

【歴史・思想・その他部門 (Category of History, Philosophy and other)】

学会佳作 (The Society's honorable mention award)

1% 枠撤廃をめぐる日本外交

早稲田大学政治経済学部国際政治経済学科

3年 井上 桃 萌

3年 白戸 二 花

3年 馬場 仁 子

早稲田大学政治経済学部政治学科

3年 秋山 雄 一

3年 山口 聖 悟

要旨

本稿の目的は、中曽根政権における防衛費の対 GNP 比 1% 枠撤廃の政策過程に及ぼした東南アジア諸国の影響を明らかにすることである。1% 枠の撤廃過程を分析した先行研究は数が少ないうえ、国内と米国に焦点を当てたものが多い。それに対して本稿は、東南アジア外交と ODA 政策、さらには国内の 1% 枠をめぐる議論のより詳細な分析を行うことによって、1% 枠撤廃における東南アジア諸国の役割を浮き彫りにする。

1% 枠の撤廃は、1982 年に成立した中曽根政権において、戦後政治の総決算の一つとして取り組まれた。その背景には、国外では国際情勢の変化や米国の対日要求の高まり、国内では予算上の限界や中曽根の強い国家意識があった。中曽根は 1985 年頃から精力的に 1% 枠撤廃に動き出した。しかし、1% 枠撤廃は、国内外からの反発を受けることになった。まず、国内では、野党から歯止めなき軍拡だと非難され、自民党内からも東南アジア諸国を含む近隣諸国への配慮を理由に反発を受けた。政府は、東南アジア諸国から防衛力増強に対する理解を得ているとして反対派の説得を試みた。しかし、反発が根強かったため、政府は中期防衛力整備計画を策定し、その予算上で 1% 枠の実質的な撤廃を行うことで、表向きは 1% 枠撤廃を見送ることとした。国外では、東南アジア諸国が日本の防衛力増強に対して軍国主義の復活への懸念を表明していた。これに対して中曽根は、東南アジア諸国を歴訪し、同諸国から日本の防衛政策に対する一定の支持を取り付けた。

他方、1985 年に行われた中期防衛力整備計画の策定は、発展途上国に対する政府開発援

助（ODA）を1986年から7年間で倍増させる中期目標の決定と同時にこなわれていた。ODAの内訳は、ASEANに対する予算が最も高い割合を占めていた。前述したように、政府は1%枠撤廃の代わりに中期防衛力整備計画の策定を行うこととし、一度撤廃を見送った。その後、中曽根は、対日防衛力増強要請を強めていた米国に対し、経済協力という形で日本の国際的役割を果たしていくことを強調し、1%枠撤廃見送りに対する米国からの批判を抑えた。中でも、ASEANに対する援助の強化は、東南アジアを地政学的に重要だと考えていた米国の世界戦略にプラスに働いた。

以上の検討から、1%枠撤廃をめぐる議論において、東南アジア諸国は、国内の慎重派と推進派の両者を拮抗させて防衛費に均衡をもたらし、また、日本と米国に利害の一致をもたらすことで1%枠撤廃をめぐる日米の議論に妥協点を生じさせた、という新たな知見が得られた。

目次

1. 序章
 - 1.1 はじめに
 - 1.2 先行研究及び本稿の意義
 - 1.3 本稿の構成
2. 1%枠の経緯
 - 2.1 1%枠の成立過程
 - 2.2 福田政権から鈴木政権における1%枠
3. 中曽根政権以前の東南アジアとの関わり
 - 3.1 東南アジア外交とODA
 - 3.2 日本の防衛力拡張に対する東南アジア諸国の反応
4. 中曽根康弘の安全保障に対する姿勢
5. 中曽根政権の東南アジア外交とODA
6. 対米外交
 - 6.1 1970年代-80年代の国際情勢と米国の対アジア姿勢
 - 6.2 総合安全保障
 - 6.3 中曽根、対米姿勢
 - 6.4 1%枠撤廃への動き
 - 6.5 米国に対する説明
7. 国内の反対勢力への対応
 - 7.1 日本における東南アジア諸国の重要性
 - 7.2 野党への説得

- 7.3 世論に対する姿勢
- 7.4 党内の反対勢力への説得
- 7.5 大蔵省との折衝
- 8. おわりに

1. 序章

1.1 はじめに

昨今、日本において防衛費をめぐる議論が盛んである。政府は、今年6月に決定した「骨太の方針」で、北大西洋条約機構（NATO）の加盟国が防衛費について対GDP比2%以上を目標にしていることを例示し、「防衛力を5年以内に抜本的に強化する」と防衛費の大幅な増額を示唆した⁽¹⁾。しかし、防衛費に関する議論の高まりは、現在に始まった問題ではない。戦後の日本において、防衛費は常に議論の的であった。1985年、中曽根政権が1976年に三木政権下で決定された日本独自の自主規制である「防衛費の対GNP比1%枠」（以下、1%枠）を撤廃する動きをみせたことは、当時の防衛費をめぐる議論を白熱させた。1%枠撤廃は、中曽根政権において靖国神社の公式参拝とならぶ「戦後政治の総決算」の1つとして掲げられ⁽²⁾、精力的に取り組まれた。中曽根政権は不本意ながら一度1%枠撤廃を見送るが、結果的には同枠の撤廃を実現し、戦後の防衛政策において1つの区切りをつけた。本稿の目的は、戦後の防衛政策において象徴的ともいえる1%枠の撤廃に注目し、その政策過程と日本外交との関わりを明らかにすることである。

1%枠撤廃は、戦後の防衛政策を代表する政策の一つであるにもかかわらず、その過程を分析した学術的研究に乏しい。加えて、先行研究では、研究対象が国内での議論と対米外交に集中している。それに対して本稿では、先行研究では注目されてこなかった東南アジア諸国という新たなアクターに焦点を当て、1%枠撤廃の過程を分析する。国内や米国だけでなく、東南アジア諸国が1%枠撤廃の政策過程に重要な影響を及ぼしていたのではないかというのが本稿の主旨である。

1.2 先行研究及び本稿の意義

1%枠撤廃の過程を分析している先行研究として、真田⁽³⁾や若月⁽⁴⁾による研究が挙げられる。

まず、真田は、デタントや日米貿易摩擦により、米国が日本に対して防衛力増強要求を強めたという対外情勢を前提に、かねてから防衛政策に関心の高い中曽根が首相に就任したことが1%枠撤廃の機運を高めたと分析する。具体的には、中曽根が「軽武装、経済中心主義」という吉田路線への対抗

(1) 「政府『骨太の方針』決定 防衛力『5年以内』に抜本的強化を明記」『NHK ニュース』2022年6月7日 <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220607/k10013661961000.html>、2022年11月29日閲覧

(2) 若月秀和『冷戦の終焉と日本外交』千倉書房、2017年、332頁

(3) 真田尚剛「戦後防衛政策と防衛費一定量の歯止めを中心に」『21世紀社会デザイン研究』第9号（2011年2月）、31～44頁

(4) 若月、前掲書

感情を持っていることや、佐藤栄作政権時に自ら志願して防衛庁長官になったこと、また前政権時に悪化した対米関係を改善することに熱心であったことを挙げ、中曽根の国家観や強い西側意識が1%枠撤廃をもたらした最大の要因の一つだとしている。しかし、真田の分析では、中曽根政権が国内の反対勢力をいかに説得したのかについての調査が不十分である。また、米国からの対日要求について詳細な分析がなされていないため、米国からの要求が日本の政策形成にどのように影響をもたらしたのかが不明瞭である。

次に、若月は、国内の慎重派の議論や省庁間の調整について分析しており、1%枠撤廃の過程をより多角的に検証している。また、米国からの対日要求や、日本における1%枠撤廃の議論の動向に対する米国の評価を詳細に分析している。若月は、日米関係には、1980年代もなお戦勝国一敗戦国関係さながらの上下関係が存在しており、強い国家意識を持っていた中曽根もそれに逆うことはできなかったと指摘し、1%枠撤廃に際しても米国の影響力が大きかったことを強調している。しかし、1%枠撤廃により日本の防衛力が強化されることに対して関心を持っていたのは、国内と米国にとどまらない。中でも東南アジア諸国は、防衛力の強化を進める日本に対して大きな関心を寄せていた。そのため、若月の分析には、1%枠撤廃の政策過程において東南アジア諸国の反発にどう対応したのかとの疑問が残る。

