

# 連立政権の対外政策への影響

－「テロとの闘い」への日本の協力を中心に

宮崎 洋子

政策研究大学院大学  
博士（政策研究）

2016年5月

## 目 次

第1章 連立政権と対外政策	1
はじめに	1
第1節 日本外交と連立政権	5
1 自民党長期政権下の外交	5
2 連立政権下での意思決定	9
第2節 対外政策と連立政権に関する先行研究	11
1 対外政策決定過程	11
2 連立政権に関する理論研究	16
3 連立政権と外交政策	18
4 分析枠組みの視点	19
第2章 インド洋への自衛隊派遣決定から実施へ(2001年9月～2002年12月)	22
第1節 同時多発テロ直後の政府の対応(2001年)	22
1 米国での同時多発テロ事件発生に対する米国及び諸外国の対応	22
2 同時多発テロ事件への日本政府の対応	29
3 対応策の策定に着手	30
4 「当面の措置」の発表	33
5 日米首脳会談	36
第2節 与党間調整から党内手続きへ	38
1 テロ特措法案政府原案の策定過程	38
2 国内重要施設の警備強化	46
3 与党内了承手続き	47
第3節 与野党協議	52
1 野党民主党の立場	52
2 自公と民主党の駆け引き	53
第4節 アフガニスタンにおける軍事作戦(「不朽の自由作戦」)	59
1 タリバン政権の誕生	59
2 「不朽の自由作戦」開始	60
第5節 米国との支援内容等の協議	62
1 米国からの要請	62
2 日米調整委員会	63
3 テロ特措法に基本計画の決定及び国会の承認	64
第6節 自衛隊の支援活動の実施状況	67

1 「当面の措置」の実施状況.....	67
2 イージス艦派遣等見送りへ.....	69
3 医療支援活動等の見送り.....	70
4 日本の支援活動に対するアメリカの評価.....	72
第7節 日本の支援拡充(2002年).....	75
1 アフガニスタン情勢.....	75
2 米国等からの支援拡充要請.....	77
3 テロ特措法に基づく基本計画の延長.....	79
4 イラク問題の浮上.....	81
5 支援策拡充をめぐる議論.....	82
6 イージス艦派遣の実現.....	85
第8節 小括.....	89
<b>第3章 インド洋での活動縮小期(2003年1月～2005年12月)</b> .....	<b>92</b>
第1節 イラク戦争への間接支援(2003年).....	92
1 アフガニスタン情勢.....	92
2 イラク開戦.....	94
3 テロ特措法に基づく基本計画延長.....	97
4 イラク特措法制定.....	98
5 テロ特措法の延長.....	105
第2節 イラク問題へのシフト(2004年).....	108
1 アフガニスタン情勢.....	108
2 イラクへ自衛隊派遣.....	109
3 テロ特措法及びイラク特措法に基づく基本計画の延長.....	114
第3節 海自の撤退の検討(2005年).....	117
1 アフガニスタン情勢.....	117
2 第2期ブッシュ政権の「テロとの闘い」への対応.....	118
3 海自撤退の検討.....	119
4 テロ特措法 1年延長へ.....	122
第4節 小括.....	125
<b>第4章 インド洋から活動撤退へ(2006年1月～2010年1月)</b> .....	<b>127</b>
第1節 強まる支援拡大要請(2006年).....	127
1 アフガニスタン情勢.....	127
2 イラクからの陸自撤収.....	129
3 安倍政権下でのテロ特措法延長.....	131

第2節 高まる補給支援への関心(2007年)	134
1 アフガニスタン情勢	134
2 支援拡大要請	135
3 与党過半数割れによるテロ特措法延長での攻防	138
4 突然の安倍首相辞任、福田政権の成立	141
第3節 補給支援特措法の制定に至る過程	143
1 新法の検討	143
2 補給支援活動についての情報提供	144
3 与党間調整	146
4 補給支援活動継続の必要性	149
第4節 インド洋からの海自の撤退	152
1 テロ特措法失効についての対外説明	152
2 テロ特措法の失効	152
第5節 与野党攻防	155
1 米政府を巻き込んだ給油転用問題	155
2 大連立構想	158
3 参議院審議	160
第6節 補給再開(2008年)	164
1 アフガニスタン情勢	164
2 補給支援活動の再開	165
3 洞爺湖サミット	166
4 補給支援特措法の延長	168
第7節 補給支援特措法失効(2009年)	173
1 アフガニスタン情勢	173
2 オバマ政権下でのアフガニスタン戦略	174
3 民主党政権へ	176
第8節 日本撤退後のテロとの闘い(2010年以降)	179
第9節 小括	181
<b>第5章 分析</b>	<b>183</b>
第1節 連立政権における小政党の影響力に関する分析枠組み	183
第2節 「テロとの闘い」をめぐる日米両政府の交渉ポジションの変遷	189
第3節 連立小政党の交渉力	199
1 交渉環境	199
2 選挙協力	205
第4節 党内集約度	210

第5節 交渉戦略 .....	215
第6節 与党間の政策調整.....	219
1 与党間の役職配分.....	219
2 連立与党間調整手続きの形成.....	222
3 小泉政権期の調整手続き(2003年以降) .....	229
4 与党間の監視体制.....	234
第7節 公明党の影響力 .....	241
1 党の生い立ちに起因する特性 .....	241
2 柔軟な外交方針.....	243
3 創価学会と選挙活動.....	248
4 少数与党としての立場 .....	251
第8節 まとめ.....	253
第9節 政策的含意 .....	259
主要参考文献等 .....	272

## 第1章 連立政権と対外政策

### はじめに

日本の対外政策の展開は、米国の軍事力に依存する安全保障体制の下、特にハイポリティックスといわれる安全保障政策の分野において、米国からの要請が基点となることが多く、米国からの外圧は我が国が対外政策を決定するに当たって重要な要素となってきた。

2001年9月11日、米本土で起きた同時多発テロ事件を契機に米国が国家の威信をかけて開始した「テロとの闘い」では、同盟国である日本は米国からの「目に見える貢献」という要請を基点に対応策を策定し、支援活動を開始する。しかし、その後の長引く闘いの中で、日本は米国の軍事的要請に常に応じたわけではなく、むしろ米国が要請を妥協する場面もみられた。

同時多発テロ事件の発生直後、日本政府は米軍支援のために自衛隊を海外に派遣しなければ日米同盟の危機に繋がるとの覚悟をもって対応に臨み、自衛隊を海外に派遣するための新法を制定し、派遣を実現する。日本が海上自衛隊をインド洋に派遣し、補給支援活動に着手すると、米国は艦艇の中でも遠くの敵機を探知できる索敵能力等を有するイージス艦の派遣に期待を寄せるようになるが、日本政府はイージス艦の派遣の決定を先延ばしにする。また、当初は順調にみえたアル・カイダ等の掃討作戦であったが、米国がイラク戦争を開始し、アフガニスタンでの作戦が手薄となった隙をついて勢力を盛り返し、アフガニスタン国内の情勢が急速に悪化、掃討作戦に従事していた米国やNATO諸国兵士の死傷者が急増すると、米国等は日本政府にも具体的な軍事支援の要請を繰り返すが、日本政府は新たな支援策を実施することはなく、2007年秋にはそれまでインド洋で海上自衛隊が継続してきた補給支援活動すらも一時撤収させる。そして、アフガニスタン情勢が緊迫し、米国等による派兵がピークとなった2010年、日本政府は「テロとの闘い」から自衛隊を完全に撤収させる。米国も日本への軍事支援への期待を喪失し、財政的支援の要請へと切り替える。

日米同盟の維持という観点から、米国が主導する「テロとの闘い」に日本として人的貢献をする必要があるとして開始した自衛隊による活動であるはずなのに、なぜ、米国側の要望にそぐわない行動をとったり、あるいは米国側が日本側の主張に妥協し、歩み寄りをみせるといったことが起きたのであろうか。

各国が「テロとの闘い」への関与を強める中、日本は支援拡充を実施せず、それどころか従来実施してきた活動の撤収、再開、そして撤収するといった行動は、国際環境の要請や変化に反しており、国家の合理的な行動としては説明がつかず、国内政治要因に着目する必要がある。政府が実施に前向きでも政策を実施できない、あるいは政策の一貫性が保持できなくなる国内の政治要因として、まず、野党の存在が考えられる。2001年に開始された「テロとの闘い」への我が国の主

体的な取り組みを主導し、継続してきたのは自民党と公明党を中心とする連立政権であった<sup>1</sup>が、2007年7月の参議院選挙で自民党と公明党は過半数を割り込み、当時最大野党であった民主党は補給支援活動の延長に反対の姿勢を変えなかったため、自衛隊派遣の根拠となる法律を延長できずにインド洋から海上自衛隊は撤退する。日本政府は補給支援活動を再開するために別の法律を新たに策定し、参議院が否決するも衆議院による再可決によって通し、4ヵ月の中断を経て海上自衛隊は活動を再開する。しかし、2009年夏の衆議院選挙において、自民党と公明党は衆議院でも過半数を失い、新たに誕生した民主党を中心とする連立政権は補給支援活動を延長しないとの政策判断を貫き、2010年1月、インド洋からの自衛隊完全撤退に至る。海上自衛隊の活動の中断、そして完全撤退に至る経緯だけを見ると、補給支援活動の撤退を主張していた民主党等が参議院で過半数を獲得したことで本案件審議への影響力を拡大し、さらに衆議院選挙を経て政権交代により実現させたとして、政策変更の直接的要因として民主党などの野党の存在が強く印象づけられる。しかし、約10年にわたって実施された「テロとの闘い」における日本政府の対応が、米国の要望を必ずしも反映する結果となっていないことについて、民主党が反対したからという理由で説明できるのは一部分でしかなく、インド洋からの海上自衛隊の撤退以外の日本政府の対応、例えば、米国が要請していた補給支援活動以外の支援策はなぜ実施されなかったのか、与党が参議院で過半数割れをしていたとしてもなぜ根拠法が失効する前に衆議院による再可決で延長しなかったのか、といったことは民主党の存在からでは説明がつかない。あるいは、そもそも自衛隊派遣の根拠法に2年や1年といった有効期限をなぜ設けたのであろうか。

どのような支援策をいつまで実施するか、政策の詳細を決定してきたのは自民党と公明党の連立政権である。連立政権では、政権を構成している政党がそれぞれ閣僚を輩出して内閣を構成し、政権の運営にあたる。「テロとの闘い」への対応策についての政府内の主体的決定者は、首相、外務大臣、防衛大臣(防衛庁長官)<sup>2</sup>、内閣官房長官であるが、政府は対応策を決定する前に、内閣を支える政権党幹部と密接に政策に関する協議を行い、政権党の意向を対応策に反映する。よって、政府が米側の期待に応える形で政策を立案しても、それを国会に提出する前に与党から修正される、あるいは政府が方針を決定しようとしても与党から反対され、実現に至らないということも起きる。「テロとの闘い」への支援策を決定し、継続の判断を繰り返した自公連立政権において、外務大臣、防衛大臣(防衛庁長官)、内閣官房長官はすべて自民党から輩出されており、政府の選好と自民党の選好に大きな違いはないと想定すると、政府が提案する政策を修正する、あるいは反対する主体として、別の与党である公明党に関心が及ぶ。

自民党と公明党は独立した別個の政党であり、これらの政党を支える支持層も異なれば、掲げる政治理念や政策も異なる。対外政策でいえば、戦後、日米同盟を基軸とした外交・安全保障政策を政権与党として構築してきたのは他でもない自民党であり、平和を希求する宗教団体を支持母

<sup>1</sup> 2003年11月までは保守党(2002年11月から保守新党と改名)による3党連立政権、2003年11月から2009年9月まで自民党と公明党2党による連立政権となる。

<sup>2</sup> 防衛庁は2009年1月9日より防衛省に改称される。

体とし、海外への自衛隊派遣に慎重な立場を示してきた公明党とは、もともと選好が大きく異なっていた。しかし、連立を組んでいる以上、政権を維持するためには政策における両党の意見集約が不可欠となる。政府・自民党が日米同盟を支える観点から米軍等への協力支援に積極的な政策を推進しようとするのに対し、公明党が抑制的な方向での修正を要求し、最終的に、政府・自民党側が公明党の主張を容認する、妥協案を策定する、あるいは方向転換を図るといったことが行われていたのではないかと想像される。ただし、公明党は自民党との連立政権に参加して以降、一度も外交防衛分野に閣僚を出したことはなく、党としても福祉や環境などの国内政策に重点を置いており、議席率も1割程度の小政党である。対する自民党は、戦後の日本の対外政策の決定を一手に担ってきた経験も実績も兼ね備えた政権党であり、自民党と公明党の連立政権においても首相以下殆どの閣僚を輩出するなど連立政権の主軸である。このようなハンディのある中、連立小政党がどのようにして大政党に対し、対外政策への影響力を行使したのであろうか。

本稿では、連立小政党が対外政策に及ぼす影響力を、「テロとの闘い」への日本の協力支援に関する事例を通じて明らかにしようとするものである。自衛隊による活動を中心とする日本の支援策は小泉政権下で立案され、実施されるが、2006年の小泉首相退陣以降は、安倍晋三、福田康夫、麻生太郎と1年足らずで次々に首相が交代する中、毎年国会で延長のための審議・採決を経て、継続される。本稿では、支援策の立案・実施過程だけではなく、こういった不安定な国内政治情勢が対外政策にどのようなインパクトを与えるのか、内政と外政が連関する様子や、日本の国内情勢が米国との交渉に与える影響についても、詳らかにしていきたい。

日米の国際交渉と国内の連立政治の関係については、国際と国内のレベルが同時に連関を持つ協働モデルとして提唱されたツーレベルゲームを用いて、日米政府の交渉ポジションがどのように変遷していったのかを分析する。そして、日本政府の交渉ポジションに変化をもたらし、日米交渉にも影響を与えたと考えられる国内政治要因を、連立小政党に焦点をあてつつ解明することとする。

本稿の構成は、まず、本章において、戦後の我が国の対外政策について理論動向を交えて概観した上で、対外政策決定過程における先行研究をもとにツーレベルゲームの理論的位置づけ及び適用例を検討する。次に、ツーレベルでの国内レベルにおける分析視座として連立政治に焦点を絞り、連立政党が対外政策の決定に影響を及ぼす交渉力となる要素を析出する。

第2章から第4章までは、「テロとの闘い」における日本の支援策の決定・実施の過程を、日本が支援策を決定し、実行に移すまでの初期、支援活動が定着し、縮小を模索する中期、そしてアフガニスタンの状況が悪化し米国等からの支援拡大の要請が強まる中で、支援活動を一時中断、さらに完全撤退に至る後期の3期間に分けて、記述する。これを受けて、第5章では日本が「テロとの闘い」に自衛隊を派遣していた間の日本の支援策に対する日米両政府の交渉上のポジションの変化を明らかにし、そのような変化をもたらした要因を分析する。最後に、連立政権がもたらす対外政策の影響について、本事例研究から得られる知見をまとめて提示するとともに、政策的な含意を示すこととしたい。



なお、「テロとの闘い (“the war on terror”, “the global war on terrorism”）」は、2001年9月11日、米国同時多発テロ事件直後にブッシュ大統領が演説の中で使った言葉で、直接的には米軍及びその同盟国等が当該事件の首謀者とされるアル・カイダやそれを庇護するタリバンを排除するために展開した軍事作戦全般を意味している。ただし、2008年にオバマ大統領が就任すると、「テロとの闘い」という表現を避け、「有事作戦(overseas contingency operation)」など、別の言い方をするようになる。本稿では、「テロとの闘い」をブッシュ政権及びオバマ政権を通じて米軍や同盟国等がアル・カイダ等のテロリスト一掃のためにアフガニスタン本土及びその周辺地域・海域において行った軍事・非軍事作戦全般を指す用語として使うこととする<sup>3</sup>。

2003年に米政権等はイラクのフセイン政権に対しても攻撃を開始する。「テロとの闘い」とイラク攻撃は攻撃の対象者が異なり観念的には別のものとも考えることも可能であるが、ブッシュ大統領は大量破壊兵器を保有し、国連決議への違反を続けるイラクへの攻撃を「テロとの闘い」の延長線上に位置づけ、軍事的にも「テロとの闘い」とイラク攻撃は連動して展開されたことから、その軍事的・政治的側面を中心に本稿の事例研究の対象として組み入れることとする。

---

<sup>3</sup> なお、「テロとの闘い」の意味について、国会審議において、町村外務大臣は「...少なくともテロリストを自称するアル・カイダ等...をできるだけ逮捕する、あるいはその根っこを絶つような様々な活動をやっていくということ」、大野防衛大臣は「2001年9月11日におきたようなテロの脅威、この脅威をなくしてしまう」と答弁しており(第161回参議院外交防衛委員会第2号3頁(2004年10月28日))、ブッシュ大統領が「テロとの闘い」に初めて言及した演説と同様にかなり広義の捉え方をしているが、本稿では、米軍等がアル・カイダやそれを庇護するタリバンを排除するためにアフガニスタン及びその周辺で展開した軍事作戦全般に限定して用いることとする。

## 第1節 日本外交と連立政権

まず、本節では、戦後の自民党長期政権下での米国を中心とする対外政策の流れと、1993年以降の連立政権下での変化について言及する。そして、第2節において、対外交渉と連立政権に関する先行研究について説明することとしたい。

### 1 自民党長期政権下の外交

外交は、対外目的の実現を目指して行われる政治行動であるが、他国との外交交渉にあたっては、国際システム上の制約や地理的制約、歴史的制約など、様々な制約を受けながら限られた選択肢の中で交渉を行っていくのが通常である。戦後の日本外交を規定する国際システム上の要因となったのは米国であった。

戦前の日本外交が「欧米列強との協調の枠内でのアジア大陸への発展」を基本テーマとしていたとすると、戦後の日本は「米国との協調の枠内における経済発展」を基調とすると評されるように<sup>4</sup>、戦後の日本外交の方向性は、1950年代初めに吉田茂首相によって示された、米国との同盟関係により安全を保障し、自国の防衛費は抑え、通商に力を入れるという、いわゆる吉田ドクトリンに規定される<sup>5</sup>。この方針を基調とし、米国による庇護の下、国際的諸要因の寄与もあり、日本は通商をもとに1960年代に高度経済成長を遂げる。米国は、日本が米国の創設した自由貿易体制を享受し、米国への工業製品の輸出拡大により経済力を高め、しかし自国の市場開放には手をつけず産業育成に国力を傾注する状況を黙認してきたが、日本が急激な経済発展を続ける一方、ベトナム戦争を契機に軍事力も経済力も低下が顕著となり国内社会も不安定化すると、日本に対する寛容な方針を維持できなくなる。1970年代に日米貿易摩擦が表面化すると、繊維、鉄鋼、家電、自動車、半導体といった産業分野や国内の補助金制度や輸入規制など焦点を変えながら、それ以降の日米間の懸案として長らく横たわることになる。その交渉の基本的構図は、米政府が日本政府に対応を要請する、時には対抗措置をちらつかせながら対応を迫る、いわゆる外圧をかけ、日本政府は外圧を理由に国内を説得し、譲歩を積み重ねていくというものであった。

つまり、日本の戦後の主要な二国間交渉は、戦後処理に絡んだ賠償交渉や国交正常化交渉を除けば、貿易摩擦をテーマとした日米交渉を中心に展開されてきたといえ、この状況を反映し、日本の対外政策研究も、対外経済政策を対象とする分野で先行する。それも、米政府が日本の個別製品や産業分野に関して輸出規制や規制緩和等を日本政府に要求し、その外圧にさらされて日本政府が自民党、産業界等と調整を繰り返し、対応策を提示するというサイクルをベースに、米側の外圧は日本政府が政策を変更させるのに効果があったのか、あったとしたら、外圧がどのように機能したのか、という二国間の非対称な交渉における受動的観点からの研究が多くなる<sup>6</sup>。例えば、

<sup>4</sup> 五百旗頭真(1989)「国際環境と日本の選択」渡辺昭夫編『講座国際政治4 日本の外交』東京大学出版会、29頁

<sup>5</sup> 高坂正堯(2000)『宰相吉田茂』、都市出版

<sup>6</sup> 日米貿易交渉を題材に日本の対米経済政策を研究したものの一例として、例えば、I.M.デス

カルダーは日本を「外圧反応型国家(reactive state)」であると規定し、その要因を、省庁間の縄張り争い、大統領のような強い政治的リーダーシップの不在、自民党派閥政治といった国内の構造的・制度的制約に求め、よって、日本が国際社会で行動するのは、米国から圧力がかかるときであるとしている<sup>7</sup>。また、米政府の「外圧」による日本の市場開放や規制緩和といった政策変更の実施を題材とした実証的に研究も多く行われる<sup>8</sup>。ただし、外圧が高まっても日米協議が難航した事例を挙げ、外圧が貫徹されにくくなっている変化を指摘する研究も出される<sup>9</sup>。

一方で、戦後の我が国の外交・安全保障政策の立案・実施にあたっては、唯一の同盟国関係にある米国と常時交渉しながら展開されてきているが、その二国間交渉は、外交・安保分野における国内の関係者は限定的であり、かつ、冷戦構造で国際社会が分断される中、日本政府が同盟国との交渉と国内政治の調整に表立って失敗するという事はなかった。戦後の日米交渉における重要な局面となった政治的交渉として沖縄返還問題がある。沖縄の施政権返還交渉は、1960年代後半という米国が深刻化するベトナム戦争への対応を迫られる最中に日本が働きかけ交渉が開始されるが、この問題は、日本にとっての領土回復の側面だけでなく、米政府にとっては核戦力の配備やベトナム戦争への対応も含めたアジアにおける安保政策の変更が絡む高度な政治的判断を含む問題であり、その多くの対立点の一部は解消されることなく今日まで引きずることとなるが、日本国内の返還要求の高まりを受け、米国は日本との長期的友好関係を重視し、日米両政府で歩み寄りながら、1972年に日本への返還が実現している<sup>10</sup>。米政府も、経済分野の交渉はゼロサムゲーム、つまり勝ち負けのはっきりするゲームとして、議会からの圧力などの国内事情を盾に日本政府から妥協を引き出せるだけ引き出そうとする一方で、安全保障分野については、同盟国たる日本の利益は米国にとっても有効とみていたとされる<sup>11</sup>。

---

ラー著、佐藤英夫編、丸茂明則監訳(1982)『日米経済紛争の解明』、日本経済新聞社；草野厚(1983)『日米オレンジ交渉』日本経済新聞社；Stephen D. Cohen (1985) *Uneasy Parthnership: Competition and Conflict in US-Japanese Trade Relations*, Cambridge: Ballinger Pub.; 佐藤英夫(1990)『日米経済摩擦 1945-1990』平凡社；近藤健・斉藤眞編著(1994)『日米摩擦の謎を解く』東洋経済新報社；大矢根聡(2002)『日米韓半導体摩擦—通商交渉の政治経済学』有信堂高文社；中戸祐夫(2003)『日米通商摩擦の政治経済学』ミネルヴァ書房；鈴木一敏(2013)『日米構造協議の政治過程：相互依存下の通商交渉と国内対立の構造』ミネルヴァ書房

<sup>7</sup> Kent E. Calder(1988) “Japanese foreign economic policy formulation: Explaining h reactive state,” *World Politics*, 40-4,p.531

<sup>8</sup> 例えば、Ellis S. Krauss (1993), “U.S.-Japan Negotiations on Construction and Semiconductors,” in Evans, Jacobson and Putnam eds. *Double-edged diplomacy : international bargaining and domestic politics*, Berkeley : University of California Press, pp.265-299; Leonard Schoppa (1997), *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*, New York: Columbia University Press

<sup>9</sup> 谷口将紀(1997)『日本の対米貿易交渉』、東京大学出版会

<sup>10</sup> 宮里政玄(2000)『日米関係と沖縄』岩波書店；我部政明(2007)『戦後日米関係と安全保障』吉川弘文館；福井治弘(1975)「沖縄返還交渉-日本政府における決定過程」『季刊国際政治』52、97～124頁；五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編(2007)『外交激変:元外務省事務次官柳井俊二』朝日新聞社、9～42頁、他多数。

<sup>11</sup> Koji Watanabe (2011), “Negotiating Trade”, Richard H. Solomon, Nigel Quinney, Condoleezza

しかし、日本の国力の向上やソ連のデタント、それに続く冷戦の崩壊は、日米間で従来切り離されていた経済摩擦と安全保障問題を絡める動きに繋がってくる。米議会は日本の貿易黒字を防衛支出の増額で解消すべきとして負担分担を迫るようになり、こういった流れを象徴した事例が次期支援戦闘機(FSX)の共同開発問題である<sup>12</sup>。米国では経済摩擦は非対称的な日米の安保体制にも影響をもたらすという意見も公然とだされ<sup>13</sup>、米政府は安保体制での非対称性を道具として経済分野における日本の譲歩を引き出すべきか否かという議論さえ起きるようになる<sup>14</sup>。日本においても、冷戦構造の終焉による日米両国が共通認識もっていた軍事的脅威が消滅し、自民党による単独政権支配の終焉、日米同盟に消極的な政党の政権入りなどの国内変化により、外交・安全保障問題といえども日米交渉がもたつく場面が散見されるようになる。

対外経済政策研究において、国内の主要なアクターとして注目されてきたのは、行政機関と自民党内の関係議員、いわゆる「族議員」、加えて、必要に応じて利益団体であった。

対外政策研究として行政府が着目されるのは、第一義的に、法制上、対外政策の企画・立案・実施の権限は行政府に与えられおり(憲法第72条2号)、外交問題の処理に当たって行政府に加えられている憲法上の制約は、総理大臣が内閣を代表して、「外交関係について国会に報告」(第72条)することと、条約の締結に当たって国会の承認を得る(第73条3号後段、第61条)ことであり、それ以外の外交関係についての決定権限は行政にあり、他の国内政策に比べて、行政府の行動の自由がより多く確保されていることによる<sup>15</sup>。

行政府における対外政策の第一義的担い手は外務省である。在外大使館等も活用しながら各国と日常的に情報交換を行い、対外政策策定のベースとなる情報収集を行うとともに、各国への情報発信を行っている。しかし、案件が経済摩擦に関する交渉のように国内産業に影響を及ぼす、あるいは首脳会談のように首相が交渉者となるなど重大化・政治化すれば、外務省での単独での処理はできなくなり、官邸を巻き込む、あるいは、通産省(現経済産業省)をはじめとする関係行政機関が中心となって国際交渉・国内調整を担うこともあり、対外経済政策の決定過程などでは、通産省を中心とした分析も少なくない。一方で、日米安全保障条約に関わる安全保障政策や邦人の

---

Rice, and Madeleine Albright eds., *American Negotiating Behavior: Wheeler-Dealers, Legal Eagles, Bullies, and Preachers*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, p.204

<sup>12</sup> 米側の圧力により1988年、防衛庁は次期支援戦闘機にF16を選定し、米務省及び国防総省と開発費の日本側全額負担やF16技術の対日供与などを決定するが、米政府内の日本をライバル視する商務省や共和党議員等から当該決定に強い反発が出され、見直しとなる。詳細は、宮里政玄(1990)『日米構造摩擦の研究:相互干渉の新段階を探る』日本経済新聞社 107～114頁

<sup>13</sup> Chalmers Johnson and E.B. Keebn, (1995) “The Pentagon’s Ossified Strategy,” *Foreign Affairs*, 74- 4, pp.103～114

<sup>14</sup> マイク・モチヅキ(1999)「経済と安全保障ー理念的分析枠組みー」マイケル・グリーン・パトリック・クローニン(編)川上 高司(監訳)『日米同盟 米国の戦略』、勁草書房、115～132頁

<sup>15</sup> 渡辺昭夫(1977)「日本の対外政策形成の機構と過程」細谷千博・綿貫譲治編『対外政策決定過程の日米比較』27頁

国外の安全対策、対外援助政策などは外務省が主体的に対応する分野であったといえる。

また、貿易摩擦などの経済問題においては、国内における産業界等における主な利害調整の場となっていたのが単独政権与党であった自民党の政策決定機関である政務調査会やその下部機関である部会であったことから、対外経済政策研究では、自民党の部会やその関係議員、いわゆる「族議員」が着目されることが多くなる。自民党内では、党の政策調査会部会や国会常任委員会、大臣等の経験を通じて、官僚に匹敵する専門知識を身に付けた族議員が育ち、政策への関与度を強めており<sup>16</sup>、貿易摩擦などで国内の農業や自動車、建設等の産業に影響を与えるような国際交渉の場合には、これらの業界や利益団体を代弁して自民党の族議員が政府に圧力をかけたり妥協案を練ったりと、国内調整に重要な役割を果たしていたとされる。

一方で、外交や安保分野については、経済問題に比べると国内での関係者も少なく、有力な族議員も形成されてこなかったとされている。猪口・岩井の研究によると、族議員の登竜門となる政策調査会の部会のうち、自民党議員の間で人気が高いのは農林、商工、建設といった地元からの要望が強く政治的利益のある分野であり、外交や国防は、内閣や法務、環境と同様、人気がなかったとされる<sup>17</sup>。また、防衛庁長官経験者を中心に、いわゆる国防族が形成されるが、防衛政策が与野党間最大の争点でありマスコミ・世論が自民党の防衛政策に否定的であることから、ハト派にせよタカ派にせよ、議員にとっては国防族とみなされることは危険なこととも評されており、実数もかなり少ないと分析されている<sup>18</sup>。政策形成・決定の過程についても国防族と防衛庁内局・制服組の政策共同体によって合意を形成すれば成案を得られるという単純な政治過程であったとされる<sup>19</sup>。

外交分野においては、さらに族議員としての存在感が希薄で、外交部会で声の大きかった鈴木宗男衆院議員や外相経験者、外務省出身議員など数名の有力者は存在したが、国防関係には基地の誘致等地元が絡む余地があるが、外交関係では地元との接点も殆どなく、外交政策の立案には自民党の政調部会も外務省に依存しており<sup>20</sup>、議員の関与は低かったとされる。

対外政策の中心的国内アクターとして、行政機関、政権与党である自民党、必要に応じて利益団体が着目される一方で、国権の最高機関であるはずの国会が研究の対象とされることは殆どなかったといえる。貿易摩擦等の経済分野における交渉案件でも、交渉の結果としての法律改正等が必要となれば、それはその法律を所轄する行政部門に対応する各委員会での審議案件となっているはずであり、また、外務委員会や予算委員会などでも質疑の対象となり得、実質的に国会が意思決定に関与する機会は設けられていたはずである。しかし、国会は、こういった案件でも行政

---

<sup>16</sup> 猪口孝・岩井奉信(1987)『族議員の研究—自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社、132～151頁

<sup>17</sup> 猪口・岩井(1987)、同上

<sup>18</sup> 猪口・岩井(1987)、同上、209頁

<sup>19</sup> 武藤勝宏(2009)『冷戦後日本のシビリアンコントロールの研究』成文堂、297～302頁

<sup>20</sup> 福井治弘(1972)「自民党の外交政策とその決定過程」『国際問題』145号、17～18頁。福井は、外交政策の立案について自民党の政調が外務省への依存度が高かった理由として、外交政策の調査研究及び立案にとって不可欠な情報の收拾分析を外務省に頼っていた点を指摘している。

府と自民党とで合意に至った政策案を承認するに徹し、行政府の対外行動を制約する要因としての機能は殆ど発揮してこなかったといえる。安全保障分野については、さらに、イデオロギー一面での硬直的与野党対立により、この分野での国会審議は事実上機能不全に陥っており、加えて冷戦構造下で安全保障関連の新規立法を必要とする場面に迫られなかったという事情もあって、政策に影響を及ぼす場としての機能がみられなかった。

日本の国会が対外政策の決定に対する参与の度合いが、例えば米国議会と比べて、低い理由として、議院内閣制を前提としており、国会での支持を得られることを前提として法案等を提出していることや、他律的にもたらされたという経緯、日本の政党の厳格な党規律以外に、特定の政党が半永久的に政権を独占し、その政党と官僚機構との癒着が深化したことが、政策決定機構における国会の地位と機能を低下させたと指摘されている<sup>21</sup>。自民党長期政権下での対外政策決定過程における国会の役割については、官僚と自民党内で決定され、国会は政権を握っている自民党の意思を追認するラバースタンプにすぎないとする見方さえあった<sup>22</sup>。

しかし、冷戦構造の崩壊による国内の保守・革新の対立構造の変化、特に自民党長期一党支配体制が崩れたことで、これまでの行政府と自民党の一部議員を中心とした硬直的政策決定構造が変化し、国内アクターは広がり、政策の決定手続きもより複雑化する。加えて、ポスト冷戦の国際社会の変化に日本としても対応を迫られる事態が次々と押し寄せ、否応なしに国内においても安全保障分野での政策協議が増加することになる。

## 2 連立政権下での意思決定

国際システムの変動は各国政府に対外政策決定への自由度を高め、官僚以外の国内アクターが対外政策に関与する機会が増えるとともに、当該政策への影響力を増すことに繋がるとの指摘<sup>23</sup>は日本にも該当し、自民党の勢力低下・分裂に、小選挙区比例代表並立制導入といった選挙制度の変更も加わり、1993年の非自民連立政権成立以後、連立政権や政権交代など、各政党が入閣する機会が広がる。各国際環境の変動とそれを契機とした日本の国内政治体制の変化は、各政党が対外政策の立案に関わる可能性を拡大し、政策の決定過程を変えたといえる。アクターの広がりや安全分野の立法過程についても指摘されており、官僚組織についても、外務省や防衛庁に加えて内閣官房、内閣においては担当閣僚以外にも首相や官房長官の関与の増加、政党レベルでは自民党に限らず、連立パートナーや野党民主党なども政策への関与の度合いを高めて

---

<sup>21</sup> 木村修三(1977)「日本の対外政策決定と国会」、細谷千博・綿貫譲治編『対外政策決定過程の日米比較』、130頁

<sup>22</sup> Hans H. Baerwald(1977)“The Diet and Foreign Policy.” In *The Foreign Policy of Modern Japan* ed., Robert A. Scalapino, Berkeley, Calif.: University of California Press, pp.38-39

<sup>23</sup> Bertjan Verbeeka and Anna van der Vleutena, (2008) “The domesticization of the foreign policy of the Netherlands (1989-2007): the paradoxical result of Europeanization and internationalization”, *Acta Politica* 43 (2), pp. 358-361

いとされる<sup>24</sup>。

国内における政策立案過程が変化する転機となったのは、1993年に発足する「自民党ではない」ことで結集された細川連立政権の発足であるが、突如として得た政権を担うチャンスに、しかしながら、各党は政権党としての準備ができていたとはいえる状況ではなかった。7党1会派から構成された連立政権では、連立各党の異なる外交・安全保障政策に関する選好の調整はほぼ不可能であり、同分野での政策論議は回避されることになる<sup>25</sup>。次の政権である自民党、社会党、さきがけによる連立政権でも、北朝鮮の核開発疑惑をめぐる有事対応をはじめ、安保理改革に合わせたの常任理事国入りへの働きかけや、ゴラン高原へのPKO派遣決定などの外交案件が次々と浮上するが、社会党党首である村山首相の下ではこれまでの自民党政権が打ち立ててきた安全保障政策を継続するのが精一杯であり、政権を崩壊させかねない安保論議は回避され、対応が遅れることとなる<sup>26</sup>。ただし、村山首相は自衛隊合憲、日米安保堅持を明言し、社会党としてもこの方針を承認するなどの政策転換を行ったことにより、55年態勢を特徴づけていた自民党と社会党間のイデオロギー対立は大幅に縮小したことで、この後、安保政策が政策として政治の土俵に上がる可能性が生まれたといえる。

連立政権とは2つ以上の政党が政権に参加している状態だが、連立に参加する政党は、選挙では別個の政党として有権者から支持を集める必要がある。つまり、政策の実現のために協力する側面と、支持者にアピールするために党独自の政策を推進しようとする側面があり、単独政権と連立政権では、政策決定を行う手続きも、その内容への与党の影響も異なってくる。しかし、これまで、連立政権が政策に与える影響について、さらには対外政策に与える影響について、日本ではあまり注目されてこなかった。篠原は、欧米世界では常識的な連合政権が日本で分析の対象となつてこなかったことについて、一党優位の政党システムの下に自民党の長期政権が異常な長さで継続しているため、連合政権の可能性は乏しく遠い現象とみられていたとし、一方で、連立の中心的担い手となるはずの野党側の問題にも指摘し、権力の地位について政治を運営するという政党の責任を十分に認識していないという事情に加え、政治におけるバーゲンの意味が軽視され、バーゲンに習熟していないという政治的伝統によるところが少なくなかったと分析している<sup>27</sup>。

本稿では、我が国でも1993年以降常態化している連立政権が対外政策に与える影響に関心を寄せており、次節では、対外政策の決定過程及び連立政権に関する一般的な理論を含む先行研究を検討する。

---

<sup>24</sup> 武藤勝宏(2009)『シビリアンコントロール』、前掲書、302頁

<sup>25</sup> 樋渡由美(2002)「政権運営—政党行動と安全保障」樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治』東京大学出版会、115～134頁; C.S.Ahn, (1997) “The Government-Party Coordination in Japan’s Foreign Policy-Making: the Issue of Permanent Membership in the UNSC,” *Asian Survey*: 37-4, pp. 368-382

<sup>26</sup> 樋渡由美(2002)「政権運営」、同上; Ahn, (1997) “The Government-Party Coordination in Japan’s Foreign Policy-Making,” *Ibid.*

<sup>27</sup> 篠原一(1984)『連合政治: デモクラシーの安定をもとめて』岩波書店、1～2頁

## 第2節 対外政策と連立政権に関する先行研究

### 1 対外政策決定過程

国家の対外行動を説明する伝統的分析アプローチで、その後の国際関係論における研究の一つの基軸となったのが、国家が単一行為主体で合理的な決定を下すと仮定し、国会の対外行動を国際システムの構造的特徴である国家間の力の配分の在り方から説明するシステム・レベル分析である。ケネス・ウォルツは、分析のレベルを国際、国家、個人に分類し、国家の対外政策の選択を、人間の本性(第一イメージ)や国内の政治経済構造(第二イメージ)に求めるのではなく、国際政治システムの構造的特徴である国家間の力の配分のあり方から説明するべきとした<sup>28</sup>。その後の国際関係論では、ウォルツの国際構造論をもととした国際システム・レベルの理論的構築が中心となり、国内政治の考察の二次的な位置づけとなる傾向が続く<sup>29</sup>。

これに対し、国際システムの構造的特徴から国家の対外政策の選択を説明するのは限界があるとして、必要に応じて、国内政治経済体制の属性等構造的要因も取り込んだアプローチが提唱される。例えば、カツェンスタインは米仏が同様の国際的問題に直面しながら国内で違う政策を実施している理由を国内構造、特に国家と社会との関係の違いに求め、国内制度における制約の相違が各国の対外経済政策の違いに繋がっていることを検証し、国際システムは国内政治の結果ともなり原因ともなり、両者の分析が必要であると提唱する<sup>30</sup>。また、ゴルヴィッチは、国際関係を国内的要因で説明するとともに、「逆第二イメージ (Second Image Reversed)」論として、世界恐慌や石油ショックなどの国際市場が国内政治経済に与えた影響を例にあげながら、国際経済が国内政治体制や政治的連合形成に与える影響を指摘した<sup>31</sup>。「逆第二イメージ」をさらに発展させたロゴウスキーの研究では、スルパー・サミュエルソン定理という経済学のモデルを基礎に、対外貿易におけるリスクやコストといった外的変化が、国内の資本家、土地所有者、労働者というアクター間の同盟や亀裂に変化をもたらしたということを説明している<sup>32</sup>。これらの理論やモデルは、国際経済の変化が国内アクターの選好や力関係に影響を及ぼすことを明らかにしているが、国家の対外政策の選択を説明するには十分ではなく、国内政治制度を重視する等、より国内政治に根ざした研究が着目される。

一方で、構造的リアリズムが国内要因を考慮していないことから対外政策研究が阻害されてきた

---

<sup>28</sup> Kenneth Waltz (1979), *Theory of International Politics*, New York; Tokyo :McGraw-Hill, pp.79-101

<sup>29</sup> 五月女律子 (2001) 「対外政策決定論の再検討」『国際政治』第 128 号、100～114 頁

<sup>30</sup> Peter Katzenstein (1976), “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States,” *International Organization* 30, pp.1-45

<sup>31</sup> Peter Gourevitch (1978) “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics,” *International Organization* 32, pp.881-911; 河野勝 (2001) 『『逆第二イメージ論』から『第二イメージ論』への再逆転? —国際関係と国内政治との間をめぐる研究の新展開—』日本国際政治学会『国際政治』第 128 号、12～29 頁

<sup>32</sup> Ronald Rogowski (1987) “Political Cleavages and Changing Exposure to Trade,” *American Political Science Review* 81, pp.1121-37



という批判や、冷戦の終焉を説明する上でのリアリズムの失敗を背景に、ウォルツの流れを継ぐネオリアリストの中からも、国内要因を取り入れて国家の行動を理論化しようとする動きがでてくる<sup>33</sup>。例えば、マスタンデュノは、米国の対日通商政策の変容について、国際システムにおける日米の位置の変化が、国家の相対利得(relative gain)に対しする関心を変化させると説明するが、その相対利得への関心に影響を及ぼす要素として、政策担当者のアイデアと国内制度の果たす役割を分析に取り入れている<sup>34</sup>。

国際環境からのインプットへの反応として国の対外行動を説明するアプローチとは別に、1950年代、対外政策を担う政策決定者に焦点を当て、国内政治から国際政治への作用を説明するアプローチが提唱される。スナイダーは、対外政策の決定要因として政策決定者の主観に作用する国内的諸要因に着目した枠組みを提唱する<sup>35</sup>。ローズノウはこれをさらに展開して、対外行動を規定する諸変数を国際政治と国内政治との相互関連性で解明することを目指したリンケージポリティックスを提唱する<sup>36</sup>。国際体系の6つの要因と国内体系の4つの要因との関連性をもとに、国家の対外行動を予測するというものであるが、説明変数が多すぎて複雑、かつ、変数の相互関係が不明瞭である等から、実際の事象に当てはめることが困難と批判され、一般理論としての発展には繋がらなかった<sup>37</sup>。

1970年代初頭、国家の対外政策の分析に、国際政治システムと国内政治過程の視点を入れて考察するモデルが発表される。米ソ核戦争の瀬戸際であったキューバ危機という具体的な外交事例への対応を説明するに当たり、合目的な合理的選択を行うと想定される国家に加え、非合理的な決定を下す要素として国内の組織的主体と政策関与者をも加味し、国家による決定と行動が整合性の取れた統一的なものではないことを明らかにしたのがグレアム・アリソンによる、いわゆる、アリソン・モデルである<sup>38</sup>。アリソンは、合理的な決定を下す主体としての合理的アクターモデル、標準事務手続きを持って前例を踏襲する組織の特徴を捉えた組織過程モデル、政府内の個人を対象にその駆け引きを含む相互作用に着目した官僚政治モデルと3つのモデルを組み合わせ、米ソのキューバ危機への対応を説明した。アリソンの3つのモデルは、国家の対外政策の選択を検証するためには、第三分析レベルに留まるのではなく、第三から第二の分析レベルへと縦断するような

---

<sup>33</sup> 須藤季夫(2007)『国家の対外行動』東京大学出版会、60～62頁

<sup>34</sup> Michael Mastanduno, (1993) "Do Relative Gains Matter?", *International Security* 16, pp.73-113

<sup>35</sup> Richard Snyder, H. Bruck and Sapin Burton, (1962), *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, New York: Free Press; 漆原智靖(1997)「対外政策理論の可能性と限界-スナイダー・アプローチにおける認識論上の諸問題(1)」早稲田政治公法研究第54号、1～33頁

<sup>36</sup> James N. Rosenau, (1969) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*, New York: Free Press

<sup>37</sup> 須藤季夫(2007)『国家の対外行動』、前掲書、32～35頁

<sup>38</sup> Graham Allison, Philip Zelikow (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed, New York: Longman

分析視角へとシフトさせる影響をもたらしたといえる<sup>39</sup>。アリソンの提唱した組織過程モデルや官僚政治モデルは、その後、理論的にも実証面からも批判は出されるものの、対外政策の事例研究などに幅広く応用され、政策決定論や政治学に大きな影響を与える。

国際関係から国内政治への影響を分析する、あるいは国内政治から国際関係への影響を分析するという潮流に対し、国際・国内のどちらかに主軸を置いて分析するのではなく、国際交渉と国内政治の2つのレベルでのゲームを連繫させて、政策決定過程を分析する協働モデルとしてツーレベルゲームが提唱される<sup>40</sup>。パットナムのツーレベルゲームでは、各国の代表者たる交渉者が暫定的な合意に至る過程を第一レベル、国内における合意達成のため政府、政党、利害団体等国内のアクター間の交渉を第二レベルとし、第一レベルでの合意には、第二レベルでの合意達成が不可欠であり、二つのレベルはどちらか一方に力点を置かず、相互に関連しているとする。国内での批准を必要とするような国際交渉では、相手国に対する国益追求と国内調整とが同時に進行するからである。

シェプスリーとワインガストの連邦議会の制度研究では、ウィンセット(win-sets)を連邦議会の委員会において表決に付された場合に可決に必要な多数を得ることができるような政策合意の集合を指す<sup>41</sup>としていたが、これを参考に、第二レベルにおいて国内アクターが合意可能な内容の範囲をウィンセットと定義し、ウィンセットは①国内アクターの権力の配分、選好、連携の可能性、②国内政治制度、③交渉者の戦略により決定されるとする。さらに、パットナムはシェリングの戦略研究から着想を得て、国際交渉妥結の確立と、国際交渉を通じての利得の配分とについて、ウィンセットが大きいほど妥協の余地が大きくなり交渉が成立する可能性が大きい、自国のウィンセットが小さいほど、交渉相手国からの譲歩を引き出す上で有利になるとする仮説を提唱する<sup>42</sup>。

ツーレベルゲームは、国内政治における競争と国際政治における競争とを単一の分析枠組みの中で提示し、これまで別個の理論によって理解されてきた国内政治と国際政治との間の理論的乖離を縮め、国内要因分析の重要性を再確認させたとされている<sup>43</sup>。

---

<sup>39</sup> 国際理論の観点からは、国家間の政策選択のマクロ性を分析の対象として第三の分析レベルに依拠したリアリズムに対し、リベラリズムは国内の政策選択のマクロ性を分析の焦点においてきたが、1970年代末から1980年代半ばにかけて、アメリカの覇権が揺らぎだし、国家間の「アナーキーの下での協調」の実現可能性についての分析が興隆すると、ネオリベラリストが対外政策分析の中で国内要因をその射程からはずし、国家を意思決定主体とし、対外政策選択の起源を国際的要因に求める第三の分析レベルが両者の間で共有され、一時収束したが、パットナムのツーレベルゲームの提唱等を契機に1980年代以降、国内要因の分析が以前に増して強調されるようになったとされる(石田淳(1997)「国際政治理論の現在(上・下)－対外政策の国内要因分析の復権」『国際問題』447号、61～72頁、448号、80～92頁)

<sup>40</sup> Robert Putnam (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42:3, pp.427-460

<sup>41</sup> Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast (1987) "the Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, Vol. 81, p.90

<sup>42</sup> Putnam (1988), "Diplomacy and Domestic Politics", op.cit., p.438, p.440 ;トーマス・シェリング、河野勝監訳(1960)『紛争の戦略: ゲーム理論のエッセンス』勁草書房、28～29頁

<sup>43</sup> 石田(1997)「国際政治理論の現在」、前掲論文、87頁

ツーレベルゲームは、その枠組みの包括性から実証研究に適用しやすく、これを活用した対外政策決定を分析する研究が数多く発表されている<sup>44</sup>。日米の通商交渉を題材として、ツーレベルゲームの枠組みを活用しながら、実証的に研究したのものとして、例えば、クラウスの日米半導体摩擦(1985-87年)と日米建設摩擦(1987-89年)の比較研究や、ショッパの日米構造協議(1989-90年)と日米包括経済協議(1993-94年)、中戸の日米包括経済協議の比較研究がある。クラウスの研究は、半導体協議と建設協議の政府間合意が国内での批准の段階で対応が異なった点に着目し、日米建設協定が批准されたのは両国の国内利益がまとまっておらず妥協点を見つけやすかったのに対し、日米半導体協定が批准されなかったのは、両国の国内利益がまとまる妥協点で折り合いがつかなかったためであり、二国間協議の結果が国内で批准されるかどうかを決定したのは、交渉当事国の国内の利害のパターンによると指摘している<sup>45</sup>。ショッパは日米構造協議で米が日本側の譲歩をもたらした分野(流通改革や公共投資分野)と市場開放に至らなかった分野(系列問題)を比較し、米政府の主張に対して、日本国内にそれを支持するグループが存在する場合、あるいは日本政府内で政策を検討している場合に、米側の交渉が成功し、日本から譲歩を引き出すことができたことと指摘する<sup>46</sup>。また、中戸は、日米包括経済協議で4つの事例(政府調達、保険、自動車、半導体)がそれぞれ異なる交渉結果がでたことについて分析し、交渉担当者間の戦略の相違等を指摘しつつ、外圧は一定ではなく、日本側の対応によって米国の政策変更がもたらされる可能性を認識する必要があること、また、日本の企業や業界団体等の国内アクターが米国のカウンターパートや米政府に働きかけることで、通商交渉の性質を変化させることが可能である点を指摘している<sup>47</sup>。

パットナムのツーレベルゲームのモデルに情報や国内制度の要素を追加して精緻化を目指した研究や、レベルを3段階に応用した研究なども多く発表される。飯田は、ツーレベルゲームに情報

---

<sup>44</sup> Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, and Robert Putnam eds. (1993), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley : University of California Press; Jeffrey W. Knopf, (1993), "Beyond two-level games: Domestic - International Interaction in the Intermediate-Range Nuclear Forces Negotiations," *International Organization* : 47-4, pp.599-628; Leonard J. Schoppa (1997), *Bargaining with Japan: What American Pressure Can Do and Cannot Do*, New York: Columbia University Press; Kwanok Kim (1998), *TradeTalks: US-Japan Automobile Trade Negotiations from a Two-Level Analysis*, MI: A Bell & Howell Information Company; 長尾悟(1992)「日米コメ問題をめぐる国際交渉と国内交渉」宮里政玄・白井久和編『新国際政治経済秩序と日米関係』同文館、211～238頁; 中戸祐夫(2003)『日米通商摩擦の政治経済学』ミネルヴァ書房; 谷勝宏(2002)「テロ対策特別措置法の政策過程—同時多発テロ以後の自衛隊派遣」『国際安全保障』30巻1・2合併号、127～150頁; 千々和泰明(2007)「イラク戦争に至る日米関係—二レベルゲームの視座—」日本政治研究4-1、6～32頁; 石黒馨(2007)『入門・国際政治経済の分析—ゲーム理論で解くグローバル世界』勁草書房;

<sup>45</sup> Ellis S. Krauss (1993), "U.S.-Japan Negotiations on Construction and Semiconductors," in Evans, Jacobson and Putnam eds. *Double-edged diplomacy : international bargaining and domestic politics*, Berkeley : University of California Press, pp.265-299

<sup>46</sup> Leonard Schoppa (1997), *Bargaining with Japan*, op.cit.

<sup>47</sup> 中戸祐夫(2003年)、『日米通商摩擦の政治経済学』、前掲書

の観点を加味し、国内の利益集団に関する選好に関する情報は相手国の交渉者が必ずしも入手可能ではないとして、情報不確実性が国際交渉にもたらす影響を不完全情報交渉モデルを用いて分析している。そして、相手国が自国内の制約を認識している時には、国内制約の多い交渉者が有利な立場に立てる場面もあるが、交渉者が自国内及び相手国のウインセットの情報がない場合は、合意は成立しにくく、交渉も有利になることはないとしている<sup>48</sup>。同様の観点から、タラーは完全情報下では国内制約が厳しい方が緩やかな方よりも交渉上有利になりえるが、一方の国内制約のみがオープンになっている不完全情報下では、強い制約がある方が不利で、制約が弱い方がより多くを得られるとしている<sup>49</sup>。モーは、数理モデル分析により交渉者の選好が国内アクターと衝突する事例を検討し、国内分裂が国際交渉に及ぼす影響は、交渉者と国内アクターとの力関係によるとし、国内反対グループの政治力が中程度の場合に、交渉者は対外交渉において交渉力を増大することができる<sup>50</sup>、さらに、完全に情報がオープンな状況では、議会の批准の制約は交渉上有利となると分析している<sup>51</sup>。

また、ミルナーはツーレベルゲームをベースに、国家の国際的合意(国際協調)を可能にする国内の3つの要素(国内のウインセットを決定する要素)を、国内アクターの選好の構造、国内政治制度の機能(批准手続き)、国内の情報の分布と定義し、これらの国内要因がどのような時に国際協調に影響を及ぼすか、4つの事例(1940年代の英米交渉、ECSCをめぐる仏独交渉、NAFTA、マーストリヒト条約をめぐる交渉)を分析している<sup>52</sup>。

ツーレベルの階層を増やし、スリーレベルとして、3カ国の分析を行うモデルも提唱されている。ノブは二国間に第三国の関与を入れ、1980年代の米ソ中距離核兵力交渉を事例に、国内アクター、交渉にあたる二国、第三国とでスリーレベルでの交渉過程を検証している<sup>53</sup>。

国際交渉と国内政治の連繫をベースとした研究が多くなされている背景には、国際システムの枠組みが冷戦の終結により流動化し始め、各国が対外政策を決定する裁量の範囲が拡大する傾向に加え、昨今、各国が対応を迫られる経済や移民、温暖化やテロリズムなどの諸問題が、グローバル化を反映し、国際・国内の両面で対策を講じる必要があり、こういった諸問題への対応策の決定に国際交渉と国内政治とを分離して観念することが難しくなっている事情もあろう。

本稿では、国内政治要因が対外政策へ与える影響を検証する事例として、「テロとの闘い」を取り上げ、日米政府が交渉を行いながら、国内でも関係者間の調整を繰り返し、対米支援策を決定、

---

<sup>48</sup> Keisuke Iida, (1993), "When and How Do Domestic Constraints Matter? Two Level Games with Uncertainty", *Journal of Conflict Resolution* 37: pp.403-426

<sup>49</sup> Ahmer Tarar, (2001), "International Bargaining with Two-Sided Domestic Constraints," *Journal of Conflict Resolution* 45, pp.320-340

<sup>50</sup> Jongryn Mo, (1994), "The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions" *Journal of Conflict Resolution* 38: pp.402-422

<sup>51</sup> Jongryn Mo, (1995), "Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-Level Games", *American Political Science Review* 89, pp.914-924

<sup>52</sup> Helen Milner, (1997), *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press

<sup>53</sup> Knopf (1993), "Beyond two-level games", op.cit.

実施していく過程を追っており、国際交渉と国内政治の連繋を見る手法として、ツーレベルゲームの枠組みをベースとしつつ、日本国内政治ではどのようなゲームが展開されたのか、それが国際交渉にどのような影響を与えたのか、明らかにしていきたい。ツーレベルゲームでは、第一レベルにおける日米両政府間の合意は、第二レベルにおける国内アクターの合意可能な内容の範囲内に収まる必要があるとされる。本事例研究が対象とする期間、日本国内では自民党と公明党を与党とする連立内閣が政権の運営にあたっており、日米両政府の合意する「テロとの闘い」に関する日本の対米支援策は、実質的には自民党と公明党による意見集約の可能な範囲内となる必要があると考えることができる。日本の国内政治レベルでは対外政策をめぐるどのような駆け引きが行われていたのか、特に政策の立案・決定を担う連立政権内ではどのような交渉が展開しているのかを分析するため、次に、連立政権に関する先行研究をみていくこととする。

## 2 連立政権に関する理論研究

各政党は単独で内閣を構成できる議席の獲得を目指すのが不可能であれば、他の政党と連立を組んで多数を確保することになる。連立政治は形成→維持→終了→選挙というライフサイクルを繰り返すが、これまでの研究では、連立政権が最も多い政権の形態となっている西ヨーロッパを対象として、連立政権の形成及びその崩壊(終了)について多く焦点があてられており、理論的モデルも多く提唱されている<sup>54</sup>。一方で、政権の形成と崩壊の間、つまり連立の維持・運営(governance)についての研究は、あまり多くは発表されていない。

連立政権の形成に関する理論的研究が発展するきっかけとなったのは、1950年代にフォンノイマンとモルゲンスタインが連立ゲームのアクターである政党の行動にゲームの理論を応用したモデルの提唱であった。それを定和交渉ゲームとして理論化したのがライカーの「最小勝利連合(minimal winning coalition)」モデルである<sup>55</sup>。ライカーは、政党を政権追求という選好に基づいて政党間の協力を想定し、過半数を超える政党が議会に存在しない場合の連立の形成は、過半数確保のために余分な政党を含まない最小勝利連合のうち、必要最低限の議席を持つ過半数の閾値になるべく近い連合を目指すとした。

政権追求モデルでは政党の規模のみを考慮しているのに対し、政党の規模に加えて政策選好の要素を取り入れたのが政策追求モデルである。例えば、アクセルロッドの隣接最小連合モデル<sup>56</sup>では、左右のイデオロギー軸で政党を順番に並べて、その隣接する政党間で勝利する連合が形成されるとし、デ・スワンは政党間のイデオロギー距離に基づき勝利する連合が形成されるとする

---

<sup>54</sup> Wolfgang C. Müller, Torbjorn Bergman and Kaare Strøm (2008), "Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction." In *Cabinet and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, eds., Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, Oxford: Oxford University Press, p.10,p.35

<sup>55</sup> William Riker, (1962) *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press

<sup>56</sup> Robert Axelrod, (1970), *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham

最小距離連合モデルを提唱している<sup>57</sup>。

政権追求を目的とし、政策追求を手段として捉えることで、双方の概念を取り入れたのが、ポートフォリオ・アロケーション・モデルである<sup>58</sup>。このモデルの前提は、連立政権の政策は、当該政策領域を所管する閣僚の政策選好に規定されるというところにある。与党の中で重要な政策分野の中位点に位置する政党からその分野を所掌する閣僚が選出される場合に政権は安定するとしている。また、議会の多数派に好まれる内閣のすべてにおいて、与党となることができるような政策選好を持つ政党を強い政党(strong party)と定義し、強い政党は連立交渉において優位に立てるとしている<sup>59</sup>。

他にも、構造的側面に着目して連立政権の形成または終了を説明しようとするモデルとして、国別の特性から説明するモデル<sup>60</sup>、議会の投票手続きや選挙制度など制度に着目するモデル<sup>61</sup>、重大事件の発生をきっかけに着目するモデル<sup>62</sup>、政権の維持に着目し、政党間の相互作用という政党システム全体の視点から連立政権の安定性や継続性を説明するモデル<sup>63</sup>などがある。

連立政権では、個々の独立した政治的主体である政党が連立合意の下、閣僚を出し合い責任を分担しながら国家としての意思決定を行うが、与党各党は、協調しながら政権としての功績を残そうというインセンティブと、党としての独自性を発揮し支持層にアピールしたいという欲求がある。よって、連立与党間で政策等に対する意見対立は当然に起こるものであり、その調整に失敗すれば連立解消の可能性もはらんでおり、調整手続きは政権の安定性にも直結して重要な要素である。このように連立政権の維持・運営は単独政権のそれよりも複雑で政策への影響も推測されるが、連立政権の維持・運営についてはこれまで学問的にあまり注目されてこなかった<sup>64</sup>。少ない中でも、例

---

<sup>57</sup> Abram De Swann, (1973), *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company

<sup>58</sup> Michael Laver and Kenneth A. Shepsle (1996) *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge University Press

<sup>59</sup> 川人貞史、吉野孝、平野浩、加藤順子(2011)『現代の政党と選挙[新版]』有斐閣、234～238頁

<sup>60</sup> Michael Laver (1986) "Between Theoretical Elegance and Political Reality: Deductive Models and Cabinet Coalitions in Europe." In *Coalition Behaviour in Theory and Practice* eds., Geoffrey Pridham, Cambridge: Cambridge University Press

<sup>61</sup> Kaare Strøm, Ian Budge and Michael Laver, (1994) "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science*, 38: pp.303-35

<sup>62</sup> Paul V. Warwick (1992), "Rising hazards: An underlying dynamics of parliamentary government," *American Journal of Political Science* 36: pp. 857-76 ; Michael Laver and Kenneth A. Shepsle, (1998), "Events, Equilibria, and Government Survival," *American Journal of Political Science*, 42-1, pp.28-54

<sup>63</sup> Lawrence C. Dodd, Bernard Grofman and Peter van Roozendaal (1997), 'Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination,' *British Journal of Political Science* 27, pp.419-51

<sup>64</sup> Muller, Bergman and Strøm (2008), *Cabinets and coalition bargaining*, op.cit., p.10; Kaarbo, Juliet (2012), *Coalition Politics and Cabinet Decision Making. A Comparative Analysis of Foreign Policy Choices*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, pp.14-15; Lanny W. Martin and Georg Vanberg (2005), "Coalition Policymaking and Legislative Review." *American Political Science Review* 99, p.94

えば、ミュラーとストロームの研究で、包括的な西欧諸国の連立政権のライフサイクルを対象とする研究の一部として、各国の連立政権の形成と終了だけでなく、連立合意や閣僚ポスト、意思決定手続き等を比較しているものがある<sup>65</sup>。また、ミュラー＝ロンメルとブロンデルは、単独政権と連立政権とを比較しながら、連立政権内の意見調整手続きを検証しており、例えば、単独政権より連立政権では政権内部での対立が起きやすく、与党が増えるほどその対立は増えるといったことを指摘している<sup>66</sup>。意思決定手続きに着目し、内閣での正式な決定手続きとは別に、連立政権の多くは全会一致をとっているという研究もある<sup>67</sup>。

連立政権の政策への影響に関する研究としては、例えば、連立政権は連立与党で合意している課題を優先的に扱い、意見の対立がある課題は先送りされる傾向があると指摘する研究<sup>68</sup>や、多数党による連立政権は与党それぞれの政策選好を実現しようとするため、単独政権よりも公共投資などの政府の支出が多くなる傾向にあることを指摘する研究<sup>69</sup>などがある。

### 3 連立政権と外交政策

国際関係の学問分野では、連立政権と外交政策との関係については、連立政権はより平和か、急進的かというテーマが主要な論点の一つとなって研究が蓄積されている。連立政権のより民主的な特性を捉え、連立政権は単独政党政権よりも平和外交を追求する傾向があるとする研究では、連立政権は最も民主的制約が多い統治体制であり、連立与党の一部が反対する可能性のある政策は政策決定者が回避する<sup>70</sup>、あるいは、連立政権内の交渉により極端な政策は穏健な政策へと変更されていく<sup>71</sup>といった点が理由として挙げられている。一方で、連立政権では責任の所在が不明確となる、あるいは極端な政策を掲げる政権少数党に強行されるといった理由から、より攻撃的になるとの研究もある<sup>72</sup>。

---

<sup>65</sup> Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, eds. (2000), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press

<sup>66</sup> Jean Blondel and Ferdinand Muller-Rommel (1993), *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision Making*, New York: St. Martin's

<sup>67</sup> Torbjorn Bergman, Wolfgang C. Muller, Kaare Strøm, and Magnus Blomgren (2003) "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns." In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, eds., Kaare Strøm, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman, pp.185-189

<sup>68</sup> Lanny W. Martin (2004) "Government Agenda in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 48, pp.445-61

<sup>69</sup> Kathleen Bawn and Frances Rosenbluth, (2006) "Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector." *American Journal of Political Science* 50, pp.251-65

<sup>70</sup> 例えば、Zeev Maoz and Bruce Russett, (1993) "Normative and Structural Causes of Democratic Peace", *American Political Science Review* 87, pp. 624-38

<sup>71</sup> Elman, Miriam F. (2000) "Unpacking Democracy: Presidentialism, Parliamentarism, and Theories of Democratic Peace", *Security Studies* 9, pp.91-126

<sup>72</sup> Prins, Brandon C., and Christopher Sprecher, (1999), "Institutional Constraints, Political Opposition, and Interstate Dispute Escalation: Evidence from Parliamentary Systems, 1946-1989",

カーボは連立政権と単一政権との比較研究とオランダ、日本、トルコの連立政権下での外交政策の決定過程に関する個別の事例分析を組み合わせ、連立政権は極端な政策を出す傾向がみられるものの、その方向性、攻撃的か平和的かは明確に現れなかったとしている<sup>73</sup>。また、連立与党の数が多いほど、より急進的、より摩擦を起こしており、議会からの支持を得ている連立政権ほど、より高いレベルでの関与が必要な外交政策に取り組み、イデオロギー的に保守的な少数与党との連立政権の方がより協力的外交政策を展開するとしていると分析している<sup>74</sup>。さらに、個別事例では連立政権は意思決定が遅い、与党間の調整が行き詰って決定が先送りされるなどの悪い側面が確認される一方、様々な見解を反映した創造的な政策となる場合もあったことが指摘されている<sup>75</sup>。なお、日本については、細川政権でのコメ自由化、村山政権下での国連常任理事国入りとゴラン高原へのPKO派遣を事例として取り上げ、特徴として、決定される外交政策は協力的・中立的で、攻撃的ではないが、それは、連立政権のロジックと異なり、大政党がより協力的、平和志向であったためであり、小政党による制約は効果的ではなかったと指摘しており、また、連立与党間の意見の相違による意思決定の遅滞を特徴としてあげている<sup>76</sup>。樋渡も、同時期にける安全保障政策の決定過程に焦点を当て、当該政策に異なる選好を有する連立各党の調整は困難であり、論議は回避され、政策への対応が遅れたとして、カーボと同様に意思決定の遅滞や先送りを特徴とあげている<sup>77</sup>。

#### 4 分析枠組みの視点

これまで対外政策決定の分析アプローチと連立政権における理論的研究、そして、その両者をあわせた連立政権における対外政策決定への影響についての先行研究についてみてきた。これらの諸研究の蓄積を踏まえ、本論文が「テロとの闘い」における事例を分析する上での視点を、次に示すこととしたい。

我が国の対外政策に関する研究は対外経済政策の分野を中心に積み上げられており、安全保障分野における政策の決定・実施の研究はそもそもあまり多くはなく、また、研究対象としては行政機関に焦点があたるが多かった。本論文では安全保障分野における対外政策の立案・実施過程における国内政治の影響、それも連立政権を構成する小政党が与える影響は、決して無視し得るようなものではないのではないか、一般的には議席数も多く勢力の大きい連立大政党の選好が政策に反映されると見られているが、議席割合など表面的に映し出される力関係以上に小政党は

---

*Journal of Peace Research* 36, pp271-87; Juliet Kaarbo and Besley K. Ryan, (2008) "Taking It to the Extreme: The Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy," *Foreign Policy Analysis* 4, pp.67-81

<sup>73</sup> Kaarbo (2012), *Coalition Politics and Cabinet Decision Making*, op.cit.

<sup>74</sup> Kaarbo (2012), *Coalition Politics and Cabinet Decision Making*, op.cit.,pp.40-66

<sup>75</sup> Kaarbo (2012), *Coalition Politics and Cabinet Decision Making*, op.cit.,pp.232-245

<sup>76</sup> Kaarbo (2012), *Coalition Politics and Cabinet Decision Making*, op.cit.,pp.122-179

<sup>77</sup> 樋渡由美 (2002) 「政権運営 - 政党行動と安全保障」樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治』東京大学出版会、115～134 頁



対外政策に影響力を行使しているのではないか、ということを通じた事例を通じて明らかにしようとするものである。

事例の分析については、国際レベルと国内レベルと、2段階に分けて検討を進めることにしたい。本事例研究では「テロとの闘い」における日本の支援策の決定・実施過程を対象としているが、日本の支援策は、日本政府と米政府の国際交渉という国際レベルにおけるゲームと、日本国内政治における駆け引きという国内レベルでのゲームと、2つのレベルで同時にゲームが展開されながら立案され、決定されている。そこで、まず、パットナムの提唱したツーレベルゲームの枠組みをベースとして、日本の支援策に関する米政府の交渉ポジションと日本の交渉ポジションを明らかにし、2001年の自衛隊の活動を中心とする支援策決定から2010年の自衛隊撤退に至るまでの両政府の交渉ポジションの変遷を示す。日本政府の交渉ポジションを明らかにするために、その決定主体である連立与党を中心とする国内アクターが日本の支援策についてどのような交渉ポジションをとっていたかも、個別に見ていくこととする。そして、日本政府はどのように交渉ポジションを変化させたのか、また、米政府はその変化にどう対応したのかについても検討する。

次に、日本国内の交渉ポジションの決定主体である連立政権与党内は政策策定・実施にあたり、どのようなゲームを展開したのかを分析する。連立政権を構成する政党間ではどのような力関係が働いているのか、また、与党の政策選好の相違はどのように集約されているのか、特に小政党がどのように政策に影響力を行使しているのかを明らかにするために、4つの指標を用いて分析を行うこととする。第1に、連立与党間の交渉には議席数をベースとした勢力とは別の力関係が作用しているのではないかとこの観点から、野党の勢力関係も踏まえて連立小政党の交渉力を分析する。次に、所属議員数以外に存在する力関係を背景として、小政党はどのように政権運営の中で自党の選好を政策に反映させているのかという点について、以下の3つの指標をベースに検討する。まず、大政党と小政党が大きく違う点として、党内の意見集約度をみることにする。大所帯で多様な議員を抱える大政党と、所属議員も少なく似たような主義主張をもった議員が集まる傾向にある小政党では、ある政策に関する意見集約度が異なると考えられる。例えば、大政党の中に小政党の選好に同調するグループが存在するような場合、小政党の選好を大政党側に説得しやすくなるのが想定されるが、そのような起こっているのかどうかを事例で検証する。次に、交渉戦略によって、小政党が大政党から妥協を引き出していることがあるかに着目する。例えば、小政党が連立からの離脱をほのめかすことで、連立政権崩壊によるダメージがより大きい大政党から譲歩を引き出し、自らの選好を政策に反映させるといったようなことが想定される。このような脅しを使いながら小政党が交渉を優位に運んでいたのか、あるいは、別の交渉戦略を使っていたのか、事例を通じて検討する。そして、最後の指標として、連立政権内の意思決定手続きに着目する。日常的な政権運営で生じる与党間の意見の相違は政権が維持されている限り、何らかの形で集約が図られているはずであるが、どのような手続きで集約されるのか、国会の意思決定ルールのように所属議員が多い方が有利となるような手続きとなっているのか、あるいは小政党でも大政党と対等に意見を主張できる機会があるのか、検討する。

以上の4指標をもとに、連立小政党がどのように安全保障政策の分野における対外政策の決定・実施に影響力を及ぼしているのかを明らかにしていきたい。

次章から第4章までは、「テロとの闘い」における日本の支援策の決定・実施についての事例を記述する。そして、第5章において、上記の分析枠組みにのっとり、事例をベースに、日米両政府の交渉ポジションの変遷をたどるとともに、対外政策における小政党の影響力を検証していくこととする。

## 第2章 インド洋への自衛隊派遣決定から実施へ(2001年9月～2002年12月)

2001年9月11日に米国本土で起きた同時多発テロ事件を受けて、米国は同事件の首謀者とされるオサマ・ビン・ラディン(Osama bin Laden)らアル・カイダ(al-Qaeda)と、それを庇護するアフガニスタンのタリバン(Taliban)政権打倒を掲げ、同年10月、アフガニスタンへの攻撃、いわゆる「テロとの闘い」を開始する。日本政府は、同盟国である米国の行動を早々に支持し、米軍等の後方支援にあたる自衛隊の派遣を決定する。その中心的な活動となったのが、海上自衛隊によるインド洋上での補給支援活動であり、同年12月から2010年1月まで、途中一時撤退をはさみ、約10年間、実施することになる。

同時多発テロ事件に端を発する「テロとの闘い」への日本政府の対応について、日本政府が海上自衛隊をインド洋に派遣してから完全に撤退に至るまでを、日本政府がアフガニスタンへの支援策を決定し、実行に移すまでの初期(2001年9月～2002年12月:以下、本章)、支援活動が定着し、縮小を模索する中期(2003年1月～2005年12月:第3章)、アフガニスタンの状況が悪化し米国等から支援拡大への要請が強まる中での支援活動の中断、そして完全撤退に至る後期(2006年1月～2010年1月:第4章)の3期間にわけて、記述する。

### 第1節 同時多発テロ直後の政府の対応(2001年)

#### 1 米国での同時多発テロ事件発生に対する米国及び諸外国の対応

2001年9月11日米東時間午前8時48分(日本時間21時48分)、ボストン発ロスアンジェルス行きアメリカン航空11便がニューヨークの世界貿易センター北棟に突入、続いて日本時間22時3分(午前9時3分)、ボストン発ロスアンジェルス行きユナイテッド航空175便が南棟に突入した。その40分後、ワシントン発ロスアンジェルス行きアメリカン航空77便がワシントンの国防総省ビルに突入、さらに10時10分頃、ニューアーク発サンフランシスコ行きユナイテッド航空93便がピッツバーグ近郊に墜落した。邦人24人を含む60カ国、約3000人が犠牲となる同時多発テロ事件の発生である。米国本土が直接攻撃されたことで、米国民に大きな衝撃を与えるとともに、この事件の映像はライブで各国に報道され、世界中を震撼させる。

この同時多発テロ事件は、米政権の政策課題を一変させることになる。2001年1月20日第43代アメリカ大統領に就任したブッシュ(George Walker Bush)大統領は、選挙公約に掲げていた減税、教育、信仰に基づく政策(faith-based initiatives)、保健医療などの内政政策に重点を置き取り組みを主導しており<sup>78</sup>、9月11日以前には外交・安全保障関係者とは週に2～3回しか会っていなかったともされる<sup>79</sup>が、この日を境に、国土の安全やテロへの対応などの外交・安全保障政策が政権の最優先課題として浮上することになる。同時多発テロ事件によって政権の政策最優先順位が一変したことについて、パウエル国務長官は、外交政策がリセットボタンを押されたようであったと表現し

<sup>78</sup> John P. Burke (2004), *Becoming President: The Bush Transition, 2000-2003*, Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, pp.69-106.

<sup>79</sup> Burke, (2004), “*Becoming President*”, *ibid.*, p.165

ている<sup>80</sup>。

ブッシュ政権での外交・安全保障政策チームは経験豊富なベテランがそろった重厚な陣容であった。ブッシュ大統領を頂点に、ホワイトハウスではブッシュ・シニア (George H.W. Bush、第41代米大統領) 政権が湾岸戦争を遂行した時の国防長官であったチェイニー (Richard Cheney) 副大統領、ライス (Condoleezza Rice) 国家安全保障問題担当大統領補佐官、パターンソン (Torkel Patterson) 国家安全保障会議 (National Security Council: NSC) アジア上級部長 (日本担当) (Senior Director for Asia)、グリーン (Michael Green) NSC アジア部長が就任する。国務省では、パウエル国務長官 (Colin Powell)、アーミテージ国務副長官 (Richard Armitage)、ケリー (James Kelly) 国務次官補 (東アジア太平洋担当)<sup>81</sup>、ラフルアー (Christopher LaFleur) 国務次官補代理 (東アジア太平洋担当)、リビア (Evans Revere) 日本部長、また、国防総省では、ラムズフェルド (Donald Rumsfeld) 国防長官、ウォルフowitz (Paul Wolfowitz) 国防副長官、マイヤーズ (Richard Myers) 統合参謀本部議長、ブルックス (Peter Brooks) 国防次官補代理 (アジア太平洋)、ローレス (Richard Lawless) 次官補代理、ヒル (John Hill) 日本部長、CIAからはテネット (George Tenet) 長官という顔ぶれであった。この分野での経験豊富なベテランがそろう一方で、外交政策に対する根本的な思想には閣僚間でも開きが見られ、特に、フォード (Gerald Ford, Jr., 第38代大統領) 政権で国防長官を務めた経験のあるラムズフェルド国防長官を中心とした単独主義を基調とする新保守主義派と、湾岸戦争時の統合参謀本部議長であり国民の間でも人気の高かったパウエル国務長官などの多国間主義を基調とするリベラル派との相違が既に政権発足後数ヶ月しか経過していない時点で報じられており<sup>82</sup>、また、パウエル国務長官は政権内で孤立しているとも言われ<sup>83</sup>、この軋轢は「テロとの闘い」、その後のイラク戦争を通じて益々深刻化していくことになる。

同時多発テロ事件の発生時、ブッシュ大統領はフロリダ州の学校を訪問していた<sup>84</sup>。ブッシュ大

---

<sup>80</sup> Bill Keller, 'The World According to Colin Powell', *New York Times Magazine*, November 25, 2001, <http://www.nytimes.com/2001/11/25/magazine/25POWELL.html> (2013年6月アクセス)

<sup>81</sup> 政権発足当初、大統領からどんな会議にも副大統領を歓迎すると言われており、大統領ともほぼ毎日接触するなど、政権内での影響力は絶大であったとされる (バートン・ケルマン著・加藤祐子訳 (2010) 『策謀家チェイニー: 副大統領が創った「ブッシュのアメリカ」』、朝日新聞社; Burke (2004), *Becoming President*, op.cit., pp.96-99)。

<sup>82</sup> Jane Perlez, "Bush Team's Counsel Is Divided on Foreign Policy", *New York Times*, March 27, 2001

<sup>83</sup> Time 誌は2001年9月10日号で、"Where have you gone, Colin Powell? (コリン・パウエルはどこへ行った?)" という特集を組み、パウエル国務長官が2001年4月の米軍偵察機が中国沿岸沖で要撃され搭乗員が中国政府の捕虜になった事件への緊急対応等で表舞台に出てくる以外は、新たな外交政策を打ち出すということもなかったとして、政権内で孤立する姿を描いている。

<sup>84</sup> 同時多発テロ事件直後の米政府の対応については、Bob Woodward (2002), *Bush at War*, New York: Simon & Schuster; Jerel Rosati, (2004) *The Politics of United States Foreign Policy*, 3<sup>rd</sup> ed. Belmont, CA: Wadsworth; Bill Sammon (2002) *Fighting Back: the War on Terrorism from inside the Bush White House*, Washington, D.C.: Regnery Publishing; David Frum (2003) *The Right Man: The Surprise Presidency of George W. Bush*, New York: Random House; Donald Rumsfeld (2011)

統領は事件の一報を受け、エアフォースワンでレイジアナ州やネブラスカ州の空軍基地に緊急避難を行う。安全が確認され夜7時にワシントンに戻ったブッシュ大統領は、その1時間半後、ホワイトハウスからテレビ中継で演説を行い、アメリカはテロリストに攻撃を受けたが連邦政府は速やかに機能を再開していることをアピールし、テロリストによる攻撃に対しては、「テロとの闘い (the war against terrorism)」と称して、この闘いに勝利するために立ち上がる、そして、我々はテロリストとそれを保護する者も同類と見なして報復するとの決意を国民に向けて表明する<sup>85</sup>。つまり、この時点で、既に、ブッシュ大統領は、同時多発テロ事件を単なる犯罪ではなく「戦争」と位置づけ、テロリストのみならず、それを匿う者についても報復を行うことを明確に打ち出す。同事件の首謀者だけでなく、そのテロリストを匿った者をも報復の対象とすることについては、ライス補佐官、ガーソン (Michael Gerson) 首席スピーチライターや側近のヒューズ (Karen Hughes) 大統領顧問と協議はしたが、チェイニー副大統領、ラムズフェルド国防長官、パウエル国務長官とは相談しなかったとされる<sup>86</sup>。

この演説ではテロリストが誰かまでは明らかにされなかったが、事件の首謀者がオサマ・ビン・ラディン率いるアル・カイダではないかとの疑いは、事件当日の午後3時半から、テロ発生後初めて開催されたNSCで、既にテネットCIA長官が報告しており<sup>87</sup>、翌朝の情報説明会では、同長官からビン・ラディン及びアル・カイダが首謀者と見られる証拠が提示されたという<sup>88</sup>。

テロを根絶するためにブッシュ大統領が掲げた目的は、同時多発テロ事件の首謀者及び支援者への強制的措置の実施、オサマ・ビン・ラディン率いるアル・カイダの一扫、他の反米テロリストグループの追跡、テロリストの温床となっている地域やその支援の排除などとされ、これらの実現のため、ブッシュ大統領は事件直後から、ブレア (Anthony Blair) 英首相やプーチン (Vladimir Putin) 露大統領など国連安保理常任理事国の首脳やサウジアラビアのアブドラ (Abdullah bin Faisal) 皇子、ムバラク (Hosni Mubarak) エジプト大統領などアフガニスタン周辺国の首脳、日本などの同盟国の首脳等と相次いで電話あるいは直接会談し、米国への協力を要請する<sup>89</sup>。国務省も各国に協力要請を行うとともに、NSCや財務省と共同で、テロへの共闘に向けた主要8カ国 (G8) の共同声

---

*Known and Unknown: Memoir*, New York: Sentinel ; Historical Background Office of the Historian Bureau of Public Affairs, “The United States and The Global Coalitoin Against Terrorism, September 2001- December 2003”, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/5889.htm> (2015 年 12 月アクセス) 他多数

<sup>85</sup> The White House, Office of the Press Secretary, “Statement by the President in His Address to the Nation”, September 11, 2001 <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (2013 年 6 月アクセス)

<sup>86</sup> Woodward, (2002), *Bush at War*, op.cit., p.30

<sup>87</sup> なお、ブッシュ大統領はネブラスカからビデオリンクで会議に参加する (Rumsfeld(2011), *Known and Unknown: Memoir*, op.cit., p.346)。

<sup>88</sup> Woodward (2002), *Bush at War*, op.cit., p39

<sup>89</sup> Secretary of State, “Talking Points for PC, 0930 on 14 September, 2001”, ‘Document 4- Talking Points’ at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu> (2015 年 8 月アクセス)

明策定やテロリストの資金根絶に向けての議題設定に着手する<sup>90</sup>。

各国の同事件への対応も素早く、テロ事件発生から数時間後にはブレア英首相、シラク(Jacques Chirac)仏大統領、シュレーダー(Gerhard Schröder)独首相など主要国首脳はテロを非難するとともに米国への支援を表明する声明を発表する<sup>91</sup>。国連安全保障理事会では、米国の働きかけもあり、12日、「個別的又は集団的自衛の固有の権利を認識」(前文)するとして、今回のテロ攻撃を非難し、そのような行為が、「国際の平和及び安全に対する脅威であると認め」(主文1)、「テロ行為を防止し抑止するため一層の努力をするよう国際社会に求める」(主文4)とする決議第1368号を採択する<sup>92</sup>。北大西洋条約機構(NATO)も、同日、理事会声明において、「もし今回の攻撃が米国外からなされたものであると確定されれば、ワシントン条約(NATO憲章)第5条が対象としている行為であるとみなされるべきである」として、集団的自衛権を発動し、早期警戒管制機(AWACS)を米東海岸に配備して警備にあたる<sup>93</sup>。この他、太平洋安全保障条約(ANZUS)加盟国、米州機構(OAS)も相次いで、米国の要請があれば集団的自衛権を発動することを決定し、イスラム会議機構も同時テロ攻撃を強く非難の上、イスラム教は決してテロリズムを是認しないと強く宣言する。主要各国や国連、NATOなどの国際機関が相次いで米国の個別的又は集団的自衛権の行使への支持を明らかにし、米国が報復措置として軍事行動にでることの正当性を認める動きが国際社会に広がる。

米政府は、各国への支援要請の中でも、特にアフガニスタンの隣国であるパキスタンを重視する。パキスタンに対しては、1998年に核実験を行って以来、米政府は経済制裁を継続しており、パキスタン政府の独裁主義的軍事国家体制、カシミール問題におけるインドとの軍事衝突等から、パキスタン政府にむしろ批判的立場をとってきた。しかし、同時多発テロ事件発生で、米政府はこれまでの対応を一変し、パキスタン政府に急接近する。同事件の翌日、アーミテージ国務副長官はパキスタン軍統合情報部(Inter-Services Intelligence:ISI)のマフムード将軍(Ahmed Mahmud)と会談し、空母搭載機のパキスタン上空飛行及び国内離着陸許可やタリバン及びアル・カイダに関する情報提供等を含む7項目の要請リストを手交し、パキスタンはテロと闘う側につくのか、我々と対峙するのかと迫る<sup>94</sup>。さらに、パウエル国務長官やチャンバリン(Wendy Chamberlin)駐パキスタン米

<sup>90</sup> U.S. Department of State, Memorandum, “Action Plan as of 9/13/2001 7:55:51am,” ; September 13, 2001, Secretary of State; “Talking Points for PC, 0930 on 14 September, 2001”, at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu> (2015年8月アクセス)

<sup>91</sup> イラクだけがあからさまに攻撃を歓迎する声明を発表したという(Rumsfeld(2011), ‘*Known and Unknown*’, op.cit., p.345)

<sup>92</sup> 国連安全保障理事会は、9月28日、安保理決議第1368の内容を再確認し、さらに、国連憲章第7章下で、テロ資金対策をはじめとする広範なテロ対策の実施を加盟国に対して求める安保理決議第1373号を採択する。

<sup>93</sup> NATO, “Statement by the North Atlantic Council”, NATO Press Release 124, September 12, 2001; <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> (2015年8月アクセス)

<sup>94</sup> 7項目で提示された内容とは、①パキスタン内でのアル・カイダへの活動支援及び武器輸送の阻止、②空母搭載機のパキスタン上空飛行及び国内離着陸許可、③米及びその同盟国に対する

大使はパキスタンのムシャラフ (Pervez Musharraf) 大統領に、米政府の要請を受け入れ、支援する旨公表するよう迫ったとされる<sup>95</sup>。

パキスタンは、その建国の経緯から最大の敵であるインドに対抗するため、アフガニスタンには親パキスタン政権を据えるという外交戦略をとっており、タリバン政権に対しては、政権発足以来、外交関係を樹立し、武器の提供や兵士の訓練、資金援助など、様々な側面から支援を行っていた。しかし、今回の事件を受けて、米軍等の攻撃によりタリバン政権が軍事的に排除されればアフガン国内が内紛状態となるおそれがあり、一方でパキスタン政府が米政府支持を表明すればパキスタン国内でも過激派を刺激し政情不安定となりかねず、ムシャラフ大統領は難しい判断を迫られることになる。ムシャラフ大統領は9月14日、駐パキスタン米大使と会談し、上記7項目を無条件で了承する旨伝え<sup>96</sup>、タリバン政権には米政府の要求に応じ、その軍事攻撃を回避するよう説得にあたる。マフムード将軍は16日頃アフガニスタン入りし、タリバン政権の最高指導者オマール (Muhammad Umar) 師に直接アメリカ側の要求を伝え、ビン・ラディンとそのスタッフ数名の引渡しと25百万人のアフガン市民の生活と、どちらを選択するのかと説得にあたった旨米政府に報告している<sup>97</sup>。マフムード将軍はさらに1週間後、再度アフガニスタン入りしてタリバン政権の説得にあたる。しかし、説得は失敗に終わり、駐パキスタン米大使はマフムード将軍に、米政府がタリバ

---

パキスタン国内へのアクセスなど必要な支援、④タリバン及びアル・カイダに関するすべての情報の提供、⑤同時多発テロをはじめとするあらゆるテロ行為に対する非難の公表、⑥タリバンへの燃料他支援物資の切断、⑦オサマ・ビン・ラディンとアル・カイダネットワークの関係について強い証拠が示され、それでもタリバンが彼とそのネットワークをかばい続ける場合には、パキスタンはタリバンとの外交関係を遮断し上記に沿って我々を支援する、とされる。アーミテージ副長官はパキスタンのマフムード将軍に上記リストが列挙されたノンペーパーを渡し、ムシャラフ大統領から確認した旨連絡をもらいたいと要請する (U.S. Department of State, Cable, “Deputy Secretary Armitage’s Meeting with Pakistan Intel Chief Mahmud: You’re with us or You’re not,” September 12, 2001, Document 3- State 157813; U.S. Department of State, Cable, State158711, “Deputy Secretary Armitage’s Meeting with General Mahmud: Actions and Support Expected of Pakistan in Fight Against Terrorism”, September 13, 2001, Document 5, at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu>) (2015年8月アクセス)

ムシャラフ大統領はアーミテージ副長官に、要求を受けなければパキスタンも軍事攻撃を受けることになると脅迫されたとの指摘もある (Puri, Samir (2012), *Pakistan's war on terrorism : strategies for combating jihadist armed groups since 9/11 Pakistan's War on Terrorism*, Abingdon, Oxon : Routledge, p.36; ジェームズ・マン・渡辺昭夫監訳 (2004) 『ウルカヌスの群像—ブッシュ政権とイラク戦争』 共同通信社、426頁)

<sup>95</sup> U.S. Embassy (Islamabad), Cable, Islamabad05087, “Musharraf: We are with you in your action plan in Afghanistan,” September 13, 2001, Document 2- Islamabad 05087; U.S. Department of State, Cable, “Secretary’s 13 September 2001 Conversation with Pakistani President Musharraf,” September 19, 2001, ‘Document 10- State 161371’, at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu>) (2015年8月アクセス)

<sup>96</sup> U.S. Department of State, Cable, Islama05123, “Musharraf Accepts the Seven Points”, September 14, 2001, Document 8- Islamabad 05123, at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu> (2015年8月アクセス)

<sup>97</sup> U.S. Department of State, Cable, “Deputy Secretary Armitage- Mamoud Phone Call- Sept. 18, 2001”, September 18, 2001, ‘Document 9- State161279’ at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu> (2015年8月アクセス)

ン政権との交渉を打ち切り、軍事的作戦を進める旨伝える<sup>98</sup>。米政府の支持を明確に打ち出したパキスタン政府に対しては、ブッシュ大統領が22日、経済制裁解除を決定し、さらに、テロリスト掃討のための軍事的財政的支援等を積極的に実施する<sup>99</sup>。

国務省では、タリバン政権にビン・ラディンの引渡し等を要求しつつ、応じない場合には軍事作戦を展開してビン・ラディン等を捕獲し、テロ関連施設や軍事施設等の破壊を行うとの基本戦略のもとに、関係各国や国連への協力要請を進める。具体的には、ビン・ラディン等の捕獲に関連してパキスタンと中央アジア各国に協力を要請し、テロ撲滅のための国連決議の採択に関しては国連安保理常任理事国、タリバン政権と外交関係を維持しているパキスタン、サウジアラビア、UAEには外交関係遮断の要請、また、軍事作戦への協力要請にNATO各国や、パキスタン、ウズベキスタン、タジキスタン、ロシア、湾岸諸国等をリストアップし打診する<sup>100</sup>。パウエル国務長官は、14日のNSC長官級委員会 (principal's committee) において、パキスタンをはじめ各国との連繋の進捗状況を説明し、穏健なアラブ諸国もテロの問題をこれまでとは異なる新たな視点から捉えるようになってきたと手応えを述べている<sup>101</sup>。

米政府では、これらの基本方針を決定し、それぞれの分野での進捗を確認するため、9月11日以降はNSCや参加者を絞った関係閣僚級会議等、外交・安保関連の会議が随時開催され、ブッシュ大統領自らが会議の司会進行を務めることもあったとされる<sup>102</sup>。事件発生後の最初の週末、ブッシュ大統領はキャンプデービッドに主要外交・安保担当閣僚を集め、今後の方針をじっくりと議論する時間をとっている。その中では、タリバンやパキスタンなど様々な議題について議論が展開される中、アル・カイダ以外のテロリストの扱いについても議論が及ぶ。ラムズフェルド国防長官は、米の軍事行動の目的をテロリストの支援国家をなくすことにまで広げてアフガン以外の攻撃も提案し、ウォルフowitz国防副長官も山岳戦を強いられるアフガニスタンよりはイラクの方が勝率は高いと、イラク攻撃へ積極的な意見を述べたのに対し、パウエル国務長官はイラクまで対象を広げると各国の支持が得られなくなると反対、テネットCIA長官も当面の軍事攻撃はアフガニスタンに絞る

---

<sup>98</sup> U.S.Department of State, Cable, "Mahmud Plans 2<sup>nd</sup> Mission to Afghanistan", September 24, 2001, 'Document 11- Islama05337'; U.S.Embassy (Islamabad), Cable, "Mahmud on Failed Kandahar Trip", September 29, 2001, 'Document 12- Islamabad 05452' at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu> (2015年8月アクセス)

タリバン政権のザイーフ (Abdul Salam Zaeef) パキスタン大使は米政府に対し、同時多発テロ事件へのビン・ラディン関与の証拠の提示を求め、証拠を提示すればビン・ラディンをアフガニスタンの裁判にかける等交渉を呼びかけると提案したが、米側は拒否したとの報道もある ("Taliban will try bin Laden if US provides evidence," *The Guardian*, October 5, 2001)

<sup>99</sup> Puri, (2012), "Pakistan's war" op.cit., pp.33-35

<sup>100</sup> U.S. Department of State, "Gameplan for Polimil Strategy for Pakistan and Afghanistan," September 14, 2001, 'Document 6- Memo', at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu> (2015年8月アクセス)

<sup>101</sup> U.S.Department of State, "Talking Points for PC 0930 on 14 September 2001," September 14, 2001, 'Document 7- Talking Points' at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu> (2015年8月アクセス)

<sup>102</sup> Burke (2004), *Becoming President*, op.cit.,p.166



べきとし、チェイニー副大統領もイラクに懸念を示しつつもイラクに手を出せば中東諸国の支持が得られなくなるおそれから、今はアフガニスタンに絞るべきとの意見を表明したとされる<sup>103</sup>。週明けの17日、ブッシュ大統領は、現時点ではイラクは保留(wait)とし、アフガニスタンのアル・カイダとタリバン政権を当面の軍事攻撃の対象として具体的な作戦を策定するよう国防総省に指示し、アフガニスタンに絞る方針を決定する<sup>104</sup>。18日、ブッシュ大統領は議会から軍の最高司令官として「テロとの闘い」を遂行するための広い裁量を得て、アフガニスタンの軍事攻撃に向けての体制準備へと本格的に着手する<sup>105</sup>。

米政府には支援要請を行った国々以外からも様々な支援の申し出が殺到しており、国務省では裁ききれず、軍事支援の関係は軍事作戦の策定を担っていたフランスス將軍(Tommy Franks)率いる中央軍(CENTCOM)<sup>106</sup>で対応するようになる。最大の友好国であるイギリスは、9月15日にはタンパに大規模な代表団を送り込み、18日にはフランス、カナダから代表団が派遣され、次第に有志連合(coalition of the willing)の形ができあがっていく<sup>107</sup>。

「米国とテロリストのどちらに味方をするか、決断を求める」。9月20日、ブッシュ大統領が連邦議会上下両院合同会議において行った演説では、すべての国に「テロとの闘い」への共闘を促し、タリバン政権に対しては実質的な最後通牒としてアル・カイダ指導者全員の引渡しやテロリスト訓練キャンプの閉鎖等を要求、そして、アル・カイダだけでなく地球上のテロリストが排除されるまで、

<sup>103</sup> Woodward (2002) *Bush at war*, op.cit., pp.99-123 ; Burke (2004), *Becoming President*, p.166; Bill Keller, “The World According to Colin Powell”; *New York Times Magazine*, November 25, 2001

<sup>104</sup> Woodward (2002) *Bush at war*, op.cit., pp.129-131

「現時点ではイラクには攻撃をしない」とブッシュ大統領が方向性を示した後にも、ラムズフェルド国防長官が大統領に提出した戦略構想や国防総省作成の戦略的指針では、目的にアフガニスタン以外にもテロリストを支援する1~2国の体制変更や大量破壊兵器の破壊が含まれており、脅威の対象としてタリバン以外にもイラクバース党等を庇護する国家をあげるなど、国防総省におけるイラク攻撃への意識がうかがえる(The Office of the Secretary of Defense, Memorandum for the President, “Strategic Thoughts,” September 30, 2001, ‘Document 13-Memorandum for the President’; The Office of the Secretary of Defense, Working Paper, “Thoughts on the ‘Campaign’ Against Terrorism”, October 2, 2001, ‘Document 14-Working Paper’; The Office of the Secretary of Defense, Memorandum, “Strategic Guidance for the Campaign Against Terrorism”, October 3, 2001, ‘Document 15- Memorandum’ at the National Security Archive, the George Washington University, <http://nsarchive.gwu.edu> (2015年8月アクセス))

<sup>105</sup> Authorization for Use of Military Force (Public Law 107-40), 107<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> session, September 18, 2001, Section 2 (a)において、9月11日のテロ攻撃について計画し、実施し、幫助したと大統領が認める国、組織、人に対し、大統領はすべての必要かつ適切な措置を行使する権限を付与される。

<sup>106</sup> 中央軍はフロリダ州タンパに司令部を置き、中東、中央アジア、アラビア海、エジプトを担当する地域別統合軍の一つ。後方支援は、ハワイ州オアフに司令部を置くCINCPACが担当する。

CENTCOM内部における作戦の過程については、Michael DeLong, Noah Lukeman, (2004) “*Inside CentCom: The Unvarnished Truth About the Wars in Afghanistan and Iraq*”, Washington D.C., Regnery Publishing

<sup>107</sup> 朝日新聞「自衛隊50年」取材班(2005)『自衛隊知られざる変容』朝日新聞社、20頁。なお、日本がタンパに自衛官(1等海佐及び3等空佐各1名)を派遣するのは、2002年8月15日になってからである(大塚海夫(2004)「タンパで自衛隊も“メジャー”になる」『諸君』(4月号)参照)。

我々の「テロとの闘い」は終わらないとの決意を表明する<sup>108</sup>。

タリバン政権は米側の要求に応じず、10月7日（現地時間）、ブッシュ大統領はアフガニスタンへの軍事行動に踏み切ることになる。

## 2 同時多発テロ事件への日本政府の対応

同時多発テロ事件の発生後、日本政府では内閣官房が中心となって緊急対応にあたる。約5ヶ月前の2001年4月に第87代内閣総理大臣に就任したばかりであった小泉純一郎は、一方を受け、22時35分、内閣危機管理センターに官邸連絡室の設置を指示、1時間後には同連絡室を官邸対策室に格上げする。また、警察庁は国内の米国関係施設への警戒警備の強化を全国の警察本部に指示する<sup>109</sup>。

日付が変わって9月12日午前0時20分頃、小泉首相は官邸別館3階の危機管理センターへ移動する。センター内には、安倍晋三内閣官房副長官、上野公成内閣官房副長官、杉田和博内閣危機管理監、田中真紀子外務大臣、村井仁防災担当大臣などに加え、ニュースで事件を知って駆け付けた自民党麻生政調会長、堀内総務会長、青木参院幹事長、公明党神崎代表、東国対委員長代理ら与党幹部が50人近く詰めかけて混雑し、杉田危機管理監も首相のそばに近づけないような状況であったという<sup>110</sup>。

0時50分、福田康夫内閣官房長官は首相官邸の記者会見室で、今回のテロを「極めて卑劣かつ言語道断の暴挙」と強く非難し、米大統領及び米国民に対するお見舞いを表明した総理大臣声明を発表する<sup>111</sup>。

12日午前9時37分、首相官邸で開催された海外出張者を除く全閣僚出席で行われた安全保障会議で邦人安否の確認を含め情報の把握、国際緊急援助隊の派遣の検討、米国等との密接な連携などの対処方針を決定する<sup>112</sup>。続いて開かれたテロ事件後初の首相記者会見において、小

---

<sup>108</sup> The White House, Office of the Press Secretary, “Address to a Joint Session of Congress and the American People”, September 20, 2001,

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>. (2015年7月アクセス)

<sup>109</sup> 『読売新聞』2001年9月12日朝2面

<sup>110</sup> 『読売新聞』2001年9月24日朝8面。後日、小泉首相も今後はやめようと、与党幹部の締め出しを指示したとされる（読売新聞政治部（2001）『外交を喧嘩にした男』新潮社、125頁）。

<sup>111</sup> 首相官邸「内閣官房長官記者発表：米国における同時多発テロ事件について」2001年9月12日 [http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/09/12\\_a1.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/09/12_a1.html) (2015年7月アクセス)

<sup>112</sup> 政府対処方針では、次の6項目が決定される：(1) 邦人の安否確認を含む情勢的確な把握と対応の万全、(2) 国際緊急援助隊の派遣の検討と即応体制の確立、(3) 国内の米国関連施設等の警戒警備の強化、(4) 国民に対する適切な情報提供、(5) 国際テロに対する米国等関係国との協力、(6) 世界及び日本の経済システムの混乱回避等。

<http://www.kantei.go.jp/jp/saigai/terojiken/taisyo.html>(2015年7月アクセス)

なお、国際緊急援助隊派遣については、政府専用機2機を千歳空港から羽田空港に移動するなど派遣体制を整えたが、米側から物的支援は不要、精神的支援に感謝するとの返答を受け、実施には至らなかったという（第153回国会参議院外交防衛委員会議事録第2号2頁（2001年10月24日））。

泉首相は同時多発テロ事件を強く非難するとともに、「米国を強く支持し、必要な援助と協力を惜しまない決意」を表明する<sup>113</sup>。なお、小泉首相がブッシュ大統領と直接電話会談において、同盟国としてテロと闘う姿勢を強く支持すると伝えるのは、翌13日の夜8時過ぎになってからであった<sup>114</sup>。

小泉首相の記者会見後、急遽、首相、官房長官、関係閣僚と与党党首や幹事長が出席する政府・与党連絡会議が開催され、官房長官が事件発生後の政府の対応を説明、田中外相が邦人の安否確認状況、柳沢金融担当相が東証株価への影響等を報告した上で、米国との連携などの今後の方針を確認する<sup>115</sup>。自民党の山崎幹事長からは「日本国内の警備体制、治安強化を図り、国際テロとしっかり戦う姿勢を政府は示すべきだ。政府対処方針はそこが弱い」、扇国土交通相（保守党党首）は「この機会に、日本の危機管理体制を再検討する必要がある。有事法制を含め、スピードアップを図るべきだ」、神崎公明党代表からは「市場への影響が出ていることを勘案し、危機管理センターに財務省や金融庁などからも職員を派遣すべき」などの発言がなされたという<sup>116</sup>。

与党各党も、12日、それぞれ党内で関係会議を開催して対応を協議する。自民党では、外交調査会・国防部会合同会議が開催され、日本も同盟国としてふさわしい行動をとるべきとの声が多々されるが、その後開かれた総務会では、「米国と一体となってというが、我々は許される範囲でしか行動できないはずだ」と諫める意見や、「安全保障会議決定の対処方針における政府のテロへの認識が甘い」といった批判がなされたとされる<sup>117</sup>。公明党では、神崎代表を本部長、冬柴幹事長を副本部長とする「米国同時多発テロ事件対策本部設置」し、テロ対策強化の必要性では一致したものの、有事法制や米軍基地警備の法整備は、同時多発テロ事件に引っ張られるのは危険だといった慎重論などが出されたとされる<sup>118</sup>。保守党では、野田幹事長を本部長とする「非常事態における危機管理対策本部」の設置を決め、有事法制整備に前向きに取り組む方針を確認する<sup>119</sup>。

### 3 対応策の策定に着手

同時多発テロ事件の翌日、小泉首相から自衛隊派遣の検討をひそかに指示された福田官房長官は、古川貞二郎内閣官房副長官に検討を指示する<sup>120</sup>。13日、古川官房副長官は大森敬治内閣官房副長官補、浦部和好内閣官房副長官補、谷内正太郎外務省総合外交政策局長、藤崎一郎外務省北米局長、佐藤謙防衛庁事務次官、首藤新悟防衛庁防衛局長、秋山収内閣法制局次長を召集し、「憲法論ではなく、日本が何をすべきか、政策論で考えよう。その上で憲法に照らして

<sup>113</sup> 首相官邸「内閣総理大臣記者会見：米国における同時多発テロ事件」2001年9月11日 <http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0912sourikaiken.html> (2015年7月アクセス)

<sup>114</sup> 『読売新聞』2001年9月14日朝2面

<sup>115</sup> 『公明新聞』2001年9月13日1面

<sup>116</sup> 『読売新聞』2001年9月14日夕4面

<sup>117</sup> 『読売新聞』2001年9月13日朝4面；9月14日朝4面；『朝日新聞』9月13日朝4面

<sup>118</sup> 『読売新聞』2001年9月13日朝4面；『公明新聞』9月13日1面

<sup>119</sup> 『読売新聞』2001年9月13日朝4面

<sup>120</sup> 『読売新聞』2001年9月27日朝4面

考えよう」と、具体的支援策や問題点の洗い出しに着手する<sup>121</sup>。この勉強会が一種の司令塔となり、ここで決められた方針に従って、安全保障・危機管理担当の大森内閣官房副長官補の下に置かれていた有事法制検討チーム<sup>122</sup>が本案件の法制化作業を担うという体制で進められていく。

具体的な対米支援策の内容は、外務省、防衛庁、海上自衛隊の関係部局の担当者がそれぞれ個人的な米側とのチャンネルを通じて米側の状況をヒアリングしたり、「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」(以下、「周辺事態安全確保法」と略する。)や「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、「PKO協法力」と略する。)等自衛隊の海外派遣を規定する既存の法律の枠組み、湾岸戦争における支援策の検討経緯等を参考にしながら、日本政府として実施できる項目を列挙した試案を作成し、それらが内閣官房での検討の俎上に挙げられ、対応方針として9月19日夕方の小泉首相による発表までにまとめられていったようである。試案の一つを作成した海幕の担当者は、具体的な指示や要請があったわけではないが、今の自衛隊の持っている能力で何ができるかを、相当踏み込んだオプションから相当引いたオプションまで10項目ぐらいを検討して、防衛庁内部の議論の場に提供したと話している<sup>123</sup>。

ワシントンの在米大使館では同時多発テロ事件発生以降、同事件に関して、ホワイトハウス、国防総省、國務省の日本担当者を通じて情報収集を行っていたが、15日の土曜日、柳井俊二駐米大使は小松一郎公使と國務省内に訪問し、同事件への対応で多忙を極めていたアーミテージ國務副長官と約40分会談する。会談では、アーミテージ副長官は、日本に対する具体的な行動の要請をしなかったが、1991年の湾岸戦争時のように日米間で齟齬が起きることがないように、同盟国として、国際社会の一員として、コアリションに参加し、目に見える貢献をすることが重要だと発言し、柳井大使も、湾岸戦争時は日本の対応が悪く批判されたが、今回はテロというグローバルな問題であり、日本としても目に見える貢献をすべきだと思うと述べたとされる<sup>124</sup>。

<sup>121</sup> 伊奈久喜(2002)「ドキュメント 9.11 の衝撃—その時、官邸は、外務省は」田中明彦監修『新しい戦争』時代の安全保障』、都市出版、176～177 頁

<sup>122</sup> 有事法制の検討を行うため、外務省、警察庁、防衛庁など関係省庁から内閣官房に出向していた。

<sup>123</sup> 香田洋二海自幕僚監部防衛部長(当時)によると、1990年湾岸戦争の際、在日米海軍司令部から海幕防衛部に護衛艦・掃海艇・補給艦派遣の要請があり、結果的には1991年4月24日にペルシャ湾には掃海艇部隊が派遣されるが、その過程で掃海艇及び補給艦について検討した経緯があり、それも参考したという(筆者インタビュー:2011年7月27日)。

防衛庁では、防衛庁内局が政治的調整の必要な海幕の案には積極的ではなく、海幕は内局を頭越しに外務省と非公式にやり取りを進め、当面の対応措置のたたき台を作成したという(朝日新聞「自衛隊 50 年」取材班(2005)『自衛隊知られざる変容』、前掲書、61～67 頁、24～27 頁)。他、関係省庁内部での作成過程については、久江雅彦(2002)『9.11 と日本外交』講談社、63～65 頁、92～94 頁;谷内正太郎「九・一一テロ攻撃の経緯と日本の対応」(2002)『国際問題』503 号、2～20 頁等。

<sup>124</sup> Richard Armitage interviewed by Edward Stourton, “With Us or Without Us”, *BBC Radio*, April 10, 2002, <http://www.bbc.co.uk/radio4/news/withus/armitage.pdf>. (2013 年 7 月アクセス)

この会談で、アーミテージ國務副長官が「ショーザフラッグ(show the flag)」と発言し日本に圧力

アーミテージ国務副長官は、日本政府への重要な交渉窓口であると同時に、同時多発テロ事件直後からアフガニスタンへの軍事作戦成功の鍵を握るパキスタンや過去の軍事進攻から地理的情報等を有しているロシアとの交渉等にもあたっており、アフガニスタンへの周辺国でもなければ米軍と攻撃参加も期待できない日本の自衛隊派遣については、軍事作戦上の期待値は低く、日本ができる活動を主体的、かつ、自律的に実施してもらいたいというのが本音であったと推測される。

アーミテージ・柳井会談の内容は、翌日、外務省経由で安倍晋三官房副長官に報告され、これが一種のウェイクアップコールとなり「目に見える貢献」の実現に向けて、内閣官房での検討が本格化する<sup>125</sup>。

柳井駐米大使はその後の記者会見で、「日米同盟の実効性を維持・強化するために、この事件は一つの正念場だ。日本人の顔の見える活動をできるだけ早く表明することが期待されている」、「日本は130億ドルの資金協力をしても国際的に評価されなかった。湾岸戦争の教訓に照らせば、自衛隊による後方支援が一つの実効性ある貢献だ」と、目に見える貢献を日本政府として提案する必要があることを強調するとともに、パキスタンへの経済制裁解除方針を決めた米政府から、日本はどうするのかと要請に近いものがあつたとも発言しており<sup>126</sup>、米政府がアフガニスタンへの軍事作戦を展開するに当たって、パキスタンの協力取り付けを重視していたことが、日本政府への要請からも伺うことができる。

日本国内では、9月19日昼、クリステンソン臨時代理駐日大使 (Richard Christenson) が自民党、公明党、保守党の幹事長と会談し、「米国はアル・カイダを打倒しなければならない、日本も同盟国として軍事的支援を可能な限りお願いしたい」と要請したとされ<sup>127</sup>、米政府は具体的な支援策を明言はしないものの、日本政府に何らかの行動を期待するというスタンスを、外務省や防衛庁等の官僚のみならず、与党幹部にも接触して伝えている。

---

をかけたとされ(例えば Howard French, “A Nation Challenged: Tokyo; Japan's Prime Minister Pledges Support for American Retaliation”, *The New York Times*, Sep 20, 2001, p4)、「ショーザフラッグ」というフレーズは、米から日本政府への外圧の象徴として引き合いに出されるようになる。しかし、柳井は、そういう趣旨のことをアーミテージ副長官は言っていたが、この表現は使っていなかったと証言しており(五百旗頭・伊藤・薬師寺編(2007)『外交激変』、前掲書、190～195頁)、別の場面で、ヒル国防総省日本部長が小松一郎公使との電話の際に使ったのが最初とする解説もある(読売新聞政治部(2006)『外交を喧嘩にした男』127～128頁)

なお、小泉首相は、同時多発テロ事件への日本政府の対応の決定には、「ショーザフラッグ」という発言の有無は無関係であり、日本が国際協調の中でテロ撲滅、抑止のために何をしなければならぬかの観点から主体的に決めたとの趣旨の答弁をしている(第153回国会参議院予算委員会会議録第2号14～15頁(2001年10月9日))。他、柳井・アーミテージ会談について、幸田和仁「パウエル・真紀子電話会談」『文藝春秋』(2001年10月緊急増刊号)102～106頁などがある。

<sup>125</sup> 筆者インタビュー(2011年4月20日 谷内正太郎元外務次官)。

<sup>126</sup> 『読売新聞』2001年9月19日夕3面; Clay Chandler, “Koizumi Vows to Seek Wider Role for Troops; Japan Would Give U.S. Logistic Support”, *The Washington Post*, September 20, 2001,

<sup>127</sup> 『読売新聞』2015年8月16日朝4面

#### 4 「当面の措置」の発表

「目に見える貢献」として、自衛隊を海外に派遣して米軍に協力支援活動を実施するためには、その根拠法が必要となる。これについて、支援策検討の初期段階で、既存の周辺事態安全確保法を準用するか、あるいは新法を作るかが焦点となった。前者を推す主な理由としては、周辺事態安全確保法は外国での軍事的な行動への自衛隊の関与を可能とするもので、「日本周辺地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」という要件は地理的概念ではなく、今回のケースでも適用可能であり、逆に新法を立案しては時間がかかりすぎるというもので、防衛庁幹部の一部が主張していた<sup>128</sup>。一方で、外務省幹部が中心となって主張したのが新法の制定で、同時多発テロ事件の首謀者が匿われているとされる中東地域への自衛隊派遣を、周辺事態安全確保法が要件としている日本の周辺地域における事態と説明するには無理がある、加えて、同法は日米安保条約をベースとしたものであり、支援対象や活動内容も、米軍への後方支援活動に限られ、陸上自衛隊による医療支援活動の可能性等が排除されることから、新法を制定すべきというものであった<sup>129</sup>。

古川内閣官房副長官を中心とする防衛庁、外務省、内閣法制局幹部による新法の検討会が15日に開催され<sup>130</sup>、内閣官房幹部の間では新法制定の方向性が有力となり、福田官房長官も17日の記者会見で「いま言われているような地域は周辺事態からはちょっと外れている」と発言し、新法作成が事実上決定づけられる<sup>131</sup>。18日朝開催された自民党役員会では、小泉首相が自衛隊派遣に向けた法整備への協力を求めたとされる<sup>132</sup>。

与党では、政府の動きを受けながら、幹事長を中心に対米支援策への調整を行う。本案件に関する与党間の調整機関として、既に与党間で安全保障関連政策を話し合う場として設置されていた与党安全保障プロジェクトチーム(座長:久間章生自民党政調会長代理)とは別に、与党幹事長、政調会長、国対委員長等を構成員とする「与党米国テロ事件緊急対策協議会」(以下、「与党テロ対策協議会」という。座長:山崎拓自民党幹事長)が設置されることとなり、18日の初会合で、自衛隊の海外派遣のための新規立法について協議される。公明党の冬柴幹事長は、新法制定について、米軍等の武力行使を容認する国連安保理決議を根拠に入れること、また、時限立法にするなどの限定をかけないと周辺事態安全確保法より大きな法律を作ることになり、認められないと発言したとされる<sup>133</sup>。

