

---

## 陸上自衛隊の「編成定数」の形成過程 —その防衛力整備上の意義—

日田 大輔

### <要旨>

本稿は、1960年代後半に策定された第3次防衛力整備計画において、防衛庁が新たに導入した概念である「編成定数18万人」という用語の形成過程とその制度的意義を、陸上自衛隊の視点から分析するものである。この用語が誕生する前までは、定数と実員の乖離や整備目標との関係が曖昧であると国会等でたびたび指摘されていた。このため、第3次防衛力整備計画策定の時点で陸上自衛隊の悲願であった18万人体制の実現は困難な状況にあった。このような中で導入された「編成定数18万人」という用語は、単なる数値目標ではなく、陸上自衛隊の5個方面隊13個師団体制と密接に結びついた指標として意義付けられ、従来の整備要求よりも理論的な増勢の根拠として機能した。他方、この用語は長期的には陸上自衛隊の増勢を制約する側面をもち、その後の編成構想を縛る要因ともなった。

### はじめに

陸上防衛力は、「人類が陸地を基本的な生存域とする限り、海・空戦力に比較して身近にあって、政治にも深く関わり、社会を最も反映した戦力」<sup>1</sup>であり、その戦力の中核は人である。現在、自衛隊では深刻な人員不足に直面しているが、特に陸上自衛隊（以下、陸自）にとって定数を確保することは創隊以来の大きな課題であった<sup>2</sup>。

陸自の定数は、「マッカーサー書簡」に基づき創設された警察予備隊（以下、予備隊）の7万5,000人を始めとし、1973年の18万人をピークに減少傾向となり、現在の防衛力整備計画では14万9,000人となっている。定数に一定の延びがあった陸自草創期までは、米国の要請や不安定な国内治安状況を背景に急速な増勢が行われた。しか

1 坂口大作「日本の陸上防衛力の意義と役割——戦前・戦後（冷戦期・冷戦後）を通じて——」防衛省防衛研究所『平成30年度 国際シンポジウム 新しい戦略環境と陸上防衛力の役割』（防衛省防衛研究所、2019年）53頁。

2 夏目晴雄元防衛事務次官は「陸海空の防衛力整備を進めるうえで、陸上自衛隊というのは人間の数なんですね。18万人にするというのが最大の悲願だった」と述べている。C.O.E・オーラル・政策研究プロジェクト『夏目晴雄 元防衛事務次官 オーラルヒストリー』（政策研究大学院大学、2004年）74頁。以下、『夏目 OH』。

し、長期防衛力整備計画が策定される頃になると約17万人を頭打ちとして増員が厳しい状況となった。その背景には、当時の社会状況、特に所得倍増計画による好景気の影響を受けた募集人員の減少や離職者の増加があった。

しかし、このような状況下でも約7,500人の増員が認められた時期があった。それが「第3次防衛力整備計画」（以下、3次防）が実施された時期（1967年から1971年）である。

3次防に関しては、中島信吾、佐道明広、真田尚剛が対米関係、国内政治および防衛力整備計画策定過程等に注目して分析した優れた研究があるものの、整備対象となる自衛隊側の視点でみた研究はほとんどない<sup>3</sup>。その中で、陸自に関する研究は近年進んでおり、真田、渡邊拓哉、筆者が防衛力整備計画の策定過程の中で論じている<sup>4</sup>。真田は、3次防期間中に増員できた理由について「現実的脅威と防衛力整備が結びつく数少ない好機」であった「70年代安保問題」が大きな要因であることを指摘した<sup>5</sup>。渡邊は、3次防の主要項目に大蔵省の度重なる反対要求にも関わらず8,500人の増員が盛り込まれたことは注目すべきであることを指摘し、3次防時に増勢の考え方が予備隊・保安隊時代の「人員先行方式」から「編成先行方式」へと変化したことを明らかにした<sup>6</sup>。また、拙稿では予備隊時代の7万5,000人4個管区隊体制から陸自時代の18万人13個師団体制までの定数と整備目標の意義等について論じるとともに、「編成定数」という用語が3次防で初めて登場したことを明らかにした<sup>7</sup>。

その一方で、3次防初出の定数に関する用語で、その後の「防衛計画の大綱」（以下、閣議決定年を冠して「○大綱」と略記）にもみられる「編成定数」の用語が誕生した背景や意義等については十分に明らかになっていない。その中で、拙稿では3次防策定時の防衛庁内部部局（以下、内局）担当者であった玉木清司防衛局計画官が編成定数の用語を新たに考案したことを明らかにした<sup>8</sup>。しかし、それが3次防期における増員やその後の防衛力整備計画にどのような影響を与えたのか。また、陸上防衛力の整備や運用に直接携わる陸自自身がこの用語をどのように受け取り防衛力整備を行った

3 中島信吾「佐藤政権期における安全保障政策の展開」波多野澄雄編『冷戦変容期の日本外交』（ミネルヴァ書房、2013年）；佐道明弘『戦後日本の防衛と政治』（吉川弘文館、2003年）；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）。3次防での検討事項の一つである海上防衛力整備に関する記述はあるが、海上、航空自衛隊を主対象とした論考については管見の限り見当たらない。

4 渡邊拓哉「陸上自衛隊の師団創設 組織編成からみる防衛力整備」防衛大学校総合安全保障研究科修士論文（2015年3月）；日田大輔「陸上自衛隊草創期の防衛力整備——5個方面隊13個師団体制の成立まで——」『防衛研究所紀要』第22巻第1号（2019年11月）；同「陸上自衛隊の13個師団体制成立時の課題とその後の防衛力整備——定数18万人の達成まで——」『安全保障戦略研究』第1巻第2号（2020年10月）。

5 真田『「大国」日本の防衛政策』111–115頁。

6 渡邊「陸上自衛隊の師団創設」62–63,65頁。

7 日田「陸上自衛隊の13個師団体制成立時の課題とその後の防衛力整備」107–108頁。

8 同上、105–109頁。

のかという点については明らかにしていない。

そこで、本稿では、先行研究を踏まえつつ、3次防初出の「編成定数」の用語に着目し、これがいかなる経緯で誕生し、陸自の増勢にいかなる意義をもっていたのか、また、その後どのような影響を及ぼしたのかを考察する。この際、一次史料と公刊資料のほかに、近年公開された陸上幕僚監部（以下、陸幕）第3部長<sup>9</sup>の回想等資料を用いて分析を行う。

本稿の構成は、第一節で陸自草創期の整備目標であった18万人の決定経緯とそれに至る防衛力整備について概観し、第二節で3次防策定時の陸自の整備構想、「編成定数」を導入した背景と意義、増勢のための施策等について明らかにする。そして最後に、「編成定数」の意義とその後の防衛力整備等への影響について述べる。

なお、本稿で使用する自衛官の人数を示す用語については、当時の法律や史資料のほか、本稿が防衛力整備を対象としていることを踏まえ、一般的に公務員の数を示す場合に使用される「定員」ではなく「定数」と記載する<sup>10</sup>。また、実際の人数（隊員数）を「実員」、定数に対する実員の割合を「充足率」、予算上の定数を「予算定数」、必要に応じ法律上の定数を「法定数」と記す。

