

文官と自衛官、政治と自衛隊(我が国におけるシビリアンコントロール)

黒江 哲郎

防衛省には、政治家である防衛大臣の下、行政事務をつかさどる文官と実動部隊を構成する自衛官が勤務しています。この文官と自衛官との関係をどう整理するかという点は、民主主義国家における政治の軍事に対する統制(シビリアンコントロール)との関係とも相まって、前身の防衛庁時代から役所全体にとって一つの大きな課題でした。これは、私自身が文官として40年近く内局を中心に勤務してきた中で、常に意識し続け、試行錯誤を繰り返してきた大きなテーマでもありました。

いわゆるシビリアンコントロールについては様々な学術的、理論的な考察がありますが、ここでは自分自身の勤務体験に基づいて、内局文官 OB としての私なりの理解と実感を述べたいと思います。

内局と各幕…相互不信の構図

「有事になったら最初に爆弾を落とす先は内局だ、と先輩から教えられた。」私が実際にある自衛官から面と向かって言われた言葉です。当時、私は役所に入って10年目くらいで、各自衛隊の情報機能を一元化し、統合された「情報本部」を作るというプロジェクトを担当していました。この事業は当時の内局のある局長のアイデアで、自衛隊の保有する情報機能を出るだけ統合して情報の質を高め、その情報を総理や防衛大臣などの意思決定者に適時適切に提供する体制を作ろうというものでした。事業の性格上、この組織はスクラップアンドビルド、すなわち各自衛隊の保有する情報組織のうち戦略的な情報分析作業を行っている部署を集約・統合して設立する計画でした。自分たちの組織の一部を奪われる自衛隊側は当然激しく抵抗し、私は内局と各幕の対立の最前線で調整に追われていたのですが、冒頭の言葉はその調整の過程で言われたものでした。

また、ある時には私が「内局が各幕に「提示」した案」とすべき部分を「呈示」と誤変換した資料を使ったところ、出席していたある自衛官から「へりくだった言葉遣いをしているのは評価出来る」と皮肉を言われたことがありました。内局と各幕の意見が厳しく対立していた会議で、内局を牽制する意図が明らかな発言でした。議題と関係のない発言だったので聞き流しましたが、「呈示」の実際の意味がどうであれ、とてもギスギスした雰囲気だったことはよく覚えています。

あるいは、ある自衛官から「先輩自衛官が内局の若い部員(省庁における課長補佐のことを防衛省では伝統的に「部員」と呼びます)に呼びつけられて、デスクの上に足を乗せてふんぞり返ったその部員から頭ごなしに怒鳴りつけられているのを見た」という話を聞いたこともあります。ここまで来るといささか都市伝説めいた印象を受けますが、こうしたエピソードがまことしやかに話されるほど当時の内局と各幕の間には強い相互不信や緊張関係がありました。

我が国におけるシビリアンコントロールの仕組み

シビリアンコントロール＝文民統制は、民主主義国家における政治の軍事に対する優先、政治による軍事の統制を言う、とされています。民主主義的な政治、すなわち国民の意思により軍事組織を統制する、との趣旨です。

旧憲法の下では、いわゆる統帥権の独立により軍の作戦や用兵に関する事務は天皇大権に属するものとされるなど内閣の統制が及ばない領域が幅広く存在し、軍部大臣に現役軍人を充てる制度と相まって、国政を歪める結果となりました。このような戦前における旧軍の政治関与に対する反省から、日本国憲法は明文で内閣総理大臣その他の国务大臣は文民でなければならない旨定めていますし、国の防衛に関する事務は一般行政事務として内閣の行政権に属するものとされています。また、自衛官の定数や自衛隊の主要部隊の組織編成などについては国会が法律・予算の形で議決する必要がありますし、防衛出動など自衛隊が重要な行動を行う際には承認などの形で国会が関与することとされています。

さらに、内閣総理大臣は内閣を代表して自衛隊に対する最高の指揮監督権を有するとともに、防衛大臣は自衛隊の隊務を統括する責任を負っています。加えて、内閣には国の安全保障に関する重要事項を審議し内閣総理大臣を補佐する機関として関係閣僚らによって構成される国家安全保障会議が置かれています。

