

## 「51 大綱」における防衛構想と自衛隊

千々和 泰明

### 【要約】

基盤的防衛力構想が「51 大綱」における具体的な兵力量の算出に与えた影響を見ると、「各種機能保持／機能的・地理的均衡」概念、「限定小規模侵略独力対処」概念、「エクスパンション」概念という構想のコンポーネントより、むしろ現有兵力が基盤的防衛力構想の目標と規模的にはほぼ同水準にあるという判断の方が重要であった。デタント期の大綱別表の実施にあたって自衛隊は、可能な範囲でそれぞれの優先順位の下で防衛力整備を進めたようである。

### 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、新たな日本の防衛構想として、「基盤的防衛力構想」を導入した。同大綱は日本の防衛力の在り方として、「防衛上必要な各種の機能を備え、後方支援体制を含めてその組織及び配備において均衡のとれた態勢を保有すること」「限定的かつ小規模な侵略については、原則として独力で排除すること」「防衛力の現状を見ると、規模的には、その構想において目標とするところとほぼ同水準にあると判断される」こと、日本の保有する防衛力が「情勢に重要な変化が生じ、新たな防衛力の態勢が必要とされるに至ったときには、円滑にこれに移行し得るよう配意された基盤的なもの」であることと述べている<sup>1</sup>。これが基盤的防衛力構想と呼ばれる

---

<sup>1</sup> 「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（1976 年 10 月 29 日国防会議・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意されたものとする」。

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<sup>2)</sup>）。

基盤的防衛力構想に関する先行研究では、同構想の形成過程<sup>3)</sup>やその評価<sup>4)</sup>に関心が集中しているのに対し、本研究では、公文書や関係者のオーラルヒストリー、インタビューなどにもとづいて、基盤的防衛力構想の考え方が「別表」（大綱の本文とは別にその下での部隊編成・装備調達の数値を明示したもの）で示された具体的な防衛力水準をどのように形作ったのかを分析し、加えてデタント期（日米両国と中国との和解によって戦略環境上劣勢に立たされたソ連が威圧的な対外行動に転じることになる1970年代末まで）における別表の実施についても検討の対象とすることで、基盤的防衛力構想の防衛力整備に対する実効性（*efficacy*）について考察する。その際、基盤的防衛力構想の各コンポーネント（「各種機能保持／機能的・地理的均衡」、「限定小規模侵略独力対処」、「エクспанション」）の中身や、それらに対する三自衛隊のあいだでの受け止め方の差、それらが51大綱別表の作成やデタント期における別表の実施に与えた影響について検討する。

このように基盤的防衛力構想が「歴史」となった今日の視点で同構想について整理して

『防衛白書』1977年度版、52頁。

<sup>2)</sup> 『防衛計画の大綱』の決定について（防衛庁長官談話要旨）（1976年10月29日）。

<sup>3)</sup> 植村秀樹『自衛隊は誰のものか』（講談社、2002年）。梅本哲也「防衛政策の変化と継続性」渡辺昭夫編『戦後日本の対外政策—国際関係の変容と日本の役割』（有斐閣、1985年）。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）。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』10号（1985年）。佐道明広『戦後日本の防衛と政治』（吉川弘文館、2003年）。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）。田中明彦『安全保障—戦後50年の模索』（読売新聞社、1997年）。中馬清福『再軍備の政治学』（知識社、1985年）。廣瀬克哉『官僚と軍人—文民統制の限界』（岩波書店、1989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年）。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）。Joseph P. Keddell, *The Politics of Defense in Japan: Managing Internal and External Pressures* (New York: M. E. Sharpe, 1993)。

<sup>4)</sup> 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』4110号（2003年8月19-26日）。神保謙「新しい日本の安全保障—『専守防衛』・『基盤的防衛力構想』の転換の必要性」坂本正弘、吹浦忠正編著『新しい日本の安全保障を考える』（自由国民社、2004年）。高橋杉雄「日本の防衛力所要と防衛力整備」森本敏監修『岐路に立つ日本の安全—安全保障・危機管理政策の実際と展望』（北星堂、2008年）。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』30巻2号（1981年2月）。松村昌廣『東アジア秩序と日本の安全保障戦略』（芦書房、2010年）。道下徳成「戦略思想としての『基盤的防衛力構想』」石津朋之、ウィリアムソン・マーレー編『日米戦略思想史—日米関係の新しい視点』（彩流社、2005年）。Thomas U. Berger, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998); Tsuyoshi Kawasaki, "Postclassical Realism and Japanese Security Policy," *Pacific Review* Vol. 14, No. 2 (2001); Tsuyoshi Kawasaki, "Japan and Two Theories of Military Doctrine Formation: Civilian Policymakers, Policy Preference, and the 1976 National Defense Program Outline," *International Relations of the Asia-Pacific* Vol. 1 (2001).

おくことは、今後の日本の安全保障政策を考えるうえでの一つの土台を提供することになると考えられる。またこのような歴史的検討は、これからの日本の防衛構想の持続性や実効性を考える際の比較軸を提供することになるであろう。特に基盤的防衛力構想の考え方と現実の防衛力整備との関係を検討することによって、防衛構想の実効性を理解することにつながり、今後の安全保障政策に示唆を与えるものとなる<sup>5</sup>。

## 1 基盤的防衛力構想のコンポーネント①—各種機能保持／機能的・地理的均衡

51 大綱は、日本が保有すべき防衛力としては「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」すると述べている。『防衛白書』1977年度版による基盤的防衛力構想の定義も、これと同一の文言を使っている。基盤的防衛力構想の主張者であった防衛官僚・久保卓也のもともとの構想では、「正面兵力ばかりが大きくなつても、それは直ちにそれ相応の戦力につながらない」「正面兵力が大きくなれば、その近代化更新に難渋し、〔中略〕正面兵力が見せかけのものになりかねない」（71年2月の論文「防衛力整備の考え方」）とされ、「防衛上の各種機能にけん欠のないこと」「地政的にみて、防衛力（とくに基幹部隊）が日本全域を一応カバーしていること」「正面兵力の整備よりも、質の上での対応性（〔中略〕）、縦深性、抗たん性等の付与」（74年6月の論文「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」）に言及されていた（以下、「KB論文」）<sup>6</sup>。73年2月1日の「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解では、これに関連する記述として、「防衛上必要とされる基本的な機能、組織を備え、配備についてすきのない有効な防衛力であり、また、装備の近代化を進め、後方支援態勢を整備するなど、与えられた条件のもとでは、最も効率的な防衛能力を發揮できるもの」<sup>7</sup>、坂田防衛庁長官による75年4月1日の「昭和52〔1977〕年度以後の防衛力整備計画案の作成

<sup>5</sup> 関連する研究として以下を参照。千々和泰明『『防衛力の在り方』をめぐる政治力学—第一次防衛大綱策定から第二次防衛大綱策定まで』『国際政治』154号（2008年12月）。千々和泰明「戦後日本の安全保障政策に関する分析枠組みとしての『防衛力整備／運用』—『限定小規模侵略独力対処』概念を手がかりに」『年報政治学』2014-I（2014年6月）。千々和泰明「未完の『脱脅威論』—基盤的防衛力構想再考」『防衛研究所紀要』18巻1号（2015年11月）。

<sup>6</sup> 「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/19710220.01J.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。

<sup>7</sup> 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](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。

