

シリーズ憲法
の論点⑬ 「
文民統制の論
点」国立国会
図書館調査及
び立法考査局
2007年3月

ISBN
978-4-87582-
646-0

調査資料
2006-2-a

文民統制の論点

山 田 邦 夫

2007年3月

現在、両議院には、「日本国憲法改正国民投票制度に係る議案の審査等及び日本国憲法の広範かつ総合的な調査」を行うために、日本国憲法に関する調査特別委員会が設置されている。『シリーズ憲法の論点』は、国会における憲法論議に資するため、国立国会図書館調査及び立法考査局において、多岐にわたる憲法論議の中から幾つかの論点を取り上げ、争点、主要学説及び諸外国の動向等を簡潔にとりまとめたものである。

目次

はじめに

I 文民統制の意義と諸問題

1 文民統制の意義

- (1) 文民統制の基本原則
- (2) 文民統制はなぜ必要か
- (3) 軍事支配の3類型（スミス）

2 軍事に対する政治の優越

- (1) 戦争における政治と軍事
- (2) 客体的文民統制論（ハンチントン）
- (3) 客体的文民統制論に対する批判

3 近代立憲主義と文民統制

- (1) 文民統制の原点と立憲主義
- (2) 国民の軍隊と立憲主義
- (3) 米国憲法に規定された政軍関係

4 文民統制はなぜ難しいか

- (1) 軍人の側の課題
- (2) 文民の側の課題
- (3) 軍の介入と政治文化（ファイナー）

5 文民統制の現代的問題

- (1) 軍産複合体
- (2) 専門化・高度化と文民統制
- (3) 文民統制の「変容」

II 文民統制の憲法制度

1 文民統制の制度論

- (1) 文民統制の制度と理念
- (2) 民主的文民統制の制度的要件

2 各国の憲法にみる文民統制の制度

- (1) 文民統制規定と文民規定
- (2) 元首の指揮権と政府の権限
- (3) 行政府における文民統制
- (4) 立法府による文民統制
- (5) 立法権限による統制
- (6) 軍事行使に対する議会統制

3 ドイツ基本法における文民統制

- (1) 再軍備と文民統制
- (2) 軍に対する議会統制
- (3) 防衛事態における議会統制
- (4) 軍事関係における人権規定

III わが国における文民統制

1 明治国家における政軍関係

- (1) 統帥権独立制と明治憲法
- (2) 軍部大臣現役武官制
- (3) 統帥権干犯問題と立憲政治の終焉
- (4) 戦前の政軍関係に対する議論

2 日本国憲法と文民統制

- (1) 文民規定の制定過程
- (2) 文民規定の解釈
- (3) 戦争放棄規定と文民統制

3 戦後日本の文民統制

- (1) 一般的制度としての文民統制
- (2) 行政的統制としての「文官統制」
- (3) 日本型文民統制の背景と課題

おわりに

要 旨

- ① 文民統制（シビリアン・コントロール）とは、政治と軍事を分離し、軍事に対する政治の優越（文民優位）を確保すること、またその政治が民主主義の原則に基づいていることを基本原則とする。この民主的な文民統制の確保が、政軍関係のあるべき姿とされる。
- ② 民主主義国家において、安全保障機能の重要な部分を担う軍に対し、文民統制が不可欠とされる理由は、武力を背景とした軍の政治介入を予防し、民主主義と異なる組織原理による軍事支配から国民の基本権を守ることにある。
- ③ 軍の政治介入を防ぎ民主的な統制を確保する制度が整備されていても、政治や国際情勢の不安定さなどから、国民の支持により民主的なプロセスを経て軍が台頭することがありうる。軍事支配を回避するためには、文民統制の制度のみに依存するのではなく、その基本原則に立ち返らなければならない。
- ④ 文民統制の原点は、近代ヨーロッパの絶対君主制の下での常備軍に対する国民の側の恐怖にあった。軍に対する抑制という考えは、権力を抑制しその濫用を排除して国民の権利・自由を確保するという立憲主義の生成と不可分であり、制度的には、英国の名誉革命時に確立された議会主権のなかに結実した。
- ⑤ 立憲主義は、「権力からの自由」とともに、権力を効果的に機能させるという一見相矛盾した要請をも備えている。同様に、文民統制とは、軍からの安全の確保と、軍による安全の確保という相反する要請の妥協の産物でもあるとされる。
- ⑥ 文民統制のためには、軍人が市民社会と価値観を共有することや、文民優位の原則を信条とすることが必要であるとも指摘される。また文民政治家も民主主義の原則に則り、確固とした統治能力を発揮することが必要となる。

- ⑦ 現代における政軍関係は、軍産複合体、軍事技術の高度化、軍事情報の独占といった問題を抱えている。文民統制のあり方も、政治と軍事の分離よりは、むしろ両者の密接な係わり合いを前提とした変容が議論されている。
- ⑧ 文民統制の制度的要件としては、文民により構成され国民に責任を負う立法府および行政府の統制に軍が服し、司法府は軍による人権侵害から国民を守るといった制度が確立されていることが挙げられる。
- ⑨ 多くの国では、権力分立を旨とする立憲的制度の下で、軍も他の行政機構と同様の統制を受けるのが一般的である。ただし「文権」と「軍権」の分離という観点から、憲法上に文民統制に関わる規定が組み込まれている例も多く、ことにドイツ基本法では、再軍備の過程で、憲法としてはきわめて詳細な規定が追加された。
- ⑩ わが国は明治憲法体制の下で、統帥権独立制や軍部大臣現役武官制を利用した軍の政治介入などにより、政軍関係の立憲主義的運用に失敗した。戦後は、日本国憲法の下で一切の行政は、内閣が連帯して国会に対して責任を負うことになり、かつ國務大臣文民規定が明記されているので、原理的には戦前のような軍事支配は起こりえないことになっている。ただし、憲法上軍を有しないという建前のために、自衛隊という実力組織の存在にもかかわらず、政軍関係に関する憲法上の議論は乏しかった。
- ⑪ 自衛隊に対する統制は、従来、防衛庁内局官僚による行政的統制（文官統制）を中核とし、本来の文民統制とされる国会と内閣による民主的・政治的統制の機能が不十分と指摘されてきた。防衛省に昇格した今、文民統制の制度とそのあり方が改めて問われている。

はじめに

「政治社会において、もっとも古く、かつ、むずかしい問題の一つは、文民の権限と軍事力との正しい関係をどうするかの問題である¹」といわれる。文民統制＝シビリアン・コントロール (civilian control) とは、軍に対する文民優位とか軍事に対する政治の優越を意味するとされるが、多くの矛盾を抱えるがゆえに定義しがたい概念でもある。軍人の方が安全保障の専門家であって、軍こそ国民を守ってくれるのではないのか、政治と軍事は明確に区別できないのではないのか、文民の方が好戦的な場合もあるではないか、政府が体制破壊的な場合や、国民が軍を支持した場合はどうなるのか、といった疑問がすぐに浮かんでくる。

このような、政軍関係 (civil-military relations : 「民軍関係」とも訳される) をいかにして律するかというテーマは、近代欧米諸国における立憲主義の生成にあっては、その根幹に位置していた。なぜなら、「軍からの安全」は「権力からの自由」と不可分だったからである。憲法に書かれた軍規定は、政治が軍をいかに統制するかという観点からもとらえることができる。

わが国の場合、かつて明治憲法体制の下で、政軍関係の立憲主義的運用に失敗した経験からも、文民統制のあり方を考察することはきわめて重要なことと思われる。しかし、日本国憲法に明確な軍規定がないこともあって、憲法学の立場からあまり多くは言及されてこなかった。法文上「軍」がないために、真正面から政軍関係を述べ立てることが避けられてきたようにもみえる。現実の実力組織である自衛隊が、文民

統制を「逸脱」したと批判されるような事態が一再ならず生じ、一般法上の規律違反が問われ政治問題化することもあったが、憲法的な意味合いについての検討は、手薄になっているといわざるをえない。行政制度の議論に収斂されがちな文民統制の問題を、憲法の観点からとらえ直すことが必要とされよう。

本稿ではまず、文民統制の意義を立憲主義と不可分のものとしてとらえつつ、文民統制をめぐるさまざまな理論や現代的課題について、概括的な整理を試みる。ついで、文民統制の制度論を瞥見した上で、諸外国の憲法において軍に対する統制がいかに制度化されているかを概観する。最後に、わが国の政軍関係に関わる憲法制度が、戦前と戦後とでいかに異なるかをみた上で、今日の自衛隊に対する文民統制をめぐる議論にも触れてみたい。

I 文民統制の意義と諸問題

1 文民統制の意義

(1) 文民統制の基本原則

文民統制については、以下のふたつが基本原則としておおむね了解されている。

- 1) 政治と軍事を分離した上で、軍事に対する政治の完全な統制を確保すること。
- 2) 民主主義の原則に基づいた政治による統制、すなわち、原理的に国民が政治をつねに監視し統制していることを前提としたものであること。

もっとも、文民統制とは何かという問いに答えることは容易ではない。政治学者のサミュエル・ハンチントンも、文民統制に関する古典的著作とされる『軍人と国家』²のなかで、「シビリアン・コントロール」という概念は、これま

1 ルイス・スミス (佐上武弘訳) 『軍事力と民主主義』法政大学出版局, 1954, p.19. (原書名: Louis Smith, *American democracy and military power: a study of civil control of the military power in the United States*. 1951.)

2 サミュエル・P・ハンチントン (市川良一訳) 『軍人と国家 上下』原書房, 1978-1979. (原書名: Samuel P. Huntington, *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. 1957.)

で決して満足に定義されてはいない」と述べ、これを「定義する場合の基本的な問題は、「いかにして軍人の権力を極小にしようか」ということである」とした³。軍人が専門職業化した現代においては、文民統制の本質は、「政治上の責任と軍事上の責任を明確に区別することであり、また後者の前者に対する制度的な従属である⁴」というのが、ハンチントンによる文民統制の定式である。

他方、同じく政治学者のルイス・スミスは、やはり文民統制研究の古典と称される『軍事力と民主主義』のなかで、適切な用語としては「民主的な文民統制」というものでなければならぬとしている⁵。民主的な統制という原則は、文民統制の単なる外在的要件ではない。政治学者の瀨瀬厚も『文民統制』のなかで、この点を強調して、より徹底した民主主義による統制という意味を込めて、「文民統制よりも「民主統制」の用語のほうがシビリアン・コントロールの訳語として、より相応しいのではないか⁶」という。

文民統制の議論においては、このハンチントンやスミスといった米国の政治学者らにより展開された諸理論が、必ずといってよいほど参照される。本稿においても以下、必要に応じて、三宅正樹、小針司、瀨瀬厚といったわが国の代表的な政軍関係論者による著作に依拠して、これらの理論に言及していきたい⁷。

(2) 文民統制はなぜ必要か

一般に、軍に対する文民統制が要請される理

由は何か。

まず、外交史家の三宅正樹は『政軍関係研究』のなかで、国家の実力組織としての軍は「政治への介入の傾向を本来備えている⁸」と指摘している。三宅によれば、「特殊かつ高度の技能を前提とする職業団体が、団体としての団結によって社会なら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ろうし、それこそ職業団体に内在する傾斜」である。こうした「団体性の肥大」と、「国家内最大の暴力装置」であることが「結合するとき、政治介入はむしろ必然化する」という⁹。

憲法学者で防衛法に詳しい小針司も、『文民統制の憲法学的研究』のなかで次のように述べる。

実力組織としての軍隊が国家秩序の維持者であるとともに、その力の濫用により破壊者たりうることもまた歴史の教えるところである。正に、組織化された物理的破壊力の独占者たる地位において国内で軍隊に並ぶものはない¹⁰。

軍はまた、「程度の差はあれ自分を特別の団体として一般の市民社会から切り離そうとする傾向をもっている¹¹」とされる。そうだとすれば、軍が政治に介入し政治を支配したときには、次に挙げるように民主主義社会とは相容れない「軍事的な統制」という事態が現出することになる。「軍の統制の方法を一步誤れば、民主主

3 同上、上p.80.

4 同上、p.160.

5 スミス 前掲注1、p.42. ゴシックは引用者による。なお、スミスは「文民統制」に対してcivil controlの語を使用している。

6 瀨瀬厚『文民統制：自衛隊はどこへ行くのか』岩波書店、2005、pp.39-40.

7 参照するのは次の著作である。三宅正樹『日独政治外交史研究』河出書房新社、1996、pp.9-35、129-144；三宅正樹『政軍関係研究』芦書房、2001、pp.13-50；小針司『文民統制の憲法学的研究』信山社出版、1990、pp.19-57；瀨瀬厚『近代日本政軍関係の研究』岩波書店、2005、pp.37-73.

8 三宅『政軍関係研究』同上、p.14. ゴシックは引用者による。

9 同上、p.45.

10 小針 前掲注7、pp.15-16.

11 三宅『政軍関係研究』前掲注7、p.15. 「たとえば、わが国のかつての「皇軍」…では、軍以外の社会の成員を「地方人」と呼んだ」という。

義社会が足下から崩されてしまうというおそれがあった¹²⁾とされるゆえんである。

第二に、民主主義社会と軍隊とは、存在のしかたや各々の意思決定のあり方において、根本的な違いがあるといわれる。

そもそも軍の最大の存在理由は、その安全保障機能に求められる。ということは、現代国家において、軍は民主主義社会を守る役割の一端を担っているということもできよう。

しかし、スミスは、「軍事的な統制は、その権威主義的な構成と嚴重な規律と相まって、個人の自由と自治とを旨とする民主主義的な概念とは相容れない¹³⁾」という。行政学者の廣瀬克哉も、『官僚と軍人』のなかで次のように述べる。

「頭を割るかわりに頭を数える」原理にもとづいた民主主義の政治体制と、いざというときには頭を割ることを目的とする軍事の論理との間には、避けることのできない矛盾が存在する。民主主義の基礎には個人主義と平等原理があるのに対して、軍事組織は、命令への服従と個人に対する全体の優先を基本としなければ機能しえない。両者は組織運営の原理が根本的に異なっているのである¹⁴⁾。

意思決定についても、軍隊の場合は決定された意思が「上から下にできるだけ速く流れる必要がある」のに対し、民主主義社会では意思決定の前提として「下から上への意思伝達の流れをできるだけ円滑にすることが必要」なのであって¹⁵⁾、両者における意思決定のあり方の違

いは歴然としている。

第三に、国民を守るべき軍隊によって、かえって国民が危険にさらされるということは古くからいわれている。古代ギリシア時代、プラトンは『国家』第3巻第22章において、羊の群を守るために飼った番犬が、逆に羊たちに危害を加える狼のようになってしまうという例え話を引いている。羊と番犬は国民と軍隊との関係を例えたものである。軍人たちは「一般の人たちよりも力がまさっている」ので、「国民の為を思って戦う味方でなく残忍な暴君に似た者とならないように、あらゆる手段を講じて防がなければならない¹⁶⁾」と警告した。

スミスもまた、「名義ばかりの守備兵の楯のうしろに保護されるかわりに、実はその剣の刃先に脅かされることをおそれる国民」は、統治機構における軍の正しい位置づけをつねに問題にせざるをえないとする。なぜなら、「全体の防衛のために特殊のグループが武器をもつときは、つねに武器をもたない多数のひとつとは、彼らの安全が保障される状況にないかぎり、軍事的暴力をもつこれら専門家の力の前にさらされるからである」という¹⁷⁾。

軍隊が直接に銃口を国民に向けなくとも、「軍事力の行使が一旦なされる場合、リスクの不平等が不可避的にもなう」ために、国民が不利益をこうむることも指摘されている。なぜなら、「軍事政策の結果は、国民生活にきわめて大きな影響を与えるにもかかわらず、政策形成過程に参加する者が負うリスクは、それに比べてきわめて小さい」からである¹⁸⁾。

以上をまとめると、民主主義国家において、

12 瀧本 前掲注6, p.30.

13 スミス 前掲注1, p.21.

14 廣瀬克哉『官僚と軍人：文民統制の限界』（シリーズ「日本の政治」）岩波書店，1989, p.3.

15 村井友秀「政軍関係—シビリアン・コントロール」防衛大学校安全保障学研究会編著『安全保障学入門 新版』亜紀書房，2001, p.160.

16 田中美知太郎・藤沢令夫訳『プラトン全集 11』岩波書店，1976, pp.253-257. 引用部分はソクラテスの語りである。

17 スミス 前掲注1, p.21.

