



2014年10月29日

外務大臣
岸田文雄 殿

ADRA Japan、カレーズの会、ケア・インターナショナル・ジャパン、CWS Japan、ジェン
シャンティ国際ボランティア会、ジョイセフ、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
難民を助ける会、日本国際ボランティアセンター、日本国際民間協力会
日本ユネスコ協会連盟、ピースウィンズ・ジャパン、ヒューマンライツ・ナウ
ワールド・ビジョン・ジャパン

アフガニスタンに関するロンドン会合に向けた提言

「忘れないでアフガニスタン」キャンペーン実行委員会は、アフガニスタンの復興開発支援に関わる日本の市民
社会組織（CSO）16 団体で構成され、2012 年に開催された日本・アフガニスタン政府主催のアフガニスタンに関す
る東京会合のフォローアップとして開催されるロンドン会合に向けて、「アフガニスタンを忘れない」とのメッセ
ージをあらためて表明する目的で結成されたものです。

当実行委員会は、日本政府が東京会合のフォローアップの過程においても主導的役割を果たしていることに敬意
を表します。この実行委員会のうち上記 15 団体は、ロンドン会合においても、東京会合のホスト国であった日本
政府が、アフガニスタンの復興支援と和平プロセスにおいて主導的な役割を果たすこと、またロンドン会合におい
て市民社会の声が反映され、有意義な会合となることを願って、以下を提案いたします。

■ 日本政府としてロンドン会合の成果文書に盛り込まれるよう働きかけていただきたい点

1. 資金供与のコミットメント

東京会合で国際社会は 2012 年から 2015 年までの 160 億ドルの資金供与をコミットし、これまで日本を含むド
ナー国の多くはこの誓約を着実に履行してきました。しかし、この資金供与コミットメントは、東京宣言が「変革
の 10 年」と述べた 2015-2024 年の最初の 1 年しかカバーしていません。さらに今のところ、2015 年以降も資金供
与を続けることを表明しているドナーは少数です。これは、2010 年にアフガン政府が決めた「公共支出中期枠組み」
（MTEF）の実施において大きな障害となると考えられます。また世界銀行も今後アフガン政府による治安維持経
費の負担が増額することにより、他の分野の政府予算が減額されることが見込まれるため、開発予算を維持するた
めの方策の必要性を述べています¹。そこで、以下が成果文書に含まれることを提案します。

- 国際社会は東京宣言で述べた資金供与コミットメントを着実に実施する。
- 東京宣言のコミットメントが終了する 2015 年以降も国際社会は過去 10 年間と同額レベルの資金供与を行うことをコミットする。

2. 基礎社会サービスと格差の是正

2001 年以來の国際社会によるアフガニスタンへの援助は、これまでに大きな実績をもたらし、基礎社会サービスの基盤を構築してきました。保健分野では、保健サービス基礎パッケージ (Basic Package of Health Services) のもと、23,000 人のコミュニティ・ヘルスワーカーと 3,500 人の助産師が育成され、2000 年には 4 人に 1 人以上だった 5 歳未満児死亡率は、2011 年のアフガニスタン政府発表の調査結果では 10 人に 1 人まで著しく減少しました²。妊産婦死亡率は 2000 年代初頭の 10 万人中 1,000 人に対し、2014 年には 400 人に減少しました³。

教育分野においても、この十数年間で初等教育へのアクセス数は 100 万人から 800 万人にまで著しく増加し、250 万人を超える女子が就学しています。2005 年には 14 校だった教員養成校が 2011 年には 42 校に増加し、2011 年に入学した 56,256 人のうち 40% が女性でした。こうした成果の背景には、政府の手が届かない地域で国内外の NGO が支援の実施を担ってきたことが大きな要因に挙げられます。

しかし、課題は今なお山積しています。保健分野においては、5 歳未満児死亡率は大幅に削減されたものの、生後 1 ヶ月未満の新生児死亡率の改善はあまり見られず、専門的な介助なしで出産している女性は未だに 61% にのぼります。医療施設へのアクセス向上のためには医療従事者の不足が深刻な課題です。また、55% の 5 歳未満の子どもが慢性的な栄養不良による発育阻害を抱え、栄養改善に向けたより包括的かつ横断的な取り組みが必要とされています。

