

# 基盤的防衛力構想の原型

## — 平時における防衛力引き下げの模索 —

真田 尚剛

SANADA Naotaka

### 1. はじめに

戦後防衛政策において最も注目されてきたテーマは、1976 年 10 月に決定した防衛大綱（以下、51 大綱）であり、その際に採用された基盤的防衛力構想であろう。51 大綱では、「核相互抑止を含む軍事均衡や各般の国際関係安定化の努力により、東西間の全面的軍事衝突又はこれを引き起こすおそれのある大規模な武力紛争が生起する可能性は少ない」との情勢認識の下、想定される事態への対処として「間接侵略事態又は侵略につながるおそれのある軍事力をもってする不法行為が発生した場合には〔中略〕早期に事態を収拾」し、「直接侵略事態が発生した場合には、〔中略〕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」とした。そして、平時から保有すべき防衛力を「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」「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」等とし、情勢変化等により新たな防衛力の態勢へと移行（エキスパンド）する場合は政治判断によって決定するとされていた<sup>(1)</sup>。これらの特徴としては、第 1 に情勢認識、第 2 に対処事態、第 3 に平時に保有すべき防衛力の引き下げ、第 4 にエキスパンド論とその際の政治判断が挙げられる<sup>(2)</sup>。

51 大綱以前の防衛力整備では、数度にわたる計画を実施するも、防衛庁・自衛隊が期待する防衛力の水準、言い換えれば「理想」に達しない状況が続いてきた。1970 年代前半、戦後初のマイナス成長を記録するなど経済成長が鈍化した上、防衛力の限界を求める声が国内外で高まったため、水準達成はさらに遠ざかることが予想された。また、防衛庁や自衛隊の内部では計画通りに進まない防衛力整備に対して不満が蓄積していた<sup>(3)</sup>。そこで、51 大綱では防衛力整備の目標自体を下げることににより、その水準を達成する可能性を高め、財政状況と国内外や自衛隊内部の声に配慮しようとした。言い換えると、「理想」とする目標を現実的観点から引き下げ、そのギャップを解消しようとしたわけであり、その手段として基盤的防衛力構想が生み出されたともいえ、同構想が結果説明だと指摘される理由でもある<sup>(4)</sup>。すなわち、第 1 に「理想」に達しないという問題意識、第 2 に目標自体を下げるという解決策である。

51 大綱や基盤的防衛力構想に関しては、これまで多くの研究が蓄積されてきた。そ

の策定過程に関する通説では、1971年2月頃から防衛力整備計画の再考を求める論文を防衛庁内で数回にわたり配布した久保卓也防衛局長が、1972年10月の田中角栄首相による「防衛力の限界」設定の指示によって始まった庁内での見直し論議をリードし、その結果提示された1973年2月の「平和時の防衛力」と1975年の「防衛を考える会」報告書、彼の持論が基盤的防衛力構想として政策化したとされている<sup>(5)</sup>。「平和時の防衛力」や「防衛を考える会」報告書、基盤的防衛力構想の特徴には久保が庁内外で発表した論文等と多くの類似点があるため、基盤的防衛力の考え方については久保によって打ち出されたと理解され、彼の言説に焦点を当てた研究が進められてきたわけである。

だが、近年、通説とは異なる証言が関係者から出始めた。51大綱決定時、防衛局防衛課（以下、防衛課）という防衛政策の中核部署で先任部員（課長補佐相当）として勤務していた宝珠山昇は、次のように述懐する。基盤的防衛力構想の原型は、1972年度から始まる第4次防衛力整備計画（以下、4次防）の策定作業において提唱された「準即応体制」構想や同時期の西廣整輝（当時、防衛課先任部員）による講演にて打ち出されており、それを51大綱策定時の防衛庁長官である坂田道太と防衛事務次官の久保が基盤的防衛力として使用し、定着させた<sup>(6)</sup>。

このような証言は、防衛政策史研究において最大の関心事である51大綱や基盤的防衛力構想に関する通説を揺さぶるものであろう。また、51大綱決定時に西廣が防衛課長、宝珠山が防衛課先任部員であった点、さらに西廣が同大綱のまとめ役であり本文を作成した点を踏まえると、興味深いといえる<sup>(7)</sup>。しかしながら、この宝珠山の証言に関しては、51大綱との関連性についての研究のみならず、管見の限り、それ自体に焦点を当てた研究さえもほぼ皆無であり、分析は手付かずである<sup>(8)</sup>。

