

# 日本の文民統制

萩原 貴 司\*

## 要 旨

本稿は、日本における文民統制の法制度を考察したものである。日本国憲法で平和主義を採用している一方、法律で自衛隊を設置している。この自衛隊をどのように統制するかが問題となる。まず文民統制はその原理からも歴史的にも立憲主義、民主主義に位置づけられる。その方法は、一元的集権的統制と多元的分権的統制に大別できる。これを日本においてみると各国家機関がその権限の範囲内で統制できる制度としている。もっとも内局の官僚が中心的役割をはたす文官統制が実際の運用に採用されている。これらの文民統制は、政策上の原則なのか憲法上の原則なのか、憲法66条2項の法的性格が問題となる。本条項の成立過程と解釈、憲法9条の解釈や対外的国家作用の特質から本条項は文民統制の根拠と解しうる。以上から、日本国憲法上、文民統制として多元的分権的統制を予定している点を検討、考察した。

## 目 次

### はじめに

#### I. 文民統制の内容

1. 文民統制の要素
2. 文民統制の位置づけ
3. 文民統制の二つのモデル
4. 二つのモデルの相違点と共通点

#### II. 日本の文民統制

1. 日本における文民統制の基本
2. 行政的統制としての「文官統制」から国家安全保障会議へ
3. 文民統制下での問題

#### III. 憲法66条2項の解釈

1. 学 説
2. 政府見解
3. 法的性格について—9条との関係

### おわりに

## はじめに

日本国憲法において文民統制を予定しているだろうか。日本国憲法は9条を中心に平和主義を根本原則としている。平和主義とは非戦・非武装をその内容とする原理・原則である<sup>1)</sup>。しかし、9条の解釈上、自衛権を許容していると解することも可能である。また砂川事件最高裁判決は、「主権国としてもつ固有の自衛権はなんら否定されたものではなく、わが憲法の平和主義は決して無防備、無抵抗を定めたものではないのである。……自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛のための措置をとりうる」と判示した<sup>2)</sup>。自衛のための措置が許容されるのであれば、それを統制する手段が必要である。これが文民統制である。日本国憲法の平和主義を厳格に理解して、日本国憲法上およそ自衛のための実力の保持・行使すらも否定しているのであれば、それを統制することも認められないとも思える。

そこで本稿では日本国憲法上文民統制が予定さ

---

\* はぎわら たかし 公共政策研究科公共政策専攻修士課程修了  
論文審査委員主査 植野 妙実子  
論文審査委員副査 早田 幸政 丸山 剛司

れているか、を考察する。まず、文民統制とは何かが問題となる。ここでは文民統制を立憲主義の観点から検討する。さらに文民統制といっても一義的に定まっているとはいえず、制度として大別すれば文民統制を集権的に理解するハンチントンと分権的に理解するファイナーの二つのモデルがある。このモデルの検討を通じて日本の文民統制を検討する。そして現実問題として実力組織である自衛隊の存在を前提にすれば、それに対する文民統制をいかに貫徹するか、は重大な課題となる。そこで、憲法66条2項の規定はどのように解釈されるべきか、も検討しなければならない。66条2項の法的性格を検討して日本国憲法における文民統制を考察する。

## I. 文民統制の内容

### 1. 文民統制の要素

文民統制とは、政治の軍事に対する優越をいい民主国家における政軍関係における原則をいう。ある国が、警察と区別された意味での「軍」を、いかなる形においてであれ保有する場合には、必ず政府と軍との関係が生ずるのである<sup>3)</sup>。なぜ文民統制は必要なのであろうか。軍の役割は国家・国民の保護にある。それは軍事力という実力によってである。軍の活動いかんによっては国家・国民を保護することも反対に害する結果にもなりうる。誤った活動により国家が滅亡、またはその危機に陥った歴史を我々は十分に知っている。その軍をどのように統制するかは、国家にとって重要な問題である。一口に政治の軍に対する優越といってもそれがどのようなものを指すのか明らかではない。そこで、文民統制はいかなる内容か、をまず検討する。

#### (1) 政治と軍の分離

文民統制は、政治が軍を統制する政軍関係の原則である。これは政治と軍が分離しているのが前提となっている。政治と軍を分離するのはなぜか。

この点、ハンチントンの考察が参考になる。ハンチントンによれば、「現代の将校団は、一つの専門的職業団体であり、現代の軍将校は、一個の専門的職業人である。専門的職業というものは、高度に専門化された特性をもった機能的集団の特殊な形態である」として軍を「プロフェッショナリズム (professionalism)」と位置付けた。その特性は、専門技術・責任・団体性にあるという。まず第一に、その専門技術とは、「暴力の管理」であり、軍事力の機能は武力を使った戦いを成功させることにある。将校の業務は、軍事力の編成、軍事活動の計画、戦闘の中外にあって、その作戦を指揮すること、が含まれる。第二に、将校の専門技術ゆえに社会的責任を課している。将校が、自分の都合のみに専門技術を使用すれば、社会組織を破壊してしまう。軍事的専門職業は国家により独占され、国家は安全保障に直接的な関係をもっている。したがって、将校団だけが軍事的安全保障を達成する責任をもっている。第三に、安全保障という機能的命題は、この将校団を一個の自律的な社会単位に仕立てるような複雑な専門職業上の諸制度を生み出すという。それゆえこの社会単位に入るためには、それに必要な教育と訓練を経た者に限定され、この社会は他の社会とは離れた存在になる<sup>4)</sup>。

そこで軍は、「暴力の管理」<sup>5)</sup>という専門技術により国家の安全保障上の責任をはたす社会一般とは異なる性質をもつ団体、といえる。ハンチントンによれば、このプロフェッショナリズムゆえに軍は一般社会とは異なる特殊な団体とされ、ここに政治と軍を分離する理由があると考えられる。

これを立憲主義からみれば次のようになる。立憲主義について、本稿では主に法治国家や権利保障、権力分立等を立憲主義の構成要素とする<sup>6)</sup>。この立憲主義の要請から権力分立のあらわれとして、政権と軍権の分離があげられる。これは、市民的権力関係と軍事的権力関係の分離であり、軍を市民社会から分離することにより市民社会を保護す

る、ということになる<sup>7)</sup>。この分離の基底には、ハンチントンの「プロフェッショナリズム」と同様に軍事的権力関係は市民社会と異なる体系であるとの認識がある。市民的権力関係は自由・自律を本質として、一方、軍事的権力関係は命令・服従を本質とする。両者は本質として異なる。立憲主義における権利保障と権力分立はその要素である。一つの国家機関に権力が集中した場合、その権力濫用により国民の権利が侵害される危険がある。政治権力と軍権とが同一化した場合、その権力の濫用を防止する術は、もはやない。この濫用を防止するため政治と軍を分離するのである。

## (2) 政治統制の必要

政治と軍を分離したところで軍がまったく勝手気儘に活動してしまうのでは、文民統制の意味をなさない。文民統制は、かかる軍を政治の統制下におくことを目的とする。しかし、軍は国家の軍事的安全保障を一手に担うため、その軍事的判断は国家にとって重要極まりない。軍事的判断は、まさに「暴力の管理」を専門技術とする軍の善くするところである。したがって、その判断は政治に大きな影響を与える。また、軍が政治に介入し指導するに至る場合もある。これでは文民統制は覚束ない。そこで、いかに軍を政治の統制下におくのが問題となる。

そもそも軍は政治介入への傾向を自らの本質に内在させている。その理由として、軍が国家最大の暴力を保持している組織であり、組織の肥大化を指摘できる。特殊かつ高度の技能を前提とする職業団体、例えば医師会や弁護士会が団体として社会並びに政府に対して強い圧力を行使するのは自然の傾向であるし、それこそ職業団体に内在する傾向といえるこの団体性と強力な暴力とが結合すれば政治介入は必然化する<sup>8)</sup>、という。

