

## 文民統制の変容と防衛省改革

武蔵 勝宏

### あらまし

自衛隊創設期から冷戦期にかけて、自衛隊に対する野党や世論の批判は強く、防衛政策の中心は、防衛力の整備にとどまっていた。防衛政策に対する防衛庁長官の関心は低く、自衛隊を積極的に運用するよりもいかに抑制するかという消極的統制の要素が強かった。そのため、シベリアン・コントロールの担い手は、長官から委任された内局の文官が中心となる文官統制が基軸となってきた。しかし、冷戦の終結に伴い、自衛隊の役割に対するニーズが高まることによって、防衛庁長官ら政治家の防衛政策に対する関与が増加し、首相や長官のイニシアティブによって、自衛隊を海外派遣や有事対処に積極的に活用しようとする積極的統制が顕著になった。内局の官僚も1980年代末以降、他省庁出身の移籍組から防衛庁生え抜き組に幹部の主流がシフトすることによって、制服組との組織的利益の一致が進むこととなった。こうした1990年代以降の安全保障環境の変化と政治家の関与、防衛庁内の内幕一体化がシベリアン・コントロールの変質の原因となったのである。しかし、2000年代後半には、硬直化した防衛省・自衛隊の体質が汚職や事故などの様々な問題を引き起こしたため、防衛省の組織改革が不可避となった。本稿では、現在進められている防衛省改革のシベリアン・コントロールに及ぼす影響につ

いて検討を行い、その可否を論じた。

### はじめに

満州事変から太平洋戦争に至る間、陸軍は政治への介入を繰り返し、シベリアン（文民）に代わって権力を掌握することとなった。そこでは、ファイナーの定義する軍部による内閣の差し替え（軍部が圧力によって内閣を交代させること）<sup>1</sup>が行われ、東條内閣では軍部支配の段階にまで発展することとなった<sup>2</sup>。このような軍部の独走をシベリアンが止めることができなかったのは、二・二六事件以降、暴力を背景とする軍部の威嚇をシベリアンが恐れたことや、軍による対外的軍事発展にシベリアン自身が迎合してしまったことなどが要因として挙げられる<sup>3</sup>。しかし、その根源的な要因には、明治憲法下の制度的欠陥が、軍部の独裁を導く引き金となったことは疑いの余地がない。すなわち、明治憲法では、軍の統帥に関する大権（11条）が一般國務から分離・独立し、それに対する内閣・議会の関与が否定されていた（統帥権の独立）。しかも、天皇の統帥権は、政府から完全に独立の地位にあった軍令機関（陸軍參謀総長、海軍軍令部長）が輔弼の任を務めることで、実際には軍部によって行使されるものとなっていた。また、軍国主義が支配的になるに伴い、陸海軍

<sup>1</sup> ファイナーは、軍部の政治への介入の段階として、①軍が文民当局に対して、説得工作を通じて影響力を及ぼすにとどまる場合、②軍が文民当局に対して、圧力の行使ないしゆすり(blackmail)を行う場合、③軍が内閣ないしは支配者を他のものに差し替える場合、④軍が文民体制を一掃し、軍部支配の確立に置き換える場合の四段階に分類している (Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 2nd ed., Boulder: Westview Press, 1988, pp.127-148)。

<sup>2</sup> 三宅正樹『政軍関係研究』芦書房、2001年、57～59頁。

<sup>3</sup> 五百旗頭真「第一章陸軍による政治支配—二・二六事件から日中戦争へ」三宅正樹編『昭和史の軍部と政治2大陸侵攻と戦時体制』第一法規、1983年、53～54頁。

大臣が武官であったため、憲法12条の定める軍の編制・装備などに関する事項も、國務大臣の輔弼に属するものであるにもかかわらず、統帥事項だとされるようになった<sup>4</sup>。日中戦争勃発を契機に、統帥と國務を調整し、戦争指導の一元化を図るため、近衛文磨首相の意向によって大本営政府連絡会議が設置されたが、同会議においても、陸海軍大臣や両統帥部長ら軍人が、首相、外相、蔵相らシビリアンの抵抗を押し切って、重要事項を決定することとなった。明治憲法のもとで軍部を抑えることができたのは、唯一、天皇であったが、立憲君主制を範とする天皇は、国家の責任ある機関が行った決定を承認せざるを得ない立場にとどまった<sup>5</sup>。天皇を輔弼する責に任ずる首相も、軍部大臣の辞任という倒閣手段を持つ陸軍に結局は屈せざるを得ず、現役の陸軍大将である東條英機首相が陸相、内相を兼務して発足した東條内閣以降、内閣の主要ポストを軍人が独占する軍部支配が確立することとなったのである<sup>6</sup>。

こうした戦前の軍国主義のもとで、敗戦の辛酸を経験した日本は、ポツダム宣言の受諾によって陸海軍を解散し、戦後、戦力を持たない国家として再出発することとなった。しかし、1950年に勃発した朝鮮戦争を契機に、警察予備隊が発足し、独立回復後には陸海空三自衛隊の創設へと日本は再軍備の道を歩むこととなる。そうした過程において、政府は戦前のような軍部の政治介入を排除し、シビリアンの優位を確立するための制度・運用の導入を図ることとなった。まず、憲法は國務大臣の任命に関して文民条項を規定し、職業軍人の國務大臣への就

任を排除した<sup>7</sup>。国の防衛に関する事務は、一般行政事務として内閣の行政権に完全に属していることを明確にし、軍政・軍令に相当する全ての事項に対して内閣の統制が及ぶようになった。自衛隊法では、内閣総理大臣が内閣を代表して自衛隊の最高指揮監督権を有し、防衛庁長官（現防衛大臣、以下同じ）は、首相の指揮監督を受けて、自衛隊の隊務を統括することが明記された<sup>8</sup>。さらに、国防に関する重要事項を審議する機関として、内閣に国防会議が置かれ、議長を務める首相の他に、外務大臣、大蔵大臣、防衛庁長官、経済企画庁長官が会議構成議員とされた（1986年に安全保障会議に改組され、現在の議員は、首相、総務大臣、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、防衛大臣、内閣官房長官、国家公安委員長である）。このように、戦前と異なり、軍の統帥に相当する権限は内閣のもとにあり、さらに、国防に関する重要な決定は、防衛庁だけでなく、シビリアンを構成員とする会議で決定されることになったのである。加えて、戦後の憲法下では、国民を代表する国会が唯一の立法機関となり、自衛官の定数、主要組織などを法律・予算の形で議決し、さらに、防衛出動などの承認を行うこととなった。その結果、首相、防衛庁長官による行政府内での統制に加えて、国会による外在的統制が加わる複数のレベルによる統制が、制度化されることとなったのである。

しかし、こうした制度化が確立する一方で、自衛隊発足後今日まで制服組に対するシビリアンによる統制は必ずしも十分に機能してきたとはされていない<sup>9</sup>。そこで、本稿では、まず、冷

<sup>4</sup> 声部信喜・高橋和之補訂『憲法第四版』岩波書店、2007年、19頁。

<sup>5</sup> 野村実「第一章太平洋戦争下の「軍部独裁」」三宅正樹編『昭和史の軍部と政治4第二次大戦と軍部独裁』第一法規、1983年、5～6頁。

<sup>6</sup> 東條内閣においては大臣の3人に1人が軍人であり、さらに、現役将官の官界進出によって政治行政組織の中核部にも数多くの現役軍人が配置され、直接戦時体制を動かしていたとされる（永井和『近代日本の軍部と政治』思文閣、2002年、252～253頁）。

<sup>7</sup> 憲法66条2項は内閣総理大臣その他の國務大臣は、文民でなければならないと規定し、「旧職業軍人の経歴を有する者であって、軍国主義思想に深く染まっていると考えられるもの」及び「現職自衛官」は文民ではないとの見解を政府はとってきた（浅野一郎・杉原泰雄監修『憲法答弁集（1947～1999）』信山社、2003年、398～399頁）。

<sup>8</sup> 防衛庁時代においては、防衛に関する主任の大臣は内閣総理大臣であり、旧自衛隊法8条に規定されていた防衛庁長官に対する内閣総理大臣の指揮監督は、総理府（内閣府）の長としての内閣総理大臣の指揮監督を確認的に規定しているものとされてきた。防衛省の設置に伴い、防衛大臣が新たに防衛に関する主任の大臣となったことから、自衛隊法8条も改正され、「防衛大臣は、この法律の定めるところに従い、自衛隊の隊務を統括する」と規定されることとなった。なお、この場合においても、内閣の首長たる内閣総理大臣が自衛隊の最高指揮監督権者として、防衛大臣に対する指揮監督権（内閣法6条、自衛隊法7条）を有することには変わりはない（田村重信編著『防衛省誕生—その意義と歴史』内外出版、2007年、81～86頁）。

<sup>9</sup> 日本の防衛政策の決定・実施においては、本来の統制の主体である防衛庁長官に代わって内閣の文官がその主体であるとする「文官統制」説が有力とされてきた（広瀬克哉『官僚と軍人』岩波書店、1989年、佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003年を参照のこと）。

戦期の歴代防衛庁長官の特徴と防衛政策の決定過程におけるイニシアティブ、制服組幹部に対するシビリアン・コントロールの事例を概観した上で、冷戦期において、内局による文官統制が政治家に代替する役割を担ってきた実態を考察することとする。その上で、1990年代以降の冷戦構造の終結後、その活動範囲と内容を増大させた自衛隊に対して、防衛庁長官らの政治家や内局官僚による統制が抑制的統制から積極的統制に変化した実態を分析する。最後に、こうした冷戦後のシビリアン・コントロールの質的变化のもとで、自衛隊に対する文民統制を担う防衛省の組織改革について言及し、本稿の結論とする。

## 1. 冷戦期までの文民統制の実態

### 1.1 防衛庁長官による統制

防衛庁長官は、国の防衛の実質的な主任の大臣（防衛庁時代は法令上の形式的な主任の大臣は首相）として、防衛行政の事務を分担管理し、自衛隊の隊務を統括する。各自衛隊の部隊・機関に対する防衛庁長官の指揮監督は統幕、陸幕、海幕、空幕の各幕僚長を通じて行うとされている（自衛隊法8条）。このように、防衛政策の形成や執行に関する指揮監督は、自衛隊の最高

指揮監督権を有する首相のもとで防衛庁長官に一元化され、シビリアン・コントロールの主体は、首相や防衛庁長官ら政治家が担うべきものとされてきた。しかし、冷戦期までの防衛庁長官は、自衛隊の活用について消極的である傾向が強く、そのことが制服組に対する統制を政治家が内局の文官に委任する要因ともなってきた。そこで、本章では、防衛庁長官のスタンスが、冷戦期においてどのようなものであったのか、そのことが文官統制をどのようにもたらしてきたのかを概観することとしよう。

