

戦後日本における〈文民統制〉の形成：米国の対日占領政策から国防省昇格問題までを中心に

荻, 健瑠 / OGI, Takeru

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

119

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

199

(終了ページ / End Page)

241

(発行年 / Year)

2021-10-22

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026070>

戦後日本における〈文民統制〉の形成

——米国の対日占領政策から国防省昇格問題までを中心に——

荻 健 瑠

目次

- 一 はじめに
- 二 戦後秩序の形成と文民条項の意味——一九四三年～一九四六年
- 三 〈政治優位〉と〈政治優位〉の系譜——一九五〇年～一九五三年
- 四 〈文民統制〉の制度化——一九五三年～一九五四年
- 五 文民統制問題の凍結過程——一九五九年～一九六四年
- 六 おわりに

一 はじめに

日本における〈文民統制 (civilian control)〉の概念は、一九五〇年の警察予備隊の発足と同時にアメリカから持

戦後日本における〈文民統制〉の形成 (荻)

一九九

ち込まれ、制度化されたとされている。

道下（二〇〇七年）によれば、日本の文民統制の制度とは、選挙によって選ばれた文民（政治家）による「軍」（防衛省・自衛隊）の統制ではなく、文官や背広組、内局と呼ばれる防衛省官僚による自衛隊（制服組）に対する統制を指し、文官優位システム、文官統制、日本型文民統制と呼ばれる。⁽¹⁾したがって、この文官優位システムを形成する諸制度の制度化と、制度の変化に研究の焦点が当てられてきた。⁽²⁾

ところで、文民統制は制度であると同時に、政治論争、特に防衛論争をめぐる言説空間に現れてきた概念としての側面を持っている。この〈文民統制〉の概念を構成する語彙は、保守三党による防衛庁の制度設計をめぐる論争（いわゆる防衛折衝）や、防衛庁の省昇格における論争のなかでたびたび現れてきた。

概念は言語（＝ことば）によって構成され、記述され、語られる。このため、〈文民統制〉も同様に、言語によって構成され、記述され、語られる。したがって、言語が象徴形式の一つである限り⁽³⁾、そして象徴形式としての言語によって〈文民統制〉が構成され、記述され、語られる限りにおいて、〈文民統制〉もまた、象徴形式の持つ作用ないし機能から逃れることはできない。

しかしながら、先行研究において〈文民統制〉に焦点があてられたことはなく、またその機能についても検討が加えられてこなかった。したがって、本稿では〈文民統制〉を象徴形式の一つであると定義する。この定義に従ったうえで、〈文民統制〉の成立過程を歴史的に分析することが本稿の第一の目的である。

ところで、人間相互のコミュニケーション（人間相互の通信過程）において、記号ではなく象徴が用いられるが、この象徴を用いた通信過程において、象徴のもたらす通信不良が問題となる。⁽⁴⁾象徴は記号と異なり、解釈の余地が残る。この通信不良を無視するのか、あるいはコミュニケーション上の障害として取り扱うかは発信者及び受信者の裁

量次第であろう。いずれにせよ、この通信過程を論じないわけにはいかない。したがって、〈文民統制〉を用いた政治アクター間の通信過程について論じることが本稿の第二の目的となる。

以上の目的に従い、本稿は〈文民統制〉の分析を行うが、分析を行う前にまず戦後の日本政治ないし日本社会が直面していた基本的な構造について考察を加えなければならぬであろう。なぜならば、象徴の意味とは、象徴そのものに内在するのではなく、社会による意味付けによって成立するからである。⁽⁵⁾

二 戦後秩序の形成と文民条項の意味——一九四三年～一九四五年

対日占領政策の形成

一九四三年夏、太平洋地域における日米間の戦争がアメリカにとって有利な状況になると、コーデル・ハル米国外務長官は戦後計画を進めることを決断した。一九四四年一月一日には、長期的な戦後政策を決定するための機関として戦後計画委員会（以下PWC）が発足する。⁽⁶⁾

一九四四年五月、PWCは「日本…日本に関する合衆国の戦後目的 (PWC-108b/CAG-116b)」において、「日本がアメリカ及び太平洋諸国の脅威となることを防ぐ」ことをアメリカの「基本目的」と定め、この目的の下で「日本陸海軍の武装解除と解散」、そして日本における「リベラルな政治要素 (liberal political elements)」とリベラルな思想 (liberal thoughts) を最も効率的に強化し、「文民政府 (civil government) の発展を支援するようなその他措置」を含む「軍国主義 (militarism) を根絶するための措置」を示した。⁽⁷⁾ すなわち、PWCの戦後の対日政策の基本目的と

は、日本が戦後、アメリカの安全保障上の脅威となることを阻止することであり、その目的の達成のためには、PWCは日本の非軍事化、すなわち陸海軍の武装解除と軍国主義の根絶⁽⁸⁾、そしてリベラルな政治要素の強化が必要であると考えていたということである。

一九四四年一二月、戦後に発生する政治及び軍事に関する諸問題に対処するという目的の下、國務・陸軍・海軍三省調整委員会(以下SWNCC)が発足した。SWNCCは戦後の対日占領政策の立案にも深く関与していたが、五百旗頭(一九四五年b)によれば、PWCでの議論はSWNCC、とくに一九四五年六月一日にSWNCCが作成した「極東における政治・軍事問題…敗北後における米国の初期の対日方針(SWNGC-150)」に引き継がれた⁽⁹⁾。例えば、SWNCC-150内では「民主的な傾向とプロセスの強化」だけでなく、「軍国主義の廃絶」が「軍政の政治的目標」として示されている⁽¹⁰⁾。すなわち、SWNCC-150において示されたアメリカの対日占領政策の基本方針とは、PWC内での議論と同様に、日本の非軍事化と民主化であった。

こうした日本の非軍事化と民主化を基調としたアメリカの対日占領政策は、一九四五年七月二六日に、連合国が日本政府に対して発した「日本国ノ降伏条件ヲ定メタル宣言」(いわゆる「ポツダム宣言」)にも反映されている。日本軍の完全武装解除、「日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活」、「基本的人権ノ尊重」、「平和的傾向ヲ有シ且責任アル政府ガ樹立セラルル」までの占領を宣言したポツダム宣言は、一九四五年八月一四日に受諾が決定され、翌一五日には、「米英支蘇四国ニ対シ其ノ共同宣言ヲ受諾スル旨」を伝えたということが「臣民ニ告」⁽¹¹⁾げられた⁽¹²⁾。

一九四五年九月二日、降伏文書が調印されると、同月二二日、アメリカ政府は「降伏後ニ於ケル米国内期ノ方針」(いわゆる「初期対日方針」)を示すとともに、一月二日には連合国軍総司令官ダグラス・マッカーサーに対して「日本占領及び管理のための連合国軍最高司令官に対する降伏後における初期の基本的指令」(JCS-1380/15)を

示した。福永（二〇一四年）によれば、「初期対日方針」とJCS-1380/15の内容はほぼ同じであるが、マッカーサーはJCS-1380/15に従い、占領政策を遂行した⁽¹³⁾。

そこで、本稿ではJCS-1380/15に注目したい。JCS-1380/15によれば、アメリカを含む連合国の「日本の軍事占領の基本的目的」とは、「日本が再び世界の平和及び安全に対する脅威とならないためのできるだけ大きい保証を与え、また、日本が終局的には国際社会に責任あり且つ平和的な一員として参加することを日本に許すような諸条件を育成することであった。この目的に従い、アメリカ政府はマッカーサーに対して日本における「あらゆる形態の軍国主義及び超国家主義の排除」を命じ、かつ「日本を非武装化し且つ非軍事化」を命じるとともに、日本の「政治上、経済上、社会上の諸制度における民主主義的傾向及び過程を強化する」ことを命じた。⁽¹⁴⁾

このように、JCS-1380/15においても、SWNCC-150及びポツダム宣言内で示されてきた日本の非軍事化と民主化が反映されていると指摘できよう。

基本構造としての非軍事化と民主化

PWC-108b/CAC-116b、SWNCC-150を始め、「ポツダム宣言」、「初期対日方針」及びJCS-1380/15などの一連の戦後政策ないし戦後構想は、その後の戦後日本の基本構造を規定していったと指摘してよいだろう。そして、これらのいずれの戦後構想においても、日本の「非軍事化」と「民主主義的傾向ノ復活」（すなわち日本の民主化）という、戦後の日本が目指すべき理想ないしモデルが明確に示されてきた。PWC-108b/CAC-116b、SWNCC-150といったアメリカ政府内の行政文書はともかく、少なくともポツダム宣言は日本が目指すべきモデルを日本政府及び日本国民に対して明確に示した宣言であったであろう。戦後日本の設計は、アメリカ政府及び連合国が示した非軍事化と民主化

という基本構造の下で行わなければならない。なかった。

非軍事化と民主化を基礎とした戦後日本であったが、その日本の非軍事化と民主化は日本占領を担った連合国軍最高司令官総司令部（以下GHQ/SQAP）によって進められていく。例えば、GHQ/SQAPは大日本帝国陸海軍及び財閥の解体を日本政府に対して命令し、一九四五年九月には、日本政府に対して新聞通信の自由に対する制限除去を命令した。更に、GHQ/SQAPは同年一〇月には政治的・市民的・宗教的自由に対する制限除去を命じ、人権確保を目的としたいわゆる五大改革（男女同権、労働組合の奨励、経済的諸機関の民主化、教育の自由化など）を命じた。また、マッカーサーは幣原喜重郎首相に対して憲法改正を示唆し、一九四六年一月、総司令部案に即した新憲法の公布が行われるに至る。⁽¹⁵⁾

以上のように、戦中のアメリカ政府ならびに連合国によって示された戦後秩序の構想の下で、戦後日本においては、政治・経済・社会のあらゆるシステムの再設計が迫られていたと指摘できよう。日本国憲法を含む、「非軍事的」かつ「民主主義的」な諸制度こそが戦後日本を構成する制度であり、基本構造であると指摘してよい。

他方で、日本国憲法を含む戦後の諸制度が「帝国憲法下の天皇主権、全体主義、軍国主義といった「戦前」への強い批判と反省⁽¹⁶⁾」の上に構成されていることに注目しなければならないであろう。PWC-108b/CAC-116bから「ポツダム宣言」、「初期対日方針」及びJCS-1380/15までの一連の文書が、戦前日本、すなわち大日本帝国の解体（特に大日本帝国の「軍国主義」の解体）を目指し、戦前の「民主主義的傾向ノ復活」を志向していたということは、極めて重要である。

