

自衛隊草創期の統合：統合幕僚会議設置に航空自衛隊創設が及ぼした影響 ——旧軍からの継続性を踏まえて——

高橋 秀幸

〈要旨〉

近代以降、技術力の進展に伴って総力戦の様相が高まり、これに対応していくためには軍種の統合、制空権の確保は主要国にとっての課題となった。本稿では、特に先行研究では十分に言及されていない「航空軍種の創設が統合検討に及ぼした影響」に注目し、旧軍からの継続性を踏まえつつ、自衛隊草創期における統合幕僚会議設置に致るまでの検討経緯を分析するものである。

本土決戦準備における統合問題や開戦直前の独立空軍創設の機運は、いずれも「陸軍勢力へ飲み込まれることを恐れた海軍の抵抗」によって旧軍では実現しなかった。この流れは自衛隊草創期においても継承し、保安庁創設前に内局で一軍制（単一幕僚監部制）案が検討されたが、旧海軍関係者の工作による吉田首相の意向変更で一軍制は頓挫した。

一方、航空軍種創設に関しては、戦後間もないころから旧陸軍関係者、海軍関係者がそれぞれ別々に再軍備に向けての研究を進めていた。その後直接侵略に対抗するための自衛隊創設への潮流が見え始めると、旧海軍側が旧陸軍側に譲歩して歩み寄るとともに、米軍からの働きかけもあり、航空軍種創設の機運が本格化した。陸海から分離した航空軍種新設という「分化」が伸展することによって「統合」の必要性が増大してきたことが、内局官僚や政治家の「問題認識」を高め、統合幕僚会議の設置に至る引き金となった。

はじめに

近代以降、技術力の進展に伴って総力戦の様相が高まり、これに対応していくためには軍種の統合、制空権の確保は主要国にとっての課題となった。そして自衛隊草創期においても、旧帝国陸・海軍の不一致が敗戦の主因として、旧軍軍人、内局官僚、

政治家等様々なアクターによって、一軍制¹を含む軍種の統合²が検討された。

また、制空権の確保のためには、ジュリオ・ドゥーエ (Giulio Douhet、伊) が説いた³ように陸、海軍から独立した空軍が必要となる。通常空軍の創設は、既存の陸・海軍からそれぞれの航空機能を抽出して編成されるため、痛みを伴うとともに創設後の空軍に対する双方の影響度等の組織利益確保を企図する部分最適追求と全体最適追求の駆け引きが大きな決定要因となる。いわば空軍の創設は、「現場レベルの統合」でもあり、米空軍の創設と統合参謀本部(1947年7月26日)、統合幕僚会議(以下「統幕会議」という)と航空自衛隊(以下「空自」という)がそれぞれ同時期に創設(1954年7月1日)された事実に見られるように、中央機構の統合と空軍創設は相関関係を有すると考えられる。

自衛隊草創期の統合検討に関する先行研究は、その経緯を通史の中で捉えたもの⁴、法的観点から分析したもの⁵が主流である。また、空自創設に関する先行研究は、旧軍関係者の関与や米国側の視点から捉えたものが主流⁶である。いずれも、政策決定過程における統合機構と航空軍種創設との関係については、殆ど触れられていない。

本稿は、特に旧軍時代からの継続性⁷を踏まえつつ、「航空軍種の創設が統合検討に及ぼした影響」に注目し、自衛隊草創期における統合幕僚会議設置までの経緯を分析することにより先行研究を補完するものである。

1 保安庁時代に設置された制度調査委員会における一軍制の定義は、①中央機構が一元化された単一幕僚監部制(原文は、「一幕制」)、②人事交流の一元化、③被服の統一という条件を満たした軍制とされており、本稿においてもその定義を前提とする。制度調査委員会「将来の防衛庁の機構について(Ⅱ)」一般財団法人平和・安全保障研究所『堂場文書 DVD-ROM版』(丸善、2013年)に収録。

2 一般的に「統合」は、各種用語集において「同一国家に属する複数の軍種又はそれらの部隊等が、特定の目的達成のために協力することまたはその状態をいう。」と定義される。更に自衛隊においては、指揮関係により単一指揮官による場合と、そうではない場合(「協同」と定義)に分けられ、広義では両者を、狭義では前者のみと定義されている。この定義は、主として部隊運用の現場を想定したものであるが、本稿では、政策レベルの中央機関を主体に論じることから、一軍制や単一幕僚監部制も含める。一般的に軍種の統合は、戦力の一元的運用による相対戦力の優位性を確保し、また国家資源の効率的配分の観点からも有効である。

3 瀬井勝公『戦略論体系⑥ドゥーエ』(芙蓉書房出版、2002年)。

4 例えば、次の研究がある。佐道明弘『戦後日本の防衛と政治』(吉川弘文館、2003年)30-88頁。中島信吾『戦後日本の防衛政策——「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事』(慶應義塾大学出版、2006年)32-34頁。鈴木滋『自衛隊の統合運用——統合幕僚組織の機能強化をめぐる経緯を中心に』『レファレンス』(国立国会図書館、2006年7月)。佐道明弘『自衛隊史——防衛政策の70年』(ちくま新書、2015年)60-66頁。

5 例えば、次の研究がある。宮崎弘毅『統合幕僚会議の設置と強化に関する経緯——法制上の観点から』『防衛法研究』創刊号(1977年5月)。宮崎「防衛庁中央指揮機構の諸問題(上)その一防衛二法制定当時」『国防』第27巻第12号(1978年12月)。加藤陽三「防衛二法概説」『防衛法研究』創刊号(1977年5月)。保安庁での統合検討時、宮崎は第一幕僚監部(陸幕の前身)法規班長、加藤は保安庁官房長兼人事局長であった。

6 例えば、次の研究がある。読売新聞戦後史班『再軍備の軌跡』(読売新聞社、1981年)。増田弘『自衛隊の誕生・日本の再軍備とアメリカ』(中公新書、2004年)。岡田志津江「戦後日本の航空兵力再建」『防衛研究所紀要』第9巻第3号(2007年2月)。

7 旧軍時代までを考察に含めるのは、大東亜戦争開始前までに旧陸海軍で検討されていた独立空軍創設の流れが、空自創設に大きく影響しているためである。先行研究は旧軍関係者の関与に言及しているものの、政策の継続性には、言及されていない。その背景には、敗戦に伴って帝国陸・海軍が解体され、歴史研究者の間でも戦前と戦後で専門分野が分かれている傾向が影響しているものと考えられる。

1. 旧軍における陸海軍の統合と航空軍種創設問題

旧軍時代の統合を阻害した制度的要因は、明治憲法第11条及び12条で担保された「統帥権の独立」にある。幾度かの変遷はあるものの、明治36年の戦時大本営条例の改正によって、陸軍参謀本部、海軍軍令部がそれぞれ並立して軍令事項を担当（戦時には、大本営⁸を設置）し、天皇の統帥を直接輔弼するようになった。

統帥権は天皇の大権として、本来陸・海軍を統括すべき政治が軍令（作戦部隊の指揮）の分野に関与できなかつたため、軍令分野においても陸海軍の一元的統帥がなされなかつた（「統帥の二元化」）。このため、総力戦の時代に入っても、国家資源の集中を阻害⁹し、国策レベルにおいて、総力戦・長期戦を戦うための総合的な戦争計画としての具体案にまで絞り込めなかつたことが敗戦の主要要因となった。

例えば、「帝国国防方針」の第3次改定（昭和11年）の「南北併進」に見られるように、国家資源の分散を招いても、陸海軍双方の主張を併記せざるを得なかつた。また、終戦前の本土決戦準備という緊迫した状況下、陸海軍の統合が早急に処置すべき課題として天皇のご下問があつても、陸軍勢力に飲み込まれることを不可とする海軍側の強硬な反対によって潰れてしまう¹⁰という状況であつた。

空軍創設問題も、このような文脈から捉えられる。第1次大戦直後と対米戦争開戦前に独立空軍創設の機運が高まり¹¹、帝国議会でも議論となったが結局実現に至らなかつた。特に対米戦争開戦前においては、沿海州方面におけるソ連大型機の大量出現に対する危機感を背景に、独の再軍備と空軍独立宣言に刺激された旧陸軍は、昭和10年から15年にかけて伊藤周次郎少将、菅原道大大佐、山下奉文中将をそれぞれ長とし

8 大本営は、日清戦争を起源とし、戦時又は事変時に設置される実質的な戦争指導機関であり、軍事レベルを主体とした陸海軍の統合組織でもある。しかし、その構成の大部分は陸軍参謀本部及び海軍軍令部が兼ねており、陸軍と海軍の対等な立場での連絡・調整機能を有するに過ぎなかつたため、各種施策に関して、陸・海軍はことごとく対立していた。明治以降の陸海軍の抗争史の概要は、高木惣吉『太平洋戦争と陸海軍の抗争』（経済往来社、1982年）105-280頁を参照。

