

自衛隊の統合運用

— 統合幕僚組織の機能強化をめぐる経緯を中心に —

鈴木 滋

目次

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| はじめに | 5 第4期(冷戦終結と役割の拡大) |
| I 軍事組織の統合運用とは何か | 6 第5期(新たな防衛大綱と統合化論議の加速) |
| 1 「統合」(Joint)の概念・定義 | |
| 2 軍種間の対立と統合運用の難しさ | III 新たな統合幕僚組織へ |
| II 統合幕僚会議の強化をめぐる論議と法整備 | — 統合幕僚監部・統合幕僚長の誕生 |
| 1 「文官統制」型シビリアン・コントロールとは何か | 1 法改正・組織改編の概要 |
| 2 第1期(統合幕僚会議発足の前後) | 2 統合幕僚監部と統合幕僚会議の差異 |
| 3 第2期(昭和36年の防衛二法改正と機能強化) | 3 統合運用体制とシビリアン・コントロールの関係 |
| 4 第3期(旧ガイドライン策定の前後) | おわりに |

はじめに

本年(平成18年)3月27日、陸上・海上・航空三自衛隊の部隊運用を統合的に実施するための組織として、新たに統合幕僚長を長とする統合幕僚監部が発足した。この組織改編により、これまで三自衛隊の各幕僚長が個々に有していた部隊運用に関する、防衛庁長官に対する補佐権は、統合幕僚長に集約された。また、トップを支える幕僚(スタッフ)組織も、これまでの事務局レベルから約500名の人員を抱える「幕僚監部」として格上げされた。統合幕僚監部・統合幕僚長の誕生は、自衛隊が進める変革と再編を象徴しており、一元的で迅速な部隊運用を実現し、組織的かつ効率的な自衛隊資源の活用につながると期待されている。

統合幕僚監部の前身である統合幕僚会議は、

自衛隊発足と同時に設置されたが、議長と三自衛隊幕僚長との合議・調整機関であり、議長には議決権が与えられておらず、各幕僚長に対する指揮命令権が行使できないなど、その権限は限られたものであった。左近允尚敏(さこんじょう なおとし)元統合幕僚会議事務局長は、次のように語っている。「『統幕議長の職というのは、あたかも代表権を持たない会長のようなものだ』とは、ある元議長のことばであるが、確かに議長の権限は弱い⁽¹⁾」。

統合運用促進の観点から、統合幕僚会議・議長の役割や機能の強化に向けた試みが、断続的に続けられた。いくつかの法整備によって、段階を踏みながらその権限は拡張し続けてきたものの、基本的な性格が合議・調整機関の域を出ることはなかった。その大きな背景には、統合

(1) 左近允尚敏「陸海空自衛隊の統合運用」『国防』31巻12号, 1982.12, p.49.

幕僚組織の機能、ひいては「制服」そのものの権限強化とシビリアン・コントロールとの関係という重要な問題があった。

「統幕の強化」を目指す一連の試みの底流にあって、常に「通奏低音」として流れ続けてきた構想は、防衛庁長官に対する補佐機構を文官（シビリアン）と制服とで機能別・並列的に再構築し、軍事・技術的専門事項については、制服が一元的に補佐できる体制を作ろうというものであった。軍事的合理性からこのような方向性を志向する考え方と、シビリアン・コントロールとの関係は、一貫して論争的なテーマであり続けたため、「統幕の強化」という課題は、政治的な文脈からの影響を受けざるを得なかったのである。

冷戦終結後、安全保障環境と脅威認識が激変するなか、自衛隊は、それまでのような侵略の抑止を主眼とする静的な組織から、多方面で現実に機能する動的な組織へと変貌を遂げた。北朝鮮の核・ミサイル開発問題や不審船事件、「9.11同時多発テロ」が触発したテロの脅威など、「すぐそこにある危険」が現れたことで、安全保障に対する国民の意識も変容した。新たな統幕僚組織は、まさにそのような安全保障をめぐる状況の変化を背景として誕生したといえる。

本稿では、まずⅠで「統合」の概念と、各国で「統合」が求められている理由を述べた後、統合化を左右する各軍「固有の文化」という問題にふれる。また、「統合」をめぐる歴史上の「負の経験」として、太平洋戦争で我が国が陸海軍の対立を克服できなかった事情を紹介し、統合運用の難しさに言及する。次にⅡでは、統幕僚会議の歩みを5つの時期に分け、それぞ

れの期間における機能強化への動きを紹介する。Ⅲでは、今回行われた組織改編について、法改正と新組織の概要、統幕僚会議との性格の違い、シビリアン・コントロールとの関係といった観点から分析する。最後に、統合運用をめぐる将来的な課題を展望することとしたい。

なお、本稿で引用する法令の条文は、特に断りのない限り現行のものである。また、関係者の肩書きは、参照文献発表時点のものである。

Ⅰ 軍事組織の統合運用とは何か

1 「統合」(Joint) の概念・定義

(1) 「統合」という概念の多様性

先崎一初代統幕僚長は、統幕議長在任時のインタビューで、「統合は幅広い概念⁽²⁾」と述べている。軍(部隊)を統合する、あるいは統合運用するということは、具体的にどのようなことを意味するのであろうか。米統合参謀本部が編纂した『国防総省軍事用語集』は、「統合」(Joint)という言葉の次のように定義している。「(統合とは) 2ないしそれ以上の軍種の部隊が参加する活動、作戦、組織などを意味する⁽³⁾」。これに対し、わが国で市販されている軍事用語集である『防衛用語辞典』は、次のように定義している。「(統合とは) 同一国家に属する2以上の軍種又はそれらの部隊等が、ある特定の目的達成のために努力することをいう。この際、指揮関係により単一指揮官による場合と、そうではない場合(協同という)とがあり、広義では両者を、狭義では前者のみを指す⁽⁴⁾」。

『国防総省軍事用語集』は、「統合作戦」(Joint Operations)を「統合部隊もしくは、それ自体では統合部隊を構成しないが、互いに関係する

(2) 「統合運用は時代の要請・先崎統幕議長に聞く <上>」『朝雲』2005.8.15.

(3) Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 1-02/ Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. 12 April, 2001 (As amended through 31 August, 2005) p.279.

(4) 眞邊正行『防衛用語辞典』国書刊行会, 2000. 眞邊氏は元陸上幕僚監部監理部法規専門官であり、その後防衛法学会理事を務めている。

各軍種の部隊によって実施される軍事行動を表すときに用いられる一般的な用語を指す⁽⁵⁾と規定している。上記の『防衛用語辞典』による「統合」の定義は、米統合参謀本部・国防総省の「統合」と「統合作戦」との定義を合わせた形となっており、内容において大きく変わるところはない。

「統合」または「統合運用」という言葉が用いられる場合、一般的には、『防衛用語辞典』でいう「狭義の統合」、すなわち複数の軍種・部隊が統合部隊を編成し、単一指揮官の下で行動することのみを想起しがちである。しかし、これらの定義で明らかのように、特定目的のために参加する複数の軍種に対し、指揮権が並列的に行使される場合（協同作戦）も、広義の「統合運用」に含まれる。後に紹介するが、平成17年1月に行われたスマトラ島沖地震災害救援活動は、各自衛隊指揮官が指揮権を個別に行使しつつ、相互に緊密な調整を図った協同作戦の好例といえる。

「統合」という概念は、作戦運用・部隊編成の面だけでなく、それ以外の後方支援的な機能も、部隊の統合運用を支える不可分の要素として位置づけているのが特徴である。例えば、一昨年（平成16年）に統合幕僚会議がまとめた統合運用に関する研究報告は、「統合運用に必要な基盤整備」として、人事・監理、教育、情報、訓練、後方補給、通信電子などの各分野で、統合運用のニーズを効果的に反映させるよう、機能を充実させる必要がある、と指摘している⁽⁶⁾。

(2) なぜ「統合」が必要とされているのか

イラク戦争で統合作戦を指揮した米中央軍前司令官トミー・フランク（Tommy Franks）

陸軍大将は、米議会上院軍事委員会の公聴会において、書面で次のように証言している。「イラク戦争における決定的な勝利は、統合部隊による作戦の成熟ぶりを様々な手法で示した。（中略）わが軍は、（単に）軍種間の衝突を避けるということではなく、史上初めて複数の軍種を一体化したのである⁽⁷⁾」。この証言の意味を先の定義にしたがって解釈すれば、協同作戦から真の意味での統合作戦への移行といったことになるであろうか。

米軍は、統合軍を作戦の基本単位としており、早くから「統合」に取り組んだ軍隊として知られるが、冷戦終結後、米国に限らず各国の軍隊でも、一様に「統合」を進める動きが強まっている。軍隊の「統合」が必要とされる理由は何であろうか。平成17年版『防衛白書』は、「統合運用体制強化の必要性」として、次の3点をあげている⁽⁸⁾。

- 各自衛隊が有機的に連携し、効果的に任務を遂行するには、情報の共有と一元的指揮が求められる。軍事科学技術の進展により速度が増大、内容も複雑化した作戦環境下において、これらの要件は重要性を増しており、統合運用態勢の整備を促している。
- 自衛隊では、統幕と各幕僚監部が、それぞれの軍事専門の見地から長官への補佐を行っているが、それぞれの状況認識が異なる場合も予想されることから、これを一元化し、迅速かつ効果的な事態対処を図る必要がある。
- 4軍が同一の作戦構想にしたがって行動する米軍との共同作戦を、円滑に実施する態勢を構築し、日米安保体制の実効性を向上させるには、自衛隊の運用を統合運用の態

(5) Joint Chiefs of Staff, *op.cit.*, p.289.

(6) 統合幕僚会議「統合運用に関する検討」成果報告書（平成14年12月19日）『朝雲』2003.1.9.

(7) *Statement of General Tommy R. Franks, Former Commander US Central Command, before the Senate Armed Services Committee*, 9 July, 2003.

(8) 防衛庁『平成17年版 日本の防衛』2005.8, pp.123-124.