定数について補足すると、自衛官の定数はシビリアン・コントロールの観点から国会が関与する仕組みとなっており、防衛庁（省）設置法で規定されている<sup>11</sup>。通常であれば、定数（法定数）と予算定数および実員は一致するはずであるが、1960年代当時は防衛二法の改正案が国会で数年に一度しか通過しなかったこともあり、法律と予算が乖離して定数と実員に差が発生し、さらに募集状況等によって未充足の状態が発生することがあった<sup>12</sup>。そして、その不足分（または、充足率）に対し大蔵省が査定していたため、実際は定数（法定数）>予算定数≥実員となっていた。

9 防衛警備を担当する第3部は、陸幕における防衛力整備の主管部署でもある。

10 法律とは、「行政機関職員定員法」（旧定員法）、「行政機関の職員の定員に関する法律」、「防衛庁（省）設置法」など。「防衛庁設置法（法律第164号、1954年6月9日）」第7条（定員）では、内部部局の職員を定員、自衛官を定数と分けて記載している。なお、旧定員法では、自衛官と「文官（行政職員）」を分けず、防衛庁職員としてまとめて定員と規定していた（ただし、人事管理上は両者を明確に区分していた）。

11 夏目は「たとえ一兵卒たりともふやすのは法律改正が必要なんです。船、飛行機はなんばやったって法律は関係ないんですよ」と陸自の防衛力整備が海上、航空自衛隊の整備と異なることを述べている。『夏目 OH』75頁。

12 村松榮一元西部方面総監によると、海上自衛隊は定数を充足しなければ船が動かないので、陸自はやむを得ず募集者を説得して海上自衛隊へ回していた。その結果、募集の不足は総て陸が背負い込んだ、と述べている（筆者によるインタビュー。2013年1月21日、東京）。

## 1. 陸上兵力18万人の経緯と増勢に伴う課題<sup>13</sup>

### （1）陸上兵力18万人の経緯と「有事編成」思想の確立

陸自の前身にあたる予備隊は、定数7万5,000人をもって創設された。定数をもつて陸上部隊の規模が示されたことは、陸上部隊にとって人員の数が戦力量を表す基本的な指標であることが分かる。この定数は、朝鮮戦争勃発に伴い日本本土から派兵された米陸軍4個師団に相当するものであり<sup>14</sup>、予備隊は米軍事顧問団の指導のもと4個管区隊を編成した。

1952年10月、予備隊は保安隊に改組（保安庁は8月）された。この年の初め、吉田茂首相はマシュー・リッジウェイ（Matthew B. Ridgway）極東軍総司令官と会談を行う。そこで、日本の陸上部隊について「とりあえず11万人、翌年〔1953年〕に13万人」<sup>15</sup>とすることが合意され、先ず11万人への増員要求が1952年5月の国会で認められた。この会談前後には実務者レベルの交渉が行われ、米国は定数32万5,000人、部隊を10個師団にすることを提示したものの、日本政府がこの提案に難色を示したため、米国は最終的に要求を「18万人に落とした」<sup>16</sup>とされるが、ここに陸上防衛力整備上はじめて18万人という兵力数がでてくる。

1953年、北海道の駐留米陸軍の引き揚げに伴い、日本政府は国内警備体制の見直しを迫られた。このような状況の下、政府は吉田・リッジウェイ会談で合意された13万人への増員要求を国会に提出する。この時政府は、北海道の駐留米陸軍の撤退と関連付けて増員要求し<sup>17</sup>、法案は1954年に可決された。

この増員をもって、保安隊は創設時の管区隊とは規模の異なる「縮小管区隊」<sup>18</sup>を2個増設したが、この検討時に陸上部隊の組織編成について基本的な事項が決定されて

13 予備隊創設以降の陸上防衛力整備については、以下を参照。植村秀樹『再軍備と55年体制』（木鐸社、1955年）；秦郁彦『史録 日本再軍備』（文芸春秋社、1976年）；読売新聞戦後史班編『「再軍備」の軌跡』（読売新聞社、1981年）；大嶽秀夫「鳩山・岸時代の防衛政策」三宅正樹編『戦後世界と日本再軍備 昭和史の軍部と政治5』（第一法規出版、1983年）；大嶽秀夫編『戦後日本防衛問題資料集 第三巻 自衛隊の創設』（三一書房、1993年）；田中明彦『20世紀の日本2 安全保障－戦後50年の模索』（読売新聞社、1997年）；佐道『戦後日本の防衛と政治』；増田弘『自衛隊の誕生 日本の再軍備とアメリカ』（中公新書、2004年）；中島信吾『戦後日本の防衛政策——「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事』（慶應義塾大学出版会、2006年）；柴山太『日本再軍備への道』（ミネルヴァ書房、2010年）；佐道『自衛隊史－防衛政策の七〇年』（筑摩書房、2015年）；真田『「大国」日本の防衛政策』。

14 極東委員会がボッダム宣言に基づき連合国軍最高司令官に許容していた最大数20万人と、当時日本が保有していた警察官数（12万5,000人）との差にあたるという説もある。秦『史録・日本再軍備』144頁。

15 秦『史録・日本再軍備』197頁。11万人の根拠は、今回明らかにできなかった。なお、本稿では引用文中等において補足説明が必要な場合には〔〕をもって注記した。

16 同上。

17 第19回国会参議院内閣委員会会議録第1号（1954年8月9日）2、4頁（木村篤太郎国務大臣発言）。

18 管区隊より規模が小さく、定数は1万5,200人から1万2,700人であった。陸上幕僚監部総務課文書班隊史編さん係編『保安隊史』（防衛省陸上幕僚監部、1958年、東京大学法学部研究室図書館所蔵。以下『保安隊史』。）191-192頁。

いる。それは、平時編成か出動〔有事〕編成か、という内容である。これについて保安庁・保安隊は、「有事の際の平時編成から出動編成への切り替えは日本の現状に適さないため、いつでも出動できる出動編成を根本思想」とする、いわゆる「有事編成」を部隊編成の基本と定めたのである<sup>19</sup>。

1953年10月、池田勇人自由党政調会長とウォルター・ロバートソン（Walter S. Robertson）極東担当国務次官補との間で日本の陸上兵力に関する議論が行われた（いわゆる、池田・ロバートソン会談）。

この会談で池田は、米国が提案した陸上兵力32万5,000人（10個師団）に対し、18万人（10個師団）案を提示した。池田が提示した18万は、米側提案の部隊編成から兵站部隊を大幅に削減したもので、1個師団の定数は1万8,000人であった<sup>20</sup>。この18万人を「師団スライス係数」<sup>21</sup>でみた場合、予備隊であれば警察の支援後拠として国内インフラが機能する地域での活動となるため影響は少ない<sup>22</sup>。一方、自衛隊の場合は「国土及びその周辺の防衛であっても師団を継続的に運用するには、野外における管理自営能力が欠かせなく、師団を増援する部隊を始めとして、各種の支援部隊や機関が必要」であるため、「直接戦闘に任ずる師団全兵力とほぼ同程度の兵員が居〔ママ〕なければ、第一線部隊は活動できない」と考えられた<sup>23</sup>。このため、18万人10個師団の体制は「当初から軍事的不合理性を含んでおり、これが我が国の陸上部隊組織を著しく歪める事を運命づけた」と考える旧陸軍出身の陸自幹部もいた<sup>24</sup>。

この会談後、池田はジョン・アリソン（John M. Allison）駐日大使と会談し、陸上兵力を最終的に18万人とすることで意見がまとまった。なお、この会談後に日本側が

