

「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——

千々和 泰 明

はじめに

日本が自国の防衛力の在り方に関する基本的な指針として「基盤的防衛力構想」を内外に提示したのは、第一次「防衛計画の大綱」を策定した一九七六年一〇月のことであつた。⁽¹⁾その後基盤的防衛力構想は一九九五年一二月の第二次防衛大綱策定における「踏襲」⁽²⁾、二〇〇四年一二月の第三次防衛大綱策定における「継承」⁽³⁾を経て、三〇年以上に渡って存続することとなる。こうした経緯のみに目を向けるなら、構想の起草者たちは的確な予測に基づく強靱な防衛理論を用意していたということになる。しかしながら、同構想の形成過程を知る元防衛庁防衛課部員の藤井一夫は後に意外な証言をしている。藤井は「この考え方は、特にユニフォームの人達には評判のよくない考え方でありましたので、よもやこういうものが、後々日本の防衛力整備の規範になる、と言うふうには当時は考えておりま

せん」と述べているのである。⁽⁴⁾

基盤的防衛力構想の形成に関与した当事者たちの認識と、その後実際に起こつた出来事との間には、看過し難いギャップが存在している。しかし当事者たちの認識を誤りであつたとして簡単に退けることはできない。むしろデタントという国際環境を前提に形成された防衛構想が、新冷戦の到来、冷戦の終結という国際環境の変動の中で維持され続けてきたことが意外であろう。藤井の予想を裏切つて、国際環境の変動の中で基盤的防衛力構想が維持され続けてきたことはどのように説明されるのであろうか。また実際の日本の防衛力は、国際環境の変動にもかかわらず維持され続けてきた構想の論理に基づいて整備されてきたといえるのであろうか。本稿の目的は第一次防衛大綱策定から第二次防衛大綱策定までの期間を対象に、近年のオーラルヒストリーの成果を利用しながら、基盤的防衛力構想がなぜ持続し、実際の防衛力整備にいかなる効果を与えたの

かを明らかにすることである。

先行研究では、基盤的防衛力構想の政策的・戦略的評価⁽⁵⁾、その形成過程⁽⁶⁾、新冷戦期における歴史的展開などに焦点が当てられてきた⁽⁷⁾。ただし、基盤的防衛力構想の持続と効果については二つの異なる学説が存在する。例えば廣瀬克哉・佐道明広両氏は、同構想が防衛力整備に対する国内からの支持調達達成や一九七八年一月に策定された「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)⁽⁸⁾後の日米防衛協力の進展によって形骸化したと論じている。これに対し川崎剛氏は、基盤的防衛力構想の維持が防衛予算を抑制し北東アジアにおける安全保障のジレンマ発生を回避するための合理的選択であったと主張している⁽⁹⁾。

ところで、第一次防衛大綱策定後の日本の防衛力の在り方をめぐっては、二つの対立軸が存在したと考えられる。第一に、国際環境の緊張の烈度を高く見積るか低く見積るかという対立軸である。第二に、防衛力の自律性を重視するのと同盟国との運用性を重視するののかという対立軸である⁽¹⁰⁾。これら二つの軸を組み合わせると、日本の防衛力の在り方は「低脅威認識・自律性重視」型(タイプⅠ)、「高脅威認識・自律性重視」型(タイプⅡ)、「低脅威認識・運用性重視」型(タイプⅢ)、「高脅威認識・運用性重視」型(タイプⅣ)という四つの類型で表すことができる。先行研究において共通しているのは、基盤的防衛力構想をタイプⅠに属する完結した防衛理論体系とみなしている点である(従って前述のような学説上の論争は実際の日本の防衛政策がタイプⅠからタイプⅡⅣのいずれかにシ

フトしたか否かに関する評価の差異に起因している)。これに対し本稿では基盤的防衛力構想を、個人・組織あるいは時期によってタイプⅠⅣのいずれからも説明しうる複数の解釈の集合としてとらえている。第一に、基盤的防衛力構想は第一次防衛大綱策定前後からタイプⅠⅢのいずれからも説明可能な三つの解釈の集合であったことを明らかにする。第二に、新冷戦期における基盤的防衛力構想批判はこれらの諸解釈に吸収されたことを指摘する。第三に、第二次防衛大綱策定前後にその解釈がタイプⅣに拡大したことを提示する。

このような観点から基盤的防衛力構想の持続と効果を検討することによって、これを構想の内在的論理に見出す軍事ドクトリン研究とは異なる視角、すなわち防衛力の在り方をめぐる原則の問題と国内外の諸集団の拡散した利益の関係を明らかにするような政治力学を描き出すことが可能となるであろう。

一 第一次防衛大綱策定前後

(1) 「低脅威認識・自律性重視」型(タイプⅠ)の基盤的防衛力構想

一九七二年四月、中曾根康弘防衛庁長官は一九七二年度からの防衛力整備計画案(「中曾根構想」)を発表した。しかし第三次防衛力整備計画(三次防)の倍額となる約五兆円強の予算を見積る中曾根構想が挫折し、これを大幅に縮小した四次防策定が漂流するのみならず、「軍国主義化」に対する批判や景気後退の影響によって四次

防の目標達成が不可能となったことは、従来の脅威対抗型の防衛構想である「所要防衛力構想」による防衛力整備が限界に達したことを明らかにした。一方、当時の夏目晴雄防衛課長が「(政府は)もっぱらモノをつくったりする防衛力整備に関心を示すだけで、防衛構想とかそういうものに対しての関心がなく、「金のかかることはいろいろ検討しなければいかんけれども、それ以外は、まあ、適当に」という風潮を回想するように、日本がいかなる防衛力を保持すべきなのかという理念は不明確なままであった。

こうした防衛政策の手詰まり状態に危機感を抱き、これを打開しようとした防衛官僚の一人が久保卓也であった。一九七四年六月、当時防衛局長であった久保は「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」(「KB個人論文」)を執筆し、一九七三年二月の「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解(後に撤回)を土台に、所要防衛力構想に代る防衛構想として基盤的防衛力構想を概念化した。⁽¹²⁾ KB個人論文の中で久保はデタントという国際環境を前提に、現実的に達成の見通しのない所要防衛力の整備を目指すより、国内的・国際的な政治的・予算的制約の中で実現可能な目標を設定し、ポシブルな脅威しか存在していないという現状認識の下で国民の防衛意識や協力の確立、抗堪性、補給能力の整備を通じた効果的な防衛力整備を提唱している。それは所要防衛力構想に対するアンチテーゼとしての「脱脅威論」に基づいて、①量において所要防衛力構想を採らず、②正面装備と後方支援態勢(警戒監視、情報収集、指揮通信、輸送・救難・補給・保守整備等、教育訓練)の不均衡は正に努め、③日本

