

論考 002 :

アフガニスタン和平プロセスにおける  
第二世代 DDR (Second Generation DDR) の  
有効的活用に関する論考

2011年6月

青木健太

## 二度目の DDR、三度目の正直

アフガニスタン平和・再統合プログラム (APRP : Afghanistan Peace and Reintegration Programme) は、2010年1月に行われたロンドン会合、6月のピース・ジルガ、そして7月のカブール会合を経て、いよいよ本格的に開始するという段階に入った。カルザイ政権樹立後、治安は安定化し生活は向上するのではないかという楽観的な予測は裏切られ、今日に至るまで、治安は悪化の一途を辿っており、アフガニスタンに注ぎ込まれた何ビリオンドルという援助資金はアフガニスタン人に生活が劇的に向上したという印象を与えられないままである。

文書ではあまり書かれないことであるが、プログラムとして APRP は二度目の DDR と言っても過言ではないと思う。ただ異なる点が複数ある。

### (1) 和平合意が存在しない

一度目の DDR ではボン合意という和平合意が存在したが、APRP には和平合意が存在しない。通常、DDR が対象とするのは元国軍の兵士やその家族、関係者などであるのに対して、APRP では反政府勢力を全般的に対象としている。この点で、APRP は DDR と似ているが、同時に平和構築の一分野というよりも COIN (Counter Insurgency) ストラテジーの一環として捉えることも可能だ。

### (2) 武装解除に先立つ関係アクター間の相互信頼が欠けている

これは第一点とも関係することであるが、和平プロセスに関するアクター同士の相互信頼が醸成されていない。従来の伝統的 DDR では、関係アクターの和平プロセスへの信頼を基盤として、トップ・ダウン方式で武装解除・動員解除・再統合を行うが、APRP では和平プロセス自体に対する信頼がないため果たして従来の方式が適用できるのかという大きなチャレンジがある。

### (3) 最低限の安全のギャランティー

和平プロセスが進行中ということで、APRP プロセス遵守後に果たして政府は本当に安全を確保してくれるのか、という APRP 対象者・裨益者・コミュニティにおける疑いの目は否定できない。これは仮に自分がカンダハールの住人だと想定したらわかりやすいだろう。アフガニスタンの支配は最低でも三層構造になっている。例えば、カンダハールで安全を確保しようと思ったら、(1) カルザイ大統領に任命された州知事、(2) タリバン政権の州知事 (シャドー・ガバナー)、(3) 地元の有力者、の最低でも三人には仁義を切っておかなければならないだろう。このような複雑な部族文化の中で、武器を手放して本当にアフガン国軍・警察が自分達の安全を守ってくれるのか、タリバンが攻撃してきたらどうすればいいのか、そうした懸念は当然あるだろう。自分の身を守る為、家族を守る為、よほど確固たるギャランティーがない限り、武器を手放すとは思えない。

こうした状況下では、プログラムのプランニング段階から、IDDRS (Integrated DDR Standard) などの従来のマニュアル・SOP にはない斬新なアイデアや現地の特定の文脈に応じた特別な配慮というものが不可欠になる。これらの問題に対して一体アフガニスタンにおいてはどのような対策が可能なのか、本論考では(1)DDRの順序に関する柔軟性(DDR sequencing flexibility)、(2) コマンダー・インセンティブ・プログラム、(3) 緊急の雇用対策プログラム、(4) 迅速な開発プロジェクト提供について、(5) コミュニティー・セキュリティー、(6) 地域的問題について、(7) 戦略的コミュニケーション (Strategic communication)、(8) 女性・若者・子供、の8項目に渡って書いて行きたいと思う。

### 1. DDRの順序に関する柔軟性 (DDR sequencing flexibility)

和平合意がない、関係アクター間の相互信頼が欠けている、最低限の安全へのギャランティーがない等など、現在のアフガニスタンにおける問題点を上述したが、このような状況では、武装解除 (Disarmament)、動員解除 (Demobilization)、そして、再統合 (Reintegration) の間の順序付けに関して柔軟性を持たせることが必要になる場合が多い。アフガニスタンの二回目のDDRでは、DDRではなくRDDが適用されるかもしれない。

伝統的DDRのように和平合意を元にしたトップ・ダウン方式でやる場合は、国際社会の支援をもとに現地政府の武装解除・再統合委員会の大号令を持って、武装解除を開始することが可能であるし、またそれは政治的ジェスチャーとしても有効だろう。しかし、現在のアフガニスタンの置かれた状況では、まずは和平プロセスに対する信頼を醸成するプロセスから始めることが必要になる。

