

## 日本の政軍関係の今後 (完全版)

— 格差と貧困と不況の影に隠れて —

### 0、イントロダクション

目標

$\alpha$  : 転換点に立つ日本の政軍関係の理解

$\beta$  : 伝統的コントロール論の問題点の把握

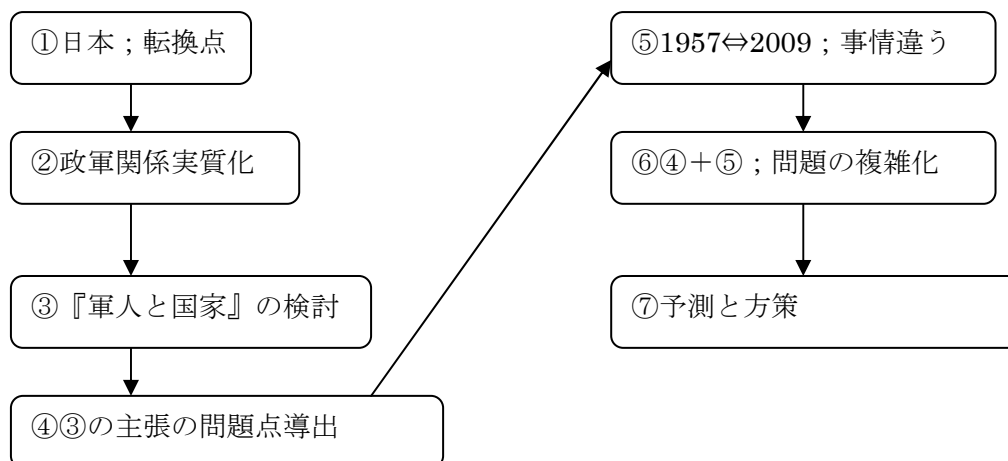
$\gamma$  : シビリアン・コントロールの難しさの理解

⇒ “シビリアン・コントロールは魔法のような言葉である。

誰もがそれを口にするが、誰もその本当の意味を知らない” (村田 1999、p201)。

構成

・本勉強会のフローチャート



導入

・シビリアン・コントロールの評価

		軍隊からの安全		アカウントビリティ	
		高い	低い	高い	低い
エフェクティブネス	高い	①民主的に統制され、かつ政治的目標を軍事的手段で効果的に達成	②軍事的目標は達成するが、民主的統制が徹底したかは疑問		
	低い	③民主的統制が達成されたが、軍事的には効果的ではない	④民主的に統制されず、軍事的目標も効果的に達成せず		

彦谷(2004)、p26 を元に作成

民主主義国においては…

①が最善、④が最悪 そして、②より③が優越する

“Civilians have a right to be wrong.” by Feaver D Peter (Duke University)

## 1、転換点に立つ日本

1-1：歴史

1-1-1：2つの時期区分

### ①1954年－1991年

1954 7.1；自衛隊

1957 5.20：国防の基本方針

1965 2.10；三矢研究

1976 10.29；防衛計画の大綱 閣議決定

1978 11.27；日米防衛協力のための指針(旧ガイドライン)

\* 文官優位体制の確立、防衛力整備の時代

・ 文官統制 ・

①防衛庁設置法第 16 条

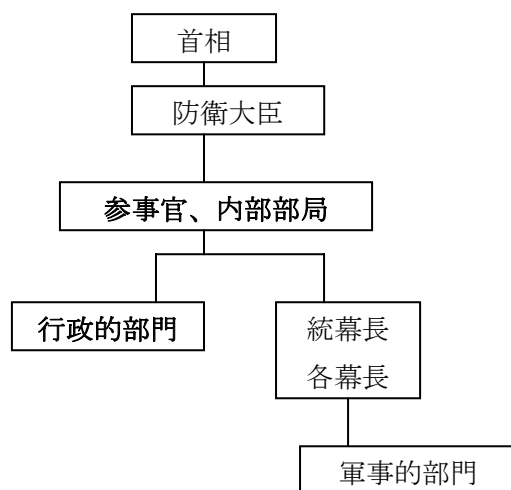
；政治と自衛官の間に文官が挟まる

②幹部任用制限

；内局への自衛官の登用×の慣行

③事務調整訓令

；内局の許可得ないでの国会、他省庁との接触禁止(1997 年に廃止)



図①：防衛(庁)省組織図(報告者作成)

### ②1991年－2007年

1992 8.10；国際平和協力法、同 9.17 自衛隊 PKO(カンボディア、翌モザンビーク)

