

No. 1176 (2022. 3. 1)

## 有償援助（FMS）調達の概要と課題

はじめに

I FMS とは何か

II 日米間の FMS

1 日本の装備品等の調達制度

2 日米間の FMS

III FMS 調達の課題

1 FMS 調達の利点と課題をめぐ  
る動向

2 FMS 調達の主な課題

おわりに

キーワード：武器輸出管理法、防衛装備庁、会計検査院、防衛関係費、後年度負担、防衛産業

- 有償援助（FMS）は、米国政府が、武器輸出管理法等に基づき、外国又は国際機関に対し装備品等を有償で提供する安全保障援助の一環であり、米国の外交政策の基本的な手段の一つとして位置付けられる。
- FMS 調達を実施するためには、米国政府が示す条件を受諾することが必要とされる。日本政府は、FMS は我が国の防衛力を強化するために非常に重要なものであるとしており、近年、FMS による調達額が増加している。
- FMS 調達については、会計検査院の決算検査報告や国会の議決等において、装備品等の未納入や過大な前払金の未精算といった様々な課題が指摘されている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課 つじ あきひと 辻 晃士

第 1 1 7 6 号

## はじめに

2020年6月、参議院において、有償援助<sup>1</sup>（Foreign Military Sales: FMS）による防衛装備品等の調達について改善すべき課題が山積していることは遺憾であるとして、FMS 調達の改善に努めるべきであるとの内閣に対する警告が議決された<sup>2</sup>。近年、安全保障環境の変化や財政状況の悪化等を背景に防衛予算の在り方が議論される中、FMS による防衛装備品等及び役務（以下「装備品等」という。）の調達（以下「FMS 調達」という。）に係る金額の増加が注目され、前述の決議に見られるように、その課題が指摘されている。

本稿は、FMS の制度及び日米間の FMS の概要を紹介し、FMS 調達の課題として指摘される事項を概観する。

## I FMS とは何か

FMS とは、外国又は国際機関に対し、米国政府が装備品等を有償で提供する制度をいう<sup>3</sup>。FMS は、武器輸出管理法（Arms Export Control Act: AECA）<sup>4</sup>等に基づく安全保障援助の一環であり、米国の外交政策の基本的な手段の一つとして位置付けられる<sup>5</sup>。同法は、米国が装備品等を国又は国際機関に販売又は貸与するのは、米国の安全保障を強化し世界平和を促進すると大統領が認めた場合に限られ<sup>6</sup>、装備品等の提供に調達契約が伴う際には、当該契約によって同法で定める例外を除くいかなる損失も米国政府が被らないよう当該国又は国際機関が契約に係る費用の全額を支払う<sup>7</sup>などの条件が満たされなければならないことなどを定めている。

FMS のプログラムについて、決定は国務省が担当し<sup>8</sup>、実行は国防省が担当し<sup>9</sup>、管理は国防省傘下の国防安全保障協力庁（Defense Security Cooperation Agency: DSCA）が担当する<sup>10</sup>。また、後述のとおり、一定の条件を満たす FMS 取引については、大統領は、売却対象の装備品等の詳細や売却が米国の国益にかなう理由等を記載した証明書を議会に提出することとされる<sup>11</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は令和4（2022）年2月17日である。また、本稿中の人物の肩書及び組織名は全て当時のものである。

<sup>1</sup> 「有償援助調達」や「対外有償軍事援助」などとも呼ばれる。なお、「売買」という語を用いないことについて、政府は、「単に経済的な利益を目的とした装備品の販売ではなくて、米国の安全保障政策の一環として、米国の国内法である武器輸出管理法に基づいて、同盟諸国及び友好諸国など武器輸出適格国に対して装備品の提供を有償で実施するという事で、米国政府が認める武器輸出適格国のみが、一般では調達できない軍事機密性の高い装備品等を米国政府から調達できるという意味で、一般的な売買とは異なる性質ということで、有償援助調達と呼称している」と説明している（第190回国会衆議院外務委員会議録第4号 平成28年3月16日 p.38.（中谷元防衛大臣の答弁））。

<sup>2</sup> 第201回国会参議院会議録第25号 令和2年6月17日 pp.6, 19.

<sup>3</sup> 22 U.S.C. § 2761(a); 22 U.S.C. § 2762(a).

<sup>4</sup> 22 U.S.C. § 2751 et seq.

<sup>5</sup> “Foreign Military Sales (FMS).” Defense Security Cooperation Agency website <<https://www.dsca.mil/foreign-military-sales-fms>>

<sup>6</sup> 22 U.S.C. § 2753(a).

<sup>7</sup> 22 U.S.C. § 2762(a).

<sup>8</sup> 国務長官は軍事援助等について持続的な監視及び一般的な指示の責任を負う（22 U.S.C. § 2382(e); 22 U.S.C. § 2752(b).）。

<sup>9</sup> “Foreign Military Sales (FMS),” *op.cit.*(5)

<sup>10</sup> “Foreign Military Sales FAQ.” Defense Security Cooperation Agency website <<https://www.dsca.mil/foreign-military-sales-faq>>

<sup>11</sup> 22 U.S.C. § 2776(b)(1).