文民条項の形成

戦後日本の非軍事化と民主化の象徴が日本国憲法であることは論ずるまでもないが、日本国憲法第六六条第二項（いわゆる文民条項）の制定過程は、戦後日本の非軍事化にとって極めて重要な事例であると同時に、〈文民統制〉における〈文民〉概念を考察する上で重要な事例である。

一九四六年六月二五日、枢密院で可決された憲法改正草案が衆議院に上程されると、芦田均が委員長を務める衆議院帝国憲法改正案小委員会において改正案が審議されることになる。この審議過程において、日本国憲法第九条に第二項が挿入されることになった（いわゆる芦田修正）。同年八月二四日、芦田修正が加えられた憲法改正案は衆議院で可決され、ワシントンの極東委員会に送付される。

同年九月二一日、極東委員会において芦田修正が取り上げられると、委員会では日本が再軍備する可能性が論じられるとともに、再軍備の際、戦前日本と同様に現役武官が将来の日本陸・海軍の大臣に就任する可能性が論じられた。⁽¹⁷⁾すなわち、戦後日本の非軍事化というアメリカの対日占領政策の骨子の一つが極東委員会内でも共有されていたと指摘してよいであろう。

極東委員会内での議論を踏まえ、同日、極東委員会は「日本の新憲法についての基本原則（FEC-031/19）」内で示された「すべての閣僚は文民でなければならない（all cabinet ministers should be civilians）」という決定を再確認した。⁽¹⁸⁾⁽¹⁹⁾この決定は翌二二日にマッカーサーに伝えられ、二三日には第六六条第二項の修正、すなわち「六六条に Prime Minister and other Ministers of State shall be civilians の文言を加える⁽²⁰⁾」という要求がGHQ/SQAPによって吉田茂首相に伝えられた。同日、吉田は入江俊郎法制局長官を外相官邸に招集し、GHQ/SQAPの要求を伝えた。

一九四六年九月二五日、植原悦二郎國務大臣は小林次郎貴族院書記官長のもとを訪ね、GHQ/SQAPからの要

求を伝えた上で、憲法改正案を撤回し、第六六条第二項などを加えた修正案を衆議院に再提出するのではなく、「なんとか貴族院の特別委員会の修正ということ」にするように提案した。これを受けて小林は「徳川議長（筆者注…徳川家正貴族院議長）にもお話をし、各派交渉委員、憲法改正案特別委員会の方々や、内閣書記官長、法制局長官などと連絡をとって、貴族院の特別委員会の修正ということに取扱う」こと⁽²¹⁾にした。

その一方で、法制局では civilian の訳語に関する検討が重ねられていた。入江法制局長官によれば、法制局は civilian の「日本語に窮し」⁽²²⁾ていたが、法制局は civilian を「武官の職歴を有しない者」と訳し、「武官の職歴」を「職業軍人に限る」とした上で、「貴族院の小委員会に参考として」提出した。

ところで、このようにして「武官の職歴を有しない者」と法制局によって訳された civilian であったが、この翻訳の解釈に忠実に従う場合、「いわゆる正規将校たりし者は、いつさい内閣総理大臣その他の國務大臣になれない」とを意味していたことに注意しなければならない。小林貴族院書記官長はこうした法制局の civilian 翻訳とその解釈を問題視していた。小林は「士官学校、兵学校を卒業し少尉に任官したとたん終戦、再出発して」「二、三十年後に政治を志ざし、國務大臣になれそうになったとき、憲法の規定により、それが禁ぜられておつたという事態が起らないようにしておきたい」と考えていた。したがって、小林は「なんとしてもこれを阻止して憂いを後世に断つておくことが、滅びゆく貴族院の国家に対する最後のご奉公である」と考え、松本学貴族院議員に相談した。松本は小林に対して「同感の意」を示し、この両名は「二人で手分けして、特別委員会の諸君にお願ひして、ともかく何か特別の訳語を叶えることについて賛成を得」、さらに G H Q / S Q A P から「適当な言葉」を「コイン（筆者注… coin）」する「同意」を取り付けたのである。⁽²³⁾

こうした背景の下、同年九月二十八日、貴族院帝国憲法改正案特別委員小委員会の席上において、金森徳次郎國務大

臣より、civilian を「武官の職歴の有しない者」と翻訳した経緯が説明された。小委員会では、松本は「civilian ト云ウ含蓄アル言葉ヲ窮屈ニ「武官の職歴」ト譯スヨリモ、モット裕ノアル譯ヲ考ヘルベキデアル」と法制局のcivilian 訳に反対意見を示し、「モット裕ノアル譯ヲ考ヘル」ことを提案した。⁽²⁴⁾

その後、小委員会では訳語の検討が重ねられていく。同年九月三〇日の小委員会ではcivilian の訳語として「平人」、「凡人」、「文臣」、「文人」、「文化人」、「文官」、「民人」、「文治人」、などが提案された。そして更に、この小委員会の席上において「文民」という訳語が川村竹治貴族院議員によって提案された。このようにcivilian の訳語としていくつもの訳語が提案された同日の小委員会であったが、この小委員会の席上で訳語が決定することはなかった。⁽²⁵⁾

同年一〇月一日午後七時、徳川貴族院議長主催の下、貴族院議長官舎において、コートニー・ホイットニー民政局長、チャールズ・L・ケーディス以下GHQ／SQAP側六名と山田三良、高柳賢三、高木八尺及び貴族院事務局の書記官らは極秘裏に懇談した。⁽²⁶⁾ その懇談の場において、高柳はGHQ／SQAP側に対して「日本ニハcivilian ニ當ル語」がないことを伝えた上で、「貴族院デハ文官ノanalogyタル文民ノ語ヲ用ヒテ是ガ略々civilianノ意味ダトスルノガ適當ダトスル意見ガアッタ」こと伝えた。これに対してケーディスは「大體諒解」をした。⁽²⁷⁾ そして、このGHQ／SQAPとの懇談が報告された同年一〇月二日の小委員会において、第六六条第二項「内閣総理大臣その他の國務大臣は、文民でなければならぬ。」という条文を追加することが採決にかけられ、「多數ヲ以テ可決」となった。⁽²⁸⁾

文民条項の解釈とその帰結

以上のような経緯で日本語として概念規定された〈文民〉であったが、島川（二〇一八年）によれば、帝国憲法改正案特別委員小委員会における関心は「旧軍若手將校を拘束する可能性に向けられて」おり、「この世代を救済する

ことが委員会の中心的な話題」であった。⁽²⁹⁾ こうした小委員会の基本的な関心は civilian を「武官の職歴を有しない者」とする訳語を変更しようとした小林の動機からも明らかであろう。こうして生まれた文民条項について、後年の法制局は次のような見解を示している。

……第六十六条第二項の趣旨は、一般的には、いわゆる職業軍人の経歴をもち、そして軍国主義的思想に深くそまつた人を國務大臣から排除する点にあるものと理解すべきであろう。憲法制定の際に、政府側の見解として、この規定がないと、「過去において軍人であった人」を排除する場合問題の余地があることになろうといったのは、この趣旨に立つてのことと思われる。⁽³⁰⁾ ……

このように示された法制局の見解であるが、この中でも「第六十六条第二項の趣旨」が「軍国主義的思想に深くそまつた人を國務大臣から排除する点」にあったことに注意を払わなければならないであろう。この点はまさに PWC-108b/CAC-116b 以来の「民主化と非軍事化」特に「非軍事化」の戦後秩序構想に基づくものであり、〈文民〉が戦後秩序の基本的構造の制約下にあったと指摘できよう。

ところで、以上の法制局の解釈に従えば〈文民〉とは「軍国主義的思想に深くそまつてない人、という定義になる。これは旧軍若手将校の世代を救済することを目指した貴族院帝国憲法改正案特別委員小委員会の目的に沿うものであるが、この文民の定義に従う場合、「軍国主義的思想に深くそまつた人」を明確に区別することは難しい。この点について、法制局は「文民の意味をかように解した場合、その判定基準が明確を欠くとの批判は、あるかもしれない」と認めている。⁽³¹⁾ しかしながら、法制局はこの点について次のように指摘している。

……しかし、ことは国家最高の人事ともいふべき国務大臣の任命の資格に関するものであるから、これを憲法で機械的・一義的に規定することは適当ではなく、むしろ具体的な場合に応じ大局的・総合的な判断に委することこそ適切といふべきであろう。⁽³²⁾……

すなわち、こうした法制局の解釈によると、文民条項とは「軍国主義的思想に深くそまつた人」を排除するために存在するものであるが、「軍国主義的思想に深くそまつた人」の区別は政治判断に委ねられているということになるであろう。この点にこそ、〈文民〉定義の曖昧さが見出される。〈軍国主義的なるもの〉の排除は確固たる原則とされたにもかかわらず、文民が誰かという点については解釈の余地が残されたのである。そして、この軍国主義の廃除という大原則と〈文民〉定義の曖昧さこそが、後の再軍備と〈文民統制〉における重要な争点を形成する原点になったのではないだろうか。

三 〈政治優位〉と〈文官優位〉の系譜——一九五〇年～一九五三年

再軍備問題の登場と〈政治優位〉の系譜

戦後日本の軍事ないし防衛問題に目を向けようとするならば、戦後日本における軍国主義の影響を無視することはできない。戦後、GHQ/SQAPは日本の民主化と非軍事化を進める作業の一環として、マス・メディアを介して

戦争を起こしたのは「軍国主義者」たちであるという認識を日本人に提示していた。⁽³³⁾ 一九四五年一月二日に発足したGHQ/SQAP民間情報教育局(CIE)は、同年一月月に発令されたJCS-1380/15に従い、日本国民に対して日本の「軍事的な完全敗北」と「軍指導部」すなわち「軍国主義者の責任とを認識させる」ため、ウォー・ギルト・プログラムを⁽³⁴⁾実行していく。

山本(二〇二一年)によれば、ウォー・ギルト・プログラムが示した、「戦争を起こしたのは「軍国主義者」たちだという認識」は、「敗戦に打ちひしがれた多くの人びとの耳に入りやすく、これにより「軍国主義への拒否感が「下から」醸成された」⁽³⁵⁾。したがって、再軍備が現実⁽³⁶⁾に政治問題化した際において、再軍備を主張する政治勢力は軍国主義に対して注意を払わざるを得なかった。

