
湾岸危機に対する日本の人的貢献の政治的失敗と政策過程の質 ——政策決定者に影響を及ぼす歴史の教訓と行政組織の政策機能——

諸永 大

〈要旨〉

湾岸危機における米国の日本に対する要請は、冷戦後の国際秩序の維持のため、西側諸国の結束を目に見える形で示す意図によって一貫しており、この意図は日本が見出しつつあった冷戦後の外交方針と一致していた。それにも拘らず日本政府は、意図に沿わない対応に終始した。米国大統領の要請を契機として開始された要員派遣の検討と、人的貢献策の法制化を目的とした「国連平和協力法案」の策定過程は、国益、米国の要請のいずれに対しても不適合な要員派遣の検討、自衛隊員の参加形態を巡る政府内及び政府－与党間の亀裂の深刻化並びに政府に対する強い不信感を抱く国民の増加という政治結果に終わった。

本研究は、上記の事象を政治的失敗であると捉えたうえで、政策決定者の「判断上の誘因の形成」と「選択的な環境認識」によって政策過程における合理性の程度が低下することを原因とし、検証を行った。

その結果、政策決定者の認識枠組みを構成する歴史の教訓及び外務省の政策機能間の認識上の相互作用が、判断上の誘因を形成するとともに、選択的な環境認識を促すことによって政策判断が合理化され、政治的失敗を引き起こす政策過程が明らかにされた。

はじめに

湾岸危機の勃発に伴い、イラクに対する軍事的対応を主導した米国から数度にわたって、目に見える形（Physical Presence）での人的貢献の要請が日本政府に対して行われた。それに対して、海部政権は数か月にわたる政府内検討と国会審議の末「国連平和協力法案（以下、法案）」の衆議院における審議未了・廃案という応答となり、その結果生じた対外的地位の著しい低下は、いわゆる「湾岸のトラウマ」として冷戦後の対外政策に強い影響を受けることとなった¹。

冷戦後の日本が直面した初めての国外紛争への対応を模索する過程において、一部の政党を除き、人的貢献の必要性に反対を唱える政治勢力は現れなかった。ところが政府に

1 加藤博章『自衛隊海外派遣の起源』（勁草書房、2020年）125－126頁。

よって策定された「法案」は、与野党、世論・メディアに強硬な反対の立場を作り出した。「法案」自体が不完全な内容だったという評価はあったが²、他方で目的自体に異論がないのであれば様々な機会を通じて修正することも可能であった。

「法案」の内容に自衛隊の海外派遣を含んでいたことが野党、世論、メディアの強い反発を招いたといわれるが、政府、特に外務省の関係者は、そういった反応が起きることを予期していた。外務省は1960年代から、国連平和協力活動（PKO）への参加問題に取り組むなかで、自衛官の派遣について世論と国会の激しい反対に遭い、頓挫するという経験を繰り返していた³。栗山尚一外務事務次官は、国民世論の激しい反対を予期し、警告していた⁴。また「法案」の廃案が決定した際、海部俊樹首相は「俺の言ったとおりにしていれば、こんなことにはならないで済んだ」と周囲に漏らしたとされる⁵。予想された反応であったとすると、首相・政府は何を目指し、何に失敗したのか。その原因は何であろうか。

先行研究は湾岸危機の発生以降の日本政府の対応について、新聞記者・ジャーナリストによる主要な政治関係者からの証言を交えた取材成果に基づくルポルタージュ⁶、政治関係者自身による回顧録やオーラル・ヒストリー⁷、また、複数の研究者が、首相をはじめとする政府首脳、国会議員等に加え、米国大使や政策を担当した外務省の官僚にも焦点を当てて、行政文書等の一次史料を基に詳細に論じている⁸。したがって本研究は、多くの先行研究によって明らかにされている事例の詳細を活用して、残された問いにアプローチしていく。

湾岸危機における日本政府の様々な対応が検討・実行される過程について論じた研究を区分すると、政策決定者に焦点を当てた研究と、政治主体間の相互作用に焦点を当てた研究がある。前者について北岡伸一は、政策決定者である首相のリーダーシップ、特に国民に対して有効な選択肢を示す点に欠けていたと指摘した⁹。事例を概観すると首相に対して国民への説明の必要性を説く関係者は複数存在していたが、首相自身による説明は、法案審議が行われる臨時国会の所信表明演説まで待たなければならなかった。しかし、首相の

2 信田智人『冷戦後の日本外交—安全保障政策の国内政治過程』（ミネルヴァ書房、2006年）68頁。

3 村上友章「国連平和維持活動と戦後日本外交 1946 - 1993」（博士論文（神戸大学）、2004年）。

4 C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト（以下、GRIPS）『栗山尚一オーラルヒストリー—湾岸戦争と日本外交—（以下、栗山 OH）』（政策研究大学院大学、2005年）61 - 63頁。

5 朝日新聞「湾岸危機」取材班（以下、朝日取材班）『湾岸戦争と日本—問われる危機管理』（朝日新聞社、1991年）129 - 130頁。

6 代表的な著作として、以下がある。同上：国正武重『湾岸戦争という転回点：動揺する日本政治』（岩波書店、1999年）。

7 代表的な著作として、以下がある。GRIPS『海部俊樹（元内閣総理大臣）オーラル・ヒストリー（下巻）（以下、海部 OH）』（政策研究大学院大学、2005年）；GRIPS『栗山 OH』；石原信雄『官邸 2668 日—政策決定の舞台裏』（日本放送出版協会、1995年）。

8 代表的な著作として、以下がある。庄司貴由『自衛隊海外派遣と日本外交—冷戦後における人的貢献の模索』（日本経済評論社、2015年）；加藤『自衛隊海外派遣の起源』。

9 北岡伸一「湾岸戦争と日本の外交」『国際問題』第377号（1991年8月）2-13頁。

不作為の原因については詳細に論じられていない。

さらにケビン・クーニー (Kevin Cooney) は、海部政権にみられた政策決定上の誤算として、国民・国会への首相からの説明不足に加え、米国への協力を強調した点を挙げている¹⁰。法案の国会提出前後に国民・メディアにおいて、政府の対応が米国への従属であるとする批判や、戦争に巻き込まれる懸念が広がった¹¹。しかし首相は、米国への支持が単なる追従ではなく、米国の湾岸危機への対応と、政権の掲げていた国際秩序構築への協力という外交方針とが一致しているためであり、主体的な判断によるものであると反論した¹²。ここにみられる国民・メディアの評価と首相の主張との隔たりの原因として、首相の説明不足に加え、実際に採用された対応が首相の主張している日本の国益 (日米安全保障体制、安定的な国際秩序) の獲得につながっていなかった可能性がある。首相の政策決定上の狙いが、その結果に結びついていなかったのだとすれば、政策過程に目を向ける必要がある。

先行研究においてあまり論じられていない事例として、湾岸危機の初期に試みられた要員派遣の検討がある。掃海艇派遣と医療隊派遣が検討されたが、その結果、実行されなかったか、不十分な実行に終わった。これらは「法案」とは異なり政府外の関係者が関与しておらず、専ら首相と政府の関係部署内での政策決定であったが、国益の獲得という目的を達成することができなかった事例としては、「法案」と同様である。

後者 (政治主体間の相互作用) の側の論点として庄司貴由は、外務省の作成した「法案」の内容が、内閣官房・自民党幹部・野党との議論を通じて変化していった過程について、通常の政治交渉や、省庁間の調整ではなく、一方的な妥協を強いるものだったと論じている¹³。本来、政治交渉は、政策内容の妥協と引き替えに、政策への支持を獲得するものである。したがって、政策内容の妥協と、事例にみられた反対の立場が席卷したことの間には、根本的な矛盾がある。先述した首相のリーダーシップと関連させつつ、政策過程における対立する主体間の政治交渉がなぜ政府案の支持を拡大しなかったのか、という視点での検証が必要である。