の防衛能力を「限定小規模侵略独力対処」に求め、④有事における防衛力の円滑な移行を掲げる(後の「エクスパンション条項」という防衛構想であった。また防衛審議官・防衛参事官として大綱策定に関与した伊藤圭一によれば、久保の言う基盤的防衛力とはそれ自体「完結性があるような自衛力」であった。⁽¹³⁾ このようにデタントを前提とした低脅威(久保の言葉では「脱脅威」)認識の下、完結した防衛力の構築を目指すという意味で、久保の考え方は「低脅威認識・自律性重視」型に属する防衛構想であったといえる。

久保の考え方は一九七四年一二月に防衛庁長官に就任した坂田道太の支持を勝ち取った。翌年七月に久保は防衛事務次官に就任し、九月には坂田の私的諮問機関「防衛を考える会」が基盤的防衛力構想に近似した概念である「拒否能力」の導入を提言している。⁽¹⁴⁾ 一九七六年一〇月二九日、坂田は統合幕僚会議議長並びに陸海空三幕僚長に対して「わが国の防衛力は、一九七三年二月の『平和時の防衛力』を上限とした『基盤的防衛力』を目標とする」とした長官指示を発し、同日に三木武夫内閣は基盤的防衛力構想に基づく第一次防衛大綱を閣議決定した。大綱では「わが国が保有すべき防衛力」として、現有防衛力が「規模式的には、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」こと、「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までの事態に有効に対処」(原則として独力で排除)すること、「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」ことが明示されることになる。

(2) 「高脅威認識・自律性重視」型(タイプⅡ)の基盤的防衛力構想

久保は新しい防衛構想の出発点を脱脅威論に据えた。しかし久保の脅威認識に対し、脅威対抗論を採る軍事専門家や制服組は激しく反発した。防衛局長や国会議事務局長を歴任した海原治は、久保の基盤的防衛力構想を「天下泰平の時の幕僚の、まさに机上の空論」と酷評している。⁽¹⁵⁾ また海幕長・統幕議長を歴任した佐久間一にとつて、このような防衛構想を(第二次防衛大綱まで)一九年間に渡つて「放置」したことは、防衛当局の「無責任」というべきことであつた。⁽¹⁶⁾ そこでこれらの批判を受け止め、大綱の基盤的防衛力構想は必ずしも久保の考え方それ自体を反映したものではないとする解釈が登場する。この立場から見ると、大綱の基盤的防衛力構想は所要防衛力構想に対するアンチテーゼではなく、下方修正された脅威認識に基づくとはいへ、あくまで所要防衛力構想の一形態として説明される。⁽¹⁷⁾ また基盤的防衛力は久保の主張するように防衛力として完結している訳ではなく、国際情勢の変化に応じて大綱別表に提示された防衛力水準の拡大が許容される。当時伊藤は久保に対し「本当は軍事的な合理性からするならば、これだけ必要なだけども、いろんな政治的な問題も予算的な問題もあるので、ここまでやって必要があれば伸ばすんだというような説明のほうがいいんじゃないか」と主張している(一方、久保は「いろんな機能を考えて一応こ

れだけ持つておれば完結性があるような自衛力だということを説明したい」として伊藤の具申を却下した⁽¹⁸⁾)。この解釈は国際環境の変化により脅威認識の上方修正が認められる脅威対抗論という意味で、タイプⅠの基盤的防衛力構想とは内容を異にしている。

その一方で、この解釈は四次防以前の所要防衛力構想に基づく防衛力整備の継続を「望むべくして不可能」であると認めるだけでなく、後述のタイプⅢの基盤的防衛力構想が軽視ないし無視する限定小規模侵略独力対処方針を「独立国の防衛力整備の理念」として積極的に評価する。当時防衛課に所属していた宝珠山昇によれば、基盤的防衛力構想は米国の軍事力に依存するあまり「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、好きなものを買つとけよ。それを使って訓練しときゃいいじゃないか」という空気に支配され、日本の防衛力が「属国の軍隊」に成り下がることを回避する重要な理念であつた。⁽²¹⁾ 「そういうのを避けるために、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」と宝珠山は述べている。⁽²²⁾ このような基盤的防衛力構想の解釈は、脅威認識においてタイプⅠとは異なるがタイプⅠと同様に防衛力の自律性を重視する「高脅威認識・自律性重視」型(タイプⅡ)に属するといえるであろう。

(3) 「高脅威認識・運用性重視」型(タイプⅢ)の基盤的防衛力構想

一方、タイプⅠⅡの基盤的防衛力構想と異なるのが「高脅威認識・運用性重視」型(タイプⅢ)の基盤的防衛力構想である。佐久

間には基盤的防衛力構想の下での防衛力整備に対する三幕僚監部共通の認識として、「大綱の本文のフィロソフィーなんていうのは関係なしに、いかにして別表を早く達成し、近代化を達成するか。もうそれだけだったという感じがしますね」と回想している。⁽²³⁾つまり久保の言う基盤的防衛力構想に批判的な諸集団は、タイプⅠⅡの基盤的防衛力構想の構成要素を無視ないし軽視し、同構想を単に別表に提示された防衛力水準と同義として割り切った訳である。確かに別表が基盤的防衛力構想から論理的に導かれる数値ではない以上、別表水準を基盤的防衛力とみなすことが坂田の下で政治的に決定されたと考えることは不可能ではない。

また別表達成だけを目標に掲げるならばその過程での優先順位は久保の優先順位に従う必要はなく、例えば別表の範囲内であれば（後に見るような米国の対日防衛圧力に積極的に応じて）後方支援態勢整備に先んじて正面装備近代化を進めることが可能である。さらにタイプⅠⅡの基盤的防衛力構想が重視する限定小規模侵略独力対処方針に対し、海自の左近允尚敏元統幕事務局長は「(例えば)四個師団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」と述べている。⁽²⁴⁾このようにタイプⅢの基盤的防衛力構想では、基盤的防衛力を別表水準と割り切つてそれを早期に達成することが重視され、限定小規模侵略独力対処方針などタイプⅠⅡの基盤的防衛力構想が掲げる理念より同盟国との運用性が強調されることになる。

(4) 第一次防衛大綱策定後の基盤的防衛力構想の持続と効果

タイプⅠの基盤的防衛力構想の生みの親が久保であるのに対し、タイプⅡの基盤的防衛力構想は一九六〇年代末葉から西廣整輝(後の防衛事務次官)らの間で進められた内局内の検討作業を源流としている。⁽²⁵⁾一九六九年一〇月に内局が作成した「四次防審議資料」では防衛力を「ある部分は即応体制に、ある部分は平時編成という若干緩和したもの」に再編するという「準即応体制」論が登場し、一連の作業に関与した夏目は「常備すべき防衛力」、宝珠山は「常備防衛力」、伊藤は「必要最小限の防衛力」など、久保の基盤的防衛力構想に類似した概念を構想していた。⁽²⁷⁾内局は久保と同じく、財政局との折衝に鑑みて防衛構想の「落としどころ」を必要としていたが、彼らが心に留めていたのは抽象的な防衛構想だけでなく、その下での具体的な装備調達・部隊編成計画であった。宝珠山らの構想では、それは防衛庁内部の「オペレーションズ・リサーチ」という非公開の計量的な研究成果(いわゆる「赤本」)に基づいて算出されている。そして新しい防衛構想を、将来における目標を下方修正しながらあくまで所要防衛力構想を前提とした非公開の「赤本」に「化粧されたもの」と理解していた。⁽²⁹⁾