防衛省においては、文民である防衛大臣が自衛隊を管理・運営し、統制することとされ、政治任用者である副大臣や政務官らが防衛大臣を補佐することとされています。また、「内部部局(内局)の文官による補佐も、この防衛大臣による文民統制を助けるものとして重要な役割を果たしている」(「文民統制に関する政府統一見解」平成27年3月6日)とされています。

冷戦時代に内局が果たした役割

防衛庁(当時)が発足した際、防衛庁長官を補佐する職員として防衛参事官という官が置かれました。防衛参事官は、命を受けて、防衛省の所掌事務に関する基本的方針の策定について大臣を補佐することとされており、大局的見地から大臣の意思決定に助言を与える役割が期待されていました。同時に、内局の文官の幹部である官房長・局長の職には防衛参事官を充てるとされていたことに加え、内局が防衛庁の様々な事務の「基本に関すること」を所掌するとされていたため、大臣に対する補佐の面では各幕よりも内局が優位に立つ制度となっていました。

この制度は、必ずしも防衛分野に精通していない政治家が毎年交代で防衛庁長官についていたような時代にはうまく機能したものと思います。国会やマスメディアが自衛隊の存在や防衛予算に対し常に厳しい目を向けている中で、政策の安定性を損なわないように大臣が国会対応や組織管理をそつなく行うためには、文書国会業務や法令解釈に精通した内局の文官による補佐が役に立ったと言えるでしょう。特に、自衛隊を運用することよりも建設することが優先課題だった時代には、計画的、安定的に予算を獲得することが重要であり、予算実務や国会対応が得意な文官が一定の役割を果たしたものと思います。

しかし、自衛隊の運用についてまで内局が各幕よりも優位な立場で大臣を補佐することに

対しては、当時から異論がありました。防衛力整備が防衛政策の中心だった時代には、自衛隊の運用に関する論点はあまり注目されませんでした。例えば、有事に自衛隊が出動する場合に大臣の命令を内局と各幕のどちらが起案するのかについては、両者が鋭く対立し容易に結論は出ませんでした。

自衛隊の運用を巡っては、私が入庁した昭和 56 年頃には未だ法律の整備が進んでおらず、数々の不備が指摘されていました。例えば、自衛隊は日本国内における災害救援活動では高く評価されていましたが、海外での災害救援活動や国連 PKO 活動などについては法的根拠がないため参加が認められませんでした。あるいは、防衛出動が下令されて戦闘行動中の自衛隊の戦車が赤信号に遭遇したら止まらないといけないのか、自然公園の中には作戦上必要な陣地を構築してはいけないのか、野戦病院も医療法の定める構造設備を備えないといけないのか、戦火を逃れて避難する国民をどうやって保護するのか等々のいわゆる有事法制に関する論点については、研究は行われていたものの、世論の風当たりの強さもあって実際の法律の整備までには至っていませんでした。本来、これらは政策担当部局である内局が問題提起して改善を図らねばならない課題でしたが、その頃は海外派遣や有事法制などに対して野党のみならず与党内にすら異論があり、とても法律整備を言い出せるような雰囲気ではありませんでした。

こうした状況は、各幕の自衛官の目には「ネガティブチェックばかりして課題解決に消極的な内局の文官」と映り、「軍事合理性に従って行動しようとしても、法制度が整っておらず必要な権限がないため活動が制約される」「法制度の不備に対して内局は何もしてくれない」といった不満を募らせるのを助長したものと思います。

自衛隊の活動の増加と内局の役割の変化

冷戦が終わって平成時代に入ると、国際情勢の流動化や大規模災害の多発などにより、計画的に防衛力を整備するのみならず、日々発生する様々な事態に機敏に対応して自衛隊が出動しその能力を発揮することが求められるようになりました。こうした変化に伴い、内局の仕事にも変化が生じました。以前は大臣を守るために各幕の要望をチェックし問題になりそうな芽を事前に摘むといった受け身の仕事を中心でしたが、新たな環境の下では国内外の情勢を分析し、新たな法制度を創設し、各省庁・地方自治体や外国政府との間で様々な調整を行うなどダイナミックで幅広い仕事をこなす必要が出てきました。

この過程で、自衛隊のニーズや現場感覚を反映させるため自衛官に法案作成作業へ参加してもらったり、部隊の海外派遣の可能性を探るため文官と自衛官が共同で現地調査を実施したり、派遣部隊に文官も同行して現地行政当局との調整を支援したりするなど両者が一緒に仕事をする機会がどんどん増えていきました。必然的に、大臣の意思決定に当たって、内局の文官の法技術的・予算技術的な知見とともに、自衛官の有する部隊運用に関する専門的知見も重用されるようになりました。

