

主要記事の要旨

我が国における防衛装備品調達をめぐる諸問題

— 「調達改革」の経緯と課題を中心に—

鈴木 滋

- ① 平成10年に起きた調達実施本部事件を契機として、防衛庁・防衛省は、法改正や組織改編により、装備品調達をめぐる改革措置を促進し、一定の成果を上げてきた。しかし、守屋前次官の汚職事件は、これまで議論されてこなかった、新たな問題点を浮き上がらせることとなった。「調達改革」の進展にも関わらず、依然として、装備品調達をめぐる問題は山積している。
- ② 装備品の調達業務は、現在、主として装備施設本部が行っている。同本部の調達体制は、調達実施本部のそれと大きくは変わらない。柱となる2業務（価格計算と契約）の相互監視機能強化、現行レベルでは不十分とみられている人員の増強、専門的な能力を持つ人材の育成といった点が課題となっている。
- ③ 我が国の装備品調達については、かねてより市場の閉鎖性、競争性の欠如、コスト高、随意契約の多さ、官民の癒着といった特徴が指摘されてきた。これらの問題点は、相互に密接な関連を有しており、不祥事続発の大きな要因と見なされている。調達実施本部事件は、調達をめぐる「負のスパイラル」が構造的に存在することを明らかにした。
- ④ 調達実施本部事件後、防衛庁は、部内組織と第三者機関を立ち上げ、「調達改革」の検討を進め、組織改編や競争性拡大、企業側の不正に対する制裁強化といった方策を打ち出した。改革措置は、その後の見直しを含めて、順次実施されているが、組織改編の問題に偏っているともみられており、不祥事防止策として限界を指摘する声もある。
- ⑤ 最近になっても装備品調達や防衛契約をめぐる不祥事は続発している。守屋前防衛事務次官による汚職事件は、過去の不祥事で議論された問題点が、基本的には変わっていないことを示すとともに、装備品調達に係る次官の権限や、輸入調達体制の不備といった、新たな問題点を浮き彫りにした。
- ⑥ 前次官汚職事件を受けて、防衛庁は新たな改革措置を打ち出し、「防衛省改革会議」でも、調達関連の改善策が議論された。相次ぐ不祥事の再発を防止するためには、意思決定における透明性・公平性の確保という問題に着目する必要がある。今後は、民主的統制の見地から、国会の場などを通して、調達プロセスに対する国民的な監視が行われるべきであろう。

我が国における防衛装備品調達をめぐる諸問題 —「調達改革」の経緯と課題を中心に—

外交防衛課 鈴木 滋

目 次

はじめに

I 防衛装備品調達の仕組み

- 1 装備品調達の仕組み・流れ
- 2 装備品調達の特徴と問題点

II 調達実施本部事件の概要

- 1 事件の経緯と概要
- 2 浮上した論点—水増し請求問題から派生したもの

III 「調達改革」の本格化

- 1 防衛調達改革本部による改革提言
- 2 防衛調達制度調査検討会による改革提言
- 3 改革実施措置の進展と評価
- 4 改革措置の見直しと新たな組織改編

IV 守屋前次官汚職事件の概要

- 1 事件の経緯と概要
- 2 次官の権限と輸入調達をめぐる問題

V 「調達改革」に向けた新たな動き

- 1 総合取得改革推進プロジェクトチームによる改革報告
- 2 防衛省改革会議による改革提言

おわりに

はじめに

平成20年3月28日、防衛省の内部組織である「総合取得改革推進プロジェクトチーム」は、防衛装備品調達に関する改革提言を報告書として取りまとめた。報告書は、主として輸入調達に係る問題点の改善策を唱えたが、その背景には、平成19年10月のゴルフ接待疑惑報道に端を発した、守屋武昌前防衛事務次官による汚職事件があった。守屋前次官に対しては、平成20年11月5日、東京地方裁判所により、懲役2年6か月の実刑判決が下されている。前次官の罪状は、輸入商社「山田洋行」の宮崎元伸元専務による、ゴルフ接待を含む贈賄への見返りとして、装備品の選定・調達にあたり、各種の便宜供与を図ったというものであった。

この事件に先立ち、平成10年に起きた調達実施本部事件で、水増し請求問題が浮上したことを契機として、防衛庁・防衛省は、法改正や組織改編を実施し、装備品調達をめぐる改革措置の促進に努めてきた。防衛庁・防衛省による、一連の「調達改革」は、水増し請求に対するチェック体制の強化や、調達プロセスの競争性・透明性の確保といった諸課題を解決する上で、一定の成果を上げてきたと思われる。しかし、守屋前次官の汚職事件は、装備品の選定・調達に対する事務次官の権限や、輸入調達体制の不備という、これまで議論されてこなかった、新たな問題点を浮き上がらせることとなった。「調達改革」の進展にも関わらず、依然として、装備品調達をめぐる問題は山積している状況である。

本稿は、我が国の防衛装備品調達をめぐる諸問題について検討するものである。Iでは装備品調達の流れを概説するとともに、我が国の装備品調達について、かねて指摘されている特徴や問題点等について紹介する。IIでは「調達改

革」促進のきっかけとなった、調達実施本部事件について、その概要と、事件が明らかにした論点などを述べ、IIIではその後実施された「調達改革」の経緯を概観する。IVでは守屋前次官の汚職事件について、その概要と、事件が「調達改革」に与えた影響などを述べ、Vでは「調達改革」が直面している新たな課題に触れる。なお、防衛庁と防衛省の表記については、時系列の関係で必要に応じ、適宜書き分けることとし、あえて統一はしない。また、関係者の肩書は、参考文献が発表・発刊された時点のものである。

I 防衛装備品調達の仕組み

1 装備品調達の仕組み・流れ

(1) 調達業務を実施する組織

防衛庁の発足以降、防衛装備品の調達業務については、調達実施本部が担当してきたが、調達関連の不祥事などの影響で、近年組織改編が行われており、現在は装備施設本部が、これを行っている（装備施設本部については、IIIの4でも述べる）。装備施設本部は、平成19年9月1日に新編された、防衛大臣直属の組織であり、自衛隊の装備品調達のうち、高額で計画的な調達が必要な装備品、すなわち戦車、航空機、艦船といった主力装備品などの調達を行っている。これに対し、陸海空自衛隊の調達部門である陸上自衛隊の補給統制本部・各方面隊の補給処、海上自衛隊の補給本部・艦船（航空）補給処、航空自衛隊の補給本部・各補給処は、維持用部品、事務用備品、食料品などを調達している。装備施設本部による調達を中央調達、各自衛隊による調達を地方調達と呼んで区分する。具体的な区分は、防衛庁訓令第4号「装備品等及び役務の調達実施に関する訓令」（昭和49年3月8日）の別表で規定されている⁽¹⁾。

装備施設本部は、総務・企画部門のほか、武

(1) 「防衛装備品調達の現状と将来」防衛年鑑刊行会編『防衛年鑑 2007年版』防衛メディアセンター、2007、p.42.

器課、艦船課、航空機第1・第2課など、担当する各装備品・需品ごとに設置された物別（ものべつ）課、装備施設本部の新編により新たに編入された、旧防衛施設庁の施設工事関連業務の担当課から構成されている。なお、米国からの有償軍事援助（FMS）に伴う輸入装備品の調達を担当する部署として、輸入課がある。装備施設本部がまとめた『装備施設本部の概況 平成19年度版』（以下『概況19年版』と略）によれば、装備施設本部に属する職員は、約600人である⁽²⁾。これに対し、陸上自衛隊では約500人、海上自衛隊では約300人、航空自衛隊では約600人が調達業務を担当している⁽³⁾。これらを合わせると、我が国では2,000人ほどの担当官を装備品関連業務のため配置していることになる。

これに対し米国では、装備品調達や調達契約の履行監督・検査等にあたる国防兵站庁（DLA）に5万人、企業側の提案価格に対する審査や契約締結後の原価監査等を行う国防契約監査庁（DCAA）だけでも約4,000人の職員を抱えているといわれる⁽⁴⁾。欧州主要国でも、英国の調達本部（PE）は4,400人、フランスの装備庁（DGA）は42,500人、ドイツの連邦技術・装備庁（BWB）は13,000人（うち調達業務担当は6,000人）など、それぞれ大規模な人員を、調達関連業務のために充てている⁽⁵⁾。欧米諸国と比較すれば、我が国の場合、現行の人的規模で、装備品調達に係る契約関連業務などを十分に行うことは極めて難しいとみられている⁽⁶⁾。ただし、国の政策と

して武器輸出を推進し、巨大なマーケットを対象とする欧米諸国と、武器輸出3原則を抱える我が国とでは、防衛産業に対する政策、国としてのアプローチの仕方が大きく異なるため、一概に比較することはできないと思われる。仮にこのような組織を整備する場合は、予算面の制約もさることながら、専門的な知見を持つスタッフの養成・維持といった点も課題となるであろう。

(2) 調達の仕組み・流れ

『概況19年版』によれば、装備品の調達は、予算編成のプロセスと絡みながら、概ね次のような順序・手続きで行われている。

- ・要求元の内局経理装備局長等が、防衛大臣（以下大臣と略）に対し調達基本計画を提出。
- ・装備施設本部長（以下本部長と略）が、調達実施計画を作成。
- ・大臣が、支出負担行為担当官（本部長）に支出負担行為計画を示達。
- ・経理装備局長等が、本部長に各幕僚監部の要求を反映した調達要求を行う。
- ・特定品目については、次官が契約相手方選定の通達を本部長に発する。
- ・装備施設本部の各物別課が、契約有資格者（企業）の登録、業態調査等を行う。
- ・契約方法（随意契約を選択するか等）の選定に関し、本部長が指名随契審査会に諮問。
- ・特定金額以上の随意契約については、本部長

(2) 防衛省装備施設本部『装備施設本部の概況 平成19年版』：ページは掲載されていない。

〈<http://www.epco.mod.go.jp/gaikyou/index.html>〉

(3) 防衛年鑑刊行会編 前掲注(1)

(4) 防衛調達制度調査検討会「第3回検討会配布資料」1998.11.10, pp.1-2.

