

未完の「脱脅威論」 ——基盤的防衛力構想再考——

千々和 泰明

はじめに

1976年10月29日に策定された「防衛計画の大綱」（「51大綱」）は、日本の防衛力の在り方として、「基盤的防衛力構想」を導入した。防衛大綱とは、日本の安全保障の基本方針、防衛力の意義や役割、これらにもとづく自衛隊の具体的な体制、主要装備の整備目標といった今後の防衛力の基本的指針を示すもので、三木武夫内閣期に51大綱として初めて策定されて以降、村山富市内閣期の「07大綱」（1995年11月28日策定）、小泉純一郎内閣期の「16大綱」（2004年12月10日策定）、菅直人内閣期の「22大綱」（2010年12月17日策定）、そして第二次安倍晋三内閣期の「25大綱」（2013年12月17日策定）まで計5回策定された（防衛大綱が冠する数字は、これらが策定された和暦に由来する）。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慮された基盤的なもの」であることと述べている¹。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、同大綱策定と同日に発表された坂田道太による防衛庁長官談話においてである²）。

1 「昭和52年度以降に係る防衛計画の大綱について」（昭和51年10月29日国会会議・閣議決定）。なお、基盤的防衛力構想の定義は、翌1977年度版の『防衛白書』において以下のように示されている。

「ア〔中略〕内外諸情勢が当分の間大きく変化しないとの前提にたてば、イ 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を主眼とし、ウ これをもって平時において十分な警戒態勢をとりうるとともに、限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処することができ、エ 更に、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うるよう配慮されたものとする」。『防衛白書』1977年度版、52頁。

2 「『防衛計画の大綱』の決定について（防衛庁長官談話要旨）」（昭和51年10月29日）。

基盤的防衛力構想については、51 大綱策定直前まで防衛事務次官を務めた久保卓也の考え方にもとづくものとして理解されることが一般的である³。1960 年代から 70 年代にかけて防衛庁防衛局第一課長、防衛局長、次官を歴任した久保は、防衛局長在職中の 1971 年 2 月に「防衛力整備の考え方」と題する論文（いわゆる「KB 論文」。「KB」は「久保」を意味する）を執筆して庁内に配布し、1973 年 2 月 1 日の「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解（のちに撤回）を経て、1974 年 6 月の論文「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」でいわゆる「脱脅威論」を洗練させた⁴。それまでの日本の防衛力の在り方は「所要防衛力構想」によって定められていた。これは仮想敵の強さに応じてこちらの防衛力を決めるといふ、明治以来の「脅威対抗論」に立つ防衛構想であるから、脅威が高まれば高まるほど、日本が保有すべき防衛力も大きくなることになる。ところが久保は、脅威がどのようなものであれ、平時には必要最小限の防衛力を保有すれば足りるとしたのである。そして国際的な緊張が高まった時に、防衛力を拡張（エクスパンド）すればいい。このように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、1974 年 12 月 9 日に三木武夫内閣の防衛庁長官に就任した坂田道太の支持を勝ち取り、51 大綱において基盤的防衛力構想として結実したというのが、教科書的な理解であろう。

しかしながら、近年利用できるようになった行政文書や関係者の個人文書、オーラルヒストリーなどによれば、基盤的防衛力構想の導入過程はより複雑なものであったことが分かる。たとえば、そのような関係者の一人であった元防衛課長の夏目晴雄は次のように述べている。

「久保さんというのは、評論家や学者としては一流だったかもしれないけれどもね。だからあの人の政策は結局日の目を見ないのですよね。もう少したって坂田さんがそれに似たようなことを考えるのですけれども、結局、換骨奪胎しちゃっているのです」⁵

3 植村秀樹『自衛隊は誰のものか』講談社、2002 年、126-127 頁；佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003 年、260、284 頁；田中明彦『安全保障—戦後 50 年の模索』読売新聞社、1997 年、244-264 頁；樋渡由美『専守防衛克服の戦略—日本の安全保障をどう捉えるか』ミネルヴァ書房、2012 年、65-66 頁；室山義正『日米安保体制（下）—ニクソン・ドクトリンから湾岸戦争まで』有斐閣、1992 年、363 頁も参照。See also Tsuyoshi Kawasaki, "Postclassical Realism and Japanese Security Policy," *Pacific Review* 14: 2, 2001, p. 225.

4 「防衛力整備の考え方」東京大学東洋文化研究所田中明彦研究室「データベース「世界と日本」」
<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19710220.O1J.html>> (2012 年 5 月 21 日アクセス)；久保卓也「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」久保卓也遺稿・追悼集刊行会編『久保卓也遺稿・追悼集』久保卓也遺稿・追悼集刊行会、1981 年、58-86 頁。なお久保は次官退任後に国防会議事務局長に転じ、のちの日本版 NSC (国家安全保障会議) に通じるような「国家安全保障会議」創設構想を打ち出した。千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構—日本版 NSC 成立への道』原書房、2015 年参照。

5 政策研究大学院大学編『夏目晴雄オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2004 年、151 頁。

同じく 51 大綱策定に防衛課部員・前任部員として深く関与した宝珠山昇は、さらに踏み込んだ発言をしている。

「『基盤的防衛力構想はいつだれが産み出したものか』と米国でも日本でもよく問われた。〔夏目の後任の防衛課長を務めた〕西廣〔整輝〕さんと私が産み、坂田さんと久保さんが命名したものと受け取られる趣旨で私は答えてきた」⁶

そこで本稿では、久保構想がそのまま直線的に 51 大綱の基盤的防衛力構想として公式に導入されたと考えるのではなく、むしろ防衛大綱立案過程全体のなかでの久保構想の位置づけを相対化することを通じ（すなわち「久保史観」の相対化を通じ）、久保の私案ではなく、あくまで政府の公的な方針であるところの基盤的防衛力構想について、その導入過程を再検討する。これにより、同構想の長期にわたる持続（基盤的防衛力構想からの脱却が明示されるのは 2010 年の 22 大綱策定時）や、この概念のとらえにくさの背景を理解することにつながり⁷、今後の安全保障政策に示唆を与えるものとなるであろう。

