

防衛省改革に対する緊急提言

社団法人 日本郷友連盟

【提言】

一 国防政策官庁としての防衛省の地位役割の確立

(一) 防衛省の自衛隊管理省的性格を廃し、「国防の基本方針」に基づいてわが国の国防を総合的かつ統括的に所掌する真の国防政策主務官庁としての地位役割を付与せよ

(二) 戦後体制によつてたまたま他省庁が担任しているが、本来は国防機構が担うべき役割を防衛省の任務・所掌事務として移管（復帰）させよ

ア 厚生労働省から、「引揚援護、戦傷病者、戦没者遺族、未帰還者留守家族等の援護及び旧陸海軍の残務の整理」並びに戦没者の国家慰霊の任務・所掌事務を移管

イ 経済産業省から、「武器等製造法」の所管を移管するか、それが不可能であれば、防衛装備品の製造等については同法の適用除外とし、新たに「防衛力整備のための武器等の製造並びに防衛産業の育成及び防衛生産・技術基盤の維持に関する法律（仮称）」を制定して同事務を所掌

ウ 若年定年制および任期制に伴なう退職自衛官の再就職援護業務は、厚生労働省（職業安定機関）および船員関連については国土交通省を通じて実施するように定められているが、これを防衛省の所掌事務として直接行えるように規定

(三) 情報セキュリティ等を防衛省の新たに任務・所掌事務に付えよ

(四) 「防衛省」を「国防省」へ改称せよ

二 防衛省の中央組織を「制服に対する文官優位、官僚統制による自衛隊支配」の組織から「政治優先」の組織への回帰

(一) 文官（背広）組と制服組がそれぞれの特性を生かしつつ防衛大臣を補佐する均衡型の組織に改めよ

ア 事務次官は行政部門を代表し、また統合幕僚長は軍事部門を代表して大臣を補佐することとし、両者を同格に位置付けよ。行政問題と軍事問題の均衡・節調を図るのは、最終的には自衛隊の隊務を統括する防衛大臣の責任である。

イ 内局は、国防についての一般行政分野の担当としての位置づけを明確にせよ。この際、行政の専門家である文官（背広）と軍事運用の専門家である制服を混合配置し、両者の融合と一体的な業務遂行を図るものとする

(二) 自衛隊の指揮命令系統を、内閣総理大臣から防衛大臣、次いで統合幕僚長を経て統合任務部隊指揮官に至るよう厳密に一元化せよ。このため、統合幕僚監部の各機能を強化するとともに内局・運用企画局は廃止せよ。

(三) 防衛参事官制度（防衛省設置法第7条）を廃止するか、制度本来の趣旨に合致するよう是正せよ。また、官房長・局長が幕僚長を統制する制度（防衛省設置法第12条）を廃止せよ

付表 「防衛省・自衛隊組織の在るべき姿」

○ シベリアン・コントロール

一 シベリアン・コントロールの真意を曲解し、あるいは捻じ曲げて作られた防衛省の組織・法令を是正せよ。特に、「制服に対する文官優位、官僚統制による自衛隊支配」の組織、防衛参事官制度（防衛省設置法第7条）および官房長・局長が幕僚長を統制する制度（防衛省設置法第12条）

二 防衛大臣には、自衛隊の隊務を統括するに相応しい適任者を当て、頻繁な交代を避けよ

三 シベリアン・コントロールは「主権を持つ国民又その代表である国会議員の意思によつて自衛隊が整備・運用される」こと（防衛白書）の基本精神を最大限に尊重するとともに、制度を確実に機能させるため、憲法改正時には、国民の「国防の義務」を明記せよ