その後、朝鮮戦争が勃発すると、吉田茂内閣はアメリカの要求の下で再軍備を進めた。これに対して一九五〇年末から芦田均は本格的防衛力整備の必要を訴えていく。さらに翌一九五一年二月には、鳩山一郎、石橋湛山らも野村吉三郎旧海軍大将らも積極的再軍備論を展開し、芦田の主張に合流した。⁽³⁶⁾ こうして再軍備論が展開されていく中、一九五一年五月一六日、芦田は自宅でGHQ/SQAP民政局所属のジャック・ネピアとフランク・リゾーに面会した。彼らとの面会を通じて、芦田は〈文民統制〉の概念を知ることになる。

Napierは軍の再建は軍閥の臺頭の危険がある、少佐以上の将校を採用する必要なしとの意見であった。Rizzo氏は軍人が常に選挙された文官の統帥の下にあるとの原則を確立しないと軍閥にやられると主張した。「英米仏では既定の方針だが、日本では始めての試である。それが国家の危機に臨んで軍人にしてやられる虞がある」という。私はこの二人の意見を考え合せて、成程これは大問題だと改めて考え直した。⁽³⁷⁾

こうして、芦田は再軍備における〈文民統制〉の必要性を知ることになった。そして、この〈文民統制〉の必要性は、改進黨内の再軍備論者のなかで共有されていたようである。

一九五三年二月の第四回党大会において、改進黨は「国家自衛に関する態度」を示した。その中で、改進黨は民主的自衛軍の創設を決定し、更に統帥権は内閣に置き、文民優位（政治優位）の原則を確立することを決定した。これに加えて、党内に自衛機構の調査研究に関する特別委員会を設置することも決定した。⁽³⁸⁾

一九五三年一〇月九日、改進黨防衛特別委員会小委員会は「自衛軍基本法要綱草案」を提案するが、この草案内で「自衛隊は国防会議の補佐により内閣総理大臣」が「これを統率する」ことが提案されるとともに、「国防会議の構成員はその三分の二以上は文民でなければならない」ということも提案された。⁽³⁹⁾

これらの改進黨の政策提言の背景には戦前における「軍閥」をはじめとする〈軍国主義的なもの〉の影響を指摘できる。例えば、改進黨の千葉三郎は一九五二年九月に行われた衆議院選挙演説において再軍備と自主防衛を訴えつつ、次のような主張を展開していた。

民力に応じる民主的かつ自主的な自衛軍の創設を提唱する。……ただ、日本が軍備をもつにあたって忘れてはならぬことは、軍閥の再現を防がねばならない。すなわち従来の政治のうえに軍閥あり、憲法を超えて統帥権があったことは、これをとくに反省し、国民のための軍隊、すなわち国家の代表である国会によって軍隊を管理しなければならぬ。⁽⁴⁰⁾

このように、千葉が再軍備に際して「軍閥の再現」をいかに防ぐかを併せて主張しなければならなかったのと同様に、再軍備を掲げる改進黨もまた戦前の「軍閥」を意識せざるをえなかった。

一九五三年一月三日から開始された防衛庁設置法・自衛隊法をめぐる保守三党（自由党・改進黨・日本自由党）による折衝、いわゆる防衛折衝においても、改進黨は国防会議設置の構想を打ち出すが、この際、改進黨は「内閣総理大臣は、内閣を代表して、国防会議の補佐により自衛隊を統率する」⁽⁴¹⁾ことを提唱していた。この改進黨の国防会議構想は首相の自衛隊の指揮権行使の抑制と内閣の交代の際に発生するであろう国防政策の転換を抑制し、一貫した継続的国防政策を打ち出すことにあったとされているが、その一方で、日本民主党（改進黨を前身とする政党）の朝日新聞の担当記者であった大森繁雄は、「当時改進黨が国防会議の設置構成について承知した」背景の一つとして「制服軍人というものを抑えるという意向」⁽⁴²⁾があったことも「事実」であると、後に証言している。⁽⁴³⁾

また、一九五四年の間に改進黨は来るべき衆議院選挙に向けて政策大綱の草案を準備していたが、この草案内において改進黨は「自衛軍の運用」⁽⁴⁴⁾に関して、「軍閥の発生や軍人の専断を抑え、軍に対する政治の優位を確保するための規制を法制上明らかにする」ことを提起していた。

以上の大森の証言と改進黨の政策大綱も踏まえると、改進黨が再軍備論を展開する際、「軍閥」や「軍人の専断」といった戦前の「軍国主義」にどれだけ注意を払ってきたかが明瞭になるであろう。日本の民主化と非軍事化という基本構造が機能し続ける限り、再軍備を行う際は、〈軍国主義的なるもの〉を予防し、軍隊と民主主義の調和を図ることが要求されたとも指摘できる。

ところで、改進黨が構想していた国防会議に参画する「文民」として、今村均元陸軍大将や下村定陸軍大将、野村吉三郎元海軍大将などの旧軍人が想定されていた点は注目しなければならないであろう。⁽⁴⁵⁾「文民」として野村などの

旧軍人が想定されていた背景を考察するためには、憲法の文民条項における〈文民〉の概念規定を参照しなければならない。

文民条項の制定過程において、civilianを「武官の職歴を持つものであつてはならない」と「非常に狭く定義することを避け、「文民」とする「非常に含蓄」のある定義が行われたが、同時にこの「含蓄」こそが、〈文民〉に解釈の余地を残していることは既に述べた。したがって、改進黨が野村をはじめとする旧軍人を「文民」として解釈したことは自然なことであつたと指摘せざるをえない。「自衛軍に現籍」を置いていないという点を重視する立場に立てば、野村らは「文民」としての資格を十分満たしているのである。⁽⁴⁷⁾

以上のような、改進黨のようなcivilian解釈を伴う〈文民統制〉の概念規定を、本稿では〈政治優位〉型と定義する。この〈政治優位〉型の〈文民統制〉の下では、「軍閥」をはじめとする戦前の〈軍国主義的なるもの〉が警戒され、軍隊における最高位の意思決定者としての地位が非軍人である〈文民〉に与えられる。このため、〈政治優位〉型では、軍隊の最高指揮官が「自衛軍に現籍」をもたない〈文民〉であることが最も重要となるのである。

警察予備隊・保安庁内における〈文官優位〉の系譜

再軍備論者たちが〈軍国主義的なるもの〉に対する注意を払わなければならかつたのと同様に、日本の実際の再軍備に携わつた人々もまた、〈軍国主義的なるもの〉に対して注意を払わなければならかつた。

一九五〇年、警察予備隊の創設にあたって、アメリカ側から予備隊本部のキャップとは別に、「部隊のキャップを決める」という指示があつた。⁽⁴⁸⁾このアメリカ側からの指示は〈文民統制〉の原則に基づくものであつた。警察予備隊の軍事顧問団幕僚長を務めていたフランク・コワルスキーによれば、「政策決定のための文官スタッフをつくり、こ

れに隊の運営にあたる武官本部を統御させることを考えて」おり、「武官に対する文官優位の原則を、最初から確立しておきたかった」のだという。コワルスキーらアメリカ側は「彼（筆者注…警察予備隊本部長官のこと。本部長官は後の防衛庁長官職にあたる）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限を再現させること」を恐れていたのである。⁽⁴⁹⁾

吉田茂らを中心とする日本側も、戦前の〈軍国主義的なるもの〉の復活を警戒していた。しかしながら、アメリカと同様に〈軍国主義的なるもの〉の復活を警戒していたにも関わらず、日本側は〈文民統制〉の受容に苦心していたようである。大橋武夫と共に警察予備隊の創設に関わった増原恵吉は「シビリアンというところ」が「よう分からんし、吉田さん（筆者注…吉田茂）もよう分からんで、打ち合わせをしてもはっきりせんまいった」と回想している。⁽⁵⁰⁾

増原の回想に従えば、警察予備隊は「シビリアンの位置、どういふことをやるか、ユニフォームとのかかわり合いなんていうのは、分かったようなわからぬままに」「大体向こうのいう通り（筆者注…アメリカ軍事顧問団のこと）」創設されることになったのであった。⁽⁵¹⁾ 大橋武夫もまた、「GS（筆者注…連合国軍最高司令官総司令部民政局）はシビリアンコントロールという点では、やかましくいつてきた」が、「なかなか分からず」、「のちに保安庁をつくることき、アメリカの軍制をいろいろ研究するうちにやっとなかかった」と回想している。⁽⁵²⁾

一九五二年四月、サンフランシスコ講和条約の発効により日本が独立すると、吉田茂首相は講和に伴うアメリカ側との約束に従い、警察予備隊を増強改組し、保安庁・保安隊を設置することになる。⁽⁵³⁾ 保安庁創設に関わった加藤陽三によると、保安庁創設時の吉田首相の方針とは「保安庁になってもシビリアン・コントロールを強くすること」⁽⁵⁴⁾であった。こうした吉田首相の指示に基づき、保安庁法案は麻生茂らを中心とした若手内局官僚の協力の下で作成され、一九五二年五月一〇日に衆議院へ上程された。⁽⁵⁵⁾ その後、保安庁法案は三か月近い審議を経て同年七月三十一日に成立し

た。

この保安庁法の特徴とは、保安庁法案提案理由によれば次のようなものであった。

……保安隊及び警備隊の管理運営等について、民主主義の原則に基き、政治が完全に支配し得るよう、部局の組織、権限等について必要な規定を設け、また内閣総理大臣が保安隊または警備隊の出勤を命じたときは、国会の承認を求めることとする等、特に意を用いております。⁽⁵⁶⁾

保安庁保安局が編集した『逐条保安庁法解説』によれば、この保安庁法案提出理由の説明こそが、保安庁法の「極めて重要な特色をなすもの」⁽⁵⁷⁾であった。こうした趣旨に基づき、保安庁法のなかで〈文民統制〉が規定されるに至る。加藤陽三によれば「いわゆるシビリアン・コントロールの制度の具現」とは保安庁法の条文のうち、次の条文であった。⁽⁵⁸⁾

第十条 長官官房及び各局は、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及びに保安隊又は警備隊の隊務（長官官房及び各局の所掌事務を除く保安隊又は警備隊の事務をいう。以下同じ。）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。

第十六条 長官官房に官房長を、各局に局長を置く。

- 二 長官官房及び各局に、課長、部長、事務官、技官その他の所要の職を置く。
- 三 長官は、命を受け、長官官房の事務を掌理する。
- 四 局長又は課長は、命を受け、局務又は課務を掌理する。
- 五 部員は、命を受け、課務に参画する。
- 六 長官、次官、官房長、局長及び課長は、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「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。⁽⁵⁹⁾

