

16.12.24

陸上自衛官による憲法改正案作成事案に関する調査報告及び評価

平成16年12月24日

防 衛 庁

目 次

1	全般	1
2	陸幕調査委員会による調査の結果（「陸上自衛官による憲法草案作成に関する調査報告書(陸幕総第789号(16.12.24))」）	3
	(1) 資料の作成依頼の経緯	3
	ア 背景	3
	イ 資料の作成依頼	3
	ウ A2佐が依頼を引き受けた理由及び引受け時の認識	4
	(2) 資料の作成の経緯	5
	(3) 資料の送付の経緯	5
	(4) 上司に対する報告等の経緯	6
	(5) 資料の内容の検討	7
	ア 重要な概念等の整理についての誤りと考えられるもの	8
	イ 「及び」と「並びに」の使用法の誤り	8
3	中谷議員からの聴き取りによって確認した事実関係	10
	(1) 資料の作成依頼の経緯	10
	ア 背景	10
	イ 資料の作成依頼	10
	ウ 中谷議員がA2佐に依頼した理由及び依頼時の認識	11
	(2) 資料の受領の経緯	11
	(3) 中谷議員による受領資料の取扱い	12
4	評価	13
	(1) 組織的関与の有無	13
	ア 関係者の行動等からの考察	13
	イ 依頼・引受け時の認識からの考察	14
	ウ 作成された資料の内容からの考察	15
	(2) 憲法尊重擁護義務（憲法第99条）との関係	16
	(3) シビリアン・コントロール（文民統制）との関係	17
	(4) 政治的行為の制限（自衛隊法第61条）との関係	18

ア	「政治的目的」の有無	19
	(ア) 「特定の政党の支持」	
	(施行令第86条第3号)との関係	19
	(イ) 「政治の方向に影響を与える意図」	
	(施行令第86条第5号)との関係	20
イ	「政治的行為」の該当性	20
	(ア) 「公私の影響力の利用」	
	(施行令第87条第1項第1号)との関係	20
	(イ) 「政治的目的を有する文書の配布」	
	(施行令第87条第1項第13号)との関係	21
(5)	職務専念義務(自衛隊法第60条)との関係	22
(6)	配慮を欠いた行為の存在	22
	ア 国民からの疑念を呼び、自衛隊に対する国民の信頼を傷つけかねない行為の存在	22
	イ FAX等の私的使用行為の存在	23
	ウ 上司の必ずしも十分ではない指導・監督の存在	23
5	まとめ	24

別紙1 「憲法改正(安全保障関連)」

別紙2 防衛班の定型FAX送付用紙

1 全般

平成16年12月4日(土)午後7時頃、陸上幕僚監部防衛部防衛課防衛班(以下「防衛班」という。)の2等陸佐(以下「A2佐」という。)が、軍隊の設置や集団的自衛権の行使を可能とする内容の憲法改正案をまとめ、自由民主党憲法調査会の中谷元憲法改正案起草委員会座長に提出した旨の通信社の配信記事があった。

同報道に書かれた事柄については、その事実関係如何によっては、憲法第99条の憲法尊重擁護義務との関係、シビリアン・コントロール(文民統制)との関係、又は自衛隊法第61条の政治的行為の制限等との関係において問題が生じる可能性があるものであった。

この際、長官官房長は、イラク訪問中の防衛庁長官(以下「長官」という。)に対し、5日(日)午前2時10分頃、報告を行い、この際、長官より事実関係について正確に調査するようにとの指示を受けた。この指示を受けて、陸上幕僚長は、同日、陸上幕僚副長を長とする6人の陸上幕僚監部(以下「陸幕」という。)の幕僚からなる「改憲案作成」報道に関する調査委員会(以下「陸幕調査委員会」という。)を設置し、さらに6日(月)には陸幕調査委員会を13人体制に増員し、延べ約40人以上に及び関係者に対する聴き取り調査を中心に事実関係の調査に当たった。これら陸幕調査委員会による事実関係の調査の結果については、「陸上自衛官による憲法草案作成に関する調査報告書(陸幕総第789号(16.12.24))」に取りまとめられたところである。

また、調査の過程において、陸幕内の関係者のみならず、依頼をしたとされる中谷議員より事情を伺う必要があったので、長官官房長が陸幕調査委員会と連携して同議員の協力を得て事実関係について聴き取りを実施した。

その結果、A2佐は、中谷議員からの電話の依頼内容から、資料は同議員個人の勉強のための一つの参考に過ぎないものと認識し、休日に自宅で資料を作成したこと、同議員も、個人の勉強用として憲法改正に関する資料を防衛班のA2佐に対して依頼したことなどが明らかになった。

一方、A2佐は、中谷議員への資料の送付に当たっては、防衛班の定型

の、「防衛庁陸上幕僚監部防衛部防衛課防衛班」と発信元が明記されている F A X 送信状を使用するとともに、防衛班備え付けの職場の F A X を使用して送信するなどしていたことも判った。

長官官房及び人事教育局においては、これら陸幕調査委員会の調査報告書に盛り込まれた事実関係及び長官官房長が中谷議員の協力を得て聴き取った事実関係に基づき、本事案の評価を行った。

本事案の評価としては、国会議員からの個人的な依頼を、勤務中に職場で引き受け、自宅で完成させたにもかかわらず先に述べた防衛班定型の F A X 送信状を使用し、職場の F A X 等で送信した A 2 佐の行為について、職務専念義務、F A X 等の私的使用の責任を問うまでのものではないにせよ、かかる A 2 佐の一連の行為が、あたかも個人ではなく組織が憲法改正作業に関与している等の誤解を与えかねないものであり、個人と組織の区別等の観点で、配慮を欠くものであった等の評価を行ったところである。また、直接の上司も、A 2 佐に対し、その機会があったにもかかわらず、必ずしも十分な確認や適切な指導を行わなかったとの評価を行ったものである。

本報告書は、これらの事実関係や評価を公表するとともに、今後においては、公務に対する国民の信頼を傷つけることの無いよう、再発防止対策の契機とすることとしたものである。

