

創設から50年、自衛隊が軍隊になる日が来るのだろうか——徹底分析！

「自衛隊」が「国防軍」になる日

現代の焦点



小泉首相は平成15年5月の参院有事法制特別委員会で「外国の侵略に対して戦う集団となれば、外国から見れば軍隊と見られても当然」「実質的には自衛隊は軍隊」と答弁した。その後も「自衛隊は軍隊」の思いは強いようだ。だが現在では国論は分れる。ここでは憲法の改正論をタナ上げして、自衛隊が軍隊になるということはどういうことかを考察する！

〈写真〉2001年2月、陸自西部方面隊が別府駐屯地の施設を使って行った市街地訓練——陸上自衛隊提供

■軍事評論家

大 お 貫 ぬ き 悦 え つ 司 し

シミュレーション



世界第3位の「国防費」

小泉純一郎総理大臣は、昨年五月、参院有事法制特別委員会で「外国の侵略に対して戦う集団となれば、外国からみれば軍隊と見られても当然」「実質的には自衛隊は軍隊」と答弁した。

一昨年の有事法制審議の際も「果たして自衛隊が戦力でない」と国民は思っているのか（憲法に）おかしな点はたくさんある。（戦力不保持をうたった）九条もそうだと答弁していることや、その後もことあるごとに同様な発言をくり返しているところをみると、「自衛隊は軍隊」との思いは、日増しに強まっているであろう。

が、そのいっぽうで、総理の女房役である福田康夫官房長官（当時）は、「自衛隊は専守防衛であり、憲法に基づいて行動範囲はものすごく限定されている。外見上は軍隊といっても、その行動は軍隊とは違う」「自衛隊は自衛隊。他国の軍隊とは違う」と異論を唱えている。

政府首脳間でさえ意見が分かれていることを踏まえれば、軍隊とは「一定の組織で編成されている。軍人の集団」（広辞苑）の一言をもつ

ては片付けられず、より詳細に検討してみる必要がある。

たとえば、自衛隊の能力であるが、世界第三位の防衛（国防）費や、アメリカ軍の最先端兵器にも欠かれないほどの高い技術力に支えられ、海上自衛隊、航空自衛隊は世界第二位、陸・海・空の総合力でも世界の五指に入るほどである。旧陸海軍や、世界各国の軍隊、すなわち普通の軍隊と比較してもなんら遜色はなく、この観点に立てば、小泉総理の指摘するように、「自衛隊は軍隊」ということになる。

しかし、その能力がそのまま発揮されるとは限らない。普通の軍隊には見られない諸々の規制により、軍隊としての本来の能力を発揮できないからで、この観点に立てば、福田氏指摘のように、「自衛隊は軍隊ではない」ということになってしまうのだ。

このような混乱をもたらしているそもその原因は、自衛隊が軍隊とは似て非なる警察予備隊として発足していることにある。

果たして、自衛隊は軍隊なのか、軍隊ではないのか——。軍隊として認知される場合、どう変わるのか。その前提として、まずは軍隊とは何かに触れてみる。

軍隊とは何か——その定義

そもそも軍隊とは何か——。色摩力夫元チリ大使の考えを参考に軍隊と並び国家におけるもう一つの武力集団である警察と対比しつつ、その本質を浮き彫りにしてみよう。

第一は、任務であるが、「警察」の任務は国内の治安を維持することである。これに対し、「軍隊」の任務は、対外的に国家を防衛することであり、加えて「パックス・アメリカーナ」（アメリカの支配による平和）の一翼を担うアメリカ軍のように自国の意思を他国に強要する役割を担う場合も多々ありうる。ちなみに、目的が国家防衛にある以上、小国の軍隊が大国の警察よりも能力が劣るからといって軍隊でなくなるわけではない。

第二は、任務と関わりがあるが、行動地域についてである。警察が自国の主権のおよぶ範囲内に厳格に制限されるのに対し、軍隊は原則として地域的な制限を受けず、地球上いかなる場所でも行動できる。

