



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

## 多次元統合防衛力の構築にむけて－9

政軍関係に関する一考察－作戦立案活動に係るアドバイザーグループの設置に向けて－

NIDS コメンタリー

古屋 剛 教育部上席主任研究官

第 149 号 2020 年 12 月 22 日

### はじめに

国家意思の発現としての軍事的な作戦行動（以下「軍事行動」という。）を決定する政治指導者（国民の意思の表明である選挙を通じて選出された文民たる政治指導者をいう。以下同じ。）と、かかる政治指導者に対し軍事行動の原型としての作戦オプションを提示し、また、政治指導者により決定された軍事行動を遂行する専門家集団（以下「軍事組織」という。）との関係（以下「政軍関係」という。）については、これまで、米国を中心に、政治指導者の民主的コントロールに軍事組織を適切に従わせる（シビリアンコントロール（文民統制）を適切に機能させる）にはどのようにすればよいのかといった点を中心課題として様々な研究がなされてきている。

ところで、先進民主主義国においては、凡そ、行政各部は、政治指導者の指揮・監督を受け、行政各部の意思と政治指導者の意思が異なる場合には、最終的に行政各部は政治指導者の民主的コントロールに従わねばならず、それを確保するための制度・体制についても整備されてきている。我が国においても、憲法により、行政権は内閣に属し、その内閣は、議院内閣制の下、国民の意思を反映する選挙で選ばれた国会議員を首班として、また、その過半数を国会議員から選出することを要件として設置される。防衛行政についても、戦前の反省から、軍の作戦用兵を天皇大権に属するものとする統帥権の独立や陸・海軍両大臣となる者を現役の陸海軍大將又は中將に限る軍部大臣現役武官制は否定され、内閣の行政権に完全に属するものとされた。その結果、自衛隊の最高指揮権は、内閣の首班たる内閣総理大臣が有することとされるとともに、内閣の一員である防衛大臣（当初、防衛庁長官。以下同じ。）が自衛隊の隊務全般を統制・監督することとされている。

さて、こういった制度・体制が整備されているにも関わらず、政治指導者の軍事組織に対する民主的コントロールについては、更に考察を深めていく必要があると考えるが、その意義とは何なのであろうか？

一般に、軍事組織が他の行政組織と最も異なる点は、軍事組織が物理的強制機能を有していることであろう。かかる物理的強制機能は、あくまで能力的可能性の問題ではあるが、先に述べたような民主的コントロールの確保のための制度・体制を強制的に変更し得るものである。政軍関係に関する様々な論考の中には、こういった観点からシビリアンコントロールの重要性を説く向きもある。我が国におけるこれまでの政軍関係をめぐる主張の中にも、自衛隊に対しては、政治指導者が他の行政組織以上に強固な形で優越を確保できる仕組みの導入が必要との考え方を示すものが見られる。しかしながら、現在の我が国の状況に鑑みるに、自衛隊は、戦後、半世紀以上に渡り、日米同盟の下、シビリアンコントロールの考え方が徹底された米軍から強い影響を受けて建設されてきており、また、自衛官に対するシビリアンコントロールに関する教育も各般の教育機会を通じ、徹底して行われてきている。こういったことを踏まえれば、このような見方に立った論考は、少なくとも自衛隊については、最早、実益のないものとする。

他方、政軍関係については、その一方（軍事組織）が物理的強制機能を保持しているという特性以外にも他

の行政組織とは異なる幾つかの特性を見出すことができる。本稿においては、次章において、まず、他の行政組織と政治指導者との関係に比して特徴的な政軍関係の性質について明らかにするとともに、かかる特性を踏まえて、シビリアンコントロールが適切に機能する政軍関係の姿について明らかにする。続く第 2 章においては、第 1 章で明らかにした当該政軍関係の成立を阻害する要素について考察する。さらに、第 3 章においては、これらの要素の存在を踏まえ、我が国において、シビリアンコントロールをより一層機能させる政軍関係の確保に向けた考え得るソリューションの提示を行う。