教育においても今なお男子の 37% と女子の 54% が学校に通っておらず、男女間格差も顕著です⁴。また初等教育における中退率も高く、特に女子においては顕著で、女性教員の登用や女子専用のトイレ、また暴力からの保護などの対応が必要です。さらに、教育の質、学習成果の低さも深刻で、教員研修や教材の改善への対応も課題となっています⁵。

基礎社会サービス提供において、アフガニスタン政府、ドナー、および NGO 間のパートナーシップに基づいたサービス提供モデルの継続的活用と新たな分野への拡大が求められます。アフガニスタン政府への治安権限移譲が進む中、援助資金の削減は、現在までの投入や成果をも無駄にしかねません。

以上を踏まえ、ロンドン会合の成果文書に以下を含めることを提案します。

- 国際社会は引き続き基礎社会サービスへのアクセス向上に向けた包括的な支援を拡充し、継続的で予測可能かつ長期的な資金的コミットメントを行う。
- 特に女性や子ども、障害者、マイノリティの人々、遠隔地や紛争地、都市部の貧困地域など、最も脆弱で周縁化された人々の人権を重視し、これらの人々への基礎社会サービス提供の優先的な支援を行い、公平性を確保する。

3. 人権分野での取り組み (女性の権利含む)

東京会合では、全ての市民にあらゆる権利の享受が確保されることが目標に定められていましたが、未だ深刻な人権課題は多く残されています。持続的な復興と開発には市民の人権が守られることが極めて重要です。特に、繰り返される政府の治安組織と反政府組織の武力衝突の結果、子どもの命が奪われ続けていることは深刻な事態であり、学校の襲撃などは彼らの教育の権利などをも奪っています。また、政府の治安組織による恣意的拘禁や拷問な

どの人権侵害も懸念されます。そして、いくらかの進歩はみられるものの、あらゆる分野で女性の権利を確保する包括的な取り組みは依然なされていません。東京会合でも、女性の人権を確保する法的枠組みの実施が約束されてきました。政府から独立した国内人権委員会も、委員の選任過程には透明性がなくその独立性や中立性を脅かしており、女性職員や資金の欠如なども懸念されますが、東京会合後も十分な進歩がみられません。未だ実行されていないこうした取り組みに加え、懸念される人権課題を克服するために以下が成果文書に含まれることを提案します。

- アフガニスタン政府は、アフガニスタン独立人権委員会の徹底した独立性を確保するため、政治的抑圧や介入をせず、委員会が効果的に機能するよう十分な予算を準備する。
- アフガニスタン政府は、女性に対する暴力の根絶に関する法律（EVAW）を着実に実施し、実施状況を評価できるメカニズムを確立する。またそのための十分な予算と人員を確保する。
- アフガニスタン政府及び国際社会は、子どもや女性を含む全ての市民の権利が保障されるよう人権状況をモニタリングする。また、その報告によって政府（とくに治安組織）のアカウンタビリティを確保する。

4. 「ガバナンス」向上の取り組み⁶

アフガニスタンは残念ながら世界で三番目に最も腐敗した国家にランクされています⁷、また、意思決定システムが中央に集中しており、地方の意思がより反映される必要があります。地方の各機関自身も地域の人びとへの責任を負っています。司法もまた、腐敗、職員の能力の低さ、手続きの不明確さなどから脆弱です。資源の開発は、国際的な「ベスト・プラクティス」に沿った資源管理の枠組みの設定が政府によって約束されていますが、実行されていないものが多く残っています。そこで以下が成果文書に含まれることを提案します。

- アフガニスタン政府は、公人の資産公開や審査、訴追、また通報手続きに関するものも含めた市民の意識啓発など、腐敗・汚職撲滅のための法的措置を定め、履行する。
- 地方の意見が国家予算や計画に反映されるようにし、より地方分権的な財政政策を促進していく。また地方機関の能力強化、責任や関係の明確化、専門職員の配置を行う。
- 地方部や治安の悪い地域も含め、機能していない裁判所を機能させ専門職員を配置する。
- 資源管理についてはプロセスの透明化、住民の権利尊重と協議、社会的・環境的影響への配慮、治安機構による人権遵守などにつき、国際的な「ベスト・プラクティス」に基づくシステムを機能させる。
- ガバナンス全般にわたり、女性を含めた周縁化されている集団の有効な参加を図る。
- 国際社会は以上の取り組み、またそれらを行っている国内機関を支援する。

