

輸送網の構築でアフガン復興を加速せよ

青木 健 *Aoki Takeshi*

杏林大学社会科学部 教授
(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

アフガニスタンは2002年6月、ロヤ・ジェルカ(大会議)を経てカルザイ大統領率いる移行政権を発足させた。国際支援物資が続々到着し、さらに今年中に18～20億ドルという膨大な復興支援額も執行されようとしている。アフガン復興に向けた体制が着々整備されつつあるようにみえる。しかし、豊富な資金や物資がそれを必要とする現場や人々に届かないという「ギャップ問題」が生じている。移行政権の非能率や多すぎる国際支援機関による意思決定の遅れが一層問題を大きくしている。一方、復興・回復に向けた動きは遅々としてではあるが、全土で進行していることは間違いない。現在、アフガニスタンで緊急に解決が求められている課題は「ギャップ問題」の解消および一般国民の復興に向けた動きを連動化させる「輪」を構築し、

国土再建に向けた国民のエネルギーをひとつに結集し、再建のテンポを加速させることである。そしてそれによって、人道や復興の援助から中長期的な復興・開発に向かう移行過程をスムーズに乗り切ることである。

アフガン復興最大の支援国は日本である。日本は9.11テロ以降きめ細かいプロジェクトを確実に実施してきている。さらに規模と範囲を拡大させる支援スキームを準備している。これに、日本は前述の閉塞状況をブレークスルーさせることのみならず、多くの人々に建設が日々進行しているのだということを実感させ、そのうえ資産として残り、将来潜在成長力を高め得るプロジェクトを含めるべきである。日本が現在実施しようとしている「日本のアフガニスタン支援パッケージ」に「公共輸送」のスキームが含まれている。

日本はこのスキームを活用して、主要幹線道路網の修復と新設はもとより、並行して大量公共輸送網（バス網）を構築するべきである。

こう主張するのは次のような理由からである。まず短期的に物資搬送はもとより人の移動のスピードアップ化が図れる。第2は失業率が7割とも8割とも推定される中で、失業者に対する絶大なる雇用吸収効果がある。第3は現在最も組織的に作業と人員を動員できる能力を有する国家機関は唯一公共事業省であること。これにより、現地の人材を大量に活用できる。第4は他の産業の生産を誘発する、いわゆる「後方連関効果」が大きい。これはアフガニスタンの潜在能力を高めることになる。

移行政権の最大の関心事は、破壊された国土を復旧して、国内投資を喚起し、外国から投資を呼び込み、民間セクターの成長を図ることである。そのためにはまず、最も基礎的な物的インフラである道路網およびそれと並行して大量公共輸送網の整備が必要である。以下その可能性を検討してみよう。

移行政権発足

2001年9月11日の米同時テロ後、アフガニスタンのタリバン政権が崩壊した。同年12月、ドイツのボンで国際連合主導のアフガン復興支援のための国際会議が開催された（注1）。これを受けて12月22日にアフガニスタン暫定行政機構（内閣）が発足し、ハミド・カルザイ氏が議長になった。暫定期間は6カ月でこの間にロヤ・ジェルカを開催し、次の移行期間18カ月を担当する移行政権を設置することも決定された。2002年6月10日、全国から各民族を代表する1,500人余が参集し、首都カブールで緊急ロヤ・ジェルカが開かれ、カルザイ氏を大統領に選出した。

この間2002年1月に東京でアフガン支援国会議が開催された。同会議は2005年までに45億ドルの支援とそのうち18～20億ドルを2002年に執行することを決定した。一国ベースではこれまで最大級の国際的支援である。アフガン支援国会議を主催した日本は、向こう2年半で5億ドルの支援を打ち出した。国際的資金援助に加えて、国内の体制整備でもアフガニス

タンの復興体制は着々と軌道に乗りつつあるようにみえる。

正常化に向けた動き

内戦でアフガニスタン全土が破壊され、一般庶民は日常生活に必要なあらゆる物資に欠乏していることは想像に難くないが、日常生活は正常化に向けて大きく動き出しているようだ。まず、戦渦が色濃く残る首都カブールにおいて、一部ではあるが住宅復興ブームがみられる。また、アフガニスタン西部のヘラート州から同州が徴収した関税収入の一部 80 億アフガニ（約 3,000 万円）が、さらに別の州から 10 万ドルがアフガン中央政府に送金された（注²）。これは中央政府の威信が高まりつつあることの証左であり、秩序回復に向けた望ましい兆候である。パキスタンとイランに逃れた難民が続々と帰還しつつある。また、破壊された校舎の中で授業が再開されつつあり、子供達は通学をしている。しかし、カブール市内のある小学校の校長の最も切実な課題は「現在必要なものとしては、チョークと黒板、教科書」とのこと（注³）。

