

国防会議の設置と文民統制

西 川 吉 光*

1 はじめに

1952年4月、対日講和条約の発効によって日本は独立と主権を回復した。しかし占領軍という絶対権力による後楯を失うにおよんで、さしもの吉田のワンマン政権にも陰りが生じてきた。吉田政権動揺の背景には、その強引な政治手法もさることながら、片面講和と日米安保条約という彼の外交・安全保障政策に対する批判や国民世論の混迷があった。

占領軍撤退後、日本の独立と主権を維持するための安全保障措置として、日米安保条約により引き続き米軍が駐留し日本の防衛を担当することになり、国内においては強力な治安維持機関という名目で保安庁が創設されたが、独立回復後、対外防衛をすべて外国軍隊に依存することの是非が問われはじめ、再軍備問題が活発に論議されるようになった。それは、駐留米軍漸減への対処方策というよりも、あまりに対米追従ではないかという吉田路線への感情的反発に拠るところが大きかった。一方、国民の多くは新憲法の平和主義に肯定的であり、自由党の現実主義政策にも理解を示したが、他面では吉田長期政権に対する“飽き”や、なし崩しの再軍備方針に対する漠たる不安感も生まれていた。

こうした時代背景の下、防衛論議白熱のきっかけをつくったのは、講和条約調印直後からの追放解除（51年6月以降）による戦前派政治家達の政界復帰であった。彼らの多くは吉田の姿勢を対米追従と糾弾し、改憲と併せて、独立国家にふさわしい国防軍の再建と本格的国防機構の創設を訴えたのである。そして両派の対立と妥協の結果、防衛庁の設置と時を同じくして、内閣に国防会議が新設されることになった。以降、政府は、内局制度の存在とともに、行政府による文民統制の重要な柱の一つとして、この国防会議の存在を強調することになるが、その良否はともかく、内局による文官統制システムが強力な権限を発揮した事実が存するのとは対照的に、国防会議は当初から機能不全が問題視された。しかし、その活性化のための抜本的改革もなされぬまま、結局、中曽根内閣において廃止されることになる。本稿では、国防会議が設置されるに至った経緯を振り返り、文民統制の主体である内局との関連から、同会議が内抱していた諸問題点について分析してみたい。

*東洋大学国際地域学部；Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

2 改進黨の自衛軍創設・国防會議設置要求

1951年6月18日、公職追放令の改正と公職資格審査会設置令が公布され、6月20日には第一次として石橋湛山、三木武吉ら政財界人約3,000人が追放を解除され、8月6日には鳩山一郎、河野一郎ら個人審査分の追放解除が発表された。復帰した者の中で、大麻唯男、松村謙三ら旧民政党幹部は51年9月に新政クラブを結成したが、小政党に転落していた国民民主党に新党樹立を呼びかけ、52年2月8日には国民民主党、新政クラブが合同して改進黨が結成された。

改進黨はその政策大綱に独立国家の完成や自主外交の確立、安保条約の改正促進と並んで「自衛軍の創設」を掲げる等もっとも強く再軍備を主張する政党であった¹⁾。そして53年2月の第4回党大会で同党は「国家自衛に関する態度」を決定(2月9日)、その中で、統帥権を内閣に置き、管理運用は国会が監督するという文民統制原則の確立の下に、海外派兵を行わない少数精鋭の民主的自衛軍設置の構想を定めるとともに、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を決定した。これに基づき芦田均を委員長とする防衛特別委員会が発足、同年7月24日その第一回会合が開かれ²⁾、さらに8月13日の同委員会では、防衛問題を検討するため「防衛と憲法解釈の問題」、(座長：清瀬一郎)、「防衛実施に必要な諸法律問題」(床次徳二)、それに「防衛計画と防衛生産の問題」(堀木鎌三)の三つの小委員会が設けられた³⁾。

このうち、清瀬の小委員会は9月2日の会議で、憲法第9条について、「自衛軍の創設は違憲でない」との見解(いわゆる「清瀬理論」)を発表⁴⁾。一方、「防衛実施に必要な諸法律問題」を検討する小委員会は9月4日の会議で、①現行憲法には軍備に関する規定がないため、教育基本法の構想を倣ね、創設される自衛軍の精神、任務、制限等を定めるため、国家防衛に関する「国防基本法」を制定する。②この「国防基本法」には、国防軍は文民優位とし、志願兵制を採用し、海外派兵を行わないこと等建軍精神を明らかにする。③現行の保安庁法はその名称にも拘らず、そのほとんどが部隊に関する実体規定であることから、これを全廃し、防衛に関する独立官庁の設置法(「国防省設置法」)と、自衛軍に関する組織法(「国防軍組織法」)の二法として改正する、との方針を決定した⁵⁾。

さらに同小委員会は、国防に関する基本法として「自衛軍基本法(案)要綱」を10月9日に決定した⁶⁾。「自衛軍基本法(案)要綱」の第6項「自衛軍の統率」には、「自衛隊は国防會議の補佐により内閣総理大臣これを統率する。国防會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」との規定があり、⁷⁾ここに国防會議設置の構想が初めて政治の舞台に登場することになった。民主的軍隊における最高の指揮監督権のあり方は、旧憲法における軍の統帥権に該当するとして、改進黨はこの問題を重要視し、「自衛軍の統率権は内閣総理大臣が有すべきもの」との立場を明確にさせたが、一方において同党は、それまでの吉田の専断的とも言える政治手法に反発し、総理大臣の安全保障問題に対する独断専行を抑制する必要性についてもこれを深刻に受けとめ、そのための機関として国防會議の設置を想起したのであった。自由、改進黨、日本自由党の三党による防衛折衝の際、改進黨代表議員を補佐した宮本吉夫は、

「国防会議は、戦前のいわゆる統帥権に当たる自衛隊の統率についてその抑制力として着想し、特にいわゆる防衛出動の可否を諮問する機関としての意義を重視し、そのため、国防会議の構成員は、その3分の2以上は文民でなければならない」⁹⁾

と述べているが、この時期、改進黨が国防会議の設置を構想した理由は、その後、政府や防衛関係者が国防会議設置の目的に挙げる「文民統制の確保」や国防政策の「総合調整」ではなく、吉田総理のワンマンさを牽制するとともに、戦前の枢密院的な機構を設けたいとの考えに基づくものであった⁹⁾。一般に、国防会議はアメリカの国家安全保障会議や英国の国防委員会をモデルに創設されたとされ、事実、保安庁の法案作成に際してもこうした諸外国の機関の構成や任務が参考にされたが、少なくとも最初に国防会議設置を提言した改進黨には、西側諸国と類似の機関を日本に導入しようという直接的な意図はなかったのである。

3 三党防衛折衝

この間、9月27日には吉田・重光会談が行われた。当時、吉田内閣はMSA協定にかかる日米交渉を進めていたが、日米の話し合いと並行して、対米折衝を有利ならしめるため国内保守政権の安定化が必要であった。しかし、自由、改進黨間の感情的対立は依然として険しく、ダレス離日直後、重光改進黨総裁は「吉田外交は破綻した」と痛切な攻撃を加える程であった。池田訪米を控えて、この険悪な関係を調整する動きが財界及び両党間の保守提携派を中心に進められた結果、実現したのが、鎌倉の重光邸におけるこの自由党党首吉田と改進黨総裁重光葵の党首会談であった¹⁰⁾。

この会談において、自衛隊創設と長期防衛計画の策定で両者は合意し、

「現在の国際情勢及び国内に起こりつつある民族の独立精神にかんがみ、この際自衛力を増強する方針を明確にし、駐留軍の漸減に即応し、かつ国力に応じた長期の防衛計画を樹立する。これとともに、さしあたり保安庁法を改正し、保安隊を自衛隊に改め、直接侵略に対する防衛をその任務に付加するものとする」との合意文書が確認され、爾後、この具体化のために両党が幹事長を中心にして協議することとなった。

合意後の11月24日、改進黨は先に防衛特別委員会の小委員会が決定した「自衛軍基本法（案）要綱」を党として承認、自衛のための軍備保持は合憲であることを確認するとともに、

- (1) 保安庁法の改正に当たっては、自衛隊は外国の直接及び間接侵略に対する防衛を主任務とする軍隊たることを基調として、国防全般の構想を明らかにし、必要な法規の制定を図ること
- (2) 保安庁及び保安庁法の名称は適切なものに変更し、保安庁はその重大性に鑑み、新たに設置法を設け独立した機関とすること
- (3) 自衛隊に関する組織法には自衛軍基本法要綱の趣旨を入れること