第三は、国家権力のなかにおける位置付けであるが、「警察」は典型的な行政機関で、政府機能の中核に位置し、時の政府の分身である。こ

れに対し、「軍隊」は、他の行政機関同様、国防省（アメリカは国防総省）というような形をとってはいるが、半ば自律しており、時の政府の分身ではない。

この違いがもたらす影響は大きく、統帥権、シビリアンコントロール（文民統制）、軍法会議などの形となつて表れている。

統帥権とは、軍隊の最高指揮権をいい、アメリカやフランスでは大統領にあり、イギリスやドイツでは首相にある。大日本帝国憲法（明治憲法）では、天皇の大権事項（帝国議会の協議をへずに天皇自ら統治権を行使できる事項）に属し、内閣の関与する一般の国政からは独立していた。統帥権の独立といわれるものである。

シビリアンコントロールとは、「軍隊の指揮権が文民（軍人でない人）によって統制されること」（広辞苑）をいう。政治の軍事に対する優位を定めた制度であり、軍部の政治への介入や独走を防止するためにある。

警察に対する政府のコントロールは、警察が時の政府の分身であることから内部規律だけで十分であり、武力集団とはいえず、シビリアンコントロールのような制度はそもそも不



日夜訓練にはげむ陸上自衛隊普通科部隊

要である。これに対し、軍隊は時の政府の分身ではないことから、軍の内部規律だけでは心許ない。このため、外部からのなんらかのコントロールが必要であり、これに應えるのがシビリアンコントロールである。軍法会議とは、一般的に司法権を行使する通常裁判所の系列外にあって、特別の身分の人や特殊な種類の事件だけを扱う特別裁判所の一つである。軍紀を維持するため、規律違反や犯罪を侵した軍人、軍属、敵国の軍人や住民などを裁くものだが、

一般社会とは異なる軍独自の論理が優先される。

第四は、権限付与の仕組みであるが、警察の権限は国内法により厳しく制限されており、原則「禁止」である。これに対し、軍隊の権限は国際法などにより例外的に規制される場合を除き、原則「自由」である。

民主主義国家においては国家権力の行使は抑制的でなければならず、警察の権限が厳しく規制されるのは当然である。これに対し、国際社会には超国家的権威は存在せず、いま

なお国家主権は絶対的であり、国家間における紛争は、最終的には戦争で解決される場合が多々あるのが現実である。その場合、国家権力を背景に強力な権限を行使する警察とは異なり、優勝劣敗（優っているものが勝ち、劣っているものが負けること）の法則の下、自らの実力だけを頼りに行動しなければならぬ軍隊にあっては、無用な規制は敗北につながる。

第五は、権限行使の単位であるが、警察は原則として個々の警察官が一個の行政機関として権限を行使す

る。これに対し、軍隊は組織、すなわち部隊として権限を行使する。これは、権限行使の単位が、個人指向であればあるほど警察的体質を色濃く反映した組織であり、組織指向であればあるほど軍隊的体質を色濃く反映した組織であることを意味する。

自衛隊は軍隊にあたるか

では、自衛隊は軍隊にあたるのであろうか。前述の軍隊の本質を踏まえつつ、実態を見てみよう。

まずは第一の任務であるが、自衛隊法三条一項で「自衛隊は、わが国の平和と独立を護り、国の安全を保つため、直接侵略および間接侵略に対しわが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当るものとする」と規定されている。軍隊としての位置付けは明確であり、能力も十分であることから軍隊として遜色はない。

ただし、自衛隊の主要な役割の一つとなってきた軍事面での国際貢献を、任務として真っ正面から取り上げることなく、自衛隊法の雑則（種々の細かい事項の規則）扱いとしているのは問題である。カナダやドイツは、国際貢献を通じて国防を全

うしようとする軍の仕組みを抜本的に変えつつあるが、このような潮流に遅れをとり、世界の新しい軍隊像から取り残されかねない。

第二の行動地域についてはどうか。武力不行使の場合は、地球上いずれの場所に派遣されようと性格別、問題とはならない。が、武力行使を伴う行動ともなれば、途端に厳しく規制されてしまう。憲法九条の下、専守防衛という考えが根付いているからであるが、その是非は別として、これこそが能力的には軍隊である自衛隊を軍隊とは遠い存在にしている主要な要因である。