前述したとおり、日本の国際協力、特に自衛隊の参加については、イデオロギーを伴った政争の具とされてきた。湾岸危機の当時、参議院では与野党の勢力が逆転する捻じれ国会となっていた。「法案」が廃案となったのは、イデオロギー上の勢力均衡が不利に働いたものと説明される¹⁴。他方で、本事例の国外紛争への対応という特性上、平時の政策過程を

10 Kevin Cooney, *Japan's Foreign Policy since 1945* (M. E. Sharpe, 2007), p. 45.

11 『朝日新聞 (以下、朝日)』1990年10月19日。

12 同上、1990年8月30日。

13 庄司『自衛隊海外派遣と日本外交』86-89頁。

14 添谷芳秀「日本のPKO政策-政治環境の構図」『法學研究』第73巻第1号(2000年)117-136頁。

そのまま適用できるのかという点には疑問がある。有事においては、政策決定に速度が求められることから権力が階梯構造の頂点に集まるとされる¹⁵。勢力均衡の状況よりも、政策決定者自身の政策上の信念によって分析するべきではないか。

以上の先行研究から冒頭に掲げた問いについて残された視点として、以下の3つの問いについて考察する。①なぜ首相の意図に反して国益の獲得につながらない対応となったのか、②なぜ政治関係者間における政治交渉が、政府内外の支持を拡げなかったのか、③なぜ首相は、国民世論に政策への理解を求めなかったのか¹⁶。

本研究は、上記の問いに答える分析枠組みとして、認識モデルを採用する。湾岸危機という日本政府にとって前例のない事態への対応の決定であったこと、首相の国益の追求に関する主張と実際に観察された政治結果の間で不一致があったこと、自衛隊の参加を含む日本の国際貢献を巡る政治的対立があったことなどの特性は、認識モデルによる説明の有効性を示唆するものであると考える。

以下の進め方としては、第1節において、本研究の分析枠組みを述べる。第2節において、事例の政治結果を観察し、政策過程によって分析する。事例観察は「国益獲得の視点」、「政治的合意形成の視点」及び「社会的合意形成の視点」の3つの政治結果に区分して行う。第3節において、事例の分析結果について理論的な説明を行う。最後に、本研究の結論とその含意について述べる。

1. 研究方法

(1) 全般

本研究で論じる政策過程とは、政府当局が国家を取り巻く情勢から政策課題を見出し、それへの解決策を検討し、関係者との交渉を経て決定に至る過程である。本研究では、政府による政策検討及び政府と与党との間並びに政府と野党・国会との間における政治交渉に着目する。このうち、政府と野党・国会との関係については、野党が世論を動員して、政府の外交・防衛政策に反対の立場を固めることがあったこと、また自民党が参議院の優勢を喪失していたことなどから、政府が野党を世論とともに重視する必要性があったと考えられる。

アーヴィング・ジャニス (Irving L. Janis) は政策過程の質的狀態について、選択に先立って行われる熟慮の質であると定義したうえで (詳細は後述する)、政治結果との間に相関関

15 長尾悟「国際政治学における政策決定アプローチの現状と課題——日本の外交政策研究に関する一試案——」『公共政策研究』第1号 (2001年) 86 - 87頁。

16 『読売新聞 (以下、『読売』)』1990年8月30日; 同上、1990年9月22日。

係がみられると論じている¹⁷。カハル・フィッツジェラルド (Cathal FitzGerald) らは認識モデルの立場から、政治結果と政策過程との間に働く因果作用が、政策決定者の認識枠組み上、ある選択肢に対して生じるインセンティブと、そのインセンティブの選択を合理化させるために情報処理に歪みが生じるものと説明した¹⁸。本研究はフィッツジェラルドの立場を支持し、政策過程の質的状態が政治結果の原因であるものと捉える。

認識モデルは合理的行為者モデルの補完的位置付けであり、政策決定者は限定合理性のため、自らの認識枠組みのバイアスを通じて環境を自らにとって都合よく認識し、またその信念体系との一貫性を維持しようとして、特定の情報を認識しなかったり、逆に過度に注目したりする存在として描かれる¹⁹。認識モデルが有効な説明力を発揮する事例として、戦争などの意思決定の迅速さが求められ、国益や生命、財産といった重要な価値がかけられ、かつ提供される情報があいまいな状況が挙げられる。

湾岸危機への日本の対応自体が、ある種の特別な条件下に生じたことを前提とするのは妥当であろう。つまり、冷戦直後の時代的背景、中東という外交実績の乏しかった地域的背景、国外紛争への主体的な協力を求められた政治的背景などの諸条件から、認識モデルが強い説明力を有する状況だったと考えられる。

(2) 政治結果

本研究は、湾岸危機における日本の対応が政治的失敗であったと捉えるが、本来、政治結果の判定は困難であり、その理由は、政策の実行によって生じた変化を特定するのが困難であること及び、政治結果の影響が多方面に及ぶためである。冒頭で述べたとおり、湾岸危機への対応が政治的失敗であるという評価について議論の余地はほとんどないが、より詳細な分析を行うため、政治結果を以下に述べる3つの要素に区分したうえで、それぞれの要素について評価する。

17 アーヴィング・ジャニス(細江達郎訳)『集団浅慮 政策決定と大失敗の心理学的研究』(新曜社、2022年)20頁。

18 Cathal FitzGerald, Eoin O' Malley, and Deiric Ó. Broin, "Policy Success/policy Failure: A Framework for Understanding Policy Choices," *Administration*, vol. 67, no. 2 (2019), pp. 1–24.

19 政策決定者が状況認識する際に使用する認識枠組み(歴史の教訓、信念体系、ヒューリスティクス、ナショナリズム)の影響によって合理的な政策決定が困難になるものと論じる研究の一例として、以下がある。歴史の教訓: Scot MacDonald, "Hitler's Shadow: Historical Analogies and the Iraqi Invasion of Kuwait," *Diplomacy & Statecraft*, vol. 13, no. 4 (2002), pp. 29–59; 信念体系: Ole Holsti, and James Rosenau, "Consensus Lost. Consensus Regained? : Foreign Policy Beliefs of American Leaders, 1976-1980," *International Studies Quarterly*, vol. 30, no. 4 (1986), pp. 375–409; ヒューリスティクス: Jonathan Renshon, and Stanley Renshon, "The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making," *Political Psychology*, vol. 29, no. 4 (2008), pp. 509–536; ナショナリズム: Stephen Evera, "Hypotheses on Nationalism and War," *International Security*, vol. 18, no. 4 (1994), pp. 5–39.

前出のフィッツジェラルドらは、政治結果の評価がプログラム、プロセス及び政治という3つの要素に区分されると主張した²⁰。第1のプログラムとは政策が対象とする客体が所期の利益を獲得したかについての評価であり、第2のプロセスとは政治関係者（政府・国会・利益団体等）間で政策の支持を集めたかについての評価であり、第3の政治とは国民世論・メディアで政策の支持を集めたかについての評価である。

本研究では、「国益の重視」、「政治的合意形成」及び「社会的合意形成」の3つの要素によって政治結果の観察・評価を行う。まず国益の重視について、本研究の事例で扱う政策で獲得を競う利益とは国益である。政策課題への対応として首相の決定した解決策が、我が国の国益と適合していたかを評価する。その評価の基準として、海部政権の外交方針に述べられている国益を用いる。海部政権の外交方針として海部首相の施政方針演説と栗山次官が論文で論じた内容を採用する²¹。栗山次官の論文に注目するのは、主管官庁の次官として左記の施政方針演説の決定に関与しているため、及びその論文が海部首相の施政方針演説の直後に発表され、内容的にその演説を補足するものとなっているためである。海部演説と栗山論文を総括すると、冷戦後の日本が重視すべき国益として、日米安全保障体制の維持、自由と民主主義に基づく安定的な国際秩序の構築がある。

つぎに政治的合意形成について、事例で描かれる対立する立場の政治主体が、政治交渉の結果についての発言から、政治的立場の収束が行われたのか、それとも分裂した立場の状況に変化がなかったのかを判定する。

最後に社会的合意形成について、政策自体への支持に関する世論調査結果と、補足的に政権支持率の変化とを用いて評価する。政権支持率は、湾岸危機が当時の社会において最も関心を集める政治課題であったことから、政策に対する支持と相関していると考えられるためである。

この際、政府外において世論形成に影響を与えた野党の主張について観察する。冷戦期の野党、特に社会党や公明党は、自民政権の安全保障政策、例えばPKOへの自衛官の参加について強い反対の立場を示し、マスメディアとともに反対世論を形成した²²。海部政権としては、1989年の参議院選挙で勝利した社会党が示す強い反対の立場に対して、世論への影響も踏まえ対応する必要があったと考える。

20 FitzGerald, O' Malley, and Broin, "Policy Success/policy Failure"; 他にグレゴリー・ヘレク (Gregory M. Herek) らは、米国の対外政策における成功・失敗を評価するのに国益の獲得と紛争レベルの沈静化を用いた。Gregory M. Herek, Irving L. Janis, and Paul Huth, "Decision Making during International Crises: Is Quality of Process Related to Outcome?" *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 31, no. 2 (1987), pp. 203-226.

