

## イラク復興支援特措法の立法過程

武蔵 勝宏

### あらまし

2003年5月、国連安全保障理事会は、イラク戦争後のイラク復興支援に貢献することを加盟各国に要請する決議1483号を全会一致で採択した。日本政府は、米英によるイラク武力行使とそれに引き続く事態をイラク特別事態と位置づけ、日本の「主体的」な判断から、イラクでの人道復興支援活動及び安全確保支援活動を行うため、イラク人道復興支援特措法案を国会に提出した。これに対し、野党は、イラク戦争の正当性、占領行政への協力と交戦権、自衛隊派遣の現地のニーズ、非戦闘地域の判断の困難さ、安全確保と武器使用基準、武器・弾薬の陸上輸送、国会の関与の限定性などについて、政府の立場を批判した。国会での審議・決定過程では、民主党より自衛隊の派遣を法案から削除する修正案が提出され、政府与党との論戦が展開された。最終的には、与党が衆参両院を多数決で押し切り、実質的な戦闘状態が継続されているイラクに陸上部隊を派遣するという従来の自衛隊の海外派遣をこえる法律が成立した。同法の実施段階では、立法段階で積み残された矛盾点が顕在化し、安全確保の観点から、実際の派遣部隊の活動は現地のニーズに十分に対応し得ない限定されたものとなった。イラクでは、2004年6月にイラク暫定政府への主権移譲が行われ、自衛隊の活動は、実

質的に多国籍軍の下で展開されるようになった。こうした変化を受け、政府与党内では、自衛隊の海外派遣を本来業務に位置づけ、事態対処的な特措法を恒久法として統一化する動きがある。恒久法を検討する際には、国連決議の有無や受け入れ国の同意、非戦闘地域や安全確保の要件などの派遣条件や、後方支援が認められる活動内容の範囲を合憲性と政策的合理性の観点から明確化し、国会の関与についても、事前承認を原則とし、国会への定期的な情報提供と国会に派遣中止議決権を付与することが考慮されるべきであろう。

### はじめに

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関する特別措置法(以下、イラク特措法と表記する)に基づく自衛隊のイラク派遣は、法律が制定・施行された2003年8月から約半年遅れの2004年1月に陸上自衛隊本隊が派遣され、本格実施に移された。派遣後、2004年6月には米英軍による占領統治から暫定政府への主権移譲が行われ、自衛隊が実質的に多国籍軍の下で活動するという、派遣の前提条件が変質したが、そうした事態に対応する新たな法的権限の付与はなされず<sup>1</sup>、現在に継続されている。

国連の決議に基づきイラクへの人道復興支援

<sup>1</sup> 政府は、イラク特措法施行令を改正し、占領の終了およびイラクの完全な主権の回復を宣言し、多国籍軍の任務に人道復興支援活動が含まれることを明確化した国連安保理決議1546号を追加した。その上で、2004年6月18日に閣議了解された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の政府見解では、自衛隊は統合司令部の下にあるが、その指揮下には入らず、自衛隊が日本の主体的な判断の下に、日本の指揮に従って人道復興支援活動等を行うものであり、このことは米英政府も了解済みであるという理由で、「自衛隊が多国籍軍の中で活動を行うことは憲法との関係で許されない」とする従来の政府見解を変更しなくても問題はないとした(清水隆雄『シリーズ憲法の論点 自衛隊の海外派遣』国会図書館調査及び立法考査局、2005年、9～10ページ)。これに対し民主党は多国籍軍への参加について、「他国の指揮下での活動や武力行使の一体化といった憲法上の問題を明確にした上で、少なくとも新法を制定しなければ容認されるものではない」(前原誠司民主党「次の内閣」ネクスト外務大臣「談話・国連安保理決議第1546号を受けて」2004年6月9日)としている。

を目的とするという点で、「国際貢献」に位置づけられるはずの自衛隊の派遣は、立法段階では、野党の協力を得ることができず、世論の支持の調達にも必ずしも成功しなかった。執行段階においても、イラク全土で武装勢力による攻撃が繰り返され、自衛隊の活動地域が非戦闘地域であるという前提が保障されない中で、派遣部隊の活動について様々な制約が生じ、そのことが復興支援活動の有効性を損ねる要因となった。

そこで、本稿では、イラク特措法の立法過程を分析し、自衛隊イラク派遣の立法上の問題点について若干の検討を行うこととする。

## 1. イラク特措法の立法過程

### 1.1 法案作成段階におけるイシュー - の調整と政府見解

#### 1) 立法形式の選択

2003年3月20日、米英両国は、安保理に求めた新決議の採択が見込めない中、対イラク武力行使に踏み切り、イラク戦争を開始した。日本政府は、開戦と同時に米英軍のイラク攻撃について理解、支持を表明し、イラク問題対策本部の会議において、イラクにおける大量破壊兵器などの処理とともに復旧・復興支援や人道支援などのための所要の措置を講じることを対処方針として決定した<sup>2</sup>。内閣官房に設置されたイラク新法検討チームでは、当初、復興支援活動に加えて、戦闘行動中の米軍への後方支援(補完協力活動)を行うことが検討されていた。これに対し、外務省は、戦争終結後でなければ後方支援を行うことができないと主張していた<sup>3</sup>。一方、与党内には、橋本派のように国連平和維持活動協力法(以下、PKO協力法と表記する)による復興

支援を検討すべきという考え方があった。しかし、戦後に国連PKOが設置される見通しは確かではなく、人道支援に限定した活動であっても、イラク国内で活動するためには、紛争当事者間の停戦合意と、派遣先国の政府から自衛隊を受け入れる旨の同意が必要であった<sup>4</sup>。

イラク戦争は5月上旬にブッシュ大統領によって主要な戦闘行為の終結が宣言され、以後、米英軍による占領統治が開始されることとなった。国連安保理は、2003年5月22日、イラク戦争後の米英軍主導による占領統治を認知し、加盟国及び国際機関にイラクの国民に対する人道上の支援やイラクの復興支援を行い、イラクの安定と安全に貢献することを要請する決議1483号を全会一致で採択した。政府内では、当初、内閣法制局が、既存の国連決議1472号だけでは、治安維持活動までを読み取ることはできず、人道・復興支援までという理由で、戦後の米英軍への後方支援活動に難色を示していた<sup>5</sup>。また、与党内でも、日米同盟による協力だけではなく、国連の関与による国際協調の枠組みが必要とする声も強かった<sup>6</sup>。そうした状況下で、国際的なイラク復興支援の枠組みとなる新たな決議1483号の採択は、新法を制定するための環境整備に寄することとなった。

安保理決議1483号が採択された翌日、訪米中の小泉首相は、日米首脳会談の場でブッシュ大統領にイラクの戦後復興に積極的に協力する意向を表明した。これを受けて、小泉首相は、与三党の幹事長と会談し、安保理決議1483号の趣旨を踏まえ、国際社会の一員としてイラク復興に向けた取り組みに協力する観点から、自衛隊を派遣するための新法を制定することで合意することとなった。

なお、与党内には、自民党国防族を中心に、特措法形式ではなく、一般法(恒久法)を制定し、

<sup>2</sup> 政府内では、イラク戦争の開戦前に、テロ特措法の活用も考慮された。しかし、同時多発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ことにより国連憲章の目的の達成に寄与する諸外国の軍隊の活動を支援することを目的とするテロ特措法を、イラクに対する軍事行動への協力支援活動として適用することは困難との判断から、新法の検討が行われることとなった。

<sup>3</sup> 読売新聞政治部『法律はこうして生まれた・ドキュメント立法国家』中央公論新社、2003年、261～262ページ。

<sup>4</sup> イラクの政権が消滅して、停戦合意の成立が期待できない状況では、PKO参加のための五原則を満たすことができず、PKO協力法に基づく自衛隊のイラク派遣は先送りにならざるを得なかった(中村仁威「海外派遣は自衛隊の顔だ」『Voice』2003年10月号、152～153ページ)。新法制定が必要となった理由について、福田内閣官房長官は、「現行法では、自衛隊がイラクに行って活動することはできず、その都度、法律で、規模、活動範囲等を規定しなければならない」とし(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月25日)、石破防衛庁長官は、「イラクには国連PKOが展開していないので、本法案で規定する安全確保支援のような活動は行い得ない」(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月27日)とした。

<sup>5</sup> 読売新聞政治部・前掲書262ページ。

<sup>6</sup> 信田智人『官邸外交 政治リーダーシップの行方』朝日新聞社、2004年、104～105ページ。

多国籍軍による治安維持活動への自衛隊の参加を可能にすべきという考え方もあった。これは、内閣官房長官の私的諮問機関である国際平和協力懇談会報告書が2002年12月に、国連決議に基づき派遣される多国籍軍への日本の協力について一般的な法整備の検討を開始することを提言したことが背景にあった。しかし、与党執行部は、新法を成立させることを優先し、後方支援と人道復興支援に限定した「軽め」の法案としてテロ対策特別措置法（以下、テロ特措法と表記する）と同じ時限立法である特措法の形式が選択されることとなった<sup>7</sup>。