これが所謂「ソーシャル・アウトリーチ (Social outreach)」と呼ばれるアプローチで、武装解除・動員解除前に関係アクターやコミュニティー間において、これからやろうとしている和平プロセスに対する信頼を作り出す為の対策が講じられる。これらの対策には、戦略的コミュニケーションをはじめ、開発プロジェクトの提供や、教育・トレーニング・医療サービスなどへのアクセス、などが含まれるだろう。また、中級幹部へのインセンティブ・プログラムも含まれるかもしれない。

このプロセスは、言葉は悪いかもしれないが民心(Hearts and minds)を掌握する作業だとも言える。従って、外国軍が誤爆などを完全に無くし、市民の犠牲者をこれ以上出さないようにすることも、この段階においては十分にアドレスされる必要がある。一方で平和を作りましようと言って、他方でアフガニスタン人の市民の犠牲者が出るようなダブル・スタンダードを国際社会がやっていたら和平プロセスは立ち行かない。この点に関しては、APRP 関係者は外国軍に対して「和平プロセスを阻害する可能性があるので市民への誤爆はやめて欲しい」としっかりと言う必要がある。明確に立場を示すことで、和平プロセスに対する人々の信頼は増すだろう。

私がこのように民心の掌握の必要性を強く感じるのは、アフガニスタンではコミュニティーからのサポートがなければ何もできないからだ。私はこれまで多くの地方を訪れたが、

アフガニスタンでは 100 キロの間、水も出ないような荒野がざらにある。カブール州ですら、バグラム空軍基地に行く新道を通ってみれば、約 60 キロの間、見渡す限り土漠でとてもではないが村人からの助けがなければ生活できないことがすぐにわかるだろう。反政府勢力は野宿などしていない。コミュニティーに入り込み、食事を提供され、寝る場所を提供されている。

結局、コミュニティーからのサポートがなければ反政府勢力もアフガニスタンでは活動できないのだ。だから、アフガニスタンの平和の為には民心を政府側に出来るだけ引き付けておく必要がある。その為に、外国軍は誤爆をしてはならないし、アフガニスタン政府はソーシャル・アウトリーチを一番最初に行い「我々政府はあなた達の傍にいます」という事を力強く示す必要がある。

第二世代 DDR における新しい対策は多くあるだろうしこれからも新しく出続けるだろうけど、まず第一に D と D と R の順序付けにおいて柔軟性を持たせる事を 必須項目として挙げておきたい。これは DDR が RDD になることも含むし、RDDR になる可能性も排除しない。また、更にその他の新たな可能性も有り得るだろう。重要なことは、アフガニスタンの置かれた現在の状況をよく分析して臨機応変に対応することだ。分析の結果得られた問題それぞれに対する最適なオプションを考え出して、タイムリーに適用することが何より重要だと思う。

## 2. コマンダー・インセンティブ・プログラム

第一章の DDR の順序に関する柔軟性 (DDR sequencing flexibility) の中で、若干中級コマンダーへのインセンティブ・プログラムについて触れたので少し詳しく触れてみたいと思う。コマンダーの存在が DDR プロセスや治安に対して悪影響を与えている状況では、特定のコマンダーを対象としたインセンティブ・プログラムを行うことがある。アフガニスタンの一回目の DDR でも ANBP が主導してコマンダー・インセンティブ・プログラムを行った。

基本的には、このスキームも反政府勢力の民心 (Hearts and minds) を掌握することとスポイラーを排除することが目的だ。こうしたアプローチは DDR でも有効だったが APRP でもより有効になるだろう。何故なら、動員解除に先だって相互の信頼醸成が必要不可欠な状態において、ある程度影響力のあるコマンダーが戦闘員から市民へと転換する橋渡しを政府が手助けしてあげることは、APRP というものは本当に我々の生活を変えてくれるかもしれない、社会は本当に変わったのだ、というメッセージを与えることができるからだ。

反政府勢力や元国軍や軍閥などの武装解除というものは始まる前は途方もない事業に見えるものだが、彼らは長い間先行きが不透明な中で戦闘を続けてきているので時代の変化には敏感だ。冷戦の代理戦争時代には、アメリカを初め利害のある多くの諸外国がムジャヒディン・コマンダーに近づき資金や武器を提供していた。彼らはそうした環境の中で、

どのコマンドーがどれくらいの軍事力・資金を持っているか、何処の誰についていけば生き残れるかということを経々考え計算しながら戦闘していたはずだ。

従って、大物コマンドーが一人釣れば、それが連鎖反応を起こして他の勢力の投降を促す結果も予想される。あいつが投降したのなら本当に社会は変わろうとしているのだな、と実感するだろう。

ANBP のコマンドー・インセンティブ・プログラムでは、裨益者に対してビジネス・トレーニングや日本でのスタディ・トリップなどを提供していた。前回の DDR で武装解除したコマンドー達の中には、現在、中央政府内で要職を得た者もいれば、国会議員になったもの、トレーニングを受けた分野でビジネスを行っているものなど、市民に転換した成功例は数多くある。

