

北海道師範塾
「教師の道」

塾頭通信

第904号 平成27年3月27日

文官統制

最近は、日本の国防、特に集団安全保障に関わって法整備の議論が進んでいますが、そうした中で、「文官統制」という言葉も注目を集めています。

「文官」という言葉は聞き慣れないかも知れませんが、これは官庁用語で、官吏の内、軍人（武官）以外の者を指しています。また、軍人は軍服を着用していますので、「武官」を「制服組」、「文官」を「背広組」と称する事もあります。

さて、政府は、防衛省設置法に関して、これまでの「背広組」の防衛官僚（文官）が「制服組」の自衛官をコントロールするという、いわゆる「文官優位」の原則（文官統制）を改め、背広組（文官）と制服組（武官）を対等の関係にするため、同法改正案を今国会に提出しています。

今回の制度改正には、2つのポイントがあります。

一点目は、防衛大臣が制服組の統合幕僚長や陸海空の幕僚長に指示や承認を行う際、文官である官房長や局長が補佐するとされている現行の仕組みを、官房長、局長等は各幕僚長と対等な立場で補佐すると改めるというものです。

自衛隊法では、第9条において既に「幕僚長は最高の専門的助言者として防衛大臣を補佐する」事が明記されていますので、防衛省設置法の改正はこれを追認するものではありませんが、我が国の防衛システムは、これまでの文官優位の原則が文武平等へと大きく舵が切られる事になります。

二点目は、自衛隊の部隊の運用について、これまでは背広組の文官と制服組の自衛官（武官）がともに担っていましたが、今後は、自衛隊の部隊の運用は制服組が中心となっている統合幕僚監部に一本化するということです。この改正の狙いは、集団的自衛権の行使を柱とした新たな安全保障法制の整備に備え、有事における自衛隊の迅速な運用を可能にするためとされています。

「文官統制」とよく似た言葉に「文民統制」という言葉があります。この「文民統制」というのは、「シビリアンコントロール」と呼ばれており、軍事を国民の代表である政治家がコントロールしようとするものです。これは、かつて日本が軍部の暴走によって戦争に突入したという苦い経験の反省に立って採り入れられた仕組みです。

憲法第66条において「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」と定められているのも、また、自衛隊法第7条において「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する」と規定されているのも、「シビリアンコントロール」を具現化するためのものといえます。

そして、「文官統制」は、この「シビリアンコントロール」を日常的に行うべく設けられた仕組みといえるでしょう。

「文官統制」を巡る政府の方針に対しては、「シビリアンコントロール」の機能が低下し、制服組の暴走に歯止めが利き難くなるのではといった懸念の声が上がっていますが、そうした声を招いている要因の一つには、今回の改正は、かねてから制服組や制服組OBの国会議員が強く要請して来たものだからです。つまり、「シビリアンコントロール」というのは、「制服組」が不便を感じる仕組みだからこそ機能するので、仮に、「制服組」の発言力が増し、「制服組」が主体的に判断・行動出来る範囲が広がれば、「シビリアンコントロール」は大丈夫かという懸念が増すのは当然と言えます。

中谷防衛大臣は、2月27日に行われた記者会見において、マスコミから「文官統制」の根拠とされてきた防衛省設置法第12条の規定が、軍部が暴走した戦前の反省を踏まえて盛り込まれたものかどうか質問された際「そういうふうに思わない」と発言していますが、これでは国民の懸念を払拭するどころか、かえって懸念を煽る結果になってしまっているのではないかと思います。

今日の国際環境に目を転ずれば、中国や韓国とは領土を巡り緊迫した状況にある他、北朝鮮も日本に向けてミサイルを発射する等緊張関係が続いています。また、国際情勢の大きな変化の中、自衛隊の海外派遣や活動の領域は以前とは比べものにならない程増加しています。こうした状況の中で、いつ、如何なる場合でも、不測の事態に対して臨機応変に対応出来る体制が必要な事は私も理解しています。

しかし同時に、かつて日本の軍隊がそうであったように、軍隊という組織はそれ自体が大きなエネルギーを内包しており、生き物のように暴発する危険性は常にあると考えるべきです。そして、その力を真に国家・国民のための力として機能させていくためには、自衛隊は確実に「シビリアンコントロール」されていなければなりません。

「文官統制」の廃止は、「シビリアンコントロール」を政治が全面的に担うという意思表示と覚悟の表れと受け止めたいと思います。しかし、政治が「シビリアンコントロール」の力を発揮していくためには、政治は従来にも増して国民から信頼される存在にならなければなりません。

政府は、自衛隊の機動力の向上に大きなエネルギーを使っていますが、それと同等に、いやむしろもっと大きなエネルギーを、武力衝突が起こらない、良好な国際環境づくりのために注入して欲しいというのが、今の私の率直な感想です。（塾頭：吉田 洋一）