

## 政軍関係についての一考察（後編）

2020年7月

山本 達夫

### 4 わが国における政軍関係の歴史

#### （2）日本国憲法下の政軍関係

昭和22年(1947年)に施行された日本国憲法は、第9条に戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認に関する規定を置いているが、もとより。わが国が独立国である以上、この規定は、主権国家としての固有の自衛権を否定するものではない。この考えの下、昭和25年(1950年)に警察予備隊が創設された後、昭和27年(1952年)の保安隊を経て、昭和29年(1954年)に陸海空自衛隊が発足し、ここに日本国憲法下での新たな政軍関係がスタートした。

日本国憲法下での政軍関係の特徴としては三点挙げられる。

第一に、国防という国家としての主要機能を担う組織である自衛隊が、統治機構の骨幹を定める憲法に明記されていない点である。

国会では、憲法9条との関係で自衛隊の合憲性についての議論が行われてきたが、「憲法第9条は、独立国家としてわが国が自衛権を持つことを認めている。従って自衛隊のような自衛のための任務を有し、かつその目的のために必要相当な範囲の実力部隊を設けることは、何ら憲法に違反するものではない」（昭和29年12月22日 衆・予算委 大村防衛庁長官答弁）という解釈が一貫してとられてきた。

その関連で、自衛隊が軍隊であるかどうか、憲法第9条が禁ずる「戦力」との関係が国会で議論されてきた。

軍隊であるかどうかについては、「自衛隊が軍隊であるかどうかは、軍隊の定義いかに帰する問題である。しかしながら、自衛隊は、外国による侵略に対し、我が国を防衛する任務を有するものであるが、憲法上自衛のための必要最小限度を超える実力を保持し得ない等の制約を課されており、通常の観念で考えられる軍隊とは異なる」（平成13年5月8日 衆議院議員土井たか子君提出の質問に対する答弁書）とされている。

「戦力」との関係については、「（憲法第9条）第2項は「戦力」の保持を禁止しているが、このことは、自衛のための必要最小限度の実力を保持することまで禁止する趣旨のものではなく、これを超える実力を保持することを禁止する趣旨」（昭和55年12月5日 衆議院議員森清君提出の質問に対する答弁書）とされている。

国会では、自衛隊と憲法の関係について、様々な議論が盛んに行われてきたが、その合憲

性等に関する解釈は、国会答弁、質問主意書に対する答弁書等を通じて定着してきた。また、昭和 29 年（1954 年）の創設以来、自衛隊が国の安全を確保し、国民の生命・財産を守るための諸活動を積み重ねてきた結果として、現在では国民の約 9 割が自衛隊に対し「良い印象」を抱いているとされている。一方で、朝日新聞が平成 27 年（2015 年）6 月に実施した憲法学者へのアンケートでは約 6 割（122 人中 77 人）が、未だに自衛隊が違憲又は違憲の可能性ありとしており、自衛隊の憲法上の位置づけについての曖昧さが払しょくされたとは言えない状況が続いている。

第二に、これまでは、戦前の軍による政治介入が結果的に戦争を招いたという反省の下に、いわゆる「軍からの安全」に重点を置いた自衛隊への統制（「文民統制」）を中心に議論が開かれてきており、自衛隊をいかに活用するかという視点を含む双方向性のある政軍関係の議論は十分行われてこなかった。

文民統制は、民主主義国家における軍事に対する政治の優先、又は軍事力に対する民主主義的な政治による統制を指す。その統制は、国会による統制、内閣による統制、防衛省における統制により担保されている。国会による統制としては、国民を代表する国会が、自衛官の定数、主要装備などを法律・予算の形で議決し、また、防衛出動などの承認を行う。内閣による統制としては、国の防衛に関する事務は、一般行政事務として、内閣の行政権に完全に属しており、内閣を構成する内閣総理大臣その他の国务大臣は、憲法上文民でなければならないこととされている。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しており、また、内閣には、わが国の安全保障に関する重要事項を審議する機関として国家安全保障会議が置かれている。防衛省における統制としては、国の防衛に専任する主任の大臣である防衛大臣が、自衛隊の隊務を統括し、その際、防衛副大臣等の政治任用者、文官、自衛官が政策、軍事専門的見地等から大臣を補佐するとされている。

