

# アフガニスタン支援への教訓

## —冷戦期の援助競争の経験から

嶋田晴行\*

はじめに

タリバーンが政権の座から去り、米国を中心とした国際社会の支援によるアフガニスタンの復興と再建が始まって約9年。しかし、2009年8月の大統領選の混乱、首都カブールでさえも頻発する治安事件といった現実からは、アフガニスタンの将来を楽観視させてくれる材料は見えてこない。

外国軍、アフガニスタン国軍と反政府勢力との間で行われる戦闘において、双方ともに軍事的な勝利が明確な形で現れることはおそくない。特にかつての英国、ソ連の経験からも、外国軍側が圧倒的な軍事力を行使できたとしても、慣れない自然・地理的条件、多様で伝統的な構造を残す地方部での戦いは困難を極める。さらに誤爆に典型的に見られる軍事作戦による犠牲者が後を絶たない状況は、そこに住む人々の外国軍やアフガニスタン政府に対する憎しみを生み出す。

では、その手法や結果に対して様々な批判があるにしても、復興と開発への支援がアフガニスタンの未来を開く手助けになるのだろうか。答えは、残念ながら単純に肯定的とも言えない。アフガニスタンは、古くは19世紀の英国、1930-40年代のドイツや日本、冷戦期の米国とソ連、タリバーン政権下のパキスタン、そして現在の欧米諸国や日本と海外からの支援を受け続けてきた。その末にある現在のアフガニスタンの姿は、外国からの働きかけ自体がこの国の混乱の原因であるときえ思わせる。

しかし、1950年代から60年代にかけての

---

\* 神戸大学大学院国際協力研究科特命准教授

アフガニスタンは、現在から見れば「安定」した状態にあったとされる。国境および民族問題に起因するパキスタンとの緊張、王族を中心とする既得権益層と改革派の対立といった国内問題はあったにしても、アフガニスタン全体が混乱に陥ることはなかった。それは、冷戦下、地理的に東西両勢力の間（はざま）に位置するアフガニスタンが崩壊あるいは消滅することが許されなかったという外部の事情、さらにアフガニスタン自身がその外部環境を現在から見れば巧みに利用したからであるとも評価できる。しかし、そのような安定は、国際情勢の変化と自国の援助依存構造を改められなかったことによって崩れていく。

本稿では、第二次世界大戦後から1960年代にかけての冷戦下のアフガニスタンが置かれた状況を、主として米国の対アフガニスタン支援の象徴でもあったヘルマンド渓谷開発（以下、ヘルマンド開発）とともに振り返る。結果的に「失敗」と評価されるヘルマンド開発は、関わる主体（米国とアフガニスタン政府）の現実への認識不足、あるいは現実を把握しながらも国際状況の中でそれを直視しなかったことが、プロジェクトの失敗さらには米国の関与の減少の原因となり、その後のアフガニスタンの混乱へもつながっていった。

2001年以降、膨大な外国からの支援がアフガニスタンへ戻ってきたが、過去の経験は現在のアフガニスタンとそれを支援する側にとって貴重な教訓ともなりうる。

## I. 冷戦期のアフガニスタンにおける援助競争

### 1. 米国への接近と米国の距離感

第二次世界大戦中からアフガニスタンは中立的な外交政策を志向し<sup>1</sup>、戦後は1955年にインドネシアで開催された最初の非同盟諸国首脳会議（バンドン会議）に参加、1961年には当時の首相自らがベオグラードでの同会議に出席することでその姿勢を内外に示した。

しかし実態は1,200kmの国境線を接する隣国ソ連（当時）の存在が「間接的にアフガニスタンの政治行動の独立性をうばう要素」（Micheal 1950: 428）であり、「自らが好む、好まないに関わらず経済的にソ連とつながるフィンランドのよう」（同上）とも評されたように、その動向を常に意識しながらいかにソ連の影響力を和らげるかが外交方針の基本であった。

対照的に、距離的に遠く、それに比例して関係も薄く、しかし情報としてはその豊かさが伝わる米国に対しては悪い感情も持ちにくかった。戦後、アフガニスタン政府は、ヘルマンド開発といった国家的プロジェクトとも言える大型案件、あるいは軍事的支援について米国への支援を求めた。それは、戦前に比較的深い関係を築いていたドイツ<sup>2</sup>や日本が敗戦国となり、継続的な協力を求めることができなくなったという事情もあるが、ヘルマンド開発が米国の1930年代の「テネシー渓谷開発」に倣った大規模地域開発であったということ、そしてソ連とは異なる側の勢力の大国であり、憧れを含む気持ちもあった米国

への接近という背景もあったと考えられる。

他方で米国の側はアフガニスタンへの関心が強いとは言えなかった。1949年、不完全ながら（Fry 1974: 70）アフガニスタンで初めて策定された5ヵ年計画の工業化推進プロジェクトとヘルマンド開発について米国への資金要請がなされたが、5ヵ年計画への融資には応じなかった（Kamrany 1969: 24）。ヘルマンド開発については米国輸出入銀行からの融資が行なわれたが、アフガニスタン政府は1億2千万ドルの融資を要請したのに対し、結局、返済期間8年、金利4.5%という近隣の پاکستان、イラン、インドといった諸国への資金供与よりも不利な条件で、しかも総額2,100万ドルしか融資を許可せずアフガニスタン側を失望させることになる。（Newell 1972: 121）。

この米国側の対応の理由は、第一義的には、「アフガニスタン側の提案書の内容が非現実的であり調査も計画も不十分」（同上：122）という技術的な不備があったことがある。しかし、根本的にはアフガニスタンという存在が、この地域のイランや پاکستانに比べれば冷戦下であっても米国の強い関心を引き付けるだけの魅力に欠けていた故の扱いでもあったと考えられる。

## 2. ソ連の浸透と米国の巻き返し

一方のソ連は、戦後、アフガニスタンに対する影響力を強めることに慎重であったとされる。それはアフガニスタンへの深い関与は、その隣国の、当時西側陣営にあったパキスタ

ンやイランと直接対峙することとなり、結果、米国との緊張を高めることにもなるからである。つまりは、歴史的にその役割が与えられてきた、アフガニスタンの「緩衝国」としての利用価値が失われることになる。