2 陸幕調査委員会による調査の結果（「陸上自衛官による憲法草案作成に関する調査報告書（陸幕総第789号（16.12.24）」）

(1) 資料の作成依頼の経緯

ア 背景

A 2 佐によると、平成 1 4 年秋頃、A 2 佐は、中谷議員と同議員の旧知の B 1 等陸佐（以下「B 1 佐」という。）との 3 人で、酒席を共にした。A 2 佐と中谷議員が直接会ったのはそのとき限りである。

また、初対面から今回の資料作成までの間、A 2 佐は、中谷議員から、防衛班で勤務中に電話で、B 1 佐のイラク派遣に関連して 3 ~ 4 回、サマーワの状況はどうか等、B 1 佐を気遣う趣旨の問い合わせを受けていたと述べている。

イ 資料の作成依頼

平成 1 6 年 1 0 月 1 5 日（金）、A 2 佐によれば、中谷議員から A 2 佐に対し、防衛班の執務室に直接電話にて連絡があり、「現在、個人的に憲法改正を勉強しているが、君の知り得る範囲で良いので見解を聞きたい。具体的には、憲法改正に際し、安全保障面でどのような事項を考察すれば良いか、また国際活動において、現行の憲法の枠組みでは制約がある事項に関し、憲法改正によって、どのような内容が可能となると考えているのか、教えてもらいたい。その際、それらを案文にするとどのようなイメージになるかについても、一例をつけてもらえれば有り難い。なお、自分は、来週一杯、中国へ出張するので、来週末までにメモを作ってもらいたい。」旨の依頼があった。

また、この際、中谷議員より、安全保障分野での憲法上の課題については、集団的自衛権の明記等武力行使の憲法上の位置付けや武器使用の権限が現行法制下で十分かといったことである旨の問題意識が伝えられたと述べている。

ウ A 2 佐が依頼を引き受けた理由及び引受け時の認識

A 2 佐によれば、依頼を引き受けた理由及び引受け時の認識は、以下のとおりである。

中谷議員から個人的な勉強のためであるとともに、君の知り得る範囲で良いので見解を聞きたいと言われたことから、同議員の依頼は個人的に勉強するための一つの参考とするための依頼であり、また個人としての見解を求められていると認識し、素直に知り合いの同議員の依頼に応えたいと思った。

また、憲法問題について特別自信をもっていた訳ではないが、他省庁出向中に日米防衛協力のための指針（ガイドライン）や日米物品役務相互提供協定（ACSA）を担当し、憲法を含む法的な観点から関係省庁等と調整することが職務であったこと、現在もイラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法等を担当し、運用上の問題について内局と調整したり、内局と共に関係省庁等と法的な観点からの調整を行ったりしたことから、これらを通じて憲法問題について問題意識の積み重ねを持っていた。

このため、中谷議員からの依頼事項である 憲法改正に際し、安全保障面でどのような事項を考察すれば良いのか、国際活動において、現行の憲法の枠組みで制約がある事項に関し、憲法改正によって、どのような内容が可能となるのか、という課題については、これまでの勤務歴を通じた問題意識の積み重ねに基づき対応可能と考えた。

さらに、憲法改正によって、具体的に何ができて何ができないか整理することは、自分にとっても意味のあることだと考えた。

なお、憲法草案の案文については、法文作成能力は自分自身「素人」と考えていたが、案文にするとどのようなイメージになるかの一例として付けて欲しいと述べていたので、メモ程度で良いのであろうと考えた。

また、依頼を引き受けるに当たって、中谷議員から個人の勉強のためであると言われ、対外的に使用する可能性について明示されなかったため、A 2 佐が作成した資料が対外的に配布されるとは全く考えて

いなかった。

さらに、A 2 佐は、中谷議員の所属する自由民主党の党員ではなく、同議員が自由民主党憲法調査会の有力メンバーの一人であるとの認識も有しておらず、自分が提出した資料が自由民主党の憲法改正草案に反映されるかもしれない可能性については全く認識していなかった。

(2) 資料の作成の経緯

A 2 佐によれば、10月16日(土)及び17日(日)に、それぞれ自宅において約6時間、計約12時間、A4用紙3枚の資料(別紙1参照)を作成した。A 2 佐は、資料の作成に当たっては、中谷議員の依頼に基づき、憲法改正に際し、安全保障面でどのような事項を考察すれば良いのか、国際活動において、現行の憲法の枠組みで制約がある事項に関し、憲法改正によって、どのような内容が可能となるのか、これらを案文にするとどのようなイメージになるのかの一例、の3点に従って項目立てをしたと述べている。

また、A 2 佐によれば、別紙の「憲法草案」を作成するに際して、憲法草案のイメージを得るため、インターネットで一部報道機関の作成した試案を参照した以外は、資料の作成に当たり参考としたものはなかったとのことである。

なお、A 2 佐によれば、A 2 佐が憲法改正に関して作成した資料は別紙1の資料のみであり、一部関係報道で、「陸上自衛隊の幹部隊員が作成した憲法改正案などのコピー」と伝えられている資料については、改行位置が異なる等自分が作成したものと異なり、承知していないとのことである。

(3) 資料の送付の経緯

A 2 佐によれば、10月22日(金)の午前9時半から10時頃、中谷議員の秘書から防衛班で勤務中のA 2 佐に対して電話があり、「先週、

議員より資料依頼があったと聞いているが、本日、海外出張から帰国するので、取り急ぎ中谷議員の事務所宛にFAXで送って欲しい」旨の依頼があった。

A2佐は、至急送付するように中谷議員の事務所から督促を受けたと認識したため、防衛班が定型的に使用している、「防衛庁陸上幕僚監部防衛部防衛課防衛班」と発信元が明記されているFAX送信状（別紙2参照）のワープロ・データを便宜的に利用することで迅速に送付できると考え、職場のパソコンで定型のFAX送信状のデータを読み出し、A2佐の氏名等を打ち込んで印刷したとのことである（送信状は、紙として保存されておらず、また、データとしても保存されていない。）。A2佐は、自宅で作成した資料を、フロッピーディスクから職場のパソコン及びプリンターを使用してデータを読み出して印刷し、印刷した資料3枚に先の送信状を添付して合計4枚を防衛班のFAXで送信したと述べている。

