

防衛装備移転の在り方について

真部 朗

はじめに

報道によれば、政府は、「国家防衛産業戦略」を本年内にも策定する見込みであり、同戦略においては、防衛装備移転（以下、「装備移転」）が中心的なテーマの一つになる模様である。装備移転については、これまで防衛装備移転三原則及び防衛装備移転三原則の運用指針（以下、「運用指針」）を巡る議論、すなわち民間企業による他国への装備移転をどこまで許容すべきか、という問題に絞った議論が主として政治の場で行われてきたが、それ以上の拡がりは見られなかった。しかし、いわゆる戦略三文書において、装備移転が積極的に推進すべき政策と位置付けられたことを契機に、これを正面から捉えて具体的に政策展開する機運が生じているように見える。同戦略は、この機運を受けて装備移転政策を体系化しようという政府の動きということであろう。

本稿は、こうした動きを踏まえつつ、装備移転の在り方についていくつかの考察を試みるものである。

装備移転の目的

装備移転を我が国の政策として推進するに当たり、最も重要なのは、その目的を明確に定義し、関係者の間で共有しておくことである。これが曖昧だと、具体的な政策展開において関係者の意思統一が図れず、効果的・効率的な政策遂行が困難となるからである。

装備移転の目的については、大別すれば、二つの主要な考え方がある。一つは、国家安全保障戦略及び国家防衛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」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」（以下、「望ましい安全保障環境の創出等」）である。ちなみに、防衛装備移転三原則においては、これに加えて「国際的な平和と安全の維持」及び「米国及び同志国等との安全保障・防衛分野における協力の強化、ひいては地域における抑止力の向上」が挙げられているが、これらはいずれも望ましい安全保障環境の創出等の一種に他ならず、別の目的を意味しているわけではないと解される。そして、もう一つは、防衛力整備計画で言及されている「防衛産業の維持・振興及び成長性の確保」（以下、「防衛産業の維持・振興等」）である。

これら二つの目的は、必ずしも常に両立するわけではない。むしろ、具体的な政策展開において、しばしば関係者間で政策目的を巡る論争を引き起こし得るものと言ってよい。例えば、望ましい安全保障環境の創出等に必ずしも資するとは考えられない国からの長期・大量の防衛装備品の発注が寄せられた場合である。前者を重視すればかかる発注は拒否すべきであるし、後者を重視すれば引き受けるべきこととなろう。

これら二つのうち、望ましい安全保障環境の創出等が正当な目的であることには疑問の

余地はない。これが我が国の安全保障に資することは極めて明白だからである。他方、防衛産業の維持・振興等の正当性には疑問の余地なしとしない。前段、すなわち自衛隊の所要を満たす防衛産業の維持が我が国の防衛に必要不可欠であることには疑う余地がない一方、後段の振興等は必ずしもそうではない。後段は、産業政策の問題ではあっても、防衛政策の問題ではないからである。したがって、装備移転を安全保障政策と位置付ける限り、防衛産業の維持までは政策目的になり得るとしても、その振興等は政策目的になり得ないと言うべきである。

もっとも、昨今の安全保障概念拡大の流れからすれば、経済安全保障の問題にはなり得るかもしれないが、海外市場に兵器を売って繁栄する防衛産業のイメージは、現行憲法の平和国家の理念や我が国の国民感情に馴染むとはおよそ考え難く、経済安全保障政策としても妥当とは考え難い。この点で、我が国は、最近防衛装備品輸出で大きな成功を収めている韓国等とは国情が大きく異なると言うべきである。

したがって、政策としての装備移転の目的は、第一に望ましい安全保障環境の創出等であり、第二に防衛産業の維持とすべきである。ただし、後者は、自衛隊の装備品の大半が外国製となって我が国の防衛産業の基盤が揺らぐような状況が生じて初めて意味を持つと考えられるところであり、通常は意味を持たないと考えられる。

装備移転の形態

装備移転の形態については、関与する主体の組み合わせにより、政府（G）から政府（G）、政府（G）から企業（B）、企業（B）から政府（G）、企業（B）から企業（B）の4つがあり得る。各形態について若干敷衍すれば、次のとおりである。

