

防衛官僚の意識と行動

波 内 知 津

はじめに

本稿は、戦後日本の防衛行政の実態について、それにかかわった人びとの社会的行為という次元から考察するものである。

戦後日本の防衛行政を担当する主要機関は、防衛庁（現・防衛省）である。防衛庁は主として、防衛政策の実行主体である自衛隊の管理と運営、ならびにこれに関係する事務を所掌する。防衛庁の法制上の位置づけは、他の行政官庁と同様に、日本国憲法第65条で規定される行政権に属し、その全体が内閣の統轄のもとに置かれるまったくの行政組織である。

防衛庁・自衛隊の創設は1954（昭和29）年、その前身にあたる警察予備隊の発足は1950（昭和25）年である。国民の安全および国の独立を担保する手段として強大な物理的破壊力を司る権限をもった、こうした国家機関が創出され整備されていくプロセスは、当初から、戦前の軍事組織の再興とみられることが多く、つねに「戦争の放棄、戦力及び交戦権の否認」を規定する日本国憲法第9条との整合性が問われてきた。憲法学界の多数説は、これまでに、自衛隊は憲法違反であると判断してきた。が、その一方で、自衛隊に関係するいくつかの訴訟を取り扱った裁判所は、いわゆる「長沼事件第一審判決」（1973）まで、合憲とも違憲とも正式の判断を示さず、自衛隊を灰色扱いしてきた〔浦田 1995：1〕。自衛隊の合憲性は、今もって、見解の統一が難しい争点であり続けている。

このように戦後日本の防衛行政とは、それを専管する機関は日本国憲法の規定に従って設置されているが、そこで取り扱うのは、これまでに必ずしも合憲とは言い切られてこなかった事項である。つまり、戦後日本を形づくる基本的秩序の枠内であって、その枠組みとの整合性が不確かな対象を政務として取り扱う領域、それが防衛行政である。

1. 防衛行政をめぐる「文官統制」

(1) シベリアン・コントロール

自衛隊の管理・運営という防衛行政の主要事項を論じようとする、必ずと言

っていいほど浮上する論点がある。シビリアン・コントロールである。これは、民主主義体制下における軍事力の抑制と有効利用とを志向した考え方であり、一般には「文民優越 (civil supremacy) を含む、軍事力に対する民主的統制」[浦田 1999: 48] と定義される。その主たる構成要素は、政府による「政治統制」と国会による「民主的統制」である。

歴史的にみれば、シビリアン・コントロールという概念は、警察予備隊発足に際して、占領軍によって持ち込まれたものである。新たに成立した民主主義体制との間に矛盾を生じさせることなく、警察力をはるかに超える実力を備えた部隊組織を作り上げることを意図した論理であることは言うまでもない。ここで言う、民主的に統制される軍事力があるということそれ自身が、武力の不保持を謳った平和主義憲法のもとで許容されるべきことなのかという疑念は当初から投げかけられていたが、それに対する明確な回答は出されないまま、ともかくもシビリアン・コントロールは制度上確保され (自衛隊法第7条、第76条および第78条)、戦後防衛行政における第一義的な理念として定着した。

防衛行政にかんするこれまでの研究には、法学的見地や行政学的見地からみて、シビリアン・コントロールという理念に妥当する、論理的に正当な防衛行政のあり方を考察するものがある [廣瀬 1989, 小針 1990, 瀬野 2005など]。こうした研究では、戦後日本の自衛隊の管理・運営体制の実態は、軍事力の存在を積極的に認めた上でその管理・運営をはかる欧米諸国に比べて、日本国憲法第9条という構造的要因による制約が大きいこと、そしてそれゆえに、シビリアン・コントロールとしては制度面の整備がきわめて不十分であることなどが指摘されてきた。

本稿では、こうした考察方法とは別に、社会学の行為論の見地から戦後防衛行政について検討する。具体的には次のとおりである。ここではまず、戦後日本の防衛行政を以下のように捉えている。それは、1945 (昭和20) 年以前の軍事組織が敗戦という経験によって真っ向から否定される時代にあって、一方では民主主義体制に適合的なシビリアン・コントロールを旗印としながら、他方では防衛力の保持という憲法との整合性が危うい事項を取り扱うような、そんな不安定な領域である。その上で、こうした領域において人びとが具体的におこった行為、そしてその行為に込められた人びとの動機や価値意識、これらを記述し、そこから戦後日本の防衛行政を考えることを課題とする⁽¹⁾⁽²⁾。つまり、ここで第一に着目するのは、防衛庁・自衛隊の制度や組織ではなく、防衛行政にかかわった人びとの社会的行為という次元である。

(2) 「文官統制」

防衛行政に直接かかわる主な行為者群は、大きく次の3つを挙げることができる。防衛庁内部の防衛官僚、防衛庁内部の幹部自衛官、そして国会議員である⁽³⁾。これらのアクター同士の関係性については、これまでに次の2点のことが指摘さ