その結果、政権と軍を分離したところで、軍事的権力が市民的権力に優先してしまえば、市民社会の自由・自律は失われてしまう。なぜなら軍事的権力関係は、命令と服従を基礎とするため、市

民的権力関係の基礎である自由・自律とはその根本で相反する性格をもつからである。「軍事的統制は、その権威主義的な構成と厳重な規律と相まって、個人の自由と自治を旨とする民主主義的な概念と相容れない<sup>9)</sup>とルイス・スミスが指摘しているのは同趣旨である。

また、フランスのクレマンソー首相は「戦争は、将軍たちに任せるには、あまりにも重大な事柄である<sup>10)</sup>」といい、プロイセンのクラウゼヴィッツは彼の著書『戦争論』の中で「戦争とは他の手段をもってする政治の継続にほかならない<sup>11)</sup>」という。この二人に共通するのは、軍事は政治の手段の一つであり、政治的判断は軍事的判断に優先するという認識である。軍事的合理性は国家にとって極めて重要な判断要素ではあるが、外交や内政等多様な政治的合理性の一つに過ぎない。政治的判断は軍事的合理性を含む多様な政治的合理性の総体からなされなければならない。したがって、政治的判断は軍事的判断に優先される。

以上から、政治統制の必要性は、軍に内在する政治介入の傾向、市民社会の保護、政治的判断の優位性、に求められる。

## (3) 民主的統制

ルイス・スミスによれば、「文民統制は、あまりに狭義に解してはならない。それは、たんに法的に軍を支配するだけでなく、政府部内の文民が主導権を把握することをいう。したがって、それは軍と政府との調整、及び政府に対する軍の従属を包含する<sup>12)</sup>」という。文民統制の本質は、「民主的な文民統制」でなければならないとする。政治権力が軍を私兵化するような民主的でない文民統制が存在することがありうる。また、慢性化した戦争の危機が存在し、その恐怖が長く続くと、時の政権が必然的に軍事的緊急措置の体制をとり、民主的なプロセスでもって軍事的専制をもたらすこともできる<sup>13)</sup>。

民主国家において軍に対する統制は究極的には主権者である国民の判断による。具体的には、民

主的な手続により選出された議員で構成された議会と文民政府が、軍隊に対する指揮・監督権を有することであり、軍隊に対する最高指揮権者は最終的には国民に対して責任を負う立場の者でなければならないのである<sup>14)</sup>。したがって、政治による軍の統制は民主的になされなければならない。

軍は、人間社会の中で究極の強制的な実力組織であり、それゆえ上下関係は命令と服従を基礎としなければならない。これに対して、民主主義での一般社会は、自由と自律を基礎とする。この本質的相違は、軍と他の社会との隔絶を生じやすい。とするならば、まず文民統制は、政軍関係の字義の通り政治と軍を明確に分離する原理である。その上で民主的政府が軍を統制する原理を意味するのである。

## 2. 文民統制の位置づけ

ここで文民統制の歴史的展開をみることは、文民統制についての理解への一助となる。また、その制度の内容の検討も必要である。

### (1) 文民統制の淵源<sup>15)</sup>

まず文民統制は、議会が国王の軍権を制限することから始まった。

イギリスで、兵士の徴収、世帯主の承諾の無い軍隊の民家への宿泊、軍法の一般人への適用、について「権利請願」として議会がチャールズ1世に対して反対の意思表示をしたことが最初である(1628年)。ついで、名誉革命後の「権利章典」において「平時において、議会の承認なくして国内で常備軍を徴集し、これを維持することは、法に反する」(1条6項)と規定した。さらに、軍罰法では、議会による軍権掌握を前提として、軍法が市民法に従属することを明らかにした(6条)。ここでは、法の有効期限があり、その結果、国王の常備軍は議会が毎年法を更新しないと軍は違法となる。この伝統が、「年次法 Annual Act」の起源であり、現在イギリスでは、議会の5年毎の承認が必要とされている。

フランスでは、1789年、人権宣言12条で「人及び市民の権利の保障は、一つの武力を必要とする。したがって、この武力は、すべての者の利益のために設けられるもので、それが委託される人々の特定の利益のために設けられるものではない」と規定した。また憲法制定国民会議の「デクレ」(1790年5月)では、「平戦両権は国民に属すること。戦争の宣言は立法府の同意がなければ、王によって宣言されえないこと。王国の対外的安全を保持し、その権利と領土を維持する任務は、憲法により王に委任されること」と規定した。これらを受けて、1791年憲法では、陸海軍の構成、戦争の決定、和平交渉の要求等について、議会の権限を定めている(第3章第1節)。

アメリカにおいては、ヴァージニア州の権利章典(1776年6月)において「平時における常備軍は、自由にとって危険なものとして避けなければならない。いかなる場合においても、軍は文権に厳格に服従し、その支配を受けなければならない(第13項)」。ついで合衆国憲法(1787年)で、議会の権限として1条8節の中で、戦争を宣言(11項)、軍の募集・編成・予算(12項)、海軍の建設・維持(13項)、陸海軍の統制・規律に関する規則の制定(14項)を定め、大統領は軍の総司令官であると規定した(2条2節1項)。

このようにみると、文民統制の淵源は、立憲主義の形成・発展<sup>16)</sup>と軌を一にする。まず王権に対する議会の優位が軍隊に対する議会の優位となる。近代立憲主義において国民の代表機関である議会の優位は普遍的政治原則であるが、重要なのは、憲法にて軍隊に対する議会の優位を特に規定している点である。これは文民統制が立憲主義にその基礎を置く証左に他ならない。

また、軍権に対する権力構造が変容した点も見逃せない。文民統制は君主の軍権に対する議会による制約から始まる。国民主権が貫徹し国民が国家権力の正当性の源泉となると、君主は名目化し、行政権は内閣に移る。国民から選出された議員に

より構成される議会の信任によりその内閣は組織される（議院内閣制）。それまで君主が統轄していた軍権は、君主から離れ、内閣に移り、政治的指導者と軍事的指導者の役割が分化する傾向が生まれた。権力の正当性は国民にあるので、議会や内閣は軍権に対してもその優位を主張できる。したがって、文民統制は民主主義にもその基礎をもっている。

### (2) 文民統制の制度化の必要

以上から文民統制は、法による軍権の統制・権利保障・権力分立という点で立憲主義に、軍権に対する統制の正当性という点で民主主義に、それぞれ基礎をおく原則であることが確認できた。次はその制度を考察しなければならない。軍が政治を指導し、軍の活動に政治の統制が及ばないような制度設計は文民統制とはいえない。前述の通り文民統制は三つの要素から成立する。政軍の分離、政治統制、民主的統制である。

ルイス・スミスは、これらの要素を満たす制度の基準として、五つの原則を主張している<sup>17)</sup>。i 政府の首長が文民であり、その選出、更迭は民主的であること。ii 職業軍人たる軍の首脳者は、政府部内の文民の指揮下にあり、憲法に合致し、かつ実効ある統制をうけること。iii 軍事機構の官庁による運営は、文民の権威ある指示の下に行われ、その文民自身も責任ある行政府の責任あるメンバーでなければならないこと。iv 国民によって選挙された代表者は、戦争の決定、軍事目的に関する一般の政策を策定し、この政策の実施に対して責任を有する人々に対し、究極かつ一般的な監督権を行使できること。v 裁判所は、国民の民主主義的な基本的権利を保護する責任ある地位に軍をおくこと。以上の五原則に基づく制度設計が求められる。

### 3. 文民統制の二つのモデル

それでは国政においてルイス・スミスの五原則がすべて採択されて、軍隊に対するシビリアンの

支配が制度上達成され、かつ、その制度を支える政治的社会自体が民主主義の原理で統合されているとするならば、それでシビリアン・コントロールは確立できるといえるだろうか。これがいえるためには、さらに、コントロールの対象である軍隊とコントロールを行う主体である政治権力、それぞれのあり方についても検討する必要がある<sup>18)</sup>。「文民統制は、有名無実化しやすい。どのような性格の文民統制ならば空洞化しにくいのか。名存実亡ということにならないで済むのか。確固たる文民統制を実現するには、国家のあり方は、そして軍のあり方は、どのようなものでなければならないのか」<sup>19)</sup>。歴史的にみても文民統制の確立と維持が、稀な事態であり例外的な関係にすぎない<sup>20)</sup>、といわれる。そこで、文民統制の確立と維持が民主国家にとって重大な課題としてあらわれる。

