



|              |                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Title        | 冷戦後日本の安全保障政策の立法過程におけるシビリアン・コントロールの研究                                                                                                                                                                                                                                 |
| Author(s)    | 武藏, 勝宏                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Citation     | 大阪大学, 2007, 博士論文                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Version Type |                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| URL          | <a href="https://hdl.handle.net/11094/47124">https://hdl.handle.net/11094/47124</a>                                                                                                                                                                                  |
| rights       |                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Note         | 著者からインターネット公開の許諾が得られていないため、論文の要旨のみを公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、 <a href="https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed">＜a href="https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed"&gt;https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed</a> >大阪大学の博士論文について</a>をご参照ください。 |

*The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

|               |                                                             |
|---------------|-------------------------------------------------------------|
| 氏 名           | 武 藏 勝 宏                                                     |
| 博士の専攻分野の名称    | 博 士（国際公共政策）                                                 |
| 学 位 記 番 号     | 第 2 1 3 0 6 号                                               |
| 学 位 授 与 年 月 日 | 平成 19 年 3 月 23 日                                            |
| 学 位 授 与 の 要 件 | 学位規則第 4 条第 1 項該当<br>国際公共政策研究科国際公共政策専攻                       |
| 学 位 論 文 名     | 冷戦後日本の安全保障政策の立法過程におけるシビリアン・コントロールの研究                        |
| 論 文 審 査 委 員   | （主査）<br>助教授 R・エルドリッジ<br>（副査）<br>教 授 黒澤 満 助教授 栗栖 薫子 教 授 米原 謙 |

### 論 文 内 容 の 要 旨

冷戦期の日本におけるシビリアン・コントロールは、自衛隊を実際に使わないことを前提に抑制的に運用する抑制的統制が中心であった。そうした統制の主体となってきたのは、防衛庁内局を中心とする官僚制組織であり、自衛隊に対する直接の責任者である首相や防衛庁長官などの政治家が主導権をとらず、外務省や防衛庁内局、内閣法制局といった官僚制組織への委任による間接的統制が行われてきた。しかし、冷戦の終焉を契機とする安全保障環境の変化は、自衛隊を実際に活用することについてのニーズを増大させることとなった。その結果、冷戦後の日本の安全保障政策の決定過程では、官僚制への委任にとどまらず、首相や与党の政治家が主導権をとり、影響力を行使する直接的統制の要素が増すこととなった。こうした統制主体としての政治家や官僚制組織が政策形成・決定過程においてとった行動や関与には、自衛隊をどのように活用するかという各主体の政策選好とともに、統制の客体である制服組との間の組織的利害の共有や一致度が影響を及ぼしたと推測される。そこで、本論文は、シビリアン・コントロールの統制主体であるシビリアンと客体である制服組との関係がシビリアン・コントロールの統制内容を規定したとの仮説のもとで、冷戦後の日本の安全保障政策の立法過程におけるシビリアン・コントロールが、冷戦期の抑制的統制から、自衛隊を積極的に運用する能動的統制に変化した要因を分析することを目的とする。その上で、本論文では、制服組と統制主体であるシビリアンとの組織的利害の共有化や同一化が、制服組の影響力を高め、安全保障政策の決定過程において、軍事的合理性が優先される問題を指摘し、自衛隊の運用に関する内閣の決定権限と裁量の拡大に対するチェック機関としての国会の統制機能を強化する必要性を示すこととした。

本論文では、まず、軍の政治への介入を防ぎ、文民による政府の軍に対する優位を確立することがシビリアン・コントロールの意義であると位置づけた上で、各国の統治機構における制度的差異を比較し、議院内閣制のもので日本のシビリアン・コントロールが、内閣による軍事の統制と、こうした内閣の行為に対する国会による民主的統制によって運用されるべきものであることを示す。そして、有事における自衛隊に対する内閣や国会による統制が「既存のルール」のもので意思決定によって行使されるのに対し、平時の段階での自衛隊に対する内閣や国会による統制が、法律案、予算、条約・行政協定、防衛計画といった異なる政策レベルにおける「新たなルールの設定や変更」を通じて行使されることを指摘する。日本の法体系においては、自衛隊の任務や、自衛隊の部隊及び機関の組織や編成、

