

平和構築支援における援助モダリティの研究

－対アフガニスタン円借款の可能性－

国際戦略研究所

研究員 大 門 毅

要 旨

9.11同時多発テロ以降の国際社会において、平和構築（peace-building）における日本への期待が増大している。平和構築とは平和の基礎を再生し、単なる戦争のない状態以上のものを作り上げるための活動であり、戦闘員の市民社会への再統合、警察・司法制度の訓練などを通じた法の支配の強化、人権の尊重の監視、過去または現存する人権侵害の捜査、選挙協力や自由なメディアの支援を含む民主化支援、紛争解決・和解の促進などの広範な活動を含むものとして位置づけられている。日本は無償資金協力や技術協力を中心に紛争経験国への支援を拡大させてきた。日本の支援は有償資金協力（円借款）がもう一つの柱として位置づけられているが、こうした援助モダリティの相違による援助効果については十分な議論がされてこなかった。

本稿は円借款が平和構築に資する支援となりうるのかを吟味し、特にアフガニスタンに焦点を当てて、アフガニスタン支援における円借款の可能性について検討する。本調査研究は平成17年度に国際戦略研究所が実施した国際協力銀行委託調査「平和構築とJBIC：平和構築の概念整理とアフガニスタン事例研究」の成果の一部である。本調査は文献調査と関係機関への聞き取りを中心に行われ、円借款の戦略的活用に関する政策提言を行っている。データ入手上の困難からこれまで一般に公開されていなかった、アフガニスタン経済の現状を明らかにし、円借款を供与する際の問題点や課題を明らかにし、国際社会における日本の新たな戦略について指針を与えるものである。

キーワード

平和構築（peace-building）、アフガニスタン、円借款、政府開発援助（ODA）、援助戦略

英文要旨

In the post- 9 /11 international community, there is a growing expectation for Japan to play an active role in peace-building process. The peace-building activities establish a basis for peace, creating a condition going beyond the cessation of war, including reintegration of former soldiers into a civil society, enforcement of rule of law through policy and judicial training, monitoring of human rights, investigation of violation of past and present human rights, support for democratic process in election and free media, and promotion of conflict resolution and reconciliation. Japan has extended assistance to post-conflict countries mainly through grant and technical assistance. It has an alternative form of assistance through loan (Yen loan) but very few efforts have been made to clarify the role of aid modalities in achieving the policy objectives of peace-building.

This paper asks whether the Yen loan can play an effective role in building peace in the case of Afghanistan. This is a part of a study conducted in 2005 by Waseda Institute of International Strategy, commissioned by Japan Bank for International Cooperation (JBIC) for “Peace-building and JBIC: Concept of Peace-building and A Case Study on Afghanistan.” The study consists of a

review of documents and hearing from relevant institutions, and proposes policy recommendations. The study sheds light on the economic conditions of Afghanistan, which was long unreported due to data limitations, and clarifies challenges and issues for extending Yen loans to the country, which can serve as a basis for Japan's new strategy in international community.

はじめに

平和構築とは、主に紛争を経験した国家の諸制度の立て直しを紛争の再発防止の観点から行う試みの総称として用いられる概念である。これは政治や安全保障・治安のみならず開発をも視野にいたれた包括的な取り組みであり、こうした平和構築支援を成功裏に実行するためには、開発支援を行う場合でも、支援戦略全体の中での位置づけを認識しておく必要がある。平和構築と開発の関連は国連総会が2000年に採択した、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）が人間の安全保障を重視したように、国際社会で認識されているところである。政策実施のレベルでは、開発分野で効果的に平和構築支援を実施していくためには、まず個々の支援手段それぞれの特徴を明らかにすることが求められる。その上で、それぞれの支援手段をどのように組み合わせていくのか、あるいは、いかにして個々の現場のニーズに応じていくのか、といった点を検討する必要がある。

援助形態すなわちモダリティには大別して無償協力、有償資金協力がある。無償協力は専門家派遣などの技術協力、開発に必要な資機材の購入や社会基盤整備に必要な建設のための無償資金協力があり、有償資金協力は途上国に長期低利の融資を行うローンであり、日本では通称「円借款」と呼ばれている。従来、平和構築分野においては、無償協力が中心的役割を果たしてきたが、ローンを用いて紛争経験国の再建を行う試みは世界銀行やアジア開発銀行などでも行われており、日本でもスリランカ、フィリピン、イラクなどで実績がある。これらの支援は、無償資金協力や技術協力などの他の支援スキームと連携しつつ、その特徴

と有効性を活かす形で、特に中長期的な観点から平和の構築に貢献してきた。このように、平和構築支援における有償資金協力の役割は決して小さなものではない。しかしながら、既存の調査や研究では、平和構築支援という文脈の中での有償資金協力の役割については必ずしも明らかにされていない。

本調査研究ではアフガニスタンに焦点をあて、平和構築における円借款の意義について論ずる。本稿は国際戦略研究所が平成17年度に国際協力銀行から委託を受けて実施した調査成果の一部である。

1. 平和構築を巡る国際的潮流

「平和構築」という概念の萌芽は、東西冷戦終結直後の国際社会が湾岸戦争やボスニア紛争などの地域紛争に代表されるような混沌とした状況の中で、国際社会が新たな「秩序」を模索し始めた時期と符合する。1992年、当時のブトロス・ガリ国連事務総長が国連安保理報告の中で「紛争後の平和構築（post-conflict peace-building）」という概念を提示して以降、広く一般に議論されるようになったものである。ガリ報告は、「紛争後の平和構築」を「紛争の再発を避けるために平和を強化し、堅固なものにする諸構造を見出し、支えるための行動」と定義していた。（United Nations 1992）

その後、紛争の「事後的対処」という意味での平和構築から、冷戦の終結後に勃発する紛争の要因をつきとめ、さらに「事前防止」を行うことに国際的な問題関心が移るようになり、「予防」などの観点から貧困・不平等といった諸問題に焦点が当てられるようになった。