れている。

一つめは、官僚優位ということである。とくに防衛政策にかかる決定力の大小という点で、防衛官僚が他の二者に比べて相対的に優越な地位にあることが、これまでに多くの研究で指摘されている。まず防衛官僚に対する国会議員の劣勢さは、彼らの活動拠点である国会内に、防衛政策を専門に担う委員会がない状態が長く続いたという事情に求められる。防衛庁・自衛隊創設から25年経った1979(昭和54)年に、衆議院によりやく安全保障特別委員会が設けられた。このことは国会議員にしてみれば、防衛政策についての彼らの意見を集約し、彼らが組織だつて行動するための基盤が未整備のまま、防衛行政にかかわらなければならないということである。こうした事情は、国会議員が防衛官僚に拮抗した影響力を持つことを難しくする⁽⁴⁾。一方、幹部自衛官の防衛官僚に対する相対的劣位は、防衛庁職員を構成する自衛官と非自衛官、それぞれの幹部トップに課せられた、職務と責任の違いという点から説明される。両者はそれぞれに防衛庁長官を補佐することになっているが、幹部自衛官「制服組」トップの幕僚長が、自己の所属する自衛隊にかんしてのみ助言をおこなうのに対して、内部部局の幹部職員「背広組」トップの官房長や局長は、各自衛隊および統合幕僚監部の各般について助言を行う(自衛隊法第9条、防衛庁設置法第16条)。この制度的規定によれば、自衛隊の管理・運営全般にかかわる基本事項——その行動、編成、装備、配置などについて、長官の最高の補佐者となり、防衛行政の基本的な方向づけを行なうのは、個々の自衛隊に専心する制服組ではなく、全実力部隊を包括的に取り扱う背広組ということになる[防衛研究会編 1996:40-41]。このようにして防衛官僚は、国会議員に対しても幹部自衛官に対しても、より有利な組織資源・制度的資源をもって、相対的に優越した位置に立つ。

防衛行政にかかわるアクター同士の関係性について二つめの指摘は、それが予定調和的に達成された均衡状態というよりも、むしろ、当初から相克状態であり続けてきたということである。それぞれのアクターは、みずからが持ち得るあらゆる資源を駆使して、防衛政策策定の主導権をめぐる相争う関係にある。防衛政策や防衛計画の策定にあたり、自己の立場を反映させた構想を、どれだけ盛り込むことができるか、同時に、対手が打ち出してくる構想をどれだけ排除することができるか。そうした相克状態のなかで、防衛官僚は70年代に至るまで、政治家の干渉を排除し、幹部自衛官を何とか抑えて、みずからの相対的優位を維持し強化しようと努力していたというプロセスが、戦後防衛行政の歴史的推移を追った研究によって記述されている[佐道 2006:98]。

このように、防衛行政にかかわる行為者群の関係性は、構造的に防衛官僚優位であり、その内実は相克状態である。この点で戦後日本の防衛行政は、シビリアン・コントロールの直接の訳語であり「政治統制」「民主的統制」を含意した「文民統制」ではなく、むしろもっぱら官僚統治の「文官統制」であると論じられることが多い。こうした指摘をふまえた上で、以下では、「文官統制」というかた

ちで戦後防衛行政をリードした防衛官僚に照準し、その価値意識と行動について検討する。そのことはつまり、戦後防衛行政の展開において主流に位置づけられるような価値意識と行動とについて考えるということである。そして防衛官僚はアクター同士の関係性において相対的優位に位置づけられるが、その価値意識と行動は、もちろん幹部自衛官や国会議員といった他のアクターとの関係のなかで成立する社会的行為として考えなければならない。

主な分析資料は、海原治（1917-2006）という一人の防衛官僚のオーラル・ヒストリーである。海原治は、警察予備隊発足時にはその実務に携わり、保安庁の設置（1952）以来、一貫して防衛政策の中核にいた実力者と評される防衛官僚である。海原は1967（昭和42）年に防衛庁から内閣国防会議に転出し、1972（昭和47）年に退官しているため、彼のオーラル・ヒストリーによってフォローできるのは70年代初頭までの防衛行政ということになる。70年代初頭とは、防衛政策の中心が防衛力の整備から運用へと移る転換期であり [大森 2009 : 15]、また防衛庁職員の世代交代にさしかかる時期であるといわれる [佐道 2006 : 82-83]。したがって、ここで取り上げる海原治のオーラル・ヒストリーは、戦後防衛行政の最初の一時代を読み解く資料として位置づけることができるものである。

3. 防衛官僚の社会的行為

資料について、さらに説明を加えておきたい。『海原治オーラルヒストリー』は、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」の一環として実施されたもので、インタビューは1998（平成10）年から2000（平成12）年にかけて全20回行われている。その報告書の分量は、上下巻合わせて700ページ超に及ぶ。聞き取りの主眼は、戦後防衛行政についての詳細な事実の究明に置かれているが、話者本人の認識のありようを自身の言葉で再現させ、それをそのまま記述するというオーラル・ヒストリーの本旨は全体を通して貫かれており、その点で、防衛官僚の社会的行為を記述するという本論文の課題にとっては、きわめて有益な資料である。この資料を読み解くにあたって設定したポイントは、次の2点である。1点めは、相対的優位にあった防衛官僚が、他の二つの行為者群とみずからとの関係性をどのように認識していたか、2点めは、幹部自衛官および国会議員と関係しながら、防衛官僚は防衛行政を展開させるにあたり、どのような行為を行なったのか、この2点である。

(1) 海原治という人物

海原治は1917（大正6）年、大阪府に生まれた。旧制一高、東京帝国大学法学部法律学科を経て、1939（昭和14）年内務省入省、大臣官房文書課に配属される。1940（昭和15）年に陸軍入営。復員後は、高知県渉外課長、警視庁警視を経て、1948（昭和23）年から国家地方警察本部に勤務し、その在職中に警察予備隊創設のた