9 例えば、航空戦の勝敗が大局を制するという認識が高まつた昭和18年9月頃、大本営内において航空機生産に必要なアルミニウムの配分についても陸海軍の主張が対立する。結局折り合いがつかず、合理的な理由がないまま、これまでの慣例で折半という結果になった。山本親雄『大本営海軍部』（白金書房、1974年）242-246頁。

10 詳細な経緯は、次を参照。服部卓四郎『大東亜戦争全史』（1965年、原書房）795-797頁。防衛庁防衛研修所戦史室編『戦史叢書 大本営陸軍部（10）昭和20年8月まで』（朝雲新聞社、1975年）74-78頁及び151-153頁。稲葉正夫『現代史資料37 大本営』（みすず書房、1967年）523-530頁。寺崎英成、マリコ・テラスキ・ミラー編『昭和天皇独白録 寺崎英成・御用掛日記』（文藝春秋、1991年）108-109頁。例えば昭和20年3月3日の天皇のご下問は、陸海軍統合、陸海軍省統合、空軍設置、艦政本部と兵器行政本部の統合の4点であつた。このうち、陸海軍統合について、陸軍大臣は「必要」、海軍大臣は「反対。陸海軍が並立して天皇の直属である現状が良い。」という旨を回答している。

11 詳細は、次を参照。生田惇「帝国陸海軍の空軍独立論争」『軍事史学』通巻39号（錦正社、1974年12月）。角田求士「空軍独立問題と海軍」『軍事史学』通巻47号（1976年12月）。旧軍においては、計2回、空軍創設の議論が活発になった。1回目は第1次大戦の様相を受けて大正9年に創立された陸海軍航空委員会による検討時であり、2回目は独立空軍の創設や作戦思想（電撃戦）に刺激された昭和10～15年の開戦前の検討時である。

た 3 回にわたる欧州視察団を派遣した。「陸海軍ノ有スル航空兵力ヲ一元的ニ統帥運シウル独立空軍ヲ建設スルヲ緊切トスル」¹² (山下視察団の報告文書) と、航空関係者だけでなく陸軍全体で独立空軍創設の機運が高まっていた。

一方、陸軍から空軍創設の勧誘を受けた海軍は、海軍大学校教官の加来止男中佐等の一部を除き終始反対のスタンスであった。その主なものは、軍令部を中心とした用兵上の観点からの反対 (艦隊作戦に不可欠な補助機能として航空を切り離せない)、海軍航空本部を中心とした海空軍創設論 (将来海軍を航空主兵へ転換させ、海空軍として海軍が完全に空軍機能をもつ) に基づく 2 つの流れ¹³があった。海軍も陸軍同様に、昭和 16 年 2 月下旬から 6 月下旬にかけて、野村直邦中将を団長とする遣独視察団を出している。しかし、空軍独立に関する視察結果は、「海軍より分離したる形において組織編成を考え得ることは絶対に同意しがたいというにあり」と全く逆の結論¹⁴となっている。

空軍創設問題は、陸海軍の主張内容が平行線のまま時局の切迫と山下視察団長の異動によって、自然消滅した。この主張内容の平行状態は、戦後の航空軍種の創設検討にまで持ち越されていく。

旧軍時代、本土決戦準備における統合や開戦直前の独立空軍創設が実現しなかったのは、いずれも「陸軍勢力へ飲み込まれることを恐れた海軍の抵抗」¹⁵が主要要因である。戦後、軍人を含む多くの要人達は、「統帥の二元化」(陸海の不一致)、「制空権の喪失」(引いては制海権喪失によって海上交通路確保も阻害)、「攻勢終末点を越えた補給の困難性」、「情報の劣勢」等自らの体験に基づいて様々な観点から大東亜戦争の敗因を回想している。このような旧軍関係者の問題意識、とりわけ「統帥権の二元化」と「制空権の喪失」に対する反省が、自衛隊草創期における組織編制検討の背景¹⁶となっている。

12 山下航空視察団の詳細については、次を参照。防衛庁防衛研修所戦史室『戦史叢書 陸軍航空の軍備と運用 (2) 昭和 17 年前期まで』(朝雲新聞社、1974 年) 356-360 頁。田中耕二、河内山謙、生田惇『日本陸軍航空秘話』(原書房、1981 年) 136-138 頁。

13 対陸軍用の応酬資料として、軍令部は昭和 12 年 4 月に「海軍ノ立場カラ見タ空軍ノ独立ニ付イテ」と題する文書を発表。海軍航空本部は、軍令部作成の本文書に対する意見として大西瀧治郎大佐によって起案された「航空軍備ニ関スル研究」が部内に配布された (後に作戦思想を混乱させるとして回収)。

14 日本海軍航空史編集委員会『日本海軍航空史 (1) 用兵編』(時事通信社、1969 年) 464-469 頁。

15 空軍を独立させると、陸軍型の空軍になる危惧を持っていたとする多くの海軍関係者の証言がある。これを含め、旧軍で空軍が創設されなかった要因は、高橋秀幸『空軍創設と組織のイノベーション』(芙蓉書房出版、2008 年) 127-159 頁を参照。

16 キングダムによると、政策が実現するためには、問題点が関係者の間で認識されていること (「問題認識」の流れ)、その解決案が政策として準備されていること (「政策提案」の流れ)、機が熟して政治的な風潮としても行動上の阻害要因がないこと (「政治」の流れ) の 3 つが揃った時とされている。旧軍関係者の問題意識は、「問題認識」の流れ及び「政策提案」の流れに大きく影響したものと考える。John W. Kingdom, *Agendas, Alternative, and Public Policies* (New York: Longman, 2003)。

2. 警察予備隊創設までにおける統合問題等

(1) 旧軍関係者による再軍備及び空軍創設に関する研究

戦後すぐに、GHQ 情報部長のウイロビー少将を後ろ盾とした服部卓四郎（元参謀本部作戦課長）、宇垣一成（元陸相）等の旧陸軍関係者グループ、野村吉三郎元海軍大將や第二復員省系旧将校等旧海軍関係者グループといった旧軍関係者による再軍備のための研究会が秘密裏に始まる¹⁷。特に服部の再軍備構想は、「其の機構も亦地上部隊、航空部隊、海上部隊を完全に一体化する」統一軍を目指していた¹⁸。

また、再軍備に伴う空軍創設に関する研究会も、大東亜戦争開戦前における陸海軍の考え方の流れを汲みながら、設立されていく。その代表的なものが、三好康之元陸軍少将（陸士 #31）を長とする「日本空軍創設研究会」、後に Y 委員会（新海軍再建研究会）¹⁹へと変遷していく海軍再建研究会である。航空部隊のあり方（空軍の形態）、創設のための具体的方策等について、旧陸海軍関係者によってそれぞれ別個に開始された。

(2) 朝鮮戦争勃発による警察予備隊創設と中央機構検討

日本の再軍備を禁止した米国であったが、東西冷戦下、1950（昭和 25）年に朝鮮戦争が始まると、米国は方針を転換した。日本を防壁として共産主義の浸透を防ぎ、アジアの安定化を目指そうとしたのである。吉田茂首相へのマッカーサー書簡を契機に、同年 8 月に警察予備隊令が公布・施行され、治安部隊として警察予備隊が創設されることになった。日本における再軍備への始まりである。

これに対して吉田首相は、英国大使時代の武官であった辰巳栄一元陸軍中將を主たる軍事アドバイザーとした私的諮問機関を設置するとともに、ドイツ型の再軍備モデルを目指す服部卓四郎等文民統制に従わない人材を排除して旧軍との連続性を断ち、

17 服部卓四郎をはじめとする旧陸・海軍将校による再軍備構想や活動内容の詳細は、次の文献を参照。柴山太『日本再軍備への道』（ミネルヴァ書房、2010 年）108-167 頁、374-404 頁、404-509 頁、520-528 頁、537-552 頁。佐道明宏『自衛隊史論——政・官・軍・民の 60 年』（吉川弘文堂、2015 年）18-20 頁。井本熊夫「所謂服部グループの回想」『軍事史学』第 39 巻第 4 号（2004 年 3 月）74-104 頁。有馬哲夫『大本営参謀は戦後何と戦ったのか』（新潮新書、2011 年）第 2 章及び第 5 章。

