



発展途上国における文民統制(一)

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2012-11-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 稲, 正樹 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.32150/00002581

発展途上国における文民統制(一)

稲 正 樹

目 次

はじめに

- 一 軍部の文民統制—神話と現実
- 二 インド
- 三 ガイアナ・マレーシア
- 四 フィリピン(以上本号)
- 五 中国
- 六 日本
- 七 フィンランド
- 八 メキシコ
- 九 レバノン
- 一〇 チリ
- 一一 文民統制の二つの戦略
おわりに

はじめに

本稿は、Claude E. Welch, Jr., ed., *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries*, Albany, State University of New York, 1976, 337 pp. + xii. を紹介・検討するものである。本書はもとより Inter University Seminar on Armed Forces and Society への提出論文を基礎として刊行されたが、文民統制を標題とする著作・論文がなかなか見当たらないという研究状況においては、本紹介も一定の意味を持ちえよう。

日本国憲法における文民統制原理が、軍事力を「縮小止揚してゆく総合的指導力を文民責任者が発揮しうるか、また発揮するに適した制度であり機能をもつか、という日本国憲法独自の視角」から文民統制を論じるのに対して、米英での問題関心の原則的立場は戦争肯定であると言われる。そこでは「戦争は別の形の政治」というクラウゼヴィッツ流の権力政治的認識が貫かれている。本書はこのよ

という「機構信仰」論⁴から、免れているのだろうか。戦争か平和かに関する国民自身の手による「デモクラティック・コントロール」を呈示しているのだろうか。文民統制が軍備管理にも似て、「民軍関係⁵」として軍拡のかくれみのにも、軍縮のための文民的指導力発揮のメカニズムにもなりうるという指摘を念頭にして、以下の発展途上国のケース分析の紹介に入りたい。

- (1) 福島新吾「日本の「防衛」政策」東京大学出版会・一九七八年・一七四—一八〇頁。
- (2) 北海道比較憲法研究会「文民統制をめぐる比較憲法的考察」法律時報一九七五年臨時増刊「憲法と平和主義」所収・一六一頁（深瀬忠一教授執筆部分）。
- (3) 福島・前掲書一七九頁。
- (4) 深瀬忠一「長沼裁判における憲法の軍縮平和主義」日本評論社・一九七五年・一六二—一六三頁参照。
- (5) 山口定「不安の政治化と反動の顔」世界一九七九年一月号・八三頁はこの点を強調する。
- (6) 深瀬・前掲注(2)一八二頁。

一 軍部の文民統制—神話と現実 (Claude E. Welch, Jr.)¹⁾

筆者は軍部のクーデターの研究よりも、文民統制のための手段を示すことは難しいとする。それは、①文民統制が単一のできごとであるよりはむしろ一連の關係であつて、明確さに欠けており、②文民統制の核心が学者の通常の範囲から離れた政府の回廊内でおこつており、③時と共に変化する性質を持つているからであると言う。

ウェルチによれば、文民統制の性質・範囲は、文民の政治制度の強

さと軍事制度の政治的強さの間の変動する均衡を反映するものである。従つて、軍人・軍部が政府の定める適切な責任領域を受容するような限界を画することが、文民統制にとって肝要となる²⁾。

文民統制の實際を研究するアプローチには、①特に「プロフェツショナルイズム」の中に組み込まれた心理的諸要因を参照して、軍内部の働きに焦点をあてるもの、②政府のペースベクティヴから出発して、軍を協調・中立化させるための装置 (devices) を強調するものがある。文民統制は政治の中への軍部の包摂という文脈の中で常に生起するものであり、そこでは両者の關係について次のような連続体が考えられる。①政治における軍部の影響 (文民統制)、②政治における軍部の参加、③軍部による政治のコントロール (提携者と共に)、④軍部による政治のコントロール (提携者無しに)³⁾。

ウェルチは次に、現在まで用いられている文民統制の五つの手段について概観する。

(1) 第一は軍部の政治的影響に対する憲法上の拘束である。これには指揮権の責務を国家元首に付与するタイプがある。国家元首が文民出身者である限り、彼の個人的指揮権は文民統制の外見 (appearer) を与えるのである⁴⁾。次に立法府に権限を付与するタイプがある。しかし立法府の調査権は、「政治」問題と「軍事」問題の区別の困難さや委員会調査員の不足に加えて、軍部への親密な共感を示す議員もあり、重大な障害を蒙っている。宣戦布告権の立法機関への留保についても、布告は稀でありその重要性はとるに足らないものであろう。また一般的な予算の監督権は強力なものではあるが、多くの点で粗雑である⁵⁾。従つて憲法上の拘束に焦点をあてても、影と実質とを混同する危険がある。

(2) 第二は文民と軍部のリーダーの關係に影響を与える帰属的な

(ascriptive)要因(例えば階級・種族性^{エスクリプティブ})である。帰属的要因とは、文民と軍部のリーダー間のリンクに基づく従属の手段である。例えば階級に基づく絆^{クワン}は、ハンティントンの言う「主観的文民統制¹⁰」の一部をなす。この方法により有効に軍隊を従属させ得る可能性は、どのぐらいあるのか。歴史的に見て、一方では文民と軍部のリーダーの思想・背景の同一性^{アイデンティティ}により文民統制が促進された場合と、他方文民社会勢力との融合を防ぎ軍部を慎重に隔離することによりそれが確保された場合がある。

