

調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1141 (2021. 3.12)

文官と自衛官との関係に係る制度改革

—平成 27 年の改革を中心に—

はじめに

- I 文官と自衛官との関係をめぐる基本的な法規定及び政府見解
- II 平成26年までの文官と自衛官との関係に係る制度改革
- III 平成27年の防衛省組織改編—統制補佐権に係る制度改革を中心に—
- IV 平成27年の改革後の論点

おわりに

キーワード：防衛省設置法、防衛省改革、文民統制、「文官統制」

- 我が国では文官が自衛官を統制する仕組みの存在が指摘されてきた。こうした仕組みは「文官統制」と呼ばれ、その評価や文民統制との関係について議論がある。
- 文官と自衛官との関係に係る主な制度として、事務調整訓令、防衛参事官制度、自衛官の内局幹部への任用制限、統制補佐権に係る制度が挙げられる。これらのうち、自衛官の内局幹部への任用制限以外については、平成9年以降、制度改革が断続的に進められている。
- 平成27年の改革について、その意義や賛否をめぐり議論が行われた。その後、自衛隊の部隊の日報をめぐって生じた問題と改革との関連性や自衛官による国会答弁の是非が論点となった。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課 つじ あきひと 辻 晃士

第 1 1 4 1 号

はじめに

平成 27 年に行われた防衛省設置法（昭和 29 年法律第 164 号。以下「設置法」という。）の改正をめぐる議論では、防衛省¹の主に内部部局（以下「内局」という。）に所属する自衛官²以外の官僚（以下「文官」³という。）と自衛官がそれぞれ大臣の補佐においてどのような役割を果たすかがテーマの一つとなった。

防衛省における大臣補佐の在り方については、文官が、大臣と自衛官との間に実質的に介在し⁴、大臣補佐の権限を通じて自衛隊を全般的に統制する⁵仕組みが存在するとの指摘がしばしばなされてきた⁶。こうした仕組みは文官が自衛官を統制するという意味で「文官統制」⁷と呼ばれ、その評価や文民統制⁸との関係について議論がある⁹。「文官統制」によって文民統制の実効性が確保されてきたという肯定的な評価がある¹⁰一方、軍事専門家ではない文官が自衛隊の部隊運用の方針等についても補佐を行うことは軍事的適合性を損なうなどとする批判がなされてきた¹¹。また、文民統制を、「非軍事的なるもの」を意味する「民」と「軍」との関係の中で捉えるなら、そこから「文官統制」を排除する理由はないとする見解がある¹²一方、文民統制を

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和 3 年 3 月 4 日である。

¹ 本稿では、現在の防衛省について記述する場合に加え、旧防衛庁（平成 19 年、防衛庁設置法等の一部を改正する法律（平成 18 年法律第 118 号）の施行により防衛省に改称）と防衛省に共通する内容を記述する場合にも、便宜上「防衛省」という語を用いることがある。同様に、旧防衛庁長官と防衛大臣に共通する内容を記述する場合にも、「防衛大臣」又は「大臣」という語を用いることがある。

² 「自衛官」とは、自衛隊の隊務を行う者を指す（設置法第 39 条）。

³ 「文官」は、一般的には、律令制下又は明治維新以後の我が国における武官でない官吏を総称する語であるが（「文官」新村出編『広辞苑 第 7 版』岩波書店、2018、p.2614.）、本稿では、国会審議や関連文献における慣用的な用語法を踏まえ、防衛省の主に内部部局に所属する自衛官以外の官僚を指して用いることとする。

⁴ 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、p.33-34.

⁵ 武蔵勝宏「シビリアン・コントロールと軍の効率化」川浦昭彦編『民主主義再生のためにすべきこと』（政策学ブックレット 1）学芸出版社、2014、pp.77-78.

⁶ こうした文官と自衛官との関係について解説した資料として、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—」『レファレンス』666 号、2006.7、pp.126-127. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999822_po_066606.pdf?contentNo=1> 等がある。

⁷ 文官と自衛官との関係に関して「文官統制」という語を用いた初期の資料として、宮崎弘毅「統幕会議の設置と強化に関する経緯」『新防衛論集』3 巻 3 号、1976.1、pp.71-72 がある。他方、「統制」よりも「調整」や「管理」といった表現の方が実態に近いとの指摘もある（西川吉光「戦後日本の文民統制（下）「文官統制型文民統制システム」の形成」『阪大法学』52 巻 2 号、2002.8、pp.290-291; 真田尚剛「日本型文民統制の終焉？」『国際安全保障』39 巻 2 号、2011.9、p.110.）。また、文官が自衛官に対して高い地位を有するとされることを指して「文官優位」という語が用いられることもある（例えば、廣瀬克哉『官僚と軍人—文民統制の限界—』岩波書店、1989、p.63.）。

⁸ 文民統制について解説した日本語資料として、山田邦夫『文民統制の論点』（調査資料 2006-2-a シリーズ憲法の論点 13）国立国会図書館調査及び立法考査局、2007. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1001021_po_200702.pdf?contentNo=1>; 河野仁「政軍関係論—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、武田康裕・神谷万丈責任編集『安全保障学入門 新訂第 5 版』亜紀書房、2018、pp.304-322 等がある。

⁹ 「文官統制」をめぐる議論を整理した資料として、小出輝章『軍人と自衛官—日本のシビリアン・コントロール論の特質と問題—』彩流社、2019、pp.123-126、170-174 がある。

¹⁰ 額田厚『崩れゆく文民統制—自衛隊の現段階—』緑風出版、2019、pp.69-71. また、文官が自衛官に対し優位に立つ仕組みについて、憲法第 9 条の下で自衛隊が設置されたといった歴史的事情がもたらしたものであるとして、留保を付しつつ肯定的に評価する見解がある（古川純「歴史としての防衛二法—「シビリアン・コントロール」の原点と現点—」『法律時報』56 巻 6 号、1984.5、p.39.）。

¹¹ 宮崎弘毅「防衛庁中央機構の問題点」『防衛法研究』9 号、1985.10、pp.23-24.

