

「独裁」と「統率」と「文民統制」

執筆者：富澤暉 2017年5月20日



東日本大震災発生翌日、国民へのメッセージを述べる菅直人首相（当時）。「緊急事態」だからこそその「独裁」は、望むべくもなかったか (c)時事

「憲法改正といえば9条から」というのが筆者周辺の多くの人々の合言葉なのだが、それは難しいことらしく、「自民党は先ずは緊急事態条項で憲法改正を突破しようとしている」とマスコミ

は報じ、同時に、これに反対のジャーナリスト・学者などを動員して「この緊急事態条項が如何に危険であるか」とキャンペーンを張っている。

その反対学者の若手代表とも言える木村草太・首都大学東京教授（憲法学）は、「世界の多くの憲法に緊急事態条項があることは事実だが、各国憲法はそれが政府の独裁とならないように発動条件を厳格に定め、さまざまな歯止めを準備している。それに引き換え2012年に発表された自民党憲法改正草案『第98条（緊急事態の宣言）・第99条（緊急事態の宣言の効果）』の発動要件はきわめて曖昧であり、国会承認は事後でも良いとされていて手続き的歯止めはかなり緩い」「自民党草案のような内閣独裁条項は比較法的に見ても異常だと言わざるを得ない」と言っている。

また「戦争や自然災害がいつ起こるかは予測困難だが、起きた時に何をすべきか、は想定可能だ。そうした予測を基に、誰がどんな手続きで何をできるのかを事前に定めることは安全対策としてとても重要だろう。そして、警報・避難指示・物資運搬等の規則を細かく定めるのは憲法ではなく、個別の法律の役割だ」とも言っている。

緊急事態における「独裁」は必要

筆者は法律についての素人だが、この木村教授の発言に対し一国民として3つの疑問をもつ。

第1は、「諸外国並みに憲法に緊急事態条項を含めること、の要否について全く述べていない。日本の特殊性からして不要とするならば、その理由を明確に述べ、もし緊急事態条項はあった方が良いという結論ならば、どのような緊急事態条項が、一番日本に相応しいのかと提言するのが、憲法学者の責任なのではないか」。

第2は、「政府の独裁化を防ぐ緊急事態条項でなければならない、と言っているが、本来、緊急事態条項とは緊急事態における政府の独裁を（程度の差こそあれ）認めるものなのではないか」。

そして第3は、「警報・避難指示・物資運搬などの規則を個別法で細かく決めておけば、戦争・災害対策が十分にできると本当に考えているのか」ということである。

古代共和制ローマには「独裁官（ディクテーター）」という官職があった。外敵の侵入や疫病の流行、政治的混乱など、国家の非常事態が発生した場合、権力が分散されているのは非効率なので、ただ1人の「独裁官（通常は軍人）」に強大な権力を与えて、事態に対処させたのである。日本の言葉で言えば拙速を尊ぶべき危機（非常時）において、元老院における「小田原評定」や「船頭多くして船山に登る」ことを避けたのである。これは緊急時における民主主義の欠陥を補うものとして、2000年以上も前から存在していた人間の知恵である。と同時に、その独裁官が無制限に権力を行使しつづけないように、その任期は短期間（通常6カ月）としており、戦争が上手く進んでいようがまいが、任期が切れると自動的に別の独裁官に権力を移譲させてい

た。これまた古人の優れた知恵であった。かのシーザーは自らの力を恃んで終身独裁官になったために、ブルータスに刺されたのである。

それ故、憲法に緊急事態条項を入れる時には、長期独裁政権を防ぐための歯止めとして首相任期の短縮、及び自動的首相交代制度などを憲法に入れるべきだ、と筆者は考えている。

「独裁官」を引き受けるべきだった「菅首相」

実は、東日本大震災と福島原発事故が発生した直後の平成23年4月に、筆者は「菅首相は直ちに、私は6カ月後に辞めるからそれまでは全て私に任せてほしい、と独裁官就任宣言をすべきだった」という小文を書いて、仲間内の雑誌に掲載した。しかし「今時、独裁という言葉を使うとは何事か」「菅首相のような人に独裁官が務まる筈がないじゃないか」といった2通りの批判を数多くもらった。後者の批判には「そうかもしれない」とわずかに頷いたのだが、結果として菅氏が5カ月後に首相職を降りた姿を見て、「最初からそう宣言しておいた方が、日本の復興のためにはもう少し良かったのではないかと、今でも思っている。