## 2) イラク戦争の正当化

政府は、イラク特措法案の目的の中で、国連安保理決議678、687及び1441号並びにこれらに関連する安保理決議に基づき国連加盟国によりイラクに対し行われた武力行使並びにこれに引き続く事態をイラク特別事態と位置づけた。そして、このイラク特別事態を受け、国家再建のためのイラク国民による自主的な努力を支援・促進しようとする国際社会の取組に関し、我が国が主体的かつ積極的に寄与するため、国連安保理決議1483号を踏まえ、人道復興支援活動及び安全確保支援活動を行うこととし、国際社会の平和と安全の確保に資することを法案の目的とした。安保理の決議を目的規定に列挙したのは、米英による武力行使が、国連の決議に基づいてなされたものであり、国際法に違反するものではないとの日本政府の立場を示すためであった<sup>8</sup>。

国会審議では、野党側から、法案の目的に安保理決議を列挙していることに對し、米英の武力

行使を正当化しているとの批判がなされた。しかし、政府は、安保理決議1441号により、大量破壊兵器の廃棄の証明の義務はイラク側にあり、イラクはその義務を履行しなかったことから、大量破壊兵器の破棄を湾岸戦争の停戦条件とした安保理決議687号違反であり、米英の武力行使はこれら二つの決議及び武力行使を容認した安保理決議678号に基づくものであるとする開戦時の主張<sup>9</sup>をイラク特措法の法案審議においても繰り返した。立法目的に国連決議を列挙した理由については、「イラクが復興のための国際社会の支援を必要とする現在の状況になったのは、法案に明記されている決議678、687、1441といった一連の決議に基づく米英軍を中心とするイラクへの武力行使があり、復興支援を行うというこの法案の根源を明確にする意味において、冒頭に3本の決議を明記した」との説明を行った<sup>10</sup>。

## 3) 受入の同意

国際法上、ある国の軍隊が他国の領域内で活動する場合には、受入国の同意を求める必要がある。テロ特措法でも、外国の領域で活動することは当該外国の同意がある場合に限るとの条件が定められている。これに対し、イラク特措法では、自衛隊がイラクにおいて活動する場合に、政権が崩壊したイラクではその同意を与える主体が存在しないため、安保理決議に従ってイラクにおいて施政を行なう機関、すなわち連合暫定施政当局(CPA)の同意を得ることとされた。このことは、国連の決議があれば、当該外国の同意なしに自衛隊が占領行政への協力を行なうことになり、交戦権の否認に違反する疑いがあるが<sup>11</sup>、

<sup>7</sup> 停戦合意が法的に成立し、国連の統治の下の復興協力活動が行なわれるのではなく、いまだ戦闘が完全に終了しない中で、他国軍と国連決議に基づいて協力して活動を行なうという点で、イラク特措法はテロ特措法と共通の性格を持つとされる(正木靖「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関する特別措置法案について」『ジュリスト』第1254号、2003年、125ページ)。

<sup>8</sup> 国連決議の内、678、687号は湾岸戦争時のものであり、1441号は決議687号で定められた大量破壊兵器の廃棄等の義務にイラクが違反していると認定しているものの、同時に最後の機会としての査察の受け入れと大量破壊兵器の破壊をイラクに要求するものであり、同決議には武力行使を容認する文言は含まれていないとして、米英の武力行使は安保理決議に基づくものではないとの批判がある(小沢隆一「イラク特措法の問題点」『法律時報』75巻10号、2003年、80ページ)。

<sup>9</sup> 小泉首相の答弁(第156回国会衆議院予算委員会議録2003年3月24日)。もっとも日本政府は、決議1441号を修正し、イラクが最後の機会を逸したことを宣言する米英スペイン共同提出の新決議案の可決を働きかけてきたが、フランス、ドイツの反対により、結局、新決議は成立しなかった。この新決議案について、川口外務大臣は、政治的な性格のものであって、それがなくても、国際法上、武力行使が不法なものになるわけではないとしている(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月26日)。

<sup>10</sup> 福田内閣官房長官の答弁(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月25日)。米国が対イラク武力行使を行うに際して、国連決議に基づくものであることを表明した背景には、国際協調の枠組みを維持することに腐心した日本政府が米英両国に対する働きかけを行った結果であるとする見方がある(信田・前掲書100～101ページ)。

<sup>11</sup> 前田哲男・飯島滋明編著『国会審議から防衛論議を読み解く』三省堂、2003年、307ページ。

政府は、「本法案に基づく自衛隊の活動は、武力の行使に当たるものではなく、非交戦国である我が国が本法案に基づく活動を行ったとしても、交戦権を行使することにはならず、憲法に違反するものではない」とした<sup>12</sup>。

#### 4) 自衛隊派遣の必要性

法案の提出に前後して各党はイラクの復興ニーズを探るため、調査団を派遣した。その結果を踏まえ、野党からは、自衛隊でなければならない具体的なニーズはないとの主張がなされた。これに対し、政府は、国家再建に向けたイラク国民の努力を支援する国際社会の取組に対し、我が国としてふさわしい貢献を行うためには、厳しい環境においても効果的な活動を遂行できる自衛隊の活用を求めるとし、自衛隊の派遣は戦争のためではなく、人道復興支援のためであるとの主張がなされた<sup>13</sup>。防衛庁も、自己完結性を備えた自衛隊の能力や、PKO活動等への参加など、これまで積み重ねてきた他国軍隊との協力に関する自衛隊の経験等を活用する必要があるとした<sup>14</sup>。外務省も、我が国とイラクの伝統的な関係、イラクが世界第二の原油埋蔵量を持つ国であること、イラクの復興と民主的な国家になることが中東全体の平和の進展、安定、発展に大きく貢献すること等の観点から、我が国として自衛隊を派遣することが国益であるとした<sup>15</sup>。しかし、自衛隊の派遣は、米国側から地上部隊の事実上の派遣要請があった段階から、政府部内では既定の路線であり、実際の現地のニーズや有効性よりも、まず、自衛隊をイラク国内に派遣するという実績作りが優先された政策決定であったとの批判が野党側から強く出された<sup>16</sup>。

#### 5) 活動の充足要件 非戦闘地域・安全確保

一方、自衛隊が行う安全確保支援活動や人道復興支援活動などの対応措置の活動地域や内容によっては、自衛隊員の安全が確保されないという懸念があったのに対し、法案では、自衛隊による対応措置を、現に戦闘行為（法案での定義は、国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為）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地域（いわゆる非戦闘地域）で実施することが基本原則に盛り込まれた。（2条3項）これは国連平和協力法案（1990年廃案）の政府答弁で初めて示され、周辺事態安全確保措置法（以下、周辺事態法と表記する）以来、自衛隊の海外での活動の合憲性を担保するために法文の中で用いられてきた定義と同じである。戦闘地域と非戦闘地域の判断基準について、石破防衛庁長官は「国内治安問題にとどまるテロ行為、散発的な発砲や小規模な襲撃などのような組織性、計画性、継続性が明らかではない、偶発的なものと認められ、それらが全体として国または国に準ずる組織の意思に基づいて遂行されていると認められないようなものは戦闘行為には当たらない」との見解を示した<sup>17</sup>。しかし、こうした戦闘地域か非戦闘地域かの概念は、ジュネーブ条約や国際通念とは異なる日本独自の定義に基づくものであり、こうした区別を認めるならば、実際には、戦闘状態にあるのに、国家の正規軍でないという理由で、戦闘地域ではないという解釈が成り立つことになる。実際に、占領当局による統治が始まって以降も、イラク全土で米軍等に対する攻撃が頻発し、戦闘地域と非戦闘地域を区別することは実態として容易ではなかった。

<sup>12</sup> 小泉首相の答弁（第156回国会衆議院本会議録2003年6月24日）。

<sup>13</sup> 政府案の取りまとめ過程において、現地のニーズが強かった治安維持活動は、武力行使に抵触する可能性があることから見送られ、人道復興支援活動と安全確保支援活動に限定されることとなった（『日本経済新聞』2003年6月4日）。

<sup>14</sup> 石破防衛庁長官の答弁（第156回国会衆議院本会議録2003年6月24日）。

<sup>15</sup> 川口外務大臣の答弁（第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月26日）。

<sup>16</sup> 日本政府の公式の立場は、米国政府から我が国に対して、自衛隊派遣について具体的な要請があったという事実はなく（川口外務大臣の答弁・第156回国会衆議院外務委員会議録2003年6月13日）、自衛隊の派遣を含むイラク復興支援の実施は、我が国の主體的な判断によるものであり、米国からの要請だけによるものではない（小泉首相の答弁・第156回国会参議院本会議録2003年7月7日）とするものである。しかし、政府ベースでの公式の要請はなくとも、6月3日に行われたウォルフォウィッツ米国防副長官と与党三党幹事長との会談では、同副長官から、自衛隊に対して、施設整備や輸送、通信などの後方支援について期待が表明されるなど、与党に対する水面下での働きかけがあったものと考えられる。外務省も、国防省を含む米国政府から米英が考えているイラクにおける情勢の判断やニーズを各国にシェアするための説明が外交ベースで日本に対しても行われたことを認めている（西田恒夫政府参考人（外務省総合外交政策局長）の答弁・第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年7月2日）。

