

ブリーフィング・メモ

デタント期の日本の防衛論争

戦史研究センター安全保障政策史研究室 千々和 泰明

はじめに—デタントと基盤的防衛力構想の登場

冷戦下の東西間の緊張は、1960年代に入りキューバ危機（1962年10月）で核戦争寸前にまで達したが、以後米ソ両国は核戦争の防止に共通の利益を見出し、「デタント」（緊張緩和）の時期を迎える。1969年11月から第一次戦略兵器制限交渉（SALT-I）が開始され（1972年5月、第一次SALT 暫定協定締結）、1972年11月からはSALT-IIが開始される。また1971年7月、ニクソン米大統領の訪中が発表され、米中和解への道筋がつけられた。ベトナム戦争についても、1973年1月にパリ協定が締結され、ベトナムのアメリカ軍は同年3月までに撤退した。

こうしたデタントは、日本の安全保障政策にも変化をうながすことになる。1976年10月29日、初の「防衛計画の大綱」（「51大綱」）が策定され、日本の防衛力の在り方として「基盤的防衛力構想」が導入された。51大綱は日本の防衛力の在り方として、「防衛上必要な各種の機能を備え、後方支援体制を含めてその組織及び配備において均衡のとれた態勢を保有すること」「限定的かつ小規模な侵略については、原則として独力で排除すること」「防衛力の現状を見ると、規模的には、その構想において目標とするところとほぼ同水準にあると判断される」こと、日本の保有する防衛力が「情勢に重要な変化が生じ、新たな防衛力の態勢が必要とされるに至ったときには、円滑にこれに移行し得るよう配意された基盤的なもの」であることと述べている。これが基盤的防衛力構想と呼ばれるものである（ただし、「基盤的防衛力」という表現が用いられているのは、51大綱の本文ではなく、同大綱策定同日に発表された坂田道太防衛庁長官談話においてである）。

このことは、これまで「脅威対抗論」と「脱脅威論」の対立と、前者から後者への転換として描かれることが多かった。脅威対抗論とは、脅威に応じてこちらの防衛力を決め、脅威の高まりに合わせてこちらの防衛力も大きくしていくというある意味で当たり前の考え方であるが、脱脅威論とは、持つべき防衛力を脅威とはいったん切り離したうえで組み立てて考えるという、防衛構想としてはかなり大胆な発想である。これまでの見方では、防衛官僚の久保卓也が、防衛局長在任中の1971年2月と1974年6月にいわゆる「KB 論文」（「防衛力整備の考え方」および「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」）を執筆し、またこの間の1973年2月の「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解を経て、従来の所要防衛力構想すなわち脅威対抗論に対するアンチテーゼとしての脱脅威論である久保構想が、坂田防衛庁長官の支持を勝ち取り、51大綱において基盤的防衛力構想として結実した、とされる。

本稿はデタント期の日本の防衛論争について、近年利用可能になった史料や関係者のオーラルヒストリーなどから、これを脅威対抗論と脱脅威論の対立、前者から後者への転換というより、これらが基盤的防衛力構想の下で結果的に並存することになる過程として描き直すことにする。

脱脅威論と「低」脅威対抗論

70年代に入ると、国際的なデタントや国内的な景気後退などにより、脅威対抗論である所要防衛力構想にもとづく従来型の長期防衛力整備計画の策定が困難な情勢となり、1976年度で終了する第四次防衛力整備計画（「四次防」）後の安全保障政策の展望が描けなくなっていた。

そこでポスト四次防問題の解決策につながるような新たな防衛構想の策定を提唱したのが久保であった。1971年から1974年にかけてまとめられた久保構想は、従来型の脅威対抗論は破綻しているという認識から出発する。そのうえで、現実的に達成の見通しが無い防衛力の整備をめざすのではなく、軍事的合理性と政治的妥当性の調和という観点から、抵抗力として機能するような防衛力、すなわち防衛上の各種機能を有し、機能的・地理的に均衡がとれ、ポシブルな脅威としての限定戦争に独力で対処でき、緊張時に拡張できるような完結性のある防衛力を保持するべきであると主張した。また久保によると、そのような防衛力は規模的には既に概成されているとされた。1973年2月、防衛庁が衆議院予算委員会で発表した「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解は、日本が平和時に必要とする防衛力を「わが国の防衛上必要とされる基本的な機能、組織を備え、配備についてすきのない有効な防衛力であり、また、装備の近代化を進め、後方支援態勢を整備するなど、与えられた条件のもとでは、最も効率的な防衛能力を発揮できるもの」としたが、これは久保構想を反映したものであった。

しかしその後「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解は撤回され、庁内でもKB論文で示された久保構想に対する支持は必ずしも広がらなかった。一方、1974年の秋ごろから、防衛庁内にポスト四次防問題を検討するための「N研究会」と呼ばれる会合が発足した。夏目晴雄課長以下の防衛課は、N研究会での検討を踏まえ、今後は従来型の脅威対抗論は止めるとしても、脱脅威論は受け入れられないとした「常備すべき防衛力」構想を打ち出すようになった。「常備すべき防衛力」構想は「限定脅威所要防衛力構想」とも表現され、「低」脅威対抗論ともいえる考え方であった。

