

---

## 戦後史のなかの 2022 年安保三文書改定

千々和 泰明

### 〈要旨〉

本研究は、2022 年に策定されたいわゆる「安保三文書」を、戦後安全保障政策史のなかに位置づけて考察するものである。

安保三文書の内容を戦後史のなかに位置づけるとすれば、脅威対抗・運用重視路線の明確化として総括できる。『1976 年大綱』で導入され、『2010 年大綱』で撤廃されるまで続いた基盤的防衛力構想は、低脅威対抗論として解釈できる余地はあったものの、デタント期、次いでポスト冷戦期に生じた防衛力への下方修正圧力を押し返すためのロジックとして脱脅威論を強調していた。また、同構想の柱の一つである限定小規模侵略独力対処とは、運用というより、防衛力整備そのものを重視する考え方であった。

一方、2022 年安保三文書は、従来の多次元統合防衛力には含まれていなかった反撃能力の保有や、同防衛力を支える弾薬・誘導弾などの継戦能力の確保を明記し、かつそれらを予算面で裏づけることとしており、脅威対抗・運用重視路線の明確化と実効化を図るものといえる。

### はじめに

本研究は、2022 年 12 月 16 日に閣議決定されたいわゆる「安保三文書」の改定を、戦後安全保障政策史のなかに位置づけて考察する。

安保三文書は、『国家安全保障戦略』、『国家防衛戦略』、『防衛力整備計画』から構成される。『国家安全保障戦略』は、安保三文書のうち最上位にあり、外交・防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針である。『国家防衛戦略』は、『国家安全保障戦略』を踏まえて、防衛の目標とそれを達成するためのアプローチ及び手段を示す。従来は『防衛計画の大綱』（『防衛大綱』ないし『大綱』）であったが、2022 年の改定で変更された。『防衛力整備計画』は、『国家防衛戦略』の下で保有すべき防衛力の水準を達成するための中長期的な整備計画である。こちらも旧『中期防衛力整備計画』（『中期防』）から変更されている。安保三文書が示す方針は、最終的には年度予算のなかで事業として具体化される。

安保三文書の存在は、健全な「政軍」関係の構築にとって、また対外的な宣言政策とし

でも重要な意味を持つ。

防衛政策史の研究方法としては、分析の対象とする期間を限定して(あるいは通史の場合でも書籍のボリュームで)細部を考究するやり方もあるかもしれないが、本研究は関連する先行研究に依拠しつつ<sup>1</sup>、細部の考究では見落とされがちな、おおまかな方向性を通史から提示し、こうした方向性と安保三文書の関連性を明らかにする。

本研究ではまず、安保三文書体系の成立経緯が示す、戦後安全保障政策史の特徴を整理する。そのうえで、『2022年国家安全保障戦略』(以下、文書名に策定年を冠する形式で表記)が言う「戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するもの」との文言の意味を戦後防衛論争のなかに位置づけて検討する<sup>2</sup>。具体的には、第1に「脱脅威から脅威対抗へ」という方向性であり、第2に「防衛力整備重視から運用重視へ」という方向性である。

このように安保三文書改定を、歴史的文脈のなかにとらえることで、そこでの論点について理解を深め、戦後史における立ち位置を明確にすることに寄与できると考えられる。

## 1. 安保三文書体系の成立経緯に見る戦後安全保障政策史の特徴

### (1) 安保三文書前史

安保三文書に関しては、前述のような体系的な説明が可能である。繰り返すと、『国家安全保障戦略』が国家安全保障の基本方針であり、これを踏まえて、『国家防衛戦略』が防衛の目標などを示す。続いて、『国家防衛戦略』で示された目標の達成のために、『防衛力整備計画』がつくられる。そしてここで記載された内容が、年度予算のなかで事業として具体化される。

ところが、安保三文書は初めから「3点セット」として体系化されたかたちで存在していたわけではなかった。実は安保三文書のうち、最初につくられたのは旧『防衛大綱』(1976年10月29日策定)であった。次に、旧『中期防』がつくられたのは、最初の『防衛大綱』策定から9年後(1985年9月18日)のことであった。そして最後につくられたのが『国家安全保障戦略』であり、最初の『中期防』策定から数えてさらに28年後(2013年12月17日)のことであった。つまり安保三文書は奇妙なことに、最初に中位の文書がつくられ、次いで下位文書が、さらにそれからかなり遅れて最後に上位文書が策定されたという成立経

