

日本の防衛産業は今後如何にあるべきか？

ジョン・パーマ

日本の防衛産業は今後如何にあるべきか？

ジョン・パーマ

<要 旨>

日本の防衛産業は、これまで防衛装備品の輸出が禁じられる一方で、装備品国産化の方針により有形無形の保護が与えられてきた。しかし武器の高性能化・高価格化と国防予算の縮小は、欧米の防衛産業に業界再編を促してきており、日本も最早その例外ではあり得なくなっている。近い将来、日本も武器輸出禁止の原則を緩和、そして現在は米国としか行っていない装備品の国際共同開発についても、欧州諸国との共同を視野に入れた政策の方針転換が必要になると考えられる。

はじめに

日本の防衛産業基盤は、国内生産（国産化）、輸出禁止、国内総生産（GDP）を基準とする防衛支出の抑制という条件下で形成されている。従って経済成長率が低下すれば、これを維持することが難しくなる。経費は増え続けるが資源が少ないままであるため、防衛産業の合理化と武器輸出緩和が検討されている。武器輸出の緩和が実現すれば米国および欧州諸国と共同開発関係を築き、高い技術力の利用可能性も大きくなる。その一方で、防衛関連企業の統合も必要かもしれない。何も変えなければ、日本の防衛産業はこのまま衰退していくであろう。

「ここからどっちへ行ったらいいのか教えてくださいませんか」とアリスがたずねると、
「それはあなた次第だよ。あなたは、どっちに行きたいんだい」とネコが聞いてきた。
「どっちでもいいんです」とアリスが言うと、ネコの返事は次のようなものであった。
「あなたの態度がはっきりしないなら、どちらへ向かおうとも同じだよ。」

——ルイス・キャロル『不思議の国のアリス』より——

1 現在に至るまでの道程

日本の防衛産業構造の独自性には、主に以下に挙げる4つの要因があるとみられる。第1に防衛に対する国民の曖昧な態度であり、第2に国内生産を最大化しようという姿勢（国

産化への傾斜)、第3に輸出禁止、そして最後が防衛費をGDPの1%に抑えるという根拠が不明確な原則である。これらの要因が、過去における拘束的な是正措置とともに現在の困難な状況の原因となっているため、詳細を考察する必要がある。

(1) はっきりしない態度

1945年9月に作成された「合衆国の日本敗戦当初における対日政策(U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan)」では、占領の主目的は武装解除と非軍事化とされていた。日本は軍事力を持たないこととし、すべての軍事資材は連合軍へ引き渡すこととなっていた。日本の軍事力の経済基盤は破壊され、兵器生産のためのあらゆる生産活動や軍事力の保持または利用は禁止された。そして秘密裏の、または偽装による軍事力整備を防ぐために、日本の工業生産は監視下に置かれることになった¹。このような姿勢は1946年11月3日に公布された日本国憲法にも反映され、日本国民は再び戦争の惨禍に巻き込まれないことを決意し、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、国民の安全と生存を保持すると明文化された。よく知られている第9条では、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」と規定し、このため「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」と明文化された。しかしながら今日の日本は23万人以上の自衛官を有し、国内の防衛産業が装備品の90%を供給している。日本国憲法に当初反映された米国の方針は、戦後間もなく起きた一連の事件により変更を余儀なくされた。チャーチル(Winston Churchill)は1946年3月ミズーリ州フルトンで「鉄のカーテン」演説を行い、1947年までに共産主義勢力封じ込め政策としてトルーマン・ドクトリンが実施された。そして1948年4月、ベルリン封鎖が始まった。1949年4月には北大西洋条約機構(NATO)が設立され、その年の終わりにはソ連が原爆実験を行い、さらに中国が共産党の手に落ちた。また1950年6月には、朝鮮戦争が勃発した。日本は自国の安全のために戦争を放棄し、「平和を愛する諸国民の公正と信義」を信頼するべきであると提案した米国の立案者が想定したような状況から、世界は大きく変わってしまったのである。

1950年に朝鮮戦争が勃発すると、米国は極東で軍需品を生産する必要に迫られ、日本がその供給を担うこととなった²。1950年に行われた米軍部隊の朝鮮半島への移動により、日本には自力で国内犯罪や政府転覆に対応できるようにする必要性が生まれた。最終的に

¹ “U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan” (SWNCC150/4/A)。全文は次を参照。国立国会図書館ホームページ <<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/022/022tx.html>> 2009年12月15日アクセス。

² 幸い当初計画されていた防衛産業の解体は憲法に明示されておらず、後の自衛隊創設時のような政治的問題は引き起こされなかった。

自衛隊の創設に至る道程は、マッカーサー（Douglas MacArthur）元帥が7万5,000人の警察予備隊の設立を承認したことで始まった³。1951年のサンフランシスコ平和条約締結において、連合国は日本の主権を承認し、国連憲章第51条が規定する個別的または集団的自衛権を認めた⁴。しかしソ連は、同条約はソ連が言うところの「日本の軍国主義」の再発防止に対していかなる担保もなく、また日本国内に外国軍隊の駐留と外国軍隊の基地の保持が保証されている、として同条約に署名しなかった。ソ連は、米国がこの地域で日本を共産主義に対する防波堤にしようと計画していることを十分認識していたのである。平和条約と並行して、日本と米国は安全保障条約を締結した。日本は軍隊を保有していなかったため、米軍が「日本の防衛のための暫定的措置として」日本および日本付近に駐留し、軍事的抑止力となることを要請した。米国はそれに同意する一方、日本が攻撃的な脅威となるような軍備拡張を回避する形で、直接的・間接的侵略に対して自国の防衛責務を徐々に負担することを期待した。

日本を非武装、非軍事化するという当初の構想は、日本は自衛目的に限り武器と武力を保有することができるという構想に変化し、日本に駐留する米軍がそれを支援することとなった。また日本の武器製造能力を消滅させるという考え方も、完全に捨て去られた。この方向転換は、憲法改正を行わないまま不安定な地位を築くこととなった。戦後直後において防衛力の構築は、1930年代の過剰な軍国主義とその後の結末を経験した国民に全く支持されなかった。冷戦という現実や日本に対する特定の脅威の存在にもかかわらず、防衛力の創設と防衛産業の復活に対して強い反対があった。1950年代以降この状況は大きく変化したものの、この余韻は今日に至っても存在し続けている。防衛問題は、日本の政治において「第3ルール⁵」（回避したいテーマ）であり続け、防衛問題を公の場で協議することは可能な限り避けられる傾向があった。このことは、日本の防衛政策を進展させる賢明な方法を確認するには障害となることもあった。つまり日本において、経済・産業問題と比較して防衛問題が軽視される傾向にあることは、このような微妙な環境を反映しているのである。

³ 1952年中頃までに、警察予備隊は11万人まで増員され、保安隊に改組された。1950年に創設されていた海上警備隊は警察予備隊の海上版であり、防衛庁に移転され初期の海上防衛力を形成した。1954年、憲法第9条を巡る政治的闘争の後、防衛目的の陸海空自衛隊が創設された。

⁴ これは直接的に憲法に抵触するが、このため日本の政治家は何年にもわたって、憲法下において日本は自国のみを防衛することができる、という言葉遊びを続けてきた。そして、国連憲章が集団的自衛権を認めているにもかかわらず、日本はその権利を行使しないことを選択した。

⁵ 列車に電力を供給する第3のルールに由来する、米国の政治的な暗喩。ある考えや話題に触れれば直接的、政治的影響を避けられないことを意味する（「触れば死ぬ」）。

(2) 防衛装備品輸出を巡る日本の政策

①国産化

終戦直後の時期の首相であった吉田茂の経済政策（吉田ドクトリン）は、戦後日本の反軍国主義の一環であり、米国の保護のもとで防衛力整備を最小限に抑え、経済復興に集中するというものであった。しかし朝鮮戦争時の米国による特需によって日本へもたらされた経済的利益は非常に大きく⁶、国内経済の発展のために装備品の国産化を推し進めようという意見が多かった。国産化は米国との相互運用性を妨げる、調達価格が高騰する、政治的軋轢を招く、という意見も一部にはあったが、防衛産業の生産能力開発は進められることとなった。日本は武器の国産化において長い歴史を有しており、その源は封建制下にあった日本と工業化が進んだ欧米諸国との技術的な溝に大きな衝撃を受けた 19 世紀にまで遡る。武器の国産化は、世界における日本の地位を高める方法として、技術的優位性を育てることに集中する日本の産業政策全般と軌を一にしていた。また、日本と韓国が共産主義に対する強力な防波堤となるという米国の思惑とも合致していた。

しかしながら、吉田ドクトリンと必ずしも合致しないことから武器の国産化は抑制された。つまり防衛産業は、戦後日本の経済成長に大きく貢献することとなった他の産業とは異なり、特別な地位を与えられなかったのである（関連する補助金も含む）。日本の防衛産業への経済的支援は、1954 年に締結された日米相互防衛援助協定（MSA 協定）のもと米国に委ねられた。1954～67 年の間、日本は 5,760 億円⁷にのぼる軍事援助を受け取った。この額は同期間の装備品購入総額の 27% を占め、この値は 1957 年までに限ると 58% に達した。日本国内の防衛産業はそれに対応して急速に成長し、MSA 協定のもとでの情報交換や訓練がそれを支えた。防衛装備品調達に占める国産装備品の比率は 1950～57 年においては 39.6% に過ぎなかったが、1961 年に 64.6%、1962～66 年には 81.6%、1969 年には 91.6% に達し、それ以降は約 90% の水準を維持している。

②輸出政策

日本は平和憲法を持っているため武器を輸出することはできない、とされることが通例である。しかし、憲法第 9 条は戦争を放棄し陸海空軍の保有を禁じる一方で、他国への武器供給については一切触れていない。武器輸出は 1949 年の外国為替及び外国貿易管理法により許可され、武器に類似したものの輸出が朝鮮戦争以降行われるようになった。日本は

⁶ そのとき日本の防衛関連輸出は、輸出全体の 70% を占めた。Michael J Green, *Arming Japan : Defense Production, Alliance Politics, and the Postwar Search for Autonomy* (New York: Columbia University Press, 1995), p.10.