こうしたインセンティブの提供も APRP プロセスを進めるに当たっては重要なオプションだろう。また、これから再統合プログラムを組み立てるに当たっては、過去の DDR や DIAG のアプローチがどれほど正しかったのかについての再検証も必要であろう。我々は多くの経験を積んでいるのだから、過去から学び未来に活かさなければならない。

### 3. 緊急の雇用対策プログラム

第二章でインセンティブ・プログラムについて触れたが、現地政府が雇用を吸収するキャパシティーや歳入を欠いている場合は特に、緊急の雇用対策が必要だ。これは相互の信頼醸成プロセスにも適用できるし、動員解除後の段階でも適用できる。

緊急の雇用対策は伝統的 DDR でも第二世代 DDR においても重要な再統合オプションの一つだ。市民としての生活を歩き始めた元兵士に対して収入や雇用機会を一定期間にせよ提供することは、彼らの生き方や態度を著しく変容させることに役立つし、また、現地政府を通じて支援を行うことで政府の正統性と信頼性の向上にもつながる。

このプログラムには多様なものが含まれるが、労働集約型プロジェクト、フード・フォー・ワーク、キャッシュ・フォー・ワーク、インフラ支援、農業支援、製造業関連の支援などが考えられるだろう。重要なのは元兵士をプロジェクトに関与させることだ。これは開発の分野の一部だが、武装解除・動員解除プロセスとも密接に関連しているのでお互いのプログラム間のシナジーを十分に創り出しシームレスな再統合へつなげる必要がある。

プロジェクト期間の労働者への収入は払いすぎにならないように気をつける必要がある。過払いは援助依存につながるし期待 (expectation) を過剰に煽る危険性を孕んでいるからだ。アフガニスタンであれば、非熟練労働者に対して一日当たり 4~6 ドル (200-300 アフガニー)、熟練労働者に対しては 10~16 ドル (500-800 アフガニー) 程が適当だろう。妥当性を決定する際には現地職員やナショナル・ステークホルダーをプランニング段階から関与させることが不可欠だ。

緊急の雇用対策 (stop-gap, gap-fill) はほとんどの DDR プログラムで行われているだろうが、元兵士に限らず一般の労働者を対象としている場合が多いと思う。投降した元兵士に

対する特別の配慮も大事だ。

一定期間の雇用機会を提供することは重要だが、更には長期的な開発プログラムや労働市場自体の拡大とのリンケージを創り出すことも忘れてはならない。プロジェクトは終わってしまえば、労働者の給料は支払われない。つまり武器を手放したはいいものの、また無職に戻ってしまい軍閥や反政府勢力に出戻りする者が現れる可能性は常に排除できない。

この点において、緊急の雇用対策、職業訓練、トレーニング、大型のインフラ・プロジェクト、農業支援、中小企業育成など、多くのオプションを事前に準備しておき、それらを手早く組み合わせることで効果を最大化することが最も重要であろう。

アフガニスタンにおいて迅速にプロジェクトを提供する事には多くの制約やチャレンジがある。しかし、迅速にプロジェクトを提供することは不可能ではない。それではどのような対応が考えられ得るだろうか？

### 特別コラム：カルザイ大統領のスピーチ

昨日（2011年5月2日）は、自分の所属するプログラムのカンファレンスがあり、カルザイ大統領のスピーチを10メートルの距離で生で聞いていた。オサマ・ビン・ラディンが殺害されたことをカルザイの口から初めて聞いてびっくりした。

カルザイ大統領は、テロとの戦いはアフガニスタンの村々や家々で起こっているのではない、今日そのことが正しく証明されたと述べた。パキスタンを間接的に攻撃するスピーチだが、アフガニスタンの人々のこれまでの苦しみがわかれば、国家元首である彼の苦しみは痛い程理解できる。

カルザイ大統領は、タリバンに対してもメッセージを発した。それは12歳の少年を自爆テロ犯に仕立てることは到底容認できない、春の大攻勢でピース・カウンスルを狙うと言ったこともアフガニスタンの為を思うなら全くもって容認できないと述べた。

そして最も重要なことに、タリバンであれ誰であってもアフガン人(Afghan)でありさえすれば、武器を捨てて暴力を放棄するならば社会に戻って来いと呼びかけた。彼の痛み、苦しみ、そしてそれを超越した国を思う部分でのカルザイ大統領の懐の深さに僕は感動した。

今、アフガニスタン平和の為の機会の窓は最大限に開かれつつある。オサマ・ビン・ラディンは死亡し、アフガニスタンではアフガニスタン平和・再統合プログラム（APRP: Afghanistan Peace and Reintegration Programme）が今まさに開始されようとしている。