---

1 真田尚剛『「大国」日本の防衛政策—防衛大綱に至る過程 1968-1976年』(吉田書店、2021年); 千々和泰明『安全保障と防衛力の戦後史 1971-2010—「基盤的防衛力構想」の時代』(千倉書房、2021年)。

2 『国家安全保障戦略』内閣官房、刊行日2022年12月16日/最終更新日2023年6月23日 <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>、5頁。

緯を持ったことになる。このような安保三文書体系の成立経緯は、何を意味しているのであろうか。このことを、戦後安全保障政策史を振り返りつつ読み解いていこう。

第2次世界大戦に敗れた日本は、連合国によって武装解除された。ところが冷戦が始まると、戦勝国アメリカは一転して日本に再軍備を強く求めた。これに対し吉田茂総理は「吉田ドクトリン」とも呼ばれる軽武装・経済優先路線をとった。しかし1953年4月19日の衆議院総選挙で吉田自由党政権が少数与党内閣に転落したことで、憲法改正・本格的再軍備を通じた自主防衛を掲げる野党改進黨の影響力が高まった。同年9月27日に吉田は改進黨総裁の重光葵と会談し、長期防衛力整備計画を策定することなどで合意した。

翌1954年6月9日に制定された防衛庁設置法は、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。現在の国家安全保障会議〔NSC〕の諮問事項として、『国防の基本方針』や『防衛計画の大綱』を挙げた。そして岸信介政権期の1957年5月20日に、『国防の基本方針』と『第1次防衛力整備計画』（『1次防』）が策定された。

たしかにこの『国防の基本方針』は、『国家安全保障戦略』の前身にあたる文書である。とはいえ、同方針に記載されていたのは、「国連の活動を支持する」「国家安全保障に必要な基盤を確立する」「自衛のため必要な限度で防衛力を漸進的に整備する」「日米安保体制を基調にする」といった抽象的かつ総花的な内容で、「戦略」と呼ぶにはほど遠かった。

『国防の基本方針』策定の約1か月後（6月14日）につくられたのが『1次防』である。以後、5か年防衛力整備計画（『1次防』のみ3か年計画）は、『4次防』（1972年10月9日）まで計4回策定された<sup>3</sup>。そして『4次防』の計画期間終了後に「5次防」は策定されず、『防衛大綱』方式に移行する。実は防衛庁設置法でいう『防衛計画の大綱』とは、もともとは一般名詞として扱われていた。本来は、『4次防』までの5か年防衛力整備計画が、一般名詞としての『防衛計画の大綱』にあたるものであった<sup>4</sup>。

## (2) 「一文書」時代—旧『防衛大綱』

ところが1970年代に入ると、5か年計画による防衛力整備が限界に直面する。米ソのデタント（緊張緩和）や、第1次石油危機（1973年）後の景気後退により、計画策定のたびに予算が倍増されてきた防衛力整備の在り方に対して厳しい目が向けられるようになったからである。実際に『4次防』の所要経費は、原案から約6,000億円も減額されたうえ、同

3 2月8日に『4次防』の「大綱」のみが先行的に策定され、10月に『4次防』の「情勢判断・防衛構想」と「主要項目」が策定された。

4 「丸山昂氏インタビュー」、1996, U.S.-Japan Project, Oral History Program, National Security Archive (Washington, D.C.), 最終更新日2013年1月15日 <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/maruyama.pdf>, 5 - 6頁。

計画は海上自衛隊の艦艇4分の1以上などの整備が未達成のままで終了せざるを得なかった<sup>5</sup>。

ここで登場したのが、「基盤的防衛力構想」という考え方である。『4次防』までの防衛構想は、「脅威対抗論」に立ついわゆる「所要防衛力構想」と呼ばれるものであった。これに対し基盤的防衛力構想は、①普段は防衛に必要な各種の機能を保持してその機能的・地理的均衡を図っておく、②日本の防衛力の大きさは、「限定的かつ小規模の侵略」に日本が「独力」で対処できる程度で十分である、③もし国際的な緊張が高まったら、防衛力を拡張(エクスパンド)すればよい、とする。基盤的防衛力構想は、防衛事務次官を務めた久保卓也が提唱した「脱脅威論」、すなわち脅威に対応する防衛力を整備の目標にしないとする考え方にもとづくものだと言われることが多い<sup>6</sup>。

このような基盤的防衛力構想にもとづき、三木武夫政権期の1976年に初の『防衛大綱』が策定された。『防衛大綱』は、防衛構想と、それにもとづく部隊編成・装備調達達成目標の具体的な数量を示した「別表」から構成された。またこれとほぼ同時期に、防衛予算の対GNP比1%枠が設定された(11月5日)。その後『防衛大綱』は『2018年大綱』まで計6回策定された。

