

## 14 シビリアンコントロール（文民統制）の趣旨

- (1) シビリアンコントロールとは、政治の軍事に対する優先、すなわち国防に関する国務の遂行につき政治的な考慮を軍事的な考慮に優先させることを内容とする原則であり、その実現のためには、国防に関する国務の遂行についての枢要な決定が武力の行使を職務の内容とする公務員又は機関によって下されないことになっている必要がある。
- (2) 我が国の現行制度についていえば、国防に関する国務を含め、国政の執行を担当する最高の責任者たる内閣総理大臣及び国務大臣は、全て文民でなければならないこととされ（自衛官は文民に該当しない。）、また、国防に関する重要事項については、国家安全保障会議の議を経ることとされており、更に国防組織たる自衛隊も法律、予算等を通じて国会の民主的コントロールの下に置かれているのであるから（特に防衛出動等については国会の承認を要する。）、シビリアンコントロールの原則は貫かれている。

(国会答弁例)

〔衆・予算委 昭48・6・26  
山中防衛庁長官 答弁〕

○山中国務大臣 最終的にはシビリアンコントロールは国会に存在する、そう思います。しかし、一方憲法において、政府の側においても、第66条第2項で、国務大臣は文民をもって充てる、こうなっておりますから、当然防衛庁長官たる国務大臣も文民であるということになるわけであります。したがってまた、当然に文民である内閣総理大臣が最高の指揮監督権を持っておるということが、まず基本的な姿であろうと考えます。

さらに、具体的な展開をいたしてまいります場合のあり方としては、制服並びに内局というものが防衛庁の中にきちんと区分けができるおりまして、制服限りでもって國の基本的な、国防會議に付さなければならぬような問題を決定することはできないというようなことがありますし、さらに国防會議においては、国防會議並びに国防會議議員懇談会等の議を経ながら、最終的に閣議決定された方針をもって主要なる裝備その他について決定をしてまいります。

したがって、それらの点において文民のコントロールというものはきちんとなされておると思いますが、たとえば、さらに行動を展開する場合等においても、いろんな場合において最終的に総理大臣が、防衛出動に例をとるならば、国会の承認を得て国防會議の議を経て決定をすることがたてまえでありますし、開かれてない場合は、参議院のみの場合は参議院。衆議院が解散されておる場合でありますね。そうでない場合はすみやかにこれを国会に承認を求めて、その承認が得られなければ直ちに防衛出動も撤収しなければならぬというようなことで、きちんと歯どめが法体系の上からもできておりますし、防衛庁設置法あるいは自衛隊法というのも、国会において定められた法律としてわれわれはそれを順守するということで、雑多に並べましたけれども、一応思いつくままに、このような形で文民統制はきちんとなされておって、私たちはそれを順守しておる、そう考えております。

〔衆・予算委 昭53・10・2  
福田内閣総理大臣 答弁〕

○福田内閣総理大臣 シビリアンコントロールとは、これは政治の軍事に対する優先、そういうふうに理解しております。

戦前、戦中におきましては統帥権の独立というわが国の憲法のたてまえでありましたけれども、戦後におきましては政治が軍事に優先をするというたてまえに、非常な大きな変更でございます。そういうことになりましたが、各国、大体そういう制度を今日とておる。わが国もそういう制度をとるということはまことに妥当なことであり、この精神を守り抜かなければならない。私はそのように考えております。

○福田内閣総理大臣 近代国家といたしまして文民統制、つまり政治の軍事に対する優先の制度というものは非常に貴重な国家原則ともいべきものである、このように考えております。私は、この原則は今日わが国において守られておる、また今後とい

えども守り抜かなければならぬし、守り抜き得る。もちろんこれは、いま御指摘のようにいろいろ努力をしなければなりませんけれども、守り抜き得るものである、かように確信をいたしております。

○福田内閣総理大臣 私は制度だけでいいというふうには思っておりません。その制度ができた趣旨をよく体して、そしてその制度を実行する、そこで初めて実効を上げ得るのである、このように考えております。

(質問主意書・答弁書)

(昭55・10・14 対檜崎弥之助・衆)

民主主義国家においては、政治の軍事に対する優先は確保されなければならないものと考えている。

我が国の現行制度においては、国防に関する国務を含め、国政の執行を担当する最高の責任者たる内閣総理大臣及び国務大臣は、憲法上すべて文民でなければならぬこととされ、また、国防に関する重要事項については国防会議の議を経ることとされており、更に国防組織たる自衛隊も法律、予算等について国会の民主的コントロールの下に置かれているのであるから、シビリアン・コントロールの原則は、貫かれているものと考えている。

(国会答弁例)

〔参・予算委 平14・3・18  
福田内閣官房長官・中谷防衛庁長官 答弁〕

○福田国務大臣 シビリアンコントロールというのは、さっき防衛庁長官が答弁したんじゃないかと思いますけれども、このテロ特措法も、安全保障会議の議を経て、そして実施するわけなんですね。で、事後においてですけれども国会承認を得るべく議論をしていただくと。その結果、もし万が一否決されると、その行動がね、その場合にはその行動を直ちに中止して帰ってこなきやいかぬ、こういうことなんですよ。そういう意味において、事後であるけれどもシビリアンコントロールは十分に果たしているんではないかというように思っております。