18 廣瀬克哉「軍人専門職業論の論理構造とその限界—ハンチントンの「客体的文民統制」批判」『思想』709号，1983.7, p.110. ゴシックは引用者による。

安全保障機能の重要な部分を担う軍に対し、文民統制が不可欠とされる理由は、武力を背景とした軍の政治介入を予防し、民主主義と異なる組織原理による軍事支配から国民の基本権を守るということにあるといえよう。

(3) 軍事支配の3類型 (スミス)

前項のような文民統制の必要性の認識は、いうまでもなく人類の多年の経験を背景にしている。スミスは、軍による政治介入の類型を、1) プリートリアニズム、2) シーザリズム、および3) 兵営国家の3つに分類している¹⁹。

プリートリアニズム (praetorianism) とは、軍事力の行使や威嚇によって独立した政治力が行使されることを意味する。軍の自立による文民政府の破壊である。この用語は、古代ローマにおける「近衛兵」(praetorianus) に由来する。三宅によれば、「近衛兵の任務は元老院を防衛することにあつたが、皇帝に相当するプリンケプスを元老院が選定するに際して、武力を背景にして元老院に自分たちの候補者を押しつけた²⁰」という。

シーザリズム (caesarism) とは、軍を私兵化すること (非民主的統制) による独裁を意味する。プリートリアニズムとは異なり、軍は自律的な勢力を構成するのではなく、「貴族や寡頭政治の手さき」になって、「徹底的な専制主義を強行する」ものであった。この場合の軍はたしかに「従属的」だが、民主主義を擁護するのではなく、むしろ打破するものである。したがってスミスは、「軍事力を従属させるだけでは十分ではない」という教訓が導かれるとして、「国民の福祉を擁護し、その自由を確固たらし

めるには、軍隊は市民的かつ民主主義的な権威に対して従属していなければならない」と説く²¹。

兵営国家 (garrison state : 「要塞国家」とも訳される) とは、政治学者のハロルド・ラスウェルが名づけた類型であり、「戦争の脅威が恒常的に存在することによって、軍の影響力が拡大し、文民優位が曖昧になった民主主義国家²²」とされる。兵営国家における普遍的な価値体系は**軍国主義** (militarism) だが、紛争の不安が昂進することで軍国主義が国民の心をとらえるようになる。したがって、兵営国家は軍による政治の篡奪によってではなく、「むしろ世論の名をかりて」出現し、「人民投票によって」台頭する。行政機関も軍の台頭を抑制するのではなく、むしろ「積極的な援助」を行う²³。

2 軍事に対する政治の優越

(1) 戦争における政治と軍事

第一次大戦当時、フランス戦時内閣を率いて対独戦に打ち勝ったクレマンソー首相は、「戦争は、あまりにも重大な事柄なので、将軍たちには任せられない」という有名な言葉を残した。戦争でさえも政治的手段のひとつであり、外交＝対外政治の延長であるという認識に立てば、戦争における軍事的目的も、やはり政治的目的に従うべきものということになる。

この考え方を明確に打ち出したのは、19世紀初めのプロイセン軍人だったクラウゼヴィッツである。彼は古典的名著とされる『戦争論』(1832年)のなかで、「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²⁴」として、政治に対する軍事の服従を説いた。戦争開始によつ

19 スミス 前掲注1, pp.28-32.

20 三宅『政軍関係研究』前掲注7, p.23. なお、三宅は「プリートリアニズム」に「近衛兵方式」という訳語をあてているが、「軍閥化現象」と「思い切った意識」した方がわかりやすいかもしれないとしている (同書p.26)。

21 スミス 前掲注1, pp.28-29. 訳文は一部引用者が修正した。

22 村井 前掲注15, p.160.

23 スミス 前掲注1, pp.31-32.

24 クラウゼヴィッツ (清水多吉訳)『戦争論 上下』(中公文庫) 中央公論新社, 2001, 上p.63.

て「政治的関係が中断し、独特の法則に従うまったく別の状態が発生する」のではなく、「政治的関係は本質的に不変」であり、戦争の一連の経緯は「開戦から講和に至るまで切れ目なく続く政治の姿にすぎない²⁵」。したがって、開戦と講和を決定するのはあくまで政治なのであって、軍事作戦の評価も政治的目的の達成の度合いによって左右されることになる。

クラウゼヴィッツは他方で、政治家は、政治的手段としての軍事について不適合で誤った効果を期待してはならないことから、軍事についての理解が不可欠であると指摘している。ただし、それは「ある程度の理解」で充分なのであって、逆に、優秀な軍人ならば優れた政治指導者になりうるというものではない。「視野の広い卓抜な頭脳、強固な性格」こそ政治指導者に必要な主要特質だからである²⁶。

こうしたクラウゼヴィッツの考えは、『戦争論』という兵法書においてながら、政治と軍事の分離を前提に、戦時においてすら、政治的判断の軍事的判断に対する優越が貫徹されなければならないことを唱えるものであった。その意味では、戦争が原理的には違法とされた20世紀以降の今日に対しても、文民統制論の先駆けとして一定の意義を有している。

(2) 客体的文民統制論（ハンチントン）

職業軍人にはその専門領域において最大限の能力を発揮させるが、これを政治の客体として明確に分離し、その中立化を図ることで政治介入を防ぐというのが、ハンチントンの文民統制論である。

彼はまず、『軍人と国家』における「もっとも基本的な命題」として、現代の軍は将校団の

プロフェッショナリズム (professionalism) を特徴としているという²⁷。軍のプロフェッショナリズムとは、専門技術、責任および団体性を要素としており、その担い手はあくまで将校であって下士官や兵隊ではない。将校の専門技能は、「暴力の行使」ではなく「暴力の管理」である²⁸。

政治と軍事が未分化な状態における政軍関係は、**主体（観）的文民統制** (subjective civilian control) と呼ばれる。この場合の文民統制は、ある特定の文民集団の利益に資するものであり、他の文民集団を犠牲にして「権力を増大するためのひとつの手段」にすぎない²⁹。

これに対し、**客体（観）的文民統制** (objective civilian control) が、ハンチントンにとっては望ましい文民統制のあり方とされる。これは、軍事的プロフェッショナリズムを「極大化」することで、軍人の政治介入を極小化しようとするものであって、近代的な将校団が成立して初めて可能になる。政治と軍事の分離が前提にあり、「軍人を軍人たらしめ、彼等を国家の道具たらしめる」ことで、文民統制の目的が達成されるという。「軍を専門職業化し、彼等を政治的に安定させ中立にする」ことによって、軍の権力が極小化される。主体的文民統制においては軍の政治介入が行われるが、高度に専門職業化された将校団は、合法的に国の政権を掌握する文民政治に仕えるものであって、結果的に、文民諸集団間の政治権力の配分とは無関係に、「軍部の政治権力に限界を画させることになる」とされる³⁰。

(3) 客体的文民統制論に対する批判

上のようなハンチントンの理論は、現代の文

25 同上, 下p.522.

26 同上, pp.528-529.

27 ハンチントン 前掲注2, 上p.8.

28 同上, pp.9-19.

29 同上, pp.80-83.

30 同上, pp.83-86.

民統制論の有力なモデルを提供したと評されるものの、これに対する批判も多い。

まず、プロフェッショナリズム論に対しては、将校団の団体意識が肥大化すると、プロフェッショナルな軍がプリータリアニズムに変質し、健全な政軍関係が破壊されるとする説がある³¹。また、プロフェッショナリズム論が、政治と軍事との明確な領域区分を前提とすることに対して、戦後の政軍関係がより複雑な様相を呈しているという現実を照らして、その有効性が問われている。たとえば憲法学者の佐藤功は、かつて未分化だった政治と軍事がその後分化したとしても、「今やふたたび新たな形においてこの二つの機能が合体しているというべき」として、ハンチントンの文民統制論の「限界」をみる³²。

また、客体的文民統制と対をなす主体的文民統制については、政軍一致の文民統制がありうるようにもみえることから、小針は、「文民統制が仕えるべき目的、理念、何故の文民統制かという根本問題に対する…十全な思考の欠落」と指摘し、「彼の文民統制論は文民と軍人との権力関係に解消してしまう」と批判している³³。「単に文が軍を統制するのが文民統制だと解すれば、ナチス・ドイツに典型的に示されるような、戦闘的「文民」統制も語りうることとなる³⁴」。西岡朗も『現代のシビリアン・コントロール』において、「民主的統制」の観点から、「このような支配形態はシビリアン・コントロールに当たらない³⁵」と評している。

さらに、客体的文民統制論そのものについて、

廣瀬は、「1950年代半ばの合衆国の軍事政策に対する提言であり、それ以上の普遍性をもつことのできないものだった」とし、ハンチントンが政治と軍事の間に客観的な境界線を設けようとした目的を、「過剰な社会的圧力から軍隊を擁護する」ことにあったと批判的にみている。文民統制にとって重要なのは、むしろその境界線が、「軍隊の影響力から政治的統制を守るためのものとして定義づけ」されることなのであって、プロフェッショナリズム論は、「自律的な軍事の領域を確保するためのものから、軍事の領域を囲い込み、軍隊をそこに閉じこめるものへと転化させることなしには、文民統制に有益な結果をもたらさない」と結論づけている³⁶。

ハンチントンの問題は、何に由来するのだろうか。『軍人と国家』は、朝鮮戦争とヴェトナム戦争の間という時期に著され、米国その他主要国の政軍関係史に関する実証的分析を踏まえた政軍関係論が展開されている。彼は冒頭、政軍関係のあり方について、自由主義的、民主主義的諸価値との両立性というかつての「社会的要求」が、国民の安全保障の維持という「機能的要求」に「とって代えられた」と述べている³⁷。小針はこれを「極めて重大な転換」とし、「軍事力への恐れ」に由来する「文民統制そのものの変容を余儀なくする」と批判している³⁸。ハンチントンは、文民統制の出発点であった「軍事力への恐れ」を過去のものとして認識し、統治制度内部における政治と軍事の関係に論点を絞っているようにみられるが、自国の政治制度を「信

31 ハンチントンの弟子にあたるエーモス・パールマターの説である。三宅『政軍関係研究』前掲注7, pp.21-29参照。

32 佐藤功「シヴィリアン・コントロールと憲法—ハンチントンの論文を中心として」下山瑛二ほか編『アメリカ憲法の現代的展開 2 統治構造』東京大学出版会, 1978, p.125.

33 小針 前掲注7, p.24.

34 同上, p.75.

35 西岡朗『現代のシビリアン・コントロール』知識社, 1987, p.50.

36 廣瀬 前掲注18, pp.111-115.

37 ハンチントン, 前掲注2, 上pp.5-6.

38 小針 前掲注7, p.21.

頼」し「楽観」すればこそ³⁹、そのような論じ方が可能だったともいえよう。

しかし、文民統制を生み出した近代立憲主義の基本原則が、「権力からの自由」であったことを想起すれば、文民統制とは元来「軍事力への恐れ」から自由になるための安全弁であったということを閑却するわけにはいかないのである。

3 近代立憲主義と文民統制

(1) 文民統制の原点と立憲主義

国民の側からの軍に対する不信や警戒については、先に触れたとおり、すでに古代ギリシア時代にも指摘されていたが、近代ヨーロッパにおいては、この**軍事力への恐れ**が立憲主義の考えと相俟って軍に対する抑制という考えを生んだ。権力への不信を出発点として、権力を抑制しその濫用を排除するという立憲主義に立脚すれば、「権力の最たるもの、ないしその中核部分をなすと考えられる武力の抑制こそは、正に立憲主義からの第一義的要請ということになる⁴⁰」とされる。

近代ヨーロッパの絶対君主制の下では、「軍権が文権の基礎であった。王の絶対的な政治権力——主権——は彼の絶対的な軍事権力から導き出された」。王の常備軍はその「主権の根源そのものであったといってよい」とされる⁴¹。

英国では、議会が絶対君主の王権を制限していく過程で立憲主義が形成されていったが、その王権の中心にあったのはやはり軍権であった。王が常備軍を専断的に行使すれば、市民の生命、自由および財産が奪われかねないという

恐怖が、王の軍権に対する抑制をうながす要因となった⁴²。これが近代憲法における**文民統制の原点**とされる。文民統制の問題は、「専断的恣意の排除はいかにあるべきか」という近代憲法の一つの重大な問題と解され⁴³るのである。

中世の「マグナカルタ」(1215年)において、早くも傭兵の禁止が定められていた英国では、絶対王制の時代に入ると、王の恣意的な課税や不法逮捕等に対し議会側は「権利請願」(1628年)で対抗した。そのなかには、兵士の宿舎徴用や議会制定法によらない軍法裁判に対する抗議も含まれていた。

名誉革命時の「権利章典」(1689年)は、立法、課税、軍事等に対する議会の権限を定めた、英国憲政史上最も重要な法典のひとつである⁴⁴。これにより、「平時に王国内で常備軍を徴集し、維持することは、国会の同意がない限り、法に反する」と規定され、また市民が「自衛のための武器」を所持することが認められた。「国王の常備軍が市民の自由と権利とに対する脅威であるという確信⁴⁵」を背景として、常備軍に対する議会の統制と市民の武装権が基礎づけられたのである。またこれを契機として、その後、議会が「年次法」と称される法律を制定することで、1年ごとに軍の必要性を検討し、その存続を承認するのが伝統となった(II-2-(5)を参照)⁴⁶。

(2) 国民の軍隊と立憲主義

常備軍への不信については、哲学者のカントも『永遠平和のために』(1795年)のなかで、「常

39 三宅『政軍関係研究』前掲注7, pp.145-146,154; 瀨瀬 前掲注7, pp.66-67.

40 小針 前掲注7, p.7.

41 佐藤功「憲法と軍隊」『日本国憲法の課題』学陽書房, 1976, p.68.

42 英国には古くから地域的な民兵制度があり(後のアメリカ植民地にも受け継がれた)、常備軍への不信はこの民兵制度の存在と裏腹のものであった。

43 小針 前掲注7, pp.73-74.

44 立憲主義の母国とされる英国の「憲法」とは、単一の憲法典ではなく、マグナカルタ以来の重要な制定法(権利請願や権利章典も含む)、判例法、憲法慣習等からなるとされている。

45 佐藤 前掲注41, p.70.

46 瀨瀬 前掲注6, p.32; 西岡 前掲注35, p.32.

備軍は戦争の原因となる」として「いずれは全廃すべきである」と主張した。しかし、「国民が、みずからと祖国を防衛するために、外敵からの攻撃にそなえて、自発的に武器をとって定期的に訓練を行うことは、常備軍とはまったく異なる事柄である」として、国民による自発的な防衛については許容した⁴⁷。

革命期のフランスにおいては、すでにモンテスキューが『法の精神』（1748年）第11編第6章で、「執行する者が抑圧できないようにするためには、彼に委ねられる軍隊が、…人民であって、人民と同じ精神をもっていなければならない⁴⁸」と説いていたように、王権に奉仕するものとしての軍は否定されるようになった。革命とともに採択され、後に1791年憲法の冒頭を飾ることになった「人権宣言」第12条には次のように謳われていた。

人および市民の権利の保障は、公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のであり、それが委託される者の特定の利益のためではない⁴⁹。

「この規定の背景には、ルイ16世の軍隊とパリ市民の国民軍との対立があったことはいうまでもないが、そこに、武力・軍隊の新たな基礎づけが——いうまでもなく国民主権の原理との不可分な関連において——宣明されているのである⁵⁰」とされる。

このように、王の常備軍から国民の軍隊へと枠組みの転換が行われたことにより、軍とは、国民主権の下で国民の権利と自由を守るために

創設され、国民によって監視されるものになったのである。ここに、立憲主義のもうひとつの側面、すなわち権力を効果的に機能させる必要性を備えるという側面について、軍の抑制との関係をいかに考えるかという問題が生ずることになる。

小針は次のように述べる。

立憲主義とはふたつの要請、すなわち実効的統治の要請と統治権濫用抑制の要請の妥協の産物である。この妥協的性格は立憲主義下の整合的な政軍関係である文民統制も帶有する。軍事力による国家の安全保障の要請と軍事力からの個人の権利・自由確保の要請、これら二つの要請の妥協の産物、それが…文民統制である⁵¹。

佐藤は、「およそ憲法が民主主義や基本的人権の原理をとりながら、同時に軍隊というものを対象としなければならないとすれば、それは、その体系のなかに互いに相容れない異質な原理を同時に包摂せざるを得ないことになる」として、文民統制の制度とは、「両者の緊張関係を破局的なものとするを、可能な限り、防止しようとして考案された制度ないしは技術であった」と指摘している⁵²。

(3) 米国憲法に規定された政軍関係

フランス革命より時代は少し遡るが、英国で展開された政軍関係の思想・制度は、独立革命時のアメリカ各植民地に継承され、たとえばヴァージニア憲法（1776年制定）第13条には次のように規定された。

47 カント（中山元訳）『永遠平和のために／啓蒙とは何か 他3編』（光文社古典新訳文庫）光文社，2006，pp.152-153.

48 モンテスキュー（野田良之ほか訳）『法の精神 上』岩波書店，1987，p.222.

49 1789年に採択されたいわゆる「人権宣言」は、現行憲法（1958年制定）においても有効なものとなっている。

50 佐藤 前掲注41，p.70.

51 小針 前掲注7，p.19.

52 佐藤 前掲注41，pp.66-67.

