

## 三文書を踏まえた防衛装備移転政策

慶應義塾大学 法学部 非常勤講師

CISTEC 安全保障アドバイザー

森本 正崇

### はじめに

2022年12月、国家安全保障戦略、国家防衛戦略及び防衛力整備計画（以下、三文書という。）が閣議決定された<sup>1</sup>。国家安全保障戦略は、2013年に策定したものを今回初めて改訂したものである。国家防衛戦略は、それまでの防衛計画の大綱（防衛大綱）に代わるものであり、防衛力整備計画は、それまでの中期防衛力整備計画（中期防）に代わるものである。本稿は、三文書を踏まえた防衛装備移転政策を検討するものである。そのために、まずは三文書における防衛装備移転政策の記述について、過去の文書と比較しつつ検討する（1）。次に、三文書を受けて、今後の防衛装備移転制度を改善するために考慮すべき具体的な要素について考える（2）。最後に、2022年2月以降のロシアによるウクライナ侵攻以降、これまでに明らかとなった防衛装備移転をめぐる教訓について検討することとしたい。どのような事象や問題が、実際に生起しているのかを整理することは、今後の防衛装備移転政策を考える上での参考となると思われる。（3）。

### 1 三文書における防衛装備政策

#### (1) 国家安全保障戦略

国家安全保障戦略では、「同盟国・同志国間のネットワークを重層的に構築するとともに、それを拡大し、抑止力を強化していく」として、そのためにオーストラリアやインド等と「安全保障上の協力を強化する」としている。具体的な方策の一つとして、「防衛装備品の共同開発、防衛装備品の移転」が挙げられている。この点、2013年の国家安全保障戦略（以下、旧国家安全保障戦略という。）でも、「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」と記載されていた。

新旧国家安全保障戦略を比較すると、旧国家安全保障戦略より、防衛装備移転を国際貢献より安全保障のために活用していくという方向性がうかがえる。具体的には、国家安全保障戦略では、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

<sup>1</sup>「国家安全保障戦略について」（令和4年12月16日国家安全保障会議決定、閣議決定）、「国家防衛戦略について」（令和4年12月16日国家安全保障会議決定、閣議決定）、「防衛力整備計画について」（令和4年12月16日国家安全保障会議決定、閣議決定）。

重要な政策的な手段となる」と、旧国家安全保障戦略の「平和貢献・国際協力」よりも踏み込んだ言い振りととなっている（後述 2(3) 参照）。

防衛装備移転制度については、旧国家安全保障戦略は、防衛装備移転三原則策定以前だったこともあり、「武器輸出三原則等がこれまで果たしてきた役割にも十分配慮した上で、移転を禁止する場合の明確化、移転を認め得る場合の限定及び厳格審査、目的外使用及び第三国移転に係る適正管理の確保等に留意しつつ、武器等の海外移転に関し、新たな安全保障環境に適合する明確な原則を定めることとする」と、現在の防衛装備移転三原則策定を示唆する内容

にとどまっている。これに対して、国家安全保障戦略では、「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」と、防衛装備移転三原則や防衛装備移転三原則の運用指針（運用指針）にとどまらず、外国為替及び外国貿易法（外為法）に基づく防衛装備移転の法体系全体を対象とする防衛装備移転制度全般の見直しの必要性を示唆する内容となっている。ただし、具体的な見直し内容については今後の課題という位置付けである（後述 2(3)、(4) 参照）。