18 服部グループの研究内容の詳細は、柴山『日本再軍備への道』127-131 頁を参照。なお、原文は、靖国借行文庫所蔵の「国防軍の中央機構（第一次案）」（1949 年 4 月 12 日）である。

19 旧海軍軍人と海上保安庁職員で構成された海軍再建研究会で、1951（昭和 26）年 10 月に内閣直属として秘密裏に設置された。海上保安庁から 2 名（長官、警備救難監）、引揚援護庁復員局第二復員残務処理部に所属していた旧海軍軍人 8 名から構成されていた。本委員会の名称は、旧軍部では、陸軍を A、海軍を B、民間を C と略称しており、アルファベットの逆順から B の相当する Y を使用したという説と、山本及び柳沢のイニシャルを取ったものとする説がある。海上自衛隊創設までの経緯の詳細は、次を参照。柴山『日本再軍備への道』520-565 頁。NHK 報道局「自衛隊」取材班『海上自衛隊はこうして生まれた——Y 文書が明かす創設の秘密』（日本放送出版協会、2003 年）。

警察予備隊本部の旧内務省関係者を中心に「文民統制」に基づく英米型の軍隊組織を目指した組織作りを図った²⁰。吉田の私的諮問機関での検討内容については、後述する。

文民統制は、旧内務省関係者を中心に検討され、中央機構検討の骨幹として、日本独自の「文官優位」システムが、確立されていく²¹。「文官優位」システムとは、制約が非常に強い政治環境への適応を指向し“政策目的”を担当する「目的達成部門」(内局)と軍事情勢への適応を指向し“手段体系”を担当する「手段担当部門」(幕僚監部)が明確に垂直分離しているとするモデル²²である。すなわち、政策策定における制服組に対する背広組優位のシステムである。法的には、防衛省設置法第 12 条 (2015 年当時。創設時は、防衛庁設置法第 20 条)「官房長及び局長と幕僚長の関係」で、防衛大臣 (防衛庁長官) 補佐として、官房長及び局長がその所掌事務に関して各幕僚長に対する指示・監督権を保有することで担保されていた²³。そして「文官優位」システムは、以降の中央機構における統合検討に大きく影響していく。

3. 保安庁設置検討に向けての統合問題等

1951 (昭和 26) 年 1 月の吉田・ダレス会談によって、日米集団安全保障と米軍駐留の方針が合意された。この際、公表は避けられたが講和締結のために日本が譲歩し、再軍備することがダレスとの間で約束された。

そして 1952 (昭和 27) 年 1 月 31 日、衆議院予算委員会において吉田首相は、二年の期限を切って創設した警察予備隊に代わり、新たに防衛隊を創設することを明言²⁴した。その背景には、警察予備隊令がポツダム勅令による変則的なものであること、海上部隊である海上警備隊が別機関となっている不便性、同年 4 月に予定されるサンフランシスコ平和条約及び日米安保条約の発効による日本独立を契機に自衛軍創設を主張する勢力が存在したこと等²⁵が挙げられる。

20 柴山『日本再軍備への道』376 頁及び 407 頁。

21 欧米に見られるような「文民優位」でなく「文官優位」となった経緯については、宮崎弘毅、佐道明宏、中島信吾らの先行研究がある。宮崎は特に法制度の問題点に触れ、佐道は内務官僚による旧軍人への警戒心をその主要要因とし、また中島は、文官及び旧軍人の「文民統制観」を踏まえてその後も同システムが定着した要因を分析している。宮崎弘毅「防衛二法と文民統制について——防衛法シリーズ (3)」『国防』第 26 巻第 5 号 (1977 年 5 月) 94-108 頁。佐道『戦後日本の防衛と政治』13-22 頁。中島『戦後日本の防衛政策』21-45 頁。

22 廣瀬克哉『官僚と軍人——文民統制の限界』(岩波書店、1989 年) 22-37 頁。

23 2015 年 6 月 10 日の改正防衛省設置法によって、部隊運用を担当していた運用企画局が廃止されて、部隊運用に関する大臣補佐機能が統合幕僚監部に一元化されるとともに、本条項は廃止された。

24 「第 13 回国会衆議院予算委員会議事録第 5 号 (昭和 27 年 1 月 31 日)」(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugiin/013/0514/01301310514005a.html>、2016 年 1 月 22 日閲覧)。

25 宮本吉夫『新保守党史』(時事通信社、1962 年) 228-229 頁。

本国会において、憲法9条との関連で防衛隊の位置づけに関する論点が中曽根康弘委員から提示された。しかし、吉田は「現在研究中」として議論を避け、防衛隊の性格について言及しなかった²⁶。本項では、保安庁設置に向けて、当時吉田周辺でなされた研究や検討に関し、統合及び航空軍種創設に焦点を当てて述べる。

(1) 吉田首相の私的諮問機関における再軍備研究

吉田首相の平和条約研究及び再軍備研究に関する方針の要旨は、「平和条約締結までは再軍備を欲しないという建前で理想案を提言し、平和条約締結後の再軍備は、時間をかけて“立派なもの”にする」²⁷というものであった。辰巳を主体とする旧軍関係者や外務省関係者によるアドバイザー達で構成された吉田の私的諮問機関は、講和後の安全保障を検討するために設置され、1950（昭和25）年秋から目黒の外相公邸において数回にわたって開かれた。諮問機関では、吉田の方針を念頭に、再軍備の必要性、自立的な再軍備の困難さ、米軍による日本防衛への条約コミットメントの必要性等以降の防衛政策の基本となる各種議論²⁸がなされた。諮問機関のメンバーは旧陸軍関係者や外務省関係者が主体であったが、後に野村を筆頭とする旧海軍関係者も加わっていった。

具体的整備規模を議論した1951（昭和26）年1月19日の最終会同では、経済復興優先の吉田の意向を考慮しつつ、ソ連の侵攻よりも共産主義者による間接侵略の蓋然性が高いという認識に基づき、陸軍中心の再軍備案に小規模の沿岸警備海軍を加えるという考え方であった。そして航空機は陸上、海上警備力の一部とし、独立した空軍力はつくらないとした。一方、旧海軍関係者は、海上交通路確保を含む戦略的観点から大洋海軍の基礎確立を目指して反対²⁹したが、外務省と旧陸軍メンバーが主体の会合では、予算上の観点からも大洋海軍の基礎確立の受け入れは困難であった。ここで

26 辰巳栄一の証言によると、晩年の吉田は「国家の面目上からも軍隊を持つことは必要だ」と反省の言葉を残しているが、当時はまず経済力をつけて民生の安定を図ることが先決（筆者注：後の「吉田ドクトリン」と呼ばれる考え方）で、総理としての在任間は再軍備せず、憲法改正もしないという方針を貫いていたという。「昭和戦後史連載⑥：再軍備に反対した吉田茂」『時の課題』昭和48年3月1日号。ただし本文でも述べたとおり、これは（米国を日本の防衛に巻き込んで経済に資源を投入するための）建前と考えられ、吉田の諮問機関の会合では再軍備における事前の準備と研究の必要性を述べている。吉田の再軍備に対する真意については、永沢勲雄も「当面の問題としての再軍備は不可であるとしたのであり、・・・（中略）・・・むしろ吉田首相は、将来は再軍備が必要であると見通していた」としている。永沢勲雄「吉田・ダレス会談と自衛力整備問題（下）」『防衛大学校紀要』第38号（1979年3月）。

27 1950年10月24日に招集された諮問委員会でメンバー達に対して、吉田が述べた内容の要旨。柴山『日本再軍備への道』378頁。

28 吉田政権による平和条約研究と再軍備研究の経緯や議論内容の詳細は、次の文献を参照。柴山『日本再軍備への道』374-387頁。植村秀樹『再軍備と五五年体制』（木鐸社、1995年）43-47頁。

29 柴山によると、具体的な大洋海軍再生案を提示して反対したのが野村派の富岡定俊元海軍少将であった。その背景には、富岡を含め当時公職追放となっていた多くの海軍将校の救済があった。柴山『日本再軍備への道』383-384頁。

も陸軍勢力に飲み込またくない海軍側の強硬な反対という構図が見られる。

さて、統合以前の問題として、再軍備で構築する組織の主任務を治安維持主体とするのか対外防衛主体とするのかがこの議論の根本にあると考える。対日脅威を考えた場合、治安維持主体なら、統合や独立空軍の必要性は少ない。対外防衛主体なら、その必要性が向上する。前述したように、1952 (昭和 27) 年 1 月 31 日の国会で吉田が防衛隊の位置づけに関する議論を避けたのも、諮問機関で出たような反対意見が世論の中で盛り上ることを懸念したためであったと考えられる。本諮問機関の会合以降は、憲法との関連、対外防衛の米軍への依存についての考え方も徐々に整理されつつ、対外防衛を主軸とするベクトルが強くなっていき、その手段としての統合や独立空軍創設に関する議論が進展していく。

