

# 国防軍化めざす自衛隊改編の動き

戦争指導機構の創設と文民統制の無効化

山口大学教員

額 額 厚

## ● 実現した戦争指導機構の創設

二〇〇六（平成一八）年四月一日を期し、日本に戦争指導機構が創設された、と言えば読者諸氏は驚かれるであろうか。自衛隊組織の大改編が静かに実行に移されたのである。そして、本年六月三日には「防衛省設置法等の一部を改正する法律」（平成二

一年度法律第四四号）が成立し、防衛参事官を廃止することが決定した。防衛参事官（文官）が制服組（武官）を統制する日本型文民統制（Ⅱ文官統制）の事実上の廃止である。

二〇〇六年以前、自衛隊組織には、陸海空三自衛隊を束ねる統合幕僚会議が設置されており、統合幕

僚会議議長（以下、統幕議長）は制服組（武官）のトップであった。三自衛隊は自立性が尊重され、統合幕僚会議及び議長は、三自衛隊の調整機関に過ぎなかった。統幕議長は議決権すら持たず、形式上の役割しか与えられていなかったのである。

ところが、それまでは三自衛隊の各幕僚長が保有していた部隊運用に関する防衛庁長官（現在では防衛大臣）への補佐権が、新しく設置された統合幕僚監部と統合幕僚長に集中されることになった。つまり、統合幕僚長に三自衛隊を直接に作戦指導する権限が与えられたのである。これを自衛隊は「統合運用」という名称で、純軍事的には極めて合理的かつ緊要な措置だと捉えている。

この間の推移を理解するために、まず防衛庁時代における自衛隊組織の基本的性格を整理しておこう。「防衛庁設置法」及び「自衛隊法」により、防衛庁は憲法第六六条の規定から文民の國務大臣である防衛庁長官を最高責任者とし、同じく防衛庁副長官が長官をサポートする。そして、防衛庁組織のトップ

で文民官僚（文官）である防衛事務次官が自衛隊の指揮監督権を保持する仕組みとなっていた。防衛庁長官の所掌事務に関して直接補佐するのは、一〇名の参事官である官房長や局長であり、全員が文官であった。

自衛隊組織のトップである統合幕僚会議議長は、同会議の会務総理を職責とする。三自衛隊の最高責任者である統幕議長は、三自衛隊の隊務に関する助言者として防衛庁長官を補佐する。しかし、参事官が保持する防衛庁の所掌事務全般に関しては、長官を補佐する立場には置かれていない。

より具体的に言えば、防衛政策や自衛隊の正面装備、人事や経理などだけでなく、作戦運用などの軍事専門事項に関しても統幕議長ではなく参事官の管掌事項とされていた。一方、アメリカ国防総省（通称ペンタゴン）の組織は、大統領を最高司令官とし、制服組のトップである統合参謀本部議長による直接大統領への意見具申や補佐が実行される仕組みとなっている。

一九五四（昭和二九）年六月九日の自衛隊創設当時、文民統制に関する問題として防衛出動や治安出

動時には国会の承認を必要とすること、自衛隊の管理権は総理大臣の指揮を受け、内閣閣僚の一員である防衛庁長官が担当すること、などの規定が明文化された。そこで自衛隊の出動は指揮・命令権を持つ内閣総理大臣が決断し、執行者である防衛庁長官の直接補佐を内局が担い、三自衛隊への下達は長官の指示により各幕僚長が行うことになっていた。このように統幕議長には、三自衛隊の統合運用権及び隊務全般の統合調整権も与えられていなかった。ここが従来から制服組が強く抱いていた不満の理由である。

こうした制服組の不満の一部を解消する試みが、統合幕僚会議から統合幕僚監部への改編である。この結果、統合幕僚長には、三自衛隊の統合運用が可能な権限が与えられることになり、統幕監部も単なる合議体ではなく、純然たる作戦指導組織としての性格をもつことになった。戦前の軍事機構に準えて

