
陸上自衛隊の海外派遣に係る政策の軌跡と展開 ——冷戦終結以降、UNTAC 派遣までを焦点に——

小橋 史行

〈要旨〉

1992 年、日本とドイツは国連カンボジア暫定行政機構（UNTAC）の活動に陸上部隊を派遣した。それは、日独双方にとって初の国連平和維持活動（UNPKO）への本格的な派遣となった。本稿は、冷戦終結後から、UNTAC 派遣が終了するまでの期間を主要な研究対象とし、安全保障環境の変化に対する日本の情勢認識と憲法論議を含めた海外派遣を巡る論争を踏まえつつ、陸上自衛隊の海外派遣に係る政策の軌跡を明らかにする。それを踏まえ、湾岸戦争、実務家アクターの関与、そして国際人道支援・災害救援に関する含意について歴史的視座から考察した。

1. 問題の所在

1992 年、日本とドイツは国連カンボジア暫定行政機構（UNTAC）の活動に陸上部隊を派遣した。それは、日独双方にとって初の国連平和維持活動（UNPKO）への本格的な派遣となった。以降、日本は UNPKO 等の枠組みにより、ドイツは北大西洋条約機構（NATO）及び欧州連合（EU）等の枠組みにより、それぞれ、世界中に陸上部隊を派遣するようになった。その軌跡を振り返れば、UNTAC 派遣はドイツ連邦軍及び陸上自衛隊（以下、陸自と略称）にとって歴史的な政策上の転換点であった¹。

本論は、冷戦終結後から UNTAC 派遣までにおける、陸自の海外派遣に係る政策の軌跡を辿り、歴史的視座からの含意を得ることを狙いとする。

当時、陸自の初の UNPKO 参加²として UNTAC 派遣は内外からの注目を集めた。このカンボジアへの部隊派遣を皮切りに、日本は翌 1993 年にはモザンビークの国連モザンビーク活動（ONUMOZ）に輸送調整部隊を派遣し、さらに 1994 年には国連難民高等弁務官（UNHCR）の要請により、ルワンダに医療、防疫、給水等の部隊を派遣した。これらの軌跡を振り返れば、UNTAC 派遣は陸自にとって分水嶺となる大転換点であった。

1 ドイツ連邦軍の域外派遣の政策転換については、次の研究を参照。小橋史行「ドイツ連邦軍域外派遣に関する政策転換の要因—UNTAC 派遣を焦点に」『安全保障戦略研究』第 4 巻第 1 号、(2023 年 12 月) 59 - 81 頁。

2 筆者は陸自第一次カンボジア派遣施設大隊の最年少幹部として、UNTAC において通訳を含め、連絡調整に従事した。小橋史行「カンボジア PKO の現実の一側面」『東亜』第 329 号、(1994 年 11 月) 90 - 100 頁。

本論に関し、先行研究は(1)第二次世界大戦以降の自衛隊の海外派遣を巡る研究、(2)冷戦後、特に湾岸危機以降における自衛隊の海外派遣を巡る研究に大別される。

主権国家にとって、軍隊は国家意思を強制する手段であり、軍隊の具備する軍事力を運用することは、クラウゼヴィッツ(Carl von Clausewitz)が指摘するように政治の延長であることは論を俟たない。その意味で自衛隊の海外派遣を巡り、その法的根拠あるいは議会における議論に関する研究は上記の(1)から(2)においても実施されている。

(1)は、さらに政策決定過程に着目した研究及び、自衛隊の海外派遣に関する事例研究に区分される。前者には香西³、村上⁴、加藤⁵、庄司などの研究がある。香西は1952年から1989年に至るまでの日本の国連協力について国会論議を詳細に検討している。村上と加藤は自衛隊の海外派遣をUNPKOだけではなく、国際緊急支援活動まで含めている。庄司の研究は政策決定アクター側の分析視角については評価できるが、派遣される防衛庁(当時)・陸自の視点からの分析が欠けている。後者は入江⁶、村上⁷などの研究がある。入江は冷戦期におけるコンゴ動乱そしてマレーシア紛争時における自衛隊の海外派遣の検討状況を研究している。村上は国連加盟後、日本が初めて自衛隊の派遣要請を受けたレバノンに焦点を当てて研究している。しかしながら、いずれもカンボジアのUNPKOへの派遣については考察されていない。

(2)には夥しい先行研究が存在するが、例えば北岡⁸、神余⁹、村上¹⁰、坂口¹¹、庄司¹²、斎藤¹³、ウーリー(Peter J. Woolley)¹⁴などの研究がある。北岡は湾岸危機に対し、日本の対応を歴史的かつ時系列的に論じ、政府与党のリーダーシップ欠如を指摘する。神余は外務省の実務家として国連外交に携わった経験を踏まえ、日本の人的協力の系譜について論じている。坂口は自衛隊の国連軍参加に関する政府解釈について、その変遷を詳細に分析し

3 香西茂『国連の平和維持活動』(有斐閣、1991年)。

4 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)。

5 加藤博章『自衛隊海外派遣の起源』(勁草書房、2020年)。

6 入江寿大「池田・佐藤政権期の「国際的平和維持活動」参加問題 ―コンゴ動乱・マレーシア紛争と自衛隊派遣の検討―」軍事史学会編『PKOの史的検証』第42巻第3・4合併号(2007年3月)。

7 村上友章「岸内閣と国連外交: PKO 原体験としてのレバノン危機」『国際協力論集』第11巻第1号(2003年9月)。

8 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)。

9 神余隆博『新国連論: 国際平和のための国連と日本の役割』(博士論文、大阪大学 1996年)。

10 村上友章「カンボジア PKO と日本―「平和の定着」政策の原型」軍事史学会編『PKOの史的検証』第42巻第3・4合併号(2007年3月)。

11 坂口規純『国連の集団安全保障と日本: 戦後日本の国連協力政策の研究』(博士論文、大阪大学 2000年)。

12 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)。

13 斎藤直樹「国連平和維持活動への我が国の参加問題『PKO 協力法』の成立過程を中心として」『平成国際大学論集』(2003年3月)。

14 Peter J. Woolley, "Japan's 1991 Minesweeping Decision: An Organizational Response," *Asian Survey*, vol. 36, no. 8 (University of California Press, 1996).

ている。庄司はナミビアからカンボジアに至る人的貢献の模索について分析している。斎藤は、自衛隊の活用を巡る議論に焦点を当てて研究している。ウーリーはアリソン（Graham T. Allison）の政策決定モデル¹⁵のうち、組織過程モデルを適用し、海上自衛隊（以下、海自と略称）の掃海艇の派遣を分析した。しかしながら、いずれも、外務省、防衛庁（当時）そして派遣される陸自の海外派遣政策に対する対応については研究されていない。

このように、（１）（２）とも、冷戦期から冷戦後にかけての自衛隊の海外派遣政策の軌跡を解明した点は評価できるが、国内で大きな議論を巻き起こしたカンボジアへの自衛隊派遣に関する研究は数多いものの、実際に UNPKO に派遣された陸自の海外派遣政策の軌跡については、十分に解明されていない。

1954 年 7 月 1 日に自衛隊が創設されたが、その前月の 6 月 2 日、参議院で「自衛隊の海外出動をなさざることにに関する決議」が議決され、それ以来、自衛隊海外派遣禁止が固定観念化したと単純に捉える向きが多く、歴史的視座をもって、当時の情勢を踏まえた研究が十分になされていない。

