

<研究ノート>

戦後の安全保障秩序形成をめぐる米政権及び 米軍部内の論争とその帰結 (6)

—その2—

島山 圭一

(前号の要点)¹

1947年3月のトルーマン大統領による議会演説（トルーマン・ドクトリン）は、国際連合の理念に従ってソ連との協調を図るという、第二次世界大戦終結後の2年間、アメリカが追求し続けた方針が失敗に終わったことを明確にし、アメリカ国民に対して孤立主義から決別する覚悟を求めたものであった。それは、軍事衝突を除く、政治・経済・外交・軍事のあらゆる局面で、米ソの対立を先鋭化させることになったが、それまで行き詰まりを見せていた国際間の戦後処理問題を大きく進展させるきっかけともなった。

以後、トルーマン政権は、新たな戦後秩序の構築に向けた国家安全保障体制の再編・刷新と、国際社会において政治経済的に一体化されたアメリカを中核とする同盟勢力の形成に向け、極めて迅速な対応を見せた。

7月には、国家安全保障組織の再編を目指した「1947年国家安全保障法」が成立。「国家安全保障会議（NSC）」「中央情報局（CIA）」「国家軍事機構（NME）」などの諸機関が新設され、「陸軍航空軍」が「アメリカ空軍（USAF）」となり、それに伴って「空軍省（DAF）」が発足し、「統合参謀本部（JCS）」も正式な機関として法的に承認された。

他方、欧州復興計画であるマーシャル・プランや、それに引き続く相互防衛援助構想である北大西洋条約に向けた動きも加速され、アメリカを中核とする政治的、経済的、軍事的に一体化された同盟勢力の形成が進んだ。

国家安全保障組織の再編に関する論議は、第二次世界大戦中の1943年半ばに軍部内で始まり、連邦議会下院でも1944年に議論が開始されていたが、戦後は、終戦に伴って実施される海外部隊の復員計画をめぐる統合参謀本部（JCS）での議論を発端とした。

アメリカは第二次世界大戦を通じて史上最大・最強の軍事機構を作り上げ、1945年には将校と兵士を合わせて1200万人以上の兵力を擁していた。陸軍はヨーロッパ戦線に

¹ 島山圭一「戦後の安全保障秩序形成をめぐる米政権及び米軍部内の論争とその帰結 (6) —その1—」『学習院女子大学紀要第25号』（学習院女子大学、2023） pp.281-304.

300万人、太平洋戦線に150万人、地中海に74万人を配備し、海軍も約340万人の兵員を抱え、アメリカ軍は少なくとも850万人以上を海外に派遣していた。

戦争が終われば、これらの兵員の迅速な帰還を求める国民の圧力が高まることは必至だった。V-Eディ以来、世論は、海外に武装兵力を留める軍事的理由が失われたとして、海外駐留部隊の解散を強く要求していた。そのため、JCSは、早くも9月の段階で、陸海軍に課せられた占領やその他の任務に必要な軍隊の速やかな帰還を基本目的とすることを確認していた。

しかしながら、かかる大規模な海外の将兵を短期間で帰還・移転させることは、アメリカの軍事能力を急激に低下させ、戦後の国際秩序を不安定にすることが懸念された。事実、日本降伏から2カ月足らずの間に、海外に展開するほとんどの部隊の戦闘能力は戦時の半分程度にまで低下していた。

政府上層部は、海外からの復員や部隊の撤退が着々と進行する中で、平時における軍の規模とあり方に関する検討を急いだ。特に、攻撃的態度を決して隠そうとしないソ連への対応を考慮し、戦後世界におけるアメリカの役割をどのようなものにするのかや、かねてから議論のあった陸海軍の統一をどのように進展させるのかは急務の課題だった。

トルーマン大統領は「陸軍と海軍を一つの国防総省の中に統一」することで、将来の国家安全保障と世界平和維持を達成しようと考えていた。それを受けて、軍部内では陸軍と海軍の一体化をめぐる議論が活発となり、議会では軍の統一に関する立法化の動きが本格化した。だが、軍部内の意見はなかなか一致せず、議会公聴会では、陸軍と海軍の主張が対立し、大統領による強い指導力の発揮が不可欠な状況となった。

1945年12月19日、トルーマン大統領は、国防に関する統合部門の設立を内容とする大統領特別教書を発表し、陸軍省と海軍省を単一の国家防衛省（Department of National Defense）に統合し、陸・海・空の三軍に対する統一的な国防方針を示す体制を構築するための立法措置を、議会に強く要請した。そこには、○単一の国家防衛省を置く、○文民の国防長官を置き、閣僚とし、その下に文民の次官と数人の文民の次官補を置く、○国家防衛省内に陸、海、空の各軍を担当する三つの省を置き、各担当次官補の下に置く、○国家防衛省に一人の参謀長を置き、陸軍、海軍、空軍にそれぞれ一人の司令官を置く、○参謀長と国家防衛省の各軍三司令官で、国家防衛長官及び大統領に対する諮問機関を構成する、などの素案が示されていた。

上院は速やかに軍事委員会に特別委員会を組織し、1946年4月、議会での法案審議が開始された。それでも各軍の主張は一致せず、議会でも意見が割れた。

軍部内での合意形成を不可能と見たJCSは1946年6月、軍部内での検討を停止すると決定。「大統領または立法措置による検討の再開が必要だ」として、この課題を大統領の調整と議会の審議に委ねたのだった。

(承前)

7

戦後の国防体制改革をめぐる大統領、陸軍、海軍の考えを整理すると次のようになる。

トルーマン大統領は、パールハーバーの悲劇の原因は主に、軍事的指揮の統一が第一線からワシントンに至るまで、欠けていた結果であると見ており、陸軍省と海軍省という協調性のない二つの省に分れていることがアメリカ軍に著しい浪費と非効率をもたらしているとも考えていた。

トルーマンには、上院議員時代、「国防計画調査特別委員会 (Special Committee to Investigate the National Defense Program)」(通称トルーマン委員会)の委員長として、陸軍と海軍が並立することによって生まれる無駄な費用の問題を検討・整理し、軍事費の浪費を抑えた実績があった。だからこそ、戦時下で巨大に膨らんだアメリカ軍の組織・費用の速やかな縮小の必要を誰よりも痛感していた。²

