

第 25 回 イラク戦争と駐リビア大使への発令

2013 年 08 月 13 日

(約 5800 字)



塩尻 宏(しおじり・ひろし) 公益財団法人中東調査会 副理事長・業務執行理事。

1941 年大阪府生まれ。大阪外国語大学アラビア語学科卒。2012 年から現職。1967 年外務省入省。新独立国家室長、在ドバイ総領事、駐リビア特命全権大使などを務め、2006 年退官。その後、2012 年まで財団法人中東調査会 常任理事。

《イラク戦争と邦人保護》

1991 年の湾岸戦争以降も、イラクは国連諸決議の不履行、保持が疑われていた大量破壊兵器査察に対する非協力的態度、クルド人に対する抑圧政策などを続け、米、英などを中心とする国際社会との関係は悪化の一途をたどっていました。そのような中、2001 年 9 月に米国で 3 千人余りの犠牲者を出した連続テロ事件(9.11 事件)が発生しました。世界中からテロに対する非難や米国に対する哀悼のコメントが寄せられる中、イラク国营放送の第一報は、9.11 事件を「世紀の大作戦」と賞賛し、「米国がこれまで犯してきた人道に対する犯罪に対する当然の仕打ち」であり、「米国の力の象徴が破壊されたことは米国の政策の崩壊である」とコメントしました。

イラクに対する米国市民の心証が最悪なものとなって、国連決議を繰り返していたイラクと米・英が主導する国際社会との軋轢は頂点に達し、2002 年 8 月頃から米国による対イラク攻撃の可能性が取り沙汰され始めました。やがて、それが不可避と見られるようになり、同年末頃には対イラク攻撃がいつ始まるのかに国際的な関心が寄せられるようになりました。その頃から、湾岸地域に乗り入れていた欧州諸国の航空会社は、飛行保険料が高騰したことを理由に運航便数を順次削減し始めました。

そのような展開を受けて、湾岸地域に所在するそれぞれの日本大使館では在留邦人の安全確保を最優先課題として様々な対応策を検討し始めました。攻撃が開始された場合には、イラクに隣接したクウェートなどでは民間航空機の運航が停止されることも想定されました。そのため、現地の日本大使館では、在留邦人が陸路ドバイまで退避する経路の実地調査を行うなど、慌ただしい雰囲気となりました。

管内に中東・アフリカ地域で最多の在留邦人を擁する在ドバイ総領事館でも、東京の外務省やアブダビの在 UAE 日本大使館などと緊密な連絡を取りながら、対応策を検討しつつ緊張した日々を過ごしました。在ドバイ総領事としての私の役目は、現

地の日本人会幹部などの関係者と緊密に連絡して在留邦人の間の不安や動揺を抑えるよう努めることでした。

そのような状況の最中、唐突に東京から帰国発令を受けました。その顛末は後述します。

イラクから直線距離で 500km 以上離れているドバイにまで直接戦火が及ぶ可能性は殆どないと思われましたが、イラク戦争が開始されれば、周辺諸国から退避して来る人々を含めて多数の邦人が集中する事態が予想されました。中東・北アフリカ地域で最大のビジネス拠点となっていたドバイには、当時、総領事館に登録された在留邦人は 1,000 人程度でしたが、さらに少なからずの出張者や旅行者などが一時的に滞在しています。一旦事が起これば、周辺諸国からの避難者を含めてドバイに足止めされる邦人数は一時的に平常時の 2 倍かそれ以上となるものと想像されました。

不安に駆られて取り敢えずドバイに退避したこれら邦人の多くは、できるだけ早く本邦又はヨーロッパなど域外に脱出することを希望して航空便の確保に殺到することも想像されました。そのため、エミレーツ航空会長のアフマド殿下を訪問し、イラク戦争が開始された場合の民間航空機の運航状況の見通しについての見解を尋ねました。

ドバイを本拠とするエミレーツ航空は、当時から中東・アフリカ地域で最大の航空会社として、欧米はもとより湾岸地域の主要都市との直行便も運航していました。前述のとおり、2002 年 10 月からは日本(関西空港)との直行便の運航も開始していました。

私との会談の中でアフマド殿下から「ご心配なく。仮にイラク戦争が起きたとしても、エミレーツ航空は全ての便を最後まで予定どおりに運行する。空港が使えなくなったり、技術的に不可能となったりした場合は仕方がないが、保険料の高騰などの経済的な理由で運航を停止することはない」との言葉を聞いて心強く感じたことを覚えています。実際に、イラク戦争開戦後には、ドバイに集まってきた邦人のうち少なからずの人々が東京本社などから指示を受けて欧州や本邦に退避しましたが、エミレーツ航空便は通常どおり運航されましたので、大きな混乱もありませんでした。

