

ドイツ国会の防衛オンブズマン

～ 防衛監察委員制度～

行政監視委員会調査室 はたけ もとあき
畠 基晃

1. はじめに

最近、守屋前防衛事務次官の汚職、防衛装備品調達の水増し請求問題、海上自衛隊第一術科学校での格闘訓練中の死亡事故、隊内でのいじめや自殺の多発など、防衛省や自衛隊をめぐる不祥事や事件・事故が大きな問題となっている。

こうした事態に対して、これまで、防衛省や内閣（行政府）において、改革のための努力が続けられてきた。しかし、調達実施本部を廃止し、防衛施設庁を廃止し、あるいは、防衛監察本部を新設しても、なお、守屋事件が発生したり、あるいは、自衛隊員の自殺が相も変わらず多く発生しているといった点にも見られるように、もはや、行政府による自己改革努力だけでは不十分ではないかといった懸念も生じている。

そうした中、さらに、昨年末には、田母神前航空幕僚長による論文発表問題が発生し、幹部の人事や対外発言のチェック体制が極めてずさんであったことや、自衛隊内での偏った教育内容が長年放置されてきたことが明らかになった。その結果、自衛隊という実力組織の閉鎖的体質・独走化への懸念が生じるとともに、果たして、我が国のシビリアン・コントロール（文民統制）の体制は十分に機能してきたと言えるのか疑問が生じるに至った。

そもそも、国の防衛という重大な任務を扱う組織が、その足元がぐらつくことによって、いざ有事の際に、その実力を遺憾なく発揮できないとすればゆゆしき事態である。そのためには、以上のような不祥事が今後、二度と起きることがないように、抜本的な改善策を講じる必要がある。その際、現在進められている行政府による改革だけでなく、シビリアン・コントロールの確保という観点から、国会も、自ら直接に、防衛部門に対して、より強力な手段で関与し、チェックし、監視を行っていく仕組みを、新たに導入することも検討してはどうか。

このようなシビリアン・コントロール、あるいは、国会による防衛行政の監視の問題を考える場合に、我が国と同様の体験、すなわち、過去に軍国主義の暴走により戦争に至った体験を持ち、戦後それへの反省から出発したドイツの事例が一つの参考になるのではないか。

そこで本稿では、ドイツにおけるシビリアン・コントロール制度、その中でも、特に、我が国にとって、とりわけ参考になるとと思われる「防衛監察委員制度」について採り上げることとし、その制度の概略を紹介するとともに、仮に我が国に導入しようとする場合のメリット、デメリットについて検討してみることとした。

2．ドイツにおける議会統制と防衛監察委員

ドイツでは、シビリアン・コントロールは、連邦議会による軍の統制、すなわち、議会統制（政治優位）がその中心を成すと考えられているようである。この議会統制は、議会による行政権への統制の一環としての軍の統制としてとらえられている。

このような議会による軍の統制は、一般的には、我が国と同様に、防衛関係の予算や法律の審議・決定を通じて行われるが（ドイツ基本法 87a 条 1 項等）、このほかに、ドイツの場合は、特別な統制の手段として、防衛委員会（45a 条）と防衛監察委員（45b 条）の制度が設けられている。

このうち防衛委員会は、査問の権限を有し、4分の1以上の委員の申立てがあれば特定の事項を査問対象とすることが義務付けられており（45a 条）さらに、閉会中も活動能力が付与されている。

連邦議会による軍に対するもう一つの特別な統制手段は、防衛監察委員の制度である。防衛監察委員¹（Bundeswehrbeauftragter）は、国防受託者²、防衛受託者³、防衛受託官⁴、防衛受任官⁵、軍事コミッショナー⁶など、様々に訳されているが、言わば「防衛オンブズマン」である。

ドイツ基本法 45b 条は、「基本権の保護のために、及び議会による統制を行う場合における連邦議会の補助機関として、連邦議会の防衛監察委員が任命される。詳細は連邦法律がこれを定める。」として、憲法により直接に防衛監察委員の制度を設けている。そして、これを受けて、防衛監察委員法が制度の詳細を定めている。