平成23年3月初めの時点で、菅首相の政治生命は「今月一杯か」と言われていた。東日本大震災の津波と原発事故は、幸か不幸か彼の政治生命を長らえさせた。総理大臣を交代させる時間など全くなくなってしまったのである。

この時の大災害は正に「千年に1度」のものなので、この危機管理を「十年一日の如き」官僚の発想で遂行できるものではない。否応なく菅首相は「独裁者」を引き受けざるを得ない立場にあった。「被災者救援と日本復興のため、命がけでやる」と言ったのは当然である。しかし、市民政治家を標榜する本人に「ここで独裁官を引き受ける」という覚悟があったとは思えない。その独裁官の要件とは何なのか。

それは第1に、独裁官は自ら「状況判断」をして「決断」をしなければならない。「皆さんの意見を広くお聞きして」などと言っている暇はない。今や衆知を集める時ではなく、衆力に恃む時なのである。

無論、専門的な事柄については少数の専門的補佐者の意見を聞く必要がある。共和制ローマの独裁官は、補佐役として騎兵長官を独断で任命することができた。そして戦場では主力である歩兵を独裁官自身が指揮し、特殊技術を要する騎兵の指揮は騎兵長官に任せたという。それは第2次世界大戦における英国首相チャーチルが、自ら士官学校出身者であるにも拘わらず、軍事については全てアラン・ブルック参謀総長に相談し、軍の指揮運用について任せていたことにも通じる。

しかしながら、そういった専門的補佐者の数は少ない方が良い。多いと責任が分散し、力も分散してしまうからである。無論、最終責任は自分1人が担うのだから、あくまでも全般にわたる状況判断は自ら実施し、自ら大方針を定めるべきであった。

第2に、その大方針を自らの言葉で国民に語らなければならない。「命がけでやる」のは良いとして、「何をやるのか」を自らの言葉で語るべきであった。そして国民（部下）の同意と信頼を得てその具体的実行を命じ、それを監督するのが独裁官の務めである。

無論、100%の同意と信頼を得ることは至難だが、そこに国民（部下）を引きずり込むぐらいの気力を持って事にあたって欲しかった。

「危機管理」など考えていない政治家たち

第3に、大方針決定までの過程と、命令・実行・監督の過程を明確に区分することが必要である。現代では専門的補佐者に学者がなることが多いが、それはあくまでも「シンクタンク」としての機能を果たすに過ぎず、具体的な命令・実行・監督はその能力・権限を持つ官僚機構（自衛隊などを含む）を活用しなければ完遂できない。この時「NSC（国家安全保障会議）があれば」という話が出て、その後、第2次安倍内閣でそれは現実になったのだが、NSCが出来たとて、緊急事態管理庁（FEMA）やそれを包含する、国土省ならぬ国土安全保障省のようなものがなければ意味がないということである。「司令塔が見えない」といわれたのは正にこのことであり、何も米国と同じ組織を作る必要もないが、「頭脳」の役割と「神経」「筋肉」の役割とを明確に分けて示す必要があったと反省される。

第4に、自らの任期の終わりを明確に示すことが必要であった。運よく生きながらえた政治生命である。せめて共和制ローマの独裁官のように、6カ月で辞めると宣言すべきであった。ただでさえ疑いの目を向けられる独裁者なのだから、「自分は命がけでやる。本当に無私なのだ」ということを証明しなければいけない。

平時は民主的に部下の意見を聞き、根回しをしつつ事を進める現代においても、一旦危機が発生したならば、全ての組織の長（首相や首長や会社の社長、そして自衛隊の各級指揮官も）は孤独な独裁者にならざるを得ない。その独裁者は1人で「決断」をしなければならないのだが、如何に良い決心をしても、その時、組織員（国民や社員や部下）がその決心に従い、行動し、働かなければ危機管理はできない。

組織員（部下）にその行動をとらせる指揮官（その組織の長）の感化を「統率」といい、その力を「統率力」という。統率などという難しく古臭いものを持ち込まなくとも、法律や規則や契約で約束して、その時の各人の任務を決めておけばいいじゃないか、という意見もあるが、多くの人々がそんな契約など解約したくなるような状況が、有事であり危機なのである。英語ではリーダーシップといい、各国・各人により形は違うが「組織を1つにまとめる」という目的は同じである。