〈<http://www.mod.go.jp/j/delibe/cho-sei/sonota/sonota03.pdf>〉なお、防衛調達制度調査検討会については、Ⅲの2で後述する。

(5) 防衛調達制度調査検討会「第5回検討会配布資料」1999.1.19, pp.1, 5, 8.

〈<http://www.mod.go.jp/j/delibe/cho-sei/sonota/sonota05.pdf>〉

(6) 我が国の調達契約担当官は、米国に比べて10倍以上の仕事を担当しており、企業の資格審査や企業内容の判断から、監査や製品検査に至るまで、すべて十分に実施することは、現在の人数では殆ど実行不可能である、という見方がある。庄野凱夫「防衛装備品の取得調達改革はなぜ進まないのか」ディフェンス・リサーチ・センター『DRC年報 2006』2006, p.124. 〈<http://www.drc-jpn.org/AR-10/sougou-06j.pdf>〉

が大臣の承認を得る。

- ・各物別課が、原価価格調査と予定価格の算定を行う。
- ・本部長（実務は各物別課）が、入札・商議を行う。
- ・支出行為認証官（総務担当副本部長：実務は監査課）が支出負担行為を認証。
- ・本部長（実務は各物別課）が、企業と契約。
- ・本部長（実務は各物別課）が、原価監査、監督、検査を行う。
- ・契約企業が、補給処・部隊等に対し装備品を搬入。
- ・補給処・部隊が、納入された装備品の検査調書を本部長（各物別課）に送付。
- ・財務省センター支出官が、契約相手方企業に代金を支払う。

調達計画の提出、調達要求から、企業審査、予定価格の算定、入札、契約、製品納入、代金支払いへと進む、こういった調達の流れは、調達実施本部時代のものと同様と殆ど変わらない。詳しくは後述するが、調達実施本部事件では、原価計算業務と契約業務との間で相互のチェック機能が働かなかったことが、調達をめぐる不祥事を招いた原因のひとつとされた⁽⁷⁾。その後の組織改編により、原価計算業務と契約業務は、一旦は機能分離されたが、現在は各物別課単位で統合されている。したがって、この点でも、装備施設本部による現在の調達体制は、調達実施本部のそれと大きくは変わっていない。

このように、原価計算業務と契約業務という、2つの業務が統合されているため、どのように相互監視するかが課題になるが、これについては、調達業務の適正な実施を目的として、内部的チェック体制と外部的なチェック体制が整備されている。『概況19年版』によれば、内

部的なチェックとしては、監査課による定期的・抜き打ち的な監査のほか、統括調達官による入札関連情報のチェックなどが行われる。また、外部的なチェックとしては、有識者による防衛大臣の諮問機関である「防衛調達審議会」が、調達業務の適正性に係る審査を行うことになっている。ただし、調達関連の不祥事は頻発しており、監視・抑止のシステムとしては、今後検証される必要がある。

2 装備品調達の特徴と問題点

我が国の装備品調達については、かねてより指摘されてきた、いくつかの特徴が見受けられる。それらの特徴は、国の防衛政策と密接に結びつきながら形成されてきたもので、これまでの「調達改革」が検討課題とし、有識者等が問題点として指摘している事項でもある。ここでは、装備品調達の特徴と問題点について、多少論点が重複するが、テーマごとに類型的な整理を試みる。

(1) 市場の閉鎖性・競争性の欠如

我が国における装備品調達の最も大きな特徴として明らかになっているのは、市場が限られているため、特定の契約企業を除くと新規参入が難しく、競争性が働きにくいという点である。「閉じられた市場」という特性が形成される要因としては、次のような点が指摘されている⁽⁸⁾。

- ・装備の運用条件が特殊であり、複雑な仕様のもので多いことから、高度な技術や経験、生産基盤を必要とするため、製造業者が限定されてしまう。
- ・航空機製造事業法（昭和27年法律第237号）や武器等製造法（昭和28年法律第145号）等の適

(7) 装備品の価格は、通常、生産に要する原価に利益率を乗じた額により決定される。原価計算業務は、装備品価格を大きく左右する原価を算定するものである。これに対し、契約業務の中には、原価の適正さに対する監査が含まれており、二つの業務の間には、本来的にチェック・アンド・バランスを働かせる必要がある。

(8) 防衛年鑑刊行会編 前掲注(1), p.44.

用を受けるため、製造業者が特定される。

- ・ライセンス生産の場合など、外国企業との技術援助契約を必要とするため、製造業者が特定される。
- ・防衛省側の需要に限定されるため、生産規模との関係で、特定企業に生産が集中する。

こうした市場の閉鎖性は、実際の調達統計からも論証される。表1は、平成18年度の中央調達における契約高順位を契約企業別にまとめたものである。首位の三菱重工だけで契約件数は190件、年間調達額に占める比率は21%に達

表1 平成18年度契約相手方別契約高順位

順位	会社名	件数	金額 (億円)	比率 (%)
1	三菱重工	190	2,776	21
2	川崎重工	103	1,306	9.9
3	三菱電機	166	1,177	8.9
4	日本電気	304	831	6.3
5	アイ・エイチ・アイ・マリンユナイテッド	1	446	3.4
6	富士通	185	441	3.3
7	東芝	79	423	3.2
8	石川島播磨重工	48	365	2.8
9	小松製作所	40	363	2.7
10	富士重工	34	199	1.5
11	日立製作所	78	194	1.5
12	中川物産	210	148	1.1
13	新日本石油	106	143	1.1
14	ダイキン工業	62	133	1
15	コスモ石油	95	131	1
16	昭和シェル石油	95	120	0.9
17	沖電気工業	55	118	0.9
18	アイ・エイチ・アイ・エアロスペース	32	111	0.8
19	日本製鋼所	19	107	0.8
20	カメイ	395	92	0.7

(出典) 防衛年鑑刊行会編『防衛年鑑 2008年版』防衛メディアセンター、2007、p.509。「契約相手方別契約高順位表—上位20社—(中央調達分)平成18年度」より筆者作成。比率は年間調達額(18年度総契約額1兆3226億円)に対するもの。

している。年間調達額に占める比率については、上位10社で63%、上位20社では約73%となっており、市場が特定企業の「寡占状態」となっている状況が読み取れる。

装備品関連の市場が閉鎖性を帯びる背景としては、発注者側である防衛省・自衛隊が、一定の生産実績を有する契約企業からの安定的な調達を重視することのほか、新規参入を図る企業にとって、実体的なメリットが乏しいこともあげられる。民生品関連の市場とは異なり、元々市場規模が小さいことに加えて、企業側からすると、それを補う高い利益率の確保を期待しにくい点や、装備品の開発・生産に伴うリスク負担に関する補償が殆ど行われない点などが、新規参入の意欲を削ぐデメリットとして指摘されている⁽⁹⁾。

(2) コスト高・随意契約の多さ・官民の癒着

市場の閉鎖性という問題を生み出している要因として、需要の特殊性などから、生産能力を有し、限定的な生産規模に耐えることのできる契約業者が特定されてしまう点に触れたが、このように競争性が失われることは、必然的にコストの上昇を招く。一般民需(民生)品の場合、企業が生産効率を高めて原価を低く抑えれば、市場価格から原価を除いた価格、すなわち利益が上がることになっているが、市場価格が存在せず、原価をベースとする装備品の調達では、原価に利益率を乗じるため、企業が原価を抑えれば、逆に利益が下がるという構造的な特徴を有している⁽¹⁰⁾。図1は、民需品と装備品の価格を決定する仕組みを、概念的に示したものである。このような事情から、装備品の調達・契約については、コストを下げる企業側の意欲が生まれにくいという問題がある。

市場が競争性に乏しいため、装備品の調達契約においては、随意契約が多くなる傾向が見受

(9) 稲垣連也「防衛取得調達改革実現のための制度と仕組みに関する基本的考察」ディフェンス・リサーチ・センター『DRC年報 2006』2006、p.128。〈<http://www.drc-jpn.org/AR-10/sougou-06j.pdf>〉

(10) 防衛年鑑刊行会編 前掲注(1)、pp.44-45。

けられる。表2は、最近10年間の中央調達における契約実績を契約方式別にまとめたものである。「調達改革」の大きな目標が競争性の向上とされたことから、随意契約の件数は徐々に減少しているが、依然として、全体の契約件数に占める比率は、直近の平成18年度（およそ21%）を例外として、概ね30%前後で推移している。一方、契約金額で見ると、随意契約が全契約金額に占める比率は、やはり平成18年度（およそ

71%）を除けば、80%前後という高率を示しており、主要装備品の契約では随意契約が圧倒的な割合を示していることがうかがわれる。

このような問題点を踏まえ、装備品調達において競争性の向上やコスト削減が求められることも少なくないが、これに対しては、本来、競争性と性能に見合ったコストは両立しないという立場から、「装備品調達の基本的な目標は、要求性能・機能の実現にこそあり、安易にコスト削減を図るような動きは将来に禍根を残すことになるのではないか」、「装備品は民生品のように、低価格維持のための目標コスト管理第一主義といったものにはなじまない」といった指摘もある⁽¹¹⁾。

なお、装備品調達の契約方式が、主として随意契約に傾斜することは、発注者側である防衛省・自衛隊と契約企業との癒着を生み出しやす

図1 一般民生品と防衛装備品の価格・利益を決める仕組み

【一般民生品】

$$\text{利益} = \text{市場価格} - \text{原価} \quad \text{原価} \downarrow \rightarrow \text{利益} \uparrow$$

【防衛装備品】

$$\text{利益} = \text{原価} \times \text{利益率} \quad \text{原価} \downarrow \rightarrow \text{利益} \downarrow$$

(出典) 「防衛装備品調達の現状と将来」防衛年鑑刊行編『防衛年鑑 2007年版』防衛メディアセンター, 2007, p.45.