しかし、1953年にザヒール・シャー国王の従兄弟のダーウドが首相になったことでその流れが変わる。この後、1978年4月の社会主義革命（4月革命）まで、アフガニスタン政治に対して陰に陽に影響を与え続けることになるダーウドは、アフガニスタンの後進性を憂い<sup>3</sup>、自らも属するパシュトゥーン人中心の強い国家の建設を唱え続けた。特に、「パシュトゥーニスタン問題」と呼ばれるアフガニスタンと پاکستان間の国境・民族問題が深刻化した際には、国境閉鎖を含む強硬策をとった。

この問題の主要な論点は、アフガニスタンの主要民族であるパシュトゥーン人は、国境を越えた پاکستان側にも多く居住しており、彼らは پاکستانから分離しアフガニスタン側に併合、あるいは「パシュトゥーニスタン」という新たな国家を成立させるべきとの主張である<sup>4</sup>。

ダーウドにとって最重要課題であった「パシュトゥーニスタン問題」に対して、ソ連は1955年12月のフルシチョフ書記長とブルガーニン首相のカブール訪問時などの機会を捉えては、アフガニスタンへの支持を表明し、さらに1億ドルの借款供与も行った<sup>5</sup>。他方、1953年と54年にダーウド首相は米国に経済援助と軍事援助を要請したが、アイゼンハ

ワー政権はヘルマンド開発への支援には応えながら軍事援助は拒否した。さらに、歴史的にソ連に近かったインドの存在もあり、それに対抗する自由主義勢力の砦としてのパキスタン支持のため、パキスタンへの軍事支援の実施や相互安全保障条約を締結し、「アフガニスタンを孤立させ、東西冷戦の「緩衝国」としての役割を押し付けようとした」（前田、

山根 2002: 116）。

しかし、当時、社会主義陣営への囲い込みのためにアフガニスタンを含む発展途上国へ続々と供与された「平和攻勢」とも呼ばれたソ連の支援を目の当たりにして、1956年頃から米国の姿勢にも変化が起きる<sup>6</sup>。ソ連の支援の増加は米国からの支援の増加も招くことにもなったのである（第1表）。

第1表 アフガニスタンと米ソとの関係（主に首脳訪問と援助）

年	月	
1955	6	ソ連と国境貿易協定締結
	12	ソ連のフルシチョフ書記長とブルガーニン首相がカブールを公式訪問し、1億ドルの借款と不可侵条約に署名
1956	1	ソ連、ザヒール＝シャーに航空機を贈呈、さらに1億ドルの借款を打診
	2	米国と1956年度の技術協力協定調印
	3	ソ連と水力発電所、自動車修理工場、道路、空港等建設のための技術協力について調印
	6	米国と1.4百万ドルの民間航空協定に合意
	9	パンアメリカン航空、アリアナ航空の訓練を引き受ける
	10	ダーウド首相がソ連訪問
	11	ソ連からジェット機11台をアフガン空軍が受領
1957	1	ソ連と通商議定書調印
	6	米国、ヘルマンド河流域開発局に対して575万ドル、道路建設と人材育成に286万ドルを貸付
1958	6	米国と文化協定調印
	6	ダーウド首相が米国を訪問し、米国はスピン・ボルダックとカブール間の道路建設とアフガニスタン向け輸送路改善のためパキスタンに770万ドルを拠出することに同意
1959	1	米国、小麦5万トン拠出に同意
	5	ダーウド首相がソ連を訪問し、カンダハール - ヘラート - クシー道路（750km）の建設に調印
	8	ソ連、ナンガルハル灌漑計画への援助決定
	12	アフガニスタンとソ連、アムダリア河の共同調査開始
	12	アイゼンハワー米大統領、カブール訪問（6時間）
1960	1	ソ連と灌漑事業、カブール川流域発電所計画の協定に調印
	3	ソ連フルシチョフ首相がカブール訪問し文化協力協定の調印
1961	4	ダーウド首相、モスクワでフルシチョフ首相と協議
	10	ソ連と工業経済関係協力協定に調印
1962	8	ザヒール＝シャー国王、ソ連訪問
1963	2	ソ連と貿易・援助協定調印
	4	米国、アリアナ航空の航空機購入のための資金を貸付供与
	9	ザヒール＝シャー国王、米国訪問
	9	米国、工業化計画のため12億ドルを供与。
	10	ソ連、ブレジネフ議長アフガニスタン訪問
	10	ソ連と天然ガス採掘のための技術援助につき合意
	11	米国、トラック、タイヤ、部品購入のため2万ドル供与
1964	7	ソ連、プリフムリーマザリシャリフ道路に2,500万ドルを貸与
	10	ソ連、カブール工業学校建設のため620万ドル貸与

1965	1	米国、ヘラート—イスラムハイウェイの建設に770万ドル貸与
	1	ソ連、1,110万ドルの商品借款に合意
	4	米国が支援したクンドゥス空港完工
	6	米国が支援したマザリシャリフ空港完工
	7	米国、小麦増産へ援助
	7	シバルガン・ガス田からソ連国境までのパイプライン敷設に合意
	7	ソ連、貸付金の支払いを30年まで延期することに同意
1967	5	ソ連と天然ガス輸出の議定書締結
1968	4	シバルガン・ガスパイプライン完成
1969	5	ロジャース米国務長官カブール訪問
1970	1	ソ連、25億立方メートルのガス輸出議定書に調印
1972	7	在カブール米国大使、「これ以上、アフガニスタン政府への援助は約束できない」と発言
1974	6	ダーウド大統領、ソ連訪問
	11	キッシンジャー米国務長官のカブール訪問、アフガン側はヘルマンド開発支援の継続を訴える
1975	4	ダーウド大統領、ソ連訪問