#### 1) 防衛庁長官の特徴

まず、歴代の防衛庁長官・防衛大臣の在任期間・属性についてみてみたい。1954年に就任した初代長官の木村篤太郎から、鳩山内閣の北澤俊美防衛大臣までに、実に70名もの長官・大臣（事務取扱を除く）がその職を務めてきた<sup>10</sup>（表1）。その平均在任期間はわずか9か月余りにすぎない。長官在任期間が連続して2年に達するのは、坂田道太（1974-76）のみであり、増田甲子七（1966-68）、石破茂（2002-04）がそれに次ぐにすぎない。その要因としては、首相自体の在任期間が短く、頻繁に内閣改造を行うという自民党政権の慣行によるところが大きい。特に、防衛庁長官のポストは、野党の批判にさらされやすく、防衛庁・自衛隊の不祥事や事故、長官自身の問題が発覚すると、大臣が責

表1 防衛庁長官（防衛大臣）へのキャリアパス

	述べ長官 数（人）	衆院議員 割合（%）	参院議員 割合（%）	官僚出身 割合（%）	防衛政務次 官割合（%）	国防部会 長割合（%）	入閣歴（%）	防衛庁長官 再任割合（%）
1952-1959	10	40	50	60	0	0	30	0
1960-1969	10	100	0	40	0	0	50	0
1970-1979	12	83	17	33	8	17	67	25
1980-1989	11	100	0	37	9	0	36	9
1990-1999	14	100	0	31	0	7	29	7
2000-2009	12	92	8	8	33	33	42	25
計・平均	69	86	14	33	9	10	42	12

注 初代防衛庁長官の木村篤太郎から浜田靖一防衛大臣までで算出。  
資料)『防衛年鑑』、『自由民主党党史』、『国会要覧』に基づき作成。

<sup>10</sup> 退任後、再度任命された長官・大臣を除いた実人数は62人。

任を取る形で辞任することが多いという性質を持っていることによる<sup>11</sup>。また、防衛庁長官のポストを経験して首相になったのは、中曽根康弘と宇野宗佑のみであり、派閥の領袖クラスの有力議員が就任することはほとんどなく、就任を希望する議員が多く存在するポストでもない。一方、防衛庁長官に就任した政治家のタイプも、憲法改正の積極論者のようなタカ派は、中曽根康弘（1970-71）、山崎拓（1989）、中谷元（2001-02）などがあげられるのみで、むしろハト派のほうが一般的であった。特に、冷戦期においては、野党からの攻撃にさらされるポストである防衛庁長官にタカ派を起用することは難しかったといえる。そのため、1980年代までは官僚出身議員やすでに入閣歴がある中堅以上の議員が比較的多く長官に就任していた（表1参照）。また、初入閣で防衛庁長官に就任する場合には、国防族以外から任命することが慣例となっていた<sup>12</sup>。こうした長官自身の防衛政策への消極性や専門性の不十分さ、短期間での交代が、シビリアン・コントロールの主体を本来の長官から、次官以下の内局に委任する文官統制をもたらす要因となってきたと考えられる。

## 2) 防衛庁長官のイニシアティブ

防衛庁では、かつて1958年度開始の一次防（第一次防衛力整備三カ年計画）から1976年度終了の四次防（第四次防衛力整備五カ年計画）まで、年次防方式による防衛力整備計画が策定されていた。これらの防衛計画の決定過程において、一次防から三次防までの内容を主導したのは長官ではなく、日米安保を前提に必要な最小限の防衛力にとどめようとする旧内務省・警察庁出身の内局の幹部であった。

たとえば、初めての長期計画の策定である一次防（1958-60年度）では、どの部局がその任に当たるかが焦点となった。陸・海・空の各自

衛隊に跨る事項であることから、統幕がその任に当たることも検討されたが、実際には、統幕の調整機能は限定的で、結局は、防衛行政全般にわたる大きな権限を持つ内局（防衛局）が担当することとなった<sup>13</sup>。岸内閣において閣議決定された一次防では、陸上自衛隊の18万人体制整備を目標に掲げると同時に、日米安保の重視と財政面での配慮が盛り込まれ、制服組の発言力を増しかねない日本独自の防衛構想は抑えられた。続く、二次防（1962-66年度）では、赤城宗徳防衛庁長官のもとで制服組が主導し、防衛力整備の優先順位を空・海・陸とするなど、陸重視の一次防から方針を転換する「赤城構想」が示された。しかし、財政支出の大幅増への大蔵省の反対に加え、防衛局長の海原治の強い反対を受け、赤城構想は全面的な再検討を余儀なくされた<sup>14</sup>。その結果、池田内閣において閣議決定された二次防では、比較的経費の少ない陸上自衛隊の13個師団改編は認められたものの、多額の費用を要する海上自衛隊のヘリ空母導入は見送られることとなった。長期計画の策定において、内局は財政の制約を楯に制服組の主張を抑え込むという方法を取るようになったのである。

一方、佐藤内閣において策定された三次防（1967-71年度）は、首相自身の消極性もあり、二次防の延長としての予算枠をめぐる問題に終始するものであった。三次防では、海上防衛力重視の方針が盛り込まれ、防衛装備の国産化の方針が明確化されることとなった。二次防まで陸重視であった防衛計画が海上防衛力重視に転換することになったのは、陸重視派であった海原治が防衛計画の責任者である防衛局長から官房長に転じたことが挙げられる<sup>15</sup>。後に海原は国防会議に転出することとなり、防衛庁内局において、制服組の権限をなるべく抑制しようとする世代から、自衛隊の役割をより能動的にとらえようとする次の世代への移行をもたらす出

<sup>11</sup> 在任中に引責辞任した防衛庁長官・防衛大臣は、杉原荒太（国防会議構成法案廃案）、増原恵吉（雫石衝突事故）、西村直己（国連軽視発言）、増原恵吉（天皇内奏問題）、久保田田次（宮永スパイ事件）、瓦力（潜水艦なだしお衝突事故）、中西啓介（憲法問題発言）、額賀福志郎（調達実施本部背任事件）、久間章生（原爆投下発言）の9人に及び、同時期に外務大臣を引責辞任または更迭された三木武夫（非核三原則沖繩適用発言）、伊東正義（日米軍事同盟問題）、田中真紀子（外務官僚との対立）の3件の事例と比較しても突出して多いといえる。

<sup>12</sup> 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究』日本経済新聞社、1987年、210頁。

<sup>13</sup> 海原治は、四次防までの長期計画は、統合幕僚会議に代わって、防衛局の官僚が主導権を取って策定することとなったとしている（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『海原治（元内閣国防会議事務局長）オーラルヒストリー（上巻）』2001年、317～318頁、同（下巻）10～17、156～157頁）。

<sup>14</sup> 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『海原治オーラルヒストリー（下巻）』69～86頁。

<sup>15</sup> 佐道・前掲書189～190頁。

来事となったとされる<sup>16</sup>。

これに対して、四次防（1972-76年度）の策定過程では、1970年に防衛庁長官に就任した中曽根康弘によって、自主防衛路線への転換が唱えられることとなった（新防衛力整備構想）。しかし、軍国主義復活との世論の批判や、ニクソン・ショックの影響を受け、中曽根が主導した計画は、後任の西村直己防衛庁長官らのもとで挫折することとなったのである<sup>17</sup>。

その後、三木内閣の発足に伴い、防衛庁長官に就任したハト派の坂田道太は、当時、防衛局長から防衛事務次官へと内局のトップに上り詰めた久保卓也（警察庁移籍組）によって提唱された基盤的防衛力構想に基づいた防衛計画の大綱（51大綱）の策定を積極的に進めることとなった。久保の基盤的防衛力構想は、従来の所要防衛力構想を否定し、限定された小規模の直接侵略に対応できる範囲で防衛力を整備するという考え方に立つものであった<sup>18</sup>。

このように、1970年代までの冷戦期に防衛政策の形成過程を主導したのは内局の幹部であった。防衛計画の大綱策定後は、防衛計画を政府計画から防衛庁の内部資料である中期業務見積りにすることで、大蔵省など他省庁からの影響を及びにくくした。こうして、内局は制服組からの防衛力増強の要求に対して、それを国内の政治的環境に適合するように抑える役割を長官に代わって担ってきたのである<sup>19</sup>。しかし、1980年代には、ソ連のアフガニスタン侵攻をきっかけに、米ソが対立する新冷戦へと安全保障環境が転換することとなった。1982年に首相に就任した中曽根は、米国からの防衛負担要求に対して、1985年に中期防衛力整備計画（1986-90年度）を閣議決定して防衛計画を再び政府計画に戻し、防衛費GNP 1%枠の突破を主導した。そして、制海、制空能力の強化を図ることで、日米同盟路線の明確化を進めることとなった。内局を主体とする防衛政策の決定過程に対して、

中曽根政権下では、新冷戦という環境変化に呼応して首相がイニシアティブをとる政治主導の傾向が見られるようになってきたのである。

### 3) 冷戦期におけるシベリアン・コントロール問題の顕在化

こうした冷戦期における内局による文官統制が継続される一方で、制服組幹部の行動によってシベリアン・コントロールの問題が顕在化し、防衛庁長官が統制権限を行使することとなった事例もいくつか指摘することができる。著名な事件としては、三矢事件、栗栖統幕議長辞任事件が挙げられる。まず、三矢事件は、田中義男統合幕僚会議事務局長を統制官に53名の制服組によって秘密裏に実施された昭和38年度統合防衛図上研究（三矢研究）に対して、1965年2月の衆議院予算委員会で社会党の岡田春夫議員がこれを暴露し、大きな政治問題となったものである<sup>20</sup>。同研究では、朝鮮半島に武力紛争が発生し、日本に波及する場合を想定して、緊急立法などの日本が取るべき措置が取り上げられており、野党側はこうした研究が防衛庁長官の関与しないところで行われ、自衛隊に対する統制が十分に確保されていないことを批判した。また、制服組が戦前の国家総動員体制を再現しようと政治への介入を意図しているとしてこれを追求した。これに対し、小泉純也防衛庁長官は、法制面での研究について不相当であることを釈明し、佐藤栄作首相は、国民から誤解を受けることに言及し、十分な処置をすることを約束した<sup>21</sup>。また、防衛庁は、同研究が防衛計画のような正式のものではない単なる研究にすぎず、内局もオブザーバーとして参加するなど、制服組の独走で行われたものではないこと、また、自衛隊の組織運用に関するもの以外については、項目を列挙する程度であって、立ち入って研究したものではないこと、いわゆる総動員体制については、権限ある機関によって処理され