現在の FMS の制度の起源は、北大西洋条約（North Atlantic Treaty）<sup>12</sup>締約国等に対する装備品等の移転等について定めた 1949 年の相互防衛援助法（Mutual Defense Assistance Act of 1949）<sup>13</sup>にあると指摘される<sup>14</sup>。1951 年、同法は相互安全保障法（Mutual Security Act of 1951）<sup>15</sup>に引き継がれ、1961 年、関連規定は対外援助法（Foreign Assistance Act of 1961）<sup>16</sup>に移された<sup>17</sup>。1968 年には FMS に関する個別の法律として有償援助法（Foreign Military Sales Act of 1968）<sup>18</sup>が制定され、1976 年に同法のタイトルは現在の武器輸出管理法に変更された<sup>19</sup>。

## II 日米間の FMS

### 1 日本の装備品等の調達制度

#### (1) 装備品等の調達の契約方式

装備品等の調達は、防衛省の外局である防衛装備庁の所掌事務である<sup>20</sup>。

装備品等の調達における契約の相手方を選定する方式としては、一般競争契約、指名競争契約、随意契約の三つが挙げられ、公共調達の原則的な契約方式である一般競争契約<sup>21</sup>が装備品等の調達においても原則とされる<sup>22</sup>。他方、FMS 調達は、日米両政府間の直接取引による調達であり、調達条件等が米国政府の方針や規制等によって定められていることから、一般的な商取引による契約とは性格が異なるものとされる<sup>23</sup>。

#### (2) 装備品等の調達に関する分類

日本の装備品等の主な調達方法としては、国内開発、国際共同開発・生産、ライセンス国産、輸入が挙げられる<sup>24</sup>。このうち輸入については、防衛省が輸入業者を通じて調達を行う一般輸入と米国政府からの FMS 調達に分けられる<sup>25</sup>。

装備品等の調達については、調達実施機関による分類もなされる。自衛隊の任務遂行に必要な装備品等で訓令が定める主要なもの（中央調達品目）の調達は防衛装備庁が所掌しており、

<sup>12</sup> 63 Stat. 2241; TIAS 1964.

<sup>13</sup> Pub. L. No. 81-329, 63 Stat. 714 (1949).

<sup>14</sup> Ernest Graves and Steven A. Hildreth, eds., *U.S. security assistance: the political process*, Massachusetts: Lexington Books, 1985, p.7; 須藤功「戦後アメリカの対外軍事援助と軍産複合体」横井勝彦編著『冷戦期アジアの軍事と援助』日本経済評論社, 2021, p.134; 渡部恒雄「アメリカの対外防衛・安全保障協力の歴史と現状」渡部恒雄・西田一平太編『防衛外交とは何か—平時における軍事力の役割—』勁草書房, 2021, p.219.

<sup>15</sup> Pub. L. No. 82-165, 65 Stat. 373 (1951).

<sup>16</sup> Pub. L. No. 87-195, 75 Stat. 424 (1961).

<sup>17</sup> “Chapter 2 Security Cooperation Legislation and Policy,” Defense Security Cooperation University, *The Management of Security Cooperation* (Green Book), edition 41.0, May 2021, p.2-2. <[https://www.dscu.mil/documents/publications/greenbook/02\\_Chapter.pdf?id=1](https://www.dscu.mil/documents/publications/greenbook/02_Chapter.pdf?id=1)>

<sup>18</sup> Pub. L. No. 90-629, 82 Stat. 1320 (1968).

<sup>19</sup> “Chapter 2 Security Cooperation Legislation and Policy,” *op.cit.*(17), p.2.

<sup>20</sup> 防衛省設置法（昭和 29 年法律第 164 号）第 4 条第 13 号及び第 37 条

<sup>21</sup> 前田努編『会計法精解 令和 2 年改訂版』大蔵財務協会, 2020, p.437.

<sup>22</sup> 防衛装備庁調達管理部編『中央調達の概況 令和 3 年版』2021, pp.29-30. <[https://www.mod.go.jp/atla/souhon/ousho/pdf/ousho\\_total.pdf](https://www.mod.go.jp/atla/souhon/ousho/pdf/ousho_total.pdf)>

<sup>23</sup> 同上, pp.31-32.

<sup>24</sup> 防衛省「防衛生産・技術基盤戦略—防衛力と積極的平和主義を支える基盤の強化に向けて—」2014.6, p.7. <<https://www.mod.go.jp/atla/soubiseisaku/soubiseisakuseisan/2606honbun.pdf>>

<sup>25</sup> 各調達方法の長所や短所について政府がまとめたものとして、財務省「防衛（参考資料）」2019.10.23, p.7. <[http://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings\\_sk/material/zaiseier20191023/05.pdf](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_sk/material/zaiseier20191023/05.pdf)> 等がある。

こうした調達を中央調達と呼ぶ<sup>26</sup>。他方、防衛省大臣官房や各自衛隊等においても、訓令が中央調達品目として規定していないものは自ら調達し、また、中央調達品目であっても、①1件150万円以下のものを調達する場合、②特に緊急の必要がある場合、③特別の事由があり防衛大臣の承認を受けた場合には、特例として、自ら調達を行うことができるとされており、こうした調達を地方調達と呼ぶ<sup>27</sup>。

## 2 日米間の FMS

### (1) 概要

日米間の FMS は、日米相互防衛援助協定（MSA 協定）<sup>28</sup>第1条第1項の規定に基づいて実施される<sup>29</sup>。防衛省の訓令では、FMS 調達は、輸入しようとする装備品等のうち「その調達源が合衆国政府に限られるもの又はその価格、取得時期等を考慮して有償援助による調達が妥当であると認められ、かつ、合衆国政府が有償援助による販売を認めるもの」について行われるものとされている<sup>30</sup>。

FMS 調達は、中央調達と地方調達との区分に対応して、防衛装備庁が実施機関として行う調達（FMS 中央調達）と、陸上自衛隊補給統制本部及び海上、航空両自衛隊補給本部が行う調達（FMS 地方調達）に分けられる<sup>31</sup>。防衛装備庁においては、主に調達事業部輸入調達官が FMS 中央調達に関する事務を担当する<sup>32</sup>。

