

第7章 自衛隊（軍事）組織におけるイノベーション

齋藤 隆¹

はじめに

現在の日本の産業界を見た時、かつて世界をリードしてきたいくつかの家電メーカーは新興国の追撃をうけ、相次いで経営不振に陥っている。そして、日本社会は、閉塞感の中で「イノベーション」という言葉を特効薬か何かのように重用している。一方で、勝ち目のない事業から早めに撤退する「選択と集中」によって業績を伸ばしている企業もある。はたして、これらの企業が組織のイノベーションに成功したのかは定かではないが、今日、書店にはピーター・ドラッカーやジャック・ウェルチ関連の書籍が数多く並んでいる。

さて、日本の置かれた安全保障環境を見ると、自衛隊に求められる役割、任務は、今後、ますます多様化すると考えられる。朝鮮半島の不安定化や中国の不透明な軍事力の増強などに加え、近い将来発生することが予想されている地震など大規模災害にも備えなければならない。また海洋、サイバー空間、宇宙といった、いわゆる国際公共財の安定化への貢献等も求められるだろう。一方で、若年人口の減少による人的基盤の弱体化と急速な高齢化社会の到来による財政基盤の脆弱化に鑑みれば、自衛隊は今まさに資源配分の「選択と集中」が求められており、意識改革を行い、組織のイノベーションを進めなければならないという危機感が共有されていると思う。

しかし、いざ具体的な施策を検討しはじめると、「多様化した任務に対する評価の重み付けはどのようにしたらよいのであろうか」、あるいは「このような変革が、国家の最後の砦として、命令一下、鉄の団結と行動が求められる軍事（自衛隊）組

¹ 日立製作所顧問

織の精神的支柱を揺るがすことにならないか」等々の苦衷を滲ますことになるだろう。このように「選択と集中」一つをとってもみても、軍事（自衛隊）組織は生来、民間企業よりも組織イノベーションを進めるうえで困難な要素を内包している。そこで本論では、筆者の自衛隊生活 40 年の中で得た知識と現場での経験を基に、その阻害要因を明らかにし、問題解決へのつたない指針を提示してみたい。

1. 環境が大きく変化する時代に組織はどうあるべきか

進化論を唱えたダーウィンは、「この世に生き残る生き物は、最も強いものか。そうではない。最も頭の良いものか。そうではない。それは変化に対応できる生き物だ。」と言ったと言われている（真偽のほどは解らないが）。この考え方を発展させた進化生物学のある学説によると、種が環境の変化に適応しながら生き残るためには、その種（あるいは、その遺伝的特性）の中に少しの異種が混入していることが重要だと言われている。すなわち、種全体が現状の環境に適合している場合、環境に急激な変化が生じた場合、その種は変化に適応できず絶滅してしまう恐れがあるが、異種が混じていた場合、その中のいくつかの個体が新たな環境に適応して生き残り、それが種の DNA を引き継いでいくという。

軍事組織に進化生物学のアナロジーを援用することには無理があるが、それでも組織のイノベーションを考える際に何らかの示唆を与えてくれるような気がする。現在、安全保障を取り巻く空間は地理的空間の広がりだけでなく、従来の概念では収まりのつかない、新たな「ドメイン」であるサイバー空間にまで広がりつつある。この空間の広がりや、従来の地理的概念を基に形成された国家観をも大きく変化させるかもしれない、その方向性は予測がつかない。このように予測のつかない方向へと環境が変化した場合でも十分対応できるように、組織は多様な人材（異種）を少数は確保しておく必要があるだろう。

では国防組織において引き継ぐべき DNA とは何であろうか。それは「国民の最後の砦」というところに行き着く。東日本大震災における自衛官の献身的な活動は、まさにその精神が試された時でもあった。敗戦という大きな環境変化の中にお

