

縦深性のない防衛力と当事者責任を負わない国民

現在の自衛隊の戦力で日本が守れるか

樋口 譲次

○ 必要最小限度の防衛力とは

わが国政府は、従来、一貫して「必要最小限度の防衛力」を保持すると言いつけてきた。その「必要最小限度の防衛力」とは、一体何を意味するのだろうか。また、「必要最小限度の防衛力」を保持しておれば、わが国を確実に守ることができるのであろうか。

この疑問に答える、興味深い説明がある。それは、防衛省のホームページにある「予備自衛官制度」に関する次の説明である。

有事の時には、大きな防衛力が必要であるが、その防衛力を日頃から保持することは効率的ではない。このため、普段（平時）は、必要最小限度の防衛力で対応し、有事の時に必要となる防衛力を急速かつ計画的に確保することができる予備の防衛力が必要である。多くの国でも、この（予備役）制度を取り入れている。

筆者なりに解釈すると、防衛予算の圧縮や経済産業など国家の諸活動に必要な人的資源の効率的配分などを考慮して、平時は、現役あるいは常備（以下まとめて「現役」という）として必要最小限度の防衛力、すなわち現在（現役）の自衛隊の戦力を保持するが、有事には急速に大きな防衛力が必要となるので、それを補う防衛力を計画的に確保しなければならない。それが予備自衛官（予備役）制度である。

この際、必要最小限度の防衛力とは、あくまで、極めてリードタイムの短い現代戦に即応するための初動対処に必要な不可欠な防衛力である。有事の終始を考慮すれば、必要最小限度の防衛力のみでわが国を確実に防衛することはできず、大きな勢力の予備自衛官を充当して防衛力を急激に拡大する必要がある、ということになる。

つまり、「必要最小限度の防衛力」には以上のような意味が込められており、現在のわが国の防衛力の実態あるいは防衛体制の構造と限界を明らかにしているものと理解される。

さらに、次のような追加の疑問が生じてこよう。

もとより、必要最小限度の防衛力は軍事的合理性と必要性に基づいて算定・確保されているのか、予備自衛官（予備役）は有事に急増する防衛所要を補うに足る十分な勢力を確保するように計画されているのか等であるが、これらについては後述する。

他方、現代戦の特性は、ミサイル攻撃あるいは航空攻撃などによって、いきなり武力攻撃がはじまる場合がある。一方で、例えば中国のように、平時から、「輿（世）論戦」、「心

理戦」および「法律戦」からなる「三戦」という軍事闘争に、政治、外交、経済、文化などの分野の闘争を密接に呼応させた、いわゆるソフト・キルを謀略的に仕掛けつつ、まずはサイバー空間における攻撃、特殊部隊によるゲリラ・コマンド攻撃などの非対称戦そして（核）ミサイルによる恫喝や攻撃などによって、国土の外周からというより、国土中枢から敵の侵攻がはじまり、すでに国民は脅威の真ただ中に置かれているという場合などがある。

そのため、国及び国民は、敵国によるそのような脅威に対して、できる限り被害を局限し得るよう平素から各種手段を講じておかなければならない。その手段として、国防を真剣に考えている国は、敵の攻撃から直接国民を防護する機能として、非武装の民間防衛（Civil Defense）組織を整備している。しかし、わが国には、実効性が危ぶまれる「国民保護法」下の体制はあるが、真の意味の民間防衛体制は存在しない。

そのうえ、平時、必要最小限度の防衛力しか付与されていない自衛隊は、現状において、第一線以外の後方地域の警備や民間防衛にどれだけの力を割けるのか、はなはだ疑問である。

このように、具体的に防衛力の実態あるいは防衛体制の構造や限界を見ない限り、「必要最小限度の防衛力、すなわち現在の自衛隊の戦力で日本が守れるのか」という問題は解明できないのである。