19 防衛庁史室編「戦後防衛の歩み 警察予備隊から自衛隊へ 77」『朝雲新聞』1990年5月24日。部隊を組織化する際に編成、編制、編合の用語（「陸上自衛隊の部隊等の組織の要領及び指揮に関する訓令（陸上自衛隊訓令第17号、昭和33年12月1日）」第2条第1項、第2項及び第3項；「編成業務等に関する訓令（陸上自衛隊訓令第2号、昭和35年1月6日）」第2条第5項及び第9項）が使用されるが、本稿では出典で使用された場合を除き、一般的な用語である「編成」を用いる。

20 渡壁正「私観浅史——自衛隊史余話——」『軍事史学』第39号第4巻（2004年3月）53–57頁；大嶽『戦後日本防衛問題資料集 第三巻 自衛隊の創設』384頁；坂元『日米同盟の絆』88–89頁。

21 師団スライス係数とは、「〔総〕兵員数が師団の兵員数の何倍にあたるか」を表している。当時の警察予備隊総数（7万5,000人）、基幹部隊数（4個管区隊）、米側から提示された10師団（師団定数15,200名）の場合、師団スライス係数は1.23（= 75,000 ÷ 4 ÷ 15,200）となる。横地光明は、米軍は約2.5、国内で作戦をする場合でも係数は2に近くなければ師団は十分な活動が難しい、と述べている。横地光明『自衛隊創設の苦悩 その実相と宿痾－警察から生まれた軍隊でない武装集団 警察予備隊・保安隊・自衛隊——』（勉誠出版、2020年）162頁。

22 同上、130頁。

23 同上。

24 同上。横地のほか、堀江正夫元西部方面総監は、18万人はあくまでも政治が決めた一つの過程であって、軍事的な合理性はまったくないという考え方だった、と述べている。「堀江正夫 元西部方面総監 オーラル・ヒストリー」防衛省防衛研究所戦史研究センター編『四次防までの防衛力整備計画と日米安保体制の形成』（防衛省防衛研究所、2012年）297頁。また、有田喜一元防衛庁長官は「〔池田・ロバートソン会談時の18万人というのは〕それほど科学的に考えたものではないのじゃないかと思っています」と発言している。第61回国会参議院内閣委員会会議録第30号（1969年7月17日）14頁。

米側に伝えた最終的な陸上兵力は、「陸上部隊はAタイプ師団（1万2,300人）6個と、Bタイプ師団（6,600人）4個」の計10個部隊からなる「18万人体制」とされる<sup>25</sup>。

この二つの会談を通じ、日本の陸上兵力は18万人を目標とすることが日米の合意事項となった。しかし、この陸上兵力数の合意形成に向けた協議に保安庁が関与していなかったこともあり、保安庁内ではこの数字がいつの間にか「対米公約」とみなされるようになる<sup>26</sup>。つまり、18万人という数字がどのような条件で、何を脅威とし、どのような防衛構想をもって積算された数字であるか、という認識が共有、確立されていなかったのである。このため、保安庁・保安隊自身がその根拠（理論）を新たに考え出さなければならなかつたのである。

## （2）陸上自衛隊創隊から第1次防衛力整備計画までの増勢と内在する問題

1954年7月、防衛庁・自衛隊が発足、当時の定数は13万人であった。12月に首相となった鳩山一郎は、政府レベルでの長期的な防衛力整備の指針が必要であると考え、「防衛6ヶ年計画」の作成を防衛庁に指示する。この計画は、鳩山内閣の総辞職により政府案にはならなかったものの、この計画に準じているかのように1955年に定数15万人、1956年には定数16万人、そして「昭和33年度から35年度までを対象とした防衛力整備計画」（通称、第1次防衛力整備計画（以下、1次防））が開始する1958年には定数17万人となった<sup>27</sup>。この背景には、駐留米陸軍の本格的な撤退を受け、日本政府が陸上部隊の整備を重視する方針を示したことによる。

1957年6月、1次防が閣議決定し18万人が陸自の整備目標として初めて公になり、防衛力整備上、18万人は骨幹戦力の一つとして位置づけられた。翌1958年は1万人の増員（計18万人）の審議が行われる予定であったが、1次防最終年度（1960年度）に安保改定の大詰めを迎えるという政治的な要因もあり、増員は1,500人しか認められず、1962年度に定数17万1,500人となった<sup>28</sup>。

このように、予備隊創設以降、陸上兵力整備は継続的かつ大幅に定数増加を行ってきた。しかし、その決定は陸自側の純軍事的な要請というよりも、米国の勧告・指導

25 植村『再軍備と55年体制』200頁。先述した「縮小管区隊」はAタイプ、その後新設される「混成団」がBタイプに属すると考える。

26 中島『戦後日本の防衛政策』154–155頁。ロバートソンとの会談前、池田は保安庁に20万人以下の編成試案を策定させているが、その後、自身のプレーンである天川勇の助言を得て18万人編成案を検討したとされる。渡壁「私観浅史」54頁。

27 1次防以降の防衛力整備計画については、朝雲新聞社編集局『平成23年度 防衛ハンドブック』（朝雲新聞社、2011年）を参照。

28 大嶽「鳩山・岸時代の防衛政策」101頁。

や日本の国内情勢などの政治的要因が強く反映されたものであり<sup>29</sup>、日本独自の防衛計画に沿った長期的整備計画に基づくものではなかった。さらに、それまでの定数は基準となる数値の積み上げた数というよりも、「政策増勢」と呼ばれる切りの良い数字によって積み上げられていた、という陸自幹部の回想がある<sup>30</sup>。その結果、陸自の部隊編成にアンバランスなところが生じ、また、個々の部隊編成は法定数の枠内で定数枠を設定するため、中途半端な形とならざるを得ない状況が生じていた、とされる<sup>31</sup>。ただし、この陸幕内で用いられたと思われる「政策増勢」に関して、1961年度の国会予算審議で「基準的な数値の積み上げが法律上の定員になって出て参ります」<sup>32</sup>との政府発言がある。よって、「政策増勢」は恣意的な増加ではなく、基準となる部隊の積み上げを反映していたことが分かる。つまり、この用語は、18万人という政治的大枠が先に決まっている中で、数字を論理的かつ早期に積み上げる困難な状況を示した表現だと考える。

また、陸自は1次防と「第2次防衛力整備計画」（以下、2次防）の間の1961年に管区隊を師団に改編する作業を行い、整備目標18万人の枠組みの中で5個方面隊13個師団を作った。しかし、この師団は「人員を制限した上に、管区隊に匹敵する戦力を保持するために、いきおい装備密度が大」になったため「少しの欠員でも装備が動かない」という問題を抱えていた<sup>33</sup>。

### （3）増勢の限界と制度的・構造的問題

1961年1月に閣議決定された2次防においても18万人は整備目標として掲げられ、18万人は「局地戦以下の侵略に対処」するための陸上防衛力、と意義づけられた。しかしながら、2次防での増員は認められなかった。

その理由は、米国の対日方針の変化、国内の政治・経済・財政状況、募集環境の悪化等があるが、実務レベルの陸自と内局（主として防衛局）および大蔵省（主として

29 「陸の増勢——険しい十八万人体制への道——」『自衛力の確立 10(1/4)』（「和田盛哉元陸将回想録 I」）『防衛庁史資料』（平17防衛02014100、国立公文書館所蔵。以下「陸の増勢」。）1頁。

