

戦略思想としての「基盤的防衛力構想」

道下 徳成

「基盤的防衛力構想」¹は、戦後の日本において唯一の包括的かつ洗練された防衛戦略構想であった。しかし、同構想は政策論²や政治外交史・政治学³の文脈で語られることが多く、戦略論の視点からは十分な検討が行われていない。また、同構想が一般的な戦略論の用語や枠組みをもって分析されていないことが、日本の防衛政策を分かりにくいものになっているという面も否定できない。このような問題意識に立ち、本論文は政治的背景や成立の経緯、防衛力整備の実態論には踏み込まず、戦略論の視点から宣言政策としての基盤的防衛力構想の特徴を内在的に分析し、現代的な意義を検討することを目的

*本論文に示された見解は筆者個人のものである。

¹ 基盤的防衛力構想の内容については、以下の文献を参照せよ。防衛庁『日本の防衛』大蔵省印刷局、1977年、45～87頁。久保卓也「防衛白書あとがき—私見」『国防』第25巻第8号(1976年8月)(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年に転載)。久保卓也「ポスト四次防の基盤的防衛力構想—平和時の奇襲、小規模侵略に対処」『軍事力バランス1976～77』『世界週報』臨時増刊、1976年11月15日。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』第26巻第1号(1977年1月)。92年以降、再登場した基盤的防衛力構想については次を参照した。防衛庁『日本の防衛』大蔵省印刷局、1992年、110-116頁。76年の防衛計画の大綱の本文および別表は、77年の『日本の防衛』(167-172頁)に収録されている。

² 神保謙「『基盤的防衛力』構想を超えて—『多層抑止メカニズム』の導入」『世界週報』通号4110(2003年8月19～26日)。大場剛「基盤的防衛力に基づく将来の陸上防衛力の在り方—脅威の存在が不明確なポスト冷戦期の防衛力を考える」『陸戦研究』第48巻第558号(2000年3月)。富澤暉「地域安定勢力としての自衛隊(下)独立国にふさわしい基盤的防衛力を」『世界週報』第80巻第32号(通号3915)(1999年9月7日)。松阪淳一「冷戦構造の崩壊と今後の日米安保体制—『基盤的防衛力構想』を背景とした『防衛計画の大綱』の見直しを」『国防』第42巻第8号(1993年8月)。藤島浩「基盤的防衛力論の功罪」『軍事研究』第22巻第3号(1987年3月)。松阪淳一「日米防衛協力の理論的枠組み—基盤的防衛力構想との整合性を求めて」『国防』第31巻第4号(1982年4月)。松阪淳一「基盤的防衛力構想は破綻したか—わが国の防衛理論と今後の課題」『国防』第30巻第2号(1981年2月)。森永和彦「揺らぐアジアの戦略的均衡—再検討される日本の基盤的防衛力構想」(在韓米地上軍撤退計画の波紋<特集>)『世界週報』第58巻第28号(1977年7月12日)。堀江正夫、久保卓也、堂場肇「納得できるか『防衛計画の大綱』—構想の妥当性や実施面の問題点を洗う」『国防』第26巻第1号(1977年1月)。「『基盤的防衛力』の虚構」『世界』通号373(1976年12月)。小谷秀二郎「基盤的防衛力構想批判—防衛白書をめぐる諸問題」『産大法学』第10巻第2号(1976年9月)22-58頁。

³ 佐道明広「戦後日本の防衛と政治」(佐道明広「自主と同盟—戦後日本における防衛と政治 1950～1983」学習院大学法学部政治学科平成14年度提出博士論文、乙111号)159-187頁。植村秀樹『自衛隊は誰のものか』講談社現代新書(シリーズ番号:1584)、2002年、115-136頁。瀬端孝夫『防衛計画の大綱と日米ガイドライン—防衛政策決定過程の官僚政治的考察』木鐸社、1998年。村田晃嗣『防衛政策の展開—『ガイドライン』の策定を中心に』『年報政治学1997』(1997年)。田中明彦『安全保障』読売新聞社、1997年、244-264頁。廣瀬克哉『官僚と軍人—文民統制の限界』岩波書店、1989年、171-205頁。大嶽秀夫『日本の防衛と国内政治—デタントから軍拡へ』三一書房、1983年、113-144頁。室山義正『日米安保体制—ニクソン・ドクトリンから湾岸戦争後まで(冷戦後の安全保障戦略を構想する)』下巻、有斐閣、1992年、329～435頁。黒川修司「基盤的防衛力構想の成立と防衛計画の大綱の決定—1976年—」『平和研究』第10号(1985年11月)。石黒武夫「ポスト4次防大綱—「基盤的防衛力」とは何か」『立法と調査』(通号78)(1977年3月)。

とする。このため、ここでの議論は政府の公式見解、つまり『日本の防衛』の記述に基づいて展開することとし、その他の資料は公式文献の内容に合致する範囲内においてのみ援用する。こうしたアプローチによる分析は、日本の国内事情を知らない外国の国防当局者や専門家が基盤的防衛力構想、あるいは日本の防衛政策をどう認識するかについてのヒントにもなり、信頼醸成にも資すると考えられる。なお、1976年に閣議決定された「防衛計画の大綱」⁴は基盤的防衛力構想を基礎としてつくられたものであるため、その内容も基盤的防衛力構想の一部と位置づけて分析する。

本論文で具体的に検討する内容としては、基盤的防衛力構想の内容と変遷、脅威についての見方、防衛力整備についての考え方、「抑止」と「対処」の位置づけ、同盟との関係、国際関係論としての側面である。

1 基盤的防衛力構想の内容と変遷

基盤的防衛力構想の内容は1977年版『日本の防衛』の第2章「防衛計画の大綱」に詳述されている。そこで項目として挙げられているのは、「1 採用の背景」、「2 考え方」、「3 具体的内容」、「4 整備」であるが、本論文は基盤的防衛力構想の防衛構想としての内在的な分析を図るものであるため、このうち、「2 考え方」と「3 具体的内容」に焦点を当てることとする。

基盤的防衛力構想の考え方は、脅威についての見方、対処すべき侵略の事態、新たな防衛力の態勢への移行からなっている。そして、基盤的防衛力の具体的内容としては、機能別の防衛能力⁵、基盤的防衛力の量、基盤的防衛力の質がある。

『日本の防衛』は、基盤的防衛力構想の考え方を短くまとめ、以下の通り記述している。

- ア ...内外諸情勢が当分の間大きく変化しないとの前提に立てば、
- 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得るよう配意されたものとする⁶。

⁴ 『日本の防衛』1977年、167-172頁。

⁵ 具体的には、警戒、間接侵略などへの対処、直接侵略への対処、指揮通信及び後方支援、教育訓練、災害救援などである。

⁶ 『日本の防衛』1977年、52頁。

詳細な内容については議論を進めながら紹介することとし、ここでは、『日本の防衛』における基盤的防衛力構想についての記述の変遷について簡単に触れておこう。基盤的防衛力構想は76年版の『日本の防衛』に初登場したのち、77年版で詳述された。78年以降は防衛計画の大綱の説明のなかに吸収されるという形態となったため、91年までは「基盤的防衛力構想」という項目は『日本の防衛』からは消えた。80年代には「基盤的防衛力構想」という用語自体が全く登場しない場合が多かった。