国連は2000年8月、国連ミレニアム・サミット

の直前に『国連平和活動に関する委員会報告』を公表した (United Nations 2000)¹⁾。すなわち、紛争予防と平和創造、平和維持、平和構築それぞれの相互関係に着目し、それらを「平和活動 (peace operations)」という概念で統合的に捉えている。この中で平和構築は、「平和の基礎を再生し、単なる戦争のない状態以上のものを作り上げるための活動」と表現され、「戦闘員の市民社会への再統合、警察・司法制度の訓練などを通じた法の支配の強化、人権の尊重の監視、過去または現存する人権侵害の捜査、選挙協力や自由なメディアの支援を含む民主化支援、紛争解決・和解の促進」などの広範な活動を含むものとして位置づけられた。

一方、日本においても、国際協力機構 (JICA) などが開発援助という視点から、平和構築の概念整理や活動の方向性を探るための政策研究を行っていた。やがて、それらの成果は2003年の「新ODA大綱」の中でも取り入れられ重点課題のひとつとなっている。「新ODA大綱」では、「予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に沿って平和構築のため二国間および多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う」という方針を明らかにし、平和構築を包括的な視点から、かつ継ぎ目なく行うべきものとして捉えている。国際協力銀行 (JBIC) においても2005年に改訂・公表された「海外経済協力業務実施方針」において、平和構築支援を重点分野のひとつとして位置づけている (JBIC 2005)。

こうした流れのなかで国連は、2004年以来、国連総会および安保理において、平和構築委員会 (Peace Building Commission) の設立に向けてさまざまな議論を行ってきた。そして2005年12月、国連総会および安全保障理事会は「平和構築委員会 (Peacebuilding Commission)」を設立する決議案を採択した²⁾。(United Nations 2005)

以上のように、平和構築の概念は国際機関や各

国での政策研究を積み重ねながら、包括的なイメージが形成されてきたと言える。その特徴をまとめるとすれば、少なくとも以下の2点が指摘できる。第1に、現在は事後の対応だけでなく、予防などにも力がいれられていること。第2に、平和構築は、政治、治安、復興・開発という相互に関連する三要素が一体のものとして理解されている点である。

2. 円借款の特徴と実績

現在、主要ドナーのうち、ローンを援助モダリティとして活用している国は日本、ドイツ、フランスである³⁾。ドイツ、フランスもおよそ9割を贈与が占めているのに対し、日本はおよそ5割がローンである。円借款のグロス⁴⁾の貸付実行額は6,597億円 (2004年) で、譲許的条件で融資を行う世界銀行グループのIDA (国際開発協会) の90億ドル (2005年) に接近し、アジア開発銀行グループのADF (アジア開発基金) の12億ドル (2005年) の約5倍に相当する。

日本のODAにおいて譲許的ローンが活用されてきた背景は次のようなものが挙げられる。第1に、ドナー側の財政事情により資金的制約のあるグラント (贈与) と異なり、ローンであればインフラの整備を中心に大規模な資金を動員できること。第2に、長期にわたって便益をもたらす公共事業においては、借入れで実施し、長期間にわたって返済を行うという仕組みは経済的合理性があること。第3に、借入れを行う途上国政府は、返済義務が生ずるため、グラントの場合と比較してより強いオーナーシップ (自主性) を持ってプロジェクトの選定、実施を行う必要があること。プロジェクトの効率性を高めることができること。第4に、ローンによる大型インフラ整備が各国のマクロ計画の中で位置づけられ (インドネシア、中国など)、日本としてもこうした計画を政策面、技術支援、無償資金協力において側面支援することが可能だったこと。第5に、こうした大規模事業の実施を通じて、借入国の制度・人材が強化さ

れ、さらにそのことが民間主導の発展に結びつくことが期待されることなどである（中尾2005）。

また、2005年のJBIC「海外経済協力業務実施方針」によれば、円借款の意義は以下のようにまとめられている。

第1に、開発途上国のオーナーシップ促進、第2に、ミレニアム開発目標への対応、第3に、持続性への貢献（効果的・効率的な開発投資への貢献）、第4に、依存から自立への橋渡し、第5に、資金の安定性、第6に、わが国と開発途上国との関係強化とされている（JBIC 2005）。なお、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals 通称MDG）は2000年に国連総会で採択された開発目標であり、2015年までに貧困者数を1990年レベルと比較して半減するなど15項目の政策目標を掲げているものである。

こうした特徴を活かした円借款による平和構築支援には既に以下のような実績がある。

ボスニア・ヘルツェゴビナでは、世界銀行との協調融資により1998年に「緊急電力整備事業」に融資を行い、内戦後の経済復興および民生の安定・向上にとって不可欠な電力の供給増を図った。また、スリランカでは、2005年に「ワウニア・キリノッチ送電線修復事業」を融資し、スリランカ北部地域の送電線の改修と変電所の再建などを行うことによって、紛争で破壊された電力設備の改修により北部の復興を支援し、また、紛争地域の住民の生活水準向上により和平プロセスを促進することを目的とした。

また、円借款は比較的小規模なインフラ事業を広域的に多数実施することも可能であり、そうした支援により、復興と和平プロセスを促進するための努力も行ってきた。たとえば、2003年にはスリランカにおける「農村経済開発事業」で全土で溜池灌漑施設を再建するプロジェクトを融資し、シンハラ人とタミル人が共存していく上で象徴的存在であった溜池灌漑施設を再興した。2004年には「小規模インフラ整備事業（Ⅱ）」を供与し、スリランカ全土の貧困地域などで教育・保健・農

