

戦後防衛政策と防衛費⁽¹⁾

— 定量的歯止めを中心に —

A Study of Postwar Japan's Defense Policy and Expenditure

— With a Focus on the Quantitative Limitations —

真田 尚剛

SANADA Naotaka

1. はじめに

戦後日本において、国論を二分し、最大の政治的争点となってきた問題が、防衛政策であるという指摘に対し異論はあるまい。1950年の警察予備隊創設後、1958年度から4度の防衛力整備計画（1～4次防）が実施されたが、憲法上の曖昧性を回避し、安全保障や防衛の問題をタブー視してきた上、「戦前の反省」によって、戦後防衛政策は長い間、自主規制されてきた。例えば、自衛権発動のための3要件、専守防衛、武器輸出3原則等、非核3原則、海外派兵や集団的自衛権行使の禁止などの定性的歯止め、そして防衛費GNP1%枠という定量的歯止めが挙げられる⁽²⁾。これらの歯止めは日本独自の規制であるが、第1次防衛大綱や旧日米ガイドラインが策定された1970年代半ば以降、GNP1%枠が撤廃され、現在は、専守防衛や武器輸出3原則等、集団的自衛権の行使禁止という定性的規制についても、民間レベルだけではなく、政府内においても見直しの議論が行なわれている⁽³⁾。また、1990年代初頭の湾岸危機後の防衛政策は積極的なものへと変化し、「国際貢献」の範囲は広がっている。一方、日本を取り巻く安全保障環境は、9・11テロによって注目された非対称脅威（asymmetric threat）とともに、北朝鮮や中国などの従来型の対称脅威（symmetric threat）が存在しているため、主要先進国の中で最も厳しく、自衛隊の活動任務は、先の「国際貢献」も含めて拡大する一方である。以上のように、日本独自の自主規制が見直され始め、自衛隊の活動任務も拡大し続けているということは、抑制的であることを最大の特徴としていた戦後防衛政策が変わりつつあることを意味している。

毎年発行されている防衛白書には、「防衛政策の基本」について書かれた箇所がある⁽⁴⁾。まず1957年の岸信介政権時に決定された「国防の基本方針」が挙げられ、次に「その他の基本政策」において「『国防の基本方針』を受けて、これまでわが国は、憲法の下、専守防衛に徹し、他国に脅威を与えるような軍事大国とならないとの基本理念に従い、日米安保体制を堅持するとともに、文民統制を確保し、非核三原則を守りつつ、節度ある防衛力を自主的に整備してきている」と述べられている。つまり、防衛白書によ

ると、「国防の基本方針」のもと、①専守防衛、②軍事大国とならないこと、③非核三原則、④文民統制の確保が「防衛政策の基本」ということになり、定性的規制のみが明記されているのである。しかし、定量的歯止めである GNP 1% 枠についても、「日本が軍事大国にならない決意の象徴、あかし」であり⁽⁵⁾、戦後防衛政策における重要な歯止めだったという指摘もある⁽⁶⁾。

国際的にみて、軍事費の総額や GDP 比は大きな意味を持ち、例えば、近年、急激に増加し続けている中国の不透明な軍事費に対しては国際的に大きな批判があり、軍事費の GDP 比については「軍事化」水準の指標になるという指摘もある⁽⁷⁾。日本の防衛費を巡っては、日米間、担当省庁間、政党間において常に議論され続けており、特に社会党などは防衛力に対する定量的歯止めとして防衛費抑制を考えていた。1967 年度から防衛費は GNP 1% 以下で推移しており、1976 年 11 月の三木武夫政権時に防衛費 GNP 1% 枠が決定され、定量的規制が設けられるが、1986 年 12 月、中曽根康弘政権において同枠が撤廃される。しかし、日本の防衛費は、その後もほぼ毎年 1% 以下であり、米国の中央情報局 (Central Intelligence Agency : CIA) による公開資料 (*The World Factbook*) では、GDP 比で世界 149 位 (0.8%) と世界最低水準である⁽⁸⁾。

つまり、以前から GNP 1% 以下であった防衛費に対して、三木政権は 1% 枠を設け、その 10 年後に中曽根政権が同枠を撤廃するが、その後も防衛費はほぼ 1% 以下の水準で推移しているということである。1967 年度から今日に至るまで、防衛費はほぼ GNP 1% 以下で推移しているにも関わらず、なぜ定量的規制を設定し、また撤廃したのか。日本独自の自主規制は戦後防衛政策における最大の特徴であるが、先行研究では、研究対象時期が三木政権と中曽根政権に集中している上、学術的研究も少ない⁽⁹⁾。そのため、本稿では、戦後日本における防衛費の変遷について概観した上で、歴代政権に焦点を当て、定量的規制である GNP 1% 枠の成立と撤廃について論じる。

2. 防衛費の変遷

日本における防衛費への定量的規制という具体的な問題を論じる前に、本節では、戦後日本の防衛費の変遷について概観する。

防衛省が編集し、毎年発行している防衛白書には、防衛関係費についての項目が設けられており、防衛関係費の内訳や構造について詳しく説明されている。また、同白書の末尾には、「防衛関係費 (当初予算) の推移」が掲載されており、「GNP・GDP (当初見通し) (A)」や「防衛関係費 (D)」、「前年度伸び率」、「防衛関係費の対 GNP・GDP 比 (D/A)」などの項目もある。それらによると、2010 年度の防衛費 (政府予算案) は 4 兆 6826 億円であり、GDP 比は 0.985% である⁽¹⁰⁾。日本の軍事力については世界有数だと指摘されることがしばしばあるが、その根拠としては、最新鋭の兵器を装備していることの他に、年間の防衛費が挙げられている。例えば、スウェーデンのストックホルム国際平和研究所 (Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI) 編集の年鑑 (*SIPRI Yearbook 2010*) によると、日本の防衛費は世界第 6 位 (510 億ドル) である⁽¹¹⁾。そのため、その絶対額においては世界有数であり、「軍事大国」と評され