では、いかなる政軍関係を構築すれば、実効性ある文民統制をなしうるだろうか。文民統制の観点から、政軍関係の理論化を試みたものとして、ハンチントンとファイナーをあげて検討する<sup>21)</sup>。

#### (1) ハンチントンモデル

##### (a) ハンチントンの政軍関係

ハンチントンの『軍人と国家』は、最初に「政軍関係の基礎理論の構築という課題に挑んである程度の成功を収めた」<sup>22)</sup>古典的理論といえる。

彼によれば、政軍関係を検討するにあたり最も重要な概念は、冒頭でも取り上げた「プロフェッショナリズム」である。このプロフェッショナリズムにより、軍人と文民の相対的な権力関係が生まれる。ここでの文民統制の基本的な問題は「いかにして軍人の権力を極小にしうるか」にあり、これには二つの方法が存在する<sup>23)</sup>。一つは、文民の権力の極大化であり、主体的文民統制という。もう一つはプロフェッショナリズムの極大化であり、客体的文民統制という。

まず、主体的文民統制とは軍部との関連において文民グループの権力を極大化することである。しかし、その文民グループはその数が多く性格も

色々でありその利害が相互に異なるので、全体として文民グループの権力を極大化することが不可能である。したがって、ある特定の文民グループが権力を増大するための手段としてのみ文民統制が成立する<sup>24)</sup>。

この主体的文民統制は、まだ専門的職業団体としての将校団は存在せず、政軍未分離の状態である。歴史的にみれば独裁国家や専制国家がその例となろう。この点について、立憲主義でもなく民主主義でもない体制について、そもそも「文民統制を語る意味があるのか」との批判がある<sup>25)</sup>。

次に、客体的文民統制とはプロフェッショナルリズムの極大化を指す。これは軍部が「プロ精神に徹すれば政治など念頭になくなる」と説くものである<sup>26)</sup>。彼によれば、軍事職業主義の極大化は、将校団の成員の間に専門職業的な態度や行動の出現をもたらすのにもっとも都合のいいような、軍人グループと文民グループの間の政治権力の配分である、と断言する<sup>27)</sup>。

客体的文民統制は、軍の役割を軍事的安全保障の分野における「暴力の管理」に特化させ政治的中立を図ることによりその目的を達成するものである。各文民グループにはその範囲に立ち入らせないことで、文民統制を達成しようとする。あるいは、一部文民グループが将校団の有する「暴力の管理」にまで権力を及ぼそうとすれば、政治権力の配分が崩れて文民統制が不可能になってしまうので、文民グループは互いに「暴力の管理」には立ち入らない合意がある一方、文民グループは軍に「暴力の管理」に特化させる、ということである。

#### (b) 文民統制を妨げるものとは何か

ハンチントンの見解によれば、合衆国憲法について、「シビリアン・コントロールの信念が広く行き渡っているにもかかわらず、シビリアン・コントロールについて規定するところがない、シビリアン・コントロールの本質は政治上の責任と軍事上の責任を区別し、後者の前者に対する制度的な

従属である。これらのことは憲法には規定されていない」という。シビリアン・コントロールは、軍部がその規模を制限され、一人の文官の長に集中した権力のピラミッドの中で従属的な地位につかせられているならば、最もよく機能するものである。合衆国憲法の軍に関する条項は、「ほとんど全くその反対のことを規定している」のである。具体的には、i 民兵に対する統制権を州と連邦政府に分割している。ii 連邦政府内部での権力の分立が、国家の軍事力を議会と大統領の間に分割している。iii 連邦政府の行政部門内部では、総司令官に関する条項は、軍に対する統制権を大統領と省との間で分割する傾向がある<sup>28)</sup>。

シビリアン・コントロールについての憲法起草者たちの考えは、軍それ自体を統制することよりも、文官が軍事力を利用する方法を統制することであった。彼らは軍の将校の手中にある政治権力よりも政策を担当する文官の手中にある軍部の権力の方をおそれた<sup>29)</sup>。

ハンチントンの見解によれば、軍に対する権限が多面的であり分権的であれば、文民グループが政治権力闘争の中で、軍の保持する「暴力の管理」する権力を自らのものとしようと争い、権力の配分関係が崩れてしまう。その結果、適切な文民統制が行われなくなってしまう危険がある。例えば、大統領と議会が軍を奪い合うという闘争を繰り返した場合、軍がどちらの側に立つかでその後の政治権力のあり方が決定してしまう。もはやこれでは文民統制は成立しない。したがって、客体的文民統制を成立させるには、軍の専門技術集団としての専門性と自律性を徹底し、政治権力による一元的・集権的統制が必要となる。

#### (c) 制度としての政軍関係

以上からハンチントンの見解を考慮した文民統制の制度としての特徴は次のようになる。

まずは、軍の専門技術集団としての専門性と自律性の徹底が必要とされる。軍は「暴力の管理」者としてその任務を忠実に全うし専心できるよう

な体制を法により規定すること。これにより政治が介入することを防止する。次に政治権力による一元的・集権的統制によらなければならない。民主的に選出された大統領や首相に指揮命令権を集中させることで、文民グループの権力と軍部の権力の配分を調整する。

一方、多元的・分権的統制の場合、文民グループの権力闘争はむしろ軍の政治介入を招いてしまう危険がある。ハンチントンの場合はこのような性格をもつ制度はとりえない。

(2) ファイナーモデル<sup>30)</sup>

(a) ファイナーの政軍関係

ファイナーはハンチントンの文民統制を批判することから始めている。ファイナーは、軍を専門技術集団とするハンチントンの見解をある程度認めた上で、専門技術集団への徹底のみでは政治介入を抑えることは不可能である。逆に、専門性ゆえに政治介入の要因となっている、という。

まず、軍自らが自己を専門技術集団と自覚すること自体が、政治介入の理由となる。この自覚により軍は、時の政権の召使いの地位にあるのではなく、永遠の国家の奉仕者である、という考えの遠因になる。次に、専門性についての軍人の自負心をあげる。軍が専門技術集団としてその専門性に徹すれば徹するほど、軍事分野においてその現実的な判断能力を有するのは自分たちのみという、軍事専門家としての自負心が強くなる。政府の決定が自らの判断と異なるとその度に政府と衝突する。軍が想定する国際環境でないとなれば勝利は覚束ないと主張して政府の外交政策に圧力をかける。これら軍の態度は、すべて軍人が自らの専門性を尊重し重視することから生じる。さらに、軍が、専門性に徹した結果、国家と時の政権を区別するようになると、国内の反政府勢力の鎮圧に軍隊が使用されることを嫌うようになる。軍は国家を守護するために外敵と戦うのであって同胞と武力を交えるのではない、と考える。これは不作為であるが重大な政治介入であることには変わりない。

以上から専門性の徹底だけでは軍の政治介入を抑えることができないとファイナーはハンチントンを批判する<sup>31)</sup>。

ファイナーの考える文民統制は、軍が政治に「介入」する本質をもつことを認めた上で、軍自身による文民統制の「受容」である。ファイナーは、軍自体の中にも文民統制を受け入れる素地があると指摘する。

その素地の一つは、軍の統一性の破壊に対する危惧である。軍の外部で起こる政治闘争が軍の内部に及び、軍が分裂してそれぞれ政治に参加する結果になれば、軍としての価値が低下する。次に、内乱に対する恐怖である。将校団は、同輩が同輩に発砲しなければならない窮状を十分に承知している。最後に政治介入に失敗した場合の恐怖である。この場合、軍自体が解体されるかもしれないという危惧である。軍が存続するためには政治介入をするより文民の統制に服した方が軍の維持には好ましいという認識である。これらにより軍自体に文民統制を受容する意識が存在しうる<sup>32)</sup>。