の3項目を、防衛折衝に臨む同党の基本方針とした¹¹⁾。

そして12月3日から自由、改進黨、さらに日本自由党も加わって保守三党の防衛折衝が開始された。折衝は延べ19回にわたって続けられたが、この過程で改進黨は先の「自衛軍基本法要綱」に基づき、

「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」との案を持ち出し、国防会議の設置を正式に要求した。これに対し自由党は、国防会議を設けることそれ自体については殊更反対する姿勢を示さなかったため、同会議の設置については第一回の三党折衝で早々と合意が成立した。しかし、その構成員に関しては、改進黨の基本法要綱にある「3分の2以上は文民」とすべしとの提案に対して自由党は、それでは逆に3分の1のメンバーは旧軍人を含めても構わないことになるという点を問題視した。結論だけを先取りすれば、結局、国防会議構成員に如何なるメンバーを含めるかという問題については、自由・改進黨の間で最後まで意見の一致が得られず、いわば見切り発車のかたちで、国防会議の設置規定だけが（国防会議とは別組織である防衛庁を規定した）防衛庁設置法の中に押し込まれ、会議構成員の扱いについては後日、別途の規定によるものとされた。そのため、国防会議に関する定めは異例、変則的なものとなり、しかも会議の設置、開催時期も防衛庁・自衛隊の発足に比べ大幅にずれ込んでしまうことになるのである。

4 保安庁の認識

さて、12月16日の防衛折衝で、国防会議の構成員をどうするか等一部の問題を除き、新たに自衛軍を創設するという基本的な方針については三党間の合意が成立。これを受け自由党は、三党了解事項をもとに保安庁法改正に関する「改正要点20項目」を作成した。この「改正要点20項目」では国防会議設置について次のような考え方が示されていた。

要綱第6 自衛軍は、国防会議の補佐により内閣を代表する内閣総理大臣が指揮監督すること

要綱第11 内閣総理大臣は、国防に関する基本政策、防衛出動の可否その他防衛上の重要事項について、国防会議の補佐を受けるものとする

要綱第12 国防会議は、内閣総理大臣をはじめ、国防関係閣僚、衆・参両院議長等その地位に従って当然就任するものと専任者若干名を以て組織すること

これは、国防会議を総理大臣専断の抑制機関とするという改進黨の主張に、防衛政策審議のための機関として同会議の設置を考えようとする自由党の見解を交えたものであった。翌17日、自由党はこの「改正要点20項目」を保安庁に提示し、それに基づく保安庁改正要綱の作成を要請した。一方、三党折衝の進捗状況を睨みつつ、既に保安庁でも法改正のための自主的検討作業が庁内で進められていたが、それまでの第一、第二幕僚監部に加えて、新たに第三幕僚監部を設置した場合の三幕統合機構の在り方（いわゆる統幕設置問題）、制服組の内局幹部への任用制限緩和と並んで、保安庁が三党折衝の行方について最も強い関心を抱いていた案件が、この国防会議設置問題であった。そのため、自由党の指示を受けての法案作成作業にあたっては、国防会議をめぐる規定の仕方が重大な論点となった。

そもそも保安庁は、国防会議設置に消極的な認識を示し、さらに同会議に民間人を含めるとの構想には強く反対した。保安庁が国防会議設置に反対した理由の第一は、内閣とは別に民間人も加わった国防会議が、防衛出動の可否等重要な国防政策について総理に助言することとなれば、それは内

閣責任制に抵触することになるのではないかという疑念。第二は、改進黨の主張する案では文官以外の者、つまり旧軍人を加えた会議となる可能性が高いが、これはかつての軍事参議官制度の復活にも等しく、旧軍人の進出によって現在の保安庁文官による文官統制の原則がその根底から脅かされ、文民統制が全うされなくなる危険性が高いこと。さらに、そもそも諸外国の例を見ても、民間人をこのような重要な国防審議機構のメンバーに加えているところはないという点であった。もっとも、保守三党の間で国防会議を設置することが既に決定的であるならば、保安庁としても設置そのものに頑強に抵抗することは控えるが、ただ設けるにあたっては、文官優位の原則や内閣責任制を堅持すべしとの判断から、同会議は統帥権に関与する補佐機関とはせず、総理に対する単なる諮問機関に留めるべきだとし、その際、会議の構成員も米国の国家安全保障会議や英国の国防委員会と同様、あくまで閣僚を主体としたものとすべきとの立場を打ち出した¹²⁾。

こうした考えをもとに53年12月25日、保安庁は「保安庁法改正要綱案」を作成し、同日保守三党にこれを提出した¹³⁾。同要綱案ではまず「改正要点20項目」に示されていた「自衛隊は国防会議の補佐により内閣を代表する内閣総理大臣が指揮監督する」との1項は除外され、かわって「国防に関する総合的施策を審議するため、国防会議を置く」こととされた。さらに、国防会議の審議事項として、①国防の基本方針②防衛計画の大綱③前号の計画に関連する産業等の調整計画の大綱④その他内閣総理大臣が必要と認める重要事項、が挙げられ、その構成員については、内閣総理大臣、保安庁長官、外務大臣、大蔵大臣、経済審議庁長官および内閣官房長官とし、民間人を構成員から除外する方針を示した¹⁴⁾。さらに、「国防会議の設置は、時期尚早ではないかと考えられる。また国防会議の設置を保安庁法で規定するか、単独法とするか検討すること」との参考意見が添えられ、諸外国の例として、英国の防衛委員会 (defense committee) および米国の国家安全保障会議 (national security council) の概要が添付された。

5 民間人（学識経験者）参加問題

国防会議構成員から民間人が除外されていたこと、防衛出動の可否が諮問事項として明記されていなかったこと等から、保安庁作成の改正要綱案に改進黨は強く反発した¹⁵⁾。そのため、26日の三党折衝では「保安庁の改正要綱案は三党折衝の主旨に反し、折衝における審議の対象とならない」との結論となり、同月27日、保守三党の折衝委員は衆議院法制局に対して新たな要綱の作成を委嘱することになった¹⁶⁾。これを受け53年12月30日、衆議院法制局は「保安庁法改正案要綱」と「自衛隊組織法案要綱」を作成し、三党に提出した。

この「保安庁法改正案要綱」における国防会議に関する規定ぶりを見ると、「国防会議は、国防に関する重要事項につき、必要に応じ、内閣総理大臣に対し意見を述べることができる」という文言が新たにつけ加えられたほかは、会議の基本的性格および任務は先に保安庁が作成した「保安庁法改正要綱案」がほぼ踏襲されており、爾後、同案の規定が最終的に防衛庁設置法第62条として確定することになる。しかし、会議の構成員に関しては、保安庁が作成した「保安庁法改正要綱案」が

閣僚のみに限っていたのとは大きく異なり、改進黨の意見を反映させて、内閣総理大臣、保安庁長官、外務大臣、大蔵大臣、経済審議庁長官の閣僚に加え、「内閣が両議院の同意を得て任命する文民たる学識経験者〇人」をもって組織することとされた。

改進黨は衆議院法制局の作成したこの「保安庁法改正案要綱」及び「自衛隊組織法案要綱」に対する修正意見を指摘したうえで、同法制局に改めて委嘱して「防衛省設置法案要綱」及び「自衛隊法案要綱」を作成させ、同案を保安庁に提示した。この「防衛省設置法案要綱」での国防会議の規定ぶりは、先の「保安庁法改正案要綱」における国防会議構成員に関する「内閣が両議院の同意を得て任命する文民たる学識経験者〇人」という表現が「内閣が両議院の同意を得て任命する学識経験者〇人。但し、その三分の二以上は文民でなければならないこと」に改められ、民間人を会議構成員に加えたばかりでなく、資格要件としての文民条件も緩和され、旧軍人の国防会議参加に大きく途を開こうとするものであった。

その反面、それまで会議に常時陪席するものとされていた統合幕僚会議議長及び各幕僚長については、「内閣総理大臣は、必要があると認めるときは随時関係大臣、統幕議長および各幕僚長または関係者を出席させ、意見を述べさせることができる」と修正され¹⁷⁾、さらに国防会議の事務は防衛省で処理するが、事務を処理する事務局を置くという修正意見も加えられていた。

以後、改進黨はこの案をベースに三党折衝に当たることになるが、改進黨が国防会議構成員に学識経験を加えることを強く主張した理由は、主として次のようなものであった。

- (1) 自衛隊の最高指揮権を持つ内閣総理大臣に過度の権力の集中するのを防ぎ、特に防衛出動が総理大臣の専断によって行われる危険を防止する（これは会議設置の目的とも共通する）
- (2) 防衛計画は長期にわたり、かつ一貫した永続性を必要とするから、内閣の更迭によって異動しない構成員を加える必要があること
- (3) MSA 受諾に伴う防衛計画の策定、防衛生産の実施につき民間人を加え、かつ各省を超越した国防会議の機構が必要であること
- (4) 専門知識に乏しい閣僚の他に軍事専門家を加えて、国防という重要事項を決定する総理を補佐させる必要があること