言えば、軍政事項と軍令事項の緩やかな分離が開始されたことを意味する。

### ● 噴出する自衛隊制服組の不満

自衛隊組織の極めて重大な意味を持つ改編が実行されてから大分時間が経過するが、事の重大さの割には世論もメディアも静観を決め込んでいる印象が強い。事の重大さが十分に情報として開示されていないためか、あるいは数多の行政機構の再編のひとつに過ぎないと踏んでいるためなのか。

なぜ、いま自衛隊制服組の権限強化が自衛隊組織改編の作業を通して推し進められているのか。この点に触れながら、同時に歴史の経緯を含めて戦後日本における軍事問題がクロースアップされてきた経緯と、そこに含まれた民主主義社会と軍隊との相互関係を、いまいちど簡単にでも整理しておこう。

自衛隊組織の改編の試みの何処が問題かを指摘するうえで、格好のテーマのひとつとして文民統制の現段階と照合する方法がある。自衛隊改編作業

とは、制服組が長年抱いてきた日本型文民統制としての「文官統制」の在り方への不満を解消し、防衛行政において発言力を確保する措置に他ならない。

最終的には軍事の政治からの「独立」を構想するものでもある。戦前日本の軍事機構において統帥権の独立を口実に軍事の政治からの独立が強行され、やがて「軍部」と呼称される一個の政治組織化していく過程と同じ道を歩もうとしているのではないかと危惧するのは過剰な反応だろうか。

私が危惧するには当然ながら理由がある。それは、何よりも自衛隊の行動範囲が一気に拡大され、同時に自衛隊業務が増大するに従い、自衛隊制服組としても、内局の強い指導下に置かれ続けていることへの不満を募らせていた事実があるからである。

事実、制服組の幹部達は日米共同作戦を円滑かつ迅速に進めて諸活動の展開や企画を実行する場合に内局の指導統制により齟齬が生じる、との恐れを強く抱いていた。制服組にとっては、「訓令」を根拠とする内局の統制から解放されて、直接に防衛庁長官

に意見具申や行動計画の提案を行える制度設計が必要な時代となっていると考えていたのである。

また、『琉球新報』（二〇〇二年二月二一日付）が明らかにした、日米両軍の秘密作戦計画である「緊急事態統合計画」については、すでに一九六七年から準備されていた。この間内局（文官）は全く知らされていなかった。すなわち、同計画は、在日アメリカ軍と自衛隊の統合幕僚会議の代表者間で秘かに締結されていたのである。

確かに、純軍事的観点からすれば、軍事当局者が平時から緊急事態を予測して作戦計画を用意するのは理解されるが、だからと言って戦後日本の憲法体制下において有事（戦時）を想定して、政府や背広組の防衛官僚にも秘密にしたまま、場合によっては国民の生命や財産を危険に陥れる可能性のある軍事発動計画について軍事当局だけで計画を進めたのは、少なくとも文民統制が存在するこの国にあっては、極めて異例かつ重大な問題である。

俄には信用し難い日米統合計画ではあったが、そ

の後における日米両軍の連携や、昨今における米軍再編など、在日米軍や自衛隊の行動から、以上の日米共同作戦構想の類がすでに一九六〇年代の冷戦体制の時代から着々と構想されていたことが知れる。その間、予定された軍事行動計画のなかで背広組が完全にスポイルされたことの意味は、文民統制の逸脱あるいは破壊行為と呼ぶに相応しい内容である。

確かに、文民統制が導入されて以降においても、連綿と続いた防衛力整備計画の下での自衛隊の増殖過程には、実際には歯止めがかからなかった。防衛問題が憲法論議の一環として議論されている間隙を縫うような形で、自衛隊は冷戦体制の時代には深く潜行しながら増強の一途を辿り、ポスト冷戦の時代に入ると、「国際貢献」の切り札的存在として浮上してきた。そうした国内国外における自衛隊を取り巻く環境の変化が、武官たちの政治的発言力を高め、権限の拡大を実現する理由となっている。

