

政策形成・履行における規範と合理的選択の相克
—ルワンダ難民救援への自衛隊派遣政策過程—

浦上 法久

政策形成・履行における規範と合理的選択の相克 —ルワンダ難民救援への自衛隊派遣の政策過程—

浦上 法久

はじめに

1994年、日本はルワンダ内戦によって発生した難民を救援するため、アフリカのザイール・ゴマ地区（現コンゴ民主共和国）に陸上自衛隊を派遣し、医療・防疫・給水など救援活動を実施した¹。ルワンダ難民救援のための自衛隊派遣は、自民・社会・新党さきがけの連立による村山富市内閣が実施した政策である。この連立与党内で自衛隊派遣政策をとりまとめたのは、岩垂寿喜男社会党執行部・安全保障部会長であり、岩垂氏は、社会党内の意見集約と自衛隊派遣の可否を最終判断するため、自ら与党調査団を率いてザイールを視察した。与党として自衛隊派遣を固めた岩垂氏は、視察後、「自衛隊派遣で自分は1000人の同志を失った。しかし、村山政権の責任を果たすために自衛隊派遣に賛成した」と語った²。このことは、社会党内で最も強硬に自衛隊違憲の立場をとってきた岩垂氏にとって、自衛隊派遣が苦渋の選択であったことを意味しよう。村山首相は就任時の所信表明演説で自衛隊の存在を合憲としたが³、従来の社会党の主張を大きく転換させた村山首相は、これを現実に対応する判断だったとした⁴。しかし、国際平和協力法（以下、PKO協力法）の国会審議に牛歩戦術で抵抗し、海外派兵反対を強硬に主張してきた社会党にとって、自衛隊の海外派遣などはそもそも論外であり⁵、ましてアフリカまで派遣する発想は非現実的とさえ思われた。それは同党へのさらなる支持低下や離反を招くことになるからである⁶。村山首相は、ルワンダ人道危機への支援政策として、必ずしも自衛隊派遣を選択する必要性はなかった。というのも、ルワンダ難民への支

援は国際協力事業団（現国際協力機構：JICA）やNGOなど文民組織で可能であったし、それが自衛隊でなければならぬ安全保障上の死活的な理由はなかったからである。

村山政権は、なぜ自衛隊派遣を政策として行うことになったのか。ルワンダ難民救援への自衛隊派遣に関する先行研究には、外交史および規範中心の分析アプローチを用いた研究がある。外交史研究では、日本の対外政策の決定過程を史的視座から評価している⁷。しかし、既存の外交史研究ではルワンダ難民救援への自衛隊派遣に言及はあるものの、政策形成過程を扱ったものは少ない。本分野で、ルワンダ難民救援への自衛隊派遣を扱った先行研究には、外務省を政策アクターとして主たる分析対象とし、対外政策過程論のアプローチによって行政文書等から政策決定過程を考察し、ルワンダ難民支援への自衛隊派遣を同省による「積み上げ方式」型政策主導によるものだったとするものがある⁸。当時、国連安全保障理事会の常任理事国入りを目指していた外務省が外交政策の所掌省庁として合理的に政策形成を主導したという評価である。当時の新聞報道においても、国連安保理の常任理事国入りを目指す外務省がPKO協力法による自衛隊派遣に固執し、派遣を推進したとの論調が見られるが、防衛庁（統合幕僚会議）は外務省が強引に主導したという印象を持っていない⁹。何より、自衛隊派遣に一貫して反対の立場をとってきた村山首相や社会党が政権与党として、安全保障上の利益も見出しにくく、社会党内部から吹き出すであろう反発や支持者の離反を招く自衛隊の海外派遣に、敢えて道を拓く政策を進めることは合理的な選択の結果とは考えにくい。先行研究では、村山首相や与党・社会党の認識（自衛隊の海外派遣への反対）がなぜ変化し、自衛隊派遣を押し進めることになったのかは十分に説明されていない。

規範中心の分析アプローチを用いた先行研究では、冷戦後、国際社会全体としてリベラル秩序規範があり、PKO協力法制定以降、日本国内で国際協調規範が定着し、その後の日米同盟の再定義（1996年）によってリベラル秩序規範の焦点が国際協調からアジア地域の安定へと移行したとしている¹⁰。1990年代初期の外交・安全保障へのグローバルなリベラル秩序規範は共有される理解

であろうが、そのような規範がどのように作用し、村山政権・与党社会党にザイルへの自衛隊派遣を推し進めさせることになったのか、個別の政策形成への規範の作用は説明されていない¹¹。

当時の政治環境のなかで、自衛隊派遣に反対の立場をとってきた首相や与党・社会党が自衛隊派遣を容認するに至った選好の変化は、合理的選択の側面や規範のどちらか一方の視座からだけでは十分に説明ができない。自衛隊派遣政策の形成や履行を実証的に見るには、首相や与党に加え、外務省や防衛庁のような政策担当省庁による政策形成・履行に作用した規範の変化、規範と合理的選択の相克といった相互作用を解明する必要がある。政策アクターが合理的に行動すると仮定しても、規範や理念といった観念的要素も政策アクターを方向づけ、政策形成に作用するからである。

その意味で本稿は、既存研究では解明されていないルワンダ難民救援への自衛隊派遣の政策形成・履行について、規範と合理的選択の折衷による分析枠組みから再評価する意義がある。さらに、このような分析枠組みを用いてルワンダ人道支援への自衛隊派遣政策を見ることで、理論の適用性を広げ、実証の有効性を提示する意義を持つ。

1 本稿の分析枠組み—規範と合理的選択の政策への作用

PKO協力法の成立時（1992年）に、国民世論の約7割が同法を平和への貢献として支持した一方、停戦監視や兵力引き離しのなどPKFの本体業務への参加に関しては、賛成（22.7%）に対して、その2倍以上の過半数（53.6%）が参加凍結を支持した¹²。国民世論が自衛隊の平和維持軍への参加を忌避した理由は、比較的容易に推測できよう。日本は、多大な人的犠牲を払って敗戦を経験し、戦争という惨禍を再び繰り返さない切望と決意として、平和憲法を国民意識のなかに内面化してきた。国民世論にとって武器使用の可能性がある自衛隊の海外派遣は、日本の安全保障政策を危険な方向へ進める前兆のように映ったものとも思われる。そのような政治環境にあって、自民・社会・さきがけの3党連立政権が誕生し、村山政権によるルワンダ難民救援への自衛隊派遣が政

策として行われたのである。

社会党政権下で行われた対外的な安全保障政策（自衛隊派遣）を見るには、国際関係の視点を入れて読み解く必要があるが、分析レベルを国内政策アクターに当てる必要がある。日本国内の政策形成に係った首相、外相など政策指導者、政策与党（社会党や自民党）、外務省や防衛庁を、政策アクターとして分析対象とし、複数のアクターによる政策形成過程において、規範と合理的選択とがどのように作用して政策の形成に至ったのかを明らかにする。