勢とすることが重要である。

① 軍事技術の進歩に伴う新たな作戦形態への対応、② 制服内部における長官補佐体制の見直し、③ 統合化を進める米軍との連携強化という3つの問題意識こそ、自衛隊の統合運用が求められている基本的な理由といえよう。このうち、①は世界各国、③は米国の同盟・友好国が、「統合」を促進する大きな動機でもある。自衛隊の統合運用をめぐる主要な論点には、「統合」のあるべき姿、米軍との共同統合運用、シビリアン・コントロールとの関係などがあるが、ここで示された問題意識には、それらの論点と重なるところが多い。このほか、国防費削減に伴う資源の効率的活用、国際協力活動での多国間の連携なども、各国が「統合」を進めるうえで大きな問題意識といえる。

なお、今回行われた組織改編をめぐる国会審議で、大野功統防衛庁長官は、統合運用の必要性について次のように答弁している。

「先ほども申し上げました安全保障環境が変わってきている。今やテロに対してどうするんだ、島嶼防衛をどうするんだ、ミサイル防衛をどうするんだ、どの一つを取ってみても、昔のような陸海空それぞれ単独のファンクションだけでは対応できません。そういう意味で、やはり統合ということが必要になってきた⁽⁹⁾」。

2 軍種間の対立と統合運用の難しさ

(1) 各国の軍事組織が抱える「異なる文化」という問題

各国には異なる軍種があり、各軍の間には、ともすれば予算配分などをめぐる競合関係が生じやすい。各軍の対立関係は、「統合」を進めるうえで大きな障害となってきた。さきに紹介

した統合運用に関する研究報告は、その「結言」で、諸外国でも統合運用をめぐる試行錯誤を繰り返しており、その最良の形態は、各国の置かれている環境に大きく影響される、と述べている。歴史的経験や政治・社会的伝統など、各国の固有事情を反映して、統合化のプロセスや統合幕僚組織の形態は多様である。しかし、各国とも、役割と任務、戦略構想、ひいては「組織文化」が異なる各軍を連携させ、統合を推進するという作業が、一様に困難を極めてきたことは想像に難くない。

三自衛隊の性格について有名な評言がある。陸上自衛隊は「用意周到・頑迷固陋」、海上自衛隊は「伝統墨守・唯我独尊」、航空自衛隊は「勇猛果敢・支離滅裂」というものだが、真実かどうかはともかく、三自衛隊それぞれに異なった「組織文化」が宿っていることをうかがわせる評といえよう⁽¹⁰⁾。しかし、こういった各自衛隊の独自性が実際の部隊運用に直接反映されると、適切な統合運用を阻害する一因となりやすい。石破茂元防衛庁長官は、平成11年3月に起きた不審船事件で、同時に出動した海上自衛隊のイージス艦と航空自衛隊のF15との間で何ら連携が無かったこと、三自衛隊で使用する無線が共通化されていないことなどを、統合化が進展していない証左としてあげている⁽¹¹⁾。

それでは、一般に最も統合化された軍隊と評価されている米軍の事情はどうであろうか。左近允尚敏元統幕事務局長は、米軍について次のような体験談を記している。「世界に軍同士が仲がいい国などはないのかもしれない。だいぶ前のことだが、友人である米海軍の士官が『かれらはアーミーに非ずしてエニミーなり』と言ったのを聞いて、いささか驚くと共に、やっぱりどこも同じかと妙に感心した記憶がある⁽¹²⁾」。

(9) 第162回国会参議院外交防衛委員会会議録第17号、平成17年7月5日 p.20.

(10) 谷光太郎「軍の統合問題(1)」『波濤』180号、2005.9, pp.101-102.

(11) 石破茂『国防』新潮社、2005, pp.189-190.

(12) 左近允 前掲注(1) p.43.

真意は不明ながら、本来連携すべき相手を「敵」と呼ぶ感覚には、やはり驚かされるが、現在でも、米軍の機関誌などには「Interservice Rivalry」（軍種間の対立・ライバル意識）をテーマとした記事が時折掲載される。「Interservice Rivalry」のし烈さを物語る事例は数多い。なかでも、長らく海軍と空軍の間で交わされてきた「空母か爆撃機か」という論争はよく知られた例である。これは、海外作戦における「パワー・プロジェクト」（戦力投射）の主導権をめぐる対立で、予算獲得など組織的利益に直結する問題でもあり、あたかも「間欠泉」のごとく、大規模な海外作戦が行われる度に、激しい論争を呼び起こしている。一方、米軍でも装備や各種手続きなどは、各軍の間で必ずしも共通化されているわけではなく、このことが問題を引き起こすことも少なくない。

例えば、統合戦力の発揮が勝利の原動力であったとされるイラク戦争でも、攻撃目標の所在を認識する手続きについて、地上部隊と航空部隊との間で齟齬があり、地上戦闘を上空から支援する「近接航空支援」が円滑に進まない事例があったという⁽¹³⁾。統合化では最先進例とみられている米軍にして、各軍の対立構造や作戦上の認識不一致といった問題を完全に解消することは、当面至難とみなければならないであろう。

(2) 太平洋戦争における日本軍の統合運用の蹉跌

太平洋戦争末期に陸軍参謀本部作戦課長を務めた服部卓四郎氏は、戦争指導に大きな影響を与えた陸海軍の対立について、次のように述べている。「宿命的陸海対立は、既に述べたような国家機構の欠陥に加うるに陸戦と海戦との本

質的差異、陸海軍の生い立ち、伝統及び思想の相違に起因していたが、これに感情問題や更に時として国内の政治問題等がからんで一層根深いものとなっていた。(中略)又この対立は、国内の各部門において戦争遂行上物心両面に亘り極めて好ましからぬ結果をもたらした。それらの具体的事例は、全篇を通じ枚挙に遑(いとま)がないほどである⁽¹⁴⁾」。

服部氏が述べるとおり、太平洋戦争における陸海軍の対立抗争を物語るエピソードは数限りない⁽¹⁵⁾。両者が繰り広げた抗争は、内戦にも擬せられるもので、その「戦線」は作戦面の主導権争いに止まらず、戦争遂行上不可欠な重要物資の配分をめぐる対立などにも及び、終戦に至るまで、統合的な戦争指導は不可能であった。昭和19年初頭に起きた、航空機用アルミニウムの配分をめぐる対立抗争や、昭和20年3月に行われた、航空兵力の統合や陸海軍の統帥一元化、陸海軍省の合体などをめぐる交渉の失敗は、その好例といえる。日本軍には、共通の目標を達成するために必要な調整という視点が欠落していた。

先に「統合」の概念には後方支援的な機能も含まれることを述べたが、戦力を最大限に発揮するためには、実際の作戦のみならず、物資補給など後方面についても、統合的な視点から緊密な連携・調整が図られなくてはならない。太平洋戦争における陸海軍の「物資争奪戦」は、この原則の重要性を教訓として示しているように思われる。一方、陸海軍の統合構想が失敗した原因については、両者が、統合組織について主導権含みの思惑を抱えていたこと、服部氏が記したような「感情問題」が不要なあつれきを生んだことなど、様々な可能性が考えられよう。

(13) Chuck Harrison, "How Joint Are We and Can We Be Better?" *Joint Force Quarterly*, Issue.38, Third Quarter, 2005, p.15

(14) 服部卓四郎『大東亜戦争全史』原書房, 1993, p.795.

(15) 陸海軍の抗争を物語る様々なエピソードについては、谷光太郎「軍の統合問題(2)」『波濤』181号, 2005.11. が詳しく述べている。

いずれにしても、これらの事例は、「異なる文化」を持つ軍種の統合が、理念だけでは計りきれない複雑な要素に左右されることを教えている。

II 統合幕僚会議の強化をめぐる論議と法整備

防衛庁と自衛隊は、昭和29年7月に発足した。それから50年あまりにわたって、統合幕僚会議は、防衛庁中央機構を形成する幕僚組織として活動を続けてきたが、その間、議長と統幕会議の機能を拡大するための試みが絶えることはなかった。統幕の機能強化をめぐる動きは、いわゆる「文官統制型」シビリアン・コントロールとの緊張関係をはらみながら展開されてきたが、自衛隊の統合運用をめぐる他の主要論点である「統合」のあり方や、米軍との共同統合運用といった問題も、統幕機能の強化過程で重要な影響を及ぼしてきた。ここでは、統合運用をめぐる論点のうち、特にシビリアン・コントロールとの関係に着目しつつ一連の経緯を概観し、その他の問題については補足的にふれることとする。

なお、IIの2と3における事実関係の記述で、引用を避けたものの多くは、宮崎弘毅元陸将補（元陸上幕僚監部監察官）の論文に依拠したことを付言しておく⁽¹⁶⁾。

1 「文官統制」型シビリアン・コントロールとは何か

わが国におけるシビリアン・コントロールは、一般に、制服に対して文官（シビリアン）が優越

的な地位を占める「文官統制」型といわれる⁽¹⁷⁾。これに対しては「世界各国の軍事機構には全く認められない制度であって、防衛中央機構としては軍事的適合性を全く欠いているとともに、実質的には「文民統制」の棚上げに等しいものである⁽¹⁸⁾」といった酷評もあれば、憲法第9条の下で、軍隊や防衛問題に関する国民的合意が成立しないという、歴史的事情が産んだ「戦後日本的なシビリアン・コントロール」として、一定の留保を付しながら肯定的にみる見解もあり⁽¹⁹⁾、未だその評価が定まっているとは言い難い。

この「文官統制」型シビリアン・コントロールの制度的担保になっているといわれるのが、「統制補佐権」と「参事官制度」である。官房長及び局長は、統合幕僚長及び三自衛隊幕僚長が作成する各般の方針・基本計画に対し長官から行われる指示と承認、三自衛隊と統合幕僚監部に対する一般的監督について、それぞれ長官を補佐する権限を与えられている（防衛庁設置法第16条）。長官に対する制服の補佐の内容を、官房長・局長が統制するような形になっているため、「統制補佐権」と呼ばれている⁽²⁰⁾。

防衛庁中央機構には防衛参事官を設置することになっているが、防衛参事官は、「庁の所掌事務に関する基本の方針」について長官を補佐するという、大きな権限を与えられており（防衛庁設置法第9条）、「統制補佐権」を行使する官房長と局長にはこの防衛参事官が充てられる（防衛庁設置法第11条）。これらの法制を「参事官制度」と呼ぶ。

文官優位を確保するこういった仕組みは、内

(16) 宮崎弘毅「統合幕僚会議の設置と強化に関する経緯」『新防衛論集』3巻3号, 1976.1, pp.66-89.

