

能力構築支援と防衛装備移転

執行役員 武田 正徳

はじめに

安倍首相は、平成26年4月、従来の原則であった「武器輸出三原則」を38年ぶりに改訂して、新たな「防衛装備移転三原則」を閣議決定した。武器輸出三原則は、当初こそ共産圏国や紛争当事国への武器輸出を禁止するものであったが、その後はすべての地域・国に対して、武器・技術等を輸出しないという全面禁輸の原則となっていた。この原則は、戦後我が国の平和主義を象徴する政策として評価される面があった一方、次のような問題が指摘され、それは深刻化していた。

① 輸出できないことから、日本の防衛産業は、防衛省のみが発注元となり、調達量の限定による価格の高騰、調達量の減少等により国内における生産基盤の衰退や技術レベルの低下を招き、結果として企業の防衛分野からの撤退など、日本の防衛能力が低下する。

② PKO派遣部隊が保有する装備品は武器等であり、国外への持ち出しは武器輸出となることから特例措置が必要であり、また、帰国時に派遣国から建設器材等の残置要望等があっても応えることが難しい。

③ 国際共同開発・共同生産が難しい。

武器輸出三原則の改定に続いて平成27年、防衛装備品の開発、取得、装備移転を一元的に担う防衛装備庁が防衛省に新設された。しかしながら、これらの政策変更は、前記②や③の問題解決には一定の成果を挙げている一方、①の問題については改善策となっていない印象が強い。本論者は、インド・太平洋構想に基づき東南アジア諸国に対する防衛装備品の移転を能力構築支援の観点から積極的に進め、①の問題点を解決する方策を検討するものである。

能力構築支援の現状

能力構築支援は、平成22年、鳩山政権下で策定された防衛計画の大綱（二二大綱）において、防衛力の役割に新たに「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」という柱が加わり、その中で能力構築支援（キャパシティー・ビルディング）が初めて明文化された。それを受けて翌平成23年、防衛省防衛政策局国際政策課に能力構築支援室が新設され各種の活動が開始された。能力構築支援は防衛省とともに外務省も「ODAの戦略的な活用」という文脈で東南アジア諸国に対する海洋での支援を中心に進められ、海上保安庁が所有する巡視船十隻をフィリピンに供与し、海上保安能力の向上に貢献した。

平成24年、安倍首相は我が国初の国家安全保障戦略を策定して「積極的平和主義」を掲げ、それを受けて翌平成25年に策定された防衛計画の大綱（二五大綱）において、次の能力構築支援の目的が明示された。

① 東南アジア諸国等の域内パートナー諸国との関係をより一層強化し、共同訓練・演習や能力構築支援等を積極的に推進する。

② 自衛隊の能力を活用し、平素から継続的に人材育成や技術支援等を通じて途上国自身の能力を向上させることにより、主としてアジア太平洋地域における安定を積極的・能動的に創出し、安全保障環境の改善を図る。

③ 海洋国家として、平和と繁栄の基礎である「開かれた安定した海洋」の秩序維持は重要で、海上交通の安全確保に万全を期す。また、各国と協力して海賊に対応するとともに、沿岸各国自身の能力向上の支援、我が国周辺海域等における共同訓練・演習の充実等各種取り組みを重視する。

この考え方にに基づき、防衛省は平成28年、フィリピンに対して海上自衛隊の練習機TC-90二機を貸与し、その後自衛隊法を改正して貸与から無償譲渡に切り替えた。

さらに、練習機の譲渡だけではなく、パイロットの訓練や整備支援についても能力構築支援として実施し、フィリピンの能力向上および両国関係の強化に成果を挙げた。

自衛隊が支援している国はインドネシア、ウズベキスタン、カザフスタン、カンボジア、スリランカ、タイ、パプアニューギニア、東チモール、フィリピン、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、ミャンマー、モンゴル、ラオスの十五カ国におよび自衛官等を一定期間派遣しての教育訓練、短期間のセミナー、防衛省・自衛隊の部隊・機関等への研修員の受入れ等軍事交流の観点から一定の成果を挙げている。しかしながら、予算等の制約もあり、その活動は人道支援や災害救助、地雷・不発弾処理、防衛医学、海上安全保障、国際平和維持活動等に関するものに限定されており、防衛省として多大なエネルギーを費しているわりには隔靴搔痒の感は否めない。