(1) G to G

これは、政府間の取極に基づいて我が国政府から相手国政府に装備移転が行われる場合である。我が国の場合、国営工廠等を有しないことから、政府が保有している防衛装備・技術で、国外移転が可能なものは限られている。自衛隊が使用しなくなった TC-90 のフィリピンへの譲渡がその例である。このため、この形態で行われる装備移転のほとんどは、政府が民間企業から調達した装備品等を外国政府に有償又は無償で譲渡するものとなる。これは、米国の FMS に相当するものと考えられるが、現在、我が国にはそのような制度は存在しないため、かかる装備移転を実行するためには新たな制度の創設が必要である。以下、本稿では、この制度を対外装備移転を意味する「FET」と便宜上呼ぶこととする。

(2) G to B

これは、政府間の取極に基づき、我が国政府から相手国企業に装備移転が行われる場合である。完成装備品がかかるルートで移転されるケースは想定し難く、サブシステムやコンポーネントが完成品を製造する相手国企業に提供される場合に限られるであろう。なお、政府間の取極に加え、我が国政府と相手国企業間での装備移転契約の締結が必要

となろう。この形態においても、FETが必要と考えられる。

(3) B to G

これは、我が国企業から外国政府に装備移転が行われる場合で、装備移転三原則及び運用指針が従来主たる規制対象としてきた形態である。この形態においては、通常は、我が国企業と相手国政府との間で装備移転契約が結ばれ、政府間取極は不要である。ただし、相手国によっては我が国政府のコミットメントを求める場合があり、その場合には政府間取極が必要となり得る。移転対象の装備品としては、完成品、サブシステム、コンポーネント、技術資料等がいずれもあり得る。この形態については、輸出貿易管理制度が存在し、装備移転三原則及び運用指針に準拠して運用されているところであり、新たな制度の創設は不要である。

(4) B to B

これは、民間企業間の契約により装備品のコンポーネント等が移転される場合で、装備移転三原則が想定してきた形態の一つである。移転されたコンポーネントが移転先で完成品に組み込まれ、移転先の防衛当局に納入されることになる。F-135やF-100の部品が日本から米国に移転されているのがこの例である。この形態も、既存の輸出貿易管理制度に基づいて実行されており、新たな制度の創設は不要である。

先述の装備移転の目的に照らせば、上記(1)及び(2)を基本的な移転形態とすべきである。政府が主体的に装備移転政策を進めるには、装備移転を自ら直接管理できる形態が最善からである。このため、新たに、政府が装備移転を総合的に管理するための制度としてFETの創設が必要となる。なお、(3)や(4)については、それが装備移転の目的に合致するか否かの観点から輸出管理制度を通じて審査を受けることとなる。また、当該目的に積極的に資する案件については、政府が政治的、経済的にしかるべく支援すべきであろう。防衛生産基盤強化法には、すでに一定の助成制度（装備移転円滑化措置）が定められているが、情報支援や外交的支援等非経済的な支援についても法律に規定して政府の支援姿勢を明確化することが望ましいであろう。

装備移転の対象国・機関

装備移転の対象となり得る国・機関は、当然のことながら、装備移転の目的に合致する国・機関である。そのうち「武力の行使又は武力による威嚇を受けている国」は比較的明白であり、認定は難しくない。他方、「我が国にとって望ましい安全保障環境の創出」の判断は必ずしも容易ではない。対象国・機関の正当性（国連安保理決議の存在、自衛権の行使等）、我が国と対象国・機関との関係（同盟関係、同志関係等）、当該国・機関と周辺諸国との外交関係や軍事バランス等を総合的に勘案して決定すべきである。

装備移転の対象装備品・役務

装備移転の対象装備品については、基本的には移転対象国のニーズ次第であり、NPT、MTCR 等の国際的な取極や非核三原則等の我が国の基本政策以外には、特段の制限を設ける必要はないであろう。

具体的に言えば、移転対象は、自衛隊の装備品に限られるわけでもなく、それが妥当と判断されるならば、移転対象国・機関のニーズに合った装備品を開発してもよいであろうし、完成品に限られず、サブシステムやコンポーネントも対象となり得よう。さらに、製造設備や教育訓練を含む装備品に係る各種役務も対象から除外する理由はない。もっとも、ニーズに適時に応えるとの観点からすれば、実際には自衛隊の装備品又はそれと共通する装備品が主たる移転対象となろう。

対象装備品の殺傷能力の有無、先端技術性等は、具体的な事案ごとに考慮すべき要素の一つではあるが、予め対象から除外すべきとは考えられない。要は望ましい安全保障環境の創出等に当たるか否かであり、政府が結果に全面的に責任を負えば済むことである。例えば、移転対象国が移転装備品を国家間の取極に反して使用する場合には、取極を破棄して移転を途中で止め、場合によっては返還を求めればよい。従来の B to G や B to B ではかかる内容を含む移転取極を結ぶことは困難であろう。現に「武力の行使又は武力による威嚇を受けている国」への装備移転については特に、当該国のリアルなニーズに応えることが肝要であり、他国からの装備移転との調整を図るべき場合等はある得ようが、対象装備品にアプリオリに制約を設けることが妥当とはおよそ考えられない。