では、軍による文民統制の「受容」が成立する場合とはいかなる場合か。

この「受容」の成立と密接な関係があるのが、「政治文化」の四つのレベルであるとファイナーは主張する。i 成熟した政治文化を持つ国家であり、英米や北欧3国、カナダをあげる。ii 発達した政治文化を持つ国家であり、戦間期の日本やヒトラー以前のドイツ、旧ソ連をあげる。iii 低い政治文化の国家、公衆の組織度は低く、世論は軍の介入に強い抵抗を示さない国家である。iv 最低限の政治文化のみ有する国家、世論を無視することすら可能な国家である<sup>33)</sup>。

この「政治文化」のレベルを規定する基準として、三つの条件を掲げる。第一に、権力の委譲の手續についての、一般的な承認と、この手續に違反するいかなる権力の行使も正当性を有しないという確信とが存在するかどうか。第二に、最高権力を構成する地位について一般的な承認が存在し、

それ以外のいかなる人物あるいは権力の中心も正当性ももたず、あるいは服従の義務とならないという確信が存在するどうか。第三に、公衆は、比較的大きな役割をはたし、教会・産業上の諸組織・政党・労働組合などの私的な諸組織の中へ上手く動員されているかどうか、である<sup>34)</sup>。

ファイナーによれば、成熟した政治文化をもつ国家においては、軍は政治に対してその影響力をもつにとどまり、政府の統制に服するという。

#### (b) 制度としての政軍関係

ファイナーの条件による文民統制を可能とする制度とはどのようなものだろうか。

前記第一条件からは、政権交代があったとしてもその交代した政権の統制を軍が認めることは、軍は政治的中立であることを自認する。この点でハンチントンのプロフェッショナルリズムをある程度認めているといえよう。第二条件からは、民主的に選出された政治指導者を軍自身が最高指揮官と認める点で、軍の究極の正当性は国民にあることを軍自身が認識できる制度が必要である。第三条件からは、軍が国民の政治参加、政党などの諸団体の存在を認めて特に議会政治が機能している必要がある。政治の多元的な構造を受け入れて、議会政治と政治指導者の統制に服する制度が求められる。

したがって、ハンチントンモデルとは異なり、ファイナーの文民統制としては、軍に一定の自律性を認めた上で軍も政治過程に参加するが、軍の統制に政治指導者のみならず議会も参加し、軍はその統制に服する、という多元的、分権的な統制、と考えられる。

もっとも、ファイナーの描く文民統制は、民主主義が発達すれば文民統制は成立するという方程式を当然としている向きもある。民主主義は文民統制の基本であるが、民主主義が成熟すれば文民統制は確実に運用されると考えるのは、「素朴」といわざるを得ない<sup>35)</sup>。

#### 4. 二つのモデルの相違点と共通点

以上代表的な二つの政軍関係モデルを端的に制度化すれば、ハンチントンモデルは、軍の自律性を認め、その統制は一元的集権的統制によるといえる。また、ファイナーモデルは、軍の自律性がある程度認める点はハンチントンと同様であるが、その統制は多元的分権的統制といえる。統制の方法について両者は明らかに異なる。

この両者を検討して明らかになった点は統制方法の相違の他に、両者の共通点も存在する点である。ハンチントンにせよファイナーにせよ文民統制についての政軍関係をモデル化することにある程度成功した分析に共通する点は、権力作用のうち国家防衛の領域を認め、この領域を政と軍の間でどちらがどのように担当するのかについて交渉があることを認めている点である。

この点、ただ単に軍を政治により抑え込むのではなく、「国家の安全、存立を確保するという目的の下、軍事力を含む社会的諸力の統合が問題となり、いかにして全体のハーモニーを作り出すかが問題となる。そこには常備軍敵視の思想はない」<sup>36)</sup>との指摘がある。すなわち、政軍の交渉の形がハンチントンとファイナーでは相違点となり、交渉の存在は文民統制に不可欠な要素であるといえる。したがって、文民統制といっても一方通行的に政治が軍を統制するといった関係では逆に持続可能な文民統制を形成することはできない。文民統制を論じるのであれば軍の活動領域を認めなければならないし、軍の否定は文民統制の否定に通じる。軍の活動領域が存在することを認めた上で、その領域がどこまでかを政治の指導の下、軍と協力しながら模索する、これが持続可能な文民統制の形であることが明らかになった、といえる<sup>37)</sup>。

本節では、ハンチントンとファイナーを検討したが、再度ルイス・スミスに戻ってみたい。「立法府及び行政府の両機関にあっては、統制とは積極的かつ消極的な機能である。それは単に軍事力を制限するばかりでなく、それを積極的に指導し調



整することを含む<sup>38)</sup>、という。文民統制は、一般的には軍を政治が抑え込むという消極的な面が強調されるが、これにとどまらず、政治が安全保障政策を積極的に軍に対して提示すると共にその安全保障政策は国民の支持が必要という、積極的な面も存在する点を指摘している。政治側から説得力のある安全保障政策の提示が求められている<sup>39)</sup>。

## II. 日本の文民統制

### 1. 日本における文民統制の基本

日本国憲法下においても自衛のための実力行使・保持が必要最小限で許容されているならば、それは文民統制に服する必要がある。文民統制は立憲主義・民主主義から要請があり、その統制は政治の積極的・消極的指導によることが必要である。

では、日本ではいかなる文民統制の制度が設けられているであろうか。ハンチントンのいう一元的集権的統制なのであろうか、それともファイナーのいう多元的分権的統制なのであろうか。

日本国憲法には、明治憲法にあったような統帥権や緊急権に関する規定がおかれていない。あるのはいわゆる文民規定（66条2項）と戦争放棄・戦力不保持・交戦権否認を定める9条のみである。既にのべたように軍がなければ文民統制は論理的には不必要となりかねない。9条を徹底した非戦・非武装とする見解からは、確かに、文民統制を論じることは論理的に困難となる。しかし、憲法上における自衛隊の位置づけをめぐる論争とは別に、自衛隊が現実存在するならば、自衛隊及び自衛官の動きが法規範一般から逸脱することのないように統制・管理していくことも必要となる<sup>40)</sup>。国政上、文民統制は論じられなければならない。文民統制が十分に機能するための制度を考えなければならない。

実際に自衛隊は、憲法上、各国家機関の統制のもとにおかれている。また、自衛隊法等の法規に

よって文民統制の制度が補完されている。かつて統帥権独立制や軍部大臣現役武官制の存在等により軍部への政治的統制が困難であり、これが二重政府と批判されていたのとは全く異なる制度になっている<sup>41)</sup>。

まず、立法府による統制として、憲法上の立法権（41条）、予算承認権（60条）、条約承認権（61条）、国政調査権（62条）がある。これらは、特に内容を制限する規定はなく国家防衛に関する事項についても当然に及ぶ。

自衛隊の防衛出動や命令による治安出動について国会の承認が必要とされる（自衛隊法76条・78条）、国際平和支援活動（国際平和支援法6条）、国際平和協力活動（国際平和協力法6条7号）等。また、防衛省所管及び国家安全保障会議の所管に属する事項について、衆議院では安全保障委員会が、参議院では外交防衛委員会が、常任委員会として所管している（国会法41条2項12号・3項4号）。さらに、現役自衛官は国会議員等の公選による公職の立候補になることができない（自衛隊法61条2項）。

次に、行政府による統制については、自衛隊は、内閣総理大臣が指揮監督する「行政各部」に属することになる（憲法72条）。自衛隊の地位は、内閣の統括の下に設けられる各行政機関の一部であり、それ以外の特別な地位を占めるものではない。自衛隊の最高の指揮監督権を有するのは、内閣を代表する内閣総理大臣である（自衛隊法7条）。自衛隊の隊務を統括するのは、防衛大臣である（同8条）。自衛官に対する人事権は防衛大臣が有する（同31条）。