2002 年に執行が予定されているアフガン復興支援額 18 ～ 20 億ドルは

同国の GDP 比で実に 40 % から 90 % にも達し、これはアフガニスタンの経済成長率が 40% から 90% あることに相当する（注⁴）。アフガニスタンの最近の 1 人当たり年間平均所得は 100 ～ 300 ドルであると推定されている（注⁵）。米国がビン・ラデンに対して掛けた懸賞金は 2,500 万ドルであり、これはアフガニスタンの 1 人当たり年間国民所得の実に 8 万年から最高 25 万年分にも相当する天文学的数字である。アフガニスタンにとって、国際的支援額がいかに巨大であるか容易に想像つく。

一方、現在切実に必要とされるものはチョークや黒板であり、日当 1 人当たり 2 ドルの排水溝の掃除であり、校舎の修繕の仕事である。しかし、資金が届かず、当初目指したり期待したプロジェクトのスタートが遅れているか実施されていないのが現状である。国際的支援の食糧や医薬品、衣料、テントを満載する大型トラックが数多く走行しているにもかかわらず、その道路に沿ってテント生活をする家族には救援物資が届かずにいる（注⁶）。いずれもまぎれもない現実である。豊富な救援資金や物資とそれを必要とするのに届かない現場の間に深く埋め難い溝が横たわっている。

「ギャップ」問題

人道支援にともなう上述の問題は既に国際機関では認識されている問題である。つまり各国・機関の援助制度や予算制度、受け入れ側の能力や制約などにより、支援資金があるにもかかわらず、実施までの過程、つまり緊急支援から中長期的な復興・開発に向かう移行過程は「ギャップ問題」として認識されていた(注7)。東京アフガン支援会議で、日本は5億ドルの支援を表明したが、アフガニスタン側の受け入れ能力からみて余りにも規模が大きすぎるとの見方も日本国内にあった。しかし日本のアフガニスタンに対する資金的貢献は否定的に捉えるべきでない。国会議員の国際的関心の低さと国際性の無さはおおうべきもなく、その後予算の増額を求めても認められることはないであろう。東京アフガン支援会議で多めに支援額を表明したことは正解である。

アフガニスタンのケースにみる「ギャップ問題」は、これまでになく切実なものである。問題の所在は明らかである。援助マネーや救援物資を必要とする人々や現場に速やかにかつ確実に届けることである。必要なプロジェクトを早急にスタートさせなけ

ればならない。しかし深い溝を埋めるのは誰で、どのような方策があるのだろうか。

- (注1) 川端清隆「第1歩を踏み出したアフガン和平」『世界』2002年4月。同論文はボン和平会議は決裂の危機にあったことを詳細に紹介している。
- (注2) 朝日新聞 2002年7月18日、8月7日付朝刊。
- (注3) 総務省『アフガニスタンの女性支援策について』平成14年5月31日。
- (注4) 2001年アフガニスタンの1人当たり年間所得は200ドル、人口は2,300万人と推定されている(ADB)。そうだとするとGDP規模は46億ドルである。18~20億ドルの支援額は対GDO比40から43%である。1人当たり年間所得が100ドルとすると、支援額は最高その90%近くとなる。
- (注5) Asian Development Bank, *Asian Economic Outlook 2001*, p.81. アフガニスタンは2002年にソ連軍侵攻があった1979年以来23年ぶりに人口センサスを行うことにした(産経新聞 2002年7月29日付朝刊)。
- (注6) 2002年6月パキスタン政府はインドがアフガニスタンの人道支援に提供する食糧の輸送を、パキスタン経由で実施することを許可した。この背後にWFP(国連世界食糧計画)の要請があり、WFPが輸送に責任を負う(朝日新聞 2002年6月29日付朝刊)。
- (注7) 大島賢三「アフガニスタンの人道支援と復興支援」『国際問題』国際問題研究所 2002年3月号。