先行研究に対して本稿では、これまで取り上げられることのなかった東南アジア諸国との関係に注目し、同諸国の態度が1%枠撤廃をめぐる政策過程にどのような影響をもたらしたのかを明らかにする。そのために、中曽根政権における東南アジア外交とODA政策に注目し、それらが1%枠をめぐる米国との議論の中でいかなる役割を果たしたかを検討する。また、中曽根政権の国内の反対勢力への対応を精査し、東南アジア外交の成果が1%枠撤廃をめぐる国内の議論においていかなる重要性を持ったかを検討する。

1.3 本稿の構成

以上、本稿の問題意識や意義について述べてきた。続く第2章から第3章にかけて、1%枠の経緯及び中曽根政権以前における東南アジア外交とODA政策を時系列順に確認する。第4章では、中曽根自身の安全保障に対する姿勢を防衛庁長官時代から分析し、第5章では、中曽根政権における東南アジア外交とODA政策を確認する。第6・7章では、第5章までの流れをふまえて、東南アジア諸国が1%枠撤廃をめぐる米国との議論及び国内での議論に対していかなる影響を及ぼしたかを検討する。最後に、第8章で結論を述べる。

2. 1%枠の経緯

2.1 1%枠の成立過程

まず、1%枠の成立過程を概観する。1%枠とは、1976年に三木政権において決定した国防方針で

ある。11月5日の国防会議及び閣議において、「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行うものとする。」と決定された⁽⁵⁾。この1%枠の決定は、同年10月に国防会議及び閣議で決定された「防衛計画の大綱」に基づいて行われたものである。第一次から第四次まで続いていた従来の年次防方式の防衛計画は、主要装備と予算額において5年に渡る長期の整備計画を立案し、国防会議と閣議での決定を経たのち各年度の予算の範囲で計画を実践するという方式であった⁽⁶⁾。しかし、二次防、三次防そして四次防に至る過程において、防衛費の予算規模は拡大していき、国内から批判されるとともに、アジア諸国から軍国主義復活への懸念が伝えられるようになっていった⁽⁷⁾。そこで、当時の坂田道太防衛庁長官は、それまでの基本的な考え方であった有事に必要な防衛力を想定する「所要防衛力論」を転換し、平時に必要な防衛力の達成を目標とする「基盤的防衛力構想」を採用、これを元に「防衛計画の大綱」を策定した⁽⁸⁾。従来の年次防方式の防衛計画はあらかじめ期間中に必要となる経費を示していたが、「防衛計画の大綱」は各年の予算について財政事情や他の諸政策との兼ね合いによって決めるとの方針であった⁽⁹⁾。そのため、単年度におけるなんらかの予算上の上限が求められた。1975年6月9日の衆議院予算委員会において、坂田は以下のように答弁し、防衛費の歯止めとしての1%枠の必要性を強調した。

わが国の防衛というものは、やはり外交、経済、民生安定という大きい安全保障という立場から、防衛力の漸増ということを考えていかなければならない。したがって、(中略)著しく民生を圧迫するようなものであってはならない。また、外に向かいますと、他国に脅威を与えるというようなものであってもならないというような意味合いにおきまして、GNP1%以内ということをお願いした次第でございます⁽¹⁰⁾。

また、坂田の私的諮問機関である「防衛を考える会」が同年9月にまとめた報告書では、1%という値について、理論的根拠はないが防衛費の適否をはかる指標となっているとの説明がなされている⁽¹¹⁾。冒頭で引用した国防会議及び閣議において1%枠が定められたのは、以上のような国内外からの政治的な必要性に呼応した結果であった。

2.2 福田政権から鈴木政権における1%枠

次に、三木政権退陣後の福田政権、大平政権、鈴木政権が1%枠をいかに扱ったかを概観する。

(5) 「当面の防衛力整備について」(昭和51年11月5日国防会議決定、閣議決定)『国会会議録検索システム』第103回国会衆議院 本会議 追録

(6) 佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003年、321頁

(7) 同上、263頁

(8) 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)、73頁

(9) 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)、30頁

(10) 「第75回国会 衆議院 予算委員会 第23号 昭和50年6月9日」『国会会議録検索システム』

(11) 室山、前掲論文、30頁

三木政権が1%枠を決定した翌月に成立した福田政権は、1%枠を守っていく方針であった。1977年10月13日の衆議院予算委員会で社会党の上原康助議員から防衛費の1%枠突破の可能性を問われ、福田は「内外の情勢で異常な変化がない限り、防衛費は国民総生産の1%以内にこれをとどめます。」と答弁している⁽¹²⁾。こうした姿勢には、当時は未だデタントが崩壊したという認識がなかったこと、日米経済摩擦がそれほど問題となっていなかったことが背景にある⁽¹³⁾。

福田政権が退陣したのち、1978年12月に大平政権が成立した。大平も福田と同様、1%枠を堅持する姿勢を示していた。大平は、1979年8月に開かれた自衛隊幹部との昼食会において自衛隊幹部側から防衛費の増額を求められ、「財政再建が優先する政治課題であり、GNPの1%以内となっている防衛費のメドは、完全に動かせるものではない」と1%枠を重視する姿勢を見せた⁽¹⁴⁾。1979年12月のソ連のアフガニスタン侵攻以降、米国から度重なる防衛力増強要請があったが、大平は1%枠堅持の姿勢を崩さなかった。1980年の4月3日の参議院予算委員会において、防衛費増額は財政再建に取り組んでいる政府にとって極めて困難な選択になるとの見解を述べ⁽¹⁵⁾、防衛費の引き上げについて消極的な立場を取っていることから、一貫して1%枠を重視する姿勢がうかがえる。

大平政権の後を継いだのは、1980年7月に成立した鈴木政権であった。鈴木はそれまでの政権と同様、当初は1%枠堅持の姿勢を示していた。鈴木は、1980年11月4日の衆議院内閣委員会で、「現在の財政の事情その他を勘案いたしまして、防衛予算というのは1%の範囲内で進めていきたい」と述べ⁽¹⁶⁾、当面1%枠を堅持する姿勢を明らかにした。しかし、その後、1981年1月の共和党出身ロナルド・レーガンの米国大統領就任や、日米貿易摩擦の深刻化に伴い、米国における日本への「ただ乗り論」が強まり、米国の対日要求はさらに高まりを見せていった。こうした背景のもと、鈴木は徐々に1%枠堅持の限界を感じ始め、1%枠突破の可能性に言及するようになっていった⁽¹⁷⁾。このように、米国からの防衛力増強要請が強まっていく中で誕生したのが中曽根政権であった。

3. 中曽根政権以前の東南アジアとの関わり

3.1 東南アジア外交と ODA

日本がアジア各国に対してODAを開始したのは、1950年代である。当時は戦後の賠償として始まった。文字通り戦争被害に対する賠償、ないしは経済への無償協力援助という手段のもとに行われた。また、ODA 供与先の受注企業を日本企業に限定するタイド供与といった限定的なものであった。要するに、日本のODAは戦争からくる責任、賠償及び輸出振興というのが当時のODAの目的だった

(12) 「第82回国会 衆議院 予算委員会 第4号 昭和52年10月13日」『国会会議録検索システム』

(13) 真田、前掲論文、37頁

(14) 「防衛費 GNPの1%は堅持 首相、増額を抑える 『財政再建が優先課題』」『読売新聞』1979年8月8日、ヨミダス歴史館

(15) 「第91回国会 参議院 予算委員会 第20号 昭和55年4月3日」『国会会議録検索システム』

(16) 「第93回国会 衆議院 内閣委員会 第7号 昭和55年11月4日」『国会会議録検索システム』

(17) 真田、前掲論文、38頁

のである。

とはいえ戦争への賠償という目的もしだいに変化した。その変化を理解するには、日本と東南アジアの関係の変化を理解することが必要である。1970年代、ODAの輸出振興という目的も関連して、日本企業の東南アジアへの進出が激増した。その結果日本と東南アジアの間に経済摩擦が生じて、東南アジアでの反日運動が頻発した。具体的には1974年に当時の首相であった田中角栄が東南アジアを歴訪した際には、タイやインドネシアで大規模な反対運動が勃発した。

