

【論 説】

「日本型文民統制」についての一考察 —「文官優位システム」と保安庁訓令第9号の観点から—

真 田 尚 剛

目 次

- 1 はじめに
- 2 警察予備隊創設と「文官優位システム」の発生
- 3 訓令第9号と「文官優位システム」の確立
- 4 冷戦の終結と訓令第9号の廃止
- 5 おわりに

1 はじめに

政軍関係 (civil-military relations, Civ-Mil, CMR) とは「一国家における政府（や一般社会）と軍の関係」を指し⁽¹⁾、規範的な概念としてシビリアン・コントロール (civilian control of the military)、日本語では文民統制といわれる考え方がある。政軍関係研究において必読書とされている『軍人と国家』(*The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*) を書いたサミュエル・ハンチントン (Samuel P. Huntington) は、その著書の中で、文民統制についてまだ満足に定義されていないと述べたが⁽²⁾、一般的に「民主主義国家における軍事に対する政治統制または軍事力に対する民主主義的な政治統制」と定義出来る⁽³⁾。文民統制は、米国や英国、ドイツなどの先進民主主義国家において採用されているが、統制主体の力点を行政府と立法府のどちらに置くかや行政機関同士の系統などの細部に関しては、各国で異なる。

日本の文民統制は、警察予備隊、保安隊、自衛隊という時代を通し、他の先進民主主義国家とは異なる「防衛官僚（文官）による自衛隊の統制」であり、

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

「日本型文民統制」や「文官統制」と指摘されてきた⁽⁴⁾。しかしながら、日本における文民統制の形態を正確に指摘するならば「文官優位システム」であり、文官が自衛隊の全てを統制してきたというよりも、自衛隊よりも優位な立場から文官が防衛政策を担ってきたと考えられる⁽⁵⁾。そして、「文官優位システム」を形成してきた具体的な制度として、防衛参事官制度や保安庁訓令第9号（以下、訓令9号）、内局幹部への任用資格制限が挙げられる⁽⁶⁾。訓令9号とは、1952年10月7日に吉田茂首相名で出された「保安庁訓令第9号 保安庁の長官官房及び各局との幕僚監部との事務調整に関する訓令」であり、その内容は、幕僚監部（制服）は、内局（防衛官僚）を通さなければ、政治家である長官へ方針案や報告を上げることが出来ず、制服は国会や他省庁と接触してはならないという規定であった⁽⁷⁾。「文官優位システム」の根源は、警察予備隊創設時に日本側関係者がシビリアン・コントロールの意味や諸外国における国防組織がわからず、統制主体である「文民」を「官僚」と解釈したためであり、確立していく原因は、「軍部への警戒」という「戦前の反省」から旧内務官僚を中心とする防衛官僚が、意図的に制服組を統制していったためだと考えられる。

しかし、「文官優位システム」が、本来の文民統制とは異なる概念であるということが徐々に理解され始め、安全保障環境が大きく変化した冷戦後、その形態は変わることとなる。そして、その変化の第一弾となったのが、当時首相であった橋本龍太郎が主導した1997年6月の訓令9号の廃止である。

本稿では、訓令9号に焦点を当て、「文官優位システム」の発生とそれがなぜ確立していったのかを明らかにする。さらに、冷戦後の安全保障環境の変化と訓令9号の廃止についても論じる。

2 警察予備隊創設と「文官優位システム」の発生

本項では、憲法における「文民条項」の成立と警察予備隊創設の過程を分析することにより、なぜ「文官優位システム」が発生したのかを明らかにする。

日本は、1945年8月14日にポツダム宣言の受諾を決定し、9月2日に米戦

艦ミズーリ号の甲板上において降伏文書に調印した。联合国最高司令官(SCAP: the Supreme Commander for the Allied Powers)であるダグラス・マッカーサー(Douglas MacArthur)元帥は1945年8月30日に厚木飛行場に到着し、GHQ(General Headquarters)による間接統治が、1952年4月28日のサンフランシスコ平和条約の発効まで行なわれた。この間、GHQは、新憲法を制定し、朝鮮戦争を機に警察予備隊を創設する。

現在、日本国憲法第66条第2項には「内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない」という「文民条項」がある。しかし、この「文民条項」は、新憲法成立過程において、1946年2月に完成した「マッカーサー草案」⁽⁸⁾、同年6月20日に衆議院へ提出された「日本政府案」⁽⁹⁾のいずれにも入ってなかった規定である。国会審議中に一度、極東委員会(FEC: Far Eastern Commission)の意向として、「文民条項」の挿入が検討されたが、新憲法は「戦力の不保持」を掲げているため無意味だと判断され、結局加えられなかった。

しかし、7月29日の衆議院における「芦田修正」により、極東委員会において「文民条項」に関する議論が再浮上した⁽¹⁰⁾。「芦田修正」とは、のちに首相となる芦田均が委員長を務める衆議院憲法改正特別委員会において、憲法第9条第1項の最初に「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、」と、第2項の冒頭に「前項の目的を達成するために」という文を加えた修正である。第1項が侵略戦争を禁止する内容であるため、「芦田修正」による一文を第2項へ加えることにより、「侵略戦争のための戦力は持てないが、自衛のための戦力は保持出来る」と解釈することが可能となった。この点に、極東委員会が注目したのである。9月21日の極東委員会の会議では中国などから、将来の日本が「自衛を口実」として軍隊を保持し、現役の軍人が閣僚となる可能性について危惧する声が上がリ⁽¹¹⁾、日本側へ「文民条項」を追加するよう求めることが決まった⁽¹²⁾。

GHQの民政局(GS: Government Section)局長であるコートニー・ホイットニー(Courtney Whitney)准将と同局次長のチャールズ・ケーディス(Charles L. Kades)大佐は9月24日、吉田茂へ「これは極東委員会からの強い要請であり、

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

司令部は取り次ぐだけだ、われわれの一存では何ともできない」⁽¹³⁾と述べ、「文民条項」を加えるよう強く要求した。日本側は「この提案がなされたのは当時盛んであった追放令の一種の延長であろう」⁽¹⁴⁾と考え、9月27日に、法制局次長である佐藤達夫は「武官の職歴を有しない者」との案をケーディスに提示したが、「civilian」の意味は当然ながら違った。9月28日、貴族院の憲法改正特別委員会において「文民条項」に関する小委員会を設置し、15名の小委員による秘密懇談という形式で検討が進められた⁽¹⁵⁾。小委員会（委員長・橋本實斐）は、9月28日から10月2日まで計4回開かれ⁽¹⁶⁾、「civilian」の訳として、「文化人」「民人」「平人」「凡人」「文人」などが出された後、「文民」案に決定され、当時存在していなかった「文民」という新しい日本語が生まれたのである。

日本において、新憲法の制定準備が進む中、国際情勢は刻々と変化しており、1946年3月5日、英国首相であるウィンストン・チャーチル（Sir Winston Leonard Spencer-Churchill）は、米国において東西対立の緊張を象徴する「鉄のカーテン」演説を行なう。翌年の3月12日には、ハリー・トルーマン（Harry S. Truman）米大統領が、ヨーロッパにおいてソ連を封じ込めるため「トルーマン・ドクトリン」を発表するなど、米ソを筆頭とする東西陣営の対立は明らかになりつつあり、イデオロギーと軍事力を用いた冷戦が始まることとなる。

