

装備移転の政策目的について

真部 朗

はじめに

防衛装備品の海外移転（以下「装備移転」）は、最近、様々な場において取り上げられている。2022 年末に策定された国家安全保障戦略等三文書においては、小さいながらも項目を立てて記述されている。また、これらの文書で検討することとされた装備移転三原則及び運用指針の見直しについては、与党国家安全保障戦略等に関する検討 WT（以下、「与党 WT」）のテーマとして議論が進行中であり、また、6月20日には自民党の有志の会（「次世代の防衛産業の構築と海外装備移転を抜本的に促進する会」）による提言（「装備移転三原則・運用指針の改訂に関する提言」）が発表されている。装備移転は、我が国の安全保障に係る重要なテーマであり、積極的に議論が行われることは望ましいことと言える。しかしながら、これまでのところ、議論の前提とも言うべき装備移転の政策目的、すなわち何のために装備移転を政策として推進すべきなのか、については、推進を目指す政府、与党、防衛産業界の間で必ずしもコンセンサスがないように見える。それを欠いたままでは、装備移転に関する議論が拡散し、必要な装備移転の実現に支障が生じかねない。本稿は、このような問題意識に基づき、装備移転の政策目的について考察するものである。

政策目的に関する議論の現状

まず、国家安全保障戦略においては、装備移転について、「特にインド太平洋地域における平和と安定のために、力による一方的な現状変更を抑止して、我が国にとって望ましい安全保障環境の創出や、国際法に違反する侵略や武力の行使又は武力による威嚇を受けている国への支援等のための重要な政策手段となる」としている。国家防衛戦略も同一の表現で装備移転の政策目的について述べている。防衛力整備計画においては、「同盟国・同志国との実効的な連携を構築し、力による一方的な現状変更や我が国への侵攻を抑止するための外交・防衛政策の戦略的な手段となるのみならず、防衛装備品の販路拡大を通じた、防衛産業の成長性の確保にも効果的である」としており、国家安全保障戦略等と異なる表現振りが取られている。しかしながら、前段については、表現を異にする理由は不明だが、国家安全保障戦略等と異なる趣旨を述べているわけではないと解すべきであろう。同時に策定された三文書間に矛盾や齟齬があることは考え難い。これに対して、後段は防衛産業に対する装備移転の効果について述べており、これは明らかに国家安全保障戦略等他の三文書には記述されていない独自の要素である。

次に、与党 WT が 7 月 5 日にとりまとめた「防衛装備移転三原則に係る論点整理」においては、国家安全保障戦略に記述されている「我が国にとって望ましい安全保障環境の創出」等について、「防衛装備移転三原則の前文に記載すべきである」としており、これらを装備

移転の政策目的と見る政府の考え方を追認しているものとみられる。これに対して、自民党の有志による「装備移転三原則・運用指針の改訂に関する提言」においては、「我が国にとって望ましい安全保障環境を創出する上でも極めて有効であると同時に、我が国防衛産業の維持・振興のためにも不可欠である」としている。

第三に、日本防衛装備工業会、日本航空宇宙工業会、日本造船工業会が共同して作成し、与党 WT に提出した「どうすれば防衛装備移転を促進できるか」と題する資料においては、防衛装備移転の意義について、「インド・太平洋地域における平和と安定のために、望ましい安全保障環境を創出していく安全保障政策の一翼を担うもの」であるとともに、「価値観を同じくする国が、国際法に違反する武力行使や威嚇を受ける場合、これを支援していく政策手段である」としている。

なお、最新の政府の公式文書からは消えているが、ごく最近まで、防衛装備品の安価な調達のための装備移転の推進という考え方が存在した。例えば、いわゆる 31 大綱では、「高性能の装備品を可能な限り安価に取得する必要がある」、「このため、(中略) 計画的な取得方法の活用や維持整備の効率化を推進する。また、(中略) 国際共同開発・生産や海外移転も念頭に置いた装備品の開発等を推進する」こととしていた。

以上を整理・要約すれば、装備移転の意義又は目的については、(1)我が国にとって望ましい安全保障環境の創出、(2)武力の行使又は武力による威嚇を受けている国への支援等、(3)防衛産業の維持・振興及び成長性の確保、(4) 防衛装備品の安価な調達、が挙げられてきているが、論者の間で必ずしも統一・共有されているわけではないと言えよう。特に、防衛産業との関係については、政府は、装備移転が防衛産業の成長性の確保に効果的であると示しているものの、その目的であるとは明言していないのに対して、自民党の有志は、(1)及び(3)のために装備移転が不可欠としている。もっとも、当の防衛産業側は、政府と同様に、(1)及び(2)を意義として掲げる一方、防衛産業上の意義については沈黙している。少なくとも現時点においては、装備移転の政策目的についてのコンセンサスは形成されていないと言えよう。

