

外務大臣
岡田 克也殿

動く→動かす 代表 熊岡 路矢
日本アフガニスタン NGO ネットワーク(JANN)有志団体¹

インド洋での給油活動に代わるアフガニスタンでの 民生分野支援の活動について(ご提案)

アフガニスタンに対する支援は大きな転換点を迎えています。現政権が、海上自衛隊によるインド洋での給油活動が来年1月で期限切れを迎えた後は、地域の安定化のためアフガニスタン・パキスタンにおける民生分野での支援活動を強化していくとの方針を打ち出していることを「動く→動かす」および「日本アフガニスタン NGO ネットワーク(JANN)」に所属する有志団体は積極的に支持します。アフガニスタンの人びとが支援を必要としなくなる様な自立を促す支援となるようお願い、各分野における支援ニーズと支援案を提案します。この提案は、新政権がアフガニスタンへの民生分野支援を強化しようとしていることを受けて、各民生分野ごとに経験を持つ NGO が当該分野への支援政策全般や NGO による活動拡大の可能性などについて、提言をまとめたものです。内容は以下のとおりです。

1. アフガニスタンにおける人道支援活動が抱える問題
2. 分野別支援策
 - (1) 教育
 - (2) 保健・医療
 - (3) 水と衛生
 - (4) 障がい者・地雷被害者支援
 - (5) 農業
3. NGO との連携
4. 軍による人道復興支援の問題性

おわりに

近く発足予定の新政権も不正選挙という汚名を抱え今後の国の立て直しの行方が危惧されますが、多くの弱い立場にあるアフガニスタンの人々のためにも日本政府をはじめとする国際社会が、和平の取り組みと並行して民生分野の支援をこれまで以上に実施することを期待します。

1. アフガニスタンにおける人道支援活動が抱える問題

アフガニスタンの現在の状況を NGO は複合的人道危機(Complex emergency)と呼んでいます。食料、水、医療サービスが十分得られない人が多数存在すると同時に戦闘の被害にもさらされ、かつ人道的な支援さえもアクセスが難しいという状況です。UNOCHA(国連人道問題調整事務所)の2009年中間報告書によると、食料が十分でない人口が31%存在し、国内避難民は23万人存在し、30分に1人の妊産婦が出産時に命を落としています。

治安の悪化で支援の届かない地域が拡大する中、支援を実施する手段として軍隊による人道支援活動に注目が集まっています。民間の支援関係者の安全を確保しながら支援を実施するために軍隊の護衛が有効であるといわれていますが、アフガニスタンの現状に照らしてそのアプローチが本当に有効なのか、逆に治安の悪化を加速させ、これまで支援活動が実施できていた地域にまで悪影響が及ぶことはないか、検証する必要があります。

2. 分野別支援策

(1) 教育

現状

現在もアフガニスタンの子どもの半数にあたる 600 万人は学校に通っていません。タリバンには、学校教育を受けることが出来なかった青年たちが、たくさん兵士として参加しています。教育への投資は、日本の発展がかつてそうであったように、経済発展の基礎であるだけでなく、テロ組織から子どもを保護することにも貢献します。

アフガニスタン政府は、国連ミレニアム開発目標の目標 2 である初等教育の完全普及の達成年を 2020 年としています。この目標を達成するために教育省は、現在 14 万人の小学校教員を 2020 年までに 20 万人増やし、34 万人にする計画です²。教員の中でも特に女性教員の不足を解消することは、女子就学率の改善につながり、女子教育の推進を期待できます。しかしながらその資金が不足しています。

また、アフガニスタンでは 1100 万人もの青年・成人(アフガニスタンの人口の約3分の1)が読み書きができません。識字率は 28%(男性 43%、女性 14%)と世界の中でも 4 番目に低く、特に農村部の人々、そして女性の識字率が低いことが大きな課題です。このため、アフガニスタン教育省は 2020 年までに非識字者数を少なくとも現在の 55%、605 万人にまで減らすことを目指しています。また、貧困をなくし持続可能で平和な社会を築くためには単なる読み書き・計算の能力だけでなく、生計の改善・向上に必要な技術を身につけることが不可欠であるため、2015 年までに少なくとも 400 万人の青年と成人が機能的な識字能力を身につけるとともに、新識字者 100 万人に対する職業・技術教育を行う計画であり、そのための資金として 4 億 9 千万米ドルが必要とされています³。

