

序言

近年、我が国では、文民統制について幾つかの重要な変化が生じている。これらの変化は、一見すると文民統制の制度の後退のように見える。しかしながら、政府は、単純な後退とは言い切れないような法令上の代替措置等を講じてきており、また、制度の後退を公式に認めることは政治的に賢明でないこともあってか、文民統制の制度の後退を否定してきている。このため、文民統制の制度の現状がわかりにくくなっている。また、文民統制の制度が決定的に重要であることは確かだが、文民統制についての議論が制度に偏りすぎているようにも思われる。

かかる状況に鑑み、本稿では、文民統制の制度の現状把握に努めるとともに、文民統制の制度運用の問題の一つとして、文民統制に係る補佐のあり方を取り上げてみたい。

文民統制の意義

防衛白書によれば、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」を指し、基本的な防衛政策の一つとされている。同様の思想や制度は、民主主義国家に限らず、軍事政権下にあるような国家を除き、非民主主義国家においても一般的である。例えば、旧ソ連では、政権を握る共産党による軍隊の統制が決定的に重要な原則とされていた。今日の中国でも同様である。このように、政治による軍事力に対する統制は、多くの政治体制に共通の重要課題と言える。

軍隊は、一般に、国防を任務とする国内で最も強力な実力組織である。このような組織は、実力の点では、いつでも国家の体制を転覆させることができる。国家（体制）からすれば、そのような「危険」な組織を、本来の国防任務に専念させ、万一にも自らに刃を向けないようにすることは、切実な課題であって当然であろう。

特に、民主主義国家においては、その性質上当然のことながら上意下達を基本的な組織原理とし、その限りで「非民主主義的」たらざるを得ない軍隊の統制を、できる限り民主主義的な手法で行うことが求められる。この意味で、民主主義国家における文民統制は、手法に制約のない非民主主義国家に比べ、より困難な課題であると言えよう。

我が国における文民統制の制度

文民統制の制度は、各国の政体や軍隊の成立・発展の歴史的経緯によって千差万別である。例えば、英国陸軍は、今日では国王を（名目上の）最高司令官としているが、元々は17世紀半ばに国王軍に対抗する議会軍として誕生し、連合王国が成立した1707年以降に国家の軍隊となったという経緯がある。このため、国家との関係は、長く議会の軍隊であった時代

の規則を起源とする不文律である「盟約」によって規律されてきたと言われている。これに対し、同じアングロサクソン系の国家である米国では、憲法の明文の規定により、大統領が最高指揮官として軍隊の統帥権を有する一方、三権分立の原則を反映し、議会が宣戦布告、軍隊の募集、編成と維持に関する権限を有するとされている。

我が国について言えば、明治憲法下では、天皇が軍隊の統帥権や編成権を有し、軍令事項については統帥部（参謀総長、軍令部総長）が、軍政事項については内閣（陸軍大臣、海軍大臣）が、各々これを補佐することとされていた。しかし、こうした補佐権限が憲法の文言上は明らかでなかったこともあり、1930年に、ロンドン軍縮条約の批准を巡り、軍令部の承認なく内閣が（条約に基づき）兵力量を決めることは天皇の統帥権を犯すものとする統帥権干犯問題が発生した。そして、同条約の批准自体は行われたものの、これを機に、軍部は、翌1931年に満州事変を起こすなど内閣や議会の抑制を離れて「暴走」を始め、我が国は1945年に遂に敗戦を迎えることとなった。

戦後は、このような経緯をも踏まえ、日本国憲法に基づき、内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならないとされるとともに、憲法に明文の規定はないものの、法律により、国の防衛に関する事務は、一般行政事務として内閣の一元的な統制下に置かれることとされた。また、同じく法律により、内閣総理大臣が内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有し、防衛大臣が自衛隊の隊務を統括することとされている。さらに、内閣には、我が国の安全保障に関する重要事項を審議する国家安全保障会議が置かれている。これらの行政府における制度に加え、立法府である国会も、自衛官の定数、自衛隊の組織・編成等について予算や法律の形で議決し、また、防衛出動等の自衛隊の行動に対して承認権を行使すること等を通じて文民統制に深く関与している。