かような改進黨の考えは、その後の国会での防衛二法案審議におけるやり取りからも読み取ることができる。例えば、改進黨の三党防衛折衝のメンバーであった須磨議員は、54年4月28日の衆議院内閣委員会での質疑で、次のように述べている。

「この国防会議が設けられました趣旨は、今までのどこの国の法制にもない一つの特別な機構として設けられたわけでございます。総理大臣が自衛隊を統御、統制いたすための補佐機関としてこの国防会議が設けられたわけですが、その狙いといましては、米国にあります国家安全保障会議、ナショナルセキュリティカウンシルというようなものでありますとか、あるいは英国のミリタリーコミュニティ、軍事審議会（注：デフェンスコミュニティの誤りと思われる）と申しますか、さようなものと違って、軍人ばかりでなく（注：ナショナルセキュリティカウンシルもデフェンスコミュニティも、軍人は助言者として陪席するので、正確でない）その機構の中には国防のみ

ならず学識経験ある者若干名を加えまして、この国家の最も重要な国防の一貫した永続性と申しますか、そういうものを保つことが必要であるという見解に立っておるのであります。

また国防ということは一貫性のみならず、高度の機密保持が必要であります。したがって国防・軍事に対しまして練達堪能な人士が若干名入って、内閣の運命に関係なく、恒久性を持った資格を持ちまして、たとえば往年わが日本にありましたような制度から考えますと、枢密顧問官でございますとか、さような一つの恒久性を持った資格を有して加わったものがありまして、恒久性、永続性を持った国防のごとき重要なものに参画させることが必要であるという考えから出たわけであります。……私どもが考えました当初におきましては内閣総理大臣、国防大臣と申しますか今の保安長官、防衛長官、外務大臣、大蔵大臣、経済審議長官という5名の閣僚はもちろんこれに加えないわけではあります、かようなものでは、米英等の現在の制度そのままです、それに恒久性のある学識経験のある者を6名ぐらい加えるというような制度にいたしておったのであります。……」

これに対して政府側の答弁は、国防政策の一貫性や総理権限の抑制という須磨議員が主張する設置目的には同調せず、あくまで国防政策の慎重審議のためという線を維持し、また民間人参加問題の是非については正面から論じることを避ける姿勢を示した。そして三党間の折衝においても、①学識経験者を国防会議に加えることの可否、②国防会議に事務局を置くか否か、③置くとすれば、これを防衛庁に置くべきか内閣に置くべきか、のいずれについても意見は一致せず、特に自由党や政府（保安庁）側が学識経験者の参加には強い難色を示したために、折衝は完全に行き詰まることとなった。

政府・自由党が、学識経験者を国防会議に加えることに消極的であった理由として、宮本吉夫は以下の4点を挙げている。

- (1) 国防の基本方針等を定める国家の重要機関に政府部外の者を加えることによって、責任の所在が明確でなくなってしまうこと
- (2) 民間人の参加は内閣責任制度を崩す危険性があること
- (3) 議長となる総理の権限がかえって強大なものとなりすぎないか
- (4) 防衛の秘密が外部に漏洩する危険性があること¹⁸⁾

確かに、民間人を含むことで総理の専権が防止できるとか、防衛政策に継続性を付与できるという改進黨の論理には説得力を見出し難い。しかし、本来、閣僚のみで構成されるから国防政策の一環性や責任の所在が確保される、そうでなければ確保できないという筋のものでもないはずだ。仮に一環性のない、責任所在も不明な政策が執られたとすれば、それは民間人や旧軍人の参画に起因するのではなく、内閣制度あるいは日本の政治システムそれ自身の問題というべきであろう。国防会議の設置自体に反対し、また民間人を含めることにも自由党以上に強い抵抗姿勢を示した保安庁にとってより切迫した問題は、総理権限の抑制や内閣責任性の問題ではなく、旧軍人が加わる国防会議の存在が文官統制に対する大きな制約となることへの懸念であったのだ。他方、改進黨が学識経験者を加えるべしと主張した第四の理由は、当時、保安庁、防衛庁の中枢に軍事専門家が入って

いなかったことへの危惧であり、国防会議の審議が軍事知識に乏しく片寄ったものになることへの懸念から生まれたものであった。つまり、政治家たる閣僚も、そして彼らを補佐する官僚群、特に内局官官僚のすべてが、職業軍人の経歴を持たない文官官僚で占められていることへの不安と反発である。

そうだとすれば、敢えて外部から軍事専門家たる旧軍人を迎えずとも、例えば幕僚長らを常時会議に陪席させ、軍事専門家が閣僚を十分に補佐できるシステムを築くことで、改進黨の懸念も相当程度払拭できたはずであった。しかるに、内局の上位に位する機関への軍人らの参画を警戒する保安庁内局は、そうした措置を打ち出すことなく、むしろ後述するように、逆に制服組幹部すらも会議から排斥する方向に動いたのである。いずれにせよ、改進黨も自由党も、ともに文民統制確保という明確な意図から国防会議設置を考えていたわけではなかったことは興味深い。

54年2月6日、保安庁は「自衛庁設置法案」及び「自衛隊法案」の第一次案を自由党に提出したが、「国防会議の設置は不要」との基本的立場を変えず、仮に設置する場合も、民間人を構成員に加えることは認め難く、特に文官統制への影響を恐れ、三分の一は文民以外の旧軍人を加えようとする改進黨案には強く反対し、国防会議は閣僚のみによる常任委員及び臨時委員で構成すべきとの立場を貫いた¹⁹⁾。その後、保安庁は「自衛庁設置法案」の第二次案(54・2・12)、第三次案(54・2・18)を相次いで作成するが、その際、従来の案では、新設される統合幕僚会議議長及び各幕僚長は総理が必要と認めた時にのみ国防会議への出席と発言権が認めらるとしていたものを、制服組の要望を一部容れた格好で、統合幕僚会議議長だけは常時会議に出席し、意見を述べることができる旨修正している。だが、国防会議への民間人(特に旧軍人)排除の方針は、引き続きこれを堅持した。

54年3月8日、自衛軍創設にかかる三党の折衝は最終合意に至ったが、唯一国防会議構成員の在り方だけは改進黨と政府(保安庁)・自由党間で最後まで妥協点を見出すことはできなかった。そのため、防衛二法案の作成にあたっては、とりあえず国防会議の設置及び任務のみを防衛庁設置法案中に規定することとし、その組織については各党で意見の合意をみたのちに、別の法律により定めることとされた。翌9日、国防会議の設置および任務のみを明記し、組織事項については「国防会議の構成その他国防会議に関し必要な事項は別に法律で定める」と規定された「防衛庁設置法案」が閣議決定され、自衛隊法案とともに3月11日に第19国会に提出された。

6 国会審議と総理経験者の参画

衆議院での防衛二法案審議においては、先の須磨議員の質問を除き、国防会議の問題はほとんど論議の対象とはならなかった。しかるに審議が参議院に移るや、国防会議の構成を別の法律に委任するとしながら、その内容を規定した法案が未だ提示されていないことが野党によって問題とされ、その冒頭から両法案の審議が難航する事態となった。即ち、5月19日から参議院内閣委員会で二法案の審議が開始されたが、社会党の山下義信議員が、「国防会議の構成員に関する法案ができなければ審議できない」旨発言したことが契機となって国防会議の構成が未決であることが問題視され、野

党側は国防会議の構成に関してある程度権威あるものが政府から提示されぬ限り、二法案の審議日程を協議することはできないとしたのである。

この事態を受け、5月20日、政府は未だ保安庁で検討段階にある国防会議構成員に関する同庁試案を内閣委員会に提出したが、未定稿では審議対象とはならないとして野党はこれに納得しなかった。しかも、同試案においても構成員には民間人が含まれず、関係閣僚5人だけとされていたことに改進黨サイドも反発し、これは「民間学識経験者を国防会議のメンバーに加える」とした三党折衝での合意を反故にするものだとの党声明を発表した(21日)²⁰⁾。譲歩を迫られた政府は22日、正式の保安庁法案を内閣委員会に提示したが、先の試案との違いは、副総理たる国务大臣を加えて構成員を6人としただけで、「その他の関係者を会議に出席」させることができるとの規定の運用によって対処可能との立場から、民間人有識者を構成員として明文化することには難色を示したため、改進黨の同意を得ることはできなかった。

