

戦後日本の防衛政策史 1969～1976 年 —防衛大綱に至る過程を中心に—

眞田尚剛

■研究目的

戦後日本の防衛政策がなぜどのように変化するのかという問題関心から、本研究は、戦後日本の防衛政策史において最大の転機といえる 1976 年 10 月に閣議決定された「防衛計画の大綱」(防衛大綱) (51 大綱) を取り上げ、それに至る過程を歴史的に解明した。

■研究の背景

1950 年の再軍備以降、日本は第 4 次防衛力整備 5 ヶ年計画 (4 次防) (計画年度 : 1972 年度～1976 年度) まで 4 度の防衛力整備計画 (年次防) を策定し、脅威に対抗するため (脅威対抗論) に所要の防衛力の整備を目指してきた。だが、旧軍解体によってゼロから再建し始めた上、GNP 比 1%以下という低い防衛費のため、所要防衛力の目標達成は難しく、長年の課題だった。加えて、防衛力整備の前提となる情勢判断や防衛構想、防衛力の意義などの「方針」は明示されなかったため、防衛力整備の意味や目的さえ不明確な状態であり、防衛力整備自体が自己目的化していた。

1976 年の防衛大綱は、防衛力整備目標の引き下げ、初の「方針」明示、基盤的防衛力構想の採用という 3 点で大きな特徴がある。第 1 に、防衛力整備目標は、年次防時代の「局地戦以下に対処」から「限定小規模対処」へと変更され、低められた。1970 年代に経済大国となった日本は、その経済力とともに防衛力を増強させるのではなく、むしろ従来よりも整備目標を低めに設定し直したのである。

第 2 に、防衛大綱は戦後初めての防衛政策における「方針」である。1950 年の再軍備以降、防衛力整備の前提条件となる情勢判断や防衛力の意義などは示されてこなかった。つまり、1950 年から 4 半世紀以上もの間、日本の防衛政策は「方針」を欠いた状態で、もっぱら防衛力を整備し続けたのである。年次防時代に策定されなかった防衛力整備の前提条件を示す「方針」は、防衛大綱として、戦後初めて 1976 年に決定された。1976 年に確立した防衛大綱に基づく防衛力整備計画というかたちは、今日まで続いている。

第 3 に、基盤的防衛力構想の採用がある。従来の所要防衛力構想とは、他国からの脅威の増減に反応し、自国も防衛力を増強もしくは縮小させるとの脅威対抗論であり、世界各国が採用している考え方である。一方の基盤的防衛力構想とは、自国が無防備となること

によって力の空白を生じさせ、周辺地域の不安定要因とならないために必要最小限の防衛力を保持する考え方である。世界に類を見ない基盤的防衛力構想は、冷戦終結や 9・11 テロという安全保障環境の大きな変化がありながらも、2010 年決定の防衛大綱（22 大綱）で動的防衛力構想が打ち出されるまで、34 年間にわたり、継承された。

■ 先行研究

先行研究は、1976 年の防衛大綱に至る過程について、次のように論じる。1970 年代前半、防衛官僚である久保卓也（1975 年に防衛事務次官）は、防衛力整備計画の見直し（防衛力整備目標の引き下げ）を求め、脅威を前提としない防衛構想（脱脅威論）を論文として発表した。防衛事務次官に就いた久保は、4 次防の次の計画において、自らの構想を実現させ、5 次防ではなく、1976 年の防衛大綱が決定した。換言すると、同大綱の策定過程では久保が主導的役割を果たしたと考えられ、彼の構想と 1976 年の防衛大綱は同一視されてきた。これは、戦後日本政治外交史の代表的教科書でも言及されており、通説といえる。

しかし、以上の見解には主に 2 つの問題点がある。第 1 に、研究対象（時期）である。先行研究は、4 次防開始後の 1972 年以後を対象時期としており、それ以前に関しては独立した研究対象として捉えている。しかし、20 年近く続いてきた年次防に終止符を打ち、防衛大綱が策定された過程を検証する際には、その過程のみならず、年次防時代も含めるべきであろう。年次防と防衛大綱という両者を射程に入れなければ、変化の内容を理解出来ず、また歴史的な流れを軽視することになる。第 2 に、個人的要因の強調である。従来は、久保が発表した論文に基づき、彼の役割を重視してきた。だが、防衛政策には、首相や防衛庁長官、防衛官僚、自衛隊幹部（制服組）が深く関与する。よって、1 人の官僚の構想から防衛大綱が結実したという理解については、再考の余地がある。

