

冷戦期における 日本のシビリアン・コントロール

宮本 武夫*

Japanese “Civilian Control” in the Cold War Era

Takeo MIYAMOTO

In European and American democratic countries, the predominance of politics over military, i.e. “civilian control,” has been assumed as an axiom. The concept of civilian control in Japan, however, was not established until the defeat in World War II. It was after 1950, when the Police Reserve Forces (later the Self-Defense Forces) were founded, that the legitimacy of military forces became a new question. The Japanese government gained a better opportunity to think of civilian control from a national security viewpoint. Yet it faced many problems, such as the lack of a tradition of civilian control, national antimilitary feeling, and a dependence for national defense on U.S. military power. The most crucial problem was Article 9 of the Constitution. It stipulates not only a renunciation of war but also the controversial text about military forces. The crucial part of the article is as follows: “land, sea, and

*みやもと・たけお：敬愛大学国際学部教授 国家安全保障
Professor of National Security, Faculty of International Studies, Keiai University.

air forces, as well as other war potential, will never be maintained.” Despite this, the Supreme Court finally legitimized the military forces for the purpose of self-defense in 1959.

This paper examines the concept of Japanese civilian control during the Cold War through parliamentary debates in three different periods: (1) the first half of the 1950s, (2) from 1955 to the end of the 1960s, and (3) from 1970 to the end of the Cold War. In the first period, the Japanese government founded the Police Reserve Forces during the Korean War and transformed them into the Self-Defense Forces in 1954. Parliamentary debates tended to take a fundamental approach to the legitimacy of the military forces. During the second period, under the 1955 political system domestically and intensification of the Cold War during the Cuban missile crisis and the Vietnam War internationally, arguments were more strongly dominated by a fundamental approach to the legitimacy of the Self-Defense Forces. In the third period, a more realistic approach became apparent. I conclude that the major arguments of Japanese civilian control in the Cold War era were based on a fundamental approach and that Japanese politics suffered from a cleavage between the pacifist Constitution and the reality of military forces. The arguments concerning civilian control, therefore, failed to free themselves from a “negative control” theory, which focused on how the government should restrict the activity of the Self-Defense Forces. From a national security point of view, parliamentary debates should be based on a “positive control” theory focused on how the government might utilize it. How and when might the Japanese government change its position from a negative control to a positive control theory? This question remains as a challenge for Japan after the Cold War.

はじめに

議会制民主主義を採用している欧米先進諸国にあっては、シビリアン・コントロールは自明の理とされてきた。ところがわが国にあっては、第2次世界大戦に敗れるまでの間、シビリアン・コントロールという概念は定着していなかった^①。したがって、「日本のシビリアン・コントロール」と

いう場合、必然的に戦後、とりわけ警察予備隊が創設された1950年以降にその歴史は始まる。そのことは、政治と軍事との関係を根源的に考える絶好の機会を提供したはずであった。しかし、実際はそうならなかった。

本稿では、絶好の機会に恵まれたわが国が、いかにしてシビリアン・コントロールの本質とそれを具体化するシステムを構築したのかについて、冷戦期の国際軍事情勢を受けた国会の動きを中心に据え、三つの時期区分に従って分析してみたい。国会を重視するのは、「合意による政治」すなわち議会制民主主義に立脚してこそ、健全なシビリアン・コントロールが存在し得ると思量するからである。もちろん、「合意による政治」とは何か、今日の議会制民主主義がその役割を果たし得ているのか、といった難問への取り組みは別途必要であるが、ここでは触れない。国会におけるシビリアン・コントロール論議を、憲法をめぐる「原則論」と政治的、軍事的な「現実論」の二つに大きく分け、三つの時期においてそれぞれどちらに比重がかけられたのか、との視点から分析を試みた。すなわち、ここで「原則論」と言うのは、警察予備隊、保安隊、自衛隊という実力組織と政治の関係を、憲法解釈との整合性をめぐる点に比重を置いた議論を言う。一方、「現実論」とは、現実の国際的、国内的政治状況における実力組織の実態的運用を重視した場合のことを指す。

第1期は、朝鮮戦争の勃発に伴う警察予備隊に始まり、ついで独立を契機とする保安隊、そして自衛隊へと発展し、国防の基本方針、第1次防衛力整備計画が策定される1950年代前半を中心とする時期である。「原則論」が次第に精緻化する中における、シビリアン・コントロールの暗中模索期である。

第2期は、日米安保条約の改定を経て、国際的にはキューバ危機、ベトナム戦争を含めて冷戦が激化する1950年代後半から60年代である。国内では、いわゆる55年体制、つまり自民党と社会党との間のイデオロギーを対立軸とする政治状況の中で、シビリアン・コントロール論議は、自衛隊や日米安保体制をめぐる憲法論を中心に展開された。マスコミや国民世論もこれに同調した。いわば「原則論」の全盛期である。

第3期は、1970年代から80年代末までのデタント期から新冷戦期にわたる期間である。国際的には米中和解がなり、ベトナム戦争も終結し、中国が日米安保体制を容認する姿勢を見せるなどの変化を示した。国内的にも「防衛計画の大綱」が出され、国会に安全保障特別委員会設置構想が浮上するなどの動きが見られ、シベリアン・コントロール論議も「原則論」を脱しきれないまでも現実論が見られるようになった。「原則論」プラス「現実論」の萌芽期である。

国民が、より好ましい「合意による政治」を築いていくために、政治の側としては自衛隊という実力組織にいかなる役割を担わせようとするのか。実力組織の側としては、政治に何を期待し、要請すればよいのか。各時代の特長を俯瞰することにより、わが国における今後のシベリアン・コントロールのあり方について、何らかの方向性を探ってみたい。

I 暗中模索のシベリアン・コントロール ——警察予備隊創設から自衛隊発足まで

1. 朝鮮戦争に伴う期せざるスタート

戦禍の余韻が未だに消えない1947年5月、日本国憲法が施行された。新しい憲法は、「平和憲法」とも呼ばれ、戦争の放棄と戦力の不保持をうたっていた。日本国民は、もはや軍隊について考える必要もなく、民主的な国家と経済基盤の建設に専念することに全てをかけていた。ところが50年6月、朝鮮戦争を契機にして、マッカーサー連合軍最高司令官は、日本政府に警察予備隊（National Police Reserve）の創設を求める書簡を発した⁽²⁾。日本国民は、その真意を測りかねた。

吉田茂首相は、同書簡受領直後の第8回国会（臨時会）で、「朝鮮動乱等に鑑みても、いつ共産軍が日本の国土を犯すとか治安を乱す、あるいは人心にどういふ企みをするか分からないという不安があるので、警察力を増強することにした」と創設理由を説明した⁽³⁾。併せてその性格について、予備隊創設はあくまで「治安維持、秩序維持であり、再軍備の目的は含まぬ。

したがってその性格は軍隊ではなく、国際紛争の解決手段とはしない」と答えている⁽⁴⁾。当時、占領下という特殊事情もあり、国会、政府ともに上記マッカーサー書簡の「命令的性格」故に、予備隊創設そのものの是非を云々することは困難であった⁽⁵⁾。したがって、国会論議にあっても、創設を前提にしつつ、その性格や運用について問題を提起する程度が限界であった。政府にとっても同様であり、当時の在日米軍顧問団幕僚長であったF・コワルスキーは、吉田首相が予備隊の性格について論議を避けたいと考えていたと記述している⁽⁶⁾。

予備隊が、内閣総理大臣の指揮下に置かれることにも疑念が持たれた。それは旧憲法下の統帥権を思い起こさせ、特定の内閣や政党による実力組織の私物化への不安でもあった。こうした立場からは、政府直属とせず、公安委員会に相当する機関を設け、民主化を担保すべしとの主張がなされた。これに対し、GHQと予備隊創設の折衝にあたった大橋武夫法務総裁は、「総理大臣が国会で民主的に指名され、その任命、統括に予備隊は服し、内閣の責任でこれを指揮・監督するのであるから、この機構自体、極めて民主的な警察のあり方に一致する」と説明している⁽⁷⁾。