(出所) 前田、山根 (2002)、小牧、窪田 (2005)、Sufi (2005) から作成。

### 3. 米国とソ連の支援—経済システムの相違と手法の相違

1950年代後半から米国はソ連に対抗するように対アフガニスタン支援を拡大した。それ以前のアイゼンハワー政権の支援額が年平均1,600万ドルであったのが、ケネディ、ジョンソン政権では年平均4,000万ドル(Cullather 2002: 532)にまで増額された。米国の支援増強に伴う米ソの競合状態は、当時、「平和な冷戦下の戦い(“Battle in the Peaceful Cold War”)」(New York Times, Oct. 23, 1960)と報じられるまでになった。

ところで、ソ連の支援の代表的な例といえば首都カブールと北部の中心都市マザリシャリフ間を結ぶアフガニスタンの大動脈であるサラン・ハイウェイ、その途中にあるヒンドークシ山脈を貫くサラン・トンネル、国土の西部と南部の中心都市を結ぶヘラート—カンダハール道路、3万ヘクタールのジャララバード灌漑網などであった。このような大規模な生産設備、固定資本形成への

支援は、経済発展の初期段階に資本財の蓄積を進める社会主義的思考に由来するものである(Bossin 2004: 86)<sup>7</sup>。しかし、他方の米国も570 Kmに及ぶカブール—カンダハール道路、当時世界的にも斬新なデザインと言われたターミナルを持つカンダハール空港建設<sup>8</sup>といった大規模インフラプロジェクトを支援したが、その他にも教育や農村開発(ヘルマンド開発もその一つ)といった分野の支援にも重点を置いた<sup>9</sup>。

このような米ソの支援の大きな相違点は、ソ連の支援は返済期間が20年以上の長期かつ低金利という条件ながら有償資金の貸付(ローン)によるものが主流であった<sup>10</sup>のに対して、米国はアフガニスタンの脆弱な財政という観点から、無償あるいは有償でも短期の融資を重視したことである(Bossin 同上)。結果、当時から「ソ連への返済は国際経済環境の中でアフガニスタンの立場を制約し、将来の金融面での信頼性に影響する」(Frank 1956: 59)と予測された通り、第2表に見ら

第2表 アフガニスタンの対外公的債務の状況  
(2006年基準)

債権国	名目債権額 (百万ドル)	全公的債務に占める割合 (%)
ロシア	11,127.9	93.2
米国	111.7	0.9
ドイツ	43.9	0.4
世銀 ( I D A )	300.8	2.5
A D B	254.6	2.1
合計	11,939.4	100.0

(出所) IMF (2010) 等から作成。

れるようにソ連 (ロシア) 向け有利子負債の返済負担が現在のアフガニスタンの重債務問題へつながることとなる<sup>11</sup>。

しかし、当時の援助競争において、国境を接するソ連の優位性は明らかであった。米国側にとって、遠く離れた本国からパキスタンやイランを経由して物資を運搬する際の費用および時間のコストは、隣国ソ連に比べ著しく不利な条件となる。さらに前に述べたアフガニスタンとパキスタンの間の緊張関係も米国の物資輸送の阻害要因となる<sup>12</sup>。

これに加え、米ソ両国の経済システムの相違に起因する支援の「行い易さ」という点でもソ連側は有利であったと指摘できる。当時のソ連は、社会主義体制のもと共産党の指令のみにより迅速に資金、物資の投入が可能であった。一方、米国は支援のための公的支出には毎年の議会の予算承認という手続きが求められ、さらに米国が携わった教育や農業開発といった分野は効果が発現するまで長期の時間が必要であり (Kamray 1969: 102)、その分、米国国内へのアピールに欠け結果的に

支持を得にくいという問題を抱えていた。

さらに、援助に関わる物資と人材は通常、市場から調達する必要があるが、公示、入札といった手続きの結果として、予定されたとおりに支援が行われるかは不確実性がある。特に人材の面では、現在のアフガニスタン支援にも通じることであるが、遠く離れた、生活条件も根本的に異なる (端的には悪い) 環境のアフガニスタンに必要とされる人材を送り込むことは、多少の金銭的インセンティブがあったとしても困難が伴う<sup>13</sup>。この点においても、地理的に近く共産党の命令で人材の派遣が可能であったソ連の優位は、現地のニーズに合致する人材が派遣されたか否かは別として、明らかであった。

以上のような環境で下、米国の支援の代名詞となる「ヘルマンド開発」がすすめられた。

## II. ヘルマンド開発への米国の支援と失敗

### 1. ヘルマンド開発のはじまり

2008年夏、「4,000名の米、英、カナダ、デンマーク、オーストラリアそしてアフガニ

スタン国軍が輸送団の警備にあたる中、1950年代にヘルマンド州のヘルマンド溪谷に建設され、その後の戦乱で破壊されたカジャキ＝ダムに中国製の発電タービンが運びこまれた」(New York Times, Nov. 10, 2008)。発電所の復旧による電力供給の再開は、人々が日常生活の中で復興を実感できる機会である。

アフガニスタン南部のヘルマンド州はタリバーン運動の発祥地であり、隣のカンダハール州と並んで反政府勢力の抵抗がもっとも激しい地域でもある。特に2006年5月に英国が米国から国際治安維持部隊 (ISAF) として治安維持任務を引き継いで以来、大規模な軍事作戦や日常の治安事件によって外国軍の死傷者数は急増した<sup>14</sup>。現在、ヘルマンドという地名は、隣のカンダハール州と並んでアフガニスタンの混乱と国家再建の将来を悲観的に見る際の代名詞となっている。

しかし、そのような土地での任務という理由だけではなく、冒頭の新聞記事にあるような過剰とも映る警備下での事業は<sup>15</sup>、欧米とその支援を受けるアフガニスタン政府にとってヘルマンド溪谷の復興と開発が現在においても特別な意味をもつことを示している。それは第二次世界大戦後から1970年代までの冷戦期の、特に米国にとって対アフガニスタンへ援助を語る上で象徴的な存在なのである。

