

# 防衛生産基盤の強化に関する一考察

執行役員 熊本義宏

## 1 はじめに

昨年末に安保三文書が出され、防衛生産・技術基盤については特別な配慮が加わることとなりました。国家安全保障戦略では、我が国の防衛生産・技術基盤は、「いわば防衛力そのもの」と位置付けられ防衛体制強化の重要な要素であると明記され、「防衛装備品の研究開発・生産・調達の安定的な確保等のために不可欠な基盤」であるとしています。

国家防衛戦略においては、「新たな戦い方に必要な力強く持続可能な防衛産業の構築、様々なリスクへの対処、販路の拡大等に取り組んでいく」としており、防衛生産基盤としては、そのために、「適正な利益を確保するための新たな利益率の算定方式を導入することで、事業の魅力化を図る」とともに、「既存のサプライチェーンの維持・強化と新規参入促進を推進する」としています。また、「装備品の取得に際しては、企業の予見可能性を図りつつ、国内基盤を維持・強化する観点を一層重視し、技術的、質的、時間的な向上を図る」としています。さらに、「国自身の製造施設等保有についても検討していく」こととしています。

これらを受けて、今国会に防衛力強化二法案が提出され、そのうち、「防衛生産基盤強化法案」（「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案」）は、6月7日に参議院本会議で可決され成立しました。この法律では、「防衛産業基盤を強化することが一層重要となっていることを明確化」とするとともに、サプライチェーンの強靱化、製造工程効率化、サイバーセキュリティ強化などの取組に対して国として経費を直接的に支払い、さまざまリスクへの対応や防衛生産基盤の維持・強化しようとするのが盛り込まれています。また、「防衛力強化資金」を設置して「防衛力の抜本的強化及びその安定的維持のための財源を確保」とする「防衛財源確保法案」（「我が国の防衛力の抜本的強化等のために必要な財源の確保に関する特別措置法案」）は、現在、参議院において審議中（6月8日現在）です。

工場がない我が国の中で、これまで私企業が防衛に必要な装備品等供給の役割を担ってきていて、いわば防衛基盤をなしているわけですが、その多くは、成果物である装備品等のみの売買として防衛省との間で契約に基づいて供給してきました。そこには、制度上、防衛基盤を守っていこうという仕組みは薄かったわけですが、上記のような施策がまさに進められようとしています。本論では、これまでの問題点について私見を述べるとともに、それらの改善に向けての方策について提示することにより、当該施策の具体化への提言にしたいと考えています。

本文の対象となる企業については、企業の大きさにも大小がありますが、サプライチェーンを含め、中小企業をも含めたものとして記述します。

## 2 防衛生産基盤の維持・発展に対する問題点

### 中長期的取組みの欠如

従来は防衛力整備計画、いわゆる中期防衛力整備計画が閣議決定を受け策定され、各種装備品などの取得目標が設定されてきました。しかし、実際は年度毎の予算審議の中で限られた総枠の内訳として精査され、計画内容が必ずしも具現化されませんでした。また、主要装備以外においては、概ねの総額予算が示されるだけで個々の品目が具体化することはありませんでした。しかも、その総額でさえ、年度の防衛予算が決まる過程で調整されることになるため、結果として年度毎まちまちでした。後年度負担の適用など取得要領の工夫により複数年度での対応ができるようにはなりましたが、それも限定的でした。そのため、装備品などの受注を担う企業としては、中長期的な生産体制を組み立てることができず、企業としてリスクを回避する努力をすることに集中することになったわけです。そのため、効率的な生産は限定的で、ましてや改善を加えたり、将来装備に向けての努力を傾注するにはインセンティブが低いのが現状でした。

### 製造従事者の雇用と設備投資上の制約

予算および査定が年度毎に定められ、将来的予測が制約されるなかで、企業としては、製造従事者の採用や設備投資については中長期的に取り組まなければなりません。通常、従事者の採用にあたっては、将来的な見込みなどに基づく体制づくりを基本にその規模を決めていきます。また従業者は基本的技術を得ていくことはもとより、実際の製造工程において実務経験を積むことにより、技能を取得することになり、中期的な取組みになります。その後、後輩にそれら技能を教育・指導することにより継続的な人材維持・育成していくことになります。一旦、従業員を採用したらその時点から給与などさまざまな支出が伴い、それらは固定経費として経営に申し掛ってきます。また、各種施設や設備といった製造基盤においても、多額の投資になりますので、将来的な見込みのもとに設備投資を行うことになります。これらの投資も固定経費として、その減価償却を含め経営上の前提事項になります。そのため、予測を大きく下回り、発注生産数が激減する場合は、企業にダメージを与えることになります。