<sup>128</sup> 筆者インタビュー(2011年6月8日 防衛省担当者)。山崎拓幹事長も、当初は、国会審議のリスクを避ける観点から、周辺事態安全確保法での対応を考えていたとされる(『毎日新聞』2001年9月20日朝3面)

<sup>129</sup> 谷内(2002)「九・一一テロ攻撃」、前掲論文、8頁

<sup>130</sup> 『日本経済新聞』2001年3月27日48面(古川貞二郎「私の履歴書27」)

<sup>131</sup> 『読売新聞』2001年9月17日夕2面

<sup>132</sup> 「日本の政治(22)『悩める小泉首相の「テロ対策」舞台裏』『フォーサイト』、2001年10月号、<http://www.fsight.jp/articles/print/7919>(2013年7月アクセス)

<sup>133</sup> 『読売新聞』2001年9月19日朝4面;9月23日朝3面;『朝日新聞』9月19日朝3面;『公明新聞』9月19日1面

この後、与党は党内で関係会議を開催する。自民党では外交関係合同部会が開催され、政府側から支援策等の説明を受ける<sup>134</sup>。公明党では外交・安全保障部会が開催され、憲法の枠内での協力、国連決議を根拠とする、時限立法という条件を満たせば新法に合意するという方針を確認したとされる<sup>135</sup>。

9月19日、政府は、19時から開催されたテロ対策関係閣僚会議(外務、防衛、財務大臣等で構成)において、同時多発テロ事件への対応及びそれに伴う米国の軍事作戦への支援策に関する基本方針をまとめた「米国における同時多発テロへの対応に関する我が国の措置」(いわゆる「当面の措置」)を決定する。テロ対策関係閣僚会議の直前には、与党党首・幹事長・政調会長会談を開催し、「当面の措置」について、小泉首相が公明党と保守党党首等に説明し、自衛隊派遣のための新法を制定するという方針等について、与党間で合意する。

「テロとの闘い」における日本の対応の基本的な方針となる「当面の措置」の内容は<sup>136</sup>、まず、第一に、米軍等に対して、医療、輸送・補給等の支援活動を実施する目的で自衛隊を派遣するため、「所要の措置を早急に講ずる」として、自衛隊の海外派遣の方針を明確にする。自衛隊派遣のために、「新法を制定」することは与党党首会談で既に合意されていたが、新法制定が失敗した場合の政権へのダメージを危惧して、山崎幹事長が「新法」の表現を対外的に示すことに難色を示し、ここでは「所要の措置」という表現に替えられたとされる<sup>137</sup>。

第二に、我が国における米軍施設・区域および我が国重要施設の警備をさらに強化するため所要の措置を早急に講ずるとされる。自民党内からは、上記の自衛隊の海外派遣よりも、むしろ自衛隊による国内の米軍基地警備等について強い反発が出されることになるが、詳細については、次節で後述する。

第三に、情報収集のための自衛隊艦艇の速やかな派遣の実施が挙げられる。海幕はイージス艦を含む艦隊派遣を念頭に、9月中旬にも防衛庁設置法を根拠にインド洋に派遣する方向で検討していたとされるが<sup>138</sup>、防衛庁内局の反対から明記はされず、また、情報収集のための艦艇派遣

---

9月17日保守党党首は扇千景から野田毅幹事長に交代し、後任の幹事長には二階俊博幹事長代理が就任したことにより、与党テロ対策協議会の初会合には保守党から二階幹事長が出席する。

<sup>134</sup> 『毎日新聞』2001年9月21日朝2面

<sup>135</sup> 『毎日新聞』2001年9月19日朝1面

<sup>136</sup> 首相官邸「米国における同時多発テロへの対応に関する我が国の措置について」2001年9月19日 <http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0919terosoti.html> (2013年7月アクセス)

この発表が9月19日となった背景には、日本としての主体性を強調するために25日に予定されていた小泉首相の訪米に先立って支援策を表明する必要性があり、そこに主要8カ国(G8)の共同声明が急遽20日に発表されることが決まり、その前に対応方針を公表すべしとの判断が働いたとされる(『読売新聞』2001年9月20日朝4面)。

<sup>137</sup> 『読売新聞』2001年9月20日朝4面

<sup>138</sup> 『読売新聞』2001年9月20日朝3面、1面

イージス艦とは、米国が開発した高性能の防空システムを装備した巡洋艦や駆逐艦をさす(自衛隊は護衛艦と呼んでいる)。

の実現は、イージス艦ではない護衛艦で11月までずれ込むことになる。

第四に、出入国管理等に関し、情報交換等の国際的な協力をさらに強化するとされる。

第五に、周辺及び関係諸国に人道的・経済的その他の必要な支援を行い、その一環として、今回の非常事態に際し、米国に協力するパキスタン及びインドに対して緊急の経済支援を行うこと、

第六に、避難民の発生に応じ、自衛隊による人道支援の可能性を含め避難民支援を行うこと、

第七に、世界及び日本の経済システムに混乱が生じないよう、各国と協調し、状況の変化に対応し適切な措置を講ずることが挙げられる。

当面の措置決定後、小泉首相は記者会見を開催し、「今の時点で、日本としてやりうる姿をはっきり見せた方がいい」、「速やかな行動を取った方がいいなど、私が判断してこういう形で発表」したとし、当面の措置が「主体的な取り組み」であることを強調している<sup>139</sup>。

日本政府による「当面の措置」の決定は、同時多発テロ事件の被害者に対する緊急救援費1000万ドルの拠出とあわせて、発表の当日に小泉首相から、帰国直後のベーカー (Howard Baker) 駐日米大使に説明される<sup>140</sup>。また、この後開催される日米首脳会談において、ブッシュ大統領に小泉首相が直接説明しており、さらに、米国の上下両院の関係議員、国防総省、国務省等には在米日本大使館員が説明にまわるなど<sup>141</sup>、「当面の措置」の実施は、事実上、日本政府の国際公約との位置づけとなる。

この発表にあつて、小泉首相は連立パートナーである公明党と保守党には事前に説明をしたものの、自民党内には説明する機会のないまま、公表となる<sup>142</sup>。また、重要な安全保障に関する新法の制定は超党派での対応が望ましいとの観点から、小泉首相は、「当面の措置」を発表した翌日午前、鳩山民主党代表、志位共産党委員長、土井社民党党首の野等3党首らに早速法案への協力を要請している。なお、自由党の小沢党首は与野党党首会談を拒否し、欠席する<sup>143</sup>。

日本政府の「当面の措置」の発表を受けて、20日、ホワイトハウスは「ブッシュ大統領は具体的措置に関する9月19日の日本政府の発表を歓迎する」と感謝の意を表明する<sup>144</sup>。訪米直前の21日、政府は総額約4000万ドル(47億円)の対パキスタン緊急経済支援も発表する<sup>145</sup>。

---

<sup>139</sup> 首相官邸「小泉内閣総理大臣記者会見録」2001年9月19日

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0919sourikaiken.html> (2013年7月アクセス)

<sup>140</sup> Press Conference by The Press Secretary of MOFA, September 18, 2001

<http://www.mofa.go.jp/announce/press/2001/9/918.html#3> (2013年7月アクセス); 『朝日新聞』2001年9月20日朝2面

<sup>141</sup> 『読売新聞』2001年9月23日朝4面

<sup>142</sup> 信田智人 (2004) 『官邸外交』、朝日新聞社、57頁

<sup>143</sup> 『読売新聞』2001年9月21日朝3面

<sup>144</sup> The White House, Statement by the Press Secretary, “President Welcomes Japan's Support”, September 20, 2001

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-1.html> (2013年7月アクセス)

<sup>145</sup> 内閣官房長官記者発表「パキスタン及びインドに対する緊急の経済支援について

[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/09/21\\_p.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/09/21_p.html) (2013年7月アクセス)



## 5 日米首脳会談

同時多発テロ事件から約2週間が経過した24日、小泉首相はニューヨークでグランドゼロを視察した後ワシントンに移り、翌朝、ブッシュ大統領とホワイトハウスにて約50分間首脳会談を行う。同時多発テロ事件を受けて各国首脳が次々と訪米しブッシュ大統領に米国への支援を約束する中で<sup>146</sup>、小泉首相は「すぐに飛んでいくより、対策を固めて持って行った方がいい」と支援措置をまとめてからの訪米となったという<sup>147</sup>。

日米首脳会談では、小泉首相が「当面の措置」に基づき、医療、輸送・補給のための自衛隊による後方支援や情報収集、周辺国への経済的支援や避難民支援での協力など、憲法の枠内で最大限の支援を行うと述べたのに対し、ブッシュ大統領は日本の努力を評価し、「日本は戦闘員を送っての武力行使には制約があるが、そのことによって同盟国の価値は下がらない」として自衛隊派遣を含めた具体的な支援の要望には言及せず、一方で、テロリストへの資金断絶や難民支援、パキスタンへの緊急経済支援などの重要性を強調したとされる<sup>148</sup>。

首脳会談後に開催された共同記者会見において、ブッシュ大統領はテロ組織への資金源カット、情報共有、対パキスタン支援などの日本の協力について、感謝の意を表明する<sup>149</sup>。両首脳の会談は、同年6月30日のキャンプデービッドでの会談に次いで2度目であったが、初会談直後に小泉首相もブッシュ大統領について「これほど大統領と信頼関係を築けるとは思わなかった」とコメントしており<sup>150</sup>、今回の記者会見でもブッシュ大統領は小泉首相を「個人的な友人 (personal friend)」と称して親密さをアピールするなど、小泉首相とブッシュ大統領はこの後も、良好な関係を維持していく。

日米首脳会談において、ブッシュ大統領から小泉首相には自衛隊派遣などの具体的な支援内容の要請はなされなかったとされるが、首脳会談直後、アーミテージ 국무副長官、パターソン NSC 上級アジア部長が首相に同行した外務省高官に対して、日本国内では野党側が自衛隊の活動に様々な制約を加えようとしている動きを牽制し、現時点では自衛隊にどのような行動が求められるか特定が困難であるため、自衛隊による後方支援の活動内容や地域に柔軟性を持たせるよう要望

---

<sup>146</sup> 9月18日シラク仏大統領、19日フィッシャー独外相、イワノフ露外相、メガワティインドネシア大統領、20日ブレア英首相が相次いで訪米する。

<sup>147</sup> 『日本経済新聞』2010年8月26日朝6面(野上義二元外務次官インタビュー記事)

<sup>148</sup> 2001年9月26日『朝日新聞』夕1・2面、9月27日朝4面; Woodward, *Bush at War*, op.cit., p.138

ブッシュ大統領から自衛隊派遣の要請を受けていないことについては、小泉首相は国会答弁でも強調している(第153回国会衆議院予算委員会第1号25頁(2001年10月4日))。

<sup>149</sup> The White House, “Remarks by President Bush and Prime Minister Koizumi of Japan in Photo Opportunity”, September, 25, 2001

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010925-1.html> (2013年7月アクセス)

<sup>150</sup> 『日本経済新聞』2011年4月12日朝(ジョージ・W・ブッシュ「私の履歴書12」)

があったとされる<sup>151</sup>。この場以外にも、日頃から米政府に接触している外務省や防衛庁、海上自衛隊の幹部等、あるいは自民党執行部等には、非公式なルートで様々な機会を捉えて、米政府が自衛隊の派遣を期待しており、自衛隊ができるだけ制約がなく、自律して展開できる活動の実施を望んでいることが伝えられていたようである。特に、アーミテージ国務副長官やパターンソンNSC上級部長は、湾岸戦争時の失敗を教訓に「目に見える貢献」の必要性を強調したとされ<sup>152</sup>、交渉の最前線にいた外務省担当者等は、彼らの発言を国内向けの圧力と利用し、日本政府の迅速かつ米側の期待に添った対応策を引き出すことに繋げていく役割を果たしていたといえる。

---

<sup>151</sup> 『朝日新聞』2001年10月4日朝1面

<sup>152</sup> Daniel Dilman (2006), *‘Japan’s Security Strategy in the Post 9.11 World: embracing a new realpolitik,’* Westport, Conn. : Praeger, p.73

## 第2節 与党間調整から党内手続きへ

### 1 テロ特措法案政府原案の策定過程

9月19日の与党党首会談における新法制定の合意を受けて、政府は立法作業を本格化する<sup>153</sup>。まず、素案を内閣官房安全保障・危機管理室で作成し、それを外務省と防衛庁、与党幹部と協議して新法の記載項目や方向性を決め、それをもとに条文化し、内閣法制局の審査を受けながら、関係省庁や与党幹部と詳細を詰め、10月1日に与党幹部が大筋合意、与党内審査手続きを経て、10月5日に閣議決定されるという手続きを踏んでいる。以下、素案から条文化され、関係者間で意見調整がされていった過程をみていくこととする。

法案の方向性を協議した9月19日付の案<sup>154</sup>では、新法の趣旨・目的として、「(1)国連安全保障理事会決議第1368号に言及する。(2)国際テロリズムの撲滅に向けた国際社会全体の取り組みに対し、我が国自らの安全確保の問題として積極的に寄与することを目的とする。(3)テロ活動に対抗して行う米国軍隊等の活動に対して我が国が後方支援活動を実施する」との方針が列挙されており、米軍への後方支援活動という目的が前面に出ている。後方支援実施の基本原則は、「武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない」とし、実施者は「自衛隊の部隊等」、後方支援活動の内容として、「医療、補給、輸送」が列挙され、「このほか修理及び整備、建設、宿泊、操作救助などを規定する必要性につき今後検討」と注が付されているが、「被災民支援」は記載されていない。後方支援活動を行う地域は、「戦闘行為が行われていない地域において行う。」としている。基本計画の策定については、「後方支援活動を実施するにあたっては、周辺事態安全確保法に準じた形で、基本計画を閣議決定する」とし、実施要項については、「防衛庁長官は、基本計画に基づき、自衛隊の部隊等が実施する後方支援活動について実施要項を定める。」としている。国会との関係は「基本計画の決定・変更、後方支援活動の終了については国会に報告する。」とされ、国会承認については言及されていない。武器使用については、「後方支援活動を実施するにあたり必要かつ適切な範囲で武器の使用を行うことができる規定を置く」としており、周辺事態安全確保法やPKO協力法の武器使用基準よりも緩和することを当初から念頭に置いていたことが推測される。

この案に対し、外務省側からいくつか修正意見がだされているが、特に、医療活動を可能とする観点から、後方支援活動に「等」をつけ、支援活動の実施者として、自衛隊の部隊等に「関連行政機関」を追加すること、支援活動の内容に「被災民支援」を追加すること、活動地域については、「現に戦闘が行われていない地域」とするとともに、「ただし、医療活動については、人道上やむを得ない場合はこの限りでない。」とするという意見を付している。

<sup>153</sup> 法案の原案は外務省大江博条約課長が書き、これを元に内閣官房テロ対策法案検討チームで作業が進められたとされる(久江(2002)『9.11と日本外交』、前掲書、93頁;朝日新聞「自衛隊50年」(2005)、『自衛隊』、前掲書、35頁;読売新聞社政治部(2006)『外交を喧嘩にした男』、前掲書、135頁)。

<sup>154</sup> 内閣官房安全保障・危機管理室「(案)」2001年9月19日(外務省所管資料)

関係省庁の合議を経た9月22日付「立法の骨格(案)」<sup>155</sup>では、趣旨・目的において、国連安保理決議第1368号が認定した内容を明記し、テロ活動を9月11日の同時多発テロと限定しており、実施者にも「関連行政機関」が追加されている点においては外務省の意見を反映されているが、「被災民活動」については反映されておらず、活動地域も原文のままとされている。むしろ、後方活動の内容には、「武器・弾薬の補給及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備を除く」と、周辺事態安全確保法と同様の限定が付され、国会との関係では、基本計画の決定・変更、活動終了時の国会報告に加え、「自衛隊の部隊等が後方支援を実施することについては、原則として実施前に国会の承認を得る。」と、国会承認が盛り込まれている。武器使用については、19日付と同様、「必要な規定を置く」とされている。

9月23日付「立法の骨格(案)」<sup>156</sup>では、趣旨・目的において、「米国軍隊等の活動」という表現が「米国等の活動」と修正され、「軍隊」が削除される。また、支援措置実施の基本原則では、支援措置を行う地域は「戦闘行為が行われていない地域」で変わらないが、「他国領域で活動することも想定しているため、周辺事態法における「後方地域」の概念をそのまま用いることは不可能。他国領域で活動を行う場合は、当該国の同意を得ておく。」と追記される。また、「物品役務の提供の根拠」という項目が追加され、「米国等に対し物品役務を提供する根拠規定を設ける。」とされ、「本法案提出時に、ACSA改定条約を同時に提出することは事実上不可能との前提に立って、規定を設ける。」と理由が付されている。

この骨子案の中で、特に政治的に争点となると考えられる項目が小泉総理訪米直前の23日、与党3幹事長と内閣官房幹部等が出席した協議の場で示された「論点」とされる1枚紙にまとめられている<sup>157</sup>。ここで列挙されているのは、特別立法、国連決議、実施地域、支援内容、武器使用の5項目である。まず、特別立法については、「今回の事件に関する特別立法とする。但し、具体的な日時の期限は付けない」と記され、政府側には期限の到来によって法律の効果を失効させる意向はなかったことが明らかになっている。国連決議については、「国連安保理決議第1368号があるので、更なる安保理決議を条件とすることはしない。」との方針がわざわざ記されている。その理由は、公明党が自衛隊の海外派遣の正当性を担保するために、国連安保理が米軍等の武力行使を容認する安保理決議を新法制定の条件とすると主張していたが、米国はテロに対する軍事行動を個別的自衛権と説明し、新たな国連決議を求めないとの立場<sup>158</sup>であり、日本政府としても新た

<sup>155</sup> 内閣官房安全保障・危機管理室「立法の骨格(案)」2001年9月22日(外務省所管資料)

<sup>156</sup> 「立法の骨格(案)」外務省所管資料。内閣官房安全保障・危機管理室が作成したと考えられる。

<sup>157</sup> 2001年9月23日「論点」外務省所管資料。「立法の骨格(案)」を踏まえ、内閣官房安全保障・危機管理室が与党議論用に作成したと考えられる。

<sup>158</sup> 日本政府は決議第1368号によって、米国の軍事行動及び各国の支援活動は国連から認められたと説明しているが、国際法の観点からは、本来、自衛権は急迫不正の侵害に対して自国を防衛する権利であり、安保理の事前の許可は不要であり、第1368号についても、第7章への言及もなく、武力行使を授權したものではないとの解釈が主流であるとされている(松井芳郎(2002)『テロ、戦争、自衛』東信堂、20～60頁)。

な安保理決議を自衛隊の派遣の条件とはしないということを、小泉首相の訪米前に与党間で合意する目的があったと考えられる。実施地域については、「戦闘が行われていない地域とする。」、支援の内容については、「医療、輸送、補給等周辺事態安全確保法に掲げられている項目とする。なお、同法同様、武器・弾薬の扱いに関し、輸送はできるが補給はしないこととする。」とし、武器使用については、「支援活動の安全が確保されるために必要な規定を置く。」と記されている。

政府では、これまでの関係省庁及び与党協議で固まった方針を条文化し、25日から内閣法制局に条文案を持ち込み、以降連日検討を続ける。条文案の変遷を、主な項目別に記載する。

### (1)新法の目的及び名称

法案の目的は、当初の米軍等への活動支援から、テロの防止及び根絶のための国際協力が強調されるようになっていく。これは公明党の要請にも合致する方向性で、例えば、25日の公明党政務調査会全体会議において、今回のテロに限定するとの立法目的の明確化や国連安保理決議を踏まえた日本の主体的な行動であることを趣旨に明記すべきとの意見が出されている<sup>159</sup>。

9月25日付法律案<sup>160</sup>第1条(目的)では、「この法律は、我が国が国際テロリズムの防止及び撲滅のための国際社会全体の取組に積極的に寄与するため、」と、まずテロ撲滅のための日本政府の主体的活動であることを強調し、国連安保理決議第1368号が2001年9月11日の同時多発テロ事件を「国際の平和及び安全に対する脅威と認めたことを受け、当該テロ攻撃によってもたらされている脅威の除去に努めるアメリカ合衆国の軍隊等の活動に関し、我が国が実施する支援措置」等を定め、「もって我が国を含む国際の平和及び安全の確保に資することを目的とする」としている。

27日付法律案<sup>161</sup>では、国連安保理決議第1269号その他の安保理決議が国際的なテロリズム行為を非難し、全ての国連加盟国にその防止等を求めていることが、まず、冒頭に追加され、次に、アメリカの同時多発テロ事件が安保理決議第1368号で国際の平和及び安全に対する脅威と認められたことを踏まえ、我が国がテロ防止及び撲滅に主体的に取り組むため、「アメリカ合衆国その他の外国の軍隊その他これに類する組織」の活動を支援するとして、米国のみならず、諸外国の軍隊も支援対象として拡大される。

29日付法律案<sup>162</sup>では、我が国の支援を具体化し、「アメリカ合衆国その他の外国の軍隊その他これに類する組織の活動に対して我が国が実施する支援の措置」と、「前号にいう脅威の除去に努める活動に関連して我が国が人道的精神に基づいて実施する措置」と、支援内容として、後方支援と人道的支援が明記される。

---

<sup>159</sup> 『公明新聞』 2001年9月26日1面

<sup>160</sup> 2001年9月25日法律案(内閣法制局所管資料)

<sup>161</sup> 2001年9月27日法律案(内閣法制局所管資料)

<sup>162</sup> 2001年9月26日法律案(内閣法制局所管資料)

10月1日(22時20分)付法律案<sup>163</sup>では、ビン・ラディン関与を明確にするため、ビン・ラディンの身柄引き渡しを求めた国連決議全てを列挙する意図で国連安保理決議第1267号及び第1333号も加えられる。

この変遷は法案の名称にも反映されており、9月25日付法案の名称は「二千一年九月十一日のアメリカ合衆国におけるテロ攻撃に関連して措置をとるアメリカ合衆国の軍隊等の活動に関する支援措置に関する特別措置法(仮称)」と、米国軍隊等への支援の側面が色濃く反映されていたが、27日付法律案では、「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃に対応して措置をとる諸外国等の活動に対する支援を行うための措置に関する特別措置法(仮称)」と、支援の対象が米軍から「諸外国の軍隊等」と広げられる。さらに、10月1日(07時02分)付法律案<sup>164</sup>では、名称にも「国際連合決議」や「人道的措置」が挿入される一方、「軍隊」が削除され、「(略)諸外国の活動に対する支援及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法(仮称)」と変えられ、与党幹部による最後の協議が行われた後の同日(22時20分)の最終版では「国際連合憲章」も加えられて「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」(以下、「テロ特措法」という。)と、公明党の要望に沿って、目的ならず名称にも、国際連合憲章や国際連合決議が盛り込まれ、国際協力のための措置であることを強調した長い法律名に変更される<sup>165</sup>。

## (2) 活動内容と活動範囲

周辺事態安全確保法では後方地域支援活動及び後方地域捜索救助活動が列挙されているが、テロ特措法案では、これらの活動に加え、被災民活動を追加できるかが関係省庁、また与党間での争点となる。また、武器・弾薬の扱いに関しても、同法と同じく武器・弾薬の輸送はできるが補給はできないとするかについて、政治的な焦点の一つとなる。

9月25日付法律案では、支援活動として、「後方支援」及び「捜索救助活動」が規定される。「後方支援」では、諸外国の軍隊等への物品・役務の提供として、補給、輸送、修理・整備、医療、通信、空港及び港湾業務、基地業務が別表に掲げられ、ただし、武器・弾薬の提供、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油・整備は行わないとされる。26日付の与党議員向け

<sup>163</sup> 2001年10月1日(22時20分)法律案(内閣法制局所管資料)

<sup>164</sup> 2001年10月1日(07時02分)法律案(内閣法制局所管資料)

<sup>165</sup> 『読売新聞』2005年3月22日朝4面。なお、英訳は、“The Special Measures Law Concerning Measures Taken by Japan in Support of the Activities of Foreign Countries Aimed to Achieve the Purposes of the Charter of the United Nations in Response to the Terrorist Attacks Which Took Place on 11 September 2001 in the United States of America as well as Concerning Humanitarian Measures Based on Relevant Resolutions of the United Nations (Anti-Terrorism Special Measures Law)”

法案骨子の説明資料<sup>166</sup>では、支援活動として、「医療、輸送、補給等周辺事態安全確保法に掲げられている項目とする。なお、同法同様、武器・弾薬の補給はしないこととする。また、被災民支援については、引き続き検討する。」と説明している。

29日付法律案では支援活動の記述がかなり具体化されており、「後方支援活動」が「協力支援活動」に代えられ、「被災民救援活動」も追加され、搜索救助活動と3つの支援活動が規定される。「被災民救援活動」とは、国連総会、安保理等の決議又は国連等もしくは国連加盟国等の要請に基づき、「諸外国の軍隊等の活動によって被害を受けもしくは受けるおそれがある住民その他の者（以下「被災民」という。）の救援のために実施する医療、食糧等生活関連物資の配布、輸送その他の人道的精神に基づいて行われる活動」と定義されている。具体的には、アフガニスタンからパキスタンに流入することが予想される被災民に対する陸上自衛隊による医療支援活動で、主に外務省が推していた活動である。当初、与党幹事長の間では、医療支援活動はPKO協力法を改正して同法を根拠に対応するという方針で合意していた<sup>167</sup>が、9月25日の公明党政務調査会全体会議においてPKO協力法の改正に慎重論が出され、自民党内からも同法の法改正となると迅速な支援への時機を逸するおそれがあるとして、同日開催された与党幹事長・政調会長会談でテロ特措法案に盛り込むことで合意された<sup>168</sup>。

物品・役務の提供の中でも、武器・弾薬の補給と戦闘行動に発進する航空機への給油・整備については、憲法で禁じる武力行使との一体化への懸念から、政府原案の作成段階では除くこととされていた。しかし、武器・弾薬の輸送については、周辺事態安全確保法との整合性、また、実際に米軍等のオペレーションで、武器・弾薬が含まれていないか個別に物資の確認が必要となる可能性があり、円滑な輸送業務の妨げになることから、敢えて除外されなかった<sup>169</sup>。ただし、周辺事態安全確保法では、輸送は、「我が国の領域並びに現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる我が国周辺の公海及びその上空の範囲」という地理的制約が加えてられており、事実上、外国の陸上における武器・弾薬の輸送はできないことになっている<sup>170</sup>。本法案では、外国の領域における活動も可能となっていたことから、外国の陸上における武器・弾薬の輸送も可能となる。この点を問題とし、9月27日の与党の政務調査会長と安全保障プロジェクトチームの合同会議では、公明党から武器・弾薬の輸送を除外すべきとの主張がなされた<sup>171</sup>。実際に想定していた輸送活動は、航空自衛隊による人員、物品の輸送であり、かつ、武器輸送については米国からの要望はないとの情報もあったが、防衛庁は円滑なオペレーションの観点から武器・弾薬の輸送の除外に反対する。公明党側は、法案に有効期限を設けて2年の時限立法とする譲歩を自民党から獲得することを条件に、本案件につい

<sup>166</sup> 2001年9月26日「(案)」(内閣法制局所管資料)

<sup>167</sup> 『朝日新聞』2001年9月24日朝1面

<sup>168</sup> 『読売新聞』2001年9月26日朝2面;『公明新聞』9月26日1面

<sup>169</sup> 外務省総合外交政策局「テロ対策特措法主要答弁ポイント集」2001年10月3日

<sup>170</sup> 詳しくは、武藤(2009)『シブリアンコントロール』、126頁

<sup>171</sup> 『公明新聞』2001年9月28日1面

ては政府に慎重な対応を求めていくこととして、法案への対応を幹事長に一任することで党内の了承を得<sup>172</sup>、政府案としては武器・弾薬の輸送も含まれることとなった。この是非がこの後の与野党協議の焦点の一つとなる。最終的には、国会修正により、「物品の輸送には、外国の領域における武器(弾薬を含む。)の陸上輸送を含まないものとする。」という条文が追加され、武器・弾薬の陸上輸送は除外されることになる。

支援活動の実施地域については、戦闘が行われていない地域という制約の条文化に難航した模様で、25日付法律案及び29日付法律案では、与党協議や骨格案を受けて、「戦闘行為が行われていない地域(条文案検討中)」とされている。10月1日付(07時02分)では、「(略)我が国領域並びに現に戦闘行為(略)が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる公海(略)、その上空及び外国の領域(当該対応措置がおこなわれることについて当該外国の同意がある場合に限る。)において実施するものとする。」と規定される。最終版(22時20分案)では、内容は同じであるが、規定の仕方を変えて、「我が国領域及び現に戦闘行為(略)が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる次に掲げる地域において実施するものとする。」として、1号で「公海(略)及びその上空」、2号で「外国の領域(当該対応措置が行われることについて当該外国の同意がある場合に限る。)」と修正されている。

また、実際に派遣される自衛隊による支援活動の種類や内容、実施区域の範囲、派遣部隊等の規模、構成、装備、派遣期間については、周辺事態安全確保法と同様、法律制定後に基本計画で規定されるという構成をとっている。

### (3) 武器使用基準の見直し

周辺事態安全確保法及びPKO協力法では、武器は本人と同僚の防護のために使用することができる<sup>173</sup>と規定されていたが、防衛庁は、難民キャンプや野戦病院での医療支援行為など、従来より危険な任務を従来どおりの武器使用基準で行うわけにはいかないと、武器使用基準の緩和を強く要請し、自民党議員にも個別に説明に回るなど説得にあたっていた<sup>173</sup>。

27日の与党安全保障プロジェクトチーム(与党政調会長も出席)で、難民の警護や野戦病院などでの防護にも武器が使用できるよう基準を緩和する方向で3党が合意する<sup>174</sup>。この合意を受けて、29日付法律案では、「自己若しくは自己と共に現場に所在する他の自衛官又はその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のため」と、本人と同僚に加え、輸送の対象者や傷病兵を防護する場合などについても武器使用の範囲を拡大した条文案となる。なお、10月1日付法律案では、「自己若しくは自己と共に」を「自己又は自己と共に」と語句修正がなされている。

<sup>172</sup> 武藤(2009)、129頁

<sup>173</sup> 『読売新聞』2005年3月22日朝4面

<sup>174</sup> 『公明新聞』2001年9月28日1面; 『読売新聞』9月28日朝3面



#### (4) 時限立法

政府は当初、本法案を米国同時多発テロ事件への対応に限定した特別立法とする以上、「具体的な日時の期限は設けない」という方針であり、このことは既に、9月23日付論点ペーパーでも明確に打ち出されていた。26日の3党幹事長・政調会長が協議をした際の法案骨子の趣旨・目的でも、「国連安全保障理事会決議第1368号が9月11日に米国において生じた同時多発テロ活動を、国際の平和と安全に対する脅威と認めたことを受けて、以下のような趣旨に基づく特別立法とする。但し、具体的な日時の期限は付けない。」と、有効期限は設けないとされている。

しかし、この方針が、公明党の主張により、大きく修正される。公明党は、9月18日の党外交・安保部会で、新法制定について、国連決議に基づく輸送や補給などの後方支援であり、かつ、今回の事件のみに対応した時限立法であれば容認できるとの方針を確認したと報道されており<sup>175</sup>、新法構想が浮上した段階で、既に時限立法とすることを念頭に置いていたようである。しかし、与党間の交渉にあっていた冬柴幹事長は、自衛隊派遣に有効期限を設ければ「テロとの闘い」への日本政府の姿勢が消極的と受け止められかねないという政府側の説明を受け、法律案の目的を今回の同時テロ事件への対応に限定し、基本計画において実施期間を区切ることで、時限立法と同様の歯止めの効果を持たせることができると考えていたようである<sup>176</sup>。しかし、公明党内の大勢は時限立法で固く、26日の中央幹事会では、神崎代表が「自衛隊を海外に派遣する以上、公明党らしい歯止めにきちっとしていく」と強調し、新規立法についても「時限立法とすべき」などの考え方を示す<sup>177</sup>。27日の両院議員総会でも、何らかの歯止めが必要という党内の意見に対し、神崎武法代表は時限とする意向を示し、期間については、1年では軍事行動が終わるかどうかは流動的だが、3年では長すぎるということから、2年で期限を切った立法が望ましいと発言している<sup>178</sup>。神崎代表が時限立法にこだわった背景には、自衛隊海外派遣に時間的制約が必要という支持母体である創価学会の意向に加え、時限の修正を民主党が求めた場合に与党として断る理由がなくなり、公明党としての存在感が希薄になる懸念から、民主党が修正を求め政府が応じられそうな項目を先に取り込み与野党での修正協議を難しくしようとする戦略もあったとの指摘もある<sup>179</sup>。27日の与党安全保障プロジェクトチームにおいて、公明党は時限立法を主張する<sup>180</sup>。

テロ特措法案を時限にするかどうかは、与党内でギリギリまでもめる。10月1日午前、与党間で最終調整を進める中、神崎代表は冬柴幹事長と北側政調会長と会談し、創価学会内で公明党は自民党の言いなりになっているとの批判が出ていることを伝え、テロ特措法案の論点の中で時限立

<sup>175</sup> 『読売新聞』 2001年9月19日朝2面

<sup>176</sup> 『毎日新聞』 2001年10月3日朝2面

<sup>177</sup> 『公明新聞』 2001年9月27日1面

<sup>178</sup> 『朝日新聞』 2001年10月3日朝4面; 10月6日朝3面

<sup>179</sup> 『毎日新聞』 2001年10月3日朝2面

<sup>180</sup> 『公明新聞』 2001年9月28日朝1面

法に絞って実現を目指す方針を決める<sup>181</sup>。同日夜の与党幹事長・政調会長会談では、公明党が時限立法とすることを強く迫るが、政府側の意向を受けた山崎幹事長は拒否し議論が膠着状態であったところを、保守党の二階俊博幹事長が時限立法でいだろうと発言したことで時限立法とすることが固まり、同日深夜に印刷が始まった法案要綱には、原案にはなかった2年間の時限が明記されるに至ったとされる<sup>182</sup>。

実際、9月29日付法律案では附則第3条で「この法律は、対応措置を実施する必要がないと認められるに至ったときは、速やかに廃止するものとする。」とされていたが、与党幹事長・政調会長会談の結果を受けて、10月1日(22時20分)付法律案では、以下の附則に置き換えられる。

- 「3 この法律は、施行の日から起算して二年を経過した日に、その効力を失う。ただし、その日より前に、対応措置を実施する必要がないと認められるに至ったときは、速やかに廃止するものとする。
- 4 前項の規定にかかわらず、施行の日から起算して二年を経過する日以後においても対応措置を実施する必要があると認められるに至ったときは、別に法律で定めるところにより二年以内に限りその効力を延長させることができる。
- 5 三項ただし書及び前項の規定は、効力の延長後二年を経過した場合においても準用する。」

この後、表現上の微修正は加えられるものの、上記附則が加わったことにより、同法案が時限となり、2001年11月2日に施行された後2007年の失効まで2003年10月に2年間延長、2005年10月以降1年間ずつ計4回延長される契機となる。

## (5) 国会との関係

国会の関与については、与党協議、与野党協議で規定内容が大きく変遷する。9月22日の「立法の骨格」では、基本計画の決定等の国会報告とあわせて、自衛隊の部隊等の活動実施について、原則として実施前に国会承認を得ることとされており、この方針を反映して、25日付法律案では、基本計画の決定又は変更があったときはその内容、支援措置等が終了したときはその結果を「遅滞なく、国会に報告しなければならない。」とする国会報告に加え、括弧付きの仮置きという位置づけではあるが、内閣総理大臣は、「これらの支援措置の実施前に、これらの支援措置を実施することにつき国会の承認を得なければならない。ただし、緊急の必要がある場合には、国会の承認を得ないで当該後方支援又は捜索救助活動を実施することができる。」として、支援措置実施前の国会の承認を必要とする条項が挿入されている。

ところが29日付法律案では、国会承認に関する箇所は政府原案からは削除され、国会承認の規定はないまま、閣議決定される。国会承認の要不要については、25日の与党幹事長・政調会長会談で、冬柴幹事長から、「今回のテロ事件に限定した新法であるから、国会審議そのものが承認

<sup>181</sup> 『読売新聞』 2001年10月23日朝4面

<sup>182</sup> 『読売新聞』 2001年10月23日朝4面

にあたり、後でどのような措置を行ったか、報告することでいいのではないかと指摘があったとされおり<sup>183</sup>、冬柴幹事長は今回のテロ事件に限定していることで、テロ特措法案の成立を国会承認とみなすことができると整理していたようである。だし、国会承認がないことについては、与党各党の党内事前審査手続きで異論がだされる。自民党国防関係部会は10月3日、基本計画の決定・変更には国会の議決を要するとするなど、国会の関与を深めるべきとする条件付きで了承し、公明党の外交・安保部会や政調全体会議でも国会報告ではなく、承認とすべきとの意見がだされたとされるが、最後は北側政調会長ら執行部に一任される<sup>184</sup>。

政府は本法案の国会審議に向けた答弁集の中で、国会承認に関する規定が設けられていないことについて、「本法案が9月11日のテロ攻撃を対象を限っていることから、法案の国会成立自体が周辺事態安全確保法に定める国会承認と同様の意味を有する」<sup>185</sup>と説明している。

国会承認に関しては、この後、テロ特措法案の与野党による修正協議の最大の焦点となる。与野党協議における経緯については次節で記述するが、結果としては、衆議院での修正により、対応措置を開始した日から20日以内に国会の承認を求めなければならず、不承認の場合は速やかに活動を終了させるという、国会による事後承認が追加されることになる。

テロ特措法案の原案の作成は、内閣官房がたたき台を作成し、外務省や防衛庁の関係省庁と協議をしながら、また、内閣法制局と書きぶりや他の法制との整合性を確認しながら、素案、骨子、そして条文へと進めており、その各段階で与党3党の幹事長等を交え、意向を確認し、法案に反映させるプロセスを経ている。全体的な方向性としては、周辺事態安全確保法などの既存の枠組みを使いながら、米軍への後方支援活動を念頭に起草されるが、公明党の意向を反映して、国際協力行動として、諸外国の軍隊への支援活動及び国連決議等に基づく人道的支援が強調されるように変更される。また、政府は特別法として立法することから、国会承認は不要であり、有効期限を設定しないと主張する。公明党は、特に時限法とすることに絞って修正を迫り、自民党幹事長も最後まで抵抗するが、最後の詰めの段階で、2年の時限法とすることで与党幹事長が合意し、附則に期限に関する規定が追加される。

## 2 国内重要施設の警備強化

同時多発テロ事件直後から米政府は日本政府に在日米軍基地等の警備強化を要請していた。9月12日に政府が発表した「政府対処方針」でも、19日発表の「当面の措置」でも在日米軍基地等の警備強化について列挙されており、テロ特措法案の立案作業と並行して、自衛隊が在日米軍基地の警備にあたるよう、自衛隊法の改正が議論となる。

9月13日、与党3党の幹事長・国対委員長会談において、山崎幹事長は自衛隊による在日米

<sup>183</sup> 『公明新聞』2001年9月26日1面

<sup>184</sup> 『読売新聞』2001年10月8日朝4面；『朝日新聞』10月4日朝4面

<sup>185</sup> 外務省総合外交政策局「テロ対策特措法主要答弁ポイント集」(2001年10月3日)

軍施設の警備を可能とするための自衛隊法改正を提案するが、冬柴幹事長が自衛隊法と警察法との整合性等についての検討が必要と主張し、幹事長レベルで検討を進めることで合意する<sup>186</sup>。

自衛隊法では、自衛隊が平時に重要施設などの警備にあたることについては想定されていず、治安出動や防衛出動が命じられるまでは国内の警備は警察が担当し、自衛隊は自らの駐屯地以外は警備ができないとされていた。山崎・冬柴両幹事長は、治安出動・防衛出動がない平時でも、米政府の要請に応え、米軍基地等の施設を自衛隊が警備できるようにと自衛隊法改正案を検討する。自衛隊の権限強化に慎重な姿勢を示す公明党に配慮して、警察による警備では不十分な場合に対象施設や期間を限定して重要施設の任務を付与する方針を固め、18日の与党テロ対策協議会において、重要施設として、在日米軍施設の他に自衛隊施設、国会議事堂、首相官邸、原発、皇居等を追加するとして与党独自の自衛隊法改正案で合意する<sup>187</sup>。

この動きに対し、「治安と防衛は質が違う」と、警察庁が疑問を呈し、自民党議員等への根回しにより巻き返しを図る。小泉首相が政府のテロ対策について意見を求めるため、21日に首相官邸で行った自民党総裁経験者との会談において、橋本龍太郎元首相、宮沢喜一元首相、加藤紘一元幹事長や野中広務元幹事長らは、自衛隊が治安維持にあたることに慎重論を展開し、国内の治安維持は警察に任せるべきとの意見を述べたとされる<sup>188</sup>。自民党内からの反発もあり、26日の与党党首会談では、自衛隊の警備対象から当初想定していた原子力発電所などの施設を外し、米軍基地と自衛隊の施設に限ることで合意する<sup>189</sup>。なお、28日の自民党国防部会と関係部会の合同会議では、警護対象から首相官邸や原発などが除外されたことについて、警察力だけで対抗できないテロが起きる場合もあるのに、自衛隊の警護対象を限定するのはおかしいと不満の声も上がったという<sup>190</sup>。

与党各党の党内審査を経て10月5日に閣議決定された自衛隊法改正案では、テロ行為が行われるおそれのあるときに自衛隊が出動する「警護出動」の対象は、自衛隊の施設及び米軍の施設・区域に限定され、皇居や国会、原子力発電所は除外となり、出動命令者も防衛長官から首相に変更されることとなった(第81条の2)。

なお、閣議決定では、テロ特措法案及び自衛隊改正法案と併せて、海上保安庁に国際テロ警備本部を設置し、重点警備対象施設に対する警備を強化する海上保安庁法改正案も決定される。

### 3 与党内了承手続き

自民党では、9月11日以降、同時多発テロ事件への日本政府の対応や事件の影響について、

---

<sup>186</sup> 『読売新聞』2001年9月14日朝2面; 『公明新聞』9月14日2面

<sup>187</sup> 『読売新聞』2001年9月19日朝4面; 『朝日新聞』9月19日朝3面

<sup>188</sup> 『読売新聞』2001年9月23日朝3面

<sup>189</sup> 『読売新聞』2001年9月27日朝2面

<sup>190</sup> 『読売新聞』2001年9月30日朝4面

政調の各部会が単独あるいは合同で開催され、関係省庁から説明を受ける等状況把握や対応協議がなされるが、テロ特措法案の審議をどこの部会の所掌とするかは暫く定まらなかったようで、自民党内での具体的な議論は9月下旬の与党幹部によるテロ特措法案の大枠合意を経た後となる。例えば、自民党では9月12日に外交調査会・国防部会で警察庁や防衛庁、外務省から同時多発テロ事件の事前情報の把握について協議、18日には同時多発テロ事件報告及び経済に対する影響について内閣部会が開催、21日には国防部会・防衛政策検討小委員会の合同部会が同時多発テロ事件関係で開催、国防部会単独では25日に開催、国防部会・安全保障調査会・基地対策特別委員会が合同で28日に開催、外交部会・対外経済協力特別委員会が合同で27日、新たに設置された米国同時多発テロ事件対策本部は28日に開催されている<sup>191</sup>。

一方の公明党では、定期的に外交・安全保障部会が開催されてテロ特措法案への対応が議論され、加えて部会の上位の審議機関である政務調査会や中央幹事会等でも本案件が取り上げられて冬柴幹事長より与党での議論の経緯等が報告されるなど、党内協議が定期的、組織的にもたれてきたようである。例えば、公明党では9月13日に外交・安保部会を開催し、同時多発テロ発生時の初動について、警察と防衛庁から説明を受け、18日及び19日には新規立法の状況や自衛隊法改正等について協議、25日には政務調査会全体会議で冬柴幹事長から与党協議の経過報告を受けて協議、26日には中央幹事会、27日には両院議員総会でも本案件について協議を行っている。

与党幹部によるテロ特措法案の最終調整が小泉首相帰国後の9月26日以降本格化し、10月1日の与党幹部による合意を受け、与党各党の審査手続きに移行する。

9月26日、与党幹事長会談、続いて与党党首会談において、一部協議中を除くテロ特措法案や自衛隊改正法案の概要が大筋了承され、あわせてテロ特措法案は10月20日開催のAPEC前に成立させる方針が示される<sup>192</sup>。翌27日、与党の政務調査会長も出席した与党安全保障プロジェクトチームが開催され、一部調整箇所を除きテロ特措法案及び自衛隊法改正案の概要が了承され、また、衆議院で集中的に審議を行うために特別委員会を設置することで合意する<sup>193</sup>。テロ特措法案概要が与党安全保障プロジェクトチームで合意されたことを受けて、同日夕方、野党にも同法案の概要が説明される。これについて、この日、自民党で開かれた総務会において、鈴木宗男議員

<sup>191</sup> 他にも、自民党ではテロ特措法案を議題として、外交部会・外交調査会・対外経済協力特別委員会(10月3日)、内閣部会単独(10月2日)、国土交通部会(10月3日)も開催されている。また、同時多発テロ事件の観光等他の分野への影響について議題を設定し開催している部会も見られる(例えば、沖縄振興委員会「米国テロ事件による沖縄の観光への影響について」(10月12日、10月19日)、治安対策特別委員会では、「今後の国内テロ対策について」(10月11日))。なお、自民党各部会の開催状況については、一般紙及び自民党政調会のホームページ(<http://www.j-gds.com/gdspages/seichouback/13-10.htm>:2015年7月アクセス)より、公明党各部会の開催状況については、公明新聞及び一般紙による。

<sup>192</sup> 『読売新聞』2001年9月27日朝2面

<sup>193</sup> 『公明新聞』2001年9月28日1面;『読売新聞』9月28日朝3面

が「自民党内の手続きより、野党との折衝を先にするのか」と党執行部にかみついたとされる<sup>194</sup>。

9月30日夜、首相官邸で古川官房副長官、大森敬治官房副長官補、外務、防衛省の幹部らがテロ特措法案について確認し、10月1日、自民党と公明党の間の最後の懸案事項となっていた有効期限について、与党幹事長が2年の時限立法とする修正で合意したことを受け、翌日以降、与党の党内手続きに移行する。

10月2日、自民党では米国同時多発テロ事件対策本部・内閣部会・国防部会・外交部会・国土交通部会が合同部会を開催し、大森官房副長官補から自民党の部会で初めてテロ特措法案の要綱についての説明が行われる。その後、政調審議会、総務会を開催し、同法案要綱は了承される<sup>195</sup>。なお、今回はテロ特措法案と併せて、海上保安庁法改正案も一括で審議したため合同部会に国土交通部会も含まれていたが、この後の自民党のテロ特措法関係の事前審査は、内閣部会・国防部会・外交部会の合同部会で対応するのが定例となる。

公明党では、10月2日から3日にかけて、外交・安全保障部会拡大部会を開催し、政府側からテロ特措法案の要綱について説明を受け、協議の後、了承される。3日には政務調査会全体会議も開催され、国会承認の問題や、武器・弾薬の輸送についての意見も出されたとされるが、最終的に北側政調会長の一任となり、テロ特措法案及び自衛隊法改正案が了承される<sup>196</sup>。4日の常任役員会では、国会承認と武器・弾薬の輸送の問題について、冬柴幹事長から、周辺事態安全確保法は一般法だがテロ特措法案は今回のテロ事件を対象とした個別法であり、同法案の国会審議が国会承認と同じ法的意味を持つ、また、武器・弾薬の輸送については周辺事態安全確保法と同じ取り扱いでいいのではないかと党内に説明をするが、党内からの根強い慎重論を前に、国会答弁で何らかの歯止めをかけるか、付帯決議をつけるなどのやり方も考えられると述べたとされる<sup>197</sup>。

保守党では3日午後の両院議員全体会議で、テロ特措法案の要綱についての了承を得る<sup>198</sup>。

与党3党は10月3日夕方、政策責任者会議で与党各党の了承を確認する。テロ特措法案は5日朝、自衛隊法改正案及び海上保安庁法改正案とともに、安全保障会議での了承を得て、閣議で決定される。

テロ特措法案に関する与党間の調整手続きは、与党の幹事長会談、テロ対策協議会、安全保障プロジェクトチームでの協議、あるいは党首会談などを通じて意見集約を行い、3党間の合意を得てから各党の党内手続きに進むという、これまでの慣例に反した流れであった<sup>199</sup>。自民党における一般的な党内了承手続きは、政務調査会の各部会で政府側から法律案等政策の内容について説明を受けながら実質的な議論がなされ、意見等を反映させるなどして部会の了承を得てから、政

<sup>194</sup> 『朝日新聞』 2001年9月28日朝2面;『読売新聞』 9月30日朝4面

<sup>195</sup> 『読売新聞』 2001年10月3日朝6面;『朝日新聞』 10月2日朝1面

<sup>196</sup> 『読売新聞』 2001年10月17日朝3面;『公明新聞』10月4日2面

<sup>197</sup> 『公明新聞』 2001年10月5日2面

<sup>198</sup> 『毎日新聞』 2001年5月23日朝2面

<sup>199</sup> 信田(2006)『冷戦後の日本外交』、前掲書、88～92頁

調審議会、そして、総務会でのコンセンサスを得るという手続きとなっていた。しかし、テロ特措法案については、与党幹部と政府による調整が先行し、3党幹部による意見集約に至った案を与党の党内審査にかけるという手続きとなっており、与党内審査では同法案を修正する余地は殆どなく、形式的な了承手続きとなる。

自民党、公明党、保守党による連立政権では、自民党と保守党は安全保障政策に関してあまり意見の隔たりはなかったが、自民党と公明党においては、日米同盟の維持を重視する自民党と、自衛隊の海外派遣には慎重な立場をとってきた公明党とではその安全保障政策への選好の違いが明らかであったが、連立政権発足時に同分野における意見調整を行っておらず、同時多発テロ事件への対応という、既存の安全保障法制の枠組みでは対応ができない事態に直面し、時間的にも切迫する中、対応策の策定にあたっての与党間の調整は容易ではなかったといえる。

与党間の意見調整を目的として設定された与党安全保障プロジェクトチームやテロ対策協議会は、政府原案を守ろうとする自民党に、公明党の意見をどこまで反映させるかという調整の場となる。その与党協議会も形式的に与党合意等を確認する場として機能し、緊急事態への対応という時間的な制約が強い中、自民党と公明党との意見調整は、実質、山崎幹事長と冬柴幹事長の間で行われていた。自民党の幹事長が山崎拓という、元防衛庁長官、いわゆる国防族の有力者であり、小泉首相の盟友との立場から官邸との距離も近く、加えて、与党協議での要となる公明党の冬柴幹事長とも良好な信頼関係を築いていたという条件がそろっていたからこそ、安保政策の立ち居地が大きく異なる公明党に部分的に譲歩しつつ、自民党内での審査手続きが後回しとなっても、党内をまとめ上げ、迅速な対応が可能となったともいえるであろう。大所帯で党内に外交・安保分野に限ってもいくつもの部会や調査会が設置されており、前例もなく急を要する案件として浮上したテロ特措法案の審査に関し、どの部会が受け皿になるのか、俄かには決まらなかったという事情も、山崎幹事長による調整力への依存度を高めたという面もあるであろう。党内調整が後回しとなり、特に、自民党内で政策立案の中心となるはずの国防部会は法案作成の過程から外されたことについては、同部会などから不満の声があがっているとの報道もあった<sup>200</sup>が、山崎幹事長は自民党国防部会に安全保障関連の知識に富んだ人材はまだそれ程育っていなかったこともあり、特段の抵抗はなかったと話している<sup>201</sup>。

一方の公明党は、党所属議員数も自民党の7分の1程度であり、そもそも外交や安全保障分野を強みとはしてはせず、同分野への知見が深い議員も限られる中、自民党との駆け引きと公明党内への説得は、冬柴幹事長が一手に引き受けていた様子が伺える。連立政権の維持のためには自衛隊の海外派遣を実現させなければならないという現実的判断と、海外派遣に反発の強い党内及び支持母体の説得は容易ではなかったと想像されるが、弁護士でもある冬柴幹事長は、山崎幹事長と調整しているその場で自ら条文に筆を入れて修正案を提示していたとも言われる調整力で自民党から譲歩を引き出し、党内に対しては外交・安保部会や政調全体会議、役員会等を通じて丁

<sup>200</sup> 『読売新聞』2001年9月30日朝4面、9月27日朝4面

<sup>201</sup> 筆者インタビュー(山崎拓元幹事長、2013年9月19日)

寧に与党協議の状況を説明し、説得する役割を果たしていた。冬柴幹事長は、この後に続く安全保障関連政策についても、自民党と公明党内の間の難しい調整を中心的にこなしていくことになる<sup>202</sup>。山崎幹事長も、冬柴幹事長について、「党内をまとめるといったら本当にまとめ上げてくれた」と大きな信頼を寄せていたことを伺わせる発言をしている<sup>203</sup>。

なお、テロ特措法案作成過程では、小泉首相や福田官房長官などの官邸や、山崎幹事長、冬柴幹事長などの与党幹部の関与は顕著であるが、田中外務大臣や中谷防衛庁長官の関与はあまり見られず<sup>204</sup>、関係省庁の局長以下の官僚が中心となって立案する一方で、与党間の政治的な調整は与党幹部が中心となって動いたとの構図が伺える。

---

<sup>202</sup> 初代の内閣官房内閣安全保障室長を勤めた佐々淳行は、治安、外交、国家安全保障といった分野を公明党内で一手に引き受けてまとめていたのは冬柴幹事長であったとし、その政治力を高く評価している(佐々淳行(2014)『私を通り過ぎた政治家たち』文芸春秋、246～247頁)。

<sup>203</sup> 筆者インタビュー(山崎拓元幹事長、2013年9月19日);記事でも、二人の個人的関係が自公政策調整で大きな役割を果たしたと指摘している(『読売新聞』2004年1月28日4面)。

<sup>204</sup> 武藤(2009)『シビリアンコントロール』、前掲書、135頁



### 第3節 与野党協議

#### 1 野党民主党の立場

小泉首相は海外への自衛隊派遣のために新法立案が浮上したかなり早い段階で、重要な安全保障に関する新法であり超党派合意で成立させるべきと判断し、野党への協力路線を、明確にしている。「当面の措置」を発表した翌日の9月20日、民主、共産、社民の野党3党首と会談して本件への協力を仰ぎ、鳩山民主党代表から、テロに対する国際協力は当然のことであり、現行法で対応できなければ国連決議が必要といった条件を示唆しつつも新法に賛成するとの発言を引き出す<sup>205</sup>。その直後の自民党役員との昼食会では、「安全保障の話なので、超党派での対応が望ましい。民主党とはかなりの接点がある感触を持っている。民主党の協力も得て、臨時国会ではスピーディーに対米支援のための新法を提出、成立させたい」と発言していたとされ<sup>206</sup>、小泉首相が最大野党である民主党の賛成を得た上での新法立案を模索していたことが伺える。裏を返せば、民主党以外の野党は、自衛隊を海外に派遣するための新法制定に反対の立場を明らかにしていた。社民党は自衛隊による後方支援活動は武力行使につながり憲法違反の疑いが強いと主張しており、共産党は憲法違反に加えて、アメリカの報復戦争に参戦するものであると位置づけていた<sup>207</sup>。自由党の小沢党首は、国連が米軍の武力行使を認めていない段階での日本の支援活動には反対であるとして、20日の与野党会談への出席をも拒否する。なお、自由党は国会審議開始後、武力行使を容認する国連決議などに基づいて、自衛隊が武力行使を伴う海外での活動に参加することを認めることを主旨とした「国防・自衛隊国際協力基本法案」を提出している<sup>208</sup>。つまり、テロ特措法案の賛成の可能性があるのは、国会召集日に衆参両院本会議で可決された「米国における同時多発テロ事件に関する決議」<sup>209</sup>にも野党で唯一賛成した民主党に限られていた。

政権交代を目指していた民主党は、「政権責任政党」としての存在感を国民に示すことが党としての命題としており、今回の対応についても、政権獲得後に矛盾を生むようなことがないよう現実的な対応をとるとの方針から、執行部内では当初からテロ特措法案への賛成を前提としていた。ただし、党内の旧社会党系を中心とする慎重派を説得するために、与党側に具体的な修正要求を提示し、与野党修正協議を経た上で、法案に賛成するという手続きを踏む必要があった。

9月26日に開催された民主党両院議員総会では、政権に就いた場合にも堪えうる対応をすべきといった意見が大勢を占め、テロ特措法案については、武器・弾薬の輸送は認めない、基本計画は国会で事前に承認する、戦闘地域に近い場所での医療・難民支援に歯止めをかける等の修

<sup>205</sup> 『読売新聞』2001年9月25日朝4面

<sup>206</sup> 『読売新聞』2001年9月21日朝3面

<sup>207</sup> 『朝日新聞』2001年10月3日朝4面

<sup>208</sup> 2001年10月5日に衆議院に提出しているが、審査未了で廃案となっている。

[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/keika/1D65EBE.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1D65EBE.htm) (2014年1月アクセス)

<sup>209</sup> 第153回国会決議第1号(2001年9月27日)

正を与党が受け入れれば、法案に賛成する方向で意見が集約していた<sup>210</sup>。

与党からテロ特措法案の骨格の提示を受けて、民主党は外交・安保部門合同会議で議論を行い、その後開催された10月4日のネクスト・キャビネットでは、自衛隊派遣を国際協調行動として位置づけを明確にするため、武力行使を認める国連安保理決議を求めるとした上で、テロ特措法案の内容については、①1年の時限立法、②基本計画の国会事前承認、③任務の場所的範囲は武力行使との一体化を避ける、④自衛隊が行う輸送・補給には、武器・弾薬を含めない、⑤避難民に対する医療活動を含む支援活動は行うことができる、⑥捜索救助活動を周辺事態安全確保法に準じて行うことができる、⑦武器使用基準は、周辺事態安全確保法、自衛隊法、PKO 協力法の規定を参考とする、ことを要請する旨決定する<sup>211</sup>。この中で、武器使用基準は現行規定を「参考とする」としているのは、山崎幹事長が武器使用基準の緩和は今回の自衛隊派遣の本質的な問題であり、譲歩の余地がないと明言していたことを受けての表現となっており<sup>212</sup>、したがって、実質的な争点は、時限の期間、国会の事前承認問題と武器・弾薬の輸送の禁止に絞られていた。

山崎幹事長も小泉首相に同調し、国の安全保障に関する重要案件は超党派的に決定されるべきとの発言を繰り返しており<sup>213</sup>、公明党幹部の中にも与党だけの採択になれば国民が怖がり、公明党の支持者も離れかねないという意見もあったとされ<sup>214</sup>、与党も民主党も、国際協調行動として発動する安保政策の一貫性を保持する必要性を認識した上で、合意を目指してテロ特措法案の修正協議に臨む。

## 2 自公と民主党の駆け引き

第153回臨時国会召集日である9月27日、小泉首相は所信表明演説の冒頭で、先の日米首脳会談に言及し、ブッシュ大統領と「テロリズムに対して毅然たる決意で闘っていかなければならないとの考えで一致」したことに触れ、米国を強く支持するとともに、「テロとの闘い」は「我が国自身の問題」として米軍などの行動を自衛隊が後方支援することなど対応策を実施するため、早急に法整備に着手する方針を示す<sup>215</sup>。

国会における「テロとの闘い」への対応をめぐる与野党の攻防は、まず、「米国における同時多発テロ事件に関する決議」でみられ<sup>216</sup>、続いて、テロ特措法案の審議を行う特別委員会の構成や

<sup>210</sup> 『読売新聞』2001年9月30日朝2面

<sup>211</sup> 民主党「今回の同時多発テロに関わる国際的協調行動(米国等への後方地域支援活動など)をとるための特別措置への取り組み」、2001年10月4日

<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=10918>(2014年1月アクセス)

<sup>212</sup> 『読売新聞』2001年10月4日朝4面

<sup>213</sup> 『読売新聞』2001年10月5日朝4面

<sup>214</sup> 『読売新聞』2001年10月5日朝3面

<sup>215</sup> 首相官邸「第153回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説」2001年9月27日

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0927syosin.html>(2014年1月アクセス)

<sup>216</sup> 『読売新聞』2001年9月27日夕1面：9月22日4面

審議日程などについて展開される<sup>217</sup>。10月3日の与野党国対委員長会談では、テロ特措法案を審議する特別委員会の設置は合意したものの、与党はメンバーを30人程度の少人数とすることで質問者数を減らし審議日数を少なくしたい考えであったが、野党は40～50人規模での充実した審議を要求する。結局、構成員は45人とし、委員長には民主党幹部とのパイプが太い加藤紘一元幹事長が起用される。テロ特措法案は10日、衆院本会議における趣旨説明ののち、「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会」<sup>218</sup>(以下、「テロ対策特別委員会」という。)に付託される。民主党はAPEC首脳会議前に法案成立のめどをつけるとの方針を受け入れ、同委員会付託後すぐに、自民党筆頭理事である久間章生政調会長代理と民主党筆頭理事の岡田克也政調会長が中心となって、同法案の修正協議に着手する。

10月8日午前1時ごろ(現地時間7日夜)、米英軍がアフガニスタン国内の軍事施設とテロリスト訓練キャンプに対して空爆を開始する。空爆開始約30分前にパウエル国務長官より事前通告を受けていた小泉首相は、午前3時前に臨時記者会見を開き、「我が国は、テロリズムと戦う今回の行動を強く支持」と、米軍等の軍事行動への支持を表明する<sup>219</sup>。その後安全保障会議開催を経て、臨時閣議で全閣僚をメンバーとする緊急テロ対策本部(本部長:小泉総理大臣)を設置する<sup>220</sup>。また、早朝から召集された自民党緊急役員会や与党代表者会議では、テロ特措法案の早期成立の必要性が確認される。同日夜、再度開催された緊急テロ対策本部において、国内におけるテロへの警戒体制強化と邦人の安全等を盛り込んだ緊急対応措置が発表され<sup>221</sup>、その後、政府・与党緊急テロ対策連絡会議が開催される<sup>222</sup>。

米軍等による攻撃が開始され、テロ特措法案の早期審議入りを迫られる中、民主党は役員会で、武器・弾薬輸送と武器使用の要件は政府に慎重な対応や明確な憲法解釈を求めるにとどめ、法案修正を求めるのは国会の事前承認に絞込み、この修正を条件に同法案に賛成するとの方向で大筋一致する<sup>223</sup>。

10月15日にセットされた与野党党首会談に向けて大詰めとなった13日の与野党修正協議では、山崎幹事長が武器・弾薬の輸送については、治安情勢が悪化しているパキスタンでの輸送支援活動は実施が困難という判断もあって、民主党の主張どおり、外国での陸上輸送を除外し、海

---

<sup>217</sup> 『読売新聞』2001年10月4日朝4面

<sup>218</sup> 第157回国会以降は、「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会」と改称。

<sup>219</sup> 首相官邸「小泉内閣総理大臣記者会見」、2001年10月8日

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/1008sourikaiken.html> (2014年1月アクセス)

<sup>220</sup> 首相官邸「緊急テロ対策本部の設置について」2001年10月8日

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tero/kousei.html>

<sup>221</sup> 『読売新聞』2001年10月10日朝4面

<sup>222</sup> 『公明新聞』2001年10月9日1面

<sup>223</sup> 『読売新聞』2001年10月11日夕1面

上輸送に限り追加すること<sup>224</sup>、国会の関与については、国会の事前ではなく、事後の承認を追加することを提案する。自民党執行部は、与党単独採決を回避するため、民主党の国会事前承認の提案を受け入れることも含めて柔軟に対応する姿勢であったが、国会の事前承認とすることには連立を組む公明党が強硬に反対し、冬柴幹事長は民主党に譲歩しないよう自民党側に強く迫ったとされる<sup>225</sup>。自衛隊の海外派遣には慎重な手続きを課したい公明党にとっては、自衛隊の海外派遣の後ではなく、派遣前に国会の承認を必要とする修正は、政策的観点からすれば党の方針と合致するはずであったが、この修正協議での合意をきっかけに自民党が民主党と連携する枠組みが確立し公明党が与党内で埋没するのを避けたいといった政治的思惑から、自衛隊派遣への国会関与強化を主張する民主党の修正案を否定する側に回ったとされる<sup>226</sup>。また、自民党内には民主党が最後には事前承認の要求を撤回し、事後承認を受けるであろうとの楽観的な見方もあったともされる<sup>227</sup>。一方の民主党内にも、与党が事前承認を容認するのではないかと期待があったようで、鳩山代表は事前承認との文言がなくても実体としてそれが確保できれば、合意も不可能ではないとの思いで15日の党首会談に臨んだとされる<sup>228</sup>

10月15日の夜、首相官邸で行なわれた自民・民主両党の党首会談で、自民、民主双方の相手の妥協により与野党合意に至るという楽観的な見通しは大きく外れることになる。最大の焦点であった国会の事前承認をめぐる、同席した山崎幹事長と民主党の鳩山代表、菅幹事長が激しく論争を繰り広げ、議論が平行線をたどる。会談中、日帰りで韓国から帰国したばかりの小泉首相は言葉数は少なく、「民主党の賛成もなるべく得られるようにということで与党3党で作った案なので、これを賛成してほしい」と言って頭を下げたという<sup>229</sup>。

1時間10分続いた会談はテロ特措法案の修正合意に至らず終了となり、超党派合意による同法案成立の可能性は途絶えることになる。自民党執行部は本案件が民主党の賛成を得られるよう、

---

<sup>224</sup> 『読売新聞』2001年10月14日4面;10月16日朝1面。

公明党の冬柴幹事長は、武器の陸上輸送を除外することとなった理由については、「率直に言って、民主党との修正協議を行っていたら自民党の交渉担当者から、「民主党が求めている国会事前承認が無理なら、せめて、こちらのほうを法文に書き込めないか」という要請がありました。もちろん、公明党内の議論でも、陸上輸送は非常に危険度が増すので、「慎重の上にも慎重を期すべきだ」との意見がありました。このため、最終的には、現場の交渉担当者の強い要請もあり、与党3党の幹事長が政治決断をした」と説明している(『公明新聞』2001年10月17日1面)

<sup>225</sup> 『読売新聞』2001年10月16日朝2面;10月17日朝3面。公明党による民主党への牽制について、久江(2002)『9・11』、前掲書、98頁;信田智人『官邸外交』、前掲書、61頁)。

<sup>226</sup> 公明党としては、テロ特措法案修正をきっかけに、通常国会提出を目指して調整中の選挙制度改革、特殊法人改革等の重要法案で民主党と自民党が連携する枠組みが確立し、公明党の影響力の低下を避ける必要があったとの指摘に加え、民主党中堅らから「自民党内の改革勢力とは組めるが、公明党は相手にしない」といった発言が公明党を硬直化させたとの報道もある(『読売新聞』2001年11月1日朝1面)

<sup>227</sup> 『読売新聞』2004年3月22日朝4面

<sup>228</sup> 『読売新聞』2001年10月16日朝4面

<sup>229</sup> 第153回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第7号26～27頁(2001年10月16日);読売新聞社政治部『外交を喧嘩にした男』、前掲書、138頁

テロ特措法案の骨子を自民党内に示す前に民主党に提示するなど、積極的に協力を求めてきたが、テロ特措法案の修正に関しては連立を組む公明党の反発から硬直的な対応を取らざるを得なくなっていた。一方の民主党も、テロ特措法案には基本的には賛成する方針ではあったが、法案に修正なしでの合意には応じられないという党内事情を抱えており、党内説得のために、与党から国会の事前承認への修正を勝ち取り、法案に賛成するという算段を描いていたと思われるが、予想外にも与野党協議で自民党が国会の事前承認に抵抗したことで、協議決裂に追い込まれてしまった。

与野党協議は決裂に終わったものの、与野党協議の過程で自民党が提案した武器・弾薬の陸上輸送の除外及び国会の事後承認に関する修正については、翌日16日、与党3党による政策責任者会議において了承される。

与野党協議が不調に終わった要因について、翌日17日のテロ対策特別委員会でも質疑の対象となる。民主党側は事前承認にこだわった理由として、シビリアン・コントロールの徹底をあげ、自衛隊の派遣に対して国会とともに責任を負うべきだと説明し、国会の日程が立て込むという与党側の説明に対しては、民主党案でも原則事前承認としつつも緊急時には事後承認も認めることになっていると反論する。政府側がテロ特措法案を国会で通すこと自体が国会承認の意味を持っていると説明すると、基本計画の中身が殆ど決まっていない中で法案を通すことと、基本計画を認めることは同じとはいえないと、さらに反論を展開している<sup>230</sup>。

同委員会では同日、テロ特措法案の審議後、採決に移行し、民主党提出の修正案を否決した上で、武器・弾薬の外国での陸上輸送の除外、また、自衛隊への活動命令後20日以内に国会承認を求めるとするとの修正を盛り込んだテロ特措法修正案が自衛隊法改正法案及び海上保安庁法改正法案とともに自民、公明及び保守党の与党の賛成で可決される。10月18日、衆院本会議でも同法案は与党の賛成多数で通過するが、この際、野中元幹事長は採決方法が記名方式ではなく起立方式となったことで、「政治家として責任が持てない」と、党議拘束に反して棄権、古賀元幹事長も同じく棄権する<sup>231</sup>。

テロ特措法案は衆議院通過を受けて、参議院に送付される。参議院では外交防衛委員会での審議となるが、実質、10月25日及び26日の2日間の審議で採決となり、与党2会派の賛成多数で可決、29日に参院本会議で可決される<sup>232</sup>。

<sup>230</sup> 衆議院テロ対策特別委員会議事録第7号26～35頁(2001年10月16日)

<sup>231</sup> 採決方法をめぐり、10月16日の議院運営委員会で公明党、社民党、共産党は記名式を主張するが、自民党、民主党が起立方式を推し、一旦起立方式で決定される。しかし、自民党内から特別委員会を設置するほどの重要法案なのに起立はおかしいと異論が出たため、民主党に変更を打診するが、民主党は決定事項と反発し、起立方式での採決となる。自民党内から記名方式の主張が出された理由には、安保政策で揺れる民主党をけん制する狙いもあったとされる(『朝日新聞』2001年10月18日朝4面;『日本経済新聞』10月18日朝2面)。なお、民主党は党の方針に反対して後藤茂之が起立して賛成、小林憲司が党の修正案に賛成した後退席する(『朝日新聞』2001年10月19日朝4面)。

<sup>232</sup> テロ特措法案と自衛隊法改正法案は外交防衛委員会、海上保安庁法改正案は国土交通委員

小泉首相は民主党との修正協議が不調に終わったことについて、国会において「与党としても大方民主党の意見を受け入れることができたという報告を聞いておりまして、最終的に私はこれで民主党も賛成してくれるものと思っておりました。そこら辺が思い違いなんでしょう。」と述懐しており<sup>233</sup>、岡田民主党政調会長も、修正合意ができなかった理由について、「自民党は、当初は柔軟だった。首相も含めて非公式にはそのような(事前承認の)ことも話していたのではないかと。だが、途中で固くなった。公明、保守両党の存在があったからだろう」と応えている<sup>234</sup>。

公明党が交渉のハードルを高くしたから与野党の修正合意に至らなかったという批判に対し、冬柴幹事長は与党3幹事長とも事前承認を盛り込む必要はないというのが一致した意見だったが、事の緊急性を考えて民主党に最大限に譲歩し、冬柴幹事長自らが自衛隊法第78条の治安出動規定に準じた事後承認の規定を盛り込む修正を提案したと説明している<sup>235</sup>。なお、10月17日の公明党国対・理事協議会では、公明党の内部から、「民主党の賛同は必要だった。党内にも事前承認を求める声があった」と、冬柴幹事長の対応に不満の声も上がったとされる<sup>236</sup>。

政府は、衆議院において国会の事後承認の修正が追加されたことについて、「自衛隊の部隊等の対応措置の実施については、行政府の責任において迅速に行われることを確保しつつ、国会がその是非について判断を示すことが、法案に対する一層広範な国民の理解を得るために不可欠であるとされ、事後の国会承認の仕組みを加える修正を施すとされた」と説明している<sup>237</sup>。また、テロ特措法成立後の参議院外交防衛委員会における審議で、公明党の山口那津男議員は、テロ特措法に基づく基本計画の決定とその国会報告、自衛隊の活動実施の国会承認への付議の流れを追い、基本計画の決定と国会への報告が同日になされ、自衛隊への派遣命令発出後に国会承認の付議がなされるが、命令に基づいて部隊が出発したのは国会への付議の後であったことを確認して、「実質的には極めて事前の承認に近い流れが今回できた」と評している<sup>238</sup>。

テロ特措法は国会提出後24日、審議時間は衆参合わせて62時間という、これまでの安全保障分野の重要法案の審議としては異例の早さで、「官僚機構の常識から言えば、驚異的なスピード感」<sup>239</sup>での成立であった。小泉首相はテロ特措法の成立を受け、「一日も早くこの法律に基づく対応を実施に移すことが必要です。政府は本法律に基づく基本計画を早急に策定するため、必要な

---

会に付託となり、自衛隊法改正法案は与党と民主党の賛成多数、海上保安庁法改正案は与党と民主、自由、共産の賛成多数で可決される。

<sup>233</sup> 第153回国会参議院本会議議事録第4号5頁(2001年10月19日)

<sup>234</sup> 『東京新聞』2001年10月24日;岡田克也「テロ対策法案の是非」2001年10月、  
<http://www.katsuya.net/opinion/2001/10/post-66.html>(岡田克也HP:2014年7月アクセス)

<sup>235</sup> 『公明新聞』2001年10月17日1面

<sup>236</sup> 『毎日新聞』2001年10月18日朝5面

<sup>237</sup> 首相官邸「テロ対策特措法 Q&A」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampo/houan/tero/004.html>  
(2014年7月アクセス)

<sup>238</sup> 参議院外交防衛委員会会議録第10号16頁(2001年11月29日)

<sup>239</sup> 柳澤協二(2013)『検証・官邸のイラク戦争:元防衛官僚による批判と自省』、岩波書店、69頁

検討及び関係国等との調整を開始する」との談話を発表する<sup>240</sup>。テロ関連三法は11月2日に公布され、改正自衛隊法の一部を除き即日施行となった。

---

<sup>240</sup> 首相官邸「テロ対策特別措置法の成立に際しての内閣総理大臣の談話」(2001年10月29日)  
<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/1029danwa.html> (2014年7月アクセス)

## 第4節 アフガニスタンにおける軍事作戦(「不朽の自由作戦」)

### 1 タリバン政権の誕生

多民族国家であるアフガニスタンでは、冷戦期の1979年、ソ連が社会主義政権のこの入れなどを目的にアフガニスタンに軍事侵攻して以降、混乱状態が続いてきた。

反政府ゲリラ組織ムジャヒディンは侵攻してきたソ連軍に抵抗を続け、米政府もCIAを中心にパキスタン軍統合情報部ISIを通じてこれらの組織に支援を行い、米ソ冷戦の代理戦争として紛争が泥沼化する。ムジャヒディンは1988年にソ連の撤退合意を勝ち取り、1992年に社会主義路線をとっていたナジブラ政権を打倒する。ムジャヒディン勢力の主要8派は、その後、暫定連合内閣を発足させたが、各派の思惑の違いや民族対立から内戦に逆戻りし、各派が軍閥と化して群雄割拠、無秩序な状態に陥る。そこにイスラム教に基づき治安と秩序を回復しようと世直し運動を展開したのがイスラム神学校の学生が中心となって組織したタリバン<sup>241</sup>であり、アフガン最大の民族で人口の約4割を占めるパシュトゥン人の支持を受けて急激に勢力を拡大し、ムジャヒディン各派に変わる主流派として台頭する。

1994年11月、タリバンの最高指導者であるオマル師<sup>242</sup>の指揮の下、アフガン南部の都市カンダハールを制圧、2年後にはカブールを制圧し、国内の大半を掌握、イスラム原理主義政権樹立を掲げる。一方、タリバン政権に対抗する勢力として、タジーク人、ウズベク人、ハザラ人を中心とした諸グループが連合して北部同盟を結成し、アフガン北部を拠点に抵抗を続ける。同時多発テロ事件発生以前から、米政府はタリバン政権が掲げる急進的イスラム原理主義を基調とするイデオロギーは地域の安定に脅威となるのではないかと懸念を抱いており<sup>243</sup>、北部同盟に支援を行っていた<sup>244</sup>。

<sup>241</sup> タリバンについては、Steve Coll (2004), *Ghost wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York: Penguin; 進藤雄介 (2008)『タリバンの復活』、花伝社参照。

<sup>242</sup> 1959年頃カンダハール近郊で生まれたとされ、アフガニスタンのパシュトゥン人のホタキ族出身。滅多に公の場に出ることはなく、非常に単純で素朴な人物であったとされる(進藤(2008)『タリバン』同上、11～13頁)。2013年4月にパキスタンのカラチにある病院で死亡していたことが確認されたと、2015年7月に報じられている(‘Taliban officially announce death of Mullah Omar’, *The Guardian*, July 30, 2015; <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/30/taliban-officially-announces-death-of-mullah-omar>, 2015年8月アクセス)。

<sup>243</sup> 2001年6月19日、米国務長官はパキスタンの外務大臣との昼食の際に上記の懸念を伝えている(Department of State, State220201Z “The Secretary’s Lunch with Pakistani Foreign Minister Abdul Sattar,” Jun 21, 2001, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB325> :2015年7月アクセス)

<sup>244</sup> 2001年4月、NSCの下部組織(deputies committee)は、北部同盟の軍備を増強すべきだというクリントン政権下で却下された提言を、再度、採択し、9月10日、ライス補佐官が同提言を実施するためにブッシュ大統領の許可を得たところであったとされる(Woodward (2002), *Bush at War*, op.cit., pp.34-36)。なお、北部同盟は、インドからも支援を受けていた経緯から、米軍等の攻撃開始後、パキスタンは米政府に対し、北部同盟がカブールを制圧する事態とならないよう要請している(U.S. Department of State Cable, State158711, “Your Meeting with Pakistan President Musharraf”,



タリバン政権は国際テロ組織アル・カイダとその創設者であるビン・ラディンを客人として迎え入れていたが、ビン・ラディンは1998年のケニア及びタンザニア米大使館攻撃への関与も疑われており、国連安保理決議第1267号及び第1333号ではタリバン政権にビン・ラディンの引渡し及びテロ訓練施設の閉鎖を要請していた<sup>245</sup>。そこに同時多発テロ事件が起き、米政府はその首謀者をビン・ラディン率いるアル・カイダと断じ、テロの実行犯だけでなくテロリストを匿う国に対しても軍事攻撃を辞さないと宣言、タリバン政権にビン・ラディン等の引渡しを求める。しかし、タリバン政権はビン・ラディンの犯行ではないとの声明を出し、引渡しを拒む。その背景には、米軍が軍事行動を起こしても、ソ連軍同様泥沼にはまるとの目算があったのではないとも言われており、ブッシュ大統領がアル・カイダ指導者の引渡しを求めた9月20日の連邦議会上下両院合同会議演説直後、タリバンのパキスタン駐在大使は、「大英帝国やソ連はアフガニスタンに侵入し大火傷を蒙った。我々は戦う用意ができています」と記者会見で話し、引渡し拒否を表明したとされる<sup>246</sup>。タリバン政権が国際社会で孤立を深める中、米軍等はアフガン周辺国等の協力を取り付け軍事行動への準備を進めていく。

## 2 「不朽の自由作戦」開始

10月7日、米英軍はアフガニスタンに対する空爆を開始し、アル・カイダやタリバン勢力の掃討作戦、いわゆる「不朽の自由作戦(Operation Enduring Freedom: OEF)」が展開される。OEFとは、同時多発テロ事件を受けての個別的又は集団的自衛権を根拠に、同事件の首謀者とされるオサマ・ビン・ラディン率いるアル・カイダやそれを匿うタリバン勢力の捕捉・殺害、アフガニスタンにあるテロ訓練施設やタリバンの軍事施設等の破壊、国際テロ活動の阻止などを目的として、米軍が主導して開始された軍事作戦の総称である<sup>247</sup>。

アフガニスタンへの軍事作戦は、最新鋭の技術と軍備を駆使した空からの攻撃を中心に構成し、地上軍の展開は小規模に抑えるというラムズフェルド国防長官の方針を反映し<sup>248</sup>、米英軍はカブール、ジャララバード、カンダハールにあるタリバンの軍事施設や政府関連施設、アル・カイダの拠点等をターゲットに、トマホーク巡航ミサイル、B1爆撃機等で集中的に攻撃し、数日で制空権を

---

November 1, 2001, <http://www2.gwu.edu>, 2015年7月アクセス)。

<sup>245</sup> United Nations Press Release, “Security Council demands that Taliban turn over Osama bin Laden to appropriate authorities”, October, 15, 1999, [www.un.org/News/Press/docs/1999/19991015.sc6739.doc.html](http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991015.sc6739.doc.html) (2015年7月アクセス)

<sup>246</sup> 進藤(2008)『タリバン』、前掲書、59頁

<sup>247</sup> OEFは2001年10月7日に開始され、2014年12月31日まで13年間継続し、2015年1月からは、テロ掃討よりも、アフガン治安部隊育成等に重点を移したOperation Freedom's Sentinel(自由の番人作戦)に引き継がれる。

OEFでは米中央軍(司令部はフロリダのタンパ)が作戦の指揮をとっていたが、OEFの活動は米中央軍隷下のCSTC-A(Combined Security Transition Command-Afghanistan)及びCJTF-82(Combined Joint Task Force-82)が所掌しており、その司令部はいずれもカブールにおかれる。

<sup>248</sup> Steve Bowman, Catherine Dale (2009) *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*, CRS Report R40156, December 3, 2009, pp7-8

ほぼ確保する<sup>249</sup>。10月下旬には国内の反タリバン勢力である北部同盟と協力しながら地上戦に移行し、11月13日には北部同盟がカブールを制圧する。これには、米地上軍約4000人、米航空機約400機が投入されたほか、17カ国から約1万7000人の兵員と英・カナダ・オーストラリア・フランスの航空機約100機が参加したとされる<sup>250</sup>。

カブール陥落後、アフガニスタン全土にタリバンが拡散し、12月7日、タリバンが本拠地としていたカンダハールも明け渡し、同政権は消滅する。

インド洋、ペルシャ湾、アデン湾、オマーン湾などの海上では、OEFの一部を構成する活動として、海上阻止活動(Operation Enduring Freedom- Maritime Intercept Operation: OEF-MIO<sup>251</sup>)が開始され、米、英、仏、独、伊等から約20隻の艦艇が参加する。この活動に従事する艦船に対して、2001年12月から日本の海上自衛隊がテロ特措法に基づいて、補給支援活動を展開する。

OEF-MIO では、インド洋を通過する船舶を対象に、作戦に参加する各国の艦船が警戒監視活動を行い、テロリストあるいは武器弾薬等の関連物資が海上を移動することを阻止することで、具体的には、インド洋を航行する船舶について、船籍、航行目的等を無線で照会し、不審船に対しては船舶立ち入り検査を実施するという活動を実施する。なお、OEF-MIO と OEF の指揮系統は異なっており<sup>252</sup>、バーレーンに所在するOEF-MIOの司令部であるCMF(Combined Maritime Forces)には、2001年12月以降、日本の海自からも連絡調整等のために2名の連絡官が派遣される。

---

<sup>249</sup> 10月16日にはタリバン外相が、空爆を停止すれば無条件でビン・ラディンを第三国に追放するとの提案をするが、米側は拒否する(Rory McCarthy “Bush rejects Taliban offer to hand Bin Laden over,” *The Guardian*, October 14, 2001)。

<sup>250</sup> 森本敏(2007)『日本の安全保障問題』海竜社、110頁

<sup>251</sup> 米軍はこの海上での活動について、後にOEF-MIOよりもOEF-MSO(Maritime Security Operation:海上治安活動)という用語を多用するようになる。

<sup>252</sup> 政府は、OEFが米国の個別的又は集団的自衛権の発動として展開されたのに対し、OEF-MIOは自衛権の発動ではなく、乗船検査が必要になる場合は、検査の対象となる船舶の旗国の同意を得た上で乗船して検査を行っている(第166回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第8号13頁(2007年5月11日))。

## 第5節 米国との支援内容等の協議

### 1 米国からの要請

10月上旬にテロ特措法案が閣議決定された辺りから、政府では自衛隊の具体的な活動内容や期間、装備を定める基本計画を策定するため、米側との調整を本格化させる。米政府は日本以外にも支援を申し出ている各国と調整しながら早急に作戦を練る作業を進めており、日本に対しては自主的な支援表明を尊重するというのが基本スタンスで、具体的な行動を要請するというより、日本としてやれることを教えてほしい、ただし、自己完結型でお願いします、というものであったという<sup>253</sup>。そもそも米軍には、基本計画で自衛隊の活動内容の詳細を規定するということが理解できず、基本計画は自衛隊による活動を限定し、支援内容を柔軟に変更することを不可能にするものに映ったとされる<sup>254</sup>。

日本の具体的な支援内容を検討するためにワシントンで情報収集にあたった岡本内閣官房参与は、国防省幹部から「主要国が次々に支援の申し出をしてくれている。アメリカとしては日本の支援がほしい。日本がインド洋地域で何か貢献してくれれば、自分たちはそれだけ兵力をほかに使うことができる。」と言われ、日本が後方で何か海洋活動をすれば、その任務に必要な米軍の戦力を自由にできるという意味の「フリー・アップ」という言葉を繰り返し聞いたといい、ホワイトハウスからは「海洋活動」とも踏み込まず、「日本も何か貢献してくれ。金だけじゃなくて」と要請されたという<sup>255</sup>。

米軍からの要請が具体的ではなく、また今後の米軍等の軍事作戦がどう展開するかが不透明な中で、日本政府は海上の輸送・補給支援を中心としつつ、あまり需要が見込まれなかったが米兵の捜索救助なども実施できるよう、支援活動の内容や活動地域を広めに想定して検討を進める<sup>256</sup>。支援活動の実施にあたって、海上自衛隊は高度なレーダー等を有し対艦ミサイルや周辺の艦船の探知・識別能力が優れているイージス艦の派遣を前向きに検討しており、米側も法案の準備段階から日本のイージス艦派遣に期待を高めていたようである<sup>257</sup>。国防省は水面下で日本のイージス艦派遣を織り込んだ作戦計画を練り始め、防衛庁に非公式に打診を繰り返すようになる。米軍が構想していた海自イージス艦の役回りは、インド洋に浮かぶ米英軍出撃基地ディエゴ・ガルシア島とその周辺の防空であったとされる。ディエゴ・ガルシア島には大規模なレーダー施設がないため、海自のイージス艦が来れば米軍のイージス艦をほかの海域に展開できると米軍は期待してい

<sup>253</sup> 筆者インタビュー(当時の防衛庁担当者:2011年6月7日)。参考:久江(2002)『9・11』、前掲書、106頁

<sup>254</sup> 船越健裕(2006)『アメリカの選択、日本の選択』、文芸者、41頁

<sup>255</sup> 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編(2008)『岡本行夫 現場主義を貫いた外交官』朝日新聞社、281頁(著者らが質問者となって岡本行夫の証言を記録した書)。岡本行夫は2001年9月20日に内閣官房参与に任命される。アフガニスタン侵攻について情報収集をし、総理に報告するため、10月9日から約1週間ワシントンを訪問し、ライス大統領補佐官、アーミテージ国務副長官、ウォルフオヴィッツ国防副長官、マイヤーズ統合参謀本部議長らと会談する。国防省の要請は、海洋活動のみで、陸上については言及がなかったという。

<sup>256</sup> 『読売新聞』2001年11月3日朝2面

<sup>257</sup> 『読売新聞』2001年11月8日朝4面(柳井俊二駐米大使インタビュー)

たようである<sup>258</sup>。

日本政府が9月19日に発表した「当面の措置」の中にも「情報収集のための自衛隊艦艇を速やかに派遣する」ことが盛り込まれていたように、海幕はイージス艦を含む艦隊の派遣を念頭に準備をしており、当初は9月中にも防衛庁設置法を根拠にイージス艦をインド洋に派遣する方向で準備が進められていたとされる<sup>259</sup>。小泉首相も国会で、インド洋へのイージス艦派遣の計画の有無について問われ、情報収集のため「防衛庁で派遣する海域や艦艇を検討している」と答弁し、イージス艦派遣の選択肢を特に排除していなかった<sup>260</sup>。しかし、イージス艦による防空は集団的自衛権の行使に該当するのではないかとといった懸念が与党から浮上し、防衛庁内局もイージス艦派遣に慎重な姿勢を崩さず、米への回答を保留し続け、なかなかイージス艦派遣に踏み切らない日本の対応に国防省日本部は次第に不満を募らせていったという<sup>261</sup>。

## 2 日米調整委員会

11月1日、日米安全保障高級事務レベル協議 (Security Subcommittee: SSC) が都内で開催され、が、支援策の具体的な内容を検討する枠組み等を協議する(ラフルアー国務副次官補(東アジア・太平洋担当)、ブルックス国防副次官補(東アジア・太平洋担当)、原田親仁外務審議官、増田好平防衛庁審議官ら出席)。自衛隊による支援活動の概要や実施地域などの大枠は防衛庁と国防総省の局長級の調整委員会 (a meeting of the liaison committee) で検討し、より実務的な内容は、課長級の同委員会ワーキンググループで検討することとされ、具体的な運用は実施部門である米軍と自衛隊が意見調整・情報交換しながら進めていくことで合意する。調整窓口は自衛隊が海幕防衛部、米軍は米太平洋軍司令部 (CINCPAC) が担い、必要に応じて米中央軍司令部も関与することになる<sup>262</sup>。

翌2日の局長級による調整委員会の初会合(防衛庁首藤新悟防衛局長、北原巖男運用局長、外務省藤崎一郎北米局長、在日米軍副司令官、クリステンソン在日米国大使館首席公使、ブルックス国防省次官補代理、国務省次官補代理等が出席)では、基本計画の骨子が話し合われ、主たる支援活動として日本側はディエゴ・ガルシア島方面への食糧・燃料などの輸送・補給などの「協力支援」、遭難した要員の「捜査救助」、アフガニスタン難民への物資輸送や医療支援の「被災民支援」を提示する<sup>263</sup>。これに対して、米側は、多国間協力を行う際は自己完結型の能力を持って参加することが重要であるとし、自衛隊の支援はこれを満たすもので息の長い協力をお願いしたいとする発言があったとされる<sup>264</sup>。

<sup>258</sup> 『読売新聞』2001年10月26日夕1面

<sup>259</sup> 『読売新聞』2001年9月20日朝3面; 1面

<sup>260</sup> 第153回国会衆議院本会議議事録第2号4頁(2001年10月1日)

<sup>261</sup> 久江(2002)『9・11』、前掲書、66～67頁

<sup>262</sup> 『読売新聞』2001年11月2日朝2面

<sup>263</sup> 『読売新聞』2001年11月3日朝1面

<sup>264</sup> 第153回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第10号10頁(2001年11月26日)

なお、調整委員会後に防衛庁で非公式に行われた協議において、米側はイージス艦派遣を要請したとされるが、日本側は集団的自衛権の行使を理由に難色を示したようである<sup>265</sup>。

11月6日、7日にはホノルルの米太平洋軍司令部で制服組も含めた日米の課長級が実務者協議(兼原信克日米安保条約課長、新保雅敏防衛局防衛政策課長、陸海空各幕僚監部の防衛課長クラス、ジョーンズ(Raymond Jones)軍政部副部長(空軍准将)等出席)を開催する。

防衛庁は自衛隊による輸送・補給支援活動として、ディエゴ・ガルシア島からパキスタンのカラチ港周辺やアラビア海などの範囲で戦況によって戦闘となり得る地域を避けた地域で、当面はグアムからディエゴ・ガルシア島までの範囲の輸送を軸とし、また、艦船用の燃料補給は、活動経費が財務当局と調整中であり、当面は燃料費を日本側で負担しないことを提案する。

この提案は米太平洋軍から統合参謀本部を通じ、ただちにワシントンのヒル国防総省日本部長へ報告され、ラフルアー国務副次官補、グリーンNSC日本部長ら日本との交渉にあっている米政府担当者に伝達される。ヒル部長や統合参謀本部の日本担当官らは、在米日本大使館員を国防省によびつけ、日本側の提案は「最大限の支援と協力」を約束した小泉首相の発言と軌を一にしているとは思えず、米軍の作戦にもほとんど役立たないと強い不満をあらわにする<sup>266</sup>。日本大使館員は直ちにこの経緯を東京に打電し、これを受け取った外務省幹部は古川官房副長官に報告、古川官房副長官は防衛庁の計画案を米側の要請を踏まえた支援内容に見直すよう指示し、アラビア海での洋上補給の実施とあわせて、燃料と物資の購入資金を予備費から拠出することで日本側の負担とすることを決定する<sup>267</sup>。

11月14日の東京で開催された第2回日米調整委員会(藤崎北米局長、首藤防衛局長、北原運用局長、クリステンソン在日大使館首席公使、ラフルアー国務副次官補、ヒューイ(Gary Hughey)在日米軍司令部副司令官(海兵隊少将)出席)では、海上自衛隊による補給支援の活動地域や燃料費の日本側負担など、米政府の要請を満たした基本計画概要を提示する。また、医療支援のための医師団派遣については状況を見て実施するとして、当面は見送りとする方針を伝える。クリステンソン公使は、「特に輸送と補給は高く評価している」と謝意を表明されたという<sup>268</sup>。

### 3 テロ特措法に基本計画の決定及び国会の承認

9月19日公表の「当面の措置」では「情報収集のための自衛隊艦艇を速やかに派遣する」と掲げ、プレゼンスを示す意味でも防衛庁設置法を根拠に早急に艦艇を派遣するとしていたが、なかなか調整が進まず、基本計画を決定する直前になって実現に至る。政府は、11月8日、海自の護衛艦「くらま」「きりさめ」、補給艦「はまな」、搭載ヘリコプターSH-60 J4機、人員700人からなる部隊

<sup>265</sup> 久江(2002)『9・11』、前掲書、81～82頁

<sup>266</sup> 『読売新聞』2005年3月23日朝4面;久江(2002)『9・11』、前掲書、83頁

<sup>267</sup> 『読売新聞』、久江(2002)『9・11』、同上

<sup>268</sup> 『読売新聞』2001年11月17日朝3面

の派遣を安全保障会議で決定し、翌9日、派遣命令を出す<sup>269</sup>。艦艇の派遣が遅れたことについて、防衛庁出身の大森内閣官房副長官補は、後に、「政府部内の連絡、調整のまずさ」が原因であったとし、「受身的、消極的な姿勢により時機を失することになったのは、残念なことである」と回顧している<sup>270</sup>。

日米調整委員会による協議の結果やインド洋に派遣された艦艇からの報告を受けて、内閣官房は基本計画を策定し、11月15日の与党3党緊急テロ対策本部で了承される。この席で、中谷防衛庁長官はイージス艦を含める方向で調整中と、イージス艦派遣の意向を政府として初めて明言する<sup>271</sup>が、イージス艦派遣は自民党内からの反発により、閣議決定直前で外されることになる。与党幹部による基本計画の了承を受けて、与党各党は党内手続に移行し、16日朝、自民党では内閣・国防・外交合同部会、続いて総務会が開催される。その総務会では、山中貞則元防衛庁長官や野中広務元幹事長から「防衛庁は調子に乗ってはいかん」「現地は終局に向かっている」等の批判がおきたとされ、山崎幹事長はその後官邸に向かい、自民党内でイージス艦派遣への反発が強いことを小泉首相に報告し、見送りを決定したとされる<sup>272</sup>。なお、同日、公明党も外交・安保・内閣合同部会を開催し、基本計画案を了承する。

11月16日夕方、安全保障会議に続いて、臨時閣議で基本計画が了承され、同日、国会に報告される。

補給支援活動が含まれる協力支援活動は海上自衛隊の補給艦及び護衛艦計5隻、航空自衛隊の航空母艦8機を派遣、活動地域は海自がペルシャ湾を含むインド洋、オーストラリア、インド洋への経由地など、空自がグアム島、インド洋への経由地などとされた。派遣規模は海自1200人、空自180人以内とされ、期間は米軍の支援ニーズを踏まえつつ、「ある程度まとまった期間継続的に行う必要がある」との観点から6ヶ月とされた<sup>273</sup>。協力支援活動とは別に、被災民救援活動として、UNHCRからの要請で、アフガン難民に生活関連物資を提供するために艦艇1隻、約1ヵ月半の派遣が規定される。

---

<sup>269</sup> 防衛庁設置法第5条第18号の「調査・研究」に基づく派遣。11月30日に国会で自衛隊の支援活動の実施が承認されたことにより、上記任務はテロ特措法上の「協力支援」に切り替えられる。

防衛庁と海自は4隻の自衛艦を派遣する予定であったが、イージス艦への慎重論に配慮した官邸と与党から、情報収集に4隻は多いとの批判がだされたことで、土壇場で3隻編成となる(『読売新聞』2001年11月9日朝3面)。

<sup>270</sup> 大森敬治『我が国の国防戦略: 背広の参謀が語る』内外出版、2009年、166頁

<sup>271</sup> 『毎日新聞』2001年11月16日朝1面

<sup>272</sup> 『読売新聞』2001年11月18日朝4面。なお、15日午後、山崎幹事長は加藤紘一、古賀誠、野中広務の元幹事長と会談し、イージス艦の派遣に批判的意見を

<sup>273</sup> 第153回国会参議院外交防衛委員開会議録第10号4頁(2001年11月29日);防衛庁は当初、自衛艦の任務の交代期間が通常3ヶ月であったことから、3ヶ月で調整していた。その後、予算の区切りに合わせて2001年3月末まで4ヶ月とする案や、米側が長期間になるとの見通しを示したことから1年間とする案が浮上するが、11月16日昼、山崎幹事長が小泉首相と会談した際、現地情勢の変化に対応するには1年は長すぎるとして、6ヶ月となったとされる(『読売新聞』2001年11月18日朝4面)。

閣議決定された基本計画に基づいて、中谷防衛庁長官が細部の行動計画を定めた実施要項を作成し、11月20日、小泉首相の承認を得て、中谷長官は自衛隊による協力支援活動等の実施を命じ、25日、護衛艦「さわぎり」、補給艦「とわだ」、掃海母艦「うらが」が出港する。

テロ特措法の国会修正により、対応措置を開始した日から20日以内に国会の承認をとることとされたことから、政府は、11月22日、基本計画で定められている自衛隊の活動の実施の承認案を国会に付議し、26日の衆院テロ対策特別委員会で提案説明と質疑後、審議が行われる。

与野党協議決裂によりテロ特措法に反対した民主党であったが、政権を狙う立場から執行部は、同法に反対したことで米側との関係が悪化することを懸念していたようで、基本計画では態度を軟化させる。民主党は、基本計画では同党が懸念していたパキスタン国内での陸上自衛隊の医療活動及びイージス艦派遣が見送られたことを「民主党の主張がかなり取り入れられている」<sup>274</sup>とし、テロ特措法での反対は事前承認を求めたからで、内容に反対したわけではないとして、自衛隊の活動の承認案件では党として賛成することを役員会で決定する。そもそも民主党は、米軍等がアフガニスタンに空爆を開始した直後に、「私たちは、テロリズム撲滅という目的を米国及び国際社会と共有し、これを強く支持している」との談話を発表し<sup>275</sup>、国会の同時多発テロ事件に関する決議でも与党に同調して賛成、テロ特措法案に関する与党との協議も合意に向けて前向きに進めており、執行部が本音のところでは与野党協議を成功させ、テロ特措法案に賛成したかっただのではないかと思われる。鳩山代表はテロ特措法の与野党協議が決裂した直後、米側の反応を懸念してベーカー米大使との会談を設定するよう指示し<sup>276</sup>、11月16日に民主党本部においてベーカー大使と会談した際、自衛隊派遣には基本的に賛成であったことを伝えたとされている<sup>277</sup>。

しかし、自衛隊派遣の根拠法であるテロ特措法に反対しながら、自衛隊の活動実施の承認案件には賛成に転じるという執行部の判断に説得力のある理由は乏しく、同承認案は27日衆院本会議で、30日参院本会議で、与党と民主党の賛成多数で承認されるが、民主党からは党の方針に背いて旧社会党系議員を中心に一部の反対・棄権者がでる<sup>278</sup>。審議時間は衆参合わせて10時間であった。

かくして、海上自衛隊は、12月2日より、インド洋で米海軍艦船に並走しながら洋上給油を開始する。情報収集目的で先行していた3隻の艦艇に補給艦「とわだ」と護衛艦「さわぎり」が加わり、当面の間、護衛艦3隻と補給艦2隻の態勢で補給支援活動の実施に当たることになる。

<sup>274</sup> 『読売新聞』2001年11月17日朝4面;『朝日新聞』11月17日朝4面

<sup>275</sup> 「米軍等によるタリバン空爆について」2001年10月8日、  
<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=11372>(民主党HP:2014年7月アクセス)

<sup>276</sup> 『朝日新聞』2001年10月19日朝4面

<sup>277</sup> 『公明新聞』2001年11月17日1面;『朝日新聞』11月16日朝4面。

なお、同日、ベーカー大使は神崎代表とも公明党本部で会談し、アフガニスタンの早期事態收拾が困難な情勢について説明している(『朝日新聞』2001年11月16日夕2面)。

<sup>278</sup> 民主党は12月4日、自衛隊派遣の承認案件採決で党の方針に従わなかった議員28名に対して役職停止等の処分を行っている(『読売新聞』2001年12月5日朝4面)。衆議院で21人造反。参議院では2名が反対、5名棄権。

## 第6節 自衛隊の支援活動の実施状況

ここで、日本政府が「テロとの闘い」に関連してどのような支援措置を実施したのかを確認したい。政府が9月19日に発表した「当面の措置」に掲げられた内容は、順次、年内に実施される。その一方で、米政府から非公式にはあるが期待の寄せられていたイージス艦派遣は公明党のみならず自民党内からも反対が強く先延ばしとなり、また、自衛隊による初めての試みのはずであった医療支援活動は実施に至らず、物資の輸送支援も米軍からの要請はあまりなく<sup>279</sup>、自衛隊による支援活動は海上自衛隊による補給が中心となっていく。

以下、まず、「当面の措置」の実施状況を見たあと、実現が先延ばしになったイージス艦派遣と、実施に至らなかった医療支援活動について、その経緯を記す。

### 1 「当面の措置」の実施状況

「当面の措置」の最初に掲げられた自衛隊による米軍等への支援活動については、テロ特措法を制定し、同法に基づき、海上自衛隊は協力支援活動として12月2日よりインド洋で米艦艇に洋上給油を開始、航空自衛隊は米空軍がアフガニスタンでの軍事作戦により人員・機材の投入により米空軍より日本国内・国外輸送の支援要請を受け、11月29日以降、協力支援活動として、航空機エンジン、部品整備器材等の在日米軍基地間の国内輸送、12月3日から翌年3月までは在日米軍基地とグアム方面などとの間の国外輸送も実施する。

第二の我が国における平時の米軍施設警備強化については、自衛隊法を改正し、米軍の施設・区域の警護出動を可能とし、警察官による米軍基地の警戒警備強化も実施する<sup>280</sup>。また、海上保安庁法を改正し、国際テロ警備本部を設置して、原子力発電所等重点警備対象施設に対する警備を強化する。

第三に掲げられていた情報収集目的の艦艇派遣は、11月に海自の護衛艦等をインド洋に派遣し、自衛隊の支援活動の円滑な実施のための情報収集を行い、一部の艦艇はそのまま、テロ特措法に基づく協力支援活動へ切り替えられる。

第四の出入国管理強化については、税関における通関検査体制を強化(2001年9月12日付関税局長通達)するとともに、先進国旅券政策協議会を開催(11月27日・28日)し、旅券発給体制の強化等につき情報・意見交換等を実施する。

第五に、周辺国への人道的・経済的支援に関しては、パキスタンに対して9月21日に約4000万ドル(47億円)の2国間支援、公的債務繰り延べ、国際金融機関を通じた支援からなる緊急の経済支援を表明する<sup>281</sup>。また、10月26日にはインド及びパキスタンの核実験に対する日本の措置の

<sup>279</sup> 米海軍は3万人規模の戦闘を支える精緻な配送システムを自前で確立しており、この複雑なシステムに日本が入り込むのはかえって足手まといとなるおそれがあったという(伊奈(2002))「ドキュメント9.11の衝撃」、前掲論文、192～193頁；読売新聞社政治部(2006)『外交を喧嘩にした男』、前掲書、140～141頁)

<sup>280</sup> 第154回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第2号12頁(2002年3月29日)

<sup>281</sup> 首相官邸「内閣官房長官記者発表：パキスタン及びインドに対する緊急の経済支援について」2001年9月21日、[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/09/21\\_p.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/09/21_p.html) (2015年7月)



停止も発表する<sup>282</sup>。さらに、11月16日、パキスタン政府による貧困削減の努力を支援するため、先の緊急経済支援とあわせ、3億ドルの無償資金協力の実施等を発表する<sup>283</sup>。

アフガニスタン及びその周辺諸国に対する被災民支援として、10月4日、UNHCRに600万ドル(約7億円)の緊急拠出を決定する<sup>284</sup>。また、難民対策として、10月12日、同アフガニスタン難民が多く滞留しているタジキスタンに約200万ドル(2億4000万円)の緊急援助を決定<sup>285</sup>、11月16日にはアフガニスタン国内避難民等への支援のためWFP等の国際機関に対し3685万ドル(40億円)の拠出を決定する<sup>286</sup>。

第六に、自衛隊による避難民支援としては、PKO協力法に基づく人道的な国際救援活動として、空輸隊により10月6日～12日、C130輸送機6機(自衛隊員140人搭乗)でテント315張、毛布200枚、給水容器400個等の救援物資を輸送する。また、海自による被災民救援活動として、12月12日、護衛艦「さわぎり」と掃海母艦「うらが」はパキスタンのカラチ港からUNHCRに要請されたテント1025張、毛布18500枚など約200トンの救援物資を輸送し、UNHCRの現地事務所に引き渡しを実施する。

第七の経済システムへの対応としては、タリバン関係者等の資産凍結等の措置やタリバン関係者等と関連する疑いのある取引について、金融庁に届出を行うよう要請(2001年9月27日付金総第1638号)、10月6日のG7財務大臣会議を受けて、テロ資金対策のために必要は法整備を実施する。また、タリバン制裁決議(国連安保理決議第1267号及び第1333号)で安保理制裁委員会によって指定されたタリバン関係者を、外国為替及び外国貿易法に基づき資産凍結の対象に指定する<sup>287</sup>。

---

アクセス)

<sup>282</sup> 首相官邸「インド及びパキスタンの核実験に対する我が国の措置の停止に関する内閣官房長官の談話」2001年10月26日 <http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/koizumi/2001/1026danwa.html> (2015年7月アクセス)

1998年5月のインド及びパキスタンによる核実験の実施を受けて経済制裁を発動してきたが、3年にわたり核実験モラトリアムを継続している上、「テロとの闘い」においてパキスタン及びインドの役割が重要であることを理由に、制裁を停止する。

<sup>283</sup> 首相官邸「内閣官房長官談話:テロ対策特措法に基づく対応措置に関する基本計画の決定に際して」2001年11月16日 <http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/koizumi/2001/1116danwa.html> (2015年7月アクセス)

<sup>284</sup> 首相官邸「内閣官房長官記者発表:米国における同時多発テロへの対応に関する我が国の措置について」2001年10月4日、[http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/10/04\\_p2.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/10/04_p2.html) (2015年7月アクセス)

<sup>285</sup> 首相官邸「内閣官房長官記者発表:閣議の概要について」2001年10月12日 [http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/10/12\\_a.html](http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2001/10/12_a.html) (2015年7月アクセス)

<sup>286</sup> 首相官邸「内閣官房長官談話:テロ対策特措法に基づく対応措置に関する基本計画の決定に際して」2001年11月16日 <http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/koizumi/2001/1116danwa.html> (2015年7月アクセス)

<sup>287</sup> テロ資金条約について、水越英明(2002)「9.11同時多発テロから1年」、田中明彦監修『新しい戦争時代の安全保障』都市出版、164頁

## 2 イージス艦派遣等見送りへ

「テロとの闘い」への対応としてインド洋への海上自衛隊の派遣が現実味を帯びてきたかなり早い段階から、海上自衛隊ではイージス艦を派遣する方向で検討を進めており、当初は防衛庁設置法を根拠とした情報収集のためにイージス艦を派遣する案もでていたようであるが、9月21日早朝、米軍第7艦隊の要請で空母「キティホーク」の警備に横須賀基地から東京湾出口まで海上保安庁の巡視艇とイージス艦が随走する様子をテレビ報道で知った福田官房長官や冬柴幹事長が激怒したとされ、自民党執行部は少なくともテロ特措法案成立まではイージス艦の派遣を先送りにする<sup>288</sup>。中谷防衛庁長官は、11月半ばの基本計画策定のタイミングにあわせ、補給支援活動にイージス艦を含めた護衛艦の派遣を検討している旨明言するが、基本計画の了承のための与党審査の過程で、自民党内の重鎮である古賀誠・加藤紘一・野中広務元幹事長や、山中貞則元防衛庁長官などから反発の声があがる。自民党内でも麻生政調会長などイージス艦派遣に積極的な意見をの幹部もいたようであるが、山崎幹事長は小泉首相とも相談の上、基本計画決定と併せたタイミングでのイージス艦派遣を断念する<sup>289</sup>。イージス艦派遣への慎重論は、イージス艦のもつ情報収集能力の高さから、日本のイージス艦が収集した情報に基づいて米軍が攻撃を加えた場合に、憲法の禁ずる武力行使の一体化につながるおそれがあるという考えなどが背景にあったとされる<sup>290</sup>。

イージス艦の派遣が政治問題化したことについて、海自の幹部は、派遣艦艇の選定は作戦の範囲内で、艦艇の中でイージス艦だけが特別扱いされて、政治的に派遣の是非が議論される騒ぎになるとは思わなかったと話している<sup>291</sup>。米政府側も同様の考えであったようで、日米交渉を担当していた外務省の担当者も、米軍サイドからみると、派遣される護衛艦の種類についてまで政治判断の対象となることを理解するのは困難であり、また、給油活動を行う自国の艦船を守るために保有する最も有能な装備を使わないというのも軍事的には理解し難いという見解もあったとしている<sup>292</sup>。

米側は非公式にはあるがイージス艦派遣に対する期待を防衛庁幹部や日米調整委員会出席者に対して、あるいはベーカー駐日大使から自民党幹事長へ要望するなど様々なルートを通じて伝えていたため<sup>293</sup>、日本政府がイージス艦派遣の見送りを決定すると、失望感を顕にする。ケリー国務次官補は、小泉首相の支持表明やパキスタンへの支援等日本政府の迅速な初動を評価しつつも、イージス艦の派遣見送りについては、他国が提供できない機能であり、イージス艦の派

<sup>288</sup> 『読売新聞』2004年3月25日；久江(2002)、『9・11』、前掲書、70～72頁。防衛庁設置法第5条に基づく「警戒監視」を名目に実施される。

<sup>289</sup> 『日本経済新聞』2001年11月28日朝2面；『読売新聞』11月16日朝2面；2001年11月16日夕3面；2001年11月18日朝4面。テロ特措法案骨子が議題となった9月27日の総務会でも、野中元幹事長がイージス艦派遣について反対の意見を述べたと報じられている(『朝日新聞』2001年9月28日朝2面；『読売新聞』9月30日朝4面)

<sup>290</sup> 『読売新聞』2001年11月9日朝3面

<sup>291</sup> 筆者インタビュー(香田洋二元海上自衛隊大将:2011年7月27日)

<sup>292</sup> 船越(2006)、『アメリカの選択』、前掲書、42頁。

<sup>293</sup> 『読売新聞』2001年11月19日朝4面；久江(2002)、『9・11』、前掲書、83頁

遣は有益だったのではないかと思うと発言している<sup>294</sup>。ラフルアー国務次官補代理は、訪米した外務省幹部に軍事上の観点から判断すべき問題をなぜ政治が決めるのかと不満を口にしたと報じられており、国防省幹部も「初出場のワールド・カップに、どうしてナカタ(中田英寿)を連れて行かない。自らの安全のため、最も性能の良い艦船を使うのは当然じゃないか」と皮肉ったとされる<sup>295</sup>。

イージス艦派遣の見送りは、米側だけではなく、海自にとっても不満が残るものとなり<sup>296</sup>、この問題は1年後にもちこされることになる。

### 3 医療支援活動等の見送り

山崎幹事長が「日本がやるべき行動は、医療や避難民の救援・救助などだ。それが一番日本らしい実のある貢献だ」とテレビ番組で発言したように<sup>297</sup>、医療支援活動は日本政府がこれを機に初めての実施を模索した自衛隊による支援活動であった。1990年の湾岸戦争の際にも自衛隊による医療支援活動は検討の俎上には上ったが、戦闘地域での医療行為は武力の行使との一体化になりかねないと法制局長官が国会で答弁し<sup>298</sup>、それ以降、事実上凍結されてきた。今回の対米支援策の検討の折、米軍からの要請というより、政府部内、特に外務省の強い意向により、テロ特措法に医療支援活動を念頭においた被災民支援が盛り込まれる。自衛隊による新たな任務の拡大にあたるが、人道的支援を強調したい公明党の意向が合致したといえる。