マッカーサー書簡からほぼ1ヵ月後、「警察予備隊令」が閣議決定された。国会では、その性格、機構、法的形式などが質疑の対象とされた。予備隊令では、米側の主張を容れて文官100人からなる長官直属の本部を、7万5,000人の部隊とは別に置くことにし、この本部に直属する機関として制服500人からなる中央本部を設けて部隊の運用にあたらせ、その下に実施部隊を置くこととした。米側は、国防省に相当する本部には政治、予算面などの政策決定に責任を持つ文官スタッフと、部隊の運用、作戦面に責任を持つ武官幕僚とがいわば並列的に置かれることが当然のことと考えていた。ところが日本側は、本部長官は国警本部長官と同じく部隊の長であって、これが文官機構を含む予備隊全体の頂点に立つ米国の国防長官と同じような文官であることを容易には理解できなかった。増原惠吉本部長官は、予備隊に文官と武官とのそれぞれ異なる部課を置くことは無意味で、既存の警察組織と同じように、長官の下に部隊の運用にあたる幕僚機関があれば足

りると考えていたという。コワルスキーには、米国人にとって常識であるシビリアン・コントロールが、日本人にとってはそうでなく、予備隊令にシビリアン・コントロールの原則をうたっていないことも驚きであった⁽⁸⁾。かかる過程で、シビリアン・コントロールが「文官優位」と訳され、「本部(内局)職員優位」と解されて、長官—本部—部隊という形となり、S・ハンティントンの言う垂直型 (vertical pattern) 機構をとることにしたことは、その後のわが国のシビリアン・コントロールのあり方に重大な意味を持つことになった⁽⁹⁾。

部隊幹部に旧軍将校を採用するか否かも問題であった。採用に踏み切るには追放解除を行う必要があり、この問題についてはGHQ内部でも見解が分かれた。吉田首相ら政府は消極的であり、変則的ながら一般隊員の採用を先行させた。しかし内外情勢が緊迫するにおよび、1951年夏にはGHQ、政府ともに採用すべしとの方向を固め、前年秋に追放解除となっていた旧軍将校の任用に踏み切った。国会では軍国主義復活への懸念も表明されたが、深くは追及されていない。それほど内外情勢が緊迫し、容認せざるを得ない環境になっていた。コワルスキーは、旧軍将校採用が遅れたことにより、結果的に民主的な近代陸軍の形成が可能になったと分析している⁽¹⁰⁾。

予備隊が機構、人員を整えるにつれ、政府は部隊・隊員の精神的支柱をどこに求めるかという問題に遭遇した。石田雄東大教授は問題の根元について、①軍隊であるか否かが不明であること、②仮に軍隊であるにしてももはや「皇軍」たり得ぬことにありと指摘している⁽¹¹⁾。政府は、国会で隊員の精神教育について質され、「同胞、祖国に対する愛国心を基礎とし、平和、文化、民主国家を守ることに眼目を置く」と答えるにとどまった⁽¹²⁾。

政府が旧軍将校の任用で苦悩していた1951年4月、朝鮮戦争の作戦に端を発し、マッカーサー元帥が解任された。わが国の反応は、衆参両院が同元帥への感謝決議を行い、新聞も「惜しむ」「恩人」といった論調であった。シビリアン・コントロールの視点は完全に欠落しており、米国の新聞が、シビリアン・コントロールの立場から解任を支持するとの姿勢を見せたことと対照的であった⁽¹³⁾。

2. 独立に伴う「新国軍」の建設

対日講和条約および日米安全保障条約の調印に先立ち、政府は講和後の防衛体制の検討に着手した。調印後、1951年暮れまでの間に自衛力漸増方針を固め、翌52年の第13回国会に保安庁法案を提出し、成立せしめた。これにより、陸上部隊たる警察予備隊を保安隊とし、これと海上部隊たる海上警備隊とを保安庁において一本化するとともに、幕僚長制を敷くこととした。また出動に関しては国会承認事項とし、シビリアン・コントロール上の手続を明確にした。

国会審議の中で野党側は、首相が強大な実力組織たる保安隊の最高指揮監督権を持つことについて、権力集中が過ぎるのではないかとの疑問を提起した。これに対し大橋国務相は、「保安隊、海上警備隊とも軍隊ではないが、部隊組織を持つのでこれに対する指揮・統帥は当然あり得る。憲法の下では一切の行政について内閣が国会に責任を負うので、指揮・統帥についても同様である。したがって国務相たる保安庁長官の指揮命令について、首相は他の国務相と連帯して国会に責任を負う。部隊のすべての行動は保安庁が律し、当然に国会審査の対象となる。現憲法では旧憲法下の軍政、軍令の区別は認められず、統帥権の独立はあり得ぬ。保安隊、警備隊は完全に主権者たる国民の掌握下に存在する」旨、民主的コントロールが確保されると説明した⁽¹⁴⁾。

保安庁法案では、長官の制服による補佐機関として幕僚長制を採用した。予備隊の場合、長官の補佐機関としては文官の官房各局、いわゆる内局が置かれていただけで、総隊総監は本部（長官）の下にライン・オフィサーとして置かれた指揮官としての性格を持つのみで、スタッフつまり幕僚としての性格は、少なくとも法規上はなかった。前述のように、ハンティントンの言う垂直型であった。これを保安庁法案では均衡型（balanced pattern）とし、制服と文官がそれぞれ異なった態様で補佐するシステムとした。但し、均衡型とはいえ、内局が法律、人事、予算を掌握し、かつ幕僚長による長官への助言に際しても内局が介在することとしたことにより、垂直型

を加味した折衷型となった。幕僚長は、従来の総隊總監と同様に長官の命を受けて部隊を統括する指揮官としての任務・権限と、新たに付与された軍事専門上の助言者としての任務・権限を併せ持つこととなった。ここで注目すべきは、政府が国会に対し、「指揮官はあくまで長官であり、幕僚長は命令下達機関である」と説明している点である⁽¹⁵⁾。たしかに、幕僚長は自らの発意と責任で指揮するという意味での指揮官でないにしても、杉村東大教授が自衛隊の幕僚長について、実施部隊の指揮官であると述べているように、これと同様に解すべきものであったであろう⁽¹⁶⁾。

幕僚長に関しては野党側から、幕僚長に権限が集中しすぎないかとの疑問が出された。大橋国務相は、命令の迅速徹底のため一元的統帥が必要であること、政府の命令が幕僚長を通じてでなければ下達されないことを明示することにより、旧軍のような下克上の危険を防止すると述べた。また、長官の指揮監督・命令下達に際し、内局が補佐し、幕僚長人事も長官にあるので不安はないとしている⁽¹⁷⁾。

法案では、シビリアン・コントロールの一翼を担わせるため、長官に対する文官による補佐機関としての内局を置き、その課長以上のポストには旧軍将校および保安隊、警備隊幹部の経歴を有する者は任用しないとしていた。これに対し国会では与党自由党から、憲法にいう平等の原則に反するとの批判があり、旧軍将校の部分を削除、保安隊、警備隊幹部のみを任用制限の対象とするよう修正された。この点につき大橋国務相は、「旧軍は消滅しており、これを差別待遇するのは国内の相克摩擦を招来するもので、法律的には現実に支配服従関係を要求される保安隊、警備隊のみを眼目としてシビリアン・コントロールを規定すればよい。政府原案で旧軍人の任用という政策判断と区別せずに規定したのは理論上の誤り」と述べた⁽¹⁸⁾。一方で野党側は、旧軍人を任用制限から除外したことは、旧軍人起用に道を開き、軍部大臣文官制というシビリアン・コントロール原則の上で危惧があると主張した。同国務相は、「軍部大臣文官制は民主国家の常識であり、現内閣としては鉄則であると考え。シビリアン・コントロールを守る趣旨から、旧軍将校を内局幹部に任用することはない。政府が削除に同意し