この間も、国防会議構成員のあり方についての三党間折衝は随時重ねられていたが、国会審議紛糾の事態を受けて三党が急ぎ折衝を重ねた結果、5月28日になって改進黨の主張に自由党が歩み寄り、閣僚以外の者を国防会議の構成員に加えることになった(「国防会議の構成等に関する件」閣議決定)。吉田訪米の手土産とするため、防衛二法案をどうしても成立させたいという思惑が絡んでの自由党側の譲歩であった。同日、緒方副総理は参議院内閣委員会に合意内容を報告したが、国防会議の構成員は、副総理たる国务大臣、防衛庁長官、外務大臣、大蔵大臣、経済審議庁長官に加え、「内閣が両議院の同意を得て任命する識見の高い練達の者若干名」が付け加えられた。その代わり、三党間の了解事項として、さしあたり「識見の高い練達のもの」とは、「総理大臣の経験のある者に限る」ことが確認された(当時、これに該当したのは、片山哲と芦田均の2人)。旧軍人を含む純然たる民間人を加えるという改進黨の主張を丸呑みすることには抵抗し、総理経験者という限定を付することで純然たる民間人を構成員から排除しようとの自由党苦心の妥協策であった²¹⁾。

しかも、緒方副総理はこの修正措置について、「閣僚以外の者を含めることにしたのは総理の権限が強大になり過ぎる恐れがあるからこれを牽制する意味ではたのではない」として改進黨の主張を引用することを避け、識見が高い練達な人材の知識と経験によって「判断の正鵠を一層期することを狙いとしたものである」旨の説明に終始した²²⁾。こうした答弁方針は吉田政権において維持され²³⁾、「慎重審議の必要性」に加え、次第に“文民統制上の要請”が国防会議創設の理由として前面に押し出されることになる。審議再開後の54年5月31日、緒方は参議院内閣委員会において、次のように述べている。

「……この国防会議の最もはっきりしたウエイトというものは、これはいわゆる政治が軍事に優位する、統合幕僚会議におきまして武力行使の方針が専門的に決められましても、それを政治的に判断するためにこの会議が必要なんで、ここにおいてこの政治が軍事を或いは産業の面から、或いは外交の面からそれぞれの意見を加えましてここに判断を下す。而も、それはもう一度閣議を経て、国民に向かつての責任は内閣がとるのでありますけれども、その内閣の国防或いは防衛に関する考え方は、大体この国防会議において形作るという意味において非常なウエイトがここにあるので

す」。55年6月27日には鳩山総理も、「国防会議の設置の目的は、昔のような軍閥ができないようにするため、政治力が支配的になるようなことを目的としたものと考えております」と述べ、文民統制確保を国防会議設置の目的に掲げる方針は、次期政権にも継承されていった。三党妥協の成立により、54年6月9日に防衛二法案は成立、国防会議に関しては取り合えずその設置及び任務だけが「防衛庁設置法」の中で先行的に定められたのであった。ところで、防衛庁設置法案提出後、保安庁も国防会議の構成に関する検討を継続しており、54年5月、保安庁官房法規課は「国防会議構成に関する法律案」を取りまとめたが、ここでも国防会議の構成員は閣僚に限るものとされていた。またこの法規課案では、先の「自衛庁設置法案」同様、統合幕僚会議議長は常時会議に出席して意見を述べる事が出来る旨、さらに、必要がある時は各幕僚長その他の関係者を出席させ、意見を述べさせることができると規定していた。

しかるに、その後の庁内審議において、構成員を閣僚に限ることについては変更を見なかったが、「統合幕僚会議議長の常時出席」は「必要があると認める時は統合幕僚会議議長その他の関係者を出席させ意見を述べさせることができる」旨に修正されたほか、「陸上、海上、航空各幕僚長を会議に出席させることができる」との規定は削除され、さらに「構成員に副総理である国務大臣を加える」旨を追加したうえで、同案を保安庁の正式案として保守三党に提出している。構成員を閣僚に限定している以上、この保安庁案も当然、改進黨の受け容れるところとはならなかった²⁴⁾。

7 「国防会議の構成等に関する法律案」の制定

防衛二法案の審議が進められたこの時期は、保全経済会事件や造船疑獄の摘発、指揮権発動等で吉田政権は大きく傾き、もはや自由党一党での政権維持は不可能との危機感が政界を覆い、保守合同へ向けての動きが本格的した時期でもあった。54年3月28日、緒方副総理は自由・改進黨の解党による保守合同を提唱、4月13日には「保守合同は爛頭の急務」との声明を発し、同日佐藤幹事長が松村謙三改進黨幹事長に「自改両党の解党、新党結成、総裁公選」を申し入れた。改進黨内では、芦田均らの自・改連携派と三木武夫ら革新派の反吉田路線が対立していたが、5月29日には自由・改進黨・日本自由三党による新党結成三党交渉委員会が発足、6月12日には「自主的防衛体制の整備」、「憲法改正を含む占領政策に基づく諸制度の再検討」等5項目の政策大綱の基本構想でも合意を見た。その後、吉田の引退を合同の前提とする改進黨と、それに同調する日自党の態度が固く、6月23日に話し合いは決裂するが、岸信介らが新党結成の推進力となり、11月23日に改進黨・日自両党は解党し、翌24日、鳩山派37名の自由党脱党者を加えて日本民主党が結成された。54年12月10日吉田内閣は総辞職し、鳩山一郎の日本民主党内閣が成立する。

こうした政局の変動や総選挙によって、先の閣議決定に基づく国防会議の構成に関する法案の国会提出も遅れがちとなった。だが、防衛6ヶ年計画策定等の必要から、第二次鳩山内閣は自由党との了解が完全にはつかないまま、55年5月30日、「国防会議の構成等に関する法律案」を第22国会に提出した。同法案は、第19回国会中の三党合意を基礎に作成され、国防会議の構成は、議長である

総理大臣の他、副総理たる国務大臣、外務大臣、大蔵大臣、防衛庁長官、経済企画庁長官の5閣僚と、任期3年の識見の高い練達の者5名以内の議員で組織すること、内閣総理大臣官房に国防会議事務局を置くこととされた。民間人の秘密保持義務が規定されたほか、国防会議に関する必要な事項は政令で定めるという委任規定に基づき、幹事及び幹事会を設ける構想も練られていた²⁵⁾。また内局の意向を踏まえて、結局、統合幕僚会議議長の常時陪席は見送られることとなり、「議長は、必要があると認める時は、関係の国務大臣、統合幕僚会議議長その他の関係者を会議に出席させ、意見を述べさせることもできる」（「国防会議の構成等に関する法律」案第8条）との規定にとどまった。

「国防会議の構成等に関する法律案」の審議は6月16日から衆議院内閣委員会で始まったが、かつて与党として国防会議への民間人参加に反対した自由党は、今度は野党の立場から、内閣責任制を根拠に再び民間人の参加に難色を示した。そして7月26日、自由党の江崎真澄委員から、民間人の参画で国防政策の一貫性を持たせようとするには無理があること、かつ秘密漏洩や内閣責任制の観点から、さらには米国の国家安全保障会議等諸外国を見ても民間人参加の例がないこと等を理由として、同法案第6条中の「識見の高い練達の者の中から内閣が両院の同意を得て任命する者5人以内」の規定を削除する旨の修正案が提案された²⁶⁾。この修正案に対し鳩山は、「民間人が入った方がよいと自分は思うが、国防会議を早く成立させる必要があるので、この修正に応じ」²⁷⁾ることとし、翌27日にこの修正案が内閣委員会で可決されたうえで、同日、同法案は衆議院を通過した。

しかし、この修正案も参議院審議最終日の30日、米軍によるオネストジョン導入問題をめぐる社会党の反対による混乱のため、結局、審議未了廃案となり、責任をとって杉原荒太防衛庁長官は辞任する（7月31日）。政府は国防会議構成法案が流産した事態に対し、便宜的措置として、55年8月2日、国防上の諸問題を検討するため「防衛閣僚懇談会」を設置することを閣議決定した。構成は外相、蔵相、防衛、経企、農林、通算、運輸の7閣僚とし、必要に応じ、事務処理は官房長官と防衛事務次官が当たることとされた。