こうした状況が変化したのは92年のことであった。92年版の『日本の防衛』は「基盤的防衛力構想」という項目を復活させ、この構想に再び光を当てた。ここで同構想は、「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である」と説明された⁷。このような説明は、基盤的防衛力構想の「脱脅威論」的な側面を一層強調するものであった⁸。

さらに95年の「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」⁹（以下、新大綱）策定に際して、基盤的防衛力構想の位置づけに変化が加えられた。新大綱では基盤的防衛力構想自体に変更が加えられたわけではなかったが、これを「基本的に踏襲」と限定した。この結果、「限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処（あるいは原則として独力で対処）する」という表現は踏襲されず、保有すべき防衛力については、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に配意された基盤的なものとするという「エクスパンド条項」が廃止された¹⁰。

⁷ 『日本の防衛』1992年、111頁。国会答弁においては、すでに1987年に西廣整輝が、「日本自身が、その種の世界的なバランスと申しますが、ある意味のマクロ的な安定状態というものの中で自分自身が力の空白になってそこで問題を惹起しないようにそれなりの能力というものを持たなくてはいけない、それが基盤的防衛力である」と述べている。第109回衆議院安全保障特別委員会2号、1987年8月24日。

⁸ ちなみに、70年代には“Standard Defense Force Concept”などと訳されていた基盤的防衛力構想が、92年以降は、“Concept of Basic Defense Capability”あるいは“Concept of Basic Defense Force”などと訳されていた。Defense Agency, *Defense of Japan* (Tokyo: publisher not specified, 1976 and 1977); Defense Agency, *Defense of Japan* (Tokyo: Mainichi Daily News, 1979); Defense Agency, *Defense of Japan* (Tokyo: Japan Times, 1980-1998); and Defense Agency, *Defense of Japan* (Tokyo: Urban Connections, 1999-2002).

⁹ 防衛庁『日本の防衛』大蔵省印刷局、1996年、313-321頁。防衛庁防衛局『防衛力の在り方についての検討—21世紀に向けての課題と展望』1996年2月。

¹⁰ 『日本の防衛』1996年、96-98頁。

2 基盤的防衛力構想と「脅威」

(1) 脅威の内容

77年版『日本の防衛』は基盤的防衛力構想の説明のなかで、「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」と述べている。そして、具体的に備えるべき脅威の内容として、「限定的かつ小規模な侵略」¹¹を挙げ、これを、一般的には、「事前に侵略の『意図』が察知されないよう、侵略のために大掛かりな準備を行うことなしに奇襲的に行われ、かつ、短期間のうちに既成事実を作ってしまうことなどを狙いとしたもの」¹²と定義している。つまり、明確に述べてはいないが、基盤的防衛力構想は具体的な脅威を念頭に置いたものであったといえる¹³。

それでは、基盤的防衛力構想は脅威をどのようにとらえていたのであろうか。基盤的防衛力構想にあって、脅威は「能力」と「意図」が結合することにより侵略となり、現実化するものである¹⁴。ここで、「意図」は変化しやすく、外部からかつ察知しにくいものであるとされる。ここまでの解釈は、基盤的防衛力構想以前の脅威認識と変わるところはない。

基盤的防衛力構想に特徴的なのは、これ以後の部分である。基盤的防衛力構想は、「他国を侵攻するか否か」「侵略を行う」という決断は国際政治に及ぼす影響や結果の重大さを考えると「政策決定者としても自由自在に下しうるものではない」とみて、「このような制約は、意図する侵攻規模が大きければ大きいほど強く機能する」と論じている¹⁵。

そして、こうした認識に基づき次のように述べている。

「基盤的防衛力構想」では、あらかじめ侵略の動きが見極めにくいもの、すなわち大

¹¹ 久保は、日本が軍事力をもって対処すべき事態として、国内治安、間接侵略、小規模侵略、中規模侵略、大規模侵略、核戦争の6つの段階があると想定していた。久保「防衛白書あとがき」125頁。

¹² 『日本の防衛』1977年、55頁。但し、1986年、西廣整輝は、「限定的小規模とは何だということになりますと、限定的と言え、やはり当然のことながら、手段において核を用いない通常兵器であるといったような意味の、手段における限定がございますし、地域的にも、局地的なものであるといった限定もあるかと思います。さらには、時間的な問題もあるかと思います。というのは、日米安保というものがありませんけれども、やはりアメリカの本格的な支援を受けるまでにはどうしても物理的なタイムラグというものがございます。アメリカの支援というもののいとまのないような状況で起きる事態、そういったものにはやはり独力で対応できなくちゃいけないというようなことがもろもろ考えられて、小規模かつ限定的な事態というようなことが決められたわけでありまして」と、よりニュアンスのある説明をしている。第106回参議院内閣委員会閉1号、1986年8月28日。

¹³ なお、1981年の『日本の防衛』は、基盤的防衛力構想においても、「防衛力が外部からの脅威に対し備えるものであるとの考え方に変わりはない」という点を改めて明記した。『日本の防衛』1981年、153頁。

¹⁴ 『日本の防衛』1977年、53頁。

¹⁵ 同上。

掛かりな準備は行わず、軍備の態勢をほぼそのままにして奇襲的に行われる侵略について、平時から備えようとしているものである¹⁶。

言い換えれば、敵が「大掛かりな準備は行わず、軍備の態勢をほぼそのままにして奇襲的に」侵略を行う能力が変化すれば、それに応じて「限定かつ小規模の侵略」の規模は変化し、敵の意図の自由度も変化するという考え方である。

それでは、基盤的防衛力構想は敵の能力をどのようにとらえているのであろうか。基盤的防衛力構想は、「能力」の特徴として、「軍事力の整備には長期間を要するので急激に変化することはない上、それは物的かつ外面的な形で現れるので、外部からこれを測定したり、将来の推移を見積もることが可能である」ことを挙げている¹⁷。

これらのことから、基盤的防衛力構想における脅威を次のようにまとめることができよう。脅威は意図と能力によって構成されており、意図が変化しやすい範囲は能力の従属変数である。そして、能力は急速に変化するものではなく、変化した場合は外部から認識できるものである。

つまり、基盤的防衛力構想の脅威認識は、基本的に敵の能力を重視するものであるといえる。一方、従来の方　いわゆる「所要防衛力」¹⁸　は、脅威を意図と能力によって構成されていると考える点では基盤的防衛力構想と差がないが、意図の変化しやすい範囲が能力と特に関係をもたない独立変数であると定義されている点が大きい違いである。

基盤的防衛力構想は、想定される脅威の質についてはほとんど言及していない。脅威の質について基盤的防衛力構想が具体的に述べているのは、唯一、「短期間のうちに既成事実を作ってしまう」というもののみである。さらに、92年版の『日本の防衛』は、「実際にわが国に対して具体的にどのような規模、態様の侵略が起こり得るかについては、武力紛争の原因やその時々国際環境等により千差万別であり、一概にはいえない」と記述し、一層、抽象的な脅威の見方をとるようになった¹⁹。つまり、基盤的防衛力構想