これまでは前項で述べたように、国として中期的な観点での提示がないために、各企業はその従事者や設備といった生産基盤の体制づくりを自らのリスクとして背負っていかねばならず、そこには国として関与することは原則としてありませんでした。基本的に企業の自己責任のもとに行われていくことになります。従って、企業としては、将来予測ができない中で、自分として背負えるだけリスクを設定していくほかありません。そのため、ある程度の生産能力に合わせた体制整備を維持することで精一杯であり、その生産調整には限界があります。予測を大幅に下回る発注量しかない場合には、経営上の危機となります。ましてや、緊急増産などできようはずがありません。かつて、一時的な所要増大に伴い社内体制を強化したところ、その後の調達量の低迷に伴い、経営上の危機に陥り、生き残りのため、余剰分の他部門への転換などを進めざるを得ない状況となることもありました。その場合は、再び増産の要求があっても簡単には対応できない状況になります。また、増産要求に対して制約された体制下での取り組みは、残業を増やすなどの無理を強いることとなり、直接経費の増大で、収益を圧迫するといった皮肉な状況になってしまいます。このことは、特に、防

衛依存度が大きい企業に対して影響します。

このことから、防衛装備が特殊であるがゆえに、企業経営上、中長期的な展望、将来予見性をもって取り組む必要があるわけです。

### **長期にわたる製造工程上の制約**

現行の契約制度では、契約が締結されたことで当該装備品等の製作に取り掛かれることになっています。しかしながら、原材料から最終製品は連続して続いているものであり、どの段階を以って製造工程をなしているかは不明確になることが常です。また、製造の工程は複雑であることから、素材の入手、部品の製作、従事者の運用、製造機械・工具の運用、工程上の順序などさまざまな要素をマネジメントしながら進めるものですので、それらに制約を加えることは効率性の観点から問題となります。それらを考慮しながら納期の設定を行なうという考え方もありますが、先に述べた年度ベースの予算の考え方では長期のリードタイムを取ることは困難であるというのが現状です。

安保三文書では、サプライチェーンの観点が重視されています。装備品等製造の全てを一社でまかなうことはなく、多くの関係会社との連携・協力を得ながら、作り上げるものです。契約に際しては、このような製造プロセスの重みを理解したものにすることがあります。自衛隊の運用においても部隊の重さの重要性が重視されます。命令を発したら直ぐに部隊が行動を開始するわけではなく、それ相応の準備が必要でリードタイムの確保が必須条件になります。即座に動かすのであれば、即応態勢を整えるべく、要員、装備品等、システムなどをレディネスの状態に維持するための特別の措置が必須です。装備品等の取得の場合には、このような特別の措置を企業側に委ねているところに問題があります。このような措置は、官民での協力態勢が十分でないのが現状です。

### **耐用年数管理の不明確**

安保三文書においては、装備品などの維持整備の充実が重視され、部品の確保も図るべく対策を講じるようになっていきます。自衛隊の部隊の状況を見てみますと、古い装備品等がたくさん存在します。予算の配分がないために、本来更新しなければならないものについてもその更新がなされず、また、部品がないために機能回復ができない状況が続き、装備品等の状態が悪く性能発揮に制約を受けているのに、そのまま使い続けざるを得ない状況になります。装備品等は定期的にその状態を判定し、状態がわるく、整備による回復が図られないものについては、更新の対象になっていきますが、更新可能数の制限により、それらにも優先順位が付され、状態の悪いものから更新していくということになります。

多くの装備品等には使用限度、すなわち耐用年数が設定されていますので、年数が達したものを廃棄し、更新がなされるべきです。そうしないと、いざという時に十分な機能発揮ができないなどといった状況になりかねません。いついかなる場合においても実力を発揮するためには、装備品等の機能発揮の問題はたいへん重要です。世の中ではコンプライアンスの重要性が叫ばれる中、このような状況を許してはいけないと思います。備蓄していた、人員充足などの関係で使用頻度が抑えられているなどの諸事情があり、管理するうえで考慮が必要であるとは考えますが、耐用年数通り