その後、1955年11月の保守合同・自由民主党の発足を経て、56年1月、鳩山政府は第24国会に前年の修正案とほぼ同内容の「国防会議の構成等に関する法律案」（第二次案）を再提出した。相違したのは、先の修正案では内閣官房に置く事とされていた国防会議事務局を総理府の附属機関とするよう改めた点だけであり、民間人を含めない方針は修正案を踏襲した。〔事務局強化せよとの意見強かったことを踏まえての修正であることを詳しく〕同法案は4月6日から衆議院内閣委員会で審議が行われ、5月2日の衆議院本会議で原案どおり可決、同月18日から参議院内閣委員会の審議となり、6月3日、参議院本会議でも原案通り可決され、56年7月2日公布、同日施行された。2日には「国防会議事務局組織規程」（総理府令第57号）も制定され、国防会議は内閣に、同事務局は総理府にそれぞれ設置されることになった。防衛庁設置法制定後約2年を経て、ようやくその構成員も特定し、国防会議はその発足を迎えた。

結局、国防会議設置問題は、改進黨が主張した旧軍人や民間人らが構成員に加えられることはなく、他面、軍事専門家である制服組幹部の常時陪席も見送られるなど内局の意向が通った形で落着いた。しかし、国防会議の性格は曖昧なままであり、またその法的位置付けも極めて歪なものであっ

た。そもそも国防会議の設置を提案した改進黨は、54年に自衛軍創設を決定した際、現行憲法には軍備に関する規定がないため、防衛官庁の設置法と自衛軍に関する組織法の上に当たる法律として、国家防衛に関する基本法の制定を提唱していた。そして「防衛」の上位概念である「国防」事項を審議する機関となる国防会議の規定は、かかる基本法の冒頭に位置すべきものと考えていた。だが、現実にはこのような基本法が制定されることはなく、しかも国防会議に関する定めは防衛庁設置法と構成員法に分断規定されてしまったためである。

国家行政組織法の観点からすれば、内閣に設置する国防会議は防衛庁設置法以外の別個の法律で規定すべきものであり、国防会議の構成等に関する法律と併せて一本の法律となすべきであった。にも拘らず、こうした変則的な規定に帰着した様は、国防会議の必要性やその性格をめぐる論争と政治的妥協の過程を示すとともに、発足後の国防会議が陥った機能不全の状況を暗示するかのようでもあった。

8 事務局発足に際しての混乱

国防会議をめぐる論議は、その発足後も事務局のあり方をめぐって紛糾した。事務局を強化すべしとの論議との関連において、旧軍人の参事官への起用問題が持ち上がったからである²⁸⁾。国防会議に関する政府の構想を受けて策定された「国防会議事務局組織規程」では、国防会議事務局は専任職員21人、兼任職員12人からなり、専任職員としては事務局長のほか、「防衛計画」「防衛生産」「調査」をそれぞれ担当する参事官3名が主な構成員であり、兼任の参事官には総理府、法務、外務、大蔵、農林等関係各省の課長級をあてるものとされた。そして7月3日、国防会議事務局長に弘岡謙二氏が任命されたが、政府・与党の一部から強い推薦を受けた服部卓四郎元陸軍大佐を防衛計画担当の参事官に任命し、国防計画の企画と調整に当たらせるとの案がにわかに浮上した。

この問題は、国防会議構成員のみならず、その事務局にも旧軍人が入り込むことに警戒心を抱いた防衛庁内局が強硬に服部元大佐の起用に反対したため、最終的には政府筋も同氏の起用を断念して終幕するのだが、事務局長以外の関係者の人選や発令をすべて見合わせた煽りで、専任・兼任参事官を含む事務局員の任命がすべて7月下旬にずれ込んでしまった。服部卓四郎元陸軍大佐起用の動きは、国防会議メンバーに学識経験者として旧軍人を参画させる途を封じられたことに対応する、いわば次善策として画策されたものと推測できるが、事件の本質は、新国防機構のあり方をめぐっての、文官官僚の支配を徹底させようとする警察予備隊以来の旧内務省を中心とする内局官僚サイドの思惑と、それに反発して軍事専門家の参入をめざそうとする旧軍人勢力の対立にほかならず、文官官僚としては、防衛庁の上級機関に旧軍人が入り込む事態は是が非でも阻止しなければならなかったのである。そしてこの事件の落着をもって、文官支配体制に対する旧軍人勢力の表立っての挑戦は終焉し、ここに文官官僚支配の体制は確立することとなる。

なお、国防会議の事務運営については、会議の庶務と会議の議題関係事務の処理を担当する事務局に加え、諮問案を審議し、議長、議員を補佐する幹事（内閣官房副長官及び各省庁事務次官）を

会議に置く構想であったが、服部大佐起用問題の影響もあって、幹事を設置する「国防会議の構成等に関する法律施行令」が制定されたのは、法律施行日より6ヶ月も遅れた57年1月14日であった。

こうしてようやく発足に漕ぎ着けたものの、国防会議が本来の活動を推進し得る体制を整えるまでにはさらに半年が費やされ、また旧軍人参入への警戒心は国防会議事務局強化の動きを萎縮させる結果ともなった。しかも参議院選挙や日ソ交渉等も重なって国防会議の初会合は伸び伸びとなり、第一回の国防会議開催が実現したのは56年12月8日のことであった。初会議では国防会議の運営について自由な意見交換がなされ、「議事運営規則」が定められ、次いで57年1月19日の第2回目の会合では「昭和32年度防衛力整備方針」が審議された。そして同年5月の第三回会議において「国防の基本方針」が決定を見たが、その策定は防衛庁主導で進められた。原案の作成やその実質審議を行うだけの機能も能力も国防会議事務局には備わってはならず、以後、構想だけは幾度か浮上したものの、国防会議が廃止されるまで事務局の強化がなされることは一度もなかった。

9 国防会議の運営実態：発足後の活動状況

最後に、発足後の国防会議の活動ぶりを概観してみたい。先述のとおり第一回の国防会議は1956年12月に開催され、これとは別に国防会議議員懇談会が57年5月以降開かれている。議員懇談会は、国防会議に諮問された事項又は将来諮問されるべき事項その他国防に関する重要事項について、国防会議の構成員が自由な討議を行う場として開催されてきたもので、国防会議が法律上の機関であるのに対して、懇談会は国防会議とは別個の事実上の会合としての性格を有するものである。

その運営実態を見ると、議案の審議段階においては議員懇談会と称し、会議での決定事項がある時は国防会議とするか、懇談会を国防会議に切り替えるという慣例がとられていた（但し、76年の「防衛計画大綱」の審議に際しては意見が出され、議案審議の段階でも懇談会とはせず国防会議と称することとされた）。

国防会議および同議員懇談会の設置以後～デタント末期に至る20年間（1956～76年）の開催状況であるが、国防会議は37回開かれており、その議題別内訳は次のようになる。

防衛力整備（整備計画）	16回
年度予算における重要事項	9回
戦闘機・対潜哨戒機	7回
国防の基本方針	2回
その他	3回

また、国防会議議員懇談会は61回開かれており、その内訳は次のようになっている。

防衛力整備（整備計画）	23回
国際情勢（軍事情勢）	17回
戦闘機・対潜哨戒機	8回
年度予算における重要事項	5回

防衛力の現況	4回
その他	4回

この他、同期間中に国防会議幹事会が77回開かれている。

国防会議も議員懇談会も、議題提案の関係から、年度によって開催回数には著しい不均等が見られる。国防会議の年平均開催数は約2回であるが、全く開催されなかった年も7年、1回開催されただけの年も同様に7年ある。議員懇談会の年平均開催数は約3回であるが、こちらも全く開催されなかった年が5年、1回だけが4年。さらに国防会議および議員懇談会の双方とも1回も開かれなかった年が3年、1回だけの開催が3年という状況である。

国防会議開催状況の乏しさもさることながら、そこで取り扱われてきた議題にも片寄りがあったことが窺える。まず「防衛力の整備方針（整備計画）」は諮られるべき当然のテーマであり、その前提となる国際（軍事）情勢についても審議することに問題はない。しかるに、そこでは一般的全般的な情勢が審議されるに留まり、個々具体的な問題や特定国との関係等は敢えて諮ることを避けてきた。例えば、「朝鮮および南ベトナムの軍事情勢の報告」（61年）、「米ソの核実験と軍縮問題」（62年）等に関する審議が例外的に見出せるに過ぎない。逆に、日米安保条約の改訂やその運用問題については一度も審議されることはなく、日中国交回復と台湾問題、オイルショック、南ベトナムの崩壊、朝鮮半島の緊張や中ソ関係、200海里問題等本来は「国防に関する重要事項」として、当然、国防会議の場で審議されて然るべきものであろうが、いずれも諮られはしなかった。歴代政権の防衛問題に対する取り組み姿勢を如実に示すものであるが、重要な案件であればあるほど、会議に諮かり、慎重に審議されるべきところ、そうするとかえって世論や国会での審議を誘発するという判断から、開催が見送られがちになり、それが国防会議をさらに不活性なものとしさせるという悪循環が存在したのである²⁹⁾。しかも、これは防衛庁内局が歓迎する状況でもあったのだ。

