

## 「防衛計画の大綱」に関する一考察

その他のタイトル	An Analysis of the Japanese National Defence Policy since F.Y. 1972
著者	坂井 昭夫
雑誌名	関西大学商學論集
巻	26
号	2
ページ	97-119
発行年	1981-06-25
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10112/00020873">http://hdl.handle.net/10112/00020873</a>

## 「防衛計画の大綱」に関する一考察

坂 井 昭 夫

はじめに

周知のように、第4次防衛力整備計画が1976年度をもって終了して以降、わが国の軍事力整備は「防衛計画の大綱」(1976年10月に国防会議および閣議で決定)に則って進められてきた。ところが、70年代終盤になると、永野陸幕長が防衛懇談会で「近い将来の大綱修正にぼつぼつ頭を向けていかなければならない」と語った(79年3月)のを皮切りに急速に大綱見直し論が台頭しはじめ、80年9月には大村防衛庁長官さえもが「85年頃に想定されるわが国周辺の国際状況下においては、大綱の水準が達成されたとしてもそれで十分だとは言えない」という趣旨の発言を公然とおこなうまでになる。<sup>(1)</sup>

大綱見直し論は、大綱がそれなりの理念にもとづいて整備されるべき軍事力の基準を提示しながらも、その達成期限を明らかにしていない条件のもとでは、とりあえずは大綱水準の早期達成を求める力として作用する。本年4月28日の国防会議が、大綱の1987年度達成を念頭に置いて「56中期業務見積り」(83—87年度)の策定作業開始に了承を与えた事実を銘記すべきである。むろん、この決議されたタイム・スケジュールをさらに短縮する目的で今後いっそう防衛計画大綱見直し論が幅をきかせる可能性は大いにあるし、またそのことがポスト大綱のより大がかりな軍事力拡充計画策定のための条件づ

(1) 藤井治夫「ポスト『大綱』への始動」『世界』1981年1月号。

くりの一端を担いもする、と考えてさしつかえなからう。

今まさにわが国の「軍事大国」への歩みが、防衛計画大綱の処遇をその集中的表現としながら、強力に推進されようとしている——この現状を認識した上で、改めて大綱の性格を問い直すとするのが小論である。<sup>(2)</sup>

## I 「基盤的防衛力構想」登場の背景

一般に、従来の「所要防衛力」の見地（日本の保有すべき防衛力は周辺諸国の軍事力の脅威に対抗しうるだけのものでなければならぬと説く）にかえて「基盤的防衛力構想」なる新しい考え方を採り入れたことが、「防衛計画の大綱」の最大の特徴だとされている。最初に、そうした立場の転換が何故にもたらされたのかをみてみるとしよう。

『防衛白書』（1977年版）が基盤的防衛力構想の動機ないし背景として記しているのは、次の4点である。<sup>(3)</sup>

第1点。「(過去の4次にわたる)防衛力整備計画は、その根底となる考え方や理論が抽象的であり、計画対象期間において、戦車や艦艇や航空機をそれぞれ何両、何隻、何機調達するかといったことを主体としていた。このため、これらの計画は、ややもすると装備の取得計画でしかないとの批判が一部に生じ、その前提となる考え方や理論、つまりわが国の防衛のあり方の明示を求める声が生じた」。

第2点。「自衛隊の現状なり実態に対して、政府部内でもある種の反省が生じてきた……。……自衛隊の現状は、従来の整備目標たる『通常兵器によ

(2) 筆者は、小論に先立って、「日本の軍拡志向の経済的側面」（基礎経済科学研究所『経済科学通信』第24号、1979年2月）や「最近の軍備拡張路線に関する覚え書き」（本誌第25巻第6号、1981年2月）で、わが国の軍事政策の展開と現状を問題にする場合に明確にしなければならない諸事象を、ざっとサーベイしてきている。それらを参照していただければ、筆者の胸中における小論の位置が御理解いただけるものとお考える。

(3) 防衛庁編『防衛白書』1977年版、47—52ページ。

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』防衛力には程遠く、『いつまでたっても所要の防衛体制に達しない』状況が続いてきた。そして、勢い正面防衛力の整備に重点が置かれ、補給体制や居住施設等のいわゆる後方支援部門の整備は圧迫を受けざるをえなかった。こうしてわが国の防衛力は、正面に比して後方関係の整備の遅れが目立ち、全体としての能力は意外に低い水準にとどまるのではないかと憂慮されるに至った。

第3に、「防衛力を整備していく上での国内的な制約」の強まり。「その一は、経済財政上の制約である。……わが国の経済は、先年の石油危機を契機として、これまでの高度成長経済からの軌道修正が求められており、今後防衛関係経費を大幅に伸ばすことは困難であると見込まれる。その二は、隊員確保上の制約である。……その三は、施設取得上の制約である」。

第4点としては、以下のごとき国際情勢の趨勢。「(4次防策定時における情勢判断と特に異なるものではないが、米ソ) 両国の核相互抑止関係から、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であろう。他方で、わが国周辺地域においては、中ソ対立の継続、米中関係の一定の改善等により、かつての東西関係のわくを越えて米中ソ三国間に複雑な関係が成立してきている。更に、インドシナ半島における戦火の終息もあり、その後このような複雑な関係は、当面この地域において大規模な武力紛争が生起する可能性を減少させているとも考えられ、また、直接軍事力を行使して現状変更を図る試みは、4次防策定当時に比して更に困難な状況になっている」。

ことさら注釈を加えるまでもないが、4番目に指摘された日本周辺における国際的緊張の緩和傾向は、所要防衛力確立をうたって急激に軍事力拡充を成し遂げることの理由の稀薄化を広く印象づけるものであって、それにもかかわらず無理押しすれば、そうでなくとも安全保障問題に対する根深い世論の分裂をいっそう尖鋭にする結果とならざるをえない。したがって、それは、第3の国内的諸条件とともに軍事力増強上の基本的な制約要因としての意味をおびることになる。ついでに言うておくと、それら制約要因の存在を

