



政軍関係に関する一考察

— 再帰的社会における軍事組織の統制について —

NIDS コメンタリー

古屋 剛 教育部上席主任研究官
 第 189 号 2021 年 9 月 2 日

はじめに

本稿は、近年の社会経済情勢の変化から、軍事組織（政治指導者に対し、国家の意思としての軍事行動の素となる作戦計画の策定・提示（以下「作戦立案活動」という。）を行い、また、政治指導者により決定された国家の意思としての軍事行動を遂行する専門家集団を言い、我が国については統合幕僚長以下の自衛官を主体とする幕僚組織及び部隊を指すものとする。以下同じ。）に対する政治指導者等の統制が如何なる影響を受け、また、その結果として浮かび上がる問題意識にどのように対応していくことが望まれるかについて考察することを目的とする。

本考察を進めるに当たっては、より網羅的な形で軍事組織に対する統制について考察する観点から、国会、内閣又は防衛省によるシビリアンコントロールに加え、軍事的合理性に背かないことを旨とする軍事組織内部の自律的統制（当該統制により軍事組織は自らその活動を主に軍事専門領域内に留めることとなる。）をも考察の対象とするとともに、有識者、メディア及び関係団体等についても、その見解・意見の表明等が、軍事組織の作戦立案活動を少なからず牽制・制御し得るものである点を考慮し、軍事組織に対する統制主体の一つとして取り扱うこととする。

続いて、本稿においては、こういった統制主体の全体を、

- ① 軍事組織内部の自律的統制
- ② 内閣によるシビリアンコントロールに、防衛大臣が行う防衛省によるシビリアンコントロールや与党事前審査制度等を通じた与党による統制をも加えた、政権与党が軍事組織に一元的従属を求める統制
- ③ 国会審議等を通じてシビリアンコントロールを行使する政権与党以外の政治勢力や有識者、メディア及び関係団体等（以下「多元的主体」という。）による統制

の三つの統制カテゴリーに区分し、その各々について、影響、問題意識及び対応等を考察することとしている。

1 近年の社会経済情勢の変化

(1) 社会におけるリフレクシブな性質（再帰性）の高まり

軍事組織に対する統制に影響をもたらす社会経済情勢の変化がどのようなものなのかについては、昨今の我が国の社会経済情勢等に鑑みるに、イギリスの社会学者アンソニー・ギデنزによる社会経済情勢の変化の捉え方やこれを踏まえた小熊英二慶応義塾大学教授の見方が示唆に富んでいると考える。その見方とは、グローバル化の進展やインターネット・SNS の利用拡大が現代社会を構成する様々なアクターの行動と選択の自由度を増大させた結果、政策立案の現場では、政策を立案する主体が、専門家の意見を得つつ、政策の客体を斯く斯く然々の特性を持つ個体として予め見定め、それを前提として最良の政策を立案していくといった従来型の政策立案アプローチは功を奏さなくなってきたというものである。行動と選択

の自由度が増した世界においては、政策立案の主体と客体は、相互に作用し合いながら、その特性を構築し合う。政策立案の主体の側で、客体の特性を予め見定め、これを前提に政策を立案しても、行動と選択の自由度を増大させた客体は、当該立案された政策の適用を受けて、次の段階では、それまでとは異なる特性を有するものに変化するところ、その結果、変化前の特性を前提とする政策の効力は必ずしも十分に持続されない。近年の社会は、このようなリフレクシブな性質（再帰性）を高めてきている¹。

(2) 再帰性を高める社会が作戦立案活動に与える影響

このように再帰性を高める社会（以下「再帰的社会」という。）では、軍事組織の作戦立案活動についても、最初に作戦目標を一定の特性を有する個体として捉え、これに向けたプランを策定するのではなく、作戦環境や作戦目標が従来以上に頻繁に変化し続けるものであることを織り込んで、その時々状況について可能な限り前倒しに、かつ、幅広く作戦環境に係る情報や軍事行動に利害関係を有する者の予想される反応等を集積するとともに、これらを正確に観察し、当該観察を踏まえて現在の置かれている状況を仮設し、当該仮設された状況の下、望ましいゴールと当該ゴールを実現するための軍事行動を速やかに決定し、実行に移すことが求められる。また、当該軍事行動の結果等のフィードバックに基づき、仮設された状況やゴール又は行動に逐次修正を加えつつ、次の段階の軍事行動を立案・実行していくことも必要とされる。すなわち、いわゆる OODA (Observe-Orient-Decide-Act) ループ²を可能な限り高速に回転させながら、作戦目標を達成していく手法が必要となると考えられるのである。