10 総括

国防会議の設置を提唱した改進黨の考えとは異なり、自由党、日本民主党、それに自由民主党の各政府は、防衛二法案及び国防会議の構成等に関する法案審議の際の答弁において、同会議設置の目的を内閣総理大臣の権限抑制や国防政策の一貫・継続性確保には求めず、政治の軍事に対する優先（文民統制）と国防政策の総合調整に見出した。だが、政府与党はもともと会議の設置に積極的ではなかったし、文民統制確保の見地から国防会議を眺める意識も希薄であった。そして何よりも保安庁及び防衛庁が国防会議の存在に冷淡であったことが、こうした政府の消極的な姿勢を助長した最大の要因といえよう。保安庁は、政治的妥協の産物として同会議を設置するとしても、内閣責任制の原則を表面上の根拠に、総理への補佐・助言等強力な権限を会議に認めることには反発し、文官統制を全うすべく、当たり障りのない諮問機関としてのみ容認するとの方針を初期の段階から打ち出し、防衛問題の争点化を恐れた政府も基本的にこれに倣ったのである。

ところで、本来、「国防」の概念は、「外部からの脅威や侵略に対し、軍事、非軍事の手段による

防衛によりこれを抑止または排除し、もって国の平和と独立を守り、国の生存（または安全）を保つこと」と理解され、「軍事力による防衛」の概念よりもその範囲は広く、かつ次元が高く、「国家安全保障」の概念と同義に用いられることもある³⁰⁾。しかるに、国防会議の審議事項を見ると、防衛庁設置法第62条2項の「防衛計画の大綱」や「防衛出動の可否」に加え、第5号の「国防に関する重要事項」が、自衛官定数の変更や自衛隊の編成装備に関するもののみに限定される（1972年10月9日：国防会議・閣議決定）等防衛庁の主務事項に偏した規定ぶりになっている。その結果、あたかも国防を軍事（＝防衛庁の所掌事項）と同概念として捉えるかのような運用実態となってしまったのである。

これは、政府・与党において「国防」を「防衛」よりもより上位・広範な概念として受け止め、防衛庁が担当する防衛政策を含みつつも、省庁間の調整、連携と政治的指導力の発揮によって、防衛政策の上に位置する、より包括的、総合的な「国防（ないし安全保障）」政策の審議・樹立に国防会議を活用するという意識が終始希薄なためであった³¹⁾。そして、国防会議の諮問機関性についての認識や事務局の扱いにも、この意識は影響を及ぼした。すなわち、一般の諮問機関にあっては、当該諮問事項に関連してのみ意見を述べることでとされているのに対し、国防会議の場合は「国防に関する重要事項を審議する機関」とされ（防衛庁設置法62条第1項）、諮問事項に関連なく「国防に関する重要事項につき、必要に応じ、内閣総理大臣に対し意見を述べることができる」ものとされた（防衛庁設置法62条第3項）。この点、国防会議は一般の政府の諮問機関よりも広い権限を持つ機関だということができる。ところが、この第3項の表現の弱さに加え、「国防に関する事項」が防衛庁の所掌事項よりも広い各省庁横断的な事項であるとの認識の薄さや、さらには国防あるいは安全保障に関する問題を政府全体として検討するというニーズが政治指導者の側から提示されなかったこともあって、国防会議は単なる諮問機関と同一視され、設置法62条第2項に定めた諮問事項に対する答申・審議の場として運営されたに留まったのである（諮問機関性への限定）。

また、国防会議事務局と他の行政機関との関係については、「議長は、必要があると認めるときは、関係行政機関の長に対し、資料又は情報の提供および説明その他必要な協力を求めることができる」（構成法施行令第2条）と規定されているだけであった。しかし、国防会議の持つ総理への補佐・助言機能というものを重視するならば、主務行政機関がなく、関係行政機関も多くなろう「国防（ないし）安全保障」に関する案件審議について、国防会議（事務局）に何らかの調整権限を付与する必要が当然に生じてくるわけで、例えば内閣官房の権限規定に倣って、「諮問された国防に関する重要事項に係る必要な総合調整に関する事務」あるいは「国防に関する重要施策に関するその統一保持上必要な総合調整に関する事務」を掌らせ、「内閣の事務を助ける」ことの是非も真剣に検討されてしかるべきであったろう³²⁾。

この点について、国防会議事務局長であった久保卓也氏も、次のように発言している。

「広い意味での国防を国防会議が総理に意見をいうとした場合に、個々の大臣は食糧とかは何とかは解るとしても、個々の大臣の所管行政はしってますけれど、国防という見地でいうための補佐機能がないんですね。国防会議に対する補佐機能が、……事務局というのは意見を持つてはいけな

い、単なる資料を集めるだけ、資料というのは静態的な資料だけで、纏めた動態的なものにはいけないかも知れない。そうするとやっぱり国防会議そのものを補佐するあるいはイグゼキューティブ組織というものがないように感ずるのですね」³³⁾。

しかし、通常の諮問機関の範疇を出ることなく、総理大臣に対する補佐、助言機関としての運用がなされなかったため、国防会議及び同事務局に独自の情報収集活動や政策提言をなし得る能力を付与させようという機能強化の構想も日の目を見ることなく終わった。「国防」の「基本方針」に関する案を作成する部局が政府の何処にも存在しないという奇妙な状況は、同会議が廃止されるまで続いたのである³⁴⁾。

ところで、内局文官は、国防会議の構成員に学識経験者を加えるとの構想を阻止し、さらに事務局への旧軍人の参加をも排除した。前述したように、総理大臣の独裁化防止、国防政策の一貫性確保、それに軍事専門家による補佐機能強化という目的のために国防会議の議員に閣僚のほか民間人を加えるべきとの論議には説得力を見出し難い。総理大臣の独裁化を抑制するのは国会であり、国務大臣の資格を有しない一民間人が抑制することなど不可能であり、一貫した国防政策の樹立は国家の当然の責務であって民間人の有無とは別次元の問題というべきである。また、国防政策に占める軍事問題のウエートの高いことから、軍事専門家を常時会議に参加させ、その意見を聴取すべき必要性はこれを首肯し得るが、軍事専門家を敢えて民間人に求めねばならない必然性はなく、自衛隊制幹部を会議陪席させ、必要に応じて発言を許せばよい問題である。事実、国防会議がそのモデルとした欧米の会議体では、軍の参謀総長や統合参謀本部議長ら制服のトップが会議に列席する習慣となっており、国防会議においても、表決権を有しない統合幕僚会議議長を加え、その意見を開陳させるべきことによって処理すれば済む問題であった。

そうであるにも拘らず、「国防会議の構成等に関する法律」は「議長は必要があると認める時は統合幕僚会議議長を会議に出席させ意見を述べさせることができる」(第6条)と規定されるにとどまり、統合幕僚会議議長の国防会議への常時陪席は否定された。また、防衛庁は専任・兼任参事官に加え、国防会議事務局にも行政職の文官を出向させたが、事務局への自衛官の出向はこれを最後まで認めようとはしなかった。

こうして、旧軍人、現職の制服組の双方を防衛及び国防機構の中核から排除した内局文官は、さらに国防会議を防衛庁の専権事項を再度審議する、いわば「屋上に屋を架す」だけの機関となすとともに、与野党対立を常に引き起こす防衛政策のオーソライズ化に国防会議を利用していくのである(政策決定正当化機関としての国防会議)。かかる目的との関連から、その活性化によって国防会議が独自の立場を打ち出すことに防衛庁は終始消極的であった。本来、体系的な国防・安全保障政策の構築に最も意を払うべき立場の防衛庁が、国防会議強化反対の先陣に位置し続けたのである。後発官庁としての防衛庁にとって、国防会議事務局は官邸に近接した唯一の出先ポストでありながら、安全保障政策樹立のための機関への脱皮をめざすことはおろか、政治指導者に国防の重要性を啓蒙・説得する場として、国防会議を活用する構想をすら防衛庁は持つことがなかった。防衛庁にとって国防会議及びその事務局は、せいぜい、数年おきに必要となる防衛力整備計画の策定に対す

