

自衛隊の「日報問題」とシビリアン・コントロール

西田一平太

安全保障・外交政策研究会アソシエイツ

笹川平和財団研究員

2016年7月の自衛隊の南スーダン PKO での記録に対する情報開示請求に対する不開示決定を端緒に、シビリアン・コントロール（文民統制）の在り方が問われている。結論からいえば、今回の日報問題の本質は、「シビリアン・コントロールの機能不全」といった類のものではなく、文書管理の問題や自衛隊幹部の職務怠慢という内向的な組織の志向とそれを許した政治的指導力の欠如という性質に由来するものといえる。それは、日本社会とその反映である国会が、PKOのような国際安全保障への協力のために自衛隊をどのように活用しようとするのかについて、合意がないことが背景にある。今回の問題は、防衛省・自衛隊という巨大専門家組織への民主的なコントロールにおいて、日本社会および国民の代表である政治側に、軍事についての深い知見と民主国家における安全保障政策遂行への強い意志が不可欠であることを明らかにした。

○「日報問題」の経緯

問題となっているのは、2004年～06年の陸上自衛隊と航空自衛隊のイラク派遣時の日報と、2016年7月のジュバ騒乱の際に国連南スーダン PKO に派遣されていた陸上自衛隊（第10次施設隊）による日報の取扱いである。2018年4月末現在においてイラク時の日報については不明な点が多いため、本稿では南スーダン日報を中心に問題の所在を確認する。既に広く報道され知られているところでもあるが、玉突き的に複数の問題が発生しているので、今一度経緯を整理してから争点を明らかにしたい。

発端となったのは、2016年7月に発生した南スーダンの首都ジュバでの騒乱事件である。政府と反政府勢力の間で激しい市街地戦が発生し数百名が死亡、中国隊の PKO 要員 2 名も巻き添えとなって殉死した事案だ¹。国連南スーダン PKO に派遣されていた自衛隊の第10次隊に被害はなかったものの、このことにより国内では派遣の法的根拠を成す国際平和協力法の参加五原則（特に、紛争当事者間の停戦合意）が成立しているのかが問われることになった²。また、前年 2015 年に成立した平和安全法制でいわゆる「駆け付け警護」が認められ、同任務が 2016 年末に派遣予定の第 11 次隊に付与されることが見込まれたことから、

¹ 筆者はこの騒乱の発生する前の 2016 年 2 月にジュバを再訪しているが、当時から南スーダン情勢は流動的であった。市内は表面的には静穏な様相を保っていたものの、以前よりも緊張感が漂っていたことを鮮明に記憶している。

² 第 192 回国会「南スーダンにおける PKO 参加五原則の適合性に関する質問主意書」（平成二十八年十一月二十八日提出 質問第一七〇号）逢坂誠二

国民の関心も高かった。二度にわたるジャーナリストからの情報開示請求（2016年7月・9月）は、このような背景のもと行われたものである³。その中には、現地情勢の記述など政治的に注目を集める恐れのある日報が含まれていた。このことを危惧した防衛省では、日報が実存するにもかかわらず「不存在につき不開示」として回答（同年12月1日）するなど、不適切な意思決定と対応が重ねられた。

その後、2017年2月初頭に統合幕僚監部（統幕）に存在した日報の「発見」が公表されるが、経緯に不自然な点も多く稲田防衛大臣（当時）の指示によって特別防衛監察の実施が命じられた。その結果、ジュバ騒乱から約1年後の2017年7月には、事務次官や陸幕長など防衛省高官5名が懲戒処分（停職・減給）され、稲田防衛大臣自身も日報問題などの責任を問われ辞任する⁴という異例の事態に展開した。また、イラク派遣時の日報については、2017年2月時点で稲田防衛大臣が「残っていないと確認した」と答弁したものの、翌2018年4月には防衛省が存在を公表するなど説明が一転している。小野寺現防衛大臣は「政治主導でうみを出し切る」と強調するが、4月末の現時点で未公表の日報もあり混乱は収束していない。

