



## はじめに 二元的な国防予算

本年 10 月末、朴槿恵・韓国大統領は国会における予算案施政演説にて、相次ぐ防衛産業と軍の調達をめぐる不正を「利敵行為」だと非難し、その根絶に向けた強い意志を示した<sup>1</sup>。それに先立ち検察は、救難艦の戦力化遅延を引き起こした装備の納品にかかわったとして、防衛事業庁の前事業部長など 2 名を拘束している。そのほか国産魚雷の欠陥などが相次いで指摘され、韓国では武器事業を担当する国防部の外局、防衛事業庁への批判が高まっていた。

武器事業の「閉鎖性」と「専門性」不足等、諸問題は正—それが大統領の強い意志を受けて国防部から示された方針である<sup>2</sup>。過去の経緯からこれらは 2 つの違和感を生じさせる。第 1 に防衛事業庁設置の動機はそもそも不正を防止する透明性確保だった。透明性確保のために設置された機関が何故にいま「閉鎖性」を指摘されなければならないのか。第 2 に「専門性」向上は、従前から国防部が調達と開発における軍の役割を拡大すべく打ち出していた点だった。この問題は不正防止よりも、軍と防衛事業庁の関係調整であろう。

実は上の方針の背景には、防衛事業庁設置（2006 年）によって予算に関する国防部の権限が縮小したという事情がある。現在、国防費のうち武器や装備品の調達と開発にあてる「防衛力改善費」を国防部は所管していない。防衛事業庁が国防部の外局でありながら、高い自律性をもってこれを所管してきた。

これから説明する当初の議論に基づけば、こうした二元的な制度の目的は、透明性向上だったはずである。しかし実際に防衛事業庁が優先してきたのは防衛産業の育成だった。そして防衛事業庁の「専門性」向上は、政策や計画を立案する機能を外し、そ

の執行という専門に役割を限定させようとする議論である<sup>3</sup>。これは武器導入での影響力を制約された軍の不満に基づく指摘であろう。

そのほか近年の国会の役割拡大もあいまって、武器導入をめぐる政策決定の過程は変化した。本稿は防衛事業庁の沿革から、この点をみていきたい。

## 1 不正防止から産業育成へ：事業庁設置の動機

防衛事業庁は上で触れた通り（1）防衛力改善費を所管するほか、（2）武器事業の根拠となる国防中期計画（防衛力改善分野）の作成、（3）武器や装備の試験評価、（4）研究開発機関（国防科学研究所と国防技術品質院）の監督を担ってきた。こうした幅広い役割を与えられるに至った発端は、約 10 年前にさかのぼる。

2003 年 12 月 23 日、同年に就任した盧武鉉大統領は、不正が多発したとして調達システム全般の再検討を指示した<sup>4</sup>。これは政権を準備する引継委員会が指摘していた「軍内部でのみ獲得事業（訳注：武器導入）を検討、推進していることに対する外部の批判的な認識」<sup>5</sup>を反映したものと言ってよからう。国防部が進めていた米国製戦闘機（F-15K）導入への進歩系勢力の批判を受け、引継委員会は監査院による事業の監査を申請するという異例の行動さえとっていた<sup>6</sup>。米国からの武器輸入をめぐる論争が、透明性確保のためとする機構改革に結実したのである。この改革により国防部と軍は武器の開発と調達に関する影響力を大幅に制約されることになる。

翌 2004 年 8 月に開かれた国防部と大統領府、国会国防委員長、政権党（当時はウリ党）の協議では国防部内の新部署が開発と調達を統括する案も残

されていたが、他方で国務総理室傘下の機関に関連する権限を移管する案さえ浮上していた。最終的に国防部の外局として新機関を設置し、権限を集中させる方向で合意を見た<sup>7</sup>。この妥協で設置された新機関が防衛事業庁である。

その後も国防中期計画は引き続き国防部で作成すべきとして、防衛事業庁に高い自律性を与えることへの反対が政府内で続いていた<sup>8</sup>。しかし国会に提出された「防衛事業法」案（防衛事業庁を設置する法案、2005年8月提出）は、国防部長官の事後承認を受けるとしつつも、国防中期計画は防衛事業庁長（長官に相当）<sup>9</sup>が作成するものと規定したのである。

