

防衛参事官制度の見直しと文民統制システム

西川吉光*

「国防長官という仕事はあやふやなものだ。(なぜなら)シビリアンコントロールが極めて脆弱だ。まるで、電気器具を片手に持ち、反対の手にプラグを持って駆けずりまわり、コンセントを捜すようなものだ。あんなに手こずるなんて考えられない。誰もが場当たりの見方しか口にできない」
(ラムズフェルド国防長官)¹⁾

1 防衛庁内局制度の見直し

2004年8月27日、石破防衛庁長官は、防衛庁文官(背広組)の自衛官(制服組)に対する優位を認めた防衛参事官制度の見直しを視野に入れて、防衛庁内部部局改編の検討を事務当局(北原官房長)に指示した²⁾。年内に中間報告を求め、防衛庁設置法改正、自衛隊法改正等が必要となる場合には、06年の通常国会提出を目指し作業が進められることになるという(本稿執筆段階では、参事官制度の存続を旨とする中間報告しか発表されていない)。

イラク問題や自衛隊派遣の恒久立法の制定、さらに防衛計画の大綱見直し、ミサイル防衛と武器輸出3原則の修正等々防衛庁にとって重要な案件が目白押しのこの時期に、敢えて石破長官が内局制度見直しの検討に踏み切った背景には、自衛隊制服組と内局背広組の対立、特に海上自衛隊の内局文官官僚に対する不信感の高まりを放置できないという判断があったものと思われる。古庄海上幕僚長は04年6月16日、庁内で防衛大綱の見直しを議論する「防衛力ありかた検討会議」の場で、05年度末に制服組の最高ポストとして統合幕僚長が新設されることに伴い、防衛庁設置法第9条が定める参事官の廃止を求めた。また、文官のトップである防衛事務次官が持つ権限を制服組に移譲することも提案したと伝えられる³⁾。この古庄海幕長の提案を契機として、制服対背広の対立、相互不信が防衛庁の機構改革問題という表舞台に持ち込まれた格好となり、先の石破長官による指示発出に繋がったのである。では、古庄海幕長が廃止を求めた参事官制度とは如何なるものであろうか。

2 参事官制度：文官優位の象徴

防衛参事官の制度は、防衛庁文官官僚の制服組(自衛官)に対する優位を象徴する制度である。防衛庁設置法によると、防衛庁には「長官の命をうけ、防衛庁の所掌事務に関する基本的方針の策

*東洋大学国際地域学部教授

定について長官を補佐する」防衛参事官が置かれ（防衛庁設置法第9条）、その定数は十人（防衛庁組織令第1条）とされている。「基本の方針の策定について長官を補佐する」という意は、防衛庁の最高政策決定にあたって中心的な役目を担うということであり、政治家である大臣を支える最右翼の幕僚だということだ。また「官房長及び局長は、防衛参事官をもって充てる」ものとされ（同法第11条3項）、官房長及び局長は以下の事項について長官を補佐する（同法第16条）。

- 1 陸海空自衛隊に関する各般の方針及び基本的な実施計画の作成について長官の行う各幕僚長に対する指示
- 2 陸海空自衛隊に関する事項に関して各幕僚長作成した方針及び基本的な実施計画について長官の行う承認
- 3 統合幕僚会議の所掌する事項について長官の行う指示または承認
- 4 陸海空自衛隊に関し長官の行う一般的監督

本来防衛参事官はスタッフであるが、彼らの多くはラインの局長等も同時に兼務し、それぞれの所掌業務について長官と各幕僚長間のやりとりに関与する権能が付与されている。それゆえ、軍事専門家である幕僚長が政治家である長官を補佐する場合には、常に防衛参事官の関与を受けねばならず、この参事官がすべて文官官僚で構成されているのだ。

ちなみに、スタッフとラインの性格が混交しているのは、参事官制度導入時の経緯が関係している。そもそも参事官制度は、保安隊から自衛隊への改編作業が進められていた当時の1954年1月、内局の部員が文民統制を担保し得る制度として、それまでの局課制度に代わって米国防省の次官補制度の採用を議論していたものを、当時の村上官房長が庁議に提案し、木村長官がこれに賛成して制度の検討を指示したことに端を発している。局課制と参事官制度の比較検討がなされ、文民統制を保証するという目的からは、防衛行政全般の中でも基本的・政策的な事項に対象が限定されるから、小規模の機構でも十分であり、細部はラインを擁する幕僚監部が存在するから支障はないとの判断から、それまでの局課制に代えて参事官制度を導入すべきとの方針が一旦は打ち出された⁴⁾。しかし、スタッフだけの小規模な参事官だけの内局では、一般実務を所掌する他の官庁との対外調整が困難であり、またそれまでの文官統制を維持することができないとして加藤人事局長等がこれに難色を示し、結局林内閣法制局長官の提案で、「官房長及び局長は、参事官をもって充てる」というラインとスタッフ機能が混同した曖昧な制度として発足させることに落ち着いたのである。

保安隊当時は、「長官、次長、官房長、局長及び課長は、三等保安士以上の保安官又は三等警備士以上の警備官の経歴のない者のうちから任用するものとする」（保安庁法第16条第6項）」という規定があり、制服の内局勤務は禁じられていたが、防衛庁発足にあたってこの規定は廃止された⁵⁾。そのため、現行法上、防衛参事官に制服組が就くことは理論的に不可能ではない。だが、実際問題として書記官（本庁課長）以上の職に自衛官が就いたことは一度もなく、文官官僚が参事官及び局長として長官の側近に位置し、防衛政策全般について「基本的事項に関する長官の補佐」権限を根拠に、制服組の長官への補佐について全面的に関与できるシステムになっている。

