

—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)

2014年6月10日

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るべきとし、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、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、現実はそれ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」に国際平和協力に活用することです。「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。

2014 年 4 月 21 日

ODA 大綱 4 原則における「非軍事主義」理念の堅持を求める市民声明 ～四原則緩和は、日本の平和理念を崩壊させる～

今般の ODA 大綱見直しに際し、「積極的平和主義」を掲げ、現行大綱にある援助実施上の 4 原則（①環境と開発の両立、②軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避、③軍事支出や大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造の動向への注意、④民主化の促進、市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況）も見直される予定と聞いています。

ODA 大綱 4 原則は、非軍事的手段を通じた国際社会の平和共存という日本の理念をその

運用を通して具現化するものであるだけでなく、国際的援助コミュニティが広く共有し、維持してきた原則や国連憲章の平和と人権尊重の価値とも共通するものを含んでいます。また、ODA 大綱 4 原則は「非軍事主義」的理念を表現しつつ、具体的な援助実施に際してのコンディショナリテイ的な性格を持つという特徴を持つものであり、これによって政府が ODA を慎重に運用することで日本の平和理念を国際社会に浸透させてきたものです。私たちは、ODA という「非軍事的手段」を通して地球規模の諸問題の解決に貢献し、弱者の安全が脅かされることのない「人間の安全保障」を確実にするためにも、現行の 4 原則を堅持し、貧困削減という ODA 本来の役割をしっかりと果たしていくべきであると考えます。

しかし残念なことに、数年前から 4 原則に込められた理念を形骸化させる動きが現れてきています。2006 年、当時官房長官だった安倍首相による「官房長談話」をきっかけに、海賊対策・テロ対策を名目とした ODA による「武器援助」がインドネシア向け無償資金協力事業として始まりました。その後、アルジェリアやジブチ向けに ODA による「武器援助」が行われました。しかし、まだそうした援助の案件数も少ないのは、ODA 大綱 4 原則があるからです。もし、今回の ODA 大綱見直しによって、この 4 原則、特に「軍事的用途への回避」や「軍事支出や武器開発・製造などの動向への注意」が緩和されることになれば、「武器援助」や軍事的用途との境界があいまいな ODA が増加することは必至であり、これまで日本の政府や市民社会が国内外で積み上げてきた平和理念を広める努力を水泡に帰させる恐れがあります。国際平和実現に向けて多様な主体との「連携」は重要ですが、逆に「連携」によって平和理念を崩すことのないようにするためにも明確な原則が不可欠です。これらの理由から、私たちは ODA を軍事的活動への活用を可能にする大綱 4 原則の緩和に反対し、現行の原則の堅持を求めます。

なお、この私たちの主張は、以下の分析と考察によります。ODA 大綱の原則を検討するのであれば、印象や希望的観測の下で議論するのではなく、事実に基づく検証を踏まえ、根拠を示しながら、透明性のある形で行って頂きますようお願い申し上げます。

【4 原則の緩和がもたらす懸念】

1. 平和主義理念という「国民」の財産を失う

平和主義理念は、広く日本の「国民」の財産であり、国際的にも「パワー」の源泉であることを、私たち市民は国際的な人道支援活動を通じて強く実感しています。これまで、ODA による「武器援助」は武器輸出三原則もあり、国会の審議にかけられ、国民の信託を得る努力がなされてきました。しかし、2006 年の官房長談話以降、「武器援助」も閣議了承だけに留まることとなり、武器の海外輸出と日本の平和理念の堅持という問題に対する国民のチェック機能が果たせなくなっています。ODA 大綱 4 原則を緩和し、武器援助や軍事活動と連携する ODA が増えれば、日本の平和理念に対するチェック・アンド・バランスが崩れ、貴重な「財産」の喪失をもたらします。

2. 武器市場の拡大と紛争助長に貢献する

ODA による「武器援助」の拡大は、武器輸出を助長し、武器市場拡大に棹差すものになります。軍事における革命 (RMA) に伴って、民生用に開発された技術の軍事利用が進み、日本企業の高度技術への関心が高まっています。多くの日本の企業は、平和理念を重視し、自社の技術の軍事転用を「リスク」と捉えて自重しています。もし、平和イメージを持つ ODA による「武器援助」が一般化すれば、そうした企業の平和意識も薄らぎ、技術の軍事転用の拡大、国際的武器市場の拡大に日本も貢献することになります。一方、拡大する武

器市場と武器拡散に対し、それを適正に管理・規制する国際的メカニズムの整備は迫っていません。日本が武器輸出を進めることは、紛争助長に日本が手を貸すことになりかねません。