1995 11.28；新防衛計画の大綱 閣議決定

1997 9.23；新ガイドライン

1999 8.25；周辺事態安全確保法

2001 10.29；テロ特別措置法

2003 6.6；有事法制関連三法

2003 7.26；イラク特別措置法

2007 1.9；防衛庁 省昇格

\* 制服組の台頭、運用(従来、新任務)の時代

図②任務の拡大

1-1-2：政策・任務の変化

政策目的と政策手段

表①政策目的と政策手段の変化

	冷戦期	冷戦後
政策目的	従来型任務(任務の限定)	①従来型任務 ②国際平和協力等
政策手段	防衛力整備が中心	①法制度整備・日米協力具体化 ②テロ対処・PKO の活動

小出(2008a)より作成

表②冷戦期と冷戦後の自衛隊の任務・活動状況

	冷戦期	冷戦後
従来型任務	制度：未整備 活動：なし	制度：整備 活動：一部あり
新任務	制度：未整備 活動：なし	制度：整備 活動：あり

小出(2008a)より作成

## 1-2：転換点

## 1-2-1：防衛省改革の方向性

内部部局の改編、防衛参事官制度の廃止

## 資料①2009 年度防衛省年頭挨拶（斎藤隆統合幕僚長）

斎藤隆統合幕僚長の 2009 年年頭挨拶

「防衛省・自衛隊としては、防衛省改革に関し具体的措置を検討・実施していくとともに、政府としても、12月までに新たな「防衛計画の大綱」を策定する方向となっております。今年は、まさに、防衛省・自衛隊発足以来の一大転換点になるのではないかと認識しております。」

防衛省 HP より

## 資料②防衛省改革原案

朝日新聞 2009 年 6 月 6 日夕刊

## 制服組も内局の次長・課長に起用 防衛省の組織改革原案

前事務次官の汚職事件などの不祥事を受け、防衛省が検討してきた組織改革の原案が分かった。内部部局の防衛政策局の次長や課長ポストに制服組(幹部自衛官)を起用して背広組(内局の文官)と混在させるほか、防衛力整備の担当局を新設。背広組と制服組の混在は、実質的に制服組の権限強化につながる。

原案は内局がまとめた。防衛政策の企画・立案を所管する防衛政策局を強化する狙いから、次長を現在の1人から3人に増やし、背広組、制服組、外務省からの出向者をそれぞれあてる。各国との防衛交流などを所管する国際政策課長にも制服組をあてる。

内局と陸海空各幕僚監部に分かれた防衛力整備部門は、新設の防衛力整備局(仮称)に一元化。部隊運用の法令作りを担う内局の運用企画局は廃止し、制服組がトップの統合幕僚監部に一元化する。

防衛省は原案を元に定員などを含む組織改革計画をまとめ、8月末の来年度予算の概算要求に反映させ、来年の通常国会で防衛省設置法改正案を提出する計画だ。

組織改革により、従来は大臣と陸海空自衛隊との間に背広組が入ることで維持されてきた文民統制(シビリアンコントロール)の確保を懸念する声もある。ポスト配分や防衛力整備に関する予算の権限をめぐり、制服組が原案の修正を求める可能性もある。(石松恒)

### 1-2-2: 政軍関係の実質化へ

軍事力の存在とシビリアン・コントロールの問題の重要性の拡大  
; ハンティントンの古典を検討する意義

## 2、『軍人と国家』の検討

### 2-1: 『軍人と国家』の意義と歴史的背景

#### 2-1-1: 意義

・Mackubin Thomas Owens (Naval War College)

*"It addresses the central problem of civil-military relations: the relation of the*

*military as an institution to civilian society.”*

・Feaver D Peter (Duke University)

*“Huntington’s model is widely recognized as the most elegant, ambitious, and important statement on civil-military relations theory to date.”*

2-1-2：歴史的背景

2-2：検討

①実証面からの検討／②論理構造の側面からの検討

⇒今回は②を扱う

### 2・2・1 基本的視角への批判

機能上の要請⇔社会的要請 均衡を構築

冷戦期アメリカにおける現実

①W.W.Ⅱ終まで：主体的コントロール

②戦争後；軍事機構の巨大化、軍事技術の高度化、複雑化

矛盾を解消するのは・・・

③冷 戦：客体的コントロール！

アメリカ

三つの矛盾；強大な軍事力、軍の大きな政治力、反軍的価値観

ハンティントン解決策：社会の価値態度を親軍的なものへと変化させる

ハンティントンの考え；軍事的安全保障＝安全保障に陥る可能性

⇒軍事的安全保障の極大化が安全保障の確保を妨げる可能性

政策論としては良いが、

**文民統制のモデル構築する上では重大な問題となるのではないか**

～安全保障の達成手段、目標が必ずしも一致している訳ではない中で、いかにして民主的な政策の選択を保障しうるのか、という問題が文民統制を考える上で重要な課題の一つなのである～

