



東京海上日動リスクコンサルティング（株）
危機管理グループ
セイフティコンサルタント 若井 和治

「テロとの戦争」における日本の国際貢献について (アフガニスタン復興における日本の役割)

はじめに

インド洋での海上補給活動の継続に「職を賭す」とした安倍政権は結局総辞職を余儀なくされ、任務に当たっていた海上自衛隊は帰国した。政府はその後「新テロ特措法」を準備、場合によっては衆議院の解散・総選挙も辞さない状況となってきた。まさに、アフガニスタンを舞台とした、「テロとの戦争」における国際貢献のあり方が、日本の国政を左右する状況となっている。その一方で、アフガニスタンの困難な現状や当地で活動する国際組織に関する情報は極めて限られていると言わざるを得ない。本稿では同国の歴史と現状、活動する種々の国際組織の役割と問題点を検討し、合わせてテロの時代における日本の国際貢献の選択肢に触れ、そのあり方に対して議論の材料を提供するものである。

1. 日本の国政を左右するアフガニスタン情勢

2007年7月29日に行われた参議院選で多数党となった民主党は「テロ対策特別措置法」に反対の姿勢を明確にし、政府は同法の延長を断念、インド洋に展開して海上補給活動を行っていた海上自衛隊は11月2日午前0時をもって帰国の途についた。一方で政府は補給活動を給油と給水に限定、活動地域を明確にした「新テロ対策特別措置法案」を10月17日に閣議決定、11月16日の福田首相・ブッシュ（George W Bush）大統領の首脳会談に合わせ同13日に衆議院で可決した。さらに12月14日には臨時国会を2008年1月15日まで再延長し、参議院で否決あるいは1月12日に60日の期限が来る「みなし否決」された場合に備え、衆議院での3分の2の賛成を得て法制化する方針を固めた。

海上補給活動に反対した民主党の小沢代表の主張・立場は次の通りである。すなわち、「海上補給活動は米国（と英国）がかつてに始めた対アフガニスタン武力行使『不朽の自由作戦（Operation Enduring Freedom : OEF）』への（武力と一体となった）支援活動であり憲法違反である」というものである。同氏はまた、海上補給活動への対案として、アフガニスタンに展開する「国際治安支援部隊（International Security Assistance Force : ISAF）」への参加意図を明らかにした。同氏は、ISAFは国連の負託（mandate）を受けており国権が及ばないため支援に憲法上の問題ないとしている。

小沢代表の言辞はその後、ISAFが展開する「地方復興チーム（Provincial Reconstruction Team : PRT）」への参加、あるいはPRTの後方支援等、徐々に変化しており、また民主党全体の意見を集約したものではなかった。そして同党は12月21日初めて、公式に対案「アフガニスタン復興

支援特別措置法案」を参議院に提出した。内容の詳細は 5 節で検討するが、その中心は PRT の民生部門への参加と国連決議に基づく海上補給活動の容認である。

民主党は参議院における採決を避け、政府案・民主党案双方を次期通常国会へ継続審議にする方針とみられるが、政府・与党の方針に変更はないとされる。今後の国会運営によっては福田首相への問責決議・衆議院の解散・総選挙へと発展する可能性も排除できず、アフガニстанを巡る国際貢献の議論が急遽、国政を左右する事態となった観がある。

2. アフガニстанの歴史と現状

南アジアと中東の接点であるアフガニстанは、交易の中継点として古代から栄え、18 世紀にはタリバン (Taleban Movement) の主たる構成勢力でもあるパシュトーン (Pashtun) 人が部族連合を形成、カンダハル (Kandahar) にアフガニстан人自身による初めての国家「ドゥッラーニー朝 (Durrani Empire)」を建設した。しかしタジク (Tajik) 人を始めとし多民族の同居する同地域は、中央政府と地方部族との軋轢による群雄割拠と、隣接国や時の覇権国家による干渉が現在に至るまで続く混迷の歴史を歩むこととなる。