武装訓練された、人民の団体からなるよく統制された民兵は、自由な国家の適切な、当然の、かつ安全な防御である。常備軍は、平時においては自由にとって危険なので除かなければならない。いかなる場合でも、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⁵³。

その他の各州憲法においても、州の兵制の原則として、1) 文権 (civil power) の軍権 (military power) に対する優越性、2) 州の常備軍の制限的保持、3) 兵士の舎営の禁止、4) 武器を保持する権利が規定されることが一般的であった⁵⁴。

これらの原則は、独立後の13州が採択したアメリカ合衆国憲法 (1787年) にも受け継がれた。米国で「憲法の父」とも呼ばれるマディソンは、『ザ・フェデラリスト』(1787-88年) 第41篇のなかで、古代ローマの自由はその「軍事的勝利の犠牲」にされ、ヨーロッパの自由も多くは「常備軍の犠牲」となったとして、常備軍は必要かもしれないが、「また同時に危険な措置でもある」と指摘した。彼は、常備軍は最小規模では「あまり役に立たず」、大規模では「その結果は致命的」だろうから、いかなる規模であれ、「健全な慎重さと用心とを必要とする対象である」と唱えた⁵⁵。「自由な国家の安全」と人民の自由とに対して脅威となり得る常備軍への警戒とそれへの統制の必要とは、憲法の祖父たちの最大の関心事の一つ⁵⁶」だったのである。

国の成文憲法として初めて制定された米国憲法には、常備軍に対する一定程度の必要性和警

戒の認識を背景に、文権の軍権に対する統制が次のように規定された。すなわち、連邦の軍の最高指揮権を大統領に与えるとともに (第2条第2節第1項)、軍に対する統制権を連邦議会に与えた (第1条第8節第11-14項) のである。後者には戦争宣言の権限、陸海軍の設置・維持の権限、軍律制定権等が含まれる。さらに、修正第2条 (1791年確定) で民兵 (州兵) の存続および人民の武器保有権、修正第3条 (同) で兵士の舎営の禁止を明記した。

このように、「世界最古」といわれる米国憲法において、その中核的な制度である権力の相互抑制のなかに、軍に対する統制が組み込まれた。

4 文民統制はなぜ難しいか

(1) 軍人の側の課題

「文民統制は、有名無実化しやすい」とされる。文民統制が確立しているということ自体、「はなはだまねな事態であり、世界各国の政軍関係のあり方の中では例外的な一部分を占めるに過ぎぬ」とさえいわれている⁵⁷。纏瀨も、次のように問題提起する。

文民統制とは文民が軍人から信頼され、また文民も軍人を信頼し、軍人が自らの利益拡大ではなく、安全保障面における役割と責任の履行を究極的な使命と自覚する限りにおいて、最も堅固な文民統制が確立すると考えるならば、そのような政軍関係の確立は、一体何によってもたらされるのだろうか⁵⁸。

53 *The Avalon Project at Yale Law School: documents in law, history and diplomacy* <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/states/va05.htm>> 所収のテキストより筆者が和訳した。

54 小倉庫次『アメリカ合衆国州憲法の研究』有斐閣、1961、pp.53-56。

55 A. ハミルトン・J. ジェイ・J. マディソン (齋藤真・武則忠見訳) 『ザ・フェデラリスト 新装版』福村出版、1998、p.200。『ザ・フェデラリスト』は、合衆国憲法を擁護するためにハミルトンらの3名が匿名で新聞紙上に連載したもので、今日ではアメリカ政治学の古典とされている。

56 佐藤 前掲注41、p.73。

57 三宅『政軍関係研究』前掲注7、p.17。

58 纏瀨 前掲注7、p.70。

ここで必要とされるのは、**文民と軍人との相互信頼の確保**である。社会学者のモリス・ジャンヴィッツは、軍人は、文民が軍の任務と責任を評価し理解していると認めることで、「文民による政治的統制を受容する」と説く。市民社会は軍人が矜持を保つことを許容し、専門技能を高めるよう仕向ける。「軍人は文民と価値観を共有することで、市民社会に統合される」とする⁵⁹。すなわち、「ハンチントンのように軍人を軍事的専門領域に封じ込めて統制するのではなく、…軍人を一般社会に包摂することによる統制である⁶⁰」といえる。

政治学者のサミュエル・E・ファイナーも、軍の政治介入を防ぐためにはハンチントンのいうプロフェッショナリズムだけでは不十分であり、軍人が文民優位 (civil supremacy) という明白な原則を受容し、これを信条とすることが必要であると説く。なぜなら、プロフェッショナリズムの性質自体が文民権力との衝突の要因となるからである。軍人は、軍事専門家として、時の政府よりもむしろ国家に仕えていると自己を規定し、軍人の立場で定義した国益を擁護しようとする。また軍の指導者が、軍の組織や装備について判断できるのは自分たちだけだと自負することもある。こうした国の救済者としての宿命 (manifest destiny) の意識から、政治への介入が生じうる。しかし「国益」の観念は、しばしば軍組織の利益に根付いており、その擁護・拡張を求める行動もよくみられると指摘する⁶¹。

(2) 文民の側の課題

「文民による軍の統制」は、文民統制の必要条件ではあるが十分条件ではない。

第一に、軍の統制の任に当たる文民が、「どれだけ民主主義のルールに則る形で」軍の統制を行うかが問題なのだといわれる⁶²。仮に政治の側に**民主主義の原則の欠如**が生じたとき、文民統制はまったく形式的なものに惰してしまう。とくに、「政府の頂点にある者が背広を着ている文民であるとしても、彼が制服を着ている軍人よりも、いっそう軍人的あるいは好戦的であることがありうる⁶³」。クラウゼヴィッツの言葉を借りれば、もし政治家が、「政治が容易に成就できない要求を戦争に課すようなこと」を行えば、「それは、政治はそもそも己れの利用し得る手段の範囲を知っているはずだ、という当然すぎるほど当然な…前提に反することとなる⁶⁴」。

西岡は、ヒトラーとドイツ国防軍、スターリンと赤軍の関係を例に挙げて、これらは、「コントロールする側の権力のあり方」からして、文民統制とは呼べないとする。ヒトラーもスターリンも、「定義によってはシベリアンであった。しかし、市民社会の秩序に対する破壊者であり、反逆者であった」からである⁶⁵。

第二に、軍に対し外在的統制を加える文民の側に**統治能力の欠如**がみられれば、軍がその間隙を突いて政治に介入してくることも歴史の教えるところである。三宅は、「軍の政治介入を

59 Morris Janowitz, *The professional soldier, a social and political portrait*. Glencoe, Ill: Free Press, 1960, p.440.

60 小針 前掲注7, p.42.

61 Samuel E. Finer, *The man on horseback: the role of the military in politics*, 2nd, enlarged ed., rev. and updated. Boulder, Col: Westview Press, 1988, pp.20-34.

62 瀬藤 前掲注6, p.105.

63 佐藤功「シベリアン・コントロールの思想と制度」『日本国憲法の課題』学陽書房, 1976, p.114. なお、村井 前掲注15, p.166は、「一般的に文民の政治家が、冒険的な対外政策を広言することによって、大衆の人気を獲得しようとすることも事実である。好戦的な国民が存在する限り、軍の権力を弱体化させても、それはより一層好戦的な文民グループの権力を増大させるだけである」という。文民政治家が「一般的に」冒険的だという「事実」は、はなはだ疑問とせざるをえないが、冒険的な政治家の出現が一部の「好戦的な国民」を活性化するという指摘は傾聴に値しよう。

64 クラウゼヴィッツ 前掲注24, 下p.527.

うながす主要な原因は、軍の内部ではなく、政治の内部に見出される」というハンチントンの見解を引用している。すなわち、「軍のプロフェッショナリズムが確立し、社会の近代化が達成されたはずの」国においてすら、「政治体制の側が弱体化し、分裂状態におちいり、または「戦争での敗北や外交上の失敗などにより、政治への信頼が動揺する場合」には、軍の政治介入が生じやすい。ドイツにおいてはワイマール体制の崩壊に軍が手を貸し、フランスでもアルジェリア問題の処理に失敗した第4共和制が軍の介入で潰れた⁶⁶。こうした事例からは、「軍に隙を与えない強固な政治体制の確立こそ、健全な文民統制を担保する政軍関係が存在し得る条件」であることが理解される⁶⁷。

文民政治家の統治能力が弱体化したときに軍が介入してくる前提には、国が危機に陥っているという国民の意識がある。その危機から国を救う能力をもつのは、軍しかないという国民の声を背景にして、軍は台頭する。先に挙げたラスウェルの見解のとおり、兵営国家が出現するのは、世論の名を借り、行政機関による積極的な援助によってである（I-1-(3)を参照）。佐藤もまた、「国民の世論というものも、最高指導者のリーダーシップと同様に、平和と自由にも役立つと同時に、またその逆のものにも役立つのである⁶⁸」と指摘している。

(3) 軍の介入と政治文化（ファイナー）

以上のようにみれば、文民統制の制度の実効性は、市民社会と軍人との関係や政治のあり方に依存するところが大きいことがわかる。ファイナーは、軍の政治介入の度合いを次のように政治文化との相関関係で説明している⁶⁹。

- 1) 「成熟した」(mature) 政治文化のもとでは、文民優位が確立しており、軍は合憲的・合法的な枠内で「影響力」を行使するにとどまる。軍の介入は、まったく不当な干渉として世論の支持が得られない。
- 2) 「発達した」(developed) 政治文化のもとでは、軍は「圧力」や「ゆすり」を行使して文民権力を説得しようとする。しかし、軍はこうした介入に対する世論の抵抗を覚悟しなければならない。
- 3) 「低い」(low) 政治文化のもとでは、文民体制は残されているものの、政権の「差替え」が軍の暴力の行使や脅迫により行われる。世論の抵抗は弱い。
- 4) 「最低の」(minimal) 政治文化のもとでは、文民体制が一掃され、軍部独裁が成立する。政権の「篡奪」である。組織的な政治的言論は弱く、世論は無視される。

こうしたファイナーの類型化からは、「軍部の政治介入の程度が、その国家社会の政治文化の成熟度の程度と反比例し、政治文化の程度が軍部の支配形態およびその内容の段階を決定する」という関係が導き出され、「それ自体画期

65 西岡 前掲注35, pp.24-26. 西岡はまた、民主的な統制ということに絡めて、「民主主義とは、単に、多数決による政治決定システムが機能しているだけでなく、その政治社会の絶対的多数が(1)人間の尊厳・人権の擁護、(2)社会における多元性の容認、(3)法の支配という政治的価値を共有していることが前提となる」と説いている（西岡朗「シビリアン・コントロールの基本原則」『Securitarian』409号, 1993.3, p.15）。

66 三宅『政軍関係研究』前掲注7, pp.142-143. ハンチントンは、近年の著作でも次のように述べている。「今後、新興民主主義国において政軍関係に問題が生ずるとしたら、それは、軍からではなく、文民側からであるように思われる。こうした問題が生じるのは、民主的政府が経済発展を増進すること、及び、法と秩序を維持することに失敗した場合であろう。またこうした問題は、脆弱な政治制度から生じるだろうし、…軍部をその共犯者として民主主義を掘り崩すか、あるいは破壊しようとする野心的な政治指導者からも生ずるであろう」（サミュエル・P・ハンチントン（中道寿一訳）『政軍関係の改革』L・ダイヤモンドほか編『シビリアン・コントロールとデモクラシー』（人間科学叢書）刀水書房, 2006, p.50）。

67 縹縹 前掲注7, pp.56-57.

68 佐藤 前掲注41, p.92.

69 Finer, *op. cit.*, footnote 61, pp.77-80.

的な分析方法」と評される。ただし、「そもそも政治文化の成熟度を区分する基準あるいは指標」が十分に明示されていないのが難点とされる⁷⁰。

5 文民統制の現代的問題

(1) 軍産複合体

軍産複合体 (military-industrial complex) とは、軍と産業の一体化とか経済の軍事化といった意味で使われる言葉だが、もともとは、アイゼンハウアー米大統領が1961年、大統領退任の告別演説のなかでこの言葉を使って以来、一般に用いられるようになったものとされる。彼はその演説のなかで、軍産複合体が政府内において不当な影響力を獲得し、今後も増大し続ける可能性があることに対して警告を發した⁷¹。米国は第二次大戦中に「戦時経済」を経験したが、戦後の50年代ないし60年代に、財政規模の膨張（いわゆる「大きな政府」化）、米国の戦略規模のグローバル化、国内産業としての軍需産業の恒久化にともない、軍産複合体という現象が社会経済構造のなかに定着するようになったとされる⁷²。それとともに、「多額の軍事支出の恒常化、軍部の権力の拡大、アメリカ経済の全般的な軍事化」が「不可避免的に進展」し、軍備拡張が進められた⁷³。

文民統制の観点からは、軍産複合体においては「もはやミリタリーに対するシビルの優越ないし統制の問題ではなくして、両者の癒着・結合こそが重大問題と化しているのではないのか⁷⁴」ということが、早くから指摘されている。すなわち一方では、「シビルの軍事化」として、

1) 「本来ならば非軍人が占めるべき政府機関の地位に多くの軍人が進出し」、2) 軍と「ビジネス・エリートとのきわめて密接な関係が生じ」、3) 「教育ないしアカデミズムの世界に、軍が強い影響力をもつに至った」（軍学複合体）というように、「市民社会に対する軍部の影響力の高まりという現象」がみられるようになった⁷⁵。他方では、「軍事のシビル化」として、1) 「いまや軍が採用している技術の多くは本来非軍事的な分野における技術であり」、2) 軍人の多くが「シビリアン・タイプの仕事に従事し」、3) 士官学校よりも「一般大学の方がはるかに大きな軍人の補充源となり」、「軍人以外の者がますます軍の中に職務を見出すようになった」というように、民生技術と文民が軍に進出する傾向がみられるようになった⁷⁶。こうした現象が、軍の専門化と軍の政治からの分離という、文民統制の前提を「大きくくつつがえしてしまった」と指摘されている⁷⁷。

廣瀬も、軍産複合体等により軍備拡張に歯止めがかからないことなどについて、「政治体制として民主制が確立されており、「文民統制」の制度が一応完備していたとしても、軍事的安全保障政策について、政治的なコントロールが空洞化し、国民に対する責任が果たされない危険性が存在している⁷⁸」という問題点を挙げて

(2) 専門化・高度化と文民統制

軍人がプロフェッショナルな存在であり、技術の高度化等によりその傾向が強くなることから生ずる問題もある。纈纈は、「文民指導者が

70 纈纈 前掲注7, pp.47-50.

71 小原敬士「アメリカにおける軍産複合体とその問題」小原敬士編『アメリカ軍産複合体の研究』日本国際問題研究所, 1971, p.2.

72 同上, pp.5-8.

73 同上, pp.8-9.

74 木村修三「シビリアン・コントロールと軍産複合体」小原編 前掲注71, p.154.

75 同上, pp.174-180.

76 同上, pp.180-183.

77 同上, p.184.

78 廣瀬 前掲注14, p.9.

優れた軍事知識や情報分析能力を持たない限り、その重層構造化とは裏腹に軍事技術の高度化のなかで政治と軍事の分業化が一段と進み、両者間には再び従来とは異なった意味において深い溝ができてしまう可能性が一方では高まっている⁷⁹⁾と指摘している。

廣瀬は、防衛政策の領域で「責任の確保を困難にする条件」のひとつとして、「情報の問題」を挙げる。軍事情報の秘密主義はいうに及ばず、情報があっても「統制主体の側に評価能力が伴わない」場合がある。また、「統制する側の処理能力を越えた大量の情報を提出したり、事実の一面をとらえた情報のみを出すことによる操作」も行われうる⁸⁰⁾。

「兵器技術の高度化」についても、最高水準の兵器に執着するあまり、コストや安全保障上の利点が軽視されることがある。しかし、「兵器選定上の評価に必要な専門知識は、独占的なユーザーである軍人だけが保有している場合が多く、外部からの統制は非常にむずかしい」とされる⁸¹⁾。

纈纈は、軍人がこのような軍事技術の高度化と軍事情報の独占に自らのアイデンティティを求めるようになれば、「ハンチントンの言う「客観的文民統制」自体が有効性を発揮しなくなってくるのではないかと憂慮する。だからといって「文民の軍人化」も「軍人の文民化」も現実的な解決策ではなく、「現代戦の戦争形態と軍事技術の高度化という厄介な課題が、あるべき政軍関係の成立を阻む要因となることは必至であろう」と警告している⁸²⁾。

(3) 文民統制の「変容」

現代国家における行政機能の拡大または「大

きな政府」化、そしてこれに伴う立法府の比重の低下は、文民統制に対しても大きな問題を投げかけている。上に挙げた軍産複合体の問題もそのひとつの現れである。

ハンチントンが『軍人と国家』を著したのも、第二次大戦後の米国政治における軍の台頭に危機感を抱いたからであった。しかしながら、上にも触れたとおり彼の政軍関係論は、軍事力に対する恐れというよりは、軍事力による安全保障の重要性を説く立場から論じられたものであった。これに対し纈纈は、「政治の統制下における軍事力の強化を容認する制度に帰結してしまう。つまり、軍事力を管理はするが、必ずしも抑制することは予定していない」と批判しつつも、国際政治の変化や安全保障観の変容から、「当初軍事力の国内に向けての脅威を削減する手段や制度として発案されたシビリアン・コントロールの意義も、かなり変わってきている」ことは認めている⁸³⁾。

スミスも、「国民と資源」が「全面的に動員され」る総力戦時代における文民統制の変容について言及し、「現代の文民の権限と軍との関係においては、従属、調整および指示が文民優越の原則の基本的特徴を」なすと指摘している。「従属」とは市民的価値を軍の侵害から守るために軍を従属させることであり、「調整」とは軍と政府各部門との調和を保つことであり、「指示」とは国の全機構を決められた国家目標の方向に導くことをいう⁸⁴⁾。とくに立法府と行政府にあっては、文民統制は軍を抑制するという消極的な機能ばかりでなく、国家政策に照らして積極的に指導し調整する機能も含んでいるとされる⁸⁵⁾。こうした文民統制のあり方を小針は「調整型文民統制」と呼んでいる⁸⁶⁾。

79 纈纈 前掲注 7, pp.66-67.

