

Print ISSN 2434-303X / Online ISSN 2434-2440

グローバルセキュリティ調査報告 第1号

Global Security Reports No. 1

# 政府専用機による在外邦人輸送をめぐる 課題と対策

武田 康裕 編



CENTER FOR GLOBAL SECURITY

防衛大学校先端学術推進機構  
グローバルセキュリティセンター

○ グローバルセキュリティ調査報告とは

『グローバルセキュリティ調査報告』は、防衛大学校におけるグローバルセキュリティに係る共同研究の成果として、複数の研究者が分担執筆した学术论文、研究ノート、資料等を取りまとめたものを、和文または英文により収録します。なお、本報告に収録された論文や研究ノート、資料等は、執筆者が独自の立場から分析・記述したものであり、日本政府あるいは防衛省の見解を示すものではありません。

## 『グローバルセキュリティ調査報告』刊行にあたって

2016年4月、防衛大学校にグローバルセキュリティセンター（GS）が発足しました。GSは、国家国民または国際社会の安全・安心に係る多種多様な安全保障課題を多角的に研究し、その研究成果を広く内外に発信することを目的としています。

GSの特徴は、第一に、文理交叉型の統合的な研究アプローチにあります。約300名の防衛大学校教官の専門知識を総動員し、人文社会科学、理工学、防衛学による学際的な最先端研究に取り組みます。第二に、個々の研究成果に裏付けされた共同研究を積極的に行います。学内外の研究者、シンクタンク、官公庁の政策立案者、民間実務家等との連携・協力を推進することで、GSはグローバルセキュリティの研究拠点となることを目指します。

当面、GSがカバーする研究分野は、アジア安全保障、サイバーセキュリティ、宇宙安全保障、海洋安全保障、感染症対策と安全保障、防災・危機管理、ジェンダー・メンタルヘルス、ミリタリープロフェッショナリズム、安全保障・軍事作戦法規、デュアルユーステクノロジーなど広範囲なものです。GSは、これらの研究分野に属する諸課題を、原則2～3年単位のプロジェクト方式で柔軟に対応します。必要に応じて、国際ネットワークを構築し、研究の企画・立案、実施、発表、評価を行います。

GSの研究成果は、その内容に応じて「研究叢書」、「セミナー叢書」、「調査報告」の三つの形態で不定期に発行され、原則としてホームページ上のオンラインで広く公開されます。『グローバルセキュリティ調査報告』は、防衛大学校におけるグローバルセキュリティに係る共同研究の成果として、複数の研究者が分担執筆した学术论文、研究ノート、資料等を取りまとめたものです。本叢書の刊行を通じて、グローバルセキュリティ研究の裾野が広がり、内外の研究者との活発な研究交流が刺激されることを期待します。

2018年7月

防衛大学校先端学術推進機構  
グローバルセキュリティセンター長  
倉田 秀也

## まえがき

本調査報告は、平成 29 年度防衛大学校グローバルセキュリティセンターの研究プロジェクト「政府専用機による在外邦人輸送をめぐる課題と対策」の研究成果である。

政府専用機の使用目的の一つに、外国で緊急事態が発生した際の在外邦人救出のための輸送がある。2007 年 1 月、邦人輸送任務は自衛隊の本来任務となった。政府専用機による初の邦人輸送は、2013 年 1 月のアルジェリア邦人テロ事件での被害者（現地邦人企業の邦人生存者 7 名と御遺体 9 名）の輸送であった。この事件を契機に、①生命又は身体の保護を要する邦人及び②生命又は身体の保護を要する外国人に加え、③輸送の実施に必要となる政府職員、企業関係者、医師等、④早期の面会と同行が適当と認められる家族等の関係者が、新たに政府専用機による輸送対象者として追加された。

政府専用機による在外邦人輸送は、先のアルジェリア事件と 2016 年 7 月のバングラデシュ・ダッカにおけるレストラン襲撃事件で実施されたに過ぎない。しかし、在外邦人が直面する国際安全保障環境の悪化に伴い、政府専用機による邦人輸送の機会は今後ますます増えることが予想される。朝鮮半島有事の際には、約 6 万人もの韓国在留邦人の救出が想定されている。在外邦人の救出および輸送をめぐる検討は、もはや待った無しの状況にあると言えよう。そこで、本研究プロジェクトは、政府専用機による在外邦人の輸送に焦点を当て、輸送の安全性と迅速性という二つの要請に応える上で、どのような課題が存在し、それをどのように克服すべきかを検討した。

上記の問題意識に基づき、本研究プロジェクトは政府関係者及び民間の実務家からのヒアリングを実施し、イギリスとドイツでの実態調査も行った。なお、この共同研究に際しては、公益財団法人防衛大学校学術・教育振興会からの助成と ANA 総合研究所の協力をいただいた。ここに記して御礼申し上げる。

共同研究の構成員は以下の通りである。

### 研究代表者

武田 康裕 防衛大学校人文社会科学群国際関係学科教授

### 共同研究者 (執筆順)

石井 由梨佳 防衛大学校人文社会科学群国際関係学科准教授

山中 倫太郎 防衛大学校人文社会科学群公共政策学科教授

関口 高史 防衛大学校防衛学教育学群戦略教育室准教授 (2 等陸佐)

中野 昌英 防衛大学校総合安全保障研究科 (2 等陸佐)

奥平 穰治 防衛研究所主任研究官

# 目 次

序 論	武田 康裕……………1
第1章 政府専用機による非戦闘員退避活動に対する国際法上の規律	石井 由梨佳……………9
第2章 在外邦人等の輸送及び保護措置に関する自衛隊法及び日本国憲法の根拠及び制約	山中 倫太郎……………29
第3章 ドイツ及びイギリスにおける軍隊による在外自国民退避活動に関する憲法及び法律の制約条件—2011年のリビア騒擾における実行例の概観を踏まえて—	山中 倫太郎……………55
第4章 政府専用機運用の実効性向上に資する方策—英国の事例研究からの考察—	関口 高史……………75
第5章 在外自国民の救出における日独比較—中央レベルから軍のオペレーションまでを概観して—	中野 昌英……………95
第6章 米国における非戦闘員退避活動の概要と課題—日本へのインプリケーション—	奥平 穰治……………119
結 論	……………141
付 録	……………146

## 序 論

武田 康裕

国際紛争の多様化と日本国民及び日本企業の海外進出の増加に伴い、在外邦人が危険に遭遇するリスクは格段に増加している。外務省の「海外邦人援護統計」によれば、1986年から2016年までの過去30年間に、海外渡航者は5,516,193人から17,116,420人へと約3.1倍に増加した。その一方で、在外公館が把握した総援護人数は4,229人から20,437人へと約4.8倍に増大した<sup>1)</sup>。

特に過去10年間の事案別特徴は、強盗、窃盗、詐欺等が減少傾向にあるのに対し、テロや政変を含む重大な事件・事故が増大する傾向にある。今後、在外邦人の生命、身体、財産に対し脅威を与える恐れがあると認められる緊急事態において、彼らの安全を確保し、退避させる必要性はますます大きくなるであろう。

序論では、特に緊急事態における政府専用機による在外邦人輸送に焦点を絞り、本報告書で使用される主要な概念と論点を整理しておこう。

### 1 自国民保護か非戦闘員退避か

#### (1) 在外邦人輸送から在外邦人救出 (RJNO) へ

1990年8月のイラクによるクウェート侵攻で始まった湾岸戦争を契機に、日本は在外邦人の輸送に自衛隊機を使用する検討に入った。91年11月に在外邦人等の輸送を目的とする政府専用機の導入が決定され、翌年4月に航空自衛隊に移管された。そして、94年11月、自衛隊法の雑則を定めた第8章第100条の8で、運航の安全が確保され、自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度で、航空機による在外邦人の輸送が制定された。

1997年9月に改訂された「日米防衛協力のための指針 (新ガイドライン)」で、周辺事態における日米協力の一つとして非戦闘員退避活動 (Non-combatant Evacuation Operations: NEO) が掲げられた。これを受けて、99年5月の自衛隊法改正で、飛行機以外の輸送手段として船舶や艦載ヘリコプターが使用可能となった。また、自衛隊員の保護下に入った邦人若しくは外国人を防護するための必要最小限の「武器の使用」も可能になった。

次に、2007年1月、防衛庁から防衛省に移行するのに伴い、在外邦人等の輸送は自衛隊法3条に規定される「公共の秩序の維持」に係る「本来任務」に位置付けられ、従来の雑則規定だった100条の8から第6章84条の3に明記されるに至った。

その後、2013年1月に発生した在アルジェリア邦人に対するテロ事件の際の対応を検討した結果、同年11月に輸送の対象者と手段を拡大する改正が行われた。輸送対象者に関し

では、従来の①生命または身体の保護を要する邦人と②同乗を依頼された外国人に加えて、③輸送の実施に伴い同行の必要が認められた者（政府職員、企業関係者、医師等）と④早期の面会または同行が適当と認められた者（家族等関係者）が新たに追加された。輸送手段に関しては、派遣先国での集合場所となる現地大使館や日本人学校から空港、港湾施設等への車両による陸上輸送が可能になった。

2016年3月の安保関連法の施行で自衛隊の任務と活動が拡大し、「公共の秩序の維持」に「在外邦人等の保護措置」が新設された。この保護措置とは、従来の輸送に加えて、邦人の警護、救出、保護の為の行動を指す。在外邦人等の輸送での自衛隊の武器使用は、自己保存のための必要最小限の武器使用（「自己保存型」）に限られていた。しかし、危険度の高い陸上輸送や保護措置を行うために、任務の遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するための武器使用（「任務遂行型」）が可能になった。

このように、日本では、約四半世紀を費やして自衛隊の任務と活動を漸進的に拡大し、在外邦人輸送から在外邦人救出（Rescue of Japanese Nationals Overseas: RJNO）へと拡充されていった。