## 千々和 「51大綱」における防衛構想と自衛隊

に関する長官指示」、いわゆる「第一次長官指示」では、「正面防衛力と後方支援体制の均衡を図る」<sup>8</sup>、坂田の私的諮問機関「防衛を考える会」による同年9月30日の報告書では「防護施設とか、整備能力とか、補給態勢など、耐久性を向上させないと有効な防衛力とはなり得ない」<sup>9</sup>、同年10月29日の「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」では「防衛上必要とされる各種の機能及び組織を備え、配備においても均衡のとれた基盤的なもの」<sup>10</sup>、『防衛白書』76年度版では「各種の防衛機能が欠落なく整っていること」「わが国の地勢の特性等に応じて整備され、組織されていること」「戦闘部隊と後方支援部門が均衡ある形で維持され、有機的に組み合わせられていること」<sup>11</sup>、51大綱に関する76年7月24日の防衛庁防衛局試案『「基盤的防衛力」整備の考え方』では、「各種防衛機能に応ずる部隊等が地理的特性等に従って全国的に配備され」とされていた<sup>12</sup>。

この考え方が別表で示された具体的な防衛力水準をどのように形作ったのかについて、まず陸上自衛隊から見てみると、師団に対し必要に応じて効率的に支援・補完をおこなうため機動的に運用する部隊として、機甲師団、特科団、空挺団、教導団、ヘリコプター団を各種機能に欠落が生じないように少なくとも1個単位ずつ保持すること、特に欠落している機甲師団を新編して北海道に配備することになった。当時防衛庁防衛局防衛課部員として51大綱策定に関与した三井康有によれば、この時に「全国どこにでも機動運用できる機甲戦力の機能は、基盤的防衛力にとって必要不可欠」との説明がなされたという<sup>13</sup>。また機能的均衡を図るものとして、基幹部隊を中心にこれらを支える補給処などの後方支援分野を整えるのに18万人が必要とされた。地理的均衡については、いわゆる「山川論」が採用された。「結局日本の地理、地形から説くこととなった。『日本地図を穴のあく程見てみる。段々14に分かれた形に見えて来るぞ』と西廣さん〔西廣整輝防衛局防衛課長〕は云った。なるほど山脈や河川或いは海峡によって、日本列島は14の区画に区分されると言い得た。早速、均衡のとれた配備とするために、そのうち大きい所には師団を、小さな

---

<sup>8</sup> 「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」（1975年4月1日）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）265-270頁。

<sup>9</sup> 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）52頁。

<sup>10</sup> 「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」（1975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。

<sup>11</sup> 『防衛白書』1976年度版、43-45頁。

<sup>12</sup> 『「基盤的防衛力」整備の考え方（防衛局試案）」（1976年7月24日）『宝珠山昇関係文書』（15-1）（国立国会図書館憲政資料室所蔵）。

<sup>13</sup> 三井康有「基盤的防衛力構想模索の頃」『久保遺稿・追悼集』135頁。

所（四国と沖縄）には混成団を置く、との説明が出来上がった」と三井は回想する<sup>14</sup>。こうして平時における行政事務の便から都道府県の境界線も考慮し、北海道道北・道東・道央、東北北部・南部、関東、甲信越、東海北陸、近畿、中国、四国、九州北部・南部、沖縄の14区画に12個師団・2個混成団を置き、このうち混成団のない四国にはこれを新編することになった。さらに低空域防空の地对空誘導弾（ホーク）の配備については、低空域防空を要する重要地域として、関東、関西、青函、関門、北海道北部・中部、西九州、沖縄の8個地域が考えられるとして、低空域防空用地対空誘導弾部隊8個高射特科群を置くことになる<sup>15</sup>。

次に海上自衛隊の場合、地理的均衡の観点から、対潜水上艦艇部隊については日本の地理的特性に応じて沿岸海域を5海域に区分し、それぞれの地方隊が2個隊を必要とするために10個隊を保有することとした。潜水艦部隊は、宗谷、津軽、対馬の3海峡に2個隊ずつ、計6個隊、潜水艦は1個隊あたり2〜3隻ずつ、計16隻配備することとなった。陸上対潜機部隊（回転翼対潜機部隊）は、津軽・対馬両海峡、京浜・阪神・日本海重要港湾の防備のために5個程度、周辺海域の哨戒と外航・内航の船舶護衛のために現有の11個程度、計16個隊が認められた。また掃海部隊は、東西日本海域に各1個隊群、計2個隊群置くこととされた<sup>16</sup>。

続いて航空自衛隊における各種機能保持に関しては、実は51大綱策定直前に起こったある事件が影響している。1976年9月6日、ソ連空軍のヴィクトル・ベレンコ（Viktor I. Belenko）中尉が搭乗するソ連の最新鋭戦闘機Mig-25が日本の領空に突如出現し、そのまま函館空港に強行着陸した。ベレンコの目的は亡命であったが、航空自衛隊のレーダーは同機を捕捉することができなかった。またソ連軍が機密保全のためにMig-25の奪還・破壊をもくろみ、北海道に上陸してくるおそれがあるとして、陸上自衛隊北部方面隊第11師団第28普通科連隊（函館）が臨戦態勢をとり、海上自衛隊も大湊地方隊が警戒にあたるなど、情勢は一時緊迫した。この事件を受けて、当時欠落していた地上レーダーを補完する早期警戒機の1個飛行隊の保有が認められた<sup>17</sup>（79年1月11日、E-2Cの導入決定）。加えて地理的均衡に関して、戦闘機部隊は日本の地形と戦闘機の行動半径との関係から、全国の7個区域において警戒態勢をとることとされた。当時の航空幕僚監部防衛部防衛課長の森繁弘は西廣とのあいだで、「7個基地で戦闘機の行動半径に輪っばを描くと、円と円に隙間がない」ことから、「これが基盤的防衛力だと説明すればいいんじゃないか」という

<sup>14</sup> 同上、136頁。

<sup>15</sup> 『防衛白書』1977年度版、63-67頁。

<sup>16</sup> 同上、67-72頁。

<sup>17</sup> 防衛省防衛研究所編『鈴木昭雄オーラル・ヒストリー』（防衛省防衛研究所、2011年）175頁。

話でまとまると回想している<sup>18</sup>。また、日本周辺の全空域を常続的に警戒監視するために、全国 28 か所に地上固定レーダーを配備する必要があるため、航空警戒管制部隊として 28 個警戒群を置くこととなった。高空域防空用地対空誘導弾部隊については、北海道中部、青函、関東、京阪神、北九州、沖縄の防空のために 6 個高射群を置くことされた。高空域防空用地対空誘導弾部隊は、未建設だった青函にも建設されることとなった<sup>19</sup>。

各種機能保持／機能的・地理的均衡の考え方によって、防衛力の欠落機能や正面装備と後方支援体制のギャップ、配備における地理的空白が埋められたといえる面もある。しかし、たとえば海上自衛隊における各種機能保持や機能的均衡、航空自衛隊における機能的均衡などがどのように図られたのかは必ずしも明確ではなかった。実際には西廣が語っていたとされるように、これは「各自衛隊の現勢力に、当時考えていた将来の増勢分をも上積みしたうえで、これが基盤的防衛力だと説明できる方法」という側面も強かったようである<sup>20</sup>。