80 廣瀬 前掲注14, pp.10-11. ゴシックは引用者による。

81 同上, pp.13-14.

82 纈纈 前掲注 7, p.67.

83 纈纈 前掲注 6, pp.37-38.

84 スミス 前掲注 1, pp.116-117.

小針は、軍事技術が高度化し、政治・外交・軍事が密接に関連しあうようになり、さらに情報化時代を迎えた今日では、「政軍関係は分離というよりもその複雑なからみ合いの中にあるといった方が適切」だという。したがって文民統制論は、政軍の機能的分離を前提とし、軍の抑制を第一義的要請とする「抑制型文民統制」から、政軍両者が機能的に密接に係わり合うことを踏まえた「調整型文民統制へと変容」することになる。さらに進むと「統制の契機は限りなくすすれ」、両者を一体的にとらえる「政軍協調関係へと変質することになる」のが、「現代における文民統制の悩み」であるという⁸⁷。

近年の米国のあり方を、この政軍協調関係のようにみる見解もある。纈纈によれば、大統領の戦争権限等に対する議会統制が1970年代に法制度として確立されたことで、「政治と軍事の均衡が議会の権限の拡大によって保障された」ともいいうるが(II-2-(6)を参照)、その後、湾岸戦争、アフガン攻撃、対イラク戦争などで「具現されたように、議会が同意すれば、結局のところ軍事主導による政軍一体化の関係が全面展開されかねない」。これは、「「軍事的領域と文民的領域との共生関係」…が両者の峻別を前提とした文民統制に基づく政軍関係の構造を解体に追い込んでいる実態」と受け止めなければならない⁸⁸。

小針によれば、われわれは国際環境を考えると丸腰の平和論では安心できず、さりとて軍事力の突出も困るという「二つの要請のディレンマの中にある」。したがって、この「軍事力による国家の安全保障(実効的統治)の要請と軍事力からの個人の自由保護(統治権濫用抑制)の要請との微妙な均衡関係が問われる」ことに

なるのである⁸⁹。

II 文民統制の憲法制度

1 文民統制の制度論

(1) 文民統制の制度と理念

文民統制を確保するための具体的な制度とはどのようなものなのだろうか。それを主要国の憲法制度にみるのが本章の目的だが、スミスが「文民優越の原則は、たとえ憲法や法令にいかん安全に基礎づけられていても、決してひとりでに遵奉されるものではない⁹⁰」というように、制度さえ形式的に整備されていれば解決するものではない、ということはいしばしば強調される。このことを、前章で挙げたスミスによる軍事支配の3類型(I-1-(3)を参照)を用いて説明すると次のようになるだろう。

まず、プリータリアニズムを防ぐには、軍に対する文民優越制が制度的に確立され、政治的、行政的な統制が行われなければならない。しかし、軍を統制する文民政治家が恣意的な政権運営を行えば、シーザリズムに陥ってしまう。

そこでシーザリズムの発現を防ぐために、権力分立の原則に基づく民主的な統治機構のなかで、軍をいかに国民の意思に従った民主的統制下に置くかという制度的工夫が凝らされることになる。とくに国民の代表である議会による統制の確保が、ここでは重要になる。

しかし、国民の意思そのものが軍の権力を後押しするようなものになれば、それはあらゆる「民主的」手続を経て兵営国家の出現を促すことになってしまう。こうした民主的プロセスによる軍事支配を予防するために、たとえば文民統制の理念を軍人が共有するといったいわば内

85 同上, pp.250, 384.

86 小針 前掲注7, p.49.

87 同上, pp.32-33. 傍点は原著者、ゴシックは引用者による。

88 纈纈 前掲注7, pp.62-63.

89 小針 前掲注7, pp.84-85.

90 スミス 前掲注1, p.36.

面指導が不可欠であるとされるが、やはり外在的統制を行う制度を実効的なものとする基盤は国民の意思なのである。佐藤が「単にその制度のみを問題とするのではなく、またその制度を過大に評価し万能視するのではなく、シビリアン・コントロールの本質あるいは理念にまでさかのぼることが必要となってくる⁹¹」と述べているとおり、文民政治家も国民も、軍の権力伸張を防ぐためには、制度に安住せず文民統制の基本原則に立ち返って、不断の努力を払わなければならないということになる。

(2) 民主的文民統制の制度的要件

現代民主主義国家においては一般に、**軍は行政機構の一部門**と位置づけられるので、軍に対する憲法的統制も、行政機構全体に対する統制と同様のものが貫徹されることになる。すなわち、軍の設置、設置目的、組織のあり方や運営方法については、立法府による立法上の統制を受け、定員や予算についても立法府の財政統制に服する。立法府以外の機関による軍事立法は認められない。組織の運用実態についても、国政調査権の行使等により常に立法府の、ひいては国民の監視の下に置かれる。行政府においては、議会の信任ないし国民の信託を得た政府の長が、憲法の定める枠内で組織運営の指揮をとる。国民の基本権に関わる争いについては、軍事領域であっても司法府の裁判権が及ぶ。

このように一行政組織に対する一般的統制が及ぶことを前提にしつつも、各国憲法には、軍についてはさらに多かれ少なかれ何らかの規定が存在する。その趣旨は、前章で繰り返し述べたとおり、「文権」と「軍権」とを明確に分離し、後者を前者の民主的統制の下に置き、ひいては軍による政治介入や人権侵害を防ぐことにある。

民主的文民統制の制度的要件としては、スミ

スの挙げる以下の5項目が、しばしば引用される⁹²。

- 1) 政府の長が文民であり、国民の代表者として国民に対して責任を負い、通常の法的・政治的な手続によって更迭されうること。
- 2) 職業軍人たる軍首脳は文民政府の指揮下であり、憲法に適合した実効的な統制の下にあること。
- 3) 軍事担当省庁は、軍の計画のあらゆる面を調整する文民の権限に基づく指示の下に運営され、また、その文民自身も責任ある行政府の責任ある構成員でなければならないこと。
- 4) 立法府は、戦争に関する決定、軍事予算・定員に関する議決、および緊急権の付与など一般的政策を策定し、これらの政策を実施する責任者に対し監督権を行使しうること。
- 5) 裁判所は、軍に対して国民の民主的基本権を保護する責任を負わせる地位にあること。

スミスは、米国の統治制度を念頭に置いているものと思われるが、文民により構成され国民に責任を負う立法府および行政府の統制に軍が服し、司法府は軍による人権侵害から国民を守るといった制度が確立されていなければならないということは、多くの国にも妥当するものであろう。

2 各国の憲法にみる文民統制の制度

(1) 文民統制規定と文民規定

文民統制を真正面から掲げた憲法はほとんど見あたらない。1997年に制定されたポーランド憲法では、軍の大原則について、「軍は、政治的問題における中立性を保持し、文民による民主的な統制に服する」と規定されたが（第26条第2項）、このように文民統制の中核的な意義を条文に掲げた憲法規定は例外的である。どの憲法でも（ポーランド憲法も含め）、権力分立を旨とする具体的な統治機構の制度のなかに、

91 佐藤 前掲注41, p.65.

92 スミス 前掲注1, p.43.

文民統制を確保するための仕組みが組み込まれているのが一般的である。

本節では以下、そのような仕組みを主要国の憲法規定から抽出してみるが、ここではまず、日本国憲法の国務大臣文民規定(第66条第2項)を想起して、**各国憲法における文民規定を一瞥**しておきたい。

わが国と同様の閣僚の文民規定を憲法上に有する国は、主要国のなかでは韓国以外にはみあたらない。

韓国憲法では、首相(国務総理)と閣僚(国務委員)はそれぞれ「軍人は、現役を免じた後でない限り」任命されないと規定されている(第86条第3項、第87条第4項)。これらは国会議員以外からも任命されうるため、この規定は現役軍人を閣僚に任用しないための根拠になる。現役軍人が国会議員と兼職することができないことは、法律により定められている(国会法第29条第1項第1号および国家公務員法第2条第2項第2号)。なお、大統領資格には国会議員の被選挙権を要すると憲法で定められているので(第67条第4項)、軍人は大統領になることができないことになる。

もともと成文憲法を有しない英国の場合は、1975年下院欠格法により、現役軍人は下院議員の資格を有しないこととされている(第1条第1項c号)。憲法慣習として、主要官庁の担当大臣は下院議員のなかから選任されるので⁹³、国防大臣もおのずと文民が就任することになる。

米国では憲法上、両院議員は権力分立の趣旨から連邦の官職との兼職が禁止されているが

(第1条第6節第2項)、禁止される具体的な官職は運用に委ねられており、米西戦争やヴェトナム戦争時に議員が軍役や予備役に就いたときには、議席の剥奪が取り沙汰されたものの、議員資格が失われるにはいたらなかった⁹⁴。大統領が文民であるべきことについては、明文上の憲法規定はないものの、「疑問の余地がない」と解釈されている⁹⁵。国防長官も、1947年国家安全保障法(61 Stat. 495; 50 U.S.C. 401)の規定により、文民であることを要し、軍人は退役後10年を経た後でなければ就任できないことになっている(10 U.S.C. 113)。

憲法上、軍人が国の議会の議員にはなれないと明記されている例としては、スペイン憲法第70条第1項、ポーランド憲法第103条第2項および第108条が、現役の職業軍人は、上下両院の議員資格を有しないと各々規定している。一院制議会のフィンランドでも、憲法第27条第2項で軍人の議員資格が否定されている。

(2) 元首の指揮権と政府の権限

米国憲法のように、大統領や国王といった国の元首に軍の最高指揮官の地位を与える憲法はしばしばみられるが、多くの憲法では、実際には、その下にある**政府に実権が委ねられている**ことが読み取られる。ドイツ基本法では、はじめから大統領ではなく政府に権限が与えられている。

英国では、軍は「法的には国王大権に基づく国王の指揮下にあるが、選挙によって選ばれた政府の統制に服する⁹⁶」とされる。政府の防衛政策は、首相が主宰する防衛・海外政策委員会

93 A.W. Bradley and K.D. Ewing, *Constitutional and administrative law*, 12th ed. London: Longman, 1997, pp.291-292.

94 *Congressional Quarterly's guide to Congress*, 5th ed. vol. 2. Washington, D.C.: CQ Press, 2000, pp.923-924.

95 The Congressional Research Service, Library of Congress ; Johnny H. Killian, et al. ed., *The Constitution of the United States of America : analysis and interpretation : analysis of cases decided by the Supreme Court of the United States to June 28, 2002*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2004, pp.477-478.

96 エリック・バーレント(佐伯宣親訳)『英国憲法入門』成文堂, 2004, p.156.

において形成される。他の構成員は、副首相、外務・財務・貿易産業・内務・国際開発・国防の各大臣であり、必要に応じその他の閣僚、情報局の長、参謀総長が出席を求められることとなっている⁹⁷。「防衛政策上の重要問題は、軍の規模、配備および装備を左右する政府の財政・経済政策を顧慮することなく、純粹に軍事的な観点から決めることはできない⁹⁸」のである。しかし、「緊急権の掌握ないしは行使に対する憲法上の制限に相当するものはない」とされる。緊急事態の場合には、議会は「法律上自由に行政府に対し無制限な権限を与えることができる」が、政府は議会で「支配している」ので、「自由に無制限な緊急権を掌握することができる」。緊急権を付与されるべき事態と、そうでない事態とは「憲法上明確に区別されていない」し、「緊急権の無制限な延長に対して何の歯止めもない」という点は、「英国の憲法律の持つ欠陥」であると指摘されている⁹⁹。

フランスでは第5共和制憲法のもと、大統領は軍の長であり、国防高等評議会および国防高等委員会を主宰するとともに（第15条）、武官の任命権を有すると定められている（第13条第2項）。大統領はまた、首相、両院議長および憲法院への諮問を経るという条件付きながら、非常事態措置権をも有する（第16条第1項）。このように大統領には強力な軍事権限が付与されているのだが、一般にフランスの統治制度は「半大統領制」ともいわれ、大統領権限の多くは首相との共同権限である。軍事権限についても、「軍事力を掌握する」のは政府とされ（第20条第2項）、首相が「国防について責任を負う」とともに、武官の任命権も分有している（第21条第1項）。首相はまた、「場合により」国防高

等評議会および国防高等委員会の主宰について、「大統領の職務を代行する」と規定されている（同条第3項）。実質的には、議会に責任を有し行政機構を統轄する首相の指揮の下にあると見てよいであろう。

オランダでは国王が元首とみなされているが、軍については政府が「最高権力を有する」ことが憲法に明記されている（第97条第2項）。フィンランド憲法では、大統領が軍の指揮権と将官の任命権を有すると規定されているものの（第128条）、他方では、軍の命令に係る事項の決定は「大臣と共同で」行われ（第58条第5項）、軍の動員についても「政府の提案に基づいて」決定することと定められている（第129条）。

(3) 行政府における文民統制

小針は、「政軍関係という点では、政治的機関である立法府、行政府に焦点が移らざるをえない¹⁰⁰」とした上で、次のように行政府による文民統制の役割を強調する。

立憲主義、民主主義の観点から言えば、国民代表である立法府による統制が第一義的なものとみなされてよいように思われるが、立法府の場合、恒常的活動機関ではなく、又軍事には迅速性、秘密性も要求され、そして的確な判断のための情報収集能力が必要である。したがって、これらの要求に応えうる恒常的な活動機関としては行政府において、外にないわけで、実際には行政府による統制が中心的地位を占める¹⁰¹。

たしかに軍事組織は通常、行政府の組織として設置されるという意味では、行政府内の文民

97 Ministerial Committee on Defence and Overseas Policy (DOP), Cabinet Office <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariates/committees/dop.asp>>.

98 Bradley and Ewing, *op. cit.*, footnote 93, p.376.

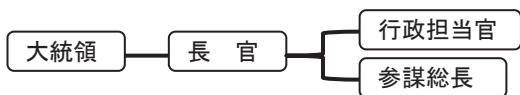
99 バーレント 前掲注96, p.212.

100 小針 前掲注7, p.66.

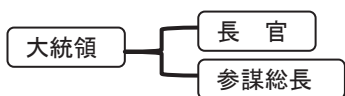
101 同上, pp.67-68.

統制の確保ということが、直接的な重要性を帯びることになる。ハンチントン、は、行政府における政軍関係について、次に図示するように興味深い類型論を提示している¹⁰²。

1) 均衡型 (balanced pattern)



2) 同格型 (coordinate scheme)



3) 垂直型 (vertical pattern)



ハンチントンによれば、「均衡型」においては、軍事部門の長官の下に、最高位の職業軍人であり軍の指揮権をもつ参謀総長と、補給・後方・財務を指揮する行政担当官がいる。「文官と軍人の責任ははっきりと区別され、後者は前者に従属している」ため、文民統制を「極大にする傾向がある」とされる。「同格型」は、米国の「憲法の理論とも一致」しているが、参謀総長が大統領の直轄下にあるため「政治問題に巻き込まれることになり、文民統制を「掘りくずす傾向がある」。「垂直型」においては、参謀総長は、「長官のもとで省のすべての諸活動に対する統制力」が与えられ、「政治的、行政的責任、軍を指揮する機能」に結びつくことになる。したがって、文民統制とは「両立しない」とされる。

ハンチントンのモデルは、米国の大統領制度が念頭に置かれているが、この図における「大統領」を「行政府の長」と読み替えれば、ある程度は議院内閣制の国などにもあてはめること

が可能になると思われる。「長官」とは一般的に防衛担当の閣僚にあたるが、これは当然文民でなければならない、戦前のわが国のような軍部大臣現役武官制（Ⅲ－１－(2)を参照）は、「軍による政治への介入のための制度的裏づけとなるもので、文民統制の観点からは認められまい」とされる¹⁰³。

軍幹部の人事権は、前項に挙げた各国憲法の例からも知られるように、行政府の長が掌握する。人事権の行使が政治的統制上の有力な手段のひとつであることはいままでもない。この点では、朝鮮戦争さなかの1951年にトルーマン米大統領がマッカーサー司令官を罷免した事件が有名である。「現地司令官」であるマッカーサーが外交政策上の宣言（中国軍に対する「最後通告」）を行ったことが直接の引き金になり、「最高司令官」であるトルーマンがこれを解任した。マッカーサーの越権行為は、トルーマンにとって「憲法の下にある大統領の権限に対する挑戦」であった¹⁰⁴。

また、行政府内における文民統制とは、広く政治的統制だけでなく、より狭く行政的統制または防衛官庁内における「文官統制」をも含むことになる。政治家ではなく官僚による統制が「文民統制」と呼ぶにふさわしいかという疑問の声もある。しかし、「軍の、国民又は議会による統制、文民政府による統制、軍事組織内の文官による統制」とは、「文民」統制の各段階、各局面の具体的な現われ方ととらえればよく、あえて相互に排除し合うものと考えする必要はない」という見解もある¹⁰⁵。重要なのは、統制の実効性を担保するにあたっての「文官」の位置づけであろう。

102 ハンチントン 前掲注2, 上pp.182-184より図を作成した。

103 小針 前掲注7, p.68.

