海幹校戦略研究第 15 巻第 1 号（通巻第 30 号）　2025 年 11 月

制服組による「基盤的防衛力構想」の容認

―　オーラル・ヒストリーを中心に　―

田中　義一

はじめに

「基盤的防衛力構想」は 1976 年 10 月 29 日に国防会議・閣議決定された「昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱」（51 大綱）において、防衛力のあり方として導入された[1]。同構想は従来の「防衛力整備目標について」（一次防）から「第四次防衛力整備五カ年計画」（四次防）における、相手国の軍事力に対応して我が国に必要な防衛力を算出し、それを整備していくという「所要防衛力」の考え方とは異なり、相手国の軍事力と導き出される防衛力の間の対応関係はないと言われている[2]。一方、防衛庁内の制服組の政策選好は、政治状況とは関係なく「世界の軍事的常識」を合言葉に、組織のアイデンティティの核となる戦闘機能の充実を志向する傾向にあると言う[3]。そのため、当時の多くの制服組はソ連の軍事的脅威を前提に、「所要防衛力」を追求する傾向にあり[4]、「基盤的防衛力構想」につながる考え方に反発していた。

従来の「基盤的防衛力構想」に関する研究はその多くが、終始「所要防衛力」を主張する制服組に対し、当時のリベラルな三木武夫内閣において防衛庁長官を務めた坂田道太や「基盤的防衛力構想」の原案を試案した久保卓也防衛事務次官といった背広組が、同構想導入を裁断したと論じてい

---

[1] ただし、「51 大綱」には「基盤的防衛力」という言葉は使われていない。この言葉が用いられるのは、「51 大綱」が発表された同日に行われた坂田道太防衛庁長官による「防衛庁長官談話」においてである。千々和泰明『安全保障と防衛力の戦後史 1971～2010―「基盤的防衛力構想」の時代』千倉書房、2021 年、62-63 頁。

[2] 「51 大綱」決定当時、防衛局防衛課長であった西廣整輝は、従来の構想が「対日指向兵力が仮に日本に指向した場合に、これに対等にというか、これでやられない程度の防衛力をもちたい」というものだったのに対し「基盤的防衛力構想」は「日本に来るかもしれないという量から、一応持つべき防衛力というものを切り離してしまっているわけです」と、同構想が相手国の軍事力と切り離されていることを解説している。「1976 年『防衛計画の大綱』の解説」2004 年『宝珠山昇関係文書』（以下「宝珠山文書」）（1814）、国立国会図書館憲政資料室所蔵。

[3] 廣瀬克哉『官僚と軍人―文民統制の限界』岩波書店、1989 年、253 頁。

[4] 栗田昌之「『基盤的防衛力構想』の策定とその意義―'70 年代の防衛行政における政策と戦略」『公共政策志林』第 4 号、2016 年 3 月、44 頁。

る[5]。一方で、近年、防衛政策に携わった人物に対する聞き取りを記録したオーラル・ヒストリーを資料の中心に据え、制服組に言及した研究も行われるようになった[6]。これらの研究は、制服組の「基盤的防衛力構想」の容認理由について考察しているものの[7]、同構想の検討段階において、制服組の選好がどのように変化し、最終的な容認に至ったのかといった点に関する言及は、管見の限り見当たらない。制服組がある日突然、掌を返したように、反対していた「基盤的防衛力構想」を容認するとは考えられない。また、防衛力整備構想の策定にあたっては、防衛庁内における背広組の中核である内部部局（内局）と、制服組の組織である各幕僚監部との間で折衝が行われるのが一般的である。その過程を通じて、制服組の選好が変わることも考えられる。

そこで、本稿は制服組の「基盤的防衛力構想」の容認過程を考察する[8]。そして、制服組が「基盤的防衛力構想」を漸次的に容認していったことを明らかにする。そのために、オーラル・ヒストリーを中心に、政策立案に携わった人物が執筆した論文、公文書、メモ、国会会議録に加え、二次資料を使用する。オーラル・ヒストリーは公文書やメモにない事実を知ることができるという点において利点はあるが、忘却や創作により、精度は劣ると言われている[9]。しかしながら、機密情報を含む防衛庁関係資料の公開が制限される中、防衛政策の実体を明らかにするためには、オーラル・ヒ

---

[5] 代表的なものとして、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 ; 佐瀬昌盛『むしろ素人の方がよい―防衛庁長官・坂田道太が成し遂げた政策の大転換』新潮選書、2014 年 ; 佐道明広『戦後政治と自衛隊』吉川弘文館、2006 年 ; 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003 年 ; 瀬端孝夫『防衛計画の大綱と日米ガイドライン―防衛政策決定過程の官僚政治的考察』木鐸社、1998 年 ; 田中明彦『安全保障―戦後 50 年の模索』読売新聞社、1997 年 ; 中馬清福『再軍備の政治学』知識社、1985 年 ; 廣瀬『官僚と軍人』。
[6] 川﨑剛『社会科学としての日本外交研究―理論と歴史の統合をめざして』ミネルヴァ書房、2015 年 ; 真田尚剛『「大国」日本の防衛政策―防衛大綱に至る過程　1968～1976 年』吉田書店、2021 年 ; 千々和『安全保障と防衛力の戦後史』; 松岡広哲、中島信吾「『所要防衛力』から『基盤的防衛力』への転換期における政策決定に関する考察」『国際安全保障』第 44 巻第 3 号、2016 年 12 月、1-12 頁。
[7] 本稿でいう容認とは、当初反対していた制服組の選好が、積極的に支持するに至らないまでも、一定の理解を示し、受け入れることと定義して議論を進める。
[8] なお、制服組という用語は防衛庁・防衛省において公式化されたものではないが、議論を進める便宜上、各幕僚監部の最終意思決定権者である幕僚長や防衛力整備の構想を主管し、その意思決定に影響を及ぼし得る防衛部の部長、課長、班長及び所属する班員と定義し、使用する。
[9] 飯尾潤「オーラル・ヒストリーは何を目指すのか」御厨貴編『オーラル・ヒストリーに何ができるか―作り方から使い方まで』岩波書店、2019 年、11-12 頁。

ストリーといった証言に頼らざるをえないのもまた事実である。そのため、極力複数の証言や資料を引用することに着意する。

本稿の構成は次のとおりである。第 1 節では、久保による「所要防衛力」に代わる新たな防衛力をめぐる構想と、それに対する制服組の反応を概観する。第 2 節では、久保とは別の防衛庁内におけるポスト四次防の検討状況と、制服組の「所要防衛力」の考え方に対する認識を考察する。第 3 節では、三木武夫内閣の成立と坂田防衛庁長官の下で本格化されたポスト四次防の検討と、制服組による「所要防衛力」追求断念を取り扱う。

