

外交官柳井俊二とPKO

―戦後日本外交における国際平和協力のパイオニア

庄司 貴由

1. 問題の所在

柳井俊二と聞いて、どのような人物像を思い浮かべるのだろうか。これまでも、政治、外交における特定の人物の役割を描いたものは、数多く世に送り出されてきた。けれども、その大半を占めているのは、依然として内閣総理大臣や外務大臣たちである。閣議に出席し、最終的な決断を下す政治家の職責を考えると、こうした状況は何ら不思議ではない。近年、「官邸主導」、「政治主導」などの言葉が巷で溢れてきたことも、無視できない要因の一つといえよう。

本論が着目する柳井は、首相経験者でも、外相経験者でもない。けれども、首相や外相が頻繁に変わるなか、日本の国連平和維持活動（PKO：Peace-Keeping Operations）参加問題に最も尽力した外交官の一人である。条約局長、総合外交政策局長（初代）、外務審議官、外務事務次官、そして総理府（現内閣府）国際平和協力本部事務局長（初代）など、数々の要職を歴任してきた¹。官僚の他にも、中央大学法学部、同法科大学院教授²、また第一次、第二次安倍晋三内閣の私的諮問機関「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の座長としても、PKOに携わった異色の経歴をもつ。柳井の存在を振り返らずして、PKOをめぐる戦後日本の営みの本質には迫れない。

エリートコースを歩み続けた柳井であるが、後輩から信頼を集める存在でもあった。三年後輩にあたり、柳井からの打診で国連事務次長を務めた法眼健作は、「人望はありましたし、冷静な方でした。僕らが局長の頃、『この人が次官になれば安心だ』という統一的な認識がありました」と回顧している³。また、その才はもと

より、そこに経験と知恵を組み合わせ、柳井はPKO関連の論文や記事を多くものにしてきた。このような人柄、実績にもかかわらず、PKOに携わり続けた柳井の足跡を扱ったものは、意外にもオーラル・ヒストリーが存在するのみである⁴。

本論は、書籍、論文、新聞、国会議事録、オーラル・ヒストリーなど既存の資料はもちろん、新たに外務省外交史料館所蔵の「歴史資料としての価値が認められる文書」、関係省庁の情報公開請求開示文書などを適宜交えながら、PKO派遣をめぐる内政と外交のプロセスに柳井を位置付け、立体的に論を進めていく。「戦う外交官」⁵として知られる柳井はPKO派遣について何を考え、いかなる行動をとってきたのだろうか。彼の誕生からカンボジア派遣までの時期を主な対象とし、戦後日本のPKO政策において彼が果たした役割を明らかにしていきたい。

2. 冷戦時代―PKO との歴史的接点

1937年1月15日、柳井俊二は恒夫と友枝の二男として東京で生まれた。恒夫は、いわゆるジャーマンスクール出身で、在ベルリン日本大使館で参事官を務めていた。俊二も、友枝に連れられてベルリンへと発ち、恒夫の転勤とともに、ジュネーブ、コロンビアへと居所を移している。日本が、真珠湾攻撃、続く太平洋戦争へと突入していた1942年4月、コロンビアのブエナVENTOURA港を後にし、約4ヵ月間各地を転々とした後ようやく横浜に辿り着くのであった⁶。幼少にあって、早くも国際経験の一端に触れていたのである。

帰国後の1944年11月、恒夫は、外務省条約局長に就任するが、終戦の年に退官し、46年4月に弁護士登録を行っている⁷。極東国際軍事裁判（東京裁判）における重光葵被告の主任弁護人をはじめ、日章丸事件など、主として渉外関係を扱う恒夫の姿を見て俊二は育った。父の足跡からの影響に加え、上智大学脇の土手から新宿の三越や伊勢丹が見えるほど焦土と化した東京で過ごした俊二は、幼心に外交の重要さを意識し始める。その後、学習院高等科を経て、1961年3月に東京大学法学部公法科を卒業すると、俊二も父と同じ外務省に入省したのであった⁸。

奇しくも、柳井の大学時代には、日本政府にPKOの派遣要請が届けられて

いる。1958年5月、レバノンで内戦が勃発し、ダグ・ハマーショルド（Dag Hammarskjöld）国連事務総長が、国連レバノン監視団（UNOGIL：United Nations Observation Group in Lebanon）に士官10名を派遣するよう岸信介内閣に要請した⁹。しかし、防衛庁設置法、および自衛隊法に抵触するばかりか、国内政治を刺激する恐れすらあると見た外務省が、シビリアンの派遣を松平康東国際連合日本政府代表部特命全権大使からハマーショルドに伝えた結果、初の要請は物別れに終わった¹⁰。

また、大学卒業直前の1961年2月21日には、外交問題懇談会（外務省）で松平が、UNOGIL派遣の扱いを次のように評している。「現に日本が派兵していないことは国連協力のあり方としても反省せねばならない」、「派兵は本来、国連協力の根本をなすべきものだ」と異例の政府批判を展開し¹¹、社会党、民社党からの不興を買った¹²。現役国連大使の発言に端を発し、国会でも、日本のPKO参加の在り方にわかに注目を集めるようになった。

ただし、日本の国連協力に疑義を挟んだのは、何も松平だけではない。吉田長雄外務省国際連合局政治課長もその一人である。『国際問題』に掲載された「国連軍と日本」と題する論文のなかで、吉田は、自国の安全保障を国連に託すという理想を掲げておきながら、「国連の行なう平和維持活動への参加については、きわめて消極的というより否定的態度をとってきたといわざるを得ない」と記した。その歴史的背景として、彼は、先の戦争による国民感情、平和憲法など「特殊事情」を挙げたうえで、「他面、これを国際的に第三者として公平に見た場合、そこにある種の矛盾を感じるとしても、これを無下に否定することはできないのではなかろうか」と疑問を呈したのである¹³。