なお、軍事組織の活動にも様々なものがあるが、他の行政組織の活動との相違は、軍事組織による作戦立案活動のプロセスにおいて特に顕著に現れる。他の行政組織の活動により近い性質を持つ防衛力整備等の諸活動については、作戦立案活動とはその統制・監督の仕方も大きく異なり、一律に論ずることは困難であることから、本稿では作戦立案活動に絞って考察することとする。

## 1 政軍関係の特性及びシビリアンコントロールが適切に機能する政軍関係の姿

### (1) 政軍関係の特性

#### ア 知見等の軍事組織における独占的蓄積及び政治決定の軍事組織が行う提案への依拠

軍事組織が行う作戦立案活動が他の行政活動と異なる第一の点は、他の行政活動が作戦立案活動と同様に高い専門性を必要としながらも、その担い手は、高度の専門性を有する所管行政組織に限られず、関係有識者団体や関連業界団体等も含めた複数のプレイヤーの相互作用の下、運営されているのに対し、作戦立案活動の担い手は基本的に軍事組織以外には存在しないことであろう。加えて、当該作戦立案活動を経て政治指導者により決定された軍事行動を遂行する組織も基本的に軍事組織以外には存在しない。したがって、当該軍事組織が経験した軍事行動やこれに備えた日々の教育訓練や研究によって培われる作戦立案活動に係る知見等については、基本的には、当該軍事組織内において独占的に逐次蓄積されていき、政治指導者が作戦立案活動に係る知見等を必要とする際に、軍事組織以外の組織からこれを得ることは極めて難しい。我が国においても、安全保障に関する研究を行っている民間シンクタンクは複数あるものの、作戦立案活動に関する知見等を有している組織は自衛隊以外には基本的には見出せない。

すなわち、政治指導者の軍事行動に関する政治決定は、基本的には、軍事組織のみが提示可能な作戦立案活動に係る知見等に依拠することとなり、したがって、当該政治決定の内容の外縁も自ずと軍事組織のみが提示し得る作戦オプションの内容を基準として画定されることとなる。軍事組織から幅広い形で作戦オプションが提示される場合には、政治決定の内容の幅や柔軟性も比例して拡大するが、その逆であれば、政治決定の自由度は縮小する可能性がある。

#### イ 軍事的合理性と政治的合理性のトレードオフ

軍事行動の政治決定は、アで述べたとおり、一般的には、軍事組織が政治指導者に対し軍事的合理性に基づき作戦オプションを提示することを出発点とするが、政治指導者は、これに外交的要素、経済的要素、財政的要素又は世論の動向等様々な軍事以外の要素を考慮しつつ、政治的合理性の観点から必要に応じ修正等を加え、最終的な政治決定を行わなければならない。政治のダイナミズムを活かせる政治決定の自由度を確保する観点からは、政治決定は軍事組織が提示する作戦オプションの外縁に必ずしも縛られることなく、必要に応じこれを超越する必要があるのである。

政軍関係の第二の特性は、このような政治決定のプロセスで、軍事組織が提供する作戦オプションの根底をなす軍事的合理性と政治指導者が追求する政治的合理性とは、しばしば明確にアンビバレントな

関係に立ち、両者間にトレードオフが生ずることである。例えば、我の人的損耗を極小化するとともに、彼の戦力を最大限無力化する作戦活動は一般に軍事的合理性を有するものであろうが、この点について政治的合理性の観点からは、軍事以外の考慮要素により、彼の被害を一定程度に止める必要から、我の人的損耗を必ずしも極小化できない作戦活動を選択・決定しなければならない事態が発生することも考えられる。特に、いわゆるグレーゾーン対処に際しては、国家として事態のエスカレーションを厳密にコントロールする等の観点から、具体的な作戦活動に直接影響を及ぼす可能性のある軍事以外の要素を様々考慮しなければならない局面の多発も予想され、軍事的合理性と政治的合理性との間で多くのトレードオフが生起することが見込まれるであろう。