合理的選択論とは、行為主体が利益の最大化を目指し、最適な行動選択を行うという考え方に基づく理論である。この理論によれば、アクターは目的と目標を達成するためにペイオフ（行動の結果としての報酬または罰）、効用や優先順位を考慮し、最高の結果をもたらす選択肢を選ぶとされる。そのための便益や制約、政策を進めるリスクや費用（コスト）、利益の最大化を図る最適な行動を選択する¹³。政策決定において、政党や官僚組織は組織的に意思決定をするが、内部では意見対立を抱えていたり、必ずしも一枚岩とはいえない面も持っている。機能的・効率的に行動したとしても、結果から見ればあまり合理的とは見えない場合もあろう。ただ、それぞれの組織は存在目的を持ち、目的達成のために損失・リスクを避け、最適な意思決定をするための調整努力をする。そのように意思決定・選択を行うことを鑑みれば、政党や省庁も合理的に行動しようとするアクターとして扱うことができる。政党や省庁がなぜある決定や行動をしたのかは、行政文書やそこに係る実務者からのインタビューを調査することで検証できよう。

一方で、政策アクターとしての個人、政党、官僚組織は、それぞれが憲法のような法的規範、政党理念、省庁組織の存在目的や組織原則など何らかの規範を共有し、体现していよう。ここでいう規範とは、歴史的・文化的・法的に共有される「～であるべき」という社会的期待であり¹⁴、政策アクターは社会的期待を意識し、政策を形成しようとする（構成的作用）。同時に、規範や理念、認識などは政策がこれを逸脱することを避けるよう政策アクターの行為を拘束する作用（規制的作用）を持つ¹⁵。社会で共有される規範や理念も、国際社会（外

部) から新たなアイディアが伝搬され、それが国内社会の既存の規範や理念の正当性を増し、よりふさわしい社会的期待として受け入れられると、これを自らのなかに位置づけていく過程で、修正規範として確立されていく¹⁶。武力不行使や平和主義といった規範は、日本国内で社会的に共有・内面化されることによって政策決定では所与の条件となり、政策アクターが国家の政策を形成する際に、それを成り立たせるように作用してきた。湾岸危機・戦争のとき、日本は法的制約から人的協力を実現できず、国際社会から批判を浴びた。日本は経済的規模に見合った国際的な役割を果たすべくPKO協力法を制定したが、これも国際規範を受容し、国際の平和と安定のため眼に見える貢献を行う「人的協力」規範を体現した構成的作用とみることができよう。

規範と合理的選択の融合は論争的な分析アプローチでもある。従来、規範を中心とした分析アプローチと合理的選択論は対立する分析枠組みとも捉えられてきた¹⁷。しかし、規範と合理的選択との表裏一体性の側面が指摘されるようになり¹⁸、合理的選択と規範中心の分析アプローチによる2重解釈や折衷方式、あるいはリアリズムへの認識論の部分的導入などいくつかの方法が提示されてきた¹⁹。こうして集積された研究から導き出された指摘には、規範と国内利益との接続について、国家や社会集団に支持されるような物質的利益と国際・国内規範とが一致する可能性に言及し、安全保障分野であれ、経済問題であれ、国内の利益を支持すると認識された場合、規範は正当性を獲得するというものである²⁰。規範が国内の亀裂を埋め、多様な物質的および理想的な利益を国益に収束させることが指摘されている²¹。

このような指摘を踏まえると、合理的選択も、さまざまな制約や所与の条件のなかで最適と考えられる選好の選択は、利得や効用を政策アクターがそのように認識した結果でもある。物質的な利得や効用もアクターの認識のなかで再定義されるといえる。規範や合理的選択のどちらか一方のみの視座から政策選好を見たのでは、実証的分析は弱いものとなろう。規範も外部（国際社会）から新たなアイディアや規範が伝搬され、変化することを鑑みれば、所与の条件として扱うことはできない。政策アクターが時機や対象によって規範と合理的

選択を使い分けるというより、規範がときに合理的選択を制約したり、合理的選択を優先すれば規範からの逸脱を起こすなど、両者は政策アクターの選好に同時に作用し、規範と合理的選択の相克や調和を抱えながら政策が形成されることが考えられるからである。

本稿では対外的な安全保障政策を形成するうえで、政策アクターはまず合理的な選択をするという視点に立ち、政策選好への規範の作用と合理的選択との対立や調和から説明する。利益定義や損得計算にもアクターの認識は存在し、規範はその認識に作用すると考えられるからである。規範に従った行動の結果でも、表面的には合理的選択に見えるという説明に陥ることを避けるため、本稿では、政策形成過程において両者の相克がどう現出したかを辿り、どのように政策アクターの認識を形成し、また、その変化を起こしたのかという認識論から説明する。

自衛隊の海外派遣にもともと反対の立場をとってきた村山首相と与党・社会党によって、なぜ、日本にとって重要性も認めにくいザイールでの難民支援に自衛隊派遣を政策として進めることになったのか。村山首相や社会党、外務省などの政策アクターがまず合理的に行動したことを前提としつつも、自衛隊派遣を選択させた規範や認識の変化を明らかにし、それぞれの認識の相違や政策形成への相互作用から、ルワンダ難民支援への自衛隊派遣（政策形成）を明らかにする。そして政策形成と自衛隊の現地活動の各局面において引き起こされた規範と合理的選択の相克や調和を描出し、政策形成と履行を考察する。

2 ルワンダ人道危機への日本の対応－自衛隊派遣の決定まで

（１）人道危機への国内「人的協力」規範の作用

ルワンダでは独立以来、ツチ族とフツ族とが対立と融和を繰り返してきたが、国内政治の不安定化に伴い、1993年から国連ルワンダ支援団（UNAMIR）が展開していた。1994年以降の内戦の再発と激化は、ルワンダ政府軍およびフツ族によるツチ族に対する約80万人もの大虐殺という悲劇的なものとなった。この事件のなか、UNAMIRのベルギー人兵士10名が殺害され、欧米の関心を

一気に高めた²²。

ツチ族の虐殺を止める名目で、ウガンダに亡命していたツチ族主体のルワンダ愛国戦線（RPF）がルワンダに侵攻し、フツ族を圧迫していった。虐殺や迫害から逃れたツチ族と一部のフツ族は、国境を越えて周辺国になだれ込んだ²³。危機感を持ったフランスが、RPFの鎮静化とフツ族の保護を名目に軍事介入（トルコ石作戦）を開始した。フランス主導の多国籍軍は、ルワンダ国内の治安回復と人道支援を行った²⁴。難民キャンプでは、食料不足とコレラや赤痢など疾病の蔓延によって多数の死者が発生し、人道的な危機状況となっていた。

国際世論は人道的な観点から避難民に緊急支援を行うべきと強くなり始めた。難民キャンプのなかでも、特にザイール・ゴマ地区では最大規模の難民キャンプが形成され²⁵、旧ルワンダ政府軍の兵士らが武装解除されないまま難民キャンプに混流し、治安悪化が報告されていた²⁶。こうした状況が日本国内でも報道され、日本も何らかの支援を行う必要があるとして、政府内で外務省を中心に検討が始まった²⁷。外務省はまず物資支援を検討し、四宮信隆外務省アフリカ第1課長が政府調査団の派遣を提議して斎藤邦彦外務事務次官に同意をとり、防衛庁に難民支援のため自衛隊の派遣を打診した。このとき、防衛庁の守屋武昌防衛政策課長は「極めて難しい」と回答を行っている²⁸。