る政府首脳の意向を探り出し、自らの防衛力整備に権威をつけさせるための機関でしかなかったのである。

もっとも、防衛庁が防衛政策決定の正当化に国防会議を利用したことは、防衛庁だけに防衛を任せることに不安と危険性がつきまとうかのような印象（文官支配の防衛庁に対する非完結性イメージ）を世に植えつけることになり、結果的に防衛庁の独立官庁としての自立性やその正当性を弱めるという副作用を生み出した。本来、自らが確立すべき正当性を外部のトンネル機関に求めたことがもたらした一種のブーメラン効果であった。その具体的な現れが4次防先取り問題をめぐる「文民統制強化の措置」であった。4次防先取り問題が表面化した際、内局強化論も唱えられ、それが文官官僚による制服支配をより恒常化させる大きな要因ともなるのだが、そもそも少数の軍事素人の文官によるコントロールだけでは不十分であり、政治のチェックが必要との論理から、防衛庁の上位に位置する国防会議の強化論が一層声高に叫ばれたのであった。

これは、安全保障政策の審議・樹立の場としてではなく、文民統制機関たることに国防会議の本質的な意義を見出す立場の強まりを意味するものであった。しかし、そもそも文民統制にとって不可欠の手段・機関は、行政府においては文民たる内閣総理大臣と防衛庁長官のはずである。そして、シビリアンである防衛庁長官が唯一人では文民統制できないがために内局という補佐機構が設けられたのと同様、内閣総理大臣が文民統制の任を全うできるようにするために国防会議が設置されたと考えるならば、国防会議自身が文民統制の主体となるのではなく、総理大臣に対し文民統制上の見地からの補佐を行う機能を果たすべきことが、文民統制確保における国防会議本来の任務ということになるのではないか。そうだとすれば、やはり国防会議は通常の諮問機関にとどまるべきではなく、従って国防会議に諮問すべき事項も、第62条第2項に定める諮問事項に限らず、国防に関する重要事項である限り、本来網羅的であるべきであったし、また第3項の意見具申の機能が積極的に発揮できるような構造でなければならなかった。

だが、そうした形での機能強化はなされなかった。そして、長官を補佐する機関であるはずの内局が文官統制原理によって、いつしか内局それ自身が文民統制の機関へと変質していったのと同様、総理を助けるべき立場の国防会議にあっても、国防会議自身があたかも文民統制の主体たる機関として自衛隊をコントロールすべきであるかのような認識の下、防衛行政に屋上屋を重ねるという空虚な枠組みの強化のみが施されていったのである。

自由党の消極的姿勢と改進黨の積極姿勢との折衷・妥協の産物として誕生した点で、国防会議と自衛隊は共通項をその内部に抱えていた。また、本来は文民統制主体（政治家）の補佐をその目的とすべき組織がやがて統制主体の立場に置かれた点、旧軍人及び制服組の排除が堅持された点、さらに独自の情報収集網や企画立案機能の強化が等閑に伏された点、そして防衛政策をめぐる論議の中で、折りあるごとにその機能強化が国会等で論議された点でも、国防会議のあり方を巡る問題は防衛庁内部部局のそれと相い似た軌跡を辿ることとなった。さらには、文民統制確保を大義名分としつつも、一方でその機能強化に文官官僚勢力の抵抗・圧力が加わったため、歪かつ弱体な組織として発足したという面では、国防会議は自衛隊の脆弱な統合運用能力の象徴である統合幕僚会議と

相似する存在であったともいえよう。

文官官僚による制服統制体制という日本的な文民統制システムは、二つの国防機構の機能不全を惹起せしめる形で確立されていった。そして、機能不全の国防会議を解体せしめ、新たに安全保障会議を創設したのは、かつて改進黨の三党折衝委員として国防会議の設置を強く自由党に迫り、その後、防衛庁長官在職当時、事務次官に次ぐ高官位である国防会議事務局長（指定職9号）のポストにあった海原治を、「お茶くみ程度の職」と公然嘲笑した中曾根康弘であった。

【注】

- 1) 安全保障については、「樺太、千島、沖縄、奄美大島、小笠原諸島等の早期返還を要求すると共に、平和条約、安全保障条約の改正を促進する」「民力に应ずる民主的自衛軍を創設して、速やかに安全保障条約を相互防衛協定に切り替え、集団安全保障体制へ参画する」等とうたっていた。辻清明編『資料・戦後20年史Ⅰ・政治』（日本評論社、1966年）341ページ。
- 2) 『朝日新聞』1953年7月25日。
- 3) 『朝日新聞』1953年8月14日。
- 4) 『朝日新聞』1953年9月3日。
- 5) 『朝日新聞』1953年9月5日。
- 6) 『朝日新聞』1953年10月10日。
- 7) 大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 第三巻』（三一書房、1993年）528ページ。
- 8) 宮本吉夫『新保守党史』（時事通信社、1962年）258ページ。
- 9) 当時、保安庁で防衛二法の制定に携わった麻生茂氏の回想によれば、「この一つの発想は、吉田さんが内閣総理大臣で、いわゆるワンマンぶりを発揮されたわけでそれにまたいわゆる指揮権発動というような問題もあったわけで、新しい憲法下における内閣総理大臣の権力は非常に強いものであると、従ってまあ、やはり内閣総理大臣一人が自衛隊を統率するという形よりも、内閣を代表してという閣議のきちとした方針に基づいて内閣総理大臣の自衛隊に対する統率権を行使するというふうにした方が、良いのではないかという思想が一つ働いていたように思われる。もう一つは、旧憲法時代においては、例えば戦争宣言という事項になりますと、枢密院にかかったわけです。従って天皇の御諮詢に基づいて枢密院が御諮問があつて—そういう機関というものは新しい憲法にはない。従ってそうしたようなものを設けるのが必要ではないかという発想でした」「改進黨の考えはそれ（＝文民統制）と結びつくんでしょうか。……直接の対象は首相の権限抑制をいっているもんですからちょっと漠然としているのではないかという感じがします」「改進黨（は）……外国とは必ずしも同じじゃないんだとこういう発想ですよ。……わが国独自の制度としてこれは認めたんだとこういうことですね。改進黨の発想は。」麻生茂『国防会議設置時の経緯』（1977年、国防会議事務局）2～3、37、79ページ。
- 10) 「池田氏が渡米すれば、必ず防衛計画について突っ込まれる。その時どういふ返答をすべきかは、余程研究せねばならず、……毎日保安庁の人々から物を聞いて勉強していたのであるが、どういふ返事をするにしても、何がしかは将来の見通しを述べ、内閣はこういう方針である、ということを申さねばならぬ。そうしてその時、単に吉田首相はこういう所信だといっただけでは、日本の政情を知っている国務省の連中は、遺憾ながら納得すまい。現在の吉田内閣が、かつての吉田内閣ほど強力でないことは周知の事実で、……アメリカに行つて、少しでも強い立場をとろうとするならば、どうしても保守全体、少なくとも自由党と改進黨とが共通の立場を持たなければならない。その方法としては、下から政策協定を盛り上げるのが本来だが、従来のいきさつからすると、それはなかなか、おいそれとは進まず、時間的にも間に合わない。とすれば、残された道は、吉田、重光両党党首が、一緒に話合つて、この問題について一つの合意に達するという形をとるし

かやり方がない、という結論に達していた」宮沢喜一『東京－ワシントンの密談』（中央公論社、1999年）188ページ。

11) 『毎日新聞』1953年11月25日。

12) 『朝日新聞』1953年12月26日。麻生氏も、「保安庁法改正の要綱を書けと言われた時に、……・アメリカのナショナル・セキュリティ・カウンスル、それからイギリスの1946年のデフェンス・コミュニティ、仏の国防委員会、イタリアの最高国防会議というようなものを念頭において」作成したと述べている。麻生茂『国防会議設置時の経緯』、4ページ。なお、保安庁における検討作業の過程では、どうしても国防会議を設置するならば、保安庁長官の諮問機関に引き下げるべしとの意見も提示されたという。13) 『朝日新聞』1953年12月26日。

14) 「保安庁法改正要綱案」（53・12・25）における国防会議の規定は次のような内容であった。

11 (イ) 国防に関する総合的施策を審議するため国防会議を置くこと。

(ロ) 国防会議は、防衛出動の可否について審議するほか、左の事項について審議し、関係機関の連絡調整をはかるものとする。

(1) 国防の基本方針

(2) 防衛計画の大綱

(3) 前号の計画に関連する産業等の調整計画の大綱

(4) その他内閣総理大臣が必要と認める重要事項

(イ) 国防会議は、内閣総理大臣、保安庁長官、外務大臣、大蔵大臣、経済審議庁長官および内閣官房長官をもって構成すること。

国防会議の議長は内閣総理大臣とし、副議長は保安庁長官とすること。

統合幕僚会議議長および各幕僚長は陪席するものとする。

内閣総理大臣は、右に掲げる者のほか必要があると認める時は随時関係大臣を構成員に加え、または必要な者を出席せしめることができるものとする。

(ニ) 国防会議の事務は保安庁において掌るものとする。大嶽秀夫編、前掲書、535～6ページ。

15) 「当時の改進黨は保安庁が作った保安庁法改正要綱案というのが、改進黨はいわゆる自衛軍備を主張されているわけで、非常に軍隊的な色彩というものはっきり出した方がよい、という考え方が改進黨の考え方の根底に流れているものですから、自衛軍備の思想の考えからすると、保安庁法改正要綱案は、どうも曖昧であるという思想があったわけです。」麻生茂『国防会議設置時の経緯』、5～6ページ。