¹² 小針司『防衛法概観—文民統制と立憲主義—』信山社出版、2002、p.88.

「軍に対する政治の優位」と捉え、「民主主義という政治基盤を持たない官僚＝文官が、軍人＝自衛官を統制すること」は文民統制の原理にそぐわないとする指摘もある¹³。

冷戦終結後、以上のような文官と自衛官との関係は変化しつつあると指摘される¹⁴。本稿では、平成 27 年の防衛省の組織改編に伴う統制補佐権（第Ⅲ章第 1 節で後述）に係る制度改革を中心に、文官と自衛官との関係に係る制度の概要、制度改革の内容及び主な議論を紹介する。第Ⅰ章では、文官及び自衛官が主に所属する内局及び幕僚機関について、設置法及び自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号。以下「隊法」という。）が規定する権限を概観した上で、「文官統制」に関する政府見解を紹介する。第Ⅱ章では、平成 26 年までに行われた文官と自衛官との関係に係る制度改革を概説する。第Ⅲ章では、平成 27 年に行われた防衛省組織改編について、統制補佐権に係る事項を中心に解説し、主な議論を紹介する。第Ⅳ章では、平成 27 年の改革後に議論となった主な論点を取り上げる。

I 文官と自衛官との関係をめぐる基本的な法規定及び政府見解

1 内局と幕僚機関の権限に関する法規定

文官と自衛官は共に防衛省の職員であり、自衛隊の隊員である¹⁵（隊法第 2 条第 5 項）。

文官が主に所属する内局は、防衛及び警備についての基本及び調整に関することや自衛隊の行動についての基本に関すること等を所掌する（設置法第 8 条）。内局の官房長及び局長による大臣補佐の権限については、現在は設置法第 12 条で規定される（詳細は後述）。

防衛省の本省には統合幕僚監部¹⁶（以下「統幕」という。）、陸上幕僚監部、海上幕僚監部及び航空幕僚監部（以下「各幕」という。）が置かれ（設置法第 19 条第 1 項）、これらはそれぞれの所掌事務に係る陸上自衛隊、海上自衛隊又は航空自衛隊（以下「各自衛隊」という。）の隊務に関する防衛大臣の幕僚機関¹⁷とされる（設置法第 20 条第 1 項）。統幕及び各幕の長として統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長及び航空幕僚長¹⁸（以下「幕僚長」という。）が置かれ（設置法第 21 条第 1 項）、幕僚長には自衛官が充てられる（同条第 2 項）。幕僚長は、各自衛

¹³ 富井幸雄「防衛行政機構の発展」西修ほか『我が国防衛法制の半世紀—発展の軌跡と展望—』内外出版, 2004, p.180.

¹⁴ 武蔵勝宏『冷戦後日本のシビリアン・コントロールの研究』成文堂, 2009, pp.312-317; 彦谷貴子「冷戦後日本の政軍関係」添谷芳秀・田所昌幸編『日本の東アジア構想』慶應義塾大学出版会, 2004, p.322; 真田 前掲注(7), pp.100-109; 青井未帆「文民統制論のアクチュアリティ」水島朝穂編『立憲的ダイナミズム』（シリーズ日本の安全保障 3）岩波書店, 2014, pp.148-156.

¹⁵ 防衛省と自衛隊との関係については、「防衛省と自衛隊は、ともに同一の組織である。「防衛省」という場合には、陸・海・空自の管理・運営などを任務とする行政組織の面をとらえているのに対し、「自衛隊」という場合には、わが国の防衛などを任務とする、部隊行動を行う実力組織の面をとらえている。」とされる（防衛省編『日本の防衛—防衛白書— 令和 2 年版』2020, p.205.）。

¹⁶ 平成 18 年、防衛庁設置法等の一部を改正する法律（平成 17 年法律第 88 号）により統合幕僚監部が設置された。なお、それまでに統合幕僚組織の強化を目指す動きが断続的に続けられており、その背景には「防衛庁長官に対する補佐機構を文官（シビリアン）と制服とで機能別・並列的に再構築し、軍事・技術的専門事項については、制服が一元的に補佐できる体制を作ろう」とする構想があったとされる（鈴木 前掲注(6), pp.121-122.）。

¹⁷ 防衛大臣の「幕僚機関」とは、大臣を軍事専門的見地から補佐する機関であると考えられる（伊藤和己「法令解説 弾道ミサイル等に対する体制の整備及び統合運用体制の強化等のための法改正—防衛庁設置法等の一部を改正する法律—」『時の法令』1756 号, 2006.2.28, p.23.）。

¹⁸ 統合幕僚長と各幕の幕僚長との間では、統合幕僚長は部隊運用の責任を担い、各幕の幕僚長は人事や教育といった部隊運用以外の隊務について責任を担うという形で役割分担がなされている（統合幕僚監部「新たな統合運用体制について」2006.3.27, p.5. 防衛省ウェブサイト <https://www.mod.go.jp/js/Joint-Staff/pdf/tougou_unyou.pdf>）。

隊の隊務に関し最高の専門的助言者として防衛大臣を補佐し（隊法第9条第2項）、各自衛隊の隊務に関し部隊等に対する防衛大臣の命令を執行する（同条第3項）。

内局並びに統幕及び各幕は、防衛省の長であり自衛隊の隊務を統括する防衛大臣（設置法第2条第2項及び隊法第8条第1項）の補佐機関としての性格を持つと指摘される¹⁹。文官と自衛官との関係をめぐる議論においては、内局と幕僚機関による大臣補佐の権限の在り方が重要な問題とされてきた²⁰。

