

# シビリアン・コントロールと民主主義

—現代日本の概観—

柴田 晃 芳

(常葉大学法学部准教授)

## 【要約】

シビリアン・コントロールとは、民主的正当性を具えた政治部門が軍事部門を統制する、という政軍関係を指し、民主主義の政治体制にとっての必要条件である。このため、シビリアン・コントロールがどの程度確立されているかは、有権者が政治部門に対してどの程度のコントロールをもつかを示す代表性と、政治部門が有権者に対して説明と説得という政治的責任を果たす程度を示す説明責任という、2つの民主的正当性要因から評価する必要がある。

これらの観点によれば、冷戦・55年体制期の日本のシビリアン・コントロールは、脆弱なものであったと評価せざるを得ない。これに対し、冷戦・55年体制の崩壊とそれに続く政党システム・政治的対立構造・選挙制度の変化を経た現代日本においては、シビリアン・コントロールの条件はより整いつつある。

旧来のイデオロギー的対立を超えて、安全保障に関する幅広い中道的合意を形成することが、シビリアン・コントロール、ひいては民主主義を強固にする条件といえる。しかし第2次安倍政権は、これとは逆の途を辿りつつある。

**キーワード：**シビリアン・コントロール、民主主義、選挙制度、代表性、説明責任

## 一 序論

2012年12月、自民党は民主党から約3年ぶりに政権を奪回し、安倍晋三内閣が成立した。安倍政権は、当初は民主党政権への失望と批判にもとづく期待感に、その後は積極的な経済政策による好調な経済に支えられ、2015年6月現在に至るまで比較的高い支持率を維持している。

この間、政権が経済政策と並んで力を入れ注目を集めてきたのが、外交・安全保障・防衛政策である。特に安全保障・防衛政策においては矢継ぎ早の政策変更が目立ち<sup>1</sup>、これに対する批判も多くなされている。経済政策に比べ、安倍政権の安全保障政策に対する国民の支持は概して薄い<sup>2</sup>。15年2月には、防衛省・自衛隊内の内局官僚と自衛官の関係を対等にするために防衛省設置法を改正する検討が開始され、これに対して一部からシビリアン・コントロールを損なうとの批判があがった<sup>3</sup>。こうした批判の背景の一つとして、度重なる防衛政策の変更が、安倍首相個人および近年の自民党の保守的

---

<sup>1</sup> 例として、防衛予算の拡大（2013年度予算から3年連続、15年度は過去最高）、「防衛計画の大綱」改訂（13年12月）、国家安全保障会議の設置（14年1月）、集団的自衛権行使を容認する閣議決定（14年7月）、「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」改訂（15年4月）などが挙げられる。

<sup>2</sup> 例えば、15年4月に実施されたNHK世論調査では、安倍政権の経済政策を評価する回答が56.3%（評価しないは39.2%）であったのに対し、集団的自衛権行使を可能にする法整備への賛成は22.8%（反対35.2%、どちらともいえない33.3%）、憲法改正への賛成は33.4%（反対31.2%、どちらともいえない26.5%）であった。NHK放送文化研究所「政治意識月例調査」『放送研究と調査』65巻5号（2015年5月）、102~103ページ。

<sup>3</sup> 例えば、朝日新聞「制服組、増す影響力 揺らぐ『文官統制』 防衛省設置法改正案」（2015年2月24日）、[http://digital.asahi.com/articles/DA3S11617339.html?iref=comkiji\\_txt\\_end\\_s\\_kjid\\_DA3S11617339](http://digital.asahi.com/articles/DA3S11617339.html?iref=comkiji_txt_end_s_kjid_DA3S11617339)（2015年4月24日閲覧）。

ナショナリズム傾向や歴史修正主義的傾向に起因する、との認識があろう。そうした傾向は、人々に政権が反自由主義的、反民主主義的であるとの恐れを抱かせる。

安倍政権の防衛政策変更に対する上記のような批判は、どのような意味において、どの程度の妥当性をもつだろうか。これは後に検討するとおり、首相個人や自民党、防衛政策のみならず、現代日本の政治と民主主義を理解する上でも意義のある問いである。

本稿では、上の批判の文脈でも論点となっているシビリアン・コントロールを手掛かりに、限られた紙幅の範囲でこの問題に接近する。まず第二章で、シビリアン・コントロールの意義を、特に民主主義との関係で明らかにし、その評価のための観点を示す。第三章では、かつての日本のシビリアン・コントロールの特徴を確認し、次いで90年代以降の政治変容の影響を明らかにした上で、その結果としての現代日本の新たな状況を示す。そして結論において、それまでの議論をもとに上の問いに答えるとともに、現代日本が抱える問題を指摘する。詳細な分析に基づく包括的な結論には遠くとも、現代日本の傾向を概括的に示し、これに関する妥当な見方を示すことができよう。

## 二 シビリアン・コントロールと民主主義

### 1 シビリアン・コントロールの理念

シビリアン・コントロール（文民統制、civilian control of the military）とは、集合的意思決定を司る「政治」が、強制力を司る「軍事」から独立しこれに優越して統制するという、統治システム上の機能分化形式を指す概念である。この概念が創出され議論されるようになったのは20世紀のことであるが、元となった発想自体は古くから存在し、その根本には政治と軍事の関係（政軍関係、

politico-military relations) という統治上の重要問題が存在する。

軍事力は、政治社会を外部の危険から防衛するための主要な手段である。またその軍事力を構成する暴力は、政治社会内部においては政治権力の主要な源泉の一つとなる。したがって、政治権力を握る者が政治社会と自らの政治権力の安定を図るため軍事力を統制しようとし、また逆に軍事力を統制する者がそれによって政治権力を得ようとするのは、至極当然とさえいえる。このように、「政治」機能と「軍事」機能は、政治社会の中では常に切り離すことができないのであり、両者の関係は政体やその統治を構成する基本的な変数の一つを成す。

近代国家の理念は、本来密接な関係にある政治機能と軍事機能を相互に独立した別個の組織として分化させようとする。換言すれば、政治権力の行使主体と、政治権力を生み出す力の保持主体とを分離させようとする。この意味で、近代国家は体制存続にかかわる政軍関係上の困難を、不可避免的に抱えざるを得ない。この困難を、「軍事に対する政治の優位と統制」という理念によって政軍関係を定式化することで乗り越えようとするのが、シビリアン・コントロールの発想といえる。集合的意思決定を行う国家の政治部門が、軍事力を保持・管理・執行する軍事部門に対して独立と優越を保ち、その組織活動を統制することで、軍事力を集合的意思に従わせるのである。この軍事部門への統制は、軍事部門の組織や行動に対する統制のみならず、安全保障政策や軍事予算の策定や執行といった、軍事機能全般にかかわる統制をも含むものである。ただこのような定式化の必要性は、単に政治と軍事の組織的分化がもたらす機能のみによっては、十分に説明され得ない。シビリアン・コントロールが十分な意義をもつには、民主主義に則った意思決定という、もう一つの契機が必要である。