ハンティントンの主張は、いかにして文民統制を達成するか、というよりもむしろいかにして軍隊を育成強化するか、というところに関心・主眼が置かれている

### 2・2・2 軍事専門職業論に対する批判

・専門職業

①将校団(現実の記述)⇒専門職業団＝専門職業集団より演繹的に導出⇒②軍人精神

### 専門職業

- ① 専門性；暴力の管理
- ② 責任；専門的助言者、執行者
- ③ 団体性；自律的集団

この 3 要素を具体的尺度に変換して、歴史的に検証

### ・軍人精神

専門職業的な軍事的機能の遂行にとってどれ程有効かという基準から導出

価値観・態度・視座＝軍人精神；保守主義的現実主義

**But**, 団体性(自律性)の観点の欠如

### ・団体性という観点に着目して政軍関係をみる

ハンティントン；職業的軍人が遂行すべき機能

#### ① 代表機能

疑問⇒軍事的安全保障の要求を実現するために関係する国家機構などに対して、  
軍隊が行う働きかけはどこまで許容されるのか

#### ② 助言機能

疑問⇒専門化としての助言と情報操作の区別がつきにくい

#### ③ 執行機能

疑問⇒執行方法の細部について軍隊はどこまで自律性を主張し得るか

『軍人と国家』では諸組織間での相互作用、行動の視点がない

**軍人精神の考察には団体性に関する考察が欠如している**

c.f.：パールマターの批判

### ・軍事的安全保障の重要性⇒専門職業集団に自律性を認めるべき

ハンティントン；政軍関係：政治における専門家の役割

医師、弁護士との同一視

### 軍事組織の持つ特性

- ①、活動の本質的要素
- ②、物理的暴力の圧倒的独占
- ③、同一組織体でかつ集権的性格
- ④、国民による選択の余地なし
- ⑤、国家のバックアップ
- ⑥、後半に渡る影響範囲

⇒他の職業集団以上に統制に服すべき理由となる

◆特殊性⇒統制が困難；空洞化する恐れ

- ・暴力手段の独占
- ・情報の独占

⇒困難さを埋めるための方策要求

◆官僚制組織からの問題点

専門化(機能的要求)と社会へのアカウンタビリティ(社会的要請)；矛盾  
ハンティントン；社会的要請変えてしまう・・・

・・・問題の核心部分放棄？では・・・

むしろ矛盾が存在することを前提として両者を均衡させるためのルールを確定することこそが文民統制の担うべき課題では？

◆自律的自己統制

専倫理⇒責任・応答性⇒パターナリズムに陥る可能性  
軍の場合自律的統制では不十分では・・・

ハンティントンの主張は冷戦的文脈での現実適合的な側面があることは否めない

2-3：まとめ

「暴力の管理者」としての軍のハンティントン流コントロール  
⇒欠陥・問題点

3、問題の複雑化

3-1：更に検討すべき問題

3-1-1：ポスト・モダンミリタリー

表③冷戦後の軍隊と社会

変数	近代(総力戦期)	後期近代(冷戦期)	ポスト近代(冷戦後)
脅威認識	敵の侵略	核戦争	国内的 (民族紛争、テロ)
軍隊組織の構造	大衆軍隊(徴兵制)	大規模専門軍隊	小規模専門軍隊
主要任務	国土防衛	同盟国支援	新しい任務 (PKO、人道援助)
支配的な軍人タイプ	戦闘指揮官	管理職、技術者	軍人政治家、軍人学者
軍隊への国民の態度	支持	両面価値的	無関心
文民の雇用者	少数	相当数	多数

河野(2007)より作成

脅威認識；PKO、人道支援⇒本来任務化(2006 年)

軍隊組織の構造；小規模専門軍隊

支配的な軍人タイプ；大学院レベルの教育

軍隊への国民の態度；脅威認識高い(2006 年、内閣府調べ)

戦争に巻き込まれる危険；45.0%(過去最高)