なお、A2佐によれば、資料の送付依頼に係る秘書からの連絡の際、資料の使用目的等資料の送付後の取扱いに関する話は一切無かったとのことである。また、A2佐によれば、15日（金）の依頼以降は22日（金）の送付依頼に係る連絡まで中谷議員又は同議員の事務所から連絡はなかったとのことである。さらに、資料の送付後、中谷議員や同議員の事務所から、資料に関する説明、修正等の連絡は無かったとのことであり、また、当該資料を同議員の事務所以外には送付したり、これを用いて部内外の者に説明したりしたことはなかったとのことである。

(4) 上司に対する報告等の経緯

A2佐によれば、個人的な依頼であり、また個人の見解を求められていると認識していたので、中谷議員から電話で依頼を受けた10月15日（金）、直接の上司であるC1等陸佐（以下「C1佐」という。）に対し、中谷議員から個人的に憲法改正の勉強をするための資料を作成してほしいとの依頼があった旨話をした。C1佐によれば、その際、C1

佐は、個人的な依頼があったとの話に対し、一般的に了解したとの認識の下、「わかった。」と答え、また、中谷議員の個人的な依頼であると認識したこと、及びA 2 佐の平素の勤務状況に対する信頼感から秘密保全上の問題もないと考えたことから、A 2 佐に対して特段の状況確認や作業指示は行わなかったとのことである。

また、A 2 佐によれば、作成した資料を中谷議員の事務所にF A Xで送付したことを事後的にC 1 佐に話をしたが、作成した資料は秘密保全上の問題はなく、個人的なものと認識していたため、この際にも、資料の内容自体については相談、報告又は見せることもしなかった。C 1 佐によれば、A 2 佐から資料をF A Xで送付した旨の話をされたが、この際も個人的依頼と認識していたため、特段の受け応えをせず、送付した資料の提出も求めなかったとのことである。

A 2 佐は、C 1 佐より上位の防衛調整官、防衛課長及び防衛部長に対しては、本件は個人的なことであると考えて、中谷議員から依頼があったことは話しておらず、資料の相談等も見せることもしなかったと述べている。また、C 1 佐も自分より上位の防衛調整官、防衛課長及び防衛部長に本件について報告等しなかったとのことである。さらにA 2 佐は、防衛班の他の同僚に対しても、中谷議員から依頼があったことは話しておらず、資料作成を手伝わせる等したり、資料を見せることもしなかったと述べている。

(5) 資料の内容の検討

A 2 佐が作成した別紙1の資料は、「1 . 安全保障に関し、盛り込むべき事項」(以下「1 . .」という。)、 「2 . 憲法改正により可能となる事項」(以下「2 . .」という。)及び別紙の「憲法草案」からなる。

このうち、別紙の「憲法草案」については、「1 . .」及び「2 . .」に比較して、以下に例示するような重要な概念等の整理についての誤りや「及び」と「並びに」の基本的な使用方法の誤り等が見受けられる。

ア 重要な概念等の整理についての誤りと考えられるもの

「 (軍隊の設置、権限)

(略)

2 軍隊は、我が国の防衛及び前条の規定（注：集団安全保障の規定）に基づき行動したときは、集団的自衛権を行使することができる。」

との規定

(誤りとする理由)

集団的自衛権とは、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利をいい、我が国の防衛に際して我が国が行使する権利ではない。

また、集団的自衛権と集団安全保障の関係は、集団的自衛権に基づく実力行使が、国連が集団安全保障制度のもとで必要な措置をとるまでの間、武力攻撃を受けた国と何らかの連携関係にある国が、かかる武力攻撃を除去するために当該国の判断によってとることが許容されている措置であるのに対し、集団安全保障制度は、ある国が侵略などを行った場合に、当該国も加盟している国連自体の判断のもとに、軍事的その他の強制措置によって、こうした侵略行為等を鎮圧し、あるいは除去する制度であり、集団安全保障は、集団的自衛権の行使を当然の前提とするものではない。

イ 「及び」と「並びに」の使用法の誤り

「 (司法権)

第 条 司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所並びに特別裁判所に属する。」

との規定

(誤りとする理由)

A 2 佐によれば、この条文は、軍隊に対するより厳しい規律や軍事に対する知見を反映した裁判を実施するための裁判所が必要では

あるが、最高裁判所を頂点とする司法の体系を変更することまでを考えたものではないと述べている。そうであるとすれば、この条文は、「及び」と「並びに」の使用方法の誤りにより、最高裁判所及び法律で定める下級裁判所の体系とは別に特別裁判所を設ける趣旨の条文となっており、A 2 佐の考えと異なる条文を作成していることになる。

3 中谷議員からの聴き取りによって確認した事実関係

(1) 資料の作成依頼の経緯

ア 背景

A 2 佐と初めて会ったのは、中谷議員が長官を下番した平成 14 年秋頃で、酒席を共にした。A 2 佐と会ったのはその時限りであるが、その際、A 2 佐が他省庁出向中に日米防衛協力のための指針（ガイドライン）や日米物品役務相互提供協定（ACSA）を担当したときの話が出、中谷議員は、A 2 佐が憲法を含む法的な観点から関係省庁等と調整することを職務としていたことを知り、また、A 2 佐に安全保障や国際活動、特に武器使用や武力の行使と憲法との関係に関し、優れた知見を有しているとの印象も持った。

また、初対面から今回の資料作成までの間、中谷議員は、防衛班に 3～4 回電話をし、A 2 佐に、同議員旧知の B 1 佐のイラク派遣に関連して、サマーワの状況はどうか等、B 1 佐を気遣う趣旨の問い合わせをした記憶がある。