#### ウ 政治決定の遂行者（軍事組織）における納得感の重要性

違法である場合等を除き、行政組織が政治指導者の政治決定に従うべきことは当然である。政治指導者が決定した軍事行動の遂行者である軍事組織も、例え、それが軍事組織としてはなるべくなら実施したくない軍事行動であったとしても、一旦政治決定されたならば、その決定に従ってこれを忠実に遂行しなければならないという考え方は、自衛隊が強い影響を受ける米軍を始め先進民主主義国の軍事組織においては確固たる職業倫理として確立されている。

他方、他の行政活動と異なり、政治決定の遂行に伴い軍事組織側に生じるリスクは、生死に直結する問題であるなど、通常、極めて重大なものとなり得る。

このような軍事行動の遂行に伴う重大なリスクの発生可能性を踏まえると、軍事組織の構成員が、自らがいずれにせよ遂行しなければならない軍事行動の内容に対して納得感を有していることは、当該軍事行動の成否にとって重要な意味を持つと考えられる。

#### エ 政治決定に際しての時間的制約

第四の特性は、軍事組織による作戦オプションの提示と政治指導者による軍事行動の決定に係る諸調整のプロセスが、極めてタイトな時間的制約の下で行われなければならないということである。

かかる時間的制約の問題は、軍事組織や政治指導者それぞれの意思決定そのものが時間的切迫度合の極めて高い状況下で行われなければならないことのみならず、軍事行動の政治決定に際し、政治指導者は、世論の動向をも含め軍事以外の様々な要素についても検討を行う必要があり、政軍間における意見交換や認識共有等の機会と時間を必ずしも十分には確保できない現実があることをも意味している。

#### オ トレードオフを発生させる局面の増加

軍事行動に係る意思決定については、従来、その地理的な隔絶性や時間的切迫性等から、個別具体的な軍事行動については相当程度、軍事組織の指揮官に委ねられることが通例であったが、近年の通信・画像・情報処理技術等の発達は、軍事行動と政治決定のそれぞれの現場を隔てる様々な障壁をとり除きつつあり、例えば、個々の戦闘についてもリモートで政治指導者が直接指揮することが物理的には可能となってきている。また、SNSなどを介した情報の発信・流通により、軍事行動については、その規模の大小を問わず直接的に国民からの又は国際世論からの政治的評価を受ける可能性がある状況も生じてきている。

こういったことを踏まえると、これまでは軍事組織にその遂行を任せ、具体的には介入することがなかった軍事行動も含め様々なスペクトラムの軍事行動に対して、政治指導者が具体的なコントロールを行っていく可能性は今後ますます高まるものと考えられ、これに伴い、これまで以上に、政治的合理性と軍事的合理性のトレードオフを発生させる局面も増加していくものと思われる。

(2) シビリアンコントロールが適切に機能する政軍関係とは

上述のような政軍関係に係る特性を踏まえ、シビリアンコントロールが適切に機能する政軍関係は、政治指導者と軍事組織との間でいかなる関係が築かれていれば成立するのであろうか？

まず、軍事組織からは、政治指導者に対する作戦オプションの提示が、軍事的合理性を踏まえて軍事組織が適切と考える限り余すことなく包括的になされることが重要である。作戦オプションを提示し得るのが軍事組織のみで、政治指導者が政治決定を当該提示された作戦オプションに依拠して行わざるを得ない状況下においては、作戦オプションの提示は政治決定に向けた政治指導者の検討の出発点であり、軍事組織の側には、なされるべき政治決定に繋がる必要な検討がそもそも検討のスコープから外れてしまうことがないよう、検討の土俵を可能な限り広げておく態度が求められるのである。

