

第二次世界大戦におけるアメリカの政軍関係

赤 木 完 爾

はじめに

- 一 アメリカの政軍関係——大統領、議会、陸海軍、国務省
 - 二 ローズヴェルト大統領と政軍関係の変容
 - 三 統合参謀長会議の設置
 - 四 政軍関係の動態
 - 五 ソ連問題
- おわりに

はじめに

一九四一年十二月七日（アメリカ時間）、日本海軍の真珠湾攻撃によってアメリカ合衆国が対日参戦し、さらに一月二日のドイツの対米宣戦布告によって、ヨーロッパの戦争とアジア・太平洋の戦争は一つの世界戦争となった。ヨーロッパの戦争とアジアの戦争はその起源も、交戦に至った諸国の利益も、そして争われた大義もそ

れぞれ異なるものであったが、戦争はグローバルに戦われることとなった。

一九九七年に上梓した筆者の著作⁽¹⁾において、分析視角として重視したのは、英米両国の外政を含む基本的な政策方針と大戦略の二つの観点であり、大戦略の分析において、最高統帥の問題を取り扱った。そこではイギリスとアメリカの戦略的伝統から、第二次世界大戦期の両国の外政指導、戦争指導を分析するアプローチを採った。ところでこの研究を通じて、ことにアメリカ合衆国に関して、第二次世界大戦期において生じた政軍関係の変容が、さらにその制度と組織の発展と拡大が、大戦後のアメリカ外交・軍事政策（すなわち国家安全保障政策）に継続的に大きな影響を与えており、冷戦史の研究においても重要な意義があることを改めて認識することとなった。

第二次世界大戦以来、アメリカ合衆国はきわめて大きな国家安全保障機構を行政部門に作り上げた。大統領の外政・戦争指導に対する強いリーダーシップ、総合政策調整機能を有する国家安全保障会議の設置と発展、アメリカ史に類例を見ない大規模な陸海空軍の現役兵力の維持、国家の情報機関の拡充と強化などである。それはトルーマン政権を経てアイゼンハワー政権において制度化が著しく進展するけれども、それらの起源は第二次世界大戦中に胚胎するものである。本稿は、第二次世界大戦期におけるアメリカの戦争遂行の組織と運営における政軍関係の展開について、それが戦後に与えた影響を意識しつつ、整理を試みたものである。

ところで、議論の前提として、本稿で言及する統合参謀長会議の語義について解説しておきたい。現在、アメリカの軍事関係用語のうちマスメディア等では“Joint Chiefs of Staff: JCS”を「統合参謀本部」と訳出することが一般的である。本稿ではこの語について、「統合参謀長会議」としている。統合参謀長会議が支援を受ける様々な従属する委員会を含めてそうした組織の集合体を全体として統合参謀本部と呼称することは誤りではないが、一九四二年前半から陸軍参謀総長（Chief of Staff, US Army）、海軍軍令部長（Chief of Naval Operations）、陸軍航空部隊指揮官兼航空担当参謀次長（Chief of the Army Air Force and Deputy Chief of Staff for Air）、なら

びに大統領付参謀長 (Chief of Staff to the Commander in Chief of the Army and Navy) の四名で構成される会議体がJCSの本来の意味であるところから、本稿では統合参謀長会議と表現している。また陸軍参謀総長、海軍軍令部長の二人をまとめて表現する場合には陸海軍幕僚長の語を用いている。⁽²⁾ さらに一九四二年以降「統合(joint)」は一国における二つ以上の軍事部門(たとえば陸軍と海軍)が結びついた活動、作戦、組織を含意し、「連合(combined)」は二カ国以上の同盟国の二つ以上の軍部隊ないし機関が結びついて活動する場合に「統合」とは区別して使われるが、本稿の表現もこれに倣っている。

一 アメリカの政軍関係——大統領、議会、陸海軍、国務省

アメリカ合衆国はフランクリン・D・ローズヴェルト大統領とその政権の下で、世界史上前例をみない大規模な軍勢力を建設した。一九四〇年五月、ドイツの西方電撃戦が開始された時点で、アメリカ合衆国陸軍は五個師団八万人の野戦軍(総兵力一七万五千人)、一六〇機の戦闘機、五二機为重爆撃機によつて構成される規模であり、他方海軍も対日抑止のために真珠湾に艦隊の大部分が集結し、事実上大西洋岸は無防備の状況にあった。⁽³⁾ フランス降伏という事態の推移に、アメリカ国内が恐慌状態を来したのは故なしとしかった。一九四五年の大戦終結までに、アメリカ合衆国軍は一二〇〇万人の部隊を全世界に展開して枢軸諸国を打倒した。アメリカ陸軍はアメリカ史上最大の規模、八三〇万人に拡大し、三四〇万人の兵員と四七万五千人の海兵隊員で構成された海軍は、世界史上最大の海軍となつていた。⁽⁴⁾ さらに空軍(陸軍航空)部隊も史上類例のない規模となつていた。これらの大動員された軍勢力は、枢軸国の降伏後、急速な復員が実施され一九四八年なかばにはほぼ一五〇万人に縮小した。こうした大戦中の大規模な軍勢力建設を可能にした組織的、人的経営の実態も興味深い問題であるけれども、

本稿で重視しているのは、これらの大軍を運用した政軍関係の実態である。

歴史的に軍事組織には、軍隊を指揮命令してこれを死地に投じる、作戦運用を担う統帥部門と、一般行政事務、すなわち人事、予算決算、補給や調達、研究開発などの業務を取り扱う軍政部門の二つが存在するようになっていた。統帥事項の特徴は軍政事項とは異なり、あくまでも必要性を追求するものであり、敵の打倒、軍事行動における勝利の獲得が目指すところとなる。これに対して軍政事項の特徴は、あくまで可能性の上に立脚し、統帥の必要性を裏付ける可能性を準備するところにある。したがって時には統帥事項の必要性和軍政事項の可能性とは相容れない葛藤を生じることがありうることとなる。また両者は各国の軍隊組織特有の来歴から、明確に分離していないこともまれではない。すぐれた戦争指導やそれを導く戦略はこうした必要性和可能性の上に構築されるものである。