インド・太平洋戦略（構想）

中国は、不透明な軍事力の増強を継続し、国際社会のルールを無視して海洋進出し、南シナ海の岩礁を埋め立てて飛行場建設を進めるなどしている。また、「一帯一路」構想により、インド洋からアフリカ・ヨーロッパに跨る地域に経済進出し、政治的・軍事的影響力を拡大しようとしており、その政策は国際秩序に対する挑戦と言わなければならない。

平成25年のオバマ・習近平会談で、習主席は太平洋を二分化し、西太平洋を中国の管理下に置くという「新型大国間関係」を提案した。これは躍進著しい東南アジアからインド・アフリカ諸国に対して、中国が米国に代わって影響力を行使しようとするものであり、米国としては当然受け入れられるものではない。トランプ大統領は就任以降、国家安全保障戦略や防衛戦略を改訂し、中国を戦略的競争相手と明確に位置付け、従来の関与政策から決別して経済的・軍事的な対決姿勢を鮮明にしている。

安倍首相も平成26年、アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）の基調講演で「今後の日本の東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国への支援として、政府開発援助（ODA）、自衛隊による能力構築支援、防衛装備協力など日本が持ついろいろな支援メニューを組み合わせ、ASEAN諸国が海を守る能力向上をシームレスに支援してまいります」と述べた。続く平成28年、ケニアで開催されたアフリカ開発会議における基調演説では「世界に安定、繁栄を与えるのは、自由で開かれた二つの大洋、二つの大陸の結合が生む偉大な躍動に他なりません。日本は、太平洋とインド洋、アジアとアフリカの交わりを、力や威圧と無縁で、自由と法の支配、市場経済を重んじる場

として育て、豊かにする責任を担います」とインド・太平洋戦略（構想）（F O I P）を謳いあげた。これらの演説は、明らかに中国を強く意識したものであり、地球儀を俯瞰する外交と言われる89回に及ぶ精力的な外遊先からも明らかである。

安倍総理が提唱した「F O I P」に対して、トランプ大統領が平成29年のアジア太平洋経済協力（A P E C）首脳会議において自ら演説するとともに、米国国家安全保障戦略や国防戦略でも明確に支持しているほかオーストラリアやインドも支持を表明している。

しかしながら、この「F O I P」は同床異夢の面があり、各国の思惑は必ずしも一様ではなく、実態が伴っていないとの指摘もある。とりわけ、日本の装備移転の対象と考えるASEAN（東南アジア諸国連合）の対中国貿易額は平成12年（2000年）からの十年間で輸出入ともに七～八倍に増加し、国別の貿易額は輸出入とも中国がほぼ一位を占めている。特にカンボジア、ラオス、ミャンマーは中国から多くの兵器を輸入しており、軍事的な関係も深く、「F O I P」に基づく我が国のASEAN諸国に対する装備移転は容易ではない。

装備移転のために求められること

防衛装備移転三原則は装備移転を行う場合として、①平和貢献、国際協力推進に資すること②米国をはじめ日本と安全保障面で協力関係にある諸国との国際共同開発・共同生産③同盟国等との安全保障・防衛分野の強化にかかる、例えば救難・輸送・警戒・監視・掃海等、と明確に規定しており、装備移転によって経済的利益を得ることを目的とした政策ではない。この点を踏まえて具体的な方策を考察したい。