『保安庁法解説』によれば第一〇条及び第一六条は「ひとえに、この法律の立法趣旨に淵源するものであり」、「近代民主主義の原則を貫いて、政治の支配の原則を確立しようとする趣旨に基づくもの」であった。⁽⁶⁰⁾ しかしながら、第一〇条は内局の文官官僚による長官補佐権を規定するものであり、保安庁における文官優位を形成する要素の一つであった。また、第一六条第六項は幹部保安官または幹部警備官、すなわち後に「制服組」とよばれるような幹部自衛官たちの内局への任用を制限するものであり、これも文官優位を支える要素の一つであった。吉田の「シビリアン・コントロールを強くすること」という方針は、保安庁内局では上記条文などから成る「シビリアン・コントロールの制度」⁽⁶¹⁾として理解されるに至った。

本稿では以上のような警察予備隊・保安庁内局の文官官僚による〈文民統制〉の概念規定を〈政治優位〉型と区別し、〈文官優位〉と定義する。〈政治優位〉型をあわせれば、戦後日本における〈文民統制〉には〈政治優位〉と〈文官優位〉の二つの系譜が存在していると指摘できるであろう。

四 〈文民統制〉の制度化——一九五三年～一九五四年

防衛折衝の開始

一九五三年一月二六日、保守三党は保安庁法改正と自衛隊創設に向けた折衝に入り、その折衝の中で国防会議の創設に合意した。しかし、議論が国防会議の制度設計へと進むと、改進黨と自由党・保安庁内局とのあいだの溝は埋めがたかった。両者の具体的な対立点となったのは、民間人議員の可否と事務局の設置先であった。当時の改進黨は民間人議員、すなわち旧軍人の国防会議への参加と国防会議事務局を防衛庁ではなく、その外部に設置することを主張していた。⁽⁶²⁾

一六日の保守三党折衝を経て、保安庁は翌一七日から保安庁改正要綱の検討に入った。加藤陽三の日記によると、保安庁法改正要綱は一七日から二四日にかけて作成され、二五日に自由党と改進黨の両党に提出された。⁽⁶³⁾この要綱作成過程で議論の中心となったのは、「国防会議の新設」と「幹部文官職員の任用資格制限」、そして「統合幕僚会議の新設」の三点であった。⁽⁶⁴⁾

……国防会議の設置は防衛折衝で改進黨の主張に自由党が譲歩したもので一時は増原保安庁次長らも「置いても別に差支えあるまい」と軽く考えていた。ところがよく検討してみると、この中に軍事専門家として旧軍人が加われば「文官優位の原則」はくつがえるし、内閣と別にこのような機構をつくって「国防」という最も重要な国

策について首相に助言することになれば「内閣責任制」をとっている憲法にもふれるのではないかという重大な疑問が起こってきた……⁽⁶⁵⁾

こうした〈文民統制〉に基づく「民間人議員」への批判は、朝日新聞の記者であった島田純行の証言から伺うこともできる。

当時の保安庁は民間人を入れるとなると、改進黨と旧軍人の関係で民間人の中に旧軍人が入る可能性がある、そうなると文民優位という建前が、そこで根本的に崩れるという点を当時の山田防衛局長（筆者注・山田誠保安局長のこと）なども言っていたね。⁽⁶⁶⁾

以上のように、保安庁内局の文官官僚にとって、〈文民統制〉とは旧軍人を排除するための理論的根拠の一つであったかもしれない。ここに、芦田らの文民統制つまり〈政治優位〉型との相違を見出すことが出来る。すなわち、文官官僚は〈文民統制〉に対して、旧軍人に対する自己の「優位」を確保する作用を見出していたのではないだろうか。〈文民統制〉に文官優位の正統性を見出そうとするこの態度は、幹部文官職員の任用制限緩和をめぐる文官官僚の主張のなかでより一層鮮明になる。

その後、民間人・事務局問題の決着は先送りにされ、一九五四年六月九日に成立した防衛庁設置法において、国防会議の設置とその所掌事項が規定されるに留まった。⁽⁶⁷⁾ 民間人議員問題などの国防会議の構成をめぐっては、一九五六年七月二日に成立した国防会議構成法によって決着をみることになる。その第二条と第三条そして第四条によると、

国防会議は議長である総理と、外務大臣、大蔵大臣、防衛庁長官、経済企画庁長官の五大臣によって構成されることになり、民間人議員の参加は退けられた。⁽⁶⁸⁾ 改進黨の〈政治優位〉に基づいた国防会議の制度設計構想は頓挫したということになるだろう。

防衛折衝における第二の論点、「幹部文官職員の任用資格制限」の緩和という主張は、保安庁内で確立されていた文官優位の争点化を意味していた。特に、保安庁法第一六条第六項によって規定された制服組の内局への任用制限、いわゆる文官任用資格制限の緩和が重要な論点であった。

一九五三年十二月四日、自由党と改進黨、日本自由党の間で保安庁法改正をめぐる防衛折衝が開始されていたが、この折衝の中で、改進黨は文官任用資格制限の緩和を要求してきた。改進黨の要求は二〇項目にも及んだが、その主な要求は「保安隊の任務を直接侵略の対抗に限定し、統合本部の下に三ヶの幕僚監部を設けること、予備役制を造ること、保安庁に教育局其他を設けること、文官優位の幅を局長、課長に制服を認めること等を列記したもの」であった。⁽⁶⁹⁾

改進黨の要求を受けて、保安庁内でも文官任用資格制限をめぐる議論が行われた。内局官僚の一人であった宮崎弘毅は当時について「任用制限で、林第一幕僚長（筆者注・林敬三のこと。現在の陸上幕僚長の職にあたる第一幕僚長を当時務めていた）と内局の皆様で大激論されたことを記憶しております」と回想している。⁽⁷⁰⁾ 文官任用制限緩和をめぐるのは、「現行保安庁法の一つの柱ともいえる『文官優位の原則』にふれるだけに内局（文官）は猛烈に反対し、これに対して林幕僚長ら制服側が応酬するという有様でついに要綱の形にすることが出来ず「備考」に書くに留め」⁽⁷¹⁾ たのであった。一九五三年一月二五日、保安庁は保安庁法改正要綱案を作成したが、同要綱案では「保安庁幹部職員
の任用制限緩和について結論」を得ることが出来なかったのである。⁽⁷²⁾

〈文官優位〉の問題化と定着

こうして保安庁から提出された保安庁法改正要綱案であったが、改進黨内の文官任用制限緩和を求める声は収まらなかった。保安庁法改正要綱案が提出された五日後の同年同月三〇日、改進黨内で防衛折衝を担当する改進黨議員たちと芦田均を交えた議論が行われた。この議論の中で芦田は予備役制度、国防会議と並んで、「文官優位制の正当な取扱い等は十分主張を貫徹するべきだと強調」した。⁽⁷³⁾

芦田のような主張が改進黨内に残る中、一九五四年二月一日に三党は大筋で合意するに至る。そして三党の大筋合意によって発表された「自衛庁（仮称）設置法要綱」には、「幹部職員の任用資格制限の緩和」が盛り込まれていた。⁽⁷⁴⁾そして翌日、保守三党による要綱案は防衛庁設置法、自衛隊法として閣議決定された。「制服、文官融合の障害とされていた文官任用資格の制限はこれを撤廃する」ことになった。⁽⁷⁵⁾こうして文官任用資格制限の規定は廃止されるに至るが、内局へ幹部自衛官（いわゆる制服組）が登用されることはなかった。⁽⁷⁶⁾すなわち、条文上では文官任用制限は撤廃されたが、その運用実態は依然として変わらず、文官任用制限は防衛庁内の文官優位を支える要素の一つとして維持されることになったのである。

ところで、防衛折衝における国防会議の新設と文官任用資格制限の撤廃に並ぶ第三の論点とは、統合幕僚会議の設置であった。当時、自衛隊の創設にあたって、保安庁時代の第一幕僚監部、第二幕僚監部をそれぞれ陸上幕僚監部、海上幕僚監部に改組し、更に航空自衛隊の創設にあたって航空幕僚監部の設置を検討していた。そしてさらに、この三幕つまり陸海空参謀部を統合する、統合参謀本部の創設が構想されていた。⁽⁷⁷⁾

この構想の背景には改進黨と旧軍人らの影響が存在していると考えられる。例えば、一九五三年七月二九日、芦田

が主催した改進黨防衛委員会において、野村旧海軍大将、下村定旧陸軍大将そして土井明夫旧陸軍中将による講演が行われている。⁽⁷⁸⁾さらに、一九五三年一月二〇日、芦田均は保安庁改正案を野村邸に持参し、野村と長沢浩第二幕僚副長と会談を行った。この会談で芦田は「幕僚部は現在の第一、第二の外に第三を加えて其上に統合本部を置くがよい」という構想を示している。この構想に対して野村は「米国と共同作戦をする場合にアメリカと同型の組織を造ることが必要だ」と同意を示した。⁽⁷⁹⁾また、下村定は後に「空・陸・海三幕僚監部」の「三部を単一の幕僚部に統合」する構想を打ち出している。⁽⁸⁰⁾

こうした統合幕僚監部の設置構想を受けて、一九五三年一月一八日、保安庁内局の制度調査委員会は統幕設置に關する第一回研究会を開催し、統幕に關する議論を行った。議事録によれば、制度調査委員会は「第三幕僚監部の創設に伴い、三つの幕僚監部の業務の統合調整を必要とする」ことを認め、「平時から統幕的機構を設置して三自衛隊を国土防衛の全般的立場から統合育成指導しておくことが極めて望ましい」旨を認めている。その一方で、「統幕的機構は現在の保安庁法の精神である文官優位の原則に反するものである」という意見も出てきたという。しかしながら、「国防の能率妥当性からして純軍事的要請は飽くまでも政策面の因子の介入以前に長官に進達さるべきもので、米国を始め主要列強はすべてこの制度を採用して居るので」「この制度を採用することが望ましいものとの結論に達した⁽⁸¹⁾」のであった。そのうえで、制度調査委員会は統幕と内局の位置づけ、そして〈文民統制〉に關して次のように結論付けた。

現在の内局が……長官の政策補佐機関で、二幕の上級組織であり、文官優位の原則を確立しておるのは、旧軍部の政治支配と言う苦い過去の過失の再起を防止し、又警察予備隊発足当時の特殊事情からの制度としては一応