○中谷国務大臣 シビリアンコントロールというのは確かに政治が統制するということでありますけれども、内閣、我が国は議院内閣制で、文民である内閣総理大臣が主宰をする内閣の下に決定が行われておりますが、自衛隊の行動に関してもその一環で安全保障会議なるものが設けられて、関係の閣僚が入って、そこでチェックするという、シビリアンコントロールは国会が基本でありますけれども、内閣にもそれの一環となるチェックをする機関があっておりまして、これもシビリアンコントロールの一つではないかというふうに私は理解をいたしております。

それから、今回のテロにつきましては法律を作りました。これを法律なく行動すれば問題があるところではございますが、一応この自衛隊を派遣するという法律を国会で決めて、その範囲の中で活動するということでございますので、私は立派な国会に

おけるシビリアンコントロールであるというふうに思っております。

〔参・本会議 平17・1・26  
小泉内閣総理大臣 答弁〕

○内閣総理大臣（小泉純一郎君） シビリアンコントロールについてでございますが、シビリアンコントロールとは軍事に対する政治の優先を意味するものであると思います。我が国の現行制度においては、国防に関する重要事項については、内閣総理大臣を議長とする安全保障会議の議を経ることとされており、また自衛隊については、法律、予算等について国会の民主的コントロールの下に置かれております。…今後ともシビリアンコントロールが確保されるよう努力してまいります。

（質問主意書・答弁書）

（平20・11・21 対鈴木宗男・衆）

四について

シビリアン・コントロールは、文民統制のことを指し、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と考えている。

（国会答弁例）

〔参・外交防衛委 平20・12・11  
宮崎内閣法制局長官 答弁〕

○政府特別補佐人（宮崎礼壹君） …文民統制とは、国防に関する国務の遂行につき、政治的な考慮を軍事的な考慮に優先させることを内容とする原則であるというふうに一般に考えられております。そのまた実現のためには、国防に関する国務の遂行についての枢要な決定が武力の行使を職務の内容とする公務員やまた機関によって下されはいけないということになっている必要があると存じます。日本国憲法におきましても、御指摘がありましたように第66条第2項において、国政の執行を担当する最高の責任者たる内閣総理大臣及び国務大臣はすべて文民でなければならない旨が規定されているところでございます。

〔参・外交防衛委 平21・5・26  
浜田防衛大臣 答弁〕

○国務大臣（浜田靖一君） 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優先又は軍事力に対する民主主義的な政治統制を指すものと考えております。

我が国の現行制度においては、国防に関する国務を含め、国政の執行を担当する最高の責任者たる内閣総理大臣及び国務大臣は、憲法上、すべて文民でなければならないこととされております。また、国防組織たる自衛隊も、法律、予算等について国会の民主的コントロールの下に置かれているなど、厳格な文民統制が確保されているものと考えております。

この度の法改正〔編注：防衛省設置法等の一部を改正する法律案〕におきましては、

防衛省改革会議報告書の提言を受けて、防衛会議や防衛大臣補佐官の新設等を行うこととしておりますが、これにより、文民たる防衛大臣が防衛省・自衛隊を統括する上で必要な補佐体制が強化され、文民統制がこれまで以上に徹底されることになると考えておるところでございます。

(質問主意書・答弁書)

(平23・9・27 対小野寺五典・衆)

十について

文民統制は、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、我が国の現行制度においては、国防に関する国務を含め、国政の執行を担当する最高の責任者たる内閣総理大臣及び国務大臣は、憲法上全て文民でなければならないこととされ、また、国防に関する重要事項については内閣総理大臣を議長とする安全保障会議に諮らなければならないこととされており、さらに、国防組織たる自衛隊も法律、予算等について国会の民主的コントロールの下に置かれていること等により、厳格な文民統制が確保されているものと考えている。…

(国会答弁例)

〔衆・予算委 平27・3・6  
安倍内閣総理大臣・中谷防衛大臣 答弁〕

○小川委員 …防衛省設置法〔編注：防衛省設置法等の一部を改正する法律案〕、けさ閣議決定されたんですか、文官優位規定を見直したということでございますが、それに関して、過去の総理大臣の答弁との矛盾を先般の委員会の中で指摘をしたものに対し、きょうは政府統一見解をお述べいただくということをお聞きしております。