以上のような文民統制の制度の基本的枠組みは、防衛庁の省移行に伴って防衛庁長官が防衛大臣に変わったこと等、名目的な変更を除き、戦後一貫して維持されている。

防衛省における制度改正

文民統制の制度の基本的枠組みが不変である一方、防衛省（防衛庁）内の制度、すなわち防衛大臣（防衛庁長官）が行う文民統制に関連する制度については、近年、次のような改正が行われている。

第一は、1997年に行われた事務調整訓令（「防衛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」）の廃止である。この訓令は、内部部局（長官官房及び各局）（以下「内局」という。）と幕僚監部の職務と責任を明らかにし、両者の間の事務の運営の方法を定めるもので、各局が幕僚監部作成の方針等の案を審議すること、その方針等の案は関係各局を通じて防衛庁長官に提出すること、国会や他省庁との連絡交渉は内局が行い幕僚監部の職員は原則として行わないこと等を規定していた。しかしながら、この訓令の廃止は、廃止に当たって発出された事務次官通達により「この廃止により現行の事務の運営の方法が変更されるものではない」ことが確認されたこともあり、防衛庁内部の事務処理要領には特段の

変更をもたらさなかった。他方、国会や他省庁との接触の解禁により、幕僚監部の幕僚と国会議員や他省庁の官僚との連絡が訓令違反を問われるおそれなく行い得ることとなり、その後の防衛政策の形成過程に少なからず影響を及ぼすこととなった。例えば、2001年のテロ特措法制定の際に、海上幕僚監部の幕僚が国会議員や外務省の官僚の下に赴き独自の対応策の説明を行ったが、これは、事務調整訓令が廃止されていなければ、訓令違反の可能性があった行為と考えられる。このように、この訓令の廃止は、当時特に注目されなかったが、文民統制の観点からは、実質的に重要な制度改正であったと言えよう。

第二は、2009年に行われた防衛参事官制度の廃止である。この制度は、防衛庁発足以来のもの（発足時は「防衛庁参事官」）で、10人（発足時は8人）の文官たる防衛参事官が、防衛省の所掌事務に関する基本的方針の策定について防衛大臣を補佐することとされていた。このため、自衛官側からは、いわゆる文官統制を象徴する制度として長く目の敵にされてきた経緯がある。例えば、防衛白書の部内審議の際には、文民統制に関する記述においてこの制度をどのように表現するかを巡って文官と自衛官の間で毎回のように激論が交わされてきた。ただ、実際には、官房長や局長に防衛参事官をもって充てることとされていたこと等から、各防衛参事官は官房長や局長により分担された所掌事務についてのみ大臣補佐を行うことが常態化しており、防衛参事官は防衛省の所掌事務全般に亘って防衛大臣を補佐するという法律の建前はかねてより形骸化していた。このため、この制度の廃止は、業務の実態に影響を及ぼすものではなかったが、名目的・象徴的には、文民統制の制度史に残る改正と言える。なお、この制度の廃止に際し、新たに防衛大臣補佐官（現「防衛大臣政策参与」）と防衛会議が設置された。しかしながら、前者は必置の職でなく、後者については、防衛参事官と所掌事務こそ類似しているが、各幕僚長等の自衛官が構成員とされている。このため、いずれも、文民統制に持つ意味合いについては、防衛参事官制度とは異なっている。

第三は、2015年に行われた防衛省設置法第12条の改正である。改正前の第12条は、次のとおりである。

官房長及び局長は、その所掌事務に関し、次の事項について防衛大臣を補佐するものとする。

- 一、陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部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防衛大臣の行う統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長又は航空幕僚長（以下「幕僚長」という。）に対する指示
- 二、陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関する事項に関して幕僚長の作成した方針及び基本的な実施計画について防衛大臣の行う承認
- 三、陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に關し防衛大臣の行う一般的監督