3 軍事を取り巻く我が国環境の変化

参事官制度を含めて、制服組の背広組（内局文官官僚）に対する不信感や不満は、自衛隊の前身である警察予備隊が発足して以来終始存在してきた。そもそも制服組の文官官僚に対する不満というものは、民主主義国の軍隊、軍部では程度の差こそあれ、どこの国にでも見かけられるものといつてよい。アメリカや英国の国防省でも、立場や視点の相違から、制服と背広の対立や思惑の相違が問題となるのは度々のことである。ただ我が国の場合は、そうした制服と文官というそれぞれの拠って立つスタンスの違いが生み出すいわば潜在的本質的な対立の要素に加えて、文民たる政治家である大臣の周囲が文官官僚だけで固められ、しかも文官と制服の関係が上下関係にあるという独自の制度が警察予備隊発足以来採られており、これに対する制服組の不満が極めて強いのである。軍事官庁でありながら、最高指揮官である内閣総理大臣や防衛庁長官への助言は、自分たちに比べて軍事の知識も乏しく、現場経験も持ち合わせていない文官が牛耳り、しかも制服は彼ら文官の下座に据え置かれているという彼らの認識が、不満と怒りを呼び起こすのである。

ではなぜ、そうした特異なシステムが生まれたのかといえば、(1)軍事力の保有を否定する平和憲法の制定 (2)朝鮮戦争勃発後、平和憲法の下で事実上の再軍備がなし崩し的に続けられたこと、また (3)徹底した非軍事化というアメリカの対日占領政策や、(4)昭和天皇の戦争責任追及を回避するという政治的思惑から、先の大戦の責任がすべて軍部、軍人に押しつけられたこと等の史的経緯を指摘することができる⁹⁾。無論、国民の戦争体験も深く関わっている。政治を壟断した軍部の存在や、旧軍幹部の傲慢横柄な姿勢、その一方での無能な作戦指導、さらにその犠牲となった一般市民や学徒等の憤怒の感情等も無視できないものがあつた。それら種々の要因が、戦後防衛機構の創設にあたって直接間接の影響を及ぼした。その経緯を取り上げるのが本稿の目的ではないが、こうした要因のために、戦後日本社会の中には「平和＝非軍事」という意識が醸成、定着し、「軍人や軍部は悪であり、彼らの政治（家）への接近を許すことは危険極まりない」という発想、そして「軍部・軍人の政治・社会からの排除」が、暗黙の国民的合意としてこの国を支配してきたのである。

そのうえ、旧軍幹部の多くは敗戦への負い目もあり、戦後、政治・安保問題への発言を控えた。やがて新生防大卒業者の育成が進み、彼らが自衛隊の一線部隊や防衛中央機構に配属されるようになって、安全保障問題が国論を分裂させるイデオロギー上の一大争点となり、国会での激しい討論の材料を提供し続けてきた。そのため、歴代内閣の多くは防衛問題を政権の枢要課題から外し、政治争点とはならぬよう腐心した。特に池田内閣以降、その傾向が強まった。防衛政策や防衛力整備計画の策定にあたっては、対米円滑化を軸に常に政治的な考慮が最優先とされ、また利権や票に繋がり難い防衛問題を正面から取り上げる政治家も少なかった。政治家が防衛問題を忌避し、制服組ではない文官官僚が、いわば政治家から包括的な委任を受けた格好で（本来は政治家が取り組むべき）防衛政策の立案や国会・世論対策を担当し、また彼らが政治家と制服の間に位置することで、政権中枢への軍部・軍人の接近を阻むことで、当該政権が帯びる軍事の色合いを極力希薄化させる役目を担わされたのである。その結果、制服組の発言は抑えられてきたのであるが、我が国の大国

化に伴い国際政治への不関与は許されなくなってきた。また米中和解とそれに続く新冷戦の過程で、国民の日米安保体制や自衛隊に対する意義・評価が次第に高まり、国民の安全保障問題への関心の強まりにつれて、防衛問題を正面からとりあげる政治家やマスコミも増えるようになった。こうした傾向は冷戦の終焉後も持続した。というよりも、冷戦後において我が国における軍事の復権はさらに加速化された。

冷戦下、日本の防衛政策は防衛力整備に尽きていたと言っても過言ではない。そこでは“買い物計画”が重要な課題であった。しかし、国際問題への人的貢献が求められ、PKO参加が象徴するように、部隊としての自衛隊が海外に展開し、そこでどのように行動するかというオペレーションの重要性が飛躍的に高まった。防衛計画大綱においても、防衛力の量的な充実から質的な充実を図ることとされ、効率化、コンパクト化を追求しつつその運用面の強化に重点が移されている。国内情勢を見ても、阪神大震災やサリン事件等の体験を通じて、自衛隊の活動が求められる社会環境に変化しつつある。国際関係の場では、北朝鮮の核・ミサイル脅威や不審船事件、中国の軍事大国化等日本を取り巻く環境は厳しさを増している。いまや国会での神学論争や詭弁を重ねる答弁の応酬は、防衛庁における最重要業務ではなくなりつつある。日本に向けてミサイルが発射される危険性すら出始めている中で、いちいち内局との調整を経なければ部隊行動が何も出来ないということになると、防衛本来の任務を全うし得なくなるといった危惧も制服組からは指摘されている。

さらに、政治・政界の分野でも着実に様変わりが進んでいる。まず戦争体験のない若手中堅政治家の台頭も指摘できよう。総じて彼らは軍事安保への関心が強く、制服の立場にも同情的だ。彼らの多くは、1950年代後半～60年代前半にかけて太平洋戦史や兵器メカに関する特集記事を頻繁に取り上げた「少年向け漫画週刊誌」を少年期に愛読した世代に該たる⁷⁾。これは政治家の世代交代といえる。後藤田元副総理は、警察庁から保安庁の課長として出向し保安隊の建設に関与した経験も持っているが、中曽根内閣の官房長官当時、総理に強く抗い、海上自衛隊のペルシャ派遣案を葬ったのは有名な話だ。宮沢元総理憲法改正に反対の立場を示している。一方、自民・民主と与野党を問わず、若手・中堅政治家の多くは改憲問題にも柔軟で、日本の政治的影響力として自衛隊をどう活用するかという視点から安保問題を認識している。自民党では先の石破前防衛庁長官や高市早苗前衆議院議員、民主党では前原誠司や西村真吾議員等がその代表格といえよう。また01年4月には、防衛大学校卒業生の中谷元が制服組OBとしては初めて、防衛庁長官に就任した。