1 「基盤的防衛力構想」の源流「久保構想」

（1）KB 論文と防衛庁「平和時の防衛力」見解

「基盤的防衛力構想」は国際的にはデタント、国内的にはインフレ、高度経済成長の終焉といった 1970 年代の世相を反映したものであった。デタントという国際的な緊張緩和は、「所要防衛力」によらない抑制的な防衛力整備の機運を醸成し、高度経済成長の終焉による税収の減少が予想される中で、多額の防衛費を捻出することは、財政的にも世論的にも難しかった。後に「51 大綱」決定の直前まで防衛事務次官を務めた久保卓也は、1960 年代中頃から防衛力整備に対する国民の理解の重要性を認識し、彼の理論好きも相まって、最小限の防衛力を保有し、情勢の緊迫に際しては、「所要防衛力」へ拡張する、いわゆるエクスパンションに代表される構想を温めていた[10]。そして、1971 年から 1974 年にかけて、当時、防衛庁防衛局長であった久保は 3 本の、いわゆる KB 論文を執筆し、匿名で防衛庁内に回覧させている[11]。このうち、現在入手可能なものは、1971 年の「防衛力整備の考え方」、1974 年の「わが国の防衛構想と防衛力整備の考え方」であり、大まかに次のような特徴を持っていた[12]。

まず、デタント、中ソ対立、米中接近といった冷戦構造の複雑化、米ソ間の相互核抑止により、大規模全面戦争の可能性を低いものと見積もる。その上で、日本における蓋然性のある事態を奇襲的な限定戦争とし、「所

---

10 真田『「大国」日本の防衛政策』225-227 頁 ; 千々和『安全保障と防衛力の戦後史』29 頁。

11 佐道『戦後日本の防衛と政治』261-263 頁 ; 真田『「大国」日本の防衛政策』225 頁。

12 久保卓也「防衛力整備の考え方」1971 年、政策研究大学院大学田中明彦研究室『データベース「世界と日本」』、worldjpn.net/documents/tests/JPSC/19710220.O1J.html ; 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』1981 年、58-86 頁。

要防衛力」は経済力との兼ね合いから実現不可能であり、限定戦争に対応し得るような防衛力を持つべきであると主張する。加えて、各種機能の充実を謳い、正面のみならず、後方への配慮もにじませる。その上で、いざというときは、限定された防衛力から「所要防衛力」へ拡張するエクスパンションを唱えている。こうした「久保構想」の最大の特徴は「所要防衛力」の追求を断念したところにある。そして、この久保の考えは、特に制服組からの評判が悪く、批判的に、「久保さんの脱脅威論」などと呼ばれていたという[13]。

KB 論文はあくまで久保の個人的な構想であったが、それが防衛庁の組織見解となるチャンスがあった[14]。1973年2月1日、田中角栄内閣総理大臣の指示で作成され、増原惠吉防衛庁長官が衆議院予算委員会の場で発表した「平和時の防衛力」に関する防衛庁見解においてである[15]。この「平和時の防衛力」は、当時防衛局長であった久保のイニシアティブによって作成され[16]、彼の考えが色濃く反映されていた[17]。

「平和時の防衛力」はまず、防衛力の限界を示す必要があるという認識の下、今後も国際情勢は緊張緩和の傾向が継続されるとしている。その中で、我が国に対する侵略の意図が発生しないようにすることが「平和時の防衛力」の意義であるとしている。そして、「平和時の防衛力」の性格を、基本的な機能、組織、配備に関して隙のない防衛力と定義し、国情に見合った防衛力整備の必要性を説く。

しかし、「平和時の防衛力」見解は野党の反発により撤回されることとなる[18]。「平和時の防衛力」が政府の公式見解となった場合、自衛隊の存在や、少なくとも「平和時の防衛力」において示された防衛力増強を認めた

---

13 「丸山昂氏インタビュー」National Security Archive U.S.-Japan Project, Oral History Program (hereafter NSAOH)、1996年4月12日、3頁、nsarchive2.gwu.edu/japan/maruyama.pdf。

14 千々和『安全保障と防衛力の戦後史』36頁。

15『第71回国会衆議院予算委員会議録』第3号、1973年2月1日、4-5頁、増原惠吉国務大臣答弁。

16 防衛省防衛研究所編『坪井龍文オーラル・ヒストリー—日本の安全保障と防衛力③』2018年、49頁（以下、防衛研究所は「防研」、オーラル・ヒストリーは「OH」、日本の安全保障と防衛力は、「日安防」）；防研編「藤井一夫 OH」防研編『OH 冷戦期の防衛力整備と同盟政策⑥』2016年、228頁（以下、冷戦期の防衛力整備と同盟政策は、「冷防同」）。

17 「藤井一夫インタビュー」NSAOH、1997年4月16日、6頁、nsarchive2.gwu.edu/japan/fujii.pdf；政策研究大学院大学編『伊藤圭一 OH 下巻』45頁（以下、政策研究大学院大学は「GRIPS」）。

18『第71回国会衆議院予算委員会議録』第11号、1973年2月12日、2頁、田中角栄内閣総理大臣答弁。

ことになるからである[19]。そして、久保は 1974 年 7 月、防衛施設庁長官に就任し、防衛政策の中枢から離れることとなる。それは「久保構想」のお蔵入りを意味した。

（2）「久保構想」に対する制服組の反発とその理由

「脱脅威論」と呼ばれた「久保構想」が、防衛庁内部、特に制服組に肯定的に受け入れられることはなかった[20]。制服組が「久保構想」に反対した理由は次のようなものであった。

第 1 に、情勢判断とそこから導き出される防衛力との整合性に対して批判が向けられた。KB 論文が発表された後に、海上幕僚監部（海幕）防衛部防衛課で勤務した吉川圭祐は、KB 論文が冒頭でニクソン・ドクトリンによって自主防衛努力の必要性を主張していることを引き合いに、日本は防衛力を強化しなければならない客観情勢にあるとして、情勢判断と導き出される限定的な防衛力との矛盾を指摘する[21]。また、「51 大綱」決定時、航空幕僚監部（空幕）防衛部防衛課長であった森繁弘は、現状攻めてくる国を想定できないからといって、5 年後もそうである保証はなく、現在の情勢判断のみに基づく防衛力整備を批判する[22]。制服組にとっては、将来の国際情勢が見通せない中で、いかに緊張緩和の時代であったとしても、それが直ちに防衛力の制限に結び付くとは考えられなかった。

第 2 に、「限定戦争」の蓋然性に対する批判があった。吉川は陸上自衛隊（陸自）の作戦構想や中東戦争に触れ、1、2 か月の戦闘であったとしても、小規模にとどまるであろうかと疑義を呈す[23]。また、1972 年 3 月から 1974 年 5 月まで空幕防衛部長を務めた竹田五郎は、仮に奇襲攻撃であったとしても、航空攻撃は大規模となる可能性に言及している[24]。相手国の可能侵攻見積もりから作戦構想や防衛力整備計画を立案する制服組にとって、相手国が限定戦争にとどめてくれるという想定は受け入れがたかった。

---

19 大嶽『日本の防衛と国内政治』119 頁；瀬端『防衛計画の大綱と日米ガイドライン』60 頁；田中『安全保障』252-253 頁；中馬『再軍備の政治学』154 頁；廣瀬『官僚と軍人』165 頁。

