

新「防衛計画の大綱」の裏を読む

福好 昌治

1. はじめに

政府は1995年11月28日、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱について」（以下、「新大綱」と略す）を閣議決定した。「防衛計画の大綱」というのは防衛政策の基本指針となるもので、「国防の基本方針」に次ぐ重要な文書である。今回制定された新大綱は1976年に制定された「防衛計画の大綱」（以下、旧大綱と略す）を全面的に改定したもので、今後10年以上にわたり、防衛政策の立案において、基本指針となるはずのものだ。防衛力整備も新大綱の別表に基づいて行われる。

もちろん、新大綱はアジア諸国の安全保障にも大きな影響を与える。そのため、日本のみならず、アジアの安全保障を考察するうえでも、新大綱の分析は欠かせない。

ところで、新大綱の公表以来、すでに様々な論評が新大綱に加えられている。当然、防衛庁は自画自賛しているが、外部からの批評には批判的なものが多い。たとえば、自衛官OBで構成する隊友会は機関誌『隊友』に批判文書を掲載している。そのポイントは「陸・海・空自衛

隊の規模縮小がその（新大綱の）最大の特徴である。（中略）新大綱が、防衛問題懇談会の答申どおりで、将来わが国に本格的な侵略事態はないとの情勢判断に立ち、自衛隊はそれ以下の多様な事態に備えればよいとして、自衛隊の縮小を盛り込んでいる。わが国を取り巻く情勢は、冷戦終結後も変わらないどころか一層厳しく、将来の不安定要因も多い。今、現大綱を変えて、合理化、効率化、コンパクト化の名の下に自衛隊の縮小を図る時か。そうではあるまい」⁽¹⁾ というものだ。

竹田五郎・元統合幕僚会議議長も「平時備えるべき防衛力（新『大綱』の別表）は、旧『大綱』の『限定的かつ小規模の侵略に対し、独力対処可能なもの』から『空白を作らないためのもの』と変更された。かつて旧『大綱』策定に当り、その検討段階において、『平和時の防衛力＝脱脅威論』が、軍事合理性を欠くとして排除され、『限定小規模侵略対応』と修正された経緯があったが、新『大綱』は脱脅威論の復活である。この考え方では、別表に示す防衛力の規模を定める理論的根拠に乏しいため、歯止めがなく、なし崩しの軍縮への道を開くことになりかねない」⁽²⁾ と、新大綱を批判している。

(1) 隊友会防衛問題研究会「なぜ、削減ありきで議論が始まるのか 新防衛大綱を読んで」『隊友』（隊友会機関紙）、1996年1月

(2) 竹田五郎「新『防衛計画大綱』の陥穽」『郷友』（日本郷友連盟機関誌）、1996年3月、4ページ

一方、反自衛隊の立場にたつ研究者の中からも、新大綱に対する批判がでている。たとえば、軍事評論家の藤井治夫は「新防衛計画大綱は、古色蒼然としたパワーポリティクスをそのまま継承している。大綱で保有すべき防衛力の内容として挙げられているのは、多様な事態にたいし有効に対応しうる防衛力の整備である。とくに統幕会議の機能の充実、多様な情報収集手段の保有、戦略情報を含む高度の情報収集・分析等の実施、高度の指揮通信機能の保持など、グローバル事態への対処力と即応力の強化をめざしている。陸海空の戦力についても、機能の充実と質的向上が図られる。コンパクト化も掲げているが、それはカラ定員や不必要になった部分をなくし密度を高めようということである。陸上自衛隊の4個師団と2個混成団を6個の旅団に改編するのも、高い練度を持ち、各種の事態に迅速に対応できるようにするためだ」⁽³⁾と、自衛官OBとは逆の立場から新大綱を批判している。

このように新大綱には批判が多いのであるが、政府の公式文書として採用された以上、無視するわけにはいかない。そこで以下、筆者なりに新大綱策定の背景をさぐり、新大綱の特徴および狙いを分析してみることにする。

2. 旧大綱の本質と背景

新大綱が旧大綱を全面的に改定する形で制定された以上、旧大綱との共通点、相違点を明らかにしておかねばならない。そこでまず、旧大綱策定の背景を振り返ってみる。

話は中曽根康弘・防衛庁長官時代（70年1月

～71年7月）に逆上る。中曽根長官は当時まだゴースト（重武装自主防衛論者）的考え方を保持していた。その点をはっきり示したのが、72～75年度を対象とする4次防（第4次防衛力整備計画）原案であった。これは所要経費総額約5兆8,000億円で、3次防の2.2倍にのぼる膨大な軍拡計画であった。70年3月、自民党安全保障調査会で4次防原案を説明した中曽根長官は「自衛隊はすでになんかなりの実力を備えている。ある程度の局地戦においては、アメリカの支援がなくても外からの来襲があった場合にもこれを撃退しうと思う。今後も攻撃面はアメリカに依存することになるだろうが、第4次防衛力整備計画ではそういう自主防衛の方向で検討する必要がある」と、大見栄をきった⁽⁴⁾。

ところが、中曽根4次防原案は国民や野党の反発、さらにはアジア諸国の懸念を招いた。「いったいどこまで防衛力は拡大していくのか」という不安感が増大したのである。これに経済成長の鈍化も重なって、結局4次防原案は白紙撤回させられ、72年2月に決定された4次防は中曽根原案から大幅に削減された4兆6,300億円となった。

その後国会では防衛力の限界をめぐる、論争が戦わされた。その結果、防衛庁は野党の要求に応じて、73年2月、「平和時の防衛力について」と題する見解を国会に提出した⁽⁵⁾。