認識しつつ防衛のあり方に関する「国民的合意」の形成につながる軍事力整備の方向を探らなければならないとしたのが第1の点であるし、第2点としてあげられた正面と後方のアンバランスは、その軍事力整備にさいして是正を要する点として必ず斟酌されなければならないものだという位置づけになろう。こうした脈絡をつけておきさえすれば、今の場合、防衛白書の記述をそのまま受け入れても何ら不都合はない。

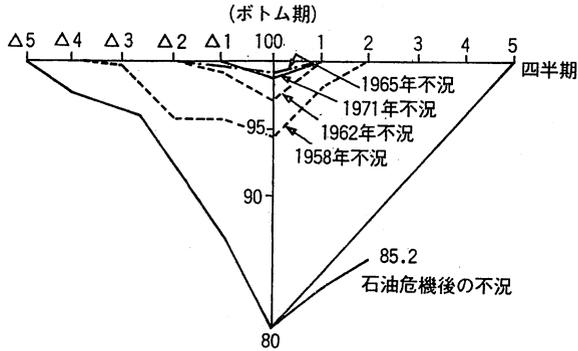
## II 経済・財政的制約の概容とその意味

国内的な諸制約とりわけ経済・財政面での制約については、それがなканずく重大視されたのが実情であるだけに、その内容と含意をもう少し掘り下<sup>(4)</sup>げて検討しておかなければなるまい。

1950年代半ば以降の約20年間、幾度か景気後退に見舞われながらもその打撃を短期間のうちに克服して、通年では毎年14~15%ずつ鉱工業生産を積み増し続けるという「恐慌なき繁栄」を謳歌した日本経済が、1973年秋の石油危機に伴う物価騰貴の加速を歯止めする必要から総需要抑制政策の強化が図られたのを直接のきっかけにして一転してマイナス成長の深みにはまり込んだのは、いまだ記憶に新しい。73年第4四半期に始まり75年第1四半期まで実に15カ月間にわたって継続した鉱工業生産落ち込み期間の長さ、そして20%を上回る大幅な生産減退の率——これがどれほど異例の経験であったかは、第1図を一見するだけで明らかである。関連して述べておけば、1974年に本格化した景気の退潮は先進資本主義諸国に共通の現象であったが、第1表が示す通り、主要諸国の中で最も激しい生産の減退をきたしたのはわが国にほかならなかった。1960年代末頃から顕著になった物価の高騰が国民に「生活防衛」のための貯蓄を強い、個人消費の伸びを鈍らせる圧力となっていたこと、しかもそれが石油危機によって加重されて景気後退の重要な誘因

(4) 基礎経済科学研究所・坂井昭夫編『日本の経済危機』労働経済社、1976年、を参照のこと。

第 1 図 戦後の各不況期における鉱工業生産の動向比較



(出所) 経企庁調査局編『日本経済の概況』1976年版, 4ページ。

第 1 表 石油危機後の不況における主要諸国の鉱工業生産の落ち込み  
——山から谷までの下落率—— (単位：%)

国名	下落率 (下落期間)
アメリカ	13.8 (1973.11—1975.4)
イギリス	10.6 (1973.3—1975.9)
西ドイツ	13.2 (1973.2—1975.7)
フランス	15.5 (1974.7—1975.9)
イタリア	17.0 (1974.1—1975.9)
カナダ	9.1 (1974.3—1975.9)
日本	21.4 (1973.11—1975.2)
OECD加盟国計	11.7 (1973第4四半期—1975第2四半期)

(出所) 経企庁編『経済白書』1975年版, 63ページ。

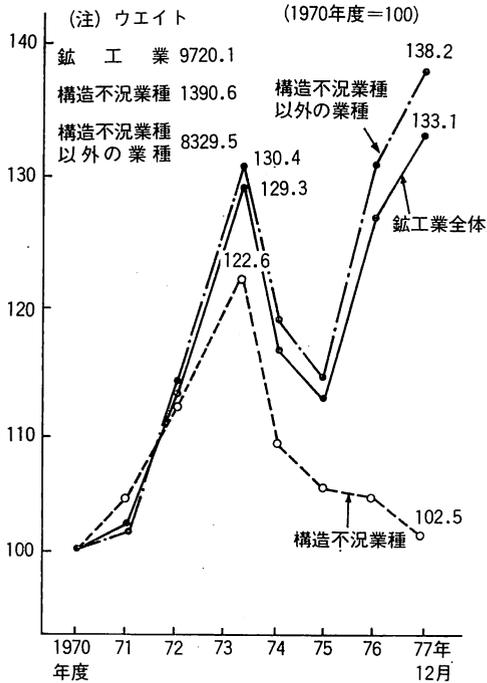
を形づくったことに目を配るなら、高度成長過程を通じていよいよ肥大化した資源・エネルギーの強度の対外依存という日本経済の体質的な弱点がここにきて一挙に露呈した、との見方が成り立とう。

さて、1973年終盤から悪化の一途をたどった日本の景気はマクロ的にみて

75年2月をもってようやく底入れしたが、その後についても、個人消費、民間設備投資の冷え込みと輸出の伸び悩みのために生産回復の歩みはきわめて低調なものでしかなかった。平電炉、アルミ精錬、塩化ビニール、化学肥料、板紙、繊維等のいわゆる「構造不況業種」が出現し（オイル・ショック前後の過剰投資、エネルギー・原材料価格の急騰、発展途上諸国の追い上げ等がその原因とされる<sup>(5)</sup>）、それが生産回復の死重となった事実にとくに注意を寄せるべきであるが、この点は第2

第 2 図 構造不況業種の生産動向

図をみてほしい。同図にあらわれているように、構造不況業種以外の業種が1976年度中にピーク時の73年度の水準を回復したのに対し、構造不況業種の生産の方は低落する一方で、1977年末には70年度水準に近づき有り様であった<sup>(6)</sup>。構造不況業種の場合に代表される大幅な需給ギャップの存在が、日本経済のかつての高度成長への復帰の不可能さを誰にも認識させずにはおかなかったのは、あえて詳述を要しない。事実、第2表が物語るように、石油危機後の長期不況は、ことわ