ヘルマンド溪谷を形作るヘルマンド河は、アフガニスタン国土の南部を流れイラン領<sup>16</sup>に至るアフガニスタンでもっとも長い河川

であり、乾燥地帯が広がるアフガニスタン南部にあって、豊富な水量を誇るその流域の地域開発は注目されつつも「それ(河＝水)をうまく制御できないことが問題である」(Dupree 1980: 482)とされていた。

そのような自然条件に挑み、灌漑設備を敷設しようとする構想は1910年代にアフガニスタン人自身によって検討され、1930年代の終わり頃には、「日本からの技術者によってヘルマンド河西岸のギリシク付近のボグラ水路を再建しよう」(東京大学ヒンドゥークシュ調査隊 1969: 87)とする試みが行われていた。しかし、第二次世界大戦に際して、中立を維持していたはずのアフガニスタン政府に対する英国、フランス等連合国側の圧力により、日本を含む枢軸国側の関係者が国外退去を命じられ計画は頓挫した。

第二次世界大戦後、ヘルマンド開発の再開を目指すにあたり、戦前に支援を行ってきた日本あるいは関係の深かったドイツはいずれも敗戦国となり、継続的な支援を求めることができなかった。それに代わり、アフガニスタン政府が協力を依頼したのは米国の民間建設会社 (Morrison-Knudsen Corporation、以下 MKC) であった。協力とは言ってもそれは援助ではなく、アフガニスタン政府と2千万ドルの契約を締結し開発計画策定と実施を請け負う商業ベースでのプロジェクトであった。その背景には、当時、アフガニスタンの主要輸出品であった羊毛(カラクル羊の毛)で得た外貨(ドル)が豊富であったこと、MKCがヘルマンド開発の発想の基になった

とも見られるテネシー渓谷開発 (TVA) のフーバー・ダムやサンフランシスコ・ベイ・ブリッジなどの大型プロジェクトの受注経験があったこと、そして前述のようにアフガニスタン人にとってかつての脅威であったソ連 (ロシア) や英国といった国々に比べれば、歴史的に関与がする機会が少なかった米国がもっとも嫌われていなかった (Clapp-Wincek 1983: 1) という事情もあった。

## 2. 米国からの支援とプロジェクトへの評価

第二次世界大戦後に再開された開発計画は、ヘルマンド渓谷の38万から50万ヘクタールという広大な土地に200万人の遊牧民を定着させ、渓谷をアフガニスタン農業の中心地に変えるという壮大なものであった。さらにアフガニスタン側が目指したものを詳細に見ると、・農地拡大による農業生産増大と余剰農産物の輸出による経済振興、・受容能力に比して過密となった都市部人口圧力の緩和、・遊牧民に土地を供与し定住化させ加えて課税ベースを確保する、・アフガニスタンの支配的民族であった遊牧生活を営むパシュトゥーン人を南部に定住させることで、他民族の抵抗に対する防御とする、ことなどが目指された (Clapp-Wincek 1983: 8)。つまり、首都カブールの国王一族を中心とする支配者層にとって、ヘルマンド開発は安定したパシュトゥーン国家としてのアフガニスタンの国家建設のためのプロジェクトでもあった。そのような国家プロジェクトとしての性格は、

1952年には、TVAを意識したHVA (Helmand Valley Authority)<sup>17</sup>を設置、その長官を閣僚級とし (Dupree 1980: 484)、さらに1950年代には年間の政府支出の20%がヘルマンド開発に充てられた (Cullather 2002: 525) ことにも現れている。

その後、1950年代にはカラクルで得た外貨も尽き (Newell 1970: 120)、ヘルマンド開発は米国政府の援助機関 (当初はICA: International Cooperation Administration、その後は後継組織であるUSAID) を通じた協力へ継承されていく。しかし、ヘルマンド開発は過酷な自然条件をはじめとする関係者の予測を超えた現実が、その進捗を阻むこととなる。

もちろん、30年以上にわたる決して短いとは言えないプロジェクト実施期間中にも様々な主体による評価が行われた。Fry (1974: 200) によれば、1950年の国連の報告書では早くもヘルマンド開発はエンジニア的視点からの検討に重点が置かれすぎ、経済財務面からの検討がなされていないとの問題点の指摘がなされている。1960年のソ連の専門家チームによる評価では、「拙速な計画策定やデータの欠如に起因する細かな失敗はあるものの質的には高く、また灌漑網も十分に機能するもの」 (Bossin 2004: 78) と比較的肯定的な評価を行っている。しかし、その3年後の世界銀行の報告書では、「ダムや灌漑への投資は、果樹栽培といったある程度の便益をもたらしたが、土壌などの自然環境を改善しヘルマンド渓谷の潜在力を発揮させるにはまった

く不足している。カジャキ・ダム等による河川制御も不十分であり、満足できる成果をあげるにはかなりの規模の追加投資が必要である」(World Bank 1963: 20) と指摘している。

1968年3月から69年4月まで海外技術協力事業団(現JICA)の専門家としてアフガニスタンに派遣された今野博は、60年代後半の状況として「ヘルマンドバレー開発は、当初の計画をはるかに下廻り、現在アメリカは援助の削減を考慮中であり、その肩代わりを強く日本に求めて居り、この件について度々交渉があった」(今野1970)と述べている。時代が下るに従い、ヘルマンド開発=失敗との図式が次第に定着していく様子が観察できる。

後年、ソ連侵攻により米国の支援が中断された後の1983年のUSAIDの評価レポートでは、具体的な成果として、77,000ヘクタールから145,000ヘクタールへの耕地の増加、5,500世帯の定住、定住した世帯の家計収入は10倍となったことが成果として挙げられているが、最終的な評価についての記述は「失敗ではないが投資に見合うだけの効果をあげているとは言えず、追加投資が必要である」(Clapp-Wincek 1983: 27)と状況改善の可能性を示唆しつつ、その本質としては支援がうまくいかなかったことを歯切れ悪く表現している。

