

第三章 イスラエルにおける「統帥権問題」 ～首相公選制のもう一つの蹉跌～

池田 明史

1. パレスチナ騒乱とシャロン内閣

2000年9月末に勃発したいわゆるアル・アクサ・インティファダは、一年を経た2001年9月までに、イスラエルとパレスチナ人との間の暴力の応酬は約8,000件を数え、イスラエル側では死者176名、負傷者1,742名が、パレスチナ側では死者604名、負傷者10,000名前後がその犠牲となった。死傷者の数は10月以降さらに拡大する傾向にある。シャロン内閣の最大の課題は、こうした暴力の悪循環を断ち切り、事態の鎮静化をもたらすことにあったが、シャロン首相はアラファト議長に対して和平交渉の再開には一定期間の暴力の停止を条件とする方針を突きつけ、交渉が再開されない限り暴力は収まらないとするパレスチナ側と鋭く対立した。ジョージ・ミッチェル米上院議員を団長とする国際調停団が四段階からなる事態収拾案を提示（5月）するなど、幾度か停戦に向けた合意は成立したものの、相互不信とパレスチナ側の統制力欠如とが重なっていずれも事態の鎮静化には至らなかった。

シャロン首相の下に昨春成立した挙国一致内閣は、クネセト（イスラエル国会）120議席中77議席の与党勢力を抱える大翼賛政権となったが、基本政策において戦略的な決定を行うことが難しい一種の危機管理内閣の性格を帯びるものであった。その理由は、第一に首相公選によってシャロンが選出されたものの、クネセトの勢力構成はバラク前首相選出時のままであって、シャロンが基盤とするリケードは僅かに19議席を占めるに過ぎないこと、第二に、シャロンの選出はシャロン個人への信任というよりはバラクへの不信任という意味合いが強く、大差による当選が必ずしもシャロンに強大な政治的正当性の確保を許すものではなかったこと、そして第三に、これらの事情によってシャロンは、内閣の安定のために基本政策では真っ向から対立する労働党の閣内協力を担保し続けねばならないことなどによる。いずれにせよシャロン内閣は、事態打開や問題解決のためにイニシアチヴを発揮して状況を主導するのではなく、内外で生起し転変する状況の個々の局面に対症療法的に対処していく以外に動きようがない構造的な限界を抱え込んで発足した。

2. 泥沼化の要因としての首相公選制

もとより、現在の混乱が一向に収拾されない主因は「和平のパートナー」であったはず

のパレスチナ暫定自治政府が実効的な統率力を喪失し、ハマスやイスラム聖戦といった体制外勢力のみならず、体制内野党勢力であるPFLPや、さらにはファタハの武装民兵といったアラファト議長「子飼い」の与党勢力までもが中央の統制に服さない事態となっているところにある。これら不正規部隊の制御どころか、暫定自治政府はその正規の暴力装置である治安警察に対しても、どこまで統制を維持できているのかという疑念さえ生じている。

しかしながら、騒乱に対して国家戦略の観点から収拾の見通しを示さず、「暴力の停止」という付帯条件に固執しつつ、相次ぐ「テロ攻撃」に個別に報復を重ねて事態の膠着化を招いたという点では、イスラエル側の対応もまた不手際の謗りを免れない。一般にこうした武力報復のエスカレーションについて、職業軍人出身のバラクやシャロンといった指導者の軍事力信奉傾向や、あるいは極右派と目されるシャロンのイデオロギー的個性に責めを負わせる議論が専らであるが、事態は必ずしも単純に政治家個人の資質によるものではないように思われる。