そうした考えを反映したためだろうか。60年代の外務省では、吉田らを中心にPKOの勉強会が開催され、香西茂（京都大学）、緒方貞子（国連総会日本政府代表顧問）ら有識者も出席していた。柳井とPKOが交わりを見せるのも、概ねこの時期からである。とはいえ、柳井は、全ての会に出席していたわけではない。「どちらかというともまだ、アカデミックな内容だった」という研究会を時折覗いてみて

は、「実現するとは思わないまま議論」を重ねていった¹⁴。

だが、1971年12月から柳井は国連代表部に赴任し、翌年、一等書記官に就任すると、再びPKOをめぐる問題に関心を寄せていく。外務省本省では、小和田恆国連局政治課長が、通称「小和田ペーパー」と呼ばれる「私案」を作成する傍ら、米国出張時に彼らは議論を重ねていった¹⁵。同案は、北欧諸国の国連待機軍のパターンに倣い、およそ1,000人規模の「国連協力隊」の創設を謳うものであった。「国連協力隊」の構成は、医療部隊、衛生・看護部隊、建設部隊、通信部隊であり、一義的には国連PKO、副次的には国連を介した海外の緊急災害救助活動が任務として想定されていた。ただし、制度上も、また実質上も、「自衛隊から完全に別個の entity」、たとえば、総理府所属、ないしは内閣直属に位置付けられる¹⁶。

それでは、彼らの議論の中身とは一体いかなるものだったのか。

…日本というのは、カネを出しても、PKO に全然人を出せず貢献ができない。国連という現場にいると理屈抜きで、ひしひしとを感じるものがあり、歯がゆかった。何も武力行使ではない。平和憲法といっても、何もしない消極的平和主義は、太平洋戦争後すぐならいいが、国力がついたのであれば、積極的平和主義があってもいいんじゃないか、という議論をよくした¹⁷。

後に「積極的平和主義」の重要性を訴え¹⁸、安倍晋三内閣の下では「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」座長を務める柳井だが¹⁹、その思想的源流の一端がここに垣間見える。

だが、小和田の勉強会も、また後任の小林智彦のそれも、非公式で内々に開かれたものに過ぎない。というのも、松平の顛末もあり、野党が問題にするのを慮っていたからである²⁰。70年代後半は、「外務省が国際安全保障の面でイニシアティブをとることに対する理解とか、それをサポートするような状況はまったくなかったと思います」と栗山尚一が回顧しているように²¹、柳井らが重ねてきた議論はいくらか時代が早過ぎた。彼らが米国で描き出した青写真が、現実の国内政治で本格的

に検討される日が訪れるまで、米ソ冷戦の終結を待たねばならなかった。

3. 条約局長就任 ―「国連平和協力法案」をめぐる混迷

ベルリンの壁が崩壊し、ジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）米大統領とミハイル・ゴルバチョフ（Mikhail Sergeevich Gorbachev）ソ連共産党書記長が冷戦終結を宣言した1989年、柳井はサンフランシスコ総領事を務めていた。翌年、帰国の辞令を受けた矢先、柳井は湾岸危機に直面する²²。1990年8月2日未明、イラクが隣国クウェートに侵攻し、同日中にも「クウェート暫定自由政府」樹立を宣言したのであった²³。

外務省条約局長兼海洋法本部長に就任し、1990年8月29日に帰国したばかりの柳井を待ち受けていたのは、テレビで六項目の中東支援策、そして新法作成の意志を披瀝した海部俊樹首相の姿だった。「何が何だかよくわからなかった」柳井が外務省に出勤すると、上司に命じられ、後に「国連平和協力法」と称される法案に携わるようになる²⁴。

ところが、「国連平和協力法案」の作成は難航を極めていく。とりわけ、湾岸地域に派遣される主体を文民にするのか、それとも自衛官にするのかをめぐって、いよいよ内政に亀裂が走り始める。外務省もこうした状況と無縁たり得ず、条約局長の柳井は「白紙から書く」必要に迫られていた²⁵。一体、どのようにして国内の合意形成を図り、法案の作成を進めていくのだろうか。

そもそも、海部がイメージしていたのは、自衛隊の海外派遣ではなく、地方の消防隊、ないし青年海外協力隊の国際協力であった²⁶。同様に、当時外務次官を務め、外務省内に数多くの新法タスク・フォースを設置していた栗山も、自衛隊の直接派遣方式ではなく、基本的には文民限定、かつ別個の組織の編成を主張してやまなかった²⁷。こうした栗山の主張に対し、柳井は次のように退ける。

それは無理です。後方支援といえども危険はあるわけで、訓練も受けてない人をそんなところに出すことはできないし、そんな組織をいまからつくることもで

きっこない。また、シビリアンを派遣した場合、国際的にそれがどういうステータスになるのですか。青年海外協力隊に毛の生えたようなものを派遣していいのかという問題もある²⁸。

シビリアン派遣を「いちばん強硬」に主張する栗山に対し、反論を展開した柳井ではあったが、自衛隊派遣の必要性を認めつつも、実は「日本の国内政治情勢を考えるとまだ無理だろうな」と感じてはいた²⁹。けれども、別個の組織の編成は時間的に間に合わないし、丸腰のシビリアン派遣もまた、リスク管理、国際的地位の面で疑問が残ってしまう。柳井の目からすると、栗山の主張は非現実的なものとして映っていたのである。栗山に対する反論は、とりもなおさず、海部が抱き続けていた国際協力のイメージ像とは相容れないことも意味していた。

だが、柳井の名を一躍国内に知らしめたのは、「湾岸国会」での答弁、いわゆる「下克上答弁」に他ならない。「国連平和協力法案」は、10月に国会提出され、審議入りした。やがて国会審議の行方が、後方支援の具体的中身などに議論が及ぶと、外相と条約局長の不一致が露呈する。なかでも、法案で定められた「平和協力隊」の輸送業務に武器、弾薬が含まれ得るのかをめぐって、川崎寛治（日本社会党）からの質問に対し、中山太郎外相が「武器弾薬というものの輸送は原則いたしません」と答弁したうえで、輸送するものとして、医薬品、輸送機材、修理用具の輸送を列挙した。その直後、再び答弁に立った柳井が「（外相の指摘は、）恐らくこの武力の行使と一体をなすような行為に当たるような場合を念頭に置かれて言われたものと思いますが、何を運べるかということの限定はございません」（括弧書き、傍点引用者）と補足説明をすると、たちまち非難の矢面に立たされたのである³⁰。