104 ハリー・S・トルーマン（堀江芳孝訳）『トルーマン回顧録 2』恒文社, 1966, p.327. トルーマンはまた、「もし私が彼を許して、文官の権限を侵犯させたならば、私自身が憲法を守ると自ら誓ったことを破ることになるのだ。私は、文官が軍人を統轄することが、自由政府の組織の最強の基盤の一つだと常に信じている」と述べている（同書p.330）。

(4) 立法府による文民統制

前項に挙げた小針の指摘には留意しつつも、一般に立法権、予算議決権および国政監督権を有する立法府が、文民統制上に果たす重要な役割については、十分に強調しておかなければならない。

平時においては、立法府は、軍を中心とした安全保障上の組織とその定員、運営、軍律、および緊急時における行動原則に関する諸法律を定める。このことは、非常事態の下における、政府や軍の専断的な決定や逸脱した行動をあらかじめ封ずる意義をも有する。これらの諸法律が、憲法上の統治機構の原則や基本権規定に抵触してはならないことはいうまでもない。

軍の定員や財政面についても、財政民主主義、すなわち代表制議会による財政統制という観点から、予算のみならず決算による統制が行われる。

緊急事態が発生したときには、一般に、対処に必要な権限が行政府に授権されるが、決して白紙委任が許されるわけではない。行政府は立法府に対する情報提供を怠ってはならないとされ、緊急権行使の態様や期間について常に立法府の監視下におかれるのが一般的である。

(5) 立法権限による統制

英国では「権利章典」以降、議会制定法なくして平時に常備軍（とくに陸軍）を維持することはできなくなった（I-3-1を参照）。軍費の調達のため、またコモン・ローとは異なる規範を伴う軍律を定めるためにも議会制定法を要することとなった¹⁰⁵。そして軍を維持する法律は1年のみの期限で制定され、それが毎年行われるという慣行が確立されるようになった。この慣行は現在でも受け継がれ、陸軍法などは

5年を限度に1年ごとの決議で有効期限が延長されるという方式をとっている。すなわち、軍事に係る事項が定期的に議会で審査されるのである¹⁰⁷。

米国憲法が軍に関する事項を立法府の権限としたことは前章で述べたとおりである（I-3-3を参照）。これが、行政府の軍事権限行使に対する議会統制を明定したものであることはいうまでもないが、他面では、連邦国家における連邦と州の間の権限配分（垂直的権力分立）のなかで軍事権限を連邦に集中させたという意義も併せもつ。このような形で議会の軍事立法権限を明記している憲法としては、カナダ1867年憲法第91条第7号、オーストラリア憲法第51条第6号¹⁰⁸などが挙げられる。イタリアも、連邦国家ではないものの、2001年の地方分権改革を主眼とした憲法改正によって国と地方の権限配分を明確化し、そのなかで、国の排他的立法権のひとつとして「国防および軍隊、国の安全、武器・弾薬・爆発物」が掲げられた（第117条第2項d号）。

フランス憲法においては、行政府の政令制定権に委ねられない法律事項が限定列挙され、こうした議会の立法権限のなかに、「国防の一般組織」が挙げられている（第34条第4項）。

スペイン憲法では、以上のような列挙事項としてではなく、軍の基本原則については「憲法の諸原則に従い、組織法でこれを定める」ととくに規定されている（第8条第2項）。

(6) 軍事行使に対する議会統制

憲法上、戦争宣言の権限を議会に与えているのは、主要国ではすでにみた米国がユニークな例である（I-3-3を参照）。他の国では、これを大統領や国王に与えることが多いが、そ

105 小針 前掲注7, p.73.

106 Bradley and Ewing, *op. cit.*, footnote 93, p.373.

107 *Ibid.*, p.374.

108 明文上は連邦議会の専属的権限とはされていないが、第69条により「陸海軍による防衛」自体が州から連邦に「移管」され、第114条では連邦議会の同意がなければ州は陸海軍を保持できないと規定されている。

れでも憲法上、原則的に議会の事前承認を要するなどとして、宣戦権限に対する議会統制を確保している。

しかし、このことは歴史的には必ずしも普遍的なことではなく、たとえば王政期または帝政期フランスの憲法においては、元首の宣戦権限に対する議会統制については、とくに規定されていなかった。1787年制定の米国憲法は、宣戦権限を議会に与えた点でユニークであったかもしれないが、その後の長い歴史を経て、戦争遂行に対する議会統制の確保は各国共通の制度になった。現在のフランス第5共和制憲法では、第35条で「宣戦は国会により承認される」と規定されている。同様の趣旨の規定は、スペイン憲法第63条第3項などにみられる。第二次大戦後は、国際社会の戦争違法化の流れを受け、もはや「戦争宣言」ではなく、「戦争状態宣言」を議会の承認事項とし、または「戦争状態」を議会の議決事項とする規定がみられるようになった。たとえば、オランダ憲法第96条第1項、スウェーデン統治法典（憲法を構成する基本法のひとつ）第10章第9条第2項などがそうである。

戦争宣言に限らず、より広く**軍事力行使や緊急事態措置に対して議会統制を確保**しようとする憲法規定も多くみられる。フランス憲法の規定では、大統領は非常事態措置をとる前に、両院議長等に諮問しなければならず（第16条第1項）、非常事態措置の間は議会は「当然に集会」し、下院が解散されることはないとされている（同条第4、5項）。イタリア憲法では、「両議院は、戦時状態を議決し、必要な権限を政府に与える」と規定されている（第78条）。スウェーデン統治法典では、軍の海外派遣を認めるにあたっては、議会の同意、法律上の整備および国際条約上の義務という三重の縛りがかけられる

（第10章第9条第1項）。ロシア憲法では、大統領の戦時状態の布告および非常事態の導入ならびに軍の海外派遣を、議会上院の承認事項としている（第102条第1項第2～4号）。韓国憲法では、戦争宣言、軍の海外派遣および外国軍隊の国内駐留に対する国会の同意権（第60条第2項）、ならびに大統領の緊急措置に対する国会の承認権（第76条第3、4項）が明記され、戒厳令についても国会は大統領に対しこれを解除させることができると規定されている（第77条第5項）。

ところで、わが国やヨーロッパ諸国の多くが、議院内閣制を採用しているのと異なり、厳格な権力分立制を採っている米国の場合、憲法上軍の最高指揮権を有する大統領が、議会の宣戦決議なく軍を投入することが常態化し、度重なる対外戦争によって、ことに第二次大戦後は大統領の軍事権限が肥大化したと指摘されることが多い。しかし、ヴェトナム戦争を契機として、大統領権限の行使に対し議会の統制を強化する方策が導入されることになった。まず1973年11月に、戦争宣言のない軍の投入に際して、議会と大統領との共同判断の確立を目的とした「戦争権限法」が制定され、次いで1976年9月には、大統領の国家非常事態宣言やその運用は議会の授権によって実施されるところとする「国家緊急事態法」が制定された（I-5-(3)をも参照）¹⁰⁹。

3 ドイツ基本法における文民統制

(1) 再軍備と文民統制

ドイツ連邦共和国基本法における防衛規定は、国の憲法としては詳細をきわめる。文民統制の観点からは、議会による軍の統制、緊急事態における議会の権限が注目されることである。1949年に西ドイツの憲法として制定されたこのドイツ基本法は、冷戦の激化に対応した再

109 戦争権限法および国家緊急事態法については、高野浩「アメリカの1976年国家緊急事態法（資料）」『レファレンス』336号、1979.1、pp.78-110；宮脇岑生「アメリカ戦争権限法の課題と改正の動向」『同』359号、1980.12、pp.57-87；川西晶大「アメリカ合衆国の戦争権限法（資料）」『同』592号、2000.5、pp.108-115を参照。

軍備のために1954年に小改正、1956年には大改正が行われ、さらに1968年には緊急事態に備えた規定が大幅に追加された。これらの改正により、「国防に関して、世界でこれほど詳細にわたって憲法に規定してある例を知らない¹¹⁰」といわれるような軍事規定が整備された。そのように詳細な規定が盛り込まれたのは、その背景に、大戦にいたる自国の経験に対する反省があったことはいうまでもない¹¹¹。

帝政時代のドイツにおいて中核をなしていたのは、18世紀に台頭したプロイセンであり、その強力な軍事力によって1871年にはドイツを国民国家として統一しドイツ帝国をうち立てた。プロイセン軍は、「その輝かしい栄光のために」、「変化を拒み、あらゆる社会的、政治的改革勢力に対する抵抗の中心となった¹¹²」とされる。憲法上、プロイセン国王のあらゆる統治行為に対する大臣責任制が規定されていたにもかかわらず（1850年のプロイセン憲法第44条）、王の統帥権規定（同第46条）をテコに統帥権の独立が確立された。「軍隊が政治憲法——立憲的秩序——の枠の外に置かれ¹¹³」たということになる。

第一次大戦で帝政は滅亡し、当時の世界で最も民主主義的と称えられたワイマール憲法を掲げる共和制が成立した。しかし、「その体制に共感を抱かず、プロイセン王政の伝統に固執し続けた軍隊」は、「国家の中の国家」となり、ワイマール憲法体制が崩壊した後は「黙々とヒトラーの侵略戦争の道具として使われ続け

た¹¹⁴」という。

第二次大戦の敗北による軍の解体後約10年を経て、再軍備に踏み切るにあたっては、「この不幸な過去の歴史を繰り返してはならないことは明白であった。今度作られる軍隊は、決して、新しいドイツの民主主義にとって脅威となるようなことがあってはならなかった¹¹⁵」のである。

再軍備そのものに対しては、野党であった社会民主党（SPD）などの強い反対があった。しかしSPDは結局、「野党の任務はむしろ、番人としての目を光らせ、その持てる力のすべてをもって、民主主義と武装された権力との間の理性的な関係が見つけられるよう努めることである」と見定めて、防衛関係立法に参加した¹¹⁶。また、与党側の議員も慎重であった。1954年の基本法小改正を根拠に再軍備を急ごうとするアデナウアー首相に反発した与野党の議員は、これに対抗して「防衛立法大連合」ともいべきものを形成し、下院の防衛委員会では「政府の軍隊ではなく、議会の軍隊を作るべく努力が重ねられた¹¹⁷」。こうして1956年の基本法大改正を含む防衛諸立法が制定されていった。もともとアデナウアーは「主として連邦政府による軍隊のコントロールしか考えていなかった」のに対し、SPDと与党の改革派との積極的協力の結果、「議会によるコントロールを、これまでに例のないほど認めさせることができた」と指摘されている¹¹⁸。

110 小林宏農『国防の論理：西ドイツの安全保障と憲法との関係』日本工業新聞社、1981、p.132.

111 基本法の改正が上下両院の手続のみにより可能であり、そのこともあって、一般の法律に委ねられるような比較的詳細な事項が規定されうるということも無関係ではない。とはいえ基本法の改正には各院とも3分の2の賛成（とくに下院では総議員の）を要するのであって（第79条第2項）、国論を二分するような改正案が容易に通るわけではない。また、防衛、緊急事態にかかわる条項が30か条以上に及ぶというのも他例をみない。

112 岩間陽子『ドイツ再軍備』（中公叢書）中央公論社、1993、p.271.

113 佐藤 前掲注41、p.76.

114 岩間 前掲注112、p.271.

115 同上、pp.271-272.

116 同上、pp.275-276.

117 同上、pp.276-277.

(2) 軍に対する議会統制

以下に、軍に対する民主的統制に関して現在のドイツ基本法が定める主要な規定を列挙する。

- 1) 「民間人の保護を含む防衛」に関しては、連邦が専属的に立法権限を有する（第73条第1号）。
- 2) 軍に対する命令権・指令権は国防大臣が有するが（第65a条）、防衛事態（次項を参照）の際には、これらは首相に移行する（第115b条）。これにより、政治上の判断が軍事上の判断に直接に連動することになる。

1)は防衛事項を議会の立法権限の下に置き、2)は議会に責任を負う内閣に軍事権限を委ねるというものである。平時と戦時とで軍事の責任者を分けることまで規定されていることを除けば、いずれも軍に対する民主的統制が憲法上に明示された一般的なものといえる。しかし、これだけにとどまらず、基本法は議会統制に関して、軍に対する財政統制や議会の専門委員会についても明文で規定している。

- 3) 軍の要員数と組織の大綱は、予算で明らかにされなければならない（第87a条第1項）。予算は、いうまでもなく議会統制の下にある。
- 4) 憲法上の機関として、下院に**防衛委員会**が設けられる（第45a条第1項）。防衛委員会は調査権限をも有し、4分の1の委員の申立てがある事項については調査を行う義務を負うので（同条第2項）、少数派の要請による調査も可能である。

(3) 防衛事態における議会統制

「防衛事態」（＝「防衛上の緊急事態」）とは、「連邦領域が武力攻撃され、またはこうした攻撃が直接に切迫していること」と定義されており（第115a条第1項）、前節でみた各国憲法に

おける「戦争状態」にあたりとみられる。他方、基本法における「緊急事態」には、ほかに自然災害・災厄事故（第35条）、国内的緊急事態（第91条）、緊迫事態（第80a条）等があり、各々の対処手続が規定されている。このように防衛事態の意義が絞られていることには注意を要する。

軍の任務についても、ワイマール時代は「何を仕出かすか分からない「えたいの知れないライヒ国防軍」…といわれた¹¹⁹」が、現在では、基本的には対外的な「防衛」に限定されている（第87a条第1、2項）。防衛以外の副次的任務として、基本法上一定条件の下で認められるのは、防衛事態および緊迫事態における民間物件の保護と交通規制、ならびに国内的緊急事態における武装反乱鎮圧の支援（同条第3、4項）、また自然災害・災厄事故への対処（第35条第2、3項）である。これらは警察や国境警備隊の補完機能として規定されている。

以下に列挙するのは、防衛事態における議会統制に関する規定である。このなかで出てくる**合同委員会**とは、下院議員32名および上院議員16名から構成されるもので（第53a条）、議会が機能不全に陥った場合に立法府として機能するものである。

- 1) 防衛事態は、政府の申立てに基づき、上院の同意を得て下院が確定する。確定には絶対多数かつ投票の3分の2の多数を要する（第115a条第1項）。確定された防衛事態は大統領が公布する（同条第3項）。
- 2) 上記1)の手続により防衛事態の確定を行うことが不可能なときは、合同委員会がこれを行う（第115a条第2項）。武力攻撃を受け、下院も合同委員会も防衛事態の確定ができないときは、この確定は行われたものとみなされ、武力攻撃の時点で公布されたものとみな

118 同上、pp.278-279。なお、再軍備に向けた基本法改正の過程については、小林 前掲注110、pp.95-100をも参照。

119 山田晟『ドイツ法概論I 第3版』有斐閣、1985、p.174。

される（同条第4項）。

- 3) 防衛事態確定の公布があり、かつ武力攻撃を受けたときは、大統領は下院の同意を得て防衛事態の存在につき国際法上の宣言をすることができる（第115a条第5項）。
- 4) 防衛事態時の緊急法案については、通常の立法手続が簡略化され、上下両院が共同で審議し、上院は法案異議権を有しない（第115d条）。下院が機能不全に陥ったときは、合同委員会が両院に代わりその権利を一元的に行使し、一定の立法権を有する（第115a条第5項、第115e条）。合同委員会の法律は、下院によりいつでも廃止され（第115l条第1項）、防衛事態終了後6か月以内に廃止される（第115k条第2項）。
- 5) 防衛事態の期間中は、下院の解散は禁じられ（第115h条第3項）、その間に任期が満了する場合は防衛事態終了後6か月まで延長される（同条第1項）。
- 6) 政府または合同委員会がとった危険防止措置は、上下両院の議決により廃止される（第115l条第1項）。下院は上院の同意を得て、防衛事態の終了をいつでも宣言できる（同条第2項）。講和は法律で決定する（同条第3項）。

以上のように、防衛事態においても立法機能を極力確保することで、政府や軍による超法規的な措置を最小限に抑えることを可能にしようとしている。

(4) 軍事関係における人権規定 軍事・防衛に関わる国民の基本権の保障や制

限について、基本法は、その内容や手続を明示するという方法をとっている。すなわち、兵役義務についての規定がある一方で（第12a条）、「何人もその良心に反して、武器をもってする戦争の役務を強制されない」とも規定されている（第4条第3項）。労働条件・経済条件の維持・改善のために行われる労働争議に対しては、国内的緊急事態の枠内でとられうるいかなる措置も発動できない（第9条第3項）¹²⁰。防衛法制において制限規定を設けてもよいとされる基本権は、移転の自由と住居の不可侵である（第17a条第2項）。防衛事態の下では、財産権や人身の自由について平時を超える一定の制限が認められる（第115c条第2項）。憲法裁判所は、公権力による基本権侵害に対する憲法訴願を扱う権限を有するが、防衛事態時も憲法裁判所の地位と機能は失われない。合同委員会による憲法裁判所法の変更は、憲法裁判所の見解によってもその機能の維持に必要とされる限度においてのみ許される（第115g条）。