(出所) 三井銀行「調査月報」第515号、1978年6月、6ページ。

(5) 日本経済新聞社編『倒産・構造不況に出口はあるか』日本経済新聞社、1977年、13ページ。

(6) 三井銀行「調査月報」第515号、1978年6月、6ページ。

が国に関しては高度成長と低成長とを分かつ分水嶺ともなったのであった。

第2表 主要国の実質経済成長率 （単位：％）

	1965—73年平均	1973—75年平均	1975—77年平均
日 本	10.5	0.6	5.6
アメリカ	3.7	-1.3	5.5
西ドイツ	4.4	-1.1	4.0
イギリス	3.0	-1.8	2.7
			(1975—76年平均)

（出所）前図に同じ，8ページ。

ところで，以上のような景気の推移のもとで，わが国企業の営業収益は，構造不況業種を筆頭にして著しい悪化をこうむっている。売上げの低迷，原油価格の急騰に先導された原材料コストの上昇分を製品に価格転嫁することの困難さ（これは大企業のように「減産値上げ」で対抗しえない中小零細企業にとくに厳しかった）等に起因する全体としての民間法人企業所得の激減ぶりは，第3表の通りである。1973年度には約9兆7,000億円，国民所得の10%強を占めていた民間法人企業所得（配当控除後）が，翌年度には金額では3割減の約6兆7,000億円に，国民所得に占める比率では，他の要素所得の伸びのために国民所得が全体としては増加したせいもあって約6%にまで低落し，75年度についてもほぼ同じ低水準にとどまり続けている。76年度になって絶対額でやっと73年度水準が回復されはしたものの，国民所得におけるそのシェアは73年度に比してなお3%あまりも小さかった。

民間法人企業所得の急減と停滞，それと関連し合った所得分配の構造変化は，徴税に伴うタイムラグこそあれ，当然に法人税の大幅減収の姿において収税面に影響してこざるをえない。しかも，わが国の場合には法人税が所得税と並んで収税の大宗をなしているだけに（1973年度についてみれば租税収入総額に占める所得税の比率は40%，法人税の方は34%であった），その減収が財政に及ぼす衝撃は非常に大きい。1975年度になって表面化した「歳入欠陥」（同年度の当初予算では17兆3,900億円台の収税と想定されていたが補正予算で13兆4,000億円台に修正された，なかでも法人税は35%もの下方修

第 3 表 国民所得（分配）の推移,

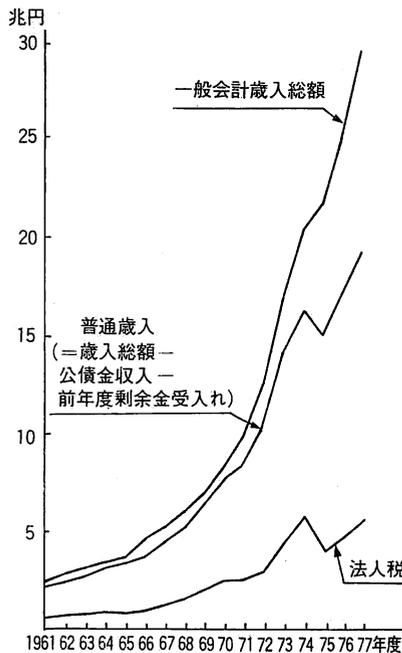
	1973年度			金額
	金額	構成比	前年度比	
雇用者所得	561,936	58.8	25.8	720,394
財産所得	98,145	10.3	29.4	129,233
企業所得	307,458	32.2	16.9	287,228
うち民間法人企業（配当控除後）	96,990	10.2	0.1	67,221
（控除）一般政府・消費者負債利子等	12,279	1.3	29.8	16,039
国民所得	955,260	100.0	23.1	1,120,816
（参考）民間法人企業所得（配当控除前）	117,133	12.3	4.6	87,297
民間法人企業所得に対する直接税	55,579	5.8	46.9	71,554

（出所）経企庁国民所得部編『季刊国民経済計算』1980年度第3号，88—89ページ。

第 3 図 一般会計歳入と法人税の推移，1961—77年度

正)は、以上の文脈において理解されるべき出来事である。(7) 法人税収の低下が普通歳入の減少，一般会計の赤字を補填するための国債増発に直結していた関係は、第3図から容易に読み取れよう。

なお言えば、石油危機に続く不況が従来とは様変わりでの低成長時代への突入を告げる鐘の音であった点を思えば自明の理であるが、財政上の困難がその後も長く尾を引くであろうことは目にみえていた。参考までに、これを事後的に追認し



（出所）日本銀行『経済統計月報』1979年版，211，213ページより作成。

1973—76年度

(単位：億円，%)

1974年度		1975年度			1976年度		
構成比	前年度比	金額	構成比	前年度比	金額	構成比	前年度比
64.3	28.2	819,260	66.5	13.7	925,068	66.8	12.9
11.5	31.7	146,849	11.9	13.6	162,249	11.7	10.5
25.6	- 6.6	287,396	23.3	0.1	327,877	23.7	14.1
6.0	- 30.7	73,728	6.0	9.7	97,160	7.0	31.8
1.4	30.6	21,662	1.8	35.1	30,726	2.2	41.8
100.0	17.3	1,231,843	100.0	9.9	1,384,468	100.0	12.4
7.8	- 25.5	93,526	7.6	7.1	118,641	8.6	26.9
6.4	28.7	55,624	4.5	- 22.3	61,418	4.4	10.4

た『新経済社会7カ年計画』（1979年8月に閣議決定）の一部を引き写しておく、高度成長期の財政は、多額の税の自然増収に恵まれたこともあって、年々、その一部を減税に充てながら、将来の財政支出に結びつく諸制度の充実を含めて、増大する財政需要にこたえ、おおむね収支の均衡を維持してきた。しかし、石油危機後のインフレと、これに続く長期不況によって、財政には著しい不均衡が生じた。……最近の景気回復傾向が定着すれば、財政収支にもある程度好ましい影響がおよぶことも期待できよう。しかし、安定成長のもとでの税の自然増収は、高度成長期のそれに比べるとはるかに小さなものになること、他方今後とも財政需要は広範な領域で増加していく傾向にあることを考慮すると、抜本的な収支構造の変革を行なわなにかぎり、財政収支の大幅な改善は期待できず、今後とも大量の公債および借入金への依存を続けざるを得ないものと予想される<sup>(8)</sup>」となっている。すでに1966年度予算から財政法第4条（国会の議決を条件に公共事業費や公社・公団への出資金にかぎって国債発行による資金調達を容認）を準拠に「建設国

