

論日本防衛經費的自我限制

張隆義

一、前言

日本在一九七六年內閣會議決定防衛經費的預算不超過國民總生產毛額(GNP) 1%的原則。自此以後每年防衛經費的預算編製，均遵照這項決議，控制在GNP 1%的限度之內。可是近年來，美國曾經不斷要求日本增加防衛力量；而世界經濟的不景氣又使得GNP的成長率比先預期的估計還低，連帶地，也使得防衛經費在GNP上所佔的比率，逐漸逼近1%的上限，而有突破的趨勢。

一九八一年度日本防衛經費所佔GNP的比率，於一九八〇年底編製預算時，估計為〇·九一%，而在年度中因GNP成長率的下降，結果決算時反彈至〇·九六%。一九八三年預算編製時，估計為GNP的〇·九八%，但年底決算時，看情形也有可能突破1%的限制。一九七六年的閣議決定是根據預算編製時的估計呢？還是根據事後的GNP總額決定呢？並沒有明白的說明。過去編製防衛預算時，日本政府在國會一再表示「目前沒有改變閣議的必要」，「儘量尊重閣議的決定」，但是對於因年度GNP成長率下降而超過1%時，究應如何處理，並沒有提到。

一九八三年十月三日在參院決算委員會上，公明黨的太田淳夫曾就此問題提出質詢，大藏省主計局次長的場答辯稱：「過去防衛費的決算基準均在GNP 1%的限度之內，決算基準當然反映閣議的決定」；谷川防衛廳長官亦表示：「決算基準應該遵照閣議決定，努力守住1%的限度」^①。可見在決定防衛費預算編製的階段，日本政府對此問題已有某種程度的考慮。

註①〔朝日新聞〕，一九八三年十月四日。

本年度的防衛預算即使能夠守住GNP 1%的限度，然而一九八四年度的預算概算要求，在一九八三年七月十二日已經內閣會議通過，其中防衛費部份，較一九八三年度預算增加六·八八%，其所佔GNP的比率，須俟年底GNP預測決定後才能知曉②。正式編列預算時，若突破1%的限度，則將推翻一九七六年的閣議決定。

二、日本的防衛計劃與防衛預算

日本的防衛政策係以一九五七年閣議所決定的「國防的基本方針」為基礎，其內容如下③：

(一) 支持聯合國的活動，謀求國際間的協調，以實現世界的和平。

(二) 安定民生、發揚愛國心，確立保障國家安全的基礎。

(三) 依國力國情在自衛的需要限度內，有效地逐漸整備防衛能力。

(四) 對外來的侵略，在將來聯合國能夠有效地發揮功能加以阻止之前，以美日安保體制為基礎加以處理。

根據此「國防的基本方針」，日本自一九五八年起，以三年或五年為期，釐定了五次的防衛力整備計劃，逐次充實防衛能力。第四次防衛力整備計劃於一九七六年結束，同年十月決定了「防衛計劃大綱」。過去的防衛力整備計劃是在一定的期間內設定增強防衛力的具體目標，而大綱則包含防衛力的維持與運用，指示出日本防衛應有的態勢，為自衛隊的管理及營運的具體準則。一九七七年以後的防衛力整備即依此大綱進行。防衛的基本構想是在面對有限的小規模的侵略時，具有獨自排除的能力；當獨力排除有困難時，能以各種方法繼續強韌的抵抗，以等待美國的協助而加以擊退④。防衛計劃大綱也決定了日本防衛力的具體規模之部隊兵力與主要裝備。

一九七六年十月二十九日閣議通過「防衛計劃大綱」後一週的十一月五日，閣議也決定「實施防衛力整備之際，當前各年度之防衛關係費的總額，以不超過相當於各該年度國民總生產毛額的百分之二為度行之」⑤。防衛計劃大綱和過去四次的防衛力整備計劃不同，沒有規定整備目標的達成期限，因此為防止防衛經費無限制的膨脹，日本政府擬在每年度編製預算時，以金額加以限制。防衛廳為了有計劃地增加新裝備，在一九七八年擬定「五三中期業務評估」，在自一九七九至一九八三年的五年內，增

