

資料

防衛省改革会議（第2回）説明資料

平成19年12月

防 衛 省

- I 給油量取り違え事案（中間報告）の概要

- II 過去におけるその他の事案
 - 1 陸上自衛隊における違法射撃事案
 - 2 海上自衛隊におけるC I W Sの不時発射事案

- III 文民統制の徹底
 - 1 給油量取り違え事案と「文民統制の徹底」との関係
 - 2 抜本的な措置

- IV 検討に資する事項
 - 1 防衛大臣を事務的に補佐する現在の体制

 - 2 文民統制に係る歴史的経緯
 - (1) 戦前
 - (2) 警察予備隊
 - (3) 保安庁

 - 3 各国の体制
 - (1) 米国
 - (2) 英国
 - (3) 独国
 - (4) 仏国

I 給油量取り違え事案（中間報告）の概要

本事案については、平成19年9月20日、民間団体から指摘がなされたことを踏まえ、事実関係の確認を行ったところ判明したものである。

1 給油量の取り違え

- 平成15年2月25日、インド洋方面派遣部隊の海自補給艦「ときわ」が、米補給艦「ペコス」に3000KL（約80万ガロン）、米駆逐艦「ポール・ハミルトン」に812KL（約20万ガロン）の給油を行い、それらの給油量については、現地から海幕に対して正しく伝えられた。
- 海幕運用課オペレーションルームでは、業務用基礎資料として、パソコンで給油量の集計表を作成しており、2月25日の給油量が記載された集計表には、給油量について、「ペコス」に812KL（約20万ガロン）、「ポール・ハミルトン」に3000KL（約80万ガロン）と取り違えて入力されていた。なお、取り違えて入力した者はオペレーションルームの勤務員であると推定されるが、特定することができなかった。

2 統幕議長等による誤った説明

- 平成15年5月6日、米海軍第5空母群のマシュー・G・モフィット司令官は、記者会見において、海上自衛隊から米軍の補給艦を經由して間接的に約80万ガロンの燃料補給を受けた旨述べたとされている。
- 5月8日、海幕防衛課長は、上記について、海幕防衛課員に對外応答要領を作成させた。誰がどの資料を用いたのかは明らかではないが、当時の海幕防衛課のファイルに、前述の集計表の2月25日の給油量が記載された頁が綴じ込まれていた状況から判断すれば、右給油量のデータを使って、對外応答要領には、「ときわ」から「ペコス」への給油量を約20万ガロンであると誤って記載したものと推定される。
- 海幕防衛課長は、5月8日の午後、「ときわ」が「ペコス」への給油量は約20万ガロンであるという内容を統幕議長の記者会見前に、統幕議長に対して説明した。

- 記者会見において、統幕議長は、「2月25日にキティーホークが米国の補給艦から80万ガロンを受給しており、そのことの前になりますが、同日に海上自衛隊から「ペコス」に約20万ガロンの補給を実施しています。(中略)「キティーホーク」が海上自衛隊から受けた油をイラク作戦で使用されたことはなかった」と給油量を誤って説明した。
- 5月8日、17時頃、海幕防衛課長は、統幕議長の記者会見を受けて、防衛庁内において記者ブリーフィングを行い、同趣旨の内容を説明した。

3 給油量誤りの報告が行われなかった理由

- 海幕には、「ペコス」への給油量が正しく記入された資料もあり、海幕需品課燃料班長は、5月9日、新聞報道を見て、給油量の誤りに気づき、海幕防衛課（人物は特定できない）に、その旨を指摘した。
- 海幕防衛課長は、以下のような理由から、上司への報告や内局への報告を行わず、当該誤りに係る訂正の措置をとらなかった。
 - ・ 既に統幕議長が記者会見で「ときわ」から「ペコス」への給油量は約20万ガロンである旨を述べていること
 - ・ 米国から、「海自から米海軍に提供される燃料が、これまでも今後もテロ特措法の趣旨と目的に反して使用されることはない」旨の回答を得ていたこと
 - ・ 「キティーホーク」への間接給油問題が沈静化しつつあったため、給油量がたとえ約80万ガロンであっても、「キティーホーク」が不朽の自由作戦従事中に当該燃料を完全に消費することは確実であり、米海軍が目的外の使用をすることはできないだろうと判断したこと
 - ・ 給油量が間違っていた件は、本質的な誤りではなく、この時期に事務的な数字の誤りの訂正のみをするまでのことはないという結論に至ったこと
 - ・ 燃料に関する報告について海幕防衛課は直接関与することとはなっておらず、海幕防衛部内では海幕運用課系統で、海幕装備部内では海幕需品課系統で報告されることとなっていたため、訂正はそれらの系統で行われるべきものと認識していたこと