村開発分野の小規模なインフラを整備した。

さらに、フィリピンでは2003年に「中部ミンダナオ道路整備事業」を供与し、農村地帯から都市へのアクセスなど「域内リンク」を向上させることにより地方経済を復興し、それにより同地域の平和構築を支援するというものであった。また、同年に供与された「ムスリム・ミンダナオ自治地域平和・開発社会基金事業」では、社会基金を活用し、地元のグループやNGOによる参加型開発の手法を導入して、プロジェクト実施に伴うオーナーシップやコスト意識の向上が図られた。

平和構築支援における被支援国の資金調達は、当初の贈与依存型から、経済成長の度合いに応じた低金利借款の活用、さらに民間投資や市場資金へと移行していくことが想定・期待されている。有償資金協力は、そうした移行期間において、民間投資を受け入れるための制度やインフラを整備するという機能がある。すなわち有償資金協力は、被援助国が平和構築支援に依存した体制から民間投資・市場資金を活用する体制へと移行するための橋渡し役を果たし得るものと考えられる。

ただし、平和構築・復興支援を目的とする円借款は、ボスニア・ヘルツェゴビナで1998年から始まったばかりであり、どの紛争経験国も未だ民間投資や市場資金を使った開発プロセスに移行したとはいえ、この移行のプロセスは15年～20年といった長期のプロセスであると考えられる。円借款がこうした移行のプロセスを促進するのにどの程度役立つのかは、未だ十分には検証されていない。

3. 対アフガニスタン支援の国際的枠組み

タリバン戦争終結後の2001年12月に開始したいわゆる「ボン・プロセス」と称される体制移行は2005年9月の総選挙により一応の終結をみたが、今後、アフガニスタンが中長期的な経済発展への道筋をどのようにつけていくのかなど課題は山積している。時系列的に遡ると、2001年12月のボン合意では、まずカルザイ氏を首班とする暫定行

政機構が発足し、憲法制定、総選挙までのロードマップが示された。以下、東京会合（2002年1月）、暫定大統領の選出・組閣（2002年6月）、憲法制定・発布（2004年1月）、ベルリン会合（2004年3月）大統領選挙（2004年10月）、議会選挙（2005年10月）、ロンドン会合（2006年2月）と当初想定通りに進捗した。

アフガニスタンに対する国際的支援は2002年1月の東京会合に始まる。アフガニスタン戦争終結直後、60以上のドナーが参加し、45億ドル（約2年半分）のプレッジが実現した（当時、わが国のプレッジ額は5億ドル、二国間援助機関で最大規模）。なお、アフガニスタン移行政府が国家運営に必要な税収を確保できるまでの期間、政府省庁のリカレント・コスト（給与等の間接費）を賄うため、アフガニスタン復興信託基金（Afghanistan Reconstruction Trust Fund: ARTF）⁵⁾が設置された。

その後のアフガニスタン支援の枠組みについては、2002年4月に策定された「国家開発の枠組み」（National Development Framework: NDF）に基づき、実施に移された。当初、NDFではアフガニスタンの開発戦略の3つの柱として、①人道資源と社会保護、②インフラ、③制度が挙げられていた。また、同時に、分野横断的な課題として、④ジェンダー、⑤環境、⑥人道、⑦人権、⑧麻薬対策が挙げられていた。その後、NDFは現在の

「アフガニスタン国家開発戦略暫定版」（Interim Afghanistan Development Strategy: I-ANDS）に発展的に引き継がれることとなる。

さらに、ベルリン会合（2004年3月31日～4月1日）において、82億ドル（3年分）の支援が表明された。最大の拠出国は米国で29億ドル、世界銀行9億ドル、EUは7.7億ドル、日本は4億ドル（2年分）を表明した。日本の対アフガン支援の熱が冷め始めていた。

2006年に入り、1月31日～2月1日にロンドンにおいてアフガニスタン支援復興会合が開催された。アフガニスタン政府より、今後5年間の暫定的な「国家開発戦略」（I-ANDS）が提示された他、国際社会とアフガニスタン政府との間での援助枠組みについて合意した「アフガニスタン・コンパクト」が承認された。なお、I-ANDSは暫定的な貧困削減戦略ペーパー（PRSP）に相当するものである。また各国より表明のあったプレッジ額の合計は、ベルリン会合を上回る105億ドルとなった。日本は4.5億ドルの支援を実施することを表明した。（表1）

ロンドン会合は成功裏に終了したとはいえ、治安、政治、経済のいずれの側面をとっても難題は山積しており、アフガニスタンの復興はこれからが正念場である。I-ANDSが対象とする今後5年間（2006年～2010年）は長期的開発の土台造り

表1 主要ドナープレッジ額の変遷 (単位：百万ドル)

		2002.1	2004.3	2006.2	2005.10 現在	
		東京会合	ベルリン会合	ロンドン会合	コミット額	デイスバース額
先進国	日本	500	400	450	999	957
	米国	296	2,900	4,000	5,683	3,123
	英国	n.a.	569	885	730	368
	フランス	n.a.	37	55	122	82
	ドイツ	n.a.	288	480	775	665
周辺国	サウジ	220	160	153	n.a.	n.a.
	インド	100	224	181	538	381
国際機関	EU	500	774	268	684	489
	世銀	500	900	1,200	893	379
	ADB	500	560	1,000	635	225
総額(*)		4,500	8,240	10,501	-	-

* 総額には上記主要ドナー以外の数字も含まれている。
出所：アフガニスタン財務省データベース

の時期と位置づけられている。

4. アフガニスタン経済復興の現状と課題

(1) 産業構造

データ上の制約はあるが、アフガン経済の特徴は以下の通りである。マクロ経済指標については、2004年時点で人口は23.2百万人、人口増加率は2.03%となっている。失業率は3.8%と推定されている。GDPはIMF(2006)によれば、2004年度⁶⁾において、52億ドルを見込んでいる。一人当たりGDPは約200ドル強であり、最貧国として位置づけられる。

