

防衛装備移転三原則について

慶應義塾大学SFC研究所 上席所員（訪問）／CISTEC輸出管理アドバイザー 森本 正崇

平成26年4月1日、従来の武器輸出三原則に代わり、防衛装備移転三原則（以下「新三原則」という。）が閣議決定された¹。また、新三原則に基づき、国家安全保障会議では防衛装備移転三原則の運用指針（以下「運用指針」という。）を定めた²。本稿では、その概要を紹介するとともに、これまでの武器輸出管理との比較をすることで、どのような変化があったのか、又は変わらないのかを確認したい。

1 武器輸出管理の概要

はじめに、武器輸出管理の概要と従来の武器輸出三原則や新三原則の位置付けについて確認する³。外国為替及び外国貿易法（以下「外為法」という。）第48条第1項に基づき、輸出貿易管理令別表第1の1の項に、許可対象となる武器（以下「外為法上の武器」という。）が列挙されている。同様に武器技術は、外為法第25条に基づき、外国為替令別表の1の項に、許可対象となる武器技術が列挙されている。従来の武器輸出三原則は、武器輸出や武器技術の移転をする際の許可基準として利用される、外為法の運用基準であった⁴。

こうした位置付けは新三原則においても変わらない。新三原則を定めた閣議決定では、冒頭で、「政府は、これまで防衛装備の海外移転については」武

器輸出三原則によって対処してきた、としているが、その前提に外為法がある。新三原則本文からは、外為法の運用基準という性格を読みとることはできないが、運用指針の最後に、（新）「三原則は外為法の運用基準である」と規定しており、引き続き外為法の運用基準として利用されることが分かる。

汎用品（輸出貿易管理令別表第1の2の項以下）の許可基準は、「輸出貿易管理令の運用について」⁵（以下「運用通達」という。）に規定されているが、同様に新三原則も、新たに「防衛装備の海外移転について」⁶という通達が定められ、本通達で新三原則及び運用指針が引用されている。したがって、法的には汎用品の輸出管理における運用通達と同じような位置付けであると言えよう。

2 対象となる行為

従来の武器輸出三原則から、防衛装備移転三原則と名称が変化した。対象となる行為はどのように変化したのであろうか。新三原則において、防衛装備とは武器及び武器技術をいうと定義されている。武器輸出三原則は、武器輸出のみが対象であったが、武器技術の移転も、武器輸出三原則を準用する旨の答弁があり、武器技術移転も武器輸出三原則の対象であった⁷。さらに、武器輸出三原則では武器製造関連設備の海外移転についても対象とされてい

¹ 「防衛装備移転三原則」（平成26年4月1日閣議決定）（http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2014/_icsFiles/afiedfile/2014/04/01/20140401-1.pdf）。

² 「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）（http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2014/_icsFiles/afiedfile/2014/04/01/20140401-2.pdf）。

³ 森本正崇『武器輸出三原則入門』91-94頁（信山社、2012）。

⁴ 第104回国会衆議院科学技術委員会議録第8号8頁（白川進通商産業省輸出課長答弁、1986.4.15）。

⁵ 輸出注意事項62第11号・62貿易局第322号。

⁶ 輸出注意事項26第12号・20143028貿易局第3号。

⁷ 第77回国会衆議院決算委員会議録第10号13頁（河本敏夫通商産業大臣答弁、1976.6.10）。

たが、この点も新三原則で「防衛装備に準じて取り扱うものとする」とされており、これらの行為は引き続き規制の対象となる。他方で、かつて海外投資等にも武器輸出三原則の規制が及ぶかのような答弁もあったが、新三原則では、武器輸出、武器技術移転、武器製造関連設備の海外移転に規制対象となる行為は明確化された。

3 対象となる武器・武器技術

新三原則の対象となる武器や武器技術は、輸出貿易管理令別表第1や外国為替令別表の1の項に該当するもの全てではない。新三原則において、武器とは「1の項に掲げるもののうち、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」（以下、「三原則上の武器」という。）とされている。これは従来の武器輸出三原則における武器の定義と全く同じである⁸。同様に武器技術は、それらの武器の設計、製造又は使用に係る技術とされており、対象となる武器や武器技術に変化はない。したがって、従来通り外為法上の武器に当たるものの、三原則上の武器とはされないものがあり、それらには新三原則は適用されることはない。典型的には猟銃の輸出等が該当する。