その頃の防衛庁には、事務次官が主催し、官房長や局長などの防衛参事官と各幕僚長が

参加して重要事項を審議する参事官会議という仕組みがありました。冷戦が終わってしばらくした頃から、この参事官会議でシビリアンコントロールに関する防衛白書の記述を巡って激論が交わされるようになりました。当時の白書にはシビリアンコントロールの解説として、国会及び内閣の役割に加え、「防衛庁(当時)では、防衛庁長官が自衛隊を管理し、運営するに当たり、政務次官及び事務次官が長官を助けるのはもとより、基本の方針の策定については、いわゆる文官の参事官が補佐するものとされている」と記され、内局の文官がシビリアンコントロールの一翼を担っていると説明されていました。この記述について、各幕僚長から「国民の代表である国会や国会議員たる大臣から統制されるのは当然だが、各幕と対等なはずの内局が統制する側として記述されているのはおかしい」との異論が出され、これに対して内局の各局長が「法律上、内局は防衛庁の所掌事務の「基本」に関することを所掌しているのだから、各幕より内局の方が上だ」と反論するという構図でした。この論争はなかなか終わりませんでした。2009年(平成21年)に防衛参事官制度が廃止されたのに伴い、ようやく決着することとなりました。

防衛省改革

2007年(平成19年)から2008年(平成20年)にかけて防衛省では元事務次官の収賄事件、インド洋で給油支援活動に従事していた海自艦艇の給油量取り違え事案や航泊日誌の誤破棄事案、イージス艦「あたご」と漁船の衝突事故、さらには秘密情報の外部漏出事案や防衛装備品の調達に際しての過大請求事案など様々な不祥事が発生しました。

一連の不祥事の原因究明と再発防止を徹底し、国民の信頼を回復するため、総理官邸に「防衛省改革会議」が設置され、2008年(平成20年)7月に報告書がまとめられました。この報告書は、防衛省の様々な不祥事の大きな原因として戦後日本におけるシビリアンコントロールの在り方を指摘しました。戦後長らく内局の文官が政治家である大臣に対する補佐を通して文民統制を代行してきた中で、文官と自衛官、内局と各幕僚監部の間の人事交流の欠如、コミュニケーションの不足・齟齬等や、自衛官の主体的・自立的な責任意識の希薄化がもたらされた、というものです。

再発防止のためには、①規則遵守の徹底、②プロフェッショナリズムの確立、③全体最適を目指した任務遂行優先型の業務運営の確立、の三つの原則が必要であるとされ、特に③の原則を具体化する方策として文官と自衛官の一体感の醸成が挙げられました。

この改革案は防衛省の大規模な組織改編につながり、2009年(平成21年)には内局文官による統制のシンボルともいえる参事官制度が廃止され、新たに置かれた政治任用ポストの防衛大臣補佐官をもメンバーに含む防衛会議が新設されました。

改革の背景には、参事官制度が長い時間を経てストープパイプ化し発足当時目指していた大所高所からの補佐という任務が形骸化してしまったこと、政治主導の大きな流れの中で官僚ではなく政治家の指名する政治任用者に助言を求める風潮が強まったこと、スピーディーな部隊運用を可能とするよう効率的な組織体制が求められたことなどがありました。

防衛省改革は、直後に誕生した民主党政権の下でいったん凍結されましたが、復活した自公政権の下であらためて促進され、2015年(平成27年)に至り防衛省設置法などが改正されて内局の運用企画局と統合幕僚監部の統合や防衛装備庁の新設などが実現しました。これにより、最終的に内局と各幕が「相まって」(防衛省設置法第12条)防衛大臣を補佐する体制が整えられました。

しかし、文官と自衛官との相互不信というのは感情の問題ですので、組織改編のみによって一挙に克服することは困難でした。両者の間に一体感が醸成されるためには、統合幕僚監部などにおいて両者が一緒に仕事をする経験を増やして行く必要があり、今しばらく時間を要するものと思います。