には更新されないという風潮が根付くことはたいへん危険です。

### **取得の制度上の問題点**

調達を始めとする取得の制度は、世の中の仕組みの変化や不祥事案などによる教訓を踏まえて数々の修正がなされてきています。現在の制度は、公平性の尊重と安価にすることが重視されていて、一般競争入札や確定契約といった方法が多くの場合に適用されています。その中で、防衛装備庁のこれまでの努力により、防衛装備の特殊性を踏まえた取得方法の改善がなされ、公募や常続的公示などの制度により特殊性を評価する仕組みも整えてきています。その際、法令上の条件などが整うなど随意契約の適用の柔軟性も拡大してきています。

取得にあたっては、契約時から納品時までの状況が浮動するわけですので、それらを踏まえた形態になるべきですが、現行では超過利益返納や為替変動の調整について一部適用がありますが、基本的には契約時に確定することになり、柔軟性を欠いたものとなっています。また、限られた予算であるとの背景と適正価格として価格低減を追及するという基本的考え方に基づいて、原材料の高騰、賃金の増加、老朽施設・設備の更新などへの対応としての経費増大に対して、単価の見直しもままならず、企業としての利益が抑えられた契約にならざるを得ない状況になっています。

## **3 現状の問題点の解決に繋がり得る方策**

### **防衛力整備計画に基づく装備品等毎の整備数量の具現化と確実な実行**

従来、限られた防衛予算の中で、いわゆるやり繰りをせざるを得なくなった結果、中期計画の実行が不十分でありました。今般の防衛予算の増額を踏まえて、防衛力整備計画に基づく各装備品等の整備総数の具体化を明確にするとともに、その執行にあたっては所要の期間の整備を一括の契約で律していくことが必要だと考えます。そのような施策により、企業側が製造従事者を確保し、設備を整え、部品手配などの諸準備を齊々と進めるといった製造等の体制を作り上げることが現実化していきます。中長期的な展望がないとそれらの体制を整備することは、あまりにリスクを企業側に追わせることとなります。そのために、企業側に高いリスクを追わせることなく将来予見性を以って製造等が行えるよう、防衛力整備計画の具体化および実行が必要だと考えます。

ひとつの方策として、装備品の取得にあたり、整備数の総量をあらかじめ決め、それらを一括して契約するとの考え方があります。従来ですと、整備数は計画として保持しつつも、年度ごとの予算に応じて個別に調達数量を決めていましたが、非効率性も踏まえ、必要数を一括して契約していくことで、着実な防衛力整備と企業側としては計画的な製造が図られると考えます。そのためには、予算制度も変えていかなければなりません。今般の防衛力の抜本的強化の基本的考え方や防衛財源確保法案での防衛力強化資金の幅広い運用などによりなし得るのではないかと考えます。

### **耐用年数の厳格な管理**

前述しましたように、部隊等で運用されている装備品等が耐用年数に達した場合には、直ちに運用を停止すべきです。耐用年数については、装備品等の導入の際に、構成品の強度や各システムの

信頼性などに基づいて設定されたものであり、部隊が任務を果たしていくためには、それら装備品等の性能が要求通りに機能を果たしていく必要があります。装備品等の維持整備をしながら使い続けていくことはたいへん重要なことではありますが、保証された期間を過ぎたものをも大事に維持していくことは非効率的であり、施策としても間違ったことだと思います。「防衛力の抜本的な強化」の下、予算に裏打ちされた更新所要数の確保が重要です。

### 調達制度の改善

調達に際しての契約形態は防衛省と受注した企業は対等の立場で契約がなされています。一方で、契約企業は、防衛省のニーズに基づき各種装備品等を供給しており、いわば協力企業であり、安保三文書における「いわば防衛力そのもの」と位置付けられていることもあり、基盤を保護するための方策をも含める必要があると考えます。自然災害により契約の履行に影響を与える場合には、納入義務を免れるといったことが担保されていますが、自然災害以外の原因により履行の影響を受けた場合には、たとえ、企業側の責が認められなくても、防衛省には全くの責はない場合には上記の条項の適用は否定的なのが現状です。そのため、契約に際して、問題が生じた場合には、まず両者が協議の場に立ち、双方が誠意をもって解決に向けて努力するような枠組みを作ることが必要ではないかと考えます。契約書に両者による協議の条項を設けることも一案です。

