

国防会議：規範的政策過程の生成の第一段階

リスクマネジメント協会 理事

萩原 誠司

## 1. 規範的政策過程論の適用としての安全保障会議

日本政府は、2013年6月「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」を国会に提出し、会期末近くであったことから、実質審議は行われなかったものの、閉会中審査の対象とし、同年秋に見込まれる臨時国会において、その成立を期すこととされた。その提出理由は、「安全保障会議の名称を国家安全保障会議に改め、その審議事項を国家安全保障に関する重要事項に拡充し、国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針等の一定の事項について内閣総理大臣、外務大臣、防衛大臣及び内閣官房長官により同会議の審議を行うことができることとするほか、内閣官房に国家安全保障局を設置すること等により、同会議の審議体制を強化する必要がある」ためとされた<sup>1</sup>。

この提出理由において、明らかなように、同法案の意義は、

(1)「国家安全保障に関する政策」のうちどの分野までを、国家安全保障会議という「特別のアリーナ」において「審議・決定」するのかという、「**対象政策の範囲**」の拡大、

(2)「内閣総理大臣、外務大臣、防衛大臣及び内閣官房長官」の4大臣によって「インナーグループ」を構成しこのグループが一定の事項について「他の議員を排して」審議することができる形式をとるという「**審議の方法**」の拡大

(3)「内閣官房に国家安全保障局を設置すること等」による「**事務局機能**」の強化によって、「審議体制の強化」を行うものである。つまりその目的は、**政策（決定）過程の改善**である。このように、(国家)安全保障会議の設置や改革は、極めて純粋な意味での「規範的」政策過程論として、理解することができる。

そこで、この「規範的」意識がどのようなものであるかを明らかにしていく作業が、安全保障政策過程を分析し、その有効性を確実なものとする上で重要な出発点となる。また、規範的な政策過程論の具体的事例である国家安全保障会議は、その規範性を拡充してきた歴史を持つことがその作業のなかで明らかになるが、そのことは、今後の規範性のさらなる改善拡充の要請が潜在することの証左でもある。

## 2. 規範的政策過程論に内在する経験の蓄積と選択の重要性

規範的政策過程論の典型的な表れとして、国家安全保障会議の議論を捕らえるべきであることを前節で述べたが、規範的政策過程論の一般的特徴を整理しておきたい。まず、規範的政策過程論は、常に「いまだ実現していないが望ましい政策過程を構成しようとする

---

<sup>1</sup> 内閣法制局 [http://www.clb.go.jp/contents/diet\\_184/reason/183\\_law\\_075.html](http://www.clb.go.jp/contents/diet_184/reason/183_law_075.html)

努力」である。そのことから、文理的当然として、次の二点が導き出される。第一点は、その努力が成功、すなわち、望ましい政策過程を新たに形成できるかどうかは、新しい過程の構想の際には、必ずしも明白ではないということである。成功の確率は100%ではなく、失敗、不十分な成功に終わることもあるということである。したがって、ここに「実行してみて、その成果を観察し、よいものを残し、そうでないものを捨てるか、改善する」というモメンタムが常に存在する。また、同時に規範的政策過程論においては、「望ましい」、「許容できる」あるいは「望ましくない」ということを評価せざるを得ないが、その評価は、将来は現状と過去に対してという風に、経験とその蓄積を時間軸のなかで比較するという作業を伴う。これらの、密接に関連した二つの特徴は、それらが総合されて、「経験の蓄積と選択の重要性」という特徴を、この政策過程論にもたらす。米国における、政策過程論の隆盛期において、議会研究、外交政策研究、地域政治研究を代表例とするいくつかの分野において、ケースの蓄積と分類、比較などの分析が主要な研究活動であったことも、「経験の蓄積と選択の重要性」のひとつの証左である。

この経験の蓄積と選択の重要性は、改善のモメンタムを基礎付ける意味でも、また、「望ましき」の評価を行う基礎としても不可欠であるが、それぞれの行為の判断の基準と判断の主体については、どう整理すべきか。この整理ができなければ、規範的政策過程論としての研究や提言はすべて、独善に帰する可能性を排除することができなくなる。そこで、客観的な、あるいは、正当性のある評価の主体や評価の基準を求める必要が生じる。

政策過程を規範的に評価する作業は、政策過程に身を置く公務員においては日常的に行われるものである。その評価は時に、関係者から外部に漏れてくることもある。また、組織的なインタビューを構成することによって、現場での評価を蓄積する作業を研究の基礎におく手法もある。さらに近年においては、「行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成十三年六月二十九日法律第八十六号）」によって、行政機関の内部での自己評価と、総務省による評価を行うこととされている。これらを、研究の基礎におく手法もありえる。しかし、業務の執行を担う公務員の自己評価をもって客観的ということはもとより不可能であり、最終的な正当性を付与することも難しい。また、総務省の行う評価は一定の客観性を持つものであるが、その対象は部分的、選択的である。さらに、安全保障会議は法に基づく政策評価の対象となっていない。

このような事情から、行政内部に客観的な、あるいは、正当性のある評価の主体や評価の基準を求めることは一般的に困難であるとともに、安全保障会議に関しては、不可能に近い。一方で、わが国を含めて立憲主義をとる国・社会にあつては、国民を主権者とし、その代表を持って構成する議会が、行政の構造と機能を決める立法を担うとともに、行政の監視を行い、その評価を実施する権能を持つこととされている。すなわち、主権者であ

る国民の評価が最終的な正当性を持つとして、その最も制度的に安定した近似が議会、国政分野の政策過程については、国会によって示される。国会が評価の尺度を提示し、それに基づいて、評価を行うと考えるべきである。そして、国会がその役割を果たしていることを、如実に示すのが安全保障会議やその前身である国防会議の設置に関しての国会の役割であった。

国防会議や安全保障会議の設置に関する法案はそれぞれ、その当時の重要法案、対決法案の様相を呈し、非常に綿密な審査が行われた。特に、国防会議設置は、3年間にわたる壮大な議論と、いくつかのドラマも生んだ。そして、その時点で提起された論点は、強弱やニュアンスを変えながらも、現代まで引き継がれ、その後の規範的政策過程論のほぼ完全な要素群からなる初期「平原」を形成している。

周知のように安全保障会議は、1954年に防衛力創出等のために制定された防衛庁設置法および自衛隊法に国防会議の設置とその機能が盛り込まれたことを淵源とし、1986年に安全保障会議設置法により置き換えられたものである。したがって、今回の改正は3度目の大幅改正となる<sup>2</sup>。なお、その間、防衛関係の法案の制定・改正<sup>3</sup>に対応して、諮問事項の追加その他の改正が行われている。

本稿では、1954年から1956年までの、3年間に衆議院および参議院で行われた、質疑・公述人による意見陳述を基に、国防会議の設置という政策過程の改善がどのような規範意識によって成立したかを点検する。したがって本稿は、「特定のイシューの登場、展開、決着を、政策要求をめぐる対立と妥協の過程という観点から整理し、こうしたケース・スタディーをもとに政策決定過程が示す何らかの構造を発見しようとする試み<sup>4</sup>」の一つであり、安全保障政策過程についての「イシュー・アプローチ」である。なお、国防会議から安全保障会議への転換以降の過程についての論考は別稿に譲りたい。

### 3. 専横に対する防波堤—国防会議構想時の規範意識

#### (1) 時代環境

国防会議が構想された1950年代前半は、民主主義国家群との講和により、連合軍の占領に終止符を打ち、独立国としての体制への移行の過程であった。安全保障に関しては、まさに激動の時期であった。日本は、自由党吉田総裁のワンマン体制がこの移行期を支える

---

<sup>2</sup> 第一次安部内閣において、2007年4月にほぼ同様の構成の法案が提出されたが、結局廃案となった経緯がある。

<sup>3</sup> 2003年の武力攻撃事態対処法の制定にともない、諮問事項の追加と議員の構成の見直しが行なわれ、また、2006年防衛庁設置法が自衛隊の国際平和協力活動等を本来任務化するため改正されたことにともない、諮問事項が追加された。

<sup>4</sup> 「現代政治学叢書 11 政策過程」大嶽秀夫 東京大学出版会 1990年10月24日、p10

構造になっていた。この時代の政治状況を物語る国会発言を引用したい。

中曽根康弘 衆議院本会議 昭和 29 年 01 月 29 日

「政府は当初において国家の自衛権を否定するがごとき言辭を弄したのであります。しかるに、平和条約、安全保障条約の締結に際しては、集团的及び個別的自衛権を認むるに転じ、次いでMS A交渉が開始せられるや、ここに三度転換して、防衛計画の策定から、進んでいわゆる戦力なき軍隊にまで発展いたしました。一体この態度の変化は何に基くのでありましようか。すべて太平洋のかなたから来ておるのであります。」

この激動のなかで、追放の解除によって復活した戦前派の政治家を中心とした保守系の政党が 1952 年に改進黨として第一段の統合を果たし、防衛政策に関する主張を積極的に展開した。その主張は、「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よるところが大きかった<sup>5)</sup>」が、内容としては、再軍備、憲法問題の研究、日米安全保障条約の改定などの大枠に関する議論とともに、「防衛実施に必要な諸法律問題」の具体的検討と提言が行われた。提言のひとつとして、1953 年 10 月に公表された「自衛軍基本法（案）要綱」に、国防会議の設置が含まれていた。

このような、改進黨を中心とする活発な動きは、吉田政権に影響を与えた。この間吉田は MSA 協定についての日米交渉を進めていたが、「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<sup>6)</sup>」との認識にいたったのである。また、保守政党間の関係を調整する必要が財界を中心にして唱えられた。1954 年 9 月 27 日に吉田と改進黨の重光総裁の会談が持たれ、自衛隊創設と長期防衛計画の策定が合意された。

この流れを受けて、1954 年 12 月 3 日から自由党、改進黨に日本自由党も加わって、保守 3 党の防衛政策協議が開始された。この政策協議において、保守 3 党は保安庁法を全面改正し、いわゆる防衛二法、防衛庁設置法と自衛隊法の制定を中心とする基本構造に合意したが、国防会議の構成については、合意不十分なままに、防衛二法案の国会提出の時期を迎えることとなった。しかしながら、国防会議から現在構想中の国家安全保障会議につながる、規範意識の重要な柱がこの時期に表れることとなった。