この基本的な考え方は、組織の名称等が、「防衛庁」から「防衛省」、「国防会議」から「安全保障会議」さらに「国家安全保障会議」へと変遷しつつも、一貫して維持され、有効に機能してきていると考えられる。

一方で、これまで国会においては、三矢研究（昭和 38 年（1963 年））などが文民統制に反するとして議論されてきたが、その多くは、本来、当然行われるべき運用面での部内研究や防衛力整備における準備行為を戦前の軍部の独走と同一視して批判するものであり、防衛力のあるべき姿を論ずるというよりは、与野党対立の下で、政府攻撃の材料として防衛が取り上げられたという性格が強かったと言わざるを得ない。

なお、平成 25 年（2013 年）に創設された国家安全保障会議・国家安全保障局は、わが国の政軍関係に大きな変化をもたらした。内閣総理大臣を中心とする政治の強力なリーダーシップの下、戦略的な観点から国家安全保障にかかる政策を進めていくとして、外交・防衛政策の司令塔である四大臣会合が定例的に開催され、軍事を含む安全保障上の諸課題についての政府首脳間での議論が日常化された。また、同会議を支えるための事務局として、内

閣官房に国家安全保障局が設置され、防衛省・自衛隊、外務省等の関係省庁から選抜された人材が派遣され、安全保障政策の企画・立案、総合調整の任に当たっている。これらの取組みにより、従来からの自衛隊への管理・統制という側面だけでなく、いかに自衛隊を効果的に活用するかという観点からの議論が制度的に行われる仕組みができ、健全な政軍関係の発展に寄与することとなった。

第三に、防衛省内における内局と各幕僚監部との関係が、いわゆる「文官統制」とも呼ばれ、内局が自衛隊を統制する側に回っているのではないかと、そもそも「文民統制」とは何かという議論が最近まで続けられてきた。

もとより制度的には、防衛庁・自衛隊創設当初より、防衛庁設置法において、官房長及び局長は大臣を補佐すると明確に定めてきており、文官が幕僚監部を統制するという「文官統制」の考え方は採られてきていない。

しかし、実態上は、筆者が防衛庁に入庁した昭和 58 年当時、30 代の内局の若手部員が、各幕僚監部の 1 佐の班長等と呼んで説明を聴取することが一般であったし、中には礼を失した対応をした例もあったと記憶する。当時は、冷戦という固定的な国際秩序の下、国内では自民党と社会党の対決構造が定着し、衆・参予算委員会等の国会審議においては、防衛と日米安保条約が野党による政府攻撃の最大のテーマとされ、国会答弁に立つ回数も全省庁政府委員（当時）の中で防衛庁防衛局長と外務省北米局長が圧倒的に多いという時代であった。その結果として、防衛庁においては、国会対策と防衛力整備のための予算獲得が主たる仕事となり、防衛が国会で問題化するのをいかに回避するかというネガチェックに多くのエネルギーが注がれ、結果として自衛隊を「管理」するという側面が強くなっていた。

また、組織的な沿革からも、内局が各幕僚監部の上位に立つかのような「錯覚」を生み出していたことも否定できない。自衛隊の前身である警察予備隊の創設に際し、現在の幕僚監部に相当する総隊総監部の上位に、現在の内局に相当する警察予備隊本部が設置され、本部が総隊総監部の運営を監督することとされていた。これは、当時の米軍事顧問団が、戦前のような軍部が復活することを懸念し、長官を補佐する非制服職員をもって構成する本部を置くことを求めたことに由来する。また、本部と総隊総監部との関係について、制服組が、国会・政府機関に対する折衝を行うことを原則禁止すること等を内容とする「警察予備隊本部及び総隊総監部の相互事務調整に関する規程」が制定された（昭和 25 年（1950 年）12 月）。警察予備隊から保安庁への組織改編に際し、官房・各局と幕僚監部との上下関係は解消されたが、双方の事務配分については、警察予備隊規程を継承する形で「保安庁の長官官房及び各局と幕僚監部との事務調整に関する訓令」が制定された。保安庁から防衛庁への組織改編に際しても、防衛庁における官房・各局と各幕との関係に変更がないとして、保安庁時代の事務調整訓令はそのまま引き継がれた。