註② 「每日新聞」晚刊，一九八三年七月十二日。

註③ 日本防衛廳編《防衛白書》（一九八二年版），第六六頁。

註④ 參閱日本防衛廳編《防衛白書》（一九八一年版）第一〇八頁。

註⑤ 同註③第一七九頁。

強陸海空三自衛隊的裝備數量。此項計劃原定一九八三年完成，但由於蘇聯在遠東軍力不斷擴張，整個西太平洋已受嚴重威脅；尤其自蘇聯入侵阿富汗後，美國第七艦隊除了維護西太平洋安全外，更須照顧印度洋與波斯灣地區，已感力量不足，因此要求日本增加防衛力量，分擔東北亞防衛任務，並早日達成「防衛計劃大綱」所規定的防衛水準。由於國際情勢的變化及來自美國的壓力，日本政府乃重估裝備增強計劃，並在一九八二年七月二十三日的「國防會議」中通過了防衛廳重新擬定的「五六中期業務評估」，決定自一九八三至一九八七年的五年間增強裝備，完成後幾可達到「防衛計劃大綱」所規定的防衛水準^⑥。

「五六中期業務評估」所需增加的主要裝備計劃包括：

(一)陸上自衛隊：七四型戰車三百七十三輛、裝甲車二百四十輛、大砲三百五十四門、作戰用飛機一百七十八架（包括反戰車直昇機AHSI四十三架）、短SAM四十七座。

(二)海上自衛隊：護衛艦十四艘、潛水艇六艘、掃海艇十三艘等艦艇四十九艘、作戰用飛機一百二十五架。

(三)航空自衛隊：F十五攔截戰鬥機七十五架、支援戰鬥機三十架、運輸機十四架等作戰用飛機一百二十架。

如果要滿額達成這項計劃，則五年中防衛費總額試算約為十五兆六千億日圓至十六兆四千億日圓。換以每年成長率計算，則為增加六·三%至八%的程度。至於五年間的GNP成長率，日本政府的新經濟社會七年計劃訂為實質五·一%，照此計算，則「五六中期業務評估」期間防衛經費平均約為GNP的〇·九七%至一·〇二%^⑦。

防衛費若比照一九八二年度七·七四五%的成長增加，在GNP每年成長五·一%的條件下，五年間的試算如下^⑧：

一九八三年度防衛費二兆七千八百六十七億日圓，GNP二百九十一兆三千億日圓，GNP比為〇·九六%。

一九八四年度防衛費三兆零二十七億日圓，GNP三百零六兆二千億日圓，GNP比為〇·九八%。

一九八五年度防衛費三兆二千三百五十五億日圓，GNP三百二十一兆八千億日圓，GNP比為一·〇〇五%。

一九八六年度防衛費三兆四千八百六十四億日圓，GNP三百三十八兆二千億日圓，GNP比為一·〇三一%。

一九八七年度防衛費三兆七千五百六十七億日圓，GNP三百五十五兆五千億日圓，GNP比為一·〇五七%。

以上是「五六中期業務評估」決定時的試算，而事實上這五年裝備整備計劃第一年的一九八三年度防衛預算為二兆七千五百四十二億日圓，達GNP的〇·九八%。一九八四年的防衛概算要求，經防衛廳和大藏省協調結果，已決定比前年度增加六·八

註⑥ 參閱朱少先「日本新五年防衛增強計劃評析」，本刊第二十二卷第一期（一九八二年十月號）。

註⑦ 秋野叶夫「一%突破必至の防衛予算隠し」，「經濟往來」月刊，一九八三年八月號。

註⑧ 同註⑦。

八%，而為二兆九千四百三十七億日圓^⑧。其與GNP的關係，要等到一九八三年十二月對一九八四年度的經濟預測決定後才能知道。防衛廳認為正式編製預算時，即使全額承認，只要經濟成長不過份下降，仍可維持在一%以內。中曾根首相最近也一再重覆表示，尊重閣議所決定的GNP一%限度。不過目前雖可暫維原議，但突破一%限度將是早晚的問題。在規定期間內達到防衛計劃大綱所規定的水準，是對美國的一項承諾，將五年增強裝備計劃的最初一、二年的預算加以壓縮，勢必反彈至後面幾個年度，而使計劃的達成愈趨困難。根據防衛廳的試算，因第一年度已經低於要求標準，若要如期完成，則第二年度以後的防衛費年成長率，最低平均也應在八·五%的程度^⑨。