21 第118回衆議院会議録第3号(1990年3月2日); 栗山尚一「激動の90年代と日本外交の新展開-新しい国際秩序構築への積極的貢献のために」『外交フォーラム』第3巻第5号(1990年5月)12-21頁。

22 村上「国連平和維持活動と戦後日本外交」162-179頁。

(3) 政策過程の質的狀態

ジャニスによる政策過程の質的狀態とは、合理モデルが規定する意思決定過程上の複数のタスクが適切に遂行されている程度である²³。フィッツジェラルドらは、政策過程の質的狀態が変化する様相について、認知的一貫性の理論を適用し、インセンティブと情報処理によって分析した。本研究では政策決定者が、その認知的能力の限定性から、自らの認識枠組みの作用によって特定の選択肢に判断上の誘因を形成し、その特定の選択肢を選択する行為が心理的に合理化されるように、与えられる環境に関する情報を選択的に認識するものと捉える²⁴。この際、左記の2つの要素によって構成される政策過程の質的狀態を評価するため、政策決定者以外の関係者が抱いていた選好や環境認識、客観的に観察されていた環境などと比較する。関係者に限定して比較を行うのは、政策決定者（首相）と同等の情報に接していたと考えられるからである。

(4) 政策過程の前提条件

(a) 政治環境：外圧

日本の国内政治の特性として、対外政策が外国からの圧力（以下、外圧）の影響を受けやすいということがある²⁵。日米安全保障体制によって、米国が日本の外交・防衛政策に強く影響を及ぼしており、主要な政策課題は、専ら米国からの要請を通じて認識される。本研究で扱う湾岸危機において、当初こそ、日本は独自の判断で経済制裁をイラクに対して行ったものの、その後は事態を静観した。日本が湾岸危機への対応を政策課題として見出したのは、後述するブッシュ米国大統領（George H.W. Bush）やマイケル・アマコスト（Michael Hayden Armacost）駐日米大使らからの要請だった。事例を通じて、日本の対応は米国の要請を引き金とし、その要請に応えるように行われたといえる。

(b) 政策決定者に影響を及ぼす歴史の教訓

あいまいな環境、特に国外紛争に直面した政治主体が状況を理解し、決定を行う際に用いられる認識枠組みの1つとして、歴史の教訓がある²⁶。歴史の教訓は、その国家が当事者となった戦争などにおいて重要な価値の喪失の経験を通じて獲得した「その失敗を二度と繰り返すまいという教訓」によって、あらゆる外交上の政策課題において類推を行い、判断に

23 ジャニスの規定する7つのタスクは以下のとおりである。1：選択可能な行動方針の幅広い検討。2：目的とその価値の調査。3：各選択肢のリスク、コスト、便益の比較検討。4：各選択肢に関する新しい情報の集中的な探索。5：批判的な新しい情報や専門家の判断を検討。6：一度否定された代替案の再検討。7：コンティンジェンシープランの作成。ジャニス『集団浅慮』17－18頁。

24 FitzGerald, O' Malley, and Broin, "Policy Success/policy Failure."

25 中村昭雄『日本政治の政策過程』（芦書房、2011年）55頁。

26 アーネスト・メイ（進藤栄一訳）『歴史の教訓：アメリカ外交はどう作られたか』（岩波書店、2004年）。

適用しようとする作用として表出する。例として、米国におけるベトナム戦争の教訓（いわゆる、ベトナム・シンドローム）と、その後の国外紛争への対応がある²⁷。

現代日本の外交・防衛政策課題の類推に採用されてきた歴史の教訓は、太平洋戦争の教訓である。土山實男は、その教訓は国家目標達成の手段として軍事力や軍事組織に頼らない、戦後日本の「二度と繰り返さない決意」と呼ばれるものであると論じた²⁸。

この太平洋戦争の教訓の影響を強く受ける政策決定者の認識バイアスの作用として考えられるのは、例えば、日本が国外において派兵を強く求められるような事象が生じた場合に、自らの教訓「軍事力を紛争解決の手段としてはならない」に抵触するような情報に注目しなかったり、判断するうえで重視しなくなったりするということである。また、逆に、自らの教訓が正当化される情報に注意がひきつけられることもある。

本研究の政策決定者である海部首相について、太平洋戦争の経験や事例以前の政治活動などにおける発言などから、いかなる太平洋戦争の教訓を抱いているのかを読み解く。

1945（昭和 20）年春。あの日は確か、空襲警報のけたたましいサイレンが鳴っていた。家族と自宅で身を潜めていると、上空でシュルシュルシュルシュルという空気を切り裂く不気味な音がする。その直後、焼夷弾が天井を突き破って家の中にドーンと落ちてきた。50 センチぐらいの細長い弾だった。一步間違えれば直撃だ。恐ろしかったよ。・・・負けたことはわかった。少しほっとしたことを覚えている。戦地に行くことはなかったけれど、戦争の体験は 14 歳の心に大きな爪痕を残した。「二度と繰り返してはならない」と心から思った。それは、後に国会議員となり、総理大臣になって、あらゆる政策を考えると、常に私の根底にあった²⁹。

・・・憲法九条には「交戦権は認めない」と書いてある。総理大臣になった時、何度もそこを読み返した。戦中、焼夷弾から逃げ惑った経験があったから、武力行使を禁じた「九条」を守ろうと自然に思った³⁰。

海部首相の回想録によると、戦時の空襲経験がトラウマとなり、政治活動においても強い影響を受けていたことが読み取れる。したがって、本研究では事例における自衛隊派遣につ

27 以下を参照。諸永大『冷戦後東南アジアにおける紛争と米国の消極的関与－ベトナム・シンドロームの影響』（グローバルセキュリティ叢書（第 5 号）、2023 年）、<https://www.nda.ac.jp/cc/gs/results/series/studyseries05.pdf>。

28 土山實男『安全保障の国際政治学－焦りと奢り（第二版）』（有斐閣、2014 年）307 頁。

29 海部俊樹、垣見洋樹編『海部俊樹回想録：自我作古（われをもっていにしえとなす）』（樹林舎・人間社、2015 年）32 頁。

30 同上、80 頁。

いて政策判断を行う際の認識枠組みとして太平洋戦争の教訓「国家目標達成の手段として軍事力や軍事組織に頼らない」が作用していたと想定する。

(c) 所管する省庁の政策機能

日本の政治制度上、政策過程における所管官庁は、政策決定に強い影響力を及ぼしている。外交政策を所管する外務省は、本事例における首相に対する情報提供及び政策提案を担っており、その影響力が強く働いていたと考えられる。

情報提供のため、外務省幹部は頻繁に首相と直接面会するが、殊に事務次官は、毎週首相に対して重要な案件について外交ブリーフを行うとともに、首相から外交課題についての意見を得ている³¹。政策提案については、湾岸危機の生起に伴い、外務省内に事態への対応を検討するタスクフォースが設置され、栗山次官を長として、一連の貢献策案や、「法案」検討が行われた³²。「法案」については、内閣官房がとりまとめや他省庁との調整を行ったが、起案については、外務省条約局が中心となって行っていた。そういった検討内容は、首相も交えた会議において諮られ、合意形成が行われた³³。

