

日本防衛に関する 「責任と権限」の姿 について

廣瀬 誠 陸自73

はじめに

わが国では、官僚の力が強いと言われ、一時、政治主導という事が叫ばれたが、実際に政治主導がなされれば、その権力を行使する段になると、これを忌避するような主張がなされたことは、記憶に新しい。わが国では、行政府が権力を行使する場合、常に抑制的であることが求められるという傾向が強いように感じる。

民主主義の先達である英国では、国民は歴史的に強力な中央政府を受け入れてきたといわれる(注)が、強い政府とは、適切な権限を与えられ、その責任を遂行する際に、その権限を最大限に行使する政府であろう(勿論、ここではチェック・アンド・バランスが作用していることが前提)。

以下、わが国で、最終的に国民を守る手段である自衛隊の運用に関する責任と権限の姿は、今、どのようなになっているかを改めて考えたい。

1 責任と権限についての最近の事例
現代日本では、「開かれた」形で広

く意見を十分に聞いてコンセンサスができた上で、必要な事を決めようという考えが社会の中で強いことが、特徴として挙げられよう。「民主主義」という考えからなのだろうが、実際には、そのために決定が出来なかつたり、遅れたり、誰が決めたのか判らないという状況が頻繁に起きているという印象を受ける。

たとえば、企業や官庁で不祥事が起きた場合に、近年頻繁に見られる第三者委員会による調査や改善策の提言を採用する例である。専門家以外の「開かれた」意見を集約して「客観的」な見方で公正を期待するということらしい。このようなやり方により、当該企業等は、広く客観的な視点からの偏りのない提言を聞いて、調査なり対策を決めたという、いわば「時代の要請」に追従したとみることもできる。

しかしながら、その結論が、本当に専門家の意見よりも信頼が置けるかどうかは大いに疑問である。本来、専門家の意見を基本にして、チェック機能として「常識」が働かすべきなのではないだろうか。このような第三者委員会的なもののお墨付きを得ることは、「公正・公平な意見」を採用するという建前と引き替えに、組織の決定力の減衰と責任の回避という状況に陥っているのではないか。第三者委員会に余りに

多くを期待することは、筆者には本来責任を負うべき当該組織の信頼性と責任を自ら放棄しているように見える。

自衛官にとつては、全ての決定の責任と権限は指揮官が負うことは自明のことである。あらゆる権限が指揮官に集中する仕組みになっているのは、まさに、危急の事態に対処するための組織として、決定を迅速・的確に行うためである。しかし、基本的に、平時の事象を扱う組織では必ずしもそうではない。そして、議会制民主主義の国家では、チェック・アンド・バランスが効くように、責任と権限はいくつかの機構に分散されているのが通常である。

しかし、危急の事態に処する場合に、平時と同じように責任・権限を分散するような状態を放置すれば、決断が適時に行われない可能性が高くなる。これが所謂緊急事態条項の問題である。

責任と権限が分散していると、ある決断により予想される結果が重要かつ不確実であればあるほど、一般に決断が遅れる、或は決断できない場合が出てくる可能性がある。この場合、結果として、所謂不作為による責任を負わなければならないが、不作為の責任は、一般に因果関係が不明確であり、曖昧になりやすく、このため、さらに不作為に流れる危険も考えられる。

このように責任が不明確な状況では、当事者が責任を進んで取る強い責任感と胆力を持たない場合は、責任回避が生じやすくなるだろう。第三者委員会に見られるような業務のやり方と違い、責任・権限が制度として構造的に分散あるいは制限されているケースでは、責任を取りたくても取れない事態も考えられる。制度の問題は、緊急の事態になってから修正することは難しく、平常時から充分制度の動的な検証を行い、必要な改革を進めておく必要がある。

2 わが国防衛の責任と権限

構造的に責任・権限の所在が不明確とは、たとえば、次のようなことである。戦前、わが国は総力戦を遂行するため、国力を総動員出来るシステムを作り上げようとしたが、結果を見れば、権力が分散して国力の集中も不十分となり、また責任の所在も不明確だったといわれる。ドイツの場合は、授権法により、文字通りヒトラーに立法権も行政権も集中された。しかし、戦前のわが国は、総理大臣の権限は現在と比較しても限定され、同僚大臣中の第一人者にすぎず、大臣一人をやめさせるために、内閣総辞職をしなければならなかった。さらに、統帥権の独立の問題もあり、軍部大臣現役制を採用していたときは、一人の大臣を出さないこ