モーメンタムは最高潮に達した。機は熟している。アフガニスタンに平和を築くなら、この機会は絶対に逸してはならない。国際社会そして日本の外務省は、カルザイ大統領とアフガニスタン平和・再統合プログラムの責任者に対して、このことを確実に伝える必要がある。そして、アフガニスタン政府の最大プライオリティーとしてアフガニスタン平和・再統合プログラムを押し進めて行く必要がある。

もう一度言う。機は完全に熟している。この機会は絶対に逸してはならない。

#### 4. 迅速な開発プロジェクト提供について

第三章で、緊急の雇用対策が重要だと書いた。しかし、ポスト紛争国では多くの問題やチャレンジが存在することも事実だ。それではどのようにして開発プロジェクトを迅速に提供することが可能なのだろうか。

この質問への解答は、それぞれの国の社会や制度によって異なる。しかし、その中でも共通に適用できるアプローチというものがある。

##### (1) プロジェクト選定

まず大事なものは、調達に時間のかかるプロジェクトを選ばない方向に持って行くということだ。当然、大規模なインフラ事業や高額機材の供与などは調達（サービス、物資、仕事全て含む）に時間がかかる。それが分かっているならば、最初から調達に時間のかからないプロジェクトが選定されるようにプログラム自体を仕向けるのが最良の選択だ。

例えば、武器を回収した後に政府はコミュニティーに対して 20 万ドル相当のプロジェクトを提供します、と約束したとする。そうすると、コミュニティーの期待値はものすごく上がってしまう。自分が誇りを持っていた武器、生活の糧であった武器を手放したのだから、政府は当然インセンティブをくれるはずだと裨益者は思っている。そこで、金額を最初に示してしまうというのは余り賢くはない。

これを防ぐためにはプログラム側が用意したオプションを選ばせるというのが効果的だ。健康サービスへのアクセスであるとか、教育やトレーニングの機会であるとか、あるいは自分の住む村にある灌漑用水路の再生であるとか、調達と準備に時間がかからず確実に提供できるものに誘導するのだ。

もう一つは、個人へのインセンティブではなくエリアに対するインセンティブを与えるという手法が考えられる。そうすれば不要な期待を上げずにある程度想定範囲内でプロジェクトが提供できるはずだ。

##### (2) コミュニティー契約（ボトム・アップ・アプローチ）

迅速なプロジェクトの提供をする為の最良の方法は、プロジェクト自体をコミュニティーと契約してしまうことだ。そうすれば、コミュニティーは計画段階から執行、モニタリングまで関わることになるので、いつまでたってもプロジェクトがやってこないという期待値のギャップが生まれにくい。

DDR は現地政府が主導して行うべきだが、ポスト紛争国の政府の省庁はしっかり機能していない場合が多い。法律など制度が整備されていないこともあるし、また汚職が蔓延していることも多い。そのような中で現地政府が主導すべきだという建前を重視し過ぎる余りに、インセンティブを時間通りに提供できないということが起こってはならない。

現地の建設会社のキャパシティーの低さも問題としてある。政府の調達によってようやくプロジェクトが契約されても現地の建設会社が契約期間内にプロジェクトを完了させる

ことは稀な話で、数カ月間は期間延長の申請があるのが通常だ。

このような状況では、コミュニティ内に設置されたカウンシルやコーポレティブなどの集団と契約を交わすのが解決策として考えられる。基本的にそういう集団のメンバーは一般の市民なので複雑なプロジェクトはできないであろうが、灌漑用水路・排水路の再生や、防護壁の建築など技術的に難しくないプロジェクトであれば執行が可能だ。

加えて、プロジェクト期間内にコミュニティメンバーを雇用できるのもこの手法の魅力だ。兵士を辞めて給料がない中で、政府が提供してくれたプロジェクトで雇用されるというのは、たとえ一定期間であったとしても中央政府の信頼への向上にもつながるだろう。

### (3) 地方への権限移譲 (Decentralization)

もう一つ重要なのは、政府は貴方達の傍にいますという意味合いを含めて、なるべく裨益者の傍の地方政府に権限を委譲することだ。中央政府が権限を握ったままだと、地方のコミュニティ・レベルでは、プロジェクトのサーベイが終わったあと数カ月、長い場合は1年程、進捗が全く見えないということが起こり得る。なんかエンジニアが6か月前にやってきたけどあれから特に何も起こらないね、というようなことになりかねないのだ。そういう断絶感や物理的な距離感というのは、政府と人々の間に精神的な距離も創り出す。