そのため、本稿では、4次防策定時期に防衛庁内で提起された見直し論と基盤的防衛力構想との共通性に関し、近年公開された文書等を用いて、解明する。その際には、宝珠山が基盤的防衛力構想の原型が示されているとする以下の2つに焦点を当て、論じる。まず、4次防策定作業において議論された「準即応体制」構想について検証する。これは、4次防における陸上自衛隊の常時維持すべき体制を検討した際に提起された構想である。次に、51大綱策定の際に防衛課長としてまとめ役となる西廣が1971年1月に講演した内容を取り上げる。西廣は、これらの講演にて防衛力整備計画が抱えている問題点を指摘し、新しい防衛構想の在り方を説いた。以上の2つを検証することにより、先に挙げた特徴、すなわち第1に情勢認識、第2に対処事態、第3に平時に保有すべき防衛力の引き下げ、第4にエキスパンド論とその際の政治判断、問題意識とその解決方法、「防衛を考える会」報告書の考え方が、すでに4次防策定時期に庁内で存在していたことを明らかにする。そして、それは、1971年2月の久保による個人論文配布とほぼ同時期、あるいは先行するかたちで、のちの51大綱策定時に実務レベルの中心軸となる西廣らによって基盤的防衛力構想に類似する考え方が打ち出されていたことを意味する。

尚、本稿は、防衛政策研究における最大のテーマである51大綱に関する研究の空白を埋めることを目的としており、その点を最初に断わっておく。

## 2. 「準即応体制」構想の提起

4 次防策定作業中の 1969 年春頃、陸上自衛隊担当である防衛課部員の宝珠山は、整備構想に関して、前任部員である西廣と次の点で合意した。陸上幕僚監部（以下、陸幕）の所要防衛力 24 万人を目標とすることは困難であり、不足分の 6 万人は、有事の際に急増して対応する米国等の例を参考として、急速造成する基盤を平時から整備、保有しておくことという方向性で調整する<sup>(9)</sup>。

当時、国会では陸上自衛隊の大幅増員に関する防衛二法改正案が審議されており、改正案が成立した場合、陸上自衛隊は 18 万人体制に大きく近づく予定であった<sup>(10)</sup>。その結果、陸幕が求める所要防衛力の 24 万人との差は 6 万人となるわけだが、1953 年 10 月の池田＝ロバートソン会談で浮上した 18 万人体制が 15 年以上を経て実現したこと、18 万人体制達成が陸上自衛隊の最終目標として広く認識されていたことを踏まえると、さらに 6 万人を増員することは極めて難しいと予想される<sup>(11)</sup>。換言すると、期待する所要防衛力の水準を達成する可能性は低い一方、陸幕としてはその水準を目標としており、そこにはギャップが生じていた。そのため、西廣と宝珠山は、18 万人以上に増勢出来ないという現実的発想と陸幕が掲げる 24 万人体制という理想的発想をブリッジするための方法として、予備自衛官の 6 万人創設という方針を立てたのである。この結果、陸上自衛隊は、18 万人の常備自衛官を確保するとともに、6 万人の予備自衛官を予め保有しておくことにより、有事の際に拡大（エキスパンド）する基盤を常に維持し、侵略事態においては陸幕が求めている 24 万人によって対処することが可能となる。目標を達成出来ないという問題意識、現実理想に近づけるようとする手法は、基盤的防衛力構想と同様であった。エキスパンドする基盤を常時保有するという考え方は、その後、関係者らの間で検討されていく。

宝珠山は、上記の趣旨で陸幕第 3 部のメンバーの協力を得ながら作業を行ない、その結果を 10 月 22 日の「4 次防審議資料（陸自関係）No.01」としてまとめた<sup>(12)</sup>。同資料は、「必要な要員は、あらゆる施策を講じて絶対確保しなければならないことは当然であるが、それにもかかわらず、陸上自衛隊が常時維持すべき効率的な体制、特に人的戦力の面におけるより効率的な防衛力の建設と維持の体制を、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る」との認識から作成された。すなわち、従来の全陸上自衛隊の有事即応態勢の必要性に疑問を投げかけたわけである。以下では、のちの 51 大綱にて政策化する基盤的防衛力構想との類似点に焦点を当て、同資料を分析する。

まず、「常時維持すべき体制」の選択肢として、(1) 完全即応体制（有事編成）、(2) 非即応体制（平時編成）、(3) 準即応体制（折衷案）の 3 タイプが考えられるとし、各体制の特徴について次のように説明した。完全即応体制は、所要防衛力「に見合う部隊を所要の自衛官定員をもつて編成し、高充足を保持し、名実ともに有事即応とする体制」であり、「これまでの陸自の編成上、理念上の体制であり最も危険が少なく防衛上は望ましいものであるが、情勢によつては、非効率的なものである」。非即応体制は、「所要防衛力に見合う部隊を編制するが、平時は基幹要員（作戦準備期間の設定の仕方