イラク戦争は、大方の予想どおり、2003 年 3 月 20 日に米軍主導の多国籍軍が進攻して開始されました。サッダーム・フセイン政権を排除する目的で、対テロ戦争の延長として始められたこの戦争は、米国により「イラクの自由作戦(Operation Iraqi Freedom)」と名づけられました。多国籍軍の圧倒的な軍事力により 3 週間後の 4 月 11 日にはサッダーム・フセイン政権が崩壊し、その 3 週間後の 5 月 1 日にはブッシュ大統領が「大規模戦闘終結宣言」を発表しました。

その後もイラク情勢は不安定なままの状況が続きましたが、イラク戦争を始めたブッシュ大統領の後を受けて 2009 年 1 月に就任したオバマ大統領は、米国の対イラ

ク政策を基本的に変更し、同年2月に米軍戦闘部隊のイラクからの撤退計画を発表しました。これにより、2010年8月に最後の米軍戦闘部隊がイラクから撤退してイラク戦争の終結が宣言されました(完全撤退は2011年12月)。しかし、その後もイラクでは、政治・治安情勢は安定しないまま、民主的で安定した政治体制確立に向けて紆余曲折が続いています。

《発令から5カ月後の帰国》

2～3ヵ月以内にも米軍によるイラク攻撃が行われとの憶測が流れていた時期の2002年11月中旬に、私は「2週間後に帰国発令の予定」との内示を受けました。ドバイに着任したのは2001年4月でしたので、未だ1年半が過ぎたところでした。風雲急を告げている湾岸地域の中心地であるドバイの総領事をこの時期に交代させる人事当局の意図を量りかねた私は、本省に居る友人を通じて非公式にその背景などを照会しました。その結果、2003年1月早々に私を駐リビア大使に発令する予定で手続きが進められていることが分かりました。現地事情よりも人事の都合の方が優先されたようでした。



写真1: 在ドバイ日本国総領事公邸(2003.4 塩尻撮影)

内示どおり2002年12月1日に帰国発令を受けた私は、直ちに管轄区域内の各首長や各国総領事などへの離任挨拶を始めました。ところが、6日後の12月6日になって本省の人事課長(当時)から電話があり、「手続きに行き違いがあり、あなたの次のポストの発令時期が先送りとなったので帰国を数ヵ月延期して欲しい」との要請がありました。人事課長の説明によれば、1ヵ月後の1月初旬に私を駐リビア大使に発令する予定で安倍晋三官房副長官(当時)の事前了解を求めたところ、認められなかったとのことでした。

外務省では、2001年の初めから官房機密費流用事件、ハイヤー代詐欺事件、公金流用事件などの不祥事が次々と発覚して、当事者が逮捕されたり懲戒免職処分になったりした時期でした。私の大使人事が認められなかった理由は、NIS室長時代

の庶務・会計担当者が関与した事件の監督責任を問われて、当時の事務次官や官房長、局長などと共に内規による戒告処分を受けたことだったようでした。従来は、国家公務員法に基づかない(内規による)処分は人事に影響しないこととなっていました。当時の安倍晋三官房副長官(現総理)は世間の風当たりを恐れて、私の大使人事を差し止めたようでした。

監督不行き届きであったとは言え、私自身は不祥事には全く関与していませんでしたし、既にドバイ首長府儀典長や領事団長には「近く離任する」と正式に通報していましたので大いに困惑しました。そのため、人事課長に対して「次のポストやその発令時期はお任せするが、既にドバイからの帰国発令を受けているので、規定どおり発令後 1 カ月以内に帰国することとしたい」と応答しました。これに対して、人事課長は「帰国日程は外務大臣の承認事項であるので、あなたの帰国は当分の間承認されません」と言って譲らず、双方の間で緊張気味のやりとりが続きました。

その間にイラク戦争が始まり、表向きは現地情勢の緊迫化に対処するために帰国を延期することになりました。上述のとおり、開戦後 3 週間ほどでフセイン大統領が逃亡して政権は崩壊し、その後 3 週間ほど経った 5 月 1 日には大規模戦闘の終了が宣言されました。その間、在ドバイ総領事として気が抜けない緊張した日々が続きましたが、幸いにして管轄区域内は結果的には大きな混乱もなく過ぎました。イラクでの戦闘が一段落した段階で、ようやく私の帰国日程が承認され、発令を受けてから 5 か月後の 2003 年 5 月 3 日に帰国しましたが、私のドバイ在勤は 2 年 1 カ月ほどでしたが、様々な出来事に遭遇し、色々な人々と出会った密度の濃い経験をした時期でした。

《特命全権大使への発令》

ドバイから帰国して 1 週間も経たない私は、5 月 9 日に内閣から特命全権大使に発令され、即日、皇居で天皇陛下の認証式が行われました。同日に私を含めて 5～6 名が特命全権大使に任命されましたが、皇居での認証式を終えた私たちは、外務省に戻って川口順子外務大臣(当時)からそれぞれの赴任先の駐在辞令を受けました。駐リビア大使に発令された私は、慌ただしく新たな任地への赴任準備を始めました。小泉純一郎総理、福田康夫官房長官(いずれも当時)を始めとする政府要人、国会議長及び与野党幹部などの国会関係者、関係政府機関幹部、財界要人などへの挨拶回りが続き、リビアへの出発前には皇太子・同妃両殿下のご接見もありました。