加えて、今や、名実ともに世界の将来を決定づける超大国となったアメリカが、自国の安全保障を確保しつつ世界の秩序と平和を維持するためには、アメリカ軍の国際的役割や核兵器の開発・運用の在り方を念頭に、できるだけ早くアメリカの国防態勢を改革し、各軍の協調のとれた戦略と作戦を効果的かつ効率的に遂行できるようにしなくてはならなかった。

また、第二次世界大戦勃発の1939年に設置された大統領直轄の統合参謀本部 (JCS) はあくまでも陸海軍の自主的な協議機関に過ぎないため、とりわけ平時においては合意形成が困難になる恐れがあり、単純明快な指揮命令系統を一刻も早く正式に確立することが強く望まれてもいた。

それ故に、トルーマン大統領は、軍政を効率化・合理化するために陸海軍を国家防衛長官をトップとする単一の国家防衛省の下に統一し、あわせて国家防衛長官を補佐する一人の参謀長 (国家防衛参謀長) を置き、戦略計画・軍事予算案策定にあたらせ、かつ、国家防衛長官を補佐して直接三軍を指揮するという、ジョージ・C・マーシャル陸軍参謀総長が示していた考えに賛同しており、1945年12月には、議会で陸海空の三軍の統合を求める演説も行っていた。³

一方、軍部が重視していたのは、アメリカの軍事能力を戦後も強力に維持し、その能力を有効に発揮することであった。当然ながら、常備軍の保有には財政上の限界があり、陸軍と海軍の分立組織機構によって生じる無駄をいかに解消するかという課題も極めて大きな課題だった。そのため、例えば、戦後の徴兵制廃棄を前提に、将来、戦時におい

² H.S.トルーマン (堀江芳孝訳/加瀬俊一監修)『トルーマン回顧録Ⅱ』(恒文社, 1992) pp.43-44.

³ 島山、前掲、pp.294-302.

て即時に動員可能な人員を確保するために、18歳以上の成年男子に一年間の軍事訓練を義務づける「一般軍事訓練義務計画」制度を提案していた⁴。

しかし、ソ連の動向を考慮するならば、アメリカが圧倒的に強力な軍事力を保持し、戦略上、軍事上の優位を確保することこそが最重要課題であり、各軍は「与えられた特定の任務を可能な限り達成できるようにすべき」という大前提を共有していた。⁵

陸軍と海軍の意見対立は、そうした共有の前提を達成するために、いかなる軍事態勢が最も合理的かつ効率的であるかに関する見解の相違によるものであり、それは双方が思い描く戦略構想・作戦構想の違いによるものであったとも解される。

(陸軍の主張)

陸軍は、第二次世界大戦中から、陸海空三軍の統合を主張しており、加えて、第二次世界大戦中に増強の著しかった陸軍航空軍を戦略空軍として拡充・独立させ、陸上配備の海軍航空隊もそこに吸収し、さらには、陸軍機能と類似している海兵隊を陸軍に吸収することを視野に入れていた。

主な理由は、○陸軍と海軍の分立が、教育訓練、補給、医療、軍需品調達、施設、空輸などへの投資や経費の重複によって無駄や非効率を生じさせること、○各軍が独自のやり方をバラバラに追求するのでは、統制のとれた戦略や作戦は展開できないこと、などであるが、背景には、陸軍が、近い将来の戦争を想定した戦時的な発想に立ち、強大な軍事力と統一的指揮系統の存続を強く希求していたという事情があった。

例えば、1945年夏、陸軍参謀本部内で作成された報告書のJCS1520には、○広範な情報機関の整備、○先端的軍事開発を担う強力な科学技術体制の維持、○新兵器の原材料となる貴重資源の十分な確保と管理、○「一般的軍事訓練計画」の法制化によって、緊急時に最大450万人規模まで兵力を拡大できる訓練体制の整備、などが列挙され、さらに、24万人規模の海外に駐留する兵力の配備計画が、具体的な海外基地網とともに提案されていた。しかも、その基地網は、アメリカの死活的・恒久的な安全保障地域である大西洋と太平洋に設定されており、ソ連を想定したというよりは、地政学的な戦略認識に基づくものだったと判断できるものであった。⁶

軍事組織の統合に関する陸軍側の考えは、次の事例に具体的に示されている。

1944年3月、連邦議会下院の軍統合問題委員会で戦後の軍事組織の在り方をめぐる公聴会が開催された際、陸軍側証人として発言した陸軍参謀次長ジョセフ・T・マクナー

⁴ The Special Planning Division, War Department Special Staff, *Report on the Status Demobilization and Postwar Planning*, War Department Office of the Chief of Staff, 30 June 1944; トルーマン, 前掲書p.51. この計画は1943年末から陸軍参謀総長マーシャルの強い意向で法制化が試みられ、1945年6月、下院・戦後軍事政策選抜問題委員会で公聴会が開催されている。一方、トルーマン大統領も1946年12月に統合軍事訓練諮問委員会を立ち上げ、調査を依頼し、その調査結果を基に、議会に対して法案審議の勧告が行われている。

⁵ 島山, 前掲, pp.302-304.

⁶ JCS1520, 19, Sep. 1945.

ニー中將は、①単一の軍事省 (military department) を創設し、国軍長官 (secretary of the armed forces) のもとに、軍事予算に関する権限を除く、調達・採用などの事項を管轄すること、②統合参謀本部 (JCS) を大統領直属のまま存続させ、軍事戦略とともに軍事予算に関しても大統領に提言する権限を与え、一般供給事業局長 (director of common supply services) をメンバーに加えること、③大統領付参謀長を最高位 (head) の合衆国参謀長にする (the Chief of Staff to the President was to “head” the United States Chiefs of Staff) ことなどを提言していた。⁷

また、陸軍参謀総長のアイゼンハワーは、JCSにおける議論の中で、航空軍を含め、陸軍も海軍も共に相補的役割を担っているのものであって、相互に依存しなければならないと主張し、その観点から、上陸作戦の初期段階での海兵隊が果たす役割と、国内外の警備勤務の遂行の必要を認めるが、それらの限定的任務に基づいて、海兵隊は連隊以下の部隊にすべきだと主張していた。⁸