GDPの主要産業別割合は、38.4%（農業部門）、23.5%（工業部門）、34.8%（サービス部門）（2004年）となっている。ただし、これはケシ栽培を除いた場合である。主要産業の現状は農業部門において、小麦、とうもろこしの生産が中心であり、外貨を獲得する力とはなっていない。乾燥気候であり、実際に耕作可能な土地は、表流水およびオアシス並びに地下水可汲地周辺の全土の12.1%にすぎない。さらに、1990年から10年間の間に砂漠化が7.1%も進んだという統計もある。1993年の時点で過去15年間に砂漠化や内戦などの影響で、耕作地が35%減少し、灌漑施設の25%が破壊され、その他の農業関係資本を含めると耕作地全体の30%しか実際には機能していないとされる。主な農業生産物は、小麦（68%）、その他穀物類（大麦、米、トウモロコシ、キビが16%）、果実、ナッツ類、羊毛、羊肉、羊皮、子羊の毛皮などである。2003年度の指標によると主な家畜は、鶏、羊、ヤギ、牛などである。

他方、鉱工業セクターについては社会主義政権時代にソ連の後押しにより、計画経済による工業化が推し進められ、東欧諸国（東独の電力、チェコのセメント）の投資活動も実施された。天然資源については、石炭、天然ガス、塩、クロームが採掘されてきたが、1980年代に実施された調査によれば鉄鉱石、ウラン、金、銀その他鉱物資源も埋蔵されているとされている。また、石油資源に

についても推計1億バーレル以上の埋蔵量があると考えられており、公式統計でも1990年まで石油が生産されており、天然ガスの輸出国でもあったとされる。

1991年末、ソ連が崩壊し中央アジア諸国が独立し、同地域に埋蔵される豊富な石油・天然ガス資源の開発に西欧の投資家が関心を持ち、パキスタンからアフガニスタンを經由して、ウズベキスタン、カザフスタン、トルクメニスタン、ロシアを結ぶ、石油・ガスパイプライン計画が持ち上がったが、結局頓挫してしまった。なお、2002年にトルクメニスタン、アフガニスタン、パキスタン3国がこのパイプライン構想を復活させる覚書に調印しており、今後の進展が期待される。

(2) 対外貿易および国際収支

アフガニスタンの国際収支は過去20年間輸入超の構造となっている。主な輸出品は果物・豆類、カーペット、羊毛など、輸入財の多くは資本財、食料、繊維など、輸出入ともパキスタンの占める割合が大きい。ここ数年はインドとの交易関係、特にインドから対アフガニスタンに対する輸出が伸びており、2001年の3,400万ドルから2004年の1億4,500万ドルと4倍に急増している。他方、国内の産業基盤が育っていないため、輸出量は伸び悩み、貿易収支の赤字傾向が続いている。日本のアフガニスタン向け輸出に関しては、2003年をピークに頭打ち傾向にあり、代わって、従来から中継貿易のパートナーとして中樞の役割を果たしてきたパキスタンに加え、インド、韓国などからの輸入が伸びている。圧倒的な米国からの経済援助を背景に、米国からの輸入も急増している。

再輸出を含めた貿易収支で見た場合も大幅な輸入超となっている。サービス収支などを含めた経常収支は、マイナス30億ドル（2005年度IMF推計、グラントを除く）となっており、外国からの資金援助に依存せざるを得ない国際収支状況となっている。（表2）

表2 アフガニスタン国際収支 (単位:百万ドル)

指標/年度	2002	2003	2004	2005
貿易収支	-1,217.6	-1,892.0	-2,210.8	-2,515.1
輸出	1,290.6	1,893.9	1,656.1	1,893.3
うち、再輸出	276.8	376.8	471.0	565.5
輸入	2,508.2	3,785.9	3,866.9	4,408.5
うち、免税対象	840.8	1,001.0	1203	1,348.0
サービス収支	-145.1	-439.3	-480.8	-542.3
収入	50.8	105.5	92.5	120.5
支出	195.9	544.8	573.3	662.8
所得収支	-1.1	-3.4	15.7	31.6
経常移転収支	1,221.8	2,475.9	2,787.1	3,148.5
公的	1,170.2	2,470.9	2,477.0	2,806.0
民間	51.6	55.0	310.1	342.5
経常収支(グラント除く)	-1,367.7	-2,334.7	-2,676.0	-3,025.8
資本収支	0.0	0.0	17.6	0.0
うち、債務帳消し分	0.0	0.0	17.6	0.0
金融勘定	144.0	147.0	459.1	344.8
海外直接投資	50.0	57.8	186.9	253.3
公的債務	94.0	89.9	289.8	81.5

注: 2004年度まではIMF推計値、2005年度はIMF予想値
出所: IMF (2006)

(3) 財政・金融

産業基盤が弱いこと、タックス・ベースすなわち財政基盤も脆弱⁷⁾である。また、国債の発行を行っていないため、当面は公共支出のほとんどを外国からの援助資金に依存しなければならないこととなる。今後、タックス・ベースを拡大しつつ、財政の自律性を高めていくことが課題である。

なお、2004年度のIMF推計によれば、対GDP比で国内収入源が4.5%であるのに対して、総支出が13.9%、すなわち財政赤字が約9%となっている。(表3) また、事実上、所得税や固定資産税のベースとなるべき資産・所得が把握できない状況にある。そのため、隣国との貿易に伴う関税収入によるところが大きい⁸⁾。アフガニスタンの中長期的な復興開発資金を外国からの援助に依存することなく、国内からの税収・非税収入(国債など)で賄っていくための構造改革が求められるが、そのためにはケシ栽培に依存するのではなく、農業、鉱工業、天然資源開発など、より具体的な産業基盤の育成が最大の課題となっている。

I-ANDSの実施終了年度(2010年)には、財政構造の改革を行い、対GDP比10%超の国内収入源を達成する目標を掲げている。具体的には、徴税に関する能力強化、徴税対象の把握・拡大による関税収入依存からの脱却などを図るとしている。他方、輸出や投資に対する税負担を軽減し、企業活動へのインセンティブを高める工夫を行う予定である。