表2 最近10年間の契約方式別契約高実績（平成9年～平成18年度）

年度	契約方式・件数・金額	一般競争契約	指名競争契約	随意契約	計
平成9年	件数	2,771 (28.04)	3,659 (37.03)	3,450 (34.92)	9,880 (100)
	金額	493 (3.73)	1,430 (10.83)	11,277 (85.43)	13,200 (100)
平成10年	件数	3,247 (33.80)	3,223 (34.50)	3,046 (31.70)	9,616 (100)
	金額	565 (4.60)	1,146 (9.20)	10,720 (86.20)	12,431 (100)
平成11年	件数	5,297 (51.74)	2,124 (20.75)	2,817 (27.52)	10,238 (100)
	金額	953 (7.54)	1,580 (12.50)	10,106 (79.97)	12,639 (100)
平成12年	件数	5,872 (60.77)	912 (9.44)	2,879 (29.86)	9,663 (100)
	金額	1,063 (8.44)	1,604 (12.74)	9,928 (78.82)	12,595 (100)
平成13年	件数	6,021 (61.43)	847 (8.64)	2,934 (29.93)	9,802 (100)
	金額	1,000 (7.88)	1,495 (11.78)	10,192 (80.33)	12,687 (100)
平成14年	件数	5,432 (61.12)	674 (7.58)	2,782 (31.30)	8,888 (100)
	金額	973 (7.61)	1,324 (10.35)	10,495 (82.04)	12,792 (100)
平成15年	件数	5,045 (59.22)	681 (7.99)	2,793 (32.8)	8,519 (100)
	金額	893 (7.01)	770 (6.05)	11,069 (86.94)	12,732 (100)
平成16年	件数	4,586 (56.30)	678 (8.30)	2,878 (35.30)	8,142 (100)
	金額	840 (6.40)	1,242 (9.50)	10,979 (84.10)	13,062 (100)
平成17年	件数	4,839 (56.0)	676 (7.8)	3,127 (36.1)	8,642 (100)
	金額	1,099 (8.0)	901 (6.6)	11,738 (85.4)	13,738 (100)
平成18年	件数	6,555 (76.2)	260 (3.0)	1,791 (20.8)	8,606 (100)
	金額	3,536 (26.7)	279 (2.1)	9,411 (71.2)	13,226 (100)

(出典) 防衛年鑑刊行会編『防衛年鑑 2008年版』防衛メディアセンター, 2007, p.510。「契約方式別契約実績表（中央調達分）平成5年度～平成18年度」より筆者作成。括弧内の数字は契約総額に占める比率（%）。金額の単位は億円。なお、比率は4捨5入しており（平成17年以降は小数点第1位）、総計と符合しない場合がある。

いともいわれる。調達実施本部事件では、企業側の水増し請求に対する、防衛庁側の黙認が問題となったが、これに関連して、次のような指摘がある。「随意契約の下では不透明な価格設定がなされやすい。その不透明さの奥で、水増しと見逃しのラリー、過払いと天下りのギブ・アンド・テイクという相互依存的な排他市場に安住できる利点も、企業側にはある」⁽¹²⁾。

随意契約の問題に限らず、発注者と特定契約企業との濃密な関係は、装備品調達をめぐる不祥事が起きるたびに問題となってきた。その典型例は、調達実施本部事件で浮き彫りになった、水増し請求の黙認と契約企業への天下りの引き換えという構図である。天下りの問題は、「調達改革」でも主要な検討課題となった。防衛省内で改善に向けた議論は継続されているようであるが、守屋前次官の汚職事件に関する報道では、「少ない競争で発注される装備品調達の見返りにOBを受け入れていると取られかねない現実が今でもある」と指摘されている⁽¹³⁾。

(3) 予算方式・調達コスト・生産規模

我が国では、予算単年度方式が取られているが、このことが、装備品調達においてその規模を限定し、結果的にコスト高を生む要因になっているとの指摘がある。年度ごとに調達規模を決定するため、「まとめ買い」ができないというものである⁽¹⁴⁾。これに対し、米国の場合は、複数年契約であるため、安定的な生産が維持され、契約企業にとっても、大量生産に伴う

スケールメリットによるコスト削減効果を楽しむことができるという⁽¹⁵⁾。これらの点に関連するが、平成19年11月、陸上自衛隊AH64D戦闘ヘリコプターの調達価格が、米ボーイング社の生産中止決定により、大幅に跳ね上がる見通しとなっていること、諸外国では、「まとめ買い」をすることによって、こういった事態を避けるよう、工夫していることなどが報じられている⁽¹⁶⁾。

ただし、このときの報道でも紹介されているが、防衛省では、平成19年度の予算要求から「まとめ買い」を始めており、改善に向けた努力に着手している。防衛省がまとめた平成20年度予算概要説明には、89式小銃（2万丁）や掃海・輸送ヘリコプターMCH101（2か年分3機）などの一括調達、主力戦闘機F15の近代化改修（2か年分20機）を行うための一括整備などが盛り込まれており、これらの措置により、合わせて307億円ほどの節減が見込まれるとしている⁽¹⁷⁾。防衛省のこうした取り組みに関連するが、諸外国では一般的となっている「まとめ買い」をさらに進め、調達に先立ち、全体的な調達数や調達期間、予算規模などを決定できれば、劇的なコスト削減が期待できるとの見方がある⁽¹⁸⁾。

II 調達実施本部事件の概要

装備品調達をめぐる議論を加速するきっかけとなったのが、調達実施本部を舞台として平成

(11) 庄野凱夫「防衛装備品整備の基本問題」ディフェンス・リサーチ・センター『DRC年報 2002年版』：ページは掲載されていない。〈<http://www.drc-jpn.org/AR-6J/syouno-j02.htm>〉

(12) 前田哲男・半田滋「防衛調達と構造腐敗（上）」『世界』660号、1999.4、p.174.

(13) 「装備調達、危うい関係：天下り、納入業者頼み」『読売新聞』2007.11.29.

(14) 実際は、諸外国でも多くの場合、予算単年度主義をとっており、我が国だけが例外ではないので、「まとめ買い」ができないのは、予算の方式とは関係ないという見方もある。清谷信一「異様な我が国の防衛調達の実態と解決策」『軍事研究』43巻3号、2008.3、p.30.

(15) 西山淳一「安全保障における民間企業の役割」『国際安全保障』36巻2号、2008.9、p.36.

(16) 「陸自ヘリ1機216億円：調達方式に課題」『東京新聞』2007.11.27.

(17) 防衛省『我が国の防衛と予算 平成20年度予算の概要』pp.6, 36.

〈http://www.mod.go.jp/j/library/archives/yosan/2008/yosan_gaiyou.pdf〉

(18) 清谷 前掲注(14)、pp.30-31.

10年に起こった水増し請求・背任事件である。事件は、装備品調達に係る問題点の大半を論点化し、その後の「調達改革」にも大きな影響を与えた。ここでは、事件の概要と論点を紹介する。なお、事実関係に関する記述の多くは、当時の新聞報道等に依拠したが、煩雑を避けるため、引用は最小限に止める。

1 事件の経緯と概要

平成9年9月、会計検査院の調査により、防衛通信機器関連4社（東洋通信機・藤倉航装・日本工機・ニコー電子）が、防衛庁に対し、昭和63年度から平成4年度にかけて、総計20億円にのぼる水増し請求を行っていたことが報道された⁽¹⁹⁾。これが、調達実施本部事件の発端である。これら4社は、防衛庁に納入する装備品の製造時間に、民生品にかかる製造時間を上乗せする形で、水増し請求していたとみられる。報道の時点で、防衛庁は、過大に支払った分については、4社からそれぞれ全額返還を受けていたとされたが、それまで水増し請求を黙認し、公表していなかったことが問題となった。

これを受けて、防衛庁・調達実施本部は、平成10年2月26日、「原価差異事案再発防止対策について」と題する改善策を取りまとめた。ここでは、契約企業が工数・製造時間を水増しすることによって、原価を不正に釣り上げていた事態を重く見て、企業側の原価計算システムが適正であるか、防衛庁が確認するための「制度調査」を強化することが、中心的な課題として盛り込まれた⁽²⁰⁾。ほかにも、こうした事件が発覚した場合の対応として、客観性や透明性を確保することの重要性などが謳われたが、ここで打ち出された改善策は、基本的には企業側の不正行為を問題とするものであった。

しかし、その後の報道で、調達実施本部側が、防衛庁OBの天下りと引き換えに、4社からの過払い返還について減額処理していた事実が発覚し、問題は、単なる企業側の不正行為という図式に収まりきらないことが明らかとなった。平成10年9月3日、東京地検特捜部は、過払い返還額を不正に圧縮し、国に17億円にのぼる損害を与えたとして、上野憲一元調達実施本部副本部長や伊藤伸一東洋通信機会長ら4人を、背任の容疑で逮捕した⁽²¹⁾。9月10日には、東洋通信機の筆頭株主で、やはり返還額の圧縮に関わったとされるNECの元専務ら4人も背任容疑で逮捕され、水増し請求をめぐる官民癒着の構図がクローズアップされることとなった。この間、9月4日には、事件当時、調達実施副本部長であった諸富増夫前防衛施設庁長官も、上野元副本部長らに返還額圧縮を指示したとして、背任容疑で逮捕されている⁽²²⁾。

このように、事件の基本的な背景には、調達契約を媒介とした「官と民の不適切な関係」があったが、防衛庁の対応が事件の性格をさらに複雑なものとした。NEC元専務ら逮捕の直後、調達実施本部が、検察の強制調査に備えて、水増し4社に関する伝票など経理書類を焼却処分していたことが報道されたのである⁽²³⁾。調達実施本部は、「廃棄処分はあり得ない」として、事実関係を否定したが、「組織的な証拠隠し」ではないかとの疑念は消えなかった。防衛庁は、この問題に関する部内的な調査組織として、「4社事案関連文書の管理実態に関する調査委員会」を設け、調査結果として10月14日に中間報告、11月19日に最終報告をそれぞれ発表した。最終報告は、「組織的に証拠隠しと受け取られてもやむを得ない事例があった」として、防衛庁の社会的責任を認める内容となっ

(19) 「20億円水増し請求：防衛庁へ装備品納入の4社」『毎日新聞』1997.9.13.

(20) 「適正原価へ調査制度：防衛庁・調本、業務改善策を発表」『朝雲』1998.3.5.

(21) 「調本元幹部ら逮捕：約17億円背任容疑」『朝日新聞』1998.9.3, 夕刊

(22) 「前防衛施設庁長官逮捕：返還額圧縮を指示」『毎日新聞』1998.9.5.

(23) 「調本、伝票類を大量焼却：捜査に備え『証拠隠滅』」『朝日新聞』1998.9.12.