自衛隊に関する指揮監督、自衛隊の行動及び権限等については、自衛隊法等の法律に規定されることによって初めてその根拠が与えられる限定列举（ポジティブリスト）方式がとられている。つまり、自衛隊にどのような権限を与え、活動を認めるかという政策決定は、こうした方式のもとでは、既存の法制度に根拠がない場合、新たな立法措置を講じることによって行使されることになる。そのため、冷戦後の安全保障環境の変化に対応する自衛隊の活動に権限を付与するため、これまで、国際平和協力法（PKO 協力法）以降、多数の新規立法や法改正がなされてきた。これらの立法の決定過程に参加するアクターは、その法案の内容の形成・決定を通じて、自衛隊の行動を事前に統制するという、シビリアン・コントロールの主体として重要な役割を担うこととなったのである。

そこで、本論文では、冷戦後の安全保障政策を転換させることとなった重要法案として、周辺事態法、テロ対策特措法、有事関連法、イラク特措法の4件の立法過程を事例として、各法案の作成過程と国会審議・決定過程の各段階において、①どのような争点に関して、②どの組織またはアクターが決定に参加し、③どのような影響力を及ぼしたかを検証することとした。その上で、④シビリアン・コントロールの統制主体の間で、政策形成や決定における権力の所在や影響力をもつ組織やアクターにどのような変動があったのか、⑤こうした統制主体の力関係の変化とともに、各統制主体の政策選好や、制服組との間の組織的利害の一致度（制服組の影響力の強弱）が、シビリアン・コントロールの統制内容にどのように作用したのかを分析することとした。

シビリアン・コントロールの各統制主体に対する制服組の影響力については、統制主体であるシビリアンと客体である制服組の間の組織的利害の一致度を基準に、シビリアンと制服組の間の組織的利害はあまり共有されず、両者の関係は統制－服従関係にあり、シビリアンの側の指示または判断によって制服組の行動が規律されるシビリアン主導型（制服組の影響力は小さい）と、シビリアンと制服組が組織的利害を共有または同一化し、シビリアンが制服組と共通する利害を要求したり、代弁したりする同一化型（制服組の影響力は大きい）、そして、シビリアンが制服組の組織的利害に拘束され、制服組がシビリアンの意向に反して、その利害を実現する逆転現象型（制服組の影響力がシビリアンの統制を超え、主客が逆転する）の三つのパターンに類型化した。また、シビリアン主導型については、制服組が、主体との統制－服従関係を抵抗なく受け入れる場合（シビリアン主導容認型）と、結果的に受け入れざるを得ない場合（シビリアン主導強制型）に細分化することとした。

本論文の序章及び第1章は、各事例研究の分析の前提として、安全保障政策の立法過程における各主体の役割と、制服組が政策の形成・決定過程において、各主体との間でどのような関与をするようになっているのかについて、制度と実態の面から総論的に概観したものである。同章では、首相や防衛庁長官に対する補佐機能を官僚制組織が独占してきた慣行に対して、1997年の橋本首相による保安庁訓令第9号の廃止や、1999年の国際協力や大規模災害派遣などに関する統合幕僚会議の機能強化、2001年の防衛参事官等会議における統幕議長、各幕僚長のメンバー化などによって、軍事専門事項に関する制服組の補佐機能がより強化されるようになり、防衛庁や内閣官房における法案作成過程においても、制服組が正式のメンバーとして参加することによって、その関与の度合いがより強まっていることが指摘される。その結果、防衛庁長官や外務省、防衛庁内局、内閣官房といった官僚制組織と制服組との間で組織的利害の共有や同一化がより促進されることとなった。また、法案の事前審査の段階では、与党の国防族との日常的な接触や、自民党国防関係部会への制服組の出席によって、自民党内で制服組と組織的利害を共有する傾向が顕著になっている。これらの統制主体において制服組との同一化型が浸透する一方、連立与党における旧社民党や公明党、野党勢力に対する制服組の影響力は限定的であり、両者の間の組織的利害の共有は少なく、シビリアン主導型の関係を維持しているといえる。

第2章以下は、各法案別の事例分析に基づき、各統制主体の行動と制服組の影響力の観点から、シビリアン・コントロールがどのように作用したかを分析したものである。まず、第2章では、周辺事態法を対象とした。同法は日米防衛協力の指針（新ガイドライン）の実効化のために作成されたものであり、新ガイドラインは、軍事作戦面での日米協力をその内容としていたため、制服組の関与と影響力を大きくした。その結果、同法の法案作成過程においても、外務省や防衛庁が制服組の利害を代弁する場面が多くなった。これに対して、憲法適合性の観点から抑制的な立場をとった内閣法制局は、船舶検査活動における警告射撃の禁止など憲法との抵触が存在する領域で統制を行った。しかし、周辺事態についての認定基準の明確化を求める法制局に対して、機動的対応の観点から客観的な基準を設けないとする外務・防衛両省庁の主張が通ることとなり、在外邦人等の輸送における武器使用範囲の拡大や後方地域搜索救