ることもある。しかしながら、防衛費の絶対額が大きいため、「軍事大国」であるとはいえない。なぜなら、第1に「軍事大国」についての共通した定義がないためであり、第2に「軍事大国」であるための指標を挙げるならば、防衛費の他に、核兵器保有や戦力投射能力の有無、防衛政策、ドクトリンなどがあるからである⁽¹²⁾。

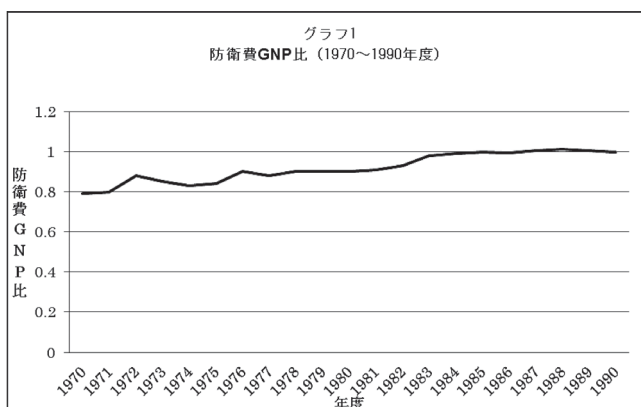
さて、戦後日本における防衛費の変遷についてであるが、当然ながら、防衛費は防衛政策と密接に関係している。1950年7月に警察予備隊創設の命令を受けた時、日本側は全くのゼロから再軍備を始めなければならなかったため、GNP及び一般会計の比率でかなりの経費を防衛力整備へ支出する必要があった。もっとも、当初は日本経済全体が小さかった上、在日米軍関係費用が多額であったため、比率が大きくなったわけであるが⁽¹³⁾、表1のように、1950年代の防衛費はGNP比と一般会計比においてかなり高いといえる。その後、防衛費は、一般会計比において1960年度から10%以下、1972年度以降は7%以下で推移し、GNP比では1961年度から1.2%以下である⁽¹⁴⁾。当初は、長期計画を持たず、単年度計画によって整備されてきたが、1958年度からは防衛力整備計画が始まり、1次防（1958～1960年度）、2次防（1962～1966年度）、3次防（1967～1971年度）、4次防（1972～1976年度）が策定された。当時は経済全体や国家予算額が大きくなる高度成長期であり、それにもなって防衛力整備計画は計画ごとに予算が倍増していったため、「倍々ゲーム」と評されていた。防衛費の限度については、国会において野党から度々問われており、「国民所得の2%以上は好ましくない」「2%が基準」「1%くらいは欲しい」などと歴代の防衛庁長官は答えている⁽¹⁵⁾。しかしながら、後述するように、政策として定量的規制を設ける必要性に迫られるのは、1970年代前半以降である。

表1 防衛費のGNP／一般会計比（1952～1959年度）

	1952年度	1953年度	1954年度	1955年度	1956年度	1957年度	1958年度	1959年度
GNP比 (%)	2.78	1.67	1.78	1.78	1.73	1.46	1.45	1.45
一般会計比 (%)	20.76	13.01	13.96	13.61	13.81	12.61	11.31	10.99

※ 出典：朝雲新聞社編集局編『平成22年度 防衛ハンドブック』朝雲新聞社、2010年、345-348頁。

※ 注：各年度は当初予算と当初見通しのGNPである。



※ 出典及び注は、表1と同じ。

その1970年代前半、「倍々ゲーム」に対する国内外からの批判や石油危機があり、4次防が未達成となったため、これまでの脅威対抗型である所要防衛力構想から方針を転換した第1次防衛大綱が1976年10月に策定される。大綱策定後の当初は単年度方式であったが、主要業務の見通しが必要なため、「中期業務見積り」(中業)を防衛庁内において作成することとなり、53中業(1980～1984年度)と56中業(1983～1987年度)が作られた。その後、中曽根康弘政権において、中業は「中期防衛力整備計画」(中期防)へ格上げされ、第2次大綱、第3次大綱を経た現在も、中期防によって計画が立てられている。

表1で示したように、1950年代は防衛費がGNP比1%を超えていたが、1967年度からは1%以下となり、1987年度から3年度連続で1%を超えた後は、現在まで再度1%以下となっている。しかも、1%以上となった1987年度、1988年度、1989年度の3年度は、それぞれ1.004%、1.013%、1.006%とわずかしか1%を上回っていないのである(グラフ1)。次節以降では、なぜGNP1%枠を設定し、それを撤廃したのかについて論じる。

3. GNP 1%枠の決定

本節では、1976年11月にGNP1%枠が決定されるまでの過程について、1970年代前半の国際情勢と国内状況を踏まえながら、明らかにする。尚、第1次防衛大綱の策定過程については優れた先行研究があるため⁽¹⁶⁾、本稿では最小限の言及にとどめる。

1971年7月、米国の国家安全保障問題担当大統領補佐官であるヘンリー・キッシンジャー(Henry Kissinger)が極秘に訪中し、翌年にリチャード・ニクソン(Richard Nixon)米大統領が中国を訪問することとなった(第1次ニクソン・ショック)。1972年2月に訪中したニクソンは、米中共同声明を発表し、その3か月後にはソ連において第1次戦略兵器制限条約(Strategic Arms Limitation Talks 1: SALT I)に調印する。また、欧州安全保障協力会議(the Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)の設置が1975年8月に決定したこともあり、国際情勢はデタントの時代へと入っていった。第1次ニクソン・ショックの1か月後には、米ドルと金の交換停止という「新経済政策」がニクソンによって発表され(第2次ニクソン・ショック)、日本の防衛政策はこの2つのニクソン・ショックによって大きな影響を受けることとなる。