た⁽²⁴⁾。この報告を受けて、防衛庁は、秋山昌広防衛事務次官ら関係者31人に対して減給などの懲戒処分を下した⁽²⁵⁾。ちなみに、最終報告が発表された日、防衛庁は、将来的な調達改革に向けた提言を同時に発表しているが、これについてはⅢで後述する。

平成11年3月5日、上野元副本部長ら14名に対する初公判が東京地方裁判所で開かれ、上野被告以外の13名は、起訴事実を認めた。10月12日、東京地裁は、諸富前防衛施設庁長官ら被告13名に対して、それぞれ懲役2年から3年（執行猶予4年から5年）にわたる判決を下した。判決で、裁判長が「官側が事実上主導した犯行」と指摘したことは、事件の本質を端的に言い表しているといえよう⁽²⁶⁾。なお、上野元副本部長については、平成15年5月、東京地裁が懲役4年の実刑判決を下した。上野元副本部長は控訴したが、平成16年11月26日、東京高等裁判所で1審判決支持、控訴棄却の決定が下されている⁽²⁷⁾。

2 浮上した論点—水増し請求問題から派生したもの

調達実施本部事件では、水増し請求の件が目されることとなったが、この問題からは、いくつかのテーマが派生しており、複合的に絡み合う形で、装備品調達をめぐる基本的な論点を示している。第1のテーマは、先に紹介した原価計算方式である。結果として、企業側の不正な「原価操作」をチェックできなかったことで、調達実施本部の審査能力・体制が人的な面で十分ではないことが判明した。その一方で、本来相互監視が機能しなければならない、原価計算・契約・原価監査の3業務が、すべて調達実

施本部という単一組織で行われていたこと、そして、上野元副本部長という個人に、それら業務の決定権が事実上集中していたことなどが批判された。このほか、本質的な議論として、装備品調達に特有とされる、原価積み上げの価格決定方式そのものに、不正を招く根本的な要因が潜んでいるのではないかと、との指摘も行われた⁽²⁸⁾。

第2のテーマは、官民癒着の問題である。調達実施本部事件は、競争性の無い市場、随意契約の弊害、無駄遣いといった問題に改めて光を当てた。これらの問題は、原価計算による価格決定と関連づけられるとともに、天下りを介した官民の癒着という問題と強い相関関係を有していることが、大きな関心を生んだ。後述するように、「調達改革」は、この点を重要な検討課題として、自衛隊員の再就職規制という方向を目指していくことになる。しかし、これについては「調達システム改革は、極言すれば、『天下り全廃』を掲げなければ実現し得ないはずであるのだが、防衛庁の目はそこに向けられていない。」との批判的な見方もあった⁽²⁹⁾。

このように、調達実施本部事件は、現在に続く防衛調達問題の原型を形作ることとなった。事件の全体的な特徴を述べるなら、調達組織としての防衛庁の体制上の問題もさることながら、価格・市場・天下りといったキーワードに象徴される、調達をめぐる「負のスパイラル(螺旋形)」が構造的に存在することを明らかにした点が注目されよう。

Ⅲ 「調達改革」の本格化

防衛庁は、かねてから装備品調達の合理化に

(24) 「最終報告書を公表：社会的責任を認める」『朝雲』1998.11.26.

(25) 「減給など31人処分：4社事案の文書管理で」同上

(26) 「諸富元本部長に有罪判決：『官が事実上主導』」『毎日新聞』1999.10.12, 夕刊

(27) 「副本部長、2審も実刑」『毎日新聞』2004.11.26, 夕刊

(28) 前田・半田 前掲注(12)

(29) 同上, p.182.

取り組んできたが、調達実施本部事件の与えた衝撃は大きく、これを契機として、本格的な「調達改革」の推進に着手することとなる。ここでは、その後の防衛庁による制度・運用改正の基盤となった、防衛庁部内検討組織の改革提言を中心に、「調達改革」の進捗過程を検証する。

1 防衛調達改革本部による改革提言

平成10年10月22日、防衛庁は、調達をめぐる不祥事の再発防止策を検討するため、額賀福志郎防衛庁長官を本部長とする「防衛調達改革本部」（以下、「改革本部」と略）を設置し、第1回の会合を開いた。「改革本部」は、調達のあり方について透明性と公正性を確保するため、調達実施本部の組織解体も視野に入れて検討を行うものとされた⁽³⁰⁾。ちなみに、「改革本部」のメンバーは、本部長である長官、政務次官（本部長代理）、事務次官（副本部長）のほか、本部長として、官房長及び内局各局長5名、統合幕僚会議議長、陸海空自衛隊各幕僚長、技術研究本部長、調達実施本部長の計12名という構成である。

(1) 平成10年の中間報告

「改革本部」が、発足にあたって掲げた検討課題は、調達実施本部事件の原因解明、調達組織のあり方（組織内の相互けん制、第三者によるチェック体制など）、調達制度のあり方、自衛隊員の再就職のあり方などであった⁽³¹⁾。「改革本部」は、これらの諸課題に沿って改善策を検討し、平成10年11月19日、『防衛調達改革の基本的方向について』と題する文書を中間報告として発表した（以下、「改革本部中間報告」と略）⁽³²⁾。

「改革本部中間報告」は、第1章「前言」において、報告が、「防衛調達の抜本的改革の基

本的方向」を指し示すものであることを強調した上で、現状の課題を分析した第2章「防衛調達の抱える諸課題等」で、調達実施本部事件の背景に言及している。事件を引き起こした大きな要因としては、原価計算部門と契約部門の相互けん制や、本庁内局によるチェックが機能しなかったこと、調達実施本部における人事の滞留で組織が閉鎖的になったことなど、防衛庁の組織的問題点に加えて、随意契約や原価計算方式が抱えている不透明性、天下りといった問題があげられた。

報告は、これらの基本的な背景分析を踏まえて、第3章「調達制度の改革」で、装備品調達制度の見直しを提言している。ここで盛り込まれた提言には、競争性の強化（民生品活用による防衛庁規格の見直し・新規市場参入の促進、随意契約の事由や原価計算ルールに関する情報公開など）、企業側提出資料の信頼性確保（違約金条項付き契約の検討など）、水増し請求事案への対応の統一・明確化、企業側のコスト低減意欲（インセンティブ）向上に係る施策の検討などがある。

第4章「調達機構の改革」では、制度改革を担保する措置として、調達組織の改編を求めているが、その核心にある考え方は、原価計算部門と契約部門の機能分離である。報告は、米国の例として、契約組織と独立する形で、契約監査を行う国防契約監査庁（前記）が設置されていることをあげ、調達実施本部を解体し、2つの業務を別個の組織に所掌させることが適当と結論づけた。組織改編に関連する方策としては、調達業務の一貫性・統一性を保つため、装備局と経理局を統合することや、庁内監察機構の設置、第三者機関の機能強化などもあげられた。このほか、報告は、天下り問題についても提言し、第5章「自衛隊員の再就職の在り方の

(30) 「『改革本部』が発足：『徹底的にメス』と長官」『朝雲』1998.10.29.

(31) 同上

(32) 報告の内容に関する記述は、次の資料に依拠したが、参照箇所が多岐にわたるため、引用は省く。防衛調達改革本部「防衛調達改革の基本的方向について」『朝雲』1998.11.26.

見直し」で、再就職にあたり長官の承認を必要とする地位、承認の判断基準・手続き等について見直しを図るよう求めた。

(2) 平成11年の最終報告

平成11年4月2日、「改革本部」は、『調達改革の具体的措置』と題する文書を最終報告として発表した(以下、「改革本部最終報告」と略)⁽³³⁾。「改革本部最終報告」は、「改革本部中間報告」の議論をさらに進め、先に提言された事項の具体的実現措置のほか、新たな提言を打ち出したものである。報告は、第2章「調達制度の改革」において、最初に、競争性の確保・向上に資する諸施策をあげている。ここでは、「改革本部中間報告」に引き続き、民生品を活用する方向で防衛庁規格を見直すことや、随意契約を行う場合の理由開示などが確認されたほか、新たに、随意契約をめぐる防衛庁内の審査手続きを適正化する方策⁽³⁴⁾や、必要な場合、長官指示で行われる契約企業の事前選定について、その範囲を限定する必要性などが提言された。

報告が制度改革のテーマとして次に掲げたのは、企業側提出資料の信頼性確保である。調達実施本部事件の直後に発表された「原価差異事案再発防止対策について」(前記)でも、企業側原価計算システムの検査を行う「制度調査」について、その強化が謳われていたが、報告は、企業側の調査受け入れが任意であることを問題として、これを義務化するよう求めた。また、仮に企業側による故意の虚偽資料提出が確認された場合は、過払い額に加えて、これと同一金額の違約金を支払う義務を、あらかじめ契約条項に規定することも提言した。

そのほか、制度改革のテーマとしては、企業

に対する監査担当官の巡回・派遣によるチェック機能の強化に加えて、「改革本部中間報告」と同様、水増し請求事案に対する統一的な処理基準の策定、企業側のコスト低減意欲向上策などがあげられた。これらのうち、コスト低減意欲向上策については、平成11年度から「減価提案制度」を試行するという具体的な提案が盛り込まれた。「減価提案制度」とは、企業側が仕様書の要求を損なうことなく、コスト低減を可能とする提案を行い、防衛庁側が審査の上これを適当と認めた場合、低減額の50%を提案技術料として支払うというものである。

制度改革に続いて、報告は、第3章「調達機構等の改革」で、調達組織の改編措置を具体的に述べている。これは、調達実施本部を解体し、原価計算部門を防衛本庁内局(装備・経理両局を統合した組織)に吸収、契約部門は新設する「契約本部」に所掌させるというものであった。なお、「改革本部中間報告」でもあげられていた第3者機関の機能強化については、部外有識者による監視機関として「防衛調達審査会」(仮称)の設置検討を求める一方、これが発足するまでの当面の措置として、「防衛調達適正化会議」を平成11年4月から開く方針を示した⁽³⁵⁾。そのほか、報告は、天下り問題への批判に対する回答として、第4章「自衛隊員の再就職の在り方の見直し」で、再就職規制の具体的措置を打ち出した。その内容は、離職後2年間は長官承認を要する再就職の範囲を、これまでの「離職前5年間、職務上密接な関係にあった企業の役員」から、「離職前5年間、職務上密接な関係にあった企業の全ての地位」へと拡大することであった。そのほか、長官による再就職承認の状況を国会に報告すること、承認の

33 報告の内容に関する記述は、次の資料に依拠したが、参照箇所が多岐にわたるため、引用は省く。防衛調達改革本部「調達改革の具体的措置」『朝雲』1999.4.8.

