



Title	「割りかけ回収」制度と日本の防衛力整備：1950年-1985年
Author(s)	瀬川, 高央; Segawa, Takao
Description	防衛庁・自衛隊は創設から半世紀を経た。わが国は、軽軍備国家・経済大国路線を維持しているが、自衛隊の任務・役割は、冷戦後の日米安保再定義により大きな変更を迫られた。対テロ戦争以降、自衛隊は自国領域の「専守防衛」と極東の範囲を超え、インド洋での連合軍後方支援やイラク人道復興支援活動といった「海外派遣」を拡大している。自衛隊の活動が領域外に拡大してきた背景として、日本の防衛力整備の拡張が考えられるが、それは「割りかけ回収」と呼ばれる装備調達制度の存在なしには有り得ない。本稿では、「割りかけ回収」制度による防衛力整備の過程を検討し、同制度が効率的な防衛力整備を可能とするだけでなく、(1)財政民主主義上問題を内包し、(2)防衛費GNP1%枠を仮象化し、(3)防衛費の透明性の喪失をもたらしていることを明確にする。対象の時期については、日本の防衛力整備が開始された1950年から、同制度の役割に画期が見られる1985年までとする。
Citation	経済学研究, 55(3), 33-54
Issue Date	2005-12-08
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/5286
Type	departmental bulletin paper
File Information	ES_v55(3)_03.pdf



「割りかけ回収」制度と日本の防衛力整備

—1950年—1985年—

瀬川 高 央

はじめに

近年、防衛庁・自衛隊の創設から半世紀を経たのを期に、戦後日本の再軍備や政軍関係に関する研究が多数発表されている¹⁾。現在の自衛隊の度重なる海外派遣や日本の安全保障政策を考える上で、歴史研究が従来に増して重要であるのは言うまでもない。しかし、政治学者を中心とする日本の防衛・自衛隊史研究は、防衛政策や防衛力整備の政治的決定過程に議論を集中させており、防衛力の整備や運用を可能とした防衛予算の史的分析には乏しいと言える。だが、防衛予算の子細な再検討なしには、1950～60年代の「軽武装・経済成長路線」や、1970年代の「防衛費GNP1%枠」、1980年代の「日米安保ただ乗り論」といった一般論を打破し得ないであろう。こうした一般論が真実ならば、日本は単に防衛費を少なくし、GNP1%以内に固定した上で軽武装国家になるというだけではなく、兵器は全て外国から輸入し、積極的な装備国産化や国内技術研究開発も行われなかったということになる。しかし、本稿で述べるように事実はそうではない。

仮に、今日でもわが国で軽武装国家・経済大国路線が持続しているとしても、自衛隊の任務・役割は、冷戦後の日米安保再定義により大きな変更を迫られた。日米両部隊の任務・役割が再定義以前の「5条事態（日本有事）」対応から

「6条事態（極東有事）」対応へと軸足を移したからである。対テロ戦争以降、自衛隊は自国領域の「専守防衛」と極東の範囲を超え、インド洋での連合軍後方支援やイラク人道復興支援活動といった「海外派遣」を拡大している。自衛隊の活動領域が拡大してきた背景には、効率的な防衛力整備という基盤、並びにそれを可能とした「割りかけ回収」と呼ばれる装備調達制度が存在したからにほかならない。わが国が「割りかけ回収」制度により如何に防衛力を整備し、装備国産化を行ってきたのかを検証することは、今後の防衛政策と自衛隊のあり方について考える際に避けて通ることのできない作業と言えるであろう。

本稿は、「割りかけ回収」制度を軸とした防衛費のあり方がどのような防衛力整備を可能にしてきたのか分析することを課題とする。ただし、対象の時期については、日本の防衛力整備が開始された1950年から、同制度の役割に画期が見られる1985年までを対象とする。1980年代後半からは、GNP1%を超える防衛力拡張が行われるとともに、現在につながる防衛力整備が開始されている。これらについては別途検証する必要がある。本稿は、そのような現代的課題に取り組むにあたっての準備をなすとも言える。

以下、「1」では課題と方法を明らかにし、「2」において「割りかけ回収」制度に基づく防衛力整備の過程を検討し、「3」においてそれらによって可能となった防衛能力の向上を明らかにし、「4」において本稿の考察をまとめ

1) 例えば、佐道明広 [2003]、増田 弘 [2004] などがある。

ることとする。

1. 課題と方法 — 「割りかけ回収」制度の再検討—

わが国の防衛関係費を検討する上で、自衛隊の装備調達に不可欠の存在である「割りかけ回収」制度 (Forward Expenditure System) は、国民の防衛費への理解を困難にする最大の要因である。まず、本稿の議論で取り扱う後年度負担と契約予算、「割りかけ回収」制度の関係について定義しておこう。

第一に、後年度負担についてである。防衛庁は、調達が複数年度にわたる主要正面装備について、原則5年以内の契約を行うための予算措置を行っている。後年度負担とは、契約した翌年度以降、支払い時期が到来しておらず、今後支払う予定の金額である。このうち、当年度の契約に基づく後年度負担を「新規分」とし、当年度以前の契約に基づき未だ支払い時期に至っていない後年度負担を「既定分」としている。「新規分」は、当年度の防衛予算の中で最も自由裁量の働余地がある部分で、その年度の主要事業内容が最も大きく反映される予算枠だと見て良い。

後年度負担の分類には、財政法第14条の2に基づく①継続費と、同法第15条に基づく②国庫債務負担行為の2つがある。①は設計から引渡しまで3～5年を要する艦船に適用され、②は戦闘車両や航空機、誘導弾など2～5年以内で装備の調達・取得が完了する場合に適用されている²⁾。なお、当年度以前に後年度負担とされ、当年度に支払い時期が到来して予算計上されたものが「歳出化経費」で、これに当年度の「人件・糧食費」(自衛官の俸給・食事代)と「一般物件費」(新規装備調達の初年度支出)を加算したものが防衛関係費(経費別内訳)と

なる。

第二に、前述の防衛関係費が当年度に計上された歳出予算であるが、「歳出化経費」は過去の契約に基づき支出されているのであるから、厳密に言えば当年度の政策意図を反映していない。そこで、当年度の防衛庁の政策意図を反映した防衛費を求めるならば、「新規分の後年度負担」を当年度に支出されたものとして再計算しなければならない。この際、二重計算を避けるため当年度の契約に基づかない「既定分の後年度負担」と「歳出化経費」を計算外に置き、当年度の契約に基づく「人件・糧食費」に「一般物件費」と「新規分の後年度負担」を加算したものを防衛費としてみるができる。これが「契約(ベース)予算」である。

最後に、以上の「後年度負担」による主要正面装備の複数年度にわたる調達方式を「割りかけ回収」制度、または「割賦支払方式」と呼ぶ。ただし、「割りかけ回収」制度は、日常的な意味での「割賦支払」とは異なる。なぜならば、防衛庁が初年度契約金をメーカーに支払い、後年度負担を計上するのは装備品が完成する数年前になるからである。つまり、物的な納入が行われる以前に分割支払が行われているという点で、割賦とは異なるのである。また、同じ装備品で契約年度が同一であっても、領収年度が異なるものがある³⁾。「割りかけ回収」制度の説明については、以下のサミュエルズのもの正確であろう。

「最も巧妙なやり方は、「割りかけ回収」と名づけられたシステムを通じて政府の支払い期間を延長する方法である。財務省は実際に支払われる金額よりも遥かに大きいプロジェクトを

2) 国庫債務負担行為は他省庁でも広く行われている。例えば、海上保安庁も巡視船艇、航空機購入のために「割りかけ回収」を利用している。

3) 例えば、航空自衛隊は1978年度予算でF-15J戦闘機17機を発注したが、実際に機体が完成し領収されたのは1～3号機が1981年度、4～15号機が1982年度、16～17号機が1983年度という具合に複数年度に渡っている。青木謙知・松崎豊一・坪田淳史 [2004], p.106 参照。

認可し、「割りかけ回収」によって支払い期間を5年間延長する。具体的には、予算額が決定すると、当座の支払いは財務省が短期債券で賄い、年度が改まるごとに融資の借り替えが行われる。延長された支払いは、その年の防衛予算に対する実績としては計上されず、数年後に増額された予算に対する実績として計上される⁴⁾。

「割りかけ回収」により、防衛庁は装備調達
の支払期間を延長できるため、当年度の歳出予算を実際の政策意図により生じた契約金額以下に少なくすることができる。従って、「割りかけ回収」は、防衛費をGNP1%以内に上手く収める「最も巧みなやり方」である⁵⁾。こうした調達制度が、最新装備の取得に如何に寄与してきたかについては、欧米と遜色のない自衛隊の装備体系を見れば言うまでもない。また、「割りかけ回収」は、上に示したような「契約予算」を再計算しなければ、当年度の政策意図を反映した装備調達額を分かり難くする傾向がある。後年度負担とは、「割りかけ回収」制度を成立させるのに不可欠な予算項目であると定義でき、契約予算は、「割りかけ回収」制度によって曖昧にされた実際の正面装備経費（当年度の政策意図により生じた経費）を明確にするという利点があると定義できる。

次に、先行研究において「割りかけ回収」がどのように検討されてきたか整理、批判するとともに、本稿における再検討の必要性を述べよう。

第一に、後年度負担が、将来の予算の一部を拘束し、財政民主主義上、問題であるとする立場がある。その代表論者は、鷲見友好である⁶⁾。本来、財政民主主義の立場からすれば、各省庁