管制高地（コマンディング・ハイツ）の設置

国連安全保障理事会は2002年3月28日、国連アフガニスタン支援団（UNAMA）を首都カブールに設置する決議案を採択した。UNAMAは、これまで個別の国連機関ごとに実施されてきたアフガン支援を一本化するための組織で、文民・民生部門で支援の効率化と迅速化を図ることでアフガン復興を推進する。設置期間は1年間、スタッフは約200名で構成され、地域事務所はカンダハルやマザリシャリフなど7カ所。活動内容は政治と人道・復興支援の2つ（注8）。人道・復興分野での活動内容は難民や避難民の帰還の促進、女性の権利向上である。

国際機関とNGOの役割

現在アフガニスタンには、国連機関傘下の頭文字の組み合わせ（acronyms）の機関であるUNDP（国連開発計画）、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、Unesco（国連教育科学文化機関）、Unisef（国連児童基金）、Unocha（国連人道問題調整事務所）、WFP（世界食糧計画）、USAID（米国国際開発

庁）、DFID（英国国際開発省）、ECHO（EC人道支援局）やNGOなど100の組織が活動しているという（注9）。しかし、地方は治安が悪く、その活動範囲は首都カブールに限定されている。市内にはNGOなどが軒を並べて事務所を構えており、さながら「NGO銀座」の様相を呈している（注10）。

さらに問題がある。アフガニスタン移行政権閣僚の給与は月40ドル程度でしかないのに対し、国際機関や外国NGOで雇用される場合、優秀なローカルスタッフは200～500ドルを得るといふ。優秀な人材が政府機関に集まらない。さらに高い給与の支払いはインフレに火をつけた。住宅費をはじめ食糧、その他生活基礎物資の価格を高騰させた。このようなことは支援開始前から懸念されていたが、カブールの貧しい人達の生活を一層苦しいものとしている（注11）。

もうひとつの問題は特にNGOの役割である。移行政権は外国NGOに対して、人道支援に専念してくれることを要請している。外国NGOが最も貢献できる分野は、他の支援が得られない人々に基礎的生活物資を搬送することにあるからだ。2001年9月11日以降はもとより、それまでも外国

NGO は現地 NGO と協力して、アフガニスタン全土で必要とされているクリーンな水、テント、毛布、食糧、医薬品を搬送し、危機的状况にあった無数の生命を救った。「9.11」事件後アフガニスタンは内戦の激化、米軍の空爆、同国史上最悪の旱魃に見舞われ、2001 年の暮に飢餓という「冬の大惨事」が懸念された。しかし現地 NGO スタッフとの協力のもと、援助機関や外国 NGO による命懸けの献身的な活動により、危機は回避された(注 12)。現在も支援物資を受けられない人々が山間僻地に多くいる。移行政権が外国 NGO に期待しているのは、支援物資の間断無き搬送活動である。

もっと重大な問題が生じている。それは、移行政権内部でも国際支援国でも、復興順位が決められないということである。止めどもない議論と分析がいたずらに時間を消費している。外国からきた政府機関と非政府機関からきた人間の人件費や事務経費に支援資金が食われている。さらに入れ替わり立ち代わり来る外国の政府と非政府機関の来訪者の応接を余儀なくされている(注 13)。

(注 8) 政治分野の活動は 6 月に開催された緊急ロヤ・ジェルカ(国民大会議)

の開催にともなうボン合意の履行状況の監視や各国との調整であるが、これは既に終了した。

(注 9) *Let Afghans Decide How to Rebuild*, AWSJ, 20 July 2002.

(注 10) 中村哲「アフガン空爆はまだ続いている」『潮』2002 年 7 月号。9.11 テロ後アフガン支援のため、続々と日本を含めた外国 NGO がカブールに集結した。しかし中村哲氏は、1 年後にはひとつも残っていないだろう、とある TV 番組に出演した際に語っていた。それはそれでいいのではないか。その中から鍛えられ生き残った真の NGO が成長するであろう。これについては中村哲『ほんとうのアフガニスタン』光文社 2002 年を参照。

(注 11) AWSJ, *op.cit.*

(注 12) 大島賢三 前掲論文。

(注 13) AWSJ, *op.cit.*

日本の支援

日本はアフガン支援国会議を主催し、最大の資金拠出国である。また日本は、アフガニスタン国民が最も信頼を寄せる国である。そこでまず日本の支援の執行を金額ベースでみてみよう。