たのは、むしろ（任用しないとの）政策を法律の保障なくしても守りうる固い決意を持てばこそである」との考えを表明した⁽¹⁹⁾。参考人として出席した田中二郎東大教授、大石義雄京大教授も旧軍人排除は平等の原則に反しないと述べている⁽²⁰⁾。

保安庁創設直後、同庁長官を兼ねる吉田首相は、同庁幹部に対し「新国軍建設の土台たれ」と訓示した。その一方で首相は、旧軍の政治干渉が日本を誤らせたとし、保安隊は軍隊ではないが一大実力部隊であり、国会、世論の民主的制約に服する機関であるべきことを説いた。しかしマスコミは、首相の本音が前者、つまり「新しい軍隊の建設」にあることを察し、逆に後者の国民、国会によるコントロールこそが重要であるという論を張った⁽²¹⁾。

なお、保安庁発足に伴い、保安大学校が新設された。ここでは旧陸海軍の対立に鑑み、一つ屋根の下で将来の陸海幹部の養成に努めることとした。しかも、学校長には英国に学んだ政治学者、榎智雄を招き、リベラルな軍人教育を目指した。榎学校長は学生たちに対し、偏することのない均衡のとれた、民主制度に的確な理解を持つ人物になるよう求めた。このことは、今日までと将来の自衛隊を考えると、大きな意味を持つ。

保安庁発足後、内局と各幕との関係が問題になり、保安庁訓令第9号「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」が出された。これはいわゆる「内局優位」の根拠とも言われ、後々まで文官と制服との関係を微妙なものにしてきた。

3. 「3軍体制」の発足と国防会議をめぐる混迷

1953年、米国のダレス國務長官が対日相互安全保障法（Mutual Security Act: MSA）援助の意志を表明した。わが国政府は受諾に傾きつつも、援助の前提としての軍事的義務の履行、防衛力増強義務を課されることを懸念した。この問題をクリアするために、吉田（自由党）・重光葵（改進黨）の党首会談がもたれ、保守党間の調整が図られた。会談では、駐留軍漸減に対応して長期防衛計画を策定することと、保安隊を自衛隊に改編して直接侵略対処任務を付与することに合意した。これを受けて政府は、池田勇人特

使を米国に派遣し、ロバートソン国務次官補と交渉させた。これについて国会では、吉田首相が交渉経過の説明を避けたことから、野党側は、秘密外交であり国会軽視であると批判した⁽²²⁾。

1954年春にはMSA関係4協定が調印され、国会でも承認された。ここに至る過程でも自由党の自衛力漸増方針と改進黨の自衛軍創設方針がかみ合わず、日本自由党を加えた保守3党は、MSA調印当日まで折衝を続けた。しかし国防会議の構成について、民間人を起用するか否かで合意が得られなかったため、政府は、防衛庁設置法案と自衛隊法案を閣議決定し、国会提出に及んだものの⁽²³⁾、設置法では国防会議の設置のみを規定し、構成は別途の立法で措置するという不自然な形になった。

提出された法案は次のような特長を盛り込んでいた。①自衛隊の新設、つまり保安隊、海上警備隊を陸上自衛隊、海上自衛隊に改編するとともに、航空自衛隊を新設して陸海空「3軍」体制とする。②自衛隊の任務として直接侵略対処を明確にした。③首相が最高の指揮監督権者であることを明記する。④防衛出動の規定を設け、原則として国会の承認を得て、首相が出動命令を発する。⑤国防に関する重要事項を審議する国防会議を設ける。⑥文官による長官補佐を強化するため参事官制度を敷き、併せて内局幹部への制服任用制限を撤廃する。

国会における主な論点は、憲法と直接侵略対処任務との関係、首相権限に対する抑制策、幕僚長の2面的性格の整合性、国防会議の構成、内局への制服任用の有無、防衛計画策定のあり方、徴兵制の是非、日米安保体制の下における自衛隊の海外派兵の有無、日米共同行動時の指揮権の所在などであった。なお、参議院は法案採決の際、「自衛隊の海外出動をなさざることにする決議」を採択した⁽²⁴⁾。

論点のうち、シベリアン・コントロールに関するものとして、内局幹部への制服任用問題と、国防会議の構成問題について見てみたい。

保安庁法にあっては、内局の課長以上のポストに制服幹部を任用することを禁じていた。防衛庁設置法案では、この制限を撤廃することとした。この措置に関しては、シベリアン・コントロールを放棄するものであるとの

批判が相次いだ。それは、内局の文官が制服を抑えるという立場で長官を補佐することがシビリアン・コントロールであり、内局への制服登用によって制服の意志に引きずられ、「軍部」の政治介入を惹起するおそれがあるとの批判である。いわば「文官優位」がシビリアン・コントロールを担保する、との考え方である。これに対し木村篤太郎保安庁長官は、制限撤廃の理由について、適材適所主義を実現することと内局（文官）・部隊（制服）間の融和を図るためだと説明すると同時に、文官優位という点に関し、「シビリアン・コントロールとは政治が軍事に優先することを言うのであり、文官が制服より優位に立つことを言うのではない。いたずらに文官と制服が対立相克することは、逆にシビリアン・コントロールを危うくする」と反論している⁽²⁵⁾。一方で長官は、「現実問題として、制服を任用する考えはない」との考えも表明し、それならあえて制限を撤廃する理由は理解しがたいとの逆反論も加えられ、問題を複雑にした⁽²⁶⁾。

もともと、当時の内局文官と制服との関係は、長官があえて融和を図りたいと述べざるを得ないように、決して良好とは言えなかった。制服の側では内局が軍事的知識・経験不足にもかかわらず上位者面をすることにに対し、内局文官側では制服幹部が旧軍に連なっていることにに対し、それぞれ反発しあっていた。

国防会議に民間人有識者を入れるべきか否かの問題は、前述のように防衛2法案を国会に提出する前からの、保守党間、つまり与党自由党と改進黨との間の大きな対立点であった。民間人有識者起用論の改進黨主張の論拠は、①閣僚のみで構成するのであれば関係閣僚会議で足りるのであり、民間人有識者を構成員とすることにより、政変の影響を受けずに国防方針の一貫性を保つことと、②自衛隊の最高指揮監督権者たる首相の独断専行を防止することが可能になる、というものであった。これに対し政府・自由党は、責任内閣制および機動性といったことから、関係閣僚のみで構成するとの考え方であった。ただ、改進黨の主張に関しては、その本音が首相の権限強化を嫌いこれを牽制することと、旧軍人層の動きを受けてこれを起用することにあるのではないかとも受け止められた⁽²⁷⁾。

防衛2法案の審議中も保守3党協議は続けられ、参議院審議の大詰め段階で合意に達し、政府はこれを国会に報告した。それは、次の点で先の政府案と異なっていた。①通産大臣をはずした、②「内閣が両議院の同意を得て任命する識見高い練達の者若干名」を加える、③事務は内閣で行う、以上の3点であった。これについて吉田首相、緒方竹虎副総理らは、①通産相を除外したのは通産相が入るなら農林相、運輸相もということになる、②識見高い者とは総理大臣経験者を指し、旧軍人は絶対に起用しない、と説明した⁽²⁸⁾。