5. 援助効果向上の取り組み⁸

東京会合での表明どおり、援助のうち少なくとも50%がアフガニスタン政府の国家予算を通し（オン・バジェット）、80%が国家優先プログラム（NPPs）にのっとなって支援が進む一方、それに伴う資金執行プロセスの改善がより求められています。援助資金が多国間援助を通じて省庁へと渡る過程においては、資金の流れをたどるのが困難になっています。腐敗の問題も深刻です。予算執行率が顕著に低い省庁もあり、省庁の能力や政治的意思の問題も指摘されています。援助にあたっての条件付けについては、政府側の義務履行を促しう一方、政府側の裁量や責任の向上、自らの優先事項の実現などに否定的な影響をもたらすほか、援助が援助側の都合で行われかねないという側面もあります。そこで以下が成果文書に含まれることを提案します。

- 国際社会は、国家予算を通し、国家優先プログラムにのっとりた支援を継続し、政府は資金の流れをたどりうる仕組みを改善し、腐敗・汚職防止、公開、処罰、社会的な監視体制の構築などを行う。
- プロセスよりも結果達成に焦点をあて、新規もしくは改定される目標達成の指標を、評価可能で市民社会による監視を可能にするものとする。
- 各省庁、議員も含めた政府全体で援助に関するオーナーシップと責任を高め、省庁間で円滑な調整を行い、専門職員を配置する。国際社会は予算を執行する各省庁の能力強化や問題解決をサポートする。
- 援助への条件付けにおいては、援助側で統一性を欠かないように調整を行い、政府側への期待と援助側の対応が整合性を持つように、条件付けの内容や手続きを明確にする。

6. 市民社会との連携

市民社会には2つの役割があります。一つは、ガバナンスの改善です。前述の通り、アフガニстанは世界で三番目に最も腐敗した国家にランクされています⁹。市民社会は政府予算および援助資金の透明性やアカウントビリティの向上、周縁化された人びとの声を政府に伝えることによる格差の削減に貢献できます。二つめの役割はサービスの提供です。ICRC はアフガニстан国民の半数が、保健や教育、水供給といった基礎社会サービスにアクセスできていないと推計しています¹⁰。市民社会組織や NGO は、貧困層、少数民族、国内避難民、難民、障害者などの脆弱層に対してサービスを届けることができます。また、国際 NGO も社会サービスや国内避難民や災害被災者支援においても重要な役割を果たしています。そこで以下が成果文書に含まれることを提案します。

- 「変革の10年」においてアフガニстанの市民社会は、ガバナンスの改善、サービスの提供の両者において重要な役割を果たしていることを認識する。市民社会組織がこれらの役割を効果的に果たすことができるようにアフガニстан政府は法律面、制度面、税制面における環境整備を行う。
- 「変革の10年」における国際 NGO の役割を認識し、ドナー国は、脆弱層に対する社会サービス提供における国際 NGO を通じた支援を強化する。

■ ロンドン会合で発表する日本政府のコミットメントについて

日本政府は東京会合において2012年より概ね5年間で最大30億ドルに資金供与を表明しました。また2017年以降も引き続きアフガニстан主導の国造りに相応の貢献を行うことを公約しました。これまで着実にこのコミットメントを実施されていることを私たちは高く評価します。ロンドン会合においてもこれまでの貢献をアピールされるとともに、2015年以降のアフガニстан支援においてリーダーシップを発揮されることを期待します。