4 海外移転の基準

①移転が禁止される場合

新三原則では、海外移転を禁止する場合として、次の3つの場合が明示された。

- ・当該移転が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
- ・当該移転が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
- ・紛争当事国への移転となる場合

従来の武器輸出三原則では、武器輸出を認めない場合としては、次の3つの場合であった⁹。

- ・共産国向けの場合
- ・国連決議により武器等の輸出が禁止されている場合
- ・紛争当事国又はそのおそれのある国向けの場合

両者を比較すると、あまり大差はない。武器輸出三原則で禁止されていた共産国は、冷戦終結後20年以上を経過し、時代にそぐわないものになっていると、新三原則の冒頭で述べられている。他方、武器輸出三原則でも禁止対象となっていた紛争当事国について、武器輸出三原則上の定義はなかった。許可申請のあった時点において、国際情勢に照らしつつケース・バイ・ケースで判断するとしていた¹⁰。これに対して、新三原則では、紛争当事国とは「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」と明確にされた。

②移転を認め得る場合

移転を認め得る場合（新三原則より抜粋）

…移転を認め得る場合を次の場合に限定し、透明性を確保しつつ、厳格審査を行う。具体的には、防衛装備の海外移転は、平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合、同盟国たる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（以下「同盟国等」という。）との国際共同開発・生産の実施、同盟国等との安全保障・防衛分野における協力の強化並びに装備品の維持を含む自衛隊の活動及び邦人の安全確保の観点から我が国の安全保障に資する場合等に認め得る…

①以外の場合において、移転を認め得る場合として、次の2つの場合を挙げている。第一に、平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合であり、第二に、我が国の安全保障に資する場合である。後者はさらに具体的に、i) 米国等の安全保障面で協力関係がある諸国（以下「同盟国等」という。）との国際共同開発・生産の実施、ii) 同盟国等との安全保障・防衛分野における協力の強化、iii) 自衛隊の活動及び邦人の安全確保に必要な場合、が示されている。運用指針において、それぞれの場合に当てはまる事例が列挙されている。

⁸ 第77回国会衆議院予算委員会議録第18号17頁（政府統一見解、1976.2.27）。

⁹ 第55回国会衆議院決算委員会議録第5号10頁（佐藤栄作総理大臣答弁、1967.4.21）

¹⁰ 第96回国会衆議院予算委員会議録第22号27頁（福川伸次通商産業省貿易局長答弁、1982.6.25）

防衛装備の海外移転を認め得る場合

新三原則	運用指針
平和貢献・国際協力の積極的な推進	(同左) ・移転先が外国政府 ・移転先が国際連合若しくはその関連機関又は国連決議に基づいて活動を行う機関
我が国の安全保障に資する場合 i) 同盟国等との国際共同開発・生産	(同左) (同左)
ii) 同盟国等との安全保障・防衛分野における協力の強化	(同左) ・物品役務相互提供協定 (ACSA) ¹¹ に基づく物品又は役務の提供 ・米国との相互技術交流の一環 ・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 ・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
iii) 自衛隊の活動及び邦人の安全確保	○自衛隊を含む政府機関（以下「自衛隊等」という。）の活動又は邦人の安全確保 ・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 ・公人警護又は公人の自己保存のための装備品の輸出 ・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
等	○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 ・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こまれた装備品の再輸出 ・等

(出典) 筆者作成

平和貢献等に資する場合には、移転先が外国政府である場合、及び移転先が国際連合若しくはその関連機関又は国連決議に基づいて活動を行う機関である場合に限定されている。

我が国の安全保障に資する場合も、i)、ii) に相当する場合として、それぞれ事例が示されている。i) は新三原則と運用指針の規定ぶりは同じである。なお、運用指針において、「国際共同開発・生産」について、「我が国の政府又は企業が参加する国際共同開発（国際共同研究を含む）又は国際共同生産」と定義され、さらに定義に該当する具体的な事例が示されている。運用指針で示されている事例は「以下のものを含む」となっており、例示である。これらに該当しないものが「国際共同開発・生産」に当たらないと自動的に判断されるものではない。ii) は、運用指針では、同盟国等との安全保障・防衛分野における協力の強化に資する海外移転であって、「次に掲げるもの」として、具体的な事例が列