20 大嶽『日本の防衛と国内政治』115-118 頁；真田『「大国」日本の防衛政策』233-235 頁；瀬端『防衛計画の大綱と日米ガイドライン』58 頁；田中『安全保障』248-253 頁；千々和『安全保障と防衛力の戦後史』38 頁；松岡、中島「『所要防衛力』から『基盤的防衛力』への転換期における政策決定に関する考察」5-7 頁。

21 防研編「吉川圭祐 OH」防研編『OH 冷防同④』2014 年、168-169 頁。

22 防研編「森繁弘 OH」防研編『OH 冷防同②』2013 年、105 頁。

23 防研編「吉川圭祐 OH」168 頁。

24 防研編「竹田五郎 OH」防研編『OH 冷防同①』2012 年、133 頁。

第 3 は、具体的な脅威なしに防衛力整備はできない、防衛力の数量を導出できないという批判であった。1974 年 3 月から 1976 年 8 月まで陸上幕僚監部（陸幕）第 3 部防衛課において編成班員、編成班長、副部長を歴任した村松榮一は、脅威とその脅威が顕在化する予測時期に基づいて、整備目標と整備時期を導出するのが防衛計画の前提であるとして、脅威を前提としない防衛力整備を批判する[25]。1975 年から 1976 年 9 月まで海幕防衛部防衛課で勤務した岡部文雄も、制服組が「脱脅威論」に基づく侵略事態を前提としない防衛力整備に反対していたことを回想している[26]。幕僚監部の制服組にとって、具体的脅威から実際の防衛力の量を政策的に導出するという考えが大前提であり、具体的な脅威を前提としない防衛力整備は考えられなかった。

最後は、エクスパンションの実現可能性への懐疑であった。航空自衛隊（空自）の竹田は航空機や戦車、艦船の防衛力整備には約 5 年の歳月を要するとした上で、5 年先の情勢見積もりは困難であるとして、エクスパンションの問題点を指摘している[27]。海自の岡部も海上自衛隊の艦船や航空機については、急速にエクスパンションすることはできなかったと証言している[28]。竹田や岡部は艦艇や航空機の場合、防衛力整備の醸成に時間がかかることから、情勢判断を経て「所要防衛力」へ移行しようとしても、時間的に間に合わないのではないかと指摘しているのである。また、空自の森は航空機整備を引き合いに、仮に一度退職した自衛官を復職させ、整備に従事させたとしても、航空機が別物になっていた場合、かえって足かせになるとして、隊員の技量管理の観点から、空自としては、エクスパンションは不可能であったという当時の見解を述べている[29]。陸自の村松も「どうやってエクスパンドするか、一つも書いていない。」と、エクスパンションに関する具体的な施策がないことを批判している[30]。

（3）一部の制服組の「久保構想」への理解

このように、大多数の制服組は「久保構想」に批判的であったとされている。一方で、一部の制服組は部分的に「久保構想」を肯定的に捉えていた。

---

[25] 防研編「村松榮一 OH」防研編『OH 冷防同③』2014 年、299 頁。
[26] 防研編「岡部文雄 OH」防研編『OH 冷防同⑥』2016 年、59 頁。
[27] 防研編「竹田五郎 OH」133 頁。
[28] 防研編「岡部文雄 OH」61 頁。
[29] 防研編「森繁弘 OH」107 頁。
[30] 防研編「村松榮一 OH」299 頁。

1973 年 12 月から 1976 年 3 月まで海幕防衛部防衛課業務計画班で勤務した林崎千明は、詳細を承知していないとしながらも、「（KB 論文を）直接読んだことはありませんが、『いいんじゃないの』と思っていましたよ」（括弧内筆者加筆）と当時を振り返り、肯定的な見解を述べている[31]。エクスパンションに疑義を呈していた竹田も、当時を振り返り、防衛力のシーリングを理屈付けるという観点からは「これはいい考え」「それしかなかったんじゃないか」と述べている[32]。さらに、岡部は KB 論文の欠陥を指摘しつつも、当時のソ連を念頭に、「所要防衛力」を整備することは不可能であることから、国力に見合った、国民からの理解を得られる防衛力整備に一定の理解を示す[33]。

このように、一部の制服組は KB 論文に一定の理解を示していたことが分かる。しかし、その理由は制服組が「所要防衛力」を理想としながらも、その実現が難しかったことから、認めざるを得なかったからであると言える。一方で、1973 年 1 月から 1976 年 3 月まで空幕防衛部防衛課防衛班員であった那須秋男は、どの KB 論文を閲覧したか不明であるとしながらも、防衛力整備の上限がないがゆえに、とどまるところを知らない防衛力整備に危惧を抱いており、「久保構想」がまがりなりにも防衛力整備の上限を導き出していたことから、「しかし感心しましたよ。本来、誰か制服が書かなければいけないやつを、さすが久保さん」と高く評価している[34]。林崎、岡部、竹田がやむを得ず「久保構想」を認めていたのに対し、那須は全面的にそれを肯定していたのであった。

確かに、大多数の制服組は「久保構想」に反対していた。それは、周辺国による侵攻見積もりから防衛力整備目標の具体的数量を導出し、内局そして大蔵省と折衝を行う制服組ならではの理由によるものであった。しかし、一部の制服組は当時の国際、国内情勢から「所要防衛力」の整備を目指す年次防の実現可能性が乏しいことを薄々認識しており、「久保構想」に一定の理解を示していた。ただし、制服組の「久保構想」への理解はあくまで一部の個人のものであり、幕僚監部という組織全体のものではなかった。

---

31 防研編『林崎千明 OH―OH 日安防④』2019 年、68 頁。
32 防研編「竹田五郎 OH」132-133 頁。
33 防研編「岡部文雄 OH」59 頁。
34 防研編「那須秋男 OH」防研編『OH 冷防同⑥』2016 年、328 頁。

2 防衛庁内におけるポスト四次防の検討

（1）N 研究会における検討と制服組のふるまい

1974 年 12 月 9 日、三木武夫内閣が発足し、防衛庁長官には坂田道太が就任した。三木も坂田も共にリベラルなハト派であり、特に、文教族であった坂田は防衛問題の「素人」を自認していた[35]。坂田はまた、デタントという当時の国際情勢から、日本に差し迫った脅威はないとし、一方で、国内的には低成長時代を迎えていることから、「所要防衛力」に基づく防衛力整備は国民の理解が得られないと考えていた[36]。そこへ、翌年の 1975 年 7 月 15 日、久保が防衛事務次官へと就任し、再び防衛庁の中枢へと返り咲く。そして、リベラル志向の坂田が、一旦お蔵入りとなった「久保構想」を支持することによって、同構想を源流に持つ「基盤的防衛力構想」は実現したと言われていた[37]。

