

集团的自衛権をめぐる論議に対する国際協力 NGO・JVC からの提言 —紛争地の現実を直視し、武力行使で「失うもの」の大きさを考慮した議論を求めます—

特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター(JVC)

5月15日、安倍晋三首相は、私的諮問機関である「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会(安保法制懇)」の報告発表を受け、記者会見を行いました。そこで首相は NGO 職員の絵をパネルで示し、「彼らが突然、武装集団に襲われたとしても、日本の自衛隊は彼らを救うことができない」と述べました。安保法制懇の報告が、海外での自衛隊の武力行使を憲法解釈の変更により容認すべきとし、その事例として国連平和維持活動(PKO)の自衛隊による「駆け付け警護」やテロ対策・治安支援での在外自国民の保護・救出を提案していることを受け、首相自らそれを説明したものです。首相は、現状のままでは「世界の平和のために一生懸命汗を流している人がいても、守ることができない」と述べ、自衛隊の海外での武力行使を正当化しています。

私たち日本国際ボランティアセンター(JVC)は、国際協力 NGO としてこれまで紛争地を含む海外19カ国・地域および日本国内で30年以上活動してきました。その経験と実践に基づき、非軍事に徹した日本の特異性こそが、優れた国際平和協力だと確信しています。紛争地では武力を行使しなかったからこそ救われた命がたくさんあること、武器を持たないことが信頼を生み安全を保障する大きな力となることを経験してきたからです。

私たちは、「NGOを守る」ことを理由に海外での武力行使を正当化することに異議を唱え、武力行使で日本が「失うもの」の大きさを冷静に考慮した議論を求めます。

【私たちが異議を唱える理由】

1、私たちは、徹底した安全対策に基づいて、紛争地での国際協力活動を行っています。

多くの NGO は、治安の安定しない危険な地域で活動する際には、徹底した安全対策に基づいて行動します。その基本は、治安情報の収集・分析をすること、目立たないように行動すること、現地社会に受け入れられることです。そして、危険な事態を未然に防ぐこと、危険を招くような行動をしないことが原則です。国際 NGO や国連、赤十字国際委員会などの国際機関と共に、危険が生じた際の退避計画などの対応方針を作り、行動しています。

2、自衛隊による救出は、現実的ではありません。多くのケースは武力でなく交渉で解決に導かれています。

徹底した安全対策を講じても、戦闘や誘拐などに巻き込まれる可能性はあります。その場合に必要なのは「救援」であって、危険な状況で無理に活動を続けるために必要な「警護」ではありません。その救援も武装したPKO部隊だけが遂行できるわけではありません。2011年にスーダンで内戦が発生した際は、在留の外国人(主に援助団体職員)は非武装の国連車両で救出されました。

万が一誘拐や拘束などの事態が起きた場合は、地元の信頼される有力者や、赤十字国際委員会など中立性の高い国際機関などの仲介で交渉により解決を目指すことが、何よりも重要です。実際にアフガニスタンで発生した NGO 職員の誘拐事件はほとんどのケースにおいて交渉によって解決に導かれています。

3、『外国軍が、平和維持活動の一環でも武力を行使する』ということは、紛争の当事者になり、紛争に巻き込まれることを意味します。

近年の紛争の現場は非常に複雑で、誰が「敵」で誰が「味方」なのかを見極めることは、困難です。多くの場合、一般住民と反政府武装グループ、政府系の民兵などは、区別できない状態で混在していますⁱⁱ。その中で救出であっても武力行使した場合、外国軍も武装グループからの攻撃の対象となり、攻撃に対する防御が攻撃に転じて、エスカレートしていくこととなりますⁱⁱⁱ。日本政府は、「武装グループ＝テロリストが NGO を襲撃し、そこに自衛隊が駆けつける」というストーリーを描いているようですが、現実はそのほど単純ではありません。

4、軍との連携は危険性を高めます。

紛争地で人道支援活動をする NGO は、軍隊と一線を画して行動することで、「中立性の原則」を確保することに努めます^{iv}。それが、反政府武装グループからの攻撃の危険性を最小にするからです。またこれは、NGO 自らの安全のためだけでなく、支援の対象である地域住民の安全のためにも必要なことです。軍との関係を疑われて紛争の一方の当事者とみなされれば、NGO や住民が武装グループなどの攻撃を受ける危険性は高まり、さらには NGO が去った後も住民にはその危険が付きまといまいます。