2 再帰的社会における統制システムについての問題意識

(1) 軍事組織内部の自律的統制が迫られる変更（第 1 の問題意識）

再帰的社会においては、前章で述べた様に、軍事組織の作戦立案活動においても OODA ループを高速に回転させていく必要があり、迅速、かつ、適切に現状を仮設・修正等する観点から、当初より外交・経済その他の軍事以外の諸要素や政治的な状況等も軍事的合理性に劣らず十分に織り込んだ作戦計画を策定・提示することが求められる。すなわち、軍事組織が軍事に関する専門家集団として軍事的合理性に基づいた目標設定と作戦計画の策定・提案を行い、これをベースに政治指導者が外交・経済等の軍事以外の諸要素や政治的合理性に基づく修正等を企図し、これに当たって、両者で調整を行い、而して、最終的な意思決定に至るといった従来型の段階的なプロセスは、再帰的社会においては、軍事組織の作戦立案活動で、それ以前の軍事行動に係る軍事以外の諸要素に係るフィードバックを入れ込み難いことや作戦環境の変化に対応するために必要とされる意思決定の速度が十分に確保できないこと等の困難に直面する可能性があり、その場合には、かかる困難への対応に向け、システムの変更が求められるのである。

そして、その際には、政治的な状況等を織り込むことにより、軍事組織が軍事的合理性の追求を自ら手控える必要が生じることも考えられ、その結果、軍事的合理性に背かないことを旨とする軍事組織内部における自律的な統制は従前どおりには維持できないものとなる。

(2) 多元的主体による統制において生じる変化（第 2 の問題意識）

現行の統制システムにおいては、政権与党が軍事組織に一元的従属を求める結果、逆に、軍事組織と多元的主体との間の直接的なインタラクションや多元的主体による軍事組織の直接的な統制については、抑

¹ 再帰的を高める社会の見方については次を参照。小熊英二『社会を変えるには』（講談社現代新書、2012 年）372-396 頁

² OODA ループの一般的内容については次を参照。チェット・リチャーズ（原田勉訳）『OODA LOOP』（東洋経済新報社、2019 年）

制的に行われてきている。

他方、再帰的社会における作戦立案活動においては、利害関係を有する多元的主体を OODA ループに早い段階から積極的に巻き込み、これらから、状況の仮設やこれの修正に役立つフィードバックを可能な限り多く獲得していくことが、軍事行動の成否の上で重要な意味を持つ。また、国民の行動と選択の自由度が飛躍的に増大した再帰的社会においては、軍事行動を遂行するに当たって、国民に対し正確な情報を適宜提供し、不正確な情報が流布されることによる無用の混乱を防止していくことも重要となるが、このためには、作戦立案活動の段階から、軍事組織が多元的主体とも緊密な調整や意見交換を図り、より多岐に渡るルートから国民に正確な情報の提供を行っていくことも必要となる。すなわち、再帰的社会では、より社会的受容性の高い軍事行動を確保していく必要から、多元的主体と軍事組織の間の直接的なインタラクションや多元的主体による軍事組織の直接的な統制についての従来の抑制的取扱いは修正を迫られることとなる。

(3) 政権与党が軍事組織に一元的従属を求める統制において生じる課題（第3の問題意識）

再帰的社会において、多元的主体による軍事組織に対する直接的な統制が積極的に求められるようになると、これとアンビバレントな関係にある、政権与党が軍事組織に一元的従属を求める統制については、その一元性を緩和する方向で修正を迫られることとなる。

しかしながら、この際には、当該統制が、軍事組織が政治的に中立であることを確保するための役割を果たしている点に注意する必要がある。政権を獲得した政治指導者の統制に対し、当該政治指導者が所属する政治勢力の政治的主張の如何を問わず、軍事組織をして必ずこれに一元的に従属せしめることは、いかなる政治勢力も国民の支持を得て政権与党となり得ることを前提とすれば、いかなる政治勢力も政権与党である限り軍事組織の一元的従属を得ることができる（逆に、いかなる政治勢力も政権与党でなければ軍事組織の一元的従属を得られない。）ことから、かかる意味合いにおいて政治的中立性を確保する役割を果たしているのである。