19 世紀から 20 世紀初頭にかけては、インド (当時パキスタンは英領インドに含まれていた) を植民地とした英国と、インドへ食指を伸ばしたロシアの間で展開された「グレートゲーム」の舞台となった。英国との 2 度にわたる戦争の後、1880 年に一旦は英領インドの保護国となるが、第 3 次アフガン戦争の後 1919 年に独立を果たした。しかし、英国はインド (現パキスタン) との国境をパシュトーン人の居住地域を分断するように設定したため、現在にいたるまで国境紛争が絶えない一方、タリバンや国際テロ組織 Al-Qaida が国境を自由に移動する原因になったとされている。独立以降、立憲君主制を経て 1973 年にクーデターによって再び政権を獲得したダウド (Mohammad Sardar Daoud Khan) 将軍は自ら首相兼大統領となり共和制へ移行した。ダウド大統領は冷戦期の米ソ対立を巧みに利用、双方から援助を受けることによって、現在に至る同国史上で唯一といえる、地方軍閥に依存しない強力な国軍を持つようになった。しかし 1978 年の軍事クーデターによって同大統領は処刑され、同年 4 月 30 日に同国初の社会主義政権である「アフガニстан民主共和国 (Democratic Republic of Afghanistan)」が成立、同年 12 月にはソビエト連邦 (以下ソ連) と善隣友好条約が締結され事実上ソ連の衛星国となった。その後タラキ (Nur Muhammad Taraki) 大統領 (親ソ) とアミン (Hafizullah Amin) 首相 (親米) の権力闘争が生じ、一旦はアミン首相が実権を握ったものの 1979 年 12 月、ソ連がアフガニстанの革命を救うとの名目で約 8 万の軍隊を侵攻させた。ソ連の軍事支配下におけるカルマル (Babrak Karmal) 政権は、ムジャヒディーン (Mujahideen : イスラム聖戦の戦士) を徹底的に弾圧、また農村部に対する無差別攻撃により 100 万人以上の農民を殺害したとされる。1980 年代になると米国 CIA の支援や訓練を受けた反政府勢力の攻撃が激しくなり、その攻撃対象はアフガニстан政府よりソ連軍に向けられるようになった。1987 年末までにソ連軍の死者は 1 万人を超えたとされ、ゴルバチョフ (Mikhail Sergeevich Gorbachev) 書記長は撤退を決意、翌年 4 月にジュネーブ (Geneva) で和平合意が締結された。この合意の下、同年 5 月より開始したソ連軍の撤退は 1989 年 2 月までに完了した。なお後に米国同時多発テロの首謀者とされる、Osama bin Laden 容疑者や中東・アフリカのイスラム過激派も 1984 年頃から CIA の援助を受け、ムジャヒディーンとして戦闘に参加した。また、ソ連のアフガニстан侵攻は同連邦崩壊の直接的な原因とされている。ソ連撤退後、ムジャヒディーンはパキスタンに暫定政権を樹立するなど、アフガニстанは再び武装勢力間による内戦状況となったが、1994 年秋、オマル (Muhammad Umar) 師を指導者とするタリバンが急速に勢力を拡大、同年 11 月にはカンダハルを占拠し、1996 年 9 月には首都カブール (Kabul) を制圧、2000 年までにアフガニстан全土の 9 割を支配下に治めた。当時、武装勢力間の抗争を制圧するタリバンは、内戦に辟易していた民衆の支持を受け、国内的には歓迎された。しかし、Al-Qaida とのつながりが指摘され、1999 年以降はタリバンに対し、テロリストの訓練の停止や Osama bin Laden 容疑者の差出しを求めた国連安保理決議が度々出されていた。

このような中、2001年9月11日、米国において同時多発テロが発生、米国はこのテロが Osama bin Laden 容疑者を首謀者とする Al-Qaida によるものと判断、同容疑者を保護するタリバンに引渡しを求めた。しかしタリバンがこれを拒否したため、国連憲章第51条に基づく自衛権の行使としてアフガニスタンへの武力行使を決定した。米国は同盟国として集団的自衛権を行使した英国と共に同年10月7日に空爆を開始、11月には米英軍の支援を受けたアフガニスタン武装勢力の北部同盟 (Afghan Northern Alliance) が地上戦を開始した。北部同盟は12月上旬までにタリバンの最後の拠点となったカンダハルを制圧し、タリバン政権は崩壊した。この米英軍が開始し、後に NATO や有志連合の加わった一連の軍事作戦が「不朽の自由作戦 (Operation Enduring Freedom : OEF)」である。OEF は現在も継続中であり、外務省の資料によると2007年11月末時点で、その本土派遣国は24ヶ国、海上阻止活動には7ヶ国が参加している。また米国によると、何らかの形で OEF へ協力している国は75ヶ国 (2007年4月時点) に上るとされている。しかし、本土派遣国の一部には公表を拒否している国もあり、その派遣者数も米国を除いては必ずしも明らかではない。また後述する通り、国連の負託を受けた ISAF による活動との境界が曖昧になっている問題もある。

2006年以降、一旦は壊走したタリバンが復活し、同国国軍や国際治安部隊 (OEF・ISAF) との戦闘が激しさを増してきている。同国国民には中央政府としての国家に対する以上に、圧倒的に部族共同体への帰属意識が強く、地方の軍閥が地域住民を保護するとの形によってそれぞれの勢力を保っている。このため19世紀以降、中央政府が地方への支配力確保のため英国あるいはソ連などの外国勢力の支援を受けて、軍事・治安機能の独占を目指してきたがいずれも失敗している。この歴史的な延長線の上で、カルザイ (Hamid Karzai) 政権が現在、米国を中心とした国際社会の支援を受け、アフガン全土への支配の確立を目指している。