第三の国家権力のなかにおける位置付けのうち、統帥権についてはどうか。自衛隊法七条では「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する」とされている。一見、総理大臣は自衛隊の最高指揮官であるかのように受け取れる。

しかし、政府は、衆院内閣委員会（昭和二十九年）で、同条は憲法七二条の「内閣総理大臣は、内閣を代表して（中略）行政各部を指揮監督する」を確認したもので、自衛隊に対する統帥的な機能を創設的に付与したものではない旨答弁している。他省庁に対すると同様、内閣の首長

としての内閣総理大臣が、行政各部の一つである内閣府の長である内閣総理大臣を指揮監督し、当該内閣総理大臣が防衛庁長官を指揮監督しているにすぎないということになる。換言すれば、総理大臣は最高の指揮監督権を有するが、最高指揮官ではないということであり、統帥権が天皇にあった旧軍や、大統領や首相にある普通の国の軍隊とは大違いである。

シベリアンコントロールについてはどうか。明治憲法下では天皇主権（同法一条、三条）であり、「天皇は陸海軍を統帥す」（同法十一条）と規定されている。今とは意味は異なるが、天皇自らが国家元首としてシベリアンコントロールの任にあたっていたことになる。これに対し、現行憲法では、シベリアンコントロールに関する規定そのものが定かではない。そもそも軍隊の存在は予定していないということからであろう。しかし、現に自衛隊は存在しており、シベリアンコントロールの必要性は言わずもがなである。とりわけ、わが国においては戦前の軍国主義への反省から、「文民とは何か」が問われ続けている。

戦後しばらくの間は、明治憲法下において正規の職業軍人の経歴を有

していた者は「文民」ではないとする説が正当とされていた。が、国際情勢の変化を受け、実質的には、軍隊と見るべき自衛隊が誕生し、軍人と見るべき自衛官が存在し、軍事官庁にはかならない防衛庁が設置され、その長官は国務大臣をもってあつてることになった。職業軍人の経歴を有する者が、国務大臣に就任することの是非が現実の問題となつてきたのである。

が、旧軍の職業軍人は年々、高齢化していることから、問題はむしろ自衛官の経歴を有する者の大臣就任の是非に移り、いまでは旧軍の職業軍人であつた者、現に自衛官である者および自衛官であつた者は文民ではないとする考えが有力となつていく。

「文民」は、「武人」に対する用語で、本来は「国の武力組織に職業上の地位を有しない者」と解すべきことから、現職自衛官は「文民」にはあたらない、ゆえに防衛庁長官には就任できないとする考えは理にかなっている。が、旧軍の職業軍人や自衛官であつた者を一律に「文民」にはあたらないとして排除するのは問題であり、任命権者である内閣総理大臣が裁量的に判断し、その是非は国民の審判に委ねるとするのが筋で

あろう。

自衛隊法は「軍法会議」に

では、具体的にどのようによつてコントロールされているのか。一つは、国会によるコントロールで、自衛隊の定員、組織、予算などの重要事項に関する議決や、防衛出動、治安出動に際しての承認などを通じて行なわれる。二つは、内閣によるコントロールで、法律案や予算案の決定、命令の制定などを通じて行なわれる。三つは、指揮系統を通じての直接的なコントロールで、内閣を代表して自衛隊に対する最高の指揮監督権を有する内閣総理大臣と、自衛隊の隊務を統括する防衛庁長官により行なわれる。四つは、安全保障会議によるコントロールで、重要事項の審議などを通じて行なわれた。

シベリアンコントロール体制が整備されていることは、自衛隊が軍隊であることの証である。が、戦後、自衛隊は軍隊らしくもありません。自衛隊は軍隊らしくもありません。自衛隊は軍隊らしくもありません。政治家の軍隊に対する認識はもとも低い。それが、北朝鮮による弾道ミサイル発射や日本人拉致問題の顕在化を通じ、自衛隊への関心をより高めるのはよいとしても、自衛隊に迎

