

常設統合司令部の創設問題について

真部 朗

はじめに

常設統合司令部の創設問題については、2011年の東日本大震災を契機に本格的に提起されるようになった。防衛省が取りまとめた「東日本大震災への対応に関する教訓事項」（以下、「教訓事項」）においても、「今般の震災については総じて円滑に組織が運営されたものと評価」する一方、「全自衛隊規模で対処する複合事態に実効的に対処し得る指揮統制機能等について検討を実施中」としている。明示こそされていないが、常設統合司令部の創設もこの検討の視野に入っていたものと考えられる。

この問題については、今日に至るまで確たる結論は出ておらず、最近も一部の有識者から、（常設統合司令部の長たる）「統合司令官ポスト」を作れとの主張（2021年4月21日発行新潮新書「自衛隊最高幹部が語る令和の国防」岩田清文、武居智久、尾上定正、兼原信克）（以下、「令和の国防」）が行われている。令和4年中に行われる見込みの国家安全保障戦略、防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の改定においても、おそらく改めて検討の俎上に上がるであろう。

本稿は、この問題について、主として制度論の観点から、考察を試みるものである。

統合部隊に関する制度の現状

常設統合司令部の問題を考察するに当たり、まず、統合部隊の組織に関する現行制度を確認しておくことが必要であろう。現行制度との比較・優劣がおおよそ制度改正の当否の基本だからである。なお、自衛隊の部隊等について定める自衛隊法は、部隊を規定した上でその構成要素として司令部を規定するという体裁を取っており、司令部だけの存在は想定していない。司令部は本来指揮すべき部隊あつての存在であることから、これは当然の考え方であろう。

自衛隊法によれば、統合部隊には、「共同の部隊」（自衛隊法第21条の2）の他、武力攻撃事態等において内閣総理大臣が編成する「特別の部隊」及び「所要の部隊をその隷属する指揮官以外の指揮官の一部指揮下に置く」ことによって編成される部隊（自衛隊法第22条第1項）、国民保護等派遣等において防衛大臣が臨時に編成する「特別の部隊」及び「所要の部隊をその隷属する指揮官以外の指揮官の一部指揮下に置く」ことによって編成される部隊（自衛隊法第22条第2項）がある。「共同の部隊」は常設の統合部隊であり、「特別の部隊」等は臨機に編成される統合任務部隊である。いずれの部隊についても、防衛大臣の指揮は、「統合幕僚長を通じて行い、これに関する防衛大臣の命令は、統合幕僚長が執行することとされている。

「共同の部隊」としては、自衛隊情報保全隊及び自衛隊指揮通信システム隊が置かれてい

る。内閣総理大臣が編成する「特別の部隊」の例はないが、防衛大臣が編成する「特別の部隊」等の例としては、BMD 統合任務部隊、派遣海賊対処行動支援隊、災統合任務部隊等がある。

このように、現行制度下においては、これまでのところ、統合部隊は、その時々状況に応じた任務毎に臨時的に編成されることが通常であり、常設の部隊は、陸、海、空各自衛隊に対する共通の支援的機能（情報通信及び情報保全）を有する中小規模の部隊に限られている。

主要国の常設統合司令部

常設統合司令部については、外国軍に事例が散見される。もとより、自衛隊と外国軍とは、歴史やドクトリン等を異にしていることから、必ずしも同列には論じられないが、参考事例として一見の価値はあるものと考えられる。

主要国の常設統合司令部には、あらゆる統合作戦を一元的に指揮することを想定した包括的な司令部と指揮する作戦範囲が地域的又は機能的に画された限定的な司令部の例がある。

前者の例は、オーストラリア軍である。「多次元統合防衛力の構築に向けて-3- 外国軍隊における統合運用の状況について-」（防衛研究所政策研究部軍事戦略研究室長 今福博文）（以下、「統合運用の状況」）によれば、同軍では、通常は、統合作戦司令官（CJOPS）が、国防軍司令官（CDF）から指揮権の委任を受け、それに基づいて作戦計画を立案し、任命された部隊を指揮し、あらゆる作戦を指揮する。この作戦には、オーストラリア国内外におけるオーストラリア国防軍の全ての作戦が含まれる。この CJOPS の幕僚組織が常設統合司令部に相当すると考えられる。

これに対して、限定的な常設統合司令部の例は、米軍及び英軍である。「米軍の指揮統制関係」（山下隆康 防衛研究所紀要第 21 巻第 1 号（2018 年 12 月））によれば、米軍では、地域別、機能別の戦闘軍が統合部隊として常設されている。地域別戦闘軍には、中央軍、インド太平洋軍、南方軍、アフリカ軍及び北方軍があり、各々の責任区域内において、合衆国・合衆国領域及び基地に対する攻撃の発見・抑止・未然防止、抑止に失敗した場合の適切な軍事力の行使、軍事作戦の計画・実行、従属する軍への任務割当及び各軍間の調整指示等の共通の責任を負っている。また、機能別戦闘軍には、特殊作戦軍、戦略軍、輸送軍及びサイバー軍があり、各々の機能に即した異なる任務を有している。各戦闘軍には、当然のことながら、常設の司令部が置かれていると考えられる。

