

論文の内容の要旨

論文題目 アフガニスタンにおける水資源セクターの復興支援政策

氏 名 永田 謙二

1. 研究の背景

アフガニスタンにおけるタリバン政権崩壊直後の2001年12月に開催されたボン会議以降、国際社会は様々な国際会議を通じてアフガニスタン政府への復興支援を約束し実施してきた。いくつかの開発戦略を経て、2008年には、現在の復興支援の根幹となっているアフガニスタン国家開発戦略2008-2013 (ANDS) が正式に承認された。本戦略を実施していくために、2010年にはカブール・プロセスが合意された。その目的は、政府がオーナーシップをもって22の国家優先プログラム (NPP) を作成し、ドナーがこれらプログラムの実施を支援することである。

水資源セクターでは、NPPとして「水資源・自然資源開発プログラム」が作成され承認されているが、本プログラムの計画策定と実施は十分に機能していない。国際社会は、パリ宣言等において、援助の有効性を高めるためには被援助国のオーナーシップが重要であるとの共通認識を示しているが、平和構築分野では、「政府のオーナーシップ」尊重と欧米社会を中心とした外部からの民主化支援という矛盾とジレンマが指摘されている。2002年から復興支援が開始されて15年間を経てもなお、治安は不安定なままであり、アフガニスタンへの復興支援が成功しているとは言い難い。

国民の8割以上が農村に暮らし、就業人口の6割は農業・牧畜に従事しているアフガニスタンでは農業が極めて重要であり、国の安定のためには農村社会の復興と再建が不可欠である。アフガニスタンは乾燥地域から半乾燥地域に属し、天水農業は不安定で水資源がより重要である。水資源開発と灌漑による持続可能な農業の構築が、アフガニスタンの復興と再建の鍵を握っている。政府とドナーは、水資源開発・灌漑事業を実施し、灌漑面積の拡大に貢献してきたが、幾つかの研究は、近現代的な水資源管理手法を地域社会に導入しても、事業効果の持続可能性が低く、地域の水配分問題等の解決ができていないと報告している。

2. 研究の目的と方法

本研究は、アフガニスタンにおける水資源セクターの復興支援政策の有効性を検証するものである。中央政府レベルの視点から、「政府のオーナーシップ」による国の運営を核とするカブール・プロセスの過程と成果を検証する。一方、地域社会レベルの視点から、あるNGOによる地域社会を重視した水資源開発・灌漑事業のプロセスと成果を検証し、政府・ドナーによる事業と比較し分析する。これらによって、政府・ドナーによる復興支援政策のより良い方向性を検討する。

筆者はアフガニスタン国水・エネルギー省において二年半の間、水資源政策アドバイザーとして勤務した経験を有している。本研究は、その時の水資源・灌漑行政の現場での参与観察および現場研究と、様々な関係者へのインタビュー調査、アンケート調査および文献調査等に基づいている。

3. アフガニスタンの地域社会構造

アフガニスタンの大きな特徴は「農村社会であること」である。それぞれの農村は自給自足が原則であり、イスラム教を中心とした相互扶助精神に基づく一つの社会・経済ユニットとして強固な自治性と独立性を有している。もう一つの特徴である部族主義は、法と秩序の混乱の元凶として否定的に捉えられているが、農村社会内部では安心感と社会的活動の方向性を与えている。また、軍閥の存在は平和構築の大きな課題ではあるが、農村住民にとって兵士として軍閥に所属することが重要な雇用機会となっている。

アフガニスタン国の行政単位は国、県、郡であり、郡の下には自治組織としての村がある。国民の4割以上を占めるパシュトゥーン族の村では、伝統的な慣習法に基づく部族会議が重要な自治の役割を果たしている。一方、ドナー支援により選挙で選ばれた代表者によるコミュニティ開発評議会（CDC）が設立されている。現在のアフガニスタンの地域社会は、伝統的な村とCDCが混在している状況である。また、農村社会には、今も灌漑ネットワークの水配分を管理するミラブ制度が存在する。