FMS 調達を実施するためには、①契約する装備品等の価格は米国政府が負担する事務経費等を含む総費用の見積りであって米国政府は原則として費用を負担しないこと、②出荷時期は予定であること、③支払いは原則として前払いであり納入後に精算されること、といった米国政府が示す条件を受諾することが必要とされる<sup>33</sup>一方、防衛省は、FMS は「一般では調達できない機密性の高い装備品や能力の高い装備品を調達できる点で、わが国の防衛力を強化するために非常に重要なものである」と説明している<sup>34</sup>。

### (2) 歴史

#### (i) 開始の経緯

米国からの装備品等に関する援助は、1950年に警察予備隊が発足した当初は米極東陸軍補給計画（Special FECOM Reserve program）により、1954年の自衛隊発足後は同年に締結された

<sup>26</sup> 装備品等及び役務の調達実施に関する訓令（昭和49年防衛庁訓令第4号）第3条

<sup>27</sup> 装備品等及び役務の調達実施に関する訓令第4条、第5条及び第5条の2；防衛装備庁調達管理部編 前掲注(22), p.11.

<sup>28</sup> 正式名称は「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定（昭和29年条約第6号）」である。同協定第1条第1項の文言は以下のとおりである。「各政府は、経済の安定が国際の平和及び安全保障に欠くことができないという原則と矛盾しない限り、他方の政府に対し、及びこの協定の両署名政府が各場合に合意するその他の政府に対し、援助を供与する政府が承認することがある装備、資材、役務その他の援助を、両署名政府の間で行うべき細目取極に従って、使用に供するものとする。」

<sup>29</sup> 会計検査院『有償援助（FMS）による防衛装備品等の調達に関する会計検査の結果について—会計検査院法第30条の3の規定に基づく報告書—』2019.10, p.3. <[https://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/11018\\_zenbun\\_01.pdf](https://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/11018_zenbun_01.pdf)>

<sup>30</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令（昭和52年防衛庁訓令第18号）第3条

<sup>31</sup> 会計検査院 前掲注(29), p.5.

<sup>32</sup> 防衛省組織令（昭和29年政令第178号）第211条

<sup>33</sup> 会計検査院 前掲注(29), p.4.

<sup>34</sup> 防衛省編『日本の防衛—防衛白書— 令和3年版』2021, p.411.

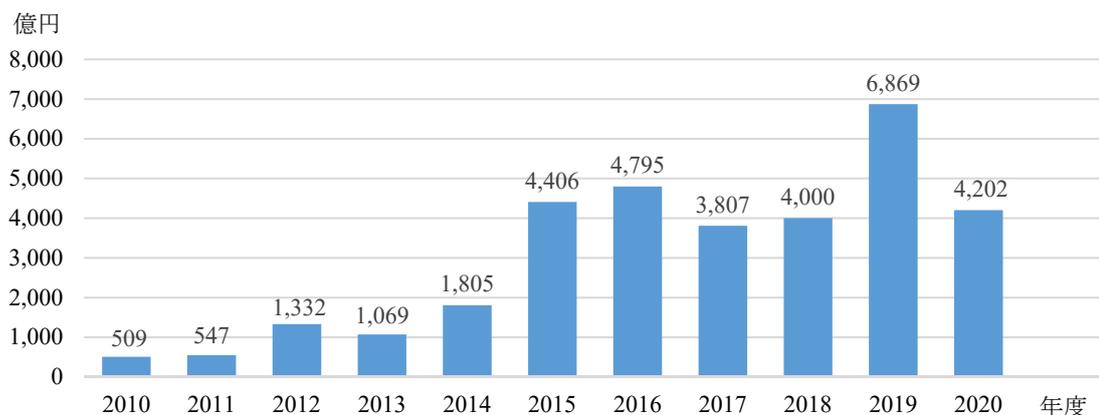
日米相互防衛援助協定に基づく米軍事援助計画（Military Assistance Program: MAP）により、無償で提供された<sup>35</sup>。自衛隊の装備の整備が進むにつれて日本への無償援助は減少し、また、米国のドル防衛政策の実施に伴って米国による援助の形態は無償援助から経費分担方式又は有償での援助に切り替えられた<sup>36</sup>。1956年度以降は有償での軍事援助が実施されるようになり<sup>37</sup>、1969年度の装備品等の受領をもって米国の日本への無償援助は終了した<sup>38</sup>。

米国から日本に対し有償での軍事援助が実施されるようになった当初、当該援助は「RMA（Reimbursable Military Aid）」と呼ばれていたとされる<sup>39</sup>。1957年10月からは相互安全保障法（前述）により「MSMS（Mutual Security Military Sales. 相互安全保障軍事用有償援助）」と呼ばれ、1962年には対外援助法（前述）により「MAS（Military Assistance Sales. 軍事用有償譲渡）」となり、1966年から現在のFMSという呼称となったとされる<sup>40</sup>。

## (ii) 近年の調達

2010年度以降のFMS中央調達による契約額の推移を下図に示した。近年のFMSによる主要な調達の内容としては、F-35A/B戦闘機、ティルト・ローター機（V-22オスプレイ）、E-2D早期警戒機、新弾道ミサイル防衛用誘導弾SM-3ブロックIIA、空中給油・輸送機KC-46、F-15戦闘機の能力向上、滞空型無人機RQ-4グローバルホーク等が挙げられる<sup>41</sup>。

図 2010年度以降のFMS中央調達による契約額の推移



（出典）防衛省装備施設本部『装備施設本部の概況』；防衛装備庁調達管理部編『中央調達の概況』の各年度版を基に筆者作成。

<sup>35</sup> 防衛年鑑刊行会編集部編『防衛年鑑 2021年版』防衛メディアセンター、2021、p.449。また、艦艇については、日本国とアメリカ合衆国との間の船舶賃借協定（昭和27年条約第20号）及びこれを引き継いだ日本国に対する合衆国艦艇の貸与に関する協定（昭和29年条約第13号）によって貸与された（同、p.449。）。

