

防衛装備移転三原則と日米安全保障関係

拓殖大学
佐藤丙午

○武器輸出三原則等から防衛移転三原則へ

2014年4月1日に、従来の武器輸出三原則等に代わり防衛装備移転三原則が策定された。これにより、日米間を中心に、日本の対外的な防衛技術協力の可能性が拡大した。2015年10月には防衛技術開発を担っていた技術研究本部と、各幕に所在していた装備調達部門を統合し、防衛装備庁も創設された。防衛装備庁は、防衛生産・技術基盤戦略を推進する任務が付与されており、防衛装備移転は政策手段の一つとして規定されている。

このように、安倍政権の下で策定された国家安全保障戦略から防衛装備庁創設に至る一連の流れは、防衛装備関連分野における日本の政策選択肢を増やすことを目的にしている。これら改革により、制度面の制約は少なくなり、政策分野での展開を進めることが必要になっている。そして、新たに可能になった政策手段を、日米安全保障体制の強化のために、どのように生かすか、という視点を考慮する必要が生まれた。

防衛装備移転三原則（以下新原則）は、佐藤内閣が発表した武器移転三原則（共産圏諸国、国連武器禁輸国、紛争当事国に対する武器の販売の禁止）と、三木内閣が規定した原則（三原則以外の地域に対する武器輸出を慎む、等）に加え、その後第二次安倍内閣が2013年12月に発表した措置を含む、21の例外措置を包含した内容となっている。新原則は、第一原則で「移転を禁止する場合の明確化」（国際条約等、国連安保理決議違反、紛争当事国）、第二原則で「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」、そして第三原則で「目的外使用及び第三国移転に係る適正管理の確保」を規定している。

新原則が旧原則と大きく異なる点は、第二原則の内容と、新原則の運用指針の策定である。第二原則では、移転を認めうる場合を①平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合と②我が国の安全保障に資する場合とし、一定の制約の下に防衛装備移転を解禁している。新原則と同時に発表された運用指針では、日本と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、そして安全保障・防衛協力の強化目的での海外移転を許可することを明記し、その強化の内容を、物品役務相互提供協定（ACSA）、米国との相互技術交流、米国からのライセンス生産品に係る部品や役務の提供と米軍への修理等の役務提供、日本と安全保障面での協力関係がある諸国との救難、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、としている。

運用指針では、国際共同開発・生産の定義を実施しており、日本政府又は企業が参加するもので、(ア) 我が国政府と外国政府との間で行う国際共同開発、(イ) 外国政府による防衛装備の開発への我が国企業の参画、(ウ) 外国からのライセンス生産であって、我が国企業が外国企業と共同して行うもの、(エ) 我が国の技術及び外国からの技術を用いて我が国企業が外国企業と共同して行う、開発又は生産、(オ) 部品等を融通し合う国際的なシステムへの参加、(カ) 国際共同開発又は国際共同生産の実現可能性の調査のための技術情報又は試験品の提供、としている。この定義により、日本政府又は企業が参加可能な案件が大幅に広がると共に、これまで未定義の下で進められてきた国際共同開発又は国際共同生

産に伴う政治的不安定さを解消することに貢献するものになる。

◎防衛装備移転三原則の日米安保体制に対する意義

武器輸出三原則等は、日本の防衛輸出に過大な制約を課し、民間企業による防衛装備移転を実質的に禁止する結果につながったと評される。しかし、日米安全保障関係の下では、日米両国にとってメリットも存在した。日本の防衛生産基盤は、第二次世界大戦後に米国からのライセンス生産を中心に再建されたが、武器輸出三原則等が存在することで、日本が移転を受けた技術と、それを基に構築した技術が日本から第三国に移転されるリスクは最小に留まった。さらに、60年代以降民生技術を中心に高度技術を発展させた日本は、汎用技術を含め、国際市場を目指した軍事生産を行わなかったため、米国は83年の三原則例外化措置で可能となった、日本国内の防衛関連技術を独占的に使用する措置により、国際社会における技術開発で日本を競争者として見なす必要がなかった。