防衛省改革に対する実感

防衛省はただでさえ野党やマスコミの厳しい目にさらされているため、大臣を補佐する内局の文官は「国会で大臣を立ち往生させたり、記者会見で大臣に謝罪させたりしてはいけない」という意識を強く持っています。大臣を補佐する立場の者が「大臣を守らねばならない」という意識を持つのは当然ですが、この意識が強すぎると、ともすればリスクを冒して新たな政策にチャレンジするよりも無難な前例踏襲に流れる傾向が出てきます。

防衛分野のみならず行政全般について当てはまることですが、一つの政策を実現するには必要性や緊急性を精査したり、関連する他の施策との調整を図ったりする作業が不可欠です。その際、世論や各政党がその政策をどう受け止めるかというのも重要な要素ですから、内局の慎重な態度自体が悪いとは一概に言えません。ただ、かつての内局では「マスコミに叩かれる」とか「国会でもたない」とかいう漠然とした感覚論だけを主張し論理的な説明なしに結論を急ごうとしたり、手間を惜しんで乱暴な調整をしたりすることが多々見受けられましたが、このようなやり方は非建設的で有害無益だと思います。

もちろん、相互不信の原因が一方的に内局の側にだけあると言うのは公平ではありません。面倒な議論を避けて結論を急ごうとするのは各幕も同じで、ルール通りに内局との調整を重ねるよりも先に財務省に根回ししたり、政治家に耳打ちしたり、場合によってはマスメディアの報道を先行させたりする例もあったように思います。

内局と各幕は立場や任務が異なるので、意見も簡単には一致しません。両者が対立するのにはそれなりの理由がありますが、よく話し合っただけで相互に相手の考えを理解出来れば調整は可能です。しかし、内局側であれ幕僚監部側であれ、どちらかがそうした丁寧なプロセスを経ないで結論を急ぐと、不信感が生まれ溝が出来てしまいます。長らく防衛省の内部で働いてきた経験から、内局と各幕、文官と自衛官の相互不信の原因は、防衛省改革の報告書が指摘した通りコミュニケーションの不足、丁寧な話し合いの不足であると感じます。

内局も各幕も防衛大臣を補佐するための機関であり、内局は行政面から、各幕は軍事専門的な面から、それぞれ防衛大臣の判断を補佐します。両者がバランスよく防衛大臣を補佐することにより、自衛隊を適切に整備・運用するというのが現行制度の考え方です。これを実現

するには、内局と各幕の双方が不信を排し相手を理解し尊重しあう関係になることが必要です。

相互理解を深めるための一つの有力な方策は、人事交流、すなわち職場への相互乗り入れですが、以前の内局はこの点について消極的でした。私が文書課長というポストにあって内局の組織定員を担当していた時に、内局の中に自衛官のポストを作ろうとしたところ、「文官の仕事を自衛官に奪われかねない」との懸念を抱いた多くの内局幹部の強い反対に遭って実現できなかったことがありました。また、逆に文官の部隊勤務についても以前から何度も内局の中で議論されてきたにもかかわらず、「部隊勤務を行ったら、その自衛隊に取り込まれてチェック機能が果たせなくなる」という意見が強く、なかなか実現しませんでした。

しかし、内局の業務を行う上で軍事専門的な知見が有用な場合はあるし、自衛隊の隊務運営においても行政的な知見が役に立つ場合があります。そうしたニーズをうまく汲み取って交流を進めることが出来れば、自らの知見を生かしつつ相手の仕事や考え方を学び、相互理解を深めることが期待できます。ここ数年、特に若い世代を中心に文官と自衛官の人事交流が進み始めていることは喜ばしいことだと思います。こうした地道な努力が積み重なれば、文官と自衛官の相互理解も進み、今以上に率直な議論が出来る素地が作られ、ひいては両者の間の相互不信も払拭されていくものと期待しています。

内局の文官の積極的な存在意義、

私は現役の頃から「内局の文官の積極的な存在意義とは何か」「内局の文官でなければ出来ない仕事とは何か」「文官はどうあらねばならないか」ということを考え続けてきました。