そうした状況で有効なのは地方政府に権限を委譲して、地方でプロジェクトを調達してしまうことだ。確かに資金の透明性や説明責任の問題はあるが、支援がコミュニティに迅速に届き、しかも多くのコミュニティメンバーからの雇用が創出されるということを考えると、中央主導でやるよりもインパクトは大きい。

この手法は政府内での信頼が確立していないポスト紛争国では難しいのも事実だ。例えば、アフガニスタンでは一般的な傾向として、自分が持っている権限を部下に譲りたがらない傾向が強い。数日の国内出張に行く間、部下に書類に絶対にサインさせないという大臣も珍しくない。鬼のいぬ間に洗濯ではないが上司がいない合間に部下が問題を起こす恐れもあるので、よほどの信頼が醸成されない限り地方への権限委譲が難しいのも事実だ。

今回は、再統合・開発分野での手法について書いてみた。特筆すべきはコミュニティの活用、いうなればボトムアップ・アプローチだろう。実はこのボトムアップ手法は開発だけではなく、和平合意がなく戦闘が続いているような状況下での治安確保の面にも応用できる。

## 5. コミュニティ・セキュリティ

第四章でボトムアップ・アプローチを治安確保に適用するというアイデアについて触れた。従来のDDRではトップダウン・アプローチを採用するが、和平合意がない状況、ミリアやインサージェンシーが存在している状況では、この方法が適当ではない場合が多い。

例えばアフガニスタンのヌーリス州のような場所では治安悪化が著しい。ヌーリス



タン州はアフガニスタン東部にある州でパキスタンと国境を接しているエリアだが、タリバンの浸透が早く、一部の地域は既にタリバンに占拠されていると言われる。アフガニスタン政府省庁の支局がナンガルハール州やクナール州から遠隔操作をしなければいけないという状況にまで追い込まれている。

こうした状況においては、中央政府の警察や軍隊が治安を確保することは非常に困難だ。代わりに、開発の章でも述べたがコミュニティを活用した手法が応用できる可能性がある。

#### (1) コミュニティ・セキュリティ

上述の問題意識は既に国際的に認知されており、コミュニティ・バイオレンス・リダクション (CVR: Community Violence Reduction) というプログラムはハイチで行われた。またソマリアでもコミュニティ・セキュリティ・プログラム (Community Security Programme) というものが行われている。

基本的なアプローチとしては、コミュニティの有力者や宗教指導者や市民社会、女性グループ、若者など、関係するステークホルダーによって成るカウンシルのようなものを構成して、そのカウンシルが主導して、どうやったら自分達の村々で治安を確保できるのか、企画、執行、モニタリングまでを行う。特に重要なのは、それぞれの国や地域に存在する伝統的な紛争解決方法や会議などを上手く活用することだ。こうした文化固有の視点や対策は外部からやってきた外国人だけでは作れないし、作ったとしても現実に即していないものになってしまう。従って、ナショナル・ステークホルダー、特にコミュニティの意見を取り入れて彼らが主導するような仕組みを作る事が重要だ。

文脈によって異なるだろうが、反政府勢力に加わる可能性のある若者や文盲の者に対して、スキルのトレーニングを行ったり、教育機会を与えること、ビジネス手法をトレーニングすること、緊急の雇用機会を提供することなどが考えられ得る。プロジェクトの内容的にはトップ・ダウン方式と似たものになるケースも多いかもしれないが、企画・執行がボトムアップになっていることが特徴だ。

これらの手法はアフガニスタンでも活用できるだろう。

#### (2) 自警団、ローカルポリス

この手法には当然、政府が武器を登録・管理しつつコミュニティに武器を渡して、自警団が治安を守るという手法も含まれる。しかし、自警団あるいはローカルポリスには賛否両論がある。

一方で、中央政府が埋められない力の均衡を自警団が埋めることで治安が向上するというメリットがある。ヌーリスタン州のような中央から来た警察や軍隊が治安を確保できない地域において、政府が何も手を施さないという状況は一般市民が政府から見捨てられているという意識を生みだし、そうした政府への忠誠を失ったグループが反政府勢力に加わ

るという構図を作ってしまう。そこで、登録した武器を渡して彼ら自身に家族や村を守ってもらうという手法は理にかなっている。

他方で、このアプローチは武装解除という流れに逆行しているという批判もある。例えば、DDR で武装解除すると公に謳っているにもかかわらず、部族やコミュニティーに武器を与えるという行動は元兵士の間に誤解を与えかねず、和平プロセス自体にダメージを与える可能性もある。最悪のシナリオでは、元軍閥の部族が中央政府に対して反旗を翻すというケースも考えられる。アフガニスタンのような長く紛争が続いている国では特にセンシティブな問題だ。