第二次世界大戦におけるアメリカの政軍関係は、このような統帥と軍政の二つの側面からみると、二〇世紀初頭から徐々に始まっていた軍政部門からの統帥部門の分離と、大統領の指揮のもとにおける統帥部門の著しい権限拡大としてその特徴をまとめることができる。そうした趨勢の反面として、従来の陸海軍長官ならびに陸海軍省の権限の縮小が導かれた。さらにアメリカ合衆国の場合、憲法上大統領はアメリカ陸海軍、ならびに合衆国の下に現役に編入された各州の民兵の最高指揮官（指揮官中の最先任者 Commander-in-Chief）であり、大統領の軍隊指揮権は憲法上の職権（*ex-officio*）である。このため大統領と軍事部門の結びつきの態様がきわめて重要な観察対象となる。総力戦化した第二次世界大戦期において、軍政部門が担った経済・産業動員についての統制は軍部と文民機関の分担によって行われた。

政軍関係の中で、さらに着目しなければならない側面は、軍事機構と外部の関係である。すなわち陸海軍と議会との関係、および外交政策と陸海軍の関係である。陸海軍と議会の関係においては、なかでも陸軍は二〇世紀

前半において、様々な制度改革をめぐる紛糾の際に、陸軍参謀総長は陸軍長官や大統領の支持を得ることがあった一方で、反対派の軍人たちはしばしば議会の支持を受けて抵抗することが多かった。こうした経験から、軍事問題に関しては立法府の干渉は好ましくなく、また避けるべきであり、文民当局との関係は行政府の長でありかつ最高指揮官である大統領に集中すべきであるとする合意が徐々に形成されていた。⁽⁵⁾

他方、行政府の中で政軍関係として着目すべきは、陸海軍が二〇世紀初頭から四〇年にわたって、その任務とする国益擁護のために外交政策から導かれる軍事戦略のガイダンスを求めて、国務省、ないしは外政担当者との間で密接な政軍関係の調整を一貫して求めていたことである。その職責から、陸海軍は長期にわたる軍備の建設と維持、準備態勢のレベルを決定する際に、外交政策との調整は必須であると考えていた。しかしながら行政府内部における外交政策をめぐる政軍関係の調整問題は、必ずしも軍部が希望するようには進展しなかった。それは外交と戦争をまったく別の事象として峻別するアメリカ特有の戦争観が背景に存在した。国務省や外交に携わる政治家たちには、戦争は異常事態であり、外交とはまったく異なる別次元の問題と考える著しい傾向があった。⁽⁶⁾したがって戦争が始まるまでは、陸海軍の将校が政策の形成に何らかの役割を果たすことはあり得ないというのが彼らの主張であった。戦間期の軍縮会議においても、軍事部門からの助言が真剣に考慮された事例はわずかにとどまる。ことにウッドロー・ウィルソン大統領の時代には、陸海軍統合会議（“Joint Board” 一九〇三年設置の陸海軍の協力調整のための諮問機関）が国務省を迂回して大統領に助言を求め、また政策の調整を試みたことに対して大統領が激怒し、陸軍参謀本部のすべての将校の解任、統合会議の機能停止、海軍政策の最高機関であった海軍将官会議の解散といった危機に軍部が見舞われたこともあった。⁽⁷⁾

国務省と陸海軍の政策調整のための接触が始まるのは一九三五年に極東情勢をめぐって国務省の極東専門家スタンレー・ホーンベック（Stanley Hornbeck）が統合会議に出席した時が最初であり、その後ローズヴェルト大

統領の指示によって、一九三八年に國務次官と陸海軍幕僚長で構成される常設の連絡會議が設置された。この國務省と軍部の間の常設の連絡會議は、第二次世界大戦中は一時期活動を休止するが、一九四四年一月にいたって國務陸海軍三省調整員会 (State-War-Navy Coordinating Committee) として復活し、政軍一体の組織として後の国家安全保障會議 (National Security Council) の直接の母体となった⁽⁸⁾。

二 ローズヴェルト大統領と政軍関係の変容

世界情勢における危機の深化を背景に、ローズヴェルト大統領がそのリーダーシップによって積極的に政軍関係を運営し始めるのは一九三六年からである。しかしながら、もっとも大きな制度上の進展は、アメリカ参戦後の一九四二年における統合参謀長會議の設置である。それに先立つ制度と人事について瞥見しておきたい。

最高指揮官としての大統領権限の拡大をめざす措置として、ローズヴェルト大統領は一九三九年七月に陸海軍統合會議、陸海軍統合軍需委員會、その他いくつかの調達機関を従来の陸海軍省の管轄から外して、大統領府に移管した。これによって統合會議は最高指揮官の指揮と監督のもとに業務を遂行することができるようになり、大統領に対して戦略問題に関する直接の助言が可能となった⁽⁹⁾。かくして第二次世界大戦中、戦略問題で大統領に助言をなしたものは、大統領顧問のハリー・ホプキンス (Harry Hopkins) を除けば、統合會議を引き継いだ統合参謀長會議のメンバーに限られることとなった。

また統合會議の大統領府への移管に前後して、大統領はハロルド・スターク (Harold R. Stark) 海軍大將を軍令部長に、ジョージ・マーシャル (George C. Marshall) 陸軍大將を参謀総長にそれぞれ任命した⁽¹⁰⁾。両者とも有能かつ非政治的な軍人であった。こうして外交政策と軍事戦略を結びつけるのは大統領ただ一人であるという体

制が出来上がった。さらに大統領は陸海軍幕僚長の野戦軍と艦隊に対する統制の確立を促し、陸軍参謀総長は一九三六年に全野戦軍と陸軍省の部局に対する統制権を得た。これが大統領の行政命令に基づいてマーシャルが措置した一九四二年の陸軍省の大改革の成功を裏付けた。⁽¹¹⁾ 陸軍よりもやや遅れるが、海軍は一九四二年はじめてスターク海軍大將がヨーロッパに転出した後、合衆国艦隊司令長官アーネスト・キング (Ernest J. King) 海軍大將が軍令部長を兼ねて、ようやく全艦隊と海軍省の部局に対する軍令部長の統制が確立した。