しかし、冷戦終結後、「自衛隊管理庁」とも呼ばれた防衛庁を取り巻く環境は大きく変化

した。東西両陣営の対峙により冷戦時代には抑え込まれてきた民族、宗教等の様々な対立が一挙に顕在化すると同時に、東側陣営の下での経済的、政治的庇護を失った国、北朝鮮が生き残りをかけて国際社会に挑戦する動きを活発化させた。また、国内では、阪神淡路大震災などの大規模自然災害の頻発等に見舞われた。これらに伴い、防衛庁・自衛隊の役割にも変化が見られた。湾岸戦争後の機雷除去のための中東地域への掃海艇派遣を嚆矢とする国際平和協力活動への取組み、北朝鮮の核・ミサイル開発や不審船等のわが国の安全を脅かす動きへの対応、阪神淡路大震災やオウム・サリン事件などの大規模災害・テロへの対応など、わが国の平和と安全及び国際社会の安定のために自衛隊が前面に出て活動する機会が増加した。国会対策のネガチェックと予算獲得を主としていた時代は終わりを告げ、自衛隊の運用の時代が訪れた。

その結果として、防衛庁（省）における政策の主要テーマも、各種事態において自衛隊をいかに効果的に運用するか、米軍との有機的な連携をいかに確保するか、それらのための法的基盤をいかに整備するか等へと変化し、これらの課題への取組みを通じ、内局と各幕僚監部との関係も、前者が後者をチェックするという関係から、両者が協働して自衛隊を実効的に運用するスキームをいかに作るかという関係へと転換した。

以上のような自衛隊を巡る役割の変化や防衛省・自衛隊発足後約半世紀を経ての業務の実態を踏まえ、また、大臣への補佐をより充実するという観点から、内局と各幕の関係にかかわる仕組みについても見直しが行われた。

一つは、内局と幕僚監部との関係を定める「事務調整訓令」の取り扱いである。平成9年（1997年）に、当時の橋本総理の指示も踏まえ検討した結果、それまでの実務の積み重ねによって業務が能率的かつ適正に実施されていることから「事務調整訓令」の役割は終わったものとし、同訓令を廃止するが、その廃止により、内局・各幕の間の事務調整の仕方の実態が変わるものではないとされた。

二つは、防衛参事官制度の取り扱いである。防衛省・自衛隊の不祥事の頻発を受け、平成19年（2007年）12月に「防衛省改革会議」が官邸に設置され、平成20年（2008年）7月に同会議は、不祥事対策と中央組織改革を内容とする報告書を取りまとめ、「形骸化している防衛参事官制度を廃止」することを提言した。

防衛参事官制度は、防衛庁創設時に、長官を補佐する有能な人材を集め、固定した分掌に捉われず機動的にこれを活用するための制度として設けられた。他方、同じく設置法で「官房長及び局長は、防衛参事官をもって充てる」とされており、これら防衛参事官は、官房長及び局長としての業務への対応が中心となり、防衛参事官としての役割を十分に果たしていないことなどが実情であった。このような現状を踏まえ、業務の運営の実態に合わせるという観点から同制度は平成21年（2009年）に廃止された。

三つは、防衛省設置法第12条の規定ぶりの見直しである。旧設置法第12条においては、

官房長及び局長は、各自衛隊又は統合幕僚監部に関する各般の方針等についての防衛大臣の行う指示、承認、一般的監督について、防衛大臣を補佐するものとされていた。同条は、平成 27 年（2015 年）に、「官房長及び局長並びに防衛装備庁長官は、統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長及び航空幕僚長が行う自衛隊法第 9 条第 2 項の規定による隊務に関する補佐と相まって、第 3 条の任務の達成のため、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ものとする」と改められた。