1950年6月25日、「冷戦の真珠湾」⁽¹⁷⁾とも例えられる朝鮮戦争が突如勃発し、マッカーサーは、7月8日に首相である吉田へ警察予備隊を発足させるための書簡を送る⁽¹⁸⁾。それは、7万5000人の「国家警察予備隊（National Police Reserve）」の創設と8000人の海上保安庁における増員を「許可（authorize）」するという内容の命令であり、戦後日本における武力組織の創設が実質的にスタートすることになる。GHQから直接書簡を受け取った木村四郎七外務省連絡局長は「National Police Reserve」の意味がわからず、警察力の強化だと額面通り受け止めたが、岡崎勝男内閣官房長官や大橋武夫法務総裁（現在の法務大臣）兼警察担当國務相は「警察の背後にある強力な部隊で、相当高度な武装をした組織」だと考え、憲法第9条に関する問題が発生することを懸念した⁽¹⁹⁾。警察予備隊という名称から日本側では組織作りなどすべてを国家地方警察（以

下、国警）が担当することとなり、大橋を責任者とし、国警総務部長の加藤陽三や企画課長の海原治らが事務を担当することになった。

旧内務官僚である加藤や海原らが警察予備隊の指揮系統などを作っていくこととなったが、この創設過程に今日まで問題と指摘され続けている「文官優位システム」の淵源がある。当初、日本側は、警察予備隊本部長官の下に行政的役割と軍事的役割をまとめて管理する中央本部を置き、長官も含め全員がユニフォームを着ることを考えていたが、それは、国警本部以外に、もう1つ「警察本部」を創設することとあまり変わらず⁽²⁰⁾、実際、加藤は「予備隊本部の性格は当時私がいた国警本部とか今の警察庁のようなものと考えておったわけです」⁽²¹⁾と述べている。一方、GHQの担当組織である民事局別室（CASA : Civil Affairs Section Annex）としては、日本側の案に本部と部隊の区別がないため、文民統制の観点から訂正を求めた。米軍事顧問団幕僚長であったフランク・コワルスキー（Frank Kowalski, Jr.）大佐は、日本側へ訂正を求めた理由として、「われわれは最初から文官優位の原則を、最初から確立しておきたかったからである。もしも長官のいうように、彼の麾下に単一のコントロール・グループを組織したならば、将来いつの日かある武官が長官となり、その地位を利用して、あの悪名高い軍部の権力を再現させるかもしれないことを、われわれは恐れたのである」⁽²²⁾と語っている。つまり、GHQとしては、戦後の新しい武力組織がかつての旧日本軍のように政治介入することを防ごうとしていたのである。

しかし、訂正を要請された日本側は、吉田自身も含め、文民統制についての知識がほとんどなかった⁽²³⁾。警察予備隊本部長官に内定していた増原恵吉は「その時は、シビリアンとユニフォームの区別なんか知らんわな。だいいち意味が分からん。まして、なぜ必要なか理解できない。吉田さん（首相）に聞きにいったが、吉田さんも知らなかった」、加藤は「警察予備隊本部は少数のシビリアンが政治的な決定をするところ、部隊に対する指揮はユニフォームの長がするというのだが、日本にはそんな制度がなかったから、見当もつかない」、海原は「シビリアン・コントロールなんていうのも言葉としてはわかりません

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

しね。これは、出てきたのはいわゆる警察の予備隊ですから、全部制服を着ると思いますね」、大橋は「政令づくりを進めていくうち思いがけない注文があった。（中略）〈シビリアン・コントロール〉のために、どうしても必要だというのだが、シビリアン・コントロールなんて初めて聞く言葉で、さっぱり分からなかった」と述べている⁽²⁴⁾。

同様に、日本側が文民統制に対して無知だったことは GHQ 側の担当者も回想しており、コワルスキーは、「一国の軍隊は文官の支配下におかれるということは、西欧ではおかすことのできない原則であるが、日本で最も民主的な考えを持っていると思われる人びとにとっても、この原則を理解し受け入れることが、こうも困難なことであったということは、全く驚くほかない」⁽²⁵⁾と述べている。また、米軍事顧問団団長であるホイットフィールド・シェパード（Whitfield Shepherd）少将は増原と予備隊本部の在り方について数回会談を行なうが、「長官が考えている予備隊本部のあり方と、アメリカに伝統的にある軍部のあり方についての見解との間に、根本的な違いが」あり、「長官と彼の補佐官たちはわれわれの言っていることを理解しなかった」と、コワルスキーは語っている⁽²⁶⁾。

民事局別室からの訂正要請の結果、行政監督部門（警察予備隊本部）と部隊指揮部門（部隊中央本部）の2系統が設置され⁽²⁷⁾、組織図は「首相—警察予備隊本部（長官）—部隊中央本部（本部長）—各隊」となり、1950年8月10日に警察予備隊令（政令260号）が、8月24日には警察予備隊令施行令（政令271号）が、それぞれ公布され、即日施行となった。そして、旧内務官僚であり当時香川県知事であった増原が警察予備隊の本部長官に就任し、人事局長に加藤、企画課長に海原、警備課長兼調査課長に後藤田正晴、武器課長兼補給課長に麻生茂というように、旧内務官僚や警察官僚が新組織の中核を占めることとなる⁽²⁸⁾。その後、同年12月29日から、部隊中央本部は総隊総監部へ、部隊中央本部の本部長は総隊総監へと名称が変更され、組織図も変わったが、指揮系統は「首相—警察予備隊本部（長官）—総隊総監部（総隊総監）—各隊」とほとんど変わらず、官僚が制服よりも優位にあるという形態はそのままだった。

警察予備隊創設時に最も難航した問題は、制服のトップである警察予備隊の部隊中央本部長（のちの総隊総監）の人選であり、結果的に、旧軍人や日本政府を巻き込み、「文官優位システム」に少なからず影響を与える結果となった。

戦後、旧軍は解体され、公職追放を受けた人々もいたが、GHQ 参謀第2部(G2)のチャールズ・ウィロビー(Charles A. Willoughby)少将の下で復員業務に当たっていたグループとして、元陸軍大佐である服部卓四郎を中心とする「服部グループ」⁽²⁹⁾があった。1950年7月に「ウィロビーが警察予備隊の幕僚長に指定した人物」として服部のことを知るコワルスキーは、「服部グループ」について調べていく過程で服部たちを危険な集団だと考えるに至り、彼らが警察予備隊へ入隊することを阻止するために動く⁽³⁰⁾。服部を制服のトップに推薦したウィロビーは、GHQ 内の他の部局へ相談することもなく、服部へ「森」という仮名まで与える偽装を行ない、服部たちの人事を進めるわけだが、ホイットニーはコワルスキーによって「服部グループ」採用問題について知る。公職追放や財閥解体、農地改革などの「民主化」を推し進めたホイットニーとしては、当然ながらウィロビーの人事に反対の姿勢であり、「GS 対 G2」という対立の構図になった⁽³¹⁾。

一方、日本政府は、「服部グループ」の警察予備隊入隊について8月初旬頃に知るわけだが、その人事に対して懸念が噴出した。加藤は「ウィロビーは服部さんと旧軍人四百人を一挙に任命して、キャンプに送り込もうとしているという。まったく意外だったし、これはいかんと思った。追放中なのに解放までしてやると、国民的な抵抗がある」と述べ、増原は「みんなといろいろ相談したが、やはり新しいものをつくるのだから、昔の軍の精神をそのまま受け継いだようなものにしてはいかん、ということだった。日本側の一部に、積極的に旧軍を入れた方がよいという意見もないではなかったが、大勢は違った」と回想する⁽³²⁾。後藤田が「服部入隊に反対したのは、服部氏が総隊総監でくるということは、それにくっついて旧職業軍人がみんな入ってくるということなんだ。それじゃ旧軍隊の再来になる。そういう政治判断が上の方にあった。上の方とは吉田さん（首相）と岡崎（官房長官）です」⁽³³⁾と述べているように、吉