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上、54頁。

¹⁸ ここでいう所要防衛力は、飽くまで、いわゆる「所要防衛力」のことであり、一般名詞としての所要防衛力ではない。4次防も「通常兵器による局地戦以下の侵略事態」に対応するものであったので、実際は限定的な意味での所要防衛力構想に過ぎなかった。その意味で、4次防を所要防衛力構想であると定義するのであれば、基盤的防衛力構想も同様に、下方修正された脅威認識に基づく所要防衛力構想であったといえよう。脅威に対する限定的な対処能力しかもっていなかったのは日本だけではない。冷戦期に北大西洋条約機構（NATO）の通常戦力はワルシャワ条約機構軍に対して著しい劣位にあり、そのギャップは戦術核戦力によって埋められることになっていた。つまり、NATOにあってさえ、冷戦期の防衛力整備は真の意味での所要防衛力ではなかったのである。Karl Kaiser, Georg Leber, Alois Mertes, and Franz-Josef Schulze, "Nuclear Weapons and the Preservation of Peace," *Foreign Affairs*, vol. 60, no. 5 (Summer 1982), pp. 1157-1170.

¹⁹ 『日本の防衛』1992年、113頁。

は、脅威の量については比較的明確に位置づけているが、脅威の質については詳しく論じていないのである。

脅威に関する基盤的防衛力構想の大きい特徴の1つは、敵の能力についての日本の算定能力、つまり情報収集・分析能力を高く評価している点にある。基盤的防衛力構想は、日本は敵の能力を正確に見積もることができ、それを基礎に防衛力をファインチューニングしようとの前提に立っている。これは、「所要防衛力」的な発想をとっていたときも共通している特徴であり、異なるのは、基盤的防衛力構想においては「限定的かつ小規模な侵略」までの事態に、「所要防衛力」構想においては「通常兵器による局地戦以下の侵略」までの事態に、それぞれ備えることになっていたというだけである。

(2) 想定されていない脅威

基盤的防衛力構想が想定する脅威の特徴は、それが極めて直接的かつ軍事的なものであるという点である。すでに述べたとおり、基盤的防衛力構想が想定する脅威の上限は「限定的かつ小規模の侵略」であるが、同構想は専ら脅威の上限に注目しており、「限定的かつ小規模の侵略」以下の脅威についてはあまり論じていない。すでに多くの研究が明らかにしているとおり、軍事力には直接的な用法と同時に、抑止 (deterrence) や強要 (compellence) のように間接的な用法がある。また、直接的な武力使用にあっても、領土の占領などのように、敵に対する物理的な支配 (control) を目的とするものとともに、敵の行動に影響力を行使することを目的とする武力行使、すなわち強制 (coercion) と呼ばれるものも存在する²⁰。言い換えれば、戦時において敗北しないための能力と、戦時あるいは平時において敵の軍事的脅迫を無力化するための能力は必ずしも一致しない場合がある。このため、防衛力整備を考えるときには両者を別々に検討する必要があるが、基盤的防衛力構想は、このようなニュアンスのある中間的な軍事力の使用、あるいは外交の手段としての軍事力の使用を明確な形で論じていない²¹。

²⁰ これらの概念については次を参照せよ。Lawrence Freedman, ed., *Strategic Coercion: Concepts and Cases* (Oxford: Oxford University Press, 1998)。道下徳成「戦略論の将来」道下徳成、石津朋之、長尾雄一郎、加藤朗『現代戦略論—戦争は政治の手段か』勁草書房、2000年。

²¹ 軍事力のこうした側面については、78年版『日本の防衛』が初めて次のように言及した。「わが国の平和と独立を確保するためには、核の使用を含む全面戦の事態から通常兵器によるあらゆる態様の侵略事態、更には不法な軍事力による示威、恫喝といった事態に至るまで…対応し得、その発生を未然に防止するための隙のない防衛体制を構成する必要がある」。しかし、この記述は日米安全保障体制に関する部分で一般論として述べられただけであり、「軍事力による示威、恫喝」にどう対応するかについては触れられていない。防衛庁『日本の防衛』大蔵省印刷局、1978年、60～61頁。81年版『日本の防衛』は、日本の防衛政策に関する部分で、「…相手国からの軍事力を背景とした不当な圧力や脅迫などを受けないよう、あるいは仮に受けた場合にもこれに屈しないような体制を平素から整えておく必要がある」と述べている。しかし、こうした「体制」がどのように基盤的防衛力構想あるいは防衛計画の大綱に位置づけられ、具体的に担保されているのかについての言及はない。防衛庁『日本の防衛』大蔵省印刷局、1981年、104～105頁。

3 基盤的防衛力構想の「内容」 防衛力整備

次に、基盤的防衛力構想の描く、日本が保有すべき防衛力の特徴を検討しよう。第一に、防衛力整備構想としての基盤的防衛力構想の最大の特徴は、それが脅威だけに基礎をおくものではないという点である²²。77年版『日本の防衛』は次のように論じている。

...「基盤的防衛力構想」では、脅威の量だけを考えて防衛力の量を算定するのではなく、例えば組織上も配備上も隙がなく、かつ、均衡のとれた態勢を保有し、平時において十分な警戒態勢をとりうるものという観点から防衛力の量を追求した²³。

また、別の説明は基盤的防衛力構想を、「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す」と規定している²⁴。そして、基盤的防衛力構想を基礎として策定された防衛計画の大綱は、日本が保有すべき防衛力の内容について、「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」と述べている²⁵。つまり、基盤的防衛力構想においては、日本が保有すべき防衛力は、基本的に防衛上必要な機能や組織・配備上の均衡といった要素を基礎として設定されているのである。

こうした考え方は、基盤的防衛力の量がどのように設定されているかを見れば分かりやすい。例えば、陸上自衛隊の師団などは、「地理的特性等に従って均衡をとって配置」とされ、「山脈、河川、海峡」や「都道府県等の境界線」を考慮して、12個の師団と2個の混成団という部隊数とその配置が決められている。機甲師団1個の新編の必要性は、「各種機能に欠落を生じない」という要請から説明されている。そして、低空域防空用地対空誘導弾部隊の8個高射特科群保有は、「政治、経済上の中枢地域」「交通上の要衝」「防衛上の重要地域」が8個地域あることから導き出されている²⁶。また、作戦

²² 実態として、基盤的防衛力構想に基づいた防衛力が脱脅威的であったのは事実であろう。例えば、白川元春・元統合幕僚会議議長は基盤的防衛力構想について、「もっと違った表現で言いますと、脱脅威論という考え方です。それで、『防衛計画の大綱』は大体その延長上にあると思います」と述べている。第93回参議院安全保障及び沖縄・北方問題に関する特別委員会3号、1980年10月31日。なお、第4次防衛力整備5か年計画(4次防)はすでに脱脅威論であったという見解もある。例えば72年、増原防衛庁長官は、「4次防というのは...いわゆる脅威を前提とするという形のもものではございません」と述べている。第70回参議院予算委員会3号、1972年11月10日。また、4次防策定が始まった頃から、「周辺諸国の潜在的脅威を対象とすることは必ずしも適切かどうか」という考え方が防衛庁内にあったという。石黒「ポスト4次防大綱」38頁。