軍人の人権については、意見表明等の自由（第17a条）、被選挙権（第137条第1項）などは法律で制約されうると定められているが、逆にいえば、制約が明示されない「基本権が、軍人に対して全面的に適用されることを示している¹²¹」。あるべき軍人像とは制服を着た市民であり、軍人も他の市民と同様の権利・義務をもつべきであって、それが一定の職務上の必要によって制限されるにすぎないという考えがその基礎にある¹²²。

下院の補助機関として防衛監察委員（「国防受託者」とも訳される）が設置され（第45b条）、

120 コンラート・ヘッセ（初宿正典・赤坂幸一訳）『ドイツ憲法の基本的特質』成文堂、2006、pp.462-463。

121 小林 前掲注110、p.101。

122 水島朝穂『現代軍事法制の研究—脱軍事化への道程』日本評論社、1995、p.58。また、西岡 前掲注35、p.91-93によれば、「ドイツ連邦軍の創設者は、連邦軍を建設するに当って、意識的に自由主義的方向をとった。軍人を政治統制の客体であると規定したばかりではなく、軍人は西ドイツの責任ある政治的市民として武器を担うものであるという前提を設定した。このことから、軍人の基本的法秩序および民主主義社会への統合が、軍人の内面指導（精神教育）の目的とされ、基本法の価値秩序および国民の民主的基本権が連邦軍の内部においても十分に尊重されるということになったのである」。また、軍人の服従義務の例外として、「人間の尊厳を傷つけ、又は職務上の目的に反して与えられた命令」には服従の義務がない。

軍人の基本権侵害等の調査を自らの裁量で行うとともに、下院および下院防衛委員会の指示に基づく一定の調査も行う。この制度はスウェーデンの軍事オンブズマン制度をモデルとしたものである¹²³。防衛監察委員は、35歳以上のドイツ市民のなかから、下院により任期5年（再選可）で選出され、その身分は官吏でも議員でもなく、大臣の地位に照応する公法上の勤務関係とされる¹²⁴。

軍隊に関する軍刑事裁判所は、連邦裁判所として設置される。その所管は法務大臣であり、詳細は法律で規律され、裁判官には裁判官の資格が必要であり、上訴は連邦通常裁判所に対して行われる（第96条）。

Ⅲ わが国における文民統制

1 明治国家における政軍関係

(1) 統帥権独立制と明治憲法

明治憲法（大日本帝国憲法：明治22（1889）年2月公布、翌年11月施行）の下では、天皇の国務上の権限は、原則として国務大臣の輔弼（補佐）によって行使するものとされていた（第55条）。ところが統帥権については、天皇に「直隸」して、つまり内閣から独立して置かれた軍令機関（陸軍は参謀総長、海軍は軍令部総長）の輔弼を受けて行使するものと解釈された。この**統帥権独立制**と呼ばれる制度の下では、天皇以外にはいかなる機関も軍を抑制する法的権限を有しえなかった。

統帥権とは軍の最高指揮権のことであり、作

戦用兵といった**軍令事項**を主たる内容とする。憲法上は第11条で「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」と定められていた。他方、軍の行政面すなわち**軍政事項**については、第12条で「天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ム」と規定されていた。しかし、第12条については、他の天皇権限と同様に国務大臣の輔弼に係るとされたのに対し、これと区別して第11条に関しては、統帥権独立制を認めるというような明文規定があったわけではない。

軍令事項が国務大臣の輔弼の外に置かれると解釈されたのは、憲法制定以前からの慣行のためであった¹²⁵。すなわち明治11（1878）年12月に参謀本部が陸軍省から独立して設置され、明治19（1886）年3月には参謀本部に海軍部¹²⁶が置かれていた。これらの軍令機関が、軍令事項について直接に天皇に上奏する制度（帷幄上奏¹²⁷）もすでに確立されていた¹²⁸。さらに、明治40（1907）年9月には「軍令ニ関スル件」（軍令第1号）によって、天皇が陸海軍の統帥に関して定める**軍令**という法形式が導入された。一般の勅令（天皇の発する命令）が首相の副署を要するのに対して、「軍令」は軍部大臣が副署するものとされたので、議会の統制が及ばないのはいうまでもなく、内閣の審査すら要しない法領域となったのである。「明治憲法ではやや明確を欠いた統帥権独立の法制的裏付けが、軍令によって確立した¹²⁹」とされる。

しかし、戦前の憲法学の泰斗であり明治憲法の立憲主義的運用を主唱していた美濃部達吉は¹³⁰、慣行としての統帥権独立制は一応認めな

123 水島 同上, p.115.

124 同上, p.116-117.

125 明治憲法の「半官的な逐条説明書」とされる『憲法義解』（1889年）においても、第11条は「兵馬の統一は至尊の大権にして、専ら帷幄の大令に属することを示す」と解釈されていた（伊藤博文（宮沢俊義校註）『憲法義解』（岩波文庫）岩波書店、1940, pp.38-39）。

126 明治26（1893）年5月に海軍軍令部として独立した。

127 「帷幄」とは元来戦場における陣営に使う幕をいい、転じて天皇の統帥権を指す。

128 松下芳男『明治軍制史論 下巻』有斐閣、1956, pp.291-292によれば、憲法制定時から日清戦争期までの憲法学説では統帥権も国務大臣の輔弼の範囲にあると解釈されていた。日露戦争以後は穂積八束を除き、美濃部達吉を含むほとんどの憲法学者が統帥権独立肯定論を採ったとされる。

129 秦郁彦『統帥権と帝国陸海軍の時代』（平凡社新書）平凡社、2006, pp.22-23, 152.

がらも、第12条の軍政権限はもちろん、第13条の宣戦・講和権限、第14条の戒厳権限も国務に含まれると明言していた¹³¹。彼の著作からは、内閣を通じての議会統制の可能性を伺うこともできる。すなわち、一般に国務事項については法文上、立法権に対するような議会の協賛（第5条）は要しないものの、「議会は広く一般の国務に参与する権能を有する」ことから、議会の協賛は禁止されていないとした¹³²。こうした議会主義は軍事権限についても例外ではなく、第12条の軍政権限について「議会の予算議定権に依り間接の制限を受くることは勿論¹³³」とし、さらに国防計画といった軍令事項についても「その経費の支出を要する限度に於いては、帷幄の大権に依っては決することの出来ないもので、必ず内閣の輔弼に待たねばならぬ¹³⁴」として、議会の予算協賛権（第64条）に係るべきことを示した。

このように、美濃部の憲法解釈は、天皇の軍事権限に対しても内閣と議会による一定程度の民主的統制の道を用意しようとするものだったといえよう。さらに彼は、統帥権独立制も官制と慣行の所産にすぎないのだから、官制を改めれば軍令事項も内閣の責任の下に置かれうるものであるとした¹³⁵。

しかし実際には、軍令と軍政が一元的に政治の統制の下に置かれることはついになく、そればかりか統帥権は拡大解釈され、ことに陸軍においては（後には海軍においても）軍政事項にも軍令機関の権限が及んだ。帷幄上奏は軍令事項に限られるべきものであったにもかかわらず、軍政事項についてまでも陸海軍大臣が首相を経ないで上奏する慣習があり（一般国務上の

上奏権は首相のみが有していた）、美濃部はあたかも「二重内閣」のようだと批判した。とくに、海外への軍隊の派遣や武官の任命は、閣議の決定によるべき国務に属するにもかかわらず、帷幄上奏により閣議を経ないで決定されてしまうとして厳しく非難している¹³⁶。

(2) 軍部大臣現役武官制

統帥権独立制とともに、戦前の軍が政府による統制を回避し、むしろ政府を支配するための武器となったのが、**軍部大臣現役武官制**である。これは、陸海軍大臣の任命は現役武官に限られるという制度で、必ずしも明治期以降の全期間を通じて継続的な法的枠組があったのではないが、非武官ないし非現役の者が就任したことは、初代海軍卿勝海舟を例外として事実上はなかった。よく知られているとおり、この制度の下では大臣を出す主導権が軍部側に握られるため、いかなる内閣も軍の意向に反して成立・維持することができなかつたとされる。

この制度が確立されたといわれるのは、第2次山県有朋内閣のときである。すなわち明治33（1900）年5月、陸軍省・海軍省各官制の改正により、軍部大臣の補任資格が現役の大中将に限られると定められた。すでにわが国最初の政党内閣（第1次大隈重信内閣）が登場するなど、著しい伸張をみせる政党勢力が軍事領域に触手を伸ばさないようにするための布石であった。

しかし、現役制については大正2（1913）年6月、次のような経緯を経て廃止された。その前年、第2次西園寺公望内閣において、陸軍の二個師団増設要求が緊縮財政を理由に認められなかったため、上原勇作陸相が帷幄上奏によつ

130 天皇機関説（国家法人説）を唱え議院内閣制を擁護する美濃部の憲法学は、天皇機関説問題によって排撃されるまで、学界・官界において通説的な地位を占めていた。

131 美濃部達吉『逐条憲法精義』有斐閣、1927、pp.262、264、282。

132 美濃部達吉『憲法撮要』有斐閣、1923、pp.210-211。原文は片仮名表記である。

133 美濃部 前掲注131、p.262。

134 同上、p.258。

135 同上、p.255。

136 美濃部 前掲注132、pp.556-557。

て単独辞表を提出した。陸軍は後継陸相を出さなかったため、内閣は瓦解するにいたった（「陸軍のストライキ」と評された）。続く首相の桂太郎が陸軍出身だったこともあり、陸軍による倒閣はかえって世論の激昂を招いて桂内閣は倒れた。この大正政変を受けて成立した第1次山本権兵衛内閣は、立憲政友会を与党とし、山県ら軍の反発を押し切って現役制廃止を断行した。武官制は残されたが、予備役などにも大臣候補を求めることができるようになったのである。三宅は、「山本内閣がこの改正に踏み切った背景には、第3次桂内閣を倒した護憲運動の盛り上がりがあったのであり、この改正が曲がりなりにも1936年まで有効でありつづけたことの裏に、大正デモクラシー運動があった事実を無視してはならない¹³⁷」と指摘している。

(3) 統帥権干犯問題と立憲政治の終焉

明治初年には未分化の状態であった政治と軍事が統帥権の独立という形で制度上分離されたのは、上に述べたとおり陸軍参謀本部が設置された明治11（1878）年とされている。

しかし、統帥権の独立が直ちに政治と軍事の鋭い対立を招いたわけではない。瀨瀨によれば、元来は「軍事が政治に翻弄されることを回避し、軍事の政治からの独立を目的としたもの」であった。政治と軍事は、大正期にはむしろ「対立よりも協調を優先していた」が、満州事変以降は、「この両者が衝突して統帥権独立制が軍事の側からする政治介入の根拠として利用され

る」に至ったとされる¹³⁸。

とはいえ、すでに大正デモクラシー期に美濃部が「二重内閣」と批判していたことは上に触れたとおりである。政治学者の吉野作造も大正11（1922）年の「帷幄上奏論」で、「政府の輔弼以外に別個の国権発動の源泉を」認めている状態を「二重政府」と批判してその改革を主張していた。吉野はそのなかで、帷幄上奏を「政治的疾患」と断じ、軍令と軍部大臣武官制の廃止、「違憲」状態の軍令機関の改革等を訴えた¹³⁹。

しかし、美濃部や吉野らの軍制改革の主張は、1920年代の政党内閣期にも実を結ぶことなく、昭和5（1930）年のロンドン海軍軍縮条約をめぐる統帥権干犯問題を迎えることになる。「一般にはなじみの薄かった統帥権という術語」は、この統帥権干犯問題によって初めてクローズアップされたとされる¹⁴⁰。

補助艦の兵力量を制限する同軍縮条約については、立憲民政党の浜口雄幸内閣は、海軍軍令部や枢密院の抵抗を排して調印から批准にまでこぎつけた。このこと自体は、「世論をバックにした政党内閣の力を物語るもの¹⁴¹」であった。しかし、その過程では、条約に不満だった海軍の強硬派から、海軍軍令部の同意なく政府が条約に調印したのは「統帥権の干犯」であるという非難の聲が挙がっていた¹⁴²。しかも野党の立憲政友会（犬養毅総裁）が、「強硬派および枢密院と結んで倒閣をはか」り¹⁴³、政府を激しく攻撃した。

137 三宅『日独政治外交史研究』前掲注7, p.139.

138 瀨瀨 前掲注7, p.8. 明治15（1882）年1月の「陸海軍軍人に賜はりたる勅諭」（軍人勅諭）は、「世論に惑はす政治に拘らず只々一途に己か本分の忠節を守り」として、「軍人の政治への関与を固く禁じた」（同書, p.68）。

139 三谷太一郎編『吉野作造』（日本の名著48）中央公論社, 1972, pp.182-205.

140 秦 前掲注129, p.164.

141 林茂・辻清明編『日本内閣史録 3』第一法規出版, 1981, p.209.

142 補助艦の総保有量（トン数）について妥結したのは、日本側が要求していた対米70%にわずかに満たない69.75%であった。ただし、このうち大型巡洋艦は対米70%の要求に対し60.2%、潜水艦は現有量維持が認められず米英と同水準に減らされた。政府側は、海軍軍令部の意見を十分考慮して条約を結んだと議会で説明した（伊藤之雄『政党政治と天皇』（日本の歴史 22巻）講談社, 2002, p.106）。

143 有馬学『帝国の昭和』（日本の歴史 23巻）講談社, 2002, pp.312-320.

浜口内閣は、基本的に美濃部の学説に従い、兵力量に関する条約の締結は憲法第12条の国務事項に属する問題であって、憲法に違反したものであるのではないと解釈していた。すなわち、軍縮問題は統帥権の範囲外にあるというわけである。

しかし、条約は批准されたものの、統帥権干犯問題は「その後の政治に重大な影響を及ぼし」、「軍の一部や民間右翼、政界の復古的部分に、はじめて横断的な結集軸を与えた」とされる¹⁴⁴。これ以降、浜口首相狙撃事件、血盟団事件といったテロや、三月事件、十月事件といったクーデタ未遂事件が続発することとなった。後に首相となった犬養自身も、「議会政治の擁護を堅持しようとした¹⁴⁵」ものの、昭和7(1932)年、5.15事件で青年将校らに殺害された。戦前の政党内閣政治の終焉であった。

また、従来は、海軍における軍政と軍令の線引きについては、「〔憲法第12条の〕編制権は海軍省の領分」という「不文律」があった。ところが、統帥権干犯問題で弾みのついた軍令部は、昭和8(1933)年10月、「それまで海軍大臣の権限とされていた事項を大幅に軍令部へ移管させ」ることに成功した¹⁴⁶。

さらに、統帥権干犯問題では、自説に従い政府を支持する論陣を張った美濃部は、昭和10(1935)年、その天皇機関説が「国体」に反すると排撃され、『憲法撮要』等の主要な著書が発行禁止となるにいたった。

こうして、明治憲法の立憲主義的運用たる議院内閣制とその理論とは葬り去られることになった。統帥権干犯問題において、立憲政友会が「単なる政権争奪の観点から軍部強硬派に同調し」たことは、「やがて台頭する軍部の政治的進出傾向に力をかす結果を招いた¹⁴⁷」のであ

る。

昭和11(1936)年5月、広田弘毅内閣は、23年ぶりに陸軍大臣現役武官制を復活させた。同年の2.26事件に関与した疑いで予備役となった軍人らの復活を阻止することが口実に使われたが、現役武官制はその後、「軍部が内閣の死命を制する道を制度的に確立する道具¹⁴⁸」となった。軍部はこの現役武官制を利用して、昭和12(1937)年には宇垣一成内閣実現を阻止し、昭和15(1940)年には米内光政内閣を倒したほか、終戦に至るまで内閣に対し圧力を加え続けた。

(4) 戦前の政軍関係に対する議論

太平洋戦争にいたる里程標の最初が、昭和6(1931)年9月の満州事変勃発であり、次が昭和12(1937)年7月の日中戦争勃発であった。よく知られているとおり、いずれの場合も現地日本軍の「暴走」に対して、政府は有効な歯止めをかけることができなかった。一連の歴史的経緯は、米国の理論家たちにも政軍関係論についての格好の材料を提供している。

ハンチントンはわが国の旧軍について、「世界中で最も専門職業的精神に欠けた」将校団であったと酷評している。その理由は、「暴力の行使を指揮する一個の管理者であるよりも、自ら暴力に従事する戦士たること」が理想的な将校とされていたからという¹⁴⁹。プロフェッショナルリズムの極大化こそが、正常な政軍関係(客体的文民統制)を生み出すとするハンチントンの視点からは(Ⅰ-2-(2)を参照)、「暴力の管理」を怠った日本の軍部が政治介入を続けたことは当然の帰結であった。しかし、これに対して三宅は、「日本軍部の歴史を周到に観察して得られた帰結」ではなく、自分の理論の整合性

144 同上, p.108.

