

政軍関係についての一考察（前編）

2020年7月

山本 達夫

1 はじめに

最近、政軍関係についての議論が活発化している。出版された本としても、「軍事と政治 日本の選択」（細谷雄一編）、「シビリアンの戦争」（三浦瑠麗）、「軍人が政治家になってはいけない本当の理由」（廣中雅之）などがある。今改めて、政軍関係に関心が集まる理由はいくつか考えられる。

まず、何よりもわが国を巡る安全保障環境の厳しさが増している。北朝鮮の非核化についても具体的な成果がなく、弾道ミサイル発射等の恫喝が続けている。中国は、軍事力の増強、近代化を継続するとともに、東シナ海では、尖閣諸島周辺の接続水域等への侵入を常態化し、さらには活動範囲も太平洋へと拡大している。また、資源の大半を海外に依存するわが国にとって、中東地域とわが国を結ぶ海上交通路の安全は死活的に重要であり、関係国と連携しつつ安全確保に努める必要がある。このような中、わが国の安全と繁栄、地域の平和と安定の維持のために、自衛隊の役割への期待が高まっている。

次に、米国のトランプ政権において、政権発足当初、マティス国防長官を始めとする“Generals”と呼ばれた軍人出身の閣僚等が、同盟国との協調を重視した現実的な政策を追求したことで、政治指導者と軍人（経験者）との関係に改めて関心が集まった。過去には、ブッシュ政権の下で、チェイニー副大統領、ラムズフェルド国防長官などネオコンと呼ばれた政治指導者が、イラクへの武力侵攻を主導し、その際、侵攻後の安定化のためには数十万人の地上軍の兵力投入が必要としたシンセキ陸軍参謀総長の進言をラムズフェルド国防長官が却下し、結果として多大な犠牲を払うこととなった失敗も思い起こされる。

さらには、現在、憲法改正の議論が行われ、その中で、自衛隊を憲法上明確に位置付けるかどうかの問題が提起されている。国家の主要な機能である国防を担う組織を、統治機構の基本を定める憲法に明記することは当然のことであり、政軍関係の議論の出発点ともいえるべき課題である。

このような中、政治と軍事の関係、そしてその下での防衛省内局の役割についての考え方を整理してみたい。

2 政軍関係論とは

「政軍関係論/シビル・ミリタリー・リレイションズ（Civil-Military Relations）」とは、近

代国家成立以降の、文民の政治指導者を中心とする政府と軍事組織との間での、軍の運用や国家運営を巡る諸問題についての相互関係を論ずるものであり、このうち、政治指導者による軍への管理・統制を、特に文民統制（シビリアンコントロール）と称している。

広く各国で政軍関係論が議論される理由は、軍事組織の具備する共通的性格による。それは、第一に、軍隊は、社会の中で最強の武器を独占する武力組織であること、第二に、軍隊は、高い「専門性」を備えるとともに、上意下達の指揮命令関係を基本とし、構成員が組織への強い帰属意識を抱く「団体性」を有していること、第三に、軍隊は、組織を維持・強化するためには、国の経済・財政力、社会の人的基盤に依拠する必要がある、自ずと組織として国家運営の在り方に強い関心を有し、その運営に影響力を及ぼしたいという「政治性」を潜在的に有していることである。

これらの軍事組織の特性により、軍隊を保有する多くの国で政軍関係が議論されることとなるが、各国に通用する普遍的な理論を見出すことは困難である。政軍関係論の代表的な議論としては、例えば、ハンチントンの「プロフェッショナリズム」論がある。プロフェッショナリズムを強化することが軍を政治的に中性化させ、軍の政治への介入を極小化させることになるから、プロフェッショナリズムの極大化こそが文民統制の達成に寄与するという見方である。また、パールマスターの「近衛兵方式（プリータリアニズム）」論は、軍の団体性に着目して、団体性が肥大化することでプロフェッショナルな軍が「近衛兵/プリータリア（古代ローマの近衛兵に由来）」に転化し政治介入するという考えである。