現地調査団の狙いは、物資供与が具体的になった段階で、主にNGOを政府派遣の形にして支援を行うことであり、外務省は、人的支援はNGOの派遣で精いっぱいだろうと認識していた²⁹。それでも、調査団派遣を契機に世論が関心をもてば政府内で自衛隊派遣の議論に繋がるのではとの希望があったことは確かである。四宮課長は官邸で「政府派遣としてNGOを派遣するならば、自衛隊の救援活動の可能性も研究していきたい」と具申したが、石原信雄官房副長官は「そんな可能性は皆無」と言下に否定した³⁰。政府調査団派遣の時点で、官邸にルワンダ難民支援に自衛隊派遣を検討する認識はなかったのである。外務省も防衛庁もPKOで自衛隊を海外派遣することは難しいと見ていた³¹。村山首相自身が「PKOと言うだけで心理的に否定的」と見られ、与党・社会党内

を自衛隊派遣でまとめることも難しいと思われた³²。

ブトロス・ガリ (Boutros-Ghali) 国連事務総長により緊急召集された「ルワンダ難民支援会議」(1994年8月1日)で、国際的な緊急支援の求めに対し、日本は資金拠出を表明したが、人的支援は検討すると述べるにとどまり、反応は機敏なものではなかった。国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) からは、度々、日本政府に支援要請が来ていた。7月には、緒方貞子国連難民高等弁務官からジュネーブ国際機関日本政府代表部にルワンダ難民への支援の要請があり、その要請は河野洋平外相に電話でも伝えられた³³。国際的に関心が高いルワンダ難民問題に、五十嵐広三官房長官は医療団の派遣など、村山政権も何らかの人的支援を行うべきとの認識を示した³⁴。

人的・物的支援を検討するため、外務省、AMD A (アジア医師連絡協議会) および防衛庁 (1名) で構成する「ルワンダ難民支援ミッション」(団長・四宮信隆外務省アフリカ第1課長) がルワンダなど5ヶ国の現地調査に派遣された³⁵。防衛庁は政府調査団に1名要員を参加させたが、ここには自衛隊派遣の可能性を完全には排除していなかった意向があったとみられる。

政府内では、自民党・与謝野馨文相から、PKO 協力法を適用した人的派遣を行うべきと意見があがった³⁶。そして、この調査団派遣に最も敏感に反応したのが防衛庁だった。外務省からの打診を一旦は事務レベルで断った防衛庁だったが、畠山蕃防衛事務次官から外務省に「外務省より要請があれば、難民支援のため自衛隊の派遣を内々検討する用意がある」と電話連絡があったのである³⁷。畠山事務次官は西元徹也統合幕僚会議議長に部隊派遣の検討を指示した。派遣には防衛庁内でも賛否が存在した。日吉元防衛事務次官は、特別に関係があるわけでもないルワンダに行き、犠牲者を出せばその後どこにも自衛隊を出せなくなることを懸案し、畠山事務次官に「行くべきではない」と異を唱えた³⁸。畠山事務次官は日本の国際的なステータスを上げ、自衛隊を認知させる意味で「行くべき」と積極姿勢だった³⁹。統合幕僚会議では、アメリカ、フランスやオランダなど諸外国軍と人道支援で共同行動をとることにPKOとは別の意味があると認識していた⁴⁰。防衛庁が動き出したという情報は、外務省か

ら調査団に伝えられた。外務省は、調査団に自衛隊派遣の可能性を前提として調査・報告をするよう指示した。ODAでの物的支援およびNGOによる人的支援という政府調査団の目的は、自衛隊派遣の可能性を探る調査へと変わり、調査日程も延長して実施されたのだった⁴¹。ルワンダ難民問題への外務省（アフリカ1課）の初動は、防衛庁の反応を引き出し、村山政権下では不可能と思われた自衛隊派遣に現実味を帯びさせることとなった。

（２）自衛隊派遣への政策形成―「軍の非伝統的役割」概念の伝搬と受容

政府調査団は自衛隊の活動を念頭に難民キャンプの状況を調査した。ザイールではゴマ地区に約80万人が逃げ込み、周辺国のなかで最も大規模な難民キャンプを形成していた⁴²。キャンプ内では多くの遺体が放置され、各国の支援団体も活動していたが、キャンプの規模が大きすぎるために支援が不足し、同地区は最も緊急性が高いとみられた⁴³。米軍や仏軍もゴマに展開し、現地で他国軍から情報収集できる利点や、輸送機が離発着できる滑走路を持つ空港が存在することは、自衛隊の活動にとって大きな要素と調査団は分析した。調査団は、ルワンダは停戦合意を条件とするPKO協力法の適用が難しいが、ザイールならば5原則に抵触せず、自衛隊派遣も可能性があると考えた。そして、「現地は悲惨な状況だが国際機関や各国軍、NGOが日本の貢献を熱望している。ただし、インフラが何もない現地では住居、食料供給など後方支援態勢の整った自己完結性の高い組織でなければ活動は難しい」とする報告書を政府に提出した⁴⁴。報告書の「自己完結型の組織」は自衛隊を示唆し、具体的活動に医療、衛生および給水を挙げた⁴⁵。自衛隊派遣の政治判断を求める報告書に、五十嵐官房長官は「自衛隊の派遣を含め、あらゆる可能性を検討する」と初めて自衛隊の派遣に言及した⁴⁶。村山首相は人的支援の形態をめぐる慎重な姿勢を保ち続けた⁴⁷。そこには、社会党内で合意が出来ていない段階で、いきなり自衛隊派遣を打ち出すわけにはいかない配慮があり⁴⁸、何よりも社会党内部の反発を憂慮したのである⁴⁹。

政府の政治判断を後押ししたのは、緒方氏の村山首相らとの会談のなかでの

直接の要請であった。現地の悲惨な状況を訴えた緒方氏の要請は、人道危機に日本がいかなる対応をとるのかを社会党に突き付けることとなった。緒方氏の認識は、「PKO協力法で自衛隊が海外で人道救援活動ができるようになり、日本は国際社会のために最大限にこれを活かすべき」というもので⁵⁰、このルワンダ危機でこそ、日本に力を貸してほしいと考えた⁵¹。緒方氏は河野外相との会談で、自衛隊も含めた人的支援を要請した⁵²。「金、物、人の総合的支援を期待している。軍が非軍事的貢献もする時代になってきている」と述べ、河野外相は「軍がやっても非軍事的貢献というものはある」と積極的な姿勢で応じた⁵³。村山首相との会談では、現地で必要な活動分野として、「工兵隊、給水隊、医療・衛生設備、空輸など」をあげ、「米仏軍などいくつかの国に手伝ってもらったが、ルワンダのような大規模な難民流出の状況では軍に活動してもらわないと、とてもできるような状況ではなかった」と軍事組織による活動の必要性を説いた。「国内で自衛隊が台風等の時に支援するのと中身は同じで、そういう支援もできるのではないかと災害派遣を例に挙げ、これに対して村山首相は「力いっぱい後押しする」と応じたのである⁵⁴。緒方氏が村山首相らに提示したのは「軍の非伝統的役割」のアイディアである。軍事組織を非軍事的目的に使うというこのアイディアは、軍の非伝統的役割という新たな規範として村山首相や河野外相、与党・社会党を自衛隊を派遣することが望ましい政策として、認識の変化を起こさせ、政府を自衛隊派遣へと強く後押しすることになった。

