

ルワンダ難民支援と 自衛隊派遣

川 端 正 久

自衛隊派遣の決定過程

日本政府は1994年9月にルワンダ難民支援のために自衛隊をザイールのゴマに派遣した。派遣決定に至る経緯は次の通りである。

7月中旬、ルワンダ内戦はRPF(ルワンダ愛国戦線)の勝利による新政府樹立で新しい段階に入り、大量の難民がザイール、タンザニアなど周辺諸国に流出した。7月から8月にかけて、UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)など国連諸機関および欧米諸国の軍隊とNGOは難民救援活動を大々的に展開した。日本のNGOでは8月末から、日本赤十字社とAMD(アジア医師連絡協議会)が医師を派遣した。だがルワンダ難民救援の最も肝要な時機だった9月初めまでの段階で、日本政府による「人の貢献」はなかった。

数十万人の大虐殺という悲劇が伝えられたが、日本政府は7月中頃まで「金の貢献」だけで済ませるつもりでいた。しかし、難民の窮状が世界的に報道され、欧米諸国の援助活動が大規模に展開されるに至った7月20日以降、日本政府は「人の貢献」の検討を余儀なくされた。ようやく7月25日、五十嵐官房長官は「人的支援がありうるか、近く決めたい」と表明した。

8月2日、ジュネーブで開催されたルワンダ難

民緊急援助会議において、日本政府は3230万ドルの資金援助を約束するとともに、人的支援の必要性を検討すると表明した。第1次調査団(外務省中心、8月2～11日)は医療・衛生・水供給・輸送などの業務で「自己完結性を持った組織」の派遣を促す内容の報告書を政府に提出した。

調査団が出発した段階では、外務省と防衛庁の間で自衛隊派遣の合意は成立していなかったが、帰国した段階では、ある程度地了解ができていた。8月12日、報告書を受取った五十嵐官房長官は「自衛隊の派遣を含め、あらゆる可能性を検討する」と発言し、「自己完結性のある組織」すなわち自衛隊の派遣に向けて動き始めた。

連立与党は8月18日、自衛隊派遣で基本的に合意した。第1次調査団には自衛隊が参加していなかったため、自衛隊を入れて送られた第2次調査団(8月22～30日)は治安の悪化を認めながらも、自衛隊の派遣について報告した。他方、岩垂議員(社会党)を団長とする与党調査団は「自衛隊の派遣は速やかに実施すべきである」と指摘し、派遣期間を3カ月と提案した。

日本政府は9月13日の閣議で「ルワンダ難民救援国際平和協力業務実施計画」を決定した。計画は「人道的な国際救援活動について、UNHCRか

ら要請があり」、「ルワンダ難民救援国際平和協力隊を設置し、自衛隊の部隊等により、医療、防疫、給水、空輸等の業務を実施する」との基本方針を掲げた。派遣先国はザイール、期間は9月16日から12月31日まで、自衛隊は陸上自衛隊(290名)および航空自衛隊(180名)、装備は武器(拳銃76丁、小銃163丁、機関銃1丁)、車両80両、航空機4機と規定された。自衛隊は9月下旬から12月末までゴマに滞在した。

常任理事国入りに利用された「人道救援」

ルワンダ難民救援を名目としたザイールへの自衛隊派遣の真の目的は、日本の国連安保理常任理事国入りのための実績づくりであった。外務省は日本が常任理事国になること、すなわち大国化を最優先課題として位置づけ、そのための国際貢献の実績づくりに力を注いできた。したがって、モザンビークに次いでルワンダに自衛隊を派遣し、またゴラン高原への自衛隊派遣を検討している。

UNHCRからルワンダ難民支援を要請されて、外務省は常任理事国入りのための実績づくりの正念場、好機だとして積極的姿勢に転じた。自衛隊は外務省がルワンダ問題を政治的に利用したことを承知した上で、自衛隊の国際的認知の好機だと理解した。防衛庁は一方で、「今回の派遣は、常任理事国入りのための“切符”なんです」(自衛隊幹部)といいながら、他方で、「自衛隊の卓越した救援能力を世界に示す」(玉沢防衛庁長官)絶好の機会だと判断した。日本の新聞はもちろんのこと、外国の通信も「国際社会で大きな役割を演じ、国連安保理で常任理事国の席を得たい日本」(AFP)などと報道した。