国内外からは、防衛力整備計画の「倍々ゲーム」によって増え続ける防衛費に対して批判が起り、「日本軍国主義復活」を警戒する声まで聞かれるようになった上、経団連内部からも方針転換を促される状況であったが⁽¹⁷⁾、このような問題について積極的に取り組むのが防衛官僚の久保卓也である。旧内務省出身である久保は、防衛庁内の理論家と知られ、警察と防衛庁を行き来する人事を経て、1970年11月に防衛局長に就き、その後、防衛事務次官や国防会議事務局長を歴任する。彼は、4次防原案の策定作業中であった1971年2月末頃から、防衛庁内において「防衛力整備の考え方」という匿名論文、いわゆる「KB個人論文」を配布し始め、これまでの所要防衛力からの転換、そして防衛費についてはGNP1%程度が望ましいとの主張を打ち出した⁽¹⁸⁾。久保をはじめとする内局の若手グループは、防衛政策において国民のコンセンサスを得

るためには、水準の低い防衛力をベースとして議論をすべきだと考えており⁽¹⁹⁾、この彼らの考えが後の第1次防衛大綱などへとつながっていく。

他方、首相である田中角栄は、訪中後、懸案であった4次防問題に取り組み、1972年10月、増原恵吉防衛庁長官へ「平和時の防衛力の限界」を明らかにするように指示するが⁽²⁰⁾、久保と防衛一課長である伊藤圭一に対しても防衛力増強を4次防で打ち止めにしたいと述べていた⁽²¹⁾。田中自身は、防衛庁内における長期計画は認めるが、毎年の予算編成で行われた方が良く考えており⁽²²⁾、防衛庁側でも同年4月頃から「平和時の防衛力」の在り方を考えていた⁽²³⁾。野党も国会において定量的歯止めを設定するよう主張していたが、制服組を中心に反発は激しく、1973年1月18日には島田豊防衛事務次官が「防衛力の上限」ではなく「防衛力の目標」になるとの発言をする事態になった。島田発言から1週間後には増原も、策定に当たり、人員数やトン数、航空機数などを明示せず、言葉も「上限」ではなく「整備目標」とする考えを田中へ報告する⁽²⁴⁾。しかし、自民党の国対関係者から、野党対策のため数量を明示しなければ国会を乗り切れないとの声が出たため、田中は数量を出すよう求め⁽²⁵⁾、結局、2月1日には数量を明示した「平和時の防衛力」が表明される⁽²⁶⁾。「平和時の防衛力」には、「憲法上や政策上の制約があるほか、特に、経費がGNPの1%の範囲内で、適切に規制されることを予想し〔中略〕無理なく整備されるものでなければならない」という防衛費についての言及があり、定量的規制を求めるかたちとなった。しかし、その後「平和時の防衛力」は、野党が政府見解とするよう求めるのを田中が拒んだ上、防衛庁による同見解を認めると自衛隊を認めることになってしまうという野党の判断によって、発表から1カ月も経たずに撤回されることとなり、定量的規制は一時、封印されることとなった。

久保を中心とする防衛庁内のグループは、国民との合意形成を目指し、「平和時の防衛力」という考え方を以前から検討していたが、結果的に、政治レベルでは国会対策が優先するかたちとなった⁽²⁷⁾。政府与党にとって数量を明示しなければならない理由は野党対策であり、野党も自衛隊をコントロールする主体の一部でありながら、「自衛隊反対」という看板があったため、「平和時の防衛力」は撤回されたのである。さらに、国民とのコンセンサスのためという久保らの考えも、軍事的判断ではなく非軍事的考慮から発生したものであった⁽²⁸⁾。つまり、「平和時の防衛力」は、軍事的考慮や防衛政策を二の次とし、いかに批判されないかが最大の指標として形成された考え方だったである。

定量的規制は、田中政権において設けられなかったわけだが、すぐに次の三木武夫政権において息を吹き返す。三木は中道左派の「ハト派」と知られており、防衛庁長官に就任した坂田道太も「ハト派」であった。坂田は文教族であり、防衛問題に対しては素人であったが、結果的に防衛庁長官を2年以上も務め、基盤的防衛力構想に基づく初の防衛大綱の策定や日米防衛協力においてイニシアティブを発揮するなど、戦後防衛政策において特筆すべき長官となった。彼が、防衛力を考える際に、国民とのコンセンサスを重視していたことは、よく知られており、「防衛を考える会」を発足させた理由も、防衛問題と国民との距離を近づけるためであった。以上のことから、坂田が、国際情勢を重視する専門家とは異なり、ソ連海軍増強などデタントを揺るがす

問題が起こっていたにも関わらず、国内の政治的社会的妥当性を最大の指標として防衛政策を考えたことは自然であり⁽²⁹⁾、その結果、久保らによる「平和時の防衛力」構想が政策化されていくこととなる。

一方、防衛政策を取り巻く環境も変化しており、1970年代前半、第2次ニクソン・ショックと石油危機によって日本経済は大きな影響を受け、4次防もダメージを被ることとなった。1973年秋から防衛庁内では4次防の縮小が検討され始め、翌年5月には防衛庁長官である山中貞則が4次防達成断念を公式に表明する⁽³⁰⁾。その結果、防衛力整備計画を策定するも、それが達成されない状況について、防衛庁・自衛隊内部ではもちろん、政治レベルにおいても問題化することとなった。坂田の諮問機関である「防衛を考える会」は1975年4月7日から6月20日まで6度の会議を開き、報告書「わが国の防衛を考える」をまとめ⁽³¹⁾、防衛費については「国民の支持が得られる限度は、GNPのパーセント以内が適当ではないだろうか」と言及した。同会議においては、理論的根拠はないが、歯止めが必要であり、その場の雰囲気としてGNP1%論が自然と出されたが、「程度」なのか「以内」なのかについては詰めて議論されたわけではない⁽³²⁾。その後、制服組も含めた防衛庁内の議論を踏まえ、坂田は第2次長官指示を1975年10月29日に制服組トップへ出し⁽³³⁾、増原が提示した「平和時の防衛力」を上限とした防衛力整備を行なうこととなった。以上のように、防衛庁内においては、定量的規制を設ける方向へ動いており、規制する指標はGNP比が最有力として挙げられていた。