## (2) 防衛二法案の国会審議にまつわる国会発言

昭和 29 年（1954 年）3 月に防衛二法案が国会に提出された。国防会議に関しては、防衛庁設置法案に規定がおかれた。すなわち、「国防会議は、国防に関する重要事項を審議する機関として内閣に置かれるものでありまして、国防の基本方針、国防計画の大綱、国防計画に関連する産業等の調整計画の大綱、防衛出動の可否等に関して内閣総理大臣の諮問にこたえ、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て意見を述べる

<sup>5)</sup> 「国防会議の設置と文民統制」西川吉光 国際地域学研究 第 4 号 2001 年 3 月 p177

<sup>6)</sup> 同上 p179

ことを任務とする<sup>7)</sup>ものである。しかしながら、国防会議の構成等は明らかにされず、「国防会議の構成、運営等は、別に法律で定める<sup>8)</sup>」こととされたのである。国防会議の設置を提案したのは改進黨であって、その思いは、改進黨の国会議員の議会発言に色濃く出ている。代表的な事例を挙げる。発言者の床波は、改進黨に設置された「防衛実施に必要な諸法律問題」の委員会の座長を務めていた。

床次徳治 衆議院本会議昭和 29 年 03 月 13 日

「わが国が過去において政治優先の原則を守り得なかつたために遂に敗戦の悲劇にまで立ち至つたことは、いまさら申し述べるまでもないのでありますが、自由と民主政治とを保障するためには、軍人の権力を適当に制限することが必要であります。(中略) この政治優先の原則をいかにして確保せんとするか、伺いたいのであります。次に、政治優先の反面におきまして、総理大臣に権力が集中する結果、総理の専制に陥るおそれなきやについて伺いたいと思います。(中略) 一人に権力が集中し過ぎるとき、ここに専制への道が開かれるおそれなしとせぬのであります。かかる権力の集中を抑制し、民主政治を守るためには、総理はいかなる決意を有せられるのでありましようか、お伺いしたいのであります。われわれは、この趣旨をもつて国防会議の設置を提唱し、法案中にも織り込まれておるのでありますが、これに関し政府の見解を伺いたいのであります。」

つまり、国防会議を政策過程に組み込むことで、軍部の専横からも政治の専横からも日本の安全保障政策を守る、防波堤としての意義を立法者達は見ていたのである。ことに、吉田茂ワンマン宰相の高圧的な政権運営に少なからぬ反発を持っていた改進黨は、現実の問題として政治の専横の脅威を感じていた。そして、その具体的な手法として、国防会議の議員の半数を民間有識者とすること等を改進黨は強く主張した。

一方、当時の政権党であった自由党は、専横に対する防波堤論には、その背景からしていやみな政治意図を感じざるを得ないとの認識であり、したがって、その具体的表れとしての「民間有識者登用」を中心いくつかの点で、折り合いがつかなかった<sup>9)</sup>。この結果、自衛隊法案等防衛二法案の国会提出の時点では、これらの法案にその設置と役割に関する規定がおかれたものの、国防会議の組織構造を示すことが出来ず、別の法案により提示されることされた。しかし、自由党内閣の下では、この法案の提出には至らなかった。その前に、吉田内閣が総辞職することになったからである。

---

<sup>7)</sup> 昭和 29 年 3 月 12 日 衆議院本会議における木村篤太郎大臣の趣旨説明。

<sup>8)</sup> 同上

<sup>9)</sup> 政府・自由党との差は、民間人問題に加えて、国防会議の設置の母体を防衛庁とするか、総理府とするかという点にもあった。自由党は、総理の周辺に面倒なものを起きたがらなかった。加えて、防衛庁の前身たる保安庁の背広組みが権限意識的な意味で、国防会議に消極的であって、設置を認めるとしても、防衛庁下に置くべきであるとの方針を採っていた。

床次の質問に対する答えは、吉田総理が大磯で静養中であるため国会を欠席しており、緒方副総理からなされた。

「御指摘のように、まことに、政治上におきましても、また防衛力の関係におきましても、総理大臣が非常に大きな権力を持ちますことは、御意見の通りであります。しかしながら、これはおのずから専制独裁者とは違うのでありまして、民主主義のもとにおきましては、すべては国会の監督を受けております。この衆議院、参議院に任期が憲法によつて規定されておりますことは御承知の通りでありまして、いかなる大きな権力を持ちましようとも、その選挙によりましておのずから政界の分野がかわつて参る、そこに独裁者的な権力を振うことを防止し得る限界がおのずからあるのでありまして、その点は御安心ができません。また民主主義のもとにおいて、それ以上に強い制度はない。それだけに、国会の権威を高めることが一層必要になつて参るのであります。」

緒方の発言は、専横への防波堤の役割は選挙と議会を中心とした民主主義制度そのもので十分とする趣旨であり、国防会議をもってその役割を果たさせるべきとの論理を間接的に否定するものであった。

専横の防止の論理は、防衛二法案の審議の過程で、革新系の会派にも受け入れられることになった。日本社会党の参議院における代表質問にそれが現れる<sup>10</sup>。

矢嶋三義 昭和 29 年 3 月 18 日 参議院本会議

「一たびワンマン的首相が実現せんか、これ又国家国民にとつては危険極まりないことと相成るのであります。その他裁専制を如何に抑制するか、国防会議の構成に関する構想並びに提案の時期とも併せ、(中略) 御所見を承わりたいのであります。」

専横を防止するための具体的手段として何が考えられていたのか。床次の質問は、政党内閣協議において改進黨が主張していたその手法を自由党政権の側から、国会答弁を通じて引き出そうとしたものであったが、緒方の答弁に代表されるように、政府の答弁からは、その答えは一切提供されなかった。そこで、内閣委員会における審議の中で、改進黨の側から、その具体的内容を提示し、それに賛同を求める手法がとられた。その際には、専制の抑制というような表現を避け、国防政策の一貫性、永続性という規範が用語として用いられた。

須磨彌吉郎<sup>11</sup> 昭和 29 年 4 月 28 日 衆議院内閣委員会

<sup>10</sup> 社会党は、総理の暴走の阻止には理解を示したが、その手段として、旧軍人の国防会議への登用が採用されることには当然反対であった。

<sup>11</sup> 改進黨。1892-1970 外務省出身。戦前、山本五十六とともにインテリジェンス機能の充実に尽力。1937 年、対外情報収集と広報を目的とした内閣情報部を設立。また、対米開戦前夜には、アメリカ情報収集のための「東機関」をスペインに設立、その指揮のため自

「次に伺いたいのは、国防会議についてであります、(中略)その機構の中には国防のみならず学識経験のある者を若干名加えまして、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つておるのであります。(中略)私のここにお伺いしたいのは、政府がこれから構成法をおつくりになる場合において、(中略)ただいま私の申しましたような考え方を実現なさるおつもりでありますかどうか、これをこの際伺っておきたいと思っております。」

すなわち、国防会議を総理ほかの閣僚である議員に加えて民間からの議員を任命するという構成をとることによって、所期の目的を達成しようとするのが、改進黨の主張であった。須磨の議論のしかたでは、吉田総理のワンマンぶりに対するけん制の意図を引っ込めて、一貫性の議論に置き換え、その面での自由党の抵抗感を下げたうえで、与党自由党の反応を見る目的があったものと思われる。これに対する答えは、木村保安庁長官からされている。

「将来制定を予想されております国防会議の構成、内容等については、私はただいまはっきりした結論をまだ持つておりません。」

あくまで慎重な答弁である。

この木で鼻をくくったような答弁の背景は、須磨が同じ質問の後段で、民間有識者の構成について、改進黨の別の想いを表明してしまったことと無関係ではあるまい。

須磨彌吉郎 昭和 29 年 4 月 28 日 衆議院内閣委員会

「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。従つて国防、軍事に対しまして練達堪能な人士が若干名入つて、内閣の運命と関係なく、恒久性を持った資格を持ちまして、(中略)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。」(下線は筆者)

改進黨の主張は旧軍勢力の復活を企図する意見を「専横への防波堤論」の中に組み込んだものである可能性が高いことを物語る発言であった。

国防会議に民間人を加えるべきかどうかとの論点については、その民間人の数と任期、国会関与の必要性を中心とする任命の方法、旧軍出身者を含めるかどうかを中心とした出自の問題、秘密の保持、内閣責任制との関係等を派生的論点として意識する議論が展開されることとなる。結局、この国会における論戦では、この問題についての、改進黨と自由党との間での合意は得られることがなかった。

### (3) 第一次「国防会議の構成等に関する法律案」

その後、吉田内閣が 1954 年 12 月に総辞職し、日本民主党の鳩山一郎に政権が移った。この日本民主党は、改進黨と日本自由党が 1954 年 11 月 23 日に解党し、翌日自由党脱党者

---

ら駐スペイン大使として赴任した。

を加えて結成されたものである。これにともない、政府部内での「専横に対する防波堤論」に対する理解がすすみ、「民間登用」が肯定され、規範性の表現としては、「防衛政策の一貫性」論と「文民統制—政治優先」論に結びついていく。そして、次の年（1955年昭和30年）の通常国会に提出された「国防会議の構成等に関する法律案」としてまとめられた。その骨子は、

「国防会議は議長及び議員をもって組織するものとし、議長は内閣総理大臣をもって充てることとし、議員は副総理たる国務大臣、外務大臣、大蔵大臣、防衛庁長官、経済審議庁長官並びに識見の高い練達の者のうちから内閣が両議院の同意を得て任命する五人以内の者をもって充てることといたしております。しかして国務大臣以外の議員の任期は三年といたしております。なお、議長は、必要があると認めるときは、議員以外の関係国務大臣、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ができることといたしております。」  
というものであった<sup>12</sup>。

ここにおいて、専横に対する防波堤論の最大手段と目されていた民間議員登用が「**識見の高い練達の者**のうちから内閣が両議院の同意を得て任命する五人以内の者」という形で実現するかに見えた。しかしながら、この政府案は自由党との調整を完了したものではなく、ただちに、異論が唱えられることになった。提案説明直後に登壇した江崎真澄の質問の関連部分を引用しておく。