上述の世代よりは溯るが、冷戦後、一度は野党にわたった政権を取り戻した橋本龍太郎元総理も、軍事研究を自らのライフワークとする等安全保障問題に関心が深く、その制服蟲眞はつとに有名であった。橋本は総理在任中、機会を捉えては官邸に自衛官幹部を招き、内局文官を通さず、直接制服組の声を聞き取ろうとした。橋本は、それまで制服組にとって怨嗟のシンボルともなっていた「防衛庁における事務調整訓令」を廃止させている。防衛庁において他官庁との窓口となり、また他の省庁との調整業務を担当し得るのは内局だけである旨を規定したこの訓令がある限り、制服組は防衛庁の主役にはなれず、外部に自らの存在をアピールすることもできないという制服組の声を受け容れたからだ。このほか、機構改革として副大臣や政務官制度の導入、国会答弁での政府委員（各

省庁局長クラス)の排除等の措置が打ち出され、政治家が防衛政策に関与する領域が広がりつつあることも、“政治の軍事への回帰”傾向を強める要因となっている。

4 防衛白書の記述に見る文官・制服の力関係の変化

日本社会全般の軍事・安全保障問題への関心の高まりは、制服組に自信を与えた。制服の立場に同情を示し、彼らに正当な権能と立場を認めてやるべしとの論調が強まる一方、その裏腹として、内局文官の存在価値を否定的に再考し、その影響力を抑制すべきとの見解が主張されることにもなった。文官統制を文民統制と理解する誤りが説かれ、制服・背広組の協調の必要性が唱えられる中、制服側は自らの復権を積極的に求めるようになる。そうした動きの一端は、「文民統制」についての毎年の防衛白書における表現・記述ぶりの変遷からも窺い知ることができる。文民統制に関する防衛白書の扱いをみると、平成14年度版では以下のように記述されていた。

「防衛庁では、防衛庁長官が自衛隊が管理し、運営するに当たり、副長官及び二人の長官政務官が政策及び企画について長官を助けることとされている。また事務次官が長官を助け、事務を監督することとされているほか、基本的方針の策定について長官を補佐する防衛参事官が置かれている」⁹⁾。

これは、昭和54年版の防衛白書以来、毎年ほぼ同様の記述が文民統制の解説部分に盛り込まれてきたものである。ところが翌15年版にあつては、

「防衛庁では、防衛庁長官が自衛隊を管理し、運営している。その際、副長官と二人の長官政務官が政策及び企画について長官を助けることとされている」⁹⁾と簡素化され、事務次官と参事官に関する記述がそっくり削除されている。これは「政治家のみが文民統制の主体となり得る」、つまり、「制服組を統制し得る立場にあるのは政治家だけであり文官ではない」という制服サイドの声が、文官の反論に押し勝った結果といえる。

事務次官と参事官に関する記述を白書から削除したいという要求は14年版白書の草案審議の際にも制服サイドから提された。「事務次官と防衛参事官が文民統制と関係があるかのような誤解を与える」(陸幕)、「一般的な行政機関としての姿であり、文民統制のため特別に置かれているわけではない。長官を補佐するという観点では各幕も同様」(海幕)等と各幕僚監部が強く削除を迫ったのに対し、内局は内閣府設置法や防衛庁設置法を挙げて、事務次官や参事官が「文民統制を確保するための仕組みの一部として位置づけられており、そのことは過去の政府見解等で説明されており、そうした位置づけには何ら変更は生じていない」として「原案(これまで)通り」と結論づけようとした。双方の間で激しいやり取りがあったが、この時は最終的には前例踏襲ということで落ち着いた¹⁰⁾。

だが、14年版防衛白書決定の2か月後に防衛庁長官が交代し、新長官に就任した石破茂氏は、15年版防衛白書での問題部分削除を自ら決断し、その旨を内局幹部に指示したと伝えられる¹¹⁾。石破長官は、かねてより「内局と制服は一体であるべき」「軍事を統制するのは政治家の職務であり、文官ではない」という文民統制観を持っており、それは彼の防衛庁長官就任の弁でも窺うことができ

る¹²⁾。彼のこうした認識が削除の指示へと繋がったものと思われるが、この結果、文民統制の主体となる「文民」は、防衛庁においては防衛庁長官と副長官、二人の政務官の政治家のみに限定され、事務次官等文官官僚が含まれると解する余地は事実上なくなったといえよう。

こうした変化は、防衛庁の組織図の描かれ方にも現れている。やはり平成14年版と15年版の防衛白書で比べると、内部部局の位置、内局と幕僚監部の関係が微妙に相違していることがわかる。14年版だと内部部局の位置が陸海空の幕僚監部よりも高い(長官に近い)場所に置かれているが¹³⁾、15年版では内部部局と幕僚監部が同じ位置に描かれており、この図からは両者の上下関係は全く読み取ることができなくなった¹⁴⁾。ちなみに昭和43年当時の組織図を見ると、事務次官が長官、政務次官の下に位置し、指揮系統の中に組み込まれているほか、内部部局が幕僚監部の上に立ちただかのような格好で大きく描かれている¹⁵⁾。

最近の防衛白書においては、文民統制を「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」¹⁶⁾と定義し、「政治」の重要性を二度も協調する記述ぶりとなっている。こうした姿勢及びその論理的帰結からは、参事官や事務次官といった文官官僚の存在が文民統制を維持する上で重要な意義を持っているとの認識や立場が排除されていくのは必然の成り行きともいえる。

5 活発化する海上自衛隊の動き

文官優位のシステムに最も強く抵抗の姿勢を示しているのが、海上自衛隊である。その背景には、海軍という軍種の性格も関わっている。政治的な監視の目が届きにくい洋上での活動が主となること、また外国海軍との交流が深く、国際的な視点で軍隊や軍事問題を捉える傾向の強さが、政治・行政的な調整や妥協というものに比較的抵抗感の少ない陸上自衛隊等とは異なる対応を見せる原因と言えよう。また戦前における陸軍批判や旧軍人に対する国民の反発といったものを常に意識し、自らの行動にも何処かしら禁欲と自己規制の鎧を纏ってきた陸自に比して、海上自衛隊の場合は旧海軍との連続性を逆にその誇りとして堂々と掲げつつも、戦争責任に対する負い目や、それを我が事として受け止める意識は非常に薄い。こうした発足以来の経緯や体質の違いも、文官に対する反発心の差異となって現れている。