いずれの見方も、軍の持つ属性の一面を言い当てているが、ある事例では妥当しても、すべての国への一般化は困難である。軍隊は、各国の社会、文化的特性の下で、それぞれ歴史的経緯を経て成立した組織であり、政治と軍事との関係は国ごとに異なる特殊性、固有性を有しているからである。

例えば、同じ先進民主主義国家でも英米とフランスでは、軍と政治との関係、市民社会との関わりには違いがある。

英国では、歴史的には、17世紀のクロムウェルによる強権的な軍政を契機に、常備軍は市民の自由にとって危険な存在とみなされ、1698年の「権利の章典」では、「平時において常備軍を設置し、または、保持することは、議会の同意をもってするのでなければ、違法である」との宣言がなされた。この政治の軍事への統制の伝統は今日まで引き継がれている。また、米国においても、植民地に派遣された国王の常備軍への反発という形で、独立戦争が生起した経緯からも、政治の軍事への優位が引き継がれた。一方で、アメリカでは、独立戦争において、多くの市民を民兵（ミニットマン）として動員して独立を勝ち得たという歴史から、ジェファースン大統領の「全ての市民は兵士であり、全ての兵士は市民である」という言葉に見られるように、市民社会と軍との関係の近接性、親和性という伝統も培われた。

他方、フランスでは、フランス革命により国民主権が謳われ、国民から選ばれた文民政府の軍への優位が制度的に明確にされたが、革命期に議会が問題解決能力を喪失した中で、軍人の強力な指導者であったナポレオンが権力を掌握した例に見られるように、混乱期に軍

を背景とする勢力が事態收拾を目指して、政治的な役割を果たす傾向がある。1950年代から60年代初頭のアルジェリア独立戦争時の混乱の中で、第4共和制が崩壊し、ドゴール大統領による第5共和政が成立したのもその一例である。

また、ドイツでは、プロシアにおいて国王は軍に対する統帥権を有し、議会の軍令への関与は許さないが、予算に関わる軍政には関与を認めるとの仕組みが作られ、軍の独立性が強く、政治指導者の軍事への関与は限定的なものとされた。戦前の日本は、プロシアの軍制の多くを受け継いだものである。

一方で、アジア、アフリカ、ラテンアメリカなどでは、植民地からの独立、独立後の近代化のプロセスにおいて、軍が、独立運動の中核となるほか、その持てる人材、組織力、近代性を生かして国家建設の中心的役割を果たす例が多く見られた。

3 政軍間で必然的に生じる「摩擦」

政軍関係の汎用的な理論を見出すのは困難であるが、政治指導者と軍事組織との間で生ずる「摩擦」は国柄にかかわらず避けられない問題である。

「戦争は他の手段を以てする政治の延長」(クラウゼヴィッツ)と言われるように、軍事は、国家の政治目的の達成、国益追求のための一方策であり、経済、外交等とのバランスを踏まえた政治指導者の総合的な判断の下に用いられる必要がある。

一方で、政治指導者の軍事についての無理解に基づく強引な関与が、無用な混乱を招き、悲惨な結果を招いた例がある。また、軍事組織の具備する団体性・専門性が、外部からの関与を忌避する「排他性」を生み出し易く、政治指導者の関与を「素人の口出し」として組織内部に強い抵抗を生み出す傾向がある。

軍事の持つ「政治の一手段としての性格」と「強い専門性・団体性」という、時に相反する属性が、政軍間に一定の緊張関係、「摩擦」を生む可能性を常にはらんでいる。これまでの歴史における政治指導者と軍事組織との間に生じた「摩擦」のいくつかを振り返る。

(1) 政治指導者の過度の干渉による弊害が指摘される例

政治指導者が軍事に強引に介入して悲惨な結果をもたらした例としては、第2次世界大戦の独ソ戦におけるヒトラーによる作戦指導が挙げられる。ドイツ国防軍関係者の戦後の証言によれば、その介入がなければ、独ソ戦に勝利できたかもしれないという話すらあったが、最近の研究によれば、国防軍関係者は自らの楽観的見通し、作戦失敗の責任を糊塗し、全てヒトラーに敗戦の責めを負わせようとしたという評価が一般である。そうであるとしても、少なくとも、1942年から43年にかけてのスターリングラード攻防戦において、第6軍(司令官 パウルス大将のち元帥)の撤退を認めず、死守を厳命し、結果として約10万人の将兵がソ連軍に降伏せざるを得なかった事実は、軍事指導者の進言を無視した、政治指導者の独善的な命令が招いた悲劇と言わざるを得ない。