の予算は当年度の政策意図を反映するとともに、各歳出項目のバランスについて国民を納得させるものでなければならない。ところが、防衛庁の予算は、過去の契約に基づく既定分の後年度負担によって当年度歳出予算が拘束されるだけでなく、当年度の契約に基づく新規分の後年度負担により将来の歳出予算を拘束するという性格を有している。ゆえに、単に歳出予算を見る限りでは、防衛庁の政策意図が当年度予算に反映されていないという事態に直面する。現在の自衛隊装備調達総額の内、実に90%以上が後年度負担による支払いに依存し、初年度支払額が全契約額の数%である状況を顧みるならば、以上の議論は今日においても有効性を保ち続けていると言える。

第二に、歳出予算のみを取り上げて、それをNATO方式（防衛費に海上保安庁経費と軍人恩給を加算する）で計算し、常に日本の防衛費がGNP1%を超過しているとする議論がある。例えば、1980年代半ばの防衛費について、木原正雄はGNP1.6%、1990年代初頭について、室山義正はGNP1.4%、R. SamuelsはGNP2%以上と見積もっている⁷⁾。しかし、これらの研究者は、NATO方式による再計算に終始しており、本稿で後に示すように契約予算による再計算と分析を看過している。NATO方式に拠らなくとも、契約予算であれば、防衛庁経費のみで1978年に既にGNP1%超過が生じていたのである。

第三に、後年度負担について新規分と既定分を区別せずに計算し、防衛費を過大に見積もる傾向が見受けられる。典型的であるのは、当年度以前に生じた既定分の後年度負担に、当年度に生じた新規分の後年度負担を加算するケースである（例えば、阪中友久、木原正雄による計算を参照⁸⁾）。この場合、議論の対象が当年度に

4) Samuels [1994], p.314.

5) Samuels [1994] と同様に Chinworth and Matthews [1996], p.209 も後年度負担によって防衛関係費がGNP1%以内に収まる点を指摘している。

6) 鷲見友好 [1972], p.62.

7) 木原正雄 [1994], p.215, 室山義正 [1992], p.493, Samuels [1994], p.323.

8) 阪中友久 [1990], pp.73-74, 木原正雄 [1994], p.215.

限られるのであれば問題はないが、分析対象が複数年度に及ぶのであれば、後年度負担の「二重計算」を免れ得ない。仮に、既定分と新規分を区別せずに、契約予算を再計算すると、当年度に一度加算した新規分の額が、当年度以降4ヵ年に分割され再度加算されてしまうこととなる。このように、後年度負担額の「二重計算」は不正確であり、日本の防衛予算が実際以上に多く見積もられてしまうことになりかねない。従って、後年度負担については新規分のみを人件・糧食費と一般物件費に加算すべきであり、既定分を加算してはならない。

以上のように、「割りかけ回収」制度については、研究者の間でも後年度負担の計算に関して誤解があることに加え、厳密なデータ分析を伴った形で検討されたことはこれまでなかった。ここに、本稿での「割りかけ回収」制度の再検討の必要性があると言えよう。

「割りかけ回収」のデータ分析には次の制約がある。第一に、資料的制約の問題である。1955年から現在までの防衛予算と主要事業内容については『防衛年鑑』として公開されているが、年度によりデータ処理上のばらつきがある。特に後年度負担に関しては既定分と新規分の区別がない年度（1955～63年度）もある。第二に、後年度負担を論じる際に不可欠な「三分類」が1970年代以前には示されていないため、独自の計算法を用いてこれを求めなければ、契約予算に辿り着けないという難点がある。

筆者は、1964～85年度の契約予算を求めるために、まず人件・糧食費を計算し、それを歳出予算から差し引いて物件費を推計した。次に、物件費から当年度の陸海空自衛隊装備の既定分を歳出化経費として控除し、一般物件費を求めた後、装備の新規分を後年度負担として人件・糧食費及び一般物件費に加算した。これを契約予算として見ることが可能である。

以上の計算方法を通じて、二次防（第二次防衛力整備計画）半ばからポスト四次防までの契約予算の提示が可能である。このような契約予

算についての独自推計に基づき、「割りかけ回収」が、防衛力整備に対しどのような役割を果たしてきたのかを明確にすることが本稿の課題である。

しかし、単に契約予算の規模やその対GNP比を示すだけでは、防衛力整備の研究として不十分である。従来日本の防衛関係費に関する議論は、常にその予算規模や対GNP比に集中しているが、いずれも「防衛力にどれほどの資源を投入したかというインプット」重視の方向にあり、「防衛能力というアウトプット」についての議論に乏しい⁹⁾。

そこで、本稿では「割りかけ回収」制度が、戦後日本の防衛力整備を可能にしてきた側面を史的に分析することに加えて、年次防計画により三自衛隊の防衛能力（アウトプット）のどの分野が増強されてきたのかについて検討しよう。

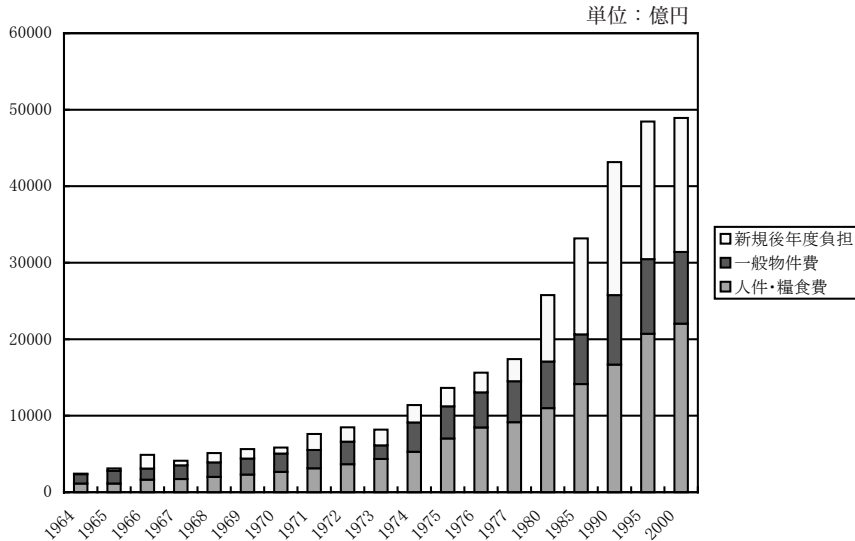
2. 「割りかけ回収」が可能にした防衛力整備

本節では、年次防計画による防衛力の内容充実が、「割りかけ回収」によってどのように安定的に行われてきたのかを検討したい。具体的には、次の4つの時期に分けて考察する。

まず、第1期は1950～1961年で、警察予備隊創設から一次防までの「骨幹的防衛力整備」の時代である。同期間は相互防衛援助協定（Mutual Security Assistance Agreement: MSA）を通じた米国から日本への武器貸付と、そして航空機のライセンス生産における日米経費分担が実施された時期に一致する。

次に、第2期は1962～1971年で、二次防から三次防の時期にあたる。同期間は、それまでの陸上防衛力重視の整備構想から海上防衛力重視への転換点であっただけでなく、自衛隊の装備近代化時代に相当する。また、MSAに基づく米国からの軍事援助が無償から有償に切り換

9) 阪中友久 [1990], pp.83-84.



(出典)『防衛年鑑』(各年版)をもとに作成。
 (注) 1980年以降は5年毎の数値を提示。

図1 契約予算で見た防衛関係費（経費別内訳）の推移

えられたことを契機に、防衛庁技術研究本部（Technical Research and Development Institute: TRDI）と国内兵器メーカーが新規装備の研究開発と国産化を推進したのもこの時期である。図1に示すように、後年度負担が漸増していくのは同期間からであり、研究開発費を含め、どの分野への投資が負担漸増をもたらしたのかを検討する。

続く第3期は1972～1976年である。ここでは、四次防策定段階における自主防衛構想の挫折と、国産装備の研究開発体制強化について述べるとともに、国産ミサイルの研究開発費増額について論証する。

最後に第4期は、1977～1985年の単年度計画期間および「中期業務見積り」について検討する。同期間は、所要防衛力整備から「防衛計画の大綱」策定による基盤的防衛力整備への構想転換と、「日米防衛協力の指針」締結に伴う日米共同訓練の開始、海空防衛力の拡大など重要な政策決定が行われた時期に該当する。これらにより、四次防後も日本の防衛力増強が進み、

後年度負担増加に画期が見られることを証明する。

時期的区分は以上の通りであるが、叙述に関しては、①国際情勢の変化に伴う米国の対日防衛力増強要請、②日本の防衛政策見直しと予算の増額、③装備研究開発体制の拡充と防衛産業の対応、などの点に留意し、日本の防衛力整備計画において「割りかけ回収」制度がどのような意義を有しているかを明らかにする。

2.1 「割りかけ回収」の起源と骨幹的防衛力の整備：1950～1961年

第1期については、自衛隊の前身である警察予備隊創設から一次防策定までの経緯を整理し、防衛力整備に関して財政配慮と後年度負担が如何に重要な位置を占めていたかを述べよう。

周知のように、警察予備隊は1950年6月25日の朝鮮戦争勃発による米国の対日政策変更により創設された¹⁰⁾。米国は、日本に軍事的な力

10) 「D. マッカーサー書簡・警察予備隊設置」(1950.7.8)原文は、大嶽秀夫編 [1991]『戦後日本防衛問題資料集 第一巻』, pp.426-427 参照。

表1 発足当初の警察予備隊・海上警備隊費の内訳

単位：億円

	1950	1951	1952	1953
警察予備隊（保安隊）費	200	310	450	402
人件・糧食費	44	89	186	186
物件費	90	160	237	186
その他	62	60	26	30
国庫債務負担行為				31
海上警備救難（警備隊）費	—	—	36	68
人件・糧食費				22
物件費				41
その他				4
国庫債務負担行為				93