●装備移転に関する司令塔機能

防衛装備の移転は、わが国の安全保障政策に基づいて対象国や米国等関係諸国との密接な連携が必要であることは論を待たない。そのためには高度に政治的な判断が求められるとともに、関係省庁が一体となって政策を進める必要があり、そのハンドリングは官邸やNSC（国家安全保障局）が担わなければならない。特に予算の枠組みや制度設計を進める段階においては、総理大臣の強いリーダーシップが求められるほか、個別の装備移転の案件においても政治判断や他国との交渉が必要で、官邸やNSCを中心に防衛省・外務省・経産省等が密接に連携して政府全体としての取り組みが求められる。

●有償・無償による対外軍事援助制度の創設

国産装備品の中で非大気依存推進の「そうりゅう」型潜水艦や高波の中でも離着水できる飛行艇US-2等一部の装備品は性能面で競争力があり、商業ベースで国際社会の導入競争に立ち向える可能性はあるが、大半の装備品は性能・価格面で自由競争に勝ち残れるとは考えにくい。また、ASEAN諸国は成長著しいとはいえ、経済力は十分とはいえず、援助の仕組みを作ることが必要であり、ODAに準じた法律・予算の枠組みが求められる。その際、装備移転にチャレンジする国内企業に対する経済的支援や相手国の産業振興につながる共同開発やライセンス国産などに参画する日本企業に対する低金利の融資などについても考慮する必要がある。

●防衛省の全面的バックアップと別枠予算、別組織

防衛装備品の輸出は一種のインフラ輸出であり、装備品そのものの輸出にとどまらず、使用者に対する教育・訓練や整備・補給など広範にわたる業務を的確に支援する必要がある。嘘をつかず誠実に最後まで投げださない日本人の支援は、必ずや長期にわたる関係強化につながることを期待される。防衛装備品の運用等に長じているのは自衛隊であり、自衛隊が被支援国に対して国内および被支援国においてこれらをトータルでサポートすることが最も有効である。

しかしながら、これらの業務すべてを防衛省の現有の予算や組織・人員で実施することには無理があり、別枠予算や退職自衛官等を活用した別組織が必要である。その際、退職自衛官が装備品を運用できる能力を持っていたとしても、一民間人である退職自衛官が国家からの補償や法律の適用除外を受けることは基本的に困難であることから、装備移転に伴う業務をトータルで支援することを目的とした退職自衛官等を主体とした組織の新設も有用と考える。

併せて移転される装備品は防衛秘密を有しており日本の防衛技術を維持しながら装備移転する基準やルールを定め、個々の装備品移転を的確に統制する必要あり、その業務を民間企業が担うことは無理があり、防衛省が全面的にバックアップし企業の協力も得てけん引することが不可欠である。

●政府内での情報共有

対象国の安全保障環境やニーズ、防衛技術、貿易管理制度、諸手続き等広範な分野の情報を収集・分析して発信し政府内で情報を共有することが重要である。情報は防衛省をはじめ政府の各機関や安全保障貿易情報センター（C I S T E C）等が収集している他、A S E A N諸国に展開している企業の情報網等の協力が得られれば、情報収集の観点から一定程度の収集は可能と思われる。N S Cが装備移転に必要な情報要求を取りまとめ、内閣情報調査室が政府の情報コミュニティや民間企業の協力を得て情報を一元的に集約・分析し、発信する制度・仕組みを整備する必要がある。

●当面注力すべき装備移転

① 競争力ある完成品

A S E A N諸国では、潜水艦に対するニーズは旺盛で、外国から導入する動きが活発化しており、前述の非大気依存推進でリチウム蓄電池を搭載する「そうりゅう」型潜水艦の移転の可能性は大いにある。また、飛行艇U S - 2についてもインドと大詰めの交渉中のようなようであるが、インド以外、または救難以外の用途についても可能性を秘めており、移転後のサポート態勢や資金援助等により、成功体験として是非とも成就してもらいたい案件である。