まず、どういう統一見解になったのか、総理大臣からお聞きをします。

○中谷国務大臣 お尋ねの件に関して、文民統制、シビリアンコントロールにつきまして、次のとおり内容をまとめましたので、答弁をさせていただきます。

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。

以上でございます。

○安倍内閣総理大臣 文民統制と内部部局の文官の役割についての政府の基本的な考え方、これは不動の考え方でございますが、ただいま中谷大臣から答弁したとおりで

ございます。

〔衆・安全保障委 平27・4・24  
中谷防衛大臣 答弁〕

○下地委員 昭和45年の4月7日の衆議院の本会議で、佐藤総理大臣が

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

という答弁をなされているのが一点あります。竹下大蔵大臣も、昭和60年1月30日に、衆議院の大蔵委員会で

防衛庁そのものの中でいわゆるシビルの方、内局の方がコントロールしていかれる。

ということを答弁しているんですね。

これは、大臣の場合には、政府は保安庁創設以来一貫して、文官が自衛隊をコントロールする文官統制という考え方ではないと明確におっしゃっていますけれども、当時の竹下大蔵大臣や佐藤総理の答弁書を聞くと、やはり政府として、文官統制というものの、文民統制の中に文官統制があつてというようなことも明確に発言をしていることからすれば、これは一般的に、歴代の内閣でずっと文官統制というコントロールのあり方があったというようなことを認めてもいいんじゃないかと思うんですけども、いかがでしょうか。

○中谷国務大臣 まず、文民統制について、佐藤総理大臣はこう述べております〔編注：昭47・3・16 参・内閣委における答弁〕、文民統制ということは、これを言葉をかえて言うならば、政治が優先しなければならない、同時にまた、国会においても、最高の国家機関である国会が最終的に政治優先としての形で文民統制の実を上げている、かように私は理解をしているというようなことでございまして、やはり、これを読んでみると、佐藤総理も、防衛省内部における文官統制となりますと、防衛大臣、当時は防衛庁長官ですが、それが統制を行うわけでありまして、では、文官統制というのは一体何だろうかということでございます。

これには何の注釈も解説もないんですが、戦前の例を挙げてみると、武官と文官というのがありますと、武官というのは軍人、文官というのは軍人以外の者であるというようなことで、戦中戦前の皆さんにはそういう意識で捉えておられたという部分があるのじゃないかな。つまり軍人以外の者であると。一時期は、制服も武官ではないというような解釈の時代もあったわけでございますが、文官というものの意味することが、非常にいろいろな意味がございます。

しかし、統制となりますと、指揮命令権があるわけでありまして、この12条〔編注：平成27年法律第39号による改正前の防衛省設置法第12条〕の条文では「補佐する」というふうになっておりますので、補佐をする以上は統制ということはあり得ないわけでございますので、こういった佐藤総理のほかの発言等を踏まえれば、御

指摘にあった佐藤総理大臣の答弁も、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の統制の趣旨であるというふうに思っております。

また、竹下総理のお話もございましたが、これも、答弁を見てみると、防衛政策、政策については内局がコントロールするというような趣旨でありますので、これは政策的分野における補佐ということで、その補佐を通じて行われる大臣の文民統制であるというふうに私は理解しております。

〔参・外交防衛委 平27・6・9  
中谷防衛大臣・横畠内閣法制局長官 答弁〕

○小西洋之君 …内閣法制局に伺いますけれども、現行の12条と改正12条、この法的な違いを伺いたいんですけれども、現行の12条の、先ほど私が申し上げましたそれぞれの事項について、官房長や局長が大臣を補佐するに当たって、統合幕僚長などの方々を指示、承認、一般的に監督すると。この内容というのは、現行12条に書かれている内容というのは新12条に漏れなく、法的に漏れなく含まれているというふうに理解してよろしいですか。

○政府特別補佐人（横畠裕介君） 従前は事項を列挙していたわけでございますけれども、今般の改正におきまして、一般的に、内局の補佐としては防衛省の所掌事務、当然自衛隊の活動等を含むわけでございますけれども、防衛省の所掌事務が法令に従い、かつ適切に遂行されるよう、その所掌事務に関し防衛大臣を補佐すると一般的に規定しようとするものと理解しております。

○国務大臣（中谷元君） …我が国においては終戦までの経緯に対する反省もありまして、自衛隊が国民の意思によって整備、運用されることを確保するために厳格な文民統制の制度を採用しており、文民統制に当たっては、このような内閣による統制に加えて、国民を代表する国会が、自衛官の定数、主要組織などを法律、予算の形で議決し、防衛出動などの承認を行うこととしております。

さらに、防衛省においては文民である防衛大臣が部隊を統率することとしており、このような大臣による文民統制に際しては、軍事専門的見地だけではなくて、政策的見地も踏まえた的確な判断を行うことができるよう、文官及び自衛官による両見地からの大臣補佐がバランスよく行われるような体制を整備をいたしております。

御指摘のように、防衛大臣の判断といたしましては、やはり政治経済情勢を的確に認識するとか、外交政策、財政政策、法令等との関連を考慮するといった政策的検討に当たっては、様々な情報の収集、分析を行い選択肢を考慮する必要があることから、相応の人員構成による組織的な防衛大臣の補佐体制が必要と考えており、防衛省の内部におきましては防衛大臣の補佐体制として文官主体の組織である官房各局があり、文官である官房長、局長がその長として政策的見地から組織的に防衛大臣を補佐をいたしております。

こうした文官の補佐というのは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おり、今般の組織改編においても、これは何ら変わることはないとい

うことでございます。