冷戦後、防衛力整備が安全保障政策の主眼だった冷戦時代とは違い、米軍支援やPKO、不審船対処等安保政策が実際の部隊運用と密接に絡むようになったこと等を背景に、内局文官の領域に食い込み、その幅の極限化に向けた行動を活発化させているのも、この海上自衛隊である。海幕長の古庄幸一海将が参事官制度の廃止を公の場で訴えたのは、彼個人の信条や文民統制観に由来した単なる個人的行動などでは全くなく、組織的な動きの一貫をなすものであり、海上自衛隊全体の内局感を反映したものと受け止めるべきであろう。

そして古庄発言の以前から、海上自衛隊は内局システムに挑戦するような姿勢を急速に強めていった。同時多発テロ事件後、米軍のアフガン戦争へのわが国の協力の在り方が防衛庁等政府関係

部局で論議される中、海上幕僚監部は (1)横須賀基地からの空母キティホークのインド洋出動を護衛する (2)在日米海軍基地の警備 (3)防衛庁設置法の「調査・研究」を根拠に自衛隊の艦艇を派遣し、情報の収集と提供を実施する等を内容とする独自の「米軍支援に関する対応案」を作成し、内局を無視して、自衛隊の派遣に積極的だった外務省と密かに接触、外務省は官邸主導の下に対米支援策を取りまとめるが、その際、この海幕案が叩き台になったといわれる。その結果、01年9月19日に小泉政権が発表した7項目の支援策では、海幕の狙い通り「情報収集のための自衛隊艦艇の速やかな派遣」が盛り込まれた¹⁷⁾。一刻も早く“目に見える貢献”をなしたい外務省と、最新鋭エージス艦投入の絶好の機会と踏んだ海幕の利害の合致が両者の直接接近を加速させたと言える。さらに同月21日には制服幹部が安部官房副長官の自宅を訪れ、「自衛隊員が死んだり怪我をしたからといって、すぐ撤収させるくらいなら派遣しないでほしい。出す以上は政治家は腹をくくってもらいたい」と直に武器使用基準の緩和を訴えたと言われる¹⁸⁾。これも内局を素通りしての隠密行動であった。

その後、米空母キティホークが横須賀を出港する際、「警戒監視」を名目にして、海自艦艇が事実上米空母を護衛した(9月21日)が、その是非が問題となったこともあり、エージス艦のインド洋派遣に政府・自民党は慎重な姿勢をとるようになった。そこでテロ対策特別措置法成立後の02年4月、在日米海軍のチャプリン司令官を海上幕僚監部の幹部が訪問し、海上自衛隊のエージス艦やP-3C哨戒機のインド洋派遣を米側から日本政府に要請するよう働きかけたといわれる¹⁹⁾。石破長官の下で海幕長が参事官制度の廃止を迫ったのも、冷戦後における制服組、特に海上自衛隊が進める文官優位体制打破をめざす一連の行動の延長線上に位置する動きとして捉えるべきものである。

6 消極的統制から積極的統制へ

では、自らの発言権確保や文官優位システムの打破をめざ最近の制服組の動きは、文民統制本来の在り方からして健全な傾向と言えるものだろうか。この問いに答えるには、まず近代民主国家において文民統制システムなるものが発達してきた経緯と、その現代的な意義に触れる必要がある。

そもそもシビリアンコントロール(文民統制)の理念と制度が発達したのは、英国における絶対王政から立憲政治への移行の過程においてであった。国王の独裁的な統治に対する民衆の不満が嵩じ、それは議会の国王への反抗、国王権力の抑制という形をとることになる。そのなかで、国王の軍隊(常備軍)が恣意的に用いられることを防ぐという要請が生まれ、これがシビリアンコントロールの原形となったのである。やがて議会政治が勝利すると、軍隊もそれまでの国王の軍隊から議会の軍隊となるが、その場合においても軍隊が政治的な対立の道具となったり、さらには軍隊(軍人)自らが政治の主体となる危険性は常に内在していた。

そのため、第一に軍隊が特定の政治勢力の手に握られることを防ぐこと、第二に軍隊自身が政治勢力となることを防ぐことが、近代国家における民主主義システム維持のためには不可欠の要請となった。絶対王政を経験していないアメリカにもこの理念は持ち込まれ、米英というアングロサク

ソンの国を中心に、シビリアンコントロールの概念が醸成されていった。かような経緯からも窺えるように、軍事力という物理的破壊力の行使を如何に政治的枠組みの下で管理・統制するかという、暴力への消極的な統制がシビリアンコントロールの中心命題であった。

その後、主権国家どうしが相競い合うといった近代国際システムが出来上がっていくにつれ、軍事力是对内的な政治闘争との関連が薄れ、戦争勝利という対外的な意味を高めるようになる。軍隊が国内における政治闘争の具として利用されることを防ぐという、それまでの「消極的シビリアンコントロール」の要請は今日でも依然生きている。しかし、政治の民主化が進んだ先進国においては、むしろ軍隊の持つ積極的な側面、対外政策や安全保障政策の有効な手段として如何に軍隊や軍事力を活用するか、という新たな要請が大きな意味を持つようになった。伝統的な消極的コントロールに対して、これを「積極的コントロール」と呼ぶことができる。

今後、我が国がPKOへの参加等を通してより一層人的な平和貢献策を推進すべき立場にあることを考えると、消極的なコントロールに留まらず、積極的なコントロールをなし得るメカニズムを政治システムの中に取り込んでいく必要がある。そして、これまでの内局による文官統制が、主に消極的コントロールを目的とした制度であったとするならば、この制度はもはや時代遅れの遺物であり、文官優位のメカニズムを排し、積極的コントロールを可能とする新たな中央機構へと改組する必要があるようにも窺える。だが、果たしてそのような結論づけでよいのだろうか。