<sup>16</sup> 同192頁。

<sup>17</sup> 新防衛力整備計画（四次防）における海上防衛力重視などの基本方針に反対したのは防衛庁官房長から国防会議事務局長に転じていた海原治であった。海原は四次防の大綱に関する私案を作成し、これを中心に日米安保を基軸とした従来の三次防の延長としての計画が決定されることとなったとされる（佐道明広『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館、2006年、93～95頁）。

<sup>18</sup> 久保の構想に対して、制服組は強く反発し、大綱において自衛隊は限定的かつ小規模な侵略については「柔軟に対処する」との文言を「独力で排除する」に変更することに成功したものの、最終的には久保の構想に同意せざるを得なかったとされる（瀬端孝夫『防衛計画の大綱と日米ガイドライン—防衛政策決定過程の官僚政治的考察』木鐸社、1998年、63～68頁）。

<sup>19</sup> 広瀬・前掲書250～252頁。

<sup>20</sup> 三矢研究の経緯については、西岡朗『現代のシベリアン・コントロール』知識社、1988年、263～275頁に詳しい。

<sup>21</sup> 同266～270頁。

るのを想定しており、米軍の核兵器の持込みや、海・空部隊の本土周辺以外への自衛隊の行動については、その判断を最高の政治判断に待つこととしているとして、三矢研究には制服組による政治介入の意図はないことを衆参両院の委員会に文書で提出した。衆議院予算委員会防衛図上研究問題等小委員会もこうした政府側の釈明を受け、自衛隊をコントロールするため国会に専門的委員会を設置することの必要性を盛り込んだ審査結果を予算委員会に報告し、一応の幕引きを行った<sup>22</sup>。事件発覚後、佐藤首相は、小委員長として同小委員会の運営を仕切った松野頼三を防衛庁長官に任命し、併せて、田中陸将ら事件関係者26名を秘密保持不全の理由で処分することで、世論の批判に対する沈静化が図られることとなった<sup>23</sup>。この事件を受け、有事の際の研究をすることは、国会内でタブー視される傾向が強められ、防衛問題に関する政策論議も停滞するという影響をもたらした。

さらに、後者の事例は、1978年7月、栗栖弘臣統幕議長が、日本の法制に不備があるため、奇襲攻撃やその他の緊急事態に際して、自衛隊の現地指揮官は超法規的行動をとることになるとの問題発言を行ったのに対して、金丸信防衛庁長官によって、事実上の解任が行われるという事態に発展したものである<sup>24</sup>。金丸は栗栖議長を更迭した理由として、自衛隊が超法規的行動をとることはシビリアン・コントロールに反するものであり、同議長の発言が誤解を与えることになり、議長の立場にあるものの外部に対する発言として適当ではないと述べている<sup>25</sup>。しかし、有事法制の検討自体は、1977年8月に福田赳夫首相の了承のもとに、三原朝雄防衛庁長官が防衛庁に研究を指示していたものであり、防衛庁は、栗栖議長の辞任を受けて、有事

法制の研究に防衛庁として一丸となって取り組むことを明記した見解を明らかにすることとなった<sup>26</sup>。以後、有事法制は、防衛庁を中心に政府内で、防衛庁所管の法令である第一分類に加え、自衛隊の行動の円滑化を確保するための他省庁所管の法令（第二分類）についても検討が進められ、1984年10月に概要が公表されることとなった。

これらの事例からは、防衛庁長官によるシビリアン・コントロールのイニシアティブの発揮は、制服組による問題が発覚し、世論の批判や国会での野党からの追及に対して、政治家である長官が火消し役として人事権を発動する場合に顕在化したといえよう<sup>27</sup>。それは、問題発覚後の受動的な対応にとどまり、長官が主体的に統制のイニシアティブを発揮するものではなかった。そのため、有事立法の法制化も冷戦期においては具体的政治日程に上ることなく、政府内における研究レベルにとどまることとなったのである。

## 1.2 文官統制の確立

### 1) 文官統制の制度

戦前の日本においては、天皇の統帥大権の下に参謀総長(軍令部長)が天皇に直結し、他方で、首相は、内閣の同輩中の首席に過ぎず、陸海軍大臣は天皇を直接輔弼する任にあった。陸軍では、陸軍省と参謀本部は並列的に位置づけられ、陸軍大臣、参謀総長、教育総監の三長官がそれぞれの権限を分担するハンチントンの定義する同格型に位置づけられるものであった<sup>28</sup>。これに対して、戦後の日本においては、欧米諸国と同様に均衡型の制度が採用されることとなっ

<sup>22</sup> 第48回国会衆議院予算委員会議録第21号(昭和40年5月31日)。

<sup>23</sup> 額額厚『文民統制—自衛隊はどこへ行くのか』岩波書店、2005年、42～44頁。

<sup>24</sup> 栗栖統幕議長辞任事件の経緯については、西岡・前掲書283～293頁及び小針司『続・防衛法制研究』信山社、2000年、50～62頁に詳しい。

<sup>25</sup> 小針・同51頁。

<sup>26</sup> 西岡・前掲書289～292頁。

<sup>27</sup> これらの事例とは対照的に1976年に発生したミグ25事件では、坂田防衛庁長官ら政府首脳が防衛出動命令を出さない中で、陸幕首脳判断により現地部隊に対して事実上の防衛出動が指示されたとされる。事件後、政府上層部から同事件に関する記録破棄が指示され、これに抗議して当時の三好秀男陸幕長が辞任したとされる事態が生じたものの、同幕僚長がなぜ辞任に至ったかの経緯については外部に公表されず、シビリアンと制服組の対立は表面的には顕在化しなかった(大小田八尋『ミグ25事件の真相—闇に葬られた防衛出動』学習研究社、2001年、219頁)。

<sup>28</sup> ハンチントンは、行政府における大統領、国防長官、参謀総長の三者間の関係について、大統領の下に国防長官(文民)が置かれ、国防長官のもとで行政を担当する部門と軍事問題を担当する部門が並列に位置し、参謀総長は、国防長官の指揮監督下にある均衡型(balanced pattern)、大統領の下に、行政的業務に限定される国防長官を中心とする行政部門と、大統領の直轄下

た。すなわち、自衛隊の最高指揮官である内閣総理大臣を頂点に、自衛隊の隊務を統括する防衛庁長官を補佐し、各部局及び機関（自衛隊を含む）の事務を監督する事務次官の下に、文官からなる内部部局（内局）と制服組による統合幕僚会議（現統合幕僚監部）及び各幕僚監部が並列することとなったのである。しかし、欧米諸国の均衡型と比較した場合、日本では、内局と幕僚監部の関係は対等ではなく、内局が幕僚監部に優位する仕組みがとられてきた。しかも、内局は文官によって幹部ポストが独占され、文武混合方式である諸外国と比べると、文官が制服組を統制するという要素がきわめて強いのがその特徴であるとされてきた。

この文官統制の根拠となっているのが、旧防衛庁設置法20条（現防衛省設置法12条）の長官補佐権（文官統制補佐権とも呼ばれる）である。同制度は、内局局長と幕僚長との関係を規定したもので、「官房長及び局長は、その所掌事務に関し、次の事項について防衛庁長官を補佐するものとする」として、その補佐事項は、陸・海・空各自衛隊に関する方針や基本的な実施計画の作成について、防衛庁長官が各幕僚長に出す指示や承認、統合幕僚会議の所掌事項に関して防衛庁長官が行う指示や承認、さらに、各自衛隊に対する防衛庁長官の一般的監督に及ぶ。すなわち、自衛隊の組織・編成、計画、作戦用兵についても、防衛庁長官による各幕僚長に対する指示、承認の補佐を通じて、幕僚監部による立案に対して、内局が主導する仕組みがとられることとなったのである。

もっとも、こうした防衛庁長官の指示、承認、一般的監督については、各幕僚長が、隊務に関しての最高の専門的助言者として防衛庁長官を補佐する立場にあることから（自衛隊法9条2項）、内局の権限は所掌事務の「基本に関する

こと」に限定され、その細部は各幕僚長に対して委ねられることが前提とされているとの考え方が制服組には強い<sup>29</sup>。しかし、実際には、自衛隊の部隊の行動運用に関する隊務に関しても、事務次官の監督下に置かれるという解釈のもとで、行政管理的な業務に加えて、軍事専門的な政策の立案と執行に関しても、内局が長官補佐権を通じて関与することを可能としてきたとされる<sup>30</sup>。また、保安庁時代に制定された保安庁訓令9号は、防衛庁設置後も継続され、制服組と政治家、各省官僚との接触を制限し、内局が防衛庁外との対外的な交渉を独占する制度的な根拠となってきたものである。

これらの制度形成の端緒となったのは、当時の首相の吉田茂であり、吉田は、戦前の軍部支配の苦い経験から、警察予備隊の設置に当たっては、旧軍人の復活を排除することを徹底した<sup>31</sup>。そのため、自衛隊の前身である警察予備隊や保安隊では、旧内務省系官僚が、内局幹部と制服組の双方のトップを占めることとなった。警察予備隊本部の長官には増原惠吉、同次長には江口見登留のいずれも旧内務省の官僚出身者を充て、保安庁設置以降も、保安庁次長、防衛庁次長に増原惠吉が留任することとなった。一方で、制服組トップである警察予備隊総隊総監には旧内務省出身の林敬三宮内庁次長が就任し、その在任期間は、保安庁第一幕僚長、統合幕僚会議議長を経て同議長を退任する1964年までの14年間に及んだ。これらの人事は、戦後の保安庁・防衛庁において、内局幹部から制服組を排除し、文官による制服組の統制を徹底させるためのものであった。これら旧内務省・警察官僚は、以後、1970年代まで内局の主流の位置を占めることとなる。彼らが恐れたのは、旧軍の出身者が警察予備隊に入ることによって旧軍の影響力が復活することであった<sup>32</sup>。そのために制服組の権限を低く

にあつて軍事的機能を遂行する参謀総長を最高位とする軍事部門を置く同格型 (coordinate scheme)、大統領の下に国防長官がおり、その下に参謀総長が置かれ、行政部門と軍事部門が参謀総長に従属する垂直型 (vertical pattern) の三つの類型化を行っている (Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1957, pp.186-189 (サミュエル・ハンチントン (市川良一訳) 『軍人と国家 (上)』原書房、2008年、182-184頁))。