イ 資料の作成依頼

平成 16 年 10 月 15 日（金）、中谷議員は、A 2 佐に対し、防衛班の執務室に直接電話をし、「現在、個人的に憲法改正を勉強しているが、君の知り得る範囲で良いので見解を聞きたい。具体的には、憲法改正に際し、安全保障面でどのような事項を考察すれば良いか、また国際活動において、現行の憲法の枠組みでは制約がある事項に関し、憲法改正によって、どのような内容が可能となると考えているのか、教えてもらいたい。その際、それらを案文にするとどのようなイメージになるかについても、一例をつけてもらえれば有り難い。なお、自分は、来週一杯、中国へ出張するので、来週末までにメモを作ってもらいたい。」旨の依頼を行った。また、中谷議員は、この依頼に際して、安全保障分野での憲法上の課題は、集団的自衛権の明記等武力行

使の憲法上の位置付け、武器使用の権限が現行法制下で十分かといったことであると自己の問題意識を伝えた。

ウ 中谷議員がA 2 佐に依頼した理由及び依頼時の認識

中谷議員が資料作成を依頼した理由及び依頼時の認識は、以下のとおりである。

中谷議員は、A 2 佐について、3 (1) アで述べたように、A 2 佐が過去、憲法を含む法的な観点から関係省庁等と調整することを職務としていたことを聞いていた。また、中谷議員は、A 2 佐に安全保障や国際活動、特に武器使用や武力の行使と憲法との関係に関し、優れた知見を有しているとの印象を持っていた。

このようなことから、中谷議員は、憲法改正に際して考察すべき安全保障面の事項や憲法改正により可能となる国際活動に関する制約事項についてまとめる本件資料作成の依頼を行うのに、A 2 佐は、適当であり、かつ、十分に能力のある者であると考えた。

また、本件資料は、集団的自衛権の明記等武力行使の憲法上の位置付けや武器使用に関することが主要な内容になると考え、武器の運用者である自衛官の意見を知りたいと思ったこともあり、この点からも、A 2 佐に依頼することが適当と考えた。

憲法草案の案文については、一例程度に作成してもらえば良いと思っていたので、かかる資料の作成については、それほど重要視していなかった。

なお、憲法調査会のメンバーであること等中谷議員の立場や他の議員への配布等については、依頼時においては、A 2 佐から送付された資料に自分の意見等を加え、資料を作り変えることを考えていたので、説明等はしなかった。

(2) 資料の受領の経緯

1 0 月 2 2 日 (金) 午前 9 時半から 1 0 時頃、中谷議員の秘書から防

衛班で勤務中のA 2 佐に対して電話をし、「中谷議員が、海外出張から帰国するので、資料を取り急ぎ同議員の事務所宛にF A Xで送って欲しい」旨の依頼をした。中谷議員は、事務所も含め、受領した資料の途中段階の資料を受け取ったことはないし、また、15日(金)の依頼以降は22日(金)の送付依頼に係る連絡までA 2 佐に連絡をとっていなかった。

なお、秘書による資料の送付依頼に係る連絡の際、資料の使用目的等資料の受領後の取扱いに関する話は一切しなかった。また、資料の受領後、中谷議員からは、事務所も含め、資料に関する説明、修正等の連絡はしていない。

(3) 中谷議員による受領資料の取扱い

中谷議員は、10月22日(金)秘書経由で、A 2 佐から送付された、「防衛庁陸上幕僚監部防衛部防衛課防衛班」と発信元が明記されているF A X送信状及び別紙1の資料を受領し、自分なりに把握・検討し、同資料は自分がこれまで勉強してきたこと及び自分の考えと一致していたので、同資料のみを同日午後の自由民主党の憲法調査会の会合において、そのまま自分の案として、自分の責任で同調査会の出席者約30名ぐらいに席上配布し、説明したとのことである。

また、中谷議員は、A 2 佐から受領した別紙1の資料については、上述の自由民主党の憲法調査会の会合において配布した以外は配っておらず、また、別紙1の資料を打ち直すこともしていないとのことである。

4 評価

(1) 組織的関与の有無

ア 関係者の行動等からの考察

以下の関係者の行動等を見れば、A 2 佐は、資料を個人的に作成したものであり、組織的な資料作成は行われなかったと考えられる。

- ・ A 2 佐は、資料の作成作業を週末に自宅で行った。
- ・ 中谷議員からの依頼があったことは直接の上司である C 1 佐に対して話をしたが、資料自体については、相談、報告又は見せることもしなかった。
- ・ C 1 佐は、A 2 佐から中谷議員からの依頼について話を聞いて「わかった。」と応えたが、組織的に作業を行うことに対して了解を与えたわけではなく、個人的な依頼があったとの話に対し、一般的に了解したとの認識であった。また、C 1 佐は、中谷議員の個人的な依頼であると認識したこと等から A 2 佐に対して特段の状況確認や作業指示は行わなかった。
- ・ A 2 佐は、資料を中谷議員に対して送付したことを事後的に C 1 佐に話をしたが、個人的なものと認識していたこと等から、資料の内容自体については、相談、報告又は見せることもしなかった。
- ・ C 1 佐は、A 2 佐から中谷議員に対して資料を送付したとの話を事後的に聞いたが、この際も個人的依頼と認識していたため、A 2 佐に対し送付した資料の提出も求めなかった。
- ・ A 2 佐は、C 1 佐よりも上位の防衛調整官、防衛課長及び防衛部長に対しては、中谷議員から依頼があったことは話しておらず、資料の相談等も見せることもしなかった。
- ・ C 1 佐は、自分よりも上位の防衛調整官、防衛課長及び防衛部長に本件について報告等はしなかった。
- ・ A 2 佐は、防衛班の他の同僚に対して、中谷議員から依頼があったことは話しておらず、資料作成を手伝わせる等したり、資料を見