²³ 『日本の防衛』1977年、54頁。

²⁴ 防衛局防衛課「『防衛計画の大綱』について」『防衛アンテナ』1976年11月、12頁。

²⁵ 『日本の防衛』1977年、167頁。

²⁶ 同上、63～67頁。

用航空機の機数算定の根拠については、常時警戒態勢を保つために7カ所でアラート態勢をとりながら、2機を5分待機、さらに2機を1時間待機という形で維持するためには、その背景にどのぐらいの機数が必要かという計算が基礎となっていた²⁷。

しかし、基盤的防衛力構想が脅威を全く考慮に入れていないわけではない。すでに述べたとおり、基盤的防衛力構想は「限定的かつ小規模な侵略」に平時から備えようとするものである。それでは、基盤的防衛力と脅威はどのような位置関係になっているのであろうか。これについて『日本の防衛』は次のように述べている。

「基盤的防衛力構想」では、…（防衛上必要な機能や組織・配備上の均衡といった要素を基礎とする）考え方に基づいて、必要とする防衛力の量を算定しているが、本来防衛力というものは、いわゆる有事に際して有効なものでなければならない。この点について「基盤的防衛力構想」は、わが国が保有すべき防衛力のあり方として、防衛上必要な各種の機能や体制を具備するとともに、「限定的かつ小規模な侵略」までの事態に有効に対処しうるものを目標としている²⁸。（括弧内は筆者）

つまり、基盤的防衛力の中には、「限定的かつ小規模な侵略」に対処するための能力も織り込まれているということである。言い換えれば、基盤的防衛力は、量的には少なくとも「限定的かつ小規模な侵略」に対処するために必要な水準以上のものとなるはずである。この点について宝珠山昇は、基盤的防衛力構想を「小規模限定脅威対処の防衛論」あるいは「限定脅威所要防衛力構想」と呼ぶことができると指摘している²⁹。

基盤的防衛力構想における防衛力の第二の特徴は、同構想が前提としている情勢に大きい変化が生じて、この「前提」が崩れた場合は、「新たな防衛力の態勢」に円滑に移行することができる能力を備えている点である。これが、いわゆる「エクспанション論」と呼ばれるもので、「量的には必ずしも十分でなくとも、良質の基幹要員を保有していて最新の防衛技術を駆使しうる等、質的には必要とされる水準を維持していて、いつでもより強固な態勢へ移行するための中核となりうる力を備えている」ことがその要件とな

²⁷ 伊藤圭一政府委員の答弁。第78回参議院内閣委員会4号、1976年11月2日。

²⁸ 『日本の防衛』1977年、54頁。

²⁹ 小宇佐昇は宝珠山昇のペンネームである。小宇佐「明確化された“基盤的防衛力構想”」40頁。大場「基盤的防衛力に基づく将来の陸上防衛力の在り方」34頁。この点については西廣整輝も、「相手が現状をそう変えないで日本に差し向け得る軍事力の質なり量というものは、それなりに時代の推移によって方そのものについては変化をしてきておるわけでありませう。したがって、そういう意味で、ある固定した防衛力を持てばもうそれですべていいということではなくて、その時代の推移によって変化していく状況の中での限定的小規模な事態、つまりそれは時代が経ればそれなりに軍事技術的にも進歩したものになるし、場合によっては兵力的にも大きくなる場合も生じてくるわけですが、そういう形での小規模限定的な侵略に対しては独力で対応し得るということでありませうから、その意味で言えば極めて限定的な形ではあっても脅威対抗論であることもまた否定できないわけでありませう」と述べている。第109回衆議院安全保障特別委員会2号、1987年8月24日。

る³⁰。

そして、基盤的防衛力構想は、こうした態勢をとることに伴うリスクを認め、これへの対処を呼びかけている³¹。基盤的防衛力構想は、前提としている情勢に大きい変化が生じた場合には、その内容に応じて「防衛力をどこまで拡充、強化するのか」についての政策判断が行われる必要があると述べたうえで、「新たな防衛力の態勢への移行は、実際問題として相当の長期間を要」し、「移行を行うとの決断...が遅れた場合は、侵略に対して有効に対処しえないこととなる」と認めている³²。そして、そのような「リスク」を最小限にとどめるためには、「国際政治や軍事情勢の動向を常に的確に分析し、情勢の重要な変化の徴候をできる限り早期に察知すること、察知した結果を適時、適切に防衛政策に反映させることが極めて重要である」と情報収集・分析の重要性を強調しているのである³³。

それでは、基盤的防衛力構想の「前提」が崩れるまでには至らないが、敵の軍事能力が向上することによって「限定的かつ小規模な侵略」の質や量が変質した場合はどのように対応するのであろうか。この点で重要であったのは、基盤的防衛力構想は日本がもつべき防衛力の質について明確に規定しておらず、防衛計画の大綱も防衛力の量については別表に具体的に示していたのに対し、その質については具体的な基準を示さなかつ

³⁰ 『日本の防衛』1977年、57頁。エクспанションを実行するに当たっての難しさについて、西廣整輝は次の通り述べている。「情勢が緊迫した際により有効な防衛力に転換し得る基盤というものを持たせなくちゃいけないということが明記されておるわけであり。その点について我々の研究は、より情勢が緊迫した際に、例えばどの程度の防衛力の急速増勢が可能であるかどうか、期間はどのぐらいであり、限界をどのぐらいのものまで広げることができるかというような研究は常に行ってはおりますけれども、なかなかこれは非常に難しい問題があります。一部のものについてかなりの弾力性がある場合もありますし、あるものが非常にネックになる場合もある。それと、多くの場合は、そういった急速拡充する際には必要な、主要な装備等をアメリカがどの程度供与してくれるかといったような問題もあるわけございまして、なかなかこれがここまでできるという確信は得られないわけですが、我々としては常々そういったことについて研究は続けておる...」。第107回参議院内閣委員会3号、1986年11月27日。

³¹ 久保は、これをアメリカに倣ったやり方であると指摘している。堀江、久保、堂場「納得できるか『防衛計画の大綱』」19頁。

³² 『日本の防衛』1977年、57頁。基盤的防衛力構想がリスクを明確に示したことに對し批判的な見解も見られた。例えば、「よその国ではGNP(国民総生産)の数%以上を防衛予算にさいているのに、わが国ではGNP1%以上のカネを支払うことを許してくれそうにない。国を守るにはGNPの1%ぐらいの防衛費では、おぼつかない。『カネも出さないのに、国を守れ、といわれてもムリ』というのが防衛庁の共通した“ホンネ”である。国民の選択が防衛費はGNPの1%なら、国防の任務の方も、この程度ですよと『基盤的防衛力』という言葉を使い、一種の“開き直り”をしたのが今回の『大綱』といってよい」というものがあった。「記者の目」『毎日新聞』1976年10月30日(小宇佐「明確化された“基盤的防衛力構想”」60頁から引用)。しかし、リスクを明確に示すという態度はリスクを隠蔽するよりは少なくともよいことであり、シヴィリアン・コントロールや政府の国民に対する説明責任という面でも好ましいことであろう。