このように、『国防の基本方針』や『4次防』までの5か年防衛力整備計画を除けば、のちの安保三文書に直接つながる安全保障政策文書としては、旧『防衛大綱』のみの「一文書」の時代が存在した。

### (3) 「二文書」時代—旧『中期防』

ただ当時でも、防衛大綱だけが単独で存在していたわけではなかった。『1976年大綱』の下、1979年7月17日に『中期業務見積り』(『中業』)が作成された。これは5年間に実施する自衛隊の主要な事業を見積り、各年度の業務計画や予算概算要求などを作成する際の参考とするための文書である(3年ごとに新たな見積りを作成し直す)。ただし、中業はあくまで防衛庁限りの参考資料であって、防衛大綱のような正式な政府計画ではなかった。

「一文書」が「二文書」に移行するのは、中曾根康弘政権期の1985年に『中業』が

5 『朝日新聞』1975年12月28日。

6 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;武田悠『「経済大国」日本の対米協調—安保・経済・原子力をめぐる試行錯誤、1975~1981年』(ミネルヴァ書房、2015年)35-36,39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;Tsuoyoshi Kawasaki, "Postclassical Realism and Japanese Security Policy," *Pacific Review*, vol. 14, no. 2 (2001), p. 225.

政府計画に格上げされて『中期防』となったことによる。『防衛大綱』は計画期間の定めがなく、予算とも紐づいていないのに対し、『中期防』は5か年計画で、かつ所要経費も定めたものであり、その後『2018年大綱』と同時に策定された『2019年中期防』まで計8回作成されている。

『中期防』が策定された背景には、『1976年大綱』策定当時から国際環境が変化したことがあった。1979年12月24日、ソ連軍が突如としてアフガニスタンに侵攻すると、デタントの終焉と、米ソ「新冷戦」の到来が喧伝された。北東アジアでも、空母「ミンスク」や超音速長距離爆撃機「バックファイアー」、中距離弾道ミサイルSS-20などの配備が確認され、ソ連の脅威が増大した。

これに対し、自民党国防族などを中心に新冷戦に対応した防衛力整備の在り方の見直し が提唱された<sup>7</sup>。折しも日米経済摩擦のなか、アメリカ政府も日本に防衛力増強を要求する。1981年6月10日から12日にかけてハワイで開かれた第13回日米安全保障事務レベル協議(SSC)で、アメリカ側出席者の一人であるフランシス・ウェスト(Francis J. West)国防次官補(国際安全保障担当)は、「大綱はout of date」と断じ、日本側にいっそうの防衛努力を迫った<sup>8</sup>。『1985年中期防』で5か年計画が復活したのは、『1976年大綱』策定当時のような「防衛力を増やせない」状況から「増やす」ことが求められる状況に移行したことが大きい。『1985年中期防』では、18兆4,000億円の予算が確保された。

『1985年中期防』の下、シーレーン防衛(対潜水艦作戦、船舶保護のための作戦)能力の向上が図られるなど、それまで考えられていた基盤的防衛力の量的枠からはみ出すような防衛力整備も容認された<sup>9</sup>。このように1970年代末から1980年代にかけては、『大綱』よりも『中期防』及びそれに先立つ『中業』が防衛政策をリードする実態があった。『1976年大綱』策定時の防衛局長で、1970年代終わりから1980年代初めにかけて国会議事務局長を務めていた伊藤圭一は、「極端なことをいうと大綱というものはこっちに置いて、結局、中業というのが動いていくというような格好になったんじゃないかという気がする」と述べている<sup>10</sup>。また1987年1月24日には、『1976年大綱』とほぼ同時期に設定されていたGNP比1%枠も撤廃された。

ただ、『防衛大綱』と『中期防』を統括するような上位の戦略文書の策定はなされないままであった。冷戦期の日本の安全保障政策の主眼は、日米安全保障体制の下で、漸進的

7 瀬端孝夫『防衛計画の大綱と日米ガイドライン』(木鐸社、1998年)154、204頁。

8 「防衛局長メモ」(6.15)『大村襄治関係文書』(III-1-4-4)(東京大学近代日本法政史料センター原資料部所蔵)。

9 佐道『戦後日本の防衛と政治』278頁; 瀬端『防衛計画の大綱と日米ガイドライン』154頁。

10 政策研究大学院大学 COE オーラル・政策研究プロジェクト編『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)153頁。