他方、これを受けた政治指導者の側には、軍事行動の政治決定を、

- ① 頻繁に（今後ますます）、
- ② 時間的切迫度合が極度に高い状況下で、
- ③ 政治的合理性に照らした必要性によっては、軍事組織が重要視する軍事的合理性を一部後退させて、または、軍事組織が軍事的合理性を基礎として余すことなく包括的に提示したと認識している作戦オプションの範囲を超越して、
- ④ そして、同時に、軍事組織の構成員に納得感を持たせつつ、行うことが求められる。

すなわち、当該政軍関係を実現するためには、政軍間において、時としてアンビバレントな関係となる政治的合理性と軍事的合理性のギリギリの調和点を見出すことに向けた意見交換や認識の統一その他のインタラクション（以下「政軍間のインタラクション」という。）が最大限効率的に行われ得る（頻繁かつ時間的切迫度合が高い状況下なので）関係が構築されている必要があるのである。

## 2 政軍間のインタラクションの効率性を阻害する要素

(1) 政軍間におけるギャップの存在

軍事組織と政治指導者の間にはシビリアンコントロールに影響を与える様々な認識・価値観等のギャップが存在する。こういった政軍間におけるギャップの存在については、米国ノースカロライナ大学のリチャード・コーン名誉教授やデューク大学のピーター・フィーバー教授を始めこれまでも様々な研究が行われてきている<sup>1</sup>。

本稿では、シビリアンコントロールが適切に機能する政軍関係を実現するために必要な政軍間のインタラクションの効率的な実施を阻害する恐れに着目して、以下の二つのギャップを指摘する。

(2) 第一のギャップ

軍事的合理性と政治的合理性のトレードオフが発生している環境下で、軍事組織と政治指導者の調和点を見出すということは、

- ① 政治決定により失われる軍事的合理性の重要性（非重要性とも言える。）についての軍事組織・政治指導者間の認識の一致
- ② 政治決定により付加される政治的合理性の重要性についての軍事組織・政治指導者間の認識の一致を両者の間のインタラクションによって実現する作業と言える。

<sup>1</sup> 廣中雅之『軍人が政治家になってはいけない本当の理由』（文春新書、2017年）120～122頁

第一のギャップは、このうち、①の認識の一致を実現するインタラクションを阻害するギャップである。

政治指導者は、軍事組織から提示された一定の軍事的合理性を有する作戦オプションについて、軍事以外の要素を加味して、必要に応じ、当初提示された作戦オプションより軍事的合理性を後退させた作戦オプションを生成することがあるが、当該新たに生成された作戦オプションについても、軍事組織の構成員の納得感を重視するならば、軍事組織が受け入れることが可能なレベルで、軍事合理性を失っていないものとなっている必要がある。

しかしながら、政軍間においては、先に述べた軍事組織における作戦立案活動に係る知見等の独占的蓄積等を背景として、失われる軍事的合理性の重要性をどの程度に認識するかについてギャップが存在している。そして、かかるギャップの存在は、例えば、政治指導者の認識として軍事組織が受容可能と考える作戦オプションの修正・逆提案が、軍事組織にとっては軍事的合理性を受容可能なレベルを超えて損なうものとなっているといった認識面の齟齬を発生させる可能性があり、また、これを収斂させるためのインタラクションの回数・時間の増大その他効率的な政軍間のインタラクションを阻害する事態を発生させる恐れがある。