(17) 「文官統制」型シビリアン・コントロールの概念や制度面の推移などについて、詳しくは次の文献を参照。
亀野邁夫「日本型シビリアン・コントロール制度 - 自衛隊の文官統制について」『レファレンス』599号, 2000.12, pp.49-86.

(18) 宮崎弘毅「防衛二法と防衛庁中央機構(その1)」『国防』26巻6号, 1977.6, p.102.

(19) 古川純「歴史としての防衛二法」『法律時報』56巻6号, 1984.5, p.39.

(20) 宮崎弘毅「防衛二法と防衛庁中央機構(その2)」『国防』26巻7号, 1977.7, p.94

局と制服との関係を律する組織原則として、防衛庁の前身である保安庁から引き継がれてきた⁽²¹⁾。しかし、こういった制度については、政治的責任を持たない職業的文官が、部隊に対する指揮命令といった「運用」面まで統制し、文民統制の障害ともなりかねない、との批判がある⁽²²⁾。統幕機能強化を唱える論者は、一様に「統制補佐権」及び「参事官制度」の廃止もしくは見直しを訴えてきた。平成16年にも現職の海上幕僚長が廃止を唱えるなど、この問題は依然としてくすぶり続けている。「参事官制度」については、今回の組織改編との関係で後述する。

2 第1期（統合幕僚会議発足の前後）

(1) 統幕機能強化論の「源流」

昭和27年4月、対日講和条約と日米安全保障条約が発効し、米国による対日占領が終結した。講和条約発効に伴う主権の回復は、安全保障政策を転換する新たな段階が訪れたことを意味するものであった。昭和27年8月、保安庁が設置され、10月には保安隊が発足する。保安庁・保安隊は、基本的には国内治安維持を目的とする組織であった。そのため、自衛力増強への動きが強まっていくにつれ、本格的に国家防衛を担う組織の設置が望まれるようになる。

新組織の設置をめぐる動きが表面化するの、翌昭和28年である。自由党・改進黨・日本自由党の保守三党による新組織の検討と平行する形で、保安庁内局と第一幕僚監部は、保安庁法改正に向けた作業を開始した。同年11月、第一幕僚監部は改正案要綱をまとめ上げたが、要綱案のなかには、新組織の中央機構に統合幕僚機関

を設けるくだりが含まれていた。統合幕僚組織のあり方は、そのまま「統合」の将来像という論点に直結するものでもある。中央機構・統合幕僚機関に関する記述の概要は、次のようなものであった⁽²³⁾。

- 統合幕僚機関を持たなかったため、大東亜戦争において陸海軍は相互の調整に苦心し、これが敗戦の一因ともなった。
- 統合的な見地から防衛計画の策定や防衛活動の実施指導を行うには、「専門的な補佐機関」を設ける必要がある。
- 防衛方針、防衛計画など「純作戦事項、即ち軍令事項」について、長官を補佐する機関（「統合幕僚会議」または「統合幕僚部」）を、新組織の中央機構に設置する。
- 長官官房及び各局（内局）は、統合幕僚機関の担任を除く「政務事項、即ち軍政事項」と予算、人事、装備、教育など「軍令軍政混成事項」について長官を補佐する。

統合幕僚機関設置の論拠として、先に紹介した、太平洋戦争における「負の経験」があげられているのは興味深い。

要綱案があげた「統合幕僚会議」と「統合幕僚部」は、幕僚機関の形態に関する二つの異なった案を指しており、前者は陸海空三幕僚長のみで構成される純然たる調整機関とし、後者は単独に「統合幕僚長」を置き、その下に三自衛隊からそれぞれ「統合幕僚次長」を置くというものである⁽²⁴⁾。

結果論になるが、第一幕僚監部の改正案要綱には、その後半世紀にわたる統幕機能の強化をめぐる動きを先取りしている側面がみられる。改正案の中央機構に関する部分の骨子は、長官

(21) 「内局」とは、一般的には、防衛庁の事務次官ならびに官房および各局の組織に対する通称とされる。次の文献を参照。安田寛『防衛法概論』オリエント書房、1979、p.86。

なお、「内局」は、防衛庁設置法では「内部部局」という用語で規定されている。

(22) 宮崎 前掲注(18) p.103.

(23) 宮崎 前掲注(16) pp.69-70.

(24) 同上、p.70.

に対する補佐事項を「軍令」と「軍政」で峻別し、機能別に並列的な補佐機構を構築するという考え方である。昭和54年に自民党国防問題研究会がまとめた「防衛二法改正の提言」など、後々現れる「文官統制」型シビリアン・コントロールに対する「異議申し立て」は、例外なくこの並列案を重要な論点としている。その意味で改正案要綱は、統幕強化に係る一連の動きを水脈に例えれば、いわば「源流」にあたるともいえよう。

(2) 防衛二法の成立と統幕僚会議の発足

第一幕僚監部の改正案要綱に対して、内局は、いくつかの問題点を指摘するなど、慎重な姿勢を示した。特に、統幕僚機関の設置については、保安局が時期尚早として強く反対したといわれている⁽²⁵⁾。昭和28年12月、保守三党は統幕僚機関の設置を含む改正法案を提示した。その後紆余曲折はあったものの、この保守三党案をベースとしながら、改正案の策定作業が進み、昭和29年2月、保安庁は新組織と自衛隊（保安隊に代わって設置）の骨格を形作るための法案要綱を作成する。

昭和29年6月、新組織となる防衛庁と自衛隊について、それぞれ組織や任務などを定めた防衛庁設置法と自衛隊法（防衛二法）が公布され、前述のように翌7月には防衛庁・自衛隊が正式に発足した。防衛庁設置法では、統幕僚機関として統幕僚会議を防衛庁中央機構に置くことが規定され、議長は、三自衛隊幕僚長と同格である「会務の総理者」と位置づけられた。結果的に、第一幕僚監部が新たな統幕僚組織の姿として示した二案のいずれでもなく、その中間的な線に落ち着いたわけである。

一方、防衛庁設置法には、保安庁法の規定を継承する形で「統制補佐権」と「参事官制度」

を担保する規定が盛り込まれ、「文官統制」型シビリアン・コントロールの原則が確立した。統幕僚会議は、わが国初の統幕僚機関として発足したが、その権限は、三自衛隊に対して一元的に行使される仕組みにはなっておらず、「文官統制」型シビリアン・コントロールによって、さらに制約されるという構図がこの時点で生まれた。統幕機能強化の動きは、一貫してこの構図に対する不満や問題意識を背景として、その後繰り返し浮上することとなる。

3 第2期（昭和36年の防衛二法改正と機能強化）

(1) 米軍の統合化促進と「1958年国防総省再編法」

統幕機能の見直し・強化を求める動きは、昭和33年に初めて具体化するが、そのきっかけとなったのは、この時期、米国で加速した統合参謀本部（Joint Chiefs of Staff: JCS. 以下、JCSとする。）の権限強化である。1958年（昭和33年）4月、アイゼンハワー大統領は議会に特別教書を送り、軍の統合促進を勧告した。その主な内容は次のとおりである⁽²⁶⁾。

- 三軍がばらばらに戦う時代は永久に過ぎ去った。再び戦争があるとすれば、あらゆる部隊、すべての軍が単一の集中化された作業として戦うことになる。平時の部隊編制もこういった考え方に合わせなければならない。
- すべての部隊は、正真正銘統合化された指揮権に服す。そのために統合司令部を設置するとともに、大統領と国防長官の命令は、JCS（引用者注：合議体としてのJCSであって、議長ではない）を通じて直接統合司令官に伝達されなければならない。

同年、この特別教書を受けて、「1958年国防総省再編法」（Department of Defense Reorgani-

(25) 同上

(26) ドワイト・D・アイゼンハワー（仲晃・佐々木謙一・渡辺清共訳）『アイゼンハワー回顧録・2 新装』みすず書房、2000、pp.219-221.

zation Act of 1958) が制定され、国防長官に統合軍と特定軍の設立権限が与えられたが、「これにより、統合軍と特定軍の指揮系統は、陸・海・空軍各省からの作戦統制が外され、大統領から国防長官、そして統合参謀本部を経由して統合軍等の指揮官へ命令が伝達されることとなった⁽²⁷⁾」。なお、「統合軍」とは作戦担当地域別に、「特定軍」とは作戦担当機能別に設けられる部隊である。

1958年の組織改編以降、米軍は統合軍をその作戦単位とするが、このことは日米共同作戦で連携相手となる自衛隊の「統合」化にも必然的に影響を与え、米軍の「統合」促進が自衛隊の「統合」化を促すという、ある種の相関関係がこの時点で形成された⁽²⁸⁾。昭和40年には国会でいわゆる「三矢研究」(昭和38年度統合防衛図上研究)が暴露され、シビリアン・コントロールとの関係が問題となったが、同研究は、米軍と自衛隊との共同統合運用を視野に入れたものであった。「三矢研究」は、その「基礎研究」のなかで「統幕会議の所掌業務」に付加すべき事項として、最初に「出動時における米軍との作戦調整」をあげた⁽²⁹⁾。これは、統幕機能の強化と米軍との共同統合運用という2つの課題が、早くから密接に結びついていたことを示している。

(2) 「麻生私案」と防衛二法の改正

防衛庁は、米軍の統合化に触発される形で統幕機能強化に関する部内検討を進めた。最初の検討成果が、昭和33年9月、内局の麻生茂考査

官により私案として発表されたものである。「麻生私案」には、次のような提言が含まれていた⁽³⁰⁾。

- 統合幕僚会議の所掌事務を拡大し、災害出動時を除く自衛隊の行動に対する命令の立案及び伝達、関連指示の権限を与える。これにより、各幕僚監部は、平時業務と教育訓練、後方補給、人事など行政的事務を担当する。
- 議長 の地位を、長官に対する最高の専門的助言者たる「幕僚総長」に格上げし、会議の議決権を与える。統合幕僚会議の事務局を「統合幕僚部」と改称し、各幕僚監部で自衛隊の行動に係る運用面を担当する防衛部は、これに吸収する。

同年12月、防衛庁は、「麻生私案」を修正した「中央指揮機構の整備に関する件」を庁議で決定した。これは、麻生私案のうち議長の地位及び事務局の改編に関する部分を削除し、各幕僚監部の地位と権限は現行どおりとする一方、統合部隊編成時の指揮命令等に関連して、統合幕僚会議及び議長の権限を新たに加えるものであった。

「中央指揮機構の整備に関する件」は、統幕機能強化を目的とした法改正のたたき台となり、3年後の昭和36年2月、防衛二法が改正された。この改正によって、「出動時」における統合幕僚会議及び議長と各幕僚監部の権限は、次のとおり整理された⁽³¹⁾。

- 統合幕僚会議は、「出動時」に下される指揮命令の「基本」(改正前は単に「指揮命令」)

(27) 千川一司「ゴールドウォーター・ニコルズ法について」『鵬友』29巻1号, 2003.5, p.91.