とで、内閣は崩壊した。責任が分散したシステムであったといえるであろう。責任が分散するということは、結果として責任の所在が不明確になるということである。

さて、現在のわが国の「防衛の責任」の主管官庁は、言うまでもなく防衛省である。しかし、ここで述べるのは、

一般的な所掌事務の話ではない。国家の組織を見ると、どこも自衛隊の運用について大きな権限を許されていないという点で、筆者には、権力の分散というより、権力の抑制という構造になつていように見える。憲法9条、専守防衛、非核三原則等の自衛隊の運用に関する政治的な枠組みは強固だが、それは防衛力の運用を極力制限する方向で強いということである。これらの枠組みが、その運用を制限する方向の「軍隊からの安全」のみに配慮して、国防のためにその運用を効果的にするための「軍隊による安全」への配慮が充分になされおらず、バランスを著しく欠いていると感じる。

その結果、有事に万一防衛力がうまく機能しなかつた場合、その責任の所在が何処にあるのが当然に問題となるが、それが現状ではあまりはつきりしないと考える。

まず、国会の責任である。立法権は、国会にあり、憲法改正についても責任

を負う。しかし、改正されようがされまいが、もし憲法等の法制を要因としてわが国の安全が脅かされる事態が生じたと考えられる場合、その責任は漠然とした「国会の責任」と言うことはできても、誰が具体的な責任をとる事が出来るのだろうか。

次に、政府の責任はどうであろうか。今のままでは、行政側の責任と言われなくても困るはずである。憲法と自衛隊法等により立法府から与えられた権限、自衛隊の運用に関わる権限の上限は、元々著しく低いからだ。平時に、自衛隊は軍隊としては機能できない。防衛出動が発令されてはじめて軍隊としての必要最小限の実力行使が出来るようになるのである。

これが、奇襲対処の問題だが、これがうまく機能しないからといって行政に責任を押しつけるのは現状では酷な話である。平時の権限では、自衛隊を運用する範囲は、極めて限られており、警察権の行使さえ、治安出動等の下令が必要になる。下令すればいいではないかというが、下令するには、条件があり、その条件をクリアしているか判断するためには情報が必要である。さらに情報が得られても適時に下令できるかは極めて不透明である。いずれにしても、決断して、困難な状況下に限定された権限を行使しなければなら

い。もし、決断が遅ければ、第一線の部隊は、不十分な権限しか与えられない中で、事態に対処しなければならぬ。このように考えれば、防衛力の運用についての権限の行使には多くの段階的な結節があり、政府は構造的に大変困難な状況下に置かれていと言つてよい。

本来、権限を与えなければ責任を問うことは出来ないはずである。責任を問うのなら、政府にはそのための十分な権限の幅を持たせなければならぬと思う（もつとも、条件等、権限に関する制限の多くは、行政府側が、自衛隊が軍隊でないという理由で自ら設定してきた経緯もあるのだが）。

現在の自衛隊運用の枠組みは、防衛出動命令等の発動が事態に応じて適時適切に行われることが大前提であり、また死活的に重要であるが、前述したように、多くの困難が伴うと思われる。その間、当該命令が発動されるまでの所謂グレーゾーンにおける現場の自衛隊指揮官の苦悩は大きいと考えるべきだろう。

3 大東亜戦争の終末における現地軍の苦悩

現場の「生の状況」が必要とする権限が、システムとして適時に現地指揮官に付与されない事態における苦悩

は、大東亜戦争の終末、終戦の詔勅が下された昭和20年8月15日以降も、国境警備に当たっていた軍隊に見ることが出来る。

8月9日、ソ連軍が対日参戦してきた。同年4月に日ソ中立条約の不延長を通告してきていた。余談だが、ソ連の参戦は、中立条約の不延長の発効に必要な1年を待たずと言う暴挙であり、このようなソ連に対し、講和の仲介を期待していたことは、わが国の不明である。

8月15日、終戦の詔勅が下った以降、対ソ正面にあつた日本軍は、対応に苦慮した。それは、即時停戦という大命の捧持と、現地居留民の保護との間で、板挟みの状況に置かれたからである。居留民の保護を考えれば、直ちに降伏して武装解除を受けることは、危険極まりない。なんとか、居留民の避難を完了してからにしたい。しかし、そのためには、南下を続けるソ連軍を、居留民が現地から無事に移動が終わるまで阻止しなければならず、そのためには、戦闘もやむを得ないという状況に陥つた。

駐蒙軍司令官根本博中将は、満蒙正面で正にそのような状況下にあつた。侵攻するソ連外蒙軍を張家口の北方27kmにある通称「丸一陣地」で阻止し、張家口に集結している在留邦人約4万

人を急遽撤退させねばならない。「即時停戦、武装解除受諾」の大本営命令に基づき、戦闘行動を停止して局地停戦交渉及び武器引き渡し等を行うよう命ぜられていた丸一陣地の守備部隊は、19日、軍使を派遣したのだがソ蒙軍の射撃のため頓挫した。翌20日、2回の軍使交渉も不調となった。その頃、在留邦人の引き揚げは、漸く始まったばかりであったという。在留邦人の引き揚げが遅れたのは、外務省・大東亜省の方針が「居留民はできる限り現地に定着せしめる方針」だったからである。

