

# 防衛省設置法改正

——「統制補佐権」の見直しをめぐって——

武 蔵 勝 宏

はじめに

戦前の日本で軍部の暴走を止められなかったのは、統帥権の独立によって、軍の作戦用兵や組織編成について内閣や議会の統制が及ばないなどの憲法上の欠陥があったからである。さらに、軍部大臣武官制を通じて、軍部が国の政策や政治にまで介入したことが軍部独裁の原因となった。戦後の防衛庁、防衛省では、こうした反省に立って、文民である防衛大臣が軍政・軍令事項の双方に指揮監督権を持つ仕組みが採用された。この防衛大臣を補佐するのが、文官による内局と制服組による幕僚監部である。両者の関係は、並列的であり、政府も内局が幕僚監部を統制する上下関係にあるわけではないと説明している<sup>1</sup>。

しかし、実際には、内局は防衛省設置法（以下設置法と略す）8条において、防衛省の所掌事務である防衛及び警備の基本及び調整、自衛隊の行

---

1 政府は衆議院予算委員会において文民統制（シビリアンコントロール）に関する政府統一見解を示し、中谷元防衛大臣は、「防衛省における統制は、文民である防衛大臣が、自衛隊を管理・運営し、統制することであるが、防衛副大臣、防衛大臣政務官等の政治任用者の補佐のほか、内部部局の文官による補佐も、この防衛大臣による文民統制を助けるものとして重要な役割を果たしている。文民統制における内部部局の文官の役割は、防衛大臣を補佐することであり、内部部局の文官が部隊に対し指揮命令をするという関係にはない。」と答弁している（第189回国会衆議院予算委員会（平成27年3月6日）。

動（運用）の基本、教育訓練の基本、自衛隊の組織、定員、編成、装備及び配置の基本等に関することを所掌している。一方、統合幕僚監部は設置法 22 条によって、統合運用の見地からの防衛及び警備に関する計画の立案、行動の計画の立案、行動の計画に関し必要な教育訓練、編成、装備、配置等の計画の立案等を所掌する。「基本に関すること」とは、政策的・方針的な大枠を内局が主体的に策定し、それを各幕僚監部等が実施するということを意味するとされている<sup>2</sup>。

この両者の関係を防衛大臣の補佐の観点から整理したのが、設置法 12 条であり、内局の官房長および局長は、その所掌事務に関し、防衛大臣を補佐するものとするとして、その補佐事項は、陸・海・空各自衛隊又は統合幕僚監部に関する各般の方針や基本的な実施計画の作成について、防衛大臣が各幕僚長に出す指示や、各幕僚長が作成した方針及び実施計画についての防衛大臣の承認、そして、各自衛隊又は統合幕僚監部に関する防衛大臣の一般の監督に及ぶ。つまり、8 条及び 12 条によって内局は、軍政、軍令の双方ともに統制補佐権を有することになり、幕僚監部の上位に実質的に位置することとなってきたのである<sup>3</sup>。これに対し、各幕僚長は、自衛隊法 9 条 2 項で、隊務に関し最高の専門的助言者として防衛大臣を補佐する立場にあることから、内局が自衛隊の行動運用に関する隊務に関しても、その方針や実施計画の作成に関与することについて、軍事的合理性を損なうとの批判が制服組にはかねてから存在してきた<sup>4</sup>。

- 
- 2 田村重信・高橋憲一・島田和久編著『日本の防衛法制』内外出版、2008 年、64-65 頁。
  - 3 宮崎弘毅『日本の防衛機構』教育社、1979 年、83 頁。廣瀬克哉『官僚と軍人』岩波書店、1989 年、71-72 頁。
  - 4 宮崎弘毅「防衛庁中央機構の問題点」『防衛法研究』第 9 号（1985 年）23 頁。元統合幕僚会議長の竹田五郎は、内局の権限は所掌事務の「基本に関すること」に限定され、その細部は各幕僚長に対して委ねられることが前提とされていると言及している（竹田五郎『危機管理なき国家 日本が震える日』PHP 研究所、1984 年、172-173 頁）。2004 年 6 月には、防衛力のあり方検討会議において、当時の古庄幸一海幕長より、防衛参事官制度の廃止と、事務次官の部隊運用に関する監督権限を削除し、統合幕僚長が自衛隊の運用に関する事務を

ハンチントンによれば、文民政治家の長を最高司令官とする軍事中央機構では、大統領の下に、軍の組織全体に対して責任を負う国防長官がおかれ、その下に、補給や後方、財政的業務など行政部門を担当する行政部局と制服軍人の最高位であり最高の軍事顧問である参謀総長が並列におかれる「均衡型」、大統領の下に国防長官と参謀総長が並立的におかれ、文民の国防長官は非軍事的な行政的業務に限定され、参謀総長が大統領の直轄下にあつて軍事的機能を遂行する「同格型」、大統領の下に国防長官がおかれ、その下に参謀総長があり、その下に行政部局と軍事部門とが並立する「垂直型」の三類型があるとされている<sup>5</sup>。これに対して、日本では、首相の下に防衛大臣が位置し、防衛大臣の下に全般的スタッフである内局が存在し、その下に各幕僚監部が実質的に置かれるという「文官優位型」の組織構成が形成されてきた<sup>6</sup>。しかも、保安庁法にあった内局幹部への制服組の任用制限が防衛庁設置法では廃止されたにもかかわらず、内局の幹部を文官のみによって構成するという人事運用が行われてきた結果、本来は、内局と幕僚監部の間の優位性が、文官の制服組に対する優位性（文官統制）をもたらすという特異な構造がうまれることとなったのである<sup>7</sup>。日本のように内部部局が文官のみによって構成される仕組みは特殊なものであり、英米仏独の国防組織の中核機構の内部部局においては、文官と制服組が約7対3の割合で混在しているのが一般的である<sup>8</sup>。また、内局が「統帥事項」にまで関与するのは他の国の防衛機構にない仕組みでもある<sup>9</sup>。

---

所掌とする改革案が提示された（瀧澤厚『文民統制 自衛隊はどこへ行くのか』岩波書店、2005年、1-6頁）。同提案は陸空を含む制服組の意向を反映したものであったが、内局からの反発により検討事項にとどまるとされる（守屋武昌『「普天間」交渉秘録』新潮社、2010年、238-239頁）。

- 5 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Belknap Press of Harvard University Press, 1957, pp.186-189. (S・P・ハンチントン (市川良一訳) 『軍人と国家・上』原書房、1978年、183-184頁)。
- 6 廣瀬・前掲書 62-63頁。
- 7 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003年、80頁。
- 8 防衛知識普及会編『防衛省改革』内外出版、2008年、189-214頁。
- 9 佐道明広『自衛隊史論 政・官・軍・民の60年』吉川弘文館、2015年、106頁。

第 189 回通常国会（2015 年）で審議・成立した防衛省設置法等改正案は防衛装備庁の新設、実際の部隊運用の統合幕僚監部への一元化等を行うとともに、統制補佐権の根拠規定である 12 条を改正し、内局と統合幕僚監部を大臣の補佐において対等な関係に再定義することとなった。本稿では、この「12 条」の制定経緯を踏まえたうえで、今回の改正をめぐる国会論議を検証し、内局と統合幕僚監部の関係構築に向けて、提言を行うこととする。

## 第 1 章 防衛庁設置時の「統制補佐権」制定の経緯とその後の議論

1951 年の対日講和条約の調印に先立ち、政府は講和後の防衛体制の検討に着手し、警察予備隊を保安隊とし、海上警備隊と併せて保安庁に一本化する保安庁法を 1952 年に制定した。警察予備隊においては官房及び各局からなる予備隊本部と総隊総監部は上下の関係にあったのに対し、保安庁では官房及び各局と幕僚監部は並立した組織として同じ内部部局として位置づけられることとなった<sup>10</sup>。その結果、文官部局としての長官官房および各局と幕僚機関としての幕僚監部の性格の異なる二種類の補佐機関の補佐任務、権限および責任の区分を定めたのが保安庁法 10 条であり、「長官官房及び各局の任務」として、次のように規定された。

長官官房及び各局は、保安隊及び警備隊に関する各般の方針及び基本的な実施計画の作成について長官の行う第一幕僚長又は第二幕僚長に対する指示、保安隊又は警備隊に関する事項に関して第一幕僚長又は第二幕僚長の作成した方針及び基本的な実施計画について長官の行う承認並びに保安隊又は警備隊の隊務（長官官房及び各局の所掌事務を除く保安隊又は警備隊の事務をいう。以下同じ。）に関して長官の行う一般的監督について、長官を補佐する。