第一に、自衛官が部隊指揮官や幕僚として必要な教育・訓練を受けた軍事のプロ、部隊運用のプロでなければならぬと同様、内局の文官は防衛行政のプロでなければなりません。防衛省設置法第12条によれば、内局は各幕が行う隊務に関する補佐と相まって「防衛省の所掌事務が法令に従い、かつ、適切に遂行されるよう、その所掌事務に関し防衛大臣を補佐する」、即ち政策的見地から大臣を補佐することとされています。具体的には、国際情勢や我が国周辺の軍事動向を分析し、部隊のニーズ等を踏まえ、必要な政策を企画立案し、法令・予算などの案を作成し、省内外と調整し、国会の承認を得るといった一連の事務を行わなければなりません。そのためには、相応の専門教育やOJTの機会を通じて、防衛や軍事に関する知識のみならず、法令や予算の実務に関する専門知識、他省庁・国会との調整能力、さらには健全なバランス感覚を身につけるよう努力する必要があります。

第二に、防衛省特有の軍種間の調整をやり抜く必要があります。自衛隊は諸外国の軍隊と同様に陸、海、空の三つの軍種から成り立っていますが、これは各領域における戦い方にそれぞれ特性や独自性があるため、それぞれの戦い方に精通した集団を持つ必要があるためです。その結果、各自衛隊は戦う相手や戦い方、用いる装備にとどまらず、組織としてのカルチャーや発想に至るまで異なる部分が多くなり、予算配分のように決まった大きさのパイを分け合う場面になると調整は困難を極めます。

防衛大臣は、独立的で個性も異なる各軍種の間を調整し、時には優先順位をつけて決断

しなければならないという極めて重い責任を負っています。このため、三自衛隊相互間で利害が対立するような案件について大臣が判断しなければならない場合には、各自衛隊から独立した中立的な立場の内局による補佐が重要な役割を果たします。

例えば、湾岸戦争が終わった頃、私は計画課という部署で中期防衛力整備計画(中期防)のとりまとめを担当していました。この時、湾岸戦争への5000億円の資金協力の財源として中期防を削減するという事になったのですが、計画のどの部分を削って5000億円分の財源をねん出するかという点で防衛庁内は大揉めに揉めました。予算の全体額が増加する中での分配であればそう激しい異論は出ないのですが、全体が減る場合には自分たちの予算だけは減らされまいと皆が必死に抵抗します。利害が鋭く対立する案件を当事者同士で話し合っただけでは折り合うのは困難で、この時も内局が間に立って調整して何とか最終案をとりまとめました。

第三に、各幕からは提案されづらいような各軍種にまたがる施策を構想し、実現する責任があります。典型的な例は、統合の強化という課題です。私は、冷戦末期に部隊運用を司る部署で統合運用を担当していました。当時、統合幕僚会議事務局と連携して統合運用を強化するためのプロジェクトを進めていたのですが、統合運用を進め統合幕僚会議(当時)の権限を強化することは各自衛隊の権限をその分だけ減らすことに直結するため、各幕の対応は一様に消極的でした。ある晩、某幕僚監部の担当者と議論をしていた時に「統合運用を進めれば自衛隊は強くなれるのに、なぜ反対なのですか」と無邪気に質問したところ、相手が答に窮したことがありました。統合運用強化にしても冒頭で触れた情報本部の設立にしても、施策の趣旨には賛同しても自らの権限や組織が減らされることには反対というのが各幕の本音でした。これは、自衛隊に限らず洋の東西を問わず見られることで、統合の先進国と思われる米国や英国でも事情は同じようです。私自身、米国の情報関係者から情報組織の統合に関する経験を聴くとともに、英国の常設統合司令部(PJHQ)で統合運用強化に関する教訓を直接聴く機会がありましたが、彼らは異口同音に各軍種のエゴや既得権益意識が統合を阻害すると述べていました。各軍種にまたがるような重要な施策を前進させるためには、中立的な政策担当部局が強力に推進することが必要不可欠です。

第四に、事件・事故などの不祥事への対応という難しい課題があります。各自衛隊において不祥事が発生した場合には、事実関係を調査し、原因を究明し、再発防止策を見つけ出してそれを徹底する、責任ある者については処分を科す、といった対応が必要となります。自衛隊は全体で25万人を超える大きな組織なので、大組織にありがちな組織防衛の意識が働く恐れがあります。不祥事への対応については最終的に大臣の判断が必要となりますが、対応の公正性を担保する意味でも各自衛隊から相対的に独立した立場の内局が大臣を補佐する意味は大きいと考えます。

内局と各幕との関係に関する長い議論の過程では「中途半端な軍事知識しかない文官が防衛政策を立案できるのか」「国会やマスコミへの対応など文官の仕事なんか自衛官でも出来る」といった極端な意見もありました。内局の文官の仕事が、自衛官が片手間でやれるほど半端なものでないことは上に述べた通りですが、内局の文官は仕事柄、国会議員や他省庁の役