国会会議の構成を抜きにした防衛2法が成立し、防衛庁・自衛隊がスタートして間もなく、吉田内閣が総辞職して鳩山一郎内閣が発足した。そして翌1955年1月に解散、2月の総選挙の結果、護憲勢力が3分の1の議席を確保し、保守側の改憲の動きに歯止めをかけた。政府は総選挙後の特別国会に、防衛2法案審議の際に保守3党で合意したとほぼ同内容の国会会議構成法案を提出した。ところが衆議院審議段階で自由党から民間有識者削除の修正案が出され、これが賛成多数で可決された。修正理由は、①政治が軍事に優先するためには、政治家自身が軍事知識を身につけるべきである、②国防の基本方針に一貫性を持たせるためには、事務局機能を充実強化することが現実的である、③秘密保持については民間人の場合、責任を糾明しがたい、④諮問機関とはいえ総理大臣をある程度拘束する場に民間人を入れることは責任内閣制上疑義がある、⑤諸外国でも民間人を入れていない、などであった⁽²⁹⁾。構成法案は当該国会で成立を見るに至らず、翌56年まで待たなければならなかった。しかし、国会会議が発足し、議事運営規則や単年度の防衛力整備計画を決定はしたものの、肝心の「国防の基本方針」と長期防衛力整備計画である「第1次防衛力整備計画」を決定したのは57年になってからである⁽³⁰⁾。しかもそれは、岸信介首相が安保・防衛問題を話し合う日米首脳会談に臨むにあたり、国防に関する基本方針も計画も決めてないのはおかしいではないか、との野党追及に促された側面も否定できない。

なお、1950年代に見る政軍関係の特長の一つは、制服が国会に出席した

回数が多いことである。

1950年代前半は、日本国民、国会、および政府が、警察予備隊に始まり、保安隊、自衛隊と成長する実力組織とどう向き合うべきか戸惑い続けた。平和憲法の下にあるわが国が、シビリアン・コントロールをいかに確立していくのか、それは未知の領域であり、手探りで進む以外になかった。当然のことながら、国会での論議は、平和憲法の理念と実力組織の実態との間にいかに整合性を持たせるのか、という「原則論」から出発した。この「原則論」は、実力組織が憲法で禁じる「戦力」に該当するのではないのかという、実力組織を否定的に捉える議論からスタートし、実力組織の成長とともに次第に精緻化していった。したがってこの時期には、実力組織が国家存立に不可欠の要素であり、それ故に政治がこれをいかに有効にコントロールするかが重要であるといった、積極的・肯定的側面からの議論は乏しかった。

Ⅱ 冷戦激化と55年体制に翻弄された シビリアン・コントロール

1. 日米安保の改定論議に見るシビリアン・コントロール

1960年の日米安保条約の改定をめぐり、国内はわが国の安全保障をめぐって騒然たる雰囲気であった。国会では、米軍の戦闘作戦行動や核持ち込みなどについての事前協議制度、在日米軍の出動範囲にかかる極東の範囲など、極めて精緻な議論が展開された。しかし、本稿は安保論争に言及する場ではない。ただ、安保論争の中で、在日米軍と自衛隊との関係にも少なからず言及された点には、目配りを必要としよう。それらは集団的自衛権に関する憲法解釈と不可分の関係に立つ。自衛隊による在日米軍基地防衛あるいは自衛隊の海外派兵といった問題である。もう一つ、安保改定に伴う混乱の中で、自衛隊の治安出動の是非が検討されたことも、政治と軍

事の関係を考える上で重要である。

自衛隊による在日米軍基地の防衛は、集団的自衛権の行使にあたり違憲ではないかとの追及がなされた。先ず集団的自衛権について政府は、「日本にとって国連憲章第51条にいう集団的自衛権は認められているが、憲法上その行使は、いわゆる海外派兵の問題となり、認められない」との解釈を示した⁽³¹⁾。また岸首相は、「在日米軍基地は、日本の施政下にある領土の一部にあり、それが攻撃を受けたときは、個別的自衛権の発動によって排除する」と答え、自衛隊による在日米軍基地防衛は憲法に反しないとの考えを明らかにした⁽³²⁾。

集団的自衛権をめぐる憲法論争は、自衛隊の行動態様をどこまで認めるのかという問題であり、政治が決定すべき基本的事項の一つである。なお、この点に関する政府の憲法解釈は、後に衆議院議員の質問主意書に対する内閣の答弁書で整理されている⁽³³⁾。それによれば、集団的自衛権とは、「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力を持って阻止する権利である」と定義している。その上で、わが国の憲法との関係について、「わが国が集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、わが国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されない」との解釈を示している。

自民党は、1960年5月、衆議院で新安保条約の単独採決を強行した。このことにより新たな事態が展開する。安保改定反対運動に、議会制民主主義を守れとのうねりが加わり、それが倒閣運動にまで発展したのである。東京では労働者、学生、一般市民も巻き込んだ数十万人が国会を取り巻き、同様のデモ・集会は全国規模で展開された。騒然たる世情の中で、アイゼンハワー米大統領の訪日も中止せざるを得ない事態に追い込まれた。原彬久東京国際大学教授によれば、岸首相は、警察力のみでは事態を沈静化できないと見て、赤城宗徳防衛庁長官に自衛隊出動の検討を命じた⁽³⁴⁾。しかし、

防衛庁は慎重論をとり、赤城長官をして岸首相に出動断念を求めた。

仮に、当時の雰囲気の中で治安出動命令が発せられ、自衛隊が国民に銃口を向ける事態に立ち至った場合、その後の自衛隊は国民にどう受け止められたであろうか。岸首相の退陣により、事態が収拾の方向に向かったことを見た上での後智恵であるにしても、結果論としては、出動に至らなかったことは、その後の防衛庁・自衛隊にとって幸いであったと言うべきであろう。もちろん、最高指揮権者たる首相の意志が貫徹できなかった、という意味では問題を含む事例ではある。しかし、首相を補佐する長官、長官を補佐する防衛庁が冷静な判断をしたという点では、シビリアン・コントロールが機能したと見るべきであろう。

2. 「三矢研究」

1965年、衆議院予算委員会質問の中で、野党委員が「三矢研究」つまり「昭和38年度統合防衛図上研究」報告文書の一部を提示しつつ、その内容は制服による政治への介入と見るべきである、として政府を追及した⁽³⁵⁾。野党側は、報告文書を国会に提出することを求め、国会審議が紛糾した。与野党間の折衝の末、予算委員会に「防衛図上研究問題等に関する予算小委員会」を設置して、予算審議とは別に審議・究明にあたることとされた。

政府・与党は、小委員会設置後も、あくまでも研究報告文書の提出を拒否した。その理由は、①各幕限りの研究で防衛庁としての正式文書ではない、②内容に秘密にわたるものが含まれている、という点にあった⁽³⁶⁾。ただ、質疑応答の中で、かなりの内容が判明した。それはおおむね以下のようなものであった。①朝鮮半島で武力紛争が勃発したことにより、それがわが国にも間接侵略として波及することを想定する、②日米両国は直ちに協議を開始する、③政府は閣議開催後、直ちに防衛出動待機命令を発動、④国会をして経済・言論統制を含む国家総動員態勢などの非常時立法を行わせる。野党は、シビリアン・コントロール面から見た場合、かかる研究が制服の任務を逸脱している、として追及を続けたのである⁽³⁷⁾。新聞論調に見る問題意識も、制服による政治介入の疑義という点にあった⁽³⁸⁾。

小委員会では、三矢研究の性格、政治介入の有無、シビリアン・コントロール体制の現状などにつき議論がなされた。コントロール体制については、首相や国会の防衛問題への無関心状況、国防会議のあり方、内局と制服との関係などがとりあげられた。また小委員会は、防衛問題を討議する特別委員会を新設することにつき、与野党で一致をみた。しかし、名称、性格、目的などについては合意できず、実際に設置されるには、それから10年余の年月を必要とした⁽³⁹⁾。

なお、政府・与党は、機密文書であるはずの研究報告書が外部に漏れたことを重大視した。このため、防衛庁内に事務次官を委員長とする秘密保全対策委員会が設けられ、秘密保全が不適切であったとして、次官、官房長のほか、統幕事務局長をはじめとする制服24人の計26人が戒告などの処分を受けた。

3. 4次防先取り問題

第3次防衛力整備計画が1971年度に終了することから、第4次防衛力整備計画は翌72年から発足するはずであった。しかし、ドルショックに伴い経済見通しが困難であったこと、米中・米ソ接近により国際緊張緩和が見られたことなどから、国防会議は72年度予算編成に先立って当該計画を決定するに至らなかった。このため、72年度防衛予算が4次防計画といかなる関係に立つのか、シビリアン・コントロール上問題はなかったのかといった点をめぐり、衆議院予算委員会が紛糾した。