⁷ Defense Agency (Japan), *Defense of Japan 1985* (Tokyo: Japan Times Ltd., 1985), p.297.

1953年、タイに37mm砲弾を輸出し、他の武器もビルマ、台湾、ブラジル、南ベトナム、インドネシア、米国⁸に販売されたが、数量的に多くはなかった。1960年代中盤まで、日本の防衛産業は自衛隊、および成長する防衛産業基盤の需要を満たすことに集中した。当時の日本の防衛産業は、他国に高性能武器を提供するほどの能力を有しておらず、またそのような能力の大部分は米軍の軍事援助に由来していたことから、おそらく技術の再輸出は大きく制限されていたものと推測される。1956年に東南アジアを訪問した防衛産業研究団もまた、輸出市場は余りにも不安定であるという結論を出した。

③武器輸出3原則

1960代中頃までに日本は高性能な防衛装備品の生産能力を身に付けはじめ、武器輸出への関心も高まった。しかし一方で、ベトナムで戦う米軍に対して行われた日本の後方支援は、日本が戦争に巻き込まれると懸念する者達の反対に直面していた。国内の政治的反発を緩和するため、1967年に当時の佐藤栄作首相は以下に該当する場合は武器輸出を禁止することを発表した。第1に共産圏諸国、第2に国連決議で武器輸出が禁止されている国、そして第3に国際紛争に関与しているか関与する可能性が高い国、である。冷戦の真ただ中であつたため、上記第1項目は当然であり、第2項目も反論の余地はない。そして最後の第3項目は、慎重に策定されている。これを読む者は、米国を含め世界全体で禁止されていると解釈することができる。別の解釈では、日本は潜在的な緊張地域のみを刺激することを避けるべきであり、米国への武器輸出は認められるとする。佐藤の表明は、将来の政府の足かせになるような法律の制定を阻止し、日本が米国を支援し続けることができるようにするものであつたと解釈できよう。この動きは、防衛問題について曖昧性を好む日本国内で明確な支持を得た。国の安全保障にとって武器輸出が不可欠であると考えられる国であっても、道徳的見地から反対意見が出ることは多い。従って武器輸出禁止に関する政治的意見表明は、他の産業または金融に関するそれよりも優先されたのである。

この3原則では武器輸出をすべて禁止するには不十分であるということは、1976年の三木武夫首相の武器輸出に関する声明で明らかである。三木は国際紛争の激化を避けるため政府がこれまで武器輸出について慎重に対応してきたことを述べ、以降は次の政策を採ることを発表した。

1. 3原則に抵触する地域への武器輸出禁止を継続する
2. 憲法や外国為替及び外国貿易管理法の精神に則り、他の地域への武器輸出も制

⁸ Sugio Takahashi, "Transformation of Japan's Defense Industry?: Assessing the Impact of the Revolution in Military Affairs," *Security Challenges*, vol.4, no.4 (Summer 2008), pp.101-115, 櫻川明巧「日本の武器禁輸政策」『国際政治』108号(1995年3月)84~100ページ。

限する

3. 武器生産に関連する機器も、武器と同様のものとして扱う

佐藤と同様、三木も国内政治情勢を憂慮していた。当時の三木は政治的に不安定な立場にあり(在任は1976年12月まで)、政敵を暗黒の軍国主義時代に関連するものに反対する日本国民への生贄にしようとしていた。ベトナム戦争が終結を迎える中、佐藤とは対照的に、三木は米軍への後方支援について心配する必要はなかった。三木の声明の影響は実に単純であり、日本はすべての武器輸出を停止した。軍事・民生両用技術および小型武器輸出に関して学会では議論があったものの、米国や欧州諸国といった主要武器輸出国での議論に比べると微々たるものであった。

④武器輸出3原則の例外措置

1954年のMSA協定は、技術移転に関する規定を置いたが、これは30年間にわたりほぼ米国から日本への技術移転を対象としていた。米国の防衛関連企業は、結果として経営上旨みのあるライセンス契約や共同生産協定を多く締結することとなった。しかし1980年代初頭までに、米国の政策立案者は日本の技術力に注目し始めていた。マイクロチップの革命や民生部門の素早い開発サイクルにより、民生技術と軍事技術の関係は最早「スピンオフ」ではなく「スピンオン」であると考えられるようになったのである。1980年に日米政府間実務者会合(S&TF)の開催を通じて、民生部門から生じた技術を米国が取得しようとした当初の試みは、日本政府がこのような移転は三木原則に反すると主張したため滞った。しかし日米安全保障条約を盾に取って、最終的に米国は例外措置を得ることになった。1983年1月に中曽根内閣は日本の技術力に鑑み、「日米安全保障条約を効果的に運用できるようにするため」、技術移転を有効にするのに必要な武器を含む防衛関連技術の相互交換に応じるべきだとした。そしてこれは、武器輸出3原則に抵触しないと表明したのである。

ただしこの結果として生じた日本から米国への技術流入は、米国が望んでいた程のものではなかった⁹。そして技術を輸出することはできるが、関連する製品はできないという不便な点があった(中曽根声明の中で言及されたのは見本の提供であり、部隊に配備するような量の提供ではない)。このため日本政府と日本の防衛産業の双方にとって、この枠組みはそれほど魅力的なものではなかった。さらに日本政府は民間資本の軍事・民生両用技術に対する権利を有していないため、それを米国と共有するよう企業を強制することはでき

⁹ これについては非難の意を込めて、「学校の科学展示会と変わらない」と表現する者もいる。Gregg A. Rubinstein, "Armaments Co-operation in US-Japan Security Relations," *Issues and Insights*, vol.1, no.1 (May 2001), p.91.

なかった。ところが1998年、北朝鮮が「テポドン1号」弾道ミサイルを発射した。その対応として日本政府は米国との間で、弾道ミサイル防衛（BMD）の共同技術研究を開始することを発表した¹⁰。技術移転は既存の枠組み（1983年）の下で行われるとし、開発と配備に関しては追って決定されることとなった。そして2004年に日本政府は、弾道ミサイル防衛システムに関する米国との共同開発・生産については「日米安全保障体制の効果的な運用に寄与し、わが国の安全保障に資するとの観点から、共同で開発・生産を行うこととなった場合には、厳格な管理を行う前提で武器輸出3原則等によらない（下線筆者）」と発表した¹¹。テロ対策および海賊対策に関連する輸出、並びに米国との共同開発および生産の他の案件¹²については、国際紛争の助長を回避するという日本政府の理念に従って事例ごとに決定することとした。要約すると、日本は現憲法下でも武器輸出は可能であり、実際過去において武器輸出を行ってきた。武器の輸出を禁止する法律はないものの、国内の政治的理由から日本は非常に厳格な政策を1967年に採用し、1976年には武器の輸出は事実上禁止されることになった。米国からの圧力で、米国に対する軍事技術の移転は1983年に武器輸出禁止政策の適用外とされ、2004年にはBMDが武器輸出3原則から完全に除外され、米国との間でのその他の共同開発・生産は案件ごとに検討されることとなった。

(3) 日本の防衛産業がおかれた特殊環境

①防衛費の対GDP比1%原則

日本の防衛費の対GDP比率は、米国や英国に比べて相当低い。防衛関係費の対GDP比率は1955年には1.78%であったが1960年代末には1%¹³に低下し、一般会計支出に占める割合も6%に落ち込んだ。三木首相（当時）はこのような経験に則して、1976年に防衛費をGDPの1%以内とする原則を設定した。防衛関係費は中曽根内閣時の1983年にGDPの1%を超えたものの、1%の原則は依然として日本の防衛政策の基本となっている。防衛力

¹⁰ 日本がミサイル防衛に関心を持ち始めたのは、1980年代の戦略防衛構想（SDI）の時からである。1993年、米国は弾道ミサイル防衛（BMD: のちにTMD）に関して、ライセンス生産を認めず、日本に対して輸入か共同開発かいずれかの選択を要求した。Takahashi, “Transformation of Japan's Defense Industry?,” p.111.

¹¹ “Statement by Cabinet Secretary of 10 Dec 2004,” Ministry of Defense (Japan), *Defense of Japan 2008* (Tokyo: Urban Connections, 2008), p.409ff.

¹² 2007年日本はテロおよび海賊対策として、日本の同意なく第三国へ移転することを厳しく規制したうえでインドネシアの国家警察に無償援助で警備艇を3隻提供した。警備艇は武装していなかったものの、防弾ガラスなどの装甲を有していた。このことは、海賊による海上輸送への脅威は、日本経済や輸送に関わる日本国民への直接的な脅威であるとし、日本の国益であるとして正当化された。

¹³ Alistair D. Edgar and David G. Haglund, “Japanese Defence Industrialisation,” in Ron Matthews and Keisuke Matsuyama, eds., *Japan's Military Renaissance?* (London: The Macmillan Press, 1993), p.144. もっともNATOの支出計算方法のように恩給費を入れると、合計は1.6%程度となる。

増強への要請や日本経済の好不況とは無関係に、この 1% の原則は守られてきた。この原則の根拠が不明確であることは、防衛支出額が防衛力増強の必要性や能力向上といった要因に基づいた、下からの積み上げで決定されているのではないことを示している。防衛支出の推移が比較的安定するという利点はあるものの、このような原則は変化を続ける政治的、軍事的、技術的課題を満たしていない。しかしながら防衛費の対 GDP 比 1% の原則は、長年にわたって防衛産業基盤の成長にとって障害とはならなかった。1970 年代における GDP の実質平均成長率が年 5%、80 年代が 4% であることを考えると、1997 年までは防衛費に大きな不足は感じられなかったのである。