1945年10月に開催された上院軍事委員会では、陸軍副総指揮官兼地上軍参謀長のJ・ロートン・コリンズ中將が陸軍の立場を説明し、閣僚級の文民長官に率いられた単一の軍事省の設置、統合参謀本部 (JCS) の存続と立法による機能の明確化を提案し、JCSと軍事長官の役割についても言及した。それによるとJCSを、軍事政策、軍事戦略、軍事予算要求の諮問機関と定め、軍事予算の策定と大統領への提案を特定権限として与え、一方、軍事長官は予算提案に対して意見はできるが修正はできないものとされた。なお、JCSのメンバーは5人とし、国軍参謀長 (a chief of staff of the armed forces) を加えるとの考えも示されたが、国軍参謀長の任務については明示されなかった。⁹

(海軍の主張)

陸軍とは反対に、海軍は、組織の統合にも統帥の一体化にも慎重な立場をとっていた。理由は、○太平洋戦線における見事な戦果を導いたことは、現在の機構の健全さと有効性を実証していること、○統合軍の管理は一人の人間の能力を超え、結果として、国防長官を飾り物にし、実際に軍を動かすのが背後の軍人集団になりかねないこと、○三軍の統合は国防長官と国家防衛参謀長に権力を集中させ、それは軍国主義と独裁主義の色彩が強く、アメリカの建国思想に反すること、○国家の安全保障は三軍の統合のみに目を向けるのではなく、政治・外交・経済・情報の広い視野から考えるべきこと、などである。

海軍作戦部長のニミッツ提督は、JCSにおいて、第二次世界大戦中に合意された、海軍による陸上配備対潜哨戒機の管轄などを取り上げ、これらの合意がうまく機能したと

⁷ Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff 1945-2013. Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington, D.C. April 2013. pp.11-12.

⁸ JCS1478/11, 16 Mar 46, CCS 370 (8-19-45) sec 3.

⁹ Ibid. p.14.

述べ、海兵隊についても「海兵隊が準備されていなければ、ジャップをガダルカナルで押し止めることはできなかつたし、海兵隊なしには、サイパンも、グアムも、硫黄島も、最終的には沖縄も獲得できなかつた」と、その価値の大きさを強調していた。また、各軍の協働・連携に関しては、「異なる軍の混成部隊では、たとえ統合軍の下であっても、有効な作戦行動ができない」場合があるとして、第二次世界大戦において多大な成果をもたらした、旧「陸海軍の共同行動（JAAN：Joint Action of the Army and Navy）」合意の妥当性を再確認し、その政策合意のもとで「陸軍、海軍は、それぞれの空軍を含めて、歴史上の無類の強さと有効性を発揮した」と評価していた。¹⁰

海軍には、太平洋戦線で多大な戦果をもたらしたのは自分達であるとの強い自負があった。

そこには次のような事情がある。

1941年1月29日～3月29日、アメリカが参戦した場合の対応を話し合うために、ワシントンDCで米英会議（ABC：American-British Conversations）が開かれた際、「決定的戦場」を大西洋・ヨーロッパ地域とし、「日本が参戦した場合も極東でとる戦略は防衛的であるべき」ことが明示され、この方針は、12月の日本による真珠湾攻撃を受けてアメリカが参戦した後も変わらなかった。これに対して、第一次世界大戦以降、一貫して太平洋に目を注いできた海軍は、第二次世界大戦における基本戦略として、アメリカの戦力の85%が欧州戦線にあてられていることに危機感を抱き、陸軍やイギリス軍の方針に抵抗姿勢を示していた。特に、真珠湾攻撃後に、合衆国艦隊司令長官兼海軍作戦部長となったアーネスト・J・キング提督は、このままでは太平洋の島々が日本軍に占領され要塞化されてしまうとして、海軍だけでも戦えるよう、海軍所属の陸上戦闘集団である海兵隊の活用を考え、ルーズベルトの了承のもとに、それまで海軍長官の作戦指揮下にあった海兵隊を大統領直属の合衆国艦隊の指揮下に置いた。1942年5月、統合参謀会議で、欧州方面作戦には陸軍を使用し、太平洋戦線に海兵隊戦力を使用することが決定されると、海兵隊は、日本軍が守備する島嶼に対する強襲上陸作戦で活躍することとなり、その規模は第二次世界大戦のピーク時に、士官3万7千人、兵48万人を擁する大組織に膨らんだ。¹¹

こうした第二次世界大戦中の経緯から考えると、戦後、改めて、三軍の組織的統合、統帥の整合化、空軍や海兵隊の改組をめぐる議論が始まった際、陸軍の主張や大統領の動きに対して、海軍や海兵隊の中から強い反発の声が上がっても不思議ではなかった。

特に、第二次世界大戦中の海軍の作戦遂行にとって、海軍航空隊と海兵隊が果たした役割は、極めて重要だった。それ故に、陸軍航空軍が主導する新設の空軍に陸上基地を

¹⁰ Schnabel, James F., History of the Joint Chiefs of Staff: the Joint Chiefs of Staff and national policy 1945-1947, Volume I, Office of Joint History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington, D.C., 1996, pp.112-113

¹¹ 谷光太郎『米軍提督と太平洋戦争』（学習研究社）2000年, pp.607-8, 634-5; -

拠り所とする海軍航空隊が吸収され、陸軍機能と類似している海兵隊も陸軍に吸収されかねないとなれば、それらは海軍にとって今後の国際戦略を展開するうえで決して看過できない重大な問題だったからである。

海軍側が軍統合に慎重だった理由はほかにもあった。

海軍は、三軍の統合のみに目を向けた検討ではなく、より広い視点から戦後の平時における国家安全保障を展望し、そのための国家組織を整備する必要があるとの考えを示していた。

1945年5月、フォレストル海軍長官は、連邦議会上院の海軍委員会委員長デイビッド・I・ウォルシュ上院議員から海軍案の提出を要請された。そこで、彼は、陸海軍軍需局 (ANMB: Army-Navy-Munition Board) の元局長で、第二次世界大戦時にルーズベルト大統領の指示で創設された戦時生産局 (WPB: War Production Board) の副議長も務めたフェルディナンド・エバーシュタットに戦後の軍事組織に関する検討を依頼した。エバーシュタットは海軍省等から関係者を集めて検討を開始、その答申は、海軍案の一つとして、10月22日、連邦議会上院海軍委員会に提出された。