2 「文官統制」に関する政府見解

平成27年、国会において文民統制における文官の役割等が議論となり、以下の政府見解が示された。「文民統制（シビリアンコントロール）とは、民主主義国家における軍事に対する政治の優先を意味するものであり、我が国の文民統制は、国会における統制、内閣（国家安全保障会議を含む。）による統制とともに、防衛省における統制がある。そのうち、防衛省における統制は、文民である防衛大臣が、自衛隊を管理・運営し、統制することであるが、防衛副大臣、防衛大臣政務官等の政治任用者の補佐のほか、内部部局の文官による補佐も、この防衛大臣による文民統制を助けるものとして重要な役割を果たしている。文民統制における内部部局の文官の役割は、防衛大臣を補佐することであり、内部部局の文官が部隊に対し指揮命令をするという関係にはない。」²¹

同年、内閣総理大臣等が過去に「文官統制」に言及した国会答弁を行っている²²ことについて問われた中谷元防衛大臣（当時）は「政府として文官が部隊を統制するなどの文官統制の考え方は取っていないというのは明らかでありまして、歴代の総理による答弁についても、内部部局の文官の補佐を受けて行われる大臣による文民統制の趣旨であると理解をされるわけでございます」と答弁している²³。

II 平成26年までの文官と自衛官との関係に係る制度改革

防衛省における文官と自衛官との関係を規定してきた主な制度として、保安庁²⁴の長官官房及び各局と幕僚監部との事務調整に関する訓令（昭和27年保安庁訓令第9号。以下「事務調整訓令」という。）、防衛参事官制度、自衛官の内局幹部への任用制限、統制補佐権に係る制度が挙げられる²⁵。これらのうち、自衛官の内局幹部への任用制限以外については、平成9年以降、制度改革が進められてきた。本章では、事務調整訓令、防衛参事官制度、自衛官の内局幹

¹⁹ 第189回国会衆議院安全保障委員会議録第8号 平成27年4月23日 p.6.

²⁰ 富井 前掲注(13), pp.177-182.

²¹ 第189回国会衆議院予算委員会議録第15号 平成27年3月6日 p.14.

²² 例えば、昭和45年になされた、佐藤榮作内閣総理大臣（当時）による以下の答弁がある。「現在、自衛隊のシビリアンコントロールは、国会の統制、内閣の統制、防衛庁内部における文官統制、及び国防会議の統制による四つの面から構成されておりまして、制度として確立されているものでございまして、この点では不安はない、かように私は思います。」（第63回国会衆議院会議録第17号 昭和45年4月7日 p.11.）

²³ 第189回国会参議院外交防衛委員会議録第18号 平成27年6月2日 p.10. 他方、「文官統制」が文民統制に当たらないとする政府答弁等を過去の政府答弁と比較し、「かつての説明の仕方や力点の置き方から明らかに変化している」などとする指摘もある（青井未帆『憲法と政治』岩波書店、2016, pp.147-153.）。

²⁴ 保安庁は、昭和27年に設置された組織であり、防衛庁の前身に当たる。

²⁵ 真田 前掲注(7), pp.97-98 の整理による。

部への任用制限について、概要を紹介した上で、行われた改革の内容を概説する。なお、統制補佐権に係る制度は第三章で扱う。

1 事務調整訓令

(1) 概要

事務調整訓令は、長官官房及び各局（以下「各局」という。）は業務に関する方針等の案の作成について長官が幕僚長²⁶に対して指示する事項を立案すること（第3条第1項）、各局は幕僚監部²⁷が長官に提出する方針等の案を審議すること（第3条第3項）、幕僚監部が作成した方針等の案等は関係各局を通じ長官に提出すること（第11条）、幕僚長の監督を受ける部隊等から長官に提出する上申や報告等のうち基本的又は重要なものは各局を通じて長官に提出すること（第13条）、国会その他の中央官公諸機関との連絡交渉は各局が行うこと（第8条）、長官の承認を得た事務的又は技術的な事項に関する場合を除き幕僚監部に勤務する職員は国会その他の中央官公諸機関との連絡交渉は行わないものとする（第14条）等を規定した²⁸。この訓令は、昭和29年に保安庁が防衛庁へと改組された後も、保安庁訓令等の効力等に関する訓令（昭和29年防衛庁訓令第1号）により継続して効力を有した。

事務調整訓令により、文官が自衛官と長官との間に介在することとなり、また、自衛官と国会議員等との接触が原則として絶たれることとなったと指摘される²⁹。

(2) 廃止

平成9年6月、事務調整訓令は廃止された³⁰。これにより、幹部自衛官による防衛庁内の意思決定への関与の機会が増え、また、幹部自衛官と国会議員等との接触が広く行われるようになったと指摘される³¹。ただし、事務調整訓令の廃止に伴って、当該廃止により現行の事務の運営の方法が変更されるものではないという旨の防衛事務次官通達が発出されている³²。

²⁶ 事務調整訓令において「幕僚長」とは、第一幕僚長（後の陸上幕僚長）又は第二幕僚長（後の海上幕僚長）をいう（第2条第3号）。なお、同訓令の制定当時、現在の航空幕僚長及び航空幕僚監部に相当するものは存在しなかった。

²⁷ 事務調整訓令において「幕僚監部」とは、第一幕僚監部（後の陸上幕僚監部）又は第二幕僚監部（後の海上幕僚監部）をいう（第2条第4号）。

²⁸ 事務調整訓令の制定の経緯等については、以下の資料を参照。亀野 前掲注(6), pp.67-68, 74-75; 真田尚剛「日本型文民統制」についての一考察—「文官優位システム」と保安庁訓令第9号の観点から—『国士舘大学政治研究』1号, 2010.3, pp.148-149. <<https://core.ac.uk/download/pdf/231043043.pdf>>