表 1 新旧国家安全保障戦略の比較

| 国家安全保障戦略（抄）（2022）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 旧国家安全保障戦略（抄）（2013）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>VI 我が国が優先する戦略的なアプローチ</p> <p>2 戦略的なアプローチとそれを構成する主な方策</p> <p>(1) 危機を未然に防ぎ、平和で安定した国際環境を能動的に創出し、自由で開かれた国際秩序を強化するための外交を中心とした取組の展開</p> <p>イ 自由で開かれた国際秩序の維持・発展と同盟国・同志国等との連携の強化</p> <p>(略)</p> <p>さらに、同盟国・同志国間のネットワークを重層的に構築するとともに、それを拡大し、抑止力を強化していく。そのために、日米韓、日米豪等の枠組みを活用しつつ、オーストラリア、インド、韓国、欧州諸国、東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国、カナダ、北大西洋条約機構（NATO）、欧州連合（EU）等との安全保障上の協力を強化する。具体的には、二国間・多国間の対話を通じた同志国等のインド太平洋地域への関与の強化の促進、共同訓練、情報保護協定・物品役務相互提供協定（ACSA）・円滑化協定（RAA）の締結、防衛装備品の共同開発、防衛装備品の移転、能力構築支援、戦略的コミュニケーション、柔軟に選択される抑止措置（FDO）等の取組を進める。</p> <p>(2) 我が国の防衛体制の強化</p> <p>ウ いわば防衛力そのものとしての防衛生産・技術基盤の強化</p> <p>我が国の防衛生産・技術基盤は、自国での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。したがって、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るものであることから、その強化は必要不可欠である。具体的には、力強く持続可能な防衛産業を構築するために、事業の魅力化を含む各種取組を政府横断的に進めるとともに、官民の先端技術研究の成果の防衛装備品の研究開発等への積極的な活用、新たな防衛装備品の研究開発のための態勢の強化等を進める。</p> <p>エ 防衛装備移転の推進</p> <p>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。また、防衛装備移転を円滑に進めるための各種支援を行うこと等により、官民一体となって防衛装備移転を進める。</p> | <p>IV 我が国がとるべき国家安全保障上の戦略的なアプローチ</p> <p>1 我が国の能力・役割の強化・拡大</p> <p>(8) 防衛装備・技術協力</p> <p>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。</p> <p>こうした状況を踏まえ、武器輸出三原則等がこれまで果たしてきた役割にも十分配慮した上で、移転を禁止する場合の明確化、移転を認め得る場合の限定及び厳格審査、目的外使用及び第三国移転に係る適正管理の確保等に留意しつつ、武器等の海外移転に関し、新たな安全保障環境に適合する明確な原則を定めることとする。</p> <p>6 国家安全保障を支える国内基盤の強化と内外における理解促進</p> <p>(1) 防衛生産・技術基盤の維持・強化</p> <p>防衛生産・技術基盤は、防衛装備品の研究開発、生産、運用、維持整備等を通じて防衛力を支える重要な要素である。限られた資源で防衛力を安定的かつ中長期的に整備、維持及び運用していくため、防衛装備品の効果的・効率的な取得に努めるとともに、国際競争力の強化を含めた我が国の防衛生産・技術基盤を維持・強化していく。</p> |

(2) 国家防衛戦略

国家防衛戦略では、「同士国等との連携」として、各国との具体的な防衛装備に関する協力事項が列記されている。国家防衛戦略以前の平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱（以下、30 防衛大綱という。）にも同旨の記載がある<sup>2</sup>。ただ、国家防衛戦略では、協力候補となる国が増えていることや、次期戦闘機の共同開発のように、より具体的な協力が記載されるものも出てきた。

国家防衛戦略では、防衛生産・技術基盤を「いわ

ば防衛力そのもの」と位置付け、「その強化は必要不可欠である」としている。そのための方策の一つとして、「防衛装備移転の推進」を位置付けている。防衛装備移転の政策的意義や課題は、国家安全保障戦略と同様の記述をした上で、防衛装備移転円滑化のための「基金を創設」することとし、「必要に応じた企業支援を行うこと等により、官民一体となって防衛装備移転を進める」としている（後述 2(2) 参照）。

表 2 国家防衛戦略と 30 防衛大綱の比較

| 国家防衛戦略（抄）（2022）                                                                                                                                                                                                                                                                          | 30 防衛大綱（抄）（2018）                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| III 我が国の防衛の基本方針<br>3 同志国等との連携<br><br>（略）<br>オーストラリアとの間では、・・・防衛装備・技術協力等を深化させる。<br>インドとの間では、・・・防衛装備・技術協力等を推進する。<br>英国、フランス、ドイツ、イタリア等との間では、・・・次期戦闘機の共同開発を含む防衛装備・技術協力、艦艇・航空機等の相互派遣等を実施する。<br>（略）<br>東南アジア諸国との間では、・・・地域の安定化を目指し、防衛力強化に資する防衛装備移転、能力構築支援等を実施する。<br>モンゴルとの間では、・・・防衛装備・技術協力を推進する。 | III 我が国の防衛の基本方針<br>3 安全保障協力の強化<br>（1）防衛協力・交流の推進<br>（略）<br>オーストラリアとの間では、・・・防衛装備・技術協力を一層推進する・・・。<br>インドとの間では、・・・防衛装備・技術協力を中心とする協力を推進する。<br>東南アジア諸国との間では、・・・防衛装備・技術協力、能力構築支援等の具体的な二国間・多国間協力を推進する。<br>英国やフランスとの間では、・・・防衛装備・技術協力、二国間で連携した第三国との協力等を推進する。 |

<sup>2</sup> 「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（平成 30 年 12 月 18 日国家安全保障会議決定、閣議決定）。国家防衛戦略は、30 防衛大綱に代わるものと位置付けられている。