■ 分析視角及び研究の射程

本研究では、分析視角として「国力」「国情」という構造的要因、副次的視角として日本の防衛力における「自立化」と「自律性」を設けた。経済力と経済動向を指す「国力」、政治情勢と国内世論を意味する「国情」という 2 つは、「安全保障政策の原則」といえる 1957 年 5 月に閣議決定された「国防の基本方針」の支柱である。「国力」は、財政優先と言い換えられる。戦後日本が軍事面よりも経済面を重視してきた点は、戦後政治外交史における代表的指標である吉田ドクトリンの基本的原則の 1 つである。一方の「国情」は、軍事的事柄や軍事組織に対しての嫌忌の情感を意味する反軍主義といえ、戦後日本では安全保障政策や防衛問題も含めて厭悪されてきた。本研究では、「国力」と「国情」の変化を防衛政策関係者が認識したことについて立証し、その結果、防衛政策が変化したことを明らかにした。換言すると、本研究は、特定の個人ではなく、多数の防衛政策関係者が構造的変化を意識したがゆえに、防衛大綱が策定されたとの立場を採る。

副次的視角である日本の防衛力の「自立化」と「自律性」を踏まえ、本研究では、1950

年の警察予備隊創設から 1976 年の防衛大綱までの防衛政策について、日米安保体制を基調としながらも、対米依存度を軽減させ（自立化）、所要の防衛力（自律的防衛力）の再建過程という歴史的な文脈で捉えた。

本研究は、1976 年の防衛大綱決定に至る過程を分析する場合、その策定作業のみを取り上げることは不適切と考え、その 1 つ前の計画である 4 次防の策定作業が本格的に開始された 1969 年を起点として設定した。そして、1972 年の 4 次防成立を挟んで、1976 年 10 月の防衛大綱決定に至る一連の過程を戦後防衛政策の転機として、分析した。

■ 史資料

先行研究が久保卓也の役割を強調した背景には、久保の発言力の強さと防衛政策史に関する資料不足から、彼に依拠して論じざるを得ない事情があったと考えられる。そのような理由に加え、歴史的連続性を理解する上でも、久保論文以外の新資料によって論じる必要がある。

本研究では、その点を考慮に入れ、防衛省や外務省、内閣官房へ情報開示請求を実施した。また、国立公文書館所蔵の『防衛庁史資料』の中に手付かずだった数十件の一次資料も発見した。本研究は、その中でも防衛官僚・制服組が作成した 1976 年までの防衛政策に関する資料を利用した最初の研究である。ほかには、国立国会図書館憲政資料室所蔵の『宝珠山昇関係文書』及び『海原治関係文書』、外交史料館所蔵の『外務省外交記録文書』も利用した。加えて、独自に当時の関係者らへのインタビューも複数回実施した。

■ 各章の要約

本研究では、以上の問題設定と分析的視座に基づいて、防衛大綱に至る過程を実証的に解明した。以下では、各章の内容を説明し、本研究の概要を示す。

本研究は、序章、全 5 章の本論、終章から構成される。第 1 章にて防衛大綱策定以前の段階から防衛力整備計画の見直し論が唱えられるものの、政策化されなかったこと、第 2 章では「国力」「国情」により防衛力増強を印象付ける 4 次防が策定されたこと、第 3 章にて「国力」の動向によって 4 次防が失敗し、整備計画の見直し論が浮上したこと、第 4 章では「国情」の変化により「防衛力の限界」論と久保構想が注目されたこと、第 5 章において久保構想、従来の所要防衛力構想、「常備すべき防衛力」構想の 3 つが提唱され、対立と妥協を経て防衛大綱が決定したことをそれぞれ解明した。

第 1 章「年次防時代と防衛力整備計画の見直し論」では、1 次防から 3 次防までの策定と実施の過程に焦点を当て、ゼロから始まった防衛力整備について論じた。第 1 節では、1957 年 5 月に決定した「国防の基本方針」について論じ、本研究の分析視角である「国力」と「国情」の意味を明らかにした。第 2 節では、年次防の策定過程とその成立した計画内容を取り上げ、特に計画方式や防衛構想に焦点を当て、論じた。また、防衛力整備は陸・空・海の順で優先され、海上自衛隊が後回しにされた経緯を検証した。第 3 節では、久保卓也

の論考、「準即応体制」構想、西廣整輝の講演という3つの見直し論について、基盤的防衛力構想との共通性に着目し、新史料に基づいて考察した。これらの見直し論を分析した結果、防衛大綱や基盤的防衛力構想の特徴が、すでに庁内で存在していたことが明らかになった。