群雄が割拠し、武装勢力が国内外の勢力と戦闘を繰り返しているアフガニスタンは、現在においてもグレートゲームが進行中、あるいは新たなグレートゲームの開始との見方がある。同国はまた、世界の芥子 (ケシ) 栽培の90%以上を占める麻薬大国であり、タリバンを初めとする地方軍閥の大きな収入源となっている。脆弱な中央政府と、一般住民への被害を食い止めることの出来ない国際治安部隊に対する不満を背景に、タリバンなどの反政府勢力は、比較的治安の安定しているとされる同国西部や北部へも勢力を拡大し始め、一旦は武装解除に応じた軍閥も再武装する傾向にあるとされる。現在のアフガニスタンは、カルザイ政権の目指す強固な政府の実現に程遠い状況である。

3. アフガニスタン復興に対する国際社会の活動

3.1 ボンプロセス

2001年12月上旬までにタリバン政権は事実上崩壊したが、タリバン後を見据えた和平交渉は国連主導で同年10月から始まっていた。ブラヒミ (Lakhdar Brahimi) 元アルジェリア外相をアフガニスタン担当国連事務総長特別代表とし、アフガニスタンの正式政権樹立までのプロセスを決定する会議がドイツのボン (Bonn) で開かれ、12月5日合意に達した。その後の和平プロセスは図表1に示されたとおりで、2005年12月に国会が開会したことにより一連の和平プロセスは完了したが、皮肉にもこの直後からタリバンの復活が顕著となる。

【図表1：ボン和平プロセスの動き】

日付	内容
2001年12月5日	ボン会議によってボン和平プロセスの合意
2001年12月20日	国連安保理決議1386号でISAF設置を承認
2001年12月22日	アフガニスタン暫定行政機構が発足し、議長にザヒール・シャー政権時代の外務次官であったカルザイ氏が就任

日付	内容
2002年6月11～19日	緊急ロヤ・ジルガ (loya jirga : 国民大会) がカブールで開かれ、全土から1,600人の代議員が参加。大統領選挙までの移行政府が発足しカルザイ議長が (暫定) 大統領に就任
2003年10月13日	国連安保理決議1510号によってISAFの地方展開を承認
2004年1月4日	制憲ロヤ・ジルガにて新憲法を採択
2004年10月9日	大統領選挙の実施
2004年12月7日	カルザイ議長が大統領に就任し、正式政権が発足
2005年9月18日	議会選挙の実施
2005年12月19日	議会を召集し、一連の和平プロセスを完了
2006年7月31日	ISAFが南部の治安指揮権を米軍から引き継ぐ
2006年10月5日	ISAFが東部の治安指揮権を米軍から引き継ぎ、アフガン全土の治安指揮権は米軍を中心としたOEFからISAFへ委譲された

3.2 開発援助分野における国際社会の活動

1993年にパキスタンのイスラマバード (Islamabad) に設立された「国連アフガニスタン特別ミッション (United Nations Special Mission to Afghanistan : UNSMA)」の下で、従来アフガニスタンへの開発援助は「アフガニスタン支援グループ (Afghanistan Support Group : ASG)」を中心として調整されてきた。同組織は1997年1月に設立され、日本も設立当初より参加してきた。その後2001年の9.11米同時多発テロ以降、同年に新たに設立された「アフガニスタン復興運営グループ (Afghanistan Reconstruction Steering Group : ARSG)、2002年1月には現地で活動する支援国・国際機関・NGO間の調整を行う「援助実施グループ (Implementation Group : IG) 体制が発足、2002年12月以降はASG・ARSG・IGを統合する組織として「諮問グループ (Consultative Group : CG)」を確立、現在はさらにその上部組織として「アフガニスタン開発フォーラム (Afghanistan Development Forum : ADF)」が設けられ、①人材育成・社会保護、②物的インフラの整備・構築、③開発可能な環境の整備・構築の3つを重要な柱として同国の政府予算に組み込まれるようになった。

3.3 治安分野における国際社会の活動

①治安部門改革 (Security Sector Reform : SSR)