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>VII いわば防衛力そのものとしての防衛生産・技術基盤<br/>防衛生産・技術基盤は、自国での装備品の研究開発・生産・調達を安定的に確保し、新しい戦い方に必要な先端技術を防衛装備品に取り込むために不可欠な基盤であることから、いわば防衛力そのものと位置付けられるものであり、その強化は必要不可欠である。そのため、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。汎用品のサプライチェーン保護、民生先端技術の機微技術管理・情報保全等の政府全体の取組に関しては、防衛省が防衛目的上必要な措置を実施していくことと併せて、関係省庁間の取組と連携していく。</p> <p>1 防衛生産基盤の強化<br/>我が国の防衛産業は、自衛隊の任務遂行に当たっての装備品の確保の面から、防衛省・自衛隊と共に国防を担うパートナーというべき重要な存在であり、高度な装備品を生産し、高い可動率を確保できる能力を維持・強化していく必要がある。そのためには、防衛産業において、防衛技術基盤の強化を通じた高度な技術力及び品質管理能力を確保することに加え、装備品の生産・維持・整備、改修・能力向上等を確保していく。<br/>防衛産業が、このような大きな役割を果たすために、サプライチェーン全体を含む基盤強化を図っていく。その際、防衛産業のコスト管理や品質管理に関する取組を適正に評価し、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。<br/>また、装備品の取得に際して、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ともに、こうした措置を講じていなお、他に手段がない場合、国自身が製造施設等を保有する形態を検討していく。<br/>さらに、防衛産業のサプライチェーンリスクに対応するとともに、国際水準を踏まえたサイバーセキュリティを含む産業保全を強化し、併せて機微技術管理の強化に取り組む。こうした観点から、同盟国・同志国等の防衛当局と、防衛産業に関するサプライチェーン保護、機微技術管理等を実施していく。</p> <p>3 防衛装備移転の推進<br/>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。また、防衛装備移転を円滑に進めるため、基金を創設し、必要に応じた企業支援を行うこと等により、官民一体となって防衛装備移転を進める。</p> | <p>IV 防衛力強化に当たっての優先事項<br/>3 防衛力の中心的な構成要素の強化における優先事項<br/>(5) 産業基盤の強靱化<br/>我が国の防衛産業は、装備品の生産・運用・維持整備に必要不可欠の基盤である。高性能な装備品の生産と高い可動率を確保するため、少量多種生産による高コスト化、国際競争力の不足等の課題を克服し、変化する安全保障環境に的確に対応できるよう、産業基盤を強靱化する必要がある。このため、装備体系、技術基盤及び装備調達に係る各種施策に加え、企業へのインセンティブの付与も含め、企業間の競争環境の創出に向けた契約制度の見直しを行う。また、装備品のサプライチェーンのリスク管理を強化するとともに、輸入装備品等の維持整備等に我が国の防衛産業が更に参画できるよう努める。さらに、我が国の安全保障に資する場合等に装備移転を認め得るとする防衛装備移転三原則の下、装備品の適切な海外移転を政府一体となって推進するため、必要な運用改善に努める。同時に、装備品に係る重要技術の流出を防ぐため、知的財産管理、技術管理及び情報保全の強化を進める。</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### (3) 防衛力整備計画<sup>3</sup>

防衛力整備計画では、「防衛装備移転の推進」という項目が立てられ、国家安全保障戦略や国家防衛戦略同様に、防衛装備移転が「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」とした上で、「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」という認識を示した。

### (4) 小括

三文書における防衛装備移転の位置付けは、平和や安定、抑止のための政策であるとして、これまでの文書と比較すると、安全保障上の意義が前面に出てきたと言えるのではないだろうか。加えて、防衛産業を「いわば防衛力そのもの」と位置付け、防衛装備移転が防衛産業の成長性確保という観点からも意義があるとしたことは、防衛産業が我が国安全保障上、重要なものと位置付けられたこととあいまっ

<sup>3</sup> 防衛力整備計画は、「中期防衛力整備計画（平成31年度～平成35年度）」（平成30年12月18日国家安全保障会議決定、閣議決定）に代わるものである。

て、防衛装備移転が防衛産業基盤の維持に有益であり、ひいては我が国の安全保障に資するという側面を正面から認めたものである。こうした認識は、これまでの政策文書には見られなかった特徴と言える<sup>4</sup>。

## 2 防衛装備移転制度の改善に向けて

### (1) 政府一体の取組み

三文書は全て閣議決定文書である。閣議決定は内閣の意思決定である（内閣法第4条第1項）ことから、三文書は単に防衛省や外務省の政策ではなく、政府全体の政策である。したがって、例えば、防衛力整備計画が「政府が主導し、官民の一層の連携の下に装備品の適切な海外移転を推進する」と言う場合、「政府」や「官」は、政府全体を指す。すなわち政府一体となった取り組みが求められるのである。例えば、諸外国の防衛装備移転では、移転先の国から防衛装備品以外の取引と組み合わせるいわゆる「オフセット」が求められることがある。日本経済団体連合会（経団連）の提言では、「海外移転においては、防衛装備品以外の取引条件（オフセットなど）や装備品の国内の調達体制や企業の契約範囲を超える内容を含むことから、相手国政府には、日本国政府が対応して交渉することが基本である」と指摘する<sup>5</sup>。経団連が指摘するとおり、企業の契約範囲を超える内容を含むことがあろうし、「日本国政府が対応して交渉する」という場合の政府に防衛省が含まれることは当然だが、防衛省だけに限られないことはもとより、オフセット全体を調整するためにも政府全体での取り組みが求められる。その意味で、「日本国政府が対応」する必要がある。