もっとも、参議院を野党が制し、公明党、民社党からの協力が得られない以上、「国連平和協力法案」の成立は一向に見込めない。しばしば野党議員に接触を重ねてきた柳井自身の言を借りるなら、「算数以下の話」なのだ。けれども、「正直言って、出来は悪かった」、「相当荒っぽい法案」と評するものであったとしても、答弁内容は後々まで国会議事録に残り続け、他の法案にまで影響を及ぼしかね

ない。だからこそ、柳井は、いつしか法案の成否以上に、答弁そのものの中身を重視するようになっていた³¹。結局、11月8日に与野党の幹事長、書記長会談で廃案が確認される一方で³²、彼は次の法案の成立を見据え、布石を打っていたのである。

4. 国際平和協力法成立への途—「別組織」からの脱却

ただし、次を見据えて動いていたのは柳井だけではなかった。廃案が決定した8日深夜から9日早朝にかけて、小沢一郎（自由民主党）、市川雄一（公明党）、米沢隆（民社党）が国会に集まり、そこに石原信雄内閣官房副長官、山崎隆一郎内閣官房内閣審議官、佐藤嘉恭外務省官房長が出席するなか、「国際平和協力に関する合意覚書」の起草・署名がなされた³³。いわゆる「三党合意」、「PKO与党」がここで成立する。

- 一、憲法の平和原則を堅持し、国連中心主義を貫くものとする。
- 一、今国会の審議の過程で各党が一致したことはわが国の国連に対する協力が資金や物資だけではなく人的な協力も必要であるということである。
- 一、そのため、自衛隊とは別個に、国連の平和維持活動に協力する組織をつくることとする。
- 一、この組織は、国連の平和維持活動に対する協力及び国連決議に関連して人道的な救援活動に対する協力を行なうものとする。
- 一、また、この組織は、国際緊急援助隊派遣法の定めるところにより災害救助活動に従事することができるものとする。
- 一、この合意した原則にもと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こと³⁴。

すでに法案の撤回が決定し、自宅で寝ていた柳井であったが、急遽国会に呼び出され、「三党合意」という「結論を見せられただけ」であった。もとより、小沢、

市川、米沢には説明済みであるし、しばしば議論を交わしていた。ただ、柳井としてみれば、三番目の「別組織」論については「いただけない」ものだった³⁵。栗山の「別組織」論をひとたび退けた彼は、別の形で浮上した同種の議論にも、依然として厳しい眼差しを向けていたのである。

それでは、「三党合意」を見せられた柳井は、その場で異論を唱えたのか。実際は、その場で合意案を見て終わっている。むしろ、彼自身とすれば、再び法案作成を進められるわけだし、「いくらでもあとで議論する機会がある」ので、「大局的に見れば、これはほとんどパーフェクト」と考えていた³⁶。

柳井の見通しが現実のものとなる機会は、間もなく訪れようとしていた。政府、三党代表が協議に入るなか、遂に柳井ら官僚たちが協議に加わった。

…最初の1回ぐらいは自民党から小沢幹事長ほか役員レベルと、政府から内閣官房長官か副長官が出席して話し合った。当時の内閣官房副長官は大島理森さん^{ただもり}でした。そこで「このあとは君たちでやれ」ということになったわけです。そして、外務省や防衛庁の官僚が協議の場に入ったんです。となると、いくらなんだって別組織をつくるということはもう一つ自衛隊をつくるようなもので膨大なお金がかかるとい議論になります。しかも、PKOとか人道援助とか災害援助とかのためだけの組織だから、普段は何もやることがない。ものすごい二重投資になるし、現実的ではないという話をみんなでしたわけです。すると3党の人たちにも割とすぐに「そうだな」と納得していただいたわけです³⁷（ふりがな原文）。

柳井の意図は、ようやく政府、党代表から理解を得られたのである。その後、有馬龍夫内閣外政審議室長の下にプレハブ建築の事務室が設置されると、柳井は、法案作成を担う室長に野村一成条約局審議官を事務室に送った³⁸。その野村を準備室長に、西村六善情報調査局参事官、三井康有防衛庁防衛審議官の二人を次長に据え、総理府、大蔵省、通産省、外務省、防衛庁などから総勢40人余りを集めた「国際平和協力の法体制整備準備室」が、1991年7月25日にいよいよ発足した³⁹。法案

を作成するための体制基盤は、こうして構築されたのであった。

「別組織」に修正を施し、作成された法案は、1991年9月の第121回臨時国会に内閣提出法案として提出されることになる⁴⁰。「国連平和協力法案」提出時とは異なり、衆議院では与党が過半数を制していた。しかし、「三党合意」の成立で全てが終わったわけではない。それまで概ね合意していた民社党の大内啓伍書記長が、突如として国会の事前承認に拘りを見せたからである⁴¹。結局、自民、公明は、衆議院で強行採決に踏み切ったものの⁴²、参議院では自公で過半数確保はままたらなかった。いわゆる「ねじれ国会」の下、再び自公は民社との調整を進め、(1)平和維持軍(PKF: Peacekeeping Forces) 本体業務実施に伴う国会承認、(2)PKF本体業務凍結、(3)法律施行3年後の実施の見直し、でどうにか妥結に至る⁴³。参議院で可決後、日本社会党、日本共産党の議員による「牛歩戦術」を尻目に、1992年6月15日、与党三党は「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)の成立に漕ぎ着けたのであった⁴⁴。柳井に言わせれば、「遅ればせながら」⁴⁵法的基盤も整備されたわけである。そして彼は、学会誌で国際平和協力法の解説・分析に勤しみながら⁴⁶、次なる役割を果たしていくことになる。