○ 防衛に係わる法制・制度

一 「警察官職務執行法」から脱却し、国際法規慣例を基準としてネガティブ・リスト方式による法制に改めよ

二 自衛官は、特別職国家公務員として位置付けられているが、本来の軍人としての身分を確立し、それに相応しい権利義務及び処遇を付与せよ

三 憲法改正時には、軍法の制定と特別裁判所としての軍事裁判所の設置について規定せよ

【提言を行う趣旨】

日本の国防機構は、敗戦とともに悉く解体され、わが国の歴史のなかで一時断絶の憂き目をみた。しかも現行憲法は、米
国（連合国）による日本の非武装化・弱体化を究極の目的とする占領政策の一環として押し付けられた。憲法前文のいわゆ
る「平和主義」や第九条の「戦争の放棄、戦力及び交戦権の否認」の規定によって、独立国が当然保有する主権である自衛
権まで極限され、「国防なき憲法」という致命的欠陥を持った憲法として制定運用されてきた。ゆえに、戦後わが国の国防
及びその中核である軍事に係わる事項は、半世紀にわたって極めて疎かにされ、国の政策の面及び組織の面からも抜け落ち、
あるいは意識的に忌避されて片隅に追いやられてきた。

現在の防衛省の前身である警察予備隊は、朝鮮戦争の勃発を契機として占領下の昭和二十五（一九五〇）年八月、ポツダ
ム政令を根拠として急遽創設された。その活動は警察の活動の範囲に限定され、警察力を補完する治安維持部隊であった。
昭和三十一年（一九五六）年七月に保安隊に改組されたが、その性格は同じく治安維持機関であった。

昭和二十九（一九五四）年六月二日、防衛庁設置法ならびに自衛隊法が制定され、国土防衛を主任務とする主権国家の武
装部隊（アームド・フォース）が成立した。しかし、防衛庁は自衛隊を管理運営する任務に止まり、以来、揶揄的に「自衛
隊管理庁」といわれて来た通り、ひたすら「内向き、下向き」にその役割を果たしてきた。また、自衛隊の行動時の権限は、
警察予備隊としての生い立ちの軛から脱することができず、引き続き警察官職務執行法に準じる内容となっている。

警察予備隊創設に際し、主導権を握ったのは旧内務省出身の警察官僚であった。その組織編成の理論的支柱としたのが、
占領米軍から示された「シビリアン・コントロール」という概念である。シビリアン・コントロールとは、クラウゼヴィツ
ツが述べている「政治の手段としての軍事」、あるいは「政治目的に従属する軍事」という政軍関係（シビル・ミリタリー・
リレーションズ）の本旨を担保する制度である。しかしわが国では「文民統制」と翻訳され、実力部隊である制服組の地位
役割を極力低減し、列国には見られない「制服に対する文官優位」、「官僚統制による自衛隊支配」の特異な体制を作り上げ
た。じ来この体制は、保安庁を経て防衛庁、防衛省に踏襲され今日に至っている。加えて、内閣総理大臣から防衛大臣、統
合幕僚長を経て統合任務部隊指揮官に一元的に至るべき自衛隊の指揮命令（軍令）系統に、指揮権がなく国民に責任を負わ
ない文官官僚の介在・介入を許す仕組みが当然のごとく維持されている。

長年の懸案であった防衛庁の省昇格は、その創設から半世紀余り経った平成十八年、改革を掲げる小泉政権によって「防衛省設置法案」が決定され、「戦後レジームからの脱却」を最重要の政策課題とした安倍首相の強力なリーダーシップによって、平成十九（二〇〇七）年一月九日によく達成された。

しかしながら、防衛省設置法は、単に防衛庁を防衛省に、防衛庁長官を防衛大臣と言い換えただけで、任務、所掌事務、組織等は防衛庁と全く変わらず、自衛隊管理官庁から一步も抜け出せないようにさせたのが省昇格の実態である。

防衛庁の省昇格は、戦後一端途切れた国防組織が本来果たすべき役割を再興し、治安維持を目的として設立された警察予備隊以来積もり積もった組織の問題や欠陥を是正するとともに、二十一世紀以降の厳しい世界の現実に対処しようとする国家の要請に十分応え得るよう、「国防の基本方針」に基づいてわが国の国防体制を発展的かつ創設的に強化することになればならなかった筈である。