従来の規定は、官房長及び局長による防衛大臣の補佐に係る規定であり、いわゆる文官統制や文官優位を定めたものではないが、防衛省改革の一環として防衛装備庁の新設を予定していたこと等から、従来の趣旨を変更しないままで新たな組織構成に対応した規定としたものである。具体的には、①大臣補佐の主体に防衛装備庁長官を加えること、②政策的見地からの大臣補佐の対象となる事項について限定的に掲げていた従来規定を改め、当該補佐が防衛省の所掌事務全般にわたることを明確化すること、③政策的見地からの大臣補佐と軍事専門的見地からの大臣補佐の調整、吻合という趣旨をより明確化すること を目的として改正されたものである。

以上三つの項目は、内局の役割に批判的な自衛官 OB 等から「文官統制」の象徴として目の敵にされてきたものである。そもそも「文官統制」という考え方は制度的に存在しておらず、それを是正するというものではないが、これら規定の廃止、見直しにより、内局と各幕僚監部との間の長年の「わだかまり」の種（たね）は払しょくされたわけで、今後は、内局と各幕僚監部がお互いに知恵を出し合い、政策的補佐と軍事的補佐とが文字どおり車の両輪となり、防衛大臣を支え、「文民統制」をより実のあるものとするのが求められている。

## 5 今後のわが国における政軍関係の在り方について

### （1）基本的方向性

わが国を取り巻く安全保障環境は様々な面で厳しさを増している。

わが国周辺では、中国による海空軍を中心とする一貫した軍事力の増強、活動範囲の拡大の動きがみられるとともに、わが国固有の領土である尖閣諸島周辺では中国の公船による領海侵犯等の活動が常態化している。また、南シナ海では、一方的な主張に基づく島嶼の埋立て及び軍事基地化を進めるなど、力による現状変更を既成事実化する動きが続いている。

北朝鮮は、国際社会の要求を無視し、引き続き核・弾道ミサイルの開発を継続するとともに、その軍事力をもって国際社会を恫喝する姿勢を継続している。

わが国の石油資源の約 9 割を依存する中東地域においては、イラン、サウジ等の域内諸国の対立の激化、シリア内戦の混迷の長期化などにより域内秩序が液状化し、国家間対立や非国家主体による混乱が続く、いつ制御不能になってもおかしくない状況にある。

また、新型コロナウイルスによるパンデミックの生起という非伝統的な安全保障上の脅

威が、現実の危機として全世界を揺るがしている。

自衛隊の本来の役割である国防任務への対応が益々厳しさを増すことに加え、中東地域等海外における活動ニーズの高まり、更には非伝統的な安全保障上の課題への対応など、自衛隊の果たす役割の重要性は益々高まっており、国として自衛隊をいかに活用するかという観点から政軍関係を改めて考えるべき時であるといえよう。

以下に、今後の健全な政軍関係を構築する上で考慮すべき視点を指摘したい。

#### ① 憲法上の自衛隊の位置づけの明確化の必要

現在は憲法の「解釈」により、自衛隊は合憲との政府見解が定着し、防衛省設置法、自衛隊法等の法律において、その組織、任務等が定められており、一見支障なく運用されている。しかし、軍事組織は、国の安全を守るという国家の基本機能を担うと同時に、歴史的に見ても、組織の属性からして時として「政治性」を帯び得る存在であり、諸外国においては、統治機構の根幹の一つとしてその位置付けが憲法に明記されている。

その意味で、日本国憲法において、国防を任務とする組織が明記されていない現状は正常なことではなく、その不自然な状況を解消することが、政軍関係、文民統制の出発点として必要である。この問題は、自衛隊員の士気を向上させるために憲法上明記することが望ましいとか、逆に、自衛隊を憲法上明記しても現状に変更はないから不要とかの、精神論や実益にかかる問題ではなく、統治機構の基本を国家の最高法規である憲法で定めるという、立憲主義に基づく要請であると認識した上で議論を進めるべきである。