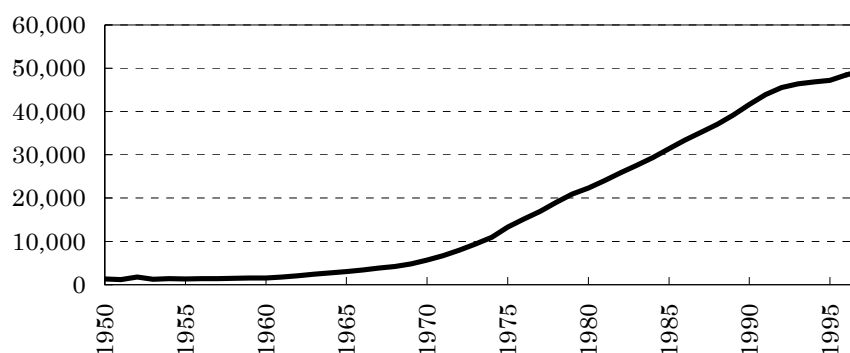


図 1 日本の防衛関係費推移 (1950～96 年)

出所：総務省統計局ホームページ <<http://www.stat.go.jp/data/chouki/31.htm>> (2009 年 12 月 17 日アクセス) より作成。

②競争の欠如

防衛費の抑制と武器輸出 3 原則のため、装備品の国産化政策を維持するためにはきめの細かい防衛産業政策が必要であった。この政策には経済産業省¹⁴も協力し、新規参入を制限して企業間競争の抑制を行った。また特定企業が受注することがほぼ決まっているような分野もある。例えば戦闘機の主契約企業は常に三菱重工であり、エンジンの場合には石川播磨重工である。なぜなら、日本において他にこれらの部門を担当できる会社が存在しないからである。装備品の調達には競争が発生するものもあるが、供給可能な企業が 2 社存在している場合 (潜水艦の建造等) では、交互に発注がなされたりもしている。従って

¹⁴ 2001 年 1 月の中央省庁再編までは通商産業省であったが、混乱を回避するため本稿中では原則として経済産業省と表記する。

日本の防衛調達における競争はむしろ例外であり、調達額上位 10 社で装備品等購入費の 95%を占めている。装備品国産化の直接的結果は価格高騰であり、外国製品に比べて 3 倍の価格となっている。

日本の防衛装備品市場は少数企業による寡占の様相を示しているが、受注の利益は防衛産業界全体に分配されるべきだという暗黙の了解がある。これは「住み分け」と呼ばれるもので下請け企業が生産能力を維持する手段でもあるが、その一方で主契約企業は技術力や価格に基づいた下請け企業の選別ができなくなる。よってこの方法は、明らかに費用対効果を阻害する。つまり主契約企業は自社の利益を最大化するために最良の下請け企業を選定することはなく、また下請け企業間の競争を通じた経費削減も行わないのである。「住み分け」という原理に基づいて次回には自社が下請け業者となるかもしれないので、主契約企業は交渉の場で下請け企業に厳しい要求を突きつけることもない。防衛装備品の生産契約がこのような形で防衛省により事実上保証されたものであるという現実、生産効率性や低価格化を推し進めるといふ企業側の意思を喪失させてしまうのである。

競争原理が機能しないもう 1 つの理由が、防衛省を退官した者が多数防衛関連企業の顧問に就任していることである。伝統的に幹部職員（文官および自衛官）においては、同期採用者のうち 1 人がある特定の重要な役職に就任すると他の者は退官する。同期の他の者が、後日その役職に就任することはないからである。防衛省は、長年このような形で退官した職員の再就職の斡旋を行ってきており、多くが防衛関連企業に再就職している。これは「天下り」として知られ、防衛装備品の調達には悪影響をもたらす。文官や自衛官の大部分はこの再就職を退官前に模索するため、将来の雇用主となるであろう企業に対して交渉の席で厳しい要求をしたがらないのである。一連の汚職事件の反省から公務員の再就職に関して新たな制度が 2007 年に導入されたが、欠陥が指摘され強い批判を浴びている。「天下り」は、防衛省と防衛産業にある不健全な共生関係のほんの一例に過ぎない。これは日本特有の問題ではないが、国産化と武器輸出禁止政策によりその悪影響は諸外国に比べて大きくなっている。

③意図的な少量長期生産

防衛装備品の市場が限られているために、企業の生産能力を維持するためには発注を時間的に分散させる必要がある。自衛隊が必要とする装備品をもっと短期間で生産することは技術的に可能であるが、意図的に（特に主要装備品に関しては）長期にわたる少量生産が行われている。

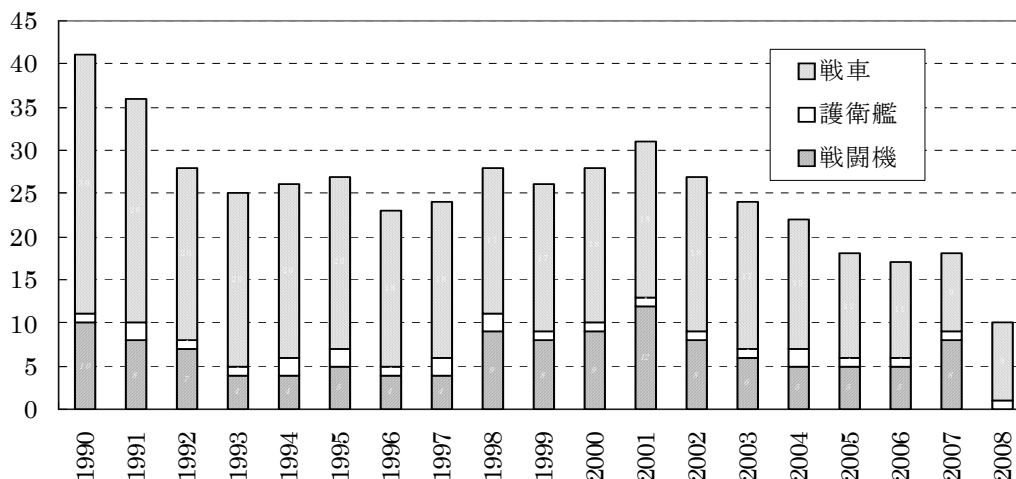


図2 主要装備（戦車・護衛艦・戦闘機）の調達数推移（1990～2008年）

注：縦軸の単位は戦車が両、護衛艦が隻、戦闘機が機であり、縦軸の数値はそれらを単純合計したものである。

出所：防衛省編『日本の防衛——防衛白書』資料編、各年版より作成。

これが実行できないところ（潜水艦の調達等）では、耐用年数が来る前に装備品を廃棄し、毎年の発注数量を確保することで防衛産業基盤を維持している。

④経費重視

防衛費が対GDP比1%に制限されたことで、日本では性能よりも経費を重視する傾向がある。米国や欧州における装備品の開發生産においては、最も重視されるのは要求性能を満たすことであり、経費は時の経過とともに上昇することがある（実際上昇する）。しかし日本での装備品の開發生産における最優先事項は、配分された予算内で事業を行うことである。たとえその性能が当初の要求性能を下回ることが分かっているにもかかわらず、予算内での実施が優先される。不運な計画であった次期支援戦闘機（FSX）の共同開発の最中、ジェネラル・ダイナミックスが技術的課題の要求を満たすための予算増額を主張したが、この時日米間の原則の相違が表面化した。当時の日本政府は不本意ながらこれに同意したが、2004年に予定調達機数を130から98に削減した¹⁵。このような運用性能よりも経費に重点を置

¹⁵ Arthur J. Alexander, *Of Tanks and Toyotas: An Assessment of Japan's Defense Industry*, A RAND Note N-3542-AF (Santa Monica: Rand Corporation, 1993), pp.33-34 およびグローバルセキュリティ・ホームページ <<http://www.globalsecurity.org/military/world/japan/f-2.htm>> 2009年12月16日アクセス

く考え方は、米国による安全保障が存在し、防衛装備品の事業計画について国民が無知で無関心であるから可能なのである。皮肉な表現で言うと、米国の装備品調達方法には調達した武器が戦闘で使用されるという前提が反映されているが、日本のそれには装備品が使用されないようにという願いが反映されている。

(4) 日本の防衛産業の特徴

①産業界全体に占める防衛産業の地位

経済産業省の支援と装備品国産化に対する固執があったものの、日本の防衛産業は経済的にみると相対的重要性は低かった。朝鮮戦争終結後、防衛装備品の生産が工業製品生産高に占める割合は、1954年に1.2%だったものが1955年には1.0%に、そして1965年には0.5%へと低下した。そしてそれ以降は、概ねその水準で推移している。ほとんどの重工業企業にとって装備品生産部門は小規模であり、日本の大手防衛関連企業も世界の同業他社に比べると小さな規模である。2008年版の *SIPRI Yearbook 2008* (値は2006年時点のもの) によると、防衛関連売上高で世界の上位20に入った日本企業はなかった。日本企業の中では防衛関連売上高が最大の三菱重工でも、世界22位に過ぎない。