しかし、近年の研究によって、久保構想とは別に、防衛庁内で新たな防衛力構想をめぐる検討がなされていたことが明らかとなっている[38]。検討の中心を担ったのは、当時、防衛局防衛課長であった夏目晴雄や同部員であった宝珠山昇らであった。三木内閣が発足する 2 ヵ月前の 1974 年 10 月 28 日、ポスト四次防を検討するため、防衛庁内に夏目のイニシャルをとった N 研究会の第 1 回会合が開かれた[39]。同研究会のメンバーには、内局に加え、各幕僚監部（各幕）、統合幕僚会議（統幕）事務局から 2 佐、1 佐クラスの実務者が集められ、各幕からは 3 人、内局の背広組も含め総勢 20 人の規模であった[40]。そして、この研究会は、年末までに 8 回開催された[41]。その後、年が明けた 1975 年 2 月 15 日、防衛局防衛課長名で「常備すべき防衛力の検討について（依頼）」が発簡され、陸幕第 3 部長、海空幕僚監部防衛部長及び統幕事務局第 5 幕僚室長にポスト四次防の検討作業を依頼

---

35 佐瀬『むしろ素人の方がよい』24 頁。
36 瀬端『防衛計画の大綱と日米ガイドライン』62-63 頁。
37 同上 ; 田中『安全保障』259-260 頁。
38 真田『「大国」日本の防衛政策』252-261 頁 ; 千々和『防衛力と安全保障の戦後史』39-43 頁。
39 「『基盤的防衛力』構想の背景策定経過関連メモ」GRIPS 編『宝珠山昇 OH 下巻』2005 年、249 頁。
40 防研編「寺島泰三 OH」防研編『OH 冷防同④』2015 年、77-78 頁 ; GRIPS 編『宝珠山昇 OH 上巻』146-147 頁。
41 GRIPS 編『宝珠山昇 OH 上巻』146-148 頁。

している[42]。この依頼文書には、参考として、防衛局防衛課員が作成した一私案「防衛力整備の基本方針（試案）」が添付され、N 研究会での議論を踏まえたものであったという[43]。

この「常備すべき防衛力」は「久保構想」の「脱脅威論」とは一線を画す一方、年次防をはじめとする従来の脅威見積もりを引き下げ、導き出される防衛力を小さくしている点において、「所要防衛力」の考え方とも異なるものであったと言われている[44]。「常備すべき防衛力」について、夏目は「やはり小さなものを考えた」「多分、久保さんの考えていた平和時の防衛力に近い発想。ただし、哲学として、脅威対象でないとはいわなかった」と解説している[45]。そして、その理由について、「制服を含めて議論するようになって、やはりもめました」「脅威対抗というあれは残さないといけないというのが彼らの強い考え方」であり、「そこは妥協の産物で、脅威は受け入れると。（略）その哲学は変えない。そうしないとなかなか納得できないというのが実情」だったとしている[46]。この点は、N 研究会に参加し、当時、陸幕第 3 部防衛課業務計画班員であった寺島泰三も、研究会設立当初は久保の考えが残る「平和時の防衛力」を検討したが、脅威を想定していないことから、大勢の同意が得られず「『何か低脅威防衛論』というのができないかという議論」をしたという[47]。宝珠山は N 研究会において、「平和時の防衛力」の取り扱いが問題になったとし、検討結果をメモに残している[48]。そのメモは、「脱脅威論」では平時から保有すべき防衛力を算出し、評価する尺度のよりどころを見いだせないことから、潜在的脅威を仮定した「低脅威論」に言及している[49]。

そして、夏目ら背広組の考えと、制服組の「所要防衛力」の考えが収斂していく様子を、当時、防衛局防衛課で勤務していた江間清二は、フリーな立場で陸海空幕僚監部と内局で自由闊達な議論が展開されていたとし、「低脅威論」を軍事的合理性の観点からは説明ができないとしながらも、

---

42 「常備すべき防衛力の検討について（依頼）」（1975 年 2 月 15 日）『宝珠山文書』（9-6）。
43 GRIPS 編『宝珠山昇 OH 上巻』148 頁。
44 千々和『安全保障と防衛力の戦後史』40-42 頁。
45 同上 ; GRIPS 編『夏目晴雄 OH』2004 年、157 頁。
46 GRIPS 編『夏目晴雄 OH』157 頁。
47 防研編「寺島泰三 OH」78 頁。
48 防研編『宝珠山昇 OH 上巻』147 頁。
49 「『平和時の防衛力』の 4 次防以降における取扱について」（1975 年 1 月）『宝珠山文書』（9-4）。なお、同メモでは「低脅威防衛論」という用語を使用している。

軍事的合理性の追求のみでは、国民の理解が得られないという問題意識もあり、様々な議論を経て収斂していったと回想している[50]

N 研究会では、制服組も交えての検討作業であったため、何らかの合意に達するためには「脱脅威論」を批判する制服組の意見を尊重する必要があった。そのため、夏目ら内局の背広組は妥協案として、脅威の存在は認めるものの、それを既存のものより低く見積もる「低脅威論」を打ち出すことにより合意形成を図ったと考えられる。この合意に至る流れは、内局と各幕僚監部の間の議論がなく[51]、久保が主導的に作成し、制服組の反発を招いた「平和時の防衛力」と対称的である[52]。しかし、ポスト四次防の考え方が「低脅威論」に収斂されたとは言え、制服組にとって、第 1 節の「久保構想」への批判でも述べた情勢判断の妥当性や、エクスパンションの実現可能性への懸念はまだ残されていた。

（2）「常備すべき防衛力」をめぐる制服組の議論

制服組は「常備すべき防衛力」を全面的に賛成しているわけではなかったとされている[53]。そして、「常備すべき防衛力」をめぐって幕僚監部内で議論となった。

海幕の吉川は幕僚監部内や内局との間の様々なレベルで「『常備すべき防衛力』と、『所要防衛力』との考えのどちらをとるかということで、非常に激しいディスカッションがありました」とし、「所要防衛力」の考え方も捨てきれなかったことから、「いろんな議論をしたけれども、結論は出なかったんです」と回想している[54]。吉川は続けて「それ（とてもじゃないけど、「所要防衛力」の実現は無理だという思い）は、徐々にです。この議論をずっとしていく段階で、私は所要防衛力でいくと、八十万トン、百万トンになります。人とお金の桁が違ってきます。（略）海幕防衛課の業務を通して、実現の可能性を考慮し、考え方が少しずつ固まったと思います」（括弧内筆者加筆）と吉川自身も、「所要防衛力」を支持する考えが変わっていったことを回顧している[55]。この言説からは、吉川本人の「所要防衛力」

---

[50] 防研編『江間清二 OH―OH 冷防同⑦』2017 年、58 頁。
[51] 防研編「藤井一夫 OH」226 頁。
[52] 「夏目晴雄氏インタビュー」NSAOH、1996 年 6 月 14 日、6-7 頁、nsarchive2.gwu.edu/japan/natsume.pdf ; GRIPS 編『伊藤圭一 OH 下巻』136 頁。
[53] 真田『「大国」日本の防衛政策』260-261 頁。
[54] 防研編「吉川圭祐 OH」174 頁。
[55] 同上、175 頁。