人、あるいはマスコミの記者等に防衛政策を説明し理解を求める機会が多くあります。もしそうした説明の相手方に「自衛官に聞く方がわかりやすく手っ取り早い」などと思われるならば、プロとして失格です。ここに述べたような文官にしか出来ない職務をきちんと果たすために、絶えず自己研鑽を積む必要があると言えるでしょう。

自衛官の国会出席

民主主義国家におけるシビリアンコントロールとは、政治による軍事の統制、すなわち国民を代表する政治家が軍事を統制することだというのは先に述べた通りです。このため、我が国においては、自衛隊に関する政策決定についていろいろな段階で国会や政治家が関与する制度が確立されています。しかしながら、この制度の実際の運用に当たっては、いくつかの課題、問題点が存在しているように感じます。その象徴が、現役自衛官を国会に呼んで答弁を求めるべきか否か、という論点です。

国会の各委員会では与野党の国会議員が各閣僚や政府職員を相手に様々な政策を巡って議論しますが、現役自衛官が政府の代表として答弁に立つことは原則としてありません。正確に言うと、昭和 30 年代初め頃には自衛官が答弁に立った例がありましたが、それ以降現在に至るまで国会答弁を行った現役の自衛官はいません。国会は国権の最高機関ですから、基本的には誰でも国会に招致することが可能です。自衛官も例外ではなく、与野党が一致して求める場合には国会に出席することとなりますが、実際には与野党合意が成立しないため実現しないという状況が続いています。

背景には、それぞれの政党、更には個々の議員ごとに防衛・安全保障問題に対するとらえ方が大きく異なっているという現実があります。戦前の旧軍による政治関与への反省から政治の場から軍事そのものを遠ざけるべきだと考える人たちは、自衛官の国会出席を好みません。私自身、ある政党の古参職員が「今の国会議員は勉強不足で、自衛官と対等に議論できるとは思えない。自衛官の議論に引っ張られるに決まっているので絶対反対だ」と言っているのを聞いたことがあります。逆に、軍事専門的見解こそリアルな物の見方だと考えて、極めて積極的に自衛官の国会出席を求める人たちもいます。そのほか、自衛隊の不祥事について、国会の行政監視機能を重視する立場から国会の場に自衛官を呼んで直接追及しようとする人たちも存在します。国会議員のこうした多様な考え方に加えて、国会は政治権力を巡る闘争の場だという特殊な面があります。このため、国会運営に関する与野党間の駆け引きがあったり、政府やライバル政党のイメージダウンだけを狙った質疑がなされたりすることが頻繁にあります。

米国はじめ諸外国では軍人が議会で答弁している例がありますし、自衛官が直接国会で現場の実情・問題点や軍事活動の実態を述べることは、政治家や一般国民の防衛・安全保障に関する理解の促進につながることを期待されるため、私自身は賛成の立場です。国会による行政の監視を徹底することにもつながるでしょうし、国会で直接質問を受けることで、自衛官自身がより緊張感をもって職務に当たるようになるという効果もあるかも知れません。

しかしながら、今のままの国会に自衛官を直ちに招致して答弁を求めるのは時期尚早だと

思います。これまでまったく答弁経験がなく政党間の争いなどにも無縁だった自衛官を、いきなり現在の国会に出席させて質問を浴びせて答弁を求めるのは、様々な混乱を招きかねないと感じるからです。国の防衛や災害対応の現場で能力を発揮することが期待されている自衛官が、本来の任務とは全く無縁な政治の争いに巻き込まれかねず、悪くすれば政治利用されてしまうのではないかという懸念もあります。

国会運営のルールには出来るだけ例外を作るべきではないし、自衛隊についても等身大の議論が行われることが理想です。そのためには、各政党・各議員の間で、まずは自衛隊の合憲性など国防に関する最低限の認識の共通化を図った上で、国防に関する秘密を国会との関係でどう保護するか、国会審議と危機管理対応のどちらを優先するか等について明確なルールを合意する必要があります。そのような環境が整って初めて、自衛官をも交えた落ち着いた実証的な議論が可能になると考えます。

