

No. 1242 (2023. 9.26)

防衛装備移転制度の概要と見直し議論

はじめに

I 安全保障貿易管理

II 武器輸出三原則等と例外化措置

1 武器輸出三原則等

2 例外化措置

III 防衛装備移転三原則

1 概要

2 ウクライナへの装備品等の提供

3 移転状況

IV 見直し議論

1 三文書における位置付け

2 与党実務者協議と主な論点

3 政府安全保障能力強化支援

おわりに

キーワード：防衛装備移転三原則、武器輸出、安全保障貿易管理、ウクライナ支援、次期戦闘機（GCAP）、五類型、政府安全保障能力強化支援（OSA）

- 我が国は、外為法に基づく安全保障貿易管理を実施している。その運用基準である「防衛装備移転三原則」及び「防衛装備移転三原則の運用指針」は、武器輸出三原則等や例外化措置を経て、平成 26（2014）年 4 月に策定された。防衛装備移転三原則及びその運用指針は、移転を禁止する場合、移転を認め得る場合、適正管理の確保等について規定している。令和 4（2022）年 3 月には、運用指針を改正して、ウクライナへの装備品等の提供のための規定が追加された。
- 令和 4（2022）年 12 月に閣議決定された三文書では、防衛装備移転制度の見直しについて検討する方針が表明された。これを受けて与党実務者協議が開始され、移転の目的、国際共同開発・生産における第三国移転、移転を認め得る防衛装備の範囲などが論点となった。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

外交防衛課 こまき 小槇 ゆうき 祐輝

第 1 2 4 2 号

はじめに

令和 4 (2022) 年以降、我が国では、ロシアによる侵略を受けるウクライナへの装備品等の提供やいわゆる三文書¹の策定などをきっかけに、防衛装備移転²制度の見直しをめぐる議論が活発化した。本稿では、防衛装備移転制度の概要を確認した上で、昨今の見直し議論を整理する。

I 安全保障貿易管理

最初に、防衛装備移転制度の前提にある安全保障貿易管理について概観する。

安全保障貿易管理とは、武器や軍事転用可能な貨物や技術が、我が国及び国際社会の安全等を脅かすおそれのある国家やテロリストなどに渡ることを防ぐため、貨物の輸出及び技術の提供を管理することである³。我が国は、条約や国際輸出管理レジーム⁴を踏まえ、外国為替及び外国貿易法（昭和 24 年法律第 228 号。以下「外為法」という。）に基づいて、安全保障貿易管理を実施している⁵。

外為法第 48 条第 1 項は、「国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める特定の地域を仕向地とする特定の種類の貨物の輸出をしようとする者は、政令で定めるところにより、経済産業大臣の許可を受けなければならない」と規定している。ここでいう政令とは、輸出貿易管理令（昭和 24 年政令第 378 号）であり、その別表第 1 の 1 の項に許可対象となる武器が規定されている（表 1）。また、外為法第 25 条第 1 項は、「国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める特定の種類の貨物の設計、製造若しくは使用に係る技術（以下「特定技術」という。）を特定の外国（以下「特定国」という。）において提供することを目的とする取引を行おうとする居住者若しくは非居住者又は特定技術を特定国の非居住者に提供することを目的とする取引を行おうとする居住者は、政令で定めるところにより、当該取引について、経済産業大臣の許可を受けなければならない」と規定している。ここでいう政令とは、外国為替令（昭和 55 年政令第 260 号）で

* 本稿は、令和 5 (2023) 年 9 月 13 日までの情報を基にしている。インターネット情報の最終アクセス日も、同日である。また、本稿中の人物の肩書は、全て当時のものである。

¹ 「国家安全保障戦略」（令和 4 年 12 月 16 日国家安全保障会議決定/閣議決定）内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>>; 「国家防衛戦略」（令和 4 年 12 月 16 日国家安全保障会議決定/閣議決定）同 <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/boucisenryaki.pdf>>; 「防衛力整備計画」（令和 4 年 12 月 16 日国家安全保障会議決定/閣議決定）同 <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/boueiryoukuseibi.pdf>>

² 用語の定義は、本文 III 章 1 を参照されたい。

³ 経済産業省「安全保障貿易管理の概要～安全保障貿易管理（初級編）説明会～」2023.7, p.5. <https://www.meti.go.jp/policy/anpo/seminer/shiryo/anpo_level2.pdf>

⁴ ここでいう条約は、「核兵器の不拡散に関する条約」（昭和 51 年条約第 6 号）、「細菌兵器（生物兵器）及び毒素兵器の開発、生産及び貯蔵の禁止並びに廃棄に関する条約」（昭和 57 年条約第 6 号）、「化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに廃棄に関する条約」（平成 9 年条約第 3 号）を指す。国際輸出管理レジームとは、大量破壊兵器等及び通常兵器並びにそれらの開発等に用いられる技術や汎用品の輸出を管理する国際的な枠組みである。原子力関連資機材等についての規制である「原子力供給国グループ」、化学・生物兵器の開発・製造に使用し得る関連汎用品及び技術についての規制である「オーストラリア・グループ」、大量破壊兵器の運搬手段であるミサイル及び関連汎用品・技術の輸出管理体制である「ミサイル技術管理レジーム」、通常兵器及び関連汎用品・技術の輸出管理に関する紳士協定である「ワッセナー・アレンジメント」がある（同上, p.7; 「国内関係省庁・関係団体」経済産業省ウェブサイト <<https://www.meti.go.jp/policy/anpo/link.html>> 等）。

⁵ 経済産業省 同上, p.8.