### (2) 基盤強化法

国家防衛戦略では、防衛装備移転円滑化のための「基金を創設」することとし、「必要に応じた企業支

援を行うこと等により、官民一体となって防衛装備移転を進める」としているが、防衛省は、2023年2月に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（以下、基盤強化法という。）を国会に提出した<sup>6</sup>。基盤強化法は、第1条で「装備品製造等事業者の装備品等の開発及び生産のための基盤を強化することが一層重要となっていることに鑑み、装備品製造等事業者による装備品等の安定的な製造等の確保及びこれに資する装備移転を安全保障上の観点から適切なものとするための取組を促進するための措置、装備品等に関する契約における秘密の保全措置並びに装備品等の製造等を行う施設等の取得及び管理の委託に関する制度を定めることにより、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つことを目的とする」、と規定している。管見の限り、防衛生産基盤の強化そのものを目的とした法律は初めてのことでないかと思われ、画期的なものである。基盤強化法では、防衛産業基盤強化のための方策の一つとして、防衛装備移転のために装備品等の仕様・性能等を変更する場合、その費用に対する助成金を交付することができるようになる（第9条～第25条）<sup>7</sup>。三文書で提示された方針を具体化したものと言え、早期の成立、施行が望まれる。

### (3) 「安全保障上意義が高い防衛装備移転や国際共同開発」の「円滑」化

国家安全保障戦略と国家防衛戦略では、「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」と同じ文言が繰り返されている。これは換言すれば、「安全保障上意義が高い防衛装備移転や国際共同開発」が「円滑」に行うことができていることの証左である。

こうした懸念が明らかとなった事例が、ロシアのウクライナ侵攻後、2022年3月に防衛装備の海外移

<sup>4</sup> なお、国家安全保障会議（NSC）における個別の防衛装備移転の審議で、「我が国の防衛生産・技術基盤の維持・強化、ひいては我が国の防衛力の確保に資するため、我が国の安全保障の観点から積極的な意義を有する」と判断した事例は過去にも存在する。内閣官房、外務省、経済産業省、防衛省「イージス・システムに係るソフトウェア及び部品等の米国への移転について」（平成27年7月23日）。

<sup>5</sup> 日本経済団体連合会「防衛計画の大綱に向けた提言」（2022年4月12日）（[https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/035\\_honbun.html](https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/035_honbun.html)）。

<sup>6</sup> 2023年4月末現在、国会で審議中である。

<sup>7</sup> こうした仕様・性能等を変更する必要性について、後述3(1)④も参照。

転を認め得る案件として、「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」が、運用指針に付け加えられた。当時、「国際的な平和及び安全の維持に資するものをウクライナ側に提供する」ものとして、防弾チョッキ等の供与が決定された<sup>8</sup>。国家安全保障会議の審議においても、「ロシア連邦によるウクライナへの侵略は、明らかにウクライナの主権及び領土の一体性を侵害し、武力の行使を禁ずる国際法の深刻な違反であるとともに国連憲章の重大な違反である。この断じて認められない力による一方的な現状変更は、欧州のみならず、アジアを含む国際秩序の根幹を揺るがす行為であり、これに対して我が国が国際社会と結束して毅然と行動することは、我が国の今後の安全保障の観点からも極めて重要である。そのため、ウクライナ政府からの要請を踏まえ、防衛装備である防弾チョッキを含む装備品等を迅速に供与することは、我が国の安全保障の観点から積極的な意義を有する」と評価した<sup>9</sup>。

こうした防衛装備移転三原則上、移転を認め得る安全保障上の意義が高い防衛装備移転が、改正前の運用指針では、運用指針に規定がないという形式的な理由で排除されていたことになる<sup>10</sup>。安全保障上の意義を認め得る案件は、運用指針に予め規定しておくことが不可欠である<sup>11</sup>。ウクライナの事例のように、必要な都度改正を重ねるようでは、予見可能性が著しく低下するだけでなく、運用指針が持つべき歯止めの役割が全く果たされないことになってしまう。

#### (4) 我が国防衛を阻害している防衛装備移転制度

防衛装備移転制度を議論する際に、忘れられがちな側面が二つある。一つは、防衛装備移転三原則や運用指針は、防衛装備移転制度の一部に過ぎず、防衛装備移転制度を考える場合には外為法体系全般を議論する必要がある点である。もう一つは、防衛装備移転は、我が国が外国を支援する局面にのみ関係してくると考えられがちであるが、実は我が国防衛にも大きく関係していることである。