同規定に対する疑義は、法案を審議した国会国防委員会でも継続した。その結果なされた法案修正により、国防部長官の役割に国防中期計画作成の指針を防衛事業庁に示すことも加えられている<sup>10</sup>。しかしこれが実質的影響力を担保したとは考え難い。従来、陸海空軍の戦力企画参謀部と国防部の各部署などを経ていた中期計画の審議過程は、防衛事業庁内にほとんど集約されることとなったのである<sup>11</sup>。

1970年から韓国の武器開発の中心にあった国防科学研究所もこのとき、防衛事業庁の監督を受けることとなった。防衛事業法はまた、産業振興や貿易に必要な技術趨勢の調査や分類を担う機関として国防技術品質院を新設（国防科学研究所にあった機能を分離し独立）、同様に防衛事業庁の監督下においた。

他方で、こうした強力な権限が与えられる契機となった当初の批判に応え、防衛事業庁が武器事業の透明性向上を優先させてきたとは言えまい。そもそも防衛事業法が示す事業推進の原則において「透明性」確保は4番目に過ぎず、第1原則は「国産化推進」となっていた（11条）。この原則通り同庁は、防衛産業の育成に注力していく。軍の閉鎖性への批判は、同設置に向けた動きの契機にすぎなかったであろう。実際に発足から2年後、ヘリ事業をめぐる産業育成を優先する防衛事業庁と、戦力低下をおそれる陸軍の対立が顕在化する。

## 2 攻撃ヘリ：防衛事業庁と陸軍の競合

2009年度の予算審議で陸軍参謀総長は、防衛事業庁が開発を目指していた国産攻撃ヘリ（KAH: Korea Attack Helicopter）について戦力化に時間を要すると指摘し、戦力の空白を避けるためには「大型攻撃ヘリ」が必要だと述べた<sup>12</sup>。この議論における大型ヘリとは米国のアパッチ（AH-64）であり、KAHは中型とされていた。陸軍は事実上、KAH導入を否定したのである。

陸軍と防衛事業庁との立場の違いを顕在化させたのは、イラクとアフガニスタンでの戦争だった。国会国防委員会の2009年度国政監査で議員から提出された資料によると、韓国政府が米国製攻撃ヘリAH-64輸入（有償軍事援助）に向けた接触を開始したのは前年、2008年4月だったという。実は同月、米国の陸軍航空局長が、イラクとアフガニスタンのためのローテーションで1個戦闘航空旅団（CAB: combat aviation brigade）が不足していると述べ、その背景として、CABの1つが韓国防衛に専任していると指摘している<sup>13</sup>。韓国政府がAH-64輸入に動いたのは、在韓米軍の同機種削減が確実となったためだったのだろう。

実際に数ヶ月後、在韓米軍は2つの攻撃偵察大隊（ARB: Attack Reconnaissance Battalion）のうち1個（24機のAH-64）を、イラク派遣に備えコロラド州に再配置すると公式発表する<sup>14</sup>。北朝鮮に対処する米軍のAH-64が半減したのである。前出の陸軍参謀総長のKAH否定発言から間もなくのことだった。

企画財政部（財務省に相当）からも開発の不確実性を指摘された防衛事業庁は、KAH開発予算の政府予算案への計上に失敗した<sup>15</sup>。強力な権限を持つ防衛事業庁にとっても、軍の反対する装備導入を進めることは容易ではなかったのであろう。しかし、防衛事業庁には予算編成のほか、非公式な目標実現の経路があった。それは、政府案になくとも国会国防委員会がKAH予算を計上することである。

このとき陸軍の方針は、高価なAH-64を輸入する代わりに、国産ヘリをKAHではなく、より廉価な既存の小型機とすることだった。国内産業の利益が小さくなる陸軍案は、国会国防委員会で反対に直面

する。何人もの所属議員の選挙区または近隣地域には、KAHの基礎となる国産輸送ヘリ事業に参加する企業や、やはり未確定だった国産戦闘機開発に加わる可能性が高い業者（国産超音速練習機T-50の関係企業）が立地していたからである<sup>16</sup>。

ただしKAHのように政府案にない費目を加えることが、韓国国会の原則的な役割なのかについては、議論の余地があろう。民主的な議会の役割として、政府が設定した費目の認否は一般的だが、費目を追加することは必ずしもそうではないからである<sup>17</sup>。

