我が国の防衛計画の変遷　Ⅰ　(昭和時代)

黒江　哲郎

防衛省・自衛隊では、1957 年(昭和 32 年)策定の「国防の基本方針」以降、累次にわたりいわゆる防衛計画が策定されてきました。これらの計画は、その時々の国際情勢の分析に基づき、またその時点の国内政局や国の財政事情など国内情勢をも踏まえて、防衛の基本方針、防衛力整備上の重視事項、防衛力の目標水準等を定めています。

本年は平成時代が幕を閉じ、新たな令和の時代が始まった節目の年に当たります。ここでは、歴代の「防衛計画の大綱」を中心に各計画の策定の背景事情や計画に定められた内容を整理し、各計画の意義を評価することで昭和及び平成の防衛政策の変遷を振り返りつつ、令和の時代に向けた防衛政策の新たな課題を浮き彫りにするよう試みたいと思います。

私は、昭和 56 年に現在の防衛省の前身である防衛庁に入庁し、その後平成 29 年に退官するまで足掛け 37 年にわたって防衛行政に携わってきました。その間、これから触れる防衛計画のうちのいくつかの策定に参画する機会がありました。このため、結果的に自分が関与した平成時代の計画についての記述が多めになっています。こうした事情をご賢察頂くとともに、各防衛計画の評価については全くの私見であることをご理解頂ければ幸いです。

東西冷戦と脅威対抗論

朝鮮戦争と警察予備隊・自衛隊の創設

1945 年(昭和 20 年)に太平洋戦争に敗れ、連合国による占領の下で旧帝国陸海軍は解体されました。敗戦から 2 年後に制定された日本国憲法は戦争放棄をうたい軍隊の保有を否定しましたが、1950 年(昭和 25 年)6 月に朝鮮戦争が始まると事態は一変しました。第二次大戦後、1946 年(昭和 21 年)のチャーチルの「鉄のカーテン」演説に象徴されるように、米ソ両大国をそれぞれの頂点とする自由主義陣営と社会主義陣営の対峙が世界情勢の基調となりました。極東における東西両陣営の対立は、宗谷海峡を隔てた我が国とソ連の対峙、朝鮮半島における韓国と北朝鮮の対峙、中国においては大陸を支配する共産党政権と台湾に渡った国民党政権との対峙という形で現れました。

極東における社会主義勢力の伸長に危機感を抱いた米国は、朝鮮戦争の開始を受けて当時日本に駐留していた陸軍部隊を速やかに朝鮮半島に送ることとしたため、日本国内の治安維持機関が不足することとなりました。このため、開戦からおよそ 10 日後には日本の警察力を補う目的で人員規模約 7 万 5000 人の警察予備隊の創設が許可されました。

当初、米国は日本の再軍備に対して慎重な態度をとり、警察予備隊も治安維持を主任務とする軽武装の組織として出発しました。しかし、中国の参戦などにより朝鮮戦争の戦況が流動化すると、米国も軍隊組織を育てる方向に転換し、追放されていた旧軍人の登用や米軍の軍

されたことに伴い、警察予備隊は保安隊に改組され、海上で活動する警備隊とともに新設された保安庁に置かれることとなりました。さらに 2 年後の 1954 年(昭和 29 年)には、保安隊は陸上自衛隊へ、警備隊は海上自衛隊へとそれぞれ改編され、新たに編成された航空自衛隊を加えて、防衛庁・自衛隊が誕生しました。

防衛庁の設置根拠となった法律は防衛庁設置法(昭 29 法律第 164 号)ですが、同法の中には総理大臣の諮問機関として内閣に国防会議を置く旨の規定がありました(第 42 条)。この規定を受けて 1956 年(昭和 31 年)に国防会議が設置され、戦後の国防関係組織の整備が一応の完成を見ました。