4 官房長官及び防衛庁長官による誤った答弁

- 防衛局防衛政策課は、5月8日の統幕議長の記者会見で同議長が述べた給油量の数値を基にして、以後の防衛庁の対外応答要領を作成した。
- 内局関係課の担当者は、「ペコス」への給油量に関する正しい数値が記載された資料を海幕から受領していたが、当該資料が対外応答要領の担当者により参照されることはなかったとみられることや、担当者が個別の艦艇への給油量の一々に着目して当該資料を取り扱うことがなかったことなどから、5月8日の統幕議長の記者会見で述べられた数値が誤りであることを認識することはなかった。
- こうした事情から、内閣官房長官が5月9日の記者会見において、防衛庁長官が5月15日の参議院外交防衛委員会において、5月8日に作成された防衛庁としての対外応答要領の答弁ラインに沿って、「ときわ」から「ペコス」への給油量は誤った数字である約20万ガロンである旨の説明をすることとなった。

II 過去におけるその他の事案

1 陸上自衛隊における違法射撃事案

(1) 事案の概要

- 平成6年11月16日に、当時の第1空挺団普通科群長が、東富士演習場内の小火器戦闘射場において、部外者3名を招いて射撃訓練を見学させた際、部外者のうちの1名が携行していた猟銃を借りて射撃を実施したとされる事案が起きた。
本事案については、当時、陸幕以下で調査や処分が行われるなどの不適正な処理が行われ、内局に報告されなかった。
- 約5年後の平成12年1月に、報道関係者から、上記の事案の処理に問題があったのではないかとの問い合わせがあったことを受けて、防衛庁長官が徹底的な再調査を指示した。

陸自において調査を行ったところ、上記の事案に加え、当該群長は部外者に小銃・機関銃を射撃させていたという銃刀法違反事案が新たに判明し、当該群長は逮捕されたものである。

(2) 陸幕以下による処理が行われた理由

- 第一空挺団長等は、猟銃の射撃について、安全管理の徹底した自衛隊の射場の中で行われており、部外に与える影響も少ないと考えて、この事案を軽視してしまった。

また、後の調査で、現場に居合わせた隊員は、当該群長による猟銃射撃や部外者による小銃・機関銃の射撃を黙認し、又は一部の者はその準備作業等に協力したことが判明しているが、当時の調査では当該郡長の立場を考慮して、それら隊員に対する事情聴取は行われず、短期間で調査を終了させた。

- 陸幕において、当時のサービスを担当する人事計画課長は、自衛隊への影響を考慮して努めて公にならない方向で処置を検討するよう直接提案し、本事案を軽微なものとして処理する主導的な役割を果たすとともに、当時の人事部長は、本事案について、人に危害を与えていないこと、銃刀法違反となれば部外者に多大な迷惑をかけること等を考慮し、公にならないよう、内局への報告は行わないとの方針を確認した。

(3) 人事上の措置

平成12年4月27日、部外者に自衛隊の小銃・機関銃を違法に射撃させたこと等から第1空挺団普通科群長を懲戒免職、本事案に対する関係者の一連の取り組みが不適切であったこと等から陸幕人事部長を停職20日、人事計画課長を停職20日とする等の処分を行った。

(4) 再発防止策

武器の管理の徹底と規律の一層の保持を周知徹底するとともに、上級幹部に責任感を自覚させるための教育を実施するほか、部外者との交流に関する周囲ないし上司の適切な指導や平素からの服務指導の徹底について措置したところである。

2 海上自衛隊におけるC I W Sの不時発射事案

(1) 概要

- 平成11年2月18日、舞鶴港停泊時、護衛艦「はるな」において、高性能20ミリ機関砲（C I W S）の発砲回路の試験中に、22番砲に混入されていた実弾2発が不時発射されてしまった。
- この実弾2発については、C I W S員長（C I W Sの管理者）が、C I W Sの特性上、計画弾数と実際の発射弾数に差が生じることが許容されていることを知りながら、計画弾数と発射弾数が一致することが技能の高さを示すものと誤って認識し、前年の12月12日に行われた射撃訓練の後、両者が一致するよう偽装工作を企て、22番砲の中に混入隠蔽したものである。
- 「はるな」艦長は、不時発射について第3護衛隊群司令に報告し、同司令は護衛艦隊司令官に報告した。
報告を受けた護衛艦隊司令官は、不時発射の処理は一元的に自らが実施することとしたが、上級司令部には報告しないこととした。
- その後、関係者からの問い合わせがあり、平成11年6月17日、自衛艦隊司令官が第3護衛隊群司令に確認し、本事案が判明した。