<sup>36</sup> 同上、p.449。

<sup>37</sup> 中央調達記念誌編さん委員会『中央調達のあゆみ』2015、p.129。

<sup>38</sup> 防衛年鑑刊行会編集部編 前掲注(35)、p.449。

<sup>39</sup> 中央調達記念誌編さん委員会 前掲注(37)、p.129。

<sup>40</sup> 同上、p.129。

<sup>41</sup> 防衛装備庁調達管理部編『中央調達の概況』各年度版を参照した。

### (3) 手続

以下、FMS 中央調達の手続について、概要を紹介する<sup>42</sup>。装備品等を FMS により調達しようとする場合には、防衛装備庁の支出負担行為担当官（以下、単に「支出負担行為担当官」という。）が、米国政府が FMS により販売する装備品等の内容及び条件を記載し米国政府の代表者が署名した文書である引合書を請求する書類（Letter of Request: LOR）を原則として国防省の権限ある実施機関（Implementing Agency: IA）<sup>43</sup>又は DSCA に送付する<sup>44</sup>。

米国政府においては、一定の金額以上の取引の場合、議会への通知が必要となる<sup>45</sup>。その場合、IA は必要な情報を DSCA に提供し、同庁は国務省の政治軍事局（Bureau of Political-Military Affairs）との調整を経て<sup>46</sup>、下院議長、下院外交委員会及び上院外交委員会委員長に証明書を提出する<sup>47</sup>。一般的に、DSCA による議会に対する通知については同庁のウェブサイトにおいて公表され、その後連邦官報においても公表される<sup>48</sup>。提案された取引について、審議期間<sup>49</sup>内に議会が両院合同決議により反対した場合、原則として当該取引は発効しない<sup>50</sup>。

米国の行政府内での審査及び議会への通知に関する必要な手続が完了すると、米国政府は引合書を日本政府に送付する<sup>51</sup>。引合書を送付された支出負担行為担当官は、庁内での手続を経て<sup>52</sup>、支出負担行為として当該引合書に署名する<sup>53</sup>。支出負担行為担当官が署名した引合書は引合受諾書（Letter of Offer and Acceptance: LOA）と呼ばれ<sup>54</sup>、当該書類の米国政府への送付をもって契約が成立する<sup>55</sup>。

前述のとおり、料金の支払いは原則として前払いでなされる<sup>56</sup>。防衛装備庁の支出官は、引合受諾書に記載された支払時期に合わせて、米ドル建てで前払金を支払う<sup>57</sup>。その後、引合受諾書

<sup>42</sup> FMS 調達には、調達を希望する装備品等の内容を具体的に発注する確定発注方式と、FMS 契約の締結後に、米国政府があらかじめ確保している一定数量の補用部品などから前払金の範囲内で個々の装備品等の部品名や数量等を指定して発注を行う直接発注方式の二つがある（会計検査院 前掲注(29), pp.25-29, 109.）。本稿では、FMS 中央調達において採用されている確定発注方式の手続を紹介する。FMS の手続について詳しくは、“Security Assistance Management Manual,” (DSCA 5105.38-M). Defense Security Cooperation Agency website <<https://samm.dscu.mil/listing/chapters>>; Defense Security Cooperation University, *op.cit.*(17) <<https://www.dscu.mil/pages/resources/greenbook.aspx>>; 会計検査院 前掲注(29), pp.29-37, 45-47 を参照。

<sup>43</sup> IA には、各軍や国防契約管理庁（Defense Contract Management Agency: DCMA）等が含まれる（“Security Assistance Management Manual,” *op.cit.*(42), Table C5.T2.）。

<sup>44</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令第6条; “Chapter 5 Foreign Military Sales Proces,” Defense Security Cooperation University, *op.cit.*(17), p.5-6. <[https://www.dscu.mil/documents/publications/greenbook/05\\_Chapter.pdf?id=1](https://www.dscu.mil/documents/publications/greenbook/05_Chapter.pdf?id=1)>

<sup>45</sup> 22 U.S.C. § 2776(b)(1). 日本との取引においては、1 億ドル以上の全ての取引、2500 万ドル以上の主要な装備品等の取引等について議会への通知が必要とされる（北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）加盟国、オーストラリア、韓国、イスラエル及びニュージーランドとの取引についても同様である。22 U.S.C. § 2776(b)(6).）。

<sup>46</sup> “Chapter 5 Foreign Military Sales Proces,” *op.cit.*(44), p.10.

<sup>47</sup> 22 U.S.C. § 2776(b)(1).

<sup>48</sup> “Chapter 2 Security Cooperation Legislation and Policy,” *op.cit.*(17), p.21.

<sup>49</sup> 日本との取引においては、議会における審議期間は 15 日間である（NATO、NATO 加盟国、オーストラリア、韓国、イスラエル及びニュージーランドとの取引についても同様である。22 U.S.C. § 2776(b)(1).）。

<sup>50</sup> 22 U.S.C. § 2776(b)(1).

<sup>51</sup> “Chapter 5 Foreign Military Sales Proces,” *op.cit.*(44), p.14.

<sup>52</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令第6条第5項、第7条及び第8条

<sup>53</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令第8条

<sup>54</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令第2条第3号; 会計検査院 前掲注(29), p.110.

<sup>55</sup> 会計検査院 同上, p.31.

<sup>56</sup> 22 U.S.C. § 2761(b).

<sup>57</sup> 22 U.S.C. § 2761(a); 22 U.S.C. § 2762(a); 会計検査院 前掲注(29), p.31.