当初これに反発した制服組も結局は「青天井の」防衛力整備に対する政治的・予算的制約を認識せざるを得ず、宝珠山によれば限定小規模侵略独力対処方針について「所要防衛力構想の中で、例えば当時の師団の配置、航空機の配置、艦船の配置が、ロシア、ソ連トータルで見ると、その中からヨーロッパ部分を差し引いて極東だけに絞

りましようというところまでは、所要防衛力構想の中でもコンセンサスがあった⁽³¹⁾、エクスバンド条項に関しては「作戦準備期間」を換算することで「合理的に説明できる」余地を残した⁽³²⁾。結果的に坂田は、久保の考え方をそのまま大綱に取り入れるのではなく、これを「吸収」という形態を選んだ⁽³³⁾。それは基盤的防衛力構想を久保の言う脱脅威論ではなく従来の脅威対抗論で解釈する一方、制服組の主張したエクスバンド条項の具体的な見積りは明記しないという妥協がなされたことを意味している。また大綱では基盤的防衛力構想が久保の言う完結性のある防衛力かどうかは意図的に曖昧化された。「大綱も逃げているんですよ。どちらにも取れるように」と、後に夏目は述懐している⁽³⁵⁾。従って宝珠山、夏目、伊藤ら内局と、制服組が理解する基盤的防衛力構想とは、久保の主張するようなタイプⅠではなく、あくまでタイプⅡに属する防衛構想であったといえる。

それにもかかわらず、あるいはそうであるがゆえに、久保は執筆を担当した一九七七年度版『防衛白書』の中で大綱の基盤的防衛力構想を「自らのかねてからの主張が実つたものとして」意図的に解説した⁽³⁶⁾。その後の制服組の基盤的防衛力構想批判は、大綱策定の際に妥協の結果導入されたタイプⅡの基盤的防衛力構想に対してではなく、『防衛白書』の中で解説されたタイプⅠのそれに対するものであった⁽³⁷⁾。また『防衛白書』においてタイプⅠの解釈に沿った基盤的防衛力構想の解説がなされたことは、タイプⅡの基盤的防衛力構想にすら制服組が不信を抱き、彼らの間にタイプⅢの基盤的防衛力構

想が登場する背景であったと考えられる。つまり一九七〇年代とは防衛政策に関して伊藤の言う「いろんな人の議論が集約できなかった時代」にあたり⁽³⁸⁾、そのような時代に形成された基盤的防衛力構想とは、国際環境の緊張の烈度、防衛力の自律性・運用性に対する評価を異にする防衛政策担当者の間の、いわば同床異夢の所産であったと言うことができる。

ただし第一次防衛大綱策定直後の基盤的防衛力構想は、タイプⅡⅢの解釈に比べてタイプⅠによる解釈が優勢となった。その要因として久保による『防衛白書』の解説に加え、基盤的防衛力構想の自己抑制的な側面が自民党ハト派などの国内諸集団によって支持⁽³⁹⁾され、それが一九七六年一月の防衛予算GNP-%枠設定に代表される防衛予算編成システムによって制度化されたこと（一方GNP-%枠の下でも一〇年程度で別表水準が達成される見通しであった）、内局、制服組、大蔵省の利害が一致し基盤的防衛力構想とセットで一九七九年七月に（後述の「中期防衛力整備計画」と比較して防衛力整備のテンポの遅い）「中期業務見積り」（五三中業）が策定されたことなどが挙げられよう⁽⁴⁰⁾。

実際にタイプⅠの解釈に立つ基盤的防衛力構想は、ポスト四次防の具体的な装備調達・部隊編成計画に影響を与えることとなった。一九七六年春、三幕は翌年以降五年間の防衛予算としてGNP-%枠を超過する一二兆六〇〇億円を要求し、内局が求める指揮統制通信システム強化などの後方支援態勢整備を軽視したほか、陸幕は従来の編成堅持、海幕は五個護衛隊群創設と次期対潜哨戒機導

入、空幕は次期主力戦闘機導入をそれぞれ要求した。これに対し坂田および内局は「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る」としてこれを退けている。⁴⁴⁾伊藤によればこうした防衛庁首脳部の決定に対し、自民党国防部会などの政治指導層は「ほとんど文句を言わなかった」という。⁴²⁾

一方、同盟国である米国の反応として鮫島博一統幕議長は、大綱策定過程で米国との間で防衛構想が公式の議題に上ることはなかったと述べている。鮫島によれば日本側は、大綱策定後に始めて防衛構想の結論をガリガン (Walter T. Galligan) 在日米軍司令官に説明したという。⁴³⁾しかし米側資料によると、ガイドライン策定に先立つ一九七八年一月に久保を往訪したアブラモウィッツ (Morton I. Abramowitz) 国防次官補代理が防衛力の自律性を重視する久保の基盤的防衛力構想に対し「米国内に疑念を生じさせる」と警告したことになっている。⁴⁴⁾ただし左近允がガイドライン策定過程で「(日米共同作戦計画に関連する) 限定小規模というのは問題になりませんでした」と証言するように、⁴⁵⁾結局ガイドラインには「日本は、原則として、限定的かつ小規模な侵略を独力で排除する」と規定されることとなった。⁴⁶⁾

二 新冷戦期

(1) 所要防衛力構想回帰論からの批判

基盤的防衛力構想は中曽根構想後の防衛力整備の限界を打開するために考案された防衛構想でありながら、第一次防衛大綱策定後の

国際情勢の変化によって時を置かず挑戦を突き付けられることになる。一九七九年一二月にソ連がアフガニスタンに侵攻すると、デタントの終焉と新冷戦の到来が喧伝され、東西両陣営間の緊張は瞬く間に東アジアに波及した。ソ連軍がバックファイアー爆撃機の極東配備、北方領土進出を図る中、カーター (James E. Carter, Jr.) 政権は一九七九年夏以降日本政府にシーレーン防衛強化、防衛予算増額、中業繰上げ実施などを要求する。こうした国際環境の変化に伴い、日本国内において基盤的防衛力構想に対する批判が高まっていく。