加えて自衛隊の海外派遣政策については、陸海空の 3 自衛隊において、差異が見られるが、陸自そのものの海外派遣政策についての研究は皆無である。

そこで、本論では、冷戦終結後から、UNTAC 派遣が終了するまでの期間を主要な研究対象とし、安全保障環境の変化に対する日本の情勢認識と憲法論議を含めた海外派遣を巡る論争を踏まえつつ、海外派遣に係る政策の軌跡を明らかにする。

とりわけ、研究の焦点となるのは、海外派遣政策の検討状況であり、日本の国会等での議論、外務省及び防衛庁（当時）の公刊文書、当時の外務・防衛の要職者のインタビュー記録等に基づき歴史的視座から考察する。

2. 陸自の海外派遣政策の軌跡と展開

（１）陸自の海外派遣政策の萌芽と海外派遣構想の挫折

1952 年 4 月、サンフランシスコ講和条約の発効により、日本は独立を回復した。この条約の第 5 条において、国連憲章第 2 条第 5 項の集団安全保障措置への義務を日本は受諾した。この際、国会で議論となったのが、国連の集団安全保障措置への参加義務と既に制定されていた憲法との関係であった。佐藤達夫内閣法制局長官は理論上の可能性という観点において、交戦権とは無関係の平和な仕事の場合、海外出動は合憲であるという解釈を

15 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (Little, Brown, 1971).

示した¹⁶。このような議論を経て、同6月に参議院において海外派兵禁止決議が採択された。この海外派兵禁止決議採択の翌7月に現在の陸上自衛隊が創設された。

1956年12月、日本は国際連合への加盟を果たし、1958年1月、国連安保理非常任理事国となった。日本はレバノンの政情不安から、既存の国際連合レバノン監視団(UNOGIL)を強化する決議案¹⁷を安保理に提出した。岸内閣はその裏付けとして自衛隊派遣の可能性の検討を開始した¹⁸。左藤義詮防衛庁長官から自衛隊派遣要請の可能性について問われた藤山愛一郎外相は、これを明確に否定し、自衛隊派遣は見送られた¹⁹。UNOGILの増強を提案しながら自衛隊派遣を見送った日本に対し、ハマーショルド(Dag Hammarskjöld)元国連事務総長から遺憾の意が寄せられた²⁰。

1961年1月、コンゴで創設された国連コンゴ活動(MONUC)に対し、日本は部隊派遣を要請された²¹。2月、松平康東国連大使は「1958年のレバノン危機時、政府が国連監視団への派遣要請を断ったため、窮地に陥った。」、そしてコンゴ動乱に触れ「今後はせめて、オブザーバーを派遣できるようにしたい」²²という趣旨の発言を行い、国会で大きな問題となった²³。しかし、結局、政府内において自衛官派遣に結実することはなかった。

1963年9月、インドネシアとマレーシア間の対立が激化し、翌年、外務省は日本も停戦監視団及び人民投票のオブザーバー団へ人員派遣するという調停試案を策定した²⁴ものの、自衛官派遣には至らなかった。

1966年2月、外務省が自衛隊の国連軍参加を含む「国連協力法案(仮称)」の要綱を纏めた旨、報道がなされた²⁵。日本政府は自衛隊の国連軍参加問題に本格的に取り組むべき段階に来たと判断、外務省国連局で具体策を検討、自衛隊の国連軍参加に踏み切るべきだとの結論に達したという趣旨であった。外務省は内閣法制局と打ち合わせた結果、「国連軍参加は憲法には違反せず、自衛隊法の一部改正で可能である」という見解で一致、防衛庁もこの構想に賛成したとされる²⁶。

16 第19回国会衆議院外務委員会会議録第1号(1954年4月16日)。

17 *United Nations Documents S/4055; Rev.1*, July 21, 1958. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N58/169/89/PDF/N5816989.pdf?OpenElement>.

18 『毎日新聞』1958年7月21日。

19 『朝日新聞』1958年7月23日。

20 松平発藤山宛「事務総長への回答」1958年8月2日、情報公開開示文書。村上『平和維持活動』62頁。

21 小坂大臣発国連松平大使・コンゴ松原代理大使宛「コンゴ派遣国連軍に関する件」1961年1月28日、情報公開開示文書。入江寿大「コンゴ動乱」111頁。

22 『朝日新聞』1961年2月22日。

23 第46回国会衆議院予算委員会会議録第4号(1964年1月31日)。

24 外務省「マレーシア・インドネシア紛争に関する調停試案」1964年4月30日；入江「コンゴ動乱」128頁。

25 『東京新聞』1966年2月23日夕刊。

26 第51回国会衆議院予算委員会会議録第21号(1966年3月4日)。

1972 年 10 月、日本政府に対し、国連休戦監視機構（UNTSO）の軍事監視員として自衛官の派遣が打診された²⁷。中川融国連大使は自衛隊士官を外務事務官に併任する措置により UNTSO に派遣することも一案と本省に発電した²⁸。大平正芳外相は「civilian の派遣（中略）ならば考慮しうる」²⁹と訓令を発電し、自衛官の派遣は見送られた。

1973 年 10 月、エジプトとイスラエルとの間の停戦を監視する第二次国連緊急展開軍（UNEF II）が創設された際、国連は日本に対し、自衛隊派遣を要請した³⁰。翌年 5 月、大平外相は再び文官の派遣は考えられると答弁し³¹、またも自衛官の派遣は日の目を見ることはなかった。

1982 年 6 月、野党の社会党議員が、国連の平和維持活動への協力のための基本的方針として国連協力法を作り、協力していくという構想を提案した³²。野党の立場が微妙に変化しつつある兆しが現れてきたのであったが、結局、自衛隊の海外派遣には結実しなかった。

1987 年 7 月、竹下登首相は国連の平和維持活動に関して、要員派遣のための体制の整備に努めていくという「国際協力構想」を提唱した³³。外務省は 1988 年 5 月、部内に「国際平和維持活動人的協力作業グループ」³⁴を設置し、6 月には国連アフガニスタン・パキスタン中間ミッション（UNGOMAP）に外務省職員を国連出向という形で派遣した。同月、非軍事限定の国連平和維持活動参加のための「平和協力法」³⁵の骨子が提案された。ここでは、自衛隊 OB を登録する人材機関の設置が検討され、将来の自衛隊派遣の可能性を封じない留意が明記された³⁶。外務省定員に特別枠を作り、「国際平和協力隊」を組織し、併せて、「平和協力人材センター」も設置するという「国際平和協力隊の派遣に関する法律（案）」を作成した³⁷。外務省は、まずは文官による実績を最優先として、国連の平和維持活動への早期派遣を画策し、実際、UNPKO へ文官を派遣し、一定の実績を残した。このことは、逆に、外務省による文官派遣の成功体験となり、以後、文官派遣に固執していく原点となった。