(2) 旧内務官僚による一軍制 (単一幕僚監部) 案の提示と吉田の不同意

一方で、保安庁設置に向けて、保安庁法案の作成は旧内務官僚を主体とする警察予備隊本部で検討された。この時に出てきた案が、単一幕僚監部制による一軍制構想である。警察予備隊本部長官の増原敬吉もこれに賛成で、野田卯一建設相 (行政機構改革問題担当) も行政組織簡素化の観点 (小規模な新国軍においては、警察予備隊と海上警備隊及び幕僚部を一本化した組織が経済的) からこれに同調していた。一方、大橋武夫国務相 (新治安機構設立の責任者) は、旧海軍関係者の主張 (後述) を反映し、上部機関の一元化には同意するものの、幕僚組織レベルまでの一元化には、部隊指揮の有効性の観点から反対であった³⁰。

警察予備隊本部で一軍制構想が出たのは、旧内務官僚が主体で旧陸海軍のしがらみがなかったためと考えられる。例えばこの時期に人事局長として関与した加藤陽三は、終戦時に自決した親泊陸軍大佐の遺書に触発されたことが単一幕僚監部制構想を案出したきっかけとなったという旨の手記³¹を残している。親泊陸軍大佐の遺書は、「陸海軍の対立、陸軍の一部による大命を無視した独断、作戦上の必要性よりも陸海軍の勢力均衡に配慮した政策 (占領地の担当区分等) が大東亜戦惨敗の主因をなした。」という趣旨の反省を記したものであった。

しかし、1952 (昭和 27) 年 4 月 26 日の海上警備隊創設以降、旧海軍関係者は、統合の困難性を強く認識していた米極東海軍を巻き込み、一軍制構想への反対工作を行っ

30 読売新聞戦後史班編『「再軍備」の軌跡』(読売新聞社、1981年) 286頁。

31 加藤陽三『私録・自衛隊史 - 警察予備隊から今日まで』(財団法人防衛弘済会、1979年) 69-70頁。

た。旧海軍関係者が反対した理由³²は、①一軍制にすると、海が陸に吸収されてしまうという危機感があったこと（当時の定員は、警察予備隊 75,000 人に対して海上警備隊 6,000 人、その比率は 13:1）、②感情的に旧海軍軍人には、陸軍に頭を押さえられたという記憶がしみついていたこと³³である。

また、Y委員会の設置に係わったアーレイ・パーク海軍少将（Arleigh Burke）も、吉田首相に対して、米、英、仏が推進しつつあった（連合軍）統合上の困難性と作戦運用の難しさを述べている³⁴。

なお、旧陸軍関係者は、特に反論を示さず、傍観的姿勢を取っていた。この時期は、吉田の私的諮問機関の結論である陸軍中心の再軍備案で進んでいたため、一軍制の是非に関心がなかったのであろうと考えられる。

このような米海軍まで巻き込んだ旧海軍関係者の主張を受け入れ、吉田首相は幕僚組織レベルの一元化には同意しなかった。ただし、部隊運用に直結しない機能に関しては、1952（昭和 27）年の保安庁設置時に保安大学校（現防衛大学校）、保安研修所（現防衛研究所）自衛隊病院、地方連絡部（現地方協力本部）、技術本部及び調達本部（現在その機能は、防衛装備庁に移管され廃止）といった統合機関が編成された。

4. 自衛隊草創期における航空軍種の創設気運の高まり

統合問題のみならず、自衛隊草創期における航空軍種の創設検討にも、旧陸海軍からの継続性が見られる。「日本空軍創設研究会」系の旧陸軍関係者は、独立空軍の創設を強く進めようとした。また、Y委員会における旧海軍関係者は、空軍の必要性は認めつつも、陸の勢力に呑み込まれないように海空軍（航空部隊は全て海軍側が保持するという考え方）の創設を求めた。対米戦開戦前の両者の平行状態が、戦後の自衛隊草創期まで続いたのである。

32 読売新聞戦後史班編『「再軍備」の軌跡』286-287 頁。秦邦彦『史録日本再軍備』（文藝春秋、1976 年）178 頁。海原治『日本防衛問題の内幕』（時事通信社、1977 年）161-167 頁。海原は、野村吉三郎が当時米極東海軍司令官の R・P・プリスコウ中将に送った「陸による海の支配を絶対拒否しなければならない」という旨の手紙を抜粋して紹介している。

33 例えば、高木惣吉元海軍少将は、「陸海の予算、工場、資材、人員の奪い合いは、一番苦々しい年中行事の一つであった。特に決戦兵器となった航空機の争奪は、・・・」（高木惣吉『太平洋戦争と陸海軍の抗争』113 頁）という証言を残している。戦前の陸海軍間の資材や人員の争奪戦における政治力に長けた陸軍の優位に対する屈辱感、大東亜戦争に至るまでの陸軍の動きに対する不信感（満州事変、2.26 事件、三国同盟等）が根底にあった。

34 ジェイムズ・E・アワー（訳：妹尾作太男）『よみがえる日本海軍』（時事通信社、1972 年）166 頁。

(1) 旧軍関係者による空軍創設研究の深化

旧陸軍関係者による「日本空軍創設研究会」の研究のアウトプットは、1952（昭和 27）年 6 月に「空軍兵備要綱」としてまとめられたが、海軍との調整が必要として、吉田総理大臣には口頭で報告された。また、同年 7 月には、「日本空軍創設に関する意見書」（別冊：「空軍兵備要綱」）として、ウェイランド（Otto P. Weyland）米極東空軍司令官に提出された。その主な内容は、次の 3 点であった。

- ① 独立空軍を創設し、翼の付いたものは、全て空軍に集める。日本の実情を考えると、財政面からも人の養成、器材整備等を空軍に一本化した方が合理的である。
- ② 空軍は、本隊と陸海協力隊の二本立てとし、陸、海には空軍から必要に応じて器材と兵員を派遣し、協力する。
- ③ 終戦以降のブランク、ジェット機時代の到来を考慮し、米国による支援は不可欠である。

一方、旧海軍関係者による研究も深化した。朝鮮戦争勃発に伴うアメリカの対日政策の転換による日本の再軍備が明確になり、米軍が日本に対する艦艇貸与を受諾した。これをきっかけとして、前述したアーレイ・バーク少将の助言により、1951（昭和 26）年 10 月、海軍再建準備のための Y 委員会（新海軍再建研究会）が内閣直属として秘密裏に設置（脚注 19 参照）された。そして野村元海軍大将等による海軍再建研究会の業務も、Y 委員会に引き継がれた。海軍再建研究会時代を含めて、Y 委員会における海軍側の航空戦力に関する研究結果は、新しく創る航空部隊は全て海軍側が保持すべきという考え方で一貫していた。すなわち、航空部隊は海軍の中に創設し、陸軍と空軍の 2 軍種にしようとするもので、内容的に旧海軍における「航空軍備ニ関スル研究」の流れを汲んでいる。この研究結果は、「新空海軍建設計画」として Y 委員会から 1951（昭和 26）年 12 月にアメリカ極東海軍司令部に提出された。

(2) 旧陸海軍人関係者の空軍創設に関わる歩み寄り

1952（昭和 27）年 4 月に海上警備隊が発足すると、吉田首相の防衛隊創設発言に基づき、警察予備隊と海上警備隊の統合が見え始めてくる。そこで残された課題は航空部隊の創設であるとして、同年 7 月頃、旧陸軍関係者から旧海軍関係者に協同研究の申し入れをした。両者は、日本空軍創設研究会の研究成果である「空軍兵備要綱」と Y 委員会の研究成果である「新空海軍建設計画」を持ち寄り、協同の案として「空

軍建設要綱」を作成した。そして、同年12月に「航空自衛力建設促進に関する意見書」³⁵として、具体的整備規模までを含めた内容を吉田総理に提出した。その要旨は、次のとおりであるが、結果的に旧海軍側の意見が殆ど取り上げられていなかった。