坂田を中心として防衛庁が新しい防衛計画を描こうとしている一方、防衛力強化を好まない三木も定量的規制を考えていた⁽³⁴⁾。1976年の8月下旬から9月初めに三木は、政調会長である松野頼三へ防衛費に対する歯止めについて相談をし、最初は予算総額に対する割合を提案するが、松野が難色を示すと、GNP1%枠を提唱した⁽³⁵⁾。その後、同枠で合意した松野は、他の党3役である中曽根康弘幹事長と灘尾弘吉総務会長へ相談し、灘尾からは同意を取り付けるが、中曽根は終始、消極的であった。後述するように、中曽根が、自身の思想や10年後に1%枠撤廃という行動に出ることを考えれば、同枠設定に対して前向きでなかったことは、当然である。

1976年10月下旬と11月初めの2回にわたって行われた国防会議では、定量的規制の具体的な内容について、坂田と大平正芳大蔵大臣の間で激論となった⁽³⁶⁾。10月29日の国防会議では、ポスト4次防である防衛大綱について了承された後、防衛費の歯止めについて話し合われるが、坂田は原案の文言に難色を示す。1%枠の原案には、「防衛力整備の実施に当たっては、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百分の一に相当する額を超えないこととしてこれを行うものとする」とあったが、坂田は「超えない」よりも「程度」という表現が望ましいと主張したのである。大平は、「程度」では歯止めの意味がなく、「以内」とするべきだとすぐに反論をし、その後、坂田と大平によって議論されたが、収拾がつかなく、三木が再度、国防会議において話し合うことを決め、その日の議論は終わった。その1週間後の11月5日、再度国防会議が開かれるが、会議前に経済企画庁長官である福田赳夫が三木へ辞表を提出する。当時は、「三木おろし」で自民党内は荒れており、反三木派の集まりである挙党体制確立協議会（挙党協）は前月に、福田を次期総裁候補とすることを決定していたのであ

る。そのため、三木へ「宣戦布告」をした福田を抜き、国防会議が開催されたわけだが、前回と同様に、大平と坂田の間で論争が繰り広げられた。他の出席者はほとんど発言せず、最後に三木が大平を支持し、定量的規制として防衛費 GNP 1% 枠が決定されたわけだが、坂田が最後の抵抗として、「当面」と「めど」を加えることを主張し、三木も同意した。その後、閣議で決定された文章は「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百分の一に相当する額を超えないことをめどとしてこれを行うものとする」という文言になり、明らかに日本語として不自然なかたちとなった。

国内外からの批判に応えるために田中政権は「平和時の防衛力」を作成する必要性に迫られたが、国会対策などの理由によって「平和時の防衛力」は政策化されなかった。その後、三木政権では国民とのコンセンサスを重視する坂田・久保ラインが防衛政策を主導し、GNP 1% 枠が決定された。つまり、防衛費はすでに 1967 年度から GNP 1% 以下であった上、「防衛を考える会」においても理論的根拠はないと述べられていたが、軍事的判断ではなく政治的社会的必要性によって、定量的規制が設けられることとなったのである。

4. GNP 1% 枠の撤廃

本節においては、まず、福田赳夫政権から鈴木善幸政権までの歴代政権の GNP 1% 枠に対する姿勢を明らかにする。そして、なぜ GNP 1% 枠が中曽根政権時に廃止されたのか、あるいは廃止出来たのかについて、当時の日米関係や党内事情を踏まえながら、論じる。

三木武夫政権が GNP 1% 枠を決定した翌月、「タカ派」と評されていた福田が首相に就任する。福田は政権時に、福田ドクトリン(1977年8月)や有事法制研究の指示(1978年7月)、旧日米ガイドラインの決定(同年11月)などの外交・防衛分野における成果を残す一方、GNP 1% 枠については守っていく姿勢だった。1977年11月、社会党議員である野田哲から防衛費の経済的制約について質問された福田は、安全保障環境が大きく変化しない限り、GNP 1% 枠を堅持すると答弁し、三原朝雄防衛庁長官も同様に答えている⁽³⁷⁾。当時は、まだデタントが明らかに崩壊したという一般的な認識がなかった上、日米貿易摩擦も激しい問題とはなっていなかったため、あえて 1% 枠を突破する必要はなかった。

しかし、1979年12月のソ連によるアフガニスタン侵攻によって、次の大平正芳政権から徐々に 1% 枠突破の可能性が出てくる。福田が自民党総裁予備選挙で敗れ、1978年12月に大平正芳政権が誕生する。大平は、1979年5月のホワイトハウスの歓迎式において、「かけがえのない友邦であり、同盟国であるアメリカ合衆国との緊密で実り豊かなパートナーシップを通じて日米両国は、遂行すべき重大な任務を共有しております」⁽³⁸⁾と米国に対して公式に初めて「同盟」という言葉を使ったように、日本が西側陣営の一員であることを強く認識していた。1979年12月、デタントを決定的に終わらせたソ連によるアフガニスタン侵攻が起り、大平はその1カ月後の施政方針演