7 文官関与の必要性

政治家（文民）としての内閣総理大臣や防衛庁長官に、実力集団としての自衛隊を指揮監督する権能が付与されており、また彼らを補佐する軍事専門家としての制服組が揃っておれば、文民統制は全うされるものであろうか。結論からいえば、答えは否である。政治家はあくまでもジェネラリストである。政治家と軍人が上下の関係、つまり統制する側と統制を受ける側の間柄として規律されるとしても、ジェネラリストである政治家が軍事問題の判断を迫られた際、彼が専門家としての知験や助言を仰げるスタッフが制服を介して他に無いとすれば、大臣である文民は軍人の判断に大きく依存せざるを得ないことになる。その場合、形の上では政治の統制と見えても、実態は軍事素人の政治家が専門家である軍人に操られ、その代弁者として振る舞うに過ぎないケースの横溢が危惧される。ジェネラリストがスペシャリストを統制するはずが、結局はスペシャリストの見解や思惑に引き摺られてしまう危険性である。その建国の歴史から、国民皆が兵士というミニットマン思想が支配的なアメリカとは対照的に、文武の分離が徹底した我が国では、「餅は餅屋」的な発想が強いために、「軍事問題は軍人の専売特許」という縦割り容認の思考が支配的である。だが、「軍事の問題は軍人が担当すべき」であって、「軍事のエキスパートは唯一軍人だけ」という狭量な受けとめ方が、統帥権独立の主張を許し、やがては軍部の政治への関与とその支配を許す結果となった苦い過去を忘れてはならない。

クラウゼヴィッツが指摘したように、戦争が「政治の一形態」であってみれば、その戦争遂行の

手段たる軍事にも高度の政治性が求められるのは当然であり、民主国家における軍事の政治性は、常に市民的価値観の実現という命題を背負わされている。だが、極く少数の政治家が、軍事政策の決定から遂行の全てを取り仕切るとは現実問題として不可能であり、最終の責任は彼ら政治家が担うべきではあるにせよ、一般大衆や政治家と同じ市民的な視点と価値観、それに政治・行政的な視点で軍事問題を眺めることのできる能力、これら二つを併せ持つテクノクラートの補佐がどうしても不可欠となる。その役目を果たすのが、文官官僚なのである。「戦争は軍人に任せるにはあまりにも大きな問題」(クレマンソー)であるがゆえに、軍事問題は軍人の専権事項ではないし、軍事問題の専門家が軍人に尽きるわけでもないのだ。

しかも、戦争様相の変化が軍人以外の軍事問題への関与の領域を押し広げつつある。ブルジョワ革命を経た後、国民国家はブルジョワ民主主義から大衆民主主義の段階を経て、20世紀に入ると人類は2度の世界大戦を経験した。その間、戦争の性格や様相は大きく変化した。それまで職業軍人の専権の所管事項として理解され、局地戦、限定戦の様相が強かった戦争は、やがて銃前、銃後の区別ない国家総力戦へと変質し、国家のあらゆる要素、国力の総合発揮が戦争勝利の必須要件となった。また核兵器の出現で、地域、被害の限定が伴っていた戦争は、クラウゼヴィッツの指摘した絶対戦争の色彩を強めていった。さらに大戦後は、核抑止体制を軸とする冷戦構造の下、戦時平時の区分も曖昧となり、軍人に限らず、すべての国民が常時戦争と直接関わりを持つようになる。それまで「国防」と呼ばれていたものが、「安全保障」というより包括的なタームで論じられるようになったのも、こうした戦争様相の複雑化と被害の無限化という変化と無関係ではなかった。また相互依存の急速な進展を受け、国家次元で論議さるべき概念であった安全全保障も、「国際安全保障」というより広い枠組みの中で考察されるようになりつつある。そのうえ、冷戦の終焉とともに、国家対国家の戦争から国家以外の行為体と国家の戦争という非対称戦争の時代に入りつつある。その一方、主権国家の存立と自国の影響力拡大の手段であった軍隊も、いまやそれと並行して国際警察力としての運用にも途が開かれつつある。戦争様相の複雑多様化や軍隊、軍事力の位置付けや意義の変化、変容は、軍隊及び軍事力というものをより幅広い枠組みの下で、多層立体的に捉えるべき必要性を生みだしている。軍人に留まらず、軍人以外のテクノクラートが軍事や軍隊の問題にコミットすべき領域は確実に広まっているのである。

少数の政治家(文民)が多数のミリタリーエキスパート集団としての軍部、軍人を統制するにあたり、同じ市民的な価値観を持った補助スタッフを必要とすること、また軍事分野への非軍人の関与の必要性が高まりつつあることから、近代民主国家におけるシビリアンコントロールの確保にあたっては、軍事文官官僚は不可欠の存在である。

「内局のシビリアン=背広組は、国会や関係省庁の考え方を知り、国民としての視線をもって長官を補佐する。例えば各幕からは新規装備の導入計画が出される。内局としては、政治情勢や財政事情を考え、国民の目から見て、今はそこまで必要かとの意見が出される。そこでユニフォームとシビリアンの間で激しい論議が展開され、ある場合には軋轢も生じるだろう。しかし、その論議がなされること、そこに生まれるある種の緊張感こそが内局の存在意義だと考えられてきた」²⁰⁾。

元防衛庁官房長の藤島正之の言であるが、積極的な文民統制、つまり軍事力を政治目的達成のために如何に効果的に活用するかという課題達成にあたって、こうした論議の場は確保されねばならない。重要なことは、軍事的専門性と市民的な価値観という、ともすれば相対立しがちな異質の価値観を持ったセクションを同じ組織の内に併存させられるかどうかである。組織内融和を第一とする日本社会にあって、組織内対立の芽を意図的に内包させた機構の円滑運用は困難な要請ではあるが、それを果たさねば真の文民統制は全うできない。

文官官僚の存在が首肯されるとしても、次に彼らが関与すべき範囲がしばしば問題となる。再び藤島の意見を聞こう。

「制服の方々の中には、いわゆる軍政と軍令を分けて考え、軍令面では内局に関与されたくないとの意識があるように見受けられる。軍令は命令分野と言い換えられるだろうが、その細かい点にまで内局が関与する必要は確かでない。しかし、命令分野でも軍事的合理性の追求だけで解決するものではなく、日本を取り巻く国際環境、国内情勢等様々な面と切り離して考えられない分野がある。内局はそれらの点について、防衛庁長官を補佐する必要がある」²¹⁾。

藤島の説くように、軍政、軍令で単純に制服、文官の関与領域を仕分けすることはできないし、師団以上の問題は文官関与を認め、それ以下は制服の専権事項とする等部隊単位の大小で仕分けることも不可能だ。キューバ危機の際、ソ連艦艇の動きを牽制、阻止する任務を帯びた米海軍艦艇1隻1隻の現場海面での行動が、アメリカの安全保障政策を大きく左右した史例を思い起こせばその点は理解されよう²²⁾。