## 2 シビリアン・コントロールと民主主義

近代民主主義国家の政治権力の少なくとも一部分は、軍事部門のもつ強制力から生じる権力を政治部門が吸い上げ、民主的意思決定に基づいて行使することで実現される。この「制度化された権力移行」ともいうべきプロセス自体が作為に満ちた困難なものであることは、想像に難くない。このプロセスを実現し近代国家の政軍関係を安定的に成立させるのが、軍事部門に対する政治部門の優越と統制、すなわちシビリアン・コントロールの役割である。

ところが、近代民主主義国家はさらに大きな政軍関係上の困難をも抱えざるを得ない。それは、政治社会および政治部門が立脚する民主主義の価値規範体系と、軍事部門が立脚する機関哲学や行動規範といったものとの対立である。

民主主義は、個人の自由や平等、人権、自由意思に基づく自己決定、思想・表現・結社の自由、非暴力、といった一群の価値規範を基本的な社会構成原理とすることで実現する。このような政治社会で、多数者の意思を政治部門の決定に反映させることにより統治の正当性を確保するのが、民主主義の政治体制であり、それこそがあるべき善き社会・善き政治であるとされる。これに対してそこでの軍事部門は、民主的な政治社会・政治体制の防衛と維持を組織目的とするものの、その中心的実現手段を暴力におき、そのための精強な実力を保持するため、内部的には個人の自由や平等、人権、自己決定といった民主的な諸価値・諸規範を相当程度制限し、強固な階頭的秩序を形成・維持すべきとされる。

このように近代民主主義国家における政軍関係には、民主主義を守るために必要とされる軍事部門がそれ自体としては民主主義とは相容れない要素を抱えざるを得ない、すなわち非民主的手段によって民主主義を維持しなければならない、という原理的ジレンマが存

在する。こうした自家撞着的な状況は、少なくとも強固な民主的正当性を備えた意思決定が存在して初めて受容されうるものだろう。シビリアン・コントロールは、民主主義体制が軍事部門の存在を受容するための、必要条件といえる。コーンがいうように、「民主主義抜きでシビリアン・コントロールが成立する国は存在しても、シビリアン・コントロールなしに民主主義が成立する国は存在しない」<sup>4</sup>のである。

シビリアン・コントロールを巡る研究の多くも、このような問題意識を内包していた。シビリアン・コントロールの制度条件を示したスミスの古典的研究や、シビリアン・コントロールに適合的な軍の性質に関するジャノウィッツやファイナーの研究<sup>5</sup>における民主主義の重要性は明らかである。またあるべきシビリアン・コントロール像として「客体的統制 (objective control)」の概念を提示したハンティントンの研究<sup>6</sup>も、政権交代を予定する民主主義体制にとっては政治権力からの軍の独立が不可欠という点で、少なくとも部分的には民主主義への関心を内包したものといえよう。

実際上の問題としては、民主主義体制にとっての軍事部門の危険は、クーデターのような体制転覆の危険として論じられることが多い。確かに、こうした危険は特に新興民主主義国においては無視できない深刻なものであり、民主主義体制の確立を左右しうる問題で

---

<sup>4</sup> Richard Kohn, "How Democracies Control the Military," *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4 (October, 1997), pp. 141~142.

<sup>5</sup> Louis Smith, *American Democracy and Military Power* (Chicago: University of Chicago Press, 1951). Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (Glencoe: Free Press, 1960). Finer, Samuel E., *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics 2nd, Enlarged ed.* (Boulder: Westview Press, 1988).

<sup>6</sup> Samuel Huntington, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (New York: Vintage Books, 1957).

あるため、シビリアン・コントロールを巡る議論もこの文脈で展開される傾向が強い。そこでの問題意識は、「軍からの保護（protection from the military）」にあるといえる。これに対して、日本を含む先進民主主義国においては、このような危険は必ずしも切迫した現実性をもつものではなくっており、そこでのシビリアン・コントロールを巡る議論も「軍からの保護」を前提としつつ、いかに「軍による保護（protection by the military）」の有効性を確保するか、という視点から展開されることが多い<sup>7</sup>。とはいえ、このことによって先進民主主義国におけるシビリアン・コントロールの重要性はいささかも減じられない。上にみた民主主義下の政軍関係における原理的矛盾は、民主主義の強度や成熟度によらず、常に存在し続ける。

民主主義体制にとって、シビリアン・コントロールというテーマは、他の政治体制にとってとは異なる、特別な重要性をもつテーマなのである。シビリアン・コントロールについて論じることの意義は、その多くを民主主義にとってのシビリアン・コントロールの不可欠性によっているといえよう。

### 3 プロセスとしてのシビリアン・コントロール

#### (1) プロセスの重要性

民主主義諸国におけるシビリアン・コントロールの本質は、政治部門による軍事部門の統制が民主的に行われることにある。このため、シビリアン・コントロールの実態を十分に把握するには、現実政治の中で政治部門の意思決定が軍事部門に反映されるプロセスへの着目が不可欠である。

---

<sup>7</sup> 彦谷貴子「シビリアンコントロールの将来」『国際安全保障』第32巻第1号（2004年6月）、24-27ページ。

政治過程においては、国際政治や安全保障環境などの国際要因と、国内の政治状況や法的枠組・組織間関係・組織形態などの諸制度といった国内要因とが変化する中で、諸アクターがそれらの変化に利害や戦略を適応させながら、相互の影響力関係を通して自らの目的を実現しようとする。シビリアン・コントロールは、この変化に満ちたプロセスとしてその時々展開される動的なものであって、これを静的・固定的なものと捉えることは本来不適切である。

この動的なプロセスとしてのシビリアン・コントロールを適切に把握するためには、政治過程の実証的な分析が欠かせない<sup>8</sup>。分析の目的は、関係する様々な要因の中で、政治部門が軍事部門や安全保障・防衛政策に対してどの程度民主的な統制を行い得たのかを評価することにおかれる。

本格的な実証分析に取り組むことは、シビリアン・コントロールの民主主義的意義と近年の日本の状況を概観する本稿の目的を超える。以下では、日本の例を念頭に置きつつ、軍事部門の統制にかかわる諸アクターを大まかに整理するとともに、統制の民主性を評価する2つの基準、代表性（representativeness）と説明責任（accountability）について検討する<sup>9</sup>。なお、この議論はあくまで理