によつてその量は変化する)のみを自衛官定員によつて充足し、一定の作戦準備期間に緊急募集及び予備自衛官の編入(所要の教育訓練を含む)、緊急取得等によつて完全即応態勢を完成する体制」であり、「近代戦の性格からして、防衛力としての役割りを果たし得ない危険が極めて大きいものであるが、平時の財政的負担は軽くすむものである」。準即応体制は、「所要防衛力に見合う部隊を編制するが、平時は一部の部隊のみを自衛官によつて高充足し、即応態勢とし、他の部隊は基幹要員のみを自衛官定員によつて充足し、一定の作戦準備期間に緊急募集及び予備自衛官の編入」、「緊急取得等によつて完成する体制」であり、「近代戦の性格からして、防衛力としての役割りを十分に果たし得ない危険があるが、完全即応体制と非即応体制との折衷案であり、前者の非効率性と後者の危険度とを低め、説得力の高いものとすることができるが、状況によつては、非即応体制に近いものとなるおそれがある」。

以上の3体制を提示したわけだが、宝珠山は準即応体制が最も望ましいと考えていた。その理由として、陸上自衛隊の実体は人員と装備の充足率が低いため、即応体制とはいえない点、陸上自衛隊が全力を挙げて対処するような事態の場合は事前にその兆候をつかみ得る点、若年労働力不足から人員確保が難しい点を挙げた<sup>(13)</sup>。従来、陸幕を中心として防衛庁・自衛隊が追求していた体制は、所要防衛力の考えに基づく完全即応体制であった。一方、宝珠山によると、準即応体制と非即応体制は、「基盤的防衛力」という言葉は用いていないが、それと類似した考え方である<sup>(14)</sup>。そのため、「準即応体制」構想を選択するという意味は、所要防衛力構想からの転換と同時に、基盤的防衛力構想の採用ともいえよう。

実際、「準即応体制」構想と基盤的防衛力構想を検証すると、対処事態、平時に保有すべき防衛力の在り方、エキスパンド論という点で共通性がみられる。「準即応体制」構想では、①「小規模の奇襲及び間接侵略に対しては〔中略〕即時有効に対応することができる態勢を常時保持する」、②「1方面に対する中規模の着上陸侵攻に対しては、予備自衛官の招集その他の国家諸施策と相まつて、前号〔①のこと〕の態勢を維持しつつ〔中略〕迅速な集中反撃を行ない、これを撃破することができる防衛態勢を数か月の作戦準備期間内に完成することができる体制を常時保持する」、③「1方面に対する大規模の着上陸侵攻に対しては、予備自衛官の招集その他の国家諸施策と相まつて、第1号〔①のこと〕の態勢を維持しつつ〔中略〕迅速な集中反撃によりこれを撃破することにつとめ、やむを得ない場合においても要域を確保し、少なくとも数か月間持久することができる防衛態勢を数か月の作戦準備期間内に完成することができる体制を常時保持する」とした。

第3次防衛力整備計画(以下、3次防)において「わが国が整備すべき防衛力は、通常兵器による局地戦以下の侵略事態に対し、最も有効に対応しうる効率的なものを目標とする」と示されているように、従来の所要防衛力構想に基づく防衛力整備計画では対処事態を画一的に捉え、「通常兵器による局地戦以下」に対して常に備えておく防衛力が目標されていた。その点、「準即応体制」構想では対処事態を3つに分け、①の「小規模の奇襲及び間接侵略」へは常時備える防衛力を整備する一方、②と③の着上陸侵攻に関しては「数か月の作戦準備期間」を設けることにより、平時から高い防衛力を維持する必要性を否定した。



同様に 51 大綱では、対処事態の想定とそれに対処する防衛力を「局地戦以下の侵略事態」に対する防衛力と限定していない。前述した通り、51 大綱本文では、間接侵略等の比較的小規模な事態に対しては即応対処すること、直接侵略事態の場合には極力早期に排除することとある。そして、限定的小規模侵略以上の事態に対しては、あらかじめ新たな防衛力の態勢に円滑に移行出来るように種々の配意を行うと説明されている<sup>(15)</sup>。すなわち、「通常兵器による局地戦以下」と対処事態を想定した上で、それに対応する防衛力を整備目標とするのではなく、「準即応体制」構想と同じように 51 大綱では、対処事態を 2 つに分け、大規模な侵略に対しては防衛力をエキスパンドするとし、そのような侵略に対する防衛力を常に維持する必要性を否定する。その一方、間接侵略等の事態に対しては、即時対応可能となる防衛力を常時保有するとしたのである。

「準即応体制」構想は、次の点で基盤的防衛力の考え方と類似していた。それは、本稿の冒頭で挙げた特徴である対処事態、平時に保有すべき防衛力の引き下げ、エキスパンド論、そして目標達成が困難であるという問題意識とその解決手法である。

結果的に、陸上自衛隊の在り方を巡る「準即応体制」構想は、4 次防において実現しなかった。4 次防策定に関する中間報告が行なわれる数日前の 12 月 6 日、宝珠山らは防衛局長である穴戸基男へ同構想を説明するが、穴戸は「要員確保は人事諸施策の充実による。18 万人体制は勝負済み、一事不再議だ。有事には陸海空とも当然急速拡大しなければならない。日本の経済力をもってすれば容易にやれる」と現状維持の方針を述べ、否決した<sup>(16)</sup>。