これに対し、幕僚長は長官の指揮監督を受け幕僚監部の事務を掌理し、

---

10 加藤陽三『私録・自衛隊史』「月刊政策」政治月報社、1979 年、64-65 頁。

隊務及び隊員の服務を監督する外、隊務に関し最高の専門的助言者として長官を補佐し、部隊に対する長官の命令を執行するとされた（保安庁法19条）。保安庁法10条の規定は、官房、各局が警備に関する計画および行動の基本を含む保安庁全権事務を分掌することと相まって、官房、各局が長官に対する最高の補佐権限を有し、幕僚監部よりも優位にある補佐機関であることを示す根拠規定となっていたとの指摘もある<sup>11</sup>。もっとも、保安庁法制定時の内局部員が作成した解説資料では、長官官房及び各局と幕僚監部は長官の補佐機関であるが、補佐の面と態様を異にしており、長官官房及び各局は保安隊及び警備隊の管理、運営に関する基本的方針及び施策の大綱を樹立し、これらが正しく実現し、実施されているか否かを大局的に監督していくという長官の事務を補佐する任務をもっており、包括的・基本的なものであり、政務的なものを内包する行政事務であるとし、他方で、幕僚監部は長官の示す基本的方針及び施策の大綱に基づいて、保安隊及び警備隊の隊務の処理に関する方針及び実施計画を策定樹立して、これを実現実施することについて長官の事務を補佐することを任務とし、専門的・技術的・具体的なものであるとしている。したがって、長官の行う一般的監督の補佐についても、その範囲は、大局的基本的なものにとどまり、細部に立ち入り、末端にまで至るものではないと解すべきとしている<sup>12</sup>。

この基本的規定に基づき、1952年10月7日付で「保安庁の長官官房及び各局と幕僚監部との事務調整に関する訓令」（保安庁訓令第9号）が通達された。同訓令では、各局と幕僚監部の両部門の事務調整に関して、

- 
- 11 宮崎弘毅「防衛二法と文民統制について」『防衛法研究』第3号（1979年）34頁。その一方で、当時、保安庁法立案作業の中心にいた加藤陽三人事局長（後に防衛事務次官）は保安庁の組織面の二元性と行動面の能率性の合理的調整ということに「一まつの不安を感じたものの、今後運営の実績の積み重ねによって合理的な基準をつくっていかねばならない」との当時の述懐を述べている（加藤・同65-66頁）。
- 12 保安庁保安局編集『保安庁資料集特集逐條保安庁法解説』立花書房、1953年、15-16頁。

各局は保安庁に関する基本的方針を立案する他、業務に関する方針及び基本的実施計画（以下方針等という）の案の作成について長官が幕僚長に対して指示する事項を立案する（第3条1項）、各局は、幕僚監部相互の事務を調整するため、特に必要がある場合には、方針等の案を作成することができる（第3条2項）、各局は、幕僚監部が長官に提出する方針等の案を審議するものとする（第3条3項）、各局は、長官が定めた方針の実施状況その他の業務の運営に関し長官の行う一般的監督について長官を補佐するとともに、幕僚監部に対し必要な通報を求めることができる（第7条）、幕僚監部は、その作成した方針等の案を関係各局を通じ長官に提出するものとする（第11条）、幕僚監部は、長官に対し関係各局を通じて長官によって定められた方針等の実施状況その他業務の運営に関する重要な事項を報告するものとする（第12条）、幕僚長の監督を受ける部隊その他の機関から長官に提出する上申、報告等は幕僚長を通ずるものとし、幕僚長は、これら上申、報告等のうち、基本的又は重要なものについては各局を通じて長官に提出するものとする（第13条）、幕僚監部に勤務する職員は、長官の承認を得た事務的又は技術的な事項に関する場合を除いては、国会等との連絡交渉は行わないものとする（第14条）こと等が規定された<sup>13</sup>。

保安庁発足後、MSA 交渉と関連して防衛力増強が急務の課題となり、保守三党間の合意を経て、政府は1954年に防衛庁設置法および自衛隊法を制定した。保安庁時には、幕僚監部は内部部局とされたが、防衛庁設置法では、統合幕僚会議と幕僚監部は内部部局と並立した特別の長官の補佐機関とされた。内局と各幕僚監部との関係については、作戦計画や部隊に対する長官の指揮、命令に関する内局の権限をどうするかについて検討されたが、結局、保安庁法を踏襲し、防衛局が防衛及び警備の基本及び調整に関すること、自衛隊の行動の基本に関すること等を所掌事務として、法

---

13 大嶽秀夫編・解説『戦後日本防衛問題資料集第二巻 講和と再軍備の本格化』三一書房、1992年、441-442頁。

令案、人事、予算については内局の官房、各局が所掌することとなった<sup>14</sup>。また、新たに設置されることとなった統合幕僚会議については、保安庁内局は官房、各局の補佐任務として「統合幕僚会議の任務に属する事項について長官の行う措置」を加えて長官を補佐することとして、防衛二法の実綱を提案した。これに対し、制服組は統合幕僚会議の所掌する事項につき長官の行う指示または承認を官房長および局長が補佐することは軍事的適合性を損なうものであるとして強硬に反対した<sup>15</sup>。しかし、庁内審議の結果、保安庁法 10 条がそのまま踏襲され、新たに統合幕僚会議に関する第 3 項が追加され、防衛庁設置法 20 条に、「官房長及び局長と幕僚長及び統合幕僚会議との関係」として次のように規定されることとなった。

官房長及び局長は、その所掌事務に関し、左の事項について長官を補佐するものとする。

- 一 陸上自衛隊、海上自衛隊又は航空自衛隊に関する各般の方針及び基本的な実施計画の作成について長官の行う陸上幕僚長、海上幕僚長又は航空幕僚長に対する指示
- 二 陸上自衛隊、海上自衛隊又は航空自衛隊に関する事項に関して陸上幕僚長、海上幕僚長又は航空幕僚長の作成した方針及び基本的な実施計画について長官の行う承認
- 三 統合幕僚会議の所掌する事項について長官の行う指示又は承認
- 四 陸上自衛隊、海上自衛隊又は航空自衛隊に関し長官の行う一般的監督

また、内部部局と各幕僚監部及び統合幕僚会議との関係の調整については、保安庁当時の訓令がそのまま適用されることとなった。この保安庁訓

---

14 前出の加藤陽三は、「作戦計画や部隊に対する長官の指揮、命令について、専門家である自衛官の軍事的見解が重要であることはいうまでもないが、大きな方針、政策については、国際関係、国内事情などからする政治的考慮も欠けてはならない。と同時に政治的考慮が軍事的可能性を無視してはならない」と言及している（加藤・前掲書 119 頁）。

15 宮崎弘毅（1979 年）・前掲論文 37 頁。

令9号は、1997年6月30日に廃止されるまで維持され、内局が幕僚監部に対して実質的に優位に立つ根拠となってきた。

一方、統合幕僚会議は、統合幕僚会議議長と三幕僚長で構成する会議組織であり、その権限は限定されており、三自衛隊を統合する機能はほとんど有していなかった。このことが、各幕僚監部間の相互調整を行う内局の補佐権限を強化することにもつながってきた。統合運用体制はなかなか進まなかったが、1961年に至って出動時に陸海空の二つ以上の部隊をもって特別の部隊を編成した際の防衛庁長官の指揮について統合幕僚会議議長を通じて行うこととなった。また、1998年には出動時以外の災害派遣や国際平和協力業務においても統合調整を実施するなどの統合幕僚会議の権限強化が行われた。一方で、1983年には、国家行政組織法の改正に伴い、防衛庁設置法で官房及び局ごとに定められた所掌事務が内部部局の所掌事務に変更され、内局の所掌事務の範囲が法律上縮小削減されたが<sup>16</sup>、内局が防衛や警備、行動の基本を所掌とすることに変化はなかった。1997年には、橋本龍太郎首相の指示により、保安庁訓令9号が廃止された。しかし、同訓令の廃止後も、制服組による国会答弁は引き続き制限され、内局と幕僚監部の事務調整については、これまでの事務の積み重ねや、法律や政令、その他の訓令によって、その基本的な事務処理の要領は変更されず維持されてきた<sup>17</sup>。統合運用に関しては、2000年の三宅島火山噴火に伴う災害派遣を嚆矢に、PKO部隊の派遣、国際緊急援助隊の派遣等によって統合調整が実際に実施されるようになった。こうした実績を踏まえ、2006年より、統合幕僚監部及び統合幕僚長（以下、統幕長と略す）の創設と自

---

16 設置法上の内局の所掌事務からはずされたものとしては、自衛隊の部隊訓練の基本に関することや技術研究本部・調達実施本部に関するなどが挙げられる。これらの事務は防衛庁組織令によって、引き続き内局の所掌事務とされたが、法律事項から政令事項に移されたことで、国会のチェックがきかなくなった問題点が指摘されている（山内敏弘「「防衛」制度の改編とシビリアン・コントロール」『ジュリスト』第859号、1986年5月、89-90頁）。