米英軍および北部同盟の侵攻によりタリバン政権が崩壊したことにより、アフガニスタンの治安も同時に破綻し、同国のSSRに取り組むことは国際社会の喫緊にして最重要な課題となった。2002年4月2～3日にスイスのジュネーブで「アフガニスタン治安支援国会議 (Afghanistan Security Donors Conference : ASDC)」が開催され、SSRの主要な分野としてi) 新たな国軍の創設、ii) 警察改革、iii) 司法改革、iv) 麻薬対策、v) 武装解除等 (DDR) の5分野が決定された。その後の国際会議等を経て、各分野の主導国はそれぞれ米国、ドイツ (2007年5月以降米国に移管)、イタリア、英国および日本に定められた。後述の通り日本が主導国となったDDRは完了したが、その他の分野はOEFあるいはISAFの一分野として現在も活動中である。

②武装解除・動員解除・社会復帰 (Disarmament・Demobilization・Reintegration : DDR)

DDRとは元兵士の武装を解除し、民事部門への社会復帰を行うことによって国家再建を促進する活動である。当初その主導国はなかなか決まらなかったが、2003年2月、東京にて開かれた「平和への定着」に関する国際会議で、日本が国連と共に主導国になることが決定され、2003年10月～2006年6月の間に北部同盟を中心とした旧国軍約6万人の武装解除を終了し任務を完了した。DDRが予想以上に順調に進み国際的な評価を高めたものの、SSRの他プログラムの進展が伴わなかったこと、1,800グループ、12万人に上るとされる非合法武装集団の解体 (Disbandment of Illegal Armed Group : DIAG) プロセスへの移転が進まなかったことから力の空白を生み、タリバン復活の遠因になったともいわれている。

③国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force : ISAF)

国連安保理は2001年12月20日、ISAFの設立を認める決議1386号を採択し、加盟各国に対し要員・設備・その他資源の提供を含めた貢献を求めた。ISAFは国連の負託を受けた、その枠組みでの活動である。当初は6ヶ月の期限付きで創設され、カブールとその周辺地域のみを対象とし、文字通りアフガニスタン行政機構に対する治安支援を目的とした。また指揮権は参加国の輪番制を採っていたが、2003年8月よりNATOに一本化された。さらに同年10月には国連安保理決議1510号が採択され、ISAFのカブール周辺地区から地方展開 (ISAF Expansion) が容認されるとともに、その活動範囲に元々はOEFの一分野であったPRTやSSRの一部である国軍・警察の整備、さらには前述のDIAGも含めていった。2007年12月5日時点で、アフガニスタン特別部隊を含め39ヶ国から48,000人余りの派遣を受けている。(図表2参照)

④地域復興チーム (Provincial Reconstruction Team : PRT)

世界におけるPRTの試みはアフガニスタンから始まったといえる。タリバン政権崩壊後、ボン合意に基づいた民主政府の樹立・治安の回復・経済復興が国際社会に要請されたわけであるが、特に治安状況の悪い地域における復興活動がPRTの特徴である。当初アフガニスタンの復興には消極的とされた米国であったが、残存するタリバン勢力の掃討を行う上で現地住民の支持を得ること、さらにはOEFの出口戦略の一環としての重要性を認識、2003年4月に復興への関与を表明、その後カルザイ議長 (当時) の要請に応じ、OEFによる治安回復の地方展開に合わせて復興を同時に行うこととなった。その後前述の通り、ISAFが創設され、その地方展開に伴い復興事業は順次ISAFへ移管されていった。外務省によると2007年11月末現在、27ヶ国が25ヶ所に展開している。活動形態や組織構造は地域や担当国によって異なるが、1チーム数十人～300人程度で圧倒的多数を占める軍人と少数の文民で構成され、現地住民との対話を重視しながら復興活動を行っている。なお、米国は日本に対し、イラクのサマワ (Samawa) に展開していた陸上自衛隊や文民をアフガニスタン南部地域でのPRT活動に派遣することを繰り返し求めてきたが、自衛隊に関しては憲法上の制約から法制化が困難なこと、また文民派遣については国際協力機構 (JICA) が安全上の問題から難色を示したことからその参加を見合わせてきた。

4. OEFとISAFの融合

国連安保理は9.11米同時多発テロ事件の翌日の2001年9月12日、9.11を非難する国連決議1368号を異例の早さで採択した。同号は、①9.11テロを非難すると同時に、テロを国際の平和および安全に対する脅威と認識、②憲章に従った個別的・集団的自衛権の固有の権利を認識、③国連安保理決議1269号を引用し、テロリストの活動・テロ支援・テロへの資金援助の防止、④テロに対しあらゆる措置を取る用意の表明、を行っている。しかし、本決議の「あらゆる措置」に続く具体的決議としては同1386号によるアフガニスタン領内におけるISAFの設置、およびその期間的な更新を主とした一連の決議のみである。一方米国は同年10月7日、OEFが国連憲章第51条に基づき、9.11に対する米国の個別的自衛権 (及び同盟国としての英国の集団的自衛権) の行使として開始されたものであることを明確にしている。米国は武力行使に当たって、他国からの干渉を排除するため、安保理決議を回避したと考えられている。従って、OEFは安保理が個別的・集団的自衛権の行使として是認した国際協調活動の一環としての作戦行動といえるが、国連の枠組みでの行動ではない。