#### ② 政治指導者の運用現場への強い関与の常態化

軍事のレベルを「戦略」（戦争目的の策定と目的達成のためのアプローチの決定）、「作戦」（戦略の下で、各方面での軍事行動実施）、「戦術」（個々の戦闘での勝利のための方策）に分ける場合、国家間の大規模紛争が想定されていた時代は、戦略はともかく、作戦、戦術のレベルは、基本的に軍人に委ねられるべきとの一般的な認識があったと思われる。しかし、現在の戦略環境の下、大規模紛争生起の可能性は低下し、対テロ作戦やグレーゾーン事態のような低強度の事態への対応が主要課題となり、また、通信・システム技術の飛躍的な進歩により、現場の状況がリアルタイムで中央に伝えられ、指揮命令系統のフラット化が進んでいる。このような状況下、米国の対テロ戦等の各種の軍事行動においても、上級司令部や政治指導者が個々の運用の判断を行うケースが増えている。かつては、「マイクロマネジメント」として忌避されてきた政治指導者の具体的なオペレーションへの関与が、今後は常態化していくことを認識する必要がある。軍事組織の運用の結果について最終的な責任を負うのは政治指導者であり、その政治指導者が運用現場に関与することの正統性に問題があるわけではないが、過去の歴史に見られるような政治指導者の不適切な関与による弊害が生じることのないよう、後述（「④政治と軍事の信頼関係の構築」、「⑤指導者の質の向上」）するような関係者の努力が求められる。

### ③ 海外任務を遂行する上での政治の責任

冷戦後の軍の役割として、従来の国防任務に加え、破綻国家の安定化、国家再建の支援などの国際協力任務が重視されることとなった。各国の軍人は、一般に、祖国の安全・国益を守るために命を犠牲にすることも厭わない覚悟で軍の構成員となっている。しかし、新たな任務の下では、理想的にはともかく、少なくとも個々人の生活感覚からして「縁もゆかりもない」異国のために、命を犠牲にしなければならない可能性が生じている。実際、アフガンやイラクの活動で多くの犠牲者を出したイギリス、カナダ、オーストラリアなどでは、軍の在り方、海外任務の意義等について様々な議論が巻き起こった。

わが国においては、国際平和協力活動が、利他的なものではなく、わが国自身の安全に直結するとの考えが政策として定着したが、政治指導者には、自衛隊の構成員・家族の理解を得、万が一犠牲が出た場合には、犠牲に対する万全な補償措置を講ずるとともに、国民からの支持、評価が得られるような環境づくりに努める責任がある。

### ④ 政治と軍事との信頼関係の構築

戦前の日本において政治と軍事の隔絶、軍の暴走が国の進路を誤らせたことへの反省を踏まえ、日本国憲法下においては、政治の軍事への優位、文民統制が制度的に確立された。しかし、制度の存在が軍の運用にかかわる問題を全て解決するわけではない。

例えば、米国のイラク侵攻、その後の安定化作戦において、先述したように、シンセキ陸軍参謀総長は、ラムズフェルド国防長官の地上軍を軽視した方針に異議を唱え解任されたが、一方で、同長官の意を受けて各軍を指導したペース統合参謀本部議長は、後に長官に適切な意見具申をしなかったとして軍の内外から厳しい批判を浴びた。最終的には政治の決定に従うとしても、決定に至るプロセスで専門的見地からの助言を適切に行うことがいかに難しいかを示した事例であった。

政治指導者は、軍の専門性を尊重しつつも、大局的な見地から軍の活用についての決断をしなければならない。その判断が適切に行われるためには、政治指導者が軍事についての理解を深めると同時に、軍の指導者から適切なインプットがなされることが不可欠であり、日頃からの円滑なコミュニケーションに基づく信頼関係が構築されている必要がある。

わが国においても、厳しい戦略環境の下、わが国の安全を確保し、国益を守るうえで自衛隊の役割が今後さらに高まると見込まれる中、政治と軍事の間の信頼関係の構築が重要であり、国家安全保障会議の枠組みの下で、適切な意思疎通が行われることが必要である。

その際、特に、政治指導者が自衛隊の能力とその限界について十分認識することが求められる。自衛隊には、高い組織力と各種事態への対処能力があるが、一方で、万能の組織ではなく、予算面、装備面、運用面、兵站面、人的戦力面等で量的・質的に限界があり、国防任務、海外任務、パンデミック対応などを高烈度で同時対処することは困難である。自衛隊は、各種任務を黙々とこなしてきた実績があり、高い評価を得ているのは喜ぶべきことである