<sup>17</sup> 第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年7月2日。

これに対して、小泉首相は、どこが戦闘地域でどこが非戦闘地域か私に分かるわけがないと答弁するなど、その合理的な判断は困難との認識を示した<sup>18</sup>。石破防衛庁長官は、非戦闘地域の要件について、「我が国が憲法の禁ずる武力の行使をしたとの評価を受けないよう、他国による武力行使との一体化の問題を生じないことを制度的に担保する仕組みの一環として設けたもの」であるとし、非戦闘地域が安全な地域を意味するものではないとの答弁を行っている<sup>19</sup>。なお、イラク特措法では、PKO協力法やテロ特措法にはなかった自衛隊の活動への安全配慮義務を政府に対して課すことで（9条）安全性確保に万全を期すことをより明確にすることとしている。その結果、自衛隊の活動地域は、法律要件である非戦闘地域の中で、さらに安全な地域を選んで派遣を決定することが政府側から表明された<sup>20</sup>。しかし、実際の自衛隊の活動内容や活動地域は、法律の中では明示されず、法案成立後の基本計画や実施要項において定めることとされ、特措法であるにもかかわらず、国会での法案審議の際の判断材料を欠くという問題点を示すこととなった<sup>21</sup>。

## 6) 武器使用基準の緩和

こうした非戦闘地域と安全確保配慮義務という要件を設定したものの、イラクの治安状況が不安定な中、派遣される自衛官の安全確保を実際に確保するために、現行の武器使用基準を緩和することの必要性が争点となった<sup>22</sup>。与党内で

は、自民党国防族が、自衛隊員の安全確保の観点から、正当防衛または緊急避難に限定した武器使用基準を部隊の任務遂行への妨害行為にも武器使用を認める国際基準にあわせることを主張した。2002年に提出された国際平和協力懇談会の報告書では、国際平和協力業務において、国際基準を踏まえ、「警護任務」及び「任務遂行を實力をもって妨げる試みに対する武器使用（いわゆるBタイプ）」を可能とする法整備が提言されていたが、与党側の主張は、こうしたPKO本体における武器使用基準の見直しを、イラクにおける対応措置において先行実施することを求めるものであった。

これに対し、内閣法制局は従来から、「（武器使用基準の緩和によって）武力行使に該当する状況が生じ、場合によっては憲法との関係で問題が生じうる」との立場を取ってきた<sup>23</sup>。こうした行政内部での合意調達の困難性から、基準緩和に踏み込めば、法案作成に時間がかかり、成立が困難になるとする山崎幹事長らの主張によって、政府与党は結局、基準の緩和を見送ることとした<sup>24</sup>。石破防衛庁長官は、自衛官には、イラク特措法17条・95条によって、危険を回避する権限と能力が付与されており、現行の武器使用基準によっても自衛官の安全は確保されるとした<sup>25</sup>。しかし、それは非戦闘地域が存在するという仮定の下での保証に過ぎず、実際には、正当防衛と緊急避難に限定した現行の危害許容要件では自爆テロなどに対して、安全確保を図ることが困難になることが危惧された。こうした政治的判

<sup>18</sup> 第156回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録2003年7月23日。

<sup>19</sup> 第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月26日。

<sup>20</sup> 福田内閣官房長官の答弁（第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月26日）。

<sup>21</sup> 実際の派遣地域の選定に当たって、政府は9月14日から10月9日にかけて、現地の治安状況と派遣のニーズを把握するため、政府調査団（内閣官房、外務省、防衛庁、自衛官から構成）を派遣し、その報告を踏まえ、陸上自衛隊の派遣先としてイラク南東部のサマワにおいて給水、医療支援などに当たる方針が決められた。これを受け、防衛庁は、サマワの治安維持にあたるオランダ軍やCPAなどと受け入れ態勢を調整するため、11月中旬に、防衛庁内局、陸上自衛隊、航空自衛隊で構成する専門調査団を派遣した。こうした派遣地域の決定過程では、軍事プロフェッショナルである自衛官の情報が重視されることとなったのに対し、調査団の報告については、国会のみならず与党にも提供されないなど、官邸側の秘密主義に対する批判が高まった（信田・前掲書118～119ページ）。陸上自衛隊の派遣後の現地の情勢判断は、実質的に現場の指揮官に委ねられ、第一次イラク復興支援群長であった番匠幸一郎一佐は、後に、非戦闘地域というのは法律上の用語で、一般用語として使うべきでなく、現地の判断では、自衛隊が十分活動できる情勢にあると考えていると述べている（『朝日新聞』2004年12月22日）。

<sup>22</sup> イラク特措法9条の安全確保配慮義務が、武器使用基準の新たな拡大につながる条項として付加されたとの指摘もある（前田・飯島・前掲書221ページ）。

<sup>23</sup> 読売新聞政治部・前掲書195ページ。

<sup>24</sup> 法案を審査した自民党の内閣・国防・外交の三部会合同会議では、現行の武器使用基準を改正せずに、イラクへ自衛隊を派遣することに強い異論が出され、結局、国際的基準に合致した武器使用権限の規定を含む恒久的な法制の早期整備を附帯決議し、条件付で了承することとなった（米田内閣府副大臣の答弁・第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年7月2日）。

<sup>25</sup> 第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月25日。

断による武器使用基準の緩和見送りの方針を受け、防衛庁は、法律改正ではなく、基本計画に定める携行する武器の装備強化によって、代替する方法を検討することとなった<sup>26</sup>。防衛庁は、自衛隊の特質として、組織的な行動をするので、どのようなケースにどのような武器の使用を行うかは、あらかじめ基準を設け、訓練で徹底していかなければ、現場の不測の事態に柔軟に対応することができないとして、現地の情勢に合った部隊行動基準(ROE)を作成したうえで、部隊を派遣する考えを示した<sup>27</sup>。こうした手法は、法改正が困難な場合に、それに代替する手段として、法の文言は変更せず、基本計画や部隊行動基準の作成という行政裁量によって法の制約を実質的に乗り越えるものとなりかねない<sup>28</sup>。それは、行政権力の発動にあらかじめ限界を定める法律の留保原則からの逸脱につながりかねず、憲法9条が禁止する海外での武力行使の蓋然性を生起させるものとの指摘もある<sup>29</sup>。野党内でも、民主党が任務遂行のための武器使用基準の緩和を主張したのに対し、社民党や共産党からは武力行使をなし崩しに行うものであるとの批判が出されることとなった。

### 7) 武器・弾薬の陸上輸送

一方、この法案に基づく安全確保支援活動には、テロ特措法では除外されていた武器・弾薬の外国領土における陸上輸送が排除されていない。法案にイラク国内での武器・弾薬・兵員の輸送を

含むこととした理由について、政府は、荷物の中の一つ一つを点検して武器・弾薬だけを別にして選び出すことは実際のオペレーションではできないという、円滑な輸送業務の支障を挙げている<sup>30</sup>。また、テロ特措法との相違についても、テロ特措法が、戦闘を行う諸外国の軍隊への支援を主眼としていることから、議員修正で外国領域における武器弾薬の陸上輸送は行わないとしたのに対し、イラク特措法では、イラク国内における戦闘が基本的に終了していると考えられること、イラク復興のための国際社会の取り組みに対して寄与することを目的としていることから、あえて業務から除外する必要がないとの説明を行った<sup>31</sup>。

### 8) 国会の関与 基本計画の国会承認

本法案では、特措法であることから、テロ特措法と同様に基本計画についての国会の関与は事後承認とされた。これについて、緊急性を要する周辺事態法においてすら原則事前承認であるのに対して、緊急性のないイラク特措法が事後承認であることについての整合性が問題とされた。これについて、政府は、法案が成立すれば、自衛隊の派遣について承認が得られたものとみなし得ること、迅速な派遣を目指す観点から事後承認を規定しているとの立場をとった。また、イラク特措法に基づく自衛隊の活動が人道的な復興支援のために行うことから、防衛活動とは根本的に違う点を挙げている<sup>32</sup>。

<sup>26</sup> 『朝日新聞』2003年6月13日夕刊。なお、携行する武器について、政府は、法的に明示された制限はないとしている(石破防衛庁長官の答弁・第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月26日)。

<sup>27</sup> 守屋武昌政府参考人(防衛庁防衛局長)の答弁(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月30日)。

<sup>28</sup> 政府は、部隊行動基準を定めることによって、法の制約を超えることが可能になるわけでは決してなく、あくまで法の範囲内で行うものであるとしている(石破防衛庁長官の答弁・第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月27日)。実際のイラクへの自衛隊の派遣に際して防衛庁は部隊行動基準を策定し、政府は、その目的を、派遣に当たって、部隊行動の要領等を隊員に示し、訓練を行うことにより適正な武器使用を徹底するためとして、さらに、武器使用に係るこれまでの政府の考え方(自衛官は、万一、自己等の生命、身体の防衛のため必要と認めるやむを得ない場合に自己保存のための自然権的権利として武器を使用することができる)に変更はない旨の答弁を行っている(小泉首相の答弁・第159回国会衆議院本会議録2004年1月27日)。

<sup>29</sup> 山内敏弘は、イラク特措法17条に規定される武器使用の運用基準として、政府が、第三者に誘拐された自衛官を救出するため、業務を妨害する行為を排除するため、他国軍との共同行動中に戦闘行為が起きた場合に、他国軍を守るため、などのケースについて、一定の要件を満たす場合は武器使用が可能とする答弁書を閣議決定(『読売新聞』2003年7月15日夕刊)したことに、それらの場合に武器使用を認めることが、個人的な正当防衛権の範囲をはるかに逸脱するのみならず、とりわけの場合は、集団的自衛権に踏み込む武力行使というべきであろうと指摘している(山内敏弘「イラク特措法の批判的検討」『龍谷法学』第36巻第4号、2004年、16～17ページ)。