納得できるが、自衛隊の発足を迎えんとしておる今日軍事の能率妥当上からして再検討すべき段階になつておるものと考へる。

即ち米、英流に政治優位。文民統制の原則に立て直し、文官制服は単に

文官は行政技術者

制服は軍事技術者

であるとの観点から保安庁内における夫々の専門事務を取り扱うこととして、政策面の調整補佐はこれらの上部機関即ち現在の局長会議（幕僚長を含む）等が担当するを適當と考へる。⁽⁸²⁾

こうした保安庁内での検討を経て、最終的には陸上幕僚監部、海上幕僚監部、航空幕僚監部を設置した上で、それらを統括するものとして統合幕僚会議が設けられることが決定した。⁽⁸³⁾

統幕会議設置が決定された一方で、この議事録において重要な点は「政治優位」と「文民統制」が同一の扱いを受けているが、「文官優位の原則」が〈文民統制〉から切り離されて理解されている点である。すなわち、文官官僚たちは保安庁法第一〇条をはじめとする文官優位の諸制度を〈文民統制〉ではないと認めたといえる。

このように、文官官僚たちの中に〈文官優位〉を〈文民統制〉から切り離して理解する人々が存在した一方で、防衛庁設置法第九条によって参事官制度が〈文民統制〉の制度として規定されていた。防衛庁設置法第九条によれば参事官制度とは「長官の命を受け、防衛庁の所掌事務に関する基本的方針の策定について長官を補佐する」⁽⁸⁴⁾ものであり、加藤陽三はこの参事官制度を「シビル・コントロールの中核機構である」と位置付けている。

また、一九五四年一月三日に防衛庁内局の若手文官官僚たちによって作成された「防衛庁の機構の基本的構想に

ついで(試論Ⅱ)⁽⁸⁵⁾によれば、「文民統制」乃至「文権優位」とは「理論的には、防衛庁長官の地位にのみ」「Civilian」を配すれば「その要請は充たれる」とあった。すなわち、これは改進黨が主張したような〈文民統制〉とは〈政治優位〉であるという「純理論」の正当性は、文官官僚たちも認めざるを得なかったということである⁽⁸⁶⁾。

しかしながら、同書におけるその後の文中では(筆者注・文民統制の)純理論を補うに現実への考慮を持つてする必要を痛感せざるを得ない」と述べられている。そして更に「現在の内局が次長以下部員に至るまで、純粹のCivilian」とは云い難いにせよ兎に角私服職員によつて構成されている」「現在の防衛庁の実情は、「文民統制」の保証を純理論のみに求めず、更に一步を進めてこのCivilianの長官に配するに非制服のスタッフ之等のスタッフは概ね職業的公務員で、必ずしも真の意味のCivilianではないが―を以てすることによつて集团的に且事実上「文民統制」を保障しようとする考慮の結果と認められる」とも述べられている⁽⁸⁷⁾。

〈政治優位〉と〈文官優位〉の相克とその帰結

このような防衛折衝における〈政治優位〉と〈文官優位〉の相克は、これら二つの概念が双方のアンチテーゼとしての機能するようになるという帰結をもたらしたのである。この〈政治優位〉と〈文官優位〉の相違はアメリカから持ち込まれた〈文民統制〉という概念の解釈、特に〈文民統制〉の制度設計と文民の解釈の違いに由来する。したがって、双方の概念において、軍部に対する〈シビリアン〉の優位を確保が必要であるという基本的な考えを共有可能であった。

しかしながら、〈シビリアン〉とは誰か、そして〈文民統制〉を担保する制度を利用できる〈シビリアン〉とは誰か、という点での相違は依然として存在していたのであった。防衛折衝における改進黨と保安庁文官官僚たちとの対

立とは、こうした〈シビリアン〉解釈の相違（あるいは曖昧さ）に由来するものであったとも指摘できるであろう。そしてこの〈シビリアン〉解釈の曖昧さは日本国憲法第六六条第二項の文民の定義に由来するかもしれない。

また、〈シビリアン〉解釈の相違は、防衛庁内においても見出される。先述したように、防衛庁内局内の若手官僚の間には〈文民統制〉と〈文官優位〉を異なる概念であると規定しつつも、〈文官優位〉を〈文民統制〉を「保障」する制度として定義する傾向が存在していた。これは、警察予備隊発足時に「シビリアン・コントロールの制度」として定義され、警察予備隊と保安庁・保安隊の中で受容されてきた〈文官優位〉が、防衛庁・自衛隊が発足した一九四四年前後を経て、〈文民統制〉とは異なる概念として規定されたと指摘できるであろう。そして同時に、〈文民優位〉が〈文民統制〉を保障する概念であるとして再定義されたことは、防衛庁内の〈文官優位〉の諸制度が改めて正統化されたということも意味していたのではないだろうか。

いずれにせよ、防衛折衝後においても、防衛庁・自衛隊内に〈文官優位〉の制度が維持されたことによって、シビリアンを主体とする〈政治優位〉の確立が未完成であるという課題が生起するに至ったであろう。後に自民党内において、防衛庁の省昇格をめぐる議論が交わされることになるが、そこではこうした防衛折衝によって積み残された〈政治優位〉の確立という課題の解決が志向されることとなる。

五 文民統制問題の凍結過程——一九五九年～一九六四年

国防省昇格の問題化の背景

一九五四年に保守三党による防衛折衝を経て制度化された防衛庁・自衛隊であったが、防衛庁・自衛隊発足以降も防衛庁の省昇格に関する議論が行われている。この防衛庁発足以来の懸案である国防省昇格問題について、佐道（二〇〇四年）⁽⁸⁸⁾は単なる機構改革問題というものに留まらず、防衛政策の全体に大きな影響を及ぼす可能性を有していたと指摘する。すなわち、佐道（二〇〇四年）は、省昇格問題とはいわゆる「吉田路線」の修正につながりかねない問題であったと指摘している。⁽⁸⁹⁾

しかしながら、こうした見解には修正を加えなければならぬだろう。省昇格問題が本格的に議論されることになった契機とは、安保改定を目指した岸信介首相が一九五七年に訪米し、安保改定交渉の開始や在日米軍の大幅削減を約束したことにあった。この在日米軍の大幅削減に伴い、日本は防衛力整備に取り組むことになる。こうした中で、自民党国防部会を中心に、防衛庁の省昇格が本格的に議論されるに至ったのである。⁽⁹⁰⁾すなわち、省昇格問題は自主防衛路線の文脈のみから理解されるのではなく、安保協調路線すなわち吉田路線の文脈からも理解されなければならない。岸が「対等」な日米関係を目指していた頃⁽⁹¹⁾、自民党内からは日米協調のために、防衛庁の省昇格が提唱されていた。当時は振り返って、船田中は次のように述べている。

私が外交調査会長を引き受けて安保問題の審議を始めたときには……吉田元総理、野村吉三郎長老といったよ
うな自由主義者で、しかも親米的で、安保体制には最も賛成な方々が、（筆者注…日米安保改定に対して）最初
はことごとく反対したんです。……それよりも実質は防衛力の漸増と防衛庁の省昇格、それから軍機を保護する
ために機密保護法といったようなものを制定する。この三つが大体その当時の方々の主張なんです。⁽⁹²⁾

すなわち、省昇格構想とは自主防衛路線の見地から支持されていたのではなく、吉田路線どころか、吉田路線の生みの親である吉田からも支持された構想であった。また、一九五九年、自民党行政機構改革特別委員会において「一昨年の岸アイク共同声明以来日米の協力関係が新しい段階に入り」「これが運営管理に任ずる防衛庁は省に昇格すべき」であるという旨の答申もなされた。⁽⁹³⁾ 更に、一九六三年一月一四日、ケネディ大統領が一般教書演説で日本に対して「西欧陣営における効果的役割」すなわち「日本が今一層防衛努力」することに期待する旨を発すると、「自民党内の防衛グループ」は「水を得た魚」のごとく振舞い出したという。⁽⁹⁴⁾ このように、防衛庁の省昇格は自主防衛路線のみならず、吉田路線（安保協調路線）にも基づき構想されてきたのである。

国防省昇格問題における〈文官優位〉の問題化

一九五九年二月、自民党国防部会からの諮問を受けた服部卓四郎は防衛庁改革案を提案した。また、同年三月初旬には、自民党議員の前田正男から防衛庁改革案が提案される。⁽⁹⁵⁾ こうした防衛庁改革案はこの服部・前田両案の外にも、自民党国防部長を務めた保科善四郎が提案した保科案が存在していた。⁽⁹⁶⁾

またこの当時、自民党内には「シビリアン・コントロールとは政治（大臣）の優位であって、背広官僚の優位をいうのではない」とする意見があったようである。すなわち、防衛庁の省昇格が問題化するとともに、防衛庁の〈文民統制〉の現状、つまり防衛庁内における文官優位が問題化してきた。

例えば、服部案では、「防衛庁機構」が「あまりにも文官の掌握度が強すぎる」ことが問題として提起されており、「防衛庁設置法第二十条を削除し、極端な文官の重複掌握型を修正」することや「防衛庁設置法第九条を修正」することが提案されている。⁽⁹⁸⁾

また、服部案を参考としたとされている前田私案は「政治優位の下、現内局と幕僚監部を統合し、次官補のもと、軍政担当の局と本部を置き、軍令として統合参謀本部を設け、各部隊を大臣直属とする」ことを掲げていた。特に「軍政担当の特別職」については「私服とし他は全員制服化をはかる」ことを提案した。⁽⁹⁹⁾

そして保科案は「防衛力建設の途上において――一挙に抜本的な大改革を行うことは、重大なる混乱を惹起する虞が大である」と指摘した上で、「差し当たり防衛力の建設に障害となつてゐる事項を改正して国防省に昇格し、漸を追つて更に改正を行うにすることがよいと思う」と指摘していた。⁽¹⁰⁰⁾

以上の服部及び前田、保科による三つの提案はいずれも改革すべき事項として内局（文官官僚）と制服組の關係の再規定を含むものであった。すなわち、この三つ改革案における〈文民統制〉の定義とは〈政治優位〉型であり、これら三案は防衛庁における〈文官優位〉型制度の「状況化」（岡義達⁽¹⁰¹⁾）を試みる提案であつたと総括できる。

ところで、これら改革案には〈政治優位〉が〈文官優位〉以外によって十分確保されているという前提が存在する。例えば、保科は、戦前は「統帥権の独立ということがあつて、参謀総長とか軍令部総長とかいう方々が政府と対立」していたが、「今度はそれがなくなり、総理大臣が軍隊指揮権を持つことになり、いままでは異なり非常に違つて体制が出来ている」として「ミリタリズムへの懸念は不要」と論じたことがあつた。⁽¹⁰²⁾