菅首相には統率力が全くなかった、と評価するしかない。一方で「自分に独裁官をやらせてくれ」と申し出る勇気と統率力を持った政治家が、与野党に1人もいなかったことも事実であり、

残念である。これは菅直人氏だけでなく、危機管理を考えている政治家が殆どいないということであり、同時に、国民の中にも日本全体の危機管理を考える人がいないということであった。

自衛隊における統率

「自衛隊は実戦をしない偽軍隊だから、いつも戦争ゴッコをして遊んでいるんだろう」とからかわれることがある。「そうではない、自衛隊は実戦を想定していつも真剣な戦闘訓練をしており、その結果が日本外交の背景となり世界の秩序（平和）維持に貢献している。また、その訓練を続けているからこそ、災害派遣でもPKO（国連平和維持活動）でも、牛や鳥の疫病後始末などにおいても成果を収めているのだ」と筆者はいうのだが、なかなか理解してもらえない。我々をからかうような人に理解してもらえないのは仕方ないとあきらめることもできるが、この意外に難しいことを、一緒に訓練する部下隊員に説得するのは自衛隊の各級指揮官の責務であり、手をぬけない。隊員たちがそれを理解するか、理解はできなくともこの隊長の命令なら素直に従おう、と思うかは、全てその隊長の統率力にかかっているのである。

そもそも自衛隊（海・空を含む）の野戦（基地・要地防御以外における）任務というものは、たとえば「あの山を取れ」といった程度の包括的なものである。原則として「最小の損害で最大の成果を挙げよ」とは言われるが、「何が最大で、何が最小か」は誰にもわからない。「(1)何時までの間に敵を100%撃滅せよ」とか「(2)何時までの間に敵に50%の損害を与え、あとは逃がしてもよい」とか「(3)敵に損害を与えなくともよいが、とにかくその地域（空域・海域）から敵を追い払え」と言われることもないし、「(4)その間に友軍の損害を何%以下に抑えよ」といった具体的数字が付与されることはまずない。そんな任務は付与できないのが現実である。その任務分析をするのは各級指揮官の責任であり、だからその部下に与えられる任務も状況や指揮官によりまちまちであり、従って部下たちの判断と行動も当然、まちまちとなる。

その互いにまちまちなものを大筋でまとめて、ともかくこの隊長の意図に従い、隊員全員が団結し協力しあって“危険をも顧みず”（身を投げうって）戦おうと思わせるものが、隊長の統率力なのである。

リーダーシップのない隊長の後ろには、部下隊員が誰もいないとか、背中から弾が飛んでくるとか、ベトナム戦争での噂話を米国で聞いたことがある。

自衛隊の訓練でそういうことは殆どないが、それでも訓練そのものをみれば、その隊長の隊員掌握力、すなわち統率力がわかるものである。

統率力は一般に、指揮官の「人格」と「能力」によって構成される。「人格」と「能力」のどちらに比重をかけるかは人によって違うが、少なくとも片方がゼロという人に統率はできない。

「人格」と「能力」への「信頼」

統率の結果として現れるものは、部下からの指揮官に対する「信頼」である。「信」とは「人の言葉」すなわち「嘘を言わない誠実な人」である指揮官の「人格」を表し、「頼」とは部下が、その指揮官の「力を頼りにすること」、すなわち指揮官の能力を意味する。

平時においても統率力は大切だが、緊急時においてはその重要性が急速に拡大する。危機は迅速に変化し、それが組織員及び組織そのものの「命」に関わるからである。また緊急時における指揮官の統率力は、平時から（指揮官と部下の間で）培われていることが望ましいが、緊急時に急遽発揮されるべき統率力こそが特に必要とされる。

統率の目的は組織全体の行動を1つにまとめることであり、それは指揮官と部下が同じ使命感を共有することである。小さな組織の場合は、「指揮官が何も言わず、自身の行動とその背中で部下にそれを示す」ということもあるが、大きな組織の指揮官にとっては何といても「言葉」が大切である。日米共同訓練で、米陸軍将官が隊員たちを集めて話している姿をよくみかけた。隊員たちと顔を合わせて親しく、笑いをとりながら話すことが彼らのリーダーシップであるらしく、雄弁家の将軍が多かった。第2次大戦直前の、ルーズベルト大統領のラジオ炉辺談話からの伝統なのだろうか。