(2) 護衛艦隊司令官以下による処理が行われた理由

護衛艦隊司令官は、不時発射に関する報告を受けた後、

- ・ 予想弾着地点付近及びその近傍を捜索した結果、被害等は確認されておらず、また、民家及び民間人等の被害に関する警察等からの情報も得られていなかったこと
 - ・ 護衛艦隊内における弾火薬類の点検などの再発防止対策については、自己の職責の範囲内でできること
- などから、上級司令部に報告しないこととした。

(3) 人事上の措置

こうした事案については、内部規定により、速やかに海上幕僚長に報告することとされており、同年7月1日、C I W S員長を停職30日、護衛艦隊司令官を停職10日、第3護衛隊群司令を減給1月1/6とする等の処分を行った。

(4) 再発防止策

不時発射に関しては、射撃実施における指揮監督の強化、弾火薬類の厳正管理を、事故報告未実施等に関しては、臨時指揮官会議を招集し指揮監督の強化、海幕監察による部隊における指揮監督の強化を、それぞれ実施した。

Ⅲ 文民統制の徹底

1 給油量取り違え事案と「文民統制の徹底」との関係

上記のような過去の事案がありながら、今回、給油量取り違え事案が起きたことは、文民統制の徹底を図る上で、以下のとおり、極めて重大な問題であり、深刻に受け止めるべきものである。

- 防衛省内の事務処理が誤って行われたこと（取り違えたこと、報告が行われなかったこと等）は、文民統制の主体である防衛大臣に対する補佐が適切にできなくなることを示すものであること
- 文民統制の主体である国会において、誤った数値を根拠にした答弁が行われたことは、国会による防衛省・自衛隊に対するコントロールが適切にできなくなることを示すものであること
- 同時に、記者会見を通じて、直接、国民に対して、誤った情報を知らしめたことは、文民統制の根幹に関わる由々しき事態であること

2 抜本的な措置

(1) 文民統制の徹底

今回の事案を深く反省し、文民統制を徹底させるため、防衛大臣を補佐する体制、我が国における文民統制の経緯、各国の体制なども踏まえながら、以下の事項について、基本に立ち返り、国民の目線に立った検討を行い、組織の見直しを含む抜本的な措置を講ずることが必要である。

- 防衛省内の事務処理の在り方
- 防衛大臣を補佐する体制の在り方
- 自衛隊の最高指揮官である内閣総理大臣を補佐する体制の在り方
- (○ 国会によるコントロールを徹底させる方策)

(2) 防衛省の対応

- 防衛大臣を委員長とする「文民統制の徹底を図るための抜本的対策検討委員会」を設置し、これまで3回開催しており、再発防止の徹底を含め、適切な文書の管理、教育・意識改革、対外応答要領のチェック体制の確立等のほか、中長期的観点から、組織改革を含む抜本的改革案を検討し、所要の措置を講ずることとしている。
- 具体的には、例えば、
 - ・ 国会答弁資料をはじめとする重要な業務用資料の作成に関しては、関係部局複数による確実な点検を実施するため、内部部局及び各幕僚監部における関係部局が必ず相互に確認し合う仕組みを確立すること
 - ・ 業務上の問題点を認識した場合には、必ず上司や関係部局に報告通報するための隊員の意識改革を推進すること
 などについて、検討を行い、所要の措置を講ずることとしている。

IV 検討に資する事項

1 防衛大臣を事務的に補佐する現在の体制

- 事務次官は、防衛大臣を助け、省務を整理し、各部局及び機関の事務を監督する（国家行政組織法第18条）。
- 防衛参事官は、命を受けて、防衛省の所掌事務に関する基本的方針の策定について防衛大臣を補佐する（防衛省設置法第7条）。
- 防衛省の所掌事務を遂行するため、官房及び局（内部部局）が置かれ（国家行政組織法第7条）、防衛及び警備に関すること、各自衛隊の組織、定員、編成、装備などに関することの基本についての事務をつかさどる（防衛省設置法第8条）。