あり、その別表の1の項に許可対象となる武器技術が規定されている（表1）⁶。

表1 外為法上の武器及び武器技術

輸出貿易管理令別表第1の1の項
(1) 銃砲若しくはこれに用いる銃砲弾（発光又は発煙のために用いるものを含む。）若しくはこれらの附属品又はこれらの部分品
(2) 爆発物（銃砲弾を除く。）若しくはこれを投下し、若しくは発射する装置若しくはこれらの附属品又はこれらの部分品
(3) 火薬類（爆発物を除く。）又は軍用燃料
(4) 火薬又は爆薬の安定剤
(5) 指向性エネルギー兵器又はその部分品
(6) 運動エネルギー兵器（銃砲を除く。）若しくはその発射体又はこれらの部分品
(7) 軍用車両若しくはその附属品若しくは軍用仮設橋又はこれらの部分品
(8) 軍用船舶若しくはその船体若しくは附属品又はこれらの部分品
(9) 軍用航空機若しくはその附属品又はこれらの部分品
(10) 防潜網若しくは魚雷防御網又は磁気機雷掃海用の浮揚性電らん
(11) 装甲板、軍用ヘルメット若しくは防弾衣又はこれらの部分品
(12) 軍用探照灯又はその制御装置
(13) 軍用の細菌製剤、化学製剤若しくは放射性製剤又はこれらの散布、防護、浄化、探知若しくは識別のための装置若しくはその部分品
(13の2) 軍用の細菌製剤、化学製剤又は放射性製剤の浄化のために特に配合した化学物質の混合物
(14) 軍用の化学製剤の探知若しくは識別のための生体高分子若しくはその製造に用いる細胞株又は軍用の化学製剤の浄化若しくは分解のための生体触媒若しくはその製造に必要な遺伝情報を含んでいるベクター、ウイルス若しくは細胞株
(15) 軍用火薬類の製造設備若しくは試験装置又はこれらの部分品
(16) 兵器の製造用に特に設計した装置若しくは試験装置又はこれらの部分品若しくは附属品
(17) 軍用人工衛星又はその部分品
外国為替令別表の1の項
輸出貿易管理令別表第1の1の項の中欄に掲げる貨物の設計、製造又は使用に係る技術

（出典）輸出貿易管理令（昭和24年政令第378号）及び外国為替令（昭和55年政令第260号）に基づき筆者作成。

II 武器輸出三原則等と例外化措置

次に、現在の防衛装備移転制度の淵源ともいえる武器輸出三原則等と、その例外化の経過を紹介する。

1 武器輸出三原則等

昭和42（1967）年4月21日、佐藤榮作内閣総理大臣は、「戦争をしている国、あるいはまた共産国向けの場合、あるいは国連決議により武器等の輸出の禁止がされている国向けの場合、それとただいま国際紛争中の当事国またはそのおそれのある国向け、こういうのは輸出してはならない」と答弁した⁷。ここで表明された、①共産圏諸国向けの場合、②国連決議により武器等の輸出が禁止されている国向けの場合及び③国際紛争の当事国又はそのおそれのある国向けの場合には武器輸出を認めないという政策が、いわゆる「武器輸出三原則」である⁸。昭和51（1976）年2月27日、三木武夫内閣総理大臣は、武器輸出三原則対象地域以外の地域についても「憲法及び外国為替及び外国貿易管理法〔現在の外為法〕の精神にのっとり、「武器」の輸

⁶ 貨物の輸出や技術の提供の規制行為等については、同上、pp.9-14が視覚的に分かりやすい。

⁷ 第55回国会衆議院決算委員会議録第5号 昭和42年4月21日 p.10.

⁸ 「武器輸出三原則等」外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/mine/sanngen.html>>

出を慎むものとする」などとする「武器輸出に関する政府統一見解」を表明した⁹（〔 〕は筆者注記。「武器輸出三原則」と「武器輸出に関する政府統一見解」を総称して、「武器輸出三原則等」という。）。

2 例外化措置

昭和 58（1983）年 1 月 14 日、中曽根康弘内閣は、米国から日米間の防衛分野における技術の相互交流の要請を受けて、「対米武器技術供与についての内閣官房長官談話」を発出した。これによって、「相互交流の一環として米国に武器技術（その供与を実効あらしめるため必要な物品であつて武器に該当するものを含む。）を供与する途を開くこととし、その供与に当たっては、武器輸出三原則によらないことと」された¹⁰。これ以降、21 件の例外化措置が積み重ねられた（表 2）。

表 2 武器輸出三原則等の例外化措置一覧

年月日	例外化の対象
昭和 58（1983）年 1 月 14 日	対米武器技術供与
平成 3（1991）年 9 月 19 日	国際平和協力業務等の実施に伴い必要な装備品の輸出 ※関係省庁了解
平成 3（1991）年 9 月 19 日	国際緊急援助隊への自衛隊参加に伴う武器の輸出 ※関係省庁了解
平成 8（1996）年 4 月 15 日	日米物品役務相互提供協定（ACSA）下で行われる武器部品等の米軍への提供
平成 9（1997）年 12 月 2 日	人道的な対地雷除去活動に必要な貨物等の輸出
平成 10（1998）年 4 月 28 日	改正日米 ACSA 下で行われる武器部品等の米軍への提供
平成 10（1998）年 4 月 28 日	在外邦人等の輸送の際に必要な装備品の輸出 ※関係省庁了解
平成 10（1998）年 12 月 25 日	弾道ミサイル防衛（BMD）に係る日米共同技術研究
平成 12（2000）年 4 月 18 日	中国遺棄化学兵器処理事業の実施に伴い必要な装備品の輸出
平成 13（2001）年 10 月 5 日	テロ対策特別措置法に基づく武器等の輸出
平成 15（2003）年 6 月 13 日	イラク人道復興支援特別措置法に基づく武器等の輸出
平成 16（2004）年 2 月 27 日	改正日米 ACSA 下で行われる武器部品等の米軍への提供
平成 16（2004）年 12 月 10 日	BMD システムに関する日米共同開発・生産
平成 17（2005）年 12 月 24 日	BMD 用能力向上型迎撃ミサイルに関する日米共同開発において必要となる米国への武器の供与
平成 18（2006）年 6 月 13 日	政府開発援助（ODA）によるインドネシアへの巡視船艇の輸出
平成 19（2007）年 10 月 17 日	補給支援特別措置法に基づく武器等の輸出
平成 21（2009）年 3 月 13 日	海賊対処法等に基づく武器等の輸出
平成 22（2010）年 5 月 19 日	日豪 ACSA 下で行われる武器部品等の豪軍への提供
平成 23（2011）年 12 月 27 日	平和貢献・国際協力に伴う案件及び我が国の安全保障に資する防衛装備品等の国際共同開発・生産に関する案件
平成 25（2013）年 3 月 1 日	国際的な後方支援システム（ALGS）の下で行う F-35 の部品又は役務の提供
平成 25（2013）年 12 月 23 日	国際連合南スーダン共和国ミッション（UNMISS）への小銃弾の提供