防衛省にあつては、省への昇格を果たしたにもかかわらず、それと前後して防衛調達や情報保全体制などに由々しい問題が発生した。特に、事務方トップである前事務次官の汚職事件は創設以来前代未聞の最大の不祥事であり、組織の抜本的改革を避けて通れない状況に立ち至っている。

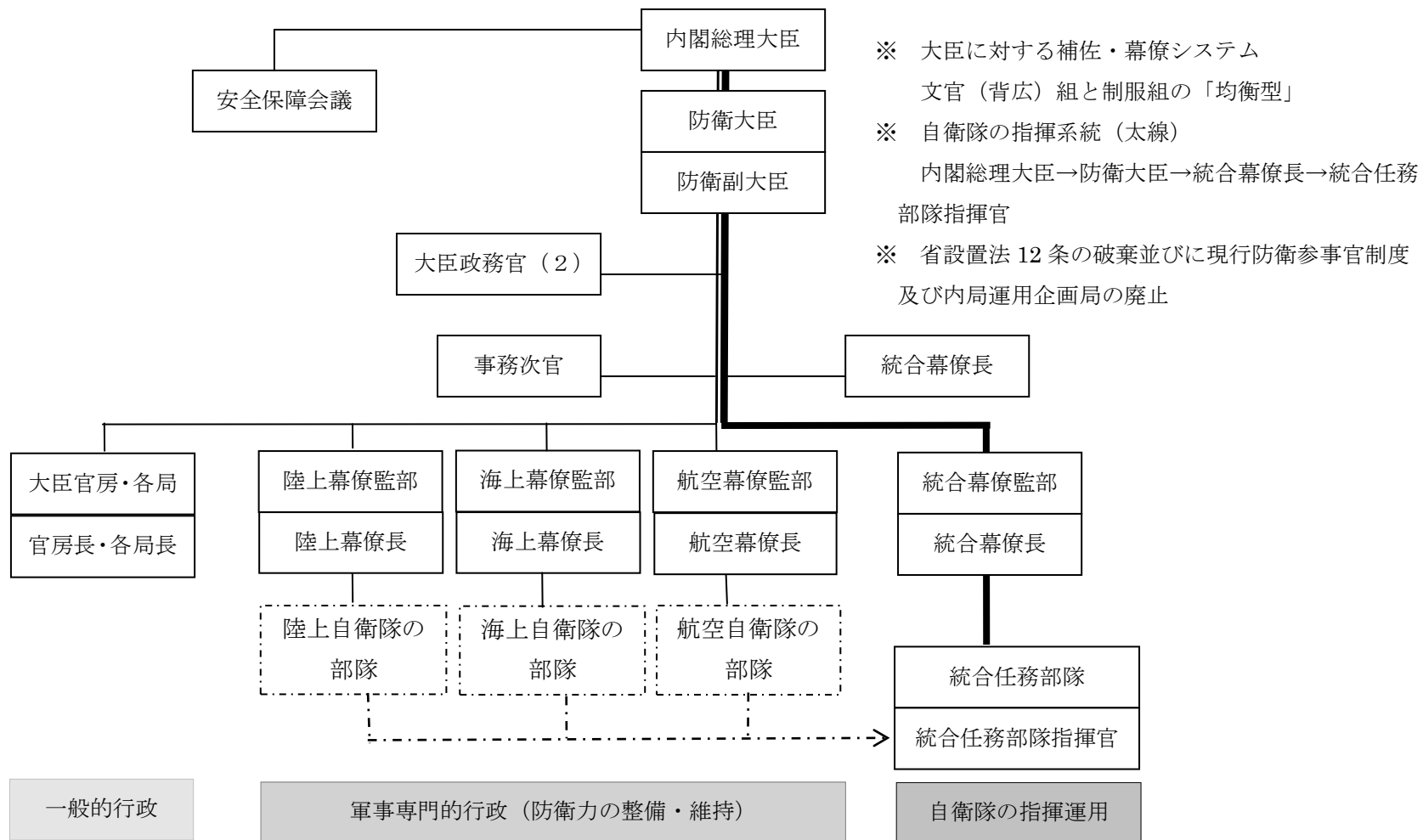
日本郷友連盟は、一昨年（二〇一〇）年から防衛省（庁）の問題点とその改革の方向について種々の検討を重ねてきた。その結果を踏まえ、今日の危機的な状況に対する「待ったなし」の省改革に一石を投じるため、前記事項を緊急に提言するものである。