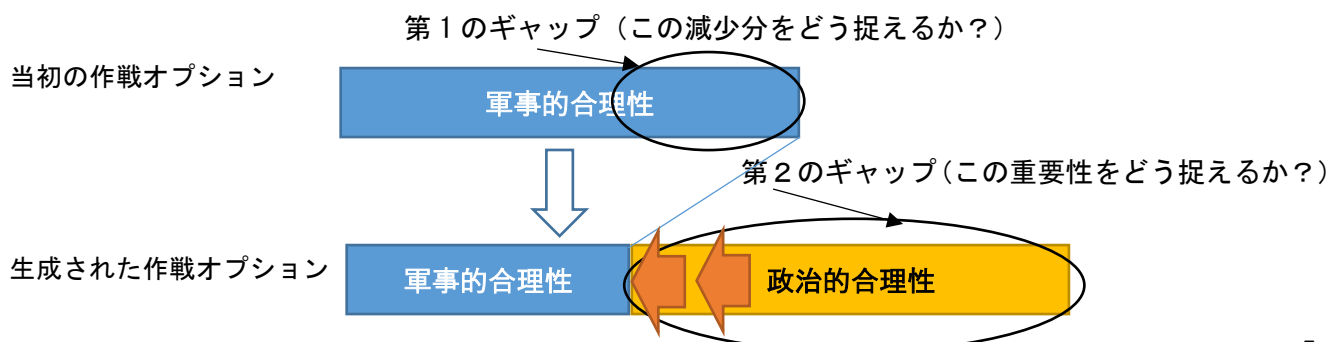
### (3) 第二のギャップ

第二のギャップは、②の認識の一致を実現するインタラクションを阻害する恐れのある、政治的合理性の重要性の認識に係るギャップである。

現代の軍事組織においては、精神論を排し、徹底して合理性・科学性・実証性に則って組織運営を行うことが基本とされている（我が国においては、戦前への反省から特にこの点について強調される傾向が見られる。）。この結果、軍事的合理性については、数値化可能なコスト・パフォーマンスの概念によって思考を積み上げることが重視される。他方、政治的合理性については、目標と手段の関係においては、あくまで合理的ではあるが、その合理性を数値化して説明できないケースも多いであろう。

そこで、政治的合理性と軍事的合理性がトレードオフする環境下においては、その合理性を数値化して説明できない政治的合理性によって、数値化された合理性である軍事的合理性が後退させられることとなる局面も発生し得るが、この場合に、数値化可能なコスト・パフォーマンスの概念を思考の基軸に据えて作戦オプションを案出・提示した軍事組織においては、当該政治的合理性に基づく決定の重要性が、政治指導者ほどには認識され難い可能性がある。そして、このような重要性の認識に係るギャップの存在は、例えば、政治指導者の認識として軍事組織が受容可能と考える作戦オプションの修正・逆提案が、軍事組織にとっては必要以上に軍事的合理性を後退させるものとなっていると感じるといった認識面の齟齬を発生させる可能性があり、また、軍事組織の構成員の納得感を重視するならば、これを収斂させるためのインタラクションの回数・時間の増大その他効率的な政軍間のインタラクションを阻害する事態を発生させる恐れがある。

#### 【軍事的合理性と政治的合理性のトレードオフ及び二つのギャップ（イメージ）】



### 3 シビリアンコントロールをより一層機能させる政軍関係の確保に向けたソリューション

これまで、政軍関係の特性やそれを踏まえたシビリアンコントロールが適切に機能する政軍関係の姿、また、当該政軍関係の成立に必要な政軍間のインタラクションを阻害するギャップの存在について考察を行ってきたが、これらについては、我が国における政軍関係についても相当程度妥当する可能性がある。本章においては、こういった認識に立って、我が国において、シビリアンコントロールをより一層機能させる政軍関係の確保に向けたソリューションについて考察する。

#### (1) 防衛大臣による評価や内閣総理大臣等による政治決定に際しての作戦オプション拡大の重要性

我が国においては、作戦オプションの提示や軍事行動を遂行する部隊への直接の指揮等については、統合幕僚監部、陸海空幕僚監部、陸海空メジャーコマンドその他作戦立案活動に関し専門的な知見等を有する自衛官によって主に構成される組織（以下「自衛官組織」という。）が基本的に担っており、当該自衛官組織が案出した作戦オプションが最終的な国家意思となる過程は、必ずしもⅠからⅢへと一方向的にフェーズが経過していくわけではないが、概ね、次のようにモデル化することができる。