(出典)『防衛年鑑』（1955年版）をもとに作成。

表2 自衛隊装備品の調達数量と後年度負担（自衛隊創設～1次防）

単位：億円

	調達期間	調達数量	調達総額（うち後年度負担）
陸上自衛隊			
編成装備品（戦車等）	1953～60年	—（国内調達）	385（41）
海上自衛隊			
甲型警備艦（DD）	1953～60年	13隻（国産）	337（198）
乙型警備艦（DE）	1953, 59年	5隻（国産）	92（70）
潜水艦（SS）	1956, 59, 60年	5隻（国産）	126（86）
P2V-7対潜哨戒機	1958年	42機（ラ国）	150（148）
航空自衛隊			
F-86F戦闘機	1956～58年	300機（ラ国）	計357（計293）
T-33A練習機	1956～58年	210機（ラ国）	
T-1A練習機	1959～60年	40機（国産）	

(出典)『防衛年鑑』（1955～60年版）をもとに作成。

(注) ラ国＝ライセンス国産

の空白が生じるのを防ぎ、共産主義勢力による直接・間接侵略事態に備えるため、警察予備隊7万5千人の創設と海上保安官8千人の増員を要請した。1952年7月には、保安庁が発足し、同年10月に警察予備隊は保安隊（現、陸上自衛隊）に改称された。また、当初は海上保安庁長官に直属していた海上警備隊は警備隊（現、海上自衛隊）に改称され、保安庁長官の指揮下に置かれた。さらに、1954年7月に防衛二法（防衛庁設置法と自衛隊法）が成立し、防衛庁が置かれ、新たに航空防衛力を加えた形で陸海空自衛隊が誕生した。

次に、同時期の後年度負担と国内での防衛生産の開始について検討しよう。まず、表1に発足当初の警察予備隊と海上警備隊の費用を示したが、1953年度に初めて後年度負担が行われていることに注目したい。この年、保安隊は施

設整備費に31億円の国庫債務負担行為を要求し、警備隊も国産新造艦15隻の継続費を含む93億円を計上した¹¹⁾。

表2では、自衛隊創設以降、米軍からの貸供与兵器を補完する形で、日米経費分担方式による装備のライセンス生産が進み、多年度に渡る装備の調達・取得に関して後年度負担が行われたことを示している。後述するように、陸自装備に比較して海空自衛隊の艦艇・航空機の方が、平均価格が高い上に複数年度に渡る支出を必要とする。表2の例では、海自のP2V-7対潜哨戒機42機の調達総額150億円のうち148億円が後年度負担として計上されており、航空機の調達が後年度負担に大きく依存していることが明らかである。

11)『防衛年鑑』（1955年版），pp.252-253。

表3 機関別予算の推移と伸び率 (括弧内は後年度負担)

単位: 億円

	一次防	二次防	伸び率	三次防	伸び率	四次防	伸び率
陸上自衛隊	1,827 (54)	6,346 (557)	247% (931%)	11,154 (1,458)	76% (162%)	23,495 (2,186)	111% (50%)
海上自衛隊	945 (318)	3,310 (1,244)	250% (291%)	5,991 (2,004)	81% (61%)	12,235 (7,749)	104% (287%)
航空自衛隊	1,144 (1,060)	4,084 (717)	257% (-32%)	5,874 (3,435)	44% (379%)	14,066 (11,542)	139% (236%)

(出典)『防衛年鑑』(各年版)をもとに作成。

また、航空機に関しては、日本の防衛産業が早くから国内ライセンス生産を望んでおり、兵器メーカーは、米国が開発・生産した航空機のライセンス生産を通じて、品質管理や部品供給のノウハウを修得した。これは、国内防衛基盤を確立し維持していくのに不可欠な過程であったが、同時に完成機の輸入やノックダウン生産に比較して、新規設備投資や材料費の面では高くつく選択であった。それにもかかわらず、装備の国産化が指向されたのは、後述するように、国内防衛産業が先端軍事技術の民生部門への転用(スピン・オフ)を念頭におき、軍事技術のもつ波及効果に高い価値を見出していたからである。

このように、自衛隊発足以降の防衛力整備と防衛生産が漸進的に進展してきたが、米国の対日防衛力増強要請と後の日米安保条約の改定を前提として、政府は単年度ではなく、より長期的な防衛力整備計画を必要とした。そうした中で策定されたのが、1957年の「国防の基本方針」と一次防である。ここで重視されたのは、陸上自衛隊18万人体制確立と、国内財政配慮の二つであった¹²⁾。陸上重視の方針は、侵略事態に対して日本が陸を守り、在日米軍が海空を守るという米国の意向に基づくものである¹³⁾。

他方、財政配慮に関しては、「国防の基本方針」の中で、「国力国情に応じ自衛のため必要

な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する」という防衛力増強路線が確認されるとともに、一次防においても「目標の達成に当っては、常に経済の安定を害しないように留意し、特に年次別の増勢については、財政事情を勘案し、民生安定のための諸施策との均衡を考慮しつつ、弾力的にこれを決定する¹⁴⁾」と明記された。また、装備品の整備について、「国内生産によるものの外、艦艇及び航空機の一部を始めとし、なお、相当部分につき米国よりの供与を予定する」としている。ただし、一次防では「陸海空防衛力について、一応の体制をつくる」または「骨幹的防衛力を整備する」ことが整備目標であり、具体的にどのような事態に対処するために整備が行われるかという視点が欠けていた。整備目標の具体化は、二次防策定まで待たなければならなかった。

以上のように「国防の基本方針」と一次防の策定過程では、日本の防衛力整備が「対米関係重視」と「財政配慮」に基づいて行われることを確認し、これに伴って、ひとまず陸上防衛力を充実させ、海空防衛力の充実を先送りする形をとったのである。

だが、以上のような見方はあくまで歳出予算に関して言えることであって、後年度負担を含めた契約予算については、直ちに陸上重視・海空先送りとは言えない側面がある。表3に示したように、確かに歳出予算では一次防から四次防を通じて一貫して陸自が最大の予算を占めている。しかし、後年度負担額では、陸自の予算は最小で、海空どちらかが首位を占めている。

12) 御厨貴・中村隆英 [2005], p. 175 参照。

13) 近年の研究では、1953年に米極東空軍司令部が日本に対する経空脅威評価を纏め、航空自衛隊がソ連機による北海道周辺の領空侵犯に対する防空任務を引き受けることを期待していた。廣中雅之 [1998], pp. 48-53 を参照。

14) 『防衛ハンドブック』(2004年版), pp.60-61。

このような事態が生じたのは、一つには陸の正面装備が海空よりも比較的安価なことで、短期間に調達・取得が可能であることによる。他方、海空の正面装備は陸に比較して高価かつ調達・取得に長期間を要するため、多額の後年度負担を必要とする。

実際には、表2に見るように陸自の装備品（総額385億円、うち後年度負担41億円）よりも、海自の艦船・航空機（総額555億円、うち後年度負担354億円）、空自の航空機（総額415億円、うち後年度負担342億円）が圧倒的に後年度負担に依存している。

ここで重要であるのは、一次防から二次防にかけて、歳出予算では陸上重視が証明されるものの、後年度負担を含めた契約予算では海空にも多額の先行投資が行われているのが明らかなことである。つまり、一次防から二次防においても海空防衛力が決して軽視されていた訳ではないのである¹⁵⁾。

2.2 後年度負担漸増とその海上防衛力向上、 国産機開発への寄与：1964～1971年

1961年7月、二次防が策定され、今後保有すべき防衛力に関して具体的な整備目標が提示された。それは、「日米安全保障体制の下に、在来型兵器の使用による局地戦以下の侵略に対し、有効に対処しうる防衛体制の基盤を確立する¹⁶⁾」というもので、以後四次防まで同様の整備方針が貫かれることとなる。

ここで重要であるのは、二次防期間中に米国による軍事援助が無償から有償に切り換えられることが確実であったため、装備品の技術研究開発を推進することを盛り込んだことである。防衛庁は1962年度予算の方針で、「米国の対日軍事援助額は、ドル防衛政策以来、削減の傾向が明らかになり、(中略)主要装備品について

は、わが国経済力および技術能力の許す範囲内で極力国産化を推進せざるを得なくなっている」ことを認め、国防の観点からも国内防衛産業の育成強化が焦眉の急となっていると述べている。また、同年度より①長期一括発注方式による生産の安定と合理化、②経費配分の重点化による「さみだれ発注」の防止、③増加試作品費の傾斜的配分による研究開発の促進、④原価計算の重視による適正利潤の確保等により防衛生産に関わる問題を解決するとしている¹⁷⁾。

二次防においては、各年平均180億ドルの米国対日軍事援助を見込んで、一次防よりも遥かに大掛かりな整備計画が登場したが、1965年度以降、自動警戒管制組織(Base Air Defense Ground Environment: BADGE)以外の装備品については援助打ち切りが決定された¹⁸⁾。このため、新たに整備が進められた地対空誘導弾(陸自のホーク、空自のナイキ・アジャックス)やP2V-7対潜哨戒機、F-104J要撃戦闘機などについては、新規の後年度負担を増額し、歳出予算増加を極力抑制せざるを得なかった。