表3 アフガニスタン国家予算 (単位:対GDP比%)

指標/年度	2003	2004
国内収入源	4.5	4.5
税収	2.8	3.4
非税収	1.7	1.1
ドナー援助(リカレント・コスト)	4.5	5.3
ARTF	3.6	4.3
LOFTA	0.8	0.9
ドナー援助(開発資金)	2.0	2.9
総支出	14.0	13.9
支出(リカレント・コスト)	9.8	9.4
支出(開発事業)	4.2	4.5

出所: IMF (2006)

他方、IMFの支援により、2002年よりアフガニスタン中央銀行(DAB: DA Afghanistan Bank)の改革を中心とする支援が実施されてきた。2002年10月には通貨を統一し、為替市場を整備するなどの改革を進めてきた。2005年8月にアフガニスタンを訪問したIMF調査団の見解としては、DABの改革は進捗してきているものの、国内金融制度の整備には金融市場の信頼性の確立など多くの課題を抱えているという評価(EIU 2005)を行っている。

他方、国際金融面での課題は旧ソ連の債務問題であり、108億ドル(対GDP比190%)と推定されている(IMF 2006)。なお、旧ソ連債務を除く2004年末のアフガニスタンの対外債務(公的債務、付保債権、IMFクレジットなど全て含む)は、概算で749百万ドル(うち世界銀行233百万ドル、ADB 222百万ドルなど)となっている(表4)。

(4) 社会指標 (MDG達成状況)

表4 対外債務概要

(単位:百万ドル) 2004年末現在

対外債務総計	749
多国間債務	455
世界銀行	233
ADB	222
二国間債務	294
米国	82
旧東ドイツ	40
OPEC基金	2
クウェート基金	13
ブルガリア	47
サウジアラビア	30
イラク	6
旧チェコスロバキア	75

出所: IMF (2006)

他国で実施されているような家計レベルでの全

国的調査が行われていないため、家計レベルでの信頼できる社会指標が限られている。ここでは、MDG (ミレニアム開発目標) の達成状況 (2004年推定) をもとに、貧困状況の概要を類推することとする。

収入が日額1ドル以下の人口が推計53%、飢餓人口が48%という深刻な貧困状況 (目標1) を今後10年間で文字どおり「半減」するためには相当の政策的介入が必要となってくる。その大前提として、一人当たりの所得を倍増 (170ドルから500ドル) (目標8) 以上にしていかなければならない。それにはODAに依存する現在の経済状況 (GDP比48%) から脱却して、自立できる経済成長を確保していかなければならない。(表5)

貧困状況は都市部より農村部に蔓延していると考えられる。このため、農村開発を中心とするプ

表5 アフガニスタンMDG (ミレニアム開発目標) 達成状況

MDG目標	基準年度 (2004年)	目標年度 (2015年)
目標1: 極貧および飢餓の撲滅		
ターゲット1: 日額1ドル以下の所得者数の半減	53%	26%
ターゲット2: 飢餓人口の半減	48%	24%
目標2: 普通教育の達成	男子: 51%	100%
ターゲット3: 男女とも完全な就学率の達成	女子: 21%	100%
目標3: 男女平等および女性のエンパワメント		
ターゲット4: 初など中など教育以上の男女差の撤廃	目標2と同じ	目標2と同じ
目標4: 乳幼児死亡率の減少	5歳以下: 260‰	同左: 90‰
ターゲット5: 5歳以下の死亡率を2/3にする	乳児: 165‰	同左: 100‰
目標5: 産婦の健康改善	100,000件あたり	同左
ターゲット6: 産婦死亡率を3/4にする	1600死亡	400死亡
目標6: HIV/AIDS, マラリア他疫病との闘い		
ターゲット7: HIV/AIDSの半減	データなし	調査開始
ターゲット8: マラリア他疫病の半減	はしか: 年718件 ポリオ: 年10件 マラリア: 年3百万件 (危険人口16%) 結核: 321件/100,000件、うち91件死亡	0 0 危険人口8% 48件
目標7: 環境の持続性保障		
ターゲット9: 開発政策の中に環境政策を統合する	データなし	データなし
ターゲット10: 安全な水にアクセスのない人口の半減	87%	43%
ターゲット11: スラム人口の環境改善	データなし	データなし
目標8: グローバル・パートナーシップ	GDP比ODA: 48% 一人当たりGDP: \$170	20% \$500

注: 他国においてはMDGの「基準年度」は1990年と設定されているが、アフガニスタンではデータが入手できないため2004年調査年におけるデータを基準としている。

出所: ADB (2005)

プログラムを実施していくことが貧困削減にとって重要となっている。

他方、社会開発指標は経済成長を支える人的資本・社会資本の整備状況も現在の悲観的状況（初等教育達成率、乳幼児死亡率、産婦死亡率、疫病発生率）（目標2～目標7）を改善するための、教育、医療、衛生対策が緊急にとられる必要がある、また公共サービスの改善のために、必要な「アクセス・インフラ」を全国的に整備する必要があることを示唆している。特に、農村住民にとって、基礎的なサービスへのアクセスは貧困削減の目標を達成できるかの鍵を握っている。

さらに、MDGの達成を中心とする社会指標の改善には、国際ドナーとの協調が重要になってくる。（目標8）援助に依存する体質から、徐々に脱却し、自立的な経済システムを構築していくために、アフガニスタンの政策的オーナーシップを高めていく必要がある。

（5）インフラ整備状況

運輸部門についてアフガニスタンは内陸国であるため、陸路の確保が経済活動にとって重要である。戦争によって多くの道路が破壊されたが、各国の援助により、2003年現在アフガニスタンの幹線道路の総距離は34,789 km（未舗装26,558 km）まで修復されてきている。しかし、道路の整備状況は国全体としてはまだ不十分である。