安全保障貿易情報センター（CISTEC）では、二度にわたり防衛装備移転制度に対する要望書を提出している。直近のものは、2022 年 4 月に出された<sup>12</sup>。要望の多くは、三原則や運用指針ではなく、外為法体系全般の制度の改善である<sup>13</sup>。例えば、許可対象である武器や武器技術の範囲を国際輸出管理レジームであるワッセナーアレンジメントに平仄を合わせる事が挙げられている。同様に、要望の多くは、自衛隊向け装備品の生産や維持修理等で発生する防衛装備移転に伴うものである。例えば、「輸入した製品、技術を不具合等の理由で外国企業に返送し、修理ののちに本邦への再輸入を行う」場合でも、デュアルユース品にはある包括許可の制度がなく、「許可の申請等に手間と時間を要しており、タイムリーな対応の妨げとなっています」と指摘されている。装備品の迅速な維持、修理は継戦能力の確保に欠かせないものであり、早急な改善が求められる。これらの要望は、許可が出ないことが問題なのではなく、迅速または包括的に許可が出ないことで、生産や維持、修理に遅れが生じ、我が国防衛に支障を来すことを懸念している。

CISTEC は二度にわたり要望書を提出したものの、経済産業省からはヒアリングがあったのみであ

<sup>8</sup> 防衛省「防衛大臣臨時記者会見」（2023 年 3 月 4 日）（[https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0304a\\_r.html](https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0304a_r.html)）。

<sup>9</sup> 内閣官房、外務省、経済産業省、防衛省「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 年 3 月 8 日）。

<sup>10</sup> なお、運用指針改定後も対象はウクライナに限定されており、対象となる装備品も「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」に限定されているため、自衛隊が保有していない装備品や、自衛隊法上の「武器（弾薬を含む。）」は提供できない。ちなみに、防弾チョッキは、自衛隊法上は「武器」には当たらず、外為法上は許可が必要な「武器」（輸出貿易管理令別表第 1 の 1 の項に該当する品目）である。

<sup>11</sup> ただし、予め網羅的に規定することは、実際上は困難であると思われるので、運用指針の規定ぶりを限定列举から例示列举にすることが一案であると思われる。

<sup>12</sup> 一般財団法人安全保障貿易情報センター（CISTEC）防衛装備移転手続等対応 WG「防衛装備移転に係る手続き的環境整備に向けた課題について（要望）（その 2）」（2022 年 4 月 28 日）（[https://www.cistec.or.jp/service/boueisoubi\\_data/230424-kadai.pdf](https://www.cistec.or.jp/service/boueisoubi_data/230424-kadai.pdf)）。本稿で紹介した論点は要望のごく一部であり、詳細は要望書を参照されたい。

<sup>13</sup> 要望書では、大きく 7 つの項目に分けられているが、このうち三原則や運用指針に係るものは、「3. 防衛装備移転三原則の運用指針について」だけであり、他は外為法体系全般に係るものである。また、外為法体系に係る要望とはいえ、法改正が必要な要望は皆無であり、政省令や通達の制定や改正を求めているに過ぎない。



る。経済産業大臣が外為法を所管し防衛装備移転の許可申請を審査するとともに、経済産業省が運用指針を改正する際に案を作成することから、防衛省の基盤強化法と並行して、(3)や(4)における経済産業省における検討が進むことを期待したい。

### 3 ロシアのウクライナ侵攻後の防衛装備移転

ロシアのウクライナ侵攻後、欧米諸国のウクライナへの防衛装備移転が報じられている。本節では、どの国がどのような兵器をウクライナに支援しているのかを単に羅列するのではなく、ロシアのウクライナ侵攻によってもたらされた防衛装備移転をめぐる状況や課題について整理する。こうした状況は、今後我が国でも起こり得るものであり、防衛装備移転政策を検討する際の参考となると思われる。なお、本節では報道された事象を中心にまとめている。

#### (1) 防衛装備移転の判断

##### ① ドイツや北欧諸国の政策変更

ロシアのウクライナ侵攻を受け、ドイツやスウェーデン、フィンランドは紛争当事国への武器輸出を認めないとしてきた方針を転換し、ウクライナに武器を供与することにした<sup>14</sup>。それまでドイツはヘルメットの供与にとどまっていた<sup>15</sup>。ドイツは直接輸出だけでなく、第三国移転も拒否しており、旧東ドイツにあった旧ソ連製の榴弾砲がエストニアに移転されていたが、ドイツはエストニアからのウクライナへの第三国移転を拒否していた<sup>16</sup>。

我が国の場合、防衛装備移転三原則上、防衛装備移転が禁止される紛争当事国は、「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、国際連合安全保障理事会がとっている措置の対象国をいう」とされている。そのため、この定義に合致しないウクライナへの防衛装備移転が自動的に禁止