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

田も反対だった。結局、マッカーサーによってウィロビーの案は却下され、宮内庁次長だった林敬三（旧内務官僚）が、10月9日に警察予備隊の最高位である警察監（現在の陸将）に就任し、同月23日には部隊中央本部長に任命された⁽³⁴⁾。

文民統制の確保をGHQ側は求めたが、日本側はシビリアン・コントロールにおける「civilian」が本来誰のことか、またどのような概念かを理解することが出来なかった。「文民条項」の制定過程において「civilian」に対する訳語が新しく出来たように、戦前は文民統制についてほとんど知られていなかったのである。そして、ゼロの状態から旧軍人の知識や経験をほとんど借りずに新しい武力組織を作る上、軍政を担当する戦前の陸軍省及び海軍省は軍人のみで構成されていたため、経験がない文官と制服が混在する国防機構をイメージすることは、日本側関係者にとって困難であった。さらに、警察予備隊を軍隊と明確に位置付けられなかったため、日本側が警察組織の一種と考えると、「軍事力に対する民主主義的な政治統制」という概念を受け入れることが妨げられる。逆に、GHQにより文民統制が強調されると、それを官僚による制服の統制と受け止めてしまい、文官による一元的な補佐体制が出来てしまったのである⁽³⁵⁾。文民統制についての誤解、つまり「軍事（制服）に対する非軍人（＝政治家）のコントロール」という文民統制を「軍事（制服）に対する非軍人（である政治家や文官）のコントロール」として捉えたことが、「日本型文民統制」とも呼ばれる「文官優位システム」の生まれた原因であり、通説である⁽³⁶⁾。しかし、次項で詳しく述べるが、「服部グループ」に代表される旧軍人の動きや旧軍に対する吉田や文官たちの拒否感についても、「文官優位システム」を考察する際には重要な鍵となる。

3 訓令9号と「文官優位システム」の確立

本項においては、「文官優位システム」を形成している訓令9号と内局幹部への任用資格制限問題、防衛参事官制度について、保安隊及び自衛隊の発足と

あわせて論じる。そして、なぜ日本独特のシステムが確立し、長年続いたのかを明らかにし、「文官優位システム」の実態について検証するが、まず、旧将校の採用問題について概観する。

1951年4月、朝鮮戦争における意見の対立からマッカーサーはトルーマン米大統領によって解任され、米第8軍司令官であるマシュー・リッジウェイ(Matthew B. Ridgway)大將が第2代連合国最高司令官となる。同月22日に、中国人民義勇軍(志願軍)が朝鮮戦争において4月攻勢を開始するわけだが、米国が最も恐れたのはソ連の本格介入による全面戦争であり、その後、米統合参謀本部(JCS)はソ連による北海道侵攻を懸念し、5月には米本土から日本へ移駐した第16軍団(第40・45州兵師団)が北海道と青森の防衛を担当することとなった⁽³⁷⁾。リッジウェイは日本の防衛力強化のため6月5日、官房長官である岡崎勝男へ元佐官たちの追放を解除する意向を伝えるが、岡崎は「服部グループ」の存在を懸念し、吉田茂をはじめ日本政府が彼らを警察予備隊に採用することは反対だと説明した結果、追放解除の審査と旧軍人の人選は日本側が行なうこととなった⁽³⁸⁾。

その後、10月には元中佐以下の佐官級が復帰するわけだが、元上級将校の採用に対しては警察予備隊内で強い拒否感があり、コワルスキーは「当時予備隊内にいた人びとにとって、元上級将校が脅威であることは当然のことであるが、それとは別に、主義の問題から彼らの入隊に反対するまじめな日本人も多数いた。(中略)特に予備隊本部(内局)の文官たちが強く反対」⁽³⁹⁾の立場であったと回想する。加藤陽三が「私たちは、なんとしても旧軍人を予備隊に採りたくなかった。とくに大佐クラスの採用には絶対に反対でした。というのは、私たちは、旧帝国陸海軍のようなものでない、全く新しい(防衛)組織を作ろう、それが警察予備隊だと考えていましたから、そこへ旧軍の幹部に入ってきてこられては困る」⁽⁴⁰⁾と述べている通り、明らかに文官たちは旧軍に対する拒否感を持っていた。

その後、1952年7月に警察予備隊を改編するための保安庁法が成立し、8月1日に保安庁と警備隊(海上自衛隊の前身)が設置され、10月15日に保安

隊が発足した。「国家地方警察及び自治体警察の警察力を補う」（警察予備隊令第1条）警察予備隊から、保安隊は「わが国の平和と秩序を維持し、人命及び財産を保護する」（保安庁法第4条）⁽⁴¹⁾と規定され、軍隊に近くなったことや、旧軍の大佐級を採用することによる質的量的な拡大に対応するため、文民統制は強化された⁽⁴²⁾。まず、保安庁長官が国务大臣となったため、憲法第66条第2項の「文民条項」が当てはまることとなり、また「出動を命じた日から20日以内に国会へ付議して、その承認を求めなければならない」（保安庁法第61条第2項）と出動に関して国会の承認が必要となった。保安庁内の組織系統では、幕僚長を長とする第1（陸上）及び第2（海上）幕僚監部が設置され、内局だけではなく制服も長官を補佐する体制へと移行したが、保安庁法などの規定により、内局が制服に対して優位という形態は変わらなかった。

例えば、内局と幕僚監部の関係を規定した保安庁法第10条には、官房及び各局の任務として「保安隊及び警備隊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、保安隊又は警備隊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並びに保安隊又は警備隊の隊務に関して長官の行う一般的監督について、長官を補佐する」とある。また、同法第16条第6項には、「長官、次長、官房長、局長および課長は、三等保安士以上の保安官（以下「幹部保安官」という）又は三等警備士以上の警備官（以下「幹部警備官」という）の経歴のない者のうちから任用するものとする」という内局幹部への任用資格制限の規定が置かれた。

内局の認識としては、幕僚監部の新設によって制服が権限を拡大したわけであり、警察予備隊時代とは内局と制服の関係が変わったため、制服を抑えるために、保安隊発足の数日前の10月7日に訓令9号が通達されたと考えられる。保安庁発足時に人事局長であった加藤は、訓令9号通達に関し、「これは所謂シビリアン・コントロールの制度の具現であり、警察予備隊当時よりは一步整備されたものと思う」⁽⁴³⁾と述べている。また、麻生茂は、「当時の思想としましてはね、局長以上はいわば会社で言うところの重役であり、幕僚長は総支配人では

ないかと、こういう感覚でした」⁽⁴⁴⁾と回想し、保安庁発足当時の文官たちは、あくまでも内局幹部と制服高官は対等の立場ではないという認識だった。

訓令9号は、①長官が幕僚長へ指示する方針や実施計画の案の作成については、内局が立案する（第3条）、②幕僚監部が長官に提出する方針等を、内局が審議する（第3条3）、③原則として、自衛官は国会や他省庁と連絡や交渉をしてはならない（第8条、第14条）、④幕僚監部が作成した方針や報告等は、内局を通して長官へ提出する（第11条、第13条）という内容である。つまり、訓令9号における重要な点は、内局が制服と長官の間に介在する点、制服が政治家や他省庁と接触できない点の2つであり、前者は主に「文官優位システム」を補完する役割が、後者は政治家と制服を切り離す役割があったといえる。