○杜撰な情報管理と内部論理優先の意思決定

特別防衛監察の結果、今回の日報の扱いをめぐっては多くの不適切な行為があったことが判明している。意思決定の観点からこれらを整理すると、次の三点に集約される。

1. 文書管理の認識の甘さ

当初問題となった「日報」は正式には「南スーダン派遣施設隊日々報告」と記される「注意」「用済み後廃棄（1年未満）」扱いの行政文書⁵である。しかし、これらの指定はジュバ騒乱当時の日報には記載されておらず、現地隊員と統幕・陸上幕僚監部（陸幕）・陸自中央即応集団（CRF）司令部の間においての認識は「必ずしも統一されていなかった」。また、情報共有システムを通じて関係部局にて閲覧され個人的な資料として保有した人間が多数存在した。初回の情報開示請求を受けた後の2016年8月3日の日報から取扱指定が記載されるようになったことから明らかなように、初歩的な情報管理に意識が行き届いていなかったことが明らかになっている。自衛隊の国際平和活動への参加をめぐっては国会でも

³ 情報開示を求めた布施祐仁氏の問題意識や不開示決定についての捉え方は次の記事に詳しい。「南スーダン撤退 あの日報を引きずり出した情報公開請求の『威力』」現代ビジネス編集部 2017.03.11 <http://gendai.ismedia.jp/articles/-/51186>

⁴ 「首相が擁護、傷広げる 稲田氏辞意」日本経済新聞 2017年7月28日朝刊

⁵ 陸上自衛隊文書管理規則（平成23年4月1日改正）では「国際平和協力業務」に関する文書の保存期間は3年と定められているが、備考欄に「上記以外で、随時発生し、短期に目的を終えるもの及び1年以上の保存を要しないものの保存期間は、1年未満とすることができる」とある。報道によると、今回の日報は、これに準じた扱いとされている。

「日報、1年未満保存文書扱い＝恣意的廃棄可能、記録残らず一公文書扱い基準策定へ」時事通信ニュース 2017年7月28日

度々議論されてきた。それにもかかわらず、当の自衛隊においていつ来るかもしれない情報開示への備えや不用意な流出などを意識していなかったことになる。単なる取扱不注意のようであるが、この中途半端な文書管理の指定が、日報の非開示決定に至る問題の基礎を成している。

2. 自己都合による開示拒否および消極的姿勢

日報は「用済み後廃棄（1年未満）」の行政文書であるため、現場からの報告を受領した司令部で確認した時点で「用済み」として廃棄しても法的には問題はない。また、公文書管理法では1年未満の文書は管理簿に載せる必要もなく、公的には「廃棄」イコール「不存在」の扱いとなる。しかしながら実際には、日報には今後の作戦運用のための教訓やその他の参考となる情報が多く含まれているため保存され、物理的には存在していた。実際、特別防衛監察では、対象となる南スーダン日報については陸自だけでも計178件（データ136件・紙媒体42件）の保有実態が確認されている⁶。

問題となったのは、防衛省が日報の開示請求を受けた際、陸上自衛隊では日報が公開対象の行政文書であり現に電子媒体として存在することを知りながら「部隊情報の保全」と「開示請求の増加に対する懸念」を理由に非開示を上申し、防衛省は「用済み後破棄」扱いとして不存在と回答したことである。ほんの数か月前に発生した重大な事件に関する記録が「破棄」されて「存在しない」というのは常識的に考えても理解されず、逆に政府の対応について疑念を招く結果となった。更に問題なのは、事態を重く見た自民党の行政改革本部が防衛省に事実確認の要請を行ったところ、答弁に実態を合わせるかのように、陸幕の情報システムに残存する日報が破棄（消去）されたことである。このような合法かもしれないが不適切な行為が今回の日報問題では数多く発生している⁷。共通するのは、組織の自己都合による情報開示に対する消極的な姿勢である。

3. 大臣指示の無視・軽視

今回の最も重大な問題は、防衛大臣を補佐する内局幹部による不作為であろう。自民党行政改革本部の事実確認要請の後、稲田大臣は統幕に席を置く内局部員のトップたる統括官に対して南スーダンの日報を「再検索するよう指示」した（2016年12月16日）。しかし、その指示は履行されることがなかった。理由は不明なもの大臣指示は無視されたことになる。また陸幕での日報が発見された際には、日報に残されたメモなどを勘案して「公表に耐えられる代物か不明」と事務次官が判断し大臣に報告されることはなかった（2017年1月27