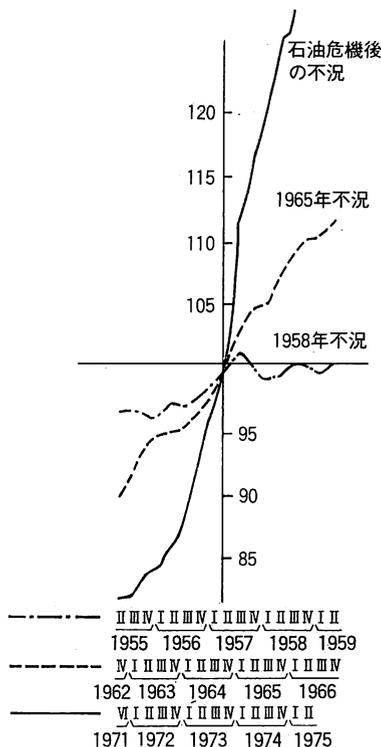
(7) 野口悠紀雄『財政危機の構造』東洋経済新報社、1980年、2—4ページ。

(8) 『週刊東洋経済臨時増刊（新経済社会7カ年計画特集）』1979年8月31日号、149ページ。

債」という名の赤字国債を発行する道がひらかれていた事実、すなわちそれまでは経常財源で賄われていた公共事業の一部が公債収入によって担われるようになった関係<sup>(9)</sup>、そしてその建設国債が70年代に入って急増したために73年度末には国債残高は6兆5,000億円にも及んでいたという事実を故意に無視して、インフレと長期不況の責任をすべて石油危機に押しつけ、過去の政策運営の不適切さを免罪しようとする態度にはもとより同調すべくもないが、財政危機に関する切迫感それ自体は十分に伺えるはずである。

長期不況・低成長と財政危機とのかかわりに関して、ぜひとも補足しておかなければならない問題がある。第4図は景気の山期を100とした場合の物価の推移を、1958年、65年、および石油危機後の不況のそれぞれについて描いているが、これによれば58年不況時においては物価は景気感応的に下落したのに、65年不況時には漸増の方向に転じており、73年末に始まった不況におよんでは卸売・消費者物価の双方とも年率20%の急上昇をみせるにいたっている。こうした経過が日本経済の体内へのスタグフレーションの定着を意味したのは論を待たないが（過去の長期にわたるインフレ促進的な財政・金融政策の結果たる過剰蓄積からくる不況を財政膨張・通貨増発によって緩和しようとする志向<sup>(10)</sup>、ならびに不況カル

第4図 景気変動下の消費者物価の推移  
(景気の山期=100)



(出所) 三井銀行『調査月報』第485号、1975年12月、9ページ。

(9) 越智通雄「転換期の財政」金融財政事情研究会、1972年、23ページ。

(10) 島恭彦「インフレーション」青木書店、1977年、156ページ。

テルを結成し減産値上げを強行しようとする大企業の独占価格強化の行動様式が、その基底をなした）、不況にもかかわらず物価が上昇し続けるとなると、不況発生の重要原因となった国民の生活防衛のための貯蓄励行という事情は依然残らざるをえないわけで（第4表は、60年代後半以降のわが国の貯蓄率が総じて物価上昇に対して感応的であった事実に加えて、石油危機の後には高水準の貯蓄率が維持されたことを示している）、したがってまた、そのことが中小企業の経営破綻や雇用情勢の悪化とも相まって景気回復に対する重い足枷の役割を果たす事態ともなる。個人消費の不振、さらには世界的不況であることによる輸出の停滞、そしてそれらが企業収益好転の見通しを暗くしているもとでの民間設備投資の冷え込み——かかる情勢下においてわが国政府・財界は、一方で他の主要国の景気回復に便乗した輸出の増大を待望しながら、他方で財政支出拡大をてこに景気浮揚を図る道をと

とり、75年度補正予算で1兆1,900億円の建設国債に加えて2兆2,900億円の公然たる赤字国債発行（特例法による）を盛り込み、76年度予算では約4兆円の赤字国債を含む総額7兆2,750億円の国債発行を予定したのであった。

もっとも、国債発行は決して無制限に拡張できる性質のものではありえなかった。何よりも、国債発行に伴う通貨増発がイン

フレを高進させて個人消費支出の盛り上がりを妨げる、という既述の問題があった。1977年10月発表の論文で渡辺太郎氏は、「先進諸国の景気回復が全体として鈍く、もたつき、力強さを欠く」理由を列挙しているが、その一部を引用するところ書かれている。「第1に、石油危機後のインフレと不況の時期に急上昇した個人貯蓄率は、景気が回復に向かったのちも、多くの国で

第4表

貯蓄率と物価上昇率の推移、  
1965—76年（単位：％）

	貯蓄率	消費者物価 上昇率
1965年	17.8	6.7
1966	16.9	5.2
1967	17.7	3.8
1968	18.9	5.3
1969	18.6	5.3
1970	18.0	7.6
1971	17.5	6.0
1972	17.9	4.6
1973	20.4	11.8
1974	23.7	24.3
1975	22.5	11.9
1976	22.2	9.3