タリバン政権崩壊により600万人を超す難民が発生し、その多くがパキスタンに流れるとのUNHCRなどの観測もあったことから、戦場となる可能性の高いアフガニスタンへの自衛隊派遣は無理としても、国境を接するパキスタンに陸上自衛隊の医療部隊を送り、アフガニスタンから流入してきた難民に対し、医療・防疫などの医療支援を実施する衛生部隊は派遣できるのではないかと検討が進められた<sup>299</sup>。

山崎、冬柴、二階の与党3幹事長はパキスタンにおける自衛隊の難民支援活動について調整するため、小泉首相の親書を携えて11月2日から3日間の日程でパキスタンを訪問し、ムシャラフ

---

<sup>294</sup> James A. Kelly (Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs) Foreign Press Center Briefing “U.S. Foreign Policy in the Asia Pacific Region: An Overview”, November 19, 2001. なお、当時、イージス艦の保有状況は米海軍が約60隻、日本が4隻、スペイン海軍が1隻建造中であった。<http://2002-2009-fpc.state.gov/7537.htm> (2015年7月アクセス)

<sup>295</sup> 『読売新聞』2001年11月18日朝4面

米国はテロ直後、NATOのAWACS(空有警戒管制機)に加え、米国の東西両岸に多数のイージスの配備を行いうため、インド洋に日本の同艦の派遣を希望したとされ、香田洋二元海将は「米同時テロの直後に出していたら価値は高かっただろう。」とコメントしている(『朝日新聞』2005年11月1日夕3面)

<sup>296</sup> Christopher W. Hughes (2004) “Japan’s security policy, the US-Japan alliance, and the ‘war on terror’: incrementalism confirmed or radical leap?”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.58 (No.4), p.435

<sup>297</sup> 『読売新聞』2001年9月24日朝4面

<sup>298</sup> 例えば、工藤法制局長官発言(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事録第5号33頁(1990年10月29日))

<sup>299</sup> 谷内(2002)「9.11テロ攻撃」、前掲論文、2～20頁

大統領と会談する。大統領は、カラチ港の自衛隊使用を認めるとしつつも、パキスタン国内に米軍以外の外国部隊を受け入れることには消極的で、パキスタンへの難民流入を最小限にすることを最優先する観点から、アフガニスタンとの国境付近のアフガニスタン側に難民収容所を開設することを提案したという<sup>300</sup>。また、ウトカン(Hasim Utkan) UNHCRパキスタン事務所長との会談では、アフガン国境付近の難民キャンプに野戦病院の開設を求められたという<sup>301</sup>。

医療支援活動の任務を検討する陸幕は、しかしながら、アフガニスタン国境付近では戦闘が拡大する可能性は高く、加えて難民キャンプには難民に偽装したテロリストの攻撃も想定され、安全確保の面から政府内でも慎重論が強く、物資の陸揚げ港と宿営地を結ぶ補給路や武器使用権限の制約を考えると、自前で安全確保できる任務ではないと否定的であった<sup>302</sup>。

政府も、11月9日から14日にかけてパキスタンのカラチ及びイスラマバードに現地調査団を派遣し、難民キャンプ等の視察や現地政府、国連関係者との会談等を行い、主要病院における難民の医療支援を念頭に医療事情について調査を実施するが、UNHCRやパキスタン側と調整がつかず、米軍の野戦病院もパキスタンには設置されなかったことから<sup>303</sup>、11月16日決定の基本計画では、医療支援等について「調査・検討を行い、関係行政機関による実施を目指して努力する」と一歩後退した表現となり、当面の実施は見送られる方向となった<sup>304</sup>。

また、テロ特措法に規定されていながら実施に至らなかった支援活動として搜索救助活動がある。これは周辺事態安全確保法にも規定のある活動であり、海上での戦闘により米海軍の乗組員

<sup>300</sup> 山崎拓(2001)「山崎拓の時々刻々」第44号、2001年11月5日; <http://www.taku.net/voice/> (2015年7月アクセス);『読売新聞』2001年10月23日朝4面

<sup>301</sup> 山崎、同上;『読売新聞』2001年11月3日朝4面、4日朝1,2,4面。

<sup>302</sup> 朝日新聞「自衛隊50年」(2005)『自衛隊』、前掲書、38～39頁

陸自としては、アフガニスタンやその周辺での対米支援が難しいので、その代替案として、東チモールPKOへの派遣など、別の場所での支援で補完しようと考えたとの見方もある(『朝日新聞』2004年6月2日朝4面)が、防衛庁・外務省の関係者は、米側が東ティモールPKO派遣をアフガニスタンの代替案として認識していたとは考えにくいとしている(筆者インタビュー(谷内元外務次官:2001年4月20日、防衛省担当者:2001年6月7日))。

なお、東ティモールPKO(国連東ティモール暫定行政機構: UNTAET)への派遣については、「当面の措置」の発表直前の2001年9月中旬、陸幕幹部は同PKOへの陸上自衛隊の派遣について提案する。与党3党派遣団(久間章生団長)が9月下旬に現地調査をし、政府は11月6日に東ティモールへの自衛隊施設部隊派遣の準備開始を決定、2002年2月15日、東ティモールPKOへの陸上自衛隊施設部隊派遣を閣議決定し、道路、橋などの維持・補修活動を主な任務とする700人規模の陸自を派遣する。

<sup>303</sup> 第153回国会参議院外交防衛委員会議事録第10号3頁(2001年11月29日);『読売新聞』2001年10月23日朝4面

<sup>304</sup> また、医療支援活動を念頭においた被災民救援活動が実施されず、先送りとなっている状況は、官邸でも歯がゆく思われていたようである。報道によると、福田官房長官は海自の給油以外に自衛隊の人道支援活動ができない状況を何とかしたいという思いから、2002年5月に小泉首相がシドニーで行った演説(創造的パートナーシップに向けてーアジア協会主催講演会)の原稿で、「テロとの闘い」に触れた部分で、「わが国は、『平和の定着及び国造り』を国際協力の柱とするために必要な検討を始めた」と考えています」と書き入れたという(『毎日新聞』2007年10月19日朝2面)

が海中に転落する等を想定して支援項目として設けたが、実際には海上での戦闘はあまり起きず、捜索の要請を受けることはなかったとされる<sup>305</sup>。

なお、アフガン国内には旧ソ連軍の侵攻に備えて埋設した地雷 1 千万個が放置されているという状況を受け、10月9日、山崎幹事長は記者会見で、アフガニスタンの復興支援策として、地雷除去に言及している<sup>306</sup>。日本による復興支援策の一つとしてアーミテージ国務副長官が地雷撤去を希望したとも言われているが、陸自の持つ地雷処理の装備は、戦闘状況の中で地雷原を突破できるよう目的地までの必要な経路を確保するためのもので、地雷原全体を取り除くには適していないという能力上の問題、また、PKO協力法改正で対応すべきではないかとの意見もあり、実現に至らなかった<sup>307</sup>。

#### 4 日本の支援活動に対するアメリカの評価

日本政府は、同時多発テロ事件発生後、米国支持を強く打ち出し、1 カ月強で新法を制定して海上自衛隊のインド洋派遣を実現させるなど「当面の措置」で掲げた項目は大方実施したが、米側が期待したイージス艦の派遣は先延ばしとなり、外務省の強い意向で挿入されたパキスタン等での医療支援活動も見送りとなった。

しかしながら、米政府高官等は機会を捉えて日本の対応に謝意を表している。例えば、テロ特措法が成立した 2001 年 10 月 29 日、フライシャー (Ari Fleischer) 米大統領報道官は、「テロとの闘い」において、輸送、その他の後方支援の提供を決定した日本への対応を歓迎し、この新たな貢献は揺ぎない日米関係を示すものだと表明する<sup>308</sup>。

ラムズフェルド国防長官は、12 月 10 日、ワシントンで開催された日米防衛首脳会談において、中谷防衛庁長官に対し、「テロとの闘い」における日本の努力に謝辞を述べ、日本が自衛隊の役割を進展させていることに着目しており、これは健全かつ重要であって高く評価していると発言し、その後の記者会見でもその旨強調する<sup>309</sup>。

ケリー国務次官補は2002年2月14日、下院外交委員会の東アジア・太平洋小委員会において、日本は同時多発テロ事件に際し伝統的な軍事的措置に対する政治的・法的障害を乗り越えて早々に支持を表明したと証言し、日本の実施した支援活動を列挙した上で、特に無償の補給支援活動は非常に有意義なもので、有志連合の作戦にタイムリーで大きな価値があるものであると評価している<sup>310</sup>。

<sup>305</sup> 第 156 回国会衆議院本会議議事録第 42 号 13 頁 (2003 年 6 月 24 日)

<sup>306</sup> 朝日新聞「自衛隊 50 年」(2005)『自衛隊』、前掲書、40 頁

<sup>307</sup> 『読売新聞』2001 年 12 月 5 日朝 15 面

<sup>308</sup> The White House, Office of the Press Secretary, ‘Press Briefing by Ari Fleischer’, October 29, 2001; <http://www.usembassy-israel.org.il/publish/peace/archives/2001/october/103008.html> (2015 年 7 月アクセス)

<sup>309</sup> 第 154 回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第 2 号 2 頁 (2002 年 3 月 29 日)

<sup>310</sup> U.S. House of Representatives, ‘James Kelly Assistant Secretary of State, Hearing before the Subcommittee on east Asia and The Pacific of the Committee on International Relations’, February

ブッシュ大統領からも日本政府の対応に賛辞が表明される。ブッシュ大統領の東アジア3カ国歴訪に合わせて開催された2月18日の日米首脳会談後の内外共同記者会見において、ブッシュ大統領は、「9月11日の直後に総理のお声を聞き、それ以降も、揺るぐことのない支援をいただいたことは、大変大きな意味のあることでした」と感謝の意を表明するとともに、小泉首相との個人的な信頼関係を強調する<sup>311</sup>。ブッシュ大統領による参議院本会議場での演説では、「日本の自衛隊は後方支援という重要な役割を担っています」「テロの脅威に対する日本の対応は、両国の同盟の強さと日本の不可欠な役割を実証しています」とも述べている<sup>312</sup>。

政治家だけでなく米軍関係者からも日本のインド洋での活動に好意的な見解を示している。ブレア太平洋軍司令官は2月の米下院外交委員会の公聴会において、日本の補給支援活動は米軍に大きな助けとなっていると証言している<sup>313</sup>。また、OEFの最高責任者である中央軍司令官のフランクス(TommyFranks)将軍は、日本の給油支援活動はOEFを遂行する上で非常に有益であり、今後も重要であると評価している<sup>314</sup>。

米国防総省が作成のテロ支援協力国リスト発表において同省不注意により日本が外れ、日本政府が抗議するというような事件も起きるが<sup>315</sup>、それ以前にホワイトハウスが公表した報告書「連続テロ事件後の100日間の対応(The Global War on Terrorism, The First 100 Days)」では、軍事面での支援を提供している国として、攻撃に参加している英、豪と並んで日本が列挙されており<sup>316</sup>、米 국무省がまとめたテロについての年次報告書「Patterns of Global Terrorism 2001」の中で、日本について、かつてない早さで「テロとの闘い」に対応し、小泉首相の指導力の下、アフガニスタンにお

---

14, 2002, p6, p9

<sup>311</sup> 首相官邸「日米首脳会談後の内外共同記者会見」、2002年2月18日

[www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2002/02/18kyodo.html](http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2002/02/18kyodo.html) (2013年8月アクセス)

<sup>312</sup> 在日米大使館「ジョージ・W・ブッシュアメリカ合衆国大統領の国会における演説」、2002年2月19日 <http://japan2.usembassy.gov/j/p/tjp-jp0053.html> (2013年8月アクセス)

<sup>313</sup> U.S. Congressional Hearing, “Statement Of Admiral Dennis C. Blair, U.S. Navy Commander In Chief U.S. Pacific Command Before The House International Relations Committee Subcommittee On East Asia And The Pacific And Subcommittee On Middle East And South Asia”, February 27, 2002, [http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2002\\_hr/index.html](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2002_hr/index.html) (2013年8月アクセス)

<sup>314</sup> U.S. Central Command, Foreign Press Center Briefing, “Operation Enduring Freedom by General Tommy Franks, Commanding General”, April 11, 2002, <http://2002-2009-fpc.state.gov/9283.htm> (2013年8月)

<sup>315</sup> 米国防総省が2002年2月26日、「対テロ戦争への国際社会の貢献」と題した資料を発表し、その中に支援の部分的なリストとして26カ国の国名と支援内容を列挙するが、日本が含まれていなかったことから、日本政府は外交ルートで米国に抗議、中谷長官は釈明と陳謝を求めるラムズフェルド宛の手紙を書く。国防総省は27日、日本とUAEを追加した改定版資料を発表する。ベーカー大使は2月28日中谷長官と川口外相にそれぞれ電話し、陳謝とともに訂正したことを伝える。(『読売新聞』2002年2月28日夕1面;久江(2002)『9・11』、前掲書、181～184頁)

<sup>316</sup> The White House's Coalition Information Center, *The Global War on Terrorism, The First 100 Days*, December 20, 2001 <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/330/GWOT100.pdf> (2013年8月)

いて自衛隊が実質的な後方支援活動の実施を可能とする法律を制定したと評価している<sup>317</sup>。

以上のように、米政府は「テロの闘い」に対する日本の対応に高い評価をしていると見られるが、一方で、テロとの闘いには多くの国が協力支援を行っている。同時多発テロ事件から約3ヶ月の間に、136カ国と46の国際機関が米国に軍事的な支援を申し出、このうち、実際に軍事作戦に関わった国は約50カ国、89カ国が米軍用機の領空通過権を了承、76カ国が着陸権限を了承、23カ国が米軍の駐留を了承したと公表している<sup>318</sup>。ただし、米国は多くの国々を交渉相手としており、特に軍事作戦という観点からはアフガニスタンの隣国や一緒に攻撃に参加する国、あるいは領空通過等で作戦に影響力を持つ国との交渉、また、政治的観点からは国連常任理事国やアフガニスタンと親密な関係にある国等との交渉が重視されており、日本はそれらには該当しない同盟国としての位置づけであったという点に留意する必要がある。

実際、日本の学者の中からも、日本が実施した措置に対してワシントンは過大評価しているのではないかとの印象を持つとの意見もあり<sup>319</sup>、米政府関係者等には日本の対応策に批判的な見解を示すものもあったようで、例えば、日本の自衛隊派遣は非戦闘地域での訓練レベルでの関与に過ぎないといった指摘や、湾岸戦争の時に130億ドルを捻出した対応に比べれば、お得な写真撮影の参加機会を得ているといった意見も出されている<sup>320</sup>。

この後、「テロとの闘い」における日本の自衛隊による中心的な活動として補給支援活動が長期にわたって展開されることになるが、政府内における支援内容の検討過程について、当時の大森内閣官房副長官補は、「防衛庁の姿勢は終始受身の考え方であり、積極性に欠けるものであった。このことが、結果として、我が国の自主的な判断に基づいて自衛隊派遣を決定したにも拘らず、自衛隊の業務内容が受動的で限定的なものになってしまった要因ではないかと思われる」<sup>321</sup>と記している。

---

<sup>317</sup> Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2001*, May 21, 2002, p18;  
<http://www.state.gov/documents/organization/10319.pdf>(2016年2月アクセス)

<sup>318</sup> Department of State, “*The Global War on Terrorism: The First 100 Days*,” January 20, 2001,  
<http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/6947.htm> (2015年7月アクセス)

<sup>319</sup> 北岡伸一(2002)「テロ事件のインパクトと日本の対応」渡辺昭夫・(財)平和・安全保障研究所編『9.11事件から1年 そして私たちは -』第一書林、84頁

<sup>320</sup> Michael Penn (2014) *Japan and the war on terror: military force and political pressure in the US-Japanese alliance*, I.B. Tauris, p.56

<sup>321</sup> 大森(2009)『背広の参謀』、前掲書、156頁

## 第7節 日本の支援拡充(2002年)

2002年になると、米軍等によるアフガニスタンにおけるテロ掃討作戦が比較的順調に展開したことを受け、米政府の関心は早くもイラクに移行し、日本政府でもイラクへの対応を念頭に置きつつ、「テロとの闘い」における支援策が決定されることになる。

### 1 アフガニスタン情勢

米軍等の軍事作戦により、2001年末までにアフガニスタンの首都カブールやタリバンの本拠地カンダハールが陥落し、タリバン政権は崩壊したものの、ビン・ラディン他アル・カイダ幹部やオマール師等タリバン幹部の多数は逃亡し、消息がつかめないまま冬を越すことになる。

雪解けをまってアフガニスタン東部山岳地帯に再結集しているアル・カイダとタリバンの残存兵を掃討するため、米軍は、加、豪、仏、独、ノルウェー等同盟諸国の特殊部隊の協力を得て、山岳地帯で大規模な掃討作戦(アナコンダ作戦)を展開、4月にも米英軍等による掃討作戦(マウンテン・ライオン作戦)を実施するなど戦闘を継続する。

米軍は軍事作戦の開始当初は短期で終了し、本格的な冬の到来前に復興活動に移行することを描いていたともされるが、首謀者が捕まらず山岳地帯での掃討作戦も継続している状況から方針を転換する。2002年4月、ブッシュ大統領は演説で「テロとの闘い」について言及し、タリバン政権を倒し、アル・カイダをアフガニスタンから掃討する第一段階は終わり、第二段階では、アル・カイダやテロリストが他国に移って作戦を継続する動きを阻止し、世界のいかなる場所においてもテロリストに聖域を与えないために、米軍及び連合国軍は闘いを継続する必要がある、「テロとの闘い」はまだまだ続くとは表明する<sup>322</sup>。同年夏頃には、ラムズフェルド国防長官が「テロとの闘い」は終結にはほど遠い段階であるとの見解を示し<sup>323</sup>、フランクス米中央軍司令官も、米軍は数年間アフガニスタンに在ることになるであろうと話すなど<sup>324</sup>、米国防総省高官も「テロとの闘い」は長期化するとの見通しを示すようになる。

海上では、アル・カイダ・タリバンメンバーの逃亡・拡散を阻止するOEF-MIOが展開されており、開始当初は11カ国より21隻の艦船が派遣されていたが、これに米軍の1個空母戦闘群(空母アブラハムリンカーン1隻と15隻程度の艦船)、英からは海軍任務部隊等が加わり、50隻規模での活動となる<sup>325</sup>。

OEF-MIOは米海軍の合同海上部隊司令部司令官(兼中央軍海軍司令官・第5艦隊司令官)の下に3つの多国籍の合同任務部隊(Combined Task Force: CTF)にわかれ、CTF150(紅海、

<sup>322</sup> “President Bush Speech at the Virginia Military Institute”, *CNN News*, April 17, 2002  
<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/020417/se.02.html> (2013年1月アクセス)

<sup>323</sup> Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, “DoD News Briefing”, July 22, 2002,  
<http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=3598> (2013年1月アクセス)

<sup>324</sup> Secretary Rumsfeld and General Franks, “DoD News Briefing”, August 15, 2002,  
<http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=3592> (2013年1月アクセス)

<sup>325</sup> 第155回国会参院外交防衛委員会議事録第5号2頁(2002年11月21日)



アデン湾、オマーン湾、アラビア海北部、インド洋)、CTF152(ペルシャ湾中部・南部)、CTF158(イラクにおける作戦支援)で構成される。日本の海上自衛隊はCTF150に参加している艦船に対し補給支援を実施するが、海上自衛隊の活動地域はペルシャ湾までとされ、また、指揮系統もCTF150には組み込まれず、日本の司令部の指揮下に置かれる。

日本海自の派遣態勢は2002年5月、補給艦の1隻が定期的な修理を行う必要があるとのことで、補給艦2隻・護衛艦3隻の5隻の態勢から補給艦1隻・護衛艦2隻の計3隻の態勢となる。補給艦が1隻となったことについて、中谷防衛庁長官は補給艦1隻が寄港地で燃料を調達していても、他の1隻が活動可能状態にあるように補給艦は2隻派遣することが望ましい、また、艦艇の活動態勢は、補給艦1隻に最低限護衛艦1隻が警戒監視として随伴する必要がある、米第5艦隊の司令部における米軍等への補給計画の調整、寄港地における部隊補給等に関する調整及び今後の寄港候補地の調査等を実施する必要がある場合には、補給艦に随伴する護衛艦以外の護衛艦により調整を行う必要があるとして、5隻体制が望ましく、いずれ5隻の態勢に戻すと発言していた<sup>326</sup>が、このままの計3隻の態勢が維持され、2005年にはさらに補給艦1隻、護衛艦1隻に縮小される。

アル・カイダ及びタリバンの掃討作戦が続く一方で、タリバン政権崩壊後のアフガニスタンにおける民主的な政治体制構築に道筋をつける政治プロセスも始動する。米国・国連主導の下、アフガニスタン暫定政府のあり方を決める主要4派による政治協議が2001年11月26日よりドイツ・ボンで開幕し、12月5日、暫定行政機構樹立の合意文書、いわゆる「ボン合意」<sup>327</sup>が調印され、22日に暫定政権が発足する。この暫定行政機構議長には、多数派のパシュトゥン人であるカルザイ(Hamid Karzai)元外務次官が就任し、新たな国造りに向けた取り組みを開始する<sup>328</sup>。カブールではボン合意に沿って国造りが進められ、6月中旬に開催された国民大会議ロヤジルガ(Loya Jirga)でカルザイ暫定政権議長を大統領に選出し、カルザイ大統領が主要閣僚を指名し、新政権を樹立する。カルザイ新政権は、国連等の協力を得ながら、憲法制定、さらに憲法に基づく自由で公平な選挙による正式な政府の樹立を目指して政治プロセスを進めていくことになる。

国連では、ボン合意の要請を受け、12月20日、カブール周辺の治安維持を目的とする約5000人の国際治安支援部隊(International Security Assistance Force : ISAF)の設立を承認する安保理決議第1386号を採択する<sup>329</sup>。活動範囲はカブール及びその周辺地域で、当初6ヶ月のマンデー

<sup>326</sup> 第154回衆議院国会武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議事録第3号37頁(2002年5月8日);第154回衆議院テロ対策特別委員会議事録第3号18頁(2002年5月17日)

<sup>327</sup> United Nations, “The Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions”, Bonn, December 5, 2001, <http://www.un.org/news/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm> (2013年1月アクセス)

<sup>328</sup> 駒野欽一元駐アフガン日本大使は、暫定政権における主要ポストは北部同盟のパンジシール溪谷出身の指導者が握り、その結果、この後いかにパシュトゥン人を政治の枠組みの取り組んでいくかが大きな政治課題だったと解説している(駒野欽一(2005)『私のアフガニスタン』明石書店、25頁)。

<sup>329</sup> UN Security Council Resolution 1386, December 20, 2001,

ト、イギリスが指揮権を持ち、欧州諸国を中心に19カ国から約5000人派遣される<sup>330</sup>。その後、マンデートは逐次延長され、指揮権もトルコ(2002年6月～)、ドイツとオランダ(2003年2月～)、NATO(2003年8月～)と引き継がれ、活動範囲も拡大していく。ISAFのマンデートは2002年5月、安保理決議第1413号で6ヶ月延長され、さらに11月には第1444号で12ヶ月延長される<sup>331</sup>。

アフガニスタン国内の復興支援としては、2002年3月、安保理決議第1401号で国連アフガニスタン支援ミッション(United Nations Assistance Mission in Afghanistan: UNAMA)を設立し、人道・復興支援を決定する<sup>332</sup>。4月には治安の改善が緊急の課題であるとして、G8による治安支援会合が開催され、アフガン政府による治安5分野の改革努力をG8各国がリードすることになり、新国軍創設は米、警察再建はドイツ(後にEUが継承)、麻薬対策はイギリス、司法改革はイタリア、武装解除・動員解除・社会復帰(Disarmament, Demobilization, and Reintegration: DDR)は日本及びUNAMAが担当となる治安部門改革の支援体制を決定する<sup>333</sup>。

日本政府もまた、アフガニスタン復興に当たって主導的な役割を果たす意向で積極的に復興会議の開催を各国に働きかける。そして、2002年1月、緒方貞子アフガン支援総理特別代表が共同議長となったアフガン復興支援閣僚級会議(International Conference on Reconstruction Assistance for Afghanistan)を東京で開催し、日本政府は、支援国のうち最大の支援額である今後2年半で約5億ドルの支援(拠出金総額は世銀等融資を含め約56億ドル)を表明する。

## 2 米国等からの支援拡充要請

アフガニスタンでの戦況が長期化の様相を呈する中、米政府は日本政府に対し、公式・非公式のチャンネルを通じて「テロとの闘い」における支援活動の拡充を要請する。

米軍ではアフガン山岳地帯での哨戒活動にP3C哨戒機<sup>334</sup>を展開しており、海上監視の数が不

---

[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1386%282001%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1386%282001%29) (2013年1月アクセス)

<sup>330</sup> 防衛庁(2002)『平成14年版防衛白書』財務省印刷局、10頁

<sup>331</sup> UN Security Council Resolution 1413, May 23, 2002,

[http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution\\_1413.pdf](http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1413.pdf); UN Security Council Resolution 1444, November 27, 2002, [http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution\\_1444.pdf](http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1444.pdf)(2013年1月アクセス)

その後も12カ月ごとに延長を定めた安保理決議が繰り返し採択され、2014年12月末まで任務を継続する。

<sup>332</sup> UN Security Council Resolution 1401, March 28, 2002,

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/309/14/PDF/N0230914.pdf?OpenElement> (2013年1月アクセス)

<sup>333</sup> 2002年から2006年の終了までに6万3千余の旧国軍兵士を支援することになる。DDRに参加すれば手当て等がもらえ、職探しも支援してもらえるという特典を活かし、内戦に勝利した北部同盟兵士が多数参加する一方で、和平プロセスの外に置かれたタリバンはDDRへの参加という選択肢はなく、武力攻撃を続けることになったという(進藤、(2008)『タリバン』、前掲書、170頁)。

<sup>334</sup> アメリカが開発したターボプロップ対潜哨戒機。対象海域の上空を飛行し、水面下を航行する潜水艦を捕捉する。

足しているという事情から、米国防総省はイージス艦に加え、P3C哨戒機の派遣にも期待をかけるようになる。具体的には、例えば、2002年3月下旬、国防総省のヒル日本部長は守屋防衛局長、増田審議官等防衛庁幹部に対し、4月の日米外交・防衛当局の審議官級による日米安保高級事務レベル協議(ミニSSC)でイージス艦とP3C哨戒機の派遣を正式に要請できるか、打診する<sup>335</sup>。しかし、防衛庁内局は、イージス艦派遣に関しては武力行使との一体化の懸念に加え、国会で審議中の有事法制関連3法案への影響、タリバン政権崩壊により米軍による空爆が縮小されている戦況などから消極的であり、P3C哨戒機については、隊員たちの宿泊地や本体の修理・整備のために駐機する飛行場をアラビア海周辺国に確保する必要があり、さらにハードルが高いとの考えから、イージス艦及びP3C哨戒機ともに派遣は困難であるとして取り上げないよう要請し、米側はミニSSCでの派遣要請に言及することを断念したとされる<sup>336</sup>。

4月16日からワシントンの国務省にて開催されたミニSSC(原田親仁外務省審議官、増田好平防衛庁審議官、ラフルアー国務次官補代理、ブルックス国防次官補代理(アジア・太平洋担当)ら等出席)において、米側は、アル・カイダとの戦いは継続しており、自衛隊の支援は引き続き必要であるとして洋上補給の継続を要請し、両政府は東京で日米調整委員会を開いて詰め協議を行うことで合意する<sup>337</sup>。イージス艦とP3C哨戒機の派遣については、事前の調整どおりその場では米側から具体的な要請はなかったが、その後の夕食会で、ヒル日本部長から非公式に再度打診され、日本側は回答をしなかったとされる<sup>338</sup>。

米政府幹部は与党幹部にも直接、イージス艦及びP3C哨戒機の派遣を要請する。4月29日から30日にかけてワシントンを訪れた山崎、冬柴、二階の与党3幹事長がウルフォウィッツ長官と会談した際、長官から基本計画の期限延長を求められるとともに、「高い偵察能力がある海上自衛隊のイージス艦やP3C哨戒機が投入されれば極めて有益だ」と、山脈が入り組むアフガンの地図や航空写真を見せながら、イージス艦及びP3C哨戒機の派遣への期待を告げられたという<sup>339</sup>。会談後、山崎幹事長は5月に期限が切れる基本計画については継続を前提に与党としてよく協議したいと前向きに応じる考えを示したが、イージス艦派遣については非常に微妙な問題であり要請に対しては回答を留保したとし、冬柴及び二階幹事長は、イージス艦及びP3C哨戒機の派遣は必要

---

<sup>335</sup> 『朝日新聞』2002年5月6日朝1、2面;久江(2002)、『9・11』、前掲書、132頁

<sup>336</sup> 『読売新聞』2002年11月8日朝4面;1月4日朝16面;久江(2002)、『9・11』、前掲書、132頁

<sup>337</sup> 『朝日新聞』2002年4月17日夕2面

<sup>338</sup> 久江(2002)、『9・11』、前掲書134頁。海自の幹部(香田洋二当時海上幕僚監部防衛部長)が、この頃、在日米海軍を訪れ、イージス艦やP3C哨戒機のインド洋派遣を米側から要請するよう働きかけをしていたとの報道がなされている(『朝日新聞』2002年5月6日朝1、2面)。この記事について、本人は、イージス艦派遣は作戦の遂行を容易にし部隊防護能力を強くするから、頼まれば出したいが、積極的に出させてもらわないと困ると言ったことはないと言明している(筆者によるインタビュー:2011年7月27日)

<sup>339</sup> 『読売新聞』2002年5月4日朝4面;『朝日新聞』5月6日朝1、2面

ないと記者に話している<sup>340</sup>。

米政府関係者だけでなく、ISAFの指揮権を有していたイギリス、6月からその指導権を引き継ぐトルコの双方からも資金提供や人的貢献を求める要請がなされる。トルコからは自衛隊の輸送機でパキスタンなどの周辺国からカブール空港へ必要な物資をピストン輸送できないか打診され、防衛庁では空自のC130輸送機での物資輸送を検討するが、散発的とはいえ戦闘が続いていることから派遣は見送られる<sup>341</sup>。

6月には、アジア太平洋諸国を対象とした安全保障会議出席のためシンガポール入りしたウルフォウィッツ国防副長官は中谷防衛庁長官と会談し、アフガニスタン復興のため韓国やヨルダンが衛生部隊を派遣し活動している例をあげながら、日本にも陸上自衛隊の医官や衛生隊員によるアフガン国民の予防接種や治療、施設部隊による道路や橋、空港の補修など社会基盤の整備を打診したとされる<sup>342</sup>。正式な派遣要請ではないが、戦闘の継続長期化に加えて復興分野での支援に米政府の負担が増大する中で、同盟国である日本に対する支援拡充への期待を米政府幹部は持ち続けていたといえる。

### 3 テロ特措法に基づく基本計画の延長

2001年11月に策定された基本計画は2002年5月19日までが期限として設定されていたが、米や NATO 加盟国から日本政府に対して支援拡大要請が続く中、あまり政府内で議論もなく、基本計画の延長手続きが進められる。4月29日、米軍トップであるマイヤーズ米統合参謀本部議長が来日し、防衛庁で中谷防衛庁長官と会談した際には、既に、中谷長官が海自による補給支援活動の期限延長に前向きな考えを示したとされる<sup>343</sup>。

5月10日、日本が自衛隊による協力支援活動を開始してから初めて第3回日米調整委員会が防衛庁にて開催される(守屋防衛局長、北原徹男運用局長、各幕僚防衛部長、藤崎外務省北米局長、クリステンソン在日米国大使館首席公使等出席)。米側は、アフガニスタンでの軍事作戦は継続しており、後方地域における給油を含む支援の必要性は依然としてあるとし、これまで明らかにしてこなかったインド洋に展開する各国の艦船の活動状況等を説明するとともに、日本政府によるイージス艦派遣への期待も表明する<sup>344</sup>。日本側は、同盟国の立場から支援を継続して基本計画を半年延長する方針を表明し、また、現在活動中の護衛艦・補給艦計3隻に加え、3月下旬から修

<sup>340</sup> 『朝日新聞』2002年4月30日夕1面;『公明新聞』5月1日1面

<sup>341</sup> 『朝日新聞』2002年9月10日朝31面;久江(2002)、『9・11』、前掲書128～129頁

<sup>342</sup> 『朝日新聞』2002年6月9日朝3面;久江(2002)、『9・11』、前掲書141頁

<sup>343</sup> 『読売新聞』2002年4月30日朝4面

<sup>344</sup> 『読売新聞』2002年5月14日朝4面。4月にワシントンで開催されたミニSSCでは、防衛庁側がOEF-MIOに従事する艦船が何隻なのか等わからないと日本で政治家や国民の納得は得られないと質問したが、米側は艦船の数には触れないまま継続支援を要請したとされており(久江(2002)、『9・11』、前掲書134頁)、これがきっかけとなって第3回日米調整委員会での米側の説明に繋がってきたものと考えられる。

理・点検のため一時帰国している補給艦など2隻を今後再派遣する方針を説明するが、イージス艦の派遣については保留とする<sup>345</sup>。

与党内でもインド洋での補給支援活動の関心はイージス艦派遣に集中しており、基本計画の延長に目立った異論はなかったようである。神崎代表は5月9日の記者会見で、イージス艦やP3C哨戒機の派遣など支援活動の拡大には反対としつつも、基本計画の自衛隊の派遣期間を11月まで半年間延長するとの政府方針を容認する姿勢を示す<sup>346</sup>。ただし、基本計画延長の閣議決定がなされる3日前の5月14日、与党事前審査の一環として開催された外交・安保拡大部会において、延長方針は了承されたものの、「アフガニスタンにおいて主な戦闘は終わったというのに、いつまで作戦が続き、どこまで日本は支援するのか」と、内閣官房幹部を問いただす公明党議員もいたとされる<sup>347</sup>。自民党でも16日の内閣部会・国防部会・外交合同部会において、基本計画の延長が了承される。

与党緊急テロ対策本部が16日開催され、基本計画の半年間延長を了承する。この席で、冬柴幹事長は、「今回の期間延長を機としてイージス艦やP3C哨戒機の派遣は行わない、自衛隊部隊の派遣が対イラク戦支援に転用されない」の2点についての確認を求めたのに対し、大森内閣官房副長官補は、延長期間においてイージス艦及びP3Cは含まれていない、また、基本計画はアル・カイダなどの掃討作戦の後方支援を行うためのもので、それ以外に転用することは考えていないとの回答をしたとされる<sup>348</sup>。

政府は翌17日、安全保障会議で了承を得た後、基本計画の期間を11月19日まで延長することを閣議決定する。海自による洋上補給が含まれる協力支援活動に関する活動の規模や内容の変更等はなかったが、生活物資の輸送等が含まれる被災民救援活動については、特段の要請がないとして当該活動に関する自衛隊の派遣期間は延長されなかった。政府は5月17日に衆議院テロ対策特別委員会で、6月6日に参議院外交防衛委員会において、それぞれ基本計画の変更に関して報告する。

この基本計画の延長との関係で、国会承認の有無が若干議論となる。基本計画の延長についての政府からの報告を受けた衆院テロ対策特別委員会の審議の中で、民主党議員が国会承認を求めるべきではないかと提起する。これに対し、内閣法制局長官は、当該承認の対象となる対応措置の同一性が保たれないような変更が行われる場合には、新たに国会の承認を求めることが必要となるが、例えば、同じ活動内容を単純に延長すると言うように、従前の対応措置と同一性があると考えられる範囲における変更については、新たに国会の承認を求める必要はないものと解され、法第11条第1号に定められている国会への報告の対象となると説明している<sup>349</sup>。

<sup>345</sup> 『朝日新聞』2002年5月11日朝2面;久江(2002)、『9・11』、前掲書139頁

<sup>346</sup> 『読売新聞』2002年5月9日朝4面;『公明新聞』5月9日1面

<sup>347</sup> 『朝日新聞』2002年5月17日夕2面

<sup>348</sup> 『毎日新聞』2002年5月17日朝1面;『公明新聞』5月17日朝1面

<sup>349</sup> 第154回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第3号8～9頁(2002年5月17日)

民主党はこの政府見解に納得せず、5月30日、ネクスト・キャビネットで基本計画の変更について国会承認を求めることを決定する。岡田政調会長は「基本計画の延長だから事後承認が必要ないというのは、法の意図を逸脱しており、重大な問題」であると述べ<sup>350</sup>、この後も基本計画の変更やテロ特措法延長審議の際、民主党と政府の間で、国会承認の要不要が再三議論として浮上する。

#### 4 イラク問題の浮上

ブッシュ政権の外交・安保関係者が「テロとの闘い」としての攻撃対象の検討を開始した直後から、同時多発テロ事件の主犯とされるアル・カイダとそれを庇護するタリバン勢力に加えて、懸案となっていたのがイラクのフセイン (Saddam Hussein) 政権であった。実際、ブッシュ政権内部では9月11日直後から、アフガニスタンとあわせてイラクへの軍事攻撃も検討の俎上に載せられていたが、ブッシュ大統領がまずはアル・カイダ及びタリバンの壊滅に集中するとの方針を定めたことで、イラク問題は一旦は収まっていた。ただし、事件直後に行われた上下両院合同会議の演説において、ブッシュ大統領は、「テロとの闘い」はすべてのテロ組織を摘発し壊滅するまで続くと宣言しているように、米政権では当初から「テロとの闘い」がアフガニスタンでは終わらないという認識でいたようである。

ブッシュ大統領は開戦後約1ヵ月後の11月21日、アフガニスタンでの順調な作戦の遂行状況を見極めた上で、イラク攻撃計画を準備するようにラムズフェルド国防長官に指示する<sup>351</sup>。さらに、翌年1月の一般教書演説でブッシュ大統領はテロ支援や大量破壊兵器の使用が懸念される「ならず者国家」として北朝鮮、イラン、イラクを名指しで「悪の枢軸」と称して公に非難し<sup>352</sup>、2月18日の日米首脳会談では、小泉首相に対し、イラク攻撃の意図を伝えるなど<sup>353</sup>、国際社会に対してイラク攻撃に向けての布石を打ち始める。

国際的にはイラクの大量破壊兵器問題に対しては差し迫った脅威としての認識はなく、国連による査察を厳格に行うべきとの主張が一般的であり、米政権内でもパウエル国務長官などイラクへの武力攻撃は中東地域全体が大混乱に陥るとして反対する者もいたが、ラムズフェルド国防長官の指揮の下、米中央軍を中心にイラクへの攻撃準備が進められる。

2002年8月下旬の第1回日米次官級戦略対話(竹内行夫外務次官、アーミテージ国務副長官、ラフルアー国務次官補代理等が出席)では対イラク軍事行動が主要議題となる。アーミテージ国務

<sup>350</sup> 『朝日新聞』2002年5月31日朝4面

<sup>351</sup> Bob Woodward (2004), *Plan of Attack*, New York: Simon & Schuster, 2004, p3; Burke (2004), *Becoming President*, op.cit., pp.163-175: イラク軍に侵攻されたクウェートを解放するため、1991年1月に多国籍軍がイラクに空爆等開始し、3月にイラクは敗戦を認め、4月に受諾した安保理決議第687号では大量破壊兵器の廃棄と国連の査察活動への協力を義務付けられていた。しかし、イラクは査察への妨害活動を繰り返した後、98年には査察活動の協力停止を表明し、数々の国連決議に違反をしていた。

<sup>352</sup> The White House, “The President’s State of the Union Address,” January 19, 2002, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html) (2013年3月アクセス)

<sup>353</sup> 『毎日新聞』2002年6月9日朝1面

副長官は別途、与党3幹事長とも会談し、米政府がイラクに軍事行動を展開する準備を進めている旨説明し、冬柴幹事長は米政府に国連の枠組みに則った解決手続きを要請したとされる<sup>354</sup>。

小泉首相も9月の首脳会談の機会をとらえ、ブッシュ大統領に国際協調路線をとるよう説得し、軍事攻撃への慎重な対応を要請する<sup>355</sup>。渡米前に、公明党は小泉首相に会談し、日米首脳会談では国際協調路線と慎重な軍事行動をブッシュ大統領に説得するよう、要請したという<sup>356</sup>。

しかし、その後もブッシュ大統領と米政府高官は同時多発テロ事件とイラクの大量破壊兵器とを同じ文脈で並べ、「テロとの闘い」の一貫としてイラク攻撃の必要性を国際社会に説き、国内では統合参謀本部を中心にイラク武力攻撃への準備を続ける。10月には、米政府は同盟国や友好国など約50か国の政府に対し、イラク攻撃への協力支援を要請する<sup>357</sup>。英国やカナダなど軍事行動への直接参加が期待できる国には具体的な部隊派遣を、湾岸周辺国には基地使用などが要請されたが、日本政府に対しては、10月23日の日米安全保障事務レベル協議で、有志連合入りを念頭に、米国が対イラク武力行使に踏み切った場合の支持、戦後の治安維持への要員派遣、米軍の展開に伴う補完等を列挙したリストがわたされ、ただし、具体的な自衛隊の部隊や装備等の指定はなく、支援内容は日本政府の判断に任せるというスタンスであったという<sup>358</sup>。

11月に入ると、米英が国連安保理に、イラクに大量破壊兵器査察の全面的な受け入れを迫る決議を提案し、決議第1441号<sup>359</sup>として採択されるなど、イラクへの外交圧力が加速する。

米政府によるイラク攻撃準備の本格化に伴い、日本政府内でも11月中旬、古川内閣官房副長官は大森官房副長官補らに指示にし、内閣官房でイラク開戦の場合の対米支援策について検討を開始する<sup>360</sup>。米政府が同盟国である日本に、イラクはもとよりアフガニスタンにおける日本の支援拡充に期待を寄せることは当然に予想され、日本政府もイラクへの対応とあわせて、アフガニスタンへの追加支援を考えることになる。

## 5 支援策拡充をめぐる議論

イラク攻撃が現実味を帯びる中で、2002年11月で期限の切れるテロ特措法の基本計画については、8月下旬にアーミテージ国務副長官が訪日した際、中谷防衛庁長官が既に延長を提案していたとされる<sup>361</sup>。9月中旬に川口外相が国防総省でラムズフェルド国防長官と会談した際には、同

<sup>354</sup> 『朝日新聞』2002年8月28日朝4面;『読売新聞』8月28日朝3面;8月29日朝4面

<sup>355</sup> 読売新聞社政治部(2006)『外交を喧嘩にした男』、前掲書、149～155頁; Ministry of Foreign Affairs, 'Japan-U.S. Summit Meeting Summary', September 13, 2002

<sup>356</sup> 『読売新聞』2002年9月11日朝4面;

<sup>357</sup> 『読売新聞』2002年11月21日夕1面

<sup>358</sup> 『読売新聞』2002年11月21日夕1面;朝日新聞「自衛隊50年」(2005)『自衛隊』、前掲書、68～71頁

<sup>359</sup> United Nations Security Council Resolution 1441, November 8, 2002, <http://www.un.org/depts/unmovic/documents/1441.pdf>(2013年4月アクセス)

<sup>360</sup> 読売新聞政治部(2006)『外交を喧嘩にした男』、前掲書、155頁

<sup>361</sup> The International Institute for Strategic Studies (2002), "A test for the US-Japan alliance", *IISSS Strategic Comments*, vol 8 issue 7, September 2002, p2

基本計画について、米側の要請があれば再延長を検討するが、その場合には、国内に説明するために、タリバン掃討作戦や米軍艦艇の活動状況についての情報提供を要請したとされ、これに対して、ラムズフェルド長官は、日本の支援に謝意を示した上で、「これからもテロとの闘いは続く。情報の共有が非常に重要で効果的だ」と述べたとされる<sup>362</sup>。

米軍は、2002年秋にかけてイラク攻撃の準備を進め、アフガニスタンに展開している兵力をイラクに移行させ、米軍が抜けた部分を有志連合の各国で補完する体制整備を始める。日本政府にとってはインド洋での補給支援活動の延長は必須であり、加えて、OEFに従事している米軍がイラク攻撃にシフトできるよう、日本の「テロとの闘い」における支援を拡充すべきとの議論が防衛庁幹部からも発言されるようになる<sup>363</sup>。

10月初旬には、タンパの中央軍司令部でアフガンの軍事作戦に協力する40カ国以上の外交・防衛当局者を対象とした兵力調整会議が開催され、翌日の日米個別協議において、米側から①P3C 哨戒機の派遣、②イージス艦の派遣、③米英艦艇以外の燃料補給、④基地整備用重機をタイからアフガン周辺国へ海上輸送する輸送機の派遣を打診されたという<sup>364</sup>。海自が補給支援を実施する対象国の拡大については、米軍がイラク開戦で米補給艦をイラク作戦に従事させることを念頭に、これまで米補給艦が洋上補給していたフランスやスペインなどの艦船に対して、日本から補給できないかとの要請に至ったようである。重機の輸送要請は、アフガニスタンでの活動が長期化するのに備えて、同国において米軍が使用する飛行場建設のため、タイ陸軍の建設用重機などをタイからインド洋沿岸の港まで輸送する必要が生じ、それを米側は日本に要請する。

11月8日に来日したフェイス(Douglas Feith)国防次官は福田官房長官や川口外相、石破防衛庁長官とそれぞれ会談し、基本計画の半年間延長、英米軍以外の艦船への燃料補給の実施、イージス艦派遣の可能性などについて要望したとされる<sup>365</sup>。また、フェイス国防次官は山崎幹事長とも会談し、山崎幹事長はイラク攻撃の間接支援としてのイージス艦派遣について、政府関係者が明言を避ける中、実現の意向を示したとされる<sup>366</sup>。

11月12日、防衛庁で第4回日米調整委員会(クリステンソン駐日米首席公使、海老原北米局長等が出席)が開催される。クリステンソン公使は、「テロとの闘い」は終わりというよりもむしろ始まりに近い時期にあるとして長期化する見通しを示し、テロリストの逃亡を海上で阻止する活動の意義を説き、他の参加国への燃料補給や、タイからの重機の海上輸送等の支援拡充に強い期待感を示したとされる<sup>367</sup>。

<sup>362</sup> 『朝日新聞』2002年9月17日夕2面

<sup>363</sup> 『朝日新聞』2002年9月12日朝3面(日本外国特派員協会での守屋防衛局長講演)

<sup>364</sup> 『毎日新聞』2002年11月20日朝3面、11月9日朝2面。なお、この記事について、国会で内容の真偽が問われ、石破防衛庁長官はイージス艦とP3C哨戒機の派遣について要請はなかったと回答している(第155回国会参議院外交防衛委員会議事録第5号17頁(2002年11月21日))

<sup>365</sup> 『朝日新聞』2002年11月8日夕2面

<sup>366</sup> 『毎日新聞』2002年12月10日朝3面

<sup>367</sup> 『毎日新聞』2002年11月20日朝3面;第155回国会衆議院安全保障委員会議事録第5号



要望された給油国の拡大の実現にあたっては、テロ特措法及び基本計画では物品提供国を限定していないため、同法及び同計画の変更は不要であるが、タイからインド洋沿岸国までの重機輸送は、輸送支援のルートも輸送物資もこれまで実施してきた輸送支援とは異なるものであり、この実施には基本計画の変更が必要であった。

与党3幹事長は11月12日、基本計画の修正案について協議し、公明党からの主張を受け入れて、米英以外の参加国への補給についてはイラクに対する軍事行動に転用しない旨確認することを条件とする、また、重機輸送のための輸送艦派遣は一度に限ることです承するが、イージス艦派遣は引き続き検討、P3C哨戒機派遣は見送りの方針を決める<sup>368</sup>。かねてからイージス艦派遣は米軍の武力行使との一体化の懸念があるとして反対していた公明党の神崎代表は、11月6日の記者会見で、政府がイージス艦やP3C哨戒機派遣を検討していることについて、なぜこの時期に行うのか合理的説明をするべきとして、イージス艦派遣等による自衛隊の支援活動の拡充は、間接的に米のイラク攻撃の支援に繋がると主張し<sup>369</sup>、防衛庁などが強く要望したイージス艦派遣は、公明党に配慮して政府・自民党執行部で本格的な議論をしないまま判断が先送りされる<sup>370</sup>。12日の公明党政務調査会では、冬柴幹事長が新たに追加される業務を説明し、イージス艦派遣は含まれないとして党内からの理解を求め、基本計画延長について政調会長に一任を決定する<sup>371</sup>。自民党では13日、内閣・国防・外交合同部会を開催し、基本計画案等を了承する。

同日、3党幹事長・政調会長らによる与党テロ対策本部が開催され、冬柴幹事長は、重機の輸送に関して「何月何日から何月何日まで、1回限り」「輸送内容はアフガニスタンで米軍が使用する施設維持、補修に資する建設用重機等」など詳細を基本計画に記載するよう注文する。政府側はこの修正に合意し、与党は基本計画案及びイージス艦派遣の先送り等の方針を了承する。冬柴幹事長はP3C哨戒機とイージス艦派遣を見送ったことについて、「P3Cは基本計画を変更しなければならず、可能性はない。イージス艦は、今後、政治的に判断すべきことであり、今回は判断すべきことではない」と記者に発言しており<sup>372</sup>、P3C哨戒機とイージス艦とでは、その派遣の判断には程度差があることを示している。

11月18日、重機の輸送を可能とするため、派遣目的を米軍がアフガニスタンで使用する空港施設整備のための重機などの輸送に限定、輸送回数は1回に限るとし、期間も12月31日から3月31日まで、輸送艦1隻と護衛艦1隻を追加、派遣人員も最大で400人追加された基本計画が安全保障会議で了承され、翌19日の閣議で決定される。

基本計画は同日午後には衆院安保委員会、21日に参院外交防衛委員会で報告される。今回の基本計画の変更と国会承認の関係について、福田官房長官は、派遣期間の延長と輸送艦派遣に

---

2 頁(2002年11月19日)

<sup>368</sup> 『毎日新聞』2002年11月13日朝2面

<sup>369</sup> 『読売新聞』2002年11月7日朝4面

<sup>370</sup> 『毎日新聞』2001年11月14日朝5面

<sup>371</sup> 『公明新聞』2002年11月13日2面

<sup>372</sup> 『公明新聞』2002年11月14日1面;『読売新聞』11月14日朝2面

伴う部隊、構成、装備の追加などを内容とするもので、自衛隊の活動や派遣先国は変わらないとして、改めて国会承認をとる必要はないと判断されたと説明している<sup>373</sup>。これに対して民主党は、自衛隊派遣の是非については、その都度国会の審議に付すよう改めて求めるとする談話を発表するとともに、再延長に当たって政府の説明責任が不十分であるとの問題提起をしている<sup>374</sup>。

自衛隊が外国の資材と人員を輸送する初めての作戦行動となった重機輸送は、2003年2月13日中旬から3月にかけて、タイ陸軍工兵部隊のブルドーザなど建設用重機15両と隊員29名をアフガニスタンへの中継地となるインド洋湾岸の港まで、輸送艦1隻と護衛艦1隻で海上輸送を実施する<sup>375</sup>。

もう一つの米国の要請であった給油対象国の拡大については、政府は以前にも対象国を拡大したことがあった。海自は2001年12月2日から米艦艇に補給支援を開始するが、2002年1月29日からは英海軍艦艇にも補給支援を実施していた。OEF-MIOに参加する他の国々からも海上自衛隊には補給支援の要望がとどいていたが、燃料費の制約に加え、対イラク国連制裁の船舶臨検をしている参加国もあったことから対象を限定し、米英以外には補給の実施をこななかった。

給油対象国追加には、テロ特措法及び基本計画の変更は必要ないが、補給実施に先立って新たな対象国との間に、提供された油について、テロ特措法の目的外の活動への使用や日本政府の同意なしに第三国への提供を禁じる等記した交換公文を締結する必要がある。日本政府は、2003年2月にフランス、ドイツ、ニュージーランドと交換公文を締結する。さらに、対象国は順次広げられ、3月にはイタリア、オランダ、スペイン、カナダ、ギリシャ、その後、2004年7月にはパキスタンとそれぞれ交換公文を締結し、補給支援を実施する。

## 6 イージス艦派遣の実現

2002年秋の基本計画の延長決定時には、またしても見送られたイージス艦派遣であるが、米主導でのイラク開戦が濃厚となる中でイージス艦派遣はイラク戦争への間接支援としての目玉となりうること、米軍の警戒活動が手薄になる可能性からイージス艦による自衛隊員の安全確保に万全を期す必要性が高まったこと、また、厳しい環境下での勤務となっている自衛隊員の負担軽減といった観点から、小泉首相、福田官房長官、山崎幹事長はイージス艦派遣の方針を固めていたようで、11月初旬には非公式に米側に伝えていたとされる<sup>376</sup>。

<sup>373</sup> 第155回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号3頁(2002年11月21日)

<sup>374</sup> 伊藤英成(民主党ネクスト・キャビネット外務・安全保障大臣)「テロ特措法に基づく「基本計画」の延長について(談話)」2001年11月19日、<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=10633>(2013年3月)

民主党「テロ特措法に基づく自衛隊派遣の再延長問題について」、2001年11月28日  
<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=10631>(2013年3月)

<sup>375</sup> 防衛庁(2004)『2004年度防衛白書』、財務省印刷局、219頁;第157回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第4号7頁(2003年10月2日)

<sup>376</sup> 『毎日新聞』2002年12月5日朝3面

11月下旬には谷内官房副長官補が訪米し、アーミテージ国務副長官、ケリー国務次官補(東ア

また、国内に向けても、政府高官は、次第にイージス艦のインド洋派遣に含みをもつ発言をするようになる。11月21日の衆院安全保障委員会での審議で、安倍官房副長官は、イージス艦の派遣については「基本計画の変更とは別に、艦艇の実際の派遣ローテーションや補給活動における安全確保の必要性の高まりなど、今後の状況も踏まえて判断したい」「ローテーション上、運営において必要とあらば当然そういうことも考えないといけない」と可能性を示す一方、P3C哨戒機については「派遣部隊の活動の安全を確保することが重要であるとの観点から、今後の状況を踏まえて慎重に検討していきたい」と、イージス艦とP3C哨戒機の派遣とはトーンを変えて、イージス艦派遣に前向きな答弁をする<sup>377</sup>。

イージス艦派遣に反対の立場を貫いてきた公明党ではあるが、政府首脳・自民党幹部の意向を察知し、冬柴幹事長は、11月12日、記者に対し「国民のコンセンサスがイージス艦派遣が自衛隊艦船や自衛官の安全のためにベターだというのであれば考慮してもいい」として、派遣に柔軟な姿勢を示している<sup>378</sup>。

11月下旬、日米戦略対話出席のためにアーミテージ国務副長官が12月上旬に来日することが決まり、来日時に直接イージス艦派遣決定を伝えられるように、防衛庁や自民党幹部が公明党への根回しを加速する<sup>379</sup>。政府・自民党執行部はイージス艦派遣について、①派遣されるのは戦闘区域とは一線を画した区域、②米軍と情報をリンクしても攻撃などに資する情報提供は行わず、あくまで一般情報の交換として、集団的自衛権の行使に当たらないとの考えを整理して公明党に理解を求める。28日、公明党中央幹事会では、「情勢が変わった。防衛庁に耳を傾け議論すべきだ」と、反対のトーンを緩めた発言が出されている<sup>380</sup>。

福田官房長官は、12月2日の記者会見で、米側からイージス艦派遣について「具体的に言われたことはないが、いろいろな場面において期待をこめた表現、いろいろなやり取りはあったと思う」とし、国内でもイージス艦派遣への慎重な考えは減ってきているとの考えを示す<sup>381</sup>。

自民党内でイージス艦派遣を強固に反対してきた野中元幹事長は、保守党や公明党がイージス艦派遣に同意するなら、両党への私の友情は捨てねばならないと、公明党の動きに牽制する発言もしていたが<sup>382</sup>、12月3日の総務会開催前に山崎幹事長が説得し、了承はしなかったとされる

---

ジア・太平洋担当)、ロッドマン国防次官補(国際安全保障担当)、ペース統合参謀本部副議長と会談し、現行法ではイラクへの直接的な軍事支援は不可能としながらも、難民救済などイラク周辺地域での人道支援、イラク復興のための経済・人道支援、テロ特措法で可能な自衛隊による対テロ後方支援活動の強化などの側面支援を検討していることを表明し、先方から、自発的に可能な限りの協力をしてほしいよう要請があったとされる(『読売新聞』2002年11月28日夕2面)

<sup>377</sup> 第155回国会衆議院安全保障委員会議事録第5号12頁(2002年11月21日)

<sup>378</sup> 『毎日新聞』2002年12月5日朝3面

<sup>379</sup> 『読売新聞』2002年12月5日朝3面

<sup>380</sup> 『公明新聞』2002年12月5日1面

<sup>381</sup> 『朝日新聞』2002年12月5日朝1面

<sup>382</sup> 『読売新聞』2002年12月3日朝4面

が、総務会で反対の発言はしなかったという<sup>383</sup>。

福田官房長官は、当初、12月5日に予定されていた与党3党党首会談でイージス艦派遣への理解を求め、了承を得た上で首相が決断するという流れを考えていたとされるが、山崎幹事長から神崎代表は反対を表明するであろうから、それを押し切る形になるのを避けるため、3党党首会談前に小泉首相が決定するよう進言され、党首会談前に決定する手続きをとる<sup>384</sup>。

与党党首会談前日の午前に開催された与党幹事長会談で、二階幹事長はイージス艦派遣に賛意を表すが、冬柴幹事長は賛否を明言せず、集団的自衛官の行使にあたらぬ範囲において対処すべきと述べるに留まる<sup>385</sup>。午後、公明党は常任役員会を開くが、イージス艦派遣は国民のコンセンサスが十分に得られていないとして反対する方針を決定する<sup>386</sup>。夕方には福田官房長官が神崎代表に電話で理解を求めたが、神崎代表は派遣しないよう強く要請しつつ、ただし、政府が派遣を決定した場合も、政府の所管事項として事実上黙認する考えを伝えたとされる<sup>387</sup>。4日夕方、小泉首相はイージス艦派遣の最終決断をし、石破防衛庁長官がそれを発表する<sup>388</sup>。

5日の与党党首会談では、イージス艦派遣の決定に、神崎代表は「公明党は派遣に反対であり、誠に遺憾」と抗議しつつも、「集団的自衛権の行使に当たらないよう厳格な運用と、日本周辺の防衛態勢に穴があかないよう対応をお願いしたい」と要請し、小泉首相から「そのようにしたい」、福田官房長官からも「注意して行っていく」との応えを得たとされる<sup>389</sup>。

イージス艦派遣決定を伝えられたアーミテージ米 국무副長官は12月8日、小泉首相に謝意を表し<sup>390</sup>、後日、パウエル長官も高く評価するとのコメントを出している<sup>391</sup>。

これまで何度も派遣が先送りされてきたイージス艦であるが、イラク開戦を目前に控え、同盟国との連繋を確認するために乗り込んでくるアーミテージ米 국무副長官の来日直前のタイミングで、政府と自民党執行部が公明党及び自民党反対議員を押さえ込んだ決定であった。なお、民主党は、イージス艦の派遣の必要性が真に確認され、憲法の枠内であれば否定はされないが、イージス艦派遣の必要性、憲法・法律上の疑義、イラク問題等との関係、現地での運用の問題点、国会での説明、派遣決定の手続き等々を総合的に判断し、イージス艦の派遣に反対するとの見解を公表している<sup>392</sup>。

防衛庁は後方支援の具体的な内容等を定めている実施要項に、「こんごう型」との項目を加える

---

383 『読売新聞』2002年12月15日朝1面

384 『読売新聞』2002年12月15日朝1面

385 『読売新聞』2002年12月4日夕2面

386 『読売新聞』2002年12月5日朝3面

387 『公明新聞』2002年12月5日1面

388 『読売新聞』2002年12月5日朝3面

389 『公明新聞』2002年12月6日1面

390 『読売新聞』2002年12月9日夕2面

391 『読売新聞』2002年12月17日夕1面

392 民主党「イージス艦の派遣について」2002年12月6日

<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=10630> (2003年4月アクセス)

変更を行い、12月16日、イージス艦「きりしま」がインド洋に向けて横須賀港を出港する。イージス艦の派遣は、この後、2005年4月まで続く。

同時多発テロ事件直後から政府及び自民党執行部はイージス艦の派遣の機会をうかがい、米側も期待を寄せていたが、公明党だけでなく自民党議員からも反対され、再三先送りとなる。野中元幹事長など自民党内で自らの政治信条等によりイージス艦の派遣を反対していた議員らの存在は、結果的に、公明党の意見を代弁する勢力となっていたともいえる。しかし、イラク開戦が目前に迫り、ペルシャ湾へ戦力を振り替える米軍艦艇の補完という軍事的必要性和、イラク攻撃を同盟国として支えるという政治的配慮のもと、政府・自民党執行部はイージス艦派遣への覚悟を決め、自民党内からの反対を抑えると、これらの状況の変化を理解した公明党は、現実的な対応として、表向きは反対しつつも政府の決定を黙認するという行動をとる。

イージス艦の派遣への注目を最後に、2003年に入るとメディアや政治の関心はイラク戦争に集まり、アフガニスタンでの「テロとの闘い」への関心は一気に薄れていくことになる。

## 第8節 小括

米国を突如襲った同時多発テロ事件とそれに続く米主導の「テロとの闘い」において、日本政府は同盟国として何もしないという選択肢はなく、テロ特措法を制定し、自衛隊をインド洋に派遣するなどの対応をとる。短期間で国会に提出されたテロ特措法案であったが、この間、連立政権内では、安全保障政策に関する選好の異なる自民党と公明党との間で、政策をめくり駆け引きが行われており、その痕跡はテロ特措法にも見て取ることができる(表1)。テロ特措法はPKO協力法や周辺事態安全確保法等の既存の自衛隊の海外派遣の枠組みを越えて海外での活動を拡大している。例えば、補給や輸送といった自衛隊の活動内容は周辺事態安全確保法における対米支援と同じであるが、活動範囲は、同法が「日本周辺」であるのに対し、テロ特措法では、当事国が同意し、戦闘が行われていない外国領域も含まれている。また、武器使用基準も緩和され、自分や同僚隊員だけでなく、難民等も防護の対象として加えられる。公明党はこういった自衛隊の役割や権限の拡大を了承する一方で、法律の名称や目的で国際協調や人道的措置を強調するよう要請する。また、政府案では盛り込まれていた事前の国会承認規定を不要とし、さらに、政府案では「具体的な日時の期限は付けない」としていた有効期限についても、公明党は2年の時限法を主張し、与党幹事長による詰めの段階で、山崎幹事長が時限法とすることに抵抗を示すも、冬柴幹事長が押し切り、最後は2年の時限とする政治決着がなされている。

なお、公明党による自衛隊の活動を抑制する観点からの細かい部分での修正要求は、テロ特措法に基づく基本計画の策定の際にも見られた。

連立政権内での駆け引きが繰り返されながらも、日本政府が短期間でテロ特措法案を策定するなど迅速に対処できた要因として、内政化された外圧の存在、異例の与党合意を重視した与党内調整手続き、与党幹事長による調整力が指摘できるであろう。

米政府が「目に見える貢献」とは要請するものの具体的な支援内容を明言しない中で、日本政府が内閣官房を中心に輸送・補給支援活動を中心とする自衛隊の海外派遣を可能とする法案を短期間で立案できた背景には、外務省や海上自衛隊、あるいは自民党執行部等、日頃から米政府や米軍との接点が多い担当者間に、米政府関係者が何を欲しているのか、共通の理解が築かれていたといえる。その共通の理解の基調となっていたのが、湾岸戦争での失敗の記憶であり、人的貢献に再度失敗した場合の日米同盟への危機感であったといえよう<sup>393</sup>。

---

<sup>393</sup> Yukio Okamoto (2002) “Japan and the United States: The Essential Alliance”, *The Washington Quarterly*, Vol.25, No.2; Christopher W. Hughes (2003), “Japan’s Response to Terror: Dispatching the SDF to the Arabian Sea,” *Asian Survey*, Vol.43, No.2, pp.337-338; Michael Penn (2014), *Japan and the War on Terror*, op.cit., pp.30-35; 五百旗頭・伊藤・薬師寺編(2008)『岡本行夫』、前掲書。2007年臨時国会における補給支援活動延長に絡んだ答弁において、福田首相自ら、何度も湾岸戦争を引き合いに、その時の「無力感」を今でも忘れないとの答弁を行っている(例えば、第168回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第3号4頁(2007年10月26日))。

表1 テロ特措法案の主要項目における修正過程

	政府案（9.22）	与党修正後	国会修正後
名称	2001年9月11日のアメリカ合衆国におけるテロ攻撃に関連して措置をとるアメリカ合衆国の軍隊等の活動に関する支援措置に関する特別措置法	平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法 【公明党の主張】 国連、諸外国、人道的措置の強調	同左
目的	・国連安保理決議1368に言及 ・テロ撲滅への取組に我が国として積極的に寄与 <sup>(*)</sup> ・米軍等の活動への後方支援	・国連決議1368,1267,1269,1333等 ・テロリズム防止・根絶のための取組に積極的・主体的に寄与のため以下を実施 ・米国・その他外国の軍隊等の活動への我が国が実施する措置 ・国連等の要請に基づく人道的措置 【公明党の主張】 国連、諸外国、人道的措置の強調	同左
活動内容	医療、補給、輸送	・協力支援活動 ・捜索救助活動 ・被災民救援活動	同左
活動地域	戦闘行為が行われていない地域	・我が国領域 ・非戦闘行為の公海、その上空、外国の領域	同左
武器・弾薬の輸送・補給	・武器・弾薬を含む輸送 ・武器・弾薬を除く補給	・武器・弾薬を含む輸送 ・武器・弾薬を除く補給 【公明党の主張】 武器・弾薬の輸送の除外を主張するが、時限法とすることで譲歩	・武器・弾薬を含む輸送（陸上輸送不可） ・武器・弾薬を除く補給
国会承認	原則実施前に国会承認	なし 【公明党の主張】特別法だから不要	活動開始20日以内に国会に付議し、承認
国会報告	基本計画の決定・変更等について報告	同左	同左
武器使用による防護対象	既存の関係法律よりも緩和する方針	・自己、自己と一緒にの隊員 ・自衛隊の武器等 ・自己の管理下に入った者	同左
有効期限	なし	2年 【公明党の主張】2年の時限立法	同左

注）「政府案」は内閣官房が外務省及び防衛庁と意見調整をしつつ作成した案で、「名称」及び「活動地域」については、9月25日付案、それ以外は9月22日付案を抜粋・要約している（内閣法制局所管資料等より作成）。

「与党修正後」は与党協議で公明党の主張などを反映し修正し、閣議決定された法律案を記載し、「国会修正後」は国会で提案された修正案で可決された箇所を記載している。

この湾岸戦争へのトラウマは外務・防衛官僚だけでなく、当時を経験した自民党政治家の中にも共有されており、米政府担当者も、「湾岸戦争」を引き合いに出しながら、日本政府に「目に見える貢献」の必要性を強調する。マイケル・ペンは、日本の政策決定者は湾岸戦争で「小切手外交」と

擲揄されたことへの痛烈な屈辱感から、「今度は同じ轍を踏まない」という信念を持ち続け、同時多発テロ事件を絶好の機会として捉えて自衛隊派遣の必要性を国内に説得する役割を果たしたとしており、それを「内製化された外圧」と称して<sup>394</sup>。この内製化された外圧は、イージス艦の派遣に反対する自民党の一部や公明党議員を説得し続け、実現させた政府関係者の原動力としても観察することができる。

また、連立政権内での政策に関する意見の相違を与党幹部が調整し合意を得た上で、与党各党の党内手続きを踏むという異例のトップダウンでの決定手順となったことも、短期間で与党各党の選好の異なる政策の合意を可能とされた要素の一つとなったといえよう。与党間の意見の相違を集約する一方で、党内の意見を抑える調整は、与党の幹事長に依るところが大きかったといえよう。

一方で、与野党との関係については、小泉首相をはじめとする政府・自民党幹部は、テロ特措法案は重要な安全保障政策の決定であるとして、民主党も含む超党派での同法案可決を目指していた。政権交代を目指す民主党も同様に政策の趣旨や方向性には賛同を示し、法案の修正協議に臨むが、国会承認を自衛隊派遣の実施の前にするか後にするかという1点において折り合えず、協議は決裂する。そこには、自民党が連立パートナーとの合意を優先せざるを得ず、民主党の主張に柔軟に対応ができなかったという事情があった。

この後、「テロとの闘い」が予想以上に長期化することにより、2年の時限とした政治決着、また、自衛隊の海外派遣という大きな政治的決断を与党のみの賛成で決したことは、その後の本政策継続の上で、想定外の政治的難局を作り出すことに繋がる。

---

<sup>394</sup> Michael Penn (2014), *Japan and the War on Terror*, op.cit.pp.30-35



### 第3章 インド洋での活動縮小期(2003年1月～2005年12月)

#### 第1節 イラク戦争への間接支援(2003年)

##### 1 アフガニスタン情勢

米政府は軍事作戦等により3400以上のアル・カイダ関係者を拘束し、アル・カイダ幹部及びタリバン指導者あわせて約3分の1は殺害又は拘束したと公表する<sup>395</sup>が、依然としてオサマ・ビン・ラディンやタリバン最高指導者のオマル師等の主要メンバーは捕捉されず、OEFは南東部を中心に掃討作戦を継続する。3月のバリエントストライクでは約600名の兵力を投入して大規模な作戦を展開する。カルザイ移行政権による国家再建の遅れもあって、同政権が直接支配するカブールではISAFの駐在によりかろうじて治安が維持できているものの、北部地域では少数民族のパシュトゥン人の迫害や軍閥間の武力抗争、南東部の国境付近ではタリバン残存勢力が新兵をリクルートして勢力を拡大しようとする動きも見られるなど、カブール以外では有力な軍閥が群雄割拠し、不安定な状況が続く。

米英軍が3月20日にイラク攻撃を開始すると、アフガニスタンに駐留する米軍の規模は縮小され、代わってISAFの存在感が徐々に強まる。ISAFの指揮権は、当初参加各国が6ヶ月交代で部隊の指揮をとっていたが、2003年8月にドイツとオランダからNATOに継承され、以後、NATOが指揮権を掌握する。そして、10月13日に採択された国連安保理決議第1510号を受けて、カブール周辺に展開していたISAFはアフガニスタン全土に活動範囲を段階的に拡大することになり、マンデートもさらに12ヶ月延長される<sup>396</sup>。2003年10月にはステージ1として北部、2005年9月にはステージ2として西部、2006年7月にはステージ3で南部、そして同年10月にステージ4で東部に拡大することで全土への展開を完了する。

2003年5月1日、ラムズフェルド国防長官はカブールでカルザイ大統領と共に記者会見を行い、「テロとの闘い」での主要な戦闘は終結し、軍事行動から安定・復興のための活動に移行する段階に来ているとの認識を示し、この認識はブッシュ大統領、フランク將軍、カルザイ大統領とも共有していることを強調する<sup>397</sup>。これには、3月に開戦されたイラク戦争に米軍の資源を集中させるため、アフガニスタンの米軍の活動をISAFに代替させる必要があり、戦闘地域への派兵を渋る各国に対して、主要な戦闘は終結したことをアピールする狙いがあったとされる<sup>398</sup>。

2003年後半頃から米軍やISAFは、アフガニスタンにおける治安維持とともにインフラ整備等の

<sup>395</sup> Department of State, “*Patterns of Global Terrorism 2003*”, April 2004, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2003/> (2013年6月)

<sup>396</sup> U.N. Security Council Resolution 1510, October 13, 2003, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3f8d30c54> (2013年6月)

<sup>397</sup> U.S. Department of Defense, Secretary Rumsfeld Joint Media Availability with President Karzai, May 01, 2003, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2562> (2013年6月)

<sup>398</sup> Stern Rynning (2012), ‘*NATO in Afghanistan: the liberal disconnect*’, Stanford, California : Stanford University Press, p.101; “Rumsfeld: Major combat over in Afghanistan”, *CNN News*, May 1, 2003, <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/central/05/01/afghan.combat/> (2013年6月)

復興支援活動に本格的に着手する。その新たな取組として導入されたのが、100～300人の米軍やISAFの部隊が担当地域の治安を確保する中で、同行する開発の専門家や技術者が地元の要望を調査しながら復興計画を作り、実施するという軍民一体で活動する地域復興支援チーム（Provincial Reconstruction Team : PRT）で、2002年11月から試行的に実施され、2003年以降アフガン各地で本格展開される<sup>399</sup>。OEFの下で設置されたPRTも、ISAFのアフガニスタン全土への指揮拡大に伴い、軍要員がISAF指揮下に移行される。

海上自衛隊が補給支援を行っている艦隊が従事するOEF-MIOでは、テロリストあるいは武器弾薬等の関連物資が海上を移動することを阻止する警戒監視を継続するが、海路を使って逃亡するテロリストが減少してきたことを受け、麻薬の取り締まりなど資金源の封じ込めに重点が置かれるようになる。活動艦艇も減少傾向で、2002年5月頃にはミサイル搭載巡洋艦なども含めて60隻程度（米40隻、米以外15カ国が20隻）が展開していたが、2003年3月にイラク戦争が開戦後は各国が規模を縮小させ、10月頃には21隻（米2隻、米以外9カ国が19隻）に減少する。

海自も補給艦1隻、護衛艦2隻と態勢を縮小させて補給支援活動を継続する。補給する給油量も2002年よりも減少しており、例えば、2002年10月1ヶ月の給油量は 23,000kl（給油回数16回）であったのが、2003年10月1ヶ月の給油量は4分の1以下の 5,000kl（給油回数13回）となる<sup>400</sup>。政府は、給油量が減少していることについて、給油する対象国を拡大したことから海自の実施した給油回数は増加するが、補給先が補給艦ではなく、駆逐艦等への給油が中心となったことで給油量自体は激減したと説明している。海上自衛隊が後方支援を行うOEF-MIO の活動内容について、国会でも野党より質問されるが、政府は同活動に参加する各国の船隻数や海自による給油量・回数については説明するが、同活動として捕捉されたり殺害されたテロリストの人数等については米軍が公開していず回答できないとして、この時点では明らかにされなかった<sup>401</sup>。

アフガニスタンにおける政治プロセスは、ボン合意に即して2002年6月、アフガニスタン暫定政権を発足させるためのロヤジルガ招集までは順調に進んでいたが、民族対立の表面化等により、その後の政治プロセスが遅延する。大統領にはパシュトゥン人であるカルザイ大統領が就任したものの、国防相や教育相などの主要ポストにパシュトゥン人以外の少数民族が就任したことで南部や東部のパシュトゥン人は同政権に不満を抱いたとされ、後に反米、反政府、親タリバンへの道を開く原因となったとされる<sup>402</sup>。

2003年の政治プロセスにおける最大の課題は憲法制定であった。憲法制定のための国民大

---

<sup>399</sup> Kenneth Katzman (2003), *Afghanistan: Current Issues and US Policy*, CRS Report for Congress, RL30588, August 27, 2003 ,p21

<http://fpc.state.gov/documents/organization/24047.pdf>

<sup>400</sup> 防衛省「海上自衛隊による給油実績（艦船用燃料・月別）」（2007年7月）

<sup>401</sup> 例えば、第157回国会参議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議事録第2号6頁（2003年10月6日）

<sup>402</sup> 進藤（2008）『タリバンの復活』、前掲書、160頁

会議が10月に予定されていたが、治安の悪化により延期して漸く12月から開催され、2004年1月、イスラム教を国教とし、男女は法の下に平等、国民の直接選挙による大統領制等を規定した新憲法が制定される。この憲法に基づき、同年10月に大統領選挙が実施されることになる。

## 2 イラク開戦

2003年年明け以降、大量破壊兵器の国連査察を拒み続けるイラクに対し、米国は武力行使への圧力を強め、情勢が緊迫化する。2003年1月27日、国連査察団は大量破壊兵器の査察に対するイラクの協力が不十分とはしつつも大量破壊兵器が見つかっていないことから査察の継続が必要との報告を行い、国連安保理事会では、武力行使の容認を主張する米英と、武力行使に反対し国連による査察継続を求める仏独露の対立が激化する。

日本政府は、対外的には、米政府からの要望も受けて武力行使を容認する国連安保理決議が採択できるよう非常任理事国への説得などにあたり、国内では内閣官房を中心として、テロ特措法をベースに自衛隊によるイラクにおける復興支援活動を可能とする新法案の作成作業を内々に進める<sup>403</sup>。

与党ではイラク攻撃が開始された場合の日本の対応策について、与党協議会や与党内の部会等で関係省庁からの報告を受けつつ議論を開始するが、党内からは様々な意見が出され、対応の難しさが顕わになる。自民党では外交部会の関係者等を中心に、日米同盟を考えれば米国の行動を支持する以外に選択肢はないといった認識が示される一方、古賀元幹事長、野中元幹事長や亀井静香元政調会長などからは、米国に同調する政府の姿勢に批判的な意見が出される<sup>404</sup>。公明党では、市川元書記長が神崎代表に、支持者の意向を気にした発言ばかりしていると政権離脱という話になりかねないと忠告したともされ、冬柴幹事長など現実的な対応を支持する幹部も存在していたものの、平和の党としてイラクへの自衛隊派遣には党内に根強い反発を抱える<sup>405</sup>。公明党執行部は、政府・自民党執行部に対して、党首会談や政府・与党連絡会議などを通じて、平和的解決や国際協調に向けての外交努力の継続を求めるほか<sup>406</sup>、ペーカー駐日大使やパウエル国務長官に、直接、武力行使の前提としてそれを容認する新たな国連安保理決議の採決を要請したり<sup>407</sup>、訪米してアーミテージ国務副長官やアナン(Kofi Annan)国連事務総長に外交努力を続けるよう説得にあたるなど<sup>408</sup>、独自の外交を試みる。しかし、神崎代表は訪米により、逆に米の軍事行使が避けられないとの緊迫感を感じるとの結果となったともされ、3月11日の拡大外交・安保部会拡大会議において、国連安保理による武力行使容認決議が新たに採択されずに米国がイラク攻撃

<sup>403</sup> 読売新聞政治部(2006)『外交を喧嘩にした男』、前掲書、155～156頁

<sup>404</sup> 『読売新聞』2002年2月15日朝4面;2月22日朝4面

<sup>405</sup> 『読売新聞』2003年2月17日朝4面

<sup>406</sup> 『公明新聞』2003年3月11日1面

<sup>407</sup> 『読売新聞』2003年2月14日朝4面;2月24日朝4面;『公明新聞』2月24日2面

<sup>408</sup> 『公明新聞』2003年3月1日1面;3月6日1面)。

をした場合でも攻撃を容認するとの方向で、党内のとりまとめを行う<sup>409</sup>。

開戦が間近に迫った3月12日、与党間の協議機関として「与党イラク・北朝鮮問題連絡協議会」(会長:山崎拓自民党幹事長)が設置される<sup>410</sup>。また、自党内には「イラク問題緊急対策本部」(3月20日初会合)、公明党内には「イラク問題対策本部」(3月14日初会合)がそれぞれ設置される<sup>411</sup>。

3月18日午前10時(米東時間17日午後8時)、ブッシュ大統領はテレビ演説を行い、イラクのフセイン大統領に48時間以内に国外に出るよう要求、従わない場合には武力攻撃を開始すると、イラクに対し事実上の最後通告をする。

この演説を受けて日本政府や与党幹部も米のイラク攻撃開始に向けての対応協議に迫られる<sup>412</sup>。与党幹事長会談の後、自民党では外交関係役員会、公明党でも衆参両院議員懇談会が開催される。小泉首相は神崎代表と熊谷保守新党代表<sup>413</sup>にブッシュ大統領を支持するとの方針を伝え、午後1時からの記者会見で、いち早く米国の支持を表明する<sup>414</sup>。国際社会では米国のイラク攻撃に反対する声も強く、イラクに対する武力行使容認を明示した国連決議がない中での支持表明であった。神崎代表は「米国の武力行使宣言は遺憾だと言わざるを得ない」とした上で、小泉首相の米国支持表明は「北朝鮮問題を視野に入れ、日米同盟を重視した苦渋の選択だと理解する」とコメントし、熊谷代表も首相の決断を支持する。午後2時45分からは与党イラク・北朝鮮問題連絡協議会、夕方、自民党では総務会、公明党では政調全体会議がそれぞれ開催される。官邸では夜7時47分から全閣僚による安全保障会議が開催される。

48時間の猶予が経過した3月20日11時30分(米東時間19日午後9時30分、現地時間午前5時30分)、米英軍はイラクに対する空爆を開始する。日本政府は攻撃直前にアーミテージ国務副長官から電話で攻撃開始の通告を受ける。空爆開始約1時間半後、小泉首相は官邸で記者会見に臨み、「米国の武力行使開始を理解し、支持いたします」と改めて米国支持を表明する<sup>415</sup>。その

<sup>409</sup> 『公明新聞』2003年3月12日1面

<sup>410</sup> 2日前の政府与党連絡会議において、麻生政調会長が、大量破壊兵器の開発阻止という共通の目的から、イラクと北朝鮮を切り離さず協議していく与党協議会の設置を提案し、「イラク・北朝鮮問題」とされたという。北朝鮮問題で米国の協力を得るために、イラク問題で日米同盟関係を強化する必要があるという議論は与党内をまとめるのに役立つと、山崎幹事長がこの提案を受け実行に移したという(信田(2004)『官邸外交』、前掲書、104頁)。

<sup>411</sup> 『公明新聞』2003年3月15日1面;『読売新聞』3月21日朝6面

<sup>412</sup> 2003年3月18日の政府・与党の動きは、『読売新聞』2003年3月19日朝4面;『公明新聞』3月19日1面参照。

<sup>413</sup> 2002年12月25日、保守党議員9名と民主党から離党した5名で保守新党を結成し(熊谷弘代表、二階幹事長)し、2003年11月に自民党に吸収合併されまで、自民党と公明党と3党の連立政権を維持する。

<sup>414</sup> 首相官邸「小泉総理インタビュー [イラク問題について]」2003年3月18日  
<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/03/18interview.html> (2013年7月)

<sup>415</sup> 首相官邸「小泉総理大臣記者会見(イラク問題に関する対応について)」2003年3月20日

後安全保障会議、続いて臨時閣議を開催し、邦人の安全確保や国内における警戒態勢強化、イラクにおける大量破壊兵器等の処理や復旧・復興支援等のための所要の措置の実施、ヨルダン等周辺国への経済支援、アフガニスタン等におけるテロとの闘いを継続する諸外国の軍隊等に対し、テロ特措法に基づく支援の継続・強化等をもりこんだ「イラク問題に関する対処方針」と<sup>416</sup>、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚がメンバーのイラク問題対策本部の設置を決定する。直後の同本部初会合では、閣議決定された対処方針をもとに、邦人の緊急避難体制の確認や政府専用機派遣準備等を定める。与党はイラク・北朝鮮問題連絡協議会を開催し、政府の対応を了承する<sup>417</sup>。さらに、イラクに対する武力行使後の事態への対応について、夜9時過ぎから衆院本会議、続いて11時半から参院本会議で総理出席のもと議論が交わされる。

イラクへの武力行使直後から、米政府は戦後の復興支援・国家再建プロセスに日本政府が参加するよう要請を始める。イラク開戦数日後、米政府は戦争を支持した26カ国に対し、「期待される戦後復興策・イラクの安定化と再建のための能力」として、戦後のイラクに必要とする活動6分野、50項目以上にわたって列挙された文書を配布したとされる<sup>418</sup>。日本にも配られており、外務省および防衛庁はその文書をもとに、検討を始める。米政府関係者は当該リストを手交しながら「ブーツ・オン・ザ・グラウンド」を繰り返し、治安維持活動参加への期待を示したという<sup>419</sup>。

また、3月下旬には、ベーカー駐日大使は与党3幹事長を公邸に招き、イラクでの戦後復興支援に自衛隊派遣を打診している<sup>420</sup>。4月16日、ブッシュ大統領が小泉首相と電話会談を行い、イラクの国家建設に日本が可能な限り貢献してほしいと要請する<sup>421</sup>。

4月に入ると、米政府から、イラクで復興支援を主導する目的で国防総省内に設置された復興人道支援局(Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance:ORHA)への職員派遣が要請

---

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/03/20kaiken.html> (2013年7月)

<sup>416</sup> 首相官邸「閣議決定(イラク問題に関する対処方針)」2003年3月20日

<http://www.kantei.go.jp/jp/kikikanri/iraq/030320taisyo.html> (2013年7月)

3月31日に空自が運航する政府専用機でヨルダンにテント160帳輸送を実施する。また、JICAの医療技術チーム約20名が3月21日、シリアの国境付記の病院で難民支援にあたるが、難民が予想ほど流出せず、戦闘行為が国境付近に及びそうな事態となり、4月3日には帰国となる(『読売新聞』2003年4月6日朝4面)

<sup>417</sup> 『読売新聞』2003年3月21日朝3面;『公明新聞』3月21日2面

<sup>418</sup> 『読売新聞』2003年6月8日朝4面。米ペース(Peter Pace)統合参謀本部副議長は、4月10日の米上院軍事委員会で、イラクの治安を確立するために、警察官の派遣など、国務省を通じて他国に協力要請リストを流す方針を明らかにしている(『朝日新聞』2003年4月12日朝3面)。

<sup>419</sup> 『読売新聞』2003年6月8日朝4面。6月30日の日米協議では、ローレス(Richard Lawless)国防次官補代理から治安部隊、ヘリコプターやトラックなどの輸送部隊の派遣を求められたとされ、その後も非公式には陸自の治安部隊や輸送ヘリCH47チヌークが打診されるなど、担当者レベルでは徐々に具体的な要求が出されていったようである(読売新聞政治部(2006)『外交を喧嘩にした男』、前掲書、169頁)

<sup>420</sup> 『朝日新聞』2003年3月25日朝4面;『読売新聞』3月30日朝4面

<sup>421</sup> 『読売新聞』2003年12月27日朝4面

される。他国が職員派遣を決める中で、政府及び自民党執行部はイラクの復興支援への積極的関与のために職員派遣に前向きとなり<sup>422</sup>、4月14日の政府・与党連絡会議では、山崎幹事長がORHAにわが国の要員を直ちに派遣すべきと主張する。しかし、自民党及び公明党の党内から慎重な意見が出される。公明党は17日の外交・安保部会において外務省と内閣法制局から説明を受け、複数の議員から、国連の意思を待たず、米国の政府機関に参加させるのは法的根拠の面で問題であるとの指摘が出される<sup>423</sup>。18日の自民党総務会においても、野中元幹事長がORHAは国防総省内に設置された機関であり、要員の派遣に慎重であるべきと発言するなど、批判的な意見が出されるが、山崎幹事長は、これに対し、イラクには暫定統治機構ができ、国家ができるプロセスに入っており、最初から参加したいと理解を求めるとされる<sup>424</sup>。

ORHAへの要員派遣は4月18日の閣議で決定され、川口外務大臣は同日、5名程度の外務省職員の派遣を発表する。なお、民主党の菅代表及び岡田幹事長は、ORHAへの職員派遣を容認する見解を示している<sup>425</sup>。

### 3 テロ特措法に基づく基本計画延長

2002年11月に延長された基本計画は、半年後の2003年5月19日に期限を迎えるが、アフガニスタンにおけるテロリストの掃討作戦が継続していたのに加えて、3月からは米英軍がイラクでも戦闘に突入したことにより、この秋に2年の期限を迎えるテロ特措法の延長は不可避な状況であり、基本計画の延長についても政府内からも与党内からもあまり異論が出されることはなく、手続きが進められる。

5月1日に開催された第5回日米調整委員会では、米政府から、アフガニスタンの一部では治安が回復しているが、アル・カイダやタリバンによる活動は依然として続いており、OEF-MIOによりテロリストの海上逃亡の脅威は減少しているものの同活動の継続が必要であるとの説明があり、両政府は、海上自衛隊の給油支援が引き続き必要との認識で一致する<sup>426</sup>。そして、日本政府は、自衛艦の派遣期間を約半年間延長することを米側に伝える。与党3幹事長も4月下旬には派遣延長に既に賛成の意向を示していた。中東訪問の一貫として北アラビア海上で活動を展開しているイージス艦「きりしま」を3幹事長が洋上視察した際、山崎幹事長は基本計画の延長について、「延長の

---

<sup>422</sup> 官邸では当初、占領行政は交戦権の一部で、交戦権を認めない憲法第9条は占領行政に日本が参加することを禁じていると解して、ORHAへの要員派遣は困難と消極的であったが、ORHAが軍事行動と一体化しない限りは憲法に反しないと解することができるとして、派遣する方針に転換する。派遣職員は外務省職員の身分のままとし、根拠は外務省設置法とする。なお、米政府からは文民警察の派遣も打診されるが、こちらは治安悪化等を理由に派遣をしない方針とする(『読売新聞』2003年4月12日朝4面、4月15日朝4面)。

<sup>423</sup> 『公明新聞』2003年4月18日2面;『朝日新聞』4月19日朝3面

<sup>424</sup> 『朝日新聞』2003年4月19日朝3面

<sup>425</sup> 『読売新聞』2003年4月19日朝4面、23日朝4面

<sup>426</sup> 第156回国会衆議院安保委員会議事録第5号2頁(2003年5月9日);『朝日新聞』2003年5月2日朝4面

方向で問題の処理に当たりたい。これは政府の判断になるが、与党3党はこれを支持する方向で検討したい」と記者団に発言していた<sup>427</sup>。

5月6日、与党は緊急テロ対策本部を開催し、海上自衛隊の派遣を半年間延長する政府の方針を了承する<sup>428</sup>。続いて与党各党の党内手続きの入り、自民党は7日、内閣部会・国防部会・外交合同部会において基本計画の延長を了承、公明党は6日に外交・安全保障部会を開催、8日の政調全体会議で了承する<sup>429</sup>。

政府は5月9日、閣議で派遣期間をテロ特措法の有効期限である11月1日まで延長することを決定する。これに対し、民主党は「インド洋周辺への自衛隊派遣の再延長が、国会への十分な情報提供なしになされることは、国会による民主的統制の見地からも、極めて問題である」とする談話を発表する<sup>430</sup>。防衛庁長官は同日午後にも衆議院安全保障委員会において、15日に参議院外交防衛委員会において、基本計画の変更を報告する。国会の審議では、OEF-MIOの成果などについて議論となるが、政府側がオペレーションの具体的な内容については応えられないと回答し、野党議員からテロリストの捕捉人数すら応えられないのかと詰め寄られる。これに対し、石破防衛庁長官は、「私も自身がその拘束活動に参加をしておるわけではない」として、実際にOEF-MIOに従事している国と、OEF-MIOに従事している艦船に補給支援をしている国とでは情報格差があることは否めないと応えており<sup>431</sup>、軍事作戦に直接参加していない立場からの情報把握の限界を認めている。

#### 4 イラク特措法制定

米英軍はイラクへによる空爆後、クウェート北部からイラクへの地上侵攻作戦を開始する。大規模な空爆と圧倒的な陸上戦力の進撃によって、4月9日にはバグダッドが陥落、あっけなくフセイン政権は崩壊する。ブッシュ大統領は5月1日、米国サンディエゴ沖に浮かぶ空母エブラハム・リンカーンから「イラクにおける主要な軍事作戦は終了した」と宣言し<sup>432</sup>、米英軍によるイラクの占領統治が始まる。

5月22日、国連安保理はイラク戦争後の米英軍主導による占領統治を認め、イラク国民に対する人道上の支援や復興支援、イラクの安定と安全に貢献することを加盟国等に要請する決議第1483号を採択する<sup>433</sup>。イラクの復興支援等を加盟国に要請する国連安保理決議は、日本政府が

<sup>427</sup> 『公明新聞』2003年5月2日1面

<sup>428</sup> 『毎日新聞』2003年5月7日朝5面

<sup>429</sup> 『公明新聞』2003年5月7日2面

<sup>430</sup> 枝野幸男(民主党政務調査会長)「テロ特措法に基づく自衛隊派遣の再延長問題について(談話)」2003年5月9日、<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=10526>(2015年7月アクセス)

<sup>431</sup> 第156回国会参議院外交防衛委員会議事録第11号4頁(2003年5月15日)

<sup>432</sup> The White House, “Remarks by the President from the USS Arabama Lincoln at Sea off the Coast of San Diego”, May 1, 2003,

[www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/iraq/20030501-15.html)(2015年7月アクセス)

<sup>433</sup> United Nations Security Council Resolution 1483, May 22, 2003,

自衛隊派遣の前提条件として米国等に求めていたものでもあった。日本の既存の法的枠組みでは、ODAやPKO協力法によるイラク周辺国に対する難民支援等が限界で、復興支援活動といえどもイラクに自衛隊を派遣するには新法の制定が必要であり、日本政府は国際的な復興支援の枠組みとなる新たな国連決議の採択を求めていた。従って、国連決議第1483号が採択されたことで、イラク問題への対応は、自衛隊派遣のための新法制定という国内政治へ移行することになる。

同安保理決議採択の翌日、小泉首相はテキサス州クロフォードのブッシュ大統領の私邸で開催された日米首脳会談に臨み、イラクの戦後復興に国力にふさわしい貢献をする意向を表明する。ただし、自衛隊を派遣するための新法制定には踏み込まず、当面の対応として、PKO協力法を根拠にイラク周辺国に人道物資の空輸のためC130輸送機を派遣すると発言する<sup>434</sup>。なお、会談では「テロとの闘い」についても議題となっており、ブッシュ大統領は海自の補給支援活動は参加国の艦艇に大いに役立っていると賛辞を送っている<sup>435</sup>。

イラクの復興支援に関する新法案の立案作業は、内閣官房の大森官房副長官補の下で2002年秋頃から内々に進められていたが、2003年5月20日の有事関連法案の衆院通過を受けて、福田官房長官から正式に立案作業の指示が下りる<sup>436</sup>。さらに、有事関連法案が参院を通過した翌日の6月7日、小泉首相は与党3幹事長にイラクの復興支援に関する新法案及びテロ特措法を2年間延長する改正法案を開会中の通常国会に提出する方針を伝え、イラクに関する新法案は4年の時限立法とすることで合意される<sup>437</sup>。ただし、通常国会の会期は6月18日までで、残り10日不足のかなり窮屈な日程であった。大森官房副長官補も、「ある程度の予測はしていたが、突然の電撃的発表で、しかも極めて短期間に法案を提出するというもので、いささかの驚きであった」と記しており、福田官房長官には与党との政治調整について特別の配慮をお願いしたとしている<sup>438</sup>。

6月9日の政府・与党連絡会議で、小泉首相は開会中の国会でのイラクに関する新法を成立させる方針を明言し、与党側の協力を要請する<sup>439</sup>。同日、与党3党はイラク・北朝鮮問題連絡協議会と緊急テロ対策本部の合同会議を開催し、内閣官房から新法（「イラクにおける人道復興支援活動

---

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement>

<sup>434</sup> 外務省幹部は小泉首相にイラクへの自衛隊派遣の発表を提案したが、会談の直前・直後だと対米追従のイメージが強くなること、また国会審議中の有事法制への影響を懸念し、首脳会談では慎重な言い回しにとどめ、陸自の派遣にも言及しなかったとされる（『朝日新聞』2003年5月24日朝3面、6月7日朝2面；読売新聞政治部（2006）『外交を喧嘩にした男』、前掲書、166～168頁）

<sup>435</sup> Ministry of Foreign Affairs, 'Overview of Japan-US Summit Meeting,' May 26, 2003

<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/pmv0305/overview.html> (2015年7月アクセス)

<sup>436</sup> 『朝日新聞』2003年5月21日朝4面

<sup>437</sup> 『毎日新聞』2003年6月8日朝1面；『公明新聞』6月8日1面。

4年の時限となったことについて、冬柴幹事長はテロ特措法が2年延長で計4年と考えれば合理的であるとコメントしている（『読売新聞』2003年6月8日朝2面；『公明新聞』6月8日1面）

<sup>438</sup> 大森（2009）『背広の参謀が語る』、前掲書、198頁

<sup>439</sup> 『公明新聞』2003年6月10日2面；信田（2004）『官邸外交』、前掲書、106頁



及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」。以下、「イラク特措法」という。)案の要綱について説明を受ける。自衛隊の活動内容は、①医療や生活関連物資の配布、被災民施設の復旧、整備などを行う人道・復興支援活動、②イラク国内の安全、安定を回復するため活動している国連加盟国への医療、輸送、補給などの安全確保支援活動、③大量破壊兵器の処理活動の3分野が想定され、活動場所は非戦闘地域に限定、武器使用基準はテロ特措法の規定を踏襲するとされる<sup>440</sup>。与党3党はイラク特措法の要綱を了承し、4日後の6月13日の閣議決定という非常にタイトなスケジュールで、各党内の審査手続きに入る。

翌10日、自民党では内閣部会・国防部会・外交合同部会が開催され、大森官房副長官補からイラク特措法案の説明を受けるが、意見や批判が相次ぎ翌日開催されることになる。合同部会の後に開かれた総務会では、野中元幹事長が「幹事長主導でニーズも分からないまま、いきなりイラク新法というのはいかがか」と与党合意を先行させる手続きに関して執行部を批判し、内容についても戦闘地域と非戦闘地域の線をどこに引くのかと異議を唱え、同じく橋本派の幹部である野呂田元防衛庁長官も13日の閣議決定は無理だと発言するなど、批判が相次ぐ<sup>441</sup>。11日開催された合同部会では、非戦闘地域の範囲について、内閣官房が具体的な派遣地域を基本計画に明記するという新たな方針を示す<sup>442</sup>が、この場では意見はまともならず、異例の3日連続の開催となる。

3日目の合同部会では、派遣に当たっては現地調査など周到な準備、大量破壊兵器の処理は情勢の推移を見極めて具体的な業務内容を検討、国際基準に合致した武器使用基準規定を含む自衛隊派遣に関する恒久法の早期整備に政府が努めることを法案附則に明記することを決議し、イラク特措法案が了承される<sup>443</sup>。政務調査会でも同様の決議がなされた上で了承される<sup>444</sup>。

しかし、その後の総務会臨時総会では、野中元幹事長から自衛隊派遣ありきという法案を出すのは不見識であるとする発言が出され、野呂田元防衛庁長官も防衛庁が大量破壊兵器の処理能力はないとしているのに法律に明記するのは行き過ぎとの反対意見を述べるなど、総務会は紛糾し、翌日再度開催となる。

総務会が再開されるまでの間、橋本派で国防族でもある久間政調会長代理が調整に入り、麻生政調会長に大量破壊兵器の処理条項の削除を妥協案として提案し、麻生政調会長が福田官房長官に打診する。官房長官は法案の目的がわからなくなるとして同条項の削除に合意はできないが、基本計画に同条項に基づく活動を盛り込まないという提案をする。しかし、野中元幹事長、野呂田元防衛庁長官、青木参院幹事長らは頑なに条項の削除を主張したため、麻生政調会長、久間政調会長代理、堀内総務会長らが削除の方針で合意する。総務会開催直前に知らされた山崎幹事長は、公明党も保守新党も既に法案を了承していると難色を示すが、総務会開催中に説得され、

<sup>440</sup> 『公明新聞』2003年6月10日1面

<sup>441</sup> 『朝日新聞』2003年6月11日朝4面;『共同ニュース』6月12日

<http://www.47news.jp/CN/200306/CN2003061001000507.html> (2015年7月アクセス)

<sup>442</sup> 信田(2004)『官邸外交』、前掲書、107頁

<sup>443</sup> 『朝日新聞』2003年6月12日夕1面

<sup>444</sup> 『読売新聞』2003年6月25日朝3面

大量破壊兵器処理条項を削除することで、イラク特措法案は同法案閣議決定当日、自民党総務会の上承を得るに至る<sup>445</sup>。

公明党でも、6月10日、外交・安全保障部会を開催し、イラク特措法案について内閣官房から説明を受けて協議をするが、武器・弾薬の陸上輸送はテロ特措法では禁じられているのに整合していない等意見が相次ぎ、再度協議されることになる<sup>446</sup>。12日に開催された外交・安全保障部会で党三役への一任が決定し、その後開催された政務調査会全体会議でもやはり武器・弾薬の陸上輸送が問題となるが、大森官房副長官補が陸上輸送で中身をチェックするのは運用上困難であるとして理解を求めたこともあり、法案での規定はそのまま残すが、基本計画で武器・弾薬の輸送を主任務にしないよう党首会談で要請することで妥協し、イラク特措法案の扱いについて党三役への一任を決定する<sup>447</sup>。

保守新党ではあまり党内で紛糾した様子はなく、10日、両院議員全体会議で一任を受けた熊谷弘代表らが協議し、法案を上承する<sup>448</sup>。

6月13日、与党幹事長・政調会長会談において、福田官房長官は自民党総務会での修正意見により、政府原案から大量破壊兵器等の処理活動を定めた条項を撤回し、将来的に大量破壊兵器の処理支援を加盟国に要請する国連決議が採択された段階で、改めて同活動を追加することで、連立パートナーに理解を求める。この修正を公明党は冬柴幹事長が神崎代表と協議の上で承し、保守新党も受け入れる<sup>449</sup>。

政府は、13日イラク特措法案及びテロ特措法改正案を安全保障会議で了承した後、臨時閣議で決定し、国会に提出する。

イラク特措法案は、テロ特措法の概念や手続きが援用されており、国連決議を自衛隊派遣の根拠とし、活動地域は非戦闘地域、4年の時限立法、国会との関係では、事後承認を必要としている<sup>450</sup>。主な自衛隊の活動として、当初は安全確保支援活動、大量破壊兵器等処理支援活動、人道

<sup>445</sup> 『朝日新聞』2003年6月14日朝3面;『読売新聞』6月14日朝4面。

恒久法の早期制定を法案附則に盛り込むとする合同部会決議は自民党総務会でも支持されたが、政府は恒久法のイメージが不明確として、法案附則への付記は容認しなかった(『朝日新聞』2003年6月14日朝1面)

<sup>446</sup> 『公明新聞』2003年6月11日2面

<sup>447</sup> 『公明新聞』2003年6月13日1面;『読売新聞』6月11日朝4面、6月23日4面

<sup>448</sup> 『共同ニュース』2003年6月12日

<http://www.47news.jp/CN/200306/CN2003061001000507.html> (2015年5月5日確認)

<sup>449</sup> 『公明新聞』2003年6月14日1面

<sup>450</sup> 詳細は、武藤(2009)『シベリアンコントロール』、前掲書、263～296頁

4月初旬頃の内閣官房チーム作成原案では、新たに採択される安保理決議に基づいて、テロ特措法と同様、戦闘中の米軍等への後方支援も視野に入れていたが、外務省は新たな国連決議はいつ出るかわからないとし、戦後のイラクで治安維持活動に取り組む米軍等への後方支援を提案する。内閣法制局は、決議1472号では治安維持活動までは読み込めず人道・復旧支援までとしていたが、5月22日に国際社会にイラクの復興と治安回復への協力を呼びかける決議1483号が採択され、人道・復興支援活動、安全確保支援活動、大量破壊兵器処理活動が固まったとされる(読売新聞政治部(2003)『法律はこうして生まれた』中央公論新社、261～262頁)

復興支援活動を3本柱としていたが、自民党総務会の修正により、安全確保支援活動と人道復興支援活動のみとされる。また、4年の時限立法としたことについて、小泉首相は、イラクの復興にはある程度期間がかかると見込まれること、国際協力の観点からは余り短い期間は適当ではないことから、テロ特措法と同様の2年は短い、余りに長い期間を設定するのも適当ではなく、4年が適切と考えていると説明している<sup>451</sup>。なお、国会の事後承認については与党内で特に議論はなかったようで、公明党は事後承認を容認した理由として、事前承認では、国会閉会中の場合、国会を召集して派遣の承認を得なければならず、法案審議と承認のための審議が屋上屋をかつ手続きになることを指摘している<sup>452</sup>。

6月16日に今後の国会運営について話し合われた与党3党党首会談において、小泉首相は両法案は今期に必ず成立させると決意を示し、審議時間を確保するため会期を40日間延長する方針で合意する<sup>453</sup>。神崎代表は自衛隊をイラクに派遣する際の条件として、十分な現地調査と、その調査結果を与党に報告すること、基本計画策定にあたっては事前に与党の了承を得ること、非戦闘地域の認定は厳格に行うとともに、武器・弾薬の輸送を主任務としないことを小泉首相に要請する<sup>454</sup>。6月下旬から、与党3党はイラクに現地調査団を派遣する<sup>455</sup>。

米政府によるイラクへの自衛隊派遣への期待は、外務省担当者など日米交渉の窓口となっている担当者経由で米側の意向が「圧力」として伝えられ、内閣官房が主導して関係省庁や与党3幹事長と協議しながら新法案を立案し、与党合意を先行させた上で与党各党の審査手続きを押し切るという構図は、テロ特措法の制定過程と似通っているといえる。マイケル・ペンは、イラクへの自衛隊派遣についても「内製化された外圧」の存在を指摘しており、米政府という同盟管理者(alliance managers)からの圧力と外務省の野心的な働きかけと両方の組み合わせによるものと分析している<sup>456</sup>。そして、ここでも、湾岸戦争におけるトラウマが繰り返される。例えば、アーミテージ国務副長官が与党3幹事長にイラク攻撃後の復興支援で日本の協力を求めた際、「湾岸戦争のとき、日本は貯金箱の役割しか果たさなかったと思っている人は多い」と発言したことが報じられている<sup>457</sup>。また、当時内閣官房副長官補という立場でイラク特措法制定に関与した柳澤は、イラク特措法の制定過

<sup>451</sup> 第156回国会衆議院本会議会議録第42号5頁(2003年6月24日)

<sup>452</sup> 『公明新聞』2003年6月14日1面

<sup>453</sup> 『朝日新聞』2003年6月17日朝1面

<sup>454</sup> 『読売新聞』2003年6月17日朝4面;『公明新聞』6月17日1面

<sup>455</sup> 自民党杉浦正健前外務副大臣を団長に3党7名の議員が参加。調査団による調査結果については、6月26日、与党イラク・北朝鮮問題連絡協議会や与党各党の部会等において、自衛隊による具体的な活動としては、①水の浄化・補給・配給、②C130輸送機による人道物資などの輸送、に強い期待感が表明されたと報告される(『公明新聞』2003年6月27日1面)

<sup>456</sup> 著書がインタビューした外務省幹部の中には自衛隊派遣をしないという選択肢はなかったと発言するものもあったという(Michael Penn (2014), *Japan and the War on Terror*, op.cit., pp.104-106)。クリマンも、イラク戦争の準備段階で米側を支援する以外の選択肢は考えなかったとの外務省幹部の発言を引用している(Kliman, (2006), *Japan's Security Strategy*, op.cit., p.126)。

<sup>457</sup> 『読売新聞』2003年12月27日朝4面

程について、「私の経験から言っても、自民党・山崎拓、公明党・冬柴鉄三、保守党・二階俊博、三氏の『与党三幹』は、絶えず頻繁に連繋し、官僚をリードしていた。…その背景には、この三氏がいずれも『湾岸戦争のトラウマ』を共有していたことがあると、私は考えている」<sup>458</sup>と、与党 3 幹事長が政治的調整を主導し、その根底に湾岸戦争のトラウマがあったと指摘している。

イラク特措法案が閣議決定されたことで、同法案の調整は与党間から与野党へと移行する。小泉首相は、テロ特措法の時と同様、民主党との与野党協議でイラク特措法案を修正することに柔軟な考えを示していた<sup>459</sup>。同法案直前に成立した有事関連法では、民主党と修正合意に至り、民主党も含めた賛成多数で法案を可決していたことから、イラク特措法案についても民主党からの賛成に期待があったようである。実際、イラク特措法案では民主党との修正協議に向けて、基本計画の国会事前承認への変更、法の期限を2年に短縮、武器・弾薬の陸上輸送を除外することなどが修正協議用の「のりしろ」としていたとの見方もあり<sup>460</sup>、衆議院テロ対策特別委員会で前原民主党議員が事前承認に修正する可能性についての質問に対しても、小泉首相は、現在の法案でいいとはしつつも「今後、議論の余地がある」と修正に含みをもたせている<sup>461</sup>。

ただし、与党側には修正協議に応じにくい事情があった。イラク特措法案の立法作業は、首相から正式な指示がないままに内閣官房が内々に進めたもので、その間自民党や公明党と調整をしていたわけではなく、正式に立法作業の指示が下りた後も与党執行部の合意を先行させ、与党内からの意見は法案にあまり反映させることもなく執行部一任を取りつけており、民主党との修正協議で安易に譲歩をすれば与党内から批判が噴出しかねない状況でもあった<sup>462</sup>。

一方、民主党では、米が主導するイラク攻撃に対する厳しい国内世論に後押しされて、自衛隊派遣を主目的とするイラク特措法案とは相容れない独自の支援策を提示する。6月19日、ネクスト・キャビネットの会合では、民主党イラク調査団による報告<sup>463</sup>を踏まえた「イラク復興支援のあり方に対する考え方」<sup>464</sup>を了承するが、この中で、イラク特措法案について、自衛隊でなければ果たせない緊急のニーズを現在特定することは困難、戦闘区域と非戦闘区域の識別が不明確であり任務遂行が危険、派遣期間の見通しが不透明等の問題点を指摘し、逆にニーズがあると思われる支援項目として、現地国連機関の日本人スタッフの増強等国連との連繋強化、警察機能の整備等のための協力、雇用対策、インフラ整備等の民生支援を列挙しており、政府の掲げるイラクに関する対

<sup>458</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 92 頁

<sup>459</sup> 『読売新聞』2003 年 6 月 17 日朝 1 面

<sup>460</sup> 『朝日新聞』2003 年 6 月 23 日朝 3 面; 信田、『冷戦後の日本外交』99 頁

<sup>461</sup> 第 156 回国会衆議院イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議事録第 2 号 19 頁(2003 年 6 月 25 日)

<sup>462</sup> 『読売新聞』2003 年 6 月 16 日朝 4 面

<sup>463</sup> 「民主党イラク調査団報告書」2003 年 6 月 11 日、<http://www.eda-jp.com/pol/iraq/030611.html> (江田五月 HP:2015 年 5 月アクセス)

<sup>464</sup> 民主党イラク問題等プロジェクトチーム「イラク復興支援のあり方に対する考え方」2003 年 6 月 25 日 <http://www1.dpj.or.jp/news/?num=10516&mm=print> (民主党 HP:2015 年 5 月アクセス)

応策とはだいぶ異なるものであった。

6月24日、衆院本会議で両法案の趣旨説明が行われた後、衆議院では新たに設置された「イラク人道復興支援並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会」(以下、「イラク復興支援・テロ防止特別委員会」という。)で審議が開始されるが、両法案の並行審議には民主党を初めとする野党だけでなく自民党参院幹部から反発がでる。

そもそもテロ特措法の失効は11月であり、自民党内にも秋の臨時国会での審議で間に合うとの意見もあった。しかし、1年以内に実施される衆院解散・総選挙の日程をにらみ、山崎幹事長はテロ特措法改正案を臨時国会に先送りすることで秋の解散が難しくなることを回避したいとの思惑から、同じく公明党も同法改正案が臨時国会に先送りされて衆院解散ができず、来年夏の衆参同日選挙の可能性が高まることへの警戒から、ともに同法改正案の今国会での成立を目指していた。

一方の民主党など野党は並行審議では審議が十分にできないとしてテロ特措法改正案を臨時国会で扱うよう主張していたが、そこに青木自民党参院幹事長が同調する。青木参議院幹事長は、9月30日に自民党総裁の任期満了により実施される総裁選で小泉首相の再選を支持する代わりとして、内閣改造を行い非主流派幹部らの入閣を求めている。同法改正案を臨時国会に持ち越せば、これを人質に小泉首相への影響力を確保できるとの考えから、並行審議に反対する<sup>465</sup>。

与党の幹事長等は7月2日、イラク特措法案の審議を優先させ、テロ特措法改正案を継続審査として臨時国会での成立を目指す方針を固める<sup>466</sup>。翌日の与党党首会談後、神崎代表は「臨時国会は9月中旬に開くことで一致した」とあえて記者団に公表し<sup>467</sup>、冬柴幹事長も党首会談で小泉首相が衆院解散について、「連立与党3党間の信義は守る」と発言し、これは衆参同日選挙をしないという趣旨と解釈したとわざわざ記者団に説明し<sup>468</sup>、解散・総選挙の予定を公言することで解散権を有する首相の翻意を牽制している。

イラク特措法案に関する国会審議では、野党はイラクへの自衛隊派遣に対する世論の低い支持率を背景に、米軍等の武力行使の正当性や自衛隊の派遣の是非など根本的な部分において政府・与党との対決姿勢を強める。民主党が外交・安全保障合同部門会議で決定した同法修正案は、目的からイラク攻撃が国連安保理決議に基づくものである旨の記述の削除、期間を2年に変更、さらに、戦闘地域と非戦闘地域の区別が曖昧で戦闘地域に自衛隊を派遣することは憲法違反として、自衛隊の活動を削除するというもの<sup>469</sup>で、政府・与党には全く受け入れられない修正案であった。

---

<sup>465</sup> 『読売新聞』2003年7月5日朝3面、7月7日朝4面

<sup>466</sup> 同時に、臨時国会にテロ特措法改正案を回しても、首相の解散権を実質的に制約しないものとする確認事項がまとめられる(『読売新聞』2003年7月3日朝4面)

<sup>467</sup> 『読売新聞』2003年7月5日朝3面

<sup>468</sup> 『公明新聞』2003年7月5日2面

<sup>469</sup> 民主党「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に冠する特別措置法案に対する修正案」2003年7月2日 <http://archive.dpj.or.jp/news/?num=10515> (民主党HP:2015年5月アクセス)