なお、1986年に行われた「国防総省再編法」の改正(ゴールドウォーター・ニコルズ法)により、大統領・国防長官から統合軍等への命令伝達権が与えられるなど、議長の権限は大幅に拡張された。

(28) 米軍が統合軍を単位として作戦活動を行う以上、論理的に日米共同作戦は統合作戦にならざるを得ないという見方は、かねて多くの軍事評論家が示している。一例として次の文献を参照。藤井治夫『日米共同作戦の徹底研究』光人社, 1992, p.19.

(29) 林茂夫編『全文・三矢作戦研究』(有事体制シリーズ②) 晩声社, 1979, p.34.

(30) 宮崎 前掲注(16) pp.77-78.

(31) ここでいう「出動時」とは、防衛出動及び治安出動命令が下された事態を指す。

と必要な統合調整、統合部隊に対する指揮命令について長官を補佐する。

- ・議長は、統合部隊に対し長官から下される指揮命令を伝達、執行する。
- ・各幕僚監部は、長官の定めた方針・計画を執行する。これは、平時の活動や各自衛隊が個別に行動する場合の指揮命令は、統合幕僚会議及び議長を通さず、各幕僚長が伝達、執行することを意味する。

改正の呼び水となった「麻生私案」は、統合幕僚会議の組織と機能を大幅に見直し、三自衛隊への一元的統制を図るもので、第一幕僚監部が保安庁法改正案要綱であげた「統合幕僚部」案の系譜に連なる考え方であったが、防衛二法改正案の策定にその構想が大きく反映されることはなかった。結果的に「大幅な機構改革は実現せず、一部の法改正により、有事の際の指揮系統の結合と平時の際の防衛計画の基本計画の結合を重点とする統幕機構の強化の検討にとどめたのである⁽³²⁾」。これ以降、平成10年に再び所掌事務が拡大されるまで、統幕の機能強化を図る目的で大規模な法改正や新たな立法が行われることはなかった。しかし、「麻生私案」は、その後も統幕機能強化論、ひいては「統合」のあり方をめぐる論議の流れを左右する重要なファクターとして底流で生き続けることとなる。

4 第3期（旧ガイドライン策定の前後）

(1) 防衛庁・自民党による中央機構見直しの動き

統幕機能強化をめぐる動きは、「日米防衛協力のための指針」（旧ガイドライン：昭和53年11月27日、日米安保協議委員会了承）が策定された昭和50年代前半から半ばにかけ再び活性化する。防衛庁中央機構のあり方をテーマとした、政府・

与党による提言や研究が相次いで報道され、世間の耳目を集めるようになった。そのひとつは、昭和53年にその存在が報道された、防衛二法改正と中央機構改革に関する防衛庁の部内研究である。

防衛庁法制調査官室が同年4月に作成したといわれる「防衛二法改正について（案）」と題する文書は、有事の際に各幕僚監部を統制し、一元的に長官を補佐する機関となる「統合幕僚監部」の設置、統幕・内局の情報部門を集約した「中央情報組織」の新設などを提言していた⁽³³⁾。また、防衛庁による「中央機構改革素案」として6月に報道された文書は、議長の地位を「長官に対する最高の専門的助言者」と明確化すること、議長に議決権と代表者としての地位を与えることなどを提言していたとされる⁽³⁴⁾。これらの文書が、「麻生私案」の内容を、ほぼなぞった形になっていることは明らかであろう。

一方、与党による統幕機能見直しの動きも活発化していく。自民党国防問題研究会は、防衛二法について制定経過にさかのぼって問題点を明らかにするという視点から研究を進めていたが、統幕機能の強化にも重大な関心を向けていた。代表世話人を務めた箕輪登衆議院議員は、研究会がまとめた報告ペーパーで、次のように述べている。「文民長官が制服を直接掌握して文民統制が確保されるわけですが、設置法20条（引用者注・現行防衛庁設置法第16条）により長官が直接軍事を掌握できないところに大きな問題があるわけです。……やはり中央機構で防衛庁長官と政務次官を補佐するのは、軍事関係では制服であり、防衛行政事務については事務次官以下でなければならない⁽³⁵⁾」。

昭和54年9月、国防問題研究会は、それまで

⁽³²⁾ 宮崎 前掲注(16) p.82.

⁽³³⁾ 林茂夫編『国家緊急権の研究』（有事体制シリーズ①）晩声社、1979、pp.118-119.

⁽³⁴⁾ 同上、pp.119-120.

⁽³⁵⁾ 自由民主党国防問題研究会『有事法令研究』Vol.4、1978.10.17、pp.17-18.

の研究成果を踏まえ、「防衛二法改正の提言」を発表する。「提言」が示した改正案のなかには、「軍事的適合性の確立、軍事管理の効率化、三軍統合原則の確立の適合調和の見地」から中央機構の検討を行った結果として、必要とされる措置が次のとおり盛り込まれていた。

- 長官が統合幕僚機関を直接掌握するため、内局は防衛行政事務（軍政）事項を、統幕は戦略、行動、訓練運用（軍令）事項を並列して補佐するよう、防衛庁設置法第20条を改正すること。
- 三軍統合原則を確立し、戦略の統一、指揮命令の単一、迅速化を図るため、議長の権限を拡大すること。
- 議長は、統合部隊と自衛隊各部隊の行動について、長官の命令を執行すること。
- 議長を、長官に対する最高の助言者とする

「防衛二法改正の提言」には、第一幕僚幹部の保安庁法改正案要綱と「麻生私案」のエッセンスが網羅されており、この段階で、統幕機能強化論の典型的なモデルが形成され、主要な論点もまた整理されたといえる。なお、この時期、統幕機能強化をめぐる動きが続出した背景に、ガイドライン策定で日米の軍事的一体化路線が強まり、共同作戦を円滑に進めるための前提として、これまでになく自衛隊の統合運用が求められるようになったことを指摘する見方もある⁽³⁶⁾。

(2) 「防衛研究」による統合体制の検討

昭和53年6月、防衛庁は、自衛隊の有事対応に係る問題点を検討するための部内研究である「防衛研究」（以下、「研究」とする。）に着手することを発表した。この研究は、2年計画で純粹

に作戦面の視点から行われ、部外に公表はされないと説明されたが、昭和40年に国会で紛糾を呼んだ「三矢研究」を長官公認の形で行うものとして論議を呼ぼう、との批判的報道もあった⁽³⁷⁾。「防衛研究」は、三自衛隊の統合問題を特に重視しており、新たに作戦面からの検討を唱える一方、従来の統幕機能強化論と同様、中央機構のあり方と統幕の権限をめぐる法制上の問題にも関心を向けていた。竹岡勝美防衛庁官房長は、「研究」の性格について次のように答弁している。

「現在われわれがやってまいりました統合幕僚会議の運用というものは、もっと事実即してその権限を、各三幕に対します指揮権なりそういったもの、あるいはその統合運用、情報の一元化等、こういったものは、平時にありましてわれわれいままでそれを怠っておったんじゃないか、……(中略) このように思っただけでこの話が出たわけでございます。……(中略) やはり現在の内局、統幕、それから各幕僚幹部の権限問題等の調整、あるいは現在の統幕会議の統合運用の能力といいますか、そういったものをもう少し強化する必要があるであろう。……(中略) そういった面の再検討を進めておるわけでございます⁽³⁸⁾」。

昭和56年2月、防衛庁は、「研究」がまとまったとして、その概要を発表した。新聞報道によれば、統幕機能強化に関する主な部分は次のとおりである⁽³⁹⁾。

- 各自衛隊に対する長官の基本的指揮命令は、議長が伝達し、各幕僚長が執行する。
- 防衛出動前の段階（待機など）でも、統合部隊を編成できるようにする。

⁽³⁶⁾ 額綱厚『文民統制・自衛隊はどこへ行くのか』岩波書店、2005、pp.80-82.

⁽³⁷⁾ 「有事の防衛体制を研究：三幕統合作戦ねる」『毎日新聞』1978.6.22.

⁽³⁸⁾ 参議院内閣委員会（第84回国会閉会後）会議録第1号、昭和53年6月29日 p.9.

⁽³⁹⁾ 「統幕議長権限強化めざす：「防衛研究」の内容判明」『朝日新聞』1981.2.23.