3．防衛監察委員制度の創設経緯

この防衛監察委員の制度は、（西）ドイツ基本法制定の当初から存在していたわけではない。（西）ドイツが、1956 年、国防軍を創設して再軍備をする際に、基本法の改正（第 7 次改正）が行われたが、これに併せて同時に防衛監察委員の制度も創設され、45b 条として、この基本法改正に盛り込まれたのである。また、この基本法 45b 条に基づき、前述のように防衛監察委員法も制定されたが、同じ時期に、軍人の服務等を定める軍人法や徴兵制度を定める兵役義務法、代替兵役法など、一連の基本的な軍事関係法制が整備されている。

では、なぜ、防衛監察委員の制度が導入されたのかについては、（西）ドイツ国民が、かつてのナチス・ドイツの全体主義国家に対する反省から、再軍備するに際しても、その軍隊の在り方は、内部の秩序が民主化され、自由で民主的な国家にふさわしい軍隊であるべきとの考え方に基づいたものである。なお、防衛監察委員の制度のそもそもの提唱者は、連邦議会議員のエルンスト・パウルであるが、パウルはスウェーデンで 1915 年以来導入されている軍事オンブズマンの制度をモデルにしたとされている。

4．防衛監察委員制度の概要

（1）防衛監察委員の任務・権限

防衛監察委員は、連邦議会により任命されたオンブズマンであり、連邦議会の補助機関として、軍人の基本的人権の保護を中心に軍の監視活動を行うことをその任務としている。そして、軍人の基本権や「内部指導の原則」(後述)が侵害された疑いが生じた場合には与えられた強力な権限を行使し調査を行い、必要な措置を要請、あるいは、勧告することができる。防衛監察委員の活動の対象範囲は、国防大臣以下、連邦国防省及び軍の組織・施設・部隊のすべてに及ぶ。

防衛監察委員は、連邦議会や防衛委員会の指示に基づき、又は、自らの裁量により、あるいは、軍人やその家族などからの訴願により、その活動を開始する。そして、軍隊内の様々な問題について調査し、軍や関係機関に対し、あるいは、連邦議会に対して、それらの解決を要請するのである。防衛監察委員から連邦議会に対しては、自発的に、又は、連邦議会や防衛委員会の求めに応じて、これら個別案件についての報告が行われるとともに、さらに、毎年3月には、防衛監察委員の活動をまとめた年次報告書が連邦議会議長に提出される。特に、年次報告書は、連邦議会のホームページを通じて国民にも公表され⁷、また、しばしばマスコミにも大きく採り上げられる。なお、防衛監察委員は、連邦議会の補助機関としての性格から、防衛委員会が審議の対象にしている案件については、同時に調査することはできないとされている。

防衛監察委員には、その活動を遂行するために必要な幾つかの強力な権限が、防衛監察委員法によって、付与されている。これらのうちでも、特に、重要なのは「部隊監察権」である。これは、必要に応じていつでもどこにでも事前の予告なしに軍の施設・部隊に立ち入り、調査することができる権限である。さらに、防衛監察委員には、「情報収集権」や「文書閲覧要求権」が与えられており、国防大臣始めすべての部隊・将兵に情報の提供や書類の閲覧を要求することができ、また、軍人等の訴願者や証人、専門家からも事情を聴取することができることとされている。もちろん、部隊監察の際にも、「情報収集権」や「文書閲覧要求権」が行使される。なお、この「情報収集権」や「文書閲覧要求権」が行使された場合には、守秘義務を根拠として拒否できる場合もあるが、そのような拒否決定は国防大臣又はその代理者が行い、かつ、防衛委員会でこれを表明することとされている。

以上のほか、防衛監察委員には、関係機関に問題解決のための提案・勧告を行う「事案解決提案・勧告権」、個別具体の事件を、刑事手続や懲戒手続の開始権限を持つ官署に通告し、関係書類を送達することができる「懲戒・刑事裁判所への事件の送達権」、国防大臣に懲戒権行使に関する総括報告を要求したり、権限を有する連邦や州の機関(司法大臣等)に軍隊や軍人が関与している刑事事案についての統計報告を要求できる「報告請求権」、その任務領域に関連する刑事手続や懲戒手続を、審理非公開の場合を含め、立ち会うこと(傍聴)ができる「裁判立会権」、公訴代理人と同じ範囲で書類を閲覧することができる「裁判関係文書等閲覧権」が与えられている。なお、「事案解決提案・勧告権」については、三権分立の関係から、その性格は、飽くまでも助言・提案や勧告にとどまり、法的な拘束力はないとされている。