○ 政治的・財政的に決められた必要最小限度の防衛力

わが国の防衛力には、当時の時代を背景とした変遷がある。

日米安保条約（1952年発効）によって占領に引き続き軍隊を駐留させた米国は、1953年末、米統合参謀本部（JCS）に日本防衛に必要な所要防衛力（フォース・ゴール）を見積もらせた。それを基に、わが国に対して米地上軍の撤退と引き換えに、陸上防衛力の増強を中心とした防衛力の増強を求めた。

この所要防衛力が、いわゆる現役としての必要最小限度の防衛力に相当するものであろう。なぜならば、米駐留軍は、同時期に、わが国に対して現役兵力を補完する予備兵力として、米国の州兵に相当する「Combat Prefectural Guard」（都道府県（郷土）戦闘警護隊：仮称）の創設を勧告しているからである。

米 JCS の見積によると、陸上兵力は15個師団、34万8千人であった。しかし、憲法9条の制約と特に経済財政事情を盾にその達成が困難として、当時の自由党（昭和30年の保守合同後は自民党）の池田勇人政調会長はロバートソン国務次官補との会談で米国案を拒否した。そして、陸上防衛力18万人体制を提示し、その数値が「第1次防衛力整備3カ年計画」の整備目標（陸自・陸上自衛官18万人、海自・艦艇約12万4千隻、空自・航空機約1千3百機）として掲げられた。

当時の陸上自衛隊（保安隊）は、昭和28年度で11万人、同29年度で13万人と、米国が算定した所要防衛力を大幅に下回るとともに、引き続き防衛力を漸進的に整備する

という消極的な姿勢に終始した。

昭和51年11月には「当面の防衛力整備について」が閣議決定され、これによって「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（GNP）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」と定められた。なお、昭和61年12月の閣議において、昭和62年度の防衛関係経費については、昭和51年の「当面の防衛力整備について」の閣議決定を適用しないとし、新たな歯止めの基準は今後慎重に検討するとされたが、その後も不文律として実質的に踏襲されてきた。

その後、陸上防衛力に限って見れば、51大綱18万人、07大綱16万人、16大綱15.5万人、22大綱15.4万人と削減傾向が続いた。

平成25年12月17日の国家安全保障会議及び閣議で決定された「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」（25大綱）では、陸上自衛隊15.9万人となり、ようやく計画の上では微増に転じることになった。

防衛白書（平成25年版）によると、平成25年3月末の現役（常備）陸海空自衛官の定員は約24万7千人、現員は約22万5千人で、充足率90.8%である。

米JCSの所要防衛力見積りは、軍事的合理性・必要性、すなわち軍事（防衛）戦略に基づいた運用上の要求に従って算定されたものと見られる。しかし、わが国の場合は、前述の通り、明らかに政治的及び財政的判断によって現役としての必要最小限度の防衛力が決められた。これは否定し難い事実である。

結局、軍事的合理性・必要性を無視したことによって、政治的・財政的決定との間に大きなギャップが生じ、結果として国民に大きな安全保障・防衛上のリスクを負わせてきたと言えよう。

つまり、現在の自衛隊の戦力は、初動対処に必要な不可欠な防衛力のレベルをはるかに下回り、敵侵攻の当初からわが国を十分に防衛できない恐れがあるということになるのではないか。しかし、自衛隊が負わされたこの軍事的リスクは、自衛隊自らが招いたものではない。戦後約70年にわたる政治の責任以外の何物でもなく、政府はこの軍事的リスクを政治的リスクとして負わなければならない。また、国民も十分にその実態を認識して、現在の自衛隊の戦力で日本が確実に守れると、安易に考えるのは危険極まりないと心得るべきであろう。

○ 絶対的に不足する予備自衛官 = 縦深性のない防衛力

予備自衛官（予備役）制度は、昭和29年、木村防衛庁長官の下で、自衛隊発足と同時に陸上自衛隊において予備自衛官制度が創設された。その後、海上自衛隊は昭和45年、航空自衛隊は昭和61年にそれぞれ予備自衛官制度を導入した。