前者の社会勢力との統合には三つの変種がある。一つは軍隊の政治的従属を保証するために、エリートたる支配者と司令官メンバーの同様な背景に依存したものである。西欧の十九世紀後半以前は「支配階級」が政治的軍事的責任を一身に担っており、また長子相続の慣習が文民統制を進めた。二つめはフランス・ロシア革命が実証したように、大衆・階級を基盤とする政党の発達と関連するものである。貴族支配の将校団が変わって、政治委員の監督下にブルジョワ又はプロレタリア出身という帰属的絆に基づく、新しい軍隊の発展が必要とされた。三つめは「民族主義的」感情を吹き込み軍を動員する手段を取る、武装国家(nation-in-arms)の形態である。今世紀では一握りの国に限定されているが、武装国家は全面的な参加を手段にして安全を確保している¹¹。

後者の分離により文民統制が確保される場合は、特にイギリス統治下の植民地の例(旧英印軍・ナイジェリア軍)がある。しかし同様な過程が独立国では皆無と云う訳ではなく、文民との広範な接触から軍隊を隔離することができる。以上の検討により、帰属的要因がどの程度十分に文民統制を支援するものかという問に対する答えは、肯定的であるよりは一層否定的なものとなる¹²。

(3) 第三は、恐らく並列的な命令の階層制を創出することを通じてなされる、政党のコントロールの利用である。政党が革命的大変動の一産物である時、党による軍編製の直接的監督や決定過程の支配を通じて、文民統制がなされることは稀な現象である。従来政党の軍事支配の研究は、ソ連と中国を主な対象としてなされてきた。そこには党と軍部間に幾つかの「矛盾・相反」要因があり、表面的には軍部統制の戦略は同類のものではあるが、なお中ソ間に対照的な点も存在する¹³。高度の正当性^{レジティマシー}を具体化している政党を基礎に文民統制を進展させている非共産主義国家として、メキシコの例がある。この国では軍人を支配政党内に編入することを通じて、文民統制が出現した¹⁴。他方軍隊を一政党に従属させようとする粗雑で性急な試みが、不測の結果を引き起こすこともある(ガーナの事例¹⁵)。従って軍隊内部で文民統制の適切さが広く承認されておらず、又それに匹敵する強力な政治制度がなければ、政党機構への従属を望んでも予期せぬ結果となる。

(4) 第四は、比較的小規模で限られた責任しかない軍隊の維持を可能にする、地理的・歴史的要因である。まず一国の軍隊の政治への関わりは、安全への脅威の認識と共に変化する。即ち、①友好的隣国に恵まれている国、或いは強力な同盟国や地理的障壁により安全が保障され得る国では、比較的小さな常備軍を維持できる。②「天然の」又はたやすく防衛できる国境地帯の無い国は、侵略される可能性を縮小させようとして歴史的に軍隊を拡張している¹⁶。③隣国同士が相対的に力が等しく敵意を抱いているならば、兵力の拡張・軍隊の国民的シンボル化や政治的役割の増大も起こるが、他方隣接国家間の軍事力に著しい不均衡があれば、文民統制が推進されることもあ¹⁷る。

次に文民の政治制度の強さ・正当性が文民統制の維持を可能にすることから、軍部の政治への干渉は特定の国の歴史的趨勢と密接に関連していると言える。従って特定の状況下に発達した文民統制の規範・手続を、首尾よく他の歴史的・地理的・社会的環境 (settings) へ移植できるのかという問題が生じる。ここでは、制度の非公式な行動の期待面よりも、形式的な組織面の方が容易に転移させやすい。それ故一連の漸進的段階を通じて出現したイギリスにおける文民統制の倫理が、幾つかのコモンウェルス諸国に受けつがれている。⁽²⁰⁾

(5) 第五は、軍隊内部での従属倫理の広範な受容を導くことの、明確な軍部の責任領域の設定である。単純に言えば、文民・兵士が適当と考える責任領域が広がれば広がるほど、軍隊の積極的な政治関与の可能性は大きくなる。逆にそれが限定されればされるほど、文民統制への従属の可能性は小さくなる。軍部から事前の同意を得ることなくその共同責任を縮小しようとするれば、それは不平以上の結果即ち干渉を招来することもある。しかしながら役割の縮小よりも一般的であるのは役割の拡張であり、それはまた職業化 (professionalization) の一帰結であると見なすこともできる。⁽²¹⁾

最後にウェルチは、後述の各章が明らかにするように、第三世界においても効果的な文民統制の処方箋が工夫され得ると述べ、以下の諸点をもって本章の結論とする。⁽²²⁾

- ① 軍隊は本来的に政治制度である。
- ② 文民・軍人間には相互作用の連続体が存在する。その結果文民統制も決して絶対的ではなく、軍部による政治のコントロールも全面的ではない。

