

# 安全保障政策に対する民主的統制

## －補給支援特措法の立法過程－

武蔵 勝宏

### あらまし

2007年7月の参議院選挙の結果、当時の政府与党は参議院での多数を失い、ねじれ国会のもとで、野党が強く反対するテロ特措法の延長問題に直面していた。米国を中心とする国際社会が「テロとの闘い」への日本の協力継続を強く求める中で、政府与党は、支援対象を海上補給活動に限定し、有効期限を1年間とする補給支援特措法案を提出するに至った。その背景には、テロ特措法のもとで海上自衛隊が実施していた給油がイラク戦争に転用されたとの疑惑が争点化し、集团的自衛権の行使による憲法違反との野党各党からの批判をかかわす狙いがあった。また、参議院での派遣承認が得られるめどが立たないことから、法案からは国会承認規定も削除された。これに対し、野党各党は、参議院での逆転を利用して、衆議院段階から国政調査権の発動による給油疑惑の解明を強く求め、政府側からは補給活動の内容についての具体的な情報開示が小出しながらも相当程度に行われた。その結果、国会での法案修正には至らなかったものの、政府側の答弁を通じて間接給油先の使用目的の確認の徹底など、法執行段階で合法性を担保する運用を政府に確約させることにつながった。ねじれ国会という政治状況は、本来、与野党が合意形成を図る契機となるものである。政権交代を経て、与野党が安全保障政策に関する政権担当の経験を経た現在、日米同盟や国際平和協力などの安全保障政策をめぐって与野党が国益実現の観点から合意点を探しだす努力をすべきである。そのうえで、制服組の行き過ぎや大臣・内局による文民統制の不備があった場合には、党派を超えて国会が監視機能を発揮することが民主的統制の観点から求められて

いるといえよう。

### 1. はじめに

2008年1月に成立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、補給支援特措法と略す）は、米国を中心とする国際社会が「テロとの闘い」への日本の協力継続を強く求める中で、参議院の多数を失ったねじれ国会において、日本政府がどのような支援策を講じることができるかが、注目された事例であった。最大野党の民主党は、自衛隊の給油活動を集团的自衛権の行使に当たるとして反対していた。そのため、当時の福田康夫内閣では、日米同盟や国際平和協力の要請を満たしつつ、いかに野党の反対を抑制して法案成立を図るかが最重要の課題となっていた。

本稿では、2001年9月の同時多発テロ以降、国会の可決を得て実施されてきた自衛隊の給油活動が、2007年のねじれ国会のもとで野党の批判や国会の監視によってどのように争点化し、その政策の修正が行われたかを明らかにする。国会は全国民を代表する議員で構成される唯一の立法機関であり、間接民主制を採用する憲法のもとでは、国民は国会を媒介として初めて行政権を民主的にコントロールすることが可能となる。国家の安全保障は国民の生命財産を守ることを目的としている反面、自衛隊の運用における行き過ぎた実施は国民の安全を逆に損ねる懸念も存在する。行政権の一環である安全保障政策の運用に対して、国民を代表する国会が立法と監視を通してどのように民主的統制を行使すべきか、その在り方について考察を行うこととしたい。

## 2. 法案作成過程における政府与党と野党の駆け引き

### 2.1 給油支援の継続をめぐる政府与党と野党の対立

補給支援特措法の旧法であるテロ特措法<sup>1</sup>は、2001年9月11日の同時多発テロ攻撃による脅威の除去に努める諸外国軍隊の活動に対して協力支援活動や捜索救助活動等を実施することを目的として小泉純一郎首相のイニシアティブによって制定された。同法は2001年10月5日の国会提出からわずか25日、委員会審議時間32時間のスピード可決で成立した。同法は、当初2年間の限時法であったため、その後、3度の延長が行われたものの、いずれも短期間の審議で可決成立してきた。法案の審議過程では民主党は常に反対してきたが、テロ特措法の成立後の自衛隊の派遣承認案に対しては、2001年当時の民主党は賛成をしていた。このことは、もともと民主党には、テロとの闘いの協力支援のために自衛隊を派遣することについて強い反対があったわけではないことを意味していた。テロ特措法はメニュー法であり、給油・給水といった補給以外にも、輸送、修理・整備、医療等の協力支援活動や捜索救助活動、被災民救援活動が含まれていた。このうち、自衛隊の主な活動は補給活動であり、2001年11月以降、海上自衛隊の補給艦がインド洋に派遣され、2007年11月1日までに米国を主とした11か国に対し、合計794回(約49万キロリットル)の給油を行っていた<sup>2</sup>。

しかし、2007年7月の参議院選挙の結果、自公連立政権は参議院での過半数を失い、2007年11月1日に期限切れを迎えるテロ特措法の延長はきわめて困難な状態となっていた。ねじれ国会下の168回臨時国会が9月10日に召集され、安倍晋三首相は、自衛隊の補給活動の継続に職を賭す覚悟を示したものの、健康問題から9月12日に突如退陣を表明することとなっ

た。これを受け、自民党内で総裁選が行われ、9月26日に福田康夫内閣が発足することとなった。政府は、テロとの闘いが継続しており、インド洋における海上阻止活動がテロリストの移動や武器・麻薬の密輸を阻止し、この海域の平和と安全に貢献していること、海上自衛隊の補給活動が海上阻止活動の重要な基盤となっており、活動継続に対する各国のニーズも高いこと、インド洋における海上交通の安全の確保にも貢献していることから補給活動の継続を実現することを最重要課題として位置づけていた<sup>3</sup>。

これに対し、野党では、小沢一郎民主党代表が米国によるアフガニスタンやイラクへの軍事行動に自衛隊が後方支援を行うことは憲法の禁じる集団的自衛権の行使であり、海上自衛隊による給油活動も、米国の自衛権発動を支援するものであって、国連の決議に基づくものではないとして、テロ特措法の延長に反対し、他方で、国際治安支援部隊(International Security Assistance Force: ISAF)への参加を実現したいとの立場をとっていた<sup>4</sup>。そのため、民主党は補給活動の継続に否定的であった。他の野党も社民党は米軍への給油活動が憲法上許されないとの立場から反対し、共産党も憲法違反の米軍戦争支援をやめ、自衛隊の撤退を求めていた。さらに、国民新党も自衛隊の海上阻止活動における役割を評価しつつ、自衛隊の補給活動による支援だけではアフガニスタンの復興にはつながらないとしていた<sup>5</sup>。参議院の与党勢力は105議席しかなく、民主、共産、社民等が反対している状況では参議院で法案が可決する見通しは立っていなかった。