世界には、北朝鮮のように「先軍政治」を標榜して平時から大きな軍事力を保持する、いわゆる軍国主義の国家がある。しかし、一般的には、国家財政の制約や経済産業など国

家の諸活動に必要な人的資源の効率的配分などを考慮して、極めてリードタイムの短い現代戦に即応できる必要最小限度の防衛力を「現役」として維持しつつ、莫大な量に拡大する有事の人的所要を「予備役」として確保する国家が多い。

このように、予備役制度は、有事に急増する人的所要を満たすために、平時、必要最小限度に抑制されている現役をもっては賄いきれない戦力不足を補い、拡充することを目的とする制度である。

したがって、現役と予備役は、車の両輪であり、相互補完し合って「総合戦力」として機能し、所与の国家的役割を果たす。つまり、防衛力は、現役と予備役をもって構成される不可分の「総合戦力」によって成り立っている。それが故に、平時、様々な理由によって現役を必要最小限度に抑制した体制を選択している現状にあっては、予備役制度の充実なしに国家防衛の目的は達成できないのである。

予備役をもって補完すべき有事に急増する人的所要には、例えば、平時は司令部あるいは指揮機能のみが充足される部隊（スケルトン部隊、コア部隊）への補充、後方支援（兵站）等の急増拡大に伴う部隊の拡充・新編、有事第一線に展開する現役が不在になった駐屯地・基地の警備・運営、有事の戦死・戦傷病者などの発生に伴う欠員補充そして旧軍の国民兵役に相当する有事の地方（後方地域）警備そして民間防衛組織に配属される部隊・隊員の確保などが含まれる。

平成23年度末の定員は、即応予備自衛官（陸上自衛隊のみ）8,467人、予備自衛官47,900人そして予備自衛官補4,260人とされている。しかし実員は、即応予備自衛官が約6,000人、予備自衛官と予備自衛官補を併せて約33,500人で、総数約4万人弱の体制であり、わが国の防衛力は極度に縦深性に欠けるという問題が潜んでいるように思えてならない。

果たして、現有の予備自衛官で、有事急増する人的所要を賄い、現役と併せた総合戦力を充たしてわが国を確実に防衛できるのか、十分に検証してみる必要がある。

○ 現役と予備役合せてどのくらいの兵力が必要か

そこで、世界の現役（正規軍）および予備役等の兵員数と兵力構成を調べ、わが国の実態と比較してみるのも検証の一方法であろう。

まず、世界の総人口に占める総兵員数の割合は、次図に示す通り、1.26%である。世界各国の国力国情には違いがあるが、平均すると、総兵員数は、各国人口の概ね1(+α)%が標準的な割合となっている。

世界の総人口に占める総兵員数の割合

(A、Bは万人)

世界の総人口 (A)	総兵員数 (B)	B/A(%)
686,032	8,676	1.26

<資料源>世界の総人口 (A) : WHO世界保健統計 2012 年版 (約 68 億人)

総兵員数 (B) : 英国・国際戦略研究所 (IISS) 「現役軍人数国別ランキング (2012 年)」

総兵員数=現役 (正規軍) + 予備役 + 準軍事組織の要員。最大兵員数の中国から最低兵員数 (130 人) のアイスランドまで世界 163 か国の兵員数を合計した数値。日本については、警察組織である海上保安庁がこの数値に含まれている。

人口 1 億人以上の国における総兵員数の対人口比は、次図の通り、平均すると約 3.5 であり、世界標準よりさらに高くなるが、わが国は 0.23% で最低の水準である。

人口 1 億人以上の国における人口に対する総兵員数の割合

(A、B の単位は万人)

国 別	総兵員数 (A)	人口 (B)	A/B (%)
中 国	1,346.0	135,404	1.0
インド	378.1	122,317	0.3
米 国	295.0	31,418	0.9
インドネシア	98.5	24,447	0.4
ブラジル	2,053.5	19,836	10.4
パキスタン	1,459.0	17,891	8.2
ナイジェリア	162.0	16,475	1.0
バングラデシュ	2,143.0	15,004	0.14
ロシア	2,143.0	14,192	15.1
日 本	31.7	12,761	0.23
メキシコ	41.9	11,487	0.36
		平 均	3.5

