

## ブリーフィング・メモ

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。

御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。

なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

### 米国における統合の強化

#### 1986年ゴールドウォーター・ニコルズ国防省改編法と現在の見直し論議

防衛研究所研究部第1研究室主任研究官

菊地 茂雄

#### 1 はじめに

昨年12月に決定された「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」は、今後の自衛隊の運用は各自衛隊を一体的に運用する統合運用を基本に、そのための体制を強化することとして、必要な中央組織を整備し、統合運用基盤を確立する方針を示した。一方、米国においては、「1986年ゴールドウォーター・ニコルズ国防省改編法」(以下、ゴールドウォーター・ニコルズ法)が議会のイニシアティブにより成立し、米軍の統合は大きく進んだといわれる。以下では、同法の概要とその後の問題点、これらを踏まえて米国において行われている見直しの議論を概観したい。統合の強化において先行している米国での議論や課題を分析することによって、日本において統合の強化を進める上での参考となる知見を得られると考えるからである。

#### 2 米国における統合の強化 ゴールドウォーター・ニコルズ法の概要

ゴールドウォーター・ニコルズ法には、以下のような事項が盛り込まれた。第1に統合参謀本部議長(以下、議長)の権限の強化である。統合参謀本部全体に付与されていた、大統領などに対する「首席軍事顧問」としての役割と責任が議長1人に集中された。さらに、統合軍に対する大統領・国防長官の指示・命令の伝達や、統合軍の監督という役割が議長に与えられた。さらに議長が職務を遂行するにあたり統合参謀本部全体のコンセンサスが不要となった。議長に次ぐ最高位の軍人として副議長職も設置された。また、統合参謀本部事務局(以下、事務局)が、議長個人を補佐するものとしてその下に位置付けられ、ここに勤務する将校の人選も各軍が提出した名簿を基に議長が行うこととなった。

第2に、「統合」に関する専門知識を持った将校を統合特技将校(JSO)として養成し、

昇進速度の点で JS0 に不利な扱いがないようにした。また、大佐から准将への昇進の条件に統合関連ポストでの勤務経験を追加した。

第 3 に、統合軍司令官に対して、作戦、統合訓練、兵站を含む隷下部隊に対する「権限に基づく指示」や、指揮系統の設定、部隊の編成、戦力の運用、隷下指揮官への指揮機能付与、管理・支援および規律の調整と承認、隷下指揮官や参謀の選定、部下の停職、軍法会議の開催などを行う広範な権限が与えられた。また、各軍の戦力はいずれかの統合軍に割り当てられ、国防長官の承認なしには割り当て先から移動させることは出来なくなった。

### 3 ゴールドウォーター・ニコルズ法見直しの論議と問題点

ゴールドウォーター・ニコルズ法による改革は大成功を収めたように見えるが、90 年代より米国においては同法についてさまざまな問題点が指摘されるようになった。そして、ブッシュ政権により米軍のトランスフォーメーション（変革）が進められる中、戦略国際問題研究所(CSIS)による「ゴールドウォーター・ニコルズを越えて 新戦略時代のための国防改革」プロジェクトや、ラムズフェルド国防長官の指示により立ち上げられた元国防次官（調達、技術、兵站担当）のピート・オールドリッジを長とする「統合国防戦力研究」チームなど、同法を見直すための検討プロジェクトも実施された。

#### (1) シビリアンの影響力低下

ゴールドウォーター・ニコルズ法に関する批判として取り上げられるのは、議長の影響力が強まり、国防長官などのシビリアン指導者の力が浸食されたという点である。さらに、議長を支える事務局の力が国防長官府(OSD)などの文官スタッフを上回っているという指摘もなされた。こうした認識をもとに、90 年代、米国においては「政軍関係の危機」説もささやかれた。しかし、上院軍事委員会スタッフとして同法の成立に重要な役割を果たしたジェームズ・R・ローカーは、一旦、強化された事務局を弱体化させるのではなく、むしろ、シビリアン側を強化することこそ必要であると述べている。

そもそもラムズフェルド国防長官は、就任以来、軍に対するシビリアンの優位性を確立しようと尽力してきた。しかし、次に述べるような問題もあり解決は容易ではない。

第 1 に、大統領の指名と上院の承認により任命される長官以下の政治任用者(PAS)の問題である。煩雑で時間のかかる任用手続、個人情報報告義務、株の所有や離職後の再就職への制限、長い勤務時間と低い給与などから PAS に人材を確保することが困難になってきていることである。また、候補者が指名を受諾したとしても、上院が承認しなかったり、指名を何カ月も放置することもある。その結果、PAS ポストに空席が生じがちで、この傾向は政権発足直後に顕著である。ラムズフェルド国防長官は今年 3 月末の記者会見の場で、47 ある PAS のうち 15 から 25 パーセントが常に空席であると指摘した。

第 2 に PAS を支えるプロパー文官職員の制度にも問題があるとされている。「ゴールドウォーター・ニコルズを越えて」報告書は、軍は人材育成を重視し、資源を割いてい