8 内局制度の改善に向けて

制服組と背広組の関係や在り方を論議する場合、本来文官はどのように位置づけられるべきかという問題と、現実の防衛庁内局制度の問題点とは切り離して考えねばならない。文官主体の内局という組織が将来にわたり必要だとしても、それは内局の現状を肯定することにはならない。いまの内局及びそこに勤務する文官官僚に改めるべき点が多いことも事実だ。

文官官僚には、市民的な価値観とともに、国際政治並びに軍事・安全保障全般に対する素養が必須である。前者についてはともかく、日本の場合、大学までの学校教育の場で、後者に係る素養の習得はほとんど期待できない。そのため、内局文官官僚志望者に対しては、公務員試験の際、他の職域志願者とは別に、これら関連科目を附加するか、あるいは入庁後の教育・研修やOJT等でそれを補うことがどうしても必要となろう。但し、制服組と同じ視点で安全保障を見る文官を養成するものであってはならない。軍事常識や安全保障に関する知識、素養を身に付けつつも、文官に求められるのは市民的な視点や視野の広さ、バランス感覚である。それゆえ、スタッフレベルの制服、背広の混在は結構だが、内局機構のトップには、やはり文官が就くべきであろう。そうでないと、内局の存在意義がなくなってしまう²³⁾。

また市民的な感覚や価値観の保持が求められることから、他の一般官庁との人事交流も継続的に

実施する必要がある。制服組と常時接触している防衛プロパーの文官だけでは、内局も疑似制服組織となりかねず、新鮮な血液の恒常的な流入は不可欠である。内局を防衛庁採用の文官だけで固めることは弊害があり、官庁間人事に留まらず、将来的にはアメリカのNSCの例等も参考に、学会や民間との交流にも乗り出すべきだと考える。

これまで、内局文官官僚の業務の中で、最も大きな比重を占めていたのは国会対策であった。しかし、安全保障に対する国民的合意の形成が進み、また政治改革の影響もあって、国会対策も従前に比べれば相当楽になっている。防衛庁文官には、国会対策にかまけて、政策形成能力の保持が疎かになっているとの批判がなされてきたが、今後は積極的統制の実現に向けて、政策策定の力量発揮が大きな課題である。昨今の内局軽視という制服組の動きに対抗し、文官の存在意義を真に高からしめるためには、制服の発言や行動領域を規制抑圧するのではなく、文官が政策形成力をつけ、内局を経ねば防衛庁の考える安全保障政策の形成実現が不可能であることを制服組に認識、納得させることこそが肝要である。もっとも、自衛隊という軍事機構を日本の安保・外交政策の中に適切に取り込み、影響力行使の手段として活かしていくためには、政治の姿勢が何よりも大切となる。従前のように、“軍事の封じ込め”のための作業を文官官僚に丸投げ委任してきた日本政治の姿勢転換が先決である。そもそもこれまでの内局批判は、文官にその責めを問うべきというよりは、政治家が負うべきものである。他ならぬ政治家こそが、軍事封じ込めのための文官官僚を欲してきたからである。転換といっても、これまでの政府組排除から一転、安易な制服組への迎合の姿勢などが求められているのではない。日本の政治家に欲せられているものは、制服組が発する一次的な要求と背広組からの市民的行政的判断という、互いに交わり難く両立し難いそれぞれの主張、論拠を冷静に受け止め、熟議の上で、より高い次元から政治的な英断を下す勇気と責任感である。

9 制服組の改善

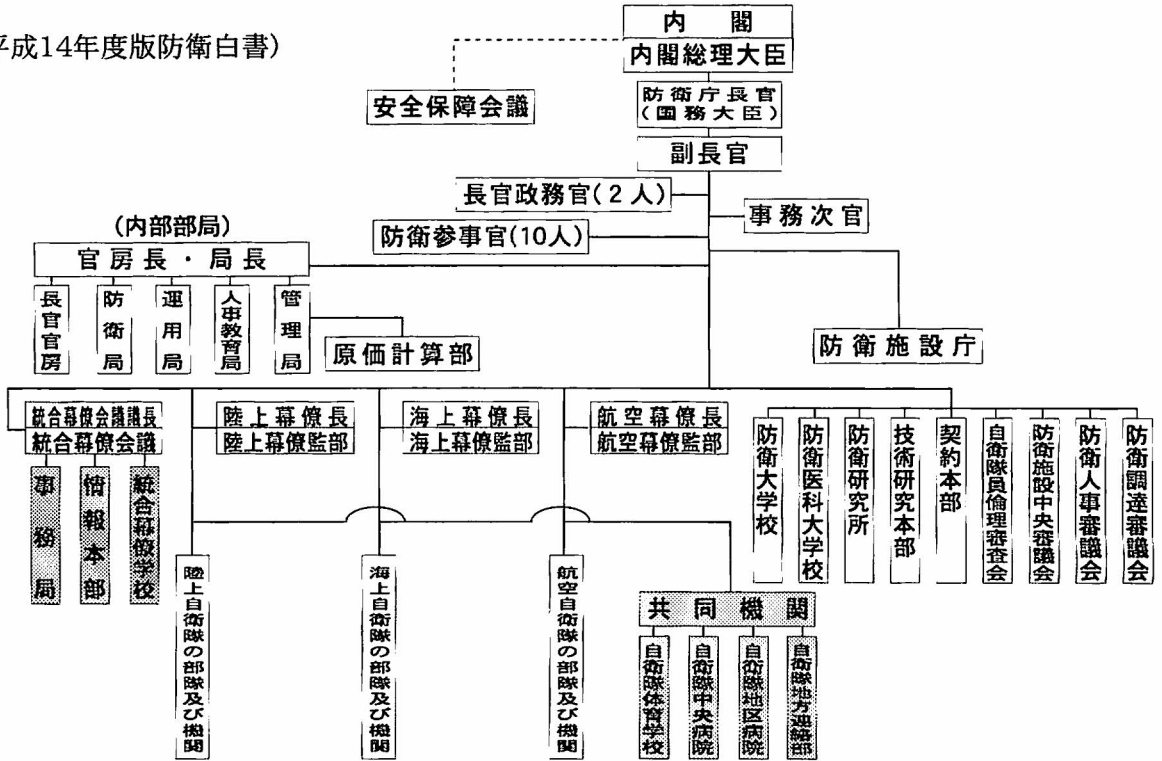
制服組にも多々問題はある。現在の幹部自衛官の構造を見ると、防衛大学校卒業生が枢要なポストをほぼ独占している。もともと軍隊は命令下達の閉鎖社会である。そのような特殊な組織において、しかも単一の出身母体のグループだけが特権独占的な地位、処遇を享受し続けた場合の弊害は、旧軍で既に実証済みである。