されるものではない。他方で前述 2(3) で整理したように、運用指針に該当する項目がなければ、安全保障上の意義を検討する前に門前払いされることになる。

##### ② 侵攻当初、揺れ動くドイツ政府

ドイツ政府は、ロシアのウクライナ侵攻を受け、それまでは認めてこなかったウクライナへの直接の武器輸出や第三国移転を認めるように政策転換した。2022 年 4 月には旧東ドイツ製の歩兵戦闘車のチェコからウクライナへの第三国移転を認めたと報じられた<sup>17</sup>。他方で、同月、ランブレヒト国防相は、ドイツ軍の態勢を維持するためには、ドイツ軍の在庫からのウクライナ支援はこれ以上は不可能である旨、インタビューで語っていた<sup>18</sup>。インタビューの時点で、ドイツは対戦車ミサイルや対空ミサイル、マシンガン等を供与していたが、それ以上の追加支援は防衛産業から直接ウクライナに送る必要があると主張していた。さらに、同インタビューでランブレヒト国防相は、ウクライナ支援の詳細は秘密とすべきであり、ウクライナに引渡した情報を公開すれば、ロシア側にも情報を提供したことになるからだと言った。同時期、シュルツ首相は戦車等の重火器の供与には否定的であったと伝えられている<sup>19</sup>。例えば、ウクライナからは榴弾砲支援要請があったが、ドイツ軍の保有分から支援するとドイツ軍への補充は 2024 年になるため、シュルツ首相は消極的であったという。シュルツ首相は、政府部内の調整を意図的に遅らせて、判断を先送りしていると批判を受けていた。

こうしたウクライナ侵攻当初のドイツ政府の対応の内幕を Spiegel 誌が 2022 年 6 月に報じ、次のように手厳しく批判している。シュルツ政権は、この時点までにゲバルト対空自走砲や榴弾砲の提供を決定していた。しかし、提供の約束のみで、実際にウク

<sup>14</sup>「スウェーデン、国是破りウクライナに武器供与へ」AFP BB News (2022 年 2 月 28 日) (<https://www.afpbb.com/articles/-/3392300>)、金成隆一「北欧 2 国が武器供与『歴史的決断』」朝日新聞朝刊東京本社版 2022 年 3 月 2 日、7 面。

<sup>15</sup>「欧州『慎重』から一転 武器供与表明 相次ぐ」読売新聞朝刊東京本社版 2022 年 2 月 28 日、6 面。

<sup>16</sup> Michael R. Gordon, Bojan Pancevski, “Germany Blocks NATO Ally From Transferring Weapons to Ukraine”, Wall Street Journal, January 21, 2022.

<sup>17</sup> “Germany okays sale of former GDR infantry fighting vehicles to Ukraine”, Reuters, April 1, 2022 (<https://www.reuters.com/world/europe/germany-okays-sale-former-gdr-infantry-fighting-vehicles-ukraine-2022-04-01/>).

<sup>18</sup> “Germany: Bundeswehr arms deliveries to Ukraine ‘reached a limit’”, DW, April 9, 2022 (<https://www.dw.com/en/germany-bundeswehr-arms-deliveries-to-ukraine-reached-a-limit/a-61418152?maca=en-Twitter-sharing>)

<sup>19</sup> Philip Oltermann, “German chancellor ‘stalling on heavy weaponry to Ukraine’”, The Guardian, April 14, 2022.

ライナに渡った重火器は皆無であった。ショルツ政権は明らかに時間稼ぎをしていたという。それは、ショルツ政権は、当初、ウクライナがロシアに抵抗できるとは考えていなかったの、言い訳程度にヘルメットを提供しただけであった。その後は、意思と能力の欠如が混在し、同盟国の陰に隠れたいと思っていたという。ショルツ政権は、外国または連立政権内からの強力な圧力がない限り、いかなる武器も提供しそうでないと同誌は批判している。ロシアのウクライナ侵攻後、紛争当事国へ武器輸出をしないという長年のタブーの再考を促す圧力も外国からやってきた。その後、外圧による政策決定が繰り返されることになる。侵攻翌日、オランダの国防相がランブレヒト国防相にドイツ製対戦車兵器のウクライナへの第三国移転承認を依頼した。ドイツ政府は第三国移転は承認するが、ウクライナは早晚敗北するだろうから、これ以上の供与は必要ないと考えた。同誌によると、ドイツの防衛産業であるラインメタル社は、マルダー歩兵戦闘車等の提供に前向きだったが、ドイツ政府は判断を先延ばしにしていた。ドイツ政府がウクライナへの具体的な兵器提供リストを秘密としているのは、提供した兵器があまりに少ないため、それによって恥をかきたくないからであるという。連立政権内での協議で、ランブレヒト国防相はロシアとの関係悪化リスクを避けるために重火器は供与しない方針を表明した。ところが数時間後、ショルツ首相からゲバルト対空自走砲供与の指示が届いた。他方で同日、国防省幹部はドイツ軍が保有するゲバルトは少数なので、実際の供与には時間がかかると警告し、政権内の足並みが乱れていた。さらに、米英がロケット砲供与を決定したことにドイツも同調するよう圧力を受けて、ショルツ首相は多連装ロケットシステムの供与も約束したという<sup>20</sup>。