軍の非伝統的役割というアイディアは緒方氏が村山首相らに伝搬したものはあるが、国際的に同概念が認知されるようになったのは、ソマリアやボスニア・ヘルツェゴビナなどで人道目的で多国籍軍による軍事介入が国際的に議論されるようになってからである⁵⁵。同概念が日本国内で初めて提起されたのは、防衛問題懇談会「日本の安全保障と防衛力のあり方―21世紀に向けての展望―（樋口レポート）」（1994年8月）の提言においてであった。細川護国首相によって設置された本懇談会は、冷戦終結という安全保障環境の変化を捉え、統治能力を喪失した国家のような存在が国際秩序の不安定を生むことを指摘し、非軍事的手段による国際安全保障への取組みを提起した⁵⁶。平和維持活動の民

生部門、紛争後の平和建設など非軍事的側面と国際公共財としての役割を求めたこの提言は、軍の非伝統的役割のアイデアを提示したものだ。提言提出の時期は、緒方氏が村山首相らにルワンダ難民救援への自衛隊派遣を直接要請した時期とほぼ同時期である。

軍の非伝統的役割は新たな規範として、UNHCRを代表した緒方氏によって村山政権に伝搬された。これは、村山首相や河野外相に自衛隊が人道支援という非軍事的活動を担う期待として受け止められ、国際規範は村山首相や河野外相らによって受容されたと解釈できよう⁵⁷。ここで注意すべきは、軍の非軍事的活動に対する緒方氏と村山首相らの認識の相違にある。医療や給水といった支援は典型的な非軍事的活動だが、これは当事国の法執行機能がない下で自衛や任務遂行の妨害への武力行使を排除したものではない。それは、村山首相や社会党には、国内で行ってきた災害派遣と同様に、武力の行使を伴わない非軍事的活動と受け止められたと解釈できよう。

村山首相は緒方氏に「やるからには早くやる必要がある」と意向を示した⁵⁸。緒方氏の首相への直接の要請は、社会党に同党がPKO協力法の制定時から掲げてきた人道目的のための国際平和協力活動を否定する余地を与えず、社会党は日本の人道目的での自衛隊派遣を受け入れざるを得なかった⁵⁹。岩垂氏は「村山政権が何もしないわけにはいかない。任務を医療活動などに厳しく限定すれば」と自衛隊派遣やむなしと判断するに至り⁶⁰、社会党は「ルワンダ難民の状況は人道上、深刻な問題で放置できない。国際社会からも日本の協力が求められている」として、医療活動などに限定することを条件に自衛隊派遣へ方針を固めたのである⁶¹。社会党は第2次調査団の派遣を了承し、自民・社会・さきがけの与党政策調整会議で自衛隊派遣の検討開始に正式合意した⁶²。

社会党を自衛隊の派遣容認へと動かしたのは、第1に、深刻な人道危機へ日本の対応を求める国際規範の圧力であり、第2に、緒方氏によって伝搬された軍の非伝統的役割というアイデアであり、これが新たな国際規範として村山首相や社会党執行部に受容されていった。新たな規範は、自衛隊派遣に否定的だった村山首相や社会党執行部の認識を自衛隊派遣容認へと変化させた。ここ

には軍の非伝統的役割を新たな規範として受容し、自衛隊派遣を政策として進めた規範の構成的作用が看取されるのである。ただし、村山首相と社会党は、自衛隊のルワンダ難民救援を非軍事的と認識したが、前述したとおり、それは、災害派遣など国内で行ってきた活動と同様に捉えられ、軍の非伝統的役割を武力の行使を伴わない活動と理解した⁶³。このことは、人的支援の必要性は認めつつも、自衛隊派遣を容認しにくい村山首相と社会党にとって、人道目的で自衛隊を活用し、同党が国際貢献について従来から主張してきた「非軍事・民生」の原則とも概ね合致した構想を描けたことで受け入れやすいものとなったといえよう⁶⁴。緒方氏が伝搬した国際規範は、村山首相や社会党執行部による受容の過程で、厳密に規範の原型そのままではなく、武器使用を排除し、社会党の従来の主張と適合するよう剪定されたものといえる。国際規範は確かに伝搬・受容されたのだが、修正規範（武器使用を排除した軍の非伝統的役割）に沿って打ち出された自衛隊派遣の決定は、次節で述べるように、政策の履行に向けて国内規範（武力不行使規範）との衝突を起こしていくことになる。

3 合理的選択と武力不行使規範の対立

（1）機関銃携行をめぐる政策決定

防衛庁が最も懸念したのは現地の治安情勢だった⁶⁵。難民キャンプには武装解除されていない元兵士が紛れ込んでおり、それがUNHCR等の国際機関の活動でも深刻な治安問題になっていたからである⁶⁶。自衛隊を現地で活動させるには、ザイールに日本大使館がなく、支援態勢の不備や、国連から支援が得られないことも懸念となった⁶⁷。治安情勢は自衛隊員の安全確保に直接かわかり、それが人道支援での武器携行の必要性とその種類・数をめぐり、与党内および省庁間で意見の衝突をみた。それは自衛隊に機関銃を携行させるかどうかをめぐって、安全確保の必要性を主張する意見と、機関銃を過剰な装備として、武力不行使規範の逸脱を懸念する意見として現出し、軍事的合理性と国内（武力不行使）規範の対立が表出したのである。

外務省は実際に現地を調査し、難民が食料・物資の不足と疾病などから動け

ないほど衰弱している状況を見て、外国軍に襲い掛かるリスクは低いと認識した。一方で、陸上幕僚監部（陸幕）は、武装解除されていない多数の元兵士の存在は、統制された武装グループよりも制御が困難な可能性を考慮し、双方は異なる情勢認識を持った。自衛隊派遣の決定後も、当初は政府内に「難民の救援活動は人道支援だから丸腰で」との意見があり⁶⁸、陸幕は第2次政府調査団の情報からゴマの難民キャンプの治安は悪化し、小銃のほかに装甲車2両と機関銃2丁を携行する方針を決めた⁶⁹。社会党は「人道的救援という性格を考えるとカンボジアPKOを上回る武器の携行は認められない」とし⁷⁰、外務省は装甲車や機関銃が5原則の「必要最小限の武器の使用」を超えるとしたが、防衛庁は、安全確保のため、使用が前提ではなく抑止のために必要と主張した⁷¹。外務省と防衛庁との意見衝突は折り合わず、最終的に守屋防衛政策課長と外務省担当課長が村山首相に双方の対立点を説明することとなった。村山首相は、「自衛隊員の生命が奪われるような危険な場所へ送ることは私の内閣ではしません。国会議員、関係省庁の役人からなる調査団を活動予定の現場に派遣して、その人たちの報告を待って決断します」との方針を示した⁷²。

玉沢防衛庁長官が閣僚懇談会で自衛隊の機関銃携行を検討していると明らかにすると、亀井静香運輸相から慎重論が出たほか⁷³、野坂浩賢建設相と大出俊郵政相ら社会党閣僚が反対を唱えた⁷⁴。防衛庁内局にも「装甲車はよいとして機関銃までは拡大し過ぎ」と反対意見があった⁷⁵。国会では、自民党から「機関銃1丁では隊員の安全を本当に守るには不十分」と指摘があり⁷⁶、社会党は、「カンボジアPKOのときでさえ持っていかなかった機関銃を持っていくというのは、派遣先であるザイル等が戦闘状態にあるからで、PKO参加5原則を満たさない」と批判した⁷⁷。