説において、西側の一員として強い姿勢を示す⁽³⁹⁾。一方、GNP 1%枠について大平は、福田政権時と同様に変えない考えを1980年3月に表明するが⁽⁴⁰⁾、現実問題として防衛費が1%を突破する可能性も考慮していた。彼は、三木政権時に1%以内を主張していたように、個人的には防衛費増額に慎重な立場であったが、女婿である秘書官の森田一へ同枠突破についての研究を密かに命じ、森田は大蔵省や経済企画庁などへは相談せず、研究を進めていたのである⁽⁴¹⁾。大平の足元では、同年4月8日に自民党の安全保障調査会の合同会議が、「防衛費の増額に努め、来年からの両3年以内にGNP比1%の水準を達成する」ことを骨子とする防衛政策をまとめた上、防衛庁や自民党議員に対する米国防総省のロビー活動も行われていた⁽⁴²⁾。4月23日の自衛隊高級幹部合同において、大平が「着実な防衛努力」とだけ述べた一方、1%枠突破を望んでいた防衛庁長官の細田吉蔵は、中業の早期達成に言及する⁽⁴³⁾。しかし、その後、5月の訪米を前にして大平は、長期的には防衛費をGNP比で高めていくことの必要性について言及し、以前までの慎重姿勢から転じ、訪米の際には中業早期達成を米国側から求められた⁽⁴⁴⁾。だが、彼は、衆参同日選挙の期間中である6月12日に急死し、GNP 1%問題は次の政権に引き継がれることとなる。

大平の急死により、突如、首相に就任することになった鈴木は、社会党出身の「ハト派」であり⁽⁴⁵⁾、「和の政治」を基本としていた。その鈴木は、1980年9月の閣議において、特例公債への依存体質から脱却することを表明し、可能な限り防衛費を含め、予算の伸び率を抑えたい考えであった。そのため、彼は、同年11月に公明党議員の鈴木切康雄から質問を受けた際、1%枠堅持を明言した上⁽⁴⁶⁾、「対米配慮」のため防衛費前年度比9.7%増を求める防衛庁や外務省の主張に対しては、日米関係が傷つくわけではないと考え、7.6%増で決着させたのである⁽⁴⁷⁾。しかし、9.7%増を期待していた米国政府は「失望せざるを得ない」という声明を出し、米国による対日防衛費増額要求は厳しさを増しつつあった。また、1981年1月には共和党出身であるロナルド・レーガン(Ronald Reagan)が米国大統領に就任した上、自動車問題が「政治的な時限爆弾」と評されるくらい、日米の貿易摩擦問題が深刻化していた⁽⁴⁸⁾。その上、同年5月、鈴木・レーガン共同声明が発表されるが⁽⁴⁹⁾、すでに知られているように、その際に用いた「同盟」という言葉を巡り、その後、鈴木が軍事的意味は含まれないと発言し、政府内が混乱したため、外務大臣である伊藤正義が辞任する騒ぎに発展した。

米国では、同年10月に日本の防衛費に関する決議案が提出された他、日本の経済成長や貿易問題は低い防衛費負担に要因があるとする分析まで出たように⁽⁵⁰⁾、「日本ただ乗り論」に対する批判が高まりつつあった。56中業策定において防衛費抑制を伊藤宗一郎防衛庁長官へ指示した鈴木も、デタント崩壊、日米経済問題、レーガン政権の誕生によって、徐々にGNP 1%枠の限界を感じ始めていたと考えられる。実際、鈴木は、前述したように1%枠堅持を明言していたが、決定が予定されている56中業の結果、GNP 1%を超える可能性があるとして、以前の答弁を修正する⁽⁵¹⁾。その後、同年7月23日に56中業が国防会議において決定されると、その総額は16兆円となり、GNP 1%を突破する予想が出てきた。しかし、自民党総裁としての任期満了が近づくと、日米関係の混乱やロッキード事件判決による政局の流動化に嫌気がさしたためか、鈴木は突然、次期総裁選挙へ立候補しないことを宣言する。

若い時から首相になることを望み続け、「軽武装、経済中心主義」といういわゆる吉田路線に反発する感情を持っていた中曽根は⁽⁵²⁾、1982年11月の自民党総裁選挙において圧勝する。中曽根は、佐藤栄作政権時に、自ら志願して防衛庁長官に就任し、中曽根構想を発表するなど、以前から防衛問題に対する関心が高かった⁽⁵³⁾。同年12月下旬に、米国上院において防衛力増強を求める決議が全会一致で決議された上、鈴木政権時に悪化していた対米関係を改善することに特に力を注ごうとする彼が、防衛費の増額を考え、防衛政策における自主規制を緩和しようとしたことは、自然なことであった。早速、中曽根は、1983年1月の首相としての初訪米にむけて、竹下登大蔵大臣などへ防衛費増額を直接要請した⁽⁵⁴⁾。各省庁の折衝後、不十分な防衛費伸び率を報告した大蔵省に対し、一夜にしてそれを組み替えさせるなど、防衛費増額にイニシアティブを発揮する。また、訪米時にはワシントン・ポスト紙によるインタビューにおいて、「不沈空母」発言をするなど、西側の一員としての立場を鮮明にした。

中曽根が、GNP 1%枠突破について初めて外部へ明かにしたのは、1984年1月に訪日した米国のガストン・シグル（Gaston Joseph Sigur, Jr.）国家安全保障会議特別補佐官に対してであり、将来的に同枠を撤廃することを明言した⁽⁵⁵⁾。翌月には、首相経験者である岸信介や三木、福田、鈴木という党の最高顧問に対して、1%枠撤廃の協力を求めた上、同年8月には私的諮問機関である「平和問題研究会」（座長・高坂正堯京都大学教授）を設置し、防衛費問題も含めた防衛政策を検討させるなど、同枠撤廃に意欲を燃やした。12月18日、1%枠見直しが盛り込まれた「平和問題研究会」の報告書が中曽根へ提出され、その3日後には自民党の安全保障調査会防衛力整備小委員会と同様に同枠の見直しを提言する。しかし、三木などの首相経験者は1%枠撤廃に反対であり、同月28日の国防3部会の合同会議では異論が出たため、党議決定を行なう総務会のトップである宮澤喜一が「全会一致ではない」として、党議決定が見送られた。野党も中曽根に対しては攻勢を強め、翌年の通常国会においては1%枠をはじめとする防衛問題関連によって、何度も衆議院予算委員会の審議が中断する。