一方、防衛庁内部でも平和時の防衛力のあり方をめぐる論議が展開されていた。これを主導していたのは当時防衛局長だった久保卓也である。久保は後に事務次官として旧大綱策定の中心となるが、70年代初頭から防衛政策の立案に腕を奮っていた。

(3) 藤井治夫「日米安保の再定義と新防衛計画大綱」『進歩と改革』、1996年2月、31ページ

(4) 前田哲男『自衛隊は何をしてきたのか』、筑摩書房、

1990年、162～164ページ

(5) 『朝日新聞』、1973年2月1日（夕刊）

久保の理論は従来の脅威対抗論＝所要防衛力構想（仮想敵の脅威の増減に応じて、こちらも防衛力の増減をおこなう、という考え方）とは、著しく異なったものであった。久保理論の背景には、ふたつのユニークな見方があった。そのひとつは、日本にたいする軍事的脅威はない、という情勢認識である。その点について、久保は次のように述べている。「今日の核時代において、米ソは大規模な核戦争はしないであろう、もし大規模核戦争をしたくないならば、大規模な通常型の戦争もしたくないであろう。なぜなら通常型の戦争も核戦争に発展する可能性があるからということです。それからソ連をめぐっての国際環境というとNATOとの対立が存在しており、中ソ対立というものが見通し得る将来にわたって継続するであろうという情勢において、どのような国も日本に対して本格的な武力行為は、見通し得る将来にわたってしないであろう」⁽⁶⁾

もうひとつのユニークな見方は、日本は戦争に耐えられないという、リアルな認識である。久保は「戦争になった場合に日米安保体制がどのように機能するかということは、制服幕僚の研究としてはともかく、政治的問題としては実はあまり重要ではない。というのは、日米安保条約の本質は、戦争になったら米国はどう支援するかということではなく（日本は戦争に耐えられない）、戦争をどのようにして押えるかというところにあるからである」⁽⁷⁾と述べているが、この中の「日本は戦争に耐えられない」という部分が問題になり、右翼が防衛庁に押しかけるという騒ぎにもなった。

久保のこの認識は必ずしも久保固有のものではない。防衛課長として旧大綱策定の実務を担当し、後に防衛事務次官にもなった西広整輝も、似たような認識を何度か表明している。たとえば、自民党での講演で次のように述べている。「日本の防衛にとって考えておかなければならない点は、日本が高度に発達した工業国であり、攻撃に対して非常に脆弱だということです。一方、日本を攻める能力を持っているソ連を見ますと、極東のソ連というのは大部分が軍事力で、民間産業といえるものはほとんどありません。（中略）そういうところと、日本のように政治の中枢から産業の中枢から全部抱えているものが、戦うことになりますとこちらの被害は甚大で、向こうはそれほどこたえないということになります。実際に戦って守ということが、国民全体にとってどんなに難しい、辛いことになるかということを十分に考えなくてはいけない。（中略）本当の意味の戦争に勝つ力、戦争が起きた時に相手に参ったといわせる力は、すべてアメリカに依存しているのだということを、そして日本の防衛力を増やせば、日本だけでも何とかなるかもしれないということにはならないということも、忘れてはいけないと思います」⁽⁸⁾

このような内局（文官）サイドの認識を基盤にして、1976年に旧大綱が正式に決定された。旧大綱の基本的考え方は従来の所要防衛力構想とは大きく異なる基盤的防衛力構想と呼ばれるものであった。これは「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

(6) 海原治、久保卓也『現実の防衛論議』、サンケイ出版、1979年、67～68ページ

(7) 久保卓也「日米安保条約を見直す」『国防』、1972年6月、27ページ

(8) 西広整輝「防衛政策の現状と課題」『安全保障調査会講演録V 〇1. 33』、自由民主党安全保障調査会、1988年、22～25ページ

ないよう、独立国としての必要最小限度の基盤的な防衛力を保持するという考え方」⁽⁹⁾ というものである。

この公式見解だけではよくわからないので、具体的な説明を少し聞いてみよう。旧大綱策定時、防衛課長だった西広整輝は、民間の研究団体・軍事問題研究会での講演で基盤的防衛力構想の具体例を次のように説明している。

「従来は、ある脅威がありますと、一番端的な考え方は、相手に10の力があれば、こちらも10を持っていれば対抗できるという考え方がある訳ですね。2国が対峙している、対決している様な状況であれば、そういう事になる訳ですが、それを採らないというのが、基盤的防衛力の考え方なんです。

それでは、基盤的防衛力では、量についてはどう考えるんだという事なんです、今回の考え方は、そういった、相手がどうだからどうこうという事ではなくて、まず自分の国の広さなり、形なり、人口なりから考えて、とにかく日本の上に薄い防衛の網を張ってみたいと。よその事はまったく考えずに。たとえば、領空侵犯なら領空侵犯に対して、一応対応できる網を張ってみたいと。そのために、どれだけ兵力がいるんだという事で、すべての機能を、とにかくそろえ各地域に、一応網を張りましょうという考え方なんです。そのために、どれだけの防衛力があるんだという、非常に、ある意味では主観的な防衛体制をとってみた訳です。(中略)

今、日本にこれだけ来るという具体的な脅威がある訳でもないし、どのくらい来るかという事は、なかなかわからない。仮に、相手が10来

ると思って、こちらが10にしたら、本当に来ようと思えば、20にして来るに決まっているから、そういう事をしていたんでは、いたちごっこになってしまうと。だから、そういう事はもう忘れましょうというのが、基盤的防衛力構想の基本的な考え方になっている訳です」⁽¹⁰⁾