こうしてロシアのウクライナ侵攻後、しばらくは

揺れ動いていたドイツ政府だが、2023年1月にはレオパルト2戦車の供与も決め、ウクライナへの支援は米英に次ぐ規模となった<sup>21</sup>。

### ③ 第三国移転拒否の可否

ドイツの東欧諸国からウクライナへの第三国移転拒否は、国内外から批判を受けた<sup>22</sup>。ところが、ドイツがウクライナへの防衛装備移転を認める方向に舵を切っていく中、今度はドイツがスイスにウクライナへの第三国移転を要請し拒否されるという事態が生じた<sup>23</sup>。ドイツはスイスの第三国移転拒否を激しく非難し、攻守ところを変えることになる。Financial Timesの記事によると、ドイツ製兵器の砲弾がスイス製のため、ドイツ製兵器のウクライナ輸出に伴うスイス製砲弾の第三国移転承認を求めたところ、スイスに拒否された。スイスは第三国移転は自国の中立を脅かすと考えられることから、第三国移転を拒否したという。その後、第三国移転拒否政策は、スイス国内でもその是非が論点となっている<sup>24</sup>。

### ④ 機微技術流出防止

米国は、当初自国が保有するスティンガーミサイルをウクライナに供与しなかった。それはスティンガーミサイルに秘密指定されていた装置が付随しているためであった。いくつかの部品を取り外すことによって懸念は解消され、最終的には米国が保有する在庫からウクライナに送付することができるようになった。国防省が懸念解消の方策を検討している間、バイデン政権はバルト諸国に輸出したスティンガーミサイルをウクライナに第三国移転することで対応していたという<sup>25</sup>。

米国も技術流出防止措置を講じつつ、ウクライナに防衛装備を移転していることが分かるとともに、同一装備品でも「輸出向け」製品は予め機微技術を

<sup>20</sup> Artikel zum Hören, “Olaf Scholz and Ukraine: Why Has Germany Been So Slow to Deliver Weapons?”, Spiegel, June 3, 2022 (<https://www.spiegel.de/international/germany/olaf-scholz-and-ukraine-why-has-germany-been-so-slow-to-deliver-weapons-a-7cc8397b-2448-49e6-afa5-00311c8fedce>).

<sup>21</sup> 「NATO 拡大 中東欧の選択 防衛大学校教授 広瀬佳一氏」読売新聞朝刊東京本社版 2023 年 4 月 14 日、14 面。

<sup>22</sup> 「欧州『慎重』から一転 武器供与と表明 相次ぐ」読売新聞朝刊東京本社版 2022 年 2 月 28 日、6 面。

<sup>23</sup> Sam Jones, “Swiss veto of weapons re-exports to Ukraine angers Germany”, Financial Times, November 1, 2022.

<sup>24</sup> Bastian Benrath, “Switzerland Moves to Soften Restrictive Arms Export Law”, Bloomberg, January 15, 2023 (<https://bloomberg.com/news/articles/2023-01-15/switzerland-moves-to-soften-restrictive-arms-export-law-nzz-says>).

<sup>25</sup> Michael R Gordon, “How Removing a Handful of Screws Allowed the Pentagon to Deliver Stingers to Ukraine”, Wall Street Journal, March 9, 2022.



含まないように措置されていることもうかがえる。

#### ⑤ 訓練・維持・修理

防衛装備の支援には、訓練や維持、修理の支援も不可欠である。例えば、2023年1月、英国政府はチャレンジャー2戦車をウクライナに供与することを発表した。同時にウクライナ軍に戦車使用の訓練を提供することを表明している<sup>26</sup>。

米国は多くの防衛装備を支援しているが、当初、ウクライナ軍は使い慣れた旧ソ連製兵器と比較して、米国製兵器は扱いが難しく、使いこなすのが難しかったという。ここから得られる教訓は、防衛装備は使い勝手がよく、初期訓練を減らすことできるものにする必要があることが指摘されている<sup>27</sup>。

米国はスターリンクによる衛星通信を利用して、ジャベリン等の維持、修理でウクライナを支援している<sup>28</sup>。特に、火砲は使用過多で欧米諸国が供与した火砲の1/3が戦闘には投入できていないという。そのため砲の稼動維持が弾薬供給と並んで重要となっており、米国欧州軍はポーランドに修理施設を立ち上げた<sup>29</sup>。

戦車等の兵器システムを移転する防衛装備移転に、訓練や維持、修理の機能は不可欠なものである。

#### (2) 防衛装備移転の直接的な安全保障上の意義—継戦能力の確保

防衛装備移転がもたらす直接の安全保障上の効果は、移転先の国の継戦能力の確保であることはウクライナへの支援状況からも明らかである。NATOのストルテンベルク事務総長は、「我々が兵站の競争下にあることは明らかだ。弾薬や燃料、補修部品をロシアが戦場での主導権を握る前にウクライナに届け