したがって、軍事組織が、これまで以上に多元的主体の直接的統制を受け得ようになる中においても、軍事組織の政治的中立性を確保する観点からは、政権与党に対する軍事組織の一元的従属については引き続き何らかの形で確保していく必要がある。

3 問題意識への対応

(1) 第1の問題意識への対応—軍事組織の構成員の意識改革及び必要な組織体制の確立等

第1の問題意識に対応する観点からは、軍事組織の内部において、軍事的合理性の追求を自主的にコントロールしながら、外交・経済その他の軍事以外の諸要素や政治的な状況等の要素を、軍事的合理性に劣らず、作戦立案活動に取り入れていくことを是とすることに向けた、構成員の意識改革を行っていくことが必要となる。そして、かかる意識改革のためには、軍事組織の構成員、特に、高級幹部の候補者に対する軍事以外の分野等についての教養の範疇を超えた計画的・継続的な知識の付与その他教育の一層の充実が求められる。

次に、外交・経済状況や政治的な状況等を効果的に把握する観点からは、これらについて常統的に調査・分析を行っていることが必要となると考えられるが、他方、大部分の軍事組織の構成員については、部隊の運用や練度の維持・向上の必要等から相当期間部隊活動に従事する必要があり、当該常統的な業務を行うことには困難が伴う。こういった点を踏まえ、組織体制的には、当面、外交・経済その他の軍事以外の

諸要素や政治状況等についての調査・分析その他のサポートを常続的に行うアドバイザーグループを、部隊活動に従事する者とは別に設ける必要がある（このような観点からは、現在、メジャーコマンド等に設置され、司令官等の命を受けて一定の重要事項について企画・立案に参画等する参事官（文官ポスト）は、かかる組織体制の確立に向け、その基礎となし得る可能性があると考えられる。）。

加えて、こういった作戦アプローチの策定における軍事組織の意識・役割の変化の下では、例えば、軍事組織から提示される作戦計画について軍事的合理性の追求が必要以上に手控えたものになっていないかといったことについても適切に見極めていくことが必要になるなど、従来以上に政治指導者の側で軍事的要素そのものについて評価等を行わなければならない状況が増えることが予想される。軍事組織が提示する作戦計画を正確に評価し、修正等していくため、政権与党による統制等の一環として、軍事組織の外側で政治指導者に「セカンドオピニオン」等を提示できるアドバイザーグループを設けることが必要となる（この点については、拙稿「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³」を参照されたい。）。

また、こういった軍事行動の意思決定に向けた政治指導者と軍事組織の活動をより実効的なものとする観点からは、軍事行動に係る意思決定過程における政軍間のインタラクションについて、实际的、かつ、継続的に演練を行い、従来以上に政治指導者・軍事組織双方において頭作りを進めることも重要になる。

(2) 第 2 及び第 3 の問題意識への対応—多元的主体を含めた包括的調整・意思決定システムの導入

第 2 及び第 3 の問題意識への対応として、軍事組織が多元的主体の直接的統制を受ける中においても、軍事組織の政治的中立性の確保の観点から、軍事組織の政権与党への一元的従属を維持し得る必要があるが、これを実現する統制システムについては、どの様なものが考えられるであろうか？

これまで、労働行政等一定の行政分野では、政策立案に当たり、政権与党や関係行政組織のみならず、経営者団体や労働組合、学識経験者等それ以外の政策決定に利害関係を有する多元的主体との間でも、早い段階から種々の調整等を行い、これら多元的主体をも組み込んだ形で政策に関する意思決定を行うとともに、かかる意思決定に基づき行政組織を動かしていく手法を採用しているケースが見られる。

こういった手法は、政権与党が政治的な決定を行った後に当該決定の内容について多元的主体との調整等を行う現行統制システムとは異なり、この間の調整等に段階を設定せず、政権与党と多元的主体の間の調整並びに軍事組織と政権与党又は多元的主体の間の調整を、包括的、かつ、同軌させて行うものである。

すなわち、かかる手法については、例えば、政権与党が軍事組織との調整等を経て一旦行った政治決定について軍事組織が政権与党外の多元的主体に働きかけて変更を生じさせるといった政権与党への一元的従属性を低下させ、また、軍事組織の政治的中立性を疑わせるような事態とは理論的にも無関係である。