合している節があり、シベリアンコントロールが名実ともに確立されているとはいえない。

軍法会議についてはどうか。旧陸海軍では、軍の規律を維持するため、「軍刑法」が制定されていた。国民一般に対する刑罰を規定した「刑法」では、軍の実態に見合わなからである。戦闘行為で人を殺しても罪にはならず、むしろ奨励される反面、命令に背いて敵兵を殺さず逃亡すれば抗命罪として処罰されるなど、ある場合は刑法よりは緩やかな、ある場合は厳しい刑罰が規定されている。

また、部隊の大小や必要性に応じ、軍法会議が設置されていた。たとえば陸軍であるが、常設のものとしては高等軍法会議（将官などに関する被告事件や上告、非常上告を取り扱う。長官は陸軍大臣）、軍法会議（軍司令官の部下や捕虜などに関わる被告事件などを取り扱う。長官は軍司令官）および師団軍法会議（師団長の部下や捕虜などに関わる被告事件などを取り扱う。長官は師団長）があり、特設のものとしては戒厳宣布時に設けられる合閉地軍法会議および戦時事変に際し編成された部隊に必要に応じ設けられる臨時軍法会議がある。

常設の軍法会議は、いずれも裁判官五人（兵科将校である判士四人、法務官一人。ただし、高等軍法会議にあつては判士三人、法務官一人）からなり、上席判士が裁判長を務めた。が、自衛隊には独自の軍刑法は存在しないし、軍法会議も設置されていない。

かつてカンボジアPKOに派遣され、ドライバーとして勤務していた自衛官が、公務中、カンボジア人を跳ね飛ばし、死亡させるという事故が発生した。自衛隊には軍刑法が存在しないため、問われるとしても一般国民に適用される刑法の業務上過失致死罪（刑法二二一条）ということになるが、国外での過失犯は処罰の対象外であるため、結局は懲戒処分の対象になっただけである。では、イラク派



かつてカンボジアPKOで道路修理をおこなう陸自隊員

遣の自衛官が逃亡した場合はどうか。少なくとも、自衛隊法で規定する罰則中、最も重い職務離脱罪の「七年以下の懲役または禁固」（二二条一項二号）には問われない。同罪の対象は防衛出動命令を受けた自衛官であるが、イラクへの自衛隊派遣は人道復興支援であり、該当し

ないからである。

イラクでの行動をテロとの戦争ととらえ、脱走兵を厳しく処罰しているアメリカや、旧陸軍の軍刑法はいずれも「死刑以下」としているが、これよりはるかに軽く、加えて一般国民と同様、通常裁判所で裁かれることになる。明治憲法下では特別裁判所として軍法会議や皇室裁判所が設置されていたが、現行憲法では「特別裁判所は、これを設置することができない。行政機関は、終審として裁判を行なうことができない」（七六条二項）と規定されているからで、自衛隊は軍隊ではないとする説の有力な論拠となっている。

ちなみに、家庭裁判所のように、最高裁判所を頂点として構成される通常の裁判所の系列下にあれば特別裁判所にはあたらないことから、現行憲法下でも軍法会議を設置する余地はある。が、最終的には国民一般を裁く通常の裁判所の審判を仰がざるをえないため、軍隊である自衛隊の特性を踏まえた、独自の論理を貫き通せるか否かは定かではない。

武力行使を禁じた「軍隊」

第四の権限付与の仕組みについてはどうか。警察予備隊として発足し

た自衛隊は、行政機関、とりわけ警察的な体質を帯びざるをえない宿命にある。実態は軍隊でありながら、一つの組織を「防衛庁」「自衛隊」と使い分け、行政機関として「静的にとらえた場合を「防衛庁」といい、業務の実態をなす部隊行動に焦点をあて、「動的にとらえた場合の体質が強くにじみ出ている。

このため、権限付与の仕組みを軍隊らしくしようとしても、これまでの原則「禁止」の体質からなかなか脱却できない。普通の軍隊が、禁止事項を除き、原則「自由」であるのに対し、自衛隊は規定された権限以外は行使できないという体制は続いており、自衛隊の特異性を浮き彫りにしている。

それが顕著に表れているのが武力行使である。自衛隊の武力行使は、自衛隊法八十八条二項で「前項の武力行使に際しては、国際の法律および慣例によるべき場合にあってはこれを遵守し、かつ、事態に応じ合理的に必要と判断される限度をこえてはならないものとする」と規定されている。