すでに指摘したように、今次騒乱の勃発と拡大に際してバラク政権の対応が硬直的で機動性を欠き、政府が機能不全に陥っていたことがシャロン政権誕生の背景にあった。その最大の要因と目されたのは、92年に導入され96年の総選挙から実施された公選首相の制度であった。首相を国民が直接選出することで強い政治的正当性を与え、またクネセトでの小党乱立状態を解消しようとしたこの制度は、有権者が選挙ごとに首相候補と支持政党との二票を投じるものであった。首相候補に一票を投じた有権者はそのままその所属政党を支持するだろうとの予測に反し、選挙民は首相候補と支持政党とを分割して投票する傾向を強めた。首相公選制は結果的には小党乱立を一層助長し、首相は連立工作に追われて指導力を奪われるという状態を導出した。パレスチナとの内戦勃発かという国家的な危機の中で、バラク内閣は完全な少数与党政権に転落して有効な政策的対応ができず、しかも公選首相であるがゆえにその交替が容易でないという構造的欠陥が露呈したため、シャロン政権成立後早々に、クネセトは今回の首相公選を最後として制度の廃止を可決、次回総選挙から再び旧来の議院内閣制に復することとなった。

3. 首相公選制と統帥権問題

他方で首相公選制には、意図的であったか否かは別として、政軍関係の観点からも従来の構造を根底的に変容させかねない契機が内在していた。首相が国民により直接選出されることで、クネセトにおける政治的勢力配置の如何に関わらず、国防軍に対する統帥権の所在が明確化され、国防・治安政策といった国家戦略の長期的整合性がはかられやすくな

と考えられたからである。元来、イスラエル国防軍の統帥にあたってはいわゆる「国軍最高司令官」の職名は存在せず、参謀総長が制服組（職業軍人）の最高ポストとして統帥を輔弼することは定まっているものの、実体的には誰が統帥権を保持しているのかをめぐって解釈が分かれていた。すなわち、首相個人が専権的にこれを行使すると考える立場と、統帥権は首相が代表する内閣全体に属し、首相個人は必ずしも統帥を専断できないと主張する立場とが理想的には常に対立していたのである。

具体的な状況でこの問題が顕在化するのには、国防相の存在をどう見るか、という点においてであった。首相個人が統帥権者であるのならば、国防相は参謀総長と並んで首相の統帥を輔弼する機能を果たすものとなる。国防相は軍政面の輔弼者であり、参謀総長は軍令面での輔弼者という位置付けとなって、双方ともに等しく首相の指揮監督を受ける立場である。これに対して、統帥権が内閣全体に帰属するとすれば、国防相は軍事の主管大臣として首相とともに統帥の行使にあたる立場となり、参謀総長はその命令に服する立場である。議院内閣制の下では首相が*primus inter pares*（同輩中の首席）として最終的には優位するため、究極的には任免権の行使等によって首相の国防相に対する指揮監督権限が担保されているにしても、首相と国防相、参謀総長という三者の間の権限関係は統帥権帰属の解釈によって変わってくるのである。首相は統帥に際して国防相の承認が要るかどうか、国防相は首相と参謀総長の間項となるのか、あるいは首相と並んで参謀本部を指揮するのか、それとも参謀総長とともに首相を輔弼するのか。参謀総長の側からは国防相を統帥権の行使者として接するか、それとも自分と同列上位の助言者として接するか、という問題になる。

首相公選制の導入によって、こうした論争は一応の決着を見るかに思われた。理論的には、直接公選された首相権能の絶対優位という視点から、首相は米国の大統領と同じく国軍の最高指揮官であり、統帥権は首相職に専権的に帰属するという主張が勢いを増したからである。これには当然ながら異論があり、制度変更の際には統帥権については法制的な文言で明確な規定がなされなかった以上、従来からの問題が決着したとは言えないとの立場も存続した。論争は、しかし、現実の政治的な展開の中では意味を持たず、首相公選制の廃棄とともに消滅することとなった。

4. イスラエルの統帥パターン（1）：ベングリオン前期

伝統的にイスラエルの国防政策・治安政策は、その時々々の首相、国防相、参謀総長の三者間の力関係によって意思決定のメカニズムが変動を続けてきた。歴史的に見れば、首相が