な防衛力整備を進めていくことであった。こうした状況の下では、日本があえて「安全保障戦略」を掲げる必要性は乏しかったといえる。逆に「戦略」などという言葉を用いることで、「軍国主義復活」といったレッテルを貼られかねない国内事情もあった。

#### (4) 「三文書」時代へー『国家安全保障戦略』

ところが冷戦が終結すると、こうした状況は徐々に変化していった。アメリカのリーダーシップを背景に、自由や民主主義といった価値観を踏まえたルールや制度にもとづいて形成されてきたリベラルな国際秩序に、揺らぎが見られるようになった。特に近年では、中国の軍事的台頭や北朝鮮の核能力の向上など、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増すなか、しかもアメリカの対外関与の後退という長期的趨勢を前にして、抽象的・総花的な『国防の基本方針』を掲げておくだけでは不十分だと認識されるようになった。防衛力整備を中心とし、状況に対して「受け身」の姿勢であることの限界が認識されるようになったということである。必要とされたのは、日本の国益を長期的視点から見定め、国際社会のなかで進むべき針路を、政府全体として定めることであった。

こうして第2次安倍晋三政権期の2013年に戦後日本初の『国家安全保障戦略』が策定された。この『国家安全保障戦略』の特徴は、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を理念として掲げたことである<sup>11</sup>。つまり日本から積極的に働きかけていくことによって、日本や世界にとって望ましい国際秩序をつくり出そうとする態度である。実際に安倍政権は「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)構想をリードする。これはアジア太平洋からインド洋を経てアフリカにいたる地域で法の支配にもとづく秩序を実現し、繁栄と平和をもたらそうとするものである。また、『国家安全保障戦略』策定とほぼ時を同じくして、2013年12月4日に安全保障政策の「司令塔」としてNSCが創設された。

こうして『国家安全保障戦略』・『防衛大綱』・『中期防』の安保三文書が出そろったこととなった。安保三文書成立をめぐる、時系列的にはある意味で奇妙な経緯を追うことによって、逆に日本の安全保障政策の本質が見えてくるといえる。

---

11 『国家安全保障戦略』内閣官房、刊行日2013年12月17日／最終更新日2023年6月23日 <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>、1頁。

表 1 安保三文書略史

上位	国防の基本方針								2013年安保戦略	2022年 安保戦略			
	積極的平和主義												
中位	(一次防)	(二次防)	(三次防)	(四次防)	1976年大綱		1995年大綱		2004年 大綱	2010年 大綱	2013年 大綱	2018年 大綱	2022年 大綱
	(所要防衛力)				基盤的防衛力				多機能 弾力的 防衛力	動的 防衛力	統合 機動 防衛力	多次元 統合 防衛力	
下位					1986年 中期防	1991年 中期防	1996年 中期防	2001年 中期防	2005年 中期防	2011年 中期防	2014年 中期防	2019年 中期防	2022年 防衛力 整備計画

(出所) 各種資料をもとに筆者作成

2013年に安保三文書が策定されたのち、大国間の「地政学的競争」はさらに激化していった。東アジアにおいては、台湾有事への懸念が広がりつつある。中国の習近平国家主席は2022年10月16日に開かれた中国共産党大会で、台湾統一のために「決して武力行使を放棄せずあらゆる必要な措置をとるという選択肢を残す」との強硬姿勢を示した<sup>12</sup>。東ヨーロッパでも同じ年の2月24日、ロシアが国際法を踏みにじるかたちでウクライナ侵攻を開始した。『2013年国家安全保障戦略』は中国への対応を重視する文脈でロシアを協力相手と位置づけており、この点一つをとらえても『国家安全保障戦略』の見直しは避けられなかったであろう（『防衛大綱』と『中期防』は2018年12月18日に改定）。

また、反撃能力（日本に対する弾道ミサイル攻撃などがおこなわれた場合に、相手の領域において、日本が有効な反撃を加えることを可能とする、スタンド・オフ防衛能力などを活用した自衛隊の能力）、防衛予算増額（『2022年防衛力整備計画』は防衛予算としてこれまでの『中期防』の約1.6倍にあたる43兆円という金額を提示）などの論点に加え、宇宙・サイバー・電磁波といったいわゆる「新領域」や新技術、海上保安能力、インテリジェンス、気候変動、防衛生産・技術基盤、防衛装備移転、軍備管理・軍縮・不拡散、国民保護など、多岐にわたる諸施策についてアップグレードが求められていた。

2022年の安保三文書の改定は、同時改定としては初めてのことであった。たとえリーダーの交代によっても、戦略を上位に置く政策文書の体系化という仕組みは今後も継承されるものであり、適時内容をアップデートしていくという意味を内外に示した意味は小さくないといえよう。