この意味で、装備移転三原則の運用指針に規定するいわゆる 5 類型等の制限は撤廃すべきであろう。これらの制限は、特に武力行使を受けて自衛権を行使している国を支援する場合には、その国の行為の適法性や人道性に疑念を有していると誤解されるおそれがある。それどころか、見ようによっては自らの支援判断を十分に信頼していないとすらみなされ得るであろう。これらの制限については、平和的、人道的な理由に基づく正当なものと我が国自身は考えているが、有体には、国際社会に正しく理解されているかは疑問である。

加えて、装備品は、特に武力紛争で使用される場合には、他の装備品と有機的、一体的に使用されるのが通例である。例えば、警戒・監視用装備品も攻撃用装備品と一体的に使用されれば、必ずしも人道的でない結果が継続的に生じ得る。その点に目を瞑るといっているのであれば、5 類型等の制限は結局偽善と受け止められる可能性すら否定できないであろう。

肝心なのは、防衛装備品が本来の政策目的に従って移転・使用されることを我が国政府がいかにして責任をもって担保するかということである。例えば、どうすれば移転された装備品が国際人道法に反して使用されたりしないようにできるかということが重要な政策課題となると理解すべきである。防衛装備品の目的的な移転・使用が確保できるのであれば、運用指針に定める「防衛装備の海外移転を認め得る案件」における 5 類型の制限や「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に対する防衛装備」から「自衛隊法上の武器及びその技術情報を除く」といった中途半端な制約を自らに予め課す必要はない。

装備移転の対価

装備移転は、原則として有償とすべきである。政府が民間企業から有償で調達した装備品等に移転することになるので、国有財産に損失を与えないように少なくとも調達に要した費用は回収しなければならない。さらに、どれだけの利益を見込むべきかについては、移転対象国の財政状況や国際相場等を勘案して事案毎に判断すべきであろう。もっとも、貧困国への装備移転のような場合には、無償ということも一概に排除すべきではないと考えられる。無償移転を認めることに起因するモラルハザードのリスクは、FET を特別会計化することによってある程度防ぐことができよう。

装備移転に要する政府機能

政府主導で装備移転を本格的に進める場合、次のような主要機能が新たに必要となると考えられる。

第一は、当然のことながら、政策立案である。安全保障環境を分析し、装備移転対象国・機関を選定することが最初の重要な業務となる。移転後の装備品の目的的使用を担保することもまた、重要な政策課題である。交渉を通じて G to G、G to B の装備移転取極の内容を固めることも政策立案機能に含まれる。

第二は、情報収集・分析である。これは、民間企業の市場調査・分析に相当する。すなわち、移転対象国・機関の選択肢の提示とそのニーズの把握である。また、移転された装備品が移転目的に合致して使用されているか否かに関わる情報収集・分析もまた政策に直結する重要な業務である。

第三は、広報である。我が国独自の装備移転政策や我が国が提供し得る装備品や役務について、安全保障環境を構成する国・機関に対して継続的かつ広範に周知を図ることが必要である。そして、情報収集・分析活動によって具体的な国・機関を特定し、そのニーズを把握できた場合には、そこに焦点を絞った広報活動が並行して必要となる。

第四は、防衛産業との連絡調整である。政府が自らの裁量だけで移転できる防衛装備品・役務は極めて限定的であることから、ほとんどの移転装備品・役務は、民間企業に依存することになる。このため、防衛産業の装備品開発・生産能力や役務の提供能力を平素から十分に把握し、発注可能性について常時心得ておく必要がある。場合によっては、生産能力増強を促す措置を取ることも必要となり得よう。いずれにせよ、防衛産業との緊密な連絡調整は必要不可欠である。

第五は、省庁間連携である。防衛省、外務省の連携が必要なことは言うまでもないが、輸出許可手続きを円滑に進めるためには経済産業省の協力が必要である。さらに、例えば、対価の支払い方法によっては財務省、オフセットが求められる場合にはオフセットの対象物・役務の担当省庁の関与が必要となろう。