145 林・辻編 前掲注141, p.280.

146 秦 前掲注129, pp.168-169.

147 林・辻編 前掲注141, p.209.

148 同上, p.402.

149 ハンチントン 前掲注2, 上p.126.

を確保するために「かなり強引に導き出した結論」ではないかと指摘する¹⁵⁰。

政治学者のエーモス・パールマターは、ハンチントンとは異なり、旧日本軍の将校らの観念は、「政治不介入についてのプロフェッショナルなルール」を犯そうというものではなかったとする。政治介入は、正統性を象徴的に宿す天皇をもはや「護持」しない政治勢力を打倒するという理由で行われたのであって、「愛国的な軍諸集団の団体としての義務」であると考えられたとする¹⁵¹。

ファイナーの政治文化論によれば（I-4-（3）を参照）、明治国家における軍の政治介入の度合いは「影響力」のレベルであって、1930年以降においても「ゆすり」のレベルであったという。つまりわが国は大戦にいたる時期においても、第二段階の「発達した」政治文化を保持していたと分類されているのである。その理由は、軍のみならず文民官僚、資本家、政党といった複数の政治主体が共存し、ひとり軍だけで明治憲法体制を破壊して独裁制を敷くことはできず、憲法的諸機構を温存した間接的な支配が可能だったにすぎないからである。2.26事件の結末は、露骨な軍事介入に対しては文官諸機構が抵抗力を有することを決定的に示したというのである¹⁵²。

ファイナー理論に対しては、三宅や瀨瀬は、2.26事件の挫折が政治文化の高さによると断定することを疑問とし、さらに、それ以後の軍の行動についても、宇垣内閣阻止や米内内閣倒閣

は、政権の「差替え」にあたるのではないかと反論している¹⁵³。当時の政党政治が「醜悪な疑獄事件や乱闘議会をくり返し¹⁵⁴」て国民の非難を浴びていたことが、軍の介入を呼び込むひとつの要因となったことに鑑みれば、「発達した」政治文化の指標がいかなるものかについても疑問を呈さざるをえないだろう。

2 日本国憲法と文民統制

(1) 文民規定の制定過程

日本国憲法（昭和21（1946）年11月公布、翌年5月施行）第66条第2項には、「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。」と規定されている。

憲法制定当時の理解では、第9条第2項の規定により軍備が禁止される以上、「文民」に対する「軍人」はわが国では存在しえなくなるはずであった。それにもかかわらず、あたかも軍人の存在を前提とするかのような**国务大臣文民規定**が置かれたのは、次のような事情による。

戦後、日本の占領管理について、憲法問題を含め最高の権限を有していたのは、昭和21（1946）年2月に発足した連合国の極東委員会であった。いわゆるGHQ草案をベースとした日本国憲法案（＝明治憲法の改正案）が、第90回帝国議会において衆議院で審議されていた同年7月、極東委員会は憲法改正問題に関し、憲法には国务大臣が「文民」（civilians）であることを要するという規定を設けるべきとの決議を採択した¹⁵⁵。GHQはこの決議に従い日本政

150 三宅『日独政治外交史研究』前掲注7, p.135.

151 Amos Perlmutter, *The military and politics in modern times: on professionals, praetorians, and revolutionary soldiers*. New Haven, Conn: Yale Univ Press, 1977, p.73.

152 Finer, *op. cit.*, footnote 61, pp.80-83.

153 三宅『日独政治外交史研究』前掲注7, pp.142-144; 瀨瀬 前掲注7, pp.48-50. また、永井和『近代日本の軍部と政治』思文閣出版, 1993, pp.239-260は、ファイナー理論の戦前日本への適用について詳細に検討している。

154 林・辻編 前掲注141, p.277.

155 "Basic principles for a new Japanese constitution [FEC policy decision, July 2, 1946]." In *Activities of the Far Eastern Commission, Report by the Secretary General, Feb 26, 1946 - July 10, 1947*. Washington, D.C.: United States Government Printing Office, 1947, pp.65-66 (『The Far Eastern Commission: 極東委員会 第2巻』(現代史研究叢書) 東出版, 1994所収).

府に憲法案の修正を行うよう申し入れたが、政府側は憲法で軍の保持が禁止される以上、文民規定は「無意味且不都合」と説明し、GHQ側の了解を得た¹⁵⁶。

ところがその後、衆議院小委員会で、第9条第2項の冒頭に「前項の目的を達するため」という語句を置く修正が行われたが(いわゆる「芦田修正」)¹⁵⁷、これをみた極東委員会が「前項の目的」以外、すなわち防衛目的ならば軍備が可能になると主張したため¹⁵⁸、文民規定の追加が再度求められることになった¹⁵⁹。こうして貴族院審議の最終段階において¹⁶⁰、この文民規定が憲法案に加えられたのである。

(2) 文民規定の解釈

文民規定は、わが国が軍部大臣現役武官制をテコとした軍事支配を経験したことに鑑みれば、きわめて重要な意義をもつことは明らかであろう。しかし憲法制定当初は、建前上はもはや軍を有しえなくなったことから、「文民」の意味づけ如何によっては、この規定の存在理由そのものが問われることとなった。

制定過程において文民規定を要求されたときには、もともと「civilian」に該当する日本語がなく、貴族院小委員会における議論の結果、これにあたる訳語として「文民」という新語が誕生した。憲法学者として制定過程に深く関わった宮沢俊義によれば、貴族院小委員会では「武官の職歴を有しない者」とする意見もあったが、あえてこれを否定して新語が案出され

た¹⁶¹。この経緯に鑑みれば、過去に職業軍人であった者でも文民ということになる。

しかし、軍がない——国民すべてが文民である——ところでの文民規定は無意味であること、および軍人による政治支配という歴史を有することから、当初の学説は、文民を「職業軍人の経歴のない者」とするのが多数説だった。旧軍人を政治の第一線から排除する規定と解釈されたのである。実際、昭和29(1954)年12月に成立した第1次鳩山一郎内閣などにおいては、元海軍大将の入閣が取り沙汰されたが、文民資格への疑義から入閣はかなわなかった。

その後、昭和48(1973)年11月に成立した第2次田中角栄内閣に元陸軍少佐が入閣した件については、政府は、「旧職業軍人であったという一事をもって一律に「文民」でないとすることは、憲法第66条の趣旨に照らして正しくないばかりでなく、法の下の平等を定めた憲法第14条の精神にも反するおそれがある」ので、「単に「職業軍人の経歴を有する者」ということだけではなく、「軍国主義的思想に深く染まっていると考えられるもの」というふうに判断」していると答弁した¹⁶²。「軍国主義思想」については、「一国の政治、経済、法律、教育などの組織を戦争のために準備し、戦争をもって国家威力の発現と考え、そのため、政治、経済、外交、文化などの面を軍事に従属させる思想をいうもの」とされた¹⁶³。

他方、自衛隊の存在は憲法の戦力不保持規定との矛盾のみならず、自衛官と「文民」との関

156 佐藤達夫(佐藤功補訂)『日本国憲法成立史 第4巻』有斐閣、1994、pp.832-834。

157 『第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』衆議院事務局、1995、pp.189-195(昭和21(1946)年8月1日の項)。

158 “Transcript of twenty-seventh meeting of the Far Eastern Commission,” Sept 21, 1946 (Far Eastern Commission Records, Box no. 7).

159 “Further policies relating to a new Japanese constitution [FEC policy decision, Sept 25, 1946].” In *Activities of the Far Eastern Commission, op. cit.*, footnote 155, p.67; 佐藤 前掲注156, pp.918-931.

160 昭和21(1946)年9月28日～10月4日の貴族院帝国憲法改正案特別委員小委員会においてであった。

161 宮沢俊義「文民の誕生」『ジュリスト』no.80, 1955.4.15, pp.2-4. 訳語として、冗談半分に「地方人」という案(前掲注11を参照)も飛び出したという。

162 第72回国会衆議院建設委員会議録 第3号, 昭和48(1973)年12月19日, p.2 [大村襄治内閣官房副長官]。

163 同上。

係についても問題を投げかけることとなった。政府は、自衛隊発足当初は、自衛官は文民であると解釈していたが、昭和40（1965）年には、自衛隊も「武力組織」である以上は、「自衛官は文民にあらず」と解釈を変更した¹⁶⁴。しかし過去に自衛官であっても現に自衛隊を離れて自衛官の職務を行わない者、すなわち元自衛官は文民であり、幕僚長を辞めさせて防衛庁長官に任命することは、憲法上は可能であるとされた¹⁶⁵。

以上をあわせれば、第66条第2項にいう文民の政府解釈は、「1）旧陸海軍の職業軍人の経歴を有する者で、軍国主義思想に深く染まっていると考えられる者、2）自衛官の職にある者」以外の者ということになる。学説をみると、1）については、「思想を理由に資格を奪うのは、思想の自由の侵害、信条に基づく差別であり、許されない」としつつ、結局「戦前の職業軍人の多くが政界から姿を消した現時点」では、意味を有しないとも指摘されている¹⁶⁶。2）については、自衛隊が「合憲の存在かどうかの問題はあるにせよ、事実として「文民」でない者が存在するにいたった」という事情によるものであって、「現役の自衛官が文民でないことは、学説の一致して認めるところ」である¹⁶⁷。元自衛官も文民でないとする説もあるが少数説である。

(3) 戦争放棄規定と文民統制

現行日本国憲法には、明治憲法にあったような軍事や緊急権に関する規定が置かれていな

い。あるのは上に述べた文民規定以外には、戦争放棄と戦力不保持を謳う第9条のみである。軍がなければ、軍に対する統制は論理的には不必要ということにもなりかねない。

文民統制に対する第9条の意味合いについて、佐藤は、「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」と評している¹⁶⁸。しかし現実には、戦後まもなく創設された「軍隊の実質を備えているところの自衛隊が存在する」のであって、「そこに第9条のもとでは本来不必要となったはずの文民統制がなお必要とされることになった」という¹⁶⁹。したがって日本国憲法下においても、具体的な文民統制のあり方を論ずることは、不可避的といわざるをえない。

とはいえ、「自衛隊創設に至る再軍備が、まさに戦争と軍隊を否定する憲法に反するにもかかわらず行われた」ことから、この問題に対する議論は「いかにも歯切れの悪い形で」しか行われてこなかった¹⁷⁰。憲法学者の小嶋和司はこうした状況に対し、戦後、「憲法典の規定から姿を消した緊急権・軍制といった問題」は「研究対象としての脚光を薄くされたテーマ」であり、「これらが立憲制や国家制度にとってバイタルな意味をもつだけに、学問にとって喜ばしき現象とは考えがたい」と苦言を呈した¹⁷¹。瀬瀬も次のように指摘している。

どのような経緯であれ、現実に存在し、国家によって法規範の形式が与えられている

164 第48回国会衆議院予算委員会議録 第21号, 昭和40（1965）年5月31日, pp.26-27〔高辻正巳内閣法制局長官〕。この解釈変更は、三矢研究（後述）をめぐる質疑答弁のなかで行われた。

165 第72回国会衆議院予算委員会議録 第2号, 昭和48（1973）年12月6日, p.25〔吉国一郎内閣法制局長官〕。

166 野中俊彦ほか『憲法II 第4版』有斐閣, 2006, pp.173-174〔高橋和之執筆部分〕。

167 同上。

168 佐藤 前掲注63, p.100. 福島「シビリアン・コントロール」の現実『ジュリスト』no.506, 1972.6.1, p.50も、「これは何よりも強力な「シビリアン・コントロール」である。シビリアンは「戦争という形の政治」を拒否し、その方面の政策執行者としての軍人を不要としたのである」と述べている。

169 佐藤 同上。

170 古川純「歴史としての防衛二法」『法律時報』56巻6号, 1984.5, p.38.

171 小嶋和司「戦後憲法学の特色」『ジュリスト』no.638, 1977.5.3, p.74.

以上、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、自衛隊およ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・管理していくことが必要となる。このことは自衛隊へのスタンスがどうであれ了解しておかなくてはならない。実は、そこから文民統制についての生産的な議論が始まるのである¹⁷²。

3 戦後日本の文民統制

(1) 一般的制度としての文民統制

日本国憲法は、文民統制に関する規定としては、前節で述べたとおり、わずかに国務大臣の文民規定を有するのみである。しかし、憲法上の一般的制度としては、自衛隊も立法府と行政府による民主的・政治的統制の下に置かれるのは当然である¹⁷³。また自衛隊法をはじめとする法体系によって、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となり、「二重政府」と批判されたのとはまったく異なる制度になっているのである。

まず立法府による統制についてみれば、憲法に規定された国会の立法権、予算承認権および条約承認権ならびに両院の国政調査権は（憲法第41、60～62条等）、他の行政組織・行政作用に対すると同様に防衛事項に関しても当然に及ぼされる¹⁷⁴。自衛隊の防衛出動および命令による治安出動については、法律により国会の承認事項とされている（自衛隊法第76、78条）。防

衛省の所管および安全保障会議の所管に属する事項は、現在では、衆議院においては安全保障委員会が、参議院においては外交防衛委員会が各々常任委員会として所管している。なお、現役自衛官が国会議員等の公職に立候補することはできない（同法第61条第2項）。

次に行政府による統制については、自衛隊は、首相が「指揮監督」する「行政各部」（憲法第72条）、すなわち内閣の統括の下に設けられる各種行政機関のひとつで、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」する首相であり¹⁷⁵、「自衛隊の隊務を統括する」のは防衛大臣であると規定されている（自衛隊法第7、8条）。自衛官に対する人事権は防衛大臣が有する（同法第31条）。首相も防衛大臣も文民でなければならないのはいうまでもない。内閣には「国防に関する重要事項及び重大緊急事態への対処に関する重要事項を審議する機関」として、安全保障会議が置かれている（安全保障会議設置法第1条）。その構成員は、首相（議長）、総務・外務・財務・経済産業・国土交通・防衛各大臣その他の閣僚であり（同法第4、5条）、制服組の会議参加については、「統合幕僚長その他の関係者を会議に出席させ、意見を述べさせることができる」と規定されている（同法第7条）。

司法府についても、明治憲法下では特別裁判所（第60条）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

172 額瀨 前掲注6, p.89.

173 昭和27（1952）年、防衛省（庁）の前身である保安庁を設置する際には、次のような答弁がなされた。すなわち、現行憲法の下では、一切の行政は内閣が連帯して国会に対して責任を負うことになっているので、「指揮、統帥ということも、また行政の範囲に属する事項であるから、「当然内閣の責任において、国会に対して責任を負うという、一般の行政と同じやり方でなされなければならぬ」のであって、もはや旧憲法的意味での「統帥権の独立」ということは、あり得ないことと考えておる」。また、部隊のすべての行動は保安庁が規律し、「また国会において当然審査の対象となるもので」ある（第13回国会衆議院内閣委員会議録第26号、昭和27年5月23日、p.28〔大橋武夫国務大臣〕）。

174 海外派兵禁止に関する参議院決議（昭和29（1954）年）といった決議、専守防衛や非核三原則といった政府答弁を引き出す質疑もまた、国会による統制機能の一端を担っている。

175 首相の自衛隊指揮監督権については、首相が自衛隊を直接に指揮することはないとする「通説」と、直接に部隊行動命令を発することができるとする「統帥権創設規定説」とが対立している（小針司『防衛法概論：文民統制と立憲主義』信山社出版、2002、pp.133-137）。

することも上訴をなすこともできなかったのに対し、現行憲法下では、特別裁判所の設置は禁止されているので（第76条第2項）、一般の司法権から独立した軍事司法権を想定することはできない。

以上のように、戦後のわが国における文民統制の構造は、スミスの5原則に照らしてみると（Ⅱ-1-(2)を参照）、「いちおう制度としては完備しているといっている¹⁷⁶」。すなわち、主要国に普遍的な制度は共有しているといえるのだが、次項で述べるように、わが国の文民統制は、実際には「文官統制」によって運用されているところが独特であるといわれている。

(2) 行政的統制としての「文官統制」

わが国における文民統制の中核的機構とされるのは、防衛省における参事官制度である。防衛参事官という内局の官僚（背広組）が自衛官（制服組）に対し優越的な地位を有するという意味で、文官統制ともいわれる¹⁷⁷。防衛参事官は、「部隊統制のために行政組織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果たすもの」とされる¹⁷⁸。内局はあくまで防衛大臣を補佐するものであって、内局の文官が、直接自衛隊組織を統制するものではない¹⁷⁹。

立法的には、防衛参事官は「防衛省の所掌事務に関する基本的方針の策定について防衛大臣を補佐する」と規定され（防衛省設置法第7条第2項）、同省官房長および各局長は防衛参事

官をもって充てられる（同法第9条第2項）。官房長および局長は、自衛隊の方針・計画に関する指示・承認およ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（同法第12条）。

このように、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ついては批判も多く、「文官統制」という言葉が揶揄的に使われることもある。しかし小針によれば、文民統制をもつばら政治と軍事との関係としてだけでなく、「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」とらえれば、「行政レベルでの文民統制」すなわち文官統制を「排除するいわれはない¹⁸⁰」。そもそも軍や防衛について国民的合意を欠くという「歴史的事情に制約」されたなかで制度化された、「戦後日本的な」文民統制であるとも指摘されている¹⁸¹。

それでも、こうした「日本型」文民統制＝文官統制のあり方に対しては制服組が不満を募らせているとされ、平成16（2004）年7月には現職の海上幕僚長が参事官制度の廃止を訴えていたことが報道された¹⁸²。瀨瀨によれば、制服組の不満は、「本来民主的・政治的統制を担うべき政治家たちが、その役割を果たさず、国民には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という点に集約される¹⁸³」という。問題の本質は、廣瀬のいうように、「軍事的判断とは異なる別の視点にたつ政治的判断が確立していなければ、

176 佐藤 前掲注63, p.103.