提案

① 教員給与の支援

そこで、日本政府がアフガニスタンの警察官の給与支援を行い、治安維持に貢献している実績を踏まえ、教員給与を支援することをご提案します。現在 60\$ の教員の月給が毎年 5% ずつ上がり(アフガニスタンの物価上昇率は 9.4%、2007 年世界銀行)、2010 年から 2019 年までの 10 年間毎年 2 万人ずつ(計 20 万人)の教員を増やすとするとこのために必要な資金は以下のとおりです。

年	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
一人当たりの教員給与(年額、ドル)	720	756.0	793.8	833.5	875.2	918.9	964.9	1013.1	1063.8	1117.0
新規雇用教員数(人)	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
新規雇用教員数累計(人)	20,000	40,000	60,000	80,000	100,000	120,000	140,000	160,000	180,000	200,000
必要な資金(100万ドル)	14.4	30.2	47.6	66.7	87.5	110.3	135.1	162.1	191.5	223.4
必要な資金(億円、1ドル=95円)	13.7	28.7	45.2	63.3	83.1	104.8	128.3	154.0	181.9	212.2
日本政府による支援額(億円)	6.84	14.36	22.62	31.67	41.57	52.38	64.16	77.00	90.95	106.11

日本政府からの支援額は、必要な資金の 50%とし、残りはアフガン政府および他国からの援助資金で調達する案です。現在日本政府が実施しているアフガンの警察官給与支援と同じ方法です。教員給与は経常経費なので、教員数増加に伴い、毎年支援額が増えることとなります。しかしアフガン政府の歳入が増えれば、支援割合を次第に減らすことができます。

② 識字教育・職業教育への支援

● 識字教育と職業・技術教育を効果的に統合した支援

読み書き・計算能力はあらゆる活動の基礎となりますが、多くの職業訓練の場では裁縫や大工仕事などの

技術を適切に学び生計向上につなげるため読み書き・計算の学習ニーズが非常に高いです。逆に識字教室では識字を学ぶだけでなく職業・技術教育のニーズが高いのですが、アフガニスタン政府の予算・人員・技術不足のため十分に対応できないのが現状です。日本の支援活動の中には識字と職業・技術教育を統合する試みもありますが、指導員の研修や教材、機材・設備の整備等をさらに拡充する必要があります。また、識字や職業技術を学んだ人々が生計向上活動を始めるためには、初期投資として小規模の現金支給も必要とされます。

● 学校教育と同じ修了資格を付与する学校外教育制度の整備

アフガニスタンでは様々な理由で公立学校に通うことができず、成人と同じ識字教室で学んでいる学齢期の子ども(特に女子)も多くいます。本来は学齢に適した学校教育カリキュラムに基づき学習し、可能な限り公立学校への編入を促進することが重要ですが、実際には学齢児童であっても成人と同じ識字教本を使用している場合が多いのが現状です。学校教育と識字教育の制度の狭間にいる子どもたちに適切な教育を提供し学習を継続できるよう、教育制度の整備と教育省識字局の機能強化が重要ですが、アフガニスタンではこの課題への対応がほとんどなされていないため、日本のイニシアティブが期待されます。

その他に重要な教育分野支援策としては、各州にある教員養成大学に対するカリキュラムの改善、教員研修、低所得学生に対する奨学金、学費免除への支援、各州の教育局に対する施設改善、職員の能力強化および給与支援があげられます。