また、安全保障に関する重要事項を審議する機関として国家安全保障会議が設置されている（国家安全保障会議設置法1条）。これは内閣総理大臣を中心として外交・安全保障に関する諸課題につき、戦略的観点から、日常的・機動的に議論する場を創設し、政治の強力なリーダーシップにより迅速に対応できる環境を整備する趣旨で設けら

れた<sup>42)</sup>。この会議は、国家安全保障に関する外交・防衛の司令塔としての役割を担う4大臣会合（内閣総理大臣・外務大臣・防衛大臣・内閣官房長官）、当安全保障会議の文民統制機能を維持するための9大臣会合（前述の4大臣に加えて、総務大臣・財務大臣・経済産業大臣・国土交通大臣・国家公安委員会委員長）、緊急事態への対処強化のための緊急事態大臣会合（内閣総理大臣・内閣官房長官・内閣総理大臣が指定した国務大臣）、が設置された（国家安全保障会議設置法5条各号）。この会議の事務を処理するために国家安全保障局を内閣官房に設置する（同12条）。国家安全保障局は、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針等に関する事務、会議の事務、これら事務に係る情報の総合整理を所掌する（内閣法17条）。議長である内閣総理大臣は、必要と認められる場合には、統幕僚長その他関係者を会議に出席させ、意見をのべさせることができる（同8条2項）。

司法院についても、明治憲法下では特別裁判所として軍法会議が置かれ、戦時の特設軍法会議においては、被告人は弁護人を付することも上訴もできなかった。これに対して、現憲法下では、司法権はすべて裁判所に属し、特別裁判所の設置は禁止されているので（憲法76条1項、2項）、一般司法権から独立した軍事司法権を設けることはできない。したがって、自衛隊の活動は、それが法律上の争訟及び法律上許された場合であれば司法権の対象となる。

このようにみると、国会、内閣、裁判所といった各国家機関が、その権限の範囲内において自衛隊を統制することが可能な制度となっている。この点で、自衛隊は「行政各部」に属し内閣の指揮監督に服するとはいえ、国会、裁判所も自衛隊の統制をなしうる。多元的分権的な統制が憲法上可能である。文民統制としては、徹底したファイナー的傾向が認められるといえよう。したがって、ファイナーの論に基づく自衛隊の統制を充実させるには成熟した民主主義が求められる。

1970年の防衛白書は「政治が軍事を統制するのは民主主義国家の鉄則である」<sup>43)</sup>といい、民主主義から文民統制を位置付けている。また、2015年においても、「文民統制は、シビリアンコントロールともいい、民主主義国家における軍事に対する政治の優先、または軍事力に対する民主主義的な政治による統制を指す。わが国の場合、終戦までの経緯に対する反省もあり、自衛隊が国民の意思によって整備・運用されることを確保するため」<sup>44)</sup>といい、文民統制は民主主義をその根幹におくとしている。そして、「国民を代表する国会が、自衛官の定数、主要組織などを法律・予算の形で議決し、また、防衛出動などの承認を行う。国の防衛に関する事務は、一般行政事務として、内閣の行政権の完全に属しており、内閣を構成する内閣総理大臣その他の国務大臣は、憲法上文民でなければならないこととされている」として自衛隊について特に国会が大きく関与できる点が特徴的といえる。

## 2. 行政的統制としての「文官統制」から国家安全保障会議へ

国家安全保障会議の設置前、日本における文民統制の中核的機構とされるのは、防衛省の参事官制度であった。これは、防衛庁発足時に新設された制度であった。この制度は、制服組補佐機能の増加に対して、内局文官による長官補佐機能の充実と制服組統制の強化を図る必要から設けられたものであった。防衛参事官という内局の官僚が自衛官に対し優越的に地位を有するという意味で、文官統制といわれる。防衛参事官は、部隊統制のために行政内部に設けられた独特な装置で、防衛大臣に対する統制補佐権を有し、文民統制を補強し、確保する役割をはたすものとされる。本来は、内局はあくまで防衛大臣を補佐するものであって直接自衛隊組織を統制するものではなかった。

しかし、防衛参事官は、防衛省所管事務に関する基本方針の策定について防衛大臣を補佐すると規定されていた（改正前防衛省設置法7条2項）。

防衛参事官は、官房長及び各局長は防衛参事官をもってあてられるとした（改正前同9条2項）。その結果、官房長及び局長は、自衛隊の方針・計画に関する指示・承認及び自衛隊の一般的監督について防衛大臣を補佐する権限を有することになる（改正前同12条）。

この防衛参事官制度について、防衛大臣と制服組の間に背広組が入る形になっていることに対しては批判も多く、「文官統制」という言葉が揶揄的に使われることもある。大臣と軍事専門家である統幕及び各幕僚監部との間に割って入り、軍事的専門分野のことまで大臣を補佐するあり方は軍事適合性を阻害するものとしての批判がある<sup>45)</sup>。これに対しては、文民統制とは専ら政治と軍事との関係としての問題とされがちであるが、より広く「民（非軍事的なるもの）」と「軍」との関係、すなわち民軍関係という文脈でこの問題をとらえれば、いわゆる「文官統制」を排除するいわれはない、との反論がある<sup>46)</sup>。この反論は、行政内部での統制である文官統制と政治の統制である文民統制の二重統制により十全の文民統制が図られることを示している。行政内部でも多元的な指向を認める点でよりファイナー的な統制を求めるものといえる。

しかし、この文官統制に対して、本来、民主的政治的統制を担うべき政治家たちがその役割をはたさず、国民に直接責任を負っていない文官である官僚たち（背広組）がその肩代わりをしている<sup>47)</sup>、との指摘や、そもそも、軍事的判断とは異なる別の視点に立つ政治的判断が確立していなければ、文民統制はありえない<sup>48)</sup>、との指摘がある。

この参事官制度は、結局廃止された（2009年）。その後、従来の国防会議、安全保障会議の流れをくむ国家安全保障会議を新たに設置し、内閣官房内に国家安全保障局を置いて内閣の統制機能の向上を図った（2013年）。また、2015年、文官統制の象徴であった防衛省設置法12条を改正し、統幕僚長・陸幕僚長・海幕僚長・航空幕僚長は自衛隊の

隊務について、防衛省の官房長・局長は防衛省の所掌事務について防衛大臣を相まって補佐することになった（同改正後12条）。これにより、内局と自衛隊が同列で防衛大臣を補佐することになる。

行政内部の問題ではあるが、内閣に統制の権限を集中していることから、参事官制度の多元的な統制と比較して、よりハンチントンの傾向がみられるといえる。

### 3. 文民統制下での問題

自衛隊の統制について、そのファイナー的な傾向がみられるが、その統制が持続可能であるためには成熟した民主主義の実現が必要となる。これまで文民統制が問題となった事例をみると、まず「三矢研究事件」（1965年）があげられる。これは、陸上自衛隊の自衛官が、朝鮮での紛争を想定して秘密裏に行った図上研究であり、文民統制の関連でいえば、このことが最高指揮監督権を有する首相には知らされず、もちろんその指揮監督によるものではなかった。国家総動員体制を目的とした緊急立法が想定した点は、研究とはいえ、まさに自衛隊による政治介入といえる問題が指摘できる。また、統合幕僚会議議長の「超法規的行動」発言問題もある（1978年）。首相の防衛出動命令がなくても、緊急事態の際は「超法規的行動」をとらざるを得ない、との発言が、首相や防衛庁長官、参事官への意見具申ではない点が問題となった。陸上自衛隊の自衛官が、国防軍設置に関する憲法規定の案を自民党に提出していたことが問題になったこともある（2004年）。本来統制される側が統制する側に立って起草したことは、法によるクーデターと受け取られても仕方ないと批判されている<sup>49)</sup>。