この規定は、虚心に読めば、官房長等による防衛大臣補佐の類型を列举したに過ぎないが、いわゆる文官統制の視点からすれば、官房長等の文官が、自衛官の最高の地位にある各幕僚長に対して、防衛大臣の名を借りて「指示」等を行う法的根拠のように見える。こ

のため、この規定は、防衛参事官制度と同様に、いわゆる文官統制の根拠規定と見なされ、自衛官側の批判的となってきた。

これに対して、改正後の第 12 条は、次のとおりである。

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（以下「幕僚長」という。）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。

この改正の際の防衛省の説明によれば、本改正は、①政策的見地からの大臣補佐の対象について、幕僚長や幕僚監部に関するものに限定している現行各号のような規定とせず、省の任務を達成するための省の所掌事務の遂行とすること、②政策的見地からの大臣補佐は、統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長、航空幕僚長による軍事専門的見地からの大臣補佐と「相まって」行われることを明記する、③政策的見地からの大臣補佐の主体として、新設される防衛装備庁長官（仮称）を加える、というものである。

この説明や当時の国会答弁に基づけば、本改正の要点は、①防衛大臣に対する官房長及び各局長並びに防衛装備庁長官の補佐は、政策的見地からの補佐であること、②当該補佐の範囲は、旧第 12 条に掲げる事項を含む防衛省の所掌事務全体に及ぶこと、③当該補佐は、統合幕僚長等による軍事専門的見地からの補佐と「相まって」行われること、を確認したことにあると言えよう。

このように理解する場合、政策的見地からの補佐と軍事専門的見地からの補佐が矛盾する場合にはどうするのかという疑問が生ずる。政府はそのような説明はしていないが、おそらくこの疑問に対処するために、第 12 条の改正と同時に、内局の所掌事務を定める防衛省設置法第 8 条に「防衛省の所掌事務に関する各部局及び各機関の施策の統一を図るために必要となる総合調整に関すること」を規定する第 7 号が新設されたものと考えられる。

結局のところ、2015 年の防衛省設置法の改正は、内局と各幕僚監部の関係について、防衛大臣に対する補佐を内局による政策的見地からの補佐と各幕僚監部による軍事専門的見地からの補佐の 2 本立てとし、それらが「相まって」行われることとしつつ、必要な場合における内局による補佐の優位（「総合調整」）を規定したものと要約できよう。防衛白書等では、内局と各幕僚監部がそれぞれ車の両輪として防衛大臣の補佐に当たる旨記述されているが、この例えを用いれば、この両輪は前輪と後輪ということになるだろう。

第四は、第 12 条の改正と同様、平成 19 年以降の防衛省改革の一環として 2015 年に実施された運用企画局の廃止と統合幕僚監部への部隊運用の一元化である。軍事に素人の文官の関与を部隊運用から排除することは、自衛官側の念願であり、この組織改編によりそれはほぼ実現したと言えよう。例外は、部隊運用に係る法令の企画・立案が内局（防衛政策局）に残されたことである。また、これと軌を一にして、自衛隊の行動に関する基本に関することも内局の所掌事務としてそのまま残されることとなった。さらに、前述のように、部隊運用に対しても、必要に応じて内局の総合調整権限が及ぶことになる。このように、一定の重

要な例外を伴いつつも、部隊運用関連業務が法的には統合幕僚長の下に一元化されたことは事実である。

ただし、業務処理の実態は、こうした法の建前と必ずしも一致しているわけではない。統合幕僚監部に新設された副長級の文官（総括官）及び部課長級の文官（参事官）の擁する組織が、かつて運用企画局が担っていた業務を行っており、また、これらの文官人事は、内局人事と一体的に運用されているからである。多少正確性を犠牲にして言えば、運用企画局の一部がそのまま統合幕僚監部に移ってきたということであり、そのように見れば、部隊運用に関する業務処理を巡る文官と自衛官との関係は、以前と大きくは変わっていない。自衛官側も、このような現状に特段の異議は唱えておらず、部隊運用の一元化という名分を得たことでひとまず満足しているように見える。