こうした制度上の変化は、最高指揮官である大統領が、陸軍参謀総長、海軍軍令部長という二人の軍人との直接の接触を通じて、全米軍の部隊と組織を完全に統制下において指揮できるという現実を作り出した。先述した統帥部門の拡大強化の具体的意味は陸軍参謀総長、海軍軍令部長の各々の軍に対する統制権の強化である。このことには野戦軍司令官を高次元の政策決定に関与させず、大統領ないし議会との間でそれら进行处理するのはワシントンの統合参謀長会議のみであるという含意があった。⁽¹²⁾ これらの推移は、ローズヴェルト大統領の意図した取り組みの結果であった。彼は陸軍長官、海軍長官および國務長官を主として国内政治的な観点から任命していた。特にコーデル・ハル (Cordell Hull) 國務長官は長くテネシー州出身の下院議員および上院議員であり、議会対策には欠かせない人物であった。しかしながら外交政策については、ローズヴェルトはその意見を尊重することはなく、自ら政策を担う決意であったのである。

一九四〇年六月にローズヴェルトは陸海軍長官を更迭し、陸軍長官にヘンリー・スティムソン (Henry L. Stimson)、海軍長官にフランク・ノックス (Frank Knox) を起用した。両者はともに長く公職にあった経験豊かな政治家であった。ことにスティムソンはウィリアム・ハワード・タフト大統領のもとで陸軍長官を務め、フーバー大統領のもとで國務長官を務めていた。両者とも共和党員であったが、その任命はローズヴェルトが軍備拡張と戦争準備、および対英軍事援助などの案件を党派的な問題に仕くたなかったからである。陸海軍の両長官

は議会と世論に対処し、大統領はスタークとマーシャルを指揮して、戦略問題に取り組んだ。彼らとの密接な関係がなければ、対英援助に関わる議会対策、あるいは一九四〇年のイギリスとの間の駆逐艦・基地交換協定の締結は難しかったと評価されている。¹⁹⁾

三 統合参謀長会議の設置

統合参謀長会議は、真珠湾攻撃によってアメリカが第二次世界大戦に参戦し、即座にイギリスとの連合戦争の調整が必要となったことに導かれて設置された。同会議は最高指揮官である大統領の下に、アメリカの最高統帥機構として機能した。その役割は二つあり、一つは大統領の軍事顧問団であり、今一つの役割は陸海軍の方針を調整し、それらに対する戦略的指令を与えることであった。大統領の軍事顧問団として、同会議は戦争計画と戦略、陸海軍の補給の必要、統合した陸海軍の方針について、大統領に直接勧告した。陸海軍の調整機関の機能としては、同会議は統合戦争計画を立案し、その実施に関わる指令を発し、軍需品、燃料、海上輸送といった重要資源やサービスを配分し、戦略情報の収集、秘密活動の遂行を統制した。

アメリカ参戦後、一九四一年二月二日から翌年一月一日までワシントンで開催された最初の英米首脳会議（暗号名アルカディア）で、ローズヴェルト大統領とチャーチル英首相の合意によって、連合参謀長委員会（Combined Chiefs of Staff: CCS）が設立され、それは第二次世界大戦における英米の戦略指導に関する最高位の軍事組織体となった。チャーチル首相は、首脳会議に自らの軍事的助言者として、第一海軍卿（海軍軍令部長）、帝国参謀総長、空軍参謀総長から構成される三軍参謀長委員会（Chiefs of Staff Committee）を帯同していた。同委員会は一九二三年以来イギリス陸海空軍に対する指揮と戦略指導について共同の責任を負うとともに、首相

ならびに戦争内閣に対して軍事的助言を行っていた。

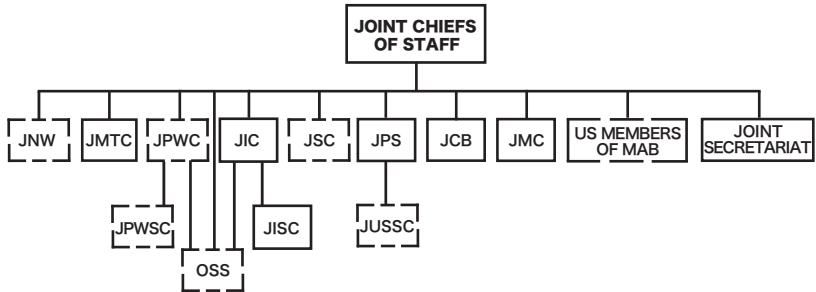
アメリカ側にはこれに相当する機関は存在しなかった。なるほど陸海軍統合会議はこれまで存在し、統合戦争計画を準備し、また陸海軍間の諸問題を調整していた。しかしその構成員は八名であり、各軍種の参謀長レベルの軍人がすべて含まれていたわけではない。このため統合会議は、その陣容をもつてしては戦時の運営に適合しないことは明らかであった。

アルカディア会議の軍事問題討議に参加したアメリカ側の代表が持つ責任範囲は、イギリス側のメンバーのそれに完全には合致していなかった。またアメリカ側の代表はまだ大統領からも特定の任務や責任を付与されていなかった。このためアメリカ側は急遽イギリス側メンバーに一对一で対応することで対処した。すなわちマージナル陸軍参謀総長はイギリス側の帝国参謀総長に相対した。アメリカ海軍の最高統帥に関する責任は二つに分離していた。スターク海軍軍令部長とキング合衆国艦隊司令長官である。両者はイギリス海軍軍令部長との討議では二人で対処した。空軍に関しては対応する官職がアメリカ側になかった。イギリス空軍は一九三五年以来すでに独立軍種であり、イギリス陸海軍と同格であった。アメリカにおいては航空部隊は陸軍と海軍の一部であった。そこで陸軍航空部隊指揮官兼航空担当参謀次長のヘンリー・アーノルド (Henry H. Arnold) 陸軍中將がマージナルの部下として、会議において航空関係について相対した。