一方、残念ながら、日本のアフガニстан支援は多国間援助に偏っています。2012年度のアフガニстан支援実績額601億円のうち多国間機関への拠出金が413億円と69%をしめ、2国間無償は126億円(21%)、技術協力は62億円(10%)です¹¹。2国間援助のうち NGO を通じた支援は、ジャパンプラットフォーム(JPF)を通じた支援が13億円、日本 NGO 連携無償が1.55億円、草の根・人間の安全保障無償が2.78億円で計17.28億円とアフガン支援実績総額に占める割合はわずか2.9%と非常に少ない状況です。さらに、JPFを通じたアフガニстанおよびパキстанのアフガン国境地域の支援プログラムは、今年度で終了することになっています。日本の NGO は、2009年以降から邦人職員の安全に配慮して、現地に職員が駐在することなく、遠隔運営で保健や教育、社会基盤整備、平和構築の分野で着実に成果をあげており、NGO を通じた支援が強化されるべきです。そこで、以下を会合において表明されることを提案します。

- 日本政府は「変革の10年」におけるアフガニスタン主導の国造りに相応の貢献を行うために、2017年以降の5年間においても東京会合と同規模の30億ドル規模の支援をNGOとの連携に留意しながら実施していく。

■ 会議の首席代表について

日本政府は、アフガニスタンにとって重要な過渡期にあたる「変革の10年」におけるアフガニスタン政府と国際社会の取り組みの基礎となる東京会合をホストしました。よって、以下について提案いたします。

- 東京会合のホスト国として、東京会合のフォロー会合であり、最初の閣僚級会合である本ロンドン会合に、外務大臣自身の参加が図られ、引き続き、アフガニスタンの復興支援と和平プロセスにおいて主導的な役割を果たすこと。

■ ロンドン会合のフォローアップについて

ロンドン会合のフォローアップについては、以下について提案いたします。

- 日本政府がロンドン会合で合意した事項を着実に実施していくこと。
- ロンドン会合での合意事項やアフガニスタンに関する国別援助方針の実施状況をモニターする仕組みづくりを行うこと。
- アフガニスタン支援における日本政府と日本の市民社会組織（CSO）とが連携を促進するために、アフガニスタン支援に関する意見交換会を年に一度設けること。

以上

¹ O. Joya and F.Khan, (2014) Afghanistan Economic Update. World Bank Group

² Strategic plan for the Ministry of Public Health 2011-2015; Afghanistan National Mortality Survey 2010

³ Countdown to 2015 – Afghanistan Country Profile

⁴ 世界子供白書 2014, ユニセフ

⁵ セーブ・ザ・チルドレンが2010年に実施した調査によると、調査対象となった小学3年生のうち、読解力がある子どもは43%にとどまった。Save the Children, Rewrite the Future Global Evaluation, Afghanistan Country Report, December 2010

⁶ ACBAR (Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development), “Transforming Development Beyond Transition in Afghanistan: Position Papers for the 2014 London Conference: aid effectiveness, governance, service delivery and women’s rights” (2014) 参照

⁷ Transparency InternationalによるCorruption Perceptions Index 2013によると、データのある177か国のうちアフガニスタンは175番目にランキングされている。

⁸ 注6参照

⁹ 注7参照

¹⁰ IPSOS and ICRC (2009). One World-Views from the Field: Afghanistan, Opinion Survey and In-depth Research.

¹¹ 外務省 (2013)、『政府開発援助 (ODA) 国別データブック』。ただし、これには、2012年度のJPFのアフガニスタン・パキスタンプログラムのうち、アフガニスタンでの支援実績額13億円が含まれていないため、この額を足した。

本提言書についてのお問い合わせ先

日本国際ボランティアセンター (JVC)

担当:小野山亮 加藤真希

〒110-8605 東京都台東区上野 5-3-4 クリエイティブ One 秋葉原ビル 6F

TEL: 03-3834-2388 Eail: onoyama@ngo-jvc.net

「忘れないでアフガニスタン」キャンペーン実行委員会 事務局

ジャパン・プラットフォーム(JPF)

〒102-0083 東京都千代田区麹町 3-6-5 麹町 GN 安田ビル 4 階

TEL: 03-6261-4750

シャンティ国際ボランティア会(SVA)

〒160-0015 東京都新宿区大京町 31 慈母会館 2・3 階

TEL: 03-5360-1233 (代表)