その改革案の中で、海軍は、「現状において、一人の長官の下に陸海軍を統合すること」は国家安全保障の向上に結び付かないとして、それぞれに閣僚級の文民長官を置く、陸軍、海軍、空軍の三省による協調体制を主張した。さらに、現行体制の弱点は、特に外交と軍事政策の調整、戦略計画と兵站実施との関係にあるとの認識を示し、これらの弱点に対処するため、大統領に直属する二つの重要な組織として、国務長官と各軍長官を構成メンバーに含む国家安全保障会議 (NSC: National Security Council) 並びに、国家安全保障資源委員会 (NSRB: National Security Resources Board) の設置を提案した。提案によれば、国家安全保障会議は、外交・軍事政策の最高政策検討機関であり、新たに設置する中央情報局 (CIA: Central Intelligence Agency) の上部機関となり、国家安全保障資源委員会は、国家資源の総動員対策の機関とされた。¹²

また海軍は、独立した三軍の各省が最終的に単一の国防省に統合されるか否かに関らず、統合参謀本部の継続を法的に保証し、かつ、その任務を限定し、恒常的組織とすることを求めた。

その理由について、海軍は概ね次のような見解を示している。すなわち、統合参謀本部は戦時中に申し分のない実績を残したものの、時に決断の遅れが生じることがあったことから、より望ましい選択肢として、一人の指揮官による十分な軍事指導の必要性が見出された。しかし、それは迅速な決断に至るより有効な手段ではあるが、そのような方法では、専門家の少数意見が十分な検討もなしに優先されてしまう危険がある。そこで、統合参謀本部を国家安全保障機構の一部門として国家安全保障会議に参画させ、そ

¹² *Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff 1945-2013*, Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington, D.C. April 2013. pp.13-14.

の主たる任務を、a) 全合衆国軍のための戦略計画及び戦略方針の策定、b) 大統領、国家安全保障会議、その他の政府機関への戦略助言の提供、c) 統合兵站計画の策定とそれに基づく各軍隊への兵站費用の配分、及び、d) 戦略・兵站計画に合わせた重要な軍事物資計画・軍務要員計画の承認、にあたらせる、というのである。

また、統合参謀本部と各軍省の関係については、「戦時中、軍事戦略家は大統領に直属して活動することを求められた。平時では、こうした切実な理由は想定しがたい。平時では、各省長官の承認が統合参謀本部の計画を効果的なものにする」と述べられ、統合参謀本部は、今回提案された国家安全保障関連の他の政府機関と密接に連携する、との考えが示されていた。¹³

以上のように、陸軍と海軍との視点は明らかに異なっていた。陸軍側は、戦時を想定した国防体制の強化と具体的な勢力圏の維持を主眼に、軍事面からの国家安全保障体制に目を向けており、一方、海軍側は、政治・外交・経済・情報などのより広範な視野に立ち、それらに関連する組織を含めた戦後の国際戦略体制を構想していた。

8

軍の統合に関する陸軍と海軍の主張は大きく隔たり、その溝はなかなか埋まらなかった。上院軍事委員会では、1945年10月17日から12月17日まで、リスター・ヒル上院議員とエドウィン・C・ジョンソン上院議員のそれぞれから提出された関連法案をめぐって公聴会が開催されたが、陸軍代表と海軍代表の間で意見の一致は見いだせなかった。¹⁴

そのため、トルーマン大統領は、1945年12月19日、国防に関する統合部門の設立を内容とする大統領特別教書を発表することになったのである。

大統領の特別教書は、陸軍省と海軍省を単一の国家防衛省 (Department of National Defense) に統合して陸・海・空の三軍に統一的な国防方針を示す体制を構築するのに必要な立法措置を、議会に対して強く要請していた。これを受け、連邦議会上院軍事委員会は、エルバート・トーマス上院議員を委員長とする陸海軍統合問題検討小委員会を設置し、この小委員会には、法案の草案策定と法案化作業を助けるため、陸軍からローリス・ノースタッド中將が、海軍からアーサー・W・ラドフォード中將が加わった。

八つの草案が拒否された後、ようやく法案 (トーマス=ヒル=オースチン法案) がまとまり、1946年4月9日、法案が上院軍事委員会に報告された。

同法案には、「単一の共同防衛省 (a single department of common defense)」「一人の共同防衛参謀長 (a chief of staff of common defense)」「各軍参謀長と共同防衛参謀

¹³ *Ibid.*, pp.14-15.

¹⁴ トルーマン、前掲書、pp.45-46

長で構成されるJCS」「NSC、CIA、NSRBを含む国家安全保障機構全般に及ぶ総合的再編 (a general reorganization of the entire national security structure)」「軍事予算策定の権限の共同防衛長官への帰属」などが示されていたが、その実態は、陸軍と海軍のこれまでの主張をまとめたものにすぎず、陸軍と海軍との間で調整・合意されたものでもなかった。そのため、海軍は、航空隊と海兵隊の切り離しを恐れ、海軍側の証人のことごとくが、公聴会において同法案への反対論を展開したのだった。¹⁵

トルーマン大統領は、こうした陸軍と海軍との意見の対立を解決する道筋を見出すため、1946年5月13日、バターソン陸軍長官とフォレストル海軍長官をホワイトハウスに招き、両長官で協議し、陸軍と海軍の間における同意点と不同意点をリストにして提出するように求めた。

これに対して、5月31日、両長官は、陸軍と海軍が、「単一の国防省を設立するか否か」「三軍の一元的運用」「空軍の管轄」「海兵隊の管轄」の四点で同意できていないと回答した。この四点は、大統領提案の最も根幹となる部分であったため、両長官からの報告を受け取ったトルーマン大統領は、後年、回顧録に「…本当にかっかりした」と率直な感想を書きとめている。トルーマン大統領は、「そのとき、統一を進めるためには、この私が自ら四点の内の一つ一つを解決していく以外に方法がないと決意した」のだった。