セス。

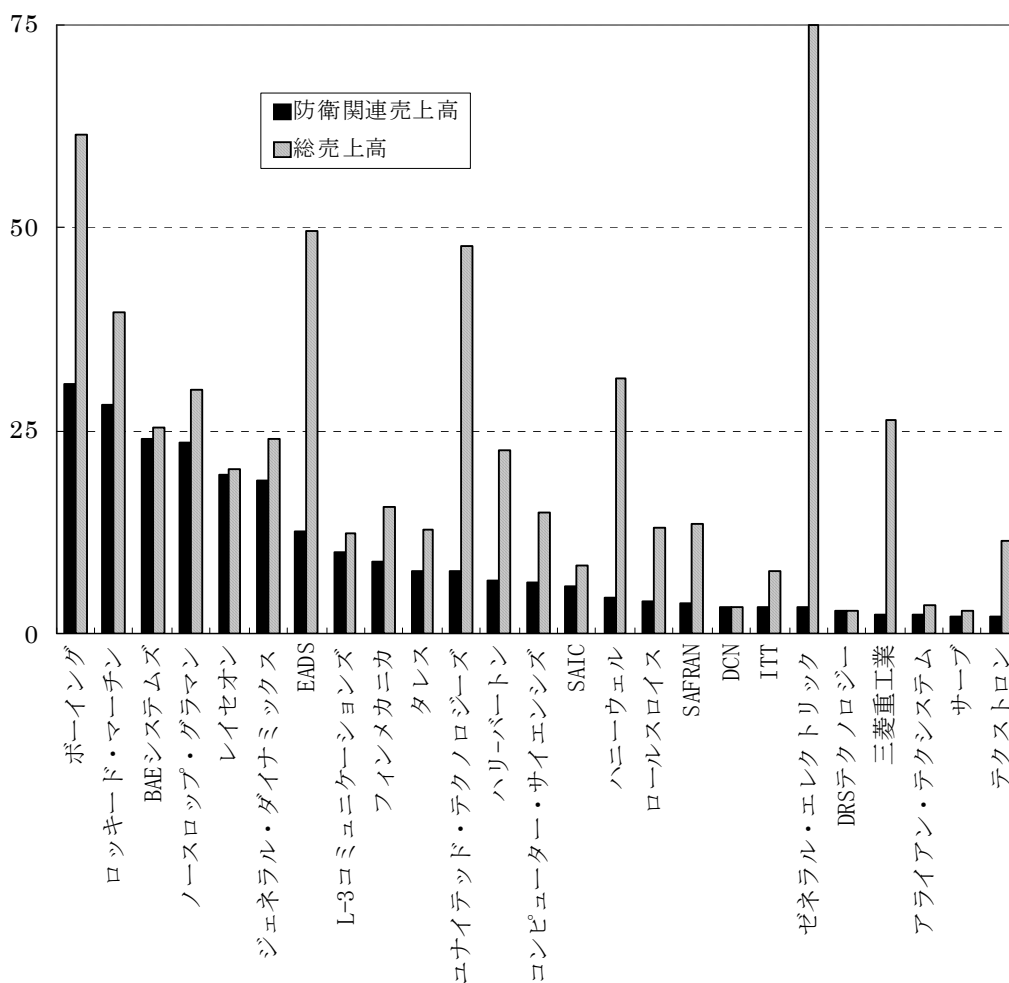


図3 防衛関連売上高世界上位25社(2006年)

注：ゼネラル・エレクトリックの総売上高は1,630億ドル。

出所：Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 2008 (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp.281-282より作成。

②少ない防衛関連企業の統合

冷戦の終結により国防予算が減少する中で欧米諸国では防衛関連企業の統合が進んだが、日本ではそのような状況はほとんどみられなかった。防衛関連の売上げが小さいこと、重工業企業も民生部門の強化が焦眉の問題であり、統合への動機は働かなかったのである¹⁶。

¹⁶ Takahashi, "Transformation of Japan's Defense Industry?," p.105.

経済産業省が防衛部門への新規参入を制限したことから、統合するにふさわしい企業が存在しなかったことなども原因である。多国間の統合は輸出規制があるため不可能であり、日本国外での武器製造企業への出資も制限されている。現在に至るまでの唯一目立った事例は住友重機械工業と石川島播磨重工の造船部門間の統合であり、2002年にマリン・ユナイテッドが創設された。しかしそれでも日本には、造船会社が6社残った。

(5) 日本の防衛産業生き残りへの障害

①国際共同開発計画への不参加

日本が輸出規制をしていること、または米国（依然として制限下にある）以外との国際共同開発ができないことから、国防予算圧縮と装備品の高性能化（これは高価格化につながる）の2要因によって近年ますます拡大傾向にある国際共同開発計画からも日本は蚊帳の外に置かれている。統合打撃戦闘機（JSF）計画が示すように、米国でさえ現在では戦闘機の研究開発において協力の可能性を探っている。振り返ってみるとFSXのももとの要求性能は、当時の日本の航空機産業にとって能力ギリギリの水準であった。この結果として誕生したF-2戦闘機は、技術移転の観点からは失敗に終わった。9カ国による共同開発であるJSF計画に日本が参加できなかったことは、高度な軍用航空機に関する技術を身に付ける機会、そして国際共同開発を通じて他国の技術を習得する機会を失ったといえる。JSFは2040年まで世界の主力戦闘機の座にあることが予定されており、JSF以降に有人戦闘機の開発がないとするとこの損失は取り返しがつかなくなる。この他にも、日本の防衛産業の生き残りにとって大きな脅威となる要因がいくつか生じている。

②財政逼迫

第1に防衛予算だが、1997年のピーク時より停滞していたのが2003年以降減少している。防衛関係費は経費の上昇率（特に装備品の高騰）が民間部門よりも高いことから、予算の名目額に変化がなくても、購買力でみると防衛費は大きく低下する。近年の防衛関係費の削減は、人口の高齢化に伴う社会保障費の増加の結果である。また予算不足に追い打ちをかける要因として、沖縄からグアムへの米軍再配置の費用（60億ドル）がある¹⁷。

¹⁷ 合計の費用は100億ドルで、うち日本は60億ドルを支払うこととなっているが、すべてが防衛予算から賄われるかどうかは依然として不透明である。

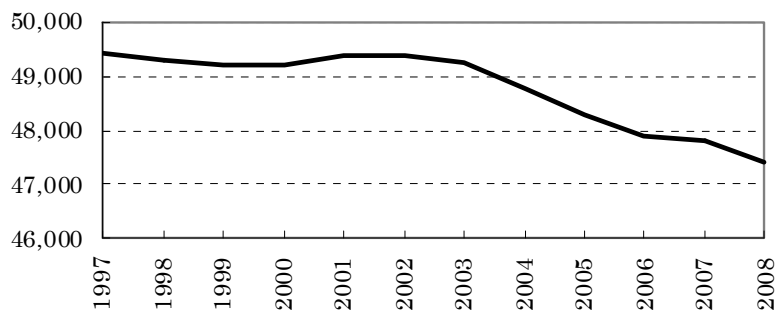


図4 日本の防衛関係費推移(1997~2008年)

出所：防衛省編『日本の防衛——防衛白書』平成20年度版(ぎょうせい、2008年)332~333ページ。

③ 装備品の調達

防衛予算の中で、装備品購入費の比率が減少している。装備品等購入費が防衛関係費に占める比率は1974~94年の間は、平均で23.5%であり、この値は1989年のピーク時には28%であった。しかし1990~95年の間には18.5%に減少し、現在は17%強である(1978年と同じ水準)。2004年以降にBMD関連経費が装備品等購入費に占める比率は平均14%であり、今日までの累計額は6,623億円となっている。当然このため、BMDに関与していない企業への発注が減少する原因となっている。

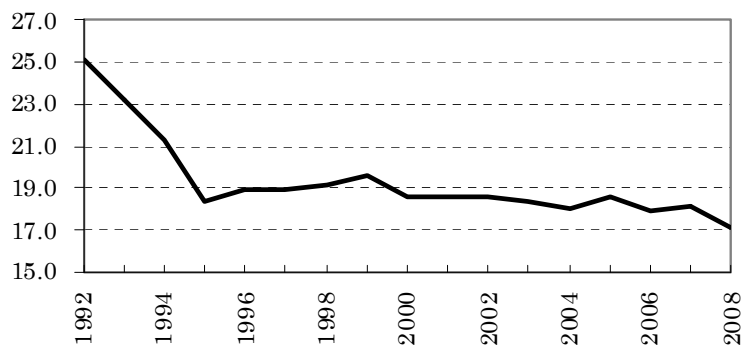


図5 日本の防衛関係費に占める装備品等購入費の割合推移(1992~2008年)

出所：図1に同じ。

主要装備品と維持整備に投じる費用のバランスもまた変化している。2005年には、初めて装備品の維持整備経費が主要装備品の契約額を上回った。

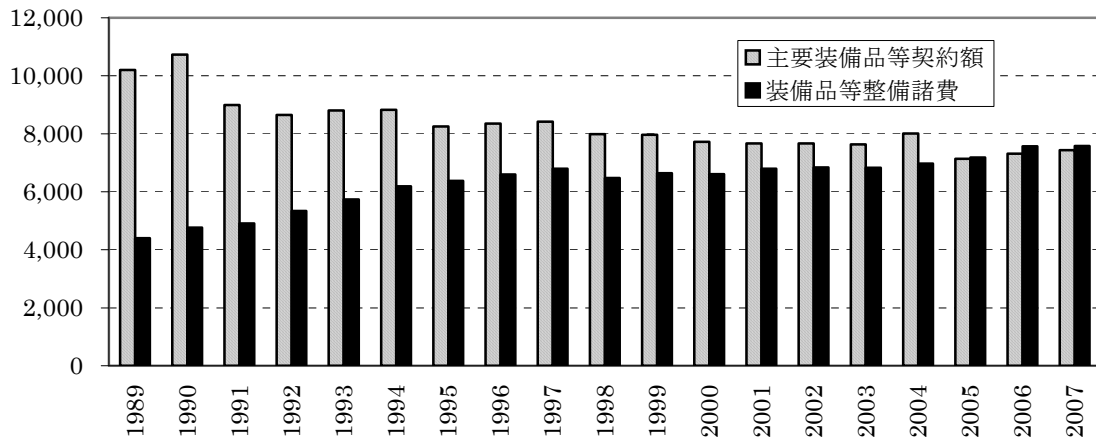


図6 主要装備品契約額と装備品等整備諸費に係る契約額の推移

出所：防衛省「防衛生産・技術基盤及び武器輸出三原則等について」（2009年3月26日）、安全保障と防衛力に関する懇談会配布資料、首相官邸ホームページ、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai6/siryou1.pdf>。

この現象は、ハイテク装備品の維持整備費用が上昇を続けているということが影響している。

④研究開発

日本の防衛費に対する研究開発経費が占める割合は、他の主要国と比較すると大変低い水準にある。日本の防衛関連企業は、海外からの注文により技術基盤を増強することができない。そしてこのような企業に日本の防衛関連技術が依存することを考えると、このことは実に特異的である。研究開発予算は、防衛省の技術研究・開発機関（技術研究本部）が主として執行している。防衛関連業界は、技術研究本部の研究開発事業に対して自発的に資金面で支援することには伝統的に前向きであった。というのも研究開発事業の多くは、生産段階に移行すると資金を回収できるということを暗黙のうちに理解しているからである。会計検査院は企業側が資金提供する開発事業に対しては、間接費として生産経費の2%