27 中川大使発大平外相宛「わが方自衛隊士官の UNTSO 派遣」（1972 年 10 月 17 日）情報公開開示文書；村上『国連平和維持活動』158 頁。

28 同上。

29 外務省国連政治課「自衛隊士官の UNTSO 派遣問題」（1972 年 10 月 19 日）情報公開開示文書；村上『国連平和維持活動』159 頁。

30 フー・チン・リュウ「国連の平和維持軍について」『新防衛論集』第 4 巻第 1 号（1976 年 6 月）11 - 34 頁。

31 第 72 回国会衆議院外務委員会会議録第 28 号（1974 年 5 月 24 日）。

32 第 96 回国会衆議院予算委員会会議録第 22 号（1982 年 6 月 25 日）。

33 第 111 回衆議院会議録第 1 号「竹下内閣総理大臣の所信についての演説」（1987 年 11 月 27 日）。

34 国連政策課「国際平和維持活動人的協力作業グループの設置について」（1988 年 5 月 30 日）情報公開開示文書；村上「カンボジア PKO」135 頁。

35 「平和協力法骨子（担当レベル会議配布）」（1988 年 6 月 23 日）情報公開開示文書；加藤『自衛隊海外派遣』34 頁。

36 『朝日新聞』1988 年 5 月 27 日。

37 外務省「国際平和協力隊の派遣に関する法律（案）」情報公開開示文書。村上「カンボジア PKO」135 頁。

(2) 外務省主導の「国際連合平和協力法案」の廃案（海部政権）

1989年11月の冷戦の象徴であったベルリンの壁崩壊を契機として、12月、マルタ島で米ソ両首脳により冷戦終結が宣言された。1990年8月2日、イラクがクウェートに侵攻し、湾岸危機が勃発した。8月、防衛庁の藤井一夫防衛局長は米国出張中であつたが、ブッシュ（George Herbert Walker Bush）米大統領がイラクに立ち向かう旨の演説を行ったことを受け、国務省、ホワイトハウス、国防総省へ赴いた。先方からの「日本は何をしてくれるのか」との問いに対し、「日本には憲法上の制約があるから自衛隊を出すことはできない」と回答し、海部俊樹首相に報告した³⁸。同月4日、海部首相とブッシュ大統領は電話にて湾岸危機への対応を協議し、日本は米国を支持することを表明した³⁹。同月14日、再び、海部首相とブッシュ大統領の電話会談が実施され、ブッシュ大統領から資金協力、多国籍軍への輸送手段の提供、掃海艇⁴⁰もしくは補給艦の派遣が要求された。海部首相は、軍事的貢献については憲法上困難と説明したが、ブッシュ大統領から再度軍事的貢献を要請され、何ができるのか検討すると応じた⁴¹。しかしながら、首相は米側の要請を断つたものと理解し、外務省及び防衛庁に対し、大統領からの要請を検討するよう指示することはなかった⁴²。防衛当局者間でも、在日米軍が海上幕僚監部（以下、海幕と略称）に対して掃海艇派遣を打診していた⁴³。海幕は部内で派遣の可能性を検討し、現行法の範囲内で派遣可能と統幕及び内局に報告した⁴⁴。しかしながら、15日、栗山尚一外務事務次官はアマコスト（Michael Hayden Armacost）駐日米大使に対し、掃海艇の派遣に否定的な見解を示した⁴⁵。

日本は資金協力だけでなく、自衛隊を活用しない人的貢献を実現するため、外務省の国連局及び条約局が中心となって国際連合平和協力法（以下、国連平和協力法と略称）案を具体化した。この際、防衛庁を明確に排除して外務省主導で検討させ、防衛庁を除く関係省庁による貢献策の検討会議では民間委託が検討された⁴⁶。

38『オーラルヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策⑥ 藤井一夫（元防衛施設庁長官）』（防衛研究所 2015年）293 - 294頁。

39 "Telcon with Toshiaki Kaifu, Prime Minister of Japan on August 3, 1990," Memorandum of Telephone Conversation, <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/qwpjs8-a8rf1/19900803.pdf>

40 1987年当時のベルシャ湾への掃海艇派遣の是非を巡り、中曽根首相が、衆議院内閣委員会において、「公海上の掃海活動は海外派兵に当たらない」と述べたことが、その背景にあった。第109回国会衆議院内閣委員会会議録第6号（1987年8月27日）。

41 "Telcon with Toshiaki Kaifu, Prime Minister of Japan on August 13, 1990," Memorandum of Telephone Conversation, <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/qwpjs8-a8rf1/19900813.pdf>

42 国政武重『湾岸戦争という転換点』（岩波書店、1999年）13頁。

43 防衛研究所戦史部編『佐久間一オールヒストリー下巻』（防衛研究所 2007年）157頁。

44 海上自衛隊50年史編纂委員会『海上自衛隊50年史』（海上幕僚監部、2003年）462 - 463頁。

45『栗山尚一オールヒストリー』50頁。

46『読売新聞』1990年10月22日。

米国の要請を踏まえ、自民党の小沢一郎幹事長及び金丸信元副首相は、より具体的に自衛隊派遣を検討するよう海部首相に要請した⁴⁷。小沢幹事長は現行法でも派遣は可能であり、国際協調の観点から、首相が派遣を決断すべきと主張するのに対し、海部首相は一旦、検討に応じると返答した⁴⁸。しかしながら、最終的に海部首相は後方支援面でも自衛隊派遣に否定的な考え方を示した⁴⁹。海部首相は石川要三防衛庁長官に対して、国連平和協力法案の検討会議には防衛庁関係者を参加させないし、自衛隊の関与はない旨、明確に発言した⁵⁰。外務省国連局は防衛庁と一切連絡を取っておらず、法案構想を新聞報道で知った防衛庁が外務省に説明を求め、その内容を知るに至る有様であった⁵¹。

8月29日、海部首相は国連平和協力法の制定については、憲法の枠内で可能な範囲で、かつ、人的貢献としては自衛隊を派遣することは考えていないという発言にとどまった⁵²。海部首相の相談相手であった松永信雄前駐米大使は首相に自衛隊の使用を検討すべきと進言したが、首相は頑なに否定的な見解を示した⁵³。防衛庁は派遣される当事者であるにも関わらず、8月下旬に開催された国連平和協力法作成のための関係省庁会議には招かれることはなく、最初に防衛庁がこの会議に参加したのは9月13日であった⁵⁴。

しかし、翌14日、海部首相は栗山次官から自衛官や装備品を移管した新しい組織を作るという自衛隊活用案の進言を受けて、肯定的な立場を示した⁵⁵。

他方、藤井防衛局長は「船、飛行機を付け替えるといったって、(中略)それを付け替えたなら、自衛隊の編成は穴があいちゃうじゃないですか。(中略)いくら何でもだめだというのを繰り返し、繰り返し説明」⁵⁶したと述べている。

依田智治事務次官をはじめ、防衛庁は自衛隊を海外に派遣するためには自衛隊法の改正が不可欠と主張していた⁵⁷。自衛隊の任務は、自衛隊法第3条第1項に「我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」と規定されているが、この文言から自衛隊の海外派遣を任務として解釈するのは無理があった。

47『読売新聞』1990年8月25日。

48『読売新聞』1990年8月27日。

49『読売新聞』1990年8月27日。海部首相は側近に「そんな形にしろ自衛隊は出せない憲法に触れるようなこと等、冗談じゃない」と漏らしたとされ、また、自民党の河野洋平議員に対して「先輩たちが戦後、憲法を営々と守ってきたんだ。俺の内閣でいい加減なことはできんじゃないか」という発言があった。『朝日新聞』1990年10月18日。