## 2 基盤的防衛力構想のコンポーネント②—限定小規模侵略独力対処

次いで 51 大綱は日本が保有すべき防衛力としては、「平時において十分な警戒態勢をとり得るとともに、限定的かつ小規模な侵略までの事態に有効に対処し得るものを目標とすることが最も適当である」としたうえで、「直接侵略事態が発生した場合には、これに即応して行動し、防衛力の総合的、有機的な運用を図ることによって、極力早期にこれを排除することとする。この場合において、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とし、侵略の規模、態様等により、独力で排除が困難な場合にも、あらゆる方法による強じんな抵抗を継続し、米国からの協力をまってこれを排除することとする」と述べている。『防衛白書』1977 年度版の定義でいうと、「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〔「独力で」〕対処することができがこれにあたる。同白書では、「限定小規模侵略」について、「『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」と説明してい

<sup>18</sup> 防衛省防衛研究所編「森繁弘オーラル・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(2)—防衛計画の大綱と日米防衛協力のための指針(上)』(防衛省防衛研究所、2013年)110-111頁。

<sup>19</sup> 『防衛白書』1977年度版、72-78頁。

<sup>20</sup> 三井「基盤的防衛力構想模索の頃」135頁。

る<sup>21</sup>。防衛庁関係者の解説によれば、脅威の一般的段階として、①間接侵略、②非公然武力行使、③小規模限定侵略、④本格的限定侵略、⑤通常兵器による無制限戦争、⑥核を含む全面戦争、に区分することができるが、「第四次防衛力整備計画」（「四次防」。72年2月8日大綱策定。ただし情勢判断・防衛構想と主要項目の策定は同年10月9日）までは「通常兵器による局地戦以下の侵略事態」、すなわち④までの脅威に対応すべきとされていたもの（「限定侵略事態」は「局地戦以下の侵略事態」と同義<sup>22</sup>）を、③まで一段階下げたということである<sup>23</sup>。

もともと四次防の「情勢判断及び防衛の構想」でも、「万一、侵略が発生した場合には、間接侵略および小規模の直接侵略に対してはわが国が独力で、それ以上の規模の武力侵略に対しては米国の協力を得て、これを排除すること」と述べられており<sup>24</sup>（ややこしいが、四次防でいう「小規模」と51大綱の「小規模」とでは中身がちがう。四次防でいう「小規模」侵略は陸でいうと5個師団程度の侵略を指すが、51大綱でこれに相当するのが「限定的」侵略で、このうちさらに「小規模」な侵略が限定小規模侵略となり、規模としては2ないし3個師団の侵略だとされた<sup>25</sup>）、第二次長官指示では「直接侵略については、まず独力で対処して極力これを排除」（「小規模の直接侵略事態に対しては、原則として独力で対処し、早期に事態を収拾）する、『基盤的防衛力』整備の考え方」では「万一、侵略が発生した場合には、〔中略〕直接侵略については、まず独力で対処して極力これを排除」と記されている（「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解では「将来にわたって限定された武力紛争の可能性を否定することができない」、第一次長官指示では「限定的な武力紛争が生ずる可能性を否定することはできない」、「防衛を考える会」報告書では「〔対日侵略軍の〕兵力量や戦闘の期間や形態は、ある程度限定されるとみてよいだろう」、『防衛白書』1976年度版では「可能性として考え得る小規模な武力侵略は、奇襲攻撃的なものであろうから、これに対しては即応の態勢をもっていること」と述べられてはいるが、「独力対処」に関する言及はない）。また久保構想でも、「限定戦争」に対して「わが国は少なくとも戦闘初期の間は独力で防衛に当たり」（71年のKB論文）、「間接侵略及び奇襲攻撃の可能性

---

<sup>21</sup> 『防衛白書』1977年度版、55頁。

<sup>22</sup> 防衛局防衛課「衆内対長官50.12.9上原康助（社）問五-2-(1)防衛庁防衛庁史室『国会答弁資料第76・77回（昭和50年）1/1』（本館-4A-034-00・平17防衛00479100）31頁（国立公文書館所蔵）。

<sup>23</sup> 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）40-41頁。

<sup>24</sup> 「第四次防衛力整備5か年計画の策定に際しての情勢判断及び防衛の構想」（1972年10月9日国防会議・閣議決定）。

<sup>25</sup> 防衛省防衛研究所編「三井康有オーラル・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）279頁。

に対しては、我が国独力で対処できなければならない」（74 年の KB 論文）と論じられていた。

しかし、久保構想は脅威対抗論・所要防衛力構想へのアンチテーゼ、いわゆる「脱脅威論」として知られるが、厳密には同構想はこの点で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（実際に 51 大綱策定後の 1977 年 5 月 6 日に開かれた防衛庁臨時参事官会議でも、この点について「小規模かつ限定の場合には脱脅威論では説明がつかないのではないが、脅威論としてしか説明できない」（大塚博比古参事官（国際担当）との指摘がなされる<sup>26</sup>）。このような脱脅威論の理論としての不完全さゆえに、西廣が考案した「検証論」（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<sup>27</sup>。低脅威対抗論は、あくまで脅威対抗論を前提に、脅威認識を下方修正する考え方）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<sup>28</sup>。

ここで問題になってくるのが、限定小規模侵略「独力」対処という考え方と、日米同盟との関係である。51 大綱には、「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」とはっきり書かれている。研究者のあいだでは、これを「自主防衛論」と見る向きもある<sup>29</sup>。だとすると、限定小規模侵略には日本が「独力」で対処するのだから、侵略事態の大きさが限定小規模にとどまる限り、日米安保条約は発動されないのだろうか。51 大綱の文言を字句通り解すると、のちの 1978 年 11 月 27 日の「日米防衛協力のための指針」（78 ガイドライン）策定期に統合幕僚会議事務局長を務める左近允尚敏が述べているように「4 個師団〔の侵略〕までは日本が限定小規模といっているからアメリカは来ないんじゃないかという懸念、これは理論上はある」ということになってしまうが、続けて左近允が「現実問題としては杞憂であってやっぱり 1 個師団でも何でも来ればですね、ア

<sup>26</sup> 「参事官会議議事録」（1977 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 17 防衛 01214100）309 頁。

<sup>27</sup> 三井「基盤的防衛力構想模索の頃」134-135 頁。千々和「未完の『脱脅威論』」145 頁も参照。

<sup>28</sup> 防衛省防衛研究所編「森オーラル・ヒストリー」109、112 頁も参照。

<sup>29</sup> 佐道『戦後日本の防衛と政治』274-278 頁。武田悠「日本の防衛政策における『自主』の論理—『防衛計画の大綱』策定を中心に—『国際政治経済学研究』17 号（2006 年 3 月）も参照。

アメリカはやるでしょう」と述べているように<sup>30</sup>、実際はそうではない。それは51大綱では、限定小規模侵略については「原則として」独力で排除するとされており、ここで「原則として」という留保が付されているのは、『防衛白書』77年度版が説明している通り、「限定的かつ小規模な侵略であっても、わが国に対する武力攻撃が発生すれば、日米安全保障条約が適用される事態であることを考慮したものである」からである<sup>31</sup>。

どういうことかということ、限定小規模侵略独力対処とは、「防衛力整備」の概念であり、「防衛力運用」の概念ではない、ということである<sup>32</sup>。前出の通り、のちの1978年、日本が攻撃を受けた場合や周辺国における有事の際の自衛隊とアメリカ軍の具体的な役割分担を定めた運用文書である78ガイドラインが策定されるが、その際の防衛審議官であっ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つて排除する』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>33</sup>

そもそも防衛力整備とは、当時の内局の大森敬治防衛局防衛課員が「我が国が保有すべき防衛力は、従来、将来の到達目標として捉えられていた。従って、〔51大綱の〕防衛構想は、将来防衛力が完成したときの理想論ともいえるもので、今、事態にどう対応するかの実現的なものではなかった」と述べているように<sup>34</sup>、今事態が発生したらどうするかを考える運用とは異なり、あくまで将来の目標である。また防衛力整備の観点に立てば、特に同盟国との役割分担が不明確である場合、できるだけ同盟要因を排除した方がその説明