イラク特措法案は7月3日にイラク復興支援・テロ防止特別委員会で無修正のまま、与党の賛成多数で可決され、4日に衆議院本会議を通過して参議院に送られる。ただし、自民党の古賀元幹事長、野呂田元防衛庁長官、野中元幹事長は本会議採決を棄権する。参議院では外交防衛委員会での審議となる。野党は関係閣僚の問責決議案や内閣不信任決議案を提出し抵抗するが、25日夜、イラク特措法案を与党単独で可決、26日参院本会議で通過させ、成立となった。イラク特措法は会期内での成立となったが、この後、イラク情勢の悪化を受け、イラクへの自衛隊派遣は2004年まで先延ばしとなる。

## 5 テロ特措法の延長

前通常国会において継続審査とされたテロ特措法改正案の成立を、政府は臨時国会で目指すことになるが、その臨時国会の召集日をめぐり、自民党と公明党で駆け引きが行われる。

秋の衆院解散に期待を寄せる公明党は、イラク特措法案の衆院通過時点で総選挙実施に向けて自民党執行部に働きかけを強めており、山崎幹事長も臨時国会の召集を早め、テロ特措法改正案の成立を10月初旬に見込む<sup>470</sup>。そのため、自民党総裁選を前倒しに実施しようと党内根回しをするが、橋本派や江藤・亀井派幹部等から反発を受け、結果、総裁公選規程通りの9月20日実施、臨時国会はその後の9月26日召集となる。

小泉首相は自民党総裁選挙で再選を果たすが、これまで冬柴幹事長を通じて公明党との折衝の中心を担ってきた山崎拓は幹事長を外れ副総裁に就任し<sup>471</sup>、後任には安倍晋三が指名される。自民党総裁選後の9月21日、与党3党首は改めて会談し、「次期国会においてテロ特措法延長法案を必ず成立させる」等が明記された3党合意文書を交わす。

ブッシュ大統領の来日を10月に控え、イラクへの自衛隊派遣の根拠法であるイラク特措法は成立させたものの治安悪化から派遣が先送りとなっている中、補給支援活動の継続は必須であった。既にテロ特措法改正案は国会に提出され、衆議院で継続審査となっていることから、法案成立の行方は民主党の対応が焦点となる。

臨時国会召集日、小泉首相は所信表明演説の冒頭で外交・安全保障分野に言及し、「9月11日の米国同時多発テロから2年が経過しました。テロとの闘いは終わっていません。非人道的なテロに屈することなく、国際社会と協力し、テロの防止・根絶を目指します。継続審査となっているテロ対策特措法延長改正案の今国会における成立を期します」と、テロ特措法改正案の成立に向けての意気込みを表す<sup>472</sup>。

福田官房長官は、テロ特措法延長の必要性について、これまでの2年間でアフガニスタンの状

<sup>470</sup> 『読売新聞』2003年7月5日朝3面

<sup>471</sup> 11月の総選挙では落選し副総裁も辞任する。2005年の衆議院補選で当選して議席を回復し、自民党の安全保障調査会長という立場から外交・安全保障政策に関与することになる。

<sup>472</sup> 首相官邸「第157回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説」、2003年9月26日 <http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/09/26syosin.html> (官邸HP、2015年5月アクセス)

況にはかなり進展があったと思われるが、現在もテロ分子が国内に存在しそれが国外に逃亡する可能性もあり海上警備の重要性は変わっていない、カルザイ大統領も日本の自衛隊の支援の継続を期待している、米中央軍関係者は今後少なくとも2年間の作戦継続は必要であるとの見通しをもっている、国際社会が関与を続ける中で日本だけが切り上げるわけにはいかない、と理由を述べている<sup>473</sup>。

民主党は国会による統制を強める観点からの修正案を提案する。10月1日に開催した外務防衛部門会議では、テロ特措法改正案に対し、①対応措置の実施について国会の事前承認が必要、②法律を延長した場合、今行われている自衛隊の活動にも国会承認が必要、③特措法は時限立法であり延長は今回限りとし、再々延長はしない、という3点の修正を求めることを決定し、同日のネクスト・キャビネットで了承の上、翌日、衆議院の「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会」(以下、「テロ対策特別委員会」という。)に提出する<sup>474</sup>。

民主党からは国会承認の必要性について質問が集中する。前原誠司議員や原口一博議員からは、2年の時限立法であり同じ活動でも延長には国会承認が必要なのではないか、岡田克也議員からも、この法律は2年でなくなるから事後承認でいいという論理を展開したのだから、延長するなら事前承認が必要ではないかとの質問に対し、政府側は対応措置の内容は変わってはず新たな国会承認は不要との立場を繰り返す<sup>475</sup>。また、2年間のOEF-MIOの活動状況や実績等についても野党から繰り返し質問されるが、政府は円滑な作戦の実施や他国との関係から応えられないとして、これまでの報告の内容を超えての説明はなされなかった。

小泉首相が自民党総裁に再任されて以降、10月中旬の衆院解散が濃厚と報じられ選挙に向けた動きが活発になる中、野党側も選挙を意識し、わずか12時間の審議、それも質疑にはイラク関連にも多くの時間が割かれており、テロとの闘いに関する審議はあまり深まることなく採決となる。

10月3日、テロ対策特別委員会において民主党提出の修正案は否決され、テロ特措法改正案は与党の賛成多数で可決され、その後衆院本会議を通過する<sup>476</sup>。民主党は自衛隊による対応措置を漫然と延長をすることは、特別措置法の立法趣旨を逸脱するとした談話を発表する<sup>477</sup>。

参議院では国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会で審議が開始され、9日同特別委員会で可決、10日には与党3党の賛成多数で本会議を通過し、同日、小

<sup>473</sup> 第157回国会衆院テロ対策特別委員会議事録第2号17～19頁(2003年9月30日)

<sup>474</sup> 民主党「テロ特措法延長で修正案を提出」2003年10月2日

<http://www2.dpj.or.jp/news/?num=5578>(民主党HP:2015年5月アクセス)

『朝日新聞』2003年10月1日夕1面

<sup>475</sup> 第157回テロ対策特別委員会議事録第1号12頁(2003年9月30日);第4号議事録8頁(2003年10月2日);第5号9頁(2003年10月3日)

<sup>476</sup> 古賀誠元幹事長、野中広務元幹事長、西田司元自治相の3人は採決前に退席する。

<sup>477</sup> 枝野幸男(民主政策調査会長)「テロ特措法改正案の衆議院通過にあたって(談話)」2003年10月3日 <http://archive.dpj.or.jp/news/?num=10508>(2015年5月アクセス)

泉首相は衆議院を解散する。

衆院解散中の10月21日、政府は安全保障会議及び閣議を開催し、テロ特措法に基づく基本計画の変更を決定し、海自の派遣期間を2004年5月1日まで半年間延長する。

11月9日に行われた第43回衆院総選挙では、自民党は解散時の247から10議席を減らし過半数を割り込むものの、与党3党では絶対安定多数を確保する。保守新党は惨敗し、自民党に合併を決める。イラクへの自衛隊派遣に反対姿勢を示した民主党は世論の支持を集め177議席と大きく躍進する。

11月18日の党首会談で小泉首相と神崎代表が連立政権合意の内容に署名し、翌日、自民党と公明党の連立による第2次小泉内閣が発足する。また、自民党は保守新党議員4名と城内実議員の追加公認あわせて衆院で245議席を獲得することになり、単独での過半数を回復する。

総選挙を終え、この後の政権の最大の関心事は、イラクへの自衛隊派遣の実施となる。



## 第2節 イラク問題へのシフト(2004年)

### 1 アフガニスタン情勢

約3年に及ぶ戦闘において、アフガニスタン国内におけるアル・カイダやタリバンの多くが死亡または拘束されたとされるも、パキスタンに逃れたアル・カイダやタリバンは新たに兵士を獲得し、戦力を増強して再びアフガニスタンに戻る動きを見せ、米軍約1万8千人を含む連合軍はアフガニスタン南部から東部を中心に掃討を継続し、パキスタン軍も部族地域での掃討作戦を強化する。

掃討作戦に加え、連合軍やISAFはPRTによる地域の復興支援等を進めるが、カルザイ政権の治安改革や復興事業の遅れにより、同政権はアフガニスタン国内での支配を確立できず、人々の生活も改善されない状況が続く。特に南部のパシュトゥン人はボン・プロセスの対象から阻害され、カルザイ政権にも不満を蓄積させており、そこにタリバンが入り込み、兵士として勧誘して新勢力を調達するという悪循環に陥る<sup>478</sup>。

さらに、国外に逃亡した残党やそのネットワークにより、3月スペイン列車爆発テロ、8月トルコ・イスタンブールのホテル爆破テロ、12月サウジアラビア・ジェッダの米総領事館襲撃等世界各地でアル・カイダの関与が疑われるテロが発生する<sup>479</sup>。

国内の体制整備が遅れる中、2004年1月には新憲法が制定され、10月9日、アフガニスタンで史上初の大統領選挙が実施される。この大統領選挙を実現するために、ISAFを主導するNATOは7月の首脳会議で、アフガニスタン大統領選を前に2個大隊の増派を決定するなど<sup>480</sup>、イラク戦争に兵力が割かれている米軍に代わり、NATOがアフガニスタンへの関与を強める。活動地域も、ステージ1として2004年10月までにアフガン北部へと展開を完了する。11月には国連安保理決議第1563号により、ISAFのマンデートが12ヶ月延長される<sup>481</sup>。

日本の海上自衛隊が支援活動を展開しているOEF-MIOでは、アフガニスタン本土におけるテロリストの動きとは連動せず、あまり大きな変化がないまま活動が継続される。日本政府が公表したOEF-MIOの実績の一例では、2003年12月から2004年1月までの立入検査の結果、複数のダウ船からテロリストの資金源となっていると見られる大量の大麻、ヘロイン、覚せい剤が押収をされ、乗組員を抑留したことが報告されている<sup>482</sup>。

海上でのテロリストの活動は一定抑制されており、また、イラク戦争への兵力シフトや活動の長期化の影響で、活動の規模は縮小されており、2004年3月時点では計15隻(米艦船が3隻、米以外が7カ国で12隻)に減少する。ただし、6月には米政府より非NATO主要同盟国(major

<sup>478</sup> 進藤(2008)『タリバンの復活』、前掲書、66～67頁、130頁;駒野、(2005)『私のアフガニスタン』、前掲書、81頁

<sup>479</sup> 第161回国会衆議院テロ対策特別委員会会議録第2号3頁(2004年10月28日)

<sup>480</sup> “NATO to provide support for the presidential elections in Afghanistan”, *NATO Press Release*, July 23, 2004 <http://www.nato.int/DOCU/pr/2004/p04-114e.htm>

<sup>481</sup> United Nations Security Council Resolution 1563, September 17, 2004 [http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution\\_1563.pdf](http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1563.pdf)

<sup>482</sup> 第159回参外交防衛委員会議事録第15号18頁(2004年4月27日)

non-NATO ally)に指定されたパキスタン<sup>483</sup>が駆逐艦 1 隻ではあるが唯一のイスラム教国として7月から活動に参加することになり、このパキスタン艦船には日本の海上自衛隊が燃料や水を無償で提供することになる。

国内の政治プロセスの重要なメルクマールとなっていたアフガニスタン大統領選挙及び議会選挙の実施は、有権者がタリバンからの脅しを受けるなどの治安情勢の懸念もさることながら、法的制度もまだまだ未整備で、人口調査も不十分であり、選挙が実施できる体制ではなかったとされるが、米大統領選挙を2004年秋に控え、ブッシュ政権からアフガニスタン大統領選挙だけでも2004年中に実施するよう圧力がかかったとされる<sup>484</sup>。10月9日の大統領選挙には、選挙妨害テロ阻止のため、アフガンの警察官や国軍兵士の警備に加え、米兵 19,000 人、ISAF 兵士 9000 人も警戒に当たり、UNAMA が選挙管理を実施するなど、厳重な態勢の中で実施され、70 %の有権者が投票した結果、カルザイ大統領が第1回の投票で過半数を得て当選し、12月7日、カルザイ新政権が発足する<sup>485</sup>。憲法の規定によりカルザイ大統領の任期は5年とされる。なお、議会選挙は2005年9月に実施されることになる。

## 2 イラクへ自衛隊派遣

イラクでの復興支援に自衛隊派遣を可能にするイラク特措法は2003年7月に成立しており、自衛隊派遣の法的基盤は既に整っていたものの、8月19日にはバグダッドにある国連本部が爆弾テロで爆破されるなどイラク各地でテロ事件が頻発し、急速に治安が悪化する状況を前に、自民党も公明党も11月の衆院選への影響を懸念し、自衛隊の派遣を衆院選挙後まで先送りする<sup>486</sup>。

ブッシュ大統領の来日を控え、政府はイラク復興支援のために主に2004年分として15億ドルの無償資金供与を決定するとともに、石破防衛庁長官は石川統合幕僚会議議長と陸海空の幕僚長に年内派遣に向けての準備を指示するが、10月17日に行われた日米首脳会談では、小泉首相は年内派遣に言及しなかったとされる<sup>487</sup>。

衆院総選挙後、政府は自衛隊派遣に向けての準備を本格化する。自民党及び公明党も部会等で自衛隊派遣に向けての基本計画などについての協議を始めるが、11月29日、イラク北部のティクリート付近で日本人外交官が2名殺害されるという痛ましい事件が発生し<sup>488</sup>、自衛隊の派遣

<sup>483</sup> “U.S.names Pakistan major non-NATO ally,” *Reuters*, June, 18, 2004. 非 NATO 主要同盟国は 1961 年対外援助法に規定されているもので、米政府より武器供与等が受けられやすくなる。なお、日本は 1989 年に非 NATO 主要同盟国に指定されている。

<sup>484</sup> John W. Warnock (2008), *Creating a Failed State: The US and Canada in Afghanistan*, Halifax: Fernwood Publishing, p120; 駒野、(2005)『私のアフガニスタン』、前掲書、31 頁

<sup>485</sup> 駒野 (2005)『私のアフガニスタン』、前掲書、32～33 頁

<sup>486</sup> 『読売新聞』2003 年 10 月 18 日朝 2 面

<sup>487</sup> 『読売新聞』2003 年 12 月 10 日朝 4 面

<sup>488</sup> 2003 年 11 月 29 日、在英国大使館奥克彦参事官(のちに大使)と在イラク大使館井ノ上正盛三等書記官(のちに一等書記官)が職務中、襲撃され死亡する。なお、両名は ORHA への要員派遣

準備を進めていた政府・与党に緊張が走る。12月1日に開かれた自民党の外交関係合同部会内では、自衛隊の派遣を見送ればテロに屈することになるなど派遣に積極的な発言が相次いだとされるが、公明党では支持母体である創価学会の婦人部を中心に自衛隊派遣への慎重論が強まったことを受け、冬柴幹事長は日本人外交官殺害事件の真相解明も終わらないうちに基本計画の閣議決定をしないよう安倍幹事長に釘をさす<sup>489</sup>。また、山崎前副総裁は公明党を配慮して基本計画の閣議決定は12月6日の公明党の全国代表者会議以降とするよう小泉首相に進言する<sup>490</sup>。

公明党執行部は自民党側に慎重な対応を求める一方で、基本計画の閣議決定に向け、中央幹事会や拡大外交安保部会などを開催し党内の意見集約に努める。また、12月6日、国会議員及び都道府県代表者が出席する第3回全国代表者会議においてイラク派遣に反対意見が出されると、冬柴幹事長は基本計画に賛成しても、実施要項策定や派遣命令の段階で公明党の意見を反映させていくと出席者に理解を求める<sup>491</sup>。

12月8日開催の与党イラク・北朝鮮問題協議会において、政府から提示された基本計画案が与党間で合意され、基本計画案の了承は与党内審査手続きに移る。自民党の内閣・国防・外交合同部会では一部議員から自衛隊のイラク派遣に強固な反対論が出されるが、賛成多数で了承され<sup>492</sup>、政調審議会での了承後開かれた総務会では、派遣への慎重な意見が多く出されるものの基本計画案は了承される<sup>493</sup>。

公明党でも外交・安保部会、政調全体会議が開催され、基本計画を決定するのは時期尚早といった意見や、首相が実施要項を承認する際に与党の了承を前提とすべきなどの意見も出されたが、最終的には基本計画案が了承される<sup>494</sup>。

翌9日午後開催された与党党首会談では、小泉首相は神崎代表の要請に従い、「陸上部隊の活動については、内閣総理大臣は、現地の治安状況を十分に見極め、改めて適切な指示を行う」、「本件は、政府・与党が一体となって取り組むことが重要であり、与党と緊密に協議するものとする」等明記した覚書を交わす<sup>495</sup>。当該覚書が存在しなくても、政府は自衛隊派遣前に公明党に協議をしたと思われるが<sup>496</sup>、公明党支持者に対して、政府・自民党が公明党に最大限の配慮を

---

の第1弾として4月にイラクに派遣され、ORHAが暫定占領当局(CPA)となって以降は、バグダッド日本大使館とCPAの連絡調整にあたっていた。

<sup>489</sup> 『読売新聞』2003年12月2日朝4面;『毎日新聞』12月3日朝5面

<sup>490</sup> 『読売新聞』2003年12月27日朝4面

<sup>491</sup> 『読売新聞』2003年12月7日朝4面;『公明新聞』12月7日1面

<sup>492</sup> 『共同通信ニュース』2003年12月8日

<sup>493</sup> 『朝日新聞』2003年12月9日夕1面

<sup>494</sup> 『公明新聞』2003年12月10日1面

<sup>495</sup> 『公明新聞』2003年12月10日1面

なお、覚書を交わすことについて、公明党内には自衛隊派遣に共同責任をおうことになるので、覚書を交わさず官邸に押し切られた形のほうがいいとの意見もあったが、執行部は与党として批判を受けるのは同じであり、文書で歯止めを書けたほうがいいと判断したとされる(『読売新聞』2003年12月10日朝2面)。

<sup>496</sup> 山崎元幹事長は、どのみち協議はするわけだから、覚書に実質的な意味はなかったとしている

払っているという姿勢を示す意義があったようである。

与党党首会談後、派遣期間を2004年12月14日まで1年間とする自衛隊派遣の基本計画案が安全保障会議で了承され、その後閣議で決定される。

なお、基本計画が閣議決定されても創価学会員が公明党本部に自衛隊派遣に反対署名を提出する<sup>497</sup>など依然として自衛隊派遣に強い反発を抱えていた公明党では、18日から神崎代表が陸上自衛隊派遣予定地のイラク南部サマワ等視察し、支援のニーズや治安状況を自ら確認し、視察状況もビデオで撮影し、この視察報告をもとに党内及び支持母体の説得にあたったとされる<sup>498</sup>。

基本計画の閣議決定後、陸上の武器・弾薬の輸送に関連しては、実質的な変更が生じる。この問題については、イラク特措法案の事前審査の過程で公明党が懸念を示していたものの、現場のオペレーションに配慮して法律上は可能とされていた。しかし、12月9日のイラク特措法に基づく基本計画決定後の小泉首相による記者会見で、武器・弾薬は輸送するののかとの記者の問いに、小泉首相は「行いません」と応じる。記者から、「実施要項の中で担保されるのか」との更なる問いかけを受け、小泉首相は「そうです」と明言する<sup>499</sup>。これは防衛庁には寝耳に水だったとされ、防衛庁の根回しにより15日の衆院テロ対策特別委員会では、政府は、武器は輸送しないが武器を携帯した兵士の輸送は可能であるとして発言の修正を試みるが<sup>500</sup>、小泉首相は、政策判断として実施要項では武器・弾薬は輸送しないと規定し、確認作業については米国との信頼関係によると発言し、事実上、武器・弾薬の輸送は封印する<sup>501</sup>。

基本計画の閣議決定を受けて防衛庁長官は任務や活動地域を記載した実施要項を作成し、12月18日、小泉首相に承認を求める。派遣手続きとして、まず、航空自衛隊の先遣隊を派遣し、陸上及び航空自衛隊の部隊の派遣開始日については「防衛庁長官が現地の状況等を確認の上、首相の承認を得て」定めるとして、派遣開始日を明記せず、慎重な手続きを課している。

この段階的な派遣手続きは、公明党の意向によるもので、危険度の高い陸上自衛隊の派遣には、政治的に慎重な判断が求められるとして、公明党は政府に陸自派遣を先遣隊と本体に分け、先遣隊に現地調査の役割をさせるよう要請していた。年を明けて2004年1月6日、政府は自公幹

---

(筆者インタビュー:2013年9月19日)。

<sup>497</sup> 『読売新聞』2004年1月25日朝4面

<sup>498</sup> イラクへの要人訪問について、現地の治安に責任を持つ米軍が警備体制を整える都合から米国政府に4週間前に通告するという暗黙の了解事項があったが、冬柴幹事長が駐日米大使館に神崎代表イラク訪問の便宜供与を求めたのは出発の4日前で、アーミテージ国務副長官からも動いて現地と調整したという。外務省幹部から強い反対を受けても強行したこの訪問は、視察を記録したビデオが各都道府県本部に配布され、創価学会員を説得するために有用であったとされる(『読売新聞』2004年1月31日朝4面;『毎日新聞』2003年12月18日朝2面)。

<sup>499</sup> 首相官邸「小泉内閣総理大臣記者会見(イラク人道復興支援特措法に基づく対応措置に関する基本計画について)」2003年12月9日

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/12/09press.html>

<sup>500</sup> 第158回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第3号38頁(2003年12月15日)

<sup>501</sup> 第158回国会参議院外交防衛委員会議事録第1号21~22頁、31(2003年12月16日)

事長会談で陸自の先遣隊派遣についての方針を提示する<sup>502</sup>。公明党は8日の拡大中央幹事会で対応を三役に一任するとし、冬柴幹事長から安倍幹事長や大森内閣官房副長官補らに了承する意向が伝えられ<sup>503</sup>、翌日石破防衛庁長官が陸自先遣隊と空自本体に派遣命令を発出する。

陸自先遣隊の帰国後、政府から自民党及び公明党の幹事長・政調会長に先遣隊による調査結果が説明され、1月26日までに与党側は陸自本体の派遣了承手続きの党内審査を終えることで了承する。

公明党は1月26日、拡大中央幹事会で陸自本体派遣についても了承する。同日に開催された小泉・神崎両党首会談で、神崎代表は派遣隊員の安全確保、国民に正確な情報を伝える報道対応、現地の雇用対策について要望を提示した上で、イラクへの陸自派遣に合意する<sup>504</sup>。

2004年1月に召集された第159回国会の施政方針演説において、小泉首相は冒頭、イラクにおける自衛隊の復興支援活動の状況やその意義について説明し、「日本も行動によって国際社会の一員としての責任を果たさなければなりません」と締めくくり、「目に見える貢献」の必要性を強調する<sup>505</sup>。

イラクにおける復興支援活動等の実施に関する国会承認は、1月30日、衆院テロ対策特別委員会において審議されるが、野党の反対が強く、承認案は与党単独採決となり、翌31日、衆院本会議において野党欠席の中、可決される。採決では、自民党内からも反対があり、加藤紘一や古賀誠が採決直前に退席して棄権、亀井静香、林幹雄、武藤嘉文、山中貞則、綿貫民輔、稲葉大和は欠席する<sup>506</sup>。審議の場を参議院に移した後も、衆院での与党単独採決等への不満から空転が続くが、与野党は定期的に自衛隊の活動状況を報告する等合意し、2月9日、イラク人道復興支援活動等及び武力攻撃事態等への対処に関する特別委員会、その後本会議で自民、公明などの賛成多数で承認が可決する。

2月8日、陸自本隊第1陣がサマワで先遣隊と合流、3月からイラク南部サマワで給水活動を開始し、この後2006年7月まで活動を継続する。空自は2004年3月からクウェートを拠点にバグダッドや北部アルビルなどに多国籍軍や国連の人員・物資の輸送を開始し、この後2008年12月まで活動することになる。

---

<sup>502</sup> 『読売新聞』2004年1月29日朝4面。

<sup>503</sup> 『毎日新聞』2004年1月9日朝3面;『公明新聞』1月9日1、2面。

陸自先遣隊の出発日程や規模が事前に報道されるたびに、福田官房長官はこれが誤報となるように防衛庁に日程変更を指示したといわれるが、これは、日程が事前に漏れることにより自衛隊員がテロの危険にさらされる恐れに加え、公明党の党内調整に影響を及ぼすことを懸念していたとされる(『読売新聞』2004年1月9日朝4面)。

<sup>504</sup> 『読売新聞』2004年1月26日夕1面

<sup>505</sup> 首相官邸「第159回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説」、2005年1月19日

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2004/01/19sisei.html> (2015年7月)

<sup>506</sup> 『読売新聞』2004年1月31日朝4面、なお、稲葉大和は公務で出張中のため欠席。加藤、古賀両元幹事長と亀井静香元政調会長は、後日、安倍幹事長より戒告処分とされる。

自衛隊をイラクに派遣して数ヶ月を経た頃、米国の占領方針の変更により、イラクの主権をイラク人に移行することとなり、これが自衛隊の法的位置づけとの関係で政治問題化する。2004年6月末までに、安保理決議第1546号に基づき、イラク統治評議会と連合国暫定当局 (Coalition Provisional Authority: CPA) からイラク移行政権に主権が移譲されることになり、これまでCPAとの地位協定により駐留を認められてきた各国軍は、多国籍軍の一員としてイラク移行政権から駐留を認められることとなったが、自衛隊がこの多国籍軍に参加できるかどうかと与党間で議論となる。

政府は人道・復興支援活動に限定する限り、自衛隊が多国籍軍に参加することは憲法上の問題はないとの立場であり、自民党安倍幹事長も、多国籍軍の中で同じ人道支援の仕事を日本の指揮命令で行うことは集団的自衛権の行使に抵触しないとしていたが、公明党神崎代表は「イラク復興支援特別措置法でできるのか、他の法律があるのか、政府の説明を受けながら党内で議論したい。武力行使と一体化しない任務の位置づけがきちんとできるかどうかだ」と慎重な立場をとる<sup>507</sup>。

6月14日の政府・与党連絡会議で、小泉首相が現行法下での自衛隊の支援活動継続について与党側に理解を求めると、神崎代表が自衛隊の活動継続にあたっては、イラク移行政権と直接協定を結ぶ方法と、多国籍軍に参加して包括的に協定を結ぶ方法とがあるが、多国籍軍への参加を選ぶ場合はその理由と、参加する条件として、①多国籍軍の指揮下に入らない、②活動地域は非戦闘地域に限定、③活動内容はイラク特措法の範囲に限定、④武力行使と一体化しない活動に限定、という4点が守られるか明らかにするよう要請したとされる<sup>508</sup>。

細田官房長官は自民党と公明党の幹事長・政調会長に対し、翌15日、多国籍軍の自衛隊参加に関する法的問題についての政府の統一見解骨子を提示し、日本独自の指揮命令系統を維持する等、公明党の示した4条件を守る旨確認する。与党各党は党内での了解を得る手続きに入り、同日、公明党の外交・安保部会の後に開催された政調全体会議では、自衛隊は多国籍軍に「協力」するのか、「参加」するのかなど、政府側に質問がだされ、北側政調会長が「指揮下に入らない参加」と念を押して収めたとされる<sup>509</sup>。

これらの議論を踏まえて政府は統一見解を一部修正し<sup>510</sup>、16日の自民党臨時総務会及び公明党中央幹事会です承を受け、18日、閣議で「イラクの主権回復後の自衛隊の人道復興支援活動等について」<sup>511</sup>が了解され、自衛隊は多国籍軍の中で活動を継続することになる。

<sup>507</sup> 『読売新聞』2004年5月29日朝2面;6月10日朝4面

<sup>508</sup> 『公明新聞』2004年6月15日1面;『読売新聞』6月15日朝2面

<sup>509</sup> 『読売新聞』2004年6月16日朝2面

<sup>510</sup> 「イラク暫定政府から個別に受け入れ同意と法的地位に関する合意を得ることは政府発足直後です事実上不可能で、多国籍軍の中で同意を取り付け、法的地位を確保することが必要」と明記したとされる(『読売新聞』2004年6月17日朝2面)。

<sup>511</sup> 首相官邸「イラクの主権回復後の自衛隊の人道復興支援活動等について(閣議了解)」2004年6月18日 <http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/0618ryoukai.html> (2015年5月15日アクセス)

以上で見てきたように、イラクへの自衛隊派遣の根拠法であるイラク特措法の制定プロセス以外にも、ORHA職員派遣や自衛隊のイラク派遣手続き、武器・弾薬の輸送への制限、自衛隊の多国籍軍への組み入れなどの執行においても、米国からの要望や小泉首相の方針を受けて、措置の実施を前に進めようとする自民党と、慎重な対応を望む公明党との間で、派遣プロセスや派遣への条件などをめぐり、駆け引きが繰り返されていたことがわかる。また、これらの問題では、自民党橋本派を中心に政府の方針に反発する勢力が自民党内に存在していたことで、公明党と意図的に足並みをそろえていたわけではないが、結果的に、公明党が主張する方向へと政府・自民党執行部が妥協する場面も観察された。

イラク攻撃開始前後から国内外の関心はイラクに集中し、イラク特措法制定後与党間での議論も国会での審議も、イラクへの自衛隊派遣手続き、活動内容、派遣先の治安、人質問題等、イラク関連が中心となり、「テロとの闘い」に関しては、アフガニスタン本土での治安の悪化等にあわせて米国やNATOが対応を変化させても、あまり国会等で議論されたりニュースになることはなく、政府は粛々とインド洋での補給支援活動を実施する状況が続く。

### 3 テロ特措法及びイラク特措法に基づく基本計画の延長

4月に入り、海上自衛隊の補給支援活動を規定した基本計画の期限が近づくと、報道等における外交問題の中心はイラクであり、国会の外交・防衛関係の委員会審議でも、イラクにおける自衛隊の活動状況や邦人人質問題<sup>512</sup>などに議論が集中し、インド洋での海自の活動にはあまり関心が払われない中で基本計画を半年延長する手続きが進む。

インド洋での海自による補給支援体制は、2002年春から補給艦1隻・護衛艦2隻の3隻の態勢で実施されており、当初は5隻に戻すことが予定されていたが、各国が派遣規模を縮小させている中で、今後、態勢が増強される見通しがないとして、政府は、基本計画の派遣期間の変更と合わせて、艦艇数の上限を変更する。

政府は、派遣期間を11月1日まで延長し、インド洋で活動している海上自衛隊部隊の上限を運用実態に即して、「補給艦2隻以内、護衛艦3隻以内」から、「補給艦1隻以内、護衛艦2隻以内」へと変更した基本計画を、4月22日、安全保障会議での了承を受けて、23日に閣議決定する。

政府は基本計画の変更について、閣議決定された同日に衆議院テロ対策特別委員会、27日には参議院外交防衛委員会で報告するが、やはり質疑の中心はイラク問題となり、「テロとの闘い」についてはあまり議論とならずに終了となる。

この頃、アフガニスタンでは治安の悪化により10月の大統領選挙の実施が危ぶまれていたが、同国の遅れている民主化プロセスを前進させるために、米国やNATOは増派によって治安の改

---

<sup>512</sup> 2004年4月8日邦人3名がサラヤ・アル・ムジャヒディンと名乗るグループにイラクにおいて拘束され、日本の自衛隊のイラクからの撤退等要求される。政府は情報収集、解放交渉等対応にあたり11日に無事開放される。また、4月15日に別の邦人2名がイラクで拘束されたとの情報が入るが、17日無事が確認される。

善を図ろうと、各国と調整を続けており、日本政府に対しても非公式に同国への陸上自衛隊部隊の派遣が要請される<sup>513</sup>。これを受けて、関係省庁は陸上自衛隊による現地住民に対する医療支援などの人道的活動、生活関連物資の輸送などの復興支援活動などを念頭に、夏以降の派遣の可能性を検討したとされるが、あまり政府内でも議論が深まらなかったようである。

これまで海上自衛隊はOEF-MIO に従事する艦船に艦船用燃料の補給支援を無償で提供してきたが、米、英、独、仏、伊、パキスタンから、哨戒活動にあたるヘリコプターを搭載している場合は、艦船用燃料と同時にヘリコプター用の航空燃料を補給してほしいとの新たな要望が上がり、加えて、パキスタンからは飲料水の補給が要望される<sup>514</sup>。政府はこれら各国からの要請を受け入れることとし、11月の派遣期限の延長の機会に、従来の艦船に対する燃料補給に加え、ヘリコプター用燃料及び飲料水の提供を追加した基本計画案を策定する。

自民党では、10月21日、内閣・国防・外交合同部会が開催され、基本計画の変更について了承される。公明党では10月20日及び24日、外交・安保部会において基本計画の変更について意見交換が行われ、派遣期間延長は容認できるとの意見でほぼ一致したものの、ヘリコプターの燃料や飲料水補給の追加については、なぜ任務の追加が今必要なのか、明確にすべきなどの意見が出されたという<sup>515</sup>。

政府は10月25日の安全保障会議を経て翌26日、派遣期間を2005年5月1日まで半年間延長するとともに、新たな任務として外国艦船搭載ヘリコプターの燃料と飲料水の提供を追加する基本計画の変更を決定する。なお、民主党は再延長に反対する談話を発表している<sup>516</sup>。

基本計画の変更は、10月28日、衆議院テロ対策特別委員会及び参議院外交防衛委員会で報告される。質疑は、直前にイラクでの邦人人質事件が起きた影響もあり<sup>517</sup>、イラクの治安情勢等イラク関連に質疑が集中するが、新しい論点としては、基本計画に追加されたヘリコプター用燃料の補給については、海自が直接ヘリコプターに補給するのではなく、一旦艦船に供給されることから、給油した燃料が結果的にヘリコプターではなくF16戦闘機などの爆撃機に使われる可能性があるのではないかと、野党から追及される。これに対し、政府は、提供国に対して支援の趣旨は十分に説明しており、国際的な信義誠実の原則から目的以外の使用はあり得ないと答弁する<sup>518</sup>。

テロ特措法に基づく基本計画の延長手続きをとった後、今度はイラクにおける復興支援活動を

<sup>513</sup> 『読売新聞』2004年5月5日朝1面

<sup>514</sup> 第161回国会参議院外交防衛委員会議事録第2号4頁(2004年10月28日)

<sup>515</sup> 『読売新聞』2004年10月20日夕2面;『公明新聞』10月25日2面

<sup>516</sup> 民主党「テロ特措法に基づく「基本計画」の再延長について(談話)」2004年10月26日、<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=5160>

<sup>517</sup> 2004年10月26日イスラム過激派がイラクで邦人1名を人質として自衛隊の撤退を要求する。政府は人質解放に向けて情報収集等尽力するが30日に殺害される。

<sup>518</sup> 例えば、第161回国会参議院外交防衛委員会議事録第2号4頁(2004年10月28日)



延長するため、政府はイラク特措法に基づく基本計画の延長手続きに着手する。イラクでは陸上自衛隊がサマワで給水、学校や道路等の公共施設の復旧整備、医療といった人道復興支援活動を実施し、航空自衛隊は物資輸送等に当たっていたが、その派遣期限が12月14日までとされていた。

政府は復興支援に対する地元の需要は高いとして、まずは与党に基本計画の延長への理解を求めるが、慎重な公明党に加え、自民党議員の中からも単純延長に反対の意見を明らかにする議員が現れる。加藤紘一元幹事長、古賀誠元幹事長、亀井静香元政調会長は、①治安情勢の確認が必要で撤退時期を明確にすべき、②政府がこれまでの復興支援活動の成果を検証すべきとして、小泉首相に申し入れを行う<sup>519</sup>。

12月初旬には、自民党武部幹事長と公明党冬柴幹事長がサマワで実際に自衛隊宿営地などを視察し、党内に現地の治安状況等を報告する。自民党は12月8日、国防・内閣・外交合同部会で基本計画案を了承し<sup>520</sup>、9日午前、政調審議会、総務会を相次いで開催する。総務会では、野田毅元自治相が「どんな展望をもって派遣延長に臨もうとしているのか。サマワの情勢報告だけではだめだ」と発言し、他にも高村正彦元外相、加藤紘一元幹事長、古賀誠元幹事長、亀井静香元政調会長などから批判や延長反対の意見がだされるが、最終的に基本計画案は了承される<sup>521</sup>。

同日、公明党も政調全体会議、中央幹事会を相次いで開き、自衛隊派遣延長について代表に一任することを決定する。なお、延長期間については、政府は2005年末にイラクで本格的な政権が樹立される予定であるとして、1年が適当として提案する。これについて、公明党議員からは治安情勢が改善されない現状から半年に短縮する意見もあったが、半年にすると都議選に重なり選挙の争点となるとの懸念もあり、政府側の判断を尊重し1年で容認される<sup>522</sup>。

12月9日、与党党首会談、続いて政府・与党連絡会議が開催され、基本計画の1年の延長が合意されるが、神崎代表は、自衛隊の活動を国民に広くPRする必要があるとして、自衛隊活動を紹介するビデオの製作を要請したとされる<sup>523</sup>。その後の閣議で、政府はイラク特措法に基づく基本計画の1年延長を決定する。

---

<sup>519</sup> 『読売新聞』2004年11月6日朝4面、11月10日朝4面

<sup>520</sup> 『読売新聞』2004年12月9日朝2面

<sup>521</sup> 『朝日新聞』2004年12月9日夕1面；12月10日朝4面；『読売新聞』12月10日4面

<sup>522</sup> 『読売新聞』2004年11月10日朝4面

<sup>523</sup> 『公明新聞』2004年12月14日1面

### 第3節 海自の撤退の検討(2005年)

#### 1 アフガニスタン情勢

国外のテロリストやカルザイ政権に反対する国民らがタリバンに加勢し、2004年頃からパキスタンと国境を接する南東部を中心にタリバン勢力の回復が顕著となり、秋頃からは米軍を初めとする連合軍、政府機関、アフガン国軍を狙った自爆テロや爆発物と起爆装置で作られた仕掛け爆弾(Improvised Explosive Device:IED)を活用したゲリラ戦も多発し、治安が急速に悪化する<sup>524</sup>。米軍も兵力を拡大し、南部や東部国境付近での掃討作戦を強化するが、連合軍の犠牲者数が2005年には前年の60人から131人と2倍以上に増加するなど、戦闘による犠牲者数も急増する。

ISAF(36カ国から約11,000人派遣)では首都カブール及び周辺の治安維持活動や北部でのPRTの実施に加え、9月にはイタリア及びスペイン軍を中心に西部への展開を完了する(ステージ2)。12月のNATO外相会合では、2006年に南部へ拡大し(ステージ3)、イギリス、カナダ、オランダ軍などによる約1万人増派を得て2万人態勢へと増強することを決定するなど<sup>525</sup>、ISAFの任務の拡大及び治安の悪化に伴い、兵力を拡大し関与を深める。

アフガニスタン国内では急速に治安が悪化するが、アル・カイダやタリバン等の反政府勢力はアフガニスタンとパキスタンの国境を越えて移動しているとされ、海上はそれ程大きな変化はなく、OEF-MIOでは武器や麻薬の押収等の活動を継続し、海上自衛隊もそれらの艦船に対する補給支援の実施を継続する。OEF-MIOの成果として、政府は、例えば、3月には約3トン(6000ポンド)の麻薬が発見されたと、後に公表している<sup>526</sup>。

海自による参加各国の艦船への補給供給量はピークの2002年度に比べると5分の1程度に減少するが、政府は、OEF-MIOで活動している艦船が小型化して必要な油が減少しているだけで、補給回数は減っていない、活動が減退しているわけではないと説明する<sup>527</sup>。

アフガニスタン民主化プロセスでは、2004年10月に大統領選挙が行われ、12月にカルザイ政権が発足し、2005年には重要な節目となる国民議会下院選挙と地方議会選挙が9月18日に実施される。国民議会下院選挙及び地方議会選挙は、ボン合意では2004年6月に実施される予定であったが、治安悪化や準備作業の遅れから3度延期され、さらに同時実施予定だった大統領選挙から約1年遅れての実現であった。選挙の実施により11月半ばに下院定数250議席が確定し<sup>528</sup>、12月19日には王制崩壊以降32年ぶりにアフガニスタン議会が召集され、2006年8月には新

<sup>524</sup> United Nations (2005), *Report of the Secretary-General: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security*, August 12, 2005, p15

<sup>525</sup> NATO (2015), *ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69366.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm)

<sup>526</sup> 第162回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第4号5頁(2005年4月27日)

<sup>527</sup> 同上。2002年度は補給量175,000KL、補給回数130回であったのが、2005年度では27,000KL、補給回数102回であった(防衛省(2007)『「テロとの闘い」と自衛隊の活動』)。

<sup>528</sup> なお、2院制で、上院は州議会及び郡議会からそれぞれ選出される34名と大統領が指名する34名の102名で構成される。

政府が確立し、ボン合意に基づく民主化プロセスは、ひとまず終了となる。

一方で、アフガニスタンに駐留する米兵がコーランを冒涇した、あるいはキューバのグアンタナモ米軍基地に収容されているアル・カイダに対する尋問方法や扱いが非人道的である等から、アフガニスタン国内で反米世論が高まっていることを受けて、カルザイ大統領は5月23日、ブッシュ大統領との首脳会談で、アフガン人被拘束者全員の引渡し、アフガン政府に無断でタリバンやアル・カイダ掃討作戦を行わない等を強く求める。これらの要求は米政府に拒否される。米政府側もカルザイ大統領が麻薬問題や政府内の汚職問題に断固たる措置をとらないことに不満を募らせており、カルザイ大統領が米政府に期待していた米軍のアフガニスタン長期滞在についての方針を会談で明確にしなかったとされ<sup>529</sup>、ブッシュ政権とカルザイ政権の關係に綻びが目立つようになる。

## 2 第2期ブッシュ政権の「テロとの闘い」への対応

2004年11月に米大統領選挙及び連邦上下両院の選挙が行われ、米国が抱えるアフガニスタンでの「テロとの闘い」とイラク戦争の2つの戦争が主要な争点となる中、ブッシュ大統領はケリー民主党候補に330万票の差をつけて再選され、上下両院とも共和党が勝利をする。

ブッシュ大統領は2005年1月20日の就任式演説において、「テロとの闘い」の究極の目標として世界の国々の民主化を掲げ、自由の拡大を目指す対外政策を強調する<sup>530</sup>。

ブッシュ政権2期目は1期目から外交・安保関連の閣僚については大幅な入れ替えはなく、基本的には前政権での方針の踏襲となる。外交・安保関係の陣容は、パウエル国務長官が辞任し、後任に大統領の信頼が厚いライス国家安全保障担当補佐官が就任、アーミテージ国務副長官も辞任し、後任にゼーリック(Robert Zoellick)通商代表が就任、国家安全保障担当補佐官には次席のハドリー(Stephen Hadley)が昇格する。チェイニー副大統領とラムズフェルド国防長官は留任するが、チェイニー副大統領の影響力は第1期よりも大幅に低下し<sup>531</sup>、ラムズフェルド国防長官も2006年11月の中間選挙の共和党敗北を受けて辞任に追い込まれる<sup>532</sup>。テネット CIA 長官は辞任し、ゴス(Porter J. Goss)が就任する。ウォルフオヴィッツ国防副長官、フェイス国防次官は辞任となる。

<sup>529</sup> Paul Richter, “Bush Refuses Karzai on Troops, Captives”, *Los Angeles Times*, May 24, 2005; “Karzai accused of being soft on opium trade”, *The Guardian*, May 23, 2005  
<http://www.theguardian.com/world/2005/may/23/afghanistan.drugstrade> (2013年7月アクセス)

<sup>530</sup> The White House, “President’s 2005 Inauguration Speech”, January 20, 2005,  
<http://whitehouse.georgewbush.org/news/2005/012005.asp> (2013年7月アクセス)

<sup>531</sup> バードン・ゲルマン、加藤祐子訳(2010)『策謀家チェイニー』朝日新聞出版社、474頁

<sup>532</sup> 2006年11月の中間選挙ではイラク戦争への国民の不満が高まっており、民主党が有権者の不満を吸収して下院で過半数、上院でもあと1議席で過半数まで迫り、共和党は惨敗。これを受け、ブッシュ大統領はラムズフェルドを事実上更迭し、後任は共和党穏健派のロバートゲイツ元 CIA 長官が指名される(Richard Keil and Brendan Murray, “Bush Says Rumsfeld Resigns, Gates to Replace Him”, *Bloomberg News*, November 8, 2006,  
<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=axMUIYAhqjNE> (2013年7月アクセス))

第1期におけるブッシュ政権と小泉政権の関係は、米 국무省や国防総省の日本担当官が米議会の公聴会で「これまでで最良の関係」と証言<sup>533</sup>するほど良好に推移していたが、イラク問題、北朝鮮問題や国連改革、米軍再編といった外交・安保問題に加え、米国産牛肉の輸入再開問題など案件が山積の中、これまで国際会議の際には積極的にセットされていた日米首脳会談が、7月のグレンイーグルズ・サミットでは見送られ、9月の国連総会出席のために小泉首相が訪米した際にも見送りになるなど、最良の関係に陰りが見え始める。

### 3 海自撤退の検討

「アフガン情勢については最近報道等で見聞きする機会が極めて少なく」なると自民党議員が言及するように<sup>534</sup>、外交分野に関しては報道でも国会でもイラク問題に集中し、インド洋での補給支援活動への関心が薄れる中、米政府やNATO加盟国ではアフガニスタンの治安強化に向けて、増派を含めた対応策の検討が行われる。当然、日本政府にも支援への要請が繰り返されていたようである。4月に町村外務大臣がカブール入りし、カルザイ大統領やアブドラ(Abdullah Abdullah)外相らと会談した際、先方より、治安維持能力は向上しているが、さらなる強化が必要であり、日本にもこの分野での支援を依頼されたと国会で答弁している<sup>535</sup>。

また、ISAFを主導するNATOのデホープスヘッフエル(Jaap de Hoop Scheffer)事務総長は、小泉首相及び町村外相と会談した際、アフガニスタンの治安を安定させるための取組としてPRTへの参加を要請し、日本側は将来的に協力できる分野はあるかもしれないがすぐには困難との立場を説明したとされる<sup>536</sup>。

ハリルザド(Zalmay Khalilzad)米アフガニスタン大使も「アフガニスタン国内で自衛隊が復興支援に参加することは、日本の今後の支援の柱となりうるのではないかと、アフガニスタン国内の一定の地域における復興支援を担当する形で日本の自衛隊が派遣されることへの期待を寄せる<sup>537</sup>。

5月1日までの海自の派遣期限を前に、与党はそれぞれ部会等を開催し、政府から説明を受けるなど補給支援活動の延長について審議を進めるが、そこではアフガニスタン本土での陸上自衛隊による復興支援活動など支援拡充策について議論された形跡はない。むしろ、自民党国防部会からも「いつまで無料のガソリンスタンドを続けるのか」といった延長に批判的な意見も出ており、補給支援活動の延長の是非や撤退時期について議論がなされ、最終的には半年間の延長が了

---

<sup>533</sup> Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the House Committee on International Relations by Christopher Hill, Assistant Secretary, Bureau of East Asia and Pacific Affairs, US Department of State and Richard Lawless, Deputy Undersecretary for Asia and Pacific Affairs, Bureau of International Security Affairs, US Department of Defence, May 26, 2005, [http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005\\_hr/050526-transcript.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2005_hr/050526-transcript.pdf) [www.house.gov/internationalrelations](http://www.house.gov/internationalrelations) (2014年8月)

<sup>534</sup> 例えば、第162回国会衆議院テロ対策特別委員会第3号6頁(2005年4月14日)

<sup>535</sup> 第162回国会参議院外交防衛委員会議事録第11号11頁(2005年4月28日)

<sup>536</sup> 『朝日新聞』2005年4月5日朝4面

<sup>537</sup> 『読売新聞』2005年3月3日朝2面

承される<sup>538</sup>。公明党では、4月14日、外交・安保部会、19日に政調全体会議で半年間延長が了承される<sup>539</sup>。

政府は4月21日の安全保障会議の了承を経て、翌22日、派遣期間を11月1日までの半年間延長する基本計画の変更を閣議決定する。基本計画の変更は、4月27日に衆議院のテロ対策特別委員会において、28日に参議院の外交防衛委員会で、それぞれ報告される。

民主党は、基本計画の延長決定を受けて談話を発表し、テロへの取り組みは重要であり、真に必要であれば、国会による民主的統制を徹底した上で、自衛隊の活用もあり得るとしつつも、政府からは、海上自衛隊による活動を延長する理由として、アフガニスタンで掃討作戦が未だ終結していない状況や、各国も諸活動を継続している現状を抽象的に挙げるのみで、説明責任をまったく果たしておらず、シビリアン・コントロールの観点からして極めて問題である、とする談話を発表している<sup>540</sup>。

海上自衛隊派遣の根拠法であるテロ特措法がこの秋に期限を迎えるのを前に、この頃、小泉首相は同法を延長せずに自衛隊を撤退させる場合について検討するよう、内々に関係省庁に指示を出す<sup>541</sup>。首相は自身の自民党総裁任期切れを前に、自分の決断で始めた「テロとの闘い」に区切りつけ、インド洋からの海自撤収を考えていたのではないかとされる<sup>542</sup>。

実際の海自の運用でも、7月19日に実施要項が変更され、インド洋に展開する艦船部隊の態勢が縮小される。これまでは警戒監視用の護衛艦1隻、米軍との調整用の護衛艦1隻と補給艦1隻の合計3隻の態勢を組んでいたが、これを護衛艦1隻と補給艦1隻の2隻の態勢に減らすこととなり、派遣部隊の交替時期に合わせ9月よりこの態勢での活動となる。

態勢の縮小については、春頃から効率的な運用を考えるべき時期に来ているとし、防衛庁内で検討を始めていたようである<sup>543</sup>。態勢を縮小した理由について、大野防衛庁長官は、派遣から3年半以上がたち補給活動や現場海域に精通してきたこと、米軍等との調整にも慣れ、港に集まって調整していたのが通信でできるようになった等を上げ、効率的な運用を考えるべき時期に来ていると説明している<sup>544</sup>。

なお、2002年12月にイージス艦の派遣が決定されて以降、6回派遣(1回120日～160日)されてきたが、2005年4月のイージス艦帰港を最後に、イージス艦の派遣はなくなる<sup>545</sup>。

<sup>538</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書、120～121頁

<sup>539</sup> 『公明新聞』2005年4月15日2面

<sup>540</sup> 仙谷由人(民主政策調査会会長)「テロ特措法に基づく「基本計画」の再延長について(談話)」2005年4月22日 <http://archive.dpj.or.jp/news/?num=5978>(2014年8月)

<sup>541</sup> 『読売新聞』2005年10月5日朝4面;『朝日新聞』10月5日朝3面

<sup>542</sup> 筆者インタビュー(谷内元外務次官:2011年4月20日)

<sup>543</sup> 第163回国会参議院外交防衛委員会11号10頁(2005年4月28日)

<sup>544</sup> 第163回国会衆議院テロ対策特別委員会3号38頁(2005年10月17日)

<sup>545</sup> 防衛省運用企画局国際協力課資料

国内政治では小泉首相が「改革の本丸」と位置づけていた郵政民営化関連法案を巡る攻防が山場を迎える。2005年8月8日、小泉首相が政権の命運をかけたとした郵政民営化関連法案が参院本会議で否決されると、首相は「国会は『郵政民営化は必要ない』と判断を下した。国民に本当に必要ないのか聞いてみたい」と力のこもった演説を行い、前回衆院選から僅か1年10ヶ月にもかかわらず、突如として衆院解散に踏み切る。衆院解散の判断には自民党内部からも公明党からも猛反対されるが、首相の決意が変わることはなかった。

9月11日に実施された衆議院総選挙<sup>546</sup>で、自民党は改選前より47議席上回り296議席、自公政権で3分の2を超える大勝、民主党は113議席となる。この自公の3分の2を超える議席数はこの後の国会における補給支援活動延長への採決において重要な意味を持つことになる。

この選挙直後、小泉首相は、「インド洋はもうやめる」と言っていたようである<sup>547</sup>。9月12日の記者会見でも、小泉首相はテロ特措法の延長について、「近日中に決めないといけない」と方針の明言を避けている<sup>548</sup>。しかし、政府内では、日米関係を重視する外務省が給油継続を強く主張し<sup>549</sup>、町村外相が「フランスもドイツもテロの戦いに参加している。日本が参加しないのは良くない」と、首相に直接かけあい、説得にあたったとの報道もあり<sup>550</sup>、最終的に首相は延長を決心し、14日、政府・与党はテロ特措法改正案を特別国会で提出する方針を確認する<sup>551</sup>。

なお、柳澤内閣官房副長官補(当時)は、小泉首相が方針を転換してテロ特措法の延長を承認した理由として、①米国を襲ったハリケーン・カトリナの対応で中間選挙を控えたブッシュ政権が窮地に陥っている、②選挙で大勝した日本が給油を止めるのは米国に対して説明できない、③給油は軍事的な危険はなく燃料代も数十億円であり、国際的な対テロ戦争への貢献としては安上がり、との判断が働いたのではないかと推察している<sup>552</sup>。

町村外相は9月17日、ニューヨーク市内でライス長官と会談し、「テロとの闘い」は国際社会が一致して取り組む必要があるとして、海上自衛隊による補給支援活動を継続する検討を進めている旨伝える。ライス長官は、日本の貢献を高く評価し、感謝の意を表したとされる<sup>553</sup>。

---

<sup>546</sup> 投票日について、自民党内では短期決戦で9月4日投票を押す声が強かったにもかかわらず、公明党が選挙準備が間に合わないとして11日を強く要望したという(『読売新聞』2005年8月7日朝2面)。

<sup>547</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 120頁

<sup>548</sup> 『読売新聞』2005年9月13日朝1面

<sup>549</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 120頁

<sup>550</sup> 『朝日新聞』2005年10月5日朝3面。なお、小泉総理がテロ特措法改正を実施しない意向であったことについて質問され、町村大臣は、「総理がテロ特延長に否定的だったという話はきいたことがない」としている(第163回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録3号27頁(2005年10月17日))

<sup>551</sup> 『朝日新聞』2005年9月15日朝3面

<sup>552</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 121頁

<sup>553</sup> 『朝日新聞』2005年9月19日朝2面

#### 4 テロ特措法 1年延長へ

『テロとの闘い』は終わっていません。テロ対策特別措置法の期限の延長を図るなど、国際社会と協力してテロの防止、根絶に取り組みます」。9月21日に召集された特別国会での所信表明演説において、小泉首相が補給支援活動の延長を明言する<sup>554</sup>。

これまでと活動内容は同じであるが、延長幅は外務省と防衛庁が官邸に提言した2年ではなく1年とされる<sup>555</sup>。延長幅を1年と短縮することについて、1年に変更するのは自衛隊をインド洋から撤収する方向性なのかとの質問に、大野防衛庁長官は、「インド洋における海自の活動があまり議論されない中で、効果やニーズを国民に伝える、情勢の変化に対応する観点から、2年に1度より1年の方がいいと思う」と発言しており<sup>556</sup>、細田官房長官も「情報の変化に対応するにはより短い単位で判断するほうがいい」との見解を示している<sup>557</sup>。

テロ特措法改正案は9月27日、自民党内閣・国防・外交合同部会で了承されるが、2年とすべきとの意見も出る一方、いつまで活動を続けるのか、テロ撲滅に効果はあるのか等活動継続を疑問視する意見も出されたとされる<sup>558</sup>。

公明党では、9月22日、内閣部会と外交・安保部会は合同会議で内閣官房等から1年間の期限延長について説明を受けた後議論がなされ、議員から期限延長の判断基準を示すなど、わかりやすい説明を要求されたという<sup>559</sup>。27日に再度開催された合同会議で、立法府が特措法を見直す機会が増えることを評価する声もあがり、同改正法案は了承され、政調全体会議でも了承される<sup>560</sup>。公明党は了承した理由について、アフガニスタンで大統領選挙が成功するなど情勢が大きく変化していることから2年延長ではなく、1年延長にし、きめ細かく情勢分析ができるようにしておくという政府の考えを理解し、1年間の延長を了承したとしている<sup>561</sup>。

テロ特措法延長に関する政府内や与党内での議論は、海自の補給支援活動をいつまで継続するかという出口戦略に関心が集中し、アフガニスタン全体の情勢や、それを受けての関係国の対応状況、関係国からの要望、陸自派遣の可能性などについて話し合われた形跡は殆ど見られなかった。しかし、アフガニスタンの情勢悪化に対応を迫られている米国やNATO加盟国からの日本政府への支援拡大要請は、機をとらえて繰り返されていたようである。例えば、市ヶ谷の陸上幕僚監部を訪れたパキスタンの陸軍参謀長マジード(Tariq Majid)中將は、陸上自衛隊の幹部にISAFへの陸自の参加を強く求めたとされており、また、ISAFに2000人規模の部隊を送り出しているフラン

---

<sup>554</sup> 首相官邸「第163回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説」2005年9月26日

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2005/09/26syosin.html> (2014年7月アクセス)

<sup>555</sup> 『朝日新聞』2005年10月5日朝3頁

<sup>556</sup> 第163回国会衆議院テロ対策特別委員会第3号21頁(2005年10月17日)

<sup>557</sup> 第163回国会衆議院テロ対策特別委員会第3号22頁(2005年10月17日)

<sup>558</sup> 『朝日新聞』2005年9月27日夕3面

<sup>559</sup> 『公明新聞』2005年9月23日2面

<sup>560</sup> 『公明新聞』2005年9月28日2面

<sup>561</sup> 『公明新聞』2005年10月15日3面

ス軍からも、PRTへの自衛隊の協力への打診があったと報道されている<sup>562</sup>。

自民・公明両党は、延長幅を短縮する変更のみの同法改正案に特段の調整を要することなく、党内手続きを終了する。10月3日、テロ特措法改正案は安全保障会議での了承を得て、翌日閣議で決定され、国会に提出される。

民主党は、2001年のテロ特措法案及び2003年の同法改正案の審議において、自衛隊派遣には国会の事前承認が必要とする修正案や対案を提出し、採決では反対を投じてきた。しかし、9月の民主党代表戦を制した前原誠司新代表は、自衛隊派遣の「必要性は当初から認めていた。国会承認は重要だが、私個人としては必要条件と考えていない」と述べ<sup>563</sup>、これまでの党の方針を転換し、自衛隊の活動成果が政府から説明されることを条件に、テロ特措法改正案に賛成する可能性を模索する。党内には前原新代表に同調する議員もおり、外務防衛部門会議での審議の際、インドネシアのバリ島やロンドンなどで爆破テロ事件が相次いでいることを指摘しながら、今国会で同改正案に反対との前提で臨むのは、国際協調の立場から不相当との意見も出されていた<sup>564</sup>。

10月12日に民主党が公表した「テロ対策基本方針」<sup>565</sup>では、前原新代表の意向が反映され、民主党のこれまでの方針から変化が見られる。アフガニスタンへの対応では、同国の「安定と復興を達成させることの重要性を強く認識」とし、テロ特措法についても「テロとの闘いにおける国際的な協体制度が重要。陸上においては、国際機関やNGOとの連携を重視。諸外国の軍隊が行う海上阻止行動への自衛隊による協力支援活動については、アフガニスタン及び国際社会の要請を踏まえて、期限などを切った上で継続していく。ただし、そのためには現在の活動の実績・成果等に対して政府が説明責任を果たしていくことが不可欠。」と、「テロとの闘い」における陸上・海上での活動の意義を認め、政府による説明等条件を加えつつも、補給支援活動の継続を支持している。

しかし、テロ特措法改正案への対応について十分な党内調整を行わずに執行部一任をとりつけ方針を決定しようとしたことに鳩山幹事長は異論を呈し、旧社会党議員や小沢前副代表などは同改正案に反対を表明するなど、党内政局になりかねない状況となる<sup>566</sup>。政府側も国会の審議において「有志連合軍の活動に支障を及ぼす」と、補給支援活動の実施状況や成果などについて従来の説明を超えることはなく、前原代表は同改正案賛成の方針を断念し、民主党はこれまで通り、同改正案に反対することになるが、2001年及び2003年の法案審議の時のように、テロ特措法案及び改正法案に対する民主党としての対案は提出しなかった。

---

<sup>562</sup> 『読売新聞』2005年9月17日朝12頁

<sup>563</sup> 『朝日新聞』2005年10月5日朝3面。

前原代表の「テロとの闘い」への考え方については、前原誠司「直球勝負～日本はテロとの戦いに加わり続けるべきだ～」<http://www.maehara21.com/chokkyu/40.html> (2014年7月アクセス) 参照

<sup>564</sup> 『読売新聞』2005年10月5日

<sup>565</sup> 民主党「民主党のテロ対策方針」2005年10月12日、<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=311> (民主党HP:2015年5月15日アクセス)

<sup>566</sup> 『読売新聞』2005年10月16日朝3面、10月18日朝4面



テロ特措法改正案は衆議院テロ対策特別委員会において10月17日及び18日の実質2日間の審議の末、可決され、本会議を通過し、参議院に送付される。参議院では20日及び25日、外交防衛委員会で審議の末、可決され、26日に本会議で可決、成立する。その2日後、同法に基づき、基本計画を2006年5月1日までの半年間延長することが閣議で決定され、同日、衆議院テロ対策特別委員会及び参議院外交防衛委員会に報告される。

民主党では、衆院通過にあたって談話を発表し、「政府は、関係各国が自衛隊に感謝しているなど抽象的な釈明に終始し、明確な説明責任を果たしてこなかった」とした上で、元兵士の武装解除、教育・職業訓練、麻薬撲滅対策等「総合的なテロ対策に真剣に取り組まず、漫然と特措法を延長していく政府の姿勢は、まさに小泉政権の官僚丸投げ、問題先送り体質を象徴」と政府の対応を非難している<sup>567</sup>。

テロ特措法の2度目の延長手続きとなった2005年は、アフガニスタン本土の情勢の悪化が顕著となり、治安維持のために兵力増強などの対応策を早急に実施する必要性が認識される中、日本政府にも陸上自衛隊の派遣などの支援拡大要請が届くが、日本ではむしろ小泉首相の指示の下、海自の撤退の可能性が模索される。結局、実施態勢を縮小した上で、活動は1年延長されることになり、翌年、また、補給支援活動の延長の是非が国会で議論されることになる。

---

<sup>567</sup> 松本剛明(民主党政務調査会長)「テロ特措法改正案の衆議院通過について(談話)」2005年10月18日、<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=311>(民主党HP:2015年5月15日アクセス)

#### 第4節 小括

アフガニスタンのタリバン政権を崩壊させ、アル・カイダを追い詰めると、ブッシュ政権は「テロとの闘い」開始当初から念頭にあったイラクに矛先を向け、2003年3月の米軍等による開戦以降は米国も国際社会も関心がイラクにシフトする。米軍のイラク攻撃には、国際法上の正当性に疑義が拭えずフランスやドイツが反発するなど主要国の対応も分かれる中、日本政府はいち早くブッシュ大統領の行動を支持し、イラク特措法を制定して戦後初となる海外への陸上自衛隊派遣を実現する<sup>568</sup>。国際社会からイラク攻撃に賛同し協力してくれる国を一国でも多く集めたい米政府は、「テロとの闘い」の時と同様、公式には具体的な活動については言及せず、自己完結的な能力を有する軍事組織の派遣を要請する。

米政府からの要請を基点とし、米側の意向が外務省等の交渉担当者を通じて日本政府内の意思決定者に伝えられ、政府と与党3幹事長が中心となって自衛隊派遣等の詳細を固め、与党間で意見集約を図り、その後与党各党で審査が行われるという流れは、テロ特措法制定過程と類似している。しかし、日本人犠牲者も出し、国際社会からの避難が集中した同時多発テロ事件への対応としての自衛隊派遣と異なり、イラク戦争への自衛隊派遣には野党だけでなく、与党からの抵抗も強かった。米政権のイラク攻撃への支持や自衛隊のイラクへの派遣といった方針は、小泉首相を中心とした政権幹部の判断であり、またイラク特措法案もテロ特措法をベースとして立案されているため、与党による意向を介在させる余地はあまりなかった。加えて、与党各党へのイラク特措法案の提示は与党幹部合意後の閣議予定日まであと数日という日程で、与党からは国内世論の批判も多いイラクへの自衛隊派遣という政策判断の蚊帳の外に置かれた状況に不満が募り、自民党内の内閣・国防・外交合同部会でも総務会でもイラクへの自衛隊派遣に異論が噴出する。特に自民党総務会ではメンバーの野中元幹事長など橋本派の幹部から強い反対意見が出され、既に与党合意が成立していた法案骨子から大量破壊兵器の処置条項を削除するという大幅な修正を条件に党内手続きを完了する。自民党以上にイラクへの自衛隊派遣に対して慎重な立場であった公明党は、武器・弾薬の陸上輸送を運用上除外するよう与党党首会談で要請し、小泉首相が確約する。さらに、同法案審査手続き以外にも、陸上自衛隊のイラク派遣手続き、イラク復興支援機関への要員派遣、自衛隊のイラクでの法的位置づけ等、執行の際にも、より慎重な手続きを政府・自民党に条件付けるなど、影響力を発揮する。公明党が政府・自民党と駆け引きをするにあたり、自民党内に政府の方針に反対する勢力が存在したことで、結果的に公明党の主張が通りやすくなったという場面も見られた。また、公明党は、政府・与党連絡会議や党首会談等の場を活用しながら、法案の審議日程にからめて、衆議院の解散・総選挙の日程や国会招集日、会期にも関与している様子も伺えた。

---

<sup>568</sup> イラク戦争への日本政府の対応について、ペンは、日本の政策担当者にとっての国際的責務や道徳的責任は日米同盟に限定されており、ブッシュ政権が正しいか間違っているかではなく、同盟のために米政府が何を強いてくるかが問題とされていたとして、批判している (Michael Penn, (2014), *Japan and the War on Terror*, *op.cit.*, p.114)。

イラク特措法制定プロセスでは、自民党と公明党の意見集約に幹事長による調整が機能していたが、自民党幹事長の交代もあって、2003年11月の総選挙後に自民党と公明党の2党連立政権に移行した頃から、幹事長個人による調整はあまり目立たなくなり、党首会談や政調会長会談、官房長官と幹事長会談<sup>569</sup>、あるいは協議機関による調整など、調整機能が分散されていく傾向が見られた。

インド洋における海上自衛隊の活動については、半年毎に衆議院及び参議院の委員会で政府から期限の延長を含む基本計画の変更についての報告がなされ、また、テロ特措法自体の有効期限が2年とされていたため、2003年から2005年の間に2回、延長手続きを行っており、定期的に国会の議題に設定される。しかし、政府は補給量や補給回数、給油相手国など、日本の海自の行動に関する基礎的情報は公開するが、OEF-MIOの活動内容や実績等になると、作戦の円滑な実施のために応えられないとして情報はあまり出さず、補給支援活動の実施の意義などについての議論はさほど深められなかった。また、補給支援活動以外の支援活動についての必要性や可能性等についてもあまり議論はなされず、イラク作戦にも同時に従事している米国の艦船に提供された給油がテロ特措法以外の目的、つまりイラクの軍事作戦に使用されたのではないかという目的外使用問題や防衛庁の情報管理ミスなど失政追及やイラク問題に時間が割かれることも多かった。特に2005年の延長時は、アフガニスタン本土の情勢が暗転し、米軍やNATO加盟国が対応に迫られる中、日本政府にも陸上自衛隊の派遣などの支援拡大が要請されるようになるが、日本ではむしろ小泉首相の指示の下、海自の撤退の可能性が模索される。結局、撤退とはならなかったものの、補給支援活動の態勢は縮小され、期限も1年に短縮されての継続となる。

---

<sup>569</sup> 山崎副総裁が11月の総選挙で落選した後、冬柴幹事長は福田官房長官と直接話し合うラインを一時的には構築されるとも言われている(『毎日新聞』2003年12月30日朝5面)。

## 第4章 インド洋から活動撤退へ(2006年1月～2010年1月)

### 第1節 強まる支援拡大要請(2006年)

#### 1 アフガニスタン情勢

2006年春から夏にかけてアフガニスタン南東部を中心にタリバン、アル・カイダ、その他の過激派によるテロ攻撃はさらに激化し、攻撃の手法も自爆テロやIED等を組み合わせて大胆で精巧なものとする<sup>570</sup>。IEDによる攻撃は、2005年に783件であったが2006年には1677件と倍増、特に南東部の主要幹線道路沿いに攻撃が集中し、タリバン本拠地があったカンダハールを担当するカナダ兵士からIEDによる犠牲者が2名、初めて報告される<sup>571</sup>。

アフガニスタンに駐在する米大使や現地司令官は、本国にアフガニスタン国内の情勢悪化による惨状を報告し、追加支援を訴える。ニューマン大使(Ronald Neumann)は国務長官宛の公電で、アフガニスタン経済、インフラ、復興のために米から資源の追加投入が必要で、支援のスピードが遅いとミッションが達成できなくなるとの危機感を表明している<sup>572</sup>。また、NATOのリチャーズ(David Richards)最高司令官は、アフガニスタンは「無秩序に近い状態」であり、特に戦闘機やヘリコプター、緊急搬送システムや救命設備なども不足していると窮状を訴えている<sup>573</sup>。米政府はこれまで、アフガニスタンは順調に復興の道を進んでいるとの前提でイラクに関心を集中させ、軍の装備等もイラク戦争を優先させていたが、このまま放置するとカンダハールが再度タリバンの手に落ちる危険もあるほど治安状況が悪化しているとの現地報告を受けて、政府内でも対応が協議され、NATOに対しても任務の拡大や増派を強く要請するようになる<sup>574</sup>。

NATO各国では、1月にイギリス(3300人)、2月にオランダ(1400人)が追加派兵を決めるなど勢力増加に努め、派遣規模も37カ国から約1万8500人となり、NATOが主導するISAFの展開

<sup>570</sup> Andrew Feickert(2006)“U.S. and Coalition Military Operations in Afghanistan: Issues for Congress,” CRS Report For Congress RL33503, p13

<sup>571</sup> 進藤(2008)『タリバンの復活』、前掲書、98～99頁

<sup>572</sup> U.S.Embassy, Kabul, Cable, “Afghan Supplemental”, February 6, 2006, ‘Document 25-Kabul 000509’; ニューマン大使は8月にも再度追加支援を訴えており、増強しているタリバン勢力に対抗するために現在の戦略を強化するための追加支援を政治決断しない限り、闘いに我々は負けないうまでも、勝つことはできないとしている(U.S.Embassy, Kabul, Cable, “Afghanistan: Where we stand and what we need”, August 29, 2006, ‘Document 26- Kabul 003863’)。

<sup>573</sup> “Afghanistan close to anarchy, warns general”, *The Guardian*, July 21, 2006, <http://www.theguardian.com/world/2006/jul/21/afghanistan.richardnortontaylor>

<sup>574</sup> David Rohde and David E. Sanger, “How a ‘Good War’ in Afghanistan Went Bad”, *The New York Times*, August 12, 2007, [http://www.nytimes.com/2007/08/12/world/asia/12afghan.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/08/12/world/asia/12afghan.html?pagewanted=all&_r=0); Rumsfeld(2005年7月アクセス); Rumsfeld(2011), *Known and Unknown*, op.cit., p.688; David Rohde and David E. Sanger, “How a ‘Good War’ in Afghanistan Went Bad,” *New York Times*, August 12, 2007; “Will Afghanistan Be Obama’s Iraq?” *The Week*, December 8, 2008; Don Gonyea, “Is Obama in an Afghan Box?” *NPR*, September 29, 2009; Jason H. Campbell and Jeremy Shapiro (2008), *Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post 9/11 Afghanistan*, Brookings Institution <http://www.brookings.edu/~media/Programs/foreign-policy/afghanistan-index/index20120516.pdf> (2015年12月アクセス)

地域も拡大し、7月にはOEFから南部の指揮権の引継ぎを完了する(ステージ3)。米政府から9月末のNATO閣僚会合でさらなる増派と任務の拡大を迫られ、ポーランド(1000人追加派兵)など一部の国は応じたものの、イラクや他の地域への派兵負担もあり、特に戦況悪化が著しいアフガニスタン南部への増派には各国とも消極的で、NATOがステージ4として東部に拡大するにあわせて、米軍は部隊(Combined Joint Task Force-76)約12,000人をNATO軍の指揮下に組み込むことで合意する<sup>575</sup>。NATOは10月5日に東部の指導権を引き継ぎ、これによってほぼアフガニスタン全土の指揮を執ることになる。国連安保理では、9月、ISAFの更なる強化の必要性を認識し、加盟国に対し要員、装備その他の資源での貢献を要請するとともに、そのマンドートを12ヶ月延長する決議を採択する<sup>576</sup>。

展開地域を比較的治安が安定していた北西部地域から掃討作戦の続く南東部地域を含むアフガニスタン全土へと拡大させたことにより、ISAFの任務は治安維持活動だけでなく、なし崩し的に連合軍が担っていたタリバンやアル・カイダの掃討作戦に従事する必要性に迫られ、ISAFを主力とする掃討作戦も展開するようになる。南部カンダハールで行われたメデューサ作戦(8～9月)では、加、デンマーク、蘭、英、米軍及びアフガン国軍・国家警察計1万人を動員して展開、米軍主導ではマウンテン・スラスト作戦(5月頃)、マウンテン・ヒューリー作戦(9月)、ワイオンダーピンサー作戦(9月)などが行われる。これらの作戦ではタリバンから予想以上の抵抗にあい、米、英、カナダ、オランダ軍に死傷者が続出、巻き合いとなるアフガニスタンの民間人死傷者も急増する。治安悪化は比較的平穏とされた首都カブールにまで及び、カブールで5月29日、タリバン政権崩壊後初の大規模暴動が起きる。

アフガニスタン本土では急激な治安の悪化にOEFやISAF参加各国が増派等の対応に追われるが、海上では大きな情勢の変化はなく、OEF-MIOでは15～20隻程度が参加してテロリストの武器、人員、資金源としての麻薬の移動の監視・摘発を継続する。日本の海上自衛隊は補給艦・護衛艦各1隻の2隻の態勢で、引き続きOEF-MIO参加国への補給支援活動を継続する。

カルザイ政権による政治プロセスでは、2005年末までにボン合意に基づいて新しい憲法を採択、大統領や下院・州議会選挙も実施して、新たな政権を発足させるなど国家再建の制度面での整備は進んだかに見えたが、新たに任命した閣僚が下院で信任を受けられず数ヶ月空席が続くなどカルザイ大統領の国内における政治力の弱さが露呈し、汚職蔓延や治安悪化により経済復興が停滞、国民の生活も一向に改善されず不満が高まる状態が続く。

アフガニスタンの復興が新たな段階に入ったとして、2006年1月に「アフガニスタンに関するロン

---

<sup>575</sup> David Rennie, "Europe must not turn coward in Afghanistan, says US", *The Telegraph*, September 29, 2006, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1530121/Europe-must-not-turn-coward-in-Afghanistan-says-US-envoy.html>

<sup>576</sup> United Nations Security Council Resolution 1707, September 12, 2006 [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1707\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1707(2006))

ドン国際会議」が開催され、ボン合意に代わる新たなアフガニスタン政府と国際社会との援助枠組みである「アフガニスタン・コンパクト(the Afghanistan Compact)」が採択される。この枠組みでは、民主主義制度の確立と治安強化、不正な薬物取引の取り締まり、経済成長、国民への基礎サービスの提供等について、2011年までの5年間の政策目標が掲げられる。また、アフガニスタンの国家開発の指針となる「暫定版アフガニスタン国家開発戦略(I-ANDS: The Interim Afghanistan National Development Strategy)」が発表される。この会議で、日本は4.5億ドルの追加支援、2002年1月の東京会議以降、総額14.5億ドルの支援表明を行う。

2002年12月のボン会議で2011年までに7万人規模のアフガニスタン国軍(ANA)を再建することが合意され、米軍等が地上戦闘任務を主体的に遂行できることを目的に訓練を実施しており、2006年には約3万5千人が育成され、既に米軍等とも掃討作戦等にあたる。しかし、タリバン勢力の回復等への対抗策として、米国やNATO加盟国の増派に限界があることから、ANAの兵力増強が急務であるとして、11月にはアイケンベリー(Karl Eikenberry)駐留米軍司令官が計画よりも2年前倒して実現し、装備も改善するよう提案する<sup>577</sup>など、強化に努める。

## 2 イラクからの陸自撤収

イラクの復興プロセスは、2005年中に憲法を制定して国民議会選挙を実施し、イラクに本格的な政権を樹立し、多国籍軍からイラク政府に治安権限を移譲すると計画されており、日本政府では当初、駐留期限を基本計画の期限である2005年12月14日までと考えていた。しかし、イラク国内でテロ事件等が連続し、イラク政府が多国籍軍の駐留継続を要請したことを受けて、国連安保理は11月に決議第1637号を採択し、多国籍軍の駐留期限を2006年末まで延長する。多国籍軍の駐留延長の決定とあわせ、米政府は自衛隊の駐留延長を要請する<sup>578</sup>。しかし、2005年10月末に国民投票でイラクの新憲法が承認され、12月に国民議会選挙が実施されると、イギリスでも撤退の可能性を模索し始め<sup>579</sup>、小泉首相も自らの任期中にイラクから撤収させる意向があったようで、基本計画を一定期間延長し、その間にサマワの陸自撤収を検討するよう内閣官房に指示をする<sup>580</sup>。

12月7日、イラクへの自衛隊派遣を1年間延長する基本計画の変更が、自民党の国防・内閣・外交合同部会及び公明党の拡大外交・安保部会において了承され、翌日の臨時閣議で決定される。

---

<sup>577</sup> David McKeeby, the U.S. Department of State, “NATO Must Honor Troop Pledges for Afghanistan, U.S. General Says”, November 22, 2006 <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2006/11/20061122145032idybeekcm0.4421045.htm#ixzz3jJsJwRTI> (国務省 HP: 2015年5月15日アクセス)

<sup>578</sup> The White House “Press Briefing with Mr. Michael Green, Senior Director at the National Security Council for Asian Affairs, on the President’s Bilateral with Prime Minister Koizumi”, Nov. 16, 2005 <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/20051116-8.html> (2015年5月15日アクセス)

<sup>579</sup> 『朝日新聞』2006年3月4日朝1面; 2月10日朝4面

<sup>580</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 121頁

2006年の年明けから、陸自撤退に向けて、関係閣僚による協議が頻繁に行われる。英軍がイラクの治安部隊の育成等条件が整えば6月末までに撤退が可能であるとの見通しを示したこともあり<sup>581</sup>、日本政府も3月中旬から撤退に向けて具体的な手順についての検討を開始する<sup>582</sup>。しかし、米軍等が困難な治安対策を強いられている中、自衛隊がすべて撤退するわけにはいかないとの配慮から、政府・自民党は陸自の物資を輸送するためにクウェートとタリル基地を往復していた空自C130による飛行を、多国籍軍の輸送ニーズの多いバグダッド空港まで拡大することを検討し、公明党とは国連のための輸送を加えることで合意する<sup>583</sup>。想定されたのは主に北部エルビルに開設された国連事務所を警備するネパール軍の輸送であった。米政府の提案で、南東部最大都市のバスラでPRTに参加する可能性も現地調査を含めて検討されたが、自衛隊派遣の根拠法がなく、当時サドル派勢力との市街戦も行われていて文民派遣も困難との判断により、実現はしなかった<sup>584</sup>。

5月20日にマリキ(Nouri al-Maliki)政権が誕生し、6月末にサマワを含む南東部の治安権限が同政権に移譲されることが決まったことを受け、6月4日の日米防衛大臣会合において、額賀防衛庁長官がラムズフェルド国防長官に陸自撤収の具体的な時期について協議したい考えを伝えたのに対し、ラムズフェルド長官は日本政府が陸自撤収後の新たな支援策として空自の輸送活動の範囲拡大を検討していることに言及し、一定の理解を示したという<sup>585</sup>。

6月20日、安全保障会議はイラクにおける陸上自衛隊の活動終結を決定するが、その前に小泉首相は神崎代表と会談し、陸自撤退への条件が整ったことを説明する。神崎代表は陸自撤退の決定を評価し、撤退時の隊員の安全確保と政府開発援助によるイラク復興支援を要請する<sup>586</sup>。党首会談後、神崎代表は記者に対し、陸自撤収は適切な判断であるとし、空自の活動拡大は「アナン国連事務総長の要請でもあり、食料品や医薬品の輸送は重要」と、イラクにおける航空輸送は国連からの要請であることや人道的必要性を強調する<sup>587</sup>。7月17日までに陸自は撤収を完了する。

<sup>581</sup> 『朝日新聞』2006年3月4日朝1面

<sup>582</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 122頁

<sup>583</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 124～125頁

<sup>584</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 123頁;『読売新聞』2007年10月20日朝13頁

<sup>585</sup> 『公明新聞』2006年6月5日2面

<sup>586</sup> 『毎日新聞』2006年6月20日夕1面

<sup>587</sup> 『読売新聞』2006年6月21日朝4面

公明党が主張する国連から要請のあった職員や物資の輸送を行うことを明確にするため、基本計画では「人道復興支援活動が中心」と明記し、米軍の後方支援に当たる安全確保支援活動を「人道復興支援の活動に支障を及ぼさない範囲で実施する」と位置づけたが、実際の自衛隊の活動は、国連職員等の輸送は少数で、輸送内容の8割以上は米兵及び米軍物資だったとされる。

これについて、山崎自民党安全保障調査会長は「空自にとっては、米軍の後方支援が主たる任務であることは間違いない。国連に対する職員や物資の輸送、つまり人道復興支援はとってつけたような話だ。野党も国会で真剣に政府を追及していない」とコメント、また、吉田正航空幕僚長(当時)は、「私は国連を運ぶことには反対だった。米軍も国連空輸を無視している。アルビルには民航機が飛んでおり、軍用機で運ぶ必要はないからだ。国連空輸を目玉にすると、米軍が撤収しても空自が撤収できなくなる恐れがある。政治の決定だから、仕方がないが…」と話したとされる。

政府は、イラク特措法に基づく基本計画から陸自関連部分を削除する一方、空自については活動区域を従来の4空港にエルビル等の2空港を追加する等の変更を加え、与党に説明する。

8月1日、公明党の外交安全保障調査会と内閣部会は同変更について了承<sup>588</sup>、自民党も同日、国防・内閣・外交部会の合同会議で基本計画の変更を了承する<sup>589</sup>。与党の了解を得て、政府は8月4日に基本計画の変更を決定する。なお、空自の活動を規定した基本計画は12月14日に期限を迎えることとなっていたが、政府は多国籍軍や国連のニーズが引き続き高いと判断し、12月8日、イラク特措法の期限である2007年7月31日まで基本計画の期限を延長することを閣議で決定する。

### 3 安倍政権下でのテロ特措法延長

2005年秋に1年を期限として延長したテロ特措法であるが、アフガニスタン情勢の急速な悪化への対応に苦慮する米政府とNATOは、4月下旬に開催されたNATO非公式外相理事会に麻生外務大臣を招待するなど、日本との関係拡大に努め、アフガニスタン本土への日本の支援に期待を表す<sup>590</sup>。

日本政府は、まず、テロ特措法に基づく基本計画の期限である5月1日を前に、半年間延長する方針を決定する。これを受け与党では、4月12日、公明党が外交安全保障調査会と関係部会の合同会議でテロ特措法に関する基本計画の半年延長について了承し、20日の政調会議でも了承<sup>591</sup>、自民党も総務会で18日了承する<sup>592</sup>。与党審査による了承を受け、政府は20日の安全保障会議で、11月1日まで延長するという基本計画の変更を了承し、翌21日の閣議で決定する。

なお、民主党はこれに対し、自衛隊の活動状況や延長の必要性や状況等についての本質的な議論を避けたまま、閣議決定したと批判する談話を発表する<sup>593</sup>。

2006年10月に有効期限が切れるテロ特措法については、各国から支援拡大と併せて補給支援活動の継続も要請される。7月、ロドマン(Peter Rodman)米国防次官補は山崎元副総裁と会談した際に、「タリバンの活動が活発化し、インド洋上の警戒活動が非常に重要になっている」と状況を説明して、テロ特措法の延長を要請したとされ<sup>594</sup>、また、アフガニスタンのカルザイ大統領が訪日した際にも、国会議員等との会談で日本の貢献に謝辞を述べるとともにテロ特措法の延長を要請

---

(『東京新聞』2007年8月20日 <http://www.tokyo-np.co.jp/hold/2007/sakimori/news/070820.html> (2015年6月5日アクセス))。

<sup>588</sup> 『公明新聞』2006年8月2日2面

<sup>589</sup> 『読売新聞』2006年8月1日夕2面

<sup>590</sup> 『読売新聞』2006年4月27日朝6面

<sup>591</sup> 『公明新聞』2007年4月13日2面;4月21日2面

<sup>592</sup> 『読売新聞』2006年4月18日夕2面

<sup>593</sup> 長島昭久(民主党『次の内閣』ネクスト防衛庁長官)「改正テロ特措法に基づくインド洋への海上自衛隊派遣の延長について(談話)」2006年4月21日

<sup>594</sup> 『読売新聞』2006年7月26日朝4面;8月19日朝3面



したとされる<sup>595</sup>。

小泉首相は当初、自身の総裁任期である同年9月までに、インド洋での海自の活動撤退に目処をつけたい意向であったともされるが、アフガニスタン情勢に加え、6月にイラク南部のサマワから陸自を撤収させたこともあり、政府は8月下旬、テロ特措法を11月1日から1年間延長する方針を固め、9月の臨時国会に同法改正案を提出することを決定する<sup>596</sup>。

9月20日、小泉首相の自民党総裁任期満了を受けて総裁選が実施され、安倍晋三官房長官が選出される。安倍新総裁は、その直後の記者会見で、次の臨時国会での課題として、教育基本法とテロ対策特別措置法の延長を挙げ、早速、テロ特措法延長への取り組みに意欲を見せる<sup>597</sup>。6日後の首班指名選挙を経て第90代総理大臣に就任し、誕生した安倍政権は、衆院では自民党が3分の2をこす巨大勢力を有し、世論からの内閣支持率も高く、政治的基盤が盤石にみえてのスタートであった。

自民党は総裁が代わっても公明党との連立維持を早々に確認する。総裁選前の9月6日の政府・与党連絡会議において、小泉首相は「自公の信頼関係は大事だ。今後も協力関係を維持していきたい」と<sup>598</sup>、誰が自民党総裁に就任しても、公明党との連立関係を維持する方向性を打ち出していた。公明党は自民党総裁選翌日に開催された中央幹事会において、連立協議については党執行部への一任とすることで了承する。新政権発足前日の25日、安倍自民党総裁は神崎代表、次期代表に内定していた太田昭宏幹事長代行との間に、「自公連立政権合意」を交わす<sup>599</sup>。この中で、対外政策については「平和外交を積極的に推進する」等大きな方向性は記載されるが、臨時国会で法案を提出する予定となっていたテロ特措法の延長や防衛庁の省昇格関連法案<sup>600</sup>などの具体的な政策については触れられていなかった。組閣では、麻生外相が留任、久間防衛庁長官が就任し、公明党からは神崎代表の勇退に伴い、冬柴幹事長も退任し、国交大臣であった北側一雄が幹事長に、その後任として冬柴が入閣する。

臨時国会での最優先課題とされたテロ特措法を延長するための改正案は、10月6日、閣議決定される。それに先んじて、自民党は9月28日、内閣・国防・外交部会の合同会議を開催して了承される。翌29日には公明党でも外交安全保障調査会と内閣部会は合同会議が開催され、「テロと

---

<sup>595</sup> 第165回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第3号7頁(2006年10月16日)

<sup>596</sup> 『読売新聞』2006年8月26日朝2面

<sup>597</sup> 『読売新聞』2006年9月21日朝1面

<sup>598</sup> 『公明新聞』2006年9月7日2面

<sup>599</sup> 『公明新聞』2006年9月26日2面

<sup>600</sup> 2001年に当時連立与党であった保守党は防衛省設置法案を国会に提出しており、防衛庁の省昇格は2002年の自公保連立政権合意にも盛り込まれるなど、保守党・自民党幹部は積極的に推進していたが、公明党内に慎重論が根強く、自民党の一部からも中国等への配慮から慎重論があり、実施は先送りとなっていた。しかし、2005年12月、公明党は自衛隊の本来任務に国際平和協力業務を位置づける等の条件をつけながらも、省昇格容認へと方針転換を図る。2006年秋の第165回臨時国会で審議入りし、与党・民主党の賛成により可決され、2007年1月9日より、防衛庁は防衛省に改称される。第5章第5節参照。

の闘い」からの出口戦略についての質問や補給支援活動の広報に関する注文がだされるが、了承され<sup>601</sup>、10月3日に政調全体会議でも了承される<sup>602</sup>。

政府は補給支援活動の延長の理由について、「テロとの闘いについては、一定の進展はみられるものの、アル・カイダ及びその関連組織やアル・カイダの影響を受けた細胞等の関与が疑われるテロ事件が世界各地で引き続き発生しており、国際テロの根絶は、依然として国際社会の大きな課題となっていることから、各国は、今後もテロとの闘いを継続する見通しであります。このような中、我が国としては、国際協調の下、引き続き、国際社会の責任ある一員としてテロとの闘いに寄与していくことが重要で」と説明する<sup>603</sup>。

民主党では、海自の活動や成果についての政府の説明が十分でないとして、従前通りテロ特措法延長に反対の立場をとるが、前年の延長審議の時と同様、今回もテロ特措法改正案への対案を提出しなかった。

10月13日、重要法案のトップを切って、テロ特措法改正案が衆議院で審議入りし、補給支援活動の実績、撤退の時期等の疑問が出されるが、数日前に発表された北朝鮮の核実験実施予告に関する警戒監視強化等に疑問が集中したこともあり、アフガニスタンへの支援策はあまり議論が深まることはなく、衆議院テロ対策特別委員会で2日間審議された後、自民・公明両党の賛成多数で可決、衆議院本会議を通過、参議院では外交防衛委員会で2日間、同様の議論が繰り返された後、26日に同委員会で可決され、翌日、参議院本会議で自民・公明両党の賛成多数で可決・成立する。かくして、テロリスト等の海上での移動を抑制する海上阻止活動を行う艦艇への補給支援活動は、1年間継続されることになる。

民主党は、国際社会が一致団結してテロ撲滅に取り組むことの重要性は十分認識しているが、今回もまた、政府から活動状況や具体的成果についての詳細な説明がなかったことは極めて問題であるとする談話を発表している<sup>604</sup>。

テロ特措法に基づき派遣期限を2007年5月1日まで延長する基本計画の変更については、10月27日午前に行われた自民・公明両党の党内手続きの完了をまって、31日、閣議決定される。基本計画変更についての国会報告は、閉会中審査として、衆議院テロ対策特別委員会で12月20日、参議院では外交防衛委員会で12月26日行われる。

---

<sup>601</sup> 『公明新聞』2006年9月30日1面

<sup>602</sup> 『読売新聞』2006年10月4日朝4面

<sup>603</sup> 第165回国会衆議院本会議議事録第7号(2006年10月13日)1頁

<sup>604</sup> 松本剛明(民主政策調査会長)「テロ特措法の一部改正案の衆議院通過について(談話)」2006年10月19日、<http://archive.dpj.or.jp/news/?num=9108>(2014年7月アクセス)

## 第2節 高まる補給支援への関心(2007年)

### 1 アフガニスタン情勢

米軍やISAFの兵力追加による増強、アフガン国軍が育成されて戦力となってきたこともあり、掃討作戦でタリバンやアル・カイダの上級・中級幹部を殺害することに成功している面はあるものの、離散集合している反政府勢力の撲滅にはいたらず、IEDや自爆テロによる事件はむしろ増加傾向で、2007年には女性による自爆テロ事件も発生するなど、手段を選ばず攻撃を仕掛ける様相を呈する<sup>605</sup>。治安の悪化は全土に波及し、比較的安全と言われていた北部でも自爆テロが発生し、クンドゥズ州で5月にドイツ兵3名とアフガニスタン民間人数名が犠牲となり、11月にはバグラーン州内の製糖工場で視察中の下院議員ら90名が死亡するなど被害が拡大する。自爆テロのターゲットは外国兵士やアフガン国軍兵士・警察官に留まらず、アフガン市民の間に反米感情を煽りアフガニスタン政府の権威を失墜させるため、アフガン市民も標的とされ、反政府的活動という共通目標を掲げタリバンに加勢する犯罪グループ等の動きも報告される<sup>606</sup>。

掃討作戦では、例えば、3月に南部ヘルマンド州でISAF兵士 4500 名及びアフガン国軍兵士・国家警察官あわせて 1000 名を動員してアキレス作戦を展開、9月には同県でISAF及びアフガン国軍兵士等合わせて 2500 名を動員してパルク・ワヘル作戦を展開し、グリシュク地区のタリバン等の排除を行う。しかし、タリバン等は掃討作戦が展開されている間はパキスタン等に逃れ、作戦が終了すると帰還し、米国やカルザイ政権の悪政を批判し、タリバンがカルザイ政権に代わる有力な勢力であることをその地域住民に誇示するプロパガンダ活動を展開して勢力を拡大させており、掃討作戦の効果は限定的であった<sup>607</sup>。

テロによる治安の急激な悪化の対応には陸上部隊の増強が不可欠であり、米政府はNATOに再三増派を促すがNATO加盟国もさらなる派兵には消極的で調整は難航する。ゲイツ国防長官は2007年12月に開催された下院軍事委員会公聴会で、NATOは2006年10月にアフガン全土の指揮権をとってから3500人程度の増派しかしていない、もっとできるはずだし、すべきであるとして、兵隊、装備その他の資源についてのNATOの貢献は必要最小限をも満たしていないと痛烈に批判する<sup>608</sup>。

---

<sup>605</sup> 進藤(2008)、『タリバンの復活』、前掲書、93頁～95頁

<sup>606</sup> United Nations General Assembly, “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security”, September 21, 2007, p2

<sup>607</sup> Henrik B.L. Larsen (2013), *NATO in Afghanistan: Democratization Warfare, National Narratives, and Budgetary Austerity*, Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, p6

<sup>608</sup> Defense of Department Testimony at 110<sup>th</sup> Congress, “Statement to the House Armed Services Committee by Secretary of Defense Robert M. Gates”, December 11, 2007, <http://www.dod.mil/dodgc/olc/docs/testGates071211.pdf> (2015年7月アクセス)

NATOが米国から2002年のプラハサミットでアフガニスタンにおける役割の拡大に努めるよう圧力を受けて以降、ISAFが新たな任務を引き受け、役割を拡大させていく様子についての詳細は、Ellen Hallams (2013), *The United States and NATO since 9/11: The Transatlantic Alliance Renewed*, London ; New York :Routledge

アフガニスタンにおけるNATOの関与の仕方は、ISAFの指揮権を引き継いだ 2003 年から 2007 年頃まで、アフガニスタンに大量の軍隊を投入したソ連型の「heavy footprint(深い関与)」と対極の「light footprint(軽い関与)」、つまり、限定的な陸上部隊やその他要員、資源等の投入に留め、復興・再建の主導はアフガニスタン国民に任せるというスタイルで<sup>609</sup>、イメージ的にはPKOに近いものであったとされる<sup>610</sup>。しかし、2006 年のNATOのリガ首脳会議を機に、加盟国も不十分な兵力ではアフガニスタンの治安を回復できないとの認識を持ちはじめ<sup>611</sup>、加えて空爆を多用した結果、誤爆によりアフガン市民に多くの犠牲者を出してカルザイ政権や国連から批判を受けており、2008 年以降の陸上部隊増強へと方針転換を図ることになる。

国連安保理は9月に採択した決議第1776号で、累次のアフガニスタン関連決議では初めて、その前文で「…NATOにより提供される指導的役割並びにISAF及び海上阻止の要素も含むOEFへの多くの国の貢献に対する評価を表明し」と、ISAF及びOEF参加国に対する評価が盛り込まれ、持続的な国際的努力の必要性を強調してISAFの任期を12ヶ月延長する<sup>612</sup>。なお、安保理決議ではOEFだけでなく、「海上阻止の要素」と、日本が補給支援活動を展開しているOEF-MIOについてもわざわざ言及されているが、その背景には、次項で説明するように、日本の国内政治が大きく関与している。

国内政治プロセスは、アフガン・コンパクトに即して進めるにもその前提となる治安が悪化し、行政府に蔓延した汚職が一向に改善されず、民主化プロセスに顕著な進展はみられず、国連事務総長報告でも、政治基盤の弱いカルザイ大統領が国内改革を進めていくには国際社会の一致した支援が必要であると指摘している<sup>613</sup>。

## 2 支援拡大要請

アフガニスタンでの治安維持・掃討作戦にあたっている米国やNATO諸国は、事態の打開にはアフガニスタンにおける軍隊の増強が不可欠であると認識しながらも追加派兵に難航しており、日本政府に対し、非公式ではあるものの様々なチャネルを通して支援を要請する。特に具体的に要請されていたのが、PRTへの派遣とヘリコプター機の派遣である。

<sup>609</sup> Larsen (2013), *NATO in Afghanistan: Democratization Warfare*, op.cit., p4  
<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/larsen-dp-2013-10.pdf>(2015 年 7 月アクセス)

<sup>610</sup> 宮原信孝(2010)「アフガニスタン ISAF」『岐路に立つ NATO—米欧同盟の国際政治—』、日本国際問題研究所、49 頁

<sup>611</sup> NATO, “Riga Summit Declaration”, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council, November 29, 2006; [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_37920.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_37920.htm). (2015 年 7 月アクセス)

<sup>612</sup> OEF-MIO 言及は前文段落 19. United Nations Security Council Resolution 1776, September 19, 2007;  
<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES%201776.pdf>(2015 年 7 月アクセス)

<sup>613</sup> United Nations General Assembly, “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security”, September 21, 2007

「いまや日本人は国際的な平和と安定のためであれば、自衛隊が海外での活動を行うことをためらいません。日本は、このような考え方にに基づき、自衛隊によるイラクやインド洋での活動を行っているのです。」安倍首相は2007年1月のNATO理事会で演説し、アフガニスタンについて差し迫った課題を十分認識しているとして、さらなる支援が必要との認識を示し、その一環として、NATOとPRTの人道・開発支援分野で連携協力することを明言する<sup>614</sup>。また、2月下旬、チェイニー副大統領が訪日した際の会談では、自衛隊によるPRTとの連携をNATOと調整中であるとして、その可能性に言及する<sup>615</sup>。

NATOはかなり前から日本のPRTへの参加に期待を寄せており、2004年5月の段階で、既に、スケッフェル(Jaap de Hoop Scheffer) NATO事務総長が駒野アフガニスタン大使に、PRTを1つ引き受けてくれないかと要請していたようである<sup>616</sup>。しかし、政府の立場はISAFやPRTに対する後方支援は、「九・一一テロによってもたらされている脅威の除去等という法律の目的との関係上そもそも困難である」<sup>617</sup>として、テロ特措法の枠組みでは実施が難しいというものであった。

2007年に入ると、首相の積極的な姿勢を受け、防衛省ではPRTへの自衛隊の参加の形態として、PRTに直接参加するのではなく、輸送業務などでの可能性を探っていたようである<sup>618</sup>。しかしながら、海外で禁じられている武力行使につながる可能性が否定できず、首相も現状では実現が難しいと派遣を断念し、3月のNATOとの高級事務レベル協議で、PRTへの支援策として初等教育や医療、衛生分野において、20億円規模の草の根・人間の安全保障無償資金協力を実施することを伝える<sup>619</sup>。

もう一つ、頻繁に要請があったのがヘリコプター派遣で、米政府から陸自のヘリコプターをISAFに派遣するよう要請が繰り返される。例えばシン(James Shinn)国防副次官代理は、6月下旬、守屋武昌防衛事務次官にアフガニスタンでの輸送支援のためISAFに陸自ヘリコプターの派遣を要請<sup>620</sup>、また、山崎拓安全保障調査会長<sup>621</sup>と会談した際にも、アフガニスタンの陸上でヘリコプター

<sup>614</sup> 外務省「北大西洋理事会(NAC)における安倍総理演説『日本と NATO: 更なる協力に向けて』」(仮訳)2007年1月12日 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe\\_0112.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0112.html) (2013年7月アクセス)

<sup>615</sup> 『読売新聞』2007年10月6日朝2面

<sup>616</sup> 駒野(2005)、『私のアフガニスタン』、前掲書、48～49頁; PRT参加への支援要請についての報道として『朝日新聞』2007年2月16日朝4面; 『読売新聞』2008年1月4日朝16頁

<sup>617</sup> 第163回国会参院外交防衛委員会議事録第3号4頁(2005年10月20日)

<sup>618</sup> PRTへの自衛隊派遣について、久間防衛大臣は「…PRTに直接参加できるかどうかについては結構議論があるところじゃないかなと思うんです。ただ、そのPRTをどういう形で応援できるか、これについては私たちが今イラクでやっておりますように、多国籍軍の安全確保活動の支援をやっているのと同じような形で輸送業務は行えるのかどうかとか、そういうことについては検討する余地は残されているんじゃないでしょうか」と答弁している(第166回参議院外交防衛委員会議事録第2号10頁)(2007年3月15日)。

<sup>619</sup> 第166回国会衆議院テロ対策特別委員会第5号4頁(2007年4月27日); 『朝日新聞』2007年4月17日朝4面

<sup>620</sup> 『読売新聞』2007年7月4日夕2面

<sup>621</sup> 2005年11月9日、山崎拓は安全保障調査会長に就任する。この後、2007年9月7日、テロ

を使った輸送支援等の検討を打診する<sup>622</sup>。

日本側はいずれも危険であることを理由に難しいとの考えを伝えているが、当時の米側との交渉を知る防衛省の担当者は、長い「テロとの闘い」において、米側がCH47ヘリコプターの派遣ほど切実に日本政府に要請したことはないのではないかと話しており<sup>623</sup>、「目に見える貢献」を要請していた「テロとの闘い」開始直後の米政府とスタンスとは異なり、軍事的必要性からくる切迫感をもった具体的要請だったといえよう。

アフガニスタンの現場からのニーズとして強く要請された自衛隊のPRTへの参加やヘリコプター機の派遣について、政府は容認できないとはしたものの、この切迫感は日本政府首脳にも伝わっていたようで、別の後方支援の可能性について政府内での検討を進めようとする。久間防衛相はスケップフェルNATO事務総長と会談した際に、アフガニスタンの復興支援に関して、財政的支援に加え、自衛隊が民間人や資材の輸送などもできるかどうかを検討したい旨表明する<sup>624</sup>。そして、防衛省内に防衛相が長となる「国際平和協力活動・関係幹部会議」を設置し、アフガニスタン復興支援策についての検討を行う態勢を整える<sup>625</sup>が、具体的な提案にまでは至らなかったようである。

追加支援について検討が続けられる中、5月1日に期限を迎えるテロ特措法に基づく基本計画の延長について、政府は日米首脳会談出席のため首相が訪米する前に決定できるよう調整し、4月24日、海自のインド洋派遣の期限を11月1日まで延長する基本計画の変更を閣議決定する。

なお、イラクでは、サマワに派遣された陸上自衛隊は2006年7月に既に撤収済みだが、航空自衛隊の輸送部隊はクウェートを拠点にC130輸送機3機で米兵や物資等の輸送にあたっており、その根拠法であるイラク特措法の期限は2007年7月31日に迫っていた。各国からのアフガニスタンへ支援拡大やアフリカのダルフール派遣要請<sup>626</sup>を抑えるために、政府はイラクにおける空自の活動を継続することは必須と考え、3月16日に開かれた与党安全保障プロジェクトチーム(山崎拓座長)において、柳沢内閣官房副長官補から期限の2年延長が提案される<sup>627</sup>。20日、自民党内閣・国防・外交合同部会(山崎拓合同部会長)での議論の際、加藤紘一元幹事長が、いつまで延長を続けるのかと反対の意見を出したが、それ以外に特段の意見もなく延長方針が了承される<sup>628</sup>。

---

特措法延長を見込んだ自民党内の人事異動で、外交調査会長に横滑り、後任は石破元防衛庁長官となる(『朝日新聞』2007年9月8日朝4面)。

<sup>622</sup> 『朝日新聞』2007年6月30日朝4面

<sup>623</sup> 筆者インタビュー(防衛省担当者 2011年6月7日);他にもヘリコプターの要請について『朝日新聞』2007年7月12日朝4面

<sup>624</sup> 『朝日新聞』2007年5月6日朝5面

<sup>625</sup> 『読売新聞』2007年6月23日朝4面

<sup>626</sup> スーダンに展開するPKOで、2005年にも陸自の派遣が検討されたが、武器使用基準の問題から断念した経緯がある。

<sup>627</sup> 『毎日新聞』2007年3月17日朝2面;『読売新聞』6月21日朝2面;『東京新聞』8月20日吉田正元航空幕僚長インタビュー)

<http://www.tokyo-np.co.jp/hold/2007/sakimori/news/070820.html> (2015年6月アクセス)

<sup>628</sup> 『東京新聞』2007年8月20日

<http://www.tokyo-np.co.jp/hold/2007/sakimori/news/070820.html> (2015年6月アクセス)

イラク特措法を2年延長する同法改正法案は、3月27日、自民党及び公明党の党内で了承され、30日閣議で決定される。5月15日、同法改正案は衆議院本会議で採択が行われ、自民、公明両党の賛成多数で可決、6月20日に参議院本会議で可決され、成立する。イラク特措法に基づく基本計画は2008年7月31日までを期限とする変更を加えて、7月10日、閣議決定される。

### 3 与党過半数割れによるテロ特措法延長での攻防

2007年7月29日に行われた第21回参議院選挙で、自民党は議席を改選前の64から37に減らす惨敗を喫し、公明党も議席を12から9に減らし、非改選(自民46議席、公明11議席)を合わせた与党の議席は103議席と過半数を割り込む。一方の民主党は60議席を獲得し、非改選を合わせて109議席で比較第一党を確保する。与野党が逆転した、いわゆる「ねじれ国会」において、与野党攻防の最初の試金石として一気に注目を集めたのが、11月1日に失効するテロ特措法の延長問題であった。

「テロ対策特別措置法は、臨時国会の一番重要な法案になる。」安倍首相は開票直後、選挙団に話しており<sup>629</sup>、ここ数年、関心が薄れていた海自の補給支援活動が、国内外から一挙に注目を集めることになる。

一方、大躍進となった民主党では、党幹部の間でもテロ特措法への対応をめぐる意見にかなりの幅があった。小沢代表<sup>630</sup>は「以前反対したのに、今度賛成するはずがない」と同法の延長に反対を表明する。鳩山幹事長は、選挙直後には「私どもが延長すべきでない」と主張していることに対して(参院選で)国民の審判が下った」と反対を表明するも<sup>631</sup>、別の機会では「効果が顕著にあると国民が納得できれば、賛成する道も完全に閉ざされているわけではない」と妥協の可能性をほめかしており<sup>632</sup>、菅代表代行も、「もともと一切支援すべきではないという姿勢で反対したわけではない。自衛隊派遣そのものに反対したイラクとは違う」<sup>633</sup>と与党との協議の可能性を示唆、前原前代表は、「インド洋で展開している洋上給油活動は続けるべきだ。テロを阻止するために日本が参加し続けることには意味がある」<sup>634</sup>と、徹底した情報開示により民主党が賛成できる状況を作り出すことが必要と政府の情報提供の姿勢を批判しつつも、基本的な考えとして補給支援活動の延長が望ましいと表明する。

米政府側もテロ特措法延長を反対してきた民主党が野党で最大勢力となったことを重視する。

<sup>629</sup> 『読売新聞』2007年7月31日朝3面

<sup>630</sup> 2003年に民主党と自由党の合併により自由党党首であった小沢一郎も民主党に移り、06年4月に前原誠司代表が辞任したのを受け、代表の座に就任、同年秋の民主党代表戦で無投票再選される。08年9月の代表選でも無投票再選されるが、09年3月公設第一秘書が政治資金規正法違反容疑で逮捕されたことの影響で、5月に代表を辞任する。

<sup>631</sup> 『朝日新聞』2007年7月30日夕1面

<sup>632</sup> 『読売新聞』2007年8月5日朝3面

<sup>633</sup> 『読売新聞』2007年8月6日朝2面

<sup>634</sup> 2007年8月22日の日本外国特派員協会での講演(『読売新聞』2007年8月22日夕2面)

選挙直後の31日、米大使館はシーファー(Thomas Schieffer)大使と小沢民主党代表との会談を民主党に申し込む<sup>635</sup>。小沢代表は、一度は会談を断るが、党内で日米関係を円滑に進められないようであれば政権担当能力に疑問符が付きかねないと異論が出され、8月8日に会談がセットされ、小沢代表の意向で記者に公開される形で行われる。シーファー大使は、アフガニスタンに展開するのは「テロに反対する国際的な活動部隊であり、日本の貢献は非常に重要だ。日本が燃料提供をやめたら、英国やパキスタンは参加できなくなる」とテロ特措法延長の必要性を強調し、「機密情報も提供する準備がある」と、かねてより政府の情報提供の姿勢を問題としてきた民主党を説得する。これに対し、小沢代表は、「アフガン戦争はブッシュ米大統領が『アメリカの戦争だ』と言って、国際社会のコンセンサスを待たずに始めた。日本と直接関係ないところで、米国あるいは他国と共同作戦はできない」と従来の主張を繰り返す。また、シーファー大使は、小沢代表が国連の活動には積極的に参加すると主張していたことを受けて、国連安保理決議第1746号について言及し、国連が認めている活動であると説明するが、小沢氏は「米軍中心の活動を直接的に規定する国連安保理決議はない」と反論するなど、両者の言い分は平行線のまま会談を終える<sup>636</sup>。

民主党内では、テロ特措法延長について、小沢代表を筆頭に反対の立場と、与党から妥協を引き出し柔軟に対応すべきとする立場とで折り合いがつかず、実際に国会で法案の審議が始まっても方針が迷走することになる。

小沢代表への直接の説得には失敗したものの、米政府高官は日本政府に機会があるごとにインド洋での活動への評価を繰り返し、継続への期待が強調される<sup>637</sup>。8月10日、シーファー大使は麻生外相と会談し、日本にも「テロが起きる可能性がある。テロ特措法の延長をしっかりとやるのが重要だ」と述べ、麻生大臣も延長に向けて努力していきたいと話す<sup>638</sup>。また、ワシントンを訪問した小池防衛相は、ゲーツ国防長官やチェイニー副大統領から補給支援継続についての期待を表明され、アーミテージ元国務副長官からは、海自が支援活動をやめると「日米同盟は後退してしまう」と警告されたという<sup>639</sup>。

---

<sup>635</sup> 『読売新聞』2008年8月2日夕2面

2003年8月、当時の菅民主党代表が訪米を検討し、パウエル国務長官との会談を申し入れた際には、ブッシュ政権の閣僚から日本の野党党首とは会わないと拒否され訪米自体を断念するが、2004年7月の参院選で躍進した直後に岡田代表が訪米した際には、アーミテージ国務副長官等が会談に応じるなど、徐々に米政府は野党民主党にも関心を示すようになってきてはいたが、米大使が野党党首に会談を申し込むとというのは、前例のないことであった。シーファー大使も東京に着任してこの時点で2年以上経過していたが、小沢民主党代表との会談はセットされることがなかった。

<sup>636</sup> 『読売新聞』2007年8月9日朝2面、4面

<sup>637</sup> 『読売新聞』2007年8月9日夕1面

<sup>638</sup> 『朝日新聞』2007年8月11日朝4面

<sup>639</sup> 『朝日新聞』2007年8月11日朝4面

他にも、8月28日、ライス米国務長官との電話会談で、町村外相がテロ特措法延長に全力を尽くすと伝え、ライス長官は「日本政府の尽力に期待している」と応じ(『朝日新聞』2007年8月29日朝4面)。与謝野官房長官が9月1日、米国のハドリー大統領補佐官(国家安全保障担当)



米議会においても日本のインド洋での活動を評価する動きがおきる。9月5日、米下院はインド洋での対テロ戦争への貢献など日本の努力に感謝する決議を賛成 405、反対 0 で採択する<sup>640</sup>

米国だけでなく各国の政府高官から海自の給油支援活動を評価する声が寄せられる。小池防衛大臣が8月下旬、イスラム国家で唯一海上阻止活動に参加しているパキスタンのムシャラフ大統領と会談した際、大統領から海自の活動はパキスタンに不可欠なもので、ぜひとも継続してほしいと要望される<sup>641</sup>。

また、英国のミリバンド(David Miliband)外相は町村外相に、「アフガニスタン支援について高く評価している。国際社会が一致してアフガニスタンを支援していくことが重要」と発言<sup>642</sup>、ドイツのメルケル(Angela Merkel)首相は安倍首相に、「日本の給油活動がドイツ船舶にとっても非常に大きな支援になっており、評価している。各国首脳が断固とした立場を示すことが重要」と発言<sup>643</sup>、オーストラリアのダウナー(Alexander Downer)外相は「テロ特措法の延長を希望する」、フランスのクシュネル(Bernard Kouchner)外相も「インド洋での給油活動を高く評価している」と、それぞれ町村大臣との電話会談で述べている<sup>644</sup>。アフガニスタンのアミン(Haron Amin)駐日大使は町村外相に海自の補給活動継続を求めるスパンタ(Rangin Dadfar Spanta)外相からの書簡を手交し、「継続はアフガン政府のみならず国民の願いだ。日本の方々に共有されることを願っている」と支援継続への期待を表明する<sup>645</sup>。

シドニーで開催されたAPEC首脳会議に合わせてセットされた9月8日の日米首脳会談では、ブッシュ大統領が「日本のテロとの闘いに改めて感謝を表明したい」と謝意を示し、「日本の支援は、米国をはじめテロとの闘いに参加している国際社会のメンバーにとって不可欠であり、引き続き支援を期待する」と述べ、安倍首相は「給油継続に最大限努力する」と応えたとされる<sup>646</sup>。安倍首相は翌日の記者会見で、補給支援活動の延長が「国際的な公約となった以上、私には大変大きな責任がある。あらゆる努力を払わなければならない。民主党を始め、野党にご理解をいただくため、職を賭して取り組んでいく」と発言する。テロ特措法を延長することができなければ総辞職も辞さな