西広整輝が言うような、具体的な脅威を想定しない脱脅威論は、それまでの防衛構想にはない斬新な考え方であった。しかし、久保・西広理論がそのまま旧大綱に採用されたわけではなかった。旧対抗には久保理論にはない構想が盛り込まれている。「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」という部分である。限定小規模独力対処の原則が盛り込まれたのである。

当時、空幕防衛課長として旧大綱策定の実務にも携わっていた森繁弘（後に統幕議長）の証言によると、これは制服組の要求で加えられたものである。「久保構想は（旧大綱策定）作業段階で大幅に修正されたということです。（中略）明瞭に改められたのは、大綱にある『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』という1項目で、これは久保構想には全くない発想で、制服サイドからの意見で付け加えられたものです。こういう発想で防衛力の規模を考えるようにしないと自衛隊の規模が考えられないのです」⁽¹¹⁾

このように1部修正が加えられたものの、旧大綱の基調はやはり基盤的防衛力構想である。この点で所要防衛力構想に固執する制服OBサ

(9) 防衛庁『防衛白書』、1995年、104ページ

(10) 西広整輝「基盤的防衛力の考え方」『軍事民論』（普通号）、1976年12月（『軍事民論』特集78号、1995年10

月、80～86ページに再録）

(11) 森繁弘「大綱はデタントばけの産物ではない」『軍事民論』特集78号、1995年10月、14～15ページ

イドからの旧大綱批判が、近年まで絶えなかった。

3. 新大綱策定の背景

当初、旧大綱の有効期限は10年程度と考えられていたようだが、結局旧大綱は批判にさらされながらも19年生き延びた。

しかし、いつまでもそのまま存続させておくわけにはいかなかった。決定的な要因は冷戦の終結である。その結果、旧大綱で想定されている国際情勢認識はもはや古いものとなった。加えて、冷戦の終結とソ連の崩壊によって、自衛隊の存在意義までが問われるようになった。それまで自衛隊は事実上「ソ連の脅威」を想定して防衛力整備をおこなっていたが、その仮想敵が消滅し、後継のロシア軍も財政難で苦しんでいる状態だ。とても「ロシアの脅威」では、国民に自衛隊の存在意義をアピールできない。

そのため、90年前半から自衛隊は新たな脅威捜しに乗り出した。防衛庁は陸海空幕僚監部や防衛庁内の研究機関に対して、自衛隊の対処すべき新たな脅威に関する研究を指示したのである。⁽¹²⁾

その時、自衛隊に神風が吹いた。湾岸戦争が発生したのである。これを契機に掃海艇の派遣、PKOへの参加が実現し、「国際貢献」という新たな任務が自衛隊に与えられた。その結果、自衛隊の主たる任務についても見直す必要が生じた。

こうした情勢の変化があった後、細川首相（当時）が自衛隊観閲式（93年10月）で「防衛計画大綱を見直すべき」とする発言をおこなった。これを機に首相の私的諮問機関として「防

衛問題懇談会」（以下、防衛懇と略す）が設置された。これは「防衛計画の大綱を見直し、それに代わる指針の骨格となるような考え方を提示することを目的」（『防衛問題懇談会報告書 日本の安全保障と防衛力のあり方』まえがき）として設置されたものである。防衛懇の報告書は94年8月に公表され、これをもとに新大綱が策定されていく。

4. 新大綱の特徴①

基盤的防衛力構想は踏襲された

新大綱はⅠ、策定の趣旨、Ⅱ、国際情勢、Ⅲ、我が国の安全保障と防衛力の役割、Ⅳ、我が国が保有すべき防衛力の内容、Ⅴ、防衛力の整備、維持、及び運用における留意事項からなる本文と、保有すべき防衛力の水準を示した別表からなる。以下、順に新大綱の特徴を分析していく。

旧大綱の基本的考え方は前述したように、基盤的防衛力構想であった。これに対しては制服組OBを中心に、近年まで批判が続いていた。

しかし、新大綱でも基盤的防衛力構想は引き続き踏襲されることになった。「（旧）大綱は、我が国に対する軍事的脅威に直接対抗するよりも、自らが力の空白となって我が国周辺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有するという『基盤的防衛力構想』を取り入れたものである。（中略）このような基盤的防衛力を保有するという考え方については、国際情勢のすう勢として、不透明・不確実な要素をはらみながら国際関係の安定化を図るための各般の努力が継続されていくものとみられ、また、日米安全保障体制が我が国の安全および周辺地域の平和

(12) 福好昌治『続 自衛隊ここまで暴露（バラ）せば殺

される』、あっぷる出版社、1992年、35ページ

と安定にとって引き続き重要な役割を果たし続けるとの認識に立てば、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」⁽¹³⁾

新大綱で基盤的防衛力構想が踏襲されたという点については、制服組OBからも批判はあがっていない。なぜなら、基盤的防衛力構想は冷戦後の時代に都合のよいものになったからだ。つまり、基盤的防衛力は脅威の増減とは関係のない必要最小限の防衛力だから、冷戦が終結しても自衛隊を縮小しなくてもよい、という論拠に使えるわけだ。

この点に関連して久保卓也はかつて次のように言っていたという。「いまに米ソの対決が終わって、軍縮の時代がやって来る。この（旧）大綱は、国際緊張が高まっても低まっても適用される国家安全保障上最低限の必要防衛力の構想だから、そのときには、日本は軍縮先進国として、これを上限ではなく下限とすれば、この計画は修正しなくてもこのまま通用するだろう。そういう日がきたとき、この計画大綱の意義がよくわかると思う」。⁽¹⁴⁾ まさしく今、久保が予言したような時代がやってきた。久保はきわめて先見の明があったわけだ。