- ① 近代軍備においては空軍が安全保障の骨幹となり、特に日本の国土防衛戦において航空戦力が自衛の鍵となることは、前大戦の貴重な教訓。現に発足しつつある保安隊と警備隊について、航空戦力と陸海戦力に付随する戦力として編成し運用する構想から抜け出てないのは寒心に堪えない。
- ② 航空自衛力は独立戦力として建設し、一元運用することが日本の自衛上、また経済軍備の見地からも絶対必要。このため、速やかに保安庁内に、まず航空自衛力を専掌する第三幕僚監部を創設することが必要。
- ③ 航空戦力の創設は、他の戦力に比し、技術的に著しい困難性があるばかりでなく、戦力化に長時日を要し、特に我が国戦後7年間の空白は、これらの困難を倍加させている。また、航空機の発達、搭乗員の若さを要求するが、旧搭乗員の年齢制限が最後の段階に来ており、空軍建設開始は緊急である。
- ④ 独立空軍建設のため、2期に区分しそれぞれ3年間で整備する（整備規模、編成省略）。

なお、航空軍種創設について一端歩み寄った旧陸海軍は、その後新設される空自における「航空機の分属問題」（脚注44参照）で再び不一致となる。独立空軍の創設については、旧陸軍側に近い案となったが、航空機の分属問題については、米海軍を巻き込んだ激しい工作によって内局の方針を巻き返した旧海軍側の案が採用された。

（3）米極東空軍による日本空軍建設構想

航空軍種の創設に際しては、米空軍も重要なアクターとなっている³⁶。ワシントンの米軍中央部は、仮想敵国ソ連の対日侵略として、北海道への上陸作戦の可能性が極めて大と推定し、日本の再軍備方針を当初「陸」最重視とした。しかし、1951（昭和26）年末頃から、北海道への侵攻が経空脅威に始まるとの認識が強まり、空海を加えた三軍の防衛体制構築へと方針変更し、「バランスのとれた10個師団の陸軍と適切な空海軍を発展させるように援助する。」ことを軍事的方向性とした。

35 大嶽秀夫『戦後日本防衛問題資料集第3巻（自衛隊の創設）』（三一書房、1932年）687-696頁。

36 米国側の視点から見た空自の創設経緯の詳細は、岡田「戦後日本の航空兵力再建」を参照。

これを受けて、1947 (昭和 22) 年に独立を果たしたばかりの米空軍参謀部は、日本空軍の創設に積極的に動き出した。野村元海軍大将等旧海軍関係者と連携した米海軍の抵抗があったものの、極東軍司令官クラーク (Mark Wayne Clark) 大将は、統合参謀本部 (Joint Chiefs of Staff: JCS) から勧告された空軍参謀部案に基づき、ワインランド極東空軍司令官及びマーフィー (Robert Daniel Murphy) 駐日大使と協議を重ねた。そして、日本に対するソ連の脅威、米軍の日本からの撤退を視野に入れ、日本に独立空軍を早期に創設することを基本的考えとする日本空軍創設構想 (クラーク構想) を策定した。クラーク構想は、1952 (昭和 27 年) 末に、米本国においても公認された。その主要事項は、次のとおりであり、共産国に対する脅威認識を共有しつつも、日本が対外侵攻可能な空軍力を保持することには警戒感を示している。

- ① 日本経済の発展と向上は、日本の西側指向を強める。日本の利益増大は、米国との安全保障協定を更に継続させる。
- ② 日本の安全にとっての最大脅威は、共産国の経空脅威³⁷である。このため、日本に航空兵力を保有させるのは必然事項である。空軍を含む日本の安全保障の発展は、将来相互防衛・相互援助の基礎となる。
- ③ 日本は、対外侵略を可能とするような能力を持つべきではない。特に長距離爆撃機や長距離輸送機は保有すべきではない。相互防衛援助の原則の下、米国はより大規模な海軍と空軍により、外部からの侵略に対して日本を防衛できるようにすべきである。
- ④ 日本防衛軍の中の空軍は、単独空軍に集約されるべきである。そして、日本空軍は、防衛的概念のもと、極東空軍司令官の助言により、長期的計画が用意されるべきである。
- ⑤ 日本空軍とその活動は、米極東空軍と緊密に連携されるべきで、日本空軍がその役割を果たすようになると、在日米空軍が漸次日本から撤退することも可能となる。
- ⑥ 米空軍は、日本空軍発展のための支援とガイダンス等の主要な責任を負うべきである。これは、空軍顧問団を介して行うべき。

37 当時の共産圏の空からの脅威の具体例として、ソ連機による北海道上空の領空侵犯が挙げられる。昭和 27 年 7 月頃からこれが頻繁に発生しており、日本政府の要請によって米空軍が対応していた。ソ連機による領空侵犯の事実が、航空自衛隊創設の大きなトリガーになっている。これは、岡田「戦後日本の航空兵力再建」でも指摘されている。

5. 防衛庁・自衛隊創設に向けての統合問題検討と統合幕僚会議の設置

1952（昭和27）年8月1日の保安庁設置では、旧海軍関係者の工作によって幕僚組織は2幕制となったが、警察予備隊は「保安隊」、海上保安庁の一部であった海上警備隊は「警備隊」に改称され、両者は1つの組織になった。しかし組織目的は、「わが国の平和と秩序を維持し、公共の福祉を保障するのに必要な限度内で、国家地方警察及び自治体警察力を補うため・・・」（警察予備隊令第1条）とする警察予備隊時代に近く、「その性格、殊に一般警察との関係に於て種々と議論はあったが、・・・（中略）・・・保安隊、警備隊の行動、権限についての規定等からして、なおこれは警察予備隊と本質的变化をみたものであるということではできなかった」³⁸と治安維持主体であった。その後、直接侵略への対応が主任務（治安維持は「必要に応じて」）となる防衛庁・自衛隊に発展していく。そのきっかけとなったのが、1953（昭和28）年2月に改進黨で決定された「国家自衛に関する態度」³⁹及び1953（昭和28）年7月から始まったMSA（Mutual Defense Assistance）援助に関する交渉である。MSA受け入れのため、軍事的側面が強調された。

このような背景のもと、1953（昭和28）年9月27日、自由党の吉田茂（総理）と改進黨の重光葵の間で党首会談が行われ、直接侵略に対する防衛を任務に付加された自衛隊を創設することで合意された。本項では、防衛庁・自衛隊創設に向けての検討の中で、特に航空自衛隊創設との関連を踏まえつつ、統合幕僚会議設置に至った経緯を述べる。

（1）統合機関設置に関する保安庁内の問題認識の高まり

1952（昭和27）年7月頃、自衛隊の創設と防衛力整備計画の立案を検討するための組織として、制度調査委員会⁴⁰が保安庁内に設置された。そして統合機能の本格的な検討開始のきっかけになったのが、前述した旧陸海軍関係者の協同案として吉田首相に提出された「航空自衛力建設促進に関する意見書」や米空軍による「日本空軍創設構想（クラーク構想）」によって触発された航空自衛隊創設の気運である。

例えば、制度調査委員会作成の「統幕設置に関する第一回研究会議事録案」（28.12.18）⁴¹においては、「統幕的機構を設置することの可否について」の中で、「（2）第三幕僚監部

38 加藤陽三「防衛両法律の主要問題（上）」『警察研究』第25巻第7号（1954年7月）23-24頁。

39 文民統制に基づく民主的自衛軍の創設構想、独立防衛官庁の設置法と自衛軍に関する組織法の2本立てで改正することを主要事項とするもの。行政的側面と部隊運用の側面を持つ独自性を明確にし、防衛二法の原点となった。

40 保安庁長官を委員長とし、第一、第二の両幕僚長を委員とする組織で、更に下部組織として内局の局・課長、各幕僚監部の関係部長から構成される三つの分科会（防衛、経済、制度）があった。

41 『堂場文書 DVD-ROM 版』収録。

の創設に伴い、3つの幕僚監部の統合調整機構を必要とする部面が生じ、これが為にも特別の機関が必要である。」としている。また、当時第一幕僚監部法規班長として関与した宮崎弘毅は、「内局に設置されていた制度調査委員会事務局においては防衛中央機構の、また第一幕僚監部においても各国国防中央機構の、調査研究に着手していたが、独立した航空部隊－航空自衛隊－の創設の気運に伴い、三自衛隊を統合調整する統合幕僚機構構想も逐次関係者間で論議されるようになり、・・・」⁴²としている。

更に、現場レベルの統合検討として、保安課長であった海原治も「防衛庁の組織の検討にあたって、“三軍の統合方針”が、現実の紛議となったのは、“空の統合”についてであった。新しく誕生する航空自衛隊に、陸と海の航空部門を移すかどうかである。」⁴³とし、航空自衛隊創設時の論点となった「航空機の分属問題」⁴⁴を言及している。

直接侵略への対処が主任務となる組織創設に当たり、作戦遂行上の調整単位が陸海の2軍種に空が加わって3軍種に増え、調整が複雑になる。関係者にとって、これによって統合機構の必要性に対する「問題認識」が高まり、本格的に検討するきっかけとなったものとする。