これを受けて1976年に首相に就任した福田赳夫は、東南アジア外交を重視した。ここでは、ベトナム戦争が終結して、米国の関与が薄くなり、その上共産化したインドシナに安定を保つべく、東南アジアとの関係強化の必要性が強調された。特に、同地域と日本との政治的な協力と経済協力を推し進めた。そうした観点から、福田政権は「多角的関税交渉のなかでの同諸国の関心品目への重点配置、非関税障壁の軽減、輸出所得保障制度¹⁸⁾」の創設に積極的に応じ、「ASEAN工業プロジェクトへの10億ドルの円借款供与¹⁹⁾」にも前向きな姿勢を示した。

さらに福田は1977年の東南アジア諸国歴訪の際に、マニラにおいて福田ドクトリンを発表した。福田ドクトリンの3原則は、①日本は軍事大国にならない、②「心と心」の通う友好関係を樹立すること、③対等なパートナーとして東南アジアの地域的共存と安定に寄与することであった。また、全方位平和外交を掲げることで、アジアで積極的に存在感を発揮する日本から、東南アジアを側面から支援する日本に方針を転換した。こうした外交の新方針は東南アジア諸国が米国等の大国から自立を志向しており、これを支持する必要があるという点と、東南アジア諸国が先述した日本との経済摩擦を懸念しているという点にも考慮した結果、打ち出されたものであった。

以上、1970年代の日本の東南アジア外交とODAについて述べてきたが、要するに日本の東南アジアへのODAの総額と種類は年々増加した一方、その目的は変化したのである。戦後賠償、日本企業の輸出振興という目的から、福田ドクトリンの③に代表される、「対等なパートナーとして東南アジアの地域的共存と安定に寄与する」といった目的へと東南アジア外交の重点は次第に変化した。

とはいえシンガポール特命全権大使菊池清明は外務大臣に宛てた報告で、「福田首相は日本の東南アジアでの巨額貿易黒字削減につき先進国との交渉に忙しく、福田主義は忘れ去られたようで実際行動はない²⁰⁾」という現地市民の印象を紹介し、東南アジアの人は「そもそも福田ドクトリンとは何であるのか知りたく思っている²¹⁾」と述べている。つまり、福田ドクトリンの提唱に代表される日本の東南アジアへの積極的な外交姿勢について、現地の市民にはその実態が直ちに感じられるようなものではなく、すぐに効果が表れたとは言えない。

18) 若月秀和「冷戦構造の流動化と日本の模索」宮城大蔵編著『戦後日本のアジア外交』ミネルヴァ書房、2015年、162～163頁

19) 同上

20) 外務大臣宛電信 在シンガポール大使発 「わが国の防衛問題シンガポール側反応」 総番号 R026048 1978年4月13日

21) 同上

3.2 日本の防衛力拡張に対する東南アジア諸国の反応

1970年代福田首相は福田ドクトリンを発表し軍事大国化を否定したが、諸外国の反応は日本側が思うようなものではなかった。1978年4月3日、鳩山外務大臣は日本の諸外国に滞在している大使に向けた電信では次のように述べている。

わが国の防衛問題に対する基本的な姿勢については、対外的には昨年福田総理の東南アジア訪問の際、いわゆる福田ドクトリンという形（わが国が軍事大国とならない決意）が表明されたところであるが、今国会の施政方針演説における防衛問題への言及や核をはじめ各種兵器の保有に関する論議等、最近わが国におけるいわゆる防衛論議の高まりが見られた結果、これがあたかも防衛力の増大に乗り出そうとする政府の意図に基づいたものであるかの如き報道が一部で行われ、真意にもかかわらず周辺諸国も懸念を受け取っていると見る向きもある²²⁾。

このように、日本は防衛力を増大する意図はないにも関わらず、国内の防衛論議の高まりが周辺諸国に軍備強化の懸念を喚起したと捉えられている。

他方で、在シンガポール菊池大使発の外務大臣宛てた電信によると、「リー首相はわが国の自衛隊が将来西太平洋圏全域の安全と安定のために積極的役割を果たすことになろうとする趣旨の発言を行ってきている²³⁾」とした。また、民間人と接触した上で、「50歳台以上の者は日本の軍事力増強に若干の懸念を示すも、35歳以下の戦後派世代は積極的発言を行う者が多い²⁴⁾」とした。

一方在フィリピン大使発外務大臣宛の電信では、日本の防衛問題に関する議論を、フィリピンでは「常に日本の再軍備と東南アジアに対する進出に関する懸念²⁵⁾」を持っているとし、さらにそれは「感情的ともいえるほどに強いもの²⁶⁾」とした。また、フィリピンにおける日本の再軍備問題に関する議論を3つに大別した。

第1は、米国のアジアからの撤退に伴って、日本はアジアにおける大国として、米国の肩代わりせざるを得ず、結局軍事大国への道を歩むだろうとしたもので最も見られる意見である。次にわが国（日本）における過激派對策としての警察力・警察行動の強化（最近の例では成田警備の関係で、警官による銃火器の使用方法を再検討中との報道）に対して、いずれ日本の警察国家化及び軍事力の強化につながるというものである。最後に、当国（フィリピン）の REUNION FOR PEACE 計画の際に訪れる旧軍人・遺族等の行動ぶりを見て、日本における復古調がいず

²²⁾ 在韓国、フィリピン、インドネシア、シンガポール、タイ、マレーシア、豪州大使宛電信 外務大臣発 「わが国防衛に対する各国の反応」総第 018015 - 010 号 1978 年 4 月 3 日

²³⁾ 外務大臣宛電信 在シンガポール大使発 「わが国の防衛問題シンガポール側反応」 総番号 R026048 1978 年 4 月 13 日

²⁴⁾ 同上

²⁵⁾ 外務大臣宛電信 在フィリピン大使発 「わが国の防衛に対する反響」 総番号 R032547 1978 年 5 月 8 日

²⁶⁾ 同上

れ力を得て軍国化するのではないかとするものである²⁷⁾。

在インドネシア大使の吉良は外務大臣宛の電報で、インドネシアの民族主義派の新聞に記載されたルスラン・アブトラガニ元外相執筆の「転換期の日本のナショナリズム」と題する記事の要旨を説明した。記事の要旨は以下の通り。

今日、日本は新軍国主義の方向へ動きつつあるようである。いかなる国家も、経済力が強力になると軍事費も多くなり、経済発展・拡張が軍事的保障を必要とすることは歴史的常識である。福田総理が日本は軍事的役割を果たすつもりはないと説明したことに対して、われわれはその真意を疑うものではないが日本にとって ASEAN 諸国は一次産品の産出国であり、中東、西欧との連絡地点である為日本の生命線である。これがおびやかされた場合、戦後新興した財閥が座視することはないだろう。²⁸⁾

要するに、日本の政治家の意図にかかわらず、企業や軍のクーデター等に対して不安を表明したのである。

在マレーシア大使が外務大臣に宛てた電信では、リー首相は日本の防衛力について、①第二次世界大戦で日本の軍国主義の策略を受けた中国が日本の軍備拡張を支持した、②戦後マッカーサー元帥が日本に対し今後戦争に訴えることができなくする憲法を制定した、また、憲法改正の動きに反対する勢力が根強いし自民党内においても賛否両論ある、③日本の防衛費の国内総生産に占める比率はかなり低い、④日本が軍備拡張を始めれば、反対運動の規模は成田闘争を越えるだろうといった以上4点から「脅威となることはないだろう²⁹⁾」と発言したと紹介した。

以上、東南アジア諸国の日本の防衛力増強に対する反応を述べたが、支持や安心する声がある一方、先の大戦から来る感情ともいべき日本の軍国主義化への懸念は依然として大きかった。日本の外交当局者たちは、東南アジアにおける日本の軍事力の方向性に関するこうした二面性を持った立場を認識していたのである。

4. 中曽根康弘の安全保障に対する姿勢

中曽根の防衛に対する基本姿勢は、日本が防衛の観点でアメリカに対する依存から自立するべきであるという考えに基づいていた。1950年にスイスを訪れた際、芦田均に対して「日本は相応な再軍備をして、できるだけアメリカ軍を撤退させ、アメリカ軍基地を縮小しなければならない」と述べ、