せることもしなかった。

イ 依頼・引受け時の認識からの考察

(ア) A 2 佐は、依頼を引き受けた理由等について以下のとおり述べている。

- ・ 中谷議員から個人的な勉強のためであるとともに、君の知りうる範囲で良いので見解を聞きたいと言われたことから、同議員の依頼は個人的に勉強するための一つの参考とするための依頼であり、また個人としての見解を求められていると認識した。
- ・ 知り合いの中谷議員からの依頼に対して、素直に応えたいと思った。また、具体的に憲法改正によって、どのような内容が可能となるのか整理することは、自分にとっても意味のあることだと考えた。
- ・ 中谷議員からの依頼事項が 憲法改正に際し、安全保障面でどのような事項を考察すれば良いのか、 国際活動において、現行の憲法の枠組みで制約がある事項に関し、憲法改正によって、どのような内容が可能となるのかという課題であったことから、これまでの勤務歴を通じた問題意識の積み重ねに基づき対応可能と考えた。
- ・ 憲法草案の作成作業については、必ずしも自信があったわけではないが、一例として付けて欲しい旨の依頼であったことから、メモ程度で良いのであろうと考えた。

(イ) 一方、中谷議員は、A 2 佐に資料の作成を依頼した理由等について以下のとおり述べている。

- ・ 中谷議員は、A 2 佐が過去、憲法を含む法的な観点から関係省庁等と調整することを職務としていたことを知っていた。また、中谷議員は、A 2 佐に安全保障や国際活動、特に武器使用や武力の行使と憲法との関係に関し、優れた知見を有しているとの印象を持っていた。

- ・ このようなことから、憲法改正に際して考察すべき安全保障面の事項や憲法改正により可能となる国際活動に関する制約事項についてまとめる本件資料作成の依頼を行うのに、A 2 佐は、適当であり、かつ、十分に能力のある者であると考えた。
- ・ 本件資料は、集団的自衛権の明記等武力行使の憲法上の位置付けや武器使用に関することが主要な内容になると考え、武器の運用者である自衛官の意見を知りたいと思ったこともあり、この点からも、A 2 佐に依頼することが適当と考えた。
- ・ 憲法草案の案文については、一例程度に作成してもらえれば良いと思っていたので、かかる資料の作成については、それほど重要視していなかった。

(ウ) このように、A 2 佐は、中谷議員の依頼は個人的な依頼であり、個人としての意見を求められていることを前提としつつ、自分自身の能力の範囲内で応えることとし、引き受けている。

また、中谷議員は、資料作成の依頼に当たり、A 2 佐個人が有する「優れた知見」に期待する一方、A 2 佐が必ずしも十分には慣れていない法文作成が必要な「憲法草案」については、一例程度でよいとしていた。

このように、本件資料作成については、依頼・引受け共に、A 2 佐個人の能力を前提としてなされているものであり、組織的な関与がなかったことが判る。

ウ 作成された資料の内容からの考察

A 2 佐が作成した別紙 1 の資料については、別紙の「憲法草案」には、「憲法改正（安全保障関連）」の「1 .」及び「2 .」と比較して、重要な概念等の整理についての誤りや基本的な法令用語の使用法の誤り等が見受けられる。

この点は、

- ・ 「1 .」及び「2 .」については、これまでの A 2 佐の勤務歴を

通じた問題意識の積み重ねから十分作成可能なものであること。

- ・ これに対し、「憲法草案」については、法文化が必要な資料であり、一般に、作成に当たって、草案に規定しようとする概念等の内容や相互関係について、よりしっかりとした整理が必要とされるとともに、法制実務に関する深い知識も必要とされること。
- ・ A 2 佐は、自分自身も「素人」と認めているように、必ずしも十分な法文作成能力を有していなかったこと。

に起因するものと考えられる。このように別紙 1 の資料は、作成者である A 2 佐の個人的能力の範囲内で作成されたものと見られ、資料作成に組織的関与があったとは考えられない。

(2) 憲法尊重擁護義務（憲法第 99 条）との関係

憲法第 99 条は、日本国憲法が最高法規であることにかんがみ、天皇、又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、憲法の規定を遵守するとともに、その完全な実施に努力しなければならない旨を定めたものである。

一方、憲法第 96 条は、憲法の改正手続を規定しており、その手続による憲法改正について検討し、あるいは主張することを憲法自体が認めていることは明らかであって、このような検討又は主張を行うことと、現行の憲法の規定を遵守し、その完全な実施に努力することとは別の問題である。したがって、現行憲法の規定を遵守しその完全な実施に努めることを前提に、憲法の定める改正手続による憲法改正の内容について検討・主張するものである限りにおいては、これを個人の立場で行っても、公務員の立場で行っても、憲法第 99 条との関係で直ちに問題が生ずるものではない（「衆議院議員森清君提出憲法第 99 条と憲法改正との関係に関する質問に対する答弁書」（昭和 55 年 10 月 7 日）参照。）。

A 2 佐は、中谷議員の憲法改正についての個人的勉強のための一つの参考に過ぎないものとして資料を作成しており、現行憲法の規定を遵守しつつ、その定める改正手続に拠ることが当然の前提とされていたもの

と認められる。

このように、A 2 佐の行為は、憲法第 99 条との関係で問題が生ずるものではない。

(参考)

日本国憲法(昭和 21 年 11 月 3 日憲法)

第 96 条 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

第 99 条 天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。

衆議院議員森清君提出憲法第 99 条と憲法改正との関係に関する質問に対する答弁書(昭和 55 年 10 月 7 日)

憲法第 99 条は、日本国憲法が最高法規であることにかんがみ、天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、憲法の規定を遵守するとともに、その完全な実施に努力しなければならない旨を定めたものである。

憲法改正については御指摘のように憲法に手続が定められているから、その手続による憲法改正について検討し、あるいは主張することを憲法自体が認めていることは明らかであって、このような検討又は主張を行うことと、現在の憲法の規定を遵守し、その完全な実施に努力することとは別の問題である。したがって、国務大臣又は国会議員がこのような検討又は主張を個人の立場で行っても国務大臣又は国会議員の立場で行っても、憲法第 99 条に違反するものではない。