---

<sup>8</sup> 近年の日本のシビリアン・コントロールの状況を示す政治過程に関する実証研究として、以下のものが挙げられる。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年）。柴田晃芳『冷戦後日本の防衛政策——日米同盟進化の起源』（北海道大学出版会、2011年）。また以下の研究は、外交政策全般を対象とする政治過程の実証分析であるものの、シビリアン・コントロールの理解にとっても重要な示唆に富む。信田智人『冷戦後の日本外交』（ミネルヴァ書房、2006年）。

<sup>9</sup> 彦谷は、シビリアン・コントロールの評価基準として、軍を用いた政治目的実現の有効性・効率性を測るエフェクティブネスと、政治が軍の行動をコントロールするアカウンタビリティの2つを提示した（彦谷、前掲論文、25~27ページ）。本稿がシビリアン・コントロールの評価基準として提示する代表性と説明責任の概念は、次

論的かつ静態的な整理に過ぎず、実際の個別的政治過程においては異なる状況が生じることが十分にありうる。したがって、繰り返しになるが、シビリアン・コントロールを正確に評価するには動的な政治過程の分析が欠かせない。とはいえ、以下で示すアクターおよび代表性と説明責任に関する整理は、実証分析のための枠組を構築するための手掛かりとして一定の有効性を有しているといえよう。それはまた、次章以降で日本の状況を概観するための基本的視座を提供する。

## (2) プロセスの見方

### I アクター

シビリアン・コントロールにおいて統制の対象となる軍事部門は、通常各国の軍隊である。日本の場合、この軍事部門にあたるのが防衛省・自衛隊<sup>10,11</sup>である。

これに対して、軍事部門の統制にかかわる政治部門を構成するアクターとしては、通常、議会、政党、政府首脳、政府機関などが挙げられる。まず、議会は立法機関として民主的な集合的意思決定を行う。日本の国会は衆議院と参議院の二院で構成され、両院の関係

---

節で詳しく論じるとおり、彦谷の2基準とは全く異なることに注意されたい。特に、アカウントビリティと説明責任は、通常同一の概念とされるが、彦谷の概念化と本稿の概念化は全く別の観点からなされており、内容的にも大きく異なるものである。

<sup>10</sup> 本稿では煩雑を避けるため、政府機関の名称は特に必要のない限り現在のものを用いる。防衛省は2007年に防衛庁から改組され成立した。防衛庁は、1954年に保安庁を前身として成立し、総理府の下におかれた。

<sup>11</sup> 防衛省と自衛隊は、組織的には一体となっている部分が多く、両者を別組織として切り分けることはできない。両者の区別は、軍事機能を担う実力組織としての自衛隊と、その事務を所掌する行政組織としての防衛省、という形で機能的な観点からなされるものといえる。

がプロセスに大きな影響を与える。次いで、政党はそれぞれの利害をもち、それを集合的意思決定に反映させることを目的として議会に参加し、その内外で活動する。議院内閣制をとる日本の場合には、多数派を占める政党（連合）が内閣を構成することになるため、（連立）与党と野党の政治的影響力には著しい差が生じる傾向にあり、両者の区別が必要である。次に、政府首脳は行政府の中枢に位置し、政府を構成する各行政機関を統制しようとする。議院内閣制の日本では、大統領制の場合と違い、政府首脳すなわち内閣は直接選挙の対象とはならず、与党との一体性が強い。最後に、政府機関は機能別に組織され、それぞれの所掌領域における政策の実現を目指して活動する。日本の各省庁は、人事制度などの影響により独立性が高く、独自の組織目的をもって行動する傾向がみられる。また与党との関係と専門的政策能力に基づいて、政策の執行のみならず政策の立案・策定といった本来は立法府の機能に属するような活動を活発に行う傾向も強い。特に軍事部門や安全保障政策との関係が強い省庁として、防衛省<sup>12</sup>、内閣府、外務省、財務省、内閣法制局など<sup>13</sup>が挙げられる。

## II 代表性 (representativeness)

政治部門における集合的意思決定が、民主的な手続に則り主権者の意思を反映させた場合、その意思決定に代表性が具わる。現代の代議制民主主義においては、制度化された最も直接的かつ包括的な民意の提示は投票を通して行われるとあってよい。したがってそこ

---

<sup>12</sup> 防衛省は、政府機関として統制の主体となると同時に、軍事部門として統制の対象ともなるという、複雑な立場におかれる。これは、日本のシビリアン・コントロールに後述の「文官統制」という特徴が強くみられたこととも関連する。

<sup>13</sup> 内閣府と財務省は1999年にそれぞれ総理府と大蔵省から改組され成立した。

での代表性は、意思決定を根拠づける有権者の投票、すなわち代表選出のための選挙や、特定争点に関する意思表示としての直接投票制度（レファレンダム referendum）に求められる。意思決定と投票の時間的・内容的・手続的な距離が近いほど、意思決定は強い代表性を具えるといえる。

日本では、国政レベルにおいては憲法改正手続を除いて直接投票制度が存在しないため、選挙が代表性の最大の根拠となる。意思決定にかかわるアクターが、選挙によって直接選出され、その選挙の時期が近く、決定内容が選挙時の争点として重視されていた場合に、決定の代表性は強まる。逆に、アクターが選挙による選出を経ていない、直近の選挙から長時間が経過している、決定内容が選挙時に重視されていなかった、といった場合には、決定の代表性は相対的に弱くなる。したがってアクターとしては、選挙によって選出され有権者の意思をより包括的に反映する議会が最も強い代表性をもち、（連立）与党、野党がそれに続く。連立与党は、選挙時に連立枠組が明示されていた場合に代表性が最も強まり、選挙後の連立交渉によって成立した場合には弱まる。首相は直接選挙ではなく議会で選出され、さらに閣僚は首相が任命することになるため、内閣の代表性は（連立）与党と同程度かそれより弱いものと考えられる。各省庁は選挙とは関係がなく、閣僚に指揮される限りにおいて弱い代表性を有するにすぎない。ただその中でも、内閣府と首相官邸は、首相及び内閣からの直接的・包括的な指導を受けやすいため、他の省庁よりも強い代表性を有するとみることができる。