また、日本政府はアフガニスタン暫定政府が樹立されて以降今日に至るまで、OEFの活動は「領域国であるアフガニスタンの同意に基づいて、同国の警察当局等の機関がその任務の一環として行うべき治安の回復及び維持のための活動の一部を補完的に行っているもの」とし、国際法上 (国連憲章第2条第4項) で禁じた「武力行使」には当たらないとの見解を取っている。

現時点 (2007年12月) のOEFの公式な作戦内容は以下の3点である。(海上阻止行動は除く)

- アフガニスタン南部・南東部および東部のパキスタン国境付近を対象とした対テロ掃討作戦
- アフガニスタン警察 (Afghan National Police : ANP) の整備
- アフガニスタン国軍 (Afghan National Army : ANA) の整備

なお、アフガニスタン警察の整備に関してはドイツが ISAF への増派の見返りとして、2007 年年 5 月以降正式に米国が引き継いだものであるが、米国は 2004 年当時から警察支援に介入していた。上記第 2、第 3 点は SSR の一環であるが、第 1 点を含めた全ての活動において、ISAF との境界が不明確になってきており、アフガン復興上の大きな問題となりつつある。

一方 ISAF は 2001 年 12 月 20 日に採択された国連安保理決議 1386 号に基づき 6 ヶ月の期限付きで創設されたものであり、その後現在に至るまで更新されている。その活動地域は当初、カブール内およびその周辺であったが、2004 年以降順次活動範囲を広げ、2006 年 10 月 5 日にはアフガニスタン全土での治安指揮権を OEF から移管した。また、2007 年 9 月 19 日に採択された国連安保理決議 1776 号で、その任務を 2008 年 10 月 13 日まで延長している。

また ISAF に対する日本政府の見解は、「アフガニスタン国内の治安維持について、同国政府を支援することを任務として活動しているもので、OEF 行動との関係で、国連憲章第 51 条の『国際の平和及び安全の維持に必要な措置』には当たらない」としている。すなわち政府見解においても、OEF と ISAF の任務を明確に区別している。

国連安保理の決議においても、日本政府の見解においても明確に区別されている OEF と ISAF であるが、2006 年 10 月にアフガニスタン全土の治安指揮権が、米軍の主導した OEF から NATO 主導の ISAF に移ったこと、またその ISAF が 2006 年から活動が活発になったタリバンとの戦闘の前面に立たされることが多くなったことにより、OEF と ISAF の「治安行動」の境界が不鮮明となってきた。PRT も現在ではほぼ全面的に OEF から ISAF に移管されている。実際 ISAF のホームページでは、現在 OEF として派遣されている米軍の約 7,000 人の部隊を、残存予備戦力 (Remaining USA Contingent) とし、また米防総省は日々、OEF における人的被害状況を更新しているが (図表 2 参照)、現在では ISAF・OEF の区別をしていない。OEF は作戦の必要性があれば、民間人が巻き込まれる可能性の高い空爆も行うが、ISAF の中でも最近の急増する人的被害から空爆を主張する指揮官もいるとされる。さらに、全土に伸張した ISAF 部隊は与えられた使命に対する兵力・装備との相対的な不足を生じ、人的被害の増大が派遣元国内で撤退への圧力を高めている国も多いとされる。また、拠出する兵力・装備の違いや任務地域による危険度の相違も ISAF 内の結束を低下させているとされる。

【図表 2 : OEF・ISAF への派遣者数と死亡者数及び PTR への参加有無 (出典 : ISAF・米国防総省・日本外務省)】

No.	国名	ISAF への派遣者数	ISAF・OEF の死者数	PRT への参加有無
1	アルバニア	138	0	×
2	オーストラリア	892	4	○
3	オーストリア	3	0	×
4	アゼルバイジャン	22	0	×
5	ベルギー	369	0	○
6	ブルガリア	401	0	×
7	カナダ	1,730	73	○
8	クロアチア	211	0	○
9	チェコ	240	1	○
10	デンマーク	628	9	○
11	エストニア	125	2	○
12	フィンランド	86	1	○
13	フランス	1,292	12	○
14	グルジア	0*1	0	-
15	ドイツ	3,155	25	○
16	ギリシャ	143	0	×
17	ハンガリー	219	0	○