1953年9月27日、自由党、改進黨、日本自由党の保守3党は保安庁法を改正し、防衛庁・自衛隊を創設するための折衝（3党折衝）に入ったわけだが、再軍備に積極的な立場である芦田均が所属する改進黨は独自に防衛問題を研究していた⁽⁴⁵⁾。そして、3党折衝において改進黨は、内局幹部への任用資格制限を撤廃するよう主張するわけだが、従来からの「文官優位システム」を維持したい文官と自由党は撤廃に反対する⁽⁴⁶⁾。一方、保安庁においても、撤廃の賛否について文官と制服が対立するわけだが、文官の意識としては「シビリアン・コントロールというものはどうなるんだろう」「制服を入れてシビリアン・コントロールというのは考えた通りできるのか」という懸念があった⁽⁴⁷⁾。結局、3党折衝において改進黨の意見が通り、内局幹部への任用資格制限は撤廃されるわけだが、防衛庁発足後の政府解釈では「法の趣旨とするところではない」⁽⁴⁸⁾とされ、現在まで内局幹部へ任用された制服は存在しない。

長年、「文官優位システム」問題の中心とされ、特に制服から批判されてきた防衛参事官制度は、1954年の防衛庁発足時に作られた制度であり、当初は米国防総省の国防次官補のような文官補佐官がモデルとされ⁽⁴⁹⁾、2001年1月まで参事官制度と呼ばれていた。しかしながら、「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」⁽⁵⁰⁾防衛参事官は、内局の官房長や局長が兼務することから、結局内局による制服の統制となり、指揮系統で

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

表すと「大臣―防衛参事官（内局幹部）―制服」となってしまう。つまり、官僚が大臣と「軍事専門家である統合幕僚監部・各幕僚との間に割って入っている」形態であり、「文『官』統制の手段と解され」るわけである⁽⁵¹⁾。

さて、旧将校と「文官優位システム」を形成する具体的な制度について述べたが、次に、なぜ官僚による優位体制が確立していったのかについて、官僚と政治家というアクターを中心に論じる。

第一に、警察予備隊の創設に関わった旧内務官僚には、昭和初期や戦争中の軍部に対する警戒感があった。後藤田正晴や海原治、内海倫が述べている通り⁽⁵²⁾、彼ら旧内務官僚が持っている、軍国主義自体に対する反感、内務官僚としての高いプライドからくる旧軍の稚拙な組織運営への反発、自らの軍隊経験などが、制服をなるべく抑えようとする考えに至った要因だと考えられる。そして、服部グループなどの旧軍人たちが戦後の武力組織に参画することに対し、当時の日本政府内には極めて強い拒否感があり、事実、服部たちは非常に危険な存在であった。日本政府が知っていたかについては不明だが、1952年7月に服部を中心とする6名のグループは、当時の首相である吉田を暗殺し、政権転覆を計画していたとされる⁽⁵³⁾。そのため、文官たちが「軍隊からの安全（protection from the military）」を重視する一方、「軍隊による安全（protection by the military）」をほとんど考慮していなかった理由は、昭和初期や戦争中の軍部に対する反発や「服部グループ」への危機感が、依然として強く残っていたためだと考えられる。また、「創設当時はね、制服の幕僚監部は僕が見ていて『力』がなかったですよ。だから内局がやってやらなければしかたなかったな」⁽⁵⁴⁾という文官の証言がある通り、文官が制服をまとめる役割を果たしてきたため、それが「文官統制」と指摘されてきた1つの要因でもある。

では、文民統制の主体であるべき政治は、「文官優位システム」に対して問題意識を持たなかったのかという疑問が出てくる。日本の野党（社会党）は、日本と同じく朝鮮戦争を契機として再軍備をした西ドイツの場合とは異なり、警察予備隊創設に対して反対の立場であった⁽⁵⁵⁾。米軍事顧問団幕僚長として警察予備隊創設に参画したコワルスキーが「かりに憲法に問題はあっても、ま

た野党がどんなに反対を唱えても、吉田政府が予備隊の組織を中止するようなことは絶対にありえないことは、最初から明らかに分かっていたので、(中略)現実を認め、どんな予備隊をいかに編制すべきかという点に、彼らはエネルギーを傾けるべきであった」⁽⁵⁶⁾と批判している通り、社会党は当初から積極的統制主体となりえなかったのである。一方、1950年代は、吉田が保安大学校(現在の防衛大学校)創設に熱意を持って取り組み、また、防衛庁設置法と自衛隊法の成立過程では、自由党、改進黨、日本自由党の保守3党の間で多くの議論がされ、制服が国会へ出席した回数も多かった⁽⁵⁷⁾。

しかし、時代とともに、政府・与党が防衛問題を取り扱おうとする傾向は減っていく。この防衛問題における「政治不在」を考える際には、与党が置かれていた時代背景と長期政権の維持という2つが重要な鍵となる。冷戦がイデオロギー対立と表現されるように、当時は、日本においても左派が無視出来ない一大勢力となり、国会においても社会党の存在が大きかったため、防衛問題や自衛隊について積極的に取り上げることは難しく、政府と与党にとっては論争を招く政策分野をなるべく避けたいという時代であった。

また、多くの国民には、戦争体験などを要因とする防衛問題や自衛隊に対する拒否感や無関心さがあり⁽⁵⁸⁾、その国民の消極的態度がさらに政治を軍事から遠ざける結果となった。つまり、防衛問題を積極的に論じることが政権運営の支障となる可能性があり、政府は軍事や国防よりも経済や国民生活などを優先することを望んだと考えられるわけである⁽⁵⁹⁾。その上、日本はヨーロッパと比較すると対外的脅威を感じない安全保障環境にあり、政権を維持し続けるため、与党の政治家が安全保障よりも利益誘導に関心を移したことも、大きな要因である。表1のように、経済を担当する大蔵大臣や通産大臣と比較し、防衛庁長官の地位が主要閣僚だとは認識されていなかったため、初入閣の議員や防衛問題に詳しくない者が多く就任し、次々と交代していったことが、国政における防衛問題の相対的軽さを象徴している。

しかしながら、国家の防衛に欠かせないという理由から、武力組織である自衛隊が現に存在し、誰かが統制・管理する必要があるが生じる。そのため、文民統制

表 1 経済担当と防衛担当各大臣のその後と初入閣数

	大蔵大臣	通産大臣	防衛庁長官
後に首相	8	8	2
初入閣	2	7	22

注）筆者が作成。防衛庁発足（1954 年 7 月 1 日）から冷戦終結時の第 1 次海部内閣（1989 年 8 月 10 日）までに就任した各大臣を対象とした。

の主体たる政治の役割を、本来客体である文官が代わりに担っていったと考えられる。彦谷貴子は、「委任的コントロール」という表現を使い、文官が自衛隊をコントロールするという形態は政治にとって好都合だったとし、非核三原則などの国会決議による抑制的文民統制は存在したとする⁽⁶⁰⁾。そして、「文官優位システム」が確立した要因を、冷戦下での限定的防衛力と経済優先という環境と、国会議員が利益誘導を重視するようになった自民党の一党優位体制の定着だと論じている。しかし、長く続いた「文官優位システム」を説明する際には、「委任的コントロール」よりも「代行によるコントロール」と表現した方が、正しいだろう。なぜなら、政治家が文官に委任したというよりも、積極的か消極的かはともかく、官僚が政治家に代わり防衛政策を担っていかなければならない状況だったと考えられるためである。

さて、本項の最後に、「防衛官僚による自衛隊の統制」の実態について指摘することとする。まず、「文官優位システム」の有無であるが、「内局は各幕の上位にあるのだから、すべてを仕切るのが当然と考える人も内局にはおり」や「内局が各幕僚組織を厳しく管理したといった歴史があった」と防衛官僚が回想している通り⁽⁶¹⁾、内局生え抜き（プロパー）と他省庁からの出向者（外様組）を問わず、それが存在したとする証言がほとんどである。また、2008 年 7 月 15 日に福田康夫首相（当時）へ提出された防衛省改革会議（座長・南直哉東京電力顧問）の報告書にも、以下の通り、記述されている。