34 これは、調達実施本部に置かれている「指名随契審査会」で契約企業・契約方式を審査する際、仕様書が作成されるまでに複数企業から提案を受けたことを証する資料を提出し、最終的には随意契約を行うことについて長官の承認を得るというものである。同審査会については、Ⅳの2で後述。

35 「防衛調達適正化会議」は、平成11年4月から平成12年12月にかけて開かれた。平成13年1月、これを発展的に解消する形で「防衛調達審議会」が設置されている。

基準を公開することなども改善策として提言された。

2 防衛調達制度調査検討会による改革提言

「調達改革」の方向性が形成される過程で、「改革本部」とともに「両輪の役割」を果たしたのが、有識者による防衛庁長官の諮問機関「防衛調達制度調査検討会」である（以下、「検討会」と略）。「検討会」のメンバーは、川井健帝京大学教授（座長）、東海幹夫青山学院大学教授、西口敏宏一橋大学教授、堀田力氏（弁護士）、前田一郎氏（NHK解説委員）、吉野賢治氏（公認会計士）の6名である。「検討会」は、平成10年9月から平成11年3月にかけて開かれ、検討結果を中間報告、最終報告の2回にわたって取りまとめている。

平成10年11月19日、「検討会」は、『防衛調達制度の改革の基本的方向』と題する中間報告を発表した（以下、「検討会中間報告」と略）。報告の発表は、「改革本部中間報告」と同じ日付となっているが、このことが示唆しているように、「改革本部」と「検討会」の活動は、同時並行的に行われており、報告で示された論点は、概ね重なり合っている。また、「検討会」における議論が、「改革本部」の報告内容に影響を与えた部分も少なくないと思われる。例えば、監査担当官の企業巡回・派遣という提言は、「改革本部最終報告」に先立って、「検討会中間報告」に盛り込まれている。「検討会」は、平成11年3月30日、『防衛調達制度改革実現のための具体策について』と題する最終報告を発表した。題名は「改革本部最終報告」と似通っており、盛り込まれた提言も、ほぼ同様である⁽³⁶⁾。

「検討会」による報告の特徴は、調達組織の改編や天下りの問題に直接言及することを避け、もっぱら、調達プロセスの改善を論じてい

る点にある。そのため、これらの問題については、防衛庁の部内的検討に止められた。一方、競争性の促進や企業行動のチェック強化といった、調達制度の改善に係る検討課題については、「検討会」による議論が先行したような印象を受ける。これについては、最終的な検討結果を、第三者機関の議論によって補強し、客観性を与えようとする、防衛庁の考え方があったのではないと思われる。

3 改革実施措置の進展と評価

(1) 実施された改革措置

調達実施本部事件を契機とする防衛庁の「調達改革」は、改革本部による2つの提言をベースとして実施されることとなる。「調達改革」がテーマとした事項のうち、最も一般の関心を集めたのは、調達組織の改編であった。平成13年1月6日、防衛庁は、調達実施本部を解体する組織改編を実施した。改編の骨子は、原価計算部門と契約部門の一体化が、調達不祥事の「元凶」と目されたことを受けて、これを切り離すことにあった。この結果、原価計算部門（約180人）は内局に吸収され、調達実施本部で残った組織と地方組織を合わせ、新たな契約機関として、「契約本部」が発足した。なお、内局でも装備局と経理局が統合され、1月9日に「管理局」が発足した⁽³⁷⁾。

組織改編と並んで、天下りの問題もマスコミ報道などで、大いに注目されたテーマである。平成11年8月13日、自衛隊法等の一部を改正する法律（平成11年法律第123号）が公布された。同法は、「改革本部最終報告」の提言にしたがって、自衛隊員の再就職に対する規制を強めるための要件を規定したものである。この法改正によって、離職後2年間、長官の承認を要する再就職の対象は、「離職前5年間、密接な関係にあった企業の全ての地位」となった⁽³⁸⁾。また、

⁽³⁶⁾ 次の資料を参照した。防衛調達制度調査検討会「防衛調達制度改革実現のための具体策について」『朝雲』1999.4.8.

⁽³⁷⁾ 『「契約本部」など発足：調本、46年の幕閉じる』『朝雲』2001.1.11.

前年、長官が行った再就職の承認状況について、内閣が国会に対し毎年報告することも規定された⁽³⁹⁾。

これら組織・天下りの問題に比べて、一般の関心を引くことはなかったが、調達制度・プロセスの改善は、「調達改革」における核心的なテーマであった。実施された改革措置を、「改革本部最終報告」の構成・順序にしたがって整理すれば、次のとおりである。

第一に競争性を強化するための施策である。防衛庁・自衛隊の規格・仕様書について、見直しが順次実施され、平成11年度から平成14年度までに行われた見直しの結果、改正・廃止されたものは10,231件にのぼった⁽⁴⁰⁾。随意契約をめぐる防衛庁内の審査手続きを適正化する方策については、平成11年7月1日の防衛事務次官通達で、随意契約の際、仕様書作成までの段階で、複数企業からの見積もり・提案を受ける原則が定められた⁽⁴¹⁾。

第二に、企業側の行動に対するチェックを強化するための施策としては、平成11年6月30日の事務次官通達で、契約企業の原価計算システムを確認する「制度調査」について、企業側が協力を拒否すれば、その後、契約相手としない場合があることなどを定めた。なお、この通達では、故意に虚偽資料を提出した企業に対して、違約金を課す特約条項を例示し、原価計算による契約では、こういった条項を定めること

も規定された⁽⁴²⁾。

第三に、調達制度改善に関わる施策で実施されたものには、水増し請求事案処理基準の策定と、コスト低減意欲促進策がある。まず、水増し請求事案の処理については、平成11年9月30日の事務次官通達で、防衛庁部内での報告手順、過払い額算定のための特別調査実施、相手方企業への損害賠償請求、「防衛調達審議会」への報告、事案の対外的公表といった、一連の統一的な手続きとなる「過払事案処理要綱」が定められた⁽⁴³⁾。

一方、企業側のコスト低減意欲を促進する施策については、「改革本部最終報告」の提言どおり、平成11年7月から、先に紹介した「減価提案制度」を試行した。しかし、企業から具体的な提案がなかったことから、企業側の意欲をより刺激するため、制度の見直しを行った。新たに策定されたのが、価格低減を可能とする技術提案について、技術提案料を認めることにより、企業側に意欲を与える「インセンティブ契約制度」である⁽⁴⁴⁾。この制度は、平成14年4月25日の事務次官通達で定められた「インセンティブ契約制度実施要項」に基づき、平成14年度から試行された⁽⁴⁵⁾。

(2) 改革措置に対する評価

このように、平成11年以降、防衛庁は「調達改革」の具体的措置として、法・制度改正や組

(38) 現行自衛隊法第62条第2項では、「離職後2年間は、営利を目的とする会社その他の団体の地位で、その離職前5年間に在職していた防衛省と密接な関係にあるもの」と規定されている。

(39) 現行自衛隊法第62条第5項で規定。承認の主体は防衛大臣。

(40) 防衛庁「平成15年度政策評価書（総合評価：民生品の活用）」別紙7「防衛庁規格・仕様書の見直し状況（平成10～14年度）」〈<http://www.mod.go.jp/j/info/hyouka/15/sougou/sankou/09.pdf>〉

(41) 防装管第3590号「新規の装備品等又は役務を随意契約により調達する場合における競争性の確保について」1999.7.1. 〈http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/〉

(42) 防装管第3550号「契約の相手方の提出資料の信頼性確保のための施策について」1999.6.30. 〈http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/〉

(43) 防装管第5054号「過払事案処理要綱について」1999.9.30. 〈http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/〉

(44) 防衛庁「平成15年度政策評価書（総合評価：コスト低減等を目的としたインセンティブ契約制度）」：ページは掲載されていない。〈<http://www.mod.go.jp/j/info/hyouka/15/sougou/honbun/08.pdf>〉

(45) 防装管第3748号「インセンティブ契約制度の試行について」2002.4.25. 〈http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/〉

組織改編を進めてきた。それでは、「調達改革」に対する評価にはどのようなものがあったのだろうか。「調達改革」の成果をトータルに論じたものは少なく、主として組織改編と天下り規制に対する評価が論点となった。

組織改編については、「検討会」のメンバーであった西口敏宏一橋大学教授が、原価計算と契約の一体化、上野元副本部長への権限集中が、調達実施本部事件の原因となったことに触れつつ、「少なくともこの2つの機能の分離は試みられつつある」との表現で、一定の評価を下している⁽⁴⁶⁾。これに対しては、「むしろ調達事務の分割による効率低下のデメリットの影響が大きいように見える。」との指摘がある⁽⁴⁷⁾。なお、調達をめぐる不祥事の原因は、調達実施本部と上野元副本部長一個人にのみ帰せられるものではなく、調達プロセスに関わる人脈全てに及ぶものであることを批判的に指摘する見方もあった⁽⁴⁸⁾。こういった見方によれば、不祥事の原因は、より構造的な性格を宿しており、単なる組織改編で再発防止を図るのは難しいということになるであろう。

天下り規制については、「少々規制を強化しても、防衛庁と防衛産業の固い絆を断ち切るとは容易ではないのが現実だ⁽⁴⁹⁾」といった分析を始めとして、その効果を疑問視する見方が一般的であり、防衛庁による規制強化策は、「逆に、長官承認の下、天下りにお墨付きを与えることになりかねない⁽⁵⁰⁾」との厳しい評価もあった。また、天下り規制の抜け穴として、防衛庁と直接取引関係の無い、関連企業を経由する手法が使われる可能性なども指摘され

た⁽⁵¹⁾。このような指摘は、平成17年11月に表面化した、防衛施設庁をめぐる談合事件で、現実の問題として議論されることとなる。

そのほか、調達制度改善については、競争性拡大・コスト低減を求めていく方向での改革に対して、異なる見方が示された。そのひとつは、装備品の特殊性という事情から、今後も随意契約を軸とする契約方式が続くことは不可避ではないか、という懐疑的な見方である⁽⁵²⁾。もうひとつは、「調達改革」が掲げた目標そのものに対して批判的な見方である。例えば、装備品の調達においては、本来、コストよりも性能が重視されるべきであることから、随意契約は不可欠である、公共調達におけるコスト低減に合わせて、装備品についても競争契約の拡大のみを追求することは、最善の選択とはいえない、といった指摘がある⁽⁵³⁾。

4 改革措置の見直しと新たな組織改編

(1) 総合取得改革推進委員会による報告と改革措置の見直し

平成15年9月18日、防衛庁は、「調達改革」の更なる進展を図るため、事務次官通達により「総合取得改革推進委員会設置要綱」を定めた。同要綱では、これまで取り組んできた「調達改革」の成果を踏まえつつ、装備品のライフサイクルを管理するための諸施策を検討する部内機関として、「総合取得改革推進委員会」を設けることが規定された⁽⁵⁴⁾。同委員会は、平成17年3月、『中間報告』と題する文書を発表した(以下、「委員会報告」と略)。「委員会報告」が強調したテーマは、「装備品のライフサイクル全

(46) 「コスト管理、開発段階で：西口敏宏氏」『朝日新聞』1999.3.7.