江崎真澄 昭和30年6月2日、衆議院本会議

「まず国防会議を設置するところの目的は、国務というものがあくまで統帥権を押えるためのものでなければならぬと考えるのであります。この法案には何らそれについての規定は見当らないのであります。国防会議の議題となるところの国防方針等の策定というものが、一体、どの機関によって、だれが責任を持って作るのであるか、明瞭でないであります。この法案によりまするならば、全部防衛庁にまかせてしまうのでありましようか。防衛庁のみにまかせるといたしまするならば、これは大へんなことになる憂いがあるのであります。軍事独裁の再現も考えられるのであります。」

この部分は、第一に「専横に対する防波堤」論のうちの軍部の専横に対する防波堤機能について、同意をすることを意味し、ここに、保守系の各党の議論が部分的に一致することになった。防衛庁単独での文民統制には限界があり、総理の下に国防会議を置くことで、文民統制機能を拡充するとの趣旨である。ただし、その具体的手段についての規定の不存在があわせて指摘されている。

そして、その具体的手段として、次のような趣旨を述べている。

「私どもは、将来この国防会議のもとには完全に独立したところの企画力と監督力を持たしめる必要があると思うのであります。今度の法案によりますれば、なるほど国防会議事務局の規定はございます。しかし、これを、予算書に見まするならば、わずか四十五万円の庁費しか計上してないのであります。これでは単なる会議取り回しの機関にすぎないのであります

<sup>12</sup> 昭和30年6月2日、衆議院本会議における杉原荒太防衛庁長官の提案理由説明。

が、将来は当然直属の幕僚機関として軍事と政治の統一的話し合いに関する事務をつかさどり、防衛庁に対しましても根本的に指揮監督の任に当るべきであると考えてるのであります。」

すなわち、防波堤としての実力の養成には事務局の充実が必要であるとの論点である。この論点は、2013年に国会に提出された「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」に引き継がれていくことになる。

次に、改進黨が提案し鳩山内閣が採用した防波堤論の実現手段である民間人登用についても、同じ質問のなかで自由党の所見が表明されている。

「民間人を加えることに対しまする論議は、かつて自由党の当時からもあったのでありまするが、内閣がかわるたびに国防の基本方針がゆらぐことを防止しようという意図のようにも思えるのであります。それは前段に申し上げました国防会議事務局の充実とその機能の強化とによって容易に防止し得ると考えるものでありまするが、この点に対する御意見はいかがでありますでしょうか。」

この部分の意味するところは、第一に、国防会議が持つべき規範的性格として「基本方針の一貫性」を認める<sup>13</sup>ということ、第二に、しかしながら「総理大臣の専横」の防波堤という表現はとらないということ。そして、第三に、その手段としては、事務局機能の充実が良作であるとの主張である。なお、江崎は、民間人登用に対する否定論の根拠として、内閣責任の一体性との関係での問題および機密の漏洩の問題を指摘している。

結局、この自由党の論理が民主党の妥協を呼んで、この国会中において、民間人登用の条項が法案から削除するという修正決議につながる。修正案は自由党から提出されたが、その賛成討論が論拠を明確にしている。

田村元 昭和30年7月27日 衆議院内閣委員会

「そこでこのたびの修正部分でありまするが、政府原案は民間議員の採用を規定いたしておりますけれども、これはわれわれのどうしても容認いたしかねるところであります。まず第一の問題として、現在の責任制内閣と民間議員の存在との不合理であります。民間議員の言動に対して、政府はどのようにして責任をとるべきであるかという点に関する総理以下の御答弁も要領を得ませんし、また理論的にも疑義を有せざるを得ません。第二に、(中略)なおどのような人を加えるかということになりますと、やはり政府の御見解は遺憾ながらはなはだあいまいであります。われわれは旧軍人の台頭を拒否し、軍需産業資本との悪結託を恐れなければなりませんるが、旧軍人を民間議員にはいけないという規定をすれば、憲法上違憲のおそれもありますし、しかして規定をしなければ採用という事態も起り

---

<sup>13</sup> 「一貫性」の論点のはじめて国会に登場したのは、1954年1月29日の衆議院本会議、中曾根康弘の質問によってであった。当時、中曾根は自由党に対する野党の立場で、「第二に、政権交代による国防の安定性を確保するために、国防会議の機能や三軍統合の方策をいかに具体化する(か)」と質問している。この論旨を自由党が認め、保守勢力全体の論旨となったが、その自由党における立役者が江崎真澄である。

得る。(中略) なおまた原案によりますと、機密漏洩の禁止規定はありますが、罰則規定が見当りません。ただ単に機密を漏洩してはいけないというだけの規定で、どうして機密保持ができるでありませんか。」

結局のところ、昭和 30 年の通常国会では、会期の延長をした上で、衆議院での修正議決がなされ、参議院に送付され、参議院の内閣委員会で継続審議の決定がなされた。しかし、参議院の議運・本会議において継続審議の決定ができず、廃案となった。これを、第一次の「国防会議の構成等に関する法律案」に関する経緯とする。政府は、1956 年の通常国会に、この修正議決を施した案を踏襲したものを再度提出することになった。本稿では、この再提出された法案を第二次の法案と呼ぶ。

#### (4) 第二次「国防会議の構成等に関する法律案」

第一次の法案が廃案となった 1955 年は、保守合同の年でもあった。同年 11 月 15 日自由党と日本民主党が合同して、自由民主党となった。この期に、鳩山内閣はいったん総辞職し、自由民主党の初代総裁として鳩山が改めて首班指名をうけて、第三次の鳩山内閣を組織した。国防会議の法案は、保守合同のそもそもの出発点のひとつである長期の防衛計画の前提でもあり、早期の国会再提出とその成立が求められたが、前国会での自由党と日本民主党の民間議員についての対立が、今度は同じ党内で再燃し、そのため、調整に若干の時間をとられ、法案の再提出は 1956 年 3 月になった。この第二次法案は、前年衆議院の内閣委員会で修正可決されたものを踏襲した上で、事務局の規定について若干の調整を行ったものであった。

この第二次法案に対する国会審議は、保守合同によって、保守陣営内での激しい論争に革新陣営が絡む構造から、保革の対立の構造へと変質した。1955 年の通常国会で、民主党が意図した国防会議の規範性に関する論点は、社会党が取り上げることとなり、石橋政嗣が論陣をはった。一方で、与党は国防会議の充実に向けて、その運用について、規範的な提案を行った。これら規範的な提案については、次の節に譲る。

石橋政嗣 昭和 31 年 4 月 24 日 衆議院内閣委員会

「少くとも国防会議というものが作られる場合に、私たちの考え方としまして、二つの問題点が浮んでくるんじゃないだろうか。その一つは何かといいますと、非常に強力な軍事力という問題について審議する機関であります。この権力の集中というものを排除する、権力の集中を排除して、結局力を抑制する働きを一つ持たなくちゃならない。果してそういう役目を国防会議が果し得るかどうかということ、それからもう一つは、政治というものが軍事に優先するということが、果してこのような構想のもとに作られる国防会議のもとにおいて可能であるかどうかということ、この二つの問題が国防会議についての焦点にならなくちゃならないと私は思うわけであります。」

石橋は、社会党の先陣を切って質問に立った。引用部分の前に、同党の認識として、二点を指摘した。すなわち、違憲である防衛庁設置法に根拠を持つ国防会議もまた違憲であること、次に、国防会議が不成立にもかかわらず防衛庁・自衛隊がなんら痛痒を感じず平常営業している実態は「今後つくられようとする国防会議なるものの性格といいいますか、無力さといえますか、そういうものを想像することができる」としている。その上で、石橋が具体的に展開した最大の論点が民間人登用を骨格とした、専横の防波堤論であった。論旨は、言葉こそ政治の優先、権力の集中の排除となっているが、合同前の改進黨の論理をそのまま採用している。

この日、石橋この質問を皮切りに、船田中防衛庁長官に対して、執拗に民間人登用の問題を追及した。しかし、政府は前通常国会での衆議院の議決尊重の立場を貫いた。この日の内閣委員会における石橋の最後の発言は、結局事務局の問題に帰一した。

「時間もだいぶ経過いたしておりますので、大体この程度でとどめたいと思うわけですが、(中略) かりに国防会議なるものを作りましても、一つにはこのような弱小の事務局を擁して、何ら独自の情報資料の収集も不可能な、こういった付属機関も持たないで、りっぱな計画や方針が立つはずはない。もう一つには、現在のアメリカと日本の関係から推しても、独自の計画などは絶対に立たないのだ。(後略)」

次の日、1956年4月25日、内閣委員会は鳩山首相の出席のもと、議論を継続した。石橋とのやり取りを見てみよう。

「国防会議を設ける最大の理由は、今おっしゃったように政治がいかにして軍事を押えていくかということにあると思うのです。このほかにも過度の権力集中を排除していくということもこれと関連して考えられなくてはならぬと考えます。極端な表現をここで用いさせていただきますならば、われわれは国防会議の構成に関する法律を審議するに当って、この一点だけを念頭に置いて検討を加えてもいいと言い切っていくくらいの重大性を持つものと私は思うわけでありませぬ。(中略)

これを完成するために、一つには構成ということに点を置いておかななくてはなりません、もう一つは事務局の組織というものに力点を置いておかななくてはならない、このようにわれわれは考えておるわけです。法案の名称も国防会議の構成等に関する法律案となっており、この構成が本法案の生命であります。(中略)

あなたも二十二国会では民間人を加える法案を出しておられた。それを今回になってあっさりとして扱ってしまうという理由がどうしても私たちはわからない。」

これに対する鳩山の答弁は、次のようなものであった。

「民間人を入れませんかために決してこの大原則が破壊せられるとは思いません。民間人を入れない案が昨年の国会で通ったものでありますから、本年はその審議を尊重いたしまし

て抜いたのであります。」

結局、この国会で、民間人登用という会議の「構成」にかかわる工夫は採用されないことが決定し、一方で、具体的な方策が不十分なままに、規範としての文民統制・政治優位、一貫性の確保の原則は「国防会議違憲派」も含め、国会全体の意思であることが確認された。国防会議の構成等に関する法律案が成立したのは6月3日であった。