「研究」が、「統合部隊以外の自衛隊各部隊に対する長官命令への関与」という形で議長の権限強化を提唱したことについては、「統幕会議の司会者に過ぎない統幕議長に、三自衛隊を統合する実質的な権限を与えとなれば、文民統制の第一次的な役割が期待される防衛庁内局と制服組との間に、力のバランスの微妙な変化が生じつつあるときだけに、文官の発言力にさらに悪い影響を与える危険がある⁽⁴⁰⁾」との指摘がなされた。国会でもシビリアン・コントロールとの関係で論議されたが、塩田章防衛庁防衛局長は、この問題に関連して次のように答弁している。

「いずれにしても考えておりますことは、長官に対する補佐のあり方についての検討をしておることございまして、統幕議長に指揮命令権を与えるという意味の検討ではございません。……(中略)現在のところ統合部隊について統幕議長にそういう意味での補佐についての権限があるわけでございますが、これをさらに広げてはどうかという趣旨の検討がなされたことは事実でございます⁽⁴¹⁾」。

新聞報道では、「研究」の提言にしたがって議長の権限を拡張する場合、①長官命令の執行者である各幕僚長との権限関係はどうなるのか、②長官が命令を下す際の助言・起案も議長が行うのか、③議長の権限行使を支えるスタッフ機構(例えば「統合幕僚監部」)を新たに設けるのか、といった論点が示された⁽⁴²⁾。これらの問題に対する政府答弁は、上記塩田防衛庁防衛局長の答弁のとおり、概ね統幕と各幕僚監部との権限関係の枠内で、議長の補佐権に若干

の修正を加えることを検討している、というものであった。

全容が公表されなかったため、その詳細は不明であるが、新聞報道で明らかになった部分に関する限り、「研究」は、同時期に噴出した統幕強化をめぐる提言や研究のように、明快な形で「軍令」と「軍政」の分離を訴えることもなければ、三自衛隊を一元的に統制する統合幕僚組織の設置を唱えるものでもなかった⁽⁴³⁾。これは、政府が当初から研究の存在を認めており、内容に政治的制約を受けざるを得ない事情によるところが大きかったものと思われる。基本的な問題意識は、従来 of 統幕機能強化論を反映していたとみることができよう。「研究」は、当時の政治環境にあって、現実的な視点から「統合」のあり方を敷衍し、統合体制を最大限強化していくための試みであったといえるのではないだろうか。

5 第4期(冷戦終結と役割の拡大)

(1) 冷戦終結に伴う安全保障環境の変容

平成7年11月、新たな「防衛計画の大綱」(以下、07年大綱とする。)が策定された(平成7年11月28日、安全保障会議・閣議決定)。昭和51年に旧大綱が策定されてから、およそ20年ぶりとなる見直しであった。07年大綱の冒頭に掲げられた「策定の趣旨」には、次のような記述がある。「冷戦の終結等により米ソ両国を中心とした東西間の軍事的対峙の構造が消滅するなど国際情勢が大きく変化するとともに、主たる任務である我が国の防衛に加え、大規模な災害等への対応、国際平和協力業務の実施等より安定した安全保障環境の構築への貢献という分野においても、自衛隊の役割に対する期待が高まって

(40) 「内局の力、後退の恐れ：統幕議長の権限強化」同上

(41) 第94回国国会衆議院予算委員会第一分科会議録第4号、昭和56年3月3日 p.16.

(42) 前掲注(39)

(43) 同上

きていることにかんがみ、……(以下略)⁽⁴⁴⁾

「より安定した安全保障環境の構築への貢献(取組)」というキャッチ・フレーズは、防衛白書の記述でも、平成8年度の初出から15年度まで毎年、章や節の見出しとして登場するが、この言葉は、やはり07年大綱の記述に出てくる「大規模災害等各種の事態への対応」とともに、冷戦構造のなかで、抑止と侵略排除のための軍事力であり続けてきた自衛隊を、大きく変貌させていくキーワードとなる。

07年大綱が策定された平成7年は、1月に阪神・淡路大震災、3月には地下鉄サリン事件が発生し、国民生活に密着した、それまでとはまったく異なる脅威が顕在化した年でもあった。国際情勢の激変と脅威の多様化により、自衛隊の任務と役割は変質を遂げ、侵略対処・治安維持機能の補完といった、これまでの伝統的活動に加え、大規模災害対処やPKOなど新たな課題への対応が求められていくことになった。こういった動きは、統合幕僚会議についても機能の見直し・拡大を促進する「触媒」となっていた。

これに加えて、統幕機能強化への流れに影響を及ぼしたのが、日米安保共同宣言(平成8年4月)や新たな「日米防衛協力のための指針」(新ガイドライン:平成9年9月23日、日米安全保障協議委員会了承)に示される日米安保体制の拡大と深化である。安保共同宣言が日米協力の対象をアジア・太平洋地域に拡大し、新ガイドラインが「調整メカニズム」による緊密な共同作戦を提起したことは、「再定義」された日米安保体制の下で、改めて共同統合運用と統幕機能の強化という2つの問題を結びつけることにつながっていった。

(2) 平成10年の防衛二法改正と統幕機能の拡大

07年大綱は、次のように記述している。「自衛隊の任務を迅速かつ効果的に遂行するため、統合幕僚会議の機能の充実等による各自衛隊の統合的かつ有機的な運用及び関係各機関との間の有機的協力関係の推進に特に配慮する⁽⁴⁵⁾」。07年大綱に統幕機能の強化という論点が盛り込まれた背景には上記の事情があったが、なかでも阪神・淡路大震災における部隊運用の経験は、この問題に大きな影響を与えたとみられる。

災害救援のために出動した自衛隊各部隊は、必ずしも十分な連絡・調整が確保されている状態になかった。陸上自衛隊中部方面総監部は、ヘリ運用の主役を務めるとともに、現地の輸送活動に関する調整所を管理したが、海上・航空自衛隊の出動部隊に対する統制権は持っていなかった。このため、統合的な航空機の運用と輸送活動に問題が生じた。また、このとき三自衛隊の野外通信システムは、ばらばらの状態であったといわれる⁽⁴⁶⁾。

このような経緯を経て、平成10年4月、防衛二法が改正され⁽⁴⁷⁾、統合幕僚会議と議長の権限は次のとおり拡大された。

- ・統合幕僚会議は、大規模災害等、「出動時」以外でも「統合運用が必要な場合」に下される指揮命令の基本と統合調整、統合部隊への指揮命令について、長官を補佐する。
- ・議長は、「出動時」以外でも統合部隊が編成される場合、当該部隊に対し長官から下される指揮命令を伝達、執行する。

改正法案をめぐる国会審議で、久間章生防衛庁長官は、最初に阪神・淡路大震災の経験をあげた後、法改正の必要性について次のように答弁している。

(44) 「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱について(平成7年11月28日)」防衛庁『平成8年版 日本の防衛 新たな時代への対応』1996.7, p.313.

(45) 同上, p.318.

(46) 山口透「自衛隊の統合問題 ー多様化する任務への対応」『新防衛論集』26巻2号, 1998.9, pp.69-71.

(47) 「防衛庁設置法等の一部を改正する法律」(平成10年4月24日法律第43号)

「今、統合幕僚会議は防衛出動と治安出動の場合のみにそういう統合調整の機能を持っておりますけれども、それだけではなくて、平時においてもこのような大規模な災害等においてはやはり統合幕僚会議が、特に二部隊以上が参加するような場合には統合調整機能を持ってやった方がいいんじゃないか……(中略)そして今回、このような改正案を持ったわけでございます⁽⁴⁸⁾」。

このときの答弁で久間長官は、法案説明にあった「大規模災害等」という言葉について、PKOや国際緊急援助、邦人救出などでも統合部隊が編成される可能性をあげ、これらの活動が「等」にあたると述べている⁽⁴⁹⁾。平成11年3月には、出動時以外に統合運用が行われる場合を列挙した訓令が定められた⁽⁵⁰⁾。なお、現行自衛隊法では、統合任務部隊が編成される場合を次のとおり定めている。

- ① 「出動時」の行動(第22条第1項)：防衛出動、命令による治安出動、要請による治安出動、警護出動
- ② その他の行動(第22条第2項)：国民保護、海上警備、弾道ミサイル破壊措置、災害派遣、地震防災派遣、原子力災害派遣、訓練その他必要がある場合の行動

平成10年の法改正に至るまで、統合部隊が編成されるケースは「出動時」に限られていたが、「統合運用が必要な場合」という考え方を挿入したことは、自衛隊各部隊の行動に対して統合幕僚会議と議長が関与する範囲を、これまでになく拡張する端緒となった。理論的には、自衛隊の主要な行動のほとんどについて、統合部隊を編成することが法律上可能となったわけで、

統合幕僚会議と議長の長官に対する補佐権は、この改正によって相当程度拡大されたとみることでもできよう。

6 第5期(新たな防衛大綱と統合化論議の加速)

(1) 「統合運用に関する検討」の指示と本格的な論議の始まり

平成10年の法改正による統幕機能強化などで、統合化論議の前進に向けた気運が高まるなか、2001年(平成13年)9月11日、米国で同時多発テロが発生した。「9.11同時多発テロ」は、世界に脅威認識の変更を迫る大きな衝撃を与えた。その10日後、防衛庁は、将来のあるべき防衛力に関する部内検討の場として「防衛力の在り方検討会議」(以下、「在り方検討会議」とする。)を発足させる。「在り方検討会議」は、3年後の平成16年11月に報告をまとめるが、その冒頭には、国際テロなど「新たな脅威」による安全保障環境の劇的な変化が、検討開始の背景にあったことが記されていた⁽⁵¹⁾。

「あり方検討会議」による作業の一環として、平成14年4月、中谷元防衛庁長官は、「統合運用に関する検討」を開始するよう、議長と各幕僚長に指示を下した。この指示を受けて、統合幕僚会議と各幕僚監部などの要員で構成する「統合検討チーム」が設置された。「検討チーム」は、同年7月、検討の成果を中間報告として取りまとめたが、その日の記者会見で中谷防衛庁長官は、阪神・淡路大震災や不審船事件、東ティモールPKO活動など、複数部隊による活動が増えてきたことをあげ、長官への迅速で適正な助言を行う補佐体制を作るには、統合運用の確立が必要であるとの認識を示した⁽⁵²⁾。

中間報告は、議長に三自衛隊を代表する長官

(48) 第142回国会参議院外交・防衛委員会会議録第10号、平成10年4月16日 p.4.

(49) 同上、p.5.

(50) 「出動時以外において統合運用が必要な場合を定める訓令」平成11年3月26日防衛庁訓令第13号

(51) 防衛庁「防衛力の在り方検討会議」のまとめ(平成16年11月)、『朝雲』2004.12.2.

(52) 「統幕議長権限強化図る：自衛隊統合運用で報告」『朝日新聞』2002.7.12, 夕刊.