自衛隊派遣を日本政府に決断させた決定的要因は、やはりアメリカ政府からの働きかけであった。クリントン大統領は7月中旬と8月中旬に村山首

相に書簡を送った。とりわけ8月中旬の書簡は、日本のルワンダ難民支援を評価しながら、米日両国が今後の復興支援で緊密に連携・対処することを要求してきた。第1次調査団の報告を受けて、自民党とさきがけは派遣を直ちに了解したが、問題は社会党の態度であった。外務省は社会党を説得し、ついに社会党も派遣を容認するに至ったが、説得の隠し玉はクリントン書簡であったと考えられる。

PKO(国連平和維持活動)との関連で、今回の自衛隊派遣は微妙である。PKO派遣と誤解されがちだが、国連からの要請はなかったので、PKO派遣ではなかった。すなわち、日本の「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(いわゆるPKO法)が規定する「国際連合平和維持活動および人道的な国際救援活動」(第一条)の二つの活動のうち後者の活動部隊の派遣であった。

人道的救援活動はこれまで適用前例がなく、ルワンダ難民支援が最初の事例となった。ただし、いわゆるPKO法が議論された際、人道的救援活動の内容と適用については、ほとんど議論がなされなかった。今回の派遣によって、人道的救援の名目で自衛隊をどこにでも海外派遣できる道を切開く結果を生んでしまった。

業務実施計画は「UNHCRからの要請」に基づいた活動であると根拠づけた。この要請の具体的内容は報道されていないのでわからない。UNHCRから日本政府に対して医療援助、衛生、水管理、空輸といった自己完結型のサービスを提供できる部隊の派遣を要請する文書が送られた、と判断する他ない。

新聞報道によれば、UNHCRからの要請として考えられるものは、8月2日のルワンダ難民緊急援助会議において、UNHCRが8項目のサービス・パッケージへの協力を各国に要請したことがある。しかし、このサービス・パッケージ8項目

(空港管理, ロジスティックス, 道路整備・治安維持, キャンプ設営, 燃料, 衛生, 給水, 基地管理)と業務実施計画の4項目(医療, 防疫, 給水, 空輸)は内容が完全には合致していない。

日本政府はUNHCRの8項目を具体的に検討した結果として4項目の業務を決定したのかどうか、疑問視するむきもある。たとえば計画は第1の業務に医療をあげたが、第1次調査団が現地入りした8月初めの段階で、難民キャンプにおける医療NGOの体制はすでにできあがっていたので、UNHCRが日本に医療を要請するはずがない、という議論である。キャンプの医療体制が第1次的なものとして完備していたのは事実である。実際、派遣された自衛隊医療担当者はキャンプに入れなかった。確かに8項目に医療は入っていないが、医療は人道援助活動の代表的なものである。日本政府としてはキャンプに入れなくても、医療を業務の一つとして加えた、ということであろう。防疫と給水も同じ論理に基づいている。空輸は8項目に合致していた。

派遣決定過程において外務省が行なった情報操作は不可解であった。第2次調査団の報告作成過程で防衛庁が出した「銃撃戦が行なわれるのを見た」という文章から「戦」の字が消されてしまった。治安悪化が強調されると派遣ができなくなるというのが外務省の主張であった。しかし、治安悪化は事実であった。アメリカ国防総省からの治安悪化情報が閣議決定前に伝えられていなかった、という指摘もある。

武器携行について、最初は慎重にといつつも、計画は機関銃の携行を容認した。はては警護も可能ということまでなってしまった。こうして武器使用制限の枠はいとも簡単に突破された。その結果、武器を携行してキャンプに入ろうとした隊員が追い返されたり、武器を携行した隊員が道路整

備をするといった事態が発生した。人道救援に武器は不必要なはずである。

難民救援という名の旧政権支援

ルワンダ支援というのであれば、本来、ルワンダ本国の政治を安定させ、経済を再建することが急務となっていたから、これを支援することが本旨のはずであった。第1次調査団の報告が提出された8月中頃といえば、国際社会の関心は周辺国の難民支援とともに、ルワンダ本国の復興再建に焦点は移りつつあった。日本政府は8月23日にルワンダ新政権を承認し、協力の意思を表明した。8月末の第2次調査団は正当にも、ザイールにおける難民救援とともに、ルワンダ本国での活動の可能性をも検討すると指摘していた。

にもかかわらず、日本政府はルワンダ本国支援をしなかった。理由はPKO参加5原則に抵触するからといわれた。もっとも、それは表向きの口実で、実は、ルワンダ新政権が少数派ツチ人よりのRPFの政府だから支援しないという判断からであったと推測される。しかし、新政権はフツ人とツチ人の融和を目指す政権である。