防衛装備移転三原則の施行により、防衛生産に関する日米間の戦略計算は大きく変化する。第一の分野は、防衛装備移転に関する政策調整である。新原則により、日本は国際共同生産及び防衛装備移転のパートナーの幅を拡大し、日本の戦略関心に基づく防衛装備移転を進めることが可能となった。しかし、日米両国がそれぞれの安全保障政策上の必要性に対応した防衛装備移転を共通の政策手段として利用するうえで、政策調整を進展させる必要がある。一般的に特定の国や地域に対する防衛輸出や装備移転において、各国間で政策調整を実施する例は少ないが、日米間では防衛生産に相互補完関係が成立しており、それを最適化すべきであろう。具体的には、たとえば、米国内では生産ラインが存在しないが、日本国内にはライセンス生産の関係で存在する防衛装備品などの移転で政策調整を進めることが出来よう。

第二の分野は、防衛装備開発における協力者としての地位の向上である。運用指針で国際共同開発・生産の定義を行うことからわかるように、新原則の施行の目的の重要な一つが日本の防衛産業の国際展開にあることは言うまでもない。日本の防衛産業は、これまでは日本の防衛に完全に依存した状態にあり、海外市場に展開する意思と能力に欠けると同時に、市場機会を他国に奪われてきた。新原則により、米国を中心として、同盟国や友好国の防衛産業との協力関係を展開することが可能になり、それは同時に協力の相手先国の防衛関係に対して一定の関与を行うことになる。このため、協力国としての地位は向上するが、同時に第三国移転や目的外使用に関するリスクを負うことにもなる。新原則の第三原則で、これら問題が言及されているが、書式の充足ではなく、独自の情報能力を構築する必要が出てくる可能性がある。

第三の分野は、米国市場への参入である。2014年6月に発表された防衛産業基盤戦略では、産業基盤の維持と高度技術へのアクセスを目的とした、国際共同開発・生産の必要性が指摘されている。防衛産業基盤を特定の防衛企業と見なすのではなく、日本が国内に保有する大小の企業の技術基盤と考えると、産業基盤維持のあり方が単純ではないことが分かる。すなわち、将来の兵器システム開発に必要な基礎技術や素材などは、現時点で兵器化されておらず、その多くは汎用品として扱われている。それら汎用技術を保有する企業を、防衛産業基盤戦略の下で「選択と集中」に基づいて選別するのは不可能であり、実質的には競争的生存を期待することになる。その際、日本での防衛装備開発の予算と規

模、そして新兵器の開発状況等を考えると、国内で競争的生存を期待することは出来ず、米国市場（を含めた外国市場）での生存を期待するのが合理的かつ望ましい、ということになる。このため、技術力を持つ企業の海外進出を促進する措置が必要になる。

第四の分野として、不拡散の分野での協力がある。日米の防衛装備移転政策において、共に重視されるのが国際社会での合意である。通常兵器に関わる国際社会の合意には、ワッセナー・アレンジメントや武器貿易条約（ATT）等の措置がある。防衛装備移転の可能性がほぼ無い状態で、これら国際合意の検討プロセスに参加するのと、リスクを負う可能性を抱えながら参加するのでは、その発言や判断の意味が異なる。新原則により、国際社会が日本を見る目の変化したことを前提に、衛星技術、サイバー、致死性自律兵器（LAWS）への議論に参加する必要性が生まれているのである。そして、不拡散の分野では、各国の管理能力の強化をどのようなプロセスで進めるかが問題になるが、新原則以降は、日米で共通のアプローチを採用することが望ましい状況が生まれている。

◎日米安保体制と政策可能性

防衛装備移転三原則の策定で日本が手にした政策手段を、日米安保体制の向上のために、どのように活用するか考察する必要がある。

・国際共同開発

米国は既に日本の国際共同開発の重要なパートナーであり、今後とも防衛装備の共同開発において、関係の強化発展が予想される。現在までに進められた幾つかの防衛装備品の共同開発に加え、将来の防衛力の必要性に応じ、新たな品目が共同生産されることは不思議ではない。この面では、防衛装備移転三原則の下で、必要な技術開発を含め、日米安全保障条約が存在する以上、継続的に関係強化が図られるだろう。特に、米国が2014年に公表した「第三のオフセット」戦略のもとでは、サイバー、ロボット、人工知能、宇宙など新技术を用いた優越力の復活の方針が示されており、基礎技術開発及び兵器開発の面で、日米両国の協力が進化する可能性は高い。