### Ⅲ. 計画の失敗とその原因

#### 1. 米国にとっての「もう一つのベトナム」

これまで見てきたようにプロジェクトの初

期および途中段階でも様々な問題点が指摘され、成功への高い障害が把握されていたにも関わらず、米国はソ連侵攻後の1980年代前半までこの開発への支援を継続した。第3表にあるようにUSAIDを通して1960年から1974年までに7千万ドル以上の資金を25のプロジェクトに投じたが、この計画はマーシャルプランによる欧州の復興をモデルにした大規模な投資に基づく支援が行き詰まりを見せた典型的な例として、その後、米国国内でも援助の失敗例として取り上げられることとなった。

失敗の原因として、まずヘルマンド渓谷を含むアフガニスタン南部の厳しい自然および社会条件があげられる。具体的には、灌漑施設完成後も多くの土地が塩分を含んで農地として使用できなかったこと、そして次節でも触れるように遊牧民たちが生活環境の変化を受け入れず定着が進まなかったことがある。

しかし、それを多少なりとも認識しつつも支援を継続した米国には、自国の企業であるMKCの事業を引き継ぐという道義的責任、それと関連して米国としての投資の回収の必要性、そして米ソ冷戦下において、ソ連と国境を接するアフガニスタンでの米国の存在感と信頼感の向上は、イラン、パキスタンといった冷戦の前線にあたる近隣周辺諸国の対米感情にも良い影響を与える(ショーウィンドー的効果)といった国際情勢を反映した事情があった。結果、アフガニスタン側にとって「良きにつけ悪きにつけ、ヘルマンド開発は米国のプロジェクト」(Tudor Engineering

第3表 ヘルマンド開発計画の中で USAID (ICA) が支援したプロジェクト群

プロジェクト名	実施期間	USAID 支出 (US\$)
Helmand Canal Operation and Maintenance	1957-59	25,000
Helmand Surface & Groundwater Investigations	1957-60	330,000
Helmand Valley Authority Developing Operations	1957-60	424,000
Helmand Resource Development	1958-61	6,070,000
Agricultural Development in Helmand Valley	1961	725,000
Helmand Valley Audio-Visual Center	1963	64,000
Public Health & Sanitation	1956-58	76,000
Helmand Rural Development	1956-61	22,000
Helmand Public Administration	1956-57	88,000
Helmand Training Center	1956-59	132,000
Helmand Arghandab Valley Electric Power	1957-74	13,747,000
Industrial District Kandahar	1957-60	95,000
Helmand Land Development	1957-60	498,000
Helmand Irrigation Survey	1957-60	520,000
Lashkar Gah Housing	1963-67	113,000
Helmand Arghandab Valley Regional Development	1954-74	20,185,000
Kajakai Hydro Electric Power	1967-78	14,727,000
HACU (Helmand Arghandab Construction Unit) Equipment	1968-76	3,887,000
Technical Support-Helmand Valley	1967-75	1,086,000
Agricultural Finance Agency	1967-75	599,000
Kandahar Diesel Generator	1967-75	400,000
Regional Electrification, Kajakai Service Area	1975-78	195,000
Helmand Valley Soil & Water Survey	1975-77	151,000
Central Helmand Drainage	1975-80	1,648,000
Central Helmand Drainage	1977-81	6,177,000
計		71,984,000

(出所) Clapp-Wincek, Cynthia (1983) から作成。

Company 1956) と見なされていく。

しかし、年々深みに嵌り込んでいくヘルマンド開発支援に関する米国の状況は、「米国にとってヘルマンドは経済的にベトナムである (“Economic Vietnam”)。つまり、ただ失敗を避けるためだけに、成功の可能性もない

ままに資金と資源を浪費し泥沼にはまり込んでいる」(Cullather 2002: 532) と表現されることとなる。

ソ連の影響力の増大と援助プロジェクトの効果が目に見えるかたちで現れない状況は、次節第4表に見られる1960年代後半からの

第4表 1960年代のアフガニスタン財政

単位:百万アフガニ

年 度	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
国内歳入	721	2,123	2,677	3,061	3,976	4,285	4,211	4,465	5,085
一般経費	878	1,850	2,416	2,558	2,902	3,403	3,613	4,254	4,732
経常支出	745	1,592	1,873	2,179	2,646	2,929	2,948	3,653	3,865
債務支払い	133	258	543	379	256	474	665	601	867
経常バランス	-157	273	261	503	1,074	882	598	211	353
開発支出	2,343	4,590	4,663	4,790	5,205	5,101	4,496	4,079	3,910
総バランス	-2,500	-4,317	-4,402	-4,287	-4,131	-4,219	-3,898	-3,868	-3,557
商品借款	104	112	615	411	734	889	517	1,018	479
プロジェクト援助	1,823	3,144	2,833	3,168	3,485	3,373	2,789	2,259	1,990
有償支援	593	1,556	1,150	1,859	2,539	2,918	2,477	1,854	1,552
無償支援	1,230	1,588	1,683	1,309	946	455	312	405	438
援助額合計	1,927	3,256	3,448	3,579	4,219	4,262	3,306	3,277	2,469

(出所) Fry (1974) 158-159 ページから作成。

支援額、特に無償支援の低下、つまりは米国からの支援の減少につながった。さらに、1972年7月在アフガニスタン米国大使の「これ以上、アフガニスタン政府への援助は約束できない」との発言、そして1974年にはヘルマンド開発への支援を削減 (Bossin 2004: 82) というように、米国のアフガニスタンへの関与は後退していく。

## 2. アフガニスタン政府側の問題

ダーウド首相の「ソ連のマッチを使い、アメリカのタバコを吸う」(“Soviet matches, American Cigarettes”)(Bossin 2004: 79)という言葉に表れているように、アフガニスタンは冷戦期に両大国の思惑を利用して援助を引き出し、自国の発展に役立たせようとした。それが、「1930年代から外国の支援を利