²⁷⁾ 外務大臣宛電信 在フィリピン大使発、前掲注²⁶⁾

²⁸⁾ 外務大臣宛電信 在インドネシア吉良大使発 「日本と東南アジアの関係」 総番号 R0631191560 1978年8月31日

²⁹⁾ 外務大臣宛電信 在マレーシア原大使発 「日本の防衛問題についての新聞論調」 1978年9月26日

日本防衛論を説いた³⁰⁾。1970年11月14日に防衛庁長官として佐藤内閣に入閣してからは、「国防の基本方針」の改定や「自主防衛五原則」の発表、「防衛白書」の刊行や「新防衛力整備計画」の策定、「外交・防衛連絡会議」の発足など、新しい防衛構想や制度改革を次々に打ち立て、その一連の構想は「中曽根構想」と注目された。

自主防衛五原則は、中曽根の防衛構想の根幹を示したものである。内容は以下の通り³¹⁾。

- 1、憲法を守り、国土防衛に徹する。
- 2、外交と防衛の一体、諸国策との調和を保つ。
- 3、文民統制を全うする。
- 4、非核三原則を維持する。
- 5、日米安全保障体制をもって補充する。

この五原則に基づいて、防衛庁長官時代は、文民統制を重視する立場から外交・防衛連絡会議を発足させ、外交が防衛に優先する制度を構築した。また、対米関係の調整で、在日アメリカ軍施設の縮小などに取り組んだ。中曽根は国際的にも、国内的にも通用するような日本の防衛体系の確立を目指すという観点から、日本の防衛体系の明示化を進めた。それは、各方面からの日本軍国主義に対する懸念を払拭すると同時に、国民世論の防衛に対するコンセンサスも確保する狙いがあったとみられる³²⁾。

首相に就任後もこの姿勢は変わらなかった。大平政権期に提唱された、外交方針の変化を受け継ぎ、さらに日米安全保障条約を基軸にした軍事的・政治的主体性をもった西側のアクターとして軍事強化を強調した。米国のアジア太平洋地域戦略に主体的に関わる姿勢を見せ、その中で、軍事力の強化を強調した。

5. 中曽根政権の東南アジア外交と ODA

1983年4月末、中曽根は東南アジア諸国を歴訪した。これは中曽根が日米外交と並んで、近接するアジア太平洋地域との外交を重視していたことを示すものである。当時の ASEAN 加盟国であったインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、およびブルネイを訪問、世界不況の影響を受けて経済的苦境に立っていた各国の首脳と会談した。

この歴訪までは、日本の防衛費1%枠撤廃に対して東南アジア諸国から少なからぬ懸念の声が上がっていた。このことは国会においても、野党議員から批判の根拠にされている。日本社会党の木島喜兵衛は「田中元総理が総理のときに東南アジアへ行かれたときに、反日運動が起こったですね。(中

³⁰⁾ 中曽根康弘『政治と人生 中曽根康弘回顧録』講談社、1992年、134頁

³¹⁾ 同上、239頁

³²⁾ 佐竹知彦「『中曽根構想』の再検討—防衛庁長官時代における中曽根康弘の防衛構想について—」『法学政治学論究』（2006年）、35頁

略) アジアの人の中には、何かのきっかけがあったら、何かの事があったときに反日運動が燃え盛るような、そういう心情というものが今日まだある」と指摘した。それに対し中曽根は「東南アジアあるいはそのほかに参りましたときにも、そういう点はよく注意して、慎重に出処進退をしまいたい」と述べるにとどまっている³³⁾。また、同じく日本社会党の矢田部理は中曽根内閣の防衛政策に対して「東南アジアからも心配の声が上がり始めている」と非難。中曽根はそれに対しては「憲法の範囲内に専守防衛の原則を守り、非核三原則を守って、そして軍事大国にはならない」と応答し、東南アジアの反応には触れず、専守防衛と非核三原則の堅持をアピールすることで周辺諸国の理解を求めていく意向を示すのみであった³⁴⁾。

そのため、1%枠撤廃について、国会答弁で野党から「際限のない軍事力増強の道を暴走する危険性がある」との批判を受けたのに対し中曽根は「五十一年の閣議決定を現在のところ変える必要はないと考えております。わが国といたしましては、非核専守防衛国家、軍事大国にならない、そういう基本原則は厳然として守ってまいりたいと思っております」と述べ、1%枠撤廃の意向を公にしていない³⁵⁾。中曽根は首相就任以前から1%枠撤廃を持論としていたにもかかわらずこのように発言していたのは、国内世論のみならず東南アジア諸国を刺激することを避ける狙いがあったとみられる。

訪問を終えた後の中曽根以下閣僚の答弁には変化が見られた。訪問直後の1983年5月12日の参議院大蔵委員会では日本社会党議員の鈴木和美が「訪問の目的の一つには、特に中曽根内閣が登場をいたしまして、これを契機に、東南アジア各国で高まってきたわが国の軍事大国化の懸念を解消させるというような目的もあったと思うんですが、その目的は十分達成されたと総理自身お考えでしょうか」との質問をしている。これに対し中曽根は、「完全に各国とも正式に御理解をいただきました」と断言している³⁶⁾。さらに、時期が下って1986年1月には、「東南アジアの国々の御心配について御言及がございましたが、最近におきましては、日本の防衛政策に対する御理解も大変進んでいただいております。現在、日本に対する猜疑心というようなものは、表立って存在はしない」と述べ、防衛政策に対して東南アジアを引き合いに出した批判はあたらないと自身を示した³⁷⁾。

また、同時にODAに関する話題も歴訪を皮切りに上ようになる。中曽根は「前内閣等におきましては、この経済協力を五年で倍増するというのを公式に言明しておるわけです。(中略) 約束は実行しなけりゃなりません。(中略) ASEANはまた非常に重要な国でございます。大体日本の経済協力の七割はアジアでありますけれども、その三割五分、経済協力全体の三割五分はASEANに向けておる」と、東南アジアへの経済協力の必要性和正当性を訴えている³⁸⁾。

33) 「第98回国会 衆議院 予算委員会 第9号 昭和58年2月18日」『国会会議録検索システム』

34) 「第98回国会 参議院 予算委員会 第14号 昭和58年4月1日」『国会会議録検索システム』

35) 「第97回国会 衆議院 本会議 第5号 昭和57年12月9日」『国会会議録検索システム』

36) 「第98回国会 参議院 大蔵委員会 第16号 昭和58年5月12日」『国会会議録検索システム』

37) 「第104回国会 衆議院 本会議 第4号 昭和61年1月30日」『国会会議録検索システム』

38) 前掲注³⁶⁾

6. 対米外交

6.1 1970年代—80年代の国際情勢と米国の対アジア姿勢

1970年代、アジアにも米ソ対立の影響が及んだ。国際的に指摘されたのは、米ソのバランス・オブ・パワーの変化である。イランの米大使館人質事件やソ連のアフガニスタン侵攻、米ドル価格の下落など、米国の国際指導力の低下が指摘された³⁹⁾。米国軍はベトナム戦争から撤退し、フィリピンや日本、韓国などに駐留していた米国軍の規模の縮小を行った⁴⁰⁾。一方でソ連は軍事力を強化して、アジア地域では北ベトナムや北朝鮮に物資支援を行うことで勢力拡大を狙った。日本政府内でも米ソのバランス・オブ・パワーの変化の認識とソ連に対する脅威論が広がった。

米国はアジア太平洋地域におけるソ連の勢力拡大を防ぐため、地域の政治的・経済的自立と地域内の連携の強化を重視した。また、米ソのバランス・オブ・パワーの変化と日本の経済成長を背景に、西側諸国で日本が経済水準に見合う政治的・軍事的役割を担うべきであるというコンセンサスが生じた⁴¹⁾。日本はそれまで自国の憲法と世論を考慮しながら防衛支出を最低限に抑えていた。これを可能にしていたのが、日米安全保障条約に基づく米国への防衛力の依存である。米国は自身がベトナムから撤退し、アジアでの影響力が弱まるタイミングで日本がアジア諸国の発展のイニシアチブをとる役割を求めた⁴²⁾。具体的にアジア太平洋地域における米国の最大の目標はシーレーンの確保であった。米国防総省発表の「84会計年度国防報告」で示された米国の戦略のもと、日本が海空防衛力を強化し、1000カイリのシーレーンの防衛措置を取ることを求めた。日本に求められたシーレーン防衛とは、ウラジオストクに基地を持つソ連戦力が通過しなければならない日本と韓国に隣接した複数の海峡のことである⁴³⁾。