歴史上、アフガニスタンに鉄道を敷設するという構想は幾度か出たはその都度挫折してきたため、現在アフガニスタンには鉄道網は存在しない。現在、イラン、ウズベキスタンと結ぶ構想がある。水路は中央アジアとを結ぶ、アムダリア河があり、船による輸送は可能となっているが、水上輸送網は整備されていない。空港は全国に47あるとされ、うち、10の空港が滑走路が舗装されているとされる。緊急援助により、カブール空港をはじめとする主要空港の整備は進んでいるものの、依然不十分な状況である。

エネルギー・資源部門については、アフガニス

タンの電化率はわずか6%であり、ほとんどが首都カブールに集中しているとされる。2003年現在、国内で9億キロワット（毎時）を発電（水力発電）しているものの、需要に追いつかず、2億キロワット（毎時）をウズベキスタンから買電しているのが現状である。

天然資源（石油・天然ガス）はケシ栽培に代わる外貨獲得源として有望視されており、ADBをはじめとするドナーも支援または支援準備を行っている。このうち、石油については未確認ではあるが、1億バレル埋蔵量との情報もある。天然ガスについては、年間2億2,000万m³程度生産されているとされるが、戦争でパイプラインが破壊され、また老朽化が進んでいるため、大量のガス漏れが発生し、生産量としては埋蔵量に対して不十分であり、天然ガス部門の整備（パイプラインのリハビリなど）が急がれる。

通信部門については、急速に整備されているものの、需要には追いついていないのが現状である。固定電話は人口1,000人あたり1.6台にとどまっている。インフラの未整備だけではなく、通信に関する法律が未整備で通信行政が確立していないことが通信料金の徴収などにおいて混乱を招いている。

4.5 5カ年計画

I-ANDSは2006年～2010年までの5カ年計画の暫定版であり、2006年1月31日～2月1日に開催されたロンドン会合で合意されたAfghanistan Compact（アフガニスタンおよびドナー諸国の政治、経済、治安関連事項に関する政策合意事項）と共に、アフガニスタンがミレニアム開発計画（MDG）を達成していく際の基本文書である。なお、I-ANDSはアフガン暦1385年（2006年3月～2007年3月）にかけて関係機関、地域組織、民間セクター、NGOなどの協議を経て最終版を完成させる予定である。

I-ANDSは、別添の政策枠組マトリクス（Policy Framework Matrix）、中期財政フレーム

ワーク (Medium Term Fiscal Framework) および Afghanistan Compact から成るが、ドナーにとって最も注目されるセクター・テーマ別の戦略・計画 (本文第5章～第8章) の箇所については別冊にプログラムごとの詳細を掲載している。

まず、第1章において、国家開発戦略にとっての大前提となるビジョンを提示している。それは、第1に「安定したイスラム的立憲民主制」を目指し、その中で国家建設にとって重要な理念 (女性の社会進出、法の統治、汚職撲滅、市民社会・表現の自由など) を実現していくということである。第2に、「持続的で公正な経済開発」を実現していくことである。そのために適材適所に人材を活用していくとしている。第3に、「多元主義的で、イスラム精神に基づく平和で安定した国家」を構築していくということである。そのために、治安における改革、特に国軍と警察部門における改革を行っていくとしている。こうした理念を実現していくため、アフガニスタンにとっての、上位計画はMDG (2020年までに達成) であり、その下に5ヶ年計画 (2006年～2010年) であるI-ANDSがあり、その下で毎年の予算編成を行っていくとしている。

第2章から第4章は、ボン・プロセスの中のアフガニスタン経済の現状分析となっている。現状分析においては、アフガニスタン経済はボン合意以降改善されたものの、依然として「インフォーマル・非合法的な生産均衡」状態にあるとの現状分析を示している。また、経済の特徴として、①麻薬経済が支配していること、②麻薬以外は農業が中心であること、③インフォーマルセクターが中心であるため、課税ベースが狭いこと、④輸入超過であるということである。家計レベルの所得データが収集されていないので、それ以外のデータ (教育、保健、水資源などへのアクセス) を貧困の指標としている。MDGの各目標を達成するためには、貧困層に配慮した成長、広範囲な成長が不可欠であるとしている。

また、貧困状況についてはデータが不足してい

るため、定量的に示すことはできないが、住民の栄養状況、健康状況などから農村を中心に慢性的な貧困が深刻な問題となっているとしている。MDGの「目標1」となっている、極貧および飢餓の問題とも関連して、農村住民の4割弱が慢性的または過渡的な食糧不足に直面しているとしている。また、その他の指標、初等教育・非識字率、ジェンダー平等、女性のエンパワメント、幼児死亡率、産婦の健康、疫病、環境、開発へのパートナーシップ、治安についても問題が山積しているとしている。

第5章以下で記述されているANDSのセクター・テーマ別課題・優先順位については、大枠として「治安」、「ガバナンス、法の統治および人権」、「経済と社会開発」の三本柱とそのいずれの分野にも共通するテーマを列挙している。なお、共通テーマとしては、ジェンダー、麻薬撲滅、地域協力、汚職追放、環境に焦点がある。三本柱のうち、特に「経済と社会開発」についてはさらに、下位のセクターとして①インフラ・天然資源開発、②教育・文化、メディア・スポーツ、③保健と栄養、④農業・農村開発、⑤社会救済、⑥経済的ガバナンス、民間部門開発がある。アフガニスタン政府が今後行う公共支出プログラムはこの三本柱の中で実施され、予算管理されることとなる。したがって外国からの援助プログラムもこのANDSの枠内で実施されることとなる。