50『読売新聞』1990年10月19日。

51 麻布昭「弄ばれる「平和協力法」」『諸君』第22巻第12号(1990年12月)167頁。

52『朝日新聞』1990年8月30日。

53『朝日新聞』1990年11月28日。

54 国政『湾岸戦争という転換点』100 - 101頁。

55『朝日新聞』1990年11月30日。

56『藤井 オーラルヒストリー』295頁。

57 国政『湾岸戦争という転換点』102頁。

9月19日、「自民党首脳が出向のような身分替えは姑息な手段だと反発して、小沢幹事長と石川（要三）防衛庁長官の話し合いで、平和協力隊員であると同時に、自衛官の身分を残す併任とすることで、この時は合意されました」⁵⁸と西元徹也陸上幕僚副長（当時）は述懐している。西元は、この前後に陸自内部で「第1に政府が検討中の平和維持協力隊に自衛隊が入るかどうかわからないけれども、どう対応すべきか。我が方から積極的に参加を求めるべきか否か、第2に自衛官としての身分を保有すべきか。純然たる志願者として単なる協力隊員とするか。第3に、丸腰か、それとも必要最小限の自衛手段を携行すべきか」議論をしたと述べている⁵⁹。西元は「9月半ば、防衛庁では中東貢献策について参事官会議があって『自衛隊を組織として派遣し、自衛隊法を改正する。兼任で派遣する場合においては、最小限自衛火器を携行させる。純然たる志願で、しかも完全に丸腰で派遣するようなことになった場合には別途検討する』という優先順位で意見を取り纏めた」⁶⁰と述懐している。

22日、海部首相は、マスメディア関係者及び官僚OBを数人招き、自衛隊の参加問題について意見交換会を行った。海部首相の話は自衛隊を活用するというよりも、持論である青年海外協力隊のイメージに近かった⁶¹。このため、参加している官僚OBから「湾岸は（青年海外協力隊のような）ボランティアの行けるような所ではない。多国籍軍の後方と前方をきれいにスライスすることはできない」と海部首相は批判に晒されたが、反論することもなかった⁶²。法案を主管していた外務省の栗山次官、渡辺幸治外務審議官、小和田外務審議官は、海部首相と同様に自衛官ではなく、シビリアンをもって平和協力隊に参加させるべきと考えていた。⁶³

その後、石原信雄官房副長官が自衛隊の参加について防衛庁に打診すると、防衛庁は自衛隊の身分を維持したまま参加（併任）するとともに、最小限の武器携行が条件と回答し、自衛隊法の改正を要望した⁶⁴。26日、海部首相が発表した国連平和協力法案構想は①国連決議に関連した平和維持活動に参加するため、憲法の枠組みの中での立法とする、②国連平和協力隊は武力による威嚇や武力行使をしない、③自衛隊から参加する人も協力隊の指揮下に入り、隊員として行動してもらうという内容となっていた⁶⁵。

29日、中東歴訪中の海部首相はブッシュ大統領との首脳会談において、自衛隊派遣の

58『西元徹也 オールヒストリー〈元統合幕僚会議議長〉上巻』（防衛研究所、2010年）267頁。

59 同上、267－268頁。

60 同上、268頁。

61『朝日新聞』1990年11月28日。

62 同上。

63 国政『湾岸戦争という転換点』158頁。

64『朝日新聞』1990年11月30日。

65『読売新聞』1990年9月28日。

要請を受けた。海部首相は日本の立場から一旦断ったが、ブッシュ大統領から、時代の移り変わりを理由に強い要請を受け、結局、首相はそれを受け入れた⁶⁶。防衛庁が自衛隊を部隊として派遣することを主張するのに対し、当初、栗山次官は一般職公務員に肩書を変更するよう主張した。そして、それが無理とわかると、自衛官の併任にも異議を唱えたが、結局、併任とする案まで譲歩した⁶⁷。外務省はシビリアンコントロールに不安があることから⁶⁸、自衛隊を組織として派遣することは断固として反対した⁶⁹。西元は「防衛庁としては自衛官としての身分保持を強く主張した。これに対して、外務省は絶対に受け入れられないという態度を依然としてとっていた」⁷⁰と当時を振り返っている。このような状況で、ぎりぎりまで自衛隊の活用について政府内での意見が纏まることはなかった⁷¹。

中尾時久元中部方面総監は「なんで日本の政治は無知無策なんだろうと。多国籍軍に協力しろという時に民間人の別組織なんてあり得ないですよ。（中略）軍事を分かっていない者が上のほうでやっているから、民間人の組織を作ろうという気になるんじゃないか」⁷²と当時を回想している。

主管官庁である外務省が配布していた記者用の資料には自衛隊（平和協力隊）を外務省の統制下に配置するという法律案が記載された⁷³。しかしながら、中東歴訪から戻った海部首相が官房副長官から説明を受け了解したとされる案は、防衛庁長官の指揮下に置かれた自衛隊部隊派遣の案⁷⁴であり、10月9日、自衛官は併任して部隊派遣されることになった⁷⁵。即ち、防衛庁及び自民党国防族の意向が強く反映された内容となり⁷⁶、自衛隊の海外派遣の政策決定の主導権が外務省実務家アクターから、政治家アクターそして防衛庁実務家アクターへと移行したのであった。

10月16日に提出された法案は、①国連決議に基づき、停戦の監視、物品の輸送、医

66『朝日新聞』1990年10月16日。

67『日吉 オーラルヒストリー』116－117頁。

68『栗山 オーラルヒストリー』63頁。

69『オーラルヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策⑥』（防衛研究所、2020年）118頁。

70『西元 オーラルヒストリー』268頁。

71 石原信雄著、御厨貴、渡邊昭夫インタビュー・構成『首相官邸の決断：内閣官房副長官補石原信雄の2600日』（中央公論社、1997年）75頁。

72『オーラルヒストリー 日本の安全保障と防衛力② 中尾時久（元中部方面総監）』（防衛研究所、2017年）258－259頁。

73 麻布昭「弄ばれる「平和協力法」」168頁。

74 柳井俊二著 五百旗頭真編『外交激変：元外務省事務次官柳井俊二』（朝日新聞社、2007年）53頁。

75『西元 オーラルヒストリー』269頁。なお、当初、外務省が作成した自衛隊（平和協力隊）を外務省の統制下に配置するという法律案が防衛庁長官の指揮下に置かれた自衛隊部隊派遣案となった経緯については、この政策決定に関わったとされる西元徹也陸上幕僚副長（当時）が2024年4月3日に逝去され、史料的に解明困難となっている。

76『読売新聞』1990年10月6日。

療活動等の業務を実施する。②このため、平和協力隊を設置し、必要に応じ、自衛隊の部隊等が参加できる、③平和協力隊員に小型武器を貸与し、これを使用できるという3点が骨子となっていた。

国会審議は混乱を極めたが、その理由として、西元は次のように指摘している。「自衛隊抜き、それから自衛隊抜きでは無理、それなら自衛隊色を薄めるということで基本的な考え方がグラグラした上に、集団安全保障と集団的自衛権がごっちゃになって、この法案の根本思想であるかのような宣伝のされ方をしてしまった。」