ただ、基盤的防衛力構想を厳密に踏襲するならば、装備の削減は全くやらなくてよいはずだが、新大綱の別表では、戦車、戦闘機、護衛艦などの定数が、従来よりやや削減されている。この点で防衛力整備構想と実際の装備量との間に、やや整合性が欠けていると言える。

5. 新大綱の特徴② あいまいな国際情勢認識

どこの国でも防衛計画というのは、数十年後の国際情勢を見通したうえで立案される。自衛隊でも、統合幕僚会議が統合長期防衛見積り（統長）、統合中期防衛見積り（統中）を作成している。「統長」は「原則としてその作成する年度の9年後の年度以降おおむね10年間を対象としてわが国の安全保障に及ぼす影響を明らかにするという観点から、内外の諸情勢について可能な限り見積り、防衛戦略（安全保障上の軍事、非軍事面からの配慮事項、防衛のあり方等）を考察するとともに、防衛力の質的方向等を明らかにすることを目的として原則として5年毎に作成し、長官に報告する」⁽¹⁵⁾ というものだ。「統中」は「原則としてその作成する年度の3年後の年度以降5年間を対象として」、「原則として5年毎に作成される」ものだ。

「防衛計画の大綱」は「統長」や「統中」などの上に立つもので、当然将来の国際情勢見積りに基づいて、防衛力の規模や自衛隊の任務を定めなければならない。

旧大綱の国際情勢認識はおおよそつぎのようになっていた。

- ・米ソ間では、核戦争を回避し相互関係の改善を図るための対話が継続されている。
- ・しかし、米ソ間では各種の対立要因が根強く存在している。
- ・日本周辺地域においては、米・ソ・中3国間に一種の均衡が成立している。
- ・朝鮮半島の緊張は持続する。

以上が当時の現状認識であり、その結果、将

(13) 新大綱全文は『朝雲』（自衛隊準機関紙）1995年11月30日号に収録されている。

(14) 佐々淳行『ポリティコ・ミリタリーのすすめ』、都

市出版、1994年、334ページ

(15) 『防衛ハンドブック』、朝雲新聞社、1996年、52ページ

来の国際情勢をつぎのように見積っていた。

- ・米ソ間の全面的軍事衝突また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。

- ・日本周辺においては、限定的な武力紛争が生起する可能性を否定することはできないが、大国間の均衡的關係及び日米安保体制の存在が国際關係の安定維持及び日本に対する本格的侵略の防止に大きな役割を果たし続ける。

要するに、日本に対する本格的な侵略はない、というわけだ。旧大綱の国際情勢見積りは、冷戦の終結という誰しも予見し得なかった点を除けば、おおむね正しかった、と言えよう。

それでは、新大綱の国際情勢認識はどうなっているのだろうか。

新大綱の「Ⅱ 国際情勢」は3つの部分にわかれており、「1」と「2」の部分で世界全体の情勢を概観している。まず「1」では、「世界的な規模の武力紛争が生起する可能性は遠のいている」が、「宗教上の対立や民族問題等に根ざす対立は、むしろ顕在化し、複雑で多様な地域紛争が発生している」、「大量破壊兵器やミサイル等の拡散といった新たな危険が増大するなど、国際情勢は依然として不透明・不確実な要素をはらんでいる」という現状認識を示している。この情勢認識はアメリカ国防総省の『国防報告』とそっくりである。新大綱の国際情勢認識はアメリカの請け売りと言っても過言ではなからう。

「Ⅱ 国際情勢」の「2」では、「政治、経済等の各分野において国際的な協力を推進し、国際關係の一層の安定化を図るための各般の努力が継続されており、各種の不安定要因が深刻な国際問題に発展することを未然に防止することが重視されている」という認識を示しており、その具体例として、米ソ間や欧州における軍備

管理・軍縮をあげている。また、アメリカについては「その巨大な力を背景に、引き続き世界の平和と安定に大きな役割を果たし続けている」と評価している。

「Ⅱ 国際情勢」の「3」は日本周辺地域の情勢分析である。「冷戦終結やソ連の崩壊といった動きの下で極東ロシアの軍事力の量的削減や軍事態勢の変化がみられる。他方、依然として核戦力を含む大規模な軍事力が存在している中で、多数の国が、経済発展等を背景に、軍事力の拡充ないし近代化に力を注いでいる。また、朝鮮半島における緊張が継続するなど不透明・不確実な要素が残されており、安定的な安全保障環境が確立されるには至っていない」というのが、その内容だ。

続いて「このような状況の下で、我が国周辺地域において、我が国の安全に重大な影響を与える事態が発生する可能性は否定できない。しかしながら、同時に、2国間対話の拡大、地域的な安全保障への取組等、国家間の協調関係を深め、地域の安定を図ろうとする種々の動きがみられる」と、述べている。

以上が新大綱の国際情勢認識であるが、全般的にきわめて荒い情勢分析になっている。具体的な国、地域としては、極東ロシアと朝鮮半島について若干触れているだけで、中国についての評価は全くない。加えて、全般的にぼかした表現になっており、具体的に何を指しているのかわかりにくい（政治的配慮からわざとそうしているのであろうが）。たとえば「我が国の安全に重大な影響を与える事態が発生する可能性は否定できない」としながらも、具体的な事態は説明していない。

新大綱の国際情勢認識には、さらに大きな欠点がある。将来の情勢見積りがほとんど示されていない、という点だ。新大綱に基づく部隊改

編が完了するのは10年後（陸自の一部は10年以上）である。しかも、急激な情勢の変化がないかぎり、その態勢がさらに10年以上も続く。したがって、20年以上先の情勢を見通したうえで、任務の変更や部隊改編を行わねばならないのだ。