助活動の他国領域への拡大等では、制服組の主張する軍事上の要請に対して、法制局が譲歩する面が見られた。また、戦闘地域と一線を画す地域との文言が制服組の反発を受けて書き換えられ、周辺事態法に基づく対応措置の基本計画に対する国会の関与も国会報告のみにとどめられた。これに対して、橋本首相による直接的統制は、法案作成の議題設定や台湾問題における政府方針の確認など限定的なものにとどまり、自衛隊を目的達成のための手段として積極的に活用しようとする外務省や、制服組との組織的利害の同一化が進む防衛庁内局が政治家に代替して統制の主体となり、法制局による抑制的統制が弱まる中で、自衛隊の活動とその範囲をより拡大する能動的統制に作用することとなった。こうした法案作成段階で残された問題点は、国会審議で野党から追及され、周辺事態の具体的例示について6類型を示す政府答弁が行われ、また、与党の自民党、自由党と公明党との修正協議で、国会の関与を事前承認に変更し、日米安保の枠内であることが明記されるなど、国会段階では、政党主導による抑制的統制が行使されることとなった。

次に、第3章はテロ対策特措法を対象とした。同法案の作成過程では、小泉首相が自衛隊派遣の意思決定においてイニシアティブをとり、実務は、内閣官房が所管となったが、実際の政策のアイデアは、武器・弾薬の陸上輸送や外国領域における医療支援、武器使用基準の見直しなどの項目を外務省や防衛庁が主導することとなり、制服組からの意見が法案作成にも強く反映されることとなった。自衛隊を能動的に活用しようとする小泉首相や外務省、防衛庁、自民党国防族と、抑制的に統制しようとする内閣法制局、公明党のそれぞれの各主体間の交渉と調整の結果、政府与党間の協議では、自衛隊の協力支援活動の外国領域への拡大や、武器・弾薬の陸上輸送、国会の関与を国会報告にとどめるなど、自衛隊をより能動的に活用する方向に作用することとなった。しかし、こうした法案作成段階で譲歩した公明党は、民主党との修正協議に臨む事前の与党間協議でイニシアティブをとり、武器・弾薬の陸上輸送の削除や、国会の関与の事後承認への変更が行われ、国会段階での抑制的統制として作用することとなった。

さらに、第4章は有事関連法を対象とした。同法案の作成過程では、小泉首相が、テロや不審船対策を有事法制の中に含めることを一貫して主張したものの、自衛隊の行動の円滑化を図る自衛隊法改正に優先順位を置く防衛庁・制服組と山崎自民党幹事長や、有事の対象が拡大することを懸念する公明党の反対により、首相の意向はプログラム規定として盛り込まれることにとどまった。法案作成の実務は、内閣官房のチームが中心になって担当することとなったが、同チームの考え方は、緊急事態において首相や閣僚に権限を一元化させる権限集中型を基本としていた。そのため、武力攻撃事態に予測される段階を含め、国に自治体や指定公共機関に対する指示権を付与することを盛り込んだ。こうした政策選好は、軍事の実施機関である制服組においても共通するものであった。さらに、国民に対する協力義務づけや罰則規定に関してイニシアティブをとったのは、公共の福祉優先論をとる自民党幹部や国防族であった。そこでは、政治家が制服組と組織的利害を共有し、その代弁者（攻守交代システム）としての役割を担った。しかし、こうした軍事的合理性の優先に対して、公明党が与党協議を通じて、国民の協力義務を努力義務にとどめ、業務従事命令の罰則化の阻止や、基本的人権の保障を法案に明記するなど、抑制的統制の役割を担うこととなった。同法案の国会審議過程では、政府案で先送りされていた国民保護法制について、民主党を中心に早急な法整備を求める意見が出され、また、武力攻撃事態の定義や認定基準のあいまいさ、基本的人権の侵害、国家の危機管理体制の不備などについて修正要求が出された。与党三党と民主党との修正協議の結果、国会の議決による対処措置の終了手続の追加や、国民への情報提供、国民保護法制の速やかな整備などが法案修正され、国会における野党の要求が抑制的統制として作用することになった。