6月15日、トルーマン大統領は、自らの決断をまとめ、陸軍長官、海軍長官、並びに、軍事を扱う連邦議会委員会の各委員に文書を送付した。

そこには、軍の再編について、○単一の軍事省と一人の国家防衛長官の創設、○陸軍や海軍と対等な独立した空軍の設置と、海軍の陸上機や海兵隊の維持、等の方針が示されたが、トルーマン自身が最も重視していた国防参謀長に関する件は保留されていた。また、大統領は、国家安全保障会議 (NSC)、国家安全保障資源委員会 (NSRB)、中央情報局 (CIA)、軍需品調達補給機関、軍事研究開発統合局、及び、軍事教育訓練局を設置するとともに、統合参謀本部を立法化することを、明記していた。

回顧録の中で、トルーマンはその決断について、次のように記載している。

…私は、有効な統一を図るため、単一の国防総省が必要であるとの陸軍省の見解を支持した。私はまた独立した空軍が必要であり、その空軍は、海軍の偵察、対潜哨戒、船舶護衛をも含め、すべての地上基地航空部隊を吸収すべきであるという、陸軍省の意見を支持した。私には、誰もが地上基地航空部隊の為に、二重に金のかかるような正当な理由を付けることはできないと、思った。

私は、海兵隊の機能をそのまま残しておきたいという海軍の意見に同意した。もし海兵隊が必要であるならば、上陸作戦と地上戦闘における陸軍との境界線を引い

¹⁵ *Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff 1945-2013*, Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Washington, D.C. April 2013. p.15; トルーマン、前掲、47頁

たり、作戦の範囲を論じたりすることは無益であると考えた。また、海軍が特別な海軍作戦の為に絶対必要なことを海兵隊にやらせようとするのは、大いに正当であると見た。¹⁶

この大統領提案をきっかけに、トーマス=ヒル=オースチン法案についての修正作業が開始され、それをめぐる公聴会も再開された。ただし、海軍側は1947年初めに招集される第80議会まで審議を引き延ばすことを意図して、修正法案についても反対を続けた。

パターソン陸軍長官とフォレストル海軍長官は、これ以上、この問題を先延ばしすることはできないと判断し、11月7日、フォレストル海軍長官が、陸海軍代表を自宅に招き、妥協案の作成を提案。すでに合意されている内容を考慮し、ローリス・ノースタッド陸軍中将与フォレスト・シャーマン海軍少将（12月に中将に昇格）に法案の基礎となる統合に向けた計画案の作成を依頼した。二人は、陸軍省、海軍省がともに一人の国家防衛長官の下で一体化することで同意できるための妥協点を探り、1946年1月16日、その計画案は陸軍長官と海軍長官の二人によって大統領に届けられた。

大統領はこの提案を承認し、ノースタッド中将与シャーマン中将是、この計画案に基づいた法案の起草に着手し、完成された法案は、2月26日、トルーマン大統領から下院及び上院に、提案の形で送付された。

大統領提案に関する連邦議会の審議と公聴会の経緯は、概略、以下の通りである。¹⁷

大統領の提案は、2月28日、クレア・E・ホフマン下院議員によって法案H.R.2319として下院に提出され、遅れて、3月3日、上院でも、チャン・ガーニイ上院議員により法案S.758として提出された。

上院軍事委員会（チャン・ガーニイ委員長）では、3月18日から5月9日まで19回の公聴会が断続的に行われた。

公聴会では、アイゼンハワー陸軍参謀総長、フォレストル海軍長官、パターソン陸軍長官、ニミッツ海軍作戦部長、ロイヤル陸軍次官、ウォルター・G・アンドリュース下院議員、ヘンリー・キャボット・ロッジ上院議員、バンデンバーグ中央情報長官、ウェッブ予算局長、チャールズ・E・ウィルソンGE社社長などが法案を支持したが、W・ジョン・ケニー海軍次官補は、法案は支持するものの、予算の割り当てについて懸念があると述べ、ノーマン・K・カーク陸軍軍医総監も医療業務部隊の役割に関する懸念を表明した。

さらに、トーマス・C・ハート元上院議員は法案に全面的に反対し、海軍と海兵隊の任務変更について慎重な検討を求めている、海兵隊予備将校協会（The Marine

¹⁶ トルーマン、前掲書、p.48.

¹⁷ Congressional Quarterly, "Unification of armed services." *Congressional quarterly almanac* (v. 3). Congressional Quarterly (1948), pp. 53-56; *National Defense Establishment (Unification of the Armed Services): Hearings before the U.S. Senate Committee on Armed Services, 80th Cong.* (1947); Congress Record (Bound Edition) Vol. 93. ([https://www.govinfo.gov/app/collection/crecb/_crecb/Volume%20093%20\(1947\)/GPO-CRECB-1947-pt1](https://www.govinfo.gov/app/collection/crecb/_crecb/Volume%20093%20(1947)/GPO-CRECB-1947-pt1))

Reserve Officers Association) 会長のメルビン・J・マースは、同会会員95%が法案に反対していることを紹介し、海兵隊の役割について法案に修正を加えるように要求。海軍予備将校クラブ (The Reserve Officers of the Naval Services) 会長のジョン・P・ブラックマンも組織として反対することを表明した。一方、州兵協会 (National Guard Association) の代表者からも、法案に反対する旨が表明され、むしろ州兵任務の強化を検討するようにとの訴えがなされた。

こうした公聴会と審議を経て、7月5日、上院軍事委員会は法案の原案を上程し、7月7日、上院本会議は、原案に関する第一回審議を経て、修正を加えたうえで、9日に同法案を可決した。

原案を提出したガーニー上院議員 (軍事委員会委員長) は原案上程の論拠として、「空軍を含む陸海軍には人事上の課題があり、統一法案は、適切で、効果的で、近代的で、しかも経済的な安全保障組織を立法によって実現しようとする真摯で真剣な試みである」と説明した。