こうしてアルカディア会議でアメリカとイギリスの高級将校は広範な戦略を計画するとともに、戦争の戦略指導について新しい組織を作り上げることを決定した。英米の三軍の参謀長会議を結合させる連合参謀長委員会がそれである。大統領と首相はこの組織を承認し、一九四二年一月二三日からただちに業務が開始された。図1は一九四二年一月の統合参謀長会議とその下にある委員会の組織図である。図にある実線で囲まれた下部の委員会がイギリス側の組織に対応して鏡に映すように設置されたものである。

図 1 統合参謀長会議 組織図

(1942 年 11 月 1 日)



- | | | | |
|-------|---------------|-------------------|------------------|
| JNW | - 統合新兵器・装備委員会 | JSC | - 統合保全委員会 |
| JMTc | - 統合軍事輸送委員会 | JPS | - 統合計画幕僚部 |
| JPWC | - 統合心理戦委員会 | JUSSC | - 統合戦略委員会 (米) |
| JPWSC | - 統合心理戦小委員会 | JCB | - 統合通信部 |
| OSS | - 戦略情報局 | JMC | - 統合気象委員会 |
| JIC | - 統合情報委員会 | MAB | - 在ワシントン軍需品割当委員会 |
| JISC | - 統合情報小委員会 | Joint Secretariat | - 統合参謀長会議事務局 |

- 連合参謀長委員会組織の同一目的の
委員会に対応するアメリカ側の統合機関
 アメリカ側独自の統合機関

出所: "Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff, 1942-1989," TMs.
(Washington, DC: Historical Division, Joint Secretariat, Joint Chiefs of Staff, November 1989), p. 7.

連合参謀長委員会の設置はアメリカ側の最高統帥の発展に深い影響を与えた。アルカディア会議でアメリカ軍部を代表した四名は引き続き連合参謀長委員会のアメリカ代表となった。連合参謀長委員会の会合の準備において、四名は密接に協議し、また下部の様々な委員会が作成する政策文書の準備を監督した。そしてアルカディア会議以降、米英両国の合意によって、「連合」が二カ国以上の協力を意味し、他方「統合」が一国の軍種間の協力を示すという言葉の定義も決定されたのである。新編された統合参謀長会議は、連合参謀長委員会の活

動準備のため、一九四二年二月九日に最初の会合を開いた。一九四二年三月までに統合参謀長会議とその下部組織の編成は終わり、戦前からの陸海軍統合会議の機能が吸収された。

ところで統合参謀長会議の機能と任務は戦争期間中明確に決定されなかったし、その組織を法令で基礎付けることもなされなかった。それは進行中の戦争の必要に適合するように、その活動を拡大する余地を残すためであったが、こうした柔軟性を確保しておくこともローズヴェルト大統領の意図したところであった。

こうして統合参謀長会議は最高指揮官であるローズヴェルト大統領に直接の責任を負うこととなった。そして戦略と軍事作戦について、大統領は陸海軍省の文官を通じた指導よりも、直接、陸海軍の長である軍人を指揮することをとりわけ好んだ。この結果、陸海軍省の長官の責任は、行政、動員、調達の問題に限定されることになった。

一九四二年三月にスターク海軍軍令部長がヨーロッパに転出し、キング合衆国艦隊司令長官が軍令部長を兼務し、統合参謀長会議の構成員は三名に減じた。マーシャル陸軍参謀総長は統合参謀長会議を主宰し、ホワイトハウスとの連絡を維持するために、四人目の構成員が必要であると考え、大統領を説得した。この目的のため、一九四二年七月二〇日、大統領は新設した大統領付参謀長に、ヴィシー・フランスの大使から帰任したウィリアム・リーヒ (William D. Leahy) 海軍大将を任命した。マーシャルや他のメンバーが大統領と直接面談して、大統領の統合参謀長会議に対する要求を受け止め、あるいは統合参謀長会議の大統領に対する助言がなされることに変化はなかったが、リーヒがホワイトハウスに常勤することによって、軍首脳とホワイトハウスとの日常的連絡は大いに改善された。⁽¹⁴⁾

四 政軍関係の動態

第二次世界大戦におけるローズヴェルト大統領と統合参謀長会議の関係について、しばしば指摘される批判は、統合参謀長会議が戦略的課題に対する政治的判断を控え、純粹に軍事的な助言に終始し、また大統領も戦争における軍事的勝利を何よりも優先させたために、そうした助言を疑問なく受け入れたことに向けられている。この結果として、政治問題に対する助言が欠落する結果をもたらし、また大統領の統合参謀長会議への過度の依存と国務省に対する不信と軽視の傾向が相まって、戦後の懸案に関わる一連の大失敗が招来され、戦争の終わりにまでソ連のパワーの好ましくぬ著しい増大をもたらしたとする。たとえばサミュエル・ハンティントンは行政府の中の文官部門の助言の排除について、きわめて批判的である。⁽¹⁹⁾さらにこうした傾向を助長したのは、ローズヴェルトに特有の気まぐれで即席の政策決定のスタイルであるとする批判も根強いものがある。

しかしながら大戦中の大統領とマーシャル、スターク、キングの関係を顧みて、少なくとも大統領が助言される軍事的考慮にもっぱら拘束されていたと評価することは難しい。また大統領の統合参謀長会議に対する接し方はたしかに個人的でくだけたものであったが、一貫して軍事的助言を要求し、またそれを軍事的、政治的理由で受け入れないこともしばしばあったことは確認しておかねばならない。さらに統合参謀長会議の大統領への助言もしばしば政治的なものもあり、決して純粹に軍事的な助言ばかりがなされていた訳ではない。