統合運用の状況によれば、英軍では、文字通りの常設統合司令部（PJHQ）が設置されている。PJHQ の長は、統合作戦司令官（CJO）であるが、通常、上級組織である戦略軍（SC）の統合作戦部長が兼務している。CJO は、英国外で行われる英国独自及び英国が指揮する多国籍の統合作戦を計画・遂行する。

常設統合司令部の選択肢

以上を参考に自衛隊に常設統合司令部を創設する場合の選択肢を挙げれば、次のとおりである。

第一は、全自衛隊規模で対処する事態を想定した包括的な常設統合司令部である。この司令部の長である統合司令官は、統合幕僚長の補佐を受ける防衛大臣の指揮監督下において、オーストラリア軍の CJOPS のように自衛隊が行う全ての作戦を指揮することとなる。指揮する部隊について言えば、少なくとも陸上総隊、自衛艦隊、航空総隊を指揮下に置く「自衛隊総隊」とでも称すべき統合部隊となろう。令和の国防は、このタイプの常設統合司令部を念頭に置いているものと見られる。

現行の自衛隊法の体系に準拠すれば、この「自衛隊総隊」は、「共同の部隊」の一つとして位置付けることができよう。なお、司令部のみを常設とし、指揮すべき部隊を臨機に編成するというオプションも論理的には考えられるが、その場合には、部隊あつての司令部という自衛隊法の原則的な考え方の例外となることから、設置の根拠となる条項を新設することが必要になろう。

第二は、米軍や英軍のように、地域的又は機能的に任務が限定された統合司令部の常設化である。例えば、編成実績のある BMD 統合任務部隊の常設化や最近体制強化が図られている南西地域における各種事態に対処する統合部隊の創設が考えられよう。前者であれば航空総隊司令官が、後者であればおそらく自衛艦隊司令官が、各々統合司令部の長を務めることになる。なお、このタイプの統合部隊も、自衛隊法上は「共同の部隊」として位置付けることが可能であろう。

常設統合司令部創設の要否

(1) 包括的な常設統合司令部

包括的な常設統合司令部については、創設を支持する主たる論拠として、統合司令官と統合司令部を設けることによって有事における統合幕僚長の負担軽減を図ることが挙げられる。例えば、報道によると、東日本大震災時の統合幕僚長であった折木元陸将は、「時間配分でいえば、首相官邸や米軍との調整が6割、自衛隊のオペレーションは4割だった」、「オペレーションに集中したかったが、物理的にできなかった。結果として大臣にも部隊にも負担をかけてしまった」と語ったとされる。また、令和の国防の政策提言においても、「本格的な有事にあつて統幕長は、総理の傍らに座り、自衛隊に対する戦略指導を補佐せねばならない。刻々と変化する情勢に対応するには、別途、常に市ヶ谷にあつてすべての統合部隊に対して指揮権を束ね持つ統合司令官が必要である」とされている。

確かに、統合幕僚長は、防衛大臣の補佐と防衛大臣命令の執行という二つの主要な職責を有しており、武力攻撃事態時等においては、東日本大震災時以上に負担が激増する可能性があることは否定できない。教訓事項が述べるように、東日本大震災においては

「業務が激増」したものの「統幕長は大臣の補佐と大臣命令の執行の両方を適切に実施」したにせよ、有事においては個人の能力の限界を越えるような状況が生ずる懸念が残ることは理解し得る。

しかしながら、この議論は統合幕僚長の二つの職責が分離・分担可能であることを前提としているところ、これらの職責は、分離して別の職に委ねられる性質のものとは考えられない。職責が示す統合幕僚長の役割は、一言で言えば、自衛隊の作戦運用に関する政治と軍事の橋渡しである。このような役割を十全に果たすためには、政治指導者の意向と自衛隊の状況の双方に精通していなければならない。仮に、防衛大臣の補佐に責任を限定された場合、統合幕僚長は、命令執行に当たらなくなる分自衛隊の状況から遠ざからざるを得ないが、果たしてそれで適切な補佐ができるであろうか。一方、命令執行を委ねられた統合司令官は、補佐を通じて総理大臣や防衛大臣の意向を知悉することなくその命令を適切に執行できるであろうか。いずれも答えは否と言わざるを得ない。統合幕僚長が橋渡し役を全うするためには、補佐と命令執行の両方を職責とすることが必要不可欠である。

創設支持論の第二の論拠は、米インド太平洋軍司令官のカウンターパートを自衛隊に設ける必要があるというものである。例えば、令和の国防は、「現在、インド太平洋軍司令官のカウンターパートが欠落している。統合司令官を新設し、平時・有事を問わず、インド太平洋軍司令官と常時緊密に連絡が取れるようにするべきである」としている。