三、防衛費在財政上所佔的地位

一九八三年度日本的防衛經費總額為二兆七千五百四十二億日圓，在全年一般會計支出預算中佔五·五%，比前年度的五·二%上昇〇·三%。一九五五年防衛費在一般歲出中佔一三·六%，當時社會保障費佔一〇·五%，文教科學振興費佔一三·二%，公共事業關係費佔一六·五%，彼此在數額及比例上相差不大。但以最近十年（一九七四—八三年）平均來說，社會保障費在一般歲出中佔一八·九%、文教科學振興費佔一〇·九九%、公共事業費佔一四·九%，而防衛費僅佔五·六六%。從表1中可看出防衛費在一般歲出所佔的比例逐漸縮小，顯然有偏低的現象。一九八三年的社會保障費為九兆一千三百九十八億日圓、文教科學振興費為四兆八千一百八十六億日圓、公共事業費為六兆六千五百五十四億日圓，均非防衛費二兆七千五百四十二億日圓所能比擬。尤其是日本的社會保障費更高達防衛費的三·五倍，而其他國家如西德僅為一·九倍，英國為〇·七倍（一九八〇年度）；又如老齡年金日本每月為十三萬六千日圓（一九八〇年度），而美國為八萬三千日圓（一九七八年），英國為五萬五千日圓，幾乎僅及日本的一半，再如醫療保險方面，英國、西德的國庫補助為零，而日本的國民健康保險則由國庫負擔四五%。可見日本的社會保障制度相當完備，但相對的防衛努力則顯然不足^⑩。

日本的防衛預算在數額上已超過二兆日圓，與世界各國的軍事費比較居於第八位，表面上看似是軍事大國，但若對其經費結構進一步加以探討，則會發覺許多缺失。

註⑧ 「朝日新聞」晚刊，一九八三年七月十二日。

註⑨ 同註⑧。

註⑩ 參閱「數字のトリックで『防衛費突出』を煽る新聞の虚構をつく」，〔ゼンボウ〕月刊，一九八二年三月號。

表一 一般會計歲出（當初預算）的主要經費演變

（單位：億日圓）

區 分 年 度	一般會計	防 衛	社會保障		文教、科		公共事業		
	歲 出	關係費	百分比	關係費	百分比	學振興費	百分比	關係費	百分比
1955	9,915	1,349	13.6	1,043	10.5	1,308	13.2	1,635	16.5
1965	36,581	3,014	8.2	5,183	14.2	4,751	13.0	7,333	20.0
1974	170,994	10,930	6.4	28,919	16.9	19,271	11.3	28,427	16.6
1975	212,888	13,273	6.2	39,282	18.5	25,921	12.2	29,120	13.7
1976	242,960	15,124	6.2	48,076	19.8	29,689	12.2	35,302	14.5
1977	285,143	16,906	5.9	56,920	20.0	33,578	11.8	42,846	15.0
1978	342,950	19,010	5.5	67,811	19.8	38,516	11.2	54,551	15.9
1979	386,001	20,945	5.4	76,266	19.8	42,997	11.1	65,468	17.0
1980	425,888	22,302	5.2	82,124	19.3	45,250	10.6	66,554	15.6
1981	467,881	24,000	5.1	88,369	18.9	47,420	10.1	66,554	14.2
1982	496,808	25,861	5.2	90,848	18.3	48,637	9.8	66,554	13.4
1983	503,796	27,542	5.5	91,398	18.1	48,186	9.6	66,554	13.2

來源：日本〔防衛白書〕（1983年版）。

水準以下。這種情況在一九八二年以後，由於美國要求日本增強防衛的壓力增加，才有了改變。一九八二年一般歲出成長率為六·二%，防衛費為七·八%，一九八三年一般歲出成長率為一·四%，防衛費為六·五%（見表二）。日本的預算長期以來以防衛關係以外的預算為優先，防衛費所佔的比例年年被冷落為其特點，這也是其他國家所想像不到的。