挙されている。したがって、これらの事例に当てはまるものが、同盟国等との安全保障・防衛分野における協力の強化に資する海外移転と考えられ、それ以外の案件は該当しない。もし、他の案件でii) に該当すると考えられる案件が今後生起すれば、運用指針を改正して事例を追加する必要があるだろう。

iii) も同様の構造を取っており、iii) に当たるものとして具体的な事例が限定列挙されている。他方、iii) は新三原則と運用指針の規定ぶりが完全に同一ではない。新三原則では「自衛隊の活動及び邦人の安全確保」となっているが、運用指針では「自衛隊を含む政府機関の活動又は邦人の安全確保」となっており、自衛隊以外の政府機関の活動が含まれている。新三原則の文言上は、自衛隊以外の政府機関の活動を読みとることはできない。そのため、自衛隊以外の政府機関の活動は、新三原則に言う、「平和貢献・国際協力の積極的な推進に資する場合、…我が国の安全保障に資する場合等」（傍点筆者）

¹¹ 自衛隊と相手国軍との間で、一方が物品や役務の提供を要請した場合には、他方が提供できるようにした協定で、現在、日本は米国及びオーストラリアと締結している。『防衛白書平成25年版』140、233頁（日経出版、2013）。

の「等」の部分から読みとることになる。すなわち、新三原則に明示的に列挙されていない事例でも、「等」の部分と組み合わせることによって類似の事例を運用指針には規定したものと考えられる。

さらに、新三原則には全く規定がない事例も運用指針には列挙されている。誤送品の返送等の事例が、「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」として列挙されており、これらは上記同様に新三原則の「等」から読みとることになろう。さらに、運用指針も、「誤送品の返送、等」となっており、我が国の安全保障上の影響が極めて小さいと判断される事例は、列挙されている事例に限られない。

③従来との差異

新三原則や運用指針で、防衛装備の海外移転を認め得る場合として列挙された事例は、従来の武器輸出三原則ではどのように扱われていたものであろうか。

まず平和貢献・国際協力に関する案件、及びi) 国際共同開発・生産は、2011年に「防衛装備品等の海外移転に関する基準」についての官房長官談話によって、武器輸出三原則の例外とされた¹²。

ii) に該当する事例のうち、ACSA、米国に対する技術供与も武器輸出三原則の例外とされてきた¹³。ii) のうち、「救難、輸送、警戒、監視及び掃海に係る協力」を一般化して武器輸出三原則の例外とした官房長官談話はないが、こうした活動が想定される、周辺事態法やテロ対策特別措置法等においては、武器輸出三原則の例外とされてきた¹⁴。

残る事例には、従来明示的な武器輸出三原則の例外化措置は講じられていない。他方で、例外化の対

象となっていないものの、許可は取得できていた案件であろうと思われる。武器輸出三原則においては、武器輸出や武器技術の提供を「慎む」ことによって、原則として許可をしないという運用がなされてきた¹⁵。同時に、原則として許可しないものであり、全面的に許可をしないわけではなかった。武器輸出三原則の目的であった国際紛争等の助長回避という目的に反しないものであれば、「慎む」に当たらないものとして許可を取得できた。米軍への修理はこうした枠組みで許可を取得していたものと思われる¹⁶。「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」については、湾岸戦争当時、報道関係者や医療関係者が、許可を取得した上で現地に防毒マスクを持参した（外為法上は輸出に当たる）事例がある¹⁷。

最後に「自衛隊等の活動に係る、装備品の一時的な輸出」は、国連平和維持活動やソマリア沖海賊対処のように、武器輸出三原則の例外として明示されてきたものもあれば、自衛隊が海外で訓練を行うことに伴う輸出のように、「慎む」に当たらないものと整理されているものがあつた¹⁸。

このように整理してみると、新三原則及び運用指針によって防衛装備の海外移転を認め得る場合として列挙された事例は、基本的には従来の武器輸出三原則の下でも例外の対象となっているか、「慎む」に当たらない事例と整理することが可能なものと考えられる。したがって、新三原則はその本文が指摘する通り「これまでの例外化の経緯を踏まえ、包括的に整理し、明確な原則を定める」ものであり、概ね従来の基準を整理したものであると評価できよう¹⁹。これまでの武器輸出三原則の例外とされてきた事案については、今後は新「三原則の下で海外移転を認

¹² 「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（平成23年12月27日）（http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/noda/_icsFiles/afieldfile/2012/03/13/20111227DANWA.pdf）。