ところが、三自衛隊の機関別予算で見ると、一次防に対する二次防歳出予算の伸び率は、空自257%、海自250%、陸自247%の順で増加しただけでなく(表3参照)、陸海においては後年度負担の伸び率が歳出予算のそれを上回っている(陸931%、海291%)。つまり、後年度負担により、当面の歳出予算の伸び率が抑制されたのである。ただし、空に関しては後年度負担伸び率(-32%)が歳出予算のそれを下回っている。これは、一次防最終年度の1960年度にF-104J、200機分の後年度負担が一度に計上され、二次防にあつては専らその負担の歳出化が行われると同時に、新規後年度負担を圧迫したことによる。もっとも、契約予算に占める新規分後年度負担額の割合は、二次防(1964～66年度分)平均では20.7%と全体の2割程度であ

15) ただし、1958～63年度予算については後年度負担既定分の明示がないため、当該期間の契約予算を求めることができない。

16) 『防衛ハンドブック』(2004年版)、p.61。

17) 『防衛年鑑』(1963年版)、p.266。

18) 『防衛年鑑』(1965年版)、p.307。

り、人件・糧食費と一般物件費を上回るものではなく、防衛庁全体として後年度負担が漸増したとは言え、急増したわけではない。

F-104J 調達に代表される装備品の長期一括発注方式は、多額の後年度負担を伴うため、受注した防衛機器関連メーカーにとっては極めて不都合な制度であった。1960年度のF-104J, 200機一括発注時の後年度負担は698億円に上ったが、初年度歳出額はゼロであった。そのため、主契約者である三菱重工業は、自己負担で設備資金60億円を確保し機体の生産と組み立てを行わざるを得なかった¹⁹⁾。これ以後、自己資金で設備投資を行える企業でなければ、防衛生産では主契約を獲得できない状況が生じたのである。

そうした厳しい状況下にあっても、防衛関連メーカーが防衛生産から撤退せずに、むしろ受注競争に進んだのは、兵器のライセンス生産を通じて先端技術を獲得し、その技術を民生部門にスピン・オフさせていくことに強い関心を持っていたからである²⁰⁾。さらに重要なことは、防衛産業が兵器のライセンス生産を通じ、製造工業で最も困難とされるシステム統合技術を学んだことである²¹⁾。以上のように、二次防において防衛産業はライセンス生産を通じ、先端技術を獲得し、装備品の国産化率を高めてきた。こうした傾向が、日本の防衛関連メーカーを、以後の国産航空機の研究開発に導くのである。

1966年11月策定の三次防は、二次防と同様の整備方針を掲げ、効率的な防衛力を整備することに主眼を置いた。しかし、二次防とは以下の点で大きな相違が見られる。

第一に、主要整備目標として陸海空自衛隊に

ついて個別に具体的な方針を定めたことである。特に、海自においては「周辺海域の防衛能力および海上交通の安全確保能力」の向上を図るという形で、後の海上防衛力増強と活動範囲の拡大を示唆している。海上自衛隊は、発足当初から「海上交通の保護」すなわち、海外からの物資を日本に輸送する船舶を護衛するという外航護衛の必要性を主張してきた²²⁾。また、二次防策定段階においても、対潜水艦作戦を効率的に行うためのヘリコプター空母を日米共同で建造することを計画していた²³⁾。これらの構想はいずれも財政を重視する大蔵省や防衛庁内局の強い反対に遭い実現することはなかった。海自は二次防期まで、内航護衛および周辺地域の対潜作戦を重視し、専守防衛の範囲内に留まるように整備されたのである。

だが、三次防策定段階においては、海上幕僚監部や自民党国防族から三次防が二次防の単純な延長とされることに不満が高まっただけでなく、防衛力の増強を要請する米国の意向にも応えるという観点から、海上防衛力を増強し海上交通の安全確保能力を獲得することが基本方針に盛り込まれた²⁴⁾。具体的な整備内容としては、ヘリ空母を縮小した「はるな」型護衛艦 (Helicopter Destroyer: DDH) 2隻と、周辺海域に進出して艦隊防空を担当する「たちかぜ」型護衛艦 (Guided Missile Destroyer: DDG) 1隻が三次防期間中に調達されることとなった (表4参照)。表3に見るように、二次防から三次防にかけての機関別歳出予算の伸び率でも、陸76%、空44%に対し、海は81%と両者を上回っており、予算面から見ても海上防衛力増強が重視されたことが明らかである (ただし、後年度負担の伸び率では海自は最も小さい)。防衛庁の契約予算に占める新規分後年度負担額の割合について見ると、三次防平均は20.9%であ

19) 経団連防衛生産委員会事務局長の千賀鉄也の証言録による。千賀鉄也 [1978], p.265。

20) スピン・オフの基本的概念と事例については、Samuels [1994], pp.18-21, Gansler [1995], p.88, Sandler and Hartley [1995], chapter 7, 松村昌廣 [1999], pp.21-24, Chinworth and Matthews [1996], p.183, 『朝日新聞』, 1967.3.14を参照。

21) Samuels [1994], pp.165-166。

22) 中島信吾 [1999], pp.232-234。

23) 植村秀樹 [2000], pp.57-59。

24) 佐道明広 [2003], pp.187-192。

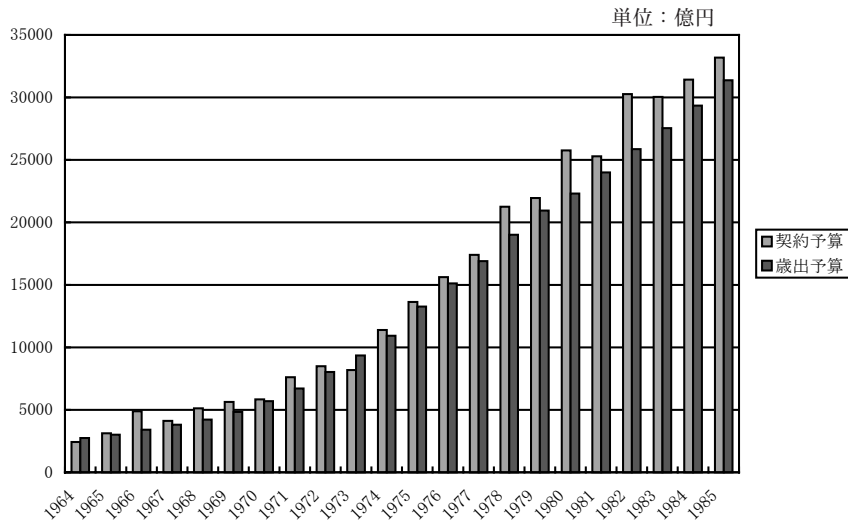
表4 自衛隊装備品の調達数量と後年度負担（2次防～4次防）

単位：億円

装備	調達期間	調達数量	調達総額 (うち後年度負担)	平均価格
陸上自衛隊				
61式戦車	1961～73年（2～4次防）	530両（国産）	408（346）	0.7
74式戦車	1974～77年（4次防）	184両（国産）	552（550）	3
ホーク地对空誘導弾	1961～77年（2～4次防）	8個群（ラ国）	1,041（814）	130
海上自衛隊				
たちかぜ型（DDG）	1971～73年（3, 4次防）	2隻（国産）	428（401）	214
はるな型（DDH）	1968～70年（3次防）	2隻（国産）	200（191）	100
P-2J 対潜哨戒機	1967～76年（3, 4次防）	82機（国産）	1,464（1,380）	17
PS-1 対潜飛行艇	1968～77年（3, 4次防）	21機（国産）	696（650）	33
US-1 救難飛行艇	1972～77年（4次防）	4機（国産）	147（137）	36
航空自衛隊				
F-104J 要撃戦闘機	1961～65年（2次防）	230機（ラ国）	851（816）	3.7
F-4EJ 要撃戦闘機	1969～77年（3, 4次防）	140機（ラ国）	3,452（3,400）	24
C-1 中型輸送機	1971～77年（3, 4次防）	28機（国産）	931（903）	33
T-2 高等練習機	1970～76年（3, 4次防）	61機（国産）	1,045（990）	17
F-1 支援戦闘機	1975～77年（4次防）	44機（国産）	1,076（1,031）	24
ナイキ地对空誘導弾	1962～77年（2～4次防）	5個群（ラ国）	680（546）	136
BADGE システム	1964～67年（2, 3次防）	—（国産）	393（181）	—

(出典)『防衛年鑑』(各年版)をもとに作成。

(注) ラ国=ライセンス国産



(出典)『防衛年鑑』(各年版)、『防衛ハンドブック』(2004年版)をもとに作成。

図2 契約予算及び歳出予算で見た防衛関係費の推移

り、二次防平均の20.7%と同様に、人件・糧食費と一般物件費を上回るものではなく、三次防

で後年度負担が急増したとは言えない。だが、図2に示すとおり、三次防期では契約予算が歳

表5 防衛庁研究開発費の推移 (括弧内は後年度負担額)

単位：億円

	1958～61年	1962～66年	1967～71年	1972～76年	1977～80年
総額	94	128	391	613	654
誘導ミサイル	33 (11)	19 (3)	30 (20)	128 (110)	112 (108)
ロケット弾・火器	1.4 (0.7)	4 (2)	0.7	0.3 (1)	57 (40)
レーダー・電子機器	—	12 (5)	5 (7)	1 (3)	120 (121)
ソナー・水中武器	—	1 (1)	11 (8)	0.6 (2)	75 (34)
航空機	11 (2)	26 (61)	175 (118)	50 (40)	43 (91)
その他	55 (19)	83 (18)	115 (77)	256 (68)	140 (30)