(3) シビリアン・コントロール(文民統制)との関係

シビリアン・コントロールとは、政治の軍事に対する優先の確保、軍事力に対する民主主義的な政策統制を指すものであり、民主主義国家における重要な原則の一つである。

我が国の場合も、例えば、主に、次のような形でシビリアン・コントロールを制度的に担保しているところである。

自衛隊の定数、組織等が法律、予算等により国会で審議・議決され、また、防衛出動等は国会の承認を要すること。

国の防衛に関する事務は、内閣の行政権に属して完全にその統制下にあるとともに、内閣総理大臣及び防衛庁長官は文民をもって充てられ、内閣総理大臣は内閣を代表して自衛隊の最高指揮権を有すること。

このようなシビリアン・コントロールの意義、内容を踏まえれば、我が国におけるシビリアン・コントロールは、基本的には実力組織たる自衛隊を国会や内閣が統制すべきものとする原則であると考えられる。

A 2 佐は、中谷議員からの個人的な依頼を受けて個人の見解として憲法改正に関する資料を作成・送付したものであり、3 (1) で述べたように組織的関与も認められていないことから、今回の事案において、上記のようなシビリアン・コントロールとの関係において問題が生ずるものではない。

(4) 政治的行為の制限（自衛隊法第61条）との関係

自衛隊員の政治的行為の制限については、自衛隊法（昭和29年6月9日法律第165号）第61条並びに同条の委任を受けた自衛隊法施行令（昭和29年6月30日政令第179号。以下「施行令」という。）第86条及び第87条に規定されている。今回のA 2 佐の行為は、特に、政治的目的について規定する施行令第86条第3号（特定の政党の支持）及び第5号（政治の方向に影響を与える意図）並びに政治的行為について規定する施行令第87条第1項第1号（公私の影響力の利用）及び第13号（政治的目的を有する文書の配布）との関係で問題が生じる可能性があることから、これらの規定に沿って評価したところ、以下のとおりである。

（参考）

自衛隊法（昭和29年6月9日法律第165号）

（政治的行為の制限）

第61条 隊員は、政党又は政令で定める政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法をもつてするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除くほか、政令で定める政治的行為をしてはならない。

自衛隊法施行令（昭和29年6月30日政令第179号）

（政治的目的の定義）

第86条 法第61条第1項に規定する政令で定める政治的目的は、次の各号に掲げるものとする。

三 特定の政党その他の政治的団体を支持し、又はこれに反対すること。

五 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し、又はこれに反対すること。

（政治的行為の定義）

第87条 法第61条第1項に規定する政令で定める政治的行為は、次の各号に掲げるものとする。

一 政治的目的のために官職、職権その他公私の影響力を利用すること。

十三 政治的目的を有する署名又は無署名の文書、図画、音盤又は形象を発行し、回覧に供し、掲示し、若しくは配布し、又は多数の人に対して朗読し、若しくは聴取させ、あるいはこれらの用に供するために著作し、又は編集すること。

ア 「政治的目的」の有無

(ア) 「特定の政党の支持」（施行令第86条第3号）との関係

本号の「特定の政党・・・を支持・・・すること」とは、一般に「特定の政党・・・につき、・・・それらの団体の有する綱領、主張、主義若しくは施策を実現するように・・・影響を与えることをいう」ものと解釈されているが、

中谷議員は、個人的な勉強のためという趣旨を明示してA2佐に資料の作成を依頼したものであり、A2佐は知り合いの同議員の依頼に応えたいと思い引き受けたが、同議員がA2佐の提出した憲法改正に関する資料を採用するかは同議員の判断に任されている状況にあったこと

A2佐は、中谷議員の所属する自由民主党の党員ではなく、また、A2佐は、自分が提出した資料が自由民主党の憲法改正

草案に反映されるかもしれない可能性について認識していなかったことや中谷議員が同党の憲法調査会の有力メンバーであること等を認識していなかったこと

から、A 2 佐の行為は、特定の政党の憲法改正という主張等を「実現するように影響を与え」たものとは認められず、同号に抵触するものではない。

(イ) 「政治の方向に影響を与える意図」(施行令第 8 6 条第 5 号)との関係

本号の「政治の方向に影響を与える意図」とは、一般に「日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意図をいう」ものと解釈されているが、

民主主義の根本原則は、一般に国民主権及び国民主権を前提とする議会制民主主義政治の仕組みと考えられるが、A 2 佐が提出した資料には、これらを変更する内容が含まれていないこと

民主主義国家における重要な原則であるシビリアン・コントロールの原則について、文民である内閣総理大臣が国防軍の最高指揮監督権を有するなどとしており、A 2 佐が提出した資料には、当該原則を変更する内容が含まれていないこと

から、A 2 佐には、前記のように解釈されている「政治の方向に影響を与える」意図は認められず、同号に抵触するものではない。

イ 「政治的行為」の該当性

(ア) 「公私の影響力の利用」(施行令第 8 7 条第 1 項第 1 号)との関係

本号の「政治的目的のために・・・公私の影響力を利用すること」とは、一般に「職員が、国家公務員としての地位においてであると、私人としての地位においてであるとを問わず、政治的目的のために自己の影響力を利用する行為」をいうものと解釈されているが、

A 2 佐が資料を作成し、提出した事情は、ア(ア) 及び (P19 参照)に述べたとおりであること

元自衛官である中谷議員の方がA 2 佐の先輩であり2 人の関係の中で優位な立場にあること、逆にA 2 佐が先輩・後輩の密接な関係を利用して先輩である同議員に、提出した資料の採用を依頼した事実も認められないこと

A 2 佐は憲法改正その他の法令に関する事務を直接には担当していなかったこと

上記4 (4)ア (P19 参照)で述べたように、政治的目的に係る自衛隊法等の規定に抵触する事実は認められないことから、A 2 佐の行為は、前記のように解釈されている「政治的目的のために・・・公私の影響力を利用すること」に当たるものではなく、同号に抵触するものではない。