²⁹ 真田 同上, p.149. また、事務調整訓令により、文官が自衛官に対する実質的な統制権を有することになったとの指摘もある（安部文司「政軍関係—シベリアン・コントロールとは何か—」木村昌人ほか『日本の安全保障とは何か』PHP 研究所, 1996, pp.232-235.）。

³⁰ 「保安庁の長官官房及び各局と幕僚監部との事務調整に関する訓令を廃止する訓令」（平成9年防衛庁訓令第29号）による廃止。橋本龍太郎内閣総理大臣（当時）の指示による措置とされる（「「背広組」優越の防衛庁訓令 橋本首相の指示受け 廃止」『朝日新聞』1997.7.23.）。橋本氏は、内閣総理大臣と自衛官との間に距離があることに批判的な立場とされ（船橋洋一『同盟漂流』岩波書店, 1997, pp.131-133.）、内閣総理大臣が幹部自衛官から意見を聞くことを妨げる運用がなされているとされることに問題意識を持ち、事務調整訓令の見直しの検討を指示したとの旨を国会答弁で述べている（第140回国会参議院日米安全保障条約の実施に伴う土地使用等に関する特別委員会会議録第6号 平成9年4月17日 p.7.）。

³¹ 武蔵 前掲注(14), p.317; 真田 前掲注(28), pp.157-158; 真田 前掲注(7), pp.101-102.

³² 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号 前掲注(23), pp.12-13.

2 防衛参事官制度

(1) 概要

平成 21 年の改正前の設置法では、防衛省に置かれた防衛参事官が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こととされ（第 7 条）、また、官房長及び局長には防衛参事官を充てることとされていた（第 9 条第 2 項）³³。

官房長及び局長を兼ねる防衛参事官は、官房長及び局長として有する統制補佐権と併せて、防衛政策全般に関する基本的な事項についての補佐権限を得ることで、自衛官による補佐に全面的に関与することが可能となったと指摘される³⁴。

(2) 廃止

防衛参事官制度の廃止を含む、文官と自衛官との関係に係る制度改革に至る重要な契機として、平成 20 年の防衛省改革会議³⁵の報告書³⁶が挙げられる³⁷。同会議は、防衛省・自衛隊における不祥事の頻発³⁸が問題となったことを受けて設置され、平成 19 年 12 月から開催された。

平成 20 年 7 月に公表された同報告書は、「防衛庁内部部局が自衛隊組織の細部に至るまで介入することが、文民統制の中心的要素とされてきた」と指摘し、「戦後日本のこうした文民統制の問題点を承知しつつも、本会議はそれを全壊させるのではなく、内部部局の文官と自衛官の双方によって補佐される政治という基本骨格を鮮明にすることが、21 世紀に安全保障上の任務を達成する上で最も適切と考える」と論じる³⁹。

こうした見解に基づき、同報告書は、「形骸化している防衛参事官制度」を廃止し、「防衛政策に関して見識ある者の中から、防衛大臣が自ら選任し、政治任用として採用する」防衛大臣補佐官を設置することを提言した⁴⁰。

平成 20 年 8 月、防衛省は、同報告書を踏まえ、防衛参事官制度の廃止を内容に含む「防衛省における組織改革に関する基本方針」⁴¹及び「防衛省改革の実現に向けての実施計画」⁴²を策定した。平成 21 年 2 月、政府は第 171 回国会に防衛省設置法等の一部を改正する法律案を提出

³³ 防衛参事官制度の制定の経緯等については、以下の資料を参照。亀野 前掲注(6), pp.70-71; 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館, 2003, pp.80-85.

³⁴ 西川吉光「防衛参事官制度の見直しと文民統制システム」『国際地域学研究』8号, 2005.3, pp.123-124. <https://toyo.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=3844&item_no=1&page_id=13&block_id=17>

³⁵ 防衛省改革会議は、平成 19 年 11 月 16 日に設置が公表され、内閣官房長官が開催するものとされた（内閣官房「防衛省改革会議の開催について」2007.11.16. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouci/kousei.pdf>>）。

³⁶ 防衛省改革会議『報告書—不祥事の分析と改革の方向性—』2008.7.15. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3531289_po_siryu.pdf?contentNo=1>

³⁷ それ以前の防衛参事官制度の見直しをめぐる主な動きについては、鈴木 前掲注(6), pp.139-140 を参照。

³⁸ 問題となった主な不祥事として、平成 15 年に生じた海上自衛隊の米補給艦への給油量の取違え、平成 18 年までに生じた自衛隊における情報流出、平成 19 年に発覚した元防衛事務次官の収賄事件等がある。また、防衛省改革会議設置後の平成 20 年 2 月には海上自衛隊のイージス型護衛艦「あたご」の衝突事故が発生している。

³⁹ 防衛省改革会議 前掲注(36), p.5.

⁴⁰ 同上, p.44.

