

# 国連保護軍（UNPROFOR）と日本

## —非自民連立政権下における検討過程

庄 司 貴 由

### 要 旨

1993年8月、細川護熙率いる非自民連立政権が誕生した。八党会派で構成された細川政権期は、世に政治改革の時代として知られる。だがそれは、国連平和維持活動（PKO）参加に、日本政府が全く未着手だったことを意味しない。水面下では外務省を筆頭に検討作業が重ねられ、その一つが、本稿が扱う旧ユーゴスラヴィアにおける国連保護軍（UNPROFOR）参加問題であった。それでは、日本政府内でUNPROFOR参加は、いかなる検討に付されてきたのであろうか。

まず本稿は、非自民連立政権発足後、外務省欧亜局で旧ユーゴ情勢がどう認識されてきたのかを扱う。次に、国連から日本に接したクロアチア UNPROFOR への派遣要請に対し、外務本省をはじめ、日本政府が、いかなる検討を施したのかを浮き彫りにする。その際、国際平和協力法、なかでも附則第二条（凍結条項）、参加五原則をめぐる議論を一部織り交ぜながら、なぜ、日本政府が同要請を断ったのかを論じていく。最後に、明石康の UNPROFOR 特別代表（SRSG）就任と相前後し、浮上したマケドニア予防展開をめぐる議論を扱い、外務省総合外交政策局のイニシアティブが潰えるプロセスを解明する。これらを通じ、UNPROFOR をめぐって政府内で温度差が生まれ、そこに政界再編が加わった結果、マケドニア PKO をめぐる議論の余地が細川政権期の国内政治空間で消失したことを明らかにする。

### 問題の所在

カンボジア憲法制定議会選挙の余燼冷めやらぬ 1993年6月、政治改革関連法案に関連し、宮澤喜一率いる自由民主党政権は岐路に立たされていた。国会の会期延長によって、宮澤はテレビで約した政治改革を目指したものの、あえなく頓挫する。「なぜ会期延長ができなかったのか」—なかなか見当がつかずに、衆議院本会議場ひな壇に宮澤は座していた。そこに突き付けられた現実が、内閣不信任決議案の可決であった。東京サミット開催を間近に控え、「総辞職する気はなかった」宮澤は、直ちに衆院解散へと舵を切った<sup>1</sup>。

詳しくは後段に譲るが、自民党は直後の総選挙で過半数を割り込み、非自民連立政権の時代が訪れる<sup>2</sup>。そのうち、細川政権期の外交をめぐるのは、細川護熙首相肝いりで設置された私的諮問機関「防衛問題懇談会」の経緯や議論などを扱ったものが多数を占める<sup>3</sup>。同懇談会では日本の国連平和維持活動（PKO: Peace Keeping Operations）への積極参加が謳われ<sup>4</sup>、その完成を待つまでもなく、外務省内で検討作業が進められた。けれども、細川政権期の PKO 参加問題を扱う研究は、国連エルサルバドル監視団（ONUSAL: United Nations Observer Mission in El Salvador）参加をめぐる政治過程を分析したもの<sup>5</sup>、ないしはオペレーションの内容を報告したものに限られる<sup>6</sup>。それに公的記述では、実現に至った PKO 参加実績が網羅されるため<sup>7</sup>、検討段階の事例は当然含まれない。たとえ、メディアなどで扱

われても、断片的な描出にとどまる。それでは、折からの政界再編が胎動し始めるなか、ONUSAL 以外の PKO 参加をめぐる試行錯誤の営みは、いったいどう模索されてきたのだろうか。

筆者は別の研究のなかで、細川政権期における外務省のイニシアティブを部分的に検討した。その過程では、外務省内で最も検討されてきた旧ユーゴスラヴィア社会主義連邦派遣構想を、続く自社さ連立政権の「人道的な国際救援活動」に連なる伏線として捉えている<sup>8</sup>。それゆえ、国連保護軍（UNPROFOR: United Nations Protection Force）参加構想をめぐるのは、その検討作業一斑を行論に関連する限りで扱ったに過ぎない。それに、事例分析としての結論も与えていないのである。

もっとも近年では、日本の対クロアチア外交を非軍事支援の観点から検討する試みも進みつつある。そうした研究も、日本と UNPROFOR の関係について一部触れてはいる<sup>9</sup>。だが、国内法の制約の下、旧ユーゴ地域での PKO 参加を日本政府がどう検討してきたのかは、およそ 30 年を経た現在も等閑視されたままである。したがって、本稿の内容は、既存の研究と重複するものではない。

そこで本稿は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）で関係省庁から独自に取得した一次史料、ならびに外務省外交史料館所蔵「歴史資料としての価値が認められる文書」を分析に組み込み、論を起こしていく。もちろん、その過程では、主要各紙、当事者の回顧録、国会議事録など、既知の資料も織り交ぜながら、旧ユーゴ UNPROFOR 参加をめぐる政府内の試行錯誤の道筋を立体的に炙り出したい。

## 1. 二つの再編—政界と外務省

1993 年 7 月 18 日、いよいよ第 40 回衆議院議員総選挙を迎えていく。衆院解散以前より新党さきがけ、新生党議員が離党し、自民党の議席数は過半数の 256 を割り込んでいた<sup>10</sup>。自民の分裂が不可避となるなか、選挙の結果はどうであろうか。当の自民党は 223 議席を獲得し、日本社会党 70、新生党 55、公明党 51、日本新党 35、日本共産党 15、民社党 15、新党さきがけ 13、社会民主連合 4、無所属 30 であった（総定数 511）。社会党は、選挙前の議席数 134 をおよそ半分の 70 にまで減らし、どの政党より凋落ぶりが際立っていた。他方、自民党は、かろうじて公示前議席を一つ増やしたものの、過半数には達しない<sup>11</sup>。