6.2 総合安全保障

日本は1978年の大平内閣期から、米ソのバランス・オブ・パワーの変化と日本に求められる役割の変化を認識していた。政府はソ連の勢力拡大に強い危惧を抱いていた。その上で、大平は日米友好協力関係を基軸に日本外交の政治的役割を果たす外交方針を示した。具体的には、わが国の安全と繁栄にとって重要なアジア・太平洋地域の「平和と安定」のために、この地域に経済援助による政治的

39) 「『アメリカ・アズ・NO1?』=12. 西欧の懸念 (連載)」『読売新聞』1980年1月18日朝刊

40) National Security Archives. (1970.1.28). East Asia and the Pacific; includes Extract from Department of Defense's Strategy Guidance Memorandum Dated by January 28, 1970. United States, Department of Defense. Deputy Secretary. <https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679118649/5E070ADF7B62416BPQ/1?accountid=14891>

41) National Security Archives. (1986.11.26). Future LDP Leaders' Views on Defense. United States Embassy. Japan. <https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679115852/3DCACF11DF26424CPQ/86?accountid=14891>

42) Wakaizumi, Kei (1971). Japan and Southeast Asia in the 1970's. Current History, Vol.60, No. 356. University of California Press.

43) 岩本勲『80年代日本政治と世界』晃洋書房、1988年、38頁

貢献を果たすことを示した⁴⁴⁾。この方針における日本政府の狙いについて、岩本は「南北間の緊張軽減に積極的に貢献し、安定的かつ良好な国際環境の確保に勤めることが長期的な安全保障の観点からも必要不可欠である」という考えが基盤にあるとまとめた⁴⁵⁾。

また、大平は「国防の基本方針」のもと、総合安全保障の考え方を策定した。総合安全保障とは、防衛だけでなく、経済、政治、外交などの多方面から包括的な安全保障体制を確立しようとするものである。その中で、日本がとりうる防衛力は、「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を目標とすることが最も適当である」と定めている⁴⁶⁾。

6.3 中曽根、対米姿勢

中曽根は、アジア太平洋地域における西側の防衛戦略の中で、日本に求められる役割が高まっていることを認識していた。大平の総合安全保障を踏襲しながら、その中でも特に軍事力に拘った。中曽根は、1983年の訪米で日本政府として初めて日米同盟が「日米軍事同盟」であることを明言した。鈴木前首相はシーレーン1000カイリ防衛を表明するなど対米軍事協力強化を表明したが、それでも歴代政権を踏襲し、世論を考慮して「軍事同盟」であるという直接的な表現は避けていた。中曽根は、この日本の曖昧さをはっきりさせることで、外交・軍事政策の中軸に日米安保条約を据えることを公言した。すなわち、米国に対して日本の軍事力の強化を通じて軍事的・政治的協力の強化を確約したのである⁴⁷⁾。冷戦構造の中で世界の安全保障が「抑止と均衡」で成立していること、世界の中で日本が役割を果たす必要があることを強調した。日本が持つべき防衛力に関して「自衛のために必要な質の高い防衛力整備を図っていく必要がある」という方針を示した⁴⁸⁾。

米国から具体的に求められたシーレーン防衛について、中曽根は1983年の歴訪の中で、各国の首相に具体的に言及して理解を求めたことから、米国の要望に応えようとしていたことが窺える。具体的なシーレーンの範囲について、中曽根は説明の中で「東京からグアムまでの南東航路と大阪からバシー海峡の手前までの南西航路の二つ」であると言及している⁴⁹⁾。シーレーン構想を実現するためには相当な新機能、兵力が必要であった。そのためには、三木政権下で決定した防衛費予算をGNPの1%以内に抑える「1%枠」が障壁となった。三木内閣期に決定した「1%枠」は、各年度の防衛関係費が「国民総生産の100分の1に相当する額を超えないこと」と定義される。1%の基準は1967年度以降、日本の防衛関係費がGNPの1%以内で推移してきた実績に基づいて定められ、軍事的戦略に基づく判断ではなく、国会対策と国民のコンセンサスを得る観点から必要に迫られて定められた数

44) 岩本、前掲書、18頁

45) 岩本、前掲書、18頁

46) 世界平和研究所『中曽根内閣史—資料篇—』丸の内出版、1995年、578頁

47) 岩本、前掲書、31頁

48) 世界平和研究所『中曽根内閣史—日々の挑戦—』丸の内出版、1996年、92頁

49) 「シーレーン、理解求める 中曽根・スハルト会談 ソ連の増強に対処」『読売新聞』1983年5月2日

値であった⁵⁰。1%枠は、中曽根の国際情勢に沿った防衛力強化に柔軟に対応することを妨げるものであった。中曽根は1%枠について、日本の安全保障政策は、世界の安全保障の抑止と均衡と密接に関わっているものであること、経済成長に伴って予算の拡大をすることは妥当であるという観点から、1%という定量的な基準を定めることは現実に沿わないとして批判し、1%枠撤廃を目指した。防衛費拡大に対して、大蔵大臣をはじめとする党内、野党から日本の軍国化になると批判があった。

6.4 1%枠撤廃への動き

中曽根は、1985年の自民党軽井沢セミナーで59中期業務見積りみの格上げと1%枠撤廃の同時達成を目指す方針を掲げた⁵¹。背景に、日米貿易摩擦問題と対日防衛力要求が絡み、米国の対日批判が強まっていたことがあり、早急な実現が望まれた。59中期業務見積りみの格上げとは、防衛庁内部の装備計画を具体的に示す5ヵ年計画見積り資料を「中期防衛力整備計画」として政府計画にすることであり、国の防衛計画を国防会議や閣議、国会を通してシビリアンコントロール下に置くことが目的であった。防衛力のシビリアンコントロールは、中曽根が防衛庁長官時代の自主防衛五原則に従ったものであると考えられる。

1985年9月3日に竹下蔵相、安倍外相、加藤紘一防衛相、藤波官房の4閣僚協議が行われた。ここでは、10年間の防衛計画である「防衛計画の大綱」が防衛予算の実質的な歯止めになっているなどの理由から、中期防衛力整備計画の策定と1%枠撤廃の同時達成を進める方針に決定した。しかし、1%枠撤廃に対して、鈴木、福田、三木元首相をはじめ党内の慎重派が反対した。最終的に、党内反対派、野党、国民に配慮して1%枠撤廃は形式的に見送ることとなった。中期防衛力整備計画の策定のみを行い、その中の計画として実質的には1%枠を超える道筋をつけるが、形式的には年単位での1%枠の基準を維持することが決まった。

この時、同時に閣議決定されたのが、発展途上国に対する政府開発援助（ODA）の倍増計画である。1986年からの7年間でODAを倍増させる中期目標を決定した。援助額は1992年に約80億ドルで、7年間の累計で約400億ドルが見積もられた。ASEANに対するODAが最も高い割合を占めていた⁵²。中期防衛力整備計画とODAの倍増計画が同時に閣議決定されたのは、中曽根の戦略があったと考えられる。中曽根は、対外援助を総合安全保障政策の重要な一環をなすものと位置付けている。例えば、1983年の訪米前、中曽根首相は訪韓で対韓経済協力を妥結した。この対韓援助は、経済的意義だけでなく、軍事的意義も包含していた。韓国の軍事・経済の強化は、韓国を北朝鮮の脅威から守り、ひいては日本の安全保障、日米のアジア戦略全体の基本に関わると考えられていた。すなわち、中曽根は経済援助を平和と安全のための戦略と考え、日本の軍事力強化の重要な柱と位置付けていたのである。米国から防衛費の拡大を求められてきたことに対して、経済援助を代替案として説得に用いようとしたことが考えられる。中曽根は中期防衛力整備計画について「今回の計画と同時に開発途上国