#### (5) 専横に対する防波堤から、文民統制と一貫性へ

以上が、国防会議創設をめぐる立法者の規範意識形成の主要な流れである。それは、吉田ワマンという存在を強く意識した「総理の専横の防止」の観点が、吉田の退陣という環境変化と、その手段である民間登用の問題点の指摘が功を奏するなかで、希薄化し、それに代わって内閣の変遷を超えた安全保障政策の一貫性という規範に変わり、一方で、「軍の専横の防止」の観点は文民統制に統合する過程であった。そして、それらの規範を満たす手段として、民間人の登用に代わって、事務局の充実問題が強く意識されることになった。

植竹春彦<sup>14</sup> 昭和30年06月03日 参議院本会議

「端的に言うならば、防衛庁の出店的な資料の提供や、出店的な事務局であってはならない。十分に制服を押え得るように権威のある事務局でなければならないと思う。」

福井順一<sup>15</sup> 昭和30年7月22日 衆議院内閣委員会

「国防会議の事務局が充実していないと、あらゆるものがどうしても軍人優先になってくる。(中略)これはどうしても政治の優先ということは薄れていくであろうという懸念をいたしておりますので、私は内閣に直結した充実した事務局というものがほしい、こう考えるのであります。現に外国においても国防会議のもとに連絡直結機関がある。」

「事務員がおそらく百名も数百名もいる事務局を持っている国防会議でなければならぬだろう、私はそう思うのであります。」

これらの発言は、民間人登用を否定する自由党の観点からのものである。逆に、民間人登用路線をとっていた政府は、この提案には真正面から答えることができなかった。事務局問題に関する国会答弁を二つ、参照しておきたい。一つは、国防会議法案が提出された直後のもの、もう一つは、事務局強化論が持ち上がって以降の状況を示すものとして、法案が衆議院において修正可決する直前のものである。

杉原荒太防衛庁長官答弁 昭和30年06月16日 衆議院内閣委員会

「今政府として考えておりますことは、事務局につきましては専任の者は若干名置かなければならぬと思うので、今の内閣官房の者を現在の定員、予算の範囲内でそれに充てたい。それに

---

<sup>14</sup> 自由党

<sup>15</sup> 自由党

関係省の者を若干持つていく。そういうふうに考えておる次第でございます。」

杉原荒太防衛庁長官答弁 昭和 30 年 7 月 26 日 衆議院内閣委員会

「事務局につきましては、(中略)さしあたり十名内外の者をもって充てたい、こう考えております。そうして将来のことにつきましては、今後この国防会議の運営の実績等圧勘案いたしました上で、善処いたしたい。」

この二つの答弁から、明らかなように、事務局機能の強化論に関しては、「若干名」から「十名内外」という風に「大幅に充実」した。政府としても、事務局充実論には、一定の理解を示さざるを得なかった。しかし、結局のところ専任十名体制ということは、通常の省庁でいえば「一課」それも、非常に小さな一課体制を敷くとしたものであり、防衛庁の内局や統合幕僚本部の情報収集分析・企画立案体制と比べて非常に限定されたものにとどまることになった。なお、第二次法案の段階においては、専任「15名」の体制とされた。

一方、与党である日本民主党の立場からは、事務局の充実を、政府よりもより積極的に評価する方向が打ち出された。以下は、修正案に対する賛成討論の一部である。結局、事務局の充実は将来の課題となった。

保科善四郎<sup>16</sup> 昭和 30 年 7 月 27 日 衆議院内閣委員会

「自由党の江崎君外七名提案の民間議員削除の修正案につきましては、(中略)政府案の有する広く民間の識見の高い練達の士を擢用し、その知識経験を大いに善用して国防会議の内容の充実をはかるとの利点を失うこととはなりますが、これは内閣総理大臣の会議運営の基本的態度いかん並びに事務局の強化、特に視野の広い優秀達識の人材を専任することによって補うことができますので、国防会議本来の第一義的使命と性格が変わるとは絶対に考えられません。これで発足いたしましても私は大丈夫であると信ずるのであります。むしろこの複雑困難なる国際的情勢に対処いたしまして、いたずらに議論に時日を空費して国防会議の発足をおくらせることがより失うところが多いと信ずるのであります。」

以上の経緯を総括して、国防会議の構想・法案審議段階における、規範的政策過程論を要約すると、次のようなものとなる。

国防政策が、国策を誤らしめてはならないという要請のもとに、当初「専横に対する防波堤」が展開されたが、これは、「一貫性の保持」「文民統制の貫徹」という理念に置き換えられる中で、大方の認める規範となったが、その実施手段については、「文民登用」論が「事務局機能強化論」に転換した。しかし、その実施は将来の課題として残された。

#### 4. 国防会議法案に関連して現れたその他の規範的政策過程論の萌芽

前節で述べたように、国防会議創設に絡んで提起された規範的政策過程論の根幹は「防

<sup>16</sup> 日本民主党。1891-1991、元海軍中将。自民党にあつては安全保障分野の論客。

波堤論」とその亜種の承認であったが、もう少し国会における議論を詳細に点検すると、現在につながるいくつかの重要な規範的政策過程論の萌芽が見られる。それらは、国会議員の発言や、公述人の意見陳述の形で現れた。主要なものを、参照したい。以下に引用されている発言は、質問のなかで提起され政府の側で肯定的に捉えられたもの、あるいは、政府の発言として多数派の受け入れることとなったもの、および、質問のなかで提起され、政府の反応如何にかかわらず、その後の重要課題となったものを採録している。

#### (1) 世論との関係

安全保障問題にかんして、国民の理解や世論の支持が重要であることは、つとに与野党から指摘されていた。防衛二法案審議開始時点での与党であった自由党からも早々に質問があった。

植竹春彦<sup>17</sup> 昭和 29 年 3 月 18 日 参議院本会議

「質問の第一点は、防衛問題に対する輿論指導についてお尋ねをいたします。(中略) 輿論指導のない民主政治、多数決政治は衆愚政治に陥る場合すらあることを思いまするならば、国民に正し旨を広め、その納得を得てこそ、多数決政治の真価を発揮し得るものと信ずるのであります。」

この論点は、必ずしも当時の政府には取り上げられなかった。植竹員の質問は、衆議院における同趣旨の改進黨の代表質問<sup>18</sup>に対する答弁を不満として、行われたものであることを付記しておく。すなわち、この論点は保守政党に共通するものであった。この質問に対する緒方副総理の答弁を、紹介しておく。

「この国民の理解を求めるについての輿論指導の問題でありまするが、私はやはりこれは国会の論議というもの相当重要な輿論指導になると考えます。その意味におきまして国会の権威、国会の論議の権威を高めることは、私どもが輿論を指導する上において特に課せられたる責任であると考えるのであります。(中略) 政府も無論輿論指導に努めまするが、この国民の良識によって総理大臣にいろいろな権力、ひとり自衛隊の指揮監督権のみでなく、すべての権力が集中する制度になっておりまするが、それより生ずる危険は結局国会の監督、又その国会に至りまする選挙、その選挙をいたしまする国民、その国民の良識を信頼する以外にないと思ひます。」

この答弁を質問者がどう評価したかは不明であるが、少なくとも二つの重要な視点が答弁に含まれている。ひとつは、この時点で防衛問題についての世論の支持獲得するための努力が国会と政府の責任であることが確認されたということである。もうひとつは、世論

---

<sup>17</sup> 栃木県選出の参議院議員、第二次岸改造内閣で郵政大臣。

<sup>18</sup> 床次徳二の昭和 29 年 3 月 13 日、衆議院本会議における改進黨を代表しての質問のなか、「真にその目的を達するためには、背後に国民全体の十分なる協力、国民みずからの強い自覚と深い理解が必要であると信ずるのであります。」との趣旨があり、それに対して、緒方副総理から、「いかにしてこれを国民に理解させるかという御質問でありましたが、政府といたしましては、国会の論議を通して国民の十分な納得が得られるものと信じております。」との答弁があった。

の安定が、政権の側からの専横の防止のための基礎になるという論点である。一方で、この答弁に欠落している視点は、国防政策にたいする世論の支持が抑止力のひとつの要素として安全保障上重要であるとの視点であり、つぎに国民との情報の共有を中心にした有効な世論対策の方法論についての問題意識である。その後、この論点は、「情報の公開」と「秘密の保持」のバランスの問題、世論に国内世論のみならず国際世論を含むべきか否かという幅広いものに発展していく。

世論の問題については、日本は歴史的な問題を抱えている。与野党の議員からは、「大本営発表」が第二次大戦において国論を誤らせたとの指摘があり、この点は、国民世論が共有するところでもあった。一方、「世論指導」と与党陣営が叫べば、野党から「世論誘導」「大本営発表」とこだまする、そういう状況でもあった。そして、この問題が、情報公開と秘密の保持のバランス、行政記録の保持という現代的な構造を持ち始めるのに、50年以上の歳月が必要であった<sup>19</sup>。そして、その進歩の過程はまだ不十分である。

ここで、銘記しておかなければならないのは、日本に対する脅威の源泉となりうる他国からみて、日本の国内世論の動向は、当該他国に対する抑止力の重要なファクターであるという点である。安全保障政策が平和を維持することを最大の目標とするならば、国内世論を強固なものとするのは安全保障政策の重要な目的の一つとなり、また、当該安全保障政策の評価の重要なポイントともなる。また、安全保障政策決定の場において、何が議論されるか、決定されたかどうかなどの動き自体が世論に影響を与えるものであり、世論との関係では、安全保障政策のあらゆる動きが、そのまま、政策の執行になっている。

しかし当時は、そこまでの理解はなかった。すなわち、国防会議が何かを議論する、決定するという情報自体が、政策の執行の意味を持つという意味での宣言的政策というものが実態的に理解されておらず、必ずしもかみ合った議論にはならなかった。

福井順一<sup>20</sup> 昭和30年07月22日 衆議院内閣委員会 答弁者は杉原荒太防衛庁長官

「そうすると、これはわずか本名くらいの事務員で、結局は連絡機関だとか、情報だとか、宣伝だとか、すべてあらゆる事務処理をされるわけでありませうか。結論はそういうことになりますか……。」

「御承知の通り、国防会議というものは諮問機関でございまして、いろいろな実施機関じゃございませぬ。宣伝とか、そういうことをやるのが任務でございませぬから、当然事務局の任務の中にそういうものは含まれないわけでございます。」