こうしたなか、さきがけとともにキャスティング・ボートを握ったのが、細川率いる日本新党であった。自民、非自民いずれも、小選挙区比例代表並立制を柱とする政治改革法案を今年中に成立させるという二新党からの提案を呑んだ<sup>12</sup>。けれども、細川が連立のパートナーとして選んだのが、非自民の方だった。1993 年 8 月 6 日夜に首班指名を受けた細川は、「歴史そのものを今強く感じている。身を縮めて天命に従うという厳粛な気持ちです」と記者団の質問に応じ、組閣の作業は、いよいよ大詰めを迎えていく<sup>13</sup>。そして 9 日に八党派（七党一会派）の非自民連立政権が誕生し、38 年間政権の座にあった自民党は野に下ることになる。それは同時に、五五年体制の崩壊も意味した<sup>14</sup>。

再編の時代が訪れていたのは、政界だけではない。米ソ冷戦時代にあって、PKO 政策に携わり続けた外務省国際連合局国連政策課も<sup>15</sup>、また然りであった。歴史を遡るなら、湾岸戦争終結後の 1991 年 9 月に設置された「外交強化懇談会」（座長瀬島龍三）が「総合政策局」（仮称）の創設を提唱し<sup>16</sup>、かねてより外務省内では機構改革が進められていた。のちに初代総合外交政策局長を務める柳井俊二の証言によれば、最初に浮上した案は、条約局廃止だった。それを受けて柳井は、「いちばんうるさいところをつぶすと、外務省という組織全体が弱くなってしまう」などと反対したという。それに条約局といえば、当時、省内唯一の横断的部署でもあった。結局、全ての問題に関与する国連局を総合外交

政策局に組み込み、発展的解消を図る方向で議論がまとまったのである<sup>17</sup>。

ようやく総政局の誕生まで漕ぎ着けたものの、PKO 参加の機運は、なかなか到来しなかった。確かに、9月27日の国連総会演説で細川は、自民党政権時代の PKO 参加実績に触れ、「今後ともこのような協力を着実に進めていきます」と意欲を示してはいる<sup>18</sup>。ところが、誰を、どの国や地域に派遣するかについて、細川が何らかの具体案を準備していたわけではなかった。それゆえ、国連から派遣要請が接するか、外務省内で派遣案が形を伴うまで待たねばならなかったのである。

## 2. 旧ユーゴ情勢への眼差し—派遣要請の接到

奇しくも、転換期を迎えていたのは、日本だけではない。同時期、国際社会が最も関心を寄せた地域の一つが、ユーゴであった。第二次世界大戦後にユーゴは、非同盟、自主管理を標榜し、社会主義国家としての地歩を築いた。「七つの国境、六つの共和国、五つの民族、四つの言語、三つの宗教、二つの文字、一つの国家」とも表される連邦制の国家でもあったが、1991年にスロヴェニア、クロアチアが独立宣言を採択する。この二国をヨーロッパ共同体（EC: European Communities）をはじめ、およそ50カ国が承認し、ユーゴは解体へと突き進んでいく<sup>19</sup>。これらの過程で反旗を翻したのが、あくまで連邦維持を主張するセルビア人勢力に他ならない。彼らがクロアチアでの攻撃に踏み切り、ついに戦端が開かれた<sup>20</sup>。

このような事態を受け、国連安全保障理事会は、1992年2月21日に決議743号を全会一致で採択し、クロアチアにUNPROFORを設置する<sup>21</sup>。設置後の4月6日、今度はボスニア独立がEC加盟国に承認されると、セルビア系民兵らは残虐な行為に及んだ。当時、PKO担当国連事務次長補を務めたコフィー・アッタ・アナン（Kofi Atta Annan）の回顧録によるなら、それは「一方的な紛争（one-sided affair）」であり、およそ100万人が戦火に追われたという<sup>22</sup>。止まることを知らない戦火の拡大、続く難民増加に応ずるべく、安保理はボスニアへのUNPROFOR追加部隊配置を許可することになる<sup>23</sup>。だがその後、ボスニアでは人道物資の輸送妨害が相次ぎ<sup>24</sup>、泥沼の様相を呈してゆく。

一方、総政局発足後の外務本省では、地域局で旧ユーゴ情勢の分析が進められていた。主にその役割を果たしてきたのが、欧亜局東欧課であった。一例として、1993年10月26日付で東欧課が記したペーパーでは、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチアそれぞれの情勢分析が記されている。まず、ボスニアの箇所では「戦闘は下火」としつつも、「しかし各派とも次の戦闘に備え武器を集積しつつあるとの情報あり、いつ本格的戦闘が再発しても不思議ではない状況」と分析した<sup>25</sup>。

それでは、クロアチア情勢はどう解されていたのだろうか。その部分では、「戦闘は次第に頻繁かつ激烈になりつつあり、情勢不安定化の兆候」としたのち、「目下セルビア人地域問題（クロアチア共和国における同地域の地位）解決へ向けての交渉開始の見通しなき状況」（括弧書き原文）と綴られている<sup>26</sup>。程度の差こそあれ、ボスニア、クロアチアともに、先行き不透明さは共通していよう。けれども、戦闘がディ・エスカレートしていたボスニアに対し、クロアチアではすでに戦闘がエスカレートの段階に突入していたのである。

もっとも、東欧課の手になる分析は、UNPROFORの動きと無縁ではない。それに先立つ10月19日、ニューヨークの国際連合日本政府代表部にUNPROFORへの派遣要請が接到了。同口上書は、ブトロス・ブトロス・ガリ（Boutros Boutros-Ghali）国連事務総長が、波多野敬雄国連大使に対し、工兵中隊を含むクロアチアUNPROFOR機械化歩兵大隊への参加を緊急に検討するよう求めるものだった<sup>27</sup>。波多野が羽田孜外相宛に認めた公電によれば、UNPROFORをめぐる国連日本政府代表部と国連、な