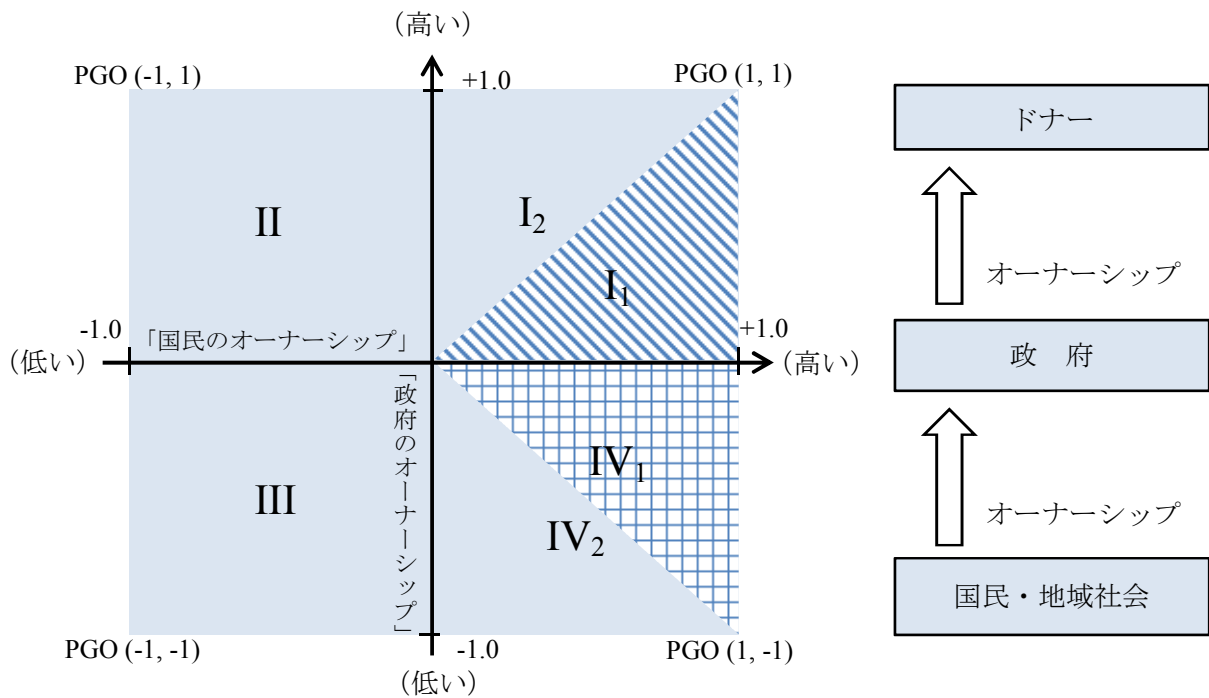
4. 中央政府レベルの復興支援政策

復興支援における4つの社会階層別に、カブール・プロセスの過程と成果を水資源セクターから分析し、以下の問題を明らかにした。

- 政治レベル：政府と国際社会の間に、アフガニスタンにおける「政府のオーナーシップ」原則の具体的な共通認識が無く、復興支援方針が不明確である。
- 政策策定レベル：政府とドナーは、国家優先プログラムにおいて水資源セクターを分散化し、連携・調整機関を二重化したため、総合的な水資源政策を策定する機会が事実上失われた。
- 政策実施レベル：政府職員とドナー専門家は、総合的な水資源政策を作成することができず、必要な政策調整が実施できず、現地社会ニーズも把握していない。
- 現地社会レベル：現地社会はニーズの意思表示機会が無い。

これらの問題に通底している根本課題を検討し、より有効な復興支援政策のあり方を以下のように明確にした。

- 部族主義を基本とする自主独立性の強いアフガニスタンの地域社会では、「政府のオーナーシップ」を強調するだけではなく、「国民のオーナーシップ」を尊重する必要がある。本研究はこれら二つのオーナーシップを二次元平面で捉える「国民と政府のオーナーシップ」概念（図－1参照）を提案した。これを用いて、「国民と政府のオーナーシップ」のあり方を、この二次元平面上の位置で明確にする。