---

<sup>19</sup> 公文書の管理に関する法律が制定されたのが、2009年。施行されたのが2011年である。国防会議が設置された1956年から起算して、53から55年後のことである。同法の対象には安全保障会議が含まれているが、議事録の作成の可否、保存公開のあり方について現時点でも定まっていない。

<sup>20</sup> 自由党

## (2) アジアとの関係

戦前の情報統制の負の遺産とともに、アジアにおける歴史的問題を抱えていることにより配慮するかが、安全保障上の重要課題であるとの指摘は、国防会議創設の当時からなされていた。

矢嶋三義<sup>21</sup> 昭和 29 年 3 月 18 日 参議院本会議

「世界の情勢が東に西に緊張緩和の方向にあるこの世界情勢に逆行して、日本を取巻くアジア諸国の警戒心を必要以上に刺激するがごとき再軍備への途を、国民を目隠しにして政府は引きずっているのです。」

さらに古くは、昭和 26 年 10 月 16 日の参議院本会議での、堀真琴<sup>22</sup>の発言が代表的である。

「こういうような、海上保安隊である、警察予備隊であるという名前に籍りて、再軍備を着々進行せしめつつあるということは、アジアの諸国、日本が曾つて帝国主義戦争によって非常な苦痛や損害を與えたところの諸国によって、非常な警戒の念を持たれているということを我々は指摘しなければならぬのであります。」

当時のアジア諸国において、警戒心を顕にしていた国の代表は、フィリピンとオーストラリアであり、その後、これらの国については日本の平和主義に基づく自衛隊の構成及び行動原理が理解され、警戒心は解除されたが、一方で、中国及び韓国が現在において、かつてよりも強い調子で、警戒心を表すようになっており、日本の安全保障政策の遂行に当たって、配慮する必要のある「制約要因」の一つとなっている。

野党の側から「制約要因」としてのアジアの問題が早くに提示される一方で、アジアの問題をより積極的に、日本の安全保障に生かそうとの議論が与党サイドから出てくるまでには、まだ相当の時間が必要であった。すなわち、主要なアジア諸国との間での賠償問題が片付き<sup>23</sup>、さらに、高度成長によって経済力がつき、ODA を活用した援助外交がアジアを中心に展開する時代を待つ必要があった。

また、アジアとの関係は、前出の世論との関係とあわせて考えるとき、アジアを中心とした国際社会の世論との関係をわれわれが配慮しなければならないことを、示すものである。すなわち、世論の範囲は国内世論だけでなく、国際世論を含むものであるということである。そして、国際世論の形成が、安全保障政策の執行そのものであることも同様であ

---

<sup>21</sup> 社会党 熊本県教職員組合委員長などを務めた。

<sup>22</sup> 法政大学教授などを経て、昭和 22 年日本社会党から参議院議員に。翌年、同党を出て、労働者農民党に参加。

<sup>23</sup> 日本がアジア諸国との間で賠償問題を解決したのは、1969 年であった。

る。近時、集团的自衛権の保持についての憲法解釈の変更の論議にさいしては、アジア中心とした国際世論を強く意識した、外交的努力が明示的に行われている。

### (3) 平和構築・総合的安全保障の理念

国防会議の構成等に関する法案の当時から既に、平和構築ないし総合的な安全保障の考え方が芽生えていた<sup>24</sup>。この議論は、当時の世界軍事バランスや主要国の安全保障政策に通暁した、旧軍人出資の保守系の議員から、リアリズム的な理解のうへ提起されるパターンが第一であった。

保科善四郎 昭和31年4月6日 衆議院内閣委員会

「局部戦争や冷たい戦争に巻き込まれたり、または引き起したりしないようにするためにも、政治、外交、治安、経済等について、絶えず国防的観点からの総合調整を行なっていくことが必要となると考えるのであります。」これに対し、

鳩山一郎 昭和31年4月6日 衆議院内閣委員会

「現在経済、外交あるいは政治等、すべてのものを総合的に慎重に審議する（中略）ために国防会議を起すわけであります。あなたの考え方は……（「全く」と呼ぶ者あり）全く私も同感であります。」

社会党の議員であった吉田法晴<sup>25</sup>の鳩山内閣は反動ではないかとの質問に対して、鳩山内閣としての平和外交の考えが提示されている。

鳩山一郎 昭和31年5月18日 参議議員内閣委員会

「私は外交方針としては、平和外交を第一義の基本政策と考えております。（中略）つまり平和主義としての外交、中立の外交政策と同時に、自衛隊を作るのもまた平和主義の外交政策を支持する一助ともなると思ってやっておるのでありまして、これが侵略のためとか、あるいは戦争によって不当なる目的の達成をはかるというようなことは、全然私の頭には去来しておらないのであります。」

ここに、明確に述べられているように、「自衛隊」は「平和主義の外交を支持する一助」と位置づけられた。つまり、国防は単に防衛庁・自衛隊のみならず、外務省その他の関係官庁が分担し、または、広い意味での外交の一翼を防衛組織が担うとの立論である。ここにおいて、国防会議は、防衛庁単独、外務省単独ではできない、一国の総合力を調整・活用して、平和と独立を守るという積極的使命を担いうるものである、目的的な規範性を獲得する第一歩が始まったと見ることができる。この規範性は、しばらくの間休眠を続けたが、近時、安倍内閣の「積極的平和主義」によって、受け継がれることとなった。

---

<sup>24</sup> 鳩山内閣は一方で再軍備・憲法改正を掲げ、米国との対等の安全保障関係を命ざしつつ、日ソ平和条約の締結などアジアにおける独自の平和構築を志向したが、十分な成果を挙げることが出来なかった。

<sup>25</sup> 質問当時は、日本社会の参議院議員。その後、北九州市長、衆議院議員を務めた。

このような総合安全保障的な、あるいは、積極的平和主義的な政策を立案し、実施するためには、複数の行政官庁が政策の担い手とならざるを得ない。国防会議について言えば、その構成は、総理、副総理、外務大臣、大蔵大臣、防衛庁長官及び経済企画庁長官とされ<sup>26</sup>、外交政策に加えて、少なくとも、財政政策及び経済政策が国防に関連すると考えられていた。このように、複数の省庁が国防に関連するとの枠組みを設定したことで、積極的には総合的安全保障の考え方の基礎が構成されたとともに、消極的には、いわゆる縦割り行政の問題が政策過程に持ち込まれ、その反射的効果として統一された国防・外交方針をいかに設定することが出来るのかという、政策過程に関する規範的問題意識につながることもあった。

そのことは、その複数の行政官庁の意見の調整の必要であることを意味し、それに耐える力量と構造を、この時点では国防会議が持つことを要請するものであった。つまり、行政過程論でいう「官僚政治モデル」が安全保障政策において意識され、その上で、行政過程の改善のために規範的議論が展開されるという構造の端緒が現れた。端緒は現れたが、この当時の官僚政治モデルに登場するアクターは非常に限定的であった。

#### （４）官僚政治モデルー政府内利害集団の調整問題の萌芽

官僚政治モデルとは、政策は合理的に形成されるというよりも、政策決定に関与する政府内の各セクションの協調、競合、対立、調整（官僚政治過程）の結果であると見るものであって、そのモデルを意識すれば、官僚政治過程の仕組みを変更することで、より合理的な結果をもたらそうとする努力につながり、後者の部分が規範的は官僚政治モデルということになる。

このモデルに沿った形の議論が、萌芽的な形で展開されている姿が国会の議論に現れている。これは、国防会議の事務局を、どこに置くべきかという論点である。

大久保武雄<sup>27</sup> 昭和 29 年 04 月 06 日 衆議院内閣委員 会答弁者は木村篤太郎防衛庁長官である。

「国防会議の事務局をどこにお置きになるか。これは内閣にお置きになるかあるいは防衛庁にお置きになるか。内閣に事務局をお置きになりますと、防衛庁とはまた別に総合国力防衛庁ができることとなります。また防衛庁にお置きになりますと、経済関係庁とのつるが切れて、一つの総合国力のうちの片寄った軍事的な面から国防会議が運営されるようになります。これはいずれの方向をおとりになりますか、この辺についての長官の御意向を承りたいと考えます。」

<sup>26</sup> 修正後の「国防会議の構成等に関する法律」案の第 3 条及び第 4 条。

<sup>27</sup> 初代海上保安庁長官。朝鮮戦争時、韓国元山沖の掃海活動を指揮。自由民主党、ただし、第一期目は無所属で当選。田中内閣の労働大臣。

「今検討中であります。しかし木村の私案といたしましては、これは防衛庁内部に置く方がよくはなかろうか。と申しますのは、防衛庁におきましては、内局において、国際情勢その他万般の点からいろいろ検討することになっておりますから、防衛庁の内部にこの事務局を置いて事務をとらせることが妥当じやないか、私はこう考えておるのであります。まだこの点についての結論は得ておりません。」

この時点では、国防会議の設置に消極的であった保安庁<sup>28</sup>の内局を説得するためにも、防衛庁にとって邪魔にならない国防会議という組織的な要請に応えるという考えを、保安庁長官が抱いていたと見るのが妥当であろう。これに対して、制服サイドはどちらかというと、内局の壁を破るためにも国防会議の設置を積極的に捕らえていた。そして、彼らの支持する事務局の設置場所は内閣であった。

この事務局設置場所に関する、内局対制服の対立は、政党間の意識の違いと対応している。自由党は、国防会議にどちらかというと消極的であった。また、国防会議設置の推進役となった改進黨の考えは、閣僚を「補佐する官僚群、特に内局官僚のすべてが、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<sup>29</sup>」に起因していた。この対立構造が、当時の官僚政治モデルの意味するところであった。

最終的に国会に提出された法案では、事務局の設置場所は総理府であった。事務局を自らの組織の内部に持つことは、他の省庁との関係で相当な優位を確保することになる。これも、防衛庁の内局におくことで、内局官僚の圧倒的優位が保てる。しかし、そのことは、外務省ほかの関係省庁から見ると、妥当な政策過程と見られない。また、総理の諮問機関・補佐機関としての位置づけを求める勢力との関係でも、説明は困難となる。結局、法案として提出された時点では、国防会議は内閣におかれ、事務局は総理府に設置されることとなった。