これらの問題は、文民統制を蔑ろにする自衛官の意識の問題とすると問題の本質をとらえきれていない。政治の側からの指導の欠如はなかったのか、自衛官と問題意識を共有できなかったのではないか、といった統制する側の政治と統制される

側の自衛隊の間で交渉がなかったことが問題といえる。

### Ⅲ. 憲法66条2項の解釈

#### 1. 学 説

文民統制は国政上要請される原則ならば、憲法上はどのように予定されているのだろうか。9条が非戦・非武装を規定しているとする場合、文民統制は政策上の原則にとどまり、憲法上の問題となりえないのだろうか。この点、9条を、軍隊あるいは戦争によって人権や民主主義が否定されることを防止しようという文民統制の目標をさらに徹底し、「極限にまで貫いたもの」とすれば<sup>50)</sup>、9条こそが文民統制の根拠条文と解しうる。このような場合、9条は、文民統制の本来の趣旨であるいわゆる軍に対する政治の優先というよりは憲法の優先を規定したものであり、これを文民統制の根拠とするには9条の文言からは乖離してしまう。

他方で、憲法66条2項をみると、このいわゆる文民条項がおかれている。本条項は、「内閣総理大臣その他の国务大臣は、文民でなければならない」と規定する。ここでいう「文民」とは何かが問題となり、この条項は何を規定しているのかが検討されなければならない。

本条項の「文民」の解釈については、以下の各説がある。

i まず、「文民」とは、軍人でない者をいう、とする見解がある。軍人であっても、軍人をやめたときは、その時から「文民」となる。すなわち、「文民」とは、非軍人の意味であるとする。

この見解は、さらに二つの見解に分かれる。i-1 まず、憲法9条が、あらゆる軍隊を否認していると解すれば、憲法のもとで、そもそもいかなる軍隊も存在しえない。したがって、軍人もありえないことになる。軍人がありえないとすれば、日本国民はすべて「文民」となり、本項の規定は特別の存在の理由がないことになる。この見解によ

れば、日本国憲法の平和主義を特に強調することには役立つと説明できるくらいのものである、との指摘がある。i-2次に、9条は必ずしもあらゆる軍隊を否定するものではなく、例えば、自衛戦争のための自衛軍を置くことは禁止されていないとする見解によれば、日本国憲法の下で、軍隊が設けられることは可能であるとして、軍人の存在も認めうる。そうすれば、軍事と非軍人との区別も存することになり本項の規定も無意味ではなくなる、とする見解がある。

ii 「文民」とは、職業軍人の経歴のない者をいう、とする見解がある。これによれば、職業軍人はもちろん、過去において軍人であった者は、たとえやめた後でも本条項のいう「文民」ではないことになる。

iii 「文民」とは強い軍国思想の持ち主でない者とする見解がある。これは、i-1説をとれば、本規定は無意味な規定になってしまうし、ii説をとれば過去において職業軍人の経歴のある者、例えば、士官学校や兵学校を出て、数年武官を務めたにすぎない者も一律に「文民」でないことになる。このような理由から考え出された説である<sup>51)</sup>。

ii説やiii説は、憲法施行直後の時期であれば、それなりに意味のある規定であるといえるが、時の経過と共に意味のない規定とするおそれがある。しかし、9条について、武力の保持を認める見解からは、職務上武器を扱う者が存在することになり、そのように解すれば本条項は重要な意味のある規定となる<sup>52)</sup>。

#### 2. 政府見解

政府はこの「文民」をいかに解しているのだろうか。

##### (1) 沿革

この条項の沿革をみると日本国憲法草案として衆議院に提出された時にはこの条項は存在しなかった。9条についていわゆる芦田修正後に衆議院で憲法草案を修正可決した後、極東委員会の勧告

によって入ったものである。芦田修正によって「結果的に」自衛のための武力を保持できるように解しうることになった。

この点について、報告を受けた極東委員会は次のように勧告する。「当委員会は、『すべての大臣はシビリアンでなければならない』とするソ連の提案について、注意深い考慮を払った。この条項は、極東委員会が政策声明（FEC-031/19）の3b項で特に設定されていた原則である。憲法の初期の草案には、軍隊の保持の全面禁止が含まれていたことに鑑み、当委員会は、草案の中に入れるよう、以前には勧告していなかった。しかしながら、当委員会は、草案9条2項が衆議院で修正され、日本語の案文は、いまや1項で定められた以外の目的であれば、軍隊の保持が認められると国民によって解釈されるようになったことに気付いた。もしそのようになれば、帝国憲法がそうであるように、内閣に軍人を含めることが可能となろう。それゆえ、当委員会は、極東委員会が合衆国に対して、この疑念を最高司令官に伝えるように求めるべきこと、及び日本国民は、内閣総理大臣を含むすべての国务大臣はシビリアンでなければならないことを主張すべきことを勧告する」<sup>53)</sup>。

実はこの勧告の前、当小委員会での審議中に、小委員会に極東委員会からの「意向」ということで「シビリアン」でなければならないということが、マッカーサーを通じて吉田首相に伝えられていた。これは9条についてのいわゆる芦田修正が審議された後のことである。小委員会では審議されたが、ここでは「シビリアン」を非軍人と解していた。しかし「新たに軍人はできることはないし、したがって、非軍人というものもできることはない」として「シビリアン」に関する規定は無意味であり、不都合の字句であるから憲法草案には採用しなかったのである<sup>54)</sup>。この時点では、政府は「文民」という文言はあてはめていなかったが、「シビリアン」を非軍人と理解していた。

その後、貴族院にて審議中、再度上記「勧告」

として極東委員会は、今度は公式にアメリカ政府に要請した。これを受けて、貴族院帝国憲法改正案特別委員会小委員会にて本条項の追加を審議した。その中で当初「シビリアン」は「武官の経歴を有しないもの」としていたが、審議の末、「文民」の語句に決定した<sup>55)</sup>。

## (2) 政府解釈

憲法制定後政府は、旧職業軍人であって、かつ、軍国的思想に深く染まっている者は「文民」ではない、と解していた<sup>56)</sup>。これは、当時はまだ自衛隊は存在せず、日本にはおよそ武力組織はなかったためであり、文民統制を論じる実益がなかったためである、とされている。その後、自衛隊が発足してからも、しばらくはこの解釈を維持していた<sup>57)</sup>。自衛官を「文民」ととらえていたのである。

この解釈であれば、自衛官がその身分を維持したまま、防衛庁長官（当時）に就任することも可能になってしまう。そこで、政府は解釈を変更した。そこでの解釈は、66条2項は、国政が武断政治に陥ることのないようにという趣旨がその規定の根源に流れている、したがって、自衛隊が武力組織である以上は憲法の趣旨を徹底して文民というものは武力組織の中に職業上の地位を占めていない者であり、自衛官は文民にあらずと解すべき、とした<sup>58)</sup>。また、過去に自衛官であったとしても、現に国の防衛のための実力組織である自衛隊を離れて自衛官の職務を行なわない者、すなわち元自衛官というものは、文民としたのである<sup>59)</sup>。

以上から政府は、66条2項の「文民」は、以下のiとiiに掲げる者以外の者としている。i 旧陸海軍の職業軍人の経歴を有する者であって、軍国主義的思想に深く染まっていると考えられる者、ii 自衛官の職にある者、以外を「文民」とした。

この説明として、自衛隊も憲法で認められる範囲内にあるものとはいえ、一つの国の武力組織である以上、自衛官は、その地位にある限り、「文民」ではない。また、憲法66条2項の趣旨は、国政が武断政治に陥ることを防ぐところにあるから、