国防相を兼任し、参謀総長が実務的軍人であった類型、首相が国防相を兼任するが、参謀総長は政治性の強い軍人であった類型、首相と国防相が別々で、参謀総長は首相に近い軍人であった類型、首相と国防相が別々で、参謀総長は国防相に近い軍人であった類型、という四つのパターンに分けてイスラエルの国防・治安政策決定過程を分析することができた。別言すれば、それぞれのパターンに対応して、実質的な統帥のあり方が変化していたとも言える。

第一のパターンでは、何よりも首相兼国防相の権威が他を圧して優勢で、人事や予算はもとより、場合によっては具体的な作戦指導にまで容喙することとなった。ベングリオン内閣において多々見られたケースである。ベングリオンの下に参謀総長を勤めた初代から三代まで（ドリ、ヤディン、マクレフ）および五・六代（ラスコフ、ツル）の事例がこれにあたる。法制的には大佐の階級以上の人事は参謀総長が決定し国防相が認証するというようになっていたが、ベングリオンはほとんど全ての人事を専断的に決定し、参謀総長は次長や作戦部長といった参謀本部の主要ポストについてさえ自身の希望をかなえることはできなかった。No.2には全く違った個性をもってくるというベングリオン自身の人事構想によって、各代の参謀総長はその次席と衝突することが多く、マクレフやラスコフなどはそのような軋轢が主因となって辞任している。

ベングリオンはまた、兵力配置や作戦指導といった純然たる軍令面でも細かく指令を発し、軍事の専門家である参謀総長を押さえ込むことが多かった。予算の削減もほぼ一方的に通達し、しかもどの兵団のどの部隊を削減するかといったところにまで踏み込んだため、これに反発したヤディンの辞任につながった。

ここでは統帥は明らかにベングリオンの専権事項という位置付けになっていた。建国期早々という時代状況と、「建国の父」と称され、また事実イスラエル国防軍の建軍の立役者となったベングリオンの圧倒的権威を背景としてのみ、このようなあり方は可能であった。高級将校のほぼ全員を個人的に掌握できるほど軍の規模が小さく、また軍と政府との接点を絞って相互に切断しておくことに腐心したベングリオンの強固な意志とが、こうした統帥の独占を生み出したと言えよう。

5. イスラエルの統帥パターン（2）（3）：ベングリオン後期からゴルダ・メリア

第二のパターンは、同じベングリオンを首相兼国防相に戴いても参謀総長が強烈に政治的個性を発揮した第四代モシェ・ダヤンの事例や、政治的には比較的個性の弱かったエシユコル首相兼国防相に仕えた第七代ラビンの事例が該当しよう。このパターンにおいては、

ベングリオン＝ダヤン関係のように前者が後者と政治的立場やイデオロギーを共有し極めて強い親近性を認めていたか、エシュコル＝ラビン関係のように前者は軍事面に疎く後者の専門家としての判断に全幅の信託を寄せていたかという違いはあるものの、政治指導と軍事実務との機能分担がはっきりしていた。参謀総長が国防・治安領域において声明発出など政治的な言動を見せながら、しかし基本的には軍事が政治の統制に服するという相対的に安定した関係が見られた。ここでも首相兼国防相が統帥権を掌握しているが、第一パターンとは異なり、統帥権者が輔弼者たる参謀総長に実質的な統帥裁量を与え、政治と軍事の機能的分業が果たされていたと見る事ができる。

第三のパターンでは、第三次中東戦争直前から第四次中東戦争直後まで国防相の地位に就いたダヤンの時代が代表例として挙げられる。この間、首相、国防相、参謀総長の組み合わせを見ると、エシュコル＝ダヤン＝ラビン、エシュコル＝ダヤン＝バーレブ、ゴルダ・メリア＝ダヤン＝バーレブ、ゴルダ・メリア＝ダヤン＝エラザールの四通りということになる。このパターンは、首相と国防相とが切り離されているため、それら相互の関係が問題となったと同時に、国防相であるダヤン自身が参謀総長の経験を持つ職業軍人の出自であり、したがって彼と参謀総長の相互関係も複雑となった。