に基づき、米国政府は装備品等を日本政府に提供する<sup>58</sup>。

米国政府から装備品等を受領した部隊又は機関は、不具合の確認等を行う受領検査を実施して合格又は保留を判定し、受領検査調書を作成する<sup>59</sup>。当該検査において保留と判定され、当該判定の事由が米国政府の責任によるものとの疑いがある場合には、装備品等の交換若しくは補修又は金銭賠償のいずれかを希望する是正措置を示す不具合報告書を作成した上で、米国政府に対し、是正措置を要求する<sup>60</sup>。

支出負担行為担当官は、米国政府から有償援助により販売した装備品等の対価を記載した最終の計算書が送付された場合には、受領検査調書と照合して、提供の完了の確認を行う<sup>61</sup>。余剰金が発生した場合には、防衛装備庁において米国政府に対し余剰金の返済を請求するための措置がとられ<sup>62</sup>、米国政府から返済がなされる<sup>63</sup>。

### III FMS 調達の課題

#### 1 FMS 調達の利点と課題をめぐる動向

FMS 調達の利点としては、前述のとおり、一般には調達できない機密性や能力の高い装備品を調達できることが挙げられる<sup>64</sup>ほか、政府間の取引のため価格面での信頼性が高いこと、装備品の購入のみならず米軍の参画した教育や整備プログラムも同一の案件として調達することができ運用面での不安が少ないこと、装備品等を米国等の諸外国と共有可能で各国分をまとめて生産できるためスケールメリットによる価格低減効果があること、日米での共通の装備の使用により両国間での円滑な作戦運用が可能になることを挙げる見解がある<sup>65</sup>。また、政府間の取引であるため、民間企業が介する一般輸入と比較して資金の流れが透明であるとの指摘もある<sup>66</sup>。

他方、FMS 調達については、会計検査院が 1997 年度以降複数回にわたって決算検査報告で取り上げる<sup>67</sup>など、課題を指摘する見解も見られる。2018 年 6 月、参議院決算委員会は同院に対し FMS 調達の状況について会計検査を行いその結果を報告するよう要請することを決定し<sup>68</sup>、参議院議長を経て当該要請がなされ、2019 年 10 月、同院は当該会計検査の結果を報告した<sup>69</sup>。また、前述のとおり、2020 年 6 月、参議院において、2018 年度決算についての内閣に対する警告として、FMS 調達について改善すべき課題が山積していることを遺憾とし、政府は改善に努め

<sup>58</sup> “Chapter 9 Security Cooperation Acquisition Policy and Process,” Defense Security Cooperation University, *op.cit.*(17), pp.9-3-9-5. <[https://www.dscu.mil/documents/publications/greenbook/09\\_Chapter.pdf?id=1](https://www.dscu.mil/documents/publications/greenbook/09_Chapter.pdf?id=1)>

<sup>59</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令第 18 条

<sup>60</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令第 19 条及び第 20 条

<sup>61</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令第 24 条第 2 項

<sup>62</sup> 有償援助による調達の実施に関する訓令第 25 条

<sup>63</sup> “Security Assistance Management Manual,” *op.cit.*(42), C9.11.5; 会計検査院 前掲注(29), p.47.

<sup>64</sup> 防衛省編 前掲注(34), p.411.

<sup>65</sup> 吉田孝弘「我が国における防衛産業の特性と防衛装備庁の役割」『防衛法研究』42 号, 2018, p.57.

<sup>66</sup> 松村昌廣編著, 防衛調達研究センター刊行物等編集委員会編『防衛調達の制度改革を考える—制度的制約の除去・緩和に向けて— 平成 24 年度』防衛基盤整備協会, 2013, pp.81-82, 85-86. <<https://ssl.bsk-z.or.jp/kakusyu/pdf/25-6tyousa.pdf>>

<sup>67</sup> 1997 年度以降の会計検査院による FMS に関する検査の概要については、会計検査院 前掲注(29), pp.6-7 を参照。

<sup>68</sup> 第 196 回国会参議院決算委員会会議録第 9 号 平成 30 年 6 月 18 日 pp.31, 33.

<sup>69</sup> 「国会からの検査要請事項に関する報告」2019.10.18. 会計検査院ウェブサイト <<https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/31/r011018.html>>

るべきであるとの内容が議決された<sup>70</sup>。

こうした中、政府は、2016年以降、防衛装備庁と米国のDSCAとの間でFMS調達をめぐる諸課題について協議を行う安全保障協力協議会合（Security Cooperation Consultative Meeting: SCCM）を開催する<sup>71</sup>など、FMS調達の合理化に向けた取組を進めている<sup>72</sup>。

FMS調達について、会計検査院や有識者等から指摘されている主な課題としては、以下のようものが挙げられる。

## 2 FMS調達の主な課題

### (1) 装備品等の未納入及び過大な前払金の未精算

会計検査院の1997年度の決算検査報告は、装備品等の未納入や計算書の未送付等により未精算額が多額に上っていること及び前払金が過大となっていることを「特に掲記を要すると認めた事項」として記載し<sup>73</sup>、2002年度の決算検査報告は、防衛庁はFMS調達の改善を図っているが、未精算額がなお多額に上っているとの所見を示している<sup>74</sup>。2019年の会計検査院による報告も、装備品等の未納入や過大な前払金の未精算の事例が見受けられるとし<sup>75</sup>、2020年6月の参議院での決議は、前払金を支払ったにもかかわらず出荷予定時期を経過しても納入が完了せずに未精算となっていたものが2017年度末時点で85件、金額では349億円に上ることを述べている<sup>76</sup>。

政府の対応として、2020年1月に開催された安全保障協力協議会合の第4回会議において、FMS調達による装備品等の未納入及び未精算の事例全てについて原因を解明し、これを処理、除去し、未納入及び未精算を解消するために日米が最善の努力を行うことが確認された<sup>77</sup>。防衛省によれば、この取組を含め、日米両国が連携してFMS調達の履行管理を強化した結果、2019年度末の未納入額は約166億円、未精算額は約332億円と、2018年度末と比較して、未納入額は約160億円（約49%）縮減し、未精算額は約161億円（約33%）縮減したとされる<sup>78</sup>。

<sup>70</sup> 第201回国会参議院会議録第25号 前掲注(2), pp.6, 19.