具体的には、4次防が決定されていないにもかかわらず、4次防における新規装備とされる航空機3機種、すなわちC-1輸送機、RF-4E偵察機、T-2練習機が72年度予算に計上されていることが議論の対象となった。佐藤栄作首相は、72年度防衛予算は4次防とは関係なく、3次防の継続事業、装備の更新、人件費増などを盛り込んだもので、新たな計画に基づくものではないと答弁した⁽⁴⁰⁾。ところが蔵相は、4次防が決定された場合、72年度予算を初年度と考えてよいとの見解を示したため、野党は統一見解を要求した。そこで政府は、先の首相答弁を確認するとともに、直ちに4次防大綱

を国防会議で決定し、その主要項目の内容については引き続き検討し、国防会議に諮り決定する、との統一見解を示した。しかし野党側は、4次防決定前に編成された72年度防衛予算であるにもかかわらず、それを初年度とするのは納得できないとし、4次防の発足を1年遅らせるべきであると主張した。これに対し首相は、予算計上済のもので4次防に移行しうるのはさせ、新規追加はしないと述べ、発足延期については拒否した。ただ首相は、国防会議決定前に予算編成を行った、いわゆる先食いについては、手続上問題であったとの認識を示した⁽⁴¹⁾。

野党側は、かかる統一見解や首相認識に納得せず、予算委員会審議は約3週間ストップした。このため議長が斡旋案を出し、これを政府および自民、社会、公明、民社の各党が了承することで審議が再開された。斡旋案の骨子は、①72年度予算と4次防の関係について政府は遺憾の意を表する、②防衛予算のうち3機種の航空機購入費等を含む約28億円を削除し、同航空機購入に係る国庫債務負担行為は4次防の主要項目の内容が決定し、衆議院議長の確認を得るまで凍結する、③政府は、防衛予算編成にあたり、防衛力整備主要項目については重要事項として国防会議に諮る、④政府は今回の経緯に鑑み、文民統制の実をあげるため適切な措置を講ずる、というものであった⁽⁴²⁾。

その後、国会では、防衛庁設置法および国防会議構成法に根拠を持つ国防会議を、国家安全保障会議法といった独立した法律によって設置・運営することの是非について議論があった。しかし首相は、積極的に取り組む姿勢を見せなかった。また、構成員に民間有識者を加えるべきか否かという、56年当時の議論が再度持ち出された。政府は機密保持の点で否定的であったが、オブザーバーとして常時出席している官房長官、科学技術庁長官、国家公安委員長を定着させることの意義を認めた⁽⁴³⁾。

また、質疑の中で政府は、議長斡旋案にある国防会議に付議すべき重要事項（従来明確でなかった）について見解を求められた。これについて政府は、①自衛隊法の改正を要する部隊の組織・編成の変更、②自衛官の定数変更、③長期計画で決定済のものを除く新規採用重要装備の種類および数

量の3点をあげるとともに、重要装備の内容を説明した⁽⁴⁴⁾。

さらに、防衛力整備計画を国会承認事項とすべきとの主張に対し、防衛庁は、政府責任で計画を策定し、国会には予算面からチェックしてもらうとの考えを示した⁽⁴⁵⁾。シビリアン・コントロールを充実させるため、国会に防衛問題を審議する委員会を設置することについて、首相は、それは国会自身の問題としつつも、専門の委員会を設けることは望ましいと答えている⁽⁴⁶⁾。

政府は、4次防の主要項目を決定した10月の国防会議で、「文民統制強化のための措置」も併せて決定した。それは、国防会議構成員に通産相、科学技術庁長官、官房長官、国家公安委員長の4閣僚を加えることと、国防会議に付議する重要事項を明確にすることの2点からなる。しかし、国防会議の改組は具体化しなかった。

1950年代前半までの論議は、自衛力の構築をめぐり、平和憲法との整合性を問う「原則論」が中心であったことは、すでに見たとおりである。50年代後半から60年代にかけてのシビリアン・コントロール論議は、冷戦の激化という国際情勢の中で、国内では55年体制が成立したことにより、イデオロギー対立を色濃く反映したものとなった。55年、左右社会党が統一され社会党という強力野党が出現、これに対し保守党も合同して自由民主党を形成し、保守・革新の対決図式が明確になった。この間政府は、60年に日米安保条約の改定を成し遂げるとともに、経済の復興に続く高度成長を背景に、着々と防衛力整備計画を積み重ねて自衛力の拡充に努めた。このため野党側は、自衛隊の違憲性を強力に主張し、極めて精緻な「原則論」を展開した。つまり自衛力の拡充や運用を否定的に捉えようとする論議が主流をなしたのである。その結果、政治が自衛力を肯定した上で、これをどう位置づけ運用することが、シビリアン・コントロール体制を確立するために重要であるか、という「現実論」は見えてこなかった。

Ⅲ デタントと新冷戦の中における現実論の萌芽

1. 政治主導路線

——ガイドライン、防衛計画大綱、有事法制研究

1970年代のデタントを受け、政治サイドにおける自衛隊に対する姿勢に変化が生じた。政治の側が、自衛隊のあり方、運用について積極的、具体的なリーダーシップを示すようになったのである。これは、野党側が憲法論議、つまり「原則論」を踏まえつつも、自衛隊の運用についての問題点を指摘するようになったことにも起因している。

1975年、国会で野党議員が、日米制服間にシーレーン秘密協定があると指摘、政府は調査を約束した⁽⁴⁷⁾。その後、三木武夫首相は、制服間協定の存在を否定しつつも、わが国周辺海域の防衛構想をたてる上で、日米間の作戦協力のための分担取り決めが必要であり、文民統制の下での制服間協議を行わせたい旨答えた⁽⁴⁸⁾。これに対し野党側は、米戦略に自衛隊を組み込むことになり、かつ自衛隊増強につながると批判した。防衛庁は首相答弁の線に沿って、両国政府がオーソライズした調整機関を設けて検討にあたりたいと述べるとともに、海上自衛隊は航路帯1,000海里の保護を目標にしているが、北大西洋条約機構（NATO）方式の海域分担は憲法上の制約があるものの、対潜処理などの機能分担は可能と説明した⁽⁴⁹⁾。

折しも、シュレジンジャー米国防長官が、日本の対潜、海上交通保護、防空の各能力強化と任務分担を要請していると伝えられた⁽⁵⁰⁾。野党側はこれとシーレーン問題の関連を追及したが、政府は要請の有無にかかわらず対潜能力などの向上に努めると答えた⁽⁵¹⁾。

かかる動きを受け、防衛庁は首相に対し、①分担問題を検討するに際しては憲法の枠内で行う、②新たな義務を負うものでない、③シビリアン・コントロールを徹底する、④公開の原則に立つ、などの原則を報告した⁽⁵²⁾。

続いて国防会議議員懇談会および日米安保協議委員会において、「連絡調整委員会」を安保協議委員会の下に設置することとした⁽⁵³⁾。

この件に関しては、1975年夏の三木首相・フォード米大統領会談、坂田道太防衛庁長官・シュレジンジャー国防長官会談で確認、日米安保協議委員会の下部機構として防衛協力小委員会を設置するに至った。小委員会における3年間にわたる検討の結果、78年には「日米防衛協力のための指針」いわゆるガイドラインが、日米安保協議委員会を経て、国防会議および閣議で了承された。

ところで、坂田防衛庁長官は国会で、「日米防衛協力に関し、就任してみて(日米)作戦大綱がないことに疑問を感じていた」と述べている⁽⁵⁴⁾。こうした常識的判断が、シーレーン問題に端を発したガイドライン研究をはじめとする三木内閣以降の政治主導路線につながったと考えられる。後述するような「基盤的防衛力構想」に基づく「防衛計画の大綱」も、さらに福田赳夫内閣による有事法制研究着手などもこの路線にある。