用しつつもアフガニスタン人自身が努力することで、アフガニスタン政府は安定してきた」(Goehnoar 1965: 19) との評価にもつながった。

さらに、1955-61年の期間において0から6で評価される(0がもっとも安定)国家の政治的安定度で、アフガニスタンがフランスや日本と同じ4とされていることは (Feierabend 1966: 253)、その戦略がうまくいき、当時のアフガニスタンが現在の用語を使えば「脆弱国家」ではなかったことを示しているように見える<sup>18</sup>。

これまで見てきたように、当初、アフガニスタン政府が自らの力で進めようとしたヘルマンド開発も、諸外国(特に米国)の支援が得られたことで、その利用が開発手法の中心となっていった。しかし、アフガニスタン政

府の上層部が思い描いたとは異なる、アフガニスタン国内の状況そして外部（特に米国）の「アフガニスタン」の政治、経済的価値への評価が、対外依存の思惑を裏切ることとなる。

まず、ヘルマンド開発の大前提として、「カブールの政府の多くの人々は、遊牧民は機会さえあれば定住したいと考えていると信じていた。しかし、遊牧民は自分たちこそ至高の存在であり、定住する村人たちから羨望されまた恐れられてもいると考えていた。そんな中、もし定住したいと望む遊牧民がいれば、それは仲間からはかなりの変わり者だと思われた」（Dupree 1980: 168）といった開発する側とその対象の間に根本的な認識の差が存在したことがある<sup>19</sup>。

また援助の技術的な問題として、ヘルマンド開発は米国の支援とは言っても施設運営費といった経常経費はアフガニスタン側の負担とされ、その総額は年間予算の3分の1にもなるという非現実的なものであった（New York Times, Mar. 18, 1956）。主要な施設の投資資金のみを援助資金で賄い、付属施設の建設や経常経費は受取国（アフガニスタン政府）が負担するといった仕組みは、第4表にあるように援助依存のアフガニスタン政府の脆弱な財政を考えれば維持可能とは言えないものである。

さらに当時アフガニスタン政府が支援を求めたプロジェクトは、主要なインフラももちろん含まれたが、例えば、当時の交通量からすれば特に舗装の必要性がなかったカブール

市内の道路整備への要請のように、経済的および財務的自立性と健全性を度外視した、国民へのアピールも含む社会あるいは政治的理由によるもの（Frank 1956: 45）でもあった。

これをヘルマンド開発に当てはめて言えば、壮大なプロジェクトはアフガニスタンの国民統合という政治、社会的インパクトと経済発展をもたらすが、その前提として米ソをはじめとする外部からの支援が長期間継続するという客観性を欠いた楽観的な見通しが共有され、このような無理な計画を継続する原因ともなったと考えられる<sup>20</sup>。

## むすび

1950-60年代にかけて、アフガニスタンは冷戦という国際政治状況のもとで、外交的には「中立」あるいは「非同盟」を公式には掲げながら、当時の東西両陣営の境界領域に存在するという、その地理的位置関係を交渉条件として活かしながら海外からの資源（支援）を獲得し、国内に再分配することで国家としての枠組みを維持できた<sup>21</sup>。

しかし、過度に援助に依存する構造は、逆に言えば国内資源動員のメカニズムを確立できなかったことの証でもあり、それはまた、その時々国際あるいは地域の政治・経済状況の中で自国の位置を見据えたバランス感覚と判断に誤りがあれば、アフガニスタンを安定させる前提条件が失われることも意味する。

冷戦期における一時の「デタント」で米ソの緊張が緩んだという条件も考慮すべきであ

ろうが、ヘルマンド開発の失敗やソ連の影響力の増大が1960年代後半からの米国の支援の減少へとつながり、それはまたアフガニスタンがソ連側に向かうことへの米国の暗黙の了解でもあった。他方でその流れは、アフガニスタン政府側が考えるほど、そもそも米国はアフガニスタンを政治、外交的に魅力的な投資先とは見なしていなかったことの帰結とも考えられる。

社会主義革命、ソ連侵攻、タリバーン政権と1970年代後半から2001年まで、アフガニスタンは国内の混乱あるいは海外との極めて限られた繋がりの中で、不安定な状況に置か

れてきた。その後、9.11を契機とする2001年11月のタリバーン政権崩壊により、米国をはじめとする国際社会の莫大な支援が再びアフガニスタンへ戻ってきた（第5表）。

しかし、いまだ援助依存の脆弱な財政構造（第6表）は、長中期的にはアフガニスタンの安定を再び危うくする可能性を孕んでいる。支援を行う側の関心が、アフガニスタンそのものではなく、自国の権益やテロリスト掃討といった安全保障に置かれているのなら、そして、それゆえにアフガニスタンの実情を十分に踏まえることのない支援を続けるのなら、再び同じ失敗が繰り返される可能性

第5表 主要アフガニスタン支援国会合でのプレッジ額 単位：十億ドル

会合	東京	ベルリン	ロンドン	パリ
開催時期	2002年1月	2004年4月	2006年1月	2008年6月
プレッジ金額	4.5	8.2	10.5	20.0

(出所) 筆者作成。

第6表 アフガニスタン1388年度(2008/09)予算 単位：百万ドル

1. 歳入合計 (1-1.+1-2.)	2,514.69
1-1. 内国歳入	973.08
税金	736.08
うち所得税、利潤税等	200.29
うち関税等	308.63
非税金	236.19
1-2. ドナーからの支援	1,541.61
ARTF <sup>22</sup>	552.60
LOTFA <sup>23</sup>	273.29

米国防総省	115.38
世界銀行	297.91
ADB	134.42
<b>2. 歳出合計 (2-1.+2-2.)</b>	<b>2,942.53</b>
2.1 経常支出	1,806.80
2.2 開発支出	1,135.73
<b>1-2. 歳出－歳入</b>	<b>-427.84</b>

(出所) Islamic Republic of Afghanistan Ministry of Finance, Budget Report 1388 から作成。

は小さいとは言えない。

ただ、おそらくアフガニスタン政府も支援する側（ドナー）もそのことには気づいている。しかし、残念ながら現状を改善する迅速で有効な手立てが、簡単には見つからないことも確かである。