めの法制起案を担当した。1952（昭和27）年に保安庁保安局保安課長に就いた後、1954（昭和29）年、新設された防衛庁の防衛局第一課長に就任。その後は一貫して防衛庁に勤め、防衛審議官、防衛局長、長官官房長などを歴任した。1967（昭和42）年内閣国防会議に転出し、1972（昭和47）年の退官まで事務局長を務める。退官後は、評論家の肩書で執筆や講演活動に従事。2006（平成18）年、逝去。

防衛官僚としての海原は、防衛にかんする圧倒的な専門知識量をもって、剛腕を振るう人物として見られていたようである。海原の下に直接ついて仕事をした経験をもつ元・防衛官僚、伊藤圭一⁵⁹と夏目晴雄⁶⁰はそれぞれ、海原を次のように評している。

※以下、『海原治オーラルヒストリー』、『オーラルヒストリー伊藤圭一』、『夏目晴雄オーラルヒストリー』（いずれも政策研究大学院大学）からの引用は、それぞれ『海原』、『伊藤』、『夏目』と記載する。

「海原さんというのは凄かったです。計画が出て来ると、自分で全部勉強して『ここが、おかしいじゃないか』ということをして、非常に的確に指摘するわけです。僕らが、何となしに判を捺していると、すぐ呼ばれて怒鳴られるわけですよ。」【『伊藤』：上26】

「アメリカの雑誌から何から常日頃調べてね。整理はいいし、何か質問すると関連のデータがパッと出てきます。（略）非常に勉強家でもあった。」【『夏目』：59】

「（議論するときの海原のことを一引用者）デストロイヤーといっていた。そのかわり、破壊力は計り知れないものがある。ああいうのが必要なこともあるのですね。あのくらいでないとも相手が引き下がらないときもある」【『夏目』：32】

こうした防衛官僚・海原の厳格さ強引さ剛腕ぶりは、一面では「とにかく、みんな脅えていましたら。」【『伊藤』：上24】と畏怖の念を抱かせるものであったが、とにかく海原自身が獲得し蓄積した豊富な専門知識に裏打ちされていることもあってか、その威力は他の防衛官僚たちを納得させるものでもあった。夏目晴雄は次のように回想する。

「省内では海原さんが言うのとだれも批判する人がいないし、僕らもその当時はそう思っていましたから、違う意見というのはあんまり記憶にないです。むしろそのころは海原さんの言うことはほとんどまっとうだと思っていました。」【『夏目』：57】

豊富な専門知識を源泉とした多大な影響力を防衛庁内にもつ防衛官僚。海原治を、ひとまずこのように捉えた上で、彼のオーラル・ヒストリーを検討する。

(2) 「旧軍の伝統」に立ち向かう——制服組に対する態度から

まず、幹部自衛官「制服組」に対する海原の態度をみる。海原は語りのなかで、

制服組に対し、その計画作成能力という点でかなり低い評価を下す。伊藤圭一は「海原さんは現実以外のことは信用しない」[『伊藤』：上120]と述べているが、以下にみるように、制服組が作成した計画に対する酷評もまた、この現実的観点から発せられたものとみることができる。

「(保安庁時代—引用者) 幕僚長まで決裁しているんですよ。『国内警備実施計画』というもので、このぐらいの厚みがありましたかな。それを私が家に持って帰って読んで、問題点に全部付箋紙を貼っていったんです。百二十三枚あった。(略) どういうことが書いてあるか。『現在の通信手の数は、平時の通信業務を処理するのにもやっとなのである。これが有事となったら通信量は十倍になる。しかし、各員の努力によって全部捌く』と書いてあるんです。これはおかしいんじゃないかということですよ。」[『海原』：上227-228]

「(航空幕僚監部作成の計画について—引用者) これを聞いてびっくり仰天しましたね。敵が攻めて来ますね。不意急襲する。敵の不意急襲を受けても、『地上の通信施設、後方支援関係、これには被害がないものと想定する』と書いてあるんです。」[同前：上102]

夏目晴雄は、計画作成に対する海原の姿勢について「あの人は満点のやつをつくらないと、『いま攻めて来たら役に立たない。(略)と。』」[『夏目』：32]と回想する。ただし、海原自身は、そうした満点主義ゆえにではなく、このような現実性に欠ける計画が戦前の旧軍の伝統だと思われるからこそ、制服組を低く評価するのだと語る。

「(戦前の作戦計画について—引用者) 全部机上の空論なんですよ。こっちはしかも無尽蔵な力があるんですよ。独り相撲をとっている。敵はどうかというと、わからない。相手は十人力なのか、五十人力なのかわからないんですよ。それに打ち克つのも大和魂ということになる。(略) 敢えて昔のことを言っていますのは、昔がそのまま今に生きているということです。自衛隊の幕僚の物の考え方ですね。」[『海原』：上61]

「(海上自衛隊の幕僚の考え方について—引用者) 日本の四つの島が生きていくために、何ができるか、何をするかということじゃないんですよ。やはり軍艦マーチにのって太平洋に出て行く、これが夢なんですよ。」[同前：上237-238]

そして海原は、「当時の作戦がいかにいい加減であり、『希望の作文』であったか」[同前：上59]と述べ、自分に入営経験があることを持ち出しながら、「私は旧軍の体験がありますからね、絶対に旧軍の馬鹿なことを繰り返してはいけないと思うわけですから。」[同前：上12]と語る。

ところで、当時の防衛庁・自衛隊のなかで旧軍関係者の影響力はどの程度のものであったのだろうか。自衛隊の前身である警察予備隊の創設は、その部隊幹部を旧軍の職業軍人から採用することで進められた。時代が下って自衛隊が発足し、1957(昭和32)年から防衛大学校第一期卒業生の任官が始まるが、先行研究