1 「久保構想」と「常備すべき防衛力」

既に見たように、久保構想の骨格が固められるのは 1970 年代前半のことであった。その背景にあったのは、四次防の漂流と頓挫である。

51 大綱が策定される以前には、日本の防衛力の在り方は長期防衛力整備計画によって示されていた。長期防衛力整備計画の策定は、1953 年 9 月 27 日に自衛隊創設に関しておこなわれた吉田茂総理と野党改進黨の重光葵総裁の会談で合意された事項の一つであった。これを受けて 1954 年 6 月 9 日に成立した防衛庁設置法は、新設される国防会議（総理を議長とし、国防に関する重要事項を審議する閣僚級合議体）の審議事項として防衛大綱を挙げた。しかし実際に策定されていたのは、「防衛力整備計画」と称する 5 か年計画であった。これは岸信介内閣期の「第一次防衛力整備計画」（1957 年 6 月 14 日策定）から、池田勇人内閣期の「第二次防衛力整備計画」（1961 年 7 月 18 日策定）、佐藤栄

6 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）。

7 たとえば基盤的防衛力構想の定義としてしばしば用いられる「わが国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、みずからが力の空白となってこの地域における不安定要因とならないよう、独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力を保持するという考え方」という表現は、実は『防衛白書』1992年度版において初めて登場したものである。『防衛白書』1992年度版、110-111頁。これには同語反復的な印象も残る。

作内閣期の「第三次防衛力整備計画」(1966 年 11 月 29 日策定)、「第四次防衛力整備計画」(1972 年 2 月 8 日策定)まで、計 4 回にわたって策定され、それぞれ「一次防」「二次防」「三次防」「四次防」と呼ばれる(一次防のみ 3 か年計画で、1961 年度は単年度計画)。

もともと四次防の原案は佐藤内閣の防衛庁長官であった中曽根康弘の下でまとめられ、1970 年 10 月 21 日に発表された(いわゆる「中曽根構想」)が、三次防の倍額となる約 5 兆 2,000 億円の予算を見積もる同原案は野党や世論の反発を浴び、結局四次防は 1972 年 2 月 8 日にまず大綱が決定され、四次防本体は原案を大幅に縮小したものとして田中角栄内閣期の 10 月 9 日にスタートするという特異な経緯をたどった。さらに景気後退などの影響によって、四次防はその目標を達成することなく終了してしまう。しかも時代は、60 年代後半から訪れた東西両陣営間のデタント(緊張緩和)のなかにあった。こうして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、四次防終了後の防衛政策の展望が描けなくなっていた。これが「ポスト四次防問題」である。

このような防衛力整備の手づまり状態への危機感から、これを打開しようとする試みのなかで生まれたのが久保構想であった。久保は KB 論文などのなかで、従来型の脅威対抗論は破綻しているという認識の下、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、シンプ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り、またそのような防衛力は規模的には既に概成されている、との主張を繰り返していくことになる。

関係者の証言によると、久保はこれより 10 年ほど前の防衛局第一課長時代(1960 年 8 月～1964 年 4 月)からこの構想を温めていたようである。当時第一課部員として久保に直接仕えた玉木清司は、1962 年の秋ごろ、当時毎日のように課長室で何かを執筆をしていた久保に呼び出され、「保有する防衛力というのは、必要な各種の機能の最小限のものを保有して、そして訓練を続けていくんだ。そうしておいて情勢が緊迫したら、ただちに対応できるようにエクスパンドされるようにしたらどうかと思うんだが、そう考えられないか」という考えを聞かされたという。当時まだ久保は「基盤的防衛力」という言葉は使っておらず、「有事にエクスパンドする」と表現していた。久保がこのようなアイデアを口にするようになった背景について玉木は、「久保さん自身の一種の思索の所産であって、何かの経緯があつてできたものではありません」としたうえで、「言葉は悪いんですが、ご本人の発想の新規さと

いうものにかかり執着しておられた」と回想している⁸。

ただ、所要防衛力構想の限界を認識し、新たな防衛構想を検討していたのは、久保だけではなかった。久保が1971年2月にKB論文をまとめる数年前から、これとは別に既に防衛庁内局の担当者レベルでの検討作業がおこなわれていた⁹。それは庁内で1969年におこなわれた陸上防衛力整備の長期計画の検討のなかで西廣防衛局計画官付部員、宝珠山防衛局計画官付事務官が同年10月22日に作成した「四次防審議資料」と題した文書のなかでまとめた「準即応体制」論に見られる。それは「所要防衛力に見合う部隊等を編成するが、平時は一部の部隊のみを自衛官によつて高充足し、即応態勢とし、他の部隊は基幹要員のみを自衛官定員によつて充足し、一定の作戦準備期間に緊急募集及び予備自衛官の編入（同上〔所要の教育訓練を含む〕）、緊急取得等によつて完成する体制」という考え方である¹⁰。そのうえで同文書は、「これは、近代戦の性格からして、防衛力の役割りを十分に果たし得ない危険があるが、完全即応体制と非即応体制との折衷案であり、前者の非効率性と後者の危険度とを低め、説得力の高いものとする事ができるが、状況によつては、非即応体制に近いものとなるおそれがある」としながらも、「現在の情勢下にあつては、〔中略〕準即応体制を選択してよいであろう」と結論づけた。西廣と宝珠山の準即応体制論は宝珠山から説明を受けた宍戸基男防衛局長がこれに難色を示したことでお蔵入りとなり¹¹、またこの議論自体も、担当者レベルによる、陸上自衛隊の定員問題を対象としているにすぎないものであったが、西廣と宝珠山の二人はのちの51大綱策定時にそれぞれ防衛課長と防衛課部員・前任部員として重要な役割を果たすことになる。

西廣と宝珠山による準即応体制論が1969年12月に不首尾に終わったのち、1970年10月の中曽根構想発表、11月の久保の防衛局長就任、1971年2月のKB論文作成、1972年2月の四次防策定、久保構想を反映した1973年2月の「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解発表（平和時の防衛力の数量を、陸上自衛隊は5個方面隊・13個師団・18万人、海上自衛隊は5個地方隊・4ないし5個護衛隊群・約25万トンないし約28万トン、