⁴¹ 防衛省「防衛省における組織改革に関する基本方針」2008.8. 防衛省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info.ndljp/pid/11502835/www.mod.go.jp/j/press/report/2008/NDL_WA_po_20080827a.pdf>

⁴² 防衛省「防衛省改革の実現に向けての実施計画について」2008.8. 同上 <https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info.ndljp/pid/11623291/www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/kaikaku/back_number/pdf/NDL_WA_po_20080827c.pdf>

し、同年5月、同法律案は法律として成立した（平成21年法律第44号）。これにより、防衛参事官制度は廃止され、常勤又は非常勤の防衛大臣補佐官⁴³を置くことができることとされた。

3 自衛官の内局幹部への任用制限

保安庁法（昭和27年法律第265号）第16条第6項は、長官、次長、官房長、局長及び課長は三等保安士以上の保安官又は三等警備士以上の警備官の経歴のない者のうちから任用するものとするを規定した。この規定は昭和29年の防衛庁の設置の際に廃止された⁴⁴ものの、自衛官を内局の課長級以上の職員に任用しないという運用⁴⁵はその後も続いている。

ただし、平成25年に防衛省が公表した「防衛省改革の方向性」⁴⁶は、防衛省改革に係る中長期的な取組として、「内部部局に自衛官の、各幕僚監部、各自衛隊の主要部隊等に文官の高位級スタッフまで相互に定員化し配置していく」ことを掲げている⁴⁷。また、自衛官を幹部職員ではなく一般職員として内局に配置することについて、平成26年に設置法の改正⁴⁸が行われた。これにより、内局に自衛官その他所要の職員を置くことができることとされ（同法第10条第1項）、内局に自衛官ポストが定員化された（同法第6条）⁴⁹。

III 平成27年の防衛省組織改編—統制補佐権に係る制度改革を中心に—

1 統制補佐権の概要

平成27年の改正前の設置法第12条は、官房長及び局長がその所掌事務に関し、①各自衛隊又は統幕に関する各般の方針及び基本的な実施計画の作成について防衛大臣の行う幕僚長に対する指示、②各自衛隊又は統幕に関する事項に関して幕僚長の作成した方針及び基本的な実施

⁴³ 平成26年に国家公務員法等の一部を改正する法律（平成26年法律第22号）が成立し、各府省に大臣補佐官を置くことができることとされたことに伴い、防衛大臣補佐官は防衛大臣政策参与と改称された。防衛大臣政策参与は、防衛省に三人以内を置くことができ（設置法第7条第1項）、防衛省の所掌事務に関する重要事項に関し、防衛大臣に進言し、及び防衛大臣の命を受けて防衛大臣に意見を具申する（同条第2項）。

⁴⁴ 当該規定の制定及び廃止の経緯等については、以下の資料を参照。亀野 前掲注(6), pp.68, 74-75; 佐道 前掲注(33), pp.77-80; 中島信吾『戦後日本の防衛政策—「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事—』慶應義塾大学出版会, 2006, pp.33-35.

⁴⁵ 昭和45年、当時の政府委員は以下のように答弁している。「旧保安庁法におきましては、内部部局に自衛官あるいは自衛官を経験した者、これを一定のポスト以上につきましては制限をいたしておりました。それが現行法ではなくなっておりますので、一応、規定上は自衛官が参事官なり、あるいは書記官なりに転換をいたしますれば、それぞれの局長あるいは課長に就任することが可能でございますけれども、もともと内部部局、幕僚幹部、それぞれ長官の補佐機関でございますし、内部部局は基本的な事項、あるいは政策的な事項、あるいは一般的な方針、こういうものにつきまして長官を補佐するという立場でございますし、幕僚幹部は、幕僚長が最高の専門的助言者として長官を補佐しておまして、幕僚幹部もまたそれぞれ長官のそういう専門的な事項についての幕僚の機構でございます。そこで、それぞれの生い立ちが違いますし、前述の人的な運用におきましては、もと自衛官であった者が制服を脱いで局長なり課長になる、そういう運用はかつてしておらないのでございます。」（第63回国会参議院内閣委員会会議録第17号 昭和45年5月12日 p.32.）

⁴⁶ 防衛省「防衛省改革の方向性」2013.8.30. 防衛省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/11623291/www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/kaikaku/back_number/pdf/NDL_WA_po_hoko_20130830.pdf> この文書の策定の背景については、第III章第2節で簡単に触れる。

⁴⁷ 同上, p.5.

⁴⁸ 防衛省設置法等の一部を改正する法律（平成26年法律第65号）による改正。

⁴⁹ 内局における自衛官の定員化は「文官と自衛官の一体感を醸成しつつ、防衛大臣の的確かつ迅速な意思決定を確保するため」の措置とされる（第186回国会衆議院安全保障委員会会議録第5号 平成26年4月3日 p.22.）。

計画について防衛大臣の行う承認、③各自衛隊又は統幕に関し防衛大臣の行う一般的監督、という三つの事項について防衛大臣を補佐することを定めていた。この大臣補佐の権限は統制補佐権と呼ばれる⁵⁰。

この規定は、内局の所掌事務を定める設置法第8条と併せて、自衛隊の隊務全体について大臣を補佐する権限を文官に与え、文官を自衛官に対して実質的に優位な立場に置いたものと指摘される⁵¹。

2 防衛省組織改編の経緯と内容

平成25年、防衛省は、我が国を取り巻く安全保障環境の一層の深刻化、東日本大震災等を通じた部隊運用に係る教訓事項等の認識、政策的環境の変化といった状況の変化を踏まえつつ、防衛省改革会議の報告書⁵²が指摘した論点を考慮して、「防衛省改革の方向性」を策定した⁵³。防衛省は、この文書に沿って、統合運用機能の強化、内局の改編及び防衛装備庁の設置といった施策の実施のため、設置法等の改正を行う方針を決めた⁵⁴。

平成27年3月、政府は第189回国会に防衛省設置法等の一部を改正する法律案を提出し、同年6月、同法律案は法律として成立した（平成27年法律第39号）⁵⁵。これにより、統制補佐権に係る第12条を含め、設置法の規定等が改正された⁵⁶。

第12条改正の要点は三つに整理される⁵⁷。第一に、官房長及び局長による大臣補佐の対象となる事項について、改正前は各号列記方式で規定されていたところ、改正により、各号に規定されていたものを包含する形で、防衛省の任務の達成のためその所掌事務に関し防衛大臣を補佐するものとされた。第二に、政策的見地からの大臣補佐と軍事専門的見地からの大臣補佐の調整、吻合（ふんごう）という条文の趣旨を明確化するため、官房長及び局長による大臣補佐が幕僚長による補佐と「相まつて」行われることとされた。第三に、防衛装備庁の設置に伴い、