を計上することを認めている¹⁸。防衛費に占める研究開発費の比率は、1980 年には 1%弱であったものが現在は 3.5%と次第に増加している。しかし防衛産業の貢献が大きいとしても、他国に比較すると依然として低い水準であることに変わりない。2007 年に米国は研究開発に国防支出の 12.4%を投じ、英国は 8%、フランスは 7.3%をそれぞれ充てている。さらに欧米では、防衛関連企業の手で重要な研究開発事業が行われている例がある。そして欧米の防衛関連企業は、そうして開発した装備品が自国では用いられない場合には、外国の要求性能を満たすことに腐心する。一方で日本では、すべての研究開発は日本の防衛省のみが顧客であることを想定して行われている。つまり防衛省が関心のない技術は受注が見込めないため、企業にとって追求する価値はないのである。

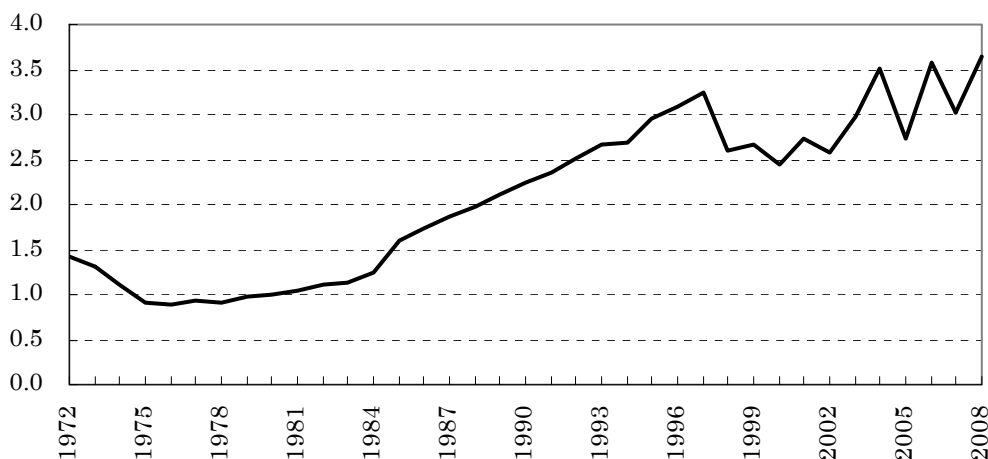


図 7 日本の防衛関係費に占める研究開発費の割合推移 (1972～2008 年)

出所：図 1 に同じ。

2005 年に英国の国防省¹⁹が独自に実施した研究によると、研究開発投資と装備品の能力の間には有意な相関関係があり、収穫逡減の法則と密接な関連がある。これによると、米国は国防関係の研究開発に過剰な投資を行っているといえることができる。しかし図 8 が示すように日本の時間的優位性は大変低く、今後 10 年間に中国に抜かれないようにするには研究開発費を大きく増加させる必要がある。資源の制約がある中で、これを達成するのは

¹⁸ Alexander, *Of Tanks and Toyotas*, p.11.

¹⁹ Ministry of Defence (UK), *Defence Industrial Strategy: Defence White Paper* (London: Ministry of Defence, 2005), p.39.

非常に困難である。既に述べたように研究開発の相当部分が、企業の自発的資金に依存している。防衛費の削減により装備品の調達が減少し研究開発にかかった経費を将来的に回収できる見込みが少なくなると企業が考えると、企業による自発的資金提供が減少する危険性がある。

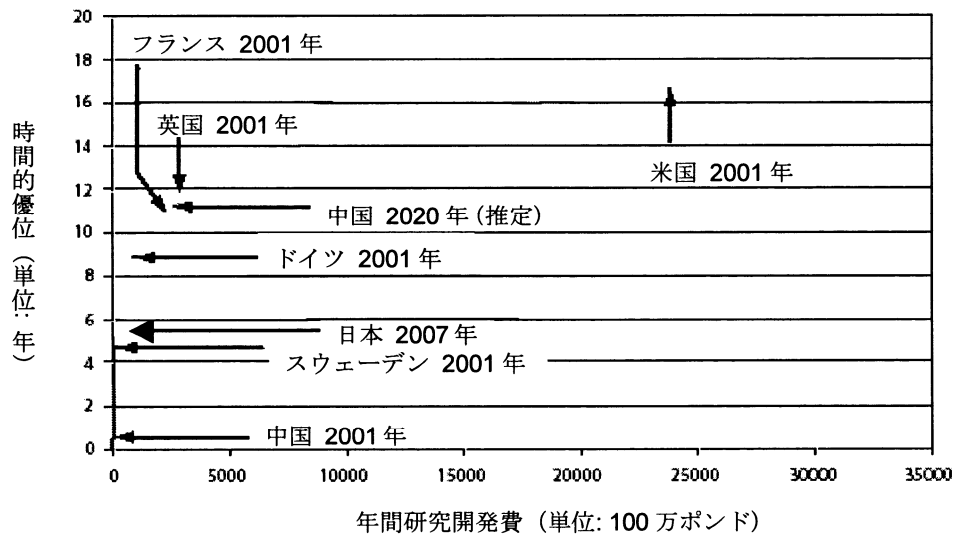


図 8 研究開発費と技術優位性

註 : 本図は、Ministry of Defence (UK), *Defence Industrial Strategy: Defence White Paper*, (London: The Stationery Office Limited, 2005)の 39 ページの図に、平成 19 年度の技術研究本部の予算(OECD購買力平価による 2007 年の換算レートである 1 ポンド=180 円で換算)を当てはめたもの。

出所 : 防衛省「防衛生産・技術基盤について (参考資料)」(2009 年 3 月 26 日)、安全保障と防衛力に関する懇談会参考資料、首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai6/gijisidai.pdf>>。

⑤防衛産業に対する影響

防衛産業の一部には、注文の減少により防衛関連部門を廃止する動きも出始めている(この傾向は下請け企業に強く現れている)。理由は経営的に割が合わないためであり、主要企業でも専門的技術力が失われている。新しい開発案件がない状態では、設計・技術陣を維持するのは非常に困難である。防衛産業と政府との議論では、特に航空宇宙部門においてこの設計・技術陣の空洞化が進み始めているとされた。このため法外な価格にもかかわらず、日本政府が米国から F-22 を購入して FX の要求を満たそうとしているのかもしれない

²⁰。たとえ輸出が可能になったとしても、米国が日本にライセンス生産を認める可能性は少ないであろう²¹。ライセンス生産では商業的に価値を有する技術が移転されることはほとんどなく、近代的な装備品の設計に必要な開発ノウハウを習得することも少ない²²。技術移転の危険がある場合には、米国は重要な技術を通常「ブラックボックス」の中に入れる。F-22がいくら素晴らしい戦闘機であるとしても、それを輸入するということは三菱重工がF-2後継機の製造能力を喪失することを意味する。おそらく日本政府は戦闘機の開発能力を維持するという考え方は放棄するべきであると決心し、このことは不可避であると受け止めているのであろう。

(6) 課題

これまでに述べた日本政府と防衛産業の課題をまとめると、以下のようになる。

- ・国産化の高価格体質——輸入に比べて最大で3倍となる
- ・開発費用を予算内に納めることを重視する余り、装備品の性能が犠牲となる
- ・主要装備品の生産において、主契約企業と下請け企業の間で緊張が欠如している
- ・少数長期生産のため、装備品の価格は上昇する
- ・世界中で生じている防衛関連企業の統合が、ほとんどもしくは全く行われていない
- ・装備品の国際共同開発から日本企業は除外されている(BMDの例外あり)
- ・2002年以降、防衛費は減少している
- ・装備品関連の支出が圧縮され、さらに新規調達よりも整備維持に資金が必要となっている
- ・研究開発費は国際水準に達しておらず、装備品の調達数減少により企業が将来、防衛関連技術への研究開発投資を控える可能性がある
- ・防衛関連部門から撤退する企業も出ており、撤退しない企業においても専門技術が失われつつある

2 どちらへ向かう？

前節で述べた課題の多くは長期にわたって構築されたものであり、その存在も早くは

²⁰ 日本へのF-22売却価格は、1機あたり2億5千万ドルになると見られている。ロイター・ホームページ <<http://www.reuters.com/article/idUSN0530055420090605>> 2009年12月16日アクセス。

²¹ BMDのライセンス生産を米国は拒否しており、これと同様の措置が取られると思われる。

²² Mark Lorell, *Troubled Partnership: A History of U.S.-Japan Collaboration on the FS-X Fighter* (Santa Monica: Rand Corporation, 1995), p.37.

1996年から認識されていた²³。これらの課題を解決するため、日本政府は多くの手段を有している。例えば予算の増加、経費削減、国産化政策の放棄、そして輸出規制の緩和である。

(1) 今日に至るまでの防衛省の施策

政府が防衛費の対GDP1%枠を緩和することは技術的には可能であるが、経済の現況と社会保障制度に対する要求の高まりに鑑みると、これが達成される可能性は非常に低い。予算に制約があることから、防衛省は取得改革による経費削減に集中してきた。1996年に当時の防衛庁は「取得改革委員会」を設立し1998年に報告を出したものの、内容は明らかに効果的なものではなかった。そこで2003年に調達方法の改善を目指した「総合取得改革推進委員会」が設立され、2004年と2005年に中間報告が出された。そして2007年には、取得改革促進プロジェクトチームが設置された。2008年3月に出された報告書では、防衛費縮小下で費用対効果を改善させる多くの手段が概括された。

- ・ 2009年末までに全省規模で装備品のライフサイクルコスト管理を導入する
- ・ 維持整備方法の見直し、一括調達、部品・器材の転活用などにより、対2006年度比2009年度までに9%、2011年度までに15%のコスト縮減を目指す
- ・ インセンティブ契約の拡充²⁴
- ・ 民間委託の拡充
- ・ 有償軍事援助（FMS）の一層の改善
- ・ 技術研究開発の評価プロセスを確立し、生産コストの削減に努める
- ・ 技術交流の促進（軍事・民生の両用技術分野を足掛かりに米国以外の各国との技術交流を推進）
- ・ 3自衛隊の共通装備品の調達一元化を行い、地方調達の効率化も推進する
- ・ 装備品の計画・調達に関する、防衛省内の業務分担を標準化する

これらの対策は理にかなったものであるが、その効果はまだ確認されていない。さらに、取得改革の実行に関しては、防衛省の実績があまり芳しくない。つまり過去における同様の構想は、産業界と運用者の抵抗により完全に失敗している。また本報告書においては、装備品の性能改善について触れられていないことは興味深い。さらに予算内に経費を抑え

²³ Defense Agency (Japan), *Defense of Japan 1996* (Tokyo: Japan Times Ltd., 1996), pp.216-219.