<sup>30</sup> 福田内閣官房長官の答弁(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月25日)。

<sup>31</sup> 福田内閣官房長官の答弁(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月25日)。

<sup>32</sup> 福田官房長官は、事前承認となると、審議期間がどのくらいかかるのか、また、審議の間、資材の調達ができないなどの観点から、機動的に対応するのは非常に難しいことを指摘している(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月26日)。

## 9) 法案立案段階におけるトップダウン手法

6月7日の小泉首相と与党三党幹事長との会談において首相から新法制定の意向が正式に伝えられるのに先立って、イラク特措法の法案作成は、イラク戦争の開戦前から、内閣官房に設置された検討チームによって立案と調整が水面下で進められてきた。各党の部会から積み上げる従来の政策決定方式とは異なり、テロ特措法と同様に、まず連立与党間で合意を形成し(6月9日に与党イラク・北朝鮮問題連絡協議会に法案を提示し、与党三党が了承)その後、与党各党の関連部会です承を得るといったトップダウン方式が踏襲された。こうした内閣主導による政策手法は、外務省や防衛庁などの関係省庁間の利害調整を内閣官房が一元化して進め、与党各党からの合意調達を容易にするという点で有効性を持った<sup>33</sup>。しかし、その反面で、自民党内の反対派への説得を欠いたことによって、総務会での合意取り付けの過程で、政府案から大量破壊兵器処理の支援活動が削除されることとなった。

なお、イラク特措法案では、国会段階での民主党との修正合意を念頭に、あらかじめ譲歩しても可能な事項を上乗せして法案に含めると、「糊しろ」が設定されていた。総務会において削除された大量破壊兵器処理支援活動に加えて、政府がイラク戦争の正当性の根拠として法案に列挙した国連安保理決議の目的からの削除や、基本計画の国会事前承認への変更、法の期限の2年への短縮、武器・弾薬の陸上輸送を除外することなどが、民主党対策として検討されていたともされる<sup>34</sup>。

## 1.2 国会におけるイシュー - の調整過程

### 1) 野党の対応 自衛隊派遣への反対

国会における審議過程では、当初、民主党は、法案に対する賛否を明確にしていなかった。民主党は、法案が審議入りした6月25日、党のイラク問題等プロジェクト・チームより、法案に対する論点として、目的に列挙された国連安保理決議を根拠とすることの是非、戦闘地域と非戦闘地域の峻別、海外での武力行使、武力行使一体化との関係、CPAによる同意の意味と占領行政との関係、武器・弾薬の陸上輸送の妥当性、対応措置の実施に関する国会の事前承認、現行の武器使用基準と当該危険地域での自衛隊の任務、4年間の期限の妥当性等を指摘していた。その上で、イラク復興支援のあり方に対する考え方として、PKO参加五原則を満たさない条件のもと自衛隊でなければ果たせない緊急ニーズの特定は困難であり、戦闘区域と非戦闘区域の区別が困難であることなどから自衛隊の任務遂行は危険との問題点を示した<sup>35</sup>。他の野党においても、自由党は、加盟国に部隊派遣を要請する国連決議に基づく派遣ではないこと、共産党と社民党は、米英の占領への協力は憲法に違反するといった理由から、本法案に対する反対の立場をとった<sup>36</sup>。

### 2) 法案修正をめぐる与野党の攻防

法案の審議と前後して、与野党は、それぞれ議員による調査団をイラクに派遣し、その結果を受けて、自衛隊派遣のニーズがあるとすると与党と、派遣の危険性を主張する野党との間で不一致が生じ、法案審議を通じてその溝は容易に埋まることはなかった。修正の可否の鍵を握っていた民主党は、7月1日、「次の内閣」の閣議において、法案に反対する立場から与党との修正協議を事実上拒否する内容の修正案を決定することとなった<sup>37</sup>。民主党の修正案は、イラク攻撃の正当性の根拠として法目的に挙げられて

<sup>33</sup> 自民党では内閣・国防・外交の三部会合同会議が3日連続で開催され、自民党側から疑問が出されていた戦闘地域と非戦闘地域の区分けについて、内閣官房側よりイラク特措法で非戦闘地域を特定するのではなく、具体的な派遣地域を現地の調査や情勢を踏まえて基本計画作成時に決めるという方針が打ち出されるなど、与党の事前審査は、法案内容の核心部分にも影響を及ぼしたと考えられる(信田・前掲書106～109ページ)。

<sup>34</sup> 『朝日新聞』2003年6月23日。

<sup>35</sup> 民主党イラク問題等PT「イラク特別措置法案及びテロ対策特別措置法案の論点」、「イラク復興支援のあり方に対する考え方」2003年6月25日。

<sup>36</sup> 瀬戸山順一「イラク人道復興支援特措法案をめぐる国会論議」『立法と調査』第239号、2004年、37ページ。

<sup>37</sup> 民主党の修正案としては、自衛隊の活動を制限する妥協案も検討されたが、最終的には、自衛隊の派遣を全面的に削除する強硬案が決定された(『朝日新聞』2003年7月2日)。

いる安保理決議の削除、戦闘地域と非戦闘地域、戦闘員と非戦闘員の峻別の困難さ、武力行使の可能性、あるいは武力行使と一体化する可能性、自衛隊派遣のニーズが特定できない等の判断から、自衛隊の派遣を削除、法律の期限を4年間から2年間に短縮する、というものであった<sup>38</sup>。与党三党は、民主党の修正案を受けて、目的からの1483号以外の安保理決議の削除と、法律の期限の2年間への短縮を内容とする与党の非公式の妥協案を、衆議院イラク人道復興支援特別委員会の与野党筆頭理事の会談で提示した<sup>39</sup>。しかし、民主党は、自衛隊派遣の削除を要求し、協議は決裂することとなった<sup>40</sup>。

政府与党は、イラク特措法案の与党単独採決を避けるために、民主党が反対していたテロ特措法延長法案の採決を先送りすることを決め、イラク特措法案は、原案のまま無修正で衆議院を通過した。参議院では、与党が特別委員会の委員長ポストを取れないため、定例日審議の縛りのある常任委員会の外交防衛委員会で審議が行われることとなった。7月28日の会期末を迎え、野党は、法案阻止のため四党共同による問責決議案を提出し、本会議場では一部牛歩戦術も行われた。並行して衆議院での内閣不信任決議案の提出を行ったが、与党は参議院外交防衛委員会で強行採決に踏み切り、7月26日、イラク特措法案が可決、成立することとなった。こうした与野党のイラクへの自衛隊派遣をめぐる敵対的關係は法案成立後も継続・強化され、イラク自衛隊派遣承認案件の国会審議でも、2004年1月30日の衆議院国際テロリズム防止イラク人道復興支援特別委員会で与党は同案件を強行採決し、

本会議においても与党単独で議決した<sup>41</sup>。

### 3) 安保・防衛立法をめぐる国会審議パターン

このように、イラク特措法案をめぐる連立与党と民主党の対抗関係は、法案審議の段階から、執行過程に至るまで分極的な位置にあった。55年体制において、安保・防衛立法は、自民党と社会党との間の象徴的なイデオロギーの争点として、野党が法案成立を阻止または先送りするために審議引き延ばし戦術を重視するヴィスコステイ型の審議様式が特徴とされてきた<sup>42</sup>。しかし、こうした半ば惰性的に繰り返されてきた安保・防衛立法をめぐる表面的な与野党対立状況は、冷戦後の1990年代になって、再び、与野党間の激しい争点として惹き起こされることとなった。1990年に発生した湾岸危機を始めとする冷戦の終焉を起因とする地域紛争の頻発に対して、日本の国際貢献を求める国際社会からの要請に応えるために、自衛隊の海外派遣を新たに法制化する必要性が生じたからである。日本の周辺においても、93年の北朝鮮の核開発問題を契機に日米間の同盟の再定義が行われ、周辺事態法が制定されることとなった。2001年の同時多発テロ以降は、対テロ戦争の後方支援を担うための自衛隊の海外派遣立法が求められた。核・ミサイルなどによる日本の有事に対応するための有事法制の整備も重要な課題となった。1990年代以降の国会政治では、冷戦期に封印されていたこれらの一連の安保防衛政策の課題を、一気に立法的に解決することが求められるようになったのである。

その結果、自衛隊の海外派遣法制をめぐる新規立法は、与党と野党第一党との激しい討議と

<sup>38</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関する特別措置法案に対する修正案要綱」2003年7月2日。

<sup>39</sup> 正式の与党修正案は示されていない(「山崎幹事長記者会見(役員連絡会後)」2003年7月4日)。そのため、与野党協議の決裂後も、与党単独での修正は行われなかった。

<sup>40</sup> イラク特措法案の閣議決定の直前に成立した武力攻撃事態対処法案では、武力攻撃事態特別委員会において、自民党の久間筆頭理事と民主党の前原筆頭理事の間で実質的な修正交渉が行われ合意が成立した。しかし、イラク特措法案では、新たに、イラク人道復興支援特別委員会が6月24日に設置され、同特別委の自民党の筆頭理事を中谷元前防衛庁長官が、民主党の筆頭理事を中川正春政調会長代理が担当することになり、有事法制時の自民・民主間の交渉パイプは通じにくくなっていった。

<sup>41</sup> 民主党は、イラクへの自衛隊派遣撤退を公約に2004年の参議院選挙を戦い、2004年11月11日には、イラク特措法廃止法案を提出したが、同法案は、審査未了で廃案となった。