政権与党が、こういった手法を、作戦立案活動に係る「フレーミング（問題の捉え方）」や「メガポリシー（基本戦略）」・「メタポリシー（協議・調整のルール等）」⁴について、政策の経路依存性も念頭に置きつつ、適切に設定・提示するとともに、これらに基づき、意思決定に参画する多元的主体を特定した上で、実施していくことは、軍事組織の政治的中立性の確保を維持しつつ、多元的主体を作戦立案活動に参画させる統制システムの在り方の一つの可能性を示すものと考えられる。今後においては、例えば、非公務員におけるセキュリティークリアランスの拡大等も必要に応じ行いつつ、当該フレームワークやメガポリシー・

³ 古屋剛「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 コメンタリー第 149 号』（2020 年 12 月 22 日）

⁴ 「フレーミング」、「メガポリシー」及び「メタポリシー」については次を参照。秋吉『入門公共政策学—社会問題を解決する「新しい知」』199—201 頁

メタポリシーを適切に設定し、作戦立案活動や軍事行動に係る意思決定への多元的主体の参画度合いを漸次増加させ、多元的主体を含めた包括的調整・意思決定システム（以下「多元的・包括的システム」という。）の導入を図っていくことが望まれる。

また、当該多元的・包括的システムにおいて調整等を迅速かつ円滑に行うためには、政権与党と多元的主体の間並びに軍事組織と政権与党又は多元的主体の間において、効率的、かつ、効果的なインタラクションがなされることが必要となる。そして、かかるインタラクションの実現のためには、各当事者間において、軍事行動に係る意思決定を行っていくための前提となる軍事的な知見（以下「軍事的リテラシー」という。）が可能な限り共有され、また、その水準が平準化されていることが必要となる。そして、こういった軍事的リテラシーの共有化・平準化が、その度合を高めれば高める程、政権与党の設定するフレーミングやメガポリシー・メタポリシーも、より一層広範囲の多元的主体の受入れを可能とするものとなり、比例して、社会的受容性の高い軍事行動の立案もより一層促進されることとなる。

おわりに

前章においては、軍事組織が作戦立案活動の過程で、外交・経済その他の軍事以外の諸要素や政治的な状況等を検討の要素に十分に加えていくことを可能とする観点から、軍事組織の構成員、特に、高級幹部の候補者に対する軍事以外の分野等についての教養の範疇を超えた知識の付与の必要性について言及した。

また、再帰的社会における軍事組織統制システムの一つの可能性としての多元的・包括的システムの導入の必要性について言及するとともに、当該導入に際しての各参画者の間における、軍事的リテラシーの共有と平準化の必要性について述べた。

大まかに言って、前者は非軍事的知見の移転・共有・平準化、後者は軍事的知見の移転・共有・平準化の問題であるが、さて、いかなる方法によってこれらは実現されるのであろうか？

この点についての詳しい考察は別稿に譲りたいが、一般に、知見の移転・共有・平準化は、知見をより多く有する者とそれ以外の者との間の対話や共同研究、人的交流、知見をより多く有する者からそれ以外の者への必要とされる情報等の提供の措置（あるいは、必要とする情報等にアクセスすることを容易にする措置）、必要な知見に関する教育機会の確保等によって達成される。

今後においては、軍事組織や多元的主体等それぞれの側において、これらを実現する仕組みの整備が適宜行われていくことが望まれる。

また、仕組みの整備に当たって重要な要素となる知見をより多く有する者の所在に関しても注目すべき点がある。軍事的知見、就中、軍事行動に係る知見を多く有する者については、我が国においては、非軍事的知見に係るそれに比べて、その所在に広がりがなく、軍事組織への集中度合が高い。したがって、かかる軍事的知見の移転・共有・平準化については、防衛省が起点となる仕組みの整備を図っていくことが基本となるが、かかる観点からは、『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱』において、研究と政策支援を高い水準で両立させるため、政策部門との間の連携を促進するとともに、研究体制を一層強化することとされた防衛研究所による安全保障・防衛に関する議論の醸成や国家安全保障に関する政策支援等は重要な意味を持つと考えられる。

さらに、これらに加えて、軍事的知見をより多く有する者としての自衛官OBの積極的活用による軍事的知見の移転についても、これまで以上に検討されていくべきであろう。

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)

F A X : 03-3260-3034

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