「国防の基本方針」の策定

新たな組織の下、戦後の日本の防衛力の在り方に関する議論が行われ、1957 年(昭和 32 年)には「国防の基本方針」(昭和 32 年国防会議・閣議決定)が定められました。この方針は、国防の目的を侵略の未然防止と排除であると規定し、①国連の活動を支持し国際協調を図る、②民生安定、愛国心高揚により国の安全保障基盤を確立する、③自衛のため必要な限度で効率的な防衛力を漸進的に整備する、④国連が有効に機能を発揮するまでは米国との安全保障体制を基調として侵略に対処する、旨を明らかにしました。

第二次大戦の終結から「国防の基本方針」が決定されるまでの 10 年余の間に、米国は水爆の開発・実験に成功(1952 年(昭和 27 年))するとともに北大西洋条約機構(NATO)、豪ニュージーランド米三国安全保障条約(ANZUS)、東南アジア条約機構(SEATO)と相次いで地域安全保障機構を成立させたのに対し、ソ連は米国に次いで水爆実験に成功(1953 年(昭和 28 年))し、1955 年(昭和 30 年)にはワルシャワ条約機構(WTO)を発足させて対抗しました。さらに、1957 年(昭和 32 年)にはソ連が米国に先駆けて人類初の人工衛星の打ち上げに成功して科学技術水準の高さを見せつけ、米国に深刻な危機感を抱かせました(スプートニクショック)。その後、戦略兵器技術に直結する宇宙開発分野での米ソ間の競争が急速に激化しました。

第二次世界大戦の戦勝国同士が厳しく対峙するに至ったことで、戦後世界の平和のための機構として期待された国際連合は深刻な機能不全に陥りました。このため、「国防の基本方針」は、国連の活動を支持するとしつつ、国連が有効に機能するまでは日米安保体制を基調とする、すなわち西側陣営の一員として自国の平和と安全を守るとの方針を示したのです。

東西対立の激化と脅威対抗論(一次防から四次防まで)

「国防の基本方針」の第三項は、防衛力を漸進的に整備するとしていますが、一般に防衛用の装備品を製造するためには長い時間(戦車や装甲車などの車両で 2 年以上、航空機や艦艇で 4～5 年)がかかります。このため、限られた予算の中で防衛力を効率的に整備するためには、将来の国際情勢や諸外国の軍事技術の進展などを見据えて計画的に装備の開発や取得を進める必要があります。このような観点から、政府は 1958 年(昭和 33 年)以降、順次

中期的な防衛力整備計画を策定し、その下で各年度の防衛予算を手当てしてきました。

最初の計画は、1958 年度(昭和 33 年度)から 1960 年度(昭和 35 年度)までを対象とする第一次防衛力整備計画(一次防)でした。この当時、発足したばかりの自衛隊は、米軍から供与された古い装備品を使用していたため、独立国の国防組織に相応しい新しい装備品を自前で整備することが急務でした。このため、一次防では新たな防衛力の骨格となるような体制を整えること、すなわち「骨幹防衛力の整備」が目標とされました。

1961 年度(昭和 36 年度)については、いわゆる 60 年安保闘争の影響で中期計画が策定できず単年度予算として措置されましたが、その後は二次防(1962～1966)、三次防(1967～1971)、四次防(1972～1976)と三つの五ヵ年計画の下で新たな装備品の導入が進み、米軍からの供与装備品は徐々に退役して防衛力の水準は着実に向上しました。

昭和 30 年代から 40 年代までの約 20 年間に、世界では米ソ両国による大陸間弾道弾(ICBM)配備や潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)開発などの核軍拡競争が激化し、1962 年(昭和 37 年)のキューバ危機の際には核戦争の勃発が深刻に懸念されました。加えて、ベトナム戦争を始め四度にわたる中東戦争など東西両陣営が直接間接に関与する地域紛争が頻発しました。