##### 【フェーズⅠ】

自衛官組織による作戦オプションの案出と防衛大臣への提示

##### 【フェーズⅡ】

防衛大臣と自衛官組織との適切なインタラクションを通じた当該作戦オプションの政策的見地からの評価等（これに際しての大臣の補佐は副大臣、大臣政務官、内部部局等が実施）

##### 【フェーズⅢ】

- ・ 政治指導者である内閣総理大臣やNSC等の内閣の安全保障機構に対する、防衛大臣の政策的見地からの評価付き作戦オプションの提示
- ・ 自衛官組織との適切なインタラクションを確保した上での当該作戦オプションの政治的合理性の観点からの評価等
- ・ 内閣としての政治決定

内閣による政治決定が適切になされる前提としては、自衛隊の最高指揮官である内閣総理大臣やNSC等の内閣の安全保障機構に対して防衛大臣が示す作戦オプションも、政治のダイナミズムを考慮すれば、いかなる作戦オプションが政治決定の基礎となるか予断できないことから、検討される必要のある作戦オプションが検討のスコープから捨象されてしまうようなことがないよう、軍事的合理性を踏まえて適切と考えられる限り、余すことなく包括的に（無論、防衛大臣による政策的見地等からの評価付きであるが）提示される必要がある。言い換えれば、内閣の一員として自衛官組織を統制・監督する防衛大臣の重要な役割の一つは、如何に余すところなく包括的に作戦オプションを政治決定の場に提供できるかにあると言える。この点に関し、湾岸戦争時のチェイニー米国防長官が「国防省における我々の責任は、検討すべきフルレンジのオプションを大統領に持つてもらったことを確実にすることだった」と述べている点は注目に値する<sup>2</sup>。

なお、かかる文脈において、自衛官組織の構成員が防衛大臣と異なる評価を、独立して、内閣総理大臣等に提言することが可能か否かについては別途検討を要する。

<sup>2</sup> Dick Cheney with Elizabeth Cheney, *In My Time: A Personal and Political Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2011), p. 185

さて、このような考え方に立てば、まずは、フェーズⅠの段階で、防衛大臣が余すことなく包括的に作戦オプションを確保できるか否かが重要になる。そして、このためには、自衛官組織は、作戦オプションの評価の間口を狭める恐れのある、爾後の政策的見地からの評価を先読みした作戦オプションの提示の仕方は控える必要がある。あくまで、一旦は、自衛官組織が、軍事的合理性の観点から提示し得る最大限のものと認識するオプションの束を示すことが重要なのである。

次に、フェーズⅡの段階では、防衛大臣が、自衛官組織が軍事的合理性の観点から最大限のものと認識して提示した作戦オプションの束に対し、政策的見地からの評価を加えるとともに、防衛大臣や同大臣を政策的見地から補佐する機関と自衛官組織の間で、少なくとも自衛官組織が受容可能な軍事合理性を有し、かつ、軍事行動の遂行者である自衛官組織の納得感も確保し得る作戦オプションの修正や逆提案を行うことを通じ、内閣総理大臣等による最終的な政治決定の前提となる作戦オプションの幅を更に広げていくことが重要となる。