---

と電話で会談した際は、補佐官から「いろいろな国が、自衛隊のインド洋での活動に依存している」と延長に期待感が示されたという(『朝日新聞』2007年9月2日朝2面)。

<sup>640</sup> In the House of Representatives, U. S.,September 5, 2007, H.Res.508

<https://www.govtrack.us/congress/bills/110/hres508/text> (2015年6月アクセス)

なお、この決議では、「テロとの闘い」への後方支援(major logistical support)とともにイラクへの支援継続についても謝辞が述べられている。

<sup>641</sup> 外務省「日本の協力支援活動に対する評価・感謝の言葉」2007年8月22日

<sup>642</sup> 『読売新聞』2007年8月30日朝4面

<sup>643</sup> 『読売新聞』2007年8月30日朝2面

<sup>644</sup> 『読売新聞』2007年9月1日朝4面

<sup>645</sup> 『朝日新聞』2007年9月14日朝4面

<sup>646</sup> 『読売新聞』2007年9月8日夕1面; The White House, “President Bush Meets with Prime Minister Abe of Japan at APEC”, September 8, 2007;

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/09/20070908-5.html> (2015年6月アクセス)

いともとれる発言は、与謝野官房長官も寝耳に水だった<sup>647</sup>と話しているように、政府内でも驚きをもって受け止められる。

日本国内においても、衆参の外交・安保関係議員はもとより、外交・安保関連委員会に所属していない議員からも関係省庁への個別の説明要求や資料要求、政府への質問主意書が急増し、テレビの政治討論番組などでテロ特措法への与野党の対応が議題となるが多くなるなど、政治的関心の対象となる。

#### 4 突然の安倍首相辞任、福田政権の成立

臨時国会で最大の焦点となったテロ特措法延長問題について、麻生自民党幹事長、北側公明党幹事長、与謝野官房長官などの政府・与党の幹部は、テロ特措法の期限である11月1日までに民主党の協力を得て同法の延長手続きをとるか、もしくは新法案を出すのかも含め「あらゆる方法」を考え、臨時国会を通していくことを確認する<sup>648</sup>。臨時国会は安倍首相の帰国を待って、9月10日召集で11月10日までとされる。

第168回臨時国会の召集日、「主張する外交」をテーマに、安倍首相は所信表明演説で、まず世界同時多発テロでの犠牲に言及し、「テロ特措法に基づく海上自衛隊の活動は、諸外国が団結して行っている海上阻止活動の不可欠な基盤となっており、国際社会から高い評価を受けています。灼熱のインド洋で黙々と勤務に従事する自衛隊員こそ、世界から期待される日本の国際貢献の姿です。ここで撤退し、国際社会における責任を放棄して、本当にいいのでしょうか。引き続き活動が継続できるよう、是非ともご理解いただきたいと思います」と、補給支援活動の必要性を強調し、延長への賛成をよびかける。そして、9月11日の政府・与党連絡会議において、安倍首相は補給支援活動継続は大変重要な作業であり、国際社会の要請もあるとして、「政府・与党は一体となって取り組んでもらいたい」と与党の協力を求める。これに対し、太田公明党代表は「世論の形成が最も大事だ。今の段階はまだ、十分とは思えない。活動の実態や意義など国民の理解を深める努力が必要」と政府側に国民への説明にもっと努めるよう要請する<sup>649</sup>。

この翌12日、安倍総理は記者会見で唐突に辞意を表明する。前日夕方に安倍首相が小沢民主党代表に党首会談を呼びかけたが拒否され、テロ特措法延長が現体制では立ち行かなくなったとの判断に、首相の体調悪化が重なったの退陣決意であったとされる<sup>650</sup>。迫られる国際公約の実現と与党が参議院で過半数割れした国内政治の状況に板ばさみに、心身ともに耐えられなくなったということであろう。論理的には、参議院で与党が過半数割れをしても衆議院では3分の2以上を確保しており、これまでと同様にテロ特措法の延長を盛り込んだ改正案を衆議院に提出・可決させ、参議院で否決後、衆議院による再可決することも可能であったはずであった。しかし、こ

<sup>647</sup> 『朝日新聞』 2007年9月11日朝2面

<sup>648</sup> 『読売新聞』 2007年9月5日夕2面

<sup>649</sup> 『公明新聞』 2007年9月12日1面

<sup>650</sup> 『読売新聞』 2007年9月13日朝1面

の手段が殆ど検討されなかった要因には、テロ特措法延長問題以外に、参議院の賛成を必要とする国内重要案件等もあり民主党と対立関係となることを回避したかったというような考えもあったと察するが、衆議院による再可決に慎重であった公明党への配慮という要素も大きかったといえよう。

補給支援活動の継続は、確かに、米国や関係国に対し政府が実現を表明してきているが、その活動の意義は、日本が「テロとの闘い」へのコミットメントを示す政治的な側面で評価が高いものであって、軍事的な側面では、日本による補給支援を必要とする一部の国の艦艇の活動には影響があるとしても、軍事作戦上、これがないとインド洋上での海上阻止活動が続行できないというようなものとはいえず、首相自らが補給支援活動の継続を「国際的な公約」と位置づけ、「職を賭して」取り組むと対外的にも国内にも宣言して政策実現の必要性のハードルを上げて、自らを追い込んでしまった感は否めない。「職を賭して」取り組むと発言してから、3日後の退陣表明であった。

自民党は即座に後継を選ぶ総裁選に突入するが、これにより、テロ特措法失効前に法案を通過させることは絶望的になる。9月23日、自民党総裁選は福田康夫元官房長官が勝利し、25日、安倍総理の辞職を受け、第91代内閣総理大臣に就任する。閣僚は最小限の交代とされ、官房長官に町村外相、後任の外務大臣は高村正彦、防衛大臣に石破茂が任命される。

9月26日、ブッシュ大統領との電話会談において、福田総理は大統領から就任の祝辞を受けるとともに、補給支援活動の延長に期待を示され、補給支援活動の延長法案成立は最優先事項であると、首相が代わっても最優先と位置づけることを強調する<sup>651</sup>。また、11月1日期限切れでインド洋での海上自衛隊の給油活動の一時中断が避けられない情勢に、ブッシュ大統領と直接会談して米政府の理解を得る必要があるとの判断から、11月を念頭に訪米の意向を示したとされる<sup>652</sup>。補給支援活動の延長問題がきっかけとなって、突如、誕生することとなった福田内閣は、この後約1年間、終始この問題に取り組むことになる。

---

<sup>651</sup> 『読売新聞』2007年9月27日朝2面; Michael Green, Nicholas Szechenyi, “U.S.-Japan Relations: Fukuda Takes the Helm,” *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Oct.2007 [http://csis.org/files/media/isis/pubs/0703qus\\_japan.pdf](http://csis.org/files/media/isis/pubs/0703qus_japan.pdf) (2015年6月アクセス)

<sup>652</sup> この頃の日米間の懸案としては、補給支援の延長に加え、米による北朝鮮のテロ指定解除、在日米軍再編、在日米軍駐留経費の日本負担軽減などの重要案件が山積しており、首相就任後早い段階で幅広い文脈の中で日米同盟を確認しながら、懸案について話し合いを持つ必要があるとの判断があったようである(『読売新聞』2007年9月27日朝4面)。

### 第3節 補給支援特措法の制定に至る過程

#### 1 新法の検討

政府・与党では、8月末の段階で、インド洋における海上自衛隊の補給支援活動を継続させるために臨時国会に提出する法案として、これまでと同様、テロ特措法を延長する案に加え、同法に民主党が従来から要求をしていた条件を加えて民主党の協力を得られる修正を施した改正案として延長する案と、国会承認を不要とする新法案などを検討していた。

具体的には、

- (i) テロ特措法の単純延長案、
- (ii) テロ特措法の単純延長に、国会の再承認及び国会報告を充実する規定を加える案、
- (iii) 対応措置を補給活動のみに限定して国会承認を不要とし、国会報告を充実する規定を置く新法案

といった可能性が検討された。

これまでのようにテロ特措法の単純延長をする場合、同法は11月1日に自動的に効力を失うため、同日までに国会で同法改正案を成立させないと、海自がインド洋から撤収を余儀なくされるだけでなく、国会で審議もできなくなる。では臨時国会開会から11月1日までの2ヶ月弱で法案が成立させることが可能かという点、憲法第59条第4項の規定で、参議院が「六十日以内に、議決しないときは、衆院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる」とあり、これは参議院が60日近くまで採決を先延ばしすることが可能とも解釈できることから、民主党の協力を得られない前提では、参議院で2ヶ月近く足止めされる可能性がある。よって、9月上旬に改正法案を衆院通過させたとしても、11月1日の期限までに参議院の採決が行われず、テロ特措法が執行する懸念があった。一方で、新法案を提出する場合、11月1日までに新法案を成立させなければ海自の撤収が必要な点は同じだが、11月1日までに参院で採択されなくとも、同日以降も国会の審議は続けることができると考えられた。

(ii)の案については、民主党のこれまでの国会審議等での主張を盛り込んで、テロ特措法改正案成立後に、改めて対応措置について国会承認を受ける、また、基本計画を変更して活動期間を延長する場合は、延長前の活動の実施状況について国会報告することを規定する等、国会の関与を強化する案が検討される。しかし、国会承認の明記など修正をして成立させた後、民主党がもし対応措置についての承認に賛成しないということがおきると、参議院で承認がとれず、補給支援活動の継続は、行き詰まることになることになる。というのも、一般法案は憲法第59条第2項の規定により、参議院で否決されても衆議院で3分の2以上の賛成により再可決が可能であるが、国会承認は参議院が承認しない場合には一般法案のように衆議院で再可決ができないため、憲法第59条第2項により改正法案を再可決で通したとしても、参議院で承認がとれないために海自が派遣できないという事態が想定された。

8月末の時点では、どの手法でいくかは自民党幹部の間でも意見がわかれており、従来どおりテロ特措法の延長がいいという意見や新法案を用意しつつ民主党の反応を見ながら決めたらどうか

という意見、あるいは小沢代表との党首会談の成り行きを見てからという意見もだされていたが、9月11日、麻生幹事長、冬柴幹事長、与謝野官房長官、山崎拓与党プロジェクトチーム座長らが協議した際には、給油・給水に限定し、国会承認条項を盛り込まない新法案の方向性で調整することが確認されていたようである<sup>653</sup>。そして、翌日の安倍首相の辞任発表により11月1日までにテロ特措法改正法案を成立させること不可能となり、新法案の制定が決定的となる。

自民党総裁選直後の記者会見で、福田新総裁は「新法であれば11月1日に成立しなくても、国際社会に日本が(海自の活動を)継続する意思があると表明する意味合いがあり、理解が得られやすい」とコメントしており<sup>654</sup>、立法技術的な観点からも、公約となっている海自の活動継続状況を国際社会にへの説明の観点からも、新法制定の方がいいとの判断があったようである。

## 2 補給支援活動についての情報提供

政府では、海上自衛隊が補給支援活動を実施している各国の艦船が従事しているOEF-MIOが国連からの要請に基づく活動ではないことを小沢代表が問題としていることを踏まえ、APEC開催時に行われた日米外相会談等を通じて、米政府等に国連安保理の新決議にOEF-MIOについて盛り込んでもらえるよう働きかける<sup>655</sup>。14カ国の賛成<sup>656</sup>を得て9月19日に採択された国連安保理決議第1776号では、OEF-MIOについて初めて言及がなされ、謝意が表明される<sup>657</sup>。OEFは米国の自衛権発動から始まった有志連合の多国籍軍であり、安保理で正式にその活動を承認するのが困難であったため、前文でISAFへの参加国とともにOEFやOEF-MIOに貢献する国々に対しても謝意を表す文言が挿入される<sup>658</sup>。

これについて、町村外相は「決議を歓迎し、国際社会の一員として引き続き活動を継続していく必要がある。国際的な努力に敏感になって欲しい」と民主党をけん制するコメントをするが、一方の鳩山幹事長は「謝意と、国連安保理に規定された活動であることは別の話だ。ロビー活動をして『謝意を入れてくれ』というのは恥ずかしい外交だ」と記者団に応じている<sup>659</sup>。

また、民主党が要求する情報提供に応えるため、9月27日、高村外務大臣がライス長官と国連総会のフリンジで会談した際、「米側も、もう少し日本政府に情報をくれないと、野党を説得するの

<sup>653</sup> 『朝日新聞』2007年9月12日朝4面

<sup>654</sup> 『読売新聞』2007年9月24日2面

<sup>655</sup> 『朝日新聞』2007年9月20日夕2面

<sup>656</sup> 採決にはロシアが棄権するが、これについて、ラヴロフ外務大臣が後に来日した際、本質的に反対したものではなく時間的制約によるものであったとの説明をしている(外務省欧州局ロシア課作成資料(2007年10月23日))。

<sup>657</sup> UN Security Council resolution 1776, September 19, 2007;

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES%201776.pdf>(2016年2月アクセス)

<sup>658</sup> 『読売新聞』2007年9月19日朝2面

<sup>659</sup> 『読売新聞』2007年9月20日夕1面

は難しい」と米軍のインド洋での活動実態に関する情報提供を要請し<sup>660</sup>、この後も国会審議で野党から受ける米艦艇の動向等の個別の質問について次々と米政府に情報提供を繰り返し、米側も以前とは異なりできる限りの情報提供に応じる姿勢を見せる。

米政府が情報提供に前向きな姿勢を示す中で、特にシーファー大使は、民主党に乗り込み小沢代表の説得を試みる以外にも、この政治的膠着状況を打開しようと主体的に活動する。9月27日、シーファー大使らが中心となってOEFに部隊を派遣している英、独、仏、豪など11か国の駐日大使らとともに駐日パキスタン大使公邸で会合を開き、インド洋での海上自衛隊による給油活動に多大な謝意を示すとともに、「日本の貢献は、アフガニスタンの平和や安定を目指す『不朽の自由作戦』の継続に不可欠だ」として、給油活動の継続を求める声明を発表する<sup>661</sup>。

また、テロ特措法失効の前日10月31日早朝、OEF-MIOに参加する米、英、パキスタンなど11か国とアフガニスタンの駐日大使や駐在武官がカナダ大使館で与野党国会議員を対象にコアリションブリーフを開催し、アフガニスタンの治安情勢や、海上阻止活動の内容、海自が実施している各国への給油活動を説明する。ブリーフ終了後、シーファー大使は記者団に「小沢代表がこれは国際的な取り組みであるという事実を理解し、最後には支持してくれることを期待する」とコメントしている<sup>662</sup>。自民党から約50人、民主党からは代表派遣の6名が出席するが、民主党議員からは「国会審議に貢献するような情報はなかった」との声も出され、民主党の説得としてはあまり功を奏さなかったようである<sup>663</sup>。

日本政府も補給支援活動に反対する民主党の説得、あるいは、衆議院による再可決には慎重な公明党の協力を取り付けるためには、国民に同活動についての理解を得ることが重要であるとして、国民への説明に本腰を入れる。

内閣府が配信している内閣メールマガジンでは、インド洋で勤務した海自自衛官による補給支援活動の意義や活動における経験談(9月6日)<sup>664</sup>や町村内閣官房長官、高村外務大臣や石破防衛大臣からのメッセージ(10月18日付<sup>665</sup>、10月25日<sup>666</sup>、11月1日付<sup>667</sup>、11月8日付<sup>668</sup>)を掲載、

---

<sup>660</sup> 『読売新聞』2007年9月28日夕2面

<sup>661</sup> 『読売新聞』2007年9月27日夕2面

<sup>662</sup> 『朝日新聞』2007年10月31日夕1面;『日本経済新聞』10月31日朝1面;『読売新聞』10月31日夕2面

<sup>663</sup> 民主党ニュース「各国代表によるOEF-MIO有志連合説明会について記者会見」2007年10月31日 <http://archive.dpj.or.jp/news/?num=12109> (民主党 HP)、

<sup>664</sup> 安倍内閣メールマガジン(第45号 2007/09/06)

<http://www.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2007/0906.html>

<sup>665</sup> 福田内閣メールマガジン(第2号 2007/10/18)

<http://www.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2007/1018.html>

<sup>666</sup> 福田内閣メールマガジン(第3号 2007/10/25)

<http://www.mmz.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2007/1025/1025.html>

<sup>667</sup> 福田内閣メールマガジン(第4号 2007/11/1)

<http://www.mmz.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2007/1101/1101.html>

また、政府インターネットテレビでは、テロとの闘いと自衛隊の役割、活動に対する評価などを紹介した「国際テロの根絶と世界平和のために-テロ対策特措法に基づく日本の貢献」を映像配信する<sup>669</sup>。

防衛省では、9月14日から21日にかけて、さいたま市や横浜市、大阪市など全国7箇所で、海自が行ってきた洋上給油活動の内容をはじめ、海自隊員が体験談を直接語りかける「防衛問題セミナー」を実施する<sup>670</sup>。他にも、防衛省のホームページ上で、石破防衛大臣によるメッセージの動画(10月11日、12月14日配信)や洋上補給の様子等を映した動画(9月5日、10月17日配信)を公開する<sup>671</sup>。

外務省でも、ホームページに「日本が支えるテロとの闘い」を掲載したり、総務省主催の全国都道府県政令指定都市国際課長会議における外交政策の枠でテロ特措法についての説明を行う等広報に努めたとされる。

### 3 与党間調整

政府内では、補給支援活動を継続するために、テロ特措法に代わる新たな根拠法の立案作業が進められる。テロ特措法では、自衛隊が基本計画に定められた活動を開始した後、その実施について衆議院及び参議院それぞれの承認が必要とされていたが、基本計画上で規定されていた補給支援活動を実施するために必要な項目をすべて法律上で網羅することで、基本計画の策定を要件としない新法案が検討され、その骨子案は、10月2日に開催された与党テロ対策特措法プロジェクトチーム(山崎拓座長)において提示される。同プロジェクトチームは、自公政策責任者会議が9月7日に設置を決めたものであった<sup>672</sup>。政府が提示した新たな法案の骨子案は、海自の活動は他国艦船への給油と給水支援に限定し、テロ特措法に規定されていた国会の事後承認規定は削除、法律の期限を2年とし、施行から1年後に国会報告を義務付けるという内容で、これに対し、公明党から文民統制を理由に1年の時限を求める意見が出される<sup>673</sup>。

10月4日に開催された同プロジェクトチームでは、政府から提示された骨子案に、「テロリズムからのシーレーンを守る」と新たな文言が目的の箇所に挿入されていたが、山崎座長が日本の自衛権の発動になると反対し、骨子案から削除されたという<sup>674</sup>。また、与党内で意見が分かっていた法律の期限については、この会合ではまともならず、会合後、町村官房長官と北側幹事長による調整

---

<sup>668</sup> 福田内閣メールマガジン(第5号 2007/11/8)

<http://www.kantei.go.jp/jp/m-magazine/backnumber/2007/1108/1108.html>

<sup>669</sup> 2007年9月5日配信 <http://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg1364.html>

<sup>670</sup> 『朝日新聞』2007年9月13日朝4面

<sup>671</sup> 防衛省ホームページ [http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai\\_heiwa/terotoku/index.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/terotoku/index.html)  
(2013年5月アクセス)

<sup>672</sup> 初会合は9月10日に開催した(『公明新聞』2007年9月11日2面)

<sup>673</sup> 『読売新聞』2007年10月3日朝1面

<sup>674</sup> 『読売新聞』2007年10月5日朝1面;『毎日新聞』10月19日朝2面

が続けられ、野党協議の「のりしろ」とすることで、一旦は2年とされる<sup>675</sup>。

与党テロ対策特措法プロジェクトチームにおける修正意見を反映した骨子案は、翌5日、自民党の内閣・国防・外務合同部会と公明党の内閣・外交・安保部会・外交安全保障調査会の合同会議で提示される<sup>676</sup>。また、政府・与党は、法案立案段階から民主党を巻き込んで理解を得たいとの考えから、同日、自民党及び公明党の部会開催後に与野党国会対策委員長会談を開催し、与党側は野党側に骨子案を提示した上で、法案内容を調整する与野党の協議機関の設置を要請する。公明党は、衆議院による再可決を強行した場合に野党が参議院で首相への問責決議案を可決し、衆院解散・総選挙の展開になることをおそれていたとされ、自民・公明党の執行部は、民主党の意向をできるだけ法案に反映させて、協力を取り付けたいとの考えで一致していたとされる<sup>677</sup>。

しかし、民主党は既に共産党、社民党、国民新党と共闘を申し合わせており、民主党の山岡国対委員長は「事前の合意形成は議会制民主主義にそむく」として、与党との事前協議を拒否する<sup>678</sup>。そこで、政府は衆参両院の予算委員会での野党質疑を法案作成の参考にするとして、衆参両院の予算委員会審議を待って新法案の閣議決定日をセットするという異例の配慮を見せる<sup>679</sup>。

10月9日から始まった衆議院予算委員会審議では、海自が提供した油がイラクの軍事作戦に展開する艦船の活動に使われたのではないかとという転用問題に審議が集中したことを受け、山崎座長は12日の与党テロ対策特措法プロジェクトチームで、燃料の用途が判明ににくい補給艦を法律上あるいは交換公文で補給の対象外とすることを提案する<sup>680</sup>。政府は、禁止規定を新法案に盛り込むことは他国の活動を縛りすぎるおそれがあるとして、他国と締結する交換公文に転用禁止を明記することを提案する。また、公明党は新法案の有効期限について、シベリアン・コントロールの観点から1年後に国会報告では不十分であり、同法案の期限を2年ではなく1年にすべきと改めて主張するが、この日は最終合意には至らなかった<sup>681</sup>。政府・自民党執行部は15日、公明党の主張を受け入れて新法案の期限を1年とし、国会報告は盛り込まない方針を固め、16日の与党テロ対策特措法プロジェクトチームでは期限を1年とした「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」（以下、「補給支援特措法」という。）案の要綱を了承する<sup>682</sup>。

補給支援活動の新たな根拠法案となる補給支援特措法案の概要は以下の通りである。

---

<sup>675</sup> 読売新聞政治部(2008)『真空国会：福田「漂流政権」の深層』、新潮社、205頁。なお、公明党の北側幹事長は政府側の意向を汲んで新法案の期限を2年で一旦は了承したが、学会に大きな影響力を持つ浜四津代表代行らが巻き返し、北側幹事長も1年を再度強く主張することになったという(『毎日新聞』2007年10月17日朝2面)。

<sup>676</sup> 『公明新聞』2007年10月5日1面

<sup>677</sup> 『読売新聞』2008年1月11日朝1面;2007年10月11日朝4面

<sup>678</sup> 共産及び社民党は給油活動の継続に反対する意向、国民新党は骨子案を持ち帰って検討すると伝えたとされる(『読売新聞』2007年10月6日朝2面)。

<sup>679</sup> 『読売新聞』2007年10月18日朝3面

<sup>680</sup> 『毎日新聞』2007年10月12日朝2面

<sup>681</sup> 『読売新聞』2007年10月13日朝2面;『公明新聞』10月13日1面

<sup>682</sup> 『読売新聞』2007年10月15日夕1面



まず、同法案の目的についてであるが、海上自衛隊による補給支援活動は、国際的なテロリズムの防止及び根絶のため国際社会に協力を求めた国連安保理決議第1368号等に基づいた活動であり、加えて9月20日に新たに採択された決議第1776号においても評価が表明されているとした上で、アル・カイダ等のテロリストによりもたらされる脅威を除去するためには諸外国の軍隊等による活動の継続が必要であり、「テロとの闘い」に引き続き積極的かつ主体的に寄与し、もって我が国を含む国際社会の平和及び安全の確保に資することとしている。

支援活動内容は、テロ特措法に基づく3つの活動のうち、捜索救助活動は実施したことがなく、被災民救援活動も2001年12月以降実績がないことから、OEF-MIOに参加する艦船に対する油と水の補給活動に限定される。

派遣先の外国の範囲を含む実施区域は、テロ特措法下では基本計画で規定されていた区域のうち今後寄港が想定される範囲が法定される<sup>683</sup>。

テロ特措法では基本計画で定められていた自衛隊の派遣部隊等の規模、構成、装備、派遣期間等の実施上の必要事項は、実施計画に定めて閣議で決定することとされ、実施計画の決定又は変更後は国会に報告することとされる。

有効期間については1年とされ、必要が認められれば1年以内の延長ができることとされる。

公明党の山口外交安保調査会長は、補給支援特措法案の期限を1年と主張した理由について、「文民統制(シビリアン・コントロール)確保の観点から、どれくらいの期間で国会がチェックできるかが大事であり、それを制度上で保証することが重要と考えています。そこで、法案の期限を1年とし、延長する場合は、1年ごとに必ず国会がチェックするようにしました。1年ごとに国会審議を行うことは、その後1年間の活動の事前承認を審議するのと同じこととなるのです。ですから、国会承認がなくなったといっても、文民統制が弱まったわけではなく、むしろ、基本計画の事後承認を規定した現行法よりも文民統制は強化されている」と説明している<sup>684</sup>。

与党テロ対策特措法プロジェクトチームでの合意を受けて、補給支援特措法案は与党内審査プロセスに移る。10月17日に開催された自民党の内閣・国防・外交合同部会では、国会承認規定を削除すれば法案に参議院が反対しても衆議院の再可決で自衛隊を動かすことができる悪い前例となるとの反対意見も一部出されるが、同部会、その後開催された総務会です承され、公明党も外交安保調査会、外交・安保部会合同部会です承後、政調全体会議です承する<sup>685</sup>。

10月17日午後、政府は安全保障会議、臨時閣議を相次いで開催し、補給支援特措法案を決定する。23日からの国会審議入りを前に開かれた政府・与党連絡会議で、政府側が補給支援特措法案成立に向けての与党の協力を要請し、公明党からは、国民に補給支援活動がどのくらい役

---

<sup>683</sup> 例えば、今後の寄港等が想定されないとして、米国(グアム)、豪州(ダーウィン)、英国(ディエゴガルシア島)は除外される。

<sup>684</sup> 『公明新聞』2007年10月19日1、2面

<sup>685</sup> 『朝日新聞』2007年10月17日夕1面;『公明新聞』10月19日1面

立っているのか、見える格好で示すことが必要との要請があったとされる<sup>686</sup>。

#### 4 補給支援活動継続の必要性

政府は、新たな法案を立案してまで、海自による補給支援活動の実現にこだわった。

これまで政府は、「テロとの闘い」に海上自衛隊を派遣する意義について、日本人24名を含む多数の犠牲者を出した同時多発テロ事件は国際社会全体に対する重大な挑戦であり、日本としても、テロ根絶に向け、主体的な取り組みをしなければならないとしてきた。しかし、同時多発テロ事件から既に5年以上経過し、ニューヨークのビルにジャンボジェット機が突入した衝撃も薄れ、自衛隊の海外派遣に関してはイラク関連の報道が中心となり、国民の「テロとの闘い」への関心も薄れていった中で、政府は海自による補給支援活動を継続する必要性を改めて国民に説得するために、新たにシーレーン防衛の必要性を「テロとの闘い」の文脈で強調するようになる<sup>687</sup>。補給支援特措法案の立案過程においても、政府は同法案の目的に「シーレーン防衛」を明記しようとするが、山崎与党テロ対策特措法プロジェクトチーム座長に日本の自衛権の発動になるとして反対され、同法案からは削除されたという経緯は前述したとおりであるが、その意向は福田首相の所信表明演説でも、明らかになっている。演説において、インド洋における補給支援活動は「テロリストの拡散を防ぐための国際社会の一致した行動であり、海上輸送に資源の多くを依存する我が国の国益に資するもので、日本が国際社会において果たすべき責任でもあります。国連をはじめ国際社会から高く評価され、具体的な継続の要望も各国から頂いています。引き続きこうした活動を継続することの必要性を、国民や国会によく説明し、ご理解を頂くよう、全力を尽くします。」<sup>688</sup>と、テロ防止のみならずシーレーン防衛という観点からも国益に資すると明確に位置づけている。

---

<sup>686</sup> 『公明新聞』2007年10月23日1面

<sup>687</sup> シーレーンとは、インド洋、ペルシャ湾からマラッカ海峡を通過して日本に原油や食糧を運ぶルートを目指す。日本による日本周辺海域のシーレーン防衛は、1981年5月鈴木首相とレーガン大統領との会談で、日米関係は正式に「同盟」関係への格上げされると同時に、適切な役割分担を行うことが合意され、会談後の記者会見で、鈴木首相が1千海里シーレーン防衛を表明したところから始まる。中曽根政権発足後に、自衛隊の対潜水艦・防空能力を大幅に増強するなど、シーレーン防衛構想が実践に移されるが、冷戦の終結からシーレーン防衛構想は暫く議題とならなくなっていた。(小谷哲男「シーレーン防衛—日米同盟における「人と人の協力」の展開とその限界—」『同志社法学』第58巻4号、179～207頁)。なお、国内では、1千カイリの航路帯は日米安保条約第6条の極東を越えるもので、安保条約を逸脱していると社会党議員から反論がだされるが、1985年2月、当時の安倍外相は衆院予算委員会において、シーレーン防衛について、日本周辺数百海里、航路帯を設ける場合はおおむね千海里程度の海域において、自衛の範囲内において海上交通の安全を確保し得ることを目標に、逐次海上防衛力の整備を行っているとしつつ、日本が自衛権の行使として日本を防衛するため必要最小限度の実力を行使することのできる地理的範囲は、日本の領土、領空、領海に限られるものではなく、具体的範囲は個々の状況によって異なるとの見解を示している(第102回国会衆議院予算委員会議事録第15号42頁(1985年2月21日))。

<sup>688</sup> 首相官邸「第168回国会における福田内閣総理大臣所信表明演説」2007年10月1日  
<http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2007/Hallams10/01syosin.html> (2013年7月アクセス)

実質的に補給支援特措法案の最初の審議となった9日の衆院予算委員会においても、補給支援活動継続の意義について問われた関係閣僚は、シーレーン防衛の重要性を答弁している。町村官房長官は「国際的な要請であると同時に、今委員御指摘のように、インド洋を通じ、特にシーレーンということを考えてときに、まさに我が国の国益にも資するということにもなります。」と答弁<sup>689</sup>、石破防衛大臣は、「あの地域において、私どもは石油の99.6%は輸入ですから、そのうちの9割はあの地域に頼っているわけで、1日に3隻ないし4隻の、日本に油を入れ、日本に油を出す、そういうタンカーが通航しているわけですね。あの海域が安全であるように哨戒しているアメリカであり、ドイツであり、フランスであり、イギリスであり、そういう国々の海軍の船に補給をしているということは、それが我が国の国益を守ること以外の何物でもあるまい、そして、世界のために我が国が果たすべき責任以外の何物でもあるまい、私どもはそのように考えております。」と説明する<sup>690</sup>。さらに、福田首相も「このシーライン、日本の生命線だというふうに思っております。そういう生命線にテログループが暗躍するというようなことになっては、これは安心して航海できないということ、すなわち日本の血液の補給がとまってしまうということになりますので、これは何としても阻止をする。これは、ですから、諸外国に協力するという観点もございませうけれども、同時に、我が国の安全を守ることが大事なんだと思います。」<sup>691</sup>と述べている。

実際、2004年4月にイラク沖合いで日本郵船の大型タンカー「TAKASUZU」がアル・カイダによる海上テロを受け、銃撃戦で多国籍軍兵士2名と沿岸警備隊員1名が死亡するなど、この海域で日本の海運会社保有の船舶に対するテロ事件が起こされたことはある。しかし、その当時、補給支援活動がシーレーン防衛の文脈で必要性が議論されたことはなく、2007年秋の臨時国会になってシーレーン防衛が強調されるようになるのは、補給支援活動が直接国益に資すると国民にアピールするために後付けで引き出された感は否めない。

もう一点、日本政府が補給支援活動の継続の必要性として強調したのが、イスラム国で唯一OEF-MIOに参加しているパキスタン艦艇への影響である。海自の補給対象は当初米艦艇が中心であったが、米政府からの要請もあって対象国を拡大させ、2004年7月からはパキスタン艦艇にも実施しており、2007年秋の時点ではパキスタン艦艇への給油は、ほぼ100%日本が実施していた。パキスタンの艦艇は旧式のガスタービンを使用しており純度の高い燃料が必要で、当時OEF-MIOに参加している艦艇の中では、こうした純度の高い燃料を補給しているのは日本の海自のみであり、海自からの補給支援が受けられなくなるとパキスタン艦船の活動継続が困難になり、参加国からイスラム国がなくなる、あるいは作戦の効率が低下することによりOEF-MIOの軍事的オペレーションに影響を与えるというものであった<sup>692</sup>。

<sup>689</sup> 第168回国会衆議院予算委員会議事録第2号10頁(2007年10月9日)

<sup>690</sup> 第168回国会衆議院予算委員会議事録第2号13頁(2007年10月9日)

<sup>691</sup> 第168回国会衆議院予算委員会議事録第2号15頁(2007年10月9日)

<sup>692</sup> 例えば、第168回国会参議院予算委員会議事録第1号15頁(2007年10月15日)

政府はインド洋で補給支援活動を継続する必要性について、各国からの同活動への賛辞や継続要請、軍事的作戦上の要請、あるいはシーレーン防衛まで持ち出して説明する。これについて、柳澤内閣官房副長官補(当時)は、「日本による燃料の無償提供は、対テロ戦争に参加する唯一のイスラム国であるパキスタン海軍を支えることに最大の意味があった。それゆえ、仮に日本が政局の安定のためという理由で活動をやめたとしても、アフガニスタンの戦局に影響することはなく、アメリカも同意していたと思われる。だが、その代わりとなる「貢献策」は思いつかなかった。」<sup>693</sup>とし、また、補給支援活動自体について、「既に軍事的意味を失いつつあった。それにもかかわらず、国会の機能停止という大きな政治的コストを払ってまで法律を作らざるを得なかった理由を振り返れば、他に日米同盟を良好に維持する手立てが見出せなかったことに尽きると言わざるを得ない」<sup>694</sup>と、自著で述べている。

国会での質疑において、補給支援活動に代わるアフガニスタン本土での復興支援策の可能性を聞かれた高村外務大臣は、「今、安全で評価されている活動がある、海上阻止活動に洋上補給をするという。それをわざわざやめて、そしてこっちに変えましょうというのは、私はどうしてもわからないんですね。さっき、ローリスク・ハイリターンというのにちょっと御批判がありましたけれども、やはり、ハイリスクで、それほどのリターンがあるかもわからないところを、ローリスク・ハイリターンの仕事をやめて行くという、そのことがちょっとわからないんです」と答弁している<sup>695</sup>。補給支援活動の軍事的必要性が乏しいとすると、補給支援活動が「ハイリターン」であるという意味は、米国やNATO諸国等が、軍事的必要性はともかく、日本が「テロとの闘い」に賛同し、自衛隊を派遣しているということが高く評価をしているから意義があるということになるが、アフガニスタン情勢の悪化に自国兵士の犠牲者を出しながら対応している米国やNATO諸国等がどこまで評価していたのか、「ハイリターン」であったのか、少なくとも補給支援活動開始時に日本が受けた高い評価とは異なるものであったと考えるべきであろう。おそらく、軍事的必要性は殆どないことは米国等も承知した上で、日本が「テロとの闘い」への関与を続けるという政治的意味合いを重視し、また、国内政治の混乱が落ち着いた後への展開に期待をかけながら、補給活動の継続へと側面支援をしたと考えられるであろう。

この後、日本のテロとの闘いへのコミットメントを維持するために、政府は米政府を巻き込んで、膨大な時間とエネルギーを投入しながら、補給支援特措法案可決に力を注ぐことになる。

---

<sup>693</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 144頁

<sup>694</sup> 同上

<sup>695</sup> 第168回国会衆議院外務委員会議事録第3号8頁(2007年11月2日)

## 第4節 インド洋からの海自の撤退

### 1 テロ特措法失効についての対外説明

2007年10月上旬、補給支援特措法案の要綱が与党内で大方合意に至ったことを受けて、政府は在米大使館や防衛省を通じてアメリカのNSC、副大統領府、国務省、国防総省等に新法制定による補給支援活動の継続について説明を行う。また、米以外のOEF-MIOに参加するコアリションメンバーに対しても各在外公館を通じて説明を行う。

10月16日、米軍統合参謀本部のハム(Carter Ham)作戦部長(陸軍中將)はインド洋での海自による給油活動が継続されなくなる場合についての代替策を中央軍が検討しているとしながらも、継続への期待感も表明する<sup>696</sup>。また、16日から19日にかけて、町村官房長官、高村外務大臣、石破防衛大臣、福田首相はそれぞれシーファー大使と会談し、海自の撤退が避けられない事態であるものの、新法案を制定し、補給活動を再開する意向であることを説明し、先方からは補給活動の継続が要請される<sup>697</sup>。25日からは谷内外務次官が訪米し、ホワイトハウス、国務省、国防総省の高官に海自が一時撤退することとあわせて補給支援特措法案の概要や国会審議の状況などを説明する。会談の中で、ネグロポンテ(John Negroponte)国務副長官は「米国のみならず国際社会全体の気持ちとして日本に油の提供を是非続けてほしい」とコメントしたとされるなど、米政府高官からも一貫して補給支援活動継続への期待が示される<sup>698</sup>。

### 2 テロ特措法の失効

日本時間で11月1日24時(現地時間19時)にテロ特措法は失効する。失効前、テロ特措法下での最後の給油活動は10月29日、パキスタン海軍に対してであった。11月1日、補給支援活動を終結し帰国するよう撤収命令を受けて、補給艦「ときわ」及び護衛艦「きりさめ」は2日、フジャイラを出港し、約3週間かけて帰国する。また、バーレーンの多国籍海軍司令部など4か所に派遣していた約20人の連絡官のうち、中央軍司令部タンパの連絡官以外は引き上げられ<sup>699</sup>、OEF-MIOに参加していた11カ国(当時)に撤収を通知する。

撤収に伴い、政府は、「自衛隊の技術と能力を活用した補給活動は、その重要な基盤として定着しており、国連安保理決議第1776号においても評価されるとともに、各国から活動継続に強い期待が寄せられて」おり、「国際社会の連帯において責任を果たしていくためには、補給活動の継続が是非とも必要」であるとして、「可能な限り早期に再開できるよう、補給支援特措法案の速やかな成立に向けて全力を尽くす」という総理談話を発表する<sup>700</sup>。

<sup>696</sup> 『朝日新聞』2007年10月17日夕1面

<sup>697</sup> 『朝日新聞』2007年10月20日朝4面

<sup>698</sup> 『読売新聞』2007年10月26日夕2面；『朝日新聞』10月26日夕2面

<sup>699</sup> 『読売新聞』2007年11月14日朝3面

<sup>700</sup> 首相官邸「福田内閣総理大臣の談話(テロ対策特別措置法の失効に伴う対応措置の終了)」2007年11月1日 <http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2007/11/01danwa.html> (2013年7月)

海自の撤収を受けて、OEF-MIO参加国を中心に、早期再開を求めるコメントが発表される。

米政府からはマコーマック(Sean McCormack)報道官が1日の定例記者会見で、海自の撤収は「残念なことである。これまでの日本人々及び日本政府の貢献を高く評価してきている。国会がこれらの燃料補給活動を再度承認する法案を採択するよう望んでいる。活動が停止されたことを残念に思っている。」と発言<sup>701</sup>、また、ペリーノ(Dana Perino)大統領報道官は、「日本が重要な活動である給油をやめるという決定を再考することを望むだけではなく、数週間単位で支援が再開されるよう私は望んでいる」とする<sup>702</sup>。

イギリスのブラウン(Mark Malloch Brown)外務担当大臣は、11月2日、海上自衛隊の貢献が、テロリストの移動阻止に役立つと共に、アフガニスタン再建を支援する国際社会の努力の重要な一部となっていると考えており、高く評価するとともに、日本がかかる努力への参加を強化する方法を見つけることを期待しているとの談話を発表する<sup>703</sup>。

オーストラリアのダウナー外相は1日、日本の給油活動が急遽停止したことを懸念しているとし、日本の貢献の再開を希望するとしてメディアリリースを発表する<sup>704</sup>。

アフガニスタン外務省は、5日、外交ルートを通じ、日本によるインド洋での補給活動は、アフガニスタンに対してのみばかりでなく、国際社会の「テロとの闘い」における日本の貴重な貢献としてアフガニスタン政府は高く評価しており、今後同活動ができる限り早く再開されることを願っている、とコメントを寄せる<sup>705</sup>。

イスラム圏で唯一の参加国であるパキスタンは2日、日本のOEF-MIOへの有用な貢献、特に当該海域で活動しているパキスタン海軍に対してなされた支援を評価している、日本の参加の一時停止は、継続中の活動に否定的な影響を与えるであろう、我々は日本が早期にOEF-MIOにおける重要な役割を再開することができることを希望する、としたプレスリリースを発表している<sup>706</sup>。

韓国、中国、日本の3カ国歴訪中のゲーツ国防長官も11月8日、福田首相と会談した際、海自の活動の早期再開に強い期待を示しており、首相は「政府として早期再開に向け、最大限努力している」と回答する<sup>707</sup>。

各国から海自の活動については高い評価と早期再開への期待が表明される一方で、軍事作戦上の影響については、日本の補給艦撤退による実質的な影響を聞かれた米国防総省のモレル(Geoff Morrell)報道官が「作戦上の影響については今のところないと考えている。我々は早期再開を期待しているが、もし再開をしないとの選択をした場合には、必要な補給を得られる代替手段

---

<sup>701</sup> 外務省資料「テロ対策特措法失効に関する各国政府の反応」2007年11月9日

<sup>702</sup> 『読売新聞』2007年11月2日夕2面

<sup>703</sup> 外務省資料「テロ対策特措法失効に関する各国政府の反応」2007年11月9日

<sup>704</sup> 同上

<sup>705</sup> 同上

<sup>706</sup> 同上

<sup>707</sup> 『朝日新聞』2007年11月8日朝4面;『毎日新聞』11月9日朝2面

を考える」と発言しているように<sup>708</sup>、実質的な軍事作戦上の影響についてパキスタン以外は特段言及して、各国からの海自による補給支援活動の評価は、軍事的側面よりも国際社会が注力する「テロとの闘い」に日本も自衛隊を派遣して参加しているという点を重視していることが各国からのコメントから伺える。

11月1日のテロ特措法の失効により、自衛隊は「テロとの闘い」の支援活動から撤収し帰国の途についたが、撤収直前の10月24日、衆議院テロ対策特別委員会において補給支援特措法案の提案理由及び内容の概要説明が行われ、補給支援活動を再開するための根拠法案の国会審議が本格化する。

---

<sup>708</sup> ‘Pentagon Plays Down End of Japan’ Afghan Mission’, *Reuters*, October 30, 2007  
<http://www.reuters.com/article/2007/10/30/us-japan-afghan-usa-idUSN3027187320071030> (2015年3月アクセス)

## 第5節 与野党攻防

### 1 米政府を巻き込んだ給油転用問題

国会では、衆議院テロ対策特別委員会を舞台に、補給支援特措法案をめぐって審議が本格化するが、民主党執行部では同法案に賛成するか反対するか、あるいは自衛隊による別の活動を提案するのか、方針が定まらず、給油の転用問題の追及にまずは焦点を定める。民主党を含む野党議員が2003年のイラク開戦時にまで遡って海自から給油の提供を受けた米艦艇の動向に関する質問を繰り返す、米政府を巻き込んでの対応へと発展する。

自衛隊が補給した油を「テロとの闘い」とは別の目的で使用する転用問題は、これまでも何度か国会で取り上げられているが、特に問題とされたのが、イラク開戦後にOEFとイラク作戦(Operation Iraqi Freedom: OIF)の両方の任務に従事している艦船に海自が油を提供した場合<sup>709</sup>で、その代表例が、2003年2月、海自補給艦「ときわ」から油の提供を受けた米補給艦「ペコス」が米空母「キティホーク」に補給し、その直後にペルシャ湾に入ってイラク作戦に従事したというものである<sup>710</sup>。他にも、米揚陸艦「ジュノー」のホートン元艦長が2005年当時、海自の補給を受けた同艦がOEFとともにOIFにも従事していたと証言したインタビューや<sup>711</sup>、2006年9月に海自補給艦「ましゅう」から給油を得た米海軍揚陸艦「イオウジマ」がその後イラク作戦に従事したと米海軍の

<sup>709</sup> 米艦艇が「テロとの闘い」とイラク戦争の両方の作戦に関与する、いわゆるデュアルミッション(dual mission)の問題以外に、海自の補給艦から米軍の補給艦に提供された燃料が、米軍からオーストラリアなど第三国の艦船に提供されたとして、第三者への供与が議論となっている(例えば、第154回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第2号11頁(2002年3月29日))。

<sup>710</sup> 2007年9月20日、NGOピースデポ(梅林代表)が米政府から情報公開制度等を通じて入手した米艦船の航海日誌等に基づき、海自が補給支援を実施した米艦艇がイラク戦争に従事していたと発表したことにより、「キティホーク」への給油が目的外使用にあたるかどうかの問題が再燃する(NGOピースデポ「ピースデポ調査・緊急報告：海自艦が給油した米艦はイラク作戦に使用した」<http://www.peacedepot.org/media/pcr/mediarelease3/oil.htm>(2015年6月アクセス))。

この問題は2003年当時、国会でも問題として取り上げられている(第156回国会参議院外交防衛委員会議事録11号(2003年5月15日)、衆議院安保委員会議事録第6号(2003年5月16日)等)が、政府は、イラク作戦に使われたことはないことを米海軍に確認したとしている。

この経緯について、後日、守屋防衛局長(当時)は国会で問われ、「当時の日本大使館の公使に、これはテロ対策特措法に基づく油の使用に疑惑を及ぼす可能性があるのも、そういうことはないということをアメリカ政府としてきちっと言ってほしいということを担当公使に申し上げまして、担当公使は早速動いて、アメリカ側として日本からもらった油を目的外使用することはないという文書を私どもの方に送ってきた」と説明している(第168回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第4号3頁(2007年10月29日))。

また、当時の石破防衛庁長官は海自補給艦「ときわ」から米補給艦「ペコス」に行われた給油量は約20万ガロンと答弁していたが、これを当該NGOに誤っていると指摘される。防衛省は確認作業を行い、約20万ガロンはデータ入力の誤りで、実際には約80万ガロンであったと訂正し、報告書も公表している(防衛省「海上自衛隊補給艦から米補給艦への給油量取り違え事案について(中間報告)」2007年10月29日 <http://www.mod.go.jp/j/press/sankou/report/20071029a.html>(防衛省HP:2015年12月アクセス))。

<sup>711</sup> 『朝日新聞』2007年9月22日朝3面



ウェブサイトに記載されているとの報道<sup>712</sup>など、次々に個別艦船の動向が国会や質問主意書等を通じて追及される。

日本政府は、一般論として、海自の補給活動はあくまでもOEF-MIOに従事する艦船を対象とし、支援対象国とは交換公文を締結した上で支援を実施しており<sup>713</sup>、イラク作戦は対象外であると司令部首脳及び各国連絡官ともに明確に認識している、また、実際のオペレーションでも、コアリッションに属する艦艇の一定期間における活動の最新情報は海自連絡官に提供されており、補給対象艦艇がOEFに従事していることが確認できるようになっていると説明し、問題となった個別の案件については、国防総省に問い合わせる。

米国防総省は、当初、全ての質問に答えるためにはデータの洗い出しのため膨大な時間を必要であり、個別の事例が明らかになる度に新たに質問を受けるのは不本意であるとして、軍事作戦行動の詳細は明らかにしない方針であった。しかし、個々の艦船の運用の詳細は明らかにしないというこれまでの説明では日本政府が野党からの質疑に耐えられず、補給支援特措法案の制定が危うくなるという状況を理解し、これまでの方針を緩和して、過去のデータの精査に着手する。米中央軍のホームズ(Robert Holmes)作戦副部長(空軍准将)はワシントンで外国人記者団に応じ、海自の給油がイラクでの米軍作戦行動に転用された疑惑について、「私も日本での議論の重要性は了解している。必要な情報の詳細を明らかにできるよう、米当局が日本側と協力している」と、情報開示に努めるとの姿勢を示している<sup>714</sup>。

実際、国防総省は給油問題について異例の報道発表を行う。10月11日付で、「2003年2月25日の日本による米補給艦ペコスへの給油について」と題する資料を発表し、特定の燃料がどのように使用されているか追跡することは複雑な作業を要するとしながらも、空母「キティホーク」はOEFを支援するために日本から受けた給油を消費していると結論付け、イラク作戦での使用を否定している<sup>715</sup>。さらに1週間後、国防総省は10月18日付で『不朽の自由作戦』に日本が供給する燃料の使用について」を発表する<sup>716</sup>。その中で、日本から給油を受けたすべての米艦船は、OEFを支

<sup>712</sup> “USS Iwo Jima joined in attacks on Iraq after being refueled by SDF vessel”, *Japan Press Weekly*, October 16 2007, <http://www.japan-press.co.jp/s/news/?id=5398> (2015年12月アクセス)

<sup>713</sup> なお、各国と締結する交換公文上では、燃料の使用目的を明確にOEFに限定はしていなかった。2001年11月に日米間で交された交換公文では、「法に従って米国に提供」されるとは記載されているが、提供の条件は、①(燃料などの)使用は国連憲章と両立、②日本政府の同意を得ないで米軍以外に移転しない、③(燃料などの)受領権限を持つ米軍関係者は日本政府職員から①と②の条件を通知される、となっていた。

<sup>714</sup> 『朝日新聞』2007年10月5日朝4面

<sup>715</sup> 米補給艦「ペコス」は海自補給艦「ときわ」より最大燃料積載量の約10%にあたる約80万ガロンの燃料を受け、空母「キティホーク」へ約67万5千ガロンを給油する。約67万5千ガロンが直ちに消費されると仮定すると、「キティホーク」の運航速度等から同燃料は3日以内にすべて消費されることになり、「キティホーク」は25日から28日までOEFを支援する任務にあたったことから、OEF任務内で消費されたと説明している。U.S. Department of Defense, “Japanese Fuel Provided to USNS PECOS on February 25, 2003”, October 11, 2007”

<http://japan2.usembassy.gov/e/p/tp-20071011-71.html> (在日米大使館HP、2015年6月アクセス)

<sup>716</sup> U.S. Department of Defense, “Use of Japanese Fuel Provided to Operation Enduring Freedom

援するために給油を受けたことを確認したとし、日本が給油した燃料を米艦船が消費するまで任務ごとに追跡することは、複数の任務に従事している等により複雑な作業であるが、米政府は OEF に参加する艦船のみに燃料を補給すると日本政府との合意に誠実に従ってきたと考えている、また、日本からの提供を上回る量が OEF のために消費されたと説明する。この米国防総省による報道発表の実現には、シーファー大使からの強い意向が働いていたとされる<sup>717</sup>。

また、米第5艦隊のホームページにおいて、「イラクの自由作戦」の表題の下に「日本政府は 8662 万 9675 ガロン以上、7600 万ドル相当以上の燃料を貢献してきた」と記載されているとして、イラク戦争に日本の給油が活用されたのではないかと江田憲司衆院議員の追及を受けて、米国防総省は、大見出しは「イラクの自由作戦」ではあっても、指摘された記述は「グローバルな闘い」という項目の中にあっただとしてイラク作戦との関連を否定するが、誤解を避けるためとして、指摘後直ぐにホームページの掲載内容を修正するといったようなやり取りも起きる<sup>718</sup>。

これらの米政府による異例の情報提供を経て、シーファー大使は10月24日、日本記者クラブで講演し、給油の転用について米政府は「説明責任を果たした」、「我々は問われた質問には回答したと信じる」「何千枚にわたる文書を分析して転用はないとの結論を出した。十分だと思っている」として、説明責任を果たしたことを強調し、その上で「日本が給油をやめると、テロリストに悪いメッセージを送ることになる。日本はテロとの戦いから離脱するとの印象を与える」と日本政府に活動継続を要請する<sup>719</sup>。これらの一連の米国防総省や米大使館による報道発表は、目的外使用がなかったことを証明できたかどうかは別としても、これまで国会で目的外使用が問題となった時とは異なり、米政府が軍事作戦にも踏み込んだ情報提供を行ったといえよう。

なお、防衛省としても独自に2001年からの給油実績794件全件を調査し、11月6日、転用なしとの報告書を発表するが<sup>720</sup>、間接給油では再補給に関するデータが入手できないものもあり、一定の推定を行った上での確認作業であったため、この報告書により転用の疑念が完全に払拭されることには至らなかった<sup>721</sup>。

給油の転用問題の追及はこれでは終わらず、これをきっかけに補給艦「とわだ」の航泊日誌誤

---

(U.S. Department of Defense; Washington, DC; October 18, 2007) ”

<http://japan2.usembassy.gov/e/p/tp-20071019-73.html> (在日米大使館 HP、2015 年 6 月アクセス)

<sup>717</sup> 米海軍が資料収集に手間取り難色を示しても、大使が押し返す場面もあったという(『朝日新聞』2007年10月20日朝4面)

<sup>718</sup> 『朝日新聞』2007年9月8日夕2面;『朝日新聞』2007年9月12日4面

<sup>719</sup> 『朝日新聞』2007年10月25日朝4面

<sup>720</sup> 防衛省「テロ対策特措法に基づく協力支援活動としての艦船用燃料の給油活動に関する確認作業について」(2007年11月6日)<http://www.mod.go.jp/j/press/sankou/report/20071106.html> (防衛省 HP、2015年6月アクセス)

<sup>721</sup> 例えば、共産党赤嶺議員は、この全件調査は「アメリカ側に確認したのではなく、日本側が推定したという表現があちこちに出てきます。これにすぎません」とし、国会における過去の答弁との矛盾点等を指摘している(第168回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第12号9頁(2007年11月12日))。

破棄事案が明るみに出て、防衛省における文書管理が問題へと波及する<sup>722</sup>。また、10月下旬には守屋武昌元防衛事務次官が航空・防衛専門商社山田洋行の元専務からゴルフ接待を受けていた疑惑が発覚すると、国会の審議が守屋元事務次官の証人喚問を含む防衛装備品調達をめぐる汚職事件に集中し、補給支援特措法案の審議はさらに遅れることになる。

## 2 大連立構想

衆議院での審議が給油の転用問題で紛糾している最中、小沢代表は国連の決議もない米主導の軍事作戦を支援する自衛隊の給油活動は憲法違反であり、民主党が政権を獲得した場合には国連決議で認められているISAFへの参加を実現したいとする論文を発表する<sup>723</sup>。国連決議を基準として派遣を判断する主張自体は小沢一郎の持論の延長線上といえるが<sup>724</sup>、この主張は民主党としてのこれまでの「テロとの闘い」への対応とは一貫性がなく、補給支援活動を憲法違反とし、その代案としてより危険度が高いとされるアフガニスタン本土でのISAFの活動参加を挙げたことから、政府から批判が噴出する。町村官房長官は「武力行使を伴う地上軍。それこそ憲法違反ではないか。民主党の中のコンセンサスが得られるとしたら驚天動地だ。」と反発、石破防衛大臣や高村外務大臣も反論を展開するなど、小沢論文は国会内外で反響を呼ぶ<sup>725</sup>。また、当の民主党内でも、前原議員のように政府の情報開示等を問題としながらも、補給支援活動への賛成を明らかにしている議員もいれば、自衛隊の海外派遣自体を快く思わない旧社会党系の議員もおり、小沢代表の独自の持論も加わり、民主党としての補給支援特措法案への対応方針が定まらず、こういった党内事情も手伝って、政府の失政迫及から政局へ持ち込むという展開に傾注する。国会では、給油転用の問題に続いて、防衛装備品をめぐる汚職事件まで浮上し、補給支援特措法案の審議が益々停滞する。

この状況を打開するため、福田総理は小沢代表に党首会談を呼びかけ、10月30日に第1回目が開催される。福田総理は給油活動を続けることの重要性を説き、会談の時間の多くを割いて補給支援特措法案の今国会成立に向けての協力を要請したとされる。それに対し、小沢代表は一般論として協力できることは協力するが、自衛隊の海外派遣は国連の活動の枠内でしか許されない

---

<sup>722</sup> 防衛省は2007年12月26日、防衛省・自衛隊全組織を対象に行った文書管理状況とともに、対応策を盛り込んだ「防衛省における文書管理の改善措置について」を発表する  
<http://www.mod.go.jp/j/press/sankou/report/1226.pdf>(防衛省 HP、2015年6月アクセス)。

<sup>723</sup> 小沢一郎(2007)「今こそ国際安全保障の原則確立を」『世界』771号 2007年11月 148～153頁

<sup>724</sup> 小沢一郎(2006)『小沢主義一志を持って、日本人』、集英社インターナショナル、小沢一郎(1993)『日本改造計画』、講談社、など。

<sup>725</sup> 『朝日新聞』2007年10月6日朝5面;『公明新聞』10月8日2面。小沢論文に対する政府外からの反論としては、例えば、『朝日新聞』は社説で、「国連のお墨付きがあれば武力行使に参加できると読める」と疑問を付しており(『朝日新聞』2007年10月6日朝3面)、小寺彰東大教授は給油問題に国連決議は不要との意見を寄稿している(『日本経済新聞』2007年10月9日朝19面)。

のであるから、補給支援特措法案は認められないと主張する<sup>726</sup>。11月2日に第2回目の党首会談が開催され、連立政権樹立に向けた政策協議、いわゆる「大連立構想」が模索される。しかし、同日夜の民主党緊急役員会で、参院選で圧勝し勢いに乗る党内の議員からは、選挙に勝って政権をとるべきとして自民党との連立に猛反発がおきたことなどから、大連立の実現には至らず構想は幻に終わる<sup>727</sup>。

小沢代表は、福田首相が「国際平和協力に関する自衛隊の海外派遣は、国連安保理もしくは国連総会の決議によって設立、あるいは認められた国連の活動に参加することに限る」、補給支援特措法案は「できれば通してほしいが、両党が連立し、新しい協力体制を確立することを最優先するので、連立が成立するならば、あえてこだわることはしない」ことを確約したため、これまでの我が国の無原則な安保政策を根本から転換する契機になると考え、「それだけでも政策協議を開始するに値すると判断」したが、民主党役員会で認められなかったとして責任をとって辞意を表明する<sup>728</sup>。ただし、民主党執行部は小沢代表を強く慰留し、小沢代表は辞意を撤回、続投することになる。ねじれ国会の影響は年金や税制問題、人事案件など広く国内政策の実現にも影響を及ぼしていたが、補給支援活動の有効期限が切れる直前というタイミングでの党首会談の開催は、やはり、福田首相も国際公約と国内政治の板ばさみとなり、補給支援特措法案の審議も実質的に棚上げとなっており、補給支援活動再開の目処も立たない事態を打開するために、連立も念頭に置いて小沢代表との会談に踏み切ったと想像される<sup>729</sup>。小沢代表も自衛隊の海外派遣を含めて安保政策の筋道をつけるためには二大政党を中心に政策協議を進めることが必要との考えがあり、民主党役員会に持ち帰って諮ったが、参議院で比較第一党となり勢いにのる民主党では、自民党との大連立に甘んじなくても、次の衆議院選挙で政権に就けるかもしれないという政局への読みから、強気な判断となったのであろう。

なお、公明党太田代表には、福田首相から小沢代表との会談直前に、局面打開のために会談

---

<sup>726</sup> 党首会談に先立ち、自民党は朝の臨時役員会で伊吹幹事長が会談に至った経緯を説明し、①小沢代表が補給支援特措法案成立と引き換えに解散・総選挙を迫っても受けない、②自民、民主両党の大連立を持ちかけられても乗らない、という点について「首相に釘を刺している」と話したとされ、また、自民党と民主党の党首会談に警戒する公明党に対しては、北側幹事長に党首会談の内容は首相に確認して、太田代表に連絡することを約束したと報じている(『朝日新聞』2007年10月30日夕1面;『読売新聞』10月31日朝3面)。

<sup>727</sup> なお、柳沢内閣官房副長官補(当時)は、福田総理から小澤一郎との会談に備え、「自衛隊の派遣は国連決議のある場合に限る」という文書の作成を指示されたという。ただし、大連立のために給油活動を終わらせてもいいと考えていたのか、民主党との連立に合意すれば、具体的な法案の取り扱いは改めて交渉できると考えていたのかはわからないとしている(柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 143頁)

<sup>728</sup> 小沢一郎「民主党代表としてけじめをつけるに当たり(11月4日付文書)」

[www.dpj.or.jp/news/files/191104kaiken2.pdf](http://www.dpj.or.jp/news/files/191104kaiken2.pdf)(民主党HP、2015年7月アクセス)

<sup>729</sup> 自民党と民主党の大連立構想は、実際は小沢代表が福田首相に持ちかけたもので、民主党内の説得のため、連立参加は福田首相の方から要請した形とするように求めたとする報道もある(『読売新聞』2007年11月4日朝1面、12月22日朝4面)。

する旨伝えられ、2日には直接会談し、民主党に連立参加を打診するが、自公の関係は堅持すると説明されたという<sup>730</sup>。

自民党と民主党の大連立構想を前提とする政策協議による事態の打開は失敗に終わり、与野党対立の構図は変わらぬまま国会審議が継続する。衆議院テロ対策特別委員会では、守屋前事務次官の証人喚問をはじめとする汚職事件の事実関係、シブリアン・コントロールの問題等の審議を経て、漸く補給支援特措法案の審議に入り、支援活動の意義や活動終了時期、国会承認等について審議される。11月12日、同委員会での約40時間審議された末、補給支援特措法案は採決に移行し、自民・公明の賛成多数で可決、翌日、衆院本会議を通過し、参院へ送付される。福田首相は16日、滞在26時間という強行日程で初外遊先である米国に出発するが、これについて、民主党の鳩山幹事長は「首相訪米を控え、おみやげをもって行かなくてはならない一心で強行的に採決」と批判する<sup>731</sup>。

ホワイトハウスで開催された日米首脳会談では、アジア情勢、米国のテロ支援国家指定解除問題、牛肉輸入条件緩和、日米安保体制の基盤強化(在日米軍の再編)、在日駐留米軍経費の日本側負担改定、気候変動(洞爺湖サミットへの米国の協力要請)など、日米間の摩擦要因となる議題が山積していた。その懸案の一つである海自の補給支援継続問題について、福田首相は補給支援特措法案が衆院で可決されたことを報告し、早期の活動再開に向けた強い決意を伝え、ブッシュ大統領は早期の給油再開への期待感を表明したとされる<sup>732</sup>。福田首相は、訪米直後に東アジア首脳会議等に出席するためシンガポール入りするが、そこでインド洋における補給支援活動に関し、「日米首脳会談で大きな期待が寄せられた。アジア各国の首脳からも『日本の給油活動を是非継続してほしい』という声を聞いた。単に日本のことだけで済ます問題ではないという思いを強くしている」と、各国首脳からの期待を直接受けての感想を語っている<sup>733</sup>。

### 3 参議院審議

参議院における補給支援特措法案の審議入りの前に、まず、11月10日までとされていた臨時国会の延長手続きが必要となる。公明党内からは会期を延長せずに、補給支援特措法案を継続審議にして、次の通常国会で改めて成立を図るべきとの声も上がる<sup>734</sup>が、会期も延長せずに法案

<sup>730</sup> 『読売新聞』2007年11月3日朝1面、3面

なお、当時の大連立構想について、シャープレイ・シュービック指数を応用した投票力指数を活用し、自民党と公明党の立場を分析したものとして、福田恵美子、脇田祐一朗「投票力指数による自公連立政権分析」(2009)日本オペレーションズ・リサーチ学会和文論文誌、52巻38-55頁

<sup>731</sup> 『朝日新聞』2007年11月13日朝1面。また、民主党は政策調査会長直嶋正行名で「新テロ特措法案の衆議院通過を受けて(談話)」(2007年11月13日)を発表する。

<http://www2.dpj.or.jp/news/?num=12214>(民主党HP、2015年6月アクセス)

<sup>732</sup> The White House, Office of the Press Secretary, “President Bush and Prime Minister Yasuo Fukuda of Japan in Joint Statements”, November 16, 2007; 『読売新聞』2007年11月23日朝3面

<sup>733</sup> 『読売新聞』2007年11月22日朝2面

<sup>734</sup> 『読売新聞』2007年11月29日朝2面

成立を断念するのは、早期再開を明言している福田首相の国際社会における信頼に関わるとして、参議院でも衆議院並みの審議時間を確保し、かつ、年末の予算編成への影響を避けて、12月15日までの延長とされる。延長方針及び延長幅を自公党首会談で確認後、11月9日、衆院本会議で35日間の延長を与党賛成多数で議決する。

参議院では民主党が法案全体の流れを采配する参議院議院運営委員会の委員長及び補給支援特措法案の審議を行うことになる外交防衛委員会の委員長ポストを押さえており、民主党は同法案の審議を遅らせ、会期内再可決を阻止する戦略をとる。まず、民主党は、イラクで活動する航空自衛隊を即時撤退させるためのイラク特措法廃止法案を外交防衛委員会に提出して優先審議とし、補給支援特措法案の審議入りを衆院通過後約2週間経った11月28日まで遅らせる<sup>735</sup>。また、補給支援特措法案の審議時間について、参議院でも衆議院並みの41時間を与党側に要請する一方、同法案審議を外交防衛委員会の定例日である火曜日と木曜日以外にも行うよう求める与党側の申し出は拒否する<sup>736</sup>。

審議を引き延ばす一方で、民主党内では相変わらず、補給支援特措法案に対案を出すか、あるいは対案を出さず野党共闘で廃案を迫るか方針が固まらず、11月13日の外務防衛部門会議では対案の骨子案が提示されるも、自衛隊の海外派遣に関して慎重派と積極派の双方から不満がだされるなど、民主党執行部は対応を決められないまま、国会では防衛装備品をめぐる汚職問題の追及等続ける。

参議院での補給支援特措法案の審議が一向に進展しない状況に業を煮やし、福田首相は11月22日、野党党首と個別に会って、会期内成立や修正協議を呼びかける。しかし、小沢代表の対応は変わることはなく、政策協議にも応じられないと拒否したため、政府は衆院の再可決による同法案成立を前提として会期を再延長する方針を決める<sup>737</sup>。町村官房長官も29日の記者会見では、同法案を成立させるのが福田内閣の至上命題であり、必ず成立させると発言し、再可決しても成立させる強い姿勢をみせる<sup>738</sup>。再可決には慎重な公明党であったが、福田首相の固い決意を受けて、太田代表も「8月、9月のころとは違って、ある程度、理解が進んでいるという印象だ」と同法案を再可決することを容認する姿勢を示す<sup>739</sup>。衆院での再可決を前提に、12月14日の衆議院本会議において、臨時国会の会期を1月15日まで31日間再延長することを与党の賛成多数で議決する。

民主党は、小沢代表から対案作成の指示を受け、12月21日になって漸く、民生活動に限定した対案(国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案)を参院に提出する<sup>740</sup>。この対案では、アフガニスタン本土における人道復興支援活動を

<sup>735</sup> イラク特措法廃止法案は11月27日野党賛成多数で可決されるが、衆院で与党に否決される。

<sup>736</sup> 『読売新聞』2007年11月29日朝2面

<sup>737</sup> 『読売新聞』2007年11月23日朝1面、3面

<sup>738</sup> 『朝日新聞』2007年11月29日夕2面

<sup>739</sup> 『読売新聞』2007年12月8日朝4面

<sup>740</sup> 第168回国会参第13号「国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支

中核として自衛隊や警察官、医師などを1年間に限って派遣、海自による補給支援活動は国連決議で海上阻止活動が認められるようになった場合に参加を検討するとしている。また、民主党執行部は、野党と共闘で補給支援特措法案の廃案を目指していたが、同法案を民主党の対案とセットで継続審議とするよう求め、与党が強引に再可決に持ち込もうとする姿勢を世論に印象付けるといふ戦術を練る。しかし、共産党や社民党など他の野党から、民主党が突然、継続審議へと方針転換したことに理解を得られず、野党共闘は頓挫する。

14年ぶりの越年国会となり外交防衛委員会において補給支援特措法案を議題とした審議は続くも、補給活動に関する新たな情報が公開されることもなければ、活動の意義や他の民生支援についての議論が深まることはなく、しかし衆議院なみの審議時間を行うことが半ば目的と化して、同委員会が開催される。2008年1月10日、参議院外交防衛委員会では、衆議院並みの審議時間約40時間30分を確保したことをもって採決に移り、補給支援特措法案は民主党など野党の反対多数で否決される<sup>741</sup>。補給支援特措法案は、翌11日、参院本会議で否決された後、衆院に送付され、憲法第59条第2項の規定に基づき、出席議員の3分の2以上の多数で再可決される<sup>742</sup>。政府は1月16日に同法を公布し、即日施行する。成立を受けて、福田首相は、「我が国が「テロとの闘い」に再び参加できることは誠に意義深いこと」との総理談話を発表する<sup>743</sup>。

なお、民主党の対案は1月10日、外交防衛委員会で採決され、民主、国民新党等の賛成多数で可決、11日、参院本会議において僅差で可決された後、衆院に送付され継続審議となる<sup>744</sup>。

2度の臨時国会会期の延長、越年での審議、衆議院による再可決など、異例づくめであった第168回臨時国会が閉会した2008年1月15日、派遣部隊を補給艦と護衛艦各1隻、人員500人以上、期間は同年6月30日までとする実施計画を自民党及び公明党は了承し<sup>745</sup>、16日、臨時閣議で決定、17日に石破防衛相が派遣命令を発出する。

各国政府からは補給支援特措法成立を歓迎する声明や発言が寄せられる。

シーファー大使は、1月11日、「アフガニスタンに安定と民主主義をもたらす国際社会の取り組

---

援等に関する特別措置法案」

<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/sanhouchiran/sanhoudata/168/168-013.pdf>(2015年12月アクセス)

<sup>741</sup> なお、補給支援特措法案が参院に送付されてからちょうど60日での否決であったため、みなし否決は適用されなかった。

<sup>742</sup> 賛成 340 票、反対 133 票で、賛成は出席議員の3分の2以上。参院本会議で否決された法案が衆院で再可決されたのは 1951 年のモーターボート競走法以来、57 年ぶり 2 回目。19 年ぶりの臨時国会の再延長、14 年ぶりの越年国会と異例尽くしの採決であったとされる(読売新聞政治部(2008)『真空国会』、前掲書、289 頁)。

<sup>743</sup> 首相官邸「福田内閣総理大臣の談話(補給支援特別措置法の成立)」2008年1月11日  
[http://www.kantei.go.jp/hukudaspeech/2008/01/11danwa\\_1.html](http://www.kantei.go.jp/hukudaspeech/2008/01/11danwa_1.html)(2015年3月アクセス)

<sup>744</sup> 与党は民主党対案を廃案とすることもできたが、恒久法制定を念頭に、通常国会に残しておけば、民主党との政策協議の呼び水に使えると判断し、継続審議とする。

この民主党対案は、第 169 回国会でも同様の扱いで、第 170 回国会では補給支援特措法改正案と一緒に審議が行われ、2008 年 10 月 21 日、衆議院で否決され廃案となる。

<sup>745</sup> 『公明新聞』2008年1月16日2面;『読売新聞』1月15日夕2面

みを支援するこの重要な措置を日本政府が取られたことを高く評価する」とのプレスリリースを発表する<sup>746</sup>。また、米國務省や国防総省も、定例記者会見等で、広報担当官が支援再開を歓迎する旨発言する。米国以外にも、ブラウン英国外務省閣外大臣やフライ(Graham Fry)英国駐日大使、オーストラリアのスミス(Stephen Smith)外相も、同法案可決を歓迎し、海上自衛隊のインド洋での活動再開を期待する旨の声明を発表、パキスタンのメモン(Nisar Memon)情報・放送担当連邦大臣は、外交ルートを通じて、「本法によって可能となる日本からの給油、給水は、テロとの闘いにおいて多大な支援となり、両国の協力は引き続き促進されていくだろう」とコメント、アフガニスタンもアミン大使や外務報道官がそれぞれ歓迎のプレスリリースや政府声明を発表、国連パンギムン(潘基文)事務総長も日本政府の決定を歓迎するとの声明を発表する<sup>747</sup>。

米国やNATO諸国等からのアフガニスタンへの追加支援要請が強まる中、日本政府は補給支援活動の継続を最低限の方針として固める一方、国内では参議院をてこに法案審議の進行を阻む野党から協力を取り付けることができず、最低限の方針ですら実現がままならない不安定な状況に直面し、国際公約と国内政治の板ばさみとなって首相が辞任、また、次の首相も事態打開のために民主党との大連立を構想するが頓挫するなどの紆余曲折を経て、新法を立案し、衆議院の再可決という手段を使って補給支援活動の継続にこぎつける。本来は、参議院で与党が過半数割れをしていても、テロ特措法が失効する前に同法を延長するための改正案をこれまでのように国会に提出し、参議院で否決された後に衆議院による再可決で通過させることは可能であったにもかかわらず、首相が辞任したり、あるいは大連立を模索しなければならなかった背景には、公明党が衆議院再可決に慎重な姿勢であったというプレッシャーも一因となっていたと想像される。また、民主党小沢代表の方も、参院選勝利の勢いがあるうちに衆院選に臨むのが得策との判断から、秋の臨時国会で政府を追い込み、衆院解散・総選挙に持ち込みたいとの意向があったといわれており<sup>748</sup>、政策論よりも政府の失政をつくことで政局に持ち込む駒として本案件が扱われた側面は否定できない。ここまでの政治リスクをおかして実現に至った補給支援活動は、少なくとも軍事的必要性は乏しかったとみられ、「テロとの闘い」に日本としてのプレゼンスを示すことが重要だったと考えられる。

政府は、補給支援特措法の成立を受けて、約3ヶ月半の中断を経て海自による補給支援活動の再開を実現させるが、与党協議で同法は1年の有効期限とされたことから、同法成立後あまり期間を置くことなく、同法の延長問題に取り組むことになる。

---

<sup>746</sup> 首相官邸「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法に基づく補給支援活動に関する実施計画」2008年1月16日

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampo/kakugi/080116keikaku.html> (2015年3月アクセス)

<sup>747</sup> 外務省「補給支援特別措置法の成立に関する各国の反応」2008年1月;

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/katsudou05\\_5.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/katsudou05_5.html) (2015年7月アクセス)

<sup>748</sup> 『読売新聞』2007年8月31日朝4面



## 第6節 補給再開(2008年)

### 1 アフガニスタン情勢

アフガニスタン国内の反政府勢力によるテロ活動は、OEFやISAF等による掃討作戦にもかかわらず、より組織的・戦略的に展開されるようになる。2007年から2008年にかけてIED等による攻撃数も増加し、タリバンの支配地域である南部に展開する英、加、蘭の兵士に多大な犠牲が発生し、ISAFの現地司令官が「これは平和維持でも安定化作戦でもなく、戦争である」と表現するほど、戦況は厳しくなる<sup>749</sup>。6月にはカンダハール州のサルボサ刑務所がタリバンに襲撃され、タリバンやアル・カイダメンバーを含む約1200人の囚人が脱走するという事件<sup>750</sup>、また、7月には南東部クナル州で、反政府勢力のゲリラ部隊が米軍基地を襲撃し基地内部に突入、米軍兵士9名、アフガニスタン国軍兵士4名が死亡するという事件(ワナトの戦い)もおき、反政府勢力の組織力を見せつけられる。反政府勢力はカブールにも迫り、7月、カブールのインド大使館付近でテロにより50人以上が死亡するといった事件も発生する。

パキスタンに拠点や避難地を置きながら、アフガニスタンとの国境を行き来するテロリストを掃討するには、アフガニスタンでの軍事作戦だけでは埒が明かないとして、9月、ブッシュ大統領は米軍に、パキスタン領域内のタリバン等に対してパキスタン政府の承諾を得ていなくても攻撃を認めたとされ、米軍はパキスタン領域内で、ミサイルや無人飛行機を使ってタリバンに対する攻撃を開始する<sup>751</sup>。ブッシュ大統領がパキスタン領域内での攻撃を容認した前月、パキスタンではこれまでブッシュ大統領に同調し、親米路線をとってきたムシャラフ大統領が退陣に追い込まれ<sup>752</sup>、後継者としてザルダイ(Asif Ali Zardari)大統領が就任していた。

アフガニスタン大統領選挙が翌2009年8月に予定される中、早急に治安を改善させる必要があるとして、米政府はNATO諸国に最低限3000人規模の増派とともに、資金援助やアフガン国軍訓練といった広範囲にわたる分野でのISAFの役割の拡大を要請する<sup>753</sup>。NATOは4月のブカレスト首脳会議において、ISAFミッションは最優先事項であるとし、長期的・包括的関与を明記した

<sup>749</sup> The Atlantic Council, “Transcript: General David McKiernan Speaks at Council's Commanders Series”, November 1, 2008  
<http://www.atlanticcouncil.org/en/news/transcripts/transcript-general-david-mckiernan-speaks-at-councils-commanders-series> (2014年9月アクセス)

<sup>750</sup> “Insurgent attack frees hundreds from Kandahar prison”, *CBC News*, Jun 13, 2008,  
<http://www.cbc.ca/news/world/insurgent-attack-frees-hundreds-from-kandahar-prison-1.725191>

<sup>751</sup> “Another US strike' hits Pakistan”, *BBC News*, September 12, 2008  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7611721.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7611721.stm); Karen DeYoung, “Pakistan will Give Arms to Tribal Militias”, *Washington Post*, October 23, 2008

<sup>752</sup> ムシャラフ政権は、2007年3月に対立関係にあった最高裁長官を停職処分、11月には法曹界の政治介入などを理由に非常事態を宣言、憲法停止等の強権を発動し、国民から反発を受けていたところに、12月、パキスタンの有力野党パキスタン人民党(PPP)総裁ブットー元首相の暗殺事件が起き、国民の同政権への不満が一掃拡大していた。2008年2月18日の総選挙ではPPPが躍進、同党からギーラーニー首相が選出され、ムシャラフ大統領の退陣に向けて圧力がかけられていた。

<sup>753</sup> Vincent Morelli and Paul Belkin (2009), *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, CRS Report for Congress RL33627, Washington, D.C., p7

戦略的計画を公表し、各国首脳は部隊を派遣するときに付す留保(caveats)を緩和することも公約する<sup>754</sup>。フランスが東部へ 800 人、イギリスが 200 人の増派を発表する等、一部加盟国は増派の要請を受ける動きをみせるが、米側が求める大規模な増派には繋がらず、結局、米政府はイラク駐留米軍の段階的削減とあわせてアフガニスタンへの米軍増派に踏み切り、2008年1月時点での駐留米軍規模は2万6607人だったのを半年間で4万8250人まで増員する<sup>755</sup>。なお、米軍やISAFが育成を続けるアフガニスタン国軍は5万人規模となり、殆どの掃討作戦はアフガニスタン国軍と一緒に展開するようになり、中にはアフガニスタン国軍が主導する作戦も出てくる。

国連安保理は、9月、ISAFの任務を1年間延長する決議第1833号を全会一致で採択するが、決議文では、前年9月に採択された決議第1776号と同様、前文で「NATOにより提供される指導的役割並びにISAF及び海上阻止の要素も含むOEFへの多くの国の貢献に対する評価を表明」との文言が盛り込まれる<sup>756</sup>。

アフガニスタン国内の治安の悪化により、同国の政治プロセスも進展はあまりみられず、中央政府にも地方政府にも、腐敗の拡大、縁故者等への利益誘導が横行する。6月にパリで開催されたアフガニスタン支援の国際会合で発表された、「アフガニスタン国家開発戦略(ANDS: Afghanistan National Development Strategy)」では、麻薬対策、地域協力、腐敗対策等を含む6つの課題が設定される。この計画は、2006年ロンドン国際会議の時に発表された「暫定版国家開発戦略(I-ANDS)」の最終版で、2008年から13年までにアフガニスタン政府が達成すべき目標を定めており、国際社会はこれに沿って、復興支援を行うことが再確認される。

## 2 補給支援活動の再開

臨時国会閉会からわずか3日後の2008年1月18日に召集された第169回通常国会の施政方針演説冒頭、福田首相は、補給支援特措法に関して「残念ながら野党の皆様にはご賛同をえられませんでした、成立させていただいた」と言及し、「インド洋における給油活動を再開するとともに、アフガニスタン、イラク国民の国家再建に対する支援を継続していきます」との決意を表明する<sup>757</sup>。

既に1月17日には防衛大臣から派遣命令が出され、海自では早急に準備が進められていたが、活動を開始する前に、補給支援の対象国との間で締結していた交換公文はテロ特措法とともに失

---

<sup>754</sup> NATO, “Bucharest Summit Declaration” April 3, 2008, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?mode=pressrelease) (2014年8月アクセス)

<sup>755</sup> James Jones, *Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action*, the Atlantic Council of the United States, Washington, D.C., March 2008, <http://belfercenter.hks.harvard.edu/files/Saving%20Afghanistan%20-%20Atlantic%20Council.pdf>; フアリード・ザカリア「3度目の大幅増派に飛び付くな」『ニューズウィーク日本版』2009年11月26日, <http://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2009/11/post-758.php> (2014年8月アクセス)

<sup>756</sup> United Nations Security Council Resolution 1833, September 22, 2008, [http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution\\_1833.pdf](http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1833.pdf) (2014年8月アクセス)

<sup>757</sup> 第169回国会衆議院本会議議事録第1号(2008年1月18日)

効したことから、再度、補給支援特措法の下で対象国と交換公文を締結する必要があり、外務省で作業が進められる。特に国会で追及を受けた給油の転用疑惑への対応として、新たな交換公文では、テロリストの移動や輸送を監視・摘発する海上阻止活動への補給であると同法の目的が明記され、転用などの問題が生じた場合に相互協議をする条項も追加される<sup>758</sup>。日本政府は、2月5日、フランス、パキスタン、英、米との間で、29日にドイツ、3月7日にカナダ、4月11日にニュージーランド、12日にデンマークとの間で交換公文を締結する。また、給油の転用を避けるための運用上の対応策として、防衛省では、以前は給油量や艦船の任務等を口頭で確認していたが、補給日時、対象艦船の名称、配属部隊、補給量や活動予定について定型化されたフォーマットに記入してデータベースとして保存し、補給艦へ給油する場合は、補給艦が給油予定の艦船名も明示するよう求めるなど、事前確認をより厳格化する方針を決める<sup>759</sup>。

対象国との間での新たな交換公文の締結や、補給手続きが整備され、約3ヶ月半ぶりに海自による補給支援活動は再開される。補給艦「おうみ」は、現地時間2月21日午後0時20分、補給支援特措法に基づく補給支援活動として、パキスタンのフリゲート(Tippu Sultan)に対し艦船用燃料の補給(給油量:約160kl)、真水の補給(給水量約60t)を実施する。

2月下旬、来日したライス国務長官は福田首相と会談した際、補給活動支援活動の再開について、困難な状況を乗り越え、日本が補給活動支援を再開されたことを歓迎する、日本の活動はインド洋で各国が行う海上阻止行動にとって不可欠であるし、また、この海上阻止行動は国際社会全体の安全の確保のために極めて重要であると述べたとされる<sup>760</sup>。

### 3 洞爺湖サミット

日本政府が秋以降、補給支援活動の延長に全精力をかけて取り組み、インド洋の海自派遣に漕ぎ着けるも、混迷を深めるアフガニスタン本土の状況に好転の兆しはなく、日本が議長国となる7月の洞爺湖サミットでも当然重要な懸案事項の1つとして議題に上げられており、サミットを前に、日本政府として打ち出せる支援策はないか、検討が続けられる。

町村官房長官は5月31日、「海自の給油活動継続と併せて何らかの活動ができるかどうか。(活動地域は)アフガンの陸上なのかも含め、少し視野を広げて、政府は考え始めようとしている」とサミットでの発表を念頭に、アフガニスタン陸上での新たな支援策に関して前向きに検討をしている旨の発言をしている<sup>761</sup>。

また、洞爺湖サミット直前というタイミングで、ゲーツ国防長官は石破防衛相にヘリコプター派遣

<sup>758</sup> 補給支援特措法の下で各国と締結した交換公文は外務省ホームページで公表される (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/katsudou05.html> (2015年7月アクセス))

<sup>759</sup> 第170回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第3号4頁(2008年10月17日);『読売新聞』2008年1月12日朝3面

<sup>760</sup> 『読売新聞』2008年2月28日朝2面

<sup>761</sup> 『読売新聞』2008年6月1日朝2面

などアフガン本土での自衛隊活動を要請する<sup>762</sup>。在京米大使館員も、日本のヘリコプター派遣を実現させるために、日本政府は洞爺湖サミットの成功にこだわっており、サミットを機にアフガニスタンへの支援拡大に向けてのプレッシャーをかけるべきとする公電を発出している<sup>763</sup>。

政府では、6月8日から18日まで、内閣官房、外務省、防衛省からなる政府調査団をアフガニスタンに派遣し、同国本土での自衛隊活動の可能性を含め調査する。支援策としては、①陸上自衛隊CH47輸送ヘリによるアフガン北部地域の輸送活動、②航空自衛隊C130輸送機によるアフガンとタジキスタン・キルギス両国間の輸送活動、③海上自衛隊P3C哨戒機によるインド洋の警戒監視活動、④ISAF司令部への自衛隊派遣、⑤PRTへの自衛隊又は文民派遣などが挙げられる<sup>764</sup>。

外務省及び防衛省は自衛隊派遣に前向きだったが、福田首相や官邸スタッフはねじれ国会のもとで、新たな法案を必要とする自衛隊派遣は不可能と考えから、乗り気ではなかったようで、政府内でも温度差があったようである<sup>765</sup>。柳澤官房副長官補(当時)は、現地調査の実施について、官房長官、外相、防衛相の3閣僚は、法案ができないまでもできる限りの努力をした証として、調査はしておきたいという思いがあったと思うが、官邸のスタッフは、米軍の協力を得ながら現地調査を行うことが、かえって米軍の期待を高め同盟管理を難しくするのではないかとの危惧の方が強かったと述懐している<sup>766</sup>。

現地調査の結果、柳澤官房副長官補(当時)は、カブール周辺やアフガニスタン北部に限定した空輸などの任務は不可能ではないが、アフガニスタンで活動するNGOは、自衛隊が来ることによって自分達がタリバンから敵視されることを危惧していたことがわかったが、現地調査終了時点で通常国会は終盤となり、国会閉会後に洞爺湖サミットを控えた中で、誰も総理に法案作成を進言せず、それを見越して、与党にも説明をしなかったとしている<sup>767</sup>。

7月6日にサミットに先駆けて行われた日米首脳会談において、ブッシュ大統領は、日本はアフガンに中身のある支援をする必要がある、形だけの貢献は適当でないし、歓迎もされないと強い調子で要求したとされ、また、CH47大型輸送ヘリの派遣か、PRTの担当と、具体的な支援についても言及をしたとされる<sup>768</sup>。福田首相は、インド洋での海自による補給活動を継続できるように必死で頑張るが、それを越えた自衛隊貢献は政治的な状況からできないと率直に述べたとされ、米側は衝撃を受けていたという<sup>769</sup>。

---

<sup>762</sup> 『読売新聞』2008年6月5日朝4面

<sup>763</sup> 『朝日新聞(デジタル版)』2011年6月17日

<http://www.asahi.com/special/wikileaks/TKY201106160680.html> (2015年12月アクセス)

<sup>764</sup> 『読売新聞』2008年7月13日朝4面

<sup>765</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 146頁

<sup>766</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 147頁

<sup>767</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 146～147頁

<sup>768</sup> 『朝日新聞デジタル』2011年6月17日(再掲)；『読売新聞』2008年12月31日朝4面

<sup>769</sup> 同上

日米首脳会談の翌日から3日間の日程で行われた洞爺湖サミットにおいて、参加各国の首脳との間でアフガニスタンへの支援問題が話し合われるが、その様子について福田首相は、後日、「アフガンの重要性が共通認識とされ、日本国内の認識とずいぶんギャップがあると再認識した」と述べ、町村官房長官も「給油支援だけで本当にいいか、真剣に考えなければいけない。政府内で多面的に検討している」と発言するなど<sup>770</sup>、サミットにおいて米国を始め各国から支援要請へのプレッシャーを直接受け、アフガニスタン支援への緊張感をにじませる。

日米首脳会談で大型ヘリ輸送機の派遣など具体的な支援策を迫った米政府であるが、サミット閉幕直後の7月下旬に訪日したウィルクス(Bobby Wilkes)国防次官補代理は外務省、防衛省、内閣官房幹部や与党幹部と会談し、大型輸送ヘリ CH47 などの派遣に加えて、アフガン国軍の訓練などにかかる2兆円近い資金の一部負担を水面下で打診したと報じられる<sup>771</sup>。サミットでの日米首脳会談における福田首相の返答や日本の国内政治の事情を勘案し、米政府はヘリコプター派遣等の軍事支援に引き続き期待を寄せつつも実現可能性はあまり高くないと見切り、代わりに資金援助を日本政府に打診したと考えられ、トップ会談を契機に、自衛隊派遣が無理なら資金援助での貢献を要請すると、日本政府に対する方針を切り替えたように推測できる。

一方、国内では、連立与党である公明党の太田代表がアフガン本土への自衛隊派遣について現時点では考えていないと政府への牽制を繰り返しており<sup>772</sup>、野党の協力以前に与党公明党から陸自のアフガニスタン派遣に関する合意を得るハードルは高く、政府は、当面、非合法武装集団解体計画(DIAG)やPRTへの文民派遣など法改正が必要のない分野での活動を模索する<sup>773</sup>

#### 4 補給支援特措法の延長

与党協議により有効期限が1年とされた補給支援特措法は、2009年1月に期限を迎えることになっており、補給支援活動を延長するには、またしても臨時国会で延長するための改正案を通す必要があるが、衆院議員の任期満了まで約1年に迫り、補給支援特措法改正案の衆院での再可決が選挙に与える影響などの観点から、臨時国会の会期や召集時期について与党間での協議が難航する<sup>774</sup>。

自民党執行部は当初、参院で補給支援特措法改正案が採決されない場合も想定して、8月下旬召集で3ヶ月程度の会期を提案するが、公明党は選挙で不利になるとして再可決には慎重で、

<sup>770</sup> 『朝日新聞』2008年7月13日朝4面

<sup>771</sup> 『読売新聞』2008年12月12日朝3面

<sup>772</sup> 『読売新聞』2008年7月13日朝4面

<sup>773</sup> 『読売新聞』2008年7月13日朝4面;7月18日朝2面

なお、麻生幹事長は、インド洋での補給活動の延長が難しい場合、日本のタンカー護衛のために自衛隊を派遣するなど、給油活動以外の支援策を検討するのもいいのではないかと発言する(『読売新聞』2008年8月6日朝4面)が、日本のタンカー護衛がテロ対策の一環として位置づけられるかは懐疑的と町村官房長官等が反論し、それ以上の議論にはならなかった。

<sup>774</sup> 『読売新聞』2008年8月23日朝4面、8月26日朝4面;『朝日新聞』8月7日朝4面

矢野元公明党委員長の国会招致の懸念もあって長めの会期設定に警戒、召集日も大型補正予算編成の与党合意を優先させるため、9月下旬を主張し、あわせて、衆議院選挙について、来年夏の東京都議選に集中するためになるべく早く実施したい意向を伝える<sup>775</sup>。召集日は、両党幹事長及び国対委員長会談で、両党の間をとり9月12日、会期も自民党の80日程度と、公明党の60日程度の中をとり、70日となる。

臨時国会召集直前の9月1日、福田首相はねじれ国会での打開策が見出せないとして、突如、退陣を表明する。

福田首相の突然の辞任は米国でも驚いて受け止められたようで、米国議会図書館議会調査局はこれについての特別報告を出している。その中で、辞任の背景として、国会運営の行き詰まり、自民党の公明党への依存の高まり、自民党の意思決定システムの弱体化、政局に持ち込もうとする民主党の結束を挙げ、相次いで首相が退陣する日本の政治的混乱による意思決定の遅れは日米の経済、政治の様々な分野で支障をきたす可能性があるとし、「テロとの闘い」を含め米の国益にも悪影響を及ぼすとの認識を示している。また、「テロとの闘い」に関しては、総裁候補全員がインド洋での海自の給油活動継続に賛同しているが、国会の日程や公明党の反対により、再延長は困難な状況と分析し、2008年夏には陸上自衛隊の人的支援活動の可能性について検討するが公明党や世論の反対により見送ったと、これまでの経緯も記述している。その上で、日本は陸自の派遣の決定により政治リスクを負う前に米の新しい政権の動向を見極めようとしているのではないかとの見方もあるとも報告している<sup>776</sup>。

自民党総裁選は5人の候補者で争われ、麻生太郎幹事長が圧勝し、9月24日に第92代内閣総理大臣に就任する。麻生内閣発足の前日には公明党の太田代表と与党党首会談を行い、連立政権合意を交わす。政策課題が列挙されている連立合意文書の中で、補給支援活動にも触れられており、「国際社会と協力して『テロとの戦い』を継続することを確認し、このため、海上自衛隊のインド洋における補給支援活動を引き続き可能とするための法改正を行う」と、補給支援特措法延長を明記する<sup>777</sup>。

臨時国会での優先課題の1つである補給支援特措法の延長については、麻生政権が発足するまでの間にも、与党協議などの手続きが進められる。

9月3日、自民・公明両党は与党新テロ対策特別措置法プロジェクトチーム(山崎拓座長)の初会合を開き、臨時国会に補給支援特措法改正案を提出することで合意する。ただし、公明党は同改正案提出の前提として、政府に国民の理解を得るための啓発運動と民主党など野党との政策協

---

<sup>775</sup> 『読売新聞』2008年8月20日朝3面

<sup>776</sup> Mark E. Manyin and Emma Chanlett-Avery, (2008) “*Japan’s Political Turmoil in 2008: Background and Implications for the United States*,” CRS Report for Congress RS22951, Washington, D.C.; 日本訳もだされている(井樋三枝子(2008)「日本の政治情勢に関する米議会図書館議会調査局報告書」『外国の立法』

<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/23701/02370112.pdf>

<sup>777</sup> 『読売新聞』2008年9月24日朝1面、4面

議を要求し、また、同会合ではアフガン本土支援については想定していないとして、議論はされなかったようである<sup>778</sup>。9日に開催された同プロジェクトチーム会合で、与党は補給支援特措法改正案を臨時国会に提出することで正式に合意する<sup>779</sup>。

9月19日、政府は補給支援活動を1年延長する補給支援特措法改正案を閣議決定する。

麻生首相は就任直後に訪米して、国連総会で一般討論演説を行い、「国際社会はテロリズムに対する粘り強い取り組みを、なお続けねばならぬと信じます。我が国は、アフガニスタンの復興支援に当初から力を注ぎ、インド洋では補給活動を続けてまいりました。私はここに、日本が今後とも国際社会と一体となり、テロとの闘いに積極参画してまいることを申し上げるものです。」<sup>780</sup>と、積極参画の具体的な方法には触れなかったが、アフガニスタンで日本としてプレゼンスを維持することを国際的な場でアピールする。

国内では第170回臨時国会冒頭の所信表明演説において、「海上自衛隊によるインド洋での補給支援活動を、わたしは、我が国が、我が国の国益をかけ、我が国自身のためにしてきたものと考えてきました。テロとの闘いは、まだ到底出口が見えてまいりません。尊い犠牲を出しながら、幾多の国々はアフガニスタンへのかかわりを、むしろ増やそうとしております。この時に当たって、国際社会の一員たる日本が、活動から手を引く選択はあり得ません。民主党は、それでもいいと考えるのでしょうか。見解を問うものであります」と、民主党への問いかけを基調とする異例のスタイルで、補給支援活動の継続を訴える<sup>781</sup>。

米政府は、アフガニスタンにおける兵力の大幅な増強など計画の根本的な見直しを進める中、日本政府への支援要請として、財政支援を含めるようになる。9月、ゲーツ国防長官は、アフガンに戦闘部隊を派遣していない同盟国は財政支援をするようNATOとの会合前に記者に発言し、国防省幹部は、同盟国にはNATO以外の国、例えば日本も含まれると明示したと報じられる<sup>782</sup>。

麻生首相の訪米に同行した中曽根外相は、9月26日、ライス米國務長官と会談し、ライス長官は日本が政治的に難しい状況にあることはよく承知しているとした上で、補給支援活動の継続を期待すると述べたと報じられる<sup>783</sup>。また、キャンベル(Kurt Campbell)元国防次官補代理とグリーン前国家安全保障会議アジア上級部長は、藪中外務次官に、「アフガン問題は米政権にとっても重要だ。日本が何もやらないなら困った事態になる」と釘をさしたと伝えられる<sup>784</sup>。米政府は、日本の政治情勢を勘案しても実現可能な補給支援活動の継続と、資金援助での貢献を期待するように変

<sup>778</sup> 『読売新聞』2008年9月4日朝4面

<sup>779</sup> 『読売新聞』2008年9月10日朝4面

<sup>780</sup> 首相官邸「第63回国連総会における麻生総理大臣一般討論演説」2008年9月25日；  
<http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2008/09/25speech.html> (2013年7月アクセス)

<sup>781</sup> 第170回国会衆議院会議録第2号1頁(2008年9月29日)

<sup>782</sup> “US wants \$20bn to fund Afghanistan effort”, *The Guardian*, September 19 2008,  
<http://www.theguardian.com/world/2008/sep/19/usforeignpolicy.afghanistan>

<sup>783</sup> Ministry of Foreign Affairs, ‘Summary of the Japan-U.S. Foreign Ministerial Meeting’,  
September 26, 2008; <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/meet0809.html>

<sup>784</sup> 『読売新聞』2008年9月20日朝4面

わってきたようである。

9月29日、政府は補給支援特措法を1年延長する改正案を臨時国会に提出する。

麻生首相は当初、臨時国会で2008年度補正予算案と補給支援法改正案が成立次第、衆議院を解散し総選挙をするというシナリオを描いていたとされ、民主党も衆議院の早期解散の環境を整えようと重要法案の審議に次々と応じる。

10月10日、衆議院テロ対策特別委員会で補給支援特措法改正法案の審議が開始され、17日の同委員会では、同改正案と前の臨時国会で継続審議とされた民主党の対案が並行審議となる。与党議員からは民主党対案の前提となっている抗争停止合意を満たす地域がアフガニスタンに存在するのか、それがなければ現実的ではないといった批判がなされ、一方、野党からは油を配ることがアフガニスタンの治安維持や復興支援として役に立っているのかとの批判がなされるなど議論は平行線のまま、2日間の審議を終え、10月20日、同改正案は自民、公明両党の賛成で可決され、21日、衆院を通過する。なお、民主党の対案は与党、共産党、社民党の反対により否決される。

審議が参議院に移ると、麻生首相はリーマンショックによる金融危機を収束するには政治空白を作れないとして解散の延期を決断する。これにより、民主党も国会審議で徹底抗戦の方針に転じたことで、補給支援特措法案の審議が遅れ、臨時国会の会期も11月30日から12月25日まで延長される。外交防衛委員会の審議では転用防止策、政府のアフガニスタン調査団の報告、自衛隊派遣に関する米国の要請、前航空幕僚長の論文問題と文民統制の在り方等について質疑が行われる。野党はアフガニスタン調査団の報告を要求したが、政府・与党は調査項目を示しただけで、具体的内容については「関係国との信頼関係を損ねる」と開示しなかった<sup>785</sup>。外交防衛委員会は、12月11日、補給支援特措法改正案の採決に移るが、民主党など野党多数の反対で否決される。翌12日、参院本会議でも否決されると、衆院に送付され、衆院本会議で与党による3分の2以上の多数で再可決される。麻生首相は「日本は引き続きテロとの闘いの一翼を担い、国際社会において責任を果たしていく」との談話を発表する<sup>786</sup>。

悪化を続けるアフガニスタン情勢への対応に日本政府を巻き込もうと、米国は洞爺湖サミットを好機と捉えて、ブッシュ大統領が直接、福田首相にアフガニスタンへの「意味ある貢献」として具体的支援策を上げながら迫ったとされる。しかし、福田首相が国内政治を理由に、補給支援活動以外は難しいと回答したとされ、これ以降、米政府は軍事的支援要請のトーンを落とし、資金援助の要請を強めていく。そして、安倍首相に続いて福田首相も、国際公約と国内政治との狭間で苦悩した末、辞任に至る。補給支援活動は、衆議院による再可決により、さらに1年延長される。

---

<sup>785</sup> 防衛省「防衛事務次官会見概要」2008年10月30日

[http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2008/10/j\\_30.pdf](http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2008/10/j_30.pdf)(2013年7月アクセス)

<sup>786</sup> 首相官邸「麻生内閣総理大臣の談話(補給支援特別措置法の一部を改正する法律の成立)」2008年12月12日;<http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2008/12/12danwa.html>(2013年7月アクセス)



なお、日本政府は、自衛隊のPRTへの派遣は断念したものの、支援拡大の一環として、リトアニア主導のPRTに開発援助調整として外務省員2～3名を2009年春頃から派遣することを決定する<sup>787</sup>。

---

<sup>787</sup> 外務省「アフガニスタン PRT 文民支援チームの派遣について」2009年1月9日；  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/1/1186108\\_1090.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/1/1186108_1090.html) (2013年7月アクセス)

## 第7節 補給支援特措法失効(2009年)

### 1 アフガニスタン情勢

2009年1月、米国では「テロとの闘い」へと舵を取り、主導してきたブッシュ大統領が交代し、8月にはアフガニスタンにおいて、カルザイ大統領の任期満了に伴う大統領選挙が実施されるなど、アフガニスタンの政治情勢は転換期を迎えることになる。

タリバン等反政府勢力は、影響下においていた南部に加え、北部等での攻撃を増やして支配地域の拡大に努め、攻撃の仕方も、軍事車列や幹線道路にIEDと自爆テロ、ロケット弾等を組み合わせるなど複雑化する。これまで北部でアフガン警察の訓練等を担当し、掃討作戦には従事してこなかったドイツ軍も、交戦規定を変更し掃討作戦に臨む<sup>788</sup>。

治安維持・復興支援活動だけでなく、掃討作戦へと活動にも従事するISAFは、治安維持・復興支援活動に加え、掃討作戦にも活動を広げ、国連安保理決議第1890号によりさらに1年延長される。その決議の中では、2007年に採択された決議第1776号で用いられている文言を継承し、ISAFと海上阻止の要素を含むOEF連合への多数の国による貢献に対する感謝が表明される<sup>789</sup>。また、ISAFの役割及び地理的担当範囲の拡大に伴い、2009年8月、NATOはISAFの司令官がOEFの司令官を兼職することを承認する<sup>790</sup>。

また、8月には5年ぶりに実施される大統領選挙に向けて、米軍及びISAFは軍事・民生分野で治安維持活動を強化するが、反政府勢力も投票に行かないよう住民を脅すなどの選挙妨害活動を全土で展開する。8月20日、厳戒態勢の下で大統領選挙が実施される。カルザイ大統領は有効投票の過半数を得るが、第2位のアブドラ・アブドラ (Abdullah Abdullah) 元外相がカルザイ大統領側に大規模な不正があったと抗議し、両者の間で決選投票が行われることになる。しかし、その直前で公正な選挙が期待できないとしてアブドラ元外相が辞退したため、カルザイ大統領の再選が決定する。

海上ではタリバンやアル・カイダ等のテロリストや武器・麻薬の密輸を取り締まってきたが、近年、ソマリア沖で海賊が多発し、商船等への被害が深刻化していることを受け、OEF-MIOを構成している部隊CTF-150所属の艦艇がテロ対策に加え、海賊対策を兼務するようになる。海上自衛隊はCTF-150の艦艇に油と水を提供していたが、基本はテロ対策に従事している艦艇に補給支援を行うとしつつ、テロ対策艦艇への補給に支障のない範囲で、海賊対策を担う艦艇にも補給を実施する<sup>791</sup>。

<sup>788</sup> Nicholas Kulish, “German face reality of troops’ Afghan mission”, *The International Herald Tribune*, October 28, 2009; Ann Scott Tyson, “General: Afghan Situation Serious”, *The Washington Post*, September 1, 2009, p.A1

<sup>789</sup> United Nations, “United Nations Security Council Resolution 1890”, October 8, 2009 <http://www.rs.nato.int/images/stories/File/official-texts/Afgh%20SRES%201890.pdf>

<sup>790</sup> Steve Bowman and Catherine Dale (2009), *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*, CSR Report R40156, p.17

<sup>791</sup> 『読売新聞』2009年7月1日朝13面

## 2 オバマ政権下でのアフガニスタン戦略

2008年11月4日、米大統領選が行われ、共和党ブッシュ政権からの「チェンジ」をアピールした民主党のオバマ(Barack Obama)上院議員が、長引くアフガニスタンとイラクの2つの戦争や金融危機などに閉塞感が広がっていた米国民の心をつかんで勝利する。

「テロとの闘い」とイラク戦争を主導してきたブッシュ大統領は、1月20日に退陣し、大統領に就任したオバマは、イラクからの米軍早期撤退とともに、対テロ政策を最重要課題の一つに位置付けることを公約としており、就任直後からアフガニスタンへの戦略の見直しに着手する。

その象徴的な表れとして、オバマ大統領は、ブッシュ政権下で用いられた「テロとの闘い」という用語の使用を回避し、国防総省の職員にも「有事作戦 (overseas contingency operation)」といった別の表現を使うようにとの指示を出す<sup>792</sup>。テロへの対処ではなく有事への対応を強調するのは、長く続いた「テロとの闘い」の焦点がぼやけ、戦費が膨張し続けているだけでなく、グアンタナモ収容所での捕虜の非人道的取り扱い、民間人死傷者の増加などにより、米国がイスラム世界全体に戦争を仕掛けているのではないかという反米感情の高まりがあり、オバマ大統領は前政権との外交戦略の違いを明確にし、目的を再設定する必要があったとされる<sup>793</sup>。また、これまでテロリストとして掃討作戦の対象としてきたタリバンは、アフガニスタン南部を中心に政治秩序を提供し、住民にも一定受け入れられていることから、完全に一掃することは困難との判断から、タリバンをアル・カイダとは区別し、タリバンはテロリストではなく反乱勢力とすることで、話し合いによる解決も選択肢に入れる方針へと変更する。

ほかにも、グアンタナモでの軍事法廷の中止、CIAが運営する秘密の収容所の閉鎖、拷問の禁止等に関する大統領命令を発するなど、オバマ政権は前政権からの大胆な政策変更を試みる。ブッシュ大統領と個人的に近い緊密な関係にあったとされるカルザイ大統領との関係もオバマ大統領との間では一転し、オバマ政権はカルザイ大統領と距離を保ち、米国の忍耐にも限度があると、汚職対策等を推進するよう迫る<sup>794</sup>。一方で、アル・カイダ関係者が関与していると見られるテロ事件が収まる気配もなく、オバマ大統領もパキスタン等における無人機による攻撃の拡大、容疑者の無期限の拘束等、ブッシュ政権での政策を結局継続せざるを得なかった面も指摘されている<sup>795</sup>。

<sup>792</sup> Robert Singh (2012), *Barak Obama's Post-American Foreign Policy: The Limits of Engagement*, New York: Bloomsbury Academy, pp.66-88. なお第2次ブッシュ政権の初期、ラムズフェルド国防長官が“global war”を“global struggle against violent extremism”への変更を提案するが、ブッシュ大統領は拒否したとされる(Scott Wilson and Al Kamen, “‘Global War on Terror’ Is Given New Name; Bush’s Phrase Is Out, Pentagon Says”, *The Washington Post*, March 25, 2009).