に対する認識が変化したことに加え[56]、幕僚監部内でも、「常備すべき防衛力」か「所要防衛力」かをめぐって論戦が繰り広げられるほど、「所要防衛力」の限界が認識されはじめていたことが伺える。

海幕で「常備すべき防衛力」か「所要防衛力」かをめぐって激しい議論が行われた背景には、海上自衛隊（海自）の「四次防」未達成が 3 自衛隊の中で最も深刻であったからであると推察する。当時、陸空自衛隊の主力装備品が高い達成率をあげているのに対し、海自の場合は、護衛艦や潜水艦の達成率が、押しなべて低い状況となっていた[57]。その理由は、陸空自衛隊が優先順位の低い装備品を犠牲にして、戦車や要撃戦闘機といった主力装備品に対する投資の選択と集中を行ったのに対し、主要装備品が艦船に限定される海自は、それが困難であったためである[58]。確かに、主要装備品の額という点で、海自の艦船は陸空自衛隊の装備品と比べ高額となる。加えて、レーダーや兵装を装備していない護衛艦は、装備品として成立し得ない。すなわち、海自が一部の装備品を犠牲にして、象徴的な正面装備品を優先的に整備することは不可能であった。このことからも、海自の選択と集中が困難であることは明白であった。そして、燃料や弾薬といった後方面でも「四次防」の達成は困難な様子であった[59]。海自は正面後方両方の不足に直面し、「四次防」達成が困難であったことが伺える。

また、陸自も同様の状況にあったと考えられる。陸幕の寺島はエスカレーションの閾値の考え方について触れ、「そのどこまでを陸上自衛隊が追究するのか。『このままでいい』というわけにはいかん。しかし、ここまで持っていくと、ものすごい防衛力が要る。それにはどうするんだとか（略）いろいろ議論をやりました」と N 研究会開催当時の状況を回想する[60]。陸自の装備品の達成率は、海自のように押しなべて低い達成率となっているわけではなかったが、装甲車、自走火砲といった一部の装備品での低達成率が目立っていた[61]。そして、当時の陸自の最大の懸念は、定員に対する充

---

56 相澤輝昭「ポスト四次防における海上自衛隊の防衛力整備構想に関する研究―海上防衛力近代化と『8 艦 8 機体制』」『戦史研究年報』第 18 巻、2015 年 3 月、46 頁。
57 護衛艦（隻数）、護衛艦（トン数）、潜水艦（隻数）、作戦用ヘリの達成率はそれぞれ、62%、70%、60%、82%であった。廣瀬『官僚と軍人』182 頁。
58 同上、183 頁。
59 防研編「吉川圭祐 OH」173 頁。
60 防研編「寺島泰三 OH」79 頁。
61 戦車、作戦用航空機、地対空ミサイルの達成率がそれぞれ、89%、89%、100%であったのに対し、装甲車、自走火砲のそれは、65%、22%であった。廣瀬『官僚と軍人』182 頁。

足率であった[62]。当時、実員が伸び悩む一方、定員は年々増加しているため、1968 年を境に、充足率が低下していた。寺島は 1973 年に定員 18 万人体制が完成した際、夏目防衛局防衛課長から「陸上自衛隊はこれから大変だぞ。今度、目標はどうするの？十八万人が出来上がったら、次の目標を何に決めるの？それは、相当深刻な問題じゃないか」と問われた人物がいたと証言する[63]。そして、その後の陸自の定員充足の議論を考えると、「当を得ていた」と寺島は夏目の発言に、当時を振り返りながら同意している[64]。1970 年当時、陸幕は「所要防衛力」を定員 57～63 万人、38～42 個師団と見積もっていた[65]。悲願の定員 18 万人が認められてもなお、それを充足できない状況では、さらに増加した定員の充足率を達成することは難しかったと考えられる。

さらに寺島は、1970 年代当時、普通科などの正面戦力を優先して強化した結果、兵站といった後方面に歪みが生まれていたことについても述べている[66]。陸自も一部の装備品の低い達成率や、募集難による定員に対する充足率低迷という慢性的な問題を抱えていたため、海自と同様に「所要防衛力」を達成することは難しかったと考えられる。

1970 年から 1974 年前半までの間は、一部の制服組が「所要防衛力」のアンチテーゼたる「久保構想」を支持していたにすぎなかった。しかし、N 研究会設立によって背広組、制服組を含めた防衛庁内での具体的な検討に入ると、制服組、なかんずく陸海幕僚監部は、否応なしに「所要防衛力」を標榜する「四次防」の達成が困難であるという現実と向き合わねばならなかった。そして、防衛力のあり方をめぐる議論は、制服組の「所要防衛力」に固執する姿勢に若干の軟化をもたらした。しかし、「低脅威論」の考えに基づく「常備すべき防衛力」を組織的に容認する段階までには至っていなかった。

（3）「久保構想」に対する航空幕僚監部の好意的な態度

実は、空幕は比較的早い段階から「久保構想」を好意的に捉えていた。時はさかのぼるが、1974 年、2 本目の KB 論文が発表された頃、空幕防衛

---

62 日田大輔「陸上自衛隊の 13 個師団体制成立時の課題とその後の防衛力整備―定数 18 万人の達成まで」『安全保障戦略研究』第 1 巻第 2 号、2020 年 10 月、103-104 頁。
63 防研編「寺島泰三 OH」75 頁。
64 同上。
65 「陸上所要防衛力の一試算」GRIPS 編『宝珠山昇 OH 下巻』2004 年、237 頁。
66 防研編「寺島泰三 OH」67 頁。

部防衛課防衛班員であった村木鴻二は「四次防」と KB 論文について、「同じような考え方」「両者ともだいたい同じアプローチ」と両者を同一視していた[67]。そして、当時の横田義夫空幕防衛課長も「これをきちっと隙がないようにやればいいんだ。基盤的防衛力構想というけれども、我々がいままで狙っていたこととちっとも変りない」と発言していたという[68]。さらに、「（KB 論文が）出たら、『我々がやっていることと一緒じゃないか。これは絶好のチャンスじゃないか』という雰囲気が防衛班の中にはありました」「よくよく読んでみようという話になって、『これは言っていることは同じではないか』と、しかも、そういうことであれば理論武装をしてそれを確実にやればいいのではないかというムードに、明らかに変わっていきましたね」（括弧内筆者加筆）と当時の防衛課長の見解、そして防衛班の雰囲気の変化を回想する[69]。

この言説からは、当時の空幕防衛課長に加え、防衛班全体として「久保構想」に基づく防衛力整備であったとしても、当時、空幕が考えていた所要の目標を達成し得ると考えていたことが分かる。そのため、陸海自衛隊のように「久保構想」に批判的ではなかったということが伺える。同じく防衛班員であった那須は、先述したとおり、防衛力のシーリングがないことを問題に「久保構想」への理解を示していたのに対し、村木や横田は、また少し異なる視点から「久保構想」を好意的に捉えていたのであった。しかし、那須が同時期に防衛班で勤務していたことを考えると、防衛班全体として「久保構想」を容認する雰囲気があったのではないだろうか。