かんずく事務局 UNPROFOR デスク（この文書では、担当者名黒塗りで不明）とのやりとり自体は、要請が出される以前からしばしばなされていた。その過程では、国連日本政府代表部が国内法制をすでに説明しており、事務局 UNPROFOR デスクは、歩兵大隊派遣は「難しいかもしれない」としながらも文書で要請を届けてきたという。しかも、同要請は、日本だけではなく、広く PKO 参加実績を有する国に宛てられたものでもあった<sup>28</sup>。

かくして、クロアチア UNPROFOR への派遣要請は、日本政府内にたちまち知れ渡るところとなった。問題は、機械化歩兵大隊の任務と国内法との整合性である。皮肉にも、事務局 UNPROFOR デスクが抱いた予感はずいぶん的中し、現実のものとなる。

### 3. クロアチア UNPROFOR 派遣案をめぐる検討—PKF 本体業務と参加五原則

1993 年 10 月 19 日付口上書への対応をめぐり、外務本省では、クロアチア UNPROFOR がどのような任務内容なのかを検討に付されていく。それに際し、総政局国連政策課が目にしたのが、根拠法たる「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（国際平和協力法）附則第二条との関係である<sup>29</sup>。当時の附則第二条では、停戦監視、緩衝地帯などにおける駐留・巡回、武器搬出入の検査など、いわゆる平和維持軍（PKF: Peace Keeping Forces）本体業務が凍結されていた<sup>30</sup>。それゆえ、凍結業務にあたる「可能性が高い」と捉えた国連政策課は、「国際平和協力法を始め種々の要素を検討した結果慎重に対応することとしたい。」などと国連宛回答を準備した<sup>31</sup>。

ただ、この回答内容が、そのまま国連に伝達されたわけではない。11 月 22 日付で羽田から波多野に宛てられた電信では、「我が国の国際平和協力法との関係を含め総合的に検討した結果、派遣は困難である」と断る方へと傾いているからである<sup>32</sup>。その理由として、次の二点が記されている。

- (1) 本件機械歩兵大隊については、国際平和協力法附則第 2 条で凍結されている業務を実施することが予定されている可能性が高いと考えられる。
- (2) また、クロアチアの現状を鑑みれば、和平●プロセスは極めて不明確であり、現時点で、国際平和協力法上の停戦●の合意等の原則が満たされ得るかについても疑問なしとしない<sup>33</sup>。（●は原文。それぞれ●の上部に曲線あり。判読不明）

こうした本省の回答方針、その理由は、他省庁の議論でも見受けられる。その一つが、他ならぬ総理府（現内閣府）国際平和協力本部事務局である。文言こそ若干異なるものの、同日付文書では、回答方針、理由いずれも外務省のものと矛盾しない<sup>34</sup>。クロアチア UNPROFOR 派遣要請に対する外務省の判断は、首相が本部長を務める組織とも概ね合致していたのである。

ここで注目すべきなのが、1993 年時点での参加五原則の中身である。2015 年 9 月に「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」（平和安全法制整備法）が成立をみて以来、自衛隊の武器使用権限は「駆け付け警護」、そして「安全確保業務」にも道が開かれている<sup>35</sup>。そうした状況とは対照的に、UNPROFOR 参加検討時の五原則は、全く改正が加えられていないものであった。したがって、以下では 1993 年当時の文言を繙いたうえで、検討が加えられねばならない。

1. 紛争当事者間で停戦の合意が成立していること。

2. 当該平和維持隊が活動する地域の属する国を含む紛争当事者が当該平和維持隊の活動及び当該平和維持隊への我が国の参加に同意していること。
3. 当該平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること。
4. 上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができること。
5. 武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限られること<sup>36</sup>。

果たして、クロアチア UNPROFOR は、上記参加条件を満たす PKO といえるのか。その点で先行き不透明性が拭えない以上、外務省だけでなく、国際平和協力本部も、日本人要員の派遣に前向きな評価を与えられなかったのである。

本省の判断を受けた国連日本政府代表部は 11 月 26 日、山本条太一等書記官が UNPROFOR デスクの Hedgren 少佐（フルネーム不明）に口頭で 22 日付回答を伝え、理解を得た<sup>37</sup>。UNPROFOR をめぐる政府内の検討作業は、これで完全に幕引きしたかに思われた。しかし現実には、それほど単純な結末にはならなかったのだ。

#### 4. 明石とガリ—日本への接触

1993 年 9 月末、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC: United Nations Transitional Authority in Cambodia）特別代表（SRSG: Special Representative of the Secretary-General）の任を終えた明石康は、ブノンペンを後にした<sup>38</sup>。ニューヨークの国連本部帰任後、次のポストにつき、事務総長のガリから本部か外か聞かれた明石は、直ちに外を希望したという<sup>39</sup>。そして 12 月を迎えると、明石の下にある話が舞い込んだ。ガリが、今度は旧ユーゴ PKO を担当しないかと、明石に尋ねてきたのである。これを明石は引き受け、自身二度目の SRSG に就任する<sup>40</sup>。

なぜ、ガリは、トールヴァル・シュトルテンベルク（Thorvald Stoltenberg）SRSG の後任を明石に託したのだろうか。もちろん、UNTAC を成功裡に終えた明石の手腕を、ガリは高く買っていた。UNPROFOR の SRSG に明石が「あらゆる面で適任（in every way qualified）」とは、これ以上はない賛辞ですらあろう。ただ、得てして人事は、本人の能力のみで決まるものではない。この点、ガリからすれば、旧ユーゴへの対応を誤ったヨーロッパ人に対する「譴責（rebuke）」として、明石を選任したともいう<sup>41</sup>。明石の SRSG 再登用は、ガリなりの抗議の意味も込められたものであった。