自衛官と政治家・マスメディアとの接触

自衛官と政治家やマスメディアとの接触というテーマもあります。霞が関の役人は、自らが企画立案した政策を実現するため法案や予算案を国会で審議・議決して頂かねばならないので、「ご説明」と称して国会議員やメディア各社の社説を担当する論説委員などとの接触の機会を積極的に求めるのが一般的です。防衛省においては内局が政策の企画立案を担当しているため、法案や予算案の国会議員説明は、特に求められない限り自衛官ではなく内局の文官が実施してきました。特に、社会の雰囲気として軍事全般への忌避感が強く、自衛隊の活動にもあまり注目が集まらなかった時代には、自衛官が直接政治家に説明したり、マスコミで発言したりする機会は多くありませんでした。

しかし、時代が平成に移り、海外での活動や大規模な災害派遣など自衛隊の活動が国民の目に触れる機会が飛躍的に増加すると、軍事をタブー視する傾向が薄れ国民の関心も高まりました。内局の文官による法技術的・予算技術的な説明のみならず、軍事専門的な説明を求める声が高まり、自衛官が政治家などと直接接触する機会も増えました。

防衛庁が省に昇格したのは2007年(平成19年)ですが、当時私は文書課長として省昇格法案を担当していました。その際、内局の文官による国会議員への法案説明に加えて、自衛官が積極的に発信する機会を設けるよう努力しました。当時、国務大臣を長とする役所は既に全て「省」となっており、防衛庁だけが「庁」のままだったので、省昇格は文官・自衛官共通の願いでした。自衛官の口から現場での活動ぶりを国民に直接伝えることが出来れば、防衛庁が省たるに相応しい仕事をしていることをより良く理解してもらえと考え、各地方で実施した法案説明会で自衛官から直接現場の声を伝えたり、駐屯地や基地の行事に來訪する国会議員などへ部隊長から省昇格の必要性を訴えたりしました。結果的に自衛官の声を直接伝える試みは奏功し、与党のみならず野党の圧倒的多数の賛成も得て省への昇格が認められました。これなどは、自衛官が表に出て直接発信することの成功事例だと思います。

他方、自衛官が政治家との接触を求めることに批判的な意見もあります。実際、省昇格キャ

ンペーンを展開していた時に、自衛官が法案への理解を求める活動をしていることに苦情を言ってきた政治家がおられました。その方は野党に所属していたため役所側からのロビー活動にあまり慣れておられず、まして制服を着た自衛官が説明するのを圧力だと感じられたのかも知れません。

また、911 米国同時多発テロの後、テロとの闘いへの日本の関与の在り方について国会で議論されていた時期に、海上自衛隊の艦艇による米海軍艦艇の護衛の必要性を海上自衛隊幹部が与党政治家に訴えて回っている、と新聞で批判されたことがあります。憲法上の論点も含む極めてデリケートな案件でしたので、政府の意思決定がなされる前に自衛官がこうした一種のロビー活動を行うことに対しては、政府の内外を問わず多くの批判がありました。

私自身も、あまり愉快でない経験をしたことがあります。内局の運用課長として自衛隊の海外派遣などを担当していたある日、省内の政務幹部から呼ばれ、いきなり「内局は故障した機関銃の代替品を PKO の現地部隊へ送ることに反対しているらしいが、けしからんっ」と叱りつけられました。ちょうどその頃、ゴラン高原の停戦監視を任務とする国連 PKO 活動(UNDOF)に派遣されていた陸上自衛隊の機関銃が1丁故障し、代替品を現地へ至急送りたいという要望が陸幕から内局に持ち込まれていました。国連 PKO 活動で自衛隊が海外に携行できる武器の種類と数は閣議で決められています。形式論を言えば、先に代替品を送ると、現地に存在する機関銃が閣議決定よりも瞬間的に1丁多くなってしまう。このため調整過程では、閣議決定を守るため故障した機関銃を先に日本に送り返してから代替品を送るべきでないか、という議論もあったようです。しかし、そんな事をすれば部隊の安全に支障が生じてしまうので、私は「故障したものは数の内に入らない」と整理して直ちに代替品を送る案に同意していました。怒っている政務幹部にその旨を説明したところ、彼は私の目の前で携帯電話を取り出し、陸幕の誰かに事の顛末を話し始めたのです。おそらく陸幕内で中途半端に調整状況を聞きつけた誰かが「また内局が形式論にこだわっている。内局は政治家に弱いから政務幹部から圧力をかけてもらおう」と御注進に及んだのでしょう。内局の考え方をきちんと理解していないのみならず、正面からの議論を回避して政治家に頼ろうとする姿勢にとっても不健全なものを感じました。