特命全権大使は、その国の元首(わが国の場合は天皇陛下)から相手国の元首に対して派遣され、外交交渉や自国民の保護などの任務を行う最上級の外交使節で、全権代表として条約の調印・署名などを行う権限を有する職務です。国連などの国際機関の政府代表部に対しても派遣されています。

余談ですが、「大使」という呼称は、特命全権大使以外にもユネスコやユニセフの親善大使、地方自治体の観光大使などにも数多く見られます。最近では、「けん玉

大使」(ハリセンボン箕輪はるか、日本けん玉協会 2010 年)、「お魚大使」(さかなクン:農水省 2011 年)、「お米大使」(小林幸子、農水省 2011 年)などもおられるようです。この他、「アニメ文化大使」(ドラえもん、外務省 2008 年)や「世界遺産特別大使」(秋田犬「わさお」、日本ユネスコ協会連合 2011 年)など人間以外も大使になっていますし、さらには、手塚治虫の漫画作品「マグマ大使」もあり、「だるま大使」というラーメン店まであります。



写真2. 認証官の官記(辞令)(2003年5月9日)

さて、特命全権大使を派遣するには、派遣予定者について事前に相手国または相手機関の了承(外交用語では「アグレマン」)を得る必要があります。この手続きは非公表で行われます。私の場合はドバイ在勤中の2002年12月頃までにはリビア側から受入れの了承が得られていたと思われませんが、実際に特命全権大使に発令されたのは、当初の予定より5カ月遅れの2003(平成15)年5月9日のことでした。現在もそうかもしれませんが、当時から各省の幹部人事は内閣の了承を得るようになっていました。しかし、監督責任による内規処分を理由に人事を差し止めると幹部人事が停滞して大混乱になります。内閣の担当者である官房副長官がその辺の事情を理解するのに数ヵ月を要したということかもしれません。

《ノンキャリアの大使登用》

このコラムの以前の号に「上級職試験により採用された中央省庁のキャリア官僚は殆んど例外なく入省後15年前後で最初の管理職ポストに就きますが、ノンキャリアと呼ばれる専門職員の全員が管理職に登用されるわけではありません。また、ノンキャリア職員がたまたま管理職に登用される場合にも入省してから30年前後かかるのが通例です。私の場合は、入省してから27年8ヶ月後でした」と書きました(第17回「ODA(政府開発援助)の最前線へ」2013.03.05)。外務省のキャリア職員は入省後25年前後で50歳頃には殆んど例外なく省内では局長又は局長相当職、在

外では特命全権大使に昇進しますが、ノンキャリアの私が、本省で 3 か所の課長レベル・ポストと在ドバイ総領事を経て、官僚の最高ポストの一つである特命全権大使になったのは、入省してから 36 年後の 62 歳になる 1 カ月前でした。それが私の外交官生活で最後のポストとなりました。

外務省は、1974 年から約 20 年間にわたり外務省独自のノンキャリア職員登用制度を実施していました。キャリア職員の幹部が密室の中で登用者を選定するというその制度は、登用者の資質よりも推薦者の影響力が選定の基準ではないかと言われるほど不透明なものでした。私の前にもノンキャリア職員が大使に登用された例は少なくありませんでしたが、彼らの殆どは、その制度によって登用された人たちでした。

世間で公務員制度改革の必要性が唱えられていた中、2001 年に入ると上記のとおり一連の外務省不祥事が発覚しました。田中真紀子氏の後を受けた川口順子外相(在任:2002.2.1-2004.9.27)は、外務省改革の一環として、キャリア職員がほぼ独占していた大使ポストを 6 割程度に削減し、残りは外部とノンキャリア職員からそれぞれ 2 割程度を登用する方針を発表しました。直言居士で上司との関係は必ずしも良かったとは思えず、また、登用されてもいなかった私が特命全権大使になったのはその頃でした。

なお、特命全権大使は、国务大臣などと同じく天皇陛下の認証を要する特別職国家公務員ですので、任命されると本省部局や在外公館職員である一般職国家公務員とは異なった俸給表(大使俸給表)の適用を受けることが法律で定められています。本省の高級幹部から特命全権大使になった場合には、大使俸給表の 1 号から 5 号までのいずれかに格付けされるようですが、私が官記(任命辞令)と共に受け取った給与辞令には、「特に支給する」として、大使俸給表に定められた最低額よりさらに低い金額が記載されていました。大使俸給表の最低額である「大使 1 号」が支給され始めたのは、リビアに赴任して 1 年後のことでした。

(続く)