しかし、日米防衛装備協力において、日本から見た米国の価値と、米国から見た日本の価値が異なることを理解する必要がある。防衛装備移転三原則の下であっても、日本が実施する国際共同生産は自衛隊の装備開発と直接的な関係が前提となり、米軍単独の能力向上を目的とした共同生産は実施されない。防衛装備の技術レベルの差を考慮するとき、日本は米国の技術を必要とするが、その逆のケースは少ない。さらには、現行の法制度の下で、日本企業が国際共同開発・生産で輸出専用の防衛装備品の生産・輸出に関与する可能性はない。これに対し、米軍にとって日本は必要な技術を提供する源の一つに過ぎず、生産基盤の中での位置づけとしては、絶対的な存在ではない。

このため、防衛産業基盤戦略に基づく防衛装備輸出を、日米安保体制の下で最適化するために、日本は米軍の装備技術の向上に合わせて、戦略と装備を更新してゆく必要がある。つまり、米軍と自衛隊の相互運用性を確保する上で、日米両国は防衛産業戦略を調和させ、特に日本は米軍の装備開発のコンセプトやシステム設計の段階から米軍や米国企業と協力し、日本の持つ技術が防衛装備システムの中で死活的に重要な位置を確保する必要があるのである。防衛装備や技術開発の担い手が、従来の「プライム・コントラクター」ではな

く、システム・インテグレーターや中小企業の技術起業家に移行している状況の下で、日本企業は政府間合意の存在を前提に関係強化を図る従来型の防衛企業ではなく、従来は防衛生産に関与することが少なかった、一定以上の技術レベルを持つ企業が、米国の防衛生産や技術開発に積極的に関与することで、その死活性が高まるのである。

・ 装備品の移転・共同生産

防衛装備移転三原則の下では、防衛装備品の海外移転で、米国以外のパートナーとの協力関係を積極的に拡大することを前提としていない。しかし、三原則の第二原則で「日本と安全保障面での協力関係がある諸国との救難、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」を規定している。これら分野は、海洋分野での防衛協力の中核となる機能であり、日本の安全保障政策においても周辺国が能力を向上させることに大きな利益がある。

東南アジアや東アジアでは、大国同士が海洋で面しており、その周辺部に島嶼国や沿岸国が存在する。海洋では、陸上国境と異なり国境線の保護の在り方が異なり、さらには島嶼などの帰属等が不確定な場合、主権をめぐる武力対立に発展する可能性も否定できない。南シナ海をめぐる中国と周辺国との領土紛争では、中国が一方的に領有権を主張する拠点を大規模に埋め立てて滑走路を建設するなど、緊張関係が高まっている。さらに、中国による A2AD 能力の向上は、アジア太平洋の海洋部での米国および同盟国に対して拒否力を向上させていることを意味するため、米中の戦略関係にも影響が及ぶ。ただし、米国とその同盟国は、現時点で中国を潜在的な敵対勢力と規定し、防衛力の整備に努めることで対立関係を顕在化させることは現時点では利益に反する。さらに、中国にとっても、国内政治上、周辺国や関係国に妥協的な対応を行うことの不利益を感じている反面、短期的な衝突を回避することに利益がある。

つまり、アジア太平洋では、相互の国家間の関係には対立的な要素を抱えながら、それを顕在化させることの不利益に対する、それぞれの理解が存在する。このため、日米両国は急速に国家間関係を変化させることなく、軍事的な変化に対応し、周辺国の安心・確証（リアシュアランス）を高めてゆく必要がある。防衛装備移転三原則が、防衛装備輸出において、抑制的であるが、積極的な役割の可能性を広げたことで、重層的な対応を行うことが可能になった。日米は、アジア太平洋におけるそれぞれの独自の二国間関係をふまえ、防衛協力や装備移転を拡大してゆくことになる。日本が独自に開発し、防衛装備輸出で主導的な役割を果たすことが可能な装備は少ないため、ライセンス製品の輸出（米国を介しての）や技術協力などの面で米国との協力を調整する必要がある。

それと共に、日本が現在豪州との間で進める「そうりゅう」型潜水艦の輸出促進や、インドとの間の US-2 の現地生産・移転などの事例を先鞭に、アジア太平洋諸国にとって必要な防衛装備品の策定を、日米両国で調整する必要がある。防衛装備移転をめぐる両国間での情報共有と交換により、同盟関係の強化を図ると共に、装備品の相互補完関係を強化して輸出市場の開拓を目指すことができる。「そうりゅう」型潜水艦の戦闘システムは米国製であり、US-2 の駆動系にも米国のライセンスシステムが組み込まれている。つまり、原子力発電所の輸出における事例と同様、日本の輸出品が単独で市場競争力を持つ事例は少なく、防衛装備の分野では、米国の防衛装備輸出と連動する形態を増加させることで、