戦後日本における文民統制（シビリアン・コントロール）の在り方が独特であった（中略）やむを得ない面もあるが、防衛庁内部部局が自衛隊組織の細部に至るまで介入することが、文民統制の中心的要素とされてきたのである。国民→国会→首相→防衛庁長官→自衛隊という議院内閣制民主主義の本旨に沿った文民統制のラインの確立よりも、いわゆる「文官統制」ともいうべき状態をもって文民統制とした戦後日本であった⁽⁶²⁾。

同じ客体である文官が自衛隊よりも優位な位置付けであったことは事実であるが、実態を正確に指摘すると、官僚による「統制」ではなく「調整」に近い形態だったと考えられる⁽⁶³⁾。軍事の専門家は制服であるため、非軍人である官僚が企画立案するには限度があると考えられ、陸海空自衛隊の要望を調整し、あるいは削除し、防衛庁案とするという政策過程が実態である。また、優位な立場にある内局でさえも、一旦完成した各自衛隊の予算枠を根本的に見直すことは困難といえ、制服よりも勝っている点は防衛参事官制度や訓令9号に代表される法的権限程度であり、知識や経験、組織力という点で文官は劣っている。そのため、「日本型文民統制」は、「文官統制」よりも「文官優位システム」と表現した方が、実態に近いと考えられる。

4 冷戦の終結と訓令9号の廃止

本項では、冷戦後日本の安全保障環境と政治家や防衛官僚、制服高官というアクターに注目し、訓令9号が廃止された過程を明らかにする。

戦後日本において他の先進民主主義国家には見られない文民統制の形態（官僚によるオートパイロット状態⁽⁶⁴⁾）が続く中、1989年11月にベルリンの壁は崩壊し、翌月にはマルタ島にて米国のジョージ・H・W・ブッシュ（George Herbert Walker Bush）大統領とソ連のミハイル・ゴルバチョフ（Mikhail Sergeevich Gorbachev）書記長によって冷戦の終結が宣言された。2極構造であった冷戦が終わったことにより、国際政治の在り方が大きく変化しようとする

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

中、1990年8月初旬にイラクがクウェートへ侵攻し（湾岸危機）、翌年1月には湾岸戦争が始まり、日本の国際貢献が大きく問われることとなる。日本政府は能動的に対処することはなく、結局増税までして計130億ドルもの資金援助を行なうも、感謝されるどころか、「安全をカネだけで買おうとした日本」として軽侮の対象となり、「too little too late（小さすぎるし、遅すぎる）」と批判された。この「湾岸ショック」は、その後の日本の国際貢献に大きな影響を与え、自衛隊が海外派遣を必要とされるたびに一種の「トラウマ」となり、10年以上経つ2003年の自衛隊によるイラク派遣の際も、政府内には「湾岸戦争時の二の舞は避けたい」という強い意識があった⁽⁶⁵⁾。

1992年6月に国際平和協力法が成立し、9月17日には自衛隊が国連カンボジア暫定機構（UNTAC）へ派遣され、以後、自衛隊の海外派遣に関する法律が次々と成立するわけだが、冷戦後日本における安全保障の変化はこのような国際貢献の分野に限らない。1993年3月に北朝鮮は核拡散防止条約（NPT）脱退を決定し、翌年3月の南北朝鮮実務者協議においては北朝鮮担当者が「1度戦争が起これば、ソウルは火の海になる」と発言して退席するなど、朝鮮半島危機が起こった。同年6月に北朝鮮が国際原子力機関（IAEA）の脱退を表明し、米国による軍事作戦が行なわれる一歩手前まで事態は深刻化するが、当時の日米関係において周辺事態に対処できる仕組みはなかった。そのため、この朝鮮半島危機は、約20年ぶりに改定される「防衛計画の大綱（防衛大綱）」や97年の「新日米防衛協力の指針」（新日米ガイドライン）の策定に大きな影響を与えた。

一方、日本国内でも大きな変化が起こり、1993年8月に細川護熙を首相とする非自民党政権が誕生したことによって55年体制は崩壊し、細川の強いイニシアチブによって設置された防衛問題懇談会（座長・樋口廣太郎アサヒビール会長）が1994年2月に始まった⁽⁶⁶⁾。通称「樋口懇」といわれる防衛問題懇談会は、冷戦後の新しい状況に対応することを念頭に議論を進め、最終的にまとめられた報告書は新しい防衛大綱の基礎となる。樋口懇がスタートした4ヵ月後には、社会党出身の首相である村山富市が所信表明演説において「自衛隊

合憲、日米安保堅持」と発言し、大きな衝撃を与えた。また、1993年5月の北朝鮮による弾道ミサイル発射実験や1995年1月の阪神大震災、3月の地下鉄サリン事件など、国民が身近に危険を感じる事案も冷戦後には発生している。つまり、冷戦時代における「戦争か、平和か」「保守か、革新か」というイデオロギー対立や「自衛隊は存在することに第一義的価値がある」という認識では対処出来ない状況が、冷戦後日本の安全保障環境であった。また、短期的な政権交代だったとはいえ、自民党以外の政党が与党になった上、社会党党首が自衛隊と日米安保に肯定的立場をとったことは、防衛政策の国会論議に少なからず影響を与えた。

防衛政策や防衛庁内における内局と制服の関係は、冷戦中から徐々に変化が見え始めていたが⁽⁶⁷⁾、冷戦中は、「文官優位システム」の形態が依然として残っており、政治と制服の間には内局が介在していた。それが大きく変化するのは、冷戦の終結と日本の安全保障環境の変化という外的要因が発生する1990年代からである。前述したように、冷戦後の自衛隊は国際貢献や対米協力、災害派遣などで活動範囲を拡大していったため、当然ながら、防衛政策の過程では軍事専門家である制服の意見が冷戦時代よりも必要となった。例えば、防衛大綱改定のための防衛庁内の「防衛力のあり方検討会議」には制服高官もメンバーとして入っており⁽⁶⁸⁾、また、新日米ガイドラインの策定過程では制服が前面に出て策定作業に当たった⁽⁶⁹⁾。

冷戦後は、防衛庁内におけるミクロ的部分に関しても変化があり、内局生え抜きの中からは反発もあったが、官邸を制服だけで訪問することや内局の防衛政策課へ佐官クラスの自衛官を配置することなどが行われた⁽⁷⁰⁾。近年、徐々に生え抜き組が育っていることは、文官と制服の連帯感を高める可能性があり、客体同士の争いは減り、日本の文民統制に好影響を与えるという指摘がある⁽⁷¹⁾。しかし、各人の能力や性格、価値観にも大きく関係するが⁽⁷²⁾、出向者と比較しプロパーの方が、制服を抑えようとする傾向が若干強いと考えられる⁽⁷³⁾。だが、内局と制服による対立や確執は現在、ほぼ問題がない程度に減ってきており⁽⁷⁴⁾、湾岸危機以降は自衛隊による活動が飛躍的に増えたため、制

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

服を抜きにしては政策や法案策定が進まない状況となり、制服が内局とともに他省庁や政党を訪問するなど⁽⁷⁵⁾、制服は政策過程に対し一定程度の影響を与えるようになってきた。また、政治不在による官僚のオートパイロット状態が限界に近づいており、90年代半ばに「日本では、経済・金融問題とは異なり、安全保障問題に関してはなお官僚が当事者能力を維持し、“silent leadership”を取っていると考えている。もっとも、この“silent leadership”を我々官僚が取ることができるのは、今回が最後になるかもしれない⁽⁷⁶⁾と官僚自身が吐露している。