によれば、各幕僚機構の人材は、70年代後半にいたってもその7割超を旧軍関係学校卒業者が占めていて、制服組における旧軍関係者の影響力は依然として大きかったことが指摘されている〔廣瀬 1989：98-100〕。海原自身もまた、『『制服組』の中心が『旧軍人』ですからね。』〔『海原』：下81〕と述べている。

ただし、防衛官僚・海原の態度を制服組に対する絶対的な抑圧や排斥であるとみなすことには、少し慎重にならなければならない。海原は一方で、制服組に対して次のような仲間意識を語っている。

「(庁内の旧軍人にかんして—引用者) いろいろ苦勞もありましたけど、ある意味で楽しかったですね。というのは、敗軍の将が集まって、これからどうするかということを一所懸命みんなで考えた時代ですよ。俺たちは、要するに世の中で陰の存在だと。陰の存在はみんなお互いに手を結ぼうではないかということで、その親睦のために、(略) (旧軍人の職員たちと—引用者) 時々飲んだりしましたよ。」〔同前：上282〕

またそれだけでなく、海原の語りからは、旧軍人を含めた制服組を防衛庁における専門家集団として尊重する向きが読み取られる。海原は、自衛隊の創設と整備にあたっては「とにかく『制服』の、それぞれ誇りを持った、経験を持った人を相手にもものをつくっていかねばいかんのだから、理屈で負けないようにしないとイケない。」〔同前：上284〕と意気込んだことを回想し、そして、実際の作戦の計画・運用については、それは完全に制服組に任せて、知識も経験もない自分たち文官は口を出すべきではない、という旨を語る〔同前：上330〕。また、将来の幹部自衛官を育成する防衛大学校には、在学生の「先輩」である制服組から校長を出すのがいいのではないかという考えを示している〔同前：上223〕。こうした態度からは、海原が制服組を、自分たち文官とともに——しかし明確な分業を伴いながら、戦後防衛行政を展開させる主体として位置づけていることが推察できる。

制服組に対する以上のような海原の態度は、約言すれば、海原が言うところの「旧軍の伝統」の排斥を志向するものである。「旧軍の伝統」とは、海原の言葉を用いると、「想定が`大甘、」〔同前：上326〕の「とんでもない夢物語」〔同前：上224〕を作り上げるような価値意識であり、防衛官僚・海原が目指す「もっと現実的な具体的な努力目標」〔同前：下80〕や「もっと足が地に着いた現実的な計画」〔同前：下82-83〕を作るには程遠い考え方である。海原は、こうした「旧軍の伝統」を排斥し淘汰することを志向していた。そして実際に、それを動機とする行為を行なった。その最も顕著な事例のひとつが、海原みずから、自身の防衛官僚としての業績の一つに挙げる「赤城構想」の白紙還元(1960)⁽⁷⁾である。

昭和36(1961)年度からの防衛力整備計画案として発表された、いわゆる「赤城構想」は、統合幕僚監部が防衛政策の作成作業に関与した初めてのケースであったことが指摘されている。そしてその中身とは、当時の制服組の意向を大幅に取り入れたものであった〔佐道 2003：91-94〕。この点から、同計画が結果とし

て全面的再検討に至った過程については、先行研究では次のように考えられている。赤城構想は当時の財政面や対内的・対外的政治事情よりも、むしろ防衛庁内部の政治的力学、つまり長期計画作成の主導権が背広組から制服組に移ることを危惧した、海原防衛局長を筆頭とする防衛官僚らの意図が強く働いたことによって、白紙還元まで追い込まれたのではないか〔同前：94〕。すなわち「赤城構想」白紙還元という出来事は、防衛庁内における背広組と制服組との相克、そして前者による後者の抑圧を示す事例としてみるのが適当なのではないか、ということである。

海原は語りのなかで、赤城構想が現実性・具体性を欠いた「壮麗な御殿」〔『海原』：下81〕で、「要するに、旧帝国陸軍・海軍の時の国策と同じなんです。」〔同前：下103〕と述べ、それは「旧軍人的発想でずっとままとまっている」「そんな馬鹿馬鹿しい構想」〔同前：上216〕であったと評価する。そして海原は、赤城構想をつぶしたのは自分であると認めているが、しかし同時に、それは背広組による制服組の抑圧などではないことを強調している。

「例えば私は、毎回同じ話をしますが、『赤城構想』をご破算にした。『中曽根構想』をご破算にした。『赤城構想』『中曽根構想』は、『制服』も文官も全部入って、最後は政治家である大臣が決めたことなんだ。それを壊したのが、極端に言えば私なんだ。これは何と言えればいいんですか。」「同前：上304〕さらに海原は、文官優位や文官統制などと訳されるシベリアン・コントロールにふれて、次のように続ける。

「シベリアン・コントロールということは何もないじゃないですか。何が正しくて、何が間違っているかというだけのことなんだ。それで何ができるのか、何をしたいのか、それができるのか、そういう簡単なことなんだ、防衛というのは。」〔同前〕