「準即応体制」構想は政策化されなかったわけだが、従来の防衛力整備計画が抱えていた問題、すなわち期待する防衛力の水準に達する見込みがないという点は依然として未解決であり、再考を求める意見は庁内で残り続けた。その 1 つが、次に考察する 1971 年 1 月の西廣による講演である。

### 3. 「防衛力整備計画作成の経緯と問題点」

先に言及したが、西廣はのちの 51 大綱策定時のまとめ役となる人物である。その彼は、防衛課先任部員だった 1971 年 1 月 11 日、防衛研修所において「防衛力整備計画作成の経緯と問題点」に関する講演をする<sup>(17)</sup>。以下では、同講演及びそれに伴う質疑応答に基づき、基盤的防衛力構想との類似性について明らかにするわけだが、結論を先に述べると、冒頭で述べた 4 点の特徴、問題意識とその解決方法、「防衛を考える会」報告書の考え方が示されている。そのため、西廣による講演は、上記の「準即応体制」構想よりも基盤的防衛力の考え方と共通点が多いといえる。

まず、西廣が防衛力整備計画の再考を提唱した理由について取り上げる。彼は、この講演の冒頭で防衛力整備計画作成上の問題点として、㊦防衛が対外政策いわゆる外交の一環であるという認識が徹底していない、㊧防衛構想が狭い意味の軍事戦略にとどまっている、㊨日米安保体制下における日米の任務区分が不明確、㊩所要防衛力が不明瞭の 4 つを挙げた上で、期待する所要防衛力の水準に達する見込みが薄いという

点を問題視する。西廣は、この点に関して「各幕の要求したものと、今後財政当局などのシビアーな判断が加わつたものでは、やはりそこに差があるだろう。その差は理論的にうまらないものか」「作戦準備期間の問題とか、継続期間のとり方とか、いろいろな問題でうまるのであれば、理論的には成りたちうるはずだ」と述べた。各幕が期待する防衛力の水準と実際に整備されてきた防衛力の水準の間には、現実的問題として埋めがたいギャップがあり、その差を作戦準備期間や継続期間等の設定次第で理論的に解決可能と西廣は考えたわけである。この問題意識と解決手法は、前述した「準即応体制」構想や基盤的防衛力構想と同じであった。

次に、情勢判断であるが、西廣は、1970年代は全面戦に限らず、それに発展する可能性のある大規模紛争も非常に強く抑制、あるいは回避されるだろうとする。その理由として、彼は第1にあからさまな侵略行為を認めない国際世論、第2に核の相互抑止力の存在という2点を挙げ、全面戦や大規模紛争を日本の対処事態から除外する。

本稿の冒頭で言及した51大綱の情勢認識も、西廣が示した見解と同様に、東西間の全面戦争及びそれを誘発する大規模戦争の可能性を低く見積もっている。そのため、まず、この点で特徴の1つが一致する。

その上で、西廣は、日本への侵略事態が、国際世論や核抑止力が有効ではない状況、または日米安保条約に基づく米軍来援が困難な状況において発生すると考えた。したがって、日本の防衛力整備が直接対象とする事態を、①日本を主な対象とする事態、②日本自身を直接対象としない波及戦争等の事態という2つに分類し、さらに①の事態については、間接侵略事態と小規模武力事態というA分類、限定的な直接侵略事態であるB分類に分けた。

それでは、これら3つの事態とは具体的にいかなるものであるのか。次に、日本の防衛力の在り方に焦点を当て、①直接対象事態のA分類とB分類、②波及戦争等の事態の順で説明し、分析する。

まず、A分類であるが、この事態とは、間接侵略を促進させるための武力行使であり、具体的には軍事力による示威や恐喝、心理的效果を狙ったデモンストレーション、海賊行為等による海上交通の破壊やゲリラ・コマンド攻撃という非公然な武力行使が挙げられる。これに対応する機能には、国内治安警備、沿岸警戒機能、領空侵犯対処、海上交通への非公然破壊対処があり、これらは「いわゆる常時不断の警戒態勢を要する」防衛力だとした。

一方、B分類の事態とは、A分類の事態がエスカレートした場合、諸事情により米国の支援が遅延する場合、この2つが複合した場合に発生する可能性がある大規模な武力紛争を指す。このような事態では、最終的に米軍が来援することが期待されるため、それまでの間に、侵略をしてくる相手国に対して少なくとも短期間で既成事実を作らせないだけの防衛力を持つということが日本として重要となる。

B分類における防衛力は、そのような事態の発生には前提条件が必要であり、日本側としては相当の準備期間を持ちうるため、常備しておく必要がない。このような認識に立った上で、具体的な対処機能として、防空、海上撃破、陸上防衛、海上交通保護を挙げた。西廣によれば、問題はこのような兵力算定よりも準備期間の設定であり、新しい防衛力へ拡大（エキスパンド）して準備を開始する決定は政治の役割だとした。