が、政治指導者が、自衛隊の能力以上の過剰な期待を抱かぬよう、自衛隊の能力について正確に情報提供がなされることが必要である。政治の決定に黙々と従うのは、自衛官として当然のことであるが、それに至る過程においては、専門的な知見に基づく助言を適切に行えるような関係性を築いていくことが求められている。

#### ⑤ 指導者の質の向上

政治指導者と軍事指導者のどちらが攻撃的かという議論（「シビリアンの戦争」（三浦瑠璃））もあるが、歴史を振り返れば、軍人にも文民にも攻撃的な指導者は存在したのであり、要は文民か軍人かではなく、指導者としての「質」が問題である。

政治指導者には、国家の命運を担うという責任を自覚するとともに、軍事の専門性に対する敬意を持つ一方で、軍事であるからといって専門家任せにすることなく、適切に関与していく覚悟とリーダーシップが求められる。また、軍事に関心を持つのは好ましいとしても、マニア的に細部にこだわるのではなく、大所高所から政策判断を行う見識と度量が必要であろう。

軍事指導者には、専門性を究め、政治指導者に適切な助言をし得ることに加え、専門領域に留まることなく幅広い教養を修め、また、国の政策決定プロセスにおいて厳しい経験を積み、国家の命運を担う組織の指導者たるにふさわしい識見と胆力を備えることが求められる。

トランプ政権で“Generals”と呼ばれ、その識見を高く評価された軍人出身の閣僚等も、いわゆる「軍務」にのみ就いていたわけではなく、議会对策・議会証言、学究生活、統合軍司令官としての諸外国との外交経験等、様々な鍛錬の機会を重ねてきた人々である。

その観点からは、自衛隊の高級幹部教育においては、今更のように統合運用等の軍事的知見を学ぶよりは、軍事以外の経済、外交、一般教養等の識見を学ぶ機会を重視すべきであるし、過去から議論のある自衛官の国会答弁については、厳しい追及を受けながら説明責任を果たす重要な機会であり、人材育成の観点からも前向きに検討してしかるべきである。現代の「杉山元帥」を生まないための方策を常に真剣に考える必要がある。

#### （２） 政軍関係における内局の役割

以上のような基本的方向性の下で、防衛省の内局は、具体的にどのような役割を果たすべきであろうか。

各自衛隊には実働部隊があり、活動の実態がある。一方で、当然のことながら、内局には、部隊があるわけではなく、自ら物理的な活動をするわけではない。自衛隊の目に見える活動という面だけ見れば、極論すれば、文民としての防衛大臣が、各幕僚監部からの軍事専門的観点からの補佐を受けて、政策を決め、遂行すればいいのではないかという議論もあり得よう。

しかし、自衛隊の運用の前提となる防衛政策を立案、遂行していく上では、行政上の専門

的知見に基づく「詰め」、国内関係機関及び海外の国防当局との調整等が不可欠であり、軍事的な様々な所要を具体化、実現するために必要な「知恵」を出し、防衛大臣を補佐する専門部署としての役割が内局に求められていると言えよう。その際、内局に求められる視点を三点指摘したい。

#### ① 幅広い視点から物事を見る総合性

軍事は、国家の平和と繁栄を支える主要機能はであるが、あくまでも外交、財政、内政等の各種諸施策とのバランスを十分考慮し、国として総合化された戦略の下に活用される必要がある。軍事合理性・効率性を最優先することの弊害は、先述したシュリーフェン・プランの生んだ問題を見れば明らかである。

また、軍事組織の強み・特性は、専門性にあり、軍の構成員の多くには装備、技術、部隊運用等についての専門的な知識、技能の習熟が何よりも求められ、必ずしも広く組織全体あるいは国の他の施策とのバランス等を考慮することが期待されているわけではない。さらに、軍事組織は、強い団定性、構成員の組織への強い帰属意識に支えられており、各自衛隊においても、自衛隊全体よりは、まずは、自己の属する組織の利益を重視する傾向があることを否定できない。統合強化のために情報本部や統合幕僚監部の創設を図った際に、既得権が奪われるとして各幕僚監部が頑強に抵抗したのもその表れであろう。