(2) 保健・医療

現状

アフガニスタン公共保健省は 2002 年より「保健サービス基本パッケージ」(Basic Package for Health Service)という包括的医療保健政策を定め、すべての医療保健機関にその遵守を義務付け、全国を県ごとあるいは数郡からなるクラスターに分け、領域内郡部の保健サービスを一括して特定の NGO に委託する方式を採用しています。現在でも、公共医療施設の大部分は国際・国内 NGO が運営しているのが実情です。その結果アフガニスタン全土で公共医療機関がカバーする人口は大幅に飛躍し、2003 年の 9%から 2008 年には 85%となっています。また5歳未満の子どもの死亡率も 2002 年の 25.7%から 2006 年の 19.1%と減少しています⁴。保健分野の今後の課題として以下の 2 点があげられます。

① 医療サービスへのアクセス

医療での人員・サービスの地域格差の問題は特に深刻です。例を挙げるとヘルマンド州における妊産婦死亡率は全国平均の3倍であると報告されています。さらに全人口 85%が医療サービスを受けられていることになっているものの、それは上述の人口割り当てでどこかの診療所かヘルスポストの診療圏に入っているというだけで、診療所までの距離が数キロ離れていて遠すぎたり、交通手段の困難などで、実際には多くの人口が保健サービスを享受できていません。特にアフガニスタンでは慣習上女性の外出や親族以外の男性との接触が制限されているために、医療施設があっても女性が行きにくかったり、男性医師の診療しか受けられなかったりするケースが多く、コミュニティ・ヘルスワーカー、コミュニティー・ベースの女性看護師、助産師の育成が不可欠です。アフガニスタン NGO、国際 NGO が今年 10 月に提出した提言書では、さらに 5500 人の助産師が追加が必要とし、地方での保健サービスのカバーエリアの拡大、質の向上、専門性の強化が重要と述べています⁵。

② 保健分野の資金不足

2009 年 10 月 21 日時点での「アフガニスタンにおける人道のための行動計画 2009 年」の資金状況では保健分野で必要とされている 43,836,203 米ドルのうち、カバーされたのはわずか 4%にすぎません⁶。

提案

以上の観点から日本政府に対し保健分野では以下のことを望みます。

(1) 草の根・人間の安全保障無償や国家連帯プログラム支援や JICA の技術協力支援などを通じて、コミュニティ・ヘルスワーカー、コミュニティー・ベースの女性看護師、助産師の育成を始めとするコミュニティー・ベースでの地域保健活動の支援強化を行うこと。

(2)「行動計画 2009 年」で示されているすでに必要とされている「保健」分野のアピールに対して迅速に資金提供を行うこと。

(3) 水と衛生

現状

アフガニスタン政府は 2020 年までに、国連ミレニアム開発目標の目標 7 である環境の持続可能性確保、具体的には「安全な飲料水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減」させることを目指しています。目標達成には、都市部と農村部において浄化された水源を継続利用できる人口を増やし、また人々がトイレなどの適切な衛生施設を利用できるような環境整備の支援が求められます。しかし現在、安全な飲み水にアクセスできる割合は人口全体の 23%、衛生施設にアクセスできる割合は 12%に留まっています。水と衛生の問題は特に農村部で深刻であり、また干ばつ地域でも安全な飲み水が不足しがちです。安全でない飲料水や管理されておらず不衛生なトイレ、衛生習慣の欠如は、妊産婦や子どもに対して下痢性疾患や脱水症を高い確率で引き起こします。そうした不衛生な生活環境は、肺炎や新生児疾患、栄養不良が原因の 5 歳未満児の死亡を誘発し、女性や子どもの死亡や疾病を助長する要因にもなります。

提案

『アフガニスタンにおける人道のための行動計画 2009 (Afghanistan Humanitarian Action Plan 2009)』では、アフガニスタン全土における水と衛生支援のために、計 1,860 万米ドルの資金が必要とされています。中でも、干ばつ被害を受ける 15 州において 100 万人を対象に、国連や NGO は水と衛生の支援を行うため、資金 730 万米ドルを必要としています。安全な給水を確保するための井戸掘り、揚水用ポンプなど井戸掘削資機材の供与、学校校舎や診療所における衛生施設(トイレ、手洗い場)の設置、衛生習慣の改善を目的とした保健・衛生教育の実施が求められています。