5. 総理府国際平和協力本部事務局長の誕生—葛藤と苦悩

(1) 「新しい役所」の構築と始動

外務省本省で条約局長を二年務め、大使としての在外公館行きを予見していた柳井ではあったが、思い通りの人事とはならなかった。事務次官の小和田から「ちょっと」と部屋に呼ばれると、「君ね、(総理府国際平和協力本部の)事務局長をやってくれ」(括弧書き引用者)と告げられた。それに対し、柳井は「法案をつくったんだから、もういいでしょうと思ったんですけど」と返答する。だが、小和田は「いや、君が適任だ」となおも食い下がる。柳井とすれば「法案をつくることと、できた法律を実施することとは別の話」なのである。ましてや「初めてのことだし、実施するとなるとどうなるのかな、まあ、あとはだれかやってくれるだろうというふうに考えていた」から驚きを禁じ得なかった。「仕方ないかということ

で」柳井はその場で引き受けたのであった⁴⁷。70年代、彼らは総理府所属の組織によるPKO参加を構想していたが、それからおよそ20年後、奇遇にも柳井が総理府に關与する時代が到来したのである。

一転して「法律を実施する」立場に置かれた柳井は、1992年6月19日、初代国際平和協力本部事務局長に内定している。ところが、7月6日から8日にかけて開催されるミュンヘン・サミット後の人事となってしまう、一度は官房付となる⁴⁸。また、同事務局の陣容もなかなか整わなかった。そこで柳井は、停戦監視要員候補者である自衛隊員8名（1佐クラスから3佐クラスまで佐官級）を連れ、7月にスウェーデンへと向かった。ストックホルム郊外のPKOトレーニングセンターを見学し、各国軍人たちの講義を受講しながら、カンボジアへの派遣準備を進めていった⁴⁹。

国際平和協力法が施行に至った8月10日、柳井は、総理府国際平和協力本部初代事務局長により就任した⁵⁰。同事務局本部長は宮澤喜一首相、副本部長は加藤紘一官房長官が務める⁵¹。その他の陣容は、外務省、防衛庁、警察庁などから出向・併任した13省庁32名の職員で構成され、事務局次長には防衛庁出身の萩次郎が就任した⁵²。柳井だけではなく、彼をして各省庁の「エース」と言わしめるほどの人材を結集させた「新しい役所」は⁵³、早くも国際平和協力業務実施計画案の作成、同実施要領の作成、および変更、関係行政機関への要請などを所掌事務として担当するようになる（図1）。

もちろん、こうしたPKO派遣をめぐる変化の兆しは、組織構築ばかりでなく、派遣手続のレベルにも波及した。国際平和協力本部事務局が派遣準備を進めていた9月2日、国連からUNTACへの要員派遣を要請する口上書が、国際連合日本政府代表部に届けられた。そこには、停戦監視分野8名、文民警察分野75名、道路、橋梁の修理等の後方支援分野約600名、と書かれてあった⁵⁴。日本政府は国連の要請を受け入れ⁵⁵、柳井らが手掛けた実施計画案は、第二次国連アンゴラ監視団（UNAVEM II : United Nations Angola Verification Mission II）への選挙監視要員派遣に続く二度目の閣議決定に至る⁵⁶。そして、初の自衛隊、文民警察官のPKO

図 1. 総理府国際平和協力本部事務局の所掌事務一覧

第四条		総理府に、国際平和協力本部（以下「本部」という。）を置く。
	2	本部は、次に掲げる事務をつかさどる。
	一	国際平和協力業務実施計画（以下「実施計画」という。）の案の作成に関すること。
	二	国際平和協力業務実施要領（以下「実施要領」という。）の作成又は変更に関すること。
	三	前号の変更を適正に行うための、派遣先国において実施される必要のある国際平和協力業務の具体的内容を把握するための調査、実施した国際平和協力業務の効果の測定及び分析並びに派遣先国における国際連合の職員その他の者との連絡に関すること。
	四	国際平和協力隊（以下「協力隊」という。）の運用に関すること。
	五	国際平和協力業務の実施のための関係行政機関への要請、輸送の委託及び国以外の者に対する協力の要請に関すること。
	六	物資協力に関すること。
	七	国際平和協力業務の実施等に関する調査（第三号に掲げるものを除く。）及び知識の普及に関すること。
	八	前各号に掲げるもののほか、法令の規定により本部に属させられた事務。

出所：「国際平和協法力（平成4年制定）」（http://www.pko.go.jp/pko_j/data/law/law_data02.html 2016/7/24）を一部改。

派遣がカンボジアで実現されたのであった⁵⁷。冷戦期以来の和平工作、和平後の平和維持活動、復旧・復興支援を巧みに組み合わせた「三次元立体外交」は⁵⁸、遂に第二の局面を迎えたわけである。

しかしながら、柳井にとって、この一ヵ月間は「試行錯誤を繰り返し、正直苦しい時期」に他ならなかった⁵⁹。「組織も前例もない。家を造りながら、稼ぎをあげなければならないようなものです」、「立派にやり遂げるまでは、生活大国どころではありません」とは、6月の前国会閉会から休日が一日しかとれなかった彼が、『朝日新聞』の記者に漏らした言葉である⁶⁰。だが、組織を構築し、手続を軌道に乗せる苦しみとは本質的に異なる「別な意味」⁶¹での苦難が、日本に、そして柳井

に迫りつつあろうとは、この時はまだ知る由もなかったのである。

（２）安全対策をめぐる試行錯誤—分散配置と活動内容

新組織の構築と派遣の実務を進めた後、柳井は、カンボジアの視察へと向かった。10月14日、今川幸雄在カンボジア日本国大使館特命全権大使、ジョン・サンダーソン（John Sanderson）UNTAC軍事部門司令官らと、自衛隊本隊376名の到着を出迎える柳井の姿があった。そして関係各所を視察した柳井は、18日夕刻にホテル・カンボジアーナで非公式の懇親会を催し、「カンボジアでのPKOを成功させ、その他の地域のPKOにも人を送り、ゆくゆくは憲法の問題を考えてもいいのではないか」と語った⁶²。早くも、ポスト・カンボジアPKO派遣に意欲を滲ませていたのである。