このような例を踏まえると、自民党国防部会において、〈文民統制〉とは首相の指揮権などを指すものであつたと考えられる。また、〈政治優位〉が確保され、軍国主義化やクーデター発生危険性がないにも関わらず、防衛庁内において〈文民統制〉を保障する機構としての文官優位が依然として維持されているという点が、自民党国防部会内では問題として取り上げられていたということであろう。

国防省昇格問題の凍結と再解凍

その後、行政管理庁は以上の服部案及び前田案、保科案に対して否定的見解をまとめた⁽¹⁰⁵⁾。前田・服部両案に従えば、憲法や国家行政組織法などの改正も必要となり、かなり大規模な機構改革とならざるを得なくなるため、行政管理庁は国防省昇格に反対したのである⁽¹⁰⁴⁾。翌一九六一年二月五日、川島正次郎行政管理庁長官は閣議で「行政機構がいたずらに拡大するのは好ましくない」と発言し、「了承を得た」。これにより、「防衛庁の国防省昇格などは見送られることが確定的」となった⁽¹⁰⁶⁾。こうして、国防省昇格は一九六一年に中断されることになる。

しかしながら、国防省昇格を目指した状況化の試みは自民党国防部会内でも後も継続されていく。一九六二年、自民党国防部会長代理を務めていた保科は国防省昇格について、「あるものを効率よく使うというのだから、私はこれは正々堂々とやつていけると思っています」と述べ、国防省昇格に向けて意欲を燃やしていた⁽¹⁰⁶⁾。

一九六三年六月二五日、自民党政調審議会及び総務会は「防衛庁の省昇格は独立国として国家防衛上当然のことであり、既にその要綱も整備され」ていることを理由に、「次期通常国会へき頭に提出し、これを成立せしむることを再確認」した⁽¹⁰⁷⁾。こうした自民党の決定を受けて、一九六四年一月四日、福田篤泰防衛庁長官は防衛庁を「国防省に昇格させることを主目的とした防衛庁設置法改正案、自衛隊法改正案を休会明け通常国会冒頭に提出する準備を進めるように事務当局に指示」した⁽¹⁰⁸⁾。

この当時の「自民党国防部会の旧軍人出身議員ら」は「単に省昇格だけでなく、いわゆるシビリアンコントロール（文官優位）の再検討、文官と制服組の並列化、海上、陸上、航空三自衛隊の統一、統合軍・機能別の編成などの大きな機構改革を目論んで」いた⁽¹⁰⁹⁾。自民党国防部会は依然として服部・前田・保科案を基礎とした国防省昇格案を提案

していたと考えられる。すなわち、その国防省昇格案は〈文官優位〉を是正する提案でもあったと考えられる。

この国防省昇格案に対して池田勇人首相と黒金泰美官房長官らは「首相の自衛隊に対する指揮権、首相と国防相との権限に疑問をもち」、山村新治郎行政管理庁長官は「臨時行政調査会の審議中に政府機構をいじるのは好ましくないと反対」した⁽¹⁰⁾。この時、池田は「キューバ事件の際に」「首相も、防衛庁長官も知らないうちに、米空軍と共同作成体制にある航空自衛隊が非常配置についた前例などから、自衛隊の「暴走」を」「心配し」「わざわざ注文をつけた」と言われている⁽¹¹⁾。また、黒金は「首相と国防相間の権限調整」の観点から国防省昇格に反対したのであった。当時、大蔵省法規課主計官を務めていた小田村四郎は次のように回想している。

……上の方から、国防省昇格についての反対論を書いてくれというんです。……要するにそれは黒金さん、官房長官から来ているんです。その趣旨はシビリアンコントロールの問題なんです。つまり総理府の主任の大臣である内閣総理大臣の、防衛庁長官は下にあるわけですね。そうであるから、総理大臣が指揮監督できるんだ。これが内閣の一員である国防大臣になってしまうと、総理大臣としては、内閣の長として監督するだけになってしまう⁽¹²⁾。

すなわち、池田と黒金の関心は、有事の際の指揮系統における〈政治優位〉を如何に確保するかという点にあったと指摘できる。国防部会が〈政治優位〉は十分確保されていると認識し、〈文官優位〉の是正にその関心を向けていた点とは対照的である。

一九六四年三月一七日、首相官邸で国防省昇格について関係事務次官級会議が開かれた。会議では「自衛隊の最高

指揮権はあくまでも首相がもつが、国防相との権限分担は「内閣法で主務大臣としての国防大臣に与えられている行政事務を分担管理する権限」に抵触しないように定めることに意見が一致し、「防衛庁が法案を作成」し、その後「次官級の会議を開き、正式決定する」ことになった。⁽¹⁴⁾

法案作成を任されていたその防衛庁は、一九六四年四月に省昇格問題に対する見解をまとめた。防衛庁は「省昇格により内閣総理大臣の自衛隊に対する指揮権を弱めるのではないかとの意見」に対して省昇格は「内閣総理大臣と、これを補佐する担当の大臣との権限関係を一層明確にし、政治の統制を確立しようとするものである」と主張した。⁽¹⁵⁾そしてその上で、「防衛庁が省に昇格し、防衛行政が重視されるようになりますと、新しい人材をより多く集めることができ」と論じ、「これによつて、大臣に対する補佐が一層適切に行われ、政治の統制が強化されるようになると思われます」とも主張した。⁽¹⁶⁾これは省昇格によつて人材を補強することが可能になり、大臣の補佐を通じた「文官優位」が強化されることによつて、「政治優位」が「強化される」という主張であるとも換言できる。そしてこれは同時に、「文民統制」を保障する機構として「文官優位」を位置付けるといふ意見が防衛庁内に存在し、また「省昇格後も「文官優位」を維持しようとする意見が存在したことを示唆しているであろう。

一九六四年四月中旬には、省昇格法案の要綱が作成されるに至るが、政府及び自民党執行部は五月中旬から六月にかけてその後の国会情勢を検討し、法案提出を見合わせるべきだといふ意見に傾いた。社会党が法案に対して反対することが予想される点、法案提出によりILO問題で盛り上がった国会の話し合いムードに水を差し、他の重要法案にも大きな影響を与える恐れがある点、そして臨時行政調査会が省昇格に難色を示している点などが法案提出見送りの理由として挙げられた。政府及び党執行部は国防部会に対しては「つぎの通常国会に提出する」ことを含みとして納得させ、国防昇格問題は見送られることになった。⁽¹⁷⁾

文民統制問題との共存とその帰結

しかしその後、省昇格が提案されることはなく、文官優位を基本とした防衛政策の基本システムは冷戦後の橋本内閣下の行政機構改革まで待たねばならなかった。⁽¹¹⁸⁾

仮に、政治を「問題を解決する活動」であると定義したとする。この場合、「政治がすべての問題を解決できるわけではない」ため、政治は「解決できる問題を選択」した上で、「解決できない問題と共存」しなければならない。そしてその場合、「共存していくための問題がなければならない」ということになるであろう。⁽¹¹⁹⁾

このように政治を定義した場合、国防省昇格問題とは次のように説明できる。すなわち、防衛庁発足後においても、自民党、とりわけ国防部会は国防省昇格の争点化（状況化・問題化）とその解決をしようとしてきた。しかしながら、国防省昇格は幾度も解決中断を繰り返し、ついに防衛庁の制度改革は橋本内閣下の行政機構改革による解決を待たねばならなかった。橋本行政改革が始動するまで、国防省昇格を目指す政治家たちは国防省昇格問題との共存を選択する他なかったのである。

問題との共存が選択されることになった国防省昇格問題であったが、国防省昇格問題をめぐる一連の議論において、〈政治優位〉及び〈文官優位〉が文民統制における問題として残された。すなわち、文民統制問題は「共存していくための問題」の一つとして温存されることになるのである。これに加えて、〈文民統制〉をめぐる議論が、国防省昇格が問題化するたびに再生産されてきたことにも注目しなければならない。

国防省昇格問題において、文民統制をめぐる議論は幾度となく繰り返されてきたが、これは〈文民統制〉が〈政治優位〉と〈文官優位〉のみによって語られるという帰結をもたらしたのである。つまり、〈政治優位〉及び〈文官優

位〉の概念以外が〈文民統制〉の議論から省かれるということの意味している。したがって、「共存していくための問題」としての文民統制問題が再び解決の対象として問題化した際は、〈政治優位〉と〈文官優位〉が〈文民統制〉の問題を構成する主要な論点として再構築され続けるのである。〈文民統制〉の議論におけるこの傾向は橋本改革以降においても同様である。

例えば、二〇〇七年の福田赳夫内閣下に設置された防衛省改革会議における主な検討テーマの一つは「文民統制の徹底」であった。⁽¹²⁰⁾防衛省改革会議は、「これまでの文民統制は」「内外部局の文官がその役割を代行してきた」が、それにより文官官僚と自衛官との「相互コミュニケーションに不足や齟齬」が生じるなどし、「不祥事が続発する一因になったのではないか」と防衛省の文官優位を批判している。そしてその上で、「現代的文民統制のための組織改革」を達成するために、「官邸の司令塔機能の強化」の他、「防衛参事官制度の廃止」と「防衛大臣補佐官の設置」や「副大臣、事務次官、統合幕長などの政治家、文官、自衛官」から成る「防衛会議」による「防衛大臣の政策決定・緊急事態対応を補佐する」等が提案された。⁽¹²¹⁾〈文民統制〉の議論として、〈政治優位〉と〈文官優位〉が再び問題化されていると指摘してよいであろう。あるいは、〈文民統制〉の論点が〈政治優位〉と〈文官優位〉の二つに固定化していると指摘してもよいであろう。

六 おわりに

戦後日本の基本構造とは、民主化（民主主義）と非軍事化（非軍事化ないし平和主義）によって構成されていた。この戦後構造の下において軍国主義をはじめとする〈軍国主義的なるもの〉がマイナスな価値であるとは明白であり、

戦前のアンチテーゼとしての民主主義や平和主義がプラスな価値を持つことは明らかである。したがって、戦後に再軍備を主張する政治アクターの間に戦前的軍隊からの脱却という暗黙のコンセンサスが存在していたという点は疑いようもない。そしてまた、そうしたコンセンサスは日本国憲法の文民条項や、再軍備過程における〈文民統制〉論の中に現れてきたであろう。すなわち、〈軍国主義的なるもの〉をいかに封じ込めるか、という論点が日本の〈文民統制〉の主要な論点の一つを形成していたのであり、この点こそが日本の〈文民統制〉が持つ独自性の一つであろう。