### 【作戦オプションの提示と政治決定の流れ（イメージ）】

フェーズⅠ（自衛官組織（提示）→防衛大臣）：

○-1、○-2、○-3

フェーズⅡ（防衛大臣と自衛官組織のインタラクション）：

○-2を修正し○-2の2（\*）を生成、○-4（\*）を逆提案の形で生成

フェーズⅢ（防衛大臣（提示）→総理・内閣の安全保障機構）：

○-1③、○-2③、○-2の2①、○-3⑤、○-4①

フェーズⅣ（総理・内閣の安全保障機構と防衛大臣（自衛官組織）のインタラクション）：

○-4を勧案して○-2の2を修正し、○-2の3（\*）を生成。当該○-2の3を政治決定。

※（\*）について自衛官組織が受容可能な軍事合理性と納得感が必要。

※※ ①～⑤は防衛大臣による政策的見地からの評価の順位。

### (2) アドバイザリーグループの設置

こういった作戦オプションの拡大については、時間的切迫度合が極めて高い状況下で行われなければならないことから、内閣総理大臣や防衛大臣等と自衛官組織の間のインタラクションについては、これを非効率化させる第一や第二のギャップを可能な限り排除した形で行う必要がある（その結果、修正・逆提案の内容についてもより自衛官組織が受け入れやすいものとなる。）。

このようなことから、本稿においては、提示する作戦オプションの幅を狭めかねない政治的合理性に配慮した作戦オプションの案出・提示といったことを自衛官組織にさせることなく、かつ、第一や第二のギャップを排除し、政軍間のインタラクションの効率化を可能にするため、防衛大臣の下に、自衛官組織が行う軍事専門的な見地からの補佐についてのセカンドオピニオンを提供するアドバイザリーグループを設置することをソリューションとして提示したい。

より具体的には、当該アドバイザリーグループは、自衛官組織が行う大臣の補佐についてのセカンドオピニオンを提供するものであることを踏まえ、自衛官組織から見て第三者的な立場として設けられる（したがって、自衛官組織以外の機関に設けられ、また、現役自衛官ではなく作戦立案活動に係る知見等を有する自衛官OB及び軍事技術に知見を有する技官OB等十数名から構成される。）。

そして、防衛大臣の命により、

- ① 自衛官組織から提示された作戦オプションが余すことなく包括的なものとなっているか否かについての評価
- ② 自衛官組織から提示された作戦オプションに対する政策的見地からの修正についての軍事的合理性や自衛官組織における納得感の観点からの評価
- ③ 政策的見地から自衛官組織に逆提案する、軍事的合理性を有し、かつ、自衛官組織の納得感を得ることができる新たな作戦オプションの策定への参画・評価

等を行い、第一や第二のギャップを排除することに努めるとともに、フェーズⅢにおいても、同様に、政治的合理性の観点から内閣総理大臣や内閣の安全保障機構が行う修正・逆提案に係る上記②及び③の業務に従事し、第一や第二のギャップの排除に努める。

なお、当該アドバイザーグループによる防衛大臣の補佐機能は、自衛官組織が行う軍事専門的な見地からの補佐についてのセカンドオピニオンを提供するものであり、内部部局が行う政策的見地からの大臣の補佐（勿論、当該政策的見地は軍事専門的・技術的事項をも包摂するものではあるが）や防衛省の所掌事務のうち重要事項について幅広い意見を聴取するための防衛省参与の役割等とは異なる観点からのものである。

また、当該アドバイザーグループの構成員は、平時においては、自衛官組織が実施する各種訓練・研究等に参加し、日常的に自らの作戦立案能力の涵養に努める（特に、宇宙・サイバー・電磁波等の新領域に関わる作戦立案活動を考慮した場合、この点は不可欠なものとなると考えられるし、また、アドバイザーグループの構成員の能力的なスペックもこれら訓練・研究等に効果的に参加・参画し得るものである必要がある。）とともに、関係部署と連携して訓練の事後検証にも参画する。

以上のような作戦立案活動のプロセスにおけるアドバイザーグループの設置やセカンドオピニオンの獲得は、過去例を米国において見出すことができる。例えば、湾岸戦争の際に、チェイニー国防長官は、ポール・ウォルフォウィッツ国防次官の下に設置されたデイル・ヴェッサー退役陸軍中將を長とするチームにパウエル統合参謀本部議長・シュワルツコフ司令官とは別ルートで地上作戦の代替案作成を命じている<sup>3</sup>。また、2006年の米軍のイラク増派に当たっては、統合参謀本部における作戦立案活動とは別に、退役陸軍参謀次長のジャック・キーンと民間シンクタンクであるアメリカン・エンタープライズ研究所(AEI)のフレデリック・ケーガンが実質的には増派の案を策定した<sup>4</sup>。