12 『日本経済新聞』2022年10月16日。

## 2. 脱脅威から脅威対抗へ

### (1) 脱脅威論としての基盤的防衛力構想

さて安保三文書の性格について『2022年国家安全保障戦略』は、前述の通り「戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するもの」と述べている。以下では安保三文書が提起した具体的な諸施策には深く立ち入らず、「転換」の意味を、戦後防衛論争のなかに位置づけて検討する。具体的には、第一に「脱脅威から脅威対抗へ」という方向性であり、第二に「防衛力整備重視から運用重視へ」という方向性である。

まず、脅威論から見ていこう。前述の通り、『1976年大綱』において基盤的防衛力構想が採用された。基盤的防衛力構想は、脱脅威論としてとらえられることが多い。実際には防衛庁内では、基盤的防衛力構想といっても想定される脅威のレベルを下げた「低脅威対抗論」であり、あくまで脅威対抗論の一種であるとの解釈も有力であった<sup>13</sup>。たとえば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、「〔防衛大綱は〕必ずしも基本的には脱脅威ではない」（丸山昂防衛事務次官）、「兵力量のアプローチの仕方として平時のアプローチ〔脱脅威〕か脅威対抗からやるのか」（夏目晴雄防衛審議官）との議論がなされていた<sup>14</sup>。ただ、脱脅威論とのイメージが強いことは事実であるし、むしろこちら側の方が強調されてきたといえる。

基盤的防衛力構想に対する一般的な理解とは、以下のようなものであろう。ポスト『4次防』をにらんで久保卓也が脱脅威論を提唱したところ、時の防衛庁長官であった坂田道太の下、「防衛政策に関する国民のコンセンサスづくり」のため、脱脅威論たる基盤的防衛力構想が導入されることに決まり、そうすると所要防衛力構想時代のように脅威に対抗した防衛力整備の目標への過程を示す必要がなくなるので、『防衛大綱』という新たな方式が採用されることになって、その結果5か年計画は廃止された、というものである<sup>15</sup>。

だが、史料や関係者の証言などからは、これとは異なる実態が見えてくる。当時の内局防衛課などポスト『4次防』の所管部署が重視したのは、『4次防』の失敗を繰り返さないということにほかならなかった。もし「5次防」をつくれれば、『4次防』と同じ顛末となるおそれがあった。

それを避けるために、従来の5か年計画とは異なり、計画期間や所要経費を明示しない

13 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)『宝珠山昇関係文書』(9-2)、5-8頁(国立国会図書館憲政資料室所蔵)。

14 「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」(本館-4A-034-00・平一七防衛01214100)306, 314, 305, 309, 312, 314, 310頁(国立公文書館所蔵)。

15 『防衛白書』1976年度版。

ことによって、大蔵省の査定を免れるような、ポスト『4次防』の新たな防衛力整備計画をつくるというアイデアが生まれた。ポスト『4次防』を所管する内局防衛課長の西廣整輝は、「僕の前任者〔夏目晴雄〕も〔5次防〕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」と考えた<sup>16</sup>。つまり、防衛力の在り方に関する大義名分を示すことに重点を置き、具体的な期間や所要経費を計画から取り払うということである。このようなアイデアが具現化したのが、固有名詞としての『防衛計画の大綱』であった<sup>17</sup>。

ただ、たとえ『防衛大綱』という新たな文書を策定するのであっても、従来のような所要防衛力構想に立つ限り、計画期間を明示しないでおくのは難しいと考えられた。関係者のあいだでは、明確な年限のない長期計画をつくるとすれば、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所要防衛力構想はなじまないと受け止められるようになっていた<sup>18</sup>。ここで、「脱脅威」論が意味を持つことになる。つまり基盤的防衛力構想は、久保の本意とはうらはらに、「5次防」を避けて『防衛大綱』という新たな「超長期」（10年以上）計画を策定することを正当化するために使われたという側面があった。

冷戦終結後、『1976年大綱』は19年ぶりに改定され、『1995年大綱』（11月28日）が策定された。『1995年大綱』は、基盤的防衛力構想を「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」と定義した。このような定義は、『1976年大綱』には記載のなかったものである。『1995年大綱』が冷戦時代の基盤的防衛力構想を踏襲し、脱脅威論を強調したのには理由がある。冷戦終結とは、ソ連・ロシアの脅威の低下により、防衛力への下方修正圧力を強める事象であった。このような下方修正圧力に対し、現有防衛力を守るためのロジックとして、デタント期に続きやはり脱脅威論は有用であった。日本の防衛力はそもそも脅威と紐づけられたものではないと反論できるからである。