明石の UNPROFOR 特別代表任命は主要紙でも報じられ、瞬く間に世界に知れ渡った。12 月 16 日の国連本部での記者会見で、明石は「国連の希望と、日本側の出来ることで、一致できるところは大きいのではないかと。憲法や PKO 協力法〔略〕内ですることを探って欲しい」（括弧内の省略は引用者）と日本の参加に期待感を示した。その具体策として、「（旧ユーゴの）マケドニアに展開されている PKO の予防的配備やクロアチアの国連保護軍（UNPROFOR）の一部として、医療、運輸、通信などはいまの法律の枠内で十分、可能ではないか」（括弧書き原文）と提言している<sup>42</sup>。UNPROFOR デスクの要請は比較的軍事的色彩が強いものだったが、明石の提言はより非軍事の領域に属しよう。明石は、日本の法律に親和的な分野を複数掲げ、より踏み込んで日本政府に行動を迫ったのである。

明石の期待表明後ほどなく、ガリが日本を訪問した。1993 年 12 月 20 日午前、ガリは外務省を訪れ、1 時間羽田と会談している。この席で、アンゴラ、モザンビークなどでの日本の PKO 参加を例に挙げ、「日本がアジアのみに関心を持っているわけではないという象徴的な意味がある」とガリは指摘した。

そのうえで、国内法の制約に理解を示しつつも、さらなる協力を羽田に求めたわけである。対して羽田は「制約の中でやれることを精いっぱいやりたい」と返答し、明石 SRSG 補佐役としての外務省政務官派遣、および年明け早々の旧ユーゴ調査団派遣の意を伝えた<sup>43</sup>。前者の措置として、市川とみ子外務省総合外交政策局国際社会協力部国連行政課課長補佐を94年3月に派遣し<sup>44</sup>、後者については、同年1月の柳井率いる調査団派遣へと結実する<sup>45</sup>。

それでは、UNPROFOR 参加をめぐる細川の反応は、どのようなものだったのか。細川が著した『内訟録』によれば、12月20日14時頃、官邸で細川は愛知和男防衛庁長官と会談をもっているが、その内容は詳らかではない<sup>46</sup>。一方、『朝日新聞』によれば、二人は旧ユーゴの現状は停戦合意を満たさないと捉え、自衛隊の派遣は困難との結論に達していたという<sup>47</sup>。現地での調査を待たずして、彼らの意向はほぼ固まっていたわけである。

政権内の温度差が露となるなか、国連側はさらなる働きかけに出ている。その舞台となったのが、20日18時59分から迎賓館和風別館で開かれた細川・ガリ会談である。緒方貞子国連難民高等弁務官、武村正義官房長官、そして波多野らが同席するなか、ガリはついに口を開いた<sup>48</sup>。その内容について、細川の日記を覗いてみよう。

「常任理事国になると PKO 活動や軍事的貢献の義務を負うことになるのではないかとの議論を聞くが、これは全く無関係の話であって、国連の利益のためにも日本の参入を願う」と。また、日本に対しては、常任理事国入りに関心を示すこと、そして恰も選挙キャンペーンの如く、各国各団体に接触し、意図を説明して支持を獲得することをアドバイスしたしとも。PKO につきは具体的な新規要請はなし<sup>49</sup>。

午前の会談で、羽田から前向きな言質を得ていたからであろうか。UNPROFOR への参加を細川に直談判しなかったわけは、ガリのみぞ知る。ただ、ガリは、PKO 参加以上に、安保理常任理事国入りを細川に求めたのである。細川の証言が確かなら、あくまで常任理事国入りに関連する限りで、PKO 参加に触れた過ぎない。事務総長として国連全体を取り仕切るガリが安保理改革をより優先し、SRSG を務める明石が自身担当する UNPROFOR への貢献を訴えたように、二人の間にはある種の分業体制が確立していたのである。そして、こうした国連側のアプローチが、細川政権内の溝を埋められないまま、年が明けていく。

## 5. マケドニア UNPROFOR の浮上

通常国会開幕を間近に控えた1994年1月12日、総政局国連政策課では、PKO の現状と参加可能性が検討に付されていた。当時、PKO は世界17の地域で展開し、このうちのひとつとして旧ユーゴも名を連ねている<sup>50</sup>。すでに触れたが、旧ユーゴの情勢は、必ずしも一括りできるものではない。年明け早々の検討作業においても、次のような注意深い線引きが施されていた。

- ・ボスニア、クロアチア マケドニアについて<sup>50</sup> 夫々法律的検討を要する。
- ・ボスニア、クロアチアは5原則停戦合意に問題あり。  
[黒塗りで不明]
- ・マケドニアについては予防展開としての派遣となり、協力法上の解釈をクリアする要あり<sup>51</sup>。(括弧書き引用者)

ボスニア、クロアチアと一線を画し、マケドニアを捉えんとする試みは、予防展開の特質に由来しよう。遡るなら1992年12月11日、国連安保理では決議795が全会一致で採択され、UNPROFORのマケドニア配置が決定している<sup>52</sup>。アルバニア、他の旧ユーゴ地域に接する国境沿い（マケドニア領内）に部隊を置き、主として治安の監視・報告などを管轄するマケドニアの予防展開は<sup>53</sup>、PKO史上初の試みとして注目を集めた<sup>54</sup>。

一見すると、ボスニア、クロアチアに比し、マケドニアの予防展開に一縷の望みを託せなくてはならない。けれども、マケドニアの場合には、法解釈が待ち構えていた。そもそも、国際平和協力法は、1992年6月19日成立、同年8月10日施行である<sup>55</sup>。それゆえ、後に設置されたマケドニアUNPROFORを同法でいかに位置づけるかが問われていた。