大統領のインフォーマルなアプローチをもっとも嫌ったのはマーシャル参謀総長であった。彼は大統領にファーストネームで自分を呼ぶことを許さず、また大統領はしばしばマーシャルを個人的に招待したけれども、ウォームスプリングスやハイドパークの私邸、ホワイトハウスに公務以外で立ち寄ることをしなかった。彼がハイドパークを訪れたのは、ローズヴェルトの葬儀の時が最初だった。これに対して海軍の二人は、ローズヴェルトが

第一次世界大戦時の海軍次官であったこともあって、マーシャルほどには大統領との接触について抑制的ではなかったが、その反面、陸軍についてよりも大統領が海軍の事情に詳しくなかったため、艦艇の移動にまで介入されることもあった。ローズヴェルトが統合参謀長会議との会談で、陸軍を「彼ら」、海軍を「我々」としばしば発言するのに対して、マーシャルが異議を挟んでやめさせるようなことも起こっていた。⁽¹⁶⁾

しかしながら、大統領はそうした事情故に海軍に好意的な判断をしていた訳ではなく、一九四〇年のイギリスとの駆逐艦・基地交換協定では、海軍の反対を押し切っている。また艦隊の西海岸から真珠湾への移動に強く反対したリチャードソン合衆国艦隊司令長官 (James O. Richardson) は更迭されている。さらに一九四〇—一九四一年における対英援助、対ソ援助について、大統領は援助に難色を示した軍部の助言を容れていない。⁽¹⁷⁾

結局のところローズヴェルト大統領は在任中、統合参謀長会議と定例的に会議を持つことはなかった。常統的にホワイトハウスにあって、大統領付参謀長となったリーヒに対して、ローズヴェルトは彼を全軍の参謀長として扱うことはなかった。統合参謀長会議は最高指揮官の道具であり、最高指揮官に責任を負うものであり、リーヒはその統合参謀長会議の代表であった。顧みてローズヴェルト大統領は、各軍の統制の集中は行ったが、さらにそれを束ねるような軍のあり方にはきわめて批判的であったと思われる。⁽¹⁸⁾ そのことがローズヴェルト政権の政軍関係における個人的関係の重視と制度化への消極性の理由と見るのが穏当な評価であろう。

よく知られているように一九三八年一月から一九四四年までにおいて、大統領が軍部首脳の軍事的助言を覆したケースは二二回あり、参戦後の軍事的助言に拠らない大統領の戦略的決定は一三回を数える。⁽¹⁹⁾ 大統領と統合参謀長会議の紛糾の原因は、双方の軍事的見解と政治的見解の相違から生じているものであり、統合参謀長会議が政治的見解を持っていなかったために生じたものではない。

一九四二年の北アフリカ上陸作戦をめぐる大統領と統合参謀長会議の緊張は、よく引かれる例である。⁽²⁰⁾ 大統領

は、政治的理由によってその年計画されていた北フランスへの上陸作戦の代わりに北アフリカ上陸作戦を統合参謀長会議に押しつけた。それには以下のような政治的理由があった。すなわちイギリスが一九四二年における英仏海峡横断攻撃を拒否したこと。第二戦線の早期設定を約束してしまったソ連を安心させ、そしてアメリカ世論をなだめることである。そしてマーシャルとキングが北アフリカの代わりに太平洋への軍事的努力の転換を示唆したとき、大統領は激怒してその提案を却下した。次いでマーシャルとキングおよびホプキンスをイギリスに派遣して、北アフリカ作戦でイギリス側と合意することを命じた。それを命ずる大統領の文書には自身の署名の後に敢えて最高指揮官と記したのである。⁽²¹⁾

アメリカ参戦当初に確立されたドイツ打倒最優先の大戦略方針は、軍事的決定であると同時にきわめて重い政治的決定でもあった。こうした背景からすれば、太平洋優先に転換しようとする統合参謀長会議の助言は、その本質において到底、純軍事的な判断ではあり得なかった。統合参謀長会議は政治的要素と軍事計画の間の関係を明確に理解しており、そうした要素も彼らの戦略的評価の中に織り込まれていた。大統領と異なつたのは、政治的要素の評価に関わるものであった。北アフリカ上陸作戦について、マーシャルは後にそれはアメリカ政治が必要としたものであり、人々はその時点での行動を望んだのだと述懐している。⁽²²⁾

しかしながら、一九四三年にはローズヴェルトとマーシャルの間に類例のない協力関係と信頼関係が生まれた。こうした状態を導いたのは、大統領が偉大な政治家であり史上まれにみる軍事指導者であった一方で、マーシャルが骨の髄まで非政治的な軍人であり、そのことがやがて彼をすぐれて超党派の政治家にしたという逆説的事情によるところが大であるとする見方がある。⁽²³⁾ マーシャルが軍事問題を考察する場合に、非軍事的要素、すなわち大きな政治的環境を見通すことが発想の根本に存在した。しかしながら同時代において、こうした事情はまったく外部から看取されることはなかった。マーシャル自ら、政治的要素が常に頭から離れることはなかったけれど

も、細心の注意を払ってそれを外に漏らすことはなかったし、政治的問題を同盟国のイギリスと議論することも絶対にしなかったと回顧している。なぜならそれは大統領の仕事であり、大統領は最高指揮官であつたからである。⁽²⁴⁾

大統領はハル國務長官を、大戦の大戦略決定から排除し、彼を戦時の連合国首脳会談に帯同することは遂になかつたけれども、統合參謀長會議に従属する下部委員会の計画担当者は戦争中國務省との協議を継続していた。また各戦域の司令部には國務省の外交官が顧問として従軍していた。ことに戦後計画の問題については、先述した國務陸海軍三省調整員会に先立つ活動が継続していたのである。そうした場においては、戦争後半期にあつては、主として降伏条件や占領、戦後における海外基地の問題が検討されたが、それらはそもそも政治的性格の濃厚な問題であつた。

五 ソ連問題

一九四〇年末からのアメリカ合衆国の大戦略方針を概観する中で、戦略計画におけるソ連要因が統合參謀長會議とその組織において、どのように考えられ、取り扱われていたかを以下略述する。⁽²⁵⁾