30 「天野良英元陸将回想録」『自衛力の確立 10 (3/4)』『防衛庁史資料』（平17防衛02016100、国立公文書館所蔵。以下「天野回想録」。）50頁。三井康有元内閣官房内閣安全保障室長は、陸自の定数だけがすっきりと万単位で切れるのか非常に不自然であるが、軍事的合理性というより政治的な話でこれが決まったんだと思うし、この説明を陸幕に求めるのは経緯から見ても酷なのかなと思いました、と述べている。「三井康有オーラル・ヒストリー」防衛省防衛研究所戦史研究センター編『オーラル・ヒストリー 冷戦期の防衛力整備と同盟政策④』（防衛庁防衛研究所、2015年）284頁。

31 「天野回想録」49–50頁。

32 第38回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第2号（1961年2月27日）29–30頁（海原治防衛局長発言）。

33 「13個師団体制－師団の編制と機械化兵団の誕生」『自衛力の確立 10(1/4)』（「和田盛哉元陸将回想録 I」）『防衛庁史資料』（平17防衛02014100、国立公文書館所蔵）13頁。師団改編の担当者は、低充足であっても部隊編成の修正はやめた方がよい、装備を新しく変えることで力は幾らでも充実させることができる、と考えていた。渡壁「私觀淺史」70–71頁。

主計局）との間で定数等に関する大きな認識の相違があったことが大きい。その相違とは「なぜ陸自は18万人が必要なのか」<sup>34</sup>ということである。

1次防開始前（1957年5月）、大蔵省は「陸は17万人が限度である」との意見を防衛庁に伝えている<sup>35</sup>。また、1957年6月に国防会議が「〔昭和〕33年度1万増して17万とし、更に〔昭和〕34年度に18万体制とする」ことを決定したにもかかわらず、翌年（1958年）2月に防衛庁防衛局長が「〔昭和〕33年度の1万増は、米側との約束でやったが、最後の1万は、岸首相がワシントンにもって行っても、それは決定的なものではない。（中略）要するに陸は17万で固めよ」<sup>36</sup>と、陸幕第3部長に告げている。大蔵省と内局が17万人を上限と考えたのは、米国のMAP（Military Assistance Program: 軍事援助計画）逐次削減方針の発表の影響も大きいが、このほか次のような問題があった。

一つ目は、編成の性格に関する考え方の違いである。内局と大蔵省は「陸上兵力は、平時小規模、戦時拡大」という思想であった。これは旧軍的な思想とされ、人的・物的動員システムを持っていない自衛隊では適用できるはずもなく<sup>37</sup>、また何より保安隊以降「有事編成」を基本方針として部隊を編成してきた陸自の思想と大きな違いがあった。

二つ目は、定数と実員の乖離が一層広がってきたこと、またこれに関連した充足率の問題である<sup>38</sup>。防衛庁は、これまでも定数は基準的な数値の積み上げであることを説明していたが、この問題については国会でも度々質問されていた。その中で、陸自の充足率83.8%について、普通の官庁はこういう定員の組み方はしないが普通の官庁では何%か、との質疑がある。これに対し政府は「通常の場合は、法律上の定員と予算の定員は同じである」<sup>39</sup>と説明しているが、このことから陸自の定数が他の公務員の定員と異なる性質をもっていることが分かる。

また、大蔵省は定数と実員の乖離に注目し、予算編成時に一定の欠員を見込んだ査定を行っていた（以下、予算定数）。このため、予算定数が設定されると、たとえ募集で多くの人員が確保できる状況となっても予算定数により採用ができないことになる。このように、大蔵省は定数とは別の予算定数という枠組みを作り増員を抑制する仕組みを作っていたのである。ただし、これらのことから、大蔵省や内局が定数18万人を、

34 「天野回想録」49頁。

35 「陸の増勢」1頁。

36 同上、12、26頁。

37 同上、9-10頁；『保安隊史』206頁。

38 1961年の陸自の定数17万1,500人に対し実員は約14万3,700人、1962年以降も充足率は85%を切る状況が続いている。日田「陸上自衛隊の13個師団体制成立時の課題とその後の防衛力整備」104頁。

39 第40回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第6号（1962年2月24日）22頁（木村秀弘防衛庁経理局長発言）。

あるいは増員を認めない姿勢であった、ということは言い難い。それは、この二つの組織は政府の組織であり、また、これまでの陸上部隊建設の背景を知り、かつ財政事情等を勘案する立場でもあることから、その意図するところは増員の時期をできるだけ遅らせたい、という意味であったのではないかと考える。

欠員の問題について大蔵省や国会から指摘を受けた防衛庁・陸自は、陸曹の営外居住枠の拡大、離職前の職業訓練の実施などの待遇改善や、尉曹の定年延長等の人事諸施策に取り組んだ<sup>40</sup>。これに加え、1965年度に入り景気の沈滞や適齢人口の増加等の影響もあって、3次防を迎える頃には充足率も向上し増勢を行うための環境が整いつつあった。

## 2. 第3次防衛力整備計画における陸幕の整備構想と「編成定数」

### (1) 陸上幕僚監部の整備構想

陸幕内の3次防策定に係る検討は、防衛庁の本格的な作業が始まる2年前に開始されていた<sup>41</sup>。1963年4月、陸幕第3部長の田中兼五郎は、3次防は2次防策定時に検討した「編成の側面」からではなく、「骨幹武器体系」の視点で見直しを行うことを基本方針として「基礎研究」を開始させた<sup>42</sup>。この研究の人事面では、定数18万人への増勢や自衛官の待遇改善施策等内部態勢の充実を図ることを重要テーマとして挙げている<sup>43</sup>。

1965年1月、防衛庁は3次防策定作業を開始、1966年3月に「第1次案」、6月に「防衛庁原案」を作成するが、陸幕はこの間に二つの案を作成している。

一つ目の案は、1965年5月作成の「当初案」である。この「当初案」では18万人を整備目標とし、8,500人の増員を1967年度に一挙に行うとしている<sup>44</sup>。

40 伊藤斌編『防衛年鑑1962年版』(防衛年鑑刊行会、1962年。以下『防衛年鑑〇年版』と略称する。) 192-193頁;『防衛年鑑1964年版』281頁;『防衛年鑑1965年版』308-311頁。

41 「第2 基礎研究の結論」G-3業務班主務者「〈計画官に対する説明〉3次防作成に当たっての考え方及びその経緯」『宝珠山昇氏所蔵防衛関係資料』(整理番号3-1、国立国会図書館憲政資料室所蔵);『自衛力の確立9(1/2)』(「田中兼五郎元陸将回想録」)『防衛庁史資料』(平成17防衛02012100、国立公文書館所蔵。以下「田中回想録」。)89頁。

42 「田中回想録」89-90頁。

43 同上、92頁。

44 「第3 各計画事業の経緯(1967年11月18日)」G-3業務班主務者「〈計画官に対する説明〉3次防作成に当たっての考え方及びその経緯」『宝珠山昇氏所蔵防衛関係史料』(整理番号3-1、国立国会図書館憲政資料室所蔵);防衛庁「第3次防衛力整備計画 事業計画(案)の概要 昭和41年3月」渡邊昭夫監修/佐道明広ほか編『堂場文書 DVD-ROM版』(丸善、2013年。以下『堂場文書』。)通し番号1972、1頁。;「五方面体制——方面管区制——」『自衛力の確立10(1/4)』(「和田盛哉元陸将回想録I」)『防衛庁史資料』(平17防衛02014100、国立公文書館所蔵)1、5頁。