このような安全保障環境の下で策定された二次防から四次防までの計画は、「通常兵器による局地戦以下の侵略」に有効に対処し得る防衛力を確立することを目標としていました。これは、①東西両陣営が核軍拡競争を続けた結果、ほぼ均衡した膨大な量の核兵器を保有するに至ったことにより、共倒れを避けるため、両陣営ともに核戦争やそれに結び付きかねない通常兵器による全面戦争は避けようとするだろう、②しかし全面戦争に至らないような地域や期間が限られた限定紛争は抑止しきれないだろう、③そうした紛争を抑止するためには通常兵器による局地戦以下の侵略に対処し得る防衛力が必要だ、という考え方です。このようなアプローチは、冷戦構造で抑止し切れない侵略を我が国にとっての脅威ととらえ、これに対抗し得る防衛力を整備するという意味で「脅威対抗論」あるいは「所要防衛力論」と呼ばれました。

51 大綱…東西の緊張緩和と基盤的防衛力構想

緊張緩和の進行

1962 年(昭和 37 年)のキューバ危機で米ソが核戦争を始める瀬戸際にまで至ったことで、両国の間では核戦争防止の機運が高まりました。このため、東西両陣営の間では核戦争を防ぐための政治対話が開始され、米ソ間のホットラインの設置や核実験禁止の条約化などが進められました。このような流れの中で、1970 年(昭和 45 年)に本格的に開始された第 1 次戦略兵器制限(SALT Ⅰ)交渉は、1972 年(昭和 47 年)に署名に至りました。いわゆる米ソ間の緊張緩和(デタント)の到来です。

時を同じくして、米ソ間のみならず米中関係でもいわゆるニクソン・ショックと呼ばれる大転換がありました。1971 年(昭和 46 年)にはニクソン米大統領が電撃的に中国との関係改善と中国への訪問を発表し、翌 1972 年(昭和 47 年)にニクソン訪中が実現しました。この過程で、日中間でも関係正常化が進められ、同年には日中共同声明が署名され、最終的には 1978 年(昭和 53 年)に日中平和友好条約が調印されました。

また、中国とソ連は同じ社会主義国ではありましたが、両国間に内在していたイデオロギーや外交面での路線対立は、1962 年(昭和 37 年)に発生したキューバ危機を中国が公然と批判したことなどを通じ、徐々に顕在化していきました。その後、中国では文化大革命が開始され、ソ連による東欧民主化の弾圧を中国が厳しく批判するなど対立が激化し、1969 年(昭和 44 年)には中ソ国境のダマンスキー島の帰属を巡り軍事衝突にまで発展しました。その後、米国が中国との接近を図ったことにより、一枚岩と見られていた社会主義陣営体制に決定的な亀裂が入ることとなり、大国間の均衡と牽制の関係はより複雑化することとなりました。

この当時、日本の国内政治はいわゆる 55 年体制と称される保革対立、自社対立の時代でした。政府与党は戦後一貫して経済復興を優先し、安全保障・国防政策に関しては慎重な姿勢をとり続けてきましたが、野党やマスコミからは常に自衛隊の合憲性や日米安保体制の必要性、防衛関係費の妥当性などに対する疑問が提起され続けていました。そんな中で東西間の平和的な対話の流れが明確になったため、政府としては緊張緩和が進む国際情勢と整合性のある防衛政策を示す必要に迫られました。

51 大綱の策定と基盤的防衛力構想

このような背景の下で、四次防終了後の 1976 年(昭和 51 年)に「防衛計画の大綱」(昭和 51 年 10 月 29 日国防会議・閣議決定。以下、「大綱」という。)が策定されました。この通称「51 大綱」(今日に至るまで複数の大綱が策定されてきたので、区別するため作成年度を冠して表すこととします)は、我が国が保有すべき防衛力をいわゆる「基盤的防衛力構想」によって理論づけました。この構想は、以下に述べるような様々な点で従来の防衛力整備計画とは大きく異なる画期的なものでした。