とはいえ、1994年1月14日付文書で「実際の派遣の検討に当たっては、法律上の可否のみにより判断するのではなく、政策的観点からも検討を加える必要がある」と国連政策課が記したように<sup>56</sup>、五原則上の問題だけで最終判断に至らない。マケドニア予防展開への道も、完全に閉ざされてはいないのである。それでは、当時の国連政策課が掲げた検討の方針とはいかなるものだったのか。PKOの部分に着目するならば、以下の通りとなる。

- (1) 実現が可能なものから派遣実績を積み重ねていくことが重要である。
- (2) 具体的には以下の通り。
  - (イ) 選挙監視（エル・サルヴァドル、南アフリカ、モザンビーク）については、積極的に派遣を検討する。  
（エル・サルヴァドルについては既に準備中。）
  - (ロ) 部隊、軍事監視要員についても、地域情勢を注視しつつ、以下の点を勘案して検討。
    - ①外交政策上意義が大きいこと
    - ②国連からの期待が高いこと
    - ③安全について大きな問題がないこと
    - ④大使館等支援体制が十分であること<sup>57</sup>（括弧書き全て原文）

自民単独政権の時代、国連政策課は、PKO参加の「実績積上げ」をとくに重視してきた<sup>58</sup>。総政局に吸収され、非自民連立政権が誕生した後も、従来の基本線を崩さなかったのである。けれども、その道筋は必ずしも順調ではない。確かに、エルサルバドルには政府の調査団がすでに派遣されていたから<sup>59</sup>、文民による「実績積上げ」の実現へと近付きつつあった。こうした文民の派遣とは対照的に、部隊派遣の行方については、暗中模索といえよう。マケドニアの予防展開もその例外ではなく、何より（ロ）で掲げる①から④の本格的な検討作業に着手するためにも、現地での詳細な調査を要するところであった。

というのも、総政局長の柳井自ら旧ユーゴに係る情報を省内で聞き廻っていたが、当時は誰一人として同地域に明るくなかったからである。そこで柳井は、現地調査を決意する。旧ユーゴ向け貢献策を検討するとき、「とても自衛隊員を出せる状態ではなかった。むしろ日本にできるとすれば人道援助や復興援助だろうと思った」と、柳井は当時の考えを吐露している。こうした認識に基づき、政府調査団長を務める彼は、外務省経済協力局、国際協力事業団（JICA: Japan International Cooperation Agency）（現国際協力機構）から人を集め、陣容を整えた<sup>60</sup>。その他にも、岡田真樹欧亜局東欧課長が名を連ね、1月8日に全8名でクロアチアの首都ザグレブ入りした<sup>61</sup>。

帰途に着くまで、柳井ら調査団一行は、旧ユーゴの各地を転々とし、国連や各国政府関係者らと意見交換を実施している。その最たる例が、UNPROFOR のトップ明石との会談であろう。この席で柳井が明石に尋ねたのが、マケドニア UNPROFOR の指揮系統であった。柳井が「マケドニアの PKO はほかのところとまったく性質が違いますから、指揮系統を分けることはできないでしょうか」と聞くと、明石は「それは可能かもしれない」と応じた。柳井は、UNPROFOR の他地域からマケドニアの指揮を切離し、紛争発生前に予防展開できれば、五原則でも対応可能と思考していたのである<sup>62</sup>。

現地調査の全日程を無事終えた柳井ら一行は<sup>63</sup>、1月17日にハンガリーの首都ブダペストに辿り着く。彼らの帰途を待ち構えていたのは、記者団であった。未明に開かれた記者会見の席上、柳井が、マケドニア UNPROFOR の軍事監視要員としての自衛官の派遣を「検討する価値はあるのではないかと提起すると、その日のうちに『朝日新聞』に掲載された<sup>64</sup>。この報道を受け、畠山蕃防衛庁事務次官が「いまの法体系で（派遣）できるとは思わない」（括弧書き原文）と言及しているように、間髪入れずに慎重論が浮上していた<sup>65</sup>。

ただ、同報道に最も敏感に反応したのは、首相官邸の政策決定者たちに違いない。その急先鋒に立ったのが、武村であった。1月19日、官邸を訪れた柳井から帰国報告を受けるや、武村は外務省に慎重な対応を指示している。そして直後の記者会見では、「マケドニアに PKO を派遣するという政府の考えはない」と検討作業の在り方そのものをきっぱり否定した<sup>66</sup>。本来なら、調査団報告後に派遣の是非が検討に付され、日数をかけて決定へと至る。だが、マケドニア UNPROFOR の場合、報告日に概ね判断が下るといふ異例の形で派遣への道が閉ざされたのである。

## 結 語

武村による不参加表明後も、旧ユーゴ PKO 参加をめぐる検討作業そのものは、歴史から完全に姿を消したわけではない。確かに、1994年2月の大臣談話でも UNPROFOR への参加は明確に否定されている。だが、総政局は「事態の推移を踏まえつつ法的・政策的に検討を続けていく必要あり」（下線原文）、マケドニアに至っては、「武力紛争が発生していない場合のケースとして法的に検討することとなる」と位置づけた<sup>67</sup>。あくまで、ボスニア、クロアチア、マケドニアの三つが別離するという前提であるが<sup>68</sup>、総政局は、検討作業への意欲を失っていなかったといえよう。

かくして、マケドニア UNPROFOR への参加は、八国会派連立政権下で終ぞ実現しなかった。振り返るなら、明石の SRSG 就任以前から、事務局 UNPROFOR デスクは国連日本政府代表部との接触を繰り返していた。そこでの最大の障壁は、国際平和協力法に他ならない。なかんずくクロアチア UNPROFOR をめぐっては、凍結条項たる PKF 本体業務、また停戦合意に抵触しかねず、政府調査団の派遣を待つまでもなかったわけである。