先述した通り、従来の防衛力整備計画では対処事態を「通常兵器による局地戦以下」と想定していたが、西廣は A 分類と B 分類を分け、対処する事態の見直しを唱えたわけである。この点は、51 大綱と同じである。

また、A 分類と B 分類を防衛力整備の観点から整理すると、彼は A 分類では突発的事態が中心となるため常に対応出来る防衛力、B 分類においては事態発生までに準備期間があるため常備する必要性が低い防衛力をそれぞれ整備するとし、後者の場合は政治的判断によって防衛力をエキスパンドするとした。このような考え方は、「準即応体制」構想と同様に、平時に保有すべき防衛力の目標を引き下げ、エキスパンド論を採用しており、防衛力を拡大する際の政治判断にも言及しているため、基盤的防衛力構想と類似しているといえよう。

次に、②波及戦争であるが、西廣は西側陣営のせき止め戦略の一環としての考え方、あるいは日本周辺地域における紛争の日本への波及を考慮しなければならないとする。この場合、在日米軍基地の存在によって周辺国の紛争に日本が巻き込まれるという議論があるが、「わが方から“ギブ”できるものは基地提供が主なものとなつていて、これがあるための危険は当然覚悟しなければならない」とした。それに加えて、日本の海上防衛力、特に対潜水艦戦闘（ASW：Anti-submarine Warfare、以下 ASW）能力を「戦略的な意味で、自由陣営全般の安全保障に貢献しうる数少ない機能の一つ」とし、この機能による西側陣営全体の制海権への貢献という視点が必要だと論じた。

換言すると、朝鮮半島有事や台湾有事等を指すであろう波及紛争の防止において、西廣は日本として貢献出来る、あるいは現に行なっている分野があると考えたわけであり、それが米軍への基地提供と ASW 能力の 2 つであった。基地を米国へ「ギブ」という彼の論理は、日米安全保障条約の中核を「物〔基地〕と人〔米軍〕の協力」と捉える考え方と同様だといえる<sup>(18)</sup>。そのため、基地提供に関しては、特に西廣の独自性はないとも指摘出来るが、在日米軍基地の存在に伴う「危険は当然覚悟しなければならない」と語っている点は、日本における米軍基地の必要性を強く認識させる発言だといえよう<sup>(19)</sup>。

日米安保体制の下、基地提供は長年行われてきた施策であるが、ASW 能力については必ずしもそうではなかった。それならば、西廣はなぜ ASW 能力という新しい役割を持ち出し、西側陣営の戦略、具体的には米国へ「ギブ」しなければならないと考えたのだろうか。従来通りの基地による「ギブ」だけでは不都合が生じるのだろうか。

結論から先に述べると、それは西廣ら防衛当局者が「見捨てられる不安」を抱いたためだと考えられる。なぜなら、第 1 に、有事の際の米軍来援に関しては日米間で詳細に決められていなかったためである。1960 年に改定された日米安保条約第 5 条には米国による日本防衛義務が明記されている一方、日本有事における共同統合作戦計画（CJOEP：Coordinated Joint Operation Emergency Plan）は政府承認を経ていない等、実際の米軍来援に関しては不確かな部分が多く、日本側が一方的に來援を期待している状況であった<sup>(20)</sup>。第 2 に、1960 年代末頃から表面化した対外政策における米国の消極的姿勢、さらに日本の経済大国化がある。西廣は「今まで〔日本が〕ひ弱かったので〔米国は〕積極的にかまってくれたのが、こちらからもある程度の“ギブ”するものを提供しなければ、非常にむずかしい点が出てくるのではないかと思う。その点、

70年代における日米間の連帯をどう確保していくかということが非常に大切だ」と述べている。つまり、彼は在日基地のみならず、ASW能力においても「ギブ」が必要と考えたわけである<sup>(21)</sup>。

西廣がこれほどまでに米国への貢献を重視していた理由は、日本の防衛力に対する彼の考え方と深く関係している。次に、これまでのA分類やB分類の議論を踏まえた上で、西廣の防衛力の認識について論じる。

彼は、日本の防衛力は「攻めてきた場合に外交やアメリカの力が動き出すまでつなぐ力であると考えざるを」得ず、「相手方にとって致命的となる力ではない。そういう意味で、戦争に勝つことはできない力」とし、抑止力あるいは戦争を終結させる力は「外交ないし日米安保条約に基づくアメリカの軍事力によらざるをえない」とこの講演にて語った。別言すると、日本の防衛力は限定的役割しか果たせず、抑止力や戦争に勝つ力はないというわけであり、そのため日本の防衛には米軍来援が必要不可欠な要素となる<sup>(22)</sup>。西廣が米国への「ギブ」を重視していた理由は、このような思考によるものであった。