国防会議は、1976年秋、4次防を引き継ぐいわゆる「防衛計画の大綱」を決定した。これに先立ち防衛庁は、74年頃からポスト4次防のあり方について、事務レベルでの検討に入った。防衛庁としては、①オイルショック後の物価高騰に伴う4次防達成の困難性、②際限のない脅威対応型の防衛力整備計画の是非、といった問題にどう対処するかが大問題であった。特に後者については、内局が量より質との判断に傾いたのに対し、制服は量質双方の充実が必要と反発した。

坂田長官は1975年4月、ポスト4次防構想の策定について第1次の指示を発した。併せて長官は、「安全保障政策の中で防衛力を保持する意義および国力国情に応じて整備すべき防衛力の体制を見直す必要がある」とコメントし、単に4次防の延長としては捉えない意向を示した。さらにその直後、長官は、民間有識者からなる私的諮問機関「防衛を考える会」を発足させ、計画策定過程に国民の考えを反映させることを狙った。事実、「防衛を考える会」の中で、高坂正堯京大教授は侵略に対する「拒否能力」理論を展開し、大きな影響を及ぼした⁽⁵⁵⁾。国会では、構想の情勢判断、戦略、

整備内容などが質された。これに対し防衛庁は、73年に国会に提示した「平和時の防衛力」を一つの目安にすると答えている。

10月には第2次長官指示が出された。そこでは脅威対応型の「所要防衛力」の考え方を退け、「基盤的防衛力」構想に基づく計画策定方針が示された。制服側の意向よりも、政治のそれが優先されたと言えよう。もっとも、この構想を強力に推進した防衛事務次官の名前にちなんで「久保構想」とも呼ばれたことからすれば、政治プラス官僚優先の結果と言うべきかも知れない。また翌1976年夏には、国民のコンセンサス形成と平和日本の姿を世界に伝えることを目的として「防衛白書」が刊行された。なお、「大綱」は前述のように56年秋に決定されたが、その直後に国防会議は、防衛費を当面、国民総生産（GNP）の1%以内とするとの決定を行った。

1977年には、福田首相の承認の下、防衛庁長官の指示により、有事法制の研究が開始された。翌年、「防衛庁における有事法制の研究について」とする文書が公表され、その中で研究の基本方針を明らかにした⁽⁵⁶⁾。それによれば、研究は長官指示によるシベリアン・コントロールの原則に従ったものであり、自衛隊が任務を遂行する上での法制上の不備の有無を研究対象とし、憲法の枠内で行われるものである以上、旧憲法の戒厳令、徴兵制、言論統制などは対象としない、となっている。その後の国会で防衛庁は、研究内容につき、自衛隊法など防衛庁所管の法令（第1分類）、道路交通法など他省庁所管の法令（第2分類）、国民の避難誘導など所管が不明確なもの（第3分類）の3分野に分類して研究していると説明している。有事法制研究は、81年に第1分類の問題点についての概要を、84年に第2分類についての検討概要を公表し、88年には第3分類の検討を防衛庁から内閣安全保障質室に移管し検討を継続している。

なお防衛庁は、1978年に長官指示に基づき、自衛隊の運用研究、すなわち防衛研究にも着手している。

2. 国防会議の安全保障会議への改組と 国会に安全保障委員会新設

中曽根康弘内閣時の1986年、安全保障会議設置法が制定され、国防会議が廃止された。この安全保障会議設置の直接的契機は、前年つまり85年の臨時行政改革推進審議会（行革審）答申であった。同審議会は、臨時行政調査会（第2臨調、土光臨調とも呼ばれる）答申をフォローするために設けられたものである。第2臨調はその答申の中で、国防会議にもふれ、会議の定例的開催、国防問題の随時検討によりその活性化を図るとともに、国防会議事務局の充実・強化を提唱した。行革審答申では、国防会議を安全保障会議に改組し、国防問題のほか大規模災害、テロ事件などを含む重大緊急事態に対処することと併せて、その補佐機関として内閣官房に安全保障室を新設するとともに、内政調査室、外政調査室、情報調査室を設けることを提言している。

国会では安全保障会議設置の必要性、総合安全保障閣僚会議との関係、付議事項とする重大緊急事態や国防事項の内容、会議の構成と事務局体制、国会との関係、シビリアン・コントロール上の位置づけなどについて質疑が行われた。

安全保障会議新設の必要性を質され、政府は、①国内社会の複雑高密度化およびわが国の国際的役割とわが国周辺地域の重要性の増大等により、内外でわが国の安全に重大な影響を及ぼす重大緊急事態発生の潜在的可能性が高まっていること、②ボトムアップでは関係省庁の意見調整に手間取り迅速な対処ができないので、トップダウンで基本方針を決定して関係省庁に処理させることとし、その際首相が意志決定を補佐する必要があること、この2点をあげた⁽⁵⁷⁾。確かに、後者について考えるとき、中曽根首相も官僚の縄張り争いの激しさを強調しているように、重大緊急事態では総合調整権限を持つ首相が、少数の閣僚の補佐を得て政府としての決断をせざるを得ないという事実は説得力を持つ。

2度のオイルショック後、大平正芳首相の政策研究会の一つであった「総

合安全保障研究グループ」が、国家総合安全保障会議の設置を提唱したことを契機に、政府は総合安全保障閣僚会議を発足させている。これと新設の安全保障会議との関係について質された政府は、従来の国防会議を例示し、それがシビリアン・コントロール確保のための諮問機関であり、閣僚会議が外交、経済等の諸施策に関して安全保障の観点から整合性を確保する協議機関であって、その関係が新設会議との関係にあてはまると説明している⁽⁵⁸⁾。

構成議員に官房長官、国家公安委員長を加えたことは、危機管理を名目に首相への権限集中と警察権力の強化を企図しているのではないかとの疑念が、またもや出された。首相は、「官房長官は内閣の総合調整を行い、かつ会議に関する事務を取り扱う担当大臣であり、国家公安委員長は警察が重大緊急事態対処に特に重要な機能を果たす」と答えている⁽⁵⁹⁾。

国防会議の機能を継承するにもかかわらず、シビリアン・コントロール上の新たな意味があるのかが問われた。政府は、①対処を誤れば有事になるかも知れない事態について、従来は国防会議で審議されなかったことを安全保障会議で審議されることにメリットがあり、その中で純防衛的判断以外の政治的、外交的判断が加えられること、②事務処理体制上、全体に目配りしている官房長官の下に安全保障室を置き、それが首相を補佐する機能的仕組みとなり、シビリアン・コントロールが強化されるなどと説明したが、首相も同様の見解を示した⁽⁶⁰⁾。

「三矢研究」が問題となった際、衆議院予算委員会の小委員会で、防衛問題を討議する特別委員会を設けるとの与野党合意がなされた。さらに、「4次防予算先取り問題」の際も、国会に防衛問題を審議する委員会を設置する意見が出された。これらが実を結ぶには1980年まで待たなければならなかった。同年、衆参両院の委員会再編の中で、衆議院に「安全保障特別委員会」が、参議院に「安全保障及び沖縄・北方問題に関する特別委員会」(翌年、「安全保障特別委員会」となる)が設置された。衆議院では91年に常任委員会として発足した。懸案であった防衛問題専門の委員会が設置されたとはいえ、その後の活動は決して活発とは言えないところが、わが国の防

衛問題が置かれた実態を物語っている。

3. 相変わらずの装備性能をめぐる「防衛力の限界」論争

次期主力戦闘機にF15を採用することが、1977年暮れの国防会議で決定された。これに先立ち、国会ではF15の爆撃装置と空中給油装置をめぐり、その攻撃性、脅威性について、防衛力の限界論争が交わされた。政府は、「F15が空対空戦闘を主目的に開発され、対地攻撃能力は付随的、補助的なものであり、空中給油装置も有事において戦闘空中哨戒（CAP）態勢をとる必用から撤去しない」との見解を示していた⁽⁶¹⁾。それでも野党側は納得せず、翌78年早々から政府を追及した。