³³ 『日本の防衛』1977年、57頁。これに関して『日本の防衛』は、「情勢に大きな変化が生じた際には新たな防衛力の態勢に移行することとしているので、いわゆる『ウサギの耳』を長くすることは、従来にも増してその重要性が高まっている」と述べ、常時十分な警戒態勢をとりうる防衛力の必要性を訴えている。しかし、エクспанション論を信頼性の高いものにするために必要なのは戦略情報であって、戦術情報ではないため、この議論は多少不自然なものであるといえよう。同、58頁。

たことである。77年の『日本の防衛』は、「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」という循環論的な説明を示すにとどまっていた³⁴。

これについて86年の『日本の防衛』が、以下の通り初めて詳しい説明を提示した。

…「大綱」は、別表において、防衛力の規模を、基幹部隊、主要装備等について示すとともに、その枠内で、質的な充実向上に配意することとしており、これによって相当長期間にわたり、情勢の変化に弾力的に対応して、最も有効かつ効率的な防衛力を整備、維持し得る仕組みとなっている。

また、諸外国の技術的水準の動向等に対応するため、装備体系等を変更する必要がある場合には、安全保障会議及び閣議の審議、決定を経て、別表の内容を変更することも可能である³⁵。

これによって、「エクスパンド条項」を発動するほどではないが防衛力は強化しなければならないような中間的な状況に、質的向上をもってある程度対応することが可能になっていたのである³⁶。

また、一般論としても、基盤的防衛力構想は防衛力の質を重視する態度を示している。これについて『日本の防衛』は次のように述べている。

…脅威の質というものは、技術の進歩とあいまって常に発展、向上を続けるものである。このため、これに見合った防衛力の質を維持するということは、わが国としても、常に防衛力の質的な発展、向上を図らなければならないということになる³⁷。

4 基盤的防衛力構想における「抑止」と「対処」

日本の防衛政策は専守防衛の原則に立っているため、同国が保有する軍事力の目的は「抑止(deterrence)」と「対処(defense)」が中心となる³⁸。これについて77年版『日本の防衛』は、「限定的かつ小規模な侵略」までの侵略に関する議論と、「限定的かつ小

³⁴ 『日本の防衛』1977年、80頁。

³⁵ 防衛庁『日本の防衛』大蔵省印刷局、1986年、93頁。

³⁶ 宝珠山昇は、「新構想では…防衛力の質を考えるに当たっては脅威の質を考慮する考え方をとるが、防衛力の量については一応脅威の量と連動させないことにし、平時の“警戒態勢”等から接近・算出する考え方に立っている」と述べている。小宇佐「明確化された“基盤的防衛力構想”」39頁。

³⁷ 『日本の防衛』1977年、80頁。

³⁸ 対処は「防衛」と訳される場合もあるが、日本の公式文献は「対処」を用いているので、本論文ではそれに従った。抑止と対処についての基本的な議論については次を参照せよ。Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961).

規模な侵略」を超える規模の侵略に関する議論を分けて説明している。まず、「限定的かつ小規模な侵略」までの侵略については、これに「有効に対処」することを目標としている。言い換えれば、「限定的かつ小規模な侵略」については拒否能力に基づく抑止、つまり、「拒否的抑止 (deterrence by denial)」を行使するとともに、抑止が崩壊した場合はこれに有効に対処するというわけである³⁹。

次に「限定的かつ小規模な侵略」を超える規模の侵略について『日本の防衛』は、「その生起が強く抑止されるし、生起するにしても、事前に情勢の変化をは握し、新たな防衛力の態勢に移行することとしている」と述べている⁴⁰。これは、第一に、「限定的かつ小規模な侵略」を超える規模の侵略については、国際情勢の「基調」となる流れによって、全面的軍事衝突や大規模な武力紛争が生起する可能性が少なくなっているとの認識を意味する。具体的には、日米安全保障体制が有効に維持されるであろうこと、米ソは核戦争あるいは、それに発展するおそれのある大規模な武力紛争を回避しようとするであろうこと、中ソ関係において、対立の根本的解消は不可能であろうこと、米中関係は、今後とも関係調整が続けられるであろうこと、朝鮮半島では大きな武力紛争は生じないであろうこと、などが「限定的かつ小規模な侵略」を超える規模の侵略を可能性の低いものに行っているというのである⁴¹。ここでは、「一般的抑止 (general deterrence)」⁴²やバランス・オブ・パワーによる国際システムの安定化などの力が作用しているといえよう。

第二に、「限定的かつ小規模な侵略」を超える規模の侵略は、「防衛力の拡充、強化」によって抑止・対処される場合もある。つまり、上記のような国際情勢の「基調」に重要な変化が起こった場合には一般的抑止やバランス・オブ・パワーの機能が低下するた

³⁹ 大場剛は、従来の「所要防衛力」構想が有事を前提として「戦う自衛隊」を作り上げることを目標としたのに対し、基盤的防衛力構想は「拒否能力」を中心とする「抑止のための自衛隊」を作り上げることを目標とするものであったと述べている。しかし、こうした説明は、「拒否能力」が戦争遂行能力 (= 「戦う自衛隊」) によって得られるものであるという点、抑止力が「拒否能力」および「懲罰能力」によって構成されているという点を考えれば、概念上の混乱をきたしているといわざるをえない。大場「基盤的防衛力に基づく将来の陸上防衛力の在り方」30-31頁。

⁴⁰ 『日本の防衛』1977年、55頁。

⁴¹ 同上、51、55-56頁。

⁴² 抑止は、「直接的抑止 (immediate deterrence)」と「一般的抑止 (general deterrence)」に大きく分けることができる。前者は、敵対する国家の少なくともいずれか一方が相手側に対する攻撃を真剣に考慮している状態において、他方がそれを防止しようとするものであり、後者は、すぐに攻撃が発生することはないという状況のもとで、敵対する国家同士が軍事力をもって両者の関係を規制しようとする場合を指す。こうした区別についてはモーガン、フリードマンらが詳細に論じている。Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis*, vol. 40, Sage Library of Social Research (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1977), pp. 28 and 31-43; and Lawrence Freedman, "General Deterrence and the Balance of Power," *Review of International Studies* 15 (Spring 1989). なお、リーボウとスタインは、直接的抑止を紛争管理戦略の一種 (a strategy of conflict management)、一般的抑止を現存する力関係の現れ (an expression of existing power relationship) であると位置づけている。Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, "Beyond Deterrence," *Journal of Social Issues* 43 (1987), pp. 8 and 29, as quoted in Freedman, "General Deterrence and the Balance of Power," p. 203.