（2）改進黨を主体とする保守3党と保安庁との折衝

続いて、政治との関連に注目して統合幕僚会議設置に至った経緯を整理する。吉田・重光会談の後、「民力に應ずる民主的自衛軍の創設」を基本政策とする改進黨主導の元に1953（昭和28）年10月5日から保守3党（自由党、改進黨、日本自由党）による折衝が開始⁴⁵された。以降、保安庁（内局）は、3党折衝委員と都度調整しながら防衛2法案を策定することになる。法案策定に際し、制度調査委員会では、同年11月から各国国防機構の調査を開始した。更に同10月5日には、制度調査委員会に「別室」が設置され、航空防衛力の整備を専任に行うことになった。

42 宮崎「統合幕僚会議の設置と強化に関する経緯」91頁。

43 海原『日本防衛問題の内幕』161頁。

44 航空機を陸・海・空の3幕に分属させるか空に一括保有させるかを巡る論争。内局は、陸海の対立防止と効率性の向上のために空に一括保有させる方針（制度調査委員会「三幕集中形式を可とするか一二三幕分属形式を可とするかに関する答申（案）（28.12.14）」『堂場文書 DVD-ROM版』収録）で進んでいた。しかし、野村吉三郎を中心とする旧海軍関係者が米海軍を巻き込んだ激しい工作を行い、最終的には「航空機の分属に関する長官指示」（長官指示第7号、昭和29年8月31日）によって、航空自衛隊発足の2ヶ月後、3幕の分属とすることでようやく決着した。また保安庁での検討以降の航空自衛隊創設経緯は、高橋『空軍創設と組織のイノベーション』97-101頁を参照。

45 再軍備に関する保守3党を主体とする防衛問題への取り組み、内局との折衝の細部は、次の文献を参照。宮本吉夫『新保守党史』（時事通信社、1962年）第6章216-268頁。宮崎弘毅「防衛二法制定のいきさつ——防衛法シリーズ（1）」『国防』第26巻第3号（1977年3月）。

ア 第一幕僚監部による「保安庁法改正意見要綱」と内局の反応

同年 11 月上旬には、第一幕僚監部が一案として「保安庁法改正意見要綱」を内局に提示⁴⁶した。その中央機構に関する主要事項は、統合幕僚機構新設、内局任務の変更、任用制限の撤廃、第 3 幕僚監部（航空自衛隊）の創設であった。特に統合幕僚機構は、陸・海・空の 3 幕僚長のみで組織し各自衛隊の警備・防衛事項の総合調整を主任務とする「統合幕僚会議」、単独の統合幕僚長を長とし 3 自衛隊の幕僚副長を兼務する 3 名の統合幕僚次長以下の職員から構成される「統合幕僚監部」の 2 案があった。更に統合幕僚機構と内局（官房各局）との関係として、統合幕僚機構は「政治支配の原則の下、軍令事項に関する長官の補佐」、内局は「軍政事項及び軍令軍政混成事項について文民たる長官による政治支配の原則行使の補佐」という案であった。

第一幕僚監部による「保安庁法改正意見要綱」に対して内局は、第三幕僚監部の創設以外は消極的で、統合幕僚機構の創設は時期尚早として法案には盛り込まずに「保安庁法の一部を改正する法律案要綱（案）（28.11.16）」の庁内審議を行った。この「消極的」立場に大きく影響したのが、保安課長の海原治であった。海原本人⁴⁷が、「統合幕僚会議の設立。これに私は庁議の席上で反対したんです。」と語り、その理由として「統合幕僚会議と言っても、その頃アメリカの統合参謀本部についていろいろな資料があったんです。それを私は全部読みました。結論的に言うと、統合参謀本部は機能しないということです。」とし、そんな機能しないものによって「帝国陸海軍の喧嘩をなくそうということを考えてたら駄目だと。」と述べている。

なお、海原は、統合幕僚機能の実効性の観点から反対したと述べているが、内局への制服幹部の任用制限緩和問題を含めた文官優位体制の定着経緯⁴⁸を考えると、統合強化に伴って制服サイドの権限を強めなくなかった空気感が背景にあったと考えられる。先に取り上げた制度調査委員会作成の「統幕設置に関する第一回研究会議事録案」（28.12.18）の中でも、「統合的機構は現在の保安庁法の精神である文官優位の原則に反するものであり、又内局部門の業務は政策面を離れては考へられないではないかとの意見もあったが、・ ・ 」と当時の空気感を示す表現がある。

46 詳細は、宮崎「統合幕僚会議の設置と強化に関する経緯」91-92 頁。

47 政策研究大学院大学（政策研究院）『海原治（元内閣国防会議事務局長）オーラルヒストリー（上巻）』288-289 頁。また宮崎も、保安課長の強硬な反対により、28 年 11 月の改正案要綱に反映されなかった旨を述べている（宮崎「防衛庁中央指揮機構の諸問題（上）」51 頁）。

48 中島『戦後日本の防衛政策』34-39 頁。

イ 保守 3 党合意案による統合推進

一方、保守 3 党による防衛折衝では、1953(昭和 28)年 11 月 24 日、改進黨が作成した「自衛隊基本要綱」及び「自衛軍保有は合憲であること」⁴⁹を承認した。「自衛隊基本要綱」は、先に党内で決定した「国家自衛に関する態度」を進化させたものである。憲法に軍備に関する規定がないため、国家防衛に関する基本法が必要だとして、新たに設置する組織に対し、行政的側面から規定する防衛官庁設置法と部隊運用の側面を規定する自衛軍組織法に加え、自衛軍基本法の 3 法の法的枠組み案を提示したものである。また、併せて保安庁法の改正に関する方針を合意した。その要旨⁵⁰は、①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体の構想を明らかにすること、②官庁名称の適切化と新たに設置法によって独立した機関とすること、③自衛隊に関する組織法には、自衛隊基本要綱の趣旨を入れることとされた。

同年 12 月 16 日、保守 3 党は、自衛隊の任務等 3 党合意に基づく 20 項目⁵¹を保安庁に提示し、保安庁法改正要綱の作成を求めた。このうち統合機構を含む中央機構に関するものとしては、第三幕僚監部の設置、三幕をまとめ統合調整する幕僚機構の設置、内部部局に必要な応じて教育局その他の部局を設置すること、幹部職員任用制限の緩和があった。

保守 3 党から提示された 20 項目には、庁内審議案 (28.11.16) に含まれていない幹部職員任用制限の緩和、保安庁設置法と自衛隊組織法の分離検討、統合機構の設置等が盛り込まれていたため、保安庁側に衝撃を与えた。そして庁内で更なる検討がなされ、保安庁法改正関連法案が深化していく。

ウ 保守 3 党合意内容を受けての保安庁内での統合機構検討

内局は統合機構の設置に消極的であったが、保守 3 党合意内容を受けた以降、若干風向きが変わり、「統幕設置に関する第一回研究会議事録案」(28.12.18)⁵²では、「統幕的機構の設置が望ましい」と結論づけている。その理由(要旨)は、①直接侵略に対する任務が新たに付与され、専門的知識を要する純軍事的業務が発生したこと、②第

49 自衛軍合憲の理論的根拠は、憲法改正草案審議時に芦田均が憲法第 9 条 2 項の冒頭に「前項の目的を達するため」という文言を挿入した芦田修正にある。自衛の目的と自衛の必要範囲内であれば、防衛力の保有は違憲にならないとするもの。従来からの見解を改進黨の清瀬一郎氏が主張したものであるが、新聞に掲載されたことから、その後「清瀬理論」として有名になった。(宮本『新保守党史』234 頁)。

50 宮本『新保守党史』250 頁。

51 宮崎「防衛二法制定のいきさつ」103-104 頁。

52 一般財団法人平和・安全保障研究所『堂場文書 DVD-ROM 版』。

三幕僚監部創設に伴う3つの幕僚監部業務の統合調整が必要（特に将来の作戦様相を考慮）であること、③集団安全保障機構との純作戦面の連絡調整機関として単一の軍事専門機構が必要なこととしている。また、文官優位の原則、内局との業務分担等が議論され、「当初なるべく規模を小さくし」、「その決定は飽くまで軍事専門者のみの責任において実施せしめてその責任の所在を明確ならしめると共に、純軍事的観点からの要請、計画案等をそのまま長官に進達するような組織」として、「構成は三幕僚長の会議体として長官に直轄せしめ、これに事務局を付属せしめる」と統合幕僚監部ではなく、統合幕僚会議の方向性が打出された。