その他、競争力のある装備品としては、僚車間等とのデータ共有が可能な3・5世代戦車の10戦車や、海空部隊からのデータによる交戦が可能な12式地对艦ミサイル、ソフトウェア携帯無線機等が有望であり、ニーズの把握を含む情報収集が重要である。

② 航空監視警戒組織

平成26年3月、マレーシア航空機が行方不明となる事案が発生した。これはインド洋や南シナ海周辺諸国が航空監視を十分に実施できていない証拠であり、A S E A N諸国に対して航空監視レーダーを含む監視システムを移転することは、民間航空機の安全を確保する観点からも有意義な事業である。同時に中国が南シナ海の岩礁を埋め立てて飛行場を建設した後は、戦闘機を配備して圧力

をかけてくることが予想され、中国軍機の近接を警戒・監視する能力を構築して安全保障環境の改善に資する事業となる。

航空の警戒監視は最終的には、航空機の接近を拒否する対処力が必要となり、要撃戦闘機や要撃ミサイルのニーズに進展する可能性がある。F-2 要撃戦闘機や国産開発が見込まれる F-2 後継機についても装備移転を考慮した開発が望まれる。また、国産の地对空ミサイルについては、巡航ミサイルの脅威にも対応できる O3 式中距離地对空誘導弾や 11 式短距離地对空誘導弾等、中距離から近距離まで各種の国産システムを保有する他、データ無線機によりこれらのウェポンシステムを指揮統制できる指揮装置や機動運用可能な対空レーダも有力な移転装備品となる可能性がある。

防空の機能は、すぐれて防衛的能力であり、ASEAN 諸国の防空能力を強化し、その抑止力を高めて南シナ海沿岸諸国の安全保障環境を改善するものである。防空能力の向上は決して中国に脅威を及ぼすものではなく、軍拡との懸念は無用である。

③中古装備品および部品の移転

現に自衛隊が使用している用途廃止の対象となっている陸自のヘリコプタ UH-1 や対潜哨戒機 P-3C の対潜水艦装備を取り外し、海上監視仕様に改造して、機体や部品などを供与する方法である。これらは、自衛隊が使用することを目的として、米国政府からライセンス生産の許可を得て国内で生産した装備品であり、第三国である東南アジア諸国への移転となることから、米国国務省や国防省の許可を得る必要はあるであろうが、移転の目的・意義から大きなハードルになるとは考えにくい。

日本でライセンス生産した装備品以外でも装備移転に適する中古装備品は他にも考えられる。これら装備品は自衛隊が厳格に運用・整備・管理し、企業により定期的なオーバーホール等が施されてきていることから、安全で必要な性能を十分に発揮することが可能である。被支援国のニーズを十分に調査し積極的に取り組む必要がある。

結びに

日本の防衛力の多くが、防衛産業の持つ生産基盤・技術基盤によって支えられている。その能力は独自で開発・生産・整備・改善などを進めることができる優れたものではあるが、ビジネスの観点からみれば、どの程度の受注がありどの程度に収益が見込まれるかによって経営判断されるのは当然で、それが安定的なものでなければ、経営として成り立たない。

近年、防衛費は微増しているものの対外有償援助（FMS）による米国からの完成品購入経費が増大している。その場合、装備品本体を購入するだけでなく、維持整備も米国に依存し防衛上の弱点となるだけでなく、維持経費を含めて莫大な経費を米国に支払うこととなり、結果として国内防衛産業には流れず、下請け企業やベンダーが撤退する事態に拍車をかける結果となることが危惧されている。自衛隊は装備品を常に稼働状態に維持するという点において世界に冠たるものがある。これは防衛産業側も自衛隊側も相互に高い技術力を持っていると同時に、日本人の誠実さやきめ細やかさに裏付けられた高い信頼性と安心感に支えられた日本が永年蓄積してきた財産である。日露戦争に辛勝した陸軍の大山巖元帥は「兵器の独立なくして国家の独立なし」という言葉を残している。防衛産業の衰退は国家の危機であり、早急の対応が求められる。