防衛官僚・海原は、「人に対する好悪の情というのが激しい人」〔『伊藤』：上130〕で、「多分に感情の起伏が激しい上に、偏見もあった」〔『夏目』：41〕といわれている。また、彼が、制服組とまったくの円満的關係を築いていたわけではなかったことを窺わせる回想もある⁽⁴⁾。海原の周辺には、人間同士の感情的な衝突が頻繁に生じていただろう。そしてそれが「赤城構想」白紙還元に影響したことも、おそらくは事実だろう。ただしそれとは別に、ここで海原の語りをもとにして行為論的観点から考えられるのは、防衛官僚・海原が第一に志向していたのは、旧軍的伝統に連なるものと彼が目した考え方や行為の、戦後防衛行政からの排斥であり淘汰である。このことを旧軍人や制服組といった具体的な人びとの排斥・淘汰に自動的に結びつけてしまうと、先にみた海原の制服組に対する仲間意識や尊重ぶりが説明できない。またそれだけでなく、海原は彼自身が排除しようとしている現実性・具体性を欠いた考え方や行為を、旧軍からの連続と認識しているが、一般的にみて、そうした考え方や行為そのものは「旧軍の伝統」としてのみ説明できるものでもない。事実海原自身も、上でみたように、そうした考え方や行為

を、制服組にだけでなく背広組にも政治家にも見出していた。以上のことから、防衛官僚・海原はみずからの行為に、具体的な人間の排斥や淘汰というよりは、ある行為類型や価値意識——それは海原の価値意識からすればきわめて納得しがたいものである——の排斥・淘汰という動機を第一に含ませていたと考えるのが妥当のように思われる。

(3) 「歌舞伎」の世界を作り上げる——国会議員に対する態度から

次に、国会議員という行為者群に対する海原の語りをみていく。先にふれたように、国会には長く、防衛政策を専門に扱う委員会が置かれなかった。海原はそのことを持ち出しながら、国会議員に対する不信感を述べる。

「政治が本当に責任を果たすということなら、国会や内閣委員会でそういうこと（＝防衛政策—引用者）を議論すべきなんです。秘密会にすればいいんです。ちゃんとそういう規定があるんですから。（略）国会の防衛委員会を置かないといけないんです。それを置かない。だから、一番さぼっているのは私は政治だと思っている。」〔海原〕：上371〕

このような政治一般に対する不信感は、当時の与党・自由民主党所属の議員たちへの酷評につながっていく。

『『何とかなるよ』という哲学ですね。これは基本的に当時の自民党のメンバーがそうでしたね。（略）どう言ったらいいんでしょうか、国家の大事な安全保障という問題を、簡単に道具としてしか扱っていないなと思いましたね。』〔同前：下189-190〕

「（自民党の国防部会などで—引用者）今、国防が国の大事であるということをお経の文句のように言う人はいますよ。じゃあ、どうするんですかと言ったら、何もないですね。」〔同前：下191〕

このように海原は、自民党議員の防衛政策へのかかわり方に、言うならば、彼が国会議員に対して望むような真剣さが見られないという点で不満を表明している。防衛庁から政党への接触にかんしても、海原は「私なんか言われても行きませんよ。馬鹿馬鹿しくて。くたびれもうけになるだけで、後で悪口を言われるだけですからね。」〔同前：上345〕と、みずからの経験を持ち出して懲りたさまを語っている。

その一方で、海原は、次にみるように日本社会党所属の議員を当てにする態度を示す。

「法案を通そうと思うと、与党は駄目なんです。社会党に行かなければ。」〔同前：下4〕

「防衛庁というのは哀れなんです。口では大事だ、大事だと言うんですけども、いざとなったら、誰も面倒をみてくれない。しょうがない、私は自民党に行っても駄目だから、社会党に行って『石橋（政嗣—引用者）さん、お願いします』とか『横路（節雄—引用者）さん、お願いします』とか言って、

『ああ、そうか』ということになるわけです。』[同前：下316]

日本社会党といえば、結党以来、護憲・反安保・非武装中立論を政策の基調としてきた政党である。1950（昭和25）年の警察予備隊発足の一年半後に、早くもその違憲性を争うための訴訟を裁判所に持ち込んだのも、当時の左派社会党であった（「警察予備隊違憲訴訟」）。日本国憲法第9条を厳格に守ることを主張し、国会で自衛隊の違憲性を問う急先鋒、日本社会党には一般にそのようなイメージがつかまとう。にもかかわらず、自衛隊の管理・運営に直接携わる防衛官僚・海原は、「私が思っているのは、社会党のおかげで自衛隊もここまで来れたんだ。」[同前：下7]とまで語る。こうした態度には、海原のどのような主観的意味が含まれているのだろうか。

海原は、防衛庁において早い時期から国会答弁の準備に携わり、ある時期からは政府委員として防衛庁長官に随行し、国会や自民党国防部会といった場で発言している。そしてそこでもまた、防衛庁内と同様に剛腕ぶりを発揮していたようである。これについて夏目晴雄は、「海原さんが一人でもってまくしたてて、みんな黙って聞いていたんだと思いますよ。』『夏目』：57」と述べ、同時に「防衛庁は、何か面倒な問題がおきると、大臣が、『海原おまえやれ』ということが多かったですよ。」[同前]と語っている。海原は、国会などの場で社会党議員と正面から議論を衝突させ、やり合った経験というものをほとんど語っていない。語られるのは、むしろ次のような経験がほとんどである。

「（こじつけの国会答弁を用意した経験にふれて一引用者）次長に『こんな三百代言の説明は大学を卒業して初めてだ。ついては、こういう質問はないようにしてくれ。社会党といえども、ちゃんとそれはわかるんだ。話をして、その質問はないようにしてくれ。（略）』と進言したんです。そうしたら、結局その通りになった。だから質問ゼロですよ。質問があったら、赤恥かくでしょうね。だから社会党といえども、ちゃんとわかってきている。日本の言うと、武士の情けというものです。』『海原』：上247]