<sup>42</sup> 福元健太郎は、1950年代から60年代にかけての国会における安保・防衛立法は、与野党間の重要対決法案であり、野党は審議を引き延ばすことで、影響力を行使するのではなく、むしろ討論を重ねることで、政府答弁を引き出し、各党の主張を披瀝する舞台としての役割を持っていたとする。これに対して、野党が防衛政策についての実質的な追認に転じた1980年代以降は、安保・防衛立法が相対的価値(重要度)を低下させたことから、野党が審議拒否を行ったり、与党が強行採決に踏み切ったりするなどの対立を作り出すこともなくなり、いつ成立させるかという点だけが与野党の駆け引きの対象となったため、安保・防衛立法は、「審議が遅られるが、政治的な重要性は中間程度の法案」に過ぎなくなったとしている(福元健太郎『日本の国会政治 全政府立法の分析』東京大学出版会、2000年、171～185ページ)。

対立をうむ討議アリーナ型の国会審議パターンを再び示すこととなった<sup>43</sup>。55年体制末期の国連平和協力法案やPKO協力法はその典型例であり、自民党と社会党の間の激しい論争と、審議の長期化を特徴とした。自民党は、野党第一党の社会党ではなく、民社、公明の両党の協力を得ることで、参院逆転下の法案成立を確保したが、PKFの凍結など当初案からの大幅な譲歩を余儀なくされた。また、PKO協力法をめぐる参議院本会議での社会党の物理的抵抗は、ヴィスコステイ型の野党戦術の現れであった。しかし、社会党のこうした抵抗戦術に、かつての売上税廃案時のような世論の支持を得ることはできず、以後、社会党の連立参加と党勢の衰退によって、物理的抵抗戦術は、安保・防衛立法ではほとんど見られなくなった。

こうして自社二大政党による55年体制の崩壊と、法成立後の自衛隊による数次のPKO派遣の実績が蓄積されることによって、PKO協力法に対する政党間のコンセンサスと国民からの支持は高まった。テロ特措法に基づく自衛隊派遣や有事法制が野党第一党の賛成を得て決定されたのも、同時多発テロや北朝鮮による核・ミサイルの開発に対する国民の危機意識の高まりがその背景にあった。日本の有事対処や国民保護の必要性に対する与党と民主党・旧自由党の間に政策上の大きな亀裂はなく、委員会での討議とそれぞれの修正案の提示を通じて、双方の主張が歩み寄ることで、法案修正による合意形成が図られるというコンセンサス型の国会審議パターンが見られることとなった。

表1 武力攻撃事態対処法案とイラク特措法案の国会審議パターンの比較

	武力攻撃事態対処法案(154～156回国会)	イラク特措法案(156回国会)
法案提出	閣法対案型議員立法・修正案	閣法対決型修正案
与野党関係の主舞台	衆議院武力攻撃事態特別委員会 同委員会筆頭理事による修正協議 四党幹事長会談 党首会談	衆議院イラク人道復興支援特別委員会 参議院外交防衛委員会 参議院本会議
審議過程の重点	質疑・答弁を経て修正協議重視 審議総時間 139 時間	質疑・答弁・討論重視 審議総時間 77 時間
決定過程の形態	与野党一致による修正議決	与党による多数決と野党による抵抗
与党の役割	政府との事前協議、連立与党間の調整、野党との交渉	政府案の事前審査(大量破壊兵器処理削除)、政府を代弁し法案を推進
与党の政治的立場	基本政策をめぐる野党第一党との協調による国民的合意の形成、統治能力についての功績誇示	日米同盟の重視による政権政党としての責任を示す
野党第一党の役割	与党との交渉による代替案の実現を通じての政府案の改善	政府に対する批判と討論による政党間競争の展開
野党第一党の政治的立場	有力二大政党間の政権交代を念頭に置いた基本政策の継続性と政権担当能力の証明	総選挙における政権獲得や議席増を念頭に置いた与党との対抗
重視される国会機能	合意による政策形成機能	政党間の立場表明・争点明示機能

<sup>43</sup> 本稿では、政府案に対抗して野党が対案を提示し、委員会や本会議を舞台として政策論争を闘わせる国会審議パターンを討議アリーナ型、政府案と野党の代替案の間で、合意形成を図るための修正協議が重視され、与野党間にコンセンサスが共有される国会審議パターンをコンセンサス型と類型化している。

こうした与野党の歩み寄りが可能となった背景には、基本政策をめぐる野党単独での採決を避けて、野党第一党の賛成取り付けに配慮する小泉首相のイニシアティブがあった。同様に、民主党の側も、政権交代を念頭に置いて、基本政策の継続性を担保するとともに、日米関係を重視する安保・防衛立法に反対することによって政権担当能力の欠如を内外に示すことよりも、より自らの主張に近い政策内容に改善することを優先するという菅直人代表らのスタンスが作用した結果であるといえよう(表1参照)。

しかし、2003年に至り、イラクの武装解除が国際社会の重要な争点となり、米英が、国連安保理の合意を得ないまま武力攻撃を行ったことから、開戦に反対する野党と、武力攻撃を支持した与党との間で、戦後の米英占領当局に対する後方支援を目的の一つとするイラク特措法をめくり、激しい対立を生むこととなった。

#### 4) イラク特措法をめぐる民主党の対応の要因

民主党がイラク特措法において与党との間で敵対的な姿勢を示した要因には、法案自体に対する政策的判断と、予想された総選挙を念頭に与党との対決を強調する政治的判断があったと考えられる。

まず、政策的観点から、民主党は、米英によるイラク武力攻撃自体を正当性のないものとして強く反対していたことに加えて、政府が、現地のニーズ、憲法上の問題、対イラク・対中東政策に関する戦略、国際社会の安定した枠組み構築に関するヴィジョンを欠いたまま、イラク特措法による自衛隊の派遣を優先していることに対し、日本の国益に禍根を残し、断じて看過できないと厳しく批判を行っている<sup>44</sup>。その一方で、民主党は、イラク国民による政府からの要請やPKOの創設という状況になれば、自衛隊の派遣も検討すべきであるとして、将来における自衛

隊の派遣については否定していない。しかし、政府案による現状における自衛隊の派遣は、憲法上の疑義がある上に、現地ニーズにも乏しく、認められるものではないと断じた<sup>45</sup>。法案の採決における反対討論では、政府案が、立法目的に国連憲章違反の疑義がある対イラク攻撃を安保理決議678、687及び1441号に基づくものと位置づけている点や、戦闘員と非戦闘員を峻別することも困難な現地で自衛隊の活動を非戦闘地域に限ることの虚構性、国会による事前承認の必要性、武器弾薬の陸上輸送の安全確保の観点を含む問題、現行武器使用基準による自衛官の安全への危惧、4年の時限立法の2年への短縮などを民主党の政府案に対する反対の論拠として提示し、政府案への批判を展開した<sup>46</sup>。

また、これまで民主党は、自衛隊の権限拡大に対して、シビリアン・コントロールの徹底の観点から、国会による包括的な事前承認制を導入することを安保・防衛立法の法案賛成のための必要条件としてきた<sup>47</sup>。しかし、イラク特措法は、特措法であることを理由に、事後承認にとどまり、しかも派遣される自衛隊の安全確保の理由から、法案審議の段階から基本計画決定後の派遣承認案件の審査においても、政府側から提供される情報は質量ともに不足することが多かった<sup>48</sup>。こうした憲法上の問題や、国会による関与の限定性を踏まえ、民主党は、あえて与党との妥協を図らず、むしろ、政府与党を国会の審議の場で徹底的に批判することで、占領軍への後方支援を目的とする自衛隊の派遣をストップし、イラクに暫定行政機構ができた段階で、人道復興支援のためにPKO協力法に基づいて自衛隊を派遣するという民主党の代替案を提言する立場を選択した<sup>49</sup>。ゆえに、民主党は、イラク特措法案の衆院委員会採決に際し、法案から自衛隊の活動を削除するゼロ回答に等しい修正案を提出し、また、イラクへの自衛隊派遣の承認案件審査においてもイラクの治安悪化

<sup>44</sup> 伊藤英成委員の政府案に対する修正案趣旨説明(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年7月2日)。

<sup>45</sup> 枝野幸男民主党政策調査会長「イラク特別措置法案の通過に当たって(談話)」2003年7月3日。

<sup>46</sup> 渡辺周委員の政府案に対する反対討論(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年7月3日)。

<sup>47</sup> 民主党は、従来から自衛隊の活動に対する国会の統制として、事前承認制と国会への情報提供、国会の議決による活動の終了を主張してきた(中川正春委員の質疑・第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年7月2日)。イラク特措法案の審議に際しても、同党は、対応処置の実施の事前承認と国会の議決による撤退規定・国会に対する情報提供義務規定を置くことを法案の論点として挙げていた(民主党イラク問題等PT・前掲)。

<sup>48</sup> 民主党は、自衛隊のイラク派遣承認について、政府がまず派遣ありきで、形ばかりの先遣隊調査で取り繕い、説明責任も果たさず、すりかえと強弁で誠意のない答弁を繰り返してきたと強く非難している(岡田克也民主党幹事長「衆議院における自衛隊のイラク派遣承認について(談話)」2004年1月30日)。

<sup>49</sup> 前原誠司委員の答弁(第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年7月2日)。