既に佐々淳行防衛庁審議官が執筆した一九七八年度版以降の『防衛白書』において基盤的防衛力構想の解説に変化が見られるようになるが、⁴⁷⁾源田実・堀江正夫ら自民党タカ派、栗栖弘臣統幕議長・永野茂門陸幕長ら制服組幹部、内局内でも丸山昂防衛局長・池田久克防衛課長らが基盤的防衛力構想を公然と批判する。特に内局内で基盤的防衛力構想批判の中心となった一人が、外務省からの出向組である岡崎久彦防衛庁参事官であった。高脅威認識と同盟国との運用性重視の考え方に立脚して基盤的防衛力構想の撤廃と所要防衛力構想への回帰を強く唱道する岡崎は、一九七九年五月に久保のK B個人論文を模した「OK個人論文」(『防衛計画の大綱』の情勢判断について) を執筆し、この中で大綱の情勢判断と計画内容の分離が可能であると指摘した上で、「既に歴史的使命を終わつつある

『大綱』に代わる新たな我が防衛構想」を策定することを主張した。⁴⁸⁾しかしながらOK個人論文に代表される「所要防衛力構想回帰

論」は、基盤的防衛力構想の狭義（すなわちタイプⅠ）の解釈を前提とした批判であった。これに対し基盤的防衛力構想を高脅威認識の下でも通用しうるタイプⅡの防衛構想と理解する宝珠山は、所要防衛力構想帰論論について「いまあるものは「防衛計画の大綱」に拠るんだから、その大綱をとっぱずしてやらなきゃどうにもならないんだ」というような、かなり飛躍した論⁽⁵⁰⁾であったと指摘する。また、所要防衛力構想帰論論は制服組からも一貫した支持を得ていた訳ではない。制服組による基盤的防衛力構想（タイプⅠ）に対する原理的批判は、一九七八年度防衛予算編成において空自が一〇年計画によるF16戦闘機の四〇〇機導入、海自が一一年計画によるP3C対潜哨戒機の四五機導入を実現し、たとえ基盤的防衛力構想の下でも自分たちの期待する装備調達が承認されることが明らかに⁽⁵¹⁾なるにつれて次第に緩和されていく。制服組の当事者たちが基盤的防衛力構想をどのように評価したかにかかわらず、基盤的防衛力を具体的な数値で言い換えた別表が存在する以上、同構想は別表達成を正当化する概念であった。その場合、制服組の関心は原理的な基盤的防衛力構想批判から、高脅威認識と同盟国との運用性を重視するタイプⅢの考え方に基づく基盤的防衛力の整備も可能であるとの解釈の下、そのような基盤的防衛力の実現（すなわち別表の効率的な達成）に移る。実際に制服組内の現実派の立場は、基盤的防衛力の実現のためにGNP1%枠撤廃が必要であるとの主張にシフトしていく（GNP1%枠は一九八七年一月に中曾根内閣の下で撤廃される）。そればかりか制服組の中には基盤的防衛力構想の論理を自

らの防衛力整備の指針として積極的に取り入れようとした集団があり、特に陸自は限定小規模侵略独力対処方針の熱心な支持者であった。それは同方針がソ連の北海道侵攻に対処するという陸自の作戦構想と合致しただけでなく、この方針に依拠することで限定小規模侵略の規模自体が増大したという理由から自らの防衛力整備の推進を正当化し得たためであった。⁽⁵³⁾従って制服組にとつて所要防衛力構想帰論論は必ずしも魅力ある代替的な防衛構想とは映らなかつたよ

うである。基盤的防衛力構想をタイプⅠではなくタイプⅢに属する防衛構想として解釈する場合、基盤的防衛力構想は所要防衛力構想帰論論と矛盾なく成立することになる。岡崎らが唱道した所要防衛力構想帰論論は大綱の情勢判断と計画内容の分離可能性を確認することに成功したものの、それがタイプⅠの基盤的防衛力構想に対する批判に止まったために、タイプⅢの基盤的防衛力構想の中に吸収される結果となった。逆に基盤的防衛力構想は一九八〇年七月に大綱の「早期実施」を提唱した大平正芳首相の私的諮問機関「総合安全保障グループ」の報告書を通じ「再確認」されることとなる。⁽⁵⁴⁾

(2) 別表修正論からの批判

一方、米側は国防総省を中心に「大綱は時代遅れであり、改定される必要がある」との判断に達していた。⁽⁵⁵⁾一九八一年六月に開催された第一三回日米安全保障事務レベル協議の席上、米側は日本側に対し周辺海空域の防衛、一〇〇〇カイリのシーレーン防衛、ソ連のバックファイアー爆撃機への対処能力整備を要求する。これらの要

求は別表水準を超過すると見る向きもあったが、鈴木善幸内閣は一
九八二年七月にその要求を一部取り入れた「五六中業」を策定した。⁽⁵⁶⁾
レーガン (Ronald W. Reagan) 政権期に一九八三年度版「共同防
衛への同盟国の貢献」に見られるような米側からの対日圧力が持続
し、また一九八一年春以降に三原朝雄・有馬元治ら国防族を中心に
自民党内で大綱見直しの機運が高まるにつれて、所要防衛力構想回
帰論に続く基盤的防衛力構想批判としての「別表修正論」が登場す
る。すなわち、ソ連の軍事力増強と米国の対日防衛圧力を受けて今
や別表水準以上の防衛力が必要であり、基盤的防衛力の整備では不
十分とする主張である。先の所要防衛力構想回帰論が基盤的防衛力
構想自体に対する批判であったのに対し、この考え方は別表修正を
主張することで、別表と基盤的防衛力を同義とみなすタイプⅢの基
盤的防衛力構想ですら切り崩しかねない批判であった。

しかしながら、タイプⅡとⅢに共通する高脅威認識を強調し、「基
盤的防衛力構想も相対的なもの」として別表水準を上限ではなく下
限とみなすのなら、別表を修正することなくソ連の軍事力と米国の
役割分担要求に対応する防衛力整備を進めることは可能である。こ
の点について宝珠山は、「(大綱には)もともと『約何機』と書いて
ございますから、『割ぐらい超えてもいいじゃないか』という人
もいるし、『あれは上限を示しているんだ』とか、そういう議論はあ
ると思います」と述べている。⁽⁵⁹⁾ また計画と予算が連繫した年次防方
式に対し、大綱方式では別表と予算は連繫しない。実際に一九八五
年九月に中業から政府計画に格上げされた「中期防(昭和六一年度

「平成二年度)」では海上交通保護と対空能力向上が強調され、空
中給油機、OTHレーダー、イージス艦導入が容認されることにな
る。一九八四年一二月に中曾根首相の私的諮問機関である「平和問
題研究会」は基盤的防衛力構想が「緊張の激化した事態、あるいは
有事が予想される事態への対応の過程やその原則については、それ
を明らかにしていない」と指摘し⁽⁶⁰⁾、同年の『防衛白書』が「別表の
内容を変更することも可能である」と述べているにもかかわらず⁽⁶¹⁾、
結局別表は一九七六年当時の水準で維持され、修正がなされること
にはならなかった。