③ 文民統制の性質・範囲は、歴史的・地理的・社会的・政治的諸要

因に依じて、著しく変化する。

④ 幾つかの文民統制の潜在的基礎のうちで最強のものは、統治機構の正当性と有効性に由来するものである。

- (1) State University of New York at Buffalo 政治学教授。
- (2) Welch, Jr., "Civilian Control of the Military: Myth and Reality," in Welch, ed., *Civilian Control of the Military*, p. 2. (以下本書からの引用は括弧内にページ数のみを記す。) 彼は「(1) ドンティントン」の「文民統制とは政府による軍部のコントロールである」という端的な定義を引用する。Samuel P. Huntington, "Civilian Control of the Military: A Theoretical Statement," in Heinz Enslin, Samuel J. Eldersveld, and Morris Janowitz, eds., *Political Behavior: A Reader in Theory and Research*, Glencoe, Free Press, 1956, p. 380.
- (3) このアプローチの一方だけではなく、①の内部的要因と②の環境的要因の両方の考察が必要である。(p. 3.)
- (4) 文民統制の「正常な」形態であり、幾つかの西洋の民主主義国家やある種の発展途上国に見られる。軍人が政治から排除されてはいないが、軍部と政治の役割の間には明白・完全な境界が存在する。裸の強制力という事実ではなく、専門知識や技術上の責任により影響を及ぼす。(pp. 3—4.)
- (5) ①とは別種のものではなく、程度の違いであるが、軍部のロビンソンが「恐喝」に変わることもあろう。(S. E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Penguin Books, 1975, pp. 127—134.) 実際には「重の権力が存在しており、文民と軍部のリーダーが共同して政治的決定を下す。(p. 4.)
- (6) ここでは文民統制は消滅する。政府はもはや軍部を監督することはできず、軍部が基本的論点を決定する。(ibid.)
- (7) ③との違いは、軍評議会 (military junta) が完全に内部からリーダーを調達する点にある。(p. 5.)
- (8) *ibid.*, p. 6.
- (9) 他の文民統制の手段がない所では、立法院による予算監督が重大な緊張を導くこともある。ラテンアメリカでは「予算割り当てに関する不満が、軍部のクーデターを促進する第一の要因となっている。」Lyle N. McAlister et al., *The Military in Latin American Sociopolitical Evolution: Four Case Studies*, Washington, Center for Research in Social Systems, 1970.

p. 39. (pp. 7—8.)

- (10) その紹介及び客観的文民統制との区別については、佐藤功教授の「日本国憲法における安全保障方式と政治機構」(『日本平和学会と研究第三号』日本経営出版会・一九七八年)三六—三七頁、同じく「シウイリアンコントロールと憲法—ハンティントンの論文を中心として」(『山下瑛二・高柳信一・和田英夫編』『アメリカ憲法の現代的展開2・統治構造』東京大学出版会・一九七八年)一〇八—一四頁を参照。

- (11) ウェルチは、スイス・スウェーデン・フィンランド・イスラエルそれに北ベトナムをその例にあげる。(p. 12)そして軍務により強められる民衆の政治意識の相対的な高さが、武装国家にとって肝要であるとする。(p. 13.)しかしながらイスラエルでは、ベングリオン(David Ben-Gurion)首相の影響力などにより文民統制が制度化されたと彼が言う時、そこには文民統制が本来「軍の毒性の認知の上での妥協の産物」(太田一男「文民統制」法学セミナー増刊『戦争と自衛隊』一九七八年・三二七頁)という認識は見られず、根本的な疑問が持たれる。

- (12) 例えば一九世紀のラテンアメリカは、支配寡頭制と軍司令官のメンバー間に高度の種族的・階級的同一性があったが、軍部の蜂起による政府の交代は一一五を数えた。またタイのように種族的に同質な国でも、軍部の干渉を経験してゐる。(p. 17.)

- (13) Roman Kolkowicz, *The Soviet Military and the Communist Party*, Princeton, Princeton University Press, 1967, p. 21. によれば左の通り。(p. 18.)

「自然な」軍部の特徴		党が望む特質
エリート主義	平等主義	
プロフェッショナルな自治	イデオロギーへの従属	
ナショナリズム	プロレタリア国際主義	
社会からの超然	社会への包摂	
英雄的象徴主義	匿名性	

- (14) ①革命闘争期には「正規軍」将校と対等又はそれより上位の権限を持つ政治委員を置き、②社会的被抑圧集団から下士卒を募集し、③時には将校を選挙し、④常備軍へのイデオロギー的嫌悪感を持たせる。(p. 19.)
- (15) ソ連においては、コントロールは主として将校に影響を与え教育は多く下士卒に向けられる。中国においては、人民解放軍は党に対する自治を殆んど享受しておらず、政治が全てを包括するものとなっている(その定式

化として、一九二九年の古田会議での毛沢東の演説「党内の誤った思想の是正について」—そのうち特に「軍事一点ばりの観点について」が注目される。また国内問題との関係についても、ソビエト赤軍が農業集団化期に一身を退けながら、その後肅清の犠牲者となったのに比べて、人民解放軍は農業生産へと党幹部により定期的に召集された。(pp. 19—21.)

- (16) カリエス(Pizarro Elias Calles) 将軍が革命国民党(Partido Nacional Revolucionario)を創設したのに続いて、カルテナス(Lázaro Cardenas)大統領の下で党が再編された時、軍隊は四部会構成のうち一つを占めた。これによりカルテナスは、全ての軍代表の選出をコントロールできるようになった。第二次大戦後カマチョ(Manuel Avila Camacho)大統領は、軍部会の廃止等により更に政治における軍部の役割を削減した。(pp. 21—23.)なおメキシコでは他の多くのラテンアメリカの場合と異なり、「文民優位の伝統が作り出されたというのが定説である」(石田雄「メヒコと日本人—第三世界で考える」東京大学出版会・一九七三年・二二頁)と言われる。

- (17) 一九五七年カーナが独立した時政府は、政治に関係しないというイギリスの伝統を教育された陸軍を継承した。しかしエンクルマ(Krnanne Nkrumah)大統領はその後、国内発展の歩調に不満を覚え、潜在的競争力のある諸制度を会議人民党(Convention Peoples Party)に従属させようと試みた。かくて軍部はC.A.P.とエンクルマ個人への忠誠を負うこととなり、ついにクーデターという結果を引き起こした。(pp. 22—23.)

- (18) しかしこれが逆説的に、イスラエルに見られる如く文民統制を高めることともあると言ふ。(pp. 24—25.)

- (19) 前者の仮説例としてインドとパキスタン、チリとペルー、後者の例に合衆国とメキシコ、メキシコとグアテマラの関係がある。(p. 25.)

- (20) しかしながら一九五八年にヒルマ・パキスタン・スーダンで、「政治は兵士のためのものではない」というイギリス流の保障は打ち砕かれた。(p. 29.)