補佐権を与えること、各幕僚監部に分散している部隊運用の権限を集約し、議長が一元的に長官の指揮命令を伝達・執行すること、自衛隊の運用は「統合運用を基本とする」ことなどを提言した。中間報告の発表が、統合運用への流れを一挙に加速したことは明らかであった。しかし、報道によれば、こういった動きに対して、自衛隊内部には懐疑的な見方もあったという。特に、中谷防衛庁長官の上記発言が、PKOなど「出動時」以外の活動増大を、統合化促進の主な根拠にあげたことについては、現在レベルのPKOであれば、各自衛隊の調整機能で十分対応できる、との批判もあったといわれている⁽⁵³⁾。

(2) 「統合運用に関する検討」最終報告書の発表

平成14年12月、「検討チーム」は最終報告をまとめて長官に提出し、了承された。最終報告の概要は次のとおりである⁽⁵⁴⁾。

- 新たな統合幕僚組織として「統合幕僚長」を長とする「統合幕僚監部」を設置する。
- 「統合幕僚長」に自衛隊最上位者としての長官補佐権を与える。各幕僚監部の部隊運用権限を集約、長官の指揮命令は、「統合幕僚長」が一元的に伝達・執行する。このため、各幕僚監部から運用機能を統合幕僚監部に移管し、各幕僚監部は、防衛力の整備・維持（人事、訓練、後方補給など）を担当する。
- 三自衛隊の主要指揮官（方面総監、自衛艦隊司令、航空総隊司令など）を、事態に応じて編成される統合任務部隊（ミサイル防衛、島嶼作戦、大規模災害救援など）の指揮官に指定する。

最終報告書は、統合幕僚組織と内局との関係については「内局の行う政策的見地からの補佐

との密接な連携を保持」という表現にとどめ、踏み込んだ提言を行わなかった。その一方、制服内の権限関係をめぐる提言は、これまでの統幕機能強化論であげられた論点を集大成した内容になっていることがうかがえる。ほぼ半世紀を経て、「麻生私案」は防衛庁・自衛隊の公式な提言に姿を変え、よみがえったのである。

(3) 新たな防衛大綱の策定と統合運用実体化への試み

統合運用への流れを側面から強めたのが、07年大綱に代わる新たな大綱の策定に係る動きである。平成16年4月、防衛政策の将来的な展望を目的として、首相の私的諮問機関である「安全保障と防衛力に関する懇談会」（以下、「防衛懇談会」とする。）が発足した。「防衛懇談会」は、「在り方検討会議」とともに、07年大綱の見直し過程で重要な役割を果たす。同年10月に「防衛懇談会」、11月には「在り方検討会議」が、相前後して報告書を発表するが、双方の報告には「多機能弾力的な防衛力」という概念が含まれていた。これは、脅威のさらなる変貌を踏まえ、防衛力の主要な役割を、抑止と侵略対応から多様な事態への効果的即応へシフトさせようというものである。

「防衛懇談会」と「在り方検討会議」の議論を受けて、同年12月、新たな大綱が策定された（平成16年12月10日、安全保障会議・閣議決定：以下、16年大綱とする。）が、16年大綱には、次のような表現で「多機能弾力的な防衛力」に関する考え方が盛り込まれた。「今後の我が国の防衛力については、即応性、機動性、柔軟性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度の技術力と情報能力に支えられた、多機能で弾力的な実効性のあるものとする⁽⁵⁵⁾」。上で述べたように、16年大綱の策定過程で、防衛力の多方面にわたる役割が強調されたことは、

⁽⁵³⁾ 「3 自衛隊、統合運用構想：「本業」抜き、庁内は冷淡」『朝日新聞』2002.7.13.

⁽⁵⁴⁾ 前掲注(6)

自衛隊組織を効率的・一元的に運用する必要性を促し、統合化問題を「検討」から「整備」へと具体的な段階に移行させることとなる。

16年大綱策定直後の平成16年12月末、インドネシア・スマトラ島沖で地震・津波災害が発生し、三自衛隊は救援活動を実施した。平成17年1月7日、大野防衛庁長官は、陸上自衛隊と海上自衛隊に対し派遣命令を下した（航空自衛隊は先行派遣）が、同時に統合幕僚会議には、統合調整を図るよう指示が下った。この長官指示を受けて、現地に統幕要員が派遣され、派遣部隊の間で連絡調整を行った。

このときの記者会見で大野防衛庁長官は、活動の性格について次のように述べている。「今回は……(中略) 統合運用という考え方はとりません。統合的というよりも3つの自衛隊が総合的に連絡調整をしながら上手く機能するように、そういう面に重点を置いて活動してもらいたい……⁽⁵⁶⁾」。スマトラ島沖地震災害救援活動で、統合任務部隊は長官の判断により編成されなかった。当初、防衛庁では、陸上・海上自衛隊で統合任務部隊を編成し、海自指揮官の統制下に陸自部隊を組み入れる案が検討されたが、「海自に陸自の微妙な運用を任せられるのか」という懸念があり、結局見送られたという⁽⁵⁷⁾。

三自衛隊の指揮関係は、「統合」の度合いが弱い「調整」で、各自衛隊が指揮権を行使する「協同運用」、別の表現を用いれば「ゆるやかな統合運用」であった⁽⁵⁸⁾。統合任務部隊が編成されることはなかったが、三自衛隊が訓練のレベルではなく、実際の作戦で統合運用という視

点から本格的に活動したのは初めてだった。現地での米軍との活動調整も「統合」を十分意識したものであったと推測される。スマトラ島沖地震災害救援活動は、「統合的な運用」という考え方を定着させるうえで、重要な試みであったといえよう。

Ⅲ 新たな統合幕僚組織へ

—統合幕僚監部・統合幕僚長の誕生

1 法改正・組織改編の概要

(1) 統合幕僚監部・統合幕僚長の組織と地位・権限

スマトラ島沖地震災害救援活動という「試行経験」を経て、統合運用は組織改編のための法整備という段階に移った。平成17年2月、「統合運用に関する検討」最終報告書の提言をベースとした組織改編を実施するため、防衛二法改正案が国会に提出され、同年7月に可決・成立⁽⁵⁹⁾、平成18年3月、統合幕僚監部を中核とする新たな統合運用体制が発足した。なお、この直前に、防衛庁組織令も改正されている⁽⁶⁰⁾。改正防衛二法と改正組織令で規定された統合幕僚監部・統合幕僚長の組織と地位・権限は、次のようなものである。

<統合幕僚監部の組織>

- ・統合幕僚長を組織の長とし、その下に統合幕僚副長と首席法務官、報道官、首席後方補給官及び定員約500名からなる幕僚を置く。各幕僚は、業務実施部門である総務、運用、防衛計画、指揮通信システム各部に

55 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について（平成16年12月10日）」防衛庁『平成17年版 日本の防衛』2005.8, p.354.

56 「長官会見概要（平成17年1月7日）」p.6.

防衛庁ホームページ <<http://www.jda.go.jp/j/kisha/2005/01/index.html>>

57 「津波被災地救援：課題残した自衛隊」『毎日新聞』2005.3.13.

58 「情報収集など課題：「ゆるやかな統合運用」の教訓」『朝雲』2005.4.21.

59 「防衛庁設置法等の一部を改正する法律」（平成17年7月29日法律第88号）

60 「防衛庁組織令等の一部を改正する政令」（平成18年3月17日政令第41号）

配置される。このほか、教育機関として統合幕僚学校を置く。なお、統合幕僚会議の廃止に伴い、その下にあった情報本部は、『庁の中央情報機関』としての役割・地位を明確化するため⁽⁶¹⁾」に、長官の直轄組織とする。

<統合幕僚監部の所掌事務と権限>

- 統合運用の視点から作成される三自衛隊の防衛、警備、訓練計画及び、三自衛隊の行動計画と、これに関して必要となる教育訓練、編成、装備、調達、補給、人事等の計画立案などを所掌事務とし、これらについて長官の方針、計画を執行する。
- 自衛隊の行動を所管する運用部には二課が置かれ、運用第一課は、自衛隊の行動計画に関する総合調整、武力攻撃事態・周辺事態・命令（要請）による治安出動・警護出動・海上警備・弾道ミサイル破壊措置・対領空侵犯措置などに係る自衛隊行動に関する業務を担当する。一方、運用第二課は、これ以外の自衛隊行動（災害派遣、国際協力活動など）や、自衛隊の行動計画に関して必要となる部隊訓練等に関する業務を担当する。

<統合幕僚長の地位と権限>

- 最上位の自衛官たる地位に基づき、統合幕僚監部の所掌事務について長官を補佐し、その指揮命令を執行する一方、各幕僚監部の所掌事務に関する長官の指揮監督についても、「部隊運用の円滑化」という観点から、各幕僚長に対し必要な指示を下す。なお、今回の組織改編でも、自衛隊に常設の統合部隊や司令部機能などは設置されない。ミサイル防衛や大規模災害救助、島嶼防衛

など、作戦の必要に応じて統合任務部隊が編成されるときは、統合幕僚長が長官の指揮命令を伝達・執行する。この場合、複数部隊にまたがる臨時の組織編制・指揮関係構築が予測されることから、長官の指揮命令権限を統合幕僚長または統合任務部隊指揮官に委任するための訓令制定が必要、との指摘がある⁽⁶²⁾。

(2) 各幕僚監部・幕僚長の組織と地位・権限

これまで、三自衛隊の行動に関する指揮命令は、それぞれの幕僚長が執行する形になっていたため、いずれの幕僚監部にも「防衛部運用課」が置かれ、各自衛隊の行動と部隊の運用について担当していた。しかし、防衛二法の改正によって運用面の権限はすべて統合幕僚監部・統合幕僚長に集約され、各幕僚監部の役割は、もっぱら調達・補給・人事といった後方（軍事行政）分野に限られることとなった⁽⁶³⁾。このため、前記改正組織令により各幕僚監部の所掌事務が変更され、「防衛部運用課」は、「運用支援・情報部運用支援課」（陸自・空自）もしくは「防衛部運用支援課」（海自）と名称が変わった。「運用支援課」の所掌事務は、各自衛隊に限った後方面の総合調整等とされている。

また、統合幕僚会議は三自衛隊の合議・調整機関であり、各幕僚長は会議のメンバーとなっていたが、新設された統合幕僚監部は、統合幕僚長の権限が大きく、垂直的な構造を持った組織へと様変わりし、各幕僚長はそのメンバーから外れることになった。なお、所掌事務と権限には大きな変更が生じたものの、その権限の範囲で「長官に対する最高の専門的助言者」と位置づけられる各幕僚長の地位に変化は無い。

(61) 「どう変わる自衛隊・統合運用QアンドA⑨（情報体制・情報機能）」『朝雲』2005.12.8.