### 2.2 イラク燃料転用疑惑をめぐる野党の追及

このように野党が強く反対する論拠となっていたのが、2007年9月に発覚したイラク作戦(Operation Iraqi Freedom: OIF)への燃料転用疑惑である。同問題の起源となったのは、日本の

<sup>1</sup> 正式名称は「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」。

<sup>2</sup> 防衛省「旧テロ対策特措法に基づく対応措置の結果について(2008年1月16日国会提出資料)」

<sup>3</sup> 防衛知識普及会編『新テロ対策特措法 - 石破防衛大臣に聞く』(内外出版, 2007), 19-33頁。

<sup>4</sup> 小沢一郎「今こそ国際安全保障の原則確立を」『世界』11(2007), 150-152頁。

<sup>5</sup> 各党の意見については、『第168回国会衆議院会議録』7号(2007年10月23日)3-15頁を参照。

イラク戦争とのかかわりである。海上自衛隊のインド洋派遣後、2002年にイラクの大量破壊兵器を巡り国際情勢が緊張し、2003年3月20日、米英両国によるイラクへの武力攻撃が開始された。このイラク開戦後、政府は、2003年7月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（イラク特措法）を制定し、後に陸上自衛隊を人道復興支援のためイラク南部のサマワへ、航空自衛隊を輸送活動のためバクダッドに派遣することとなった。

こうしたイラクへの自衛隊の派遣を政府が検討していた2003年5月、イラク作戦中のペルシャ湾で米空母キティホークが海上自衛隊の補給艦から間接的に80万ガロンの給油を受けたとの米海軍のモフィット司令官の発言が報道された<sup>6</sup>。この発言によって、テロ特措法に基づいて実施された給油が、実際にはイラク作戦に参加する米軍の艦船へ転用されたのではないかとの疑惑が浮上することとなった。しかし、当時の石川亨統合幕僚会議議長は問題とされた2003年2月25日の海上自衛隊の補給艦から米補給艦への給油量は約20万ガロンであることを2003年5月8日の記者会見で説明し、当時の福田康夫官房長官も「キティホークの燃料消費は1日20万ガロンで、（海上自衛隊提供の燃料は）ほとんど瞬間的に使われてしまうのでイラク関係に使われることはあり得ない」と翌日の記者会見で述べていた<sup>7</sup>。当時の石破茂防衛庁長官も提供した燃料が20万ガロンであることを確認したと参議院外交防衛委員会で発言していた<sup>8</sup>。閣僚らの発言がイラク作戦への転用を否定していたのは、テロ特措法が対テロ作戦（Operation Enduring Freedom：OEF）にあたる米艦船などへの協力支援に活動を限定しており、イラク作戦は同法の目的外となっていたからである。このように2003年の時点では、政府側からの情報

開示は防衛機密ということで十分に行われず、問題はないとの結論で幕引きが行われていた。

しかし、4年後の2007年9月20日、市民団体のピースデポは、米国の情報公開法等によって入手した海軍の航海日誌等に基づき、2003年2月25日に海上自衛隊補給艦ときわから米補給艦ベコスに約80万ガロンの給油が行われ、同日にベコスから80万ガロンの給油を受けたキティホークが直後にペルシャ湾内に入り、イラク作戦に参加していたことを明らかにした<sup>9</sup>。市民団体からの指摘は、日本側から提供された燃料がイラク作戦に使われることはないとする従来の政府の説明を否定する証拠を示すこととなったのである。

民主党は、臨時国会が召集されるとイラク作戦への燃料転用疑惑を追及し、資料の提出とそれが不十分な場合には参議院での国政調査権を発動する姿勢を示していた<sup>10</sup>。市民団体の告発を受けた防衛省は2007年9月21日、ときわからの給油量を80万ガロンに訂正し、海上幕僚監部での集計の際にデータ入力に誤りがあったことを認めた。その上で、給油を受けた米艦船がイラク作戦に従事していたかは、米側に確認中とした<sup>11</sup>。以後、防衛省が民主党の求める情報開示に小出しではあるものの応えようとしたのは、当時政府が新テロ対策法案の策定で民主党との事前協議を念頭に置いていたことがあったものと思われる。

もっとも、防衛省の立場は一貫してイラク作戦への転用を否定し、あくまでも給油量の取り違えであるとの見解に立つものであった<sup>12</sup>。その根拠として、政府は補給活動がテロ特措法に基づくものであることを補給対象国との間で交換公文に明記し、対象国の艦船への補給の都度、その艦船がテロ特措法に規定する活動に従事していることを確認した後に補給を行っていることから、同法の趣旨に沿って適切に使用されて

<sup>6</sup> 『朝日新聞』2003年5月6日夕刊。

<sup>7</sup> 『NHK ニュース』2003年5月9日（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）」所収）。

<sup>8</sup> 『第156回国会参議院外交防衛委員会会議録』11号（2003年5月15日）11頁。

<sup>9</sup> 梅林宏道ピースデポ代表記者会見「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（2007年9月20日）」。

<sup>10</sup> 民主党内では、まず、衆議院で予備的調査制度を利用し、回答が不十分な場合には、参議院外交防衛委員会で国政調査権を発議し、国会法104条に基づく記録提出要求に踏み切る方針が検討されていた（『朝日新聞』2007年9月12日）。

<sup>11</sup> 『朝日新聞』2007年9月22日。

<sup>12</sup> 石破防衛大臣は、補給艦ときわから米補給艦ベコスと駆逐艦ポール・ハミルトンへの給油量を海上幕僚監部が集計表に転記する際に取り違えたものであると釈明した（『第168回国会参議院予算委員会会議録』2号（2007年10月16日）6-7頁）。

いるとの認識を繰り返し示した<sup>13</sup>。

防衛省は、9月28日、補給活動における補給艦への間接給油の割合が給油量全体の55%に上ることを初めて公表したが、間接補給先の艦船名や時期は相手国の同意が必要として公開しなかった<sup>14</sup>。10月1日、民主党は町村信孝官房長官、高村正彦外務大臣、石破茂防衛大臣に対して情報開示の申し入れを行い、政府側も関係国に照会し、できるかぎり情報開示する方針を示した。一方、転用疑惑の追及は、江田憲司議員や鈴木宗男議員など無所属や小会派の議員からも質問主意書によって行われた。10月2日に閣議決定した政府答弁書では、「補給を受けた後に従事する活動の内容は、各国が決定するものであり、政府としてはその詳細を承知する立場にない」として、間接給油後の最終活動の内容を政府が把握していないことを認めた。また、米艦船への給油の6割強が補給艦への給油であることを明らかにしたものの、これまでの給油の実績については、自衛隊及び諸外国の軍隊等の運用に支障を及ぼすおそれがあるとして明らかにしなかった<sup>15</sup>。10月9日には、防衛省は、国別の補給艦への給油実績を公表し、米艦船向けが全体の89%を占めることが明らかとなった<sup>16</sup>。