(4) 障がい者・地雷被害者支援

現状

2006 年にアフガニスタン政府が実施した全国調査によると、同国では人口の 2.7%にあたる約 800,000 人が障がい者です。しかし、実際にはこれよりはるかに多くの障がい者が存在していると思われます。また、アフガニスタンにはのべ約 60,000 人にのぼる地雷・爆発性残存物(ERW)事故被害者がいるとされており、同国は世界最悪の地雷・ERW 汚染国のひとつです。多くの一般市民が日常的に生命の危険にさらされており、社会経済的なインパクトは甚大です。地雷・ERW 対策支援は、アフガニスタン復興支援において外すことのできない要素です。

地雷・ERW 対策支援においては、地雷除去、地雷回避教育、障がい者・地雷被害者支援等から成る包括的支援が求められますが、国際社会がアフガニスタンに供与してきた地雷対策支援のうち、障がい者・地雷被害者支援にあてられた資金は非常に限られています。

保健・医療分野で述べた「保健サービス基本パッケージ」を踏まえて、アフガニスタン国家障がい者行動計画 (Afghanistan National Disability Action Plan 2008-2011)が作成され、現在、障がい者法制定準備が進むなど、障がい者支援のための国内体制の整備が加速しつつあります。しかし財政及び人材不足等により、具体的な支援実施は非常に限定的なレベルに留まっています。

提案

アフガニスタンにおける地雷・ERW 対策支援は、地雷除去、地雷回避教育、障がい者・地雷被害者支援からなる包括的パッケージとして提供されるべきです。これらの支援の実施においては、地域社会の状況に合わせた柔軟な対応が不可欠であり、地域に根ざした事業を展開してきた NGO が果たし得る役割は極めて大きいと考えます。

国連のまとめによる各分野におけるニーズと、それぞれの分野において NGO が実施し得る支援の具体例として、以下が挙げられます。

① 地雷除去：

【ニーズ】約 128 平方キロの土地の地雷・ERW の調査・除去活動に年間約 77 億円必要

【支援の例】地雷除去専門の NGO と連携し、地雷除去を推進する(年間約 6,000 万円)

② 地雷回避教育：

【ニーズ】年間のべ約 400 万人の一般市民および帰還民に対する地雷についての正しい知識と対処法の普及・関連教材作成等に年間約 3.3 億円必要

【支援の例】移動地雷回避教育チームを複数編成し、地方の村々を巡回して視聴覚教材による地雷回避教育を行う(年間約 6 千万円)

③ 障がい者・地雷被害者支援：

【ニーズ】アフガニスタン政府の推進する BPHS 実施体制の整備に年間約 4 億円必要

【支援の例】

- ・ 障がい者支援の専門スタッフの不足を改善するため、アフガニスタン唯一の理学療法士育成機関に対する支援を行う(年間約 1,500 万円)
- ・ 地方において女性の障がい者の診療補助を行うコミュニティ・ヘルスワーカーを育成する(年間約 1,000 万円)

(5) 農業

現状

アフガニスタンでは国民の 85%以上が農業関連の就労により収入を得ており、アフガニスタンの復興を考える上で、農業が重要な分野の一つであることは明確です。一方で、1978 年から 2004 年の間に農業の生産量は年間 3.5%減少してきているという報告もあり⁷、テロの背後にある貧困問題に対する効果的な事業として、就農者に対する包括的で大規模な農業支援が不可欠です。また、アフガニスタンにおいて、農業支援は数多く実施されているものの包括的な調査を基に実施されている農業支援は少ないため、大きなインパクトをもたらし、より高い効果が期待できる包括的な農業支援が望まれています。

アフガニスタンの農業発展の大きな制限要因となっているのは、水資源量の寡少さです。アフガニスタンの全農地は国土の 12%である 790 万 ha ですが、その分布は、75%が北部・北東部・西部に位置しており、水資源不足のため全農地面積の半分以下しか耕作されていないのが現状となっています。