こうして別表修正論がタイプⅢの基盤的防衛力構想の中に吸収さ
れる反面、タイプⅠの基盤的防衛力構想は新冷戦期を通じ棚上げさ
れるようになり、久保自身一九八〇年にこの世を去っていた。制服
組はソ連の軍事力増強に対する抵抗力の「ショーアップ」としてF
15配備などの正面装備近代化の推進を主張したが、結果的にそうで
あったように、そのことは正面装備と後方支援態勢の不均衡を拡大
することに繋がり、タイプⅠの基盤的防衛力構想と衝突する。しか
し実際の防衛力整備は基盤的防衛力構想の名の下に、久保の考え方
とは異なる優先順位に従って進められることになる。その結果夏目
が述べているように、後方支援態勢整備は「いつも決まり文句で、
新技術の何とか、趨勢に追いついていくとか、要員確保に努めると
かいうのはあるけれども、では、そのために今までと違った何かが
あるのかというと、それはあるわけではない」というのが実態であ
った。⁽⁶⁴⁾ 一九八七年八月、西廣防衛局長は基盤的防衛力構想に関する

国会答弁を行い、「極めて限定的な形ではあっても脅威対抗論であることもまた否定できない」と言明することとなる。⁽⁶⁵⁾

(3) 新冷戦期の基盤的防衛力構想の持続と効果

新冷戦の到来という国際情勢の変化を背景に、基盤的防衛力構想は所要防衛力構想回帰論、別表修正論の挑戦にさらされた。それにもかかわらず基盤的防衛力構想が修正ないし放棄されることなく持続したのは、既に見たように一連の対抗論理が基盤的防衛力構想の多義的な解釈の中に吸収されたためである。逆にタイプⅠの基盤的防衛力構想は実際の装備調達・部隊編成計画を規律するものではなくなり、中業から中期防への移行、GNP一%枠撤廃などの防衛予算編成システムの変更を通じ制度的に解体されていく(タイプⅡ)Ⅲの基盤的防衛力構想は『防衛諸計画の体系』、国会答弁などを通じて制度化される⁽⁶⁶⁾。

一方、タイプⅠの解釈が棚上げされるようになったとはいえず、年次防時代のような「天井がない」防衛力増強を将来において抑制することは依然として必要とされていた。年次防時代の所要防衛力構想が想定した防衛力が「だいたい『基盤的防衛力』というものの五割以上大きいもの」であったといわれるのに対し、「基盤的防衛力は」今(導入当時)あるものとの関係では変わらない。しかし、従来目標としていたものを目標にしないことにしたということは、変わるとうっているわけです」と宝珠山は言う⁽⁶⁷⁾。また、防衛力のミニマムの水準を示し「予算折衝の時の下支え」となる概念を失うことはできなかつた⁽⁶⁸⁾。さらに基盤的防衛力構想は「まず分裂している安

全保障論について国民的なコンセンサスを高めるということを第一の密かな目的」とするものであり、社会党内にも「大綱までは仕方がないかという雰囲気」が醸成されていた⁽⁷⁰⁾。「平和時の防衛力」を下書きとする基盤的防衛力構想には「野党が反対できない」という坂田の「政治戦略」の有効性は丸山ですら認めている⁽⁷¹⁾。

しかし新冷戦期において実際の子算編成や装備調達・部隊編成計画にタイプⅡⅢの基盤的防衛力構想が用いられ、防衛力整備の将来における抑制と予算折衝の下支え、国内の支持調達にタイプⅠのそれが用いられたことは、防衛構想をめぐる諸解釈の戦略的な使い分けであったと見ることはできない。それは基盤的防衛力構想の脱脅威論としての側面と脅威対抗論としての側面の整合性を保持するために三井康有官房長らの「検証論」(脱脅威論と脅威対抗論で導き出された防衛力を比較して検証したところ、偶然両者が同一規模であったという説明)が登場した⁽⁷²⁾ところ、結局「一日の目を見ることはな」く終わったエピソードにも示されている⁽⁷³⁾。そればかりか当時の夏目防衛事務次官は、防衛庁が「大綱の範囲内」として「逃げを打った」裏返しに「思考はそのまま停止したというくらい」があり、国際情勢の変化の中で「防衛庁もちよつと手に余ったということが実情ではないか」と言う⁽⁷⁴⁾。またこの頃国防会議事務局長を務めた伊藤は、「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ような格好になったんじゃないかという気がするんです」と述べている⁽⁷⁵⁾。その一方で基盤的防衛力構想をめぐる諸解釈の調整が政治主導でなされることはなく、

佐久間が述べているように新冷戦期の防衛力整備は「政治がイニシアティブをとったのではなくて」、官僚機構の判断に負うところが⁽⁷⁶⁾大であった。従つて基盤的防衛力構想をめぐる諸解釈が相互に調整されないまま並立したことは、それによつて基盤的防衛力構想批判が退けられる反面、具体的な防衛力整備を規律する力を構想から奪い取つたといえるであろう。

三 第二次防衛大綱策定前後

(1) 「低脅威認識・運用性重視」型(タイプⅣ)の基盤的防衛力構想

第一次防衛大綱は国際情勢が「当分の間、大きく変化しないという前提」に立つて基盤的防衛力構想を導入した。従つてその後の米ソ対立の激化を国際情勢の変化ととらえるか否かが基盤的防衛力構想の評価基準の一つとなつていた。しかしながら新冷戦の評価はともかく、冷戦終結によつて従来の国際政治の基本構造が激変したことは明白であった。これを受けて一九九〇年二月の「中期防(平成三〇七年度)」では「防衛力の在り方検討」を開始することとされ、また冷戦下の大綱による予算要求が限界に直面し、中期防の期限切れが差し迫るなどの要因に押されて、一九九四年二月に防衛庁内に「防衛力のあり方検討会議」が設置された。⁽⁷⁷⁾同年八月には細川護熙首相の私的諮問機関「防衛問題懇談会」が報告書(樋口レポート)を提出し、村山富市内閣の下で一九九五年一月二十八日に防衛大綱が一九年ぶりに改定された。

こうした防衛大綱見直しの過程で、防衛構想の問題に再度注目が集まることになる。第二次防衛大綱策定に先立つ一九九二年、「防衛白書」の中で(一九七八年以降大綱の説明の中に吸収されていた)「基盤的防衛力構想」の項目が復活した。⁽⁷⁸⁾また樋口レポートは「独立国として必要最小限の基盤的防衛力をもつべきだ」と考え方は、基本的には、今日でも妥当性を失っていない」と述べている。⁽⁷⁹⁾これらの作業を受けて、第二次防衛大綱は「基盤的な防衛力を保有するという考え方については、(中略)今後ともこれを基本的に踏襲していくことが適当である」と宣言した。