また、ベトナム戦争における米国の敗北についても、政治の過剰な介入が原因とする見方が軍関係者中心にあり、特に、北ベトナムへの爆撃（北爆）に際しジョンソン大統領が攻撃目標を一つ一つチェックし、作戦の柔軟性を奪ったことが批判されている。ただし、本件も、軍人による戦争の失敗を政治指導者の責任に帰す主張の一つと見ることもでき、また、仮に目標選定を軍の裁量に委ねたとして勝利の見込みがあったのか、その場合、中国の軍事介入の可能性を排除できたのかという問題点も指摘されている。

（２）政治の軍事への関与不足による弊害の例：軍事的合理性追求の限界

軍が軍事的合理性の限界を忘れ、あるいは、政治指導者が軍事への適切な関与を怠った結果、世界に大きな災厄をもたらした典型が、第一次世界大戦のドイツのシュリーフェン・プランを巡る政軍関係であろう。ドイツは、敵対的なロシアとフランスに東西から挟まれており、戦争が勃発した際には、動員に時間を要するロシアに先立ち、まずは、フランスに迅速かつ決定的に勝利することが必要と考えられた。そのために、１８９１年から１９０５年までの間、ドイツ陸軍参謀総長を務めたシュリーフェン元帥が練り上げたのが、いわゆるシュリーフェン・プランである。同計画では、動員が発動されるや、鉄道を利用して部隊を西部正面に展開・集中し、フランスを撃破した後に、速やかにロシアに戦力を指向することとされていた。特に、鉄道を利用しての動員については、極めて詳細で緻密な「時刻表」に基づいており、動員が発動されるや、自動的に膨大な戦力を西部正面に集中させる仕組みとなっていた。通常、軍の動員とは、戦争準備態勢を整え、戦争への意思を示すことにより、相手国への強硬な政治的メッセージを発するものでもあるが、当時のドイツにおいては、動員着手は、戦争への巨大な歯車を回転させることを意味し、誰もが望んでいなかった戦争を不可避なものとしてしまった。その意味で、シュリーフェン・プランは、政治、外交的考慮を無視した、軍事的効率性を極限まで追求した計画とも言える。これば、プロフェッショナリズムを突き詰めた軍事合理性の限界とも言えるが、それ以上に、普墺戦争、普仏戦争以来のドイツ陸軍参謀本部の威光に臆し、国家の命運を軍事作戦計画に委ね、国際政治において国益を守り抜く政戦略の策定を主導することのなかった政治指導者の怠慢にこそ問題があったと考えるべきである。

米国のベトナム戦争の敗北の原因については、既述のとおり、政治の過剰な介入が原因とする見方が軍人を中心にある一方で、政治指導者の適切な関与の欠如を理由とする見方も存在する。４年半にわたりベトナム派遣軍司令官を務めたウェストモアランド陸軍大將は、従来型、朝鮮戦争型の戦い方を踏襲し、圧倒的な火力と機動力による索敵掃討作戦を基本に、敵にどれだけの量的被害を与えたか、敵を何人殺傷したかを作戦の目標及び成果とし、その架空の戦果をマクナマラ国防長官がコンピューターを駆使して集計していた。しかし、ベトナムでの戦いは、火力で敵をせん滅するのは困難であり、作戦の量的成果が独り歩きするばかりで状況は好転することはなかった。後に米軍（特に海兵隊）自身も気付くように、本来は、治安を確保し、住民の信頼を獲得しつつ、反乱勢力と住民を分