高い金額ベースの執行

2002 年 1 月のアフガン支援国会議の決定を受けて、日本政府は直ちに地雷対策費に関連して国際機関への拠出を決定した。まず UNDP に地雷除去

関連機械の完全整備のため約 1,540 万ドル、機械以外にかかわる必要な諸経費として UNOCHA に約 282 万ドル、さらに ICRC (赤十字国際委員会) には地雷犠牲者に対する義肢の供与・地雷啓発活動のための支援として 100 万ドルなどである。日本政府は復興支援を地方に拡大させるため、6 月にカンダハルで復旧活動をしている UNDP に 300 万ドルの緊急無償資金協力の実施を決定した。さらに UNHCR (被災民支援、1,000 万ドル)、ICRC (帰還難民支援、64 万ドル)、Unesco (パルミヤンの文化財保存、70 万ドル) の国際機関への支援を決定した(注14)。7 月には、ODA の一環として、難民再定住支援のため 4,200 万ドルの供与を発表した(注15)。これにより東京会議で支援を表明した 2 年半で 5 億ドルのうち約 1 億 200 万ドルの供与となり、2001 年 9 月の同時多発事件以降に供与した支援額を含めると約 2 億ドルとなる(注16)。日本政府はこれまで、働いている子供たちを学校に戻すための “Back to the school campaign” に 500 万ドルのほか、保健(ポリオやはしかの予防接種の実施に 500 万ドル)、雇用促進(1 日 2 ドルの賃金で労働者を集め、排

水溝の掃除や校舎の修繕を行う復興雇用プロジェクトに 300 万ドル) なども支援している(注17)。

女性支援策

上記のような支援策の実施と並行して、日本政府はタリバン政権下で特に抑圧されてきた女性に対する具体的支援策をまとめるため「アフガニスタンの女性に関する懇談会」を発足させた(会長は原ひろ子放送大学教授。メンバー 12 人はほぼ全員女性)。同懇談会でもられた支援策は政治、教育、保健医療、産業・職業、基礎インフラ、平和・安全の 6 分野にわたる 162 項目である。2002 年 5 月 31 日「アフガニスタンの女性支援策について」を政府に提出した。この提言を実行に移すため、7 月カブールに JICA (国際協力事業団) 事務所が設置された。スタッフは全部で 5 人である。

提言にもられた支援策は、事前調査を踏まえて、必要とされるほとんどあらゆる項目を含み、かつ極めて女性らしい細やかさを反映したものとなっている。例えば基礎インフラ(女性・ジェンダーの視点から見た生活基盤の整備)では、「公共及び私的場所への女性用トイレの整備を進める。また女性

のニーズに合った下水道整備や生活ごみ処理システムを整備する」、産業・職業では「女性の家事労働軽減等のため家事用機器や保育サービスの充実を図る」「屋外における女性の安全な移動を保障するため、女性用公衆トイレの設置や女性も利用できるバスの運行を行う」(平和・安全)などである。これらはいずれも6月に開催されたロヤ・ジェルガ以降約18～24カ月という短期間での具体化を目指す(注18)。しかし、支援策の内容を詳細に読むと、実現までに多くの課題があるように思える。

第1の課題は、ハードウェアないしインフラストラクチャーとそれを活用する人材養成との時間的ギャップである。教育でも医療・保健でも、校舎や病院などの建物それ自体の整備・充実、再建は比較的容易である。こうしたことが進行する中で、提言は従事者の再訓練や啓発、養成を行う必要を指摘する。建物の建設は短期間で済むが、人材養成には時間がかかる。

第2は、統一性の欠如。例えば教育の提言で、「研修指導者と学習者の通勤・通学手段の提供...」という。保健医療では、「医療従事者の通勤手段を提供する」と提言する。さらに平

和・安全では先に指摘したように「...女性も利用できるバスの運行を行う」といっている。このように、各分野で従事する人々のために交通手段の整備や確保を提言しているが、これらは公共交通網の整備として一括して提言すべきであろう(後述)。

第3は、主体の欠如。例えば教育の分野で「教科書、教育用設備、文房具及び事務用品を配布する。また適切な教材を開発・作成する」と提言している。しかし一体誰が「配布」するのか。そもそもそれ以前に、誰がどこで教材を印刷したり教育用設備を生産するのか。これは懇談会も十分承知しており、活動の主体を女性が比較的多く働いており、草の根レベルにおける支援や地域住民の生活向上を得意とする日本をはじめ、地場や外国NGOに期待している。