* 関係省庁了解でないものは、全て内閣官房長官談話による措置。

（出典）防衛省「防衛生産・技術基盤及び武器輸出三原則等について」（安全保障と防衛力に関する懇談会（第 6 回）資料 1）2009.3.26、24 枚目。首相官邸ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8731269/www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai6/siryou1.pdf>>; 山口航「武器輸出三原則見直しの要因—防衛装備移転三原則策定をめぐる世論と政党—」『防衛学研究』60 号、2019.3、pp.79-80; 各内閣官房長官談話等を基に筆者作成。

なかでも、平成 23（2011）年 12 月 27 日に野田佳彦内閣が示した「防衛装備品等の海外移転に関する基準」（内閣官房長官談話）は、厳格な管理が行われることを前提として、「平和貢

⁹ 第 77 回国会衆議院予算委員会議録第 18 号 昭和 51 年 2 月 27 日 p.17.

¹⁰ 『日本の防衛 昭和 59 年』防衛庁、1984、p.304.

献・国際協力に伴う案件及び我が国の安全保障に資する防衛装備品等の国際共同開発・生産に関する案件は、従来個別に行ってきた例外化措置における考え方を踏まえ、包括的に例外化措置を講じることとするものであった（下線は筆者）¹¹。

III 防衛装備移転三原則

続いて、防衛装備移転三原則の内容を中心に、防衛装備移転制度の現状を確認する。

1 概要

平成 26（2014）年 4 月 1 日、安倍晋三内閣は、武器輸出三原則等に代わる新たな原則として、「防衛装備移転三原則」（以下「三原則」という。）及び「防衛装備移転三原則の運用指針」（以下「運用指針」という。）を決定した¹²。I 章で確認したように、防衛装備移転を法的に規制するものは第一義的には外為法であり、三原則はその運用基準という位置付けである¹³。また、累次の例外化措置については、引き続き三原則の下で海外移転を認め得るものと整理して審査を行うとされている¹⁴。

三原則における「防衛装備」とは、武器及び武器技術をいう。「武器」とは、輸出貿易管理令別表第 1 の 1 の項に掲げるもの（表 1 参照）のうち、軍隊が使用するものであって、直接戦闘の用に供されるものをいい、「武器技術」とは、武器の設計、製造又は使用に係る技術をいう¹⁵。防衛白書では、「防衛装備移転三原則」の名称は、例えば、自衛隊が携行するブルドーザなどの被災国などへの供与にみられるように、移転の対象となり得るものが、平和貢献・国際協力にも資するものであることなどから「防衛装備」の文言が適当であり、また、貨物の移転に加えて技術の提供が含まれることから「輸出」ではなく「移転」としたと説明されている¹⁶。

(1) 第一原則

一つ目の原則は、「移転を禁止する場合の明確化」である。①我が国の締結した条約その他の国際約束に基づく義務に違反する場合、②国際連合安全保障理事会の決議に基づく義務に違反する場合又は③紛争当事国（武力攻撃が発生し、国際の平和及び安全を維持し又は回復する

¹¹ 「防衛装備品等の海外移転に関する基準」についての内閣官房長官談話 2011.12.27. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/noda/20111227DANWA.pdf>>

¹² 「防衛装備移転三原則」（平成 26 年 4 月 1 日国家安全保障会議決定/閣議決定）内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei1.pdf>>; 「防衛装備移転三原則の運用指針」（平成 26 年 4 月 1 日国家安全保障会議決定）同 <<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei3.pdf>> 平成 25（2013）年 12 月 17 日に閣議決定された国家安全保障戦略では、「平和貢献・国際協力において、自衛隊が携行する重機等の防衛装備品の活用や被災国等への供与（以下「防衛装備品の活用等」という。）を通じ、より効果的な協力ができる機会が増加している。また、防衛装備品の高性能化を実現しつつ、費用の高騰に対応するため、国際共同開発・生産が国際的主流となっている。こうした中、国際協調主義に基づく積極的平和主義の観点から、防衛装備品の活用等による平和貢献・国際協力に一層積極的に関与するとともに、防衛装備品等の共同開発・生産等に参画することが求められている」として、新たな原則を定める方針が示されていた（「国家安全保障戦略」（平成 25 年 12 月 17 日国家安全保障会議決定/閣議決定）p.16. 同 <<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>>）。

¹³ 「防衛装備移転三原則の運用指針」同上、p.5.

¹⁴ 同上

¹⁵ 「防衛装備移転三原則」前掲注(12), p.3. なお、これは自衛隊法上の武器の定義と同一ではない。自衛隊法上の武器については、脚注(30)参照。

¹⁶ 防衛省編『日本の防衛—防衛白書— 令和 5 年版』日経印刷, 2023, p.424.