日本の市場開拓力の向上を図ってゆく必要がある。

・途上国に対する支援

日本の防衛装備移転の中で、いわゆる「中古」武器の海外移転は二重の意味で重要な意義を持つ。第一に、防衛装備のライフサイクルが開発当初の想定以上に速いサイクルで進むため、日本国内で陳腐化した防衛装備システムや、代替手段が確立した防衛装備、さらには防衛装備の機能が必要な能力を下回ってしまった場合など、システムの維持と破棄のコストを比較考量し、不要と判断されるようなシステムは、必要な相手に移転するのが合理的である。第二に、防衛装備を通じて、相手国に必要な能力開発を推進することができる場合、地域の軍事バランスに過度な影響を与えない範囲で「中古品」の移転を行うことは、相互の利益に合致する。

米国は、FMS や DCS の他に、緊急時の防衛装備貸与や IMET 等を通じた途上国の能力開発を進めており、日本も能力開発の分野で役割を果たすことの、日米の共通の戦略上の意義は大きい。

・不拡散協力

従来の不拡散政策は、共通の管理リストを設定し、それぞれの国家は必要な国内法と管理制度を整備し、管理当局がライセンス制度や税関制度などで運用を行う、という方式で実施されてきた。大量破壊兵器関連の四つの不拡散レジーム（NSG、オーストラリア・グループ、MTCR、ワッセナー・アレンジメント）と国連の経済制裁決議が、管理品目のリストの基本となり、各国はそれを国内法制度に援用することで管理政策が実施されてきた。もちろん不拡散政策は、製品や技術が国境を超える段階での管理を実施するだけでなく、たとえば、平和的原子力利用の前提条件である 3S（セキュリティ、セーフティ、セーフガード）の強化が核不拡散を強化するように、包括的な管理体制の強化も政策の推進に貢献する。

不拡散政策の課題は、汎用品や技術の拡散の管理措置である。大量破壊兵器に加え、通常兵器の分野でも汎用技術の移転が軍事能力の拡散に貢献するが、それを効果的に管理する方策が少ない。米国は主要防衛装備を FMS で移転する場合、目的外使用の禁止と第三国移転の防止を、現地査察と米国の国内法の域外適用を実施することで担保している。現地査察は全ての防衛装備や技術で実施しているものではなく、一部の高度技術製品等を含め、死活的に重要な製品でのみ実施している。米国の輸出管理法では、汎用技術の移転の際に、米国から輸出しようとする企業及び第三国移転を進める企業に対し、最終使用と最終使用者証明を提出することをライセンス申請の義務としている。このように厳格な管理システムが、非合法移転の防止策として有効であるかどうか、議論が分かれるものの、輸出者の善意を信頼することでしか、実効性を担保する方策がないのも事実であり、現行のシステムではそれが程度担保されてきたと見るべきであろう。

防衛装備移転三原則でも、防衛装備移転の判断において、「仕向先及び最終需要者の適切性」と「当該防衛装備の海外移転が我が国の安全保障上及ぼす懸念の程度」を厳格審査の視点として規定している。これら、輸出先の適切性評価と懸念程度の評価は、いずれも安全保障情報の共有を前提として可能となる。防衛装備移転を通じて、適正管理の強化を通

じて日米間の情報共有が進むことは、同盟強化の基盤としては、望ましい分野であることも事実である。潜在的な非合法移転従事者の特定と、その活動の監視を強化することは、通常兵器や麻薬、更には人身売買などの非合法ネットワークの特定につながるものであり、21 世初頭の戦略環境における大きな脅威である、国際テロネットワークの撲滅にもつながる可能性がある。このように、防衛装備移転三原則の運用を通じ、国境管理を超えた不拡散協力を進めることが可能になるのである。

◎おわりに

以上のように、防衛装備移転三原則は日米協力を新たな可能性を生んでおり、その可能性が相互にもたらす影響について、日米両国は模索している段階にある。この過渡期をいかに早期に脱し、日米協力の深化という観点からいかに新原則の活用を図るのかという課題が、日米の政策関係者に問い掛けられているのである。

以上