- (21) ハン(pp. 31—32.)でウェルチは、軍隊内の職業化を二種に区分するアラハムソンの議論(Bengt Abrahamson, *Military Professionalization and Political Power*, Beverly Hills, Sage, 1971, pp. 26—79, 155.)に注目している。軍隊の職業化が文民統制を増大させると言うハンティントン流の確信に対して、アラハムソン及びファイナーは明らかに反対の立場に立ち、軍部の従属に関する職業化の役割をめぐる論争について、Cf. C. E. Welch, Jr. and Arthur K. Smith, *Military Role and Rule: Perspectives on*

Civil-Military Relations. North Scituate, Duxbury Press, 1974, pp. 19—20.
 また職業化がハンテントン¹⁾の主張する如く軍の政治介入を禁止する唯一かつ主要な抑止力とはなりえず、それに加えて「文民権力の優越性原理」を軍が身につける必要を説くファイナー²⁾の主張については、三宅正樹「ドイツ第二帝制の政軍関係」(佐藤栄一編『政治と軍事—その比較的研究』日本国際問題研究所・一九七八年)六六—七一頁を参照。
 (23) Welch, Jr., *supra* note 2, pp. 34—37.

二 インドにおける軍部の文民統制 (Stephen P. Cohen¹⁾)

(1) 序論

軍部に対する強固で安定した厳格な文民統制がインドに存在していることは、一つの異常な事態である。インドは経済的に後進国の最低部に位置し、多言語・多民族社会であり、カースト制度によってその地域的・言語的相違は一層の紛糾を被っている。しかしそれによって文民統制が妨げられてはいないのである。また印パ両国の陸軍は旧英印軍 (British Indian Army) に共通の起源を持つにもかかわらず、独立後国家権力の掌握に熱意を示したのはパキスタンの将軍達だけであった。インドは、文民統制の最も厳しい西欧的基準をさえ上回っている。

このようなインドの謎とも言うべき事態は、①イギリス人から受け継いだ一連の教義・理論・統制機構を、指導層が幸運にも利用でき(この点ではパキスタン人も同様)、②それに加えて独立以後現在まで、文民統制のこれらの諸理論を容赦なく適用し続けてきたためである。

(2) 歴史的先例—英領インドにおける軍部

ここでは、イギリス人文官と英印軍イギリス人将校間の「正常な」関係の設立過程と、亜大陸からのイギリス撤退に先行するこの過程内へのインド人任用の過程が、検討される。

インドの民軍関係をできる限りイギリスのパターンに従わせるとの結論を、イギリス人が出すまでには長い時間がかかった。その転回点となったのは、一九〇五年のキッチェナー・カーゾン紛争 (Kitchener-Curzon dispute) であった。これにより一旦は軍人が勝利したが、結果的には文官 (インドとイギリスの) がインド問題に關しては効果的なコントロールを獲得することになった。そして一九一〇年以後文民は、軍部に対する財政的・行政的支配を確立した。

第一次大戦後、英印軍正規将校へのインド人の任官が増加した。彼らは、イギリス人の考える将校の「正しい型」に合致することを求められた。またインド人士官候補生に与えられた訓練も、彼らの保守的・社会的傾向 (prelections) を強めた。その教育は、連隊・将校団・副王・国王に対する忠誠を強調したものであった。大部分の典型的インド人将校は無神経に、このかなり愉快で報酬の多い職業に従事することに満足していたのである。

(3) 現代インドにおける文民統制

インドにおける圧倒的な文民統制は、第三世界ではほとんど類を見ない状況である。それがどのようにして維持されているのかという問題が、ここで取扱われる。

① 憲法上の拘束

イギリスの慣例に従い、軍部に対する形式的統制は大統領の手中にあるが、事実上の統制は首相・内閣が行う。またインドの防衛は

憲法上連邦管轄事項であるため、連邦政府の監督を逸脱して野心的な将校が自らの地方総督的統治 (satrapies) を作りあげる機会はない。なお独立後とられた文民統制強化措置も、注目される。即ち独立前には強力であった陸軍を犠牲にし、ある程度陸軍と海・空軍間の不均衡を矯正することによって、文民指導層は陸軍に対する実質的影響力を得た。

② 帰属的要因

将校試験には地域・階級・種族上の制限はないが全て英語で行われるために、都市・北インド出身の将校が多くなっている。士官候補生への教育も英語を通じてなされるために、将校とその周囲のインド的環境間の相違が促進されている。また「非尚武的」(non-martial) 地域出身の上級司令官が不均衡なほど多くいることも、陸軍内に唯一巨大な権力が発展することを妨げている。

③ 政党の統制

独立以来インドに単一の支配政党が存在してきたことは、文民統制を維持する上で助けとなった。軍部にはたとえ望んでも、策動の余地はほとんどなかった。自らの権力を確信してきた会議派指導部は、何らかのイデオロギー的政治的見解を軍部自体に押しつける必要を感じてこなかった。また連邦政府・官僚機構に加えて会議派は州政府をも支配してきたために、個々の将校に広範な賞罰を与える地位にあったのである。

④ 地理的・歴史的要因

ここでは特に以下の三つが注目される。第一はイギリス時代の慣習を継承して、軍を絶えず全国的に循環させていることである。これにより幾分かはコントロールが容易となっている。第二はその規模の大きさにもかかわらずインド軍の対外交渉の低さ (low sophis-

ication) である。インドはほとんど完全に国内だけで、将校を訓練することができる。これは大国の軍部と自国の軍人との結びつきを極小化しようとする、文民側の意図による。第三はその中で軍が機能することを求める環境それ自体である。軍は異常なほど多様な異質・無秩序な国家において、国家維持機能を果しながらも同時に自らの限界をわきまえている。複雑なインドの政治制度を十分に運営することができると思える将校は、ほとんどいないのである。