このように、自衛官側の不満を背景とした一連の制度改革により、防衛省における防衛大臣に対する内局の補佐権限のうちいわゆる文官統制の根拠とみなされてきたものがすべて廃止される一方、そのほとんどは、より婉曲な形で維持されることとなっている。別の言い方をすれば、防衛大臣の補佐権限を巡るここ 20 年足らずの文官と自衛官との「攻防」は、（防衛省内外の）文官側が一定の譲歩をしつつ、補佐権限の中核部分を守ることで決着したということである。

では、このような文民統制の制度を巡る「攻防」は、制度改革以外には何ももたらさなかったのであろうか。自衛官側が達成感を得、自信を深めたことは当然であろうが、その一方で、文官側には、文民統制の問題でこれ以上自衛官側を刺激したくないとする一種の及び腰の傾向が生じたようにも見える。そうだとすれば、これは、長期的には、制度改革そのものよりも文民統制への影響が大きい可能性がある。何故ならば、制度（法令）がどのような補佐権限を規定していても、それが実際に行使されないか、あるいは、極めて抑制的にのみ行使されるのであれば、それはほとんどないに等しいからである。かかる見方が杞憂であることを願いつつ、念の為、補佐権限行使の基本となるべき文民統制に係る補佐のあり方を次に確認しておきたい。

文民統制に係る補佐の必要性

防衛大臣は、一般行政事務を分担管理する他の閣僚と同様の責任に加え、文民統制という特別の責任を負っている。このため、他の閣僚が受けるべき行政事務に係る補佐に加え、文民統制に係る補佐も受けるべきことは当然と考えられる。

また、自衛隊高官の政治的発言のような文民統制のみが問題となる事案だけが文民統制の問題ではない。文民統制の意義に鑑みれば、自衛隊の隊務に係る事案で防衛大臣の判断を要するものは全て文民統制の対象でなければならない。このため、防衛大臣が単独で文民統制の職責を全うすることは、たとえ防衛大臣が軍事に詳しい政治家である場合でも、実際上不可能である。もちろん、現行制度上、政治家である副大臣や 2 名の大臣政務官の補佐は受けられるが、それでも限界があることは明白であろう。事務的な補佐は必要不可欠と考えら

れる。

補佐の事務的な担い手

文民統制に係る補佐の事務的な担い手は、現行制度上は、内局及び防衛装備庁（以下「内局等」という。）しかないと考えられる。防衛省の中央組織のうち、幕僚監部のような自衛官を主体とした組織がその性質上担当し得ないことは言うまでもなく、防衛監察本部も、その所掌事務が防衛省の所掌事務全体に及び得、文民統制についても監察の一環として関与し得るものの、監察という事務の性質上これに日常的、恒常的に関わることは困難である。これに対して、内局等による政策的見地からの補佐は、防衛省の所掌事務全体に及んでおり、これに含まれる文民統制に係る補佐を内局等が日常的、恒常的に行い得る。政府も、「文民統制（シビリアンコントロール）に関する政府統一見解」（平成 27 年 3 月 6 日衆議院予算委員会理事会提出）において、「内部部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」ことを認めている。

なお、一部に、内局等も法的には自衛隊の一部であり内局等の文官も自衛隊員であることから、内局等の文官も自衛官と同様に文民統制の対象になるという見解がある。この見解によれば、内局等が文民統制に係る補佐を担当することに疑問が生じよう。しかしながら、この見解は、内局等の文官も自衛官と同様に防衛大臣の命に服す立場にあるとしても、内局等が自衛隊部隊等の指揮命令系統とは別系統の組織である事実を無視した一面的な形式論に過ぎない。政府も、国会答弁上、明言こそ避けているが、かかる見解に同意はしていない。

また、立法論としては、文民統制に係る補佐に当たる専門の組織を設けることも考えられないではない。例えば、文民統制本部のような機関を防衛大臣直轄で新設することが考えられる。しかしながら、補佐の対象を自衛隊の隊務に関して防衛大臣が行うすべての判断に関してとするならば、補佐すべき事案の一つ一つについて文民統制本部がヒアリングを行うことから始めなければならず、事務の遅滞は避けられないであろう。特に、迅速な部隊運用が求められるような場面では、全く非現実的と言わざるを得ない。専門組織の創設は妥当とは言い難い。