本格支援への始動

2002年7月26日、外務省は『日本のアフガニスタン支援パッケージ』を発表した。これは上記提言をふまえて、以下のような支援策を展開している。

上記『支援パッケージ』に含まれる支援分野の項目は、治安への支援、行政能力強化への支援、地方への

支援展開、さらなる取り組み、文化面での交流、NGO との協力・連携、体制整備、の7つである。これら支援は、いずれも現下の状況をふまえた緊急を要する重要なものばかりであり、治安への支援を最優先は当然として、緊急性の高いのは「カブール市緊急給水計画」(24 台の給水タンク車の無償供与)、「母子保健病院機材整備計画」(カブール市内の2つの母子保健基幹病院における医療機材整備)、「公共輸送」であろう。これら3つのうち、現在検討中の「公共輸送」を除いた2つは既に実施されているが、今後も一層充実すべきである。これらに共通しているのは次の3点である。第1はいわゆるライフライン重視である。第2は前項に関連して当然のことながら、多数の人々を対象としていること。第3は重点主義である。もっとも、7つの分野で実施したあるいは実施しようとしている支援は必ずしも全てが相互に密接に関連しているわけではない。

これからの課題

アフガニスタンへの最大の支援国日本は以上のような支援を実施しており、さらに本格的に実施しようとして

いる。日本のアフガン支援を一層充実かつ加速するためには、支援内容を重点主義の「点」から「面」へ拡大させるようになるだろう。ただしその場合、先に指摘したプロジェクトと全く無関係であってはならない。日本政府は、今後プロジェクト形成調査のミッションを派遣する予定であるというが、上記の問題点を留意すべきであろう。

(注14) 日本経済新聞 2002年6月25日付朝刊。

(注15) 読売新聞 2002年7月26日付朝刊。

(注16) 外務省『日本のアフガニスタン支援パッケージ』平成14年(2002年)7月26日。

(注17) 産経新聞 2002年4月10日付朝刊

(注18) 「中長期」は短期支援終了以降としている。

Show the flag

9.11 テロ後、米国はタリバン攻撃を開始し、日本に自分の顔を見せる(show the flag) ような貢献を求めた(注19)。日本は米国の要請に応じて、アラビア海に自衛隊の艦船を派遣した。これは湾岸戦争の際、約145億ドルを負担したものの、人的派遣など一切せず、米国をはじめ世界のひんしゆくを買ったためである。これが日本のトラウマとなり、アフガン

復興支援でも「金を出すが顔が見えない」という脅迫観念にとりつかれている。アフガン閣僚が「復興は日本のリーダーシップを望む」と強調するほど、日本のマスコミがそれを煽るほど、日本政府はますますトラウマの虜になる。その背後に、全土で支援活動を展開したくとも、地方の治安が悪いためにそれができない日本政府のもどかしさがあることも否定できない。だからといって、アフガン支援を遅らせてはならない。地方での支援活動では、現地 NGO を活用したり、国際機関、さらに第三国の協力を仰いだらよい。ただし誰でもよいというわけではない。次のような素養を有する人材の協力を仰ぐべきである。

第 1 は、海外経験の長いアフガン人の活用。援助マネーを統括するカルザイ大統領直轄の援助調整機関(AACA)があるが、その職員 20 人のうち半数は米国で経営学を学んだ帰国組で、彼らは「アフガンの大臣は米国の閣僚とは違って、政策立案より大臣室を修理するのに忙しい。他省庁にはまず経営学から教える必要がある」と嘆く(注 20)。米国をはじめとする

海外留学組は必ずしも責任あるポストに就いていないが、彼らにこそ枢要ポストを与えるべきだ。

第 2 は、前項に関連して女性にも重要ポストを与える。アフガニスタンの多くの女性は、生まれ育った村落で生活し、ほとんど外部社会を見ることなく一生を終えていた。しかし、1979 年のソ連軍の侵攻以降、図らずもアフガニスタン女性は外部社会との接触の機会を得た。特に積極的に難民を受け入れると同時に国際社会から膨大な救援を受けたパキスタンでは、アフガニスタン難民は外国社会と接触する多くの機会を持ったという(注 21)。彼らの中に、祖国復興のために貢献したい思いを持っている者が必ずいるはずだ。そうした人材をリクルートするのがよい。