¹³ 対米武器技術供与についての内閣官房長官談話（1983.1.14）、「日本国の自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」の署名について（1996.4.15）、「日本国の自衛隊とオーストラリア国防軍との間における物品又は役務の相互の提供に関する日本国政府とオーストラリア政府との間の協定」の署名についての内閣官房長官談話（2010.5.19）（<http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/hatoyama/2010/0519danwa.html>）。

¹⁴ 「平成13年9月11日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法案」と武器輸出三原則等との関係についての内閣官房長官談話（2001.10.5）。なお、周辺事態法への対応は、ACSAの適用対象を周辺事態を含めることによって対応しており、ACSAの例外措置に含まれる。

¹⁵ 第96回国会参議院予算委員会会議録第19号19頁（中澤忠義通商産業省貿易局長答弁 1982.4.3）。

¹⁶ 森本敏編『武器輸出三原則はどうして見直されたのか』106-108頁（海竜社、2014）。

¹⁷ 第140回国会参議院予算委員会会議録第15号11頁（佐藤信二通商産業大臣答弁 1997.3.25）。

め得るものとして整理」することとしている。

④移転の可否

ここまで、海外移転の基準を整理してきたが、重要な点は、移転を「認め得る」場合であり、移転を「認める」場合ではない。すなわち、実際に移転を認めるか否かは、②の条件を満たしていることを前提として個別の事案ごとに審査をすることになる。これは、従来、武器輸出三原則の例外とされた事案も全く同じである。武器輸出三原則の例外化対象となった事案も、外為法上の許可は必要であるし、許可の可否はケース・バイ・ケースで判断されるものであった。許可が不要になるわけでもないことはもちろん、自動的に許可されるわけでもなかった。ただし、これまでは可否の基準は明らかではなかったもので、今般の新三原則ではより具体的な審査基準が示されたことになる。

運用指針では、平和貢献・国際協力の観点から積極的な意義がある場合や、我が国の安全保障の観点から積極的な意義がある場合と、移転を認め得る要件が新三原則本文よりも限定されている。こうした要件を輸出企業が単独で説明しきことは通常想定し難いことから、関係する政府機関（外務省や防衛省等）が、その意義につき説明することが必要とな

ろう。なお、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は、こうした限定は付されていない。その上で、個別事案ごとに判断することになる。

個別事案の判断について、新三原則では、「仕向先及び最終需要者の適切性ならびに当該防衛装備の移転が我が国の安全保障上及ぼす影響の程度を厳格に審査し、国際輸出管理レジームのガイドラインも踏まえ、輸出審査時点において利用可能な情報に基づいて、総合的に判断する」と規定されている。需要者と用途の審査は、汎用品の輸出管理においても最も重要な点であり、需要者や用途を中心に許可の可否を決定するというのは、輸出管理実務に従事する者からは当然と言えよう。

運用指針においては、さらに詳細な規定がある。まず仕向先は、「仕向国・地域が国際的な平和及び安全並びに我が国の安全保障にどのような影響を与えているか等を踏まえて検討」することとしている。最終需要者については、「最終需要者による防衛装備の使用状況及び適正管理の確実性等を考慮して検討」する。こうした要素も汎用品の輸出管理にそのまま当てはまらう。換言すると、武器輸出管理においては、汎用品の輸出管理の実務や知識が非常に有効であると思われる。従来、「輸出しないから」

移転の可否の考慮要素

新三原則	運用指針
仕向先の適切性	・仕向国・地域が国際的な平和及び安全並びに我が国の安全保障にどのような影響を与えているか等
最終需要者の適切性	・最終需要者による防衛装備の使用状況及び適正管理の確実性等
我が国の安全保障上及ぼす懸念の程度	・移転される防衛装備の性質、技術的機微性、用途（目的）、数量、形態（完成品又は部品か、貨物又は技術かを含む。）並びに目的外使用及び第三国移転の可能性等

（出典）筆者作成

ということで、汎用品のような輸出管理実務の蓄積がない武器輸出管理は、汎用品の輸出管理から多くのことが学べると思われるし、学ばなければならない。

我が国の安全保障上及ぼす影響の程度については、「移転される防衛装備の性質、技術的機微性、用途（目的）、数量、形態（完成品又は部品か、貨物又は技術かを含む。）並びに目的外使用及び第三