17 田村重信・高橋憲一・島田和久編著『日本の防衛法制第2版』内外出版、2012年、78頁。

衛隊の運用の統合幕僚監部への一元化が実現した。自衛隊の部隊の運用等の行動の指揮命令が統幕長に一元化されることによって、あらゆる事態への対処に際し、軍事専門的見地からの大臣補佐が統幕長に一元化されることとなったのである。その結果、設置法 20 条は 16 条として次のように改正された。

官房長及び局長は、その所掌事務に関し、次の事項について長官を補佐するものとする。

- 一 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関する各般の方針及び基本的な実施計画の作成について長官の行う統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長又は航空幕僚長（以下「幕僚長」という。）に対する指示
- 二 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関する事項に関して幕僚長の作成した方針及び基本的な実施計画について長官の行う承認
- 三 陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊又は統合幕僚監部に関し長官の行う一般的監督

さらに、2007 年 1 月の防衛省発足に際して、16 条中、長官を防衛大臣に改める改正が行われ、今次法改正前の現行 12 条に至っている。防衛省移行後、2008 年には、福田康夫首相によって設置された防衛省改革会議が報告書を提出し、防衛参事官制度の廃止や、防衛会議の設置が 2009 年に実現した。防衛参事官制度は、防衛庁設置時に、基本的方針の策定について防衛庁長官を補佐するために設けられたもので、もともとは政治任用である米国の国防次官補を模して提案されたものである。しかし、法制化の過程で、内局幹部の意向を受け、「官房長及び局長は、参事官をもって充てる」との規定となったことにより、参事官の権限は局長の所掌を通して行使されるものとなった<sup>18</sup>。実態としては有名無実化していたとはいえ、

---

18 佐道（2003 年）・前掲書 81-82 頁。

この防衛参事官制度の廃止により、内局は長官の基本的方針の策定についての補佐権限の一方の根拠規定を失うことともなった。また、防衛会議は政務三役や防衛大臣補佐官に事務次官、内局の官房長、各局長、各幕僚長をメンバーとし、防衛大臣の求めに応じ、防衛省の所掌事務に関する基本的方針の審議や、防衛省全体の見地から必要があると認めるときに防衛省の所掌事務に関する基本的方針の策定の審議を行う機関として位置づけられることとなった。このように、設置法 8 条の基本に関することを所掌事務として基礎づけられた内局の補佐権限は、12 条による指示、承認、一般的監督の補佐権限と併せて、内局による大臣統制補佐の役割を維持し続けてきたものの、その見直しについては、制服組の要求を背景に、自民党国防部会や国防族出身の防衛大臣によって徐々に既定事実化していくことになったのである。

## 第 2 章 統制補佐権の見直しがなぜ問題なのか

この日本独特の「文官統制」の仕組みのうち、内局が文官のみによって占められている問題は、第 186 回通常国会（2014 年）で、自衛官は「必要があると認めるとき」にのみ内局での勤務を認めるという特例規定（設置法 11 条）が廃止され、2014 年度予算で内局に自衛官のポストが定員化された（40 人）。文官と自衛官の一体感の醸成が同規定廃止の理由であるが、今後、内局における文官と制服組の混在化がさらに進めば、文官による制服組に対する文官統制という概念そのものが変更されることになると思われる。

一方で、今回の法改正のきっかけとなったのは、2007 年に発覚したインド洋給油量取り違え事案や翌年のイージス艦あたごの衝突事故などを踏まえ、防衛省改革会議が、内局の運用企画局を統合幕僚監部に移管し、運用機能を一元化することを打ち出したことにある。給油量取り違え事案の原因には、海上幕僚監部と内局の双方に同様の組織があり、両者の連携調整のまずさがあった。イージス艦あたごの衝突事故では、内局との調整に手間取り防衛大臣への報告が事後となり、初期対応が遅れた。また、東日

本大震災や北朝鮮ミサイル発射等への対応の教訓も踏まえ防衛省内で検討した結果、部隊運用の一元的・迅速的対応がより求められるようになったことが、統合幕僚監部への部隊運用機能の一元化を図ることとなったことも指摘されている<sup>19</sup>。

もっとも、今回の改正案では、旧自公連立政権時に防衛省で検討されていた設置法8条の内局の所掌事務から自衛隊の行動の基本に関するものを削除することは見送られた（表1参照）。運用機能をすべて統合幕僚監部に一元化するのではなく、運用企画局の廃止後も、「運用に関する法令の企画・立案機能等」は防衛政策局へ移管され内局に残ることとなったからである。自衛隊の行動の基本に関する内局の所掌事務が変更されないのならば、なぜ、12条を改正する必要があるのか。

政府提出の改正案では、12条は「官房長及び局長並びに防衛装備庁長官と幕僚長との関係」として次の規定に改められる。官房長及び局長並びに防衛装備庁長官は、統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長及び航空幕僚長（以下「幕僚長」いう。）が行う自衛隊法第九条第二項の規定による隊務に関する補佐と相まって、第三条の任務の達成のため、防衛省の所掌事務が法令に従い、かつ、適切に遂行されるよう、その所掌事務に関し防衛大臣を補佐するものとする。この改正の趣旨について、政府側の説明資料では、政策的見地からの大臣補佐の対象について、幕僚長や幕僚監部に関するものに限定している現行各号のような規定とはせず、省の任務を達成するための省の所掌事務の遂行とする。政策的見地からの大臣補佐は、統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長、航空幕僚長による軍事専門的見地からの大臣補佐と「相まって」行われることを明記する。政策的見地からの大臣補佐の主体として、新設される政策庁の長たる防衛装備庁長官を加えることとしている<sup>20</sup>。また、政府の国会答弁では、統合幕僚

---

19 防衛省「防衛省改革の方向性」2013年8月30日。

([http://www.mod.go.jp/j/approach/others/kaikaku/pdf/hoko\\_20130830.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/others/kaikaku/pdf/hoko_20130830.pdf))

20 防衛省ホームページ（第189回国会（常会）提出法案・防衛省設置法等の一部

表1 「統制補佐権」に関連する政府の方針の変遷

防衛省改革会議 「報告書」(2008 年7月15日防衛 省改革会議)	8 条関連	12 条関連	防衛政策局	運用企画局	統合幕僚監部
22 年度における 防衛省組織改革 に関する基本的 考え方 (2008 年 12 月防衛省 )	運用企画局が所 掌している「自 衛隊の行動の基 本に関すること」 は、内部部局の 所掌事務として 維持しないこと とする。	自衛隊の運用に関する重要な事項、例えば、部隊出動の決定などについては、防衛政策局を通じて、防衛大臣の審議を経て、防衛大臣が決定する仕組みを確立。次長クラス以下に自衛官を組み合わせる。	部隊出動等の決定やその作戦計画の承認などは、防衛政策局を通じ、防衛会議の議を経て、防衛大臣の決裁を仰ぐものとする。文官を局長とし、次長クラス以下に自衛官を組み合わせる。	実態としての業務の重複を合理化するため、運用企画局は廃止する。	作戦運用の実行は、大田の命を受けて統合幕僚長の下で行うものとする。副長クラス以下に文官を組み入れる。
22 年度概算要求 における防衛省 組織改革につい て (2009 年 8 月 防衛省 )		自衛官の次長を新設するほか、防衛政策局に自衛官を約 20 名配置する。 戦略構想課の新設、防衛政策課、国際政策課等の機能強化。	運用企画局を廃止する。 300 名、文官を約 110 名配置する。 運用政策総括官等の新設、運用部の再編、企画調整課の設置。	統合幕僚監部に、自衛官を約 300 名、文官を約 110 名配置する。 運用政策総括官等の新設、運用部の再編、企画調整課の設置。	自衛隊の運用を一元的に担う新たな統合幕僚監部を構築する。新たな統合幕僚監部は、自衛隊の運用に係る制度の企画・立案や他府省との連絡調整などの機能を遂行することとなる。 副長クラス以下に文官を組み合わせる。
防衛大臣指示 (「検討の柱」) に基づく具体的 検討項目 (2010 年 8 月 26 日防衛省)		意思決定から事態対処にわたる大田補佐の在り方についてシミュレーションにより検証。		同左	