米軍と自衛隊の組織を比べ、職責等に着目して言えば、統合幕僚長のカウンターパートは統合参謀本部議長であり、インド太平洋軍司令官のカウンターパートたるべき単一の統合部隊指揮官は自衛隊には存在しない。そのようなカウンターパートが存在している方が日米間の意思疎通の上で望ましいことは確かであろう。

しかしながら、米軍と自衛隊との緊密な連携が極めて重要ではあるにせよ、米軍のカウンターパートを作るために自衛隊に高級ポストを新設するという論理が十分な説得力を有するとは言い難い。元々、米軍と自衛隊では組織・編制が相当に異なっており、適切なカウンターパートを見出すことは必ずしも容易でない。この論理を徹底するならば、同様の趣旨のポストの増設又は組織変更が相当数必要となるであろう。統合幕僚長が統合参謀本部議長及びインド太平洋軍司令官両方のカウンターパートを務める現状は、統合幕僚長を多忙にする一因ではあるかもしれないが、そこに重大な問題が現実にあるとの証言はない。少なくとも、この論拠だけでは、統合司令官と統合司令部を創設するために十分であるとは言い難い。

また、仮に、この点を理由に統合司令官と統合司令部を創設するならば、まず、指揮結節が一つ増え、その分迅速な意思決定やその実行が妨げられることとなる。最近では、軍事技術の発達等により以前にも増して有事に状況が刻々と変化することが予想される。そのような軍事情勢下で、わざわざ指揮組織をトップヘビーにすることが果たして

賢明と言えるであろうか。

さらに、特に統合司令部を統合幕僚幹部から独立して作る場合、統合幕僚長と統合司令官の判断が異なる場合に混乱が生じる可能性がある。統合司令部と統合幕僚幹部の運用（作戦）部門を共通化すれば、そのような弊害の可能性は、小さくはなるが、なくなるわけではない。

カウンターパート新設の利点がこれらの弊害（の可能性）に見合うとは考えられないであろう。

（２）限定的な常設統合司令部

限定的な常設統合司令部について言えば、その最大の利点は、関連の訓練・演習の充実が期待し得ることであろう。例えば、南西地域を責任区域とする統合部隊を設置すれば、その司令部の主な任務は、責任区域で起こり得る各種事態への対処計画の立案や関連の訓練・演習計画の立案・実施等となろう。区域を限って専従する分、現行のようにあらゆる事態への対処関連の訓練・演習の立案等の一部として統合幕僚監部がこれを行うよりも内容の充実が期待できるかもしれない。

しかしながら、この場合、統合幕僚監部が既に南西地域を重点地域と認識していることと見られることや統合訓練・演習の計画・実施には参加部隊に関する各自衛隊等との調整が必要であることには変わりがなく、南西地域を担当する常設統合司令部が統合幕僚監部よりも調整力が高いとの保証はないことを考慮すると、果たして統合訓練・演習の充実度合いに実際に有意の差が出てくるかは不明と言わざるを得ない。

また、南西地域に限らず、特定地域で対処すべき状況が頻繁に起こるような場合、例えば大規模な災害が繰り返されるような場合には、常設統合司令部は、各自衛隊、警察、消防、関係自治体等関連機関との連携・調整要領等を組織的に保持しやすいという利点が考えられる。

他方、有事のように稀にしか起こらず、対処すべき事態が千差万別であるような場合には、この利点は当てはまらない。さらに言えば、この利点も、東日本大震災のような未曾有の災害時においてすら、教訓事項において「関係省庁等との情報共有については、様々な場を通じて概ね円滑に実施」、「自治体等への LO の派遣や情報収集については、有効に機能したものと評価」等とされていることからすれば、少なくとも国内ではさほど大きなものではないように見える。

なお、この利点に関連して付け加えれば、自衛隊が限定的な常設司令部を必要とする場合があるとすれば、おそらく PKO 等の国際的な任務のために自衛隊部隊の海外配置・展開が著しく増加し、作戦実施に伴う多国籍の軍隊等との調整業務が反復・継続的に発生する状況が生じた時であろう。そのような状況においては、海外での作戦を統括する常設統合司令部は、業務経験の組織的な蓄積を活かし、事案ごとに編成される統合任務部隊の司令部よりも効率的に任務を達成し得るであろう。このような司令部は、英軍の PJHQ に近いものと考えられる。

このように、包括的であれ、限定的であれ、現状においては、常設統合司令部を創設すべき理由は乏しいと言わざるを得ない。

おわりに

常設統合司令部を創設する理由はないというのが本稿の結論であるが、有事において統合幕僚長の負担が過重となり、その職責が十分に果たせない可能性があることは否定できない。これは、統合幕僚長の職責の重要性に鑑みれば、放置しておいてよい問題ではない。この負担の軽減策については、本稿では取り扱っていないが、統合幕僚監部の運用部門の更なる強化等何らかの実効的な取組みが必要不可欠と考えられる。さもないならば、統合幕僚長には、心身ともに超越した能力を有する人物を常に充てるしかないことになろう。

今後の国家安全保障戦略等の改定において、常設統合司令部の創設問題とともに、この問題についても適切な検討が行われることを期待したい。