確かに韓国と同じ大統領制の米国では、議会が国防省の求めない装備の調達を図ってきたことが広く知られている<sup>18</sup>。国庫資金の出入りを管理する役割があることを根拠として米議会は、政府が求めない事業の費目も設定できると考えられてきた<sup>19</sup>。

しかし韓国国会に国庫管理の役割は与えられていない。実際、憲法57条によると「国会は政府の同意なく、政府が提出した支出予算の各項の金額を増加したり、新たな費目を設置したりすることはできない」ことになっている（この文言は1948年の制定から修正されていない）。韓国国会も本来、原則的な役割は予算案の認否にとどまると想定されていたと考えられる。

それでも近年、韓国の予算過程において国会が政府案にない費目を設定する例が頻繁に指摘されている<sup>20</sup>。上の条文は「政府の同意」があれば国会で費目を設定できるとも読め、これが原因なのかもしれない。予算法案は一定の時期までに必ず成立しなければならない以上、費目追加にも政府が「同意」しない余地は少ない。

こうした国会の役割拡大の流れを受け、国防委員会は2009年度予算審議で、政府案になかったKAH開発のための予算、10億ウォンを計上した<sup>21</sup>。その結果、同年度中に防衛事業庁はKAH実現可能性調査を開始することができた<sup>22</sup>。KAH事業は、国会国防委員会によって継続したと言って良い。当該事業は翌2010年度の政府予算案でもやはり計上されず、国防委員会が付け加えた<sup>23</sup>。

結局、2010年度予算のKAHは、費目追加そのものの疑義が提起され本会議通過までに削除された<sup>24</sup>。しかし代わりに政府は、次年度以降の予算

で国防委員会の要求に応える確約をする。同年度予算が成立して2週間あまり後、同年1月21日に韓国政府の航空宇宙産業発展審議会議は、KAH開発を含む「航空産業発展基本計画2010～2019」を議決した<sup>25</sup>。これにより翌11年度からKAH開発予算が政府案として継続的に計上されることとなった。

### 3 改革と展望

間もなくして国防部は、武器事業における主導権を回復する方向で防衛事業庁の改革を進めることになるが、それはKAH開発確定に至る経験を踏まえた動きだったと考えられる。改革の主要な内容は第1に防衛事業庁の機能を執行に限定することであり、第2に同庁の文民化だった。またKAH問題とは異なる文脈から生じた第3の点として、試験評価における合同参謀本部の役割拡大も改革に含まれる。以下、これらを順に説明していきたい。

まず第1の防衛事業庁の機能限定であるが、同庁は政策や計画の立案で自律性を持っていたため、陸軍と異なる方針を国会で推進できた。例えば2009年度予算審議において、陸軍がKAHに否定的姿勢を示していたにもかかわらず、国会国防委員会に対し、同事業の予算計上を暗に求める防衛事業庁長の発言があった<sup>26</sup>。この動きは、軍から自立して武器事業を立案する機関でなければ考え難い。

こうした機能の中軸たる国防中期計画の作成を、防衛事業庁から国防部に移管する改革方針が示されたのは、KAH開発確定から数ヶ月後、2010年6月のことである<sup>27</sup>（同方針に基づく改正防衛事業法は2014年5月成立）。また、やはり防衛事業庁を執行機関に改編するためとして、国防科学研究所と国防技術品質院の監督も、防衛事業庁から国防部に移管された。移管により、研究開発の政策的な方向や、必要技術の決定を国防部で行うこととなった<sup>28</sup>。国防部は防衛事業庁の役割を執行に限定することで自律性を制約しようとしたのであろう。

次に第2の点、文民化について述べたい。これは防衛事業庁を軍人ではなく文民が主導するようにすることである。

韓国では、防衛事業庁の軍人が産業と癒着する可能性があるとの疑義が根強い<sup>29</sup>。近年の監査院による監査でも、規定に反する形での防衛産業への軍人の再就職が指摘されている<sup>30</sup>。また 2009 年度予算で KAH をめぐって陸軍と対立した防衛事業庁長は陸軍出身であり、「白頭事業」<sup>31</sup>や国産輸送ヘリなどの武器事業を担当してきた<sup>32</sup>予備役少将だった。