ため、国際連合安全保障理事会がとっている措置の対象国をいう。)への移転となる場合は、防衛装備の海外移転を認めないとしている¹⁷。

(2) 第二原則

二つ目の原則は、「移転を認め得る場合の限定並びに厳格審査及び情報公開」である。防衛装備の海外移転は、①平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合、②我が国の安全保障に資する場合等に認め得るとしている¹⁸。これらの詳細は、運用指針に示されている(表3)。

表3 防衛装備の海外移転を認め得る案件

<p>(1) 平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する海外移転として次に掲げるもの(平和貢献・国際協力の観点から積極的な意義がある場合に限る。)</p> <p>ア 移転先が外国政府である場合</p> <p>イ 移転先が国際連合若しくはその関連機関、国連決議に基づいて活動を行う機関、国際機関の要請に基づいて活動を行う機関又は活動が行われる地域の属する国の要請があつてかつ国際連合の主要機関のいずれかの支持を受けた活動を行う機関である場合</p>
<p>(2) 我が国の安全保障に資する海外移転として次に掲げるもの(我が国の安全保障の観点から積極的な意義がある場合に限る。)</p> <p>ア 米国を始め我が国との間で安全保障面での協力関係がある諸国との国際共同開発・生産に関する海外移転</p> <p>イ 米国を始め我が国との間で安全保障面での協力関係がある諸国との安全保障・防衛協力の強化に資する海外移転であつて、次に掲げるもの</p> <p>(ア) 法律に基づき自衛隊が実施する物品又は役務の提供に含まれる防衛装備の海外移転^(注)</p> <p>(イ) 米国との相互技術交流の一環としての武器技術の提供</p> <p>(ロ) 米国からのライセンス生産品に係る部品や役務の提供、米軍への修理等の役務提供</p> <p>(エ) 我が国との間で安全保障面での協力関係がある国に対する救難、輸送、警戒、監視及び掃海に係る協力に関する防衛装備の海外移転</p> <p>(オ) <u>国際法違反の侵略を受けているウクライナに対して自衛隊法第116条の3の規定に基づき防衛大臣が譲渡する装備品等に含まれる防衛装備の海外移転</u></p> <p>ウ 自衛隊を含む政府機関(以下「自衛隊等」という。)の活動(自衛隊等の活動に関する外国政府又は民間団体等の活動を含む。以下同じ。)又は邦人の安全確保のために必要な海外移転であつて、次に掲げるもの</p> <p>(ア) 自衛隊等の活動に係る、装備品の一時的な輸出、購入した装備品の返送及び技術情報の提供(要修理品を良品と交換する場合を含む。)</p> <p>(イ) 公人警護又は公人の自己保存のための装備品の輸出</p> <p>(ロ) 危険地域で活動する邦人の自己保存のための装備品の輸出</p>
<p>(3) 誤送品の返送、返送を前提とする見本品の輸出、海外政府機関の警察官により持ち込まれた装備品の再輸出等の我が国の安全保障上の観点から影響が極めて小さいと判断される場合の海外移転</p>

(注) 平成28(2016)年3月22日に行われた一部改正前は、「物品役務相互提供協定(ACSA)に基づく物品又は役務の提供に含まれる防衛装備の海外移転」との表現であった。改正の理由は定かではないが、現行運用指針にいう「法律」とは、ACSAを実施するために整備された自衛隊法等の国内法などを指していると考えられる。本稿執筆時点で我が国がACSAを締結している相手国は、米国(平成29年条約第7号)、英国(平成29年条約第28号)、オーストラリア(平成29年条約第29号)、フランス(令和元年条約第2号)、カナダ(令和元年条約第3号)及びインド(令和3年条約第2号)である。

(出典)「防衛装備移転三原則の運用指針」(平成26年4月1日国家安全保障会議決定) pp.1-2. 内閣官房ウェブサイト <<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouci3.pdf>> を基に筆者作成。下線は筆者。

また、移転を認めるか否かは、仕向先及び最終需要者の適切性並びに我が国の安全保障上及ぼす懸念の程度を厳格に審査し総合的に判断するとしている¹⁹。こうした審査に当たって、同様の類型について過去に政府として海外移転を認め得るとの判断を行った実績がないときは国

¹⁷ 「防衛装備移転三原則」前掲注(12), p.2.

¹⁸ 同上

¹⁹ 同上

国家安全保障会議幹事会で審議し、特に慎重な検討を要するときは国家安全保障会議で審議するとしている²⁰。

(3) 第三原則

三つ目の原則は、「目的外使用及び第三国移転に係る適正管理の確保」である。防衛装備の海外移転に際しては、適正な管理を確保するため、原則として目的外使用及び第三国移転について我が国の事前同意を相手国政府に義務付けるとしている。ただし、平和貢献・国際協力の積極的な推進のため適切と判断される場合、部品等を融通し合う国際的なシステムに参加する場合、部品等をライセンス元に納入する場合等においては、仕向先の管理体制の確認をもって適正な管理を確保することも可能とされている²¹。

目的外使用及び第三国移転に係る厳格な管理の確保を図ることなど、移転される防衛装備の取扱いに関する法的枠組みとして、我が国は、複数の国との間で防衛装備品・技術移転協定を締結している²²。

2 ウクライナへの装備品等の提供

令和4(2022)年3月8日、政府は、ロシアによるウクライナ侵略を受け、自衛隊法(昭和29年法律第165号)や三原則の「範囲内で非殺傷の物資を提供するべく」、防弾チョッキ、ヘルメット、防寒服、天幕、カメラ、衛生資材、非常用糧食及び発電機をウクライナ政府に提供することとした²³。これらのうち、防弾チョッキは三原則上の防衛装備に該当する²⁴。しかし、ウクライナへの防弾チョッキの提供は、従来の運用指針に掲げられていた海外移転を認め得る案件の中に直接該当するものがなかった²⁵。そこで、政府は、同日、運用指針を改正し、「国際法違反の侵略を受けているウクライナに対して自衛隊法第116条の3の規定に基づき防衛大臣が譲渡する装備品等に含まれる防衛装備の海外移転」を追加した²⁶(表3の(2)イ(オ)も参照)。

²⁰ 「防衛装備移転三原則の運用指針」前掲注(12), pp.3-4. 国家安全保障会議幹事会は、局長レベルであるとされる。また、国家安全保障会議は、審議事項によって構成員が異なるが、本件については、4大臣(内閣総理大臣、内閣官房長官、外務大臣、防衛大臣)会合に経済産業大臣等が加わったものであるとされる(内閣官房ほか「防衛装備移転三原則について」p.14. <<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei5.pdf>>)。

²¹ 「防衛装備移転三原則」前掲注(12), p.3.