<sup>29</sup> 竹田五郎『危機管理なき国家—日本が震える日』PHP研究所、1984年、172-173頁。

<sup>30</sup> 同172-173頁、広瀬・前掲書71-72頁。

<sup>31</sup> 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、111頁。

<sup>32</sup> 警察予備隊から保安隊、自衛隊へと軍隊としての機能が拡大するにつれ、軍の部隊指揮の経験を持った旧軍人を登用する必要性が増してきた。そのため、警察予備隊の段階から、佐官クラスの旧軍人の採用が不可避となり、1951年10月には少佐クラスであった旧軍人約400名が入隊することとなった (前田哲男『自衛隊の歴史』筑摩書房、1994年、61-62頁)。以後、制服組の幹部の主流も、警察官僚出身者から、1960年代には、旧軍出身者が中核を占めるようになっていった。

抑える内局による統制が強化されることとなったのである。

保安庁から防衛庁への転換に際して、その制定法となる防衛二法の決定過程では、保安庁・保安隊の延長としての組織を維持しようとする自由党と内局幹部に対して、自衛軍創設を主張する改進黨が対立することとなった<sup>33</sup>。自由、改進黨、日本自由の保守三党による交渉では、少数与党であった吉田自由党にとって、改進黨の協力を得ることが不可欠であった。そのため、改進黨の要求が反映される形で、軍隊としての性格を明確にした組織としての自衛隊を発足させることが合意されることとなった<sup>34</sup>。同時に、保安庁法10条の長官補佐権は防衛庁設置法においても維持されたものの、文官統制の根幹であった制服自衛官の内局幹部への任用資格制限は、改進黨の主張に沿って廃止されることとなった。もっとも、制服組の内局幹部への登用は、人事権を握る内局によって同法改正後も実現しなかった。

このように自衛隊発足時の文民統制の制度形成では、内局官僚よりも、むしろ保守政党の政治家が中心であった。これら統制の主体たる政治家にとっても、55年体制の初期においては、憲法改正による積極的再軍備を主張する鳩山・岸らのタカ派と日米関係を基軸に軽武装を維持しようとする吉田路線との間の主導権争いが自民党内であった。しかし、岸信介首相が1960年の日米安保改定と引き換えに退陣した後の池田、佐藤内閣では、吉田茂によって設定された軽武装路線が継続されていくこととなった<sup>35</sup>。その結果、自衛隊に対する文民統制に関する与党の政治家の対応は、防衛問題に対する野党の厳しい批判の中で、日米安保の枠内に自衛隊の役割を限定するという抑制的な統制が中心となり、その実際の運用を担う内局の主導性を高めることとなった。こうして、制度として規定された文官優位の運営が冷戦期を通じて実施、継続されていくこととなったのである。

実際の防衛政策の形成過程では、新冷戦時の1980年代以降も、防衛力整備の長期計画である防衛計画の大綱や中期防衛力整備計画の決定に際して、その策定のための資料となる統合長期防衛見積り（現在は統合長期防衛戦略）や中期能力見積りが統合幕僚会議議長や各幕僚長から防衛庁長官に対して報告される手続きがとられた。これに対し、内局（防衛局）が各幕僚監部と調整しながら、実質的な原案が内局の統制のもとで策定されてきたのである<sup>36</sup>。また、各年度の防衛予算の査定についても、内局は大蔵省や野党の反対を理由に、各幕の要求を抑えることで、その優位性を確保してきた。このように冷戦期においては、内局が主導して防衛計画の決定や予算査定が行われることに対して、制服組からの強い不満が存在していたものの、防衛庁長官ら政治家に代替して内局による文官統制が働いてきたのである。

## 2) 文官統制の人的側面

こうした文官統制を可能とした要因には、内局の幹部が、旧内務・警察官僚出身者によって占められていたという人的側面が指摘できる。吉田首相は、警察予備隊の発足に際し、本部長官、次長以下の幹部に旧内務省の官僚出身者を充て、保安庁、防衛庁設置以降も、次官以下の幹部ポストを独占することとなった。これらの人事は、旧陸・海軍省が、次官以下、局長、課長等のポストを武官が独占していたのに対し<sup>37</sup>、戦後の保安庁・防衛庁においては、文官による制服組の統制を徹底させたことによるものである。防衛庁では、設置後の1955年度からキャリア官僚の独自採用を始めたものの、こうした生え抜き組が幹部に就任可能な年次に達するまでは、1970年代まで旧内務・警察庁出身者が、1970年代末以降は防衛庁にとって予算獲得の重要性が増したことから、大蔵省からの移籍組が内局幹部の中心となり<sup>38</sup>、その他の各省からの移籍組と併せて、外部からの人材が幹部層を形

<sup>33</sup> 宮崎弘毅「防衛二法制定のいきさつ」『国防』第26巻3号、1977年3月、98～108頁、宮崎弘毅「防衛二法と文民統制について」『防衛法研究』第3巻、1979年、27～37頁。

<sup>34</sup> 佐道『戦後政治と自衛隊』38～41頁。

<sup>35</sup> 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、208～210頁、リチャード・J・サミュエルズ(白石隆監訳)『日本防衛の大戦略—富国強兵からゴルディロック・コンセンサスまで』日本経済新聞社、2009年、61～70頁。なお、サミュエルズは、吉田が確立した保守本流の平和主義が、冷戦後の約20年の間に、日本の安全保障の戦略家によって、丹念に少しずつ切り崩されてきたとしている。

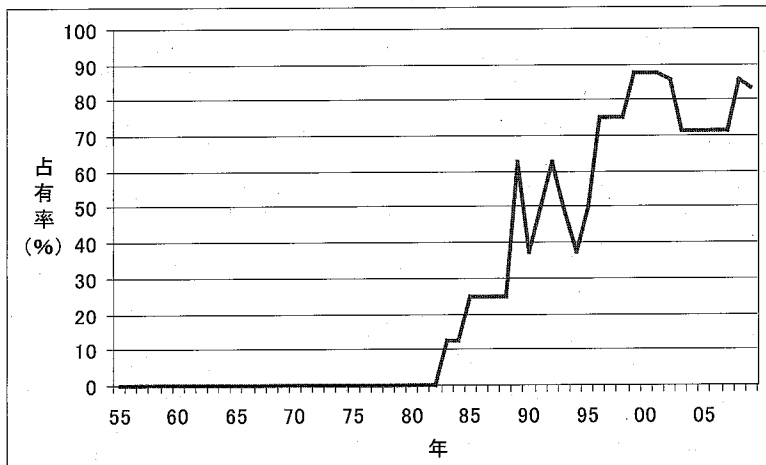
<sup>36</sup> 広瀬・前掲書128～130頁、防衛知識普及会編『防衛省改革』内外出版、2008年、216～217頁。

<sup>37</sup> 旧軍の人事に関しては、日本近代史料研究会編『日本陸海軍の制度・組織・人事』東京大学出版会、1971年を参照のこと。

<sup>38</sup> 広瀬・前掲書87頁。



図1 防衛庁採用キャリアの局長占有率



注) 次官、施設庁長官、官房長、局長を対象とし、各年の1月1日を基準に算出。  
 出典) 廣瀬克哉『官僚と軍人』及び『防衛年鑑』に基づき作成。

成していた。具体的には、防衛庁発足当初の官房長、防衛、教育、人事、衛生、経理、装備の各局の内、防衛・人事・教育の各局長を旧内務・警察庁、衛生局長を厚生省医官、装備局長を通産省、経理局長を大蔵省と各省の指定ポストとして1980年代まで踏襲されてきたのである(図1)。これら移籍組の内局幹部には戦前・戦中の軍隊経験を持つ者も多く、旧軍の横暴に対する反省から、制服組を抑えることが内局の役割であるという意識が防衛庁創設期から継承されてきたとされる<sup>39</sup>。こうした背景により、1970年代までの内局幹部の主流であった旧内務・警察庁出身の内局幹部には、自衛隊の運用に関して抑制的な傾向が強かったといえる。一方で、1970年代以降、内局におけるその影響力を強めた大蔵省からの移籍組には、防衛予算の査定や要求を通じて制服組との距離が相対的に近く、幕僚監部との関係においても、比較的柔軟に対応する傾向が見られた<sup>40</sup>。しかし、1980年代までの冷戦期を通じて、内局の役割は、自衛隊をいかに運用するかよりも、自衛隊の装備や編制においてどのように管理するかという「自衛隊管理庁」としての要素が強く、従来からの抑制

的な文官統制の域を出るものではなかったのである<sup>41</sup>。

以上に論じてきたように、冷戦期において、自衛隊の運用に消極的な文官統制が継続されてきた要因としては、首相や防衛庁長官によるイニシアティブの発揮が限定的で、かつ自衛隊の運用に関して消極的であったことが指摘できる。その背景には、日米安保に依存することで、国内の経済発展に専念するという軽武装・経済優先政策が長く自民党政権の主流であった点に求められる。同時に、国内の自衛隊に対する世論は冷戦期においても決して肯定的なものではなかった。こうしたことが、防衛庁長官が自衛隊に対する統制を内局に委任し、文官が制服組を管理するという文官統制が継続される理由となってきたのである。また、内局官僚自身にも、1970年代までの時期においては、旧軍の失敗という歴史的反省の上で、制服組に対する優位を維持しようとする明確なスタンスが存在していた。こうした文官統制がいったん採用されると、それは、以後においても、継続的に行使される傾向を持つ。冷戦下においては、内外の政治情勢や世論の動向は、自衛隊自体に対して決して

<sup>39</sup> 防衛省防衛研究所戦史部編『中村龍平オーラル・ヒストリー』防衛省防衛研究所、2008年、134～135頁、近代日本史料研究会編『佐久間一(元統合幕僚会議議長)オーラルヒストリー(下)』政策研究大学院大学、2008年、54～55頁。

<sup>40</sup> 中村梯次『生涯海軍士官—戦後日本と海上自衛隊』中央公論新社、2009年、186～187頁。近代日本史料研究会編・同20～22、70～71頁。