「（社会党議員・石橋政嗣に面会して一引用者）『実は今度来た大臣、あの人は党内では「理屈ごね七」と言われているぐらい理屈が好きなんだ。あなたが国会で質問したら、とんでもない答弁をするかもしれない。（略）変な答弁をしたと思って、追及は勘弁してくれ。二の矢、は私たちで引き受けるからお願いします』と言ったんです。そうしたら石橋さんも『わかった』と言う。（略）そして（国会質問中一引用者）おかしかったら、『事務的なことになるから、ひとつ政府委員に聞く』と言って、こっちに聞いてくださる。そういうことがあるんです。』[同前：上351-352]

海原は、国会は「歌舞伎の世界」[同前：上352]であると語る。歌舞伎とは、海原の言葉を用いれば、「お腹に刀を突き刺したまま三十分もしゃべっている」「お芝居」[同前：上247]である。そこには多分に作り事の要素が含まれることを、この海原の言葉は示唆している。また、芝居であるからには、ストーリーはあら

かじめ固まっている。それゆえ、国会という歌舞伎の世界では、論戦があったとしても「もう答えは決まっているんだから」[同前]。この場合の決まっている答えとは、戦後の日本に実部隊・自衛隊が存在するという現状に対しての肯定である。海原は、自分が知っている限りで、社会党議員の少なくとも半分以上が本音では自衛隊肯定だが、社会党員である以上、建前としてそれを明言することは難しいのだとみている[同前：上247]。だから、「上手にやりましょう」[同前：上352]という戦略的スタンスで社会党議員に接し、彼らと自分たち防衛官僚との間の見解の相違そして衝突を、国会を舞台とした演技として取り扱ってしまう。そうして彼らを、自分たちと一緒に「歌舞伎の世界」を作り上げるアクターのひとつに位置づけるのである。

海原は、自分は常日頃から社会党議員と付き合い、親しくしていたと語るが、こうして作り上げられた関係が、国会を「歌舞伎の世界」とするのに有効に働いたことは言うまでもない。これについては伊藤圭一も「(海原は事前に社会党議員と一引用者)ここまでは言えるけれども、これからは言えないという了解をとって、そしてやったりしていました。そのぐらい非常に親しくしていました。」「[伊藤]：上105」と語り、夏目晴雄もまた「あの人は楽しんでいましたよね。もちろん事前に野党となあなあやっているところもあり、ちょっとフェアじゃないところもあるんです。でもそれも実力のうちですからね。」「[夏目]：45」と述べている。夏目はさらに海原の手腕について、「相手も立て、こちらも言いたいことは言う。両方でもってまんざらでもない形で収めちゃう。」、そして「本当に苦しい場面にはならないのですね。」[同前]と語っている。

自衛隊に対する現状肯定を決まり切った答えのように取り扱い、自衛隊違憲を主張する日本社会党の議員をも「歌舞伎の世界」のアクターとすることを可能にした要因とは何だろうか。それは海原本人の語りからではなく、彼の周辺にいた伊藤や夏目らの語りから引き出すことができる。伊藤は、社会党議員の側に、自衛隊に対する見解の揺らぎが確かにあったことを述べながら、彼らが「海原さんに対してはかなり尊敬していました。」[伊藤]：上104」と指摘する。次にあげた夏目の回想と併せると、伊藤が語るような、社会党議員の海原に対する尊敬そして信用が、社会党議員と防衛官僚との立場の相違を表面的な演技の次元に止め、本格的な衝突に至らせない要因として働いたのだと考えられる。

「海原さんというのは国会では絶大な信用があったんです。個々に嫌いな先生はいたかもしれないけれども、防衛庁で海原の言うことは間違いないと。あいつはとにかくいちばんよく知っているし、常に正論を吐いている男だというのが国会じゅうに知れ渡っていました。だから、海原がいったとなったらみんな黙って、そういう雰囲気でした。(略)それは大したものですよ。その後もあんな人はいません。」[夏目]：66

おわりに——戦後防衛行政で生じたこと

ここまで、戦後の防衛行政を「文官統制」というかたちでリードした防衛官僚のうち、海原治という一人の人物に注目して、彼のオーラル・ヒストリーから、その社会的行為の一端を記述してきた。彼は、制服組との関係においては、自分が「旧軍の伝統」とにらむ考え方や行為を淘汰することを志向し、それを動機とする行為を展開した。国会議員との関係においては、自衛隊違憲を主張する議員の側と自分たち防衛庁側との見解の衝突を、国会を舞台とした演技にとどめることを志向し、そのように行為を行なった。海原治の行為や考え方は、その周辺にいた者たちの語りをあわせてみると、当時の防衛行政において、決して小さからぬ牽引力を発揮したものとみることができる。そこで最後に、防衛官僚のこうした社会的行為によって、戦後防衛行政の領域で何が生じたのかを考えたい。

端的に言えば、海原の社会的行為は、戦後日本の防衛行政という、民主主義に適合的なシビリアン・コントロールを旗印としながら日本国憲法との整合性が危うい事項を取り扱う、そんな不安定な領域において、自衛隊と平和主義憲法との整合性を正面から問わずに済むような環境を成立させるものである。その環境とは、そこにいる人びとに自衛隊の合憲性・違憲性を積極的に確認するよう仕向けるものではない。むしろ、そうした問いを意識的にやり過ごすことを可能にするような環境である。