一九四〇年末から一九四一年にかけて、アメリカ軍部首脳が案出した戦略はヨーロッパ第一主義、すなわちドイツ打倒を最優先する戦略であつた。それはイギリスの生存とヨーロッパの勢力均衡がアメリカの安全保障にとって決定的に重要であるとする事実認識に基づいていた。アメリカがヨーロッパ戦争に参戦することを前提とすれば、太平洋は考慮の外に置いて、いかなる犠牲を払っても日本との戦争は避けねばならなかつた。そこでは陸海軍が國務省の対日政策が挑発的かつ危険なものであると認識していたことが特徴的である。

一九四二年と一九四三年において統合参謀長会議は、英仏海峡横断攻撃と地中海作戦についての英米の戦略をめぐる紛糾が、英米両国のグローバルな戦略的対立の一部であると主張した。両国の国家政策と戦後の利益は明らかに異なるからである。したがってアメリカの国益を擁護するために、統合参謀長会議は、地中海作戦を犠牲にすることによって、英仏海峡横断攻撃を遂行するだけでなく太平洋にも高い優先順位をおくことを主張した。

紛糾を重ねた第二戦線の設定問題をめぐっては、統合参謀長会議は、基本的に次のような立場をとっていた。第二戦線問題の議論の前提として、戦後にあっても米ソ協調の確保がまず前提とされていた。そのためにはソ連に誠意を示す必要がある、第二戦線問題ではソ連に対する軍事的圧力を早期に激減させる作戦が構想されねばならない。この種の作戦として適切なものはアメリカ側の見解では北フランス上陸作戦において他にはない。しかしソ連のパワーの増大の前に手をこまねいているのではなく、ソ連に対する西側連合国の立場を強化するためには、ドイツ敗北以前において西ヨーロッパの制圧が必要であり、ドイツを打倒し、かつヨーロッパ大陸におけるソ連の覇権を阻止することができる戦場は、地中海ではなく北フランスである。そしてアメリカの基本的国益は主として西ヨーロッパと太平洋にあつて地中海にはない、とする論理であつた。⁽²⁶⁾

第二戦線をめぐる戦略検討の中で、一九四三年末から一九四五年はじめまで、統合参謀長会議はソ連との戦と戦後における密接な協力がアメリカの基本的政策目的であるべきだと主張した。そもそもドイツとの戦争が続いている間、ソ連の協力なくしては、ドイツは打倒できないし、アメリカの人的損害が著しく大きくなり受け入れがたい水準になりかねない。さらにそうした協力は戦後にまで継続されるべきである。なぜなら枢軸国を打倒した後、ソ連は中東欧、中東、北東アジアにおいて軍事的優越を達成するからである。このソ連のパワーの優勢に対してライン川とアドリア海の西から挑戦することは難しいと考えられていた。そしてこのソ連のパワーの拡大はイギリスのパワーの急速な衰退と相まって、世界の勢力均衡の大変化をもたらすと観察していた。

これを要するに統合参謀長会議は戦後において二つの超大国が出現することを予期し、米ソ間の紛争を回避しなければならぬと主張していたのである。もとより彼らはソ連との将来の紛争の可能性を否定するほど単純ではなかったが、それには反対であったのである。同時に新しい国際組織の設立構想の中で構想された国際警察軍ではなく、国軍による戦後安全保障の達成が目指され、また空海軍基地の世界的なネットワークの獲得と中央情報機関の設立も主張されていた。そして戦後の完全な復員に反対し、十分な兵力と基地のシステムがグローバルな超大国に必要であるとし、潜在敵国はソ連ないしは独日の復活であると考えていた。⁽²⁷⁾

ローズヴェルトが統合参謀長会議のこうした政治的かつ軍事的見通しに同意していたか、不同意であったかは懸案となった具体的問題と時期によって異なってくる。一九四〇年から一九四一年にかけてのヨーロッパ第一主義と日本の取り扱いをめぐる助言は、軍首脳と戦略計画者の政治的かつ軍事的な認識に完全に合致していた。しかしそれは予想されるアメリカのアジアにおける同盟国の反撥と、もしローズヴェルトが日本を宥和する一方ですらに積極的にヨーロッパにおける参戦を追求した場合のアメリカ世論の反応を軽視していた。結果として、ローズヴェルトがドイツ打倒最優先の戦略とその背後の論理を受け入れていたとしても、彼は対日政策の変更を受け入れなかった。一九四一年末、戦争が避けられないとしても、それを引き延ばすために日本との間で少なくとも暫定的な合意を達成することが、軍首脳が主張する戦略の成功にとって決定的に必要であるとする見解は採られなかったのである。

同様に一九四二年において統合参謀長会議の太平洋への戦争努力転換の主張は、同盟国と戦争努力の双方に對して得るところは何もないと判断された。それは日本の対米戦争に期待したドイツの利益に奉仕するものだというのが、大統領の判断であった。しかしながら一九四三年にいたって、アメリカの戦時生産が莫大な戦力を生み出すにつれて、ローズヴェルトは統合参謀長会議の議論を受け入れ、一九四四年の海峡横断攻撃と太平洋戦域へ

のさらに高い優先順位の付与を認めたのである。ソ連に関する統合参謀長会議の政策的な助言は、大統領の方針を正直に反映して対決的な方向を示してはいなかった。しかしながら、ほどなくヤルタ会談以降の米ソ関係の悪化を背景に、対ソ政策変更の必要が軍部においても外交政策担当者の間でも主張されるようになってきた。対ソ政策の転換を主導したのは、駐ソ大使アヴェレル・ハリマン (Averell Harriman)、駐モスクワ米軍事使節団団長のジョン・ディーン (John Dean) 少将である。戦後におけるソ連との協調という統合参謀長会議の前提は一九四五年四月の大統領の死去とともに変化を始めることとなる。⁽²⁸⁾