朝鮮半島情勢；63.7%

国際テロ組織の活動；46.2%

⇒ポスト近代→近代へ？

### 3-1-2：論争

マイケル・C・デッシュ(テキサス大学)

OC 重視

① 政治は主体的コントロールを慎むべき

②あくまで従来型任務中心であるべき

⇒①客体的コントロール問題への対処

②非従来任務の拡大にどう対応するのか

エリオット・コーエン(ジョンズ・ホプキンス大学)

SC 的

①OC× SC 的アプローチを

⇒①主張の根拠、歴史の教訓問題

### 3-3：まとめ

	従来型	非従来型
任務の性質	“暴力の管理”	≠ “暴力の管理”
コントロール	客体的コントロール ⇒問題点 2-2、2-3	主体的コントロール ⇒政官軍協力

対立？

ハンティントン問題＋従来・非従来型任務

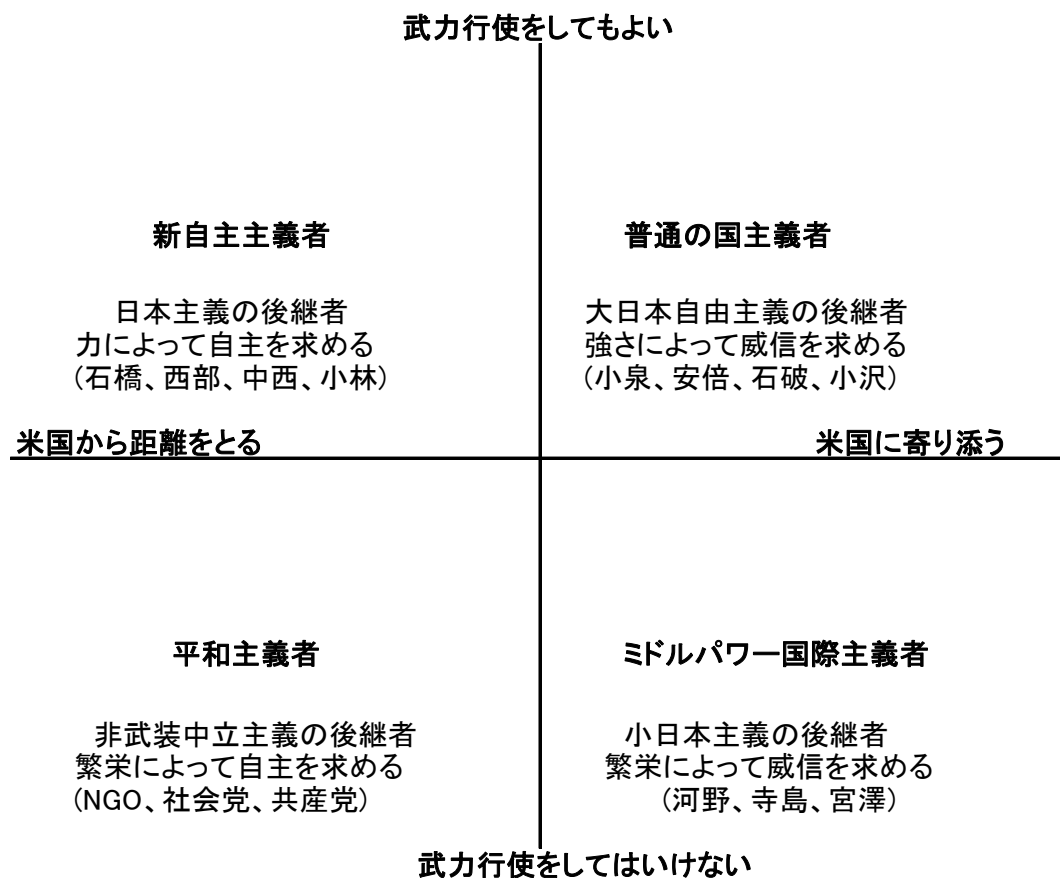
## 4、エピローグ

どこへ向かうのかー若干の予測と方策

4-1 予測

軍にどのような任務が割り当てられるか(デッシュ)

国家戦略、大戦略、グランドストラテジーの検討



(サミュエルズ 2009 より作成)