平和構築や総合的安全保障政策という政策理念を設定することは、直ちに複数の官庁が政策アリーナに登場することを意味するが、アリーナに登場させるべき官庁を具体的にどう絞り込むかで、政策過程のパフォーマンスが影響を受ける。また、潜在的な関係省庁は、正式なプレーヤー資格を持つことに意欲を燃やす。この時期においても、防衛と産業との関係を重視する立場から、通商産業大臣を会議員とすべしとの議論も見られた。また、これ以降の時代においても、運輸省<sup>30</sup>、農林水産省、郵政省、警察庁（国家公安委員会）な

---

<sup>28</sup> 西川吉光 pp180-181

<sup>29</sup> 西川吉光 p184

<sup>30</sup> 別稿で議論するが、昭和 50 年代には、海上保安庁を所管する運輸大臣を国防会議の議員とすべきとの主張を民社党が強く展開した。しかし、政府は頑として、これを入れなかったのみならず、その後、会議員が拡大する際にも、これを拒否した。その背景に、海上保安庁の業務と海上自衛隊の業務が密接に関連するため、政策調整に最も手間取る可能性が

どの官庁が、インナーグループに入るべきとの議論が国会において展開されることになる。  
小金義照 昭和 30 年 7 月 22 日 衆議院内閣委員会

「私がどうも納得がいかないのは、(中略) 内閣法にいう副総理、(中略) 外務大臣、(中略) 大蔵大臣、(中略) 防衛庁長官、第五が経済企画庁長官であって、通産大臣は入っていないです。(中略) これだけの五人の大臣を並べておいて、通産大臣が除かれておるといことはどういう意味か、このことを承わりたい。」

質問者の小金議員は、自由党であるが、元通産省の鉱山局長をしていた人であり、いわば身びいきという面も無視できないが、議論としては十分に有効な議論であった。対する、杉原防衛庁長官の答えは、次のようなものであった。

「この範囲を、どこで線を引くかという点は、実は原案作成の過程におきましてもいろいろと検討したところがございます、非常にむずかしい問題でございます。農林大臣、運輸大臣、労働大臣と線の引きどころが非常にむずかしいのでございますが、ここでは経済全般に関するいわば代表者というような意味合いで、経済企画庁長官というところで切ったわけでございます。しかしただいまおっしゃいますような非常に大事な防衛生産、(中略) そういう場合につきまして確かに通産大臣などは特に関係が深い面が多いわけですが、この法案におきましても実はそういう場合を見まして、この議員のほかに第八条を設けた次第でございます。」

閣内に線をどう引くかが、構成の問題の主要な論点であることが、当時から認識されていたことを示すものである。しかしながら、なぜ主要なのかという理由にあたる、政策過程としての規範意識はこの当時の議論からは読み取ることができない。当時法案作成の主力となった保安庁・防衛庁の文官の問題意識は、内局による制服統制という意味での「文官」統制をどう確保するかであり、制服サイドはちょうどこれと逆の感覚を持って対峙するという構造であった。「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長にとって (中略) 旧軍人が加わる国防会議の存在が文官統制に大きな制約となることへの懸念であった<sup>31)</sup>」からである。先にも述べたが、当時はこの、内局 (警察官僚) 対制服の関係が安全保障アリーナにおける最大の課題であり、他の省庁の問題は実態的な意味を持てる段階ではなかった。

以上のように、この時期において、会議参加閣僚のあり方は、現代風にいえば官僚政治モデルを念頭に置いて、安全保障政策過程の改善・調整手法の重要な柱の一つ<sup>32)</sup>として、事

---

あることがあげられる。この場合、会議員となっている防衛庁は、国防会議での議題に関しては、明確に海上保安庁に優位することが、この構成を政府が認めることによって確定する。そしてそのことが、「合理的である」と認められたことになる。

<sup>31)</sup> 吉川 p183

<sup>32)</sup> ここで「重要な柱のひとつ」としたのは、これらに加えて、「重層的な安全保障論形成・

務局体制をどう構築するかという点とならんで、今日まで引き継がれ、その後、意思決定の迅速性という規範性を獲得し、官邸機能意強化という価値を持ちつつ発展していくことになる。なお、官邸機能強化という方向に答えるための、最大の論点は各省庁に対抗できるだけの情報の収集分析と政策の企画立案能力を、事務局が持てるかどうかであるが、昭和30年代の議論においては、防衛庁の出店にはならないというレベルでの事務局の力量への要請は語られたが、総合調整をできるという意味での力量を事務局がもつべきとの議論は成熟しなかった。

#### (5) 安全保障研究コミュニティ論の萌芽

米国や英国の安全保障会議の周辺には、いくつかのシンクタンクや大学の研究機関が存在し、活発な議論を展開し、また、提言なども行っている。安全保障会議や軍の組織は、一般に情報公開に強い制限があり、それゆえに、世論形成に直接関与するという意味では限界がある。この限界を埋める役割を果たしているのが、これらの機関である。また、海外の関係機関との間での情報交換などは、国際世論の形成に寄与するのみならず、一国の情報収集機関としての役割も自然に果たすことになる。このような機関群は、広い意味での安全保障会議ともいえるべき「安全保障研究コミュニティ」を形成している。

先に述べたように、国防会議における「識見の高い練達の者」を会議の議員とするというは、いくつかの理由によって否定されることになった。しかし、その議論の過程で、「専門家」の役割が認識され始めた。この専門家は、国防会議に知見を供給するとともに国民世論等との「つなぎ」の役割を果たすものである。そのような意味で、この時期に「安全保障研究コミュニティ」の形成につながる議論の萌芽を見ることができる。代表的な、国会議論を3件紹介したい。

杉原荒太防衛庁長官 昭和30年6月3日 衆議院予算委員会第一分科会

「やはり日本の平和と独立を守って国の安全を保つということが、私は国防の目的だと考えております。そしてこの目的を達成するためには、(中略)相当の防衛力というもの備えは必要だと思ふ。それからそれと並行して(中略)、対外的にはやはり各国との関係を調整して、そうして戦争の防止、平和の維持という政策をとっていかなければならぬ、この両々相まつということが必要だ、私はこう考えております。(中略)また他の面からいたしまして、何といたしても防衛の関係では国民の納得、理解、支持というものが絶対必要なわけでありまして。(中略)しかしこれは単に狭い意味の防衛上の要求という点からだけじゃなく、今申しました財政、経済方面とのにらみ合せとか、その他いろいろの関係から、また大所高所から総合的に判断してきめていかなければならぬこととございますので、実は私も非常に苦心しておるわけでありましてけれども、まだ事実研究段階にあるわけとございます。そうして、ちょうどそれに関連いたしますが、

---

検証コミュニティ」の形成や、「独自のインテリジェンス」の獲得などの手法が、意識されるようになるからである。

今度国防会議法案というものを出しております。国防会議というと非常にいかつように聞えますけれども、私は国防の本質から見まして、これは大所高所から総合的に判断をしてやっていった方が、妥当な国防の方針が立つのではないか。」

杉原防衛庁長官の論点を整理すると、防衛の目的は「平和と独立」の維持であって、そのために、「相当の防衛力と戦争の防止政策」とともに「国民の納得、理解、支持」が「絶対必要」であるが、それを達成するためにも「国防会議」が必要であり、その本質は「大所高所から総合的」な判断をすることである、となる。そして、国防会議の構成等に関する法律案との関係では、この大所高所の総合的判断や国民世論への働き掛けの重要な一翼を「識見の高い練達の者」が総理大臣をはじめとする閣僚である議員とともに担うという構想になっていたのである。重要な点がこの「大所高所」の議論が政府以外の「練達の者」から発するという構造である。

そして、より具体的にその構造の具体的ありようを、研究機関の設置活用という形で踏み込んだやり取りもあった。

植竹春彦 昭和30年6月3日 参議院本会議。答弁者は杉原防衛庁長官である。

「たとえば防衛研修所といったような総合戦研究的な国防の基礎研究を、みっちり今のうちにやっておくべきでありましょう。」

「将来に対する、いたずらに自衛隊の数のみをふやしたり、資材をふやしたりすることではなく、基礎的な方面の研究ということが大事じゃないか、御趣旨はその通りだと思います。」

このやり取りは、国防会議の周辺に研究機能が必要であるということを示唆するものである。将来的に「大所高所から総合的判断」することを、支援する機能を持つものとの認識が生まれつつあったことを示す。

三番目に、「見識の高い練達の者」を排除する論理の中で浮かび上がってきた国防会議周辺に専門家の存在を求め、是認する議論である。

鈴木義男<sup>33</sup> 昭和30年6月16日 衆議院内閣委員会。

「それは民間のいろいろな専門家の意見を徴することは、徴し方によっては必要でもあり、けっこうでもありましょう。けれども、国防会議という、先ほど申したように、いわば陸海空軍省あるいは参謀本部、そういう役割を務めるようなものに民間の人を入れるということは、これはよほど問題が重大でありまして、単に知識を借りるという問題じゃない。もし知識を借りるだけならば、顧問としてあるいは参与として、あるいは専門の嘱託としていろいろの形で民間の専門家の知識を利用することができるはずであります。」

結局のところ、「見識の高い練達の者」は、ここに引用した論旨を含め複数の論旨によって、

---

<sup>33</sup> 日本社会党。片山・芦田内閣の司法大臣・法務総裁を務めた。

内閣委員会の多数が国防会議の議員とすることに疑問を呈することになったが、その裏腹に、国防会議周辺に見識の高い練達の者に代替する専門家集団の必要性を認識する糸口となったと見る事が出来る。

このように、国防会議の設立をめぐる議論のなかで、大所高所からの総合的判断の必要性や国民の理解・支持の必要性が確認されるとともに、その手法としては民間人の国防会議議員への登用に代えて国防会議周辺に官製の無いしは純粋民間の専門家集団があるべきであるとの議論が不十分ながら生成されていった。

#### (6) 秘密の保護と情報公開

安全保障に関する秘密の保護については、MSA協定の実施に関して米国から求められた「日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法」(昭和29年6月9日法律第166号)が当時平行して議論されおり、これが、この分野の最初の事例の一つとなった。秘密の保護の必要性は、大方の認めるところであったが、反発も相当あった。