<資料源>英国・国際戦略研究所 (IISS) 「現役軍人数国別ランキング (2012 年)」

総兵員数=現役 (正規軍) + 予備役 + 準軍事組織の要員。日本については、警察組織である海上保安庁がこの数値に含まれている。

人口は、2012年の人口で、総兵員数とも単位は万人。

次に、世界の現役 (正規軍) と予備役等の兵員数との構成比を算定してみよう。次図に示すように、世界における現役 (正規軍) の総数は約 2 千万人余、予備役の総数は約 4.6 千万人で、現役 (正規軍) と予備役の比率は 1 : 2.3、現役 (正規軍) と予備役に沿岸監視隊 (日本の海上保安庁) などの準軍事組織を加えた比率は 1 : 3.2 とさらに大きくなる。

このように、現役 (正規軍) と予備役の構成を比較すると、予備役 (等) は現役 (正規軍) の概ね 2 ~ 3 倍であり、各国は有事の人的所要の急増を現役 (正規軍) の概ね 2 ~ 3

倍に見積もり、所要の要員を確保していることになる。

世界の現役（正規軍）、予備役及び準軍事組織の兵員数と構成比（概数、単位：万人）

現役（正規軍）(A)	予備役 (B)	準軍事組織 (C)	合計	A : B	A : B+C
2,024	4,565	2,087	8,676	1 : 2.3	1 : 3.2

<資料源>英国・国際戦略研究所（IISS）「現役軍人数国別ランキング（2012年）」

準軍事組織は、内乱の鎮圧や治安維持、国境防衛などの専門化された補完的な役割を担う武装組織であり、日本については、警察組織である海上保安隊がこれに含まれている。

世界標準を一応の基準として導かれるわが国の防衛力は、現役自衛官と予備自衛官を合わせ、人口の約1%を目安に、約120万人の兵力が必要である。現役自衛官と予備自衛官の構成比は、概ね1：2として算定すれば、現役自衛官約40万人、予備自衛官約80万人が必要である。なお、現役自衛官約40万人という数字は、米JCSの陸上防衛力34.8万人に海空自衛隊の要員を加えた場合、むしろ少な過ぎる数字かもしれない。

すでに述べた通り、わが国の現役陸海空自衛官総数（定員）は約24.7万人であり、世界標準と比較して約15万人が不足し、予備自衛官は実勢力約4万人弱で、約76万人が不足する。

このように、予備自衛官を含めたわが国の現有防衛力は、世界標準と比較して兵員数が絶対的に不足しており、明らかに、現役自衛官の一層の増強と予備自衛官制度の抜本的改革は避けて通れない課題であるといえよう。

○ 民間防衛体制の確立と国民の積極的参加が急務

わが国では、平成16年に「国民保護法」が制定されたが、その最大の問題は、国民はあくまで保護される立場に止め置かれ、国を守るべき当事者としての責任義務は一切負わされていないことにある。

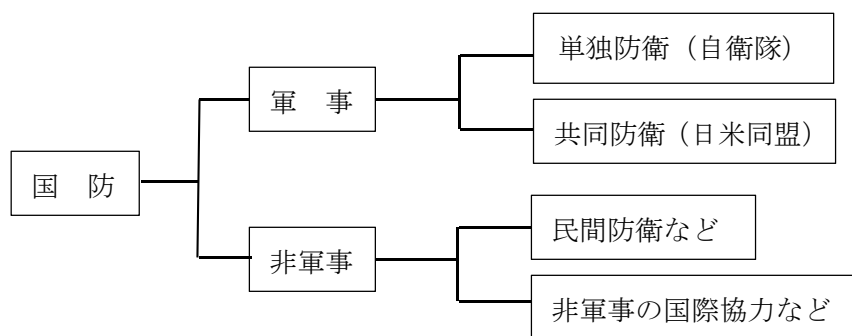
ジュネーヴ民間防衛条約は、その第61条で文民保護（民間防衛）組織の必要性を認め、それが遂行する人道的任務を下記のように定めている。また、第67条では文民保護（民間防衛）組織に軍隊の構成員及び部隊を配属し、軽量の個人用の武器を装備して秩序の維持または自衛のための活動に従事できるように規定している。