(2) 防衛監察委員の資格・選任手続

防衛監察委員の数は1名であるが、連邦議会内にオフィスを持ち、また、約60名の職員を擁しており、彼らが防衛監察委員の活動を補佐している。

防衛監察委員の資格要件は、連邦議会議員選挙の選挙権を有する35歳以上のドイツ人であることとされている。なお、1990年の防衛監察委員法改正以前は、1年以上の兵役に服したことが要件とされ、結果的に男性に限定されていたが、法改正によりこの要件は削除され、女性にも就任の道が開かれた。実際に、1995年にはクレイル・マリエンフェルドが第8代の防衛監察委員に就任し、初の女性の防衛監察委員が誕生している。

また、防衛監察委員は、兼職禁止として、営利企業の役職員や他の有給の官職に就くこと、連邦や州の政府や立法機関に所属することが禁じられている。したがって、現職の議員は防衛監察委員を兼ねることはできない。ただし、過去10人の防衛監察委員のほとんどが連邦議会議員経験者である。

防衛監察委員は、連邦議会の総議員の過半数により選出される。その提案権は、防衛委員会、院内会派及び院内会派結成に必要な数に相当する数の議員に認められている。選出された防衛監察委員は、連邦議会議長により任命される。防衛監察委員の任期は5年であるが、再任可能である。また、任期途中であっても、防衛委員会の申立てにより、連邦議会の総議員の過半数により、防衛監察委員は解任される。

また、防衛監察委員には守秘義務が課されており、防衛委員会の同意を得て連邦議会議長が許可した場合を除き、職務上知り得た秘密を、在任中はもちろん、退職後も漏らしてはならないとされている。

なお、防衛監察委員には、連邦大臣の俸給の75%に相当する金額の俸給が支給される。ちなみに、これは、連邦労働裁判所、連邦財政裁判所、連邦法院、連邦社会裁判所、連邦行政裁判所など連邦の各裁判所の長官や、軍人では大將クラスと同水準のようである⁸。

5. 「制服を着た市民」、「内部指導の原則」の考え方

ところで、旧西ドイツ再軍備に際しては、この防衛監察委員の制度とともに導入され、また、これと密接不可分の関係を成しつつ、今日に至るまで一貫して軍の根幹を成す、もう一つの注目すべき制度がある。これは、「制服を着た市民」の理念及びこれを具体化した「内部指導の原則」(Grundsätze der Inneren Führung)である。これらも、やはりかつてのナチス・ドイツへの反省から、軍が一般市民と隔絶して暴走することがないように、外部からこれをチェックする防衛監察委員制度とともに、軍人の内面の意識レベルにおいてもこれを担保していこうとしたものである。

より具体的には、「制服を着た市民」とは、文字どおり、軍人を、職業軍人であれ、徴兵された兵士であれ、これを制服を着た市民、つまり、「市民」として位置付けて、可能な限

り市民としての基本権を保障しようとする考え方である。そして、この「制服を着た市民」の理念を法令レベルで具体化したのが「内部指導の原則」である。

「内部指導の原則」の具体的な内容は、とりわけ軍人法の中で明らかにされている。すなわち、「軍人は一般市民と同等の権利を有すること。権利の制限は、軍務の要請の範囲内においてのみ、かつ、法律に基づいてのみ行われること(同法6条)」、「命令と服従の関係については、上官の命令権には限界があり、人間の尊厳を侵害する命令や、職務目的以外で出された命令、犯罪を構成する命令に対しては服従義務がないこと(同法11条)」などである。

したがって、軍人の意見表明の自由については、軍務のために制限され得るものの、勤務以外においては政治活動を行うことも認められている。また、隊内での「いじめ」など「人間の尊厳」を侵害する行為は当然許されないとされる。

そして、軍人は、これら権利の侵害に対しては、一般市民と同様、裁判所に提訴して、救済を求めることができるし、また、ドイツ基本法(第17条)に基づいて、関係機関や連邦議会に対して請願を行うこともできるが、さらに、特筆すべきは、防衛監察委員に対して直接に訴願を行うことが認められていることである(防衛監察委員法第7条)。