現在、防衛省の度重なる不祥事を受けて、総理官邸では「防衛省改革に関する有識者会議」が、防衛省内では「防衛省改革推進チーム」が、また与党・自民党では「防衛省改革小委員会」が活発に論議を重ね、近々、改革の方向について取りまとめが行われると報じられている。本検討の行く末は、今後のわが国の平和と独立や安全の確保のみならず、世界の平和と安定にも重大な影響を与えることは間違いない。したがって広く世論に耳を傾けつつ、脱却を要する戦後体制に対する歴史的視点や列国の国防体制などを踏まえた国際的視座をもって将来に禍根を残さないよう抜本的解決に向けた検討がなされるよう切望するものである。

平成二〇年五月七日

防衛省・自衛隊組織の在るべき姿（一案）

付表



- ※ 大臣に対する補佐・幕僚システム
文官（背広）組と制服組の「均衡型」
- ※ 自衛隊の指揮系統（太線）
内閣総理大臣→防衛大臣→統合幕僚長→統合任務
部隊指揮官
- ※ 省設置法 12 条の破棄並びに現行防衛参事官制度
及び内局運用企画局の廃止

（防衛省改革に対する緊急提言 補足資料）

防衛大臣の自衛隊の指揮監督権について

防衛大臣の自衛隊の指揮監督権について

○ 防衛省改革にはより本質的な論議と慎重な判断を

報道によると、防衛大臣の意向で検討されている防衛省改革案は、大臣が幕僚長を通さず自衛隊を直接指揮する案となっており、その理由は、大臣が使いやすい組織に変えたいとのことである。防衛省改革は、絶対に失敗を許されない国家の大事である。幸い省内での意見不一致により結論は先延ばしとなったとのことであるが、果たして大臣の意向が強く反映された防衛省改革の方向が妥当であるのか、本質的な論議と慎重な判断が求められる。

○ 普遍的（オーソドックス）な組織作りが必要

石破大臣が「軍事オタク」といわれるほどの政界きつての軍事通であることは、あくまで個人的努力の賜物である。一方、旧軍歴を有する政治家はほとんど政界を去り、戦後の志願兵制度の下で軍事教育訓練を受けた政治家は希少であって、これから防衛大臣に就任する政治家が軍事に精通していることを前提として物事を進める訳には行かない。石破大臣が使いやすい組織が後任の大臣にも同じとは限らないのである。したがって、どのような政治家が大臣に就任しても防衛省を有効かつ的確に機能させるためには、より普遍的（オーソドックス）な組織作りが必要となる。

平成十三年の中央省庁再編時、防衛庁が内閣府の外局に留め置かれたのは、その方が自衛隊を指揮しやすいとの当時の橋本総理の意向に従ったことが要因であったと伝えられている。これがために、懸案の防衛庁の省昇格が長年にわたって果されなかった経緯を貴重な教訓として活かさなければならぬ。