50 真田、前掲論文、41頁

51 世界平和研究所『中曽根内閣史—資料篇—』丸の内出版、1995年、377頁

52 世界平和研究所『中曽根内閣史—日々の挑戦—』丸の内出版、1996年、571頁

への政府開発援助 10 兆円も決め、これである程度、日本の国際的な責任が果たせると確信し、アメリカにも評価してもらえると思う」と述べた⁵³。

6.5 米国に対する説明

米国議会では6月以降、日本の防衛分担、防衛支出の低さに対して批判が起きていた。さらには、7月31日に日本の防衛力増強を要求するだけにとどまらず、米政府が議会に、日本の防衛努力に関する報告書を毎年提出することを義務付ける「国務省支出権限法案」を採択した。具体的な防衛力増強要求は以下の通りである⁵⁴。

一、日本は、領空とシーレーン 1000 カイリを防衛する自衛力を 1990 年までに保有できるよう、59 中期業務見積もりに対し完全な財政支出を行うべきである。

一、議会は 1990 年までのシーレーン 1000 カイリ防衛の達成度や米政府がこれら防衛力の達成を促すためにとった行動についての情報を毎年提供することを政府に要求する。

このように、1%枠を巡る一連の話し合いの背景に、米国からの圧力があったことが明らかである。中期防衛力整備計画の具体的な内容は米国に配慮して、シーレーン防衛の強化を強く打ち出したものであった⁵⁵。形式上1%枠撤廃を断念した形となった閣議決定の翌日 1985 年 9 月 19 日、安倍外相とマンズフィールド駐日米大使は会談を行った。大使は、18日に決定した「中期防衛力整備計画」について、「相当な実質的な規模のものであり、評価している」と表明した。同時決定した ODA の7カ年倍增計画についても「評価する」と述べた⁵⁶。また、ワインバーガー米国防長官は「日本の防衛目標に向けての積極的な一歩であり、(計画通り、防衛計画の大綱水準が)達成されるなら、結構なことだ」と評価した⁵⁷。

日本は1%枠の表面的な撤廃を見送ることになったが、その説明として、実質的には1%をわずかがだが上回る 1.004%に達する調整努力をしたこと、総合安全保障の考えのもと、ODAの経済支援という形で西側の同盟に役割を果たすことを主張した。

日本の防衛力増強を巡り、経済摩擦も加わって米国議会、米国世論からは厳しい批判が続いていた。一方で党内の反対派、野党、国民世論に配慮して、1%枠撤廃は見送ることとなった。1%枠の議論が過熱していた 1985 年 9 月初旬にマレーシアを訪問していた鈴木前首相は、1%枠撤廃問題に関して、「40 年前の戦争で大きな被害を与えた中国や東南アジアへの配慮を忘れてはならない」と強調した⁵⁸。一方で、9月13日、ワインバーガー米国防長官は、「最近アジアの指導者と会う機会を持ったが、日

53 「水際・洋上防衛に重点 新防衛計画閣議決定 対潜哨戒 100 機態勢」『読売新聞』1985 年 9 月 19 日

54 「米、日本の防衛努力監視 両院協が法案採択「シーレーン」達成など」『読売新聞』1985 年 8 月 1 日

55 「『59 中業』海空重視 首相表明/衆院予算委員会」『読売新聞』1985 年 2 月 5 日

56 「『大統領が窮地』マ大使訴え」『読売新聞』1985 年 9 月 20 日

57 「新防衛計画を国防長官評価」『読売新聞』1985 年 9 月 20 日

58 「1%問題は隣接国へ配慮を」『読売新聞』1985 年 9 月 1 日

本の防衛力増強に懸念を示す向きは減ってきている」と述べた⁵⁹。日本の防衛力増強に関するアジアの国々についての見解が両者で異なる。前者は日本が防衛力を増強する際に依然としてアジアの国々を憂慮すべきであると述べているが、後者はそこまで慎重な考慮は必要でないと示唆している。ここに、東南アジアの国々の態度の解釈の問題があると考えられる。すなわち、日本の防衛力増強に対する意見を主張する際に、両者が都合の良い解釈で戦略的に重要な東南アジアの国々を引き合いに出しているとみられるのである。東南アジアの国々は、歴史的に日本の防衛力拡張に懸念を示してきた。一方で、ソ連の勢力拡張の国際情勢を理解し、アジア太平洋地域の平和と安全のために日本が防衛力を増強することについて1983年の中曽根のASEAN歴訪で各国首脳が理解を示した。しかし、同時に日本の防衛力がどの程度まで拡大することを認めるかは明言を避けている。各国の世論を踏まえると、日本が強大な軍事力を持つことは否定し、支持しない姿勢である。このような、東南アジアの曖昧な態度は日本の防衛力増強を巡る議論で双方の主張に援用されやすい。従って、一方では日本の防衛力拡大支持の意見で援用され、他方では防衛力拡大反対の意見で援用されたと言える。

7. 国内の反対勢力への対応

7.1 日本における東南アジア諸国の重要性

当時の日本において、東南アジア諸国は2つの観点から重要であった。1つ目は対米外交をふまえた日本の国際的地位の上昇であり、2つ目はシーレーン防衛による同諸国の日本への警戒心の増幅である。

当時の日本において、東南アジア諸国は日本の国際的地位を高めるために重要な地域であった。中曽根は、日米関係と日本の東南アジア外交について以下のように述べている。

日米関係はキー・リレーションだが、アジア外交の重視はそれと矛盾しない。東南アジア諸国と友好的な関係にあることは、アメリカにとっても好ましいことです。アジア外交を世界的戦略の上に位置付けてみると、アジアの安定化は廻り廻って日本の国際的地位を高める所以でもあった⁶⁰。

この発言から、東南アジアは日米関係の維持とそれに伴う日本の国際的地位の向上を実現するために重視されていたことがわかる。

中でも防衛論議において東南アジア諸国が重要だったのは、同諸国が、先の大戦によって日本の軍国主義化に対する根強い不信感を抱いていたことに加え、地理的な理由から日本の防衛力強化を警戒

59) 「[1%枠] 撤廃の見送り 米国防長官が不満」『読売新聞』1985年9月13日

60) 中曽根康弘『中曽根康弘が語る戦後日本外交』新潮社、2012年、334頁

せざるをえなかったからである。第6章にて前述したように、米ソ対立の深化とそれに伴う西側諸国のアジアにおける影響力維持の必要性の高まりにより、日本は米国からシーレーンの防衛を要請され、中曽根はそれに積極的に応えようとしていた。ここで注目されたいのは、シーレーンが東南アジア諸国に隣接するマラッカ海峡や南シナ海を含むということである。東南アジア諸国は、シーレーン防衛により、すぐそばで日本の軍事的プレゼンスが増大することを警戒したのである。当時の山崎インドネシア大使は、東南アジア諸国が日本のシーレーン防衛について「それではASEANの中まで伸びてくるじゃないか」との不安を抱いていると述べている⁶¹⁾。東南アジア諸国が、シーレーン防衛を進める日本の直接的な脅威を感じていたことは、同じく日本の軍国主義化を不安視する中国や韓国などの北東アジア諸国とは異なる点であった。

7.2 野党への説得

1%枠撤廃は、野党からの反発に遭った。1985年1月31日の衆議院予算委員会で、中曽根が突破やむなしとの立場をにじませると、社会党の田邊書記長はこの答弁を軍拡に向けた野望だとして撤回をせまり⁶²⁾、審議が4日間にわたって中断するなど、その反対は強固なものであった。また、1%枠撤廃に対する批判は対外的な観点からも行われた。1985年10月8日の安全保障特別委員会で、社会党の上田哲議員は、1%枠撤廃が近隣諸国の懸念を招くのではないかと追及した⁶³⁾。これに対して、加藤紘一防衛庁長官は、近年日本の防衛力整備に対する東南アジア諸国の理解が進んでいるとしたうえで、その理由として重要なのは1%枠というよりも「新憲法を守り、専守防衛に徹し、そして非核三原則を遵守しながら近隣諸国に脅威を与えない、こういった私たちの昭和三十年前後以来からの基本的な政策」が理解されたことだと述べた⁶⁴⁾。1%枠撤廃に対する批判は、シーレーン防衛に伴う防衛範囲の拡張への批判を包含していた。1985年10月17日の衆議院本会議において、公明党の浅井美幸議員は、シーレーン防衛による日本の防衛範囲の拡大を東南アジア諸国が危惧していることを指摘した⁶⁵⁾。しかし、その後も加藤紘一防衛庁長官は、「東南アジア諸国がかつてわが国にかなり軍国主義復活についての危惧の念を持っていたと思いますが、だんだん最近では理解していただけるようになってきたのではないかと考えております。⁶⁶⁾」と、日本の防衛力整備に対する東南アジア諸国の態度が変化しつつあることを強調し続けた。中曽根の積極的な東南アジア外交と、それによって獲得した日本の防衛政策に対する東南アジア諸国の支持は、こうした状況認識の裏付けとなった。このように、日本の防衛力強化に対する東南アジア諸国からの支持は、1%枠撤廃を推進する目的で援用されたのである。