自衛隊派遣へと社会党内をまとめるため、岩垂氏は自らが与党調査団を率いてザイルなど現地調査に赴くことで、社会党内の反対意見を収束させようとした。9月に与党調査団（団長：岩垂寿喜男社会党安全保障部会長・与党防衛調整会議座長）が派遣され、ザイル・ゴマ地区などを視察した⁷⁸。調査団は「自衛隊派遣はすみやかに実施すべき」との中間報告を現地から村山首相に送っ

た⁷⁹。岩垂氏は報道で「自衛隊に行ってもらい、国民を代表して人道的な救援活動をしてほしい」と述べ、正式に自衛隊派遣を打ち出した⁸⁰。機関銃の携行について、与党調査団は現地の治安情勢を見て携行の必要性を認識した。現地でこの問題を議論した与党調査団は機関銃携行の必要性を認識しつつも、携行を決定するのは与党、特に社会党内での合意が得られた後、最終的な判断を村山首相に委ねる形とすることで統一した⁸¹。

与党側では、社会党内で岩垂氏を含めた協議により、機関銃を1丁とすることで意見がまとめられた⁸²。村山首相は、「何より隊員の安全確保に万全を期すために最終的に結論を出した」と社会党の判断を了承した⁸³。社会党内には、機関銃がよければ次は大砲も威嚇目的として求められるのではないかという懸念が残る一方で⁸⁴、防衛庁には要望した2丁が1丁に削られ、足して2で割るような妥協で決着が図られたことに、問題は要員の安全であり、機関銃携行の是非を論じるのは論点がずれていると不満が残った⁸⁵。

政府は、与党調査団の報告書をもとに国際平和協力業務の実施計画を作成した⁸⁶。より強力な武器を持たせることが必要か否かの議論は、現地情勢や軍事的合理性とは別の次元で行われた。それは、機関銃の携行が、憲法が禁止する武力行使に抵触する規範の逸脱と見做され、機関銃の携行の可否と、携行するのなら何丁までかという話に収斂してしまったためである。軍の非伝統的役割という国際規範は村山首相や河野外相および社会党執行部へも受容されたものの、国際標準の武器使用も受け入れたものではなかった。国際規範は国内の武力不行使規範と衝突し、自衛隊の活動を実質的に武器使用を前提としない活動に位置づけた。自衛と安全確保のために武器を制限したり、携行数が問題となるのは合理的な議論とはいえない⁸⁷。防衛庁が求めた2丁という数字は軍事的な合理性を踏まえた最小限の数であった⁸⁸。難民救援という人道的活動は国際規範の体现といえるものの、機関銃の携行は国内規範（武力不行使）の規制的作用が政策判断に作用し、合理的選択を制約したのである。

(2) 自衛隊の現地活動をめぐる議論

ルワンダ難民救援隊のザイール・ゴマでの活動は、銃声の聞こえない夜がない状況下での活動となった⁸⁹。毎晩のように宿営地の真上を曳光弾が通過し、時に指揮所天幕付近に流れ弾が着弾した⁹⁰。武装解除されていない元兵士の難民への混入は、組織的な戦闘とは異なる治安の不安定を招き、これは自衛隊がカンボジアPKOで経験した局地的な襲撃や武力衝突とは異なる性質のものであった。とりわけ現地部隊を悩ませたのは、宿営地や部隊の安全確保だった。武器使用は個人の正当防衛でしか使用できないのだが、これは救援隊長が宿営地を防護する命令を部隊に出せない実態を意味していた。武器使用に関して派遣隊員は、「極度に使用を制限された。使用できない状況にあるといっても過言ではなかった」と認識し⁹¹、厳格な法的規範は、武器を使用してはいけない意識として、隊員レベルにまで内面化されていたといえよう。

PKO協力法の厳格な運用を求める武力不行使規範と合理的選択との対立は、日本の医療NGOのAMDA（旧称・アジア医師連絡協議会）が難民に襲われたとき現実の問題となった。1994年11月、難民キャンプで医療活動を行っていたAMDAの要員が難民たちに取り囲まれ、乗っていた車両を強奪される事件が発生した。邦人3人を含む10人のAMDA要員はルワンダ難民救援隊に無線で救援を要請した。救援隊の完全武装の要員が車両4台で駆け付け、AMDA要員を保護し、ゴマ市内の宿舎まで送り届けた。

AMDAの救出事案は、日本国内で大々的に報道された⁹²。五十嵐官房長官は「要請により輸送したもので警護を行ったものではない。NGO要員を輸送することは実施計画で認められている」と述べ⁹³、警護活動を否定し、実施計画に定める輸送業務の範囲内との見解を示した。政府が自衛隊の行動をAMDA要員の「輸送」と解釈したことについて、自民党は参議院内閣委員会で、「NGO要員などの警護目的を派遣されたPKO部隊などで任務の中で許されている他の業務を行うことによって実質的にその目的を達成するということが余儀なくされている」と指摘した⁹⁴。公明党は、「実施計画と現地で要求される果てしない人道的活動とのギャップ、これをどうこれから埋めていくかが重要」とし、

実施計画の示し方や法的不備の是正を求めた⁹⁵。

ルワンダ難民救援隊に対しては、一方に非常に厳格な武器使用の法的制約があり、同時に絶対に安全を確保せよという要求があった⁹⁶。AMDAの救援は本質的に救出活動であった⁹⁷。派遣部隊へのこれらの要求は、国内の武力不行使規範と合理的行動との2つを同時に達成することを求めたものといえた。武器使用を厳しく制約すれば安全確保には不安が伴い、邦人の安全確保に武器を使用すれば国内法の逸脱を起こしてしまう。しかし、現地での必要性和国内規範は、実施計画の援用という形で両立が図られることになった。陸幕は、派遣前に「現地の状況が不透明であり、国連としてのしっかりした組織が現地では期待できないことから厳しいものになると認識し、十分な武器の携行、派遣部隊の行動を縛るようなことは努めて避けていただくことが安全のために重要である」と自民党に説明していた⁹⁸。派遣部隊の行動を縛ることを避けてほしい防衛庁・陸幕側と、これをそのまま受け容れることができない政府の立場の相違は、合理的選択を追求することと国内規範の規制的作用との衝突をそのまま体現したものといえよう。

おわりに

本稿では、武力不行使や平和主義を至上の規範として堅持しようとする社会党が、政権与党として推し進めたルワンダ難民救援への自衛隊派遣について考察を行った。

ルワンダ人道危機にいかなる対応をとるのかを突き付けられた村山首相と社会党は、自衛隊派遣を推し進める政策をとることになり、ここでは「軍の非伝統的役割」というアイディアが新たな国際規範として、人道目的を否定する余地を社会党に与えず、従来の主張に反して自衛隊派遣を受け容れざるを得なかった。結果的に、本政策は自衛隊が初めて人道支援を体現した活動となった。政策の実行段階においては、武力不行使規範と合理的行動（安全確保）との対立から、機関銃携行に偏った議論を引き起こした。結果的に機関銃は1丁携行で妥協をみたが、これは規範の規制的作用と軍事的合理性とを折衷したものであつ

た。現地で、自衛隊は厳格な武力不行使規範と安全確保の両立を求められ、現地ニーズと実施計画とのギャップを表出させた。AMDА救出を警護活動といえど国内規範に逸脱する限り、合理的な行動は規範によって制約されたのである。政府は実施計画の「輸送」を援用し、規範と合理的選択との両立を図るはかなかった。