⑤ 責任領域—文民の専門知識と軍部の役割

インドの公共生活において軍部を目立たせないための試みを、文民は組織的に行ってきた。軍部に対し名誉ある尊敬すべき地位を認めるにしても、その地位は政治・行政部門に従属するものである。軍部の自尊心を傷つけることなく、その地位を縮小・統制している。それと共に防衛・安全保障問題に関する文民側の能力も、高まってきている。財政上の責任は大蔵・国防両省を通じて、厳密に文民の手中にある。軍部が予算配分額からたとえわずかでも逸脱すれば、必ず説明を求められる。新兵器・増員・軍機構調整の要求に対しては、決定過程の最も早期の段階から文民が査定する。また重要な作戦上の決定も、文民の強い影響下にある。大部分の政治家・ジャーナリストそれに軍人自身も公的私的に、文民統制はそれ自体良いものであるという、或いは少くとも文民統制に代るより良いものはないという判断があるのである。

(4) 結論

インドのケースにおける特徴は、軍部の心理域 (psychological job) の操作によるコントロールに比べて、命令によるコントロールが相対的に重要ではないという点にある。一人の将校の徴募・訓

練・軍事的政治的環境は相伴なつて、政策決定における文民の全能の力という一つの既成事実を、彼に提起することを助けている。しかも文民は軍部に対して政策過程における役割や物質的報酬を与えながらも、軍部に恥をかかせ窮地に追いやることのないよう賢明にも自制している。従つて現在のインドにおける文民統制のシステムは非常に安定しており、予測しうる経済的・政治的破壊事態によつても、影響を受けることはないと思われるのである。⁽¹³⁾

- (1) University of Illinois at Urbana-Champaign 政治学・アジア研究准教授¹⁴
- (2) Cohen, "Civilian Control of the Military in India," in Welch, ed., *op. cit.*, pp. 43—44.
- (3) 副王参事会軍事委員 (Military Member of Viceroy's Council) の廃止を望んだ総督の最高司令官キッチェナーと対立した、文民総督カーゾンが辞職に追い込まれた事件。詳しい経緯は、Stephen P. Cohen, *The Indian Army: Its Contribution to the Development of a Nation*, Berkeley, University of California Press, 1971, pp. 22—28, 34, 40, 43, 44; Cf. T. A. Heathcote, *The Indian Army: The Garrison of British Imperial India, 1822—1922*, Newton Abbot, David & Charles, 1974, pp. 20—21. 及び Philip Mason, *A Matter of Honour: An Account of the Indian Army, its Officers and Men*, London, Jonathan Cape, 1974, pp. 397—401.
- (4) Cohen, "Civilian Control of the Military in India," p. 45.
- (5) そのタイプとは要するに、自発的で有能で頼りになる道具ではあるが、革新者である必要はないものであった。(p. 46.)
- (6) インド憲法五三條二項に、大統領の軍隊指揮権が規定されている。この問題につき拙稿「インド連邦執行部の構造」北大法学論集二七卷二号・一九七六年・一八八頁、及び二二頁注(19)引用の L. I. Rudolph and S. H. Rudolph, "Generals and Politicians in India," in Wilson C. McWilliams, ed., *Garrisons and Government*, San Francisco, Chandler Pub., 1967, p. 136. を参照。またバスターもインド大統領の軍隊指揮権は「アメリカ大統領のそれに比すべくもなからず」。Durga Das Basu, *Introduction to the Constitution of India*, Sixth Ed., New Delhi, Prentice-Hall of India, 1976, p.

144.

- (7) 憲法第七付則第一表連邦管轄事項中、一一五、七、九項。
- (8) これは正確な統計を利用したものではないが、コーヘン自身の実地調査などから得た判断である。(p. 62, note 11.)
- (9) 壮年期に退役する将校はまた、再就職のために政府との当を得た「コネ」を必要とする。(p. 50.)
- (10) *ibid.*, pp. 50—53.
- (11) 但しここで言う文民とは、通常 ICS (インド文官職) 又は IAS (インド行政職) のメンバーたる一握りの高級行政官であつて、国会議員・学者・ジャーナリスト・科学者の防衛問題に関する知識は不足している。(p. 54.)

(12) コーヘンはここで(p. 56.)、文民統制の変数を自然発生的又は直接的な心理域のコントロール、命令によるコントロールに三分する定式化 (Robert A. Dahl and Charles E. Lindbom, *Politics, Economics, and Welfare*, New York, Harper, 1953, p. 99.) に従つてゐる。

(13) この論文の中心的論点は、一九七五年六月二五日以降の非常事態によつても変更を受けないと、コーヘンは述べている。(pp. 59—61.) この点につき近く発表の「拙稿「一九七五年インド非常事態の検討」」の参照を乞ふ。

三 軍部の文民統制—ガイアナとマレーシアの複合社会における意義 (Cynthia H. Enloe)

(1) 序論

本章はガイアナとマレーシアの文民統制に関し、どのような文民が、どんな手段で、何を目的として、軍部をコントロールしているのかを明らかにする。一九七五年半ばまで軍事クーデターを経験していない両国には、文民と軍部の利害の収束 (convergence) があるように思われる。両国における文民の種類・統制の手段・統制の目的は似かよっているが、なお相違点も見られる。以下の検討は、⁽¹⁾

同じく民軍関係の形成に種族性が決定的役割を果たしている、全く異なる政治的意義を持ち得ること、②両国のケース分析により文民統制概念の識別を進めることを意図している。

