

博士学位論文審査要旨

2012年7月24日

論文題目： 「国家建設」の内発性と継続性 アフガニスタンに見るその限界と可能性

学位申請者： 嶋田晴行

審査委員：

主査： グローバル・スタディーズ研究科 教授 内藤 正典

副査： グローバル・スタディーズ研究科 教授 中西 久枝

副査： グローバル・スタディーズ研究科 教授 峯 陽一

要 旨：

本論文は、アフガニスタンの国家再建に JICA(国際協力機構)の援助専門家として取り組んできた著者による実務家ならではの論考である。2001年にタリバン政権が崩壊した後、国際社会は多額の資金と人員、そして軍事力を投入してアフガニスタンの復興と平和構築を支援した。しかしながら、今なお「脆弱国家」あるいは「破綻国家」という惨憺たる評価を受けている。しかしながら、19世紀以来、この国をめぐる展開されてきた英国とロシア(ソ連)のグレート・ゲームにおけるアフガン人の抵抗と中立性への志向に注目する著者は、2001年以降の米国主導の復興と軍事行動(「不朽の自由」作戦とISAFによる平和維持活動)および外部からもたらされる援助資金と援助実務家たちの行動もまた、歴史的なアフガン人の「外部者」への対処の文脈のうちに読み込まれていくことを指摘する。

2001年の「ボン会合」、02年に東京で開催された「支援国会合」、06年の「ロンドン支援国会合」そして2008年のアフガニスタン国家開発計画(ANDS)にいたるまで、世界的な援助政策の潮流の変化もまた、アフガニスタンの復興を翻弄した。国連ミレニアム開発目標も視野に入れた援助・開発計画の策定の中で、援助を必要とする人々に焦点を当てようと努力してもなお、アフガニスタン現地の複雑な権力関係と地域間格差の問題に絡め取られていく一方、国際社会は世界銀行やIMFの動向に影響を受け、債務の削減のスケジュールを示すことをアフガニスタンにも求めた。著者は、ここで援助実務の専門家として世界的かつ支配的な援助政策の潮流に翻弄されながらも、アフガン社会が国家再建への具体的方途を描けぬまま、援助の受け手としての役をいかに巧みに演じていたかを冷静な分析で描き出している。

紛争後地域における援助問題は、ともすれば援助する側の論理を強調するか、批判するかに二分されがちである。しかしながら嶋田氏は、過去十年にわたる援助計画と執行のなかで、支援を受ける側の主体性と責任能力の涵養がいかに見落とされてきたかを描きつつ、軍を派遣せず、国際政治において覇権を求めない日本ならではの援助の実現に希望をつなごうとする。氏の視角は、普遍的と信じられている規範を押し付けようとせず、援助プロセスにおけるアフガン社会からのレスポンスを含めて丹念に検討することで、どの段階で、何を見誤ったがゆえに、今日も尚、国家再建には程遠い状況であるのかを明らかにした。

学問の系統からみれば、既存の研究蓄積のうえに新たな知見を提供することが求められるが、本論文は、その点においてやや不十分であるとの指摘もなされた。しかしながら、アフガニスタンに関する地域研究と援助政策の関係を論じるという取り組みは、嶋田氏にしかなしえない独自性を備えており、今後の開発政策、開発経済学に対して既存の研究の延長線上には見えにくい新たな地平を拓く可能性を示している。

よって審査員一同は、本論文が博士（グローバル社会研究）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると判断する。

学力確認結果の要旨

2012年7月24日

論文題目：「国家建設」の内発性と継続性 アフガニスタンに見るその限界と可能性

学位申請者： 嶋田 晴行

審査委員：

主査： グローバル・スタディーズ研究科 教授 内藤 正典

副査： グローバル・スタディーズ研究科 教授 中西 久枝

副査： グローバル・スタディーズ研究科 教授 峯 陽一

要 旨：

学位申請者の嶋田晴行氏に対して、2012年7月23日の午後2時45分から4時30分に博士論文に対する公開審査を行い、申請者の学力を確認した。申請者による論文内容についての40分間の口頭発表を受けて、その後質疑応答を行った。

審査委員からは、アフガニスタンが近代国家の様相を呈していない中で実施された援助の特異性、および援助の効率性、世界的な援助政策の潮流の変化等について質問がなされ、申請者は学識と実務経験に基づいて的確な回答をした。本論文の基になる開発経済学および開発政治学、論文の中核をなす援助政策の国際的動向、アフガニスタンに対する過去十年におよぶ援助の実態と、アフガン社会の側の応答についても、十分な分析力を有することを確認した。

申請者は、世界銀行本部（米国）において勤務した経験をもち、アフガニスタンのJICA事務所にも勤務しており、実務経験を通じて英語能力についても申し分ないことは明らかである。