10月10日の衆議院予算委員会では転用疑惑をめぐり、政府と野党側の論戦が展開された。同日、米国防総省は、2003年2月25日にときわからベコスを経由してキティホークに間接給油された給油量を67.5万ガロン（別に14.9万ガロンが同日巡洋艦カウンペンスに給油された）とし、イラク作戦が開始される前の2月28日までの3日間で、同燃料が対テロ作戦を支援するために消費されたことを発表していた<sup>17</sup>。日本政府も、同日の予算委員会で、3日以内の燃料消費を根拠に燃料転用を否定した。

しかし、キティホークは2月28日の夜からイラク作戦の一環である南方監視作戦（Operation Southern Watch : OSW）の支援を行っており、民主党は政府側の説明に対して転用の疑いが強いと批判した。同委員会では福田康夫首相は官房長官当時の発言を撤回し謝罪をした<sup>18</sup>。翌11日の予算委員会では、ときわからベコスへの給油の後、同日に米イージス駆逐艦ポール・ハミルトンにも約20万ガロンの燃料を直接提供していたことを政府側が認め、民主党は、同艦に直接給油した分がイラク作戦に使われたのではないかと追及し、衆議院予算委員会理事会で過去6年間にわたる各国艦船のインド洋での活動実態について国政調査権の発動を求めた<sup>19</sup>。政府側は米国側への照会を進め、日本の給油が法律の目的通り使用されたことを立証する資料を提出することを表明したが、民主党は情報開示が不十分であるとして、転用疑惑をあくまでも追及する姿勢をとった<sup>20</sup>。

民主党が開示を求めている海上自衛隊艦船の航海日誌についても、補給艦とわたの2003年7月から12月の航海日誌を保存期間内であるにもかかわらず誤って廃棄していたことが判明し、規則違反であることを防衛省も認めざるを得なかった<sup>21</sup>。このように法案の国会提出に先立って、イラク転用疑惑や航海日誌の誤廃棄が政府と野党の間の抜き差しならない対立点となっていたのである。

### 2.3 逆転国会が法案作成に及ぼした影響

当時の与党は衆議院で3分の2の議席を有していたものの、野党が参議院での延長法案の採決を制度上認められた60日間まで引き延ばした場合、旧テロ特措法が失効することは不可避であった<sup>22</sup>。法案審議中に期限が過ぎると延長

<sup>13</sup> 『第168回国会参議院会議録』5号（2007年10月5日）33頁。

<sup>14</sup> 『朝日新聞』2007年9月29日。

<sup>15</sup> 内閣衆質168第37号「衆議院議員江田憲司君提出自衛隊の補給艦による給油の実態解明に関する質問に対する答弁書（2007年10月2日）」。

<sup>16</sup> 『朝日新聞』2007年10月10日。

<sup>17</sup> 在日米大使館「米国防総省報道発表2003年2月25日の日本による米国補給艦ベコスへの給油について（2007年10月10日）」。

<sup>18</sup> 『第168回国会衆議院予算委員会会議録』3号（2007年10月10日）8頁。

<sup>19</sup> 『朝日新聞』2007年10月12日。

<sup>20</sup> 防衛省は、10月2日の民主党外交防衛部門会議からの資料要求に対し、海自艦船の航海日誌について、既に保存期間を過ぎており、現在保有していないと回答していた。その後、防衛省は10月9日に、ときわの2月25日の航海日誌を開示したが、具体的な給油位置などは黒塗りにされていた（『第168回国会衆議院予算委員会会議録』3号（2007年10月10日）8頁）。

<sup>21</sup> 防衛省「海上自衛隊補給艦「とわだ」の航泊日誌誤廃棄事案について（中間報告）（2007年10月29日）」。

<sup>22</sup> 竹中治堅「参議院とは何か1947～2010」（中央公論新社、2010）276-277頁。

法案自体の意味がなくなるため、政府はテロ特措法の延長ではなく、新法を提案することとし、10月5日にその骨子案を与党に提示した。政府は法案の骨子を民主党にも説明し、同党の意見を取り入れて成案をまとめようとした。そのため、法案では、国連安保理決議1368号に加えて、各国の海上阻止活動への謝意を示した同決議1776号を目的に明記し、国際テロ根絶のための国際社会の取り組みに寄与することを強調した。そして、テロ特措法と異なり、活動内容をテロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動（給油または給水）に限定することとした。旧法では、補給支援対象を対テロ作戦としていたが、新法でテロ対策海上阻止活動（Operation Enduring Freedom-Maritime Interdiction Operation : OEF-MIO）に限定したのは、アフガン空爆に参加する艦船への給油が集団的自衛権の行使に当たる可能性が高いと批判する民主党や共産党の批判をかかわす狙いがあったと考えられる<sup>23</sup>。

その一方で、野党側が主張していた補給艦への給油の禁止を法案に条文化することは見送られ、運用に委ねられることとなった<sup>24</sup>。政府与党内には補給艦への給油をやめるとの意見もあったが、軍事オペレーション上の必要性から対象外とはされなかった<sup>25</sup>。このことはイラク転用疑惑を追及している野党の不信を高めるものとなった。さらに、活動地域についても、インド洋（ペルシャ湾を含む）に限定された。このように、活動の種類・内容を補給のみに限定し、実施区域の範囲についても法定した結果、法案が可決・成立すれば、その活動の実施に当たり重ねて国会承認を求める必要はないとして、新法では旧法にあった国会の事後承認の規定が削除された<sup>26</sup>。また、法律の有効期限についても公明党の意見も踏まえ、旧法の2年間で1年間に短縮された<sup>27</sup>。政府は当初、法案作成段階から民主党への事前協議を呼びかけた

が、民主党は協議に応じなかった。その一方で、民主党の対案作成は、国際治安支援部隊への参加をめぐり党内に異論があり、まとまっていなかった。10月17日、政府は新規立法として「補給支援特措法案」を閣議決定し、国会に提出することとなった。