ところが1974年12月に久保構想に理解のある坂田が防衛庁長官に就任し、1975年の夏から秋にかけては、久保自身が防衛事務次官に就任し、また坂田の私的諮問機関「防衛を考える会」が久保構想寄りの立場をとった報告書を発表するなどして、庁内で久保構想が重みを増した。

検証論

その後1975年秋に防衛課長となった西廣整輝は、久保がポスト四次防問題に対してより理論的なアプローチをとったのに対し、プラグマティックな考え方をする人だった。西廣は、脱脅威論をとるか脅威対抗論をとるかという理念的な問題とともに、従来型の5か年計画あるいは単年度計画以外の防衛力整備の新たな方式をつくり出すということに腐心していた。ここで、5か年計画に代えて、防衛大綱をつくるという方向性が打ち出された。西廣や、丸山昂防衛局長には、防衛大綱方式に移行する理由づけとして、基盤的防衛力構想を使った節が見受けられる。また関係者の証言によると、そこには、リベラルな三木武夫政権から現有防衛力の規模を守る、という意識も働いたようである。

西廣の防衛課長就任直後の1975年10月に発出されたポスト四次防作成に関する「第二次長官指示」では、今後は従来型の脅威対抗論はとらないことが示されたが、同指示では新たな防衛構想について「基盤的なもの」という表現とともに、N研究会に由来する「常備すべき防衛力」の語が使われた。このころから、基盤的防衛力構想をめぐる関係者たちのあいだで解釈の不一致が生じてくる。西廣は「常備すべき防衛力」の「性格、実体」を「基盤的防衛力」と称するとし、一方久保は両者は別のもの

であると考えた。また一連の議論のなかで、久保は自らの主張を脱脅威論から低脅威対抗論まで後退させることを認めたような印象を周囲に与える発言をしたようである。しかしその後久保は基盤的防衛力構想について国民に説明するための『防衛白書』1976年度版の起草にあたってやはり自説に立ち返り、同構想を低脅威対抗論とみなす制服組などのあいだで齟齬が生じた。結局久保はロッキード事件に関連する失言問題もあり、51大綱策定過程の最終局面に関与できないまま1976年の夏に防衛庁を去った。防衛大綱は防衛課主導の下で策定作業が本格化し、国防会議事務局による原案の起草、国防会議での議論を経て、同年秋に51大綱として策定された。

正式決定された51大綱および関連する公式文書も踏まえ、基盤的防衛力構想は脱脅威論なのか低脅威対抗論なのかという点について確認すると、たとえば『防衛白書』1977年度版には基盤的防衛力構想について「防衛力の規模を平時の防衛力のあり方を主眼としてアプローチした」とあるように、脱脅威論的な表現が用いられる一方、「脅威を無視した防衛は考えられない」といった脅威対抗論的な記述もある。実は基盤的防衛力構想導入にあたっての脱脅威論と低脅威対抗論のあいだの調整は、西廣のアイデアにもとづいて、「検証論」によって図られた。検証論とは、脱脅威論から導き出した防衛力を、低脅威に対抗できるかどうか検証してみると、結果的には対抗できるものであった、というロジックである。その結果、基盤的防衛力構想は脱脅威論とも脅威対抗論とも解釈できるようになったといえる。

実際、脱脅威論といわれた久保構想は、厳密には完璧な脱脅威論にはなりきれていなかったと考えられる。なぜなら久保の構想は、日本が独力で対処しなければならないような限定戦争や間接侵略、奇襲攻撃という「脅威」を、小さいながらも想定しているからである。基盤的防衛力構想のコンポーネントの一つである「限定小規模侵略独力対処」概念のなかで「限定小規模」に力点を置けば、そのような事態を一方向的に想定することも含めて、たしかに反所要防衛力構想的ではあるけれども、「侵略（独力）対処」を強調すれば、一種の脅威対抗論になる。実際に51大綱策定後の1977年5月6日に開かれた防衛庁臨時参事官会議でも、この点について大塚博比古参事官（国際担当）から「小規模かつ限定の場合は脱脅威論では説明がつかないのではないが^{ママ}脅威論としてしか説明できない」との指摘がなされている。このような脱脅威論の理論としての不完全さゆえに、検証論において、脱脅威論と低脅威対抗論の架橋が限定小規模侵略独力対処概念を「橋」としてなされたといえよう。

なお、よく誤解されるが、限定小規模侵略独力対処概念はオペレーショナルな意味で限定小規模侵略が発生した場合に自衛隊が独力で対処するという考え方だったのではなく、せめて限定小規模侵略くらいには独力対処できる程度の防衛力を将来的には持つことにしようという、防衛力整備のための概念であった（したがって、運用レベルでの日米共同対処と矛盾するものではない）。このことは検証論が、限定小規模侵略独力対処概念を事態の蓋然性から切り離していることと整合的であろう。