最後に、第5章はイラク特措法を対象とした。同法案は、小泉首相が法案提出の意思表示を意図的に遅らせる中で、内閣官房の水面下の調整でとりまとめが進められた。首相に代わって、イニシアティブをとったのは石破防衛庁長官であった。イラクへの陸上部隊の派遣が想定されていたため、石破は制服組の主張に基づいて、武器・弾薬の陸上輸送や武器使用基準の見直しを強く要求した。しかし、武器使用基準の見直しについては、内閣法制局が従来からの法解釈を堅持しており、また、連立与党間の協議では、執行部の山崎幹事長と公明党の冬柴幹事長の間で、武器使用基準の見直しの先送りと武器・弾薬の陸上輸送を認めることで相互に譲歩し、自衛隊の派遣を人道復興支援に重点を置いたものとする事で合意することとなった。そのため、防衛庁は、携行武器の装備強化などで代替する方針をとることとなった。こうした石破防衛庁長官や自民党幹部が制服組の組織的利害の代弁者として能動的な観点からの統制主体になったのに対し、国防族は時間的な制約の中で影響力を持ち得なかった。国会審議では、野党から非戦闘地域

や安全性の確保についての問題が追及され、自衛隊の派遣を否定する民主党などの強い反対にあい、修正協議も行われないまま、政府案が無修正で成立することとなった。こうした国会における政党の抑制機能が十分に働かない一方で、福田内閣官房長官や石破防衛庁長官などの法案所管大臣が、国会答弁などを通じて執行段階での自衛隊の運用方針の方向性を示すことで、国会段階でのシビリアン・コントロールは政府が主導して担うこととなった。

以上の事例分析の結果、シビリアン・コントロールの抑制的統制から能動的統制への変化の要因として、官僚制組織内における力関係において、外務省や防衛庁、内閣官房などの主体と比較して、内閣法制局の影響力が相対的に低下したこと、また、官僚機構への委任に基づく間接的統制に対して、政治家が統制主体として積極的に関与する直接的統制の要素が増すという、統制主体間の権力の移動に一因があることを示した。また、政府与党による法案作成過程や国会の審議・決定過程において、制服組との組織的利害を共有または同一化する国防族や防衛庁長官などの政治家が、能動的統制の立場から影響力を行使し、官僚制組織においても、外務省が自衛隊を目的達成のための手段として積極的に活用することを求め、防衛庁内局も制服組の利害を代弁する形で自衛隊の活動内容や権限を拡大することを求めるようになった。こうした統制主体の側と客体である制服組との組織的利害の一致が、自衛隊の運用に関する能動的統制をもたらした主要な原因となったのである。もっとも、制服組との関係を重視した橋本首相に対して、小泉首相やその補佐機関である内閣官房は、制服組との間で必ずしも組織的利害を共有しないシビリアン主導型の側面が強かった。にもかかわらず、小泉首相が自衛隊を実際の活動で積極的に運用するという能動的統制の立場をとったのは、日米同盟の維持・強化や、有事における危機管理に、独自の判断で政策課題の優先順位を置いていたからである。こうした首相の政策選好に基づくイニシアティブは、安全保障政策の形成・決定過程に対しても影響を及ぼすこととなった。その結果、周辺事態法案においては、橋本首相や外務省・防衛庁などの官僚制組織が、テロ対策特措法以降は、小泉首相や中谷・石破両防衛庁長官、山崎幹事長らの自民党国防族などの政治家や外務省、防衛庁、内閣官房などの官僚制組織が統制主体となり、各主体の政策選好や制服組との利害の共有や一致に基づく制服組の影響力が、その対抗セクターとして制服組とは異なる政策選好と組織的利害を持つ内閣法制局や連立与党の旧社民党、公明党、野党などのアクターよりも、相対的により強く働くことで、冷戦期までの自衛隊に対する抑制的統制は、冷戦後の安全保障政策の立法過程において能動的統制として作用することになったのである。

#### （本論文の結論）

政治家や官僚制組織と制服組との利害の共有化や同一化に基づいて行使されるシビリアン・コントロールの能動的統制への変化は、必然的に、自衛隊の権限や活動範囲の拡大を伴い、軍事的合理性が優先されることにより、憲法との抵触や国民の権利や自由に対する侵害という、シビリアン・コントロールの目的である「軍隊からの安全」を損なう可能性を持つものとなりうる。こうした軍事的合理性の優先に対しては、軍隊からの安全の観点に基づくシビリアン・コントロールの機能を、平時の段階から「ルールの設定」を通して制度化するとともに、それが実際に作動するような運用の確立が必要である。立法段階において、国会が法案修正や政府側の答弁の明確化を求めることは、法的ルールの決定を通じて、国会が行政府による自衛隊の運用を事前に統制する重要な役割を持つものであった。しかし、こうした立法統制における国会の影響力は議院内閣制の制度のもとでは限定的なものにすぎず、実際にも、冷戦後の安全保障政策に関する法整備の結果、自衛隊の運用に関する広範な決定権限が内閣に集中することとなり、内閣の決定段階での裁量権も同時に拡大されることとなった。内閣の裁量権の拡大の背景には、対応措置の機動性や迅速性を確保するという軍事的合理性の優先が存在している。こうした自衛隊の運用に関する行政権の拡大に対しては、それが権限の逸脱や濫用にいたらないような国会の事前の承認システムと、事後的な評価によるチェック機能を、カウンターバランスとしての国会に付与し、その民主的統制の役割を強化しなければならないといえよう。本論文では、国会によるシビリアン・コントロールを強化するための具体的方策として、自衛隊の海外派遣に対する国会の関与を恒久法において事前承認制に統一するとともに、国会による派遣中止議決権や一定期間ごとの定期的な承認権限を付与すべきことを提言した。また、行政府が持つ情報と国会に提供される情報の非対称性を解消するために、少数者調査権の付与による国政調査活動の実質化や、秘密会による政府と与野党との情報の共有、制服組幹部の参考人招致、軍事監視のための小委員会の設置等について、その必要性を指摘した。現在では、連立政権という政治状況によって、連立与党間の調整が国会の抑制的統制に代替している面もある。しかし、将来的には連立の解消等で、連立各党によ