(出典)『防衛年鑑』(1958～80年版)をもとに作成。

出予算を常に上回る傾向が顕著となり、同期間で既に新規後年度負担への依存が常態化していたことを看過すべきではない。

二次防との相違点の第二は、従来以上に技術研究開発を重視することを謳っていることである。三次防の基本方針は「技術研究開発を推進し、装備の近代化および国内技術水準の向上に寄与するとともに、装備の適切な国産を行い、防衛基盤の培養に資するものとする」と述べている。具体的には、「高等練習機、レーダー搭載警戒機、輸送機等の航空機、短距離地对空誘導弾等の各種誘導弾その他各種の装備、器材についての研究開発を行なうとともに、技術研究開発体制を強化する²⁵⁾」というものである。

表5に示すように、防衛庁の研究開発予算は一貫して増加の傾向にあるが、二次防から三次防にかけては、特に航空機の研究開発費が他の特定分野から突出していることが重要である。この時期、国産機の開発が相次ぎ、海自の新明和 PS-1 対潜飛行艇、川崎 P-2J 哨戒機、空自の川崎 C-1 輸送機、三菱 T-2 高等練習機などの基本設計と試作が行われた。

三次防においては、175 億円が歳出予算として航空機の研究開発に投じられたが、それ以外に後年度負担として 118 億円が計上されていた。つまり、防衛庁は装備の調達だけでなく研究開発にも「割りかけ回収」を適用したのである。

だが、先述した長期一括発注方式と同様に、このような支払い方法は防衛産業によって必ず

しも歓迎されているわけではない。航空機に限らず、防衛関連メーカーは防衛庁が研究開発費を計上するよりも以前に、先端技術の獲得や自主研究をしなければ、将来の装備選定や受注競争に敗れる可能性がある。加えて、主契約者決定に際して、メーカーの自主研究に対する取り組み姿勢も防衛庁による評価の対象になる²⁶⁾。そのため、メーカーは自己負担によって、外国の兵器メーカーから新規装備開発に必要な技術や設備を導入せざるを得ず、結果として防衛庁の研究開発予算を上回る先行投資を必要とする²⁷⁾。具体例としては、1954 年以降の三菱電機による誘導弾の自主研究と社内開発、1959 年以降の三菱重工業による超音速戦闘機の自主研究、1968 年以降の川崎重工業による中等練習機の自主研究などがある²⁸⁾。これらは、いずれも防衛庁の正式な研究開発の決定より以前に、メーカーが自主的に社内研究を行ってきた例である。

ところで、装備国産化は、国内調達量の少なさと 1967 年の「武器輸出三原則」による輸出禁止とによって、生産量の過少と、価格の高額化を招いた。「規模の経済」が作用しないためである。表4に自衛隊装備の平均価格を示したが、国産機はライセンス生産や輸入よりも一般的に高額化の傾向にある。例えば、米国製 P2V-7 を国内ライセンス生産した P-2J (1 機

26) 朝日新聞経済部 [1991], pp.139-140.

27) Samuels [1994], p.171.

28) 三菱電機社史編纂室 [1982], p.577, 三菱重工業社史編纂委員会 [1990], pp.717-718, 朝日新聞社会部 [1986], pp.137-146 を参照。

25) 『防衛ハンドブック』(2004 年版), pp.62-64.

17億円)よりも国産のPS-1(1機33億円)の方が約2倍も高い。輸送機については、米国製のロッキードC-130Hが1981年価格で58億円であるのに対し、国産のC-1が1979年価格で47億円であるから大差はないが、積載量などの性能では前者がはるかに後者を上回る。仮に、輸送機の選定に際して、優先順位を国内での技術確立やスピンのみに置くのではなく優れたコスト・パフォーマンスに置いていたのであれば、空自にとっては最初からC-130Hを導入した方が妥当であった²⁹⁾。

最後に、同時期の装備調達と後年度負担について簡単に触れよう。三次防では、第二次FXとして米国製のF-4E戦闘機をライセンス生産することになった。同機は、1969年1月に日米合意の下で104機の国産が決定されたが、以前のF-104Jのような長期一括発注方式は採用されず、隔年契約により整備が進められた。表4に示すとおり、F-4EJでは平均価格がF-104Jの6.4倍に相当する24億円に達し、後の追加分を含めた後年度負担総額は3,400億円に上った。

防衛庁は、1969年度の第一次契約の段階で、F-4EJの平均価格を機数に掛けて104機の調達総額を見積もっていた。だが、防衛庁は主契約者である三菱重工業の新規設備投資と部品材料費および加工費の年間上昇率を考慮していなかった。その結果、総額の見積に関して防衛庁と三菱重工業との間に乖離が生じ、第二次契約では第一次よりも平均価格が上昇した。こうした事態が生じた背景には、①防衛庁が新規要求について、できるだけ第一年度の予算を少なくし、後年度へ行くに従い負担を大きくする方法をとること。②これとは反対に、主契約者は、第一年度の新規設備投資に巨額の資金を必要とし、生産が進むに従って単価は小さくなるという認

識を持っている、という事実が存在する³⁰⁾。前述したように、自己負担で設備投資が可能であり、防衛部門における赤字を他の民生部門で補填できるような大企業でなければ防衛産業として成立しないという状況が続いていた。

以上のように、三次防期間中には国産機を中心として防衛装備の国内開発が相次いだ。しかし、防衛庁側の研究開発予算の過少とともに、需要の少なさと輸出禁止による生産数の少なさに伴う機体の高額化から、日本の航空機産業は防衛関連メーカーが期待したようには成長しなかったと言えよう。

2.3 自主防衛構想の挫折と研究開発体制の強化：1972～1976年

1969年7月、米国ニクソン大統領は、ベトナム等アジア地域における米軍の駐留について、「自助の意思のあるアジア諸国の自主的行動をかたわらから支援するという、より小さい役割を持つようにする(グアム・ドクトリン)」ことを明らかにした³¹⁾。

翌年、防衛庁長官に就任した中曽根康弘は、グアム・ドクトリンを受けて、「国防の基本方針」に代わる自主防衛論を展開した。中曽根の新防衛力整備計画原案では、米軍のアジアからの撤退を見据えて、米国に依存しない自主的な防衛体制を整備し、将来的なソ連海軍の拡張に備えて海上防衛力の増強を意図していた。だが、中曽根の自主防衛論は、対米関係を重視する自民党議員や、防衛庁内局の理解を得られなかった。また、海空重視の装備増強とそれに伴う防衛費の実質的増大も、デタントの継続と米中和解によるアジア地域の緊張緩和やニクソン・ショックによる経済情勢の悪化といった事情により事実上挫折した。四次防では、新たに沖縄の施政権返還に伴う同地域の防衛体制の整備が加えられたことを除いて、基本的な整備方針は二、三

29) C-1は32機で生産が終了したが、同機よりも積載量の大きいC-130Hは2,000機以上が生産されている。

30) 千賀鉄也 [1978], pp.289-290.

31) 川上高司 [2004], pp.51-52.

次防と同様であった。すなわち、「わが国が整備すべき防衛力は、通常兵器による局地戦以下の侵略に対し、最も有効に対処しうる効率的なものを目標とする」という方針である。また、四次防では、陸と空については中曽根原案の整備計画を縮小し、海については大型ヘリコプター護衛艦の建造や対潜掃討部隊の整備が中止された³²⁾。表3に見るように、三次防から四次防にかけての機関別歳出予算の伸び率では、陸 111%、空 139%に対し、海 104%となり、予算面で見ても海自の整備計画は縮小されている（ただし、後年度負担伸び率では海自が最も大きい）。契約予算に占める新規分後年度負担額の割合は、四次防平均では 19.5%となり、三次防平均の 20.9%を下回るものとなった。四次防では財政事情の悪化により、歳出予算だけでなく後年度負担にも多少の抑制が求められたのであった。

次に、四次防における研究開発体制と予算について検討しよう。四次防策定以前の 1970 年 7 月、防衛庁は防衛生産と装備の研究開発に関して 3 つの基本方針を公表した³³⁾。その第一は「装備の生産と開発の基本方針」であり、「①装備はわが国の国情に適したものを自主的に開発し、国産を推進する、②民間企業の開発力、技術力の向上と適正価格の形成は適正競争により促進される」ことを提示した。第二の「防衛産業整備方針」は上記②を受けて、「技術と資本に相当の蓄積を必要とする防衛生産の特性から、競争を適正に維持できる限度において各分野の民間企業数は少数に限定する」としている。また、武器輸出については、「装備の開発、生産はもっぱらわが国防衛上の見地を中心に考慮し、武器輸出は内外情勢にかんがみ慎重に対処する」とし、その是非に関しては明確に否定も肯定もしていない。そして、自主防衛の見地から、今後の装備開発、生産は原則として自国産業に限定することを付け加えている。第三の「研究開

発振興方針」は、今後の開発の重点を航空機、誘導弾、電子機器などの分野に置くとしている。また、国の研究開発体制の拡充を重視し、必要であれば複数企業の競争試作を可能とする経費を確保することも掲げている。

以上の基本方針に基づいて、防衛関係費に占める研究開発費の割合は、三次防の 1.5%から四次防においては約 2 倍の 3.2%に上昇した。表5に見るように、研究開発費総額の推移では、391 億円から 613 億円へ増加した。しかし、三次防に比べて、特定分野では航空機関係が歳出予算、後年度負担とも 3 分の 1 に減少し、その反面で誘導ミサイル関係が 4 倍以上の増額となっている。

防衛庁は、二次防でナイキ、ホークといった米国製地对空誘導弾の導入、ライセンス生産に着手し、三次防ではこれらの国産化にも成功した。そして、四次防においては「国情に適した装備の自主開発」を行うという基本方針のもとで、国産ミサイルの開発が推進された。具体的には、TRDI と三菱重工業、東芝などによって空自向けの空対艦ミサイル ASM-1 と、陸自向けの地对空ミサイル SAM-1 が四次防期間中に開発された。こうした誘導ミサイルの国産化は、1958 年から 1980 年にかけての歳出総額で見ると 322 億円に達し、航空機の国産化に要した歳出経費 305 億円を上回っている。特に四次防では、航空機よりも誘導ミサイルの方に多額の研究開発費が費やされている（表5参照）。

他方、航空機関係の研究開発費は三次防に比べて大幅に削減された。これは、三次防で一連の国産機開発が終了し、部隊配備に移行したことに加え、四次防決定時に、政府が PXL（大型対潜哨戒機）と AEW（空中早期警戒機）の国産化を事実上白紙撤回したからである³⁴⁾。両機種については、1970 年代末に、日本の対米貿易黒字問題解消と「ドル減らし」を理由として、米国製の P-3C 対潜哨戒機と E-2C 早期警

32) 佐道明広 [2003], p.250.