5. 政策提言

現在、日本の対アフガニスタン支援は無償資金協力と技術協力が先行しているが、それらの個々の事業の中でも将来の円借款をも想定した人材育成、制度構築などを組み込み、しかるべき時期に円借款が導入された時点で円滑な円借款の実施が可能となるようより意識的に手当てしておくことが求められる。アフガニスタンの平和構築の一つの節目は、円借款を供与する状況に到った時点という見方もでき、「継ぎ目のない」支援を実現するためには、初期の段階から長期的な視野で円借

款を戦略的に位置づける必要がある。そのために克服すべき課題が幾つかある。

(1) 平和構築借款に向けた制度整備

日本のODAの強みは、無償資金協力、技協協力、有償資金協力など、さまざまな手段を持っており、対象国の状況に合わせてこれらを組み合わせることで持続的支援を行えることである。特に、平和構築という困難なオペレーションに取り組むにあたっては、それぞれの支援手段の有効性を活かしつつ緊密な連携を図ることが平時の支援よりも一層求められる。平和構築への取り組みに当たっては、とすれば紛争直後に活用される無償資金協力や技術協力を中心とした議論に重きが置かれやすいが、平和構築は長期的視点で国づくりを目指すものであり、長期的な視点に立って供与される円借款を初期の段階から戦略的に位置づけ、名実共に「継ぎ目のない」支援を実現していくことが重要である。

すでに円借款による平和構築支援のための優先条件が設定されている。スリランカではその適用実績があるが、たとえばアフガニスタンなど、ADBの貸付において据置期間中の金利支払いが免除され、その分元加されているような途上国の場合、あるいはこのような機関が無償資金協力を供与している場合、さらには、こうした機関と協調して特定事業・セクターへの支援を検討する場合、ドナー間の調和や事業の円滑な実施という観点からも、据置金利の減免などの条件緩和を検討すべきである。

JBICでは、すでにスリランカ、フィリピン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、イラクなどの紛争経験国においては平和構築支援の実績があり、それら業務を通して得た知識、経験が担当業務部課に蓄積されつつある。しかしながら、これらは必ずしも組織全体の知見として整理・共有されていない。実際には、案件担当者は、他の部署での経験を担当ベースで吸収し、また、組織内勉強会を通して相互学習に努めるなどで対応している。平和

構築に今後一層積極的に取り組むとした業務実施方針に鑑みると、たとえばADBのように、紛争センシティブな面の知識と経験を有する担当者を適当部署に配置し、アドバイスの当たることにも検討すべきである。なお、組織内に人材がない場合は、外部の人材を募ることも一案である。このようなスタッフは、アドバイスのほかに、JBICの平和構築案件の情報を常にアップデートし、組織内情報共有を図り、円借款における平和構築取り組み指針の策定・更新、紛争アセスメントなどのツールの開発やマニュアル作成、また、職員への紛争アセスメントなどのツールの活用指導にも従事することが考えられる。

紛争経験国は複雑な国内事情を抱えているケースが多く、通常以上に慎重な取り扱いが求められる。そのような国・地域で効果的に開発を支援していく際には、地域研究者の知見が求められる。従来、大学、研究機関とは開発分野での交流が進められてきたが、平和構築への取り組みを契機に、地域研究分野との交流を進めるべきである。なお、国外、当該国・地域の有識者、研究機関、大学などとの交流も模索すべきであろう。また、すでに当該国・地域での活動実績のある国内外の開発援助機関やNGOなどとの交流も有益である。

(2) 円借款供与のための具体案

アフガニスタンのような紛争経験国への円借款を検討する際には、通常の審査に加え、「平和の構築」への効果的支援という新たな視点が求められる。しかし、さまざまリスクを最初からJBIC単独で負うには困難が伴う。したがって、当該国で国際開発金融機関がすでに融資実績があれば、それとの協調融資を検討することが現実的である。アフガニスタンではすでに世銀とADBがローン供与の実績がある。世銀はIDA-14では全額グラントとなったが、ADBは今後当面グラントとローンを毎年1億ドル供与する方針である。アフガニスタンでも他の途上国と同様に両機関と

の連携を築いていくべきであるが、以下のような観点から具体的事業での連携を模索する上で、ADBとの連携に焦点を当てるのが現実的と考える。

早晩、具体的な事業に対する円借款が実現する見通しがなくとも、今のうちから有償資金協力促進調査（Special Assistance Facility :SAF）を活用して準備作業を進めておくことは可能である。アフガニスタン政府は既にI-ANDSを策定し、これを踏まえて2006年度中に5カ年計画を完成させる予定としている。I-ANDSは改善の余地があり、JBICによる知的貢献としてSAFを用いて計画策定に積極的に関与し、その中で円借款供与のための道筋を模索することが有効である。

さらに、アフガニスタンに対する直接の支援はもとより、周辺国に対する経済支援は経済復興効果に対して波及効果を持つと考えられる。一般に、内陸国では輸送コストが通常の50%以上も余計にかかることが知られており、輸送コストを如何に軽減させるかが生産物の市場競争力を高め、ひいては輸出促進するために、極めて重要な課題となっている。アフガニスタンの文脈では、アフガニスタンと周辺国の輸送コストを軽減することが同国と周辺国の貿易促進に裨益するものと考えられる。

国際金融機関のうち、ADBは西・中央アジアに対する広域インフラの整備に対して最も積極的な事業展開を繰り広げてきた。1996年以来、エネルギー、貿易、運輸部門に対する案件形成を行ってきた。たとえば、カザフスタンとキルギス共和国を結ぶ道路はADB、世界銀行の協調融資を受けて実現した。こうしたインフラ整備の効果を高めるため、域内の関税・中継貿易協定を促進するための政策協議が行われてきた。域内通貨の兌換性、国境封鎖・警備、関税制度、通関業務分野の改善が急務となっている。その他、教育、農村金融などの分野でも技術協力を行っている。また、トルクメニスタン天然ガスパイプライン（アフガニスタン、パキスタン経由）建設に関しては、