（出所）三井銀行『調査月報』第521号、  
1978年12月、32ページ。

それほど落ちていない。実質賃金の伸び悩みと失業の脅威からくる生活防衛の意識は弱まってはいない。……第4に、各国政府は思いきった景気刺激策をとるのをためらう傾向がある。総需要を適切に管理して、経済の成長と安定をはかるのが政府に与えられた役目である。第2次大戦後の各国政府は総じて、最近までこの役目をかなりよく果たしてきた。しかし、石油危機後は事情が変わった。確かに各国政府は、深刻な不況からの脱出を目指して、金融財政上の各種各様の景気刺激策を打ち出した。しかし、ゼロ成長、マイナス成長への危機感に揺すぶられたわりには、各国政府の態度が優柔不断、ためらいがちであったことは否めない<sup>(11)</sup>。渡辺氏の叙述から抜き出した2つの要因は、実は相互に有機的に関連し合っているのであって、そのつながりに注目すれば、スタグフレーション下におけるケインズ主義的財政政策の限界が自ずと浮かんでくる。すなわち、スタグフレーションの状況下では個人消費が容易には沈滞状態を脱しえなくなり、それだけに単なる不況時に比していっそう政府支出拡大への要請が高まらざるをえないのであるが、財政支出を膨張させればインフレが進行して個人消費の抑制を導くことになってしまう、というジレンマがそれである（ややシューマティックに表現したが、単に物価上昇が国民に貯蓄行為を強いるという関係だけが問題なのではない。たとえば、大銀行が赤字財政への融資を引き受ける反面で選別融資を強めるがために、系列外の中小企業に対する貸出し条件が悪化し倒産の多発が惹起される、といった事情も当然ながら考慮に入れなければならない。島恭彦氏の言う「財政危機と経済危機のからみあい」を看破することこそが肝要なのである<sup>(12)</sup>）。なお、国債発行にとっての制約要因はほかにも幾つかあった。インフレが日本産業の国際競争力低下を招くことへの恐れがその1つであったし、国債残高の累増が国債費を増大させて一般会計の硬直化を強めること、インフレに伴う土地投機の再燃が公共事業費に占める土地購入代金の比率を大

---

(11) 渡辺太郎「不況・インフレ・フロートのなかの世界経済」『世界経済評論』1977年10月号。

(12) 島恭彦、前掲書、130—132ページ。

大きくしその波及効果を減殺すること、国債引受けが民間金融機関の貸出し能力をせばめてクラディング・アウト現象を発生させること、等も懸念された。

若干長くなったが、防衛計画大綱の性格と歴史的 position を明確にする目的に照らして、その背景をなした経済・財政事情に一步立ち入ってみた。長期不況から脱するために財政支出の拡大が熱望されているそのときに何故に他面で財政危機克服の必要性が強く意識されざるをえなかったのかを理解すれば、大綱が景気対策上の利点を唱えて軍備の顕著な増強を打ち出すわけにはいかなかった事情（先述の国際情勢の変遷もあわせ考えなければならない）もまた納得されるというものである。ちなみに、国防会議および閣議が、1967年度以降わが国の防衛関係費の対G N P比が1%以下で推移してきた実績をふまえて、また国民のコンセンサスを<sup>(13)</sup>得られる範囲と判断して、「防衛力整備の実施に当たっては、当面、各年度の防衛関係経費の総額が当該年度の国民総生産の100分の1に相当する額を超えないことをめどとしてこれを<sup>(14)</sup>行うものとする」旨を決めたのは、大綱決定の1週間後のことであった。

### III 「防衛計画の大綱」の諸特徴

「わが国が保有すべき防衛力としては、安定化のための努力が続けられている国際情勢及びわが国周辺の国際政治構造並びに国内諸情勢が、当分の間、大きく変化しないという前提にたてば、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、これをもって平時において十分な警戒態勢をとり得ると

---

(13) 教育社編「防衛庁」教育社、1979年、170—171ページ。

(14) 同決定は大綱とともに財政調査会編「国の予算」（はせ書房）に収録されている。

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り……」——「防衛計画の大綱」は「目的及び趣旨」の項でこう書いているが、これを「基盤的防衛力」の一応の定義とみなしてよい。4次防が核を含む全面戦争と通常兵器による大規模戦争についてはアメリカの抑止力に期待をかけた上で、わが国の目標とする防衛力の規模を「通常兵器による局地戦以下の侵略事態に最も有効に対処しうるもの」とした（=所要防衛力構想）と比較すれば、大綱は、防衛力の天井を「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」へと一段引き下げ、その範囲内で間隙のない防衛力の整備を期し、それをもって平和時の防衛力の限度にしようとした、ということになる<sup>(15)</sup>。

ただし、注意を要する点なので追記しておく、大綱の「防衛の態勢」の項には「(備えるべき防衛力は、平時の警戒態勢、限定的で小規模な侵略への対処に役立つものであると同時に) 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得るよう配意された基盤的なものとする」との叙述が見出される。つまり情勢の緊張に対応する新防衛力への移行の配意もまた基盤的防衛力のうちに算入されているわけであるが、だとすると、その要素の加味の仕方次第で所要防衛力との差は大きくもなれば小さくもなりうる（第5表）。実態のほどは伺うべくも

第5表 基盤的防衛力への転換

	段階	予想される侵略の事態	
米抑止力に期待	↑ ↓	(1) 核を含む全面戦争	↑ ↓
		(2) 通常兵器による大規模戦争	
所要防衛力	↑ ↓	(3) 通常兵器による限定局地戦争	↑ ↓
		(4) 限定・小規模な奇襲的侵略	
		(5) 非公然武力紛争または領空侵犯等	
		(6) 領空、領海などの警戒監視、情報収集、間接侵略	
			米抑止力に期待
			新防衛力への移行
			基盤的防衛力

(出所) 教育社編「防衛庁」教育社、1979年、152ページ。

(15) 教育社編、前掲書、153ページ。

ないが、少なくとも論理的には、防衛力に関する2通りの構想は名こそ違え、実体においてはほとんど同じ、といったケースさえ起こりえなくもないという次第なのである。

さらに2つの点について、この場で補足的に言及しておこう。まず第1に、大綱が防衛力の天井の引き下げを表明し「平時」型の防衛力の整備を主眼とする以上、「有事のさいの不安」にどう対処するのかが議論を呼ぶのはいわば必至であった。大綱決定の直前に（76年7月）、平時から米軍との連携を緊密にしておく必要を理由に日米防衛協力小委員会が設定されたことが、それに対する先取りされた解答だったとみてしかるべきである。第2の点は、大綱中の「（日本の保有する防衛力が）わが国周辺の国際政治の安定の維持に貢献することともなっている」との文章に関連する。防衛力の天井の引き下げが印象づけられる裏面で、自衛隊の任務が自衛隊法の規定する「わが国の防衛」の域を越えて「わが国周辺の国際政治の安定の維持に貢献すること」にまで拡張されているのを看過してはなるまい。<sup>(16)</sup> まとめて言えば、基盤的防衛力構想そのものが日米軍事協力の強化、北西太平洋地域の安全保障に対する日本の責任分担＝自衛隊が一定の機能を分担して米軍を補完する関係（とくに自衛隊の対潜能力の向上が重視される）、を促進する契機ないし道具だてを内包していたのである。