政治的な党派関係からは、エシュコルやゴルダ・メリアがマパイ本流に属していたのに対し、ダヤンはベングリオン直系のラフィから第三次中東戦争開戦に際しての危機に対処するため入閣した。ダヤンは国防副大臣にこれも参謀総長経験者のツルを充て、主として兵站部門を担当させた。ダヤンの戦争指導が第三次中東戦争の勝利をもたらしたとされたことで、ダヤンは国民的英雄となって首相を凌駕する政治的影響力を持つに至った。また、参謀総長以下の統帥系統を無視して前線指揮官に作戦上の命令を発するなど、国防軍指導部にとってもダヤンは無視できない事態を惹起していたため、参謀総長は首相と連携して国防相に対抗する傾向を強めることとなった。

かくして、この第三パターンにおいては、首相と国防相との間に統帥上の権限関係の曖昧化が生じ、参謀総長には国防相との軋轢を首相の直接介入を求めることで清算しようとする傾向が見られた。国防相は統帥権を分与されているのか、それとも首相の統帥を輔弼するだけなのかという理論的問題は、ダヤンの強烈な個性と政治的影響力の陰に隠れて明確化されないままとなった。

6. イスラエルの統帥パターン（4）：第一次ラビン内閣

第四のパターンとしては、第一次ラビン内閣のラビン首相＝ペレス国防相＝グル参謀総

長の事例が挙げられる。労働党における対抗関係がそのまま首相と国防相との力関係に投影されたこの内閣では、ペレスは参謀本部の取り込みに腐心し、グルは幾つかの理由からペレスとの連携を求めたため、国防相と参謀総長との連合が首相に対抗するという構図が実現した。グルがペレスに接近したのは、ラビンが首相の軍事顧問としてアリエル・シャロンを登用し、内閣に対する唯一の軍事的助言者としての参謀総長の立場を弱めようとしたこと、また退役後には政界入りを果たす希望を持っており、政党人としては軍人上がりのラビンより有力と目されていたペレスの後ろ盾を求めたこと、などによると考えられている。この結果、ペレスは閣内でのラビンとの勢力争いに専念して国防相の実務を実質的には参謀総長に委ねる格好となり、グルはあたかも国防副大臣を兼任するような立場となった。

ここでは、統帥の潜在的分裂が生じており、参謀総長は自身の判断によって国防相の統帥に服する傾向を見せている。このような事態を解消するためには、最終的に首相が人事権を行使して国防相を解任する必要がある。参謀総長の更迭には国防相の承認が必要となり、その国防相が首相と争うという構図だったからである。しかし、職業軍人から駐米大使を経て労働党の党首となったラビンは、党人としての政治的基盤に欠け、党内を掌握してラビンに対抗していたペレスに強い姿勢をとることができず、国防相＝参謀総長の連携の前に概ね守勢を余儀なくされることとなったのである。

77年以降、リクード連合が政権を担うようになって、基本的にはこれらのパターンのいずれかによってイスラエルの国防・治安政策の決定過程は概ね説明が可能であった。ベギン首相の時代には首相は軍事面では国防相と参謀総長とにイニシアチブを委ねていたため、そこで現出される関係は国防相と参謀総長それぞれの個性や相性によって変化するものとなり、第三パターン（ベギン＝ワイツマン＝エイタン）と第四パターン（ベギン＝シャロン＝エイタン）とに分かれた。やや毛色の違うパターンとして、シャミール＝アレンス＝レヴィの組み合わせがある。しかし、これはレバノン戦争泥沼化の責任を負ってベギンという強烈な政治的個性が退場し、同様にシャロン（辞任）とエイタン（退役）がともに逼塞せざるを得なくなった状況の下で、いわば「つなぎ役」として首相となったシャミール、学者出身で技術畑のアレンス、政治的野心に乏しい実務型軍人レヴィが組み合わせられた結果であり、特にひとつの類型として意味を持つとは思われない。強いて挙げれば、第三パターンに近いが国防相にカリスマ性や政治的野心がないケースということになるだろうか。