(2) マレーシア

イギリス人により一九三三年に創設されたマレー連隊 (Malay Regiment) が後にマラヤ軍部の中核となったが、これはマレー人住民から主に募集されたものだった。この連隊は最初の任務 (一九四一年の日本軍との戦闘) において、イギリス人が期待した忠誠を示した。戦後の非常事態期 (一九四八―六〇年) になって、マラヤ陸軍の種族的性格が政治的に顕著になった。即ち、主に中国人から成るマラヤ共産党を主敵とした。独立の見通しが明らかになるにつれ、コミュニティな緊張も高まり初めて多種族構成の連邦連隊 (Federal Regiment) が設立された。連盟党 (Alliance Party) が権力を握り独立が付与された時 (一九五七年八月三十一日)、マラヤ陸軍は多種族的になっていたがマレー人が優勢であった。その後インドネシアとの「対決」期 (一九六三―六五年) に再度軍部は文民指導層に頼りにされ、急速に拡張された。

一九六九年五月のコミュニティ暴動が初めて、軍部の種族構成の分岐と軍部への文民依存の程度という問題を、政治的中心問題とした。暴動鎮圧に政府が動員したのはマレー連隊であり、従来からの軍・警察間の不信も緊張悪化を進めて、その限りで文民統制は弱められた。暴動後国家作戦会議 (National Operations Council: NOC) が統治機関となったが、それはマレー政治家・高級官僚・安全保障将校間の密接な協力を示唆している。彼らの間にはスタイルと観点の自然な収束が存在したと思われる。

エンローは次にまず、独立後増大した軍事予算の問題を取り上げる。しかしこれは文民統制を証明するものでも、反証するものでもない。第二に警察・陸軍間の責任分配の問題を論じるが、両者の調整機関の国家防衛評議会 (National Defense Council) も圧倒的にマレー人から成っていると云う。第三にインド人・中国人の応募と昇進のための主なチャンネルとして空・海軍があるが、これも陸軍ではないこと、陸軍内ではマレー連隊が首位を占めていることなどにより、彼らの政策に及ぼす影響の可能性は大いに減殺される。

一九七四年八月の総選挙では連盟党を拡大した新たな国民戦線 (National Front) が圧勝した。UMNOの党指導者は古い国民統合の様式を改訂することによって、さしあたりは軍部・警察への即時的依存を減少してきている。

(3) ガイアナ

ガイアナ軍部のジレンマと脆弱性は、マレーシアの場合よりも一層鋭い。イギリス人により一九六五年に創設されたガイアナ防衛隊 (Guyana Defence Force: GDF) は小規模で、複雑な組織構造ではない。創設当時は、政党が促進した種族分極化の高揚期に当たっていた。GDFは主にアフリカ人から構成された。またマレーシアと異なりこの国では、警察 (これまた主にアフリカ人から成る) と陸軍間に地位の不均衡はほとんどない。

ガイアナでは軍・警察と支配政党間に制度的障壁を建設する努力は、見られない。GDFはガイアナ防衛庁 (Guyana Defence Board) の監督下にあるが、その長官は首相の兼任であり、軍人の昇進は首相が直接コントロールしている。特に将校になるためには、PNCの党员証を持つことが望まれている。一九七三年の議会選挙

時に、軍部は選挙干渉に利用された。しかしGDFの政治化を加速することは、必ずしも文民統制を確実に持続させるとは限らない結果を、生み出すこともあるだろう。⁽¹⁸⁾

(4) 結論

エンローによれば、真の文民統制とは、文民の設定する短期・長期の政治的目標に奉仕するように、制服の強制組織を動員する文民当局の能力を言う。両国においてはこの意味での文民統制は、限定されたものである。独立後マレーシア軍・GDFとも唯一つの体制に、また唯一つの種族社会の政治支配の下で仕立ててきたに過ぎない。両国軍隊の種族構成は、文民が設定する目標を執行する上で軍隊を不利な立場に置いているのである。⁽¹⁹⁾

- (1) Clark University 政治学 (Government) 准教授。
- (2) 旧英領植民地であった両国では、官僚ではなく長年の支配政党の指導者たる文民が、軍事組織に対する権能を行使してきた。しかもその政党は単一の種族社会の利益と密接に同一視されている。マレーシアでは連合マレー人国民組織 (United Malay National Organisation : UMNO) がマナー人と、ガイアナでは人民国民会議 (Peoples National Congress : PNC) がアフリカ人と結びついている。更に両国軍隊内の支配的種族集団と、独立以来の文民政党支配集団とは同一である。Enloe, "Civilian Control of the Military : Implications in the Plural Societies of Guyana and Malaysia," in Welch, ed., *op. cit.*, p. 67.
- (3) 政党政治家は、種族の団結・不安へのアピールを手段ととる。(ibid.)
- (4) 潜在的に不安定で分裂した社会において、コミュニティ的な政治的優位の維持を目的としている。(ibid.)
- (5) 即ち、①党・軍間の結びつきはガイアナの方がより固い、②ガイアナと異なりマレーシアの軍・警察は異なる種族よりなっている、③警察の果す政治的意味が特に顕著なのはマレーシアの方である。(p. 68.)
- (6) それ以前にイギリス人植民行政官が依存していたのは、イギリス人部隊

と主にインド人より成る小さな軍隊であった。なおイギリス人が創設した最初のマレー人制服部隊は警察であった(一八七六年)。(pp. 89—90.)

(7) この間将校のポストは未だイギリス人が占め、敵は外国の侵略者であったので、マラヤ陸軍の種族構成はほとんど現実の重要性を持っていなかった。(p. 71.)