---

<sup>30</sup> 「左近允尚敏氏インタビュー」9頁、1996、U.S.-Japan Project, Oral History Program, National Security Archives [hereafter NSA] (Washington, D.C.)  
<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/sakonjo.pdf>>2015年10月15日アクセス。

<sup>31</sup> 『防衛白書』1977年度版、60頁。

<sup>32</sup> 千々和「戦後日本の安全保障政策に関する分析枠組みとしての『防衛力整備／運用』」も参照。

<sup>33</sup> 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。

<sup>34</sup> 大森敬治『我が国の国防戦略』（内外出版、2009年）29頁。

が付きやすい。航空自衛隊の森は防衛力整備計画作成の際の考え方について、「もし戦争が始まれば日米防衛協力というのは、当然共同して行動する相棒だということを、理屈抜きにみんなそう思うわけですね。防衛力整備計画を作るときは別なんですよ。『米軍の来援は遅れる』という前提でつくるわけです。最初は、自衛隊のみで対処するという発想でやる」と述べている<sup>35</sup>。

逆に言うと、そうしなければ防衛力整備計画はつくれなかったのである。「〔限定小規模侵略独力対処のような目標がなければ〕『日本の防衛力はどうでもいいじゃないか。予算の範囲内で、好きなものを買っとけよ。それを使って訓練しときゃいいじゃないか』ということになるわけで、これは独立国の防衛力整備の理念にはならない」「そうすると、『この部分（日本の防衛力）が働く役割は、小さいけれどもあるんだよ』という説明を入れなきゃならないんですね。そこで出てきたのが、限定小規模なんです。だから、『これだけのものを自己完結的に備えるということをやっておくことが、この（米軍）力を引き出す引金なり導火線になるんだ』という説明にしかならない」「そういうの〔日本の防衛力はどうでもいいじゃないかということになること〕を避けるために、あれ（限定小規模等）は入れたんです。苦勞して入れているということなんです」と、当時内局防衛局防衛課先任部員として51大綱策定過程に深く関与した宝珠山昇は語っている<sup>36</sup>。

ということは、時間軸上で将来ではなく今の地点に立って、しかも同盟要因を組み込まない限り説明が成り立たない防衛力運用は、限定小規模侵略独力対処概念とは基本的には別次元の話ということになる。したがって宝珠山が述べているように、「〔51大綱〕防衛力の運用者とか、正面に立たされている自衛官には必ずしも快いものではなかった」ということにもなってくる<sup>37</sup>。1970年代末から90年代初頭まで、海上幕僚監部で防衛部防衛課防衛班長、防衛課長、防衛部長、海上幕僚長などを歴任することになる佐久間一は、「防衛白書に書いてある説明は、あれは防衛力整備のフィクションであって、実際のオペレーションとは違う」「冷戦時代の独力限定小規模対処というのは、私はフィクションだと言っています」と述べている<sup>38</sup>。

防衛力整備と運用の区別という観点からの限定小規模侵略独力対処概念と日米同盟の整合性については、後年の政府答弁でも明確にされている。のちの1985年3月29日の参議院予算委員会で、矢崎新二防衛局長は次のように答弁している。

<sup>35</sup> 防衛省防衛研究所編「森オーラル・ヒストリー」131頁。

<sup>36</sup> 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『宝珠山昇オーラルヒストリー（下）』（政策研究大学院大学、2005年）67-68頁。

<sup>37</sup> 同上、180頁。

<sup>38</sup> 防衛省防衛研究所編『佐久間一オーラル・ヒストリー（上）』（防衛省防衛研究所、2007年）166頁。

「これはつまり、日本防衛のための作戦の遂行、オペレーションの問題はそういう〔ガイドラインの〕仕組みで動くわけでございます。

他方、〔中略〕大綱の問題は、私どもの持ちます自衛隊の防衛力、これの整備の目標としての考え方として、まず限定かつ小規模の侵略に対しては独力で原則として対処できる程度のものを自衛隊の力としては持ちたいということを決めているものでございまして、両者それぞれ矛盾のない仕組みになっておるわけでありませう」<sup>39</sup>

また防衛力整備と運用の区別に関する関係者たちの証言は、検証論が、脱脅威論的に構築した防衛力を検証してみると結果的に限定小規模侵略に独力で対処できるものだったとして、限定小規模侵略独力対処概念を事態の蓋然性から切り離していることと合わせて整合的である<sup>40</sup>（基盤的防衛力構想は脱脅威論として不完全であると同時に、このように事態の蓋然性から切り離されているという点で完全な脅威対抗論でもないといえる）。

ただし、限定小規模侵略独力対処概念については三自衛隊のあいだで受け止め方に差があった。<sup>51</sup> 大綱策定前の時期まで海上幕僚監部防衛部長を務めた大賀良平は、「陸上自衛隊は、ソ連の4個師団北海道侵攻が小規模だと。〔中略〕ところが海上自衛隊は、『そんな小規模はないよ』と。海上自衛隊はあちこち、ちょこちょこと国籍不明の潜水艦がやるのが小規模だと。航空自衛隊は航空自衛隊で、空襲をある程度ちょこちょことやるのが小規模だと言って、三自衛隊全部違う」と述べている<sup>41</sup>。

この概念は、三自衛隊のなかでもっともアメリカ軍との一体感が強い海上自衛隊には運用構想としてまったくなじまなかったのみならず、整備構想としても説明が難しいものであった。海上自衛隊の公式隊史によれば、海上自衛隊では『『基盤的防衛力構想』では、限定的かつ小規模な侵略までの事態に独力で有効に対処することを目標としているが、機動性・多目的性の特質を持ち、自由に公海を行動する海上兵力の脅威を地域的に局限することは難しい。一般的には、独力対処よりは、当初から米海軍の戦略的支援の下での作戦となる』と考えられており、「独力」対処はもちろん、「限定小規模侵略」自体が想定しづらいものだったからである<sup>42</sup>。

---

<sup>39</sup> 1985年3月29日、矢崎新二政府委員答弁、第102回参議院予算委員会16号、『国会会議録』<[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_dispdoc.cgi?SESSION=39030&SAVED\\_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV\\_ID=6&DOC\\_ID=1291&DPAGE=1&DTOTAL=71&DPOS=1&SORT\\_DIR=0&SORT\\_TYPE=0&MODE=1&DMY=44262](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=39030&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=6&DOC_ID=1291&DPAGE=1&DTOTAL=71&DPOS=1&SORT_DIR=0&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=44262)>2015年3月21日アクセス。

<sup>40</sup> 防衛省防衛研究所編「三井オーラル・ヒストリー」311頁も参照。

<sup>41</sup> 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『大賀良平オーラルヒストリー(1)』（政策研究大学院大学、2005年）272頁。

<sup>42</sup> 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）

一方、陸上自衛隊にとっては、限定小規模侵略独力対処は防衛力整備の概念であると同時に、運用の概念としても受け入れやすいものであった<sup>43</sup>。陸上自衛隊の基本的な作戦構想は北海道北部へのソ連軍4個師団程度の侵攻に対しアメリカ軍の来援まで持ちこたえるというものであり、しかも戦場は国内なので日本側が作戦を主導することになることが想定されたからである<sup>44</sup>。内局の三井が言うように、これは陸上自衛隊では伝統的な考え方であった<sup>45</sup>。むしろ陸上自衛隊からすると「原則として」という表現は「当初から日米共同作戦になると主張する海空への陸の妥協」（三井）であった<sup>46</sup>。