²² 松本恭典「今後の防衛生産・技術基盤の維持・強化について～防衛装備庁技術シンポジウム2022～」2023.3, p.33. 防衛装備庁ウェブサイト <https://www.mod.go.jp/atla/research/ats2022/pdf/prog_policy_05.pdf> 本稿執筆時点で我が国が防衛装備品・技術移転協定を締結している相手国は、米国(平成18年外務省告示第390号)、英国(平成25年外務省告示第268号)、オーストラリア(平成26年外務省告示第405号)、インド(平成28年外務省告示第81号)、フィリピン(平成28年外務省告示第155号)、フランス(平成28年外務省告示第474号)、ドイツ(平成29年外務省告示第267号)、マレーシア(平成30年外務省告示第170号)、イタリア(平成31年外務省告示第130号)、インドネシア(令和3年外務省告示第137号)、ベトナム(令和3年外務省告示第308号)、タイ(令和4年外務省告示第205号)、スウェーデン(令和5年外務省告示第17号)及びシンガポール(令和5年外務省告示第279号)である。これらのほか、アラブ首長国連邦との間でも署名が行われている(「日・アラブ首長国連邦(UAE)防衛装備品・技術移転協定の署名」2023.5.25. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press7_000016.html>)。

²³ 防衛省「ウクライナへの装備品等の提供について」2022.3.8. <<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2022/03/08b.html>> その後、ドローンや自衛隊車両なども提供している(「ロシアによるウクライナ侵略を踏まえた対応について」2023.8.24. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/ukraine2022/index.html>>)。

²⁴ 内閣官房ほか「防弾チョッキのウクライナへの移転に係る審議について」2022.3.8. 防衛省ウェブサイト <<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2022/03/08a.html>>

²⁵ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第2号 令和4年3月10日 p.16.(萬浪学防衛装備庁装備政策部長答弁)

²⁶ なお、運用指針の改正は、経済産業省が内閣官房、外務省及び防衛省と協議して案を作成し、国家安全保障会議で決定することにより行うとされている(「防衛装備移転三原則の運用指針」前掲注(12), p.5)。

そして、同日、国家安全保障会議で審議した結果、ウクライナへの防弾チョッキの提供は海外移転を認め得る案件に該当すると確認された²⁷。Ⅲ章 1(1)で見たように、三原則のうち第一原則は紛争当事国への移転を認めていないが、この点について政府は、「これは移転を禁止する場合の明確化ということで、紛争当事国の中に括弧としまして、武力攻撃が発生し、国際の平和及び安全を維持し又は回復するため、国際連合安全保障、安保理事会がとっている措置の対象国をいうというふうに書いてございます。…(中略)…今回のウクライナにつきましては該当しないと考えてございます」と説明している²⁸。また、目的外使用及び第三国移転に係る適正管理を確保するため、同日、林芳正外務大臣と駐日ウクライナ大使との間で交換公文が署名された²⁹。

自衛隊法第 116 条の 3 の規定とは、開発途上地域の政府から災害応急対策、情報収集、教育訓練その他の活動（国際連合憲章の目的と両立しないものを除く。）の用に供するために装備品等（装備品、船舶、航空機又は需品をいい、武器³⁰（弾薬を含む。）を除く。）の譲渡を求め旨の申出があった場合、自衛隊の不用装備品等を譲与又は時価よりも低い対価で譲渡できるというものである。当該規定は、財政法（昭和 22 年法律第 34 号）第 9 条第 1 項が「国の財産は、法律に基く場合を除く外、これを交換しその他支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し若しくは貸し付けてはならない」と規定しているため、「財産としての価値を有する自衛隊の装備品等の無償譲渡等を行うためには法律上の根拠が必要」であったことから³¹、平成 29（2017）年の改正で新設された³²。なお、当該規定に基づく場合であっても、いかなる場合にいかなる政府に対して装備品の譲渡等を行うかは、三原則などを踏まえ個別具体的に判断される³³。

3 移転状況

経済産業大臣は、防衛装備の海外移転の許可状況について、年次報告書を作成し公表する必要がある³⁴。令和 5（2023）年 3 月に公表された報告書によれば、令和 3（2021）年度に経済産業大臣が行った防衛装備の海外移転の個別許可は、1,086 件となっている。内訳は、「平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合」（表 3 の(1)に相当）に該当するものが 25 件、「我が国の安全保障に資する場合」（表 3 の(2)に相当）に該当するものが 1,033 件、「誤送品の返送、返送を前提とする見本品の輸出、海外政府機関の警察官により持ち込まれた装備品の再輸出等の我が国の安全保障上の観点から影響が極めて小さいと判断される場合」（表 3 の(3)に相当）

²⁷ 内閣官房ほか 前掲注(24)

²⁸ 第 208 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 12 号 令和 4 年 5 月 17 日 p.7.(萬浪学防衛装備庁装備政策部長答弁)

²⁹ 「ウクライナへの自衛隊の装備品及び物品の贈与に関する交換公文の署名」2022.3.8. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000766.html>

³⁰ 自衛隊法上の武器の定義は、「武器輸出に関する政府統一見解」において、「火器、火薬類、刀剣類その他直接人を殺傷し、又は武力闘争の手段として物を破壊することを目的とする機械、器具、装置等」とされている（第 77 回国会衆議院予算委員会会議録第 18 号 前掲注(9)）。この見解は、現在も引き継がれている（第 211 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 7 号 令和 5 年 4 月 11 日 p.2.（土本英樹防衛装備庁長官答弁））。

³¹ 第 193 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 20 号 平成 29 年 5 月 23 日 p.10.（稲田朋美防衛大臣答弁）

³² 自衛隊法第 116 条の 3 の規定を扱った当館刊行物として、青井佳恵「日本の諸外国に対する海上法執行能力構築支援—巡視船艇及び自衛隊の装備品等の供与を中心に—」『レファレンス』831 号, 2020.4, pp.63-83. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/11486061/1/1>> がある。この当館刊行物は三原則なども取り上げており、併せて参照されたい。なお、自衛隊法第 116 条の 3 の規定の適用事例としては、フィリピンへの海上自衛隊練習機 TC-90 の無償譲渡などがある（同, pp.78-79）。

³³ 防衛省編 前掲注(16), p.430.