### 3. 国会提出後の野党の追及と政府与党の対応

#### 3.1 イラク転用疑惑の徹底追及

国会に法案提出後も、イラク転用疑惑は与野党間の対立の主要テーマであった。10月18日、民主党の山岡賢次国会対策委員長は航海日誌の破棄、給油量取り違えなど（間違った情報が上層部に提供されることによって）文民統制の前提となるデータが崩れており、それに基づいて軍事行動をするのは危険だとして、与野党国対委員長会談で石川亨元統幕議長や古庄幸一元海上幕僚長らの証人喚問を要求した。同じ10月18日、米国国防総省は、日本から提供を受けた燃料はすべて対テロ作戦のために消費したとする声明を発表し、その一方で、燃料の経路確認については、艦船内で他の燃料と混ざることや、補給を受けた艦船が複数の任務に就くこともあることから追跡することは複雑であるとの説明を行った<sup>28</sup>。米国側からの発表に対し、民主党は艦船が複数任務を持っていたことからイラク作戦に使われた疑いがますます強まったとして批判を強めた。

そうした状況下で、10月22日、防衛省は給油量取り違え問題についての調査結果を公表した<sup>29</sup>。同調査によれば、当時の海上幕僚監部の防衛課長らが石川統幕議長の記者会見後に給油量の誤りに気付いていたにもかかわらず、上司

<sup>23</sup> 『朝日新聞』2007年10月18日。

<sup>24</sup> 石破防衛大臣は法律に事細かなことを書くことが馴染まないとして、実施要項の段階で補給艦への補給をするか否か、判断することになるとした（防衛省「大臣会見概要」2007年10月17日）。

<sup>25</sup> 『第168回国会衆議院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議録』3号（2007年10月26日）6頁。

<sup>26</sup> 『第168回国会衆議院会議録』7号（2007年10月23日）6頁。

<sup>27</sup> 公明党は、活動を延長する場合に1年ごとに国会が審議することになるので文民統制はむしろ強化されるとした（『第168回国会衆議院会議録』7号（2007年10月23日）7-8頁）。

<sup>28</sup> 在日米大使館「米国国防総省報道発表「不朽の自由作戦」に日本が供給する燃料の使用について（2007年10月18日）」。

<sup>29</sup> 『朝日新聞』2007年10月23日。

や内局への報告や訂正の措置を一切とらず、そのことが原因となって、間違った情報に基づいて石破防衛庁長官や福田官房長官の国会答弁資料等が作成され、結果的に大臣が誤った説明をすることとなったとするものであった。民主党は文民統制への大きな危機を感じるとして、給油量取り違え問題は転用疑惑に加え、文民統制に関わる重要な問題に発展した。野党は燃料転用や組織的な情報隠ぺいの疑惑がはっきりしない限り、法案審議には応じられないとした。法案の委員会審議入り後、取り違え問題は海上幕僚監部だけにとどまらず、実際には、内局の関連課（管理局装備企画課・艦船武器課）が、当時正しい給油量の資料を海上幕僚監部から受領していたにもかかわらず、大臣の答弁資料作成に際して当該資料が参照されなかったことが判明した<sup>30</sup>。各幕僚監部と内局の関連部署間での情報共有が十分にできていなかったことが、問題を未然に防止できなかった一因となったのである。防衛省では、こうした事態を受け、公明党からの要求もあり、石破防衛大臣の指示に基づいて文民統制の徹底を図るための抜本的対策検討委員会を設置することとなった。

10月26日から本格的に始まった法案審議では、野党から複数目的艦への給油の問題について追及されたのに対し、政府は補給対象の艦船が対テロ作戦の活動に当たっていれば、それ以外の任務を同時に行っていたとしても問題はないとの見解を示した<sup>31</sup>。こうした政府の方針のもとに、11月6日、防衛省は、794件の全補給の内、海上自衛隊補給艦から他国補給艦への給油が147件、直接給油が647件であるとし、直接給油の内、複数目的艦への給油が160件行われたことを公表し、日本が提供したのと同量以上が対テロ作戦に従事している間に使われていれば、燃料はテロ特措法の趣旨に沿って使用されたとする報告書を発表した<sup>32</sup>。しかし、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があつたとしており、転用疑惑を払拭するには至らなかった。

11月7日、衆議院テロ対策特別委員会は、すでに退官していた寺岡正善・元海上幕僚監部防衛課長を秘密会に参考人招致し内局を含む組織的な隠ぺいがなかったか、その真偽を質した。元課長は、給油量取り違えが発覚した後、内局が隠ぺいにかかわっていたか否かについては記憶が定かでなく、当時、情報の取り違えに寺岡氏本人が気付いたにもかかわらず訂正しなかった理由は、間違いを指摘した燃料系統の部署は海上幕僚監部にも内局にもあり、誤っていたとの情報が内局にも上っていると認識していたとの見解を示した<sup>33</sup>。燃料転用疑惑や給油量取り違えの隠ぺい問題の追及は、以後の法案審議でも野党側から繰り返し行われたものの、政府側の答弁は固定化し、大きな変化は見られなくなった。12月21日、防衛省は当時の海上自衛隊幹部らの内、現職の10人を処分したものの、内局については不問とした。

### 3.2 守屋前事務次官の証人喚問問題

法案の委員会審議入りを巡り焦点となったのは、同時期に発覚した守屋武昌前防衛事務次官の自衛隊倫理規程に違反する過剰なゴルフ接待等の業者との癒着問題である。10月18日の与野党国対委員長会談では、民主党は守屋前次官の証人喚問を要求した。証人喚問は全会一致で実施することがこれまでの国会の慣行だったが、与党は補給支援特措法案の審議入りを条件に喚問を受け入れた。その結果、衆議院本会議で法案の趣旨説明聴取が行われ、10月23日にテロ対策特別委員会に付託されることとなった。10月29日に実施された守屋前次官の証人喚問では過剰接待等の問題が次々に明らかになった。野党側からは、防衛装備品の調達をめぐる前次官と業者との疑惑が提起され、政治家との関わりも問題視されるようになった。そのため守屋前次官の証人喚問が参議院でも再度11月15日に実施された。11月28日には守屋前次官が収賄容疑で逮捕され、本事件は自民

<sup>30</sup> 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）」。

<sup>31</sup> 『第168回国会衆議院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議録』6号（2007年10月31日）43頁。

<sup>32</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）」。

<sup>33</sup> 『第168回国会衆議院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議録』10号（2007年11月7日）4頁。

党の閣僚経験者の証人喚問を野党が強行し、与党側を追及する事態に発展していくこととなった。

### 3.3 大連立構想の挫折

一方、10月29日の証人喚問終了後、自民党の福田康夫首相と民主党の小沢一郎代表による党首会談が首相側からの呼びかけにより10月30日に行われた。同会談で、福田首相は補給支援特措法案への協力を求めたものの、小沢代表は国連安保理決議の裏付けがないとして拒否した。11月1日、テロ特措法が期限切れとなり、翌2日、石破茂防衛大臣による撤収命令が出され、6年近く続いた給油活動は中断に追い込まれた。11月2日、福田・小沢両党首の再会談が行われ、福田首相は連立政権樹立に向けた政策協議を持ちかけ、小沢代表がかねて主張していた国連安保理または総会の国連決議に基づくことを自衛隊の海外派遣の原則とする恒久法（一般法）についても話し合いが行われた。小沢代表もいったんはこれに応じたものの、民主党役員会が大連立のための政策協議に入ることを拒否し、トップ会談による現状の打開は頓挫することとなった。