航空自衛隊の場合は、51大綱策定前後に航空幕僚監部防衛部防衛課防衛班長を務めた鈴木昭雄によると「戦争の原則には反するが、内外の情勢如何によっては北部地域に既成事実をつくるため、第二次大戦の直後のように極東ソ連の至短期間の準備による小規模侵攻もあり得る」と考えたというから<sup>47</sup>、その中間といったところであろう。

のちの1977年5月6日の防衛庁臨時参事官会議の議事録には、「〔〔西廣〕防衛課長〕『小規模かつ限定』の指向兵力は陸自は出たが海自・空自については出せなかった。←〔矢田次夫〕海幕防衛部長から当時のいきさつ（海、空は限定小規模の設定がむづかしかったので―）」と記載されている<sup>48</sup>。「限定小規模侵略独力対処」という表現の出所については、当事者たちの証言に食い違いはあるものの、おおむね内局か、内局と陸上もしくは航空幕僚監部のあいだのやり取りのなかから出てきたもののようである<sup>49</sup>。

127頁。海上幕僚監部が限定小規模侵略独力対処概念を受け入れたのは、大賀によると、「日本には国民の防衛意識がないからですねえ、そういう意味でこの言葉があっても差しつかえないんじゃないかと。と言う程度で」のことであったという。「大賀良平氏対談」6-7頁、1997, U.S.-Japan Project, Oral History Program, NSA <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/ohga.pdf>>2013年2月7日アクセス。

<sup>43</sup> 防衛省防衛研究所編「村松栄一オーラル・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（3）』（防衛省防衛研究所、2014年）307-308頁も参照。

<sup>44</sup> NSA「大賀氏対談」6-7頁。大森『我が国の国防戦略』42頁。富澤暉『防衛計画の大綱』の変遷『防衛学研究』41号（2009年9月）57頁。ただし当時陸上自衛隊とアメリカ側のあいだでこのような作戦構想について調整がなされていたわけではなかったという。防衛省防衛研究所編「村松栄一オーラル・ヒストリー」307-308頁。

<sup>45</sup> 防衛省防衛研究所編「三井オーラル・ヒストリー」286頁。

<sup>46</sup> 同上、287頁。

<sup>47</sup> 防衛省防衛研究所編「鈴木オーラル・ヒストリー」179頁。

<sup>48</sup> 「参事官会議議事録」（1977年5月6日）309頁。

<sup>49</sup> 防衛省防衛研究所編『山田良市オーラル・ヒストリー』（防衛省防衛研究所、2009年）389頁。防衛省防衛研究所編「阿部博男オーラル・ヒストリー」防衛省防衛研究所編『山田オーラル・ヒストリー』。防衛省防衛研究所編『鈴木オーラル・ヒストリー』169、179頁。防衛省防衛研究所編「森オーラル・ヒストリー」109頁。防衛省防衛研究所編「村松オーラル・ヒストリー」305頁。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）』103頁。防衛省防衛研究所編「三井オーラル・ヒストリー」287頁。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）。富澤『防衛計画の大綱』の変遷』53-54頁。

もともと限定小規模侵略独力対処概念は、1976年6月10日の防衛課作成の国会答弁資料にあるように、「これはこのような侵略事態等を重視しているからではなく、この程度のものには独立国として当然対処できなければならないという考えによるものであり、また、具体的な侵略事態を想定しているわけでもない」と整理されていたが<sup>50</sup>、陸空自衛隊にとっては運用概念としても受け入れられる部分もあったためか、その後限定小規模侵略の蓋然性があるかのような説明がなされたこともある<sup>51</sup>。限定小規模侵略独力対処が防衛力整備の概念であって、事態の蓋然性とは切り離されるという説明は、80年代に明確化されることになる<sup>52</sup>。

### 3 基盤的防衛力構想のコンポーネント③—エクспанション

51 大綱は、防衛力は「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配慮された基盤的なものとする」と述べている。『防衛白書』1977年度版の基盤的防衛力構想の定義にも、「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」とある。この概念のおおもとはKB論文であり、71年版では「情勢の推移に応ずる常備兵力から有事所要兵力への転移」について、74年版でも、防衛力は「将来の情勢の変化に応じうるものであることを配慮したもの」であり、「緊張時」に「防衛力を戦闘即応体制に拡充整備し、配備する」と論じられていた。このようないわゆるエクспанションは「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解や第一次長官指示では言及されていなかったが、「防衛を考える会」報告書で「平時には少数精鋭部隊をもって、情勢に応じてこれを有事に必要な防衛力に拡充することもできるだろう」、第二次長官指示で「前記の事態〔小規模の直接侵略事態〕を越える侵略事態に対しては、情勢の変化に応じて、有効に対処できる防衛力に移行しうること」、『防衛白書』76年度版で「国際情勢の変化に伴い、政治が防衛力の拡充強化を必要とすると判断した場合に、それに従って所要の水準に

<sup>50</sup> 防衛局防衛課「衆内51.6.10 中路雅弘(共) 問二-1」防衛庁防衛庁史室『国会答弁資料第77回(昭和51年)5/9』(本館-4A-034-00・平17防衛00484100)2210頁。

<sup>51</sup> 1978年8月17日、伊藤圭一政府委員答弁、第84回参議院内閣委員会閉2号、『国会会議録』<[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_dispdoc.cgi?SESSION=39030&SAVED\\_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV\\_ID=5&DOC\\_ID=787&DPAGE=1&DTOTAL=21&DPOS=16&SORT\\_DIR=0&SORT\\_TYPE=0&MODE=1&DMY=39105](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=39030&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=5&DOC_ID=787&DPAGE=1&DTOTAL=21&DPOS=16&SORT_DIR=0&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=39105)>2015年3月21日アクセス。

<sup>52</sup> 1985年11月20日、西廣整輝政府委員答弁、第103回参議院外交・総合安全保障調査特別委員会3号、『国会会議録』<[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_dispdoc.cgi?SESSION=39030&SAVED\\_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV\\_ID=6&DOC\\_ID=1847&DPAGE=2&DTOTAL=71&DPOS=21&SORT\\_DIR=0&SORT\\_TYPE=0&MODE=1&DMY=44262](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=39030&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=6&DOC_ID=1847&DPAGE=2&DTOTAL=71&DPOS=21&SORT_DIR=0&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=44262)>2015年3月21日アクセス。

円滑に移行できるような素地について配慮されていること」、また『『基盤的防衛力』整備の考え方』でも「情勢の変化に応じて、必要と認める場合は、防衛力の拡充強化を図り得るよう配慮された『基盤的防衛力』を目標として整備することとする」とされていた。

宝珠山によると、エクспанションについて内局では「作戦準備期間」を考慮することによりこれを合理的に説明できるような工夫がなされた<sup>53</sup>。すなわち、レーダーサイトの防備、基地の警備、機雷の調整など、数か月を要すると考えられる調整や配備のための準備期間である。また航空幕僚監部では防衛班が、教育部隊の教官や急速錬成された操縦課程学生のパイロットへの転用、整備ラインにある戦闘機の投入、生産ラインの拡大、アメリカ空軍からの供与などの具体的な見積りをおこなったという<sup>54</sup>。