なお、これらのヴェッサーのチームやキーンとケーガンのチームは、セカンドオピニオンが必要とされた局面においてアドホックに成立したものであるが、米国と比較して、活用し得る人材の層が厚くないことや作戦立案活動は時間的な切迫度合が極めて高い状況下で行わなければならないことを踏まえれば、防衛省内部にかかるアドバイザーグループを平時から予め設置し、かつ、その能力の維持・向上を図っておくことが我が国においては必要となろう。

<sup>3</sup> Ibid., p. 200, 菊地茂雄「軍事的オプション」をめぐる政軍関係一軍事力行使に係る意思決定における米軍の文民指導者と軍人―」『防衛研究所紀要第 16 巻第 2 号』（2014 年 2 月）5～8 頁

<sup>4</sup> Cheney, *In My Time: A Personal and Political Memoir*, p. 451, Bob Woodward, *The War Within* (New York: Simon&Schuster, 2008), p. 282, Fred Kaplan, *The Insurgents*, (New York: Simon&Schuster, 2013), pp. 224, 231, 233-6, 菊地「軍事的オプション」をめぐる政軍関係一軍事力行使に係る意思決定における米軍の文民指導者と軍人―」8～19 頁



## おわりに

本稿では、軍事組織を十分に活用することを当然の前提として、また、むしろ軍事組織に十分にその力を発揮させる観点から、シビリアンコントロールが適切に機能する政軍関係のあり方に関し、軍事的合理性と政治的合理性とを調和させるためのインタラクションをどのように効率的に確保していくかに力点を置いて考察を行ってきた。

他方、我が国における政軍関係やシビリアンコントロールに関する議論は、これまで、物理的強制機能を有している自衛隊が戦前の軍部のように「暴走」するのではないかと、したがって、その行動を（行動させないことも含めて）徹底して管理しなければならないのではないかとといった見方や、防衛省内部における内部部局の文官と制服自衛官の防衛大臣の補佐を巡る関係を捉え、シビリアンコントロールに名を借りて内部部局の文官が自衛官組織を統制する「文官統制」が行われているのは問題ではないかといった見方に立ったもの（この点についての議論は、平成9年度の「事務調整訓令」の廃止や平成21年度の防衛参事官制度の廃止等を経て現在ではほぼ見られなくなっていると思われるが）が多く、自衛隊が積極的に行動することが求められる時代において、自衛隊の効果的な行動を確保しつつ、シビリアンコントロールを適切に機能させていくためには、どのような政軍関係を構築していくべきかといった、今日的、かつ、本質的な考察は必ずしも十分には行われていない感がある。今後においては、これまで以上に、かかる本質的な考察が活発化することが望まれる。

なお、第3章中のソリューションの提示に際して述べた自衛官組織の構成員が防衛大臣と異なる評価を、独立して、自衛隊の最高指揮官たる内閣総理大臣等に提言することが可能か否かといった点など行政内部の防衛大臣によるシビリアンコントロールと総理や内閣の安全保障機構によるシビリアンコントロールとの関係や、さらには、例えば、国会への自衛官組織による作戦オプションの説明の実施が内閣の行うシビリアンコントロールの確保に与える影響といった内閣によるシビリアンコントロールと国会によるシビリアンコントロールの関係性等についても、シビリアンコントロールの適切な確保の観点から重要な考察対象となると考えられることから、これらについては別途検討することを考えているところである。

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。  
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。  
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通 : 03-3260-3011

代 表 : 03-3268-3111 (内線 29171)

FAX : 03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp/>