### 3.4 法案審議をめぐる与野党間の対立と修正協議の失敗

11月2日に給油活動が中断して以降、政府はその再開の必要性を繰り返し述べた。特に、対米支援の割合が活動中盤から減少してパキスタン海軍の艦船に対する給油の割合が大きな比率を占めるようになっていたことを強調し、国際社会によるテロとの闘いへの日本の復帰を求めた。一方、民主党は遅れていた対案の骨子を11月6日によくまとめた。小沢代表が表明していた国際治安支援部隊への参加は党内からの批判が強いことから見送られ、自衛隊の派遣は人道復興支援やインフラ整備に限定することとされた。一方で、給油活動については海上阻止活動が国連の決議に基づく国連の活動として行われることとなった場合には参加を検討

するとしていた<sup>34</sup>。民主党はそれまで法案の審議よりも疑惑追及に重点を置いてきた。民主党が対案をこの段階でまとめたのは、党首会談での恒久法の議論を契機に、政策論議にも軸足を移すようになったことを意味していた。小沢代表が大連立失敗の責任をとり辞意を表明するなど、民主党内が混乱していたことも、与党側が主導権を握る余地を生んだ。

11月7日午後、与党は民主党が対案をまとめたことを踏まえ、衆議院テロ対策特別委員会理事会で民主党に修正協議を呼びかけた。民主党は同党が示した対案はたたき台であるとして修正協議には応じなかった。そのため、与党側は11月10日までの会期を、12月15日まで35日間延長する議決を行った。11月16日には福田首相とジョージ・W・ブッシュ米国大統領との日米首脳会談が設定されており、訪米前に政府案を衆議院通過させることが政府にとって最低限のラインでもあった。11月13日、与党と民主党の接点が見いだせない中、政府案は、与党の強行採決によって委員会で可決され、同日、衆議院を通過して参議院に送付された。衆議院での賛成は327票と再可決が可能な投票総数の3分の2を超えていた。衆議院での審議時間は41時間に達し、法案通過に約3週間がかかった。審議時間の半分近くが燃料転用疑惑や守屋問題など、防衛省・自衛隊の疑惑追及に費やされたことになる<sup>35</sup>。

こうした補給支援特措法案をめぐる与党と民主党の最大の争点は、補給活動が直接給油や間接給油を通じて集団的自衛権の行使に当たるか否かという点にあった。政府は、補給活動は実力の行使に当たらず、国家による実力の行使の概念である集団的自衛権の問題は生じないとし、また、補給等の活動地域が非戦闘地域であることから、他国の武力行使との一体化の問題も生じないとし、憲法9条に違反することはないとした<sup>36</sup>。これに対し、民主党をはじめとする野党側は、政府案が補給対象をテロ対策海上阻止活動に限定しているにもかかわらず、実際に、その担保を確実にできるかについて追及した。しかし、政府は、補給対象が海上阻止活動に従事する艦

<sup>34</sup> 『朝日新聞』2007年11月7日。

<sup>35</sup> 10月26日から11月12日までの合計10回の衆議院テロ対策特別委員会の議事録より算出。

<sup>36</sup> 『第168回国会衆議院会議録』7号（2007年10月23日）3頁。

船である限り、その艦船が他の任務を付与されていること自体は法律上別に問題がないとの見解に立ち<sup>37</sup>、補給艦への給油についても排除せず、対象艦船の活動内容等を勘案し、総合的に判断するとした<sup>38</sup>。一方で、政府は補給した油の量（を使い切るまで）の間は給油を受けた艦船が海上阻止活動の活動をしていなければならないとの認識を示し<sup>39</sup>、運用面で野党側の理解を求めるような答弁も行った<sup>40</sup>。なお、政府は対象国との間で補給対象となる艦船が海上阻止活動に関わるものであることを明記した交換公文を締結し、現場においても使用目的を確認したうえで補給を行うことを表明し、野党の求める担保措置について理解を求めた。

また、国会承認の規定を削除した点については、野党から、法案の審査とは別に自衛隊の派遣について国会承認を旧法では規定しており、参議院での承認が得られる見通しがないことから、国会承認を意図的に回避したのではないかとの批判がなされた。しかし、政府は、補給支援特措法案では、活動の種類、内容を補給に限定し、派遣先の外国の範囲を含む実施区域を法律に明記しており、この法案を審議し、可決すれば国会の承認を得たこととなり、成立後重ねて国会承認を求める必要はないとの理由を繰り返した。もっとも、旧法の基本計画に記述されていた自衛隊の派遣規模や部隊構成、装備、派遣期間などは補給支援特措法には規定されておらず、国会承認の必要のない実施計画に委ねられることとなった。この点について、政府は実施計画を閣議決定後、遅滞なく国会報告することを規定している点を挙げ、現行法での活動水準を上回ることはないとして国会のシビリアン・コントロールは十分に確保されているとの

見解を示した<sup>41</sup>。

これらの法案をめぐる論点において、自衛隊の派遣を押し通そうとする政府与党と自衛隊の派遣に反対する野党側の立場は折り合わず、参議院の審議に引き継がれることとなったのである。

### 3.5 参議院での法案審議と衆議院の再議決

法案が参議院に送付されてからも、民主党は同党提出のイラク特措法廃止法案<sup>42</sup>の先議や守屋前次官らの証人喚問を優先することを主張した。11月28日によく本会議で趣旨説明を行う日程が決まり、委員会での審議が始まる見通しとなったものの、参議院では常任委員会の外交防衛委員会に付託されることから定例日の制約があり、また、委員会運営の主導権を握る委員長が民主党議員（北澤俊美参議院議員）であることから、法案採決の遅延が予想された。日米首脳会談でプッシュ米大統領に給油の早期再開を約束した福田首相は<sup>43</sup>、帰国後、野党との党首会談を22日に設定し、事態打開へ動いた。同会談で福田首相は小沢代表に恒久法と社会保障に関する政策協議機関の設置を提案した。しかし、小沢代表は政策協議を拒否し、政府案に反対する考えを示した。福田首相は参議院での審議促進を要請したが、小沢代表は審議の遅れは政府与党側の事情として協議は不調に終わった<sup>44</sup>。一方、防衛省・自衛隊の相次ぐ不祥事に野党は文民統制の危機として政府を強く批判した。こうした事態を打開するために、福田首相のイニシアティブにより、防衛省の組織改革に関する会議が官邸に設置され、対応策の検討が始められた<sup>45</sup>。