一方、陸上幕僚監部では、第三部編成班長として 51 大綱策定に関与した村松栄一によれば、「有事になれば、軍隊の志願者で門前市を成す」と考えられた程度で、たとえエクспанションの目標があったとしてもそのための方策は何にもない状態であったという<sup>55</sup>。また海上幕僚監部ではエクспанションは「まったく無理」（51 大綱策定過程に海上幕僚監部防衛部防衛課員として関わった吉川圭祐）と考えられていた<sup>56</sup>。

KB 論文でも、本当にエクспанションをおこないうるのかについては危険性がないとはいえないとして、「平時から十分な防衛力を維持するものでない以上、適確な情勢判断と敏速な政治的決断と緊密な日米関係によって、このマイナス面をカバーすることとするほかない。如何なる防衛力も常にある種の賭けはあるものであつて、防衛費に GNP のほぼ 1 パーセント程度を充当することとした場合は、以上のような防衛のあり方が国民の選択であるというべきであろう」（1971 年版）、「我が国の防衛力は軍事的合理性をもって貫くことはできず、政治的妥当性との調和を図るべきものとする」（74 年版）とされていたが、結局 51 大綱にはエクспанションのための方法や期間、経費といった具体的な施策は明記されず、曖昧な部分が残った<sup>57</sup>。

<sup>53</sup> 政策研究大学院大学編『宝珠山オーラルヒストリー（上）』90-91 頁。

<sup>54</sup> 防衛省防衛研究所編『鈴木オーラル・ヒストリー』170-171、180、191 頁。

<sup>55</sup> 防衛省防衛研究所編「村松オーラル・ヒストリー」317、320 頁。海空幕僚監部では大綱は防衛部防衛班が担当したが、陸上幕僚監部では当時は業務計画班とともに第三部編成班が正面であった。同（同、304 頁）。防衛省防衛研究所編「寺島オーラル・ヒストリー」89 頁。防衛省防衛研究所編「三井オーラル・ヒストリー」283 頁。

<sup>56</sup> 防衛省防衛研究所編「吉川圭祐オーラル・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（3）』187 頁。

<sup>57</sup> 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『夏目晴雄オーラルヒストリー』（政策研究大学院大学、2004 年）157、182 頁も参照。

#### 4 「51 大綱」別表の作成

従来の防衛力整備 5 年計画とは異なり、51 大綱には本文とは別に、その下での部隊編成・装備調達の数値を示した「別表」が添付されている。この別表作成の経緯について内局の宝珠山は、従来の 5 年計画に対する「買い物計画」との批判に答えて、目標とする防衛力の組織や編成、数量を示すということであれば「説得力がある」と考え、「表であるかどうかは別にして、〔中略〕最初からこの別表というものはイメージしておりました」と回想している<sup>58</sup>。しかし陸海空幕僚監部案に対し坂田防衛庁長官は、「各幕案には基盤的防衛力の考え方が十分取りこまれていない」として修正を求めた<sup>59</sup>。

まず陸上自衛隊にとっての別表作成上の論点は、師団数・定員数であった。陸上幕僚監部は二次防以来の 13 個師団体制と、1953 年 10 月の池田＝ロバートソン会談（同月 5 日から 30 日にかけて池田勇人自由党政調会長とアメリカのウォルター・ロバートソン（Walter S. Robertson）国務次官補（極東担当）とのあいだでおこなわれた、相互安全保障援助（MSA）受け入れにともなう日本の防衛力増強に関する会談）で対米公約とされて以来の 18 万人体制の維持を主張していた。結局 13 個師団体制は、北海道道北・道東・道央、東北北部・南部、関東、甲信越、東海北陸、近畿、中国、四国、九州北部・南部、沖縄の 14 区画に 12 個師団・2 個混成団を置く体制に変更されたが、18 万人体制は陸上幕僚監部の言い分が通り、維持されることになった。村松によれば、陸上幕僚監部では「防衛計画の大綱の時は、18 万人がどうなるかというのでみんな関心を持っていて」「陸上自衛隊の体制からいうと、『脱脅威論であろうが、基盤的防衛力理論であろうが、何であろうが、18 万に影響しなきゃ構わない』という感じが、かなりあった」という<sup>60</sup>。ところが 51 大綱策定直前の 9 月、坂田は三好秀男陸上幕僚長に陸上自衛隊を現員の 15 万 5000 人を定員として再編することを検討するよう命じたとされる<sup>61</sup>。「『基盤的防衛力』整備の考え方」でも、定員 18 万人、平時充足人員 15 万～15 万 5000 人とされていたが、当時陸上幕僚監部第三部業務計画班員を務めた寺島泰三によれば、「常備すべき防衛力」が 15 万 5000 人で、それをエクスパンドして所要防衛力の 18 万人にする、との議論があったという<sup>62</sup>。坂田と内局の一部には、定員を 15 万 5000 人まで引き下げ、これに合わせて師団の一部を教

<sup>58</sup> 筆者による宝珠山氏へのインタビュー。

<sup>59</sup> 坂田道太（永地正直）『文教の旗を掲げて一坂田道太聞書』（西日本新聞社、1992 年）197 頁。『日本経済新聞』1976 年 4 月 13 日付も参照。

<sup>60</sup> 防衛省防衛研究所編「村松オーラル・ヒストリー」300、303 頁。防衛省防衛研究所編「寺島オーラル・ヒストリー」95 頁も参照。

<sup>61</sup> 富澤「『防衛計画の大綱』の変遷」54 頁。

<sup>62</sup> 防衛省防衛研究所編「寺島オーラル・ヒストリー」87、95 頁。

育訓練・災害派遣を念頭においた小規模師団に格下げしたいとの意向があったと伝えられる<sup>63</sup>。「片方の久保さんは、『脱脅威論』だけれども、18万人を守ろうとしているわけです。坂田さんは同じ『脱脅威論』に立って、陸上自衛隊を〔15万5000人まで〕へこませようとしているわけ」と村松は述べている<sup>64</sup>（この証言からは、坂田と久保もかならずしも一枚岩ではなかったことがうかがえる）。

次に海上自衛隊では、護衛隊群数である。護衛隊群数は「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解では「4ないし5個護衛隊群」とぼかされていたが、ここで海上幕僚監部は『『基盤的防衛力』として5個群必要』だと主張した<sup>65</sup>。護衛隊群が任務を果たしうるような高練度の期間は、艦艇の修理期間や乗員の交替などによる訓練期間を考慮すると限定されることになり、外洋・内海あるいは太平洋側・日本海側の2海域での即応態勢を念頭に2個群を常時高練度の状態に保つためには、5個群を保有する必要があると考えられていた。当初内局の西廣はこれに消極的であったとされるが<sup>66</sup>、防衛庁参事官会議でいったんは5個護衛隊群で固まり<sup>67</sup>、『『基盤的防衛力』整備の考え方』にも明記された。しかし結局、1976年10月27日の国防会議で、大平正芳蔵相の反対により、護衛隊群数は4個に抑えられることになる。実は5か年計画から防衛大綱方式への移行が査定当局などに通用したのは、計画の前提として、目標となる防衛力の規模が既に概成しているとされたからだった。同年11月2日に内局防衛課が作成した国会答弁資料でも、「〔防衛力の〕目標に照らして現状を見ると、すでに規格的にはほぼ同水準にあると判断されるため、〔5か年計画のように〕目標に至る過程を示す意義及び必要性が失なわれることとなった」とされている<sup>68</sup>。そのため51大綱策定時の統合幕僚会議議長である鮫島博一によれば、国防会議で大蔵省は「四次防で4個護衛隊群の整備も未だ達成されていないのに、5個護衛隊群の整備を決めるようなことには反対する」との立場をとったのだった<sup>69</sup>。