補佐の基本的考え方

第一は、文民統制の意義を踏まえ、文民統制に係る補佐に当たっては、自衛隊の任務と自衛官の軍事専門性を最大限尊重すべきであるということである。したがって、幕僚監部による軍事専門的な見地からの補佐に対しては、それが字義通りのものである限り、最大限の尊重を要する。民主主義国家においては、文民統制は、軍隊が国防任務に集中し、その能力の維持向上に邁進することによってはじめて達成し得る。「統制」といっても、強引に押さえつけばよいということではない。非民主主義国家であれば、例えば、北朝鮮のように、軍隊監視のための組織を二重三重に設けたり、些細な理由で高級軍人を降格させたり処刑したりを繰り返すこと等により、いわば恐怖による統制を実現することもできるであろう。し

かし、我が国のような自由民主主義国家では、そのような手段は理念的に取り得ない。そうだとすれば、自衛隊が国防という崇高な任務に集中するよう慫慂することを文民統制の柱にするしかない。また、それは現実に困難なことでもない。大多数の自衛官は、自らの任務に誇りを持って日々の職務に邁進している。それに相応しい敬意をもって接すればよいということにすぎないからである。

なお、このような考え方からすれば当然のことだが、いかなる者によるものであれ、自衛隊に対して政治的な動機からその軍事合理性を損なおうとするような行為を防ぐことも文民統制に係る補佐の重要な役割と言える。

第二は、自衛隊の任務やその手段としての軍事合理性からの政治的な逸脱は認められないということである。これは、第一の考え方と表裏一体の関係にある。この逸脱については、過去の事例に鑑み、次のような類型を挙げることができる。

(1) 意思決定過程への不当介入

言うまでもなく、幕僚監部による軍事専門的見地からの補佐の内容は、必ずしもそのまま防衛省・自衛隊の意思決定になるわけではない。内局等との調整、必要な場合の他省庁等との政府内調整、与党との調整等の行政的・政治的プロセスを経て、防衛大臣等による最終的な意思決定に至るわけだが、この過程で当初の補佐内容が変更され、甚だしくは却下されることがあり得る。そのような正規のプロセスを踏むことなく、軍事専門的見地からの見解を外部に表明したり、それを省外に働きかけたりすることは、軍事専門的判断をそのまま政治の決定にしようとする行為であって、少なくとも文民統制の趣旨に反するものと言わざるを得ない。

1978年に行われた栗栖統幕議長の超法規発言は、これに該当する。同議長の発言内容は、我が国防衛のための制度的な問題点を適確に指摘する軍事合理的なものであった。しかしながら、所要の手続きを経ることなく、直接世論に訴えて政治を動かそうとしたことは、残念ながら、文民統制からの明白な逸脱事例であったと言わざるを得ない。

こうした高官による公の場での独自の見解表明は逸脱事例としてわかりやすいが、よりわかりにくく注意を要するのは、幕僚監部の幕僚が、軍事合理的な政策をそのまま政治の決定とすべく、防衛大臣の許可等を得ることなく政治家や他省庁の官僚に水面下で直接働きかける行為である。前述のように、事務調整訓令の廃止以降、こうした行為は、明示的には禁じられなくなったこともあり、見過ごされることが多くなっているが、文民統制からの逸脱であることには変わりがない。前述のテロ特措法の制定（2001年）の際の海上幕僚監部の行動は、この種の事例の典型である。

(2) 補佐内容の政治的歪曲

逆に、軍事専門的見地から行うべき補佐を時の政権の意向等に配慮して政治的

に歪めるような行為もまた、文民統制からの逸脱とみるべきことには、注意を要する。この種の行為は、一見すると、政治に進んで従おうとするものであって、文民統制上はむしろ望ましいことのように見える。しかしながら、高度な専門家集団がその専門性を放棄するが如きことを行えば、果たすべき役割が果たされないのみならず、組織のアイデンティティーが危うくなり、重大な内部分裂が生じかねない。これは、文民統制の趣旨を少なくとも結果的に損なう行為であり、(1)と同様重大な逸脱と言わざるを得ない。もっとも、幸いなことに、この種の逸脱事例は、自衛隊については、これまでのところ皆無と言ってよい。