ところが、新大綱の「Ⅱ 国際情勢」はよく言っても現状分析であり、将来の情勢見積りにはなっていない。これでよく具体的な部隊改編を明示できたものである。誠に不思議な現象である。

6. 新大綱の特徴③ 「限定小規模侵略独力対処」が消え、日米安保一辺倒になった

旧大綱では侵略への対処方針として、「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」としていた。

ところが、新大綱では「限定小規模侵略独力対処」という方針が全く消え、最初から日米安保体制、すなわち日米共同対処でいくという方針になった。また、旧大綱では「日米安保」という言葉が3か所しか使われていないのに対し、新大綱では13か所も使われている。文面からも日米安保重視が読み取れるのである。

前述したように旧大綱の「限定小規模侵略独力対処」という方針は、制服組の要求で採用されたものである。そのため、新大綱で「限定小規模侵略独力対処」という方針が消えたことに対して、制服組OBの反発は激しい。前述の隊友会防衛問題懇談会の文書も次のように批判し

ている。

『『限定小規模侵略はない』と言う。一読してびっくりした。（旧）大綱の冒頭にうたわれた、『国民の平和と独立を守る気概の具体的な表明』とする防衛力保有の目的も『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』とする防衛力の目標もない。

（中略）新大綱では、（旧）大綱の考え方を踏襲して『基盤の防衛力は保有する』と言う。その基盤の防衛力とは『脅威に直接対応するよりも、自らが空白となって不安定要因とならない』との考えから導き出されたものとしている。ここでも、防衛力の脅威に対応する本然の機能を軽視ないし否定しているのであるが、（旧）大綱を読む限り、限定小規模侵略を独力で排除し、情勢の重大な変化に際しては新たな防衛力の態勢に円滑に以降し得る基盤的なものがそれであったはずである。

脅威に直接対応するのではなく、単に地域的な軍事力の空白を埋める意味しか持たない防衛力とは何なのか。もし脅威に対応し得ない防衛力を指すならば、そこから何らかの積極的かつ真剣な国の防衛に取り組む意志をくみ取することは難しい」⁽¹⁶⁾

それでは、新大綱ではなぜ「限定小規模侵略独力対処」の方針が消えたのであろうか。その理由として、衛藤防衛庁長官（当時）は次のように説明している。

「冷戦の終結により東西間の軍事的な対峙の構造が消滅し、国際情勢が不透明・不確実な要素をはらむ一方、国際関係の安定化のための一層の努力が進められております。このような中で、防衛力の役割としては、自らが力の空白となって、地域の不安定要因にならないことに加

(16) 前出、隊友会防衛問題研究会「なぜ、削減ありきで

議論が始まるのか 新防衛大綱を読んで」

え、日米安全保障体制と相まって、より安定した安全保障環境の構築に向け、適時適切にその役割を担うべく我が国としても積極的な取組が求められております。こうした観点を踏まえれば、我が国の姿勢として、限定小規模侵略原則独力対処という考え方を強調することは適当ではないと考え、新『大綱』においてはかかる表現は踏襲しないこととしたものであります」⁽¹⁷⁾

この説明で、なぜ限定小規模独力対処という方針が消えたか、理解できるであろうか。衛藤長官の説明はあまりにも抽象的で、筆者には理解できない。衛藤長官の説明はあくまで建前を抽象的に述べただけで、防衛庁の本音はもっと別のところにあるのではなからうか。というのは、新大綱の策定と平行して、日米防衛当局間で日米安保再定義の動きが進行していたからである。

話は防衛問題懇談会の報告書公表の時点（94年8月12日）にまで逆上る。防衛問題懇談会の報告書は国連や地域安全保障機構による多角的安全保障を高く評価していた。しかも、日米安保よりも先に、多角的安全保障が記述されていた。⁽¹⁸⁾

これを読んだアメリカ国防総省は危惧の年を抱いた。防衛問題懇談会の委員の一人であった佐久間一・元統幕会議議長が次のように証言する。

「米国の反響は、基本的に評価するとか、いろいろあるが、私が個人的に接した範囲では二つある。一つは、日本は米国から離れようとしているのではないか、という誤解である。そういう誤解がないようにと、（提言には）くり返

ししつこく日米安保を書いてあるのだが、向この政府関係者も、私のところへ来て尋ねるには、日本が国際社会あるいは国連に協力していくというのはわかるが、それは米国から離れることを意味しないのだろうか、と。そうではない、国際協力的前提、中核はあくまでも日米同盟だと（私が）説明すると、『それなら安心』というようなことを言っていた。

しかし、米国においてこのような懸念があることは事実のようだ。『国連か、米国か』の二者択一をどうするのかという懸念、これに対してはやはり、そうではないということをよく理解してもらうよう努力する必要があると思う」⁽¹⁹⁾

防衛問題懇談会のメンバーで、報告書の起草委員でもあった渡辺昭夫・青山学院大学教授も、防衛大学校防衛学研究会での講演（1994年11月16日）で、同様の証言をしている。

「この報告書を見てあるアメリカのDOD（国防総省）の方、ペンタゴンのある人、名前を言えば皆さん承知の方ですが、次のようなコメントをしたというんですね。英語で言うところにはSystematic disengagement from the U.S.という様に彼は読んだ。ここで考えていることは、いわゆる日米同盟というものに日本はいっまでも依存しているわけにはいかない。直ぐにか、先にかは別として、この言い方からすると別に直ぐにということではなくて、かなり先の話でしょうけれども、その先を見てそちらの方へ、いわばそこが落とし所であるというように見通して、考えを展開しているという様に読めるとおっしゃる訳です。この様な読み方が出