第 3 は、現地に長く居住し働いている在留邦人の活用。そうした人はアフガニスタンの生活慣習や民族的相違に通じている。現地の言葉も話せる(注 22)。

第 4 に、前項に関連し「三角協力」による人材のリクルートがある。これは、援助から卒業した国あるいは卒業間近の開発途上国が、先進国とともに発展段階のより低い途上国を支援する

3者による形態であり(「南南協力支援」)、『我が国の政府開発援助1994年』で提唱され、このフレームの下で多くのプロジェクトが実施されている。アフガン支援でもこのフレームを援用すべきである。これには外国NGOを活用してもよい。これに加えて前2項に関連して、3)で指摘したと同様に第三人個人のリクルートもあり得よう。

そもそも show the flag にこだわることはない。日本はかつて被援助国であった。戦後間もない1945～51年までの6年間、米国から戦後復興のため総額約20億ドルにも達するガリオア・エロアの資金を受けた(いわば日本版マーシャル・プランといってもよい)。日本はその一部を食糧、衣料品をはじめ綿花や羊毛などの工業原材料の輸入にあてた。その後日本政府は1953～66年の14年間にもわたって、世界銀行、米国輸出入銀行、外国民間銀行から資本を導入した(総額8億6,000万ドル)。当時インドに次ぎ、日本は第2の借入国であった。日本は世銀融資を高速道路(東名、名神、羽田-横浜間など)、東海道新幹線、発電(黒部第4水力、神奈川火力)、開墾事業、愛知用水、製鉄(川鉄千葉、住

金和歌山、富士鉄広畑)自動車、造船などに投入した。つまり世界銀行などからの融資を、インフラストラクチャー(産業基盤)の整備と基幹産業の育成に投下した、ということである(注23)。

当時、ほとんどの日本人は、そうした事実を知ることがなかったであろう。だからといって、日本人がそれを忘れたということではない。それどころか、戦後日本の経験を通して、発展途上国の経済発展に少なからず貢献してきたことは否定し得ないであろう。アフガニスタンが復興して、その時、日本の名前を挙げなくてもそれでも結構ではないか。

(注19)「日本は“旗を見せる”」と発言したと報じられたアーミテージ米國務副長官は日本記者団とのインタビューで、「日本がこの戦い(テロ)に最大限に関与していることを示せという意味だ」と述べた。これを受けてペーカー駐日大使は「旗幟鮮明」の意味だと解説した(それが英語本来の意味である)。なお、アーミテージ氏はタリバン政権崩壊後の日本のアフガニスタン支援策として、地雷除去のほか、基礎的インフラの整備、衛生、女性教育を含む基礎教育、農業分野を挙げている(朝日新聞2002年10月6日付朝刊)。ここではあえて日本側が誤解した「自分の顔を見せる」というニュアンスで使用している。

(注20) 朝日新聞 2002年6月26日付朝刊。筆者が駐在したマレーシアでも、特にマレー人経営者は融資を受けるとすぐ社長室を改装したり新車を買ったりして、マハティール首相を嘆かせたものだ。今でもその体質は変わっていない。

(注21) 総務省前掲報告書

(注22) テレビ東京番組「ガイアの夜明け—アフガン復興の掛け橋」(2002年6月30日放映)において、アフガニスタンに長く居住し生活する1人の日本人女性の支援活動を紹介した。彼女は言葉を自由にあやつることはもちろん、アフガニスタンの生活慣習を知っている、これを踏まえアフガンの若い女性にミシンを貸与し手に職をつけさせ、借金のかたに取り上げられたミシンを取り返したり、地道な支援活動をしている。大規模な物資中心の支援活動の他に、地味であるがアフガニスタンに長期的に必要なのはそうした人材と支援活動である。

(注23) 下村恭民『開発援助の経済学』有斐閣 1997年。

建設プロジェクトの戦略性

アフガン復興・開発に向かって、膨大な資金が投入されつつある。しかし、特に地方での治安が悪化して、当初計画されたプロジェクトの実施は遅れ気味である。これを打開するには、復興・開発が多くの国民に、目に見える形で具体的に進行していることを実感

できるビッグ・プロジェクトを推進する以外にない。現下の状況、さらに短期的にはもちろん中長期にわたって経済的効果を発揮できることなどを考慮した場合、そのビッグ・プロジェクトとは、道路網の修復と建設であり、並行して路線バス網を構築することである。それを早急に開始することである。これについては冒頭で既に指摘した。筆者は、さらに以下のような理由で、強く提案したい。