ともあれ、防衛計画大綱は、基盤的防衛力の見地から必要とされる兵力量をはじき出し、それと現実の戦力とを比較してその後の軍事力整備の方向を決定する方法をとった。結論部分だけを紹介すれば、次の通りである。大綱のいわく、「わが国は、従来、4次にわたる防衛力整備計画の策定、実施により、防衛力の漸進的な整備を行なって来たところであるが、前記のような構想（＝基盤的防衛力構想）にたつて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（第6表をみよ）。……（今後は）防衛力の質的な維持向上を図り、もってわが国の防衛の目的を全うし得るよう努めるものとする」、「防衛力の整備に当たって

(16) 谷洋三「日米『共同』戦略と日本の軍国主義復活」『経済』1978年7月号。

は……諸外国の技術水準の動向に対応し得るよう、質的な充実向上に配意しつつこれらを維持することを基本とし……」。

なお、大綱にもとづく基盤的防衛力の整備は、従来のような5カ年計画方

第6表 基盤的防衛力と4次防実績との比較

区 分		基盤的防衛力	4次防実績(見込)	
陸 上 自 衛 隊	自衛官 定 数	18万人	18万人	
	基幹部隊	平時地域配備する部隊	12 個師団 2 個混成団	12 個師団 2 個混成団
		機動運用部隊	1 個機甲師団 1 個特科団 1 個空挺団 1 個教導団 1 個ヘリコプター団	1 個機械化師団 1 個戦車団 1 個特科団 1 個空挺団 1 個教導団 1 個ヘリコプター団
		低空域防空用地 対空誘導弾部隊	8 個高射特科群	8 個高射特科群
海 上 自 衛 隊	基幹部隊	対潜水上艦艇部隊 (機動運用) 対潜水上艦艇部隊 (地方隊) 潜水艦部隊 掃海部隊 陸上対潜機部隊	4 個護衛隊群 10 個隊 6 個隊 2 個掃海隊群 16 個隊	4 個護衛隊群 10 個隊 6 個隊 2 個掃海隊群 16 個隊
	主要装備	対潜水上艦艇 潜 水 艦 作戦用航空隊	約60隻 16隻 約220機	61隻 14隻 約210機
航 空 自 衛 隊	基幹部隊	航空警戒管制部隊 要撃戦闘機部隊 支援戦闘機部隊 航空偵察部隊 航空輸送部隊 警戒飛行部隊 高空域防空用地 対空誘導弾部隊	28 個警戒群 10 個飛行隊 3 個飛行隊 1 個飛行隊 3 個飛行隊 1 個飛行隊 6 個高射群	28 個警戒群 10 個飛行隊 3 個飛行隊 1 個飛行隊 3 個飛行隊 1 個飛行隊 5 個高射群及び 1 個高射群準備
	主要装備	作戦用航空機	約430機	約490機

(出所) 『防衛白書』1977年版, 79ページ。

式ではなく単年度方式を主体にして進められるものとされた。『防衛白書』（1977年版）がその理由として数え上げているのは、「（わが国の防衛力が量的にはほぼ目標水準に達しているため）目標に至る過程を示す意義ないし必要性が乏しくなったこと」、「質的な充実、向上は、そのときどきにおける諸外国の技術的水準の動向等情況の変化に柔軟に対応しつつ実施すべきものであること」、ならびに「流動的な要因の多いわが国経済財政事情からしても……年々の経済財政事情等を勘案しつつ、弾力的に対処しうる方が適当であると考えられること」<sup>(17)</sup>の3つである。

ところで、以上に内容を明らかにした基盤的防衛力構想に対しては当初から制服組を中心に不満の感情が強かった。たとえば、防衛問題に関心が集まったのはベトナムや朝鮮半島をめぐる情勢の緊張があったからで脅威はむしろ増幅しつつある、予算上の制約を根拠に平時型への転換を期するのでは自衛隊は有事にはほとんど役に立たなくなってしまう、との小谷秀二郎氏の主張は、それを正面切って代弁したものと言ってよい。<sup>(18)</sup>だが、本当に基盤的防衛力構想が軍備増強の道を決定的に遮断する性質を有していたかどうかとなると、話は自ずから別であろう。なぜなら、国際情勢の変化に対応しての軍事力規模拡張が容認されており、しかも情勢判断が政府の裁量に委ねられているということは、とりも直さず政府が随意に（実際には日米防衛協力小委員会での議論にもとづいて）軍備の量的増強に向かう可能性を教えてやまなかったからである。また、規模の面はともかくとして、質の面では歯止めらしきものはどこにも見当たらない。それどころか、『防衛白書』（1977年版）のごときは「質的向上の面についてその完成がいつかということであれば、それは周辺諸国の軍事技術の進歩のすう勢に応じて実施していくべきものであり、一定の時期をもって完成する性格のものではない」<sup>(19)</sup>と述べて、無限の質的向上の追求を示唆しきえしている。脅威対抗論に立脚する所要防衛

---

(17) 『防衛白書』1977年版、81—82ページ。

(18) 小谷秀二郎『防衛力構想の批判』嵯峨野書院、1977年、132—134ページ。

(19) 『防衛白書』1977年版、93ページ。

力の考えの排除に防衛計画大綱の基本的特徴を認めるにしても（所要防衛力と基盤的防衛力との境界が必ずしも鮮明ではない事情を思えば、この有意性さえ疑わしいのであるが）、その特徴づけが妥当するのは軍事力の量的側面についてだけのことでしかない。質の面では依然として脅威対抗論が正当視され、交互作用的な果てしない軍拡競争が予め想定されていたのである。