クロアチアに代わり、マケドニアの予防展開が内政で浮かび上がるのは、明石の SRSG 就任、続く記者会見の席上であった。もっとも、マケドニア案は数あるオプションの一つに過ぎないが、誰よりも明石の孤軍奮闘ぶりが顕著である。ガリの姿勢が PKO 全般を安保理改革の枠で扱うマクロなアプローチだったのに対し、明石の言動は UNPROFOR に特化したミクロなアプローチともいえよう。

だが、二人の分業体制では対処しきれないほど、日本政府内の足並みは揃っていなかった。そもそも、自衛隊の UNPROFOR 参加に細川や愛知は、概して否定的であった。政治的リーダーシップの不在を何とか補うべく、イニシアティブを行使しようとしたのが総政局であり、柳井に他ならない。現地調査の実施、「検討」の提起など柳井のイニシアティブは説得ほど積極果敢というわけではなく、こ

の点からやや控え目なものであった。それでも、官邸、防衛庁の反対を誘発させ、マケドニア UNPROFOR への扉を閉ざす方向に作用してしまったのである。

その後、ようやく3月に政治改革関連四法案が成立するが<sup>69</sup>、細川をスキャンダルが襲った。翌月以降、佐川急便グループからの1億円借り入れで国会が空転、細川はついに辞意を公にする<sup>70</sup>。奇しくも、同時期には、津守滋外務省欧亜局審議官率いる調査団が、新たにアルバニアを含めた追加調査に入り、支援策を練っていた<sup>71</sup>。けれども、すでに憔悴しきり、レームダック化した政権では、新たな支援の着手すら容易であろうはずがない。PKO への参加であれば、なおさらだろう。そこに政界再編も加わり、PKO 論議は萎んでいく一方だった。結局、細川政権下の PKO 参加実績として、UNPROFOR の名が刻まれる日は訪れなかったのである。

## 付記

本稿は、JSPS 科研費研究活動スタート支援（19K23171）による研究成果の一部である。

## 注

- 1 宮沢喜一「私の履歴書」『日本経済新聞』2006年4月28日。
- 2 鳥海靖、季武嘉也編『歴代内閣・首相事典 増補版』吉川弘文館、2022年、674、681頁；薬師寺克行『現代日本政治史—政治改革と政権交代』有斐閣、2014年、56頁。
- 3 「防衛問題懇談会」の経緯、顔ぶれ、議論などを扱ったものとして、さしあたり、秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった—安保再定義の舞台裏』亜紀書房、2002年、30-43頁；小川彰「安全保障政策のアクターと意思決定過程：1991～98年」、外交政策決定要因研究会編『日本の外交政策決定要因』PHP 研究所、1999年、139-142頁；佐道明広「冷戦終結と PKO への参加—自衛隊の海外派遣」『国際問題』第 638 号、2015 年 1・2 月、33 頁；同『自衛隊史論—政・官・軍・民の 60 年』吉川弘文館、2015 年、158-161 頁；同『自衛隊史—防衛政策の 70 年』筑摩書房、2015 年、195-200 頁；河野康子、渡邊昭夫編『安全保障政策と戦後日本 1972～1994—記憶と記録の中の日米安保』千倉書房、2016 年、第 II 部；宮城大蔵『現代日本外交史—冷戦後の模索、首相たちの決断』中央公論新社、2016 年、43-46 頁、などが挙げられる。
- 4 防衛問題懇談会「日本の安全保障と防衛力のあり方—21 世紀へ向けての展望」1994 年 8 月 12 日。
- 5 庄司貴由「エルサルバドル PKO 派遣への道程—国連エルサルバドル監視団（ONUSAL）と日本の対応」、日本政治学会編『年報政治学』2020- II 号、2020 年 12 月。
- 6 日本人選挙監視要員の ONUSAL での活動内容を扱ったものは、数多い。さしあたり、浦部浩之「エルサルバドル和平と日本の PKO 参加」『地理』第 39 巻第 12 号、1994 年 12 月；同「1994 年選挙と日本の PKO 参加—内戦終結と社会再建の出発点に立ち会って」、細野昭雄、田中高編『エルサルバドルを知るための 55 章』明石書店、2010 年；田中高「1994 年エルサルバドル総選挙—国連エルサルバドル選挙監視団日本派遣隊の報告」『ラテン・アメリカ時報』第 37 巻第 5 号、1994 年 5 月；中川智彦「エルサルバドルの国民和解への努力—1994 年国連エルサルバドル監視団（ONUSAL）に参加して」『ラテンアメリカ・カリブ研究』創刊号、1994 年 6 月、などがとくに要を得ている。
- 7 Secretariat of the International Peace Cooperation Headquarters, Cabinet Office, *Road to Peace: History of Japan's International Peace Cooperation*, August 2019（内閣府国際平和協力本部事務局『平和への道—我が国の国際平和協力のあゆみ』2020 年 3 月）。
- 8 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、第 5 章。
- 9 Marcela Peric, “Japanese Foreign Policy towards the Republic of Croatia: Preventive Diplomacy and Post-conflict