<p>防衛省改革の方向性 (2013年8月30日防衛省)</p>		<p>自衛隊の運用に関する意思決定について、的確性を確保した上で、より迅速なものでとなるよう、防衛会議の下、事態対処のための効率的な調整組織を構築する。防衛政策局の戦略立案機能を強化する。</p>	<p>運用に関する法令の企画・立案機能等は、行政的・制度的な事務であることから、引き続き内部部局の所掌とする。運用企画局についてはその組織を見直す。</p>	<p>実際の部隊運用に関する業務は基本的に統合幕僚監部に一本化する。実際の部隊運用に関する業務について、国会対応を含む対外説明に起因した、内部部局及び統合幕僚監部の間の実態としての業務の重複を改める。</p>	<p>統合幕僚監部の所掌事務に「所掌事務の遂行に必要な連絡調整に関すること。」を追加する。</p>
<p>改正防衛省設置法 (2015年10月1日施行)</p>	<p>内部部局の所掌事務に、「防衛省の所掌事務に関する各部局及び機関の施策の統一を図るために必要となる総合調整に関すること。」を追加する。</p>	<p>12条を改正。「官房長及び同長並びに防衛装備庁長官は、統合幕僚長、陸上幕僚長、海上幕僚長及び航空幕僚長が行う自衛隊法第九条第二項の規定による隊務に関する補佐と相まつて、第三条の任務の遂行のため、防衛省の所掌事務が法令に従い、かつ、適切に遂行されるよう、その所掌事務に関し防衛大臣を補佐するものとす</p>	<p>運用に関する法令の企画・立案・部隊訓練機能を防衛政策局へ移管。戦艦企画課の新設。事態対処課(運用政策課)、訓練課を運用企画局から移管。</p>	<p>運用企画局の廃止。</p>	<p>統合幕僚監部への実際の部隊運用業務の一元化。運用政策総括官、運用政策官(参事官)を文官ポストとして新設し、関係省庁との調整・対外説明業務を担当。</p>
<p>2015年度予算 (2015年4月9日成立)</p>					

監部の改編や防衛装備庁の新設による防衛省の組織、構成が相当程度変更されることから、従来の 12 条の趣旨自体を変更しないままで新たな組織に適切に対応した規定とするものであるとの説明がなされている<sup>21</sup>。しかし、現行 12 条の趣旨自体に変更はないのならば、そもそも改正の必要性はないというべきだろう。また、改正 12 条でも、現行 12 条に列挙された 3 項目の事務を含む防衛省の所掌事務全般に補佐の対象が規定されているとして、現行 12 条のこれまでの内局の補佐は変わらないとも答弁で説明されている<sup>22</sup>。しかし、改正 12 条では、現行 12 条の指示、承認、一般の監督の文言は削除されており、現行法と同様の官房長、局長の補佐の役割が担保されるかは、新 12 条だけでは明らかではない。少なくとも、運用企画局が廃止されることにより、現行 12 条において防衛大臣が各幕僚長に対する自衛隊の運用の実施計画の指示を起案する役割は運用企画局長に代わって統幕長が担うことになる<sup>23</sup>。この変更は、防衛省内における意思決定の重要な変更を伴うものと考えられる。例えば、自衛隊の国際平和協力業務の場合、これまでは防衛大臣が行う実施要項の策定や行動命令の起案は運用企画局が統合幕僚監部と連携・調整しながら作成していた<sup>24</sup>。しかし、一元化後は、統幕長の監督下で制服組・文官 (UC) 混合の運用政策官 (参事官) 付 (調整) と運用第二課 (作成) が現運用企画局の業務を担当することになり、大臣への補佐は、統幕長が担うことになる。この場合、内局は、法令等の改正を伴うものや閣議決定を伴う重要なものについては引き続き担当するものの、その他の事案については、内局は、総合調

---

を改正する法律案概要 ) ([http://www.mod.go.jp/j/presiding/pdf/189\\_150306/02.pdf](http://www.mod.go.jp/j/presiding/pdf/189_150306/02.pdf))

- 21 第 189 回国会参議院予算委員会 (平成 27 年 3 月 20 日) における中谷元防衛大臣の答弁。
- 22 第 189 回国会衆議院安全保障委員会 (平成 27 年 4 月 23 日) における豊田硬政府参考人の答弁。
- 23 第 189 回国会衆議院安全保障委員会 (平成 27 年 4 月 24 日) における中谷元防衛大臣の答弁。
- 24 防衛知識普及会編・前掲書 221 頁。

整に関する所掌事務に基づいて関与しうるだけで、軍事専門の見地からの統幕長の補佐が当然優先されることになると思われる。部隊の実際の運用に関して、統合幕僚監部が自らに対する大臣の指示を起案するというのでは、極端な場合、自己に都合のよい指示を起案することになりかねない。部隊運用機能について、統合幕僚監部に一元化することは、有事におけるオペレーションなどで指揮命令系統を一本化し、大臣への報告やその指示が迅速になされるという効果も期待できる。しかし、平時においても、作戦オペレーションと同様の迅速性が求められるといえるだろうか。また、自衛隊の海外への派遣決定などを巡っては、慎重を期す意味でも、部隊運用機能を統合幕僚監部に一元化することは性急な決定を招くことにならないか。統合幕僚監部の所掌事務の追加により、部隊の運用に関する連絡調整や防衛大臣に対する状況報告は統合幕僚監部に一元化され、内局に対しても必要な連絡調整が行われるとされているものの、迅速性や効率性を優先することによって、内局に対する連絡が事後になり、情報共有が徹底できなくなる可能性もある。それでは、内局による政策的見地からの補佐や総合調整機能は有効に働かなくなる。

実際には、自衛隊の国内外での運用が常態化した現在では、平時・有事それぞれの事態において、運用企画局と統合幕僚監部が連携して、情報共有や共同で対応を行う業務が機能しており、現在の内局と統合幕僚監部の二元体制が重複によって非効率であるとの批判は必ずしも当を得ていない<sup>25</sup>。運用の現場では、内局と幕僚監部の相互の密接な協力がなければ事態に対応することができないからである。すなわち、現行の12条があるから、自衛隊の運用に関して何らかの支障が生じているとの立法事実は存

---

25 民主党政権において策定された平成22年の「防衛省改革に関する防衛大臣指示」に基づいて、運用部門における内局と統合幕僚監部の意思決定から事態対処にわたる大臣補佐の在り方についてシミュレーションを実施した結果、特段の問題点が明らかになったものではないとの説明がなされている（第189回国会参議院外交防衛委員会（平成27年3月26日）における中谷元防衛大臣の答弁）。

在しないのである。

以上の問題点を踏まえると、現行 12 条で「限定的に掲げている項目を防衛省の所掌事務全般にわたることに明確化すること、また、政策的見地からの大臣補佐と軍事専門の見地からの大臣補佐の調整・吻合という趣旨をより明確化することが必要<sup>26</sup>」というだけの、いわば入念規定的な意味合いに 12 条を改正する必要性はないと考えられる。

他方で、日本のように、内局が軍令事項にまで関与するのは他の国の防衛機構にない仕組みでもある。しかし、アメリカの国防長官府は行政部門だけでなく、緊急事態対処計画の作成・見直しに関する政策指針作成や、当該計画の見直しについて国防長官を補佐することとされており、統合参謀本部と緊密に協力、調整しながら、軍の作戦にも関与している<sup>27</sup>。軍事作戦は軍人が高度な専門知識に基づき、オプションの作成を独占的に行っている分野であり、軍事専門家でない文民政治家は、軍からの具体的な作戦案が提示されないと作戦の具体化を進めることは難しい。そうした点で、アメリカの国防長官府が、有事の際の軍事作戦の代替案を、国防長官に対して提示する機能を有することは、文民指導者の意思決定の優越性を確保する上で必要なことと指摘されている<sup>28</sup>。

現在の日本において、内局が文官によって構成され、2015 年度予算によっても、内部部局の定員 1280 名中、制服組の定員がわずか 48 名（文官 1232 名）という構成は英米仏独の国防組織の中核機構の内部部局と比較して極端に少ない。内局の防衛政策局運用政策課などに制服組も配置し、文官の軍事専門的知識の不足を補うとともに、内局としても統合幕僚監部案を軍事的観点も含めてチェックできる仕組みを残しておくべきである。

---

26 第 189 回国会衆議院本会議（平成 27 年 4 月 17 日）における中谷元防衛大臣の答弁。

27 防衛知識普及会編・前掲書 191 頁。

28 菊地茂雄 「『軍事的オプション』をめぐる政軍関係 軍事力行使に係る意志決定における米国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）7 - 8 頁。

作戦運用の重要案件については、今後も、内局幹部と幕僚長をメンバーとする防衛会議で決定されることに変わりはないとされている。しかし、運用機能を統合幕僚監部に一元化することで、軍令面での内局の大臣補佐機能が弱体化することは確実であり、そうした点で、12条の改正においては、内局と統合幕僚監部のチェックアンドバランスの関係を維持することこそが必要である。そのうえで、内局と統合幕僚監部が連携して大臣を支える組織を構築するための文官・制服組の一体感の醸成を優先して進めていくべきではないか。