これに関連して、海原には当初から、以下にみるように、自分が「再軍備」を進め「軍隊」を作っているという認識があったことを指摘したい。

「私の同期の親友ですが、『何だ、海原、再軍備の手助けをするのか』というような公式論があるんですね。手助けをするよ、と言ったんです。私は軍備は必要だと思う。要は軍隊も警察も同じだ。それ自体に色はない。これをどう使うかが問題なんだと。』[『海原』：上283]

つづけて海原は、「ところが今や、まさに軍隊は悪だと。およそ軍事と名の付くものには全部反対だと」[同前]という風潮があるので、それに対して「われわれは断固抵抗すべきである。消極的抵抗をすべきである、とやったわけです。』[同前]と語る。防衛官僚・海原の社会的行為から明らかになるのは、言ってみれば、この「消極的抵抗」を可能とするような環境の存在である。そこでは人びとは、自衛隊は合憲であると声高に主張するのでもなく、また、自衛隊が合憲か違憲かといった問いに対して判断停止をするのでもない。意識的な「消極的抵抗」として、そうした問いをやり過ごすのである。このような環境にあっては、司法における自衛隊違憲判決でさえ、人びとの行動に、ひいては防衛行政の大勢にほとんど影響しない⁹⁾。

こうした環境が成立する要因としては、表立って自衛隊違憲を主張する行為者群との間に、自衛隊に対する現状肯定を根本とした社会的関係が取り結ばれたことが大きい。見解の相違は大きくても、防衛官僚・海原にとっては、「何とかな

るよ」の与党・自民党議員ではなく、積極的かつ論理的に自衛隊違憲を主張する野党・社会党議員こそが、彼が期待する真剣さでもって防衛政策にかかわる重要なアクターであった。そうした相手との間に、双方の見解の衝突を演技の次元にとどめ、ともに自衛隊肯定に向けた社会的関係を成立させようとする海原の姿勢は、きわめて戦略的であったと言い得るだろう。ただし、それだけではない。自衛隊の合憲性を問わずに済む環境が成立するには、海原自身の、自分は戦後防衛行政から「旧軍の伝統」を排除しているのだという認識もまた大いに関わってくると考えられる。

ここで断っておかなければならないのは、『海原治オーラルヒストリー』には、自衛隊と日本国憲法との整合性について語られた箇所が見られないということである⁽¹⁾。したがって、仮説的考察の域を十分に出るものではないという位置づけの上で、考えられるのは次のことである。海原の語りの前提をなしているのは、これまでみてきたように、国を滅ぼし無一文にした旧軍との断絶を志向する価値意識である。自衛隊は軍隊であるが、旧軍とは違う。戦前の軍事組織がすべて廃止され軍事そのものが白眼視される戦後の早い段階にあって、こうした認識、およびそれを動機とした行為をおこなうことは、実力部隊・自衛隊の管理・運営に直接携わる者にとっては次のような意味をもったのではないか。つまりそれは、みずからの仕事に向けられる疑念をやり過ごしていくためのやり方であり、戦略であったということである。このように考えると、戦後日本の防衛行政の実態について、さらに以下のような考察が可能となるだろう。それは、「戦前」対「戦後」といった価値意識の対立を軸とした分析・研究である。これは戦後防衛行政の展開を、防衛官僚・幹部自衛官・国会議員といった言わば形式上の集団間で繰り広げられる相克のプロセスとしてのみ捉えるのではない。むしろ、そうした形式的カテゴリーを相対化して考察するということである。

自衛隊と日本国憲法との整合性を正面から問わずに済ませるような風潮は、少なくとも海原が防衛政策の中核にあった70年代初め頃までは、防衛庁内にあったものと推察される。しかしながら、海原が防衛行政への直接的なかわりから退いた頃から、防衛官僚の、ひいては防衛庁内の雰囲気に変化し始めたことを、伊藤圭一が語っている⁽²⁾。それは、防衛行政をめぐる行為者群の価値意識や行為が、時間的流れとともに徐々に変化していることを示すものである。またこのことは防衛行政の領域においてアクター同士の関係性が変化していることを意味しており、つまりシビリアン・コントロールを旗印とした戦後防衛行政の実態が新たな局面を迎えることになったことを示唆している。このような海原治以後の防衛行政の展開は、今後の検討課題である。

註

- (1) この課題の立て方は、マックス・ウェーバー (Weber, Max) が提示した、法秩序にかんする法学的な考察方法と社会学的な考察方法との区別に依拠して

いる。ウェーバーによれば、法学的な考察方法は、人びとの行態についての基準とされるような秩序に、どのような事実が服するかということと、これらの事実の秩序への服し方とを探求することを課題とする。一方、社会学的な考察方法は、共同社会行為に参加している人たちが、彼ら自身の行為をこうした秩序に志向させるというチャンスが存在している場合に、このことによって、共同体の内部で事実上何が起こるかということの問題にする。[世良訳 1974：3-4]。