このように、〈文民統制〉に関するコンセンサス、特に〈軍国主義的なるもの〉を抑制し、統制するというコンセンサスが存在した一方で、〈文民統制〉の概念規定（とくに〈文民〉の概念規定）に関する統一かつ厳密な定義は存在しなかったことについては、文民条項の解釈と防衛折衝における改進黨と保安庁の政治コミュニケーションの過程からも明らかである。改進黨にとって〈文民統制〉とは〈政治優位〉であり、保安庁内局の文官官僚にとって〈文民統制〉とは〈文官優位〉であった。

改進黨と保安庁間の議論の応酬を双方の〈文民統制〉をめぐる通信障害、すなわち〈文民統制〉の曖昧さがもたらす解釈の齟齬によるものとみなすことが出来よう。むしろ、この通信障害を無視してコミュニケーションを続けることも可能であり、こうした解釈の相違を無視して通信することも可能な点が象徴形式によるコミュニケーションの特徴である。⁽²³⁾そしてまた、解釈の違いを問題にすることも可能であるだろう。ここに「曖昧さが政治の要諦」と⁽²⁴⁾とされる所以が垣間見えるばかりか、政治技能が発揮される余地が見出され得る。防衛折衝における各政治アクター及び国防省昇格問題における自民党国防部会の主張は、政治コミュニケーション上で発生する通信障害、特にシビリアン解釈の曖昧さに由来する通信障害を是正し、〈文民統制〉の解釈を統一しようとした過程であったと指摘することもできる。こうした解釈の相違を無視するか否かは各政治アクターの技能に委ねられる。

他方で、解釈の相違によって生起する問題を解決せず、未解決問題として先送りし、問題との共存を選択することがあり得る。自民党国防部会は国防省昇格問題を一つの契機として〈文民統制〉の解釈を統一させようとしたが、未解決問題として先送りを選択するほかなかった。

ところで、政治問題の先送りはある帰結をもたらすであろう。すなわち、〈文民統制〉の論争における論点の固定化である。国防省昇格問題の先送りは、〈文民統制〉の解釈の曖昧さがもたらす論争（〈文民統制〉とは〈政治優位〉か、それとも〈文官優位〉かという論争）を凍結・保存し、先送りすることも意味していた。この〈文民統制〉をめぐる論争の凍結は、〈政治優位〉と〈文官優位〉が〈文民統制〉の重要な論点を構成する鍵概念となっていたことを示していただけでなく、この他の論点が〈文民統制〉の論点として凍結・廃除されたことを意味していたであろう。この論点の固定化によって、今日までの〈文民統制〉にまつわる問題はこの二つの鍵概念を中心に語られることとなったのではないだろうか。

【付記】 本稿は筆者が二〇二〇年度に法政大学へ提出した修士学位論文「戦後日本における〈文民統制〉の形成と展開—警察予備隊創設から四次防まで—」の一部に加筆、修正を加えたものである。

【注】

- (1) 道下徳成「日本の防衛政策・自衛隊に関するヒストリオグラフィ―』『年報戦略研究（日本流の戦争方法）』、第五号、二〇〇七年、一―三頁。文官優位システムの詳細については、広瀬克哉『官僚と軍人―文民統制の限界』、岩波書店、一九八九年、六〇―六一、六三頁。
- (2) 文官優位システムの形成過程については、佐道明広『戦後日本の防衛と政治』、吉川弘文館、二〇〇三年、および中島信吾『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、二〇〇六年、が詳しい。なお、冷戦終結による文官優

位システムの変容を論じたものとして、彦谷貴子「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、二〇〇四年、などが挙げられる。

- (3) カッシーラー著、宮城音弥訳『人間』岩波書店、一九九七年、六四～六五頁。
- (4) 京極純一「リーダーシップと象徴過程」『政治意識の分析』東京大学出版会、一九六八年、二五〇～二五三頁。
- (5) マーレー・エーデルマン著、法貴良一訳『政治の象徴作用』中央大学出版部、一九九八年、一六頁。
- (6) 五百旗頭眞『米国の日本占領政策 下』中央公論社、一九八五年b、五頁。なお、一九四三年夏以前の国務省内における対日戦後政策の形成に関しては、五百旗頭眞『米国の日本占領政策 上』中央公論社、一九八五年a。
- (7) “Japan: The Post-War Objectives of the United States in Regard to Japan (PWC-108b/CAC-116b)” *The Foreign Relations of the United States Department of State, Vol. V, 1944, p1235~p1236.*
- (8) アメリカ政府内では、軍部が政府・議会のシビリアン・コントロールを受けずに独走した点が日本の軍国主義の特徴であると指摘されていた（島川雅史「日本国憲法制定と第六六条第二項」文民規定の挿入―極東委員会と「シビリアン・コントロール」―『立教女学院短期大学紀要』第五〇号、二〇一八年、七〇頁）。
- (9) 五百旗頭、前掲書、一九八五年b、一二七～一二〇頁。
- (10) “Politico-Military Problems in the Far East: United States Initial Post-Defeat Policy Relating to Japan (SWNCC-150)” *State-War-Navy Coordinating Committee and State-Army-Navy-Air Force Coordinating Committee Case Files, 1944-1949*, 国立国会図書館所蔵、SWNCC No.150.
- (11) 「日本国ノ降伏条件ヲ定メタル宣言」塩田庄兵衛、長谷川正安、藤原彰編『日本戦後史資料』新日本出版社、一九九五年、一五四～一五五頁。
- (12) 「終戦の詔書」塩田庄兵衛、長谷川正安、藤原彰編『日本戦後史資料』新日本出版社、一九九五年、一五五頁。
- (13) 福永文夫『日本占領史一九四五―一九五一 東京・ワシントン・沖縄』中央公論新社、二〇一四年、四〇頁。
- (14) “Basic Initial Post Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for the Occupation and Control of Japan (JCS1380/15)” *GHQ/SCAP Records, Top Secret Records of Various Sections, Administrative Division*, 国立国会図書館所蔵、Sheet No. TS00304-00306.
- (15) 岡義武「現代日本政治における外圧・反応」岡義武編『現代日本の政治過程』岩波書店、一九七八年、六～七頁。
- (16) 山本昭宏『戦後民主主義 現代日本を創った思想と文化』中央公論新社、二〇二一年、iii頁。

- (17) 古関彰一『日本国憲法の誕生 増補改訂版』岩波書店、二〇一九年、三九二～三九六頁。
- (18) “Further Policies relating to a New Japanese Constitution (FEC-087/9)” *Records of the Far Eastern Commission, 1945-1952*, 国立国会図書館所蔵, FEC (A) 1023.
- (19) 「日本の新憲法にこころの基本原則 (FEC-031/19)」の詳細にこころは“Basic Principles for a New Japanese Constitution (FEC-031/19)” *Records of the Far Eastern Commission, 1945-1952*, 国立国会図書館所蔵, FEC (A) 1022.
- (20) 入江俊郎「文民規定について (入江メモ)」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 非軍事化から再軍備へ』三一書房、第一巻、一九九一年、一二二頁。
- (21) 「文民 (civilian) 追加挿入の事情と経緯」『佐藤達夫関係文書』国立国会図書館所蔵、資料番号六四〇、二頁。
- (22) 入江俊郎「憲法成立の経緯と憲法上の諸問題—入江俊郎論集」入江俊郎論集刊行会、一九七六年、四二二頁。
- (23) 「文民 (civilian) 追加挿入の事情と経緯」、前掲書、三～四頁。
- (24) 『第九〇回帝國議會 貴族院 帝國憲法改正案特別委員小委員会筆記要旨 第一号』一九四六年九月二八日。
- (25) 『第九〇回帝國議會 貴族院 帝國憲法改正案特別委員小委員会筆記要旨 第二号』一九四六年九月三〇日。
- (26) 「文民 (civilian) 追加挿入の事情と経緯」、前掲書、一頁。
- (27) 『第九〇回帝國議會 貴族院 帝國憲法改正案特別委員小委員会筆記要旨 第四号』一九四六年一〇月二日。
- (28) 『第九〇回帝國議會 貴族院 帝國憲法改正案特別委員小委員会筆記要旨 第四号』一九四六年一〇月二日。
- (29) 島川、前掲書、二〇一八年、七七頁。
- (30) 「文民」に関する憲法第六十六條第二項の意義 (二九、五、二七)、『佐藤達夫関係文書』国立国会図書館所蔵、資料番号六八一。
- (31) 「文民」に関する憲法第六十六條第二項の意義 (二九、五、二七)、前掲書、資料番号六八一。
- (32) 「文民」に関する憲法第六十六條第二項の意義 (二九、五、二七)、前掲書、資料番号六八一。
- (33) 山本、前掲書、二〇二一年、一四～一六頁。
- (34) 加茂道子『ウォー・ギルト・プログラム—GHQ情報教育政策の実像』法政大学出版局、二〇一八年、八六～八九頁。
- (35) 山本、前掲書、二〇二一年、一六頁。
- (36) 大嶽、前掲書、二〇〇五年、一五四頁。
- (37) 芦田均著、進藤榮一編『芦田均日記』岩波書店、第三巻、一九八六年、五〇四頁。
- (38) 麻生茂「国防会議設置の経緯」『防衛法研究』内外出版社、第九号一九八五年、二六頁。