先日、自衛官の最高位のポストまで務められたある OB の方とお話しする機会がありましたが、自衛官が水面下で政治家へアプローチすることには「反対だ」と明言しておられました。そうしたロビー活動の多くは「他の自衛隊を出し抜いて自分が所属する自衛隊の予算を多く認めてもらおう」とか「政治家、閣僚などと親しくしていれば自分の出世につながる」といった利己的な動機から行われている、というのが反対の理由でした。その自衛官 OB の方は、「政策について意見があるなら省内で議論すればいい。政治家へのロビー活動なんか内局に任せるべきだ。そんな時間があつたら、自衛官の本分である作戦運用の勉強や自分の統率能力を磨くために使うべきだ」とおっしゃっていました。

もちろん、その方も各自衛隊が自らの活動ぶりを広報することや、幹部自衛官が部外の講演などに招かれて自らの経験を語ったりすることを否定している訳ではありません。行政機構

の中で政策を決めていくためには一定の手順を踏む必要があります。省内での議論や調整、関係各省との調整などを経て選択肢が絞り込まれ、最終的に決定権者の判断が下されます。政策決定プロセスの過程で行われる「ご説明」や「水面下でのアプローチ」、「根回し」などは多数派形成に有益であるのは事実ですが、度が過ぎると必要な手順を無視して強引に持論を通すことにつながりかねません。我々文官にも同じことが当てはまるのですが、自らの意見は本来の政策決定プロセスの中で述べるべきであり、異論が出たら相手と話し合っって着地点を探す、というのが正しいやり方です。ここで引用した自衛官 OB の方の発言は「正攻法を大事にせよ」という趣旨であり、自衛官のみならず文官の我々も十分に耳を傾けなければならない意見だと感じました。

内局文官としての誇り

内局の文官として仕事をする中で、既に紹介したことも含め様々な経験をし、色々な声も聞きました。「創設以来ずっと逆風にさらされながら現場で地道に仕事をしてきて、自衛隊に対する信頼を獲得してきたのは自衛官だ」「現場を知らない文官の言う通りにやって、もしうまく行かなければどう責任とってくれるのか」という自衛官の本音をぶつけられてたじろいだこと、様々な施策の「基本に関すること」を内局が所掌するという法令の文言に安住して自己研鑽を怠っている文官を見て失望したこと等々、思い出せばキリがありません。

東西冷戦が終結し、「働く自衛隊」へと変貌したことに伴い、政治と自衛隊、文官と自衛官の関係も大きく変化してきました。総じて言えば良い方向への変化だと思いますが、今なおそれぞれの意識にはギャップが残っています。それを解消し相互に理解し合えるようになるにはさらに時間を要するものと思います。「現場を知らない文官や政治家に何がわかる」とか「基本」を所掌する俺たちが優越するのだ」といった狭い意識は、容易に独善につながります。自衛官は必要な結果を出すために現場で活動するプロ、文官はそうした活動を政策化し制度化していくプロでなければなりません。そして政治家は、それらのプロの補佐を受けながら、国民の意思を受け止めて防衛政策や自衛隊の活動について適切な判断を下す責任を負わなければなりません。それぞれのプロが独善に陥らず、十二分にその能力を発揮するためには、手間暇かかりますが率直な議論が必要だと思います。

実は、冒頭に引用した「最初に爆弾を落とす先は内局」云々という発言には後段があります。その自衛官は某幕僚監部の情報専門家だったのですが、続けて「先輩から内局は敵だ、と教えられたけれども、こうやってよく話し合ってみると全然違うことがわかった」と言ってくれたのです。最初はお互いの立場をぶつけ合っって対立するだけだったのが、長時間粘り強く話し合いを重ねた結果、最後にはその方にも統合情報組織が必要だと理解して頂くことが出来ました。そればかりか、我々が苦勞して作り上げた調整案が上司に受け入れられなかった時には「なんでうちの上司はこんなに頭が固いのか」とお互いに愚痴をこぼし合うほどの信頼関係が出来ました。これは、私が密かに誇りを持っている成功体験の一つです。

(以上)