だが、柳井の日々の生活を占めたのは、自身が出迎えた自衛隊の関連業務ではない。停戦監視要員と文民警察官関連の業務であった。「タケオの自衛隊は部隊で行動しているから、割に手間がかからなかった」としたうえで⁶³、彼は次のように当時の状況を振り返る。

…停戦監視の将校たちは一人ひとりがあちこちに配備されるわけですから大変です。そういうことについて国連側といろいろ交渉をしなければなりませんでした。また、文民警察官要員として全国の警察から75人が派遣されましたが、彼らもみんなバラバラに配属されるわけですから、やはり国連側との折衝とか、彼らのサポートの態勢をつくるというような仕事がたくさんありました⁶⁴。

20余年を経た今でも、停戦監視要員の配置をめぐって、柳井がどのような行動をとっていたのかは十分詳らかになっていない。けれども、文民警察官派遣ならば話は異なる。その点を浮き彫りにするためにも、まずは文民警察官派遣政策の展開に触れねばならない⁶⁵。

山崎裕人警視正以下、日本人文民警察官75名がプノンペン入りを果たしたのは、

1992年10月14日のことである⁶⁶。国際平和協力法で定められた「警察行政事務に関する助言若しくは指導又は警察行政事務の監視」（第三条第三号チ）に従事するため⁶⁷、彼らは九つの州に数名単位で配置された⁶⁸。タケオ集中配置の陸上自衛隊と、カンボジア分散配置の文民警察官、第一にして最大の相違がそこにはあった。

カンボジア各地に配置された日本人文民警察官たちは、管轄区域内のパトロール、現地警察の活動状況の調査・監視、現地警察に対する捜査方法などの助言・指導などの業務を担った。また、プノンペンなど都市部では、ラッシュ時の交通整理指導も担当している⁶⁹。

ところが、カンボジアの治安情勢は悪化の一途を辿り、日本人文民警察官も無縁たり得なかった。1993年5月4日12時30分頃（現地時間）、カンボジア北西部のバンティアイ・ミアンチェイ州フォンクー―アンピル間を走行していたUNTAC車両縦隊が、正体不明の武装集団による襲撃を受け、9名が死傷した。そのなかには、岡山県警察所属の高田晴行警部補が死亡し、他4名が重軽傷を負った⁷⁰。

ただし、事件の数日前まで、アンピル付近は比較的静穏だった。大型の衛星電話（インマルサット）も配備され、倉持謙二副隊長からは「私はきょうもジョギングしてきましたよ」などと、毎日のように柳井に電話が入っていたという。他方、突発的な治安情勢の悪化に備え、柳井は一計を案じてもいた。とくに日本人文民警察官の緊急退避先をめぐっては、アンピルの場合はタイへ、ベトナム国境付近はベトナムへと退避するよう指示を出している。そして全体的場合には、基本的にベトナム経由で撤収という計画も作成していた⁷¹。この点からすると、柳井の計画が機能しないほど突発的な襲撃に、日本人文民警察官は見舞われたのである。

事件発生時、日本は大型連休に突入し、柳井は八ヶ岳方面を訪れていた。カンボジアから一報を受けた柳井は、首相秘書官を通じて「本部長のところで会議をしたい」と要請する一方、自身の車を置き去りにし、電車で帰京の途に就いた⁷²。宮澤が軽井沢から官邸に戻り、柳井、小和田、石原、河野洋平内閣官房長官、近藤元次内閣官房副長官が総理執務室に入り、いよいよ緊急対策会議が幕を開ける⁷³。

それでは、同会議のなかで、柳井はいかなる役割を果たしたのだろうか。当時、

内閣総理大臣秘書官を務めていた竹内行夫が『外交フォーラム』に認めた記録によれば、宮澤は「さて、今度の事件は、総選挙を経て新たな国造りをしようとするパリ協定プロセス全局面の中で、どのように分析評価すればよいのでしょうか」と自ら切り出し、「柳井さん、小和田さん、どうですか」と発言を促している⁷⁴。やや長くなるが、続けざまに竹内の言を引いてみよう。

柳井事務局長と小和田次官の分析は一致していた。今後とも選挙妨害のための襲撃やテロは続くだろうが、ポル・ポト派の実力からみて全土にわたる大規模な行動は困難であろう。種々の可能性は排除し得ず安全対策を強化する必要があるが、何とか選挙は実施できると思うし、されなければならない、それにポル・ポト派もパリ協定は厳格に遵守されるべしと主張しているというものであった。

これを受けて宮澤総理は、「そういうことならば、こう考えられますね」として、「安全対策を強化したうえで、総選挙を実施する。選挙の結果がどうなるかはわからないが、あとはシアヌーク殿下を中心にまとめることができれば、総選挙をやった意味は大きいということになる。和平プロセスが進んで何らかの成果を生む見通しがあるのならば、そこから逆算して、われわれとしても、このところは頑張ってやりかけた仕事をしっかりとやり遂げましょう」と結んだ⁷⁵。

宮澤から評価を求められた柳井は、事件の容疑がかけられているポル・ポト（Pol Pot）派がパリ和平協定遵守の意志を完全に失ったわけではなく、停戦合意は維持されているとした。また、局地的、かつ小規模な「選挙妨害のための襲撃やテロ」であるのなら、どうにか安全対策を施せるというのである。

その後、宮澤の「孤独な決断」⁷⁶を支えた柳井はカンボジアへと向かい、5月14日には、明石康UNTAC国連事務総長特別代表との会談に入った⁷⁷。午後7時45分、今川大使公邸に明石を訪ねた柳井は、警察庁の動揺、地方公務員制度による問題、宮澤の決断など内政の状況を伝えている。それらを耳にした明石は「東京の雰囲気は、想像できないほど情緒的なものようだ。私にはそれが、あまりに特異な