武器事業と産業の距離をとることで軍側の主導権を確保するのならば、これにかかわる人員の文民化が必要となる。実際、国防部が改革方針を示した後、防衛事業庁の文民化が進んだ。初代から 4 代まで（2006 年 1 月～2010 年 8 月）の庁長はすべて予備役将官だったが、改革の開始後は文民の就任が続いている（5～7 代が財政經濟部および企画予算処出身、現在の 8 代庁長は国防科学研究所で長年にわたり研究職として勤務）。

他方で、防衛事業庁の人員全体としては、文民化はあまり進展していない。事業の「透明性」向上などの目的で、同庁を文民化する計画は発足初年からあった。しかし文官を増やすことは、政府全体で進行する公務員の定員抑制政策とは逆方向となる。それもあって文民化は遅延し続けた<sup>33</sup>。

防衛事業庁は人員の文民比率 70%を目指しているものの現状は 50%程度だという<sup>34</sup>。この比率はおそらく発足以来大きく変わっていない。最大 1700 名余りの防衛事業庁の定員のうち、約 900 名以内が軍人に占められる配分が続いている<sup>35</sup>。

最後に第 3 の試験評価であるが、これも軍の主導権確保のための重要課題だった。防衛事業法改正の目的には「使用者」の観点による最終点検をできるようにすることも含まれる<sup>36</sup>。逆に言えば防衛事業庁は、「使用者」たる軍の観点から疑問が残る試験評価によって武器導入を進めてきたのであろう。

改革法案の提出後の問題ではあるが、最近の防衛事業庁批判で取り上げられている国産魚雷も「使用者」からの疑義が提起された例である。2009 年 6 月に防衛事業庁は、国産魚雷の開発が完了したものとして第 1 次生産計画の承認を国防部長官から受けた<sup>37</sup>。しかし 2012 年、生産された魚雷を実際に

艦艇から発射したところ命中率が低く、海軍が防衛事業庁に改善を求める結果に至る。改善完了を防衛事業庁が発表したのは 2014 年 5 月のことだった<sup>38</sup>。

改正防衛事業法は、こうした試験評価における問題是正を目指すことになる。ただし、試験評価の権限を防衛事業庁から外すことは、同庁発足前の仕組みに近づくことではない。この改革で国防部は、近年重視されている三軍の統合性も考慮しているためである。

改正法に基づく「使用者」の観点からの試験評価に各軍は関わることになるが、最終的に判定するのは合同参謀本部である。これは「武器システムの統合運用性」を考慮した仕組みだという。また法改正前に国防部が担当していた企画段階における「所用」（武器システムの機能や必要な時期、必要量）決定も、改正防衛事業法により合同参謀本部に移管される<sup>39</sup>。改革を通じて国防部は、合同参謀本部の役割拡大も意図していたのである<sup>40</sup>。

以上みてきた通り「軍内部でのみ」進められていると批判されていた武器事業は、大きく変化した。予算への影響力を拡大しようとしてきた国会、産業や地域の影響、機関の文民化、合同参謀本部の強化など、防衛事業庁の改革は、韓国における政策決定過程を展望する上で多くの示唆を含んでいる。

(12 月 7 日脱稿)

<sup>1</sup> 「2015 年度予算案大統領施政演説」2014 年 10 月 29 日。

<sup>2</sup> 『国防日報』2014 年 10 月 29 日。

<sup>3</sup> 『国防日報』2013 年 8 月 30 日。

<sup>4</sup> 防衛事業庁『新しい出発、防衛事業庁 1 年の成果と誓い』（2007 年）、22 頁。

<sup>5</sup> 第 16 代大統領職引継委員会『第 16 代大統領職引継委員会白書：対話』（2003 年 3 月 17 日）165 頁。

<sup>6</sup> 同上、406 頁。

<sup>7</sup> 『国防日報』2004 年 9 月 1 日。

<sup>8</sup> 国会国防委員会会議録、2005 年 11 月 10 日、6 頁。

<sup>9</sup> 現地語では防衛事業庁「長官」ではない。韓国において「長官」は大臣にあたる用語。

<sup>10</sup> 国会国防委員会会議録、2005 年 11 月 28 日、14 頁。

<sup>11</sup> 防衛事業庁前掲書、26 頁。

<sup>12</sup> 2008 年度国政監査国会国防委員会会議録、2008 年 10 月 13 日、13 頁。

<sup>13</sup> “Mundt: Another Aviation Brigade Needed to Sustain Deployments,” *Inside the Army*, April 21, 2008.