このことは「四次防」における陸海空自衛隊の防衛力整備状況の相違が関係していると考えられる。空自はこの頃、主要装備品において高い達成率を誇っていた[70]。そして、「四次防」策定時に空幕運用課長であった竹田は、当時について「第三次防衛力整備計画」（三次防）の目標を着実に積み上げていけばよい時期であったとし、空自は「三次防」の段階である程度、所要の体制ができあがっていたと振り返る[71]。具体的には、F-104 ス

67 防研編『村木鴻二 OH―OH 日安防⑤』2019 年、44-45 頁。
68 同上、44 頁。
69 同上、45 頁。
70 支援戦闘機の達成率が 38％であったほかは、要撃戦闘機、偵察機、輸送機、高等練習機のそれは 100％であった。廣瀬『官僚と軍人』182 頁。
71 防研編「竹田五郎 OH」107 頁。

ターファイター（Star Fighter）[72]、ナイキ（Nike）[73]、自動警戒管制システム（BADGE）[74]、の三本柱が確立され、それら装備品を一層充実させていくものだったと回想している[75]。那須も KB 論文が出た直後の防衛力整備状況について、「多くを望めばきりがない」としながらも、移動警戒隊と E-2C ホークアイ（Hawk Eye）[76]、といった警戒管制部隊の一部を除き、あらゆる機能が揃っていたと回想している[77]。

「四次防」は「三次防」をほぼ踏襲するものであった[78]。そして、空自は「第二次防衛力整備計画」（二次防）から「三次防」にかけて、空自の戦力の根幹である戦闘機、地対空ミサイル、そしてレーダーサイトをはじめとする航空警戒管制組織を満遍なく整備しており、「四次防」では、それを一層充実させていくことが目標であった[79]。そのため、空幕は「三次防」の延長である「四次防」、そしてその「四次防」と同一視していた「久保構想」に対して、不満を抱くことはなかったと考えられる。

いずれにせよ、2 本目の KB 論文が発表された後の 1974 年後半の時期は、制服組の間で「所要防衛力」の実現可能性に対する疑義が広がっていった時期であった。一方、その要因も軍種によって温度差があった。陸海幕が「四次防」の深刻な整備状況を目の当たりにしたことによるものであったのに対し、空幕の場合は、目標としていた「四次防」と同程度の防衛力整備を達成し得ると認識したことによる安堵感からくる差異であった。

3　三木内閣の成立と「基盤的防衛力構想」の萌芽

(1) 坂田防衛庁長官によるポスト四次防に向けた検討の加速

[72] 米国のロッキード（Lockheed）（現ロッキード・マーチン：Lockheed Martin）社が開発した第 2 世代戦闘機であり、第 1 次 F-X（次期主力戦闘機導入計画）において採用された。
[73] 1970 年に導入され、航空自衛隊が運用していた米国製の地対空ミサイル。
[74] Base Air Defense Ground Environment.
[75] 防研編「竹田五郎 OH」107 頁。
[76] 早期警戒機（AEW : Airborne Early Warning）であり、航空機に搭載されたレーダーにより、空中から空域の監視を行うことができる。
[77] 防研編「那須秋男 OH」329 頁。
[78] 中馬『再軍備の政治学』152-153 頁；廣瀬『官僚と軍人』136 頁。
[79] 航空自衛隊五十年史編さん委員会編『航空自衛隊五十年史―美しき大空とともに』防衛庁航空幕僚監部、2006 年、217-221、262-265、314-318 頁。

防衛庁長官に就任した坂田は、当時の防衛政策の秘密主義を批判し、国民のコンセンサスを得る必要性を認識していた[80]。そこで、4 つの具体策を講じた。①民間の有識者で構成される「防衛を考える会」の設置とその提言を受けること、②国防会議を充実させること、③国会における常任防衛委員会の設置、④途絶えていた『防衛白書』の各年刊行であった[81]。坂田は長官に就任してから 4 か月後の 1975 年 3 月 2 日、「防衛を考える会」を設置した[82]。そして、翌月の 4 月 1 日、いわゆる「第 1 次長官指示」を発出し、各幕、統幕事務局、技術研究本部に「四次防」に代わる新たな防衛力整備計画の作成作業を命じた[83]。その内容は次のようなものであった。

まず、緊張緩和傾向にある国際情勢に基づき、大規模紛争の可能性を低く見積もり、我が国に差し迫った脅威はないとする一方、限定的な紛争の可能性を留保している。そして、「所要防衛力」を追求する「四次防」の限界について言及し、改善を訴えている。さらに、作業方針では、後方面の充実について触れている。

また、「第 1 次長官指示」発出の 1 週間後の 4 月 7 日、防衛事務次官名で「常備すべき防衛力の検討について（通達）」が発簡され、各幕僚長、統合幕僚会議議長（統幕議長）に対し、「第 1 次長官指示」に示された情勢判断を踏まえ、「常備すべき防衛力」の体制、規模等の検討を命じている[84]。同文書にも「防衛力整備の基本方針（試案）」が添付され、内容は 2 月 15 日に防衛課長名で発簡された依頼文書の添付書類とほぼ同一のものであった[85]。

---

[80] 「坂田道太氏インタビュー」NSAOH、1996 年 2 月 23 日、2 頁、nsarchive2.gwu.edu/japan/sakata.pdf ; 大嶽『日本の防衛と国内政治』126 頁 ; 瀬端『防衛計画の大綱と日米ガイドライン』63 頁 ; 千々和『安全保障と防衛力の戦後史』43 頁 ; 廣瀬『官僚と軍人』172 頁。

[81] 大嶽『日本の防衛と国内政治』126 頁 ; 田中『安全保障』254 頁 ; 廣瀬『官僚と軍人』172 頁。

[82] メンバーは荒井勇（中小企業金融公庫副総裁）、荒垣秀雄（評論家）、牛場信彦（外務省顧問）、緒方研二（日本電信電話公社総務理事）、金森久雄（日本経済研究センター理事長）、高坂正堯（京都大学教授）、河野義克（東京市政調査理事長）、佐伯喜一（野村総合研究所長）、角田房子（評論家）、平沢和重（評論家・NHK 解説委員）、村野賢哉（ケン・リサーチ社長）であった。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、10-11 頁。

[83] 「昭和五十二年度以降の防衛力整備計画案の作成に関する長官指示」長官指示第 2 号（50.4.1）GRIPS 編『伊藤圭一 OH 下巻』265-270 頁。