## （2） 自国民保護から非戦闘員退避活動（NEO）へ

他方で、欧米を中心とする国際社会は、前述の日本とは全く逆の歩みを見せた。20世紀初頭まで、軍事力によって在外自国民を保護する行動は、主権国家に与えられた制約されることのない自衛権の行使として広く考えられていた。しかし、国連憲章が制定されてからは、その適用方法をめぐり、自国民保護を名目とする他国への軍事介入が、大国の砲艦外交や権益拡大と連動して問題視されてきたことも事実であった。

冷戦終結後、破綻国家での内乱やテロに際して当該国政府の明示的同意の有無に関わらず、軍隊を派遣して在外自国民を保護する事案が増大した。そうした中で、特に英米を中心に90年代に入ってから公式の国家ドクトリンとして唱えられ、現在では広く流通するに至った概念が「非戦闘員退避活動（NEO）」である<sup>2</sup>。

NEOは、災害救援や人道支援と並ぶ平時における戦争以外の軍事作戦（Military Operations other than War: MOOTW）である。NEOが必要とされる環境は、脅威や不安全の水準に応じて、概ね以下の3類型に区分される。第一の敵対的（hostile）環境は、現地政府が崩壊もしくは機能不全に陥り、それに伴う法秩序の消失が避難対象者の生命や身体を直接脅かす状況を指す。第二の不確実（uncertain）な環境は、脅威は存在するものの、現地政府が治安部隊を有効に統制しており、退避行動を妨害しないことが予想される状況を指す。第三の許容的（permissive）な環境とは、退避行動に対する抵抗が全く無い状況を指す<sup>3</sup>。

自国民保護と比べてNEOが国際社会に許容されてきた最大の理由は、他国への軍事介入に対する歯止めがかかっているからであろう。例えば、カナダでは「基本的に防衛的性質」と規定し<sup>4</sup>、英国では「限定的な干渉行動」と表現されている<sup>5</sup>。米国も、軍事力の迅速な投

入と目標の一時的占拠、任務完遂後の計画的撤退を強調している<sup>6</sup>。こうして保護(Protection)よりも退避(Evacuation)を前面に押し出し、あくまで限定的な軍事行動であることが NEO を特徴づけている。また、NEO は、自国民保護活動の意図が誤解されず、領域国の心理的抵抗を緩和して受容を可能にする用語として使用されているとの指摘もある<sup>7</sup>。

### (3) RJNO と NEO の相違点

ここで在外邦人救出措置(RJNO)と非戦闘員退避活動(NEO)の相違を、①想定される環境、②保護の対象、③任務の内容から整理しておこう。

第一に、RJNO が実施される環境は、生命や身体に対して切迫した危険が及んでいる緊急事態を想定し、具体的にそうした危機を創出する原因には、戦争、内乱、テロ、大規模災害(自然災害・人的災害)、感染症などが考えられる。しかし、実際に保護措置が実施される環境は NEO よりも大幅に限定されている。自衛隊法第 84 条の 3 は、「当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ戦闘行為が行われていない」状況を規定している。これは、NEO が規定する第三の許容的な環境しか想定していない。

第二に、RJNO における救出の対象は第一義的に自国民であり、外国人は必要に応じて保護ができるに過ぎない。他方で、NEO における「非戦闘員」とは、自国民か外国人か及び軍人か文民かを問わず、敵対行為に直接参加する権利のない人々を指す。したがって、実体的な差は少ないとしても、自国民を第一義的な救出の対象と明示する RJNO に比べ、NEO の方が外国人を救出する余地が大きいといえよう。

第三に、RJNO で想定される救出措置とは、警護、救出、保護、輸送を含む広範な任務を指す。つまり、許容的な状況である限り、活動の幅は広く設定されている。他方で、NEO の方は、活動の環境は敵対的あるいは不確実な状況まで広く設定されているが、退避活動に含まれる任務の内容は曖昧で、米国の様に保護と退避を含む場合もあれば、英国の様に移動(relocate)としか示していない場合もある<sup>8</sup>。

## 2 政府専用機とは

本報告書で焦点を当てる政府専用機とは、政府が所有・運航を行い、政府要人の輸送や自国民の救難などのために使用される航空機である。日本では、1987年に政府専用機2機の導入が閣議決定され、92年4月に総理府から防衛庁(当時)に移管されて以来、航空自衛隊が管理・運営を行ってきた。航空自衛隊は、1年間の運用試験等を経て、93年6月に特別航空輸送隊を編成し、2017年7月までに97カ国に対して300回以上の任務運航を行ってきた。

政府専用機(特別輸送機)の用途は、緊急事態に際しての在外邦人等の輸送の他、国賓等の輸送、国際緊急援助活動、国際平和協力業務(PKO)がある。元々、在外邦人の輸送は、

民間機をチャーターして対応してきた。しかし、イラン・イラク紛争時のように、民間航空会社との調整には時間がかかり、外国航空会社のチャーター便や外国の軍用機を利用せざるを得ない場合もあった。そこで、迅速かつ安全な在外邦人の輸送という必要性から、政府専用機が導入されることとなった。

政府専用機の保有機数、機種、運用形態は、国によって様々である。日本では、費用対効果の観点から、①政府専用機の地上支援業務、②搭乗員の教育、③機体・航空機部品の整備等を民間航空会社に委託している。自衛隊が直接整備を実施するには、格納庫、設備、機材、整備技術システムの導入などの構築に2年程度の準備期間と数百億円を超える経費が予想される。また、整備資格を持つ人員を数百人規模で雇用し、長期的に整備の技量を維持しなくてはならないからである<sup>9</sup>。

政府専用機の導入の経緯を離れて、在外邦人救出に使用可能な手段という観点から見た場合には、定期航空便による退避以外の選択肢として、民間のチャーター機、他国政府が運用する輸送手段、そして自衛隊の輸送手段がある。現行規定（自衛隊法第84条）では、在外邦人等の輸送は、原則として政府専用機により行うが、空港施設の状況、輸送対象者の数その他の事情により、これによることが困難であると認められるときは、輸送機、輸送に適する船舶及び当該船舶に搭載されたヘリコプターにより輸送することとされている。さらに、必要と認められるときは、車両（当該輸送のために借り受けて使用するものを含む）による輸送を行うことができる規定が追加された。車両は自衛隊の高機動車、軽装甲機動車、3.5tトラック及び96式装輪装甲車等が考えられており、「借り受けて使用するもの」とは現地における大使館車等が想定されている。

自衛隊が保有するアセットの中で、政府専用機による輸送を原則とする理由は、自衛隊が保持する輸送機の中でも、ボーイング747は一度に約140人も多くの人を輸送可能で、航続距離も長いという理由からである。2019年度からは、ボーイング777-300ER型の運行を予定している。ただし、大型機の乗り入れに制約のある空港が近年増えていることから、諸外国では小型機でも航続距離の長い機体が運用される傾向にある。

国の航空機たる政府専用機は、国際民間航空条約の適用を受けない。しかし、国の航空機であっても、「特別協定その他の方法による許可を受け、且つ、その条件に従うのでなければ、他の国の領域の上空を飛行し、またはその領域に着陸してはならない<sup>10</sup>。」その一方で、政府専用機は戦闘を目的とした軍用機ではないため、他の自衛隊輸送機と比べて自衛装備は最小限に抑えられている。安全性という観点からは自衛装備の充実が求められる一方で、派遣先受入国の同意を得て迅速に救出・輸送任務を実施するには自衛装備は必要最小限であることが望ましい。

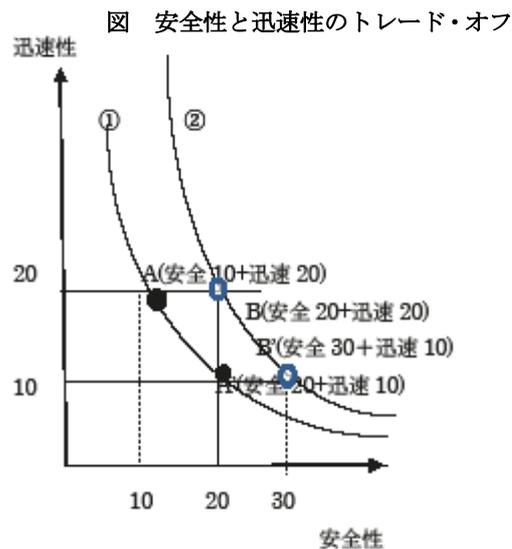
### 3 迅速性と安全性

外国での緊急事態に直面した邦人及び外国人を、安全な地域に退避させる際に求められる要件は、迅速性と安全性である。緊急事態である以上、被害が拡大する前に事態発生後の迅速な対応が不可欠であることは言うまでもない。同時に、退避の出発点から到着点に至る全過程の安全が確保されねばならない。危険から退避する過程で生命や身体の危険がより大きくなるようであれば本末転倒であるからである。

この迅速性と安全性の双方が満たされるに越したことはないが、往々にして両者はトレード・オフの関係にある。つまり、迅速性を高めれば安全性が低下し、反対に安全性を高めれば迅速性が低下する、という二律背反に陥りやすい。したがって、迅速性か安全性かのどちらか一方だけに偏るのではなく、両者の適切なバランスを維持することが重要である。国によって抱える制約や能力が異なるため、バランスのとり方は様々である。平和憲法の下、専守防衛に徹して自衛隊の海外派遣を長年禁じてきた日本では、迅速性を犠牲にして安全性の確保を重視する傾向があり、反対に迅速性を追求するあまり結果として安全性を損なう国もある。