防衛省・自衛隊は、二十七万余の隊員を擁し、多種多様で重層化されたサブ組織で構成されるわが国最大の国家組織である。その組織の目的を達成するためには、隊員一人一人及びそれによって構成されるサブ組織がそれぞれの職責や役割を確実に果たすことが基本である。なかでも、自衛隊の行動は、予測困難な極限状況下における極めて広範多岐にわたる軍事専門集団の活動の集積であり、各隊員の職責の完遂を通じて組織が全体として機能し、任務達成に向う。それだけに、個々の隊員とそれによって構成される多層のサブ組織がそれぞれの職責や役割を果たすことが、他の組織以上に厳しく要求されるのである。この巨大な組織を効率的に動かすためには、上級者は下級者に対し自らの権限の一部を適宜移譲して自主裁量の余地を与え、自己が果たすべき職責に注力しなければならない。近年、軍事革命（RMA）の世界で単純化されたイメージのように、あたかも防衛省中央から全自衛隊を一元的・統一的に指揮運用できると認識されているのであれば、それは明らかに誤解であると言わざるを得ない。

○ 文民・政治家である防衛大臣の職責は重大

防衛大臣は、防衛省・自衛隊の組織において政治と軍事の接点に位置し、単なる行政官庁の長に止まらず、内閣総理大臣の指揮監督を受け、指揮系統上の次級者として三自衛隊を指揮監督し、隊務を統括する立場にある。

その平時における職責は、防衛行政担当省の長として、関係省庁と調整し、国会で防衛関連法案を成立させ、予算を確保し、防衛力を整備する。さらに防衛大臣は、国家安全保障戦略策定にあたり防衛専門的見地から意見具申し、必要な情報要求を出して国防戦略を策定し、防衛諸計画作成の指針を示して制服自衛官に対し防衛戦略の策定を命ずるなど、自衛隊の指揮運用（軍令）の基本となる事項を的確に指導しなければならぬ。

他方、有事の軍事行政事項としては、産業等の総合調整、同盟国や支援国との受入れ調整、必要な予算措置、戦費調達、国家資源の動員施策、緊急事態対処法制の整備など、戦争遂行のための国家的基盤の造成が急務となる。

シビリアンコントロールの要にある防衛大臣は、政治が軍事に示すべきことを平時、有事を問わず、適時適切に明示しなければならない。例えば、国防戦略情報収集上の主たる情報要求、対処すべき主要脅威、戦略的に重視すべき正面と事態、それらの間の優先順位、私の損害の許容限度、予想する戦争の期間、開始と終結の条件及び態勢などを的確に示すことが、政治による軍事行動統制の要諦である。

このように、平時、有事を問わず、防衛大臣の果たすべき職責はきわめて広範多岐かつ重大である。したがって、自衛隊の部隊等を直接指揮監督する余裕などなく、そればかりに重きを置く訳には行かない。また自衛隊の指揮監督については、本来「餅は餅屋」で軍事専門家である制服自衛官に委任し、委任された制服自衛官は誠実かつ献身的にこれに因應するという相互の立場の尊重と信頼関係が確立されない限り成り立たない。そのような観点から、欧米民主主義諸国においては、シビリアンコントロールの主旨をも踏まえ、国防大臣は参謀長を通じて軍隊を指揮するとされているのである。

○ 防衛大臣の自衛隊の指揮監督権を乱用した過剰な介入は禁物 … 過去の過ちに学べ

ベトナム戦争におけるマクナマラ長官、イラク戦争におけるラムズフェルト長官など、国防長官の果たすべき職責を見失い、軍隊の指揮に過度に、また細部にわたって介入し失敗した例は数多い。防衛大臣は、任すべきは任せ、自らが為すべきこと、また大臣でなければできないことに専念し、地位と職責に相応しい大所高所に立って指揮監督権を行使することを何よりも心掛けるべきであろう。それが、国家の防衛という重責を全うする真の道である。

○ 結論

以上まとめると、自衛隊運用上の指揮系統は、内閣総理大臣から防衛大臣、次いで統合幕僚長を通じて統合任務部隊指揮官に至ることとする。また、自衛隊の部隊等に対する防衛大臣の指揮監督権は、現行通り陸海空幕僚長を通じて行うとすべきである。



(社)
日本郷友連盟