一方、この原案に反対を表明したロバートソン上院議員は、この法案では軍隊の効率が上がらず、国防長官の権限が強すぎ、国の負担も大きすぎると指摘して、3つの修正案を提出したものの、表決の結果すべてが否決され、さらにマッカーシー上院議員は「海兵隊と海軍航空隊の既存の地位を変更または低下させないこと、既存の機能を他のサービスに移管しないこと」とする修正案を提出したが、この提案も退けられた。唯一、上院で可決された修正案は、タフト上院議員によって提出された、国家安全保障会議が扱う内容を、あくまでも、国家安全保障問題のみに焦点を当てるというものであった。

7月15日、連邦議会下院で、上院案についての審議が行われた。

下院における1947年国家安全保障法の提案者には、歳出委員会のワズワース下院議員、マコーマック下院議員、マナスコ下院議員、および下院軍事委員会委員長のウォルター・G・アンドリュース下院議員といった、多くの有力議員が含まれていた。

しかし、下院でも海軍に対する扱いが不十分であることや、予算に関する懸念などから強い反対意見が表明されていたため、法案審議の過程で、こうした反対意見を踏まえ、細かな修正が施された。可決された修正内容は、海軍を保護すること、国防長官の権限を制限すること、中央情報局長は民間人から大統領が任命し、上院が承認するよう義務づけること、連邦捜査局と原子力委員会が中央情報局長の査察なしに秘密作戦を実施できるように認めることなどが含まれることとなった。

これらの結果を踏まえ、7月15日、下院は、決議案第80議会修正70 (Resolution 80 H.Con.Res.70) を採決した。翌16日には、上院が下院の修正提案に同意し、これを受けて、7月19日、下院は審議を経て、1947年国家安全保障法を第80議会下院法案4214 (80 H.R.4214) として可決した。

上下両院の統一法案である、両院協議会報告「第80議会下院報告1051（80H.rp.1051）」は、24日に上院、25日に下院のそれぞれで承認され、「1947年国家安全保障法（公法80-253）」¹⁸として立法化された。

トルーマンは、この成立案について、「陸海軍の意見を一致されるために、両方の譲歩内容を法案の中に盛り込んだ」ために、ノースタッド中将与シャーマン中將の法案草稿のような「強いものではなくなった」と感じたが、「しかしこれで、長い間の犠牲の多い統一の原則に関する論争に終止符を打ち、国家の歴史始まって以来、統一した軍が創設された」として、そのことの意義を認め¹⁹、直ちに同法案に署名し、7月26日、「1947年国家安全保障法」は発効した。

9

「1947年国家安全保障法」は、政策宣言（Declaration of Policy）の中で、連邦議会の制定意図について、

合衆国の将来の安全保障に関する包括的な計画を規定し、国家安全保障に関する省・庁及び政府機関の機能について総括的な政策・手続を規定し、陸軍、海軍（海軍航空隊と合衆国海兵隊を含む）、空軍、並びに、各配下の戦闘部隊・支援部隊の運営・管理のために三軍省を規定し、文民統制の下での、合併ではない、正式な協力・統一を規定し、軍隊の効果的な戦略指揮と統一的指揮の下での作戦、及び、陸海空軍の有効な一団とするための統合について規定すること²⁰

と述べ、「国家安全保障に関する統合²¹」と「国家軍事機構²²」の二つの項目（Title：権原=行為の正当性を支える法的根拠）で構成されていた。

「国家安全保障に関する統合」の項目では、「国家安全保障会議（National Security

¹⁸ The National Security Act of 1947- July 26,1947, Public Law 253, 80th Congress

¹⁹ トルーマン、前掲書、p.49.

²⁰ Sec.2. Declaration of policy, The National Security Act of 1947. 原文は、

In enacting this legislation, it is the intent of Congress to provide a comprehensive program for the future security of the United States, to provide for the establishment of integrated policies and procedures for the departments, agencies, and functions of the Government relating to the national security; to provide three military departments for the operation and administration of the Army, the Navy (including naval aviation and the United States Marine Corps), and the Air Force, with their assigned combat and service components; to provide for their authoritative coordination and unified direction under civilian control but not to merge them; to provide for the effective strategic direction of the armed forces and for their operation under unified control and for their integration into an efficient team of land, naval, and air forces.

²¹ TITLE I—COORDINATION FOR NATIONAL SECURITY, The National Security Act of 1947

²² TITEL II—NATIONAL MILITARY ESTABLISHMENT, The National Security Act of 1947

Council)」と、「中央情報局 (Central Intelligence Agency)」並びに「国家安全保障資源委員会 (National Security Resource Board)」の創設が規定された。

国家安全保障会議は、大統領が主宰し、その役割は、軍隊とその他の省及び各政府機関が国家安全保障にかかわる事項について、より一層効果的に協力できるよう、国家安全保障に関する国内政策、外交政策、軍事政策の統合に関して大統領に助言を行うことである。同会議は、大統領、國務長官、国防長官、陸軍長官、海軍長官、空軍長官、国家安全保障資源委員会委員長の7人を法定メンバーとし、大統領が上院の助言と承認を経て、適宜、任命することのできる、軍需委員会委員長、研究開発委員会委員長で構成されると定められた。また、その具体的任務として、大統領の指揮の下で、国家安全保障に関して政府各省庁の政策と機能のより効果的な協調を図るため、(1) 実際の軍事力及び潜在的な軍事力に関連して、合衆国の目標、関与、危険性を評価・査定し、(2) 国家安全保障に関わる政府各省庁の共通の関心事項に関する政策を検討し、それらについて大統領に勧告すること、と定められていた。²³

中央情報局は、国家安全保障会議の下に置かれ、その長官である、中央情報局長 (Director of Central Intelligence) は、上院の助言と同意により、軍の将校あるいは民間人の中から大統領によって任命され、同局官には、国益上必要と判断する場合、通常の公務員手続きを経ずに、職員を解雇できる自由裁量権が与えられた。中央情報局の任務は、(1) 国家安全保障に関する政府の各省庁及び政府機関の情報活動について必要な事項を国家安全保障会議に助言し、(2) 国家安全保障に関する政府の各省庁の情報活動の調整について国家安全保障会議に勧告し、(3) 国家安全保障に関する情報を照合・評価し、現行の適切な機関又は施設を利用して政府内に適切に情報を普及し、(4) 既存の情報機関の利益のため、国家安全保障会議が統合的に行った方がより効率よくできると決定する特別の共通関心事務を遂行し、(5) 国家安全保障会議が時に応じて指示する場合、国家安全保障会議に影響を及ぼす情報に関するその他の機能と任務を遂行する、と規定された。²⁴