33) 『日本経済新聞』, 1970.7.19.

34) 『朝日新聞』, 1972.10.9.

戒機の購入が決定された³⁵⁾。表5に明らかなように、三次防後の10年間は国産機の開発が行われず、それを反映して四次防及びポスト四次防期の航空機関係研究開発費は三次防期の3分の1以下にまで激減した。

つまり、四次防ではミサイルなどを中心に全体として研究開発体制が拡充されたものの、国産機研究は事実上の停滞期を迎えたのである。航空機研究開発予算は、1980年代の三菱F-4EJ改、川崎T-4練習機、三菱SH-60J回転翼哨戒機の研究開発などに伴って再び増額されるまで抑制されていたのである³⁶⁾。

2.4 「防衛計画の大綱」策定後における後年度負担の急増：1977～85年

1973年のオイルショック後、日本経済は戦後初のマイナス成長を経験し、防衛関係費に関しても四次防当初の計画を完成するに十分な予算が認められず、政府は計画の一部を先送りした。また、1970年代までの日本の防衛力整備は5年間計画によって行われ、その予算規模は増加し続けてきたが、国内ではどこまで防衛力を増強すれば良いのか、平和時の防衛力とは何かということが議論され始めた。

1976年10月に、政府は「防衛計画の大綱」を策定し、脅威対抗型の所要防衛力整備を行わないことを明確にした。同大綱が防衛力整備の目標としたのは、「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³⁷⁾」である。これが一般に、「基盤的防衛力」といわれるものである。同大綱の前提は当面東西間の

緊張緩和が大きく変化しないという情勢認識に基づいているが、国際情勢に変化が生じ新たな防衛力の態勢が必要となった場合には円滑に防衛力の拡大(Expansion)を行い得ることも示唆していた。

また、同大綱決定と同時に、政府はこれまでの年次防計画を止め、単年度計画により防衛力整備を行うことを明らかにし、防衛関係費の歯止めとして、各年度の防衛費総額が当該年度のGNPの1%を超えないことを目途とすることが閣議決定された³⁸⁾。

しかし、大綱策定後の国際情勢の変化に伴う米国の対日防衛力増強要請と日米防衛協力の指針(ガイドライン)締結によって、大綱の前提は事実上崩れるとともに、防衛力整備に関しても再び長期的観点に立つ「中期業務見積り」が必要となった。以下では、ポスト四次防期の防衛政策と防衛力整備について検討しよう。

まず、大綱策定後の1978年11月に締結されたガイドラインについてである。ガイドラインは、日本への武力攻撃がなされるおそれのある場合であっても、自衛隊と米軍が共同対処行動の準備を行い得ることを認め、事実上、外部からの武力攻撃以前の段階でも自衛隊の防衛出動を可とし、自衛隊の時間的行動範囲を拡大した。また、日本に対する武力攻撃がなされた場合の自衛隊と米軍の作戦上の任務・役割分担を明記し、特に日米両海上部隊の行動について、「周辺海域の防衛のための海上作戦及び海上交通の保護のための海上作戦を共同して実施する」ことを定め、自衛隊の地理的行動範囲を拡大している³⁹⁾。

ガイドライン締結を受け、自衛隊と米軍の防衛協力関係は1980年代を通じて強化された。海自は、哨戒機や護衛艦、補給艦の増勢など長距離外洋進出を可能とする装備を取得するとと

35) 『朝日新聞』, 1977.12.13.

36) 1980年代の自衛隊機開発については、Lorell [1996], pp.81-84を参照。

37) 『防衛ハンドブック』(2004年版), p.21.

38) 『防衛年鑑』(2005年版), p.381.

39) 小泉親司 [2002], pp.189-191, 佐道明広 [2003], pp.298-302.

もに、従来の日米合同訓練に加えて、1980年からは環太平洋合同演習に毎回参加するようになった。また、陸空の自衛隊も1980年以降に日米合同演習を開始し、協力関係の緊密化を図った。このようなガイドライン後の日米防衛協力、共同作戦行動に関わる議論では、軍事的専門知識を持つ制服組の参加が要請された⁴⁰⁾。

以上のような日米間の軍事的協力関係の深化は、1970年代末の東西緊張緩和の終焉と1980年代初頭の「新冷戦」開始という国際情勢の急変と並行して進んでいる。

防衛大綱策定後の1970年代末に、ソ連は外洋に向けた海空戦力増強を開始した⁴¹⁾。1981年に米国レーガン政権は、ソ連の軍拡に対抗するため、ソ連核攻撃の抑止や西側同盟国の石油ルート防衛を目標とする戦略を構築し、特に西欧、北東アジア、南西アジアを軍事上の最重要地域とした⁴²⁾。同戦略の目標達成には、日米による共同防衛が不可欠であり、米国の対日要請は従来の防衛力増強から任務・役割の分担や日米共同作戦を主眼とする実働的な要求に変化した。

1981年5月の日米首脳会談では、米国の要請に応じて、日本が「フィリピン以北、グアム以西のシーレーン1千海里防衛」を行うことを約束した⁴³⁾。この対米公約を起点として、米国は有事における日本の役割を具体化し、シーレーン防衛に加えて三海峡封鎖と洋上防空体制を構築することを要請した⁴⁴⁾。1983年1月の日米首脳会談では、中曽根康弘首相は「日本はソ連爆撃機の侵入に対する不沈空母になる」旨発言し、洋上防空に前向きな姿勢を示すとともに、対米

武器技術供与を認めて日米同盟を強化した⁴⁵⁾。

大綱策定後、防衛庁は単年度計画に基づき防衛力整備を行っていたが、ガイドライン締結に前後して、長期的な観点に立つ庁内見積りを作成した。これは、一般に「中期業務見積り(中業)」と呼ばれるもので、「陸・海・空自衛隊の実施する主要な業務の見積りを行うことによって、防衛庁が各年度の業務計画、予算概算要求等を作成する際の参考とすること」を目的としていた⁴⁶⁾。

1982年作成の「中業(1983～85年度)」では、防衛大綱に定められた基盤的防衛力の整備方針を基本目標とし、「ア 四面環海の我が国の国土、地勢等に適した防空能力、対潜能力、水際防御能力等の充実近代化、イ 電子戦能力、継戦能力、即応態勢及び抗たん性の向上を特に重視し、ウ 指揮通信、後方支援及び教育訓練態勢の充実近代化にも配慮」することを掲げている。また、継戦能力や即応態勢の向上については、米国から弾薬不足を解消することを指摘されたこともあり、防衛力整備の共通事項として弾薬備蓄と機雷・魚雷の実装化を推進することを明記している⁴⁷⁾。加えて、抗たん性強化の一環として対空誘導弾整備や航空機用掩体の建設推進を意図していることも、経空脅威に備えるという意味では重要である。

次に、以上のような国際情勢、対日要請、防衛政策における変化を背景に、日本の防衛力整備と防衛予算がどのように推移したかを見ておこう。東西緊張緩和が終焉し、ソ連の海空軍力増強が問題となり始めた1978年、日本政府は、

40) 防衛庁において、統合幕僚会議と陸海空幕僚監部に勤務する自衛官を制服組と呼ぶ。これに対し、制服着用規定のない官房長や内部部局の職員は背広組と呼ばれる。

41) 川上高司 [2004], p.58.

42) 外岡俊秀・本間優・三浦俊章 [2001], pp.367-388.

43) シーレーン防衛の詳細は、古森義久 [1985], pp.25-29を参照。

44) 『朝日新聞』, 1982.9.2。『毎日新聞』, 1982.9.3。

45) 『毎日新聞』, 1983.1.20。中曽根康弘 [2004], pp.166-167参照。

46) 『防衛ハンドブック』(2004年版), p.77.

47) R. アーミテージ米国防次官補(当時)は、「陸自の弾丸補給は、たったの3日分ないし1週間分しかない。戦闘維持能力についての日本の状態はまったくひどい」と述べ、防衛庁もこの指摘が実情に近いと認めていた。『朝日新聞』, 1984.4.26.