しかし、1985年6月、加藤紘一防衛庁長官の訪米中を狙ったかのように突然、米国の上院において防衛力増強を求める決議案が採択され、翌月、中曽根は軽井沢の自民党のセミナーにおいて59中業を政府計画として格上げすることと1%枠撤廃について言及し、8月27日の関係閣僚会議では1%枠に代わる新しい規制が話し合われた。同会議では、定性的歯止め案や1%程度案などの6案について加藤が説明した後、議論の結果、59中業の格上げと総額明示方式が望ましいとなった。だが、中曽根による軽井沢での発言後、三木や福田、鈴木などの自民党長老グループをはじめ、中曽根と路線が異なる宮澤なども反対の立場であり、安全保障問題においては防衛庁のパートナーである外務省のトップ、安倍晋太郎大臣までも慎重論であった。その結果、9月5日の自民党の党5役会議では撤廃見送り一色だったため、翌日、金丸信自民党幹事長は国会対策上からも見送るしかないと言中曽根へ伝え、1%枠の撤廃は一時頓挫する。

米国からの圧力が高まる一方、党内の反対論により1986年度防衛費は0.993%で決着したが、中曽根は中業を中期防という政府計画へ格上げすることで、定量的規制の撤廃を目指すことにした。1%枠突破を主張する中曽根にとって極めて有利となった出来事が、1986年7月の衆参同日選挙における大勝であり、衆議院300議席を超える自

民党の圧勝は中曽根の求心力を高めたこととなった。党内の1%枠撤廃派は、プラザ合意後の急激な円高により米国側の在日米軍関係費の負担が大きくなっているため、日本側でも一定程度の負担をすべきだと主張した上、戦術も「突破ありき」から「結果的に突破する」という方針へ転換した。同日選挙において自民党の大勝を許した野党も攻勢を強めることが出来ず、12月28日の自民党総務会ではほとんど異論なく、予算案が了承される。翌日の予算折衝においては宮澤大蔵大臣が抵抗するも、調整役である後藤田正晴官房長官が「突破やむなし」と考えていたこともあり⁽⁵⁶⁾、翌年度の防衛費はGNP比で1.004%となった。その後、新しい歯止めが必要だとの意見により、1987年1月24日に中期防による総額明示方式が安全保障会議と閣議において決定される。

ソ連のアフガニスタン侵攻によるデタントの崩壊と日米貿易摩擦によって、「日本ただ乗り論」が高まりつつある米国から日本は防衛力増強を求められるが、大平や鈴木は防衛費増額に反対の立場であった。その上、GNP1%枠撤廃に対しては国内的に反発が強かったこともあり、彼らは同枠撤廃について消極的であったのである。しかし、米国からの要求は高まる一方である上、防衛政策に対して高い問題意識があった中曽根が首相に就任することによって、1%枠撤廃の可能性が高まった。国内や野党、党内からの反発を受けながらも、中曽根はGNP1%枠撤廃に成功するが、同枠撤廃後から2010年度までの防衛費でGNP1%を超えた年度は3度しかない。つまり、米国からの評価が高かった政策として中業格上げと1%枠撤廃が挙げられるように⁽⁵⁷⁾、国内外の政治的社会的要因と中曽根の考えによって、定量的規制は撤廃されたのである。

5. 結語

政府が使える資源を、軍事的、国内的、対外的目的にいかに関わり振るかは国家にとって最も重要な点であるが⁽⁵⁸⁾、戦後日本の防衛政策の場合は財政の論理が優先しているという指摘がある通り、時には防衛庁が大蔵省と同様の論理思考になることもあった⁽⁵⁹⁾。また、1%枠決定の意味については、当時の防衛費が同枠よりも下であったため、その差額をうめるだけでも、かなりの防衛力の増強が可能であり、定量的規制とはいえないとの指摘もある⁽⁶⁰⁾。つまり、1%枠は、中成長期において第1次防衛大綱の水準を達成するために、防衛費をGNP1%まで引き上げる手段であり、定量的に防衛力を規制しようとする政策ではなかったということである。

しかしながら、1%枠は、「防衛庁の天皇」と評された海原治や後藤田正晴、制服組出身者らが指摘するように、軍事的合理性などではなく⁽⁶¹⁾、また財政の論理から設けられたわけでもない。1970年代以降に国内外から「軍事大国化」批判が起こった上、経済情勢の見通しも不透明であり、また防衛力整備計画は達成不可能という状況下で、大綱という新しい防衛政策が策定されることとなった。そのため、1967年度以降、防衛費はGNP1%以下であったが、国民のコンセンサスを重視するという三木武夫政権下の政府部内の考え方もあり、定量的規制が作られたのである。そして、ソ連によるアフガニスタン侵攻にとまなうデタントの崩壊、米国からの防衛力増強要求、

日米貿易摩擦という環境の変化の中、防衛問題に高い関心がある中曽根康弘が首相に就任する。中曽根は、様々な抵抗を受けたが、1987年度予算において防衛費をGNP比1.004%とし、定量的規制を撤廃することに成功した。つまり、GNP1%枠という定量的規制は、「軍事大国化」批判やコンセンサスを得るために1976年に設けられ、その10年後に米国からの激しい要求や中曽根の意向によって撤廃されたわけであり、その当時の軍事的考慮よりも政治的社会的要因によって大きな影響を受けた政策であったのである。また、防衛費が、1967年度から1%以下であり、規制が撤廃された後、1988年度(1.013%)、1989年度(1.006%)と3年度連続でわずかながらGNP1%を超えるが、1990年度以降は1度も1%を突破していないことから、1%枠は「象徴的」意味合いが強いと考えられる。すなわち、GNP1%枠は、「軍事大国化」批判に応えるために設けられたシンボルであり、米国からの要求に対応し、且つ中曽根の思想が体現されるために撤廃された象徴だったのである。

■註 (Endnotes)