⁵⁰ 「統制補佐権」という語について、鈴木 前掲注(6), p.126; 山田 前掲注(8), p.34 に従う。他の呼称として、「文官統制補佐権」や「補佐統制権」等がある（亀野 前掲注(6), p.66; 真田 前掲注(7), pp.97-98.）。統制補佐権に係る制度の制定の経緯等については、以下の資料を参照。亀野 前掲注(6), pp.66-67, 71-72; 武蔵勝宏「防衛省設置法改正—「統制補佐権」の見直しをめぐって—」『名城法学』65巻1.2号, 2015, pp.22-28. <http://law.meijo-u.ac.jp/staff/contents/65-1_2/6501_0202_musashi.pdf>

⁵¹ 武蔵 同上, p.20.

⁵² 防衛省改革会議 前掲注(36)

⁵³ 防衛省 前掲注(46), p.3.

⁵⁴ 高橋理「法令解説 防衛省改革—統合運用機能の強化、内部部局の改編、防衛装備庁の新設等 防衛省設置法等の一部を改正する法律（平成27年法律第39号） 平27・6・17公布 平27・10・1施行—」『時の法令』1994号, 2016.1.30, pp.6-7.

⁵⁵ 衆議院安全保障委員会で以下の内容を含む附帯決議が付された。「防衛省の統合運用機能が強化されることを受けて、統合幕僚監部と内部部局との連携が確保されるよう、自衛官と自衛官以外の職員のそれぞれの能力が相互の連携の下で十分に発揮されるような適切な配置その他職員が一体的に所掌事務を遂行するための体制の整備に取り組むとともに、内部部局と統合幕僚監部との連携の在り方について不断の見直しを行うこと。」「国民の自衛隊に対するこれまで以上の信頼を得るため、終戦までの経緯を深く反省し、また、これまでの国会における文民統制に関する政府答弁を十分に踏まえ、国会、内閣、防衛省における厳格な文民統制が、本法の施行後も引き続き維持される旨を、防衛大臣を始め、政府から明確に絶えず国民に向け発信すること。」「防衛省内の総合調整を行うに当たり、内部部局、防衛装備庁、統合幕僚監部その他各機関が所掌事務に関し統一的な役割分担及び協力を、業務の遂行に際して行うよう努めること。」（第189回国会衆議院安全保障委員会議録第10号 平成27年5月14日 p.16.）なお、国会審議における議論の内容を法案に批判的な立場から紹介した資料として、武蔵 前掲注(50), pp.35-46 がある。

⁵⁶ 本稿では、改正内容のうち、文官と自衛官との関係に係る事項に絞って解説する。

⁵⁷ 本段落の記述は、高橋 前掲注(54), p.11-13 による。

防衛装備庁長官が大臣補佐の主体として明記されることになった。

また、内局の所掌事務を定める第8条に、「防衛省の所掌事務に関する各部局及び機関の施策の統一を図るために必要となる総合調整に関すること」という内容が追加された（第1項第7号）。これは、防衛省の大規模な組織改編が行われることを受け、防衛省の所掌事務全体について防衛大臣の判断の下で統一的に遂行されることを確保することが重要であるとの認識から、内局の総合調整機能を確信的に明記したものとされる⁵⁸。

加えて、統合運用機能の強化の観点から、対外的な連絡調整等における内局と統幕との間の業務の重複を改め、自衛隊の実際の部隊運用に関する業務を統幕に一元化する⁵⁹ための改革がなされた。これに関連して、統幕の所掌事務を定める第22条に「所掌事務の遂行に必要な連絡調整に関すること」という内容が追加され（第1項第8号）、従来は内局と統幕がそれぞれ行っていた自衛隊の行動に際しての関係省庁や地方公共団体等との連絡調整業務を統幕が担うことが明確化された⁶⁰。平成27年10月には、防衛省組織令（昭和29年政令第178号）の改正⁶¹により、実際の部隊運用に関する業務を統幕と共に担っていた⁶²内局の一部局である運用企画局⁶³が廃止された。

なお、実際の部隊運用に関する業務を統幕に一元化したことに伴う措置として、平成28年3月、防衛省は、大臣指示の起案、計画案の策定、大臣承認の起案の三段階から成る自衛隊の運用計画の策定業務のうち、大臣承認の起案の担当を内局から統幕に変更すると発表した⁶⁴。

3 防衛省組織改編をめぐる議論

設置法第12条の改正について、政府は、統幕の改編や防衛装備庁の設置といった組織改編がなされることから「官房長及び局長による大臣補佐との従来の趣旨を変更しないままで、新たな組織構成に適切に対応した規定とする必要」があるとし、「具体的には、大臣補佐の主体に防衛装備庁長官を加えることとともに、政策的見地からの大臣補佐の対象となる事項について限定的に掲げている現行の規定を改めて、当該補佐が防衛省の所掌事務全般にわたることを明確化すること、また、政策的見地からの大臣補佐と軍事専門的見地からの大臣補佐の調整、吻合という趣旨をより明確化することが必要であるため」の措置であると説明している⁶⁵。

このように、政府は改正を従来の条文の趣旨を変更するものではないとする一方で、改正に

⁵⁸ 同上, p.10.

⁵⁹ 同上, p.6.

⁶⁰ 同上, p.13.

⁶¹ 「防衛省設置法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令」（平成27年政令第334号）による改正。

⁶² 第189回国会衆議院安全保障委員会議録第9号 平成27年4月24日 p.29.