177 文官統制の詳細とその課題については、亀野邁夫「日本型シビリアン・コントロール制度－自衛隊の文官統制について」『レファレンス』599号, 2000.12, pp.49-86; 鈴木滋「自衛隊の統合運用－統合幕僚組織の機能強化をめぐる経緯を中心に」『同』666号, 2006.7, pp.121-142を参照。なお、平成19（2007）年1月に防衛省となったことに伴い、それ以前の文献における「防衛庁」「防衛庁長官」は、本稿では文脈に応じて各々「防衛省」「防衛大臣」として引用することがある。

178 小針 前掲注175, p.85.

179 第58回国会参議院予算委員会会議録 第14号, 昭和43（1968）年4月5日, p.4〔増田甲子七防衛庁長官〕。

180 小針 前掲注175, p.88.

181 古川 前掲注170, p.39. 傍点は原著者による。

182 「「制服組」が見直し提案「背広組」と対等迫る」『朝日新聞』2004.7.2.

183 瀨瀨 前掲注6, p.6.

文民統制はありえない」ということにある。内局官僚は、「政治的な直接的統制の機能が弱」いなかで、「政治環境」からの入力を防衛政策に媒介する」役割を担っているが、それにも限界がある¹⁸⁴。

では、「制服組の不満」は政治家に向けられているのか、それとも背広組に向けられているのか。

(3) 日本型文民統制の背景と課題

自衛隊ないし自衛官の行動が、文民統制との関係で問題とされた事例は、いくつか生じている。

たとえば「三矢研究」は、昭和38（1963）年2月～6月に陸海空自衛隊の53名の自衛官が朝鮮半島での紛争を想定して秘密裏に行った図上研究であったが、昭和40（1965）年2月に衆議院予算委員会で明るみに出た¹⁸⁵ことから大きな政治問題となった。文民統制上の問題とされたこととしては、このような活動を自衛隊の最高指揮監督権を有する首相も知らされていなかったこと（政治的統制の無視）、および国家総動員体制の確立等を目的とする計87件の緊急立法が想定されていたこと（政治介入の問題）が挙げられる。

また、昭和53（1978）年7月には統合幕僚会議議長が、首相の防衛出動命令がなくとも、緊急事態の際には「超法規的行動」をとらざるをえないと発言し¹⁸⁶、これが問題になり引責辞任した。実際には法制度の不備を訴えたものとの見方から、これが契機となって本格的な有事法制研究が始まった。文民統制上の論点としては、制服組としてはまず防衛庁長官や参事官に意見を具申すべきであったものを、最高指揮監督権

を有する首相をも飛び越えて防衛出動への言及を行ったことが問題とされる¹⁸⁷。

近年の事例では、平成16（2004）年7月に、陸上自衛隊に所属する自衛官が、「国防軍」設置等に関する憲法規定の案を、憲法改正案を起草する政党に提出していたことが、後に明るみに出て問題となった¹⁸⁸。文権が軍権を統制するという立憲主義からの要請に照らせば、統制される側が統制する側に立って起草したということの意味しており、「法によるクーデター」を意図したもの、と受け止められても仕方あるまい¹⁸⁹と批判されている。

いうまでもなく、これらの事例のいずれにおいても、「実力」の行使という危険があったわけではない。文民統制の観点から問題とされたのは、これらの言動が、軍事の専門家が軍事という枠を超えて、政治の領域に踏み込むことを意味したからにはほかならない。文民によって統制されるべき「客体」としての自衛官が、その統制のあり方そのものに直接関わってきたのは、統制する側にも問題が存在するからではないか、ということも指摘されている。たとえば、「超法規的行動」発言のときには、文民統制は、「政治」の側の指揮・監督に対する自信と、軍の「政治」に対する信頼があって、初めて有効に機能する¹⁹⁰として、政治的統制機能の不十分なことが批判された。

現行憲法下で、原理的には、立法府と行政府による文民統制の制度が「完備」されているにもかかわらず、実際の運用は、文官による行政的統制に委ねられてきたとされる。その背景を廣瀬は、「軍事組織の保有そのものをめぐる原理的な対立のゆえに、自衛隊の存在を前提とした統制についての議論はかえって手薄になり、

184 廣瀬 前掲注14, pp.261-263.

185 第48回国会衆議院予算委員会議録 第10号, 昭和40（1965）年2月10日, pp.6-10.

186 「もし自衛隊が「憲法第9条」を無視したらどうなる」『週刊ポスト』1978.7.28-8.4, pp.205-206.

187 廣瀬 前掲注6, pp.45-46.

188 「陸自幹部が改憲案作成 自民大綱素案に反映」『東京新聞』2004.12.5.

189 廣瀬 前掲注6, p.57.

190 「問われる文民統制 法より政治向上が先」『朝日新聞』1978.7.29.

防衛政策の運営過程は政治環境に対して閉鎖的なものにならざるをえなかった¹⁹¹と説明する。防衛政策を担当する側は、政治的争点にされるのを回避するために、官僚組織の内側で運営せざるをえなかったのに対し、他方でいわゆる護憲勢力は、自衛隊の存在を否定するがゆえに、防衛政策に対する統制制度の整備を積極的に推進することもできなかつた、というのである¹⁹²。

額額も、「国民の間に根強い軍事アレルギーも手伝って、国防問題を正面から論じる政治文化が育たなかつた」ことを問題にしている。「軍事を語ることが同時に国防思想に収斂されてしまう恐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」という。「それゆえ、軍事領域についてはその複雑さも手伝って軍事専門家の独壇場となつてきた」と指摘する¹⁹³。

おわりに

文民統制＝シビリアン・コントロールという言葉は、「戦後アメリカから入った。戦前の日本でこれに相当する言葉が使われなかつたことは確実である¹⁹⁴」とされる。戦前といえども上にみたとおり、軍事を政治の統制の下に置くという考え方は、大正デモクラシー期に美濃部や吉野らにより提唱されていたが、現実政治には

定着しないまま明治憲法体制は崩壊した¹⁹⁵。

したがって戦後占領期に、GHQの指示の下で警察予備隊が創設された際にも、文民統制をGHQ＝占領軍側が「やかましく」要求してきたのに対して、「日本側は要領を得ないまま従わざるをえなかつた¹⁹⁶」という状態であった。戦前はリベラリストとして軍部に批判的な態度をとり、憲法制定時には中心的な役割を果たした芦田均でさえ、「シビリアン・コントロールの原則に全く無知であり、その問題性についてすら気付いていなかった¹⁹⁷」という。彼はGHQ側から、「軍の再建は軍閥の台頭の危険」があり、文民統制を確立しないと「軍閥にやられる」との意見を聞いて、「成程これは大問題だと改めて考え直した」と日記に書き綴つた¹⁹⁸。

当時GHQで警察予備隊創設を担当したフランク・コワルスキー大佐も、日本側に文民統制の必要を説くのに非常に苦勞したことを回想録に記している。「父祖の代より文官優位の原則を教え込まれている」軍人の眼からは、「日本で最も民主的な考えを持っていると思われる人びとにとっても、この原則を理解し受け入れることが、こうも困難なことであつたということは、全く驚くほか」なかつた¹⁹⁹。

ともあれ、GHQ側の要求で警察予備隊本部に100名の文民職員が置かれ、これが現在の防

191 廣瀬 前掲注14, p.7.

192 同上, pp.247-249.

193 額額 前掲注6, p.108.

194 福島 前掲注168, p.49.

195 佐藤は、文民統制の「伝統を形成する要件」をふたつとり挙げて、次のように問題提起している。「第一は、まさにフランス人権宣言がうたつたように、武力は「人および市民の権利の保障」のためにこそ必要であるという意識である。「日本の場合、この意識がどれだけ伝統的なものとなっているであろうか。軍隊の目的といえど何よりも国防——さらには「国威発揚」——にあると答えるのがむしろ日本の伝統であつた。もとより、国防は国民の生命や権利を護ることでもあるとはいひ得よう。しかしその説明の下では、実は、人権と自由という価値原理が「国家」と「戦争」という価値原理の下位に位置づけられることが多いのである」。「第二は、軍人と軍隊を支配するのは究極的には政治家と政治でなければならぬという意識である。日本の場合、同様にこの意識がどれだけ伝統的なものとなつていたか。逆に軍人が政治に指令するというのがむしろ日本では伝統ではなかつたか」(佐藤 前掲注41, pp.88-89)。

196 大嶽秀夫『再軍備とナショナリズム：戦後日本の防衛観』(講談社学術文庫) 講談社, 2005, pp.72-73.

197 同上, pp.175-176. また、石黒武夫「自衛隊草創期のシビリアン・コントロール—国会論議を中心に」佐藤栄一編『政治と軍事—その比較史的研究』日本国際問題研究所, 1978, pp.264-265; 亀野, 前掲注177, pp.59-60をも参照。

198 進藤栄一・下河辺元春編『芦田均日記 第3巻』岩波書店, 1986, p.504 (1951年5月16日の項)。

衛省内局につながっていく。しかし、幹部の任命・進級については、国会の承認事項にするべきというGHQ側の主張を日本側は受け入れず、省庁幹部について政治任用制をとる米国とは異なる「文官統制」の仕組みとして展開されることとなった²⁰⁰。今日でこそ国会と内閣による文民統制という原則が理解を得ているとはいえ、元来そのような考えが根付いていなかった土壌においては、シビリアン・コントロールといえ文官優位＝内局職員の優越を指すと、矮小化してとらえられるようになったのも無理はないといえよう。

軍事官庁内部に行政面を担当する「文官」スタッフが存在するのは、米国の国防総省などとも共通する。わが国の場合が「独特」としばしば指摘されるのは、彼らが政治責任を負わないことのほかに、文民統制システム全体において「文官統制」が相対的に高い比重を占め続けてきたからであろう。

どちらかといえば、この行政的な文民統制に依存してきたとされる背景として、政治家が防衛問題を避けてきたとする指摘もある。すなわち、一方での国防問題に対する国民の強い抵抗感、他方での冷戦下における日米安保体制に対するコンセンサスの存在の下で、政治家は日々の防衛問題には介入せず防衛庁官僚に任せていたというのである²⁰¹。纈纈も、「今日、議会による民主的統制や内閣による政治統制は必ずしも機能していない。文民統制の砦として参事官制度が、何とか一線を守り抜いてきた格好となっている²⁰²」とする。

こうした政治の側の消極性は、制服組などによる参事官制度見直し論をも招いているわけだが、他方、参事官制度の存在意義を認め、その廃止論を「短絡的」とする立場からも、「内閣主導のリーダーシップの欠如²⁰³」は問題視されている。冷戦終結後すでに久しく、安全保障政策の選択肢が模索される今日では、従来のように自衛隊活動の抑制だけでなく、その積極的な活用についての検討が重要になったとされる。自衛隊に対する政治的統制の内容も、国会レベルでいかに民主的に統制するか、また内閣レベルではいかに効率的に運用するかが問われることになるという²⁰⁴。

国内政治全般について政治主導の確立が追求される動きに鑑みても、自衛隊の活動を方向づけ、かつ統制することに対して、政治がより主体的に関与することが求められるようになるだろう。平成19（2007）年1月の防衛省昇格と同時に、防衛参事官制度について、自衛官からの登用や制度自体の廃止を含めた見直しを検討するとの方針が表明された²⁰⁵。「見直しが実現すれば、首相や国会による自衛隊の統制が一層、重要性を増すことになる²⁰⁶」とされる。

文民統制とは、「単に政治が軍事を統制するという単純なことでは」なく、「政治が軍事力を用いて、政治目的を達成しようとする危険性をどう防ぐのか、という問題と向き合うこと」でもある²⁰⁷とすれば、文民統制のあり方については、政治と軍事の正しい関係を見据えつつ、一層慎重かつ総合的に検討されることが求められよう。

199 フランク・コワルスキー（勝山金次郎訳）『日本再軍備：米軍事顧問団幕僚長の記録』（シリーズ戦後史の証言 占領と講和8：中公文庫）中央公論新社、1999、pp.176-180。本書では「文官」の訳語が用いられている。

200 同上、pp.180-183。また、亀野 前掲注177、p.64によれば、「彼らはGHQの考えるようなシビリアンではなかった。「文民統制」の原則との食い違いが生じたことになった理由のひとつは、ここにあるともいえよう」。

201 彦谷貴子「シビリアン・コントロールの将来」『国際安全保障』32巻1号、2004.6、pp.29-30。

202 纈纈 前掲注6、p.13。

203 彦谷 前掲注201、p.35。

204 同上、pp.37-38。

205 「参事官 制服登用も 防衛省発足 廃止含め検討」『朝日新聞』2007.1.10。

206 同上。

207 纈纈 前掲注6、p.98。

◎注記の文献以外に、以下の資料を参考にした。

- ・内山正熊「現代における軍部・軍隊」慶応義塾大学地域研究グループ『変動期における軍部と軍隊』慶応通信, 1968, pp.1-40.
- ・浦田一郎「文民統制」高橋和之・大石真編『憲法の争点 第3版』(ジュリスト増刊:法律学の争点シリーズ2)有斐閣, 1999, pp.48-49.
- ・斎藤眞「アメリカ独立戦争と政軍関係—原理と風土」佐藤栄一編『政治と軍事—その比較史的研究』日本国際問題研究所, 1978, pp.1-29.
- ・佐藤栄一「西ドイツの防衛法制—軍事独裁への特異な予防的規制」佐藤栄一編『政治と軍事—その比較史的研究』日本国際問題研究所, 1978, pp.195-226.
- ・富井幸雄「わが国の公法学の文民統制に関する議論の一省察」『新防衛論集』24巻1号, 1996.6, pp.84-107.
- ・長尾雄一郎「政軍関係とシビリアン・コントロール」道下徳成ほか『現代戦略論 戦争は政治の手段か』勁草書房, 2000, pp.73-97.
- ・中島信吾「戦後日本型政軍関係の形成」『軍事史学』133号, 1998.6, pp.22-39.
- ・長沼秀世「現代アメリカにおける政軍関係—国家安全保障法を中心に」佐藤栄一編『政治と軍事—その比較史的研究』日本国際問題研究所, 1978, pp.227-258.
- ・福島新吾「大統領の軍隊指揮権」下山瑛二ほか編『アメリカ憲法の現代的展開 2 統治構造』東京大学出版会, 1978, pp.75-104.
- ・フォルカー・R・ベルクハーン(三宅正樹訳)『軍国主義と政軍関係:国際的論争の歴史』南窓社, 1991.
- ・北海道比較憲法研究会「文民統制をめぐる比較憲法的考察」『法律時報』47巻12号, 1975.10, pp.160-182.

◎外国憲法の条文は、以下の文献を参考にした。

- ・阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集 第3版』有信堂高文社, 2005.
- ・初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』三省堂, 2006.
- ・高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集 第4版』(講義案シリーズ)信山社出版, 2005.
- ・高橋和之編『世界憲法集 新版』(岩波文庫)岩波書店, 2007.

◎文中に言及した個々の研究者の肩書と敬称は省略した。

(やまだ くにお 政治議会課憲法室)

『シリーズ憲法の論点』
既刊分

- | | |
|--------------|----------|
| ①「司法権をめぐる論点」 | 平成16年 9月 |
| ②「直接民主制の論点」 | 平成16年 9月 |
| ③「国会と内閣の関係」 | 平成16年11月 |
| ④「財政制度の論点」 | 平成16年12月 |
| ⑤「憲法の改正」 | 平成17年 2月 |
| ⑥「二院制」 | 平成17年 3月 |
| ⑦「自衛隊の海外派遣」 | 平成17年 3月 |
| ⑧「人権総論の論点」 | 平成17年 3月 |
| ⑨「違憲審査制の論点」 | 平成18年 2月 |
| ⑩「地方自治の論点」 | 平成18年 3月 |
| ⑪「政党」 | 平成18年 3月 |
| ⑫「自衛権の論点」 | 平成18年 3月 |

調査資料2006-2-a

シリーズ憲法の論点
⑬

「文民統制の論点」

平成19年3月15日発行
ISBN 978-4-87582-646-0

国立国会図書館
調査及び立法考査局
〒100-8924
東京都千代田区永田町1-10-1
電話03(3581)2331
bureau@ndl.go.jp



Research
Materials
2006-2-a
March
2007

Series :
Constitutional
Issues
Arguments
on
Civilian Control

Research and
Legislative
Reference Bureau
National Diet
Library
Tokyo 100-8924
Japan
bureau@ndl.go.jp

Art: Kenji Saito