いても、そのDNAは時を超えて自衛隊組織の中に脈々と生き残ってきたと思う。しかし、これで安心してよいわけではない。

この時活躍したのは、基本的には肉体的に良く訓練された伝統的な戦士であった。しかし、新たなドメインであるサイバー空間での活動を担う「サイバー戦士」にはランボーのような肉体的資質は必要ないだろう。「国民の最後の砦」というDNAは継承しつつも、そこに求められるのは健全な精神に支えられた健全な肉体ではなく、健全な精神に支えられた特殊な頭脳である。ここではサイバー戦士の例を示したが、今後、組織（軍）の管理者は、少数であっても一定の割合で多様な人材を採用し、また、その少人数ゆえの経歴管理の難しさを克服して、将来起こり得る劇的な環境の変化に対応できるよう備えておかななくてはならない。

2. 任務の多様化の中で「選択と集中」をいかに実現するか

高齢化が進む中、傾向的な社会保障費の増大は日本の財政を圧迫し、防衛予算は今後とも厳しい状況にあると考えられる。このような中、激しく変化する安全保障環境に対応するには、防衛予算は一律的な縮減ではなく、「選択と集中」による重みづけが求められている。しかし、自衛隊の保持するそれぞれの能力は、単純に一つの評価尺度で測ることはできず、この「選択と集中」を実行するのは、極めて困難な検討を要する。

まず、軍に求められる機能は多様化が進んでいる。正規軍との戦いへの備え、テロ等に代表される非正規戦能力、災害対処能力、またPKOに関する能力やサイバー戦の能力等々、軍が対応すべき役割の範囲が広がるとともに、保持すべき能力（軍事力）は多様化している。例えば自衛隊の場合、災害対処能力について従来はあくまでも、国防の事態への対処力をもって災害に対応する、という考え方であった。しかし、今回の東日本大震災、そして今後の大規模地震への備えを考えた時、大部分は、国防事態のための装備で対応できると考えられるが、一部は、災害に特化した装備に資源を配分する必要があるかもしれない。では、そのバランスをどのようにとるべきか。各々異なる機能を持つ装備は、限られた予算の中で現状そのバラン

スを保っているが、新たな機能を求める際、それぞれをどのように重みづけし、新たなバランスを決めるのか、難しい作業が必要となる。言葉では簡単なように聞こえるが、巨大な官僚組織でもある軍（自衛隊）の中でこれを実現するのは相当な量の調整が必要となる。

次に、現在、各国では軍の統合化が進められている。しかし統合運用が求める能力は、今そこにある脅威への対処力が主であり、要求される装備は短期的視点に立ったものとなる。一方で陸海空の各軍種が求めるのは、戦略環境が変化した際に再び必要となる可能性のある能力であり、また産業基盤の保持と運用基盤の維持を見据えた、長期的な視点に立った装備となるであろう。では、この両者の整合をどのようにとればよいのか。防衛装備品の国際共同開発・生産に関して、日本政府はこれまで米国との間でのみ特例的に実施してきたが、近年その制限を一部緩和した。昨今の国防予算を巡る状況を見れば、共同開発を推進していかなければ立ち行かなくなっているという事情は各国とも同様であろう。一方で、真に国内に基盤を保持しておかなくてはならないものとは何か。「選択と集中」が求められている中であって、国産と言いつつ中身を見れば、部品レベルではかなりの部分を輸入に頼っているという実態を鑑みた時に、真に国産とすべきもの、共同開発にすべきもの、一般輸入でよしとするものを峻別するには、これまでのしがらみにとらわれない視点が必要となる。

以上のような問題に正解を与えることのできる神の様な個人はいない。したがって問題の解決には統幕、陸海空各幕の各分野の権威者から構成される、「選択と集中のための委員会組織」を構築し、その中から結論を出していくしか方法はないと考える。

3. 過度の自己完結性追求の問題

軍事組織が有事を前提として物事を考えるのは当然である。しかし、特に自衛隊の場合、その歴史的経緯からか、有事になっても国民からの支援は得られないのではないかという不安が身に染みつき、自衛隊だけで対処できるようにしなくてはな