上記の図は、無差別曲線上のどの地点をとってみてもその効用は一定であることを示している。曲線①上の A は安全性の効用が 10 で迅速性の効用が 20 であり、A' は安全性が 20 で迅速性が 10 で、どちらも全体の効用は 30 である。単純化すれば、同一曲線上で結果として救出される人命の規模は等しい。たとえば、迅速に退避して 100 名の救出を試みたものの、安全性が損なわれたため途中で 70 名が犠牲になり、結果的に 30 名だけが無事に退避できた場合と、安全性を確保して 30 名を無事退避させたが、救出の遅れから現地で 70 名が犠牲になった場合とに相当する。要は、在外邦人救出の政策的課題は、迅速性と安全性のバランスを考慮して、いかに多くの人命を退避させることができるかにある。言い換えれば、図の無差別曲線を、対角線上に原点から上方に押し上げるにはどうすればよいのかということになる。曲線②は、どの地点をとっても、安全性と迅速性の効用は 40 となり、曲線①の効用よりも 10 ポイント大きいことを示している。

安全性と迅速性を考慮する上で論点となるのは、第一に退避活動に関する受入国政府の同意である。同意の取り付けに手間がかかれば迅速性を損ない、同意がなければ安全性を損なうことになるからである。第二は、武器の使用基準である。武器使用に制約を課せば迅速な活動が可能となる反面、安全な活動には支障が出る可能性がある。第三に、退避活動に投入するアセットである。無論、アセットが豊富なほど、迅速性も安全性も高くなる。しかし、



投入可能な資源は有限である以上、他の任務との費用対効果を比較考量する必要がある。第四に、平時からの国際協力の構築である。受入国との協力は、迅速性と安全性を共に押し上げる効果が期待できるが、派遣国との相互協力には、迅速性と安全性のトレード・オフが発生する可能性がある。

## 4 論点

### (1) 受入国の同意

在外邦人が滞在国で十分な保護を与えられずに危険な状況にある時、救出活動に対する受入国の同意を取り付けることは基本的な前提条件である。ただし、航空機や船舶による輸送から陸上輸送へと活動が拡大すると、相手国の内陸部に武器を携行した部隊の受け入れが可能なのかという問題が発生する。また、無政府状態や内乱状態に陥っていて、同意を得るべき相手が不在な場合にどうするのかという問題も発生する。

いずれにせよ、問題の核心は、同意の獲得が困難な場合、自衛隊による救出活動を実施するのか否か、という点にある。一般に、事前の合意のない外国軍隊の派遣は、外形的には武力侵攻と変わるものではなく、領域主権に対する重大な侵害と考えられる。特に、1927年の山東出兵や1932年の上海事変のように、海外在留邦人の保護を名目に派兵を行った歴史を持つ日本としては、この点について慎重な対応が求められてきた。

しかし、たとえ同意が取得できない場合であっても救出活動を行う必要に迫られた場合、同意に代わる法的根拠をどのように確保したらよいのであろうか。一方で、国際法上、同意のない武力行使はどのような条件の下であれば自衛権の行使として正当化されるのか。他方で、国際法上の当否は別として、日本国憲法が許容する在外邦人の救出活動はどこまでなのか。そして、この問題について、日本国憲法のような強い制約を受けない諸外国はどのように対処してきたのであろうか。

### (2) 武器使用の条件

在外邦人等の輸送が、空路や海路から陸路へと拡大するにつれ、自衛隊の武器使用は、自己保存のための必要最小限度の範囲から、任務の遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するための武器使用まで認められるようになった。しかし、「任務遂行型」の武器使用に関しては、依然として憲法との関係で慎重な運用を求める国内の制約がある。また、受入国の同意の確保はより一層困難になることが予想される。つまり、安全性を追求するための武器使用の範囲の拡大は、国内外の制約が引き起こす迅速性とのトレード・オフに直面する。政府専用機による邦人輸送に限定した場合でも、「自己保存型」の武器使用の範疇で、どこまでの防衛装備を機体に施し、また自衛隊員に携帯させるのかという問題を考えねばならない。

### (3) 輸送のためのアセット

最適な資源配分をめぐる論点は、在外邦人の救出活動に必要な予算の配分の問題と、様々な輸送手段の間の役割の分担の問題とに分かれる。前者は活動全体の能力にかかわる問題で、全体の国家予算の中でどの程度の配分を在外邦人の救出に充てるべきかという問題からはじまり、平時の情報収集や訓練等の予防措置と緊急事態発生後の対応措置との配分、さらには外務省と防衛省との予算配分、そして防衛省予算の中の目的別配分など、際限のないトレード・オフの連鎖に対応しなくてはならない。次に、一定の予算内の役割分担の問題として、定期航空便の利用が困難になった際の自衛隊の輸送手段に限定した場合でも、民間チャーター機及び政府専用機等の自衛隊機の中から、利用可能な航行機の種類、手配に要する迅速性と輸送の安全性を勘案して、最適な航空機の派遣を選定する必要がある。ここには、緊急事態が発生した後の運用上の問題と、事前の備えとして保有しておくべき輸送手段の在り方という政策上の問題がある。

### (4) 国際協力

政府専用機の運用には、平素からの官民の協力と相互信頼が不可欠である。加えて、緊急事態に直面した在外邦人を円滑に救出・輸送するには、他国との国際協力も不可欠である。朝鮮半島有事を想定するまでもなく、政府専用機の運用に必要な国際協力は、一方で受入国との協力であり、他方で他の派遣国との協力がある。両者は連動しており、受入国との調整が困難な場合、派遣国との間で事前に相互補完的な取り決めを結んでおけるかどうかが必要になる。切迫した緊急事態において、どの国も自国民の保護を最優先するのが常であり、事態に直面してからの協力要請ではなく、予め保護の対象として特別な配慮を獲得できるかは、決定的に重要である。また、政府専用機の運用という視点から、自国民と同様に他国民を救出するという事態を想定した場合、安全性を重視しすぎて派遣しない場合も、迅速性を重視しすぎて安全が損なわれる場合も、日本が単独で退避活動を行う以上にトレード・オフをいかに打開するかが問われることになる。

## 5 報告書の構成

第1章（石井）は、他国の領域内で、身体や生命に危険が及んでいる自国民を、実力を用いて救出する場合に、国際法上どのような規律が及ぶのかを概括的に検討する。特に、領域国の同意を得られなくとも武力行使を伴っても自国民を救出することが許容される条件を、具体的な事例を通じて検討する。

第2章（山中）は、現行の自衛隊法上の在外邦人の輸送及び保護措置について、法律及び憲法の根拠及び制約条件を解明した上で、政府専用機の運用をめぐる諸外国の実施例を紹介しつつ、法令適用の観点から検討する。最後に、官民の役割分担、及び官が関与する場合

における輸送の迅速性と安全性の関係という観点から、現行法制の分析を試みる。

第3章(山中)は、2011年に英独がリビアで実施した非戦闘員退避活動の紹介を通じて、日英独三カ国における運用上の諸問題を比較検討し、日本の在外邦人の輸送及び保護の法制度の問題について考察する。

第4章(関口)は、2011年、リビアで実施された英国の非戦闘員退避活動の事例を検討し、在外邦人救出・輸送における現行の政府専用機の運用上の課題を明らかにするとともに、運用の実効性を向上させるための対策を考察する。

第5章(中野)は、安全保障に対する考え方や体制について、日本の比較対象として取り上げられることの多いドイツを選定し、国家の中央レベルにおける危機管理体制、在外自国民救出の枠組みとドイツ連邦軍の対応を概説し、日本の対応と比較しながら今後の日本の体制強化を検討する。

第6章(奥平)は、米国が行うNEOの制度的な概要を概観した後、これまでに行われた代表的な事例を検証し、そこから教訓を引き出す。そして、北朝鮮の核開発問題に起因する最近の朝鮮半島情勢の緊張の高まりの中での韓国からのNEOの実施態勢を検討し、米国のNEOの教訓が日本に与える示唆について考察する。

最後の結論は、各章の要点を、政策提言という形で列挙した。ただし、序論で提起した論点にすべて応えるものではなく、また各章の政策提言に一部重複する部分がある点をご容赦いただきたい。元来各章の論考は独立した論文であり、政策提言よりも分析を重視したためである。

<sup>1</sup> [https://www.anzen.mofa.go.jp/anzen\\_info/support.html](https://www.anzen.mofa.go.jp/anzen_info/support.html)

<sup>2</sup> Andrew W. R. Thomson, "Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol.11, Issue 3, 2012, p. 654.

<sup>3</sup> Sam Dudin, "The Historical Characteristics of Non-Combatant Evacuation Operation," p. 2.  
<http://ismor.cds.cranfield.ac.uk/authors/sam-dudin>

<sup>4</sup> Andrew W. R. Thomson, "Doctrine of the Protection of Nationals Abroad," p. 656.

<sup>5</sup> U.K. Ministry of Defence, Development, Concepts and Doctrine Centre, Joint Publication 3-51. *Non-combatant Evacuation Operations*, 2<sup>nd</sup> Edition, p. 1-1.

<sup>6</sup> U.S. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-68, *Noncombatant Evacuation Operations*, November 18, 2015, Validated November 14, 2017, p. 1-3.

<sup>7</sup> 岩本誠吾「自衛隊による在外邦人『輸送』から在外邦人『救出』へ—国内法と国際法の狭間で」『産大法学』48巻3・4号、2015年2月、25頁。

<sup>8</sup> U.K. Ministry of Defence, *Non-combatant Evacuation Operations*, p. 1-1.