No.	国名	ISAF への派遣者数	ISAF・OEF の死者数	PRT への参加有無
18	アイスランド	10	0	×
19	アイルランド	7	0	○
20	イタリア	2,358	11	○
21	ヨルダン	90	0	×
22	ラトビア	96	0	○
23	リトアニア	196	0	○
24	ルクセンブルグ	9	0	×
25	オランダ	1,512	12	○
26	ニュージーランド	74	0	○
27	ノルウェー	508	3	○
28	ポーランド	1,141	1	○
29	ポルトガル	163	2	×
30	ルーマニア	537	5	○
31	韓国	0*2	1	○
32	スロバキア	70	0	×
33	スロベニア	66	0	×
34	スペイン	763	23	○
35	スウェーデン	350	2	○
36	スイス	2	0	○
37	マケドニア	125	0	×
38	トルコ	1,219	0	○
39	英国	7,753	86	○
40	米国	15,038*3	473	○
41	アフガニスタン (特別部隊)	6,495	-*4	×
	合計	48,236	746	27ヶ国

注：*1：未派遣

*2：韓国は OEF として約 200 人を派遣していたが、2007 年 12 月 14 日に撤退を完了した

*3：米軍はこの他に OEF 専任として約 7,000 人を派遣している

*4：不詳

(派遣者は 2007 年 12 月 5 日現在、死者は同 12 月 22 日現在、PRT への参加は同 11 月 30 日現在)

英国のシンクタンク「王立国際問題研究所 (Chatham House)」は 2007 年 10 月、「アフガニスタンにおける多国籍軍の戦闘：負担の分担あるいは分裂 (Coalition Warfare in Afghanistan : Burden-sharing or Disunity)」と題した報告書で、ISAF の直面する問題を以下のように分析している。

- ISAF に、ゲリラ対策・テロ対策と同時に安定・復興対策を統合する首尾一貫した戦略の策定・実行が欠けている。軍・民協同が不可欠との共通認識はあるものの、どのように実際の行動で示すか明確にされていない。
- ISAF 内部での結束が弱体化しており、リスク分担の重要性が増しているにもかかわらず、本国からの異論により戦闘への参加を拒否する部隊も存在する。これが ISAF の一体性を損なう根本的な問題を生じている。
- 衝突は著しく地域性を帯びてきている。パキスタンにあるタリバンの基地は ISAF の攻撃対象となり得ないが、テロリストへのパキスタンからの兵站・軍事物資の供給は顕著であり、同国はテロリストの補充にも使われている。パキスタンの一部がタリバンや Al-Qaida の聖域となっている以上、ISAF がアフガニスタンをコントロールすることはできない。

2007 年 12 月 16 日、イラク南部のバスラ (Basra) における治安権限を正式にイラク側に委譲し、同国への駐留兵士の大幅な削減を明確にした英国は、今後軍の主力をアフガニスタンに移す予定とされている。米ホワイトハウスのペリノ (Dana Perino) 報道官も同 17 日、「英国・カナダと同様に、治安悪化が進むアフガニスタンに対する見直し作業に入る」ことを明らかにした。米国もイラク情勢の改善が進む場合、削減予定の兵力をアフガニスタンへ振り向ける可能性が高いとみられる。さらに同 22 日にはフランスのサルコジ (Nicolas Sarkozy) 大統領やオーストラリア

のラッド (Kevin Radd) 首相もカルザイ大統領に対し、アフガニスタンへの長期的な関与や兵力の増強を表明している。「テロとの戦争」の主戦場はイラクではなく、Al-Qaida が拠点を置くアフガニスタン・パキスタン国境付近である、との指摘は以前からなされており、今後米・英および NATO 中軸国による兵力の増強がみられる場合、OEF と ISAF の実質的な融合はさらに進む可能性が高いといえる。また、パキスタン国内の部族地域への対応が焦点となるが、2008 年 2 月 18 日に行われる同国の総選挙後のムシャラフ (Pervez Musharraf) 政権の安定度が重要な鍵となる。

5. 日本の選択肢

5.1 補給活動からの撤退に対する国際世論

OEF・ISAF へ兵士・文民を派遣している各国の政府レベルの公式発表においては、今次補給活動の停止は日本の内政上の問題として、「遺憾」を超えた見解は表面化していない。一方、米国のシーファー (John Thomas Schieffer) 駐日大使は 2 度にわたって民主党の小沢代表に面会を求め、さらに、OEF の海上阻止活動に参加している国を中心とした 11 ヶ国の駐日大使が共同声明の形で、補給活動の継続を要請している。また、国連安保理は 2007 年 9 月 19 日に採択された決議 1776 号の前文で、「海上阻止の要素を含む OEF 連合への多数の国による貢献に対する評価」を表明し、謝意を述べている。これは日本政府が「テロ対策特別措置法」延長の思惑から国連に働きかけたものであり、中国とロシアは一国の政治事情が国連決議へ影響することに懸念を表明した。結局、ロシアは本決議を棄権し、中国は賛成したものの、このようなことは 2 度とあってはならないこと、とのコメントを発表した。