⁶³ 運用企画局については、平成20年の防衛省改革会議の報告書で廃止が提言され（防衛省改革会議 前掲注(36), p.45.）、これを受けた防衛省の「22年度における防衛省組織改革に関する基本的考え方」でも廃止の方針が示されていた（防衛省「22年度における防衛省組織改革に関する基本的考え方」2008.12, pp.3-4. 防衛省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<https://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/1165070/sec.mod.go.jp/j/approach/others/kaikaku/NDL_WA_po_20081222b.pdf>）。平成25年の「防衛省改革の方向性」では、運用企画局について見直しを行うこととされている（防衛省 前掲注(46), p.6.）。

⁶⁴ 「計画策定 一部統幕に」『毎日新聞』2016.3.12. これにより、運用計画の策定業務のうち、大臣指示の起案は内局が担当し、計画案の策定及び大臣承認の起案を統幕が担当することになるとされる。また、当該措置は平成28年4月に実施されたと報道されている（「制服組 じわり政治の表に」『朝日新聞』2016.4.24.）。

⁶⁵ 第189回国会衆議院会議録第17号 平成27年4月17日 p.5.

よって軍事専門的見地からの大臣補佐が自衛官によるものに一元化されたなどとして、防衛省の在り方が法律上決定的に変化したとする見解もある⁶⁶。また、以下のように、条文の趣旨が変更されるとの認識を前提に賛否等を論じる議論も見られる。

改正に賛成する主張として、文官と自衛官が緊密に連携し、迅速に自衛隊を運用することが可能になると期待されるとするものがある⁶⁷。また、改正後、文官と自衛官がそれぞれ政策提案を行い相互にけん制し合うという仕組みが機能すれば、文民統制が強化されるとの見解がある⁶⁸。

他方、改正に批判的な立場から、官房長及び局長による大臣補佐が改正前と同様の形で担保されるか明らかではないとした上で、自衛隊の部隊運用については多くの場合に統幕による大臣補佐が優先され、さらに部隊運用機能が統幕に一元化されたことで統幕と内局との情報共有が徹底されず、内局による大臣補佐や総合調整機能が有効に働かなくなる可能性があるとの指摘がある⁶⁹。また、改正後は部隊運用に文官が介入できなくなることで、内閣総理大臣や防衛大臣が自衛官の意向に沿った形で判断を下すことになるおそれがあり、文民統制の基本原則が事実上否定されるとの主張がある⁷⁰。

加えて、改革が不十分であるとの立場から、改正後も文官に「軍令事項に関わる職務を付与したまま」となっており、また、文官による大臣補佐が文民統制において役割を果たしているとする政府見解⁷¹が出されているとして、「未だに文官統制の残滓を引きずっている」とする見解もある⁷²。

IV 平成 27 年の改革後の論点

1 日報問題と防衛省組織改編

平成 28 年以降、南スーダン派遣部隊及びイラク派遣部隊の活動に関する日報について、防衛省による組織的な情報隠ぺいの有無等が問題となった⁷³。

このいわゆる日報問題を受けて、防衛省組織改編の成否が議論された⁷⁴。これについて、平成 27 年の改編後の体制においては指揮命令系統やチェックの仕組みの整備がなされていないと

⁶⁶ 青井 前掲注(23), p.151.

⁶⁷ 第 189 回国会衆議院安全保障委員会議録第 8 号 前掲注(19), p.3.

⁶⁸ 「対案」がチェック機能に 三浦瑠麗 東京大・日本学術振興会特別研究員 『東京新聞』2015.3.26.

⁶⁹ 武蔵 前掲注(50), pp.29, 32-33.

⁷⁰ 瀧川厚「歴史の眼 自衛隊と文民統制の現段階—防衛省設置法第一二条改正問題を中心に—」『歴史評論』817 号, 2018.5, pp.94-96. 他方、平成 27 年の防衛省組織改編によって「文官統制」は緩和されたものの、自衛隊の行動には依然として多くの制約があり、法制上、文民統制は担保されているとの見解もある(佐道明広『自衛隊史—防衛政策の七〇年—』筑摩書房, 2015, p.288.)。

⁷¹ 第 189 回国会衆議院予算委員会議録第 15 号 前掲注(21), p.14.

⁷² 廣中雅之『軍人が政治家になってはいけない本当の理由—政軍関係を考える—』文藝春秋, 2017, pp.77-79. また、文官である事務次官と防衛審議官が幕僚長よりも上位とされることは変わっておらず、設置法第 12 条の改正によって文官と自衛官が対等な立場となったとは言えないという旨の見解もある(福好昌治「『統合幕僚長』の権限と責任」『軍事研究』53 巻 1 号, 2018.1, pp.87-88.)。

⁷³ 日報問題の主な経過等をまとめた資料として、「防衛省 統制に疑問符」『毎日新聞』2018.8.4 がある。

⁷⁴ 日報問題を踏まえた、防衛省改革をめぐる議論について、自衛隊の運用を実質的に取り仕切っているのは統幕に配置された文官であり改革後も文官が自衛官に対し優位に立つ構図は変わっていないとする立場と、統幕ではなく内局が組織的に日報問題に対処していればよりよい対応を行えたとして統幕に権限を移す改革の流れに否定的な立場の二つに分かれているとの指摘がある(桜林美佐「自衛隊密着ルポ(66)あえて政治家とマスコミへ「南スーダン日報」問題より朝鮮半島有事だ」『Themis』26 巻 5 号, 2017.5, pp.78-79.)。

して、改革は失敗だったとする指摘がある⁷⁵。他方、日報問題を契機に自衛官を管理すべきとの議論になるのは望ましくなく、制度改革の流れを変える必要はないとの見解もある⁷⁶。