しかし、わが国には、列国が整備している文民保護（民間防衛）組織およびその組織に配属される軍隊の構成員及び部隊を確保する制度は存在しない。

文民保護組織が遂行する人道的任務（ジュネーヴ民間防衛条約第61条）

①警報の発令、②避難の実施、③避難所の管理、④灯火管制に係る措置の実施、⑤救助、⑥救急医療その他の医療及び宗教上の援助、⑦消火、⑧危険地域の探知及び表示、⑨汚染の除去及びこれに類する防護措置の実施、⑩緊急時の収容施設及び需品の提供、⑪被災地域における秩序の回復及び維持のための緊急援助、⑫不可欠な公益事業に係る施設の緊急の修復、⑬死者の応急処理、⑭生存のために重要な物の維持のための援助、⑮前記①から⑭までに掲げる任務のいずれかを遂行するために必要な補完的な活動（計画立案及び準備を含む。）

そもそも、わが国の安全保障あるいは防衛を、軍事力（防衛力）だけで全うすることは不可能である。国防は、下図の通り、軍事と非軍事の二本立てで成り立つものである。



※ 「非軍事の国際協力など」とは、外国政府、国際機関等からの医療の提供、被災住民の救助、避難住民等の救護に係る支援などを指している。

軍事部門は、軍事力を行使する防衛行動によって国土防衛（Homeland Defense）を、非軍事部門は、民間防衛などの非軍事的措置と活動によって国土保全（Homeland Security）をそれぞれ担任し、両者を一体化させる体制を整備してはじめて国家防衛の目的を達成することができるのである。

戦前、民間防衛（文民保護）は内務省の管轄であったが、戦後同省は解体され、現在どの省庁がその役割を担うのか明確ではない。しかし、それは決して防衛省・自衛隊の任務・役割ではない。ましてや、必要最小限の防衛力しか付与されていない現在の自衛隊は、民間防衛（文民保護）に充当する戦力の余裕を一切持ち合わせていないと見るべきであろう。

他方、民主国家の主権者である国民は、いわゆる「国防の義務」を有しており、それぞれの立場において国を守る当事者としての責任義務を果たさなければならない。

つまり、国民は、「自助」自立を基本とし、警報や避難誘導の指示に従うとともに、近傍で発生する火災の消火、負傷者の搬送、被災者の救助など「共助」の共同責任を果たすとともに、地方自治体が創設・運用する「公助」としての民間防衛組織（団体）に自主積極的に参加することが求められる。

そして、東日本大震災で明らかになったように、国家の非常事態に際しては、政府、自衛隊、地方自治体、民間防衛組織（団体）、国民および指定（地方）公共機関などが一体となり、国を挙げて対処できるよう「すべての国民が責任を共有し、参画する国防体制」を確立することが重要である。

○ 予備自衛官制度を抜本的に改革せよ

以上述べてきた通り、わが国の防衛力・防衛体制の課題は明らかである。まずは、現役自衛官の勢力は不十分であることを強く指摘しなければならない。その上で、現役自衛官の力を最大限に発揮するためには、国民自身が「自分の身は自分の力で守る」非軍事の民間防衛体制を全国隈なく行き届かせることである。同時に、現役自衛官が第一線に集中して空白となった地域の警備を担う予備自衛官が、同じように全国展開して後方地域をしっかり守る態勢を作らなければならない。このようにして後顧の憂いを失せば、現職自衛官は、必要最小限度の防衛力であっても、予備自衛官による強力な補強を受けながら、敢然と侵攻した敵に立ち向かうことができるのである。