### Ⅲ 説明責任 (accountability)

代議制民主主義は、決定に主権者の民意を反映させることのみによって成立するものではない。政治部門が、自らの行う決定が民意

にしたがったものであることを説明し、それにより決定の適切性と民主性を示すことは、政治部門に求められる責任の重要な一部であり、民主主義が成立するための条件の一つとってよい。政治部門が果たすべきこのような責任は、「説明責任 (accountability)」と呼ばれる。

また説明責任は、上記のような場合以外にも機能しうる。そもそも民意の表明は限られた機会にしかなされないものであるから、政治社会が直面する問題や日常的な政治運営にかかわる決定の全てを民意に基づいて行うことは、おおよそ不可能といわざるを得ない。しかしたとえば民意があらかじめ示されていない場合にも、政治部門が自らの責任と判断において決定を下し、その決定が手続的にも内容的にも適切なものであることを説明して、決定に対する有権者からの実質的な追認を得られる場合には、その決定に代表性があるものと擬似的に看做すことが可能であろう。あるいは、あらかじめ民意が示したものよりもよい決定があると政治部門が信じる場合にも、上記と同様のプロセスを経ることで、当初の民意とは異なるがしかし民主的正当性をもつ決定が行われ得る。こうした擬似的な代表性は、説明責任を媒介として発生するものといえよう。

このように、説明責任とは、政治部門が主体的な責任をもって有権者への説明と説得という働きかけを行うことによって、意思決定を民主主義にかなうものにするという機能をもつ。代表性が有権者から政治部門へと向かう統制であるのに対して、説明責任は政治部門から有権者への働きかけであるという点で、主客が逆転していることが両者の大きな違いである。現代民主主義において、代表性と説明責任は、民主主義にかなう決定にかかわる2つの条件として、ともに重視されている。

有権者への働きかけというその性質上、政治過程において行動の

透明性が高く外部から可視的なアクターほど、説明責任をよりよく果たしやすい。日本の政治部門においては、やはり議会が最もよく説明責任を果たしうるアクターといえる。これに次ぐのが内閣である。首相をはじめとする閣僚は、政府の公的な役職に基づく権限をもち、公人として常にその言動が注目を集める立場にあって、有権者に対する説明はその重要な職責の一部である。これに対して議会を構成する政党は、その公的な役割と責任にもかかわらず、また主要な構成員がもつ代議士という立場にもかかわらず、与党も野党も私的組織としての性質をもっており、議会や内閣に比べて透明性は低い。政党が果たしうる説明責任は、やはり議会や内閣よりも弱いものといえるだろう。最後に、省庁が果たしうる説明責任は、政治部門を構成するアクターの中では最も弱い。

### (3) まとめ

本節では、シビリアン・コントロールの実態を把握するにはそれが実際に機能する動的なプロセスの分析が不可欠であり、その際には関係するアクターの代表性と説明責任に着目することが有効であることを論じてきた。

図1は、本節の議論をもとに、日本の事例を分析する際の、アクター及び民主的正当性要因（代表性・説明責任）の関係を概括的にまとめたものである。表中の民主的正当性要因の行に示される数字は、各アクターが代表性および説明責任を果たす能力についての相対的順位を示す<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> この順位はあくまで相対順位を静態的に示すにすぎない。各アクターの能力差は、現実のプロセスにおいてまちまちであろうし、場合によっては順位の逆転が生じることもあり得よう。

図1 日本の事例におけるアクターと民主的正当性（代表性・説明責任）

部門		軍事部門	政治部門				
アクター		防衛省・自衛隊	議会	政党		内閣	省庁
				与党	野党		
民主的正当性	代表性		1	2	3	2-3	4
	説明責任		1	3	4	2	4

（出典）筆者作成。

実際に詳細な分析を行う際には、この基本的視点を出発点としつつ、対象に適合的な分析枠組を設定することになる。

### 三 日本のシビリアン・コントロールにおける変化

本章では、シビリアン・コントロールに関するここまでの議論をもとに、日本のシビリアン・コントロールの状況を概観する。これは、政治過程の動態を詳細に分析して対象の状況を仔細に明らかにするものではないが、現代日本のシビリアン・コントロールがもつ傾向を示すことはできよう。

第1節では冷戦・55年体制期のシビリアン・コントロールの特徴を確認する。第2節で、冷戦・55年体制の終焉以降の政治変容について論じ、第3節ではその結果としてシビリアン・コントロールに生じた変化を概観する。

#### 1 冷戦・55年体制期のシビリアン・コントロール

##### (1) 「文官統制」

先行研究が指摘するように、冷戦・55年体制期の日本のシビリアン・コントロールは、「文官統制」に依存するという特徴をもってい

たとされる<sup>15</sup>。文官統制とは、防衛庁・自衛隊の組織内において、背広組官僚が制服組自衛官に対して優位に立ち、組織にかかわる事項の全般を厳格に管理する、という制度を指す。制服組自衛官の自律性は制限され、その影響力と権限は限定的なものとされた。このような組織管理がなされるに至った背景には、過度の自律性をもった旧軍の暴走により、戦争と敗戦がもたらされたことへの反省がある。失敗を繰り返さないため、文民たる官僚が軍人（自衛官）を管理・指導しなければならない、と考えられたのである。このような発想は、たとえば自衛官が議会に接触することを原則として禁じるなどした事務調整訓令<sup>16</sup>や、防衛庁長官直属で所掌事務の基本方針策定を補佐する8～10名の官僚を置く防衛参事官制度<sup>17</sup>などを通して制度化され、防衛庁・自衛隊内の組織運営方式として定着した。このため文官統制は、自衛隊活動に対して抑制的に機能する傾向をもっていたとされる。

上述の通り文官統制は、冷戦・55年体制期日本のシビリアン・コントロールにおいて中核的な役割を担っており、多くの研究の関心を集めてきた。その役割の重要性には筆者も同意する。しかし、本稿の観点によれば、文官統制は政府組織内の統制方式であり、政治部門による軍事部門の民主的統制というシビリアン・コントロール

---

<sup>15</sup> こうした状況を指摘する研究は数多いが、なかでも代表的なものとして、以下のものが挙げられる。廣瀬克哉、前掲書、62～63ページ。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』（慶應大学出版会、2006年）、34～39ページ。佐道明広『戦後日本の防衛と政治』（吉川弘文館、2003年）6ページ。

<sup>16</sup> 「保安庁の長官官房及びおよび各局と幕僚幹部との事務調整に関する訓令」（1952年）。この訓令には、自衛官が構成する幕僚組織に対する官僚の内局組織優位が幅広く規定されており、その効力は防衛庁の発足後にも継続した。

<sup>17</sup> 防衛庁設置法第9条。防衛参事官制度は、2007年の防衛省への改組の後も残ったが（旧防衛省設置法第7条）、2009年の防衛省設置法改正により廃止された。