しかしながら第二次防衛大綱は基盤的防衛力構想を無条件で踏襲した訳ではない。樋口レポートは同構想の維持を認める一方、「新たな戦略環境に適応させるのに必要な修正を加える」と述べていた。そのような修正の第一は、基盤的防衛力構想の構成要素とされる限定小規模侵略独力対処方針の削除である。左近允によれば、限定小規模侵略「独力」対処方針と日米共同作戦計画の関係についての従来の防衛当局の認識は、「やっぱり(日本が限定小規模侵略とみなす)一個師団でも何でも来ればですね、アメリカはやるでしょう」というものであった。⁽⁸⁰⁾また宝珠山は「(日米共同作戦計画は)この部分(日本の防衛力)がどうあるべきかという理念は問わない。今あるものを運用することの研究なんですから、米軍と組み合わせるだけの話」と述べている。⁽⁸¹⁾これに対し第二次防衛大綱策定を主導した秋山昌廣防衛局長らは、日本の防衛構想と日米共同作戦計画の関係を明確化し、両者の整合性を高めることを望んでいた。「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るのかとかいうことにならない。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」と秋山は述べている。⁸²折しも米国は冷戦後の日米安保見直し作業（一九九六年四月に「日米安全保障共同宣言」として結実）に着手しており、大綱改定作業は防衛庁の米国出向組と、ジアラ（Paul S. Giatra）国防総省日本部長ら米国の知日派との意見交換を軸に、日米安保見直し作業との整合性を図りながら進められる。⁸³その結果、第二次防衛大綱では「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つつ、米国との適切な協力の下、防衛力の総合的・有機的な運用を図ることによって、極力早期にそれを排除することとする」との表現が用いられることとなった。ただし防衛分析研究所研究員として作業に関与したグリーン（Michael J. Green）によれば、限定小規模侵略独力対処方針の削除について米側からの積極的な関与はなかったという。⁸⁴

第二に、別表修正を通じ基盤的防衛力の具体的な内容が改変された。ソ連の脅威が消失し、また既に旧大綱の別表水準を達成したと考えられたことから、新たな別表では合理化・効率化・コンパクト化のスローガンの下で正面装備を中心に防衛力水準の大幅な削減が明記され、第二次防衛大綱における基盤的防衛力構想が低脅威認識に基づく防衛構想であることが明らかにされた。実際に基盤的防衛力構想の項目が復活する一九九二年の『防衛白書』は、同構想を「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」として解説し、脅威対抗論であることを否定している（これと同じ表現が第二次防衛大綱に踏襲されている）。

このように第二次防衛大綱策定過程で修正された基盤的防衛力構想は、それまでの基盤的防衛力構想の諸解釈とは異なる「低脅威認識・運用性重視」型（タイプⅣ）の基盤的防衛力構想として理解されよう。

(2) 第二次防衛大綱策定後の基盤的防衛力構想の持続と効果

第二次防衛大綱策定後、基盤的防衛力構想にはタイプⅣに属する防衛構想としての解釈が付与される。しかしなぜこうした修正が求められながら、第二次防衛大綱は基盤的防衛力構想に代わる新たな防衛構想を導入しなかったのであろうか。

第一に、防衛構想の変更に対する抵抗は無視しうるものではなかった。実は限定小規模侵略独力対処方針の存続を最後まで主張したのは、社会党と陸自という、防衛政策に対し全く異なる立場をとる二つの集団であった。基盤的防衛力構想のタイプⅠの解釈を採る与党社会党は、大出俊与党防衛調整会議座長のように「防衛力の上限の理論的根拠がなくなってしまう」と考え、またこれをタイプⅡから解釈する陸自も「防衛力構築の目的がなくなり、限りなく防衛力水準の縮小につながるのではないかと懸念したからである。同じく第一次防衛大綱策定に関与した宝珠山は内局の世代交代に言及し、「私共が気概を表現したんだと。小規模侵略があるかないかと

か、そんな話じゃないだろうと」と批判する⁽⁸⁷⁾。また秋山によれば、自民党内には山崎拓政調会長らが社会党政権下で代替的な防衛構想を策定することを危惧していた⁽⁸⁸⁾。

第二に、新たな防衛構想の策定は技術的・政治的に困難であった。流動的な冷戦後世界に対する情勢認識を確立するのは容易ではなく、樋口懇談会の渡邊昭夫青山学院大学教授によれば同懇談会は必ずしも当初から大綱改定を志向していた訳ではなかった⁽⁸⁹⁾。また田中明彦氏は当時の防衛庁における久保のような理論家の不在を指摘している⁽⁹⁰⁾。さらに政治指導層の間で代替的な防衛構想策定を志向するようなリーダーシップが発揮されることはなかった。確かに細川は冷戦後における軍縮の必要性を主張したが、それは連立与党の支持を得られなかったし、村山内閣は非自民政権下の樋口レポートに当初は冷淡であったとされる。渡邊は同懇談会に対し「歴代首相から」「こういう方向で考えて欲しい」というような明確な指示とか注文は一切無かった」と述べている。第二次防衛大綱策定前後における政治的リーダーシップの欠如は「(改定作業は) 当時なお内閣、外務、防衛の安全保障担当部局が中心になって実施されていた」という秋山の証言からも窺うことができよう⁽⁹⁴⁾。

しかしながら、国際情勢の変化を反映して基盤的防衛力構想にタイプⅣの解釈が付与されたにせよ、「基盤的防衛力構想」の用語が用いられる以上、それにタイプⅠ・Ⅲの防衛構想としてのイメージが付きまとうことは免れ得ないであろう。従って基盤的防衛力構想が多義的に解釈され、実際の防衛力整備が防衛構想の論理に導かれ

るものではないという事態は、新冷戦期と変わらず継続することになる。実際に第二次防衛大綱の下での海自・空自の部隊削減は「陸自のみ削減という説明ではとても組織が持たない」という防衛構想とは無関係の論理で決定されている⁽⁹⁵⁾。また皮肉なことに、第一次防衛大綱の下で(久保の期待を裏切って) 拡大した正面装備と後方支援態勢の不均衡は、久保の考え方の枢要部分が公式に削除されたポスト冷戦期においてまさに運用上の要求のために是正されていくことになる⁽⁹⁶⁾。

おわりに

本来不安定であった戦後日本の防衛力整備の正当性は、中曾根構想の挫折と四次防の頓挫によって危機に瀕し、この時防衛力の在り方をめぐる政党・官僚機構・世論の間の亀裂が決定的となった。そのような危機に際し、防衛力の在り方をめぐる指針を再定義する役割を果たしたのが基盤的防衛力構想であった。【図一】が示すように、結局基盤的防衛力構想は脅威認識と防衛力の自律性・運用性をめぐるいずれの考え方からも説明が可能となる、一義的な定義が存在しない指針であった。そうであるがゆえに、基盤的防衛力構想は自らに対する対抗論理をその多義的な解釈の中に吸収し、国内諸集団の亀裂を修復し、防衛力の在り方をめぐる合意形成を可能にしたといえる。基盤的防衛力構想はその起草者たちの意に反し、その言葉を用いる個人・集団・時代によって異なる意味を与えられることで、三〇年以上に渡り日本の防衛構想として持続してきたのである。