それでも、丸一陣地を守る独立混成第2旅団（響兵团）の奮戦により、4万人の邦人は無事、撤収することができた。

このときの根本司令官の苦悩は深く、20日夜半に、次のように方面軍司令部、支那派遣軍総司令部に打電したという。

「大東亜省の指示は本職と反対にて居留民の引揚げを遅延せしめたるを以て、只今、張家口には尚、二万余の日本人あり、外蒙『ソ』軍は延安と気脈を通じ重慶軍に先立つて張家口に集結し、その地歩を確立せしがため相当の恐怖政策を実施せんとしあるが如し撤退に関しては重慶側の傳作義は張家口の接収を提議し来たり 日本人の生命財産を保護すべきも、もし延安軍又

は外蒙『ソ』軍等に渡すならば、その約束は守る能わずと申しあり 本職は傳作義の申込みに応じ、八路军及び外蒙『ソ』軍侵入は敢然之を阻止する決心なるも、もし其の決心が国家の大方針に反するならば、直ちに本職を免職せられたく、至急何分の御指示を待つ」

（昭和20年8月20日 日本人を守る最後の戦い）稲垣武 著 光人社NF文庫より。ただし、カタカナをひらがなに直した）

このように、緊急時の方針は、政府としても各省庁の指示を一貫・整合させることは難しく、また、現地の状況を遠く離れた地で掌握することも難しい。このケースでは、現地部隊は、命令と現地の状況との食い違いに苦慮し、結局、軍司令官自らの責任と決断において、居留民の命が救われたのである。

緒戦と戦争の終末との違いはあるが、この例のように、危急の事態においては特に、現地の状況にびたりとした適時適切な命令・指示を遠隔地にある政府が出すことは難しいものである。まして、わが国の防衛出動や治安出動の決定のように、行政の取り得る権限の条件が厳しく範囲が狭く、政治的手続が重い状況下では、そうなる可能性は高くなると考えるのは自然であろう。現代におけるC4I2（指揮・通信・

コンピュータ・情報）の発達は、この問題点の克服を可能にするという考えはあるだろう。それでも、わが国の防衛問題に関わる政治的な困難の中で、決断を行い、その実行のための政治的・行政的な手続の渋滞を回避できるかは重大な焦点となる。このような事態を避けるためには、行政府に前もって広い運用の幅を認めるべきである。変転する国際情勢が前提となる国家の防衛、特にその初動に関する法制は、この点に特段の留意が必要である。

まずは、具体的に将来起きうる事態を平時から検証し、領域警備のような法制を定めることから着手すべきである。本質的には、自衛隊を軍隊と規定すべきであろう。立法院は、防衛力のコントロールに対して、防衛出動等の停止の決定や予算の不認可という決定的な権限を保持している。

おわりに
法的枠組みを作るのは、立法院の仕事であり、枠組みを作るにあたっては、行政府の決断の範囲を充分に広く上限を高くし、行政府の行動の余地を広く与えて、その責任を明確にするシステムを構築すべきである。現在のままで、状況に即応する適時適切な決断が制約され、決断の是非の責任を何処にも問えない状況を生む可能性が危惧さ

れる。そして、そのしわ寄せが、どこに行くのか、それは、歴史が教えているのではないだろうか。

注：福田恆存は、ポール・ジョンソンの「沖の島の住人」を引いて、次のように書いている（『英国民主義の秘密』より 福田恆存全集 第7巻 新潮社 所収）

「ジョンソン氏はかう書いている。「今日まで英国人は昔ながらの慣習に随ひ、強力な中央政府を常に喜んで受容れて来た。彼らが望むものは―いや、常に望んで来たものは―歴代の英国王の中で最も偉大な王の一人、エドワード一世によつて整備された様な政体であつた」と。民主主義の主権在民といふのは政府権力の否定、或はそれからの自由、独立を意味するものではない。英国人は強力な政府を欲し、その実現の方法として、誰がさういふ強い政府を造り得るか、それを自主的に判定し選択する自由を求めた。その精神が民主主義を生んだのである」

上記の福田恆存が引用している部分の原文は次の下線部の通り。
Indeed, the idea of a dynamic conflict between the executive and institutions representing the public was and is, wholly alien to the English mind. The English have always greatly accepted strong central government, based on ancient custom. What they wanted what they have always wanted was the kind of regime provided by Edward I one of the greatest of the English kings. (Paul Johnson "The Offshore Islanders" Holt Rinehart and Winston, p126)