抑止力になり得ない力、限定された防衛力という西廣の理解は、51大綱策定時に登場した「阻止力」ないしは「拒否能力」という考え方に類似している。「阻止力」の概念が表舞台に登場したのは、1975年の「防衛を考える会」の報告書にて高坂正堯が提示した「防止力」からであり、それを侵略に対して対等に渡り合えるほど強くなくてもよいという意味合いを強めるため、久保が「阻止力」と言い換えたという<sup>(23)</sup>。高坂は同報告書にて「防止力」を「国土に対する外敵の容易な接近を許さない能力であり、それは具体的には、①奇襲攻撃による既成事実を作らせないようにすること、及び、②相手が相当大規模な兵力を動員しない限り、当方の防衛努力を制圧できないようにすることであり、したがって、いかなる攻撃をも阻止できるという大きなものである必要はない」と論じ、久保は「阻止力」について「容易に屈することなく、相手方をして容易にその目的を達成させないことに役立つ防衛力という発想に立つべきことになろう。つまり〔中略〕相手方にできるだけ多くの犠牲を強い、その作戦を遅滞させ、逆にわが方の損害をできるだけ少なくし、そして米軍の来援を効果的ならしめるような防衛体制であることが望ましい。このような構想によって、一朝時ある場合、国際世論を糾合し、有利な戦争収束が期待できよう」と説明している<sup>(24)</sup>。西廣、高坂、久保の3者の意見は、日本の防衛力が抑止力や戦争を終結させる力になり得ないという点ではほぼ一致していたといえよう。

西廣と「防衛を考える会」の報告書における考え方は、「阻止力」のみならず、防衛力整備の在り方でも共通した。西廣は「金がないから止めた場合にそれだけのものがリスクとして残つたということがはつきりしておればよいと思う。これを決めるのはあくまでも政治」と語り、「防衛を考える会」報告書は「現実には、いろいろな条件を考えた上で、わが国が平時に保持する防衛力の上限を見極め、それ以上の事態にどう対処するかは、リスクとして政治の指導に委ねる」とした<sup>(25)</sup>。両者の意見は、財政面等のいくつかの制約によって防衛力整備が進まない状況を踏まえ、未整備によって生じる安全保障上のリスクを政治に委ねようとするものである。

以上の通り、1971年1月の西廣の講演は、のちに政策化される基盤的防衛力構想と



非常に類似点が多いものであった。彼は、情勢認識、対処事態、平時に保有すべき防衛力の引き下げ、エキスパンド論とその際の政治判断という特徴、問題意識とその解決方法、それらに加えて「阻止力」の考え方や安全保障上のリスクにおける政治の責任にも言及していたのである。

#### 4. おわりに

「準即応体制」構想や西廣の考え方と異なり、1971 年 4 月に公表された 4 度目の防衛力整備計画案に当たる新防衛力整備計画原案や 1972 年 2 月に決定した 4 次防大綱の性格は、過去 3 度の長期計画の延長となり、見直し論がそれらの整備計画に反映されることはなかった。

だが、本稿にて検証した構想は、のちに政策化される基盤的防衛力構想と多くの類似点を持っていた。それは、第 1 に情勢認識、第 2 に対処事態、第 3 に常に維持しておくべき防衛力目標の引き下げ、第 4 にエキスパンド論とその際の政治判断という 4 つの特徴の他、目標達成が困難であるという問題意識とその解決策、「防衛を考える会」報告書で示された「阻止力」構想と防衛力整備における政治の責任である。

実際の 51 大綱策定過程において、4 次防策定時期の西廣や宝珠山らの考えがどの程度影響したのか、あるいは影響しなかったのか等の点に関しては、今後の研究に譲ることとする。しかし、西廣が防衛課長、宝珠山が防衛課先任部員として実務レベルでの調整に当たったことを踏まえると、本稿で取り上げた考え方が基盤的防衛力構想に反映した可能性がある<sup>(26)</sup>。また、既存研究において久保による基盤的防衛力構想の考えが示されているとされてきた 1971 年 2 月の個人論文等と同時期、あるいは先行するかたちで、西廣や宝珠山らという久保とは異なる人物から見解は示されていた<sup>(27)</sup>。このような意味において、4 次防策定時期における見直し論は、基盤的防衛力構想と密接な関係にあると考えられ、注目に値する。

#### ■註

- (1) 防衛庁『日本の防衛』（大蔵省印刷局、1977 年）57 頁；朝雲新聞社編集局編著『平成 23 年度版 防衛ハンドブック』（朝雲新聞社、2011 年）20-21 頁。尚、以下では、引用の際の〔 〕は引用者である筆者によるものであり、また防衛力整備計画や 51 大綱の本文引用は『防衛ハンドブック』からとする。
- (2) 田中明彦は、51 大綱の特徴として、①情勢認識、②侵略対処の方法、③エキスパンドの 3 点を挙げている。田中明彦『安全保障：戦後 50 年の模索』（読売新聞社、1997 年）261-263 頁。
- (3) 「坂田道太氏インタビュー」（1996 年 2 月 23 日）National Security Archive, U.S.-Japan Project, Oral History Program 〈<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/sakata.pdf>〉（2013 年 6 月 8 日最終アクセス）5-6 頁；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）125 頁；防衛省防衛研究所戦史部編『山田良市（元航空幕僚長）オーラル・ヒストリー』（防衛省防衛研究所、2009 年）238 頁。
- (4) 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）97-99