(62) 外薮健一朗「統合運用元年を迎えて」『鵬友』31巻6号, 2006.3, p.21.

(63) この点については、「運用支援」という名目で、運用部門の一部は各幕僚監部に残る、と分析する見方もある。福好昌治「新発足『統合幕僚監部』組織と任務を総括する」『丸』59巻6号, 2006.6, p.59.

(3) 今回の組織改編が意味するもの

「統合運用に関する検討」は、統合幕僚組織とその長が三自衛隊を一元的に統制し、自衛隊の行動については統合運用を基本原則とする、という考え方を打ち出したが、今回の法改正・組織改編では、こういった新たなコンセプトが最大限反映された。なかでも、統合幕僚長の権限を、これまでになく拡張したことが注目される。統合幕僚組織のあり方をめぐる論議は、保安庁時代から続いてきたが、統合幕僚監部の発足により、この問題には一応の結論が下されたといえるのではないだろうか。

今回実施された組織改編の核心は、制服内部の指揮・権限関係を、従来の形から大幅に変えたことにある。具体的には、第一に、何よりも長の権限拡張という手法により、統合幕僚組織の機能強化が図られたこと、第二に、防衛二法で言及されている自衛隊の「隊務」について、制服内の任務分担を明確化したことが特徴といえる。

統合幕僚組織の機能強化については、① 単一部隊による行動も含め、すべての運用事項が

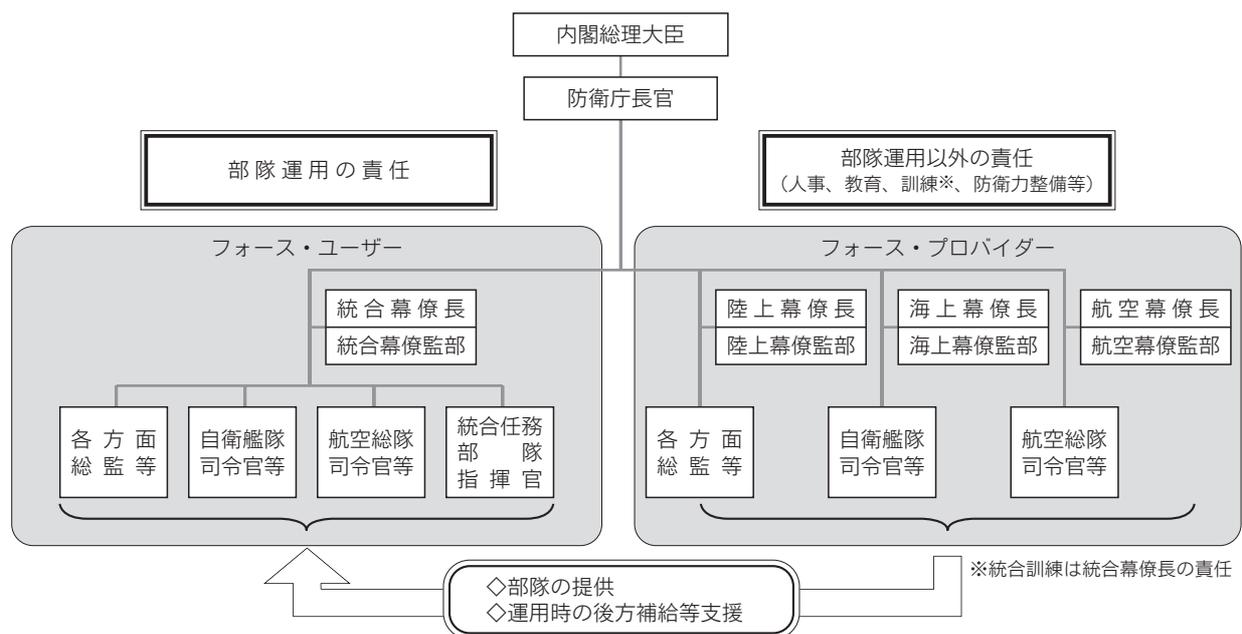
統合幕僚監部に集約されたこと、② 統合幕僚監部が三自衛隊の合議・調整機関から脱し、最終的には統合幕僚長の意思を反映する執行機関となったこと、③ 運用面での長官補佐が統合幕僚長の専権事項として一元化されたことが、その証左としてあげられる。

任務分担の明確化については、制服内の「軍令」と「軍政」が基本的に分離された。これは、各幕僚監部の役割が、後方（軍事行政）分野に限られたことを意味する。防衛庁・自衛隊は、この機能分化を「フォース・ユーザー」（実際に部隊を運用する側）と「フォース・プロバイダー」（部隊の編成・人事管理等を行い、運用者に提供する側）という概念で説明している（図1を参照）。なお、運用面の一元化は、統合軍を作戦単位とする米軍との共同統合運用にも影響を及ぼすとみられるが、課題も残されている。この点については最後にふれることにする。

2 統合幕僚監部と統合幕僚会議の差異

(1) 「調整機関」から「統制・執行機関」へ
平成10年4月の防衛二法改正によって、統合

図1 統合幕僚長と陸・海・空幕僚長の関係



統合幕僚長と各幕僚長は職務遂行に当たり密接に連携

(出典)「新たな統合運用体制について」p.5
(統合幕僚監部ホームページ <http://www.jda.go.jp/join/folder/tougou_unyou.pdf> 掲載)

幕僚会議と議長の権限は、相当程度拡大された。新たな組織を設けなくても、統合幕僚会議の継続的な機能強化により、自衛隊の統合化を進めることは可能であったとみることもできる。この問題については、今回行われた組織改編との関係で、国会でも論議されているが、大野防衛庁長官は、統合幕僚監部を新たに設置する理由について、次のように答弁している。

「統合調整ができるという問題と、それから原則的にこの陸海空自衛隊が統合運用されるということは、迅速性の面、これで大いに変わってくるのではないのでしょうか。それから、この問題は、じゃ、統合調整しましょう、しません、こういう議論を省くことができるわけですね⁽⁶⁴⁾」。

統合幕僚会議の議事手続きを定めた「統合幕僚会議議事運営規則」(昭和29年8月7日防衛庁訓令第7号)は、制定後三回改正されているが、会議の廃止まで、議事をメンバー全員の合意で決する原則は変わらなかった。メンバーの意見がまとまらなかった場合、議長は、自らの所掌事項である「自衛隊行動時の指揮命令と統合調整」について、意見を長官に述べることができたが、自己の権限で統合調整の必要性に関する三自衛隊の見解を集約することはできなかったのである。

「統合運用に関する検討」最終報告書は、「陸海空自衛隊を当初から一体のものとして有機的に運用する「統合運用を基本」とする態勢へ移行することが必要となってきた」と記している⁽⁶⁵⁾。組織改編の背景には、統合調整が必要かという議論の段階、いわば「調整のための調整」を飛び越え、「統合」を前提とした形で、部隊運用に係る意思決定を早めなければならない

い、との考え方があったものと思われる。そのためには、「調整機関」としての統合幕僚会議に代わって、三自衛隊に対する「統制機関」であり、また長官命令の「執行機関」となる新たな組織が必要であった。

(2) 「議長の事務局」から「長官の幕僚機関」へ
統合幕僚会議の業務実施部門は、4つの幕僚室から構成されていたが、その担当業務は統合幕僚監部の各部と首席法務官、首席後方補給官などにそのまま引き継がれることとなった。職務の範囲に関する限り、統合幕僚会議と統合幕僚監部との間に大きな違いは見られない。ただし、統合幕僚会議は、累次にわたる機能強化にもかかわらず、その権限は限られており、「陸・海・空の幕僚監部と同様の『幕僚機関』であるとは位置づけられてこなかった⁽⁶⁶⁾」。結果として、統合幕僚会議の機能が、議長の職務遂行を補助する「事務局」の域を出ることはなかった。統合幕僚監部の新設は、自衛隊の行動に関する一元的な「長官の幕僚機関」が誕生したことを意味するものといえよう。

3 統合運用体制とシビリアン・コントロールの関係

統合幕僚組織の強化を試みる動きは、「文官統制」型シビリアン・コントロールとの間で一定の緊張をはらみながら展開されてきた。今回、正式に統合運用体制が発足したわけであるが、これは、制服と内局との関係、長官に対する補佐のあり方といった問題にどのような影響を与えるであろうか。

(1) 「参事官制度」見直しをめぐる動き

「文官統制」型シビリアン・コントロールの制度的担保は、「統制補佐権」と「参事官制度」

(64) 第162回国会参議院外交防衛委員会会議録第19号, 平成17年7月14日 p.17.

(65) 前掲注(6)

(66) 伊藤和己「法律解説・防衛庁設置法等の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』287号, 2005.12, p.10.