松浦清一<sup>34</sup> 昭和30年06月03日の参議院本会議

「わが国を独立国家と自認するならば、その独立国たる日本が外国に対して少しも秘密も持たないことは、国の利益を守る上から必ずしも妥当ではないかもしれません。しかし、われわれの恐れることは、国の利益を守る秘密そのものではなく、法律によって国の行政官に秘密の安易な権限を与えることであります。(中略) 武器も秘密だといひ、国防会議も秘密だといひ。」

この段階では、安全保障に関する強固な世論形成の必要とそのための積極的な情報公開を結びつけて議論する仕方や、国民の知る権利との関係での議論は出てこないものの、戦前戦中の経験から、秘密の拡大に関する恐れが、主に野党側から強く指摘されていた。ことに、情報公開の手続きが未整備であり、秘密の扱いに関する判断が一元的に行政庁裁量に任される状況のもとで、秘密の範囲が図り知れないという危惧があった。

一方、保守系議員からは、国防会議の民間議員登用に関して、秘密の保護の不十分を指摘する声相次いだ。国防会議の構成等に関する法律案においては、秘密の保護に関して第五条第二項に「議長及び議員並びに議長又は議員であつた者は、その職務に関して知ることのできた秘密を他にもらしてはならない。」とのみ規定し、秘密の範囲等については法律上は白紙、また、秘密の漏洩に関しての罰則その他の具体的けん制措置は規定されていなかった。この点に、自由党が強い問題意識をもっていた。

江崎真澄 昭和30年6月2日 衆議院本会議

「また、重大なる機密がこれら五名の民間人の間から漏れる場合もあり得ると思います。責任のある本人を罷免することは当然であるのであります。事柄の性質上、本人を罷免しただけでは済まないということも考えられるのであります。」

---

<sup>34</sup> 日本社会党。兵庫県

ただし、職業軍人経験を持つ議員からは、国民への情報の積極的提供を求める声も上がっていた。

保科善四郎 昭和 31 年 4 月 6 日 衆議院内閣委員会 答弁者は鳩山一郎

「何と申しましても国防は国民のものであります。国防会議や閣議で審議するだけでは、これはとうてい足りません。私はなるべく広く国民の批判を問うことが必要であると思うのであります。これがために、イギリスのごとく国防白書を作成してこれを公表し、政府のとりつつある国防に関することを国民一般に周知させることが必要なりと思うのであります。」

「それから国防白書ということは、実は今保科さんから初めて聞きましたので、そういうようなことについて研究いたしまして御返答いたしたいと思います。」

時を経て、昭和 45 年に最初の白書が公表された。その間、保科の論理は、政府の監視という視点からの野党からの応援を得て、国会全体の要望するところになった。これが、最初の白書の公表の背景働く力学となる。白書の公表を保科は、情報提供・世論指導と考え、野党は情報公開・世論による監視と捕らえたが、それらは、現象的には同一の規範となったのである<sup>35</sup>。

#### (6) 迅速性即応性

現代の日本においては、当然のことであるが、迅速性や即応性を安全保障政策過程の規範のひとつとする考えは、国防会議の構成等に関する法案の審議の時点では、主流ではなかった。当時は、国防会議の主たる機能を「ブレーキ」とみる見方が主流であったことがその主たる原因である。かすかに、迅速という言葉を用いたやり取りもあるが、それを国防会議の規範として認めさせるにはいたらなかった。

植竹春彦 昭和 30 年 6 月 3 日 参議院本会議。

「防衛出動と国防会議との関係についての総理大臣に対する質問であります。すなわち防衛出動は軽率であってはならない、しかし時に**迅速果敢**なることを必要といたしますために、近い将来防衛庁設置法案を改正して、国防会議を決議機関に改めるという説が今日あります」(下線部は筆者)

迅速という言葉はあるが、質問者の主張の中心ではなく、「決議機関」と結びついていたため、即座に総理答弁、「**諮問機関に国防会議をいたしまして決議機関にいたしませんのは、内閣の責任制をとっておる建前からでございます。**」により、迅速性の必要性そのものに議論は及ばなかった。しかし、旧軍関係者からは、迅速性の議論が提示された。具体的には、次に紹介する公聴会における意見の中で、下村定の提起するところとなった。

この論点は、次の大改正すなわち、中曽根内閣における「安全保障会議設置法」の時点

---

<sup>35</sup> この間の事情については、別稿において詳述したい。

において、最大の論点のひとつとなるまで、休眠を続けることとなった。

#### (7) 公聴会における意見表明—その後につながる専門的意見

国防会議の構成等に関する法律案が国会で審議された際、昭和 30 年の 7 月 25 日衆議院内閣委員会において公聴会が開催された。公述人として呼ばれたのは、元陸軍大臣の資格で下村定が、そして、軍事評論家の資格で大井篤が呼ばれている<sup>36</sup>。両者の議論は、自由党が第一次の「国防会議の構成等に関する法律案」の修正提案を行う直前に行われたものであって、その主要論点に対して旧陸軍出身者と旧海軍出身者が異なった意見を開陳したことと、それぞれ議論で、将来につながる重要な規範意識にかかわる提言を行っていることである。

下村定<sup>37</sup>は、戦後の東久邇内閣及びその後の幣原内閣で陸軍大臣を務め、陸軍の最後を看取った軍人である。終戦直後の帝国議会衆議院において、軍国主義の発生の原因について問われ、次のように応えている。この答弁は、同年 12 月 1 日付けで陸軍省・海軍省が廃止され、それに伴い内閣を去る直前のものである。帝国議会議員に深い感銘を残した答弁として記憶された。

「いわゆる軍国主義の発生につきましては、陸軍と致しましては、陸軍内の者が軍人としての正しきものの考え方を誤ったこと、とくに指導の地位にあります者がやり方が悪かったことと、これが根本であると信じます。このことが内外のいろいろな情勢と、複雑な因果関係を生じまして、ある者は軍の力を背景とし、ある者は勢いに乗じまして、いわゆる独善的な、横暴な措置をとった者があると信じます。ことに許すべからざることは、軍の不当なる政治干渉であります。かようなことが重大な原因となりまして、今回のごとき悲痛な状態を、国家にもたらしましたことは、何とも申し訳がありませぬ。私は陸軍の最後にあたりまして、議会を通じてこの点につき、全国民諸君に衷心からお詫びを申し上げます。(後略)」

下村の内閣委員会における公述は、この答弁の考え方にそって、政治の軍に対する優越という意味での文民統制の必要性と、それに関連して「識見の高い練達の者」を国防会議におくことの意義を高く評価することを主眼とするものであった。しかし、そこには若干のひねりがあった。

「もしこの民間議員の参加ということが法律から削除されましたならば、国防会議を今日

---

<sup>36</sup> このほかに、成蹊大学教授佐藤功が呼ばれ、自衛隊違憲、したがって、国防会議違憲の立場から公述を行っている。当時の国会の議員構成を考えると、下村が改進黨を中心とする勢力によって、大井が与党自由党によって、そして佐藤が社会党によって推薦されたものと思われる。

<sup>37</sup> 本文に紹介した経歴に加えて、昭和 34 年（1959 年）から 6 年間自由民主党の参議院議員を勤めている。

設置する目的の大半は没却されるのではないかということを私はひそかに憂えております。ただいま私は日本の現状においてということを申しましたが、その現状ということの第一は、国の制度の問題であります。さらに申しますと、先ほど申しましたように、日本の現在の憲法下におきまして閣僚だけで国防会議を組織いたしますと、ややもすれば国防の施策方針が片寄ったものになる不安があります。」

微妙な言い回しであるが、「現在の憲法下におきまして閣僚だけで国防会議を組織いたしますと、ややもすれば国防の施策方針が偏ったものになる」というのは、旧軍出身者を議員に含めるべしとの議論に通じるものとみて差し支えない<sup>38</sup>。

下村の公述において注目すべきは、他日安全保障会議の際に課題となる意思決定の迅速性・即応性の論点を取り上げていることである。

「国防会議を現代の複雑な国防問題の情勢に即応させるということでもあります。(中略) ことに問題の性質上緊急を要することもありますから、どうしてもこれは何らかの手段をとらなければならぬ。」

いかなる理由によって、国防会議の設置が即応性につながるものかは、示されていないが、国防会議に求められる規範性として、迅速性・即応性があることを指摘した最初の発言となった。

大井篤は海軍出身、海軍参謀等を勤め終戦時は大佐。戦後、GHQの囑託となった。大井の提起した論点は、まず、国防会議は民主主義の育成と軌をいつにしているとの指摘である。

「この構想は英連邦諸国やアメリカ等、民主主義を大切にしている国々で採用せられております。また日本の国防会議もこの構想からなっているように思われ、民主主義体制の育成のためにまことにけっこうなことだと存するのであります。」

重要な指摘であるが、その手段としての情報の公開、記録の保持などの視点はまだ、提供されるに至らなかった。

次に、集団安全保障ないし集団的自衛の観点が、大井によって強調された。

「実際問題としても、友邦と手を組む集団安全保障でなければ国家の安全を守れなくなったこの世の中に、日本の総理が勝手に防衛出動などできるものではないと思うのであります。」

したがって、大井は専横に対する防波堤としての国防会議の意義は認めない。したがって、そのための、民間人の国防会議議員への登用についても積極的ではなかった。(一部に海軍出身者は、国防会議の議員または事務局にその出身者を送ろうとする陸軍関係者の議論と距離をおいていたとの見方があった<sup>39</sup>。)

---

<sup>38</sup> その理由として、同じ公述の後半で、閣僚の軍事知識の欠如を指摘していることがあげられる。あわせて脚注 35 を参照。

<sup>39</sup> 5 節において引用する、千葉信の質問にそのような見方が現れている。

三点目に、インテリジェンスの重要性を大井が積極的な観点からの確に指摘することになった。

「事務局とか下部機構とかいうものを、現代国防の要請に応ずるようにちゃんとしたものにする必要がある、賢明な方法であると思うのであります。特にここにりっぱな諜報機関を設けて、国防上の観点から情報を収集、整理、分析、評価する。これは防衛庁とか外務省だけにたよらないで、ちゃんと別にここに設けて、国防会議を有名無実ならしめないようにすることが要点だと思うのであります。」