防衛省・自衛隊全体の政策の企画立案、遂行に際しては、広く経済財政、外交、内政等の国の他の諸施策との調和を図る視点、そして個別組織の利害にとらわれず、組織全体としてのパフォーマンスの最大化を追求する視点が不可欠であり、これらの視点に基づく「総合性」の担保が内局に求められる最大の役割であろう。

#### ② 各種施策を実現、具体化するための行政実務的専門性

施策を行政組織として実現、具体化するためには、企画立案、他省庁との協力・調整、予算要求の取りまとめ・財政当局との調整、法律・政令等の立案、法制局との調整、国会への説明、国会審議への対応、関係地方自治体との調整等が必要であるが、これらの事務を迅速かつ効果的に進めるためには、各種制度についての知見、様々な調整の経験、全体のプロセスを俯瞰するマネジメント能力等の行政実務面での高い専門性が求められる。

また、米国との同盟管理や諸外国との防衛交流においても、軍レベルの運用面の協力の他に、政策面、装備面、法令面等での協力、そのための枠組み作り、関連する国内外機関との調整等が重要となっており、日米同盟の強化及び各国との効果的な安全保障協力の推進のためにも行政実務の専門的なスキルの充実が求められている。

#### ③ 軍事的合理性を検証・補完し、その実効性を向上させる知見

軍事の専門的見地から導き出された「軍事的合理性」を尊重すべきは当然であるが、同時に、その「軍事的合理性」については、様々な観点から検証し、施策としての実効性を高め

ることが必要である。

軍事組織の戦い方、ドクトリンは、基本的に過去の戦争、経験を基礎に練り上げられており、技術進歩、環境変化が激しく、特に、サイバー、AI という新技術がゲームチェンジャーになり得るとも言われる今日、従来の延長線上の軍事の常識が今後とも合理的である保証はない。

また、先述したとおり軍事組織には、個別組織の利益の維持拡大を図る傾向があり、個別軍種の考える「合理性」が、必ずしも防衛力全体の能力向上にとって合理的かつ効率的とは限らない。

軍事において、確かに部隊運用や装備品の操作などは専門家に委ねる必要があるが、能力整備の方向性や運用の基本的考え方については、制服組の専管領域ではなく、広い視野と論理性に基づき総合的な観点からその妥当性を検討することが必要であり、内局としては、統合幕僚監部、各幕僚監部との真摯な議論を通じて、「軍事的合理性」の実効性をより高めることに寄与すべきである。

なお、内局と各幕僚監部との関係を考える際に、内局は「文民統制」を受ける客体であり、各幕僚監部と並列の立場にあることを改めて確認し、かつてあった内局と幕僚監部との「わだかまり」を、過去の世代のものとし、建設的な連携・協力関係を築いていくことが必要であろう。

また、内局職員は、行政実務的専門性を高めるとともに、軍事についての知見を高める努力を続ける必要がある。自衛隊の装備、部隊運用等、文官では経験できない分野については専門家である自衛官の話を謙虚に聞き、知見を高めるとともに互いの信頼関係を築いていくことが必要である。

## 6 おわりに

最後に、政軍関係を考える際、大切なのは政治指導者を選出する主権者たる国民との関係である。わが国では、明治以降の軍の生い立ちからしても、「軍事」は、市民社会から隔絶された存在であり、今日においても「軍事」を特殊なものとし、特別な教育を受けた専門家の領分とみなされがちである。しかし、「軍事」は、国の安全、国民の生命・財産を守るために不可欠な公共財であり、国民一人一人の問題であるとの認識を涵養していくことが必要である。昨今、自衛隊に対する国民の理解は進んだとは言え、学術界等においては自衛隊、軍事へのアレルギーが根強く存在している。防衛省・自衛隊としては、国民に防衛、軍事が自らの問題であることを認識してもらうための努力を続けるとともに、組織として、厳正な規律の下、任務を済々とこなすことにより、結果をもって国民の信頼を得、自衛隊としての政軍関係の歴史を築いていくことが求められている。