本研究では、外務省を環境からの刺激に対してのみ受動的に反応する存在とは捉えない。むしろ、首相の発言や態度に応じて、対応を変化させていたと考える。その背景には、首相と官庁・官僚間の階梯構造が存在することに加え、本事例の特性である、前例のない状況では、官僚の強みである専門知識や経験の蓄積が発揮されにくいということも影響している。これらの点を踏まえ本研究では、政策過程において首相に行った情報提供や政策提案と、首相自身の発言や態度を通じた外務省の政策機能に対するフィードバックという、首相と外務省との間の相互作用を記述する。

(5) 分析モデル

本研究では、政治結果と政策過程の間の因果関係を想定する。政策過程の前提として、政治環境のほか、政策決定者の認識枠組みを規定する歴史の教訓と外務省の政策機能が相互作用し、特定の選択肢に判断上の誘因を形成することから、当該選択肢の選択を合理化するような環境認識が行われ、それによって政治結果に影響を及ぼすとともに、政策決定者の認識枠組みにフィードバックされる(図1参照)。

31 城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央官庁の政策形成過程－日本官僚制の解剖』（中央大学出版部、1999年）265頁。

32 庄司『自衛隊海外派遣と日本外交』66–78頁。

33 GRIPS『海部 OH』297頁。

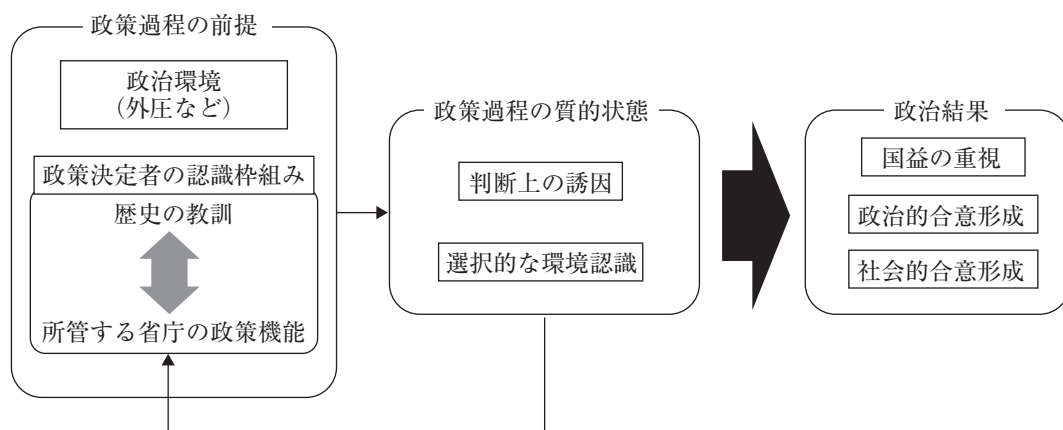


図1 分析モデル（フィッツジェラルド他の論考を参考に、筆者作成）

（6）事例の選定

本研究は、湾岸危機における首相の政策判断を焦点として観察を行う。この際、政治結果として3つの焦点を設け、それぞれについて政策過程を観察する。国益重視の視点から政策課題ごとの3つの事例に区分する。政治的合意形成の視点と社会的合意形成の視点は、事例全体を区分せずに観察を行う。

2. 事例観察

（1）国益の重視の視点

（a）掃海艇派遣の検討

湾岸危機の生起にともなったブッシュ大統領の日本に対する要請が、8月14日の首相との電話会談で告げられた。要請には湾岸危機に対する目に見える貢献が含まれていた³⁴。大統領が「日本も、われわれの共通の利益を守ることによって完全に参加しているというシグナルを送ることが、いま世界にとって重要だ。そういう意味で、掃海艇や給油艦をだしてもらえればデモンストレーションになる」と述べたのに対し、海部首相は「日本としてできる限りのことをやるつもりです。しかし、軍事的には、憲法、国会の論議、「国是」の問題もあり、なかなか難しい」と応じ、さらに大統領が考えてもらえないだろうかと要請するのに対し、首相は「大統領のお話も分かりますので、何ができるかを検討してみましょう」と答えた³⁵。これは、米国

34『読売』1990年8月19日。

35 朝日取材班『湾岸戦争と日本』53-54頁。

との同盟関係上、断定的に断ることが難しかったのだらうと推察できる。しかし、首相はその後、外務省や防衛庁など関係省庁に対応策の検討について指示をしなかった³⁶。

大統領の電話の翌日、栗山次官は局長たちを集め、中東支援策を協議した。用意された素案に多国籍軍支援の1項目として、掃海艇派遣が記述されていたことから³⁷、大統領の電話にあった要請事項に基づいて検討を開始したということであろう。しかし、20日には検討項目から消えたとされるが、この理由は米国の要求の重点が、掃海艇よりも、サウジアラビアへの兵員、武器、弾薬、物資の輸送協力にあることが判明したためとのことである³⁸。これを踏まえ外務省首脳は「船舶を出すことは全く考えていない」とメディアに対して述べた³⁹。この判断について栗山次官は、輸送手段を提供してくれないかということが米国のニーズだったと説明している⁴⁰。

大統領の要請にはじまる掃海艇派遣の検討は、同盟国による目に見える貢献を目的としていたものが、航空・輸送活動による米軍の支援へと変化していくこととなった。首相は、大統領への明確な返答を回避しつつ、胸中に「自衛隊の海外派遣」はなく、関係省庁に対応策の検討を指示しなかった。首相との電話会談後、ブッシュ大統領は首相の回答の諾否がわからず煙に巻かれたような表情となったということに象徴的に現れているのは⁴¹、首相の対応が国益の獲得には裨益しなかったということである。

この場合、掃海艇の派遣要請を検討しないことが、首相における判断上の誘因をもつ選択肢だった。この誘因の形成について、石原官房副長官の対応と比較してみる。官房副長官は、記者に対し「日本の船舶がペルシャ湾で機雷に触れる危険があるとした場合に、日本の船舶を守るためにその機雷を除去することは可能ではないか」と述べた。官房副長官の発言は、首相の「検討してみましょう」という大統領への応答を受けて、国益の観点から検討の選択肢を示したものだだったといえる。これに対し「政府筋」の発言として報道で知った首相は激怒し、「政府筋」が誰なのかを調査するように命じた⁴²。首相としては、掃海艇の派遣要請を拒絶したのであり、その決定を揺るがすような発言に対して激怒したのだと考えられる。

この周辺の関係者と首相の認識の不一致は、つぎのように説明できる。首相の教訓は、「国家目標達成の手段として軍勢力や軍事組織に頼らない」というものである。大統領の要請の

36 同上、54頁。

37 同上、81-82頁。

38 『朝日』1990年10月27日。

39 『読売』1990年8月18日。

40 GRIPS『栗山OH』41頁。

41 『朝日』1990年10月27日。

42 朝日取材班『湾岸戦争と日本』80頁。

検討を関係部署に指示することは、自らの教訓に背く状態を自ら作り出すことになる。認知的一貫性を維持するため、「検討してみましょう」という自らの回答から注意が逸らされ、掃海艇派遣の選択肢が首相の認識上なくなったということである。官房副長官の「掃海艇派遣は可能であるという議論もある」という発言に対して激怒したという首相の反応は、認識上復活した選択肢を、再度、取り除こうとする反応だったと説明できる。