<sup>793</sup> Robert Singh (2012), *Barack Obama's Post-American Foreign Policy*, op.cit., pp.68-70

<sup>794</sup> Dexter Filkins, “Former favorite, Karzai slips in U.S. eyes”, *The New York Times*, February 8, 2009, [http://www.nytimes.com/2009/02/08/world/asia/08iht-karzai.2.20013296.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/02/08/world/asia/08iht-karzai.2.20013296.html?_r=0) (2015年12月アクセス); Robert Singh, *Barack Obama's Post-American Foreign Policy*, op.cit., pp.68-70

<sup>795</sup> Robert Singh, *Barack Obama's Post-American Foreign Policy*, ibid., p.70

オバマ政権内でもアフガニスタンへの対応には意見が分かれており、より攻撃的・強硬な方針を支持していたのがクリントン(Hillary Clinton) 国務長官、ゲーツ国防長官、マレン(Mike Mullen) 統合参謀本部議長、逆に、対象をアル・カイダに限定したテロ対策を支持したのが、ジョーンズ(James Jones) NSC大統領補佐官(国家安全保障問題担当)、ホルブルック(Richard Holbrooke)アフガニスタン・パキスタン問題担当特使、アイケンベリー(Karl Eikenberry)駐アフガン大使であったとされる<sup>796</sup>

アフガニスタンの戦略の見直しの一環として、オバマ政権は2009年2月に1万7000人の増派、3月には、①アフガニスタンの治安部隊の訓練のため4000人を増派、②パキスタンに対してはアル・カイダ等過激派掃討への真剣な対応を条件に年15億ドルの5年間供与、③中国、インド、ロシア、イランなどを含めた連携の強化などを主な内容とする、アフガニスタンとパキスタンに対する包括的な戦略を発表する<sup>797</sup>。

また、オバマ大統領の指示により、3月にアフガニスタン及びパキスタンにおける米国政策に関する報告書が公表される<sup>798</sup>。その中で、パキスタン国内で活動するテロリストやネットワークを撲滅することが目標に含まれ、また、アメリカの戦闘行為を段階的に縮小するためには、アル・カイダが再結集しているアフガニスタン南東部における安全確保、テロ対策を主導できるようにアフガン部隊の支援・指導が必要と指摘している。

5月にはアフガニスタン駐留米軍兼NATO軍司令官のマキャナン(David McKiernan)を退任させ、マクリスタル(Stanley McChrystal)を任命する。マクリスタル司令官はアフガニスタン情勢を検証し、①アフガニスタンの人々の福祉に着目した包括的テロ対策、②ISAFの指揮系統の改善、③アフガン部隊の規模及び能力の向上、④ガバナンスを改善し汚職撲滅、⑤全土でのテロ対策、⑥最も脅威に晒されている人々への資源配分を提言する<sup>799</sup>。

---

<sup>796</sup> Robert Singh, *Barack Obama's Post-American Foreign Policy*, p73

<sup>797</sup> ラムズフェルド国防長官は、開戦当初から、米軍等の規模は少なく抑え、北部同盟などのアフガン勢力を最大限活用してアル・カイダやタリバンの排除を目指し、タリバン政権崩壊後の国造りは、北部同盟を中心に新政権を樹立し、アフガンの国軍や警察組織育成後、米軍等は撤退するという方針を持っており、ボン・プロセスもそれを反映した新体制作りとなっていた(Rumsfeld(2011), *Known and Unknown*, op.cit., p483, pp. 682-683)。この方針に対し、フィン(Robert P. Finn)、ハリルザード(Zalmay Khalilzad)、ニューマン(Ronald E. Neumann)の歴代の駐アフガニスタン米大使は、大きな変革を小さな手段で行おうとしたことによる失敗であったとしている(David Rohde and David E. Sanger, "How the Good War in Afghanistan Went Bad," *The New York Times*, August 12, 2007;

[http://mobile.nytimes.com/2007/08/12/world/asia/12afghan.html?pagewanted=all&referer=&\\_r=0](http://mobile.nytimes.com/2007/08/12/world/asia/12afghan.html?pagewanted=all&referer=&_r=0), 2015年7月アクセス)

<sup>798</sup> Office of the President, Interagency Policy Group, "White Paper of the Interagency Policy Group's report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan," Washington, D.C., March 2009, pp.1-5; [http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan\\_White\\_Paper.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf)(2015年7月アクセス)

<sup>799</sup> Stanley McChrystal, "COMISAF's Initial Assessment," *The Washington Post*, August 30, 2009; [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf) (2015年7月アクセス)

12月の時点で、アフガニスタンに展開する米軍は、ISAF指揮下の兵力も含め、6万8000人体制であったとされるが、オバマ大統領は2010年夏までに米軍を3万人の増派を実施するとともに、NATO等に5000人以上の増派を求めるなど国際社会へさらなる協力を求め、新戦略の下、段階的に治安権限をアフガニスタンに移譲し、2011年7月に米軍の撤収開始を目指す方針を発表する<sup>800</sup>。翌日、ラスムセンNATO事務局長はNATOとしても2010年に少なくとも5000人増派することを発表する<sup>801</sup>。

アフガニスタンの情勢悪化を受けて、日本政府に大型ヘリコプターの派遣など具体的な軍事的援助を強く求めてきた米政府であったが、2008年の洞爺湖サミットにおける日米首脳会談を契機に、日本政府が国内事情から軍事的追加支援は行えないことが明らかになるにつれ、米政府側も日本への軍事作戦上の期待はなくなり、財政支援に期待を寄せるようになる。特に、オバマ政権以降、米政府の外交政策関係者も、政権内の内々の協議でも日本の自衛隊のアフガニスタン派遣の可能性について、話題になったことはない<sup>802</sup>と述べている。

### 3 民主党政権へ

2009年8月30日に実施された第45回衆議院議員総選挙において、民主党は308議席と大躍進する一方、自民党は119議席に留まり、参議院に続いて衆議院でも比較第一党から転落、公明党も太田代表、北側幹事長など小選挙区候補が全員落選し、衆議院進出以来最低の21議席と、自公は惨敗する。民主党は衆議院では単独で過半数議席を獲得したものの、参議院では過半数を獲得していないため、社民党、国民新党との連立で自公に代わる政権を樹立する。しかし、3党間、特に民主党と社民党では、外交・安保政策へのスタンスは大きく異なり、「テロとの闘い」についても、自公政権と政策合意には至らなかったとはいえ自衛隊の海外派遣については一定の理解を示していた民主党に対し、社民党は自衛隊の海外派遣は認めないと一貫してきた。実際、衆院選挙前に鳩山代表は、海自の給油活動について、外交の継続性も必要として、政権交代を実現しても直ちに撤退はさせない意向を示したのに対し、即時撤退を求めてきた社民党は、3党間にハレーションが起きると、鳩山代表の発言を非難している<sup>803</sup>。連立政権樹立を前に、3党がまとめた政策合意では、「テロとの闘い」について、「テロの温床を除去するために、アフガニスタンの実態を踏まえた支援策を検討し、『貧困の根絶』と『国家の再建』に主体的役割を果たす」と、支援策の必要性

---

マクリスタル司令官は、雑誌インタビューでオバマ大統領に批判的なコメントをしたとして、2010年6月に事実上解任され、後任にペトレイウス(David Petraeus)司令官が就任する。

<sup>800</sup> The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan”, December 01, 2009 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan> (2015年8月)

<sup>801</sup> NATO, “Monthly Press Conference by Secretary General Anders Fogh Rasmussen”, December 2, 2009. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_59619.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_59619.htm) (2015年8月)

<sup>802</sup> 『読売新聞』2009年8月16日朝2面

<sup>803</sup> 『読売新聞』2009年8月1日朝4面

についての認識のみの記述にとどまり<sup>804</sup>、補給支援活動を継続するのか否か、自衛隊あるいは文民による別の支援策を実施するのか、具体策は何も触れられなかった。

9月16日、首班指名選挙を経て、民主党の鳩山由紀夫が第93代内閣総理大臣に就任し、国民新党からは亀井静香党首、社民党からは福島瑞穂党首の入閣を伴い、鳩山連立内閣が発足する。鳩山首相は就任から約1週間後に国連総会で行った演説で、アフガニスタン支援について、「警察支援を含む治安能力の強化や社会インフラの整備、日本の援助実施機関である JICA による農業支援や職業訓練を含む人材育成など幅広い分野での支援を実施してきました」と実績をアピールし、今後の日本の支援策として、「和解に応じた人々に生活手段を提供するための職業訓練などの社会復帰支援の検討も含め、有益な貢献を果たします。また、周辺地域の安定も重要であり、パキスタンなどに対する支援も着実にまいります」と述べ、補給支援活動には触れることはなかった<sup>805</sup>。その後、記者から補給支援活動について聞かれ、「単純に延長するということは考えていない」「本当にアフガニスタン、あるいは米国をはじめとする国際社会にも喜ばれる日本の支援のあり方は何かということをしっかり調査して、最も望まれている支援を積極的に行いたい」と応え、補給支援活動は継続しない方針を国際的な場で明らかにする<sup>806</sup>。

国内では、所信表明演説の中で、「現在、国際社会全体が対処している最重要課題のひとつがアフガニスタン及びパキスタン支援の問題です。とりわけ、アフガニスタンは今、テロの脅威に対処しつつ、国家を再建し、社会の平和と安定を目指しています。日本としては、本当に必要とされている支援のあり方について検討の上、農業支援、元兵士に対する職業訓練、警察機能の強化等の日本の得意とする分野や方法で積極的な支援を行ってまいります。この関連では、インド洋における補給支援活動について、単純な延長は行わず、アフガニスタン支援の大きな文脈の中で、対処していく所存です。」と補給支援活動に代わる別の活動を展開する意向を示す<sup>807</sup>。

11月13日、オバマ大統領が初来日する。日米首脳会談に向けて、日本政府では、補給支援活動に替わるアフガニスタンにおける自衛隊の活動を検討する。ISAF司令部やPRTへの要員派遣、本土での陸自輸送ヘリコプターや空自の輸送機派遣などが上がるが、治安の悪化で派遣は困難な状況であり、加えて社民党のみならず民主党内からも自衛隊派遣への反対の意見があがり、政治的にも意見集約には至らなかった<sup>808</sup>。

日米首脳会談では、鳩山首相がアフガニスタン支援として5年間で総額約50億ドルを支出し、民生支援を行うと表明し、これに対し、オバマ大統領からはこれまでの日本の貢献及び今回の決

---

<sup>804</sup> 『読売新聞』2009年9月10日朝4面

<sup>805</sup> 首相官邸「第64回国連総会における鳩山総理大臣一般討論演説」2009年9月24日  
[http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200909/ehat\\_0924c.html](http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200909/ehat_0924c.html) (2013年11月アクセス)

<sup>806</sup> 首相官邸「鳩山総理の国連総会及びG20ピッツバーグ・サミット出席内外記者会見」2009年9月25日 <http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200909/26naigai.html> (2013年11月アクセス)

<sup>807</sup> 首相官邸「第173回国会における鳩山内閣総理大臣所信表明演説」2009年10月26日

<sup>808</sup> 『朝日新聞』2009年11月1日朝2面

定への謝辞と、軍事支援も重要だが民生支援も極めて重要であるとして、今後もアフガニスタン支援に関し、緊密な連携を行っていききたいとする発言がなされる<sup>809</sup>。会談後の記者会見で、米記者から補給支援活動の継続を行わないとする理由を聞かれ、鳩山首相は、日本が行うべきテロ対策としては、テロの根源を絶つ民生支援を中心とした支援が日本流の望ましい支援なのではないかと考えたこと、最近では補給支援活動が減ってきていたことを挙げる<sup>810</sup>。

その後、補給支援特措法の延長は行われることなく、同法は2010年1月15日24時をもって失効する。同日午前、補給艦「ましゅう」は通算939回目となる最後の補給をパキスタン艦に実施する。北沢防衛大臣が現地部隊に15日24時をもって補給支援活動を終結させ、撤収するよう命令を發出し<sup>811</sup>、「ましゅう」と「いかづち」は帰国の途につく。

なお、第173回国会では、野党自民党・改革クラブが、インド洋における補給支援活動を1年間延長するための補給支援特措法の改正案を参議院に提出したが、未付託未了で廃案となる。公明党は、インド洋での海自の活動は重要としつつも、自民党との議員立法には同調しない方針をとった<sup>812</sup>。

---

<sup>809</sup> Ministry of Foreign Affairs, ‘Japan-U.S. Summit Meeting’, November 13, 2009  
<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/pv0911/summit.html> (2013年11月アクセス)

<sup>810</sup> 外務省「日米首脳共同記者会見」2008年11月13日、  
[http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200911/13usa\\_kaiken.html](http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200911/13usa_kaiken.html) (2013年7月アクセス)

<sup>811</sup> 防衛省「補給支援特措法に基づく補給支援活動の終結に関する命令の發出について」(2010年1月15日) (<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2010/01/15b.html>) (2013年7月アクセス)

<sup>812</sup> 『読売新聞』2009年10月12日朝2面

## 第8節 日本撤退後のテロとの闘い(2010年以降)

2010年1月に日本の自衛隊がインド洋を撤退して以降も、アフガニスタンでは米軍やNATO加盟国が中心となって掃討作戦及び治安維持・復興支援活動を続け、アフガニスタンにおける外国兵士の駐留規模は2010年のピーク時で、約50カ国から約14万人が派遣される。

2011年5月2日、米軍の最大の標的であったビン・ラディンをイスラマバード郊外のアボタバート邸宅で米海軍特殊部隊が急襲し殺害、オバマ大統領は「正義はなされた」と宣言する。ビン・ラディンの殺害により、米政府はテロの脅威が除去されたとして、これまでの戦いへの終止符を打つ重要な契機となりうるものと強調したが、実態は、アル・カイダの壊滅には程遠く、アフガニスタンではなお混迷が続いている上、隣国パキスタンにおけるテロ組織の拡大や核問題などより深刻化する<sup>813</sup>。オバマ大統領は、ビン・ラディン殺害の翌月、第2次アフガニスタン新政策を発表し、約10万人の駐留米軍のうち、11年中に兵士1万人撤退、12年夏までに戦闘部隊総数3万3千人を撤退、2014年までに治安権限をアフガニスタン政府に移譲することを発表する。

ISAFでは2010年11月に NATO リスボン首脳会議でアフガン国家治安部隊(ANSF)への治安権限の移譲についてのロードマップとして採択され、これに従い、2011年7月、ISAFはバミヤン州でアフガニスタン政府への初の治安権限移譲を実現する。2012年5月には、シカゴ首脳会合で、2013年中にISAFの戦闘任務をアフガン治安部隊に移譲し、米軍とともにISAFも2014年末までに任務完了することが再確認され2014年末までには全任務を完了することを確認する。

各国は戦闘部隊の撤収を決定する一方で、2011年12月、ボン会合を開催し、外国戦闘部隊が撤収した後の15年から24年までを「変革の10年」とし、この間も国際社会がアフガニスタンへの関与を続けることを約束する。日本は、2012年7月8日、東京会合を開催し、アフガニスタンの持続可能な開発に向け、国際社会は15年までに総額160億ドル超の資金を援助し、15年以降も支援を続けるとともに、アフガニスタン政府にも、汚職対策を含めたガバナンスの改善を進める相互責任原則を確認し、2年ごとに検証することで合意する。

2014年5月、オバマ大統領は2014年までの撤退を延長し、駐留米兵を2016年までに完全撤収するとの方針を発表する<sup>814</sup>。米軍はアフガン国軍の訓練、支援にあたる部隊として当面は9800人を維持するが段階的に撤収を進め、15年末には5500人まで削減、16年末にはアフガニスタンの米大使館警備等のための約1000人を残して撤収するとした。しかし、ISAFがロードマップに従

---

<sup>813</sup> Robert Singh(2012), *Barack Obama's Post-American Foreign Policy*, op.cit., pp.66-88  
なお、2009年11月に米上院外交委員会が出した報告書では、ラムズフェルド国防長官等幹部が、2001年12月の時点で、現地司令官等がビン・ラディンの拘束・殺害のために増援要請をしたにもかかわらずそれを拒否したため、取り逃がしたとしている(The Committee on Foreign Relations United States Senate, “Tora Bora Revisited: How we failed to get Bin Laden and Why it matters today”, November 30, 2009: [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Tora\\_Bora\\_Report.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Tora_Bora_Report.pdf), 2015年12月アクセス)

<sup>814</sup> 「オバマ米大統領、16年までのアフガン撤退を目指す」『ウォールストリートジャーナル』、2014年5月28日: <http://jp.wsj.com/articles/SB10001424052702304357604579588541060245088>, 2015年12月アクセス)



い、2014年中に全土の治安維持権限をアフガニスタン治安部隊に移譲させて、12月にアフガニスタンでの戦闘任務を終了し、規模を縮小して復興支援活動にあたり、タリバンが勢力を盛り返して治安の悪化が顕在化する。2014年4月の大統領選で選出されたガニ(Ashraf Ghani)大統領は2015年3月の米大統領との首脳会談で、駐留米軍の撤退延期を要請する。オバマ大統領は15年末までは9800人規模を維持すると、予定を変更するが、16年末までに撤退の方針は変わらない方針を伝える。しかし、2015年10月、米政府は16年末までの撤退方針を翻し、アフガニスタンには2016年後半まで9800人の部隊を残し、オバマ大統領の任期が切れる17年1月ごろまでに5500人に削減すると発表しており、事実上、オバマ大統領の退任までにアフガニスタンからの米軍撤退を完了することは不可能な見通しとなっている。

オバマ大統領は、ブッシュ前大統領が開始したアフガニスタンとイラクの2つの戦争終結を政権の最大の政治課題としてきたが、2011年に米軍を完全撤収させたイラクではテロ組織イスラム・ステート(IS)が勢力拡大し、米軍は空爆による再介入を余儀なくされており、アフガニスタンにもアル・カイダやISが勢力を広げている中、アフガニスタンの撤収時期について、共和党だけでなく民主党内からも延期を求める声が出ていた。2015年9月にはタリバンがアフガン北部の戦略的拠点であるクンドゥズを掌握するなど攻勢を強め、米軍主導のNATO軍とアフガン国軍が空爆を実施するなど、治安の安定からは程遠い状態であり、アフガニスタンの治安維持を米軍等の支えなくどのように確保していくか、米軍の撤退時期を含め、政治的に難しい舵取りが続いている。

## 第9節 小括

小泉首相の退陣とともにインド洋からの自衛隊撤退まで検討されたこともあった補給支援活動は、2003年の最初の延長手続き以降、国会でもあまり議論とならないままに延長が繰り返されてきたが、2007年7月の参議院選挙で与党が過半数割れとなり民主党が比較第1党に躍進すると、与野党の対応が一転、ねじれ国会における与野党対立の試金石として注目を集め、政府も補給支援活動の延長を最重要案件として位置づけ、総力を上げて対応する。

悪化を続けるアフガニスタン情勢に、米国やNATO諸国等は自国兵士の犠牲を払いながら対応にあたっており、日本政府にも具体的な軍事支援要請を強める。国際社会から支援拡大へのプレッシャーを受け、政府内でも拡大策の検討を行うが、国内では参議院における与党過半数割れという不安定な状況に直面し、日本政府は補給支援活動の継続は最低限必須との認識で民主党への説得にあたるが政局を見据えた民主党の動きは固く、国際公約と国内政治の板ばさみとなって安倍首相が辞任に至る。次の福田首相は民主党との大連立を構想するが失敗に終わり、新たに立案された補給支援特措法案を衆議院の再可決という手段を使って通過させ、補給支援活動の再開を実現する。そもそも参議院で与党が過半数割れをしていても、与党は衆議院で3分の2以上の議席を有しており、補給支援特措法案を新たに持ち出さなくても、テロ特措法を衆議院の再可決により通過させることは可能であったにもかかわらず、民主党の説得にあたり、民主党との大連立を構想しなければならなかった背景には、公明党が衆議院での再可決に慎重な姿勢であったという与党内のプレッシャーが小さくなかったことを意味しているといえよう。

米政府は、補給支援活動継続のため、異例の協力体制をとり、シーファー大使が民主党代表や民主党議員に同活動延長の説得に当たったり、国連安保理決議で日本が支援を実施している海上阻止活動の役割について言及するよう働きかけたり、あるいは、補給支援特措法案の国会審議にあたっては給油の転用問題などの野党からの追及を受けた政府に情報提供することで同法案通過の側面支援を行う。補給支援活動に限定した法律の制定は、支援拡大を望む米政府にとっては追加支援の芽を摘むものであり、必ずしも満足のいくものではなかったと思われるが、日本の国内事情に鑑み、まずは補給支援活動を継続させて日本のインド洋でのプレゼンスの維持を図り、その後、追加支援を要請するという考えであったろうと思われる。

補給支援活動を再開した数ヶ月後の2008年7月、米政府は日本が議長国として開催した洞爺湖サミットを好機と捉えて、ブッシュ大統領が直接、福田首相にアフガニスタンへの意味ある貢献を迫ったとされる。しかし、福田首相が国内政治を理由に、補給支援活動以外は難しいと回答したとされ、これ以降、米政府は軍事的支援の要請のトーンを落とし、資金援助要請へと切り替えていく。サミット終了後まもなく、安倍首相に続いて福田首相も、国際公約と国内政治との狭間で苦悩した末、辞任に至る。補給支援特措法は、公明党の主張により有効期限が1年とされたことで、2008年秋、またもや国会での延長のための審議が行われ、衆議院による再可決により、さらに1年延長される。2009年夏の衆議院選挙で、民主党を中心とする連立政権が成立すると、かねてからの補給

支援活動を継続しないとの方針を貫き、2010年1月、補給支援特措法は失効し、海上自衛隊はインド洋を撤退させ、日米首脳会談ではアフガニスタン支援として新たな資金援助を約束する。

2001年に米主導で開始された「テロとの闘い」における日本の支援策は、政府・自民党の政策決定者間で共有されていた湾岸戦争におけるトラウマを底流に、自衛隊による支援活動という選択肢の中から決定され、海上自衛隊による補給支援活動が中核となって継続されるが、ひとたび政策が実施されると、時間的な経過の中で環境が変化し、本政策の妥当性が失われてきたとしても、慣性により本政策を自発的に中断する、あるいは他の政策に切り替えるなどの方向転換を図ることが困難となり、変化のためには政権交代のような相当の政治的圧力が必要とされる様子は、経路依存性 (path dependency) の特徴としてみることもできるであろう<sup>815</sup>。

慣性の働きにより方向転換が困難であったとしても、ここまでの政治リスクを冒して実現に至った補給支援活動の意義は何だったのであろうか。海上自衛隊の実施した活動は、インド洋でテロリストの逃亡を阻止し、武器や麻薬等の摘発を行う海上阻止活動に参加している艦船に燃料や水を補給するというもので、その活動の意義は見えにくく、軍事的必要性の観点から不可欠な活動というわけではなかった。そういう意味では、日本も各国も、日本の活動に軍事的意義というよりは、日本が「テロとの闘い」にプレゼンスを示す政治的意義に重きを置いていたといえるであろう。日本政府は各国からの「高い評価」を活動継続の理由として繰り返すが、アフガニスタン情勢の悪化に自国兵士の犠牲を出しながら対応している米国やNATO諸国等がどこまでこの活動を評価していたのか、少なくとも補給支援活動を開始した時に日本が受けた高い評価とは異なるものであったと考えられるべきであろう。

---

<sup>815</sup> 歴史的制度論は、制度の生成と発展に関わる因果メカニズムを歴史的要因・文脈に着目して分析するアプローチで、経路依存性はその中核的概念である。Paul Pierson (2000), “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, pp.251-267; ガイ・ピーターズ B(土屋光芳訳) (2007)、『新制度論』、芦書房、108 頁

## 第5章 分析

本章では、第2章から第4章において記述してきた「テロとの闘い」における日本の支援策に関する事例をもとに、連立政権における小政党の対外政策への影響力を分析する。その前提として、まず、第1節では本章での分析の枠組みについて説明する。第2節では、「テロとの闘い」への日本の支援策について、約10年にわたる自衛隊派遣の期間、日米両政府は交渉ポジションをどのように変化させてきたかをツーレベルゲームを活用して示す。また、日本政府はどのように交渉ポジションを変化させたのか、米政府は日本の交渉ポジションの変化にどう対応したのかについても検討する。第3節から第6節までは、日米両政府の交渉ポジションに変化をもたらした要因として考えられる国内政治レベルに着目し、対外政策の決定主体である連立政権内での駆け引きを、小政党の観点から考察する。具体的には、政党の勢力関係をもとにした連立小政党の交渉力(第3節)、党内集約度による影響力(第4節)、与党間あるいは与党内の交渉戦術(第5節)、そして与党間の政策調整手続き(第6節)に着目して検討する。第7節では、連立小政党として影響力を発揮しつつも大政党である自民党に譲歩を行う場面もあり、駆け引きを繰り返しながらも、大政党に埋没することもなく自民党と別の政党としての立場を維持し続ける公明党の特徴、あるいはその特異性に焦点を当てる。第8節では、本章における分析のまとめを記述し、第9節では、本事例研究を通じての考察及び政策的含意を提示することしたい。

### 第1節 連立政権における小政党の影響力に関する分析枠組み

本事例研究は、「テロとの闘い」における日本の支援策の決定・実施過程を対象としているが、日本の支援策は日本政府と米政府の国際交渉という国際レベルと、日本国内政治における駆け引きという国内レベルでのゲームと、2つのレベルで同時にゲームが展開されながら、日本としての支援策が決定され、実施される。そこで、第2節では、パットナムの提唱したツーレベルゲームの枠組みをベースとして、日本の支援策に関する米政府の交渉ポジションと日本の交渉ポジションを明らかにし、2001年の自衛隊の活動を中心とする支援策決定から2010年の自衛隊撤退に至るまでの両政府の交渉ポジションの変遷を示す。そして、日本政府はどのように交渉ポジションを変化させたのか、また、米政府はその変化にどう対応したのかについても明らかにする。次に、国内レベルに焦点をあて、日本政府の交渉ポジションの決定主体は連立政権与党であるが、連立政権内では、政策の策定・実施にあたり、どのようなゲームを展開したのかに着目し、第3節以降で分析をする。

連立政権の決定はすべて連立与党内の合意の産物であるから、政権の維持・運営にあたっては、連立与党は常時、交渉を繰り広げることになる。与党内交渉では、公式あるいは非公式、会議体あるいは幹事長同士など、様々な形態で行われており、そこでは、政策等で譲歩せず、連立パートナーと合意に至らない場合のコスト、逆に譲歩した場合の党内議員や政党支持者への説得の仕方など、様々な思惑が働いていることが想像される。

交渉では、同程度の勢力を有するグループが行う場合(power symmetry)が、双方が最も満足の

高い最適な結果を生むという研究が発表されている<sup>816</sup>が、連立政権は同程度の議席数を有する政党同士の連立というのは実際にはあまりなく<sup>817</sup>、議席数の大きい政党と小さい政党の組み合わせとなることが多いため、勢力が非対称の交渉(asymmetrical negotiation)となることが想定される。大政党(senior party)と小政党(junior party)との連立協議では、議席数も多く総理大臣を含む多くの閣僚ポストを輩出する大政党が、小政党よりも交渉上有利であり、政権として決定する政策にその主義主張をより多く反映させることができると仮定される。また、連立政権樹立後の運営においても、例えば国際的な問題や事件が発生し、政府としてどのように対応すべきか、その方針に与党間で意見が食い違う場面、その食い違いは連立が解消されない限り、交渉でどちらかが、あるいは両者が妥協して合意する必要がある<sup>818</sup>、事前に想定されていないような突発事項への対応という場合にも政権内の権限が多く配分されている大政党側の選好が尊重されることが想定される。一方で、大政党側の選好が常に優先され、小政党側は自党が掲げる方針とは相容れない政策を容認することが続くのであれば、小政党が政権に留まるメリットを享受できず、連立離脱に踏み切るということになりかねない。実際、連立政権内の小政党の影響力は当該小政党が有する議席率よりも大きいことはしばしばみられるとされ<sup>819</sup>、例えば、連立政権内の小政党が選挙時のマニフェストで掲げた政策は、大政党の掲げる政策や連立合意よりも政府が優先する政策上の支出に合致しているとして、小政党が実質的な政策決定に及ぼす影響の大きさを指摘する研究もある<sup>820</sup>。

また、政党の大小の別は単純にその議席数で分けているが、政権追及モデルの理論的含意は、各政党の連合形成における交渉力は、必ずしも議席数に比例しないということであった。

連立与党内で大政党と小政党との選好が異なる問題については、どのように解決が図られるのであろうか。大政党と小政党の交渉には、議席数をベースとする勢力とは別の観点からの力関係が働き、小政党が勢力以上の影響力を与えることは可能なのであろうか。

同時多発テロ事件を契機とする「テロとの闘い」への日本としての支援策の立案、実施にあたった政権は、自民党と公明党を中心とする連立政権であった。戦後、長期にわたって政権与党として日米同盟を基軸として日本の外交路線を規定してきた自民党と、平和の党を掲げ、日米同盟の否

<sup>816</sup> Raiffa Howard (1982) *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.; Phyllis B. Kritek (1994) *Negotiating at an Uneven Table: Developing Moral Courage in Resolving Our Conflicts*, San Francisco, CA, Jossey-Bass

<sup>817</sup> 2大政党の連立ということでは、例えばイスラエルの労働党とリクードの大連立(1984年-1990年)やドイツのキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟(CDU/CSU)とドイツ社会民主党(SPD)の大連立(1966年-1969年、2005年-2009年)などがある。

<sup>818</sup> 対外政策に関する政党間の意見の相違は各国でよく見られることだが、経済政策等に比べ、比較研究の対象と余りなっていないと指摘されている(Jurgen Schuster and Maier Herbert (2006), "The Rift: Explaining Europe's Divergent Iraq Policies in the Run-Up of the American-Led War on Iraq." *Foreign Policy Analysis* 2, p.230)。

<sup>819</sup> Juliet Kaarbo and Jeffrey S. Lantis (2003) "The 'Greening' of German Foreign Policy in the Iraq Case: Conditions of Junior Party Influence in Governing Coalitions." *Acta Politica* 38, p.206

<sup>820</sup> Richard I. Hofferbert and Hans-Dieter Klingemann (1990) "The policy impact of party programmes and government declarations in the Federal Republic of Germany." *European Journal of Political Research* 18-3, pp.277-304

定から方針を転換させてきた公明党とでは、「テロとの闘い」における我が国の対応についての考え方にも、そもそも大きな隔たりがあった。日本政府は、我が国の対応方針を立案・実施するために、米政府との協議とともに、政権与党とも調整を繰り返すが、その過程で、少数与党である公明党は、政府・自民党に対し、どのような主張を展開し、実際に、どのように政策へと反映させていったのであろうか。

カーボは連立政権下での対外政策に及ぼす小政党の影響力について、ドイツとイスラエルにおける小政党が影響力を行使し得た事例と行使し得なかった事例とをそれぞれ4つずつ抽出し、何が影響力の行使に有効に機能したについて、事例研究を行っている<sup>821</sup>。そして、小政党が大政党に影響力を行使し得た要因として、党内の意見集約度及び交渉戦略、そして連立政権内の意思決定手続きを指摘している<sup>822</sup>。

このアプローチを参考として、本事例における連立与党内の大政党に対する小政党の影響力を、(1)他の政党との相対的關係による政党の交渉力、(2)党内集約度、(3)交渉戦略、(4)連立与党内の意思決定過程、の4つの指標をもとに検討することとしたい。

なお、「小政党」については、いろいろな観点から議論がなされている<sup>823</sup>が、メイヤーの定義を用い、「通常得票数が1%を超えているが15%は超えない範囲」とする<sup>824</sup>。

### (1) 政党の交渉力

連立政権では、連立政権を発足させる前に、閣僚配分や重点政策課題、政策決定手続き等について連立与党間で合意を形成するが、政権発足後も、日々政権が直面する課題や事件に対応するため、与党で調整を続けながら政権を運営する作業を続けることになる。

ルピア・ストローム他は連立政権の形成のみならず、政権運営や終了も含めた政権のライフサイクル全体を包括的に説明するため、すべての段階において連立政党間で行われる「交渉力 (bargaining power)」に着目し、これをベースとした理論的枠組みの提示を試みている<sup>825</sup>。交渉 (bargaining) とは、アクターがお互いにメリットのある合意を見出す目的でコミュニケーションに従事するプロセスと定義し<sup>826</sup>、このモデルでは、政党の交渉力について、議席数に単純に比例するの

<sup>821</sup> Juliet Kaarbo (1996), “Power and Influence in Foreign Policy Decision Making: The Role of Junior Coalition Partners in Germany and Israeli Foreign Policy”, *International Studies Quarterly* 40, pp.501-30.

<sup>822</sup> Ibid., なお、カーボは、事例の比較研究により、相関がみられなかった指標として、首相のリーダーシップ、マニフェスト等での政策への言及の多寡、また、一部の事例に相関が見られた指標として、大臣職の配分(関係省庁のポストを少数政党が獲得)、大政党への一貫した説得、与党間の政策距離、社会的支持(世論)を挙げている。

<sup>823</sup> Nicole Bolleyer (2007) “Small Parties: From Party Pledges to Government Policy”, *West European Politics* 30-1, p.138

<sup>824</sup> Peter Mair (1991), “The Electoral Universe of Small Parties in Postwar Western Europe”, Chapter 3 in eds. Muller-Mommel and Geoffrey Pridham, *Small Parties in Western Europe: comparative and national perspectives*, London : Sage Publications, p44

<sup>825</sup> Arthur Lupia and Kaare Strøm (2008), “Bargaining Transaction Costs, and Coalition Governance,” in *Cabinets and Coalitions Bargaining*, op.cit. pp.51-83

<sup>826</sup> Lupia and Strøm (2008) “Bargaining Transaction Costs”, *ibid.* p.59

ではなく、連立の交渉不成立の場合に当該政党が得られる対価(walk-away value)に左右されると説明する<sup>827</sup>。つまり、A 政党は B 政党と連立交渉をしているが、C 政党とも連立政権を樹立できる可能性があれば、それが B 政党にとっての暗黙の脅威となり、C 政党が存在しない場合と比べて A 政党の要求を受容する可能性が高まり、A 政党の交渉力は上がるという考え方である。

まずは、政党全体の勢力構図をもとに、他の政党との相関で連立小政党の交渉力を分析する。その際、与党の選挙協力についても検討する。また、小政党ながら、2 大政党の双方と連立組み合わせによる政権交代を実現させ、キングメーカーと呼ばれたドイツの自由民主党(FDP)の例も参考にしながら、小政党が影響力を発揮しやすい政治環境を検討するとともに、自民党と公明党の連立の独自性を分析する。本分析は本章第3節で記述する。

## (2) 党内集約度

カーボは、小政党が外交事案について大政党に影響力を行使し得た事案と、失敗した事案との比較の中で、小政党が影響力を行使し得た外交事案では、連立を組む大政党内で当該事案についての意見が分裂していたが、小政党では意見が集約していたことを指摘している。さらに、これらの事案では意見が分裂していた大政党の中に、小政党の意見に同調するグループの存在が認められたとしており、大政党の一部の主張が小政党と一時的に一致していたとの構図を指摘する。

相手陣営に当方の主張を支持する集団が存在することが交渉において有利に運ぶ要素となる点については、二国間交渉の事例ではあるが、ショッパも指摘している。ショッパの事例研究では、ブッシュ・シニア政権下の日米防衛機不均衡の是正を目的とした日米構造協議において、日本国内で米側の主張(外圧)を支持する勢力が存在する場合に日本政府から譲歩を引き出すのに成功したと分析している<sup>828</sup>。また、小国が大国と非対称の交渉をする際、小国は主張への固執(commitment)を示すことが、影響を高める重要な要素となることを指摘する研究もある<sup>829</sup>。

多様な意見を持つ議員を抱える大所帯の自民党と、平和の党を謳う公明党と、党内の意見集約度の違いが海外派遣等の政策をめぐる与党間交渉に影響を与えていたかどうかという点について、本章第4節で分析する。

## (3) 交渉戦略

連立政党のうちの一つが政権離脱をすると連立政権が過半数を割り込み、崩壊に追い込まれる場合、各連立政党は連立離脱を脅迫に使うことが可能となる。特に、連立が崩壊することによる痛手は、総理を始めより多くの閣僚を選出している連立大政党側にあるから、連立離脱をほのめかし

<sup>827</sup> Lupia and Strøm, (2008) “Bargaining Transaction Costs”, *ibid.*, p.63.

なお、この考え方はシャプリー・シュービク指数(Shapley-Shubik, 1954)やバンザフ指数(Banzhaf, 1965)の考え方と同じであるが、相違点として、同モデルでは、政党が交渉をする際の情報収集や労力、費用等の取引コスト(transaction cost)も勘案するとしている。例えば、連立パートナーを代えることは、それに伴う支持者の減少や党幹部の人事異動などコストがかかり、これらも取引コストに含まれるとする(Lupia and Strøm (2008), “Bargaining Transaction Costs”, *ibid.* p.70)。

<sup>828</sup> Schoppa (1997), *Bargaining with Japan*, *op.cit.*

<sup>829</sup> Mark Habeeb (1988), *Power and Tactics in International Negotiation*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press

て先方から譲歩を引き出すというのは、一般的に連立小政党側が使う手法と考えられる。また、連立離脱への党首の本気度が高いことが明らかであれば、連立パートナーもその本気度を認識し、譲歩する可能性が高くなるとされ、その典型的な手法として、ある政策が実現しなければ連立から離れることを公言することにより、連立パートナーに本気度を示すことが上げられるとされる<sup>830</sup>。

カーボの事例研究では、実際に、与党間の協議で連立小政党が連立離脱をほのめかすことで連立パートナーからの譲歩を引き出し、影響力を行使していると指摘されている<sup>831</sup>。

与党間の協議において、公明党の交渉者が連立離脱を明言することによって政策協議を有利に運ぶというようなことが行われているのか、あるいは連立離脱以外に別の戦略が何か使われているのか、本章第5節では交渉戦略の観点から分析する。

#### (4) 連立政権の意思決定

連立政権形成後、連立に参加した政党は政権運営にあたりどのような交渉を行い、少数与党はいかにして自らの主義主張を政策に反映しているのか、連立政権内の中心的な意思決定機関及びその過程に注目する。

政府中枢の政治指導者は首相と大臣であり、首相と大臣によって構成されているのが内閣である<sup>832</sup>が、連立に参加する政党で政策に関して意見が異なる場合に、これらのうちのどこが中心となって調整に当たるのか、あるいは政府外のところで調整されるのであろうか。首相は一般的には最大与党から選出されることから、強力な首相の指導力により解決を図るという体制では、与党小政党の影響力を発揮できる余地はあまりないことになる。一方で、大臣の独立性が高い場合は、問題となっている政策分野を所掌する大臣が中心となって調整を行うということになるが、この場合は、大臣の所属政党の意見が反映されやすくなり、逆に、連立パートナーから選出された大臣の所掌する行政分野の政策には殆ど影響力を行使できなくなるという状況が生まれる。あるいは、首相と大臣の集合体である内閣全体が与党内調整を中心的に行うという体制もあれば、これらの憲法や法律上規定された公式の機関とは別に、与党幹部等を集めたアドホックな非公式会議での調整が慣行上主流となっている場合もあろう。

権限がどこに集中するかは、政権や議題によっても多少の変化はあるであろうが、日本の政治システムでは、小泉政権以前は首相の指導力については受動的と評価されることが多く、また、大臣の自律性についても、「分担管理の原則」に基づく各省庁の独立性の高さは強調されるが、それは官僚組織の強さに繋がり、大臣の権限が強いとは評されてこなかった。首相と大臣によって構成される内閣の意思は閣議で決まるが、閣議は全会一致を慣例とする会議体であり、主体的に政策調

<sup>830</sup> Lupia and Strøm (2008), “Bargaining, Transaction Costs.” op.cit., p.67

<sup>831</sup> Kaarbo, (2012), *Coalition Politics and Cabinet Decision Making*, op.cit., p.521

<sup>832</sup> 首相、大臣、内閣の関係については議院内閣制をとっていても一様ではなく、それぞれの権限の範囲等は国によって異なっている(参照: Michael Laver and Kenneth A. Shepsle (1994) “Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies”. In *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, pp.3-12, Cambridge: Cambridge University Press)。



整を行う場としてはあまり機能してきていない<sup>833</sup>。では、与党間における政策対立のある意見の調整はどこで行われているのであろうか。非公式の会合も含め、どういう場で、誰が出席して調整・決定されているのか、実質的な調整権限を有する与党の意思決定手続きについて、本章第6節で検証する。

以上に示した4つの指標をもとにし、連立小政党における対外政策への影響力について、明らかにしていきたい。

---

<sup>833</sup> 日本の首相、大臣、内閣の関係について、高安健将(2005)「首相・大臣・政権党—プリンシパル=エージェント理論から見た石油危機下の田中内閣—」『北大法学論集』56(1)、2～3頁;飯尾潤(2004)「日本における二つの政府と政官関係」『レヴァイアサン』34号、10～12頁;川人貞史『議院内閣制』(2015)、139～155頁

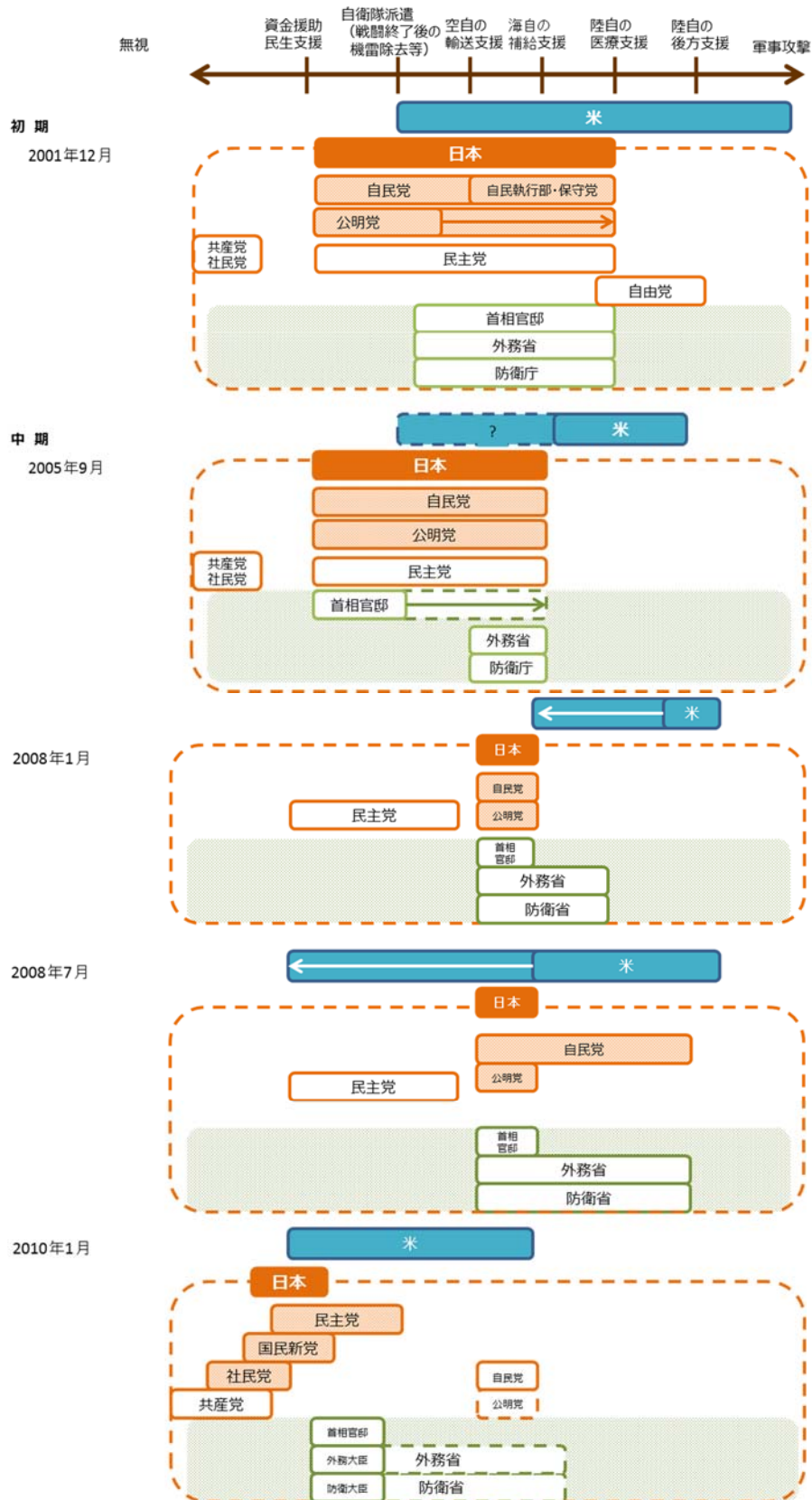
## 第2節 「テロとの闘い」をめぐる日米両政府の交渉ポジションの変遷

本節では「テロとの闘い」に関して、日本の支援策に対する日米両政府の交渉上のポジションをツーレベルゲームの枠組みを用いて整理し、両政府の交渉ポジションがどのように変化をしたのかを明らかにする。

ツーレベルゲームでは、両国を代表する交渉者間の暫定的な合意に至る交渉過程を第1レベル、第1レベルにおける合意の承認・実施に必要な国内の主要なアクターの議論の過程を第2レベルとし、二国間における交渉の合意は、第1レベルと第2レベルの相互作用により決定されるとしている。そして、第2レベルにおいて承認・実施に必要な国内アクターの支持の範囲をウィンセットと呼び、そのウィンセットの範囲を第1レベルにおける合意可能な交渉範囲としている。第1レベルで国際合意が成立するためには、国際合意の内容が第2レベルの国内のウィンセットに収まる必要があり、また、別の見方をすれば、交渉代表者は国内ウィンセットの範囲の制約を受けることになる。また、パトナムは、ウィンセットが大きいほど第1レベルでの合意が容易になる、また、第2レベルのウィンセットの相対的大きさは交渉力や利得分配に影響を及ぼし、ウィンセットが小さければ、交渉上有利に働くことになり得るとの命題を示している。

10年にわたる「テロとの闘い」の日本の支援策に関する日米のウィンセットの変遷を、それぞれの時期区分の中でも両者のポジション変化が顕著となった時期を取り上げて示したのが、「「テロとの闘い」の日本の支援策に関する日米ウィンセットの変遷」(図1)である。この図では、初期、中期、後期のそれぞれの時期区分の中でも、特に日米の交渉ポジションが明示的に現れている時点を取り出して表している。初期(2001年9月～2002年12月)の段階からは、テロ特措法及びその基本計画を制定し、実際に海上自衛隊が補給支援活動を開始した2001年12月の時点での各アクターの交渉ポジション、中期(2003年1月～2005年12月)では、小泉首相が海自の活動撤退の検討を指示していたが、活動継続の方針を決定した2005年9月の時点、後期(2006年1月～2010年1月)からは、補給支援特措法が成立した2008年1月の時点、同年7月の洞爺湖サミットにおける日米首脳会談の時点、そして、同活動の完全撤退命令が出された2010年1月の時点を取り上げる。

(図1) 「テロとの闘い」の日本の支援策に関する日米のウインセットの変遷



注) 日米両政府のウィンセットは白抜きで「日本」「米」と示されているもので、ウィンセットの範囲は、米政府は行政府内で合意可能な範囲、日本政府については、連立与党の合意可能範囲とする。合意範囲の基準として、左側が日本にとって最もコストが低く、国内調整が不要な対米支援策、右側にいくにつれてコストが高く国内調整が難航する政策を列挙している。矢印はポジションが大幅に変化したことを示す。

日米両国のウィンセットの範囲は、「テロとの闘い」における日本の支援策に関して、両政府がそれぞれ国内の意思決定手続きで承認が得られる範囲と考える<sup>834</sup>。米政府のウィンセットについては、米軍等が日本からどのような支援策を受けるかは米政府の裁量に任されていたと考えられるため、行政府内で合意可能と考える範囲とするが、日本政府のウィンセットについては、日本の支援策が既存の法律の枠組みにはない自衛隊の派遣を中心とするもので、政府内での決定に加え、国会で対米支援策を具体化した法律案を可決する必要があったことから、国会で法案が通過できる範囲、実質的には連立与党が支援策として合意可能な範囲と捉えることができると考える。つまり、日本がどのような支援策を講じるかについて、米側は専ら行政府が容認できる範囲となるが、日本側では、自衛隊派遣の根拠となる法律や、当該法律に基づき基本計画で定められた自衛隊の活動の実施に関する承認等、国会で可決又は賛成を得られるかどうかは、事実上与党が合意することができる範囲と考えることとする。

また、合意範囲の基準として、左側が日本にとって国内調整が不要でコストがかからない状態、右にいくにつれて国内調整コストが高く実施へのハードルが高い政策を列挙する。一番左の国内調整が必要なくコスト不要な場合というのは、日本として何も政策を実施しないことであり、次に、過去に実施したこともあり実現へのハードルが低い政策として資金援助・民生支援、次の段階が「目に見える貢献」として自衛隊員の何らかの形での派遣(例えば、湾岸戦争後に実施した自衛隊法を根拠とする機雷除去のための掃海部隊の派遣)、航空自衛隊の輸送、海上自衛隊の補給支援、陸上自衛隊の医療支援、陸上自衛隊の後方支援、そして最もコストが高く国内調整の難易度が高いものとして軍事攻撃への参加としている。

### 初期 インド洋への自衛隊派遣決定から実施(2001年9月～2002年12月)

同時多発テロ事件発生直後の米政府の支援要請は、「憲法の範囲内で、しかし目に見える貢献をしてもらいたい」と、自衛隊派遣には期待を示すものの支援内容については漠然としたものであった。アフガニスタンにおける軍事作戦の策定において米政府が重視したのは隣国パキスタン、国連安保理常任理事国、作戦遂行に積極的な協力姿勢を示していたNATO各国であり、他にも

<sup>834</sup> なお、ウィンセットの概念は政策空間モデルの分析でも活用されており、例えば、川人は、日本の衆参ねじれ国会における法案の成立について、与党と野党がともに好ましいと考える政策の範囲をウィンセットと定義し、政府原案が再可決により成立する場合や、修正合意案が成立する場合の条件を図示している(川人(2015)『議院内閣制』、前掲書、101～106頁)。本稿は、「テロとの闘い」における日本の支援策に研究対象を絞り、本政策に関して日米両政府が合意可能とする範囲の変遷を明らかにするためにウィンセットを用いており、演繹的モデルによる分析までは対象としていない。

100カ国以上の国々から支援の申し出を受ける中で、日本に対する軍事作戦上の期待はかなり低かったといえる。また、日本との連絡調整にあたっていたアーミテージ国務副長官など米政府関係者は短期間で他の国々との交渉にもあたっていたことを勘案すると、米側が日本に割いた時間はあまり多くはなく、日頃からこれら米政府関係者との接触の多い日本の外務省や海上自衛隊幹部などが、米政府の期待を代弁するような形で米側の意向を日本国内の政策決定者に伝え、説得する、いわば「内在化された外圧」の役割を果たしていたといえる。

同時多発テロ事件発生直後、外務省や海上自衛隊等が日本の政策決定者に「内在化された外圧」となって米側の意向を伝えたとはいえ、日本の政策決定者もその情報伝達に早々に反応した背景には、湾岸戦争の教訓から引き出される人的貢献は不可欠との共通認識があったと考えられる。1990年の湾岸戦争時、日本政府は141億ドルの資金を出しながら、国際社会で評価されなかったという思いは、交渉の最前線に立ち、直接米国ほか関係国の反応を目の当たりにした外務省関係者だけでなく、湾岸戦争を政権与党として経験し、アーミテージ国務副長官等の米政府関係者と直接接していた一部の自民党執行部にも共有されていたようである。日本政府は迅速な自衛隊派遣が必須との前提で、テロ特措法制定の方針を早い段階で決定する。同法案策定作業は内閣官房で主導され、法案には戦闘が継続する地域周辺における航空自衛隊や海上自衛隊による輸送支援、海上自衛隊による補給支援、加えてこれまで武力行使一体化のおそれがあり実施困難とされていた陸上自衛隊による被災民支援も支援活動として盛り込まれる。

日本側は与党である自民党、公明党、保守党で衆参ともに過半数の議席を持っており、政府・与党の合意により新法を制定できる状況であったが、公明党は同盟国として米国への支援には一定の理解を示しながらも自衛隊の海外派遣に慎重な見解をもっており、当初、自衛隊の役割の拡大を支持する関係省庁や自民党執行部との間に政策面において乖離があったといえる。公明党は、政府、自民党執行部、保守党との与党間協議の過程で、条件を付けつつテロ特措法案を容認するに至っており、与党間協議において公明党として受容できるウインセットの範囲を拡大されたといえる。結果的に、被災民支援とはいえ陸自の派遣の可能性をも含む根拠法を成立させたのは、米政府の期待以上であったといえよう。

なお、野党では民主党が政権党を意識してテロ特措法案には賛成する意向で与党との同法案修正協議に臨む。与野党協議の過程で意見集約が図られ、自衛隊が予定する活動内容や地域、武器使用基準等の主要な論点については合意が得られたものの、最後に国会の承認の必要性までは合意に至っていたもののそれを自衛隊の活動開始前にとるか、開始後にとるかの1点で噛み合わず、党首会談は決裂に終わる。つまり、民主党は日本の支援策として、自衛隊の活動内容等ではテロ特措法案に異論がなく、派遣にかかる国内手続きでの与党と意見対立が解消できなかったと考えられることから、民主党の日本の支援策としての合意可能範囲は、実質、自民党や公明党と同じ範囲をカバーしていたと考えられる。また、自由党は国連決議を条件に武力行使を含む平和維持活動や救援活動を可能とする対案を提出しており、ウインセットの範囲としては与党のウインセットよりも右寄りに、共産党や社民党は自衛隊による後方支援活動は憲法違反として反対してい

たことから、与党のウインセットよりも左に位置すると考えられる。

一方、米政府側のウインセットは、同時多発テロ事件直後の日米首脳会談において、ブッシュ大統領が日本は戦闘要員を送っての武力行使には制約があるとの認識をわざわざ示し、軍事的支援要請は一切することなく、テロリストへの資金断絶や人道的支援、パキスタンへの緊急経済支援の実施等を要請していたことから、自衛隊派遣を最低限期待はしつつも、軍事作戦における実質的な貢献としての期待はあまりなかったと考えられる。よって、米政府側が受容可能とするウインセットは、何らかの形で自衛隊派遣を最低限として幅広く設定できる。

結果、日本と米国のウインセットの重なり合いは大きく、米政府は日本が期待以上の支援内容を、それも迅速に決定・実施したことで、日本の対応は高く評価される結果となる。しかし、アフガニスタンにおける戦闘を開始し、タリバン政権が崩壊、アル・カイダ掃討などで一定の成果を上げ、イラク攻撃が視野に入ってくると、米政府からはイーゼス艦及びP3C哨戒機の派遣や給油対象国の拡大等、軍事作戦に即した具体的な要請がなされるようになる。

#### 中期 インド洋での活動縮小期(2003年1月～2006年1月)

2003年3月にイラク戦争が開戦すると、国際社会の関心はアフガニスタンからイラクにシフトし、日本でも同戦争への対応に集中する。イラク攻撃への国際社会からの反発が強い中で強行した米国は、日本が米国の行動を支持する意味合いから、軍事作戦上の必要性はさておき、日本に自己完結的な能力を有する軍事組織の派遣を望み、日本政府は空自による輸送と陸自による給水・医療支援等を実施する。

2005年半ばになると、イラク戦争も長期化の様相を呈し、加えて、アフガニスタン情勢も暗転の兆しから、米政府はNATOに「テロとの闘い」での役割拡大を迫っており、日本政府にもその文脈で、アフガニスタンへの陸自の派遣等を非公式に要請する。アフガニスタン本土の情勢は悪化傾向にあるも、海自が支援活動を展開する海上でのテロリスト等の阻止活動は沈静化していたこともあり、小泉首相は自らの退任のタイミングを念頭に、海自のインド洋からの撤退について関係省庁に検討するよう指示する。海自撤退について米政府はそれを容認したのか、あるいは海自の撤退を容認する代わりに陸自の後方支援を迫ったのか、そもそも日本政府が米政府に海自撤退を打診していたのかどうかは現時点では公表されておらず、米政府側の海自撤退についての反応は不明であるが、最終的には、外務省・防衛庁の説得により、小泉首相は活動継続の方針を決定し、海自の派遣態勢を縮小、延長期限も1年に短縮した上で、継続することになる。

2005年9月の衆議院総選挙で自民党は圧勝し、単独でも過半数を獲得する。参議院では与党で過半数を維持しており、政府・与党の合意で法案を可決できる勢力を維持する。しかし、海自の補給支援活動も長期化し、自民党も公明党も補給支援活動の継続という現状維持で合意が形成されており、政府もその時点で実施していた支援活動以上の活動を新たに実施する意向はなく、日本のウインセットは2001年時点よりも狭まっていたといえる。

なお、民主党は新たに着任した前原代表がテロ特措法の延長に、政府の情報提供等を条件に

民主党として賛成する方向に方針転換を試みるが失敗する。採決では同法の延長には反対するが、補給支援活動等の自衛隊の活動に反対しているというより、政府の説明不足等を問題にしていたことから、民主党が日本の支援策として受容する政策のウインセットの範囲は、与党のそれと基本的には重複していたと考えられるであろう。

一方、2つの戦争を抱える米側は日本政府に対して、2001年の開戦時のようにどんな形でもいから自衛隊を派遣してほしいという漠然たる要請ではなく、補給支援活動に加え、軍事オペレーションに照らしてヘリコプターの派遣やPRTへの自衛隊派遣などアフガニスタン本土における支援を具体的に要請する。よって、米政府のウインセットは海自による補給支援活動の継続から陸自による後方支援活動までを受容範囲としていると考えられ、こちらのウインセットも2001年時点よりも狭まっている。結果、日本と米国の一致点は小さく、かろうじて補給支援活動で折り合えるという状態であったといえる。

#### 後期 インド洋から活動撤退(2006年1月～2010年1月)

アフガニスタン情勢の悪化が顕著となり、米政府等は日本にヘリコプター派遣やPRTへの自衛隊派遣といった具体的な支援要請を繰り返す。これらの要請は、2001年の同時多発テロ事件直後の米側の要請よりも軍事的必要に迫られたもので期待値も上がっており、質的に異なっているといえよう。

日本政府も米政府等の緊迫度を感じ取り、政府内部で陸上自衛隊の派遣などについても検討を始める。しかし、2007年夏の参議院選挙で与党が過半数割れすると、支援拡充どころか、補給支援活動の継続も容易ではなくなる。政権交代に向けて勢いにのる民主党は海上自衛隊の補給支援活動継続に反対の方針を明確にし、小沢代表は持論として国連決議に根拠のないOEF-MIOへの支援活動は違憲であり、国連決議によって設立されているISAFの後方支援活動への自衛隊派遣の可能性を主張する。

衆議院では与党で再可決に必要な3分の2以上の議席を保有しており、これまでのテロ特措法の延長と同様に、同じ活動を同じ地域で継続するのであれば、新たに国会承認が必要とはならず、テロ特措法改正案を参議院で否決されても衆議院の再可決で通過させることは理論的には可能であった。しかし、公明党は再可決に慎重であり、また、ねじれ国会による本案件以外の国内政策のことも勘案したのか、政府・与党は当初、民主党からの協力を得て、補給支援活動の継続を目指す。しかし、民主党からの協力は得られず、首相の突然の辞任もあってテロ特措法が失効する11月1日までに同法改正案の国会通過は事実上困難となり、政府は支援活動を補給支援活動のみに絞り、国会承認を必要としない新たな特措法案を立案し、国会に提出する。

補給支援活動の継続には民主党の協力が鍵となるとみた米政府は、直接、民主党にアクセスし、説得にのりだす。これまでも米政府は関係省庁や自民党及び公明党執行部に定期的に接触し、情報交換等行ってきたが、2007年の参議院選挙後は、与党だけでなく民主党にも積極的にアプローチをするようになる。例えば、参院選挙直後にはシーファー大使から小沢代表に会談を申し入

れ、補給支援活動の役割を説明、また、OEF-MIO参加国の大使や駐在武官が国会議員を対象に同活動の内容や日本の貢献について説明する機会を設定するなど、異例の対応を見せる。野党による国会での給油の目的外使用の追及に対しては、国防総省は問題の艦船の活動経路や給油量等過去のデータを精査し一部情報提供するなど、日本政府の国会での説明を側面支援する。さらに、国連決議を重視する民主党小沢代表への対策として、米政府は国連決議にOEF-MIOの活動への謝辞を盛り込むよう水面下で調整も行っている。

これらの米政府の説得や協力は、日本の補給支援活動の継続を支えるためのもので、米政府が本来望んでいた陸自の後方支援活動の実現からは程遠く、米政府は日本の政治状況に鑑み、自らのウインセットを補給支援の継続にまで広げることになる。

一方の民主党は米政府の情報提供や説得、日本政府からの修正協議等の提案にもかかわらずスタンスを変えることはなく、補給支援特措法案への反対を貫く。また、民主党が2007年12月下旬に提出した対案では、自衛隊や警察官等による道路や水道の復旧など、被災民の生活支援やアフガニスタンの復興支援などの民生支援が中心となっており、海上自衛隊の補給支援活動は、その支援の対象である海上阻止活動が国連決議等で認められた場合に検討するとしている。よって、民主党のウインセットの範囲は、民主党の対案をベースに考えると、自衛隊による人道復興支援活動は認めているものの、これまでとは異なり、海自による補給支援活動は国連決議等がないと認められないとの立場に変わったことから、補給支援活動は容認範囲に含まれないことになり、与党のウインセットとは重なり合いがなくなり、狭まることになる。

日本のウインセットの範囲を決定する国内アクターは、参議院で与党が過半数割れをしたことにより、法案が参議院で否決された場合の衆議院による再可決が可能かどうかで変わることになる。衆議院による再可決をあてにせずに法案を通過させるためには、衆議院及び参議院で過半数の賛成が必要であり、参議院で過半数の賛成を確保するためには自民党と公明党の与党に加え、野党の賛成、現実的な可能性から民主党の賛成が必要となることから、与党と民主党が日本のウインセットの範囲を決定する主体となる。しかし、参議院が否決しても衆議院による再可決で法案を通過させることを前提とするのであれば、日本のウインセットの範囲は、これまでと同様、自民党と公明党の与党によって決定されることになる。当初、政府は民主党に歩み寄り、補給支援活動への理解を求めていたが、民主党は一向に対立姿勢を崩さず、また、公明党は福田政権が民主党に大連立を提案しても国際公約の実施にこだわる姿勢や国内世論の状況、米政府の積極的対応などを受けて、補給支援特措法案の再可決を決断し、最終的に、補給支援特措法案は参議院で否決され、衆議院で再可決され、補給支援活動は再開されるに至る。よって、補給支援特措法案可決の際の日本のウインセットの範囲は、自民党と公明党を意思決定者と考え、米政府が期待していた陸自の後方支援は棚上げし、補給支援活動に集約されると考えられる。

したがって、日米両政府のウインセットは、国内政治状況から補給支援活動に限定する日本側のウインセットに、米政府が合わせる形でそのウインセットを補給支援活動まで拡大し、補給支援活動で一致する状態となる。なお、米政府が補給支援活動継続のために日本のウインセットを広げる



べく民主党の説得にあたり、情報提供をしたことは、効果がなかったのではないかとも見える。しかし、衆議院の再可決に公明党は当初慎重な立場であり、政府も民主党の協力を得ての法案可決を目指す姿勢を示しており、また、勢いにのる民主党は政権交代をにらんでいたことから、米政府が民主党を日本のウィンセットにおける意思決定者と見るのは、その時の判断としては合理的であったといえるであろう。また、米政府による給油の目的外使用に関する情報提供など積極的な関与がなければ、国会審議はさらに泥沼化した可能性も考えれば、米政府の力添えもあって日本のウィンセットは補給支援活動を維持することができ、米政府との合意点に到達できたという見方もできるであろう。

米政府は補給支援特措法案の審議で情報提供等により日本の補給支援活動の再開を後押しした後、日本政府に対し、改めて支援拡大のプレッシャーをかける。日本政府も2008年7月の洞爺湖サミットを前に、議長国としての立場もあり、アフガニスタン本土へ政府調査団を派遣して自衛隊活動の可能性を調査するなど前向きな姿勢を見せ、政府高官からも派遣に前向きな発言もでる。サミットを契機に開催された首脳会談では、ブッシュ大統領が直接、支援拡大を要請するが、福田首相は補給支援活動以上の支援は厳しいとの率直な返答をしたとされる。この会談を転機として、米政府は日本に支援拡大への期待を示しつつも財政的支援を要請するようになる。この会談直後の日本のウィンセットは、外務省や防衛省、また自民党内では、米政府等の緊迫した支援拡大要請から、実際に政府調査団を派遣しているなど、アフガニスタン本土への陸自派遣は一定避けられないとの認識があったと推測されるが、公明党は支援拡大への動きを常に牽制しており、また、福田首相も国際的なプレッシャーは感じながらも国内事情を念頭に支援拡大へは消極的だったと思われ、よって、日本のウィンセットは、半年前の補給支援特措法制定時と同様、補給支援活動に限定されたものとなっていたと考えられる。一方で、米政府は、補給支援活動の再開後、改めて支援拡大を要請しているように、陸自の後方支援への期待は続いていたが、日米首脳会談直後には、それまで米政府が要請していなかった財政的支援について言及するようになる。福田首相の反応から、日本政府がアフガニスタン本土への後方支援を実施することは困難と判断し、むしろ要請事項に財政的支援を含めるようになり、ウィンセットを大幅に拡大させる。

なお、この福田・ブッシュ会談から約2ヶ月足らずでの福田首相の辞任は米政府でも驚きをもって受け止められたようで、これを受けて出された米議会図書館議会調査局の報告では、首相が相次いで退陣する日本の政治的混乱は、「テロとの闘い」など米の国益に悪影響を及ぼすとの認識が示されており、2009年1月に期限を迎える補給支援活動は公明党の反対により再可決ができず延長困難という見通しや、日本政府は陸上自衛隊のアフガニスタン本土派遣という政治的リスクを負う前に新しい米大統領のスタンスを見極めようとしているのではないかとの見方が出ているとの指摘がなされている<sup>835</sup>。この報告の予想には反して、日本は補給支援特措法案を再可決し、2009年1月以降も補給支援活動の延長を行うが、米政府の日本側への軍事的作戦への期待は大幅に

<sup>835</sup> Manyin and Chanlett-Avery. (2008) *Japan's Political Turmoil in 2008*, op.cit., p.6

低下する。

2009年1月にオバマ大統領が就任すると、イラクから兵力を引き上げ、アフガニスタンに増派を決定し、テロ作戦を最優先の外交課題として取り組むが、日本では同年夏の衆議院選挙により自民党と公明党が惨敗し、新たに民主党、国民新党、社民党による連立政権が誕生する。日本のウインセットはこの与党3党が形成することになるが、3党は補給支援活動の継続を行わない方針を明らかにする。補給支援活動に代わる支援策も検討を行うが、与党間の意見集約には至らず、財政的支援として5年間で総額約50億ドルの支出を決定するに至る。

2010年1月、補給支援特措法は期限を迎え、失効する。この時の日本側の交渉ポジションは、意思決定主体が民主党、国民新党、社民党となり、3党の間で支援策については自衛隊の派遣の是非については温度差があるものの、補給支援活動の継続には反対、財政的支援は容認で一致しており、日本政府のウインセットは財政的支援に集約する。なお、民主党から選出された外務大臣や防衛大臣は、民主党と同じ交渉ポジションであったと考えられるが、外務省や防衛省の官僚は、形式的には各大臣の指示に従うことになるが、これまで補給支援活動の継続を支え、国際情勢に関する情報や米国等からの意見や批判にも常時接する立場であり、政権交代によって直ぐに民主党が掲げる補給支援活動からの撤退を支持するポジションへと変更したとは考えにくく、大臣とは別の政策合意範囲を点線で示している。一方の米政府の交渉ポジションは、既に日本によるアフガニスタン本土への追加支援への期待は失せ、また、民主党を中心とする連立政権が補給支援活動に反対の方針を明らかにしていたことから、資金面での貢献が現実的と受け止めていたと考えられ、実際、オバマ大統領と鳩山首相による初の日米首脳会談では、鳩山首相による5年間で総額約50億ドルという財政的支援の提案を、オバマ大統領は異論を挟むことなく受け入れたようである。米政府の大幅な譲歩により、日米両政府のウインセットは、財政的支援の分野で折り合うことになる。

野党に下った自民党は議員立法で給油活動を継続させる法案を提出するが、公明党は給油活動の必要性は認めつつも、自民党の議員立法には同調しない判断をする。したがって、自民党のウインセットは補給支援活動に限定されるウインセットとし、公明党については、その範囲を点線で示している。

日本政府は2010年1月、海上自衛隊をインド洋から撤退させ、「テロとの闘い」へは資金援助と民生支援のみの関与となる。

「テロとの闘い」の日本の支援策に関する日米交渉の特徴は、米側が攻撃を受けて自衛権に基づく軍事行動に踏み切る事態に、同盟国日本が何もしないということは両政府にとってあり得ない選択肢であり、2001年の支援策を策定段階するでは両政府ともウインセットを大きく設定していた。よって、両者の重なり合いは大きく、合意形成が比較的容易に進んだが、作戦が長期化するに従って両国のウインセットは狭まり、どちらかが譲歩をしないと合意が形成できない状況となる。特に2007年以降は、国内政治事情により硬直的とならざるを得なくなった日本政府に、米政府は譲

歩を繰り返し、日本政府が受け入れ可能な支援策を容認することで、両政府の合意を形成するに至る。両政府とも合意形成には高いインセンティブを保持しており、そういう意味では、両政府にとって合意に至らない場合のコストが非常に高く認識されていた交渉であったといえる。

加えて、両国ともに相手の国内政治状況の観察が容易で、相手国のアクターにすら直接交渉が可能であり、相手のウインセットをかなり正確に把握できる状況であった。米政府は日本がねじれ国会となると、日本のウインセットを広げるには民主党の賛同が必要との認識から民主党に直接アクセスしており、また、アフガニスタン本土への陸上自衛隊派遣には公明党や民主党から賛同をとりつけることが困難であることを一定理解していたからこそ、2008年の日米首脳会談で福田首相が陸自のアフガニスタン派遣に難色を示すと、その後は追加の軍事的支援には固執せず、資金的支援への要請へとウインセットを移行させたといえる。

つまり、日米関係に常に複数並行して存在する懸案の一つであった「テロとの闘い」への日本の支援策という一面だけを切り取ってみれば、日本の国内政治事情により日本のウインセット小さく、かつ、日本政府の意向でウインセットの幅を広げることが困難であることを米政府が理解していたことが、米政府の合意可能範囲を大幅に広げ、譲歩させることに繋がったと考えられる。

ただし、この米政府からの譲歩を日本政府は意図的、戦略的に引き出したわけではないことに留意をする必要がある。ねじれ国会において補給支援活動の延長への対応を指揮した安倍首相も福田首相も、同活動の延長を国際公約として重く受け止め、実現に向けて尽力しており、また、アフガニスタン本土で現地調査をしながら陸上自衛隊の派遣を断念した福田首相にとって、補給支援活動の維持という選択肢は、米側との駆け引きで米側の譲歩を引き出したというのではなく、日本国内事情によって政権としてそれ以外に手の打ちようがなく、米側の要望と国内事情との板ばさみの中で、実現可能な唯一の選択肢となっていたといえよう。

以上で見てきたように、「テロとの闘い」における日本の支援策をめぐる日米交渉では、支援が長期化するにつれて米側が譲歩する場面が見られ、その要因となったのは日本の国内政治事情であった。海上自衛隊がインド洋から撤退することとなった直接の要因は民主党を中心とする政権交代による新政権の方針転換ということになるが、それに至るまでの過程、つまり、補給支援活動を中心とする支援策の立案及び決定、同活動の有効期限を2年とする判断、2年ごとの継続の判断、2年から1年へと短縮した判断などは、自民党と公明党を中心とする連立政権によってなされたものであり、連立与党内でのゲームの影響を受けてきたと考えられる。次節以降では、連立政権内で本事例に関する対外政策に関してどのような駆け引きが展開されてきたのか、小政党はその選好を政策に反映することができるのかを分析する。

### 第3節 連立小政党の交渉力

前節では、「テロとの闘い」における日本の支援策に対する日米両政府の交渉上のポジションが、2001年の日本が支援を開始した時点から終了に至るまで、大きく変化してきたことを示したが、その変化は、連立与党である自民党と公明党においてどのようなゲームが行われたことによって起きたのか、特に、議員数も圧倒的に少なく、外務大臣や防衛大臣等安保・外交関係の閣僚を輩出していたわけでもない、少数与党である公明党がどのように連立与党内における意思決定に影響力を行使したのか。まずは、他の政党との勢力関係をもととした政党の交渉力に着目し、自民党に対する影響力を分析したい。

#### 1 交渉環境

連立政権の形成、運営、終了という政権のライフサイクルを通じて、すべての段階で連立政党間は常に閣僚の配分や政策の調整、浮上する事件への対応等交渉を行うが、連立を組む政党の交渉力を、連立形成時には連立の交渉不成立の場合、連立運営時には連立離脱の場合、当該政党が得られる対価（walk-away values）と考えると<sup>836</sup>、連立政党の交渉力は、その時点で存在する他の政党との勢力関係で決まることになる。

政党全体の勢力構図をもとに、他の政党との相関で政党の交渉力を測るという考え方にに基づき、アベディとシアロフは、小政党が過半数を有していない大政党との連立で政権樹立の可能性はあるか、あるいは他の大政党とも連立樹立の可能性はあるか等の基準をもとに、小政党の影響力を以下の5段階にわけて類型化している<sup>837</sup>。

---

1 無関係(irrelevant)	当該小政党が議席を有しないか、有していても大政党の一つが過半数を保持
2 関係あり(relevant)	当該小政党が議席を有し、過半数を有する大政党はなく、かつ、いずれかの政党一つと当該小政党での連立では過半数に達しない状態。これは大連立（大政党どうしの連立）か、別の小政党と大政党の連立、もしくは当該小政党を含む3党連立が組まれる可能性がある。
3 影響力あり(influential)	当該小政党が議席を有し、過半数を有する大政党はなく、かつ、最大議席を有する大政党と当該小政党で過半数に達するが、他の小政党とも過半数に達する状態
4 強い影響力(crucial)	当該小政党が議席を有し、過半数を有する大政党はなく、最大議席を有する大政党と当該小政党で過半数に達するが、他の小政党とは過半数に達しない状態。つまり、最大議席を有する大政党にとって過半数を達成するには当該小政党と連立を組む以外に候補がない状態。
5 中枢(pivotal)	当該小政党が議席を有し、過半数を有する大政党はなく、当該小政党は大政党のいずれかと連立を組んでも過半数に達することができる状態つまり、大連立を除けば、当該小政党はどちらの大政党と政権を樹立するか、決定権を有する立場。

---

<sup>836</sup> Lupia and Ström (2008), “Bargaining Transaction Costs”, *op.cit.*, p.63

<sup>837</sup> Amir Abedi and Aland Siaroff (2011) “The Kingmaker is Dead, Long Live the Kingmaker: Examining the Degree of Influence of Small Parties in the Coalition-formation Process in Germany,” *German Politics*, Vol.20, pp.243-259

この類型化では、単独で議会の過半数を制する政党がある場合は、その政党が単独で内閣を形成する可能性が高いが、単独で過半数を制する政党がなく、かつ、大政党と小政党で過半数に達することができる場合、つまり上記類型の3以上の場合は、当該小政党の連立離脱が政権の崩壊を招くおそれに直結するため、当該小政党に影響力が生まれるとし、さらに、当該小政党が他にも連立を組んで政権を樹立できる大政党候補が存在して政権を選択できる立場(5段階評価の5)が最も強い影響力を有すると規定している。

小政党が中枢(pivotal)な立場になることは多くはないが、ドイツにおいて、1982年に小政党である自由民主党(FPD: Freie Demokratische Partei : FPD)が大政党であるドイツ社会民主党(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: SPD)とキリスト教民主同盟・社会同盟(Christlich Demokratische Union Deutschlands/ Christlich-Soziale Union in Bayern : CDU/CSU)の双方と連立政権を樹立できる状態となり、キングメーカーとして影響力を発揮したことがある<sup>838</sup>。

この小政党についての5段階評価を公明党に当てはめて、1959年以降続いてきた自民党の一元優位体制の崩壊が決定的となった1989年以降の衆参両議院における公明党の影響力を示したのが、図2である。1989年の参議院選挙では自民党は過半数を割り込み、議席占有率も45%以下に落ち込む大敗を喫す。衆議院では過半数を維持していたが、参議院では法案ごとに多数派を形成する必要性に迫られ、政治が不安定化、93年の衆議院総選挙後、自民党は初めて野党となる。そして、同選挙後に政権に就いた細川内閣以降、第2次橋本内閣と小渕内閣の一時期を除き、連立により内閣が構成される。

公明党は1989年から94年まで、自民党と日本社会党に次ぐ第3勢力を保持する。94年から97年まで、公明党の一部(衆議院議員と1995年選挙で改選される参議院議員)が新進党に合流し、公明党としての勢力は一時低下するが、1995年選挙で改選されなかった参議院議員と地方議員は「公明」として活動を続け、1998年11月、「公明党」を再結成する<sup>839</sup>。そして、2000年の総選挙以降は、自民党と民主党の2大政党に次ぐ第3勢力として衆議院及び参議院において議席数を安定的に保持する。

公明党の初入閣となった細川連立内閣では衆議院で最小勝利連合を形成するが、続く羽田内閣は少数与党で過小規模連合となり短命に終わる。自民党が政権与党に復帰して社会党、さきがけと連立を組んで樹立された村山内閣、第1次橋本内閣では過大規模連合、第2次橋本内閣では社民党、さきがけが閣外に転じ、一時的に自民党による少数与党内閣となるが、復党が相次ぎ1997年中に自民党は単独過半数を回復、自由党と連立を組んで以降の小渕内閣では過大規模連合となり、そこに99年10月、公明党が加わる。2000年6月の総選挙で自民党は過半数割れをし、

<sup>838</sup> 安井宏樹(2011)「ドイツにおける「小連立」政権の運営」『神戸法学年報』第27号、1～23頁

<sup>839</sup> 95年7月の選挙後は、非改選の参議院のみが公明党として11名残ったため、議席率も前後の議席率の約半分程度となっている。

公明党と合わせて過半数を確保するが、連立には保守党も加わっていたため、外形上は過大規模連合となるが、保守党と自民党とでは過半数に届かないため、公明党と自民党にとっては事実上の最小勝利連合ともいえ、自民党に対し、公明党は政権運営に強い影響力を発揮できる地位を獲得する。2003年には保守党の後継である保守新党が党勢を後退させて自民党に合流したため、第2次小泉内閣からは、形式上も自民党と公明党2党による最小勝利連合となるが、2005年9月の郵政解散・総選挙の大勝により自民党単独過半数を回復したことで、衆議院では再び過大規模連合となり、2009年の政権交代まで続く。

図2 衆議院・参議院における公明党の影響力（5段階評価）（1989年～2009年）

内閣	中曽根 82.11.27-	竹下 87.11.6-	宇野 89.6.3-	海部 89.8.10-	宮沢 92.12.12-	細川 93.8.9-	羽田	村山 94.6.30-	橋本 96.1.11-	小淵 98.7.30-
衆議院	政権 自民党単独				8党派連立		自社さ3党連立			自 自 自連立
衆議院	選挙 1986年7月6日		1990年2月18日			1993年7月18日			1996年10月20日	
衆議院	最大政党(議席率) 自民党(58.60%)		自民党(53.71%)			自民党(43.64%)			自民党(47.80%)	
衆議院	公明党議席率 10.90%		8.79%			9.98%				
衆議院	5段階評価 1		1			3			(新進党に合流注2)	
参議院	選挙 1989年7月23日		1992年7月26日			1995年7月23日			1998年7月12日	
参議院	最大政党(議席率) 自民党(56.75%)		自民党(43.25%)			自民党(42.46%)			自民党(44.05%)	
参議院	公明党議席率 9.52%		8.70%			9.52%			4.37%	
参議院	5段階評価 1		4			4			2注1	

内閣	森 2000.4.5-	小泉 2001.4.26-				安倍 2006.9.26-	福田	麻生	鳩山 2009.9.16-
衆議院	政権 自自公(→自公保)3党連立				自公連立			民主・社民・国民新3党連立	
衆議院	選挙 2000年6月25日		2003年11月9日			2005年9月11日			2009年8月30日
衆議院	最大政党(議席率) 自民党(48.50%)		自民党(49.90%)			自民党(61.70%)			民主党(64.20%)
衆議院	公明党議席率 6.50%		7.10%			6.50%			4.40%
衆議院	5段階評価 3		3			1			1
参議院	選挙 2001/7/29		2004/7/11			2007年7月29日			
参議院	最大政党(議席率) 自民党(44.94%)		自民党(47.52%)			自民党(34.3%)			
参議院	公明党議席率 9.31%		9.92%			8.26%			
参議院	5段階評価 2		4			4			

注1) 公明党の5段階評価は、アベディとシアロフの類型化をもとにしている。

注2) 公明党議員は参議院非改選組及び地方議員を除いて、1994年12月に新進党に合流。新進党は1997年12月解散し、98年11月公明党は再結成される。

注3) 議席率は選挙の結果議席で算出し、選挙後の移籍は反映していない。

注4) 公明党の影響力を評価するにあたり、共産党が大政党（自民党、社会党、民主党）と連立を組む可能性は現実的には相当低いため、対象外とした。

衆議院だけを見ると過大規模連合となっていることも多く、公明党の影響力は5段階評価で1の場合もあるなど、自民党は単独でも十分に政権運営できるように見えるが、公明党との連立を組む必要性は、参議院を見ると明らかになる。衆議院で過大規模連合となっていた自自連立、自自公連立、自公保連立は、参議院での過半数を確保するために形成されたものであり、その後も、自民

党は参議院で単独過半数に達していず、公明党と連立する必要があった<sup>840</sup>。参議院において、現実的にイデオロギーの乖離から連立パートナーとは考えにくい共産党を除くと、公明党は大政党が過半数を達成できる小政党の中の唯一の連立パートナー候補であり、5段階評価では4の強い影響力を行使できる立場を維持してきたことがわかる。ただし、この間、自民党と民主党の2大政党の議席数には大きな差が生じており、2大政党が拮抗して公明党がいずれについても政権を獲得できるという中立的な立場になったことはない。また、2005年の郵政解散・総選挙以降、衆議院では過大規模連合が続き、公明党の影響力は1となる一方、参議院では公明党の連立なくしては過半数に届かず、公明党の影響力は4の状態が続く。なお、自民党が大敗した2007年7月の参院選挙では自民党の議席率が34.2%、民主党が42.56%、公明党が8.26%と、与党は参議院で過半数割れとなる。

つまり、衆議院と参議院がほぼ対等な二院制である以上、衆議院で単独過半数を獲得できても、参議院で過半数割れをしている場合には、政権政党は参議院で多数派形成のために連立を形成する動機が生まれる<sup>841</sup>。そして、「テロとの闘い」が開始された2001年から民主党を中心とする連立政権に移行する2009年までの間、公明党は参議院を中心に、最大与党である自民党が政権を維持するためには必要不可欠な存在として、政党の交渉力を維持できる環境にあったといえる。

政党の勢力関係をてこに、小政党でありながら下院で最小勝利連合として連立政権に参画し、交渉力を発揮する例は他の連立政権でも見られる。その代表的な例として、2大政党との連立の組み替えにより長らく連立政権に与し、大政党に対し交渉力を発揮したドイツのFDPを取り上げてみたい。

ドイツ連邦共和国では、戦後、連立政権が常態化しており<sup>842</sup>、特に1960年代初頭から1983年

---

<sup>840</sup> なお、シャプレイ・シュビック値を活用して、公明党が政権入りのきっかけとなる小淵内閣時の参議院の勢力分布をもとに連立期待効用比を比べた研究では、閾値を過半数とすると、公明党は非自民連立と自公連立で最大となり、閾値を安定多数とすると自自公連立が最大となると報告されている(森正(2011)「日本における政党連立モデル:交渉力指数による接近」『オペレーションズ・リサーチ』56巻4号:221~226頁)

<sup>841</sup> なお、理論的には政党は最小勝利連合を目指すのが合理的とされながらも、実際の連立政権で過大規模連合がよく観察される理由を分析したヴォルデンとカルーバは、仮説の一つとして、上院も法案成立に影響を持つ場合で、下院での最小勝利連合では上院が過半数に達しない場合に、連立パートナーを追加し、下院では過大規模連合となる場合が理論的には想定されるが、2002年までには実例が報告されていないとしている(Craig Volden, Clifford J. Carrubba, (2004) "The Formation of Oversized Coalitions in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science*: 48-3, p533)。上院での勢力を勘案して過大規模連合の連立政権を樹立するというのは、連立政権が常態化している西欧諸国ではあまり観察されない形態といえ、二院制の問題も絡んで、日本の連立政権の一つの特徴といえるであろう。

<sup>842</sup> ドイツで連立政権が常態化している理由として、比例性の高い選挙制度(小選挙区比例代表併用制)と厳格な首相選出要件(連邦首相選出には連邦議会総議員の過半数が必要)など、議会多数派の明示的な支持に支えられることを政権樹立の要件とする制度設計にあるとしている(安井(2011)「小連立」政権の運営」、前掲論文)

まで、2大政党であるCDU/CSU<sup>843</sup>とSPDの一方と小政党であるFDPが連立政権を担うという構図が中心となっており、三党制の下、FDPが連立政権の樹立を左右するキングメーカーと称されるように中枢な地位を占める。

戦後直後は小政党が乱立していたが、1961年選挙までの間に淘汰が進み、議会進出政党数が10から3へと減少する。CDU/CSUとSPDの2大政党とFDPという小政党の3党制となる中、FDPは1961年選挙で過半数に届かなかったCDU/CSUと連立を組んで政権を形成するが、66年、FDPがCDU/CSUと予算問題で対立して連立を離脱して政権は崩壊、CDU/CSUはSPDといわゆる大連立を組んで政権を樹立し、FDPは唯一の野党という立場に追いやられる。しかし、FDPは、今度は外交政策等で違いが大きいと見られていたSPDとの間で政策調整を行い、69年選挙後のSPDとの連立を成立させ、政権交代を実現させる<sup>844</sup>。

表1 FDPの連立政権入りの状況

内閣	内閣発足日	与党①	議席数 (%)	与党②	議席数 (%)	与党③	議席数 (%)	与党 (%)	定数
アデナウアー①	1949.9.15	CDU/CSU	140(34.8)	FDP	52(12.9)	ドイツ党	17(4.2)	52.0	402
アデナウアー②	1953.10.9		244(50.1)	FDP	48(9.9)	GB/BHE	27(5.5)	68.6	487
アデナウアー③	1955.7.23		251(51.5)	FDP	49(10.1)	ドイツ党	15(3.1)	64.7	487
アデナウアー④	1956.2.25		251(51.6)	ドイツ党	16(3.3)	DA/FVP	14(2.9)	57.7	487
アデナウアー⑤	1957.10.22		270(54.3)	ドイツ党	17(3.4)			57.7	497
アデナウアー⑥	1960.7.2		271(54.5)					54.5	497
アデナウアー⑦	1961.11.7		242(48.5)	FDP	67(13.4)			61.9	499
アデナウアー⑧	1962.11.19		241(48.3)					48.3	499
アデナウアー⑨	1962.12.13		241(48.4)	FDP	67(13.4)			61.7	499
エアハルト①	1963.10.16		241(48.5)	FDP	67(13.5)			61.7	499
エアハルト②	1965.10.20		245(49.4)	FDP	49(9.9)			59.3	496
エアハルト③	1966.10.28		245(49.5)					49.4	496
キーゼンガー	1966.12.1	245(49.6)	SDP	202(40.7)			90.1	496	
ブラント①	1969.10.21	SPD	224(45.2)	FDP	30(6.0)			51.2	496
ブラント②	1972.12.15		230(46.4)	FDP	41(8.3)			54.6	496
シュミット①	1974.5.16		230(46.5)	FDP	41(8.3)			54.6	496
シュミット②	1976.12.14		214(43.1)	FDP	39(7.9)			51.0	496
シュミット③	1980.11.5		218(43.9)	FDP	53(10.7)			54.5	497
シュミット④	1982.9.17		215(43.3)					43.3	497
コール①	1982.10.1	CDU/CSU	226(45.5)	FDP	53(10.7)			56.1	497
コール②	1983.3.29		244(49.0)	FDP	34(6.8)			55.8	498
コール③	1987.3.11		223(44.9)	FDP	46(9.3)			54.1	497
コール④	1990.10.30		305(46.0)	FDP	57(8.6)	ドイツ社会同盟	8(1.2)	55.8	663
コール⑤	1991.1.17		319(48.2)	FDP	79(11.9)			60.1	662
コール⑥	1994.11.15		294(43.8)	FDP	47(7.0)			50.7	672
シュレーダー①	1998.10.27	SPD	298(44.5)	緑	47(7.0)			51.6	669
シュレーダー②	2002.10.22		251(41.6)	緑	55(9.1)			50.7	603
メルケル①	2005.11.22	CDU/CSU	226(36.8)	SDP	222(36.2)			73.0	614
メルケル②	2009.10.28		239(38.4)	FDP	93(15.0)			53.4	622
メルケル③	2013.12.17		311(49.3)	SDP	193(30.6)			79.9	630

(注) 宮畑建志「欧米10か国の政権政党」『レファレンス』2010年11月号及び『Der Bundeswahlleiter (http://www.bundeswahlleiter.de)等参照  
アデナウアー②はさらに与党としてドイツ党 (15議席、3.1%)が加わっていた。  
GB/BHEは全ドイツブロック/祖国及び権利喪失者同盟  
DA/FVPは民主労働グループ/自由国民党

<sup>843</sup> CDUは宗派を超えたキリスト教政党として1945年に結成されるが、バイエルン州には支部を設けず、同州ではCSUが組織される。両党は独立した政党であるが、連邦議会において統一会派を形成している。

<sup>844</sup> この経緯の詳細は、安井宏樹(2008)「ドイツ:ブラント政権の成立」、高橋進・安井宏樹編『政治空間の変容と政策革新4:政権交代と民主主義』東京大学出版会、43～71頁、



暫くSPDとFDPによる連立が続くが、82年、経済・安全保障政策面での対立が深まり、FDPはSPDのシュミット首相への建設的不信任案を可決させ、今度はCDU/CSUと連立を樹立し、コール中道右派連立政権を成立させ、98年まで連立与党の地位を確保し続ける。

長らく続いた3党制であったが、1970年代末以降、環境問題への関心の高まりを反映して、緑の党(Die Grünen)が台頭し、83年の総選挙では連邦議会で議席を獲得、政権与党であるCDU/CSUとFDPで過半数は確保するものの、FDPが要の党として機能するために有効な前提条件であった野党SPDとFDPの連立では過半数に届かなくなってしまう。さらに1990年以降はドイツ再統一により旧東独市民の現状への不満票を吸収して旧東独政権党の流れをくむ左派党(PDS: Partei des Demokratischen Sozialismus, SPDから分裂した勢力等が加わり、2007年に左派党と改称)が議会に進出することにより、FDPの要の党としての地位は相対的に低下する。そして、1998年の選挙後には緑の党とSPDとの連立政権が誕生し、FDPは野党に転落、2009年までの約10年間、政権から遠ざかることになる。

1998年の政権交代ではSPDと緑の党が連立を形成する。その理由として、SPDが議席数で過半数を達成するためにはFDPでは足りず、緑の党と組む必要があったこともあるが、政策的にもSPDと緑の党が中道左派であるのに対し、CDU/CSUとFDPは中道右派と2極化したとされる。安井は、これまでの相互に連立可能性を有していた3党制の求心的な競合から、政策軸で2ブロック化期へ移行し、小政党にとっての最大の武器となる連立組み替えの威嚇が現実味を失い、その影響力はかなり減退することになったと指摘している<sup>845</sup>。

なお、緑の党は約1割強の議席数とFDPと同程度の規模で、最小勝利連合としてSPDとの連立に参加するが、緑の党は最大野党CDU/CSUとの連立では過半数には届かず、政策的にもCDU/CSUとの距離は遠く、1983年以前のFDPのような強い交渉力を発揮できなかった。SPDと緑の党による連立は2005年まで続くが、2005年の選挙ではSPDと緑の党の連合もCDU/CSUとFDPの連合も過半数に届かず、CDU/CSUは連立の相手をFDPからSPDに組み替えてCDU/CSUとSPDによる大連立政権が誕生する。その後実施された2009年総選挙は、2大政党政権与党に対する批判票で緑の党、左派党とともに、FDPも得票率を伸ばし、2009年からCDU/CSUとの連立で政権復帰を果たすが、13年までは与党に復帰するが、リーマンショックやヨーロッパ債務問題等相次ぐ経済危機に直面する中でFDPの公約は実現できず、またそのリベラルな主張も国民に敬遠され、2013年総選挙で得票率5%未満となって、連邦議会での議席を失うことになる。

FDPが3党制下で保持していた影響力は、近年、政党勢力の構図の変化により喪失することになるが、外的環境が整っていた61年から83年までは、その構図を活かしてFDPは連立政権の運営に小政党ながら影響力を行使してきたといえる。政党の勢力構図を背景に、連立を組む大政党に対する影響力を確保するという点は、参議院を中心に自民党に対する影響力を確保してきた公明党と類似しているといえよう。

---

<sup>845</sup> 安井(2011)「「小連立」政権の運営」、前掲論文、15頁

自民と公明党の場合、政党の勢力関係を背景とした力関係に加え、大政党と小政党という立場の違いを利用した選挙における協力関係という、他の連立政権では余り見ることのない力の作用が働いている。次項では、その選挙協力に起因する両党間における影響力に着目する。

## 2 選挙協力

日本の選挙制度は、1996年の第41回衆議院総選挙から小選挙区比例代表並立制が導入されたことにより、衆議院・参議院ともに選挙区制と比例代表制の並立となり、有権者は2票をもち選挙区と比例代表と別個に投票する。

衆議院は1人を選出する小選挙区で300人、比例区で180人と、小選挙区での選出割合が高く、かつ、重複立候補制となっていることから、比例代表での復活当選のためには小選挙区での惜敗率(当選者に対する落選者の得票比率)を高めるため、候補者、特に大政党推薦の候補者は、小選挙区での得票が重要となり、中小政党は原則、比例区で生き残りをかけることになる。一方の参議院では、小選挙区である1人区、中選挙区(2～5人区)、全国を1選挙区とする非拘束名簿式比例代表が組み合わされており、中選挙区や比例制での選出割合が高く、中小政党でも比較的議席を獲得しやすい制度となっている。

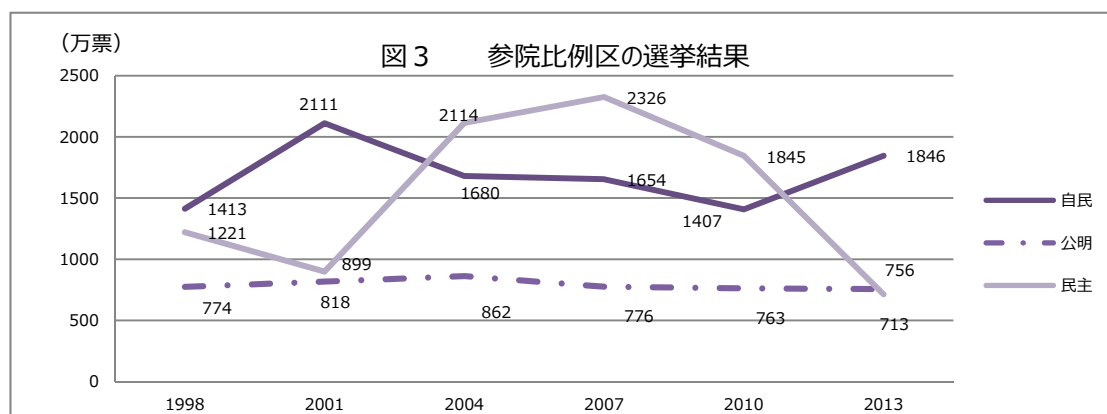
このように選挙制度において比較的大政党が有利な方式と、中小政党が有利な方式と並立し、有権者も2票与えられていることから、制度上、大政党と小政党による選挙協力を可能とする素地があるといえる。加えて、国会に数議席しか獲得できなくとも政党として存続可能であり、大政党が衆参いずれかで過半数に達しない場合は、連立交渉に加わりキャスティングボードを握る可能性すらあり、選挙制度も議会制度も、中小政党であっても一定の影響力を保持し得る構造となっているといえる。

自民党と公明党は連立政権樹立後、選挙でも協力関係を構築し、連立政権の運営が長期化する中で、選挙協力の程度も深化している。選挙協力として、自公は、競合選挙区での公認候補者の調整や、統一公約の作成などに着手するが、次第に、公明党は比例区での得票と、少数であるが立候補を立てる小選挙区を自民党と調整し、与党統一候補とすることで自民党からも応援を取り付け、自民党は小選挙区を中心に公明党候補のいないところで公明票の上積みをもろうという構図が一般的となる。

自民党が公明党との選挙協力を積極的に推し進めた背景には、やはり、公明党の手堅い組織票の存在がある。公明党の参院選比例区での得票が800万票前後とすると、小選挙区数で割ると、1選挙区あたり2万票前後の計算となる。組織票が細っている自民党にとって、これが上乘せ分となるか、あるいは他党候補に流れるかは当落に多大な影響を与える。実際、同じ連立与党でも保守党(保守新党)との選挙協力には自民党は素っ気なかったとされ、候補者調整もなかなかしてもらえず、保守党(保守新党)が2000年衆院選で議席を減らし、2003年の選挙で解党に追い込ま

れた主因は与党内対決だったと指摘されている<sup>846</sup>。

また、公明党側にも、固い支持基盤があるとはいえず小選挙区での当選には幅広い集票が必要で、自民党との候補者調整は不可欠という事情もあった。



出典) 総務省統計局資料 (<http://www.stat.go.jp/data/chouki/index.htm>)

自民党と公明党の最初の国政レベルでの選挙協力は、自民党と公明党、保守党が連立政権を組んで最初に迎えた2000年6月の第42回衆議院総選挙であった。自民党幹部は公明党との連立を主導した森首相・野中幹事長であり、選挙協力も初回でありながら積極的に行われ、事前に連立政権では初の試みとされる「共通公約」も発表される。ただし、内容としては社会保障、安全保障政策等各党の主張が分かれる分野については踏み込まず、3党の掲げる政策の列挙に留まるものであった<sup>847</sup>。また、3党では小選挙区の立候補予定者を調整し、一部で調整ができなかった候補者を除き、各党は一本化した候補者の推薦を決定する<sup>848</sup>。

選挙結果から、選挙協力による効果をみると、公明党支持者が小選挙区の自民党候補当選に果たした貢献度が明らかとなっており、小選挙区で当選した自民党議員177名のうち、推測される公明党票分を自民党候補の得票から差し引くと、次点の対立候補を下回るのが42名にも上るといふ推計が出される<sup>849</sup>。公明党も同様の推計を行っており、選挙協力で他の与党議員を178人推薦

<sup>846</sup> 『朝日新聞』 2003年11月15日朝4面

<sup>847</sup> 『読売新聞』 2000年6月8日朝1面

<sup>848</sup> 自公で協議の対象となった21選挙区のうち、自民党が14選挙区で公認候補の擁立を見送り、公明党が3選挙区で見送るが、東京17区等4選挙区では調整できず両党候補者擁立。自保間では、自民が11選挙区、保守は1選挙区で公認候補を見送る。自民党が候補擁立を見送った25選挙区において、自民党は公明、保守党候補を推薦する(『公明新聞』 2000年5月27日1面)。

<sup>849</sup> 朝日新聞社実施の出口調査をもとに、公明党候補がいない小選挙区では公明党の基礎票(比例で公明党に投票した有権者数)の約7割が自民党候補に投票したと仮定し、自民党の当選者の得票から公明党比例区票の7割を引くと、次点の票を下回るのは、自民党当選者177人のうち42名にも達する。公明票の7割が次点の対立候補に流れたと想定すると、さらに落選者は増えることになる。また、前回選挙の得票率をもとに推計しなおしても、公明党の強力が得られなければ、

し121人が当選したが、そのうち、次点との差が2万票以内が32人、1万票以内が17人で、選挙協力による公明票の上乗せが勝利に繋がった報じている<sup>850</sup>。公明党は支持母体である創価学会による集票力によって自民党議員の当選に寄与するが、個人後援会を主体とする自民党側ではなかなか自民党執行部の公明党候補者への応援指示が浸透せず、選挙後に公明党から自民党へ次期選挙での対応改善を要請される<sup>851</sup>。

2003年10月の第43回衆議院総選挙では、自民党側も公明党への応援を積極的に展開し、前回に続いて候補者調整が行われて、自民党と保守新党が3選挙区で競合する以外は与党統一候補に一本化され、小泉首相や安倍幹事長が公明党候補の応援演説に入ったり、小選挙区で支援を受けた自民党候補が見返りに比例は公明にと街頭演説で訴えたり、後援会名簿を公明党関係者に渡す例も相次ぐ<sup>852</sup>。また、公明・保守党が主張し、共通の政権公約も策定される<sup>853</sup>。

選挙の結果からも、自民党と公明党の選挙協力の深化が裏打ちされており、蒲島・菅原の推計では、自民党小選挙区当選者の半数近くが公明党の票に頼っているとして、2000年総選挙よりも自民党議員の公明党への依存度が増していると分析している<sup>854</sup>。また、公明党も、比例区で873万票と、前回の衆議院選挙よりも100万票近く得票しており、その背景には自民党候補の貢献によるところが大きいとされる<sup>855</sup>。

郵政民営化をめぐる攻防により、前回衆院選から1年10ヶ月足らずでの実施となった2005年9月の第44回衆議院総選挙でも、前回総選挙と同様に自民党と公明党による選挙協力は行われ、公明党による自民党候補者の推薦数も前回、前々回よりも増加し<sup>856</sup>、自民党候補の多くも「比例は公明党に」と訴える。選挙協力の効果は、投票率が大きく上昇して自民党が圧勝したため、2003

---

自民党の議席は選挙区、比例区あわせて198議席に留まったと分析している(『朝日新聞』2000年9月21日朝15面)。

<sup>850</sup> 『公明新聞』2000年6月28日3面

<sup>851</sup> 『朝日新聞』2000年6月14日朝7面;『読売新聞』12月27日朝1面;『公明新聞』2003年9月19日1面

<sup>852</sup> 『朝日新聞』2004年2月17日朝4面

<sup>853</sup> 2003年10月、与党3党の幹事長、政務調査会長、国対委員長で構成する与党企画会議を新設し、「与党3党の新たな確認と決意」(総選挙後に取り組むべき重点施策)が取りまとめられる(『朝日新聞』2003年10月8日朝4面;『公明新聞』10月7日1面;『日本経済新聞』10月10日朝2面)。

<sup>854</sup> 比例区での公明党投票者の8割が小選挙区で自民党候補に投票したと仮定すると、自民党当選者のうち、この公明党票による上乗せがなければ77名の自民党当選者が落選することになり、これは2000年時から33名も増加しているとしている(蒲島郁夫・菅原琢(2004)「公明がどちらを選ぶかで政権は替わる」『中央公論』1月号、90～99頁)。

<sup>855</sup> 『読売新聞』2004年2月20日朝4面

<sup>856</sup> 2000年衆院選挙では、自民党候補者の161人を推薦、2003年衆院選挙では198人、2005年衆院選挙では239人に達する(『公明新聞』2000年6月28日3面;2003年11月12日3面)。なお、2005年選挙を対象とした調査で、公明党支持層における公明党候補のいない選挙区における自民党候補への投票割合が、公明党推薦を受けてない自民党候補の場合は50%以下との推計もあり、公明党推薦を得られるかどうかで、公明票の上積みが大幅に変わることが示されている(『読売新聞』2005年9月30日朝15面)

年衆議院総選挙の時よりも公明票上積みがなかった場合の自民党候補の落選者数の推計は減少する<sup>857</sup>が、別のデータは、自民党支持層の公明党候補への投票、あるいは公明党支持層の自民党候補への投票は、着実に浸透していることを示している。公明党支持層が、公明党候補のいない小選挙区で自民党候補に投票した割合は2000年総選挙が61%、2003年が72%、2005年が78%と増加傾向を示している。この傾向は自民党支持層にも広がっており、自民党候補のいない小選挙区で公明党候補に投票した割合は、2000年が38%、2003年56%、2005年68%となっている<sup>858</sup>。また、菅原は連立に入る前と後との公明党の比例区相対得票率を比較し、以前は相対得票率が都市部で高かったが、連立後は農村部で上昇しているとし、これには自民党支持層からの票が含まれていると分析している<sup>859</sup>。

自民党と公明党による参議院選挙での選挙協力も、衆議院選挙ほど顕著ではないが、進展する。参議院選挙での選挙協力は、衆議院総選挙のときよりも慎重に行われる。参議院選挙の比例区候補者の多くが業界団体の支援を受けており、ここに公明党の協力関係を持ち込むと混乱が生じるのではないかとの懸念があり、また3人区、4人区などの選挙区では両党とも候補者を立てて戦うことになり、結果、公明党の立候補者はほとんどいない1人区、2人区で公明党が自民党候補を支持することは可能だが、公明党側が見返りを受けにくいという構図となっていた。自公連立となつて初めて迎えた参議院選挙は2001年7月の第19回参議院選挙であるが、制度的な難しさに加え、小泉首相が就任して初めての国政選挙で、統一公約は作られず、各地方レベルでの協力に留まる<sup>860</sup>。2004年7月の第20回参議院選挙では、当初、自民党執行部は、自民党公認候補が比例選は公明にと呼びかけるのを禁止するが、小泉人気もかげり、厳しい選挙戦が予想されると、自民党参議院の青木幹事長が冬柴幹事長に1人区を中心に選挙の協力要請をし<sup>861</sup>、自民党と公明党で統一公約となる連立与党重点政策を発表する<sup>862</sup>など、衆議院選挙と同じように選挙協力が進められる。また、公明党として42人の自民党公認候補にも推薦を出す<sup>863</sup>。

選挙結果から、選挙協力による効果として、旧来の自民党支持の職域団体の一部などが公明党

---

<sup>857</sup> 読売新聞社は出口調査をもとに、自民党の小選挙区当選者 219 人のうち、公明党支持層の 7 割が投票しなかったと仮定すると小選挙区で敗れる自民党候補は 58 人に達すると推計、また、公明支持層以外の有権者が比例選で公明党に投票する可能性なども考慮し、各選挙区の公明党の比例選得票 5 割が自民党候補に流れたと仮定すると、それがなければ 40 人の民主党などの次点候補が逆転する推計している(『読売新聞』2005 年 9 月 30 日朝 15 面)。

<sup>858</sup> 『読売新聞』2005 年 9 月 12 日朝 2 面

<sup>859</sup> 菅原琢(2009)「自民党政治自壊の構造と過程」御厨貴編『変貌する日本政治—90 年代以後「変革の時代」を読みとく』勁草書房、32 頁

<sup>860</sup> 『朝日新聞』2001 年 6 月 22 日朝 4 面

<sup>861</sup> 『朝日新聞』2004 年 6 月 15 日朝 2 面;『読売新聞』7 月 16 日朝 4 面

<sup>862</sup> 『公明新聞』2004 年 6 月 18 日 2 面

<sup>863</sup> 『公明新聞』2004 年 7 月 14 日 3 面

との選挙協力を理由に離反したとの報道もあるが<sup>864</sup>、一方で、新聞社の出口調査から、自民党候補が勝利した25の1人区から公明投票を除くと4選挙区が逆転したと推計もあり<sup>865</sup>、公明党との選挙協力により自民が票を減らした側面はあっても、公明票の上積みにより当選する自民党議員は参議院でも増加する。

支持層の動向からみても、衆議院選挙と同様、公明党と自民党の協力の進展がうかがえる。公明党支持層が公明党候補のいない選挙区で自民党候補に投票したのは、2001年参議院選挙で51%であったのが、2004年には61%上昇、一方、自民党支持層が比例区で公明党に投票したとするのは2001年に3.7%であったが2004年は5.1%と上昇している<sup>866</sup>。

自民党と公明党は連立パートナーとして政権を担って以降、政権運営だけでなく、衆議院及び参議院選挙でも協力関係を構築させてきており、それも、選挙区の候補者調整に留まらず、選挙区によっては候補者が地元で自分の支持者に連立パートナーへの支持を働きかけるというレベルにまで浸透している選挙区も広がってきている。一般に、選挙では、個々に独立した政党が、それぞれ掲げる理念や方針、それに基づく具体的政策を有権者に提示して獲得票数を競うものであり、候補者が別の選好を有する政党への支持を訴えるというのは異例なことと言え、各議員を応援する支持層レベルにまで行き渡っている協力関係は、連立の維持が各議員の再選の命運を決することにもなりかねず、ただでさえ連立離脱や組み替えには一定の支持層を失うコストがかかる<sup>867</sup>、党執行部が連立離脱や連立組み替えといった方針転換を行うコストを高めているといえよう。

加えて、小選挙区制では得票率の小さな変化が議席数の大きな変動に繋がる傾向が大きく、その時の勢いで新人議員が多数誕生する可能性がある。つまり、大政党に地盤が脆弱な議員がその時の勢いで多数当選することがあり、その一例が2005年の総選挙における自民党であるが、次の選挙で再選するためには、特に地盤の弱い自民党議員は組織票を求めて公明党への依存度を高めることに繋がると考えられる<sup>868</sup>。

では、その影響力をもとに、政権運営において、どのように大政党と交渉し、自党の掲げる政策、あるいは自党の方針に合致しない政策の変更の実現に繋げていったのか、以下、FDPの例もまじえながら第3節から第5節で分析していきたい。

<sup>864</sup> 『朝日新聞』2004年7月22日朝3面

<sup>865</sup> 『読売新聞』2004年7月12日朝3面、6面

<sup>866</sup> 『読売新聞』2004年7月16日朝4面

<sup>867</sup> 連立の組み替えにより長らく政権党を維持してきたFDPであるが、連立の相手を替えた1969年選挙では前回比3.7ポイント減の5.8%の得票率、1983年選挙でも前回比3.7ポイント減の6.9%と低迷し、連立組み替えを行ったことによりFDPはその支持層の大幅な入れ替わりと得票の減少を経験したとされる(安井、20頁)

<sup>868</sup> 蒲島郁夫、菅原琢(2005)「2005年総選挙分析－自民党圧勝の構図 地方の刺客が呼んだ「都市の蜂起」」『中央公論』11月号108～118頁

#### 第4節 党内集約度

連立小政党が対外政策において大政党に影響力を発揮する場面の一つとして、当該政策に対して小政党では意見が一致しているが、大政党内では意見が割れており、その大政党のさまざまな意見の中に小政党の意見に同調するグループが存在する場合が指摘されている<sup>869</sup>。本事例において、自民党と公明党の党内での意見集約状況はどうだったのか、それぞれの組織体制も含めて分析する。

もともと自民党は多様でまとまりのない思想的政策的立場に立つ党员を取り込んだ大政党であり、長期にわたり政権を担う過程で、多くの支持団体を取り込むために、包括政党としての傾向を強めてきたといえる<sup>870</sup>。

テロ特措法やイラク特措法の制定過程では、野中広務元幹事長、古賀誠元幹事長、後藤田元官房長官など自衛隊の海外派遣には個人的信条として強く反対するベテラン議員の発言が要所で政策変更をもたらした。彼らの存在感が特に顕著であった例の一つのが、イージス艦の派遣見送りである。公明党もイージス艦派遣には反対の立場であったが、自民党内の反対が先行し、政府・自民党執行部は党内に配慮して、イージス艦派遣を再三先延ばしにする。また、イラク特措法案の自民党事前審査の場面では、自民党の最終意思決定機関である総務会で野中元幹事長や野呂田元防衛庁長官等の反対が強く、無修正では総務会の承認がとれない事態となり、既に公明党、保守新党との調整は終わっていた同法案から大量破壊兵器の処理条項を削除するという大幅な修正が行われる。

野中元幹事長は、反戦への確固たる思いを強く持っており、その一貫として自衛隊の役割拡大には強く反対してきたが、その政治的信念とは別に、小渕政権時代に公明党と自民党の連立政権を実現させた立役者でもあり、安保政策における公明党の立場にも理解があったと考えられる。

反対した議員の中には、個人的信条によるのみではなく、小泉政権に対する政局を意識しての行動という場合もあったかもしれないが、いずれにしても、自民党内において、自衛隊の海外派遣、役割拡大といった安保政策において、公明党の主張と見解が一致する勢力の存在は、公明党が政府・自民党執行部に党としての主張を通す上で、事実上、推進力となったといえよう。

自民党はかねてから、極めて多様な思想的政策的立場に立つ党员をとりこんでおり、対外政策についても、度々党の方針をめぐる党内で激しい路線対立が起きている<sup>871</sup>。自民党が政権党として安定化するに伴い、党内の様々な意見を集約するために、自民党ではボトムアップで段階を踏んで合意形成を育む党内の意思決定手続きを築いてきた。それが政務調査会内部の部会（特別委

---

<sup>869</sup> Juliet Kaarbo (1996), "Power and Influence in Foreign Policy Decision Making: The Role of Junior Coalition Partner in German and Israeli Foreign Policy." *International Studies Quarterly*, 40:4, pp.501-530

<sup>870</sup> 佐藤誠三郎・松崎哲久(1986)『自民党政権』中央公論社、14～15頁、第3章;村上信一郎「一党優位政党システム」(1986)西川知一編『比較政治の分析枠組』ミネルヴァ書房、197～218頁

<sup>871</sup> 福井治弘(1972)「自民党の外交政策」前掲論文;池井優(1980)「自民党の安全保障政策」堀江湛・池井優『日本の政党と外交政策』慶応通信

員会、特別調査会)から政務調査会審議会、そして総務会という段階を踏んだ手続きで、各レベルで自由な発言を許容し、様々な意見を吸収する仕組みである<sup>872</sup>。

政務調査会には、党の政策の調査研究・立案のための議決機関で、その下部機関に衆参常任委員会と対応して、内閣、国防、外交等の13の部会が党則で常置されている。衆参常任委員会と対応しないが、党として推進する政策を調査する必要がある案件については、政調審議会の了承の下、特別調査会もしくは特別委員会が設置される。特別調査会等には各部会の縦割りを是正する役割が期待され、その会長は、部会長が当選2〜3回の若手議員が族議員への登竜門として就任するのと異なり、例えば、結党当初から設置されている外交調査会であれば桜内義雄、渡辺美智雄、山崎拓などの党の重鎮が会長に就任し、事務局も政調事務局が担当するのではなく、外交調査会担当事務局などのように独立体制をとり、比較的広範囲な政治自治が与えられているのが特徴とされる<sup>873</sup>。また、特別調査会は党内の反対勢力の欲求不満のはけ口としての役割もあり、例えば、安保調査会は、池田内閣が前政権の反動で安保政策を動かそうとしなかったことへの不満を吸収するために、1962年に設置されたという経緯がある<sup>874</sup>。また、小泉・安倍政権下では官邸主導の政策立案で党の存在感が低下したとして、福田政権の際に、自民党は閣僚経験者をトップに起用した調査会を相次いで新設している<sup>875</sup>。

総務会は党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定することを目的に、25名の総務から構成されており<sup>876</sup>、党大会や議員総会を別にすれば事実上、党議決定の最終関門である。党則では総務会の議事は出席者の過半数で決するとされているが、全会一致あるいは会長一任を慣行とし、コンセンサスを形成することを重視してきた。

自民党では、党内に様々なレベルでの審議機関を設けて、執行部以外の議員にも政策に関与させることで、党内での合意形成の正当性を担保しているといえるが、このプロセスは党内での合意形成という位置づけを超えて、政府における意思決定過程とリンクをさせることで、政策としての実現性を確保することに成功してきたといえる。自民党では1960年代初め、政府提出法案等は閣議決定前に自民党で審議・決定する事前審査をシステム化する<sup>877</sup>。事前審査で承認したことの帰

---

<sup>872</sup> 自民党の組織については、星浩(2004)「自民党政調会と政策決定過程」北村公彦編『現代日本政党史録』第5号 401〜438頁;佐藤・松崎(1986)『自民党政権』前掲書;村川一郎(1989)『自民党の政策決定システム』教育社;Ellis S. Krauss, Robert J. Pekkanen(2011), *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press など参照。

<sup>873</sup> 村川(1989)『自民党の政策決定システム』、前掲書、135〜138頁

<sup>874</sup> 池井(1980)「自民党の安全保障政策」、前掲論文 18頁

<sup>875</sup> 『日本経済新聞』2008年2月13日朝2面

<sup>876</sup> 衆議院議員の公選による者11名、参議院議員の公選による者8名、総裁の指名による者6名(党則第39条)

<sup>877</sup> 自民党による事前審査制度は、1962年、赤城宗徳総務会長が大平正芳内閣官房長官に「法案審議について」として、政府が法案を提出する際は、閣議決定に先立ち自民党の総務会に連絡してほしい旨申し入れたのが発端と言われている(星浩(2004)「自民党政調会」前掲論文; Krauss and Pekkanen, “*The Rise and Fall of Japan's LDP*”, op.cit., p.166)



結として国会での採決には党議拘束がかかり、自民党議員の投票行動は制約される反面、自民党の審査で法案が了承されれば、実質的に同法案は国会で通過することになるため、部会の実力者と政調及び総務会のメンバーに根回しをすれば国会での審理はセレモニーに近いという状態となる<sup>878</sup>。

長年政権を担当してきた自民党内は、閣僚や党三役等の要職経験者、政調部会で専門能力を高めた族議員などが総務会、調査会、政調審議会、部会等で声を上げることができる分権的かつ多元的体制を構築し、幅広く議員を巻き込みながら、段階的に合意を形成するという仕組みとなっているといえる。

政党としての一体性が確保される要因としては、執行部の所属議員に同じ行動を強制するという「規律(discipline)」か、同じような理念や政策上の関心を持った議員が集まっているという「凝集性(cohesion)」か、少なくともどちらかが作用している必要があるとされる<sup>879</sup>。多様な支持母体に推された様々なバックグラウンドの人材を抱える議員を構成員とする自民党では、ボトムアップによる分権的意思決定手続きに加え、シニオリティ・ルールと人事派閥の制度化といったような党の規律<sup>880</sup>を発達させることで、一体性を確保してきたといえるであろう。多元的な組織を統率する手段として、議員には政調部会等で自由に発言をさせ、段階的な審議の過程で集約を図るという慣行が成立していたといえる。

一方、公明党は組織政党であり、議員候補者の選定や選挙区の割当など組織的、集権的に行われており、所属議員に対する執行部の統制は、他党に比べて強いといえよう。また、平和の希求を謳う宗教団体を支持母体として、国益を超えて人類益の追求を党として掲げており、少なくとも安保政策に関しては、議員の政策上の選好はかなり近いともいえ、凝集性も規律もどちらも作用して集約度が保たれていると考えられる。

テロ特措法やイラク特措法に基づく自衛隊の海外派遣や防衛庁の省昇格問題については、公明党議員本人の信条に反する、あるいは反対する支持者への説明責任といった観点から党内での抵抗がかなり強く、統制力の強い執行部といえども何度も党部会等を開催して協議の場を設けて、丁寧に所属議員に説明したり、政策の妥協を自民党側に迫る必要があった。そして、一度、党内で決定した方針については、国会の採決で反対したり棄権したり、あるいは公の場で声高に党執行部への不満を口にし、異なる意見を述べるといった議員が出ることはなく、総じて固く、党内集約度も高いといえる。野中元幹事長も、連立パートナーとして公明党に接近した理由として、「公明党は少なくとも党内でぶれない」ので、組みやすい相手だと思ったと、党内としての一体性を評