本稿の目的は、規範と合理的選択を融合させた分析枠組みを用い、ルワンダ難民支援への自衛隊派遣政策を実証的に研究することにあつた。ルワンダ難民支援への自衛隊派遣は、政策形成および履行のそれぞれの局面において、規範と合理的選択は相克し、それは両者を意図的に折衷させることで両立を図り、収束が図られた。規範の側面からは、軍の非伝統的役割という国際規範が村山首相や社会党執行部など政策行為者を内面から動機づけ、政策形成へと方向づけた規範の構成的作用が確認された。自衛隊派遣政策をまとめていく過程で、軍の非伝統的役割規範は、武力不行使など国内の既存規範と衝突し、機関銃携行問題にみられたように規制的作用が働いたことが改めて確認された。こうした規範の政策への作用は、必ずしも合理的選択と合致しなかった。ルワンダ人道危機への対応で、従来の政治的主張や立場と相反するような自衛隊派遣を政策として進めることになった社会党政権による政策形成・実行が、規範と合理的選択との相克を内包させつつ進められていたことが明らかになったのである。政府は、現地活動のなかで自衛隊はAMDАの救援を行ったが、実施計画に盛り込まれていなかった救援活動は「輸送」と解釈を付けた。ここには、合理的選択の追求が規範によって制約を受け、同時に合理的選択が規範への逸脱と見做されるような場合には、両者を折衷させ、両立を図ったことが読み取れるのである。

既存の外交史研究で実証されていなかった側面、すなわち、外務省が合理的アクターとして首相ら政策指導者に対してルワンダ難民支援へ自衛隊派遣を主導していったとするのに対し、村山首相や社会党が合理的選択だけで自衛隊派遣を決定していったのではなかったことを明らかにした。規範を中心とした分析アプローチによる既存研究に対しても、個別政策への規範の構成的作用を明

らかにする以上に、伝搬された規範（軍の非伝統的役割）がどのように政策アクターに作用し、合理的選択との相克を内包しながら政策形成・履行に作用したことを示したことで、より説得力がある政策評価が可能となった。また、本稿において自衛隊の国際活動での評価や課題を提示したことで、自衛隊の国際平和協力活動の研究分野でもあまり正面から取り上げられてこなかったルワンダ難民支援への自衛隊派遣に再評価を与えることもできたと思われる。

本稿で提示した規範と合理的選択を融合させた分析枠組みは、事象の因果関係を解釈・評価するには規範や合理的選択のどちらか一方のみによる分析では実証が不十分であり、双方の表裏一体的側面から解釈・評価する視座が必要であること示している。規範と合理的選択を融合させた実証的分析は、因果関係や政策形成・履行の実体をよりの確に拾い出し、評価を与えるうえで有用であろう。

¹ 派遣期間は1994年9月～12月の間、人員283名からなる陸上自衛隊の部隊が派遣された。森本敏編著『国民として知っておきたい日本の安全保障問題 湾岸戦争から防衛省昇格までの国会論議要覧』海竜社、2007年、68-69頁。

² この術懐は、与党調査団がザイールを視察した際、帰路のパリのホテルの部屋で岩垂氏が四宮信隆氏（1994年当時外務省アフリカ第1課長、第1次調査団長）に述べたものである。四宮信隆元ボルトガル大使インタビュー、2020年8月7日。

³ 「第130回国会における村山内閣総理大臣所信表明演説」1994年7月18日。官邸HP, <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11236451/www.kantei.go.jp/jp/murayamasouri/speech/murayama.html>。

⁴ 葉師寺克行編『村山富市回顧録』岩波現代文庫、2018年、222-224頁。

⁵ 防衛研究所『林崎千明<元海上幕僚長> オーラル・ヒストリー日本の安全保障と防衛力④』、2019年、217頁。

⁶ 村山氏は社会党が自衛隊を合憲としたとの国会での指摘に対し、「社会党が今後とも平和憲法の非武装の理念を追求しつつ、国際平和の維持への貢献と自国の安全確保のための具体的な政策提起の面で大きな役割を果たすことになる」と述べている。『第131回国会衆議院会議録』第3号、平成6年10月5日、24頁。また、村山氏は退陣の動機の一つとして、日米安保共同宣言（1996年）や日米防衛協力の指針（ガイドライン）見直しなど、「社会党の総理がこんな問題までやられたのでは」という気持ちがあり、総理を辞める時期を選んだことを回顧している。葉師寺、236-237頁。

⁷ 外交史では、ルワンダ難民支援派遣を政策史として評価した研究が中心であり、主要なものとして、小川彰「安全保障政策のアクターと意思決定過程：1991～1998年」外交政策決定要因研究会編〔主査〕橋本光平『日本の外交政策決定要因』PHP研究所、

1999年、127-178頁；自衛隊の派遣法制面からザイール派遣を含めた研究として、森本敏編著『国民として知っておきたい日本の安全保障問題 湾岸戦争から防衛省昇格までの国会論議要覧』海竜社、2007年、68-71頁などがある。また、冷戦後の日本の安全保障政策通史としては、阪中友久「冷戦終結と安全保障政策の再編成」渡辺昭夫編『現代日本の国際政策』有斐閣選書、1997年、21-23頁；滝田賢治「平和憲法と日米同盟の狭間で」井上寿一、波多野澄雄、酒井哲哉、国分良成、大芝亮編『日本外交の再構築』（第6巻）岩波書店、2013年、48-51頁などがある。

⁸ ザイールへの自衛隊派遣を正面からとりあげ、外務省内での政策決定過程を分析したものと、庄司貴由「人道的な国際救援活動」の起源—ルワンダ難民救援活動への参加問題と村山内閣」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、196-208頁がある。

⁹ 『西元徹也オースラ・ヒストリー—元統合幕僚会議議長—』（下巻）、防衛研究所、2010年、247頁。

¹⁰ 藤重博美『冷戦後における自衛隊の役割とその変容—規範の相克と止揚、そして「積極主義」への転回』内外出版、2018年、207-210頁。

¹¹ 同掲書、207-221頁。

¹² 『朝日新聞』1992年6月28日。

¹³ 政策決定に関する参考として、アリソンの合理的行為者論の第一モデル（国家）や第二モデル（組織）が知られる。Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown, 1971（宮里政玄訳『決定の本質—キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論新社、1977年）及びMichael E. Brown, Cote R. Owen, Lynn-Jones M. Sean and Miller E. Steven, *Rational Choice and Security Studies: Stephen Walt and His Critics*, Cambridge: The MIT Press, 2000. 国際政治学の合理的選択論については、Andrew H. Kydd, *International Relations Theory: The Game-Theoretic Approach*, Cambridge University Press, 2015などが理論的概説を提示している。

¹⁴ Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1996, pp. 22-24.; また、カッツェンスタインによれば、規範とは「アイデンティティーを持つアクターのための適切な行動基準」とされる。Peter J. Katzenstein, “Introduction: Alternative Perspectives on National Security,” in Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996, p.5.

¹⁵ コンストラクティビズムの理論では、アクターの行動に規制的作用を与える規範（regulative norm）と構成的作用を与える規範（constitutive norms）に分類し、遵守可能性や実行性から規範のアクターの行動への作用を明らかにしている。Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, 52(4), 1998, pp.895-905.