国柄を問わず、第一線将校の仕事は部隊を指揮し運用することである。その仕事の内容は通常、(1)人事(2)情報(3)作戦(4)兵站(5)部外連絡に分けられるが、人事の中の1つである「統率またはリーダーシップ」だけは、この5項目の上に立つものとして最も重視されている。

軍隊（自衛隊）の仕事は、平時においても常に危機管理に関するものであり、部隊の団結・規律・士気をまとめる統率（またはリーダーシップ）なしには成就できないということである。

「文官統制」ではなく「文民統制」を

帝国陸海軍指揮官の統率には、天皇統帥という「全能の神」がついていた。軍の将校は「天皇の統帥（とうそつとも読む）を受けて部隊を統率する天皇の股肱（手足）の臣（臣民の民ではなく臣）」であり、部下に対して「予が命令を朕（天子の自称）が命令と心得よ」とまで言ったと伝えられている。

統帥は当初、部隊運用（軍令）に限られていたのだが、この軍令と軍政の混乱が、帝国陸海軍に大きな誤りをもたらした。本来、統帥権というものは軍運用（すなわち軍令）のみに関わる権力であり、軍の整備等、軍行政（すなわち軍政）に関わるものは、天皇から内閣総理大臣を通じ、外務大臣や大蔵大臣の了解を経て陸・海軍大臣に示されるべきものとされていた。ところが、軍政は軍令の要求に従うべきものであり、軍政が軍令の要求を入れないことは参謀総長（陸軍）や軍令部（総）長（海軍）の統帥権を干犯するものだ、という動きが起こる。この問題には「天皇機関説」が絡み、それを特に非難した陸軍皇道派が悪者になっている向きがあるが、これに悪乗りした統制派や、海軍軍縮に絡み大艦巨砲主義を進めるため海軍条約派（海軍省側）を押し切った艦隊派（軍令部側）の罪も強く指弾されなければならない。

また、天皇の臣たる高位者（政治家・官僚・軍人等）に腐敗した者が多いとして彼らを粛清し、真に天皇直率の清新なる国を作ろうという陸海軍若手将校グループたちが、数々のクーデター計画を立て実行し世を騒がせた。更に石原莞爾をはじめとする若手参謀たちが、彼ら自身の判断で勝手に作戦を始め、中央や各方面軍などがそれに引きずられていく、という事象も続いた。

これらは、実際は大勝利と言えなかった日露戦争の反省が不十分なままに、大正デカダンの（軍事不要という）風潮の中で、天皇という玉を掴みとろうとした陸海軍の過ちであった、と筆者は考える。明らかな鼻眞の引き倒しで、極めて不敬なことであった。

現在の自衛隊についていえば、最高司令官たる内閣総理大臣から最前線の一隊員に至るまで、主権者は天皇ではなく国民だと完全に承知しているので、帝国陸海軍のような国家主権を無視した独走は起こり得ないようになっている。

ただ主権者たる国民の、自衛隊に対する負託というものが何であるのか、隊員たちにはよく分からないところが心配である。自衛隊は、有事にその場の状況に応じ、各級指揮官の自由裁量（すなわち独裁で）で最大の戦力を発揮し任務遂行すべきものであるから、「これが歯止めだ」と全てに手足を縛られるようなことは困る。そうではなく、「ここまでは自由にやって宜しいが、これだけはやるな」というネガティブ・リスト化させた明確な任務を、国民の負託として示してほしい。

かつてこの国民の負託については、政治も軍事も知り、しかも軍人ではない防衛省（庁）内部部局の参事官たちが国民の立場に立って考え決める、それが我が国のシビリアンコントロールだ、ということであった。しかし、高位の事務官とはいえ自衛隊員なのだから、これでは昔の参謀本部や軍令部と同じことになってしまう惧れがある。それは「文官統制」であって、真の主権者による「文民統制」ではないだろうと我々自衛官・元自衛官たちは言い続けてきた。その主張が国民（主権者）の代表たる政治家に理解されるようになって、問題の防衛参事官制度は2009年に廃止された。

しかし、これで文民統制の問題が解決されたわけではない、自衛官の訓練成果であるその自由裁量の能力を最大に引き出せる、ネガティブ・リストの明確な任務を、国民と国民の代表である政治家が本当に創りだせるのか、という疑問がなお残る。国民とその代表たる政治家方には、軍事の常識・基本についてだけは知ってほしい。国防は自衛隊員の仕事ではなく、国民の仕事なのである。