- (8) 当初中国人五〇%、マレー人二五%、インド人その他二五%の構成が予定されたが、非マレー人を引きつけるのは難しく、最初の大隊が作られたのは一九五五年のことであった(現在これが拡張されてマレーシア偵察隊 Malaysian Reconnaissance Corps となっている)。(pp. 71—72.)
- (9) UMNO・マラヤ中国人協会 (Malaya Chinese Association : MCA) ・マラヤインド人会議 (Malayan Indian Congress : MIC) の三党が結成したのも、なお政党状況一般については Cf. R. S. Milne and Diane K. Maury, *Politics and Government in Malaysia*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1978, pp. 123—221.
- (10) *ibid.*, pp. 299—300, 及び池端雪浦・生田滋『東南アジア現代史II・フィリピン・マレーシア・シンガポール』山川出版社・一九七七年・三五〇—三五四頁を参照。
- (11) これについては Cf. Milne and Maury, *op. cit.*, pp. 77—100.
- (12) 下士卒はやはりマレー人が多かったが、将校には中国人・インド人も数多くいた。一般に同じマレー人でも聡明でコスモポリタンな者が警察に、教育のない地方人が軍隊に入るという印象がある。なお警察は内務省の下にあり、正規の部隊の他に半軍隊的な警察野戦隊を持っている。(pp. 73—74, 79.)
- (13) アブドゥル・ラザク (Tun Abdul Razak) とフセイン・オン (Hussein Onn) 両首相が軍人と同様の経験を共有していることも「収束を助けよう」(p. 76, 96, note 10.)
- (14) *ibid.*, p. 80, 及び James F. Guyot, "Ethnic Segmentation in Military Organizations : Burma and Malaysia," in Catherine M. Kelleher, ed., *Political-Military Systems : Comparative Perspectives*, Beverly Hills, Sage, 1974, p. 34, を参照。
- (15) UMNO・MCA・MIC・イスラム党 (PI) ・マレーシア人民運動党 (ゲラカン) ・人民進歩党 (PPP) が形成した。
- (16) 当時ジャガン (Cheddy Jagan) をリーダーとする人民進歩党 (Peoples Progressive Party—インド人が支持) と、バーナム (Forbes Burnham) をリーダーとする人民国民会議 (Peoples National Congress—アフリカ人が

支持)とが対立した。(p.88)

(17) *ibid.*, p.85.

(18) その意味で、現在のバーナムが指導するPNC体制に代わって別の体制ができるとしても、GDFの制度的基礎は不安定なままであろうと言う。

(p.92.)

(19) 従って、文民統制が①単に一つの政治体制への軍部の服従を示唆するだけで、②真の国家制度としての正当性を軍隊が失うほど体制と軍隊間の均衡に依存して、まさにコミュニケーションル集団間の敵意を生み出し、③乏しい政府財源を軍隊に振り向けるという高価な代償を含むものであるならば、文民統制は全くの酸欠を呈することもあろう。(p.94)

四 フィリピンにおける軍部の文民統制の基礎

(Sherwood D. Goldberg)

(1) 序論

本章はフィリピンの政治制度において、「ユニークな戒嚴令の施行」をもたらした基礎となってきた要因を明らかにする。フィリピンはかつて軍部が文民優越の原理に忠実であり、今も忠実なまま留まっている体制である。なおウェルチが第一章で述べた文民統制の五つの手段のうち、「政党のコントロール」は、明らかにフィリピンモデルに妥当しない。

(2) 歴史的要因・憲法上の拘束・帰属的要因・限定された責任領域—文民統制の基礎

① フィリピンにおける「文民の優越」は、植民地・コモンウェルス時代アメリカの保護下に教え込まれた一つの価値であることが、

強調されている。しかしそれは、「文民の権威」という徳目を含む自由主義的民主的伝統の理想を強調した、一九世紀フィリピン民族主義者の著作・演説にも見られるものである。従って合衆国のフィリピンに対する貢献は、この理想を支持し、特定の行動を通じてその実現を奨励したことにあった。文民行政機関と政党制度の発展により文民のエリートは、自らの正当性に対する軍部の脅威を恐れず、政治発展の危機に対処することができた。またフィリピン人の民族主義者・進歩派、アメリカ人の植民地・コモンウェルス行政官は、軍事革命よりはむしろ教育を通じてフィリピンを発展させるといふ、共通の関心を持っていた。この状況は二〇世紀の半ばまで続く。そして独立後の二六年もフィリピンが、文民の優越を確保するためにより伝統的な方法に固執していることを、如実に示している。

② 民軍関係の基礎をすえたものとしてはまず、一九三五年の国防衛法(National Defense Act—コモンウェルス法律一号)が指摘される。また一九三五年憲法では文民の優越を確保するために軍部の上に大統領が置かれ、議院内閣制を採用した一九七三年憲法では軍部は首相に責任を負うことにされた。

一九四六—七二年の大統領のコントロールに対する軍部の共鳴は、これらの理想主義的な憲法規定にのみ依存したのではなかった。文民の優越は政治的社会化過程を通じてフィリピン政治文化の一部となったが、それにはプレスと国会内の野党の働きが有効であった。またフィリピン軍(AFP)もその教育計画を通じて、「文民優越」原理を強調した。少くともこの期間を通じてAFPは、それ自体文民統制に代わるべき選択肢ではなかった。

③ 上述の環境的要因と同様に重要なものは、第二次大戦後の形成期における有能な文民諸制度の発展であった。対日協力問題(1946—

laboration)・フク(Huk)の挑戦⁽¹¹⁾・暴力的腐敗選挙などにもかかわらず、政治過程は機能し続けた。「その結果干渉するための正当な理由を決して持つことのない軍部をもたらしした」ものは、文民部門による持続した「効果的な」支配であった⁽¹²⁾。