5、日本の平和協力の独自性が失われかねません。

2001 年の「9・11」事件の後、日本は、憲法の規定に則りアフガニスタン本土に自衛隊を派遣せず、現地の人々の生活再建・地域社会の再構築への支援に徹しました。先進主要国のほとんどがアフガニスタン本土に軍を派遣する中、日本だけは反政府武装勢力にも住民にも銃を向けることがありませんでした。これが、アフガニスタンにおいて日本が最も信頼される国と見なされてきた理由です。

平和構築に関する昨今の国際的な議論では、「軍事活動よりも非軍事的活動が重要」という認識の高まりがあり、軍事力を抑制的に使用する自衛隊は、1991 年の湾岸戦争時と違ってむしろ再評価されています。

日本は、2003 年自衛隊を紛争地であるイラクに派遣しましたが、武力を行使するような事態に陥らないよう細心の注意を払っていたといえます。日本政府も、自衛隊が銃を用いることがなかったことを「成功」と称えました。しかし、今、政府はこれを覆そうとしているのです。

【提言】

私たち JVC が、アフガニスタン、スーダン、南スーダン、イラク、ソマリアなど紛争地の活動現場でこれまで見てきたことは、外国軍による武力行使や軍事に頼る「国際貢献」が、自国民を守る上でも、国際紛争を解決する上でも、十分な効果を発揮しえない現実であり、軍の介入に伴う深刻なリスクでした。

日本政府は、武力行使もいとわない「国際貢献」を目指していますが、政府の議論に欠けているのは、「失うもの」の大きさに対する認識です。これまで日本は、自衛隊を含めて非軍事に徹した国際平和協力を行ってきました。これは、他国にできない日本の独自性であり、これにより日本が国際的な信頼を獲得してきたことは、まぎれもない事実です。

いま必要なのは、国際社会におけるこの日本の資産を真の意味で「積極的」に国際平和協力を活用することです。「NGOを守るため」という非現実的な理由で、第二次世界大戦以降およそ 70 年間をかけて築き上げてきた資産や信頼を決して失ってはならないのです。

紛争地の現実を直視し、武力行使で「失うもの」の大きさを考慮した議論を求めます。

補足説明

- i 国連平和維持活動（PKO）を展開する自衛隊が、離れた場所にいる邦人が武装集団に襲われた場合に武器を使って救出すること。現在の PKO 法の武器使用基準では認められていない。
- ii 2009 年アフガニスタン北部クンドゥーズ州で国際治安部隊（ISAF）所属のドイツ軍が燃料輸送車を奪われた。この時ドイツ軍による反撃により多数の民間人が殺害された。さらに、治安支援が目的であった ISAF が 2006 年、戦闘部隊に転化し、米軍を初めとする外国軍による誤爆・誤射が日常化し、住民たちが、自分たちを攻撃するものとして外国軍に反発を強めていった。これらの事実は、戦闘行為の中で住民と武装グループを明確に区別することができなかったことを物語っている。
また、2013 年の南スーダンでの内乱発生時、首都のジュバでは「政府軍」が大統領派と反大統領派に分裂、さらに多数の私兵・民兵や武装した住民も加わって戦闘、住民への襲撃・略奪が行われたが、個別の場面では武力を行使しているのが誰なのか判然としない混乱した状態だった。
- iii テロ対策・治安支援での軍の派遣は、自国民を危険に晒すことになる。2013 年に南スーダンで内乱が始まった数日後に隣国ウガンダ政府は、「南スーダンに滞在するウガンダ人の救出のため」と称して空軍などの部隊を南スーダンに派遣した。ウガンダ軍の派遣が、南スーダン政府軍（大統領派）支援のためであったため、反大統領派の人々がウガンダに反発、ジョングレイ州では南スーダン市民による在留ウガンダ人への襲撃が起き、ウガンダ人はウガンダ軍ではなく、中立的な国連の保護のもとに国外退避することになった。「自国民の保護」を掲げた軍隊の派遣が、逆に悪感情を呼び起こして襲撃にまでエスカレートした例である。
- iv イラクで活動する NGO の連合体 NCCI(NGO Coordination Committee for Iraq)は、2008 年当時の規約の中に「軍と行動を共にしない」「軍を自団体の施設に入れない」という条項を設けている。またアフガニスタンの NGO 連合体 ACBAR(Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development)は 2003 年の書簡 2003 年で、米軍による文民と共同の「地方復興チーム（PRT）」の活動に対して、「中立を旨とする NGO の人道復興活動が、軍事的活動と混同される恐れがあり、私たちの安全が確保できなくなる」と批判している。