○ 官房長及び局長は、以下の事項について防衛大臣を補佐する（防衛省設置法第12条）。

- ・ 各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防衛大臣の行う各幕僚長に対する指示
- ・ 各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の防衛大臣の行う承認
- ・ 各自衛隊及び統合幕僚監部に関し防衛大臣の行う一般的な監督

○ 防衛大臣による各自衛隊の部隊等に対する指揮監督は、各幕僚長を通じて行い（自衛隊法第8条）、各幕僚長は、各自衛隊の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ともに、部隊等に対する防衛大臣の命令を執行する（自衛隊法第9条）。

各自衛隊の隊務に関する防衛大臣の幕僚機関として、統合幕僚監部、陸上、海上、航空幕僚監部を置く（防衛省設置法第19及び20条）。

統合幕僚監部は、各自衛隊について、統合運用による円滑な任務遂行を図る見地からの防衛及び警備に関する計画の立案、各幕僚監部は、各自衛隊について、防衛及び警備に関する計画の立案を所掌するほか、教育訓練、編成、装備、配置、経理、調達などを所掌する（防衛省設置法第22及び23条）。

2 文民統制に係る歴史的経緯

我が国の場合、終戦までの経緯に対する反省もあり、自衛隊が国民の意思によって整備・運用されることを確保するため、旧憲法下の体制と全く異なる厳格な文民統制に関する諸制度を採用しているが、戦前における軍、防衛省・自衛隊の前身である警察予備隊、保安庁に関する体制等については、以下のとおりである。

(1) 戦前

○ 天皇は一切の統治権を総攬しており（大日本帝国憲法（旧憲法）第4条）、陸海軍を統帥する統帥権を持ち（旧憲法第11条）、統帥権は軍の専権とされていた（統帥権の独立）。

- 軍関係のものも含め、法律や予算については、帝国議会の協賛が必要とされていた。また、政治との距離を保つとの観点から、現役の陸海軍人は、選挙権及び被選挙権を有しなかったとされる。
- 旧憲法下における行政は、各国務大臣の輔弼を受けながら原則として天皇自らが行うものとされ（旧憲法第55条）、陸海軍大臣は軍に関する主管の大臣として天皇への補弼責任を負うとされていた。
- 参謀総長、軍令部長、陸海軍大臣は、統帥又は編制に関する事項について、閣議に通さず天皇に対して上奏していたとされている。
- 陸海軍大臣には現役の将官をあてる、いわゆる軍部大臣現役武官制が、昭和11年の「2. 26事件」以降、軍の要求を実現する手段として利用され、軍の政治への介入が進んでいったとされる。

(2) 警察予備隊（昭和25年）

- 国民を代表する国会が、警察予備隊の警察官を含む職員の定数、主要組織等を法律（警察予備隊令（ポツダム政令））、予算の形で国会において議決していた。なお、具体的な組織編成等は総理府令で規定されていた（警察予備隊令第10条）。
- 警察予備隊本部長官は、国务大臣をもってあてることはされていないが、内閣総理大臣が任命するとともに、内閣総理大臣の指揮監督を受け、警察予備隊の長として隊務を統率することとされていた（警察予備隊令第7条）。
- 警察予備隊本部には、長官のほか、次長一人と官房及び各局が置かれていた（警察予備隊令第6及び7条）が、警察官を配置しないこととされていた。

(3) 保安庁（昭和27年）

- 国会が、保安官、警備官を含む職員の定数、主要組織等を法律、予算の形で議決するとともに、命令出動の承認を行うこととされていた。
なお、保安隊及び警備隊（保安隊等）の部隊の組織編成は政令で規定されていた。

- 保安庁長官は、国務大臣をもってあてられ、内閣総理大臣の指揮監督を受け、庁務の統括等を行うこととされていた（保安庁法第3条）。
- 保安庁には次長一人と、内部部局に官房及び各局並びに第一及び第二幕僚監部が置かれていた（保安庁法第9条）。
- 官房及び各局は、以下の事項について長官を補佐することとされていた（保安庁法第10条）。
 - ・ 保安隊等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
 - ・ 保安隊等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
 - ・ 保安隊等の隊務に関して長官の行う一般的監督
- 第一及び第二幕僚監部は、保安隊等の隊務に関する長官の幕僚機関であり（保安庁法第18条）、その長である幕僚長は、保安隊等の隊務に関する最高の専門的助言者として長官を補佐するとともに、部隊等に対する長官の命令を執行することとされていた（保安庁法第19条）。
- 第一幕僚長は保安官をもって、第二幕僚長は警備官をもってあてることとされていた（保安庁法第19条）が、官房長、局長、課長は、幹部保安官又は幹部警備官の経歴を有さない者から任用することとされていた。
- 官房及び各局と幕僚監部との間の事務の適正な運営の方法を指定するため、「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」が定められ、例えば、官房及び各局は保安庁に関する基本的方針の立案、法律、政令等の案の作成、国会その他の中央官公諸機関との連絡交渉などを行うものとされていた。なお、当該訓令は、平成9年に廃止された。