統合参謀長会議の下部組織、特に陸軍の計画幕僚の対ソ態度についても、興味深い趨勢の指摘がある。マク・ストローラーによれば、一九四五年なかばまでに陸軍の幕僚の間に親英的であり同時に反ソ的な志向が固まりつつあったという。こうした傾向は陸軍の軍人たちの世代的若返りを反映していた。彼らは戦間期の孤立主義とイギリス嫌いに染まっておらず、またイギリスの急速な凋落を目撃して、それとの関連で将来のアメリカの安全保障にとっての西ヨーロッパの重要性を強く認識していた。一九四〇年代の教訓としてそうしたことが彼らに知的に共有されていたことが、戦後において平時におけるヨーロッパへの関与につながったとするのである。⁽²⁹⁾

おわりに

第二次世界大戦においてローズヴェルト大統領が政軍関係に与えた影響には甚大なものがある。それは個人の力量においてアメリカの政軍関係の伝統である文民優位を大統領として貫徹したことである。彼は陸海軍の最高指揮官として軍事的決定を掌握し、戦争を指導し遂行した。大統領のこの側面での権限の著しい拡大は、軍における文民部門の権限縮小をもたらした。しかし、他方において、彼は自らが作り上げた統合参謀長会議と大統領

の関係を制度化することに一貫して消極的であり、まして戦間期にマッカーサーが企図し、戦争中もしきりと論じられた全軍を代表する一人の参謀総長を置くような考え方⁽³⁰⁾には一貫して反対し、統合参謀長会議内部での抑制と均衡は貫かれた。統合参謀長会議の各メンバーは、この会議体の一員であると同時に、陸海空軍の各々の長であり、全軍の利益ではなく各軍の利益を会議において代表するという制度が維持されたのである。第二次世界大戦のアメリカのこうした経験は総力戦の時代における特異なものであるかもしれないけれども、健全な政軍関係という視点からは評価の分かれるところであろう⁽³¹⁾。

しかしながら、マーシャルが望んでいたように、一九四七年には国家安全保障法によって統合参謀長会議は法的基礎を持った組織になる。そしてアメリカは一九四八年には一五〇万人に近い現役兵力を歴史上初めて平時に維持するようになっていた。一九三九年の四倍の兵力である。こうした国家安全保障の体制は一九五〇年以降の軍事化した冷戦を戦う上で、必須のものであったことは改めて指摘する必要もないだろう。そしてそれは第二次世界大戦中に作り上げられたものであった。

第二次世界大戦における政軍関係の戦後への影響について、最大のものを一つだけあげるとすれば、それはアメリカ外交政策と軍事戦略において、すべての前提となる大きな概念を生み出したことである。すなわちヨーロッパにおける覇権の成立は、それがドイツであれロシアであれ、アメリカ合衆国の安全を潜在的に脅かすとする考え方である。したがってその脅威に対処するためには、アメリカは西半球ではなくヨーロッパにおいてそれに対処しなければならないのであり、ヨーロッパに出かけて同盟諸国と深く結びつかねばならないということである。アメリカ軍が一九四四年六月六日に北仏海岸に上陸して以来、ヨーロッパへの関与はその後半世紀にわたる戦略的現実となった。一九四七年までに、この前方展開戦略は対ソ封じこめ戦略と呼ばれるようになる。

- (1) 赤木完爾『第二次世界大戦の政治と戦略』（慶應義塾大学出版会、一九九七年）。
- (2) イギリス側の組織と名称については同右、五一七ページ参照。
- (3) David Reynolds, *From World War to Cold War: Churchill, Roosevelt, and the International History of the 1940s* (Oxford: Oxford University Press, 2006), p. 31; Robert Dalleck, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945* (New York: Oxford University Press, 1979), pp. 221-222.
- (4) 合衆国商務省編『アメリカ歴史統計』第Ⅱ巻（原書房、一九八六年）一一四一ページ。
- (5) Mark A. Stoler, "FDR and the Origins of the National Security Establishment," in *FDR's World: War, Peace, and Legacies*, edited by David B. Woolner, Warren F. Kimball, and David Reynolds (New York: Palgrave Macmillan, 2008), pp. 64-65; James E. Hewes, Jr., *From Root to McNamara: Army Organization and Administration, 1900-1963* (Washington, DC: Center of Military History, United States Army, 1975), pp. 3-31. 110 冊紀はじめタフト政権下における陸軍の改革（参謀本部の強化）をめぐる紛糾で、ハッド陸軍参謀総長 (Major General Leonard Wood) とヘインズフォース軍務局長 (The Adjutant General: Major General Fred C. Ainsworth) の対立が深刻化し、ステイムソン陸軍長官は参謀総長を支持したが、軍務局長は議会の支持を背景に抵抗した。See, F. Gunther Eyck, "Secretary Stimson and the Army Reforms, 1911-1913," *Parameters: Journal of the U. S. Army War College*, Vol. 1 (Spring 1971), pp. 19-28.
- (6) 神谷不二「トルーマンとマッカーサー 朝鮮戦争指導の一断面」篠原一、横山信編『近代国家の政治指導』（東京大学出版会、一九六四年）四〇一—四〇四ページ。
- (7) Mark A. Stoler, *Allies and Adversaries: The Joint Chiefs of Staff, the Grand Alliance, and U. S. Strategy in World War II* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000), pp. 1-3; Louis Morton, "Interservice Cooperation and Political-Military Collaboration, 1900-1938," in *Total War and Cold War: Problems in Civilian Control of the Military*, edited by Harry L. Coles (Columbus: Ohio State University Press, 1962), pp. 142-150.
- (8) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957), p. 320; Stoler, "FDR and the Origins of the National Security

Establishment,” p. 66.

- (5) William Emerson, “Franklin Roosevelt as Commander-in-Chief in World War II,” *Military Affairs*, Vol. 22, No. 4 (Winter 1958-1959), pp. 183-185.