の体系を実現するためのサブ・システムの一つという位置づけをもつにすぎない。文官統制によらずともシビリアン・コントロールを確立することは可能であり、実際、文官統制は戦後日本のユニークな特徴というべきものである。シビリアン・コントロールと文官統制を同一視することは誤りであり、前者の本質を見誤る危険さえ生じさせよう。このような理由から、シビリアン・コントロールの体系全体を捉えることに関心を置く本稿では、以降そのために必要な範囲で文官統制を取り扱うにとどめる。

## (2) 政党政治の限定的役割と官僚主導

シビリアン・コントロールが防衛庁官僚を主体とする文官統制に依存していたのは、その他の主体によるコントロールが相対的に弱かったためである。その最大の理由は、冷戦期的な左右の二極対立にある。戦後日本におけるイデオロギーの左右対立は、平和憲法や自衛隊への態度と強く関連し、強固な政治的対立軸を形成した。そして、これらにかかわる防衛政策は、様々な争点のなかでも各党派が原形的姿勢を強く打ち出す妥協困難なイデオロギー争点の性質を帯び、激しい対立が展開された争点の一つであった。したがって防衛政策は、議会における建設的な議論が期待できず民主的な合意に基づく意思決定が困難である上、これを政治日程に乗せることで他の争点を巡っても党派的对立を激化させる恐れのある、政権運営にとってリスクの大きい争点であった。このため与党自民党は、本来シビリアン・コントロールの対象となるべき防衛政策を、可能な限り国会審議の対象としない戦略をとる傾向をもった。これにより、議会によるシビリアン・コントロールは、実質的な決定能力が限定

された、弱いものとならざるを得なかったのである<sup>18</sup>。

このような防衛政策を巡る議会の不活性に比して、諸政党の活動は相対的に活発であったと見てよい。上述の通り、防衛政策は政党政治にとって重要な争点であったから、特に左派を中心とする野党各党は、積極的にこの争点を取り上げた。ただ議院内閣制の下では、野党の影響力、特に議会における影響力は限定的であり、自民党の議会審議回避戦略を乗り越えることは困難であった。他方の与党自民党は、政策調査会における法案の事前審査や政府との調整などを通して、国防三部会<sup>19</sup>を中心に防衛政策の形成に関与していた。ただそもそも、派閥の影響により自民党内の一体性は高かったとはいえ、総裁の影響力も限定的であったため、防衛政策を巡ってはハト派とタカ派の党内対立が顕在化する恐れがあり、野党に比してこれへの取り組みに消極的になる傾向があった。自民党の防衛政策形成への関与は必ずしも主導的なものとはいえ、政策内容の起案は基本的に政府が中心に行い、自民党は政府案の審議と調整、政府への申し入れ等により迂回的に影響力を発揮することが多かった。

こうしたことから、防衛政策形成における中心的な役割は政府が担っていた。しかし、政府を指導すべき内閣は与党自民党と一体であり、党内事情から自由ではあり得ない。したがって首相や閣僚がリーダーシップを発揮して防衛政策形成を主導することは一般的で

---

<sup>18</sup> 廣瀬克哉、前掲書。佐道明広、前掲書。額綱厚『文民統制——自衛隊はどこへ行くのか』（岩波書店、2005年）。柴田晃芳「現代日本の防衛政策形成過程とシベリアン・コントロール」新川敏光編『現代日本政治の争点』（法律文化社、2013年）、222~223ページ。

<sup>19</sup> 国防三部会は、自民党政調会の下におかれた国防部会・安全保障調査会・基地対策特別委員会の3つの機関を指す。防衛政策を中心的に審議する機関で、自民党の防衛政策形成の中心といえる。

はなく、実際の作業は関係省庁の官僚組織にほぼ委ねられていた。安全保障戦略の根幹に位置する日米安保関係については外務省が、防衛予算については大蔵省が大きな影響力を発揮し、防衛庁の影響力は相対的に小さかった。防衛庁は、日米安保や防衛予算によって設定された大枠の下で、自衛隊組織の管理・運営を担っていた。

こうした状況は、以下のようにまとめることもできよう。すなわち、吉田路線に基づく9条・安保体制が、官僚組織による防衛政策形成を枠づけることで、政党政治が周辺的な役割しか果たさない状況にあっても、シビリアン・コントロールに大きな支障を生じさせなかった、ということである。冷戦・55年体制下の日本のシビリアン・コントロールでは、政府省庁の官僚レベルのアクターが、9条・安保体制を前提としながら、中心的役割を果たしていたといえる。

### (3) 原因としての左右対立と中選挙区制

シビリアン・コントロールが、防衛庁・自衛隊内の文官統制と政治部門・政府内の官僚主導という特徴をもつに至った原因は、以下の2つの要因に求められる。第1に、世界的な冷戦状況の影響もあって、政党政治がイデオロギー性の強い左右の二極対立に強く規定されていたことである。これにより、イデオロギー争点の色彩が強かった防衛政策においては特に、政治的妥協が成立する余地が著しく乏しく、それを巡る政党政治が極端に硬直的なものとなったため、そこに政策決定上の実際的な役割を期待することが難しかった。第2に、中選挙区制という選挙制度が、小政党も議席を確保しやすい環境を提供するとともに、与党自民党内においては党内対立と派閥形成を促したことである。これにより、自民党は長期にわたって政権の座にあっても、党内対立に悩まされ政策形成に主導的な役割を十分に果たせず、また与党と一体の内閣も政府組織を一元的

に指導するだけの能力をもち得なかった。他方野党は、固い支持基盤からの狭い組織票により安定的に議席を確保しようとする傾向にあったため、極端な政策選好を掲げて妥協を嫌う態度を示しやすく、このことが政党間のイデオロギー的対立を助長していた。

#### (4) 評価

このようなシビリアン・コントロールは、代表性と説明責任の観点から民主的正当性が脆弱なものと評価せざるを得ない。政治部門において代表性と説明責任の双方を最もよく機能させるる議会は、防衛政策形成を中心とする軍事部門の統制につき、主体的役割を十分に果たし得なかった。また政党、特に与党自民党と内閣も、それぞれ相当の代表性と説明責任を担いうるにもかかわらず、やはり主導的な役割を果たさなかった。軍事部門の統制に最も重要な役割を果たしたのは、外務省、大蔵省、防衛庁といった政府省庁であったが、これらが担いうる代表性と説明責任は、ごく限定的なものではない。シビリアン・コントロールの民主的正当性にとっては、非常に不利な傾向が強かったといわざるを得ない。もちろん、実際の動態的政治過程は必ずしもこの傾向によって全面的に規定されるわけではなく、これとは異なる状況が生じることはあり得た。とはいえ、民主主義的シビリアン・コントロールに不利な傾向は、この時期の日本にとってのいわば基本状態ともいえるもので、その含意を過小評価すべきではない。冷戦・55年体制期日本のシビリアン・コントロールは、多くの改善の余地を抱えたものであった。にもかかわらず防衛政策や軍事部門の活動が国民からのそれなりに広範な支持を失うほどに深刻な問題を生じさせなかった背景には、個々のプ