政策目的確立の必要性

装備移転については、政策目的を確立しておくことが必要不可欠と考えられるが、その理由の第一は、装備移転に係る具体的な政策・施策の円滑な実施を可能とすることにある。例えば、装備移転の政策目的が安全保障環境の改善にある場合には、どの国・地域にどの装備品を移転するかが最も重要となる。これに対して、防衛産業の振興が政策目的である場合には、必要最小限の安全保障上の規制の下ではあるが、国・地域を問わず、なるべく多くの装備品が長期にわたって移転されることが重要となる。関係者の間で政策目的に一致がなければ、相異なる観点から具体的な政策・施策の実施過程においていちいち論争が起こることになる。そのような状況が円滑な装備移転を妨げることは明らかである。

理由の第二は、国際兵器市場への参入の困難性にある。参入が困難であればあるほど関係

者の力の結集が重要であることは当然であるが、政策目的に関する関係者の考え方が大きく異なっていれば、装備移転に向けての力の結集は困難である。

一般の商品市場であれば、商品の費用と効果が決定的な要素となる。ユーザーによって費用と効果のどちらを重視するか、費用対効果をどのように評価するかといった違いこそあれ、この二つの要素が商品の購入に係るユーザーの意思決定を左右することに疑いはない。これに対して、国際兵器市場においては、直接のユーザーは各国の軍隊であるが、軍隊の意向だけで特定の兵器の輸入等が決まるのであれば、一般の商品市場におけると同様、費用（価格）と効果（性能等）に問題が絞られるであろう。しかしながら、特に、艦艇や航空機等の主要な兵器システムの場合、ユーザー国の安全保障政策、経済政策、外交政策等と無関係に輸入等の意思決定が行われることはないと言うべきである。これら諸政策に基づき、具体的には、ベンダー国の選定、国内ライセンス生産の要求、オフセットの要求等がユーザー国において行われることになる。軍隊の意向にこれら諸政策上の考慮が複雑に絡んでユーザー国の最終的な意思決定が行われるという特徴は、国際兵器市場を一般の商品市場と一線を画すものとしている。マーケティングやセールス・プロモーションが容易でないことは明らかである。

また、国際兵器市場においては、多くのベンダー国は、文字通り官民一体の体制をとっている。上述のようなユーザー側の複雑性を考慮すれば、官民一体の取組がマーケティング等において必要不可欠であることは、それだけでも明白である。加えて、兵器取引の成立には、しばしば相当な長期間を要する。例えば、スウェーデンは、2014年に戦闘機のグリペンを買込みに成功したが、関係者によれば、契約まで18年を要したとされる。このような長期にわたり、少なからぬ費用をかけて売り込み努力を続けることは、株主等との関係で短期的な成果を求められがちな民間企業単独では困難であろう。官民一体の売り込みは、国際兵器市場のベンダー側における共通の特徴であり、官民で総力を挙げて取り組む強力な競争相手の遍在は、我が国のような新規参入者にとっては大きな障壁となる。唯一と言ってよい例外は、国際兵器市場において既に名声を確立した大企業である。米国のロッキードマーティンのような企業であれば、米国政府に大きく頼ることなく、厳しい国際競争に効果的に対処することができる。

以上を総括すれば、国際兵器市場は、他の多くの市場と異なり、企業間の競争の場というより、官民を含む国家間競争の場と見るべきだということになる。明確な政策目的を関係者間で共有することなく、したがって真の官民一体を実現することなく、このような厳しい市場へ新規に参入して成功することがあるとは考え難い。特に、主要な兵器システムに関しては、それはほとんど不可能と言うべきであろう。

政策目的の妥当性の検討

政策目的確立の必要性を確認したところで、前述のような我が国における議論の現状に即して、装備移転の政策目的について個別にその妥当性を検討してみたい。

まず、我が国にとって望ましい安全保障環境の創出及び武力の行使や武力による威嚇を受けている国への支援等が装備移転の妥当な政策目的であることには疑いはない。前者は、国家防衛戦略が掲げるところの我が国の防衛目標そのものであり、後者は国際法違反行為の被害国への支援等であって、いずれも完全に正当かつ妥当なものである。現状においても、これらを政策目的とすることに異論は見当たらない。

なお、若干捕捉すれば、前者については、何が望ましい安全保障環境かは必ずしも自明な問題ではないが、伝統的な意味での安全保障環境を構成する主な要素は対象地域の軍事力の分布状況とその主体たる国家・地域の対立・協調関係と考えられることを踏まえば、我が国が行う装備移転については、それらの現状を踏まえた軍事バランスの維持によるインド太平洋地域の戦略的安定を主たる目標とすべきであろう。

また、後者については、国際法の解釈はしばしば国や地域によって異なり得ることから、武力の行使又は武力による威嚇を受けている国の認定については可能な限り国連安保理に委ね、それによって法解釈の正当性を担保することが賢明である。ただし、ロシア・ウクライナ戦争のように安保理が認定できない場合には、同盟国・同志国と歩調を合わせることもやむを得ないであろう。