なければならない」と述べた。その上で、「兵器や弾薬、補修部品、燃料をウクライナの前線に早く届けられれば届けるほど、救える人命は増え、紛争の交渉による平和的解決を見つけ出す取り組みをより支援できる」と指摘した<sup>30</sup>。

他方で、ストルテンベルク事務総長は、ウクライナの弾薬消費量は、NATOの生産量をはるかに上回っていると指摘しており、当面は各国の在庫から提供できるものの、長期的には生産力の増強が必要であるという<sup>31</sup>。生産力の確保こそが、防衛装備移転の前提であることが改めて浮き彫りとなっている。

「砲」(兵器システム)の維持修理能力と「弾」(消耗品)の供給能力が、継戦能力確保の鍵となっている。

#### (3) 防衛装備移転の間接的な安全保障上の意義—サプライチェーンの一翼に

ウクライナ支援のための防衛装備移転により、米国も含めNATO諸国の弾薬不足は既に昨夏の段階で問題視されていた。例えば、米国の155mm榴弾の年間生産量に匹敵する量をウクライナではわずか2週間で消費したという。また、英国はウォーゲームでシミュレーションしたところ、わずか8日間で弾薬が尽きてしまったという<sup>32</sup>。NATO諸国は、「戦争ができる国」ではなかったことに気付かされたのである。

しかし、生産力の増強は容易なことではない。例えば、スティンガーミサイルの部品には既に製造中止になったものがある<sup>33</sup>。また、調達額が増えても防衛産業が対応できるとは限らない。特に米国では、労働力不足、インフレ、供給網の混乱が懸念されている。こうした中で、選択肢の一つとして日本やオー

<sup>26</sup> “Defence Secretary announces combat power package for Ukraine”, January 16, 2023 (<https://www.army.mod.uk/news-and-events/news/2023/01/challenger-2-tanks-to-ukraine/>).

<sup>27</sup> Dan Ward, “HIMARS’ Hidden Superpower and Other Acquisition Lessons from Ukraine”, Defense One, August 5, 2022 (<https://www.defenseone.com/ideas/2022/08/himars-hidden-superpower-and-other-acquisition-lessons-ukraine/375420/>).

<sup>28</sup> Patrick Tucker, “US Soldiers Provide Telemaintenance as Ukrainians MacGyver Their Weapons”, Defense One, September 18, 2022 (<https://www.defenseone.com/technology/2022/09/us-soldiers-provide-telemaintenance-ukrainians-macgyver-their-weapons/377306/>).

<sup>29</sup> John Ismay and Thomas Gibbons-Neff, “Artillery Is Breaking in Ukraine. It’s Becoming a Problem for the Pentagon”, The New York Times, November 25, 2022.

<sup>30</sup> “Pre-ministerial press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg ahead of the meetings of NATO Defence Ministers”, North Atlantic Treaty Organization, February 13, 2023 ([https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_211689.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_211689.htm?selectedLocale=en)).

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> “Is the West running out of ammunition to supply Ukraine?; War on an industrial scale exposes limited stockpiles and issues created by the focus on high-tech weapons”, The Irish Times, July 12, 2022.

<sup>33</sup> Ibid.

ストラリア等との共同生産が示されている。複数地で生産することで冗長性を確保することができる<sup>34</sup>。共同生産によりサプライチェーンの一角を担うことが選択肢として考えられる<sup>35</sup>。

こうした状況の中、韓国は米国に155mm 砲弾を米国に輸出した。韓国はウクライナに致命的な兵器を直接は送らないという政策であり、米国の在庫補充であると説明する。同時に米国は在庫を減らすことなくウクライナを支援することができる<sup>36</sup>。こうした融通が可能になった一つの背景は、韓国と米国で同一規格の砲弾を使用しているからであり、インターオペラビリティ確保の意義を垣間見ることができる。

## おわりに

国家安全保障戦略では、我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境のただ中にあるという認識を示した。三文書が防衛産業の基盤強化を打ち出し、防衛装備移転も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位置付けられた。今後は三文書で示された方針を政府全体で着実に実施していくことが求められるよう。

---

<sup>34</sup> Marcus Weisgerber, “‘Can We Actually Build It?’ Defense Industry Leaders Look Ahead to Uncertain 2023”, Defense One, December 12, 2022 (<https://www.defenseone.com/business/2022/12/can-we-actually-build-it-defense-industry-leaders-look-ahead-uncertain-2023/380725/>). 同記事では、この他に国防省の契約の遅さも懸念されている。

<sup>35</sup> この場合、兵器システム全体の提供ではないので、訓練や維持、修理が必ずしも必要ではないことも多いと思われる。

<sup>36</sup> Michael R. Gordon and Gordon Lubold, “South Korea to Sell Arms to U.S. for Ukrainian Forces Fighting Russia”, Wall Street Journal, November 10, 2022.