(47) 庄野凱夫「装備品の取得に係る防衛政策」ディフェンス・リサーチ・センター『DRC年報 2005』p.60.
(<http://www.drc-jpn.org/AR-9/sougou-05j.pdf>)

(48) 前田哲男・半田滋「防衛調達と構造腐敗(下)」『世界』661号, 1999.5, pp.200-201.

(49) 長谷川学「防衛調達改革の進展状況を点検する」『世界週報』81巻35号, 2000.9.19, p.15.

(50) 前田・半田 前掲注(48), p.205.

(51) 長谷川 前掲注(49), p.15.

(52) 同上, p.17.

(53) 庄野 前掲注(6), p.123.

体を通じての取得業務の一元管理への取り組み」である⁽⁵⁵⁾。

「装備品のライフサイクル」とは、装備品の開発から廃棄に至る全過程をトータルにとらえ、全体として最も効率的となる取得・調達を実施することを指しており、「より良いもの」を「より安く」調達するための有力な考え方であるとされている⁽⁵⁶⁾。報告は、「ライフサイクル」をキーワードとした、装備品調達に係る新たな改革提言となっている。これまで紹介してきたように、防衛庁は、「調達改革」の最重要課題として、原価計算部門と契約部門の機能分離を実施した。しかし、報告は、「現在の機能別組織では、装備品単位での調達情報を効率的に整理・管理することが困難」と述べ、装備品の取得組織が機能別に分離されていることは、ライフサイクルコスト抑制の観点から望ましくないという見方を打ち出した。それまでの改革措置の見直しにつながる考え方が示されたわけである。

このような認識に立って、報告は、原価計算部門と契約部門を再統合し、これに技術研究本部の開発管理部門、内局（管理局）の補給管理部門を合わせた、新たな装備品取得組織を設置するよう唱えるとともに、権限の強化が予測される新組織に対する、強力な統制・監査機能を構築する必要性に触れた。そのほか、報告に盛り込まれた提言には、組織横断的なプロジェクトチームによる調達管理方式の促進、集中取得（まとめ買い）によるコスト低減、中央・地方調達に係る区分の見直し、随意契約の公表範囲拡大といったテーマがある。

(2) 新たな組織改編－装備本部・装備施設本部の設置

平成18年7月31日、防衛庁は、組織改編を行い、契約本部を廃止して、新たな組織となる「装備本部」を発足させた。装備本部新設の目的は、「内局の原価計算機能と契約本部の契約機能を統合、装備品のライフサイクルをにらんだコスト管理を図る」ことにあるとされた⁽⁵⁷⁾。「委員会報告」の提言が、その背景にあったことは言うまでもない。しかし、装備本部は、平成17年11月に表面化した、防衛施設庁官製談合事件の影響を受け、その後1年あまりで再び改編されることとなる。この事件は、装備品調達に関するものではなかったが、防衛契約をめぐる新たな不祥事として大きな関心を集め、随意契約や天下りの問題をめぐる議論が再燃した。平成18年1月31日、防衛庁は、再発防止策を検討するための部内検討組織として、「防衛施設庁入札談合等再発防止に係る抜本的対策に関する検討会」を設置した（以下、「再発防止検討会」と略）⁽⁵⁸⁾。

「再発防止検討会」は、施設庁解体による組織改編をベースとして、再発防止策の検討を進め、4月27日、『防衛施設庁解体後の新たな防衛組織の骨格及びその論点について』と題する報告を発表した。ここでは、防衛施設庁を解体するが、単純に「施設本部」などの新たな組織には移行せず、総務系の業務などを内局に統合し、建設工事・基地関係業務のうち企画立案に関わらない業務を「透明性の高い実施部門」で処理すること、独立性の高い監査・監察組織を新設することなどが、組織改編の方針として打

54 防装管第7752号「総合取得改革推進委員会設置要綱について」2003.9.18.

〈http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/〉

55 報告の内容に関する記述は、次の資料に依拠したが、参照箇所が多岐にわたるため、引用は省く。総合取得改革推進委員会『総合取得改革 中間報告』2005.3.

〈http://www.mod.go.jp/j/library/archives/sougousyutoku/1703_b.pdf〉

56 防衛年鑑刊行会編 前掲注(1), p.49.

57 「新体制がスタート：装備本部など新設」『朝雲』2006.8.3.

58 「抜本対策へ検討会：部外有識者の助言も」『朝雲』2006.2.9.

ち出された⁽⁵⁹⁾。

7月14日、部内検討組織である「新たな防衛組織を検討する委員会」は、最終的な組織改編案を了承した。防衛庁は、これにしたがって、8月31日、平成19年度概算要求を提出したが、その中には、施設庁が担当していた、建設工事の実施部門を装備本部に移した上で、これを「装備施設本部」として新編する計画が含まれていた。つまり、装備本部は、発足後間もない時点で、次年度には、装備施設本部に新編されることが決まっていたわけである（前述のとおり、正式な発足は平成19年9月1日）。

このように、極めて複雑な過程を経て、装備施設本部が新編され、調達業務もその中に組み込まれる形となった。調達実施本部事件と同様、施設庁談合事件についても、防衛庁による不祥事防止策の中心的なテーマは組織改編であった。これに対しては、省昇格をにらんだ組織拡大策ではないか、との批判があった⁽⁶⁰⁾。そのような組織面を重視したアプローチについては、調達制度そのものについて改革が行われなければ実効は上がらないし、そのような制度改革の実施を前提としない組織改革を何度行っても、本質的な改革は実現しないのではないか、といった見方がある⁽⁶¹⁾。

IV 守屋前次官汚職事件の概要

平成19年10月に表面化した、守屋武昌前防衛省事務次官による汚職事件は、装備品調達をめぐる「次官の犯罪」として、連日マスコミ等で報道され、随意契約や天下りといった、これまで議論されてきた問題に再び焦点が当たるとともに、商社を通じた輸入調達など、新たな問題点も浮かび上がらせることとなった。ここで

は、事件の概要と論点を紹介することとする。なお、事実関係に関する記述の多くは、新聞報道等に依拠したが、煩雑を避けるため、引用は最小限に止める。

1 事件の経緯と概要

平成19年10月19日、各紙の報道で、守屋前次官に対する契約企業のゴルフ接待疑惑が表面化した。この時点で、前次官の行為が、利害関係者とのゴルフを禁じた「自衛隊員倫理規程」（平成12年政令第173号）に違反していること、接待ゴルフは平成13年から平成17年にわたって続いていたことなどが報じられた⁽⁶²⁾。接待ゴルフは、輸入商社「山田洋行」に対する便宜供与の見返りであったとされ、調達実施本部事件など過去の不祥事に続いて、装備品調達をめぐる「官と民の不適切な関係」が、再びクローズアップされることとなった。

10月29日、前次官に対する証人喚問が、衆議院テロ対策特別委員会で実施され、前次官はゴルフ接待の事実は認めたものの、山田洋行に対する便宜供与の件は否定した。続いて11月15日、米津佳彦山田洋行社長に対する参考人質疑と、前次官に対する2度目の証人喚問が、参議院外交防衛委員会で行われ、前次官は、改めて便宜供与の事実を否定した。この間、11月8日には、前次官に対する接待を主導したとみられる、宮崎元伸山田洋行元専務が、業務上横領などの容疑で逮捕されている。

11月28日、東京地検は、山田洋行からの収賄容疑で前次官を逮捕した。検察の捜査によれば、前次官は、夫人とともに、12回にわたるゴルフ旅行の接待を受けていた。この件が収賄にあたとされ、利益供与額は約390万円相当にのぼると報じられた⁽⁶³⁾。その後の調査で、前

59 「施設庁解体後の組織改編：監査・監察部局を新設」『朝雲』2006.5.11.

60 半田滋「『防衛施設庁解体』の意味」『世界』751号, 2006.4, p.32.

61 庄野 前掲注(6), p.121.

62 「受注業者とゴルフ：倫理規程に違反」『毎日新聞』2007.10.19, 夕刊

63 「守屋前防衛次官を逮捕：ゴルフ旅行収賄容疑」『朝日新聞』2007.11.29.