であるが、法改正によって、これらの制度には変化が生じたのであろうか。16年大綱策定の前後にわたる一連の過程では、統合運用体制への移行・統幕機能強化との関連で、「参事官制度」についても見直しを図る動きが出ていた。その痕跡は、「在り方検討会議」の報告と、防衛庁が二度にわたり報告として発表した、制度や組織に関する研究からうかがうことができる。

「在り方検討会議」は、防衛庁の部内検討であり、その議事経過などは明らかにされていないため、議論の詳細を知ることはできないが、平成16年7月に新聞報道で紹介された報告原案には、項目「統合運用計画」の末尾に「文民統制をめぐる参事官制度の見直しは最終調整」という語句が記されていた⁽⁶⁷⁾。この報道にしたがえば、統合運用問題とからんで、「参事官制度」の見直しも検討課題となっていたが、この段階で確たる結論は出ていなかったことになる。なお、同年11月に発表された報告では、項目「統合運用の強化」のなかに、「中央組織や人的・物的資源配分について抜本的に見直す」という抽象的な表現があるものの、「参事官制度」に直接言及した箇所は無い。

制度や組織に関する研究は、平成16年12月に中間報告、平成17年8月に最終報告として発表された。ともに「参事官制度」を重要な検討課題としていたが、その内容には微妙な隔りがある。中間報告は、長官補佐体制が政策的見地から内局が行うものと、軍事専門の見地から統幕・各幕が行うものに分かれることに言及したうえで、「統合運用を基本とする体制を強化していく中で、迅速かつ適切な長官補佐を行うとの観点から、現在の内局、統幕・各幕及び防衛参事官による補佐体制は適切か」という問題意識を示し、「事態対処時」等におけるそれぞれ

の役割分担を明確化するよう、提唱している⁽⁶⁸⁾。

これに対し、最終報告は「防衛参事官制度の在り方」を大項目にあげ、参事官の柔軟で機動的な活用などをうたった。しかし、現行の長官補佐体制については、そのまま維持する内容の記述となっており、役割分担の明確化についても、「平素から各種事態を想定して各補佐者の役割を確認」と抽象的に記すに止まった。他方、やはり大項目にあげられた「内部部局の改編」については、新たな脅威や多様な事態への対応を名目として、運用局（自衛隊の行動面を所管）の体制を強化するよう、提言している⁽⁶⁹⁾。

このように、結果として明確な形で「参事官制度」の見直しが提言されることはなかった。しかし、この時期、古庄幸一海上幕僚長が「在り方検討会議」の場で、石破防衛庁長官に対し「参事官制度」の廃止を訴えていたことも報道されており⁽⁷⁰⁾、「参事官制度」の廃止・見直しをめぐる論議は、水面下で進行していたと推測される。

(2) 統合幕僚監部・統合幕僚長の権限と「内局の優位」との関係

今回の組織改編は、基本的に制服内の権限関係を変更し、明確化することに重点が置かれており、内局と制服の権限関係を律する、防衛庁設置法の「統制補佐権」及び「参事官制度」に関する規定は変更されなかった。このほか、設置法及び防衛庁組織令で、内局（運用局）が「自衛隊の行動の基本に関すること」を所掌する規定は維持され、運用面にも内局の長官補佐権が及ぶ基本的構図に変わりはない。統合幕僚監部（統合幕僚長）は、統合幕僚組織としての権限をこれまでになく拡張したが、法改正は「内局の優位」に直接的な形では影響を与えて

(67) 「機能する自衛隊」へ：「防衛力のあり方検討」案『産経新聞』2004.7.24.

(68) 防衛庁「制度・組織見直しに関する中間報告（概要）平成16年12月27日」『朝雲』2005.1.6.

(69) 防衛庁「組織・制度見直しに関する最終報告（概要）平成17年8月5日」『朝雲』2005.8.11.

(70) 「制服組」が見直し提案：「背広組」と対等迫る『朝日新聞』2004.7.2.

いない。

その一方、統合幕僚長を中核とする統合運用体制が定着していくにつれ、長官補佐の仕組みに将来一定の変化が生じる可能性は否定できない。統合幕僚会議が実際に機能する局面は、ほとんど無かったが、統合幕僚監部は、自衛隊が「統合運用を基本とする」体制に移行した以上、日常的なレベルで、「出番」を求められることにならざるを得ない。したがって、統合幕僚監部が、平時から恒常的に機能する組織として進化を遂げていく過程で、現行の補佐体制を見直す動きが強まり、制度改正を視野に入れた本格的な論議への移行を促すことも考えられる。そのときは、文民統制のあるべき姿との関係で、「文官統制」型シビリアン・コントロールの意義が改めて問われるであろう。

なお、今回の法改正では、防衛庁設置法で統合幕僚会議の補佐事項とされていた「出勤時その他統合運用が必要な場合の指揮命令の基本及び統合調整」という語句が削除され、新たに「行動の計画の立案に関すること」が統合幕僚監部の所掌事務となった。この点については、留意が必要であるように思われる。「指揮命令の基本」という概念と、自衛隊の運用面に係る内局所掌事項である「行動の基本」は、いずれも部隊運用に関する補佐事項とされながら、その関係は不明瞭との指摘があった⁽⁷¹⁾。実際、これらの用語に関して公式な定義となる政府見解は、これまで示されていない。

ただし、前者は作戦構想や自衛隊に対する任務付与の内容、後者は自衛隊の行動に関する政治的妥当性や法律的準拠を意味するという解釈があり⁽⁷²⁾、これらの用語には、あいまいながらも、制服と内局の権限を区分けする一定の意義があったとの評価もできよう。これに対して今回の法改正では、統合幕僚監部所掌の「行動

の計画の立案」と内局所掌の「行動の基本に関する事務」はどのような関係になるのか、「指揮命令の基本」と「行動の計画の立案」は同義といえるのかなど、いくつかの点は不明であり、今後論議の余地が残されている。

おわりに

これまで述べてきたように、自衛隊の統合運用というテーマには、3つの主要な論点がある。「統合」のあるべき姿、米軍との共同統合運用、そしてシビリアン・コントロールとの関係である。本稿を締めくくるにあたり、これらの論点を踏まえつつ、統合運用体制が直面する将来的課題を展望することとしたい。

最初に、「統合」のあるべき姿という問題について述べる。三自衛隊の組織的な垣根を取り払い、一体運用を強めるべきだという見解は、自衛隊資源を効率的に活用し、割拠的な部隊運用を避けるうえで、極めて自然な考え方である。「統合」が求められる理由は、先に紹介したとおりであるが、「統合」とは、結局、合理性という観点から部隊運用を図ることに他ならない。自衛隊が「統合」に向かうことは、軍事組織として自然で合理的な現象といえる。今回の組織改編により、運用事項を統合幕僚監部に集約し、統合幕僚長に広範な権限を与えたことは、統合化に向けた動きを不可逆的な流れとするであろう。

しかし、統合幕僚監部という強力な「司令塔」が誕生したとはいえ、統合運用が今後その実体を備えていくには、いくつか課題も残されている。ひとつは、三自衛隊の「異なる文化」という、古くて新しい問題である。スマトラ島沖地震災害救援活動において、三自衛隊は緊密な調整を保ったとみられているが、新聞報道によれ

(71) 宮崎 前掲注(20) p.95.

(72) 田中章智「自衛隊の行動に関する指揮統制のあり方についての一考察」『防衛大学校紀要 人文・社会科学編』47号, 1983.9, p.416.

ば、ある海自の派遣幹部は「実際に接してみて、これほど違うかと思うくらい陸自と考え方が異なっていた」と、その内幕を明かしている⁽⁷³⁾。今後は、必要に応じた装備規格の統一化、通信・情報伝達手段の共通化、輸送活動の統制といった分野での進展が大きな課題となろう。

もうひとつの課題は、部隊運用の面で「統合」そのものが自己目的化してしまう可能性である。部隊編成は、事態の性格に応じて臨機に行われることが原則であるが、「まず統合ありき」という考え方が、統合任務部隊の編成を優先する形式主義と化し、かえって部隊運用の硬直化を招くおそれも否定できない。「統合化が方向を誤って、小さな自衛隊の下に更に小さな地域的統合部隊を作るような統合万能主義に陥ることに対しては、常に強い警戒心を持たなければならない⁽⁷⁴⁾」との指摘がなされる所以である。

なお、この「統合万能論」に関連して付言すると、米国では、先に紹介したフランクス米中央軍前司令官の議会証言に代表されるとおり、イラク戦争の勝利を決定づけた要因に「統合」をあげる見方が一般的であるが、作戦の速度と「統合」はその核心的要因ではなかったとする異論もある⁽⁷⁵⁾。

次に、米軍との共同統合運用であるが、今般の米軍再編に関する日米合意により、防衛協力に関する日米の役割分担が明確化されたほか、司令部の併置、ミサイル防衛に関する「日米共同統合運用調整所」の設置など、自衛隊と米軍の一体化を強める措置が打ち出された。一方、テロ特措法やイラク特措法に基づく協力活動が示すとおり、こうした国際協力活動でも、自衛隊と米軍の連携は一層進むとみられる。将来的に、米軍との共同統合運用が求められるケース

は増えていくと予測されるが、平時から統合軍を編成している米軍と、随時「統合任務部隊」を編成することになる自衛隊とでは、部隊運用の原則と「統合」に対するアプローチが異なる。実際の場合、「統合」という視点から円滑な調整が図れるか、現状では不透明といわざるを得ない。

最後に、シビリアン・コントロールとの関係について述べる。今日まで連綿として受け継がれてきた統幕機能強化論には、2つの柱があった。「麻生私案」が提唱した「統合幕僚部」構想と、保安庁時代にさかのぼる「軍令・軍政分離」論である。このうち、前者は「統合幕僚監部」として実現されたが、後者に関していえば、今回の法改正で、長官に対する補佐の基本的枠組みが変更されることはなかった。「軍令」と「軍政」の機能分化は、制服内部では進んだが、制服と内局との間では「内局の優位」という原則の下で、双方の権限が混交した、あいまいな部分を依然として残しているとみることもできる。今後は、組織改編の意味を踏まえつつ、「文官統制」型シビリアン・コントロールの今日的な意義を検証する作業が必要となろう。

統幕機能強化の流れについては、「ただ単に制服組の権限拡大要求と、これに抵抗する背広組という図式としてでなく、民主主義社会における政治と軍事の有り様に対する根底的な見直しを迫る動き」ととらえる見方もある⁽⁷⁶⁾。自衛隊の統合運用は、制服と内局との権限関係に止まらず、本来の意味での市民的・民主主義的文民統制という視座からも、さらに論議される必要があるのではないだろうか。

(すずき しげる 外交防衛課)

(73) 前掲注(57)

(74) 山口 前掲注(46) p.76.

(75) Patricia Kime, "Speed, Jointness Not Seen as Key Elements of U.S. win" *Sea Power*, December, 2003, p.12.

(76) 額額 前掲注(36) p.61.