<sup>37</sup> 『第168回国会衆議院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議録』5号（2007年10月30日）9頁。

<sup>38</sup> 『第168回国会衆議院会議録』7号（2007年10月23日）13頁。

<sup>39</sup> 『第168回国会衆議院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議録』7号（2007年11月1日）17頁。

<sup>40</sup> 笹本浩「インド洋における補給活動の再開—補給支援活動特措法案・テロ根絶法案の国会論議」『立法と調査』278（2008）、34頁。

<sup>41</sup> 『第168回国会衆議院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議録』7号（2007年11月1日）22頁。

<sup>42</sup> 正式名称は「イラクにおける自衛隊の部隊等による対応措置を直ちに終了させるための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を廃止する法律案」。

<sup>43</sup> 外務省「福田総理大臣・日米首脳会談の概要（2007年11月16日）」。

<sup>44</sup> 『朝日新聞』2007年11月23日。

<sup>45</sup> 防衛省改革会議は8か月に及ぶ会議の結果を報告書に取りまとめた（防衛省改革会議『報告書—不祥事の分析と改革の方向性』2008年7月15日）。同会議では、内局による文官統制の在り方が議論され、その結果、内局から運用企画局を分離し、統合幕僚監部に一元化するといった文民統制上の問題を生じかねない提言も盛り込まれることとなった。



12月4日から始まった参議院外交防衛委員会の審議では、民主党は、防衛省をめぐる様々な疑惑追及をテーマにし、法案そのものの審議は進まなかった。民主党では、参議院で政府案が否決された後、衆議院で再議決が行われた場合には、福田内閣の問責決議案を参議院で可決することが検討されていた。一方、与党内では公明党に問責決議の可決による衆議院解散を懸念する意見もあったが、12月12日の与党党首会談を受けて、再議決権を行使してでも、臨時国会で政府案を成立させる方針で一致した。そのため、政府与党は12月14日、参議院のみなし否決が可能なら1月15日まで会期を再延長することを議決した。

参議院での委員会審議では、民主党の取りまとめた対案を与党側が取り上げることが目立った。民主党では、当初、小沢代表が国際治安支援部隊への自衛隊の参加を唱えていたため、国際治安支援部隊に対しての政府側の見解が問われた。政府は、自衛隊の国際治安支援部隊への参加について、武力行使を伴うものであれば憲法に抵触するとの立場をとっていた<sup>46</sup>。そのうえで、国際治安支援部隊の活動には、陸上での治安維持活動以外にも、空輸活動というようなものもあり、国際治安支援部隊そのものの活動がすべて武力行使に関わる活動とは言い切れないが、憲法上認められるかどうかは慎重な検討が必要であるとの認識を示した<sup>47</sup>。

また、軍民混成の組織でアフガニスタン国内の治安改善と復興支援を行っている地方復興チーム（Provincial Reconstruction Team：PRT）への自衛隊派遣についても、政府は現地の厳しい治安情勢から憲法9条との関係、要員の安全確保、日本として効果的な貢献ができるか否かといった観点から総合的判断が必要であるとの認識を示した<sup>48</sup>。アフガニスタンの治安は悪化しており、民間人に対して退避勧告が出されている状況では、アフガニスタン本土での民生支援も限界があるとするのが与党側の態度で、だ

からこそ、自衛隊が海上阻止活動への洋上補給を行う必要があるという論法をとった。

民主党は、12月11日に遅れていた対案を取りまとめ、21日に参議院に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（テロ根絶法案）を提出することとなった。同法案に基づく活動は、武装解除の履行の監視や武装解除後の社会復帰の支援、警察組織の再建等の治安分野改革支援活動と被災民の生活やアフガニスタンの復興を支援する人道復興支援活動からなり、テロ対策海上阻止活動に対する参加については、国連総会または安保理の決議が行われた場合に検討するとした。また、実際に自衛隊を派遣する地域を非戦闘地域よりも要件の厳しい抗争停止合意が成立している地域としていた。政府与党からは、アフガニスタン本土に非戦闘地域が存在し、憲法9条との関係もクリアできるならば、民主党案にある自衛隊の陸上活動を検討する可能性もあるとの見解が示された<sup>49</sup>。

一方、恒久法の制定問題については、福田首相は特別措置法では緊急の事態に間に合わないことや、要員の訓練、予算措置にも問題が生じているとし<sup>50</sup>、町村官房長官からは補給支援特措法成立後に与党間で議論を進め、民主党とも協議をしたいとの答弁<sup>51</sup>がなされた。これに対し、与党の自民党や公明党、民主党からも恒久法の検討の必要性があるとの認識が示された。国会承認の規定を削除したことについては、参議院では、政府案が衆議院の再可決で成立した場合、一院の意思だけで自衛隊を海外に派遣することになる問題点を野党が強く批判する意見が出された。

参議院ではこのように政府案と民主党案の双方をめぐる政策論議が展開されたものの、政府案に関する与野党間の修正協議は理事会や国会対策委員会においても行われなかった。民主党が提出した対案は給油活動を除外するという点で、政府案との根本的な相違があり、足して二

<sup>46</sup> 『第168回国会参議院外交防衛委員会会議録』9号（2007年12月4日）26頁。

<sup>47</sup> 『第168回国会参議院外交防衛委員会会議録』18号（2008年1月10日）3頁。法案成立後、政府内では陸上自衛隊のCH47大型輸送ヘリや航空自衛隊のC130輸送機を空輸支援のためアフガニスタン本土へ派遣することが検討されたが、安全確保の困難さ等の理由から、法改正の見通しが立たず、結局、見送りとなった（『朝日新聞』2008年7月18日）。

<sup>48</sup> 『第168回国会参議院外交防衛委員会会議録』13号（2007年12月18日）24頁。

<sup>49</sup> 同28頁。

<sup>50</sup> 『第168回国会参議院外交防衛委員会会議録』18号（2008年1月10日）31頁。

<sup>51</sup> 『第168回国会参議院外交防衛委員会会議録』17号（2008年1月8日）30頁。

で割るという妥協を見出しにくいものでもあった。政府案、民主党案とも、2008年1月10日に参議院外交防衛委員会で採決を行い、両案とも否決された。法案の内容に対する国会の修正は両院を通じて行われず、付帯決議もなされなかった。参議院送付後の60日目にあたる1月11日、参議院本会議での政府案の否決を受けて、与党は両院協議会を開くことなく、衆議院本会議で再可決を行い、政府案が成立することとなった。補給支援特措法案は、成立までに76日を要し、委員会審議時間は両院で86時間に達した。民主党は再議決に付すような緊急性や重要性もないとして再議決を強く批判したものの、福田内閣に対する問責決議案は結局見送られることとなった。