(10) マーシャルは、自らの超党派的な政治信条を、自分自身一度も投票に行かなかったが、父は民主党員、母は共和黨員、自分は米国聖公会 (Episcopal) の信徒であると表現している。“From Marshall to Charles J. Graham,” September 23, 1941, Washington, DC. Larry I Bland, Sharon R. Ritenour and Clarence E. Wunderlin, Jr., eds., *The Papers of George Catlett Marshall*, Volume 2: “We Cannot Delay” June 1, 1939-December 6, 1941 (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1986), p. 616.

- (11) Hewes, Jr., *From Root to McNamara*, pp. 57-103.

(12) アメリカ史には議会や大統領との関係で、野戦軍司令官が政治的紛糾を引き起こした事例を少なからず発見することが出来る。ザカリー・テイラー (Zachary Taylor)、ウィンフィールド・スコット (Winfield Scott)、ジョージ・マックレラン (George McClellan) がその例である。真珠湾以降のアメリカの太平洋における敗退で、ドワイトを最初に打倒するのではなく、日本に対する復讐戦を優先すべきだとする圧倒的な世論の高まりを前に、ダグラス・マッカーサー (Douglas MacArthur) の振る舞いで、彼の議会における支持者には同様の懸念があった。See, Richard W. Steel, *The First Offensive, 1942: Roosevelt, Marshall, and the Making of American Strategy* (Bloomington: Indiana University Press, 1973), pp. 81-93; Dalleck, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, pp. 331-334; D. Clayton James, *The Years of MacArthur*, Volume II, 1941-1945 (Boston: Houghton Mifflin, 1975), pp. 83-88, 137-41, 248-253, 361-363, 403-440. マーシャル一九四二年の中間選挙の時期のブッカーサーをめぐる動きは興味深い。

- (13) Stoler, “FDR and the Origins of the National Security Establishment,” p. 71.

(14) “Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff, 1942-1989,” TMs. (Washington, DC: Historical Division, Joint Secretariat, Joint Chiefs of Staff, November 1989), pp. 1-4; Vernon E. Davis, “History of the Joint Chiefs of Staff in World War II: Organizational Development,” Vol. I, TMs. (Washington, DC: Historical

Section, Joint Chiefs of Staff, 1953), pp. 324-385.

(51) Huntington, *The Soldier and the State*, pp. 315-344.

(16) Forrest C. Pogue, *George C. Marshall: Education of a General, 1880-1939* (New York: Viking Press, 1963), p. 324; Idem, *George C. Marshall: Ordeal and Hope, 1939-1942* (New York: Viking Press, 1965), p. 22.

(17) Stoler, "FDR and the Origins of the National Security Establishment," pp. 71-72; J. Garry Clifford, "Bureaucratic Politics," in *Explaining the History of American Foreign Relations*, Second Edition, edited by Michael J. Hogan and Thomas G. Patterson (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 100.

(18) マーシャル参謀総長が全米軍の参謀総長という含意をもって、大統領に大統領付参謀長の職を新設してリーヒ提督を任命するように促したため、当初、大統領はきわめて否定的で、自分が全米軍の参謀総長であり最高指揮官である重ねるマーシャルに言い放ち、大変に不愉快になったと述べ、Larry I. Bland, ed., *George C. Marshall Interviews and Reminiscences for Forrest C. Pogue*, 3rd edition (Lexington, VA: George C. Marshall Foundation, 1996), p. 431.

(9) Kent Roberts Greenfield, *American Strategy in World War II: A Reconsideration* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1963), pp. 80-84.

(20) 全般の経緯については赤木『第二次世界大戦の政治と戦略』七三―八三ページ参照。See, Stoler, *Allies and Adversaries*, pp. 79-90.

(21) 大統領の署名の後に敢えて最高指揮官と記された命令文書は以下に収録されている。Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins: An Intimate History* (New York: Harper & Brothers, 1948), pp. 603-605.

(22) Stoler, "FDR and the Origins of the National Security Establishment," p. 75. マーシャルの回想は以下のとおりである。「我々は、ある種のデモクラシーにおいて指導者は人々を（適切な表現とは言えないが）面白がらせ続けねばならないことを、わかっていなかった。人々は行動することを要求したのだ。我々は完全な準備（イギリス本土への兵力の十分な蓄積をまっぴらにフランスに上陸するというマーシャルと統合参謀長会議の計画）ができるまで待つことはできなかった。」Bland, ed., *Marshall Interviews and Reminiscences*, p. 622.

- (23) See, Thomas Parrish, *Roosevelt and Marshall: Partner in Politics and War* (New York: William Morrow, 1989), p. 507.
- (24) Forrest C. Pogue, *George C. Marshall: Organizer of Victory, 1943-1945* (New York: Viking Press, 1975), pp. 315-316.
- (25) 赤木『第二次世界大戦の政治と戦略』一一四〇、六八—九五ページ参照。
- (26) Mark A. Stoler, *The Politics of the Second Front: American Military Planning and Diplomacy in Coalition Warfare, 1941-1943* (Westport, CT: Greenwood Press, 1977), pp. 120-123, 162-163.
- (27) Michael S. Sherry, *Preparing for the Next War: American Plans for Postwar Defense, 1941-1945* (New Haven, CT: Yale University Press, 1977), pp. 166-168, 199-205.
- (28) Diana S. Clemens, "Averell Harriman, John Deane, the Joint Chiefs of Staff, and the 'Reversal of Co-operation' with the Soviet Union in April 1945," *International History Review*, Vol. 14, No. 2 (May 1992), pp. 278-306.
- (29) Stoler, *Allies and Adversaries*, pp. 264-267.
- (30) Steel, *The First Offensive*, 1942, p. 90; Eric Larrabee, *Commander in Chief: Franklin Delano Roosevelt, His Lieutenants, and Their War* (New York: Harper & Row, 1987), p. 20.
- (31) 神谷不二「政軍関係 (Civil-Military Relations) にかんする一考察—シヴァリアン・コントロールについて」『法学雑誌』(大阪市立大学) 第一〇巻第二号 (一九六三年十二月) 二一六—二二七ページ参照。