DDR の順序に関する柔軟性も第二世代 DDR のコアとなる手法だが、上述した CVR とコミュニティー・セキュリティーも中核となり得る手法だ。ISAF や UNPOL など外国の治安組織と、アフガニスタン国内の治安組織、国際社会、中央政府など全ての関係者で慎重な調整が必要な分野だが、現在のアフガニスタンでは決して避けて通れない議論だ。

これまで新しい手法について大分書いてきた。今後は、地域的問題、戦略的コミュニケーション、ジェンダー・若者など、若干クロスカutting・イシューについて触れてみたい。

#### **特別コラム：パキスタンへの外交的プレッシャー**

今日（2011年5月13日）、パキスタンのチャールサダ郡で市民を含めて73人が死亡するという自爆攻撃事件が発生した。73人が死亡するという被害規模は、パキスタンのテロでもかなり大きなものだ。

#### **Pakistan paramilitary Shabqadar base bombings 'kill 73'**

<http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-13385597>

他方で、昨日5月12日には、アフガニスタンを訪れているインドのシン首相が\$500M（約400億円）の支援パッケージを抛出することを表明した。

#### **Indian PM pledges \$500M in aid to Afghanistan**

<http://english.aljazeera.net/news/asia/2011/05/2011512174743325321.html>

地域の力学で言えば、インドは、アフガニスタンに過激なイスラム原理主義が政権に来て欲しいと思っていない。ムンバイの事件で高いコストを払ったインドはこのことを明確にする意味でも\$500Mの支援を約束して政治的メッセージを伝えたのだろう。

パキスタンの視点で見ると、パキスタンは諜報機関を通じてイスラム過激派を支援してアフガニスタンを不安定化させてきたと言われているが、これだけ市民の犠牲が出ている現在、西側にイスラム原理主義が政権に出来ることを望んではないと思う。

アメリカは、パキスタンの首都からさほど離れていない場所でオサマ・ビン・ラディンが隠れていたという事実を元に、強硬な姿勢でパキスタンへの責任追及をしている。それはアフガニスタン和平を考えれば正しい動きではある。

しかしながら、交渉をする上では強硬にプレッシャーを与えることも時には大事だが、お互いにとって利益があることを提示した上で相手を懐柔することも重要だ。この手法を活用して、アメリカや日本やインド等はパキスタンに外交的プレッシャーを与える際に、お互いに利益がある共通の問題としてアフガニスタン和平に取り組むという姿勢を作り出すことが最も重要だ。

パキスタン市民の犠牲者が出ることは、パキスタン政府にとっても当然好ましいことではない。この点に関して、パキスタン政府は国内世論を考えれば絶対に否定できないはずであり、この点を活用しない手はない。

国際社会には、この相互の共通益を強調した上で、パキスタンに対する外交的プレッシャーをかけて欲しい。アフガニスタンの平和と再統合の為には、パキスタンの協力が不可欠だ。プレッシャーのかけ方を誤って、パキスタンが殻に閉じこもるようなことがあってはいけない。

## 6. 地域的問題について

第五章で、パキスタンとアフガニスタンの関係性について若干触れた。アフガニスタンは内陸国なので、和平プロセスを考える時には地域的問題と協力関係について考えることが不可欠だ。隣国だけでも、パキスタン、イラン、中国、タジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタンの6カ国あるので、それぞれの国と互惠関係というものを作り上げて行くには大変な努力が必要だ。

しかし、隣国との関係構築だけでは充分ではない。米国、英国、日本、インドなど主要ドナーに加えて ISAF 参加国から支援と理解を得ることもアフガニスタンにとっては不可欠だ。しかし何より軽視してはならないのはイスラム諸国の関与だ。

アフガニスタンで中央政府側とタリバンが和解すると言った時、軍事作戦を行っている国が仲介やファシリテーションを行うことは中立性の観点から難しいと言わざるを得ない。一方で我々の味方を殺しておきながら、もう一方で交渉のテーブルにつけというのか、というタリバンの言い分は容易に想像できる。かといって、中東和平でノルウェーが行ったような仲介を第三国が行うことも簡単な事ではない。仲介する第三者はタリバンから敵視される恐れというものに晒されるし、仲介を行うだけのキャパシティーのある国も限られている。

この点で、和平プロセスでイスラム諸国が果たせる役割は大きい。特にサウジアラビアは和平プロセスに対して大きな貢献をしなければならない。タリバンのスポークスマンは、和平プロセスで唯一仲介できる可能性のある国としてサウジアラビアを挙げているが、この事実だけでもタリバン側からのサウジアラビアに対する信頼の大きさが伺える。

加えて、サウジアラビアはパキスタンに対して多額の支援を行っており、パキスタンの対サウジアラビア感情は総じて悪くはない。むしろ、イスラム教の聖地メッカとメディナを抱えている国ということで、パキスタン人はサウジアラビアを含むアラブ世界というものたいしては尊敬と憧れの念を持っている。タリバンはサウジアラビアの国教であるワッハブ派から強い影響を受けていると言われているので、思想の潮流という観点からもサウジアラビアに対する信頼は厚いだろう。

