特別誌上講義 <第7回>

自衛隊の指揮統制と統合作戦司令部の編成

拓殖大学顧問、元防衛大臣 森本 敏

自衛隊の指揮統制権と統幕長

(1) 内閣総理大臣は内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有し（自衛隊法第７条）、内閣の一員である防衛大臣が自衛隊の隊務を統括する（自衛隊法第８条）というのが自衛隊の創設以来、自衛隊における指揮統制の原則である。

しかも防衛大臣が自衛隊の部隊等の長を指揮監督するにあたり、当初は部隊運用に関しては各幕僚長が防衛大臣を補佐し、そのための命令も各幕僚長を通じて執行されていた。また、自衛隊創設以来、統合幕僚会議が設置されており、その機能強化を図るべきだという意見が出たこともあるが、統合幕僚会議に権限が集中することには消極論が出て、なかなか進展せず、ましてや統合幕僚監部に発展させることも、大勢の意見とならなかった。

ところが、1990年代以降、湾岸戦争後にペルシャ湾掃海艇部隊の派遣が行われてから、自衛隊が海外に展開するようになり、統合作戦活動（陸・海・空自衛隊のうち複数の自衛隊が参加する活動）が盛んになるにつれて、統合運用の一元化を図ることが必要になってきた。そこで、2006年（平成18年）３月に、自衛隊法を改正して、統合幕僚会議の廃止と統合幕僚監部の新設が図られることになった。

やがて自衛隊の海外派遣がさらに広がり、その活動や任務も広範多岐にわたるようになり、加えてミサイル防衛への対処（３自衛隊が統合して対処する必要があった）や東日本震災のような、大規模災害に３自衛隊を統合して運用する必要が生じてきたため、統幕で調整するだけでは統合部隊の運用は困難であるだけではなく、国民や政治の要請にも十分応じられないという現実に直面した。そこで、防衛大臣が特に編成を命じて臨時に特定任務を遂行する統合任務部隊（JTF）を新編して、東日本大震災のような広範多岐にわたる自衛隊の活動を、一括して管理することにしたが、これは特定任務に対応する限定的な措置であり、情勢全般に応じたシームレスな対応ができるものではなかった。

2015年（平成27年）10月になり、さらに自衛隊法・設置法を改正し、統合幕僚監部に文官ポストをつくるという構想に基づき、統合幕僚監部の運用企画局を廃止して統幕統括官、統幕参事官という文官ポストを新設し、これにより各省との調整や対外説明業務を担当する機能を強化して、自衛官（統幕）と文官（内局）のバランスと調整を図ることにした。

その後、平和安全法制やガイドラインの制定が行われ、防衛省・自衛隊の活動は、更に円滑化協定に基づく支援・協力、各種の演習・訓練への参加、人的交流、能力構築、技術協力、人材派遣、相互訪問、防衛交流、物品相互融通、情報交換、宇宙・サイバー分野における相互協力、研究開発や共同生産・サプライチェーンへの協力など広範に及んできた。統合幕僚監部

は、そのほとんどに関わっており、統幕の業務が、複雑、かつ広範に拡張していくことは避けられなかった。このような背景もあり、2015年の改正は防衛省改革の一環として、内局と統幕が重複して保持していた運用に関する機能を統合幕僚監部に一元化するという趣旨で行われたものである。これらの諸活動を通じて統幕と内局、自衛官と文官の意思疎通と調整が一層進められることになった。結果として、こうした変化が、その後における防衛省内のシビリアンコントロールを一層、確実なものにしていった。

⑵　このような防衛省・自衛隊を取り巻く環境変化や指揮統制機構の変遷にも関わらず、統幕長や各幕僚長は防衛大臣の指揮監督を受け隊務に関し、統幕及び各自衛隊の隊員の服務を監督することに変わりはなかった。統幕長は隊務に関し、最高の専門的助言者として防衛大臣を補佐すると共に、必要に応じて内閣総理大臣を補佐する。即ち、統幕長は防衛大臣の幕僚機関であり（防衛省設置法第20条）、隊務に関し部隊等に対する防衛大臣の命令を執行させる役割を果たしている。

このように、統幕長の任務は、①防衛大臣の最高の専門的助言者として防衛大臣を補佐する。②防衛大臣の命令を部隊等に執行させる。③統幕の事務を掌理し、統幕に勤務する隊員の服務を監督する。④さらに軍事専門的見地から見た戦略的な方針の策定、ならびに総合的な防衛力の整備や統合運用の円滑化を図るため、内閣総理大臣および防衛大臣に対して所要の助言を行う。各幕僚長は自衛隊の隊務に関連する訓練・人事・服務・教育・装備・情報などを行うこととなっており、防衛大臣が行う命令は統幕長が起案し、防衛大臣の決裁を得て命令を執行させる。統合作戦司令官が新たに設置されたが、統幕長が防衛大臣の命令を統合作戦司令官に執行させるという防衛大臣の幕僚としての役割に変わりはない。

このように、統幕長や各幕僚長に指揮統制権を与えないというやり方は、戦前の教訓（統帥権干犯の独立の名の下に行われた軍部の専横は決してあってはならない）や戦後に米国から導入された文民統制の考え方（軍隊の最高指揮権は大統領、国防長官が保有すべきであり統合参謀本部議長や米軍部隊の最高司令官が持つべきでない）もあり、当初から固く守られており、この方式は今も変わらない。

その一方で、自衛隊の部隊運用に関する対外説明を、内局と統合幕僚監部が重視して行ったりすることもあったため、内局と統幕の関係を見直した結果、運用面における防衛大臣の補佐機能を強化する一方で、統合幕僚監部のもとに部隊運用に係る機能を統合し、迅速な対応を行い得る体制を確立することとなった。その結果、統幕が文官と自衛官の両方によって構成されて防衛大臣を補佐する現在の制度ができあがったのである。

⑶　この観点から米国の制度をみると、米国の統合参謀本部議長も同様の任務を有している。統合参謀本部議長は国防長官を補佐し、指揮命令系統は大統領から国防長官を経て隷下部隊（地域軍であるインド太平洋軍、大西洋軍、北方軍などと機能軍である宇宙軍、戦略軍、サイバー軍、空輸軍、特殊作戦部隊など）に下される。統合参謀本部議長はあくまで国防長官の補佐を行うこととなっており、直接、部隊の指揮統制を行うことはなく、また、地域軍の司令官が直接、国防長官に意見具申や意志を伝えることもあるが、あくまで、統合参謀本部議長を通じて国防長官を補佐する制度になっており、日米間の指揮系統とは多くの点で類似性がある。

すなわち、統幕長が防衛大臣に専門的な助言を行う制度は米国の統合参謀本部議長が国防長官を補佐する制度と同様であり、これは政軍関係の中で位置付けられた制度でもある。米国の制度を見ると、例えば、インド太平洋軍司令官が国防長官に助言を行う場合には①地域の外交・安全保障政策面や軍事戦略面からの提言、