そして制度調査委員会は、これまでの研究会の内容を反映した「統合幕僚機構設置に関する答申案」を作成⁵³した。その内容は、①文官統制の原則と軍事の能率妥当性の調和を求める案として「統幕独立形式」及び「統幕潜在形式」（筆者注：内局内に各局と同等の位置付けで設置）、②文官統制の原則を確立しておく案として「統幕と一・二・三幕並列形式」及び「統幕機能を保安局で保有する内局処理形式（筆者注：現行の編成のまま、所要があれば内局に制服を派遣勤務させ、三幕僚長会議を行う）」の4つの選択肢を検討した。最終的な検討の結果、一・二・三幕僚長で構成し、官房各局と同一のレベルに位置する長官に対する補佐機関としての「幕僚長会議」の一試案を答申した。

なお、幕僚長会議について、加藤陽三は「保安庁のときに考えた単一幕僚監部の構想に近い線で議長に相応しい権限をもたせたいと思った。ところが初めての機構であることから、部内の論議もなかなかまとまらない。陸、海の制服部隊の方は反対である。結局は米国の統合参謀本部（JCS）の例にならおうということになった。」⁵⁴としている。

エ 防衛二法の成立と統合幕僚会議の設置

さて、保守3党から提示された20項目に対し、保安庁は昭和28(1953)年12月下旬に「保安庁法改正要綱」を修正したが、侵略に対する防衛任務の位置付け、内閣総理大臣の指揮監督権等に関して保守3党の合意事項を十分反映していない案であった。その案の統合機構関連では、3党合意事項が統合調整を行う強力な統合機構を考えていたのに対し、保安庁案では純然たる企画機関に留められ、統幕会議議長も専任でなかった⁵⁵。

53 宮崎「統合幕僚会議の設置と強化に関する経緯」93頁。また第一幕僚監部による「保安庁法改正意見要綱」が提示された以降の制度調整委員会における統合的機構設置に関する4回に亘る研究会での具体的検討内容は、宮崎「防衛庁中央指揮機構の諸問題（上）その一」45-50頁。

54 加藤『私録・自衛隊史・警察予備隊から今日まで』114頁。加藤は米軍に倣うとしたが、米国の統合参謀本部が大統領、国家安全保障会議及び国防長官に対する主要な軍事幕僚顧問であるのに比し、統合幕僚会議は長官のみに対する幕僚機関である。また、文官優位の原則に従い、3幕僚監部と並列で官房長及び局長の指示、承認を受けるという点が異なっていた。

55 宮崎「防衛二法制定のいきさつ」104頁。宮崎「防衛二法と文民統制について」97頁。

このため、3党は衆議院法制局に要綱の作成を委託し、3党合意事項を具体的に反映した法制局作成の「保安庁法改正要綱」及び「自衛隊部隊組織法案要綱」に基づいて協議することとなった。法制局案の統合機構は、「保安庁に内部部局のほか、陸上、海上及び航空自衛隊の三幕僚監部を統合調整する機関として、専任の議長および第一、第二、第三幕僚長をもって構成する統合幕僚会議を置き、保安庁長官を補佐すること」と統幕会議議長の専任を求めるものであった。

しかし、元々国家防衛に関する基本法の必要性を主張していた改進黨は、法制局作成の案に対し、独立した省への昇格（一国の軍隊を管理するのが総理府の外局であるのはおかしい）、自衛隊任務や自衛隊創設の精神明記、隊旗等の法律規定といった改正意見を主張し、1954（昭和29）年1月18日、改正意見を含んだ「防衛省設置法案要綱」及び「自衛隊法案要綱」を作成した。この主張を踏まえて3党による折衝が数回に渡って行われた。特に自由党と改進黨間で不一致であった主なものは、法制（省昇格、二本立ての是非）、国防会議の構成（民間専門家をメンバーに加えるか否か）、統合幕僚会議の権限（軍令上の指揮権を持たせるか委員会程度にするか）の3点⁵⁶であった。折衝の結果、省への昇格の取り下げ、二本立ての法制の規定等法案に向けての具体的な事項が合意されていった。そして統合幕僚会議の権限は、保安庁の希望もあり、委員会程度という自由党の案に近いものとなった。

こうして統合幕僚機構設置を含む保安庁法改正に関わる法案の大枠が構築されていき、保安庁は同年2月1日、改進黨作成の「防衛省設置法案要綱」及び「自衛隊法案要綱」を参考としながら、「〇〇庁⁵⁷設置法案要綱」及び「自衛隊法要綱」を作成した。「〇〇庁設置法案要綱」では、統合幕僚機構として統合幕僚会議の設置、任務、構成、事務局等について規定された。また、文官優位の原則に従い、（長官の補佐として）従来からの官房長や局長による各幕僚長に対する指示、承認、一般的監督権の規定は継続し、統幕会議の所掌事項に関する官房長や局長による指示又は承認が新たに規定されることになった⁵⁸。

法案の主要事項が決まってくると、保安庁内での検討審議を行い、3回の修正を行って、同3月9日に防衛庁設置法案及び自衛隊法案の最終案を閣議に提出した。閣議決定された防衛二法案は同年3月11日に国会に提出され、審議を経て同年6月9日に成立した。そして同7月1日、防衛庁、陸・海・空の3自衛隊が発足するとともに統合

56 読売新聞戦後史班『「再軍備」の軌跡』402頁。

57 当初自由党は、「自衛庁」としていたが、改進黨との調整で最終的に「防衛庁」となった。この段階での名称は、未決定であった。

58 宮崎「防衛庁中央指揮機構の諸問題（上）」53頁。宮崎「統合幕僚会議の設置と強化に関する経緯」94頁。加藤『私録・自衛隊史・警察予備隊から今日まで』117-120頁。

幕僚会議が設置された。

オ 防衛庁・自衛隊発足後の制度委員会による統合機構検討

そうして設置された統合幕僚会議は、日本独自の「文官優位の原則」のために米国の統合参謀本部よりも結節が多い。緩い統合形態という点では、関係アクターの妥協の産物でもある。統合幕僚会議の設置に関し、保安庁内の議論がなかなかまとまらなかったことを示す事例として、統合幕僚会議の設置後の制度調査委員会で検討された「防衛庁の機構の基本的構想について（試論Ⅱ）（29.12.3）」、「将来の防衛庁の機構について（未完）（30.1.12）」及び「将来の防衛庁の機構について（Ⅱ）（30.3.15）」という一連の史料⁵⁹がある。30.3. 15 付の文書の冒頭に、「制度調査委員会事務局主宰の下に内局部員若干が参集して検討した結果は次の如くである。」とされていることから、統幕会議という緩やかな統合形態になったことに満足しない有志によるメンバーが、将来のための芽出しを意識して議論した結果であると推測される。

統合に関わる箇所については、単一幕僚監部制と3幕僚監部制に関し、「圧倒的に前者を支持する空気が強く」としつつも、「現在までの既成事実も無視できないので、この問題について両者の利害得失を詳細に研究の上、結論を出す」こととしている。そして能率面（運営面）、経済面、その他の3つの視点からそれぞれの長所と短所を列挙し、「単一幕僚監部制が妥当」と結論づけている。その主な理由としては、①職員、資材、施設の管理業務の一本化による経費の節約、②統制の一元化に伴う各部隊の協力関係の緊密化と作戦の効率化（過去の陸海軍の深刻な対立の歴史の反省）、③末端技術面における低能率のカバー可能、④三者併存の場合に必要な特別の調整機関不要 が挙げられている。

一般的に内局では、文官優位の原則を考慮し、制服が権限を持つような統合強化を回避したと思われがちであるが、部員の中にはそうでない考えをもつ勢力がいたことを示すものであろう。防衛庁・自衛隊創設時は、様々な要因が働き、結果的に「統合幕僚会議」という緩やかな統合形態になったが、このような異分子の存在がこれ以降の更なる統合機能の強化を含めた組織変革の推進力となっていく。

59 いずれも『堂場文書 DVD-ROM版』収録。

おわりに

戦後、国家の中枢部にいた軍人を含む多くの要人達は、「統帥の二元化」（陸海の不一致）、「制空権の喪失」が敗戦の主要要因であったという認識を持つようになった。しかしその共通認識は総論的なものに過ぎず、治安維持を主任務とする警察予備隊や保安隊創設時には関係者の「問題認識」としては弱いものであった。保安庁創設前、内局で一軍制（単一幕僚監部制）案が検討されたが、旧海軍関係者の米極東海軍司令官まで活用した工作による吉田首相の意向変更によって一軍制は頓挫したのも、組織任務の軸足の曖昧性（防衛か治安維持か）もあり、関係者の「問題認識」の高まりに欠けたことがその背景にあったものと考えられる。