日本防衛預算最大的特色是將預算抑制在GNP的一%以下。一%的數字，只是自我設限，並沒有特別的根據。其實日本防衛經費對GNP的比率在一九五一年為二·一九%，五二年為二·七八%，五三年至六六年也都在一%以上；六七年至七九年才降至一%之下，其中除七〇年為〇·七九%以外，六七年以後約在〇·八至〇·九%之間，這是世界最低的水準（表二）。不過一%以下的防衛費在經濟高度成長時期，政府預算年年擴大，防衛預算也能順利成長，過去以三至五年為期的四次防衛力整備計劃，各期幾乎都以倍數增加。可是自一九七三年石油危機以後，情勢一變，政府預算的成長出現鈍化現象，加以人事費用的擴大，通貨膨脹所帶來的武器價格的上升，使防衛廳因為防衛力整備計劃的預算不足而感煩惱。防衛預算只考慮政府的財政情況，而不能充分反應日本周邊國際情勢的變化與外來威脅的増加。

另外，防衛費的年成長率也逐漸下降。例如一九六〇年一般歲出比前年度成長一〇·六%，防衛費的成長率只有〇·六%；一九七〇年一般歲出成長率為一八%，防衛費為一七·七%；一九七五年一般歲出成長率為二四·五%，防衛費為二一·四%；一九八〇年一般歲出成長率為一〇·三%，防衛費為六·五%，每年均在

表二 防衛關係費（當初預算）的演變

（單位：億日圓）

區分 年/度	GNP (當初預測) (A)	一般會計當 一歲出 (B)	對年成長率	防衛關係費 (當初) (C)	對前年成長率	防衛關係費 GNP 比 (C/A)	防衛關係費對一般會計當一歲出 比 (C/B)
1955	75,590	9,915	△ 0.8	1,349	△ 3.3	1.78	13.61
1960	127,480	15,697	10.6	1,569	0.6	1.23	9.99
1965	281,600	36,581	12.4	3,014	9.6	1.07	8.24
1970	724,400	79,498	18.0	5,695	17.7	0.79	7.16
1971	843,200	94,143	18.4	6,709	17.8	0.80	7.13
1972	905,500	114,677	21.8	8,002	19.3	0.88	6.98
1973	1,098,000	142,841	24.6	9,355	16.9	0.85	6.55
1974	1,315,000	170,994	19.7	10,930	16.8	0.83	6.39
1975	1,585,000	212,888	24.5	13,273	21.4	0.84	6.23
1976	1,681,000	242,960	14.1	15,124	13.9	0.90	6.22
1977	1,928,500	285,143	17.4	16,906	11.8	0.88	5.93
1978	2,106,000	342,950	20.3	19,010	12.4	0.90	5.54
1979	2,320,000	386,001	12.6	20,945	10.2	0.90	5.43
1980	2,478,000	425,888	10.3	22,302	6.5	0.90	5.24
1981	2,648,000	467,881	9.9	24,000	7.6	0.91	5.13
1982	2,772,000	496,808	6.2	25,861	7.8	0.93	5.21
1983	2,817,000	503,769	1.4	27,542	6.5	0.98	5.47

來源：日本【防衛白書】（1983年版）。

見日本的比率偏高。這是因爲日本以自願方式來招募隊員，以及自衛隊員的薪資水準比各國還高所造成的^⑧。

最近由於科技的發展和進步日新月異，武器方面也有顯著的改變。國防科技的領先才能發揮制敵的功能，各國莫不重視。因

其次，就防衛費本身的結構來看，依其用途的不同可分爲：(一)隊員的薪資與糧食費的「人事糧食費」，(二)維持隊員的生活或教育訓練活動必要經費的「維持費等」，(三)購買或建造戰車、船艦、飛機的「裝備品等購入費」，(四)飛機場、營舍等整備經費的「設施整備費」，(五)研究開發裝備品經費的「研究開發費」，(六)其他周邊整備經費的「基地對策經費」。這些經費除「人事糧食費」外，統稱爲「物件費」。

「人事糧食費」在一九七三年石油危機以後，由於薪資基準的提高，在防衛費中所佔的比率，在一九七六年達到最高峰爲五六%，以後逐漸穩定下來，呈下降趨勢，一九八三年爲四四·五