さらにAFPの規模の小さきと、合同合衆国軍事顧問団 (Joint United States Military Advisory Group : JUSMAG) の存在も、軍隊の政治的干渉を抑制した要因であらう。

④以上の要因よりも軍部の従属を促進せしめたより積極的なものに、まず「マラカス」(malacas)という言葉が示すところの、軍部の利益に対する文民エリートの反応の良さがある。軍人達はすべて、マグサイサイ(国防長官・後に一九五三―五七年大統領)という彼らの制度目標のチャンピオンと、自分達を同一視することができた。また一九六五年に大統領に就任した「マルコスとのマラカス」も、感じるようになった。

次にフィリピン軍将校の職業の現実も、もう一つの積極的要因である。⁽¹⁶⁾その第一は、将校団の構成が同質的でも社会のエリート代表でもない点である。第二は、軍の職業化を抑制してきたと言われる昇進制度である。昇進のためには任用委員会メンバーである政治家に、従属することが必要とされる。第三は、社会からAFPが分離することを防いでいる将校の生活環境である。第四は、AFPの任務が「国内軍」であることが、軍人の家族を市民社会に同一化させている。最後に三〇年勤務後の強制退役制も、文民の社会との同一化を促進させてきたと言えよう。⁽¹⁷⁾

(1) United States Military Academy 社会科学助教授。

(2) 一九七二年九月二日マルコス(Ferdinand E. Marcos)大統領が宣言し

た。

(3) 二大政党の国民党(Nacionalistas)も自由党(Liberals)も、国軍へ鼓吹する特定のイデオロギーを公言してゐない。Goldberg, "The Bases of Civilian Control of the Military in the Philippines," in Welch, ed., *op. cit.*, p. 100. 戦後フィリピンに政党制が導入された例を、Cf. Carl H. Lande, "Parties and Politics in the Philippines," *Asian Survey*, Vol. VIII No. 9.

(4) George E. Taylor, *The Philippines and the United States: Problems of Partnership*, New York, Frederick A. Praeger, 1964, p. 181, 195, (p. 101).

(5) コールドバックは(6)で「文民政府」というフィリピン人の価値をとりわけ反映してゐるものとして、ホセ・リサル(Jose B. Rizal)の「ノリ・メ・タン・ヤ」(Noli Me Tangere—邦訳岩崎玄・井村文化事業社刊)をあける。(p. 118, note 7).

(6) 同法第一条二節「文民権力は常に優越する。フィリピン大統領は全軍最高司令官として、常時動員措置の準備に責任を負う。」(pp. 102—103)

(7) 三五年憲法第七条一〇節二項。七三年憲法第九条二二節。なお七三年憲法は第二条八節でも文民権力の優越性を規定してゐる。Enrique M. Fernando, *The Constitution of the Philippines*, New York, Oceana, 1974, pp. 295—297.

(8) その典型例として、一九五九年のフィリピン共和国第四次国会第二会期に文民統制に関する八立法が提出されたことが、注目される。アグバヨニ(A. F. Agbayoni)議員による「フィリピン正規軍・予備軍の現役・退役軍人の国防長官・同次官への任命を禁じる」法律案、リゴット(B. T. Ligot)議員のクレーター行為には死刑の適用を求めた提案、フィリピン軍(Armed Forces of the Philippines: AFP)からフィリピン警察隊を分離することを求めたゴンザレス(J. Z. Gonzales)議員の提案など。(pp. 103—104).

(9) フィリピン兵士操典は次の言葉を含んでゐる。「私はフィリピンの兵士である。私はフィリピン共和国憲法を支持し擁護する。私は戦時平時を問わず、軍に対する文民権力の優越を支持する。」(p. 104.)

(10) この状態はマグサイサイ(Ramon Magsaysay)が一九五〇年に国防長官になるまで続いた。(p. 105.)

(11) *これについては* Cf. Benedict J. Kerkvliet, *The Huk Rebellion: A Study of Peasant Revolt in the Philippines*, Berkeley, University of California Press, 1977.

(12) フィリピン大学行政学部長アグスマン(Raul P. DeGuzman)の意見。(p.

119, note 17.)

(9) US Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures* (1971, Washington, Bureau of Economic Affairs, U. S. A. C. D. A., 1972, p. 10—13. を出典とする。 Welch and Smith, *op. cit.*, p. 280. は、概東に分類されている一五カ国中フィリピンは、軍事費の対GNP比で一位、軍人の対人口比で一五位となっている。

(14) この「JUSMAG要因」と呼ばれるアメリカへの物質的・感情的依存は、防衛費削減を望むフィリピン議会人によって、はなはだ重いものになった。(pp. 107—108.)

(15) フィリピンの言葉と良好な関係、この場合には軍が少くとも文民エリートへのマクダスを持つていたことを意味する。(p. 120, note 27.)

(16) *ibid.*, pp. 109—113.

(17) 以下付論としてゴルドバーグは、戒厳令期の文民統制を論じている。(pp. 113—117.) それではマルコスのため「新しい社会」(Marcos, *Notes on the New Society of the Philippines*, 1973. に展開されている)のため「AFPが「一つの創造的勢力とならねば」ならず、その規律と能率において社会の公定規準を示さねばならなくなったと言われる。そして「戒厳令」フィリピンのスタイル」における軍の責任領域の拡大は、軍自身のイニシアチヴの結果ではなかったことが強調される。なおマルコスの軍に対する対延は David Wurfel, "Martial Law in the Philippines: The Methods of Regime Survival," *Pacific Affairs*, Vol. 50, No. 1 (Spring 1977), pp. 24—27. が詳し。

(本学講師・釧路分校)