4-2 方策

5、参考

#### 全体に関わるもの

- ・サミュエル・ハンティントン 市川良一訳『軍人と国家 上・下』(原書房、2008 年)。
- ・小出輝章 a 「戦後日本の政軍関係—文官優位制度を中心に」日本国際政治学会編『国際政治』第 154 号「近現代の日本外交と強制力」p79—p94 (2008 年 12 月)。
- ・小出輝章 b 「報告」『戦後日本の政軍関係—文官優位制度を中心に』2008 年 10 月 18 日 於：大阪学院大学—軍事史学会関西支部例会。
- ・廣瀬克哉「「文官統制」から市民統制へ—文民統制確立の条件を考える—」『世界』1991 年 8 月号 p78—p87。
- ・三宅正樹『政軍関係研究』(芦書房、2001 年)。
- ・彦谷貴子「シビリアン・コントロールの将来」『国際安全保障 第 32 巻第 1 号』p21—p48(内外出版、2004 年)。

#### イントロダクションに関わるもの

- ・村田晃嗣『初代国防長官フォレストラー冷戦の闘志はなぜ自殺したのか』(中公新書、1999 年)。

#### 1 章に関わるもの

- ・佐道明広『戦後政治と自衛隊』(吉川弘文館、2006 年)。
- ・防衛省編『日本の防衛 平成 19 年度版』(ぎょうせい、2007 年)。
- ・asahi.com 2009 年 6 月 6 日「制服組も内局の次長・課長に起用 防衛省の組織改革原案」<http://www.asahi.com/politics/update/0606/TKY200906060096.html> 2009 年 6 月 30 日最終確認
- ・彦谷貴子「日本にシビル・ミリタリーギャップは存在するか?—自衛官・文民エリート意識調査の結果から」村井友秀・真山全編著『安全保障学のフロンティア [第 2 巻] リスク社会の危機管理』p87—p111 (明石書店、2007)。

#### 2 章に関わるもの

- ・廣瀬克哉「軍事専門職業論の論理構造とその限界—ハンチントンの「客体的文民統制」批判—」『思想』1983 年 7 月号 p99—p115。
- ・Feaver, Peter D. *Armed Servants: Agency, Oversight, Civil-Military relations*, Cambridge: Harvard University Press, 2003.

#### 3 章に関わるもの

- ・河野仁「ポストモダン軍隊論の射程—リスク社会における自衛隊の役割拡大」村井友秀・真山全編著『安全保障学のフロンティア [第 2 巻] リスク社会の危機管理』p64—p86 (明石書店、2007)。
- ・エリオット・コーエン『戦争と政治とリーダーシップ』(アスペクト、2003 年)。
- ・マイケル・C・デッシュ「脅威を与える環境と軍の役割」M・F・プラットナー編／中道寿一監訳『シビリアン・コントロール・デモクラシー』p52—p72(刀水書房、2006 年)。

・Desch, Michael C. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*; Johns Hopkins Press, 1999.

・Desch, Michael C. “*Bush and the Generals*,” *Foreign Affairs*, May/June 2007.

#### 4 章に関わるもの

・リチャード・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』（日本経済新聞出版社、2009 年）。

#### 補足資料

「彼は言った、戦争、それは将軍たちに任せておくには、事はあまりにも重大である、と。彼はそれを 50 年前に言ったのだ。その当時はその言葉も正しかったのだろう。だが現代の戦争は政治家どもに任せるにはあまりにも重要なのだ。彼らにはその時間も素養もないのだ。戦略を練る頭脳さえない。」映画「Dr. Strangelove Or: How I Learn to Stop Worrying and Love the Bomb」(英・1964)より。

#### 政軍関係の問題は古代にまで遡る人間社会における課題のひとつである

『…、「思うに、およそ羊飼いとて何よりも恐ろしいこと、恥ずべきことは、羊の群れを守る補助者としての犬を飼育するの、ほかならぬその犬たち自身が放縦や飢えや、あるいは何かほかの悪い習慣のために、羊たちに危害を加えようと企て、かくて犬よりも狼に似たものとなるような、そういう育て方をすることであろう」…』

(プラトン『国家 上』p255)。

#### (自衛隊隊員の入隊式における宣誓文)

「私は、我が国の平和と独立を守る自衛隊の使命を自覚し、日本国憲法および法令を遵守し、一致団結、厳正な規律を保持し、常に徳操<sup>とくそう</sup>を養い、人格を尊重し、心身を鍛え、技能を磨き、政治的活動に関与せず、強い責任感をもって専心職務の遂行に当たり、事に臨んでは危険を顧みず、身をもって責任の完遂に務め、もって国民の負託にこたえることを誓います」

民主主義；頭数を数える、討議、議論

軍隊；頭を切る、ヒエラルキー構造、絶対服従