²⁴ インセンティブ契約は2002年に初めて導入された。手続きが煩わしいため、奨励給の支払い請求は2件だけであった。

ることが依然としてこの改革でも強調された場合、再び性能が犠牲となる可能性がある。このプロジェクトチームの報告書は装備品の取得過程に変化と改善を求めるものであったが、防衛産業に関わる他の部分には手を付けていない。つまりここで触れているのはすべて調達に関連する出口対策であり、防衛省にとってより多くの装備品をより安く調達するということが念頭に置かれている。これによって経費が節減され装備品に回る予算が増えるかもしれないが、そうなるまでには時間を要するであろう。また防衛産業にしてみると、非常に困難な時期にさらに悪い知らせが舞い込んだだけである。

(2) 国産化政策の見直し

防衛装備品の国産化政策は、1950年代から固く守られてきた。2000年に通商産業省と防衛庁が設立した委員会は防衛産業と技術基盤を評価するものであったが、国内開発および国内生産の促進を主導的原則として維持すべきであるという報告を出した。2003年9月に設立された総合取得改革推進委員会の中間報告(2004年7月、2005年3月)では、ほとんど進展は見られない。つまり、政府側に真剣に改革に取り組む姿勢が見られないのである。2004年になってようやく防衛庁は、防衛装備品の国産化が重要な理由として過去に繰り返された議論をまた持ち出した。

- ・日本の地理的、国内的条件に適した装備品の取得
- ・先進技術力の維持
- ・装備品の供給
- ・有時における装備品の迅速な取得
- ・維持修理、供給の簡素化
- ・海外から装備品を導入する際に、自国の技術力を交渉手段として用いる

1950年代には、防衛装備品の国産化は当然のことと受け止められていた。当時は、多くの国が包括的な防衛力を自国で維持しようと模索していた。しかし1960年代に入ると、自国単独ではこれを支えることはできないという認識が広がり始めた。そして防衛産業活性化のために武器輸出を増やそうと試みたものの同時に輸入装備品への依存も増加し、国産される装備品は重要なものに限られるようになったのである。日本は様々な理由でこの流れには乗らず、国産化の原則は可能な限り国内で調達するという欲求のもとに継続された。当初この原則は容易に達成できるように思われたが、実際には非常に複雑であった。防衛

装備品に関する統計（新規調達および維持修理用予備品購入）²⁵では、1993～2006年には国産品が調達の90%を占めており、この傾向は1960年代後半から変化していない。しかし国産品の中には、ライセンス生産されたものも含まれている。つまり90%のうち、2007年では23.7%（約5,400億円）がライセンス生産によるものであり、これを除くと国産化率は66%程度となる。経済産業省が国産化の主要部門と位置付け、高度な技術の多くが関係している航空宇宙部門では、1980年代以降では戦闘機が更新されるごとに輸入部品の割合も増加している。これは主として、技術移転に対する米国の態度が硬化したことが原因である。日本の技術力が高くなるにつれ、米国は当初ライセンス生産を許可する予定であった技術について、ライセンス生産を許可しないようになった。

表1 航空自衛隊歴代戦闘機の国産化比率・輸入比率

機種	年代	国産化率 (含ライセンス生産分)	輸入比率
F-86F	1950年代	60%	40%
F-104J	1960年代	85%	15%
F-4EJ	1970年代	90%	10%
F-15J	1980年代	70%	30%
F-2	1990年代	60%	40%

出所：Michael J Green, *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics, and the Postwar Search for Autonomy* (New York: Colombia University Press, 1995), p.33.

これまでも国産化を正当化するために多くの議論が出され、中には説得力を有するものもあった。例えば、スピノフ技術の利益、日米同盟における日本の立場の強化、装備品供給の安定性確保、後方支援、日本の地理的・国内的状況に合わせた装備品の生産力維持、緊急時における装備品生産力の確保である。この中のスピノフの概念は、米国の国防支出額や航空宇宙局（NASA）の予算規模との比較から生じる批判をかかわすために用いられたが、これに対しては異論も多かった。1960年代や70年代にはこのスピノフの議論には説得力があったが、1980年代初頭になると民生技術から軍事技術へのスピノフが通常の形態となった。従って今日では、スピノフが国産化を支持する要因として取り上げられることは少ない。国内の強固な防衛基盤が日米同盟における日本の立場を強めるといった議論も、実例によって証明されたわけではなかった。たとえば、同盟の利益と国内防

²⁵ Ministry of Defense (Japan), *Defense of Japan 2008*, Reference 80, p.540.

衛産業の利益が相反するときは、必ず同盟の利益が優先された(最も典型的な例は、1980年代半ばにおけるFSX国内開発の失敗である)。日本は日米同盟のジレンマ、つまり米国による日本の保護を確かなものにする必要性と、同盟に対して日本が主体的に関与できなくなる危険性の間の均衡を保つことに長期間腐心してきた。しかし国産化政策²⁶の推進によって、このジレンマが緩和されたということは無かった。

供給の安全性という議論は合理的であるが、装備品が高性能化する中では説得力を失いつつある。兵站・補給に関しては、国産装備品の高価格化は予算全体が限られていることから、予備部品の購入が制約を受けることを意味する。また直接比較は必ずしも可能ではないが、国産装備品は輸入品に比べて3倍高価であると考えられている(米国製と三菱重工製のF-15の価格比較)。従って問題は解決されることなく単に変化するだけであり、国内生産力を維持することで得られる利益は失われるのである。日本の特殊事情という主張も、説得的であるとは考えられない。なぜなら、米軍が同じ地域で活動しているからである。緊急時の生産力に関する議論についても、ほとんどの基本的装備品の生産リードタイムを考えると、今日においてはほとんど妥当性がない。装備品の国内生産力の維持は、将来において外国企業と調達に関する協議を行う際に日本の交渉力を高める効果があるという主張もある。しかし、外国企業は日本の国産装備品は価格が高いことを知っているため、その効果がどれほどあるかは不明である。

国産化論があらゆるところで弱体化していることは(国産化論の中には常時弱体なものもあったが)、国産化を再検討する時であることを意味しているのかもしれない。外から観察すると日本は明確で包括的な防衛産業戦略をこれまで持っていなかったが、財政上そして技術上の要因により、国産化論を見直す時期に来ていると思われる。2003年に行なわれた経済産業省の調査で、防衛装備品の国産化に関する議論は終了したように見えた。しかし2008年の防衛白書²⁷には日本の「安全保障上不可欠な中核技術分野を中心に、重点を置いて育成・維持すべき防衛生産・技術基盤の分野を明確化(下線筆者)」する必要性が述べられており、防衛省が防衛産業と技術基盤の見直しを検討していることが示されている。そして現在防衛省は、「真に不可欠な」国内の生産・技術基盤を確立しようとしているのである。これは、日本政府が初めて従来型の国産化という概念から方向転換しようとしている兆候であり、他国が辿ったような専門化への道を追求する兆しであると考えられる。例えば英国は、技術研究の中核拠点形成と「防衛産業政策(Defence Industrial Policy)」の2つの構想を2002年に、そして「防衛産業戦略(Defence Industrial Strategy)」の構想を2005

²⁶ 実際、FSXの事例では、国産化政策は(すでに緊張関係にあった)同盟に負担をかけるものであるという認識に至り、FSXの国内生産を放棄することとなったのである。

²⁷ Ministry of Defense (Japan), *Defense of Japan 2008*, p.377.

年に発表している。日本においても従来型の国産化政策を見直すことによって、過去に経済産業省が行ったものよりも効果的な優先順位決定がなされるのではないかと期待される。このような防衛省発表の重大性は、十分認識されるべきである。これに関して防衛省が経済産業省から独立して作業することはないであろうが、防衛省が防衛装備品の国産化政策を主導するという新しい在り方が垣間見える。防衛省は防衛産業全体を支援するという政策がもたらした経費の問題に、従来以上に切り込む可能性が高い。近年日本は防衛装備品の開発・生産能力に関して、単独で保有するという考えから日米で相互依存するという考え方に移行しているように思われる。BMDはその最たる例であり、ここでの経験が防衛産業基盤の見直しにつながるかもしれない。もし国産化政策が合理化されると、防衛産業の中でも重要度の低い分野の維持に使われている資源を解放することで、重要度の高い部門の安定が達成される可能性がある。ただし、防衛産業の差し迫った要求を満たす可能性は低い。このような見直しには実行に時間がかかるものであるし、多くの既得権利が関係している。第2次世界大戦後、ほぼ10年の空白後に行われた防衛産業の再構築が苦難に満ちたものであったことに鑑みると、防衛産業の能力損失について心配を拭い去ることはできない²⁸。何がしらの補填政策が無い限り、現在行われている調達減少と国産化見直しの組み合わせは、現在既に始まりつつある防衛産業の衰退を加速させるだけである。

(3) 現状と展望

①防衛産業側の要求

日本の防衛産業が切に求めるものは、調達量の増加と、技術入手に関する継続性の確保と改善である。防衛省のみを対象とする装備品の研究開発予算では、先端技術を維持するには不十分となる可能性が高い。予算が増える見込みはないため、これらの目的を達成するための唯一の策は武器輸出3原則の緩和である。

過去30年間にわたって業界側は規制を緩和しようとは何度も試みたが、いずれも成功しなかった。この原因は、世論にあったのではない。武器輸出3原則緩和に対する要求は、当初においては単に企業利益の最大化が目的であったが、現在では経費削減を行いながら国内の防衛産業を維持するためには不可欠なものとなっている。そして武器輸出3原則の緩和は、防衛産業基盤の合理化の中で各防衛関連企業が協力するために重要な呼び水となると考えられる。さらに米国は防衛・安全保障分野において、日本に対して資金面も含めたより多くの貢献を求めている。米国の要求（集团的自衛権の承認等）の中には、憲法を改