『1995年大綱』策定プロセスで防衛庁長官官房企画官として深く関与した高見澤將林は、同大綱における基盤的防衛力構想の定義の元となった『防衛白書』1992年度版の記述について、「〔平成〕4年〔1992年〕白書の『力の空白』は対日指向可能兵力が下に下がると基盤的防衛力も下がるというのは困るという意味の『力の空白』。基盤的防衛力というより

16 「インタビュー（一）西廣整輝氏」、1995, U.S.-Japan Project, Oral History Program, National Security Archive, 最終更新日 2024 年 2 月 7 日 <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/nishihiro.pdf>, 9 頁。

17 「丸山氏インタビュー」5 - 6 頁。

18 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。

『岩盤的』防衛力ともいわれた」と証言している<sup>19</sup>。このように日本の防衛力の在り方をめぐっては長らく「脱脅威」が唱えられてきた。

## (2) 脅威対抗へ

たしかに『2010年大綱』(12月17日策定)で、基盤的防衛力構想からの「脱却」がうたわれた。ただ脅威論についてはややあいまいな部分が残っていた。それに対し、安保三文書改定に先立ち設置された「国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議」は2022年11月22日に提出した報告書のなかで、「具体的な脅威となる能力に着目し、5年後や10年後における戦い方を見据えて、他国による侵攻の抑止や阻止、排除を行い得る防衛力を構築するという戦略性が求められている」と提言した<sup>20</sup>。実際の『2022年国家防衛戦略』でも、「戦後、最も厳しく複雑な安全保障環境の中で、国民の命と平和な暮らしを守り抜くためには、その厳しい現実と正面から向き合って、相手の能力と新しい戦い方に着目した防衛力の抜本的強化を行う必要がある」と明記されることになった<sup>21</sup>。脱脅威からそれこそ脱し、従来から進んでいた脅威対抗路線を明確にしたといえる。

ただし脅威対抗といっても、たとえば中国の国防費は日本の約4倍ともいわれ、日本一国で中国の軍事力に対し優位に立つことは不可能であり、日米同盟を主語にした場合でも優勢がとれるかどうかは疑わしい。そのため『2022年国家防衛戦略』では、「我が国の意思と能力を相手にしっかりと認識させ、我が国を過小評価させず、相手方にその能力を過大評価させないことにより我が国への侵攻を抑止する」との考え方がとられている<sup>22</sup>。

## 3. 防衛力整備重視から運用重視へ

### (1) 防衛力整備重視論としての基盤的防衛力構想

第2に、「防衛力整備重視から運用重視へ」という方向性である。

基盤的防衛力構想の柱の一つに、「限定小規模侵略独力対処」という考え方があった。限定小規模侵略とは、「『限定的な侵略』のなかでも小規模なものを指す。そのような侵略は、一般的には、事前に侵略の『意図』が察知されないよう、侵略のために大掛りな準備を行

---

19 筆者による高見澤將林氏へのインタビュー(2012年1月13日・東京)。

20 「『国力としての防衛力を総合的に考える有識者会議』報告書」内閣官房、刊行日2022年11月22日/最終更新日2023年6月12日 [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/boueiryoku\\_kaigi/pdf/20221122\\_houkokusyo.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/boueiryoku_kaigi/pdf/20221122_houkokusyo.pdf), 4頁。

21 『国家防衛戦略』内閣官房、刊行日2022年12月16日/最終更新日2023年6月12日 <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/boueisennyaki.pdf>, 1頁。

22 同上、9頁。

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されたもの」と説明される<sup>23</sup>。

ただこれに対する独力対処とは、限定小規模侵略の蓋然性が高いとか、実際のオペレーションとして限定小規模侵略独力対処作戦が用意されているとかいうことを意味しない。これは、限定小規模侵略程度の事態に対してはアメリカ軍の来援なしでも対処できる防衛力をつくるという、「運用」とは別次元の、「防衛力整備」上の目標なのである。

1970年代おわりに防衛審議官を務めた塩田章は次のように述べている。「『防衛計画の大綱』というのは『限定かつ小規模な攻撃に対しては、自衛隊が独力で戦う』と書いてある。書いてあるけど、実際に戦うんじゃないんですよ。あれは、実際に戦う作戦計画じゃないんです。防衛力整備計画ですから、戦える程度のものを整備したいと言っているだけなんです。ところがあの大綱の表現が、『限定かつ小規模の敵に対しては、自衛隊が独力で戦う。出来なくなったら、アメリカの来援を待って排除する』と書いてありますから、誰が読んでも『おい、自衛隊はアメリカが来るまで独りでやるんだな』と言われますよね。私はこの大綱のその文句で、どれだけ苦労したか分かりません。『それは、違うんです。それは、作戦計画じゃないんですよ』と」<sup>24</sup>。