<sup>9</sup> <http://www.mod.go.jp/j/yosan/genki-waku/pdf/2011/007.pdf#search=%27%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%B0%82%E7%94%A8%E6%A9%9F%E7%B6%AD%E6%8C%81%E8%B2%BB%27>

<sup>10</sup> 国際民間航空条約第3条(民間航空機及び国の空港)C項。

# 第1章 政府専用機による非戦闘員退避活動に対する 国際法上の規律

石井 由梨佳

## はじめに

### (1) 本稿の目的

本稿は、非戦闘員退避活動（NEO）として、ある国（領域国）の領域内において身体や生命に危険が及んでいる者を、他国（実施国）が領域国に入域して実力を用いて救出する場合に、当該実施国に国際法上どのような規律が及ぶのかを概括的に検討することを目的とする。このような措置を、本稿では「介入」（intervention）という<sup>1</sup>。

本稿の焦点は、NEOが国際法における武力規制法（*jus ad bellum*）に照らして適法と評価できるかに絞られるが、この問題は「武力規制法の最も激しく争われている論点の一つ」であり<sup>2</sup>、国家実行も学説もその答えが一貫しているとは言い難い。

すなわち、国際連合（国連）憲章2条4項は、国連加盟国が「その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」と定めている<sup>3</sup>。国連安全保障理事会（安保理）の決定に基づく強制的措置、緊急避難に基づく干渉、人道的干渉は検討の対象外とすると、NEOが国際法上適法と認められるためには、それが①2条4項に違反していないか、②違反しているが自衛に基づき正当化されるかのいずれかである必要がある<sup>4</sup>。

まず、NEOが2条4項における「武力による威嚇又は武力の行使」に該当するのかが問われなくてはならない。NEOの基本的なタイプには、領域国の同意を得られなくとも武力行使を伴っても自国民等を救出するという「武力救出活動型」、任務遂行のために必要な最低限の武器は携行するが、基本的には領域国の同意を得て自国民を救出するという「武装輸送活動型」、領域国の同意を受けかつ非武装で自国民を輸送するという「非武装輸送活動型」に分けることができる<sup>5</sup>。このうち、頻用されているのは後二者である。そして、このような最小限の実力の行使は武力の行使に該当しないという立場がありうる<sup>6</sup>。

仮に、NEOが武力の行使それ自体には該当するという立場を取る場合、そのNEOの適法性を判断する上で、最も主要な区別が、領域国政府の同意ないし招請（同意等）の有無である。

このうち、領域国政府の同意を得てNEOを実施する場合、法的な説明や許容条件について

では見解が分かれるが<sup>7</sup>、2条4項に違反しないと評価しうる。

それに対して、同意を得ない場合のNEOの実施は、2条4項に違反する。そこで、その正当化事由として自衛（self-defense）が援用されることが多いが、その適否及び射程については見解の一致を見ていない。本稿では憲章が採択される以前の実行や学説は検討しないが、1945年以前も、自国民を保護するために当該領域国に入域して行為（在外自国民保護、protection of nationals abroad）の許容条件は国際法学における主要な論点の一つであった。

以上をより詳しく掘り下げるために、本稿では領域国政府の同意を得て自国民等を救出する場合（第2節）と、その同意が得られていないのにも関わらず自国民等を救出する場合（第3節）に分けて検討を行う。本文中で参照した事例の事実関係の概要は、本稿の末尾に参考章末付属資料として添付した。

なお、介入が領域国の同意を得て行われるにせよ、そうでないにせよ、実施国は国際人権法上の規律、とりわけ生命、身体自由に対する権利の尊重義務に服するが、この点は本稿の射程外とする<sup>8</sup>。

本論に入る前に、前提事項として本稿と日本国内法との関係、及び、政府専用機に関する国際法上の規律を確認しておく。

## （2） 日本国内法との関係

日本国内法上、NEOに相当するのは、自衛隊法84条の3が定める「保護措置」と、同84条の4が定める「在外邦人輸送」である<sup>9</sup>。前者は、外国における緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある邦人の警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置（輸送を含む）である。後者は、外国での災害、騒乱、その他の緊急事態に際し、外務大臣から邦人などの輸送の依頼があった場合に基いて行われる、当該在外邦人等の輸送である。

このうち、保護措置は①当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為）が行われることがないと認められること、②自衛隊が当該保護措置（武器の使用を含む）を行うことについて、当該外国の同意があること、③予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれることという条件を充足した場合にのみ取ることができる（法84条の3）。そして①の要件を充足する具体例として、政府は2014年7月の閣議決定で、在外邦人輸送の条件として、現地政府の同意があること、「国家又は国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場しないことを確保したことを挙げている<sup>10</sup>。

そこで本稿の検討対象である、軍隊が権限ある政府当局の同意を得ないで入域する状況や、現地で反乱団体と衝突する事態は、現行国内法上は問題にならない。ただし現行法に関

ならず、ある国家が自国民等を救出する際に国際法上取りうる措置を予め検討しておく実益はある。

### (3) 政府専用機と対領空侵犯措置

政府専用機に対する国際法上の規律を論ずるに当たり、主に問題となるのは領域国の同意を得ずに領空に入った政府専用機に対して、領域国が直ちに実力を行使できるかである。

空域においては領土と領海の上空である領空と、それ以外の空域とでは適用規則が異なる。領空以外の空域では、公海上空飛行の自由が認められており<sup>11</sup>、国家は外国航空機に対して実力を行使することはできない<sup>12</sup>。これに対して、外国航空機が領域国の許可なく領空に侵入した場合、領域国は領空主権に基づいて領空保全の侵害（領空侵犯）を防止して排除するために必要な措置をとることができる。このとき、その侵害が自衛権の発動要件である武力攻撃（armed attack）とみなされない限り、領域国が取ることができるのは警察措置に限られると言える<sup>13</sup>。

そして、措置をとるときに武器の使用が許されるのかは、当該機が民間機であるのか国の航空機であるのかで結論が異なる。1944年の国際民間航空条約（シカゴ条約）では、「軍事、税関及び警察義務に用いる航空機」は「国の航空機」とみなされており、政府専用機はこれに含まれる<sup>14</sup>。

シカゴ条約は、締約国が飛行中の民間航空機に対して武器の使用に訴えることを差し控えてはならず、また、要撃をする場合には、航空機における人命を脅かし、または、航空機の安全を損なってはならないことを義務付けている<sup>15</sup>。

他方で政府専用機を含め、国の航空機については同条約の適用はない<sup>16</sup>。一般に、それらが他国の上空を飛行する場合には、外交上の許可（diplomatic clearance）が必要である。そしてそれらの領空侵犯があった場合、軍用機に対しては必要性和相当性の範囲内で武器の使用をすることも許容される。

その際の、事前警告の要否については見解の相違があるものの、軍用機の侵犯が領域国に与える脅威に対処する緊急の必要性に鑑みて、そのような警告は不要とも言われる<sup>17</sup>。例えば、1960年5月1日、ソ連領域内で弾道ミサイル配備状況などについて偵察活動を行っていたU-2機をソ連がS-75地对空ミサイルで撃墜した際には、事前の警告などは特に行われなかったが、警告の欠如自体は国際法上問題にされなかった<sup>18</sup>。

これに対して、政府専用機について、同様の扱いをすることができるのかについては定まった規則はない<sup>19</sup>。その機種や運用形態は様々であるため、個別の判断が必要になる。

確かに、政府専用機が非武装であったり、電磁波妨害装置やチャフなどの、防御用装置を搭載するのみであったりする場合には、それを直ちにそれ以外の軍用機に準じて扱うことはできないともいえる。しかし、NEOの実施国が領域国の同意を得ずに介入を行う場合で、軍用機と政府専用機が一体となって運用されているような場合に、政府専用機のみ実力行

使の対象から除外しなくてはならないという規則はない。

このように、政府専用機に対する措置は、警察比例の原則に鑑み、当該機が領域国に侵入した目的やそれが与える危険性の程度と、取るべき措置の程度とを総合的に勘案して、決せられることになる。

以上を踏まえて、次節以降では、実施国がいかなる根拠に基づいてNEOを実施することができるかを検討する。

## 1 同意ないし招請に基づく非戦闘員退避活動の実施

まず、領域国の同意等に基づいて軍隊等を派遣して、自国民や他の外国人の救出を行う場合を検討する。このような同意等は、個別に行われる場合と、条約で予め定めて置く場合と分かれる。両者の法的効果に相違はない。

前者は、NEOの場合には事前に行われる場合が一般的であるが、事後的に行われる場合（抗議をしない、すなわち黙認をする場合を含む）もある。橋本と林の2002年の研究では「問題発生を回避するため、救出活動部隊の内容について事前に相手国の同意を幅広く得ておこうとする傾向が読み取れる」ことが指摘されている<sup>20</sup>。

後者は、二国間条約で定めておく場合と<sup>21</sup>、地域機関で要請に応じて国内において安全保障上の協力をすることを定めておく場合に分かれる<sup>22</sup>。

### (1) 領域国政府による同意ないし招請の法的効果

もっとも、同意等がなければ違法である介入が、同意によって法的に妥当するという規則の法構造の説明には、見解の対立がある。これについて、2011年に万国国際法学会（IDI）が武力紛争に至らない状況における「要請に基づく軍事支援」（Military Assistance on Request）について決議を採択しているが<sup>23</sup>、その基になったハフナー（Gerhard Hafner）による2009年の報告書の中では、少なくとも三つの法的構成がありうることが示されている<sup>24</sup>。

#### ① 違法性阻却事由説

第一の構成として、一次規則（primary norm）において介入は禁止されているが、二次規則（secondary norm）に基づいて、すなわち、この場合は領域国の同意等によって、違法性が阻却されるというものがある<sup>25</sup>。しかし、これに対しては、憲章2条4項が定める武力行使の禁止が強行規範（a peremptory norm）の一部を構成するのであれば、領域国の同意や要請があってもその違法性は阻却されないという批判が可能である<sup>26</sup>。また、この見解は、憲章2条4項が憲章103条に基づき領域国と実施国との合意に優先することと整合が取れなくなる。