政策過程へのフィードバックとして首相の感情的な犯人追及は、周辺関係者を委縮させ、首相の意図に反する検討を抑圧する作用が生じたと考えられる。これは、外務省の対応に表れている。大統領が直接首相に要請していたのは日本による直接貢献であり、この背景に同盟国の目に見える形での貢献を求めていたのは明らかだった。それに対して、まず外務省が掃海艇派遣の検討を中止したことは、首相の認識上、都合の悪い検討の継続が、省自体の立場の悪化につながることを懸念したためだと考えられる。つぎに（栗山次官と推察される）外務省幹部は、「船舶を出すことは全く考えていない」とメディアに公表した。この一連の対応によって日本が目に見える貢献をする手段を著しく狭めることとなった⁴³。結局、首相の検討すら許さないという態度が、情報収集や対応策の検討の幅を狭めることになった。

(b) 医療派遣隊の検討

外務省の第一次貢献策の検討において、医療、運輸、通信などの非戦闘分野での要員派遣について現行法の枠内での実行可能性が模索されていた⁴⁴。結論として8月29日の首相による第一次貢献策の発表の内容に、100名規模の医療隊の派遣が含まれた⁴⁵。

中山太郎外相が医療支援を提案したことから始まった検討において⁴⁶、水面下で自衛隊医官の派遣が検討されており⁴⁷、自衛隊医官の派遣も検討しているという、坂本三十次官房長官の発言もあった⁴⁸。しかし、首相は自衛隊医官の派遣を認めなかった⁴⁹。首相は派遣の検討を津島雄二厚相に命じ、厚生省は、外交官の立場（国家公務員）での派遣を主張したため、先遣隊が国立病院の医師等によって編成されることとなった。しかし、実際に医療隊が派遣される段階に至っても医療活動の対象が決定しなかった。軍事協力の批判を受けることを恐れた厚生省が、実際には存在しない難民を対象とした医療活動を追求した⁵⁰。そ

43 西廣整輝元防衛事務次官は、「現行法制下でやれることはいくつもあった、例えばタンカー護衛を目的として護衛艦を派遣することもできたのに、日本はなにもしなかった」と証言している。国正『湾岸戦争という転回点』146頁。

44 『読売』1990年8月22日（夕刊）。

45 『朝日』1990年10月16日；石原『官邸2668日』39、62頁。

46 朝日取材班『湾岸戦争と日本』112頁。

47 防衛省防衛研究所戦史研究センター編（以下、防研）『オーラル・ヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策④ 寺島泰三 三井康有』（NIDS 防衛研究所（以下、NIDS）、2015年）203－204頁。

48 『読売』1990年9月8日。

49 岡本行夫『危機の外交－岡本行夫自伝』（新曜社、2022年）227頁。

50 第一次貢献策の発表時は多国籍軍への協力としていた。『朝日』1990年8月30日。

の結果、医療ニーズのないサウジアラビア政府から相手にされずに先遣隊（17名中医師5名、他看護師、外務省職員。他に二次隊として医師2名）が帰還し、結局、本隊は派遣されなかった⁵¹。

国益の獲得という点で評価すると、多国籍軍を対象としたものではなく、難民を対象にした内容は、国際秩序への貢献という点については国益に適合していたといえるが、現実には難民を対象とした医療活動のニーズがなかった。他方で医療隊が派遣されると聞いた米国国務省の対日政策チームは、当初日本の対応を歓迎したが、派遣隊が17名ということ、派遣先が野戦病院でもなく、リヤドの軍病院でもないと聞いて愕然とし、不満を募らせた⁵²。米国の要請が一貫して目に見える貢献だったということを考慮すれば、国務省をはじめとする米国側の関係者の失望が大きいものだったと推測される。

多国籍軍の支援でなければ国家として医療活動を行う意味はなかったが、外務省自体がそのための措置を講じた形跡はない。厚生省局長が何もせず、日本国のプレゼンスを示せばよいと医療団に訓示したのに対して、外務省は活動に関して指示を行わなかった⁵³。実際に多国籍軍の医療活動を実施するのであれば、武力行使との一体化の問題を克服しなければならず⁵⁴、また、自衛隊医官による水面下の検討も立ち消えしている⁵⁵。これらの点については、前項の掃海艇派遣の検討と類似性が認められる。首相がそもそも自衛隊医官の派遣を認めなかったのに対して、外務省がその可能性を検討することはなかったと考えられる。

医療活動の目的・対象についての首相の選好が、多国籍軍ではなかったのは明らかである。周辺の関係者と比較し、その認識のずれを確認する。検討が行われている最中の自民党国防部会において、山崎拓元防衛庁長官から、国際緊急援助隊派遣法の改正を行い、紛争時にも派遣できるようにするとともに、丸腰の自衛隊員派遣の提案があった⁵⁶。また、金丸信元副首相は、首相との会談で自衛隊を動かすことは憲法上許されないと前置きし、国連決議に基づく活動として、医療支援を行うべきと提案した⁵⁷。これらの見解はいずれも多国籍軍支援のために医療支援活動を行うとするものであった。いずれの見解が国益の獲得の観点から適合していたのかといえ、後者であろう。

首相と周辺の関係者との認識の不一致は、つぎのように説明できる。首相の教訓は、「国

51 岡本『危機の外交』226－229頁；朝日『湾岸戦争と日本』114－116頁；石原『官邸2668日』70頁；『読売』1990年10月18日。

52 朝日取材班『湾岸戦争と日本』84－85頁；『朝日』1990年11月2日。

53 木戸友幸「湾岸危機コンフィデンシャル(2) 出発まで」Dr. Kido History、<https://www.carefriends.com/kido/inter/index.html>。

54 石原『官邸2668日』70頁。

55 防研『オーラル・ヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策④』204頁。

56 『読売』1990年8月25日。

57 同上。

家目標達成の手段として軍事力や軍事組織に頼らない」というものである。したがって、首相の教訓上、医療隊に自衛隊医官を参加させるということは、自らの教訓に背きかねないこととなった。多国籍軍に対する医療活動は、自衛隊医官参加の必要性を高める。したがって、首相の認識上、医療活動の対象についての注意を向けなくなったと説明できる。

医療隊派遣の失敗は、首相の自衛隊員活用に関する認識を変化させた可能性がある。この事例で医療隊をボランティア（一般公務員である国立病院医官）によって編成する試みが失敗した。首相の予期に反して、厚生省の呼びかけに応じる国立病院医官はほとんどいなかった。この状況が明らかになったと思われる9月中旬に、栗山次官らが首相に対して、「法案」の定める国連平和協力隊に自衛隊員の個人参加を可能とする案を諮り、首相は案を了解した⁵⁸。

（c）自衛隊員参加の是非

第一次貢献策の発表に併せて首相は、多国籍軍の後方支援を可能とする国連平和協力隊に関する法整備に言及した。法整備のために検討チームが編成されたが、防衛庁関係者は招聘されず⁵⁹、首相は防衛庁長官に対して、官邸に近寄るなど電話で告げた⁶⁰。国連平和協力隊に自衛隊員を参加させない方針で始められた検討だったが、その後、栗山次官ら外務省幹部からの進言があり、自衛隊員を参加させる方向に変更した⁶¹。それに伴い、防衛庁職員が法案検討に参加することとなったが、自衛隊員の参加形態について外務省と防衛庁の間で激しい論争となった。

外務省は、首相の意向を受けて、自衛隊員を一度退職・休職させて身分を完全に協力隊に移管した文民（非武装）での参加を主張した。これに対し防衛庁側は、自衛隊員の士気の低下や、自己・装備の防護ができるような最小限の武装の必要性を主張し、身分の変更に反対した。

この論争は、首相の海外出張前に設定されていた法案構想の発表までに折り合いがつかなかったが、結局、原則非武装という発表内容となった。説明の中で、協力隊は危険な地域に立ち入らないとし、メディアからの質問に対して日本の特別な事情について諸外国も理解してくれていると説明した⁶²。

国益の観点から評価すると、首相の発言は日本が国際秩序の維持に貢献する立場を示すという意味では逆効果になったという批判がある⁶³。インタビューにおいて明石康国連事務次