(イ) 「政治的目的を有する文書の配布」(施行令第87条第1項第13号)との関係

本号の「政治的目的を有する署名又は無署名の文書・・・を・・・配布すること」とは、一般に「政治的目的を有する」文書を「ひろくくばりわたす」ものと解釈されているが、

A 2 佐が提出した資料について、上記4 (4)ア (P19 参照)で述べたように、政治的目的に係る自衛隊法等の規定に抵触する事実は認められないこと

A 2 佐は、個人的な勉強のためという趣旨を明示してA 2 佐に依頼した中谷議員にのみ資料を提出したものに過ぎず、また、それ以外の者に渡ることを全く想定していなかったため、A 2 佐の行為は、文書の「配布」に該当しないことから、A 2 佐の行為は、同号に抵触するものではない。

(5) 職務専念義務（自衛隊法第60条）との関係

A 2佐は、10月16日（土）及び17日（日）に自宅で資料を作成し完成させたが、個人的な資料であることから、自宅のFAX等により中谷議員に送付すべきところ、勤務時間中に、職場のパソコン及びプリンターで、資料の印刷及び送信状の作成を行うとともに、防衛班備え付けのFAXで送信した行為が、職務専念義務に違反するかどうか問題となる。当該行為が個人的なものである以上、僅かな時間ではあっても、職務専念義務に違反したと考えられる。

ただし、A 2佐の行為は1回限りのものであり、反復、継続したものではないと見られることから、責任を問うまでのものではない。

（参考）自衛隊法（昭和29年6月9日法律第165号）

第60条 隊員は、法令に別段の定がある場合を除き、その勤務時間及び職務上の注意力のすべてをその職務遂行のために用いなければならない。

(6) 配慮を欠いた行為の存在

ア 国民からの疑念を呼び、自衛隊に対する国民の信頼を傷つけかねない行為の存在

A 2佐は、国会議員からの個人的な依頼であるとはいえ、仮にこれが公になれば国民からの疑念を呼び、自衛隊に対する国民の信頼を傷つけかねないような憲法改正に関する資料の作成を、職場で引き受け、自宅で個人的に完成させた資料にもかかわらず、防衛班で定型的に使用されている「防衛庁陸上幕僚監部防衛部防衛課防衛班」と発信元が明記されているFAX送信状を用いて、防衛班に備え付けられた職場のFAXを使用して送付したが、かかるA 2佐の一連の行為は、あたかも個人ではなく組織が憲法改正作業に関与している等の誤解を与えかねないものであり、個人と組織の区別等の観点で、配慮を欠くものであった。

イ F A X等の私的使用行為の存在

A 2 佐は、10月16日(土)及び17日(日)に自宅で資料を作成し、完成させたが、中谷議員の事務所への送付に際しては、職場のパソコン及びプリンターで資料の印刷及び送信状の作成を行うとともに、防衛班備え付けのF A Xで資料を送付した。

本来、自宅で作成した個人的な資料の送付であれば、自宅等のF A Xを使用して送信すべきであった。

中谷議員の事務所から督促を受け、急いで送付しなければならないと考えた上での行為であったとしても、個人的な資料の送付のために職場のパソコン等やF A Xを使用したことは、配慮を欠くものであった。

ただし、当該使用は、僅かな時間のものであって、かつ、用紙代等の経費も極めて軽微なものであり、また、反復、継続したものではないとみられることから、責任を問うほど悪質なものとまでは言えない。

ウ 上司の必ずしも十分ではない指導・監督の存在

A 2 佐は、中谷議員から電話で依頼を受けた10月15日(金)、直接の上司であるC 1 佐に対し、中谷議員から個人的に憲法改正の勉強をするための資料を作成して欲しいとの依頼があった旨話をした。これに対し、C 1 佐は、一般的に了解したとの認識の下、「わかった。」と答え、A 2 佐に対して特段の状況確認や作業指示は行わなかった。また、後日、A 2 佐から資料をF A Xで送付した旨の話をされたが、この際にも、C 1 佐は、特段の受け応えをせず、送付した資料の提出も求めなかった。

かかるC 1 佐の行為は、上記4(6)アで述べたような、あたかも個人ではなく組織が憲法改正作業に関与している等の誤解を与えかねないA 2 佐の一連の行為について、部下を指導・監督する立場といった観点から、A 2 佐に対し、その機会があったにもかかわらず、必ずしも十分な確認や適切な指導を行わなかったものであった。

5 まとめ

以上に述べたとおり、本事案の資料の作成・送付に関する経緯については、個人的に勉強するための一つの参考とするための中谷議員の依頼に対し、A 2 佐も個人としての見解を求められているとの認識の下、個人的能力の範囲で資料を作成し、同議員に送付したものである。

ただし、本事案の評価としては、A 2 佐が、国会議員からの個人的な依頼を、勤務中に職場で引き受け、自宅で完成させたにもかかわらず「防衛庁陸上幕僚監部防衛部防衛課防衛班」と発信元が明記されている防衛班定型のFAX送信状等を使用してFAX送信した一連の行為は、あたかも個人ではなく組織が憲法改正作業に関与している等の誤解を与えかねないものであり、個人と組織の区別等の観点で、配慮を欠くものであった。

また、資料を中谷議員に送付するに当たり、A 2 佐が、勤務中に職場のパソコン、プリンター及びFAXを使用したそれぞれの行為は、責任を問うまでのもの等ではないにせよ、職務専念義務やFAX等の私的使用の点で、配慮を欠くものであった。

さらに、直接の上司であるC 1 佐も、A 2 佐に対し、その機会があったにもかかわらず、必ずしも十分な確認や適切な指導を行わなかった点で、その対応は必ずしも十分であるとは言えなかった。

今後においては、部外の者からの依頼があった場合には、その依頼が個人的なものなのか組織に対するものなのか、依頼の意図や目的が何なのか、依頼内容が組織としてのみならず個人としても受けることが適当なのかどうか、十分確認することにより、公務に対する国民の信頼を傷つけることの無いよう、慎重に行動するべきである旨部内に徹底するほか、部下を指導・監督する立場にある者には、加えてかかる観点からの部下への指導・監督に特に意を用いるよう徹底してまいりたい。