二つ目の案は、1965年11月に作成された「陸幕案」<sup>45</sup>である。この案では、8,500人の増員をもって7,000人師団3個を9,000人師団に改編する方針を明らかにしている。これは13個師団のうち過半数を9,000人師団に改編しようとするもので、「全師団9,000人師団の編成構想」を意識したものである<sup>46</sup>。なお、この間に防衛庁・陸自は、指摘されていた充足率を91.5%まで向上することを整備上の留意事項としている<sup>47</sup>。その後、防衛庁は1966年6月に「防衛庁原案」を作成し、陸自の整備に関して8,500人の増員、13個師団体制の充実等を目標として掲げた<sup>48</sup>。

ここで、防衛庁の3次防策定開始から「防衛庁原案」決定までの間の陸幕の3次防に対する認識をみてみる。この時期に第3部長であった渡辺博は、3次防は畢竟するに陸上防衛構想における問題点の解決を目指していた<sup>49</sup>、と述べている。渡辺はこの問題点を「18万態勢の問題」、「老朽化装備品更新の問題」等の七つに整理し、3次防の重視事項として計画に反映しようとした<sup>50</sup>。この時、渡辺は「18万人定員の獲得は、第3次防衛力整備計画における悲願ともいべきものであった」と述べている。この背景には、「陸上自衛隊にとって装備の近代化が重要なのは論を俟たないところであるが、土地の領有を不可欠の要件とする陸上防衛作戦においては、人力に対する期待が極めて大きいのである。このことは、海や空と異なり国民の生存する土地即ち領土に関連する陸上作戦の本質的特質」との考えがあった<sup>51</sup>。このことから、この時期の第3部では「基礎研究」で掲げた「骨幹武器体系」の面から「人事面」の整備に重点（意識）が移っていたと考えられる。

また、3次防における増勢は「特に、1970年〔安保〕対処を目前に控え、陸上自衛隊の定員増の問題は焦眉の急」<sup>52</sup>であった、と述べている。このため、「現実的脅威と防衛力整備が結びつく数少ない好機」<sup>53</sup>であった70年安保の時勢を利用して「3次防

45 「第3次防衛力整備計画基本構想（案）（1965年9月4日）」『堂場文書』通し番号2010、1頁；「第3 各計画事業の経緯（1967年11月18日）」『宝珠山昇氏所蔵防衛関係史料』（整理番号3-1、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。

46 渡辺「私観浅史」67–69頁。

47 「3次防基本構想検討資料（陸上自衛隊）（1965年7月7日）」『宝珠山昇氏所蔵防衛関係資料』（整理番号2-2、国立国会図書館憲政資料室所蔵）；「第3次防衛力整備計画作成作業経過報告（1965年10月28日）」『堂場文書』通し番号2012、6頁；『防衛年鑑1967年版』131頁。91.5%は「有事当初において第一線の部隊がそのままの態勢をもって、部隊本来の機能を一応発揮することができ、かつ、平素における訓練や隊務運営を支障なく遂行しうるにたる最少限〔ママ〕の人員を確保する」ための数としている。「第3次防衛力整備計画作成作業経過報告（1965年10月28日）」6頁。

48 防衛局「第三次防衛力整備計画について（案）（1966年6月1日）」『堂場文書』通し番号2023。

49 『自衛力の確立9(2/2)』（「渡辺博 陸幕第3部長在職期間の思出〔ママ〕」『防衛庁史資料』（平17防衛02013100、国立公文書館所蔵。以下「渡辺回想録」。）23–25頁。

50 同上、25–35頁。

51 同上、25–26頁。

52 同上、25頁。

53 真田『「大国」日本の防衛政策』114頁。

初年度〔1967年〕に8,500人の一括実員増を計画<sup>54</sup>していた。しかし、内局から増員の実施時期を巡り「現体制の充足回復でさえ困難であるのに増員しても充足ができないのではないか。特に4次防〔「第4次防衛力整備計画5か年計画」〕以降の募集対象人口の減少を考えると増員は避けるべきである。3次防は人よりも物だ」<sup>55</sup>という意見があった。これに対し陸幕は、「〔昭和〕45年対策として、募集した新隊員を教育して一人前の自衛官とする教育期間も配慮し、定員増も充足率向上も最小限〔昭和〕43年度までの実施を強く要望」<sup>56</sup>した。その後、陸幕は一括実員増案を見直し、1967（昭和42）年度に2,500増、1969（昭和44）年度に6,000人増とする修正案を提出した<sup>57</sup>。

一方、渡辺の後任で3次防の大綱決定時の第3部長であった衣笠駿雄は「部隊からの増員要望が少くないが、今後は如何にして人員を減少し、新装備を導入し、戦力を向上させるかが問題」<sup>58</sup>という考えを持っていた。さらに、衣笠は「平時から戦時編制をとることに問題がある」<sup>59</sup>とも考えていた。これは、それまで陸幕が増勢を重視する方針を掲げてきたことや、「有事編成」を基本思想として整備を行ってきたことと大きく異なっており、前述の「基礎研究」において装備面を優先したこととあわせ、陸幕の整備構想が人員優先一辺倒ではなかったことを示している。これまでにない発想をもっていた衣笠であったが、「陸は人が基礎とする考え方方が強く支配」<sup>60</sup>していたことや、それまでの策定経緯もあり、衣笠は既存の整備方針を引き継いで作業を進めていくこととなった。

## （2）「編成定数」の登場とその意味

「防衛庁原案」で内局が陸自の増員を認めた一方で、大蔵省は「8,500人の増員には問題があり認めがたいが、必要である場合に若干の充足率の向上は止むを得ないもの」<sup>61</sup>という態度であった。これに対して防衛庁は、「編成定数18万人」という用語を新たに用いて増員の必要性を説明していく。

この用語を作ったとされる防衛局の玉木清司計画官は、「私は編成という言葉を使って、建前の編成としては18万人になるが、差額は減らすのではなくて、有事の時には緊急補充をするんだということを、建前として置いておかなくちゃいけないだろうと

54 「渡辺回想録」25–27頁。

55 「第3次防衛力整備計画作成作業経過報告（1965年10月28日）」6頁。

56 「渡辺回想録」27頁。

57 「3次防作業の現況（1967年1月13日）」『堂場文書』通し番号2021。

58 『防衛論等参考資料2（5/6）』（「昭和41.7～43.3.18 衣笠駿雄回想録 陸上幕僚監部第3部長II」）『防衛史資料』（平成17防衛02475100、国立公文書館所蔵。以下「衣笠回想録」。）133頁。

59 同上、179頁。

60 同上。

61 主計局「第3次防衛力整備計画に関する主計局の考え方（1966年6月22日）」『堂場文書』通し番号1989.3頁。

いうので、編成定数という言葉を入れた」、「現実と違う建前としての、行動をするときの基準は18万人になるんだという思想をとったのが、編成という言葉です」とその意義を説明している<sup>62</sup>。