「旧職業軍人に経歴を有する者であって、軍国主義的思想に深く染まっていると考えられる者」もまた文民に相当しない。「文民」を単に「旧職業軍人の経歴を有しない者」とする見解は、これのみをもって「文民」でないとするのは66条の趣旨に照らして妥当ではなく、法の下での平等を定めた14条の精神にも反する。さらに、元自衛官は、現に国の武力組織たる自衛隊を離れ、自衛官の職務を行っていない以上、「文民」にあたる。なお、旧軍人で軍国思想に深く染まっていると考えられる者が「文民」に当たらないこととの均衡をどう考えるかという疑問もでてくるが、自衛隊は、旧陸海軍とは異なり、平和主義と民主主義を基調とする現憲法下における国の独立と平和を守りその安全を保つための組織であって、これに勤務したからといって軍国主義的思想に染まることはありえず、両者を同視すべきではない<sup>60)</sup>。このような説明で政府は従来の解釈を変更した。

### 3. 法的性格について—9条との関係

66条2項の「文民」の文言の意味は上記のように解釈が分かれるが、これに関連して本条項の趣旨についても、9条の解釈との関係でこれをいかに解するか争いがある。

まず、9条の解釈について、徹底した平和主義として非戦・非武装とする見解からは、日本には、およそ軍人らしいものは存在しえず、66条2項は前述のように無意味とする見解もある。

一方で、9条と66条2項の制定過程に着目する見解もある。いわゆる芦田修正によっても、自衛戦争もしくは自衛戦力を合憲とみる考え方は、当時の政府にも議会にもなかった。唯一、極東委員会で芦田修正によって自衛戦争もしくは自衛戦力が合憲とされる解釈がでてくる可能性が議論された。そこで、極東委員会は、この可能性を封じるために、「だめ押し」として文民条項の導入を日本側に要求し、日本側もそう考えて導入を受け入れた。極東委員会の「勧告」をこのように理解して、

66条2項を、9条の修正により軍保有が可能であるという解釈の余地が生まれないようにするための「だめ押し」とする見解がある<sup>61)</sup>。これによれば、本条項は9条を徹底した平和主義として非戦・非武装を確実にするための規定と解する。

この見解に対して、もし、「だめ押し」とみる見解が正しいならば、極東委員会の会議で軍の設置自体を否定する議論がなされていなければならない。しかし、各代表委員からはかかる発言はなく、むしろ自衛のための軍設置の可能性を前提としつつ、文民条項導入の必要性が説かれている。それゆえ、「だめ押し」説はとりうる余地がない。「だめ押し」説は、始めに非武装解釈ありきの感がある。このように批判して、芦田修正の結果、設置されるかもしれない軍を統制するための規定とする見解がある<sup>62)</sup>。

かかる見解によれば、9条は自衛のための実力を行使・保持できることと関連して、文民統制の必要から本条項は、まさに文民統制の根拠規定と解する。これと同様に、自衛隊の指揮権とその責任性の確保の観点から本条項をとらえたり<sup>63)</sup>、軍や武力組織による政治への介入を禁止するためにとらえたり、する見解もある<sup>64)</sup>。これらの見解は、本条項は文民統制の根拠規定と解する。

他方、自衛隊の合憲・違憲論とも関係があるので、問題がないわけではないが、と一応断った上で、文民統制の趣旨を徹底しようとする趣旨は認められるとする見解<sup>65)</sup>や、文民統制の考え方を反映した条項とする見解<sup>66)</sup>もある。これらの見解は、自衛隊の武官を排除するのが本条項の現実上の意味と解する<sup>67)</sup>。

### おわりに

文民統制とは、軍の立憲的・民主的統制の原則である。かかる原則が憲法上規定されているか否かという問題は、対外的防衛についての統制を憲法が認めているかどうかによる。

まず、66条2項をいかに解すべきであろうか。9条を厳格な平和主義ととらえ完全なる非戦・非武装と規定するとする見解によれば、外部からの不正な侵害に対して警察力による対応をする場合、以下の問題が考えられる。警察力によれば、警察比例の原則により相手の侵害に比例してその実力行使と保持が拡大することになる。そうなればその実力装備について軍に限りなく接近してしまう。またその構成員は「文民」であるから、その組織の構成員が内閣に参加できる。仮に国内外の安全を維持する組織が同一の組織であるとする、およそ安全保障を一手に引き受ける巨大な権限を有する組織が存在し、内閣に参加することになる。その統制は、警察作用は、一般行政作用として他の行政作用と同様に民主的統制に服するにすぎない。

思うに、文民統制は、政治に軍が介入することを防止することであり、政治が軍に優先する原則である趣旨に鑑みると、9条において自衛のための実力の行使・保持が可能であれば、それを統制する必要がある。特に、軍国主義の経験のある日本としては、自衛のための実力組織といえ、かかる組織の構成員が政治に介入することは防止する必要がある。

また、自衛隊の自衛の実力行使は、時として国民生活への重大な波及効果があるが、主にはかかる作用が対外的国家作用であり<sup>68)</sup>、対私人関係を中心に論じられる警察作用とは本質的に異なる面がある。自衛権に基づく実力行使・保持が認められている自衛隊という対外的な実力組織の統制は、他の一般の行政組織にはない要請がある、と考えられる<sup>69)</sup>。

そこで、かかる自衛のための実力組織を他の行政作用や組織とは異なる特別の統制に服することを規定したのが、66条2項と考える。したがって、本条項は文民統制の根拠条文と解すべきである。その保有する軍事力の大小や行使の程度にかかわらず、対外的防衛組織が存在すれば当然に文民統

制は憲法上予定されるべきことと思われる。

文民統制は、立憲主義、民主主義のあらわれであること、を検討、確認した。文民統制が制度として持続可能であるためには、政治と軍を分離して、軍は政治の統制に服しその統制は民主的でないといけない。その方法は、大別して二つある。一元的集権的統制なのか多元的分権的なのかである。これを日本においてみると、自衛隊について、国会や内閣、裁判所が各々の権限により統制することが、制度上可能となっている。特定の機関が集権的に自衛隊を統制するものとはなっていない。したがって、日本における文民統制は、複数の機関が統制をなす点で多元的であり、各機関の権限内において統制する点で分権的といえる。文民統制のモデルでいえば、徹底したファイナー的といえよう。

したがって、自衛権に基づく実力の行使・保持は他の国家作用とは異なるため、憲法は、特別に文民統制として、多元的分権的統制を予定している、と考える。

文官統制については、文民統制は、単なる民と軍の関係そのものをいうのではなく、政治と軍との交渉の結果、政治の判断を優先させる原理であることを考えると、官僚の組織内の交渉にとどまる限り、それは本来の文民統制とは異なると考える。もっとも、文民統制は、文官統制を否定するものではない。問題は交渉が自衛隊と内局にとどまることであって、それは結局のところ行政組織内部の交渉にすぎないのである。民主的基盤に裏付けられた幅広い政治的見地からの判断は期待できない。そこで、文官統制を認めたとしても内閣、国会との交渉が認められる制度が必要と考える。

文官統制の弊害を回避するための国家安全保障会議や防衛省設置法12条の改正などについては、内閣をはじめ政治が直接統制することで文民統制がより機能するという指摘や<sup>70)</sup>、これとは反対に、文官統制と文民統制の二重統制が失われたことにより政治判断の間違いや自衛隊の独走を危ぶむ指

摘もある<sup>71)</sup>。従来よりハンチントンの指向を有している点について、今度はいかに分権的に統制するかというバランスも求められると考える。

以上のように原理的には各国家機関による文民統制の制度が完備されているが、にもかかわらず、実際の運用は、文官による行政統制にゆだねられていた。その背景として、軍事組織の保有をめぐる原理的な対立のために、自衛隊の存在を前提とした統制についての議論は手薄になり、防衛政策の運営過程は政治環境に対して閉鎖的にならざるを得なかったとの指摘がある<sup>72)</sup>。また、国民の根強い軍事アレルギーの存在は、国防問題を正面から論じる政治文化が育たなかった。軍事を語れば国防思想に収斂されてしまうおそれから解放されていないために、戦後日本人は平和を口にしても軍事についてはあえて口をつぐんできた。その結果、軍事についてその複雑さもあり専門家の独壇場になってきた<sup>73)</sup>、との指摘は、文民統制にあたり政治と自衛隊の間に十分な交渉の必要を迫るものといえる。