7. 挙国一致内閣から第二次ラビン内閣まで

これらのパターンは、しかし、80年代半ば以降のいわゆる大連立の時代以降、大きく変貌することになる。84年から始まった労働党とリクード連合の「挙国一致内閣」においては、首相と外相（兼副首相）が両党首の間で任期半分の交代制とし、国防相・蔵相といった主要ポストは両党派で分け合われた。この際、国防相ポストは労働党に割り振られたため、前半はペレス＝ラビン＝レヴィ、後半はシャミール＝ラビン＝ショムロンという組み合わせになったが、ここに示されているとおりこの時期以降の政軍関係で枢要となったのはラビンであった。首相は交代制、また参謀総長も入れ替えのいわば端境期にあって、自身で参謀総長および首相の経験を持ちながら挙国一致内閣の国防相として入閣、国防・治安政策の一貫性を担保する存在となったラビンは、この頃から「ミスター・セキュリティ」として格段に影響力を強めていく。87年末以降の第一次パレスチナ騒乱（インティファダ）に対して、イスラエルが採ったいわゆる「鉄拳政策」は、存在感を強めたラビンの指導に基づくものであった。

88年以降は、シャミール首相・アレンス外相が外交を、ペレス蔵相が経済を、そしてラビン国防相が安全保障をそれぞれ主管する分業態勢となり、シャミールとラビンとの間にインティファダ対策での親近性があったことも手伝って、統帥は第一義的にはラビンが掌握することとなったが、いわゆるベーカー提案の受け容れをめぐって閣内の対立が昂進、シャミールがペレスを解任したことを契機に労働党が閣外離脱して挙国一致内閣は崩壊した。シャミールはリクード連合と極右派との小連立政権を組織し、アレンスを国防相に据えた。この内閣にはエイタン元参謀総長が農相として、またシャロンも住宅相として入閣、軍歴を背景としない首相や国防相に対して統帥上の容喙が懸念された。しかし、それも90年夏の湾岸危機発生とともに国家が一種の緊急事態に入り、統帥が主要閣僚会議（inner cabinet）の主管事項となって、首相・国防相の指揮権は担保された。イスラエルはかくして、シャミール＝アレンス＝ショムロンの組み合わせで湾岸危機／戦争を乗り切ることになった。留意すべきは、こうした事態においてもラビン国防相時代に参謀総長に指名されたショムロンを通じてラビンの影響力は維持され、シャミールやアレンスもこれを敢えて排除しようとはしなかった事実であろう。ラビンは政権の党派性を問わず、安全保障上の問題については統帥上の情報から疎外されることはなかったと伝えられる。

90年代以降の状況を俯瞰してみると、92年総選挙でシャミールが敗退・下野し、替わって成立したラビン内閣ではラビン首相が国防相を兼ね、91年から参謀総長職にあったバラクとコンビを組んだが、バラクはいわばラビンの「秘蔵っ子」的な存在であったため両者間

に意思疎通上の問題は全くなかった。これは第二パターンのベングリオンとダヤンとの関係に似ている。副首相兼外相の座にあったペレスとバラクとの間に若干の軋轢がなかったわけではないが、ラビンの調整によって顕在化することはなかった。しかし、95年1月にバラクが退役し同年5月ラビン内閣の内相としていきなり入閣すると、国防問題についてペレスとの温度差が目立つようになる。ペレス自身も国防族の重鎮（長期にわたりベングリオンの下で国防次官、後に国防相）で、とりわけイスラエルの核政策には主体的に関わってきた来歴を持つことや、また世代的な戦略観の相違ということもあって、両者の間の距離は埋まることはなかった。