自民党は大内啓伍民社党書記長の説得に失敗し、11月8日、この法案は廃案となった。しかしながら、この失敗から、逆に政党間の結束力が高まった。この日、自民党、公明党及び民社党は①国連中心主義を貫く、②国連平和維持活動に対する協力と国連決議に関連する人道的な救援活動に関する協力及び国際緊急援助隊派遣法（以下、国緊急隊法と略称）の定める災害救助活動に従事する組織を自衛隊とは別個に組織する、③合意した原則に基づき、立法作業に着手し、早急に成案を得るように努力するという三党合意文書⁷⁷を締結したのであった。栗山次官は「与党が独自に野党と動いて、三党合意でPKOをやろうと動いた⁷⁸」と述べ、柳井俊二条約局長は「官僚が一切関知していない中でつくられ、結果だけ見せられた⁷⁹」と証言しているように、三党合意は官僚が関与せず、政治主導で作成された。

このように、国連平和協力法案は廃案となったが、自民党、公明党及び民社党による三党合意が外務省主導ではなく、政治主導によって形成されたことは、将来、修正法案を国会で可決するための前提条件として重要な結節であった。

(3) 湾岸戦争後の海自掃海艇派遣の成果を踏まえた UNTAC 派遣準備（海部政権）

1991年1月16日、イラクのクウェート侵攻に対し、米国を主体とする多国籍軍は「砂漠の嵐作戦」を発動し、開始された湾岸戦争は2月28日、クウェート解放をもって終結した。クウェート政府は3月11日付の米国の『ワシントン・ポスト』において、多国籍軍等に対する感謝の意を表明したが、そこには、130億ドルもの財政支援を行った日本の国旗はおろか国名さえも記載されていなかった⁸⁰。米国からの財政支援要求に応じ、日本は総額130億ドルの財政貢献を行ったが、軍事的貢献が伴わない小切手外交として批判され、国際社会からの信頼関係も希薄化していった。

77『朝日新聞』1990年11月8日。

78『栗山 オーラルヒストリー』91頁。

79 五百旗頭真編『外交激変』81頁。

80 The State of Kuwait and its People, "From Desert Storm to Desert Peace," *Washington Post*, March 11, 1991.

そのような状況下、再び、掃海艇派遣案が浮上した。湾岸戦争勃発前の1991年1月2日、ドイツはトルコの要請を受け、対空ミサイルシステム及び駆逐艦などを派遣した⁸¹。海部首相も「ドイツが回すと行ったでしょう」⁸²と述べ、栗山次官も「ドイツが出て、日本がどうするかという話になった」⁸³と証言している。掃海艇派遣の契機は湾岸戦争の終結とドイツの動向にあった。

自民党内からの掃海艇派遣を求める声を踏まえ、海幕は3月1日から掃海艇派遣の準備作業を開始した⁸⁴。6日、ドイツが初めてペルシャ湾に掃海艇を派遣したことにより⁸⁵、刺激を受けた海自は派遣準備を急速に進めることとなった。

一方、陸上幕僚副長（当時）の冨澤暉氏は陸上幕僚長（以下、陸幕長と略称）の志摩篤氏について「急に防衛庁で、そういう国際協力（中略）という話があったときに、陸を除いて（中略）海・空でやろうと。陸を除くと言ったとき、『なんで俺たちを除くのか』といって志摩さんが強烈に反対した」⁸⁶旨、回想している。

4月、ペルシャ湾への掃海艇派遣が実現し、1人の犠牲者も出すことなく、9月に掃海任務を終了した。この掃海艇の派遣前に行った総理府の世論調査では自衛隊の平和維持活動関与に関し、45.5%が賛成、37.9%が反対であった⁸⁷。しかし、掃海艇派遣後の世論調査では72%が自衛隊派遣を容認する結果となった⁸⁸。掃海艇の派遣が成功裏に終わったことは、世論の流れを徐々に変えつつあった。

そのような状況の下、カンボジアを巡る和平の動きが活発化してきた。1979年12月のベトナムによるカンボジア侵攻以来、カンボジアでは内戦が継続していた。日本がカンボジアに深く関わっていく過程は、冷戦後の日本外交の新局面の縮図であった⁸⁹。実際、1989年7月、カンボジアを巡るパリ和平会議では、日本は、国土復興・難民帰還を検討する第3委員会の議長国となった。日本が第三国の和平についてリーダーシップを発揮することは、1919年のベルサイユ講和会議以来、歴史的な快挙⁹⁰となった。同年8月、カンボジアのシハヌーク

81 Berthold Meyer, *Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinsätze naht ein Beteiligungsgesetz*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), HSFK-Report 4/2004, S.3.

82 『海部俊樹（元内閣総理大臣）オーラルヒストリー下巻』（政策研究大学院大学、2005年）326頁。

83 栗山 『オーラルヒストリー』110頁。

84 『佐久間 オーラルヒストリー下巻』160頁。

85 Klaus Naumann, *Frieden - der noch nicht erfüllte Auftrag*, (Mittler E.S. + Sohn GmbH, 2002), S.115.

86 『オーラルヒストリー日本の安全保障と防衛力⑥冨澤暉（元陸幕長）』（防衛研究所、1990年）158 - 159頁。

87 総理府『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』（総理府、平成3年2月調査）。http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1991/w1991_9163.html.

88 『朝日新聞』1991年6月9日。

89 河野雅治『和平工作—対カンボジア外交の証言』（岩波書店、1999年）V頁。

90 河野『和平工作』37頁。

(Nôroüttâm Seihânũ) 元国王は「数百人の監視要員を派遣して頂ければありがたい」と村田良平外務次官に打診した⁹¹。1990年1月、国連安全保障理事会の常任理事国(P5)はカンボジアを国連の暫定統治下に置く検討を開始し、日本は和平プロセスの蚊帳の外に置かれることになった。6月、日本は、この状態を脱却すべく、独自の和平案を提示し、タイとともにカンボジア和平のための東京会議を開催した。この会議での様式は、その3か月後、ジャカルタにおいてクメール・ルージュを含めた紛争4派すべてに受け入れられ、カンボジア和平プロセスは大きく前進した⁹²。翌1991年10月23日、パリにおいて、カンボジア紛争の包括的政治解決に関する協定が全会一致で採択された。谷野外務省アジア局長は「今日の和平協定署名式に参加することは、戦後初めてどころか日本にとって70年ぶりの歴史的な出来事」⁹³と述べた。日本にとって、内戦終結後のカンボジアへの主導的な関与は文字通り必然となった。

このカンボジア和平への取り組みが継続されていた1991年3月、陸幕防衛部長に着任した宮本敏明元中部方面総監は「『カンボジアのPKOは間違いなく来るぞ。(中略)装備部からは装備の調整ができるような、調査部からはいろんな情報を取ってこれるような、そういったチームをつくらせてくれないか』と各部長を回り、(中略)(陸幕長の)志摩さんは、『じゃあ、しょうがないな』というような生返事だった」⁹⁴と回想している。さらに、宮本は政治家の方々、あるいは官邸への説明について「それは制服のほうは言いません。(中略)それは内局を通じて言ってもらいます」と述べた⁹⁵。さらに、西元も「説明を政治家、他省庁に行うのは、まだ主としては内局の方々の役割だったと思っています。というのは、私たちが直接、官邸あるいは外務省と交渉したという記憶はありませんね」⁹⁶と、陸自制服組トップが内局を通じて、粘り強く要請してきたことを明らかにしている。

他方、1年前に廃案となった国連平和協力法案での教訓を踏まえ、6月頃、橋本龍太郎大蔵大臣は、新たな法案作成を外務省主導ではなく、官邸主導で進めるよう提案した⁹⁷。実際、有馬達夫内閣外政審議室長の下に、外務、防衛両省庁を中心として人員を集め、法案準備室を設置した⁹⁸。