8 筆者らによる玉木清司氏へのインタビュー（防衛省防衛研究所編「玉木清司オールヒストリー」防衛省防衛研究所編「オールヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策(1)―四次防までの防衛力整備と日米安保体制の形成」防衛省防衛研究所、2012年、52-54頁）。

9 政策研究大学院大学編「宝珠山昇オールヒストリー」（上）政策研究大学院大学、2005年、93頁。

10 「四次防審議資料（陸自関係 No. 01）陸自の常時維持すべき体制について」『宝珠山昇関係文書』6-1（国立国会図書館憲政資料室所蔵）3-4頁。

11 「陸自関係計画の問題点と整理の方向」『宝珠山関係文書』（7-1）；宝珠山「基盤的防衛力構想の産みの親?」。

航空自衛隊は 3 個航空方面隊・8 個航空団・1 個航空混成団・約 800 機とした¹²⁾、1974 年 6 月の KB 論文作成へと続く。そして久保は「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」を書き上げた翌月、防衛施設庁長官に転出し内局を去る。

久保が内局を去ったのちの 1974 年 10 月 28 日、防衛庁内に夏目防衛課長の下で「N 研究会」と呼ばれる会合が発足し、そこで「ポスト四次防」に関する検討作業がおこなわれる¹³⁾（「N」は夏目の頭文字）。ポスト四次防策定のタイムリミットは、四次防の最終年度である 1976 年度の翌 1977 年度予算編成時（つまり 1976 年末）に迫っていた。1974 年 6 月に防衛課部員に着任し（1976 年 5 月から 1978 年 4 月まで前任部員）、N 研究会に参加していた宝珠山によれば、同研究会には防衛局や陸海空幕僚監部の担当者レベルが参加して長期計画について意見交換し、以後 8 回にわたって開催された¹⁴⁾。

やはり従来の所要防衛力構想の限界を認識していた夏目は「私が言い出した言葉としては、常備すべき防衛力という、やはり小さなものを考えた」（強調点引用者）と述べ、「今まで制服やわれわれが考えていたような防衛力整備というのは、望むべくして不可能なのだ。〔中略〕何とか現実的な枠の中で、制服の理論を納得させるようなことってできないものかということとは議論していました」と回想する¹⁵⁾。一方夏目は防衛課で検討されていた構想について、「たまたま久保（卓也）さんの発想と似たような名前」「多分、久保さんの考えていた平和時の防衛力に近い発想」という言い方をしたうえで、「ただし、哲学として、脅威対象でないとはいわなかった」「脅威対象というものを生かしていました」と証言している¹⁶⁾。ここで N 研究会が久保の脱脅威論と一線を画した理由は、12 月 12 日に丸山昂防衛局長（6 月に防衛施設庁に転出した久保の後任）の下でおこなわれたポスト四次防の作業方針に関する審議の席上、宝珠山が KB 論文への反論の形で示した「次期防の当面の課題と方針（案）」と題した文書に示されている¹⁷⁾。

〔(2) K・B 論文〔「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」〕の基本的認識ないし問題意識＝わが国の防衛力の意義、役割を国民がより受容しやすい形で提示し、そ

12 1973 年 2 月 1 日、増原恵吉国務大臣答弁、第 71 回衆議院予算委員会 3 号、衆議院・参議院『国会会議録』、<http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=25715&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=4&DOC_ID=15469&DPAGE=1&DTOTAL=6&DPOS=6&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=25791> (2012 年 5 月 21 日アクセス)。

13 政策研究大学院大学編『宝珠山オーラルヒストリー』（上）146 頁。

14 同上。

15 政策研究大学院大学編『夏目オーラルヒストリー』157、181 頁。

16 同上、163、157 頁。

17 「『基盤的防衛力』構想の背景、策定経過関連メモ」政策研究大学院大学編『宝珠山オーラルヒストリー』（下）249 頁。

れに合致し、かつ、軍事的にも意味ある防衛力を整備したいとしていると理解して=には、個人的には勿論、何人も異論はあるまい。また、個人的には、大すじとして、ここに提示されている、基本的認識、防衛力の意義、役割及び防衛力の整備の前提について異議はない。しかしながら、四次防作業の第一段階においてもそうであったが、ここに提示されているような防衛力の意義、役割を、評価基準ないし物差しとして、現在保有している防衛力又は整備しようとする防衛力の質及び量の妥当性を測定ないし評価しようすると、大変な困難に直面してしまうものであるが、この論文においてもこの点については何等解決案を提示していない。このため、『我が国の防衛力は、過大であることも、過小であることも望ましくない』（36頁）、『防衛力が内容的にはできるだけ抵抗力として有効であること』（37頁）などといわれても、評価の尺度が明示されていないので、客観的に理解することができない。従って、この論文を基礎として、当面の予備的作業における防衛能力の評価や目標防衛力の算定を行うことは困難であると判断される。

(3) このような理解に基づき、当面の予備的作業は、従来の所要防衛力から接近して防衛力の評価、算定を行う従来の方法によって行うこととし、これと併行して、この論文の提示するような防衛力の意義、役割と所要防衛力から接近した防衛力との接合点を見出すための研究を行うこととして、当面の作業の進行を図ることとする¹⁸

宝珠山は、KB論文からは防衛能力の評価や目標防衛力の算定をおこなうことはできないので、ポスト四次防策定作業にあたってはあくまで「従来の所要防衛力から接近して防衛力の評価、算定を行う従来の方法によって行う」とした。すなわちオペレーションズ・リサーチ(OR)という計量的な研究成果(いわゆる「赤本」)にもとづいた作業である¹⁹。局長として自由な思索が可能だった久保とは異なり、ポスト四次防の担当者は、理念とは別に、具体的な部隊編成・装備調達計画を念頭に置かなければならなかった。

それでは「常備すべき防衛力」構想が従来型の脅威対抗論である所要防衛力構想とどこがちがうのかというと、これがそれまでの脅威認識を下方修正し、防衛力の目標値を下げていることである。「今あるものとの関係では変わらない。しかし、従来目標としていたものを目標としないことにしたということは、変わるといっているわけです」と宝珠山は述べている²⁰。そのうえで「次期防の当面の課題と方針(案)」は、「〔KB〕論文の提示するような防衛力