8. ラビン暗殺以降

95年11月のラビン暗殺という非常事態の中で政権を引き継いだペレスは、バラクには自分の後任として外相のポストを与え、自ら国防相を兼任してバラクを牽制した。96年の総選挙・首相公選でペレスが敗退すると、新たに組閣したナタニヤフは33年の軍歴を持つイツハク・モルデハイを国防相に任じたが、モルデハイは南部・中部・北部の各方面軍司令官を歴任したものの参謀本部での要職経験がなく、軍人としてはラビンやバラクに比べて格落ちの観を否めなかった。そもそも首相であるナタニヤフ自身の軍歴が短く、モルデハイはナタニヤフの国防観を軽視し、そのモルデハイはナタニヤフとともに国防軍幹部から軍事的見識を疑われるという状況になっていた。この間、バラクの後任の参謀総長はアムノン・シャハクであったが、モルデハイの国防相就任を不服として辞表を提出すると取り沙汰されたほどであった。

ナタニヤフは直接公選によって選出された最初の首相であり、手続き的には従来よりも格段に強力な政治的正当性を持つはずであったが、党内基盤が脆弱な上に政治経験に乏しく、実際には制度上担保された首相権能を行使できる状況になかった。

シャハク参謀総長はナタニヤフ首相やモルデハイ国防相と軋轢を強めつつ98年末に退役、その直後から政界入りを目指して中道党の結成に参画した。モルデハイは99年1月ナタニヤフとの対立で解任され、これも中道党に参加する。シャハクは99年の総選挙・首相公選でナタニヤフが敗退しバラク首相が組閣すると観光相として入閣、2000年6月からは運輸相を兼任した。バラク内閣では首相が国防相を兼任し、98年夏以降シャハクの後任となったシャウーラ・モファズ参謀総長とコンビを組んだが、バラクとシャハクという前任・前々任の参謀総長経験者を抱え、またペレスという国防族の大御所を和平担当相として擁したバラク政権におけるモファズの立場は弱く、その影響力は実務的助言者の域にとどまった。

以上がラビン内閣以降の首相=国防相=参謀総長の力関係の変遷であるが、ラビン、ペレス、バラクという労働党政権の時代にあつては首相が国防相を兼ね、しかもそれら首相が参謀総長経験者か国防政策のベテランであつたため、参謀総長は概ねその指導統制に服する傾向にあつたのに対し、ナタニヤフ時代には三者間の連携はバラバラで、その末期には国防相と参謀総長とが相互に軋轢を孕みながらいずれも首相に叛旗を翻して離職するという事態に立ち至っている。

しかし、労働党政権時代にあつても、ペレス内閣時にはラビン直系でしかも前参謀総長という軍歴を誇るバラクがペレスに対抗し、またバラク内閣時にはペレス元首相、モルデハイ元国防相、シャハク前参謀総長らが国防族の重鎮として閣内でバラクをチェックする構図になっており、ラビン政権時のように名実ともに統帥権能が首相兼国防相に収斂していたわけではなかった。こうした構造の違いを無視して、バラクがラビン政権時代と同様に統帥を専断しようとしたところに、バラク内閣の瓦解の一因を見ることができよう。バラクは、自分に欠けている政治的経験や党内基盤の脆弱性を公選首相としての正当性によってカバーしようとしたが、党やクネセトからの反発を処理できず、自滅した。

9. シャロン政権

かくして、ラビン暗殺後のイスラエルにおける統帥権の所在をめぐる問題は、混沌としたままに推移している。このような流れの中でシャロン政権を見てみると、首相のシャロンは73年の第四次中東戦争でスエズ逆渡河を指揮するなど赫々たる軍歴を持つものの、参謀総長の経験はなく、そのタカ派的言動は国防軍の中でも一種異端視されていた人物である。とりわけ、既述のように彼は、82年のレバノン戦争を発動した当時の国防相であつて、当時のベギン首相を誤導して「イスラエルにとってのベトナム」を惹き起こした張本人というイメージが強く、いまなおその政治的責任を問う声は消えていない。