第1の理由は、アフガニスタンには大量公共交通網である鉄道網が存在しないこと。第2は、アフガン公共事業省は王制時代から43年の歴史がある官庁で、これまで全土で造った道路網は8万キロにおよぶ実績を持つ。旧ソ連やインドで学位を取った技術者60人と5,000人の一般職員を擁し、動員できる作業員は常時2万5,000人いる。資機材の調達から修理、現場工事まで一貫した政府直営方式で、ソ連軍占領下やタリバン時代にも道路を補修し続けた(注24)。筆者の経験によると、一般に発展途上国において、近代組織は政府と同機関や軍隊、さらにホテルであるが、アフガニスタンにおいては、軍閥が全土で割拠し、統一国軍の創設と訓練をISAF(国際治安

支援部隊)に仰いでいる状況であり、組織の行動をとり得る組織は唯一、公共事業省だけがかもしれない。そうであるならば、この資産を早急に活用すべきである。

第3に、最も即効的効果として雇用拡大効果があり、現金収入をもたらすことが期待できる。雇用は人海戦術的動員となるので、プロジェクトの雇用吸収効果は大きいものとなろう。第4に、道路の修復と建設は必ずしも高度の技術を必要とはしない。しかし、難航を極めたサラン峠トンネルを完成させた実力を持っている(注25)。第5は、道路の補修・建設を中断無く続けていくのと並行して、路線バスの運行を軌道に乗せ、全国ネットワークにまで拡大させていくべきである。路線バスの運行や貨物輸送の直接・間接効果として、さらに以下のような多くの効果が期待できる。

- 1) 国民の行動範囲と生活圏という外延的拡大をもたらす。
- 2) 時間の節約と有効利用。交通網がなく山岳地帯が多いため移動手段は歩くことであり、現地での距離感覚は時間でなく日数であるという。バスを利用できれば時間が節約でき、それを生産に振り向ける

ことができる。

- 3) 全国の都市をリンクさせる交通ネットワークとなる。地形や民族的村落で分断された国家を、まず道路という物理的ネットワークで統合できる。
- 4) 物資の全国流通が可能となる。全国的な流通網の相互依存関係を構築することができ、いずれ育成されるであろうその他産業とともに産業の相互依存関係の強化に寄与できる。
- 5) コストの削減(燃費効率の向上、流通コストの低下、交通事故の減少、悪路によるタイヤの摩滅や故障の減少など。さらに交通ルールの遵守につながり、これもコスト削減をもたらそう)。
- 6) 道路沿線での物資の集荷。沿線住民は、生産物を近郊都市に供給できる可能性を高め、生産拡大の誘因となる。現金収入の途を拡大させる。一方、それまで得られなかった物資のアクセスが可能となる。
- 7) 拠点都市を中心に、路線バスの運行が可能となる。これはさらに次のような可能性を誘発する。

『アフガニスタンの女性支援策について』が提言した通勤・通学手

段の整備

埋もれていた優秀な人材を建設に
動員できる可能性を高める

- 8) 近郊および全国路線バスをはじめ、トラックの数が増大するにつれて、保守・点検のサービスも必要となる。これは、それに関連する産業である食糧、衣料、エネルギー、さらに修理、部品などを派生させる契機となる。既に多くの車両が存在しているので、むしろ成長を加速させることになる。

大きい後方関連効果

多くの発展途上国において、少なくとも必ず存在する産業は建設、食糧および衣料産業である。それらは多くの人々が従事する雇用創出産業でもある。これら産業は、発展段階が低い経済では成長牽引セクターである。1960年代当時ほとんど同じ経済構造を有していたマレーシアの産業構造を産業関連表で、1960年と70年を比較してみると、最も「後方関連効果」を発揮しているセクターは建設・土木であり、次いで衣服・身回品・皮革、繊維、運輸・通信などが続く(注26)。「後方関連効果」とは、一つの産業が