また、自衛隊の国際緊急援助隊(以下、国緊隊と略称)への派遣については1991年4月26日の衆議院安全保障特別委員会において、中山太郎外務大臣が国緊援助隊法改

91 南東アジア第1課「シアヌーク殿下の訪日」(1988年8月9日)情報公開開示文書:村上「カンボジアPKO」134頁。

92 添谷芳秀「日本外交の中のベトナム」西原正、ジェームス・W・モーリー編『台頭するベトナム―日米はどう関わるか』(中央公論社、1996年)246頁。

93 河野『和平工作』229頁。

94 『オーラルヒストリー日本の安全保障と防衛力⑩宮本敏明(元中部方面総監)』(防衛研究所、2023年)158-159頁。

95 同上、122頁。

96 『西元オーラルヒストリー上巻』274頁。

97 御厨『官邸の決断』77-78頁。

98 同上。

正を議論するよう答弁した⁹⁹。7月22日には防衛庁から防衛庁案の提示及び外務省案による回答が作成され¹⁰⁰、24日には防衛庁と外務省との間で意見交換が実施された¹⁰¹。外務省は世界各国の軍隊による国際緊急援助活動への参加状況を調査し¹⁰²、軍隊の国際緊急援助活動への参加態様は限定的であることを認識した¹⁰³。

防衛庁は自衛隊の能力について検討を行い、国緊隊参加部隊は長官直轄とし¹⁰⁴、48時間以内の先遣隊到着、5日以内の主力部隊派遣と当該部隊の2週間以内の到着、2週間の救助活動をアジアや太平洋といった近距離の発展途上国において実施することを想定していた¹⁰⁵。この際、防衛庁は現地で武器が必要と認められる場合は、派遣を行わない方針であることを明言¹⁰⁶した上で、武器を携行することではなく、法律に武器不携行を明示する必要はないとした¹⁰⁷。

1991年9月19日、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（以下、国際平和協力法案と略称）及び国緊隊法改正案が第121回国会に提出された。

1991年9月、志摩陸幕長は「日本男性を代表し、その面魂をひっさげて世界に貢献する日も近くなってきました」¹⁰⁸と述べ、9月下旬にはスウェーデンの国連訓練センターを視察した。志摩は「既に相当の経験を持つ彼等と、これから始めようとする私達の間には（中略）、その素養に大人と子供ぐらいの違いがあり、（中略）躊躇した」と述べ、「スウェーデン陸軍の幹部は（中略）共に信頼しあえる国として手を取り合おうとしています。新しい時代を迎えるにある陸自にとり、（中略）我々もこれにチャレンジしようではありませんか¹⁰⁹」と締めくくっている。志摩は陸自の海外派遣は必然と捉え、陸自全幹部に対し、新たな任務への挑戦を督促したのであった。

このように、湾岸戦争において日本は財政的貢献を行ったものの、軍事的貢献を伴わず、

99 第120回国会衆議院安全保障特別委員会議録第6号（1991年4月26日）。

100 防衛庁「国際緊急援助隊法等の改正案（外務省案）について」1991年7月22日；加藤『自衛隊海外派遣』193頁。

101 外務省「自衛隊の国際緊急援助隊への参加問題（防衛庁との意見交換）」（1991年7月25日）情報公開開示文書；加藤『自衛隊海外派遣』193頁。

102 外務省技術協力課「主要国の国際緊急援助隊における軍隊の使用」作成年月日不明、情報公開開示文書；加藤『自衛隊海外派遣』194頁。

103 同上。

104 陸幕「陸上自衛隊国際緊急援助隊派遣基本計画」情報公開開示文書、1頁。

105 同上。

106 「国際連合平和維持活動等に関する協力に関する法律案及び国際緊急援助隊の派遣に関する法律の一部を改正する法律案関係想定問答 平成3年9月」情報公開開示文書、40頁；加藤『自衛隊海外派遣』196頁。

107 同上、42頁。

108 1958年11月に発足した陸自の幹部自衛官の親睦団体である修親会は相互に啓発して切磋琢磨を目的として、月刊誌『修親』を既に60年以上に亘り、刊行しており、陸上自衛隊トップである陸幕長が巻頭言を記述している。志摩篤「自衛官の顔」『修親』修親刊行事務局、（2017年）355頁。

109 志摩篤「スウェーデン陸軍」357頁。

国際社会から批判された。その後、日本はドイツが掃海艇を派遣したことに触発され、自衛隊史上初めて、海自の掃海艇を海外に派遣し、内外から高い評価を受けた。そして、実際に派遣される陸自の高官は防衛庁内局を通じて現場の実情を伝え、時には強く訴え、国緊隊への派遣と併せ、UNPKOであるUNTACに照準を合わせた派遣準備の胎動が始まったのであった。

(4) 「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」制定とUNTAC派遣

(宮澤政権)

1991年11月8日、宮澤喜一首相は所信表明演説において、「前国会でご審議頂いた、いわゆるPKO法案（筆者註：国連平和協力法案）を、国緊隊への自衛隊の参加を可能とする法案とともに、できるだけ速やかに成立させて頂きたい」¹¹⁰と述べた。当時、政治主導の三党合意の中の別組織案が問題となっており、外務省は別組織については武力行使の問題、常設の場合の財政上の問題、武器の携行について立法措置が必要といった様々な問題点を指摘した¹¹¹。他方、増田好平元防衛事務次官は、海部政権時に国連平和協力法案が廃案となった後、内閣法制局において関連法案所掌部署が「三部（外務省系）から二部（防衛庁）に変わったんですね、条文が。法制局長官もやられた宮崎（礼壹）さんという方が（中略）詰めていくので、結局、我々の味方になるような議論になってくるんです。法制準備室は『三党合意もあり、できるだけ別組織に近いものにつくりあげたいみたい』なことをずいぶん言ったんだけど、（中略）防衛省（ママ）は『（中略）防衛省の部隊が出るんですから、これだけは絶対に譲れない』ということで頑張っていました。それで別組織なので（中略）表裏一体の裏側（筆者註：裏は平和協力隊員、表は自衛隊員）がくつつくんですね。いまでも、部隊で行っている人にもみんな平和協力隊員の身分が併せ持たされて。だけど宮崎さんはずいぶん、『そもそも何でこれが要るの。仕事があるからくつつくんでしょう。仕事を持ってきてくださいよ、紙に書いて』と、こんなじゃだめだとかね。最後は、向こう側が泣いていましたよ」¹¹²と述懐している。別組織論において、本来の職務に加えて別の職務の併任とは、具体的な業務内容がなくてはならないという問題点が鋭く指摘され、内閣法制局側が防衛庁・自衛隊側の見解に寄り添う姿勢を示したのであった。別組織論について、西元は「部隊や要員を派遣する準備がいかに膨大なものであるかということを、まったく知らない方々の現場・現実を無視した空理空論」¹¹³と厳しく指摘している。三党合意の柱とも言