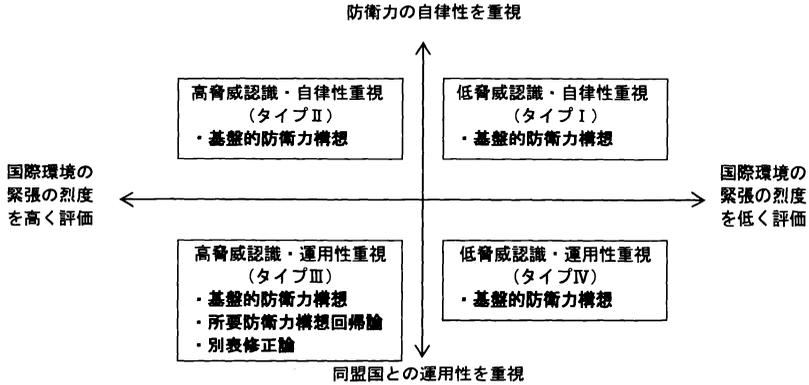


図1 日本の防衛力の在り方をめぐる類型と基盤的防衛力構想。出典：筆者作成

このように多義的な解釈を付与された基盤的防衛力構想は、実際の防衛力整備に対し三つの含意を有することとなった。第一に、防衛構想をめぐる政治的領域における国内諸集団の分裂が、防衛力整備という軍事的領域に波及することを妨げてきた。第二に、その多義的な解釈のひしめき合いによって防衛力整備の急進的な変革が回避され、それをより漸進的・段階的なものとした。しかしながら第三に、基盤的防衛力構想はその多義的な解釈の存在によって、防衛力の在り方をめぐる指針の概念上の混乱と同語反復的な説明を導いた。その結果実際の防衛力整備は、防衛構想の論理とは直接的な関連のない計画方針、すなわち中業および中期防によって規律されていくことになったといえるであろう。

- (1) 昭和五二年度以降に係る防衛計画の大綱について(一九七六年一月二十九日)。
- (2) 平成八年度以降に係る防衛計画の大綱(一九九五年一月二十八日)。
- (3) 平成一七年度以降に係る防衛計画の大綱(二〇〇四年二月一日)。
- (4) National Security Archives (Washington, D.C.)「藤井一夫オーラルヒストリー」七頁(以下、NSA藤井OHなどと略)。
- (5) 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』北星堂、二〇〇八年、松阪淳一「基盤的防衛力構想は破綻したか」『国防』三〇巻二号(一九八一年)、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・マレー編『日米戦略思想史』彩流社、二〇〇五年。

- (6) 田中明彦『安全保障』読売新聞社、一九九七年、村田晃嗣「防衛政策の展開」『年報政治学』(一九九七年)、室山義正「日米安保体制」④、有斐閣、一九九二年。
- (7) 大嶽秀夫『日本の防衛と国内政治』三一書房、一九八三年、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」『平和研究』一〇号(一九八五年)、瀬端孝夫「防衛計画の大綱と日米ガイドライン」木鐸社、一九九八年、中馬清福「再軍備の政治学」知識社、一九八五年。
- (8) 廣瀬克哉『官僚と軍人』岩波書店、一九八九年、二二六―二三九頁、佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、二〇〇三年、三六一頁、佐道明広『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館、二〇〇六年、一九四頁。
- (9) Kawasaki, Tsuyoshi, "Postclassical Realism and Japanese Security Policy," *Pacific Review* 14: 2 (2001); Kawasaki, Tsuyoshi, "Japan and Two Theories of Military Doctrine Formation," *International Relations of the Asia-Pacific* 1 (2001).
- (10) ここで言う自律性とは、単独防衛ではなく、日米同盟を前提として防衛力に一定の自己完結性を与えることを指している。
- (11) 政策研究大学院大学(GRIPS)夏目晴雄OH、九六頁。
- (12) 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、一九八一年、五八―八六頁。
- (13) GRIPS伊藤圭一OH⑤、五二頁。
- (14) 防衛を考える会事務局編『わが国の防衛力を考える』朝雲新聞社、一九七五年。
- (15) GRIPS海原治OH①、三三三頁。
- (16) 防衛省防衛研究所(NIDS)佐久間一OH④、一三二頁。
- (17) 小宇佐昇「明確化された『基盤的防衛力構想』」『国防』二六卷一号(一九七七年)、四〇頁。
- (18) GRIPS伊藤OH⑥、五二頁。
- (19) GRIPS夏目OH、一八〇頁。
- (20) GRIPS宝珠山昇OH④、六七頁。
- (21) 同上。
- (22) 同上、六八頁。
- (23) NIDS佐久間OH⑤、一三二頁。
- (24) NSA左近允尚敏OH、九頁。
- (25) GRIPS宝珠山OH④、九三頁。
- (26) 同上、八六頁。
- (27) GRIPS夏目OH、一五七頁、GRIPS宝珠山OH④、八七頁、GRIPS伊藤OH⑥、五三頁。
- (28) NSA夏目晴雄OH、七八頁。
- (29) GRIPS宝珠山OH④、六七頁。
- (30) GRIPS夏目OH、一二六頁。
- (31) NSA宝珠山昇OH、一一―一二頁。
- (32) GRIPS宝珠山OH④、九〇―九二頁。
- (33) GRIPS夏目OH、九三頁。
- (34) 同上、一五七、一八二頁。
- (35) 同上、一五八頁。
- (36) GRIPS宝珠山OH④、八九頁。
- (37) GRIPS夏目OH、一八三頁。
- (38) GRIPS伊藤OH⑥、六三頁。
- (39) 『日本経済新聞』一九七九年七月三〇日付。
- (40) 大嶽、前掲書、一三三頁。
- (41) 『日本経済新聞』一九七六年四月一三日付。
- (42) GRIPS伊藤OH⑥、九五―九六頁。
- (43) NSA鮫島博一OH、四一―四五頁。
- (44) Embassy Tokyo to Secretary of Defense, February 2, 1978, JA00357, NSA.