---

なお、事前審査制は自民党特有ではなく、古くは桂園時代からみられたとされる(奥健太郎(2014)「事前審査制の起点と定着に関する一考察」『法学研究』第87巻第1号、47～82頁)。

<sup>878</sup> 石原信雄(2001)『権限の大移動』かんき出版、85頁

<sup>879</sup> 待鳥聡史(2015)『政党システムと政党組織』東京大学出版会、87頁

<sup>880</sup> 川人貞史(1996)「シニオリティ・ルールと派閥 自民党における人事配分の変化」『レヴァイアサン』臨時増刊、111～145頁;川村一義(2012)「擬似連立政権下の国会運営:自民党派閥と委員会制度」『GEMC Journal』第7号、145～146頁

働している<sup>881</sup>。

公明党の最高議決機関は全国大会であるが、2年に1回の開催であり、実質的には全国大会に代わる常設の議決機関として中央幹事会が党の政策や方針を決定している。中央幹事会の下には、政策・立法の調査、研究及び立案を担当する政務調査会が設置され、その下に政策課題ごとに部会や委員会が設置される。法案等の審議は、部会で議論を行い、部会の了承を経て政務調査会で決定、政策や立法に関する重要事項についてはさらに中央幹事会の了承を得るというボトムアップの仕組みとなっている<sup>882</sup>。細川・羽田連立政権で一度政権与党を経験したこともあり、政策をボトムアップで審議する体制は既に構築されているが、1999年の連立政権入り以降、法案の事前審査をきめ細かく行うために政策審議会の開催日を増やしたり<sup>883</sup>、政策審議会から政務調査会に名称を変更したり<sup>884</sup>、自民党が設置している個別政策課題別のプロジェクトチーム等の設置、2005年であるが外交・安全保障調査会の新設<sup>885</sup>など、自民党の党内手続きをモデルに、事前審査で政策に影響力を行使する体制を構築する。

ただし、公明党では国会議員数50人前後の小世帯であり、自民党と同様にすべての政策分野に対応しようとすると、個別分野での担当議員は少数で固定化する傾向がでてくる。ましてや公明党が政策的に重点を置いてきたわけではない外交・安保分野に関わる議員はかなり限定される傾向がみられる。例えば、新進党解党後、1999年1月に新たな公明党として党内の部会を編成した際、外交部会長に赤松正雄、安全保障部会長に佐藤茂樹が任命される<sup>886</sup>が、両者ともその後、断続的にはあるが外交・安保部会長、あるいは外交安全保障調査会長(2005年設置)に定期的に就任する。外交・安全保障分野に精通する議員はかなり絞られているとはいえ、それでも政権入り後、公明党は党としての外交を充実させることを念頭に国際局を充実させたり<sup>887</sup>、安保政策への対応を強める観点から2005年12月には外交安全保障調査会を新設して、現代表の山口那津男議員を会長に充てるとともに、これまでの外交・安保部会を外交部会と安保部会に分離するなど、党内の体制を拡充させてきている<sup>888</sup>。それでも、多数の議員を抱える自民党のように、類似の分野を担当する部会等がいくつも存在するような重層的体制となっていない。また、公明党ではいったん執行部に着任すると長らく要職を歴任してそのまま勇退する 경우가多く、自民党総務会のように、

<sup>881</sup> 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編(2008)『野中広務 権力の興亡 90年代の証言』、朝日新聞社、166頁

<sup>882</sup> 公明党規約第37条～41条

<sup>883</sup> 『公明新聞』2000年1月21日2面

<sup>884</sup> 2000年11月党規約の改正により、政策審議会を政務調査会に名称を変更する(『公明新聞』2000年10月23日5、6面)。

<sup>885</sup> 『公明新聞』2005年12月23日2面

<sup>886</sup> 『公明新聞』1999年1月20日2面

<sup>887</sup> 『公明新聞』2000年1月20日2面

<sup>888</sup> 外交安全保障調査会は、2005年12月頃から議論が本格化した防衛庁の省昇格問題や2006年9月安倍政権成立以後議論が活発となる集団的自衛権の議論等、重要な外交・安保政策の公明党側の受け皿となる。

党の重鎮が執行部の方針に異論を唱えるというようなことも見られなかったことも、党内集約度に貢献したと考えられる<sup>889</sup>。

公明党は自民党との連立政権樹立後、自民党をモデルに組織体制を整え、また、10年の政権維持の結果、大臣の数はそれ程多くないとしても、副大臣や政務官等政府内のポストを経験する議員も増え、政権入り当初から比べれば、幹事長など党執行部が一元的に政策全般を調整するというような対応が少なくなり、党内部会等への分権化が進んできたのではないかと考えられる。一方、様々な政治的信念を有する議員を抱え、多様性を包摂してきた自民党も、公明党と連立開始当初から変化を見せている。テロ特措法・イラク特措法を象徴に自衛隊の役割の拡大に舵を切る政府の方針に強く反対してきた野中元幹事長は2003年10月に政界を引退、イラクへの自衛隊派遣承認に反対した山中貞則は2004年に死去、亀井静香、綿貫民輔、野呂田芳成らは2005年の郵政選挙で反対票を投じ自民党から離党・除名、武藤嘉文も引退、2009年に山崎拓も引退となるなど、公明党の主張に近かった勢力が徐々に縮小する。2005年の郵政選挙の後にテロ特措法延長についての事前審査で自民党総務会に臨んだ柳澤官房副長官補は、野呂田や亀井などの重鎮の不在でそれまでの総務会と雰囲気が一変し、それ以降は党内から異論がでなくなったと感想を述べている<sup>890</sup>。大政党であり幅広い支持層を対象とする自民党と小政党で特定の支持層を対象とする公明党の基本的な組織構成は同じであるが、連立政権の10年間で、自民党は以前よりも党内集約度が高くなる方向に、一方の公明党は党内集約度が下がる方向に、シフトしてきたとも言えるであろう。

幅広い支持層を対象として多様な黨員を抱える自民党の党内集約度はあまり高くはなく、それと非対称をなす公明党は、自民党内に存在する公明党と同様の主張を展開する勢力により、自分達の主張を政策に反映することに一定成功してきたといえる。しかし、日々の連立政権の運営における政策の立案・実施の過程で、常に自民党内に公明党と同調する勢力による後押しを期待できるわけではない。次に、政権運営の中で連立小政党は大政党に対し、どのように交渉を行っているのか、小政党による交渉戦略について、見ていきたい。

---

<sup>889</sup> その背景の一つに、任期中に 66 歳を超える場合は原則公認しないという定年制があったと考えられるが、定年は 2014 年に 69 歳に引き上げられ、同時に 24 年間の在職制限が新たに設けられ、多選議員の引退を促すことで中堅・若手への世代交代を促すとされている（『産経新聞』2014 年 1 月 28 日 <http://www.sankei.com/politics/news/140128/pl1401280028-n1.html>）

<sup>890</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 165 頁

## 第5節 交渉戦略

ある政策において連立与党で意見がかみ合わない場合、連立小政党にとっての最大の武器は、連立離脱による連立政権の崩壊をほのめかし、大政党から妥協を引き出すことといわれる。一般的に、首相を筆頭により多くの閣僚を輩出し、政権与党として多くの方針を実現させる力を持つ大政党の方が、連立崩壊による打撃が大きいからである。

カーボが研究対象としたドイツやイスラエルにおいても、連立合意において掲げた政策と違うことを大政党が押し切ろうとしたときに、小政党が連立離脱をほのめかし、妥協を迫るという手法は一定の成果を挙げていると報告されている<sup>891</sup>。一般的には連立崩壊の威嚇をもって妥協を引き出そうとするのは小政党側の戦略であるが、大政党が活用した例として、ドイツで2001年、アフガニスタン派兵への決議に連立小政党の緑の党が強く反発していたのを受け、多数派与党であったSPDのシュレーダー(Gerhard Schröder)首相は政権信任案とアフガニスタン派兵決議案を結合させて連邦議会に上程することで、アフガニスタン派兵決議の否決と連立崩壊をセットとして少数与党の緑の党に突きつけ、結果、緑の党からの造反者が減少したという事例がある<sup>892</sup>。

日本の連立政権において、小政党が連立離脱をほのめかして大政党側から譲歩を得ようとした例としては、自民党、自由党、公明党の3党連立政権における自由党が上げられる。自由党は、「連立離脱カード」をちらつかせて、自自連立発足時の政策合意の履行を自民党に迫るが、公明党という連立パートナーを得て過半数確保を確実にした自民党の反応は鈍く、自由党は2000年4月1日の政権離脱に至る。

本稿が対象とした事例では、公明党が自民党に連立離脱をほのめかして政策の修正や妥協を迫るといったことは見受けられなかった。山崎拓元幹事長も「それを言ったらおしまい」と、公明党側から連立離脱をほのめかされたことはないと話している<sup>893</sup>。

しかし、連立を維持している間、公明党が連立離脱を武器に自民党に揺さぶりをかけるということが全く行われなかったというわけではなさそうである。2004年から2005年にかけて、自民党と民主党が憲法や教育基本法改正等の重要法案で連携を深める動きがみられ、また、小泉首相が就任直後の前原代表に自民党との大連立をもちかけていたことも報道で明らかになる<sup>894</sup>など、この時期、自民党が民主党への距離を縮めており、公明党は「連立解消」という言葉を用いて、民主党に接近する自民党の動きを牽制している。教育基本法改正をめぐって自民・民主両党の議員連盟の結成

<sup>891</sup> Kaarbo(1996) “Power and Influence”, op.cit.,

<sup>892</sup> 安井(2011)「「小連立」政権の運営」、前掲論文、16頁。ドイツ連邦軍の派遣は2002年1月から始まりほぼ1年ごとに派遣が承認され、2014年末のNATOアフガニスタン熱帯まで続く。また、イラクに対しては、シュレーダー政権が武力行使に反対し、不戦の原則を前面に出す(中村登志哉(2013)「ドイツの安全保障規範の変容-1999-2011年の海外派兵政策」『言語文化論集』第35巻第1号105～124頁;山下光(2010)「ドイツと平和作戦」『防衛研究所紀要』第13巻第1号、3～29頁;岩間陽子(2002)「ドイツの安全保障政策と新たな課題」『国際問題』509、33～46頁)等。

<sup>893</sup> 筆者インタビュー(山崎拓元幹事長:2013年9月19日)

<sup>894</sup> 『読売新聞』2005年12月8日夕1面

の動きが報じられると神崎代表は不快感を示し、「重要課題について合意できないときは連立解消もありうる」と講演の機会に言及し、将来的には民主党との連立の可能性もあり得ることすらほめかしたとされる<sup>895</sup>。2005年7月、冬柴幹事長も講演で、政治の安定のためにはそれしかないというのなら、民主党との連立に躊躇すべきではない、とも発言する<sup>896</sup>。

加えて2005年の総選挙で自民党が単独過半数を大幅に上回る議席を獲得すると、公明党はその存在感を示すための焦りからか、今まで公明党が先延ばしにしていた案件を積極的に進める動きをみせる。その例として、防衛庁の省昇格問題がある。防衛庁の省昇格問題が本格化したのは、橋本内閣の行政改革会議における議論が発端であるが、2001年通常国会に連立与党であった保守党が防衛省設置法案を提出、2002年には3党連立政権合意に盛り込まれるが、公明党が慎重な姿勢を崩さなかったことから長らく棚上げとなっていた。しかし、2005年12月、冬柴幹事長が突如、防衛庁の省昇格を、自衛隊の本来任務に国際平和協力業務を位置づける、省名に平和のニュアンスがでるようにする等条件付きで容認する方針を表明する<sup>897</sup>。党内の慎重論は根強く、冬柴幹事長ら執行部は、「省昇格は国の根幹に関わる問題だ。連立政権を維持する立場なら、公明党が邪魔する理由はない」と党内を説得したとされる<sup>898</sup>。

公明党執行部は、省昇格問題における党内説得でも使われたとされるように、政権離脱の可能性をほめかして妥協を引き出すという手法は、むしろ党内向けの説得に活用しており、これは、本事例においても見られる。例えば、米の攻撃開始直後に小泉首相が支持表明したイラク戦争への対応については、とりわけ公明党内で紛糾するが、政権の方針に異議を唱えれば政権離脱になるとして、執行部が党内を必死に説得する様子が報じられている<sup>899</sup>。

また、テロ特措法やイラク特措法の制定にあたり、冬柴幹事長は法案の修正案を提示して関係者に諮るなど、自民党との調整、党内や支持団体の説得など難しい調整を一手に担ってきたが、個人的な手法として、関係者の調整過程で、妥協案を提示しつつ、これで受けられないのであれば自分がこの職を下りると言って、説得にあたっていたようである<sup>900</sup>。なお、ドイツにおいても2001年のアフガニスタン派兵にあたり、派兵に強く反対していた緑の党所属で外務大臣の任にあったフィッシャーは、連立離脱の脅しを連立パートナーのSDPに対して使うのではなく、緑の党に対して使い、彼を支持しなければ辞任するとして説得にあたったとされる<sup>901</sup>。

---

<sup>895</sup> 『読売新聞』2004年3月2日朝4面;『朝日新聞』3月7日朝2面

<sup>896</sup> 『アエラ』2005年8月8日67頁

<sup>897</sup> 『公明新聞』2005年12月6日1面;『読売新聞』12月6日朝4面

<sup>898</sup> 『読売新聞』2006年6月8日朝2面。自民党と公明党は与党安全保障プロジェクトチーム(座長:山崎拓自民党安全保障調査会長)で協議を進め、2006年6月に防衛庁設置法改正法案を提出するも、防衛施設庁談合問題の余波で審議見送りとなり、同年秋の臨時国会で可決、2007年1月9日から防衛省と改称になる。

<sup>899</sup> 『読売新聞』2003年2月17日朝4面;8月27日朝4面

<sup>900</sup> 筆者インタビュー(冬柴議員秘書:2014年3月11日)。

<sup>901</sup> Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis(2003) “The ‘Greening’ of German Foreign Policy in the Iraq Case: Conditions of Junior Party Influence in Governing Coalitions,” *Acta Politica* 38, p.221

連立小政党が大政党に対してよく使う別の交渉戦略としては、他の論点との取引(logrolling)や交換条件(side payment)が挙げられる。ログ・ローリングは米議会における法案の投票でよく使われる交渉手段であるが<sup>902</sup>、懸案事項を他の案件とリンクさせることで、当事者から譲歩を引き出し処理するというのは、国際交渉などでも使われている<sup>903</sup>。また、サイド・ペイメントは懸案事項で相手側に譲歩を引き出す代わりに、特別な便益を与えるもので、通商交渉などで影響を受ける利益団体等への補助金や経済援助の支払いなどが典型であるが<sup>904</sup>、一般的な交渉でも不利益を蒙る側に対価を与えるというのは、よく使われる手法である。

懸案となっている問題を他の案件と結び付けて、どちらか一方で相手の主張を通してこちらが譲歩をする代わりに、もう一つの案件については相手側に譲歩を主張でとりわけ、特定の関心を重点的に扱う、あるいは、譲歩をしてもらった対価を与えるという手法は、小政党が万遍なく政策を扱う大政党に対し、小政党が重視する問題に対する専門性やこだわりを強調し、主張を通そうとする例は良く見られる戦略といえる<sup>905</sup>。他の案件との取引は、水面で内々に行われることが多く、その事実関係は定かではないことも多いが、自民党と公明党との関係では、テロ特措法案やその後PKF本隊業務凍結解除等のPKO協力法改正案が国会で審議されていた2001年10月頃、与党は衆議院選挙制度で中選挙区の復活について議論しており、公明党議員からは安全保障問題で自民党に譲歩しすぎたのだから、選挙制度でこちらの主張を受け入れてもらおうとの声、一方の自民党議員からは公明党に配慮しすぎとの反発が上がっているといった報道がなされ<sup>906</sup>、事実関係の有無は別としても、心情的に同じタイミングで複数の案件を交渉する場合には、貸し借りの感情が働く傾向がみてとれる。また、連立政権に入る直前であるが、当時の野中元幹事長は、地域振興券構想<sup>907</sup>や1999年度補正予算における少子化対策(2000億円規模)で公明党の主張を実現する合意があったおかげで、国旗国歌法、日米ガイドライン法等の成立について公明党が協力してくれることに繋がったとしており<sup>908</sup>、自民党と公明党との関係では、公明党が安保政策で譲歩を強いられた分を、福祉政策など公明党が固執する政策の実現に自民党が協力するというような配慮を両党執行部は多少なりとも意識的に行っている面はあると思われる。心理面からの交渉に関する研究

<sup>902</sup> Howard Raiffa, “*Negotiation Analysis*”, 461-462

<sup>903</sup> Howard Raiffa, “*Neogitation Analysis*,” 481-482

<sup>904</sup> 石黒馨『入門・国際政治経済の分析』43 頁

<sup>905</sup> Kaarbo and Lantis (2003), “The ‘Greening’ of German Foreign Policy”, op.cit., pp.212-213

<sup>906</sup> 『読売新聞』2001年9月21日朝2面; 『毎日新聞』10月25日朝2面; 『朝日新聞』10月30日朝2面。小泉首相は選挙制度と安保政策がバーターとなっているのではないかとこの記者の質問には、「あってはならないし、全く別の話だ」とコメントしている(『毎日新聞』2001年10月25日朝2面)。なお、公明党が主張していた一部中選挙区制を復活させる改正案は、11月の党首会談で白紙とされる。

<sup>907</sup> 15歳以下の子供全員と低所得者の65歳以上の高齢者など3500万人を対象に、1人当たり2万円、総額7000億円の地域振興券を支給するというもの

<sup>908</sup> 野中広務(2005)『老兵は死なず—野中広務全回顧録』文藝春秋

で、相手から妥協を導くには脅しよりも約束を活用した方が効果的であるという結果も出されており<sup>909</sup>、政権の運営者は、連立離脱カードによる威嚇よりも交渉論点を多角的にし、それぞれが譲れるところで譲り合いながら、各党がそれぞれ存在感を発揮するための材料を獲得するというのは、連立の維持には一定必要な駆け引きといえよう。

しかし、連立離脱カードをほのめかすという交渉戦略は、たとえ自分の党の意見を抑えるためとはいえ、重要案件で限定的に使うから効果が発揮されるものであって、日々の連立運営で活用できるものでもない。また、与党間での駆け引きというのも、先方のこだわりが強い政策課題と当方のこだわりの強い政策課題が同時期に存在している必要があり、タイミングに左右される側面が大きく、小政党が大政党に恒常的に影響力を発揮するには、交渉戦略だけでは不十分といえよう。

---

<sup>909</sup> Morton Deutsch and Schula Shichman (1986), “Conflict: A Social Psychological Perspective” In Margaret G. Hermann ed. *Political Psychology*, San Francisco: Jossey-Bass, pp.219-250.

## 第6節 与党間の政策調整

政党の勢力構図や選挙協力をベースとして公明党は自民党に対し交渉力を獲得し、それを背景に、自民党内に存在していた公明党の安保政策への選好と同じような主張を展開する勢力により、公明党の主張が結果的に政策として実現される、あるいは、連立離脱カードを公明党内に向けて使う等の交渉戦略を要所所で駆使することで、連立政権を維持してきたことを確認した。しかし、自民党内に存在する勢力が公明党と同様の選好を示す政策は部分的であり、常に公明党の意見を代弁してくれるわけではない。また、連立離脱カード等の交渉戦略も、重要案件で限定的に使うから効果が発揮されるものであって、日々の連立政権の運営で活用できるものでもない。

それでは、公明党は交渉力をどのように政策の立案及び実現につなげているのであろうか。以下、連立政権内の政策調整手続きについて、分析していくこととする。

### 1 与党間の役職配分

議院内閣制では、国民から選出された国会議員が首相を選任し、首相が大臣を任命して内閣を構成し、各大臣が官僚を使って所掌する行政分野を担当するという構図になっている。連立政権では、閣僚ポストが連立与党間で配分されることになる。閣僚ポストの数は、政党が保有する議席数に比例して配分されるのが通例とされるが<sup>910</sup>、連立与党間での交渉力の強さに比例するという指摘もある<sup>911</sup>。国務大臣はその所掌する分野の情報収集や法律案策定を含む政策提案に責任者として関わることから、政権入りした与党にとって、政策を実現したい分野の大臣を自分の党から輩出することが、影響力を行使するのに有効な手法の一つとなる。よって、少数政党が政策への影響力を高めるのは、閣僚ポストをなるべく多く獲得するとともに、実現したい政策を担当する行政機関の大臣、例えば外交分野での政策に影響力を与えたければ、外務大臣を獲れるかどうかが必要ということになる。

例えば、ドイツのFDPは連立政権入りした際に、概ね4～6の閣僚ポストを獲得している<sup>912</sup>。例えば、1969年のブランド(Willy Brandt)政権時には、全閣僚数17人に対し、FDPは4人(24%)入閣させており、FDPのSPDに対する議席数の割合の13%に比べると、議席数の倍近い割合となっ

<sup>910</sup> Luca Verzichelli (2008) "Portfolio Allocation", In Strøm, Müller, and Bergma, *Cabinet and Coalition Bargaining*, op.cit., pp.238-240 ; 重要閣僚に加重しても同様の結果が得られたことについて、James Druckman and Paul V. Warwick (2005), "The Missing Piece: Mesuring Portfolio Saliency in Western European Parliamentary Democracies", *European Journal of Political Research*, 44, pp.17-42

<sup>911</sup> Lupia and Strøm (2008), "*Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance*", op.cit., p.65

<sup>912</sup> ドイツでは各大臣が担当行政分野の責任を持つことは明確になっているが(ドイツ基本法65条)、外交・安全保障政策については、例えばコール政権のように、首相が外交に介入することは実態として度々見られるとされる(Karl-Rudolf,Korte (2000) "Solutions for the decision dilemma", *German politics* 9- 1, pp.1 – 22)。



ており、しかも、獲得した閣僚ポストも、副首相、外務、内務、食料・農林と、要職を占めている<sup>913</sup>。FDPはブランド政権で外務大臣のポストを獲得して以降、シュミット政権、また、政権を組み替えてCDU/CSUとの連立となったコール政権においても、外務大臣のポストを常に獲得している。2009年のCDU/CSUとFDPの連立では16閣僚中FDPが外務、司法、経済・技術、保健、経済協力・開発の5閣僚(副首相は閣僚を兼務)を占めている<sup>914</sup>。FDPは閣僚ポストが優遇されていることをもって、大政党に対し、実質的に過大な政治権力を行使してきたと指摘するものもある<sup>915</sup>。

それでは、日本の連立政権での大臣ポストの配分はどうであろうか。自公保連立となった第1次森内閣で、19人の閣僚のうち、公明党が1、保守党が1、残りが自民党と配分され、公明党の閣僚ポスト1というのは、この後の小泉政権でも踏襲され、自公連立となっても維持される<sup>916</sup>。公明党の自民党に対する議席数の割合は概ね13%であり、この割合からすると閣僚ポスト2~3が妥当となり、公明党が獲得した閣僚ポストについてみると、総務庁長官(続訓弘 1999年10月~2000年12月)、厚生労働大臣(坂口力 2000年12月~2003年11月)<sup>917</sup>、国土交通大臣(北側一雄及び冬柴鉄三、2003年11月~2008年8月)、環境大臣(斉藤鉄夫、2008年8月~2009年9月)で、確かに公明党の関心が高い政治倫理、福祉や環境といった分野を所掌する閣僚ポストに就任している期間も長い、国土交通大臣など、必ずしも公明党が最重視する政策分野の閣僚ポストとなっていないこともある。また、今回研究対象としている外交・防衛分野については、閣僚ポストを一度も獲得したことはない。なお、閣僚人事は、派閥が強力であった1990年代以前の自民政権では、首相は、連立パートナーからは入閣についての各党党首が事実上選任した大臣を任命し、

---

<sup>913</sup> 堀江湛、政治改革コロキウム(1994)『連立政権の政治学：ポスト55年体制の政権形態』PHP研究所、110~111頁

<sup>914</sup> “Growth, Education, Unity: The Coalition Agreement between the CDU, CSU and FDP”, Berlin, 26 October 2009, [http://www.fdp.de/files/565/2009-203\\_en\\_Koalitionsvertrag\\_2009.pdf](http://www.fdp.de/files/565/2009-203_en_Koalitionsvertrag_2009.pdf)

<sup>915</sup> Richard I. Hofferbert and Hans-Dieter Klingemann (1990), “The policy impact of party programmes and government declarations in the Federal Republic of Germany”, *European Journal of Political Research* 18-3, p.295

<sup>916</sup> 森首相は公明党の閣僚枠を2とし、神崎代表と坂口政審会長2名の入閣を検討するが、神崎代表が固辞したとされ、2000年12月1日の党首会談及び党首・与党幹事長会談で、自民党が閣僚は公明、保守両党とも1ポスト、副大臣は公明3、保守1を提示し、両党党首が了承したとされる(『読売新聞』2000年12月1日夕1面)。なお、森首相は、後に、保守党の閣僚を1に抑えるために公明党も1にしたと説明している(『読売新聞』2008年8月4日朝1面)。

<sup>917</sup> 厚生労働大臣に坂口元労働大臣が就任することについては、当初、医師である坂口労働大臣が所管官庁の大臣に就任するのはよくないとして公明党は環境相を念頭においていたが、保守党の扇建設大臣が国土交通大臣に就任することを受け、保守党とのバランスをとる観点から、厚生労働大臣獲得を巻き返したとされる(『読売新聞』2000年12月4日朝2面)。

なお、国交大臣が保守党(保守新党)の指定席となったきっかけは、2000年7月、不祥事のあった建設大臣ポストに扇保守党党首が就任したことであるが、中央省庁再編の際、建設と運輸両省が合併する国土交通大臣は自民党内でも橋本派や江藤・亀井派等で引きが強く、派閥間でのしこりを残さないために他党からの留任となったとされる(『読売新聞』2000年7月5日朝39面)

自民党内については派閥からの推薦を受け入れて閣僚に任命していた<sup>918</sup>が、小泉首相はこの慣習を打ち破り、公明党や保守党(保守新党)からは閣僚ポストと入閣者の要望を受け、自民党内では派閥を通さず、小泉首相が決定していたとされる<sup>919</sup>。連立パートナーからの閣僚ポストについての要望は受け入れられない場合もあったようで、例えば、公明党は小泉首相に近いポストに連絡役を送り込むことで、政策決定により大きな影響力を持たせる意図から、首相補佐官の起用を要請していたようだが<sup>920</sup>、実現はしなかった。

また、2001年の省庁再編以降拡充された政治任用ポストについては、森政権で副大臣(22ポスト)及び政務官(26ポスト)ともに公明党枠3、保守党枠1が配分され、この構成もほぼその後の連立政権に引き継がれていく。なお、副大臣及び政務官人事は、たまに政権側の意向での差し替えもあったようだが、基本的には幹事長に任せられていたとされる<sup>921</sup>。

形式的な閣僚ポストの配分だけを見ると、副大臣や政務官を含めてみても、公明党が過剰に配慮されているようには見られず、むしろ、議席数の割合からみて過小ともいえる。

与党間の役職配分における交渉で公明党がなぜ議席数の割合相当のポストを要求しなかったのかは不明であるが、少なくとも、公明党は党としての政策を実現させる手段として、どこの大臣ポストをとるか、いくつとるかは、それ程重要視していないようである。福田政権でも閣僚ポストを2つに増やす提示があったが、公明党側が断ったとされており、これに関し、公明党幹部は、大臣は連立をつなぐための人質であり、2人もいないとの発言が報じられている<sup>922</sup>。つまり、与党として入閣することが重要なのであって、また、閣僚ポストの数もそれ程こだわりのないということのようである。

公明党が閣僚ポストへのこだわりが少ない背景として、日本の閣僚の権限と弱さとも関係しているのではないかと推測される。日本では、大臣が官僚を使いこなして所属政党が選好する政策を実現するというより、大臣は各省庁を代表する役割が強く発揮されてきたと指摘される<sup>923</sup>。首相は大臣の任命及び罷免についても自由裁量権をもち、大臣は首相の代理人となる制度構成となっているが、首相の行政各部への指揮監督権は閣議にかけて決定した方針に基づくと厳しい縛りかけられているなど、首相の権限は慣行上、大きく制限されている<sup>924</sup>。首相の行政各部への指揮監督権限が実質的に制限されるのであれば、各大臣の所掌行政分野における権限は強いのかというと、大臣は各省庁官僚制の代理人として観念され、大臣に就任した個人の独自性は発揮される余地はなく、当選回数や派閥の均衡によって大臣ポストが決まる、在任期間が1年前後と短いなどの自民党の都合で大臣が選出される実態に裏付けられるとされる<sup>925</sup>。

<sup>918</sup> 川人貞史(2015)『議院内閣制』東京大学出版会、145頁

<sup>919</sup> 『読売新聞』2002年1月3日朝4面

<sup>920</sup> 筆者インタビュー(冬柴議員秘書:2014年3月11日);『読売新聞』2001年12月14日朝4面

<sup>921</sup> 『読売新聞』2000年12月3日朝4面;2002年10月4日朝16面

<sup>922</sup> 『読売新聞』2008年8月4日朝1面;筆者インタビュー(元公明党議員:2011年7月14日)

<sup>923</sup> 飯尾潤(2008)『政局から政策へー日本政治の成熟と転換』、NTT出版、37頁

<sup>924</sup> 飯尾潤(2004)「日本における二つの政府と政官関係」『リヴァイアサン』34、12～15頁

<sup>925</sup> 同上

テロとの闘いやイラク戦争の事例では、米国の軍事行動にいち早く支持表明をしたり、自衛隊派遣を決断するといった初動における小泉首相の指導力は従来になく顕著であったが、それを政策として実現させるための立案・調整過程では官僚や与党幹事長らが中心となっており、関係省庁トップの外務大臣や防衛庁長官が政策立案・実施に主導的な役割を果たす場面は殆ど見られなかった。

では、連立与党が政策に影響を与える手段として、閣僚ポストがそれ程重要ではないとすると、与党が政策に関与する機会として、与党調整が鍵となってくる。以下、与党内調整に焦点をあて、自民党と公明党がそれぞれどのように影響力を行使するのか検証する。

## 2 連立与党間調整手続きの形成

内閣での意思決定は閣議で決められることとなっているが、その決定は慣行により全会一致制がとられたこと、及び、自民党が閣議決定の前に党の了承を必要とする手続きを確立したことにより、閣議が開催される前に関係省庁とも与党とも具体的な調整を済ませることが自民党単独政権時に定着し、閣議は形式的な決定機関となる。連立政権でも、閣議決定前に与党の意見集約を終える流れは踏襲され、与党各党の事前審査手続きに、与党幹部をメンバーとして設置された上位機関による了承が付加される構造となっている。この原型は、93年8月に誕生した非自民7党1会派の連立による細川政権時代に遡る<sup>926</sup>。

### (細川政権期の与党間調整手続き)

細川政権における与党内政策調整手続きは、与党による最高意思決定機関として与党代表者会議が設置され、衆参両院に議席を持つ5党の幹事長・書記長クラス各1名、計5名がメンバーとされ、その下に、同じ5党からそれぞれ2名の代表者、計10名によって構成される各派幹事会が設置され、そのうちの半分は国会運営について調整を行う政務幹事、残りの半分は政策責任者である政策幹事とされる。特徴的な点の1つは、閣僚の与党間配分は、ほぼ各党の議席数に比例されている(首相を除き、社会党6、新生党5、公明党4、民社党、新党さきがけ、社民党は各1)が、代表者会議や各派幹事会の出席者は、代表を送る5党については同数であり、対等に意思決定に加わる仕組みとされたことである。

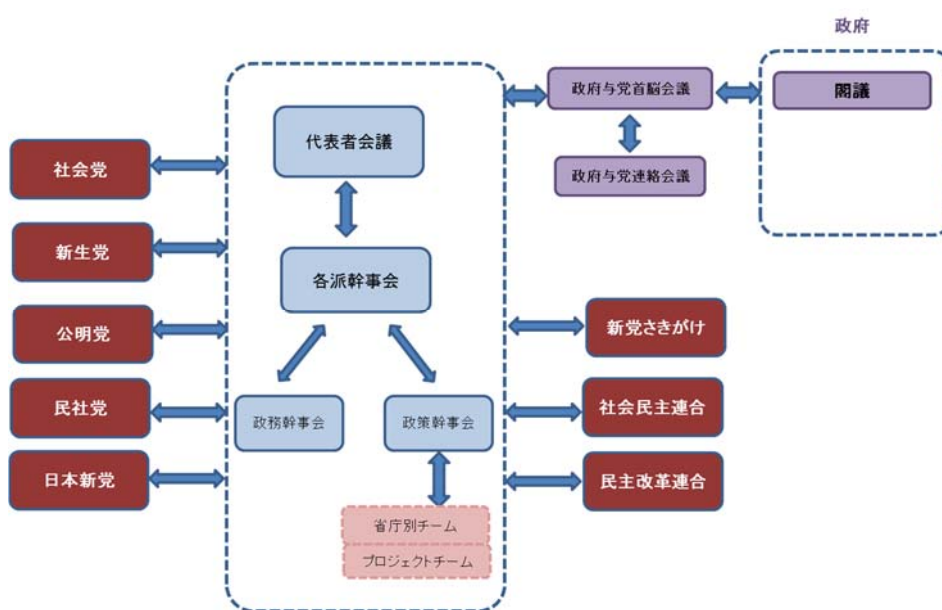
本政権の与党内調整の中核としての機能を果たしたのが代表者会議で、与党間調整が各党内調整を一定抑える仕組みとなる。この代表者会議では、「一ライン」と称された小沢一郎新生党代表幹事と市川雄一公明党書記長、これに米沢隆民社党書記長が加わって大勢を決することが

---

<sup>926</sup> 細川内閣での与党内手続きについては、市川雄一「細川連立政権を回顧して(上)(下)」(2013)『公明』9月号10月号、市民がつくる政策調査会(2007)『検証連立政権 転形期の政策決定システム』生活社、9頁；山口二郎(1997)『連立政治 同時代の検証』朝日新聞社；国会運営の側面については、川人貞史(2004)「連立政権下における国会運営の変化」北村編『現代日本政党』、前掲書、103～160頁

多くなり、与党第1党でありながら存在発揮ができなくなった社会党が不満を抱くようになる<sup>927</sup>。第1党でありながら意見調整で不利な立場に置かれる社会党の反発も強まり、代表者会議による合意形成がうまく機能せず、国民福祉税構想の頓挫にみられたように連立与党内の意思統一のほころびが顕著となり、細川首相は就任後約8ヶ月であっけなく退陣を表明する。細川内閣の後を継いだ羽田内閣では、発足直前に社会党が連立を離脱したことで、少数与党としての政権発足となり、約2か月で総辞職に追い込まれる。この過程で、社会党の新生党等への不信感が決定的となり、5年体制で反目し合っていた自民党への接近を促すことになる。

#### 細川政権（93年8月～94年4月）における与党内調整手続き



注) 代表者会議：赤松広隆（社会党）、小沢一郎（新生党）、市川雄一（公明党）、園田博之（日本新党・新党さきがけ）、米沢隆（民社党）

政策幹事会及び政務幹事会：社会党、新生党、公明党、日本新党・新党さきがけ、民社党から各1名

市民がつくる政策調査会（2007）『検証連立政権』9頁；村川（2000）『政策決定過程』90-95頁

#### （村山政権期の与党間調整手続き）

自民党と社会党、新党さきがけによる村山内閣の与党間の調整手続きは、細川政権の基本構図が踏襲され、順調な滑り出しであったという<sup>928</sup>。

村山政権の与党調整で特徴的なのは、与党会議への出席者が少数政党に加重配分された構成比となっていることである。閣僚人数は、自民党13、社会党5、さきがけ2と、議席数が反映された配分となっていたが、与党会議の構成比率は、原則、自民党3、社会2、さきがけ1が基準とされ

<sup>927</sup> 野中尚人(1998)「先祖帰り？－連立政権時代における政策決定過程の変容」『レヴァイアサン』臨時増刊号43頁

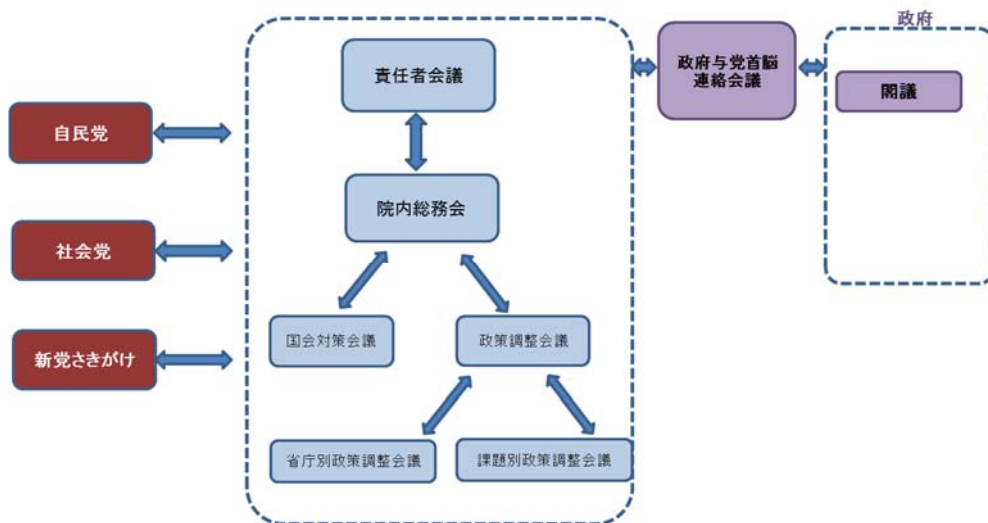
<sup>928</sup> 市民がつくる政策調査会(2007)『検証連立政権』、前掲書、20頁。

る。社会党は当初、議員数に応じた比例配分(自民党6、社会党3、さきがけ1)を求めたとされるが、それでは自民党が過半数を制することになり、意思決定は全会一致原則ではあるものの自民党がゴリ押しすることも可能となるおそれがあるとして、当時の森喜朗幹事長が「円満にやっていくためには、自民党が多数を占めていると受け取られない方がよい」と、自民側が自発的にメンバー数を減らしたとされる<sup>929</sup>。この割合は1994年7月11日の与党責任者会議で「村山連立政権与党意思決定機構」として合意・確認される。

与党調整では、与党代表者会議に代わる最高意思決定機関として、各党の幹事長・書記長、政調・政審会長、参院代表らで構成される与党責任者会議が設置されるが、その構成比は自民党5、社会党5、さきがけ3とされ、その下には、新たに政策全般の協議・承認機関として、院内総務会(自民党 10、社会党7、さきがけ3)が置かれ、その下には国会対策担当者で構成される国会対策会議(自民党4、社会党3、さきがけ3)と、政調会長・政審会長ら政策担当者によって構成される政策調整会議(自民党3、社会党3、さきがけ2)が設置される。

この後続く連立政権においても、与党調整機関における各党の構成比率が、議員数に応じた比例配分ではなく、与党間でより対等に近い比率、言い換えれば、少数与党に有利な比率で受け継がれていく。

村山政権(94年6月～96年1月)における与党間調整手続き



注) 責任者会議：自民党 5、社会党 5、さきがけ 3  
 院内総務会：自民党 10、社会党 7、さきがけ 3  
 政策調整会議：自民党 3、社会党 3、さきがけ 2  
 国会対策委員会：自民党 4、社会党 3、さきがけ 3  
 省庁別 19 チーム及び課題別 9 プロジェクト：自民党 3、社会党 2、さきがけ 1 が原則  
 市民がつくる政策調査会(2007)『検証連立政権』23 頁；村川(2000)『政策決定過程』98 頁；芹川(2003)「権力の二重構造－日本政治のひとつの型」参照

<sup>929</sup> 同上、22 頁；芹川洋一(2003)「権力の二重構造－日本政治のひとつの型」『現代日本政党史録 第4巻』第一法規、452 頁；『読売新聞』1994年7月5日朝3面。

意思決定の流れは、前政権のトップダウンとは異なり、下から積み上げていくボトムアップ方式がとられる。まず、省庁別政策調整会議又は課題別のプロジェクトチームにおける審議、続いて3党の政策担当責任者らによる政策調整会議、そして与党院内総務会へとあがっていく。当初は、省庁別に対応した19の調整会議と、7つのプロジェクトチームが設置される。

細川政権で社会党等が連立与党内の決定手続きの閉鎖性に不信感を抱いたことへの配慮として、院内総務会の設置等、政策決定の民主性、公開性の確保や、決定過程の透明性を高めることを強調した手続きとされるが、現実には政権運営を行うにつれ、目玉であったはずの院内総務会で各党の意見調整の機能は発揮されずに形骸化し、与党内会議の構成比では社会党やさきがけが有利になっていたにもかかわらず、次第に自民党議員による主導が顕著となり、両党の影は薄くなっていったという<sup>930</sup>。

#### (橋本政権期の与党間調整手続き)

1996年1月、突然辞意を表明し退陣した村山首相に代わり、3党連立を維持したまま自民党総裁の橋本龍太郎が首相に就任する。政策調整の仕組みについても前政権を踏襲することを確認し、最初の与党責任者会議で、加藤紘一自民党幹事長が与党機関の構成比率3対2対1の原則を含めて意思決定システムをそのまま運用していく意向を表明する<sup>931</sup>。

しかし、同年10月20日に小選挙区比例代表並立制下で実施された初めての衆議院総選挙で社民党とさきがけは惨敗、自民党は議席を増やしたとはいえ過半数を確保できず、その後組閣された第2次橋本政権で社民党とさきがけは閣僚を出さないものの与党として政権を支えるという立場となり、前政権における基本的な与党間調整の枠組みは継続される<sup>932</sup>。ただし、社民党とさきがけの議席数減少を受けて、省庁別や課題別の会議を廃止して政策調整会議に一本化、構成比も変更(自民党6、社民党3、さきがけ2)、また、3党幹事長、政調・政審会長をメンバーとする六者協議を新たに設置する。第2次橋本内閣では六者協議や政策調整会議を中心に暫くは3党の政策調整や決定が行われたが、社民及びさきがけは個別の法案に関与する余地が減り、自民党主導がさらに明らかとなる<sup>933</sup>。

自民党は新進党からの離党者等を吸収して議席数を増やす一方、社民党やさきがけからは距離をとるようになり、与党調整機関の開催も激減、1997年6月には閣外協力を解消する。9月に発足した第2次橋本改造内閣では自民党単独政権が復活し、内政外政ともに橋本首相がリーダー

<sup>930</sup> 村川(2000)『政策決定過程』、前掲書、98～100頁；院内総務会設立経緯及びその機能不全の様子について、日本経済新聞社(1994)『「連立政権」の研究』、日本経済新聞社、7頁、68～70頁

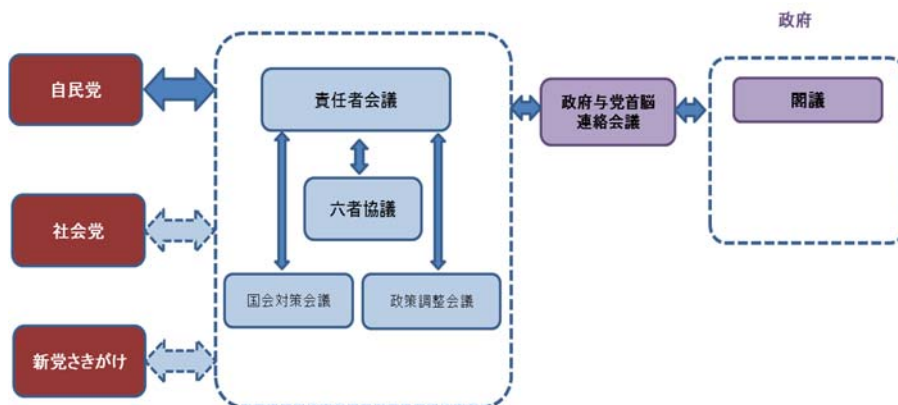
<sup>931</sup> 市民がつくる政策調査会(2007)『検証連立政権』、前掲書、32～33頁。日本社会党は1996年1月、社会民主党に改称する。

<sup>932</sup> 『朝日新聞』1996年11月1日朝1面

<sup>933</sup> 市民がつくる政策調査会(2007)『検証連立政権』、前掲書、36頁；『朝日新聞』1996年11月4日朝2面

シップを發揮して一定の成果を挙げるが、この状態は長くは続かず、翌年7月の参院選での敗北を受け、再び連立政治に戻ることになる。

#### 第2次橋本政権（1996年1月～1998年7月）における与党間調整手続き



注) 与党責任者会議：自民党7、社民党5、さきがけ3  
市民がつくる政策調査会（2007）『検証連立政権』37頁参照

#### （小渕政権期の与党間調整手続き）

1998年7月の参議院選挙で自民党が惨敗し、過半数割れの状態で組閣された小渕政権は、発足直後から世界的な金融危機に対応するため臨時国会で苦しい政権運営を強いられ、金融機関破綻を防ぐために公的資金を投入する金融早期健全化法案を平和・改革（今の公明党）と自由党の協力を得て成立させたことをきっかけに、自民党は自由党と公明党との連立に舵を切る。小渕首相は11月に自由党と連立合意をするが、自由党との連立では、参議院での過半数割れを解消できず、公明党と政策協議を続け、1999年10月、自民党・自由党・公明党による3党連立が実現する<sup>934</sup>。

自自公連立政権における政策決定機関およびその手続きは、自自連立発足時に合意されたものがそのまま活用されており、3党の政策責任者により、政策責任者会議を政策決定機関とし、次の事項が合意される<sup>935</sup>。

法的措置を視野に入れた政策協議は、①政策責任者会議の下に、必要に応じてテーマ別のプロジェクトチームを作る、または②テーマによってはプロジェクトチームを立てずに必要に応じて政策責任者会議に専門議員を加えて協議することが合意される。また、内閣提出法案は各党ごとに手続きを進め、3党の党内手続きが終了した時点で政策責任者会議に報告、それを持つ

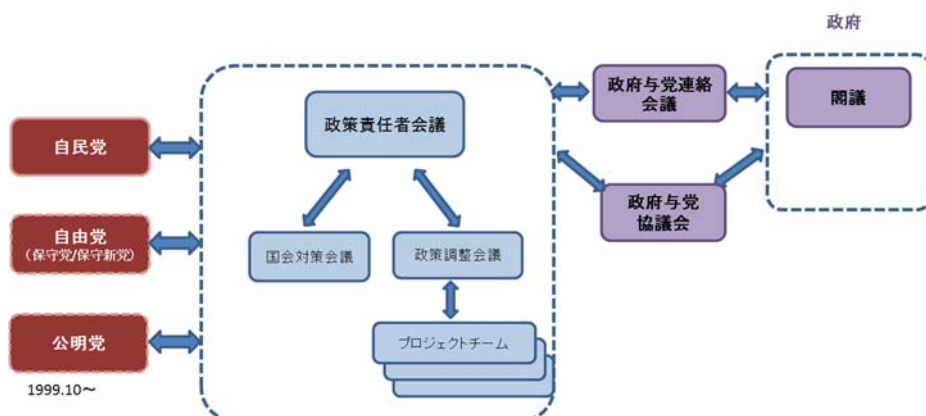
<sup>934</sup> 自民党は自由党ではなく、そもそも参議院で過半数を獲得できる公明党との連立の可能性を探るが、公明党側が、いきなり自民党と公明党が一緒になるのは困難であり、まずは自由党と連立を組むよう要請したとされる（五百旗頭・伊藤・薬師寺編（2008）『野中広務』前掲書、169～173頁）。

<sup>935</sup> 『公明新聞』1999年10月13日2面；『朝日新聞』10月13日朝6面

て与党手続きの終了とし、修正等の要求があり 3 党の了承がそろわなかった場合は、同会議で協議・調整して決定、その後、3 党の党内手続きを踏む。議員立法は、3 党の共同提案を原則とすることを決定する。

上記合意に則り、幹事長、政調会長らがメンバーとなる政策責任者会議の下に国会対策会議及び政策調整会議が設置され、さらに、政策テーマ別にプロジェクトチームが設置される手続きとされる<sup>936</sup>。

小渕政権における与党間調整手続き（1999 年 10 月～2000 年 4 月）



注) 自民党と自由党は 1998 年 11 月 19 日に連立基本合意。1999 年 10 月 5 日に公明党が連立に参画し、自自公連立になるが、その約半年後の 2000 年 4 月に自由党は連立から離脱し、その一部が保守党として政権に参加、2002 年に保守党はさらに保守新党することになる。

政策責任者会議：幹事長、政調会長ら 3 役がメンバー

自自公連立政権は、発足直後から各党の優先する政策の違い等が表面化し、プロジェクトチームの大半も休眠に陥るなど政策調整の進展が滞る<sup>937</sup>。とりわけ、公明党との連立で参議院での過半数以上を達成した自民党は自由党が要求する選挙制度改革などの連立合意の実現に消極的になり、痺れを切らした自由党は 2000 年 4 月 3 日、連立から離脱し、そのうちの一部議員は保守党を結成して与党に残ることになる。

自自公連立は短期で終焉を迎えるため、折角作り上げた手続きやプロジェクトチームもあまり活用されず仕舞いであったが、この与党決定機関及び手続きは、その後の森政権、小泉政権へと引き継がれことになる。また、自由党の連立への参加は、政権内の重要課題に安全保障政策を位置づけたことが功績として挙げられる<sup>938</sup>。

<sup>936</sup> これは自自連立での調整手続きと同じで、発足当時は 5 つの PT が設置されるが (『公明新聞』1999 年 10 月 19 日 1 面; 11 月 18 日 2 面)、自自公発足時には 12 分野とされる。なお、自自連立で PT を 5 つに絞ったのは、自民党が自社さ連立時代に政策調整会議の下にたくさんのプロジェクトチームを設置し党内外の調整に手間取ったことが理由とされる (『読売新聞』1999 年 1 月 19 日朝 2 面)。

<sup>937</sup> 『朝日新聞』2000 年 2 月 28 日朝 2 面

<sup>938</sup> 武藤 (2009)、『シビリアンコントロール』298 頁



(森政権期の与党間調整手続き)

2000年4月4日、森喜朗内閣が発足する。自民、公明、保守党の幹事長は会談を開き、1999年10月4日の政策合意を踏襲し、連立政権を発足させることを確認する。

新政権発足に伴い、与党内調整の基本構造を踏襲しつつ、政権が重視する政策課題を整理し、4月13日の与党政策責任者会議で、以下16の政策課題に協議機関を設けることで合意する<sup>939</sup>。これらの与党協議機関のメンバーは、与党各党からほぼ同人数の出席者で構成されており、基本的に3党が対等な立場で議論できるように配慮されている。

表2 自公保発足時に設置された協議機関（2000年4月）

	自民党	公明党	保守党	政府
政府・与党整備新幹線 検討委員会	野中広務、亀井静香	冬柴鉄三、坂口力	野田毅、井上喜 一	青木幹雄官房長官、宮沢喜 一大蔵大臣、二階俊博運輸 大臣、保利耕輔自治大臣
税制協議会	桜維新、津島雄二、久 世公ぎょう	枅屋敬悟、北側一 雄、日笠勝之	安倍基雄、西田 猛、星野朋市	
金融問題に関する PT	相沢英之、宮本一三	石井啓一、谷口隆 義、西川知雄（ク）	安倍基雄、星野 朋市	
国会改革に関する PT	赤城徳彦、熊代昭彦、 阿部正俊	倉田栄喜、東順治、 浜田卓二郎（ク）	西野陽、西田猛、 泉信也	
少子化対策検討会	衛藤晟一、鈴木俊一、 塩崎恭久、木村仁	遠藤和良、福島豊、 山本保、西川知雄 （ク）	吉田幸弘、西田 猛、松浪健四郎、 入澤肇	
安全保障に関する PT	久間章生、石破茂、浅 野勝人、鈴木正孝	赤松正雄、佐藤茂 樹、益田洋介、浜田 卓二郎（ク）	安倍基雄、三沢 淳、松浪健四郎、 月原茂皓	

注) 2000年4月に設置された16協議機関の一部抜粋。また、この後、7月に「在日韓国人旧軍人軍属」「国会改革」「首長の多選禁止」を廃止する一方、行財政改革推進協議会、政治浄化に関する PT、8月に介護保険に関する PT を追加、12月に ODA に関する PT、税理士制度に関する PT、帰化要件の緩和に関する PT が設置され、その後もその時々的重要政策に関する PT が追加されていく。

(ク) は改革クラブ。

森首相の就任に至る過程が自民党幹部の密室協議で決定されたとして、森内閣は発足当初から国民の支持率は低く、失言等も加わり支持率は低下の一途をたどり、2001年4月、森首相の退陣を受けて行われた自民党総裁選を制した小泉純一郎が内閣総理大臣に就任する。自民党、公明党、保守党による3党連立による小泉政権は、2003年11月まで続く。

<sup>939</sup> 『日本経済新聞』2000年4月11日朝2面;『公明新聞』5月1日2面;

### 3 小泉政権期の調整手続き(2003年以降)

2001年4月、森政権を引き継ぎ、小泉政権が発足する。発足当初は自民党・公明党・保守党(2002年12月より保守新党)の3党連立を維持したままであったが、2003年11月の衆院総選挙で保守新党は熊谷代表が落選するなど惨敗し、自民党に合併され、11月18日、小泉首相と神埼代表は連立政権合意に署名し、自民党と公明党の2党による連立政権へと移行する。

自民党と公明党の2党連立での政策調整は、3党連立時の流れを踏襲しつつ国会対策会議などあまり活用されてこなかった手続きを政策調整を主眼に見直し、政策責任者会議(自民党政調会長ら5名、公明党政調会長ら4名)をトップに、重要な個別政策ごとに与党協議会、その下に必要に応じてプロジェクトチームが設置する構造へとする。自公連立後の初の与党政策責任者会議では、前政権時代の与党協議会やプロジェクトチーム24機関を廃止し、安全保障、司法制度改革など10のプロジェクトチームと税制・年金の2協議会と整理する<sup>940</sup>。

与党と政府の関係では、政策から国会の日程、選挙協力など様々な案件について定期的に協議・伝達が行われる政府・与党連絡会議と、個別政策に関して担当閣僚と与党幹部が主席する政府・与党協議会に整理される。

当初、自民党はプロジェクトチームを全廃する方針だったとされるが、公明党側が与党幹部の協議だけでは、自民党主導になると難色を示し一部存続となったとされるが<sup>941</sup>、この後、自民党と公明党は個別政策協議については、まず実務者を中心とする与党協議会やプロジェクトチーム、場合によってそこに官房長官や担当閣僚などの政府側を交え、最終決定として政策責任者会議で決定するという流れが定着し、与党協議会やプロジェクトチームは次々と発足される。

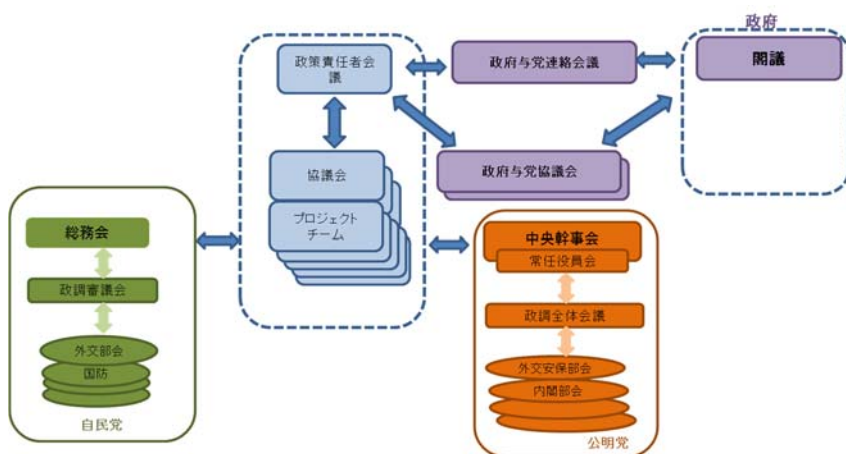
自民党と公明党2党の意見調整に与党協議会やプロジェクトチーム等の協議機関の活用が中心となってきた背景には、自民党が公明党と連立を組み始めて4年を越え、特に公明党が自民党をモデルに党内組織体制を整え、与党間協議が幹事長や政調会長といった党幹部だけでなく、実務者レベルで調整を行うよう組織化したことが指摘できるであろう。この傾向は、対外政策についても見ることができる。本研究で対象とした事例では、与党内調整機関として、2001年9月のテロ特措法制定時には、与党テロ対策協議会を新設、イラク開戦直前の2003年3月には与党イラク・北朝鮮問題連絡協議会を新設、2007年9月の補給支援特措法制定時には、与党テロ対策特措法プロジェクトチームを新設している。

---

<sup>940</sup> 『朝日新聞』2003年11月22日朝4面;『毎日新聞』11月25日朝2面;『読売新聞』2004年1月27日朝3面。なお、毎日新聞2003年11月25日朝2面では、29機関を10機関に整理したと報じている。

<sup>941</sup> 『毎日新聞』2003年11月25日朝2面

自民党・公明党の調整手続き（2003年11月～2009年9月）



注) 与党政策責任者会議：自民党・公明党の政調会長、幹事長ら（2003年11月は自民党5名、公明党4名）

2001年の時は、自公保政権連立して約1年半しか経過していず、特に外交・安保分野については3党で意見調整があまり進んでいない段階で、突然発生した同時多発テロ事件に対応する必然性に迫られて与党テロ対策協議会が設置されるが、ここでは意見調整の機能はあまり果たされず、3党の幹事長による調整が中心となる。イラク・北朝鮮問題連絡協議会もその延長戦上で、協議会は新設されたものの、実質的な調整は3党幹事長が担っていた。しかし、2007年の補給支援活動の延長時には、自公でテロ対策特措法プロジェクトチームを設置し、政府からの骨子案の説明、内容協議、要綱の了承等、プロジェクトチームが何回かにわたって開催され、テロ特措法やイラク特措法制定時のように自公幹事長が意見調整に奔走したということはみられず、プロジェクトチームが与党内調整の中心的な役割を果たしている。テロ特措法やイラク特措法制定等への対応を経て、安全保障上の主要な課題については、自公の政務調査会長の下にプロジェクトチームを作り、必要に応じて政府をまじえ、方向性をすり合わせる方法が慣例化したとも指摘されている<sup>942</sup>。

与党協議会やプロジェクトチームは、外交・安保政策を含め、自民党と公明党が課題として認識するすべての政策を対象に、両党がほぼ対等な立場で議論をする場を提供しており、小政党である公明党が個別政策についての意見を反映させる機会として効果的かつ有効な手段となっているといえよう。

なお、自公の与党内調整が組織的に行われるようになるのと入れ替わりに、幹事長や政調会長による属人的な調整はかつてのような調整機能をもたなくなる。自公保連立時代に公明党の冬柴幹事長とタッグを組んで与党調整を担ってきた自民党の山崎拓が自公連立となる直前に幹事長を退き、その後、両党の幹事長は距離が遠のいたようである。2004年1月にわざわざ自民党と公明党の幹事長・政調会長は、政策面での調整を円滑に進めるため、隔週を目処に定期的に会談す

<sup>942</sup> 柳澤(2013)『検証・官邸』、前掲書 150頁

ることを申し合わせており<sup>943</sup>、申し合わせが必要となるくらいに会談の機会が減っていたことが伺える。

自公連立政権では、個別政策の調整に、与党協議会に政府を交えた政府・与党協議会も多用されるようになる。2党による連立開始直後は、政府・与党協議会では「政府・自民」対「公明」になるのを警戒し、公明党はほぼ同人数の政策実務者で構成される与党協議会やプロジェクトチームを志向したともされるが<sup>944</sup>、政府が主導する政策に与党として共同で対抗する、あるいは積極的に関与する手段として、政府・与党協議会の場を活用するようになったようである。例えば、小泉政権で予算編成の主導権を内閣で握るために、経済財政諮問会議で6月～7月頃、「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」、いわゆる「骨太の方針」を政策の基本骨格として決定し、各省庁がこれに沿って改革案や予算案を提出する流れができると、与党側も予算関連項目などはこの流れに合わせて政府・与党協議会を設置し、政府の骨太の方針に反映させるよう対策をまとめている<sup>945</sup>。また、政府が主導させる政策について与党が積極的に関与しようとした例としては、2005年11月に少子化問題専任大臣が新設されたことを受け、公明党の提案で設置された「少子化対策に関する政府・与党協議会」がある<sup>946</sup>。

個別政策以外の国会の運営や突発的な案件等の直近の政治課題、選挙協力などを定期的な話し合う場として、政府・与党連絡会議も開催されている<sup>947</sup>。例えば、小泉首相の衆議院解散の意向を与党党首が探ったり、靖国神社参拝の抗議をしたり、政府と与党幹部の意思疎通を図る場として機能している<sup>948</sup>。

与党は内閣を構成する大臣、大臣を補佐する副大臣や政務官に所属議員を送り込んでいるが、

---

<sup>943</sup> 『公明新聞』2004年1月24日2面

<sup>944</sup> 『読売新聞』2004年1月24日朝4面

<sup>945</sup> 例えば、地方における医師不足に対応するため、公明党がプロジェクトチームの立ち上げを提案し、2007年5月に「医師確保対策に関する政府・与党協議会」が開催され、政府の骨太の方針に反映させるよう5月31日、緊急医師確保対策をまとめる(『公明新聞』2007年5月19日1面;『共同通信』2007年5月31日 <http://www.47news.jp/smp/CN/200705/CN2007053101000187.html>、2013年8月アクセス)。

<sup>946</sup> 2006年3月23日の「少子化対策に関する政府・与党協議会」初会合参加者26名のうち、政府側は安倍官房長官、猪口少子化・男女共同参画相など9名、自民党からは武部幹事長、久間総務会長、中川政調会長など9名、公明党からは冬柴幹事長、浜四津代表代行、井上政調会長など8名が出席している(『朝日新聞』2006年3月23日朝4面;『公明新聞』2005年11月15日2面)。

<sup>947</sup> 政府・与党連絡会議の発足は戦前の保守政党が設置していたとされ、戦後は、吉田首相が1953年、党内の反吉田勢力の伸張により重要な事項を党と調整せざるを得なくなったのをきっかけに設置した「政府与党首脳会議」に由来し、自民党政権時代にも週に2回開催して、直近の重要政治課題の取扱いの協議や高度の政治的調整が図られてきたとされる(村川(2000)『政策決定過程』、前掲書、21～22頁;『読売新聞』1953年6月3日朝2面)

<sup>948</sup> 例えば、2003年9月の政府・与党連絡会議では、秋の衆院解散実現のため、冬柴公明幹事長や二階保守党幹事長は早期臨時国会召集を提言(『公明新聞』2003年9月13日1面)、2005年10月に小泉首相が靖国参拝した際には、同会議で首相に神崎公明党代表が抗議をしている(『読売新聞』2005年10月18日朝4面)。

個別政策に政党の選好を反映させる手段としては政務三役の活用と別に、政府と協議する場を確保することを重視しているといえる。

自公連立政権における与党調整手続きに到達するまで、1993年以降の連立与党の手続きを概観したが、結局のところ、自民党が単独政権時代に発達させた与党政策審議機関をベースとし、連立与党による手続きを上積みする形態で受け継がれてきた。1993年以降、連立政権が常態化しても、なおかつ、多数派与党として政権の中枢を形成してきたのは、一時期を除いて、自民党であったことの証ともいえる。

政府に対抗し、与党として政策への関与を高める手段として構築された自民党の事前審査手続きは、連立政権となって政権入りした他の政党にとっても自分達の政策を実現させる手段として魅力的なものであり、自民党の党内手続きに即して与党調整手続きを整備し、さらに、そこに連立パートナーとしての「対等性」を持ち込むことに成功する。組織間の交渉では、党首会談や幹事長会談など組織を代表する者どうし、あるいは特定の役割を担っている者どうしの会談としてセットされるのが一般的で、そこでは出席する人数や意思表示の仕方、合意などの手続き面は、その組織の大小に関わらず対等となる。公明党は、党首会談や幹事長会談等の非公式の与党幹部の協議だけでなく、与党協議会やプロジェクトチーム等の協議機関にも対等性をもちこむ。国会では、各政党は議席獲得数に合わせて議席配分を受け、多数の意思の確認に重点が置かれた制度となっており、例えば、2003年9月の第158回臨時国会のテロ対策特別委員会における定員45名の内訳は自民23、民主13、公明3、経産2、社民2、保守1、フロンティア1で、公明党は45名中わずか3名にすぎず、質疑の時間は議席率に比例し、議決方法も多数決で、少数党の影響力はかなり限られるが、与党協議では、ほぼ対等な手続きでの議論が可能となる。議席比率に拘束される正式な審議機関を回避し、与党協議で与党が関心を寄せるすべての政策を対象として自民党と意見調整を行うことで、対外政策も含めて影響力を行使してきたといえる。公明党はこれまで外務大臣も防衛大臣も輩出したことはないが、この与党内調整により、テロ特措法やイラク特措法といった安保関連法についても、政府の法案作成の段階から党としての主張を入れ込み、あるいは党の主張に反するものに削除要求を出すなどして関与することに成功し、立法過程のみならず、自衛隊の派遣手続きといった実務にも影響力を行使してきたといえる。

連立小政党が連立パートナーと対等な立場での意見調整を実現するため、閣議等の正式な手続き以外の非公式な会合における与党調整を活用する手法は、小政党が大政党に対して影響力を行使する有効な手段として、他の連立政権でも見られると指摘されている<sup>949</sup>。日本と同様に閣議が与党や関係行政機関の実質的な意見調整の場としての機能が弱いとされるドイツでは<sup>950</sup>、与党

<sup>949</sup> Kaarbo (1996), "Power and Influence in Foreign Policy Decision Making", op.cit., pp.517-19

<sup>950</sup> 閣僚間での意見の相違は、閣議での多数決によって決定されると規定されている(ドイツ連邦共和国基本法 65 条)が、調整がついていない政策については連邦首相府が閣議の議題として設定しないため、閣議の前に連立与党間あるいは各省庁間の意見調整が済んでいることが殆どで、

の意見調整の場として非公式の会合が活用されることが多いとされ、その中心的な協議機関が、与党党首や幹事長、連邦議会議員団長、首相、関係閣僚等からなる連立委員会 (Koalitionsausschuss)とされる<sup>951</sup>。連立委員会では政策の全体的な方向性や重要な政策の決定、連立合意からの政策変更、連立ガバナンスの問題等が議題とされることが多いとされ<sup>952</sup>、参加者の人数や決定ルールなどについての規定はなく、連立与党は対等な立場で参加できることから、小政党は連立委員会の開催を好む傾向があるようである。憲法上の根拠が明確ではなく、議会に直接的な責任を負わない裏の政府による支配を招く批判に配慮して1950年代初めには不定期開催とされてきたが、1961年選挙後、FDPが開催に大政党の恣意性を制限するため連立協定への記載を要請し、明文化される<sup>953</sup>。その後も連立委員会を連立協定に明記するかを含め、開催頻度や作業グループの設置などの活用状況は、政権によって異なるようである<sup>954</sup>。例えば、CDU/CSUとFDPの連立であったコール政権では、コール首相がFDPの発言を尊重する姿勢を示しており、与党党首会談を政権運営の実質的な中枢に据えた政権運営がなされたとされる<sup>955</sup>。連立政党の交渉で、政策決定機関の場を閣議ではなく、小政党と大政党の代表者がより対等となる連立委員会や党首会談、あるいは新たな会議を設定する、また、決議を多数決ではなく全会一致にするなどの手続きの変更は、内容の変更よりも大政党からの抵抗が少なく、ドイツの小政党が大政党との協議において実際に行使したとされる<sup>956</sup>。

---

多数決による決定は稀な事態という (Thomas Saalfeld (2003), “Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action.” In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjorn Bergman, Oxford : Oxford University Press, p.366; 安井 (2011) 「「小連立」政権の運営」、前掲論文、8 頁)。

<sup>951</sup> Saalfeld (2003), *ibid.*, p.366; Julia Fleischer (2011) “Steering From the German Centre.” In *Steering from the Centre : strengthening political control in Western democracies*, eds., Dahlström, B. Carl Guy Peters, Jon Pierre. Toronto : University of Toronto Press, p.59

ドイツでは、与党党首であることが連邦首相就任の政治的条件ではなく、連邦議会議員団長の閣僚兼務はむしろ避けられてきたため、内閣が与党との結節点とはなりにくく、別途、連立委員会をはじめとする政治的な連立与党間協議の場が設けられてきたとされる (安井 (2011) 「「小連立」政権の運営」、前掲論文、9 頁)

<sup>952</sup> Saalfeld (2003) “Germany: Multiple Veto Points”, *op.cit.*, pp.366-367

<sup>953</sup> 連立委員会の非憲法性に対する批判への配慮もあり、次に連立協定で明記されるのは 1998 年緑の党と SPD の連立政権になってからとされる。なお、この時、緑の党は定期的開催を要望するが、SPD は拒否し不定期開催として取りまとめられたという (安井、(2011) 「「小連立」政権の運営」、前掲論文、10 頁)。なお、2009 年の CDU/CSU と FDP の連立協定においても連立委員会の定期 (毎週) 及び不定期 (要請があった場合) 開催と、参加者として、党首や幹事長、議員団 (会派) 団長や幹事長、首相、財務大臣等の参加者が明記されている。

<sup>954</sup> Catherine Moury (2013) *Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action*, London : Routledge, p.42; 野田唱吾 (2015) 「連立政治とその運営—ドイツの場合」『生活経済政策』、12 頁

<sup>955</sup> 安井 (2011) 「「小連立」政権の運営」、前掲論文、11 頁

<sup>956</sup> Kaabo and Lantis, “The ‘Greening’ of German Foreign Policy”, *op.cit.*, pp.214-215; James M. Lindsay (1994) “Congress, foreign policy and the new institutionalism.” *International Studies Quarterly* 38(2), pp.281-304

つまり、ドイツでは、FDPなどの小政党が閣僚の数や関心のある政策に直接的影響力を行使するポストを獲得することとあわせて、与党内の意見集約の場として、小政党と大政党が対等で議論がしやすい非公式の会合の活用を組み合わせ、そこで交渉を行うことで、大政党に影響力を行使しようとしてきたといえる。

日本の自公連立政権との比較でみると、公明党が輩出する大臣は1人で、それも、必ずしも公明党としてこだわりの強い政策に直結する分野とは限らず、閣僚の人数やポストが少数与党の影響力のバロメーターとはなっていない。一方で、非公式の与党協議では、自公連立政権では個別政策ごとに設置される協議会やプロジェクトチームで実務担当者によって詳細を詰め、それをボトムアップで与党責任者会議や党首会談へと階層的に議論を積み上げていくという仕組みとなっており、より組織的かつ綿密な審議手続きとなっている。さらに、この与党審査は閣議にかかるすべての案件について対象となるという政府との対抗関係が加わり、政策決定における与党協議の比重が非常に高くなっているといえる。要するに、公明党は閣僚ポストによる政策への影響力の行使にはあまり期待していず、この政策決定に与える比重の大きい与党協議に対等性を持ち込み、影響力を行使しているといえる。

与党協議には、本稿の事例研究でも見られたように、重要な課題に迅速かつ、柔軟に対応できるメリットがある反面、その手続きは公式に規定されたものではなく、公明党の実現している対等性は選挙における有権者の選択を蔑ろにするものでもあり、有権者や国会に対する政府の説明責任が曖昧になるという問題が指摘される<sup>957</sup>。

#### 4 与党間の監視体制

これまで与党間の調整手続きにより、どのように異なる選好を有する政党間での意見調整が行われているかをみてきたが、日常的に行われている与党協議とは別に、連立パートナーの行動はどのように監視し、担保されているのか、その制度的側面に着目する。

連立政権では、連立を組む政党より閣僚が輩出されることを前提としている。そのため、政策選好の異なる政党から選出された大臣が、それぞれ行政分野の長として自分の政党が志向する政策を実現しようとする可能性がある。単一政党から全ての閣僚が選出されている場合は、各閣僚の政策志向が大きく違うということはあまり想定できず、また、所属政党にそぐわない行動をとったとしても党内での賞罰で対応可能であるが、連立政権の場合は、他党所属の閣僚に対するコントロールが及びにくいという、プリンシパル・エージェント問題に、連立政権研究の関心が集まっている<sup>958</sup>。なかでも連立パートナーをいかに監視するか、連立パートナーに所属する大臣が連立合意を忠実

<sup>957</sup> Saalfeld (2003), “Germany: Multiple Veto Points”, op.cit., pp.366-367

<sup>958</sup> delegation 問題について、Martin W. Lanny, Georg Vanberg (2004) “Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny,” *American Journal of Political Science*, Vol.48, No.1, pp.13-27; Wolfgang C. Muller, Torbjorn Bergman and Kaare Strøm (2000) “Parliamentary Democracy: Promise and Problems.” In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy*, op.cit., p.23

に実施しているかをどのように監視するかが一つの重要な論点となっており、制度的な担保の方法として、主に副大臣の任命と議会の専門委員会を通じての監視が着目されている<sup>959</sup>。

#### (副大臣等による監視)

連立パートナーからの副大臣の任命は、連立与党間の情報の非対称性の解消に役立ち、外部から監視する役割を果たすとされる<sup>960</sup>。大臣は分担管理の原則によりそれぞれ担当の所掌事項について専ら権限を有し、他の大臣は干渉をしないのが原則であるが、連立政権において連立パートナーに所属する大臣をどのようにコントロールするかという問題について、ティエスはドイツ、イタリア、日本、オランダの連立政権の大臣と副大臣の所属政党を比較している<sup>961</sup>。そして、制度的に大臣に対する監視が充実しているドイツでは、同一行政機関の大臣及び副大臣が同じ政党に属している場合も少なくないが、他の3カ国では、大臣と副大臣の所属政党が異なる場合が多く、大臣の行動を他党が副大臣のポストを通じて監視し合っているとしている。ドイツが制度的に大臣に対する監視が強いという点として、“chancellor democracy (宰相民主主義)”とよばれるように首相の権限が強いこと、中央集権的な日本やイタリアと異なり連邦制であるドイツでは、州政府に対する連邦政府の権限は限定的で、州政府の代表によって構成される連邦参議院(上院)は州政府に影響を与えるような法案についての事前承認権を有するなど、連邦大臣に拒否権をもって監視する権限があり、さらに連邦議会(下院)に設置される委員会は専門性が高く、委員長とは異なる与党所属の大臣がトップとなっている行政機関からの政府提出法案を無批判で受け入れることはないといわれるほど活発な審議が行われているとされる<sup>962</sup>。この比較研究では、日本に関しては1993年から1996年の細川・羽田・橋本内閣における大臣と政務次官<sup>963</sup>を分析対象としており、各省庁に配属された政務次官は、ほぼ大臣とは別の連立与党から選出されているとし、加えて、1964年～1990年の自民党一党支配の時に、大臣と政務次官とは別の派閥から選出されていることが多いとも付記している<sup>964</sup>。

#### (国会による監視)

---

<sup>959</sup> Michael F. Thies (2001) ‘Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments’, *American Journal of Political Science* 45-3, pp. 580-98; Terry D. Clark and Diana Jurgeleviciute (2008) “‘Keeping Tabs’ on Coalition Partner: A Theoretically Salient Case Study of Lithuanian Coalitional Governments”, *Europe-Asia Studies* Vol.60, No.4:pp. 631-42; Verzichelli (2008) “Portfolio Allocation”, in *Cabinet and Coalition Bargaining*, op.cit., pp.259-267

<sup>960</sup> Thies (2001) “‘Keeping Tabs on Partners’”, op.cit.pp.587-596; Müller and Strøm (2008) “Coalition Agreements and Cabinet Governance”, op.cit., p.180

<sup>961</sup> Thies (2001), “‘Keeping Tabs on Partners’”, op.cit. pp.587-596,

<sup>962</sup> Ibid,p.588

<sup>963</sup> 政務次官は大臣(又は長官)に次ぐ官職で主に国会議員から任命されていたが、2001年1月5日の中央省庁再編時に廃止され、代わりに副大臣22人と政務官26人が導入された。ただし、大きい行政機関には副大臣及び政務官は複数配属されており、例えば、外務省では副大臣は2名、政務官が3名で、分野ごとに担当が分かれるため、副大臣や政務官を送り込んだとしても、担当分野以外のことについては大臣と同程度の情報を有するというにはならないという事情に留意する必要がある。

<sup>964</sup> Thies (2001), “Keeping Tabs on Partners”, op.cit.,



また、議会の政策分野別の専門委員会は法案をチェックするだけでなく、連立与党間での監視機能も有しているとされる。マーティンとヴァンベルクは、連立与党間で政策に関する意見の相違が大きい場合、当該政策を所掌する大臣の所属政党ではない与党は対抗策を通じて特定の政党や閣僚が過大な影響力を行使するのを阻止するのではないかと仮説をたて、オランダとドイツの政府提出法案を分析する<sup>965</sup>。そして、連立与党の間で意見が分かれている政策に関する法律案は、当該政策を担当する大臣が所属する政党とは別の連立政党から議会修正の要望が出され、修正される可能性が高いとの結果を発表している。また、副大臣が大臣とは別の連立与党から選出されている場合は、議会に法律案が提出される以前に副大臣所属政党の意見が反映されることが想定されることから、議会での修正の可能性は減少するとの仮定を立てる。そして、大臣とは別の与党所属の副大臣が存在しない場合に比して議会での法案修正が少ないことから、副大臣が法律案を議会に提出する前に所属政党の主張を政策に反映させ、抑止として有効に機能しているとする。なお、政策選好の異なる野党が存在する場合の議会での修正状況についても検証しているが、有意差がなかったとし、野党が政策において実際に行使できる影響力は意外と小さいとも分析している<sup>966</sup>。

ドイツ等では、議会内の審議過程、特に委員会の審議で政府・与党の意見集約が法案修正という形で実施されるのに対して、日本では、前項まで見てきたように与党による事前制度が高度に制度化されており、政府・与党での意見集約は法案が閣議決定されるまでに処理されており、加えて、党議拘束も加わることから、国会内で与党から法案修正が提案されたり、反対意見が述べられるということは見られず、国会審議を通じて連立与党間を監視するという体制とはなっていない。

#### (連立合意による監視)

連立与党の制度的監視の必要性和相関関係にあるのが連立合意である。多くの連立政権は政権樹立の際、政権に参加する連立与党内で政策課題や重要政策の取り扱い等に関する合意がなされている。連立合意の主要な目的は、連立与党間で政策の優先課題や内容、決定手続きに関する意見を調整し、政権運営にあたっての意見の相違やリスクを事前にできるだけ押さえ込むことにある<sup>967</sup>。連立合意で事前に政策の細部や潜在的問題をできる限り調整し、規定すれば、それだけ事後での連立与党間での調整が必要なくなり、逆に、連立合意には詳細を盛り込まない場合は、大臣とは別の連立与党から副大臣を選出するなどしてお互いを監視しながら、必要性が生じた時々で調整していくことになるが、1970年代以降は、事前メカニズムと事後メカニズムを両方組み

---

<sup>965</sup> Lanny W. Martin and Georg Vanberg (2005), "Coalition Policymaking and Legislative Review", *American Political Science Review*, 99, pp.93-106

ドイツ(83年～94年)とオランダ(82年～94年)の政府提出法律案約300本(予算と憲法修正案は手続きが異なるため除外)を対象としたうち、70%の法律案が修正され、さらに、修正された法律案のうち過半数が2条項以上の修正を行っているとする。

<sup>966</sup> Ibid, p.102

<sup>967</sup> Müller and Strøm, "Coalition Agreements and Cabinet Governance", op.cit., pp.159-195

合わせる政権が増えているという<sup>968</sup>。

なお、ドイツでは、首相の権限や議会での制度的な担保に加え、詳細な連立協定を結ぶことで、各大臣への政策面における裁量に縛りがかけられている。例えば、2009年のCDU/CSUとFDPの連立協定では、158頁にわたって内政・外政を含めた政権が重視する政策の詳細や政権運営砲身について記載されており、政策面については、アフガニスタン为例に上げると、「ドイツの国際的責任」の中で取り上げ、まず、アフガニスタンへの展開は国益に資する任務であるとしてドイツとしての関与する意義を説明し、現在実施している政策の継続と、今後の方向性としてアフガン国軍・警察 (the Afghan security forces) の訓練にさらに努める、パキスタンの安定化のための支援の実施、特使の任命等の具体的施策が並ぶ<sup>969</sup>。

モウリーらは連立合意についてドイツの大臣経験者ら19人に意見聴取をしている<sup>970</sup>が、その中で、連立合意の役割として事前の紛争解決としての機能についてほぼ全員が認めており、次に課題設定の効果にも高評価であったとされる。連立合意を制約とする見方もある一方、大臣の行動に権限を与える源泉であるとの意見もあり、あるいは小政党所属であった大臣は、連立合意は自分の所属政党も含めて与党から大臣を守ってくれるとの話していたという。

#### (日本における与党間の監視体制)

制度的監視体制や詳細な連立合意の策定など、西欧諸国の連立政権では連立与党間での監視体制が定着しているようである。

日本の連立政権でも、プリンシパル・エージェント問題が起きる可能性は否定できない。連立政権が常態化してきた日本における与党間の監視体制はどうなっているのか、見ていくこととする。

政府の中の政治任用ポストは、細川政権以降は大臣と政務次官、2001年の中央省庁改編の後は大員、副大臣、政務官の3ポストが当てられている。政治任用ポストにおける出身政党の組み合わせをみると、ティエスが指摘しているように、大政党である自民党は自民党どうしの組み合わせがあるが、同じ小政党の大員と政務次官を組み合わせはない。また、2001年以降については、大員と副大臣あるいは大員と政務官という組み合わせは、基本的に、自民党と公明党、自民党と保守党 (保守新党) といったクロスした組み合わせとなっている。ただし、中央省庁再編の影響で一時的に大員と定数2の副大臣のうちの1名が公明党から輩出された時期はある<sup>971</sup>。これをティエスは

<sup>968</sup> Ibid, p.182

<sup>969</sup> Angela Merkel, Guido Westerwelle, Volker Kauder, Peter Ramsauer, Birgit Homburger, "Growth, Education, Unity: The Coalition Agreement Between the CDU, CSU and FDP." October 26, 2009, pp.146-147; [https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/091215-koalitionsvertrag-2009-2013-english\\_0.pdf](https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/091215-koalitionsvertrag-2009-2013-english_0.pdf) (2016年1月アクセス)

<sup>970</sup> Catherine Moury and Mark Ferguson. (2013) "Case study of Germany." Moury, *Coalition Government op.cit.*, pp.32~53

<sup>971</sup> 中央省庁再編のあった第2次森改造内閣 (2000年12月5日発足) では、坂口力 (公明党) が労働大臣から厚生労働大臣となり、厚生総括政務次官であった柗屋敬悟 (公明党) が厚生労働副大臣となり、大員と副大臣が両方とも公明党となっている (ただし、もう1名の厚生労働副大臣は自民党から出される)。これは第1次小泉内閣 (2001年4月28日発足) にも引き継がれ、第1次改造

連立与党間を互いに監視する体制と評しているが、その監視体制が有効に機能する前提というのは、大臣の自律性が比較的高く、行政機関に副大臣を送り込まないと当該行政機関の大臣がどんな施策を実施しようとしているのか、大臣の所属与党とは別の与党に情報が降りてこず、連立パートナーの間に情報格差が生じるという場合であろう。

日本でも、政治主導を強める意図から中央省庁再編時に政治任用ポストが拡充され、対官僚組織に対する政治統制は強くなった面もあるであろうが、しかし、大臣が所属政党の公約を実現すべく自律的に政策の企画・実施を主導するほどの政治主導は確立されていず、対与党との関係では大臣の自律性よりも連立与党間の調整力の方が凌駕しているといえる<sup>972</sup>。大臣を獲得した行政分野での自律性が低く官僚や与党から制約を受ける裏返しとして、大臣を出していない行政分野の政策についても、選好を通すことができることになる。公明党は外務大臣や防衛大臣(防衛庁長官)を出したことはないが、外交・安保政策についても、幹事長や政調会長といった与党幹部、あるいは定期的に開催される外交・安保部会等に外務省を呼ぶ等して政府・自民党から情報を入手している<sup>973</sup>。

また、連立政権を発足させる前に締結される連立協定、あるいは連立合意の活用については、日本の連立政権も連立合意を策定はしているものの、連立に参画する政党の党首が政権発足合意に署名することに意義があるようで、政策の中身にまで至るものはあまりなく、ましてや制度的監視の機能への意識は希薄といえよう。多くの場合、政権合意の内容は政権が取り組もうとする重要課題の総論的確認事項が列挙されているのみで、個別の政策について記載があったとしても、次期国会で法案提出を予定している課題や将来的に法整備を行うとする課題の列挙にとどまり、その課題への具体的対応策までは記載されていない。特に安全保障・外交分野についての記載はない場合も多く、あっても限定的記載に留まっている。

例外的に、連立合意の際に比較的細かく政策課題が列挙されたのは、自自連立及び自自公連立発足時である。自自連立政権樹立では、1998年11月19日に政権合意され、1999年1月14日に政権が発足するまでの2ヶ月間、「まさに両党がしのぎを削る論議で、何回も決裂の危機」<sup>974</sup>を迎えながら具体的な政策及び与党調整手続きについての協議が行われ、連立協議は、自由党の政策レベルに自民党がどこまで合わせられるか、というハイレベルの協議となったとされる<sup>975</sup>。

自自連立の政策合意を受けて作成された自自公連立政権樹立時の「政治・政策課題合意書」

---

内閣(2002年9月30日)で解消する。

<sup>972</sup> 例えば、公明党は2003年衆議院選挙での公約で、「年金100年安心プラン」として、厚生年金の給付水準は、現役世代の平均的な手取り収入の50%から50%台半ば程度を確保を掲げ、この政策を実現するために、政府・与党年金改革協議会を設置して議論を行っている。公明党はこの時期、厚生労働大臣を輩出していたが、政府・与党協議会を設置して連立パートナーとの意見調整をおこなっている(『朝日新聞』2003年10月3日朝4面)。

<sup>973</sup> ただし、公明党は外務省において副大臣や政務官、再編前の防衛庁での政務官を出したことはある。

<sup>974</sup> 梅澤昇平(2000)『野党の政策過程』、芦書房、148頁

<sup>975</sup> 同上

では、経済、社会保障、安全保障、政治行政改革、教育環境その他の重要事項と分野別に個別の政策が列挙されており、安全保障分野では、政権合意において安全保障原則の確立や日米ガイドライン法案の成立等が記載され、「政治・政策課題合意書」では、「PKF本体業務の凍結を解除するための法的措置を早急に講ずる」等が列挙される（『三党連立政権合意書』及び『三党連立政権政治・政策課題合意書』1999年10月4日）<sup>976</sup>。

しかし、この政権の後に続く自公保連立である第1次小泉政権成立時の政策合意では、自公保連立の際に締結した上記政権合意を実行するとしての上で、9項目列挙されている個別の政策課題には、外交・安全保障分野からは挙げられておらず、挙げられている項目についても、例えば、「今通常国会中に所要の予算措置並びに法整備を行い、景気対策に万全を期す」、政治倫理について与党協議会を発足させて「早急に改革を進める」、衆議院選挙制度の見直しについて「早急に結論を得る」といった方向性を示すレベルに留まっている（『三党連立政権合意書』2001年4月25日）。その後の第2次、第3次小泉政権の政権合意（『三党連立政権合意』2002年12月26日、「自由民主党・公明党連立政権合意」2003年11月18日及び2005年9月12日）はいずれも数項目の重点政策課題が並べられているだけの簡単なもので、外交・安全保障分野についても、「北朝鮮との国交正常化」、「日米同盟・国際協調重視の責任ある外交・安全保障政策を推進」、「平和外交の推進」などが挙げられているが、外交全体としての方向性を示しているというにはあまりにも素気ないもので、具体的な政策や手段等についても触れられていない。後継の安倍内閣でも「平和外交の推進」は引き継がれ、「平和外交を積極的に推進する」「総合的な外交力を強化し、様々なレベルでの人的交流を推進する」と大きな方向性は示されるが、臨時国会で法案を提出する予定となっていたテロ特措法の延長や防衛庁の省昇格関連法案、安倍首相が意欲を燃やす集団的自衛権の容認や憲法改正などの具体的な政策については触れられていない<sup>977</sup>。（『自由民主党・公明党連立政権合意』2006年9月25日）。

テロ特措法の延長が問題となっている時に発足した福田内閣では、政権合意で、「国際社会と協力して「テロとの戦い」を継続することを確認し、このため、今国会において、海上自衛隊による対テロ抑止活動を引き続き可能とするための法整備を行う。」と、初めて政権合意の中でテロとの闘いを取り上げ、補給支援活動の継続を明記する。他の外交政策として列挙されているのは「核廃絶」と、「強固な日米同盟と国連中心主義を踏まえ、積極的な「アジア重視の外交」を展開する。」で、日米同盟とのバランスをとりながらも福田内閣のアジア重視の姿勢を出している（『自由民主党・公明党連立政権合意』2007年9月25日）<sup>978</sup>。その後の麻生政権における外交・安全保障政策

<sup>976</sup> 服部龍二(2014)「連立政権合意文書 1993-2012-」『中央大学論集』第35号、67～102頁

<sup>977</sup> なお、冬柴幹事長は、憲法改正や集団的自衛権について触れられていないことについて、「何もかも書く必要はない。…今回の連立政権で何を重点的にやるか、合意されたものが例記されている」としている（『公明新聞』2006年9月26日1面）。

<sup>978</sup> 2007年9月24日の連立協議に先立ち、公明党は中央幹事会では「自公連立政権協議に臨む基本姿勢」を了承する。ここでは重点事項として、格差の緩和、地域活性化、若者の未来を開く、命を守る、安全網、政治とカネの透明化、女性が安心できる社会が列挙される（『公明新聞』2007

は、福田政権の政権合意をほぼ踏襲する(「自由民主党・公明党連立政権合意」2008年9月23日)。

なお、その後の民主党・社会民主党・国民新党による鳩山政権における政権合意では、「自立した外交、世界に貢献」として外交・安保政策を6項目ほど列挙しており、その中で、アフガニスタンにおける支援について、「テロの温床を除去するために、アフガニスタンの実態を踏まえた支援策を検討し、「貧困の根絶」と「国家の再建」に主体的役割を果たす。」と、確認されている(「三党連立政権合意書」「連立政権樹立に当たっての政策合意」2009年9月9日)。

政権合意において、多少の政権の外交・安保政策における特色や方向性が醸し出されている場合もあるが、連立与党がそれぞれ掲げる政党としての主張や政策に軌道修正はあるのか、全体政策と個別政策の整合性はどうなっているのか、これまでの連立合意からはみることではない。

さらに、国会の審議は、法案の国会審議では、すでに与党事前審査で合意をし、党議拘束をかけて採択で賛成することを前提としている連立与党が、質疑で法案に疑問を呈するというようなシーンは基本的には想定されていない。実際、イラク特措法のように公明党がかなり慎重となっていた法案の質疑においても、公明党議員からの質問は政府に対して「確認」や「注意喚起」といったレベルに留まっており、与党として厳しく追求するという姿勢はみられず、ましてや、法案の修正を要求するということは起こりえない。

つまり、日本では連立与党間の相互監視の役割として、連立合意や国会の場は期待されず、政治任用ポストにおける組み合わせは確かに大政党と小政党となるよう配慮はされているようだが、大臣が所属政党の公約を実現すべく自律的に政策の企画・実施を主導するほどの政治主導は確立されていず、監視としての役割は低いといえ、相互監視の機能についても、与党幹部の定期・不定期の会合など、専ら政権運営の中での与党内手続きに委ねられていることになる。特に、政権合意の際に調整が困難として蚊帳の外に置かれがちな外交・安保政策については、政権運営の中で突如浮上してきた問題、あるいは相手国国家元首の来日等これ以上先延ばしにできない切羽詰った状況で、対応策を与党幹部で話し合うという、場当たりの対応が多くなる傾向があった。

連立政権樹立時に政策合意といった公開される文書で政策の詳細等に縛られることもなく、国会における公開された審議による監視もなく、政策の詳細の詰めは、連立運営の中で問題に対応しなければならなくなった時に与党幹部の調整力に任される状況は、その時々で対応する与党幹部の個人的才覚や人間関係などによる振れ幅がより大きく、連続性をもつ対外政策を展開するには不向きな構図となっているともいえるであろう。

---

年9月21日1面)。なお、連立協議は24日、両党幹事長や政調会長らが断続的に会談して、新政権が取り組む15の重点政策課題を検討し、夜、大筋合意に至る(『公明新聞』2007年9月26日1～2面)

## 第7節 公明党の影響力

これまで本事例研究における対外政策の立案・実施を担ってきた自民党と公明党の連立政権に焦点をあてて、特に小政党である公明党側から、大政党に対してどのように交渉力をもち、政策に繋げているのかを見てきた。事例研究が対象とした自公連立10年間で、安全保障を中心とする対外政策において公明党が影響力を発揮したことによって、政策が修正されたり、あるいは実施されなかった場面は観察されたが、一方で、この間自衛隊の役割や権限は着実に拡大しており、公明党の意向に反して実施された政策も見られるなど、政府・自民党の方針に公明党が同調することで政権を維持してきた側面も小さくない。これまでも、公明党は、その時々の方針勢力関係に機敏に反応し、野党共闘路線を追求して日米安保廃棄を掲げたかと思うと、湾岸戦争では自民党に協力し多額の資金援助を実現させ、さらには日米同盟を基軸とする戦後外交を築いてきた自民党との連立を樹立するなど、大胆な方針転換を行っている。これだけの方針転換がおきても、公明党支持者は一貫して同党を支持している場合が多く、これは他党支持者にはあまり見られない特徴といえる。自民党と公明党の選挙協力の状況を分析した蒲島・山本は、自民党に大きな交渉力を持っているにもかかわらず、理念的には中道あるいは平和主義を掲げている公明党が、安全保障政策分野で政策的主張を実施できずに譲歩を繰り返していると指摘し、その理由として、公明党は支持を失うことを恐れる必要なく、政策位置を自由に変えることができるからとしている<sup>979</sup>。

公明党はなぜ、党としての政治理念にも繋がるような部分での方針転換をしながら、支持層をあまり変えることなく、繋ぎとめておくことができるのであろうか。公明党が他党とは違う、その特性を明らかにしてみたい<sup>980</sup>。

### 1 党の生い立ちに起因する特性

公明党が他党と異なり特徴的な点として、その理念が宗教から導き出されている、支持している人々の政策思考が多様である、素人の政党であった点が指摘されている<sup>981</sup>。以下、その3つの特徴が形作られた設立経緯をもとに考察する。

第一の公明党と宗教の関係であるが、公明党の前身は日蓮仏法を信奉する創価学会の文化部であり、政治団体「公明政治連盟」として独立した後、1964年11月に「公明党」結成に至る。結党

<sup>979</sup> 蒲島・山本(2004)「連立政権における公明党の選択」、前掲論文、152頁

<sup>980</sup> 公明党の研究としては、橋本五郎(1980)「公明党の安全保障政策」池井優・堀江湛編『日本の政党と外交政策：国際的現実との落差』；堀幸雄(1999)『公明党論：その行動と体質』南窓社；梅沢(2000)『野党の政策過程』、前掲書；Stephen Johnson(2000), *Opposition Politics in Japan: Strategies under a One-Party Dominant Regime*. New York: Routledge; Anne Mette Fishker-Nielsen. (2012), *Religion and Politics in Contemporary Japan: Soka Gakkai Youth and Komeito (Japan Anthropology Workshop Series)* New York:Routledge; George Ehrhardt, Axel Klein, Levi McLaughlin, Steven R. Reed. (2014) *Komeito: Politics and Religion in Japan*, Institute of East Asian Studies, University of California: Berkley. また、創価学会や公明党に中立な立場から一般向けに書かれた本も出てきている。例えば、島田裕巳(2014)『創価学会と公明党～ふたつの組織は本当に一体なのか』宝島社、佐藤優(2014)『創価学会と平和主義』、朝日新書

<sup>981</sup> 橋本(1980)「公明党の安全保障政策」、前掲論文、63～64頁

時の綱領では、①王仏冥合と地球民族主義による世界の恒久平和の構築、②人間性社会主義に基づく大衆福祉の実現、③仏法民主主義を掲げる大衆政党的建設、④公明なる議会制民主政治の確立、の4項目を掲げ、結党宣言では、「世界に恒久的平和機構を確立することを最大の目標」と謳う<sup>982</sup>。王法とは政治で仏法は思想であり、この両者を合わせて世界平和を構築するという、宗教と政治がセットとなった観念的な理念であるが、政治路線としてはあいまいなものであり、逆に言えば、この抽象的、観念的理念からはどのような政治路線も導き出せるものであった<sup>983</sup>。

しかし、公明党が勢力を急速に拡大させると、政教分離が問題化する。特に、1967年から70年にかけて、創価学会に批判的な書物に対して学会・公明党による出版妨害があったとされる、いわゆる「言論出版妨害事件」がきっかけとなり、創価学会との政教分離の圧力にさらされる。70年1月に党幹部並びに議員は創価学会幹部の立場を辞任することとし、6月の第8回党大会において、学会は公明党の支持団体であると位置づけ、学会との制度的分離を明確にした上で、「王仏冥合」といった宗教用語を廃した党綱領と党則を採択し、中道主義を貫く国民政党としての再出発を誓う<sup>984</sup>。宗教と政治を合わせた政治理念から、宗教性が払拭され、そこに旧綱領では触れられていなかった憲法遵守などが盛り込まれるが、激しい体制批判を中心とする政治活動と観念的政治理念とはそもそも噛み合っていない、政治理念をもとに政治路線や活動方針が導き出される関係とはなっていないといえる。

第二に、支持層の多様性である。創価学会は1950年代半ばから60年代にかけて、戦後の高度成長の進展の過程で都会に集まってきた庶民層を信仰の力で結集し、新興宗教として急激に会員数を伸ばす。60年代後半の調査で、公明党支持者全体の半数が義務教育修了者で、10大都市に全支持層の4割が占めていたとされ、労働組織をバックとする社会党や高学歴者からの支持を集める共産党からは抜け落ちた層を対象とし、かつ、組合・政治意識調査では、ある面では自民党支持者、ある面では共産党支持者と近い志向を示していたとされる<sup>985</sup>。つまり、創価学会は、急激な都市の発展などの社会変化を直接受け、生活に不安を抱えるがより所をもたないという社会の層に浸透していった結果、政治思想的には保守志向と革新志向が混在することになったと考えられる。そして、公明党は、この学会の多様な政治意識を有する会員の組織力に全面的に依存し、選挙活動を展開し、1955年統一地方選挙で学会文化部長が出馬し、議席を得たのを皮切りに、地方議会、参議院、そして衆議院へと進出していく。

第三に、公明党の特徴として、素人の政党として出発したことが挙げられる。既成の大政党から分離したわけでもなく、同じ組織政党である共産党のように非合法政治活動を源流としているわけでもなく、学会の文化部長という政治の素人を議員に押し上げ、議員と支持者が一緒になって政

---

<sup>982</sup> 公明党史編纂委員会(2014)『大衆とともに一公明党 50年の歩み』公明党機関紙委員会、37頁

<sup>983</sup> 橋本(1980)「公明党の安全保障政策」、前掲論文、64頁

<sup>984</sup> 『読売新聞』1970年6月25日夕2面

<sup>985</sup> 橋本(1980)「公明党の安全保障政策」、前掲論文、64頁

策を勉強してきたといえる。これは、公明党の政策の策定過程にも反映されている。公明党は、住民相談などを通じて下から積み上げた世話活動を政策に転換していると評されており<sup>986</sup>、議員が人々との対話や受けた陳情を吸い上げ、行政にぶつかって政策を作り上げてきており、他党のように、党として掲げる政策やイデオロギーに支持者が集まってくるというスタイルの逆を実践してきたといえる。つまり、党としての政策は、国家の政治体制や国際社会における日本の位置づけといった大所高所からの視点というよりも、現実的な日々の生活における困難や支障を取り除き、改善することに主眼が置かれたといえる。

要するに、都市の労働者で組合等の組織に取り込まれなかった人々に急速に拡大した創価学会の一部として誕生した公明党は、政策面では現実的な視点が重視され、その政治理念においても、支持層においても、イデオロギー面での多様性を包含していたといえる。よって、公明党幹部が外交方針を度々大きく転換させても、支持層には一定受け入れられる素地があったともいえる。

## 2 柔軟な外交方針

公明党は労働者階級の福利厚生の上昇や平和主義を党是として、国政への足がかりを築いた後、他の野党との共闘から政権与党である自民党との連立へと切り替え、政権入りを果たす。その経緯において、なかでも外交・安保分野に関する基本政策は状況にあわせて変容させてきており、その対応は政党として明確な政治原理を持たない「機会主義」「是々非々主義」といった批判もなされている<sup>987</sup>。その象徴的な方針転換として、日米安保体制への見解があげられる。

公明党が初めて挑戦した1967年衆議院総選挙を控えて公表した基本政策では、外交・安保政策について、世界民族主義の徹底や自主外交の確立等を掲げつつ、全面完全軍縮と核兵器全廃への努力、国連の安全保障機能の強化、多面的な平和外交、日米安保条約の段階的解消、平和民主的な憲法に基づく体制の調整が掲げられる<sup>988</sup>。日米安保条約については、社会党や共産党が即時解消を謳っていた中、公明党はわが国が他国から侵略される危険性も考えられると、段階的解消を主張し、その現実的な視座の一角を見せている。

しかし、1970年代、公明党は反自民を基礎とする野党共闘路線を追求し、外交政策でも73年9月の第11回党大会で、公明党は日米安保条約の即時廃棄を党の方針として決定し、社会党、共産党と歩調を合わせ、野党共闘の素地を整える。ところが、「安保廃棄、反自民、反大資本」と社会党等と共闘が日常化した結果、公明党の独自性がゆらぎ、野党間への埋没の危機感から75年10月の第13回党大会では、「即時廃棄」をトーンダウンし、事実上、当面の安保の存続を黙認するような姿勢に転じ、78年の第16回党大会では、竹入委員長が自衛隊を認知する発言をする<sup>989</sup>。

ロッキード事件で自民党が打撃を受ける中、公明党は共産党を除く野党による「中道革新連合

<sup>986</sup> 梅澤(2000)『野党の政策過程』、前掲書、61頁

<sup>987</sup> 橋本(1980)「公明党の安全保障政策」、前掲論文、89頁

<sup>988</sup> 同上、69頁

<sup>989</sup> 同上、81頁



政権」を提唱し、政権受け皿づくりを進めるが、日米安保条約への対応方針等には3党で違いが残り、80年の衆参同日選挙で自民党が大勝すると、野党は議席を大幅に減らし、連合政権構想はあっさり頓挫する。なお、地方議会では、社会党と連立を組んで政権をとるところもあれば、自民党と連立を組むところもあり、中央政界とは別にそれぞれの動きをしている。

社公民による政権奪取に失敗したことで、1980年代初め、公明党は政策を右寄りに大きく旋回し、自民党との連合にも関心を寄せる。1981年12月の第19回党大会では、市川雄一安全保障部会長が中心となって取りまとめたとされる「公明党の安全保障政策」を発表し、わが国の平和と安全を確保するために非武装中立論は非現実的であるとして、日米安保の存続を容認、自衛隊は合憲、原子力発電の容認を表明する。

公明党と民社党が自民党と接近することで孤立化をおそれた社会党は、公明党との連携を再度模索し、公明党との間で日米安保条約などについて「政策の現実化」を試みる<sup>90</sup>。しかし、86年の衆参同日選挙で自民党が圧勝すると、公明党は野党間の連合政権樹立を断念する。89年、国際的には米ソ冷戦が終わり、国内ではリクルート事件や消費税導入の影響により参議院選挙で自民党大敗と国内外ともに変動する中で、90年4月の第28回党大会と、続く11月の第29回党大会で、公明党は、自民党、社会党に次ぐ1極となることを掲げ、「三極の中の一極として中道の主体性を発揮する」と、中道政治の新機軸を打ち出す。

野党による政権交代に失敗した公明党が自民党に大きく接近する契機となったのが湾岸戦争である。また、これ以降の安保政策における与野党対立は日米安保条約の容認か廃棄か、自衛隊は違憲か合憲かというこれまでの単純な二項対立から、自衛隊を活用して何をするか、何ができるのかという政策的多元的な論争へシフトすると転換することにもなる。

1990年8月、フセイン大統領率いるイラク軍がクウェートに侵攻し、全土を占領、併合を宣言する。国連安保理は91年1月15日までにイラク軍がクウェートから撤退しない場合は国連加盟国に武力行使を容認するとした決議678号を採択し、撤退を迫るが、イラク軍は占拠を続ける。1月17日、多国籍軍が軍事作戦を展開し、2月27日、クウェートをイラク軍から解放するに至る。日本政府はまず、90年8月30日に多国籍軍への10億ドルの資金援助を決定し、9月14日には追加で10億ドルと周辺3カ国への20億ドルの経済援助を決定する。しかし、ブッシュ大統領から日本政府に輸送・補給等の支援の要請があったことを受け、10月の臨時国会で急遽、国際連合平和協力法案を提出して自衛隊の初の海外派遣を目指すのが、全野党の反対により、衆院で廃案となり、軍事面での貢献は実現不可能となる<sup>91</sup>。この時、公明党は、政府案とは別に、イラクへの日本の貢献策として、イラクの軍事侵攻に限る時限立法によって非軍事分野(たとえば、医療分野)に限定した対応を緊急的に実施し、今後の危機管理策としては、憲法論議を経た後、中長期的に恒久立法を検

<sup>90</sup> 『読売新聞』1989年1月21日朝4面

<sup>91</sup> 過程の詳細は、佐々木芳隆(1992)『海を渡る自衛隊—PKO立法と政治権力』岩波書店、48～57頁; 中野邦観編(2000)『国会と外交』信山社叢書、203～225頁

討する方針を中央執行委員会で決定している<sup>992</sup>。

多国籍軍への軍事的支援を断念した日本政府に対し、米政府は追加の財政的支援を求める。自民党単独では90億ドルの追加支援を盛り込んだ補正予算案及び関連財源法案<sup>993</sup>を国会で通すことはできず、政府・自民党は公明党に狙いを定めて協力を要請し、公明党も交渉に応じる。公明党は、追加資金の使途として武器・弾薬に充当しない、政府自らの歳出削減の努力で5000億円程度は増税を圧縮、防衛費は1000億円削減する等との条件を政府・自民党に迫り、ほぼ丸呑みする形で受け入れられる<sup>994</sup>。政府は湾岸戦争終結後、91年4月24日の臨時閣議で、海上自衛隊掃海部隊のペルシャ湾派遣を決める。これは自衛隊法99条に基づく措置として実施したため、野党は憲法や自衛隊の許容範囲を超えるもので、自衛隊の海外派兵を既成事実化するものと反発、公明党も他の野党に同調している。

湾岸戦争への対応として急浮上した国際連合平和協力法案であるが、これを廃案とする際に、自民党小沢幹事長、公明党市川書記長、民社党米沢幹事長は、人的貢献を含む新たな国際貢献策を作ること合意した「3党合意覚書」を締結しており、これをもとに、立案過程から公明、民社両党が積極的に関与し、1991年秋の第121臨時国会にPKO協力法案が提出される。宮沢政権は最重要課題として同法案の早期成立に取り組むが、公明・民社両党の対立等で意見収拾できず、継続審議となり、第123回通常国会において、公明党が国民の理解が得られるまではPKFへの自衛隊参加を凍結する案を提案し、これに民社党も歩み寄り<sup>995</sup>、92年6月、自民、公明、民社の賛成で成立する。なお、PKOの参加五原則は公明党、PKF派遣には国会の事前承認が必要というのは民社党からの要請により挿入される<sup>996</sup>。このPKO協力法をきっかけに小沢幹事長、市川書記長、米沢幹事長の関係が作られ、93年7月の非自民連立政権発足と繋がり、公明党も政権入りを果たすことになる<sup>997</sup>。

---

<sup>992</sup> 『朝日新聞』1990年10月5日朝2面；8月下旬、イラクの軍事侵攻に限り医療要員の派遣を認める時限立法の制定を石田委員長から海部首相に要請したという（『朝日新聞』1990年8月24日夕2頁）

<sup>993</sup> 湾岸地域における平和回復活動を支援するため平成二年度において緊急に講ずべき財政上の措置に必要な財源の確保に係る臨時措置に関する法律

<sup>994</sup> 公明党（2014）『公明党50年』、前掲書、163～165頁；『読売新聞』1991年1月27日朝2面  
資金協力の使途については、2月4日、タワイラー米國務省報道官が、「日本からの資金協力は、直接戦闘のためには使用しない」と発言する（『朝日新聞』1991年2月5日夕2面；公明党（2014）『公明党50年』、前掲書、166頁）。使途に条件をつけることには、村田駐米大使が米政府の反発を招くと外務大臣に書簡を送っている（『読売新聞』1991年1月27日朝2面）

<sup>995</sup> 公明・民社の歩み寄りの背景として、カンボジアへのPKO派遣に向けて、金丸自民党副総裁と田辺社会党委員長との間でカンボジア支援に絞った1年間の時限立法案が浮上し、この自民－社会ラインに対抗するために、公明・民社が歩み寄ったとされる（中野（2000）『国会と外交』、前掲書、222頁）

<sup>996</sup> PKO協力法成立過程については、『有馬龍夫（元日本政府代表）オーラル・ヒストリー』（インタビュー：竹中治堅、鈴木邦子）政策研究大学院大学、2011年；五百旗頭・伊藤・薬師寺克行編（2007）『柳井俊二』前掲書、他多数

<sup>997</sup> 対外的には、93年には北朝鮮の核疑惑問題が表面化、核疑惑を巡る米朝交渉が難航し、94年

非自民連立政権が崩壊し自社さ政権が誕生すると、公明党は分党し、一部を残して新進党に合流を決める<sup>998</sup>が、新進党の勢力は伸び悩み、97年末に分党となると、翌98年11月、自民、民主に次ぐ第三勢力として、衆参65名の国会議員を抱えて復活する。その後の公明党は、野党とは距離をおき、参議院で過半数割れという不安定な状況にあった自民党との政権樹立へと向かう。

自民党と連立を組んで政権入りを果たした公明党であるが、既に党の外交・安保分野での基本方針を日米安保体制の即時廃棄から容認へ転換を図り、湾岸戦争ではイラクへの人道的支援の実現を時限立法で提案するなど、現実的な対応に柔軟に切り替えてきたとはいえ、戦後政権与党として日米同盟を基軸とした安保政策を規定してきた自民党との差は小さくはなかった。

自民党と公明党における安保政策での政策位置の違いを示す一つの指標として、経年で実施されている「政党の政策位置についての専門家調査」を見てみたい(表3)。

同調査で列挙されている様々な政策項目の中から、「対米政策」及び「全体的な左右イデオロギー軸」について、主要な政党の位置づけをみると、対米政策については、米国との緊密な関係に最も反対しているのが共産党で、全体的なイデオロギーも主要政党の中で最も左に位置しており、その対極にあるのが自民党で、緊密な対米関係の維持を最も重視し、イデオロギー的にも最も右側に位置する。中間に位置しているのが公明党と民主党である。つまり、安保政策の観点からみると、公明党は民主党と政策的には非常に近く、自民党とはかなり距離があるといえ、この距離は政権入りして10年経ってもあまり顕著な変化はみられない。

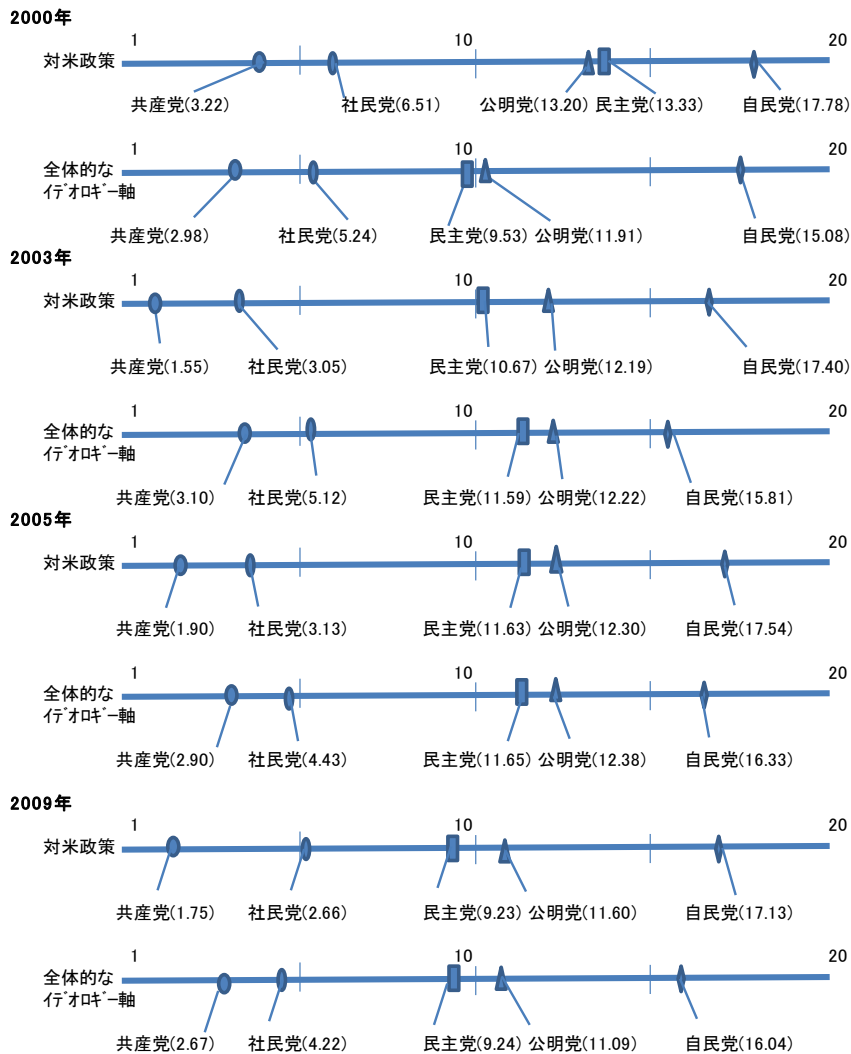
---

春には米軍による海上封鎖の可能性が高まる危機的状況であったが、連立政権内部では、対米協力をめぐり積極的な対応を主張する新生党小沢党首や公明党市川書記長と社会党久保書記長が対立し、対応策は実施されることがなかったとされる(樋渡(2002)「政権運営」、前掲論文、285～286頁;中野(2000)『国会と外交』、前掲書、228～229頁)。