2 自衛官による国会答弁

前述のとおり、幕僚監部に勤務する職員は原則として国会等との連絡交渉を行わない旨等を定めていた事務調整訓令は廃止され、また、防衛省が公表する『防衛白書』によれば、従来は内局が行っていた国会答弁を含む対外説明等は現在では統幕の業務とされている⁷⁷。しかし、統幕による国会答弁は、対外的な連絡調整等を行うとして平成 27 年の改革の際に統幕に設置⁷⁸された文官ポストである⁷⁹総括官及び参事官が担っている⁸⁰。

平成 27 年の設置法改正案の成立を受けて、国会で幕僚長に対して質疑を行う必要性について問われた中谷防衛大臣（当時）は「現在、国政について幅広い御議論が行われる国会での答弁につきましては、防衛大臣たる私を初めとする政務が行うとともに、政策的見地から大臣を補佐する官房長や局長、さらに、防衛省設置法の改正による組織改編後の統合幕僚監部にありましては、政策的見地を有する運用政策総括官といった文官に行わせたいと考えております。他方、各幕僚長につきましては、引き続き、防衛大臣を軍事専門的見地から補佐する者として、自衛隊の運用を初めとする部隊の管理運営に専念させたいと考えております。ただし、当然のことながら、自衛官の国会での答弁また意見陳述の必要性につきましては、あくまで国会において御判断される事項であると考えております。」と答弁している⁸¹。

他方、平成 27 年の防衛省組織改編により自衛官の権限が拡大したとの認識に基づき、権限拡大に合わせて国民によるチェックを担保する観点から、自衛官に国会答弁を求めるようにすべきとの指摘がある⁸²。また、国会による文民統制機能の強化を求める立場から、軍事に関する専門的な情報を国会が行政と共有するために、国政調査等において現役の幹部自衛官を参考人として国会招致すべきとの見解がある⁸³。

⁷⁵ 「防衛省失態「大丈夫か」 組織改革 失敗だった」『朝日新聞』2018.5.24。（武蔵勝宏同志社大学教授のコメント）また、平成 27 年の改革により実際の部隊運用に関する権限が統幕に移り、「内局に情報がほとんど入らず、大臣は制服組の報告に頼るしかなくなったようだ」との認識を示した上で、「「日報」問題は、「運用」についても大臣に対する内局の補佐が必要不可欠なことを物語る」とする見解もある（三井康有「PKO 日報問題 本質は文民統制のあり方」『朝日新聞』2017.4.6.）。

⁷⁶ 「文民統制問う日報問題 初歩的な組織の劣化 政策研究大学院大学学長（国際関係論）田中明彦氏」『日本経済新聞』2018.4.17.

⁷⁷ 防衛省編 前掲注(15), pp.211-212.

⁷⁸ 「防衛省設置法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令」（前掲注(61)）による設置。

⁷⁹ 防衛省編 前掲注(15), pp.211-212.

⁸⁰ 第 193 回国会衆議院外務委員会議録第 6 号 平成 29 年 3 月 22 日 p.5.

⁸¹ 第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 16 号 平成 27 年 7 月 1 日 p.27. また、平成 29 年に統合幕僚長による国会答弁の必要性を問われた際の稲田朋美防衛大臣（当時）も同趣旨の答弁を行っている（第 193 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 21 号 平成 29 年 5 月 25 日 p.3.）。

⁸² 「ゆらぐ文民統制 元防衛事務次官 守屋武昌さん」『朝日新聞』2016.9.1.

⁸³ 武蔵 前掲注(14), p.338. また、自衛官による国会答弁が軍事に関する専門的な情報を国会が有することにつながるとの見解に関連して、南スーダン部隊の日報問題において陸上自衛隊の幹部を国会に招致し質疑を行ってれば現場の実情を直接問えたのではないかと指摘がある（「文民統制問う日報問題 国会議員の統治力育たず 東大講師（国際政治）三浦瑠麗氏」『日本経済新聞』2018.4.17.）。

おわりに

平成 9 年の事務調整訓令の廃止以降、平成 27 年の防衛省組織改編に至るまで、文官と自衛官との関係⁸⁴に係る制度改革が断続的に進められてきた⁸⁵。特に平成 27 年の改革をめぐっては、賛否のみならず、それが従来との連続性を維持するものなのか、それとも一定の断絶をもたらすものなのか、といった点についても認識の相違が見られた。また、改革後も、防衛省・自衛隊の組織の在り方や文民統制における文官と自衛官の役割⁸⁶については引き続き議論が行われている⁸⁷。

本稿で見た制度改革が安全保障政策の決定過程や自衛隊の運用にどのような影響を及ぼすのか、現状では不透明な部分も多い。これまでの経緯に関する検討に加え、改革後の制度運用の実態についての更なる検証が望まれる。

⁸⁴ 本稿では、設置法や隊法の規定を踏まえ、文官と自衛官との対比を前提として記述してきた。他方、実態面に着目し、冷戦後の立法過程において文官と自衛官の組織的利害が同一化してきたとする指摘もある（武蔵 前掲注(14), p.302.)。

⁸⁵ 平成 21 年から平成 27 年までに行われた、防衛参事官制度の廃止や統制補佐権に係る制度改革等の背景として、冷戦後の国際安全保障環境の変化があるとの指摘がある（Simon Schwenke, “Changing civil-military relations in Japan: 2009-2012,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.74 No.6, June 2020, p.715.）。

⁸⁶ 文民統制については、防衛省内部の体制以外の観点から検討する必要性も指摘される（青井 前掲注(23), pp.153-155.）。

⁸⁷ 例えば、伊藤俊行「自衛隊とは… 棚上げの 70 年」『読売新聞』2020.7.19; 石井聡「混乱の中、発足 警察予備隊 70 年」『産経新聞』2020.8.15.