現代の官邸機能強化の議論の根底にある論理を萌芽的に取り上げた発言である。

#### 5. 規範としての「継続性・文民統制」の確立

国防会議は、三つの通常国会をまたぎ、防衛二法と国防会議の構成等に関する法案が成立することによって、ようやく現実のものとなった。3年間待ちに待った、長期防衛計画の審議は、それまでの答弁によれば、「直ちに」開始されるはずであった。たとえば、  
船田中防衛庁長官 昭和 31 年 衆議院内閣委員会

「この防衛の規模をどの程度にするかということにつきましては、近く国防会議法が成立をいたしまして、国防会議が設けられますれば、直ちにこの国防会議に諮問いたしまして、  
(後略)」

そして、昭和 31 年、1956 年 7 月 2 日に国防会議は設置された。法案成立の 6 月 3 日から一月後であった。しかし、国防会議は動かなかった。

同年の臨時国会が、法案成立の 5 ヶ月後 1956 年 11 月 12 日に召集された。国防会議の運営は、早速野党からの攻撃の対象となった。

千葉信<sup>40</sup> 昭和 31 年 11 月 19 日 参議院本会議 答弁者は鳩山一郎総理

「国政がなおざりにされた事実を指摘して責任を問いたいののであります。私どもは、鳩山首相が病軀を押して政権を担当してこられたことについては、深く惻隱の情を抱いております。(中略)

一つのはっきりした事例を言えば、国防会議の問題があります。この法律が成立する過程には、二十二国会において流産となったその責任をとって、当時の杉原長官がついに引責辞職をいたしております。このことから、政府はこの法案の成立には、異常な熱意と努力を傾け、その体面にかけて強引に成立せしめたことは周知の事実であります。しかるに、この法律の施行後五カ月になんなんとする今日、いまだただの一回も開会されておられません。

聞くところによりますと、服部卓四郎氏を参事官に任命することをめぐって、旧陸海軍の確執が深まり、手をこまねいた結果、国防会議単に事務局長を任命して、事務局を置い

---

<sup>40</sup> 日本社会党 北海道選出

ただでございませう。一体首相は、あれだけの無理押しをして法律を通しておきながら、国防会議の議長として、ただの一回でも会議を開くつもりがあるのかどうか、それとも討議する案件がないとでも言われるのか承わりたい。」

結局、最初の国防会議は、1956年12月6日、院内で開催され、議事の進め方などを合意して閉会した。こうした停滞の理由は、千葉信の質問にもあるように、事務局に服部卓四郎元陸軍大佐<sup>41</sup>を防衛計画担当の参事官に任命しようとの案が政府・与党の一部から急浮上したことにまつわる混乱であったといわれる。この混乱は、「文官官僚の支配を徹底させようとする（中略）旧内務省を中心とする内局（中略）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<sup>42</sup>」、この混乱が収まるまで、国防計画の審議ができる状態ではなかったということである。そして、この混乱は内局の勝利の形で收拾され、その後、旧軍人を国防会議に登用しようとの動きは発生しなかった。

ここに、国防会議は動き始めるのであるが、その後数年、国防政策のブレーキ役としての機能を求められ続ける地合がここに固まった。法案作成の過程を通じて文民統制および政治優位の議論が主軸をしめていた上に、発足当初の旧軍による防衛計画への関与の強い意向を見るにつけて、野党はもとより与党の一部にも、ブレーキ役としての国防会議の機能にのみ重点を置く見方が支配的になった。

このことの裏返しで、先に紹介したこれ以外の規範意識は、そのほとんどがしばらくの休眠状態に入ることになった。そして、その一部は、中曾根内閣の「安全保障会議法案」にいたる過程で復活し、さらに、残ったものの多くが、現在議論が行われている「国家安全保障会議法案」で復活するのではないかと思われる。なお、別稿で詳述するが、安全保障会議法案にいたる過程では、「ブレーキの効き」のよさをめぐる議論、つまり、なるべく前広に国防会議の関門を通らせるべしとの議論が、野党から強く起こり、これが、認められて国防会議の議論の対象が拡大しつつ定まることが、その最大の特徴となる。

（2）規範の提唱と確立ー「闘争・裁定」による規範の確定その他の規範の成立の可能性  
これまでに見てきたように、安全保障政策過程に国防会議という組織を設けるという政策

---

<sup>41</sup> 1901年生まれ。旧陸軍の作戦参謀の代表格の一人。辻政信との強い関係があった。国防会議の構成等に関する法案審議の時期においては、辻は参議院議員として国防政策の論客の一人であった。戦後第一復員庁に勤務、GHQの戦史編纂に協力。また、米国が日本の再軍備を企図するに至り、服部にその研究を委託した。その功により、警察予備隊の創設にあわせて幕僚長に任じる計画があったが、GHQ民生局の反対と吉田首相の反対により実現しなかった。その後公開されたCIA文書によると、服部等は軍国主義者等の公職追放者に敵対的態度が強すぎるとして、吉田暗殺クーデターの計画を有していたといわれる。

<sup>42</sup> 吉川 p188

過程論の設定、発達には、国会の審議が大いに関係していた。その中で、いくつかの政策過程を律すべき規範の案が提起される。それらは、官僚組織の中に淵源を持つ場合もあれば、議会に淵源を持つ場合もある。また、外部から議会をへて、議会の固有の価値と融合するなかで提案が形成されたものもある。さらに、公聴会などを通じて直接議会の場に、提供されるものもあった。

本稿において中心としてとりあげた、規範意識は当初「専横に対する防波堤」というものであった。この規範案は、表面上は議会のなかすなわち改進黨から発生したものであるが、どうも、そこには旧軍の影響も否定できない。一方で、当初はこの過程の設定そのものに反対であった保安庁・防衛庁の内局は、一旦この過程の設定自体は不可避であると観念すると、その具体的設定のあり方つまり議員の構成と事務局の構成について強い意見を提起し続けた。その淵源は、内務官僚特に警察官僚の中にあった、旧軍の振る舞いに対する非常に強い忌避感であったと思われる。

結局、過程の設定自体が官僚政治モデルにおける利益集団の衝突・調整の実態を備え、それを議会が政府との合意を形成しつつ判断していくという、プロセスを経て確定する、正当性を獲得していくことになった。つまり、そのプロセスにおいては、当初の規範意識の持つニュアンスについての議会全体としての合意と、政府内部における同じ問題についての異なった利益集団の闘争・調整の結果とが一致することによって初めて確定するという構造を持つ。そして、その合意の過程で提案された規範の持つニュアンスが変化する。国防会議の例でいえば、「専横に対する防波堤議論」から「一貫性と文民統制」への変化がそれである。

一方で、その他の規範案については、十分な合意の形成にはいたらなかった、それらは、質問により提起され、総理や担当閣僚の「個人的」思いや政党の理念と一致するという意味で、合意が形成されたかに見えるが、前述のような意味での正当性を獲得するには至らなかった。そのなかに、実態として官僚機構の準備が不十分であり、その派生として、官僚機構内の具体的利害が未発達であるため有効な官僚政治プロセスを生ずることができず、そのことが、議会を通じた「活発な議論」の温床を書くことにつながり、結局、「しかり品」として保存されることになったものが多いことに注目をして置く価値があるのではないかと思われる。

政策過程における規範の設定は、どのように行われるのかの事例が見え始めているが、それは、議会と官僚機構の相互作用であって、議会を判定者として、官僚機構内の権力闘争が議会の場において「議会を判定者または確認者として」決着をすることで新たな規範が正当に形成されるということを意味する。このような政策過程における規範の方法は、すでに官僚機構が成立している中で新たな規範を形成する際の「唯一の」手法ではないかとさえ思われる。というのは、官僚機構はそれぞれ内的に独自の規範を持っており、明示

的にそれが否定されない限り、その規範が維持継続されるという性質を持っているからである。それを変えるためには、本気での闘争があり、その勝敗が確定することが必要になる。あらたな規範の成立とは「闘争・裁定」をその、用件とするとの仮説が成り立つ可能性がある。

ただし、「闘争・裁定」が「唯一の」手法である場合は、規範が「正当に形成される」事例のすべてをカバーするものではない。すなわち、すでに存在する官僚機構の政策過程行動規範を「変更」する場合における「唯一」であることが予想されるからである。では、そうでない場合はどのようなものか、それは、行政府の内部で生成された規範が法案の形をとるなどして国会の承認を得て確定する場合である。そのような規範は、官僚組織間の折り合いがつきやすいものであることが予想される。たとえば、省庁横断的な行政改革などが経済・社会環境の変化の中で行政府の自己改革として提案され、その中に新たな規範が含まれる場合がこれに相当する。これらを、「政府規範の議会承認」の手法として起きたい。

二つの類型を提示したが、これを点検すると、議会と政府の間でのイニシアティブの取り方が逆方向のものが存在する可能性が明らかになる。まず、議会の提案が闘争に結びつきそれが決着し新たな規範となる場合も理論的にありえる。これを、「裁定・闘争」型という風と呼ぶべきかもしれない。ただし、本稿で見たように、「専横に対する防波堤論」の発生と決着までのプロセスは、議会発であるようで、実は、官僚組織の闘争が淵源であるという面もあり、さらに、一部の官僚組織にとってみれば、完全に議会発という面もある。すなわち、この例でみるように、闘争・裁定も裁定・闘争も実際のプロセスとしては複雑に混ざり合っており、これらを実態的に区分する実益はない。

一方で、「政府規範の議会承認」に、対応するものとして、議会の求める規範の実施を政府が承認する場合も想定される。これを、「議会規範の政府承認」と呼んでおきたい<sup>43</sup>。この二つも、区分の実益があるかどうかは点検の必要がある。「議会規範の政府承認」においては、与野党の問題意識の自発的収斂というが強く働く興味深い事象が発生するため、当面これらを区別して議論をすべきと考える。

本稿、第4節において取り上げた規範意識の萌芽は、あるものはその後の環境変化の中で、「闘争・裁定」により正当な規範として形成されることになるものもあるが、一方で、「議会規範の政府承認」「政府規範の議会承認」によって確立していくものもあると予想される。

---

<sup>43</sup> 第4節で触れたように、現在われわれが毎年目にしていく、防衛白書は、保科善四郎の提案が発端になっている。典型的な、議会規範の政府承認の可能性を強く示唆するものである。

このことを提起して本稿を終わる。

(了)