しかし、自衛隊制服組の立場からは、文民統制の制度自体を完全に廃止するところまで総意としては

至っていないとしても、今後日米共同作戦体制を確固不動のものとするためには、必然的に自衛隊の運用上、アメリカとの共同作戦の展開が随時障害なく履行できる態勢が不可欠であると認識を抱いている。

すなわち、日本国憲法が禁止しているところの集団的自衛権への踏み込みという問題である。既存の政治家や文官が憲法遵守義務を履行している限り、集団的自衛権への踏み込みの機会が少ないと考えた制服組は、軍事的な効率性や合理性の観点から、制服組の判断を実現可能にする体制整備が憲法遵守よりも重要だと考えるに至った。

こうした状況のなかで、「憲法違反の存在としての自衛隊だから文民統制が不可欠」というだけでは、自衛隊のこれらの要求に対抗可能な説得力を持ち得ない。ここで特に指摘しておきたいことは、警察予備隊から開始された日本の再軍備が、国民の合意の上に進められた訳では全くなく、政策としてアメリカの要請と圧力によって強行されたという事実であ

る。それゆえに、シビリアン・コントロールの本筋である市民による統制（民主統制）や国会・政府による統制（政治統制）を原則とする制度や手法を構築する余裕がなく、勢いシビリアンを「文官」と翻訳することで内局の官僚たちが直接に民主統制あるいは政治統制を實行せざるを得ない経緯があった。

### ● 自衛隊の独走を誰が阻むのか

戦前日本の軍事機構は軍事官僚（武官）が軍令事項も軍政事項も一括して掌握していたことから、いわゆる軍部の独走と政治介入が頻繁化した。この歴史を教訓として、軍令事項も軍政事項も文民（文官）が掌握することで、ともすると視野狭窄に陥りやすい軍事官僚を統制する手法としてシビリアン・コントロールの制度が文民統制と翻訳されて導入された。その意味で言えば、日本の文民統制は憲法第九条によって間接的にサポートされながら、戦前の政軍関係史を教訓として成立しているのである。

従って、このような経緯と歴史が背景にあること

を承知しつつ、それでも文民統制を形骸化あるいは無効化する結果に陥る可能性に道を開くことは、同じ過ちを犯すことになると思われる。一方、制服組の論理からすれば、確かに自衛隊の最高指揮監督者である内閣総理大臣の権限は、現行の内閣行政権が必ずしも総理大臣の専制を容認せず、原則的には集団指導体制を敷いている現状から、迅速性・絶対性など軍事が要求する論理に適切でないかも知れない。また議会においても防衛に関する権限規定が不在であり、議会統制の側面からも課題は実に多い。

しかし現実政治において、憲法原理は非軍事的な手段による国内の安全保障と外国との関係構築を前提としている以上、この原則を無視して軍事合理性を最優先して文民統制の形骸化などを主張するのは、最初から誤った判断だと言わざるを得ない。

文民統制問題の根源は、政治が軍事を統制する方法と実態をめぐる問題だけに留まらない。むしろ、現代政治が抱える政治と軍事の関係の是非と共存の可能性と危険性を問う問題である。つまり、文民統

制とは、政治機構内における軍事権力の配分をめぐる問題である。

しかし、戦後日本社会にあって軍事問題と云えば、自衛隊自体の憲法上の位置づけや、防衛政策の内容や防衛力の質量を対象とする論争が中心であった。

そこでは戦後民主主義における政軍関係という視点からする議論は、一部の研究者を除いて殆ど生じなかった。その理由として考えられるのは、自衛隊を軍隊とするかの是非について曖昧なまま推移してきたことである。自衛隊を軍隊と認めるならば、直ちに憲法違反の存在として存続が危ぶまれ、反対に非軍隊とすれば、そもそも文民統制の制度自体が不要となる。