⁶ 「平成29年3月31日以前に一度でも本件日報を保有したことがある人数」。なお、同日時点での保有件数は陸自29件（データ29件・紙媒体0件）だった。

⁷ 特別防衛監察報告書では、開示請求への対応を「行政文書の開示義務（情報公開法第5条）違反につながるものであり、職務遂行義務（自衛隊法第56条）違反に該当」と認定している。その他の行為については、「職務遂行義務（自衛隊法第56条）違反に該当」と認定している。

日)。同様の行動は国会でイラク派遣時の日報の存在有無が追及された際にも確認されている。稲田大臣が統幕統括官に「(日報は) 本当はないのか」との疑問を呈したところ、大臣からの「指摘があった」として曖昧な探索指示メールが一部関係部局に送信されたのみであった(2017年2月22日)⁸。これら日報に関する問題について、防衛政策の専門家である内局幹部は合法的かつ事務的に処理しようとしただけかもしれない。しかし、高度に政治化した案件の状況について大臣に適切な報告がされないだけでなく、判断と意思決定についても知らされることがなかった。仮に大臣指示を故意に無視していたとするならば、民主主義における政治の権威を軽んじていたのではないかと批判されてもおかしくはない。ただし、これは内局部員というシビリアンによる大臣への不誠実な対応であり、自衛隊に対する文民統制の問題ではない。

○「シビリアン・コントロールの機能不全」ではない

一般に、シビリアン・コントロール(文民統制)とは、軍による政治への介入を防ぎ、かつ政治が軍事力を乱用することを防ぐことを目的とする。このために「政治と軍事を分離した上で、軍事に対する政治の完全な統制」と「民主主義の原則に基づいた政治による統制」の確保が原則的に求められるとされる⁹。このうち、今回の日報問題で問われるべきは、①軍に準じた実力組織の自衛隊が政治に介入しようとしたかという政治的意図の有無と、②国民の代表たる政治家による自衛隊の統制が機能していたかという実効力の二点であろう。

これまでに確認してきたように、日報問題の根底にあるのは情報管理の甘さと情報開示に対する幹部の消極的態度である。そこには、防衛省・自衛隊が実施している任務への影響を最小化すべく不適切な判断をした形跡はあるが、いずれも自覚的に違法行為をはたらこうとしたものではなさそうだ。防衛大臣その他の文民を誤情報により操作しようとしたものでもなく、政治的な介入意図があったようには見受けられない。また、政治に無断で超法規的な行動を計画したものでもない。

もう一方の政治家による自衛隊の統制が機能していたのかという点についてはどうだろうか。内局幹部が防衛大臣の指示を無視する、あるいは防衛大臣の判断力を軽視するような行動をとっていたことは由々しき事態である。しかし、内局部員は防衛大臣を政策的に補佐する立場の存在であり自衛隊を代表するものではない。また、日報の存在確認に長い日数をかけてはいるが、恐らく他の日報などとの照合や複雑な本事案の説明整合性を確認するためであり、自衛隊幹部と結託して政治による統制効力を意識的に弱めようとしたようには見受けられない。

防衛省・自衛隊は過去にも文書改ざんなどの重大な不祥事を起こしてきており、この点において政治および国民による継続的な監視が求められることに変わりはない。しかし、今回

⁸ 「稲田氏、探索指示は口頭」日本経済新聞 2017年4月8日朝刊

⁹ 「文民統制の論点」国立国会図書館調査及び立法考査局、2007年3月

の日報問題に関しては「シビリアン・コントロールの機能不全」¹⁰といった類のものではなく、不用意な文書管理、合法ながらも不適切な判断、幹部の職務怠慢として理解した方がよい。日報の開示で足を引っ張られたくないという内向的な組織の志向が生み出した産物であり、それを打破するだけの政治的指導力も欠如していたという性質のものではないだろうか。

むやみに国民の危機感を煽ることは、むしろ、シビリアン・コントロールを担保する政治指導者と自衛隊との信頼性を損ないかねない。なぜなら、それは自衛隊を更に内向きにすることにつながり、シビリアン・コントロールの担保にはマイナスに作用するからだ。そのためには、今回の日報問題を教訓にして情報と文書の管理体制を改善するとともに、日本の防衛と国際の平和と安定のために自衛隊をどのように活用するかについて、日本社会と国会で一定の合意を共有する必要がある。それがない限り、例えば、PKO 派遣への懐疑派は、法的な欠陥やグレーゾーンに対するあら探しに終始し、それが政治問題化することを恐れる自衛隊は情報開示について内向きな態度を示すという悪循環が続くと思われる。