註⑧ 日本防衛廳編《防衛白書》（一九八三年版），第三〇頁。
註⑨ 教育社編《防衛廳》，一九七九年版，第一八八、一八九頁。

表三 防衛關係費（當初預算）的百分比的變化

（單位：億日圓）

區 分	1979		1980		1981		1982		1983	
	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比	金額	百分比
人 事、糧 食 費	10,765	51.4	11,000	49.3	11,444	47.7	12,053	46.6	12,258	44.5
物 件 費	10,180	48.6	11,302	50.7	12,556	52.3	13,808	53.4	15,284	55.5
裝 備 品 等 購 入 費	3,925	18.7	4,609	20.7	5,399	22.5	5,803	22.4	6,844	24.9
研 究 開 發 費	204	1.0	225	1.0	250	1.0	285	1.1	314	1.1
設 施 整 備 費	605	2.9	614	2.8	526	2.2	586	2.3	531	1.9
維 持 費 等	2,921	13.9	3,142	14.1	3,520	14.7	4,087	15.8	4,484	16.3
基 地 對 策 經 費	2,140	10.2	2,321	10.4	2,514	10.5	2,689	10.4	2,747	10.0
其 他	385	1.8	392	1.8	348	1.5	358	1.4	363	1.3
合 計	20,945	100.0	22,302	100.0	24,000	100.0	25,861	100.0	27,542	100.0

來源：日本〔防衛白書〕（1983年版）。

此日本的「研究開發費」在防衛費中所佔的比率這幾年也稍微增加，一九八三年度爲一·一%，但和他國比較，仍顯得極爲低落。以一九八一年爲例，日本的研究開發費在防衛費中佔一%，而美國爲一〇·三%，英國一三·七%，西德三七·七%，法國一二·四%；以金額來說，美國爲日本的一百二十二倍，英國爲二十五倍，西德爲五倍，法國爲十七倍。由於將防衛預算壓縮在GNP一%以內的限制，使日本的研究開發費處於低度的水準，所以許多高度技術的利用不得不依賴美國。在科技時代，高度技術的研究開發愈形重要，需要長期大量的投資，但以日本現在國防研究開發費的規模，根本不可能指望在軍事技術上有突破性的發展^⑭。

「維持費」在防衛費中所佔的比率，因裝備品的近代化而繼續增加，一九八三年爲一六·三%。「裝備品等購入費」受石油危機影響，一九七二年爲二四·九%，一九七六年降到一六·四%，近年逐漸恢復，一九八三年又上升到二四·九%。「設施整備費」過去都佔二%以上，近因財政困難，在一九八三年已大幅減額，在防衛費中所佔的比率降爲一·九%，這是近年最低的水準。「基地對策經費」在一九七二年美國歸還琉球後大量增額；在一九七八、七九年以後，又增加了在日美軍駐留經費，致使「基地對策經費」在防衛費中所佔的比率很高，一九八三年度爲一〇·%^⑮。

註⑭ 參閱防衛白書研究會編「政府が書かなかつた防衛白書」，航空新聞社，一九八三年。第二五三、二五四頁。
註⑮ 日本防衛廳編「防衛白書」（一九八三年版），第二三〇至二三二頁。

四、美國要求日本提高防衛預算

一九七〇年代，正當美國的國際影響力下降之際，蘇聯却急速地增強軍力，並且介入第三世界的紛爭，支援親蘇勢力；對外進行擴張主義，將安哥拉、衣索匹亞、南葉門、越南、阿富汗等地區置於蘇聯的控制之下。蘇聯的這種態度使自由世界以及一部份發展中的國家感到不安。由於美國經濟能力的衰退，美國已經無法如過去一樣完全負起維護自由國家安全的任務，所以要求日本也在東亞負起一部份的防衛責任^⑯。

美國要求日本加強防衛能力是基於兩個特定的理由：其一是美國和日本倘要在西太平洋地區維持軍事的平衡，必須能夠對抗蘇聯在該地區逐漸增強的軍事力量。該地區的軍事均衡若蘇聯居於優勢的話，日本就容易受到蘇聯的脅迫。美國要將其增加的軍事實量，大部份用在世界其他地區來對抗蘇聯，因此在西太平洋地區維持適當的軍事均衡的工作便落在日本的身上。另一個理由是日本在有事之際，必須有足夠的能力加以應付。真正的危險並不是蘇聯侵略日本的這種獨立事件，而是當其他的地方爆發戰爭，美國在東亞的一部份海空軍必須調走，而使日本的力量相對減弱之時，蘇聯將乘機以切斷海上航道為威脅，逼日本屈服^⑰。