### 第3章 国会審議では統制補佐権の見直しについて、どこまで追及できたか

#### 第1節 野党側の主張

統制補佐権の見直しに関して、強く反対したのは、民主党、共産党及び社民党等である。民主党は、衆議院において、委員会に修正案も提出している。修正案の説明において、同党は、設置法12条が、戦前の反省を踏まえ、シビリアン・コントロールを構成する防衛省の内部の文官統制を定めたものであり、この規定を根幹から改正することは、文官統制、ひいては文民統制を弱めることとなるとし、また、政府案が、統合幕僚監部の所掌事務に、部隊運用に関する調整連絡事務を追加していることについて、部隊運用に関する調整連絡事務が、これまで内局と統合幕僚監部との調整を経た上で行われていたものであり、これを統合幕僚監部に一元化することで、防衛省内部での調整不足を招くおそれがあると指摘する。これらの問題点を踏まえ、民主党の修正案は、設置法12条を根幹から改正する規定及びこれと一体であると考えられる内部部局の所掌事務に「総合調整機能」を追加する規定を削ること、さらに、政府は、防衛省の所掌事務の円滑な遂行に資するよう、自衛官以外の防衛省の職員及び自衛官について、それぞれの能力が相互の連携のもとで十分に発揮されるような適切な配置、その他防衛省の職員が一体的にその所掌事務を遂行するための体制の整備の重要性を踏まえつつ、防衛省本省の内部部局と統合幕僚監部との連携の

あり方について不断の見直しを行うものとする見直し規定を附則に追加することを内容とするものであった<sup>29</sup>。政府案及び同修正案に対する討論において、民主党は、政府案の12条改正について、その必要性が認められないとし、また、統合運用機能の強化は重要としつつ、内局と統合幕僚監部との連携に支障が出ては問題であり、12条を改正するのではなく、省内のより迅速、効率的な意思疎通のため、文官と自衛官の相互配置、人事交流などをより徹底的に進めるべきであるとして、政府による省内の連携のあり方についての不断の見直しを行うことを附則に規定する必要があるとした。

また、共産党は、政府案に対する反対討論において、官房長、局長と幕僚長との関係規定の見直しは、防衛省内で文官を自衛官よりも上位に置いてきた、いわゆる文官統制を廃止し、両者を同等に位置づけるものであり、これは、90年代以降、政府が憲法9条を踏みにじて自衛隊を海外に派遣し、米軍に対する兵たん支援活動を繰り返してきたもとで、米軍との共同軍事作戦を直接担う自衛隊の意向をより迅速、ストレートに反映させ、アメリカの戦争に直ちに協力できる軍事機構づくりを推し進めるものにほかならないとする。その上で、世界のどこでも、いつでも、アメリカが起こす戦争に自衛隊が参戦するための日米新ガイドライン、安保法制と一体の体制づくりであり、断じて容認できないとした。

民主党及び共産党が政府案に対して反対の討論を行うに至った政府側との質疑応答では、政府側からは次のような説明がなされ、これに対しては野党側からの疑義が呈された。

## 第2節 論点をめぐる政府の答弁とそれによって示されたこと

国会審議では、文官統制を否定する政府に対して、野党側から内局の文

---

29 第189回国会衆議院安全保障委員会（平成27年5月14日）における小川淳也委員の説明。なお、修正案には、防衛装備庁の任務規定について、「開発及び生産のための基盤の強化」の文言を「職員の職務執行の適正の確保」に改めることも盛り込まれていた。

官による大臣補佐の必要性が質された。これに対して、防衛省は、我が国の防衛を全うする上では、我が国を取り巻く軍事情勢のみならず、政治情勢や経済情勢を的確に認識するとともに、我が国の外交政策、財政政策や法令等との関係を考慮する必要があり、軍事合理性のみを考慮して、防衛省・自衛隊の活動について判断できるものではない。そのような政策的検討に当たっては、さまざまな情報の収集、分析を行い、選択肢を考慮する必要があることなどから、防衛大臣が的確な判断を行う上では組織的な補佐体制が必要である。この際、文官である官房長、局長は、官房、各局長として政策的見地から組織的に防衛大臣を補佐しており、こうした文官の補佐は、大臣による文民統制を助けるものとして重要な役割を果たしているとの答弁を行っている<sup>30</sup>。

では、なぜ、現行 12 条を改正する必要があるのか。12 条の改正の趣旨・必要性について、中谷防衛大臣は、法案の趣旨説明において、統合幕僚監部の改編や防衛装備庁の新設により、12 条についても、官房長及び局長による大臣補佐の従来の趣旨を変更しないままで、新たな組織構成に適切に対応した規定とする必要があるとし、具体的には、大臣補佐の主体に防衛装備庁長官を加えることとともに、政策的見地からの大臣補佐の対象となる事項について限定的に掲げている現行の規定を改めて、当該補佐が防衛省の所掌事務全般にわたることを明確化すること、また、政策的見地からの大臣補佐と軍事専門の見地からの大臣補佐の調整、吻合という趣旨をより明確化することが必要であるため、同条を改正するとの答弁を行っている<sup>31</sup>。

現行の 12 条のもとで、従来行われてきた事務手続きの流れは、中谷防衛大臣の説明によれば、幕僚監部が実施する方針や実施計画の作成、また実施計画等の承認等について、それぞれの起案を、内局の防衛政策局等の

---

30 第 189 回国会衆議院安全保障委員会（平成 27 年 4 月 23 日）における豊田硬政府参考人の答弁。

31 第 189 回国会衆議院本会議（平成 27 年 4 月 17 日）における中谷元防衛大臣による答弁。

局長が（事前に幕僚監部と）調整した結果を、幕僚監部も同席して、防衛大臣に対して報告を行っているとするものである<sup>32</sup>。

それでは、12条の改正により、現行法の官房長及び局長による大臣補佐の対象が「大臣の行う指示・承認・一般的監督」から変更されることによってどのように変化するのか。現行12条では、法律上、官房長、局長が防衛大臣を補佐する中身が具体的に書かれているのに対し、改正12条では、条文上、バスケットのような規定に変えることで、内局の補佐を通さないということも起こるのではないかと疑義<sup>33</sup>に対して、防衛省は、現行12条の1号から3号に列挙されている事務が除外されるわけではなく、改正12条では、現行法の1号から3号の事務を含んだ上で、防衛省の所掌事務全てについて、官房長、局長、防衛装備庁長官が防衛大臣に対して補佐を行うと述べ、12条の1号から3号に規定される事務は、改正案でも、引き続き、政策的補佐の対象になるとの答弁を行っている<sup>34</sup>。

しかし、実際には、運用に関する業務が統合幕僚監部に一体化されることにより、大臣の行う実施計画の作成に関しての指示や承認に関わる内局の関与の在り方は変更されることになるのではないかと。

中谷防衛大臣は、実際の部隊運用に関する業務の統合幕僚監部への一元化は、内部部局と統合幕僚監部の間の実態としての業務の重複を解消するものであり、文民統制の主体である防衛大臣に対して、引き続き、政策的見地からの大臣補佐と軍事専門の見地からの大臣補佐が行われる体制を確保した上で、的確かつ迅速な意思決定を行うことを可能としたもので、一般の組織改編等によって、防衛大臣に対する政策的見地からの補佐が弱まることはないとの答弁を行っている<sup>35</sup>。

---

32 第189回国会衆議院安全保障委員会（平成27年4月24日）における中谷元防衛大臣の答弁。

33 第189回国会衆議院安全保障委員会（平成27年4月23日）における吉村洋文委員の質疑。

34 第189回国会衆議院安全保障委員会（平成27年4月23日）における豊田硬政府参考人の答弁。

35 第189回国会衆議院安全保障委員会（平成27年4月24日）における中谷元防

また、防衛省は、自衛隊の運用に関して設置法 8 条 2 号で、内部部局の所掌事務に「行動の基本に関すること」を規定している現行法は改正しておらず、当該部分の業務については、例えば、部隊運用に関する、法律の改正、政令の改正、訓令の改正、あるいは閣議決定を伴うような非常に重要なものについては内局が引き続き担当するとの説明を行っている。そのうえで、部隊の実際の運用にかかわるオペレーションについて、統合幕僚監部と内部部局で業務が重複している部分についてのみ統合幕僚監部に一元化するとの答弁を行っている<sup>36</sup>。

しかし、この点について、現行 12 条のもとで、大臣が行う実施計画の作成の指示の起案の役割を担っていた運用企画局の廃止により、中谷防衛大臣も、大臣の指示の起案の担当者が運用企画局長から統幕長に移行することを認めている<sup>37</sup>。このことは、民主党の委員が指摘するように、一義的な起案権が内局から統合幕僚監部が変わる点で、統合幕僚監部に対する内局の関与に大きな変化をもたらすことになる<sup>38</sup>。