他方、防衛産業の振興については、政策目的とすることに疑問がある。装備移転が防衛産業の振興に寄与し得ることは確かだが、そもそも我が国にとっては防衛生産・技術基盤の確保の域を越えて防衛産業の振興を図るべきではないであろう。防衛産業の積極的な振興は、憲法の平和主義の理念にそぐわないのみならず、道義的にも疑問があり、国内世論の支持が得られることも考え難い。前述の資料（「どうすれば防衛装備移転を促進できるか」）で一切言及がないことからすると、肝心の防衛産業界すら無条件にこれを歓迎するわけではないとみられる。また、防衛力整備計画が言及するところの防衛産業の成長性の確保も、防衛産業の振興の一種と見られ、同様に政策目的とすべきではないであろう。

これに対し、防衛生産・技術基盤の確保は、重要な防衛政策であり、装備移転の政策目的たり得るが、我が国の防衛生産・技術基盤は、本来自衛隊の所要を充足するためのものであり、装備移転、すなわち国外需要がなければ確保できないという状態は健全とは言いがたい。防衛生産・技術基盤の確保のための装備移転は、装備移転がなければ防衛生産・技術基盤が確保できないような例外的な場合にのみ、政策目的として認め得るであろう。例えば、自衛隊が必要とする先進技術が、国内では時宜を得た独自開発が困難であり、国際共同開発によってしか取得できないような場合である。言い換えれば、そのような場合以外の装備移転は、我が国の防衛政策たり得ないということである。

また、装備品の安価な調達を政策目的とすることも適切とは考えられない。まず、一般的に、装備移転による価格低減効果を正確に見積もることは困難である。装備品の単価は、原材料価格等多様な原価要素から構成されており、量産効果のみを抽出して評価することは、あくまで一定の仮定を置いての試算に止まらざるを得ない。また、前述のような国際兵器市場への参入障壁の高さからすれば、装備移転の実現には官民一体の相当な努力が必要不可

欠と考えられるが、それが効果の不明確な防衛装備品の単価抑制のような極めて限定的な目的のためであるとすれば、官民の関係者から最大限の努力を引き出すことは困難であろう。

なお、妥当な政策目的を伴う装備移転が防衛産業の振興や装備品価格の低減に結果的に資することは十分あり得る。そのような結果をあえて回避する必要があるとまでは言えないであろう。重要なのは、それらを政策目的に位置付けるべきではないということである。

政策目的の在り方

以上の検討に基づき、装備移転の政策目的の在り方について整理すれば、装備移転は、産業政策等ではなく、あくまで(防衛政策を含む)安全保障政策として行われるべきであって、具体的には、次の二点に要約される。

1. 我が国にとって望ましい安全保障環境の創出及び武力の行使又は武力による威嚇を受けている国への支援等は、装備移転の主たる政策目的である。
2. 防衛生産・技術基盤の確保は、政策目的たり得るが、前述のような装備移転によってしかそれが担保できないような例外的な場合に限られる。

なお、当然のことながら、これら二つの政策目的を伴わない装備移転、すなわち非政策的な装備移転もあり得る。例えば、防衛装備品の製造企業が独自のイニシアティブにより、当該装備品の海外移転を目指す場合である。そのような装備移転は、安全保障政策としての装備移転とは別に、装備移転三原則のような我が国の安全保障上の移転規制に抵触しない限り、自由な経済活動として是認されるべきであろう。

他方、安全保障政策としての装備移転については、移転対象装備品の製造企業の利益が期待できない場合やオフセット要求によって我が国全体としては経済的な損失となる場合であっても、あえて実施すべき場合があり得よう。その場合には、経済的な不利益は、安全保障のコストとして政府が負担すべきであろう。先の通常国会で成立した「防衛省が調達する装備品等の開発及び生産のための基盤の強化に関する法律」は、防衛生産・技術基盤の確保のために装備移転を行う場合に、対象となる装備品の仕様変更について助成金を交付し得る旨規定している。これは、限定的ではあるが、そのような政府負担について初めて法制化したものであり、画期的な第一歩と言えよう。今後は、我が国にとって望ましい安全保障環境の創出等のための装備移転に対しても、必要な場合の政府支援が可能となるような制度の整備が望まれる。

おわりに

装備移転が我が国の安全保障のための有効な政策手段であることには、疑う余地はない。また、我が国は、少なくともそれを可能とする技術的な潜在力を有しているとみられる。しかしながら、装備移転は、高い技術力だけで実現するわけではない。前述のように、マーケティング等における官民一体の努力が必要不可欠である。

ところが、これまでのところ、議論の中心は、装備移転三原則等をどう改定すべきかといった手段論にあり、何のために推進するのかという目的論が等閑視されてきたきらいがある。おそらく目的は自明であり、論ずるまでもないという暗黙の了解があったということであろう。しかしながら、実は、目的について論者間で必ずしも一致していなかったことが最近の装備移転三原則等の見直しに関する議論を通じて明らかになってきたように見える。

装備移転を進めるに際し、いわば出発点とも言うべき政策目的について関係者間で不一致があっては、官民一体の連携・協力は覚束ない。今次の議論の高まりを契機に、装備移転の規制や方法のみならず、装備移転の政策目的について広くコンセンサスが形成されることを期待したい。仮に、その結論が本稿のようなものであれば、装備移転は、民間企業の努力を政府が支援するという問題ではなく、政府が司令塔となり民間企業の協力を得て推進すべき安全保障政策に他ならないということとなろう。