前段については、格別、問題は無い。そもそも戦争法規の趣旨は、騎士道精神にのっとり、正々堂々と戦

い、無用な損害はできるだけ避けることにあり、野蛮な国家同士の戦争やテロとの戦いならいざ知らず、普通の軍隊、あるいはそれに準ずるもの相互間にあつては、できるだけ適用されることになつてゐるからである。軍人にあたらぬ自衛官には戦争法規が適用されず、万が一、敵性の国家あるいは集団に拘束された場合、捕虜として扱われまいとする向きもあるが、間違いである。

しかし、後段については、自衛隊の武器の使用を「警察比例の原則」(警察権の発動は、その対象が社会に与える障害や危険の程度に比例した必要最小限のものでなければならぬとするもの)の枠内にとどめようとするもので、優勝劣敗の法則の下、行動する軍隊という組織にはおおよそなじまない。が、この考えは、湾岸戦争後に成立した「PKO協力法」(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)の略称)に引き継がれ、必要以上に自衛隊の武器使用を規制しており、自衛隊の軍隊らしからぬ状態は続いたままである。たとへば、自衛隊のイラク派遣である。「はじめに派遣ありき」のため、辻褃合わせに四苦八苦している。どう見ても戦場であるイラクに、武力行使をしないことを前提に

自衛隊を派遣している。結果として、テロあるいはイラク国民と直接対峙せざるをえない悪役はオランダ軍に任せ、自衛隊は人道復興支援という善役に専念するという構図ができてきあがつている。

オランダ軍の将兵に不平不満が募るのは当然だが、そこは第二の経済大国らしく、裏で取引しているとの声は絶えない。政府は人道復興支援を自画自賛するが、カネで安全を買つてゐるともいえる。軍隊らしく振る舞おうとしている自衛隊の威信を失墜させていることは否定しようもなく、海外での武力行使を禁じていない普通の軍隊にはほど遠い。

自衛隊はどう変わるか？

第五の権限行使の単位についてはどうか。自衛隊法九十九条では「自衛官は、自衛隊の武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備又は液体燃料を職務上警護するに当たり、人又は武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備若しくは液体燃料を防護するために必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用

することができる。ただし、刑法第三十六条又は第三十七条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない」と規定されている。防衛出動時を除き、武器の使用については警察官と同様、原則として個々の自衛官の判断に委ねられている。

しかし、警察にあつては、原則として個々の警察官が権限行使をし、そのように訓練もなされているのに対し、自衛隊にあつては部隊として権限行使をし、そのように訓練もなされているという、本質的な違いを見落としてはならない。

一九七八(昭和五十三)年七月、第十代統合幕僚会議議長であつた栗栖弘臣陸将(当時)が、ソ連による奇襲攻撃に対しては、法律が未整備であることを踏まえ、「前線の指揮官は超法規的行動をとらざるをえない」と発言、金丸信防衛庁長官(当時)により事実上、更正された。

これに絡み、国会審議で、護衛艦が攻撃された際の防衛庁の答弁が防衛庁の体質を如実に物語つてゐる。本来、個人に適用されるべき正当防衛の法理をもつて護衛艦を守るとするもので、さすがに法務省刑事局長も、ずさんな論理展開にあきれたのであろう。

運命共同体である護衛艦の乗組員

が正当防衛の法理の下、個個に行動し、結果として護衛艦を守るなど論外と一蹴している。

自衛隊を管理する防衛庁が、軍隊の本質を理解していないことに業を煮やし、防衛庁を擲論した答弁とも受け取れる。防衛庁が警察的発想で凝り固まつてゐることを示しているが、このような防衛庁の体質こそが、能力においては世界有数の自衛隊を軍隊らしくなく振る舞わせている元凶とも言える。

第六として、「防衛庁」あるいは「自衛隊」の名称や、自衛隊創設以来、指摘され続けてきた職種(兵科)の名称や階級の呼称の問題がある。前述のような、実質的な問題とはやや異なる(ただし「防衛庁」の「防衛省」への昇格については、緊急事態における自衛隊の出勤や防衛庁の専管事項に関する法律の政令や制定・改廃に関し、自らの名で閣議にかけた。省令へいまは内閣府令)も自ら制定・改廃できるようになる)が、自衛隊のイメージに影響を与え、自衛隊は軍隊とは一味違つて存在との認識を国民にうえ付けてきたことは否定しようもない。