こうした運用に関する内局の関与が弱まることを補うため、改正案で、設置法 8 条に 7 号が追加され、内局の所掌事務に総合調整機能が追加されることになったのではないかと。防衛省は、設置法 8 条の改正の趣旨について、統合運用機能の強化や防衛装備庁の新設により、それぞれが対外的に発信をしたり調整を行ったりすることになることから、防衛省の所掌事務全体について、防衛大臣の判断のもとで統一的に遂行されることを担保するために、内部部局の所掌事務に「各部局及び機関の施策の統一を図るために必要となる総合調整に関すること。」という文言を加えたとの答弁を

---

衛大臣の答弁。

- 36 第 189 回国会衆議院安全保障委員会（平成 27 年 4 月 24 日）における豊田硬政府参考人の答弁。
- 37 第 189 回国会衆議院安全保障委員会（平成 27 年 4 月 24 日）における中谷元防衛大臣の答弁。
- 38 第 189 回国会衆議院安全保障委員会（平成 27 年 4 月 24 日）における大串博志委員の質疑。

行っている<sup>39</sup>。一方で、設置法 22 条改正により、実際の部隊運用に関する連絡調整業務については、内局との重複を解消し、統合幕僚監部が一元的に取りまとめることとなる。その際、迅速性が要求される場合に、内局に対する連絡調整が大臣への報告の事後になり、政策的見地からの内局の大臣補佐が十分に担保できなくなるのではないか。この点について、中谷防衛大臣は、今般の組織改編を含め、内部部局と統合幕僚監部への文官と自衛官の相互配置により、内部部局と統合幕僚監部とがより迅速かつ的確な組織的連携を行うことが可能となるため、防衛省内で調整不足を招くといった懸念は当たらないとしている<sup>40</sup>。

こうした統合運用機能の強化に見合うものとして、大臣補佐において権限と責任を負うことになる統幕長に国会での答弁を求めることで説明責任を果たすべきとの指摘が野党側から提起された。これに対して、中谷防衛大臣は、運用についてより責任を持って実施をする立場にある統幕長はオペレーションに専念する必要があり、国会答弁については、統合幕僚監部に新たに設けた政策的な部分での担当を行う者（文官）に機能を果たしてもらおう旨の答弁を行っている<sup>41</sup>。内局の政府参考人からも、副長級の文官ポストである運用政策総括官を新設し、政府参考人としての国会答弁等のほか、実際の部隊運用に関して政策的見地からの統幕長の補佐を行うとの説明がなされた<sup>42</sup>。

このように衆議院における審議では、内局の統制補佐権に関する 12 条の改正と実際の部隊運用の統合幕僚監部への一元化によって、内局文官の運用面での関与が弱まり、従来、内局が担ってきた政策的見地からの大臣

---

39 第 189 回国会衆議院安全保障委員会（平成 27 年 4 月 24 日）における豊田硬政府参考人の答弁。

40 第 189 回国会衆議院本会議（平成 27 年 4 月 17 日）における中谷元防衛大臣の答弁。

41 第 189 回国会衆議院安全保障委員会（平成 27 年 4 月 24 日）における中谷元防衛大臣の答弁。

42 第 189 回国会衆議院予算委員会第一分科会（平成 27 年 3 月 10 日）における豊田硬政府参考人の答弁。

補佐が統幕主導によって形骸化するのではないかと野党の主張が展開された。これに対する政府側の答弁は、運用機能の一元化後も、閣議決定を要するような重要な部隊の運用については、従来通り、内局が担当することになることから、現状と変わるものではないとの説明がなされた。しかし、実際には、法改正後、防衛省組織令が改正され、運用企画局の廃止に伴い、約40名の文官が統合幕僚監部に移ることになり、内局での運用を担当する部局は防衛政策局の事態法制課に限定されることになる。局単位から課単位への縮小によって、内局で運用に関与する職員数や権限などのリソースは弱体化することになり、実際の部隊の運用で、内局が中心になって、大臣の指示、承認、一般的監督の補佐を行うことは困難になるだろう。また統合幕僚監部に一元化後は、文官が運用政策官付（調整）と運用部運用第一課・運用第二課等（作成）に配属されることになり、制服組と文官が同一セクションにおいて共同で事務を担当することになる。制服組の上司（統幕長・運用部長）の指揮監督のもとでは、文官としての調整機能を統合幕僚監部の中で、どれだけ発揮できるかは不明であり、文官の持つ情報や知見を組織内部で十分に活かすことができなくなるのではないかと。したがって、内局に防衛省の所掌事務全般について総合調整機能を付与する代替措置だけでは、統合幕僚監部が有する組織的な情報収集力や政策実行力に対して、内局が主体的にチェック機能を行わせることはかなり限定されることになる予想される。

衆議院段階では、このような問題点を解消しないまま、与野党間の対立は附帯決議を行うことで、参議院の審議に委ねられることになった。衆議院の附帯決議では、自民党、民主党、維新の党、公明党の四派共同提案によって、「文官統制」に関して、「防衛省の統合運用機能が強化されることを受けて、統合幕僚監部と内部部局との連携が確保されるよう、自衛官と自衛官以外の職員のそれぞれの能力が相互の連携の下で十分に発揮されるような適切な配置その他職員が一体的に所掌事務を遂行するための体制の整備に取り組むとともに、内部部局と統合幕僚監部との連携の在り方について不断の見直しを行うこと」、「国民の自衛隊に対するこれまで以上の信頼を

得るため、終戦までの経緯を深く反省し、また、これまでの国会における文民統制に関する政府答弁を十分に踏まえ、国会、内閣、防衛省における厳格な文民統制が、本法の施行後も引き続き維持される旨を、防衛大臣を始め、政府から明確に絶えず国民に向け発信すること」及び「防衛省内の総合調整を行うに当たり、内部部局、防衛装備庁、統合幕僚監部その他各機関が所掌事務に関し統一的な役割分担及び協力を、業務の遂行に際して行うよう努めること」が決定された。これらの内容は、内局と統合幕僚監部、それぞれの機構内・間での文官と制服組の連携・協力を確保するための事務運用面での取り組みを政府に求めるものであり、法律面での担保が付されたものではない。参議院では、これらの課題について、いかに政府の言質を得ていくのかが、引き続き焦点となったといえよう。

### 第3節 参議院段階での補完

参議院の審議では、野党側は1997年に廃止された保安庁訓令9号やその廃止直後に村田直昭防衛事務次官より出された事務調整訓令の廃止に係る事務次官通達などを取り上げ、12条改正後の内局と統合幕僚監部の権限関係の変化について、より詳細な政府側の答弁を求めた。

民主党の委員からは、保安庁訓令9号が内局による制服組の抑制の目的を持ってきたとし、同訓令が橋本首相の指示により廃止されたのちにも、引き続き、事務次官通達によって、「訓令の廃止により現行の事務の運営の方法が変更されるというものではない」とされていることから、内局と各幕僚監部の事務調整のルールは現在においても継続されているのかとの質疑がなされた<sup>43</sup>。これに対し、中谷防衛大臣は事務次官通達が現在も生きているとの答弁を行い、防衛省設置法改正案の成立後、施行までに通達の扱いを検討する旨の答弁があった<sup>44</sup>。

---

43 第189回国会参議院外交防衛委員会（平成27年6月2日）における藤田幸久委員の質疑。

44 第189回国会参議院外交防衛委員会（平成27年6月2日）における中谷元防衛大臣の答弁。

さらに、民主党の委員からは、現行 12 条に規定されている官房長や局長が大臣を補佐するに当たっての統幕長等への指示、承認、一般的監督の事項が、改正 12 条においても、法的に漏れなく含まれているかとの質疑を内閣法制局長官に対しても行い、横畠長官より、「従前は事項を列挙していたわけですが、今般の改正におきまして、一般的に、内局の補佐としては防衛省の所掌事務、当然自衛隊の活動等を含むわけですが、防衛省の所掌事務が法令に従い、かつ適切に遂行されるよう、その所掌事務に関し防衛大臣を補佐すると一般的に規定しようとするもの<sup>45</sup>」との答弁を得、さらに、法的に当然に含まれているとの確認を行っている。そのうえで、8 条に追加された防衛省の所掌事務に関し、省内の施策の統一を図るために必要となる総合調整を行うことを内局の所掌としたことにより、制服組が政策的事項に係る見地についてまで内局を通さずに防衛大臣を補佐することは許されないとの確認を求めたのに対し、防衛省からは、8 条 7 号に追加された所掌事務は、省内の施策の統一のための総合調整を内局が行うことを積極的に確認したものであり、防衛大臣の意思決定的確性を確保するため、政策的見地からの補佐については官房長、局長が、軍事専門の見地からの補佐については幕僚長等がそれぞれ専門性を生かして大臣を補佐することから、当然ながら、政策的見地からの補佐については、内局の官房長、局長が担当するとの答弁がなされた<sup>46</sup>。そのうえで、民主党からは制服組が政策的見地からの補佐について、越権的な行為をすることがないよう、防衛省組織内の運用規定を策定することが要求された。