このように二次規則において介入の正当化を図ることは論理的に難しいため、一次規則の下で説明を行う構成が取られることになる。それはさらに（1）一般に介入を禁止し、例

外的にそれを許容するもの（第二の構成、禁止説、2項参照）と、(2) 特別に禁止されていない限りはそれを許容するもの（第三の構成、許容説、3項参照）に分かれる。

## ② 禁止説

領域国政府からの招請があっても、一般に他国に介入を禁止し例外的にそれを許容する構成は、主には介入の濫発を阻止するために提唱された。

すなわち、冷戦期には 1956 年のソ連によるハンガリー動乱への介入や 1958 年の米国等によるレバノン介入〔参考章末付属資料 2〕（以下、〔 〕内は参考章末付属資料の事件番号）など、実施国は招請があったと主張したのにも関わらず、その招請の範囲内で介入が実施されたのか評価が難しい事案が頻発した。このように、米ソなどによる権限濫用を防ぐために、招請があっても、他国による介入は武力不行使や自決の諸原則に反するという見解が主張されたのである<sup>27</sup>。

特に「内戦（civil war）における不介入原則」を主題とした、万国国際法協会の 1975 年の決議は<sup>28</sup>、他国領域内で内戦が生じている場合には、いずれかの紛争当事者に支援を与えてはならないことが述べられた<sup>29</sup>。報告者のシンドラー（Dietrich Schindler）は、内戦における他国の軍事的支援の評価について、①既存の政府（le gouvernement établi）に対する支援は適法であり、反乱団体に対する支援は違法とする見解、②いずれへの支援も違法とする見解、③いずれの支援も適法であるとする見解の三つが相互に対立していることを示している<sup>30</sup>。

1975 年の決議は②を取りつつ、例外的に、軍事活動の烈度が高く、反乱団体が政府を転覆させることを狙いとしている場合<sup>31</sup>、人道的支援<sup>32</sup>、他国の不法な介入に対応する場合<sup>33</sup>には、他国の軍事的支援も許容されるという立場を取った。

このような不介入は、内戦は専ら「国内的事項」として扱うべきという立場に根差している<sup>34</sup>。内戦に至らない状況、すなわち、領域国政府の統治が国全体に及んでいる状況では、政府は他国を招請することができるが、反乱団体が領域の一部の支配を確立したために交戦団体としての地位を有する場合には、二国間の紛争に類似する状況が生じるのであり、他国は介入してはならないという見方である（“principle of negative equality”）<sup>35</sup>。もっとも、実際には内戦が生じる場合には他国が関与していることがむしろ常態であるから、このような見解は特に冷戦期以降は支持されていない。

## ③ 許容説

これに対して、同学会の 2011 年の決議は、要請（request）に基づく軍事的支援一般に関して、後者の構成をとった。この立場に基づけば、領域国の同意があれば、介入は「その国際関係において」「国の領土保全又は政治的独立に対する」ものではないため、2条4項の禁止には該当しないという説明が成り立つ<sup>36</sup>。ただし、この場合も、要請に基づく軍事的支援一般を許容する一次規則があると構成するのか、禁止されていない限り許容されると説明するのかは、分かれうる<sup>37</sup>。

国家実行においては、その法的地位に争いのない領域国政府が NEO の招請をした場合に

は、国際的な非難は生じていない。例えば、ガボン（1990年）〔15〕、ルワンダ（1990年）〔16〕、中央アフリカ（1996年）〔19〕、カンボジア（1997年）〔20〕は、それぞれ中央政府から要請があり、かつ、自国民その他の外国人を救助するためだけに実力の行使がなされた例である。これらの事例は、他国から国際法違反という評価を受けることはなかった<sup>38</sup>。

さらに、実施国が領域国の招請に応じて、自国民等の救助のみならず、反体制派への抑圧を行う場合についても、他国の非難は生じなかった実例として、モーリタニア（1977年）〔7〕、ザイール（1978年）〔9〕、チャド（1978-1979年）〔15〕がある。これらの事例は、第三の構成に整合的である。

## （2） 反乱団体による同意ないし招請の法的効果

国家が外国の反乱団体に対して支援を与えることは、国際法上許容されない。友好関係原則宣言は、国家が「他国の政体の暴力的転覆に向けられる破壊活動」を援助したり扇動したりしてはならないとしている<sup>39</sup>。しかし、ある国の政府の統治が領域の一部または全部に及ばなくなり、その領域を支配している団体から招請があった場合には、別途の検討を要する。具体的には、政府による統治が及ばない一部の領域で、別の団体が民主的に支持されている場合が想定できる<sup>40</sup>。

もっとも、結論だけを記せば、当該団体が当該国の新政府としての地位を有していない場合には、当該団体による同意や招請に基づく介入は違法と評価される<sup>41</sup>。

確かに、どのような基準を充足すれば、法的な意味における（*de jure*）政府と言えるのかについては争いがある。例えば2009年の報告書では、その主要な基準として、統治の実効性（*effectiveness*）、他国からの承認、民主的正統性が挙げられているが<sup>42</sup>、それぞれ決定的な基準とは言えないし、各意義について見解の対立が残る。しかし、招請した政府の地位に疑義が呈される場合には、介入自体が違法と評価されることがある。NEOの実例においては、コンゴ民主共和国（DRC）に対するベルギーと米国の介入（1964年）〔4〕及び、ドミニカに対する米国の介入（1965年）〔5〕では、同意を与えたのが民主的に選出された政権ではなかったため、他国の国際法上の支持を得ることが難しかった。

また、領域の一部を支配しているのにとどまる、政府以外の団体は、政府の成立要件に関するいかなる見解をとったとしても当該国全体の新政府としての地位を有しているとはいえない。そこで、例えば、コンゴ民主共和国（DRC）のベルギーによる介入（1960年）〔3〕は、DRC東部のカタンガ州で選挙により選出された政党の招請に基づいて実施されたものであるが、国際法違反であるとして、他国の否定的反応があった。

## （3） 民主主義寄りの介入

同意ないし招請に基づく介入を巡る議論の中には、国家をブラックボックスとして捉えるのではなく、その同意等を与える主体が領域に及ぼしている統治（*governance*）の正統性

に基づいて、介入を法的に評価するものがある<sup>43</sup>。

この系譜において、1980年代になると「民主主義寄りの介入」(Pro-democratic intervention)が提唱された。リースマン (Michael Reisman) は、憲章 2 条 4 項の武力行使の一般的な禁止が、歴史的、かつ、政治的に、集団的安全保障体制と軌を一にするものであった (contingent) ことを指摘する<sup>44</sup>。しかし、そのような集団的安全保障体制が機能していない現状においては、すべての国家間の武力行使を非難することは妥当ではない。リースマンはまず、政治的正統性を担保するための根幹となる原則として、人民が彼らの政治的行方を自ら決定する権利を向上することを挙げる<sup>45</sup>。すなわち、民主的選挙のみが新政権を正統化できる。それゆえにクーデターによって成立した新政権を倒すために行われる介入は、「政治的独立」に対する介入ではないから、2 条 4 項に反しない。ただしこのような介入が認められるためには、介入の理由、武力行使に代替する手段の有無、用いられる実力の程度などの諸要素が勘案されなくてはならない。

リースマンのこの議論は国家実行においても学説においても支持を得たわけではなかったが<sup>46</sup>、冷戦終結後に「破綻国家」が生じ、統治の意義が問われるようになると再び参照されるようになる。

NEO の文脈では、ある独裁政権が、自決原則 (憲章 1 条 2 項及び 55 条柱書) に反して、他国に軍事的介入の要請をした場合、それは「政治的独立」に対する介入であるから、2 条 4 項に反しうるという見解が出されている<sup>47</sup>。NEO の文脈では、前述したコンゴ民主共和国 (DRC) (1964 年) [4] 及び、ドミニカ (1965 年) [5] の各事案における介入がその実例と言える。また、民主的に選出されたが後にクーデター等によって転覆された政権 (an ousted government) が他国に介入を招請した場合、その介入は例外的に 2 条 4 項に反さないという見解もここから導かれうる<sup>48</sup>。もっとも、これらの見解はなぜ自決原則が 2 条 4 項の射程を定め得るのかについて理論的な基礎付けを提供しているものではなく、今日でも支持されていると評価することはできない。

#### (4) その他の制約

領域国の同意等があったとしても、実施国は他の制約に従って措置を取る義務を負う<sup>49</sup>。最も重要なものとして、同意があった場合、活動は同意の範囲内で行われなくてはならない。キプロス (1978 年) のラルナカ空港事件 [8] は、実施国であるエジプトが、領域国であるキプロスが予め同意していた範囲を越えて実力行使をしたところ、キプロスがそれに対して抗議した例である。実際には、アルバニア (1997 年) [21] やリビア (2012 年) での救出活動のように<sup>50</sup>、実施国の行為が同意の範囲を越えたと評価しうる場合であっても、領域国が事後の同意を与えることが少なくない。

## 2 自衛に基づく非戦闘員退避活動の実施

自衛については、国連憲章 51 条が、憲章は加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には「自衛の固有の権利」を害するものではないと定めている。しかし、自国領域外の自国民に対してなされる害悪は、一般に武力攻撃には該当しないため、NEO の実施において同条を援用することはできない。

国連憲章 2 条 4 項において武力行使が禁止されているのにも関わらず、憲章の要件を充足しない場合にまで自衛を認めることができるのかについては、見解の一致は未だに見ていない<sup>51</sup>。しかし、これを肯定する場合には (1) 在外自国民に緊迫した危険性があり、(2) 領域国にその国民を保護する意思または能力がなく、(3) 介入国の行為が自国民保護のために厳格に制限されていることが、その要件になることに大きな異論はない<sup>52</sup>。

国連憲章制定後は、領域国の同意を得られなかったのにも関わらず入域して救出活動を行う場合、自衛に基づいて行うことを明示することはあまりない。また、その場合に国際的な非難が全く出ないことは稀である。冷戦期には、西側諸国が介入を行なうときには、ほぼ必ず東側陣営がそれを批判する声明を出している。しかし、その場合にも、必要性和相当性要件が充足されていれば国際的な非難の程度は弱い。イラン大使館人質事件における米国の介入 (1980 年) [11] や、チャドに対するフランスの介入 (1990 年) [15] がその例である。