国家安全保障資源委員会は、大統領に軍事、産業、民間の各動員の調整に関する助言を行うとして、それには、(1) 戦時に、最も効果的な動員を確保して、国家の人的資源を最大限に活用するための、産業及び民生動員に関する政策、(2) 国の天然資源並びに産業資源を戦時における軍需及び民需に対して効果的に使用し、戦時における民生経済を維持かつ安定させ、さらに、民生経済を戦争のニーズと状況に適応させるための計画、(3) 戦時において、軍用または民生用の物資、資材、製品の生産、調達、配給、輸送に従事または関係する連邦政府機関および部局の活動を統一するための方針、(4) 労働力、資源、生産施設の潜在的供給と潜在的要求の関係、(5) 戦略物資および重要物資の適切な備蓄を確立するための政策、(6) 国家の安全保障に不可欠な産業、サービス、政府、

²³ Sec.101, The National Security Act of 1947.

²⁴ Sec.102, The National Security Act of 1947.

経済活動の戦略的移転、が含まれると明記した。²⁵

これらの新たな組織の創設は、アメリカが、軍事部門のみならず内政・外交・経済等の各部門を含め、国家安全保障に関わる戦略と情報を一体化し、国家資源総動員態勢を構築することで、戦時を想定した安全保障体制を継続することを示していた。

ただし、それは必ずしもトルーマン大統領が全面的に歓迎できるものではなかったことに留意する必要がある。

トルーマン大統領は当初、国家安全保障会議について、議会が大統領の自由裁量権を制限するために押し付けたものと考えていた。そのため、大統領自身は同会議の扱いを諮問的な役割に限定し、1947年から1950年に朝鮮戦争が勃発するまでの間に開催された57回の会議のうち大統領が出席したのは12回のみであった。²⁶また、トルーマンは、回顧録において、国家安全保障会議における票決は「単なる手続き上の一つの手段に過ぎない。それが政策を決定するものでは絶対でない。大統領が認め、必ず承認するという表明があってから、はじめて米国の正式な政策が決まるものである」と念押ししている。²⁷

「1947年国家安全保障法」のもう一つの項目である「国家軍事機構」は、「国家軍事機構（NME：National Military Establishment）」を新設し、国防長官（Secretary of Defense）を長とし、統合参謀本部、陸軍省、海軍省、空軍省を傘下に置くことを規定していた。²⁸

新設された国防長官の権限については、(1) NMEと同機構内の省庁にかかわる全般的な政策の方針と計画の制定、(2) それらの省庁に関する全般的指示・規制・管理、(3) 調達、供給、輸送、貯蔵、衛生、研究の各部門における不必要な繰り返しや重複を排除するための適切な対応、(4) 予算局に提出する三軍に関わる予算案の調整と指揮、とされた。ただし、陸軍長官、海軍長官、空軍長官が国防長官に通告した後は、三軍の各長官が、各省に関する必要な報告や勧告を大統領あるいは予算局長に提出することは妨げられず、さらに、陸軍省、海軍省、空軍省は個別の行政部門として、それぞれの長官によって管理され、かつ、それらの各省に関して、本法で国防長官に特に付与されていないすべての権限と任務は、それぞれの長官が保持する、と規定された。²⁹

なお、国防長官は、各軍の将校を國務長官の補佐官及び副官とすることはできるが、軍事幕僚を任命することはできないとされた。さらに国防長官が置くことのできる特別補佐官も3人が上限とされ、次官や次官補を置くことも認められず、陸海空軍の文官の人事に関する権限も与えられなかった³⁰。

²⁵ Sec.103, The National Security Act of 1947.

²⁶ 宇佐美滋『揺れるアメリカ外交 超大国の政策決定プロセスとジレンマ』バベル・プレス、1990. p.72.

²⁷ トルーマン、前掲書、p.54

²⁸ Sec.201, The National Security Act of 1947.

²⁹ Sec.202, The National Security Act of 1947.

³⁰ Sec.203, 204, The National Security Act of 1947.

これは議会が国防長官の力が強くなることを恐れた結果の措置であった³¹。

そうした一方、各軍の組織については、陸軍省、海軍省、空軍省のそれぞれに長官が置かれ、新機構においても各軍省はほぼ独立した存在となった。また、海軍航空軍と海兵隊に関しては、追加保護措置 (additional safeguards) がなされ、空軍の独立とそれに伴う空軍省の設置も規定された。

国家軍事機構の中には、軍事会議 (War Council) が置かれ、議長として決定権を持つ国防長官と、陸軍長官、海軍長官、空軍長官、米陸軍参謀総長、海軍作戦部長、および空軍参謀長で構成され、同会議は、軍に関する広範な政策事項について国防長官に助言を行い、国防長官が必要とするその他の事項について検討・報告し、国防長官が指示するその他の事項を検討・報告すると規定された。

また、今回の立法で、ようやく初めて法的根拠を獲得した統合参謀本部ではあったが、その任務は、ほぼ従来通りの内容で、軍部が期待し、陸軍長官と海軍長官の間でも合意されていた予算機能に関する権限は、議会審議の中で削除されていた。

統合参謀本部の具体的規定は次の通りである³²。

- 国家軍事機構の中に統合参謀本部を設置し、陸軍参謀総長、海軍作戦部長、空軍参謀総長、及び、最高司令官付参謀長 (存在する場合) で構成される。
- 統合参謀本部の任務は、大統領と国防長官の権限と指示に基づき、(1) 戦略計画の策定と軍隊の戦略方針の提供、(2) 統合兵站計画の策定と同計画に対応した各部隊の兵站任務の振り分け、(3) 国家安全保障に応じた戦略地域における統合軍の設置、(4) 軍隊の統合訓練に関する政策立案、(5) 軍隊の兵員教育の調整に関する政策立案、(6) 戦略計画と兵站計画に沿った軍隊の重要な資材・人員要求の点検、(7) 国連憲章の規定に基づく国連軍事参謀委員会の米国代表の派遣、である。
- 統合参謀本部は、大統領および国防長官の主たる軍事顧問としての役割を務め、大統領および国防長官に指示された、又は法に規定された任務を遂行する。