図－1 本研究が提案する「国民と政府のオーナーシップ」概念

- 自治意識が強く意志とニーズが複雑でつかみ難い地域社会では、「国民のオーナーシップ」を尊重するためには、地域社会を十分に理解し、組織的にニーズを把握して政策に反映するプロセスを重視する。地域レベルの人材を育成して組織・制度を整備し、地方政府との意思疎通を図り、十分な時間をかけて参加型プロセスを実施する。
- ドナーは、復興支援において大きな役割と責任を担っている。治安問題等から活動は制限されるが、地域社会のオーナーシップの尊重と促進のために、支援哲学を変革し能力を向上させる。
- 地域住民の代表が参加可能な県レベルの土地・水資源評議会を形成し、水資源セクターの基本法である水法（2009）を明確化し細則整備を行う。

5. 地域社会を重視する復興支援政策

ある NGO による地域社会を重視した水資源開発・灌漑事業のプロセスと成果に着目して、政府・ドナーによる事業と比較し分析した。政府・ドナー主導型事業は、灌漑面積の回復に寄与してきたが、地域社会による施設の運営・維持管理等の持続可能性が課題となっている。一方、地域社会を尊重する地域社会重視型事業は、以下のように、地域社会の復興と再建に大きく貢献できることを明らかにした。

- 技術的成果：アフガニスタンの地域住民がその扱いに熟練している巨石および玉石を多用する治水・利水施設構造を開発し導入することで、地域住民による運営・維持管理を容易にした。
- 経済的成果：地元住民や帰還難民が単純労働だけでなく熟練工や技術者として建設工事に参加して賃金収入を得、灌漑用水の安定供給により農家収入が向上した。

- 社会的成果： 地元住民は建設事業を通じて能力向上訓練を受けて技術力をつけ、事業完成後の運営・維持管理の重要な担い手となった。
- 総合的成果： 国内外の避難民が地域に帰還して定着し、水路掃除や営農で地域の互助が増え、地域住民間の関係および政府と住民の関係が良くなり、地域社会の安定に寄与した。

このような成果を達成するためには、事業への「地域社会のオーナーシップ」を確立することが重要であり、そのためには次のような政策が有効であることを明らかにした。

- 社会に深く根差した慣習法を尊重し、伝統技術を使いながらアフガニスタンに適した近代技術を導入する。
- アフガニスタンの地域社会の文化・伝統を理解して既存システムを活用し、利害関係者を分析して事業による地域社会への影響を十分に把握し、より多くの利害関係者の合意を得る。
- 水資源開発・灌漑事業において水利用者組合や灌漑組合の能力を強化することによって、地域社会のガバナンス能力とオーナーシップを向上させる。

6. 本研究の結論

これまでのアフガニスタンにおける復興支援政策は、国際社会の論理を無批判に導入して、外部からアフガニスタン社会に変化を促してきたが、十分な成果をあげていない。本研究は、地域社会を尊重して内部から変化を促す復興支援政策の有効性を、カブール・プロセスおよび地域重視型事業の事例分析により明らかにした。すなわち、政府とドナーが、地域社会のニーズに基づく「国民と政府のオーナーシップ」を重視して復興支援を行うことによって、地域社会がオーナーシップを持って復興支援事業に関わり、地域社会が豊かになり安定することを明らかにした。

7. 本研究に係る議論

紛争後国であり脆弱国家であるアフガニスタンにおいて、「国民と政府のオーナーシップ」を尊重することが現実に可能なのか、という疑問がある。しかし逆に、そのようにしなければ復興と再建は達成できない。また、地域の文化と伝統を尊重し地域社会システムを利用することで、既存の悪弊が温存され固定化されてしまう恐れがあり、民主的な社会を構築するという「正しい」方向性に戻すのに多くの困難を伴う、という批判がある。しかし、紛争影響下にあり厳しい干ばつに晒されているアフガニスタンでは、当面は治安を安定させ「人々が食べて生きていけるようになる」ことがなにより重要である。短期的には慣習法を活用した統治で国を安定させ、中長期的には法と秩序や民主化といった方向性に踏み出す。しかしその場合でも、「国民と政府のオーナーシップ」原則の重要性を忘れてはならない。