また、共産党の委員からは、運用企画局を廃止して自衛隊の実運用に係る業務を統幕に一元化することによって、防衛大臣が各幕僚長に対する自衛隊の運用計画の指示の起案を運用企画局長に代わって幕僚長が担うこと

---

45 第 189 回国会参議院外交防衛委員会（平成 27 年 6 月 9 日）における横畠裕介内閣法制局長官の答弁。

46 第 189 回国会参議院外交防衛委員会（平成 27 年 6 月 9 日）における豊田硬政府参考人の答弁。

になり、軍令面での内局の大臣補佐機能が弱体化するのではないかとの質疑がなされた<sup>47</sup>。これに対し、中谷防衛大臣は、迅速性と効率性の観点から、部隊の実情を把握している統合幕僚監部が起案することが適切な文書については統合幕僚監部が内部部局とまず協議をしながら起案することを検討しているが、他方、自衛隊の行動に関する全般的、基本的な方針の立案などは引き続き内部部局が掌握をして、所要の文書の起案等を行うとして、自衛隊の部隊運用に関し、防衛大臣に対する政策的見地からの補佐が弱まることはないとの答弁がなされた<sup>48</sup>。

与党側からは公明党の委員より、実際の部隊運用に関する業務の統合幕僚監部への一元化に伴い、国際平和支援法案が成立した場合、基本計画を政府が決定し、例外なき国会の事前承認を経たうえで、防衛大臣が実施区域を指定する際に、大臣の補佐の役割を従来通り、内局が担当するのか、統合幕僚監部が担当するのかの確認が求められた<sup>49</sup>。これに対し、中谷大臣は、今般の組織改編後も、実際の部隊運用に関して防衛大臣が判断を行う場合には、内部部局は統合幕僚監部と必要な協議を行い、政策的見地からの補佐をすとし、特に、部隊運用に際して閣議決定や法令の改正を必要とするなど高度な政策判断を伴うものについては、内部部局が中心となって対応するとの答弁を行っている<sup>50</sup>。もっとも、一般法である国際平和支援法案においても、従来の特措法と同様に、閣議決定を要するのは基本計画（補給支援特措法では実施計画）までであり、同計画には、実施区域は法定事項として含まれ、この主管の担当が内閣官房（及び内局の防衛政策局）であることは、法改正前と変わるものではない。しかし、閣議決定を

---

47 第 189 回国会参議院外交防衛委員会（平成 27 年 6 月 2 日）における井上哲士委員の質疑。

48 第 189 回国会参議院外交防衛委員会（平成 27 年 6 月 2 日）における中谷元防衛大臣の答弁。

49 第 189 回国会参議院外交防衛委員会（平成 27 年 6 月 9 日）における荒木清寛委員の質疑。

50 第 189 回国会参議院外交防衛委員会（平成 27 年 6 月 9 日）における中谷元防衛大臣の答弁。

要しない、実施要項の策定（防衛大臣が決定し、総理大臣の承認が必要）や自衛隊の部隊に対する行動命令の起案は運用企画局長から統幕長に担当が変更することになると考えられる。政府は「こういった大きな事柄については、内部部局を中心に判断を行っていく」と答弁している<sup>51</sup>が、その説明は極めて概括的であり、個別具体的な事務の内容を踏まえての答弁は何らなされていない。このことは防衛行政の実務を踏まえた議員側からの詰め甘さを露呈しているともいえよう。

このように、参議院での法案審議では12条の改正に関する議論は、衆議院以上により深まることもなく、委員会で採決が行われ、可決された。参議院の本会議では、民主党、共産党から反対討論が行われ、民主党からは12条の改正が、国政が武断政治に陥ることのないようにその危険を排除するというシビリアン・コントロールの根本趣旨が、防衛省内部においてこの改正法によって法的かつ運用面において損なわれ、それによって武断政治の萌芽とその増殖を許す危険を解き放つものであるとの批判が加えられた。共産党からは、今回の法改正が、防衛省内で文官を自衛官よりも上位に置いてきたいわゆる文官統制を廃止して、両者を同等に位置付けることにより、自衛官による大臣補佐をより迅速に行うことを可能とするものであり、本法案の自衛官による大臣への補佐の迅速化は、内局の運用企画局を廃止し、自衛隊の運用を統合幕僚監部に一元化することと相まって、米軍との共同軍事作戦を直接担う自衛隊の意向をより迅速かつ直接的に反映させる仕組みをつくることで、アメリカの戦争に直ちに協力できる機構をつくるものと批判し、自衛官による補佐の迅速化は、自衛官の発言力をより強化するものであり、シビリアン・コントロールをも危うくするものであると反対を述べた。本会議での採決では、与党の自民党、公明党に加えて、維新の党、日本を元気にする会、次世代の党などが賛成し、賛成154票、反対は民主党、共産党、社民党、生活の党など77票で、衆議院

---

51 第189回国会参議院外交防衛委員会（平成27年6月9日）における中谷元防衛大臣の答弁。

で法案審議が始まってから2か月足らずの6月10日に可決成立した。

おわりに 内局と統合幕僚監部の関係のあるべき姿について

今回の統合幕僚監部への実際の部隊運用業務の一元化に伴う、12条の統制補佐権の見直しは、自衛隊の防衛力整備を中心としていた冷戦期と異なり、大規模災害派遣や海外での国際平和協力活動などを通じて、実際に自衛隊を運用する事態に直面したポスト冷戦期において、内局と幕僚監部がそれぞれの専門領域において力を発揮し、ともに防衛大臣を補佐していく必要性から議題設定されたものであった。特に、今次法改正において強調された背景には、日本周辺海域での中国軍の活動の活発化や、北朝鮮のミサイル発射・核実験等、日本を取り巻く安全保障環境の深刻化に現在の体制でどう対応できるかが問われた。その結果、統合運用の観点から統合幕僚監部の強化を図るとともに、内局が自衛隊の運用全般についてチェックするという現行12条方式を改め、内局の補佐を政策的見地に限定し、統合幕僚監部の行う軍事専門の見地からの補佐を実際の部隊運用の主体とすることで、自衛隊の運用について、的確性を確保しつつ、迅速性・効率性を向上させるという改正12条への変更が必要とされたのである。つまり、今回の法改正は、自衛隊の運用における内局主体のアカウンタビリティ（説明責任）の確保から統幕主体によるエフェクティブネス（有効性）の優先へと、大臣補佐の重点をシフトすることを意味するものであったといえよう。

それでは、こうした有効性重視の自衛隊の運用において、12条の改正によって、大臣の補佐における内局と統合幕僚監部の権限関係は、今後どのように変わるのであろうか。これまでの国会審議で見てきたように、その法的な枠組みは、改正される法律の文言だけではなく、実際には、2015年10月1日の組織改編に向けて整備される防衛省組織令の改正や具体的な訓令等の制定に伴い、内局と統合幕僚監部の所掌事務や事務調整ルールがどのように規定されるかによって、初めてその変化を伺うことができるといえる。

現行の防衛省組織令では、防衛政策局には、防衛政策課、日米防衛協力課、国際政策課、防衛計画課、調査課の五課が置かれている。また、運用企画局には、事態対処課、国際協力課、運用支援課、情報通信・研究課の四課が置かれている。今回の法改正により、運用企画局は廃止され、統合幕僚監部に統幕副長級の総括官と部課長級の参事官が文官ポストとして新設され、関係省庁との調整や対外説明業務（国会対応を含む）を担当することになる<sup>52</sup>。また、統合幕僚監部の運用部にも文官が配置されることになり、既存の運用第一課（武力攻撃事態等における自衛隊の運用及び上記に係る命令の作成等を担当）、運用第二課（災害派遣、国際平和協力業務等における自衛隊の運用及び上記に係る命令の作成等を担当）、運用第三課（行動の計画に関し必要な部隊の訓練等及び上記に係る命令の作成等を担当）に、文官が定員化され、政策的事項に関して業務を担当することになる。こうした自衛隊の部隊運用に関する業務が統合幕僚監部に一元化される結果、現行の運用企画局からは、内局の防衛政策局に事態対処課（運用政策課の設置）と訓練課が、整備計画局に情報通信・研究課（情報通信課の設置）が移管されることになる。

運用政策課は、現行の事態対処課の所掌事務を継承することになり、その主な所掌は、自衛隊の行動の基本や防衛出動に関する計画の基本、自衛隊の行動及び部隊訓練の基本に関する総合的な政策の企画及び立案に関することになる<sup>53</sup>。また、訓練課は運用支援課が所掌している自衛隊の部隊訓練の基本に関することを継承する。これらの所掌は、第189回国会で成