それに対して、必要性要件が充足されていない場合、すなわち、介入の目的が必ずしも自国民の保護に限定されていない場合には、領域国のみならず、第三国からの否定的な反応がある。事例としては、スエズに対する英仏の介入 [1]、グレナダ [12] 及びパナマ [13] に対する米国の介入がある。いずれも、自国民保護を介入の一つの理由にはしていたが、それ以外の目的があつて武力を行使した事案である。これらは、領域国のみならず第三国の否定的反応を招き、学説上も違法だと評価されている。自国民の保護という目的に比して均衡性を欠く場合も同様である。ウガンダにおけるエンテベ空港襲撃事件 (1976 年) [6] では、そのような批判がなされた。

## 結び

NEO の国際法上の評価については多岐に渡る議論が蓄積されているが、ここまで検討したように、主要な区別は領域国の同意等の有無である。ただし、同意等があつたとしても、特に政府の所在が明確ではない場合には、どの機関からの要請があれば 2 条 4 項の違反とならないのかについては問題が残る。また、同意等を得られなかった場合には、必要性和相当性要件が充足されていれば、国際的な非難の程度は弱い一方で、必要

性を越えた実力行使については、一様に他国からの批判がある。

なお、確かに、領域国の同意を得る便益（安全性）は、許可条件を調整する負担（迅速性）とトレードオフの関係にある。しかし、国が主体になって NEO を実施する段階というのは、烈度の高い紛争は存在しないが、既に事態が緊迫している状況であることを踏まえてはならない。緊急事態における退避は、それが可能である段階では民間が主体になって実施される。航空会社が危険地域への飛行を拒否し、保険会社が保険料を上げるなどして、民間航空の利用が困難である場合に、国が直接 NEO を実施することになる。従って、円滑なオペレーションを遂行するためにも、領域国の同意と可能な範囲における協力は、予め得ておくことが望ましいといえる。

#### 【参考附属資料】 参照事例の概要

注：下記の参考文献については、略称を用いた。

- Ronzitti = Natalino Ronzitti, *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Nijhoff, 1985.
- Wingfield & Meyen = Wingfield & Meyen, “Lillich on the Forcible Protection of Nationals Abroad,” *International Law Studies*, Vol. 77, 2002, p. 1.
- 橋本・林 = 橋本靖明・林宏「軍隊による在外自国民保護活動と国際法」『防衛研究所紀要』4巻3号, 2002年, 77頁。
- Ruys = Tom Ruys “The Protection of National Doctrine Revisited,” *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 13, Issue 2, 2008.

#### (1) スエズ危機（1956年）

領域国	エジプト
実施国	英国、フランス、イスラエル
期間	1956年10月29日-1956年11月7日
経緯	エジプトに新たに大統領に就任したナセル大統領がスエズ運河を国有化したために、英国とフランスがエジプトに介入した。本件では、英国はエジプトの空港を攻撃し、スエズ運河の要所を占領した。
介入の根拠	自衛。英国政府は、英国国民の生命を守る必要性があったとして、自衛に基づいてその介入を正当化した(United Nations Security Council Official Record, Vol. 11, 749th mtg., 24 U.N. Doc. S/P.V. 749 (1956))。
国際法上の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国連総会は、イスラエルが1949年停戦協定（General Armistice Agreement between Egypt and Israel of 24 February 1949）に違反してエジプトの領土に侵入しているとし、当事国に対して、即時停戦を求める決議を採択した（UNGA Res 997, November 2, 1956）。米国とソ連も即時停戦と撤退を三ヶ国に求めた。</li> <li>• 本件では、英国国民の生命は脅かされておらず、仮に、その安全が脅かされているとしても、均衡性を逸していると考えられたために否定的に評価する学説が多い（Wingfield and Meyen, 98; Ruys, 242）。</li> </ul>

#### (2) レバノン危機（Operation Blue Bat）（1958年）

領域国	レバノン
実施国	米国
期間	1958年7月15日-10月25日
経緯	<p>レバノンでは1956年にキリスト教系の大統領シャムーンが就任して以来、キリスト教系とイスラム教系の分派が対立が顕在化しており、1958年6月に内紛状態になった。レバノン政権は、エジプト及びシリアからの介入がその要因だと主張した (<i>United Nations Yearbook (1958) 36</i>)。</p> <p>そこで米アイゼンハワー大統領は1958年7月15日に、現職のシャムーン大統領からの要請を受けて、軍事介入を決定し、陸軍(8500名強)及び海兵隊(5800名強)をレバノンに派遣した。本件では、政府からの要請があった事案であったが、米国は、当初はレバノン内にいる2500人の米国民を保護する必要性、および、同国の共産主義化を防止する必要性をもその理由としていた (<i>Wingfield and Meyen, 42.</i>)。</p>
介入の根拠	領域国政府の要請。(派遣時は米国民保護であったが、その後政府からの要請に基づいて実施したと説明。 <i>United Nations Yearbook (1958) 38</i> )
国際法上の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>自国民保護を理由に他国領域に軍隊を派遣することは認められないという見解が国連総会の場で表明された(インドについて A/PV.738, para. 116、アルバニアについて A/PV.739, para. 76、ポーランドについて A/PV.740, para. 84)。</li> <li>このうち、領域国政府からの要請があったとしても、派遣は認められないと明示した見解もあった(エチオピアについて A/PV.742, para. 75) (Ruys, 239)。</li> </ul>

## (3) コンゴ民主共和国危機 I (1960年)

領域国	コンゴ民主共和国
実施国	ベルギー
期間	1960年7月9日
経緯	<p>コンゴ民主共和国(DRC)1960年6月30日にベルギーから独立した。独立直後、7月5日からコンゴ軍(<i>Force Publique</i>; 7月8日に <i>Armée Nationale Congolaise</i> に改組)は、ベルギー国民と他の欧州の国民を殺害するなどした。それに対して、ベルギーの部隊が、DRCに入域し、被害に遭っているベルギー国民ら救出した。</p>
介入の根拠	自国民保護。ベルギー政府は、ベルギー国民がコンゴ軍によって殺害、強姦、その他の暴行を受けたことを示し、自国民を保護するために介入するとした。
国際法上の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>DRC政府はベルギー軍の派遣は、同年6月29日に締結された両国間の条約に違反することを主張した。同条約では、ベルギー軍はDRCの明示的な要請があったときのみ介入できると規定されていた。</li> <li>フランス、イタリア、英国、アルゼンチンは「人道的理由に基づく」介入を支持するという立場を表明した。</li> <li>ソ連、チュニジア、ポーランドなどは、これが「侵略」に相当するとして、否定的な反応を示した (<i>Wingfield and Meyen, 98</i>)。</li> <li>同年7月14日、安保理は、ベルギーに部隊を撤退させることを勧告し、またDRCの独立を支持する決議を採択した (<i>SC Res. 143, 13 July 1960; SC Res. 145, 22 July 1960</i>)。この動乱の後、決議143</li> </ul>

	に基づき、国連 PKO (United Nations Operation in the Congo (ONUC)) が 1960 年 7 月 14 日から 1964 年 6 月 30 日まで活動していた。
--	---

## (4) コンゴ民主共和国危機 II (Operation Dragon Rouge) (1964 年)

領域国	コンゴ民主共和国 (DRC)
実施国	ベルギー、米国
期間	1964 年 11 月 24 -27 日
経緯	1960 年 5 月に実施された選挙では、チョンベ (Moïse Kapenda Tshombe) 氏が率いる政党 (CONAKAT) が DRC 東部のカタンガ州の支持を得ており、1960 年の動乱の際、カタンガ州は DRC からの分離独立を宣言していた。1964 年 7 月 10 日、チョンベ氏は DRC の首相に就任した。 それに対して、同氏と敵対していた反乱団体シンバ (Simba) が DRC 東部の都市スタンリーヴィル (現キサンガニ) を制圧し、在住していた外国人の移動を禁止した上で人質にとり、ベルギー人と米国人を含む 35 名を殺害した。そこで、ベルギー、米国がスタンリーヴィルに介入し、外国人 1800 名強を空路で救済した。この介入はチョンベ政権の同意を得ていたものだった (Wingfield and Meyen, 50) (ただしこの事件を契機してチョンベ氏は地位を失い 1965 年 10 月 13 日に首相の座を退いた)。
介入の根拠	領域国政府 (チョンベ政権) の同意。
国際法上の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>英国、フランスはベルギーへの支持を表明した。しかし、ソ連、ユーゴスラビア等は、この行為は侵略であり、国連憲章違反であると非難した。</li> <li>米国らが撤退した 1 ヶ月後、安保理は、本件に関して、他国はコンゴの内政に介入するべきではないという決議を採択した (SC Res. 199, 30 December 1964)。</li> </ul>

## (5) ドミニカ危機 (1965 年)

領域国	ドミニカ
実施国	米国
期間	1965 年 4 月 28 日-1966 年 7 月 1 日
経緯	ドミニカの独裁を 30 年間近く維持していたトルヒーヨ (Rafael Leónidas Trujillo Molina) が 1961 年に暗殺され、1963 年にドミニカ革命党の党首であるボッシュ (Juan Bosch) が大統領に就任し、新憲法を施行した。これに対してウェシン (Elías Wessin y Wessin) が率いるトルヒーヨ支持者が大統領選挙を否定して軍事クーデターを起こし、臨時政府 (トリウンビラーテ) を設立した。1965 年 4 月 28 日、米国は 1700 名の海兵隊を派遣した。
介入の根拠	自国民保護 (自衛)、及び、領域国政府 (ウェシン臨時政府) からの要請。
国際法上の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>英国とオランダは、彼らの国民を救ってくれたことに謝意を表した。フランスは、自国民を保護する必要性は認めたと、オペレーションは、その目的に限定されるべきであると述べた。</li> <li>これに対して、ソ連、キューバ、ペルー、ベネズエラ、チリ、コロンビアは、この行為が憲章違反であるとして批判した。特に、ソ連とキューバは、米国部隊の数と期間が、自国民の救出の範囲</li> </ul>