ロセスにおいて民主主義に決定的に反するような逸脱を許さなかった諸要因<sup>20</sup>がある。その最大のものこそ、9条・安保体制の大枠がもつ強い規定力であったといえよう。

## 2 冷戦・55年体制終結後の政治変容

現代日本のシビリアン・コントロールは、いくつかの面で冷戦・55年体制期とは大きく異なる特徴をもつに至っている。本節では、冷戦・55年体制の終結後に生じた変化を明らかにする。まず、かつてシビリアン・コントロールを限界づけていた左右対立と中選挙区制という2つの要因に生じた変化を確認し、次いでそれが文官統制と官僚依存という2つの特徴に与えた影響を検討する。これにより、現代日本のシビリアン・コントロールの状況を概観することができる。

### (1) 左右対立と中選挙区制の変化：対立軸の曖昧化と小選挙区制

#### I 対立軸の変化とその影響

国際的な冷戦の終焉によって、左右のイデオロギー対立はかつてのリアリティを失い陳腐化した。日本国内の政治においても、左右対立により封じ込められていた矛盾やその他の対立が顕在化し、政治的現実を一次元的な対立軸に縮減することが困難になった。1993年に生じた38年ぶりの非自民党政権成立とそれによる55年体制の

---

<sup>20</sup> 9条・安保体制のほか、国民や政治部門に広く共有されていた反軍事的文化、政府内における防衛庁の位置づけ、防衛庁の人事制度などが挙げられよう。これらについて詳細は以下を参照。Thomas Berger, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998). Peter Katzenstein, *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996). 柴田晃芳、前掲書、48-51ページ。

終焉は、極めて大まかにいえばこのような現実の反映とみることができる。

ここで注意すべきは、この自民党下野の実態は、政治腐敗を厳しく批判されていた与党自民党の敗北ではなく、社会党を中心とする左派革新勢力の衰退と、それに代わる中道勢力の伸長であったということである。1993年の第40回総選挙において、党分裂により告示時点ですでに過半数を失っていた自民党は、政治腐敗批判に晒される逆境にありながらも、改選前の222議席から1議席を増やす223議席を獲得し、第一党の位置を守った。自民党の下野は、選挙による敗北ではなく、分裂により単独過半数を獲得できず、連立交渉にも失敗したことの結果であった。また他の既存政党の多くも議席数を概ね維持ないし微増させた（公明党が45議席から51議席へ6議席増、民社党が14議席から15議席へ1議席増、共産党が16議席から15議席へ1議席減、社会民主連合が4議席で変化なし）。これに対し、唯一社会党だけが、第二党の地位は守ったものの、136議席から70議席への66議席減と、半減近い惨敗を喫したのである。その減少分を吸収したのは、自民党から分裂した中道的傾向の強い新生党（36議席から55議席へ15議席増）、新党さきがけ（10議席から13議席へ3議席増）と、初めて総選挙に参加した日本新党（35議席）だった。その結果、社会党を最大勢力としつつも、実質的には新生党、さきがけ、日本新党の中道政党を中心とする8党派連立政権が誕生した<sup>21</sup>。

この政党システムの変化により、政治的対立の在り方は拡散、多様化し、その時々々の政治状況や争点毎にアド・ホックに形成される

---

<sup>21</sup> この第40回衆議院総選挙の結果について、詳しくは柴田、前掲論文、228-229ページ、を参照。

傾向が強まり、かつてほど明確な対立軸を見出すことが難しくなった。左右の対立軸の影響力は縮小し、代わって保守対中道の大まかな対立図式の中で、多様な対立が展開されるようになったのである<sup>22</sup>。このような対立軸の曖昧な政治状況は、次にみる選挙制度の変化によって固定化された。

## II 選挙制度の変化とその影響

1994年、衆議院の選挙制度は、中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと変更された。中選挙区制は、大政党内に競争をもたらして派閥政治を生み出し、また相対的に少ない票数でも当選が可能のため候補者と支持組織の癒着を助長したことから、折から批判を受けていた政治腐敗の大きな要因とされた。そして、当選のためにより広い支持基盤を必要とし、2大政党の拮抗による政権交代が期待できる小選挙区制の導入が主張されたのである。また、死票が多く政党数も減るため少数意見が反映されにくいという小選挙区制への批判に配慮し、比例代表制を部分的に組み合わせることとなった。こうして、過半数を大きく超える議席を小選挙区選挙によって決定し、残りの議席を比例代表制によって決定する、小選挙区比例代表並立制が導入された。

この結果、強い小選挙区制の影響が3つの重要な変化を生んだ。第1に、政党システムに2大政党制的傾向が生じ、保守政党としての自民党と中道政党の野党第1党が対峙するという図式が固定化され、内実の曖昧な政党間対立が継続することになった。2000年代の

---

<sup>22</sup> こうしたあいまいな政治状況は、近年の日本政治にみられる大きな特徴といえ、ときに克服すべき課題ともされる支持政党をもたない無党派層の増加の一因ともなっている。

自民党対民主党の構図は、この結果といえる。第2に、自民党内においては、派閥の存在意義が薄まってその影響力が低下するとともに、公認候補選定の権限をもつ党執行部の影響力が増大した。また選挙が専ら政党間対決の場となったことで、党の顔である党首のイメージが党勢に強く影響するようになった。これにより、自民党総裁にとっても有権者からの支持が党内統制のための重要資源となり、かつて以上に強いリーダーシップを発揮できる可能性が生じた。たとえば小泉純一郎自民党総裁のリーダーシップは、これらの変化を抜きに理解することはできない。第3に、衆議院選挙においては第1党が大勝し単独で過半数を大きく超える議席を獲得する可能性が高まった。ただし後に述べる通り、これによっても単独与党による安定政権は実現しなかった。

比例代表制部分の影響は相対的に小さいものの、衆議院においても2大政党以外の小政党に議席獲得の機会を与えている点で無視できない。これにより、政党システム全体としては、2大政党制的傾向が強まりつつも、多党制が維持されており、この結果として政党間協調や選挙協力が重要となっている。