61) 「シーレーン防衛に不安感 ASEANの現況 山崎・大川大使に聞く」『読売新聞』1983年4月24日、ヨミダス歴史館

62) 「第102回国会 衆議院 予算委員会 第2号 昭和60年1月31日」『国会会議録検索システム』

63) 「第102回国会 衆議院 安全保障特別委員会 第8号 昭和60年10月8日」『国会会議録検索システム』

64) 同上

65) 「第103回国会 衆議院 本会議 第3号 昭和60年10月17日」『国会会議録検索システム』

66) 「第103回国会 参議院 決算委員会 第1号 昭和60年10月22日」『国会会議録検索システム』

7.3 世論に対する姿勢

加えて、1%枠撤廃は、世論からも反発を受けていた。1984年12月24日の読売新聞社による世論調査では、1%枠方針を妥当と答えたのは52%であり、半数以上が現状維持を志向していた⁶⁷⁾。政府は、「防衛アンテナ」の臨時増刊号や『「安心」は国民の財産』などのパンフレットを作成し、中期業務見積もりから格上げされた中期防衛力整備計画を解説し国民に対して説明を行っていた。しかし、1985年10月8日の安全保障特別委員会において、社会党の上田哲議員が1%支持の世論が多数であることを指摘すると、加藤紘一防衛庁長官は、防衛力が少ないことを望まれるのは当然としたうえで、「国際的に厳しい状況の中で日本の防衛力はいかにあるべきか、防衛政策当局として考えながら、そのときどきの防衛力整備につき案を出し、御提起申し上げ、ご議論いただくこと」が必要だと述べ⁶⁸⁾、世論におもねるのではなく現状にあった防衛力整備を重視する立場を示した。

7.4 党内の反対勢力への説得

1%枠撤廃への反発は野党だけでなく、自民党の内部からも起こった。反対勢力の中心は三木、鈴木、福田元首相であった。

この三名を中心とした自民党の長老たちは、1%枠突破に積極的な中曽根の動きを事前に察知し、1985年7月25日には最高顧問懇談会を招集して次々と慎重論を口にするなど、当初より1%枠突破を牽制する姿勢を見せていた⁶⁹⁾。彼らは、1%枠は軍事大国化しない具体的な歯止めとして国民や近隣諸国の信頼を獲得しているとして1%枠保持を主張していた。当時の藤波官房長官と加藤防衛庁長官がこの三名のもとを個別に訪ね意見を求めたところ、三名はそれぞれ反対姿勢を明確にした⁷⁰⁾。保守党左派といわれる国民協同党の出身であり、自民党内では中曽根と対立する思想を持っていた三木は、1%枠は歴代首相が重視していたものであり、防衛・安全保障政策の信頼の基盤であると答えた⁷¹⁾。また、アジア外交における平和構想である「福田ドクトリン」を発表し、首相辞任後にはOBサミットにおいて防衛費よりも対外援助協力にて国際的役割を果たしていくべきとの運動を展開していた福田は、1935年に起きた二・二六事件で軍部の防衛費増額に政府が応じたことで日本は軍国化したと話し、1%枠撤廃に強い危機感を示した⁷²⁾。元社会党員であり、軍事よりも経済を優先する吉田路線の流れを汲む宏池会の最高首脳である鈴木は、1%枠は軍事大国化しないための歯止めであり、国民や近隣諸国の信頼の基礎となっていると主張し、1%枠支持の姿勢を明確にした⁷³⁾。

こうした自民党の長老たちに加えて1%枠撤廃の障壁となったのは、中曽根政治との路線上の違い

67) 「防衛費 1%枠『妥当』が52% 『将来見直し』42% 本社全国世論調査」『読売新聞』1984年12月24日、ヨミダス歴史館

68) 「第102回国会 衆議院 安全保障特別委員会 第8号 昭和60年10月8日」国会会議録検索システム

69) 上西朗夫『GNP 1%枠』角川文庫、1986年、51頁

70) 同上、52頁

71) 同上、52頁

72) 同上、53頁

73) 同上、52頁

を明確にしていた宮澤総務会長であった。中曽根は、1985年8月25日に静養先の軽井沢で宮澤と会談し、枠の見直しに協力を求めた⁷⁴⁾。しかし、宮澤は59中業の計画期間中の5年間のGNPの計算ができていない以上、59中業の格上げと1%枠撤廃は無関係だとし、59中業の格上げと1%枠撤廃の同時達成を目指す中曽根を牽制した⁷⁵⁾。さらに、宮澤は中曽根と会談した2日後、ともにニューリーダーと呼ばれた蔵相の竹下、外相の安倍と神奈川県箱根で会談し、GNP見通しが明確でないため1%枠撤廃は必要ないと持ち掛けた⁷⁶⁾。安倍、竹下は、この会談と同日に行われた加藤防衛庁長官と藤波官房長官との四者協議では59中業の格上げと1%枠撤廃の同時決着を目指す首相の意向に同意していた⁷⁷⁾。しかし、宮澤の持ち掛けに対して安倍はすぐに同調したうえ、竹下はその場では明確な意思を示さなかったものの、その後1%枠撤廃の見送りを示唆するようになった⁷⁸⁾。このように、宮澤の働きかけにより、自民党のニューリーダーたちは、態度を硬化させていった。

以上、党内の慎重派の意見を見てきたが、ここで注目されたいのは、慎重派の多くが東南アジア諸国を含む近隣諸国に対する配慮の必要性を訴えていることである。慎重派には、1%枠はアジアにおける日本の外交・安全保障政策に対する信頼の基盤となっているという考えが根強くあり、日本の防衛力強化を懸念する東南アジア諸国の態度は慎重派の主張に援用されたのである。

こうした党内の反対を受けて、中曽根は自民党の金丸信幹事長に党内調整への協力を要請した。金丸は国内の反発を考慮して中曽根の積極姿勢に歯止めをかけようとしたが、中曽根は「窮鼠猫を噛む」の諺を引用しつつ「ドロをかぶってでもやりたい」と主張し、1%枠撤廃への固い決意を示した⁷⁹⁾。金丸はこの「窮鼠」発言を翌日の自民党の会議で漏らしてしまい、党内の反対論に拍車がかかる結果となった⁸⁰⁾。結局、金丸は国会運営の観点から、1%枠撤廃見送りの流れをつくった⁸¹⁾。1985年9月5日、金丸らによる自民党五役会議において、59中業の政府計画への格上げは了承されたが、1%枠撤廃は見送る形で党内調整を図る方針が決まった⁸²⁾。次いで、翌日に行われた首相と金丸との会談で、①防衛費GNP1%枠はできるだけ尊重していく、②防衛庁の内部資料である59中業を国防会議と閣議で政府計画に格上げして決定することが合意された⁸³⁾。このように、中曽根政権は、党内の反発に対して、59中業の格上げと1%枠撤廃を切り離すことで対応した。