51大綱策定後の論争

51大綱策定後は、『防衛白書』1977年度版や久保による『国防』誌上での解説などを通じて、基盤的防衛力構想の脱脅威論的解釈が流布した。一方、制服組を中心にこれに不満を感じる人もいた。1977年5月6日に開かれた防衛庁臨時参事官会議の議事録によると、中村悌次海上幕僚長は「〔脱脅威か脅威対抗か〕コンセンサスが得られないまま〔防衛大綱は〕出された」と論じた。これらの議論

を受けて丸山次官は、「〔防衛大綱は〕必ずしも基本的には脱脅威ではない」と言明している。51大綱策定から半年以上経っても未だに防衛庁中枢で「兵力量のアプローチの仕方として平時時のアプローチか脅威対抗からやるのか」（夏目晴雄審議官）との議論がなされていた。実は51大綱策定の際に坂田長官が「特定の脅威に対抗するというよりも、国家間の地域的な安定均衡を前提として、平時における警戒態勢を重視する」（強調点引用者）との談話を発表した。このような基盤的防衛力構想の脱脅威論的説明に対して、脅威対抗論的解釈に立つ制服組はいらだった。国立国会図書館憲政資料室が所蔵する「宝珠山昇（元防衛施設庁長官）関係文書」には、51大綱策定の翌年に作成された「統幕各幕意見」に関する史料が含まれており、そこには「『大綱』策定時の長官談話、『量は脅威との連動を立つ』という対外説明資料は内局の一方的誤判断によるものであり幕としては関知しないところである」（強調点引用者）と記されている。

これらは、基盤的防衛力構想の脱脅威論的解釈と低脅威対抗論的解釈のあいだの溝が、51大綱策定後も埋まっていなかったことを示している。

おわりに—基盤的防衛力構想をめぐる多義的解釈

これまで基盤的防衛力構想については、久保構想がそのまま直線的に51大綱における基盤的防衛力構想に結実したかのような説明がなされることが多かった。しかし久保が私案として「基盤的防衛力構想」のアイデアを出してから、政府が公的に「基盤的防衛力構想」を策定するまでの間、ある見方では久保構想は商品化に先立つ「発明」であるとされ、また別の見方からすると久保構想は低脅威対抗論に「換骨奪胎」され、低脅威対抗論への「命名」であるとされた。つまりこれまでの「久保史観」は、相対化してとらえられなければならないであろう。脱脅威論は、未完に終わったのである。

そして基盤的防衛力構想の形成過程で、久保構想的な脱脅威論的解釈、N研究会に由来する「常備すべき防衛力」（「限定脅威所要防衛力構想」の意）のような低脅威対抗論的解釈、そして両者を架橋する西廣による検証論的解釈など、多義的な解釈が出現しそれぞれが並存することになった。51大綱策定に防衛課部員として関与した三井康有は、「極論すれば、十人いれば十通りの基盤的防衛力の解釈があるという状態」が生じたと述懐する。このことは、次の新冷戦期において、基盤的防衛力構想が自らへの対抗論理にどのように向き合ったのかという問題とも無関係ではないのである。

（2019年8月2日脱稿）

主要参考文献

- ・『防衛白書』各年度版
- ・防衛庁防衛庁史室『参事官会議議事要録（昭和52年）1／2』（本館—4A—034—00・平17防衛01214100）（国立公文書館所蔵）
- ・『宝珠山昇（元防衛施設庁長官）関係文書』（国立国会図書館憲政資料室所蔵）
- ・防衛省防衛研究所編『オーラル・ヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策』（4）防衛省防衛研究所、2015年
- ・政策研究大学院大学 COE オーラル・政策研究プロジェクト『夏目晴雄オーラルヒストリー（元

防衛事務次官)』政策研究大学院大学、2004年

- ・小宇佐昇「明確化された『基盤的防衛力構想』—『防衛計画の大綱』の特徴と課題」『国防』26巻1号(1977年1月)
- ・千々和泰明「戦後日本の安全保障政策に関する分析枠組みとしての『防衛力整備/運用』—『限定小規模侵略独力対処』概念を手がかりに」『年報政治学』2014-I(2014年6月)
- ・千々和泰明「未完の『脱脅威論』—基盤的防衛力構想再考」『防衛研究所紀要』18巻1号(2015年11月)
- ・千々和泰明「『51大綱』における防衛構想と自衛隊」『戦史研究年報』20号(2017年3月)
- ・宝珠山昇「基盤的防衛力構想の産みの親?」『日本の風』1号(2005年3月)
(<http://www1.r3.rosenet.jp/nb3hoshu/KibanBoUmioya20041213.htm>) (2012年5月21日アクセス)

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断転載・引用はお断り致しております。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。
防衛研究所企画部企画調整課

外 線 : 03-3260-3011

専用線 : 8-6-29171

FAX : 03-3260-3034

防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp/>