により、非戦闘地域の特定は困難であり、自衛隊の派遣は憲法に抵触するおそれもあるとして徹底した反対表明を行なった。

一方、民主党の政治的判断の要因には、世論のイラクへの自衛隊派遣に対する支持の低さが挙げられる。テロ特措法に基づく自衛隊のインド洋への派遣を中心とする国際的なテロリズムへの対応のための活動に関する内閣府の世論調査では、約65%の支持があった<sup>50</sup>。これに対し、イラクへの自衛隊の派遣に対する世論の支持は、法案審議中の2003年6月の朝日新聞の調査では賛成46%、反対43%とほぼ二分されていた<sup>51</sup>。有事法制のように日本の安全保障の根幹に関わる基本法制や冷戦後の実績の積み上げで国民のコンセンサスを得てきたPKOと異なり、無差別テロ攻撃など治安情勢の悪化したイラクに自衛隊を派遣することについて、世論の十分な支持は形成されていなかった<sup>52</sup>。これまで、民主党は、政権担当可能な政党であることを示すために、日米安保を重視し、国連PKFへの参加や、テロ特措法に基づく自衛隊派遣、武器使用基準の見直しについても、柔軟な姿勢を示してきた。しかし、イラク問題に関しては、復興支援そのものは必要としながらも、自衛隊の派遣に世論が二分されている状況では、自らの政策スタンスを変更してまで、イラクに自衛隊を派遣しなければならないという誘因は働かなかつた。むしろ、想定されていた総選挙や翌年の参議院選挙を有利に導くために、政府に対する質疑や反対討論を通じて、政府の失政を強調し、自らの立場表明や与党との争点明示によって、票の獲得を最大化させることが優先された。イラク特措法案やイラク派遣承認案件では、国会を討議の舞台とする「延長された選挙戦」として、与党と民主党の間の党派的对立が討議アリーナ型の国会審議パターンを作り出すこととなったのである。

## 2. イラク特措法の立法評価

### 2.1 合憲性・法的整合性の欠如

以上のイラク特措法の立法過程の検討を踏まえ、同法の立法及び執行過程についての問題点をいくつか指摘したい。まず、イラク特措法の立法内容は、PKO協力法以来、積み上げられてきた自衛隊の海外派遣法制を踏襲しながら、漸増的にその活動の範囲を拡大するものであった(表2)。既に、テロ特措法において、戦時における自衛隊の派遣を可能にする道を開き、停戦合意を前提とするPKO参加五原則を一部適用除外していたが、外国領土への派遣については、テロ特措法では、受入国の同意を要件としていた。これに対し、イラク特措法では、受入国の同意に代わってCPAの同意でそれに代替させることになった。後に、イラクに暫定政府が発足し、イラクに主権が回復した時点を待ってから、受入国の同意を得て自衛隊を派遣するという方法もありえたはずである。しかし、政府は自衛隊の派遣に緊要性があるという理由で、受入の同意要件を事実上スポイルすることとなった。自衛隊の活動についても、テロ特措法では、自衛隊の後方支援活動から、武器・弾薬の外国領土での輸送が禁止されていたのに、イラク特措法では、武器・弾薬の外国領土での輸送を解除してしまった。

こうした占領当局と一体となった自衛隊の活動に対する安全性の確保が問題となったが、政府は、国連平和協力法案(廃案)以来、内閣法制局が採用してきた非戦闘地域の概念を踏襲して法律上の派遣要件とし、安全確保への配慮義務を加えることで、問題を克服できるとした。しかし、非戦闘地域の概念は、憲法が禁じる武力行使や武力行使との一体化に抵触しないための条件として規定された法律上の概念に過ぎず、実際の自衛隊の活動地域が安全であることを必ずしも保障するものではない。実際に、派遣された自衛隊員が武装勢力に襲撃されるなどして、武器使用の限界を超える可能性についても、それを完全に排除できるものではない。こうした矛盾を内包したまま、武器使用の運用基準を装備の強化や、部隊行動基準の制定によって実質的に見直すことによって、その蓋然性は一層強まっ

<sup>50</sup> 調査は2003年1月16日から同26日の間に実施。朝雲新聞社編集局『平成17年版防衛ハンドブック』朝雲新聞社、2005年、853ページ。

<sup>51</sup> 『朝日新聞』2003年7月1日。

<sup>52</sup> 柳澤協二「国益の観点から、自衛隊イラク派遣の意義を考える」防衛研究所ブリーフィング・メモ (<http://www.nids.go.jp/dissemination/briefing/2003/pdf/200312.pdf>)。

たといえる<sup>53</sup>。

また、法的整合性の点からも、テロ特措法とイ

ラク特措法との間の派遣要件や活動内容の差異についての合理的な理由を見出すことは困難で

表2 自衛隊の海外派遣における活動範囲の拡大

	国連平和協力法 (1990年廃案)	PKO協力法 (1992年)	周辺事態法 (1999年)	テロ対策特措法 (2001年)	イラク人道復興支援特措法 (2003年)
現場の状態	戦時	平時	準戦時	戦時	準戦時
地理的な活動範囲	限定なし	限定なし	日本と日本周辺の公海と上空	限定なし	限定なし
外国領域への派遣の要件		受入国の同意 停戦合意 (参加五原則)	外国領域含まず	受入国の同意	連合暫定施政当局(CPA)の同意
自衛隊の活動地域	政府答弁 (現に戦闘が行われていない地域)	停戦合意下	非戦闘地域	非戦闘地域	非戦闘地域
主要な活動	・平和協力業務 ・物資協力	・国連平和維持活動 ・人道的国際救援活動 ・物資協力	・後方地域支援 ・後方地域搜索救助活動	・協力支援活動 ・搜索救助活動 ・被災民救援活動	・人道復興支援活動 ・安全確保支援活動
武器・弾薬の輸送・補給	政府答弁 (武力行使と一体となるような輸送協力は行えない)		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(陸上輸送不可) 武器・弾薬を除く補給	武器・弾薬を含む輸送(陸上輸送可) 武器・弾薬を除く補給
国連の関与	国連決議	国連決議が国際機関の要請を要件		国連安保理決議(目的)	国連安保理決議(目的)
国会承認	不要	PKF 事前承認	事前承認	事後承認	事後承認
国会報告		実施計画の内容等について遅滞なく報告	基本計画の内容等について遅滞なく報告	基本計画の内容等について遅滞なく報告	基本計画の内容等について遅滞なく報告

<sup>53</sup> 2003年12月に閣議決定された基本計画では、陸上自衛隊の部隊の装備として、装輪装甲車や軽装甲機動車に加えて、無反動砲や個人携帯対戦車弾が盛り込まれた。こうした武器を携行しなければならない現地の危険性について自民党内からも異論が出された(『朝日新聞』2003年12月10日)。

武器使用による防護対象	・ 自己 ・ 他人	・ 自己 ・ 自己と一 緒の隊員 (2001年改正 で、自衛隊の 武器等、自己 の管理下に入 った者を追加)	・ 自己 ・ 自己と一 緒の隊員 ・ 自衛隊の 武器等 ・ 避難者	・ 自己 ・ 自己と一 緒の隊員 ・ 自衛隊の 武器等 ・ 自己の管 理下に入 った者	・ 自己 ・ 自己と一 緒の隊員 ・ 自衛隊の 武器等 ・ 自己の管 理下に入 った者
携行武器の範囲	小型武器に 限定	小型武器に限 定	武器対等原則	武器対等原則	武器対等原則
有効期間	期限なし	期限なし	期限なし	2年間(4年 間に改正)	4年間

あった。イラク特措法における、武器弾薬の陸上輸送に関する規定は、国会での法案修正によって除外することを見越して上乗せされたと考えることもできよう。国会による承認についても、PKO協力法や周辺事態法では、事後承認や国会報告としていた政府案を国会段階で事前承認に変更する修正がなされた。これに対し、テロ特措法やイラク特措法では、国会段階で、事前承認への修正が検討されたものの、最終的には与野党間の修正決裂によって原案のまま据え置かれることとなった。こうした与野党間の敵対的な関係によって、イラク特措法案の合憲性についての疑義や法的整合性の問題点が解消されないまま、自衛隊の活動範囲の拡大を許容する立法が成立に至ったことは、国会による立法統制が十分に機能しなかったことを意味していよう。

## 2.2 政策的妥当性 実施過程でのギャップ

こうした合憲性の疑義や、法的整合性の欠如は、実際の自衛隊の活動における機能不全をもたらし、実施段階での政策的合理性を損なう結果になりかねない。一般に、立法段階での当初の立法目的が実施段階において目的が変容されたり、十分な目的が達成できなかつたりすることを実施のギャップ (implementation gap) という。

実施のギャップが生じる要因には、政治的な

失敗や、技術的な失敗など多様な要因が考えられる。イラク特措法における政治的な失敗の要因としては、法案決定の段階から与野党の間での合意形成が困難であった点が指摘できる。法案成立後、野党が危惧していたようにイラクから大量破壊兵器は結局発見されず、戦争の大義についての国際社会や世論からの厳しい批判が生起する中で、イラクでは、爆弾テロなどの頻発によって治安がさらに悪化し、派遣される自衛隊の安全性の確保が一層困難な状態になっていった。こうした状況に対して、11月の総選挙を控えて、連立と党内では、公明党が慎重になり、民主党を始めとする野党は、イラク派遣を政治的争点にして政府批判を強めた。その結果、政策実施の段階に至って、自衛隊の派遣そのものの可否が選挙後に先送りされたり、選挙後には、対米公約を重視する政府によって見切り発車的な自衛隊の派遣の決定が行われたりという執行時の錯綜が生じることとなった。