18 防衛局防衛課「次期防の当面の課題と方針(案)」(昭和49年12月12日)『宝珠山関係文書』(9-2)5-8頁。

19 政策研究大学院大学編『宝珠山オーラルヒストリー』(上)67頁。

20 同上、167頁。

の意義、役割と所要防衛力から接近した防衛力との接合点を見出すための研究」をおこなうとしていた。「常備すべき防衛力」という言葉は、年が明けた 1975 年 2 月 15 日に夏目防衛課長名で統合幕僚会議事務局・陸海空幕僚監部宛てに発出された依頼文書「常備すべき防衛力の検討について（依頼）」、4 月 7 日に田代一正事務次官名で出された「常備すべき防衛力の検討について（通達）」、そして後述の「第二次長官指示」のなかに明記される²¹。

当時陸上幕僚監部第 3 部業務計画班員として N 研究会に参加していた寺島泰三によると、N 研究会は会としての結論をとりまとめたわけではなかったが²²、ここでの検討は防衛課の作業に影響を残した。この直後の 1975 年 3 月に防衛課に部員として着任した三井康有は、当時の防衛課では KB 論文は「少々脇において」という雰囲気があったと回想する²³。前述のように、久保はこの時内局にいなかった。そして N 研究会のメンバーで脱脅威論に批判的であった宝珠山は、のちに実際の 51 大綱の起案に携わることになる。宝珠山はこの「常備すべき防衛力」が「基盤的防衛力構想の原型」であると述べている²⁴。

2 防衛大綱への道

ところが、宝珠山が久保構想は作業指針にならないことを議論したとする丸山防衛局長の下での審議²⁵の 3 日前、1974 年 12 月 9 日に三木内閣が発足し、防衛庁長官に坂田道太が就任した。文教族の坂田はこれまで防衛行政とは無縁であったが、大学紛争に対処した経験から、安全保障に関しても「国民のコンセンサス」づくりをきわめて重要視していた²⁶。

坂田は 1975 年 3 月 2 日に、自らの私的諮問機関として「防衛を考える会」を設置した。「防衛を考える会」は 4 月 7 日から 6 月 20 日のあいだに計 6 回の会合をもち、またこの間防衛局による作業は同会の結論を待つべきだとする田代次官の判断で一時休止していた²⁷。「防衛を考える会」が最初の会合を開く 1 週間前の 4 月 1 日、坂田は「昭和 52 年度以後の防

21 「常備すべき防衛力の検討について（依頼）」防防第 556 号（昭和 50 年 2 月 15 日）『宝珠山関係文書』（9-6）；「常備すべき防衛力の検討について（通達）」防防第 1529 号（昭和 50 年 4 月 7 日）『宝珠山関係文書』（9-8）。

22 防衛省防衛研究所編「寺島泰三オーラルヒストリー」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、78-79 頁。

23 筆者らによる三井康有氏へのインタビュー（防衛省防衛研究所編「三井康有オーラルヒストリー」『オーラルヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策（4）』282 頁）。

24 宝珠山「基盤的防衛力構想の産みの親？」。

25 政策研究大学院大学編『宝珠山オーラルヒストリー』（上）148、159 頁。

26 坂田道太『小さくても大きな役割』朝雲新聞社、1977 年、5 頁。

27 政策研究大学院大学編『夏目オーラルヒストリー』168、181 頁。

衛力整備計画案の作成に関する長官指示」、いわゆる「第一次長官指示」を発した²⁸。ここには「限定的な武力紛争」「正面防衛力と後方支援体制の均衡」といった久保構想的な発想が含まれている。

そして7月15日、久保が防衛施設庁から田代の後任の事務次官として防衛庁に帰還した。久保の次官就任は、ポスト四次防問題をめぐる庁内の雰囲気に変化をもたらすことになる。「久保さんのエクспанション論が出て、それは出来ません、とあっさり片付けられたことがある。ところがその後、そのKB論が事務次官の思想であるとなるとそうはいかなくなった」と、かつて防衛局第一課長時代の久保に仕え、当時は長官官房長となっていた玉木は回想する²⁹。

しかも久保構想は、坂田の志向に合致するものであった³⁰。さらに「防衛を考える会」が9月30日に提出した報告書でも、久保構想に近い「防止力」という概念が提唱されることになる。報告書の言う防止力とは、抑止力とは異なり、「わが国に対する侵略がかなりの犠牲をしいられ、コストの高いものになることを相手に認識させて、その軍事力を容易に使用させない効果」のことであり³¹。こうして久保構想に理解のある坂田の長官就任、久保自身の次官就任、久保構想寄りの立場をとった「防衛を考える会」報告書を通じ、庁内で久保構想が重みを増した。

ところが、それではポスト四次防策定が久保構想にもとづいて進むかという、話はそう単純ではない。「防衛を考える会」の報告書提出の3週間ほど前の9月5日、今度は西廣整輝が夏目の後任の課長として防衛課に戻ってくるのである。

かつて防衛課で宝珠山昇とともに準即応体制論を唱えた西廣は、1971年4月から防衛庁技術研究本部会計課長、経理局会計課長などを務め、防衛政策の第一線からは離れていた。「夏目さんから西廣さんに防衛課長が変わるんですね。これが僕は転機だったと思います」と、当時の長官官房総務課部員だった藤井一夫は述べている³²。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、西廣は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、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ことに腐心して

28 「昭和52年度以後の防衛力整備計画案の作成に関する長官指示」(昭和50年4月1日)政策研究大学院大学伊藤圭一オーラルヒストリー』(下)政策研究大学院大学、2003年、265-270頁。

29 玉木清司・篠原宏・竹岡勝美・中島義雅「久保さんを偲ぶ」『久保遺稿・追悼集』422頁。

30 「坂田道太オーラルヒストリー」U.S.-Japan Project, Oral History Program, National Security Archives、1996年、4頁、<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/sakata.pdf>> (2013年2月7日アクセス)。

31 防衛を考える会事務局編『わが国の防衛を考える』朝雲新聞社、1975年、42-43頁。

32 「藤井一夫オーラルヒストリー」U.S.-Japan Project, Oral History Program, NSA、1997年、12-13頁、<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/fujii.pdf>> (2013年1月10日アクセス)。