耕作地をタイプ別で見ると、灌漑域が 32,083 km²(41.5%)、天水域が 45,172 km²(58.5%)となっています。平均的年間生産量ベースで対比すると灌漑域 85%、天水域 15%となっているため、灌漑農地での水資源有効利用が重要であることが読み取れます。一方、天水域は、降水量が潤沢な年ではアフガニスタンの主食である小麦の全生産量の 30%、干ばつ年では 5%と大きな変動を示しており、天水域の降水量に依存した変動はアフガニスタン全体の農業生産高に影響を及ぼしています。以上から、灌漑域・天水域どちらにおいても水資源の多寡が農業生産量の増減に直結していると考えられますが、アフガニスタンにおいて水資源の有効利用が行われているとはいえないのが現状となっています。

提案

有効な農業支援の実現には、効率的な水資源管理、有効利用の達成が欠かせないため、これらを含んだ包括的かつ大規模な農業支援の実現を期待します。

3. NGO との連携

これまでの経緯

2006年1-2月、ロンドンで開催された復興支援会議で国会開発戦略(ANDS)が発表され2011年までの開発目標を明らかにした「アフガニスタン・コンパクト」が合意されました。3年が経過した現在、治安が悪化し目標の実現は難しくなってきました。しかし、それぞれの分野の専門家がアフガニスタンの人々や組織・団体と対等な立場で協力しあい入念に作成したフレームワークにもとづく開発は、困難な状況の中でも長期的で持続可能なアプローチに基づき進められてきました。

NGOの比較優位—住民の主体性を尊重した支援

NGOが行ってきた開発事業は、アフガニスタンの人々のオーナーシップを尊重しアフガニスタンの人々の長期的なニーズを念頭に置き計画されています。主としてNGOが実施しているプロジェクトには、たとえば、国の政策に基づいた国家連帯プログラムや標準基礎医療サービス、教育および地域ベース学校支援が挙げられます。そこには、治安の安定や暴動の鎮圧を目的とした政治や軍の介入は厳に避けられるべきです。それまで積み重ねてきた人びととNGOによる開発の努力が、即効性をもとめコストがかかるわりに維持が難しく、貧困の根本的原因を解決する手段にはならない事業によって混乱を招くからです。

治安が安定しない地域でも、国際NGOやアフガニスタン国内NGOはAfghan NGO Safety Office(ANSO)等からの治安情報を日々得ながら、地域の人々との信頼関係を元に活動しています。日本のNGOはアフガニスタン国内で活動を継続していますが、現在、遠隔管理体制の中で限定されたプロジェクト運営を強いられているのが実情です。

NGOやコミュニティとの連携によって実現したこれまでの日本政府の民生支援の強み

これまで日本が実施してきた支援には、アフガニスタンの人々を支える地道な努力と工夫が多く見られます。その中でも、人口の8割を占める農村部の支援に重点を置いたJICAの地方開発支援プロジェクトは、農村復興開発省と協力し国家プロジェクトである「国家連帯プログラム」のもとで村単位の復興を計画・実施する村落開発協議会の設置や村を越えた地域枠の復興を試み、徐々に成果を示しています。これはまだ一部の地域で始まったばかりですが、農村に暮らす人々の生活基盤の整備(飲料水、電気、道路、医療施設、教育施設等)や生計向上(農業の生産性向上、職業訓練、新たな農村工業等の立ち上げ等)といった、アフガニスタンの人々の主体性を尊重した復興が実現し安定に導くことができます。

残念ながらアフガニスタン政府には、ガバナンスの問題(汚職や不正)がありますので、行政機関の能力強化、ガバナンス改革も必要です。この分野でも、NGOが貢献することができます。たとえば教育分野では住民参加による学校運営改善を行っているNGOがあり、教員給与が教員にきちんと支払われているかを学校レベルでモニターすることができます。

提案

- (1) 日本のNGOのみならず、国際NGOやアフガニスタン国内NGOが実施するコミュニティ・レベルの活動への長期的な支援強化、協力を促進する。
- (2) NGOの活動環境促進のため、ANSOに対する財政支援を行う。
- (3) 日本のNGOへの安全管理基準・遠隔体制を国際NGOの安全対策を基準に見直す。
- (4) 日本政府がこれまで行ってきたJICAによる住民主体の地方開発支援事業を継続・強化する。