<sup>63</sup> 『日本経済新聞』1976年4月13日付。ただし内局の担当部員だった三井はこれについて聞いていないという。防衛省防衛研究所編「三井オーラル・ヒストリー」308頁。

<sup>64</sup> 防衛省防衛研究所編「村松オーラル・ヒストリー」301頁。防衛省防衛研究所編「寺島オーラル・ヒストリー」87-88頁も参照。

<sup>65</sup> 防衛省防衛研究所編『中村梯次オーラル・ヒストリー（下）』（防衛省防衛研究所、2006年）105頁。

<sup>66</sup> 宝珠山は「それ〔5個〕をニシさん〔西廣〕が否定したわけじゃないけれども、とてもこれじゃ〔国防会議を〕通らないなという情勢判断はしていた」と回想している。筆者による宝珠山氏へのインタビュー。

<sup>67</sup> この時、護衛艦総数として海上幕僚監部側が70隻を要求したのに対し、結局は約60隻とされたが、ここで言う「約60隻」とは「実質64隻」とする妥協がなされた。防衛省防衛研究所編『中村梯次オーラル・ヒストリー（下）』232頁。

<sup>68</sup> 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）1742頁。

<sup>69</sup> 「鮫島博一氏」6頁、1997, U.S.-Japan Project, Oral History Program, NSA

このほか、前述の対潜水上艦艇部隊、潜水艦部隊、潜水艦、陸上対潜機部隊（回転翼対潜機部隊）、掃海部隊に加え、作戦用航空機は、四次防完成時見込みの機数に、既に認められている建造中のヘリコプター搭載護衛艦用の艦載ヘリコプターなど約 10 機の増勢分を加えた約 220 機を整備することとなった<sup>70</sup>（『基盤的防衛力』整備の考え方）では、掃海部隊 15 個隊、固定翼対潜機部隊 10 個航空隊、陸上回転翼対潜機部隊 6 個航空隊、海上輸送部隊 1 個輸送隊、潜水艦 18 隻、作戦用航空機 220 隻となっていた）。

最後に航空自衛隊では、戦闘機部隊数や航空機数が論点であり、航空自衛隊の鈴木によれば、戦闘機部隊について航空幕僚監部は 14 個飛行隊（対領空侵犯措置を実施する 7 基地に各 2 個飛行隊を置く。その内訳は要撃戦闘機（F1）10 個飛行隊と支援戦闘機（FS）4 個飛行隊）が必要であるとしたが、内局は現状維持を求めていた<sup>71</sup>。また航空幕僚監部側は航空機 450 機（『基盤的防衛力』整備の考え方）では作戦用航空機約 350 機、その他作戦用航空機約 100 機）を要求したのに対し、その後内局側は 400 機を主張し、航空幕僚監部の森防衛課長と内局の西廣防衛課長のあいだで議論が戦わされてその中間に落ち着いたという<sup>72</sup>。

結局、戦闘機部隊は、7 個区域のうち、6 個区域に各 2 個飛行隊と、1 個教育飛行隊の計 13 個飛行隊を置き、これを要撃戦闘機部隊 10 個と支援戦闘機部隊 3 個に分けるとされた。そして作戦用航空機は、要撃戦闘機部隊 10 個飛行隊に必要な要撃戦闘機約 250 機および支援戦闘機部隊 3 個飛行隊に必要な支援戦闘機 100 機に、偵察機、輸送機、早期警戒機を加えた約 430 機となる<sup>73</sup>。航空偵察部隊は 1 個飛行隊が、航空輸送部隊は 3 個飛行隊が維持された<sup>74</sup>。

別表は、与党や他省庁の関与がほぼないまま<sup>75</sup>、1976 年 7 月の『基盤的防衛力整備』の考え方）で案が示され、防衛庁長官と陸海空幕僚長だけの討議によって 8 月ごろに内容が固まったとされる<sup>76</sup>（ただし護衛隊群数は大蔵省の介入により 10 月の国防会議で修正）。別表で示されることになったこれら基盤的防衛力の具体的な編成や装備を当時の現有防衛力（四次防実績見込）と比較すると、別表に対し陸上自衛隊は 1 個混成団、1 個機甲師団が不足、海上自衛隊は潜水艦 2 隻、作戦用航空機約 10 機が不足、航空自衛隊は警戒飛行

---

<<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/samejima.pdf>>2015 年 10 月 15 日アクセス。

<sup>70</sup> 『防衛白書』1977 年度版、68-71 頁。

<sup>71</sup> 防衛省防衛研究所編『鈴木オーラル・ヒストリー』175 頁。

<sup>72</sup> 同上、172-173 頁。

<sup>73</sup> 『防衛白書』1977 年度版、78 頁。

<sup>74</sup> 同上、73-78 頁。

<sup>75</sup> 政策研究大学院大学編『伊藤オーラルヒストリー（下）』95-96 頁。

<sup>76</sup> 防衛省防衛研究所編「村松オーラル・ヒストリー」302-303 頁。

部隊が不足、ナイキ部隊が建設中というのみで、規模的にはほぼ同水準になる<sup>77</sup>（そして検証論によれば、別表で示された基盤的防衛力が限定小規模侵略独力対処概念で検証されていることになるわけである）。

理念的には、基盤的防衛力構想のコンポーネント、すなわち各種機能保持／機能的・地理的均衡概念、限定小規模侵略独力対処概念、エクспанション概念から導かれた陸海空自衛隊ごとの体制が別表に落とし込まれることになるはずであり、たしかに陸上自衛隊の機甲師団の新設、12 個師団・2 個混成団体制、低空域防空用地対空誘導弾部隊 8 個高射特科群、海上自衛隊の対潜水上艦艇部隊 10 個体制、陸上対潜機部隊 16 個隊、掃海部隊 2 個隊群、航空自衛隊の早期警戒機 1 個飛行隊、高空域防空用地対空誘導弾部隊の建設、13 個飛行隊体制、航空警戒管制部隊 28 個警戒群、高空域防空用地対空誘導弾部隊 6 個高射群など、そのようにして落とし込まれたといえる分野もある。しかしながら別表作成上の主要論点であった陸上自衛隊の師団数・定員数、海上自衛隊の護衛隊群数、航空自衛隊の戦闘機部隊数・航空機数については、その拡大・現状維持・縮小をめぐる背広組と制服組のあいだの攻防が、「基盤的防衛力構想」を大義名分に繰り広げられたというのが実情のようである（その意味で、海上自衛隊にとって運用構想のみならず整備構想としても説明が難しかった限定小規模侵略独力対処概念は、護衛隊群増設を求めるうえであり助けにはならなかったものと思われる）。むしろ現実の基盤的防衛力の兵力量の算出に影響を与えたのは、基盤的防衛力構想のコンポーネントというよりも、久保構想や『防衛白書』1976 年度版、51 大綱策定時の防衛庁長官談話、『防衛白書』77 年度版でも言及されているが、むしろ現有兵力が「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」という「判断」の方であったといえよう。