この玉木の考え方は、これまで国会で承認された18万人と5個方面隊13個師団体制が一体であると位置づけるものであった。これにより、それまでの定数と実員の乖離に着目されがちであった増員の議論を切り離し、他の公務員と同様に必要な定数枠を満たすため増員要求という考え方を採用したのである<sup>63</sup>。

最終的に「編成定数18万人」の用語は、3次防の大綱で唯一数字の入った目標となつた。しかし、この用語の採用を巡っては陸幕から反対意見があった。陸幕は、それまで使用してきた「定数」との関係が不明確になるため「単に18万人とする」ことを考えていた<sup>64</sup>。当時の陸幕は、18万人の数字が大綱に入ることは強く要望していたが、「編成定数」という用語が「人によって解釈が異なっている」<sup>65</sup>状況を危惧していたのである。実際、大綱決定後も大蔵省から次のような意見等があった。

大綱の閣議決定翌日、相澤英之大蔵省主計局次長と島田豊防衛庁防衛局長との間で「2次防と同じく目標、定員化を決めたものではない。整備目標に書いてないから[といって]やらない訳もない。又あるからといって必ずやるものではない」ということが「口頭で意志統一」されている<sup>66</sup>。また、大蔵省主計局からは「編成、定員については、平時・有事に分離して考えれば、増員は不必要の筈である」、「18万人に固執するのは何故か」、「編制表は18万とし、予算、法律上の定員は別としては。有事予算措置がなければ人はとれない」等の意見が出されていた<sup>67</sup>。この議論は、1969年頃に政府として認識統一されたと思われるが、陸自の定数を8,500人増加することが明記された1967年3月の「主要項目」等の閣議決定段階では、「編成定数18万人」の意義については、政府内でも十分に認識が統一されていなかったと思われる。

62 「玉木清司 元防衛施設庁長官 オーラル・ヒストリー」防衛省防衛研究所戦史研究センター編『オーラル・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計画と日米安保体制の形成』(防衛省防衛研究所、2012年) 73–74頁。玉木は、「陸の定員を削って出てくる人件費を1万人やそこら削って、装備品等に回す金は僅かです。そんなことをしてまで、陸上自衛隊の基本体制を揺るがすべきものではない」と考えていた。

63 日田「陸上自衛隊の13個師団体制成立時の課題とその後の防衛力整備」108頁。渡邊は、国防会議で決定された師団に代わる新たな作戦基本部隊を創設しない限り定員数も変更はできない、と指摘している。渡邊「陸上自衛隊の師団創設」65頁。

64 「衣笠回想録」187–188、190–191頁。

65 同上、182、190–191頁。

66 同上、192–193頁。

67 「主計局説明（1967年1月23日～28日）における質問及び回答（1967年2月1日）」『堂場文書』通し番号1991；「防衛庁提案と大蔵省意見の対比（1967年2月17日）」『堂場文書』通し番号1192、1–2頁。

### (3) 「編成定数 18 万人」の正当化を巡る国会審議

防衛庁・陸自は、「婦人自衛官（一般）の採用」、「准尉制度の採用」等の新たな人事施策を採用し<sup>68</sup>、また、募集適齢期人口の増加もあって 3 次防期間に充足率 91.5% の達成が見込まれるようになった。

そこで防衛庁・陸幕は、先述した修正案をさらに見直し、1967 年度に 1,500 人、1969 年度に 6,000 人、1970 年度と 1971 年度にそれぞれ 500 人を増員する計画をたてた<sup>69</sup>。しかし、最終的に増員は 8,500 人ではなく「7,500 人」を目指すこととなり、1967 年 7 月に 1,500 人（計 17 万 3,000 人）、1969 年に 6,000 人（計 17 万 9,000 人）の計二回の増員要求を行い国会で可決された。今回、8,500 人の増員から 7,500 人に削減されたのか明らかにできなかったが、陸自は 3 次防で装備の近代化（老朽装備品の更新）も重視しており、3 次防の所要経費枠案が決まる中、装備品との関係を考慮して定数のバランスがとられたのではないかと考える。

では、「編成定数 18 万人」はこの増員要求にどのような影響を与えたのであろうか。二回目の要求で十年ぶりの大幅な増員要求が認められた 1969 年の国会審議をみてみる。

審議では、「70 年安保問題に伴う増員」は治安強化につながるという野党側の懸念が示された。しかし、政府は増員については 70 年安保とは全く関係ない、治安対策のための増員ではない、と答弁している<sup>70</sup>。このため、増員に関しては、陸自の 18 万人体制の根拠、定数と実員の関係、特に欠員があるにもかかわらずなぜ増員をするのか、すなわち「編成定数 18 万人」の意義に係る事項が焦点となっていく。

一つ目の論点である 18 万人体制の根拠について、先ず政府は「自衛官の定員は編成上の定数である」とし、18 万人体制は「日米安保条約体制のもとで、国力、国情に応じた陸上防衛力として最小限度の必要なものであり、わが国の国土、地形に応じて編成された、いわゆる 5 個方面隊 13 個師団体制を維持するに足りるもの」で、防衛的、技術的見地から検討を行った結果「18 万人体制が適当であるとの結論を得た」と述べている<sup>71</sup>。そのうえで、18 万人と 5 個方面隊 13 個師団の関係は「いわば密接不可分のもの」と説明し、さらに、運用上の要請と兵力（防衛力の強さ等）の要請の両面か

68 「第 3 次防衛力整備計画作成作業経過報告（1965 年 10 月 18 日）」7-8 頁；『防衛年鑑 1970 年版』248, 358 頁。  
69 篠原宏「コノ人ト一問一答 陸上幕僚副長・陸将 田中兼五郎」『国防』第 16 卷第 7 号（1967 年 7 月）61-62 頁；主計局説明（1967 年 1 月 23 日～28 日）における質問及び回答（1967 年 2 月 1 日）。

70 第 61 回国会参議院会議録第 34 号（1969 年 7 月 22 日）907 頁（佐藤栄作首相、有田防衛庁長官発言）。この点については真田も以下の研究で指摘している。真田『「大國」日本の防衛政策』114-115 頁。このほか、公務員の総定員法案との整合性を問う質疑もあった。第 61 回国会衆議院会議録第 5 号（1969 年 2 月 12 日）86-91 頁を参照。

71 第 61 回衆議院会議録第 5 号（1969 年 2 月 12 日）89 頁（佐藤栄作首相発言）；第 61 回参議院会議録第 34 号（1969 年 7 月 22 日）910 頁（有田喜一防衛庁長官発言）。

ら次のように述べている<sup>72</sup>。

先ず、運用上の要請について、政府はわが国の陸上防衛体制は地形、地物と「もっぱら専守防衛する陸上自衛」を前提に再検討した結果、5個方面隊と最小運用単位数である13個師団の編成が適切だと結論を得た、と説明している。

兵力量（防衛力）の面については、侵略を未然に防止するという効果と、万一侵略があった場合にこれを排除し得る能力の両面からその量（防衛力）を算定する必要がある、と述べている。そして、オペレーションズ・リサーチ等の科学的方法を用いて再検討した結果「日本の国情あるいは地理的条件から見ますと、18万人体制がその防衛力の面からみても非常に合理的だという答えが出」たと説明している<sup>73</sup>。なお、この時、有田喜一防衛庁長官は、17万では局地的な侵略、通常兵器による局地的侵略に対して自信が持てず、一方、19万ならばというのはその通りだが国力、国情に応じて漸増するという方針をとっている<sup>74</sup>、と述べ、18万人が適切な兵力量であることを説明している。