以上のように、国内外の政治とともに、戦後日本の安全保障と制服の役割が大きく変わろうとしている中、1996年1月11日、以前から軍事に対する知識と関心を持っていた橋本龍太郎が首相に就任する。橋本は、首相就任後も「最高指揮官が総理大臣である限り、首相と制服との間の距離があるのはよくない」と考えていたが、首相と制服の距離は工夫を要する事柄であり、官邸に制服を近づけ過ぎると政治的社会的にマイナスとなる一方、最高指揮官として制服へも配慮をしなければならない⁽⁷⁷⁾。しかし、例えば、竹下登は、自衛隊記念日に官邸の大広間へ自衛隊の将官を多数招き、パーティーを行なうなどしたが、海部俊樹は、湾岸危機や湾岸戦争の対策のために制服が官邸へ来ることを避けるため、日曜日にホテルへ制服幹部を呼び出したというように、時々、首相により制服との距離は様々である。橋本自身は、先に述べたように、制服にシンパシーを感じていたため、制服高官と懇談した際、制服の「抑えつけられてきた鬱屈を感じた」と感想を述べている⁽⁷⁸⁾。また、橋本の文民統制に対する認識も、過去の首相とは異なるということが、以下の国会答弁からわかる。

確かに私は、今までシビリアンコントロールという言葉が誤解され、内局の同行なしに制服の幹部の人たちが例えば国会あるいは総理官邸に來れないといった雰囲気は議員御在職のころにはあったのかなと改めて思いました。私は今そういう空気は変えようとしております。そして、そう変えようとしていることは統幕議長あるいは三幕僚長たちには受けとめていただいていると思います。

これが定着できるかどうかわかりません。しかし、そういう努力はいたしていくつもりでありますし、またシビリアンコントロールというのは、内局がそばにすることが、そして発言をコントロールすることがシビリアンコントロールだとは私は思っていない⁽⁷⁹⁾。

過去においては、内局を文民統制の統制主体だと認識していた首相もあり、例えば、竹下は「シビリアンコントロールの原則でございますが、私は、防衛政策等を立案する際に、まず内局と制服とのいろいろな話し合いがあって、内局というものが制服をコントロールすると申しますか、そういう機能が第一義的にあるではないか」と述べている⁽⁸⁰⁾。橋本が制服との距離を縮めようとすることに對し、軍隊経験がある自民党の長老たちからは、「制服を甘やかしすぎだ」「戦争経験がないから、軍の急所の捕らえ方がわかっていない」という懸念する声があった一方⁽⁸¹⁾、自民党の中堅・若手の中には橋本の姿勢に對し賛同する者もいた⁽⁸²⁾。(防衛)参事官制度や内局幹部への自衛官の任用も含め、戦後日本の政軍関係を変えようと考えていた橋本が⁽⁸³⁾、国会や他省庁と制服が距離を置くことを規定している訓令9号を疑問視することは、当然だったと考えられる。そのため、橋本は訓令9号の廃止を防衛庁へ命じ、事務次官通達によって1997年6月30日付けで同訓令は廃止となった。

5 おわりに

前項で論じたように、訓令9号は、保安庁発足から40年以上を経て廃止された。本項では、訓令9号の廃止が、冷戦後日本の政軍関係や「文官優位システム」にどのような影響を与えたのかを明らかにし、本稿の結びとする。

まず、政治と制服の関係であるが、制服は、国会や他省庁と接触することが解禁されたため、国会議員への個別訪問や政党の部会へ出席することが可能となった。廃止時には、「実態的に廃止をきっかけとして変わることはない」⁽⁸⁴⁾との認識が内局にはあったが、特に2000年以降、政治と制服の距離が近くなり、

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

制服中堅幹部が法案などの説明のため、与野党の国会議員の事務所を訪れることが目立ち始めた。制服による「根回し」とも考えられる訪問について、石破茂は防衛庁長官時代に苦言を呈したが⁽⁸⁵⁾、制服高官の中には、「避けるべき行動であるが、軍事専門家抜きの政策決定に対し、制服中堅幹部たちが危惧を感じたためではないか」と考えている者もいる⁽⁸⁶⁾。政党レベルでは、石破をはじめとする「新国防族」が「制服組にしか分からないことがある」と考え、以前まで内局のみが担当していた自民党国防部会における説明に制服を呼ぶようになった⁽⁸⁷⁾。また、官邸レベルでは、首相と制服高官による面談や打ち合わせの頻度が増加し、法案作成過程にも制服が深く関与するなど、変化が見られるようになった⁽⁸⁸⁾。以上のように、首相や国会議員と制服の関係については、訓令9号の廃止により、大きく変わったと考えられる。

他方、長官と制服の間に内局が介在する点に関しては、「文官優位システム」の「支柱」が防衛参事官制度であったため、変化は見られなかったと考えられる。つまり、同制度に根本的な変化がないため、文官優位の形態に大きな変わりはないということである。また、2006年の防衛「省」昇格関連法の審議において、当時の防衛庁長官であった久間章生は、防衛参事官制度の観点から内局幹部への任用資格制限の見直しについて言及したが⁽⁸⁹⁾、今日まで制服は内局の課長職以上に就いていない。しかしながら、訓令9号の廃止により、全く変化がなかったわけではなく、統幕議長や各幕僚長が、防衛庁内の実質的な意思決定機関である防衛参事官等会議に参加するようになったため⁽⁹⁰⁾、防衛庁内では制服の意見がさらに反映されるようになった。

以上のように、訓令9号廃止により、政治と制服の距離は近くなった一方、防衛参事官制度が存在し続けたため「文官優位システム」は続くこととなった。しかしながら、文民統制の観点から批判され続けていた防衛参事官制度は、2008年7月に出席された防衛省改革会議の最終報告により防衛大臣補佐官に置き換えられることで廃止され、2009年8月1日付けで1名の大学教授が、初代防衛大臣補佐官（非常勤）に就任した。「文官優位システム」を形成していた訓令9号、防衛参事官制度、内局幹部への任用資格制限の内、前者2つが廃

止された結果、官僚の役割が本来の客体になった一方、政治には主体として、大きな責任が生まれた。そのため、主体である政治は、客体である官僚と自衛官からの意見を参考としながら、積極的に統制しなければならない⁽⁹¹⁾。冷戦時代における「軍隊からの安全」のみを重視した抑制的統制では、冷戦後に「軍隊からの安全」とともに必要とされている「軍隊による安全」を確保することは、困難である。

注

- (1) 日本における政軍関係研究の第一人者である三宅正樹は、政軍関係について「ごく簡単にいえば、ある一国家の中での政府と軍の関係である」と述べている。また、ピーター・フィーバー (Peter D. Feaver) は、政軍関係は民主主義の中心の問題だとし、国家における政軍関係の重要性について言及している。三宅正樹『政軍関係研究』芦書房、2001年、1頁、Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), p. 4.
- (2) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1957), p. 80. (市川良一訳)『軍人と国家 上』原書房、2008年、80頁。
- (3) 防衛白書には「民主主義国家における軍事に対する政治優先または軍事力に対する民主主義的な政治統制」とあるが、「政治優先」よりもニュアンスが強い「政治統制」の方が文民統制の定義には相応しいだろう。防衛省編『平成21年度版 日本の防衛』ぎょうせい、2009年、103頁。尚、諸外国において、シビリアン・コントロールと表現されることは少なく、Civil-Military Relations (政軍関係) が一般的である。
- (4) ルイス・スミス (Louis Smith) は、文民統制を確立するための条件として、以下の5つを提示した。(1) 政府の首長が文民であり、国民の大多数の代表者であること。首長は、国民に対して責任をもち、現存の法的または政治的な手続の通常な機能によって更迭しえなければならない。(2) 職業軍人たる軍の首脳者は、政府部内の文民の指揮下にあり、憲法に合致し、かつ実効ある統制をうけなければならないこと。(3) 軍事機構の官庁による運営は、軍の計画のあらゆる段階を総合する文民の権威ある指示のもとにおこなわれ、また、その文民自身も責任ある行政府の責任あるメンバーでなければならないこと。(4) 国民によって選挙された代表者は、戦争の決定、軍事目的に供せられる資金および人的資源に関して表決し、必要とされる緊急権限の付与等に関する一般的政策を策定し、この政策の実施に対して責任を有するひとびとに対し、究極的かつ