装備移転の体制

以上のような各種機能を十全に発揮し得る体制の整備が重要であることは言うまでもない。

第一に、閣僚レベルの政策の「司令塔」としては、国家安全保障会議が適当であろう。政府が主導する装備移転は、国家安全保障政策に他ならず、国家安全保障会議は、既存の制度的枠組みの中では最も司令塔に相応しい機関である。省庁間連携の円滑化の観点からも適切な枠組みと言えよう。なお、装備移転に関することを国家安全保障会議の所掌事務に加えるに伴い、国家安全保障局にその専門部署を新設すべきであろう。

第二に、国家安全保障会議の定める政策に従い、主として装備移転の実施に当たる官庁、すなわち「防衛装備移転庁（仮称）」（以下、「移転庁」）が必要である。FET の管理・運用も移転庁が担当すべきである。これを政府内のどこに設置するかについては、内閣府又は防衛省が考えられるが、実施官庁という同庁の性格からすれば、防衛省に置くのが適当である。上述の第二から第五までの機能は主として同庁が備えるべきものであるが、防衛省に置かれることによってかかる機能の発揮が容易になると考えられるからである。まず、自衛隊の装備品、防衛産業の双方にすでに相当程度通じているのは、防衛省である。また、主たる移転先となるべき同盟国、同志国等の軍隊とカウンターパート関係にあり、関係情報の収集・分析に有利な立場にあることも、移転庁を防衛省に置く利点と言えよう。このように、移転庁を防衛省に置くことによって種々のシナジーが期待でき、効果的・効率的な業務運営が可能となる。なお、移転庁の創設に際しては、防衛装備庁から装備移転の支援機能（広報、情報収集、防衛産業との連絡調整等）を移転庁に移管させる等、防衛省の一部再編が伴うことになるだろう。

第三に、以上のような体制整備のため、法律レベルにおいては、防衛省設置法を改正して移転庁を防衛省に設置するとともに、FET を創設するために「防衛装備の移転に関する法律」（仮称）の制定及び特別会計に関する法律の改正が必要となろう。

最後に、体制整備の手順としては、国家防衛産業戦略を策定して防衛装備移転の在り方を定め、それに基づいて所要の法整備を行い、移転庁を含む装備移転体制を整備するということになるだろう。なお、国家防衛産業戦略の策定に当たっては、B to G 及び B to B を対象としてきた装備移転三原則は、新たな装備移転戦略に整理・統合すべきであろう。

おわりに

本稿においては、装備移転について、目的を望ましい安全保障環境の創出等に限定し、移転主体を原則として政府とすべきことを主張しているが、現実には、かかる在り方に違和感を持つ向きも少なくないであろう。国際装備品市場における近年の韓国の躍進等を見るにつけ、我が国も負けてはいられない、厳しい安全保障環境を踏まえ、もはや装備移転三原則等にとらわれることなく海外に販路を拡大することによって防衛産業の振興を積極的に図

るべしという考え方は、必ずしも理解できないわけではない。

しかしながら、繰り返しになるが、海外市場における成功を通じて防衛産業の振興を図ることが憲法の平和国家の理念や国民感情に合致する国家目標になり得るとはやはり考え難い。兵器輸出を盛んにすることは、国際的には「普通の国」の姿に過ぎないかもしれないが、戦後から脱却してかかる分野でも「普通の国」になることが我が国のあるべき姿というわけではないであろう。また、防衛産業は、「いわば我が国の防衛力そのもの」であって、我が国の防衛に当たる自衛隊を装備面で支える役割にこそ本来の存在意義を有しているのであって、装備移転を通じて他国の防衛力に寄与することは、あくまでそれが我が国の安全保障に資する場合に限って正当化され得ると言うべきであろう。我が国にとって、防衛産業は、国内に盤石の基盤を維持すべきものではあっても、IT 産業のように殊更振興すべき産業であるとは考えられない。

これまでは、戦略三文書や装備移転三原則等において、望ましい安全保障環境の創出等と防衛産業の維持・振興等は、装備移転の目的として共に記述されてきた。ただし、後者は、戦略三文書においては防衛力整備計画でのみ言及される等、一歩引いた取り扱いがなされてきたように見える。これら二つの目的を同列に扱うことについては、政府内に迷いがあったということかもしれない。国家防衛産業戦略の策定という、来るべき装備移転政策の一大転換の機会に、いわば防衛産業振興派からの政治的圧力はある得ようが、これまでのいささか曖昧な取り扱いとは決別し、前者のみを装備移転の目的として明確に位置付けることを期待したい。それは、おそらくは世界に誇り得る我が国独自の装備移転政策となるであろう。