またザイールに自衛隊を送ることによって中立性が確保されたというのは筋違いの議論である。自衛隊がゴマで引継いだ業務は先に駐在していたフランス軍の仕事であり、フランス軍の活動は中立性を逸脱した旧政府支援活動であった。ザイールに逃れた旧政府勢力を支援することは中立的とはいえない。したがって、UNAMIR(国連ルワンダ支援団)からすれば、なぜ日本の軍隊(自衛隊)がルワンダではなく、ザイールに行ったのか理解できなかった。

UNHCRは難民救援を口実に旧政府勢力を支援してきた。虐殺に加担した旧政府勢力と普通のフツ人難民の区別さえできなかった。実際、

UNHCRは難民キャンプでの援助物資の配付にあたって、旧政府勢力（役人・兵士・民兵）から構成される「社会委員会」に配給業務を任せていた。援助物資は難民人口の水増し計算で10倍にふくれあがり、横領が横行し、援助貴族が生まれた。「虐殺に関与した者を助け続けるのは倫理的に不可能だ」（MSF：国境なき医師団）という批判がNGOからUNHCRに向けられた。

旧政府軍はザイール、タンザニア、ブルンジ、中央アフリカなど周辺諸国で組織を維持している。かれらは訓練を続け、反撃の機会を窺っている。ザイールのモブツ大統領は一方では旧政府軍の武装解除を見せかけながら、他方では旧政府軍を温存し、またフランス軍将校の介在で旧政府軍精鋭部隊を中央アフリカのキャンプに送っている。11月25日、カタレ難民キャンプでザイール軍兵士が難民を射殺した事件が発生した際、自衛隊幹部は「ザイール軍を装ったRPFの犯行の可能性もある」と語ったと伝えられた。いくらザイール軍から情報を受けていたとはいえ、自衛隊の判断には疑問が残る。

ルワンダ復興支援こそ急務

軍隊である自衛隊が海外で人道援助をするという最初の経験であった。だが、ゴマに派遣された自衛隊に仕事らしい仕事はなかった。なぜなら、医療・防疫・給水の業務はすでにNGO等によって体制が確立されていたからである。外務省も自衛隊の仕事は空輸だけと認める有様であった。「自衛隊は何をしにきたのか、軍がいまごろ難民救援ではないだろうに」（国際赤十字調整員）とか、「膨大な予算を使って、われわれNGOと変わらないことをしている。何か見間違い」（日本人医師）との声が聞かれた。

難民キャンプにむけて自衛隊ができたこと、それは5回の消毒剤散布、11カ所の排水穴掘り、整地作業などであった。医療や給水活動に若干関与したけれども、これは直接的な難民支援ではなかった。57億円（その他を含めれば約100億円といわれる）を投入したにもかかわらず、効果は微々たるものであった。それでも神本隊長は51点と評価したが、これは自衛隊の立場からすれば当然だろう。

「出たことに意義がある。何もしないでいい。無事に帰ってきてくれ」（外務省幹部）と述べた外務省にすれば十分所期の目的を果たしたことになる。しかし現地の国際NGOは「派遣にかけたコストを考えたら、結果はわずか」と冷やかに採点した。キャンプのほとんどの難民は日本の援助活動を知ることなかった。

いま、ルワンダ問題でやるべきことは自明である。それはルワンダ本国への支援である。日本政府はルワンダ現政権からの支援要請をこれ以上拒否すべきではない。ルワンダ支援国際会議はいくつか開催され、各国が支援を強めているなかで、日本だけが手を拱いている。フランスでさえも1月12日、現政権支援に態度を変えた。

日本政府はルワンダの経済社会の再建、国内難民の救援などで具体的な支援計画を早急に立案・実施する必要がある。同時に、地域紛争の解決に非軍事的・外交的に努力する姿勢を国際社会に示すことである。いきなり自衛隊をザイールに派遣したことによって、これは日本の軍事大国化の現われだという警戒感が内外から出ている。ルワンダ本国を支援し、非軍事的援助を通じて、アフリカの平和と和解のために努力すれば、一方でアフリカ諸国の期待に応え、国際社会の懸念を払拭し、他方で、平和な世界づくりを希望する日本国民の意思に合致することになる。（1月27日）

（かわばた・まさひさ／龍谷大学）