58『朝日』1990年11月30日；GRIPS『栗山OH』52－53頁。

59 朝日取材班『湾岸戦争と日本』136頁；岡本『危機の外交』235頁。

60『朝日』1990年11月29日。

61 同上、1990年11月30日。

62『読売』1990年9月28日；『朝日』1990年10月16日；石原『官邸2668日』39、62頁。

63 国正『湾岸戦争という転回点』73－74頁；朝日取材班『湾岸戦争と日本』66－67頁。

長は、危険な地域に立ち入らないという、日本の特別な立場を認めさせようとした首相の発言について安全保障理事会国などが問題にするだろう、と述べている⁶⁴。つまり首相の発言は、多国籍軍に軍隊を派遣している諸国が血を流す役割で、日本はそうではない、という表明であり、派遣している諸国を蔑ろにするものである、という明石事務次長の評価であった。

首相の選好は、自衛隊員の身分変更による文民（非武装）の参加であった。この首相の立場は、首相に限ったものではなく、関係者として自民党では後藤田正晴のような長老議員、外務省では栗山次官などと一致していた。後藤田議員⁶⁵、栗山次官は、「太平洋戦争の教訓」の点で海部首相と共通している。栗山次官の父は、1940年当時にベルギー大使として赴任していた外交官であったが「ヒトラーと手を組めば、日本は必ず負ける」と公言し、大使を解任されている。栗山氏自身は、自らの「太平洋戦争の過ちを二度と繰り返さない」という信念は、父親の影響を受けたものと述べている⁶⁶。他方で自衛隊として参加すべきという立場は、自民党の小沢幹事長、西岡総務会長、外務省には、佐藤嘉恭官房長、丹波實北米局審議官などがいた⁶⁷。

この自衛隊を組織で参加させるべきとする関係者と、首相の認識の不一致は、つぎのように説明できる。首相の教訓は「国家目標達成の手段として軍事力や軍事組織に頼らない」というものである。湾岸地域がそもそも非武装の協力隊で活動することができない紛争地帯であるという状況認識は、首相の選好を不合理なものにする⁶⁸。この選択を心理的に合理化するために首相の認識上、日本が国益の観点からその他の国と同様に活動することの優先度が低下したのだと説明される。

法案作成のタスクフォースの会議が開催された初期に、首相は全会議に出席し、最初に自らの意見を述べたという。その後は、その方針に従って石原副長官が実質的な責任者として検討を続けたという⁶⁹。人的貢献策の検討では、外務省は自衛隊の参加を主張する立場もあった。しかし、掃海艇派遣の検討と同様に、自衛隊の参加を当初から拒絶していた首相の主張によって、検討自体に防衛庁職員が参加しない状況が生み出された。これによって「法案」の検討は、実際の状況に適合せず、実効性の疑わしい内容となった。

(2) 政治的合意形成の視点：「法案」検討における省庁間、政府-与党間の対立

首相は、「法案」検討の当初から自衛隊を関与させない方針を掲げていた。多国籍軍の

64 同上。

65『朝日』1990年10月22日。

66 国正『湾岸戦争という転回点』153 - 154頁。

67 加藤『自衛隊派遣の起源』149頁。

68『朝日』1990年11月28日。

69 GRIPS『海部 OH』297頁。

後方支援を目的とした「法案」検討作業において、防衛庁職員を参加させないものとし、自衛官の協力隊への参加を決定した後もしばらくその状態が継続した⁷⁰。海外出張に出発する時点での首相は自衛隊員の参加要領について、併任等の意見を退ける判断を下していた⁷¹。

しかしその判断は、日米首脳会談における大統領からの自衛隊派遣に関する再度の要請によって転機を迎えた。会談直後に首相は、坂本官房長官に自衛隊員としての身分と平和協力隊員としての身分を併任とするよう指示した⁷²。他方で首相の不在間に法案作成を進めていた栗山次官は、「艦船と航空機による輸送業務は自衛隊が代行し、陸上自衛官は兼務の立場で協力隊の中に入る」とする業務委託・兼務案で防衛庁と合意した⁷³。官房長官と栗山次官から電話にてその報告を受けた首相は、帰国直前の報道陣との懇談において、業務委託・兼務案を発表した⁷⁴。

ところが自民党執行部の小沢幹事長らは、官房長官と協議し、陸海空自衛隊を一括して併任とする案で同意を得た。帰国した首相に対して官房長官が委託・兼務案を説明し、引き続き小沢幹事長らが批判したところ、首相は、小沢幹事長らの意見に賛同し、併任案へと変更された⁷⁵。

首相の選好は、事例を通じて休職・文民参加案から併任・部隊参加案に変更されたが、この変更には不確かなところがあった。例えば、法案の策定を命じられていた日吉章防衛庁長官官房長の自宅に出張先の首相から電話があり、「中東に来て、なおいろいろ考えているが、法案を作ってほしいといったが、その作業は中止するように。やっぱりあれは問題である」という指示があったとされる⁷⁶。首相は業務委託・兼務案を了解したが、説明を受けた後、考えさせてほしいと決定を保留していたことから、完全には納得をしていなかったとみられる⁷⁷。

これに対し、栗山次官の選好は、海外出張に出発する以前の首相の選好を引き継いでおり、会談後の首相による併任の指示後も変化がなかったと考えられる。栗山次官が主導する交渉が継続し、依田智治防衛次官との間で指揮権と身分に関する長時間にわたる論争が

70 麻布昭「弄ばれる「平和協法力」」『諸君! : 日本を元気にするオピニオン雑誌』第22巻第12号(1990年12月)、167頁。

71 石原『官邸2668日』63頁; 防衛庁側が「今回は自衛隊を一般公務員として海外に出すのもやむを得ない」と軟化したことも一因としてある。『読売』1990年9月16日。

72 朝日取材班『湾岸戦争と日本』146頁。

73 防研『オール・ヒストリー 佐久間一 元統合幕僚会議議長 下巻』(NIDS、2007年)116頁。

74 国正『湾岸戦争という転回点』70-71頁。

75 同上、126-130頁。

76 防研『オール・ヒストリー 日本の安全保障と防衛力⑦ 日吉章(以下、日吉OH)』(NIDS、2018年)118頁。

77 最終的な報告をファックスで受け取った際に首相は「自分の考えとは違う方向に進んでいる」と周辺にほやいたという。『読売』1990年10月23日。

繰り返された⁷⁸。かつての首相の選好を実現するうえで障害となったのが、首相からの併任という指示と、その意味する危険な地域における活動であり、そのため栗山次官の認識上、その指示の優先順位が低下する状況になったものと推測される。依田次官との論争を継続して形成した合意は、結局、政治的な説明が困難で複雑な「法案」となり、自民党三役と首相自身から不採用の判定が下ることとなった。

本事例では、主要な政治主体間での政治的合意形成に失敗したことがいえる。つまり、米国の圧力によって「法案」の成立が至上命題化したことを遠因として、政府内で調整され、与党の部会・総務会での同意を経て閣議決定に至った「法案」に対して、多くの関係者から内容についての批判が行われた。結局、外務省側と自民党三役・国防族議員・防衛庁側の対立は収束しなかった。外務省、特に栗山次官が最終的な決定に不満を残したのは明らかだったが⁷⁹、防衛庁の幹部も、最終的に廃案となった結果について肯定的に評価している⁸⁰。自民党の内閣・外交・国防三部会の合同会議では、「法案」の不完全さのために、採択後修正することを条件に承認されたほどだった⁸¹。

(3) 社会的合意形成の視点：「法案」に関する国民世論・メディアへの説明

衆議院に「法案」が提出された時点において、すでに自衛隊の海外派遣に関する社会的合意形成の視点から失敗だったことが明らかである。「法案」に反対する世論調査結果が明らかになるとともに⁸²、政権自体の支持率も急速に下落していた⁸³。この結果を受けて、野党が反対姿勢を固めたのに加え、与党内にも反対を公言する議員が現れるようになった⁸⁴。

野党党首の発言などについてみると、社会党の土井たか子委員長は8月29日の政府による第一次貢献策の発表を受けて、多国籍軍への協力を批判しながら、国連中心の援助体制をつくるよう働きかけ、日本がそれに積極的な貢献を行うことを党声明として発表し