一方、国際マスメディアの反応はより直接的であり、特に OEF・ISAF に参加している国々における論調は日本の行動に概して批判的である。一例として英国の週刊誌「The Economist」が 2007 年 10 月 18 日付の電子版で、「Don't furl the flag (旗をたたむことなかれ)」と題した論説の一部を紹介するが、同誌は補給活動の停止に厳しい非難を展開している。「日本は世界で最も問題のある地域へ兵士を送るようになって初めて、恥ずべき撤退をほのめかし始めた。同国はタリバンに対する重要な戦いである OEF での役割を終了するかも知れない。これは古い日本の復活であろうか：独りよがり、厳しい軍事的任務を果たしている他国を残し、そこから去って恥じることがない。同国の艦隊を巡る論争は、世界における日本の役割が如何にあるべきかとの (国際社会における日本への) 信頼危機の引金を引いたといえる (後略)」ここでは英国自身が始めた OEF に対する弁護と同時に、日本に対してはその反動として苛立ちと、さらには侮蔑も含まれている。

5.2 憲法上の制約

戦後日本が「平和憲法」を解釈する際常に、それぞれの条文により「やれるか、やれないか」の視点で議論され、「やらなければならない」との視点は持ち合わせてこなかったといわれている。アフガニスタンの現実を踏まえ憲法を見直すとき、その前文と第 9 条の間の微妙な隘路にはまることに気付く。前文には「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようとする」と務めてある国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われわれは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」とし、「自国のことのみ」に専念して他国を無視してはならないのであって、(中略) 日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成する」ことを誓った。一方、第 9 条は国際紛争を解決する手段としての「武力の行使」を放棄している。武力行使におけるグレー領域を広げる以外に、アフガニスタン国民から専制と隷従、圧迫と偏狭を除去できないことは明白である。同国においては学校や病院が不足していることは事実であるが、最大の問題は治安の崩壊である。また、日本国憲法には自国の「自衛権」に関する概念が欠落しているが、政府は、個別的自衛権については国家固有の権利として憲法の枠内で保有するとしている。一方、集団的自衛権に関しては、「保有するが憲法上行使できない」とした内閣法制局の見解を踏襲している。OEF は米国が自衛権の発動を明言

しており、ここへの参加が集団的自衛権の行使となることは明白である。一方 NATO が指揮する ISAF は、国連憲章第 51 条の自衛権に基づいた行動ではないが、活動の結果として集団的自衛権の行使の可能性はあり、憲法上のグレー領域に入る。

5.3 政府案・民主党案の検討

2007 年 11 月 13 日に衆議院を通過した政府案は、活動地域をインド洋公海上および沿岸領域の非戦闘地域とし、武力行使を禁止、任務をテロ対策海上阻止行動に係る任務に従事する艦船への給油と給水に限定している。国会へは計画に変更がない限り事後報告とし、1 年間の時限立法（延長可能）である。従前どおり OEF の一環であり国連決議を求めず、また、アフガニスタン本土での一切の活動に関しては述べておらず、同法案の枠外に置いている。本案に関しては「憲法前文」においてこれで十分なのか、「第 9 条」においては、「後方支援は武力と一体」との従来からの議論が起こり得る。政府案が日米同盟を重視した「自衛隊の派遣ありき」から踏み出せない印象は拭えないとの指摘もある。

一方、2007 年 12 月 21 日に議員立法として参議院に提出された民主党案は、むしろ国際テロ防止とアフガニスタン復興支援に関して一步踏み込んだ法案との見方もある。政府案との主要な差異はアフガニスタン復興を主眼としたことであり、タリバン等の反政府勢力とカルザイ政権との「平和と和解のプロセス」が進んでいるとの認識を示した上で、この和解の促進や、PRT の民生活動に限定はしているものの、アフガニスタン本土での復興活動を含むこと、国連決議に基づく自衛隊の海外派遣の基本原則を恒久法として制定を促すとともに、自衛隊の海上行動にも国連決議を求めていることである。そのため、民主党案のアフガニスタン本土での活動には、「ISAF は是認するが OEF は不可」との根本的考え方が色濃く反映しているといえる。同法案においては特に下記 2 点の、より詳細な説明が求められるところといえる。