(17)『朝雲』、1995年11月30日

(18)防衛問題懇談会報告書『日本の安全保障と防衛力のあり方 21世紀に向けての展望』の全文は、『朝雲』1994年8月18日および8月26日号に収録されている。

(19)佐久間一「21世紀への安全保障政策－防衛問題懇談会の答申を終えて」『新国策』、1994年11月1日、21ページ

てくる理由は、この報告書をご覧になればわかるの様に、国連などのいわゆる『多角的な安全保障の枠組み』ということ进行全面に出しているということが関係していると思います」⁽²⁰⁾

アメリカ側も防衛問題懇談会報告書にたいする危惧の念を明らかにしている。米軍の教育・研究機関である米国防大学国家戦略研究所のレポート『米日同盟の再定義 東京の国防プログラム』は、次のように述べている。

「防衛問題懇談会報告書は多国間安保と日本独自の能力を重視しているが、これは必ずしも米日同盟と矛盾するものではない。したがって、アメリカ政府は日本と連携して多国間安保問題に取り組むべきである。しかし、こうした日本の新たな役割と任務が、アメリカといかにして調整されるのか、という点についてより明確な説明がないかぎり、長期的にみれば、防衛問題懇談会報告は米日安保協力を害するような悪影響をもたらすかもしれない」、「同盟関係を乱したり、域内の他の勢力を挑発するような独自の能力や任務の拡大を抑えるよう、日本に望む」⁽²¹⁾

このレポートを書いたマイケル・グリーンは日本問題の専門家である。パトリック・クロニン
は安全保障問題の専門家で日米安保再定義の舞台裏で動いた人物である。日本側の見解に危惧の念を抱いたクロニンは、防衛庁、外務省の幹部らと頻繁に接触し、日米間の意見調整を行った。⁽²²⁾

防衛庁の秋山昌広・防衛局長も「この1年半、冷戦後の日米安保体制はどうあるべきかという問題で、日米間でこんなに真剣に対話を重ねたことはありませんでした。クリントン大統領の訪日延期で共同宣言がキャンセルになりましたが、並行して作業していた大綱には、今後取り組んでいく課題など安保について日米間で考えていたことが大体出せたと思います」⁽²³⁾と、述べている。

こうした日米間の調整の結果、まず95年2、3月にアメリカ国防総省の報告書『東アジア・太平洋における米国の安全保障戦略 (United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)』と『日米安全保障関係についての議会報告書 (Report to Congress on U.S.-Japan Security Relationship)』が公表された。⁽²⁴⁾これが安保再定義に向けた第1段階であった。

続く第2段階が95年11月の新大綱策定である。新大綱が日米安保重視になったのは、日米間の折衝の結果であろう。換言すれば、米国サイドの危惧の念をふっしょくするために、「限定小規模侵略独力対処」を消し、日米安保一辺倒にしたのであろう。その意味で新大綱は自衛隊の運用構想を示したものというよりも、単なる政治文書になっている。最後に96年4月の「日米安保共同宣言」によって、日米安保再定義が完了した。

このような経緯を経て、新大綱では「限定小

(20) 渡辺昭夫「今後の日本の安全保障政策と防衛力」『防衛学研究』(防衛大学校防衛学研究会機関誌)、第13号、1995年3月、15ページ

(21) Patrick M. Cronin, Michael J. Green, "Redefining the U.S.-Japan Alliance: Tokyo's National Defence Program", McNair Paper 31, Institute for National Strategic Studies, National Defence University, 1994, p10, p14

(22) ピーター・エニス「アメリカ報告『安保見直し』日米折衝の内幕」『週刊東洋経済』、1995年12月2日、74～78ページ

(23) 『朝雲』、1996年1月25日

(24) これら2つの報告書の内容については、福好昌治「東アジアにおける米国の安全保障戦略」『東アジア研究』、第10号、1995年11月、25～38ページを参照されたい。

規模侵略独力対処」という言葉がなくなったのであるが、実はこの言葉は「自分の国は自分で守る」という決意表明以上のものではない。というのは、まず敵の攻撃を受けた時、それが限定小規模侵略なのか全面侵略なのか、すぐには判断できないからだ。それに、日本に米軍が駐留しているかぎり、自動的に米軍も最初から共同作戦を行うようになる（これがうまくいくかどうかは、別問題であるが）。

7. 新大綱の特徴④ 1本の柱から3本の柱へ

旧大綱では、自衛隊の任務として侵略の未然防止および侵略の排除、即ち国防を挙げていた。その他の任務としては、災害派遣に若干触れているだけであった。

これに対し新大綱では、防衛力の役割として(1)我が国の防衛、(2)大規模災害等各種の事態への対応、(3)より安定した安全保障環境の構築への貢献—の3つを挙げている。

このうち(2)と(3)は新大綱で新たに加えられた任務である。(2)大規模災害等各種の事態への対応では、災害派遣のみならず、「我が国周辺地域において我が国の平和と安全に重要な影響を与えるような事態が発生した場合には、憲法及び関係法令に従い、必要に応じ国際連合の活動を適切に支持しつつ、日米安全保障体制の円滑かつ効果的な運用を図ること等により適切に対応する」という項目がある。これは明らかに極東有事対処を意味する。96年4月の「日米安保共同宣言」で「日米防衛協力のための指針」の見直し、すなわち極東有事研究の具体化が明示されたが、新大綱はこれを先取りしたものと言