日本雖然強調現在的防衛預算居世界第八位，其實質防衛支出一九八一年度增加七·六%，八二年增加七·八%，八三年也增加六·五%，已比其他支出項目的增加更快。然而問題不在於支出的增加與否，而是它的軍事力量能否適切地保衛國家的安全。這幾年日本防衛支出的增加率雖然超過北約各國，但是日本防衛支出開始的基準極低，而且目前日本自衛隊不僅武器陳舊、裝備不良、指揮、管制能力也極不充分，一旦遭受攻擊，可能在數日之間無法行動。美國認為日本在增強防衛上必須盡更大的努力，並與美國分擔責任^⑱。

由美日兩國的安全保障問題專家所組成的亞洲太平洋安全保障會議（SECAP），從一九八〇年六月起曾經五次開會討論有關的問題，並於一九八二年十一月二、四日在夏威夷整理歸納出最後建議。其中提到日本的防衛努力，認為日本二十多年來忽視防衛，今後有必要為自衛隊的近代化作出真正的努力。日本在一九七六年十月公布的防衛計劃大綱所揭示的目標到現在仍未能達成；日本自衛隊具有許多缺陷，因此日本本身的安全保障必須大力依賴美國，這並不是健全的狀態。日本從國際秩序中獲得利

註⑯ 五味俊樹「現代日本の安全保障論」，〔外交時報〕，一九八二年四月號。

註⑰ Stephen J. Solarz, "America & Japan: A Search For Balance," *Foreign Policy*, Winter 1982-83.

註⑱ 參閱拙作「由中會根訪美談日美防衛關係」，本刊第二十二卷第八期（一九八三年五月號）。

益，而不支付應有的維護費用，故受到外國逐漸升高的批評。當然與美國維持緊密的關係符合日本的利益，此種合作關係對國際體制的安全與日本本身經濟的、軍事的安全保障有所貢獻。對日本來說，依賴美國而壓低軍事支出在過去是適當的作法，然而現在已經不是有效的政策了。讓美國擔負過度的責任，造成西方各國經濟的失調，在政治上就更難獲得支持。日本對自身的防衛作出更大的努力，不僅對日本及美國有利，對西方同盟各國也都有利。日本在增加防衛能力方面，其每年實質防衛支出必須增加一五%，繼續增加五年，日本的防衛支出仍可保持在GNP二%以下^⑩。

美國國防部在一九八三年六月二十八日也公布了向國會所提出的題為「同盟各國對共同防衛的貢獻」(Report on Allied Contributions to The Common Defense)的報告書。這是自一九八一年雷根上臺後開始的年度報告的第三次。報告書中表示實際分擔的各種指數中，日本國防支出的增加率與一九七一年比較列為世界第三位，與過去兩次報告分別列為第三位(一九八一年)、第二位(一九八二年)並沒有什麼變化。這表示最近幾年日本防衛費的增加率比其他國家還高；但是如果以貢獻能力和實際的分擔相比較的話，在三次報告中，所有的項目日本都居於十五個國家中的最後一位，亦即日本的實際分擔特別低劣。報告中指出，日本的防衛支出成長率雖有增加，是由於出發的基準較低的緣故，實際上並沒有做到防衛需要所應有的努力。日本陸上自衛隊的裝備是舊式的，各自衛隊所擁有的彈藥也是聊表意思而已，當受到重大侵略時，無法防衛日本的領土。航空自衛隊、海上自衛隊的規模都太小，對接近日本的蘇聯遠東軍的大舉來自空中的威脅，沒有提供防衛的能力，也無法防衛一千哩的海上航路。一九八一年擬定的「五六中期業務評估」並沒有提到海上防衛戰力，在持久戰方面，也無法使航空、海上自衛隊達到應有的水準。日本政府雖然主張「五六中期業務評估」完成時可以達到一九七六年公布的「防衛計劃大綱」的水準；然而一九七六年以後，世界情勢大幅改變，更加惡化，「防衛計劃大綱」對日本防衛的持久能力、海上交通的防衛無法肆應，已經是極為落伍的產物^⑪。

美國國會自一九八一年以來，對日本防衛要求的論調也逐漸明顯，並以國會提案的形式提出。其中最重要的有卡爾雷賓以及裴西(外交委員會主席)、早川、葛倫等參議員共同要求日本增強防衛之提案，於一九八二年十二月十四日首次在外交委員會獲得通過。雷賓議員並發表聲明稱：「鑒於日本對於分擔相互安全保障責任的承諾未能付諸實行，這是要求日本履行承諾的一項強硬聲明」，「履行承諾的唯一辦法是至少到一九八〇年代末期為止，即刻開始以每年GNP一·五至二%的經費充當防衛支出」。這是對日本的一項嚴厲指責^⑫。