断する対反乱作戦 (COIN/Counter-Insurgency)こそが効果的であり、ジョンソン大統領が、作戦方針を現地軍任せにせず、早い段階で適切に関与し、是正を行えば、戦争の帰趨を決定づける地上作戦においてより効果的な作戦を実施し得る可能性があったとの見方である (「戦争と政治とリーダーシップ (Supreme Command)」 エリオット A コーエン)。

(3) 政治指導者の適切な関与により成果が得られた例

米国の南北戦争におけるリンカーン大統領の戦争指導が、政治指導者の適切な関与の例と見ることができる。リンカーン大統領は、奴隷解放を実現したヒューマニストとしてのイメージがあるが、それ以上に極めて強力なリーダーシップを発揮した戦争指導者であった。合衆国政府 (Union) の作戦目標は、国家の一体性を害した南部連邦 (Confederate) の軍事力の速やかな撃破、南部連邦の首都リッチモンドの占領にあり、リンカーン大統領は、その目標達成のために、断固たる戦争指導を行った。人事面においては、北軍の当初の混乱の中、部隊の訓練、編成等においては傑出していたが、作戦指導において終始、過度に慎重であったマクレラン司令官を解任、その後も何人かを交代させた後に、西部戦域における積極的な攻勢作戦で頭角を表したグラント將軍を北軍司令官に任命し、その後の作戦を委ねた。作戦の遂行に当たっても、黎明期にあった電信技術を活用して、主要作戦正面における戦況を把握すると同時に積極的に作戦指導を実施し、米国史上最大の危機とも言える内戦を北軍の勝利に導いた。

キューバ危機におけるケネディ大統領の対応も適切な関与の例として挙げることができよう。1962年のソ連によるキューバへの核ミサイル配備の動きに対し、ケネディ政権は、国家安全保障会議のコアメンバー会議で対応策を集中的に討議し、海上封鎖という措置を選択した。その結論に至るまでには、主に、①外交的圧力、②軍事侵攻、③外科手術的空爆、④海上封鎖 というオプションが検討され、一時は、③外科手術的空爆に傾きかけたが、作戦の詳細を検討する中で、空軍の考える作戦がピンポイント攻撃ではなく、SAMや戦闘機の爆撃を含む大規模なものであり、それをもってしてもミサイル破壊の確率は90%であるとの見積もりが判明し、あまりにもリスクが高すぎるということで、④海上封鎖が最終的に選択された。ケネディ大統領は、事件後、「軍の幹部達が自分の提案する措置がどういうことを意味するのかについてあまりにも配慮しなすぎる」と語られている (「決定の本質」 グレアム T アリソン)。ちなみに、空爆を強く主張した当時の空軍参謀総長は、太平洋戦争時、東京大空襲を始めとするわが国への無差別戦略爆撃を主導したカーチス ルメイ大将であった。本事案では、政治指導者による軍事作戦の詳細への関与と大局的判断が世界を核戦争の危機から救ったということができよう。

以上、政軍間に生じた「摩擦」のいくつかを振り返ったが、歴史は、結果如何で評価が決まるものであり、また、関係する個々人の人格・能力に依存する面が強く、政軍間のどのよ

うな関係性が適切なのか一義的に判断するのは難しい、しかし、少なくとも言えるのは、国の政策について最終的な責任を負うのは政治指導者であり、政治指導者の軍事に対する一定の理解と強い指導力に基づく適切な関与が、国家の危機に対処する上で不可欠ということであろう。

4 わが国における政軍関係の歴史

政軍関係は、各国それぞれの近代国家の形成過程、軍の発展の経緯、市民社会との関わり等により異なるものであり、わが国の場合はどうであったか、その特徴を見出すために明治維新以降の政軍関係の経緯を振り返ることとする。

(1) 明治憲法下の政軍関係

わが国は、明治維新により、市民革命を経ずに封建制から近代国家への道を歩み出すこととなり、軍は市民社会との関係が希薄なまま天皇制と密接不可分な存在、いわば「天皇の軍隊」として発展していった。特に、自由民権運動等を契機に政治からの影響を排除することを重視した結果、明治憲法の定める「統帥権の独立」が昭和に至り、軍部の独走を招き、満州事変、日中戦争、太平洋戦争とわが国を戦争の惨禍に巻き込むこととなった。