一方、技術的な失敗の要因としては、立法目的の設定とそれを達成する手段体系に合理的関連性がなく、ズレが生じる場合や、執行時の実現可能性を踏まえた上での立法設計が十分に行われていない場合などが挙げられる。イラク特措法では、立法の主目的を人道復興支援活動と安全確保支援活動におき、その達成手段として、自衛隊の派遣を行うとしたものの、実際に当初、自衛隊に対して現地からのニーズがあったのは、治安維持を担う占領当局に対する後方支援である

安全確保支援活動であった<sup>54</sup>。こうした活動に対しては、イラクの治安悪化に伴い、日本国内の世論の支持調達が困難になり、政府は、人道復興支援を政策目的の主体に位置づけるようになった。しかし、人道復興支援の目的達成のための手段としては、自衛隊の派遣よりも、NGOや国際機関のような非軍事・文民のほうがより少ないコストでより効果的に目的を達成することができる<sup>55</sup>。イラクの治安確保がより困難になることによって、安全確保能力と自己完結性を備えた自衛隊が人道復興支援活動を実施することの必要性が政府側から強調されたが、米英軍と同一視される「軍隊」という特性から、安全性に配慮すればするほど、自衛隊の活動量は縮小せざるを得ないという、矛盾が生じることになったといえるだろう。

また、イラク特措法は、戦闘状態が完全に終了していない中で、地上部隊を外国領土に派遣するというオペレーションが現実となった初めてのケースであった。立法段階では、政府内には、イラクの治安が比較的早期に回復し、非戦闘地域が地理的にも選別可能であるとの前提の下で、自衛隊の安全確保を図ることができるの見通しがあったと思われる<sup>56</sup>。しかし、実際には、8月の国連現地本部への爆破テロなど戦闘員以外への攻撃が行われ、比較的安全とされた南部地域においても、11月にナーシリヤのイタリア軍警察に多数の死傷者が出るなど、立法時に予測不可能であった事態が発生した。海外での武力行使や武力行使との一体化を禁止する憲法9条の制約から、自衛隊の活動を非戦闘地域に限るといった概念を（たとえ、法律上だけの担保措置であったとしても）設定したことによって、派遣段階になって、イラク国内で安全に活動できる地

域とその活動内容を実際に選定する余地はきわめて限られたものにならざるを得なかった。こうした立法時点での将来の予測困難性によって、立法時に執行段階での実現可能性を確保することは、治安維持などの軍隊としての活動を行い得ないなど様々な憲法上の制約がある現行法体系の下ではもともと困難であり、政策技術上の隘路が生じる必然があったと言える<sup>57</sup>。

### 2.3 国会による民主的コントロールの不十分さ

さらに、イラク特措法の立法段階と実施段階において、国会による民主的統制は十分に機能しなかった。立法段階における政党間の不一致によって、憲法上の疑義や、法的整合性の欠如を是正できなかったことは既に言及したとおりである。この法案では、自衛隊派遣の要件として非戦闘地域を基本原則としながら、実際には、非戦闘地域という違憲性阻却要件さえ明記すれば、武器・弾薬の外国領土における陸上輸送や、重装備化された武器の使用も可能になるとする論理が通用することとなった。こうした実態とかけ離れた立法作為を是正し、武力行使につながる危険性の回避と自衛隊の安全性確保の視点から、法律上の非戦闘地域と実際の非戦闘地域を一致させることが求められていたはずである。また、自衛隊による武力行使や武力行使との一体化の可能性のない場合でなければ、外国領域へ自衛隊を派遣することが認められないのは、憲法上、当然のことであり、そのためには、自衛隊の活動を人道復興支援に限定し、PKO参加五原則に準

<sup>54</sup> 2003年6月下旬にイラクに派遣された与党調査団（外務・防衛事務官を含む）の団長である杉浦正健衆院議員は、特別委員会の参考人として、自衛隊に対する現地のニーズとして、バグダッド国際空港における連合軍への浄水・補給活動、C130による人員・物資の空輸を例として挙げていた（第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年7月1日）。

<sup>55</sup> 自衛隊がイラクで実施する人道復興支援活動の範囲は、2003年12月に決定された基本計画において、医療、給水、学校や道路などの公共施設の復旧・整備の三分野に限定された。これらの分野の活動において、適性を有するのは自衛隊よりもむしろ企業やNGOなどの文民であり、また、実際の現地での日本の支援に対するニーズは、これら三分野よりも、電力や農業、下水道、鉄道といった社会インフラの復旧・整備であることが指摘されており、自衛隊の活動は基本計画の段階からギャップが存在していたと言える。

<sup>56</sup> 倉持孝司「自衛隊のイラク「派遣」と国会審議」『法律時報』第76巻第4号、2004年、3ページ。なお、2003年6月下旬の与党調査団の一員である新藤外務大臣政務官は「イラクにおいてはもはや戦闘は終了している。しかし、旧政権の勢力が散発的な襲撃を行っている状態だ。しかし、組織的、計画的な攻撃は見られていない」という報告を行っている（第156回国会衆議院イラク人道復興支援特別委員会議録2003年6月26日）。

<sup>57</sup> 法律が想定した範囲を超えた治安の悪化と攻撃対象の無差別化という事態の発生によって、自衛隊の派遣を決定するまでの過程において、政党レベルでの慎重化作用が働き、世論からの支持を調達することも困難になった。小泉首相は、基本計画の決定に当たって、安全確保支援活動において米軍等の武器・弾薬の輸送を実施しないことを表明し、自衛隊の派遣が人道復興支援に重点があることを強調せざるを得なくなった。

じて、治安の回復・安定と主権を持つ受入国の政府からの同意は不可欠の要件とすべきであった。イラク特措法には、非戦闘地域の要件を満たさなくなった場合には、内閣の判断によって派遣部隊を撤収する規定が置かれている。こうした撤退の判断の権限を内閣にのみ委ねるのではなく、国会への定期的な情報提供に基づいて、国会の独自の判断による議決で部隊を撤退させる規定の追加を考慮すべきであろう。

一方、イラク特措法案の国会審議では、政府側からは、任務遂行に対する妨害行為への武器使用を認めるなどの国際基準にあわせた見直しについて問題提起はなされなかった。その代替として、イラクへの自衛隊の派遣に際して、改正PKO協力法と同様の武器使用基準を踏襲したもののその執行基準である新たな部隊行動基準の策定が行われることとなった。これに対して、派遣承認の審査過程において、自衛隊による武器の使用が憲法に抵触する事態に発展しないように、部隊行動基準が法の範囲内にあることを担保するチェックを国会が行う手続きが必要であった。しかし、実際には政府側の情報の非開示により、そうしたチェックはほとんど機能しなかった<sup>58</sup>。国会による行政統制の観点からは、武器使用に関する限界を法律で明記するという立法統制を明確にした上で、政府側に対して、武器の種類や使用条件、部隊の取りうる対処行動などの運用基準が法律の範囲内であることを厳格に定めた部隊行動基準を作成することを強く求め、現場の指揮官や自衛官に対するシビリアン・コントロールを事前に担保しておく必要があると言えよう。

他方で、内閣によって基本計画に定められた自衛隊の部隊等が実施する対応措置に対する国会の関与は、特措法という事情と、機動性を必要とするという理由から、対応措置開始後の事後承認とされた。しかし、イラク特措法は自衛隊を含む支援活動のメニューを定めただけの枠組み法にすぎず、自衛隊の活動内容や活動地域の詳細は、法案成立後の基本計画に委ねられ、法案審議の段階では、国会が十分な判断材料を持った上で決定がなされたわけではない。こうした限定的な範囲での立法時の議決行為から、実際の

基本計画の決定までには、実際には5ヶ月以上の期間が経過した。こうした情報の限定性や、決定と執行の時間的な経過を考慮すると、特措法の議決をもって自衛隊のイラク派遣に対する国会による事前承認に代替しうるものとなりうるか、疑問であろう。結局は、事前承認とすることの機動性に対する阻害と、事後承認とすることによる国会の統制の実効性の問題の比較衡量となる。政府は、事前承認とすることによって、承認を得るまでは、機材調達もできず、承認が得られなければ、基本計画の練り直しとなって、自衛隊の派遣に際して、機動性を欠くことを事後承認の根拠としている。しかし、そもそも国会の承認を得ることが困難になるということは、与党を含めた行政府と立法府の政治的な対立度が増して、国民のコンセンサスを欠く場合が相当すると言えよう。そうした分極的な政治的争点がある場合に、人道復興支援を活動の主体とする自衛隊の海外への派遣を強行する緊要性が果たしてあるといえるのだろうか。

一方、事後承認制において国会の承認が得られなかった場合、派遣命令によって派遣された自衛隊は活動を中止して海外から撤収することになる。しかし、派遣命令が出され、派遣準備や実際の派遣がなされるという事実行為が先行した状況では、派遣の中止や撤収のコストは、事前承認制の場合と比較して、相対的に大きくなり、結果的に、現状追認にならざるを得ないのではないか。こうした現状先行に対する追認行為に国会の民主的統制が陥らないための制度的担保として事前承認制を採用することが、シビリアン・コントロールの本質ではないだろうか。もちろん、国会による事前承認制であれ、事後承認制であれ、活動中の状況についての定期的な国会への情報提供や、派遣後の国会による派遣中止議決権の必要性は既に指摘したとおりである。実際に行われたイラク派遣についての国会による承認審査では、自衛隊の安全確保の理由から、基本計画や実施要項の中でも非公開とする部分が少なくなかった。こうした不十分な情報提供では、国会が十分な統制を行使することはできないのではないかと。