6. 軍人の訴願権

防衛監察委員法1条3項は、防衛監察委員は、部隊監察、議員からの情報、軍人等からの訴願などにより、軍人の基本権や内面指導の原則の侵害が発生したと推定される場合には、自らの裁量に基づき活動を行うとしている。すなわち、内部指導の原則の侵害が防衛監察委員の活動開始事由の一つの大きな柱であること、そして、軍人から提出された訴願がその一つの実効的な契機となることを明らかにしている。

また、同法第7条では、すべての軍人は、その所属組織を経由することなく、個人で直接に、防衛監察委員に対して訴願を行うことができるとして軍人の訴願権を認めるとともに、また、訴願を行ったことを理由に不利益を加えてはならないとして、軍が訴願を妨害することを禁じている。なお、このような防衛監察委員への訴願は、当該軍人本人だけでなく、同僚や家族なども行うことができるとされている。

ちなみに、軍人等からの防衛監察委員への訴願は、毎年5,000~7,000件にも及んでおり⁹、おびただしい数に達している。また、それらの内容も、兵士の権利・義務、指揮命令、軍事教育・訓練、懲戒、給与、昇進、勤務時間、休暇、配置転換、除隊、健康管理、食事、居住環境など広範な分野に及んでいるが、そのほとんどは、待遇や福利厚生関係のものである。しかし、意見表明の自由を始め、人間の尊厳などドイツ基本法上の権利や内部指導の原則に関する訴願も少数ではあるが提出されている。また、軍人からの訴願は、徴兵された兵役義務者からのものが多いが、職業軍人からも多数の訴願が提出されている。

なお、冷戦終結、東西ドイツ統合、そして、それらに伴う大規模な兵員削減が進められていた1989年~1991年には、訴願件数が約1万件前後に膨れ上がった¹⁰。また、1990年

代以降は、国連等への協力活動などの海外派兵の実施に伴って、派兵された軍人からの訴願も数多く出されるようになってきている。

また、軍人等から提出された訴願のうち、例年、おおむね5～10%程度のものは、管轄外や匿名などの理由で却下されるものの、それ以外の訴願は採択される¹¹。そして、防衛監察委員は、その内容に応じて、大隊、師団、国防大臣など関係機関に救済のための所見等の提出を求め、これらを審査し、また、事案解決のための勧告等を行う。なお、審査の結果は訴願者に通知される。

ただし、訴願と同一の案件について、不服審査や懲戒手続、あるいは刑事訴訟や行政訴訟が進行中の場合には、防衛監察委員は、通常、権力分立の原則を尊重して、これらの手続には評価を下すような形での介入を避けるのが望ましいとされている¹²。

7. 防衛監察委員の活動の実態と限界

以上でみてきたように、強力な権限を持つ防衛監察委員であるが、一方で、制度創設後、今日に至るまでの活動を振り返ってみると、その制度面での言わば限界も明らかになってきた。その主なものは以下の2点である。

(1) 防衛監察委員と行政権限の行使

今日では、防衛監察委員は、議会の補助機関として、議会の権限を超えて、その権限を行使することはできないと解されている。つまり、飽くまでも、三権分立制度の枠内での権限行使にとどまると考えられている。したがって、防衛監察委員は、自ら刑事告発・訴追や懲戒手続を提起したり遂行したりするなど、行政上の権限や司法的、あるいは、準司法的な権限を直接に行使することはできず、飽くまでも、これらの権限を有する諸機関に対して、あっせんや勧告を行うことができるにとどまるものと理解されており、また、現実には、そのような運用が行われている。

しかしながら、かつて、防衛監察委員制度の創設時には、この点について与野党間で議論があった。これは、ドイツ基本法第45b条自体が、防衛監察委員の役割について、「基本権を保護するため」及び「連邦議会が統制を行う場合の補助機関として」というように並列的に規定しているからである。そのため、防衛監察委員は、基本権の保護のためには、連邦議会の補助機関であることを超えて、憲法上の機関として、その権限を行使し得るのではないかとの解釈が採用される余地があった。また、この基本法第45b条を受けて制定された制定当初の防衛監察委員法も、「防衛監察委員は、基本法第45b条の任務を遂行する」(旧第1条)との規定であった。