このように戦後日本では、運用とは次元の異なる防衛力整備のための防衛力整備のような考え方がとられるきらいがあった。整備された防衛力を具体的にどう使うのか、というオペレーショナルな議論にまでは及びにくかったといえる。

## (2) 運用重視へ

ただその後、『1976年大綱』策定後の『中業』や『中期防』にもとづく防衛力整備の逐次の進展、そして、『日米防衛協力のための指針』（『1978年ガイドライン』）策定（11月27日）以来の自衛隊とアメリカ軍の役割分担の明確化などを通じて、運用についても以前に比べてリアリティをもって考えることができるようになった。また、1992年9月以降はカンボジアPKOへの参加も始まっていた。

そこで『1995年大綱』は、限定小規模侵略独力対処という考え方を削除した。実際の運用とはまったく異なる、防衛力整備のための概念である限定小規模侵略独力対処の考え方が外されることになったわけである。

防衛局長として『1995年大綱』策定を主導した秋山昌廣は、この点について次のように回想している。「極端な言い方をすれば、どんな小規模の水準でも、現実に外国から武力

23『防衛白書』1977年度版、55頁。

24 近代日本史料研究会編『塩田章オーラルヒストリー』（近代日本史料研究会、2006年）118頁。

侵攻があれば、日米軍事同盟に基づき、しかも日本に相当規模の米軍が駐留していることを考慮すれば、米軍が直ちに前線で戦うかどうかは別として、ほとんど当初から日米は協力して対処することが必至である。これは限定小規模だから我が国だけでやります、ちょっと大きそうだから一緒にやろうとかいふことにならない。実際のオペレーションとまったく異なるコンセプトは出すべきではないと考えたのである」<sup>25</sup>。

運用重視の流れは、続く『2004年大綱』（12月10日策定）が、基盤的防衛力構想の継承とともに「多機能弾力的防衛力」の考え方を掲げたことで強まる。この背景には、テロ（2001年9月11日にアメリカ同時多発テロ事件が発生した）や北朝鮮の弾道ミサイルなど、新たな脅威や多様な事態への対応や、国際平和協力活動への取り組みが求められるようになったことがある。

『2010年大綱』では、基盤的防衛力構想に代わって「動的防衛力」の考え方が採用された。平時と有事の中間としての「グレーゾーン」の事態など多様な事態へシームレスに対応することを含む、脅威対抗・運用重視をめざした防衛構想であるといえる。この考え方は、『2013年大綱』における「統合機動防衛力」を経て、『2018年大綱』で、新領域への対応を念頭に、「多次元統合防衛力」という構想へとアップグレードされた。

2022年安保三文書では、新領域での戦いなども念頭に、またこれまでとれないとされてきた反撃などの手段も含めて、運用上の要求にもとづく防衛力整備への転換が強く意識されている。

このうち反撃能力は、ミサイル関連技術の向上で極超音速ミサイルなどが出現し、弾道ミサイル防衛システムによる完璧な迎撃が困難であることからこれを補完するとともに、これまでアメリカ側が担うとされてきた「矛」の役割を日本が一部引き受けるものである。とりわけスタンド・オフ防衛能力等の活用は、日本防衛に戦略的縦深性を与えることになるだろう。

1956年2月29日の鳩山一郎総理答弁で、敵基地攻撃も他に手段がない場合は自衛の範囲に含まれ法理上は可能とされたが、日本政府はそのような能力は政策判断として持たないとしてきた。ここで反撃能力と「専守防衛」（相手から攻撃を受けて初めて武力を行使し、その場合も必要最小限の武力行使にとどめるとの姿勢）との整合性がしばしば議論されるが、ここでは二つの論点が混在している。反撃能力の保持そのものの是非と、保持する場合の使用のタイミングである。

まず、タイミングの問題以前に、反撃能力は相手からの第一撃後の反復的な攻撃を止めさせる手段となりうるものであることを確認しておく必要がある。そのうえで、相手方の攻撃「着手」も含めるとすれば、必ずしも専守防衛の精神を逸脱することにはならないと考えられる。

---

25 秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった—安保再定義の舞台裏』（亜紀書房、2002年）104頁。