<sup>71</sup> 防衛省編 前掲注(34), p.411. 安全保障協力協議会合の概要については、防衛装備庁「「防衛装備・技術政策に関する有識者会議」報告書」を受けた最近の防衛装備庁の取組について（別冊）」2018.4, p.24. 防衛省ウェブサイト <[https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/bouei\\_gijutsu/pdf/sonota\\_07\\_b.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/bouei_gijutsu/pdf/sonota_07_b.pdf)> を参照。

<sup>72</sup> 2018年12月に閣議決定された、2019年度から2023年度までを対象とする「中期防衛力整備計画」では、FMS調達について、「価格、納期等の管理の重要性が増していることを踏まえ、日米協議等を通じて米国政府等と緊密に連携し、米軍等との調達時期・仕様を整合させた装備品の取得や履行状況の適時適切な管理に努めるなど、FMS調達の合理化に向けた取組を推進する」とされている（「中期防衛力整備計画（平成31年度～平成35年度）について」（平成30年12月18日国家安全保障会議決定及び閣議決定）p.19. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/h3135cyuukiboueiryoku.pdf>>）。FMS調達の改善に向けた過去の政府の取組については、会計検査院 前掲注(29), pp.71-86も参照。

<sup>73</sup> 会計検査院編『決算検査報告 平成9年度』大蔵省印刷局, 1999, pp.419-427. 当該決算検査報告は、前払金が過大となっているのは、米国政府がいかなる損失も被らないようにすることなどを定めた武器輸出管理法（*op.cit.*(7)）に基づき引合受諾書が定められていることから、見積価格が高めに設定されていることなどによると認められるとしている（会計検査院編 同, p.426.）。

<sup>74</sup> 会計検査院編『決算検査報告 平成14年度』国立印刷局, 2004, pp.574-578, 583.

<sup>75</sup> 会計検査院 前掲注(29), pp.48-70.

<sup>76</sup> 第201回国会参議院会議録第25号 前掲注(2), p.19.

<sup>77</sup> 防衛省「防衛装備庁と米国防安全保障協力庁との意見交換について」2020.1.22. <<https://www.mod.go.jp/atla/pinup/pinup020122.pdf>>

<sup>78</sup> 防衛省編 前掲注(34), p.411. 2020年6月の参議院の議決について講じた措置に関する報告においても、政府は「履行状況を継続的に把握し、未納入や未精算を解消するために最善の努力を行うこと等を日米間で合意し、このための取組を進めており、未納入額及び未精算額が大幅減となっている」としている（第204回国会参議院会議録

2021年1月に開催された安全保障協力協議会合の第5回会議では、未納入・未精算契約の解消に向けた取組を継続するとともに、主要な装備品等については特に履行管理を日米間で強化し、未納入・未精算契約を解消するため日米間での履行管理要領の確立に向けて最善の努力を行うこと等について確認された<sup>79</sup>。

## (2) 計算書と受領検査調書の不整合

会計検査院の2016年度の決算検査報告は、米国政府が作成する計算書と日本政府が作成する受領検査調書の品目、数量等の項目において、極めて多くの記載内容が一致していない状況に対処するよう意見を表示している<sup>80</sup>。

政府の対応として、計算書と受領検査調書の項目において極めて多くの記載内容が一致していない原因について防衛装備庁が調査した結果、受領検査調書を作成する際の基礎資料となる出荷証書に誤記が多く見受けられることが明らかになった<sup>81</sup>。その後、安全保障協力協議会合の第4回会議において、DSCAは、出荷証書と計算書の記載を一致させ、両者の照合ができない問題を解決するためにあらゆる処置を講じることとされた<sup>82</sup>。同会合の第5回会議では、2019年度末のFMS調達に係る未納入額のうち、出荷証書と計算書の不一致を理由とするものは、2018年度末の約30億円から減少して約1億円となったこと等が確認された上で、DSCAは、引き続き各軍省等に対し、この問題を解決するよう指導的立場を發揮することとされた<sup>83</sup>。

## (3) 契約管理費の減免に係る協定等の未締結

日本を含む一部の国の政府は、米国の武器輸出管理法（前述）により、無償で契約管理、品質保証・検査等に係る役務を提供する互恵的な協定等を米国政府と締結することで品質保証・検査に係る契約管理費の減免を受けることが可能であることとされている<sup>84</sup>。2019年の会計検査院の報告は、近年FMSによる調達額が多額に上っている各国の政府はこうした協定等を米国政府と締結することで品質保証・検査に係る契約管理費の減免を受けている一方、日本政府は、同様に契約管理費の減免を受けることが可能であるにもかかわらず、協定等を締結せず減免を受けていないとし、当該減免を受けることによりFMS調達に係る契約額を低減する余地がないか検討することが必要であるとしている<sup>85</sup>。2020年6月の参議院の決議も、FMS調達による調達額が2013年度から2017年度にかけて3倍以上に増加する中で契約管理費の減免を受けるための協定等の締結に係る本格的な検討が行われていなかったことを指摘し、政府に改善を求めている<sup>86</sup>。

第2号 令和3年1月21日 p.11.)。

<sup>79</sup> 防衛省「防衛装備庁と米国防安全保障協力庁との意見交換について」2021.1.27. <<https://www.mod.go.jp/atla/pinup/pinup030127.pdf>>

<sup>80</sup> 会計検査院『決算検査報告 平成28年度』2017, pp.521-528.