78 朝日取材班『湾岸戦争と日本』145 - 147 頁。

79 『朝日』1990年10月17日。

80 防研『日吉 OH』116 - 118 頁；防研『オーラル・ヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策⑦ 江間清二』156 - 157 頁；防研『オーラル・ヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策⑥ 岡部文雄 藤井一夫 那須秋男』294 - 296 頁。

81 信田『冷戦後の日本外交』68 頁。

82 「自衛官の海外派遣に反対上回る 10月11日から4日間、・・世論調査によると、我が国は平和回復に「積極的に貢献すべきだ」とする人が半数を超える一方、自衛官の海外派遣には反対が賛成を上回った。・・自衛官の派遣問題については、「一切派遣すべきでない」とする反対派が45.0%で、・・賛成は39.1%を5.9ポイント上回っている。」『時事解説』1990年11月9日。

83 「海部内閣支持率急落 49.8%に・・海部内閣の支持率は、先月に比べ10.3%も急落、49.8%になった。・・不支持の理由では、「外交姿勢」が先月よりも11.8%増えて36.8%でトップ」『読売』1990年10月25日。

84 田岡俊次・浜田秀夫・武藤いづみ「矛盾だらけの海外派兵法 中東危機・再び国連平和協力法」『アエラ』第135号(1990年10月23日)；庄司『自衛隊海外派遣と日本外交』85 頁。

た⁸⁵。さらに、社会党は「法案」の対案を策定し提出することを発表し、その大綱が衆議院における代表質問が開始された10月15日に発表された⁸⁶。社会党における政府の人的貢献策に対する一貫した反対姿勢は、朝日新聞などのメディアの論調と世論の支持によって下支えされたものであった⁸⁷。こうして生まれた強い反対世論によって、キャスティングボートを握っていた公明党も自民党との妥協が困難となり、自民党に協力する意思のないことを鮮明にするに至った⁸⁸。

海部政権による国民の理解を得るための説明が十分とは言えない面があったと考えられる。当時の報道による首相の発言した機会とそのメッセージとして①第一次貢献策発表時(自衛隊派遣については考えていない)②「法案」骨子発表時(自衛隊員が平和協力隊に参加する。ただし危険地域を含まず、非武装)③海外出張からの帰国前(陸上自衛隊は「兼務による協力隊への参加」、海上自衛隊及び航空自衛隊は「業務委託」とする)の3つがあった。これらだけでは、なぜ自衛隊員の協力隊への参加について考えを変更したのか、さらに自衛隊が部隊として海外派遣されることになったのか、ということが国民からはわからない。また③の報道があった翌日には、自衛隊員の参加形態のさらなる変更(陸・海・空すべて併任による参加とする)が報じられた。メディアは国民に対して説明しない首相を繰り返し批判したが⁸⁹、首相はそれらに応じなかった。国民の疑問に答えるように、メディアが独自の取材を行い、関係者の証言に基づいて記事が作られていったが、それぞれのメディアが証言を解釈することによって、独自の論調が反映されるようになった⁹⁰。

また、野党への対応についても、首相はほとんど策を講じなかった。「法案」骨子の公表時には、各党での議論に委ねるとし⁹¹、説得するような素振りもみせなかった。この手法は、数か月後のPKO法案を見越してのことであれば妥当であるが、当面する「法案」への協力を取り付けるためには、より直接的な手法が必要だった。

政府・首相と比較すると、自民党幹部や国防族議員は、より活発に自説を公開の場で展開していた。自民党は、第一次貢献策発表の直前である、8月27日に党四役会議を開催し、小沢幹事長は、国連への協力であれば、自衛隊の派遣は現行法の枠内で可能である

85 水藤晋「湾岸戦争と日本の野党」『国際問題』第377号(1991年8月)、16頁。

86 同上、17頁。

87 伊藤陽一『政策過程におけるマスコミの役割—「国連平和協力法案」廃案に関する事例研究』(慶應義塾大学SFC研究所、1997年)12-16頁。

88 水藤「湾岸戦争と日本の野党」20頁。

89 『読売』1990年8月31日(社説)；同上、1990年9月22日(社説)；同上、1990年10月13日(社説)；『朝日』1990年10月13日(社説)。

90 岡崎隆「国連平和協力法案 読売・産経社説の責任」『マスコミ市民：ジャーナリストと市民を結ぶ情報誌』第267号(1990年12月)2-13頁。

91 『読売』1990年9月11日。

ということや、国連軍への自衛隊の派遣は可能であるという見解を示した。西岡武夫総務会長や金丸元副首相もそれぞれ異なるが、積極的に自衛隊によって多国籍軍に協力すべきとする見解を示した。こういった自民党幹部の発言は、日本の国際的役割について問題提起し、世論を喚起することを狙ったものとみられる⁹²。

首相が自衛隊の海外派遣について国民に受け入れられないと予測していたため、自らの発表を避けていたという説明も可能である。首相が外交政策について依存していた栗山次官は、自衛隊の海外派遣について強硬に反対していた理由として、国民が受容しないということと、アジア諸国が反対するからと公言している⁹³。国民の太平洋戦争の記憶に起因する軍事アレルギーに対する強い懸念は、この事例全体を通じて、首相と栗山次官の間で共有されていたと考えられる。加えて首相は、政治基盤が脆弱であるために政権支持率の動向に敏感だった⁹⁴。支持率の低下する可能性が高い行為と捉えていたのであれば、進んで説明する理由はない。実際、首相が変節し、自衛隊の参加を認めたという報道は⁹⁵、世論における首相に対する信頼が低下する一因になったとも考えられる。

他方でいくつかの公表する必要性が高い機会として、以前に発表した内容の変更を決定し、指示した場合が考えられる。具体的には、栗山次官の進言をいれて平和協力隊への自衛隊員の参加を検討するように指示した時点と、ブッシュ大統領との会談後に、併任案とするよう指示した時点である。これらは公に発表した内容を変更するのであるから、公表しなかったことによって、政治不信となって自らの支持率の低下につながる可能性があった。しかし支持率に敏感な首相が、国民に対する説明機会を見逃している。

前者についていえば、9月上旬のNHKの番組において、坂本官房長官が自衛隊医官による医療支援活動の可能性について述べているが⁹⁶、首相自身が発言したわけではない。官房長官の発言後に行われた講演会において首相は、「武力行使を伴わない貢献策」という発言をしながら、自衛隊という言葉は用いなかった⁹⁷。後者についていえば、自身が「併任案」とするよう指示をした旨ではなく、海外出張の終了直前になって、本国での調整結果である「業務委託・兼務案」について発表した。首相は「業務委託・兼務案」をファックスで受け取った際、自分の考えとは異なっていると述べた⁹⁸。首相が支持率に敏感なために、国民の否定的な反応を招きかねない発表を避けているという理由が正しいとすれば、慌ただしく発表する

92『読売』1990年8月28日。

93 GRIPS『栗山 OH』61 - 63 頁。

94 国正『湾岸戦争という転回点』192、255 頁。

95『朝日』1990年10月13日。

96『読売』1990年9月8日。

97「海部元首相講演」(音声記録)(1990年9月10日、内外情勢調査会全国懇談会)。

98 注 77 参照。

のではなく、むしろ帰国後に改めて説明を受け、修正を指示するだろう。首相の一連の発言と発言に至らなかった内容から、一方で官僚間の調整結果については公に発表し、他方で自らの判断した内容については発表しないという首相の選好が確認できる。

首相の説明機会の偏りは、上記の選好からつぎのように説明できる。首相の教訓は「国家目標達成の手段として軍事力や軍事組織に頼らない」というものである。自らの決定として、平和協力隊への自衛隊員の参加がやむを得ない、さらには自衛隊員としての身分を残す併任でなければ期待する活動ができないという発表を迫られる状況は、首相の教訓にとって不都合である⁹⁹。この選択を合理化するために首相の認識上、政府内で調整が確定していない内容について説明するのは控えるという消極的な立場が表出したものといえる。その結果として自分の判断として発言することが回避され、官僚組織の合意があったという理由で発言するに至ったと説明される。