第2章「防衛力増強論に基づく4次防の策定」では、4次防の策定作業が本格化した1969年から防衛庁長官の中曽根康弘による新防衛力整備計画の提示までを中心に、4次防の策定過程を論じた。1960年代末から1970年頃の日本の防衛政策を取り巻く環境、つまり日本の経済大国化を背景として、政界や官僚の間では「防衛力増強」を唱える声が高まっていた。このような環境のもので策定が始まった4次防では、長い間、整備が後回しにされてきた海上自衛隊に力点が置かれた。この海上防衛力重視という防衛力整備の方向性は、従来、中曽根康弘防衛庁長官（在任期間：1970年1月～1971年7月）の主導によるものと考えられてきた。しかし、その方向性は、彼の前任者である有田喜一防衛庁長官時代（在任期間：1968年11月～1970年1月）からすでに打ち出されており、中曽根もその路線に乗るかたちになった。

第3章「新防衛力整備計画の修正と4次防での挫折」では、所要防衛力達成に大きく近づくことを目標に策定された新防衛力整備計画（4次防）が、「国力」を主要因として下方修正され、決定した4次防も大きな未達成に終わり、従来の防衛力整備計画の方式に疑念が沸き起こる過程を論じた。1971年8月の第2次ニクソン・ショック（ドル・ショック）は日本の経済状態を不安定化させ、その結果、新防衛力整備計画は下方修正を余儀なくされた。だが、4次防決定の手続きが政治問題化し、計画開始時の1972年4月には4次防の本文のみしか決められなかった。その後、首相交代や日中国交化問題により、結局、4次防の完全なかたちでの成立は1972年10月になる。しかも、第1次石油ショックやインフレという「国力」の変化によって、4次防が大幅な未達成に終わり、従来の整備計画方式に疑念が沸き起こった。このように辛酸を舐めた防衛政策関係者は、従来の年次防方式に疑問を抱くようになる。

第4章「反軍主義の台頭と久保構想の登場」では、1970年代前半に台頭した反軍主義による「国情」の変化、田中角栄政権時に登場した「平和時の防衛力」、久保による構想を取り上げた。反軍主義の台頭を感じさせる事故や問題が集中的に起こり、防衛政策関係者が従来にはないほどの危機感を覚え、対応に迫られた。当時は、防衛力に限界を設けるという「防衛力の限界」論も浮上し、1973年2月に「平和時の防衛力」が防衛庁見解として示された。「国情」への配慮を示す久保は、同時期、「防衛力の限界」設定の議論を主導し、防衛力整備計画の見直しを唱えた。だが、久保構想は、制服組や防衛官僚から「脱脅威論」の面や防衛力整備計画策定の参考にならない点で批判を浴びる。

第5章「防衛大綱の成立過程」では、多くの防衛政策関係者が「国力」と「国情」の変化を認識し、防衛大綱が策定される過程を実証的に解明した。そして、近年公開された資料をもとに、久保構想と従来の所要防衛力構想の中間案ともいえる「常備すべき防衛力」

構想が防衛大綱策定の主軸となったことを明らかにした。1975 年前半、防衛課が提唱した「低脅威論」といえる「常備すべき防衛力」構想は、防衛課長による「依頼」や事務次官の「通達」によって徐々に公式化されていく。ポスト 4 次防での新構想を打ち出す同年 10 月の第 2 次長官指示作成を巡っては、久保が唱える「脱脅威論」、制服組が主張する従来の所要防衛力構想、防衛課の「低脅威論」という 3 つの考え方の間で対立が生じ、調整の結果、防衛課の「低脅威論」が主軸となる。その後、防衛大綱の本文以外の問題、具体的には策定過程の最終段階で争点となった陸上自衛隊の師団改編問題と海上自衛隊の護衛隊群増設問題、ロッキード事件などによる政局の不安定化が起こった。最後に、決定した防衛大綱の特徴や欠点、日米同盟との関係を論じた。

終章「戦後日本にとっての防衛大綱」では、本研究にて解明した点を再確認し、解釈上の多義性、戦後日本にとっての防衛大綱の意義を中心に考察した。1976 年の防衛大綱は、防衛力増強を意図した防衛大綱や 5 次防、所要防衛力構想の継続ではなく、防衛力整備目標の引き下げを掲げた「方針」であり、世界に類をみない基盤的防衛力構想を採用した。それは、防衛政策関係者が「国力」と「国情」という 2 つの変化を同時に認識した結果であった。基盤的防衛力構想に関しては、防衛力の歯止めと「脱脅威論」の 2 つを巡り、正反対の解釈が今日に至るまで論じられている。多義的解釈になった理由は、防衛大綱が防衛政策の大転換であったため、内部の意見が集約しきれず、妥結するに至ったためである。逆に、多義性を有するがゆえに、同大綱は成立し得たともいえる。だが、これらの問題点を抱えながらも、戦後日本における防衛大綱の意義は決して小さくなかった。なぜなら、「国情」をまとめる上で成功し、爾後、「防衛力の限界」論は雲散し、野党では基盤的防衛力程度の防衛力の存在は認めるとの暗黙の合意が形成されたためである。