いた³³。西廣は、「僕の前任者〔夏目〕も〔5 か年計画を〕作ろうとすればあまりにも惨めなものになるし作りかねて」「5 か年計画というよりもなにかお経で過ごそうと思って」と述べている³⁴。その「お経」として西廣が白羽の矢を立てたのが、国防会議の諮問事項でありながら固有名詞のものとしてはこれまで一度も策定されていなかった「防衛計画の大綱」であった³⁵。この防衛大綱は、それまでの 5 か年計画とは異なり、明確な年限というものがなく、また予算とも切り離された内容のものとなる。こうして西廣の防衛課長就任のすぐあとから 1976 年にかけて、ポスト四次防として従来型の 5 か年計画に代えて、防衛大綱なるものをつくるという展望が見えてくることになる³⁶。久保が新しい防衛構想を「求道者」（三井）のように追い求めていたのとは異なり³⁷、ポスト四次防の所管課長である西廣や、その上にいた丸山にとっては、時間的制約のなかでまずは 5 か年計画や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が喫緊の課題であって、そのような新たな方式、つまり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のである。実際に関係者のあいだでは、所要防衛力構想は周辺諸国の軍事力の変動を絶えず考慮に入れなければならないため、明確な年限のない長期計画をつくるのにはなじまないと受け止められるようになっていた³⁸。

防衛課長交代の翌月の 10 月 29 日、坂田は「昭和 52 年度以後の防衛力整備計画案の作成に関する第二次長官指示」を発した。これは 4 月の第一次長官指示において追って示されることとなっていた、「安全保障政策の中において防衛力を保持することの意義、国力国情に応じて整備すべき防衛力の体制等の防衛力のあり方」を示したものである。第二次長官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³⁹。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。防衛課は 10 月 28 日の国会答弁資料で、「現在考えているものは、常時備えているべき防衛力という意味で『常備防衛力』であり、

33 三井康有「基盤的防衛力構想模索の頃」西廣整輝追悼集刊行会編『追悼集 西廣整輝』西廣整輝追悼集刊行会、1996 年、134 頁。

34 「西廣整輝オーラルヒストリー」U.S.-Japan Project, Oral History Program, NSA, 1995 年、9 頁、<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/nishihiro.pdf>> (2013 年 2 月 7 日アクセス)。

35 「丸山昂オーラルヒストリー」U.S.-Japan Project, Oral History Program, NSA, 1996 年、5-6 頁、<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/maruyama.pdf>> (2013 年 2 月 7 日アクセス)。

36 筆者らによる三井氏へのインタビュー（防衛省防衛研究所編「三井オーラルヒストリー」281 頁）；政策研究大学院大学編『伊藤オーラルヒストリー』（下）152 頁。

37 三井「基盤的防衛力構想模索の頃」134 頁。

38 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、40 頁。「小宇佐昇」とは宝珠山のペンネームである。

39 「昭和 52 年度以後の防衛力整備計画案の作成に関する第二次長官指示」（昭和 50 年 10 月 29 日）政策研究大学院大学編『伊藤オーラルヒストリー』（下）271-274 頁。

その性格に着目すると、必要な防衛体制に円滑に移行できる基盤を持っているものとの意味で『基盤的防衛力』といえるものである」と整理した⁴⁰。このように西廣の下での防衛課が「常備すべき防衛力」の「性格」を「基盤的防衛力」と称するとした一方で、久保は両者は別のものであると考えた。年が明けてからの1976年3月29日の防衛庁参事官会議の議事録によれば、出席者から「常備すべき防衛力と基盤的防衛力は同じではないのか」と問われた久保は「違う」と言明している⁴¹。

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。1975年10月13日から16日にかけての「第二次長官指示案の主要者、大臣の意見調整」に関する宝珠山のメモには、「久保次官不満あり」と記録されている⁴²。ここで自らの主張が通ったのであれば、わざわざ不満を表明する必要はないであろう。当時の鮫島博一海上幕僚長は、「〔第二次長官指示に関する〕討議の結果、脱脅威ではなく低脅威対処の防衛力を目標とすることに落ち着いた」とし、久保も最終的には「脱脅威ではなく低脅威対処まで降りられました」と証言する⁴³。低脅威対抗論であれば、制服組とのあいだで妥協の余地があった。

その後、坂田の意向により、中曽根長官時代に一度出たきりになっていた『防衛白書』を再び刊行することになり、そのなかで防衛大綱の策定過程を国民に開かれたものにしたという坂田の考えにもとづいて、防衛大綱策定に先立ってその時点での基盤的防衛力構想の考え方を公表することになった⁴⁴。久保はこの『防衛白書』1976年度版の起草に熱心であったが、ここで久保はやはり自説に立ち返り、基盤的防衛力構想を低脅威対抗論とみなす制服組などとのあいだで齟齬が生じることになる。同白書を審議した1976年3月19日の防衛庁参事官会議の席上で中村悌次海上幕僚長（鮫島の後任）は、「これが防衛庁の出す白書であろうかという印象である」と批判している⁴⁵。中村によれば、ここで久保と、自衛隊の存在意義をあくまで「侵略に対処する」ことにあるとする制服組とのあいだで、「見解の差というものが非常にはっきりと浮かび上がって」いた⁴⁶。

40 防衛局防衛課「衆予対長官50. 10. 28山田太郎(公)問二-4」防衛庁防衛庁史室『国会答弁資料第76回(昭和50年)2/4』1731頁(本館-4A-034-00・平17防衛004711100)(国立公文書館所蔵)。

41 「白書(第二章 ポスト四次防)に関する参事官会議議事録要旨」(昭和51年3月29日)防衛庁防衛庁史室『参事官会議議事要録(昭和51年)1/2』1174頁(本館-4A-034-00・平17防衛01212100)(国立公文書館所蔵)。

42 「『基盤的防衛力』構想の背景、策定経過関連メモ」250頁。

43 「鮫島博一オーラルヒストリー」U.S.-Japan Project, Oral History Program, NSA, 1997年、5、7頁、<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/samejima.pdf>> (2013年2月7日アクセス)。