<sup>81</sup> 会計検査院『決算検査報告 平成29年度』2018, p.540.

<sup>82</sup> 防衛省 前掲注(77)

<sup>83</sup> 防衛省 前掲注(79)

<sup>84</sup> 22 U.S.C. § 2761(h); “Security Assistance Management Manual,” *op.cit.*(42), C9.6; 会計検査院 前掲注(29), p.40.

こうした措置が可能なのは、日本以外には、NATO加盟国、オーストラリア、ニュージーランド、韓国及びイスラエルである(22 U.S.C. § 2761(h).)。

<sup>85</sup> 会計検査院 同上, pp.39-41, 105.

<sup>86</sup> 第201回国会参議院会議録第25号 前掲注(2), p.19.

参議院の上記議決について講じた措置として、2021年1月に政府は、「契約管理費の減免制度を利用するため、品質管理の内容等に関する協議や、品質管理体制に係る調査の受入れ準備等を進めている」とする報告を参議院議長に対し行った<sup>87</sup>。また、同年4月に岸信夫防衛大臣は、「防衛省における契約管理費の減免制度の導入に向けた取組については、日米間で品質管理業務の相互提供に関する合意を行うために必要となるプロセスを確認するとともに、防衛省の品質管理体制を米国防省が調査するための整備、整理、調整を行っております」と答弁した<sup>88</sup>。

#### (4) 価格の透明性

会計検査院の2002年度の決算検査報告は、引合受諾書に装備品等の単価等が明確に示されていない事例や役務の給付内容について人数や日数等の定量的な把握ができない事例等が見受けられるとして、価格等の透明性の確保が十分でないとの所見を示している<sup>89</sup>。

政府の対応として、安全保障協力協議会合の第4回会議において、DSCAは、引き続き各軍省等に対し、FMS調達物品について、必要な価格情報を十分に提供するよう指導、監督し、防衛装備庁及びDSCAは、引き続き、価格の透明性の確保について改善し検討するために最善の努力を行うこととされた<sup>90</sup>。同会合の第5回会議でも、防衛装備庁及びDSCAは、引き続き価格の透明性を向上させるため、必要な方策を考えるに当たり最善の努力を行っていくこと等が確認された<sup>91</sup>。

#### (5) 財政負担

FMS調達では、価格設定が米国主導のため購入価格が高くなり、また、秘匿性の高い技術については維持整備を米国の製造元が行うため維持整備費を支払う必要があるなどとして、財政への負担が大きくなるとの見解がある<sup>92</sup>。また、特に近年FMSによる調達額が増えていることについては、日米関係への配慮といった政治的な判断によるものであり自衛隊の要請に応えたものではないという旨の指摘<sup>93</sup>や、有用性に見合わない額で装備品を過剰に購入しているとの見解<sup>94</sup>がある。

FMSに係る費用について、岸防衛大臣は、米国の主張のままに決定されているわけではなく、日本側による精査が行われていると答弁している<sup>95</sup>。また、特に高額とされるF-35戦闘機の購

<sup>87</sup> 第204回国会参議院会議録第2号 前掲注(78), p.11.

<sup>88</sup> 第204回国会参議院決算委員会会議録第3号 令和3年4月12日 p.16.

<sup>89</sup> 会計検査院編 前掲注(74), pp.578-579, 583.

<sup>90</sup> 防衛省 前掲注(77)

<sup>91</sup> 防衛省 前掲注(79)

<sup>92</sup> 山下裕貴・富坂聡「トランプの言いなりで兵器を買うな」『文藝春秋』97(1), 2019.1, pp.181-182; 東京新聞社会部『兵器を買わされる日本』文藝春秋, 2019, pp.77-83.

<sup>93</sup> 福好昌治「真相! なぜFMS調達は増えるのか トランプの御機嫌伺い! 兵器の“爆買い”」『軍事研究』639号, 2019.6, pp.65-67.

<sup>94</sup> 半田滋『安保法制下で進む!先制攻撃できる自衛隊一新防衛大綱・中期防がもたらすもの一』あけび書房, 2019, pp.174-184. 政府が装備品等を過剰に購入しているとの見解に対しては、装備品等が対応する安全保障上の脅威に関する客観的な分析や、必要な装備品等の量に関する評価基準等を示さなければ有効な議論にならないとの指摘もある(村野将・峯村健司「ミサイル増強すすめる中国軍、なのに具体的な議論ができない日本の問題」『The Asahi Shimbun GLOBE+』2020.4.30. <<https://globe.asahi.com/article/13334397>> )。

<sup>95</sup> 第204回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号 令和3年2月25日 p.19.

入について、日本の技術では戦闘機の単独開発が困難な以上はやむを得ないとの見解がある<sup>96</sup>。

財政負担の問題については、FMS 中央調達に係る国庫債務負担行為による後年度負担額が多額である<sup>97</sup>ことから、FMS 調達に伴う後年度負担が防衛予算を圧迫し、防衛に係るその他の措置に予算が充てられなくなっているとの指摘もある<sup>98</sup>。防衛関係費における後年度負担の問題については、2020年11月、財政制度等審議会の財政制度分科会から政府に対し、「新規後年度負担額は、その次年度以降において、歳出化経費となり、その要支払額が大きくなれば、予算に硬直化をもたらす」とし、「不確実性を増す安全保障環境に機動的に対応できる予算編成」のためには「新規後年度負担額を抑制し、将来の余地を残す必要がある」などとする建議がなされている<sup>99</sup>。