め、その差分を日本が防衛力の拡充、強化によって補わなければならないのである。

以上をまとめると、基盤的防衛力構想においては、「限定的かつ小規模な侵略」に対しては日本が拒否的抑止力を行使し、それ以上の侵略に対しては一般的抑止とバランス・オブ・パワーの安定作用に依存しながら、それらの信頼性が低下した場合には自国の軍備増強による拒否的抑止力を強化することによって対応しようとしているといえる⁴³。ちなみに、日本は専守防衛の原則に立っているため、「報復的抑止 (deterrence by punishment)」を行使することはできない。

5 基盤的防衛力構想と同盟

基盤的防衛力構想と日米安全保障体制の接点は大きく3つある。まず、日米安全保障体制の存在・維持はすでに述べたとおり、基盤的防衛力構想が前提とする国際情勢の重要な要素の1つになっている。つまり、日米安全保障体制の維持を含む諸条件によって、「限定的かつ小規模な侵略」を超える侵略の生起が抑止されているというのである。つまり、基盤的防衛力構想における日米安全保障の第一の役割は抑止である⁴⁴。

第二に、日米安全保障体制は、日本が独力で排除することが困難な侵略が発生した場合の対処能力を提供するものとされている。これについて『日本の防衛』は、「侵略の様相等の状況により独力で排除が困難な場合にも、有効な抵抗を継続して、米国からの協力をまって、そのような侵略を排除しえなければならない」⁴⁵としている。これは、限定小規模以上の侵略が起こった場合には、日本が独力で侵略の既成事実化をくい止め、来援する米軍が侵略を排除することを意味する。ここでは、日米安全保障体制は対処能力を提供し、日本防衛の主力となることが期待されている。

最後に、「限定的かつ小規模な侵略」であっても、武力攻撃が発生すれば日米安全保障条約が適用されるため、日米安全保障体制は限定的な役割を果たすとされている。ここ

⁴³ 基盤的防衛力構想について宝珠山は、「防衛の構想については、4次防の防衛の構想と内容的には差はないが、侵略の未然防止 (= 抑止：筆者注) と侵略対処に分け、従来より詳しく記述している」と分析している。小宇佐「明確化された“基盤的防衛力構想”」46頁。なお、有識者による「防衛を考える会」は抑止と対処を別個のものと認識し、「抑止力は、日米安全保障体制に依存すべき」であり、日本がもつ防衛力は「拒否能力」(又は「防止力」)であればよいと論じた。防衛庁『日本の防衛』大蔵省印刷局、1978年、52頁。

⁴⁴ 久保は79年以降、日本の防衛力とグローバルな抑止力の関係についての議論を一層発展させた。久保卓也「現場からの防衛論」『中央公論』第94巻第1号(1979年1月)(『久保卓也 遺稿・追悼集』191~192頁)。その結果、80年に久保は、「グローバルな戦略体制の中」においては、「日本の防衛力そのものが対ソ抑止力になるのではなく、日本の防衛力が西側の戦略体制の中で十分機能する役割を果たし、西側も十分防衛努力している限り、西側の態勢が全体として抑止効果を発揮し、したがってその一環である日本も安全だという関係になる」、「以上からみると日本の防衛力は、米軍との相互補完性が強調され、防衛力全体は均衡のとれたものというよりいびつな兵力構成でもよいということになる」とまで述べている。久保卓也「わが国の八〇年代防衛政策—現実的な政党間の議論と政策を期待する」『国防』第29巻第1号(1980年1月)(『久保卓也 遺稿・追悼集』247-248頁)。

⁴⁵ 『日本の防衛』1977年、60頁。

では、日本が独力で侵略を排除するにあたり、米国は補助的な対処能力を提供することが期待されている。

6 国際関係論としての基盤的防衛力構想

基盤的防衛力構想は、「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」という表現に見られるように、国際関係論との親和性が高いものであった。ここでは、国際関係論の視点からみた基盤的防衛力構想の特徴を論じることとする。

第一に、基盤的防衛力構想は、ホッブズ的な国際秩序観に立っていることが挙げられる。つまり、国際社会には国家より高次の権力が存在せず、無秩序（アナーキー）で対立的なものであるという前提である。日本が「力の空白」になった場合、外部勢力による拡張的な行動を引き起こし、それが「地域における不安定要因」となるという論理はこうした認識から引き出されるものである。言い換えれば、基盤的防衛力構想は、民主主義による平和論、相互依存、自由主義的制度論などのリベラリズムよりも、リアリズムに近い発想を持っているといえよう⁴⁶。

第二に、国際社会が無秩序であるとの前提のコロラリーであるが、基盤的防衛力構想は国際秩序を安定されるための手段として伝統的なバランス・オブ・パワーを重視している。つまり、世界の主要国の1つである日本が一定の軍事力を維持し、1個のバランス・オブ・パワーとなることが国際システムの安定のために有益であるとの考えである。「独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力」(傍点は筆者)という文言は、こうした秩序観を反映しているといえよう。このような背景なしに「独立国としての必要最小限の基盤的な防衛力」を用いているのであれば、それは循環論に過ぎないことになる。

最後に、基盤的防衛力は「安全保障のジレンマ」を回避するための配慮を行っている⁴⁷。安全保障のジレンマとは、一国が自国の安全を高めるために防衛力を増強することが周辺国によって脅威と認識され、軍備競争などを誘発するような問題をいうが、これについて76年版『日本の防衛』は次のように述べている。

わが国の防衛力は、単に軍事的見地からみるだけでなく、国際関係との関連において

⁴⁶ 大場は、基盤的防衛力構想について、「従来の自国の防衛目的に加え、相互依存関係の深化と拡大により世界の主要国間に多元的安全保障共同体(Pluralistic Security Community)が出現しつつある現状を踏まえて、防衛力に国際社会の平和と安定という目的を与え、安全保障を自国のみならず、地域全体さらにグローバルで(ママ)考えるきっかけを与えた」と述べている。大場「基盤的防衛力に基づく将来の陸上防衛力の在り方」36頁。しかし、基盤的防衛力構想はリベラリズムよりもリアリズムに近い考えをとっており、多元的安全保障共同体を前提とするような発想ではない。

⁴⁷ Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, vol. 30 (January 1978).

みる必要がある。この点からすると、防衛力の規模が過大になって、周辺諸国に不信の念と緊張感を抱かせるようになることは好ましくない⁴⁸。

このように、基盤的防衛力構想は安全保障のジレンマにまで配慮するという洗練されたものであったが、これが95年11月まで維持されていたエクспанション論との多少の矛盾をはらんでいたのも事実であろう。エクспанション論は、侵略の脅威が高まった場合には日本の防衛力を増強するとしているが、脅威が高まる局面において日本が軍拡を行うことは、そうでなくても緊張している情勢を一層悪化させてしまうであろう⁴⁹。この問題について、基盤的防衛力構想は十分な回答を提供していない。

なお、安全保障のジレンマという考え方も、リアリスト的な前提に基づいた発想である。このことから、基盤的防衛力構想がイメージしている国際秩序はリアリズムの考え方を基礎としたものであることが分かる。

結論

以上の議論から、基盤的防衛力構想の特徴が明らかになったが、結論として、これらの特徴が日本の防衛政策を考える上でどのような意味をもつかを論じる。

第一に、基盤的防衛力構想は脅威認識について単に軍事力にのみ着目するのではなく、国際的な戦略環境をも要素として取り入れたという点で洗練された考え方であったといえる。防衛力のあり方を単に戦域レベルにおける軍事バランスから引き出すのではなく、戦略レベルにおける政治・軍事上の環境にまで目を配りながら考えようとした基盤的防衛力構想の発想は、戦略環境が激変しつつある現状に適合するものである。