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

一般的な監督権を行使しえなければならないこと。(5) 裁判所は、軍をして国民の民主主義的な基本的権利を保護する責に任せしめる地位にあること。戦後日本における在り方を、以上の条件から考察すると、特に問題はないと考えられる。よって、戦後日本の形態は、文民統制だと判断される。ルイス・スミス（佐上武弘訳）『軍事力と民主主義』法政大学出版局，1954年，43頁。

- (5) 主な先行研究として、以下の文献がある。亀野邁夫「日本型シビリアン・コントロール—自衛隊の文官統制について」『レファレンス』2000年12月号，佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館，2003年，中島信吾『戦後日本の防衛政策—「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事』慶應義塾大学出版会，2006年。
- (6) 有名な批判として，宮崎弘毅「防衛二法と文民統制」『国防』26巻5号，1977年がある。
- (7) 大嶽秀夫編解説『戦後日本防衛問題資料集 第2巻』三一書房，1992年，441-442頁。
- (8) *Constitution of Japan* (12 February 1946)，国立国会図書館蔵。
- (9) 「帝国憲法改正案」『佐藤達夫文書 130』国立国会図書館蔵。
- (10) 西修『よくわかる平成憲法講座』TBSブリタニカ，1995年，88頁。
- (11) Far Eastern Commission, *Transcript of Twenty-Seventh Meeting of the Far Eastern Commission, Held in Main Conference Room, 2516 Massachusetts Avenue, N.W., Saturday, September 21, 1946* (21 September 1946), 国立国会図書館蔵，米国国立公文書館原所蔵。
- (12) Far Eastern Commission, *Further Policies relating to a New Japanese Constitution, FEC-087/9* (25 September 1946), 国立国会図書館蔵，米国国立公文書館原所蔵。
- (13) 佐藤達夫『日本国憲法誕生記』中公文庫，1999年，171頁。
- (14) 佐藤達夫『日本国憲法成立史 第4巻』有斐閣，1994年，921頁。
- (15) 関野康治「文民条項成立と第9条の修正」『新島学園短期大学紀要』第25号，2005年，65-66頁。
- (16) 小委員会の審議については，以下の文献を参考とした。参議院事務局編『帝国憲法改正特別委員小委員会筆記要旨』財団法人参友会，1996年。
- (17) 永井陽之助「第8章 朝鮮戦争—冷戦の真珠湾」『冷戦の起源—戦後アジアの国際環境』中央論社，1978年，309-322頁。
- (18) *Douglas MacArthur's Letter to Prime Minister* (8 July 1950), 国立国会図書館蔵，米国国立公文書館原所蔵。
- (19) 読売新聞戦後史班編『「再軍備」の軌跡』読売新聞社，1981年，36-37頁
- (20) 同上，105-106頁。
- (21) 増原恵吉，加藤陽三，麻生茂「座談会 自衛隊草創期におけるシビリアン・コントロール」『防衛法研究』3号，1979年，6頁。
- (22) フランク・コワルスキー（勝山金次郎訳）『日本再軍備—米軍事顧問団幕僚長の記録』中公文庫，1999年，176頁。引用した箇所「文官優位の原則」とあ

るが、正しくは「文民優位の原則」だと考えられる。訳者が「civilian」を「文官」と訳したと考えられるが、英語のオリジナル版は未刊であるため、確認は出来ない。

- (23) 中島『戦後日本の防衛政策』25-26 頁。
- (24) 読売新聞戦後史班編『「再軍備」の軌跡』106 頁、C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト『海原治オーラルヒストリー 上』政策研究大学院大学、2001 年、182 頁。
- (25) コワルスキー『日本再軍備』178 頁。
- (26) 同上、175 頁。
- (27) 中島『戦後日本の防衛政策』26 頁。
- (28) 西川吉光「戦後日本の文民統制—『文官統制型文民統制システム』の形成 上」『阪大法学』第 52 巻第 1 号、2002 年、130 頁。
- (29) 「服部グループ」とは、戦時中に参謀本部作戦課長を務めた服部を中心に、同期（陸士 34 期）である西浦進と堀場一雄を両翼とした集団であり、井本熊男や稲葉正夫、原四郎、水町勝城、田中耕二、田中兼五郎、山口二三などの参謀本部や陸軍省の中枢にいた将校たちがメンバーとなっていた。佐道『戦後日本の防衛と政治』23 頁、「井本熊男インタビュー」大嶽秀夫編解説『戦後日本防衛問題資料集 第 1 巻』三一書房、1991 年、270 頁。
- (30) コワルスキー『日本再軍備』123-128 頁。
- (31) 読売新聞戦後史班編『「再軍備」の軌跡』154-155 頁。
- (32) 同上、156、306 頁。
- (33) 同上、306 頁。
- (34) 同上、160 頁。
- (35) 西川「戦後日本の文民統制 上」132 頁。
- (36) 彦谷貴子「第 11 章 冷戦後日本の政軍関係」添谷芳秀、田所昌幸編『日本の東アジア構想』慶應義塾大学出版会、2004 年、314 頁。
- (37) 葛原和三「朝鮮戦争と警察予備隊—米極東軍が日本の防衛力形成に及ぼした影響について」『防衛研究所紀要』第 8 巻第 3 号、2006 年、29-30 頁。
- (38) 中島『戦後日本の防衛政策』31 頁。
- (39) コワルスキー『日本再軍備』211 頁。
- (40) 読売新聞戦後史班編『「再軍備」の軌跡』305 頁。
- (41) 保安庁法の条項を引用する際には、以下を参照した。大嶽『戦後日本防衛問題資料集 第 2 巻』391-407 頁。
- (42) 西川「戦後日本の文民統制 上」136 頁。
- (43) 加藤陽三『私録・自衛隊史—警察予備隊から今日まで』防衛弘済会、1979 年、65 頁。
- (44) 増原ほか「座談会 自衛隊草創期におけるシビリアン・コントロール」12 頁。
- (45) 佐道『戦後日本の防衛と政治』30 頁。
- (46) 同上、79 頁。
- (47) 増原ほか「座談会 自衛隊草創期におけるシビリアン・コントロール」14 頁。