3 各国の体制

米、英、独及び仏については、各国ともに、議会が軍に関する重要な事項について、法律、予算の形で議決するほか、以下のような体制をとるなど、厳格な文民統制に関する諸制度を採用している。

(1) 米国

- 大統領は軍の総指揮官であり、その指揮監督の下に国防長官が軍を統括するほか、大統領の国家安全保障に関する最高の助言機関として、大統領、副大統領、国務及び国防長官を構成員とする国家安全保障会議が設けられている。
- 国防長官を政策面で補佐する文官中心の国防長官府と、作戦面で補佐する軍人中心の統合参謀本部が設けられ、両者は並列関係にあるとされているが、国防長官府は緊急事態対処計画の作成等について長官を補佐するなど、軍の作戦にも関与している。
また、陸、海、空軍省が置かれ、軍が任務を達成できるよう、装備、補給、訓練、募集等に関する業務を行っている。
- 国防長官府では、議会の承認を必要とする国防副長官、次官、次官補等のほか、次官補代理クラスに至るまで、幅広く政治任用が行われている。

(2) 英国

- 軍の総指揮官は国王であるが、その地位は儀礼的なものであり、首相が国王の名においてその権限を代行する。首相及び内閣は国防に関する最高の責任を有しており、首相のほか、外務、大蔵、国防大臣等を構成員とする国防海外政策委員会が設けられている。
- 国防大臣は、国防政策の企画立案やそれを実行する責任を有し、国防大臣の最高の補佐機関として、軍事、調達等を担当する政治任用の2人の閣外大臣及び政務次官、事務次官、国防参謀総長等を構成員とする国防会議が置かれ、その下に国防管理委員会及び参謀長委員会が置かれている。
- 事務次官は政策、財政管理に関して、国防参謀総長は軍事計画、作戦に関して、それぞれ分担して大臣を補佐するが、基本的な事項については、両者が常に協議・調整しているとされる。また、中央部局は、文官と軍人が混合する組織としている。

(3) 独国

- 独国では、最高法規であるドイツ基本法において防衛委員会や防衛監察委員による調査が規定されているなど、議会による軍の統制について特に意を用いているとされている。
- 平時においては、首相が決定した防衛政策の一般方針の枠内で、防衛大臣が軍に対する指揮権を有しているが、有事には、首相自らが軍を指揮し、軍事行政全般について議会に対して責任を負う。また、内閣には、首相、国防、外務、大蔵大臣等を構成員とする連邦安全保障委員会が置かれている。
- 国防省は、国防大臣、政務次官 2 人、事務次官 2 人からなる指導部と補佐機関、行政面を担当する文官中心の省局、軍事面を担当する軍人中心の連邦軍参謀部等で構成される。
なお、国防大臣及び政務次官 2 人は政治任用されており、指導部の補佐機関のうちの政策企画室長については政治任用も可能であるとされている。

(4) 仏国

- 仏国では、議会よりも行政府による統制がより強いとされている。
大統領は国防の最高指揮官であり、国防の全般方針を決定する国防会議、全般方針の枠内で軍事方針を決定する国防小会議を主宰し、行政府においては、首相の補佐機関として、文官及び軍人が混合した国防事務総局が置かれ、国防政策全般に関する事務を行っている。
- 国防大臣は、大統領及び首相の下で、国防会議等で決定された事項の執行に関する責任を負う。国防省には、文官及び軍人が混合した戦略問題代表部、文官中心の全般行政局、軍事中心の統合参謀部等が置かれ、統合参謀長は、国防大臣のみならず、大統領及び首相の補佐も行う。
- 国防大臣のほか、官房長、官房の各補佐官、戦略問題代表部長、国防情報通信部長などについては、政治任用とされている。