4. 軍による人道復興支援の問題性

アフガニスタンでは、米軍はじめとするISAF(国際治安支援部隊)の民軍一体型のPRT(地域復興チーム)による人道支援活動が治安の状況いかんによらず国内のほぼ全域で展開されています。そのPRTの支援活動も、国家政策との連携が薄いうえPRT間の統一性に欠けるだけでなく、一部のPRTが援助と引き換えにテロリストの情報を提供するように促すなどして人々に不信感を与えています。具体例として、東部では今年8月国連との調整もなく住民に現金を配布するといった救援活動を米軍PRTが行っています。またPRTではありませんがISAFが軍隊独自の支援活動として断続的に空からの物資配布を行うなどして、人道支援活動に混乱を引き起

こしています。その結果、これまで人道支援を行ってきた援助団体の活動がアフガニスタンの人々から PRT と同一のものとして混同され、長年にわたって培ってきた住民との信頼関係を揺るがしかねないばかりでなく、現地で支援活動に携わる援助団体スタッフの安全性も危うくしています。2008年には31人のNGO関係者が反政府武装グループのターゲットとなり命を落とす事態にまでなっています。

こういった状況をこれ以上悪化させないために、これまでアフガニスタンのNGOコミュニティは以下を問題提起してきました。

- PRTが行う「援助活動」については、その効率性、専門性、地域などの公正性について疑問がある。
- 現地住民により軍関係者と文民とが混同され、援助関係者等への安全上の脅威が高まり、人道上のアクセスが狭まり、本来必要とされるNGOの支援がアフガニスタンの国民に行き届かず、結果として非人道的な状況を生み出しかねない。

こういったことを考慮したうえで、政治的、軍事的目的とは切り離れた人道支援の中立性を確保するために、PRTや軍事組織ではない、文民やアフガニスタンのNGOや行政、村レベルの地域開発評議会など地元のステークホルダーとの連携による人道および復興支援を継続、強化することを日本政府に要望します。

おわりに

以上、アフガニスタンでの民生分野支援の現状とニーズ、支援案について主に述べて参りましたが、さらにアフガニスタンの状況を改善するためには国内の復興支援だけでなく、周辺地域全体の安定を図る取り組みが必要です。そのためには、隣国パキスタンでも現在の状況を引き起こした原因が国際社会にもあることを明らかにすると同時に今年掃討作戦によって発生した国内避難民の支援等に取り組んでいくことが必要不可欠と考えます。いずれの国においても、それぞれの地域社会と密接に連携して支援を行っていくことが重要となりますが、現地に拠点を置き、地元の人々や団体と協力しながら事業を実施してきた日本のNGOが、両国における民生分野支援で果たし得る役割は大きいと考えております。

今般の給油活動から民生分野支援への方針転換に際し、日本のNGOの持つ現地での経験・知見およびネットワークが最大限に活用され、支援ニーズに基づいた、政府とNGOの連携による支援実施体制が構築されることを強く希望いたします。

¹ 本状に賛同した日本アフガニスタンNGOネットワーク(JANN)のメンバー団体は以下のとおりです。カレーズの会、(特活)JEN、(社)シャンティ国際ボランティア会、(社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン、(特活)難民を助ける会、(特活)日本国際ボランティアセンター、(特活)ピースウィンズ・ジャパン

² アフガニスタンの教育開発政策については、2007年にJICAが当時の教育大臣を招いて開いたセミナーの報告書「国総研セミナー「未来のアフガニスタンの礎を築く：教育大臣と共に考える教育の課題報告書」」にあります。

³ Literacy Department, Ministry of Education. (2008). Afghanistan National Literacy Action Plan (2009-2015) . Final Draft.

⁴ http://www.jhsph.edu/publichealthnews/press_releases/2007/Burnham_afghanistan.html

<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/JBRN-7V9DTM?OpenDocument&rc=3&cc=afg>

⁵ <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/HHVU-7WTDCC?OpenDocument&rc=3&cc=afg>

⁶ http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha_R3sum_A853__0910231523.xls

⁷ ANDS: Afghanistan National Development Strategy, <http://www.ands.gov.af/>