#### 注

- 1 実際は大戦中、英国、ロシアといった連合国側の圧力により、ドイツや日本の技術者を含む枢軸国側の人々を国外追放処分としたが、アフガニスタン側は日本人を最後まで丁重に扱ったとの回想が当時の外交官によりなされている（前田耕作監修、関根正男編（2006）『日本・アフガニスタン関係全史』明石書店、194 ページ）。
- 2 1937 年にはベルリンとカブール間にルフトハンザ航空の定期便が就航していた。
- 3 “Afghanistan is a backward country”, “We must do something about it or die as a nation” といった発言（Cullather 2002: 520）にダーウドの意識が見られる。
- 4 このような問題の発端は、19 世紀後半、現在のアフガニスタンが領域国家としてかたち作られた頃に遡る。英国が二度にわたる対アフガニスタン戦争に勝利できず、また英露協定の成立などによって英領インドに対するロシアの脅威が消えたことで、アフガニスタンは「国家」としてのまとまりを持てる機会がやってきた。英国は当時のアフガニスタン国王（アブドゥル・ラーマン）に対して、補助金と武器を供与する代わりに外交権を英国側が保持し、さらに国境を越えて英領インドの脅威を与えないという条

件の下でアフガニスタン側の自治（保護国）を約束した。この際、両国国境として線引きされたのが現在のアフガニスタンとパキスタンの国境である「ドゥアランド・ライン」である。なお、ドゥアランドとは当時の英領インド政府の外務次官の名前である。

- 5 ソ連（ロシア）のアフガニスタンへの配慮は、社会主義国ながらイスラームとも友好的であること示す意味もあったとされる（Newell 1970: 188）。
- 6 1956 年はフルシチョフによる「スターリン批判報告」（2 月）や「日ソ共同宣言」（10 月）による日本とソ連の国交正常化など、ソ連の内政、外政の変化が起こった年でもある。
- 7 なお、後のソ連侵攻時に明確になるが、整備された道路（橋梁とトンネルを含む）は軍事車両が迅速に移動できる規格のものであった。
- 8 カンダハール空港は、当初、アジアと中東をつなぐハブ空港として構想されたが、ジェット機の導入で旅客機の飛行距離が伸びその存在意義を失った。
- 9 このようにアフガニスタンの南北それぞれでの米ソの援助投入は、北部はソ連、南部は米国の影響力下に分断された「経済的な朝鮮半島（Economic Korea）」のよう（Dupree 1980: 519）と表現された。
- 10 例えば 1955 年のソ連の 1 億ドルの融資は、年率 2%、返済期間 3 0 年、据置期間 8 年という貸出条件であった（Qassem 2009: 58）。
- 11 当初はアフガニスタン北部で産出された天然ガスによる現物による支払いが想定されていた。なお、アフガニスタンは 2006 年から重債務国（HIPCS）認定を目指す IMF の PRGF プログラムを受け、その結果 2010 年はじめに HIPCS として認定され、対ロシア債務を初めとする公的債務の大部分が削減された。
- 12 現在でも、反政府勢力の攻撃激化により「パ

キスタン輸送業者がカイバル峠経由での NATO 向けの物資輸送を停止」(毎日新聞 2008 年 12 月 17 日) というようにパキスタン経由の物資輸送にはリスクが伴う。

- 13 当時派遣された日本人専門家の報告書には、「アメリカは世界中で行っている例にもれず、アフガン国内に於いてアメリカ村を作り、一般農民は勿論アフガン人と別世界を作り、本国と同じ生活をしている。したがって、特に農業技術の指導に於いては金をつぎ込むにもかかわらず、見当外れの点に力が入り実績の向上がない。」(今野 1970: 77) あるいは、東大の学生で構成された調査団の報告には、「(ヘルマンド計画に関して) 砂漠の真っ只中にエヤ・コンディションやプール付の、全くアメリカの生活そのものを持ち込んだアメリカ系技術者たちに対する反撥は、政府高官の間には強い。」(東京大学ヒンドゥークシュ調査隊 1969: 136) とある。これらは現在の米国にも見られる、初期投資を十分に行い、厳しい環境での自国民を快適に勤務させるための配慮でもあるが、日本のように限られた予算と施設、設備の中で現地に根付いた協力を行うことを(ある意味) 余儀なくされている立場から見れば、批判的な論調にならざるをえない。
- 14 King (2010: 329) は、英国がヘルマンドに展開した理由は、戦略上の要地、米国の負担の分担のほか、イラクでの任務終了もあり、国防予算削減の動きに直面した英国国防省等が新たな任務を求めたことにあるとする。なお、2005 年まで年 1 名程度であった英国軍のアフガニスタンにおける犠牲者数は 2006 年には 39 名、2009 年には 108 名まで増加した。(英国国防省ホームページ <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/InDepth/OperationsInAfghanistan.htm> 2010 年 6 月 14 日最終アクセス)
- 15 「この搬入は偉業ではあるが、投入した費用と努力に比較すれば効果は小さい」(Ibid., 325)。
- 16 その水利権問題は、現在に至るまで長くイランとの間で緊張と協議の対象となってきた。
- 17 その後、隣のカンダハール州の Arghamdab 周辺の開発までも含めることによって Helmand and Arghamdab Valley Authority (HAVA) となった。
- 18 計測の期間 (1955-61 年) に「クーデタが発生」すれば 5 になり、「デモ等で大量の逮捕者が発生」すれば 4 になる。ちなみに「より安定している」とされる 3 には米国と英国、「より不安定」とされる 5 にはインド、韓国などが各付けされているが、当時の各国の安定度を測る目安の一つであることは言うまでもない。
- 19 さらに Dupree (1980: 483) は、この開発が現地の社会の習慣や特質を考慮せずに進められたことで「巨大なダムが巨大な廃墟となった」と