野党は、政府が1972年の防衛庁統一見解「わが国戦闘機の爆撃装置について」において、ある程度行動半径の長いものに爆撃装置を施すことにより他国に侵略的・攻撃的脅威を与える誤解を生むとしていること、また73年の田中角栄首相答弁で空中給油はしないとしていることの二つの点で、防衛力の限界についての方針変更にあたるとして責め立てた。政府は、防衛力の限界が国内、国際情勢や科学技術の進歩等によって変化するとの、60年代中期から表明している見解で切り抜けようとした。それでは野党の納得するところとならず、事実上の政府統一見解とも言うべき文書「F15及びP3Cを保有することの可否について」に続き、その補足説明文書として「F15の対地攻撃機能及び空中給油装置について」を提出した。但しそれらは、基本的には従来答弁の再確認ないし詳細化の域にとどまり、論議はかみ合わなかった⁽⁶²⁾。

1970年代から80年代にかけて、国際情勢はデタントから新冷戦へと大きく揺れた。一方、国内の防衛論議も、野党側が自衛隊の具体的な運用面について論戦を挑むようになる中で、政府側も野党側の指摘をある意味では逆手にとり、憲法解釈の拡大、新しい施策への着手や、既成事実の再確認といった積極的な姿勢を見せるようになった。論議の基調は、相変わらず憲法論議に軸足を置いた「原則論」に比重がかけられていたものの、防衛

計画のあり方や自衛隊の運用面により踏み込んだものになったという点で、「現実論」が芽生え始めたものと言えよう。このため、自衛隊の消極的運用に傾きがちであったシビリアン・コントロールが、積極的コントロールへと一歩踏み出したと見ることができる。

結びに代えて

本稿の冒頭で述べたように、わが国のシビリアン・コントロールをめぐる議論は変貌してきた。しかし、冷戦期における議論を俯瞰したとき、それは実に遅々とした歩みであった。当初は旧軍の影におびえつつ、冷戦を担う米国の圧力と平和憲法の理想との狭間で苦悩した。旧軍の影は時とともに薄れていった。米国の圧力も間歇的には強く意識されるものの、自衛力の漸増と日米防衛協力が進展するとともに、従前とは違うものとなった。そうした中で、憲法問題は常に主旋律を奏でてきた。

ここで、わが国が、いわばゼロから政治と軍事の関係を根元的に捉える機会を与えられたにもかかわらず、これを生かし切れなかった理由について考えてみたい。

その第1の最大の理由は、言うまでもなく、日本国憲法に由来している。コントロールの対象である警察予備隊、保安隊、自衛隊が、世界の常識で言う「軍部」ではないとの位置づけがなされてきたからである。つまり、平和憲法が戦力の保持を禁止しているとの建前からすれば、コントロールの対象である軍事力の管理者、執行者たる「軍部」の存在を容認するわけにはいかなかったのである。そうした建前論が国民に受け容れられ、政治の世界でも通用する中であって、政治と軍事の関係を正面から議論し、かつ分析・研究することは容易なことではなかった。

第2の理由は、第1の理由とも関係している。国民の多くは、第2次世界大戦（太平洋戦争）が旧軍によって引き起こされたもので、自分たちは被害者であるとの意識を持っていた。その結果、軍については考えたくもない、それよりも平穏な日々の生活を確保することが何よりも重要であるとの雰

困気が支配した。平和憲法という錦の御旗が、そうした感情から抜け出る必要を無くした。反軍感情ないし無関心層が支配的である社会の中において、「軍」に向き合い、政治との関係を前向きに議論することは、政治家にとっては実績として評価されにくく、研究者にとっても、少なくとも学会レベルでは肩身の狭い思いをせざるを得なかったのである。

第3の理由として、わが国の政治学が置かれた環境もあげられよう。明治憲法の下、特に軍部が勢力を誇った時代にあっては、政治権力の本質解明に迫る研究がなされにくかった。政治学の視点からすれば、国家は「合法的な暴力装置」であるとされる。単純化して言えば、国家の権力、政治権力を最終的に担保するのが軍事力である。その政治と軍事力との関係を、客観的に分析することは、時代状況が許さなかった。その結果、政軍関係研究の伝統も、成果の蓄積も乏しく、好機到来といえども飛躍する足場があまりにも弱い、という事情があった。しかし、警察予備隊の場合はいざ知らず、保安隊、自衛隊と発展的に改編され、規模、実力ともに「軍隊」とみなさざるを得なくなると、事情は違ってくる。それらが、憲法によって禁止される「戦力」であるか否かといった国会論議の中での解釈はどうであれ、実態からすれば、それらをシビリアン・コントロールの対象として位置づける必要に迫られた。

第4の理由として、わが国の安全保障政策とそれをめぐる論議が、常に世界的規模の国際紛争である冷戦の昂進や崩壊といった国際軍事情勢に翻弄され、あるいは日米安保体制への対応に追われるといった状況から脱しきれないまま、今日に至っていることである。主体的かつ客観的に、国家と軍事、政治と軍事といった根元的な問いを発するよりも、いかにその時々
の状況を乗り越えるかということに政治的エネルギーを費やしてきた。シビリアン・コントロール問題を国会論議という側面から眺めたとき、政治が自衛隊に何を期待しているか、自衛隊をどうしたいのか、というシビリアン・コントロールの常道を行く「現実論」ではなく、憲法との乖離をどう防ぐか、整合性をいかに取り繕うかという「原則論」に終始しがちであった。つまり、政治と自衛隊に何をさせないかという、いわば「ネガティ

ヴ・コントロール」が主流であった。それには、いくつかの理由が考えられる。

その第1点は、本稿冒頭でも触れたように、基本的には憲法と自衛隊の関係をめぐる国民世論、マスコミ、政党などの見解の隔たりが大きく、前向きな議論がしにくかったことに起因する。第2点として、国会質疑の特殊性にある。つまり、国会運営上、これまでは質疑の主導権を自衛隊に否定的、批判的な野党が握り、「原則論」を展開した。政府・与党はそれに対する防御という立場をとらざるを得ず、自衛隊に肯定的な側面からの「現実論」が出にくかった。これと関連して第3の理由が生じた。政府・与党としては、野党からの批判に反論しつつも、自衛隊に対しては批判の口実を与えるような言動を慎むよう要求せざるを得なかった。したがって、政治や自衛隊をいかにあるべき姿に近づけていくのかという、「ポジティブ・コントロール」を発展させる余裕が生まれにくかった。

たしかに、憲法をめぐる越えがたいイデオロギー的対立は、冷戦構造の終結と国内政治状況の変化に伴い、その様相を大きく変えた。それにもかかわらず、わが国の防衛問題、なかんずくシビリアン・コントロールを考えると、必ず見え隠れする課題となっている。その点からすれば、憲法のあり方を検討することに国民世論の抵抗感が少なくなり、衆参両院に憲法調査会が5年にわたる議論を重ね、報告書をまとめている。今後の進展を含め、極めて注目に値するものと言えよう。

さらに有事法制の制定、国際テロをめぐる国際社会との協力態勢の整備などを見るにつけても、隔世の感がある。論議が、自衛隊や日米安保体制の態勢や運用について、具体的かつ前向きなものになってきたことは事実である。しかし、憲法に絡んだ自衛隊や日米安保体制をめぐる「原則論」、いわゆる「神学論争」の影が消えたわけではない。わが国の政治が、平和憲法を生かし、わが国と国際の平和と安全に寄与するために何をなすべきかについて、さらなる「ポジティブ」な「現実論」を展開することが求められる。そのためには、国民と政治家が、「平和」理念を真剣に追求することと併せて、「軍事」についての知識と考察を深める必要があろう。

〔付記〕

本稿のうち、1950年代についての記述は、拙稿「自衛隊草創期のシベリアン・コントロール——国会論議を中心に」、佐藤栄一編『政治と軍事』（日本国際問題研究所、1978年）に依拠している。