また、小選挙区と中選挙区の双方が混在する選挙区制と、比例制を組み合わせる議席を決定する参議院では、単独過半数を得ることが難しい状況が存在する。さらに参議院選挙では、有権者が戦略投票によって衆議院で大議席を得た与党を牽制する傾向がある。これらにより、単一政党が衆参両院において単独過半数を確保し安定単独政権を形成することは、非常に難しい。その結果、近年では連立政権が常態化している。

### 3 現代日本のシビリアン・コントロール

前節でみた3つの変化は、現代日本のシビリアン・コントロール

に大きな影響を与え、そこにかつてとは異なる新たな特徴を生み出しつつある。

#### (1) 防衛政策の柔軟化と議会関与の可能性拡大

政治的対立の一方の極が左派から中道勢力に移ったことで、安全保障・防衛政策を巡る政策形成過程が大幅に柔軟化した。これらの争点につき、原理的拒否姿勢を貫く左派の影響力が弱まり、それに代わった中道勢力は自民党と一定の共通基盤をもっていたため、合意や妥協の可能性が生じた。これにより、議会においてこれらの争点を扱うリスクが低下するとともに、そこで実質的な議論と決定を行える可能性が高まった。冷戦・55年体制の終結以降、自衛隊の海外派遣の活発化、4度にわたる防衛計画の大綱の改定、日米防衛協力の強化といった多くの政策変更が行われ得た理由の一端は、ここに求められる。

さらに、議会において議席の大部分を占める二大政党間の合意に基づき防衛政策や軍事部門の活動を決定する現実的基盤が、戦後初めて実現したことの意義は重大である。このような合意を実現することができれば、国民の明確な支持の下に軍事的安全保障を展開できる可能性が高まる。国民の支持を受けた議会が代表性と説明責任を十分に満たしつつ軍事部門を統制するという、民主主義的なシビリアン・コントロールにとって最も好ましい条件を整えることができるのである。ただ現状においては、そのような合意の片鱗は見え隠れするものの、それを具体化し明示的な合意を形成するには至っていない。また現実政治においては、そのような合意を実現することの重要性はあまり認識されていないようであり、実現のための努力もほとんど行われていない。

## (2) 首相・内閣の影響力拡大

自民党内での派閥の衰退とそれに代わる総裁と党執行部の影響力拡大は、党と内閣の結束を強め、党内および政府内に一貫した方針に基づいて政権運営と政策推進をし得る状況をもたらした。実際、自民党内および閣内においては、総裁・首相が強いリーダーシップを発揮することで、トップ・ダウン的に一体性の高い党・内閣運営が行われる例がみられるようになっている<sup>23</sup>。

他方、政府内においては、このような状況はまだ十分に定着しているとはいえない。一方で、上記の状況に加え内閣府の機能強化が行われた影響などもあり、政府内における首相官邸の統合機能と影響力は拡大し、首相のリーダーシップが各省庁にまで及ぶ可能性はかつてに比べ高まっている。しかし他方で、各省庁組織を指導すべき閣僚・副大臣ら政治的任命職は、いまだに1～2年程度の短い任期で交代することが一般的であり、政策専門家である官僚を指導する十分な能力をもたないことが多い。このため、首相や内閣が特に重視する例外的な政策分野を除き、通常の政策形成を官僚に依存する傾向はいまだに顕著である<sup>24</sup>。

冷戦・55年体制の終焉以降、国際環境の変化や防衛政策の柔軟化などにより、防衛・安全保障を巡る争点は比較的政治的関心をひきやすい分野であったため、首相や内閣の影響が発揮されやすい環境にあったといえる。自衛隊の海外派遣や防衛計画の大綱改定におい

---

<sup>23</sup> 小泉政権、および第2期安倍政権は、このような傾向をはっきりと示す実例といえよう。

<sup>24</sup> 本項ここまでの記述については、以下の文献を参照。待鳥聡史『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』（千倉書房、2012年）。飯尾潤『日本の統治構造——官僚内閣制から議院内閣制へ』（中央公論新社、2007年）。柴田晃芳、前掲論文、229～231ページ。

ても、首相・内閣の意向が政策形成をリードした面があることは明白であった<sup>25</sup>。これらの過程では、議会と併せて与党や内閣を主体とする民主的シビリアン・コントロールも、ある程度機能していたといえよう。ただし上記の通り、このような指導が及ぶ状況は、日本政治全体においてはいまだ一般的とはいえない。したがってこれらの例をもって、政党や内閣による民主的シビリアン・コントロールが確立された、ということとはできない。

### (3) 文官統制の衰退

防衛省・自衛隊内においては、文官統制の傾向が弱まり、背広組官僚と制服組自衛官の地位が対等に近づく傾向が生じている。この原因としては以下のような要因が挙げられる。第1に、防衛政策が柔軟化した結果、自衛隊が新たな任務を得てその活動が活発化したことで、この活動に直接かかわる自衛官の役割が拡大し、また官僚側の厳格な管理意識も弱まって、協働的な組織運営が志向されつつある。第2に、首相・内閣のコントロールが強化されたことで、官僚の硬直的・抑制的な組織管理が柔軟なコントロールを阻害するという側面が意識されるようになった。とくに第2の要因は、自衛隊活動の領域拡大と活発化を志向する自民党政権下において顕著にみられた。文官統制の制度的基盤であった事務調整訓令は1998年に橋本政権下で、また防衛参事官制度は2009年に麻生政権下で廃止された<sup>26</sup>。このように、かつて日本のシビリアン・コントロールの特徴と

---

<sup>25</sup> 自衛隊海外派遣については、武蔵勝宏、前掲書、を参照。

<sup>26</sup> 防衛参事官の廃止は、防衛省・自衛隊の不祥事を受けて内閣官房に設置された民間有識者による防衛省改革会議の答申に基づき決定された。内局官僚があてられる防衛参事官を廃止し、防衛大臣が任免でき事務次官の上位に位置する防衛大臣補佐官（現防衛大臣政策参与）が設置された。

いわれた文官統制は、現在ではその役割を著しく減じており、将来的には内局官僚と自衛官の地位逆転も予想される。

#### 四 結論

以上に見てきたように、現代日本のシビリアン・コントロールは、かつてに比べ、議会、政党、内閣を主体とする統制の可能性がいずれも高まっているといえ、この面では民主的なシビリアン・コントロールの本来あるべき姿に確実に近づいているというべきである。文官統制の衰退も、全体としてみれば政治部門による軍事部門の統制の弱体化をもたらしてはならず、シビリアン・コントロールにとって大きなマイナス要因とはなっていない。したがって、序論で触れた、防衛省設置法改正がシビリアン・コントロールを危うくするとの批判も、妥当性を欠くものというべきであろう。