16) 『朝日新聞』1953年12月27日。

17) この修正意図は不文明であるが、それまで保安庁が作成した「保安庁法改正案要綱」及び衆議院法制局の作成した「保安庁法改正案要綱」のいずれにおいても、幕僚長の会議への陪席が認められていた。「イギリスのディフェンス・コミュニティ、アメリカのナショナル・セキュリティ・カウンスル、仏の国防委員会では、軍人は陪席になっており、意見を述べられるが決定には参加しない。イタリアの場合は統合参謀長は陪席ではなくてメンバーになっていますが、メンバーになっているのはイタリアだけです。こういう例がありますので、こういう（陪席）規定を入れたわけです。」麻生茂、前掲書、7～8ページ。旧軍人や学識経験者等の幅広い層からの国防会議への参加を可能とすることの裏返しとして、現場制服組が常時出席することの必要性を軽減視したのかもしれない。

18) 宮本吉夫、前掲書、260ページ。

19) 保安庁が作成した自衛庁設置法案（第一次案）では、国防会議の構成員は、会長である内閣総理大臣の他、自衛庁長官、外務大臣、大蔵大臣、経済審議庁長官が常任委員とされ、さらに「内閣総理大臣は、必要があると認めるときは、随時関係大臣を臨時委員に命ずることができる」ものとされた。

20) 『朝日新聞』1954年5月22日。

21) 「この識見の高い練達の者若干名という表現でございますが、識見の高いというのは、識見の高い法律の素養のある者というのが最高裁判官（注：最高裁判事の意味）の資格なんです。識見の高いというのは最高裁判

官のところからもっていきっているわけです。練達の者というのですが、この練達というのは、内閣顧問の官制で練達堪能な者より任命するというのがあるわけです。衆議院で作りましたのは、学識経験者という一般の諮問機関等に出てくる表現なんです、それよりも少し程度の高い、まあ狙っているのが枢密顧問官という狙いであるわけですから、識見の高い練達の者という表現になって出て来たわけであります。枢密顧問官に練達という字があるかなと思って調べてみたわけですが、これは40才という年齢制限があるだけで他に別になんら資格を書いてありませんので、むしろ内閣顧問官等から持って来たと思います。」麻生茂、前掲書、18～19ページ。なお当時、旧軍人筋においても、旧陸軍・海軍それぞれのグループが国防会議への参画に強い関心を示していたことについては、『朝日新聞』1954年5月27日参照。

- 22) 麻生茂、前掲書、19～20ページ。
- 23) 例えば、木村保安庁長官の答弁「直接に総理大臣の権限を抑制しようとか強化しようというわけではありません。これらの国防の重大な事項について総理大臣を補佐させる、そうしてその誤りをなからしむることを目的としておるのであります。」(54年5月21日、参議院内閣委員会)。
- 24) 防衛庁発足後、庁内では米国の国家安全保障会議等諸外国類似機関の組織を調査したうえで、内閣責任制を根拠に、あくまで民間人の加入には反対し、閣僚のみを国防会議の構成員とするよう、政府・与野党への働きかけを続けた。その際、防衛局部員の個人意見を纏めた「統帥問題 (54・10・20)」と名付けた文書が作成、配布されたというのが細部は不明である。
- 25) 国防会議幹事及び幹事会は、アイゼンハワー政権当時、アメリカの国家安全保障会議に存在していたプランニングボードを援用しようという発想であったという。麻生茂、前掲書、28ページ。
- 26) 後に防衛庁長官に就任した際、江崎は当時の事情を次のように国会で述べている。「……国防会議を策定され国会に法案として審議に供されたときに、野党側の代表理事をしておったあの当時のことを考えてみますと、鳩山首相は、5人以内の民間人を登用する。その学識経験者は一体どういう性格の人をいうんだ。こう尋ねますと、総理経験者ぐらいいだというふうに思ってもらいたい、こう言っておられたわけです。ところが、その当時非常に議論になりましたのは、私ども当時は自由党として野党であったわけですが、特に当時の総裁であった緒方さんが、この民間人を入れるということは危険なんだ、それは単なる諮問機関で、もし一朝有事といえますか、大事が起こった場合に、国益に関するような問題が諮問機関の民間人から漏洩して国益を著しくそこなったというような問題が起きたときに、内閣の責任制とこの民間議員との関係をどうするのか、これは処罰をするというだけで済まないのではないか。内閣なら総辞職、閣僚なら罷免ということで責任を追及することもできる、いわゆる内閣の責任制という問題から首尾一貫するのではないかというわけで、実は自由党ほかということで、私、提案者になって民間人を入れるという点を削った経緯がございます」(1972年4月25日・参議院内閣委員会)。
- 27) 麻生茂、前掲書、33ページ。
- 28) 「警察予備隊が出来た当時、少なくともG-2はそう(=旧軍人による参謀本部機能の強化)を考えていたようです。ところがこれは government section (民生局) ではねられて結局だめになったようです。ですから、旧軍の作戦指導をやった中堅ですかね大佐クラスのところは警察予備隊の方から締め出されて、結局国防会議事務局を拡大してそしてそれに入ろうとする動きがあったとこう伝えられているんですよ。それでこの過程におきまして国防会議の事務局案というものに対して100名を越えるような組織案というのが一つ出たんですよ。……それは船田長官当時の副長官から聞きましたよ私は。……だからそれを避けるために、要するに資料を整理して、で一定の意見を持って推進するということではいけないんだというバックグラウンドには、旧参謀本部的発想をね、あるいはそういう人を入れてはいかんという頭が緒方さんにあったかも知れません。……我々も事務局を考える時、仏の国防会議事務局を参考にしたわけですが、それは軍事の面と情報を持っているわけですよ。それから心理戦、経済防衛関係もある。外交上重要な交渉は総理が、乗り出すものですからね。それを補佐するからそういうものを持っているわけですよ。だから非常な権限をその当時でも持っていた。この大事務局案は、これを真似た案のように思いました。」麻生茂、前掲書、42～43ページ。

- 29) 国防会議の機能不全は度々与野党の双方から取り上げられ、例えば1966年5月6日、自民党の外交、安全保障、国防等各調査会の合同会議は、「国防会議を発展解消し、新たに冷戦対策の中核機関として安全保障会議を創設する」との考えを打ち出している。『朝日新聞』1966年5月7日。
- 30) 例えば防衛研修所編『国防関係用語集』（防衛研修所、1972年）77ページ。
- 31) 麻生茂の発言。「国防の基本に関する事項を所掌しているところは、防衛庁にもどこにもないではないか、という思想があるわけです。国防の基本方針を司る任務は、防衛庁当局にも防衛庁にもありません。防衛出動とか、運用、編成装備等があるから、防衛計画の方はあるけど、国防の基本的方針というのはそれはありません。だからそれは国防会議の補佐事項になるのじゃないか。」麻生茂、前掲書、38ページ。
- 32) 久保卓也国防会議事務局長(当時)の発言。「どうも私も前から、コンサルティブとか、アドバイサリー・オーガンとかいうものが、日本でいう諮問機関と違うような幹事がするんですがね。アドバイサリーでもコンサルティブでもいわゆる補佐機関であるという印象があるんですよね。……現行法で、政府答弁では諮問機関であると言ってしまっているわけですが。……諮らねばならないということと、重要事項について総理にも言うことができるという別項があるわけですが、そういう点からいうと、その両者合わせると、完全に日本で言う諮問機関で割り切っているのかどうかということなんですが。」麻生茂、前掲書、47～8ページ。
- 33) 麻生茂、前掲書、41～423ページ。
- 34) 麻生茂氏との談話の中で、久保国防会議事務局長は「本来、国防の基本方針として今出されているやつを作る部局は、本当はないわけですね。……総理大臣が本当は我々をタイプライターの代わりに使うのは別として、我々が案をどうぞというわけにはいかんわけですね。」と述べている。麻生茂、前掲書、33ページ。53ページ。