政治との距離を置く動きは、西南戦争後の明治 11 年（1878 年）の近衛兵による反乱（竹橋事件）に衝撃を受けた政府が、同年に軍令部門を独立させるために参謀本部を設立したことに始まる。明治 15 年（1882 年）には「軍人勅諭」が定められ、軍人に対して、政治運動から距離を置き、天皇へ絶対的な忠誠を尽くすことが求められた。

明治 22 年（1889 年）に制定された明治憲法においては、第 11 条で「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」とされ、軍の政治からの分離の根拠が明定された。統帥権の基本は、帷幄上奏、すなわち、軍部が内閣総理大臣とは独立して軍事に関し天皇に上奏し裁可を求めることが可能である点にあったが、その統帥権の及ぶ範囲は明確でなく、政党勢力の伸長に伴い、その影響を排除するために統帥権の範囲はなし崩し的に拡大されていった。明治 40 年（1907 年）には、「軍令第一号 軍令に関する件」が制定され、一般勅令の例外としての軍令の体系が整備され、軍は自前の勅令制定権を獲得し、軍事機構が政治機構と対等な立場を占めるに至った。

更に、参謀本部と陸軍省の業務分掌は、明治 41 年（1908 年）に制定された「陸軍省参謀本部関係業務担任規定」という内規で定められ、いわば、陸軍内部での業務調整により、参謀本部（軍令）の権限がいかようにも拡大できる仕組みが作られた。その仕組みを利用して、大正 2 年（1913 年）に山本権兵衛内閣において、軍部大臣現役武官制から「現役」を削除するに際し、政治の介入を排除するために、同「業務担任規定」を改正し、編制、動員等についての権限までもが陸軍省（軍政）より参謀本部（軍令）に移管された。このような軍令の権限の拡大は、海軍においても同様に導入されることとなった。

明治憲法における権力機構は、権力を天皇に集中させつつ、天皇の下で、諸機関は対等という分権的、多元的なものであった。この体制の下で、明治、大正期に、陸軍に強い影響力を及ぼした山県有朋が主導して、以上に述べたような参謀本部（軍令機構）の独立性の強化という分権化が進められたが、当初はその弊害は表面化しなかった。明治期には、明治維新を経験した世代が指導的立場にあり、政治指導者と軍事指導者が未分化であり、藩閥による政策の統合機能が働いていた。また、明治末期、大正期においては、陸軍では山県有朋を頂点とする長州閥が権勢を振るっており、藩閥による恣意的人事等の弊害がある一方で、山県そして、その後継者たる桂太郎、寺内正毅などの長州系の軍事指導者が後に政治指導者となり、陸軍の主張を踏まえつつも、過大な要求には一定の睨みを効かせて国家経営に当たることにより政策の統合機能が果たされていた。政軍関係は、制度によるのではなく、人的関係によりその安定性が確保されていたと言えよう。

しかしながら、大正 11 年（1922 年）の山県有朋の死去が大きな契機となり陸軍における長州閥は崩壊し、政治による軍への実質的統制力は著しく低下した。皮肉にも前近代的な「藩閥」の終焉が、政府における人的統合機能を失わせ、明治憲法体制の特徴である分権性の弊害を顕在化させた。

この分権化、軍令の独立の歯車が暴走し始めたのは、奇しくも、陸軍に倣い、軍令の独立化を進めてきた海軍においてであった。昭和 5 年（1930 年）、ロンドン海軍軍縮条約の調印に当たり、兵力量は明治憲法第 11 条の統帥権に属すはずであり、海軍大臣が海軍軍令部長の同意を得ずに同条約に調印したのは、「統帥権干犯」であるとして加藤寛治海軍軍令部長が公然と政府を批判し、兵力量を巡る海軍内の議論を政治問題化させた。