また、冷戦・55年体制の終結後に相次いだ防衛政策の変更や、軍事部門の地理上・任務上の活動領域拡大は、日本政治全体の変容から強く影響を受け、それにより促進された側面があることを忘れてはならない。したがって、単に特定の政治家個人や政党、あるいは社会のイデオロギー性向のみからこうした変化を説明するいわゆる「右傾化論」は、少なくとも重要な要因を見落とすという点で、やはり妥当性を欠くものである。

ただ、こうした見方が十分な妥当性をもたないとはいえ、それらの背景にある、安倍首相個人や近年の自民党に強くみられる右翼的ナショナリズムや歴史修正主義的傾向といったイデオロギー的態度への批判自体は、必ずしも無効とはいえまい。

イデオロギー的観点からの批判はさておき、本稿で強調したいのは、前章でみた「防衛政策を巡る合意の可能性」という文脈である。現代日本においては、イデオロギー対立が政党システム上の重要性

を失い、防衛政策を巡って超党派的な合意ないし妥協が成立しうる政治的条件がある程度整った。そのような合意を成立させ、防衛政策に対する安定的な支持を確保することが、シビリアン・コントロールの安定、ひいては民主的な政治運営にとって重要であるし、長期的には防衛政策を安定させ、安全保障を強化することにもつながろう。しかし、現在の安倍政権が示すイデオロギー的態度は、部分的にはいまだに冷戦期的な対立的状況を引きずっているようにもみえ、現在の状況に対応した合意形成の可能性とは逆行するものである。このような態度に基づく政策変更は、短期的にはイデオロギー的志向を満足させ自らの望む安全保障政策を形成し得ても、長期的には安全保障を党派的対立の下におき、かえってこれを不安定化させる恐れがある。またこの党派的対立は、かつてのように、シビリアン・コントロールをも再び脆弱なものにしかねない。

もちろん、こうした現代的状況に逆行するような傾向は、安倍首相と自民党に限らず、他の政治家や政党にもみられるものであり、政治部門のかなりの部分が新たな状況に適応しきれていないのが現実である。またメディアや有権者においても、同様の傾向は広くみられよう。現代日本のシビリアン・コントロールと民主主義が抱える大きな課題の一つが、ここに存在する。

(投稿：2015年4月28日、採用：2015年6月12日)

## 公民統治與民主主義：概觀現代日本

柴田晃芳

(常葉大學法學部副教授)

### 【摘要】

所謂公民統治，係指具民主統治正當性之政治部門，統治軍事部門之政軍關係，對民主主義之政治體制而言，其乃必要之條件。因此，衡量公民統治確立之程度，必須探討兩項民主的正當要素：代表性與正當性。前者選民透過代表性來控制政治部門，後者政治部門透過問責制度對選民進行解釋或勸說。

根據這兩個因素，在冷戰・五五體制時期，日本之公民統治，在高度依賴官僚體系與軍事部門的情況下，只能評價為相當脆弱。相對於此，經歷冷戰・五五體制之崩壞，以及接續之政黨政治・政治對立構造・選舉制度變化後，日本已較具備文民統治之條件。

超越以往的意識形態對立，關於戰略安全形成廣泛、中庸之共識，可謂是鞏固公民統治，乃至於民主主義之條件。然而，近年來的自民黨政府，尤其是第二任安倍政權，卻反其道而行。

**關鍵字：**公民統治、民主主義、選舉制度、代表性、問責

## Civilian Control and Democracy: Overview of Contemporary Japan

*Teruyoshi Shibata*

Associate Professor, Faculty of Law, Tokoha University

### [ Abstract ]

Civilian control is a type of politico-military relations of modern states in which the political sector controls the military sector. It is a necessary condition for the democratic political system. Hence, the degree of actual civilian control should be evaluated based on two factors of the democratic legitimacy: representativeness and accountability, where representativeness means the control of the political sector by the voters and accountability means the responsible attempts by the political sector to explain and persuade the voters.

Based on these two factors, the civilian control of Japan under the Cold War and the 1955 System was heavily based on the bureaucratic control of the military, and thus evaluated as quite weak. On the other hand, the conditions for civilian control have been remarkably improved in contemporary Japan after the collapse of both the Cold War and the 1955 System, and ensuing changes in the party, electoral systems, and political-ideological transformations.

To establish civilian control and even strengthen the democracy, it is an important task for Japan to build a more centrist consensus, beyond the ideological standoff, on security issues that can be supported by a broader spectrum of voters. However, recent LDP and its governments (especially under Shinzo Abe) seem to be going toward the opposite direction.

**Keywords:** Civilian control, democracy, the electoral system, representativeness, accountability

**〈参考文献〉**

- 飯尾潤『日本の統治構造——官僚内閣制から議院内閣制へ』（中央公論新社、2007年）。
- NHK放送文化研究所「政治意識月例調査」『放送研究と調査』65巻5号（2015年5月）、102~103ページ。
- 額綱厚『文民統制——自衛隊はどこへ行くのか』（岩波書店、2005年）。
- 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』（吉川弘文館、2003年）。
- 信田智人『冷戦後の日本外交』（ミネルヴァ書房、2006年）。
- 柴田晃芳『冷戦後日本の防衛政策——日米同盟進化の起源』（北海道大学出版会、2011年）。
- 柴田晃芳「現代日本の防衛政策形成過程とシビリアン・コントロール」新川敏光編『現代日本政治の争点』（法律文化社、2013年）、218~239ページ。
- 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』（慶應大学出版会、2006年）。
- 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年6月）、21~48ページ。
- 廣瀬克哉『官僚と軍人——文民統制の限界』（岩波書店、1989年）。
- 待鳥聡史『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』（千倉書房、2012年）。
- 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年）。
- Berger, Thomas, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998).
- Finer, Samuel E., *The Man on Horseback: The Role of The Military in Politics 2nd, Enlarged ed.* (Boulder: Westview Press, 1988).
- Huntington, Samuel, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (New York: Vintage Books, 1957).
- Janowitz, Morris, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (Glencoe: Free Press, 1960).
- Katzenstein, Peter, *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).
- Kohn, Richard, "How Democracies Control the Military," *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4 (October, 1997), pp. 140~153.
- Smith, Louis, *American Democracy and Military Power* (Chicago: University of Chicago Press, 1951).