この質疑に関連して、防衛力の限界についての質問もあった。これについて政府は、「通常兵器によるいわゆる局地戦はこの程度で守っていきたい、これが最小限度の定員」<sup>75</sup>と述べ、18万人が最低限の数であることを明らかにしている。

二つ目の論点である欠員と増員の関係について、野党から充足率を満たすように力を入れるべき、なぜ大幅に枠を増員しなければならないのか等の指摘があった<sup>76</sup>。

この問題について、当時陸幕は「定員〔ママ〕と充足率とは、基本的に性格の異なるものであって、定員は、云わば『入れ物』であり、充足率（欠員）は、この中に『入れる度合い』を示すものである」、「『入れ物』の用意がなくては、有事に際して内容を入れようがなく、有事になってから『入れ物』造りをしていたのでは間に合わない」である」と整理していた<sup>77</sup>。

また、陸幕は「編成定数18万人」を次のように整理していた。それは、「陸上自衛隊の編制は、法定員〔ママ〕=編成定員〔ママ〕の基礎のもとにつくられた有事初動に必要とする最小限の勢力設計であり、かつ整備目標」であるとし、法定数と編成定数は「表裏一体の関係」であり「法定員〔ママ〕は、法律で定めた編成定員〔ママ〕

---

72 第61回参議院内閣委員会議録第30号（1969年7月17日）14-15頁（宍戸基男防衛局長発言）。

73 同上。

74 同上、14頁（有田喜一防衛庁長官発言）。

75 第61回衆議院内閣委員会議録第35号（1969年6月24日）5頁（有田喜一防衛庁長官発言）。

76 第61回衆議院内閣委員会議録第34号（1969年6月20日）11頁（鈴切康雄委員発言）。

77 陸上幕僚監部「44年度6,000人増（3個RCT新編）について（1968年8月）」「宝珠山昇氏所蔵防衛関係資料」（番号99、国立国会図書館憲政資料室所蔵）2頁。

の総括的表現」としたのである<sup>78</sup>。

このような考え方のもと、有田長官は、欠員の問題ではなく充足の問題である、との見解を示している。そのうえで、増員の要請は部隊の「編成定数」に基づくものであり、これは部隊を編成し、継続的に訓練を実施することで編成された部隊の機能を確保するため必要なものである。単に充足率を伸ばすことだけでは有事即応の体制となるないので、編成上必要な人員の確保を図りつつ、今後充足率を向上し有事に備えたい、と説明した<sup>79</sup>。さらに、有田長官は、世界的にみても100%充足は例外であり、おおむね90%以上が世界の常識である、との認識を示し理解を求めた<sup>80</sup>。また、政府委員は、有事の際に補えばそれで事足りることから平時一割前後の欠員を抱えたままでも必要な編制上の増員はしたい<sup>81</sup>、と述べている。これは、玉木が考えていた「有事に備えた建前としての基準が編成定数18万人」が政府の考え方として位置づけられたことを示している。

そして、佐藤栄作首相はこの問題に対し、部隊編成とその充足と両面を考えいかなければならない、と述べ、充足率とは別に編成上の必要から数を増やすという考え方である、と政府の方針を明らかにしたのである<sup>82</sup>。

なお、この議論の中で、有事即応の編成を維持していきたい<sup>83</sup>、との政府委員の発言があった。これは、外征部隊、留守師団など編成を変えて有事にあたるものではなく普通の第一線の現行の編成のままで有事にあたるという意味<sup>84</sup>、と説明しているが、このことから、陸自の「有事編成」思想がようやく政府全体の方針として認識されたと考える。

## おわりに

3次防の整備目標であった「8,500人の増員」は、結果として7,500人の増員しか認められなかった。それでも定数は17万9,000人となり、陸自発足以来の悲願であった18万人体制の達成が目前となった。

78 「別紙第1 陸上自衛隊 編制の理念」同上。

79 第61回国会衆議院内閣委員会議録第35号（1969年6月24日）6頁；第61回国会衆議院内閣委員会議録第34号（1969年6月20日）11頁；第61回国会衆議院内閣委員会議録参議院内閣委員会会議録第30号（1969年7月17日）16頁。いずれも有田喜一防衛庁長官発言。同資料では、「編成定員」と記載されている。

80 第61回国会参議院会議録第34号（1969年7月22日）24頁（有田喜一防衛庁長官発言）。

81 第61回国会内閣委員会会議録第30号（1969年7月17日）15-16頁（宍戸基男防衛局長発言）。

82 第61回国会衆議院内閣委員会議録第33号（1969年6月19日）15-16頁（佐藤栄作首相発言）。

83 第61回国会参議院内閣委員会会議録第30号（1969年7月17日）16頁（宍戸基男防衛局長発言）。

84 同上、15頁（宍戸基男防衛局長発言）。

では「編成定数」の用語は増勢の理論的根拠となったのだろうか。「編成定数18万人」は、国会審議を通じて次のような意義が示された。第一に、それまで整備目標や対米公約とされた18万人と5個方面隊13個師団編成が不離一体の関係であること。第二に、この数が運用上と兵力の両面から科学的に検討したものであること。第三に、必要最小限の定数であり戦略単位であること。そして第四に、編成は有事編成ということである。

このことは、2次防までの整備方針で示された「骨幹戦力」や「局地戦に有効に対処」できる数、というような漠然とした説明よりも説得力をもって国会で受け入れられ、1969年の要求では6,000人の増員が認められた。また、増員要求に際し政府は「70年安保問題」と切り離し、新たな用語である「編成定数」の概念を用いて増員の必要性について説明し、充足率についても、「編成定数」の考え方をもとに欠員と定数は別であり、編成と両面で検討する、という考え方を提示した。

つまり、「編成定数」の用語は防衛力整備の理論的根拠として機能し、それまで整備目標とされていた18万人と、3次防における増員との間に政治的な正当性や連続性があることを示す役割を果たしたのである。その一方で、増勢に関する国会等での議論をみると、充足率向上を目的とした人事施策（隊員の待遇改善、定年延長等）によって達成された側面が強く、「編成定数」が増勢に直接結びついたとは言い難い。

このようなことから「編成定数18万人」の用語は増勢の理論的根拠、制度的な枠組みとしての意義を持つつ、増勢の実効的な面は人事施策等との相互補完によって成果が得られたものと考える。

その一方で、「編成定数18万人」は政府が必要最小限の数と説明したことから、陸自の定数に関してはこれ以上の増員は認めない、という政治的な枠組みができてしまった。そして、この影響は3次防実施段階から表出する。

一つ目は、1969年、即ち陸自の二回目の増員要求が行われていた年に内局が「陸自の常備維持すべき体制」について検討していた点である<sup>85</sup>。

当時の内局は、陸自の今後の増員は困難だと認識しており、「実態的には、人員充足、装備品の充足等の面で制約があり、建前とは異なった不完全な即応態勢」であると評価していた<sup>86</sup>。このため、内局は「これまでの全体の有事即応態勢を保持する必要性の有無も含めて検討し、常時保有する最小限必要な要員の質と量を明確にする必要があ

85 C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト『宝珠山昇（元防衛施設庁長官）オーラルヒストリー 下巻』（政策研究大学院大学、2005年。以下『宝珠山 OH』。）227–230頁；真田『「大国」日本の防衛政策』134–137頁。