では、自衛隊が軍隊として認知される場合、自衛隊はどう変わるのだろうか。安全保障問題に対するわ



インド洋で対テロ支援の任務についている海自部隊

が国の取り組みいかんにより、態様は変わってくるので一概にはいえな
い。が、前述したことを踏まえ、大
きく変わると思われる主な点を列挙
すると次のとおりである。いずれに
しろ、これを機に、これまでのよう
な九条をめぐる神学論争は影をひそ
めることになろう。

一つは、象徴的なことではある
が、「防衛庁」は「防衛省」「自衛
隊」は「自衛軍」に改称されること
になろう。後述する職種（兵科）の
名称や階級の呼称の変更ともあわ
せ、自衛隊は軍隊であることを内外
にアピールする証となる。

二つは、わが国の防衛に加え、武
力行使を含む国際貢献も主要な任務
となろう。前者については、空母や
巡航ミサイルを装備するなど、敵性
国家の弾道ミサイル発射基地などを
攻撃しうる態勢が
確立され、志ある
外交が可能とな
る。

後者について
は、自衛軍の行動
範囲は大幅に拡大
され、地球的規模
となろう。ただ
し、国際貢献とは
いえ、アメリカの
恣意的な行動に付
き合うあまり、正
当性のない武力行
使にまで踏み込む
ことは避けなけれ
ばならず、安保理
常任理事国の全会
一致を含む絶対多
数の決議があった
場合に限るなど、

厳しい歯止めをかけることが必要で
ある。

三つは、統帥権が確立され、自衛
軍に対する最高指揮権は総理大臣一
人に絞られよう。最高指揮官として
の総理大臣の責任は格段に重くなる
が、安全保障問題など国家の基本問
題に疎い国会議員が総理大臣に就任
できないよう、なんらかの仕組みを
作ることが必要である。

四つは、軍刑法の新設にあわせ、
軍法会議が設置され、自衛軍自らが
裁判権を行使することになろう。た
だし、現行憲法は特別裁判所の設置
を禁止しているため、通常裁判所の
系列には属さない、安全に独立した
軍法会議とするためには憲法改正が
必要となる。

ちなみに、陸上自衛隊の師団司令
部には法務官が置かれており、懲戒
処分等の指導などを主な業務としてい
る。

旧陸軍のように軍法会議が設置さ
れた場合、これを担うことになる
が、司法試験合格者を大量に採用す
るなど、法務官の質のレベルアップ
は急務となる。

五つは、警察的発想の呪縛から解
放され、自衛軍に関わる規定は、原
則「禁止」から原則「自由」に転換
しよう。この結果、国際貢献をはじ

め、自衛隊の行動範囲が拡大される
とともに、あらゆる事態に対応でき
るよう、現場指揮官には大幅な裁量
権が与えられる。

また、自衛隊にあっては部隊行動
が原則という考えが浸透し、武器使
用一つをとっても、指揮官の命令の
下で行動するということになるが、
その分、指揮官としての責任は格段
に重くなる。

六つは、職種の名称や、階級の呼
称が変更され、自衛隊はより軍隊ら
しくなる。一見、形式的なこと
のように見えるが、自衛官の士気を高
め、自衛隊に対する国民や外国人の
認識を高いめるためにも重要であ
り、格別、経費もかからないことか
ら真つ先に改められるべきであろ
う。この機、政治的理由から、これ
まで使用を差し控えてきた「軍」や
「兵」という言葉の使用を躊躇して
はならない。

職種（兵科）の名称については、
「普通科」は「歩兵科」、「野戦特
科」は「砲兵科」、「施設科」は「工
兵科」、「高射特科」は「高射科」、
「警務科」は「憲兵科」に改めら
れ、「機甲科」「航空科」「通信科」
「化学科」「輸送科」「武器科」「需
品科」「衛生科」「会計科」「音楽科」
は現状維持ということになろう。