我が国とは対照的に、米軍における幹部輩出コースは非常に多様性に富んでいる。パウエル前国務長官の経歴は有名だが、やはり統合参謀本部議長にあったマイヤース空軍大將も、軍学校の卒業生ではない。パウエルがニューヨーク市立大学の卒業生であったのと同じく、マイヤースはカンザス州立大学を出て空軍に入隊しており、士官学校の出身ではない。アメリカの軍幹部には視野が広く、ゼネラリストとしても立派な人材が豊富で、大統領や国務長官経験者を出していることから層の厚さが窺われる。大統領にまでなったアイゼンハワーも、士官学校出身ではなかった。

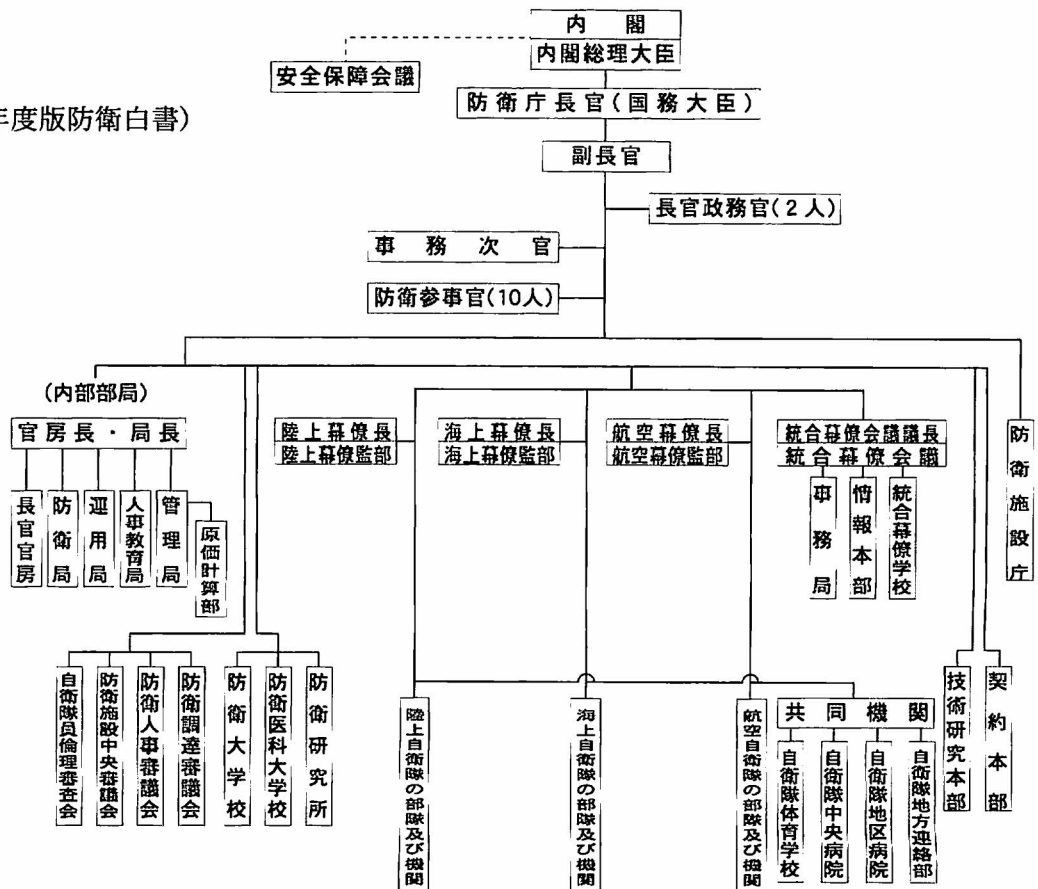
軍人出身の政治家、大統領を擁しながらも文民統制が機能するアメリカと比べ、軍人が政治に進出して国を滅ぼした日本は、制服組社会における閉鎖性の高まりという問題を深刻に受け止め、幹

防衛庁の組織図

(平成14年度版防衛白書)

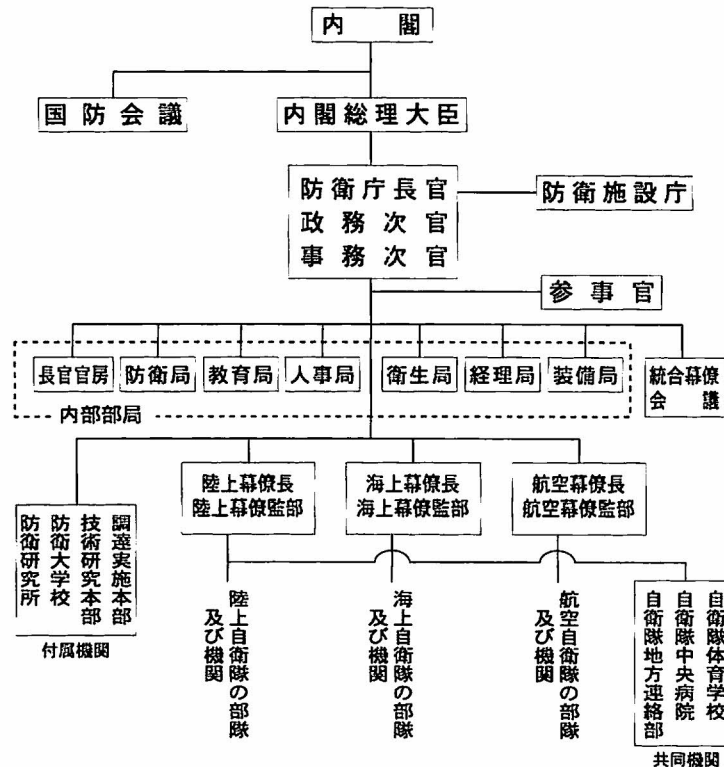


(平成15年度版防衛白書)