註⑩ 亞洲太平洋安全保障會議報告書「八〇年代の日米關係——成果と挑戰と機會」(日文)，載於《世界週報》，一九八三年一月十八日號。
註⑪ 美國國防部一九八三年「同盟各國對共同防衛的貢獻」日文譯文載於《世界週報》，一九八三年八月二十三日號。
註⑫ 鹽澤基男「米國の對日防衛論議」，《國防》月刊，一九八三年三月號。

一九八三年七月十九日美國眾議員約翰凱西克又向國會提出：「要求日本完成五六中期業務評估案」。其內容略謂：爲達成「五六中期業務評估」（一九八三至八七年防衛力整備計劃），日本應於今後四年間，每年實質增加防衛費七%以上，倘若日本不予重視，則應檢討將次年度之駐日美軍之有關預算削減至七五%以下，而將駐日美軍改配於其他地區^②。八月十五日美國國會並通過一九八四年度國防支出權限法案，並且正式將「日本在一九九〇年以前應擁有防衛一千哩海上航路之能力」的國會意見列入該項法案。美方要求日本增強防衛力，過去雖有以決議方式經美國國會通過者，惟以法案之方式經國會通過者，此尙屬首次^③。

美國各研究機構的報告書以及國會的決議或政府官員的發言，雖然對日本政府沒有直接的約束力，但這種不斷要求日本增強防衛的意見，形成對日本心理上的一股重大壓力，迫使日本不能不適當地加以反應。

五、GNP 1%的限制面臨考驗

日本政府在國會質詢中，雖然一再表示要努力守住防衛費在GNP 1%的限度之內，但以現實的觀點來看，突破GNP 1%在不久的將來將無法避免。即使一九八四年度能夠勉強避免，到一九八五年度也會成爲事實。

日本政府內部有人認爲GNP 1%是一九七六年十一月五日閣議所決定的，當時想像的GNP規模比現在更大，所以一時少許的超出，等到經濟景氣恢復時，可能又縮回1%的限度之內，所以雖然有點起伏，大致仍在1%以內，並不算是違反閣議^④。問題是1%的限制在當時固具有意義，但決不是不可改變的，憲法上也沒有這種限制，所以一九五二年曾高達二·七八%，一九五五年也達一·七%，其比率各爲今日的三倍或二倍。當時的閣議決定也以「當前各年度的防衛關係經費以總額不超過相當於該年度國民總生產毛額百分之一的額度爲限」，所謂「當前」自然保留將來必要時可予變更的彈性，而時至今日，這個時機已經來到了。

「五六中期業務評估」（一九八三至八七年）是防衛廳爲達到「防衛計劃大綱」所擬定的目標，也是對美國的一項承諾，但經費試算的結果已超出每年GNP 1%的限度。因此自民黨安全保障調查會的防衛力整備小組委員會（小組委員長藤尾正行）便

註②〔產經新聞〕晚刊，一九八三年七月二十日。

註③〔朝日新聞〕晚刊，一九八三年九月十六日。

註④同註①。

於一九八二年五月二十六日提出建議，要求取消GNP 1%的限制^②。同年七月十四日自民黨安全保障調查會（會長三原朝雄）、國防部會（會長源田實）、基地對策特別委員會（委員長橋口隆）舉行聯席會議，並在會後決定的建議書中表示：「五六中期業務評估」期間，防衛費超過GNP 1%乃是不得已的^③。又同年十二月二十九日日本內閣同意一九八三年度防衛預算比前年度增加六·五%，佔GNP 〇·九七八%之後，竹下藏相表示：「今後GNP若不能如預料成長的話，防衛費有超過1%的可能，今後有必要討論以什麼來代替1%限度的基準」^④，暗示不久的將來必突破1%的大關。