次官がゴルフ接待のほか、宮崎元専務から約360万円にのぼる現金を受け取っていた事実も明らかになったとして、東京地検は、12月18日に前次官を収賄容疑で再逮捕した。前次官は、これら接待や現金への見返りとして、ミサイル回避用装備であるチャフ・フレアの射出装置や、次期輸送機・次期護衛艦のエンジン、生物偵察車用検知装置など7種の装備品調達について、山田洋行側へ便宜供与を図っていたものとされた⁽⁶⁴⁾。

平成20年4月21日、事件の初公判が東京地方裁判所で開かれた。前次官に対する起訴事実は、収賄（389万円相当の宿泊ゴルフ接待、364万円のわいろ授受、497万円相当の日帰りゴルフ接待）と議院証言法違反（国会証人喚問での偽証）である。前次官は、これらの起訴事実を概ね認めた⁽⁶⁵⁾。9月5日、東京地裁で、前次官と宮崎元専務ら事件の関係者4名に対する論告求刑が行われ、11月5日、前次官に懲役2年6か月、宮崎元専務に懲役2年の実刑判決が下された。判決を報じた新聞の中には、「調達部門にメスを入れたものの中途半端に終わっている。このままでは同じことが繰り返されるのではないか」という防衛省幹部の反応を伝えるものもあった⁽⁶⁶⁾。

2 次官の権限と輸入調達をめぐる問題

(1) 調達と事務次官の権限

森本敏拓殖大学大学院教授は、前次官汚職事件について、次のようにコメントを述べている。「今回の事件の核心は、防衛政策の根幹を握ると同時に、防衛装備品の開発や調達も掌握している事務次官という最高責任者による悪質な汚職であったことにある」⁽⁶⁷⁾。前次官は、国会での証人喚問や公判の場では、重ねて便宜供

与の事実を否定したが、自ら調達プロセスに介入し、その権限によって、装備品の選定・契約に影響を及ぼしていた疑いが強いとみられている。実際、東京地裁が下した前記判決は、前次官が、装備品調達で様々な便宜供与を行い、宮崎元専務を支援するような発言を重ねていたことについて、明確に認定している⁽⁶⁸⁾。この事件は、かねてからの問題である、発注者側と契約企業との癒着に加えて、事務次官の権限という、過去の不祥事では議論されてこなかった、新たな論点を提示したといえよう。

前次官による調達介入疑惑の例としては、次期輸送機（CX）のエンジン調達をめぐり、「日本ミライズ」社（宮崎元専務が山田洋行退社後に設立）との随意契約にするよう、防衛省航空機課の担当者に発言したとされる件が問題となった。また、前次官は、エンジン調達先として米国ゼネラル・エレクトリック（GE）を最終的に決定したとされる「装備審査会議」が開かれた際（平成15年8月8日）、山田洋行がGE側の代理店となっている事実をあらかじめ知っていたのではないかと、この疑惑が持たれ、国会での証人喚問でも質疑された。このほか、次官の権限を利用し、山田洋行による水増し請求の黙認と、処分回避を働きかけたとされる件などが、問題となった。それでは、現行の調達プロセスにおいて、次官の権限行使が問題となる余地は、どの程度あるのだろうか。

すでにIの1で見てきたとおり、調達のプロセスについて実質的な権限を握っているのは装備施設本部長であり、度々問題となる指名競争契約と随意契約について、契約方式の是非や契約企業の選定を審査する役割を持つ「指名随契審査会」は、同本部長に対する諮問機関となっている。そのメンバーは、同本部の関係者（各

(64) 「装備品7種で便宜か：守屋容疑者、363万円収賄、再逮捕」『読売新聞』2007.12.19.

(65) 「守屋前次官、収賄認める：ゴルフ接待『一部疑問』」『毎日新聞』2008.4.21, 夕刊

(66) 「防衛省改革道半ば：事件の衝撃薄れ、歩調鈍る」『読売新聞』2008.11.5, 夕刊

(67) 「政策と調達、権限分散を（森本敏）」『朝日新聞』2007.12.2.

(68) 「防衛汚職事件 守屋前次官判決要旨」『毎日新聞』2008.11.6.

物別課の課長)で占められており、内局はオブザーバーとして参加できるが、議決に加わることは想定されていない⁽⁶⁹⁾。したがって、随意契約等を契約方式として選ぶ場合、契約企業の選定は、一義的には同本部の中で「完結」することとなる。

ただし、同本部長の決定に先立って、事前に契約企業を選定する必要があるときは、この限りでなく、やはり内規により、防衛大臣が前記「装備審査会議」に諮問した上で、決定するとされている⁽⁷⁰⁾。この場合は、実質上、同会議が企業選定の決定機関となるが、議長として会議を主宰するのは事務次官である⁽⁷¹⁾。事件との関わりについては、必ずしも明らかでないが、これらの規定を利用する形で、次官が調達プロセスに介入することも考えられる。一方、指名随契審査会についても、その審査に対する監視が行われなければ、調達幹部の恣意的な行動を抑制できない可能性があるだろう。今後は、現行制度の中に、調達幹部や次官の「独走」を生むメカニズムが蔵されていないか、更なる検討が必要と思われる。検討にあたっては、両審査会の関係整理や、双方の審査に対する監視機能の強化などが論点となるであろう⁽⁷²⁾。

(2) 商社による輸入調達の問題点

前次官汚職事件では、商社を介した輸入調達

の問題点も指摘された。東京地裁の判決が述べたとおり、前次官は、山田洋行に対して各種の便宜供与を行っていたとされるが、その中には装備品選定のほか、水増し請求をめぐり、同社に対する不利益処分を回避するよう、指示していたことなども報じられた⁽⁷³⁾。商社として海外メーカーとの取引関係を持つ同社は、調達契約に際し、海外メーカーからの請求書の偽造や、米国の軍需関連企業を、海外メーカーとの間に介在させる方法などによって、大幅に水増し請求を行っていたといわれる⁽⁷⁴⁾。防衛省が平成20年3月、衆議院予算委員会に提出した資料では、水増し請求を行った企業名と過払総額、返還状況などが公表されている⁽⁷⁵⁾。山田洋行については「調査中」とされており、同社による水増し請求の正確な全体額は、未だ明らかになっていないが、新聞報道によれば、過去5年間の契約16件のうち、判明しただけで水増し請求は12件、契約金額にして約2億5000万円に上っているという⁽⁷⁶⁾。

上記予算委員会提出資料では、調達実施本部事件以降、水増し請求を行った企業として、同事件で登場した東洋通信やニコー電子をはじめ、19社があげられている⁽⁷⁷⁾。「調達改革」の進捗にも関わらず、この問題が抜本的に解消されていない事実を証するものであるが、山田洋行による水増し請求は、それを如実に示した。

(69) 防衛庁訓令第4号「装備品等及び役務の調達実施に関する訓令」1974.3.8, 第15条；装備本部達第14号「指名随契審査会に関する達」2006.7.31, 第3条の4、第8条の1 (http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/)

(70) 防衛庁訓令第4号(同上)第14条の2 (http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/) 前記『概況19年版』では、このプロセスについて、「特定の品目については相手方選定の次官通達」と記している。Iの1を参照。ここでいう「特定の品目」とは、生産基盤を確保するため、随意契約方式が多くなるといわれる、艦船などの主要正面装備を指すとみられる。

(71) 防衛庁訓令第17号「装備審査会議に関する訓令」1954.9.27, 第2条の2、第2条の3 (http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_web/)

(72) 「装備審査会議」の審査に対する監視については、「防衛省改革会議」で議論されている。この点については、Vの2で触れる。

(73) 「山田洋行 過大請求：処分回避を指示」『毎日新聞』2007.12.2.

(74) 「装備品調達 山田洋行水増し請求：甘かったチェック体制」『読売新聞』2008.1.23.

(75) 「防衛調達をめぐり『水増し請求・過払い』について」防衛省『衆議院予算委員会要求資料(日本共産党)』2008.3, p.205.

(76) 前掲注(74)

(77) 前掲注(75)

一方、商社からの請求に対する、発注者側のチェックが働いていない問題点も明らかとなり、事件を契機に、商社を介した輸入調達の是非などが議論されるようになった。

諸外国では、調達機関が海外メーカーと直接取引するのが一般的であるが、我が国の場合、輸入調達を行う際、実務上必要とされる専門的な知識が商社に集中しており、これに依存せざるを得ない形になっているといわれる。また、輸入装備品の場合、メーカーが限られるため、随意契約の増加を招くという傾向が、さらに強まることも指摘されている⁽⁷⁸⁾。こういった要因から、輸入調達では適正価格の評価が行われにくく、水増し請求や無駄遣いを引き起こす可能性がある。これらの問題点を踏まえて、石破茂防衛大臣は、防衛省の輸入調達部門を拡充し、海外メーカーとの直接取引を目指す姿勢を示した。防衛省の輸入調達改革をめぐる動きについては、続いてVで紹介する。

V 「調達改革」に向けた新たな動き

1 総合取得改革推進プロジェクトチームによる改革報告

防衛省の部内組織である「総合取得改革推進プロジェクトチーム」は、前次官汚職事件を受けて、主に輸入調達の改善について検討を行っていたが、平成20年3月28日、その結果を報告書として取りまとめた（以下、「PT報告」と略）⁽⁷⁹⁾。このプロジェクトチームは、石破防衛大臣による「総合取得改革の加速に関する大臣指示」（平成19年10月18日）に基づき設置されたもので、報告の取りまとめまで、10回にわたって会合を開いている。「PT報告」では、輸入調達をめぐる問題への対応として、5つの方策を

今後順次実施する方針が示された。

第1の方策は、チェック機能の強化である。海外メーカーに対する見積書の直接照会を平成19年12月より実施するほか、海外メーカーとの契約における特約条項（見積書の提出義務や品質証明書の直接照会を明記したもの）の盛り込みや、国内メーカーに対し実施している前記「制度調査」などについて、いずれも平成20年度から開始することが謳われた。また、これに関連した防衛省の組織拡充策として、装備施設本部に輸入調達事務の専管部署を新設することとした。第2の方策は、現地価格調査機能の強化である。このため、米国に駐在している、装備施設本部の「輸入調達専門官」を、平成20年度に現在の3人から7人増員して10人体制とし、自衛隊が派遣している調達関係連絡官などの協力も得て、調査の充実強化を図るものとされた。第3の方策は、水増し請求に対する制裁強化であり、平成20年度から違約金を現在（過払い額と同額）の倍額とする方針を示した。第4・第5の方策としては、海外メーカーとの直接契約を推進するための環境整備、調達職員の人材育成強化といった事項があげられた。

このうち、第4の方策である海外メーカーとの直接契約推進については、一般競争入札の場合も、商社が応札するケースが大半である現状に鑑み、実質的に、商社が介在する現行の輸入調達手続きについて大枠を認めながら、漸進的な拡大を目指す形となった。報道によれば、プロジェクトチームは、当初、商社を排した調達方法による直接契約を検討したものの、防衛省として大幅な増員が必要となることから、事実上これを断念したとされている⁽⁸⁰⁾。この点に関連するが、防衛省が商社の機能を持つには、かなりの人員を既存の組織から抽出する必要が

(78) 「防衛装備調達に商社が介在：日本方式、癒着の下地」『朝日新聞』2007.10.30.