²⁸ 武器生産は、すべて1945年に停止した。海軍軍備の建設は1953年に再開され、航空機の生産は1954年に再開された。

正せずに実行することは非常に困難なものもあり、現在または将来の政府が国会の両院で3分の2以上の賛成を得るに必要な世論の支持を得られるかは不透明である。米国の要求を達成するためにイラクを掴むような行動に出るよりは、日本は武器輸出3原則を緩和して技術協力をさらに進展させ、それに防衛産業基盤の大幅な見直しを結びつけることで、米国からの新しい外圧に対処することが可能である。そうすると米国が主張するように、防衛費の増額よりは経費削減を行うことで日本はより効率的に予算を使うことができるといふ議論が交わされるであろう。さらに日本政府が、日米同盟の健全性のためには武器輸出3原則の緩和が欠かせないという印象を形成することができれば、日本の世論に大きな影響を与えたと考えられる。

②変化の兆し

日本では防衛が政治的に微妙な問題であったため、あたかも熟練釣り師がサケを水面に誘い出すときのように高級幹部が意見を表明し、一時的な対応を長期にわたって続けるという形で政策が変更されてきた。こうして出される見解は世論を変化に慣れさせるためのものであり、このような形で政治的な原理・原則は変更できるかもしれない²⁹。佐藤元首相と三木元首相による武器輸出禁止は、原則である。武器輸出について様々な見解があったが、武器輸出3原則を見直す場合には予備的見解をあらかじめ出しておく方が良くであろう。なぜならばこの問題は非常に機微なものであり、見解を述べる者は世論の反対があった場合の逃げ道を用意しておくべきだからである。2007年5月に久間防衛大臣が、武器輸出3原則を巡る状況が果たして有益であるのか、そろそろ検討するべき時に来ていると発言したとの報道があった(もっとも内閣官房長官は、これは政策変更を示すものではないと直ちに否定した)。平和・安全保障研究所(RIPS)と東京財団が、最近、防衛装備品の輸出規制緩和を支持する報告書を発表した。特に東京財団は、経費と技術の両面から国産化政策を見直す必要があると強調している。2009年3月に経団連防衛生産委員会の事務局長は、輸出規制が日本の防衛産業が停滞している原因であると述べている³⁰。東京財団から発表された報告書の主要共著者3人は、「安全保障と防衛力に関する懇談会」の構成員であり、その報告書の考え方が新しい「防衛計画の大綱」の策定過程で議論されることは確実である³¹。しかし政治とは可能性を模索する技術であり、彼らの提案が最終的に反映されるかどうかは定かではない。2004年に首相に提出された懇談会の報告も、防衛産業基

²⁹ 原則、見解、および防衛政策の作成については次を参照。William Shaw, *Japanese Foreign Military Sales (FMS) Program* (Washington DC: Federal Research Division, Library of Congress, 1986), p.5ff.

³⁰ "Japan Export Ban Leaves Industry at a Standstill," *Jane's Defence Weekly*, 4 Mar 2009.

³¹ Research Division, The Tokyo Foundation, *Japan's New Security Strategy: Multilayered and Co-operative Defense* (Tokyo: The Tokyo Foundation, 2008).

盤と武器の輸出について同様の推奨を行っている。ただしこれらは最終的に、防衛計画の大綱に織り込まれなかった。それから5年経った現在においても、防衛産業基盤が未解決なのはそのためである。

もっとも、明るい話が無いわけではない。2009年5月に東京で開催されたシンポジウム³²で自由民主党および民主党からの出席者が、新しい「防衛計画の大綱」においては武器輸出3原則を緩和し、日本が装備品に関する国際共同計画に参加できるようにすべきであるという考えを示した。両党からの出席者はともにその理由として、日本の防衛産業が直面している装備品と研究開発に関する経費増加を挙げている。また最近、日本が外国との間でより多くの共同開発、共同生産が可能となるように規制を緩和することを決定したという報道があった³³。しかしこれは、世論の反応を観察しようという予備的なものであったと思われる。これが今後、どのように展開するかは不明である。「防衛計画の大綱」は6月末か7月初頭が期限であるが、日本政府が最終的にどの方向へ進むか判明するまでに数カ月の協議期間があるとみられる。最終的に、10月中旬にも実施される衆議院選挙が優先されるかもしれない³⁴。平和主義を標榜する公明党が政権の維持に関与するようであれば、さらなる議論が進まない可能性もある。また2大政党のいずれかが立場を変えてこの問題が政治論争化すると、やはり防衛装備品の開発・生産を巡る改革は頓挫することもあり得る。

③実現可能性

防衛産業政策の見直しと武器輸出3原則の緩和が決定されると、まず後者において影響が出るであろう。防衛産業と技術基盤に関する徹底した検討は簡単なことではなく、完了するには数年、それを実行するにはさらに年月を必要とする。英国は2002年に「防衛産業政策」を策定したが、これが「防衛産業戦略」に発展するまでに4年を要しており、現在未だにそこに記載された項目を実施中である。日本の防衛産業に関しても、支援の対象を選別するという難しい問題が現在検討されており、その結果として選に漏れるものも出てくる。防衛産業（そして政府）はこの検討の進展、そしてさらには装備品の国際共同計画の推進を求めている。ただし武器輸出3原則緩和に関する議論では、装備品輸出の具体的な方法に焦点を当てたことはなかった。過去において、国内の防衛関連企業が海外のみで

³² NPO 法人ネットジャーナリスト協会主催、第2回安全保障シンポジウム「米国オバマ政権と日本の安全保障政策」2009年5月13日、於経団連会館。

³³ 日本経済新聞ホームページ <<http://www.nni.nikkei.co.jp/e/fr/tnks/Nni20090523D23JFF05.htm>> 2009年12月17日アクセス。

³⁴ なお本稿脱稿後の2009年8月に衆議院選挙が実施され、「防衛計画の大綱」の改定は2010年に先送りされることが決まった。

装備品の販売を認められた場合の、世界市場の占有率は過大に見積もられていた。そして最近の武器輸出規制緩和に関する報道により、数年以内に日本が主要な武器輸出国になるという極端な議論が進んでいる。これは今日の世界情勢を考えると、非現実的な話である。日本が主要武器輸出国となるという主張や、そう遠くない将来にプラットフォームの輸出国となるという考えに対しては、反証がいくつか存在する。

まず最大の要因は、米国の動向である。特に航空宇宙分野で、日本は米国の防衛関連企業にとって利益が上がる市場であり、米国はこれまで何度も日米同盟を持ち出して日本の航空機国産化に向けた意思をくじいてきた³⁵。日本の技術力向上に対する懸念から、FSXの場合には米国が調達する意志のない戦闘機の日米共同開発を了承するよう、日本に対して米国から圧力がかけられた。そしてこの共同開発には、技術移転が伴うものと予想されていた。過去の経験からすると、日本が米国の防衛関連企業にとって潜在的なライバルになろうとすると、米国はこれに強く反対するであろう。一方で米国企業はこれまで以上に日本の技術を手に入れた米製武器に組み込み、それを輸出することを歓迎するであろう。しかし日本が主役となろうとする動きには、米国は強く抵抗する可能性が高い。

次の問題は、日本の主要装備品の価格である。国産化と「住み分け」政策、そして意図的な少量長期生産がもたらす現時点での日本の装備品生産価格は、世界市場で太刀打ちできる水準ではない。日本の防衛関連企業は、防衛省が毎年割り当てる量の注文を受けることに慣れているため、海外の顧客が求めるペースで主要装備品を生産するだけの能力を持っていないのが現状である。さらに日本製の武器は実戦を全く経験しておらず、また予算内で開発することが性能向上よりも優先されており、運用上の信頼性が生まれるような状況にない。技術だけを取り出して評価することも可能であるが、一般に海外の顧客が武器について知りたがるのは、それが実戦で使用されたことがあるかどうか、または実戦での経験が豊富な外国の軍隊に採用されているかどうか、ということである。これができない場合には武器の性能を検証するために、それを製造している国の軍や政府との関係構築を模索する。しかし日本の国内世論を考えると、このような関係を日本で構築することは政治的に困難であろう。加えて海外の潜在的な顧客にとって、日本の武器輸出政策がいずれ転換されてしまうのではないかと供給の安全性に関する懸念も存在する。法制化を伴わない武器輸出政策の変更は、顧客に不安を与えるだけである³⁶。これらの理由から、当初の武器輸出3原則の緩和はサブシステムで日米の業界間の協力関係を構築する可能性が高い。そして最終製品のマーケティングと販売には日本企業は積極的に関与せず、同様に

³⁵ Green, *Arming Japan*, pp.158-9.