補給支援特措法は1年間の限時法であったため、2008年12月に麻生内閣によって延長法案が提出され、衆議院の再可決で成立した。しかし、2009年9月の政権交代後、民主党政権は給付実績の低下を理由に活動中止を決め、2010年1月15日、北澤俊美防衛大臣から派遣部隊の撤収命令が出された。こうして8年に及ぶインド洋での補給活動は終了することとなったのである。

#### 4. 国会は有効な監視と統制を行ったか

一般的にねじれ国会においては、参議院の多数を占める野党が法案の生殺与奪権を握ることによって、政府の政策形成に強い影響を及ぼすことが可能となる。当時の与党は参議院での多数を失っていたものの、衆議院では3分の2の議席を持っていた。このような不完全ねじれ国会では、参議院で法案が否決されても、衆議院で再議決をすれば法案を成立させることができる。しかし、参議院で否決された法案の衆議院での再議決は1951年のモーターボート競走法以降例がなかった。政府案に対して世論調査では消極的な意見が半数近くを占めるなど、法案成立に世論の強い支持もなかった。また、野党は衆議院の再議決に対して問責決議案を提出する考えを示しており、衆議院解散を恐れる公明

党は再議決に当初消極的であった。168回臨時国会が召集された段階で現行法の期限切れとなる11月1日まですでに2か月を切っており、こうした事情から延長法の成立は困難とされた。延長法を断念し、新法を制定することになった政府にとって、これまでの特措法の先例から国会承認の規定を外すことへの野党の理解は得にくかった。他方で、法律に国会承認を規定すれば、派遣承認案に改めて参議院で承認を得ることはより困難なものとなる。

こうしたジレンマの状況で、政府は、国会、特に参議院での野党の反対があっても、自衛隊の派遣を実行できるように法案の内容を作成することとなった。すなわち、自衛隊の活動をインド洋での海上阻止活動への給油・給水に限定することで、地域、活動対象・内容を絞り込み、法の有効期限も1年間とすることで、国会の承認が不要である根拠とした。このように、参議院での野党の反対によって派遣が阻止されることを回避するために、入念な予防措置が法案内容の作成において講じられたのである。

増山幹高は衆参両院において与党が議事運営権を掌握できず政権基盤が相対的に脆弱な場合、戦略的な法案作成行動によって、参議院の法案通過が困難であるような法案の提出が控えられることを指摘している<sup>52</sup>。政府が、参議院における野党の反対や抵抗を見越して法案内容を作成したのは、そうしたデッドロックを事前に回避するための予測的対応（*anticipated reaction*）であったと考えられる<sup>53</sup>。ねじれ国会では、野党は議長や委員長の議事運営権や委員会での多数決を通じて参議院での法案審議の引き延ばしや、多数決での証人喚問や国政調査権を政府側に求める立場にあったのである。こうした野党の強さは、衆議院段階から野党に対する政府側の融和的姿勢をもたらした。国会における法案審議が始まる前の予算委員会の段階から、野党側は国政調査権を根拠に政府に対して情報提供を求め、政府側も法案の審議進行への野党の協力を得るために、逐次的に情報の公表を行った。結果的に、参議院での多数を握ったことによる国政調査権の発動は行使しなかったものの、政府側からの答弁や資料提出を引き

<sup>52</sup> 増山幹高『議会制度と日本政治 - 議事運営の計量政治学』（木鐸社、2003）211頁。

<sup>53</sup> Carl J. Friedrich, *Man and his Government: An Empirical Theory of Politics*, (New York: McGraw-Hill, 1963), p. 205.

出すことを可能とし、野党は法案作成や情報開示において明示的または黙示的な影響力を及ぼしたのである。

また、旧テロ特措法の制定時には、迅速性を求められるあまり、立法時に自衛隊の派遣の具体的内容についての検討が十分に行われず、結果的に、法施行段階で陸上自衛隊の派遣をめぐって政府与党内での齟齬が生じた。補給支援特措法の場合には、ねじれ国会という状況での野党からの度重なる追及が、法案の立案内容に作用し、法案の成立後の実施過程において違憲や違法性の疑念を生じることのないような運用を政府側に担保させることで内閣の法執行にも一定の影響を及ぼしたといえよう。

このように、政府側が国会対策において、野党に相当の配慮を示したのは、政府にとって、本法案の成立が、日米関係や国際社会における日本の信用の観点からも、不可欠の重要性を持っていたことによるものであろう。福田首相にとっては自らの指導力が内外から問われた政権の命運をかけた法案であったのである。

一方で、こうした内閣による自衛隊の運用をめぐる政策決定に対して、立法権や行政監督権を持つ国会が、立法府の立場からいかに有効な統制を行使しえたかは、安全保障政策に関する民主的統制の成否にとってきわめて重要な意味を持っていたといえる。

そうした点で、本法案の審議過程において、安全保障政策に対する国会の統制機能は以下の点で問題点を抱えていた。第一は、防衛上の秘密事項に対する国政調査権の持つ限界である。確かに、政府側からは逐次的に情報開示が行われ、最終的には相当な資料が国会に提出された。しかし、本来、法治行政の原理に基づき、法律の執行結果についての合憲性や合法性を担保する責任は内閣にある。そうした点で、旧テロ特措法における給油活動の違憲性や法律違反がなかったかの説明責任を政府が十分に果たしたと

いえるだろうか。間接給油を行った艦船がイラク作戦に参加したか否かについて、各国に照会を行い、政府もその膨大な回答文書についての確認を行ったとしているが、最終的には、当該国の調査結果を「信頼」という形で日本側が目的外使用の実態について完全に把握することはできなかった。また、野党から提起された関係者の証人喚問や参考人質疑に与党が積極的に応じず、対象者も限定されたものとなった。国政調査権が議院の補助的権能であるならば、旧法の問題点を検証し、新法の制定に反映させるために、制服組を含む関係者を網羅した国会招致を行い、政府側が持つ機密扱いの情報も、政府側の恣意的な判断で選別されることのないよう、少なくとも秘密会形式で理事会に開示したうえで、法律案に対する最終決定を行うことが求められたといえよう<sup>54</sup>。