[84] 「常備すべき防衛力の検討について（依頼）」(1974～1975 年)『宝珠山文書』(9-8)。

[85] 真田『「大国」日本の防衛政策』260 頁。

そして、「防衛を考える会」は計 6 回の会合を開催し、「第 1 次長官指示」や防衛事務次官通達の発出から 5 か月後の 9 月 30 日、『わが国の防衛を考える』と題した報告書を発表した[86]。『わが国の防衛を考える』も差し迫った脅威がないことから、「所要防衛力」の考え方に基づく防衛力整備の非現実性、そして、正面兵力のみならず、質や後方面の充実を提唱していた。

さらに、既に述べたとおり、この間の 7 月 15 日には、久保が防衛事務次官に就任し、防衛庁の中枢への復帰を果たす。9 月 5 日には、夏目の後任として「51 大綱」の取りまとめを担った西廣整輝が防衛局防衛課長に就任する。民間の有識者によるポスト四次防に向けた検討が着々と進み、防衛庁内部では「常備すべき防衛力」の検討に加え、ハト派の坂田と久保、西廣が防衛庁の主要ポストを占めることとなり、「基盤的防衛力構想」実現に向けた流れは加速していくこととなる。

(2) 「第 2 次長官指示」発出に向けた動き

坂田のリーダシップや民間の有識者会議によって、ポスト四次防の新たな防衛力構想のひな型が形成される一方、防衛庁内において、ポスト四次防の考え方に対するコンセンサスが形成されていたわけではなかった[87]。特に「所要防衛力」からの逸脱に異を唱える制服組の批判は依然として存在し、1975 年の夏から秋にかけて防衛庁内で活発な議論が行われたという[88]。

事務レベルでの議論が行われる一方、1975 年 9 月 11 日及び 9 月 22 日～25 日にかけて、坂田防衛庁長官、久保事務次官、丸山昂防衛局長、白川元春統幕議長、三好秀男陸幕長、鮫島博一海上幕僚長（海幕長）、角田義隆航空幕僚長（空幕長）が参加するハイレベルの「フリートーキング」の場がもたれた[89]。この会議に参加していた宝珠山によれば、坂田は「久保構想」と「所要防衛力」の考え方を相互に叩かせることによって、落とし所を探っていたという[90]。その時の議論の様子について、宝珠山の回想からは「基盤的防衛力構想」といわれるものを唱える久保と、「脱脅威論」に反

---

86 防衛を考える会事務局編『わが国の防衛を考える』19-55 頁。
87 廣瀬『官僚と軍人』178 頁。
88 大嶽『日本の防衛と国内政治』132 頁。
89 「『基盤的防衛力』構想の背景、政策経過関連メモ」GRIPS 編『宝珠山昇 OH 下巻』250 頁；「ノート（防衛局防衛課（1）昭 50.2.20　昭 50.9.23）」（1975 年）『宝珠山文書』（1479）；GRIPS 編『宝珠山昇 OH 上巻』2005 年、155 頁；真田『「大国」日本の防衛政策』265-266 頁；千々和『安全保障と防衛力の戦後史』51-52 頁。
90 GRIPS 編『宝珠山昇 OH 上巻』2005 年、156 頁。

対し、「所要防衛力」に基づく防衛力整備を主張する制服組トップとの間で議論の応酬があり､それを坂田がなだめていた様子を伺うことができる[91]。そして、坂田長官の秘書官として、当時、長官が出席する会議に同席していた坪井龍文は、この時の制服組トップの「久保構想」に対する立場について、好ましい考えではなかったが、辞職して反対するほどのことでもなく､様々な議論を経て最終的には意見がまとまったと回想している[92]。N 研究会での議論を経て、「所要防衛力」か「常備すべき防衛力」かをめぐって揺れ動いていた制服組であったが、組織的に「常備すべき防衛力」を容認するに至ってないことは既に述べた。一方で､坪井の証言からは､フリートーキングにおいて､制服組､なかんずく各幕僚長は､職を賭してまで「所要防衛力」を守ることを考えていたわけではなかったことが分かる。

このフリートーキング後の 10 月 25 日、白川統幕議長が坂田長官にポスト四次防の考え方を説明する場がもたれた[93]。その時に説明資料として使用した「統幕の認識」について、宝珠山によれば、統幕会議が陸海空幕僚監部を代表して、ポスト四次防を小規模の直接侵略に対応できる「所要防衛力」よりも小規模の基盤的な防衛力とすることについて異存がないことを表明したものであるという[94]。併せて、「第 2 次長官指示」の内容についても了承したものであるという[95]。

「統幕の認識」には、「諸情勢の認識や諸制約から、『あるべき姿の防衛力』を持ちえないとする場合は明確に政治指導上のリスクとして、明確にする姿勢が大事」と記されている[96]。確かに、政治指導上のリスクを明確にする条件付きで「あるべき姿の防衛力」を持たないことに同意していると捉えることができる。

（3）「所要防衛力」断念の決定打としての「政治のリスク」

当初、制服組は「常備すべき防衛力」に反発していたが、この時期を境に態度を軟化させたとしている。その要因として、①「限定小規模侵略独力対処概念」に代表される背広組の「低脅威論」への譲歩、②「所要防衛力」を整備できないことの責任を政治が負うとする「政治のリスク」の存

91 同上、155-156 頁。
92 防研編『坪井龍文 OH』70 頁。
93 「『基盤的防衛力』構想の背景、政策経過関連メモ」GRIPS 編『宝珠山昇 OH』250 頁；GRIPS 編『宝珠山昇 OH』160-161 頁。
94 同上、161 頁。
95 同上、162 頁。
96 「統幕の認識」（1975 年 10 月 25 日）『宝珠山文書』（1796）。

在、③制服組による「防衛を考える会」の報告・提言など国民世論への配慮、④制服組の「所要防衛力」実現が不可能であるという認識などが挙げられている[97]。本稿はこれらの要因を否定するものではないが、時系列的な整理が必要であると考える。

既に述べたように、N 研究会での議論を通じて背広組は、防衛力整備の前提について、脅威を前提としない「脱脅威論」ではなく、前提とする脅威を下方修正した「低脅威論」とすることで背広組との妥協に至った。そして、N 研究会での議論や「四次防」の未達成状況により、制服組は「所要防衛力」の達成が困難であると漸次的に認識したことも既に述べた。しかし、防衛力整備に全責任を負う制服組トップの各幕僚長にとって、諸般の事情により、想定される事態を限定し、「所要防衛力」を断念することによって生じるリスクを解決する必要があった。

フリートーキングに陪席した鮫島は、討議の結果、「低脅威論」の考えに落ち着いたとしながらも、残された課題の 1 つとしてのエクスパンションに触れ、長期の情勢判断は極めて困難であることから、情勢の変化に即し、「所要防衛力」への移行を期待することは危険であるとして、防衛力整備上のリスクが存在すると指摘する[98]。しかし、この時坂田は、そのリスクは政治が負うと明言したため、鮫島はそれ以上反対できなかったと回想する[99]。同じく陪席した白川も、エクスパンションのリスクについて、政治が責任を負うとする政治のリスクとして割り切り、制服組としてはそれ以上何も言えなかったことを回顧している[100]。「51 大綱」決定 2 日前の 1976 年 10 月 27 日、主要紙論説委員に対する同大綱の解説後の質疑応答において、防衛局防衛課長の西廣は、エクスパンションのタイムラグについて言及した上で、制服組が情勢の変化を機敏に察知し、機を失することなくエクスパンションすることを政治に強く要望していることについて述べている[101]。