第一に、防衛力の意義、防衛の態勢、各自衛隊の体制や保有すべき防衛力の目標水準

などを具体的に示すことで、防衛の在り方について国民の理解を得ようとした点です。四次防までの計画には向こう 5 年間の装備調達の量や経費規模は示されていたものの、その根拠に関する説明は具体性に乏しいものでした。また、何よりも最終的な防衛力の目標水準については定性的な記述しかなく、数字では示されていなかったため「我が国の防衛力はどこまで大きくなるのか」という疑問の声が上がっていました。51 大綱はこのような国民の懸念に応えるため、我が国の防衛の在り方をわかりやすく説明した上で、目標とする陸上自衛官定数や各自衛隊の基幹部隊の数、護衛艦や航空機の数などを別表という形で具体的に明示しました。

第二に、我が国が保有すべき防衛力について、四次防までの考え方を改め、「限定的かつ小規模な侵略」を独力で排除できることを目標としました。51 大綱は、全般的な国際情勢については、四次防までと同様、米ソの核抑止力の存在と関係改善の努力により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と分析しました。他方、我が国周辺地域については四次防までとは異なり、米ソ中の三国間に均衡が成立していることに着目し、日米安保体制の存在を前提とすれば我が国に対する本格的な武力侵攻、すなわち四次防などが目指していた「局地戦以下の侵略」、「限定紛争」が起きる蓋然性は乏しいと分析しました。したがって、これに見合った防衛力をただちに備える必要はなく、代わりに周辺国が大規模な動員や部隊移動などの準備なしに短時間で実行出来るような「限定的かつ小規模な侵略」に対応できる程度の防衛力を保有しておけば、平素の抑止力としては十分だ、と結論付けました。あわせて、情勢に重要な変化が生じた場合には防衛力を拡大して対応するという、いわゆるエキスパンド（拡大）条項を加えました。

脅威は「侵略し得る能力と侵略しようとする意図」で構成されると言われていますが、意図は変わりやすく予測しづらいため、近隣諸国が保有する軍事的な能力そのものに対応すべきだというのが従来の考え方でした。これに対して 51 大綱は、意図は可変的ではあるが、同時に様々な要素によって制約されるので、必ずしも相手が持っている能力と同等の防衛力を整備する必要はない、と考えました。すなわち、周辺国が我が国に対し「局地戦以下の侵略」を行う能力を保有しているとしても、実際の侵略については東西関係改善の努力や大国間の均衡といった要素に制約されるし、大規模な侵略ほど強く抑制されるため蓋然性は低くなると分析したのです。そのような環境におかれた我が国としては、「意図が制約されづらい侵略」を抑止し得る防衛力、すなわち大がかりな準備なしに短期間で既成事実を作ろうとするような小規模な武力行使を拒否し得る防衛力を目標にするのが適切だ、と考えたのです。

他方、もし近隣諸国の意図が疑われるような重要な情勢変化がある場合には防衛力を拡大しなければならない、このため新たな防衛力への円滑な移行にも配意しておく必要がある、と整理しました。このような考え方は、国際情勢が平穏で差し迫った武力紛争の危険がないことを前提としていることから「平和時の防衛力」とも呼ばれましたし、脅威対象国の能力に直接対抗するものではないという意味で「脱脅威論」と呼ばれることもありました。

第三に、国内的な諸制約を勘案し、現実的に到達可能で、かつ、完結性のある防衛体制を目標とした点です。当時の我が国は、オイルショックの影響などにより経済財政事情が厳しさ

を増しつつありました。また、現在我が国は深刻な少子高齢化の危機に直面していますが、人的資源の制約による若年隊員確保の困難性は当時から既に問題視されていました。さらに、狭隘な国土、地域開発の進展、環境保全の必要性などから新規の用地取得は困難で、部隊や演習場の新設は年々難しくなりつつありました。他方で、四次防までの整備目標であった「通常兵器による局地戦以下の侵略に対処し得る防衛力」に速やかに到達すべく戦車や艦艇、戦闘機などの正面装備品の整備を優先した結果、後方支援分野にしわよせが行くなどの問題がありました。このため、51 大綱は、防衛上必要な機能が一通り備わっていて災害派遣や対領空侵犯措置など平時の任務にも対応できるような、組織や配備に均衡がとれた防衛力、同時に、近い将来到達可能で一定の完結性のある防衛力を保有することとしました。具体的には、どの方面における事態にも対処できるよう、陸自であれば我が国の地形に対応して均衡をとって配置された部隊を保有すること、海自であれば常時 1 個護衛隊群を即応態勢で維持できること、空自であれば常時継続的に対領空侵犯措置を実施し得ることなどを自衛隊の体制の基礎としました。必要な機能が一通りそろっていれば、いざ情勢が変化して防衛力を拡大する必要が生じる場合でも拡大しやすいという点も勘案されました。