³⁴ 「防衛装備移転三原則の運用指針」前掲注(12), p.4.

に該当するものが 27 件である³⁵。

なお、三原則及び運用指針が策定されて以降の完成装備品の移転実績は、フィリピンへの警戒管制レーダーの移転 1 件にとどまっている³⁶。

IV 見直し議論

最後に、三文書策定以降の見直し議論を振り返る。

1 三文書における位置付け

令和 4 (2022) 年 12 月 16 日に閣議決定された国家安全保障戦略（以下「国家安全保障戦略」という場合この文書を指す。）及び国家防衛戦略では、「防衛装備品の海外への移転は、特にインド太平洋地域における平和と安定のために、力による一方的な現状変更を抑止して、我が国にとって望ましい安全保障環境の創出や、国際法に違反する侵略や武力の行使又は武力による威嚇を受けている国への支援等のための重要な政策的な手段となる。こうした観点から、安全保障上意義が高い防衛装備移転や国際共同開発を幅広い分野で円滑に行うため、防衛装備移転三原則や運用指針を始めとする制度の見直しについて検討する。その際、三つの原則そのものは維持しつつ、防衛装備移転の必要性、要件、関連手続の透明性の確保等について十分に検討する」との方針が表明された³⁷。また、防衛力整備計画では、「防衛装備移転については、同盟国・同志国との実効的な連携を構築し、力による一方的な現状変更や我が国への侵攻を抑止するための外交・防衛政策の戦略的な手段となるのみならず、防衛装備品の販路拡大を通じた、防衛産業の成長性の確保にも効果的である」として、政府主導で海外移転を推進する姿勢が示された³⁸。

2 与党実務者協議と主な論点

三文書の記述を受けて、自由民主党及び公明党は、防衛装備移転制度の見直しに関して、令和 5 (2023) 年 4 月 25 日に実務者協議（以下「与党実務者協議」という。）を開始し³⁹、同年 7 月

³⁵ 経済産業省「防衛装備の海外移転の許可の状況に関する年次報告書」2023.3, pp.4-7. <<https://www.meti.go.jp/press/2022/03/20230331004/20230331004-1.pdf>> 残りの 1 件は、武器輸出三原則等の下で講じられてきた例外化措置として海外移転を認め得るものと整理して審査を行ったもので、運用指針に限定列挙された海外移転を認め得る案件のいずれにも当てはまらないものである。また、「我が国の安全保障に資する場合」に該当する 1,033 件のうち 964 件は、「自衛隊等の活動又は邦人の安全確保のために必要な海外移転」（表 3 の(2)ウに相当）に該当するものである（同）。

³⁶ 第 211 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 12 号 令和 5 年 5 月 9 日 p.7. (浜田靖一防衛大臣答弁) 当該移転は、令和 2 (2020) 年 8 月に三菱電機株式会社とフィリピン国防省との間で契約が成立した警戒管制レーダー 4 基を納入するというものであり、令和 4 (2022) 年 10 月に 1 基目の製造が完成し今後移転すると発表された（防衛省「フィリピンへの警戒管制レーダーの移転について」2022.10.3. <<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2022/10/03a.html>>）。

³⁷ 「国家安全保障戦略」前掲注(1), p.20; 「国家防衛戦略」前掲注(1), p.27.

³⁸ 「防衛力整備計画」前掲注(1), p.25. 「同志国」という用語について、林芳正外務大臣は、「同志国については、必ずしも定義が確立しているわけではございませんが、一般に、ある外交課題において、目的を共にする国を指す言葉として用いられていると承知しております。どのような国が同志国に当たるかについては、これは、それぞれの外交課題について、日本と目的を共にするかという観点から、個別に判断する必要があります。一概に申し上げることは困難であると考えております。」と述べている（「林外務大臣会見記録」2023.6.6. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken24_000188.html>）。

³⁹ 与党実務者協議は、三文書策定に当たって令和 4 (2022) 年 10 月から 12 月にかけても行われていたが、防衛装備移転制度については、具体的な結論に至っていなかった。

5日に論点整理を取りまとめた⁴⁰。防衛装備移転制度の見直しをめぐる昨今の議論は、与党実務者協議を反映するかたちで展開されてきた。以下では、その主な論点を見ていくこととしたい。

(1) 移転の目的

ロシアによるウクライナ侵略などを背景に、移転の目的に焦点が当たった。

現行三原則の前文では、防衛装備の適切な海外移転は、平和貢献・国際協力の機動的かつ効果的な実施を通じた国際的な平和と安全の維持の一層積極的な推進や、米国及びそれ以外の諸国との安全保障・防衛分野における協力の強化に資するものである旨が記されている⁴¹。議論の過程では、三原則に、国際法に違反する侵略や武力の行使又は武力による威嚇を受けている国への支援などを追記するといった動きが報じられた⁴²。

こうした動きについて、「一方的な現状変更の試みに対抗する姿勢を示すため、侵略を受けている国への支援を明記することは妥当と言えよう」といった評価がある⁴³。ただし、「どのような行為が「武力による威嚇」に該当するのか曖昧」といった指摘もある⁴⁴。

(2) 国際共同開発・生産における第三国移転

令和4(2022)年12月9日、我が国と英国及びイタリアの首脳は、令和17(2035)年までに次期戦闘機を共同開発するというグローバル戦闘航空プログラム(Global Combat Air Programme: GCAP)を発表した⁴⁵。このGCAPなどを念頭に、国際共同開発・生産における第三国移転の在り方も論点となった。