ハンチントンは「権限の調整」、ファイナーは「介入と受容」、ルイスは「指導と調整」、額額は「自衛隊がこの国と社会と協調関係を築く手段としての文民統制」<sup>74)</sup>という。これらはすべて政治と軍（日本では自衛隊）との間の充実した交渉が必要とされることを各氏は異口同音で述べているのである。

- 1) 『法律学小辞典 [第4版補訂版]』(有斐閣 2008年) 1103頁。
- 2) 最高裁判決昭和34年12月16日, 刑集13巻13号 3225頁。
- 3) 三宅正樹『政軍関係研究』(芦書房 2001年) 14頁。
- 4) サミュエル・ハンチントン著, 市川良一訳『軍人と国家』(原書房 1978年) 上 8-15頁。
- 5) 下士官以下の階級の兵士は「暴力の使用における専門家」であり, 将校団のような「暴力の管理の専門家」ではない, という。ハンチント

ン19頁。

- 6) 小針司『文民統制の憲法学的研究』(信山社 1990年) 3-7頁。佐藤幸治, 前掲書 4-19頁。芦部信喜『憲法 [第6版]』(岩波書店 2015年) 第1章。
- 7) 水島朝穂責任編集前掲書『立憲のダイナミズム』(岩波書店 2014年) 118-119頁, (石川健治担当)。石川は, 立憲主義の要請として権利保障と権力分立があり, 国家と国民の間, 公権力と公権力の間に, 分離線が張りめぐらされている, とする。
- 8) 三宅正樹, 前掲書45頁。
- 9) ルイス・スミス著, 佐上武弘訳『軍事力と民主主義』(法政大学出版局 1954年) 21頁。
- 10) 山田邦夫『シリーズ憲法の論点③文民統制の論点』(国会図書館調査及び立法考査局 2007年) 6頁。
- 11) クラウゼヴィッツ著, 清水多吉訳『戦争論上』(中央公論新社 2001年) 63頁。
- 12) ルイス・スミス, 前掲書37頁。
- 13) 同書42頁。
- 14) 西岡朗『現代のシビリアンコントロール』(知識社 1988年) 46-47頁。
- 15) この文民統制の淵源については西岡朗に依拠している。西岡朗, 前掲書32-36頁。
- 16) 立憲主義の形成・発展は佐藤幸治『立憲主義について』(左右社 2015年) が詳しい。
- 17) ルイス・スミス, 前掲書43頁。
- 18) 西岡朗, 前掲書47頁。
- 19) 三宅正樹, 前掲書17頁。
- 20) 同書17頁。
- 21) 小針司は, まずハンチントンをあげ, ハンチントン批判の中でファイナーをあげた。三宅正樹は, ハンチントン, パールマター, ファイナーをあげ, 西岡朗は, ハンチントン, ファイナーをあげている。
- 22) 三宅正樹, 同書16頁。
- 23) ハンチントン, 前掲書80頁。
- 24) 同書80-81頁。
- 25) 小針司, 前掲書24頁。
- 26) 三宅正樹, 前掲書20頁。
- 27) ハンチントン, 前掲書81頁。
- 28) 同書160-161頁。



- 29) 同書165頁.
- 30) ファイナーの見解について西岡朗・三宅正樹の分析に依拠した.
- 31) 西岡朗, 前掲書55-56頁.
- 32) 同書56頁.
- 33) 三宅正樹, 前掲書36頁, 39頁.
- 34) 同書37-38頁.
- 35) 同書45頁.
- 36) 小針司, 前掲書54頁. 小針は, 戦争観の変遷が文民統制の形を変容させたという. これは総力戦を背景とした文民統制観とする. 現代においてはさらに新しい文民統制の形を求める必要があろう.
- 37) 瀬瀬厚『文民統制—自衛隊はどこへ行くのか』(岩波書店 2005年) 29-31頁.
- 38) ルイス・スミス, 前掲書384頁.
- 39) 瀬瀬厚, 前掲書37-38頁, 瀬瀬も, 安全保障観の変化は文民統制の変容を認める. また将来的には軍事の地位を下位へと導く方途を考えるべきとする. それには安定した国際情勢の存在が前提となり, これこそが政治の役割と考える.
- 40) 瀬瀬厚, 前掲書89頁.
- 41) 山田邦夫『シリーズ憲法の論点⑬文民統制の論点』(国会図書館調査及び立法考査局 2007年) 33頁.
- 42) この機関の概要と問題点について, 浅井一男「日本版 NSC (国家安全保障会議) の概要と課題」国立国会図書館調査と情報801号, 松田康博「日本版 NSC の論点と課題」防衛研究所ニュース108号.
- 43) 『昭和45年版防衛白書』(1970年) [http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/1970/w1970\\_03.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1970/w1970_03.html) (当該サイト 2016年1月3日確認)
- 44) 『平成27年版防衛白書』(2015年) 138頁.
- 45) 宮崎弘毅「防衛庁中央機構の問題点」『防衛法研究』9号(1985年).
- 46) 小針司『防衛法概観』(信山社 2002年) 88頁.
- 47) 瀬瀬厚, 前掲書6頁.
- 48) 廣瀬克哉『官僚と軍人: 文民統制の限界』(岩波書店 1989年) 261-263頁.
- 49) 瀬瀬厚, 前掲書57頁.
- 50) 佐藤功『日本国憲法の課題』(学陽書房 1976年) 100頁.
- 51) ここまで宮沢俊義, 『全訂日本国憲法』(日本評論社 1978年) 506-507頁. 芦部信喜, 前掲書325-326頁.
- 52) 佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂 2011年) 488頁.
- 53) 西修「憲法草案に関するソビエトの提案(FEC-087/5) に対する憲法及び法律改革委員会の声明」の一部, 西修『日本国憲法成立過程の研究』(成文堂 2004年) 165頁.
- 54) 帝国憲法改正案委員小委員会速記録271-272頁.
- 55) 西修, 前掲書308頁.
- 56) 昭和36年2月24日第38回衆議院予算委員会18号30頁, 林修三.
- 57) 阪田雅裕編著『政府の憲法解釈』(有斐閣 2013年) 162頁.
- 58) 昭和40年5月31日第48回衆議院予算委員会21号26頁, 高辻正巳.
- 59) 昭和48年12月6日第72回衆議院予算委員会2号25頁, 吉國一郎.
- 60) 浦田一郎編『政府の憲法9条解釈—内閣法制局資料と解説』(信山社 2013年) 247-248頁. 昭和48年12月7日衆議院予算委員会理事会提出資料.
- 61) 古関彰一『日本国憲法の誕生』(岩波書店 2009年) 312頁.
- 62) 西修, 前掲書172頁.
- 63) 佐藤幸治, 前掲書100頁.
- 64) 大石真『憲法講義I [第3版]』(有斐閣 2014年) 70頁.
- 65) 芦部信喜, 前掲書326頁.
- 66) 樋口陽一『憲法 [第3版]』(創文社 2010年) 377頁.
- 67) 同書, また, 山内敏弘は, 憲法は自衛隊の存在を容認していないとしつつも, 自衛隊の統制は憲法上要請されるとする. 『立憲平和主義と有事法の展開』(信山社 2008年) 140-141頁.
- 68) 小針司『防衛法概観』(信山社 2002年) 77頁.
- 69) 同書84頁.
- 70) 『読売新聞』, 国家安全保障会議について 2013年11月28日3面社説, 改正12条について 2015年3月5日3面社説.

71) 『朝日新聞』, 国家安全保障会議について 2013年11月28日 3面総合, 改正12条について 2015年2月24日 4面総合.

72) 廣瀬克哉, 前掲書 7頁.

73) 瀨瀬厚, 前掲書108頁.

74) 同書114頁.