<sup>41</sup> 西川吉光「防衛参事官制度の見直しと文民統制システム」『国際地域学研究』第8号、2005年3月、125～126頁。

肯定的なものではなく、そうした点で、制服組を抑制する文官統制は、冷戦期を通じて経路依存性を持ってきたといえよう。

## 2. 冷戦後の文民統制の転換

### 2.1 防衛庁長官による統制

#### 1) 防衛庁長官の特徴の変化

冷戦期にみられた消極派を中心とする防衛庁長官の選好は、冷戦後に大きく変わるようになった。その原因は、自民党国防族の変質である。冷戦期までの国防族は、旧軍人や、内局官僚・制服組から転身した防衛庁・自衛隊出身者、防衛庁長官等の経験者によって占められていた<sup>42</sup>。船田中や三原朝雄、栗原祐幸、大村譲治らに代表されるように、長官退任後、党で防衛政策を決定する要職につき、国防族になるというパターンが多かった<sup>43</sup>。そこでは、防衛産業や自衛隊関係者の支援といった政治資金や得票を期待できることが、国防族になるインセンティブであった。しかし、冷戦後は、長官就任前から防衛政務次官や自民党国防部会長などの国防族のキャリアを積みあげ、念願の防衛庁長官に就任するというパターンが多くみられるようになってきている(表1参照)。そこでは、カネやフダのような実益よりも、憲法改正といったイデオロギーや安全保障政策を通じて国益実現を図るといった理念が、国防族にとってのインセンティブに変化するようになった。ガイドラインの見直しや有事法制の整備、恒久法の制定や武器使用基準の国際標準化などの政策は、政府に先んじて、自民党安全保障調査会などの国防関係部会が要求することで、政府側を動かす梃子となってきた。これら国防関係部会を主導したのが、山崎拓、石破茂、久間章生、中谷元、浜田靖一らの国防族であった。冷戦後の自衛隊に対する役割の増大に呼応するように、国防族出身の長官は、自衛隊を積極的に運用することを主導する傾向がみられるようになってきている。また、国防族としてのキャリアを積む中で、制服

組との結びつきを強め、ハト派長官と比べて、制服組によりシンパシーを感じる性質を持っている。実際にも、冷戦後は、自衛隊のPKOへの参加や、不審船対処、インド洋やイラクへの自衛隊部隊の派遣、有事法制の整備など、自衛隊の活用をめぐる運用の問題が防衛政策の主軸となった。そこでは、長官自身が、制服組による直接補佐の必要性を感じるようになり、また、各自衛隊の統合機能の弱さや、内局と幕僚監部の重複による非効率を問題とするようになった。統合運用の強化や、文官統制の見直しは、制服組からの問題提起がきっかけであったものの、それを実際の公式議題に設定したのは、中谷元や石破茂、大野功統ら長官(大臣)のイニシアティブによるものだったのである<sup>44</sup>。

#### 2) 防衛庁長官による直接的・積極的統制への変化

このように、冷戦後の防衛庁長官の特徴の変化によって、内局による文官統制に代わって、長官自らが統制の主体となる直接的統制の傾向を増すこととなった。また、こうした長官の統制の内容は、自衛隊をできるだけ活用しないようにする抑制的統制から、積極的に活用する積極的統制へと変化することとなった。こうした変化の要因としては、米国の外交安全保障政策が、東アジア情勢の緊張や同時多発テロを受けた新たな脅威への対処の観点から、グローバルな範囲で日本の防衛協力を一段と求めるようになったことが挙げられよう。また、日本をめぐる安全保障環境の変化や、国際貢献や災害派遣などの運用面における自衛隊の実績を受けた国民の自衛隊に対する評価の変化、政権交代や連立政権を契機とする政治情勢の変化といった国内的な要因が、防衛庁長官に対する制約を緩和したことを加えることができよう。特に、冷戦終結後、55年体制に代わって連立政権が常態化し、社会党などの反対政党の自衛隊に対するスタンスが大きく変容したことは、冷戦期に抑制されてきた防衛政策の立法化を政府・自民党が促進するきっかけとなった。

もっとも、冷戦終結後も、自民党を中心とす

<sup>42</sup> 自民党結党以降の党国防部会長のポストは、1970年代まで、初代の保科善四郎を始め、増原恵吉、源田実など、旧軍人、防衛庁・自衛隊出身の議員が就任することが多かった。特に、源田実は1965年以来、1982年まで通算で17年間その座にあった。

<sup>43</sup> 猪口・岩井前掲書・119頁。

<sup>44</sup> 石破茂『国防』新潮社、2005年、181～183頁、防衛知識普及会編・前掲書229～230頁。

る連立政権においては、連立与党の社民党や公明党との関係から、自民党内でも加藤紘一幹事長や野中広務官房長官のようなハト派議員が政府・党幹部の要職を占め、自衛隊の運用に一定のブレーキをかける役割を担ってきた面もあった。しかし、1990年代の北朝鮮の核問題や不審船事案などの新たな脅威の出現や、自然災害やテロなどの危機管理における自衛隊の役割の顕在化によって、自衛隊に対する世論の認識も大きく変わることとなった。こうした変化を受け、2000年代に登場した小泉政権や安倍政権では、政府・党の主流からハト派議員が排除され、代わって国防族やタカ派議員が防衛庁長官や党幹事長などの政権中枢に登用され、政府与党における防衛政策の決定権を握るようになった。こうした統制主体の変化は、自衛隊を積極的・能動的に活用することで統制の内容そのものも変質させることになったといえよう。

一方、こうした自衛隊を取り巻く環境の変化は、冷戦期のような文官統制の制度についての見直しをもたらすこととなった。制服組と政治家、中央各省官僚との接触を制限してきた保安庁訓令9号は、制服組との関係を重視する橋本龍太郎首相の意向によって1997年に廃止され、外務省や内閣官房などの防衛庁外部の省庁と各幕僚監部との間にも有事法制や自衛隊の海外派遣をめぐってより緊密な関係が構築されるようになった。

防衛庁内においても、統合運用の強化によって、自衛隊の運用に関する軍事専門の見地からの大臣への補佐を、統合幕僚長が一元的に実施

することとなった。こうした統合運用体制への移行は、内局が持っていた各幕の調整機能という文官統制のリソースを低下させるものとなる。実際にも、制服組との緊密化を増した中谷元長官時代以降、制服組による防衛庁長官への補佐機能の増大を通じて、制服組の影響力が長官に対してより浸透するようになっていく。さらに、守屋武昌元防衛事務次官の不祥事等を原因とする防衛省の組織改革では、内部部局である運用企画局を廃止し、自衛隊の運用機能を統合幕僚監部に一元化することや、防衛政策局の次長クラス以下の幹部への制服組の登用など、自衛隊の行動の運用に関して制服組の役割を強化する制度改革が防衛大臣のイニシアティブのもとで自公連立政権期において具体化が図られるようになったのである。

## 2.2 文官統制の変化

### 1) 内局幹部と制服組との同質化

冷戦期までの文官統制は、政治的環境への適合性を目的として自衛隊を抑制的に統制しようとする内局と、実力組織としての自衛隊がその軍事的合理性の最適化を図ることのできるシステムを形成しようとする制服組の間の異なる利害の対立のもとで文官優位の仕組みによって維持されてきた。こうした組織間利害の対立構造が変化したのは、防衛庁採用のキャリア官僚が局長や事務次官などの最高幹部のポストに就任可能な年次に達した1980年代以降である。防衛

表2 防衛事務次官の出身官庁の比較

	次官就任 数(人)	内務省出 身者(人)	警察出身 者(人)	海上保安庁 出身者(人)	大蔵省出 身者(人)	調達庁採 用者(人)	防衛庁採 用者(人)	防衛庁生抜 き割合(%)
1950-1959	3	3	0	0	0	0	0	0
1960-1969	4	0	3	1	0	0	0	0
1970-1979	6	0	4	0	2	0	0	0
1980-1989	6	0	0	0	4	1	1	17
1990-1999	6	0	1	0	3	0	2	33
2000-2009	5	0	0	0	2	0	3	60
計・平均	30	3	8	1	11	1	6	20

注) 1950年代には警察予備隊本部次長、保安庁次長、防衛庁次長を含む。  
出典) 西廣整輝までは廣瀬克哉『官僚と軍人』、依田智治以降は『防衛年鑑』に基づき作成。

庁生え抜き組として初めて1988年に次官に就任した西廣整輝（1956年入庁）以降は、他省庁出身者が3代続いたものの、1995年以降は旧大蔵省出身者と生え抜き組が交互に次官につくようになった。そして、2002年就任の伊藤康成以降は、3代続けて生え抜き組が次官に就任している（表2）<sup>45</sup>。局長ポストにも、1980年代以降は、防衛、人事、経理の各局長ポストに生え抜き組が初めて就任するようになった。内局では、1990年代後半以降、運用局、人事教育局の設置、経理局、装備局の廃止、管理局の設置等の機構改革を行い、2000年代以降は、防衛局（防衛政策局に改組）、運用局（運用企画局に改組）、管理局（経理装備局に再改組）の主要ポストを生え抜き組が占めるようになり、旧自治・警察庁、旧大蔵省出身者に対して、比較優位な立場を確立することとなっている（図1参照）<sup>46</sup>。このように、内部からの登用である生え抜き組が、移籍組と同様に局長以上の幹部ポストの中核を占めるようになった1980年代末以降、内局官僚の制服組に対する意識も、かつての防衛庁創設期の外部からの移籍者に比べて、組織としての一体感が醸成されるようになったとされる<sup>47</sup>。

こうした傾向は、制服組の幹部に対する人事にも反映されるようになっていると考えられる。幹部自衛官の人事権を持っているのは、任免権者の防衛庁長官であり、1960年代の松野頼三長官のように統幕議長、陸・海・空三幕僚長を4人同時に交代させて、長官の権威を示すといった恣意的な人事が行われたこともあった<sup>48</sup>。しかし、実際の手続きでは、将官人事については、各幕僚監部からの上申に基づき専ら内局が実施することが継続されてきた<sup>49</sup>。ここでは、制服組トップである幕僚長の人事は、前任者である幕僚長が後任を内局に推薦するか、または内局から幕僚長に対して後任人事を打診されることが慣行とされてきたものの<sup>50</sup>、将官クラスの人事に対して、政治家や内局幹部の意向が影

響することは少なくなかったとされる<sup>51</sup>。制服組の場合、内局のキャリアと異なり、将来の幹部候補となる有資格者の数は圧倒的に多い（防衛大学校からは毎年、約400から500名が各自衛隊に任官している）。そのため、昇進のための生存競争は極めて厳しい。陸上自衛隊の場合、昇進の差異は、指揮幕僚課程への選抜で第一段階のふるいがかけられ、さらに、幹部高級課程、統合幕僚学校統合高級課程、防衛研究所一般・特別課程の各高級課程への選抜によって将官への昇進可能性が決定される<sup>52</sup>。こうした選抜は、試験選考や勤務評定に基づいてなされ、幕僚監部に委ねられている。こうして、少数に絞り込まれた将来の将官候補から、さらに、幕僚長へと進むための主要ポストが一定のルートとして確立していれば、それを外部の勢力が阻むことは難しいはずである。