こうした背景と理由から、アフガニスタンの和平プロセスを成功させるには地域的問題を考慮して、イスラム諸国を関与していくことが重要だ。

トルコもアフガニスタンの和平プロセスに関心を寄せており、対話の場所を提供するなどしているが、これに関しては不確定要素が多い。トルコは日本と同様にどちらのサイドからも中立的というイメージがあるかもしれないが、シャリア法に則った統治とは逆の発展モデルを歩んでいる。イスラム原理主義グループがそれをどう捉えるのかは未知数の要素だ。

日本の和平プロセスの関与に関しては、日本人の中で非常に積極的に推し進めようという人もいるのだが、否定的な人も多くいる。私も、日本は確かに確固たる親日感情をどちらの側からも得ているとは思っている。しかしながら、果たして目的を遂行できる能力と義務があるのかと考えると、素直にイエスとは言い難い。ここで細部の議論はできないが、日本は前面には出ない方がいいと思う。むしろ、裏方に回って、主要アクターに日本が言いたい事を言わせる、というような玄人好みのやり方で根回し側に徹した方がいいだろう。参考にするのは、あくまでも中東和平におけるオスロ合意のノルウェーだ。

今回は地域的問題について書いてみた。特に、イスラム諸国の果たすべき役割は多い。これはアフガニスタン国内における宗教団体が果たせる役割が多いことにも通じて行く。次回は、しっかりとアウトリーチを行うための戦略的コミュニケーションについて書いてみたいと思う。

関連記事

[2009年11月28日 タリバンとのインタビュー記事](#)

## 7. 戦略的コミュニケーション (Strategic communication)

DDRを推し進めるに当たっては、広報と戦略的コミュニケーションが重要になる。プログラムに最適なコミュニケーションを用いれば、DDRの参加者と裨益者のDDRに対する意識向上や、潜在的な参加者へのアウトリーチ、彼らを受け入れるコミュニティーにおける理解の向上などが見込まれる。また、DDRを妨害しかねないスポイラーに対してプレッシャーを与えたり、彼らを取り込むことにも役立つ。

従って、コミュニケーションが対象とする相手に応じて、目的と手段を慎重に選ぶ必要がある。例えば、英語でパンフレットを作って配布したところで、コミュニティーメンバ

一への鋭敏化(sensitization)にはつながらないのは誰でもわかる話だ。外国人のアドバイザーが主導した場合、ドナーばかりに目が言って資料が全部英語になってしまったり、内容がプロジェクトの中間報告書や年間報告書と大差ないものになってしまうということが往々にして起こるので、常に目的と手段を意識すること必要だ。

メッセージを伝えるべき相手として考えられるのは、政治的リーダー層、反政府勢力の幹部層、フット・ソルジャー、女性、若者、障害を持つ兵士、コミュニティー、市民社会、国際社会、外国・国内のメディアなどが考えられるだろう。

手段としては、現地政府のDDR委員会スポークスマンを通じたメッセージ、テレビ、ラジオ、プリント・メディア（リーフレット、パンフレット、ポスター、ニュースレター、雑誌、新聞等）、インターネット、その他、劇や映画や展覧会などを通じたもの、コミュニティー・レベルの開発カウンスルを通じた手法など、多くの手段が考えられる。

前回のトピックと少し関係があるが、特に、アフガニスタンでは宗教指導者を通じた広報・アウトリーチが重要になるだろう。反政府勢力はウレマ、ムッラー等を通じて、反米デモを画策したりするが、先手を取ってこちらからそのチャンネルを抑えてしまうというのは賢い作戦だ。ウレマが和平プロセスは信頼できるものだ、全てのアフガン人・ムスリムは平和に暮らすべきだ、というメッセージを送ることは、テレビやラジオの普及が遅れている農村部では特に有効だろう。

もう一つアフガニスタンで重要なのは、イデオロギーの戦いで反政府勢力に打ち勝つことだろう。イスラム原理主義というものは、良い悪いは別にしても、求心力という意味では非常に強い思想だと思う。アフガニスタン中央政府がこれに対抗する為には、国家としてのイデオロギーつまりナショナリズムというものを人々の間で徐々に育成していく必要がある。

要約すれば、アフガニスタンでは戦略的コミュニケーションにおいて、(1) イスラム教指導者の助けを得ること、そして(2) ナショナリズムの要素を盛り込む事を提案したい。

関連記事

[2010年11月13日 最近の治安情勢とアフガニスタンの紛争について](#)

[2010年05月14日 イデオロギーの戦い](#)