部の養成や人材登用に当たっては、コースの多様性や開放性確保に目配せすべきである。しかも、自衛隊において独占的な地位を得ている防衛大学校卒業者の質についても問題が呈されている²⁴⁾。多様なバックグラウンドを持つ者を取り入れ、互いの切磋琢磨と視野の広さを持たせることが、物理的暴力の執行を担当する制服組には絶対に必要である。

(昭和43年当時の防衛庁組織図)



注釈

- 1) ポブ・ウッドワード『攻撃計画』伏見威蕃訳（日本経済新聞社、2004年）24ページ。
- 2) 『毎日新聞』2004年8月28日。
- 3) 『毎日新聞』2004年7月3日。
- 4) 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』（吉川弘文館、2003年）81～2ページ。
- 5) 保安庁の当時は、「長官、次長、官房長、局長及び課長は、3等保安士以上の保安官又は3等警備士以上の警備官の経歴のない者のうちから任用するものとする」との規定（保安庁法第16条6項）があった。この規定は保安隊が自衛隊に改編される際に問題となった。防衛二法制定の過程で、制服組の意見を取り入れて、軍隊としての性格と軍事機構の効率性を重視する改進黨は、内局幹部任用資格制限の撤廃を主張し、従来からの文官優位システムを維持したい保安庁・自由党側がそれに反対するという構図となったが、最終的には改進黨の意見が取り入れられ、第16条の任用資格制限の規定は廃止された。
- 6) 拙著『日本政治外交史論（上）』（晃洋書房、2002年）参照。
- 7) 高橋由典「1960年代少年週刊誌における『戦争』」中久郎編『戦後日本のなかの「戦争」』（世界思想社、2004年）181ページ以下。
- 8) 『平成14年版 日本の防衛』（財務省印刷局）88ページ。
- 9) 『平成15年版 日本の防衛：防衛白書』（2003年8月、ぎょうせい）90ページ。

- 10) 『朝日新聞』2002年5月6日。
- 11) 『朝日新聞』2004年1月9日。
- 12) 「私は文民統制という言葉の本質ということが何だろうかと言えば、……議会制民主主義国家におきます文民統制というものは、国民によって選ばれた国会議員、そしてそれから選ばれる最高指揮官たる内閣総理大臣、それから任命される私ども、その政治任命にあるものを内局の方々も制服の方々も同じようにお支えをいただくということが、私は本当の意味での文民統制だろうと思っております。……」石破防衛庁長官就任記者会見録（抜粋）
- 13) 『平成14年版 日本の防衛』、243ページ。
- 14) 『平成15年版 日本の防衛：防衛白書』、243ページ。
- 15) 藤島正之『空に海に陸に 防衛にかけたロマン』（ジャパン・ミリタリー・レビュー、2001年）72ページ。
- 16) 『平成15年版 日本の防衛：防衛白書』、89ページ。
- 17) 久江雅彦『9・11と日本外交』（講談社、2002年）63ページ。海幕は「自衛隊艦艇の速やかな派遣」を受けて情報収集に最適という理由でエージス艦の派遣を実現し、新法の成立後は情報収集から「輸送・補給業務」に切り替える計画を立てていたと言われる。
- 18) 前掲書、65ページ。
- 19) 02年4月10日、海幕幹部は在日米海軍司令官との面談で、テロ対策特別措置法に基づく協力支援活動を5月19日の期限切れ後も延長する方針を前提に、米側から次の3項目を日本側に要請するよう促したという。①海自エージス艦の派遣を期待する②海自P-3C哨戒機の支援を期待し、ディエゴガルシア島周辺に来てもらえば大いに評価する③海自補給艦2隻のインド洋展開をできる限り長く維持してもらえば非常に喜ばしい。『朝日新聞』2002年5月6日。民主党の長妻昭衆議院議員は02年7月3日の有事法制特別委員会で本件を取り上げ、「海幕幹部とは香田洋二海幕防衛部長だ」と指摘、香田氏本人から直接事実関係を聞いたとし、制服幹部の行動として文民統制上問題だと政府を追及した。これに対し中谷防衛庁長官は、米側との信頼関係を根拠に事実関係の確認を拒否した。『朝日新聞』2002年。
- 20) 藤島正之、前掲書、74ページ。
- 21) 同上、75～6ページ。
- 22) 「では具体的に、どのレベルから内局関与するべきなのか、その線引が難しい。例えば陸上自衛隊の場合、一律に作戦単位の師団を動かす場合以上のレベルは内局が関与し、連隊以下の単位の部隊については一切関与しないとかで区切れるような性質のものではない。ケースバイケースで状況に応じて考えられるべきものであろう。……平成11年3月に起きた北朝鮮の不審船事件の際、この命令分野が大きな問題となったと聞いている。」同上、76ページ。
- 23) 「シビリアンは、なにも軍事的合理性を追求する考え方に染まる必要はないということになる。昨今、防衛庁職員のシビリアンも部隊などで研修を積み、軍事的素養を育む施策が行われるべきだとの意見があるが、一部の者がそういう経験をするには意味あることかも知れないが、シビリアンはユニフォームと同質になる必要はないし、そうなってはこの制度の趣旨を生かすことにはならないのではないかと。逆にユニフォームを内局に広く入れる、特に局長ポストの参事官クラスにユニフォームを入れることも問題ではなからうか。」同上、74ページ。
- 24) 霞が関界隈での自衛隊幹部に対する心証・評価として、川邊克朗氏は次のようなコメントを紹介している。「受験偏差値的にいっても、もともと防大受験は滑り止め。他の大学受験に失敗していればコンプレックスを持って防大に入っている。しかし、卒業して自衛隊に入隊したら一転、キャリア組として優遇される。しかし高校時代の同級生らと会うと、一般社会に出ている人のほうがいい暮らしをしているし、そのギャップにまた戸惑うといった調子である。」「外国に行くことと将校としてのステータスが高いのに、日本に戻ってくると誰からも歯牙にも掛けてもらえない。一般人との接触が極めて少ないので、ヨイショしてくれる人には極めて弱い。純粋といえばそれまでですが、警戒心は皆無。」川邊克朗「なぜ自衛隊制服組は台頭したのか」『中央公論』2000年7月号、145ページ。