ここでは、広瀬克哉に従って、陸上自衛隊を例に制服組トップへの昇進ルートを見てみよう。陸上自衛隊においては、そのトップである幕僚長は、初代の林、2代の筒井武雄と旧内務官僚が就任した。1957年に就任した第3代の杉山茂から1987年に就任した第21代の寺島泰三までは、旧陸士出身者が多数を占めたものの一般大学卒業者も5名含まれていた。防衛大学校出身者が陸幕長になったのは、1990年に就任した第22代の志摩篤（防大一期）が初めてである。以後、すべての陸幕長は防大出身者である。寺島幕僚長までの陸自トップの経歴は、いずれも一佐昇任以降、幕僚監部（もしくは統幕、学校、研究所）と部隊（連隊長、師団長、方面総監）の間を二年程度のサイクルで行き来するというもので、その過半数が、陸幕部長、師団長、方面総監等のポストを経験していた<sup>53</sup>。

こうした傾向は、防大出身者が陸幕長に就任するようになった1990年以降、より顕著になり、志摩幕僚長から第32代の火箱芳文現陸幕長までのほぼ全員が、陸幕班長、連隊長、陸幕課長、

<sup>45</sup> 守屋武昌事務次官の辞任騒動の余波を受け、次の次官候補とされていた増田好平人事教育局長が事務次官に就任したこともあり、増田次官の後任には、中江公人官房長が大蔵省出身者として7年半ぶりに就任することとなった。

<sup>46</sup> 次官コースの経歴として最有力の防衛局長(現防衛政策局長)のポストも、最近10年間では、旧大蔵省出身の飯原一樹の2年間の在任を除いて、生え抜き組で占められるようになっている。

<sup>47</sup> 長尾雄一郎「内政の変動と政軍関係についての一考察」『新防衛論集』第24巻第1号、1996年6月、70頁。

<sup>48</sup> 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『海原治オーラルヒストリー（下巻）』183～184頁。

<sup>49</sup> 栗栖弘臣『日本国防軍を創設せよ』小学館、2000年、175頁。

<sup>50</sup> 近代日本史料研究会編・前掲書151～152頁。防衛省防衛研究所編・前掲書291～292頁。

<sup>51</sup> 栗栖・前掲書175頁。

<sup>52</sup> 城山英明・細野助博『続・中央省庁の政策形成過程一その持続と変容』中央大学出版部、2002年、283頁。

<sup>53</sup> 広瀬・前掲書付録15頁。

表3 歴代陸上幕僚長の経験ポスト

代	氏名	出身・前歴	幕僚監部				統幕		連隊	師団	方面				学校
			班長	課長	部長	副長	室長	局長	長	長	幕副長	幕僚長	副総監	総監	
1	林 敬三	東大法・内務省													
2	筒井 竹雄	東大法・内務省													
3	杉山 茂	陸士・陸大・大佐					○								
4	杉田 一次	陸士・陸大・大佐											○	○	○
5	大森 寛	東大法・内務省					○								○
6	天野 良英	陸士・陸大・中佐			○	○				○		○			
7	吉江 誠一	陸士・陸大・中佐				○	○	○		○		○			
8	山田 正雄	東大法・内務省			○	○				○					○
9	衣笠 駿雄	陸士・陸大・中佐	○	○	○				○	○					○
10	中村 龍平	陸士・陸大・中佐						○		○		○			○
11	曲 壽郎	陸士・陸大・少佐				○	○	○		○					○
12	三好 秀男	陸士・陸大・大尉				○				○	○	○	○		
13	栗栖 弘臣	東大法・内務省						○	○	○	○	○			○
14	高品 武彦	陸士・大尉	○		○					○	○				○
15	永野 茂門	陸士・大尉				○	○			○					○
16	鈴木 敏通	陸士・中尉	○		○					○		○			○
17	村井 澄夫	陸士・少尉			○	○				○	○		○		○
18	渡部敬太郎	陸士・大尉				○				○	○	○			○
19	中村 守雄	陸航士				○				○	○	○			○
20	石井 政雄	立教大・陸自			○		○			○	○	○			○
21	寺島 泰三	東北大・陸自			○	○	○			○	○	○			○
22	志摩 篤	防大・陸自	○	○	○					○	○	○			○
23	西元 徹也	防大・陸自	○	○	○	○				○	○	○			○
24	富澤 暉	防大・陸自	○	○	○	○				○	○				○
25	渡邊 信利	防大・陸自	○		○					○	○	○			○
26	藤縄 祐爾	防大・陸自			○	○	○			○	○	○			○
27	磯島 恒夫	防大・陸自	○	○	○	○				○	○	○			○
28	中谷 正寛	防大・陸自				○				○	○	○	○		○
29	先崎 一	防大・陸自	○	○	○	○				○	○	○			○
30	森 勉	防大・陸自	○	○	○	○				○	○	○			○
31	折木 良一	防大・陸自	○	○	○	○				○	○	○			○
32	火箱 芳文	防大・陸自	○	○						○	○	○	○		○
計			12	14	21	16	4	2	18	27	17	8	1	23	6

出典) 寺島泰三までは廣瀬克哉『官僚と軍人』、志摩篤以降は『防衛年鑑』に基づき作成。

将補昇任、方面総監部幕僚副長、陸幕部長、陸将昇任、師団長、陸幕副長、方面総監の各ポストを順次経験して陸幕長に就任しており、その例外はほとんどなくなっている(表3)<sup>54</sup>。この

ように、制服組のトップについての昇進ルートは、防大出身者で占められるようになった1990年代以降、強く固定化されるようになってい。制服組がその選抜機能を組織内のルーティンで

<sup>54</sup> 防衛年鑑刊行会編『防衛年鑑』各年版の記載による。なお、防大出身者が陸幕長に就任するようになって以降、陸幕長のキャリアパスとして、陸上幕僚監部でのポスト経験がより顕著になり、逆に統幕や方面総監部でのポスト経験は減少する傾向を示している。

完結するようになってくると内局や政治家がその人事に介入できる余地は、幕僚長などのごく少数のトップ人事に限定されようになっていると考えることができよう。制服組からも1970年代前後から、それまでの海原治を中心とした旧内務・警察官僚中心の時代とそれ以降では、内局の制服組に対する対応は変化するようになったとみなされるようになっており<sup>55</sup>、冷戦期のような制服組を押さえることが内局の役割であるという意識は、1990年代以降かなり薄くなっているとされる<sup>56</sup>。

以上の点から、防衛庁内局、自衛隊ともに、1980年代末以降、それぞれの組織の世代交代によって、防衛庁採用の生抜き組と防大出身者が主流化することとなった。こうした背景のもとに、内局文官の積極派グループと制服組の政策面での方向性は一致するようになっていく<sup>57</sup>。両者の緊密化は、内局と制服組との間の優劣関係にも当然影響を及ぼすことになり、冷戦後の内局幹部の中では、自衛隊の運用に関して積極的な勢力が影響力を持つようになったといえよう<sup>58</sup>。こうした内局幹部の世代交代と、1990年代以降の冷戦後の環境変化への対応の必要性によって、内局による文官統制の内容は、自衛隊を抑制するものから自衛隊を積極的に活用するものへと変化していくこととなったと考えられる。

確かに、内局が政治家と制服組の間に介在し、制服組が政治家と直接接することを禁止する

訓令を廃止した1990年代後半以降、制服組が政治家や外務省等に対してロビー活動や働きかけを展開するなど、内局を介在させない制服組の活動は顕著になってきている。こうした制服組の独自行動に対しては、内局の中にも反発があるとされる<sup>59</sup>。しかし、庁内で内局と制服組がたとえ対立していたとしても、冷戦後は、自衛隊の運用や権限付与などの防衛庁・自衛隊の組織的利害にかかわることに関しては、庁外の組織や勢力に対して、内局と制服組は一体的な行動をとる傾向を示すようになっていく<sup>60</sup>。すなわち、内局と各幕の間の利害の共通化によって、防衛庁・自衛隊内における上から下に対する垂直型の従来の文官統制は、「内（局）幕（僚監部）一体」の水平的な関係に変質することとなっているのである。

## 2) 文官統制の具体的変化

冷戦後、湾岸戦争をきっかけに、自衛隊は国際貢献という新たな役割を模索するようになった。PKO協力の成立以降、カンボジアへのPKO部隊の派遣を嚆矢に自衛隊の海外派遣は恒常化することとなっている。一方で、ソ連の崩壊による脅威の消滅は自衛隊の軍縮という課題をつきつけた。冷戦後の1995年に改定された防衛計画の大綱（07大綱）では、内局に加えて各幕のトップが参加して、内容が策定された<sup>61</sup>。同大綱では、自衛隊の効率化という形での軍縮が図られる一方で、国際平和協力や大規模災害

<sup>55</sup> 中村・前掲書185～186頁。

<sup>56</sup> 近代日本史料研究会編・前掲書54～55頁。

<sup>57</sup> 内局官僚には、自衛隊の役割を抑制的にとどめようとする消極派グループと、逆に積極的に活用するために整備しようとする積極派グループがあり、冷戦期までは消極派が多数であったとされる。内局における生え抜き組の主流化は、冷戦期まで少数派であった積極派グループの比重を相対的に高めることとなったと考えられる（太田述正『防衛庁再生宣言』日本評論社、2001年、はじめに4～5頁）。

<sup>58</sup> 内局における積極派のリーダーとして、秋山昌廣事務次官（旧大蔵省出身）、宝珠山昇防衛施設庁長官、守屋武昌事務次官らを挙げることができよう。もっともこれらの積極派の官僚にも守屋次官のように政治的な思惑から制服組との関係が必ずしも協調的ではない面があったことは否めない（川邊克朗「瀕死のシベリアン・コントロール（1）」『世界』2007年7月号111～113頁）。また、自衛隊の運用に関して対米交渉の中核となるなど、実務面で自衛隊の活用を積極的に進めたのは、現在、局長クラスに達している生え抜き組の中堅官僚であった。

<sup>59</sup> 9.11同時多発テロ事件発生後、対米支援に積極的な海上幕僚監部と部隊派遣に慎重な陸上幕僚監部のそれぞれの佐官級の制服組が、内局を通さず、直接有力な国防関係議員に対するロビー活動を展開し、それぞれの組織の目的を達成するという事態が生じた。この事案は、内局側の反発を招いたものの、自衛官の処分などは一切なされなかった（半田滋『戦えない軍隊—肥大化する自衛隊の苦悶』講談社、2005年、45～52頁）。

<sup>60</sup> こうした状況を元防衛庁官房長の藤島正之は「最近ではシベリアンとユニフォームの間に当初は意見の相違、考え方の違いがあっても、それを調整しつつ問題を解決して行く、そして部外には一体となって当たって行くようになってきている」としている（藤島正之『空に海に陸に防衛にかけたロマン』ジャパン・ミリタリー・レビュー、2001年、74～75頁）。