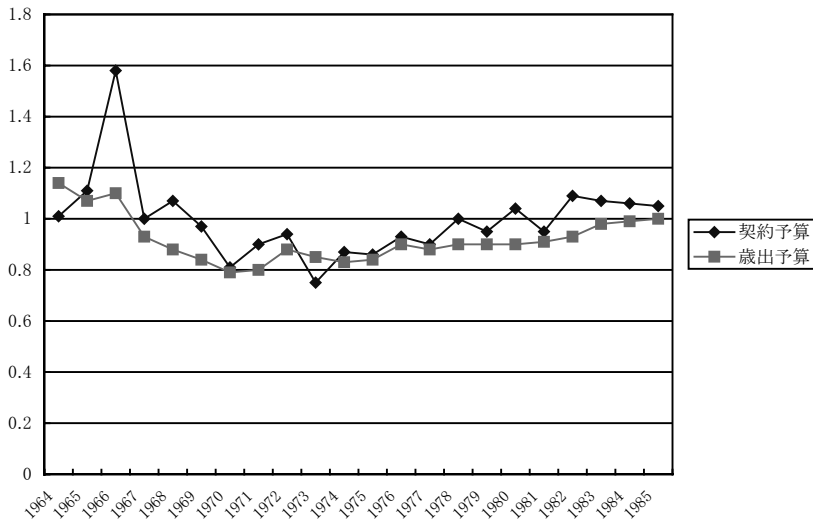
P-3C 哨戒機 45 機と最新の F-15J 戦闘機 100 機の輸入および国内ライセンス生産を決定した。その後、シーレーン防衛や洋上防空体制を構築するため両機種の新規分後年度負担額が約 2 倍に増加された。こうした海空防衛力の増勢によって、1978 年度以降の新規分後年度負担額が増加し、1980 年代末には歳出予算でも GNP 1% 突破が必至となるのである。

契約予算に占める新規分後年度負担額の割合で見ても、1977~79 年度では 21.9% と全体の 2 割に過ぎなかったが、「中業 (1980~82 年度)」において 34.0%、「中業 (1983~85 年度)」では 37.5% と急増し、一般物件費 (22%) を上回り、人件・糧食費 (41%) と並ぶ規模となった。これ以降、1990 年代、2000 年代を通じて新規分後年度負担は常に契約予算の 35% を占めており、後年度負担への高い依存度なくして効率的な防衛力整備が成しえない状況が続いている。後年度負担への依存度が高まった 1980 年代前半は、日米防衛ガイドラインやシーレーン防衛公約に付随して、海空防衛力が増強され始めた時期にあたる。つまり、この時点が後年度負担

増加の画期とすることができよう。

また、図 3 に示すとおり、防衛関係費の対 GNP 1% 枠が閣議決定された 1976 年以降において、契約予算で見れば 1978、80、82~85 年度に GNP 1% を超えていることを指摘しなければならない。GNP 1% を超えた年度は、いずれも F-15J、P-3C といった高額な航空機を数十機ずつ調達した年度にあたり、取得・納入までの数年間にわたり後年度負担が行われている。これと同じ年度の歳出予算では、対 GNP 比が 0.9% 台に抑えられており、新規分後年度負担の増額に伴って、結果的に当年度予算の急速な伸びが抑制されたことが分かる。要するに、経済的合理性から見た防衛費 GNP 1% 枠に関する閣議決定は、歳出予算においては有意義であったが、契約予算では当初より既に死文化していたのである。

防衛大綱後の「中業」に基づく単年度計画は 1985 年度に終了し、1986 年度予算以後は再び 5 年間の政府計画である「中期防衛力整備計画」の策定によって防衛力整備が行われている。単年度計画が再び一〜四次防と同様の「中期防」



(出典) 『防衛年鑑』(各年版)、『防衛ハンドブック』(2004年版)をもとに作成。

図3 契約予算及び歳出予算で見た防衛関係費の対 GNP 比率

に戻った背景には、長期計画の策定なしに必要な装備調達を行うことが困難であるばかりでなく、5年間の予算の総額明示により日本の防衛努力を米国に示すという政策意図が働いたものと考えられる⁴⁸⁾。

3. アウトプット面から見た防衛能力の向上⁴⁹⁾

これまで本稿で展開してきたのは主に防衛力整備のインプットの側面に関してであった。本節では、防衛力整備のアウトプットの側面、すなわち防衛能力が「割りかけ回収」を通じてどう向上したかについて簡潔に述べよう。

まず、陸上自衛隊については、二次防において13個師団体制が採用され、第七師団（北海道）の機甲化が進められるとともに、ホーク地对空誘導弾の導入によって部隊の防空能力向上が図られた。陸自は、二次防から1961年に制式化された国産の61式戦車を配備し、三次防では火力、防護力、機動力において当時の世界水準に到達した74式戦車の国内開発に成功した。戦車は主に、ソ連軍の着上陸侵攻の可能性が最も高いとされた北海道に重点配備され、その総数は1976年の防衛大綱別表の基準では1,200両に達した。

戦車や装甲車などの戦闘車両は、車種によって調達量が異なる（戦車の場合、年間数十両だが、装輪装甲車などは年間数百両に及ぶものもある）が、当年度の歳出がゼロで、後年度負担への依存度が100%の装備が多い。ただし、陸自の車両調達に関する後年度負担は2～3年で歳出化完了が可能であるため、金額的に後年度への依存は高いものの、海自艦艇や空自航空機に

比較して後年度負担への時間的な依存度は低いと言えよう。

冷戦期を通じて陸自は着上陸侵攻に対処するための訓練を重ねてきたが、訓練すること自体がソ連軍の日本侵攻抑止に繋がるという考えに徹した。ガイドライン後は、米陸軍・海兵隊との合同訓練、対戦車ヘリコプター配備による対地攻撃能力の獲得などを通じ、より実働的な部隊を目指したが、1992年のカンボジアPKO派遣まで、陸自の行動範囲は基本的に国土防衛の域を出るものではなかったと言えよう。

次に、海上自衛隊についてである。海自艦艇は、建造に長期間を要し、全ての艦種で後年度負担（継続費）が行われるため、建造費全体に占める後年度負担の割合が9割に達している。後年度負担なしに、海自の防衛能力増強はあり得なかった。海自は、創設期の1953年に国産艦の建造を開始し、一次防では既に7,550t補給艦を調達している。補給艦は、護衛艦の長期作戦行動に不可欠な存在であり、洋上での燃料、弾薬、糧食の補給によって護衛艦の行動半径を延伸する艦艇である。次の二次防では、護衛艦、潜水艦、哨戒機部隊が派米訓練に参加したほか、練習艦隊の欧州派遣や砕氷艦「ふじ」の南極観測支援等の行動範囲拡大により、隊員の長期航海訓練を図ることが可能となった。三、四次防では、DDH4隻、近代的な対空、対艦、対潜兵器を装備するDDG3隻が建造されたのに加え、新たに9,000t補給艦1隻を調達した。これにより、ポスト四次防で米国により提起されたシーレーン防衛を可能とする艦艇群の建造基盤が整ってきたとみることができる。実際、1978年の日米ガイドライン締結、1980年のシーレーン防衛公約後、外洋行動を円滑にするため12,100t補給艦3隻の建造が始まり、4個護衛隊群（計32隻）を完成するため汎用護衛艦（Destroyer: DD）の継続的な建造が行われていく。

また、シーレーン防衛に関連して、対潜哨戒機の更新が行われ、旧式のP-2J、82機から現

48) 1987年1月に防衛費の総額明示方式が閣議決定されると同時に、対GNP1%枠は事実上廃止された。

49) 冷戦期における各自衛隊の防衛戦略と防衛力整備、運用に関する詳細な分析は以下を参照されたい。西村繁樹 [1998]、堂下哲郎 [1998]、道下徳成 [2005]。

在の P-3C, 101 機への代替が推進された。これによって、一回の哨戒任務が 8 時間から 10 時間に延長されたほか、作戦海域への進出時間も短縮された。

以上のように、海自はガイドライン締結以前において、既に外洋行動が可能な基盤を有しており、シーレーン防衛公約以降は、艦艇、哨戒機を含めて、より一層外洋での作戦行動が可能となる防衛力整備を行ってきた。つまり、陸自、空自に比較して海自の行動範囲は領域外に突出しているのである。この傾向は、1991 年のペルシャ湾での掃海作戦（湾岸の夜明け）以後、現在のインド洋派遣（アラビアの虹）に至るまで続いている。

最後に、航空自衛隊に関して検討しよう。空自創設後、米国から F-86F, 180 機の無償供与を受けるとともに、同 300 機のライセンス生産が行われた。次いで、ソ連空軍の領空侵犯に対処するため、1961 年までに F-86F を運用する北部、中部、西部航空方面隊が置かれたほか、全国の防空警戒用レーダー・サイトが在日米軍から空自に移管された。二次防では、F-104J, 230 機の調達と 7 個飛行隊の建設、防空用の地对空誘導弾ナイキ、BADGE の建設が推進された。先に見たように、二次防期間中に、米国からの軍事援助が無償から有償に切り換えられたため、4～5 年の歳月を要し、巨額の費用を必要とする以上のようなプロジェクトに対し、「割りかけ回収」が果たした役割は大きかったと言える。次の三次防では、F-4EJ, 140 機の調達、TRDI による T-2 の研究開発が開始された。この間、空自の防空能力の中核である要撃戦闘機の性能について、航続距離と最大速度で見れば、F-86F が 680 海里、マッハ 0.9、F-104J が 950 海里、マッハ 2、F-4EJ が 1,600 海里、マッハ 2 以上であり、飛躍的に空自戦闘機の性能が伸びてきたことが分かる⁵⁰⁾。しかし、これ

らの戦闘機については、いずれも米軍で第一線を退いた後に、空自が導入していたものであり、最新鋭機ではなかった。三次防では、TRDI が T-2, F-1 の開発に成功し、わが国初の超音速ジェット戦闘機が完成したが、こうした技術基盤の確立が、後の F-15J, 213 機のライセンス生産を可能にした。F-15J は、導入決定の 1977 年当時、米空軍においても最新鋭機であり、航続距離 2,500 海里、最大速度マッハ 2.5、空対空誘導弾 8 発を装備でき、ソ連爆撃機や戦闘機の要撃が可能である。ただし、1980 年代半ばの段階で、空自は AWACS（早期警戒管制機）や空中給油機を導入しておらず、既に補給艦など限定的な領域外活動が可能となっていた海自に比較すると、専守防衛の域を出ないものであったと評価できる。