登場することによって、他の諸産業に対して原料需要が誘発され、原料供給産業の登場が可能となる効果のことである(注27)。アフガニスタンでも、道路の修繕・修復・建設を開始することによって、それに必要な原材料(セメント、ブロック、砂利、砕石、セメント用袋、建設機具など)を供給する多くの関連産業を誕生させる契機となり得ることが期待される。こうして新たに登場した産業が、今度は他の産業に原材料を供給するようになると、他の産業の登場を促す契機となる(「前方関連効果」)。道路建設や関連資材が供給できるようになれば、これがビルや住宅建設を促進させることになる。このように、ある産業の登場は他の産業の登場を誘発する性格がある。これは、関連産業間に技術的補完性が存在するからである。

こうした特性に着目した発展途上国の経済発展戦略に、2つの大きな流れがある。ひとつは均斉成長論であり他は不均斉成長論である。前者は、技術的に相互依存性の強い産業を多数設立し、産業の同時的成長を目指す。不均斉成長論は技術的補完性は全産業に関して必ずしも一様でなく、相互依存の関連効果が最も強い戦略部門を選択

し、ここに集中的に投資するべきと主張する。筆者は、当初アフガニスタンの復興・開発に関し、膨大な資金を活用して、均育的アプローチが妥当でないかと想定していた。アフガニスタン経済構造と現下の状況からみて、多数のプロジェクトの同時開始がよいのではないだろうか。

現在アフガン全土で、公共工事が遅れているという。その理由は、100万ドル以上の案件の決済権を握る AACA の存在であるという。AACA は英国のコンサルタント会社から出向している 4 人に事実上牛耳られている。また、AACA は公共事業省の頭越しに建設予備調査の入札を外国企業だけを対象に行っている（注²⁸）。先に指摘したように AACA を設立したのは UNAMA と連動して復興・回復プロセスの一貫性と加速化のためであったが、今やそれが阻害要因となってしまっている。これは排除されなければならない。このため、日本は「日本のアフガニスタン支援パッケージ」のさらなる取り組みの（2）「追加的一般プロジェクト無償（教育、保健・医療、メディア・インフラ、公共輸送等）」のスキームを用い、かつ 2 国間ベースで実施するべきである。ビッグ

プロジェクトのスタート起点を、首都カブールをはじめ、その他ヘラート、マザリシャリフ、カンダハルなどの各州都や中核都市とし、同時にスタートさせる。これは州別に民族構成が異なるので、特定民族だけを重視しているのではないという重要なメッセージとなる。

日本政府は、5 年間という時限的でもよいが、関係省庁部局および傘下の機関を、例えば「アフガン支援庁」の下に再編成し、アフガン復興のため総力を傾注すべきである。もし「アフガン支援庁」のような統一された組織ができたならば、善意だが全くバラバラに送られていた日本からの支援物資は、はるかに効率的に必要とされるアフガニスタンの人に届けられることになる。この活動を日本の NGO に委ねてもよいだろう。複数の NGO が物資別に分担すれば、搬送は一元的に行われ、阪神淡路大震災の際には送られた救援物資の中に粗大ゴミも含まれているようなことがあったが、そのようなことがないように事前にチェックすることができる。

日本のアフガニスタン支援は、日本のこれまでの対外援助政策のあり方の全てが問われると同時に、そこでの経

験は今後の発展途上国援助政策に新たな知見を加えることになる。

(注24) 朝日新聞 2002年6月26日付朝刊。

(注25) アフガン北部と首都カブールを結ぶ主要幹線サラン峠トンネルがある。このトンネルは5,000メートル級のヒンズークシ山脈を通り抜ける全長2.2キロメートル(2.8キロという説もある)と必ずしも長くはないが、工事は難航を極めたという。トンネルは1950年代から60年代にかけて旧ソ連が建設し、1964年に開通した。しかし内戦時1990年代後半に、タリバンの侵攻を食い止めるため北部同盟が破壊した。タリバン崩

壊後、露仏英アフガニスタン4カ国共同で再開工事を開始し、2002年1月19日に開通した。開通により、北部マザリシャリフ-カブール間は約8時間短縮されたという。なおトンネルは隔日一方通行であるという(毎日新聞 2002年1月21日付朝刊など)。サラン峠トンネルは旧ソ連主導で建設されたとはいえ、現場の工事に従事したのはアフガン労働者である。トンネル建設と再開は、アフガン労働者の高い能力を示したものであるといつてよいであろう。

(注26) 鳥居泰彦『経済発展理論』第10章、東洋経済新報社、1985年。

(注27) 同上 242ページ。

(注28) AWSJ, *op. cit.*