據「每日新聞」報導，關於防衛費的上限問題，最近防衛廳方面已就「一般歲出」的十分之一取代現行不超過GNP 1%的上限一事着手研討。此一新防衛費上限的構想可名為「一成防衛費預算構想」。防衛廳方面認為：（一）由於「一般歲出」直截了當地顯示出政府各種政策的優先次序，故在「一般歲出」中決定防衛費的上限，應能獲得國民的諒解；（二）就其可能在GNP所佔的百分比來看，亦不致超過一·五%。如將擬議中的新防衛預算上限適用於一九八三年度預算，因「一般歲出」為三十二兆六千二百九十五億日圓，依新的防衛費上限，將其中十分之一充作防衛費，則其金額為三兆二千六百九十九億日圓（一九八三年度防衛費為二兆七千五百四十二億日圓），等於佔GNP的一·一六%。防衛廳方面預測今後幾年間的「一般歲出」將無大幅增加之可能，認為即使適用新的防衛費上限，亦可使防衛費不致超過GNP一·五%^⑤。

由日、美、西歐有識之士所組成的「日美歐委員會」（日方議長渡邊武）在一九八三年十月十日也發表了題為「三極的安全保障——八〇年代的防衛與裁軍政策」的報告書，其中建議日本的防衛預算應設在GNP 1%以上和2%以下之間。報告書表示「五六中期業務評估」要達到「防衛計劃大綱」的水準，強化海空防衛能力，必須超越1%的限度；同時提到：（一）軍事平衡傾向對蘇聯有利；（二）中東地區不安定；（三）蘇聯在亞太地區增強軍力；（四）日美間的經濟差距已漸不存在等理由，認為日、美、西歐在安全保障方面有必要作公平的分擔。至於限制在2%以下的理由是因為日本有「和平憲法」和「非核三原則」（不製造、不擁有、不搬入核武器）的制約，打破這個限制會使日本國內產生混亂，反而無法期待日本在防衛方面有所貢獻^⑥。

防衛廳的新構想和日美歐委員會的建議都很切合實際情況，也符合美國的要求。在這種限度之內增加防衛經費也容易獲得國內輿論的支持，相信將來日本政府亦將以此範圍作為選擇指標的參考。

註②〔朝日新聞〕，一九八二年五月二十七日。

註③ 黑川修司（日本の防衛費を考ふる），グイヤモンド社，一九八三年，第一八一頁。

註④ 黑川修司前掲書，第一九九、二〇〇頁。

註⑤〔每日新聞〕，一九八三年八月十三日。

註⑥〔朝日新聞〕，一九八三年十月十一日。

六、結語

戰後日本的防衛政策並沒有首尾一貫的原則，它僅是在國民輿論許可範圍內盡最大努力的一種反映而已。這種反映又大部份來自美國的壓力，很少出於自身的要求。這一方面固然是由於日本堅守和平的原則，記取戰爭的教訓，決心不作軍事大國；另一方面也是由於在美日安保條約的保護之下，長期享受繁榮，使日本無後顧之憂，不必作此防衛投資，而專注於經濟的發展。不花費防衛費用而能保障國家的安全當然是最理想的。本來安全保障是預測對國民生活的安全有潛在的威脅或侵略所做的萬全準備，因此如有必要，付出一定的代價也是不得已的。

日本在一九七六年所訂防衛計劃大綱的基本構想是在面對「有限的」、「小規模的」侵略時能夠獨立排除；當排除發生困難時，則繼續抵抗，以等待美國支援。日本當時的防衛構想是在美蘇緊張關係緩和時期所產生的，顯然地，它已無法配合時代的要求；何況至今日本仍未能達到防衛大綱所規定的水準。因此，早日完成最低限度的防衛準備，乃是日本政府的當務之急。

過份拘泥於GNP%的限度或勉強壓縮防衛費的增加，會使日本防衛經費的結構產生畸形，在國際社會也會被認為逃避責任而受到指責。當然防衛經費的增加也受到內外條件的限制，過速的大量增加也會引起疑懼。日本只要在美日安保體制之下，堅守和平憲法的精神，在自衛的範圍內，考慮到自由民主國家互相協助的立場，作應有的努力，必能為周邊國家所諒解，也能得到國內輿論的同意。

(一九八三年十月二十六日完稿)

五次圍剿戰史(上下册) 十六開本 兩巨册

工本費 新台幣 五百六十元
美金 十六元

郵資另加 國內：新台幣四十元

國外：平寄 美金 八元
航空 美金 二十二元

國際關係研究中心代售 憑機關學校公函證明發售