- (39) 改進黨防衛特別委員會小委員會「自衛軍基本法要綱草案」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 自衛隊の創設』三一書房、第三卷、一九九三年、五二八頁。
- (40) 千葉三郎「昭和二十七年衆議院議員選挙演説」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 自衛隊の創設』三一書房、第三卷、一九九三年、九五～九六頁。
- (41) 麻生、前掲書、一九八五年、二七頁。
- (42) 麻生、前掲書、一九八五年、二九頁。
- (43) 「国防会議・防衛六ヶ年計画・防衛産業について(座談会)」『月刊自衛』日本保安時報社、第三卷、第六号、一九五五年、六頁。
- (44) 「衆議院選挙資料・日本復興への道」改進黨政策大綱(草案)大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集自衛隊の創設』三一書房、第三卷、一九九三年、五六頁。
- (45) 千々と泰明『変わりゆく内閣安全保障機構 日本版NSC成立への道』原書房、二〇一五年、三三頁。
- (46) 「文民について(座談会)」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 非軍事化から再軍備へ』三一書房、第一卷、一九九一年、一三三、一三五頁。
- (47) 「文民について(座談会)」前掲書、一三三頁。
- (48) 「大橋武夫・インタビュ―記録」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 非軍事化から再軍備へ』三一書房、第一卷、一九九一年、四五頁。
- (49) フランク・コワルスキー著、勝山金次郎訳『日本再軍備 米軍事顧問団幕僚長の記録』中央公論新社、一九九九年、一七六頁。
- (50) 「増原恵吉インタビュ―」渡邊昭夫監修、佐道明広・平良好利・君島雄一郎編『堂場文書 一般財団法人平和・安全保障研究所蔵』DVD-ROM版『丸善学術情報ソリューション事業部企画開発センター、二〇一三年、資料番号二八二八。
- (51) 「増原恵吉インタビュ―」前掲書、二〇一三年。
- (52) 「大橋武夫インタビュ―」渡邊昭夫監修、佐道明広・平良好利・君島雄一郎編『堂場文書 一般財団法人平和・安全保障研究所蔵』DVD-ROM版『丸善学術情報ソリューション事業部企画開発センター、二〇一三年、資料番号二八二九。
- (53) 佐道明広『自衛隊史―防衛政策の七〇年』筑摩書房、二〇一五年、四五頁。
- (54) 「加藤陽三『日記』」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 講和と再軍備の本格化』三一書房、第二卷、一九九二年、四六八頁。
- (55) 加藤陽三『私録・自衛隊史』『月刊政策』政治月報社、一九七九年、五九頁。
- (56) 『第十三回国会衆議院 内閣委員会議録第十九号』一九五二年五月二日、二七頁。

- (57) 保安庁保安局編『逐条保安庁法解説』立花書房、一九五三年、三〇四頁。
- (58) 加藤、前掲書、一九七九年、六五頁。
- (59) 「保安庁法」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 講和と再軍備の本格化』三一書房、第二卷、一九九二年、三九三〜三九四頁。
- (60) 保安庁保安局編『逐条保安庁法解説』立花書房、一九五三年、三〇四頁。
- (61) 加藤、前掲書、一九七九年、六五頁。
- (62) 千々和、前掲書、二〇一五年、三四頁。
- (63) 加藤陽三「手記」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 自衛隊の創設』三一書房、第二卷、一九九三年、五六八〜五六九頁。
- (64) 『朝日新聞』一九五三年二月二六日。
- (65) 『朝日新聞』一九五三年十二月二六日。
- (66) 「国防会議・防衛六ヶ年計画・防衛産業について（座談会）」『月刊自衛』日本保安時報社、第三卷、第六号、一九五五年、七頁。
- (67) 千々和、前掲書、二〇一五年、三六〜四一頁。
- (68) 内閣官房内閣参事官室「国防会議の構成等に関する法律案（事後報告）」『次官会議資料昭和三〇年五月三〇日』国立公文書館所蔵、平14内閣 00493100、一九五五年五月三〇日。
- (69) 芦田均著、進藤榮一編『芦田均日記』岩波書店、第五卷、一九八六年、七八頁。
- (70) 「座談会 自衛隊草創期におけるシベリアン・コントロール」『防衛法研究』第三号、一九七九年、一四頁。
- (71) 『朝日新聞』一九五三年二月二六日。
- (72) 『朝日新聞』一九五三年二月二六日。
- (73) 芦田、前掲書、一九八六年、八七頁。
- (74) 『朝日新聞』一九五四年二月二日。
- (75) 『読売新聞』一九五四年二月六日。
- (76) 広瀬、前掲書、一九八九年、七〇頁。
- (77) 『朝日新聞』一九五三年二月二四日。
- (78) 芦田、前掲書、一九八六年、七頁。
- (79) 芦田、前掲書、一九八六年、七九〜八〇頁。
- (80) 下村定「新自衛軍建設に関する一構想」『偕行』一九五四年六月一五日

- (81) 「統幕設置に関する第一回研究会議事録案」渡邊昭夫監修、佐道明広・平良好利・君島雄一郎編『堂場文書 一般財団法人平和・安全保障研究所所蔵』DVD-ROM版』丸善学術情報ソリューション事業部企画開発センター、二〇一三年、資料番号二五六五。
- (82) 「統幕設置に関する第一回研究会議事録案」、前掲書、二〇一三年。
- (83) 『読売新聞』一九五四年二月六日。
- (84) 「防衛庁設置法」大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 自衛隊の創設』三二書房、第三卷、一九九三年、五八二頁。
- (85) 「防衛庁の機構の基本的構想について(試論Ⅱ) 29.12.3」渡邊昭夫監修、佐道明広・平良好利・君島雄一郎編『堂場文書 一般財団法人平和・安全保障研究所所蔵』DVD-ROM版』丸善学術情報ソリューション事業部企画開発センター、二〇一三年、資料番号二五六六。
- (86) 「防衛庁の機構の基本的構想について(試論Ⅱ) 29.12.3」前掲書、二〇一三年。
- (87) 「防衛庁の機構の基本的構想について(試論Ⅱ) 29.12.3」前掲書、二〇一三年。
- (88) 佐道明広「戦後防衛政策における中央機構改革をめぐる対立」『社会科学研究』中京大学社会科学研究所、第二五卷第一号、二〇〇四年、八四頁。
- (89) 戦後日本における防衛政策の基本的な発想は軽軍備と日米安保を重視した安保協調路線(いわゆる吉田路線)と、改憲・自主防衛路線ならびに国連主導の集団安全保障を理想とした国連中心路線、そして再軍備反対及び護憲・非武装中立路線の三つに分類できるとであろう。これら三路線について論じることは本稿の意図するところではないため、以下に文献を挙げるに留めたい。植村秀樹『再軍備と五五年体制』木鐸社、一九九五年、佐道(二〇〇三年)、中島(二〇〇六年)、柴田晃芳『冷戦後日本の防衛政策―日米同盟深化の起源』北海道大学出版会、二〇一二年、矢嶋光『芦田均と日本外交』吉川弘文館、二〇一九年。
- (90) 佐道、前掲書、二〇〇四年、八四頁、八五頁。
- (91) 吉次介『日米安保体制史』岩波書店、二〇一八年、二五二―二六頁。
- (92) 「政調十年の歩みを語る」『政策月報』自由民主党広報委員会出版局、一九六四年五月、第一〇〇号、一四五頁。
- (93) 「省昇格問題(A)』『海原治関係文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵、資料番号七五一―五。
- (94) 細島泉「前近代的な自民党政調会」『エコノミスト』毎日新聞社、第四二卷第一五号、一九六四年、五七頁。
- (95) 『朝日新聞』一九六〇年一月八日。
- (96) 「省昇格問題(A)』前掲書。
- (97) 『朝日新聞』一九六〇年一月八日。

- (98) 服部卓四郎「防衛庁機構改正に関する意見」渡邊昭夫監修、佐道明広・平良好利・君島雄一郎編『堂場文書 一般財団法人平和・安全保障研究所所蔵』DVD-ROM版 丸善学術情報ソリューション事業部企画開発センター、二〇一三年、資料番号二五七二。
- (99) 「国防省大綱 前田私案 (三四・三・三)」渡邊昭夫監修、佐道明広・平良好利・君島雄一郎編『堂場文書 一般財団法人平和・安全保障研究所所蔵』DVD-ROM版 丸善学術情報ソリューション事業部企画開発センター、二〇一三年、資料番号二五七一。
- (100) 「国防省大綱 保科(私)案 (三四・三・二五)」渡邊昭夫監修、佐道明広・平良好利・君島雄一郎編『堂場文書 一般財団法人平和・安全保障研究所所蔵』DVD-ROM版 丸善学術情報ソリューション事業部企画開発センター、二〇一三年、資料番号二五七〇。
- (101) 岡義達『政治』岩波書店、一九七一年、一一二頁。
- (102) 保科善四郎「日本の防衛と再軍備の構想」『経済時代』経済時代社、第二卷第四号、一九五六年、六五〜六六頁。
- (103) 佐道、前掲書、二〇〇四年、九六頁。
- (104) 佐道、前掲書、二〇〇四年、九六〜九七頁。
- (105) 『毎日新聞』一九六一年二月五日。
- (106) 「コノ人ト一問一答 自民党国防部長代理保科善四郎 堂場肇(読売新聞政治部)」「国防」朝雲新聞社、第一一巻第四号、一九六二年、四四、四七頁。
- (107) 「防衛庁の省昇格について」『海原治関係文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵、資料番号七一五一一五。
- (108) 『毎日新聞』一九六四年一月五日。
- (109) 「官界通信」政策評価・人事政策等行政・人事情報紙「官界通信社」、第六六五号、一九六四年二月二四日、二頁。
- (110) 『毎日新聞』一九六四年二月二六日。
- (111) 『毎日新聞』三月二日。
- (112) 『毎日新聞』三月二日。
- (113) 「小田村四郎(元行政管理事務次官・元拓殖大学総長) オーラルヒストリー」政策研究大学院大学C.O.E.オーラル政策研究プロジェクト、二〇〇四年、一〇七頁。
- (114) 『毎日新聞』一九六四年三月一八日。
- (115) 「防衛庁の省昇格について 昭和三十九年四月」渡邊昭夫監修、佐道明広・平良好利・君島雄一郎編『堂場文書 一般財団法人平和・安全保障研究所所蔵』DVD-ROM版 丸善学術情報ソリューション事業部企画開発センター、二〇一三年、資料番号二五六〇。
- (116) 「防衛庁の省昇格について 昭和三十九年四月」、前掲書、二〇一三年。

- (117) 「防衛庁の省昇格問題」辻清明、佐藤竺、松下圭一、三沢潤生、渡辺保男編『資料・戦後二十年史 一 政治』日本評論社、一九六六年、七三二頁。
- (118) 佐道、前掲書、二〇〇四年、一〇二頁。
- (119) 永森誠一『派閥』筑摩書房、二〇〇二年、二二九頁。
- (120) 『朝日新聞』二〇〇七年一月一六日。
- (121) 防衛省改革会議『報告書―不祥事の分析と改革の方向性―』二〇〇八年七月一五日 (<https://www.kantei.go.jp/singi/bouei/>、二〇二一年六月二四日閲覧)、一頁。
- (122) 防衛省改革会議、前掲書、二〇〇八年、四〇～四五、六二頁。
- (123) 岡、前掲書、一九七一年、三〇～三二頁。
- (124) 岡、前掲書、一九七一年、三一頁。