している。

- 20 パキスタン国境の閉鎖による経済的苦境から、ダーウドが 1963 年に首相を辞任すると、その後を継いだ Mohammad Yusuf 首相は、「アフガニスタンは政治的意図がない (“No strings attached”) 支援を求める」と発言し (Kamrany 1969: 16)、米ソを競わせるような援助競争に警戒を示したが、大きな変化をもたらすに至らなかった。
- 21 「失敗すればベトナムやアフガニスタンのように米ソの直接介入を招きかねないとはいえ、資源の少ない国でも米ソに高い値をつけさせることのできるのが冷戦という時代だった。」(藤原 2002) 『デモクラシーの帝国—アメリカ・戦争・現代世界—』岩波新書 176 ページ)
- 22 ARTF (Afghanistan Reconstruction Trust Fund) は、2002 年 1 月の東京復興支援会合で設置が合意され、2002 年 5 月に世銀、ADB、UNDP、イスラーム開発銀行が管理する信託基金として開設。2010 年 3 月までに 32 の国と機関が合計約 37 億ドルの無償資金を拠出している。
- 23 LOTFA (Law and Order Trust Fund for Afghanistan) は、法の支配 (主として警察強化) のための日本を含む 15 の国と国際機関が拠出する信託基金。警官への給与や制服、機材、訓練といった使途に向けられ、日本も 2009 年に 1 千万ドルを拠出した。

## 参考文献

- ・小牧昌平、窪田朋子 (2005) 「資料 アフガニスタン年表」、鈴木均 編『ハンドブック 現代アフガニスタン』、アジア経済研究所、企画明石書店、2005 年。
- ・今野博『アフガニスタン国における農業機械技術指導総合報告書』、海外技術協力事業団、1970 年。
- ・東京大学ヒンドゥークシュ調査隊『アフガニスタンの水と社会』、東京大学出版会、1969 年。
- ・前田耕作・山根聡『アフガニスタン史』、河出書房新社、2002 年。
- ・Bossin, Yuri V. “The Afghan Experience with International Assistance,” Edited by John D. Montgomery and Dennis A. Rondineli, *Beyond Reconstruction in Afghanistan Lessons from Development Experience*, Palgrave Macmillan, 2004.
- ・Clapp-Wincek, Cynthia. *The Helmand Valley Project in Afghanistan*, A.I.D Evaluation Special Study No.18, USAID, 1983.
- ・Cullather, Nick. “Damming Afghanistan: Modernization in a Buffer State.” *The Journal of American History*, Vol.89, No.2, 2002, pp.512-537.

- ・ Dupree, Louice. *Afghanistan* 1980 Edition, Princeton, Princeton University Press, 1980.
- ・ Feierabend, Ivo K and Feierabend, Rosalinol. "Aggressive Behaviors within Polities, 1948-1962: a Cross-National Study," *Conflict Resolution*, Vol.10, No.3, 1966, pp.249-271.
- ・ Frank, Perter G. "Economic Progress in an Encircled Land," *The Middle East Journal*, Vol.10, No.1, 1956, pp.43-59.
- ・ Frank, Perter G. *The Economics of Competitive Coexistence Afghanistan between East and West*, Natural Planning Association, 1960.
- ・ Fry, Maxwell J. *The Afghan Economy Money Finance and the Critical Constraints to Economic Development*, Leiden, E.J.Brill, 1974.
- ・ Gochenour, Theodore S. "A New Try for Afghanistan," *The Middle East Journal*, Vol.19, No.1, 1965, pp.1-19.
- ・ IMF. Afghanistan: HIPC Initiative Paper, IMF Country Report No. 10/40, 2010.
- ・ Kamray, Nake M. *Peaceful Competition in Afghanistan : American & Soviet Models for Economic Aid*, Communication Service Corporation, Washington, D.C., 1969.
- ・ King, Anthiny. "Understanding the Helmand Campaign: British Military Operation in Afghanistan," *International Affairs*, Vol.86, No.2, 2010, pp.311-332.
- ・ Michel, Aloya Arthur. *The Kabul, Kunduz, and Helmand Valleys and National Economy of Afghanistan, A Study of Regional Resources and the Comparative Advantage of Development*, Foreign Field Research Program Sponsored by Office of Naval Research Report No.5, National Academy of Science-National Research Council, Washington, D.C., 1959.
- ・ Qassem, Ahmad Sayeq. *Afghanistan's Political Stability*, Ashgate, 2009.
- ・ Sufi, Juma Khan. *Afghanistan A Chronological Fact Sheet 1600-2004*, Independent Cultural Society of Khost, 2005.
- ・ World Bank. *The Development Prospects of Afghanistan*, World Bank, Washington, D.C., 1963.

# A Lesson for Bringing about Stability in Afghanistan: Experiences of Aid Competition during the Cold War Period

SHIMADA Haruyuki\*

## Abstract

Although almost nine years have passed since the collapse of the Taliban regime in Afghanistan, it is difficult to find any evidence that the country has been stabilizing. In fact, Afghanistan was considered a relatively stable country in the 1950s and 1960s. During the Cold War period, U.S.A. and the erstwhile U.S.S.R. expected Afghanistan to play the role of a “buffer state” because of its strategic location at the frontline of the East and the West, as anticipated by the British Empire and Russia in the nineteenth century. Therefore, both the superpowers provided a considerable volume of development assistance, and evidently, Afghanistan took advantage of this opportunity. However, changes in the international political environment and the invariable, acute aid dependency of the Afghan economy made the country fragile. This article reviews Afghanistan during the Cold War period with particularly focusing the Helmand Valley Development Project. This U.S.-assisted project was not only a symbol of U.S. aid but also of its great failure. Some reasons behind this failure are that the stakeholders were not familiar with the natural and social conditions of Afghanistan, and they sometimes intentionally ignored the reality of Afghanistan because of the political climate. The unsuccessful experiences led to a decrease in U.S. aid and its interests in Afghanistan. After the end of the aid competition, Afghanistan experienced long-term turbulence in the 1980s and 1990s. However, since 2001, the country has been receiving a large volume of foreign assistance. Thus, some observations from the past could act as valuable lessons for bringing about stability in Afghanistan through development assistance today.

---

\* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.