さらに言えば、自衛隊を憲法違反とする立場からすれば、文民統制とは所詮自衛隊を合憲化するための制度であり、自衛隊の存在を許容するものである限り検討に値しないとする姿勢である。それゆえ、文民統制の議論に参入すること自体が自衛隊の容認に結果するという警戒感を抱いているのである。一

方、自衛隊を軍隊として国民に認知させ、将来的には国防軍として自立した軍隊として位置づけて、憲法にも明記することを希求する側からすれば、可能な限り早い時期に文民統制の見直し、自衛隊組織の改編を実現して正真正銘の軍隊としての正当性を確保したいとする見解を抱いているはずである。

従って、自衛隊をめぐる二項対立からは文民統制の議論も政軍関係論への関心も深化しないのである。はっきりしていることは、現存の自衛隊が軍隊であれ非軍隊であれ、武力を有する高度な専門的職能集団であり、精緻に組織化された国家機構の一つであるという厳然たる事実である。

その高度専門的職能集団としての自衛隊を、如何なる歴史経緯があったにせよ民主主義社会に取り込んでいく以上、この集団組織が「国防」を口実にして、民主政治に不当な介入を試み、不必要な脅威を設定して世論を扇動するような事態が起こらないよう、これを監視・統制する制度や法整備などが不可欠である。

もっとも自衛隊側にしても自らの組織が民主主義社会に受容され、自衛隊が掲げる任務目標を全うするためにも、民主主義の規範や原理を会得する努力が求められる。何も自衛隊に限定される訳ではないが、高度専門的職能集団は、ともすると民主主義の規範や原理を知りながら、自らの組織原理を優先するあまり、逸脱行為を繰り返しがちなのである。

民主主義社会とは本来的には共生不可能な組織原理を堅持する軍隊組織が、それでも共存していくためには軍隊組織の民主化への努力が不可欠であり、文民統制とはその重要な一環である。しかし、実際には昨今の自衛隊は、こうした希望とは明らかに逆行する方向に大胆に歩み出している。

冒頭で述べた統合幕僚会議から統合幕僚監部への組織再編に伴う、統合幕僚長への三自衛隊に対する統合運用権の付与は、文民統制をその根本から破壊し、軍政と軍令を一元的に掌握するための大きな第一歩である。現行憲法が存在し、機能している以上、直ちに自衛隊の軍事機構が戦前期の軍事機構と

同質化することは考えにくいとしても、その可能性は極めて高い。それを後押しするような日米安保条約の存在もまた大きい。

冒頭で挙げた「防衛省設置法等の一部を改正する法律」の成立により、制服組を統制する参事官及び内局の劣化は疑いようがない。さらに、防衛大臣を補佐する防衛大臣補佐官を設置することになり、民間からの登用も視野に入れた補佐官を含め、防衛省の基本的任務を議論する「防衛会議」も新設される。恐らく今後の防衛行政は、政治任用された制服組寄りのメンバーによって方向が定められ、これを受け形で内閣・政府も動いていくことになる。

この結果、制服組主導の戦争指導機構に近い形で機能することが予測される。あらためて戦後憲法体制下における非武装中立の実現という目標を念頭に据えつつ、軍事的なる一切を拒否してきた歴史を大切に、同時に現存する自衛隊組織に内在する危険な問題について、民主主義の徹底という観点からも、より深い検討を重ねていく必要が求められている。



## ● 田母神問題から何を学ぶのか

そうした自衛隊内に内在する問題の一端が、昨年一月に世論を騒がせた。前自衛隊航空幕僚長の職にあった田母神俊雄氏が、民間企業誌に発表した「日本は侵略国家であったのか」の論文をめぐり政治問題化した事件である。田母神氏が主張する侵略戦争否定論は、日本近代史の全体を貫く戦争とアジア民衆への抑圧の歴史を聖戦あるいは解放の歴史とする、これまでも繰り返されてきた根拠なき暴論の類である。