つまり、現役自衛官の増強、予備自衛官の飛躍的拡大そして国民保護体制を真の意味の民間防衛体制に転換することが必要である。なかでも、予備自衛官制度は、その抜本的な改革に着手することが喫緊の課題と言えよう。

既述の通り、わが国において、現役兵力を補完する予備兵力の必要性が問題提起されたのは、昭和28年8月に駐留米軍が「**Combat Prefectural Guard**」（都道府県（郷土）戦闘警護隊：仮称）の創設を勧告した吉田内閣時代にさかのぼる。

昭和29年に自衛隊が創設され、それと同時に陸上自衛隊を皮切りに予備自衛官制度が導入された。

防衛力整備にあたって、わが国政府は、当時の国力国情に鑑み、現役（常備）兵力を極力抑制する代わりに、それとは別に予備兵力を整備してこれを補完するとの方針の下に防衛政策を進めてきたのは間違いないところである。

元をただせば、「経済重視、軽武装」の吉田ドクトリンに由来するが、必要最小限度の現役（常備）兵力の保持を前提として、「自国本土の有事を考えた場合、進攻してくる敵部隊を迎え撃つ（現役（常備）兵力とは別に、後方を警備したり、疎開支援や住民防衛や治安維持に任ずる組織が必要となる」（樋口恒晴著「“郷土防衛隊”構想の消長」（政教研紀要第22号別冊、平成10年1月31日発行）と考えたのは当然である。

その後、わが国では、昭和30年代にわたって、政府や主要政党によって現役兵力（自衛隊）を補完するため、「地方自衛隊」構想、「郷土防衛隊」構想、「屯田兵」構想、「予備幹部自衛官」構想などの予備兵力や「民間防衛組織」建設に関して真剣な検討が行われた。

しかし、昭和40年2月10日に社会党の岡田春夫代議士が国会で「三矢研究」を問題にして以降、本格的な有事研究は防衛庁（現防衛省）内部でも行なえなくなった。民兵組織としての郷土防衛隊研究やその他の有事における民間による作戦協力の検討も、行なわ

れなくなった。

昭和44年、元防衛庁長官の船田中自民党国防部会長は、私案「沖縄以後の国防展望」を発表した。その中で、次のように述べている。

わが国防衛力の一大欠陥は、第一線防衛部隊並びに装備に次ぐ背景の予備隊またはその施設の少ないことである。予備自衛官3万人（当時）は余りにも少ない。しかし、これを10万人に増員することは至難である。そこで、最もわが国情、国力に相応する防衛組織は、郷土防衛隊の組織ではないかと思う。わが国には、古くから消防団の組織があり、青年団等の経験も積んで居り昔屯田兵組織もあった。郷土防衛隊百万人を組織することは敢えて不可能ではあるまい。これこそ、最も平和憲法の精神に合致し、国情に適した防衛組織として国民の理解をうることのできるものであろう。

以上述べた通り、自衛隊の防衛力整備において、その前提であった現役兵力の規模を抑制する代わりに、郷土防衛隊等の予備兵力をもって補完するという方針は、その後実現することなく忘れ去られた。

そして、必要最小限度に抑制された現役が、予備兵力の裏付けのないまま存在し、「現役規模の抑制（縮減）と縦深性のない歪な兵力構造」のみが残る結果となった。

まさに、現在の自衛隊が抱える問題は、歴史の中に埋没してしまい、今日に至っても問題の深刻さが顧みられることなく放置されている。

それが、「必要最小限度の防衛力、すなわち現在の自衛隊の戦力で日本が守れるのか」の回答なのである。

中国による脅威の高まりなどを受け、さまざまな安全保障・防衛論議が喧しく交わされているが、われわれは防衛力の実態や防衛体制の構造と限界を冷静に見極め、わが国の安全保障・防衛が砂上の楼閣とならないよう、足元をしっかりと固めることの大事さを忘れてはならない。