国の出来ごと^{ママ}に思われてしかたない」と日記に綴っている⁷⁸。

だが、柳井と明石の会談はこれで終わらない。17日、柳井は、国際平和協力法で規定された日本人文民警察官の活動範囲を説明し、コンポントム、シェムリアップの二州を担当する文民警察官の「再配置」、選挙監視要員の安全確保の強化を申し入れた。明石は理解を示しつつも、(1) 緊急対応部隊の編成、(2) 危険地域における投票所の削減、(3) 安全点検作業の見直し、などを返答するにとどまった⁷⁹。もっとも「再配置」をめぐるのは、村田敬次郎自治大臣（国家公安委員長）が直接明石に申し入れした10日時点ですでに認められていないから⁸⁰、柳井だけがというわけではない。むしろ、PKOに明るい柳井でも、日本にとって望ましい解答を得られずにいたのである。

明石からなかなか思わしい反応を得られないなか、柳井が「いちばん心配した」のが目前に迫った選挙監視要員41名の派遣であった。国連と交渉し、自衛隊が活動するタケオ周辺に配置されたものの、警護任務は法律上認められていなかった。柳井は畠山蕃防衛事務次官に相談し、二人で「何か問題が起こったらわれわれが責任とればいいや」と考え、「補給と情報収集」の名目で武装した自衛隊を訪問させたのである。その背景には、ポト派からすると、兵士が警護しているように見せる意図があった⁸¹。引責を覚悟した柳井らの大胆な行動は、国内法ではかなり際どい反面、日本の人的貢献を支える側面も部分的に持ち合わせていたのである。そして、カンボジア制憲議会選挙が終焉を迎え、選挙監視要員と文民警察官が立て続けに帰国し、残すは自衛隊の帰国を待つのみとなった8月⁸²、国際平和協力本部事務局に柳井の姿はもうなかった。

6. 結語

国際平和協力本部事務局長を離任した柳井は、横断的な外交政策の展開を目指し、新たに設置された総合外交政策局長に8月1日付で就任した⁸³。新組織のトップという経験は自身二度目となる。まずは戦後処理から手掛けた柳井ではあったが⁸⁴、やがて国連モザンビーク活動（ONUMOZ：United Nations Operation in

Mozambique) への派遣にも関与していく⁸⁵。ただし、こうした総政局長時代の彼についての検討は他日を期したい。

もとより、柳井のPKOへの関与は、彼が入省した60年代にまで遡る。奇しくも、省内ではPKOが組上に載り始めていた。国連協力の在り方をめぐって、松平、吉田らが呈した疑問は、やがて有識者も出席するほどの勉強会へと結び付く。だが、自らが属する組織の勉強会でさえ、柳井の内心からすると「まだ、アカデミック」に過ぎなかった。他方、自衛隊とは異なる「国連協力隊」を想定する「小和田ペーパー」に対し、いかなる認識を柳井が抱いていたかは定かでない。しかし、吉田らによる研究会と同様、小和田の「私案」も、冷戦下でPKO派遣を試行錯誤する契機を柳井に提供したといえよう。

人的貢献をめぐる柳井の知識が求められたのが、他ならぬ湾岸危機の勃発である。条約局長に就任したばかりの柳井は、明らかに海部や栗山と一線を画す存在であった。派遣される任務が戦争下であれ、またPKOであれ、自衛隊を排した別組織への彼の懸念が失われることはなかった。ときには外務次官に対してさえ、その姿勢に怯むところもない。粘り強く、タイミングを計りながら、「別組織」をコスト面で「二重投資」と捉え、自衛隊のPKO派遣に道を拓く一端を担ったのである。

国際平和協力法成立後、柳井の関与は、法律の「作成」から「実施」へと移り変わっていた。国際平和協力本部を立ち上げ、カンボジア派遣を軌道に乗せ、緊急事態対応にも傾注した柳井だったが、早くもPKOの現実に向かい合わねばならなかった。文民警察官の犠牲者発生後、局地的なテロや襲撃、安全対策の実施を足場とする柳井らの情勢分析によって、宮澤の意図はより確たるものとなる。あくまで省内の検討過程に過ぎなかった柳井の営みは、一国の宰相と公に伴走するばかりか、その判断に根拠を提示するまでになっていた。

とはいえ、柳井の行動に限界がなかったわけではない。文民警察官の「再配置」の挫折、そして自衛隊の警護任務の先行は、その典型例といえよう。だが、それらを柳井個人の資質に還元するのは、いささか単純視し過ぎる。いずれも突き詰めたときには、国内法とPKOの齟齬に辿り着く。国際平和協力法の条文はもとより、

UNTACの全体的配置状況にも根本的転換が訪れていない以上、柳井自身が成し得る措置の範囲も依然として狭いまだったのである。

このように、戦後日本外交が、湾岸危機、国際平和協力法の成立、そしてカンボジア派遣と経験を蓄えつつあるなか、柳井の歩みもそこに交わっていた。小和田の人事とはいえ、国際平和協力本部の開設とPKOの派遣実務を一手に担った外交官は、今に至るまで柳井しかいない。それからおよそ四半世紀、彼が準備に携わった二つの歴史的骨格は、派遣地域や任務内容を変えながらも、今なお引き継がれている。