- (2) 本論文は、シビリアン・コントロールという理念の再検討を意図するものではなく、ましてや、戦後日本の防衛行政にシビリアン・コントロールは成立していないなどと否定的見解を述べるものでもない。本文でもふれたように、自衛隊に対するシビリアン・コントロールは、制度上確かに確保されている。本稿で意図しているのは、このようにシビリアン・コントロールを妥当性ある理念として取り扱っているような戦後防衛行政の領域で、事実、人びとが何を志向し、どのような行為をしたか、そのことによって防衛行政の領域で何がおこったのか、という、言わばシビリアン・コントロールの実態の一端を明らかにすることである。
- (3) 先行研究では一般に、防衛政策や防衛計画の策定の実際は、国内よりも海外の情勢に多く影響を受けることが指摘されている。ただしここでは、防衛行政にかかわる主要な行為者群に、アメリカをはじめとした諸外国の存在を含めていない。それは、本稿でとりあげた防衛官僚・海原治が、「(防衛庁の装備計画作成にあたって—引用者)それはただ、アメリカさんが要するというだけでいいんですよ。」[『海原』：上368] や、「(日ソ国交回復について—引用者)防衛庁としては別に関心を持ちませんでしたね。(略)いちいちその時その時の情勢で右往左往することはなかったですね。」[『海原』：上369] などと語っていて、諸外国の存在は、少なくとも防衛官僚が直接に行為を向ける相手としては想定されていないと考えられるためである。
- (4) いわゆる「族議員」について。族議員とは、字義的には、特定の政策分野に強い影響力をもつ議員を指す。しかし官僚サイドからは、族議員は政策立案の能力も時間もなく、また本来の政策に関心をもっているわけでもないと低く評価されることが指摘されている[水谷 1999：348-349]。防衛官僚・海原治も、いわゆる防衛族について「防衛族と言って新聞が書くほど強い力を持ったものはないですね」「弱いだけ、烏合の衆ですよ」[『海原』：上355] と述べている。
- (5) 伊藤圭一(1922-)は、旧制五高、九州大学を経て、海軍入営。復員後は、高校教員を務めた後に、1954(昭和29)年保安庁に入庁する。以後、防衛庁教育局、防衛局、人事教育局などに勤務。在職中に広報課長、防衛課長、防衛局長などを歴任する。1978(昭和53)年に内閣国防会議に転出し、1984(昭和59)年の退官まで事務局長を務める。
- (6) 夏目晴雄(1927-)は、松本高校、東北大学を経て、1951(昭和26)年特別

調達庁に入庁。1960（昭和35）年に防衛庁に出向、同年、防衛庁職員に移籍。70年代末から80年代初めにかけて、人事教育局長、長官官房長、防衛局長を歴任した。1983（昭和58年）から1985（昭和60）年の退官まで、防衛庁事務次官を務める。

- (7) 1959（昭和34）年に、当時の防衛庁長官・赤城宗徳が記者との懇談のなかで明らかにした「赤城構想」は、結局、財政面で大蔵省から異論が出されるなどして、翌年に全面的再検討に付されることになった。新しい整備計画案は、海原治（当時、防衛局長）を中心としたメンバーによって作成され、その計画案が1961（昭和36）年、「第二次防衛力整備計画」に決定された。
- (8) 防衛庁担当記者・堂場肇（読売新聞）の海原評。「海原という男は一高、東大出身のバリバリの内務官僚で、才幹に溢れている代りに、『人を人と思わぬ』ゴーガンな面魂をもっている。陸、海、空の課長、班長はもとより、自分よりズッと年かさの部長クラスまで、時としてアゴを使うような態度を見せる。防衛庁の若手ホープといえ、誰しもまず海原に指を屈するが、それだけに実力部隊からの反感も強い。」（堂場肇ほか1956『防衛庁』同朋社より）〔佐道 2003：98〕
- (9) 自衛隊違憲判決が示された「長沼事件第一審判決」（1973）についての夏目晴雄の回想から。「これは、正直いいますと、国会では年じゅういわれていたことですよね。ただ、司法当局で違憲だと切りつけられたのはとにかく初めてでしたから、それはそれなりのショックはありました。しかし、ショックがあったというのは否定できないけれども、それで防衛庁のなか、あるいは自衛隊の仕事が大きく変わるとか、それは一切なかった。」〔『夏目』：148〕
- (10) このように海原は、自衛隊を含め防衛の仕事全般に対する風当たりの強さが、自身の防衛官僚としての姿勢に影響したことを語る一方で、平和主義憲法については触れていない。このような態度こそ、自衛隊と憲法との整合性を正面から問わずに済む環境で可能になるものともいえる。
- (11) 「あの人（＝海原一引用者）は、『とにかく野党と話し合え』ということを言っていました。私まではそれをやったのですけれども、あとはどうも途絶えてしまったみたいですね。防衛庁のなかにも、野党と話し合ってはけしからんという空気がだんだん出てきたみたいです。」〔『伊藤』：上104〕

文献

- 防衛研究会編、1996『防衛庁・自衛隊〔新版〕』かや書房。
廣瀬克哉、1989『官僚と軍人——文民統制の限界』岩波書店。
小針 司、1990『文民統制の憲法学的研究』信山社。
纈纈 厚、2005『文民統制——自衛隊はどこに行くのか』岩波書店。
水谷三公、1999『官僚の風貌』（日本の近代13）中央公論新社。
大森敬治、2009『我が国の国防戦略』内外出版。

- 佐道明広, 2003『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館.
- , 2006『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館.
- 政策研究大学院大学, 2001『海原治オーラルヒストリー〈上巻〉〈下巻〉』(C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト).
- , 2003『オーラルヒストリー伊藤圭一〈上巻〉〈下巻〉』(C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト).
- , 2004『夏目晴雄オーラルヒストリー』(C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト).
- 浦田一郎, 1995『現代の平和主義と立憲主義』日本評論社.
- , 1999「文民統制」, 高橋和之・大石眞編『憲法の争点〔第3版〕』(法律学の争点シリーズ2)有斐閣, 48-49.
- Weber,Max., 世良晃志郎訳, 1974『マックス・ウェーバー 法社会学』創文社.