110 「第122回国会における所信表明演説」（1991年11月8日）。

111 外務省「3党合意を踏まえた新たな国際平和協力に関する法案の問題点等」（1991年3月4日）情報公開開示文書。

112 『オーラルヒストリー日本の安全保障と防衛力①増田好平（元防衛事務次官）』2017年、防衛研究所、79頁。

113 『西元 オーラルヒストリー〈元統合幕僚会議議長〉下巻』（防衛研究所、2010年）61頁。

える別組織論については、外務省が提唱していたものであるが、矛盾を孕んだ机上の空論であって、議論を尽くした後、防衛庁及び陸自の主張と内閣法制局担当の見解が近似してきたという点は特筆されるべきである。

1991年の国会会期中に法案が継続審議となったため、金丸副首相と小沢幹事長は翌1992年1月17日に梶山静六を国会対策委員長に据え¹¹⁴、外務省や防衛庁への司令塔の役割を担わせた。この頃、志摩陸幕長は「今年の年賀状で例年と違うのは『大変な年を迎えたが、自衛隊の舵取りを誤るな。』という叱咤の添え書きが多くあったことです。」¹¹⁵と述べている。このことから、陸自の海外派遣の賛否に関わる様々な意見があり、それがトピックに対して「舵取りを誤るな」という言葉に集約されていたことが窺える。

2月28日の国際連合安全保障理事会決議第745号により、3月15日、UNTACが創設された。事務総長特別代表には日本の明石康氏、軍事部門司令官にオーストラリアのジョン・サンダーソン（John Murray Sanderson）陸軍中將が就任した。

22日には、宮澤首相が防衛大学校の卒業式の訓示で海自掃海部隊のペルシャ湾における活動が内外から大きな評価を受けたことを踏まえ、「国際社会の期待に応え、自衛隊がそのような能力を発揮することは、おおいに意義がある」¹¹⁶と述べ、法案成立に意欲を示した。翌23日には、カンボジアのフンセン（Hun Sen）首相がUNTACへの自衛隊の参加を要請した¹¹⁷。増田元防衛事務次官は「外務省は『カンボジアは我が領土だ』と言っていましたよ、我が領土。『PKOというのはUNTAC、カンボジアに出そうということですよ。日本国外務省の領土なんだ。だから、日本が出なきゃいけない』という議論。（中略）要は『俺たちの管轄エリア』みたいな。そこのPKOをやるのならば、日本が出ないといけない」¹¹⁸と述べており、外務省にとってカンボジアへのUNPKO派遣は既定路線であったことが窺える。富澤元陸幕長は、「急遽、カンボジアに出すことが決まった」と述べ、「明石さん（中略）と緒方さんは、『軍事力でなければ出来ない』という感じを相当前から持っていたんですね。（中略）日本の外務省に彼らは訴えたのではないかと思います。それがなければ、日本の外務省は動かないですよ」¹¹⁹と述べている。

さらに、法案可決のためには、公明党と民社党の意向を汲み取る必要があった。公明党

114 『日本経済新聞』1992年1月17日。

115 志摩「道楽」『修親』、361頁。

116 『朝日新聞』1992年3月23日。

117 『日本経済新聞』1992年3月24日。

118 『増田 オーラルヒストリー』81頁。

119 『富澤オーラルヒストリー』159頁。

の意向に沿って、UNPKO 部隊が行う武装解除や巡回といった「本体業務」¹²⁰を凍結し、民社党の意向に沿って「本体業務」参加時には、その前提として国会の承認が必要となった。

これを踏まえ、5月29日、自公民三党が法案を再修正し、今国会での成立を目指すことを確認した。西元は「この前後から UNTAC への参加が前提となり、三党合意によって PKF 本体業務」¹²¹が凍結ということになったために、(中略)後方分野の施設・通信・医療・輸送の4業務と停戦監視に絞った検討を開始」¹²²したと述べている。

このように、自衛隊の UNTAC 派遣が具体的に検討される中、別組織論への反論に加えて、幾つかの課題をクリアする必要があった。

第1は憲法第9条の武力行使との整合性であった。このため、武力行使に至る状況を予め回避するために、スイスの事例に倣い、伝統的な PKO の原則が破綻すれば、撤収することを法案に明記することが提案された¹²³。

第2は PKO における武器の使用基準であった。内閣法制局は、要員の生命等の防護のため(A型)と任務遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するため(B型)のうち、前者は自己保全の自然的権利の行使であり憲法上問題ないが、B型は状況により武力行使に該当する場合があるとしてA型に限定することを提案した¹²⁴。増田が述懐するように「Bタイプは外務省は問題なくやりたいと。法制局は『国に準ずる者、すなわち国準だったら駄目です。盗人、盗賊はいいです。国または国準が相手ということは憲法論が生じます。(中略)』防衛省は(中略)『全部やるのならやるのもいい。国準と盗人を外務省がちゃんと責任をもって区別してくれるのであれば、この法制局の議論でいいですよ。ただ、現場がそれを見分ける責任を持たされるのは困ります』という主張をしました。結局、外務省さんは『その国または国に準ずる者を見分けることの責任は、俺たちはとりたくない』と。それで結局、当時の畠山防衛局長が(中略)『それならしょうがないじゃないか。Bタイプはできない』」¹²⁵ということでA型に決定した。

これらの提案を採り入れ、日本独自の PKO 五原則(紛争当事者間の停戦合意、紛争当

120 法案の「1) 武力紛争の停止の遵守状況、軍隊の再配置、撤退、武装解除の監視、2) 緩衝地帯などにおける駐留、巡回、3) 武器の搬入・搬出の検査、確認、4) 放棄された武器の収集、保管、処分、5) 紛争当事者が行う停戦線などの境界線の設定の援助、6) 紛争当事者間の捕虜交換の援助」は国連平和維持隊(Peacekeeping Forces: PKF) 本体業務と呼ばれ、施設・輸送などの後方支援任務と区別されていた。『2002年 防衛白書』第4章 国際社会の平和と安全を確保するための取組、第3節 国際平和協力への取組を参照。http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2002/honmon/frame/at1404020102.htm。

121 同上。

122 『西元オーラルヒストリー下巻』60頁。

123 GRIPS『栗山 オーラルヒストリー』115頁。

124 大森政輔『20世紀末期の霞ヶ関・永田町―法制の軌跡を巡って』(日本加除出版社、2005年)110頁。

125 『増田 オーラルヒストリー』79頁。

事者の受け入れ同意、中立的立場、上記原則が崩れた場合の撤収、要員の生命等の防護のための必要最小限の武器使用）となった。

この点について、竹河内捷次元統合幕僚会議議長は「武器の使用は自己防衛のためだけに使えることになっていたから、相手と選挙監視要員との間に立って、自分が撃たれる状況が出てくる。その時に、自己防衛という名のもとに撃ち返すと。そういう話をせざるを得なかった。（中略）当時、（防衛大学校）1期生、2期生、3期生あたりは自衛隊をPKOに出すために、そういう不備を呑んだのではないかと、若い同じ仲間で憤慨したことがありますよ。『おかしいよ、これは。なんで出すんだ。出すべきでないと』（中略）それによって自衛隊が評価される。という視点から、『積極的にこれを進めよう』という意見もあったわけですよ。（中略）最低限の法的な準備を整えて、自衛隊を国外で活動させて、国民の役に立ち、国際評価を得て、『自衛隊がんばっている』という評価を持った方がいいのではないだろうか。こういうのがあって、結局派遣になったと思います」¹²⁶と回想している。