	を越えていたと批判した (Wingfield & Meyen, 57)。
--	--------------------------------------

## (6) エンテベ空港襲撃事件 (1976 年)

領域国	ウガンダ
実施国	イスラエル
期間	1976 年 7 月 3 日
経緯	1976 年 6 月 27 日、パレスチナ解放人民戦線・外部司令部 (PFLP-EO、パレスチナ解放人民戦線の分派) の構成員と西ドイツの組織「革命細胞」(Revolutionäre Zellen) の構成員が、アテネからパリに向かっていたエールフランス機をハイジャックして、イスラエル系の乗客を人質にとり、ウガンダのエンテベ空港に着陸した。7 月 3 日、イスラエル軍 (国防軍兵士約 100 人) は乗客を救出するために、ウガンダの同意なく空港を襲撃し、ハイジャック犯と数名の乗客を殺害した。その過程で、ウガンダ兵が犠牲になり、ウガンダ機 10 機が破壊された。
介入の根拠	自衛 (自国民保護として自衛に関するキャロライン号事件の基準を参照) (S/PV.1939, paras 105–121)。
国際法上の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>ウガンダは、自らがテロリストと交渉していたことをあげてイスラエルに抗議をした。(S/PV.1939, para 34)。</li> <li>米国は、自国民保護が自衛権に基づいて認められるとしてイスラエルを支持した (S/PV.1941, paras 77–81)。</li> <li>フランスは、仮に主権の侵害があったとしても、それは領土の一体性あるいはその国の独立を脅かすものではなく、人命を救うためであったこと、また、本件が極めて特殊な事案であったことを持って、反対はしなかった (S/PV.1942, paras 57–58.)。</li> <li>ソ連及び中国は、本件オペレーションが国際法に違反するとして批判した (S/PV.1939)。</li> </ul>

## (7) モーリタニア (Operation Lamentin) (1977 年)

領域国	モーリタニア
実施国	フランス
期間	1977 年 12 月 12 日-1978 年 6 月 10 日
経緯	<p>1977 年 5 月 1 日、モーリタニアのゲリラであって西サハラの独立を目指して活動していたポリサリオ戦線 (Polisario Front) が、モーリタニアのズエラットにおいて、6 名のフランス人を人質に取り、10 月 25 日にはさらに 2 名のフランス人を人質にとった。同年 11 月、フランスは爆撃機を派遣して、ポリサリオ戦線への空爆を行った (なお、既にフランスはモーリタニアの要請を得て、12000 名の軍を現地に送っていた)。同年 12 月に 2 回ポリサリオ戦線に対して空爆を行い、フランスとポリサリオ戦線とが交渉を行った結果、人質は全員解放された。</p> <p>もともと、本件は人質解放という目的の他に、ポリサリオ戦線の抑制という要素があった事例であった。1978 年 5 月に、フランス爆撃機がポリサリオ戦線を空爆した際には、フランス人の救出の必要性はなかったが、フランス政府は、モーリタニアの要請があったことをもってそれを正当化した (Wingfield and Meyen,98)。</p>
介入の根拠	領域国政府の要請。
国際法上の評価	これに対する他国の非難等はなかった。

## (8) ラルナカ空港事件 (1978年)

領域国	キプロス
実施国	エジプト
期間	1978年2月19日
経緯	<p>1978年2月18日にキプロスのニコシアで開催されていた国際会議において、アラブ過激派のテロリストがエジプトの政府高官を射殺し、キプロスが提供した旅客機に乗り、エジプト人らの人質を乗せたまま出発したものの、他国から受け入れを拒否されたために翌19日にキプロスに再着陸していた。</p> <p>キプロスは、エジプトがテロリストと交渉するという条件の下で、キプロスのラルナカ国際空港への入域に同意していた。しかし、エジプトの特殊部隊は、キプロスの許可を得ずに、武器を持ってハイジャック犯らを攻撃し始めた。そのため、キプロス国家防衛隊もそれに呼応し、エジプト軍構成員数名を殺害した (Ruys, 250)。</p>
介入の根拠	テロとの戦い。エジプトは在外自国民保護の法理は援用しなかった (Ronzitti, 41)。
国際法上の評価	キプロスは、エジプトの行為が主権の侵害であるとして、抗議を行った (Ronzitti, 41)。

## (9) ザイール (Battle of Kolwezi) (1978年)

領域国	ザイール
実施国	フランス、ベルギー
期間	1978年5月18-22日
経緯	<p>本件では、1978年5月11日、ザイール(現DRC)の反政府組織FLNC (Front de libération nationale congolaise) が、南東部の都市コルウェジにおいて、約120名の外国人を含む、900名もの民間人を殺害した。現地には鉱物開発を行うジェカミン (Gécamines SA ; 1906年ベルギー法人の子会社として設立、1967年にDRCが株の60%を保有) の社員らがいた。</p> <p>特にフランス人とベルギー人が危険に晒され、かつ、ザイール政府の要請があったのを受けて、同年5月19日、フランス軍はコルウェジ北部を空爆した。空爆オペレーションは6月15日まで続いた。また、これとは独立したオペレーションとして、ベルギー軍が地上から攻撃を行った。同年5月22日、ベルギー部隊は2269名の外国人を避難させた後に撤退した (Manin (1978) "L'Intervention française au Shaba," <i>Annuaire Français de Droit International</i> Vol. 24, p. 159, 165.)。</p>
介入の根拠	領域国政府の要請。
国際法上の評価	これらのオペレーションは安保理の議題に上ることはなく、また、複数の欧州の国が、フランスとベルギーの行動に謝意を表した。これに対する他国の非難等はなかった (Wingfield and Meyen, 100)。

## (10) チャド (Opération Tacaud) (1978-1979年)

領域国	チャド
実施国	フランス
期間	1978年2月17日-1980年5月頃
経緯	チャド領域内では、反政府組織であるフロリナート (Frolinat; Front de

	libération rationale du Tchad) が 1977 年頃から台頭しており、1978 年 2 月までには、チャド北部のファヤ・ラーゴとファダを占拠した。1978 年 4 月、フロリナートは 4000 名程度のフランス人が居住していた首都ンジャメナに接近してきたため、フランスは 2500 名の軍を派遣した。フランス軍はそれと同時にチャド政府の要請に基づいて（両国間には 1976 年に軍事協力協定が締結されていた）、フロリナートを撲滅することにも尽力した。
介入の根拠	領域国政府の要請。
国際法上の評価	本件は安保理へ通知はされず、また、これに対する他国の非難はなかった。

## (11) イラン・在テヘラン米国大使館事件 (Operation Eagle Crow) (1980 年)

領域国	イラン
実施国	米国
期間	1980 年 4 月 24 -25 日
経緯	本件では、1979 年に在テヘラン米国大使館が、革命防衛軍によって占拠され、大使館員とその家族ら 53 名の米国民が人質になった。そこで 1980 年 4 月 24 日から 25 日に、介入による人質救出作戦が行われた。オマーンのマシーラ島及びペルシャ湾の空母ニミッツから入域し、救出を行う計画であった。しかし、1 回目の作戦は使用したヘリコプターのトラブルがあり、2 回目の作戦は輸送機のトラブルがあったため、人質の救出には至らなかった (Wingfield and Meyen, 65)。
介入の根拠	自国民保護 (自衛)。
国際法上の評価	領域国であるイランは抗議を行なったが、安保理に通知することはなかった (Wingfield and Meyen, 65)。

## (12) グレナダ侵攻 (1983 年)

領域国	グレナダ
実施国	米国
期間	1983 年 10 月 25 日 -12 月 15 日
経緯	グレナダでは 1979 年にクーデターによって人民革命政府が成立した。新政権が、ソ連及びキューバなどの共産主義国と軍事協定を結んでいたことから、米国政府はソ連の基地がグレナダにできることを警戒していた。1983 年に、政変によって革命軍事評議会政府 (RMC) が成立したところ、米国は、グレナダ内の米国民 (1000 名程度) の安全を守ることを一つの理由として介入した。
介入の根拠	自国民保護 (自衛)。
国際法上の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>グレナダは、東カリブ諸国機構 (OECS) の加盟国であり、OECS の設立条約は、外部からの侵略に対する集団的安全保障措置を取ることを加盟国に権限づけていた。しかし、本件は「外部からの侵略」があった事案ではなく、同条約は国連憲章と米州機構条約に影響を与えるものではないことを明記していたので、同条約に基づく正当化はできない事案であった。</li> <li>RMC は米国民の安全を約束しており、出国の自由も認めていたこと、その他、米国民が危険に晒されていることを示す事実がなかったことから、否定的な評価がなされている (Francis A Boyle, Abram Chayes, Isaak Dore, Richard Falk, Martin Feinrider, C Clyde Ferguson, J David Fine, Keith Nunes and Burns Weston (1984))</li> </ul>

	"International Lawlessness in Grenada," <i>American Journal of International Law</i> , 78(1), 172-175.)。国連総会では、米国の介入を非難する決議が採択された (GA Res. 38/7, 31 October 1983)。
--	--

## (13) パナマ侵攻 (Operation Just Cause) (1989 年)

領域国	パナマ
実施国	米国
期間	1989 年 12 月 20 日 - 1990 年 1 月 31 日
経緯	独裁を維持していたノリエガ将軍が自らの選挙の敗北を認めなかったことに起因する内紛に米国が介入した。パナマには当時 3 万 5000 人程度の米国人がいた。他方で米国政府はパナマ運河の保全も目的にしていた。米国は自国民を避難させただけでなく、パナマ軍を攻撃し、ノリエガ将軍を組織犯罪に関与していた疑いで強制連行するなどした。
介入の根拠	自国民保護 (自衛)。
国際法上の評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国連総会では、米国の介入を非難する決議が採択された (GA Res. 44/240, 29 December 1989)。</li> <li>・ 安保理でもこの介入が「国際法の著しい違反」であるという草案が提出されたが、米国が拒否権を発動した (S/PV.2899, S/PV.2900, S/PV.2902.)。</li> </ul>