<sup>14</sup> “DOD Approves Restationing of Apache Battalion,” *US Fed News*, November 16, 2008.

<sup>15</sup> 防衛事業庁長の発言。国会国防委員会会議録、2008 年 11 月 17 日、20 頁。

<sup>16</sup> 国産輸送ヘリおよび T-50 練習機の担当業者の立地と、2009～2010 年度予算審議時の国会国防委員会会議録に KAH 予算計上を求める発言がある各議員の選挙区を照合した。国産輸送ヘリおよび T-50 の担当業者名は次の情報に基づく。韓国宇宙産業振興協会『航空宇宙』2007 年秋号（10 月）9 頁、“F/A-18 and EA-18 Remain Top Applications for F414,” *Forecast International Defense Intelligence Newsletters*, June 26, 2008; “General Electric F404/F414 Programs Still a Mainstay of Fighter Progr,” *Forecast International Defense Intelligence Newsletters*, April 20, 2010; “Firstec Co., Ltd. – History,” *Datamonitor Company Profiles*, May 31, 2010; Firstech Co. Ltd, “History,”

<http://www.firstecom.co.kr/english/intro/in2.html>

<sup>17</sup> 国会による予算修正の範囲については次を参照。夜久仁「予算と法律との関係：予算の修正を中心として」『レファレンス』No.725（2011 年 6 月）。

<sup>18</sup> Amos Jordan, William Taylor, Michael Meese and Suzanne Nielsen, *American National Security*, sixth edition, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009), p.110

<sup>19</sup> Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, third edition (Washington DC: Brookings, 2007), p.10.

<sup>20</sup> 例えば『KBS News9』2013 年 1 月 2 日。

<sup>21</sup> 国会国防委員会会議録、2008 年 11 月 20 日、3 頁。

<sup>22</sup> 『国防日報』2010 年 1 月 7 日。

<sup>23</sup> 国会国防委員会会議録、2009 年 11 月 23 日、16 頁。

<sup>24</sup> 『国防日報』2010 年 1 月 7 日。

<sup>25</sup> 『国防日報』2010 年 1 月 22 日。

<sup>26</sup> 国会国防委員会会議録、2008 年 11 月 17 日、20 頁。防衛事業庁長は KAH 開発を推進する議員に対し、同予算が他部署の反対で削除されたと述べた上で、早期の事業推進が必要だと伝えた。

<sup>27</sup> 『国防日報』2010 年 6 月 25 日

<sup>28</sup> 『国防日報』2014 年 2 月 17 日。

<sup>29</sup> 例えば『連合ニュース』2014 年 11 月 9 日。

<sup>30</sup> 防衛事業庁「『防衛産業 10 分野全面的監査』との報道に関連して」2014 年 7 月 28 日。

<sup>31</sup> 通信傍受用偵察機の導入を試みた 1990 年代の事業。

<sup>32</sup> 『国防日報』2008 年 3 月 10 日。

<sup>33</sup> 防衛事業庁「書面答弁書」2012 年 10 月 11 日、37、42 頁。

<sup>34</sup> 2014 年度国政監査国会国防委員会会議録、2014 年 10 月 20 日、12～13 頁。

<sup>35</sup> 大統領令 19200 号「防衛事業庁とその所属機関職制」（2006 年 1 月 1 日施行）別表および、大統領令 25571 号「防衛事業庁とその所属機関職制」（2014 年 8 月 27 日施行）別表。

<sup>36</sup> 『国防日報』2010 年 6 月 25 日。

<sup>37</sup> 『国防日報』2009 年 8 月 14 日。

<sup>38</sup> 防衛事業庁「長距離対潜魚雷ホンサンオ品質改善：品質確認射撃試験及び改善補完でホンサンオ・システム信頼も向上」2014 年 5 月 26 日。

<sup>39</sup> 『国防日報』2013 年 8 月 30 日。

<sup>40</sup> 『国防日報』2010 年 6 月 25 日。

## プロフィール

profile

### 地域研究部北東アジア研究室

#### 渡邊 武

専門分野：朝鮮半島の政治と安全保障  
 東京都立大学法学部卒、慶應義塾大学大学院法学研究科（修士）、アメリカン大学国際サービス大学院（修士）。

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。

ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3713-5912

代 表：03-5721-7005（内線 6584, 6522）

F A X：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>