以上のように、自衛隊の防衛能力は向上してきたが、1990 年代の PKO 派遣や大規模災害派遣以前は、三自衛隊の作戦面での統合運用や情報共有化に関する議論はほとんどなされず、結果として機関・部隊ごとの防衛能力向上の域を出ないものであった。

4. 結び

最後に、「割りかけ回収」制度の意味と問題点をより簡潔に整理しておこう。

第一に、「割りかけ回収」制度は、本来的に各種装備の調達に不可欠なシステムであるが、装備調達に関して初年度歳出額を抑制する効果を持つことが明らかである。契約予算で見れば GNP 1% を突破するにしても、歳出予算は「割りかけ回収」により 1% 以内に収まるからである。ただし、「割りかけ回収」の抑制効果にも限界のあることを指摘しなければならない。すなわち、「割りかけ回収」による歳出抑制効果は、契約予算の拡大を後年度負担増加によって吸収することで実現するに過ぎないのである。本稿の考察対象からはずれるが、1980 年代後半に歳出予算で防衛費が GNP 1% を突破した

50) 各戦闘機の性能諸元については、『自衛隊装備年鑑』（各年版）を参照されたい。

のはそうしたことを示している。

第二に、「割りかけ回収」制度は、一方で外見的な防衛費抑制を実現するとともに、他方で幾つかの問題を内包していること、すなわち、①財政民主主義上の問題、②防衛費 GNP 1% 枠の仮象化、③防衛費の透明性の喪失の3点の存在を指摘しうるであろう。何よりも、「割りかけ回収」によって、歳出予算と当年度の防衛庁の政策意図が直接的に結合しない状態が持続的に再生産されてきており、本稿で検討した契約予算を求めなければ当年度必要とされた装備調達費用が不明となるのである。この点につき、前に言及した鷺見友好の指摘は、なお今日意味があると言わねばなるまい。また、「割りかけ回収」は、防衛力の能力的向上にも寄与してきたが、他方で、防衛費の質的变化や防衛力の能力的向上を国民が理解することを妨げてきたと言えよう。歳出予算で GNP 1% 以内の防衛費であれば、防衛力に「歯止め」がかかり、軍事大国ではないという観念と、「割りかけ回収」によって実現した防衛費と防衛力自体の質的变化の間には相当の乖離が存在する。その意味では、「割りかけ回収」制度は、GNP 1% 以内の防衛費が抑制的な防衛力整備とつながるかのような仮象を形成する機能をもったとも言えるであろう⁵¹⁾。問題の最後として指摘しうるのは、上に指摘した財政民主主義上の問題点と GNP 1% 枠の仮象化という問題点とも関連して、内外に対する防衛費の透明性を「割りかけ回収」制度が損なってきたことである。このような問題点の存在から、GNP 1% 枠が日本の防衛費膨張と「専守防衛」を超える防衛力の拡大に対する「歯止め」としては限界をもつことを結論付けることができよう。

第三に、「割りかけ回収」は、防衛産業と防

衛費の関係に問題を投げかけていることも明らかとなった。

歳出抑制効果を持つ「割りかけ回収」は、国内防衛産業に装備の自主研究や自己資金調達面で大きな負担を生じさせ、それは皮肉にも装備品価格高騰の一因となってきた。強いて言えば、これは「割りかけ回収」の防衛生産に対する非合理的側面である。だが、他方で、防衛庁は今日まで防衛産業に対して本来的な競争政策を導入せず、事実上装備生産の独占・寡占化を黙認してきた。日本の防衛産業が、「最後の保護産業」と呼ばれる所以である。日本の防衛産業は、軍需生産が民需生産に内包されているため、欧米との単純な比較はできない。とは言え、「割りかけ回収」制度が防衛産業の寡占化を準備し、防衛庁の保護的な調達政策が、健全な競争と淘汰を阻み、冷戦後の国内防衛産業の整理・再編を遅延させていることは明らかである。本稿の範囲を超えるが、今後このような問題の分析を通じて日本的「軍産複合体」の動態と構造を明らかにする研究が望まれるであろう。

以上、1950年から1985年にかけての日本の防衛力整備と防衛費の関係を「割りかけ回収」制度を軸に考察してきたが、本稿が最初に提起した問題に回答を与え、また現代の日本の防衛力整備のあり方を政治経済学的に検討するためにも、防衛費が GNP 1% 枠を突破した1980年代後半から現在までに関して分析を延長することが重要となる。上に触れた防衛産業に関する検討とあわせて今後の研究課題としたい。

謝辞 本稿の執筆にあたっては、北海道大学公共政策大学院の佐々木隆生教授から御指導を頂いた。この場を借りて深く感謝の意を表したい。なお、本稿における誤りは、すべて筆者の責任に帰するものである。

51) 勿論、わが国が専守防衛を採用し、装備の選定と運用法を防御的なものに限るという段階では、高性能な防衛力を有していても、それが直ちに日本の軍事大国化を招くとする議論は早計である。

参考文献

1. Chinworth, Michael W. and Ron Matthews [1996] "Defense Industrialisation and Through Offsets: The Case of Japan", *The Economics of Offsets: Defense Procurement and Countertrade*, Martin, Stephen ed., Harwood Academic Publishers.
2. Gansler, Jacques S. [1995] *Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
3. Lorell, Mark [1996] *Troubled Partnership: A History of U.S.-Japan Collaboration on the FS-X Fighter*, Transaction Publishers, New Brunswick.
4. Samuels, Richard J. [1994] "*Rich Nation, Strong Army*": *National Security and the Technological Transformation of Japan*, Cornell University Press, Ithaca and London.
5. Sandler, Todd and Keith Hartley [1995] *The Economics of Defense*, Cambridge University Press, Cambridge.
6. 青木謙知・松崎豊一・坪田淳史 [2004] 『航空自衛隊 F-15』イカロス出版。
7. 朝雲新聞社『自衛隊装備年鑑』(各年版)。
8. ————— [2004] 『防衛ハンドブック』(平成16年版)。
9. 朝日新聞社『朝日新聞縮刷版』(各年版)。
10. 朝日新聞社経済部 [1991] 『ルポ軍需産業』朝日新聞社。
11. 朝日新聞社社会部 [1986] 『兵器産業』朝日文庫。
12. 植村秀樹 [2000] 「米国の対日軍事援助と防衛力整備—へり空母計画を事例として—」『軍事史学』Vol. 36, No. 2, pp. 51-64。
13. 大嶽秀夫編 [1991] 『戦後日本防衛問題資料集 第一巻』三一書房。
14. 川上高司 [2004] 『米軍の前方展開と日米同盟』同文館出版。
15. 木原正雄 [1994] 『日本の軍事産業』新日本出版社。
16. 小泉親司 [2002] 『日米軍事同盟史研究』新日本出版社。
17. 古森義久 [1985] 「シーレーン防衛についての米国の認識」『新防衛論集』Vol. 12, No. 4, pp. 23-41。
18. 阪中友久 [1990] 「防衛予算決定過程の問題点」『青山国際政経論集』No. 18, pp. 59-88。
19. 佐道明広 [2003] 『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館。
20. 鷺見友好 [1972] 「軍事費」林栄夫編『現代財政学体系 (2)』有斐閣。
21. 千賀鉄也 [1978] 「防衛生産の軌跡」近藤完一, 小山内宏編『戦後産業史への証言 (3)』毎日新聞社。
22. 外岡俊秀・本田優・三浦俊章 [2001] 『日米同盟半世紀』朝日新聞社。
23. 堂下哲郎 [1998] 「海上自衛隊の位置づけの変化—冷戦期と冷戦後—」『新防衛論集』Vol. 26, No. 2, pp. 22-41。
24. 中島信吾 [1999] 「戦後防衛力整備の枠組み—「国防の基本方針」・「第一次防衛力整備計画」への道のり—」『法学政治学論究』No. 41, pp. 227-255。
25. 中曾根康弘 [2004] 『自省録』新潮社。
26. 西村繁樹 [1998] 「陸上自衛隊の役割の変化と新防衛戦略の提言」『新防衛論集』Vol. 26, No. 2, pp. 1-21。
27. 日本経済新聞社『日本経済新聞縮刷版』(各年版)。
28. 廣中雅之 [1998] 「米空軍が航空自衛隊の創設に与えた影響」『新防衛論集』Vol. 26, No. 2, pp. 42-59。
29. 防衛年鑑刊行会『防衛年鑑』(各年版)。
30. 毎日新聞社『毎日新聞縮刷版』(各年版)。
31. 前間孝則 [2002] 『日本はなぜ旅客機をつくれなにか』草思社。
32. 松村昌廣 [1999] 『日米同盟と軍事技術』勁草書房。
33. 増田弘 [2004] 『自衛隊の誕生—日本の再軍備とアメリカ』中央公論新社。
34. 御厨貴・中村隆英編 [2005] 『聞き書—宮沢喜一回顧録』岩波書店。

35. 道下徳成 [2005] 「自衛隊のエア・パワーの発展と意義」石津朋之編『軍事力の本質 (1) エア・パワー その理論と実践』芙蓉書房出版。
36. 三菱重工業社史編纂委員会 [1990] 『海に陸にそして宇宙へ 続三菱重工業社史』
37. 三菱電機社史編纂室 [1982] 『三菱電機社史 創立 60 周年』
38. 室山義正 [1992] 『日米安保体制 冷戦後の安全保障戦略を構想する (上・下)』有斐閣。