現行運用指針は、国際共同開発・生産に関する海外移転を認め得るとしている⁴⁶(表3の(2)アも参照)。しかし、我が国から第三国、すなわち共同開発・生産相手国以外への移転には制約があると見られている⁴⁷。また、共同開発・生産相手国が第三国に移転するには我が国の事前同意が必要であり、英国やイタリアは、輸出の障害になることを懸念して事前同意ルールの見直しを求めているとされる⁴⁸。ただし、現行運用指針には、我が国や共同開発・生産相手国からの第三国移転について、必ずしも明確な規定があるわけではない。議論の過程では、国際共同

⁴⁰ 論点整理は両党の政務調査会長に報告されたが、文書そのものは一般に公表されていないようである。なお、与党実務者協議は、令和5(2023)年8月23日に再開された。

⁴¹ 「防衛装備移転三原則」前掲注(12), pp.1-2。

⁴² 例えば、「「侵略を受けている国」支援 装備移転 自公原案 ウクライナ念頭」『読売新聞』2023.7.1. もともと、実際に移転するには、運用指針に規定する防衛装備の海外移転を認め得る案件なども整合させる必要があると考えられる。

⁴³ 「(社説) 防衛装備移転 平和貢献と産業育成の両立を」『読売新聞』2023.7.16。

⁴⁴ 「(社説) 武器輸出巡る与党協議 歯止めなき拡大を危ぶむ」『毎日新聞』2023.7.9。

⁴⁵ 「グローバル戦闘航空プログラムに関する共同首脳声明 仮訳」2022.12.9. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100432097.pdf>>

⁴⁶ 「防衛装備移転三原則の運用指針」前掲注(12), p.1。

⁴⁷ 例えば、現行運用指針では第三国へ直接移転することは禁じられているとする報道記事がある(「次期戦闘機の輸出容認 条件満たせば殺傷能力ある武器も 政府が見解」『朝日新聞』2023.8.24)。ただし、ここで禁じられているとするものが次期戦闘機の第三国移転を指しているのかは定かではない。いわゆる五類型(本文IV章 2(3)参照)に該当すれば第三国移転も認められ得るとの見方もある(「防衛装備移転 公明に緩和論 きょうから党内議論 国際共同開発品の輸出で」『読売新聞』2023.5.11)。

⁴⁸ 「日本の戦闘機 海外で空爆も 与党、武器移転三原則の緩和協議」『東京新聞』2023.6.29. 事前同意について付言すると、我が国が英国やイタリアと締結している防衛装備品・技術移転協定にも、各締約国政府は相手国政府の事前同意を得ないで第三国の政府等に移転してはならないという趣旨の規定が置かれている(各協定第3条第2項)。

開発・生産における第三国移転の制約を緩和するといった動きが報じられた⁴⁹。

第三国移転のメリットとしては、多く売るほど単価が下がるといった点や、移転先国との連携が強固になるといった点が挙げられている⁵⁰。他方で、「先方の使い方を制御するのは難しく、国際紛争を助長しないという保証はない」との指摘がある⁵¹。

(3) 移転を認め得る防衛装備の範囲

そして、昨今の議論で最も関心を呼んだのが、移転を認め得る防衛装備を拡大するか、特に殺傷能力のある武器の輸出も認めるかといった点である。

現行運用指針では、「国際共同開発・生産による場合を除き、完成装備品の移転を認め得るのは、基本的に、救難、輸送、警戒、監視及び掃海、いわゆる五類型に該当する場合に限定をされて」いる⁵²（表3の(2)イ(エ)も参照）。議論の過程では、この五類型に地雷除去や教育訓練を追加するといった動きのほか、五類型への限定を撤廃する案などが報じられた⁵³。また、いわゆる殺傷能力との関係も問題となった。当初、現行運用指針の下では、五類型への限定によって、自衛隊法上の武器⁵⁴は輸出できないと見られていた。ところが、与党実務者協議の中で、三原則の策定に携わった元内閣官房副長官補の高見澤将林氏が自衛隊法上の武器も輸出対象に入る前提で議論していた旨証言したことをきっかけに、現状でも殺傷能力のある武器の輸出は禁じられていないとの見方が出始めたとされる⁵⁵。もっとも、現行三原則及び運用指針では、「殺傷能力のある兵器の移転が可能か否かについて言及されて」いない⁵⁶。

こうした議論について、「可能な限り輸出の自由度を高め、政府が柔軟な政策判断を出来るようにすべきだ」という見方がある⁵⁷。他方で、「殺傷能力のある武器の輸出解禁は武力で紛争を解決するとの方向に傾くことになる」との見解もある⁵⁸。また、殺傷能力のある武器の輸出を容認する解釈が非公開の与党実務者協議の場で浮上したといった、議論のプロセスを問題視する向きもある⁵⁹。

⁴⁹ 例えば、「共同開発装備、輸出拡大へ 与党が論点整理 第三国供与しやすく」『日本経済新聞』2023.6.22。

⁵⁰ 「【最新情報】どうなる次期戦闘機？ 日英伊共同開発 担当者に直撃」2023.4.25. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/98373.html>>

⁵¹ 「(社説) 殺傷兵器輸出 原則の空洞化許されぬ」『朝日新聞』2023.8.25。

⁵² 第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号 前掲注(36)

⁵³ 例えば、「他国と開発品 輸出容認 防衛装備、第三国に 与党が論点整理案」『日本経済新聞』2023.6.29。このほか関連して、防衛装備の定義を自衛隊法上の武器の定義と統一するかといった点や、航空自衛隊の戦闘機 F-15のエンジンを想定した部品の扱いなどもテーマになったとされる(同)。