- (1) 一般的に、日本については防衛費や防衛関係費、諸外国のものは国防費や軍事費と表されている。そのため、本稿では、それらの意味を区別せず、一般的用法に従い用いることとする。尚、以前まではGNP(国民総生産)比が使われてきたが、近年はGDP(国内総生産)比が用いられている。
- (2) 定性的・定量的の歯止めについては、以下を参照。仲衛「GNP一パーセント枠と防衛経費—定量規制から定性自律への転換を」『国防』第34巻第7号、1985年7月、68頁。
- (3) 例えば、2008年6月24日に福田康夫首相へ提出された「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(座長・柳井俊二国際海洋法裁判所判事)の報告書は、集团的自衛権を部分的に行使出来るよう求めた。また、2010年8月27日に菅直人首相へ提出された「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」(座長・佐藤茂雄京阪電鉄代表取締役CEO)の報告書では、集团的自衛権行使に加え、専守防衛や武器輸出3原則の見直しを提起している。首相官邸「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>〉2010年11月15日アクセス、首相官邸「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書「新たな時代の安全保障と防衛力の将来構想」〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>〉2010年11月7日アクセス。
- (4) 防衛省編『平成22年度版 日本の防衛』ぎょうせい、2010年、113頁。
- (5) 安倍晋太郎外務大臣の発言。「第101回衆議院外務委員会 第20号」1984年11月9日。
- (6) 例えば、以下の指摘がある。Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, Public Affairs, 2007, p.368.
- (7) United States Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010 〈http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf〉2010年11月6日アクセス、『毎日新聞』2010年3月4日、『朝日新聞』2010年3月5日、ポール・ポスト(山形浩生訳)『戦争の経済学』バジリコ、2007年、147-149頁。
- (8) CIAによる統計は、2006年時点のものである。CIA, “The World Factbook” 〈<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>〉2010年11月2日アクセス。
- (9) 主な先行研究は以下の通りである。上西朗夫『GNP1%枠—防衛政策の検証』角川書店、1986年、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、1982年、塩田潮『官邸決断せず—日米「安保」戦争の内幕』日本経済新聞社、1991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、Takao Sebata, *Japan's Defense Policy and Bureaucratic Politics, 1976-2007*, University Press of America, 2010.
- (10) 防衛省編『日本の防衛』393頁。尚、先行研究における防衛費批判については、以下が詳しい。木原正雄『日本の軍事産業』新日本出版社、1994年、瀬川高央『「割りかけ回収」制度と日本の防衛力整備 — 1950-1985年』北海道大学『経済学研究』第55巻第3号、2005年12月、室山義正『日米安保体制 — ニクソン・ドクトリンから湾岸戦争後まで』有斐閣、1992年、鷺見友好「軍事費」林栄夫編『現代財政学体系2 — 現代日本の財政』有斐閣、1972年。
- (11) Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2010. 尚、上記の他で、日本を含めた諸外国の軍事費を調査したものとしては、英国の国際戦略研究所 (International Institute for Strategic Studies: IISS) の『ミリタリー・バランス』(*The Military Balance 2010*) や米国国務省による *World Military Expenditures and Arms Transfers (WMEAT 2005)* などがある。International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2010*, Routledge, 2010, United States Department of State, "World Military Expenditures and Arms Transfers 2005" < <http://www.state.gov/documents/organization/121776.pdf> > 2010年11月5日アクセス。
- (12) 江畑謙介は、軍事大国の普遍的定義はないと述べ、日本の兵力数や防衛費、兵器体系を例にし、日本は「軍事大国」でもあり、「軍事小国」でもあると論じている。江畑謙介『安全保障とは何か — 脱・幻想の危機管理論』平凡社新書、1999年、153-157頁。
- (13) 室山義正は、在日米軍関係費用を除いた場合の「純防衛費」は常にGNP1%以下だったと指摘している。室山義正「日本の防衛政策と防衛費 — 『GNP1%』の合理性と戦略的意義」『拓殖大学論集』第190号、1991年3月、46-52頁。
- (14) 朝雲新聞社編集局編『平成22年度 防衛ハンドブック』朝雲新聞社、2010年、345-349頁。
- (15) 「第43回衆議院予算委員会第一分科会 第4号」1963年2月20日、「第51回衆議院予算委員会 第3号」1965年12月23日、「第59回衆議院内閣委員会 第8号」1968年11月12日。
- (16) 例えば、以下の研究がある。佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003年、千々和泰明『「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』『国際政治』第154号、2008年12月、廣瀬克哉『官僚と軍人 — 文民統制の限界』岩波書店、1989年。
- (17) 千賀鉄也「規模、内容とも常識妥当な線 — 防衛産業は四次防をこう見る」『国防』第21巻第12号、1972年12月。
- (18) 「防衛力整備の考え方 (KB 個人論文)」田中明彦研究室「データベース世界と日本」(<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>>) 2010年11月22日アクセス。
- (19) 上西『GNP1%枠』154頁。
- (20) 『朝日新聞』1972年10月6日夕刊。
- (21) 佐道明広は、伊藤圭一へインタビューした上で、恐らく田中が首相に就任した7月末から8月初旬に、打ち止めの意向を聞いたのではと推測している。一方、伊藤は、同上の『朝日新聞』による報道を否定した上で、10月9日の4次防主要項目決定後、田中へ久保とともに挨拶をしに行った際に、田中からの話が出たと述べている。以上のように正確な日時が不明であるため、この点に関してはさらに検証される必要があるだろう。佐道『戦後日本の防衛と政治』268、304頁、C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト『伊藤圭一 (元内閣国防会議事務局局長) オーラルヒストリー (下)』政策研究大学院大学、2003年、45頁。
- (22) C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト『小田村四郎 (元行政管理事務次官・元拓殖大学