しかし、この防衛監察委員法第1条の規定は、その後、解釈上の疑義を払しょくするため、1982年に改正され、防衛監察委員は「連邦議会が統制を行う場合の補助機関である」とのみ規定されるようになった。その結果、基本法第45b条との関係では、

「防衛監察委員は議会の補助機関としての地位を有するが、その機能が目的とするところは、とりわけ基本権の保護にある」と解釈されているようである¹³。

(2) 防衛監察委員と与野党との関係

防衛監察委員は、連邦議会の総議員の過半数の賛成により選ばれるため、実際には、主として与党の意向を反映した人物が選ばれてきた。かつて、防衛監察委員制度を創設するに際して、防衛監察委員が「過半数」で選ばれれば、その活動も与党寄りとなるとの懸念から、野党及び連邦参議院は「3分の2」の賛成を選出要件とする案を提示したが、結果的にこれは否決された。

では、実際に、これまでの10人の防衛監察委員が、その活動においても、専ら与党側にのみ立った活動を行ってきたか、あるいは、日本と同様に議院内閣制を採用しているドイツにおいて、与党と一体である政府側(国防省、軍)に対してその活動を自粛してきたかという点、必ずしもそうではないようである。

ちなみに、制度発足当初の、防衛監察委員と政府(国防相)、議会(与党、野党)の間の激しいせめぎ合いの一端を紹介すると、例えば、初代防衛監察委員グロールマンは、1959年度の年次報告書(第1回目の年次報告書)において、軍の創設が時期尚早であると批判したことにより、連邦議会の防衛委員会(与党)と対立し、結局、5年の任期を待たずに2年で辞任した。また、第2代防衛監察委員ハイエは、1963年度の年次報告書の議会提出と相前後して、雑誌に軍を批判する論文を発表したが、防衛委員会(与党)により批判された結果、病気を理由に辞任した。また、1965年には、防衛監察委員法が改正され、防衛監察委員に対する連邦議会又は防衛委員会による出席要求権が新たに規定された。

ちなみに、グロールマンもハイエも、議会でほぼ全会一致で選出されていた。これに対して、第3代の防衛監察委員ホーゲンは、きん差により選任された。しかし、ホーゲンも1965年の年次報告書において、連邦議会による国防予算採決に際しての事前の防衛監察委員からの意見聴取制度の創設と、議会による代替予算案作成とを提唱したが、政府の反対により譲歩を余儀なくされた¹⁴。

これらの例からも分かるように、防衛監察委員は、与党サイドの影響下で選出されるとは言え、むしろ、国防分野における連邦議会による統制の補助機関として、また、軍人の基本権保護というその主な職務内容から、防衛監察委員の活動は、しばしば、政府と緊張関係に立ってきたし、また、野党の支持も受けてきた。さらに、防衛監察委員は、その活動を通じて国防分野における様々な情報を収集し、また、議会に報告することにより、野党に対する貴重な情報の提供源ともなってきた。結局のところ、防衛監察委員は、政府(国防相)、与党、野党の三者の間であって、緊張と妥協を繰り返しつつ、今日までの実績を積み重ねてきたと言える。その結果、防衛監察委員の

活動は国民からも評価され、また、ひいては軍に対する国民の支持の一助ともなっていると言われている¹⁵。

8. 我が国への制度導入の可否

以上、ドイツの防衛監察委員制度の概略を見てきた。確かに、ドイツも日本も、かつての戦争体験から、国民の間に軍力（防衛力）の独走に対する警戒心が強いことは共通している。また、共に議院内閣制を採用し、軍に対する統制は、第一義的には政府、すなわち、内閣や防衛大臣が行うことも、ほぼ同様である。しかし、両国で大きく異なるのは、国会による統制の在り方である。ドイツの場合は、連邦議会に特別の強力な権限を持つ防衛委員会を設置し、また、防衛監察委員というオンブズマン制度を設けている点である。それらの点で、国会による軍、あるいは、防衛力に対する統制、あるいは関与は我が国よりも、より強力であると言える。