注

- 1 秦郁彦編『日本近現代人物履歴事典〔第2版〕』東京大学出版会、2013年、592頁。
- 2 「柳井俊二先生略歴および主要著作目録（柳井俊二先生古希記念論文集）」、中央大学法学会『法學新報』第116巻第3・4号、2009年9月。
- 3 法眼健著作、加藤博章、服部龍二、竹内桂、村上友章編『元国連事務次長 法眼健作回顧録』吉田書店、2015年、204頁。
- 4 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。
- 5 五百旗頭真「〔解題〕冷戦後日本外交の担い手—柳井俊二」、同上、259頁。
- 6 秦編、前掲『日本近現代人物履歴事典』592頁。同上、12-14頁。
- 7 外務省外交史料館日本外交史辞典編纂委員会『新版日本外交史辞典』山川出版社、1992年、1010頁。
- 8 同上、五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』16-18、275頁。
- 9 国連局政治課「レバノン国連軍事監視団に対する自衛官派遣問題」開示文書整理番号02-1358-4、外務省外交史料館蔵、1971年3月11日。
- 10 国連局政治課「国連平和維持活動に対するわが国からの要員派遣要請（従来の経緯）」開示文書整理番号01-914-9、外務省外交史料館蔵、1975年8月26日。

なお、レバノン派遣をめぐる経緯と政府の対応を簡潔にまとめたものとして、たとえば、L. William Heinrich, Jr., "Historical Background", L. William Heinrich, Jr., Akiho Shibata, and Yoshihide Soeya, *United Nations Peace-keeping Operations: A Guide to Japanese Policies*, Tokyo: United Nations University Press, 1999, pp.9-10. 有馬龍夫著、竹中治堅編『対欧米外交の追憶—1962-1997 下』藤原書店、2015年、504頁。香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1991年、484-486頁、などが挙げられる。他方、近年では、レバノン派遣を一次史料に基づいて論じたものが増えつつある。たとえば、伊能武次「レバノン派兵問題と日本—外務省公開文書『中近東紛争雑件』をもとにして」『現代の中東』第25巻、1998年9月。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」、神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』第11巻第1号、2003年9月。同「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論文、2004年9月、第2章。同「吉田路線とPKO参加問題」『国際政治』第151号、2008年3月、123-124頁、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、192-194頁、などがとくに詳しい。
- 11 『朝日新聞』1961年2月22日。
- 12 国政「コンゴにおける国連平和維持活動をめぐりいわれる松平発言問題」開示文書整理番号02-1358-31、外務省外交史料館蔵、1971年3月12日。
- 13 吉田長雄「国連軍と日本」『国際問題』第74号、1966年5月、38頁。
- 14 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』47頁。
- 15 国正武重「湾岸戦争という転回点—動揺する日本政治」『世界』第642号、1997年11月、288-289頁。
- 16 「国連協力隊の構想（私案）」開示文書整理番号01-914-1、外務省外交史料館蔵、1974年。
- 17 国正、前掲「湾岸戦争という転回点」288頁。
- 18 柳井俊二「日本のPKO—法と政治の10年史」、中央大学法学会『法學新報』第109巻第5、6号、2003年3月、467頁。
- 19 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書」2008年6月24日、2頁。安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書」2014年5月15日、42-43頁。また、前者を「第一次報告書」、後者を「第二次報告書」と位置付け、法的基盤整備を包括的に検討した数少ないものとして、柳井俊二「日本の平和貢献とその法的基盤」、柳井俊二、村瀬信也編『国際法の実践—小松一郎大使追悼』信山社、2015年6月、が挙げられる。さらに、二つの報告書の中身とその経緯を簡潔にまとめたものとして、同「新安保法制の意義と課題」『国際問題』第648号、2016年1・2月、が要を得ている。
- 20 いずれにも出席していた有馬龍夫の証言によれば、その他の部外からの出席者として、京極純一（東京大学）も名を連ねていたという。ただし、どちらの研究会か、また両方なのかは定かではない。有馬著、竹中編、前掲『対欧米外交の追憶』504頁。
- 21 C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト『栗山尚一（元駐米大使）オーラルヒストリー—湾岸戦争と日本外交』政策研究大学院大学、2005年、4頁。
- 22 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』45頁。
- 23 ラシード・M・S・アルリファイ著、坂井定雄訳『アラブの論理』講談社、1991年、110-112頁。
- 24 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』45-46頁。
- 25 柳井俊二「現在のところは従来型PKOで」、前田哲男編『検証・PKOと自衛隊』岩波書店、1996年、24頁。
- 26 海部俊樹『政治とカネ—海部俊樹回顧録』新潮社、2010年、123頁。
- 27 栗山尚一『日米同盟—漂流からの脱却』日本経済新聞社、1997年、39-40頁。
- 28 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』52頁。
- 29 同上、48、52頁。
- 30 「第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第2号」1990年10月24日。
- 31 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』69、60-61頁。
- 32 『朝日新聞』1990年11月9日。
- 33 有馬著、竹中編、前掲『対欧米外交の追憶』517頁。
- 34 「自民、公明、民社三党による『国際平和協力に関する合意覚書』」1990年11月8日、朝日新聞「湾岸危機」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。
- 35 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』76-77頁。
- 36 同上、77-78頁。
- 37 同上、81-82頁。
- 38 同上、83頁。
- 39 「国際平和協力の法体制整備準備室」の設置をめぐり政治過程については、有馬著、竹中編、前掲『対欧米外交の追憶』524-527頁、がとくに詳しい。
- 40 岩井文男「日本の国際平和協力制度」、神余隆博編『国際平和協力入門』有斐閣、1995年、183頁。
- 41 大内啓伍『われ、事に後悔せず』大和出版、1995年、338-339頁。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』第7号、2003年3月、149頁、も併せて参照。
- 42 佐々木芳隆『海を渡る自衛隊—PKO立法と政治権力』岩波書店、1992年、176頁。
- 43 梅澤昇平『野党の政策過程』芦書房、2000年、175頁。