¹⁶ 例えば、以下を参照。規範のアクターへの「伝搬」「浸透」、アクターが規範を「内面化」していく過程を分析した理論として、Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, 1998, pp. 895-905.; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, Helen V. Milner, eds., *Political Science: State of the Discipline*, W.W. Norton & Company, 2002.; Thomas Risse, “Let’s Argue!': Communicative Action in World Politics,” *International Organization*, 54(1), 2000, pp. 1-39.などがある。規範の精緻化によって正当性が高まり、国際社会での共有が促進されていく規範生成と伝搬の理論および実証的研究と

して、Jeffrey S. Lantis, “Agentic Constructivism and the Proliferation Security Initiative: Modeling Norm Change,” *Cooperation and Conflict*, 51 (3), pp.384-400; Mona Lena Krook and Jacqui True, “Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality,” *European Journal of International Relations*, 18(1), 2010, pp.103-127.

また、国際規範の伝搬・浸透が各国の既存規範に沿って「剪定」されたり、「接木」されるなどして「現地化」されていく実証研究として、Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,” *International Organization*, 58 (2), 2004, pp. 239-275. などがある。規範の衝突や調整の実証的分析への研究として大矢根聡「コンストラクティヴィズムの視座と分析—規範の衝突・調整の実証的分析へ—」『国際政治』第143号、2005年、124-140頁、規範起業家と規範守護者による規範の伝搬に関する研究として、足立研幾「新たな規範の伝搬失敗—規範起業家と規範守護者の相互作用から—」『国際政治』第176号、2014年、1-13頁がある。

¹⁷ 合理主義と構成主義を対立する分析枠組みとして捉える理論研究には、James Fearon and Alexander Wendt, “Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View,” Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons eds. *Handbook of International Relations*, London: SAGE, 2013, pp. 52-72.

¹⁸ 規範と合理主義との接近を論じた研究として以下を参照。Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, 1998, pp. 909-917; Jeffrey T. Checkel, “Why Comply? Social Learning and European Identity Change,” *International Organization*, 55 (3), 2001, pp. 553-588.

¹⁹ リアリズムと構成主義の融合を議論した研究として、Samuel J. Barkin, “Realist Constructivism,” *International Studies Review*, 5 (3), 2003, pp. 325-342. 両者の表裏一性を指摘した論考として、Patrick Thaddeus Jackson, Daniel H. Nexon, Jennifer Sterling-Folker, Janice Bially Mattern, Richard Ned Lebow and J. Samuel Barkin, “Bridging the Gap: Toward A Realist-Constructivism,” *International Studies Review*, 6 (5), 2004, pp. 341-352がある。事例を合理主義と構成主義の両側面から「2重解釈」した実証研究として、Michael Zürn and Jeffrey T. Checkel, “Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State,” *International Organization*, 59 (4), 2005, pp. 1045-1079. 合理的選択と構成主義が社会的相互作用を説明する異なるモードと指摘し、冷戦終結を構成主義から説明した実証研究として、Tomas Risse, “Let’s Argue!: Communicative Action in World Politics,” *International Organization*, 54 (1), 2000, pp.1-39; 日本国内で、規範と合理的選択を折衷させ、安全保障政策を実証的に分析した研究は少ないが、畠山京子「国内規範と合理的選択の相克—武器輸出三原則を事例として—」『国際政治』第181号、2015年、115-128頁が代表的である。

²⁰ Andrew P. Cortell and James W. Davis, Jr., ‘Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda,’ *International Studies Review*, 2 (1), 2000, p. 77.

²¹ Mlada Bukovansky, ‘American Identity and Neutral Rights, from Independence to the War of 1812,’ *International Organization*, 51 (2), 1997, p. 217.

²² JUSTICE.INFO, 24.05.07 – Rwanda/Belgium – “The Belgian Withdrawal was not a Rout (Chief of Staff),” <https://www.justiceinfo.net/en/18733-en-en-240507-rwandabelgium-the-belgian-withdrawal-was-not-a-rout-chief-of-staff94999499>.

html。

- ²³ 発生した難民規模は、ブルンジ（約27万）、タンザニア（約57万）、ウガンダ（約1万）、ザイル・ゴマ地区（約85万）、ザイル・ブカブ地区（約33万）およびザイル・ウヴィラ地区（約6万）で計約210万人に及ぶとされる。“UNHCR's relief, rehabilitation and repatriation of Rwandan refugees in Zaire (1994-1997),” <https://reliefweb.int/report/burundi/unhcrs-relief-rehabilitation-and-repatriation-rwanda-refugees-zaire-1994-1997>.
- ²⁴ 仏軍主導の多国籍軍には国連憲章第7章下での武力行使の権限が付与された。UN Doc. S/RES/929, June 22, 1994.
- ²⁵ “Rwandan Refugee camps in Zaire and Tanzania 1994-1995,” Medecins Sans Frontieres, September 2013, <https://www.msf.org/sites/msf.org/files/201904/MSF%20Speaking%20Out%20Rwandan%20Refugee%20camps%2019951995.pdf>.
- ²⁶ UN Doc. S/1994/834, July 18, 1994.
- ²⁷ 石原信雄『官邸2668日 政策決定の舞台裏』NHK出版、1995年、79-81頁。
- ²⁸ 「ルワンダ難民救援活動（人的貢献）に関する経緯」外務省総平・近ア1、平成6年10月10日及び四宮信インタビュー、2020年8月7日。
- ²⁹ 四宮インタビュー、2020年8月7日。
- ³⁰ 四宮インタビュー、2020年6月3日。
- ³¹ 陸上幕僚監部『ルワンダ難民救援隊派遣史』平成9年7月、326頁。
- ³² 当時の自民党内部での論調は自衛隊派遣に積極的であったが、社会党内では人道目的には同意はするものの自衛隊派遣には否定的意見が多かった。中谷元（1994年当時、与党防衛調査会及び与党調査団参加）インタビュー、2021年6月7日及び「ルワンダ難民救援で要員派遣 外務省、PKO法に固執」『朝日新聞』1994年8月5日。
- ³³ 『参議院内閣委員会（第130回国会閉会後）会議録』第1号、1994年9月6日、14頁。
- ³⁴ 『朝日新聞』1994年8月2日。
- ³⁵ 『朝日新聞』1994年8月2日。
- ³⁶ 『読売新聞』1994年8月4日。
- ³⁷ 「ルワンダ難民救援活動（人的貢献）に関する経緯」外務省総平・近ア1、平成6年10月10日。
- ³⁸ 防衛研究所『オーラル・ヒストリー日本の安全保障と防衛力⑦ 日吉章<元防衛事務次官>』2020年、164-165頁。
- ³⁹ 『オーラル・ヒストリー日本の安全保障と防衛力④ 林崎千明<元海上幕僚長>』198頁。
- ⁴⁰ 『西元徹也オーラル・ヒストリー<元統合幕僚会議議長>』247頁。
- ⁴¹ 四宮インタビュー、2020年6月3日。
- ⁴² この地域に大規模な難民キャンプが形成されたのは、ゴマ地区は火山灰を含む土壌であるために農耕や牧畜にも適さず、現地住民がほとんど住んでいたことが理由であった。“UNHCR's relief, rehabilitation and repatriation of Rwandan refugees in Zaire (1994-1997),” <https://reliefweb.int/report/burundi/unhcrs-relief-rehabilitation-and-repatriation-rwanda-refugees-zaire-1994-1997>.
- ⁴³ タンザニアの難民キャンプは山岳地帯に広がり、軍の展開には地積が少なく、飛行場は滑走路が短く輸送機発着ができなかった。難民数も減少し、国際機関や各国のNGOが既に支援に入っていた。ウガンダではルワンダ愛国戦線（RPF）が組織され、ルワンダに侵攻した経緯から政治的緊張が残り、難民キャンプにも既に国際支援が入っていた。四宮インタビュー、2020年8月7日。
- ⁴⁴ 調査団報告書の全文は、四宮「ルワンダ難民支援ミッション」、5-8頁。