また、敵の意図が変わりやすい範囲を専ら敵の奇襲能力から導き出すなど単純化されている部分はあるが、現実の世界では意図はそれほど変わりやすいものではないとする基盤的防衛力構想の主張は、以前の防衛計画にみられた考え方に較べて、より現実的なものであった。

第二に、基盤的防衛力構想は脅威の量については多くの関心を払い、具体的に述べていたのに対し、脅威の質については具体的な見解を示していなかった。勿論、脅威の質

⁴⁸ 防衛庁『日本の防衛』大蔵省印刷局、1976年、36頁。これは基盤的防衛力構想の説明という文脈ではなく、「防衛力の基本的意義」の説明として論じられているが、同様の考え方が防衛計画の大綱には反映されていた。また、92年版『日本の防衛』では、こうした考え方が基盤的防衛力構想の説明として明示された。

⁴⁹ 久保は、「緊張時」において「もし政治が防衛力の急速拡充を必要と考えれば、これに円滑に移行できることが期待されている」としながら、「この緊張時において重要なのは危機管理である」とも述べている。しかし、「緊張時」における「防衛力の急速拡充」は、安全保障のジレンマを激化させるため、「危機管理」と両立するのは至難の業であるといえよう。久保「防衛白書あとがき」130頁。

を具体的に記述していないことによって、基盤的防衛力構想が時代を超えて有効であり続けることができたのも事実であろう。しかし、こうした考え方が質よりも量に偏った方法で脅威を評価するという態度を生み出し、現実的なシナリオ研究などを阻害する原因にもなったのではないだろうか。また、こうした考え方は、結果としてメリハリのない防衛力の整備につながりがちであろう。今後、日本が防衛のために割くことのできる資源が減少することを考えれば、より思い切った質的評価を余儀なくされるようになるであろう。

脅威の量と質をバランスよく評価するためには情報収集能力や分析能力の向上が不可欠となるが、2003年に情報収集衛星が打ち上げられたこともあり、すでに日本はこの方面に一層の努力を払う方向に向かっている。こうした方向性は、新たな脅威や多様な事態への対応を迫られるようになった現在においては妥当なものである⁵⁰。なお、脅威の質についての分析に完全を望むのは不可能であり、一定の不確実性は「リスク」として受け入れるべきであろう。

第三に、基盤的防衛力構想は、戦争に至らない軍事力の使用、つまり軍事力による強制については十分関心を払っていなかった。冷戦期には、直接侵略に対する備えが関心の的であったため、こうした傾向はやむを得ないものであったも知れない。しかし、76年版『日本の防衛』にも「軍事力による示威、恫喝といった事態」に備える必要があるとの指摘があったのであるから、こうした要素が基盤的防衛力構想の議論のなかで、より明確に議論されていてもおかしくなかったはずである⁵¹。

冷戦後のアジアでは、まさにこうした軍事力による「政治的影響力行使」が頻発している。北朝鮮による93年のノドン発射、98年のテポドン発射などはその好例である。だが、日本の防衛力が、このような「政治的影響力行使」を十分意識して整備されているとはいえない。また、日本の防衛政策の重点が領域防衛任務から国際安全保障任務に移動しつつあり、潜在的な敵の目的は「日本占領」から「海外における日本の行動の抑止」にシフトすると考えられる。このため、例えばミサイル防衛の意義を考える場合にあっては、抑止、対処ばかりでなく、強制への対抗（counter-coercion）という観点からもその効果を評価すべきであろう。ミサイル防衛能力は単に「抑止力」「対処力」としてだけでなく、軍事力の間接的使用による効果を減殺する政治的道具として基盤的防衛力構想のなかに位置づけられてこそ、その潜在的価値を十分に引き出すことができるであろう。

第四に、基盤的防衛力構想は「限定的かつ小規模な侵略」、すなわち「軍備の体制をほ

⁵⁰ 2003年版『日本の防衛』は、これらへの対応の重要性に言及している。防衛庁『日本の防衛』財務省印刷局、2003年、300-301頁。

⁵¹ 『日本の防衛』1978年、60-61頁。

ばそのままにして奇襲的に行われる侵略」に平時から備えようとするという脅威対抗論の側面と、「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」という脱脅威論の両方の側面をもっていた。しかし、これらの要素は必ずしも整合されないまま混在しており、その結果、基盤的防衛力の量がどのように決められているのか、あるいは決められるべきなのかについて混乱と論争を巻き起こした。

結局、新大綱策定にあたって「限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処する」という考え方は放棄され、混乱は収拾された。しかし、これは「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」としていた基盤的防衛力構想の本来の考え方からの飛躍である。能力と意図によって構成される脅威に代わって、能力や意図が不透明な「危険」あるいは「リスク」が重要になっているとの見方もあろう。しかし、日本の周辺環境を見れば、この地域が脅威の時代からリスクの時代に移行したとはいいがたく、また、日本が大きいリスクに直面しているともいいがたい⁵²。

また、脅威の内容や危険の蓋然性についての見積もりを十分に反映させない防衛力は、メリハリのないものになりがちであり、結果的にコスト高になる。このため、今後とも日本としては、脅威の内容や危険の蓋然性をどのように評価し、防衛政策に反映していくかという問題に真剣に取り組む必要があるといえる。

第五に、基盤的防衛力構想の脱脅威論の側面は、日本の防衛力が周辺情勢の変化に迅速に反応しない傾向を生み出したと考えられる。また、エクспанション論に典型的に表現されているように、基盤的防衛力構想は必要な場合における防衛力の「拡張」は念頭に置いていたが、「縮小」は念頭に置いていなかったため、防衛力の水準が下方硬直性をもつようになった可能性がある⁵³。冷戦末期、米国はソ連の変化を受けて、早くも90年に日本を含むアジアにおける米軍兵力の段階的削減を謳った「アジア太平洋地域の戦略的枠組み 21世紀に向けて」(EASII)を発表したが、日本が本格的な対応を見せたのはようやく95年になってのことであった。冷戦が終わっても日本の防衛力見直しが迅速に進まず、新しい戦略環境への対応が遅れたことは、周辺国にとっての不安材料に

⁵² 1995年、基盤的防衛力は侵略対処型なのか危険対処型なのかという問いに対し、玉沢防衛庁長官は、「危険対処型も侵略を想定しておるわけでございます、侵略されるわけですから」と答えている。第132回衆議院予算委員会4号、1995年1月30日。

⁵³ 但し、仮定的には基盤的防衛力の縮小も論じられていた。例えば、1990年、日吉章は、「仮に、極東を含めました世界全体の軍備管理・軍縮交渉が急速に進みまして、私どもが基盤的な防衛力と考えております具体的な内容以下のものであっても、諸外国、全般的なそれぞれの国が保有しております基盤的な防衛力と同じような水準になるというような状態でも現出いたしますれば、あるいは我々が考えております基盤的防衛力の具体的な内容をさらに引き下げるといようなことも考えられる」と述べている。第118回衆議院安全保障特別委員会4号、1990年6月18日。