44 『防衛白書』1976年度版、2-3頁。

45 「臨時参事官会議議事録要旨 一白書関係(第一章)」(昭和51年3月19日)『参事官会議議事要録(昭和51年)1/2』104頁。

46 防衛省防衛研究所編『中村悌次オーラルヒストリー』(下)防衛省防衛研究所、2006年、221-222頁。

関係者たちが脱脅威論と低脅威対抗論のちがいにこだわったのは、哲学の問題に加え、当時はどちらの考え方をとるかによって防衛力の大きさに差が出てくる可能性があると考えられていたからである。宝珠山は、当時の関係者たちのあいだで、「所要防衛力>常備防衛力>現有防衛力>基盤的防衛力」との認識があったと述べている⁴⁷。また宝珠山によれば、「『基盤的防衛力』なる用語が嫌われたのは、その主張者が、この言葉で現有防衛力より小さいものを想定しているように理解される振舞をしていたからである」という⁴⁸。

6月4日、『防衛白書』1976年度版が刊行された。『防衛白書』1976年度版では、かつての「平和時の防衛力」の語が復活し、しかも「特定の差し迫った侵略の脅威に対抗するというよりも」「平時的発想に立っている」といった、実際の防衛大綱には登場しない、脱脅威論的な色彩の濃い表現が使われている。久保は制服組の反対を押し切って脱脅威論的な表現を含む白書の刊行に成功した。ところが久保は、この直後に防衛庁を去らなければならないようになってしまう。それにはこれより4か月ほど前に久保が起こした舌禍事件が関係していた。

同じ年の2月9日、久保は定例記者会見で、ロッキード事件に関連し、1972年10月9日の国防会議で次期対潜哨戒機(PX-L)の国産化が白紙還元されたのは、その直前の田中角栄総理、後藤田正晴官房長官、相澤英之大蔵省主計局長の協議の結果であると発言した。この発言は、ロッキード事件が民間旅客機トライスター導入のみならずPX-Lにもおよぶ気配を見せたため、国産化白紙還元の時点では防衛庁は事実上決定から外されていたことを強調するためのものであったが、田中、後藤田、相澤の三者とロッキード事件の関連を示唆するものと受け取られ、各方面に波紋を広げた。坂田は2月21日、久保を訓戒処分としている⁴⁹。久保は白書刊行からひと月後の7月16日、51大綱策定を見届けることなく次官を辞任することになるが、坂田の評伝を書いた佐瀬昌盛は「〔久保の〕『軽率』発言が勇退時期を繰り上げたことは否定できない」と指摘している⁵⁰。こうして久保は防衛大綱策定過程の最終局面に関与できないまま防衛庁を去ったのである。

47 宝珠山昇「『基盤的防衛力』政策決定過程に関する一考察に対するコメント」(2011年8月3日)『National Defense Observation Center』<<http://www1.r3.rosenet.jp/nb3hoshu/Kibantekiboueiryoku%20Bouken.html>> (2012年11月5日アクセス)。

48 同上。

49 『朝日新聞』1976年2月22日付。

50 佐瀬昌盛『むしろ素人の方がよい—防衛庁長官・坂田道太が成し遂げた政策の大転換』新潮社、2014年、174頁。

3 基盤的防衛力構想の導入と「検証論」

防衛大綱の策定作業は、4月5日の坂田の指示で防衛局を中心に進められ、これと並行して陸海空幕僚監部による整備目標案・整備計画案の作成作業がおこなわれた⁵¹。5月下旬、「防衛局素案」が防衛庁参事官会議に提出後、長官に報告され、また『防衛白書』1976年度版刊行3日前の6月1日には「常備すべき防衛力の防衛局案(50・6.1案)作成(秘)」がまとめられた⁵²。さらに白書発表の翌5日、これまでの検討をもとに防衛課内で防衛大綱の試案(「昭和52年度以後の防衛力整備の基本方針(52.6.5試案)」)が作成され⁵³、この試案は11日に防衛課内審議、14日に防衛局内審議、17日に陸海空幕僚監部との調整に付され、24日には坂田に対する中間報告がなされる⁵⁴。そして7月16日の次官・防衛局長交代(次官は久保から丸山、防衛局長は丸山から伊藤圭一に交代)を経て、7月24日に防衛大綱の最初の「たたき台」である「『基盤的防衛力』整備の考え方(防衛局試案)」が、具体的な部隊編成・装備調達計画である「別表」案も含めて、防衛局試案として国防会議事務局に示された⁵⁵。

7月12日、三木総理は防衛庁設置法第六十二条にもとづいて国防会議に「防衛計画の大綱」について諮問した⁵⁶。防衛大綱を審議する国防会議は翌日の13日に始まり、以後、8月10日、8月20日、10月13日、10月20日、10月27日、10月29日まで計7回開催される。既に前年10月の第二次長官指示発出以降、ポスト四次防に関する国防会議議員懇談会、国防会議幹事会、国防会議参事官会議が定期的におこなわれており、これらは7月13日以降も国防会議と並行して引き続き開催された。そして「『基盤的防衛力』整備の考え方」にもとづいて⁵⁷、国防会議事務局において防衛大綱原案が起草された。国防会議における論点は、基盤的防衛力構想の採用の可否、従来の5か年計画から防衛大綱方式への移行の可否、ポスト四次防の防衛費をGNP1%とすることの可否に示ばられていた。まず、8月10日の国防会議で外務省・防衛庁から国際情勢に関する説明がなされたうえで、8月20日の国防会議において「防衛庁で検討中の」基盤的防衛力構想についての説明が聴取された⁵⁸。

51 海上自衛隊50年史編さん委員会編『海上自衛隊50年史 本編』防衛庁海上幕僚監部、2003年、123頁；「『基盤的防衛力』の背景、策定経過関連メモ」250頁。

52 「『基盤的防衛力』の背景、策定経過関連メモ」250頁。

53 「昭和52年度以後の防衛力整備の基本方針(52.6.5試案)」『宝珠山関係文書』(16-2)。

54 「『基盤的防衛力』の背景、策定経過関連メモ」250頁。

55 同上。

56 同上。

57 筆者による宝珠山昇氏へのインタビュー(2013年3月18日・東京)。

58 防衛局防衛課「『防衛計画の大綱』に関する想定問答(案)」(51.11.2)防衛庁防衛庁史室『国会答弁資料 第78回(昭和51年)2/2』1715頁(本館-4A-034-00・平17防衛00490100)(国立公文書館所蔵)。