衆議院において「法案」が廃案となる際に、自民党・公明党・民社党間で三党合意が形成されたのは、民社党に加えて、公明党においても国際平和協力活動の必要性は共有されていたということである。それが、「法案」への支持とならなかったのは、国民世論・メディアの反発がコントロール不能なほどに高まっており、強行することによって社会党へのさらなる支持へと転換されることが懸念されたためであろう。つまり、社会的合意形成の失敗が、湾岸危機への対応の政治的失敗につながった要因だったといえる。

3. 考察

(1) 国益の重視の失敗

国益とは無関係に、政策決定者の歴史の教訓に適合する判断上の誘因が形成され、その誘因の採用を心理的に合理化するように、環境認識が選択的に行われる。「掃海艇の検討」「医療隊の検討」及び「自衛隊員の参加」のそれぞれの事例における首相の決定は、国益（日米同盟、国際秩序への貢献）の観点から不適合と評価した。これらは、首相の歴史の教訓に起因する判断上の誘因の形成と、それを心理的に合理化する選択的な環境認識との関係から説明された。その政策過程において観察された、外務省の情報提供及び政策提案の範囲や内容が変化していく事象は、首相の判断上の選好が外務省の政策機能にフィードバックされたものと説明された。

本研究では、事例において観察された首相の外務省の検討過程に圧力を加える言動や態度について、首相の歴史の教訓に起因する「自衛隊は使いたくない」という選択肢へ

99『朝日』1990年11月28日。

の拘りによって説明した。本研究と同様に政策過程における政策決定者と小規模な政策集団の相互作用に注目したジャンスの「集団浅慮モデル」は、集団内のダイナミクスに着目した¹⁰⁰。これに対し、本研究は政策決定者の認識枠組みのバイアスが政策集団に与える影響に注目したという相違がある。本研究とジャンスの「集団浅慮モデル」は、相互補完的な関係にあるといえる。

(2) 政治的合意形成の失敗

本事例にみられた、政治主体間における政治交渉が進捗していたにも拘らず、実際に政治的妥協による政策への支持が拡大しなかった原因として、政策決定者の主張が認識枠組みの作用によって国益を重視しない選好であった場合に、政策決定者と同一の認識枠組みを持たない主体との立場上の対立の解消を難しくするものと説明された。

対立関係の解消の困難さが、首相の海外出張間に防衛庁との政策交渉を行っていた栗山次官の立場に表れていた。米国で大統領との会談に臨んだ首相は、その場で大統領に説得され、自衛隊の併任による参加を命じた。しかし栗山次官は、指揮権の二元化を問題視し、防衛庁に再検討を迫り、海上・航空自衛隊は業務委託、陸上自衛官は職務をなくした状態で平和協力隊に所属するという複雑な「法案」で合意した。この事例は、首相の判断上の誘因を受け継いだ栗山次官の認識上、その認知的不協和の源である自衛隊の併任による参加という首相自身の指示に対する注意を逸らせた、と説明できる。

また首相の変更された立場とは異なる決定が行われたことについては、外務省の政策検討と首相の決定内容とが相互作用した結果であるとみることもできる。首相の立場の変更は、危険な地域において血も汗も流すという覚悟を内外に示す必要性の理解だった。しかし首相の立場を代行していたはずの栗山次官は、陸上自衛官を非武装で派遣することについて防衛庁と合意した。これは、長年の外務省の検討成果でもあった¹⁰¹。つまり、本事例は、首相が不在となるなかで、首相の選好を引き継いだ栗山次官の立場と、自衛隊を非武装で派遣させる構想を温め続けていた外務省の立場の両者が影響を及ぼした結果とみることもできる。

(3) 社会的合意形成の失敗

社会的合意形成の失敗については、つぎのように説明された。国民世論・メディアの関心が高い外交政策上の政策課題については、検討中の段階から政府当局の説明を求める要求が高まる状況が生起し、政策決定者は不満を和らげる配慮が求められる。しかし、政策

100 ジャンス『集団浅慮』13－16頁。

101 庄司『自衛隊海外派遣と日本外交』74頁。

決定者の誘因との不適合な政策案については、国民に説明することによる否定的な情報が強調されることへの予期によって、政策決定者の認識上、説明する機運が高まらず、その結果、国民の合意形成に失敗する。

本事例では、首相と栗山次官における自衛隊の国際協力隊への参加に対する反対世論への強い懸念が一因と考えられる。栗山次官の発言などから、国民の軍事アレルギーを強く懸念していたことが読み取れた。自民党の小沢幹事長らが、積極的に国民に対して世論の喚起に努めていたことと比較すると、その姿勢の違いが明らかだった。

この事例は、首相らが自らの信念を国民に投影していたものと説明される。自分と他者の間に類似点があると期待する傾向を、社会的投影という。あるレビュー研究では、社会的投影が、内集団（自らと同一視する集団）に対して強く作用し、自らの立場を裏付けるヒューリスティクス（経験則や先入観に基づく判断）のツールとして機能すると論じた¹⁰²。つまり、太平洋戦争の教訓を強い信念として抱いていた首相らは、その信念が国民に投影され、自衛隊の国外派遣に関する説明によって立場を変更する可能性を非常に低く認識したということである。

おわりに

湾岸危機における米国の日本に対する要請は、冷戦後の国際秩序の維持のため、西側諸国の結束を目に見える形で示す意図によって一貫しており、この意図は日本が見出しつつあった冷戦後の外交方針と一致していた。それにも拘らず日本政府は、意図に沿わない対応に終始した。米国大統領の要請を契機として開始された要員派遣の検討と、人的貢献策の法制化を目的とした「国連平和協力法案」の策定過程において、国益、米国の要請のいずれに対しても不適合な要員派遣の検討、自衛隊員の参加形態を巡る政府内及び政府－与党間の亀裂の深刻化並びに政府に対する強い不信感を抱く国民の増加という政治結果に終わった。

本研究は、上記の事象を政治的失敗であると捉えたうえで、政策決定者の「判断上の誘因の形成」と「選択的な環境認識」によって構成される政策過程の質的低下が原因であるものとし、検証を行った。

その結果、政策決定者の認識枠組みを構成する歴史の教訓及び外務省の政策機能間の認識上の相互作用が、判断上の誘因を形成するとともに、選択的な環境認識を促すこと

102 Jordan M. Robbins and Joachim I. Krueger, "Social Projection to Ingroups and Outgroups: A review and Meta-Analysis," *Personality and Social Psychology Review*, vol. 9, no. 1 (2005), pp. 32 – 47.

によって政策判断が合理化され、政治的失敗を引き起こす政策過程が明らかにされた。

本研究の限界として、本研究が提示した認識モデルに基づく分析枠組みの適用上の制約がある。首相の認識枠組みの作用によって形成された選好は、ブッシュ大統領との首脳会談によって変更を余儀なくされた。先述したが、認識モデルは合理モデルを補足する位置付けであり、適用可能な事例が限定的である。それは例えば、戦争などの危機的状況、あいまいな環境、緊急の意思決定が迫られる状況などの条件が満足されている事例である。湾岸危機は、左記の条件が満たされていた状況だったといえるが、首相が立場を変更するに至ったのは、大統領が直接要請することによって、認識モデルの適用条件を満足しなくなったことが原因であると説明される。つまり、認識モデルは、事例全体に共通して説明可能ではなく、その事例の状況や関係する主体の思惑などが明らかになっている場合は、認識上の作用による説明よりも合理モデルの説明が適しているといえる。

残された課題として、本研究の対象とした政治主体は、太平洋戦争を直接又は間接的に経験した首相や高級官僚だった。研究を通じ、メディア・世論は、政治エリートとは異なった形で歴史の教訓を共有し、政治態度に反映する政治主体であるという示唆を得た。本事例におけるメディア・世論を政治主体として扱った研究が望まれる。

(防衛大学校)