他方、国防相であるピニヤミン・ベンエリエゼルも旅団長や占領地域軍政司令官といった軍歴を有し、また80年代半ばから政界入りして国防族に数えられる有力政治家ではある。しかし彼は労働党の指導者であり、国防・治安の基本政策においてシャロン首相とは相容れない部分を持っている上、軍歴においては参謀本部の要職に就いた経験がない。異なる党派に属し、いずれも軍歴上は傍流にあつたシャロン首相とベンエリエゼル国防相との狭間にあつて、相変わらず実務的助言者の枠を守っているかに見えるモファズ参謀総長は2002年7月で任期を終えることとなる。シャロン内閣の国防・治安政策決定メカニズムは、挙国一致内閣でありながら構造的にはナタニヤフ政権時代のそれと親近性があるが、参謀

総長の個性がナタニヤフ時代のような軋轢の顕在化を抑えているというところであろうか。

いずれにせよ、イスラエルにおいて国防軍の統帥に関わる潜在的な問題は、80年代半ば以降は旧来のパターンによって必ずしも説明できないような状況を現出した。そこでの混乱をいわば統帥権の人格化（「ミスター・セキュリティ」）によって食い止めていたラビンの消失は、潜在的な軋轢を顕在化させる契機となった。統帥の所在を明示し制度的に担保するシステムが不備のまま、その時々政権の党派的力学や構造上の力関係によって統帥のあり方が変動するイスラエルの「統帥権問題」は、今後の政権が安全保障上の長期的展望を構想・提示しようとする際に大きな障害となるであろう。こうした意思決定上の混乱を防ぎ、国防・治安政策に戦略的な整合性を持たせるため、イスラエルは1999年に国家安全保障評議会（National Security Council）を設置したが、この制度は現在に至るまで必ずしも有効に機能しているとは思われない。統帥権の所在が不明瞭な状態の中では、この評議会が誰に対してどのような責任を負うのかという基本的な問題が宙に浮いてしまっているからである。

10. 結び

イスラエル国防軍は90年代以降、伝統的な軍事ドクトリンを見直しつつある。従来の質的優位の確保、機動戦重視・短期決戦主義、航空優勢・抑止力確保といったドクトリンは、主として潜在的敵性勢力（アラブ側）の通常兵力による奇襲に対処するためのものであった。しかしながら、軍事技術の飛躍的發展とその拡散、および国際政治構造や軍事情勢の根本的変遷を受けて、参謀本部は脅威概念の軸足を通常戦から非通常戦へと移しつつある。すなわち、隣接勢力からの地上兵力による奇襲を最大の脅威としていた時代はすでに過去のものとなり、イスラエルが当面喫緊の課題としているのは、一方で直接国境を接しない相手からの大量破壊兵器による先制攻撃に如何に対処するかという問題であり、他方では境を接するが非国家主体である相手からの低強度紛争に如何に対処するかという問題にはほかならない。脅威とすべき対象の変化に伴い、抑止力の高度化（第二撃能力の獲得）や制限的報復（精密打撃能力の調達）といった新しいドクトリンが生まれつつあり、旧来のドクトリンとどのように整合させるべきか、が問われる局面となっている。

参謀本部を始めとする国防関係者の間では、このような軍事ドクトリンの転換期にあつて、国家安全保障の主体となる国防軍の統帥権の所在が政争の道具となるような事態はなんとしても避けるべきだとの認識で一致している。シャロン内閣は危機管理内閣であつて、基本的な長期安全保障戦略を構想するような役割を担わされる性格の政権ではなく、した

がって、この問題に対しても差し迫って対応を求められるという状況にはない。しかしながら、首相公選制の導入によっても決着をはかれなかった統帥権問題は、その公選制自体が廃止される状況となって、なお一層の深刻さを帯びてきているように思われる。かつてのベングリオンやラビンのように突出した政治的軍事的権威を欠いている時代にあって、しかもエイタン以降の歴代の参謀総長が、一人の例外（レヴィ）を除いて全て政界入りし、シャロンやモルデハイなど他の有力な軍人政治家とともに政権内外で影響力を競うような状況の中で、統帥権の所在をめぐる理論的曖昧さや制度的不備は、容易に現実政治上の国家意志決定過程を麻痺させる攪乱要因に転化しかねないからである。