## 8. 女性、若者、子供など (Women, youth, children)

第二世代 DDR のアイデアを活用してアフガニスタンの和平プロセスについて少しだけ体系的に書いてきたが、今回の記事でこのシリーズは最後だ。今回はクロスカッティング・イシューについて触れてみたい。

### (1) 女性 (Women)

武装解除、動員解除、再統合の全ての段階に置いて女性に対して特別の配慮をすること

は非常に重要だ。この配慮の対象者は、本人自身が元兵士である女性も含むし、また男性の元兵士の配偶者や家族の一員も含まれる。武器を保持していた女性兵士であれば武装解除の対象になるし、元兵士の活動を重要な形でサポートしていた女性は動員解除の対象に、そして、元兵士に生計を頼っていた女性は再統合の対象になるなど、クライテリア (eligibility criteria) を計画の段階から明確にすることが重要だ。

アフガニスタンで女性兵士の存在はゼロではないが他国に比べて非常に少ないという印象を持っている。従って、実際の武装解除段階ではアフガニスタンではそれほど対応する場面はないかもしれない。しかしながら、コミュニティー・セキュリティの回で述べたような関係ステークホルダーで構成されるカウンスルの中に女性を含めることは必須になる。また、現地政府の DDR 委員会が女性問題を担当する省庁をハイレベルから巻き込んでプログラムを進めて行くことも重要だろう。アフガニスタンには女性問題省 (Ministry of Women Affairs) があるのでこの省庁を巻き込むことは欠かせない。

## (2) 若者 (Youth)

IDDRS によれば、若者 (youth) は「15 歳から 24 歳までのもの」と定義されている。和平プロセスにおいて若者はとかく無視されがちであるが、彼らに対しても特別な配慮を施すことは紛争予防の観点から重要だ。特に、教育機会へのアクセス、トレーニング、雇用機会の提供など、現地での労働市場サーベイに基づいて的確に提供することが大事だ。

アフガニスタンの農村部や周辺部では教育機会のない若者に対して、マドラサでイスラム原理主義の教育を与えて反政府勢力に取り込むという構図がある。こうした脆弱な層に対して配慮をしたプログラムをすることは、反政府勢力予備軍とも言えるグループを中央政府側に引き込むことになる。

## (3) 子供 (Children)

IDDRS によれば、国際的に children は 18 歳以下の少年・少女と定義されている。また 15 歳以下の子供を武装勢力やグループに使用することは非合法的な行為だ。

女性兵士と同様、他国に比べればアフガニスタンでは少年兵も多くはないと思う。しかし、自爆攻撃を子供にさせるという事件も多々報告されているので、プログラムの計画段階から特別な支援パッケージを用意する必要がある。子供への支援に関しては、コミュニティーからのサポートが不可欠であり、この点でまたしてもボトムアップ・アプローチが重要になる。動員解除の過程でケア・センターを設けるなどの考慮も必要になるだろう。

以上、DIAG の中で女性兵士・少年兵士と触れあった事がないので抽象的な議論だけになってしまったが、女性、若者、子供についても書いてみた。もちろん 障害者 (disabled)、その他の社会的に弱い立場にある全てのグループに対して平等な対応をすることが大事なことは言うまでもない。

(了)

## 参考文献

Aljazeera News, 'Indian PM pledges \$500M in aid to Afghanistan',  
<http://english.aljazeera.net/news/asia/2011/05/2011512174743325321.html> (accessed on 12th June 2011).

BBC News, "Pakistan paramilitary Shabqadar base bombings 'kill 73'",  
<http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-13385597> (accessed on 12<sup>th</sup> June 2011).

Radio Free Europe Radio Liberty, 'Ex-Taliban Ambassador Says Work Needed to Bring Taliban To Talks',  
[http://www.rferl.org/content/ExTaliban\\_Ambassador\\_Says\\_Work\\_Needed\\_To\\_Bring\\_Taliban\\_To\\_Talks/1888437.html](http://www.rferl.org/content/ExTaliban_Ambassador_Says_Work_Needed_To_Bring_Taliban_To_Talks/1888437.html) (accessed on 12th June 2011).

United Nations Department of Peacekeeping Operations, 'Second Generation Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) Practices in Peace Operations', United Nations, 2010.  
[http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/DDR/DDR\\_062010.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/DDR/DDR_062010.pdf) (accessed on 12th June 2011).

United Nations Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization, and Reintegration, 'Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization, and Reintegration Standards', UN DDR Resource Center (accessed on 12<sup>th</sup> June 2011),  
[http://unddr.org/docs/Operational\\_Guide\\_REV\\_2010\\_WEB.pdf](http://unddr.org/docs/Operational_Guide_REV_2010_WEB.pdf)