¹⁸ 森本正崇『武器輸出三原則』29頁（信山社、2011）。

¹⁹ このように「慎む」に当たらないものとして、従来から武器輸出許可は取得できていた案件がある。したがって、新三原則が冒頭で「武器輸出三原則の対象地域以外の地域についても武器の輸出を慎むものとした結果、実質的に全ての地域に対して輸出を認めないこととなった」と述べている点は、いささか正確性を欠くくらいがあり、「原則として」の文言があると、より正確になると思われる。「原則として輸出を認めない」こととしたことは確かであるが、全ての輸出が認められなかったものではないからである。

国移転の可能性等を考慮して検討する」こととしている。これらの要素も汎用品の輸出管理の際には当然のように考慮されていようし、技術移転であれば移転元の企業も考慮していて当然の要素であると思われる。

したがって、これらの基準は従来の輸出管理の基準からは、何らの違和感のないものであると言える。他方で、これまでこうした基準自体が明示されてこなかったことを考えれば、新三原則が言う「明確な原則を定める」という目的に合致したのものである。

さらに、輸出管理の視点から重要な文言は、「輸出審査時点において利用可能な情報に基づいて」という箇所である。輸出管理は輸出時点において、という輸出管理の大原則を明示している。国際情勢は流動的であり、輸出後の事態の変化は当然に考えられる。しかし、判断の妥当性はあくまでも輸出時点においてであることを明確にしたものであろうし、この点は汎用品の輸出管理担当者にとっても有益な示唆となろう。輸出時点において知り得なかった事態の変化によって、輸出した貨物が懸念用途に用いられる可能性は皆無ではない。しかし、そうした懸念がゼロでない限り輸出しないということは、輸出を一切しないことと事実上同義である。したがって、輸出時点の情報を基に判断をするという原点を今一度確認しておきたい。そして、輸出時点において判断した情報を将来的に説明できるように、記録を保存しておくことの重要性も言うまでもない。

5 第三国移転

新三原則は、従来の武器輸出三原則の例外とされたケースの多くと同じく、海外移転後の目的外使用及び第三国移転について、原則として我が国政府の同意を相手国政府に義務付けることとした。他方で、「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する」（傍点筆者）としている。新三原則上は、「等」として事例を限定してはいないものの、運用指針の

「3 適正管理の確保」では、こうした要件に該当する事例を限定列挙している。したがって、運用指針に列挙されている事例が、新三原則が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が可能とされている事例となる。列挙されていない事例は、目的外使用及び第三国移転について、我が国政府の同意を相手国政府に義務付けることになる。仮に、列挙されていない事案で我が国政府の同意を求めない事例が生起する場合には、運用指針の改正によって対応する必要があるだろう。もっとも、限定列挙とはいえ、列挙されている事例の最後は、「誤送品の返送、返送を前提とする見本品の輸出、貨物の仮据揚等々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」（傍点筆者）とされているので、限定列挙とはいえ、本事例には、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できる様々な事例を含めることが可能である。

6 審査手続—国家安全保障会議と経済産業大臣の関係—

新三原則は外為法の運用基準であるので、個別の申請において許可の可否を判断するのは、基本的に経済産業大臣である。この点は、従来と何ら変わりはない²⁰。

他方で、新三原則は閣議決定であり、新三原則を受けて定められた運用指針は、国家安全保障会議において決定されたものである。運用指針は国家安全保障会議が今後とも決定することになる。新三原則では、「運用指針については、国家安全保障会議において決定し、その決定に従い、経済産業大臣」は、外為法の「運用を適切に行う」とされている。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」、と運用指針で規定された。

さらに、運用指針では、「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」には、国家安全保障会議幹事会で審議することとし、経済産業大臣の許可の可否の判断は、当該審議を踏まえることとされた。同様に、「移転を認める条件の適用について特に慎重

²⁰ 輸出許可や技術移転許可について定めた外為法第48条第1項や、第25条第1項に何ら変更はないので、当然のことである。

な検討を要するとき」や、「仕向先等の適切性、安全保障上の懸念の程度等について特に慎重な検討を要するとき」には、国家安全保障会議で審議することとし、経済産業大臣の許可の可否の判断は、当該審議を踏まえることとされた。

したがって、経済産業省以外にも国家安全保障会議を中心として、関係省庁間の連携が求められるこ

とになる。そのため運用指針には内閣官房国家安全保障局、外務省、防衛省の連絡窓口が規定されている。法的には経済産業大臣が許可の可否の責任を引き続き一元的に負う一方で、その判断に当たってはこれらの行政機関の政治的な責任が明示されたと言えよう。