<sup>61</sup> 新防衛計画の検討のため庁内に設置された「防衛力の在り方検討会議」は、防衛庁長官を議長に、政務次官、事務次官、官房長、防衛局長、統合幕僚会議議長、各幕僚長をメンバーとして構成された（防衛庁防衛局『防衛力の在り方についての検討—21世紀に向けての課題と展望』1996年、113頁）。

対応、日米安全保障体制の円滑かつ効果的な運用による周辺事態への対応といった自衛隊の役割の拡大が明記された。この大綱を受け、1978年に策定されながら、具体化が進展していなかった日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の見直しが行われることとなった。1997年に策定された新ガイドラインでは、周辺事態における米軍への後方地域支援が中心に検討され、その過程では、対米協力40項目の検討内容を日米両国の制服・文官の間の協議によって作成するなど、制服組の影響力が相対的に強まるようになった<sup>62</sup>。また、同ガイドラインを実効化するための法整備でも、当初「戦闘地域と一線を画す地域」としていた表記を、制服組の意見を踏まえて、内閣法制局が、後方地域（テロ特措法以降では非戦闘地域）として定義し直すなど、防衛庁の影響力がより反映されることとなった<sup>63</sup>。

さらに、9.11同時多発テロを契機とする新たな脅威の出現は、特措法を制定して自衛隊をインド洋やイラクへ派遣することにつながった。同時に、国内有事に関しても、有事法制の整備が行われた。これら一連の法整備においては、実際に部隊を海外に派遣し、どのように運用するのか、また、国内において自衛隊や米軍の行動の円滑化や、他の機関との連携・協力をどのように図るかが重要性を増すようになった。ここでは、実際に部隊を動かすことについてノウハウを欠く文官だけでは対応できず、軍事専門家である制服組の役割が必然的に増すこととなった。その結果、テロ特措法やイラク特措法では、武器使用基準の緩和や、武器・弾薬・兵員等の陸上輸送について、制服組の意見を内局や内閣官房が代弁して、内閣法制局や公明党と交渉するといった従来の文官統制とは主客が転換する事例も見られることとなった。実際の派遣を検討する段階においても、自民党内にパキスタンへの医療支援やアフガニスタンの地雷処理に部隊を派遣する考えがあったのに対し、陸

上幕僚監部は、防衛庁長官の中谷元や国会議員への説得活動を展開し、派遣を回避することとなった<sup>64</sup>。その一方で、テロ特措法では、被災民や米軍の傷病兵を念頭に自衛官の海外活動における武器使用を「職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」についても許容する法改正が実現することとなった。さらに、陸自のイラクへの派遣に際しても、イラク特措法では、任務遂行のための武器使用を実現することはできなかったものの、陸上幕僚監部は、基本計画に定める武器の装備強化や部隊行動基準（ROE）の作成を代替措置とすることで、部隊の派遣を実施することとなった<sup>65</sup>。これらの事例からは、自衛隊の実際の運用段階での制服組の発言権の増大を見て取ることができよう。

一方、防衛予算は、冷戦期において、大蔵省との予算折衝においても、与野党の対立の観点からも、一定の厳しい制約のもとにあった。1980年代には、米国からの防衛力増強の要求を受け、GNP 1%枠が撤廃されることとなったが、冷戦後は、防衛予算の効率化が求められ、財政構造改革下の最近10年間は、対前年度伸び率でゼロもしくはマイナスが続いている<sup>66</sup>。しかし、こうした防衛予算も、冷戦期のような与野党間の対立の重要な焦点ではなくなり、特別な要求の場合以外は、なかばルーティン化し、庁内の査定段階では内局によって認められるようになった<sup>67</sup>。その背景には、予算編成において予算規模がシーリングの枠の中で制限されるようになったことから、むしろ内局と幕僚監部が一体となって防衛庁案を作り、対大蔵省の折衝に臨むという関係に変化していることが挙げられる<sup>68</sup>。ここでも、予算査定を通じて、内局が制服組を統制するという機能は低下し、財務省による予算削減の観点からの制約が残るのみとなっているといえる<sup>69</sup>。このように、冷戦後の防衛政策において、その比重が、冷戦期のような防衛力整備から、災害派遣や海外派遣、不審船対応などの実際の運用に移行するようになっ

<sup>62</sup> 秋山昌廣「日米の戦略対話が始まった」亜紀書房、2002年、252～253頁。

<sup>63</sup> 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、89～91頁。

<sup>64</sup> 朝日新聞「自衛隊50年」取材班「自衛隊知られざる変容」朝日新聞社、2005年、40～41頁、半田・前掲書50～53頁。

<sup>65</sup> 朝日新聞「自衛隊50年」取材班・同92～93頁。

<sup>66</sup> 防衛省編「平成21年版日本の防衛」ぎょうせい、2009年、344頁。

<sup>67</sup> 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『夏目晴雄（元防衛事務次官）オーラルヒストリー』2004年、270頁。

<sup>68</sup> 藤島・前掲書75頁。

<sup>69</sup> 佐道『戦後政治と自衛隊』218～219頁。

てくると、どうしても制服組の影響力は増加することとなり、内局の地盤沈下は避けられないこととなった<sup>70</sup>。

防衛政策においても、2004年に再改定された新防衛計画の大綱では、新たな脅威にも対応可能な多機能弾力的防衛力の考え方が採用され、国際平和協力活動への主体的・積極的取り組みが盛り込まれるなど、自衛隊の積極的活用が全面的に打ち出されたものとなった。その結果、2007年には、防衛省への移行と併せて国際平和協力活動等を自衛隊の本来任務に位置付けることを実現することとなった。こうした冷戦後の自衛隊の積極的活用は、首相や防衛庁長官などの政治家の承認とイニシアティブのもとに進められることとなったのである。

### 3. 防衛省の組織改革とシビリアン・コントロールのあり方

以上、言及したように、冷戦後のシビリアン・コントロールは、内局官僚による文官統制から防衛庁長官を中心とする政治家による直接的統制へ、さらに、その内容に関しても抑制的統制から積極的統制への要素を強めるようになっていく。もともと国民によって選ばれた政治家が統制の主体となること自体は、本来の文民統制の姿でもある。内局が防衛庁長官に代行して、制服組を統制する文官統制が、今日問題視されるようになった要因には、文官自身の限界があったといえよう。すなわち、軍事専門家でない文官によって構成される防衛局や運用局が、軍事面での計画や教育訓練を企画・運用することが、必ずしも軍事的適合性を満たすものではなく<sup>71</sup>、むしろ、企画と実施の双方を担当している専門家集団である各幕僚監部の個別的要求を調整するにとどまり、有効な統制を確保できていないという構造的な問題を抱えていたからである<sup>72</sup>。制服組の中には、軍令事項に相当する運用面では、軍事的合理性を優先させ、内局による関与を避けたいとの意識が存在するとさ

れる<sup>73</sup>。冷戦終結以降、予算や防衛力整備に加えて、自衛隊の運用が重要になってくると、指揮監督権を持つ防衛大臣が、実際に自衛隊を有効に活用するためには、内局だけではなく、運用面での制服組の直接的補佐は不可欠となっている。こうした状況において、内局が、軍事的合理性の観点からだけではなく、国際関係や国内の政治的環境との調整といった観点から防衛庁長官を補佐する必要性はより強く求められることになっているといえるだろう。要は、政治家である防衛大臣が自衛隊という実力組織を適切に統制できるかが問題なのであり、文官統制に偏りすぎたり、逆に、軍事的合理性の観点からの制服組の影響力が過剰に反映されたりしすぎないようなバランスが必要なのである。

そうした変化を踏まえて、現在の文官統制の制度的欠陥といわれてきた防衛参事官制度の見直しが必要とされることとなったのである。同制度は、もともと内部部局の局長課長を廃止し、米国の国防次官補をモデルに、防衛庁長官に対する政治任用の特別補佐官を想定したものであった<sup>74</sup>。しかし、実際には、内局の抵抗によって、官房長、局長と兼務（充て職）することとなり、形骸化したものとなっていた。福田康夫首相のイニシアティブのもとで政府に設置された防衛省改革会議は、この防衛参事官制度を廃止し、新たに防衛大臣補佐官を設け、政治任用とすることを2008年7月の報告書において提言した。これを受け、麻生内閣は、防衛大臣補佐官（3人以内）を新設する防衛省設置法等改正案を国会に提出し、171回国会（2009年）で成立させた。防衛大臣補佐官は、防衛省の所掌事務に関する重要事項に関し、防衛大臣に進言し、及び防衛大臣の命を受けて、防衛大臣に意見を具申することを任務とする。しかし、これまで内局官僚または各省の指定席として独占されてきた防衛参事官に代わって、官僚以外の人材を外部から登用しても、内局との軋轢が生じる懸念がある。新しい補佐官制度は、内局のラインとは異なる大臣に対する少人数のアドバイザーとしてスタッフの役割に専念すべきであり、そ

<sup>70</sup> 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『夏目晴雄オーラルヒストリー』270頁。

<sup>71</sup> 宮崎弘毅「防衛庁中央機構の問題点」『防衛法研究』第9号、1985年、23頁。

<sup>72</sup> 西川吉光「戦後日本の文民統制（下）—「文官統制型文民統制システム」の形成」『阪大法学』第52巻第2号、2002年、290～291頁。

<sup>73</sup> 藤島・前掲書75～76頁。

<sup>74</sup> 宮崎弘毅「防衛庁中央機構の特色について—法制上の観点から」『新防衛論集』第4巻第2号、1976年2月、102～103頁。



ここでは、文官か制服組、現役か退役かにこだわらず、防衛政策に識見のある人材を、民間を含めて広く活用すべきであろう<sup>75</sup>。

同じく防衛省改革会議が提言した運用企画局の統合幕僚監部への移管・統合は、内局と統合幕僚監部の重複を避け、部隊運用の一元的・迅速的対応を図ることを目的としている。防衛省は、さらに、内局と各幕僚監部に分かれた防衛力整備部門を整備計画局に一元化する組織改革案を示した<sup>76</sup>。これらの組織改革が行われれば、防衛政策局や整備計画局などの内局幹部に制服組が任用され、文官による内部部局の独占は崩れることとなる。こうした内局の文官・制服組の混在化と運用部門の一元化は、諸外国の制度にならうのもであり、軍事的適合性の観点からはメリットもあろう。しかし、制服組が主体となる組織が運用を専管として担い、防衛政策の企画・立案を所管する部門に制服組が加わることは、実質的に制服組の権限強化につながるものとなる<sup>77</sup>。問題は、そうした制服組の関与の増大に対して、それを有効に統制する能力が防衛大臣にあるかどうかであろう。ここでも、内局や防衛大臣補佐官による「文官」等のチェックが大臣に対する補佐の観点から不可欠であると思われる。また、こうした内局の補佐も大臣が出席しない防衛参事官会議等で防衛省の方針を決定し、大臣に追認を求めるといった従来のようなボトムアップ方式では大臣の統制機能は十分に働かない。麻生内閣は、防衛大臣を議長とし、メンバーである政治任用者、文官及び制服組の三者が一体となって、防衛省の基本的方針について審議し、防衛大臣による政策決定を