「統幕の認識」や鮫島、白川、西廣の言説からは、国内外の情勢により、やむを得ず「所要防衛力」よりも小さな防衛力を整備し、情勢の変化に応じ、「所要防衛力」にエクスパンションする際の判断リスクが、制服組に

---

97 真田『「大国」日本の防衛政策』266-268 頁 ; 千々和『安全保障と防衛力の戦後史』51-54 頁。
98「鮫島博一氏（元統幕議長）」NSAOH、1997 年 6 月 6 日、5 頁、nsarchive2.gwu.edu/japan/samejima.pdf。
99 同上、5、7 頁。
100 中馬『再軍備の政治学』158 頁。
101 「1976 年『防衛計画の大綱』の解説」（2004 年）『宝珠山文書』（1814）。

とって残された懸念であったことを伺うことができる。しかし、坂田がそのリスクは政治が引き受け、制服組の責任は問わないと明言したのである。そのため、制服組は反論の材料を失い、立場上「所要防衛力」を断念せざるを得なくなったのである。

以上のことから、制服組は「第2次長官指示」発出前のフリートーキングを境として、組織的にも「所要防衛力」の実現を断念したと言える。それは、エクスパンションのリスクを全て政治が引き受けると坂田が明言したためであった。しかし、これまで述べてきたように、制服組、各幕僚監部が妥協したのは久保が唱える「脱脅威論」の考えではなく、あくまで「低脅威論」の考えに対してであった。「統幕の認識」にも「潜在的に脅威がないという立場は、適当ではない」と記述されている[102]。この時制服組は、具体的脅威から防衛力の数量を導き出し整備するという哲学を何としても死守する必要があった[103]。しかし、この頃になると、久保の「脱脅威論」は非主流派になっていた[104]。N研究会の議論を通じて、防衛庁内には「低脅威論」のコンセンサスが、既に形成されていたのである[105]。そのため、久保は防衛事務次官という防衛庁のトップでありながら、大勢には逆らえず、自らの「脱脅威論」を捨て、「低脅威論」を認めせざるをえなかったとされている[106]。

この後、1975年10月29日には「昭和52年度以降の防衛力整備計画案に関する第2次長官指示」、いわゆる「第2次長官指示」が発せられた[107]。「第2次長官指示」は防衛力のあり方として「常備すべき防衛力」を謳い、併せて、「基盤的なもの」という用語を使用している[108]。そして、翌月の11月13日に開催された国防会議議員懇談会における坂田長官の手持ち資料「P4の第2次長官指示の解説」には、「常備防衛力」の後に括弧書きで「（基盤的防衛力）」の用語が登場する[109]。宝珠山らは当初、「常備すべき防衛力」の使用を検討していたが、旧軍の『常備防衛力』を連想させ、

---

102 「統幕の認識」（1975年10月25日）『宝珠山文書』（1796）。
103 千々和『安全保障と防衛力の戦後史』54頁。
104 防研編『江間清二OH』258頁。
105 GRIPS編『宝珠山昇OH上巻』161-162頁。
106 真田『「大国」日本の防衛政策』266頁；千々和『安全保障と防衛力の戦後史』53-54頁が詳しい。
107 「昭和五十二年度以降の防衛力整備計画案の作成に関する第2次長官指示」長官指示第5号（50.10.29）GRIPS編『伊藤圭一OH下巻』271-274頁。
108 千々和『安全保障と防衛力の戦後史』52-53頁。
109 同上；「P4の第2次長官指示の解説（大臣手持ち）」GRIPS編『宝珠山昇OH下巻』248頁。

新鮮味に欠けることから、その性格、実体に着目し、「基盤的防衛力」も併せて使用するようになった[110]。以上のように、「基盤的防衛力」の語はこの時期に萌芽したのである。

そして､内局及び各幕僚監部によるポスト四次防の具体的な内容の検討、1976 年 6 月 4 日刊行の昭和 51 年版『防衛白書』における「基盤的防衛力構想」の解説を経て[111]、1976 年 10 月 29 日、「51 大綱」は国防会議・閣議決定される。制服組が容認した「常備すべき防衛力」は、考え方はそのままに、「基盤的防衛力」に名を変え、「51 大綱」で防衛力のあり方として採用されることとなった。

おわりに

ここまで､制服組に焦点を当て､彼らの「基盤的防衛力構想」の基となった「常備すべき防衛力」の容認過程を追ってきた。その結果、防衛庁内の制服組が坂田長官による「51 大綱」の裁断まで「常備すべき防衛力」に反対していたわけではなく､漸次的に「常備すべき防衛力」を受け入れていったことが明らかとなった。1970 年代前半、多くの制服組が「久保構想」に反発する一方、一部の制服組は「久保構想」に理解を示していた。特に、「四次防」の限界に直面していなかった空自は「四次防」と「久保構想」を同一視し、好意的に捉えていた。その後、N 研究会において、背広組、制服組を含めた防衛庁内での具体的な検討が進むと、制服組、なかんずく陸海幕僚監部は、「四次防」の達成が困難であるという現実を突きつけられた。そして、「所要防衛力」と「常備すべき防衛力」との間で激しい議論が交わされるようになる。その議論を通じて、制服組の間で「所要防衛力」に対する疑義が広がっていく。同時に、背広組は制服組と妥協し、ポスト四次防の考え方を、制服組の反対の一因であった脅威を前提としない「脱脅威論」ではなく、防衛力は小さいながらも脅威を前提とする「低脅威論」にすることとした。このように､制服組は後の「基盤的防衛力構想」につながる考え方に影響を及ぼしていたのである。しかし、これをもって制服組の懸念が全て払拭されたわけではなかった。特に、エクスパンションの実現可能性への懸念が残っていた。そこで、坂田はその責任の全てを

---

110 千々和が宝珠山昇「『基盤的防衛力』政策決定過程に関する一考察に対するコメント」『National Defense Observation Center』2008 年を使用し、論じている。千々和『安全保障と防衛力の戦後史』53 頁。

111 防衛庁編『昭和 51 年版　防衛白書』大蔵省印刷局、1976 年、41-46 頁。

政治側が引き受けると明言したのである。これをきっかけとして、制服組は「所要防衛力」の追求を断念せざるを得なくなったのである。

「所要防衛力」を整備しないことにより生じるリスクを坂田が引き受けたことは、制服組の「所要防衛力」断念の決定打になったと言える。しかし、そこに至る過程において、制服組は様々な葛藤を繰り返しながらも、ポスト四次防の考え方に影響を及ぼし、最終的に「基盤的防衛力構想」につながる「常備すべき防衛力」の考え方を漸次的に受け入れていったと言えるのではないだろうか。