さらに、政府は 51 大綱の策定に併せて、防衛関係費を国民総生産(GNP)の 1%以下とする旨の閣議決定を行いました。51 大綱は四次防までの計画とは性格が異なるため、装備の調達量や防衛関係費の規模などは記述していません。しかしながら、防衛力の規模のみならず防衛予算の額についても「際限のない増強を目指しているのではないか」という国民の懸念に応える必要がありました。そこで、当時の防衛関係費が GNP の1%近くで推移しており、厳しい経済財政事情からして当分は防衛関係費を大幅に伸ばすことは現実的ではなかったことを踏まえ、1%を超えないことを目安としたのです。

なお、51 大綱の目標水準には近々に到達可能と考えられたこともあり、その後しばらくは中期的な防衛力整備計画は作られませんでしたが、のちに計画的に装備の調達等を進める必要性が再認識され、1980 年度(昭和 55 年度)以降は政府レベルではなく防衛庁限りで中期業務見積もり(中業)を策定し、これに基づいて予算要求が行われることとなりました。

冷戦の再来と防衛関係費 GNP1%枠の撤廃

政府は、51 大綱により国際的なデタントの動きに対応しようとしましたが、東西間の緊張緩和の流れは長続きせず、ソ連が 1979 年(昭和 54 年)にアフガニスタンへの侵攻を開始すると米ソ関係は急激に悪化しました。

私はちょうどアフガン侵攻開始直後の 1981 年(昭和 56 年)に当時の防衛庁に入庁し、防衛局計画官室という中期的な防衛力整備計画をとりまとめる部署に最初に配属されました。デタントムードがしぼみ「ソ連の潜在的脅威」が声高に語られ始め、東西冷戦が再び激化し始めた時期でした。国内では緊張緩和に対応した抑制的な防衛力整備に対する疑問が提起され、同年1月に誕生した米国のレーガン政権が軍拡路線にかじを切ったことも追い風となり、策定済みの 53 中業(昭和 55 年度から 59 年度までを対象とする中期業務見積もり)の前倒し達成

が図られました。また、56 中業(昭和 58 年度～62 年度対象)及び 59 中業(昭和 61 年度～65 年度対象)の策定に当たっては、51 大綱に定めた防衛力の水準の早期達成が叫ばれ、いわゆるシーレーン防衛能力の強化などが焦点となりました。

特に、冷戦の再来に対応して防衛予算の増額の流れが強まる中で策定作業が始まった 59 中業は、防衛庁限りの見積りという位置づけから最終段階で政府計画(「中期防衛力整備計画」(昭和 60 年 9 月 18 日国防会議・閣議決定。以下、「中期防」という。))へ格上げされるとともに、計画の中に向こう5年間の防衛関係費総額 18 兆 4 千億円という数字が明記されました。これは、政府計画にして財政当局も巻き込むことにより防衛力整備の進展を確実なものとする一方、防衛予算の拡大に歯止めをかけるため予め 5 年間の経費の上限を決めてしまうという考え方に基づく措置でした。また、この 18 兆 4 千億円という額は、当時の政府経済見通しをもとに機械的に計算すれば 5 年間の GNP 総額の1%を超えるものだったため、大いに物議をかもしました。しかし、政府は実際の GNP は当該年度にならないと確定しないため向こう 5 年間の GNP 総額というのはあくまでも推計に過ぎないこと、GNP 比1%枠の対象は各年度の防衛予算であり中期防の数字をしばるものではないこと、各年度の予算編成に当たっては依然として GNP 比1%枠の閣議決定の趣旨が尊重されることなどから問題はないと説明しました。