らないという考えが強すぎるきらいがある。自己完結性の追求は精神面では重要なことかもしれないが、それを教条的に、具体的施策にまで適用するのは危険である。なぜなら、限られた予算の中で人件費を大幅に拡充する余地は少なく、資源の有効利用を考えた場合、自衛官（軍人）は、彼らにしかできない任務を厳選して事に当たるべきであり、それ以外の業務は極力、民間組織にゆだねるべきだからである。このことは国家全体の国防力の強化にもつながると考える。

例えば、東日本大震災における教訓として輸送力の問題があげられた。また現在、自衛隊は動的防衛力を構築するための重要な要素である機動展開能力の強化を手掛けている。しかし、これらすべての輸送力を自衛隊のみで完結させようとすれば、相当な割合の資源を輸送力に割かなくてはならず、ふたを開けてみたら輸送力はあるが、戦うべき装備がないということになりかねない。ここで重要なのは自衛隊が保有すべき輸送力とトラック、フェリー等の民間に任せても良い輸送力を峻別すること、つまり「選択と集中」である。加えて、これらを有機的かつ一元的に統制できる枠組み、すなわち統合輸送司令部機能の構築も求められる。これは装備品の維持整備に関しても同様である。自衛隊が独自に確保しておかなくてはならない維持整備能力と民間に期待できるものを明確化し、外部資源を活用する施策を推進すべきである。

同様のことは国内の官民間での協力に限らず、同盟国あるいは友好国との相互協力にも応用できる。つまり、同盟国あるいは友好国との間で、共通の装備品を選定し共同で維持整備する、あるいは、大規模災害等への備えとして大型輸送機を共同で運用するなど、資源活用の国際化の可能性も視野にいれる必要がある。

次に人的資源の有効活用の面から、退職自衛官の積極的な採用が求められる。現在、自衛隊には予備自衛官制度によって退職自衛官を活用できる枠組みがある。これは事態が発生した際に現場の隊力不足を補うものであるが、今回の大震災の状況を見た時、長期にわたる持続的活動によって、幕僚活動も過重な負担に耐えなければならなかったことが指摘される。これはそのまま有事の場合にもつながるものでもある。この問題を解決するために、中堅幹部で退職した自衛官を幕僚として登録し、必要な際には臨時に呼集する制度を構築することも必要であろう。

いずれにせよ、自衛隊のみですべてにわたって自己完結性を追求する時代ではなくってきているという認識を持ち、資源を有効に活用するという意識改革を進めることが自衛隊の上級幹部に求められている。

4. 上級指揮官の経営者感覚の欠如の問題

企業にとって、いかに経営の効率性を上げるのかは重要な課題である。例えば、人件費の安い外国に工場を移転させるのか、設備投資によって国内工場の自動化を進めるのかを選択するような執行役員レベルの判断から、少額の資材の調達先を選ぶといった初級管理職レベルまで、民間企業では様々な段階で経営センスを磨く機会がある。一方、自衛隊の場合、予算制度等との関係から、上級幹部においても与えられる予算を執行する際の裁量権は少ない。人件費や装備品の購入費など科目ごとに予算は厳密に設定されており、自衛隊を管理する立場の上級指揮官が、与えられた予算の範囲内で、人を増やすのか装備品に充てるのかを選択したり、あるいは、総枠の中で兵員の人件費とアウトソーシング経費のバランスを判断したりするといった機会は与えられていない。その結果、上級指揮官に経営者感覚が醸成されるような環境はない。

抜本的に予算制度を変更することは困難にせよ、与えられた予算の範囲内で極力、上級幹部に予算執行の裁量権を与え、経営者感覚を育成していくことが重要である。

おわりに

自衛隊の組織のイノベーションを推進するためには、特に自衛隊を管理する上級幹部の意識改革が重要であること、そして具体的に選択と集中を実現するための体制作りが重要であることを述べた。組織の再構築に際し、これで目的は達成できるのかといった、入り口論に終始する危険性があるが、完璧な組織など作れるはずはないという割り切りが重要であると考えている。若干乱暴な言い方をさせてもらえ

れば、不十分であっても組織を改革することによって、構成員の頭脳も活性化し、それによって組織のイノベーションが促進されるものとする。