第二は、補給支援特措法では、補給の対象となる艦船の種類についての制限規定を置かず、補給艦への間接給油やミサイル駆逐艦や強襲揚陸艦等への直接給油を実施するか否かも、実施段階での内閣の裁量に委ねられた点である。また、旧法で基本計画に記されていた派遣の規模や部隊の構成等を実施計画に委ねて国会の事後的な承認を及ばなくした点である。これらの内閣の裁量権の拡大に対して、国会は立法段階で修正を行うことができなかった<sup>55</sup>。国会の事後承認規定についても、政府与党は海上補給支援活動については否定的であったものの、民主党の陸上人道復興支援活動を政府案に付け加え、当該活動に対しては国会事前承認を条件とする修正提案が与党の公明党からもなされた<sup>56</sup>。しかし、結局は与野党とも対立関係を優先し、国会の統制を強化する方向に法案を修正することができなかったのである。

第三は法律の有効性や実効性についての評価とそれを反映させた政策決定が十分に行われなかった点である。野党側には、給油活動の継続

<sup>54</sup> 民主党は、多数を握った参議院で国政調査権を積極的に行使するとしていたが、多数決による決定は証人喚問要求等にとどまり、記録提出要求を多数決で発動することはなかった。民主党の参議院外交防衛委員会理事は「政府が例外規定を使って提出を拒めば伝家の宝刀が空振りに終わる」との懸念があったと言及している（『朝日新聞』2008年1月16日）。なお、秘密会に関して、石破防衛大臣は、参議院では秘密会での秘密を漏らした者についての懲罰規定が議院規則にあるものの衆議院にはないとして、国会議員の守秘義務の担保についての問題点を指摘している（『第168回国会参議院外交防衛委員会会議録』10号（2007年12月6日）15頁）。

<sup>55</sup> 実際に補給支援特措法のもとで、補給艦への給油が行われたのはフランスへの補給の2回（1370キログラム）のみであった（統合幕僚監部「補給支援活動の実績について（2010年1月29日）」）。需要そのものがほとんどなかったことから補給艦を対象外としても支障はなかったのではなかろうか。

<sup>56</sup> 『第168回国会参議院外交防衛委員会会議録』17号（2008年1月8日）27頁。

について、憲法問題とともに、給油に対する各国の需要が低下し、その有効性を疑問視する声が強かった。そのため、民主党は、給油活動の代替案としてアフガニスタン本土における民生支援に重点を置き、人道復興支援活動に自衛隊を派遣することを提案した。しかし、この代替案も現実には現地に派遣可能な抗争停止地域が存在せず実効性に乏しいものであった。野党にも政府与党と同様の現実への対応能力がなければ実効性のある議論は難しいといえよう。

ねじれ国会という政治状況は、本来、議会連合の形成を目指して与野党が合意形成を図る契機となるものである。政権交代を経て、与野党が攻守を変えて、安全保障政策に関する政権担当の経験を得た現在、国会は、日米同盟や国際平和協力などの安全保障政策をめぐって与野党が国益実現の観点から合意点を探しだす努力をもっとすべきである。2007年に発覚した本事例の根源にあった問題は、自衛隊に対する防衛大臣や内局の監督の不徹底や、自衛隊を指揮監督する内閣への情報伝達の欠如といった、政府・防衛省のガバナンスの機能不全であった。そうした点で、今後、制服組の行き過ぎや大臣・内局によるチェックの不備があった場合には、党派を超えて国会が監視機能を発揮することが民主的統制の観点からもより求められているといえる。

## 参考文献

日本語文献

第一次資料

(国会会議録)

第156回国会参議院外交防衛委員会会議録

第168回国会衆議院会議録

第168回国会衆議院予算委員会会議録

第168回国会衆議院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会議録

第168回国会参議院会議録

第168回国会参議院外交防衛委員会会議録

第168回国会参議院予算委員会会議録

(閣議事項)

内閣衆質 168 第 37 号「衆議院議員江田憲司君提出自衛隊の補給艦による給油の実態解明に関する質問に対する答弁書(2007年10月2日)」。

(政府関係文書)

外務省「福田総理大臣・日米首脳会談の概要(2007年11月16日)」。

〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_fukuda/usa\\_07/gaiyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_fukuda/usa_07/gaiyo.html)〉(2012年12月26日アクセス)。

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.htm>〉(2012年12月26日アクセス)。

防衛省「海上自衛隊補給艦「とわだ」の航泊日誌誤破棄事案について(中間報告)(2007年10月29日)」。<http://www.mod.go.jp/j/press/sankou/report/20071029b.htm>〉(2012年12月26日アクセス)。

防衛省「旧テロ対策特措法に基づく対応措置の結果について(2008年1月16日国会提出資料)」。[http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai\\_heiwa/hokyushien/pdf/siryou\\_080311.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/hokyushien/pdf/siryou_080311.pdf)〉(2012年12月26日アクセス)。

防衛省「大臣会見概要」2007年10月17日。<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2007/10/17.htm>〉(2012年12月26日アクセス)。

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.htm>〉(2012年12月26日アクセス)。

防衛省改革会議『報告書－不祥事の分析と改革の方向性』2008年7月15日。

(外国政府文書)

在日米大使館「米国防総省報道発表 2003年2月25日の日本による米艦補給艦ベコスへの給油について(2007年10月10日)」。

〈<http://japan2.usembassy.gov/j/p/tj-20071011-71.htm>〉(2012年12月26日アクセス)。

在日米大使館「米国防総省報道発表「不朽の自由作戦」に日本が供給する燃料の使用について(2007年10月18日)」。

〈<http://japan2.usembassy.gov/j/p/tj-20071019-73.htm>〉(2012年12月26日アクセス)。

(NGO文書)

梅林宏道ピースデポ代表記者会見「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(2007年9月20日)」。<http://www.peacedepot.org/media/pcr/mediarelease3/oil.htm>〉(2012年12月26日アクセス)。

(新聞)

『朝日新聞』

第二次資料

小沢一郎「今こそ国際安全保障の原則確立を」『世界』11(2007)。

笹本浩「インド洋における補給活動の再開—補給支援活動特措法案・テロ根絶法案の国会論議」『立法と調査』278(2008)。

竹中治堅『参議院とは何か1947～2010』(中央公論新社, 2010)。

防衛知識普及会編『新テロ対策特措法 - 石破防衛大臣に聞く』(内外出版, 2007)。

増山幹高『議会制度と日本政治 - 議事運営の計量政治学』（木鐸社, 2003）.

外国語文献

Friedrich, Carl J., *Man and his Government: An Empirical Theory of Politics*, New York: McGraw-Hill, 1963.