- 44 「第123回国会衆議院会議録第33号」『官報号外』1992年6月15日。
- 45 柳井俊二「国連平和維持活動への日本の貢献と課題」、横田洋三、宮野洋一編『グローバルガバナンスと国連の将来』中央大学出版部、2008年、76頁。
- 46 Shunji Yanai, “Law Concerning Cooperation for United Nations Peace-Keeping Operations and Other Operations: The Japanese PKO Experience” *The Japanese Annual of International Law*, No. 36, 1993. 柳井俊二「国連平和維持活動と他の諸活動への協力に関する法律」『日本国際法年報』第36巻、1993年。
- 47 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』90頁。
- 48 『朝日新聞』1992年6月19日。
- 49 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』93-94頁。
- 50 秦郁彦編『日本官僚制総合事典 1868-2000』東京大学出版会、2001年、502頁。
- 51 内閣府国際平和協力本部事務局編『平和への道—我が国の国際平和協力のあゆみ』2015年3月、4頁（Secretariat of the International Peace Cooperation Headquarters, Cabinet Office, *Paths to Peace: History of Japan's International Peace Cooperation*, Tokyo, June 2014, p.2）。岩井、前掲「日本の国際平和協力制度」188-189頁。なお、同事務局の役割を扱ったものとして、Heinrich, “The Decision-Making Process”, Heinrich, Shibata, and Soeya, *United Nations Peace-keeping Operations*, pp.33-35、がとくに有益である。
- 52 前掲『朝日新聞』1992年8月10日。
- 53 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』93-94頁。
- 54 Personnel Requested from Japan for UNTAC, September 2, 1992. (仮訳「UNTACのために日本から要請される要員」開示文書整理番号01-907-1、外務省外交史料館蔵、1992年9月2日)。
- 55 SC/92/294, September 10, 1992. (仮訳、文書名不明、開示文書整理番号01-907-2、外務省外交史料館蔵、1992年9月10日)。
- 56 「カンボディア国際平和協力業務実施計画」1992年9月8日。「アンゴラ国際平和協力業務実施計画」1992年9月。
- 57 カンボジアPKO派遣を扱ったものは、すでに数多く蓄積されつつある。とりわけ、派遣後の自衛隊の活動状況を扱ったものとして、太田清彦「カンボジアPKOと広報活動」、軍事史学会編『PKOの史的検証』第4巻第3・4合併号、錦正社、2007年3月。防衛省防衛研究所戦史部編『西元徹也オール・ヒストリー—元統合幕僚会議議長』（下巻）、防衛省防衛研究所、2010年、40-111頁。渡邊隆「現場の誇り—UNTAC派遣自衛隊指揮官の回想」、軍事史学会編、前掲『PKOの史的検証』。渡邊隆、福井祐輔、石下義夫、田村栄一「カンボジアPKOを振り返って」、前田編、前掲『検証・PKOと自衛隊』、などが挙げられる。
- 58 河野雅治『平和工作—対カンボジア外交の証言』岩波書店、1999年、v頁。また、同種の議論を展開したものとして、栗山尚一『戦後日本外交—軌跡と課題』岩波書店、2016年、190頁。なお、「三次元立体外交」を、「外交努力」・「復興援助」・「要員派遣」の相互補完という観点から捉えて分析を展開したものとして、村上友章「カンボジアPKOの危機と日本—国連外交と自衛隊」日本政治学会2012年度研究大会発表論文、2012年10月7日、がとりわけ有益である。
- 59 柳井、前掲「現在のところは従来型PKOで」24頁。
- 60 大野博「柳井俊二さん 政府の国際平和協力本部の初代事務局長に就任（ひと）」『朝日新聞』1992年8月9日。
- 61 柳井、前掲「現在のところは従来型PKOで」24頁。
- 62 朝日新聞国際貢献取材班『海を渡った自衛隊』朝日新聞社、1993年、111頁。
- 63 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』95頁。
- 64 同上、95-96頁。
- 65 UNTACへの日本人文民警察官派遣政策を扱ったものとして、たとえば、斉藤実「国際連合平和維持活動への警察職員のパイオニアについて」『警察学論集』第45巻第12号、1992年12月。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3章。同「宮澤政権下での文民警察官派遣政策の形成と展開—要員の安全確保をめぐって」『国際安全保障』第39巻第4号、2012年3月。山崎裕人「カンボジア文民警察日記」『文藝春秋』第71巻第9号、1993年9月。なお、近年では、関係者へのインタビューと未公開文書に依拠した映像資料も作成されている。NHKスペシャル「ある文民警察官の死—カンボジアPKO 23年目の告白」2016年8月13日、同BS1スペシャル「PKO23年目の告白（前編）—そして75人は海を渡った」、「PKO23年目の告白（後編）—そこは“戦場”だった」2016年11月26日も有益である。

- 66 「カンボディア国際平和協力業務の実施の結果」1993年11月。
- 67 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」。前掲「国際平和協力法（平成4年制定）」。
- 68 警察庁「カンボディア派遣—日本文民警察要員活動記録」警察庁甲情公発第69-2、1994年2月。
- 69 前掲「カンボディア国際平和協力業務の実施の結果」。
- 70 「アンピルにおける文民警察要員襲撃事件の概要について」情報公開第00935号、開示請求番号2013-00850、1993年5月5日。
- 71 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』99頁。
- 72 同上、97頁。
- 73 河野、前掲『和平工作』238頁。
- 74 竹内行夫「孤独な決断」『外交フォーラム』第7巻第1号、1994年1月、97頁。
- 75 同上。
- 76 同上。
- 77 国際平和協力室「文民警察官死亡事件に係わる対応」情報公開第00935号、開示請求番号2013-00850、2003年11月13日。
- 78 明石康「カンボジア日記—初めて公にするUNTAC代表の全記録」『中央公論』第109巻第3号、1994年3月、177頁。
- 79 『朝日新聞』1993年5月18日。
- 80 明石康『忍耐と希望—カンボジアの560日』朝日新聞社、1995年、77-78頁。
- 81 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』104-105頁。
- 82 内閣府国際平和協力本部事務局編、前掲『平和への道』6頁（Secretariat of the International Peace Cooperation Headquarters, Cabinet Office, *Paths to Peace*, p.5）。
- 83 秦編、前掲『日本官僚制総合事典』515頁。
- 84 五百旗頭、伊藤、薬師寺編、前掲『外交激変』124-125頁。
- 85 柳井俊二「さらなる前進への論議を」、前田編、前掲『検証・PKOと自衛隊』106頁。