防衛庁・自衛隊創設時においても、制服の権限を抑制しようとする当時の空気感の中で、「陸軍勢力へ飲み込まれることを恐れた海軍勢力の抵抗」、「文官優位体制構築過程における海原保安課長の影響」等部分最適を指向する勢力と「単一幕僚監部制」を目指す全体最適を指向する勢力が対峙し、政策を立案する主管官庁全体としては統合機構の設置には当初消極的であった。最終的には、強固な統合機構を主張する改進黨主導による保守 3 党との折衝等の要因が働いた結果、米国の統合参謀本部に倣うことが妥当であろうということになったが、その関係者の問題意識を喚起したのが旧軍関係者や米極東空軍の後押しを得た空自創設である。

新たに立ち上げる防衛庁・自衛隊の任務の軸足が、治安出動から対外脅威に対する防衛に移行することを踏まえると、近代戦において新たに出現した「航空」領域に専ら対応するため、「(既存組織からの)分化」としての航空軍種創設は不可避である。そして「分化」が伸展することで、統合の必要性がより増大してきたことが、統合幕僚会議の設置の大きな引き金となった。統合幕僚会議の設置経緯を一言で纏めると、ローレンス&ロッシュ (P. R. Lawrence and J. W. Lorsch)⁶⁰ が指摘するような「環境の多様性」への対応と言えよう。逆説的になるが、自衛隊草創期における軍種の分化への流れが、統合に消極的な勢力を巻き込み、統合を推進したのである。

もちろん 1968 年のカナダ軍の事例⁶¹のように、一軍制や単一幕僚制という強固な統

60 「環境が多様であれば、それだけ組織の分化は高度になり、それだけ精巧な統合手段が必要になる。」としている。P. R. ローレンス & J. W. ローシュ (吉田博訳) 『組織の状況適応理論——コンティンジェンシー・セオリ』(産業能率短期大学出版部、1977 年) 186-187 頁。

61 カナダ軍は、1960 年代前半から統合を逐次推進し、1968 年に制服の 3 軍統一を含める一軍制に完全移行した。しかし、平時の訓練の効率性、帰属意識の阻害、後方支援の煩雑性等の問題が指摘され、機能別編成から事実上の軍種別編成への再編 (1975 年)、3 軍統一制服の廃止 (1985 年) 等の揺り戻しがあった。強すぎる統合はむしろ逆機能として作用する可能性もある。カナダ軍の統合の変遷や課題に関しては、志鳥學修「統合運用の意義」『国際安全保障』第 34 巻第 4 号 (2007 年 3 月) を参照。

合が必ずしも合理的な選択肢であるとは限らない。自衛隊草創期における統幕会議の設置経緯が示唆するように、統合と分化を表裏一体のものとして捉え、「統合と分化の程度」と軍事組織が置かれる環境（指標の一例：多様性、変化の激しさ）や任務特性との関連を分析することは、学術研究や政策策定において「軍事組織の統合」を考察する上での1つの視座となるものと考えられる。

参考：自衛隊草創期における統合機構、空自創設関連年表

区分	全般情勢	主要アクターの動き		
		天皇、内閣、主要政党等(政治の流れ)	参謀本部、陸・海軍省等(政策立案の流れ)	その他主要アクター
旧軍時代	(1941.12.8)日米開戦 (1945.8.15)終戦		(1935~1941)陸軍政州視察団×3回・独立空軍建設案切 (1937.7)「航空軍備に関する研究」(海軍航空本部)：今後10年程度は空軍不要。将来「併合空軍制」が妥当 (1944.7)「捷号航空作戦ニ關スル陸海軍中央協定」	
1946~1949年	1947 米・国防省、空軍創設	内閣、主要政党等(政治の流れ)	内閣、各幕等(政策立案の流れ)	その他主要アクター(旧軍人、米軍等)
1950年	(1.15)アチソン宣言 (6.25)朝鮮戦争勃発 (7.8)マッカーサー書簡 (7.31)米陸軍省、マッカーサーに日本再軍備を要請 (8.10)警察予備隊令公布、施行 (12.29)朝鮮編成を完了 (10.10~12.4)海上保安庁、朝鮮海域で掃海活動開始 (11.10)旧軍人3250人を第1次追放解除	(3.1)自由党発足 426国民民主党結成	・旧内務官眷による検討：英米型の民主主義国家の軍組織 (吉田首相の意向による軍事アドバイザー：辰巳繁一)	46年5月頃~ 旧軍人等による再軍備研究 ・(陸)服部卓四郎、宇垣一成等
1951年	(1.25)米講和特使ダレス来日 (~27吉田首相と会談) (3.1)警察予備隊、旧陸士・海兵出身者を特別募集(6月入隊) (4.1)マッカーサー総司令官解任(後任リッジウェイ中將) (9.8)旧日米安保条約調印(サンフランシスコ) (11.22)吉田首相、野村吉三郎ら旧陸海軍人を招き防衛力増強を協議	(6.16)鳩山一郎ら追放解除	文官優位原則の醸成	・50年初頭「日本空軍創設研究会」立上げ(旧陸軍関係者) 服部グループ排除 (吉田の意向・旧軍との連続性排除)
1952年	(1.31)吉田首相、国会で警察予備隊に代え防衛隊を創設すると言明 (4.26)海上警備隊設(海上保安庁法改正公布、施行) (4.28)対日平和条約・日米安保条約(旧)発効 極東委員会・GHQ廃止(日本が主権を回復) (7.14)警察予備隊、元大佐ら幹部236人を採用(大佐クラスまで解除、元大佐11名) (7.31)保安庁法公布 (8.1)保安庁設置、海上警備隊を「警備隊」に改称 (10.15)警察予備隊を「保安隊」に改称	(2.8)改進黨結成	一軍(単一幕僚監部)制案 検討と吉田の反対による廃 (7月頃) 内閣に制度調査委員会設置	(10.31)海上警備隊創設のためのY委員会発足 (12月)Y委員会「新空海軍建設計画」 →米極東海軍司令部に提出 (7月)日本空軍創設研究会「日本空軍創設に関する意見書」(別冊：「空軍建設要綱」) →米空軍司令部に提出 (12月)「航空自衛力建設促進に関する意見書」(陸海関係者の協同案、海の見解と無視) →吉田首相に提出 (52年末)米極東軍クラーク構想：日本に独立空軍を短期に創設
1953年	(3.14)内閣不信任案可決(バカヤロ解散) ※ 5.21 第5次吉田内閣成立 (4.1)保安大学校開校(1954.9 防衛大学校と改称) (10.2~10.30)池田・ロバートソン会談	(2.9)改進黨「国家自衛に関する態度」 (7月~) MSA援助に関する交渉開始 (9.27)吉田(自由)・重光(改造)党首会談 (10.5~)党首会談を受け、保守3党による折衝開始 (19回) (11.24)保守3党合意 (12.16)3党合意事項20項目を保安庁に提示、保安庁法改正要綱の作成要請 (12.14)制度委員会答申 航空機の分属：空に一括保有の方針 (12.30)「保安庁法改正要綱」&「自衛隊部隊組織法案要綱」(衆議院法制局作成)を保安庁に提示	(8月下旬)三幕(後の空幕)設置の方針が庁議決定 保安庁：左記3党折衝委員と都度調整し、防衛2法案策定 (10.5)制度調査委員会「別室」発足(航空防衛力整備を専任) (11月上旬)第1幕僚監部「保安庁法改正意見要綱」 (11月~)制度調査委員会「各国国防機構」の調査研究開始 (11.16)「保安庁法の一部を改正する法律案要綱(案)」庁内審議、海原保安課長の反対で、統合幕僚機構は保留 (12.18)制度調査委員会「統幕設置に関する第1回研究会」 ↓ 「統合幕僚機構設置に関する咨申案(制度調査委員会)」	航空軍種創設への影響力
1954年	(3.4)日米相互防衛援助(MSA)協定 (7.1)防衛庁、陸・海・空3自衛隊、統合幕僚会議等の発足 (11.24) 日本民主党結成 (12.10)第1次鳩山内閣成立	(1.18)改進黨「防衛省設置法案要綱」、「自衛隊法案要綱」作成 (3.11) 防衛二法案国会に提出	(1~3月)提示された要綱を4次にわたり保守3党、関係省庁と協議しながら策案 (2.1)内閣「〇〇庁設置法案要綱」、「自衛隊法案要綱」作成 (8.31)航空機の分属に関する長官指示「長官指示第7号」	
1955年			1954.12~1955.3頃の将来の防衛庁構想検討 制度調査委員会「単一幕僚監部制をとるべき」	

(たかはしひでゆき 2等空佐 安全保障政策史研究室所員)