3. 一方的な公権力強化による人権侵害の蓋然性を高める

ODA による「武器援助」や治安対策支援は、相手国の公権力の強化をもたらしますが、法整備などガバナンスの弱い国では個人に対する暴力的抑圧や人権侵害を助長する恐れがあります。また、紛争当事国や「テロとの戦い」に基づく軍事作戦を遂行している国、軍事政権に対して武器援助がされた場合、日本が支援した武器が紛争や人権侵害に活用されることとなり、平和・人権・貧困からの脱却に貢献しようという ODA の理念に逆行することになります。また、支援対象国のガバナンスが弱い場合、民政から軍政への移行や内戦の勃発などの危険性があり、日本が意図しないにも関わらず、武器援助が紛争・人権侵害に使われる可能性があります。例えば、2013 年度、日本はアルジェリア向け ODA でテロ対策名目で顔認証装置を供与しました。しかしながら、国際的な人権団体が警鐘を鳴らしているように、アルジェリアのガバナンス状況からすると、援助を使って拘禁した者に対し治安当局による「人権侵害」を招く危険性は高いと言わなければなりません。政府による治安対策支援は、ODA 大綱の原則にもとづいて、むしろ治安当局へのモニタリングや研修の提供などに特化すべきです。

4. ODA の事業評価や PDCA サイクルが形骸化する

軍と一体的に運用されるような援助は、モニタリングが難しく、成果ベースで評価することが難しくなり、援助資金の不透明化を招きやすくなります。2006 年、日本がインドネシアに無償資金協力で贈った「武器」（巡視船艇）は、海上保安庁に提供したのですが、実際の運用に際しては高い強制力をもたせるために海軍と一体的に行動しています。そのように使用されている機材を、文民である JICA は適正にモニタリングすることができるのでしょうか。また、第三者評価に至っては、軍事情報の提供なども含めて、有用な評価を行うことは現実的に不可能です。軍事活動と一体化する ODA の増加は、事業評価や PDCA サイクルを形骸化させることになります。

5. 問題の根本的原因への取り組みが疎かになる

「対テロ対策」などにおいて、対処療法的な取り組みを優先的に進めれば、貧困削減など紛争の構造的要因、根本的原因に対する対応が後回しにされる恐れがあります。日本は 2013 年度 ODA でソマリア沖海賊対策としてジブチに「武器」と認定される巡視船艇を無償資金協力事業で贈与しました。この案件が「開発協力適正会議」で検討された際、多くの委員から ODA 大綱 4 原則に言及しながら、貧困など根本的な問題を蔑ろにすることのないようにとの意見が出されました。本来、援助は中長期的な観点から受取国の開発計画を支えるものであり、予測性が極めて重要です。50 億ドルを投じたイラク復興の事例を持ち出すまでもなく、限られた ODA 資源を短期的な対応策や政治や外交目的のための支援を優先させて、適正な配分を歪めるべきではありません。

6. 国際協調主義を後退させる

原則の緩和は援助国側、すなわち日本政府の政治的裁量の下に援助をおくことになり、恣意的な運用の可能性を高めます。また、ODA を外交との密接な関連の下で供与した場合、秘密保護法などとの関係から、その情報公開や説明責任が十分に果たされない恐れがあります。さらに、援助国の意図が強く影響した ODA が増えれば、OECD・DAC から注意勧告を受けている「狭い国益中心主義」に傾かせることになります。国家安全保障の目的の

下で判断・運用される ODA は、国際協調主義を後退させることになりかねません。

7. 援助と軍事との境界が曖昧になり人道的支援が困難になる

援助や ODA は、相手国への干渉という要素を本質的に孕んでいます。これが許されているのは、それが人道的目的での民生に対するものであるからです。軍事活動と一体化した援助あるいは「武器援助」は、運用の仕方によっては、相手国の主権を軍事的に脅かすものにもなりかねません。例えば、もし米国との軍事行動の一体化によって第三国へ武器援助を”強要”すれば、それは主権国家への軍事介入ではないでしょうか。ベトナムへの巡視船艇供与を検討していた日本政府は、同国に海上保安庁を海軍から切り離すように交渉しています。現行大綱の下で「武器」を送るためには、対象が軍であってはならないからです。つまり、ODA は相手国に干渉する「ソフトなツール」であり、軍事と密接に関連するようになれば、政治的に厳しい状況下で人道支援が必要となっても、申し出を拒否されたり、活動に支障を来す恐れがあります。

【呼びかけ団体】

ODA 改革ネットワーク	特定非営利活動法人
アジア女性資料センター	特定非営利活動法人
関西 NGO 協議会	特定非営利活動法人
名古屋 NGO センター	特定非営利活動法人
日本国際ボランティアセンター	特定非営利活動法人
ヒューマンライツ・ナウ	

【問い合わせ先】

ODA 改革ネットワーク／高橋・内野

Tel:070-6437-2388

E-mail:oda.advocacy@gmail.com