---

52 改正防衛省組織令では、総括官は、防衛大臣の定めるところにより、幕僚監部の所掌事務の適正かつ円滑な遂行を図る見地から、幕僚監部の所掌事務に関する重要事項に係る方針及び計画の立案に参画し、並びに幕僚監部の所掌事務に関する重要事項の調整に関する事務を総括整理することが規定された。

53 防衛省設置法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等に関する政令（平成27年9月18日）。なお、運用企画局国際協力課が所掌事務としている邦人または外国人の輸送、国際緊急援助活動及び輸送、国際平和協力業務及び輸送等のそれぞれの基本は、運用政策課が自衛隊の行動の基本に関する総合的な政策の企画及び立案に関して所掌することになると思われるが、具体的な事務は統合幕僚監部に移管されると想定される。

立した安全保障関連法が施行された場合に、さらに新たな業務が追加されることになる。一方、防衛政策局には新たに戦略企画課が新設され、政策立案機能の強化が図られる。このように、内局の自衛隊の運用面での所掌事務は、運用に関する法令の企画・立案・部隊訓練機能等に焦点が絞られるものの、現行においても、防衛及び警備の基本及び調整に関することや、武力攻撃事態等における対処基本方針及び緊急対処事態対処方針に係る防衛省の所掌事務に関する調整に関することは、防衛政策課の所掌であり、防衛の分野におけるアメリカ合衆国との協力の基本及び調整に関する事務は日米防衛協力課の所掌である。そのため、新防衛政策局は、防衛及び警備から武力攻撃事態等における対処基本方針、自衛隊の行動、防衛出動の計画、自衛隊の訓練の各項目の基本について、平時から有事までの広範囲の自衛隊の運用に政策的見地から関与することになる。12条の改正後も、設置法8条の内局の所掌事務は不変であり、また、改正防衛省組織令においても、防衛政策局等の所掌事務に運用企画局の所掌事務が移管される形で規定が置かれるならば、従来の内局の関与の在り方やその権限については、法改正後も変更はないことになる。

国会審議でも、政府から、実際の部隊運用に関して閣議決定や法令の改正を必要とするものなど高度な政策判断を伴うものについては、内部部局が中心となって統合幕僚監部と必要な協議を行って対応するとの説明が繰り返されてきた。しかし、法制度上は、改正12条では、内局の官房長及び局長等が、防衛省の所掌事務が法令に従い、かつ適切に遂行されるよう、その所掌事務に関し防衛大臣を補佐すると規定されているだけであり、閣議決定を必要とする事項を内局又は統合幕僚監部のいずれが主となって対応するかの根拠規定は保安庁訓令9号<sup>54</sup>の廃止以降は存在せず、これまでも設置法8条の内局の所掌事務に関する「事務運用」によって、内局が内閣官房と調整しながら、対応してきたにすぎない。

---

54 同訓令では、国会その他の中央官公諸機関との連絡交渉は、各局においてするものとする規定されていた。

閣議決定後の自衛隊の部隊に対する防衛大臣の行動命令についても、これまででは、行動の基本に関するものとして、内局で起案するもの（甲命令）と、専門的な意見を加えて幕僚監部が起案した後、内局との協議を経て発出されるもの（乙命令）があり、甲乙の命令起案については、事案によってあらかじめ分けられた具体的な基準はないとされ、実際には、治安出動や海上警備行動の発令、国際緊急援助隊や国際平和協力隊の派遣、海外での邦人輸送などでは、他の政府担当部局との調整が重要な役割を果たすことから、政策的なウェイトの高い命令として、甲命令として発出される場合が多いと指摘されている<sup>55</sup>。今般の法改正によって、こうした部隊行動に関する諸命令の起案・発出においても、内局から統合幕僚監部にその起案権限や内容面での調整における主体としての機能が順次移行していくことになるのではないだろうか。

こうした事務の権限関係の変容が予測される一方で、12条の改正に伴い、1997年に出された事務調整訓令の廃止に係る事務次官通達についても、これに代わる新たな事務調整訓令や通達の必要性が国会審議でも指摘されている。既に防衛省設置法改正案の文言そのものや、法律の公布を受けて制定される政令（防衛省組織令とそこで規定される所掌事務等）、さらには、防衛大臣、政府参考人等の国会答弁でその内容が具体的に明示されているとするならば、新たな訓令や通達を作成することは、それ自体が内局と統合幕僚監部の再調整を要することになる。また、新たな訓令や通達が、国会答弁等と食い違うものになれば、二重の基準を作ることとなり混乱も生じよう。しかし、既に言及したように、改正された法律の規定は必ずしも明確なものではなく、また、予定される政令も所掌事務について規定するのみで、実際の事務の配分や調整のルールについては、新たな「事務運用」のルールを作らなければ組織が回らないことになろう。また、法制定時の防衛大臣が変われば、その時々的大臣の方針により、法律の解

---

55 城山英明・細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程 その持続と変容』中央大学出版部、2002年、296 - 297頁。

釈や補佐への対応についても、変更される場合が生じよう。そうした属人的な要素によって、補佐の在り方が左右されないためには、やはり、かつての保安庁訓令 9 号に準じるような形式での事務調整ルールの訓令制定や事務次官による通達の発出により、大臣答弁の内容を行政規則として明文化することが必要といえるのではないが。

なお、今回の法改正に先立って、統合運用は、主に災害派遣の分野で先行して進んでおり、東日本大震災では、自衛隊の部隊の運用等の行動の指揮命令が統幕長に一元化されることによって、防衛大臣の補佐と同時に大臣命令の執行に関する業務が逼迫し、統幕長の負担が激増することとなったことが教訓事項として指摘されている<sup>56</sup>。統合幕僚監部への実際の部隊運用に関する業務の一元化によって、統幕長の役割は増大し、実際のオペレーションにおける業務の集中も懸念されるところである。組織改編後は、統合幕僚監部に運用企画局が担当していた関係省庁との調整機能や対外説明業務等が移管され、総括官等の文官が当該業務を担当することになる。また、参事官付として組織的に配置される約 30 人の文官組織（制服組も含まれる）は、その所掌事務として、統幕内各部等の横断的調整や政策的事項に係る業務をその所掌とすることになるとされる。統合幕僚監部において、責任者である統幕長に業務が過度に集中しないように、運用部と参事官付の各組織が緊密に連携し、適切な業務分担と相互補完をすることが必要であろう。そのためには、当面は試行錯誤も覚悟しながら、新しい統合幕僚監部における制服組と文官が協働する仕組みを構築しなければならない。文官が内局と統合幕僚監部の双方に存在し、両者を機能的につなぐ役割を果たすことができれば、大臣補佐においても、内・幕の事前の調整がよりスムーズに機能することになるとと思われるからである。

こうした実績を積み上げていくことによって、将来的には、改正 12 条のもとで、部隊の運用に係る迅速性・効率性の向上や、統合運用の実効性

---

56 防衛省「防衛省改革の方向性」2013年8月30日。

確保の観点から、自衛隊の海外派遣を含む自衛隊の運用に係る重要な判断の大臣補佐の主管が防衛政策局から統合幕僚監部に移管されることもあり得ないわけではない。その際には、設置法 8 条の自衛隊の行動の基本に関することは内局の所掌事務としては維持されないことになるだろう。しかし、内局の行う政策的見地からの補佐による的確性の確保と統合幕僚監部の行う軍事専門的見地からの迅速性・効率性は、いずれが欠けても、大臣の補佐は十分にできなくなるものであり、その均衡点を一方に大きく偏向させる「事務運用」は望ましいものではない。

一般的に、制服組は本質的に設定された目標を達成することに主眼が置かれ、コストその他の非軍事的要因に対する意識が希薄であるとされる。これに対して、文官は、政策や法制、予算など、制服組が必ずしも得意としない分野に精通している。したがって、制服組だけで自衛隊の運用や計画を立案するよりも、文官の政策的見地からのチェック機能を加えた方が、政治・経済的にもより実現可能性の高いプランを作成することができるからである<sup>57</sup>。政府が改正 12 条の趣旨を、防衛大臣を政策的見地から内局が、軍事専門的見地から幕僚監部が補佐し、車の両輪となって支えていくと説明したのは、まさに軍事的合理性と政策的適合性の双方からの大臣補佐の有用性を認識しているからだといえよう。

そうした点で、今回の 12 条改正は、将来の運用機能の統合幕僚監部への完全一体化の一環ではなく、内局の政策的見地からの補佐が今後も十分に機能していくかを慎重に見極めながら、内局と統合幕僚監部の補佐のあり方について、検討していくものでなければならないだろう。

---

57 財団法人平和安全保障研究所『防衛行政の中長期的課題に関する調査 諸外国の国防組織における事務官等（文官）の業務の在り方に関する調査』2010年3月、75頁。