## (6) 国内防衛産業への影響

FMS 調達の増加については、国内開発やライセンス国産等による装備品等の国内調達が減少すること、機微な技術や情報が FMS では開示されないため国内の企業等が先進技術を習得するのが難しいことなどから、国内の防衛産業を脆弱化させる影響があると主張され<sup>100</sup>、実際に国内の防衛関連企業が防衛産業から撤退する動きがあるとの指摘もある<sup>101</sup>。

政府の対応として、安全保障協力協議会合の第5回会議において、防衛装備庁は、輸入した装備品等の維持整備等への国内企業の参画について、参画の重要性及び参画促進に向けた今後の取組について米国側に説明を行った<sup>102</sup>。また、FMS 調達が国内産業に一部裨益（ひえき）する例として、政府は、SM-3 ブロック IIA が日米共同開発・生産となったことを挙げている<sup>103</sup>。

## (7) 自衛隊の装備体系への影響

FMS 調達等により装備品等の米国への依存が強まると、米国の方針や生産計画の変更により日本の装備体系が大きな影響を受けることになり、日本と米国では安全保障上の戦略的な優先順位

<sup>96</sup> 「F35 量産の陰で 巨額コスト・部品・安全性に懸念」『朝日新聞』2019.11.22。（佐藤丙午拓殖大学教授のコメント）

<sup>97</sup> 会計検査院によれば、2015年度から2017年度までの期間において、FMS 中央調達に係る国庫債務負担行為による新規の後年度負担額は3600億円から4500億円程度で推移しており、中央調達に係る国庫債務負担行為による新規分の後年度負担額に占めるFMS 中央調達の割合は全体の3割程度であった（会計検査院 前掲注(29), p.22.）。

<sup>98</sup> 東京新聞社会部 前掲注(92), pp.18-22, 80-83; 「税を迫る 補正 9割「兵器ローン」返済 防衛費 米国製の輸入急増で」『東京新聞』2019.12.18.

<sup>99</sup> 財政制度等審議会「令和3年度予算の編成等に関する建議」2020.11.25, p.101. <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/report/zaiseia20201125/01.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20201125/01.pdf)>

<sup>100</sup> 吉岡秀之「FMS 調達品と防衛産業」『J.S.S.C』37号, 2016.秋, pp.24-26; 安藤詩緒ほか「日本の防衛をめぐる現状と課題—経済面—」水野勝之ほか編著『防衛の計量経済分析』五紘舎, 2020, pp.19-20; 防衛装備・技術政策に関する有識者会議「防衛装備・技術政策に関する有識者会議 報告書」2016.8.31, pp.2, 8. 防衛省ウェブサイト <[https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/bouei\\_gijutsu/pdf/20160831\\_01.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/bouei_gijutsu/pdf/20160831_01.pdf)>

<sup>101</sup> 半田滋「米国製兵器を「爆買い」 減びゆく国内防衛産業」『FACTA』177号, 2021.1, pp.57-58. 防衛産業からの撤退等が報じられた企業の例については、財務省「防衛（参考資料）」2021.11.15, p.18. <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/material/zaiseia20211115/02.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia20211115/02.pdf)> を参照。

<sup>102</sup> 防衛省 前掲注(79)

<sup>103</sup> 第204回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号 前掲注(95), p.19.（土本英樹防衛省整備計画局長の答弁）SM-3 ブロック IIA については、FMS により取得され、日本企業は米国政府と契約する米国企業の下請けとして参画する契約形態となるとされる（「令和3年度行政事業レビューシート（防衛省）米国が実施する SM-3 ブロック IIA 品質管理体制審査の支援」防衛省ウェブサイト <[https://www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/rev\\_suishin/r03/rev\\_fin\\_r02/0260.xlsx](https://www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/rev_suishin/r03/rev_fin_r02/0260.xlsx)>）。

が異なるにもかかわらず、両国の装備体系が同じようなものになってしまうことを懸念する見解がある<sup>104</sup>。

## おわりに

以上のように、FMS 調達をめぐっては様々な課題が指摘されており<sup>105</sup>、将来的には装備品等の国産化を目指すべきであるとの主張も見られる<sup>106</sup>。他方、現在自衛隊が保有する最新の装備品等は米国からの輸入なしには運用が難しく、調達の選択肢は大きく制約されているとも指摘されている<sup>107</sup>。

様々な課題が指摘される中、政府は FMS 調達の合理化に向けた取組を進めている。他方、防衛省における装備品等の調達に係る組織については、人員や情報が不足しており、手続が多岐にわたり多大な業務を必要とする FMS 調達に係る事務処理能力が十分ではないとの見解もある<sup>108</sup>。

装備品等の調達をめぐっては、日本を取り巻く安全保障環境や国内の防衛産業の状況等を踏まえつつ、調達の前提となる予算や組織の在り方を含めた多面的な検討がなされることが望まれる。

---

<sup>104</sup> 「惰性の武器購入 再考を 森本敏・元防衛相」『朝日新聞』2020.6.7.

<sup>105</sup> FMS 調達やその他の調達手段にはそれぞれ長所も短所もあり、問題は FMS 調達そのものではなく、政府内での装備品等の選定過程にあるとの見解もある（福好 前掲注(93), p.69.）。

<sup>106</sup> 桜林美佐「誰も知らないニッポンの防衛産業（第5回） FMSは金食い虫???」『丸』902号, 2021.6, p.192.

<sup>107</sup> 武田康裕『日米同盟のコスト—自主防衛と自立の追求—』亜紀書房, 2019, pp.35-36.

<sup>108</sup> 松村編著, 防衛調達研究センター刊行物等編集委員会編 前掲注(66), pp.70-73. 同資料は、日本の装備品等の調達において、防衛調達組織の業務処理能力の不足のために、1980年代頃から同資料の執筆時期までは FMS ではなく商社を介した一般輸入に依存する傾向が見られたと指摘している。