- 当面、国際社会が容認可能な内容の、「タリバン等反政府勢力とカルザイ政権の和解」の実現性はあるのか。（これまでになく不安定とされるカルザイ政権が一部部族指導者と協議を進めているのは事実であるが、急進的な反政府勢力との和解は容易ではないといわれている）
- ISAF と OEF の実質的な区別が取り払われつつある現在、現場レベルの活動において「国連の負託を受けた ISAF の正当な行動」であることを、タリバン等急進的な反政府勢力を含め、如何に示して行くか。

5.4 日本の選択肢とは

「テロの根源に差別や貧困がある」のは事実であり、これらを撲滅する不断の努力が必要なことは論を待たない。しかし現在のアフガニスタンの最大の問題は治安であり、その原因は SSR の崩壊であるとされる。特に治安を担う国軍と警察（共に米国が主導国）に多くの旧軍閥が組み入れられ、そのマフィア化やその上部機構内の政府高官や国会議員における汚職の蔓延・麻薬取り扱いによる不正蓄財が問題を複雑にしている。ISAF を初めとする国際部隊はいずれアフガニスタンから去ってゆくが、それまでに SSR を再構築することは不可欠である。アフガニスタンは決して日本から遠い国ではなく、麻薬の流通や国際テロ組織 Al-Qaida の聖域と化する危険な破綻国家になりつつある。国際社会で名誉ある地位を占めたいと願う日本に SSR の分野でできることはないのか、真剣に検討する必要があるといえる。これまでアフガニスタン復興に尽力してきた人々を交えて徹底的な現状分析を行い、実行プロセスを作成した上で、憲法の制約を受ける日本が他国に迷惑をかけず取り組み可能な、武力行使とは比較的関連の薄い SSR の分野を掘り起こすことは重要である。

民主党が提案した自衛隊の海外派遣にかかわる恒久法化は、アフガニスタンに対する「テロ対策特別措置法」とは別枠として評価すべき提案と思われる。また、「自衛隊の海外派遣ありき」も現実の国際政治の力学から、国益に適うのは事実であり、憲法上の制約も含めて検討に値する。2007 年 10 月下旬、日本の会社が保有するケミカルタンカーがソマリア沖でハイジャックされ、日本人は含まないもののその乗組員の解放に身代金が要求された。本事件を

待たず、インド洋は日本の重要なシーレーンであり、多くの地域で海賊が出没する。本海域で自衛隊が恒久的な任務に着くことは、一般的なテロ対策としても重要な国際貢献である。また、航空自衛隊による ISAF・PRT への人員・物資輸送も有力な国際貢献の手段といえる。

長期的視点と至急解決すべき問題を混在させることなく、特にアフガニスタンにおいては至急に取り組むべき問題の解決なしには、長期的課題や本質的な理念は無意味になる可能性があることを理解する必要がある。「テロとの戦争」における国連の対応は実質的に米国が主導している現実を踏まえれば、国連の枠組みが必要ならその方向に米国を動かすことが最も実効的な選択肢ともいえる。

終わりに

国際的な評判や地位の確保は重要であり、マスメディアを含め発言力ある国際社会から評価は無視できない国益の問題である。インド洋からの撤退で一旦は非難を受けたものの、旧「テロ対策特別措置法」から 6 年を経て、「するかしないか」から「何をするか」に議論が移ったことは間違いなく前進である。そして、SSR の再構築が最重要な課題であることを再認識した上で、憲法に逃げ込むことなく現実的な提案をできるか、日本国民の問題解決能力が問われているといえる。

以 上

(第 157 号 2008 年 1 月発行)

参考文献

「南アジアの安全保証」日本国際問題研究所（編）

「『対テロ戦争』と現代社会」（御茶ノ水書房）

「武装解除」伊勢崎賢治（講談社現代新書）

「Coalition Warfare in Afghanistan」英国王立国際問題研究所（2007 年 10 月）

「自衛隊はインド洋で何をしているのか（1）」ビデオニュース・ドットコム（2007 年 10 月 6 日）

「自衛隊はインド洋で何をしているのか（2）」ビデオニュース・ドットコム（2007 年 10 月 26 日）

「平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価 ～アフガニスタンを事例として～ 報告書」外務省（2006 年 3 月）

「アフガニスタンで活動する地方復興支援チーム（PRT）」富田圭一郎（平成 19 年 3 月）

「アフガニスタンにおける平和構築努力と日本の役割」宮原信孝（2007 年 7 月 31 日）

「平和構築における DDR の成果、限界と今後の役割 ―日本の支援の道―」瀬谷ルミ子

<http://icasualties.org.oef>（米国防総省）

<http://www.nato.int/ISAF/index.html>（ISAF ホームページ）

<http://www.tokiorisk.co.jp/>

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/katsudou05.html> 「日本の国際テロ対策協力」 (外務省)