既述した志摩元陸幕長と同様、防衛大学校第1期生から第3期生のいわゆる元自衛隊幹部OBは、UNPKOへ自衛隊を派遣するためには、その基盤となる法規の整備が先決だと主張する向きと、先に自衛隊を海外に派遣して、実績と評価を基に、徐々に基盤を整備すべきという向きに大別され、喧しい議論を行っていたことが窺える。

このような経緯を経て、1992年6月15日に国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律が国会において成立した。同年9月29日、陸自の施設部隊はカンボジアのタケオの仮宿営地に入り、世界各地からの軍隊とともにUNTACにおいて任務を開始した。陸自は1970年代に日米共同訓練を開始し、米陸軍及び海兵隊との交流はあったが、UNTACには、先進民主主義国に加えて、発展途上国あるいは旧共産主義諸国からも多数の部隊が派遣され、陸自は、戦後初めて、文字どおり世界各地からの軍隊とともに任務を遂行するという新たな時代に突入したのであった。

3. 結びに代えて

以上の考察を踏まえ、冷戦終結以降の陸上自衛隊の海外派遣政策を巡る歴史的視座からの含意について以下に述べたい。

第1に湾岸戦争という予見不可能であった歴史的な大事件の意義である。冷戦終結後、東アジアにおいては冷戦構造が存続し、日本においては、自衛隊の削減を提唱する向きは少

126 『オーラルヒストリー 日本の安全保障と防衛力⑧ 竹河内捷次（元統合幕僚会議議長）』（防衛研究所、2021年）122 - 123頁。

なかった。日本では湾岸戦争における財政支援のトラウマにより、人的貢献、すなわち、海自の掃海艇派遣に引き続き、陸自の部隊派遣が政治目的化したのであった。この背景には、陸上における軍事力の存在意義が関係している。国連の「平和維持活動はそもそも軍人の仕事ではないが、軍人のみが遂行できる」と、ハマーショルドがPKOの本質を看破している¹²⁷。この発言は、UNPKO部隊が訓練を受けた軍人から構成されており、訓練に基づき不測事態に対応できる陸上部隊としてのプレゼンスに由来している。実際、伝統的なUNPKOとして現在も活動中のUNDOFは、紛争当事者の間に入ってプレゼンスを発揮し任務を遂行している。UNPKOのミッションの多くは陸上での活動であり、陸軍軍人が主体となっている。UNPKOに従事する軍人は、UNの象徴である水色のベレー帽に加え、国旗など国名などが判別できる標章を着用するが、そのプレゼンスは、UNPKOに協力する派遣国の意志そのものである。その意味で、UNPKOにおける陸自部隊の派遣は日本としての国際協力への意志であり、日本の存在感を示す、本格的な国際協力として認識されたのである。

反実仮想の問いとして冷戦が終結しただけでは、当然、湾岸戦争の小切手外交へのトラウマも経験せず、陸自の海外派遣は実現しなかった。さらに、冷戦が終結し、湾岸戦争が生起しなければ、陸自の海外派遣は当面は目の目を見ることはなかった。加えて、仮に湾岸戦争が生起しなかったと仮定した場合、アジア・太平洋における地域紛争が陸自の海外派遣のトリガーとなるか否かについては、過去にベトナム戦争が参考となろう。即ち、ベトナム戦争後の1969年、日米両政府は、ベトナム戦争終結後の平和維持へ日本が協力するため、自衛官を文民として現地に派遣することを模索していたが¹²⁸、この時も陸自の海外派遣は結実しなかった。このことから、日本にとって、陸自の海外派遣の遠因として、湾岸戦争の意義は大きいと言える。

第2は、政策における実務家アクターの関与についてである。日本の場合、陸自の海外派遣、とりわけUNPKOにおける派遣に積極的であったのは外務省であった。外務省は日本が国連に加盟して以来、1950年代、1960年代及び、1970年代においても自衛隊のUNPKO参加を主導的に模索した。とりわけ、カンボジア和平は冷戦後の日本外交の試金石であるとともに、国連常任理事国を目指す外務省にとって、UNTACへの積極的な参加は不可欠であった。

他方、日本国民は元より、当事者の防衛庁・自衛隊関係者の間には1955年の自衛隊の海外派兵禁止決議及び自衛隊法によって自衛隊の任務は半永久的に固定化されたとの強い

127 Dag Hammarskjöld, "Peacekeeping is not a soldier's job, but only a soldier can do it," Quote of the week, Dag Hammarskjöld Foundation, December 18, 2018.

128 『日本経済新聞』2018年12月20日。

固定観念や規範が存在していたように思われる。当時の防衛庁、そして陸幕内部での検討状況は公開されていないものの、防衛研究所のオーラルヒストリーあるいは陸幕長の『修親』の巻頭言を見る限り、海外派遣などにはあり得ないという風潮であった。既述したように、実際に UNPKO を巡る海外派遣政策を主導していたのは防衛庁ではなく、外務省であった。この背景について、海外の有識者は「防衛庁は他省庁と比べて発言権が弱い」¹²⁹と分析していたこと、そして、各幕僚監部は防衛庁内局よりもさらに発言権が弱かったことが想起されるのである。防衛庁は UNPKO については外務省の所管であり、禁止されている海外派遣の制約がある以上、事態を常に静観する態度であった。

既述したように、ハマーショルドは国連の「平和維持活動はそもそも軍人の仕事ではないが、軍人のみが遂行できる」と看破していた。他方、外務省は、文官による UNPKO 派遣に固執する余り、矛盾と限界に直面した。湾岸戦争後の人的貢献の必要性が日本国内において議論される中、自衛隊の派遣に拘泥する余り別組織論に代表される机上の空論を提示してきた外務省に対し、軍事の国際標準に則り、軍事組織をそのまま UNPKO に参加させるべきと強く主張したのが、内局の高官であり、陸自の高官であった。この結果、UNTAC 派遣前には外務省に代わり、防衛庁・自衛隊が海外派遣政策の実質的な主導権を掌握した。

他方、陸自の高級幹部の間では外務省が主導する外国への自衛官あるいは自衛隊部隊の派遣に賛成する向きと、まず基盤の整備を優先すべきとする向きと、国際連合であれ、国際的な枠組みであれ、自衛隊の本来任務である国防を疎かにするのではないかと危惧する向きもあり、陸自の現役・OB ともに必ずしも一枚岩でなかったことが窺える。

第3は、国際人道支援・災害救援のための軍事組織活用の意義についてである。

陸自は創設以来、日本国内の各種災害に派遣されてきたのは周知のとおりであるが、海外派遣禁止決議によって、国緊隊派遣は議論の俎上にさえ上らず、海外の災害に陸自を派遣することも禁止されているという強い固定観念が存在していたように思われる。先の大戦の残像があまりにも強烈に刻み込まれている日本人にとって、いかなる目的であれ、自衛隊を海外に派遣すれば、満州事変あるいは日中戦争のように勝手に戦争を引き起こすとみなされていたのである。冷戦終結後、陸自の UNPKO への派遣が漸く実現したが、陸自の海外での人道支援・災害救援活動も同時にその基盤が整備されたのであった。

(東京都葛飾区役所)

129 ダグラス・H・メンデル 2 世 (村田和夫訳) 「1970 年代における日本の対外政策」Japanese Foreign Policy in the 70's by Douglas H. Mendel, Jr『防衛論集』第 10 巻第 4 号 (1972 年 3 月) 155 - 159 頁。