○「一級のシビリアンは、イコール一級の武将でもある」

今回確認されたのは、防衛省・自衛隊という巨大行政組織兼軍事専門家集団の統制において、国民の代表たる政治家の側が安全保障と軍事についての深い知見を持ち力強い指導力を発揮しないと、組織の論理が優先されかねないということだ。この点において、防衛省に対して事実確認を要請した自民党行政改革推進本部の対応は称賛されるべきであろう。この政治からの働きかけなくして、この複雑な問題は表面化することがなかったからである。

その一方で、当時の防衛大臣であった稲田氏には指導力が欠けていたという指摘もあながち誤りではないのかもしれない。同氏をめぐっては、かねてから国防についての発言や自衛隊についての認識などをめぐり防衛大臣としての資質が問われていた。公務員として政策の一貫性と確実な執行を求める防衛省幹部との間にすれ違いがあった可能性も否定できない。時に「文官統制」と揶揄されるように、内局は文民である大臣と実力組織である自衛隊の間を行政的に取持つ重要な存在だ。日報の存否確認を求めた稲田氏が内局高官に対して的確な指示を出すことができていなかった、あるいは指示は出したものの受け手側に応じる意思がなかったのであれば、それは組織の統制において確かに深刻な事態である。政治と自衛隊の相互の信頼関係にも影響を及ぼしたかもしれず、それこそシビリアン・コントロールの機能不全を招く恐れがあったともいえよう。

また、今回の事案は国政を担い自衛隊を適切にコントロールすべき政治家の間において、国際安全保障の認識や軍事についての共通理解が欠けているがために起こっている現象と解釈することもできる。派遣される自衛隊の部隊にとっては日々の活動そのものが行政行為であり、付与された任務の遂行状況が記される日報は統制上不可欠な資料となる。統率の

¹⁰ 第 196 回国会「自衛隊におけるシビリアンコントロールの機能不全に関する質問主意書」（平成三十年四月五日提出 質問第二〇九号）逢坂誠二

観点からも、部隊の行動や情勢について軍事的な視点で記録された日報は重視される。そこでの記述はまずもって軍事関係者の確実な理解のためのものであり、その情勢認識（表現）についての法的解釈を求めることには政策的な意義を見出せない。むしろ問題視されるべきは、国際的な平和活動の実情に即していない国際平和協力法の在り方であるべきであろう。忘れられがちであるが、シビリアン・コントロールのもう一つの側面は文民と軍人の信頼関係の構築である。自衛隊が自らに課せられた政治的期待を認識し、それを確実に遂行できる権限と役割を与えられてこそ、シビリアン・コントロールが機能するのではなかろうか。国会において本来議論すべきは、現行憲法の理念に即しつ、かつ国益を担保するための自衛隊の活用についての立法活動である。

かつて、作家の塩野七生氏が防衛大学校の卒業式において、古代ローマ時代の戦術家を例に引き「一級の武将は、イコール一級のシビリアンである」と説いていた¹¹。それは、将たる軍人を目指す諸君は、勇猛さや優れた人格だけでなく、政治家に勝るとも劣らない幅広い見識と能力そして思考の柔軟性を身に付け、戦争や戦闘に勝利するとともに国民から信頼される存在となれという主旨の祝辞であった。この言葉は軍人の側におけるシビリアン・コントロールの本質を端的に表しているが、今日のような厳しい安全保障環境においては「一級のシビリアンは、イコール一級の武将である」ことも大切だと防衛庁時代のとある元幹部は指摘する。むしろ、自衛隊を政治目的に利用せよということではなく、政治の側にも安全保障・防衛そして軍事についての理解が不可欠という意味である。今回の不祥事や日報で使われる「戦闘」などの情勢表現を政争の具とすることなく、行政府と立法府においてきちんとした安全保障・防衛の政策議論を行うことが求められている。

以上

¹¹ 「防衛大学校本科第37期及び理工学研究科第30期学生の卒業式における来賓代表祝辞」平成5年3月21日