そこで軍事力の質的向上であるが、それが意味したのは端的に言って、正面装備についての更新・近代化の推進であり、また指揮・通信機能の充実を眼目とする後方支援部門の強化であった。基盤的防衛力構想が将来の防衛力の拡充・強化と絡めて防衛関連諸施策の一環として防衛産業の育成の必要を説いたことをも考え合わせるなら、同構想に軍需産業の利益の投射をみてとるのは少しも困難でない。前節にはふれなかったが、実は防衛計画大綱決定の少し前に（76年5月）、経団連防衛生産委員会は「防衛力整備に関するわれわれの見解」を発表し、防衛関係費中の資本的支出（正面装備の購入費、研究開発費および施設整備費）の比率の引き上げ（20%前後であるのを25%<sup>(20)</sup>に）を要望していた。経済・財政事情の厳しさを考慮して防衛関係費の総枠については対GNPを1%以下にという形での上限設定をひとまず受容しながら、石油危機以後の人件費・糧食費上昇のあおりを受けて次第に低下してきた防衛関係費中に占める資本的支出のシェア（第7表）<sup>(21)</sup>の回復に努めること、すなわち防衛関係費の全体としての伸びは小さくとも装備関係の経費に関しては高い増加率を確保して軍需生産の振興を可能ならしめ、また研究開発費の増額を通じて軍事技術の前進とその民生生産領域への波及効果を引き出そうとすること——基盤的防衛力構想は、こうした財界・軍需産業の思惑にまさに適合するものであったということになる。そして、現実には防衛計画大綱がスタートして後は、軍需産業界は、軍需生産力が基盤的防衛力形成の要諦である関係を明確に認識して重要兵器の開発・生産能力の確保と育成に努めるべしといった論法を駆使して、自己の利益をますます高めるために

(20) 同上、57ページ。

(21) 福島康人『世界の国防費と日本の防衛予算』教育社、1979年、174ページ。

第7表 防衛関係費の構成の変化, 1973—80年度（単位：億円, %）

	1973年度		1976年度		1980年度	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
人件・糧食費	4,346	46.5	8,477	56.0	11,000	49.3
物件費	5,009	53.5	6,647	44.0	11,302	50.7
装備品等購入費	2,374	25.4	2,485	16.4	4,609	20.7
研究開発費	122	1.3	135	0.9	225	1.0
施設整備費	288	3.1	346	2.3	614	2.8
維持費等	1,335	14.2	2,187	14.5	3,142	14.1
基地対策費	703	7.5	1,240	8.2	2,321	10.4
その他	187	2.0	253	1.7	392	1.8
合計	9,355	100.0	15,124	100.0	22,302	100.0

(注) ① 当初予算

② 装備品等購入費は、武器車両等購入費、航空機購入費、艦船建造費。

(出所) 『防衛白書』1976年版, 167ページ, および同1980年版, 260ページ。

(22)  
総力を傾けるところとなる。

最後に単年度方式の採用に関して一言しておけば、それは軍事力の量的拡大が求められる時点が来たさいに円滑にその道を進めるのにふさわしい形態であったし、仮想敵国の技術進歩に対応する質的向上、兵器性能の引き上げが急拠要請される場合についても同様のことが言えた。

#### IV 「中期業務見積り」の策定をめぐって

防衛予算の単年度方式は、急場の量的・質的軍拡に対応するためには確かに便利であったが、ただし、確固たる軍需生産力に支えられた基盤的防衛力という立場からみれば、それ一本でいくことには初めから無理があったと評さざるをえない。防衛庁の側にとっては、継続費や国庫債務負担行為を多用して多年度間にわたって主要装備をそろえてきた過去のいきさつからして、

(22) 木原正雄「最近の軍需生産の動向とその危険な役割」『経済』1978年7月号。

ある程度しっかりした先の見通しなしには各年度の予算要求や業務計画を作成しがたいという問題がつかまどわざるをえなかったし、軍需産業の側にしても、長期的展望にもとづく防衛庁の調達計画を欠いては兵器の生産計画を立てにくい事態に陥らざるをえなかったからである。1977年4月15日に「防衛諸計画の作成等に関する訓令第8号」が出され、それにもとづいて防衛庁内部で5つの計画（統合長期防衛見積り、統合中期防衛見積り、中期業務見積り、年度業務計画、年度の防衛・警備等に関する計画）の策定がおこなわれるにいたった事情は、上記の問題の存在によって説明される<sup>(23)</sup>。

5通りの計画のうちで各年度の予算要求に直接かかわってくる中期業務見積り（これを年度別に具体化したのが年度業務計画）について言えば、その目的は大綱基準達成に必要な主要事業とそれに要する費用の概略を示す点に設定された。ちなみに、1979年7月に発表された第1回目の中期業務見積り（昭和53年度中に作成を予定されていたので53中期業務見積りと呼ばれる場合もある）は、1980—84年度を対象期間として正面装備調達目標を中心に主要業務にかぎって見積りをおこなったものであるが、その所要経費は正面装備だけで5年間に2兆7,000億円（1979年度価格）程度という計算になる<sup>(24)</sup>。

それでは、防衛計画大綱の整備目標の達成を期して防衛庁が業務を進めていく上での必要から生み出された中期業務見積りは、一体どのような性格のものであり、またそれを通じて大綱自体の性格をいかに逆規定していくことになるのであろうか。

まずはっきりさせておかなければならないのであるが、中期業務見積りは、たとえば北海道に機甲師団を新設したり、予備自衛官制度を拡充したりするといった業務も含んではいるものの、基本的には主要正面装備の取得計

(23) 5種の計画の相互関連、またそれらと防衛計画大綱の見直し論や大綱水準の実現という当面の目標とのかかわり方については、藤島宇内「軍拡構想と憲法・安保状況」『法学セミナー増刊・日本の防衛と憲法』日本評論社、1981年3月、を参照のこと。

(24) 橋本達明・野村修右「軍備増強をめざす防衛庁」『エコノミスト臨時増刊』1980年11月20日号。

画でしかない。4次防までの防衛力整備計画（それらは装備だけではなく、編成、人糧費等のすべてを含んでいた）の場合でさえ単なる装備の取得計画でしかないとの国民の批判が強くなり、それが防衛計画大綱の誕生につながる伏線の1つをなしたのであったが、中期業務見積りになると、目に見えるのは実に装備調達計画だけといったより純化された形態があらわれてくるわけである。