もっとも、微妙な事例がなかったわけではない。それは、憲法改正問題を巡る河野統幕長（当時）の発言である。河野統幕長は、平成 29 年 5 月 23 日、日本外国特派員協会での講演の際、記者の質問を受けて、「一自衛官として申し上げるなら、自衛隊の根拠規定が憲法に明記されることになれば、非常にありがたいと思う」と述べた。当時、自民党総裁である安倍総理大臣が、5 月 3 日の憲法記念日に、憲法第 9 条第 1 項、第 2 項を維持しつつ自衛隊の根拠規定を設ける憲法改正案を提唱しており、この発言はそれを支持するものと受け止められてもやむを得ない状況で行われた。しかしながら、自衛隊関係者の間では、憲法を改正するのであれば第 1 項、第 2 項を含めた抜本的な改正を望む声も根強く存在しており、河野統幕長の考えが、自衛隊関係者の意見の大勢を反映していたと言ひ難い。このため、河野統幕長自身は、退官後、朝日新聞のインタビューにおいて隊員の士気高揚を当該発言の理由に挙げているものの、それが真に士気高揚につながるものであったかについては疑問が残る。本件については、「個人としての見解を述べたもの」（「参議院議員小西洋之君提出河野克俊統合幕僚長の自衛隊の根拠規定を憲法に明記することについての発言に関する質問に対する答弁書」平成 29 年 6 月 2 日）として特段の譴責等を行われていないが、自衛隊を巡る憲法改正という極めて高度な政治問題について、自衛官の最高位にある統幕長が与党の立場を支持するかのような発言をすることが文民統制の観点から果たして適切だったのか疑問が残る。いずれにせよ、今後は、この種の事案にも注意が必要であろう。

（３）政治的行為への関与

職務と本来無関係な政治的行為に関与することが文民統制と相容れないことは言うまでもない。かかる行為の禁止は、自衛隊法第 61 条に明記されている。これは、公務員の政治的中立の原則の一環として規定されているわけだが、自衛隊については、文民統制の観点からも重要な規定と言える。

なお、法的には、(1) 及び (2) の行為も、この規定に触れる場合があり得ると考えられる。それ以外であれば、自衛隊法第 46 条第 1 項第 2 号の「隊員たるにふさわしくない行為のあった場合」に該当し得るであろう。

第三に、あらゆる補佐に共通に該当することだが、補佐は、可能な限り被補佐者の立場に

立って総合的に行われるべきであるということである。一見すると当然のこのように見えるが、必ずしも当然にそのように補佐が行われるわけではない。専門家は、専門分野についてのみ助言・補佐しがちであるが、問題が特定の分野に留まる場合にはそれだけで被補佐者の立場に立って補佐し得る。これに対して、問題が複雑で複数分野にまたがる場合には、複数の専門家の個別の助言・補佐があっても結論は出てこない。それどころか、相互に矛盾しかねない。そのような状況では、被補佐者の意思決定は、極めて困難となろう。

他方、専門家は、専門分野についての助言・補佐にのみ被補佐者に対して責任を負うしかなく、一般的に、被補佐者と同じ立場に立って補佐することは困難であることもまた否定できない。このため、そのような場合には、複数の助言を総合調整する補佐の仕組みが制度的に必要となる。いずれにせよ、被補佐者のみが判断するしかない要素が含まれているような問題については、その要素についての補佐は論理的にあり得ないが、そのような場合を除くあらゆる場合に被補佐者の立場に立った補佐が提供されることが、適切な補佐の制度等により担保されなければならない。