- Reconstruction 1994-1997”, *Australian and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 11, No.2, 2019.
- 10 自由民主党広報本部新聞出版局編『自由民主党のあゆみ—保守合同から安倍内閣まで』自由民主党、2015年、78頁。
  - 11 後藤謙次『ドキュメント平成政治史 1—崩壊する55年体制』岩波書店、2014年、191-192、194頁；草野厚『連立政権—日本の政治1993〜』文藝春秋、1999年、32頁。
  - 12 中井歩『『外からきた』改革派—日本新党と細川護熙』、大嶽秀夫編『政界再編の研究—新選挙制度による総選挙』有斐閣、1997年、41頁。
  - 13 細川護熙『内訟録—細川護熙総理大臣日記』日本経済新聞出版社、2010年、22-25頁。
  - 14 石川真澄、山口二郎『戦後政治史 第四版』岩波書店、2021年、179-180頁。
  - 15 米ソ冷戦時代における外務省国連局の対応を検討したものと、村上友章「国連平和維持活動と戦後日本外交1946-1993」神戸大学大学院国際協力研究科博士学位論文、2004年9月；同「吉田路線とPKO参加問題」『国際政治』第151号、2008年3月；同「国連安全保障理事会と日本1945-72年」、細谷雄一編『グローバル・ガバナンスと日本』中央公論新社、2013年；庄司、前掲『自衛隊海外派遣と日本外交』第1章、に詳しい。
  - 16 外交強化懇談会「外交強化懇談会報告」外務省、1991年12月。
  - 17 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編『外交激変 元外務省事務次官柳井俊二』朝日新聞社、2007年、114-115頁。
  - 18 United Nations General Assembly Forty-Eighth Session, Official Records: 4th Plenary Meeting, A/48/PV. 4, 27 September 1993（「第48回国連総会細川内閣総理大臣一般演説」1993年9月27日、外務省編『平成5年版外交青書—より安全で人間的な世界を求めて』第37号、第一分冊、大蔵省印刷局、1994年）。
  - 19 柴宜弘『ユーゴスラヴィア現代史 新版』岩波書店、2021年、i - ii頁。なお、独立宣言後のスロヴェニアでも紛争に発展したが、1991年7月下旬には収束に至っている。その他の地域に比し、スロヴェニアの情勢が安定した結果、UNPROFORの部隊は同地域に派遣されなかった。この点については、饗場和彦「人道的介入の視点から見た旧ユーゴスラヴィア紛争—ボスニア UNPROFOR に関する『正当性』『実効性』の観点からの検証」『国際公共政策研究』第2巻第1号、1998年3月、114頁。
  - 20 庄司克宏・望月康恵「国連保護軍（UNPROFOR：1992-1995）」、横田洋三編『国連による平和と安全の維持—解説と資料』国際書院、2000年、498頁。
  - 21 Resolution 743, S/RES/743, 21 February 1992.
  - 22 Kofi Annan with Nader Mousavizadeh, *Interventions: A Life in War and Peace*, London: Penguin Books, 2013, p.61（コフィ・アナン、ネイダー・ムザヴィザドゥ、白戸純訳『介入のとき—コフィ・アナン回顧録 上』岩波書店、2016年、72-73頁）。
  - 23 Resolution 761, S/RES/761, 29 June 1992.
  - 24 Letter Dated 2 April 1993 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council, S/25519, 3 April 1993.
  - 25 東欧課「最近の旧ユーゴ情勢」1993年10月26日、情報公開第01481号、開示請求番号2011-00296。
  - 26 同上。
  - 27 波多野大使発外務大臣宛 FAX 信「UNPROFOR（クロアチア）への派遣要請」1993年10月30日、情報公開第01481号、開示請求番号2011-00296。
  - 28 波多野大使発外務大臣宛電信第6490号「UNPROFOR（クロアチア）への派遣要請」1993年10月30日、情報公開第01481号、開示請求番号2011-00296。
  - 29 国連政策課「UNPROFOR（クロアチア）への派遣要請（予定稿）」1993年10月29日、開示文書整理番号04-917-11、外務省外交史料館蔵。
  - 30 「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」、神余隆博編『国際平和協力入門』有斐閣、1995年、320頁。

国連保護軍（UNPROFOR）と日本

- 31 国連政策課、前掲「UNPROFOR（クロアチア）への派遣要請（予定稿）」。
- 32 外務大臣発在国連代大使宛電信第 4111 号「UNPROFOR（クロアチア）への派遣要請」1993 年 11 月 22 日、開示文書整理番号 04-917-17、外務省外交史料館蔵。
- 33 同上。
- 34 国際平和協力本部事務局「UNPROFOR への派遣要請に対する対応について」1993 年 11 月 22 日、開示文書整理番号 04-917-16、外務省外交史料館蔵。
- 35 国際平和協力本部事務局『国際平和協力 25 年のあゆみ』国際平和協力本部事務局、2019 年、251 頁；読売新聞政治部編『安全保障関連法—変わる安保体制』信山社、2015 年、iii、89 頁。
- 36 外務省編『平成 4 年版（第 36 号）外交青書—転換期の世界と日本』1993 年 4 月、54 頁。
- 37 波多野大使発外務大臣宛電信第 7546 号「UNPROFOR（クロアチア）への派遣要請」1993 年 11 月 27 日、開示文書整理番号 04-917-14、外務省外交史料館蔵。
- 38 明石康『カンボジア PKO 日記—1991 年 12 月～1993 年 9 月』岩波書店、2017 年、368 頁。
- 39 明石康『忍耐と希望—カンボジアの 560 日』朝日新聞社、1995 年、222 頁。
- 40 明石康、星野俊也解説「新世代 PKO の幕開け」、明石康、高須幸雄、野村彰男、大芝亮、秋山信将編『オーラルヒストリー—日本と国連の 50 年』ミネルヴァ書房、2008 年、25、32 頁。
- 41 Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished: a U.S.-U.N. saga*, New York: Random House, 1999, pp.141-142.
- 42 『朝日新聞』1993 年 12 月 18 日。
- 43 『朝日新聞』1993 年 12 月 20 日（夕刊）。
- 44 UNPROFOR 政務官としての活動状況については、市川とみ子「国連保護隊に出向して」『外交フォーラム』第 71 号、1994 年 8 月、24-25 頁、に詳しい。なお、UNPROFOR 政務官の任を終えた後、市川は分析の事例としてボスニアを取り上げ、UNPROFOR の役割を簡潔にまとめている。市川とみ子「ボスニアにおける UNPROFOR—PKO と武力行使の狭間で」、総合研究開発機構企画広報課編『NIRA 政策研究』第 10 巻第 9 号、1997 年 9 月、6-9 頁。
- 45 国連政策課、国際平和協力室「現在展開中の PKO の現状（部内検討用試論ペーパー）」1994 年 3 月 31 日現在、開示文書整理番号 04-917-4、外務省外交史料館蔵。
- 46 細川、前掲『内訟録』239 頁。
- 47 『朝日新聞』1993 年 12 月 21 日。
- 48 細川、前掲『内訟録』239 頁。
- 49 同上。
- 50 国連政策課「現在展開中の PKO の現状と我が国よりの参加の可能性（部内検討用試論ペーパー）」1994 年 1 月 12 日、開示文書整理番号 04-917-4、外務省外交史料館蔵。
- 51 同上。
- 52 Resolution 795, S/RES/795, 11 December 1992.
- 53 Report of the Secretary-General on the Former Yugoslav Republic of Macedonia, S/24923, 9 December 1992.
- 54 マケドニアにおける予防展開を取り上げ、包括的に検討した主なものとして、雨野統「国際機関による紛争予防措置—マケドニア共和国における予防展開活動を事例に」、中央大学研究年報編集委員会『中央大学大学院研究年報法学研究科篇』第 32 号、2002 年；スヴェトミール・スカリク、深瀬忠一訳「国連の最初の予防展開軍とマケドニアの平和（上下）」『ジュリスト』第 1103、第 1104 号、1996 年 12 月、1997 年 1 月；田辺亮「マケドニアにおける国連 PKO の『予防展開』—国連による『予防外交』の限界」、東海大学文明研究所『文明』第 2 号、2002 年、などが挙げられる。
- 55 前掲「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」310 頁。
- 56 国連政策課「今後の我が国の PKO への参加の検討状況について」1994 年 1 月 14 日、開示文書整理番号 04-917-3、外務省外交史料館蔵。
- 57 同上。