以上のことから、本学位申請者の専門分野に関する学力ならびに語学力は十分なものであると認定する。

博士學位論文要旨

論文題目：「国家建設」の内発性と継続性・アフガニスタンに見るその限界と可能性

氏名： 嶋田 晴行

要 旨：

本論文は、アフガニスタンの「国家建設」の事例を通して、それが内発的な動機の軽視と外部からの関与の継続性の欠如から、建設されて「こなかった」ことを明らかにする。

第1章では、19世紀以降のアフガニスタンの「国家」建設の歴史を振り返りながら、そこで目指されてきた国家、特に国民国家であることの必要性とその現実から乖離した目標という意味での限界を見る。

アフガニスタンは未だかつて「国家」としての成立を見ていないとされる。その理由の一つには、領域内に住む人々のエスニックな結びつきの強さ、あるいは対抗関係が、国家そしてアフガニスタン人というネーションの形成と中央集権的な政府の統治を拒んできたことが指摘される。

アフガニスタンの国家や社会を語る際、このようなエスニックな原理に基づいた説明が強調される傾向にあるが、しかし、その言説はまた、時に政治的な背景や意図を持つものであり、民族や部族といった概念自体が曖昧なものである中、それのみに「国家」が形成されない原因を求めることには限界がある。

そのようなアフガニスタンが、19世紀の後半以降その外交政策の中心として掲げてきたのは、「非同盟」あるいは「中立」といった外部の特定の勢力との強い結びつきを意図的に避ける国家であった。それは、指導者たちが資源動員を外部依存せざるをえない現実の中で、ロシアをはじめ他の勢力からの影響を考慮し、限られた選択肢の中から選ばれた方向性であった。

さらに2001年以降から現在に至るまで、「脆弱」、「崩壊」国家といった分類名がアフガニスタンに付されている。しかし、これらは内部に住む人々ではなく、外部からアフガニスタンを分析の対象とする際に当て嵌められた名前である。そしてそこから言えることは、どのような形態であれまずは「国家」であるとの前提が置かれていることであり、それが成立していない理由を例えればエスニシティあるいは地政学的に置かれた立場に求めているとも言える。

結局は主権国家が集まって構成される国際社会において、国家でない領域は外からの関与も支援される理由も希薄となる。それゆえに実情からかけ離れた枠組みではあるが、何らかの関与が必要となった場合、「国家」であることが求められるという現実がアフガニスタンを通して見えてくる。

第2章では、「平和構築」において国家を造る準備段階としての（和平）合意、それに続いて新しい国家を造るための構想となる経済・社会再建の「計画」について検討する。その基本となる問題意識は、計画あるいは合意といった枠組みは、どこまで「国家建設」に有効であるかという点にあり、具体例として、2001年12月の「ボン合意」、2006年の「アフガニスタン・コンパクト」、2008年の「アフガニスタン国家開発計画」(Afghanistan National Development Strategy)を見る。

紛争後の国家建設については、アフガニスタンに限らず、まずは紛争を行っている当事者間による停戦への政治的な合意とその遵守が必要となる。ただ、「合意」といった一種の「契約」は、

ポスト・コンフリクト状態にあつては当事者の代表制、正当性が十分に担保されていない可能性もある。また合意や計画は、支援する側にとっても予算や人員措置といった支援のための準備に加え、関与を行うにあつての国内向けの説明にも必要とされるものでもある。

2001年以降のアフガニスタンにおいては、「ボン合意」が最初の関係者間の合意であり、国家建設開始の合図であった。しかし、それには紛争の当事者であったタリバーン関係者が含まれていなかった。当時からタリバーンが含まれないことへの懸念が存在したにも拘わらず、当事者そして関係諸国の間での何らかの「合意」が急がれたことには、逆にいえば、形式的でも何らかの枠組みの必要性が認識されたという現実がある。

他方、その後も数年おきに継続して開催された「支援国会合」あるいは復興・開発のために策定された「開発計画」は、アフガニスタンの復興と開発の指針を与える青写真の役割を担うものであった。そしてそれはまた、支援する側にとってはアフガニスタン支援への一致した意思をアフガニスタン政府、国際社会そして自国の国民（納税者とも言える）へ示すためのものでもあった。ただ、その性格上、策定にあつては暗黙のうちに支援する側の思想や意向が反映されたものでもあった。

ポスト・コンフリクトのような状態で「合意」あるいは「計画」は、内発性が蔑にされ外部の思想、基準が入り込むという問題を孕んでいる。そしてそのような意味では、結局、国家建設という支援は、「被援助国」を建設することが目的であるとの言い方も可能である。

第3章では、「国家建設」という事業が援助の延長線上にあるという視点で、アフガニスタンにおける現実に即し、主体性（オーナーシップ）、ジレンマそして援助効率性といった問題を取り上げる。