- 45 四宮「ルワンダ難民支援ミッション」、8頁。
- 46 『産経新聞』1994年8月11日。
- 47 『産経新聞』1994年8月9日（夕刊）。
- 48 『朝日新聞』1994年8月27日。
- 49 「検証ルワンダ難民救援自衛隊派遣の決定 政府内に攻防と混乱」『朝日新聞』1994年9月23日及び中谷インタビュー、2021年6月7日。
- 50 野林健・納谷正嗣編『聞き書 緒方貞子回顧録』岩波現代文庫、2020年3月、207頁。
- 51 同掲書、207頁。
- 52 会談は1994年8月22日に行われた。『参議院内閣委員会（第130回国会閉会后）会議録』第1号、1994年9月6日、14頁。
- 53 「自衛隊の派遣に期待 難民救援で緒方弁務官「軍も非軍事的貢献」」『朝日新聞』1994年8月22日。
- 54 「ルワンダ難民救済 首相が協力約束 緒方氏「自衛隊派遣を」」『朝日新聞』1994年8月23日。
- 55 人道的介入に関する理論的研究業績として、Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Cornell University Press, 2003. 例えば、軍事力の役割として、紛争解決支援のための人道支援や紛争後の治安維持といった役割だけでなく食料や医薬品の提供、人道援助機関の安全確保や避難民の再定住の支援など非敵対的な活動も軍事力の役割となったことが指摘されている。Moskos C. Charles, John Allen Williams, and D. R. Segal (eds), *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*, New York: Oxford University Press, 2000. pp.265-266.
- 56 データベース「世界と日本」日本政治・国際関係データベース、政策研究大学院大学・東京大学東洋文化研究所「文書名」防衛問題懇談会「日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀に向けての展望—」（樋口レポート）、内閣官房内閣安全保障室、1994年8月12日、4-14頁。
- 57 人道目的での自衛隊の活用は、軍の非伝統的役割という新たな規範として自民党内部では強く支持され、社会党内では最も左派をいわれた岩垂氏らも人道目的での自衛隊の活用について強い否定はなく、国際規範は自民・社会両党においても受容されていたと認識していた。中谷インタビュー、2021年6月7日。
- 58 『朝日新聞』1994年8月23日。
- 59 「ルワンダ周辺自衛隊の派遣 社党、苦しい選択」『朝日新聞』1994年8月17日。
- 60 『朝日新聞』1994年9月23日。
- 61 「ルワンダ周辺へ自衛隊 医療・補給など検討 100人規模 社党も派遣容認」『朝日新聞』1994年8月17日。
- 62 「ルワンダ難民救援活動（人的貢献）に関する経緯」外務省総平・近ア1、平成6年10月10日。
- 63 社会党が最も懸念したのは自衛隊が海外で武器を使用することであり、自衛隊派遣が人道目的であればこそ武器使用は避けるべきとする考えがあったとされる。中谷インタビュー、2021年6月7日。
- 64 社会党の従来の主張とおり、人道支援という目的自体は岩垂氏も重視し、強く支持し、受け入れていた。中谷インタビュー、2021年6月7日。
- 65 磯部晃一元東部方面総監インタビュー（1994年当時陸上幕僚監部防衛部防衛課）、2020年6月3日。
- 66 野林・納谷、207頁。

- 67 磯部インタビュー、2020年6月3日。
- 68 『西元徹也オーラル・ヒストリー＜元統合幕僚会議議長＞』244頁。
- 69 『朝日新聞』1994年9月2日（夕刊）。
- 70 同掲書。
- 71 『西元徹也オーラル・ヒストリー＜元統合幕僚会議議長＞』245頁。
- 72 守屋武昌『日本防衛秘録—自衛隊は日本を守るか—』新潮文庫、2016年215-216頁。
- 73 閣僚懇談会（1994年9月1日）『朝日新聞』1994年9月2日（夕刊）。
- 74 閣僚懇談会（1994年9月9日）『読売新聞』1994年9月9日（夕刊）。
- 75 守屋、215頁。
- 76 『参議院内閣委員会（第130回国会閉会後）会議録』第1号、1994年9月6日、14頁。
- 77 高崎裕子議員（共産党）による質問『参議院決算委員会（第130回国会閉会後）会議録』第5号、1994年9月16日、17頁。
- 78 『朝日新聞』1994年9月9日。
- 79 同掲書。
- 80 『日本経済新聞』1994年9月12日。
- 81 中谷インタビュー、2021年6月7日。
- 82 「検証ルワンダ難民救援自衛隊派遣の決定 政府内に攻防と混乱」『朝日新聞』1994年9月23日。
- 83 『参議院決算委員会（第130回国会閉会後）会議録』第5号、1994年9月16日、9頁。
- 84 『朝日新聞』1994年9月13日。
- 85 『西元徹也オーラル・ヒストリー＜元統合幕僚会議議長＞』244-245頁。
- 86 陸上・航空自衛隊と連絡調整要員（計480名）が9月16日から12月31日まで派遣が決定され、陸自で構成される難民救援隊は、医療・防疫・給水などの活動を行うことが決定した。「ルワンダ難民救援国際平和協力業務実施計画」安全保障会議・閣議決定。1994年9月13日。
- 87 小和田恒氏「機関銃1丁はいいが2丁はだめだなどはばかげた議論」と指摘している。C.O.E.プロジェクト『PKOプロジェクト・オーラルヒストリー 小和田恒氏（第1回）』2002年、20頁。
- 88 機関銃で部隊や宿営地を守るには、180度の範囲をカバーし、最低2丁が必要である。『中央公論』2014年6月号掲載。http://www.chuko.co.jp/chuokoron/2014/05/post_238_3.html。（2020年6月2日アクセス。）
- 89 防衛省HP、http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2003/2003/html/15431200.html。
- 90 神本光伸『ルワンダ難民救援隊 ザイール・ゴマの80日』内外出版、2007年、144頁及び264頁。
- 91 『ルワンダ難民救援隊派遣史』320頁。
- 92 『朝日新聞』1994年11月4日。
- 93 『ルワンダ難民救援隊派遣史』130頁。
- 94 『第131回国会参議院内閣委員会会議録』第7号、1994年11月24日、13頁。
- 95 『第131回国会衆議院外務委員会会議録』第3号、1994年11月28日、20-21頁。
- 96 『西元徹也オーラル・ヒストリー＜元統合幕僚会議議長＞』245頁。
- 97 同掲書、244頁。
- 98 自衛隊派遣の検討に係る自民党議員への説明（94年9月1日）として、磯部インタビュー、2020年6月3日。