⁵⁴ 前掲注(30)参照。昨今の報道等では、しばしば、「自衛隊法上の武器」と「殺傷能力のある武器」といった表現が互換的に用いられている。

⁵⁵ 「殺傷能力ある武器 輸出可能? 「三原則」見直し 政府・与党内で前向き発言」『朝日新聞』2023.6.7; 「武器は禁輸 過剰反応か 装備移転三原則 明文規定なく」『産経新聞』2023.6.18; 「殺傷武器輸出 「可能」が浮上 現行ルールで 元防衛相も「知らぬ」新解釈」『東京新聞』2023.6.18。

⁵⁶ 第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第18号 令和5年6月1日 p.29。(浜田靖一防衛大臣答弁) なお、再開した与党実務者協議の場で政府は、いわゆる五類型に該当すれば殺傷能力のある武器を搭載していても輸出可能との見解を提示したと報じられている(「殺傷武器搭載でも輸出可 政府が初見解、自公に提示」『産経新聞』2023.8.24)。

⁵⁷ 「防衛装備 輸出緩和の幅 焦点 自民前向き 公明慎重」『読売新聞』2023.6.29。(佐藤丙午拓殖大学教授のコメント)

⁵⁸ 「(柳沢協二さんのウオッチ安全保障 元内閣官房副長官補) 紛争 助長しかねない 「平和国家」損なう」『東京新聞』2023.6.22。

⁵⁹ 「殺傷武器輸出「否定されず」 「密室協議」で解釈変更か 政府・与党 国会経ず議事録非公開」『東京新聞』2023.7.4; 「議論非公開 解釈変更促す 武器輸出緩和 一部議員のみで中間報告 「他国の人 殺傷可能性」批判も」『朝日新聞』2023.7.6。

(4) 平和主義との関係

ここまで、与党実務者協議における主な論点を見てきたが、それに関して、「平和主義」や「平和国家」といった理念に言及して論じているものが多く見られる⁶⁰。現行三原則の前文では、「我が国は、今後の安全保障環境の下で、平和国家としての歩みを引き続き堅持し、また、国際政治経済の主要プレーヤーとして、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定を実現しつつ、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していく」との立場が記されている⁶¹。

学習院大学法科大学院の青井未帆教授は、「三原則の見直しで武器輸出ルール緩和が進めば、憲法の平和主義の下で「平和国家」であり続けることを目指し積み重ねてきた戦後外交の成果を損ねることになる」と指摘している⁶²。他方で、元陸上幕僚長の岩田清文氏は、ウクライナへの殺傷能力のある武器の提供に関して、「一國平和主義から脱し、名実ともに積極的平和主義に進む必要性を主張している⁶³。

3 政府安全保障能力強化支援

防衛装備移転に関連して、「政府安全保障能力強化支援（Official Security Assistance: OSA）」にも触れておく。

OSAとは、我が国にとって望ましい安全保障環境を創出するために同志国の抑止力を向上させることを目的として、政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）とは別に、同志国の安全保障上のニーズに応え資機材の供与やインフラの整備等を行う無償資金協力の枠組みである⁶⁴。国家安全保障戦略において新設する方針が示され⁶⁵、令和5（2023）年4月5日に国家安全保障会議で実施方針が決定された⁶⁶。ODAが非軍事的協力であるのに対して⁶⁷、OSAは「軍等が裨益者となる協力」とされている⁶⁸。具体的な支援分野には、警戒監視、テロ対策、海賊対策、災害対処、搜索救難・救命、国際連合平和維持活動（Peacekeeping Operations: PKO）参加のための能力強化などが挙げられている⁶⁹。OSAは、三原則及び運用指針の枠内で実施するとされている⁷⁰。

⁶⁰ 例えば、本稿でここまで参照した資料でも、『読売新聞』前掲注(43)；『毎日新聞』前掲注(44)；『朝日新聞』前掲注(51)；『東京新聞』前掲注(58)などが、「平和主義」や「平和国家」といった語に言及している。

⁶¹ 「防衛装備移転三原則」前掲注(12), p.1.

⁶² 「（論点）防衛装備移転制度の見直し／軍縮外交での立場失う 青井未帆 学習院大法科大学院教授」『毎日新聞』2023.1.20.

⁶³ 岩田清文「防衛装備品の海外移転が切り開く「情報共有パートナー連盟」という新戦略」2023.5.22. Foresight ウェブサイト（会員限定）<<https://www.fsight.jp/articles/-/49786>>

⁶⁴ 「政府安全保障能力強化支援（OSA：Official Security Assistance）」2023.7.4. 外務省ウェブサイト<https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page4_005828.html>

⁶⁵ 「国家安全保障戦略」前掲注(1), p.16. ただし、OSAという名称は明らかになっていなかった。

⁶⁶ 「政府安全保障能力強化支援の実施方針」（令和5年4月5日国家安全保障会議決定）外務省ウェブサイト<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487363.pdf>>

⁶⁷ 「開発協力大綱～自由で開かれた世界の持続可能な発展に向けた日本の貢献～」(令和5年6月9日閣議決定) p.3. 外務省ウェブサイト<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>>

⁶⁸ 「政府安全保障能力強化支援の実施方針」前掲注(66), p.1.

⁶⁹ 同上, pp.1-2.

⁷⁰ 同上, p.2.

おわりに

我が国は、外為法に基づく安全保障貿易管理を実施している。その運用基準である三原則及び運用指針は、武器輸出三原則等や例外化措置を経て、平成 26（2014）年 4 月に策定された。令和 4（2022）年 3 月にウクライナへの装備品等の提供のための規定が運用指針に追加されたものの、三原則及び運用指針は、策定以来そのかたちを大きくは変えていない。昨今、その見直しを求める議論が浮上している一因には、ロシアによる侵略を受けるウクライナをどのように支援するか、共同開発する次期戦闘機の第三国移転はどうなるのか、などといった現実の問題があるといえよう。他方で、平和主義や平和国家といった理念との関係も問われている。こうした現実と理念のバランスをいかにとっていくのか、今後の議論の行方が注目される。