翌 1986 年(昭和 61 年)12 月、昭和 62 年度政府予算案の編成の際、様々な経費縮減の努力にもかかわらず GNP の伸び率が低かったこともあって遂に防衛予算は GNP 比1%を若干上回らざるを得ないこととなりました。このため、GNP1%枠の閣議決定は正式に撤廃され、これに代わって翌 1987 年(昭和 62 年)1 月に、軍事大国にならない等の基本方針を維持すること、いわゆる中期防総額を防衛関係費の上限とすること(総額明示方式)、節度ある防衛力整備を行うという精神を引き続き尊重することなどを内容とする「今後の防衛力整備について」(昭和 62 年 1 月 24 日安全保障会議・閣議決定)が決定されました。

この過程で基盤的防衛力構想に対する疑問の声も上がりましたが、まずは 51 大綱別表の水準達成が急がれたことに加え、脅威に直接対抗しない「平和時の防衛力」という考え方が幅広く定着していたこともあり、51 大綱そのものの見直しはすぐには実現しませんでした。

東側陣営の内部崩壊

厳しい東西対立が再燃したこの時期、政府は 51 大綱を維持したままで防衛関係費を増加させて緊張の高まりに対応しながら、国際情勢の推移を見極めようとしました。しかし、東西間の緊張が激化する裏で、国際情勢は更に大きく構造的に変化しようとしていました。ソ連は、侵攻したアフガニスタンで反政府イスラム勢力の激しい抵抗に遭って苦境に陥り、長引く戦闘のために徐々に体力が削がれていきました。もともとソ連を中心とする東側陣営の経済運営は成功しておらず、アフガン侵攻の疲弊が重なった上、1983 年(昭和 58 年)に発生した大韓航空機撃墜事件により国際的に厳しい批判を浴びることとなりました。経済的に低迷し、国際的にも孤立するソ連は、もはや米国のレーガン政権が同年に発表した戦略防衛構想(SDI)などの軍拡の圧力に抗うことは出来ませんでした。こうした中、1985 年(昭和 60 年)にソ連共産党

書記長に就任したゴルバチョフは、翌 1986 年(昭和 61 年)に発生したチェルノブイリ原発事故を契機として情報公開(グラスノスチ)に着手するとともに、ペレストロイカと呼ばれた経済改革を進めるなど国内の体制改革を推進しました。また、外交面では米国との核軍縮交渉を進め 1987 年(昭和 62 年)に中距離核戦力全廃条約(INF 条約)を成立させるとともに、中ソ関係の改善やアフガニスタンからの撤兵を進めました。さらに、東欧諸国で発生した民主化運動に対する軍事介入を控えた結果、1989 年(平成元年)末に東西対立の象徴だったベルリンの壁が崩壊し、半世紀近くにわたって国際情勢の基調をなしてきた東西冷戦は遂に終結しました。

51 大綱・基盤的防衛力構想の意義と限界

51 大綱は、平和国家として他国に脅威を与えるような軍事大国とならないという我が国の基本方針に相応しい防衛戦略、すなわち、我が国の地理的特性など基盤的な要素を勘案し、平時における基盤的な任務に対応可能で、いざという時に拡大する基盤となるという「基盤的防衛力構想」を初めて示しました。

この構想は、国際情勢を冷静な眼で分析し、大国間の均衡が周辺諸国の意図に影響を与えているというメカニズムを明らかにした上で、戦後初めて我が国が目指すべき現実的な防衛力の在り方を具体的に示したものでした。基盤的防衛力構想は「軍事的脅威に直接対抗するのではなく、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必要最小限度の防衛力を保有する」ものとも説明されていますが、周辺国との軍拡競争を避けながら、容易に現状変更を許さない防衛力を目指したものであり、防衛力に関する国民的合意の形成に大きく寄与したものと言えます。