(79) 報告の内容に関する記述は、次の資料に依拠したが、参照箇所が多岐にわたるため、引用は省く。防衛省『総合取得改革推進プロジェクトチーム報告書』2008.3.

〈http://www.mod.go.jp/j/info/sougousyutoku/pdf/siryou/10_02.pdf〉

(80) 「調達商社の監視強化：最終報告、介在制度は維持」『朝日新聞』2008.3.29.

あり、それだけの組織的な負担を招くくらいなら、商社が介在する現在の調達システムを活用する方が、より効率的ではないか、といった意味合いの指摘もされている⁽⁸¹⁾。

2 防衛省改革会議による改革提言

平成19年11月16日、町村信孝官房長官は、守屋前次官汚職事件など、防衛省関係の不祥事が相次いだことを受けて、福田康夫内閣総理大臣の下に、有識者から成る諮問機関「防衛省改革会議」（以下、「改革会議」と略）を設置する旨発表した。「改革会議」は、12月3日に第1回の会合を開いたが、その際配布された内閣官房の文書によれば、会議の主な検討事項には、文民統制の徹底、厳格な情報保全体制の確立のほか、防衛調達の透明性というテーマがあげられていた⁽⁸²⁾。「改革会議」は、「総合取得改革推進プロジェクトチーム」とともに、汚職事件後の「調達改革」検討の役割を担うこととなったわけである。なお、「改革会議」のメンバーは、五百旗頭真防衛大学校長、小島明日本経済研究センター会長、佐藤謙世界平和研究所副会長（防衛庁OB）、竹河内捷次日本航空インターナショナル顧問（航空自衛隊OB）、田中明彦東京大学大学院教授、御厨貴東京大学教授、南直哉東京電力顧問の7名である。

「改革会議」は、都合11回にわたって会合を開いたが、調達問題の改善が議題とされたのは、第4回（平成20年2月1日）の会合である。このときの会合では、防衛省の第3者機関として置かれている「防衛調達審議会」を、内閣府

に置いて独立性を強めることや、「装備審査会議」における議事録の作成と公開などが、調達プロセスの透明性を強化するため必要な、今後の検討課題として議論された⁽⁸³⁾。4月7日に開かれた第7回会合では、前記「PT報告」に関する審査が行われ、これを承認したが、新聞報道の中には、「改革会議」には調達に関する専門家がおらず、調達をめぐる議論は「専門的」として防衛省に一任されたため、「改革会議」での議論は尻すぼみとなった、との厳しい見方もあった⁽⁸⁴⁾。

このような過程を経て、「改革会議」は、7月15日に議論の成果を報告として発表した。報告書は、第3章「改革提言(1)」の中の「規則遵守の徹底」という項で、調達の透明性・競争性確保、責任所在の明確化に触れ、「PT報告」の着実な推進や、第4回会合の議論で出た、調達関連部内会議の議事録作成・公開といった改革案を提示した⁽⁸⁵⁾。その後、防衛省は、「改革会議」の報告に盛り込まれた提言内容の実施方針を示す文書を作成し、これを公表した。調達改善策に関連しては、次のような実施計画が示された⁽⁸⁶⁾。

- ・ 装備施設本部に、輸入調達を一元的に管掌する「輸入調達課（仮称）」を新設（平成21年度）
- ・ ライフサイクルコスト管理強化のため、装備施設本部に「ライフサイクルコスト管理室（仮称）」を新設（平成21年度）
- ・ 海外メーカーとの直接契約の推進（平成21年度）

(81) 清谷 前掲注(14), pp.32-33.

(82) 第1回防衛省改革会議配付資料 内閣官房「防衛省改革会議の開催について」2007.11.16.
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai1/pdf/siryoul.pdf>)

(83) 「防衛省改革会議（第4回）議事要旨」2008.2.1, p.1.
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai4/pdf/4gijiyousi.pdf>)

(84) 「調達改革尻すぼみ：守屋事件収束で」『毎日新聞』2008.4.8.

(85) 防衛省改革会議『報告書—不祥事の分析と改革の方向性』2008.7.15, p.32.
(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai11/pdf/siryoul.pdf>)

(86) 防衛省「防衛省改革の実現に向けての実施計画について」2008.8, pp.2-3.
(<http://www.mod.go.jp/j/news/kaikaku/20080827c.pdf>)

- ・新たなインセンティブ契約制度の創設（平成20年度）
- ・装備施設本部に、取得改革に係るプロジェクトチームを設置（平成20年度から22年度）
- ・部内主要会議の議事録作成と公開に関する基本的な考え方の策定と適用（平成20年度）
- ・幹部隊員による再就職に対する厳格なチェックの実施（平成20年度）

こうして、防衛省の新たな「調達改革」は、第3者機関である「改革会議」の承認を得た、部内検討組織の議論をベースとして進められることが決まった。「改革会議」は、防衛大臣ではなく総理大臣の諮問機関とされ、調達の問題に止まらず、防衛省の不祥事防止策を広く検討する役割を持っており、「内閣主導による防衛省改革」という文脈に位置づけられる組織であった。これに対し、調達実施本部事件後に設置された「検討会」は、調達改善問題にしぼった防衛庁の諮問機関であり、同じく第3者機関といっても、両者の間には相違点も少なくない。しかし、第3者機関を活用しつつ、改革措置の中心となる課題の設定を部内組織主導で行う、こうした手法自体は、調達実施本部事件の場合と共通しているように思われる。

おわりに

防衛庁・防衛省は、調達実施本部事件後、「調達改革」の推進に努めてきた。Ⅲで述べてきたように、組織改編や法改正、運用改善という形で、具体的に改革措置が実施されており、その中には、民生規格の活用等による市場や競争性の拡大、企業側の不正行為に対する制裁措置の強化など、一定の評価ができるものも少なくない。しかし、最近になっても装備品調達や防衛

契約をめぐる不祥事は続発している。施設庁談合事件と前次官汚職事件は、過去の不祥事で議論された問題点が、基本的には変わっていないことを示した。それは、政策決定・調達等の権限行使に対する統制・監視機能が十分でないことや、随意契約・天下りなどの問題である。前者は、施設庁幹部や前次官の独走を許す要因となり、後者は、不正行為が行われる動機を提供したものである⁽⁸⁷⁾。

調達関連の不祥事再発を防止するための方策については、これまで様々に議論されてきたが、「改革会議」の第4回会議（前述）に配布された資料には、興味深い記述が見られる。この資料は、「改革会議」が、「防衛調達・防衛装備品に知見のある専門家」に対して、「調達の透明性」をテーマとして行ったヒアリングの結果をまとめたものである。「専門家」の中には、軍事評論家である江畑謙介氏のほか、本稿で見解を引用した、西口敏宏一橋大学教授や庄野凱夫ディフェンス・リサーチ・センター専務理事などが含まれている。ここでは、組織改編や一般競争入札への移行といった方策だけでは、問題の解決にならないのではないかと、との認識から、抜本的な再発防止策として、意思決定における透明性・公平性の確保というテーマが提示されている。具体的には、調達の決定過程における各段階の意思決定の手続きを事前事後に検証できるシステムの構築、「装備審査会」の議事録作成などが検討課題としてあげられている⁽⁸⁸⁾。

防衛庁・防衛省によるこれまでの「調達改革」は、組織改編や調達実務上の改善という分野では一定の成果を残してきた。その間、調達の透明性という問題も検討されている。しかし、調達プロセスに対する民主的統制・監視という問題をめぐる議論は、必ずしも深まってこなかつ

(87) これらの点に関連するが、額厚山口大学教授は、前次官汚職事件の本質は、文官による文民統制の違反という点にある、と論じている。「防衛省再生の道は：『文官統制』の矛盾正せ」『朝日新聞』2007.12.2.

(88) 第4回防衛省改革会議配付資料「防衛省改革会議『調達の透明性』に関するヒアリングについて」2008.2.1, pp.2-4. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/bouei/dai4/pdf/siryoul.pdf>>

たように思われる。防衛省は、平成19年9月1日、防衛大臣直轄の監察機関として「防衛監察本部」を発足させているが、民間又は半官半民の専門家集団に、防衛省のチェック組織が機能しているか、確認させる必要性も指摘されている⁽⁸⁹⁾。今後は、こうした部内組織に止まらず、民主的統制の見地から、調達プロセスに対する国民的な監視が行われる必要がある。そのためには、調達をめぐる情報公開の更なる促進に加えて、国会の果たす役割も重要なものとなるであろう。この点に関連するが、江畑謙介氏は、装備品調達のプロセスは不透明であり、国会の場で納税者・国民に対する明確な説明が行われるべきだと述べている⁽⁹⁰⁾。

「改革会議」の報告は、前次官の汚職事件についてもページを割き、前次官をめぐる疑惑の

事実関係が確定していないことに言及しながらも、次のような認識を示した。「調達に当たってはセクショナルな部分最適化ではなく、国家的必要性に沿った全体最適化を求めねばならないところ、もしここに書かれたことが事実であれば、個人最適化のゲームを密かに演じていたことになる。国民の収めた税を無駄なく有効に用いるのは全ての官僚に課せられた義務であるが、税による調達に際して私的利益へのキックバックを動機の一つとすることは、最も忌まわしい背信行為である」⁽⁹¹⁾。装備品の調達は、中央調達分だけでも年間およそ1兆3000億円に上る、大規模な国の支出行為である。その改善は、国民に対する説明責任という観点から、今後も継続的に検討されていく必要がある。

(すずき しげる)

89) 「防衛装備の調達：不正見抜く組織必要 (小川和久)」『毎日新聞』2007.12.16.

90) 江畑謙介「防衛省よ、『ムダな出費』は本当にそれだけか？」『諸君』40巻2号, 2008.2, p.44.

91) 防衛省改革会議 前掲注(85), p.22.