しかし、今回が特異な事例として記憶されるべきは、現職の自衛隊高級幹部が日本の過去の戦争の評価をめぐり、政府見解を真っ向から否定したという点である。同時に、それが明らかな政治宣伝としての意味を持っていることである。

制服自衛官が政府見解を逸脱する発言を行ったことは、これまでも少なくはない。ただ、それらの多くが自衛隊の運用に関わる制約条件への異議申し立てとしてあった。それが今回のように、自衛隊

制服組のトップの一人が、高度機能武力集団であるがゆえに、保守されるべき厳正な政治的中立性と国民統制の原則から大きく逸脱した行為を敢えてしたことは、許し難い暴挙でもある。なぜ、今回のような暴挙に出たのか？ この問題を真剣に検討する必要があるだろう。

最初に原則論を言うならば、二度と同じ過ちを犯さないためには、歴史の事実謙虚であることが求められ、同時に歴史事実を正確に継承することが不可欠である。そこからあるべき歴史認識が深められ、歴史の清算も進められるなかで、加害と被害の双方からする歴史の和解も期待されよう。政府の公式見解とも明らかに異なる歴史解釈を公にすること自体が異常だが、この程度の歴史知識や歴史認識しか持ち合わせていない人物が自衛隊高級幹部の一角を占めていることも驚きである。

田母神氏は十一月一日（二〇〇八年）、国会の証人喚問の席上、「言論の自由」を主張した。しかし、日本と同じ敗戦国ドイツの戦争責任観念と比較すれ

ば、ドイツでは現在でもなお侵略戦争の担い手であるヒトラーやナチス党を肯定し、賛意を表することは法によって固く禁じられている。侵略責任を痛覚し続けるためには、言うところの言論の自由さえ敢えて封印しているのである。その厳然たる姿勢ゆえに、ドイツは被侵略諸国から信頼を回復し、いまだEU（ヨーロッパ連合）の中心国にまでなっている。

公人であり、しかも武力集団を率いる立場にある者が、いくら自らの組織のルーツとしての旧日本陸海軍へのシンパシーを抱いているからといって、隊内教育をも含め、明らかに歴史事実の歪曲に基づく侵略戦争否定論を説き続けるのは、決して許されることではない。かつての侵略の歴史事実を踏まえて、平和創造のための歴史認識を鍛え上げていくことこそ信頼回復の道であったはずである。

公職にある者は、相応の歴史認識が求められるのが必定である。この国の高官や指導者の公人としてのモラルハザードが問題とされ、また、コンプライ

アンス（法令遵守）が問題とされて久しい。

全ての高官や指導者が、ここまで地に墮ちたとは思われないし、思いたくないが、それにしても常軌を逸した物言いと、それを称揚する人々の存在は、諸個人の問題というより、もはや社会問題の類と見ておくべきではないか。その意味でも、一連の自衛隊改編の動きや田母神問題を通して、あらためて私たちの平和と安全を一体何によって獲得するのかを真剣に問い直す時であろう。

纏編 厚（こうけつ あつし）

一九五二年岐阜県生まれ。一橋大学大学院社会学博士課程修了。現在、山口大学人文学部・独立大学院東アジア研究科教授。政治学博士。日本近現代政治史・現代政治軍事論専攻。著書に、『近代日本政軍関係の研究』（岩波書店）、『文民統制 自衛隊はどこに行くのか』（岩波書店）、『有事法制とは何か その史的検証と現段階』（インパクト出版会）、『侵略戦争 歴史事実と歴史認識』（筑摩書房・新書）、『いまに問う 憲法9条と日本の臨戦体制』（凱風社）、『私たちの戦争 「昭和」初期二〇年と「平成」期二〇年の歴史的考察』（凱風社）、『田中義一 総力戦国家の先導者』（芙蓉書房出版）、最新刊に『「日本は支那をみくびりたり」 日中戦争とは何だったのか』（同時代社）など多数。