るチェック機能は、作動しなくなる可能性もある。そうした点からも、国会、特に野党によるシビリアン・コントロールが機能するような制度化を図り、その適切な運用を確立することが必要である。さらに、シビリアンによる安全保障政策の決定を支える基盤となるものは、国民世論からの支持である。政治家による自衛隊に対する統制が、民意に支えられた安定した確固としたものとなるためには、決定に関する説明責任を十分に果たすことで、国民との信頼関係を構築しなければならない。その上で、国主導の安全保障政策の立案・決定過程に対して国民自身が深い関心を持って自衛隊の運用を監視し、シビリアン・コントロールを民主的統制として作動させていくことが重要であるといえよう。

## 論文審査の結果の要旨

この博士号請求論文は、序章と終章を含む7章から構成されている。冷戦期の日本の安全保障政策の立法過程におけるシビリアン・コントロールは、自衛隊を実際に使わないことを前提に抑制的または制限的に運用する抑制的統制が中心であったことに対して、冷戦後は自衛隊を活躍するために積極的に運用する能動的統制に変化した背景の要因を分析し、問題点に対する是正案を提示すると目的にしている。

請求論文は、日本のシビリアン・コントロールの運用を「内閣による軍事の統制と、こうした内閣の行為に対する国会による民主的統制」として定義し、周辺事態法、テロ対策措置法、有事関連法、イラク特措法の四件の立法過程を事例として検証した。

なお、シビリアンという統制主体に対する制服組の影響力については、両者の組織的利害の一致度を基準に、「シビリアン主導型」、「同一化型」、「逆転現象型」という三つの類型に分類することとした。

序章では、国際比較や日本の戦後体制を踏まえながら、シビリアン・コントロール全体やその枠組みを考察したものである。

第一章は、「安全保障政策の立法過程におけるシビリアンと制服組の関与」は、序章で述べた枠組みの下で、安全保障政策の法案の作成過程、国会審議と決定過程の各段階において、シビリアンと制服組の関与の程度と仕方を概観する内容である。

第二章、「周辺事態法の立法過程」は、一九九九年に制定された周辺事態法等ガイドライン関連法の立法過程を対象に、同法案の政府・与党内における法案作成過程と国会における政府与党・野党間の審議・決定過程の時系列的な記述分析を行い、争点ごとの政策決定に至る参加アクター間の主導性又は影響力を分析する。そして、同法案の立法過程における統制主体であるシビリアンと統制の客体である制服組との影響力関係から、周辺事態法の形成・決定過程におけるシビリアン・コントロールの内容を分析した。

第三章、「テロ対策特措法の立法過程」は、同上の分析方法で二〇〇一年のテロ対策措置法の形成・決定過程におけるシビリアン・コントロールの内容を検討している。

第四章、「有事関連法の立法過程」は、二〇〇三年に制定された武力攻撃事態法の有事関連法の立法過程を対象に同様な分析方法でその形成・決定過程におけるシビリアン・コントロールを検証した。

第五章、「イラク復興支援特措法の立法過程」は、同年のイラク特措法の立法過程におけるシビリアン・コントロールを分析した。

終章では、以上の四件の事例研究の分析に基づき、安全保障政策の立法過程におけるシビリアン・コントロールがどのように変質したのか、その特徴と傾向を紹介する。さらに、国会によるシビリアン・コントロール強化の必要性などのチェック機能を是正案として提示している。

審査委員会は一致して提出された論文は博士（国際公共政策）の学位を授与するに値すると認定した。