もなった⁵⁴。

勿論、こうしたタイミングのズレの原因については別途実証的な研究が必要であるし、基盤的防衛力構想だけがこうしたズレの原因になったわけではなからう。だが、基盤的防衛力構想の性格からして、日本の防衛力が安定性・一貫性という肯定的なレベルを超えた硬直性を見せる危険性は常に存在していると考えべきであり、これについて十分注意を払う必要があるといえよう。その意味で、新大綱に「将来情勢に重要な変化が生じ、防衛力の在り方の見直しが必要になると予想される場合には、その時の情勢に照らして、新たに検討するものとする」という、いわゆる「見直し条項」が挿入され、下方硬直性の問題への対策が講じられたことは評価できる。

第六に、基盤的防衛力構想のエクспанション論は、「所要防衛力」を維持しないことに伴う「リスク」を正直に認め、それを政治レベルで処理しようとするものであった。こうした発想は、シヴィリアン・コントロールの実質化が進む現状に適合するものである。

ただ、基盤的防衛力構想は、政策転換が必要になった場合に日本政府が迅速かつ適切な政治的判断を下すことが可能であることを前提にしているが、これは必ずしも現実を反映しているとはいえない。安全保障上のリスクを国民に説明し受け入れさせることは、脅威の多様化や財政上の制約を考えると今後不可避となるであろう。しかし、その場合でも、単に国民にリスク負担を求めるのではなく、そのリスクを最小化するための制度・運用上の改革を同時並行的に進める必要がある。

第7に、基盤的防衛力構想は報復的抑止を用いず、拒否能力によって抑止と対処を達成しようとする防衛戦略である。基盤的防衛力には「予想される各種の手段の侵略に対して最小限必要な対抗措置がとれるように各種の防衛機能が整っていなければならない」とされている⁵⁵。このような、拒否能力を中心とする防衛戦略は近年の環境変化に適合するものである。冷戦後、大量破壊兵器の拡散や非国家主体の台頭などによって、抑止と対処の相対的重要性が対処の方向にシフトした。2002年にホワイトハウスが発表した『米国の国家安全保障戦略』は、そうした認識を示した典型的なものである⁵⁶。基盤的防衛力構想は拒否能力に基礎をおいているため、その発想に従えば、例えば弾道ミサイル防衛システムの導入などは自然に受け入れられるものとなる。

⁵⁴ 例えば、韓国の著名な国際政治学者である李基鐸は、「日本は何故これ（新しい戦略環境—筆者注）に対して応分の責任を果たさないのか」ということです。ソ連が崩壊したまでは良かったのですが、相対的に米国が変化するとき、その変化に対する日本の態度が明らかでないため、我々は不安になっているのです」と述べている。韓国論壇編集室編『日本は敵か友か？』ソウル、韓国論壇、1992年、70-71頁。

⁵⁵ 『日本の防衛』1992年、111頁。

⁵⁶ White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., 2002), pp. 13-15.

しかし、拒否能力重視の方向性が冷戦後の環境に適合しているからといって、それだけで十分な防衛が可能かどうかは議論の分かれるところであろう。拒否能力だけによって、本当に十分な抑止力と対処力が得られるのであろうか。近年、日本の論壇で核武装論やトマホークの導入などが真剣に論じられるようになったのも、この部分で日本人が多少の不安を感じているからであろう。さらに、大量破壊兵器やテロリズムが日本にも直接的な脅威を与えるようになれば、米国の「先制行動 (preemption)」戦略にあたるような新しい発想に基づく対策も必要になるかも知れない⁵⁷。

最後に、基盤的防衛力構想はリアリズムの発想に基づき、バランス・オブ・パワーを国際社会の安定力とする考え方をとってきた。しかし、21世紀初頭における国際システムは米国を中心とする単極構造になっており、必ずしもバランス・オブ・パワーは成立していない。つまり、基盤的防衛力構想の考え方をそのまま受け入れるのであれば、現在の国際秩序は必ずしも安定的ではないという結論に至る余地がある。2001年の同時多発テロや2003年の対イラク戦争における日本の行動をみると、日本は米国を中心とする単極構造を安定的なものとして歓迎し、米国にバンドワゴン (bandwagoning) しているように見える。こうした態度は、フランスなど欧州の一部諸国が、バランス・オブ・パワーの発想に基づいて米国による単極構造を牽制しているのとは対照的である。

あるいは、基盤的防衛力構想の描くバランス・オブ・パワーのイメージは東アジアというサブシステムのみ焦点を当てたものなのであろうか。そうであれば、現在の日本の行動は容易に理解できる。日本は台頭する中国をバランスするため、米国との同盟関係を強化しているのである。

また、現代の国際社会ではリアリスト的な処方箋以外にも、民主主義による平和論、相互依存、自由主義的制度論、ひいては人道介入などのリベラリズムに基づく安全保障の処方箋が提起され、あるいは政策に導入されている。例えば、米国が93年に打ち出した、民主主義と市場経済の拡大を追求する「拡大戦略 (strategy of enlargement)」⁵⁸はその典型であり、2003年のイラク戦争においても中東の民主化が目的の1つとなった。現在、日本がイラクに自衛隊を派遣する意義づけに苦しんでいるのは、基盤的防衛力構想をはじめとする従来の日本の防衛政策の枠組みに、リベラルな安全保障論が不在であったことにも起因しているであろう。また、日本政府が推進している「人間の安全保障」が、防衛政策とどのような位置関係にあるのかも明らかでない⁵⁹。この点から、

⁵⁷ 神保「『基盤的防衛力』構想を超えて」13頁。

⁵⁸ Anthony Lake, Assistant to the President for National Security Affairs, "From Containment to Enlargement," Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, September 21, 1993, *US Department of State Dispatch*, vol. 4, no. 39 (September 27, 1993), pp. 658-664.

⁵⁹ 人間の安全保障については次をみよ。外務省「人間の安全保障」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/houkoku.html>>。

基盤的防衛力構想が専らパワーに着目し、リベラルな安全保障論を十分取り入れたものでなかったという点をどう修正していくかが今後の課題となろう。

基盤的防衛力構想は、戦後の日本の防衛構想としては最も包括的なものであるとともに、理論面でも洗練されたものであった。しかし同時に、この構想が時代とともに変質し、あるいは取捨選択されてきたのも事実である。現在進行中の「防衛力のあり方検討」では、将来の不確実性に備えて、防衛力の「最も基盤的な部分」は確保していくことが不可欠であると述べられている（傍点筆者）⁶⁰。こうした表現は、新大綱策定時に見られた「基盤的防衛力構想の基本的踏襲」をさらに押し進めるものであり、将来における基盤的防衛力構想のさらなる変化、あるいは取捨選択を予感させるものである⁶¹。

⁶⁰ 『日本の防衛』2003年、302頁。

⁶¹ 防衛庁は基盤的防衛力構想を抜本的に見直す方針を固めたとの報道もある。『毎日新聞』2003年4月20日。