## 5 デタント期における別表の実施

51 大綱は、別表の下、また防衛大綱策定から 1 週間後の 1976 年 11 月 5 日に国防会議・閣議決定された GNP1 パーセント枠の範囲内で実施されることになる。そこでの主要項目として、77 年 12 月 28 日に 78 年度以降の P-3C 対潜哨戒機 45 機と F-15 戦闘機 100 機の取得が国防会議で決定された（翌 29 日、閣議了解）。また防衛大綱の策定により防衛力整備は単年度方式を主体とすることとなったが、一方で将来の方向を見定めておく必要もあることから、防衛庁は 77 年 4 月 15 日に「防衛諸計画の作成等に関する訓令」を制定し、その一環として「中期業務見積り」（「中業」）が策定されることになった。中業は原則とし

<sup>77</sup> 『防衛白書』1977 年度版、78 頁。

てその作成する年度の翌々年度以降5年間を対象とし、陸海空自衛隊の実施する主要な事業の見積りをおこなうことによって、防衛庁が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ことを目的とする防衛庁限りの文書である（ただし3年ごとに新たな見積りを作成し直すこととされた）。そして79年7月17日に「53中業」が策定された（数字の意味は、計画の策定作業が昭和53年に開始されたということ）。53中業は、51大綱に示された基幹部隊の早期整備、装備の質的向上を中心とした各種防衛機能の整備充実、後方支援・教育訓練態勢などの整備充実などを内容としていた<sup>78</sup>。

一方、基盤的防衛力構想にもとづく防衛力整備の実態について、陸上自衛隊は18万人体制の維持・拡大を期待していた<sup>79</sup>。また海上自衛隊は、基盤的防衛力構想を受け入れて、正面装備、護衛艦、航空機、さらに通信、情報、コンピュータ・システム、ロジスティック、施設、教育訓練の「思い切った近代化」（吉川）を進めた<sup>80</sup>。航空自衛隊は、「こういうもの〔基盤的防衛力構想〕が決まったら、もう量の増勢はできないから、あとは質だけ」として、「量から質への転換」（鈴木）に取り組んだ<sup>81</sup>。

実際にP-3Cの導入は、1972年10月9日の国防会議議員懇談会でPXLの国産化を見送ったことで既定路線となっていた<sup>82</sup>。またFXの場合、F-15よりも廉価な軽戦闘機F-16のような機種に変更することで当初の予定通り170機を導入するか、あるいはF-15を導入する代わりに機数を抑制するかを選択のなかで、「量から質へ」の考え方からF-15の100機導入に落ち着いたといえるが、それでも基盤的防衛力構想がなければ結論が変わっていたとは言い切れない<sup>83</sup>。

結局三自衛隊は、別表という「容器」に「水」を注ぐ段階では、基盤的防衛力構想のコンポーネントを特に厳格に受け止めることはせず、可能な範囲でそれぞれの優先順位の下

<sup>78</sup> 「中期業務見積り」（1979年7月17日防衛庁長官承認）。

<sup>79</sup> オリエント書房編集部編『日本の防衛戦略—自衛隊の有事対策』（オリエント書房、1977年）134、136、164-165頁。

<sup>80</sup> 防衛省防衛研究所編「吉川オーラル・ヒストリー」188頁。P-3C導入決定時には海上幕僚長となっていた大賀は、「5か年の計画を組むとなると、その理屈は〔基盤的防衛力構想とは〕別。いかに金を取って自分のところにたくさん船や飛行機を入れるか、という話になるわけです。それはもう全然前と変わらない、態度はですね。理屈はどうであれ」と述べている。政策研究大学院大学編『大賀オーラルヒストリー（2）』20、70頁。

<sup>81</sup> 防衛省防衛研究所編『鈴木オーラル・ヒストリー』180頁。森は航空自衛隊は三次防以来の脅威認識を51大綱でも変えていないとして、これを「面従腹背」と表現している。防衛省防衛研究所編「森オーラル・ヒストリー」110-111頁。また51大綱策定後に航空幕僚長などを務めた山田良市は、基盤的防衛力構想について、「いつも相手にしてないです（笑）。だから、関係ないですよ。いつも頭にあるのは、本当に何を作らなきゃいかんか、こういう時にどういうことをするか。そうすると、それに対する予算をつけて、こういうことをやらないといかんということは真剣に考えますよ」と述べている。防衛省防衛研究所編『山田オーラル・ヒストリー』280頁。

<sup>82</sup> 廣瀬『官僚と軍人』214頁。

<sup>83</sup> 『朝日新聞』1976年11月13日付。廣瀬『官僚と軍人』215-217頁も参照。

で防衛力整備を進めたようである（もっともこの「容器」自体、既に見たように基盤的防衛力構想のコンポーネントから厳密に導き出されたものではなかった）。

おわりに

基盤的防衛力構想のコンポーネント、すなわち各種機能保持／機能的・地理的均衡概念、限定小規模侵略独力対処概念、エクспанション概念の中身、これらに対する三自衛隊のあいだでの受け止め方の差、そして51大綱の別表で示されたような基盤的防衛力の具体的な兵力量の算出に対するこれらの概念の実効性について確認してみると、まず各種機能保持／機能的・地理的均衡については、陸上自衛隊における各種機能保持／機能的・地理的均衡、海上自衛隊における地理的均衡、航空自衛隊における各種機能保持と地理的均衡に関しては、これによって防衛力の欠落機能や、正面装備と後方支援体制のギャップ、配備における地理的空白が埋められたといえる面もあるが、海上自衛隊の各種機能保持や機能的均衡、航空自衛隊の機能的均衡などがどのように図られたのかは必ずしも明確ではなく、実際には三自衛隊の現有兵力に将来の増勢分を上積みしたうえで基盤的防衛力だと説明できる方法という面も強かった。

次に限定小規模侵略独力対処概念は、脱脅威論の理論としての不完全さから、検証論が脱脅威論と低脅威対抗論を架橋する際の「橋」の役割を果たした。これは海上自衛隊にとっては整備構想としても説明が難しいものであった一方、陸上自衛隊にとっては運用構想としても受け入れやすいものであったというように（航空自衛隊はその中間）、三自衛隊のあいだで受け止め方に差はあったものの、限定小規模侵略独力対処とは防衛力整備の概念であり、運用の概念ではないとされた。これは検証論が、限定小規模侵略独力対処概念を事態の蓋然性から切り離していることとときわめて整合的である。

続いてエクспанション概念については、内局では作戦準備期間による説明が考えられ、航空幕僚監部でも見積りがおこなわれたが、陸海幕僚監部は具体的な施策を立てなかったようであり、そのための方法や期間、経費などに関して曖昧な部分が残った。

理念的には、基盤的防衛力構想のこれらのコンポーネントから導かれた陸海空自衛隊ごとの体制が別表に落とし込まれることになるはずであり、たしかにそのようにして落とし込まれたといえる分野もあるものの、別表作成上の主要論点であった陸上自衛隊の師団数・定員数、海上自衛隊の護衛隊群数、航空自衛隊の戦闘機部隊数・航空機数については、その拡大・現状維持・縮小をめぐる背広組と制服組のあいだの攻防が、「基盤的防衛力構想」を大義名分に繰り広げられたというのが実情のようである。むしろ現実の基盤的防衛力の兵力量の算出に影響を与えたといえるのは基盤的防衛力構想のコンポーネントというより

も、現有兵力が基盤的防衛力構想の目標と規模的にはほぼ同水準にあるという判断の方であった。

そしてデタント期における別表の実施にあたって、結局三自衛隊は別表という「容器」に「水」を注ぐ段階では基盤的防衛力構想のコンポーネントを特に厳格に受け止めることはせず、可能な範囲でそれぞれの優先順位の下で防衛力整備を進めたようである。

(防衛研究所戦史研究センター安全保障政策史研究室主任研究官)