頁。

- (5) 久保とは、旧内務省出身の警察官僚であり、警察庁と防衛庁を行き来し、防衛局長や防衛施設庁長官を経て、1976年7月に防衛事務次官を退官した人物であり、現役官僚時代から庁内外に論文等を発表していた。久保の経歴については、久保卓也遺稿・追悼集刊行会編集兼発行『遺稿・追悼集 久保卓也』（1981年）473-475頁を参照。主な研究としては、以下がある。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）113-122頁；中馬清福『再軍備の政治学』（知識社、1985年）148-169頁；廣瀬克哉『官僚と軍人：文民統制の限界』（岩波書店、1989年）144-187頁；田中『安全保障』244-263頁；佐道明広『戦後日本の防衛と政治』（吉川弘文館、2003年）259-285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」筑波大学『国際政治経済学研究』第17号（2006年3月）。1971年2月頃に配布された個人論文とは「防衛力整備の考え方（KB個人論文）」（1971年2月20日）データベース「世界と日本」〈<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19710220.O1J.html>〉（2013年4月10日最終アクセス）である。
- (6) 宝珠山昇「『基盤的防衛力構想』産みの親」『日本の風』創刊号（2005年3月）14頁；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』上（政策研究大学院大学、2005年）85-87頁〔以下、『宝珠山 OH』と略記〕。
- (7) 防衛関係者の多くは西廣が51大綱をまとめる際の主軸であったと回想しており、西廣自身、51大綱の本文を作成したと述べている。西廣整輝追悼集刊行会編集兼発行『西廣整輝追悼集』（1996年）54、57、133-136、142頁；C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト『オーラルヒストリー伊藤圭一（元内閣国防会議事務局長）』下（政策研究大学院大学、2003年）53頁；「インタビュー（1）西廣整輝（元防衛事務次官・防衛庁顧問）」（1995年11月16日）National Security Archive, U.S.-Japan Project, Oral History Program 〈<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/nishihiro.pdf>〉（2013年6月8日最終アクセス）9頁〔以下、「西廣 OH」と略記〕。
- (8) 例外的に、千々と泰明による研究は各種のオーラル・ヒストリーを用いて51大綱の観点から言及しているが、本格的に西廣や宝珠山の考えを精査したものとはいえない。千々と泰明「『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』第154号（2008年12月）66-67頁。
- (9) 宝珠山「『基盤的防衛力構想』産みの親」14頁。
- (10) 防衛二法改正案は1969年7月に成立し、陸上自衛隊の定員数は17万9,000人となる。この点については、防衛局防衛課「陸上自衛官の6,000人増員について」『広報アンテナ』第104号（1969年3月）；長官官房広報課「防衛二法改正案成立の経緯」『広報アンテナ』第108号（1969年7月）を参照。尚、防衛二法とは、防衛庁設置法（現在は防衛省設置法）と自衛隊法を指す。
- (11) 堀江正夫（元陸上自衛隊西部方面総監）や源川幸夫（元陸上自衛隊東部方面総監）は、18万人が当面の目標から最終目標になってしまったと述べている。「堀江正夫オーラル・ヒストリー」防衛省防衛研究所戦史研究センター編『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）296頁；「源川幸夫オーラル・ヒストリー」防衛省防衛研究所戦史研究センター編『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）525頁。
- (12) 「4次防審議資料（陸自関係 No.01）」（1969年10月22日）『宝珠山昇関係文書』（国立国会図書館憲政資料室所蔵）〔以下、『宝珠山文書』と略記〕；宝珠山「『基盤的防衛力構想』産みの親」14頁；宝珠山昇（元防衛施設庁長官）への筆者によるインタビュー（2013年9