本来、一国の防衛力は国力に見合ったものでなければなりません。国の他の施策と整合性のとれない身の丈に合わないほど大きな軍事力を保有するのは「軍事大国」です。その意味で、51 大綱が我が国固有の各種の制約(財政、人口、地積)を意識し、我が国の防衛力がこれらの要因と調和的であるべきことを明示した点は極めて重要です。

さらに、51 大綱が平素から自衛隊が果たすべき任務を適切に遂行し得ることを目標とした点も評価できます。島国日本の平和と安全にとって周辺海域の警戒監視や対領空侵犯措置を適切に実施することは必要不可欠ですし、地震大国の我が国にとっては災害派遣も極めて重要な任務です。平素からの任務を重視して我が国に相応しい防衛力を整備しようとする考え方は、今日にも通じる普遍性のある戦略と言えます。

他方、今日から振り返ってみれば、51 大綱には様々な限界や不備も見受けられます。

第一に、国の防衛を考える以上、周辺国の軍事力に着目しなければならないのは当然ですが、当時の国際情勢がデタント局面であったことを前面に出し「脱脅威」を強調し過ぎたことです。ソ連のアフガン侵攻後に周辺情勢が緊迫化した時期には、「脱脅威」の考え方にとらわれ過ぎて自衛隊の量的・質的強化が遅れることにつながりました。逆に、ゴルバチョフ書記長の登場により状況が劇的に反転し再び緊張が緩和された時期においては、「脱脅威」の考え方が「脅威がどう変わろうが 51 大綱に定める防衛力は必要だ」と解釈され、防衛力の在り方や

具体的な目標水準は長期にわたって見直されないままとなりました。結果として、国際情勢がめまぐるしく変化したにもかかわらず防衛力の目標水準は上方にも下方にも変更されず、硬直的な防衛力整備が続いてしまったと言えます。

第二に、「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」という概念が一種の誤解や混乱を招いた面があったものと思われます。この概念は、米ソ中三国の均衡関係と日米同盟の存在等で構成された当時の抑止構造のスキを突かれないような防衛力を整備すべきだという考え方を、従来の脅威対抗論と比較して論じるために用いられたものでした。ところが、あたかも我が国に対して「限定小規模侵攻」が行われる蓋然性が高いかのような誤解を与えるところがありました。

第三に、日米同盟に係る記述が相対的に不足していたことが挙げられます。51 大綱策定当時には近代的な防衛力を完成させることが優先課題であったため、作り上げた防衛力をどう動かすか、その際に米軍とどのように協力すべきかといった議論は未成熟でした。また、我が国に対する差し迫った軍事的脅威が見当たらなかったこともあり、侵略に対して日米両国がどのように役割分担すべきか、同盟強化のために必要な政策は何か等を現実の問題として考えようという機運は乏しかったと言えます。

ちなみに日米同盟について言えば、51 大綱策定から 2 年後の 1978 年(昭和 53 年)に、「日米防衛協力のための指針」(いわゆるガイドライン)が初めて日米間で合意されました。このガイドラインは、それまで曖昧だった自衛隊と米軍との共同対処の基本的な在り方、役割分担の考え方などを示した画期的な文書でした。ただ、日米共同対処を必要とするような現実的な危機が顕在化していなかったため、51 大綱の考え方をそのまま踏襲して「限定的かつ小規模な侵攻には日本が独力で対処する」とするなど、実戦的な視点に乏しい記述となっていました。

第四に、国際的な安全保障環境を所与の条件としてしかとらえておらず、国として安全保障環境を望ましい安定的なものに変えていく、そのために働きかけていく、という積極的な視点はありませんでした。これは、我が国が当時既に経済的には大国の仲間入りを果たしていたものの、外交・安全保障面で国際的なリーダーシップを発揮するまでに至っていなかったことを反映していたとも言えるでしょう。このため、日米同盟に関する記述の乏しさと相まって、全体として受動的で「一国平和主義」的な印象を与える文書となっています

その後時代は平成へと移り、ポスト冷戦期を迎え、51 大綱の見直しの機運が本格的に高まっていくこととなります。