続いて 10 月 13 日の国防会議では、大筋において基盤的防衛力構想に盛り込まれている考え方で今後の審議を進めることで議員のあいだで意見が一致し、また従来のように年限を切った整備計画としないことについても合意を得たが⁵⁹、GNP1%枠については継続審議となった⁶⁰。防衛大綱の内容・構成が決められたのは、10 月 20 日の国防会議においてである⁶¹。そして 10 月 27 日の国防会議は、国防会議事務局が起草した防衛大綱原案を一部の字句修正(海上自衛隊の護衛隊群に関するもの)をおこなったうえで了承し⁶²、GNP1%枠については防衛大綱とは切り離して措置をとることとなった⁶³。10 月 29 日、国防会議・閣議において 51 大綱(「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱」)が正式決定され、基盤的防衛力構想が導入された。

それでは、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、結局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整理してみよう。前述の通り、51 大綱策定の 1 年ほど前、1975 年の秋ごろから、基盤的防衛力構想が脱脅威論であるのか低脅威対抗論であるのかということをめぐる関係者たちのあいだで解釈の不一致が生じてきており、それは『防衛白書』1976 年度版の起草過程でもあらわになっていた。防衛大綱およびその関連文書では、「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」(51 大綱策定時の防衛庁長官談話)、「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」「見通しうる将来に達成可能な現実的な防衛体制を、一定の意味をもった完結性のある形で整えようとするものである」(『防衛白書』1977 年度版)といった⁶⁴、脱脅威論的・久保構想的な表現が用いられる一方、KB 論文や「防衛を考える会」報告書にあった「抵抗力」「防止力」といった考え方は明示的には採用されなかった。また久保の考えや『防衛白書』1976 年度版にあった完結性についても、少なくとも 51 大綱本文には明示されていない。さらに「防衛力の本質は、古今東西を問わず、外部からの脅威に対し備えることにある。その意味において、脅威を無視した防衛は考えられない」「基盤的防衛力の質は、脅威に対応しうるものが必要であるとされている」(『防衛白書』1977 年度版)のような、脅威対抗論的な記述もある⁶⁵。

59 同上、1717 頁。

60 『東京新聞』1976 年 10 月 13 日付夕刊。

61 『防衛計画の大綱』に関する想定問答(案) 1718 頁。

62 同上。

63 『東京新聞』1976 年 10 月 27 日付夕刊。結局防衛大綱の閣議決定から 1 週間後の 11 月 5 日に「当面の防衛力整備について」が閣議決定され、「防衛力整備の実施に当たっては、当面、各年度の防衛関係経費の総額が当該年度の国民総生産の百分の一に相当する額を超えないことをめどとしてこれを行うものとする」とされた。「当面の防衛力整備について」(昭和 51 年 11 月 5 日国防会議・閣議決定)。

64 『防衛白書』1977 年度版、50、54 頁。

65 同上、52、80 頁。

実は基盤的防衛力構想導入過程において防衛課では、脱脅威論と低脅威対抗論のあいだの調整が図られていた。そのためのアイデアをひねり出したのも、やはり西廣であった。三井康有は、「脱脅威の考え方は、西廣さんにとっても決して本意ではなかった、と私は思う。そこで西廣さんは、表向きは脱脅威を標榜しながら、これを更に現実の政策としてアクセプタブルなものに再構築することに傾注した」として、次のように証言している。

「その努力の結果生れたのが、いわゆる検証論である。簡単に言えば、基盤的防衛力は、脅威との関係を一たん断ち切って独自の観点から導き出すが、後から周辺の脅威に照らして、その防衛上の意味あいを検証する。その結果基盤的防衛力は、『限定的かつ小規模な侵略』に有効に対処し得ることが確認出来たので、四次防迄で考えていたような能力には及ばないが、国際情勢も好転して来ているので、これでよしとしようという論理構成だった。役人ばなれした智恵だったが、これで基盤的防衛力構想は、脱脅威とも云えるし、脅威対抗とも云える便利なものとなり、制服の人達も安心した」⁶⁶

要するに「検証論」とは、脱脅威論から導き出した防衛力を、低脅威対抗論から導き出した防衛力で検証してみると、結果的に両者が同じ水準だった、というロジックである（三井によれば、検証論は「最終段階で大綱の思想の完成度をより高めるために、念には念を入れて練り上げたっておきの理論」という性格のものであった。そのため西廣たちは検証論について積極的に喧伝することはなかったようである⁶⁷）。

そもそも久保構想は、脱脅威論といいながら、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。つまり基盤的防衛力構想のコンポーネントであるいわゆる「限定小規模侵略独力対処」概念は、「限定小規模」に力点を置けば、そのような事態を一方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のである。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」としてなされたのだった。

66 三井「基盤的防衛力構想模索の頃」134-135頁。

67 筆者らによる三井氏へのインタビュー（防衛省防衛研究所編「三井オーラルヒストリー」309-310頁）。

4 51 大綱策定後の論争

さて 51 大綱策定直後の 11 月、内局防衛課は「『防衛計画の大綱』について」という解説文を公表したが、このなかで基盤的防衛力構想は「脅威対抗の考え方から脱却し、防衛力の規模を主体的に導き出し、万一の事態に際してはこの防衛力を中核として、小粒でもピリリと辛い防衛体制を構成しようとする考え方」であるとの説明がなされた⁶⁸。さらに『防衛白書』1977 年度版にある「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」「見通しうる将来に達成可能な現実的な防衛体制を、一定の意味をもった完結性のある形で整えようとするものである」といった解説は、脱脅威論・久保構想に近いといえるであろう。また既に防衛庁を退官していた久保も、引き続き専門誌などで論文を発表し、51 大綱における基盤的防衛力構想を「自らのかねてからの主張が実ったものとして」（宝珠山）意図的に解説していた⁶⁹。