16. 10. 22

憲法改正 (安全保障関連)

1. 安全保障に関し、盛り込むべき事項

(1) 必要不可欠なもの

- 侵略戦争の否認
- [自衛隊/自衛軍/国防軍] 設置の明確な規定
- 総理大臣の最高指揮権及び文民統制に関する規定
- 個別的自衛権及び集団的自衛権、並びに国連の集団的措置 (集団安全保障) に基づく武力行使の容認
但し、武力行使の要件及び範囲については、別途、法律で規定
- 国家緊急事態に関する規定

(2) 望ましいもの

- 国民の国防義務の規定→徴兵制を表すものではない旨、整理が必要
- 軍刑法の制定、軍事裁判所の設置→軍隊に対するより厳しい規律、軍事に対する知見を反映した裁判

2. 憲法改正により可能となる事項

(1) 集団的自衛権の行使

武力行使容認の程度

枠組み	現行憲法 (解釈)	「武力行使等との一体化」解釈の解消 (それ自体が武力による威嚇又は武力の行使に該当しない活動は、憲法上問題なし)	武力行使の容認
	他国の武力行使等と「一体化」する活動不可		
<ul style="list-style-type: none"> ○ 日米共同 ○ 有志連合 (コアリション) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 周辺事態における米軍への「後方地域支援」 ○ 有志連合軍に対する「非戦闘地域」における後方支援 ○ 米軍等への一般的な情報提供 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「後方地域」或いは「非戦闘地域」にかかわらず、米軍等への後方支援可能 ○ 「武器・弾薬の補給」可能 ○ 「発進準備中の戦闘機」に対する給油等可能 ○ 米軍等へのあらゆる情報提供が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 日本が攻撃されていない場合で米国等が攻撃された場合に、米国等の防衛可能 (日本以外を標的とするミサイルのMDによる迎撃を含む) ○ 有志連合軍に参加し戦闘行動 (アフガン、イラク等)

(2) 国連の集団的措置 (集団安全保障)

武力行使容認の程度

枠組み	現行憲法 (解釈)	武器使用権限の拡大		武力行使の容認
	受動的かつ限定的な 必要最小限の武器使用	「自己等防護」 「武器等防護」の要 件緩和	「任務遂行のため の武器使用」 権限の付与	
	<ul style="list-style-type: none"> ○自己等防護 ○武器等防護 	<ul style="list-style-type: none"> ○防護対象拡大 ○参加要件緩和 	<ul style="list-style-type: none"> ○警察活動に相当する活動 	
<ul style="list-style-type: none"> ○国連平和執行・維持部隊 ○国連決議に基づく多国籍軍 	<ul style="list-style-type: none"> ○「PKO参加5原則」を満たすPKOへの参加 ○多国籍軍の一員として「非戦闘地域」における人道復興支援、後方支援 [防護対象] <ul style="list-style-type: none"> ・自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者 ・自衛隊の武器等 	<ul style="list-style-type: none"> ○「自己等防護の防護対象拡大」 自己の管理の下にならない下記人員 <ul style="list-style-type: none"> ・他国部隊の要員 ・在留邦人 (NGO、マスコミ等) ・現地住民 ○「武器等防護の防護対象拡大」 <ul style="list-style-type: none"> ・国連の施設・設備・物品 ○「非戦闘地域」或いは「PKO参加5原則」にかかわらず、人道復興支援活動、後方支援活動、平和維持活動が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ○国連平和維持部隊、多国籍軍の一員として、治安維持活動が可能 ○PKF本隊業務において、検問突破を阻止するような武器使用が可能 ○海上阻止活動における警告射撃等が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ○国連平和執行部隊に参加し、制裁措置等を実施 (ソマリ等) ○多国籍軍に参加し戦闘行動 (湾岸多国籍軍等)

3. 憲法 (安全保障関連) 改正草案 (別紙)

憲法草案

第〇章 安全保障

(侵略戦争の否定)

第〇条 日本国は、国際紛争を解決する手段としての武力による威嚇又は武力の行使(戦争)を否認する。

(集団安全保障)

第〇条 日本国は、国際の平和と安全を維持するため集団安全保障制度に加入することができる。

(軍隊の設置、権限)

第〇条 日本国は、国の防衛のために軍隊を設置する。(陸海空軍を置く。)

2 軍隊は、我が国の防衛及び前条の規定に基づき行動したときは、集団的自衛権を行使することができる。

3 軍隊の任務、編成・装備及び行動・権限は、法律で定める。

4 軍人の身分は、法律で定める。

(国防軍の指揮監督) (内閣総理大臣)

第〇条 内閣総理大臣は、内閣を代表して国防軍の最高の指揮監督権を有する。

2 内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない。

(国家緊急事態)

第〇条 我が国の防衛その他緊急事態における体制は、法律で定める。

2 内閣総理大臣は、法律で定められた国家緊急事態に際し、法律に定められた手続に従い、日本国の領域及び特定の地域に国家緊急事態を布告し、国会に報告しなければならない。

第〇章 司法

(司法権)

第〇条 司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所並びに特別裁判所に属する。

(特別裁判所)

第〇条 特別裁判所の管轄に属するものは法律で定める。

第〇章 国民の権利及び義務

(国民の国防義務)

第〇条 すべて国民は、法律の定めるところにより、国防の義務を負う。

(国民は、法律で定めるところにより、我が国の防衛その他緊急事態に際し必要な行動を執る義務を負う。)

※ () は、下線部の代案である。

(別紙 2)

防衛庁陸上幕僚監部
防衛部防衛課防衛班

〒162-8802 東京都新宿区市谷本町5番1号
TEL 3268-3111内線40512~40518 FAX XXXXXXXXXX

FAX 送付用紙

主 題：
送付日：
送付先：
Fax：
送付者：
枚 数： 枚（この表紙含む）