³⁶ この理由と、明確性を確保するため、立法が必要であると提案する者もいる。これは政治的に達成することが難しいことが証明されよう。

外国政府との研究開発における協力関係を構築するのは、企業ではなく防衛省の役割となるであろう。これらを通じて、技術の取得による日本の防衛産業の能力向上、そして国際共同開発計画参加への道が開かれるのである。米国以外では、日本の防衛関連企業の知名度は低い。国際共同開発計画への日本企業の参加を受け入れようとする海外企業と、日本の防衛関連企業が戦略的な協力関係を構築するには時間がかかると思われる。

(4) 欧州の事例

日本には、武器輸出3原則の緩和を米国に限定しようとする動機が明らかに存在する。なぜなら武器輸出3原則の緩和は日米の健全な同盟関係に関連しており、現在既に2つの例外事例が存在することから、現状を大きく変更することにならないからである。しかし、様々な理由からこれは誤りである。日本は過去日米関係においては、同盟からの解放と同盟がもたらす拘束という間での均衡を追求してきた³⁷。そして日本の防衛産業を米国のみとつなげる武器輸出3原則の緩和は、このような日米関係を大きく損なうことになるであろう。米国は明らかに日本の技術を取得することに熱心である一方、日本企業が米国企業の競合相手となることも懸念している。そして技術面での協力関係においても、日本を従属的な地位に留まらせたがるであろう。また過去には米国議会は、日本への技術流出を懸念していた。

米国は唯一の協力者でも、また常に最良の協力者でもない。米国も協力を拒むこともあれば、米国は日本が必要とする技術を有していないこともあり、また日本に対して技術を開放しないこともあるであろう。魅力的な国々と組んだJSF開発計画の成功によって、米国も魅力的な協力者と映るかもしれない。しかし欧州の業界指導者の言葉を借りると、米国との協力は「象と一緒に寝る」ようなものである。象と並んで寝ることはできるが、夜に象が寝がえりを打って自分に押ししかかってくるかもしれないことを忘れてはならない。米国と国際共同開発を行っても、計画の最終段階で完成を待たずに米国は計画から脱退するという例は、枚挙にいとまがない。国際共同開発は結婚のように妥協が必要であり、欲しいものが手に入らないことは日常茶飯事である。自国のみで開発を進めることができる米国は不満をつのらせ、単独での開発を選択する場合もある。

さらに米国との共同開発で不利な面は、情報開示制度である（International Traffic in Arms Regulations: ITAR）。目的は崇高なものであるが、実行に関しては要領を得ず、時間を空費する。英国はJSF計画ではレベル1の協力者であり、開発段階で20億ドル³⁸を支出してい

³⁷ Green, *Arming Japan*, p.22ff.

³⁸ 2005年価格。Defence Committee, House of Commons (UK), *Future Carrier and Joint Combat Aircraft Programmes*, Second Report of Session 2005-06 HC554 (London: The Stationary Office Limited, 2005),

るが、それにもかかわらず JSF のソースコード開示に対して世論に大きな不満がある³⁹。この問題は解決され英国は必要な言質を得たと報じられているものの、これが十分なものであるか疑問を呈す者もいる⁴⁰。さらに議会による技術移転の承認というもう1つのハードルがあり、そこで当初の計画が変更された場合、政府当局間でその尻拭いをするはめになる(このようにして物事が変な方向に進むという好例が FSX 計画である)。米国との共同開発を経験した者の多くが、生産を複雑化し技術移転を阻害する米国による「ブラックボックス」を体験したことがあると証言している。

最後に、米軍は軍の規模がずば抜けて大きいので、米国との共同開発は運用要求が異なる小国には適さない開発内容となる可能性がある。数年前に米国は海上自衛隊に対して、米国が開発したハルソナーを採用するように持ちかけたが、このソナーは大きすぎるために、それを搭載した日本の艦艇が転覆する可能性があった。米国が欧州諸国と共同開発をしようとするのは、まさに JSF のような高価なハイテク計画であって、このため日本もより広範に武器輸出3原則を緩和する必要に迫られている。他国を排除しながら日米の協力を追求するような枠組みは、それがどのようなものであれ機能しないと考えられる。もちろん歴史的経緯、日米同盟が果たしている重要な役割、米国による日本の安全保障に対する担保があるため、日本が関与する国際共同開発の大部分は、十分な資源と先進技術を持った米国を相手とすることは避けられない。しかし武器輸出3原則の緩和において、日本は欧州諸国との協力を除外すべきではない。技術力または将来における共同研究開発の条件において、欧州の方が米国よりも優れている可能性もあり得るからである。欧州諸国は国際共同開発において長い歴史を持ち、1990年代の市場統合よりも前から存在していたが、市場統合によってさらに活性化された。欧州の産業界と政府は相当の時間と労力をかけて、安全性、知的所有権、供給の安全保障に関する難問を克服してきた。概して欧州諸国は米国よりも技術移転に開放的であり、かつ、共同開発や武器の販売にとってそれが不可欠だと認識しているからである。

(5) 管理手法

日本が武器輸出3原則を1967年に導入した際、西側諸国の武器管理制度の主な目的は、

p.28, p.EV19, p.EV41.

³⁹ テレグラフ・ホームページ <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1513065/Computer-codes-row-threatens-12bn-jet-order.html>> 2009年12月17日アクセス。

⁴⁰ 英下院軍事委員会は、セキュリティレベルが高いことを理由に、MODが技術移転の保証を有するJSF MOUの補給品を開放することを拒否したと指摘し、実際に開放がどのようになるのか心配していると述べた。Defence Committee, House of Commons (UK), The Defence Industrial Strategy: Update, Sixth Report of Session 2006-07 HC177 (London: The Stationary Office Limited, 2007), p.26.

重要な技術が共産主義国の手に渡らないようにすることであった。その後、大きな変化が生じた。米国と欧州は非常に優れた包括的な武器輸出管理制度を策定し、そこでは人権問題、紛争地域であるか否か、最終用途、そして技術移転などが考慮されている。共同開発事業に適用されるこの管理制度に日本が参加できるようにする必要があるが、これはそれほど困難な作業とはならないであろう。日本はすでに大量破壊兵器（WMD）の管理を通じて、武器輸出管理制度を良く理解しているからである。

3 その後の行く先は？

(1) 再構築／統合

欧米では冷戦の終結が契機となり、防衛産業が大幅に再編された。既に述べた理由から日本はこの影響を受けなかったが、海外の主要国との国際共同開発で重要な役割を担うのであれば、同じような防衛産業の再編を行う必要がある。現在では三菱重工のみが世界の主要防衛関連企業と肩を並べる地位にあるが、それでも民生部門に対する防衛部門の割合は同等の外国企業よりもはるかに小さい。もし日本政府が防衛産業基盤の合理化を決定するならば、同時に企業統合を進め、日本の有力企業を外国の有力防衛関連企業にとって魅力的なものとする必要があるであろう。これにより、日本の防衛産業の費用対効果も改善されると考えられる。毎年少量ずつという装備品調達慣行は、防衛産業の生産能力低下につながっている。従って国際共同開発において日本が必要な役割を担うならば、ある程度の企業統合は避けられない。日本における防衛関連企業の統合がどのような形になるかは不明だが、1つの考え方は、「重工業」各社（三菱重工、川崎重工、石川島播磨重工、富士重工、そして「重工」企業ではないが三菱電機）の防衛関連部門を「日本防衛技術会社」のようなものに統合し、国際共同開発に日本が関わる際の一元的な窓口となるというものである。この結果として専門技術が集中的に蓄積され、最終的に生産効率化も達成されよう。ある意味では、これは論理的には「住み分け」の次の段階に位置付けられる。これら企業は政府による企業統合化への圧力に抵抗するかもしれないし（1950年代に自動車や工作機械の製造業者が抵抗した）、武器輸出に対する反対がこのような統合化の動きを阻止する可能性も強い。

このようにして設立される新会社は、現在の重工業企業による共同所有の形を採ることで相互に緊密な関係を維持することが可能となり、民生技術の継続的な「スピノン」も確保される。他の分野の民生技術を活用するためにも、この新会社は他部門の産業と密接な関係を築く必要がある。しかしそのような企業統合は、防衛産業基盤の検討が完了し、

日本の安全保障にとっての重要項目が決定された後に慎重に行うべきである。将来的には、海外の防衛関連企業に日本企業が投資しているかもしれない。これは今でも禁止されている訳ではないが、許可を求めても得られないであろうという暗黙の示唆がある。しかしながら日本企業によるそのような外国企業への投資は、適切な相互関係がなければ外国政府が反対するであろう。そして日本企業はそのうち、過去のアグスタ・ウエストランドや現在のMBDAのような合弁企業に参加するようになるかもしれない。同様に外国からの日本の防衛産業への投資は、長期的に考えると欧米企業にとって魅力的であろう(日本市場に貢献するというよりも、日本の技術を取得する目的のため)。しかし短・中期的にみると、外国企業は買収よりも日本企業との提携関係の道を進むものと思われる。もっとも防衛関連企業の統合が進み上に述べた経路を進むことになれば、外国企業による日本の防衛産業への接近は選択肢とならなくなることも考えられる。ただし軍民両用技術を持つ日本の「民生」部門企業への投資または関与は、外国の防衛関連企業の目には魅力的な投資機会と写るかもしれない。

(2) その他の分野

政府レベルでの共同開発では、供給や情報の安全保障についてさらなる作業が必要となるが、前項で述べたような例は大規模な業界再編が行われた欧州においては既に存在している。欧州では、域内の防衛関連企業が国際市場で競争するのに十分な規模と技術を維持できるように、各国政府がそれぞれ自国の能力の一部を放棄することに同意したのである。しかし企業レベルでの共同開発については、輸出規制が明確である限り、供給や情報の安全保障が制約となることはない。このことは、特に民生技術が防衛分野に適用される場合に当てはまる。もっとも日本の現状では民生技術の防衛分野への適用に関して輸出規制が不明確であり、このため日本の民生部門企業が防衛分野への技術輸出に躊躇する可能性がある。従って輸出規制の緩和は日本の防衛産業基盤を強化し、防衛分野に参入する企業数を増加させるとと思われる。

結びに代えて——このままの状態でしたらどうなるか？

もし日本が武器輸出3原則を緩和しないとすれば、日本の防衛産業と防衛力の行く末は厳しいものとなる。防衛予算の増加が望めない中、日本の防衛関連の研究開発は低水準に留まる可能性が高く、また取得改革で予算が縮小される中では防衛関連企業が自己資金を研究開発に充当しようとする意欲も低下するであろう。さらに輸出に関する規制が緩和されないと、防衛産業基盤の合理化には強い反対が予想される。利潤確保の観点から企業の防衛関連分野からの撤退傾向は強まり、その結果防衛産業の技術基盤はこれまで以上に低下するであろう。そして設計と技術に関する専門技量の空洞化は継続し、最終的には防衛産業基盤の事実上の再構築が行われるかもしれないが、これは経費節約が動機である。そうすると先端技術は大変高価になる傾向があるので、日本は先端技術力の維持を願っているにもかかわらず、日本は先端技術力を喪失することになる。

(John Palmer 前客員研究員。英国・王立統合軍防衛安全保障問題研究所 [Royal United Services Institute for Defence and Security Studies: RUSI] 客員研究員)