<sup>998</sup> 公明党は、多くの地方議会で自民党と連立して与党を構成していた事情もあり、新進党への合流にあたり、「分党・二段階」方式をとり、衆議院議員と次の参議院選挙での改選議員が先行して新進党に参加し、地方議員及び非改選の参議院議員は新党「公明」を結成し、翌年の統一地方選挙後に合流するとの予定であった。

新進党への合流には公明新聞(60万部、職員240人)の存在が一つの障害ともなっていたとされる。

表3 政党の政策位置についての専門家調査



出典) データは東京大学加藤淳子研究室「政党の政策位置についての専門家調査」による

(<http://www.katoj.j.u-tokyo.ac.jp/>)。「対米政策」については、「米国と緊密な関係を保持することに反対する」が1、「支持する」が20、「全体的な左右イデオロギー軸」では、「最も左翼的な政治立場」が1、「最も右翼的な政治立場」が20とされる。

一方で、主要政党の防衛分野の法案支持率(1977年～2004年)を調査した研究によると(表4)、公明党の防衛関連法の支持率は、1977年1月から社会党の村山首相が自衛隊合憲・日米安保堅持に踏み切る直前の1994年6月までの間は36%であるが、1994年7月～2004年12月までは100%とされており、1992年の湾岸戦争における多国籍軍への財政支援のための根拠法を転機に、「公明党の防衛問題に対する態度の変化が政策転換といってもおかしくない域に達している」と指摘されている<sup>999</sup>。つまり、公明党は政権入りの準備段階から自民党に同調し、政権入り後も連

<sup>999</sup> 助川康(2007)「1990年代以降の防衛分野における立法と政党の態度」『防衛研究所紀要』第9巻第3号、14～16頁

立与党として自衛隊を海外に派遣する法律や武器使用基準の緩和など数々の法案を成立させているのである。

表4 各党の防衛分野の法案支持率

法律の種類	国会の回次	共産	社会/社民	公明	民社	自民	民主
防衛庁	80～129	19%	44%	68%	85%	100%	
所管法	130～161	10%	46%	100%		100%	88%
防衛関連法	80～129	9%	9%	36%	82%	100%	
	130～161	18%	34%	100%		100%	90%
どちらにも該当しない立法	80～129	56%	80%	89%	90%	100%	
	130～161	50%	83%	98%		100%	76%

注) 助川康 (2007) 「1990年代以降の防衛分野における立法と政党の態度」、前掲論文、14頁

社会党が自民党とさきがけと連立政権を組み、1994年7月、村山首相が自衛隊合憲、日米安保堅持へと政策転換をした時点を境に、第80～129回国会(1977年1月～1994年6月)と第130～161回国会(1994年7月～2004年)で分けている。なお、公明党の法案支持率は、同等が衆院で統一会派「改革」、次いで新進党に参加していた第131回国会～第141回国会(1994年～1997年)にかけての時期は除く。また、民主党の法案支持率は、政党として同党が法案審議に加わった第139回国会(1996年)以降のもの。

公明党は平和・護憲の党として、外交を最重視し軍事力の保持や使用には慎重との姿勢を貫く表向きの立場を変えず、実態としては、最大の政権与党という立場にある自民党との協力関係を優先し、外交・安保分野では日本の政党の中で最も右翼的保守的立場をとっている自民党との政策距離を縮めてきているといえる。国際環境も冷戦下とポスト冷戦時代とで大きく変容し、国内も長期単独政権から連立時代へと変化している中で、政党が理念や政策の一貫性の保持と時代への適合とで折り合いを付けていくのは当然のことであるが、公明党は政党の生い立ちからくる観念的理念や支持層の多様性、現実的政策選好により、他党が抱えるジレンマをあまり感じさせず、現実的対応が党の一貫性をいとも簡単に凌駕しているようにみえる。

### 3 創価学会と選挙活動

公明党では党幹部が現実に即して外交・安保に関する方針転換を繰り返しても、党の支持層である創価学会会員にはそれを許容できる素地があったことを前項で説明した。公明党の特徴という点、一般的には創価学会による集票力の強さがイメージされるが、では、創価学会会員はなぜ公明党を支持し、どうやって高い集票力を維持しているのだろうか。学会と公明党の関係をみていきたい。

まず、公明党と創価学会の形式的関係であるが、公明党の党員には創価学会の信者も多くいるが、創価学会員が公明党党員資格の要件でもなければ、また、1970年に制度的分離を明確にして以降、組織上は全く別のものとして運営されている。公明党の候補者も、公明党設立当初は学会が候補者の発掘に重要な機能を果たしていたとされるが公明党も組織化され、70年の分離を契

機に公明党として候補者を擁立するようになる<sup>1000</sup>。

公明党と創価学会の正式な意見交換は、中央レベルでは年に1回程度「連絡協議会」が開催され、公明党が党の方針や活動内容を説明し、創価学会側は公明党に要望を伝える機会があるが、それ以外に表立って意見交換というのは報じられていない。学会と公明党との関係で指摘される池田大作創価学会名誉会長の公明党幹部に対する発言力は神崎代表のように創価学会で幹部を務めた経験のない者が公明党の幹部になったことで、個人的な関係も希薄になっているとされる<sup>1001</sup>。

選挙協力についても、創価学会と公明党の支持関係は、形式的には公明党からの依頼を受け、創価学会が候補者について支持するか否かを協議した上で決定するプロセスをとっている。例えば、2003年の第43回衆議院選挙では、9月8日に公明党が創価学会に支持依頼をし、11日、創価学会は中央社会協議会を開催し、比例代表選出選挙について全国11ブロックにおいて公明党を支持することを決定、正木正明創価学会副会長が同日、神崎代表に支持決定通知書を手渡している。その理由として、公明党が約4年間連立与党の一翼を担い、日本の政治と安定を図りつつ、国民のための改革を着実に推進してきたこと等を評価したとする。また、公明党から支持依頼があった小選挙区公認候補10名については、支持依頼のあった該当県の社会協議会が同日、それぞれ開催されて、支持を決定している<sup>1002</sup>。

形式上は分断されている創価学会と公明党であるが、これまで創価学会の会員が公明党の支持行動を学会のアイデンティティとして理解する見方が強かった<sup>1003</sup>。エアハルトは、一般の創価学会会員と活動をともにしながら現地取材を行い、どのように創価学会幹部及び公明党が学会員に公明党の政策をアピールしているかを研究している<sup>1004</sup>。そして、学会員が公明党に投票するのは、社会的アイデンティティという側面も否定はしないものの、それよりも公明党の政策を支持しているからであるとし、また、学会員は、非学会員に、友達といったような社会的な繋がりではなく、公明党の政策を強調して、公明党への支持を訴えていると説明する。学会員の中でも特に年配者には、学会の活動として公明党の選挙活動を位置づけている人もいたが、若い人ほど、政策面における観点から公明党の支持を選択する傾向が出ていとされる<sup>1005</sup>。

学会幹部が公明党の政策を活動的な学会員にアピールする主な手段は、学会の各地域のリー

<sup>1000</sup> Daniel M. Smith (2014) “Party Ideals and Practical Constraints.” In *Komeito*, op.cit., p.158

<sup>1001</sup> 島田 (2014) 『創価学会と公明党』、前掲書、80 頁。その後の代表になった太田昭宏や幹事長の北側一雄は創価学会で青年部長などの幹部を歴任しているが、冬柴鉄三や山口那津男など学会での幹部経験はない。

<sup>1002</sup> 『公明新聞』2003 年 9 月 12 日 1 面

<sup>1003</sup> Gerald L. Curtis (1999), “*The logic of Japanese politics : leaders, institutions, and the limits of change*”, New York : Columbia University Press, pp.102-104; Ronald Hrebenar (2000) “*Japan’s New Party System*,” Westview Press, Boulder, Colo. ; Oxford : Westview

<sup>1004</sup> George Ehrhardt (2009), “Rethinking the Komeito Voter.”, *Japanese Journal of Political Science* 10 (1) 1-20, Cambridge University Press

<sup>1005</sup> Ehrhardt (2009), “Rethinking the Komeito Voter,” op.cit., p.17; Fisker-Nielsen (2012), *Religion and Politics*, op.cit, Chapter 3

ダーへの直接的説明、公明党議員による学会会合での説明、そして印刷物とされる。説明の手順はほぼ同じ構成となっているようで、まず社会問題を提示し、他党がこれにどのように対応しているか、公明党の提案がどうして最も適しているかと進み、ここでは客観的に各政党の政策を比較するというよりも、公明党の政策への誘導的な側面が強いが、それでも学会員に公明党が提案する政策への理解を深めようとしているという<sup>1006</sup>。

自公政権による自衛隊の海外派遣や自衛隊の役割拡大といった政策の実現は、公明党がそれまで掲げてきた方針とは矛盾するものであり、政権に残るか、離脱するか、最も判断が分かれた代表例が、本稿でも事例研究の対象としたイラクへの自衛隊派遣の決定であろう。自衛隊のイラク派遣を容認するにあたり、公明党幹部がイラクへの自衛隊派遣を支持者に説得するために全国行脚を行い、神崎代表自らがイラク入りして自衛隊の活動が地元民を助ける国際協力としての意義や活動地域の安全性を確認するビデオを見せたり、政府・自民党の提案に対して公明党がいかに「歯止め」をかけ、自衛隊の安全に配慮した派遣手続きとなっているかを強調し、相当苦勞して支持者に理解を求めている。この時の若い学会員の反応は、自衛隊はイラクの人々を助けるものであり、戦闘行為ではないと説明する者、また、政権離脱になったとしても自民党が主導するイラク派遣には反対すべきとする者がいたが、大方は、公明党が最も創価学会の利益を代表しており、自民党の政策に歯止めをかける機能を果たしており、野党にいるよりも与党で政策に影響を与えた方が有効であるという現実的な見解だったという<sup>1007</sup>。

つまり、公明党幹部の一存で党の方針を自由に変えられているわけでもなければ、支持者もイラクへの自衛隊派遣に無条件で賛成だったわけでもなく、公明党議員からの説得を受け、自衛隊派遣の意義や公明党が与党として機能していることに納得し、公明党への支持を継続しているといえよう。

他国には宗教団体を母体とする政治政党は珍しくはなく、エアハルト他海外の研究者は公明党が普通の政治政党であるとしつつ、他の政党と異なる最大の特徴として、支持者の動員力の高さを上げる<sup>1008</sup>。それも単に対象となる選挙区の有権者を投票に行かせるだけでなく、公明党が支持する候補者に投票させることができる動員力の高さは他に例をみないと指摘している。ただし、そこで学会が用いる手法は、他の政党支持団体のそれと同じで、例えば、候補者に演説する機会を作る、知り合いに支持政党の宣伝を行う等であったが、事前に多くの人を動員し、より効率的に候補者が有権者にアピールしやすいようにアレンジしたり、学会員どうし支持獲得のために何人にアクセスしたか貼り出す等プレッシャーを掛け合ったりということがあったと指摘されている<sup>1009</sup>。なお、創価学会会員数は公表されていず、憶測の域を出ないが、島田は創価学会の会員を220万人程度

<sup>1006</sup> Ehrhardt, (2009), “Rethinking the Komeito Voter,” op.cit.,p.5

<sup>1007</sup> Fisker-Nielsen (2012), “*Religion and Politics*,”op.cit., Chapter 3

<sup>1008</sup> Ehrhardt (2014), *Komeito*, op.cit.,p.269. なお、他国で宗教団体を母体としている組織政党と公明党の違いは、その規模であるといい、人口の大半をカバーし、大政党となる場合が多いとしている。

<sup>1009</sup> Ibid, p.269; Ehrhardt (2009), “Rethinking the Komeito Voter,” op.cit.,p.9

と推測し、選挙では学会員1人当たり2.5人の友達票を獲得し、自民党からの票を足して900万票(2005年衆議院総選挙時)を達成したと分析されている<sup>1010</sup>。

かつての公明党は、支持母体である創価学会の会員が公明党に強い帰属意識を持って一貫して支持し、組織的な選挙活動を展開することで、学会の会員数の増加と比例して急速に勢力を拡大させてきたといえる。社会的組織から取りこぼされた人々の間に広がった創価学会が、学会員の声を政治に繋ぎ彼らの生活を改善させるために誕生させたという公明党の生い立ちからみれば、党の外交方針如何に関わらず、学会員が公明党に執着してきた理由が見えてくる。一方で、公明党結成から50年を経て、公明党形成期を支えた創価学会会員世代も大きく交代しており、例えば、組織への帰属意識の希薄化や流動化といった日本社会全体に見られる価値観の変化は、当然、創価学会の会員にも無縁のものとはいえないであろう。

幅広い支持者を対象とする自民党や民主党といった大政党では、この傾向が顕著に現れており、組織を中心とした支持基盤は脆弱化し、選挙では無党派層の動向やその時の政党の勢いに左右される傾向が続いている。これらの政党と比べれば、公明党の支持基盤は強固に見えるが、その公明党支持者が公明党を支持する理由も、「公明党だから」ではなく、「公明党が最も自分の政策選好に近いから」という政策的要素が強くなってきたとしても不思議なことではない。

創価学会員の公明党への帰属意識の希薄化は、これまで公明党が強みとしてきた強固な支持基盤を揺るがすおそれがある反面、創価学会と公明党が形式的にだけでなく、一般の有権者の目から見ても別の組織と観念されるようになれば、特定の組織を代表する政党という立場から、一般有権者を対象として、政策面でのアピールにより広がりのある有権者を獲得するチャンスへと繋げる可能性を含んでいるともいえるであろう。

#### 4 少数与党としての立場

幅広い支持層の獲得を目指す大政党と異なり、小政党は特定の支持層に訴える明確な主張を掲げ、政策に反映させて存在意義を明らかにし、次の選挙でアピールすることが多い。単独政権が樹立できない小政党にとって、自ら主張する政策を実現させるには、一定の議席を選挙で確保し、連立政権への参加の機会をつかむしかない。政党全体の勢力関係を含めて連立政権内で一定の交渉力を保持できれば、自分達の主張する政策を実現させ、次の選挙での勢力拡大に繋がる可能性のある一方、自分達のこだわる政策の実現を失敗すれば、連立政権内で埋没し、支持者の支持を失うことになる。

自民党を中心とする連立政権に少数与党として参画してきた公明党は、自民党が政府に対抗して政策決定を優位に進めるために活用してきた与党の事前審査制度にうまく乗じ、ここでの対等な立場をてこに、外交・安保分野においても、自衛隊の海外での活動に統制を加えるなど一定の影響力を発揮し、自らも自民党の外交・安保政策に「歯止め」をかけてきたことをアピールしている。し

<sup>1010</sup> 島田裕巳(2009)「国民民主党に脱皮できなかった公明党と創価学会」御厨貴編『変貌する日本政治』、前掲書、75～100頁



かし、一方で、自公連立下で防衛庁は省に格上げされ、自衛隊の海外での活動の幅は大きく広がり、国際的にも賛否が分かれたイラク戦争にも攻撃直後に政府として支持表明をし、陸上自衛隊を派遣するなど、全体的な潮流としては政府・自民党の方針に則って自衛隊の役割・権限拡大を容認する方向にシフトしており、議席数以上の影響力を行使したとはいえ、少数与党としての限界も露呈している。

連立小政党としての限界は、外交・安保政策について、「歯止め」役として、事態に受身的に対応をする構図となっており、対応策を主導するという光景が見られなかったことにも現れている。本事例でも、公明党側は政府・自民党の提案に対して、常に修正を提案する受身的立場として交渉にあたっていた。小政党が大政党の「歯止め役」「矯正役」をアピールするのは、有権者からも理解されやすいようで、FDPも単独政権がもたらしかねない独善の弊害を正す矯正役や監視役をアピールして票につなげている<sup>1011</sup>。しかし、FDPは外務大臣を通じて外交政策へ直接的影響力を行使する機会があったのに比べ、公明党は「歯止め役」にとどまっていたように思える。

公明党が対外政策において主導的な役割を果たす可能性のあった分野として上げられるのが、小泉政権の負の側面として取り上げられる、中国・韓国など近隣諸国との外交であろう。公明党は日本の政党の中ではいち早く中華人民共和国と深い関係を築いてきた。1964年の公明党結党大会での活動方針で、中華人民共和国の承認と国交正常化の推進が盛り込まれており、69年1月の党大会で決定した「公明党の外交・安全保障政策」において、日中国交回復、中国の国連参加の促進などを謳い、台湾は中国の内政問題としている<sup>1012</sup>。竹入義勝委員長は71年6月に次いで、72年5月にも訪中して周恩来等に会見しており、周恩来の発言等を記録した、いわゆる竹入メモが日本政府に伝えられ、これがきっかけで、田中角栄が訪中を決断したといわれており、竹入委員長が日中国交正常化に一定寄与していると評されている<sup>1013</sup>。公明党もこれまで中国との関係を誇示しており、小泉政権発足後、2002年4月、2004年2月と神崎党首を筆頭に中国を訪問しており、江沢民や胡錦濤国家主席等と会談をもっているが、小泉首相との首脳会談への橋渡しとはならなかった。また、小泉首相の靖国神社参拝を再三自粛するよう申し入れてきたが、小泉首相は年1回の参拝を続け、冷え込んだ小泉政権と中国との関係を緩和する機能を発揮することもなく、本来、公明党の強みであり重視してきた中国との関係を、多少なりとも日本の外交戦略に繋げられなかった。

つまり、「歯止め」「ブレーキ役」として政府・自民党が掲げる政策や方針の一部修正といった受身的な機能発揮には事前の与党協議は有効でも、中長期的外交戦略の提示の場としては不向きであり、これを中核とした公明党の自民党に対する影響力の限界ともいえよう。

---

<sup>1011</sup> 安井(2011)「『小連立』政権の運営」、前掲論文、13頁；堀江(1994)『連立政権の政治学』、前掲書、115頁

<sup>1012</sup> 岩永健吉郎(1985)『戦後日本の政党と外交』、東京大学出版会、172～173頁

<sup>1013</sup> 中野(2000)『国会と外交』、前掲書、25頁；岩永(1985)『戦後日本の政党』、175頁；公明党50(2014)『公明党50年の歩み』、前掲書、101～118頁

## 第8節 まとめ

日本が安全保障政策分野において対外政策を決定するにあたっては、日米安全保障体制の下、米国からの要請は常に意識される重要な要素となってきた。同時多発テロ事件を契機として米国が主導した「テロとの闘い」においても、米国と日頃から接点の多い外務省や海上自衛隊などの関係者は、湾岸戦争でのトラウマを引きずりながら、米側の意向や期待を主体的に「圧力」として政府内部に伝え、自衛隊の海外派遣を含む対応策の策定を促す。しかし、対応策の策定の過程では、連立政権内で政党間によるゲームが展開され、米側の意向を必ずしも反映しない方向で政策が度々修正される。この連立政党間での駆け引きは、政策の策定段階だけではなく、その実施、継続の過程でも繰り返された。また、2003年に米国が開始したイラク戦争への対応についても、同様に、米側の意向を外務省等が「圧力」として政府内部に伝え、自衛隊の海外派遣を含む対応策が策定され、その策定・実施の段階でも、連立与党間における駆け引きが繰り返されていた。この連立与党による駆け引きは、主に、日米同盟を維持する観点から、政府の方針を支持して自衛隊の海外派遣に積極的な自民党と、これに慎重な立場をとってきた公明党により展開されたものであった。

「テロとの闘い」における日本の支援策は、2001年に開始された海上自衛隊による補給支援活動を中核に実施され、途中、小泉首相が一時撤退の検討を指示した時もあったが、自公連立政権から民主党を中心とする連立政権に政権交代し、撤退命令が下される2010年1月まで継続する。2001年の支援策を策定する段階では、日米両政府ともウィンセットを大きく設定され、合意形成が比較的容易に進んだが、アフガニスタンでの作戦が長期化するに従い、両国のウィンセットは狭まり、どちらかが譲歩をしないと合意形成ができない事態が生じる。2007年以降、日本政府が自らのウィンセットを動かすことができず硬直的な対応をとらざるを得なくなると、米政府の側が譲歩を繰り返して日本政府が受け入れ可能な支援策を容認し、両政府の合意を形成する。2010年1月に海上自衛隊がインド洋から撤退することとなった直接の要因は、政権交代、そして新政権の方針転換ということになるが、そこに至るまでの過程、例えば、補給支援活動を中心とする支援策の立案及び決定、同活動の国会での承認手続き、根拠法の有効期限を2年とする判断、2年から1年へ有効期限を短縮するという判断、あるいは衆議院による再可決を強行するか否かなどの判断などは、自民党と公明党を中心とする連立政権によってなされたものであり、連立与党内での駆け引きの結果であった。また、連立政権内での意見対立により自衛隊による支援活動を変更・追加することが困難であることが米側の譲歩を得ることに繋がったり、あるいは与党としての公明党の存在自体が米側の期待値を下げる要因となるなど、日米交渉にも影響をもたらしたともいえるであろう。

では、日米交渉にも影響を及ぼす連立政権内での支援策をめぐるゲームでは、連立小政党である公明党がいかにして大政党の自民党に影響力を行使してきたのであろうか。この点を明らかにするために、まず、他の政党との勢力関係をもとにした政党の交渉力に着目した。そして、参議院

において、公明党が連立政権から離脱すると政権が崩壊するという立場を維持することで、公明党は自民党に対して交渉を有利に運べる立場を有してきたことをみた。加えて、自民党と公明党は連立を組むようになって以降、選挙という各政党が議席獲得をめぐる競い合う場面で、協力関係を深化させていた。他の連立政権では見ることのないこの特異な協力関係は、選挙区における候補者調整に留まらず、地盤の脆弱な一部の自民党議員との間には組織票を求めて公明党に頼る関係も浸透しており、政権運営以外のところで、それも選挙という議員生命を左右する局面を掌握することで、自民党への交渉力を強めている要素があった。

これらの自民党に対する交渉力を背景に、公明党はどのようにその意向を対外政策に反映させたのかを明らかにするために、党内集約度、交渉戦略、そして与党間の政策調整に着目した。党内集約度に関しては、本事例研究から、幅広い支持層を対象とする多元的組織である自民党と、特定の支持母体を有し党内集約度も高い公明党との非対称性により、自民党内に公明党と同様の主張を展開する勢力が存在したことで、自分達の主張を政策に反映させることに成功していた場面が見られた。大政党内に小政党の選好を有するグループが存在し、その勢力の主張により、結果的に小政党の選好が政策に反映されるという効果は一定見られたものの、一方で、大政党内に小政党の選好と似た選好を有するグループが、あらゆる政策分野について、常に存在するわけではなく、案件やタイミングなど効果は限定的とならざるを得ない。実際、自衛隊の海外派遣に慎重な立場を主張していた自民党のベテラン議員は、この10年の間に引退・離党等により減少しており、後半ではこれらの勢力による政策への反映はあまり観察されなくなった。

次に、公明党が自民党と交渉するにあたりどのような交渉戦略を使っているかをみた。一般的に観察されているように、小政党が大政党に連立離脱をほのめかして大政党から妥協を引き出すという行動は、本事例ではみられなかったが、公明党が党内向けに、本案件で妥協しないと自民党との連立がもたないといったように、政権離脱の可能性をほのめかして党内から妥協を引き出した場面が見られた。なお、「連立離脱」で連立パートナーを威嚇する手法は、全く使われていないわけではなく、自民党が民主党と接近した時期に、公明党幹部が講演等で「連立解消」を口にし、自民党の動きを牽制するということもあった。また、懸案となっている問題を他の案件と結びつけて、お互いに譲歩し合うというような交渉戦略や、相手側が重視していたが党内の異論が強く先延ばししていた案件を、タイミングをみて動かすことで連立の足場を固めるといった行動も見られた。連立離脱カードや駆け引きといった交渉戦略も一定効果はみられるものの、連立離脱カードはたまに使うから効果が期待できるものであり、また、駆け引きにはお互いに譲歩し合う案件が存在している必要があるなど、日々の連立政権運営で常に活用できるものではなく、やはり効果は限定的なものであった。

公明党がその選好を政策に反映させる手段として、党内集約度も交渉戦略も一定の効果は見られるものの活用には制約がある中、日常的な政権運営において政策への影響力を発揮するために最大限活用していたのは、連立与党間の非公式の政策調整手続きであった。政府に対抗し、与党として政策への関与を高める手段として構築された自民党の事前審査手続きを与党間の調整

手続きとして整備し、さらに、そこに連立パートナーとしての対等性を持ち込むことで、閣議にかかるすべての案件に対し、公明党は自民党と対等に、組織的かつ綿密に政策を審査し、影響力を行使してきた。この制度により、公明党は外務大臣や防衛大臣といった外交・安全保障政策分野に閣僚を出していなくても、同分野の情報を得て、政策に関与することに成功したといえる。また、与党審査手続きだけでなく、定期的開催される政府・与党連絡会議や、必要に応じて開催される党首会談、幹事長会談、政調会長会談等により、常に情報交換が行われ、国会の会期や衆議院解散・総選挙の日程について要望するなど、政策面以外においても影響力を行使する機会を得ていた。

与党協議により意見集約を終えた法案は、全閣僚が出席する閣議で内閣としての意思決定を経て、国会での議論に移る。議院内閣制における内閣と議会の関係は各国によって異なっているが、レイプハルトは民主政治を運営するための政治制度と慣行を多数主義的 (majoritarian) かコンセンサス重視かで分類しており、この分類を踏まえ、川人は日本の内閣と議会の関係をマジョリタリオン・モデルがあてはまる部分が多いとしている<sup>1014</sup>。国会の議事運営が政党各派間の協議に基づいて決定され、内閣が直接関与できないことなどから、コンセンサス・モデルに近いように見えるが、内閣を支える政権党が過半数を占めていれば、国会の本会議及び委員会の議事を進行することができることから多数主義的であると、また、閣法の修正率が低いことも内閣・与党優位の議事運営であることを示しているとする<sup>1015</sup>。要するに、日本の国会における与野党の関係は、内閣が関与できない議員立法の一部については法案成立に野党からの合意が重要となりコンセンサス・モデルが適合するものの、それ以外の政治過程はマジョリタリオン・モデルが適合し、与野党対立が基調となるとされる<sup>1016</sup>。そして、国会の機能として、与野党の審議や交渉を通じて立法の合意点を見出したり対立を鮮明にさせることが期待されるコンセンサス・モデルと比して、マジョリタリオン・モデルでは、与党が議事運営権を掌握し、法案の生殺与奪を左右することによって、与党の政策目標を実現する法案を行政機関に作成させることになる<sup>1017</sup>。

国会では与野党対立が前提となることから、内閣は国会に法案を提出する前の段階で、与党議員の意見を法案に反映させる等して支持を確実にし、国会での採決で造反することがないようにする必要がありといえる。自公政権の意見集約の場として、個別具体の法案を国会に提出する前の非公式の与党間の政策調整手続きが重視されてきたことを指摘したが、その背景には、日本の内閣と国会の関係が与野党対立を基調としている制度的誘因があったことも踏まえる必要があるであろう。

さらに、国会では多数を擁する与党が政府提出法案の議事運営権を握るが、この議事運営権に関して、コックスとマッカビンは、上記のように与党によって好ましい立法を推進する力を「肯定

---

<sup>1014</sup> 川人 (2015)、『議院内閣制』、前掲書、135～138 頁

<sup>1015</sup> 同上、136 頁

<sup>1016</sup> 同上、129 頁

<sup>1017</sup> 増山幹高 (2015)、『立法と権力分立』、165 頁

的議事運営権(positive agenda power)」と呼び、これとは別に、与党にとって好ましくない立法を議事から排除する「否定的議事運営権(negative agenda power)」の存在を指摘する<sup>1018</sup>。つまり、与党は自らの政策目標に合致する法案を国会に提出し、議事運営を握るだけでなく、自らの政策目標に反する法案をそもそも国会に提出しないという権限を有しているというものである。連立小政党である公明党は、自民党との非公式の与党調整において、国会に提出する法案に自らの選好を反映させるということに加え、本事例研究では防衛庁の省昇格問題に見られたように、自らの政策目標に合致しない法案の国会提出を断念させる、あるいは先送りさせるといった、否定的議事運営権を行使することによっても、自らの選好の実現を可能させることができたといえよう。

内閣が議事に法案審議の場を移す前に与党の間で意見集約をはかり、議会の法案採決では与党議員の賛成を確実にするというのは、議院内閣制で連立政権が常態化している国では一定行われている手続きといえる。ただし、連立政権が常態化している各国では、連立与党で選好の異なる政策に関して意見調整を行う機会が、法案を議事に提出する直前の与党調整以外の場面でも設定されている。そして、その意見調整が実際に守られるのか、連立パートナーが勝手に自らの選好を政策として実現することがないかをチェックする仕組みを導入している。連立政権では、連立パートナーの行動をどのように監視しているのか、本稿では、その監視体制についても分析を行った。連立政権が常態化している国では、連立パートナーを監視する手段として、同じ分野を所掌する大臣と副大臣をそれぞれ異なる政党から出す、国会の法案審議で修正意見等を提案する、あるいは政権発足前に連立合意で詳細に個別政策を規定する作業が行われていた。日本の連立政権でも政権発足時に連立合意や政策合意が策定されているが、そこでは政権が重視する政策を列挙する程度で具体的な政策の内容には踏み込まず、ましてや調整が難しい安全保障・外交問題については、記載があっても限定的内容にとどまっている。また、高度に制度化された与党の事前審査によって、政府・与党の意見集約は国会外で綿密に行われており、国会の審議を通じて与党間を監視する機能は果たされていない。政治任用ポストにおける組み合わせは確かに大政党と小政党となるように配慮はされているようだが、大臣が所属政党の公約を実現すべく自律的に政策の企画・実施を主導するほどの政治主導は確立されていず、むしろ、大臣を獲得した分野での自律性が低く官僚や他の与党から制約を受ける裏返しとして、与党協議により、大臣を出していない行政分野の政策についても、選好を通す機会を得る構図となっている。つまり、日本では、連立与党の相互監視は、与党幹部の定期・不定期の会合など、専ら政権運営の一環としての与党内手続きに委ねられていることになる。本稿では、連立小政党である公明党が、政党全体の勢力関係や選挙協力をもとにした交渉力を基盤として、連立大政党に対し、党内集約度、交渉戦略、与党間

---

<sup>1018</sup> Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins (2005), *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge: Cambridge University Press, p.37; 増山(2015)、前掲書、165～171頁。

コックスとマッカビンスの議事運営モデルでは、時間的制約によって議事運営が立法に及ぼす作用を明らかにしているが、この考え方をもとに本事例研究を検討することは、分析のフレーム全体を変えることになるため、ここでは、その考え方を記述するにとどめることとしたい。

の政策調整を軸に、対外政策に関して影響力を行使してきたことを検証してきた。他の連立政権でも小政党が大政党にこれらの指標をもとに、議席数以上の影響力を行使している点は指摘されているが、自公連立政権の特徴的な点は、自民党と公明党の協力関係が選挙にまで及んでいるという点、そして、自民党と公明党の意見集約の手続きも相互を監視する手段も、日々の政権運営の中での与党内手続きに集約している点があげられるであろう。

与党協議を中枢に、交渉戦略や自民党との非対称性に助けられながら、対外政策にも影響力を発揮してきた公明党であるが、他方で、「テロとの闘い」が継続した10年間、自衛隊の役割や権限は着実に拡大しており、平和を党是として掲げる公明党が与党としての現実的な対応として、政府・自民党の方針に同調し、これまでの主張を柔軟に切り替えてきた側面も小さくない。公明党は野党時代にもその時々の方針関係によって安保政策を変化させており、このような大胆な方針転換を可能としている公明党の特徴として、その母体が宗教団体の一部であったように、党として掲げる理念が観念的であり、どのような政治路線も引き出せるものであること、支持している人々の政策思考が多様であること、また、素人の政党として議員が人々の陳情を吸い上げ、日々の生活における困難を改善することに主眼が置かれたことが上げられるであろう。公明党の形成期を支えた支持母体である創価学会の会員は、公明党に強い帰属意識を持って一貫して支持し、組織的な選挙活動を展開してきたが、最近の調査では、学会員が公明党に投票するのは、公明党の政策を支持しているからであり、非学会員に対しても、公明党の政策を強調して支持を訴える傾向にあるとされる。実際、創価学会でもとりわけ抵抗が強かったとされるイラクへの自衛隊派遣には、公明党幹部が公明党内及び学会内に派遣の必要性等を丁寧に説得している様子が事例研究でも見られた。創価学会員の公明党への帰属意識の希薄化は、公明党が強みとしてきた強固な支持基盤を揺るがすおそれがある一方で、黨員との関係がより政策本位となり、支持対象となる有権者の幅を広げられる可能性があるともいえる。

少数政党は単独では政権党とはなり得ない。他の政党と連立を組むことで、選好する政策を実現し、あるいは好ましくない政策の修正を迫る機会を得ることになる。少数与党が連立入りする場合の最大のリスクは、多数派与党に押され、連立政権の中で埋没することである。公明党が自民党という大政党に飲み込まれずに示してきた実績として、自民党への「歯止め役」を強調しているように、公明党は確かに対外政策分野でも一定の存在感を示してきたが、それは政府・自民党が掲げる政策や方針に常に修正を施すという受身的立場に留まるものであった。

大政党に小政党が1つ加わる連合政権は、閣内序列が明確であり、政治資源の配分をめぐる不公平も小さく、閣内意思の統一も行動単位の数が少ないだけ簡単であり、安定度が高いとの指摘がある<sup>1019</sup>。自民党と公明党の連立は、2009年の政権交代まで約10年にわたり継続しており、執行部間の関係が密接だった時期もあれば、自民党が民主党に接近し、公明党が連立離脱を牽制する時期があったりと、その間両党の関係に濃淡はあるものの、両党の政策の相違を個別に調整

<sup>1019</sup> 岡澤憲英(2004)「連合政権のメカニズム」北村『現代日本政党史』、前掲書、539頁。

しながら、比較的安定的に政権が運営されてきたように見える。一方で、安定的政権運営が優先され、本来、対外政策では選好が大きく異なるはずの自民党と公明党の相違は与党内協議で解消されるため、政策の細かいところでは公明党の影響力が発揮されていても一般には見えにくく、かつ、公明党の受身的対応により、自民党に引きずられているかの印象が強くなっているように思える。2009年までの約10年間では、多様な思想を包摂してきた自民党の中からハト派的勢力が弱体化したこともあり、公明党は「受身」の役割を強調することができたともいえる。しかし、「受身」は連立パートナーの打ち出す政策にも左右されるものでもあり、また、どこまでの政策的妥協を許容するのか、公明党としてもそのラインを明確にしない限りは、小政党が大政党に埋没するリスクは公明党にとっても現実的な問題といえるであろう。また、このリスクは、意外にも公明党が自民党への強みとしている選挙協力によって増幅されているとも考えられる。一般的に、連立小政党が政権内での存在意義を支持者にアピールするために、重要な理念やこだわる政策を選挙時に明らかにし、それを大政党が容認しない場合に政権を離脱して支持者の理解を得るといった構図が考えられるが、公明党は自民党と個々の選挙区において選挙協力を深化させてきたという特異な関係上、自民党との政策調整に失敗したことを理由に連立を解消し、これまで批判してきた野党と連立を組むといった場合の支持者への説明はより難しくなっており、連立組み替えのハードルは高くなっていると思われる。

## 第9節 政策的含意

米国内にかつてない衝撃を与えた2001年9月11日の同時多発テロ事件への対抗措置として米国が開始した「テロとの闘い」に、同盟国である日本は戦後初めて、軍事作戦が展開されている地域周辺に自衛隊を派遣する。順調に進展したかにみえたアフガニスタンにおけるアル・カイダやタリバンの掃討作戦であったが、米国がイラクにも攻撃の矛先を向けて軍事作戦を拡大させたことで、手薄になったアフガニスタンではアル・カイダ等に反政府グループの合流も伴い勢力を回復して攻勢を強め、戦闘は予想外に長期化し、米兵士等の犠牲者も急増する。緊迫した状況に対応するため、米国やNATO各国等は増派により軍事関与を強め、掃討作戦を強化し、日本政府にも陸上自衛隊の派遣など軍事的支援要請を繰り返すが、日本政府は支援拡大に応じるどころか海上自衛隊による補給支援活動の継続という硬直的対応に執着し、政権交代をもって補給支援活動の終了に至る。この日本政府の判断には、国際環境の変化や日米交渉といった国家間の合理的戦略的判断だけでは説明がつかず、国内の政党政治における権力闘争、そして連立与党内での駆け引きが大きく作用していたといえる。

海上自衛隊のインド洋からの完全撤退は、直接的にはその直前の衆議院選挙において、自民党と公明党が敗北し、新たな民主党を中心とする連立政権の誕生という政権交代による方針転換によるものであった。しかし、本事例研究で詳細に見てきたように、「テロとの闘い」に対する我が国の支援策を検討、実施、継続してきたのは自民党と公明党を中心とする連立政権であり、要所要所で自衛隊の役割拡大を進めようとする自民党と、それに歯止めをかけようとする公明党との駆け引きが繰り返されてきた。連立小政党である公明党は、政党全体の勢力関係や選挙協力による議席数以上の交渉力を背景に、与党協議というすべての政策案件について自民党と対等に議論ができる機会を活用して、本活動に関連する一連の政策に与えた影響力は、表向きはあまり目立たないものの、決して小さくはなかったといえるであろう。公明党が影響力を行使し得た要因の一つとして、自民党内において、外交・安保政策に関し、公明党の主張に近い考えをもつベテラン議員らの存在も、追い風になっていた。また、公明党内から反発の強い政策の実現のためには、執行部が党内に向けて連立離脱をほのめかしながら妥協を迫る、あるいは自民党との間で別の論点と合わせて駆け引きをするような交渉戦略も駆使されていた。

連立政権は、それぞれ選好する政策が異なる政党が一定の目標を達成するために結集している。よって政権維持のためにそれぞれが掲げる政策を妥協させるのは宿命であり、それをどのように解決していくのか、どのように妥協点を見出すかが、政権運営の命運を分けることになる。戦後長期に政権を担当し、多様な支持層を抱える大政党である自民党と、宗教団体を母体として平和や福祉政策にこだわりをもつ小政党の公明党とでは、支持層も異れば、重点を置く政策にも違いがある。両者の相違はそれぞれが掲げる政策の穴を埋め、相互に補完するポジティブな側面も強調される。福田康夫は、小泉政権下で官房長官の任にあった際、国会で自民党が公明党と連立を



組む意義について問われ、「自民党はもう長い間政権政党という立場でもって、それはそういう立場で物事を考えがちである。しかし、公明党が参加してくださるということによりまして、公明党はどちらかというと、平和主義とか国民一人ひとりの考え方を大事にするとか、それから弱者の観点というようなこともあるかと思いますが、そういうようないろいろな自民党に不足しがちな視点というもの…国民のニーズを細かく拾い上げて、そして対応できるような状況」となっていることを、連立を組んだ意義として認めている<sup>1020</sup>。一方の公明党も、連立政権内における自公の政策の違いを、自民党は国家中心で物事を考えているのに対し、公明党は生活者中心の視点であるとし、「改革の政治を主導し、保守の政治で優先順位が低かった平和、人権、福祉、環境、教育、文化などの分野を(政治の)表舞台にさせてきた…今後も改革のエンジン役、右傾化と国家主義のブレーキ役として努力していく」と公明党の役割を説いている<sup>1021</sup>。本稿の関心事項である対外政策の観点からみても、自民党と公明党の政策選好の相違により、自民党が進める自衛隊の能動的活用を公明党が抑制的にチェックする機能を果たし、与党内部でチェックアンドバランスが図られる側面があったとの指摘もあり<sup>1022</sup>、この点は肯定的に捉えられるべきであろう。

ただし、公明党が自民党の提案する政策を監視する機能の発揮、あるいは両党の意見を集約する手続きは、もっぱら与党協議に依存するものであった。自民党と公明党で連立政権樹立前に政権運営方針や政策の詳細を決定して公表し、お互いの政権の基本方針の方向性を縛ることもなければ、政策への意見の違いを国会の場で明らかにし、質疑を通じて解消させるということもなく、政策課題ごとに設置された与党協議会やプロジェクトチーム、あるいは幹事長や政調会長、党首の会談など、自公が比較的対等に議論できる場に委ねられているのである。つまり、選挙での各党の主張と有権者の選択という束縛は殆ど機能していず、自民党と公明党の異なる選好は、対応に迫られた時に政府から提案を受けつつ意見調整を行って決定され、連立合意による縛りもかからなければ、国会という公開の場で党の方針をどのように妥協させたかを明らかにする必要もなく、その時の与党幹部にかなりの裁量が集中していたともいえる。

同時多発テロ事件のような想像を超える非常事態への対応は、事前に想定できるものではなく、事件発生後に政権が刻々と上がってくる情報を踏まえて迅速に対応せざるを得ない類のものであり、その時々柔軟な政治判断が必要となる。しかし、党の根幹の方針に触れる可能性のある外交・安保政策についての相違を連立樹立時にはできるだけ触れず、対応に迫られた時に政権運営の中で解消するやり方は、重大事件の発生や相手国からの要請に迫られての時間的な制約の中、対処療法的な対応を積み重ねることになりかねず、それが結果的にわが国の外交方針として形成されていくおそれがある。

本事例でも、公明党を説得するために有効期限などの制約を設けながら、小泉政権は2001年

---

<sup>1020</sup> 衆議院テロ特別委員会議事録第2号4頁(2003年9月30日、公明党赤松正雄議員の質問にへの答弁)。

<sup>1021</sup> 『公明新聞』2004年3月2日1面、3面

<sup>1022</sup> 武藤(2009)『シベリアンコントロール』、前掲書、338頁

に補給支援活動を開始するが、海上自衛隊による補給支援活動は2000年代半ばにはイラクでの陸自の活動もあり、政治的にも関心が低くなり、2005年には小泉首相は活動の終了も検討指示するほどであった。しかし、2005年以降も毎年延長手続きがとられ、2007年になると、本活動の継続を連立合意や所信表明演説に盛り込むなど、最重要の外交方針として位置づけ、殊更に強調するようになる。それは、アフガニスタンの戦況などの国際環境の変化というより、参議院選挙で与党が惨敗し、過半数割れしたため、野党や世論を説得する必要性が高まったという国内事情によるものであった。そして、2007年の臨時国会では、これまでの1～2日程度の審議で可決していた状況とはうってかわり、戦後史上記録に残るほどに長時間にわたって審議を行う。そして、補給支援特措法という別の法律を立案してまで補給支援活動を継続させるが、この時も有効期限を1年に設定し、とりあえずこの場を凌いで補給支援を再開させるというものであった。そして、翌年には、衆議院による再可決によって、再延長されることになる。

この一連の流れからは、定期的に行ってくるテロ特措法の期限を機に、本来の趣旨であるその時の国際情勢を踏まえて補給支援活動の意義を見直すというのではなく、有効期限がきたので形式的に国会を通すが、別の支援活動を展開する等の政策変更に伴う政治調整を回避するため、同活動の継続を漫然と繰り返すことで、政治判断を先送りする姿勢であったように見える。そして、国内情勢の変化によりこれまでと同じやり方では同活動を継続ができなくなって、あわてて同活動の意義について各国を巻き込んで国内の説得に当たり、同活動の継続自体が目的化されてしまったように思える。

アフガニスタンの戦況が悪化しNATO各国も増派になかなか応じてくれない中で、米国は必要に迫られて日本政府に陸上自衛隊派遣などの支援策の拡充に期待を寄せる。交渉にあたった防衛省担当者から、米国が本当にアフガニスタンへの対応に困っている様子が伝わってきたとの声があった。しかし、米政府は2008年の日米首脳会談を機に日本政府による軍事的貢献はあきらめ、資金援助のみを期待するようになる。日本政府はアフガニスタンに現地調査団も派遣して支援拡充の検討をしており、もし、陸自をアフガニスタン本土に派遣することになっていたら、たとえ、非戦闘地域といわれるような場所を選んで派遣し輸送協力などの後方支援にあたったとしても、その後さらに状況が悪化し長期化する戦況を考えると、かなりの政治的コストを覚悟する必要があったと思われる、そういう意味では、日本政府は米政府から結果的にかなりの譲歩を引き出したという見方もできる。しかし、日米関係のように政治的にも経済的にも接点の多い二国間関係では、常に複数の懸案事項を抱えており、ある案件での交渉結果が、他で案件の交渉に影響を与えることがあり得る。

例えば、テロ特措法の期限を迎えて海上自衛隊をインド洋から一時撤退させた2007年秋には、他にも米国産牛肉輸入再開、米軍再編、米国の北朝鮮のテロ支援国家指定解除、日本の安保理常任理事国入り、在日米軍駐留経費等が重要な政治課題として挙がっていた。中でも、在日米軍駐留経費の日本側の負担については、その根拠となる特別協定が2008年3月に期限切れとなることから、2007年秋から日米間で改定協議の交渉が本格化しており、日本政府は米軍駐留経費

の負担率が75%に上っているとして、日本側の負担金額の大幅な削減を要請していた。しかし、米側からは海上自衛隊がインド洋での給油活動の中断や在日米軍再編問題におけるグアム移転費の日本負担を削減させたことが時期的に重なり、米側は在日駐留経費の日本側負担額の削減には強硬に反対し、最終的に微減での決着となる<sup>1023</sup>。

また、補給支援活動の延長のために自ら民主党との調整を試みたり、米政府への協力を求めたりと積極的に動いたシーファー駐米大使は、2007年10月の日本記者クラブでの講演において、「米国は、日本が国際問題で発言力を強めたいと望んでいることを歓迎しています。だからこそ米国は、日本が国連安全保障理事会の常任理事国になる資格があると言ってきました。しかし国際社会でリーダーシップを取るには、強い発言力以上のことが求められます。」とした後、インド洋の補給支援活動に言及し、「日本は今、その活動を継続するか、他国にその職務を委ねるかの決断をしなければなりません」として、日本が望む常任理事国入りと補給支援活動とを絡めて、国際社会における存在感を高めるための手段として、補給支援活動を継続する意義を訴えている<sup>1024</sup>。

密接がゆえにさまざまな懸案を抱える二国間交渉には、短視眼的には同時並行で進行している他の交渉案件への影響と、中長期的視点からの日本としての外交方針の両方の観点を踏まえて、大局的見地から個別の交渉ポジションを決める政策判断が必要であり、そういう戦略に基づいて引き出した相手国から譲歩であれば、日本の国益に資するといえるのかもしれない。しかし、連立与党内に抱える意見対立、与野党間での権力闘争の結果、政策の実施が困難な状況に陥っているとして相手国が日本への期待をあきらめた結果、もたらされた譲歩ともなれば、日本政府が負い目を感じて別の懸案で大胆な譲歩を強いられることになる可能性もあり、あるいは譲歩をしなければ日本政府や政権与党に対する信頼を損ない、両国の関係悪化に繋がるのではないかと懸念される。個々の交渉はそれぞれの関係部局が担当し、相手方と交渉を詰めていくことになるが、こういった最後のところの駆け引きは、官僚の域を超えて、首脳間の政治判断に委ねられる面が大きいといえる。

小泉首相は就任直後から低迷する国内経済の立て直しを最優先課題に掲げて、新自由主義に基づく構造改革を戦略的に推し進めたが、外交・安全保障政策に関しては、北朝鮮問題など一部に官邸主導で動かした外交問題もあったが、大きな流れでは米国からの要求に反応する受身の姿勢が目立った。外交・安全保障分野は、自民党と公明党での立場はそもそも大きく異なり、連立の

---

<sup>1023</sup> 日本政府は光熱水料約253億円の削減を要求していたが、約8億円の削減の決着となった。日本がインド洋から海上自衛隊を撤退させていたこと、在日米軍再編問題におけるグアム移転費の日本負担を米側が要求していた75%から60%に減額させたことなどが重なり、在日米軍の駐留経費負担の交渉では、「日本ペースで交渉できる環境にない。米側に配慮せざるをえなかった」（防衛省幹部）という（『読売新聞』2007年11月24日朝2面；12月12日夕1面；12月19日朝4面；2008年1月26日朝4面）。特に、シーファー駐日大使は在日米軍再編問題における交渉結果が不満で、在日米軍駐留経費では1円も減らさないとスタンスであったとされる（筆者インタビュー、（防衛省担当者）2011年6月7日）。

<sup>1024</sup> 在日米大使館「J・トーマス・シーファー大使の日本記者クラブにおける講演と質疑応答」2007年10月24日、<http://japan2.usembassy.gov/jp/tpj-j20071203-50.html>（2014年8月アクセス）

枠組みを壊すきっかけとなりうる重い論点である。日々の政権運営や政局に対応しなければならない与党幹部は、必要に迫られても最低限の即実現可能性の高い現実的対応でとどめ、大きな変更は先延ばしにする傾向に陥るのも理解ができないわけではない。しかし、国際秩序も不安定化し、国内政治システムも流動的な中、対外政策への選好の異なる独立した政党が、政権としてどのような方針で日本外交の舵取りに臨んでいるのか、基本的な方針を国内外に示すことなく、自民党単独政権下で構築された手続きを活用して個別政策における駆け引きを繰り返すやり方には、限界がきているといえる。

本事例研究をもとに、対外政策の決定過程における政策的含意を考察する。国際環境が大きく変動している時には、日本の対外方針に関して大きな政治判断が不可欠である。その政策的な政治判断を下せる土台として、まず、単独政党による長期政権を前提とした政策決定ではなく、今後続くことが想定される連立政権を前提に、あるいは政権交代の可能性も含めて政策決定の手続きを整備する必要がある。日本が外交・安全保障分野で戦略的かつ一貫性のある行動を実現させるため、留意すべき事項として、いくつか列挙したい。

これまでに冷戦構造を投影した55年体制に代わる政治体制の構築が遅々として進まず毎年首相が交代するなどの政治的に混乱状況を脱するべきだとして、国会制度改革、選挙制度改革、与党事前審査制度の問題等数多くの提言がなされているが、ここでは憲法改正を必要とするような抜本的な改革案というよりは、比較的短期間でも実現可能なものとの観点を重視する。

### (1) 連立大政党と小政党の協議の仕方(与党審査制度の問題)

国会での議論が深まらなかった主な要因として、与党審査制度と国会と政府の情報格差があげられる。まず、与党審査制度による国会の審議の形骸化についてであるが、本制度は法的裏づけがなく不透明の政策決定プロセスであり、国会審議の形骸化をもたらしているとして、これまでの廃止も含めて既に何度も見直しが提言されている<sup>1025</sup>。成田は、与党審査は行政権の帰属する内閣とその統轄のもとに立つ行政機関の自律的な意思決定を妨げ、事前に国会外で政府法案の政治的調整を済ませることによって国会を空洞化させる等の弊害を指摘している<sup>1026</sup>。これらの流れを受けて、小泉首相は2001年11月、「党が決めないと内閣が法案を提出できないのは過ぎたるは及ばざるが如しの印象だ」として、与党の事前審査制度に切り込み、見直しについての検討を自民党国

<sup>1025</sup> 例えば、1995年9月国会改革緊急提言会議が「国会改革に関する緊急提言」として与党事前審査の抑制を提言、2001年11月新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)が「政治の構造改革」の提言の中でも、党議拘束と共に事前審査廃止を提言、同月、衆議院改革に関する調査会も、「衆議院改革に関する調査会答申」において、与党法案審査を政府案決定後に行うべきとの提言を行っている。

<sup>1026</sup> 成田憲彦(2002)「与党は権力機構なのか」政治の構造改革 新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)『政治の構造改革—政治主導確立大綱』、東信堂、40～42頁

家戦略本部(本部長:小泉総裁)の保岡興治事務総長に指示している<sup>1027</sup>。小泉首相の政治的主眼が公共事業費の削減や規制緩和、道路公団や郵政事業の民営化などの構造改革にあり、その実現のためにも官邸の意向が通る意思決定手続きが不可欠であったとの事情もある。しかし、これには自民党内からのみならず、公明党や保守党も「与党を軽視している」と反発が広がる<sup>1028</sup>。保岡事務総長は国家戦略本部に国家ビジョン策定委員会を設けて検討を進め、2002年3月にまとめられた最終報告では、内閣が国会に案件提出する際に与党の承認は条件としない、案件審査は部会を経て政調審議会を最終審議の場とし、重要な案件は総務会に諮るが総務会が理解できない場合は党議拘束の例外にできる等を盛り込む<sup>1029</sup>が、内容に加え、手続き的にも政調審議会や総務会の事前の了承を得ずに最終報告を総理に提出したとして自民党内に反発が広がり。そこで、自民党の国家戦略、政治制度改革、行革推進の三本部が合同会議を開催し協議を続けることになるが、あまり活発に議論されることはなく、自民党3本部がまとめた「政治システム改革についての提言」では与党事前承認の慣行廃止を見送っている<sup>1030</sup>。

これ以降、事前審査制度の見直しの機運はすっかり下火となり、むしろ、自民党と公明党の間では、個別政策ごとに与党協議会やプロジェクトチームを設置して意見集約を図るスタイルが、定着している。

しかし、テロ特措法の制定過程においても、例えば、国会の承認を事前にするか事後にするか、あるいは有効期限を設けるか否か等について、自民党や公明党等が与党間で事前に修正協議をせずに国会で審議がなされていれば、その後の国会と同法の関わり方が大きく変わった可能性があるだけでなく、野党も含めて政策的観点から法案の修正をよりフラットに議論できる選択肢が広がり、与野党で法案に合意できる可能性も広げられたと考えられる。戦闘地域周辺に自衛隊を派遣する枠組みを設定したテロ特措法のようなこれまでの安全保障政策を変更するような重要な政治的判断が求められる法律については、超党派合意を追求すべきだったことは、この事例研究から導き出される教訓の一つといえるであろう。与党審査制度改革には、全ての与党からの強力な反発が今後も予想され、他の制度改革と併せての見直しなどの流れがないと実現が困難と推測されるが、与党といえども意見の相違は国会での審議を経て法案に反映させることも可能とされるべきであり、与党審査制度の見直しが望まれる。

## (2) 連立政権発足以前の政策協議の充実

連立政権は異なる選好を有する政党による構成を前提とする以上、連立政権として能動的な

<sup>1027</sup> 『朝日新聞』2001年12月12日朝3面

<sup>1028</sup> 『朝日新聞』2001年11月21日朝4面;『読売新聞』11月21日朝4面

公明党神崎代表は、政府・与党連絡会議でも、首相に与党審査制度の見直し検討指示について、具体的な説明を求めるなど、不満を表明し、保守党野田党首も同調したとされる(『読売新聞』2001年12月11日朝4面、『公明新聞』2001年12月11日朝1面)

<sup>1029</sup> 最終報告要旨は、『読売新聞』2002年3月15日朝4面参照。

<sup>1030</sup> 『読売新聞』2002年7月27日朝4面;7月30日朝4面;8月7日朝13面

対外政策を実現するためには、連立政権を樹立する前に、政権として目指す方向を一定明らかにすることが重要であると考え。各国の連立政権がその政権発足前に尽力しているのが、連立合意、あるいは政策合意であり、日本連立政権でも課題の列挙というレベルにとどまるものの、導入されていることは前述したとおりである。

連立合意の意義は、まず、選好の異なる政策について事前に調整することにより、安定的な政権運営をもたらす機能が期待できる。また、政権がどのような対外方針をもっているのか、政権が抱える課題についてどのように対応しようとしているのかを有権者にも対外的にも示し、政権としての透明性を高める機能がある。特に、予算措置や制度改編、あるいは多くの関係者のコンセンサスを必要とするような新しい政策の実施にあたっては、政権始動前に方向性を定め、政府内外に方針を示すことで実現の可能性を高める効果が期待できる。

自公連立における外交・安保政策は、両者の選好は大きく異なるとはいえ、政権維持を優先して現実的な意見集約にたどりついており、特に、自民党の中でハト派的勢力が弱体化して以降は、政権内で公明党が抑止的に政策を修正することでバランスをとる機能を発揮してきた面もある。しかし、今後の連立政権では、対外政策の選好が近似した政党が組む場合も想定され、その場合は与党協議でバランスをとることは期待できず、あるいは、今の日本の政党システムには存在しないが、極右政党が議席をとって連立を組むようなことがあれば、与党協議をてこに、小政党が大政党を振り回し、極端な政策を実現させることを可能性も否定はできない。与党協議を中心とする意見調整を前提とするのであれば、連立合意により与党協議に一定の制約をかけるという視点も必要であろう。

連立政権樹立時に連立合意を締結するためには、その前提として、各政党が選挙で政権入りした場合の政策の基本方針や具体的な政策等を明記した選挙公約、いわゆるマニフェストを策定し、あわせてそれを推進する執行部を明らかにする必要がある。

2003年の総選挙以降、どの政党も選挙前にはマニフェストを公表するという流れが定着してきている。特に公明党は、自民党の政策に埋没しない方策の一つとして、マニフェストの充実を心がけているようで、マニフェストの作成だけでなく、マニフェストで提案した政策の概算要求への反映状況にも注意を払っている<sup>1031</sup>。また、創価学会も、選挙で公明党を支持する理由として、マニフェストを他の政党と比べても最も多く実現させた実績を評価している<sup>1032</sup>。

マニフェストにおいて選挙前に政党が提示した政策は、選挙後、連立政権を樹立することとなった場合に、連立に参加する政党がそのマニフェストをもとに政策の調整を行い、連立合意として公表するという手続きになるであろう。

### (3) 国会による行政統制機能の強化

インド洋における海上自衛隊の補給支援活動の実施のため2001年秋にテロ特措法を制定して

<sup>1031</sup> 例えば、『公明新聞』2004年9月19日

<sup>1032</sup> 『公明新聞』2005年8月10日1面

以降、国会では同法の対応措置内容の承認や延長手続き(2年ごとが2回、1年が1回)、補給支援特措法の制定や延長手続き、加えて国会報告や予算委員会での審議など、定期的に国会での審議に上がっていた。しかし、審議では、自公の与党議員からは、政府の提案する政策を応援する、あるいは懸案事項については政府に認識を確認するといった質問が多く、対立的な観点からの質疑は野党議員が中心となるが、その内容も、給油の目的外使用の問題や防衛省文書管理の問題など政府の失政をつつ議論が多く、テロリスト撲滅という目的に対する自衛隊の活動の意義、補給支援活動以外の自衛隊による後方活動の可能性などの政策論ではなかなか議論が深まらなかった。

### (国会と政府の情報格差)

国会における質疑で政策議論が深まらない要因として、与党議員については法案を既に了承している立場からの質疑であるため、形式的にならざるを得ない面が指摘できるが、野党議員の抱える問題として、政策に関する情報が不足していることが指摘できるであろう。例えば、補給支援活動の効果という点、政府が発表するのは補給量と補給回数などにとどまり、それ以上の内容は軍事・作戦上の機密や相手国への配慮といった理由から国会に提供する情報が限定的であった。

ただし、2007年秋の臨時国会では、政府側の対応に多少の変化が見られた。参議院では野党が多数を占めるねじれ国会を前に、政府は丁寧な説明を心がけ、それまでは公開されてこなかったような情報、例えば、給油活動の手順や派遣艦艇名やその活動期間、給油相手国と締結する交換公文を公表するなど、情報提供の幅を広げている<sup>1033</sup>。海上自衛隊が実施した補給支援活動は、テロリストの逃亡や麻薬の密輸などの海上阻止活動を展開するOEF-MIOに従事する艦船に対して給油支援を行うというものであり、海上自衛隊は直接的にはOEF-MIOには参加していなかった。しかし、一般的には、「補給支援活動によってテロとの闘いにどのような効果が上がったのか」ということが問題とされ、海上阻止活動がどのような効果を上げているかについては、その活動に参加している各国から情報を得ることになるため、情報が出しにくかったという事情はある。ただ、政府側も相手国や軍事・作戦上を理由に、過度に情報を制約してきたという側面は否めず、公開を前提としている国会審議であっても、政府側からもう少し丁寧な情報提供を行い、建設的な議論を行う土壌を整えることは可能だったのではないかと思える。

さらに、軍事作戦に関わる、あるいは相手国への配慮が必要な場合には、国会の委員会を秘密会として開催し、政策議論を深めることも考えるべきではないであろうか。例えば、アフガニスタンへの陸自派遣の検討のため、政府は2008年に調査団を派遣していたが、この調査団による報告書等について、政府は野党側に情報を提供していない<sup>1034</sup>。海上自衛隊による補給支援活動以外に、どのような支援策があるのか、米国が要請している陸上自衛隊の派遣は日米同盟の観点から、あるいはテロリスト撲滅という目的から必要なのか、また、憲法の範囲内で実現可能なのか、といった

<sup>1033</sup> 例えば、外務省では2008年に給油対象各国と締結した交換公文をホームページで情報提供している。

<sup>1034</sup> 第170回国会衆議院テロ対策特別委員会議事録第4号38頁(2008年10月20日)

議論を行うにあたり、現在進行形で調査・検討を行っている問題については軍事作戦上の機密性が高くなるが、野党側の理解を得るために、委員会を秘密会として開催することも有用なのではないかと考える<sup>1035</sup>。

与野党の情報格差を減らすことは、野党側からも建設的な対案を提示する機会とともに責任を与えることにも繋がる。2007年のねじれ国会における補給支援特措法案審議では、参議院での審議の最終局面になってから、党としての方針を変更して対案を提出するが、対案を提出するの遅ければ、その内容も与党から現実的具体的でないとの批判が集中し、対案により当該案件についての審議が深まるようなことはなく、対案提出の目的が単なる審議の引き延ばし、採決先送りと言われても仕方のない状況であった。民主党は政権交代を見据え、2001年からアフガニスタンに党の調査団を何度も派遣してカルザイ大統領をはじめとする現地の声を聞いており、民生支援に重きを置いた復興支援政策の提言をまとめるなど、アフガニスタン問題に一定の関心を払ってきた<sup>1036</sup>。党内には外交・安保、あるいは中東政策に熟知した議員もおり、具体的な支援策を作成し、与党に法案の修正を図る素地はあったのではないかとと思われる。2007年臨時国会の審議で、補給支援特措法をテコに政府を追い詰め、政権交代を迫るというシナリオを描き、政局に活用したのは民主党側の判断であったが、政府・与党側も積極的な情報の共有等により、外交・安保政策の一貫性を堅持する重要性を示す姿勢が必要であったろう。

野党は政府の説明責任不足・情報提供不足を責め、活動の全体像がつかめないままに、でてきた一部の情報を取り上げ、その整合性を政府に追及する、政府側は防戦するといった関係ではなく、行政側と立法府とが今後の対応等についてそれぞれ別の観点から議論を積み重ね、責任を持って共に決定していくというような関係構築が望まれる。

#### (時限法と国会承認)

本事例では自衛隊の海外派遣という行政権への国会からの監視機能は、根拠法を特別法として制定、自衛隊による対応措置の実施に関しての事後の国会での承認を必要とし、基本計画の変更等に関する国会における報告によって担保されることが予定されていた。しかし、テロ特措法に基づく自衛隊の活動へのチェックとしては、国会の承認権限や報告による審議よりも、法律の有効期限による延長手続きが最も国会による制約を発揮する機会となり、同活動に思わぬ影響を与えることになる。テロ特措法における時限法も事後の国会承認も、制定過程における与党協議での修正の結果であるが、ここでは時限法と国会承認の関係について言及したい。

---

<sup>1035</sup> 武藤は、シビルコントロールの観点から、国会の委員会での秘密会開催を提言している(武藤(2009)『シビリアンコントロール』、前掲書、334頁)。憲法は会議公開の原則を保障しているが(第57条第1項)、本会議及び委員会を秘密会とすることが憲法または国会法により認められており、委員会の場合、過半数の決議によって秘密か意図することができる(国会法第52条第2項)。なお、海上自衛隊補給艦の給油量の誤りを海上幕僚監部内で隠蔽下とされる問題で、衆議院テロ対策特別委員会は、当時の海幕防衛課長を参考人招致し、秘密会を開催している。

<sup>1036</sup> 民主党「当面の民主党アフガニスタン復興支援策～法の支配の下での市民社会の発展をめざして」2005年1月26日 <http://www1.dpj.or.jp/news/?num=278> (2013年6月アクセス)



時限法(限時法、時限立法)は、成立時にあらかじめその失効する期日を定めておく法律のことで、その期限が到来すれば、特別な立法措置を必要とせずに自動的に失効する法律である<sup>1037</sup>。時限法とすることの効果として、情報が曖昧な状況で立法する必要がある場合に後から得られる正確な情報を反映できる可能性が大きい、また、自動的に失効するという点で反対論者を説得しやすくなることが挙げられ、決定権者の移行(決定権の行政府から立法府へ、アジェンダ設定権を将来の立法府から現立法府へ、法律の内容について現立法府から将来の立法府へ)があげられる<sup>1038</sup>。同時多発テロ直後、米、英、豪、インド、ドイツ等各国で時限立法が制定されているが、その内容は米国愛国者法(Patriot Act)に代表されるように、テロリスト逮捕のための市民権の制約に関するものとなっており、日本のように軍隊の海外派遣に時限法を用いるのは異例と言える。自衛隊の海外派遣を時限法で実施することへの違和感は、政府側も当然認識していたことは、政府原案では有効期限を設けていなかったことから明らかであり、また、2003年頃から政府内でも長らく自衛隊を海外に派遣するため法律を、特別法に比して一般法(恒久法)と称して、検討を開始していた。しかし、政治の側では、1990年の湾岸戦争時、公明党は医療関係の要員派遣に限定した時限法の制定を提案しており、1992年3月カンボジアで初の本格的なPKOが開始されると、社会党がカンボジアへの時限法を提案するなど、実現には至らなかったが時限法により自衛隊の海外派遣を提案することがテロ特措法以前にも行われていた。適宜状況の変化に対応して適切な処置を行うという観点からは、国会承認を定期的に入れる等他の手段も考えられることから、自衛隊の海外派遣の根拠法を時限法とするのは、異論を抑える理由が大きいと考えられる。

テロ特措法では、その政府原案の段階において、基本計画の決定又は変更があった時等の国会報告のみを規定しており、国会承認は入っていない、法律の有効期限も入っていない。国会承認がないことについて、政府は、法案が同時多発テロ事件に対象を限っていることから、法案の国会成立自体が国会承認と同様の意味を有すると説明していた。これが与党内及び国会での修正により同法案は時限法とされ、さらに、国会修正で事後承認規定が加えられたことで、国会承認と国会報告、加えて延長手続きのための国会での手続きが必要となり、それぞれの位置づけが曖昧となる。例えば、2001年のテロ特措法案審議の際、民主党から自衛隊の対応措置の実施に関して国会における事前承認の必要性について質問され、小泉首相は、特別措置法である点とあわせて2年で失効する時限法である点を強調し、この法案が国会で審議され、可決されることで、シブリアンコントロールは実現している趣旨の答弁をしており<sup>1039</sup>、2003年の同法延長手続きにおいて、民主党から、この法律は2年の時限立法だから事後承認でいいと政府は説明したのだから、延

<sup>1037</sup> 山本庸幸(2006)『実務立法技術』商事法務、157頁

<sup>1038</sup> Jacob E. Gersen(2007), Temporary Legislation, *University of Chicago Law Review* 74 pp.247-298

<sup>1039</sup> 第153回国会参議院予算委員会議事録2号8頁(2001年10月9日)、第153回国会テロ対策特別委員会議事録第4号13頁(10月12日)及び議事録第7号27頁(10月16日)でも同趣旨の発言がある。

長するなら事前承認が必要なのではないかと追及されている<sup>1040</sup>。

テロ特措法案の審議と国会承認では、対象事項に相違がある。テロ特措法案の審議では、自衛隊を海外派遣する根拠法として、その目的や活動内容、国会との関係など、制度としての大枠が審議の上、決定されることになるが、国会承認では、当該根拠法に則って行政が執行する具体的活動内容についての可否が焦点となる。政府側は、国会で承認された対応措置の実施について、承認を受けた活動と別の活動を実施する場合や、別の国で活動をする場合等、変更が生じた場合には、改めて国会承認が必要となると考えられるとの見解を示しており<sup>1041</sup>、テロ特措法に基づく活動ではそのような変更が起きなかったため、テロ特措法が失効するまでの6年間で国会承認は制定直後の1回のみで、その間、3回延長のために国会で審議が行われることになる。さらに、補給支援特措法では、国会承認の対象となる活動の種類・内容、活動の実施区域の範囲が法定されたため、法案審査自体が国会承認と同視し得るとして、国会承認規定が削除される。

しかし、法律の制定という制度の形成の観点と、自衛隊による具体的活動内容への国会の承認は目的が別であり、本来はわけて考えるべきものであろう。一般的にも、法律の対象が限定されている特別措置法であるため、法律の成立自体が国会の承認を得ているという考え方は、理解が得にくいようである。軍隊の海外派遣における議会の権限を各国比較した調査において、日本は憲法9条の規定もあり、軍隊派遣に関する議会の権限は強いと分類されていたが、テロ特措法の制定を機に変わったと評され、同法が海外への自衛隊派遣にあたり国会承認は事前には不要で、事後的に必要なとされているところだけを見ると、議会の軍隊派遣に及ぼす権限は低いと分類できるが、自衛隊の活動が非戦闘地域に限られ、かつ、有効期限があることから、議会の軍隊派遣に及ぼす権限は中程度と位置づけられると説明されている<sup>1042</sup>。

なお、テロ特措法では、自衛隊の具体的活動内容等を規定した基本計画の作成や変更があったときは、国会に報告するとされており、実際、期限が半年とされたことから、半年毎に国会に報告されていた。政府は、議院の決議で、政府が国会の承認の対象とならないと考えている事項についても、国会の承認を要するとの国会の判断が明確になれば、政府としては当該事項について承認を求めることになるとも説明している<sup>1043</sup>。しかし、与党が多数を占める議院で、基本計画の報告を承認の対象とする決議を得るのは、よほどの非常事態における国会の最終手段としての位置づけと見るべきであり、自衛隊派遣の後の定期的な国会承認の代替としての機能はなかったと見るべきであろう。

---

<sup>1040</sup> 第157回テロ対策特別委員会第1号議事録(2003年9月30日12頁);第157回衆院テロ対策特別委員会第4号議事録8頁(2003年10月2日);第157回衆院テロ対策特別委員会議事録第5号9頁(2003年10月3日)

<sup>1041</sup> 第153回国会衆議院安全保障委員会議事録第2号(2001年11月6日、村田保史内閣官房内閣審議官答弁)

<sup>1042</sup> Wolfgang Wagner (2006), *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, pp.47-48

<sup>1043</sup> 第153回国会参議院外交防衛委員会議事録第10号16頁(2001年11月29日)

この国会承認と時限法をめぐる問題は、自衛隊の海外派遣に関する一般法の制定により、一定解消されるものと思われる。テロ特措法等に見られる事例から得られる留意点として、政策の一貫性の確保と、国会における民主的統制のあり方のバランスが指摘できるであろう。

政府は、テロ特措法の原案でもその考え方が現れていたように、自衛隊の海外派遣という、各国との協調の下に実施される政策に関し、その一貫性を一定担保することを重視していたように思う。一般法の制定により、自衛隊派遣の迅速性や政策の一貫性の確保を実現するのであれば、その一方で、これらの自衛隊の活動の意義や必要性等について、民主的統制が機能する状況を整備する必要があるであろう。派遣時における国会承認に加え、派遣実施状況についての定期的な国会による審議が必要であるが、その前提として、上記に指摘した、国会が議論をする前提となる情報の共有が欠かせない。国会の側も政府が直面している課題を正確に理解し、その政策を変更する、あるいは中止することによる国益に与える影響、あるいは自分達が政権をとったときに対応することになる課題として理解できれば、対外政策に関して政局を超えた政策判断がなされることになるのではないかとと思われる。

国際社会が不安定化する中、自公政権が期せずとも対応を迫られることになった「テロとの闘い」への自衛隊の海外派遣は決して特異な例と捉えるべきではなく、実際、本研究の事例が対象とした期間でも、海賊対策としてソマリア沖への海上自衛隊の派遣を実施しており<sup>1044</sup>、自衛隊の海外派遣といったように国会を巻き込む外交・安保案件は希少な事例とはいえなくなりつつある。

本稿は、国家の安全保障分野における対外政策の選択が、必ずしも国際環境の変化の対応として説明されるのではなく、国内の政治ゲームに大きく影響されている様子を、連立小政党を中心に明らかにしようとしたものである。本稿では、安全保障分野における対外政策を中心に分析してきたが、連立政権における小政党の影響力は、経済分野における対外政策、あるいは内政について一定当てはまる部分があるものと考えられる。

本稿が事例として取り上げた「テロとの闘い」は、米国本土が攻撃されたことへの報復措置として開始されるという、そもそも米国では最重要政治案件であり、我が国でも日米同盟や自衛隊の派遣が絡む政治的問題として、行政機関での処理では済まず、政治が関与する余地の大きい外交・

---

<sup>1044</sup> 2005年頃からアフリカ大陸北東部のソマリア沖で海賊事案が報告される。2007年に海上交通の要路であるアデン湾中心に出没し、被害が深刻化すると国際社会が対応にのりだし2008年、国連安保理がソマリア沖での海賊対策を行うよう加盟国に要請する決議を採択する。米は当初インド洋で展開中のCTF150(合同任務部隊)を海賊対策にあてていたが、2009年1月CTF151を新たに編成する。中国も駆逐艦など3隻派遣し、G8で艦船を出していないのは日本だけとなり、当時の麻生首相は海自派遣に前向きとなり、2009年1月7日に与党政策責任者会議を開いて、アフリカ・ソマリア沖の海賊対策PTを設置し、検討開始。与党PTは当面の措置として、自衛隊の海上警備行動によって日本関係船舶の護衛を行うと同時に、海賊対処法を制定して、海賊行為を日本の刑法上の犯罪とし、いかなる国の船舶に対する海賊行為も取り締まることで合意。海上自衛隊は3月、自衛隊法に基づき派遣され(海賊の逮捕・取調べという司法警察業務のため海上保安官も乗艦)、6月に海賊対処法成立後は、同法に基づくものとして派遣される。

安保案件で、そこに党利党略・政局も絡み、問題が複雑化したという特徴があった。アフガニスタンにおける軍事作戦は、当初の米国等の見込みからは大きく外れ、米軍の240年にわたる歴史の中でも最長の任務となっており、総経費は2014年夏までで1040億ドル、米兵だけでも2000人以上の犠牲者を出しながら、今なおその出口戦略が見えず、苦悩が続いている。政権交代という、制定時には考えもしなかった理由での自衛隊を撤退させたわが国は、「テロとの闘い」に参加することで、何をしようとし、そして実際に何を果たしたのか、今後の対外政策のあり方に繋げていくためにも、再度検証していくことが必要であろう。

## 主要参考文献等

- 青木信義(2001)「テロ対策特別措置法の概要」『ジュリスト』1213号、25～31頁
- 赤松正雄(2010)「連立10年の外交・安保政策を振り返る」『公明』54号、72～77頁
- 朝日新聞「自衛隊50年」取材班(2005)『自衛隊知られざる変容』朝日新聞社
- 新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)(2002)『政治の構造改革—政治主導確立大綱』、東信堂
- 有馬龍夫(2011)『有馬龍夫(元日本政府代表) オーラル・ヒストリー』(インタビュアー: 竹中治堅、鈴木邦子)、政策研究大学院大学
- 飯尾潤(2004)「日本における二つの政府と政官関係」『レヴァイアサン』34、12～15頁
- 飯尾潤(2006)「副大臣・政務官制度の目的と実績」『レヴァイアサン』38、41～59頁
- 飯尾潤(2007)『日本の統治構造: 官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社
- 井樋三枝子(2008)「日本の政治情勢に関する米議会図書館議会調査局報告書」『外国の立法』  
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/23701/02370112.pdf>
- 五百旗頭真(1989)「国際環境と日本の選択」渡辺昭夫編『講座国際政治4 日本の外交』東京大学出版会、19～52頁
- 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編(2007)『外交激変: 元外務省事務次官柳井俊二』朝日新聞社
- 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編(2008)『岡本行夫 現場主義を貫いた外交官』朝日新聞社
- 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編(2008)『野中広務 権力の興亡 90年代の証言』朝日新聞社
- 池井優(1980)「自民党の安全保障政策」堀江湛・池井優『日本の政党と外交政策』慶応通信
- 石田淳(1997)「国際政治理論の現在(上・下)—対外政策の国内要因分析の復権」『国際問題』447号61～72頁、448号80～92頁
- 石黒馨(2007)『入門・国際政治経済の分析—ゲーム理論で解くグローバル世界』勁草書房
- 石原信雄(2001)『権限の大移動』かんき出版
- 市川雄一(2013)「細川連立政権を回顧して(上)(下)」『公明』9月号、10月号
- 伊奈久喜(2002)「ドキュメント9.11の衝撃—その時、官邸は、外務省は」田中明彦監修『新しい戦争』時代の安全保障』都市出版、171～206頁
- 猪口孝・岩井奉信(1987)『族議員の研究—自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社
- 岩永健吉郎(1985)『戦後日本の政党と外交』東京大学出版会
- 岩間陽子(2002)「ドイツの安全保障政策と新たな課題」『国際問題』509号、33～46頁
- 内山融(2007)『小泉政権—「パトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社
- 梅澤昇平(2000)『野党の政策過程』芦書房

- 漆原智靖(1997)「対外政策理論の可能性と限界-スナイダー・アプローチにおける認識論上の諸問題(1)」早稲田政治公法研究第 54 号、1～33 頁
- 大塚海夫(2004)「タンパで自衛隊も“メジャー”になる」『諸君』 4 月号
- 大矢根聡(2002)『日米韓半導体摩擦-通商交渉の政治経済学』 有信堂高文社
- 大森敬治(2009)『背広の参謀が語る 我が国の国防戦略』 内外出版
- 大山礼子(2003)『比較議会政治論』 岩波書店
- 岡澤憲芙(2004)「連立政権のメカニズム」北村公彦他編『現代日本政党史録・第五巻』 第一法規、483～546 頁
- 奥健太郎(2014)「事前審査制の起点と定着に関する一考察」『法学研究』 第 87 巻第 1 号、47～82 頁
- 小沢一郎(1993)『日本改造計画』 講談社
- 小沢一郎(2006)『小沢主義-志を持って、日本人』 集英社インターナショナル
- 小沢一郎(2007)「今こそ国際安全保障の原則確立を」『世界』 771 号、148～153 頁
- 蒲島郁夫(2004)『戦後政治の軌跡』 岩波書店
- 蒲島郁夫・菅原琢(2004)「公明がどちらを選ぶかで政権は替わる」『中央公論』1 月号、90～99 頁
- 蒲島郁夫・山本耕資(2004)「連立政権における公明党の選択」『世界』 6 月号、143～153 頁
- 蒲島郁夫、菅原琢(2005)「2005 年総選挙分析-自民党圧勝の構図 地方の刺客が呼んだ「都市の蜂起」」『中央公論』 11 月号 108～118 頁
- 我部政明(2007)『戦後日米関係と安全保障』 吉川弘文館
- 川人貞史(1996)「シニオリティ・ルールと派閥 自民党における人事配分の変化」『レヴァイアサン』 臨時増刊、111～145 頁
- 川人貞史(2004)「連立政権下における国会運営の変化」北村公彦他編『現代日本政党史録・第五巻』、第一法規、103～160 頁
- 川人貞史、吉野孝、平野浩、加藤順子(2011)『現代の政党と選挙[新版]』 有斐閣
- 川人貞史(2015)『議院内閣制』東京大学出版会
- 川村一義(2012)「擬似連立政権下の国会運営:自民党派閥と委員会制度」『GEMC Journal』第 7 号、144～163 頁
- 北岡伸一(1995)『政党政治の再生-戦後政治の形成と崩壊』 中央公論社
- 北岡伸一(2002)「テロ事件のインパクトと日本の対応」渡辺昭夫・(財)平和・安全保障研究所編『9.11 事件から 1 年 そして私たちは -』 第一書林
- 木村修三(1977)「日本の対外政策決定と国会」、細谷千博・綿貫譲治編『対外政策決定過程の日米比較』 東京大学出版会、127～146 頁
- 草野厚(1983)『日米オレンジ交渉』 日本経済新聞社
- ケルマン、バートン著・加藤祐子訳(2010)『策謀家チェイニー:副大統領が創った「ブッシュのアメリカ」』 朝日新聞社

- 高坂正堯(2000)『宰相吉田茂』都市出版
- 幸田和仁(2001)「パウエル・真紀子電話会談」『文藝春秋』、10月緊急増刊号、102～106頁
- 公明党史編纂委員会(2014)『大衆とともに:公明党50年の歩み』公明党機関紙委員会
- 河野勝(2001)『「逆第二イメージ論」から『第二イメージ論』への再逆転?—国際関係と国内政治との間をめぐる研究の新展開—』『国際政治』第128号12～29頁
- 小谷哲男(2006)「シーレーン防衛—日米同盟における「人と人の協力」の展開とその限界—」『同志社法学』第58巻4号、179～207頁
- 駒野欽一(2005)『私のアフガニスタン』明石書店
- 近藤健・斎藤眞編著(1994)『日米摩擦の謎を解く』東洋経済新報社
- 坂本義和(1982)「日本における国際冷戦と国内冷戦」『新版核時代の国際政治』岩波書店
- 佐々淳行(2014)『私を通り過ぎた政治家たち』文芸春秋
- 佐々木芳隆(1992)『海を渡る自衛隊—PKO立法と政治権力』岩波書店
- 佐藤英夫(1990)『日米経済摩擦 1945-1990』平凡社
- 佐藤優(2014)『創価学会と平和主義』朝日新書
- 佐藤誠三郎・松崎哲久(1986)『自民党政権』中央公論社
- 五月女律子(2001)「対外政策決定論の再検討」『国際政治』第128号、100～114頁
- 市民がつくる政策調査会(2007)『検証連立政権 転形期の政策決定システム』生活社
- 芹川洋一(2004)「権力の二重構造—日本政治の一つの型」北村公彦他編『現代日本政党史 録・第五巻』第一法規 423～468頁
- 島田裕巳(2009)「国民政党に脱皮できなかった公明党と創価学会」御厨貴編『変貌する日本政治—90年代以後『変革の時代』を読みとく』勁草書房 75～100頁
- 島田裕巳(2014)『創価学会と公明党 ~ふたつの組織は本当に一体なのか』宝島社
- 信田智人(2004)『官邸外交』朝日新聞社
- 信田智人(2006)『冷戦後の日本外交』ミネルヴァ書房
- 篠原一(1984)『連合政治:デモクラシーの安定をもとめて』岩波書店
- 進藤雄介(2008)『タリバンの復活』、花伝社
- シェリング、トーマス、河野勝監訳(1960)『紛争の戦略:ゲーム理論のエッセンス』勁草書房
- 菅原琢(2009)「自民党政治自壊の構造と過程」御厨貴編『変貌する日本政治—90年代以後「変革の時代」を読みとく』勁草書房、13～42頁
- 助川康(2007)「1990年代以降の防衛分野における立法と政党の態度」『防衛研究所紀要』第9巻第3号、1～19頁
- 鈴木一敏(2013)『日米構造協議の政治過程:相互依存下の通商交渉と国内対立の構造』ミネルヴァ書房
- 須藤季夫(2007)『国家の対外行動』東京大学出版会
- スミス・シーラ・A(2013)「日米の戦略的取り決めに改善する」猪口孝監修『日米安全保障同盟』

- 原書房、34～61 頁
- 春原剛(2007)『同盟変貌－日米一体化の光と影』 日本経済新聞出版社
- 世界秩序研究会編(2002)『同時多発テロと日本のアジア政策研究報告書』 財団法人世界経済情報サービス
- 高安健将(2005)「首相・大臣・政権党－プリンシパル＝エージェント理論から見た石油危機下の田中内閣一」『北大法学論集』56(1)、1～34 頁
- 高山昌治郎(2010)「自衛隊の活動における「国会承認」の射程(前)－立法者意思の分析を中心として」『Research Bureau 論究』 第 7 号、35～48 頁
- 谷勝宏(2002)「テロ対策特別措置法の政策過程－同時多発テロ以後の自衛隊派遣」『国際安全保障』30 卷 1・2 合併号、127～150 頁
- 谷口将紀(1997)『日本の対米貿易交渉』、東京大学出版会
- 千々和泰明(2007)「イラク戦争に至る日米関係－二レベルゲームの視座」『日本政治研究』4(1)、6～37 頁
- デスラー I.M.著、佐藤英夫編、丸茂明則監訳(1982)『日米経済紛争の解明』 日本経済新聞社
- 長尾悟(1992)「日米コメ問題をめぐる国際交渉と国内交渉」 宮里政玄・臼井久和編『新国際政治経済秩序と日米関係』 同文館 211～238 頁
- 中戸祐夫(2003)『日米通商摩擦の政治経済学』 ミネルヴァ書房
- 中野邦観編(2000)『国会と外交』 信山社
- 中村登志哉(2013)「ドイツの安全保障規範の変容-1999-2011 年の海外派兵政策」『言語文化論集』 第 35 卷第 1 号、105～124 頁
- 成田憲彦(2001)「日本の連立政権形成における国会の論理と選挙制度の論理」『選挙研究』16 号、18 頁～27 頁
- 成田憲彦(2002)「与党は権力機構なのか」 新しい日本をつくる国民会議(21 世紀臨調)『政治の構造改革－政治主導確立大綱』、東信堂、40～42 頁
- 日本経済新聞社(1994)『「連立政権」の研究』、日本経済新聞社
- 野田唱吾(2015)「連立政治とその運営－ドイツの場合」『生活経済政策』 5 月号、10～13 頁
- 野中尚人(1998)「先祖帰り？－連立政権時代における政策決定過程の変容」『レヴァイアサン』 臨時増刊号、37～67 頁
- 野中尚人(2013)『さらばガラパゴス政治－決められる日本に作り直す』日本経済新聞出版社
- 間柴泰治・柳瀬晶子(2005)「資料:主要政党の変遷と国会内勢力の推移」『レファレンス』 4 月号、70～81 頁
- 橋本五郎(1980)「公明党の安全保障政策」 池井優・堀江湛編『日本の政党と外交政策：国際的現実との落差』 慶応通信、63～90 頁
- 畠山襄(1996)『通商交渉:国益を巡るドラマ』、日本経済新聞社



- 服部龍二(2014)「連立政権合意文書 1993-2012-」『中央大学論集』第 35 号、67～102 頁
- 久江雅彦(2002)『9・11と日本外交』 講談社
- 樋渡由美(2002)「政権運営－政党行動と安全保障」 樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治』  
東京大学出版会 115～134 頁
- ピーターズ、ガイ B、土屋光芳訳(2007)『新制度論』、芦書房
- 福井治弘(1972)「自民党の外交政策とその決定過程」『国際問題』145 号、15～27 頁
- 福井治弘(1975)「沖縄返還交渉-日本政府における決定過程」『季刊国際政治』 52 号、97～124  
頁
- 福田恵美子・脇田祐一郎(2009)「投票力指数による自公連立政権分析」『日本オペレーションズ・  
リサーチ学会和文論文誌』52 巻、38～55 頁
- 船越健裕(2006)『アメリカの選択、日本の選択』、文芸社
- 古川貞二郎(2005)『霞ヶ関半世紀』 佐賀新聞社
- 防衛庁(2002)『平成 14 年版防衛白書』 財務省印刷局
- 防衛庁(2004)『2004 年度防衛白書』 財務省印刷局
- 防衛省(2007)『「テロとの闘い」と自衛隊の活動』 財務省印刷局
- 星浩(2004)「自民政調会と政策決定過程」 北村公彦他編『現代日本政党史録・第五巻』 第  
一法規、401～438 頁
- 堀幸雄(1999)『公明党論:その行動と体質』 南窓社
- 堀江湛、政治改革コロキウム(1994)『連立政権の政治学 : ポスト 55 年体制の政権形態』 PHP  
研究所
- 正本謙一(2002)「法令解説 テロ対策関連 3 法(1)テロ対策特措法の制定」『時の法令』1659 号、6  
～34 頁
- 松井芳郎(2002)『テロ、戦争、自衛』 東信堂
- 待鳥聡史(2015)『政党システムと政党組織』 東京大学出版会
- マン、ジェームズ、渡辺昭夫監訳(2004)『ウルカヌスの群像:ブッシュ政権とイラク戦争』 共同通  
信社
- 宮里政玄(1990)『日米構造摩擦の研究:相互干渉の新段階を探る』 日本経済新聞社
- 宮里政玄(2000)『日米関係と沖縄』 岩波書店
- 宮畑建志(2010)「欧米 10 か国の政権政党」『レファレンス』 11 月号、211～228 頁
- 宮原信孝(2010)「アフガニスタン ISAF」 日本国際問題研究所 NATO 研究会報告書『岐路に立  
つ NATO－米欧同盟の国際政治－』、日本国際問題研究所、49～76 頁
- 水越英明(2002)「9.11 同時多発テロから 1 年」 田中明彦監修『「新しい戦争」時代の安全保障い  
ま日本の外交力が問われている』 都市出版、159～170 頁
- 武藤勝宏(2009)『冷戦後日本のシベリアンコントロールの研究』 成文堂
- モチヅキ マイク(1999)「経済と安全保障－理念的分析枠組み－」 マイケル・グリーン・パトリック

- ク・クローニン(編)川上 高司(監訳)『日米同盟 米国の戦略』勁草書房、115～132 頁
- 森本敏(2007)『日本の安全保障問題』海竜社
- 村川一郎(1989)『自民党の政策決定システム』教育社
- 村川一郎(2000)『政策決定過程』信山社
- 村上信一郎(1986)「一党優位政党システム」西川知一編『比較政治の分析枠組』ミネルヴァ書房、197～218 頁
- 森正(2011)「日本における政党連立モデル:交渉力指数による接近」『オペレーションズ・リサーチ』56巻4号:221～226 頁
- 谷内正太郎(2002)「九・一一テロ攻撃の経緯と日本の対応」『国際問題』503号、2～20 頁
- 安井宏樹(2008)「ドイツ:ブランド政権の成立」高橋進・安井宏樹編『政治空間の変容と政策革新 4:政権交代と民主主義』東京大学出版会、43～71 頁
- 安井宏樹(2011)「ドイツにおける「小連立」政権の運営」『神戸法学年報』第 27 号、1～23 頁
- 柳澤協二(2013)『検証・官邸のイラク戦争:元防衛官僚による批判と自省』岩波書店
- 山口二郎(1997)『連立政治 同時代の検証』朝日新聞社
- 山下光(2010)「ドイツと平和作戦」『防衛研究所紀要』第 13 巻第 1 号、3～29 頁
- 山本満(1987)「<外圧-反応>の循環を超えて」細谷千博・有賀貞編『国際環境の変容と日米関係』、東京大学出版会、321～335 頁
- 山本庸幸(2006)『実務立法技術』商事法務
- 読売新聞政治部(2003)『法律はこうして生まれた』、中央公論新社
- 読売新聞社政治部(2006)『外交を喧嘩にした男:小泉外交二〇〇〇日の真実』、新潮社
- 読売新聞政治部(2008)『真空国会:福田「漂流政権」の深層』、新潮社
- 読売新聞東京本社世論調査部編(2004)『二大政党時代のあけぼの:平成の政治と選挙』木鐸社
- 渡辺昭夫(1977)「日本の対外政策形成の機構と過程」細谷千博・綿貫讓治編『対外政策決定過程の日米比較』23～58 頁
- 渡辺昭夫(1997)『現代日本の国際政策—ポスト冷戦の国際秩序を求めて』有斐閣

Abedi, Amir , and Aland Siaroff. (2011) “The Kingmaker is Dead, Long Live the Kingmaker: Examining the Degree of Influence of Small Parties in the Coalition-formation Process in Germany.” *German Politics*, Vol.20, pp.243-259

Ahn, C.S. (1997) “The Government-Party Coordination in Japan’s Foreign Policy-Making: the Issue of Permanent Membership in the UNSC.” *Asian Survey*: 37-4, pp. 368-382

Allison, Graham, and Philip Zelikow. (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed, New York : Longman

Avenhaus, Rudolf, and I. William Zartman. (2007) *Diplomacy games : formal models and international negotiation*, Berlin : Springer

- Axelrod, Robert. (1970), *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham
- Baerwald, Hans H. (1977) "The Diet and Foreign Policy." In *The Foreign Policy of Modern Japan*, ed. Robert A. Scalapino, Berkeley, Calif.: University of California Press
- Banzhaf, John F. (1965) "Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis." *Rutgers Law Review* 19 (2), pp.317–343
- Bawn, Kathleen, and Frances Rosenbluth. (2006) "Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector." *American Journal of Political Science* 50, pp.251-65
- Belloni, Frank F., and Dennis C. Beller. (1976) "The Study of Party Factions as Comparative Political Organization." *Western political quarterly*, 29, pp.531-549
- Bergman, Torbjorn, Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm and Magnus Blomgren. (2003) "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns." In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjorn Bergman, Oxford: Oxford University Press
- Blaker, Michael. (1993) "Evaluating Japan's Diplomatic Performance." In *Japan's Foreign Policy after the Cold War : Coping with Change*, ed. Gerald L. Curtis, Armonk, N.Y.:M.E.Sharpe
- Blondel, Jean. Ferdin and Muller-Rommel. (1993) *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision Making*, New York: St.Martin's,
- Bolleyer, Nicole. (2007) "Small Parties: From Party Pledges to Government Policy." *West European Politics* 30:1, pp.121-147
- Bolton, Kent M. (2005) *U.S. Foreign Policy and International Politics: George W. Bush, 9/11 and the Global-Terrorist Hydra*, Pearson
- Bowman, Steve, and Catherine Dale. (2009) "War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress", CRS Report R40156
- Brandon, C. Prins, and Christopher Sprecher. (1999) "Institutional Constraints, Political Opposition, and Interstate Dispute Escalation: Evidence from Parliamentary Systems, 1946-1989", *Journal of Peace Research* 36, pp.271-87
- Browne, Eric, and Mark Franklin. (1973) "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies." *American Political Science Review*, 67, pp.453-69
- Burke, John P. (2004) *Becoming President: The Bush Transition, 2000-2003*, Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers,
- Calder, Kent E. (1988) "Japanese foreign economic policy formulation: Explaining h reactive state." *World Politics*, 40-4, pp.517-541

- Campbell, Jason H., and Jeremy Shapiro. (2008) *Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post 9/11 Afghanistan*, Brookings Institution, <http://www.brookings.edu/~media/Programs/foreign-policy/afghanistan-index/index20120516.pdf>
- Clark, Terry D., and Diana Jurgeleviciute. (2008) ““Keeping Tabs” on Coalition Partner: A Theoretically Salient Case Study of Lithuanian Coalitional Governments”, *Europe-Asia Studies* 60- 4, pp. 631-42
- Cohen, Stephen D. (1985) *Uneasy Parthnership: Competition and Conflict in US-Japanese Trade Relations*, Cambridge: Ballinger Pub.
- Coll, Steve. (2004) *Ghost wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York: Penguin
- Curtis, Gerald L. (1999) , “*The logic of Japanese politics : leaders, institutions, and the limits of change*”, New York : Columbia University Press
- DeLong, Michael, and Noah Lukeman. (2004) “*Inside CentCom: The Unvarnished Truth About the Wars in Afghanistan and Iraq.*” Washington D.C., Regnery Publishing
- De Swann, Abram. (1973) *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company
- Deutsch, Morton, and Schula Shichman. (1986) “Conflict: A Social Psychological Perspective” In *Political Psychology*, eds. Margaret G. Hermann, San Francisco: Jossey-Bass, pp.219-250
- Dewan, Torun, and Arthur Spirling. (2011) “Strategic Opposition and Government Cohesion in Westminster Democracies.” *American Political Science Review*, 105-2, pp.337-358
- Dilman, Daniel. (2006) *Japan’s Security Strategy in the Post 9.11 World: embracing a new realpolitik*. Westport, Conn. : Praeger
- Dodd, Lawrence C., Bernard Grofman and Peter van Roozendaal. (1997) “Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination.” *British Journal of Political Science* 27, pp.419-51
- Druckman James, and Paul V. Warwick. (2005) “The Missing Piece: Mesuring Portfolio Saliene in Western European Parliamentary Democracies.” *European Journal of Political Research* 44, pp.17-42
- Ehrhardt, George. (2009) “Rethinking the Komeito Voter.” *Japanese Journal of Political Science* 10 (1) 1-20, Cambridge University Press,
- Ehrhardt, George, Axel Klein, Levi McLaughlin, and Steven R. Reed. (2014) *Komeito: Politics and Religion in Japan*, Institute of East Asian Studies, University of California: Berkley
- Elman, Miriam F. (2000) “Unpacking Democracy: Presidentialism, Parliamentarism, and Theories of Democratic Peace”, *Security Studies* 9, pp.91-126

- Evans, Peter B. Harold K. Jacobson, and Robert Putnum eds.(1993) '*Double- Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*', Berkeley : University of California Press
- Feickert, Andrew. (2006) "U.S. and Coalition Military Operations in Afghanistan: Issues for Congress." CSR Report for Congress <http://fpc.state.gov/documents/organization/70042.pdf>
- Fishker-Nielsen, Anne Mette. (2012), *Religion and Politics in Contemporary Japan : Soka Gakkai Youth and Komeito (Japan Anthropology Workshop Series)* New York:Routledge
- Fleischer, Julia. "Steering From the German Centre." In *Steering from the Centre : strengthening political control in Western democracies*, eds. Dahlström, B. Carl, Guy Peters and Jon Pierre. Toronto : University of Toronto Press, pp.54-79
- Frum, David. (2003) *The Right Man: The Surprise Presidency of George W. Bush*, New York : Random House
- Gersen, Jacob E. (2007) , Temporary Legislation, *University of Chicago Law Review* 74, pp.247-298
- Gourevitch, Peter. (1978) "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization*, 32 , Autumn 1978, pp.881-911
- Green, Michael, and Nicholas Szechenyi. (2007) "U.S.-Japan Relations: Fukuda Takes the Helm." *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, October 2007 [http://csis.org/files/media/isis/pubs/0703qus\\_japan.pdf](http://csis.org/files/media/isis/pubs/0703qus_japan.pdf)
- Habeeb, Mark. (1988) *Power and Tactics in International Negotiation*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press
- Hallams, Ellen (2013) , *The United States and NATO since 9/11 : The Transatlantic Alliance Renewed*, London ; New York :Routledge
- Historical Background Office of the Historian Bureau of Public Affairs (2009) "*The United States and The Global Coalitoin Against Terrorism, September 2001- December 2003*", <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/5889.htm>
- Hofferbert Richard I., and Hans-Dieter Klingemann (1990) "The policy impact of party programmes and government declarations in the Federal Republic of Germany." *Euopean Journal of Political Research* 18-3, pp.277-304
- Howard, Raiffa. (1982) *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, MA.: Harvard University Press
- Hrebenar, Ronald (2000) "*Japan's New Party System*," Westview Press, Boulder, Colo. ; Oxford : Westview
- Hughes, Christpther W. (2003) "Japan's Response to Terror: Dispatching the SDF to the Arabian Sea." *Asian Survey* 43-2, pp.329-351
- Hughes, Christopher W. (2004) "Japan's security policy, the US-Japan alliance, and the 'war on

- terror': incrementalism confirmed or radical leap?" *Australian Journal of International Affairs* Vol.58- 4, pp. 427-445
- Iida, Keisuke. (1993) "When and How Do Domestic Constraints Matter? Two Level Games with Uncertainty." *Journal of Conflict Resolution* 37: pp.403-426
- Johnson, Chalmers, and E.B. Keebn. (1995) "The Pentagon's Ossified Strategy", *Foreign Affairs*, 74- 4, pp.103-114
- Kaarbo, Juliet (1996) "Power and Influence in Foreign Policy Decision Making: The Role of Junior Coalition Partner in German and Israeli Foreign Policy." *International Studies Quarterly*, 40:4. pp.501-530
- Kaarbo, Juliet, and Jeffrey S. Lantis. (2003) "The 'Greening' of German Foreign Policy in the Iraq Case: Conditions of Junior Party Influence in Governing Coalitions." *Acta Politica* 38, pp.201-230
- Kaarbo, Juliet. (2008), "Coalition Cabinet Decision Making: Institutional and Psychological Factors", *International Studies Review*, 10:1, pp.57-86,
- Kaarbo, Juliet, and Besley K. Ryan. (2008) "Taking It to the Extreme: The Effect of Coalition Cabinets on Foreign Policy", *Foreign Policy Analysis* 4:1, pp.67-81
- Kaarbo, Juliet. (2012) *Coalition Politics and Cabinet Decision Making. A Comparative Analysis of Foreign Policy Choices*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press
- Katzenstein, Peter. (1976) "International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States." *International Organization* 30, Winter, pp1-45
- Katzman, Kenneth. (2003) *Afghanistan: Current Issues and US Policy*, CRS Report for Congress, RL30588, August 27, 2003
- Kilman, Daniel. (2006), *Japan's Security Strategy in the Post 9/11 World : Embracing a New Realpolitik*, Center for Strategic and International Studies, New York :Praeger
- Kim, Kwanok. (1998), *TradeTalks: US-Japan Automobile Trade Negotiations from a Two-Level Analysis*, MI: A Bell & Howell Information Company
- Klein, Axel. (2013) "Komeito- The First "Third Force"". In *Japan Decides 2012 : The Japanese General Election*, eds. Robert Pekkanen, Steven Reed and Ethan Scheiner, Basingstoke : Palgrave Macmillan, pp.84-98
- Knopf, Jeffrey W. (1993) "Beyond two-level games: Domestic - International Interaction in the Intermediate- Range Nuclear Forces Negotiations," *International Organization* : 47-4, pp.599-628
- Korte, Karl-Rudolf (2000) "Solutions for the decision dilemma", *German politics* 9-1, pp.1 – 22
- Krauss, Ellis S. (1993), "U.S.-Japan Negotiations on Construction and Semiconductors." In *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*, eds. Evans,

- Jacobson and Putnam, Berkeley : University of California Press, pp.265-299
- Krauss, Ellis S., and Robert J. Pekkanen (2011), *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press
- Kritek, Phyllis B. (1994) *Negotiating at an Uneven Table: Developing Moral Courage in Resolving Our Conflicts*. San Francisco, CA : Jossey-Bass
- Larsen, Henrik B.L. (2013), "NATO in Afghanistan: Democratization Warfare, National Narratives, and Budgetary Austerity", Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International:  
Affiarshttp://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/23765/nato\_in\_afghanistan.html
- Laver, Michael (1986) "Between Theoretical Elegance and Political Reality: Deductive Models and Cabinet Coalitions in Europe." In *Coalition Behaviour in Theory and Practice*, ed. Geoffrey Pridham. Cambridge: Cambridge University Press
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle. (1994), "Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies", In *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, eds. Michael Laver, and Kenneth A. Shepsle. Cambridge: Cambridge University Press
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle. (1998), "Events, Equilibria, and Government Survival," *American Journal of Political Science*, 42-1, pp.28-54
- Lindsay, James M. (1994) "Congress, foreign policy and the new institutionalism." *International Studies Quarterly* 38(2), pp.281-304
- Lupia, Arthur, and Kaare Strøm, (2008), "Bargaining Transaction Costs, and Coalition Governance." In *Cabinets and Coaliton Bargaining*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Muller and Torjorn Bergman. Oxford :Oxford University Press, pp.51-83
- Mair, Peter. (1991) "The Electoral Universe of Small Parties in Postwar Western Europe", in Muller-Mommel and Geoffrey Pridham ed., *Small Parties in Western Europe: comparative and national perspectives*. London : Sage Publications
- Manyin, Mark E., Emma Chanlett-Avery. (2008) *Japan's Political Turmoil in 2008: Background and Implications for the United States*, CRS Report for Congress RS22951, Washington, D.C.,
- Maoz, Zeev and Bruce Russett. (1993) "Normative and Structural Causes of Democratic Peace", *American Political Science Review* 87, pp.624-38
- Martin, Lanny W. (2004) "Government Agenda in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 48, pp.445-61
- Martin, Lanny W., and Georg Vanberg. (2004) "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny." *American Journal of Political Science*, 48-1, pp.13-27
- Martin, Lanny W., and Georg Vanberg. (2005) "Coalition Policymaking and Legislative Review."

- American Political Science Review* 99, pp.93-106
- Mastanduno, Michael. (1991) "Do Relative Gains Matter?: America's Response to Japanese Industrial Policy." *International Security*, Vol. 16, No. 1, pp. 73-113
- Mastanduno, Michael. (1993) "Do Relative Gains Matter?" *International Security* 16, pp.73-113
- Milner, Helen. (1997) *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press
- Mo, Jongryn. (1994) "The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions" *Journal of Conflict Resolution* 38, pp.402-422
- Mo, Jongryn. (1995) "Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-Level Games", *American Political Science Review* 89, pp.914-924
- Morelli, Vincent, and Paul Belkin. (2009) *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, CRS Report for Congress, RL33627, Washington, D.C.
- Moury, Catherine. (2013) *Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action*, London : Routledge
- Mulgan, Aurelia. (2000) "The dynamics of coalition politics in Japan," *Asia-Pacific Review*: 7-2, pp.68-85
- Müller, Wolfgang C., and Kaare Strøm eds. (2000) *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Müller, Wolfgang C., Torbjorn Bergman and Kaare Strøm (2000) "Parliamentary Democracy: Promise and Problems." In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjorn Bergman. Oxford: Oxford University Press, pp.3-32
- Müller, Wolfgang C., Kaare Strøm. (2008) "Coalition Agreements and Cabinet Governance." In *Cabinet and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press, pp. 159-199
- Müller, Wolfgang C., Torbjorn Bergman and Kaare Strøm. (2008) "Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction." In *Cabinet and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman. Oxford: Oxford University Press, pp.1-50
- Okamoto, Yukio. (2002) "Japan and the United States: The Essential Alliance", *The Washington Quarterly*, 25:2 pp.59-72
- Pekkanen, Robert, and Ellis S. Krauss. (2005) "Japan's "Coalition of the Willing" on Security Policies", *Orbis*, pp.429- 444
- Penn, Michael. (2014) *Japan and the War on Terror: Military Force and Political Pressure in the*



- US-Japanese Alliance*. London, New York: I.B. Tauris
- Pierson, Paul (2000) "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, pp.251-267
- Pyle, Kenneth B. (2007) *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, New York: Public Affairs Press
- Prins, Brandon C., and Christopher Sprecher. (1999) "Institutional Constraints, Political Opposition, and Interstate Dispute Escalation: Evidence from Parliamentary Systems, 1946-1989", *Journal of Peace Research* 36:3, pp.271-287
- Puri, Samir. (2012) *Pakistan's war on terrorism : strategies for combating jihadist armed groups since 9/11*. Abingdon, Oxon : Routledge
- Putnam, Robert D. (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organizations* 42:3
- Riker, William. (1962) *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press
- Rogowski, Ronald. (1987) "Political Cleavages and Changing Exposure to Trade," *American Political Science Review*, 81, pp.1121-37
- Rosati, Jerel. (2004) *The Politics of United States Foreign Policy*, 3rd ed.' Belmont, CA: Wadsworth
- Rosenau, James N. ed. (1967) *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York: Thre Free Press
- Rosenau, James N. (1969) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems.* , New York: Free Press,
- Rumsfeld, Donald. (2011) *Known and Unknown: Memoir*, New York: Sentinel
- Rynning, Sten. (2012) *NATO in Afghanistan: the liberal disconnect*, Stanford, California : Stanford University Press
- Saalfeld, Thomas. (2003) "Germany: Multiple Veto Points, Informal Coordination, and Problems of Hidden Action." In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman. Oxford: Oxford University Press, pp.347-375
- Sammon, Bill. (2002) *Fighting Back: the War on Terrorism from inside the Bush White House'*, Washington, D.C. : Regnery Publishing
- Samuels, Richard J. (2007) *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Cornell University Press, Ithaca
- Sato, Yoichiro. (2013) "Japan's Security Policies during OEF and OIF: Incremental Reactions Meet Great Expectations", *Asia-Pacific Center for Security Studies*, Volume2, No.6
- Schoppa, Leonard. (1997) *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*. New York: Columbia University Press

- Schuster, Jurgen, and Maier Herbert. (2006) "The Rift: Explaining Europe's Divergent Iraq Policies in the Run-Up of the American-Led War on Iraq." *Foreign Policy Analysis* 2, pp.223-44
- Shapley, L. S., and Martin Shubik. (1954) "A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System." *American Political Science Review* 48 (3), pp.787-792
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast (1987) "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, Vol. 81, pp.85-104
- Singh, Robert. (2012) *Barak Obama's Post-American Foreign Policy: The Limits of Engagement*. New York: Bloomsbury Academy
- Smith, Daniel M. (2014) "Party Ideals and Practical Constraints." In *Komeito: Politics and Religion in Japan*, eds. George Ehrhardt, Axel Klein, Levi McLaughlin, and Steven R. Reed. Institute of East Asian Studies, University of California: Berkley, pp. 139-162
- Snyder, H. Richard, H. W. Bruck, M. Valerie, Burton Sapin, and Valerie Hudson. (1962) *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, New York: Free Press,
- Solomon, Richard H., Nigel Quinney, Condoleezza Rice, and Madeleine Albright eds. (2010) *American Negotiating Behavior: Wheeler-Dealers, Legal Eagles, Bullies, and Preachers*. Washington, D.C.,: United States Institute of Peace Press
- Strøm, Kaare. (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare, Ian Budge and Michael Laver, (1994) "Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies", *American Journal of Political Science*, 38: pp.303-35
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman eds.(2008) *Cabinet and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press,
- Tarar, Ahmer. (2001) "International Bargaining with Two-Sided Domestic Constraints," *Journal of Conflict Resolution* 45, pp.320-340
- The Committee on Foreign Relations United States Senate. (2009) *Tora Bora Revisited: How we failed to get Bin Laden and Why it matters today*, November 30, [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Tora\\_Bora\\_Report.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Tora_Bora_Report.pdf)
- The International Institute for Strategic Studies (2002), "A test for the US-Japan alliance", *IISS Strategic Comments*, vol 8 issue 7
- The White House's Coalition Information Center. (2001) *The Global War on Terrorism, The First 100 Days*, <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/330/GWOT100.pdf>
- Thies, Michael F. (2001) "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", *American Journal of Political Science* 45-3, pp. 580-98
- United States Department of State (2001) *The Global War on Terrorism: The First 100 Days*,

- <http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/6947.htm>
- United States Department of State (2002) *Patterns of Global Terrorism 2001*  
<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2001/pdf/index.htm>
- United States Department of State. (2004) *Patterns of Global Terrorism 2003*  
<http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2003/c12153.htm>
- Waltz, Kenneth. (1979) *Theory of International Politics*. New York; Tokyo :McGraw-Hill
- Warnock, John W.(2008) *Creating a Failed State: The US and Canada in Afghanistan*. Halifax:  
 Fernwood Publishing
- Warwick, Paul V. (1992) “Rising hazards: An underlying dynamics of parliamentary government,”  
*American Journal of Political Science* 36: pp. 857-76
- Woldendorp, Jaap., Hans Keman, and Ian Budge, (2000), *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Amsterdam: Kluwer
- Woodward, Bob. (2002) *Bush at War*, New York: Simon & Schuster
- Woodward, Bob. (2004) *Plan of Attack*, New York: Simon & Schuster
- Volden, Craig, Clifford J. Carrubba. (2004) “The Formation of Oversized Coalitions in  
 Parliamentary Democracies”, *American Journal of Political Science*: 48-3, pp.521–537
- Verbeeka, Bertjan, Anna van der Vleutena. (2008) “The domesticization of the foreign policy of the  
 Netherlands (1989-2007): the paradoxical result of Europeanization and  
 internationalization”, *Acta Politica*, 43 (2), pp. 357–377
- Verzichelli, Luca. (2008) “Portfolio Allocation.” In *Cabinet and Coalition Bargaining: The  
 Democratic Life Cycle in Western Europe*, eds. Strøm, Müller, and Bergma, Oxford: Oxford  
 University Press, pp.237-267
- Zeev Maoz (1990) “ Framing the National Interests: The Manipulation of Foreign Policy Decisions  
 in Group Settings.” *World Politics* 43, pp.77-110

#### <筆者インタビュー>

- 香田洋二元海将:2011年7月27日 MSCセンタービル
- 谷内正太郎元外務次官:2011年4月20日 赤坂谷内事務所
- 防衛省担当者:2011年6月7日 防衛省
- 東祥三元衆議院議員(自由党):2014年4月15日
- 遠藤乙彦元衆議院議員(公明党):2011年7月14日グローバルビジネス戦略総合研究所(全国  
 経理協会内)
- 山崎拓元衆議院議員:2013年9月19日 平河町山崎拓事務所
- 増喜重敏元冬柴議員秘書:2014年3月11日 偉人伝社事務所