〔注〕

- (1) 明治憲法下においても、政治と軍事の関係は、統帥権問題、軍政・軍令問題といった形で意識されていた。しかし、軍部を民主的に統制するという欧米的概念・システムの構築努力は成功していない。戦前の政軍関係の研究については、神田文人『満州事変』と日本の政軍関係——統帥権と天皇制』『敬愛大学国際研究』第3号、1999年などを参照されたい。
- (2) 吉田首相宛「日本警察力の増強に関する書簡」（1950年7月8日付）。
- (3) 『第8回国会参議院本会議録』第6号（1950年7月19日）、52ページ。以下において会議録を引用する場合、国会回次数、本会議・委員会を省略形で表記する。
- (4) 『8回・衆院本会議』第10号（1950年7月30日）、164-165ページ。
- (5) 大橋法務総裁は、「書簡は命令と考えている」と国会で答えている。『8回・衆院地方行政委員会』第12号（1950年7月25日）、6ページ。
- (6) F・コワルスキー（勝山金次郎訳）『日本再軍備』（サイマル出版会、1969年）、102-103ページ。
- (7) 『8回・衆院法務委員会』第7号（1950年7月28日）、8ページ；『8回・衆院本会議』第10号（1950年7月30日）、167-168ページ。
- (8) コワルスキー、前掲書、100-103ページ。
- (9) S・ハンティントン（市川良一訳）『軍人と国家・上』（原書房、1978年）、182-183ページ。
- (10) コワルスキー、前掲書、123ページ。
- (11) 岡義武編『現代日本の政治過程』（岩波書店、1958年）、132ページ。
- (12) 『10回・参院予算委員会』第12号（1951年2月20日）、8ページ。
- (13) *New York Times*, May 5, 1951（『朝日新聞』1951年5月6日報道による）。
- (14) 『13回・衆院内閣委員会』第26号（1952年5月23日）、28ページ。
- (15) 『13回・参院内閣・地方行政連合委員会』第3号（1952年4月18日）、1ページ。
- (16) 杉村敏正『防衛法』（有斐閣、1958年）、37ページ。
- (17) 前掲連合委員会、第7号（1952年6月2日）、9ページ。
- (18) 同上連合委員会、第9号（1952年6月7日）、9ページ；『13回・衆院内閣委員会』第26号（1952年5月23日）、28ページ。
- (19) 同上連合委員会、第9号（1952年6月7日）、9-10ページ。
- (20) 大石教授発言『13回・参院内閣委員会』第40号（1952年6月11日）、7ページ；田中教授発言、同委員会、11ページ。
- (21) 『産業経済新聞』1952年10月15日；『朝日新聞』1952年10月16日。
- (22) 『17回・衆院予算委員会』第4号（1953年11月3日）、6-8ページ。
- (23) 1954年3月9日、閣議決定。同11日、国会提出。
- (24) 『19回・参院本会議』第57号（1954年6月2日）、35-38ページ。
- (25) 『19回・衆院内閣委員会』第20号（1954年4月6日）、3ページ；同委員会、第29号（1954年4月28日）、1ページ。
- (26) 『19回・参院内閣委員会』第46号（1954年5月28日）、18-20ページ；『朝日新聞』1954年6月24日；『読売新聞』1954年7月1日。なお、防衛庁内局官僚と自衛隊制服組との関係

- については、廣瀬克哉『官僚と軍人——文民統制の限界』（岩波書店、1989年）が詳しい。
- (27) 『19回・参院内閣委員会』第40号（1954年5月21日）、4ページ。
 - (28) 同上委員会、第46号（1954年5月28日）、25ページ；同委員会、第48号（1954年5月31日）、2-4ページ；同委員会、第49号（1954年6月1日）、11ページ。
 - (29) 『19回閉・衆院内閣委員会』第47号（1955年7月26日）、13ページ。
 - (30) 『国防の基本方針』は1957年5月20日、国防会議および閣議決定。「第1次防衛力整備計画」は1957年6月14日に国防会議および閣議決定。
 - (31) 『34回・参院予算委員会』第23号（1960年3月31日）、26ページ。
 - (32) 『34回・衆院日米安保特別委員会』第21号（1960年4月20日）、31ページ。
 - (33) 稲葉誠一衆議員質問主意書に対する政府答弁書（1956年5月29日）。
 - (34) 原彬久『戦後日本と国際政治——安保改定の政治力学』（中央公論社、1988年）、424-428ページ。
 - (35) 『48回・衆院予算委員会』第10号（1965年2月10日）、6-10ページ。
 - (36) 例えば参院予算委員会（1965年3月22日）における政府答弁。
 - (37) 野党側が提示した資料は、「実施計画」、「基礎研究1」のうち、「非常事態諸法令」（全部については、後日、軍事問題研究会編『軍事民論』第11号（1988年）に初めて公表）、「基礎研究4」、「状況下の研究・第3動研究問題」。政府提出資料は、「参加者一覧」、「三矢研究について」。
 - (38) 『日本経済新聞』1965年2月10日；『読売新聞』1965年2月13日；『朝日新聞』1965年2月13日。これらの論調は、非常事態に備えた法体制が検討課題として残されているとしつつも、より根本的には、平和憲法と自衛隊・日米安保体制の矛盾に目を背けていることにあるとしている。
 - (39) 1980年、衆議院は「安全保障特別委員会」、参議院は「安全保障及び沖縄・北方問題に関する特別委員会」（翌81年に「安全保障特別委員会」に改組）をそれぞれ設置した。
 - (40) 『68回・衆院予算委員会』第1号（1972年2月4日）、8ページ。
 - (41) 同上委員会、第3号（1972年2月8日）、5ページ。
 - (42) 議長幹旋案については、駒沢一夫「防衛論議の焦点」、参議院常任委員会調査室編集・発行『立法と調査』No. 50（1972年）に詳しい。
 - (43) 『68回・衆院内閣委員会』第34号（1972年6月9日）、16ページ。
 - (44) 同上委員会、第15号（1972年4月25日）、4ページ。
 - (45) 『68回・参院予算委員会』第8号（1972年4月8日）、15ページ。
 - (46) 『68回・衆院予算委員会』第19号（1972年3月27日）、22ページ；『68回・衆院内閣委員会』第34号（1972年6月9日）、16ページ。
 - (47) 『75回・参院予算委員会』第5号（1975年3月8日）、32ページ。
 - (48) 同上委員会、第20号（1975年4月1日）、39ページ。
 - (49) 『75回・衆院内閣委員会』第21号（1975年6月3日）、17-20ページ。
 - (50) 『朝日新聞』1975年5月19日。
 - (51) 『朝日新聞』1975年6月29日。
 - (52) 国防会議議員懇談会、日米安保協議委員会ともに1975年7月15日決定。
 - (53) 『104回・参院内閣委員会』第8号（1986年5月15日）、1-2ページ。
 - (54) 『75回・衆院内閣委員会』第25号（1975年6月18日）、15ページ；『75回・衆院決算委員会』第15号（1975年6月24日）、15ページ。
 - (55) 拒否能力は防止能力とも呼ばれる。防衛を考える会事務局編『わが国の防衛を考える』（朝雲新聞社、1975年）を参照されたい。
 - (56) 防衛庁編『日本の防衛 昭和54年版』（大蔵省印刷局、1979年）を参照されたい。
 - (57) 『104回・参院内閣委員会』第8号（1986年5月15日）、1-2ページ。

- (58) 同上委員会、第9号（1986年5月20日）、24ページ。
- (59) 『104回・衆院本会議』第13号（1986年3月25日）、12ページ。
- (60) 『104回・参院内閣委員会』第9号（1986年5月20日）、21ページ。
- (61) 参院内閣委員会における政府文書による見解（1977年11月17日）。
- (62) 『84回・衆院予算委員会』第12号（1978年2月14日）、6-12ページ；同委員会、第20号（1978年3月4日）、16-19ページ。