- 58 一例として、国政「国際的平和維持活動・人的協力作業グループ」1988年6月15日、開示文書整理番号 01-904-19、外務省外交史料館蔵。
- 59 石原大使発外務大臣宛電信第 33 号「サダオカ国際平和協力本部参事官等の出張（ONUSAL 職員との会談）」1994年1月19日、情報公開第 00520 号、開示請求番号 2015-00625。
- 60 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』177-178 頁。
- 61 『朝日新聞』1994年1月9日。
- 62 五百旗頭、伊藤、薬師寺、前掲『外交激変』182 頁。
- 63 明石との会談を終えた柳井ら調査団は、ボスニアの首都サラエボに向かうことになる。出発に先立ち、国連職員に相談したところ、「危ないぞ。あそこは何が起るかわからない。歯ブラシぐらい持っていったほうがいい」との忠告を柳井らは受けたという。そこで柳井らは、歯ブラシ、髭剃りを事前に準備したのち、国連機でサラエボ入りした。ところが、彼らが要人との会談や夕食をしている間、セルビア軍の迫撃砲が空港の滑走路に穴を空け、翌日夕方まで足止めを余儀なくされている。奇しくも、国連職員の忠告が、的中してしまったわけである。同上、178-180 頁。
- 64 『朝日新聞』1994年1月17日（夕刊）。
- 65 『朝日新聞』1994年1月18日。
- 66 『朝日新聞』1994年1月19日（夕刊）。
- 67 国連政策課、国際平和協力室、前掲「現在展開中の PKO の現状（部内検討用試論ペーパー）」。
- 68 同上。
- 69 「第 129 回国会参議院会議録第 6 号」『官報号外』1994年3月4日。なお、国会議事録については、国立国会図書館「国会会議録検索システム」（<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>, 2023/2/10）に依拠した。
- 70 細川、前掲『内訟録』477 頁。
- 71 津守滋「国連史上最大のオペレーションへの参加―旧ユーゴ問題調査団派遣報告」『外交フォーラム』第 69 号、1994年6月、58-63 頁。

## **Japan's Decision-Making Process regarding the United Nations Protection Force:**

The Review Process under the Hosokawa-led Non-LDP Coalition Government

Takayuki SHOJI

### **Abstract**

The non-LDP coalition government led by Morihiro Hosokawa was formed in August 1993. The period of the Hosokawa Administration, which consisted of seven parties and one faction, is known as an era of political reform in Japanese society. However, this does not mean that the Government of Japan did not take any steps to participate in Peace Keeping Operations (PKO). Indeed, though it received less public attention, the Ministry of Foreign Affairs of Japan (MOFA) and others were working on the issue of participation in the United Nations Protection Force (UNPROFOR) in the former Yugoslavia, one of the issues that this paper deals with. So how was participation in UNPROFOR considered within the Government of Japan at the time?

First, this paper examines how the situation in the former Yugoslavia was perceived in the Asian and European Bureau of MOFA during the non-LDP coalition. Second, the process by which the Japanese government, including the MOFA, considered the UN's request to dispatch a mission to UNPROFOR in Croatia. Accordingly, the paper examines why the Government of Japan turned down the request, interweaving some of the arguments surrounding the International Peace Cooperation Law. Finally, it focuses on the debate over preventive deployment in Macedonia, which emerged around the time of Yasushi Akashi's appointment as Special Representative of the Secretary-General (SRSG), and elucidates the process by which the initiative of the Foreign Policy Bureau of MOFA was crushed. The aforementioned points reveal that the Government of Japan faced differences of opinion regarding participation in UNPROFOR, and the moment for discussion regarding PKO in Macedonia passed from the domestic political space due to the subsequent political realignment.