月 5 日、E メール)。

- (13) 「〈資料〉陸自関係計画の問題点と整理の方向」『宝珠山 OH』上、231 頁。
- (14) 『宝珠山 OH』上、86 頁。
- (15) 防衛庁『日本の防衛』56 頁。ちなみに、51 大綱本文には、独力排除が困難な場合には強靱な抵抗を継続して米国からの協力を待って排除するとあるように、日米協力についても触れられている。
- (16) 宝珠山『『基盤的防衛力構想』産みの親』14 頁。尚、宝珠山によると、当時防衛課長であった小泉正隆と大西誠一郎は、他の作業に忙殺されており、この種の論議には加わっていなかったという。宝珠山へのインタビュー。
- (17) 防衛研修所「参考資料 71zc-13 (自衛隊) 防衛力整備計画作成の経緯と問題点」(1971 年 3 月) (防衛省開示文書、本本 B1193)。尚、本資料は『宝珠山文書』にも収められている。
- (18) 旧日米安全保障条約の締結交渉に参加した西村熊雄は、同条約を「物と人との協力」と評している。西村熊雄『安全保障条約論』(時事新書、1959 年) 40 頁。尚、日米安保体制における「物と人の協力」については、坂元一哉『日米同盟の絆：安保条約と相互性の模索』(有斐閣、2000 年) を参照。
- (19) 西廣は、1960 年代の陸上自衛隊の増強には治安維持と同時に在日米軍基地への警備の意味があったこと、防衛庁長官である中曽根康弘(在任期間：1970 年 1 月～1971 年 7 月)が米軍の基地縮小や有事駐留を主張した際、強く反対し、翻意させたことをそれぞれ回想している。これらのことから、彼がいかに在日米軍基地の存在を重要視していたかがわかる。「西廣 OH」6、8 頁。
- (20) 有事における米国側との具体的な協力がなかったという関係者の証言は多くあり、例えば「元海幕長大賀良平氏対談」(1997 年 6 月 6 日) National Security Archive, U.S.-Japan Project, Oral History Program <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/ohga.pdf>> (2013 年 8 月 11 日最終アクセス) を参照。CJOEP に関しては、以下を参照。朝日新聞「自衛隊 50 年」取材班『自衛隊 知られざる変容』(朝日新聞社、2005 年) 283-326 頁；豊田祐基子『共犯の同盟史：日米密約と自民党政権』(岩波書店、2009 年) 201-204 頁；武田悠「国際秩序の変動と日米政策協調：防衛協力、国際収支、原子力開発をめぐる試行錯誤 1971-1980 年」(筑波大学博士学位論文、2011 年) 50-52 頁；吉田真吾『日米同盟の制度化：発展と深化の歴史過程』(名古屋大学出版会、2012 年) 203-205 頁。
- (21) 西廣は、少なくとも 3 次防策定の時点から、基地だけではなく ASW 能力を「ギブ」することにより、米軍来援を確保しようと考えていた。しかし、彼のこのような考えを一層強くさせたのは、1960 年代末頃からの米国の対外政策における消極的姿勢と日本の経済大国化だったと思われる。西廣による 3 次防策定時の ASW 能力強化の考えについては、「西廣 OH」6 頁；吉田『日米同盟の制度化』108 頁を参照。
- (22) 西廣は、防衛事務次官に就任した後年においても、同様の見解を披露している。彼は、抑止力と防衛力を異なる概念だと述べ、前者は攻撃力に近いものであり、後者は守る力だとする。その上で、日本の場合は正しく防衛的であり、抑止力は米国に頼らざるを得ないと語る。西廣整輝、阪中友久「国防対談 対米関係基調に世界の安定に寄与：文官・自衛官ともに国際的視野の涵養を」『国防』第 37 巻第 8 号(1988 年 8 月) 10 頁；西廣整輝「防衛事務次官に聞く」『世界』第 521 号(1988 年 11 月) 76 頁。
- (23) 『読売新聞』1975 年 10 月 28 日。ポスト 4 次防策定時、防衛力の性格に関して「阻止力」や「防止力」、「拒否能力」という用語や概念が氾濫し、当時の防衛庁長官である坂田道太から「用語辞典をまとめる必要がある」という声さえ出た。『読売新聞』1975 年 10 月 30 日。
- (24) 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) 119 頁；『読売

新聞』1975年10月28日。ちなみに、佐道明広は、高坂と久保が最初にいつ出会ったのか、いかなる交流があったのかは不明としながら、久保が基盤的防衛力構想を形成する際に「拒否力」概念を導入するにあたって理論的影響を与えたのは高坂だったと指摘している。前段の両者の交流については、『楠田實日記』の1972年4月20日の項に「夜、防衛庁の久保局長の話を聞く。高坂正堯氏と三原副長官。高坂氏が防衛問題をやるというので、まず久保氏の話を聞くことにしたもの」とあるため、その際に初めて出会った可能性がある。その後、高坂と久保の両者による対談が1972年11月に出版されている。佐道『戦後日本の防衛と政治』268-270頁；楠田實（和田純、五百旗頭真編）『楠田實日記：佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日』（中央公論新社、2001年）720頁；高坂正堯、久保卓也「四次防これでよいのか」『四次防』（時事問題研究所、1972年）。

- (25) 防衛を考える会事務局編『わが国の防衛を考える』49頁。
- (26) 冒頭で述べた通り、宝珠山は本稿で取り上げた考え方を基盤的防衛力構想の原型と指摘している。
- (27) 田中は1971年2月の「防衛力整備の考え方（KB個人論文）」よりも1974年6月の「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方（KB個人論文）」の方が久保の考え方をより包括的かつ明確に示しているとし、佐道は久保の基盤的防衛力構想が明確になったのは1972年9月の「平和時の防衛力（討議資料）」以降だと論じている。田中『安全保障』256-259頁；佐道『戦後日本の防衛と政治』263-268頁。