えよう。しかし、災害派遣と極東有事対処は全く性質の異なるものである。これでは「大規模災害等」の「等」に、なんでも組み入れられることになってしまう。

(3)は国連協力、安全保障対話・防衛交流、軍備管理・軍縮への協力であり、近年のPKO参加や各種の安全保障対話等の実績を、新大綱に盛り込んだものである。

以上のように、新大綱は3本の柱になった。この点について、衛藤防衛庁長官（当時）は「前大綱は国の防衛という1本の柱でしたが、新防衛大綱はこれに加え、大規模災害等各種の事態への対応、より安定した安全保障環境の構築への貢献という3本柱になりました。まさに国の安定が3本の柱に支えられる訳で、非常に安定した形になったと思います」と述べている。⁽²⁵⁾

また、新大綱の策定実務に携わった石川亨・海幕防衛部長は「若い海曹士で辞めたいという人に理由を聞くと、『生きがいが無い。何のためにこんな訓練をしているのか分からない』という例が多いんですね。日本の平和と独立を守り、一朝有事に備える教育訓練だといってもなかなか説得力がないんです。これに対して新大綱には、有事の防衛のほかに、2つの平時の任務が加わりました。もし大災害が起きれば救援活動によって国民の期待にこたえなければならぬし、あるいは安全保障環境をよくするという問題では、たとえばわれわれがやっている遠洋練習航海も相互理解や信頼醸成に役立っているわけで、われわれの存在意義、位置付けが政府の公式文書の中で非常に明確にされました。士気を高めるという意味でも大変にありがたいと感じています」⁽²⁶⁾と述べている。

(25)『朝雲』、1996年1月4日

(26)『朝雲』、1996年1月25日

なるほど3本の柱への格上げは士気の高揚には役立つかもしれないが、3つの任務をどのような割合でやっていくのかについては、何も書かれていない。新大綱の別表にも、この変化は反映されていない。たとえば、国連協力を主要な任務の1つとして位置づけるならば、輸送機部隊を増やさなければならないはずだ。しかし、別表の「航空輸送部隊 3個飛行隊」という数字は、旧大綱と変わりはない。これではいろいろな任務をあれもこれもと、新大綱に盛り込みにすぎない、と言われてもしかたなかろう。自衛隊の存在意義をアピールするのに苦心している、といった印象だ。

8. 新大綱の特徴⑤ 自衛隊の合理化、効率化、コンパクト化—陸自の旅団化

新大綱の「IV 我が国が保有すべき防衛力の内容」と別表は、自衛隊の規模を示している。これに基づき、自衛隊は今後10年以上かけて改編される。新大綱によると、自衛隊の改編は「合理化、効率化、コンパクト化」という方針で行われる。合理化、効率化というのは、どの組織でもやらねばならないことで特に説明を要しない。コンパクト化というのは、新大綱の策定に携わった統幕会議第5幕僚室防衛計画調整官の吉川栄治・1等海佐によると「規模の縮小という意味にとられている場面が多いわけですが、本来の意味は、小さいながらも中身がしっかり詰まっているということ」⁽²⁷⁾ だそう。

この合理化、効率化、コンパクト化の方針に基づいて、陸自は定員を18万人から14万5千人

に減らし、13個師団・2個混成団体制を9個師団・4個旅団体制に変える。

これは大幅な兵員削減のように思えるが、実態はどうであろうか。現在、陸自は慢性的な欠員状態にあり、陸自全体の充足率は84%である。しかし、陸自の全部隊が等しく充足率84%なのではない。陸幕、各司令部・本部、会計隊といった所は、平時から充足率ほぼ100%の状態にしておかなければ仕事にならない。そのあおりをくって、他の部隊の充足率が下がるわけだ。充足率を具体的に言うと、師団で84%、普通科連隊で65~70%、普通科中隊で55%、普通科小隊で50%（各部隊レベルごとに本部があり、そこには兵員が優先的に配置される）。⁽²⁸⁾

ところが、戦史上の教訓によると、3割壊滅した部隊は、単独では機能しなくなると言われている。つまり、陸自は戦う前から壊滅したも同然の状態にあるというわけだ。

しかし、定員3~4千人の旅団にすると、100%の充足率になる。規模は小さく固定されるものの、戦える部隊編成になるというわけだ。

ただし、大きな問題も発生する。陸自の階級構成はきわめていびつになっており、幹部、曹がほぼ100%の充足率なのに対し、士はわずか60%にすぎない。若い隊員がきわめて不足しているのだ。このような状態で定員を18万人から14万5000人（19.4%の削減）にすると、現在22928人（定員ではなく現員）いる幹部の定員は18993人となり、3935人余る。現在81164人いる曹の定員は65520人となり、15644人余る。一方、現在43401人いる士の定員は57441人となり、まだ14040人足りない（データは95年3月31日現在）。⁽²⁹⁾ 余剰人員の首切りや階級降格が

(27) 深山延暁、吉川栄治、宗像久男、半田謙次郎、織田邦男「新防衛大綱で自衛隊はどのように変わろうとしているのか」『セキュリティアン』（防衛庁広報誌）、

1996年1月号、22ページ

(28) 陸幕関係者からのヒヤリング

(29) 『防衛白書』、1995年、360ページ

できないとすれば、必然的に本来曹がやるべき任務を幹部がやり、本来士がやるべき任務を曹がやることになる。階級と任務の内容が合わなくなるのだ。幹部とは名ばかり、というわけだ。これは隊員の士気に大きく影響する。

9. 新大綱の特徴⑥ 自衛隊の合理化、効率化、コンパクト化—即応予備自衛官制度の創設

新大綱では現在の予備自衛官（定員47900人、現員46806人、95年10月末現在）⁽³⁰⁾に加えて、定員15000人の即応予備自衛官制度を創設することになっている。