援助は、必要なときに必要な場所に迅速に届くことが基本である。しかし、与える側と与えられる側という別々の主体が関わる限り、援助についてそれぞれが思い描くイメージは異なり、また非対称な力関係にあり、関係者（ステークホルダー）間でいかに妥協点を見出していくかが現実的な対応となる。

他方で1990年代以降、与える側の論理に基づいて行われてきた援助への反省から、受け取る側の意思の尊重が「オーナーシップ」という用語とともに唱えられるようになった。しかし、援助を受ける側の能力（キャパシティ）の不足は明らかであり、ましてやポスト・コンフリクトの国々あるいは「脆弱」国は、それに対応できる人的資源も財政的な余裕もないことが普通である。

またアフガニスタンの再建が想定通りに進まなかった主たる原因を支援の量的な不足に求めることも多いが、しかし、後に見るように10年間を超える支援は決して少ないとも言い切れない。

そのような中、援助は政治・経済動向の影響を受ける。特に、国際的な経済環境と各国の財政事情の悪化は、援助量の増大が見込めない中で援助の質的な改善つまり援助効率性の向上の議論へとつながる。国家再建への当初の楽観的な見通しが去った後、アフガニスタンにおいても、援助効果の発現を妨げる汚職あるいはガバナンスといった点から政府の能力への批判と改善を求める声が大きくなっていった。しかし、そのような効率性を求めることは、結局は短期的な成果を求める支援を与える側の論理が優先され、アフガニスタンの現状を無視した手続きや判断が行われる結果ともなる。

以上のように繰り返される矛盾をアフガニスタンへの支援を通して見ていくことで、援助の効率性を唱えつつも、それがまた要因となって現実から離れたそして非効率となっていく援助の現実を明らかにする。

第4章では、支援する側の視点からアフガニスタンと「国家建設」への関与の継続性についての限界と可能性を見る。

アフガニスタンは歴史的にその時々の大国の意向の間で揺れ動いてきた。19世紀は英国とロシア、第二次世界大戦後は米国とソ連、そして2001年以降は米国の意向が、その国家としての存在と安定化（あるいは不安定化）に大きな影響を及ぼしてきた。ヨーロッパにおける主権国家の誕生以来、各国の「国家主権」が尊重されるとされてきた国際社会ではあるが、現実にはリアリズム的思考が優先される国際政治の中で、「アフガニスタン」は翻弄され続けてきた。

そのような中、2001年以降の米国の関与は様々に分析されてきている。しかし、アフガニスタンに関わる外部の主体はそれだけではない。ここでは、大国を中心としない視点もありうべきであり、トルコ、ドイツあるいは日本とアフガニスタンは、地味ではあるもの長期的関係を保ってきた。そして9.11以降はそれらの国々に加えカナダが深くアフガニスタンへ関与してきた。

大国が自国の都合で関与し、状況が変われば去っていくアフガニスタンのような領域で、超大国ではないが国際社会において一定の地位を占め、時としてその影響力が無視できないいわゆる「ミドルパワー」とも言える国家が、それぞれの事情で支援を行ってきた。そして、今後もそのような方向性を維持することで、大国から忘れられた領域になりかねないアフガニスタンへの継続的な支援を行える可能性を秘めている。

ただ、2001年以降のこれらの主体のアフガニスタンへの関与は、米国との関係性を抜きにして語れないことも確かである。各国が直面するのはアフガニスタンであると同時に、米国との関係を通しての「アフガニスタン問題」でもある。

外部の主体は、「(国民、主権) 国家」であることを前提に、アフガニスタンに対する関与、支援を行ってきた。しかし、「国家」というかたちと「アフガニスタン」が、親和性が低いことはこれまでの経緯から明らかである。そして、関与がうまく行かないことでアフガニスタンは「国家」ではなく、結局は一般化されえない特殊なものとして異化され、やがて疎外あるいは無視へとつながってきたことをまさにアフガニスタンの歴史は示している。

そのような歴史的な経緯および莫大な資金を費やしてきた2001年以降の試みから見えるものは、「アフガニスタン」を造ろうとする試みが失敗してきたのではなく、明示的にはないが、失敗することを前提として国家建設が繰り返されてきたことである。それでも国際社会は、国家建設の名のもと「時間」を買い、「契約」の成立を繰り返し急がせる。そして、それが数年というわずかな期間で達成できない場合は、内外からの批判を受け、それらに堪え切れずに関与を諦める。

そのような現実と限界を認識しつつ、例えば、人材の育成といった長い時間を見据えての支援とそれを通じた対象を理解する努力が、アフガニスタンを異質なものとして認識することを止め、アフガニスタンの安定へとつながる最低限かつ最も有効な手段として評価されるべきである。

(3997字)