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

- (48) 「衆議院予算委員会会議録」1965年5月31日。
- (49) 西川「戦後日本の文民統制 上」141頁。
- (50) 旧防衛省設置法第7条第2項。
- (51) 小針司『防衛法概論—文民統制と立憲主義』信山社出版、2002年、85-87頁。
- (52) 西川「戦後日本の文民統制 上」141-142頁、後藤田正晴『情と理—後藤田正晴回顧録 上』講談社、1998年、50頁、海原治『安全保障—日本の選択』時事通信社、1996年、78-127頁、四方洋、飯島一孝『青春の小原台—防大一期の三十年』毎日新聞社、1986年、28頁。
- (53) 『読売新聞』『産経新聞』2007年2月27日。
- (54) 増原はか「座談会 自衛隊草創期におけるシベリアン・コントロール」19頁。
- (55) 再軍備過程における日本と西ドイツの比較研究を行なった大嶽秀夫は、両国の左派政党的違いを明らかにしている。大嶽秀夫「第一章 二つの再軍備—西ドイツと日本」『再軍備とナショナリズム—戦後日本の防衛観』講談社学術文庫、2005年、17-47頁。
- (56) コワルスキー『日本再軍備』336頁。
- (57) 宮本武夫「冷戦後における日本のシベリアン・コントロール」『敬愛大学国際研究』第15号、2005年、84-85頁。尚、制服の国会への出席は、1959年12月8日の参議院内閣委員会へ航空幕僚長である源田実が出て以来、今日までない。『読売新聞』1998年3月30日。
- (58) この原因については、主に多くの人々が亡くなったことによる戦争の「後遺症」が挙げられるが、他にも2説ある。まず、戦後日本においては、石油危機のような食糧や天然資源による平時の危機の方が、有事よりも国民にとって身近であり、戦争には無関心という説である。2つ目は、日本においては武士階級などを除き、1000年近く一般大衆は軍事に関心がないことが、原点だとする説である。櫻田淳『国家への意志』中公叢書、2000年、34-35頁、佐藤英夫『対外政策』東京大学出版会、1989年、166-167頁、林吉永「日本の職業軍人意識—1500年の軍事史を振り返って」『戦史研究年報』第8号、2005年、参照。
- (59) 岸信介の行なった安保改定に対する国民の反発から、その後の池田勇人や佐藤栄作は、憲法改正や再軍備よりも経済や国民生活を優先したと考えられる。坂元一哉『日米同盟の絆—安保条約と相互性の模索』有斐閣、2000年、219頁。
- (60) 彦谷「第11章 冷戦後日本の政軍関係」315-316頁。
- (61) 藤島正之『防衛にかけたロマン』ジャパン・ミリタリー・レビュー、2001年、71頁、秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった—安保再定義の舞台裏』亜紀書房、2002年、179頁。
- (62) 防衛省改革会議「報告書—不祥事の分析と改革の方向性」首相官邸「防衛省改革会議」< <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai11/pdf/siryou.pdf> > 2010年1月23日アクセス。
- (63) 「文官調整」については、主に以下を参考とした。西川吉光「戦後日本の文民統制—『文官統制型文民統制システム』の形成 下」『阪大法学』第52巻第2号、

2002 年, 290-292 頁, 廣瀬克哉『官僚と軍人—文民統制の限界』岩波書店, 1989 年, 247-263 頁。

- (64) 彦谷貴子は、冷戦中は「政策の方向が定まっており、また進むペース（防衛力整備のスピード）も予算的制約の中ではば一定に保たれて」おり、官僚による自動操縦（オートパイロット）状態で、自衛隊が「コントロールされているも同然となってしまった」と述べている。彦谷貴子「シビリアン・コントロールの将来」『国際安全保障』第 32 巻第 1 号, 2004 年, 30-31 頁。
- (65) インタビューによる。
- (66) 秋山『日米の戦略対話が始まった』31 頁。
- (67) 例えば、1970 年代に防衛事務次官へ就任した久保卓也や丸山昂の言説を検証すると、文民統制について適切な認識を持っていたことがわかる。また、1978 年の「旧日米防衛協力の指針」（旧日米ガイドライン）における策定作業では、制服も参加していた。久保卓也「防衛白書あとがき—私見」『国防』1976 年 8 月号, 13-15 頁, 田原総一郎「インタビュー・丸山昂 日米安保は空っぽ」『諸君!』1979 年 10 月号, 18 頁, 船橋洋一『同盟漂流』岩波書店, 1997 年, 131 頁。
- (68) 佐道明広によれば、「これまで内局とくに防衛局が中心になってまとめることになっていた防衛政策を、制服組も参加してまとめていくやり方自体はこれまでにないこと」である。佐道明広『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館, 2006 年, 190 頁。
- (69) 久米雅彦『米軍再編—日米「秘密交渉」で何があったか』講談社現代新書, 2005 年, 136 頁。
- (70) 黒井文太郎編『日本の防衛 7つの論点』宝島社, 2005 年, 95 頁。尚、警察予備隊創設以降、内局は旧内務省や警察庁、財務省（旧大蔵省）から出向者を受け入れ、生え抜き組は歴代防衛事務次官 28 名中 6 名のみであり、防衛事務次官経験者の多くが「外様組」である。
- (71) 彦谷「第 11 章 冷戦後日本の政軍関係」321-322 頁。
- (72) 近代日本史料研究会『塩田章（元国防会議事務局長）オーラルヒストリー』, 2006 年, 85 頁, インタビューによる。
- (73) 例えば、生え抜きの防衛事務次官である守屋武昌は「内局の（部隊運用への）関与は戦前のようなことがないようにという十分な意味合いが込められている。時代が変わり、自衛隊に対する見方が変わっても、そこは全然譲る気はない」と述べている。共同通信社憲法取材班『「改憲」の系譜—9 条と日米同盟の現場』新潮社, 2007 年, 60 頁。
- (74) 黒井『日本の防衛 7つの論点』94 頁。
- (75) 『朝日新聞』1997 年 7 月 23 日。
- (76) 秋山『日米の戦略対話が始まった』82 頁。
- (77) 船橋『同盟漂流』131-132 頁。
- (78) 共同通信社憲法取材班『「改憲」の系譜』62 頁。
- (79) 「参議院予算委員会会議録」1997 年 1 月 30 日。

「日本型文民統制」についての一考察（真田）

- (80) 「衆議院予算委員会会議録」1988年2月23日。
- (81) 船橋『同盟漂流』131頁，インタビューによる。
- (82) インタビューによる。
- (83) 船橋『同盟漂流』133頁。
- (84) 『毎日新聞』1997年7月23日。
- (85) 共同通信社憲法取材班『「改憲」の系譜』62-63頁。
- (86) 黒井『日本の防衛 7つの論点』132頁。
- (87) 共同通信社憲法取材班『「改憲」の系譜』61-62頁。
- (88) 武蔵勝宏『冷戦後日本のシビリアン・コントロールの研究』成文堂，2009年，64頁。
- (89) 「衆議院安全保障委員会会議録」2006年11月28日。
- (90) 武蔵『冷戦後日本のシビリアン・コントロールの研究』317頁。
- (91) 国防次官補などを歴任したジョセフ・ナイ（Joseph S. Nye, Jr.）は，首相や大臣などの政治指導者には，①軍隊が民主的な国家の正当な手段であることを認識すること，②適切に発展した軍隊の役割と任務に対して資金を提供し尊敬の念を示すこと，③防衛問題や軍事的文化について学ぶことが必要であると述べている。Joseph S. Nye, Jr. “*Epilogue: The Liberal Tradition*” Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *Civil-Military Relations and Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), p. 153. (中道寿一訳)「エピローグー自由主義の伝統」L・ダイヤモンド，M・F・プラットナー編（中道寿一監訳）『シビリアン・コントロールとデモクラシー』刀水書房，2006年，235頁。

〔付記〕

本稿の執筆にあたり，防衛研究所主任研究官である中島信吾先生から示唆に満ちたコメントを頂いた。また，石破茂（元防衛庁長官），竹内行夫（前外務事務次官），古庄幸一（元海上幕僚長），奥村茂（産経新聞記者）の各氏とのインタビューを本稿に使用した。中島先生とインタビュー協力者の方々に，この場を借りて感謝申し上げる。尚，インタビュー協力者の（ ）内はインタビュー当時の肩書きであり，本稿は筆者の個人的見解である。