しかも、中期業務見積りは、防衛庁の内部参考資料として作成されるものであって国会会議や閣議にかけられることはないので、国民がその全容をつかむのはほとんど不可能に近い。防衛計画大綱が防衛政策についての国民的合意形成の重要性をうたったのとは裏腹に、防衛政策の総体はもとより、その重要構成要素である装備調達計画についても、国民の視線の届かないいっそう密室的な決定・実施が帰結された事実を知るべきである（日本の防衛政策の検討は、日米共同作戦体制強化の必要を強調しつつ、主に日米防衛協力小委員会の場で、これまた密室的に進められた。小委員会が78年11月に発表した「日米防衛協力のための指針」は、日本国憲法の制約にとらわれないことを前提条件にして作成されたものであるし、また日米共同作戦発動の条件を「日本が武力攻撃を受けた場合」から「武力攻撃のおそれがある場合」にまで拡張し、武力攻撃がなくても自衛隊が米軍に連動して自動的に参戦できるようにしている点でも、注意を要する<sup>(25)</sup>。自衛隊参戦のさいの国民総動員体制への移行を強行するための「有事立法」制定がその裏付けとして急がれているのが現状であるが、それは憲法の棚上げと基本的人権の制限とによって、強権的に戦争遂行への「国民的合意」をつくり上げようとする路線の前進を物語る）。

一方、軍需産業の側は、雇用した退役高級将校をパイプにして防衛庁の動きに影響を及ぼしうるし、少なくともその動向を早くから細部にわたって察知できる立場にあるのであるから、防衛庁が買物リストとして中期業務見積りをつくれれば、すぐさまそれに合わせて兵器生産の計画を樹立し遂行すると

---

(25) 谷洋三、前掲論文。

ころとなる。さらに言えば、中期業務見積りは4次防までのような固定的計画ではなく、防衛庁が情勢の変化を認めれば随時改定される形になっているので、そこに示された装備調達目標は実際には防衛庁の兵器購入の下限としての意味を持たされる。<sup>(26)</sup> その下限を押し上げようとする軍需産業の激しい兵器売り込み攻勢が不断に惹起されるのは、それが許される仕組みになっており、また低成長時代に直面して大企業が直接的な利潤獲得ならびに新たな投資領域開拓に不可欠の新技术を軍事技術開発を媒介にして手に入れることを企図して軍需生産への傾斜を強める状況がある以上、当然の理だと言わなければなるまい。こうした事情と、軍事技術の高度化・複雑化に伴って兵器価格が高額化の一途をたどってきた事実とを重ね合わせるなら、基盤的防衛力構想に則した装備の充実が防衛関係費を膨張させて、予算の制約への対応という当初の趣旨を早晩空洞化してしまうであろうことも想像にかたくないのではなからうか。

こうしてみてくれば明らかなように、策定された中期業務見積りは、防衛計画大綱のうちの修辭の部分と、そのもとで貫かれる本質とを弁別するためのリトマス試験紙にはかならない。アメリカの要求とわが国国防・軍需産業の要求が従前にも増してストレートに日本の防衛政策・装備調達計画に反映されるメカニズムの形成と稼動、そのもとの国民の権利を圧殺しようとする志向の強まり、他面での防衛力の質的向上（正面と後方のアンバランスの是正を含む）をうたい文句にしての軍需生産の振興、さらには日米防衛協力の進展が日本の軍事力に対する位置づけを変え（日本の防衛から、グローバルな東西軍事力バランスの西側にとっての有利化に対する寄与に）わが国の軍事力と軍需生産力の量的拡大を促進する内圧になるという可能性、そしてこれらの条件のもとで対G N P比1%以内という枠を突き破って防衛関係費が肥大化する危険性——もはや繰り返さないが、Ⅰで述べた内容と対比してほしい。また、Ⅱでみた防衛計画大綱の経済・財政的背景を思い起こせば、財界・軍需産業にとって、基盤的防衛力構想こそが短期的にはむしろ、長期

(26) 木原正雄「日本軍需産業の新たな展開」『経済』1979年9月号。

的に将来を見通す場合にも実利を得る目的に最もよくかっていたことが判然とする。

なお、中期業務見積りは、対潜哨戒機の整備、艦艇のミサイル装備化、バッジ・システムの更新、地对空ミサイルの更新等の装備計画を主内容としているが、日米共同作戦の筋書きにそってとくに海上自衛隊の装備強化に比重が寄せられている点が特徴的である。また、要撃戦闘機F15の国产化率の低さ（F4EJファントムの国产化率は85%であったのにF15は75%にとどまる）、ももとは純国産機の取得が考えられていた新対潜哨戒機問題が77年末に白紙還元された後を受けてロッキード社製P3Cの大量配備を予定したこと、輸送機についても自主開発技術によって製造されたC1の配備をロッキードC130に切り換える方針を打ち出したこと、等にあらわれているように、輸入依存の高さも中期業務見積りの重要な特徴をなしている。<sup>(27)</sup> 後者については、日本産業が石油危機後の長期不況からの脱出路を日本より早く景気回復局面を迎えたアメリカへの集中豪雨的な輸出に求める中で日米間の貿易不均衡が拡大し、それがアメリカの激しい対日非難と円高誘導行為を招き出す結果になった点を、その背景として指摘するだけにとどめておく。

小論では、「防衛計画の大綱」にメスを入れ、それがあたかも軍事力拡充を抑制するかのごとき外観を装いながら、実際においては軍需産業の利益（アメリカの軍需産業をも含む）に奉仕し、深刻な財政危機の状況下でありながらも軍事費の急増という事態をもたらそうとすればそれができるような論理を備えていることを論証した。現実はその枠組みを活用して軍事費の膨張があらわれてくるわけであるが、それを推進した諸関係ならびにそれに伴う事態の究明は、小論Ⅱでの分析を引き継ぐ形になろうが、次の機会におこなうことにしたい。

---

(27) 花山勉「対米依存強まる防衛生産」『エコノミスト』1980年8月26日号。