国際ドナーの中ではADBが最も積極的な立場をとっており、F/Sを実施している。

このように地域協力のための努力が世銀、ADBを中心に進められており、関連の地域会議が頻繁に開催され、信頼醸成が図られつつある。すなわち、地域の特殊性から野心的な地域事業を初めから追求するのではなく、国境管理など実施可能なところから一つ一つ実績を積み上げているというのが世銀やADBの基本的なスタンスである。いずれにしても、JBICとしてもこれらの動静を日頃からフォローしておくべきであろう。また、第2章で記したような、中央アジアの水力発電ポテンシャルをアフガニスタン・パキスタンへの電力輸出に結びつける国際機関によるイニシアティブへの参画も検討に値する。

(3) 克服すべき課題

IMFの債務持続可能性分析によると、アフガニスタンは当面年間1億7千万ドルの譲許的ローンの借入れ能力があるとされている。開発を通して成長軌道のきっかけをつかみ、その中で債務返済能力を向上させていく、との視点も重要である。

しかし、最初からJBIC単独による多額の円借款を検討することは現実的でなく、当面は世銀、ADBなどの国際開発金融機関との協調融資を中心に検討することが現実的である。その際、協調融資先との援助モダリティの調和や事業の円滑な実施（金利支払いが滞った場合、デイスバースに支障を来たす）という観点からも、据置金利の減免（据置金利の元加を含む）、無利子近似条件の適用などの条件緩和を検討すべきである。また、円借款案件実施に当たっては、日本の無償資金協力、技術協力やSAFなどを活用し、債務管理能力向上のための人材育成や制度構築のための手立てを講じることも重要である。

さらに、治安に多くの問題を抱えているアフガニスタンに円借款を供与していくためには、治安が改善するのを待つのではなく、治安を改善する

ためにも支援を行うという視点も重要である。しかし、職員、コントラクター、コンサルタントを治安の危険にさらさせない工夫が必要である。まず、当然のことではあるが、他の援助・開発機関との連携を強化し、情報を共有することである。

コミュニティをベースとした小規模な事業などに限らず、事業の運営管理については、各地域の特殊性に配慮したきめ細かな対応を要する。そのため事業実施に際しては、現地NGOを事業実施に参加させ、かつ現地に根ざした組織との信頼醸成にあたらせることが重要である。なお、状況によっては、JBIC職員による現地調査を要するケースもありうるので、治安状況や地元コミュニティの受け入れ態勢などを見極めながら、事業サイトを選定することが重要となってくる。但し、さらに、現地組織との信頼醸成においては、その地の少数民族・コミュニティにも配慮し、援助の分配が民族意識をネガティブに高揚させない配慮が必要である。

(本調査研究は平成17年度国際協力銀行委託調査「平和構築とJBIC：平和構築の概念整理とアフガニスタン事例研究」の成果の一部である。この場をかりて国際協力銀行開発金融研究所及び関係機関各位に謝意を表する。)

参考文献

- 稲田十一編 (2004) 『紛争と復興支援－平和構築に向けた国際社会の対応』 有斐閣
- 国際協力銀行 (2005) 『海外経済協力業務実施方針』
- 篠田英明 (2003), 『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』 創文社
- 鈴木均編 (2005) 『アフガニスタン国家再建への展望－国家統合をめぐる諸問題』 アジア経済研究所
- 大門毅 (2007) 『平和構築論－開発援助の新戦略』 勁草書房
- 中尾武彦 (2005) 『変動する世界のODAの中での円借款のチャレンジ』 FASID Discussion Paper on Development Assistance No. 4

- 山田満・小川秀樹・野本啓介・上杉勇司 (2005) 『新しい平和構築論』 明石書店
- Asian Development Bank (ADB) (2005), "Country Strategy and Program Update 2006-2008"
- Collier, P., Hoeffler, A., and Sambanis, N. (2005) eds. Understanding Civil War, The World Bank
- EIU (2005), Afghanistan Country Report
- International Monetary Fund (IMF) (2006), "Islamic Republic of Afghanistan: Selected Issues and Statistical Appendix."
- United Nations (1992), UN Document A/47/277-S/24111, 17 June 1992.
- _____ (2005), UN Document A/RES/60/180, 30 December 2005.
- World Bank (2004) Afghanistan: State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty,
- _____ (2003). Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, The World Bank & Oxford University Press. (世界銀行・田村勝省訳[2004], 『戦乱下の開発政策』 シュプリンガー・ファアクラーク東京.)

注 釈

- 1) この報告書は、パネルの委員長であったラクダール・ブラヒミ元アルジェリア外相の名をとって、一般に「ブラヒミ・レポート」と呼ばれている。
- 2) 委員会は31の政府代表から構成され、会合には世銀、IMF、および関係国連機関代表なども招聘される。
- 3) イギリスは1998年以降、米国は1992年以降、カナダは1986年以降、新規の有償資金協力による政府開発援助は実施していない。
- 4) 返済額を含まない貸付実行額ベース値。
- 5) ARTFは当初2年間のリカレント・コストを対象とした暫定的なメカニズムとして発足したが、2006年現在もアフガニスタンの脆弱な財政基盤の中にあって、ドナー資金をプールしつつ、リカレント・コスト、一部のプロジェクト・コストをもカバーする恒常的な制度となっている。
- 6) アフガニスタンの会計年度は3月に開始、西暦2004年はアフガン暦1382年に相当。
- 7) I-ANDS (2006年)によれば、2004年度における総支出は40億6,800万ドル(リカレントコスト6億100万ドルを含む)であり、国内の収入源(税収)は3億ドル不足であるとされるが、後述のようにI-ANDSに記載された予算のデータには整合性のとれていないものも多い。
- 8) また、麻薬取引からの歳入は約45億ドル(1999年)と推定されている。しかし、麻薬取引は非合法であり、こうしたインフォーマルセクターからの税収をあてにすることはできない。