なお、イラク特措法は、法律の期限を4年間と

<sup>58</sup> 自衛隊のイラク派遣承認審査に際して、委員から、部隊行動基準の内容について説明を求める質疑がなされたが、これに対して、石破防衛庁長官は、(オープンにすることによって)その裏をけば何でもできるということになり、何を定めているかは言及することができないとして拒絶した(第159回国会参議院イラク人道復興支援活動等特別委員会会議録2004年2月6日)。

している。政府内では、2005年12月末のイラクにおける本格政権樹立に向けて、自衛隊を撤退することも選択肢として排除していない。しかし、米国からは、日本側に対して非公式に派遣延長が打診されているともされる<sup>59</sup>。仮に、法の期限を2年間と規定していたならば、派遣延長のためには、法改正が必要であり、国会による立法統制が可能になっていたはずである。しかし、現行法では、派遣期間が延長されても、基本計画の変更は、閣議決定で可能であり、国会へは報告のみにとどまる。国会による承認期間のスパンとしてきわめて長期間に及ぶ4年間もの執行権限を政府に付与することは、派遣中止議決権が国会にないことと合わさって、国会による統制機能を損なうものではないだろうか。

## 結びに代えて 恒久法の検討課題

テロ特措法に続いてイラク特措法と、事態対処的に時限立法によって自衛隊の海外派遣の根拠法を整備する事例が続いたことは、その都度、行政や政治の多大な資源を動員し、政治的なリスクや対処活動の遅れという弊害もたらすこととなった<sup>60</sup>。自民党内から要求が出されていた恒久法の制定について、政府は、国際平和協力懇談会の報告書を踏まえ、2003年8月以降、内閣官房に検討チームを立ち上げ、検討を行っている段階である。恒久法制定を必要とする側からは、PKO協力法を含めて、現在、後方支援と人道支援に限定された自衛隊の海外における活動範囲を警備などの治安維持活動に拡大し、その際に、現行の武器使用基準を国際基準に合わせるものが主張されている。また、これまで、自衛隊の海外派遣法制では、国連安保理の決議や国際機関からの要請を派遣の要件や立法の目的にする形で法制化が行われてきた。しかし、必ずしも国連

決議に基づかない多国籍軍や有志連合による武力行使が普遍化する中で、武力行使中の後方支援や武力行使後の平和構築活動に参加・協力する根拠として国連決議のみを基準として設定すべきか否かが検討課題として指摘されている<sup>61</sup>。一方で、こうした恒久法が、日米安保条約や周辺事態法と抵触しないように日米安保体制に基づく日米共同行動については、適用対象を限定するといった指摘も出されている<sup>62</sup>。

しかし、自衛隊の海外派遣法制を一般法(恒久法)化する最大の意味は、PKO協力法やテロ特措法、イラク特措法のそれぞれの法律における、自衛隊の派遣要件や、活動内容、国会の承認手続きなどの相違を法的・政策的整合性の観点から再検討することであろう。現在、自衛隊は、この3つの法律に基づいて、海外におけるそれぞれの任務に当たっている。今後、自衛隊の海外派遣に対するニーズが増大すれば、平和維持や平和構築などの複数の任務について優先順位を設定したり、可能な分野については、統合的な運用を図ったりする必要性も出てこよう。そうした場合に、自衛隊の派遣の可否を判断する法的根拠として、国連決議の有無や受け入れ国の同意、非戦闘地域や安全確保の要件などの派遣条件や、後方支援が認められる活動内容の範囲を合憲性や政策的合理性の観点から再確認し、明確化する必要がある。また、国会承認手続きについては、事前承認を原則とし、国会への定期的な情報提供と国会に派遣中止議決権(もしくは一定期間毎の定期的な承認権限<sup>63</sup>)を付与することも検討に値しよう。

## 参考文献

1. 朝雲新聞社編集局『平成17年版防衛ハンドブック』朝雲新聞社、2005年

<sup>59</sup> 『朝日新聞』2005年6月26日。

<sup>60</sup> 森本敏「恒久法(一般法)の考え方と今後の展望」『別冊 RESEARCH BUREAU 論究・自衛隊の海外派遣法制と国会』衆議院調査局、2005年、12～13ページ。

<sup>61</sup> 国際平和協力懇談会の座長を務めた明石康は、「安保理が承認しなければ何もできないというのでは日本にとって困る事態が起こりうる。一般法(恒久法)を作るときには「国連決議に基づく」ということにとどまるかどうか、いろいろな議論があり得る」としている(読売新聞政治部・前掲書278ページ)。

<sup>62</sup> 森本・前掲14ページ。

<sup>63</sup> 現行法ではPKO協力法において2年を超えた活動継続に対する事前承認の制度があるのを除き、自衛隊の活動に一度承認を与えた後の国会の関与に関する規定はない。浜谷英博は、国会のチェック機能を高めるための期限付き国会承認制を提案している(森本敏・浜谷英博『有事法制 私たちの安全は誰が守るのか』PHP新書、2003年、87～97ページ、浜谷英博「国際平和協力懇談会報告書と自衛隊の海外派遣恒久法の検討 国際平和協力活動の新段階」『松阪大学政策研究』第4巻第1号、2004年、56ページ。

2. 小沢隆一「イラク特措法の問題点」『法律時報』75巻10号、2003年
3. 倉持孝司「自衛隊のイラク「派遣」と国会審議」『法律時報』第76巻第4号、2004年
4. 信田智人『官邸外交 政治リーダーシップの行方』朝日新聞社、2004年
5. 清水隆雄『シリーズ憲法の論点 自衛隊の海外派遣』国会図書館調査及び立法考査局、2005年
6. 瀬戸山順一「イラク人道復興支援特措法案をめぐる国会論議」『立法と調査』第239号、2004年
7. 中村仁威「海外派遣は自衛隊の顔だ」『Voice』2003年10月号
8. 浜谷英博「国際平和協力懇談会報告書と自衛隊の海外派遣恒久法の検討 国際平和協力活動の新段階」『松阪大学政策研究』第4巻第1号、2004年
9. 福元健太郎『日本の国会政治 全政府立法の分析』東京大学出版会、2000年
10. 前田哲男・飯島滋明編著『国会審議から防衛論議を読み解く』三省堂、2003年
11. 正木靖「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関する特別措置法案について」『ジュリスト』第1254号、2003年
12. 森本敏「恒久法（一般法）の考え方と今後の展望」『別冊RESEARCH BUREAU論究・自衛隊の海外派遣法制と国会』衆議院調査局、2005年
13. 森本敏・浜谷英博『有事法制 私たちの安全は誰が守るのか』PHP新書、2003年
14. 柳澤協二「国益の観点から、自衛隊イラク派遣の意義を考える」防衛研究所ブリーフィング・メモ（<http://www.nids.go.jp/dissemination/briefing/2003/pdf/200312.pdf>）
15. 山内敏弘「イラク特措法の批判的検討」『龍谷法学』第36巻第4号、2004年
16. 読売新聞政治部『法律はこうして生まれた・ドキュメント立法国家』中央公論新社、2003年
17. 第156回国会衆議院本会議録
18. 第156回国会衆議院外務委員会議録
19. 第156回国会衆議院予算委員会議録
20. 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録
21. 第156回国会参議院本会議録
22. 第156回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録
23. 第159回国会参議院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会議録
24. 枝野幸男民主党政策調査会長「イラク特別措置法案の通過に当たって（談話）」2003年7月3日（[http://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/BOX\\_GK0125.html](http://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/BOX_GK0125.html)）
25. 岡田克也民主党幹事長「衆議院における自衛隊のイラク派遣承認について（談話）」2004年1月30日（[http://www.dpj.or.jp/seisaku/kan0312/bouei/BOX\\_BOE0133.html](http://www.dpj.or.jp/seisaku/kan0312/bouei/BOX_BOE0133.html)）
26. 前原誠司民主党「次の内閣」ネクスト外務大臣「談話・国連安保理決議第1546号を受けて」2004年6月9日（[http://www.dpj.or.jp/seisaku/kan0312/gaimu/BOX\\_GAI0008.html](http://www.dpj.or.jp/seisaku/kan0312/gaimu/BOX_GAI0008.html)）
27. 民主党イラク問題等PT「イラク特別措置法案及びテロ対策特別措置法案の論点」2003年6月25日（[http://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/BOX\\_GK01211.html](http://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/BOX_GK01211.html)）同「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://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/BOX\\_GK01212.html](http://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/BOX_GK01212.html)）
28. 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関する特別措置法案に対する修正案要綱」2003年7月2日（[http://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/BOX\\_GK0123.html](http://www.dpj.or.jp/seisaku/gaiko/BOX_GK0123.html)）
29. 「山崎幹事長記者会見（役員連絡会後）」2003年7月4日（<http://www.jimin.jp/jimin/main/seimei.html>）
30. 『朝日新聞』記事
31. 『日本経済新聞』記事
32. 『読売新聞』記事