文民統制に係る補佐についても、それが単独で行われるべき場合は少ない。自衛隊高官の政治的発言のようなケースはむしろ稀である。例えば、自衛隊部隊の海外派遣のように、文民統制のみならず、外交、経済等関連する多様な要素を総合的に考慮して補佐に当たるべきケースがほとんどと言える。制度的には、事案ごとに主管部局を決め、関連部局と調整して当該事案全体に対して一元的な補佐の責任を負わせることが必要と考えられる。

補佐に必要な能力

文民統制に係る補佐は、前述のとおり内局等が担当すべきだが、当然のことながら、この重要な職務が漫然と果たせるわけではなく、必要な能力を備えることが求められる。

第一に必要なのは、（文民統制に係る補佐を除く）政策的見地からの補佐に必要な能力である。一言でいえば、防衛行政実務に関する高度な専門的能力である。法令の企画立案・運用、予算（案）の作成・執行、各種政策の立案・調整等内局等の固有業務が着実に遂行できなければならない。これらは文民統制に係る補佐に直接関係するわけではないが、自らに固有の業務も満足に遂行できない組織であれば、文民統制の対象となるべき自衛隊からの最小限の信頼も得られず、文民統制に係る補佐は事実上不可能になる。

第二は、軍事に関する知識である。文民統制については、前述のように、幕僚監部による軍事専門的見地からの補佐が真に軍事合理的なものであるか否かが重要となる。軍事合理的であれば、正しく補佐が行われていることになり、さもなければ、文民統制上問題があることになる。もとより、自衛官と同程度の軍事知識を内局等の文官が身に着けることは不可能であるが、軍事合理性を見極めて補佐の役目を全うするためには、軍事に関する相当の知識が必要である。かつて「文官統制」として自衛官側が内局の優位を拒んだ主な理由は、内局の文官の軍事知識の欠如であった。また、前述のように、現行法には内局の所掌事務として「総合調整に関すること」が明記されており、これを全うすることが求められる。これら

の点からも、内局等の文官が相当の軍事知識を保有することは、必要不可欠と言える。もっとも、防衛省・自衛隊の任務・役割は、近年拡大の一途を辿っており、内局等にとっては狭義の防衛行政事務の処理だけでも手に余るのが実情であろう。これに加えて、軍事知識を取得することには相当の困難があることは否定できない。

したがって、これまでのように、防衛行政実務に伴う一種の OJT や職員個人の自己研鑽を通じた軍事知識の取得だけでは不十分であり、軍事知識を有する文官を体系的に養成する制度的な措置が新たに必要である。例えば、実務配置の間に、軍事・安全保障に関する内外の教育研究機関での留学や講座の受講、幕僚監部や部隊での配置や研修を設け、標準的な文官のキャリア形成ルートを確立することが考えられよう。

結言

我が国の文民統制の制度は、冷戦後における自衛隊の活躍の場の増大、社会的な地位の向上を背景に、自衛官側の要求を政治が受け入れることで、徐々に変容してきた。その結果、文民統制に係る補佐の制度に対して主として象徴的な複数の変更が加えられることとなり、防衛省改革が終わる 2015 年には、この動きに一応の区切りがついた。現在の我が国では、文民統制の問題は、いわば風の状態にあると言えよう。

しかしながら、民主主義国家において、文民統制が永遠の課題であることには変わりがない。また、自衛官側の一部には部隊運用に引き続き内局が関与する現行制度に不満が残っており、今後、自衛隊が重要な部隊運用を行う際に、内局等の関与故に迅速性に欠けていたというような批判を受けることがあれば、それは顕在化するかもしれない。そして、その時には、象徴的な制度改正では済まず、文民統制の制度の実質的な後退に至るかもしれない。

もちろん、だからと言って、自衛官側に徒に不信の目を向けることは間違いである。肝心なことは、政治指導者とそれを補佐する文官、自衛官が、民主主義国家たる我が国におけるそれぞれの役割を相互に理解・尊重しつつ緊密に連携していくことであろう。

本稿は、文民統制に関連する問題の一つである文民統制に係る補佐のあり方に焦点を当てたものにすぎないが、関係者の相互理解・尊重に僅かなりとも資することができれば幸いである。