- (45) NSA左近允OH、九頁。
- (46) 日米防衛協力のための指針(一九七八年一月二七日)。
- (47) 佐々淳行、堂場肇「広範な問題提起で国民の理解期待」『国防』二七巻九号(一九七八年)、一〇頁。
- (48) 大嶽、前掲書、二一六―二一九、二八三頁、NSA丸山昂OH、二七頁、GRIPS伊藤OH⑦、一四一頁。
- (49) 岡崎久彦「防衛計画の大綱」の情勢判断について」一頁(佐道「戦後日本の防衛と政治」三二五―三二八頁から引用)。
- (50) GRIPS宝珠山OH④、五八頁。
- (51) 廣瀬、前掲書、二五―二七頁。
- (52) NSA大賀良平OH、六一七頁。
- (53) NIDS佐久間OH①、一五六―一五七頁。これに対し海自は同方針を「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。とやう程度で」了解していたという。NSA大賀OH、六一七頁。
- (54) 総合安全保障研究グループ「報告書」(一九八〇年七月二日)、大嶽、前掲書、三五五頁。
- (55) Memo for Secretary of Defense, June 30, 1981, JA 00906, NSA.
- (56) 田中、前掲書、二九三頁。
- (57) 『朝日新聞』一九八一年四月一六日付。
- (58) GRIPS宝珠山OH④、一六七頁。
- (59) 同上④、六七―六八頁。
- (60) 平和問題研究会「最終報告書」(一九八四年二月一八日)。
- (61) 『日本の防衛』一九八六年度版、九三頁。
- (62) GRIPS伊藤OH①、一七二頁。
- (63) NIDS佐久間OH①、三三―三四頁。
- (64) GRIPS夏目OH、一八四頁。
- (65) 第一〇九回衆議院安全保障特別委員会二号(一九八七年八月二四日)。
- (66) GRIPS宝珠山OH④、六七頁。
- (67) 同上、一六六―一六七頁。
- (68) 同上④、一〇七頁。
- (69) 同上、一八〇頁。
- (70) GRIPS夏目OH、一八二頁。
- (71) NSA丸山OH、一九―二〇頁。
- (72) 道下、前掲書、二二九頁。
- (73) GRIPS夏目OH、二四二頁。
- (74) 同上、三一九頁。
- (75) GRIPS伊藤OH⑦、一五三頁。
- (76) NIDS佐久間OH⑦、三四頁。
- (77) 秋山昌廣「日米の戦略対話が始まった」亜紀書房、二〇〇二年、六六頁。
- (78) 『日本の防衛』一九九二年度版、一一一頁。
- (79) 防衛問題懇談会「日本の安全保障と防衛力のあり方」(一九九四年八月二日)。
- (80) NSA左近允OH、九頁。
- (81) GRIPS宝珠山OH④、六八頁。
- (82) 秋山、前掲書、一〇四頁。
- (83) 同上、四九頁。
- (84) Author's Interview with Michael J. Green, June 2, 2008, D.C.
- (85) 『日本の防衛』一九九二年度版、一一一頁。
- (86) 秋山、前掲書、二六頁。
- (87) GRIPS宝珠山OH④、一九七頁。
- (88) 秋山、前掲書、二六頁。
- (89) NSA渡邊昭夫OH、八頁。
- (90) 田中、前掲書、三三八頁。
- (91) 秋山、前掲書、三二、三六頁。

- (92) 同上、四二―四三頁。
(93) NSA渡邊OH、三―四頁。
(94) 秋山、前掲書、六三頁。
(95) 同上、六四頁。
(96) NIDS佐久間OH⑤、三六頁。

(付記) 本稿は財団法人平和・安全保障研究所、独立行政法人国際交流基金日米センター共催「安全保障研究奨学プログラム」の研究成果の一部である。

(ちぢわ やすあき 日本学術振興会特別研究員)

abandoned the coup plot, but it continued to influence over Japanese politics.

Political Dynamics of the Ways of Defense Capability: From the First to the Second National Defense Planning Outline

CHIJIWA Yasuaki

The purpose of this research is to explore political dynamics of the ways of Japan's defense capability, asking why the "Concept of Basic Defense Capability" (*kibanteki boeiryouku koso*), which was introduced in the 1976 National Defense Planning Outline (*boei taiko*), has been maintained for over 30 years and how this concept has affected defense capability construction.

The ways of defense capability can be typified as four genres. Type I recognizes the threat level as low and emphasizes the autonomy of Japan's defense capability. Type II also admits the importance of autonomy but does not consider the threat level as low. Type III and IV emphasize operability with forces of Japan's ally, the United States. Type III is distinguished from type IV based on the level threat recognition. In the preceding studies, the Concept of Basic Defense Capability was understood as a type I defense concept.

In fact, the Concept of Basic Defense Capability has consisted of a number of diverse interpretations, so it can be explained by any of the above ways of defense capability. Around the period that the 1976 NDPO was developed, the Concept of Basic Defense Capability had type I-III interpretations. The vice minister of defense, Kubo Takuya, understood the Concept of Basic Defense Capability was a type I defense concept, but other defense bureaucrats interpreted the Concept of Basic Defense Capability as type II. Some Self-Defense Force officials downplayed low threat recognition and the autonomy of defense capability. In the new cold war era, some defense officials and politicians insisted on restoring the Concept of Necessary Defense Capability (*shoyo boeiryouku koso*) or modifying the schedule form (*beppyō*) in the NDPO. However, these counter-concepts against the Concept of Basic Defense Capability had been co-opted in these interpretations of the Concept of Basic Defense Capability, because it included two interpretations other than Kubo's opinion. When the 1995 NDPO was formulated after the cold war period, the interpretation of the Concept of Basic Defense Capability was expanded to type IV.

In conclusion, the Concept of Basic Defense Capability has continued for

over 30 years, co-opting its counter-concepts in itself, restoring the cracks among domestic groups, and permitting a consensus to be made over the ways of defense capability through its diverse interpretations.

Civil-Military Relations in Japan: Defense Policy and Organization of Defense

KOIDE Teruaki

In the cold war era, Japanese political leaders decided most of defense policies without providing the military expert advice, so they seldom met with the military officers. The Internal Bureau supervised the Self-Defense Force (SDF) that consists of the Ground Defense Force (GSDF), Maritime Self-Defense Force (MSDF) and Air Force Self-Defense Force (ASDF). The Internal Bureau was responsible for defense policies with the SDF. In other words, the Internal Bureau's main role was not operation of the SDF but management of it, such as the defense build up plan and the administration of personnel affairs. Political leaders formally controlled the military.

In the post cold war, the security environment surrounding Japan has changed defense policy considerably. The SDF missions and roles has expanded. Thus, the Ministry of Defense (MOD) has reviewed "Positioning of Missions". *Defense of Japan 2007* says, "Among those operations historically positioned as Supplementary missions, the following were stipulated as primary missions.

1) Activities that contribute to maintaining the peace and security of the international community including Japan, including international disasters relief operations, international peace cooperation operations, operations based on the Anti-Terrorism Special Measures Law, and operations based on the Law Concerning Special Measures on Humanitarian and Reconstruction Assistance in Iraq.

2) Activities conducive to ensuring the peace and security of Japan in situations arising in areas surrounding Japan, such as rear area support and other activities based on the Law concerning Measures to Ensure the peace and Security of Japan in Situations in Areas Surrounding Japan and ship inspection operations based on the Ship Inspection Operations Law.

3) Activities to ensure the safety of the lives and property of the Japanese People, such as minesweeping and the evacuation of Japanese nationals abroad."

Organization of the MOD/SDF has changed to cope with various mis-