86 真田『「大国」日本の防衛政策』135頁；『宝珠山 OH』227頁。

る」<sup>87</sup>と考えた。

そのうえで内局は「陸自の常時維持すべき体制」として、完全即応体制（有事編成）、非即応体制（平時編成）、準即応体制（折衷案）の三類型を提示し、このうち、準即応体制、すなわち一部の部隊のみ自衛官によって高充足し、他の部隊は基幹要員のみを自衛官によって充足し、一定の作戦準備期間に緊急募集や予備自衛官（以下、予備自）の編入等によって完成する体制が適切だと考えたのである<sup>88</sup>。ただし、これはあくまで防衛庁内の検討であり、当時の増員要求に影響を及ぼすことはなかった。

二つ目は、1972年の沖縄返還に際して、陸自の沖縄配備が「編成定数18万人」の枠内で決定された点である。1969年の二回目の増員要求時、有田長官は「今日の沖縄返還問題を考えて18万人体制というものがつくられたというわけのものではない」と国会で発言した。そして、17万9,000人となった後の残りの1,000人については「たとえばホークの部隊、あるいはヘリコプターの部隊、そういうものを若干ふやして、そして18万人体制を完成したい」と述べている<sup>89</sup>。

防衛庁内や国防会議での沖縄配備に係る検討をみても、約1万人（1968年頃の陸幕案<sup>90</sup>）、約6,000人（1969年10月の内局案<sup>91</sup>）、約2,000人（1969年11月の国防会議議員懇談会<sup>92</sup>）など、18万人を超える規模の案が検討されていた。

しかし、沖縄の部隊配備は残り1,000人を充てて整備されることになった。1974年の国会で、山中貞則防衛庁長官は、18万人の理論と沖縄配備1,000人を増加することによって18万人になるという理論は決して一致しないはずだが、それを一致させて国会に提案理由を示してしまった<sup>93</sup>、と述べている。すなわち、沖縄返還という新たな防衛環境に変化したにもかかわらず、従来の18万人5個方面隊13個師団体制の枠組み、すなわち「編成定数18万人」の枠内で整備することを明らかにしたのである。この背景には、沖縄配備のために差し出すことができる陸自の人数が不足していたという現実的な問題や<sup>94</sup>、返還前の沖縄県の自衛隊に対する感情を考慮した政治的要因があった

87『宝珠山OH』227頁。

88 同上、228頁。この背景には、平時の財政的負担を軽減する狙いもあった。

89 第61回国会衆議院内閣委員会議録第34号（1969年6月20日）14頁；第61回国会参議院内閣委員会会議録第30号（1969年7月17日）14頁。いずれも有田喜一防衛庁長官発言。

90 横地光明「最後の士官候補生 自衛隊勤務回想録⑥ 任は重く、されど身は北面の武士か 第6章 見た目「地獄と天国」陸幕編成班と防研」『軍事研究』第47巻第4号（2012年4月）156、158–160頁。

91「資料：4次防審議資料（陸自関係資料No.01）陸自の常備維持すべき体制について（1969年10月22日）」『宝珠山OH』227頁。

92『琉球新報』1969年11月8日。小山高司「沖縄の施政返還に伴う沖縄への自衛隊配備をめぐる動き」『防衛研究所紀要』第20巻第1号（2017年12月）129頁。

93 第73回国会衆議院内閣委員会議録第3号（閉会中審査）（1974年9月6日）43頁（山中貞則防衛庁長官発言）。

94 当時の陸自は沖縄配備のために2,000人も差し出せない状況であった、と寺島泰三元統合幕僚会議議長は回想している。「寺島泰三オーラル・ヒストリー」防衛省防衛研究所戦史研究センター編『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）70頁。

のではないかと考える。

また、山中長官は「来年度の予算要求にも、陸上自衛隊の増員要求は致しておりません。（中略）18万人体制はわが国の地上兵力、すなわち陸上自衛隊の限界の数字である」<sup>95</sup>と述べ、実際、これ以後の陸自の定数増加はなくなった。

三つ目は、予備自を活用した編成案が出てきた点である。1973年6月、久保卓也防衛局長は、4次防での陸自の定数増加は行わず、予備自を活用した軽普通科連隊という新たな部隊の編成により部隊数を増やす考えを国会で明らかにした<sup>96</sup>。これは先述の準即応体制で示された内容とは異なり、別組織（部隊）を新たに設けることを意味していた。

定数外の自衛官である予備自は、有事に欠員や損耗を補う存在であるが、予備自は退官した自衛官を充てる制度のため継続的な確保は困難であり、即応性の問題や常備自衛官の平時の業務量増大等が懸念されることから、陸自としては受け入れることが困難な内容であったと考える。

このように、「編成定数」は3次防において増勢の理論的根拠に一定の役割を果たしたもの、その後の陸自の増勢にとって必ずしも有利に作用したとは言えない。1972年の沖縄返還に際し、陸自の本来の意図とは異なるが定数は悲願の18万人となった。しかし、沖縄配備決定後は18万人の枠内で整備することになったため、装備の近代化による省人化や人事施策等による充足率向上に目を向けた整備を行う必要に迫られる。さらに、今後予想される脅威に対して、それまでとは異なる発想に基づいた防衛構想の立案と防衛力整備を実施せざるを得ない状況になっていたのである。

その一方で、「編成定数」の用語は陸自の防衛力整備に一定の上限を示す指標として機能し続け、「51大綱」で「常備自衛官定数」と表現を改めたものの、次の「07大綱」以降の「防衛計画の大綱」では常備自衛官と即応予備自を加えた「編成定数」として、その内容を変えつつも使用され続けたのである。

本稿では、「編成定数18万人」の形成過程とその意義について陸自側の視点から論じてきたが、内局や大蔵省等の立場を含めたわが国の陸上戦力の制度設計全体から再度分析することが必要であろう。事実、秋本茂樹の取引コスト理論を用いた研究をみると、この当時の増勢の時期や要領等については希少な人的資源を効果的に利用・配分していたと評価でき<sup>97</sup>、当時の陸自の増勢に関する政府の施策は適切であったと言え

---

95 第73回国会衆議院内閣委員会議録第3号（閉会中審査）（1974年9月6日）43頁（山中貞則防衛庁長官発言）。

96 第71回国会衆議院内閣委員会議録第34号（1973年6月26日）8、22頁（久保卓也防衛局長発言）。

97 秋本茂樹「IT革命が軍事的マンパワーに及ぼす影響——自衛隊の内部労働市場に関する取引コスト理論分析——」『防衛研究所紀要』第4巻第1号（2001年8月）。

る。また、定数について論じる際は防衛構想や作戦構想等との関係を考察しなければならない。さらに、今回使用した「定数」の用語も、当時の国会等で「定員」と発言されていることや、現在使用されている意味との違いを考慮すると<sup>98</sup>、改めて考察する必要があるだろう。

いずれにせよ定数に関する議論は、単なる人員数の管理指標の問題にとどまらず、安全保障に対する国家意思と制度設計の在り方を問うものであり、複合的な視点で分析することが必要と考えるが、これらのことについては今後の課題とする。

(防衛研究所)

---

98 例えば「編成業務等に関する訓令（陸上自衛隊訓令第2号、昭和35年1月6日）」第2条第6項では、編制に定められた自衛官等の数を「定員」と規定している。