防衛課による解説や『防衛白書』1977 年度版、久保の解説のような基盤的防衛力構想の脱脅威論的解釈がなされる一方、これに不満を感じる人もいた。夏目晴雄元防衛課長（このころは長官官房防衛審議官）によると、『防衛白書』の文書としての性格上、「これは解説すればするほど久保論文に近くなるんです。〔中略〕説明すればするほど、いかに脱脅威が当時として大事だったか、必要だったかということの説明せざるをえなくなってくるのですね。要するに、制服の顔を逆撫でするような形になる」としたうえで、制服組のあいだから「大綱は許せるが、白書は許せない」「大綱は仕方なかったとしても、防衛白書でことさら追認することはないだろう」との反発もあったと述べている⁷⁰。実際に制服組首脳は『防衛白書』1977 年度版に関する庁内での審議の場でこうした不満を公言していた。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、席上栗栖弘臣陸上幕僚長は「脅威を前提としない去年の大綱は間違であると考えている」と発言している⁷¹。同じ席で中村海上幕僚長も、「大綱の量の導き方（平時態勢と小規模限定からの兵力量）は間違いである。防衛の本質は脅威からの兵力量の算定でなければならない」「〔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」と論じたうえで、「他のことは我慢できても、防衛の本質は脅威対抗であるという基本線は譲れない」と言い切った⁷²。さらにこれ

68 防衛局防衛課「『防衛計画の大綱』について」『防衛アンテナ』196 号、1976 年 11 月、11-12 頁。

69 政策研究大学院大学編『宝珠山オーラルヒストリー』（下）59 頁；同（上）89 頁；久保卓也「防衛白書あとがき—私見」『久保遺稿・追悼集』107 頁も参照。

70 政策研究大学院大学編『夏目オーラルヒストリー』116、248 頁。

71 「参事官会議議事録」（昭和 52 年 5 月 6 日）防衛庁防衛庁史室『参事官会議議事要録（昭和 52 年）1／2』306、314 頁（本館-4A-034-00・平 17 防衛 01214100）（国立公文書館所蔵）。

72 同上、305、309、312 頁。

らの議論を受けて、丸山昂次官は、「〔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⁷³。51 大綱策定から半年以上経った 1977 年 5 月の段階にな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和時のアプローチが脅威対抗からやるのか」との議論がなされていたことには留意しておく必要がある⁷⁴。

また制服サイドが 1977 年秋にまとめた「中期業務見積り」（向こう 5 年間の陸海空自衛隊の実施する主要な事業に関する見積り）に関する防衛局計画官室案に対する「統幕各幕意見」は、「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」と述べた 51 大綱策定時の防衛庁長官談話に批判を向け、「『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」とまで述べている⁷⁵。先の 1977 年 5 月 6 日の防衛庁臨時参事官会議の議事録には、中村の発言として、「『特定の脅威に対抗するものではなく』という表現は国防会議で出てきたが、意見を申し上げてははずしてもらったが、長官談話や広報アンテナで書かれている←（不満の意）」と記されている⁷⁶。

基盤的防衛力構想の脱脅威論的な解釈に対し、内局でもたとえば宝珠山は 1977 年 1 月に発表した論文のなかで、基盤的防衛力構想を「小規模限定脅威対処の防衛論」「限定脅威所要防衛力構想」と解説した⁷⁷。宝珠山はのちにも、基盤的防衛力構想は低脅威対抗論にもとづいて算出した「赤本」に「化粧」したものであるとの説明をおこなっている⁷⁸。

基盤的防衛力構想をめぐるこれらの論争に関連して三井は、「この構想は、適当に漠然としており、いろいろな解し方を許す懐の深さに、むしろ特徴があるともいえる」として⁷⁹、51 大綱策定直後の雰囲気について次のように述べている。

「はっきり言うと、そもそも基盤的防衛力というのは、一方で脱脅威といい、他方で限定小規模侵略独力対処も標榜している。どっちが中心なのか、という点です。特に制服の人たちは、限定小規模対処のほうを重視して、しかもなおかつエクスパンドがあ

73 同上、314 頁。

74 同上、310 頁。

75 「『計画（特に中業）作成の基本方針』（計画官室案）に対する統幕各幕意見」（昭和 52 年 11 月 16 日）『宝珠山関係文書』（12 - 6）。

76 「参事官会議議事録」（昭和 52 年 5 月 6 日）307-308 頁。

77 小宇佐「明確化された『基盤的防衛力構想』」40 頁。

78 政策研究大学院大学編『宝珠山オーラルヒストリー』（上）67 頁；「宝珠山オーラルヒストリー」U.S.-Japan Project, Oral History Program, NSA, 1996 年、11 頁、<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/hoshuyama.pdf>>（2013 年 2 月 7 日アクセス）。

79 三井康有「『大綱』の原点 基盤的防衛力構想」『セキュリタリアン』398 号、1992 年 4 月、13 頁。

るから、これで何とか安心したようです。他方で別の人たちは、それは後から付け足したようなもので、脱脅威の考えこそが大綱の最大の特徴だと受け止めていました」⁸⁰

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といえよう。

おわりに

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、久保の私案としての基盤的防衛力構想と、政府の公的な方針としての基盤的防衛力構想は、区別してとらえる必要がある。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。実際には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。

基盤的防衛力構想は、四次防が漂流・頓挫したのちの行きづまりを打開し、防衛力の在り方をめぐる国内の分裂を架橋する役割を果たしていく。そして 07 大綱における「踏襲」⁸¹、16 大綱における「有効な部分」の「継承」を経て⁸²、22 大綱においてようやく「従来の『基盤的防衛力構想』によることなく」として見直されるまで⁸³、実に 34 年間の長きにわたって日本の防衛構想であり続けた。この間、基盤的防衛力構想に関する政府の説明も変化し、基盤的防衛力構想が防衛構想としてとらえにくいものとなったり、場合によっては概念上の混乱や誤解を生むこともあった。基盤的防衛力構想が日本の防衛構想としてこれほど長期にわたって維持されたことや、防衛構想としてとらえにくいものとなった背景は、51 大綱策定の経緯と無関係ではないように思われるのである。

(ちぢわやすあき 戦史研究センター安全保障政策史研究室主任研究官)

80 筆者らによる三井氏へのインタビュー（防衛省防衛研究所編「三井オーラルヒストリー」316 頁）。

81 「平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（平成 7 年 11 月 28 日安全保障会議・閣議決定）。

82 「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（平成 16 年 12 月 10 日安全保障会議・閣議決定）。

83 「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（平成 22 年 12 月 17 日安全保障会議・閣議決定）。