そもそも憲法第9条の趣旨は、侵略戦争をしないことと、日本が保持する実力は自衛のための必要最小限の範囲とすることである。「相手から攻撃を受けて初めて」という点を過度に強調することで、反撃能力が「自衛のための必要最小限の実力を超える」と決めつけてしまえるかどうかは議論の余地がある。

なお『2022年国家防衛戦略』では、防衛力について新たな呼称は使われず、「これまでの多次元統合防衛力を抜本的に強化し、その努力を更に加速して進めていく」とされた<sup>26</sup>。冷戦期以来の、防衛力の在り方をめぐる「脅威対抗の所要防衛力か、脱脅威の基盤的防衛力か」「防衛力整備のための防衛力整備か、運用上の要求にもとづく防衛力整備か」といった論争がもはや影をひそめ、脅威対抗・運用重視という方向性をとることにコンセンサスが形成されつつあるなか、防衛力の呼称を変更する意義は乏しかったといえよう。

## おわりに

本研究では『2022年国家安全保障戦略』が掲げる「実践面からの転換」の意味を、歴史を俯瞰して考察した。

戦後日本が長らく国家安全保障に関する戦略文書を持たなかったのは、日本の西側陣営への貢献がアメリカへの基地提供で足りた時代が長かったことと無縁ではなかったであろう。日本の安全保障政策の基本は、敗戦後の武装解除を経た防衛力の再建、すなわち防衛力整備を進めていくことであった。そこでの指針となったのは、1980年代以降は実態的には『中期防』であった。『防衛大綱』には、デタント期、次いでポスト冷戦期に生じた防衛力への下方修正圧力を押し返す役割が期待されていた。

そもそも『防衛大綱』が生まれたのには、『4次防』が頓挫し、「5次防」も同じ運命をたどることが懸念されるという、1970年代特有の事情があった。そこでは『防衛大綱』は長期間「変えない」ものとされた。実際に『1976年大綱』は19年間にわたって維持された。ところが近年では、情勢の急速な変化や科学技術の劇的な進展にともない、防衛力の在り方を柔軟に「見直す」ことが求められるようになっていた。同じ『防衛大綱』と銘打った文書ながら、そこで求められている役割自体が時代を下ってかなり変化してきていたのである。

『防衛大綱』から『国家防衛戦略』への変更は、「自衛隊を中核とした防衛力の整備、維持及び運用の基本的指針である防衛計画の大綱」に代わって、「我が国の防衛目標、防衛目標を達成するためのアプローチ及びその手段を包括的に示すため」と説明されてい

26『国家防衛戦略』2022年12月16日、8頁。

る<sup>27</sup>。そして旧『防衛大綱』にあった別表を『国家防衛戦略』からは外し、『防衛力整備計画』に落とし込むことになった。『防衛大綱』という、防衛力のボトムラインではあるが同時に長期間枠をはめることになる仕組みでは対応しづらくなったということであろう。

いずれにせよ、日本を取り巻く安全保障環境の変容は、国家安全保障の理念や課題、それに対するアプローチを明確にした戦略づくりと、下位文書についても時代に適合させるかたちへの変更を促した。これらの安全保障の戦略・計画上の必要性を体系化したものが、2022年安保三文書だといえる。

その内容を戦後安全保障政策史のなかに位置づけるとするならば、脅威対抗・運用重視路線の明確化として総括できるであろう。『1976年大綱』で導入され、『2010年大綱』で撤廃されるまで続いた基盤的防衛力構想は、低脅威対抗論として解釈できる余地はあったものの、前述のようなデタント期、次いでポスト冷戦期に生じた防衛力への下方修正圧力を押し返すためのロジックとして脱脅威論を強調していた。また、同構想の柱の一つである限定小規模侵略独力対処とは、運用というより、防衛力整備そのものを重視する考え方であった。

一方、『2022年国家防衛戦略』は、従来の多次元統合防衛力には含まれていなかった反撃能力の保有や、同防衛力を支える弾薬・誘導弾などの継戦能力の確保を明記し、かつそれらを予算面で裏づけることとしており、脅威対抗・運用重視路線の明確化と実効化を図るものといえる。

防衛大綱や防衛予算対GNP比1%枠は、いずれもデタント期の三木政権期につくられた仕組みであった。当時は防衛をめぐる国内が大きく分断されていた時代でもある。一方、地政学的競争の時代に入った今日では世論調査でも防衛力強化への支持は高く、新たな「コンセンサス」となりつつある。時は移り、かつてデタント期の遺産を乗り越える局面が到来したと見ることができよう。

(防衛研究所)

---

27 同上、2頁。