なお、国防長官の下には、このほかに軍需、兵站、生産、調達、動員、流通などに関する計画の策定と国防長官への勧告等を担う、軍需委員会 (Munition Board) と、国防長官に対して国家安全保障に関連する科学研究の状況について助言し、国防長官が国家安全保障に関連する科学的問題の研究開発に十分な予算を確保できるよう支援するための、研究開発委員会 (Research and Development Board) も置かれた。³³

³¹ Congress Record (Bound Edition) Vol. 93. ([https://www.govinfo.gov/app/collection/crecb/_crecb/Volume%2093%20\(1947\)/GPO-CRECB-1947-pt1](https://www.govinfo.gov/app/collection/crecb/_crecb/Volume%2093%20(1947)/GPO-CRECB-1947-pt1))

³² Sec.211, The National Security Act of 1947.

³³ Sec.213, 214, The National Security Act of 1947.

こうして強大かつ巨大な軍事機構組織が誕生した。

しかしながら、国家軍事機構において、陸海空軍の各省がほぼ独立的な存在であったのに対して、それを統括する国防長官は次官も次官補も置くことができず、特別補佐官も三人に限定され、三軍の軍需・兵站等を担当するのは軍需委員会であり、研究開発については研究開発委員会が、作戦指導については統合参謀本部がそれぞれ担当した。

三軍に対する統一的な指揮命令権を持つ役職も規定されなかった。統合参謀本部において三軍の立場は平等であり、意見が迅速にまとまることを期待することは難しかった。

軍部の関心は、強力な軍勢力と効率的な軍事機能を戦後においても維持することにあった。アメリカがいかなる戦後構想を描くにせよ、戦後の国際社会に秩序と安定をもたらすには、アメリカが強力な指導力を発揮しなくてはならない以上、その基盤としてアメリカ軍が世界最強の大規模な軍勢力を保持し、いかなる安全保障戦略・国防戦略のもとに、自らの兵力を世界に配備するかが重要な課題でもあった。それ故、当然ながら、軍部は自らが国家戦略の中心的担い手であるとの自覚を強く抱くようにもなっていた。

戦後の戦略方針においては互いに対立していながら、強力な軍勢力を維持することについて三軍の間に異存はなく、仮え、軍事組織の規模を縮小したとしても、効率的な軍事態勢を実現できるようにすることの必要性については共通に自覚していた。

軍の統合を含む国家安全保障機構の改革は、まさにそうした軍部の情勢認識を背景に提起されたものでもあった。だからこそ、「1947年国家安全保障法」による国防体制の改革は、軍部にとって決して満足できるものではなかったのである。軍部はもっと強大な軍事態勢を追求していた。

一方、議会は、国防体制の改革によって、軍事部門に権力が集中することを懸念していたといえる。故に、国防長官の下に、軍事組織が統合されることを望んだ。

だが、それでも、国家軍事機構に対して、陸軍省、海軍省、空軍省のそれぞれがほぼ独立する状態では、国防長官が各軍に対する指導力を発揮することは困難だった。何よりも国防長官の権限が明確ではなく、三軍の長官に対する指揮命令、統制ができず、三軍の統合化には程遠い状態だった。加えて国務長官を支えるスタッフが決定的に不足していた。3人の特別補佐官だけではかかる巨大な組織を束ねることは不可能であり、実務権限を分有する次官や次官補が不可欠だった。その上、統合参謀本部を強力に指導する国防参謀総長のような官職は創設されず、最高司令官（大統領）付参謀長である統合参謀本部議長も他のメンバーと並立するだけの存在であり、その実態は各参謀長の調整役と大統領の連絡官に過ぎず、軍の統合は中途半端なものとなっていた。

トルーマン大統領は初代国防長官に反共主義者で前海軍長官のジェイムス・V・フォレストルを任命した。1947年9月17日に国防長官に就任したフォレストルは、国家軍事

機構の体制的不備を痛感し、国家安全保障体制の改革が急務であると考えられるようになった。彼は、三軍を国家軍事機構に一本化して、国防長官に、より多くの強い権限を与えるとともに、機構の実効性を高めるため、次官を置くことで国防長官スタッフの充実を図ることが不可欠と考えた。また、統合参謀本部には、少なくとも議論の方向性を導くことのできる議長が必要であると考えた。³⁴

ほぼ同様の考えを抱いていた、トルーマン大統領は、1949年3月5日、これらの課題についての改正を勧告する大統領教書を議会に送付した。

1949年3月24日、上院軍事委員会で「1947年国家安全保障法」修正案の検討が開始され、引き続き下院軍事委員会でも審議が行われ、8月10日に大統領の署名をもって1949年国家安全保障法が発効した。

この法改正において実現できた主要点は、第一に、国防長官の権限の明確化と強化であった。閣僚級だった各軍長官は閣議メンバーから外れ、国防長官のみが閣僚として残り、三軍の長官に対して指揮・命令・統制する立場となった。第二に、1名の次官と3名の次官補の設置が認められ、さらに、統合参謀本部に常設のポストとしての議長が置かれた。

この改正を持って、第二次世界大戦後のアメリカの国家安全保障、外交ならびに対外政策、軍事政策の体制基盤が確定した。それは、トルーマン・ドクトリンによって具体化し始めた国家安全保障体制の再編・刷新と軌を一にするものであり、アメリカの戦後軍事態勢の方向性を定めることとなった。

トルーマン・ドクトリンによってアメリカの戦後構想の方向性が示され、国家安全保障法によって新たな軍事態勢の基盤が定められたいま、残された大きな課題は、いかにして、ソ連及び共産主義に対抗する具体的政策を展開するかであった。

こうして、政治経済的に一体化されたアメリカを中核とする同盟勢力の形成に向けた一連の動きが加速されることとなったのである。

—この稿、未完— (以下、続稿)

(本学教授)

³⁴ トルーマン、前掲書、p.50; 谷光太郎『米海軍戦略家の系譜』(芙蓉書房出版) 2019. p.247-9.