しかし、仮に、我が国にこの種の制度、特に、防衛監察委員制度の導入を検討しようとする場合には¹⁶、幾つかの留意点がある。これらは、また、我が国との相違点でもある。これは、まず、第一に、ドイツの場合は徴兵制を採用している点である。すなわち、軍人といっても、その多くは、義務的に兵役に従事している一般国民であるため、一面では、その基本権保護が確保される必要性がより切実であるともいえる。防衛監察委員制度の導入の背景には、そのような事情もあるものと推察されるが、他方、実際に導入されて以後の防衛監察委員制度の運用実績を見れば、兵役義務者だけでなく職業軍人や志願兵からも相当な数の訴願が提出されている¹⁷。その意味では、防衛監察委員制度は、職業軍人や志願兵に対する制度としても大きな役割を果たしている。いずれにせよ、我が国においても同種の制度の導入を検討する場合には、これらの点を十分吟味する必要があるだろう。

留意点の第二は、防衛委員会も防衛監察委員も、いずれもドイツ基本法、すなわち、憲法でその設置が明記されている点である。つまり、防衛監察委員は、憲法上の機関として位置付けられているのである。しかし、その運用の実態は、既に述べたように、専ら三権分立の枠内で連邦議会の補助機関として活動している。そこで、我が国に同様の防衛監察委員制度を導入しようとする場合に、このような運用の実態に着目して、立法措置のみで創設するのか、それとも、憲法上の機関として位置付け、憲法を改正して明記するべきか。これらの点も今後、十分に吟味していく必要があるだろう。

なお、防衛監察委員のような国会、あるいは、議院のオンブズマン制度は、必ずしも、防衛の分野だけに限られるものではない。例えば、環境、人権、福祉、公共事業など、他の国政の重要分野について拡大することも、検討に値するのではないだろうか。国会がより強力かつ効果的にその機能を発揮するための手段として、特に、参議院の独自性発揮の観点からも検討の価値はあるものと思われる。

【参考文献】

石村善治「ドイツにおける兵士の権利と軍事オンブズマン」『長崎県立大学論集』39巻4号（2006年）

若松新「(西)ドイツ防衛監察委員制度の一考察」『早稲田社会科学研究』第52号(1996年)

手島孝「議会による行政統制の憲法理論と憲法現実」『法政研究』35巻2号(九州大学法政学会、1968年)

-
- ¹ 前掲若松のほか、防衛省改革会議報告書(2008年7月15日)参考資料112頁、水島朝穂「軍人の自由」『ジュリスト』No.978(1991.5.1~15)
 - ² 初宿正典・辻村みよ子『新解説世界憲法集』(三省堂、2006年)
 - ³ 梶基晃『憲法9条』(青林書院、2006年)、防衛法学会『世界の国防制度』(第一法規、1991年)
 - ⁴ 前掲石村
 - ⁵ 前掲手島
 - ⁶ (財)ディフェンスリサーチセンター『シビリアンコントロールに関する研究』(2001年1月)
 - ⁷ 2008年3月4日に出された年次報告は、<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/082/1608200.pdf>
 - ⁸ 若松107頁
 - ⁹ ちなみに、最新のデータである2007年は5,276件である。
 - ¹⁰ 1989年には過去最高の10,190件を記録している。
 - ¹¹ 2007年は5,276件中、224件が却下され、5,052件が採択されている。
 - ¹² 石村17頁など
 - ¹³ 若松80頁
 - ¹⁴ 若松83頁~86頁、手島49頁~50頁
 - ¹⁵ 若松88頁~92頁、101頁
 - ¹⁶ ちなみに、第170回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号14頁~15頁(平20.12.18)(近藤正道議員の質問)や水島朝穂早稲田大学教授(2008年12月14日付東京新聞『揺らぐ文民統制5 オンブズマン』の記事中において)も防衛監察委員制度の導入検討を提唱している。
 - ¹⁷ 例えば2007年では、5,052件の訴願の提出者の内訳は、次のとおりである。職業軍人932件(18.4%)、短期志願兵2,611件(51.7%)、基礎兵役従事者328件(6.5%)、兵役後の訓練従事者・予備役312件(6.2%)、長期兵役志願者137件(2.7%)、不明等732件(14.5%)。