さらに、昭和 6 年（1931 年）には、関東軍は天皇の命令なしに満州で戦闘を開始し（満州事変）、当初、関東軍の行動を抑え込もうとした陸軍中央も結果的にその行動を追認することとなった。昭和 12 年（1937 年）には盧溝橋事件を契機に日中戦争が勃発し、中央の意向を無視して現地軍が主導する形で戦線が拡大していった。「統帥権」という天皇の直接の命令を絶対視する軍が、天皇の命令なしに、また、軍中央の命令、指示を無視して戦闘を開始、拡大していった。

国内では、昭和 7 年（1932 年）の 5. 15 事件、昭和 11 年（1936 年）の 2. 26 事件という若手将校の暴発を抑え込む一方で、軍部が総力戦体制構築のために政治への関与を強め、政治運営を主導した。その下で、日中戦争に加え英米との対立が激化する中、外交、経済をも踏まえた総合的な国家戦略を描くことができないまま、ずるずると昭和 16 年（1941 年）に太平洋戦争に突入し、昭和 20 年（1945 年）には、国土が灰燼に帰し、多くの国民の犠牲を生んだ末に、大日本帝国は崩壊した。

以上のような明治憲法下の政軍関係を振り返ると、次のような特徴を見出すことができる。

① 軍と市民社会との隔絶

わが国の軍事組織は、生い立ちからして、「天皇の軍隊」として、天皇制を支え、政府主導の近代化を支える組織であり、軍にとって市民社会は「徴兵」による兵員の供給源としての位置づけであり、軍関係者は、一般社会を「地方人」と呼び、見下していたとも言われている。軍は、その専門教育（陸軍士官学校・海軍兵学校）を受けた構成員の「共同体」としての性格が強く、「天皇の軍隊」としての特権意識に基づく「排他性」、「独善性」が根強くあった。この軍と市民社会との親和性の欠如は、軍が独立戦争の担い手となった米国等の軍隊の歴史とは大きく異なるものであり、今日の自衛隊と国民との関係にも影響を及ぼしているといえよう。

② 「統帥権」の曖昧さが生んだ統治不全

政治から軍事への影響を阻むために、「統帥権（軍令）の独立」という基本的仕組みを作ったが、その概念自体が曖昧であり、分権的な統治機構の下で、政治・軍事を束ねる人的統合機能を失ったのちは、軍令の権限の肥大化、軍の政治化を招き、国家としての統治不全をもたらすこととなった。

③ 政治指導者と軍事指導者との意思疎通、信頼関係の欠如

藩閥政治が終焉し、政治指導者と軍事指導者とが並立して以降、両者の間には共通の出自、経験はなく、円滑な意思疎通がなされることはなかった。この政軍間の信頼関係の欠如が、総合的な国家戦略がないまま、わが国がなし崩し的に太平洋戦争に突入する原因ともなった。

④ 軍事指導者の質の劣化

日清、日露戦争においては、多くの優れた軍人を見出すことができる。しかし、その後、官僚化の進む軍において軍の指導者の劣化が進んだと言わざるを得ない。陸軍大学校における教育が、戦術至上主義であったため、陸軍内では戦争指導に関する政戦略や政治、経済、歴史などの一般教養に関する教育が軽視されていた。この陸軍大学で優秀な成績を修め、その後、特に問題を起こさなければ、自ずと高級幹部への道が開けていたわけで、知力、指導力などの面で厳しい鍛錬、選抜のなされないまま、戦術学習に長けた秀才が軍事指導者となっていた。結果として、昭和の危機に際して、軍事指導者は軍内部で指導力を発揮できず、現地部隊の暴走を許すとともに、中央における中堅幕僚の突き上げを制御することができなかった。

その典型が杉山元陸軍元帥であろう、太平洋戦争開戦時に参謀総長を務め、そのほかにも陸軍大臣、教育総監という、いわゆる陸軍三長官を務め、文字通り軍人として位人臣を極めた成功者であるが、一方では、部内で「便所の扉」（「内にも外にもどうにでも動く」という意）と綽名されるなど、国家の危機に際して陸軍内で指導力を発揮したとは到底思えない。軍の内部では絶対的な権威を持つ星の数（階級）と軍歴が、指導者としての客観的な能力を示すものではないことを示す例と言えよう。