予備自衛官というのは、普段は自衛官以外の仕事に従事しているが、防衛出動発令後は自衛官として、後方支援や駐屯地警備等に従事する人たちのことである。1尉以下の階級にあった退職自衛官が志願によって予備自衛官となり、年間5日間の訓練招集が義務づけられている。

即応予備自衛官は現在の予備自衛官よりも練度の高いもので、年間30日程度の訓練招集が考えられているようだ。⁽³¹⁾

この即応予備自衛官制度は本当に実現するのだろうか。それを判断するためには、現在の予備自衛官の実態を知らねばならない。予備自衛官には年間5日間の訓練招集が義務づけられているが、欠席しても罰則はない。2日と3日に分けて出頭することも可だ。そのため、訓練出頭率は91年度で81%。⁽³²⁾93年度は88%で、そのうち30%が分割出頭者だった。⁽³³⁾分割出頭すると、訓練内容が重複してしまう。

このように、年間わずか5日間の訓練ですら、1～2割の欠席者が出ているありさまなのである。予備自衛官の大多数は中小零細企業につとめているため、なかなか休みがとれないのだ。このような状況で年間30日程度の訓練招集を義務づけられる即応予備自衛官に必ず人が、はたしてどれだけいるであろうか。仮に退職時に応募しても、実際に訓練に出頭できるのであろうか。即応予備自衛官制度は実現しない可能性のほうが高い。

10. 新大綱の特徴⑦ 自衛隊の合理化、効率化、コンパクト化—地方隊の削減

新大綱では、海自護衛艦部隊のうち沿岸防衛に従事する地方隊を10個隊から7個隊に削減することになっている。艦船の数も30隻から21隻になる。

一見大幅な軍縮のように見えるが、ここでも陸自の師団削減と同様のことが言える。外洋作戦を担当する護衛艦隊の護衛艦は比較的充足率の高いほうだが、それでもたとえば護衛艦「しらね」の充足率は約8割。地方隊の艦船になると、もっと充足率は下がり、6割台の艦もあるという。⁽³⁴⁾これでは平時の訓練にも支障をきたす。そこで艦船の数を減らしてでも、充足率を高めようとなったわけだ。この点について、前出の石川・海幕防衛部長は次のように述べている。

「地方隊の護衛艦を30隻から21隻にし、その代わり、これまで自衛艦隊にあった性能のいい

(30)『防衛ハンドブック』、朝雲新聞社、1996年、178ページ

(31)『朝日新聞』、1996年1月28日

(32)防衛庁『衆議院予算委員会要求資料』、1993年、119

ページ

(33)『朝雲』、1994年8月11日

(34)海上自衛隊員からのヒヤリング

フネを地方隊に回して質の改善を図る。どうしても数を質で補えないものについては運用面で何とかカバーしようという考え方です。フネの数を少なくすることで充足率を高め、足腰の強い部隊にする。(中略) そういった努力を積み重ねることによって、削減がそのまま機能や能力の低下につながるのではなく、むしろ海上防衛力を維持・強化していこうというのが、われわれの考え方です」⁽³⁵⁾

11. 新大綱の特徴⑧ 自衛隊の合理化、効率化、コンパクト化—戦闘機部隊の削減

新大綱では要撃戦闘機(F-15、F-4)部隊が10個飛行隊から9個飛行隊に削減されることになっている。しかし、これは実質的な戦力減を意味しない。なぜなら、教育訓練部隊においても、新たに練習用のF-15戦闘機1個飛行隊を保有することになり、しかもこの1個飛行隊は新大綱別表の定数からははずされるからだ。

現在、F-15戦闘機を保有する202飛行隊(新田原基地)は、領空侵犯対処任務とともにF-15パイロットの練習機部隊という任務も合わせもっている(このような飛行隊をマザー・スコードロンという)。新大綱では、このマザー・スコードロンを別表の要撃戦闘機部隊からはずし、教育訓練部門に移管することになる。そうであっても、F-15であることには変わりはなく、有事には実戦用の戦闘機として使える。だから実質的に戦力減とはならないのだ。

このような措置は新大綱の「防衛力の弾力性

確保(中略)養成及び取得に長期間を要する要員及び装備を、教育訓練部門等において保持」という部分に基づいている。

支援戦闘機部隊(F-1からFSX=F-2へ)についても同様のことが言える。支援戦闘機部隊の数は、新大綱でも旧大綱と同様の3個飛行隊であるが、新大綱ではこれとは別に教育訓練部門でもF-2を保有することになる。1996～2000年度を対象とする「中期防衛力整備計画」でも、次のように明記されている。「教育訓練体制 教育訓練体制の充実及び効率化・合理化を図るため、戦闘部隊において保持する装備と同様のものを教育訓練部門において保持する。この一環として、要撃戦闘機(F15D J)及び新たな支援戦闘機(F2)を整備する」。⁽³⁶⁾ 支援戦闘機部隊は新大綱で実質的に増えるのである。

12. 結言

新大綱において、具体的な防衛力整備構想として意味があるのは「IV 我が国が保有すべき防衛力の内容」と別表だけである。それらとそれ以前の部分とは整合性が感じられない。基盤的防衛力構想を踏襲すると言いながら、なぜ別表の数を削減するのか。あのようにあいまいな国際情勢分析にもかかわらず、なぜ具体的な防衛力の数を弾き出せたのか。任務の多様化がなぜ防衛力の内容に反映されていないのか。別表の数値にはいかなる根拠があるのか。このような疑問に新大綱はなんら答えていない。これでは落第点の答案と言わざるを得ない。(96年5月10日記)

(35)『朝雲』、1996年2月1日

(36) 中期防衛力整備計画の全文は『朝雲』1995年12月21

日号に収録