るが、文官側は優秀な職員ほど酷使される一方、人材育成を等閑視していると指摘した。また、雇用手続きが煩雑で、給与も民間より低く、さらに政治任用者との関連でプロパー職員が昇進できる階位が他省庁と比べても低いため、人材が流出してしまうという。

「ゴールドウォーター・ニコルズを越えて」報告書は、国防省の文官職員を「国防専門職集団」として認め、人事管理、教育訓練を充実し、政治任用者が充てられている国防次官や国防次官補の首席代理にプロパー職員を配置するなどの処遇の改善を、法改正を含めて検討すべきと主張している。

## (2) 統合参謀本部事務局と国防長官府の機能重複

OSD にしても、事務局にしても、どの軍種からも独立した全国防省的な業務を行っているという点で役割が重複しがちであると指摘されている。また、OSD と事務局の代表者が出席する省庁間調整の場で、それぞれが異なる見解を述べて国防省内での不一致を露呈することもままあったという。

実際に重複を解消するための動きもあったようである。2003年初頭、国防省が事務局の一部を OSD に移管するための立法提案の準備を進めていたと報道された。これは、「戦争遂行に直接関係ない機能」を OSD に移すことにより、両者間の機能の重複を解消し、無用な摩擦の種を除去するためのものであったという。この提案は、省内審議の段階で廃案になったものの、ラムズフェルド国防長官も上院軍事委員会の席上、機能の重複と検討を行う必要性を認めていた。

実際に、前述の「ゴールドウォーター・ニコルズを越えて」や「統合国防戦力研究」の報告書は、事務局の一部を OSD に移管することについて触れている。例えば、前者では、議長が「首席軍事顧問」としての役割（軍事力行使や戦力整備などに関する軍事的勧告）を果たす上で必要な組織（情報部、作戦部、戦略計画・政策部、戦力組成・資源・評価部）のみを事務局に残すことを提言している。後者でも、両方の計画部門を首席スタッフ補佐官（戦力計画担当）に統合して、国防長官と議長の下に置くことを提案している。

## (3) 資源配分での「統合」強化

ゴールドウォーター・ニコルズ法に基づく改革を経ても統合がなかなか進んでいないと指摘されているのが資源配分の分野である。同法でも装備の開発や調達には各軍の役割として残され、現在でも各軍が上げる要求を中央で審査するというプロセスが取られているからである。

ゴールドウォーター・ニコルズ法で各軍のプログラムや予算要求について評価を行い、代替案を提出することが議長の役割に付け加えられ、議長の役割を支えるために統合要求監督評議会（JROC）が強化された。JROC は副議長と各軍の参謀次長による合議体で、各軍の要求の優先順位付け、各軍の調達プログラムに対する代替案の検討を行うものである。副議長が議長を務めることにより、JROC における合意形成が促進されたといわれ

ているが、各軍から上げられてきた要求を検討するという形には変わりなく、最初から統合運用を前提に設計された装備を生み出すことは難しいと言われていた。イラク戦争においても、陸軍と海兵隊は互換性のない友軍識別装置を持っていた。

イラク戦争を経てこの分野での統合を強化するための改革が行われた。例えば、統合軍がどのように作戦を行うかを示す統合作戦コンセプト等が作成され、各調達プログラムを評価する際に枠組みとして活用されることとなった。また、統合戦闘管理指揮統制システムについては、統合戦力軍に各軍の要求の審査・承認を行う権限が付与され、同軍にはこれを審議するための委員会が設置された。しかし、これも各軍の提案を各軍の代表者が集まって審査するという点ではこれまでの取り組みと本質的に変わらないという指摘もなされている。

#### 4 おわりに

米国において最初に統合の必要性が認識されたのは米西戦争（1898年）がきっかけといわれ、1903年には統合陸海軍委員会が設置された。それ以降、ゴールドウォーター・ニコルズ法を含めて多くの取り組みがなされた。しかし、現在でも統合の強化については課題が残されている。独自の文化と歴史を持つ陸海空軍の間の統合を強化することがそもそも容易ではないことを示していよう。今後日本が統合を深めていく上で、先行する米国の事例を問題点も含めて研究することは、後発者としての利点を最大限に生かすという点でも必要なことと思われる。

（2005年6月23日脱稿）

#### 参考資料

- ・ Locher, James R. *Victory on the Potomac: The Goldwater-Nichols Act Unifies the Pentagon*. College Station, TX: Texas A&M University Press, 2002.
- ・ Murdock, Clark A. et al. *Beyond Goldwater-Nichols: Defense Reform for a New Strategic Era*. Phase 1 Report. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2004.
- ・ National Defense University Library. “Goldwater Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986.” Digital Collections.  
<http://www.ndu.edu/library/goldnich/goldnich.html>.

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。  
なお、記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画室

専用線 : 8 - 67 - 6522、6588

外線 : 03 - 3713 - 5912

FAX : 03 - 3713 - 6149

E-mail : [nidsnews@nids.go.jp](mailto:nidsnews@nids.go.jp)

防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.go.jp>