7.5 大蔵省との折衝

1%枠の撤廃は、無論、国家予算と切り離せない問題であった。大蔵省は、1%枠撤廃とそれに伴う

74) 若月、前掲書、341頁

75) 同上、341頁

76) 同上、341頁

77) 上西、前掲書、51頁

78) 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、166～167頁

79) 上西、前掲書、70～72頁

80) 同上、70～72頁

81) 同上、70～72頁

82) 若月、前掲書、342頁

83) 世界平和研究所『中曽根内閣史—日々の挑戦—』丸ノ内出版、1996年、525頁

防衛費増額に消極的であった。急激に進む高齢化に伴う社会保障費増大を前に、大蔵省は赤字国債への依存から一刻も早く抜け出し、財政再建を果たさねばならなかったからである⁸⁴⁾。防衛庁が59中業の格上げと1%枠撤廃を不可分と考えていた一方で、大蔵省はそれらを別問題として扱おうとした。59中業が格上げされて政府計画になれば、中身の策定に公然と介入できる余地が生じ査定権の強化につながるため、大蔵省にとってむしろ好都合であった⁸⁵⁾。そのため、大蔵省は、当面は59中業の格上げだけとし、1%枠撤廃については事実上の反対姿勢を明確にした。

その後、党内で59中業の格上げと1%枠撤廃を切り離して処理するとの方針が固まり、59中業の中期防衛力整備計画への格上げと1%枠撤廃の見送りが決まった。1%枠撤廃が困難になったため、中曽根と防衛庁は中期防衛力整備計画が必要とする防衛費の総額をできる限り上積みすることに注力した⁸⁶⁾。防衛庁が19兆3000億円に極力近い額を確保することを目標としていた一方で、大蔵省は計画期間内のGNPの見通しから、既にGNP1%ラインは17兆6000億円になると試算していた⁸⁷⁾。両省庁の目標の差額は約1兆6000億円であった。大蔵省の猛反発により、最終的な決定額は、1986～1990年度という計画期間内のGNP見込みの1.038%に相当する18兆4000億円となった⁸⁸⁾。

この予算折衝は、大蔵大臣竹下登の巧みな交渉によって妥結された。18兆4000億円という額は防衛庁の当初の要求額からは程遠く、防衛庁や国防族は納得しなかった。そこで、竹下は3年後の見直しという規定を入れることで、防衛庁に3年後見直しの際に増額できる可能性を持たせた⁸⁹⁾。一方で、大蔵省は3年後の見直しで場合によればさらに予算を減らすことができた。竹下は戦略的な意図を持って3年後見直しという妥協案を出し、予算折衝を終わらせたのである。

8. おわりに

1985年9月の1%枠撤廃見送り後も、米国からの対日要求は収まることなく、国内でも依然、慎重派と推進派の攻防が続いていた。しかし、その後も中曽根は執念深く1%枠撤廃に取り組んだ。最終的には中曽根の意向に配慮する形で、1986年12月30日の安全保障会議で防衛費が1987年度に対GNP比1.004%と1%を僅かに超えることが了承され⁹⁰⁾、1%枠撤廃は一応の決着を見た。

以下、これまでの検討の振り返りと、そこから導かれる帰結を述べる。

1%枠撤廃は、米国の安全保障戦略と密接に関わる議題であった。米国は、拡大するソ連の脅威に対してアジア太平洋地域の国々を政治的・経済的に自立させ、地域の連携を強化することで対処しようとしていた。ベトナムからの撤退を皮切りに、アジアにおける米国のプレゼンスが低下していたこ

84) 上西、前掲書、55頁

85) 同上、55頁

86) 若月、前掲書、342頁

87) 上西、前掲書、75頁

88) 「『新防衛計画』18兆4000億円 政府・自民が決定 GNP比1.038%」『読売新聞』1985年9月18日、ヨミダス歴史館

89) 後藤田正晴『情と理—後藤田正晴回顧録(下)』講談社、1998年、185～186頁

90) 栗原祐幸『本音の政治—戦後政治の舞台裏—』内外出版、2007年、156頁

とが背景にある。日米安全保障条約の繋がりと高い経済力を持つ日本に対して、米国はアジア地域の連携を牽引する役割を担うことを期待した。

中曽根は米国をはじめ西側諸国が、日本が経済力に合わせて国際社会で軍事的・政治的役割を強化することを求めていることを認識していた。総合安全保障の考え方を基軸に軍事力に関して変化する国際情勢に柔軟に対応する必要があるという観点から、一貫して1%枠撤廃に向けて働きかけた。結果的に、党内の反対派に配慮する形で、中期防衛力整備計画と切り離して1%枠撤廃は形式上断念する形となった。一方で、政府開発援助の予算倍増計画を同時に閣議決定した。これには、総合安全保障の考えの元で1%枠撤廃の断念を補完する意味合いも含まれていたと考えられる。それを示すのが翌日、米国に1%枠撤廃の断念を説明する時に、ODA 予算が引き合いに出されたことである。

すなわち、1985年の中期防衛力整備計画とODA 倍増計画の同時決定は、米国からの批判を防ぐ狙いがあったといえる。特に、ASEANに対するODAの強化は、米国が地政学的に当該地域を重要視していたことと利害が重なり、米国にとってもプラスに働いたと考えられる。

他方、東南アジア諸国の態度は防衛力増大をめぐる国内の意見の対立の中で双方に援用された。まず、野党や党内の反対派は、1%枠撤廃は東南アジア諸国の懸念を招くため、慎重になるべきだと主張した。この主張は、先の大戦における日本の侵略で被害を受けた東南アジア諸国において、1%枠は日本の外交・安全保障政策における信頼の証であるとの前提に立っていた。そのうえで、1%枠撤廃とそれに伴う防衛力増強、とりわけ東南アジア諸国に隣接するシーレーンにおける日本の防衛範囲の拡大が、同諸国により不安視されているとの見解が示された。一方で、1%枠撤廃を推進する政府では、東南アジア諸国は日本の防衛力増強に対して理解を示しつつあると主張した。この主張は、1983年の東南アジア歴訪を通して、中曽根が日本の防衛政策に対する東南アジア諸国からの一定の支持を得たことにより補強されていた。以上のように、1%枠撤廃をめぐる国内での議論において、東南アジア諸国は反対派、推進派の双方により、それぞれの都合に応じて利用されたのである。

以上の検討から、1%枠撤廃の過程における東南アジア諸国の役割は2つあると考えられる。1つ目は、米国との交渉において妥協点をもたらしたことである。1%枠撤廃を見送った際、日本は対日要求を強めていた米国に対して東南アジア諸国に対する経済協力の強化をアピールし、米ソ対立を背景に同諸国を重視する米国から一定の評価を引き出した。米国からの対日要求はその後収まらず、結果的に1%枠が撤廃されることとなったものの、東南アジア諸国は日米の利害が重なる地域であったため、意図せずして日米の歩み寄りを可能にしたのである。2つ目は、1%枠撤廃をめぐる国内の賛否を拮抗させ、防衛費の値に均衡をもたらしたことである。東南アジア諸国は、日本の防衛力強化に理解を示すものの、許容限度については明言を避けており、また、政策担当者の姿勢と世論に乖離が見受けられる場合もあった。その結果、日本の防衛力強化に対する東南アジア諸国の立場への解釈に幅が生じ、国内の慎重派と推進派の双方が東南アジア諸国の態度を都合よく利用することとなった。東南アジア諸国の態度をめぐる解釈の違いは、国内の慎重派と推進派を伯仲させることとなった。両者のせめぎ合いは、1%枠撤廃の見送りとその後の1%枠強での枠撤廃という1%枠をめぐる相反する帰結をもたらし、最終的な防衛費を1%枠を僅かに超える値に均衡させたのである。

謝辞

本研究を進めるにあたり、多くの方々のご指導とご協力を賜りました。

指導教官である国吉知樹先生には、終始一貫して熱心なご指導を賜りました。研究が行き詰まった折には、的確な指針をご教示いただきました。国吉先生の厳しくも温かいご指導とお力添えなくしては、本研究を遂行することは困難でした。心より感謝申し上げます。

国吉ゼミ4年生の先輩方には、折に触れて多くのご助言や激励をいただきました。研究活動を温かく見守ってくださったこと、心よりお礼申し上げます。

国吉ゼミ3年生の皆様には、日々の議論を通じて多くの知見と示唆をいただきました。互いに切磋琢磨し合える仲間恵まれたことは、研究を進めるうえで大きな励みとなりました。深く感謝申し上げます。

最後になりましたが、研究活動を応援し、陰ながら支えてくれた家族に感謝いたします。

改めまして、本研究を直接ご指導くださった国吉先生ならびに、ご協力をいただいた全ての皆様に深く感謝申し上げます。本当にありがとうございました。