- 総長) オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2004年、244頁。
- (23) 『朝日新聞』1972年5月6日夕刊。
- (24) 『朝日新聞』1973年1月25日。
- (25) 廣瀬『官僚と軍人』145頁。
- (26) 「〈資料〉平和時の防衛力(昭和四十八年二月一日)」『国防』第22巻第3号、1973年3月、75頁。
- (27) 廣瀬『官僚と軍人』160-166頁。
- (28) 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—1976年」『平和研究』第10号、1985年11月、18頁。
- (29) 大嶽『日本の防衛と国内政治』124頁。
- (30) 『日本経済新聞』1973年11月20日、「第72回衆議院内閣委員会 第28号」1974年5月10日。
- (31) 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。
- (32) 塩田『官邸決断せず』148-149頁。
- (33) 「〈資料〉昭和五十二年以後の防衛力整備計画案の作成に関する第二次防衛庁長官指示について(昭和五十年十月二十九日)」『国防』第25巻第1号、1976年1月、78-81頁。
- (34) 坂田は基盤的防衛力増強・日米防衛協力の推進という考えであったが、三木はその双方に反対であった。C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト『松野頼三(元自民党衆議院議員)オーラルヒストリー(上)』政策研究大学院大学、2003年、280頁、「丸山昂氏インタビュー(1996年4月14日)」NSA OHP <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/japan/maruyama.pdf>> 2010年10月17日。
- (35) 塩田『官邸決断せず』150-152頁。
- (36) 以下、2度の国防会議における議論については、上西『GNP1%枠』、同上を参照。
- (37) 「第82回参議院本会議 第9号」1977年11月4日。
- (38) 「ホワイト・ハウスにおける歓迎式の際の大平内閣総理大臣答辞(1979年5月2日)」田中「世界と日本」<<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>> 2010年11月22日アクセス。
- (39) 大平は、1980年1月の施政方針演説において「わが国にふさわしい努力を重ねてまいる考えであります〔中略〕それがたとえわが国にとって犠牲を伴うものでありましても、それを避けてはならないと考えております」と述べている。「第91回衆議院本会議 第2号」1980年1月25日。
- (40) 「第91回衆議院本会議 第12号」1980年3月25日。
- (41) 塩田『官邸決断せず』132頁。
- (42) 『朝日新聞』1980年4月9日、鈴木健二『歴代総理、側近の告白—日米「危機」の検証』毎日新聞社、1991年、148頁。
- (43) 『朝日新聞』1980年4月23日夕刊、近代日本史料研究会『細田吉蔵(元運輸大臣)オーラルヒストリー(下)』、2006年、33頁。
- (44) 『朝日新聞』1980年4月28日夕刊、『朝日新聞』1980年5月2日夕刊。
- (45) 鈴木自身、「ハト派」だと考えていた。宇治敏彦『鈴木政権・八六三日』行政問題研究所出版局、1983年、64頁。
- (46) 「第93回衆議院内閣委員会 第7号」1980年11月4日。
- (47) 田中善一郎「鈴木善幸—権力が求めた政治家」渡邊昭夫編『戦後日本の宰相たち』中公文庫、2001年、385頁。
- (48) 戦略問題研究会編『戦後世界軍事資料1981~1983 5』原書房、1984年、90-94頁、村田晃嗣「第5章 『国際国家』の使命と苦悩—1980年代の日本外交」五百旗頭真編『戦後日本外交史』有斐閣アルマ、1999年、192頁。
- (49) 「鈴木・レーガン共同声明(1981年5月8日)」細谷千博ほか編『日米関係資料集 1945-97』東京大学出版会、1999年、1003-1009頁。

- (50) 例えば、以下の論文。Kenneth L. Adelman, "Japan's Security Dilemma: An American View," *Survival*, March/April, 1981.
- (51) 「第 96 回参議院内閣委員会 第 12 号」1982 年 7 月 6 日。
- (52) 北岡伸一『20 世紀の日本 1 自民党 — 政権党の 38 年』読売新聞社、1995 年、207 頁、草野厚「中曾根康弘 — 大統領的首相の面目」渡邊『戦後日本の宰相たち』413-414 頁。
- (53) 中曾根康弘『天地有情 — 五十年の戦後政治を語る』文藝春秋、1996 年、249-250 頁。中曾根構想については、中島琢磨「中曾根康弘防衛庁長官の安全保障構想 — 自主防衛と日米安全保障体制の関係を中心に」『九大法学』第 84 号、2002 年 9 月を参照。
- (54) 中曾根康弘『自省録 — 歴史法廷の被告として』新潮社、2004 年、166-167 頁。
- (55) 以下、GNP 1% 枠撤廃の攻防については、上西『GNP 1% 枠』、塩田『官邸決断せず』、牧太郎『中曾根政権・一八〇六日（上）』行政問題研究所出版、1988 年を参照。
- (56) 後藤田正晴『情と理 — 後藤田正晴回顧録（下）』講談社、1998 年、182-184 頁。
- (57) キャスパー・W・ワインバーガー（角間隆監訳）『平和への闘い』ぎょうせい、1995 年、223-227 頁。
- (58) Samuel P. Huntington, *The Common Defense*, Columbia University Press, 1966, p.5.
- (59) 例えば、2 次防策定に関する国防会議議員懇談会において、経済企画庁長官の迫水久常は、防衛庁の説明に対し「大蔵省査定の態度で防衛庁がゆくのは誤りだ」と発言している。「国防会議議員懇談会議事録 昭和 36 年 4 月 12 日」『堂場肇文書』平和・安全保障研究所所蔵、佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003 年、137 頁。また、日本の防衛政策と財政の論理の関係については、以下を参照。Peter J. Katzenstein, and Nobuo Okawara, "Japan National Security: Structures, Norms and Policies," *International Security*, Vol.17, No.4, Spring 1993.
- (60) 室山「日本の防衛政策と防衛費」83 頁。
- (61) 海原治『日本の国防を考える』時事通信社、1985 年、116-123 頁、後藤田『情と理（下）』、183 頁、防衛省防衛研究所戦史部編『山田良市（元航空幕僚長）オーラル・ヒストリー』防衛省防衛研究所、2009 年、281 頁。