補佐するための防衛会議を新設する法改正を171回国会でを行った。これまで防衛参事官等会議など防衛庁内の会議の詳細は外部に公開されてこなかった。しかし、防衛政策に対する内外からの信頼を獲得するためには、情報保全を担保しつつ、防衛省内での政策決定過程やその内容の透明性をより高めるように努めることも必要となる<sup>78</sup>。

本稿では、文官統制を中心に防衛庁（防衛省）におけるシベリアン・コントロールの実態を分析してきた。当然のことながら、シベリアン・コントロールは、防衛省内だけの問題ではなく、内閣総理大臣による指揮監督や国会による統制にこそ、その本質的重要性があるといえる。内閣総理大臣の指揮監督に際しては、現在の内閣官房や安全保障会議の要員だけでは、その補佐体制は万全だとはいえない。人員の拡充とともに、外務省や防衛省からの情報が迅速に官邸に集中するような危機管理体制の強化や、国家安全保障政策の企画立案機能を安全保障会議に付与すべきである。

また、国会のシベリアン・コントロールに関しては、日本の政党は、戦後、安全保障問題に関して超党派で一致するという傾向を欠いてきた。特に、自衛隊部隊の海外派遣に関しては、衆参両院で過半数の賛成をそれぞれ要することから、安全保障政策が党派的対立のデッドロックに陥りやすいという欠陥をもっている<sup>79</sup>。この問題に関しては、日ごろから、安全保障政策に関する与野党間の対話を積み上げて、一定の事案の場合には、超党派で対応するようなコンセンサスを事前に形成しておかなければ、危機

<sup>75</sup> 初代の防衛大臣補佐官には、航空自衛隊から外務省に移籍し、安全保障政策室長を務めた拓殖大学教授の森本敏が非常勤で任命されたが、2009年8月の総選挙の結果、政権交代を前にわずか1カ月余りで辞任することとなった。

<sup>76</sup> 防衛省「我が国の防衛と予算—平成22年度概算要求の概要」2009年8月。（[http://www.mod.go.jp/j/library/archives/yosan/2010/yosan\\_gaiyou.pdf](http://www.mod.go.jp/j/library/archives/yosan/2010/yosan_gaiyou.pdf)）

<sup>77</sup> なお、鳩山政権の発足によって就任した北澤俊美防衛大臣は、前政権で準備されていた防衛省組織改革を1年間かけて精査する方針を発表した（防衛省ホームページ「大臣会見概要」2009年10月6日）。このことについて、防衛省内では、制服組の権限強化に歯止めがかかると評価する意見が内局にあるという（『共同通信』配信ニュース2009年10月6日 <http://www.47news.jp/CN/200910/CN2009100601000756.html>）。

<sup>78</sup> 民主党政権のもとでは、各省に政策会議が設置され、副大臣、政務官に対して与党委員会所属議員から提案・意見を聴取し、大臣、副大臣、政務官の政務三役による大臣チームが最終的な政策案を策定する政治主導の仕組みが取り入れられることとなった。防衛省においても、各省と同じく防衛省政策会議が設置され、政府と与党の一元化が図られることとなった。こうした制度変更に伴い、防衛省の意思決定のプロセスにおいても、従来の官僚主導から政治主導に大きく変化する可能性があるであろう。

<sup>79</sup> 自衛隊の国際平和協力活動等で国会の承認が必要なのは、PKF本体業務、周辺事態法に基づく対応措置、イラク特措法に基づく対応措置（2009年7月に失効）等であり、テロ特措法に代わる補給支援特措法では、国会承認規定は削除された。なお、自民党内で検討されている恒久法（国際平和協法案）では、国会の事前承認が盛り込まれており、民主党においても、恒久法については反対しているものの、自民党連立政権時代の政府案の審議過程では、国会の事前承認を盛り込むことを強く主張してきた。

に際しての対応はおぼつかない。そのためには、国会の安全保障関係の委員会は、国政調査の機能等を活用しながら、安全保障政策に対する認識と理解をより深めておく必要がある。軍事に関する専門性の低い委員会では、行政府の提案に対する十分な判断ができないからである。もとより、安全保障は一国限りで成り立つものではない。日本の自衛隊に対する海外からの正当性を得るためには、自衛隊の役割と限界について、あらかじめ憲法や法律、条約の形で明示し、首相や防衛大臣が独断専行で自衛隊を使用したり、制服組が文民政治家を抑圧して軍事を進めたりすることがないことを信頼してもらえるような国づくりをしていかなければならないだろう。

## 参考文献

- ・ 秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった』亜紀書房、2002年
- ・ 浅野一郎・杉原泰雄監修『憲法答弁集（1947-1999）』信山社、2003年
- ・ 朝日新聞「自衛隊50年」取材班『自衛隊知られざる変容』朝日新聞社、2005年
- ・ 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法第四版』岩波書店、2007年
- ・ 五百旗頭真「第一章陸軍による政治支配一二・二六事件から日中戦争へ」三宅正樹編『昭和史の軍部と政治 2大陸侵攻と戦時体制』第一法規、1983年
- ・ 石破茂『国防』新潮社、2005年
- ・ 猪口孝・岩井泰信『「族議員」の研究』日本経済新聞社、1987年
- ・ 大小田八尋『ミグ25事件の真相—闇に葬られた防衛出動』学習研究社、2001年
- ・ 太田述正『防衛庁再生宣言』日本評論社、2001年
- ・ 川邊克朗「瀕死のシビリアン・コントロール（1）」『世界』2007年7月号
- ・ 『共同通信』配信ニュース2009年10月6日 (<http://www.47news.jp/CN/200910/CN2009100601000756.html>) 2009年10月20日確認
- ・ 近代日本史料研究会編『佐久間一（元統合幕僚会議議長）オーラルヒストリー（上）（下）』政策研究大学院大学、2008年
- ・ 栗栖弘臣『日本国防軍を創設せよ』小学館、2000年
- ・ 纈纈厚『文民統制—自衛隊はどこへ行くのか』岩波書店、2005年
- ・ 小針司『続・防衛法制研究』信山社、2000年
- ・ 佐道明広『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館、2006年
- ・ 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003年
- ・ 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986年
- ・ 自由民主党編『自由民主党党史・資料編』自由民主党、1987年
- ・ 城山英明・細野助博『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容』中央大学出版社、2002年
- ・ 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『海原治（元内閣国防会議事務局長）オーラルヒストリー（上巻）（下巻）』2001年
- ・ 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『夏日晴雄（元防衛事務次官）オーラルヒストリー』2004年
- ・ 瀬端孝夫『防衛計画の大綱と日米ガイドライン—防衛政策決定過程の官僚政治的考察』木鐸社、1998年
- ・ 第48回国会衆議院予算委員会議録第21号（昭和40年5月31日）
- ・ 竹田五郎『危機管理なき国家—日本が震える日』PHP研究所、1984年
- ・ 田村重信編著『防衛省誕生—その意義と歴史』内外出版、2007年
- ・ 永井和『近代日本の軍部と政治』思文閣、2002年
- ・ 長尾雄一郎「内政の変動と政軍関係についての一考察」『新防衛論集』第24巻第1号、1996年6月
- ・ 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
- ・ 中村悌次『生涯海軍士官—戦後日本と海上自衛隊』中央公論新社、2009年
- ・ 西岡朗『現代のシビリアン・コントロール』知識社、1988年
- ・ 西川吉光「戦後日本の文民統制（下）—「文官統制型文民統制システム」の形成」『阪大法学』第52巻第2号、2002年
- ・ 西川吉光「防衛参事官制度の見直しと文民統制システム」『国際地域学研究』第8号、2005年3月
- ・ 日本近代史料研究会編『日本陸海軍の制度・組織・人事』東京大学出版会、1971年
- ・ 日本政経新聞社編『国会便覧』各版、日本政経新聞社
- ・ 野村実「第一章太平洋戦争下の「軍部独裁」」三宅正樹編『昭和史の軍部と政治 4 第二次大戦と軍部独裁』第一法規、1983年
- ・ Finer, Samuel E., *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, 2nd ed., Boulder: Westview Press, 1988
- ・ 半田滋『戦えない軍隊—肥大化する自衛隊の苦悶』講談社、2005年
- ・ Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1957（サミュエル・ハンチントン（市川良一訳）『軍人と国家（上）（下）』原書房、2008年）

- ・広瀬克哉『官僚と軍人』岩波書店、1989年
- ・藤島正之『空に海に陸に防衛にかけたロマン』ジャパン・ミリタリー・レビュー、2001年
- ・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
- ・防衛省「我が国の防衛と予算—平成22年度概算要求の概要」2009年8月 ([http://www.mod.go.jp/j/library/archives/yosan/2010/yosan\\_gaiyou.pdf](http://www.mod.go.jp/j/library/archives/yosan/2010/yosan_gaiyou.pdf)) 2009年10月15日確認
- ・防衛省編『平成21年版日本の防衛』ぎょうせい、2009年
- ・防衛省防衛研究所戦史部編『中村龍平オーラル・ヒストリー』防衛省防衛研究所、2008年
- ・防衛知識普及会編『防衛省改革』内外出版、2008年
- ・防衛庁防衛局『防衛力の在り方についての検討—21世紀に向けての課題と展望』1996年
- ・防衛年鑑刊行会編『防衛年鑑』各年版、防衛メディアセンター
- ・前田哲男『自衛隊の歴史』筑摩書房、1994年
- ・三宅正樹『政軍関係研究』芦書房、2001年
- ・宮崎弘毅「防衛庁中央機構の特色について—法制上の観点から」『新防衛論集』第4巻第2号、1976年2月
- ・宮崎弘毅「防衛庁中央機構の問題点」『防衛法研究』第9号、1985年
- ・宮崎弘毅「防衛二法制定のいきさつ」『国防』第26巻3号、1977年3月
- ・宮崎弘毅「防衛二法と文民統制について」『防衛法研究』第3巻、1979年
- ・武蔵勝宏『冷戦後日本のシベリアン・コントロールの研究』成文堂、2009年
- ・リチャード・J・サミュエルズ（白石隆監訳）『日本防衛の大戦略—富国強兵からゴルディロックス・コンセンサスまで』日本経済新聞社、2009年