現行の制度では、前記に挙げた雇用や設備投資の問題、原材料の高騰、サプライチェーンの維持などのリスクは全て企業側に委ねた形で最終製品のみ観点で契約を結ぶことになり、バランスを欠いていると言わざるを得ません。これらのリスクを官民で協力し合いながら負担しつつ、防衛生産基盤を維持・発展することが必要であると考えます。このため、これらのリスクを官の立場で負担できる調達制度に改善していくべきだと考えます。これまで、さまざまな検討が行われたことは承知しています。契約時と納品時の時間差もあり、原材料やエネルギー高騰の原価への反映、公示の早期化、繰越しの柔軟な運用、納期設定の考慮など平準化を図るためのさまざまな運用改善が行われてきました。令和5年4月1日付で「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令」が改正され、販売直接費の計算の中に標準金利やコスト変動調整率の適用が決められました。このことは、改善の大きな一歩であると思います。実情に合った考慮に基づいて契約がなされる方向で、さらに改善を進めてもらいたいです。

### 製造に係わる新たな試みへの補助

装備品等の製造に際しては、原材料の取得、部品の製作といった準備的な工程から始まり、それらを元に製造を行っていくということでたいへん長いスパンでの期間を要することが常です。さらに、多くの場合、それぞれの工程で複数の企業が関連し、いわゆるサプライチェーンが組み合わさって製造が成り立っています。現行の制度でも、製造請負の契約にあたっては、製造の工程を管理するという観点で律せられていますが、サプライチェーン全体を保護していくような支援策なども必要ではないかと考えます。

また、企業が装備品等の製造を続けるに際して、製造上の改善などをしようとする場合には独自

の検討を加えていくこととなりますが、開発経費などの工面には苦勞するところです。経済産業省では、中小企業の試みを手助けする事業があります。これらに応募し、条件に合った一定の基準を満たす場合には、補助金交付などの支援策があります。この様な後押しで将来に向けての可能性を追求することができるわけです。防衛装備庁においても、安全保障技術研究推進制度にありますように最新技術の推進を目的とした施策は既に始まっているところですが、防衛生産基盤においても、今般、安保三文書や防衛産業強化法の趣旨を踏まえ、企業による将来に向けての改善努力を促すような補助を幅広く進めてもらいたいと考えます。このような努力は、実際のモノづくりの中から生まれてくるものですので、支援施策を加えることで基盤の強化に繋がると考えます。

### 民間力の活用

工場のない中で、防衛生産基盤が防衛力の一翼を担っていることが前述されていますが、自衛隊が自らの作戦能力を発揮するためには、第一線部隊から防衛生産基盤までのそれぞれの役割を果たす組織が一体化しなければなりません。そのために、前記にあげたような制度の改善などを進めて基盤を維持発展していくことは必要です。一方で、現在、自衛隊では後方支援を担う機関及び部隊が編成されているところですが、限られた体制枠の中で、十分な能力を有していないのが現状です。

今般、防衛生産基盤の位置付けを認識したことを契機に、自衛隊における後方支援部隊・機関と防衛生産基盤たる企業との接続を再整理する必要があります。防衛生産基盤はその能力から生産のみならず、維持整備の能力をも有しているので自衛隊が有している維持整備能力との整合性を図り、企業の能力を組み込んでいけば、各種の事態への対応において、実効性ある国家としての兵站機能を果たすことができると考えます。このために、防衛生産基盤を単なる生産の観点だけでとらえるのではなく、自衛隊の兵站体制への接続部分として捉え、一貫した体制を構築するように施策を進める必要があります。

### 4 最後に

防衛生産基盤については、従来からその必要性について論ぜられていましたが、この度、本格的な施策を講じるような道筋ができつつあります。国家安全保障戦略では、「総合的な防衛体制の強化と連携等」を掲げ、「総合的な国力を活用」し、「政府内外の組織との連携を進め、国全体の防衛体制を強化」するとしていて、省庁の垣根を越えてさまざまな施策を講じるとの決意が見られます。予算や契約制度など今までは出来なかったことについても、踏み込んでもらいたいと願う次第です。それらをもって、防衛力の「抜本的」強化が成し得ると信じています。