## (14) ガボン (Operation Requin) (1990 年)

領域国	ガボン
実施国	フランス
期間	1990 年 5 月 24 日-6 月 1 日
経緯	<p>1990 年 5 月に、ガボン内部の反体制派が、政府が野党 (Parti gabonais du progres) の党首を殺害したと主張して、騒動を引き起こした。同年 5 月 23 日、ポート・ジェンティルでは、7 名のフランス人を含む 10 名の外国人が人質になった。翌 24 日、フランスは 600 名の海兵隊を派遣した。フランスとガボンとの間には 1960 年 8 月 17 日に締結された協定があり、相互に防衛軍事協力を行うことが約されていた。さらにフランスは 200 名の軍をガボンに派遣した。25 日には内紛は終結し、6 月 1 日にフランスは大半を撤収させた。このオペレーションでは、1800 名のフランス人が避難した。</p> <p>フランスは、ガボンでのミッションは、ポート・ジェンティルに滞在していた 2500 名のフランス国民を保護し、希望に応じて避難させることであるとした (Wingfield and Meyen, 103)。</p>
介入の根拠	領域国政府の同意。
国際法上の評価	これに対する他国の非難はなかった (Wingfield and Meyen, 103.)。

## (15) チャド (1990 年)

領域国	チャド
実施国	フランス
期間	1990 年 11 月 16 日-12 月初旬
経緯	1990 年 11 月 10 日、チャドでは政権クーデターによって、アブレ (Hissene Habré) 大統領が追放され、デビ (Idriss Déby) 政権が発足した。フランスは、新政権の要請を待たずに、ンジャメナにフランス

	軍を派遣し、12月初旬までには、1600名の外国人を避難させた。
介入の根拠	領域国政府の同意（黙認）。
国際法上の評価	これに対する他国の非難はなかった。

## (16) ルワンダ（1990年）

領域国	ルワンダ
実施国	フランス、ベルギー
期間	1990年10月4日-11月2日
経緯	1990年10月1日、武装組織RPF（Rwandan Patriotic Front）が、ウガンダからルワンダに入り、当時の大統領ハビヤリマナ大統領を追放しようとした。ルワンダはフランスとベルギーに軍事的支援を要請した。ベルギーとフランスはそれぞれ540名と300名の部隊を派遣した。ルワンダ政府は、ベルギーにキガリ空港を保護するように要請し、そのうち、両国の部隊が約1000名の両国民ほか外国人約1000名を避難させた。両国とも、そのオペレーションが終了した後、11月初旬には撤収した（Wingfield and Meyen, 104）。
介入の根拠	領域国政府の要請。
国際法上の評価	これに対する他国の非難等はなかった。

## (17) ザイール（1993年）

領域国	ザイール
実施国	フランス
期間	1993年1月29日-2月4日
経緯	1993年1月下旬、ザイール軍が騒動を鎮圧するために、外国人を含めた民間人の殺害を行った。さらに、この騒動において、在ザイールのフランス大使も殺害された。当時、3000名のベルギー人と1000名のフランス人が、同国内に残っていた。そこで、ベルギーはフランスと共同して、550名の部隊を首都キンシャサに派遣することを決定した。 ザイールの首相はベルギーの軍事的支援に賛同したが、大統領のモブツは、これに強く反対し、ベルギー空軍がン・ジリ空港に着陸することを阻止しようとした。そのため、ベルギーの部隊は、ブラザビルに駐留し、ザイールに入ることはなかった。 これに対して、1月29日、フランスは中央アフリカのバングイ（Bangui）から、ブラザビルを経由したキンシャサに150名の海兵隊を派遣した。しかし2月4日、ザイール軍が殺害行為を停止した後、フランス軍は撤収した。
介入の根拠	領域国政府の同意（黙認）。
国際法上の評価	これに対する他国の非難等はなかった。

## (18) ルワンダ（1994年）

領域国	ルワンダ
実施国	フランス、ベルギー、イタリア、オランダ、ドイツ、カナダ、米国
期間	1994年4月8-15日
経緯	本件では、ルワンダにおいて、1994年4月6日から約3か月もの間、フツ過激派による、ツチ民族とフツ穏健派が虐殺されるジェノサイドが生じた。既に1993年10月5日に、国連安保理の決定の下で、ルワ

	ンダの平和構築のために部隊が派遣されていた。1994年4月時点では、2500名からなる部隊が派遣されていた。このジェノサイドの過程で、10名のベルギー人が殺害された。それを受けて、7か国（フランス、ベルギー、イタリア、オランダ、ドイツ、カナダ、米国）が共同して、ルワンダ域内の外国人を避難させる目的で、オペレーションを実施した。
介入の根拠	国連安保理の決定。
国際法上の評価	これに対する他国の非難等はなかった。

## (19) 中央アフリカ (1996年)

領域国	中央アフリカ
実施国	フランス
期間	1996年5月19日-同年12月頃
経緯	1996年5月19日、中央アフリカの首都バンギで、中央政府と、反体制派との間で騒乱が起きた。当時、中央アフリカ内にはフランス人が2500名ほどおり、1500名はバンギイに居住していた。フランスは大統領の要請を受けて、また、両国との間の防衛協定に沿って、2300名の部隊を派遣し3000名の外国人を避難させた。また米国が海兵隊を移動させ、輸送機を利用して13名の米国人を輸送するなどした。この際、外国人の空港への移動と、空港における安全確保は駐在フランス軍が実施した。なお、本件ではフランスは、カメルーン、ガボン、セネガルから助力を得ていた（橋本・林、2002年、83頁）。1997年1月25日に、中央政府と反体制派との間で停戦合意が結ばれた。
介入の根拠	領域国政府の要請。
国際法上の評価	これに対する他国の非難等はなかった。

## (20) カンボジア (1997年)

領域国	カンボジア
実施国	オーストラリア、タイ、フィリピン、マレーシア、シンガポール
期間	1997年7月8-11日
経緯	1997年7月5日、カンボジアの首都プノンペンでフン・セン第二首相派とラナリット第一首相派との間で衝突が起き、外国人の安全が危険に晒された。そこで、豪州、タイ、フィリピン、マレーシア、シンガポールが輸送機を派遣して、自国民及び現地の外国人の救助に当たった。このとき、いずれの国もカンボジア当局から着陸許可を得て活動していた。（橋本・林、85頁）
介入の根拠	領域国政府の同意。
国際法上の評価	これに対する他国の非難等はなかった。

## (21) アルバニア危機 (1997年)

領域国	アルバニア
実施国	イタリア、ドイツ他
期間	1997年1月
経緯	アルバニアではアルバニア民主党による自由主義政権が冷戦終結後以降、経済の自由化を進めていた。その結果、同国では武器密輸とネズミ講が急速に広まったところ、同国政府は経済成長のためにいずれも黙認していた。1997年1月、ネズミ講の利益支払いが破綻したと

	<p>ころ、破産者らが暴動を起こしたのが、アルバニア危機である。特に南部は、政府の支配が及ばなくなっていった。そこで安保理は治安回復のためのオペレーションを中立的かつ公平に実施することを目的として、イタリアが指揮をする多国籍軍に対して治安回復のための監視権限を授与した（Operation Alba）。</p> <p>この中で、ドイツによる救出活動がアルバニア政府の事後承諾に基づいて行われた。ドイツが救出活動実施を決定した時点ではアルバニア政府が機能麻痺状態に陥っていたためである。ただし、イタリアが数日前に外国人救出のための軍部隊派遣について既に同意を得ており、同意が推定される状況ではあった。また、ドイツへの同意は事後に与えられた（詳細については、本報告書・山中倫太郎担当章を参照）。</p>
介入の根拠	領域国政府の同意。
国際法上の評価	これに対する他国の非難等はなかった。

<sup>1</sup> Intervention の訳語としては「干渉」もある。その定義については確立したものはないが、本稿では、本文に示した意味で用いる。

<sup>2</sup> Tom Ruys, *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*, Cambridge University Press, 2010, p. 214.

<sup>3</sup> Charter of the United Nations, 24 October 1945, 1 U.N.T.S. (United Nations Treaties Series) 16.

<sup>4</sup> Mathias Forteau, "Rescuing Nationals Abroad," in Marc Weller (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, 2015, pp. 949, 956.

<sup>5</sup> 橋本靖明、林宏「軍隊による在外自国民保護活動と国際法」『防衛研究所紀要』4巻3号、2002年、77頁。

<sup>6</sup> Forteau, *The Oxford Handbook*, p. 950; Olivier Corten, *The Law against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart Publishing, 2010, p. 551.

<sup>7</sup> 領域国政府が介入を了解する旨の意思表示としては、「同意」(consent)の他に、「要請」(request)、「招請」(invitation)がある。本稿では、実施国が介入について依頼をして領域国がそれに応じる場合には「同意」、領域国が介入を依頼した場合には「招請」の語を用いる。

<sup>8</sup> Gerhard Hafner, "Present Problems of the Use of Force in International Law," *Annuaire de l'Institut de droit international*, 2009, pp. 73, 302, 411. ただし、実施国が領域国やその他の国と共同でオペレーションをした場合に、どこまで人権法上の義務を負うのかは直ちには明らかではない。

<sup>9</sup> 昭和29年6月9日法律第165号。

<sup>10</sup> 平成26年7月1日・国家安全保障会議決定・閣議決定、5頁。詳細については、本報告書第2章（山中倫太郎）参照。

<sup>11</sup> United Convention on the Law of the Sea, Article 87(1).

<sup>12</sup> *Ibid.*, Article 92(1). 公海及び排他的経済水域上空における飛行の自由については、石井由梨佳「公海と排他的経済水域における「上空飛行の自由」の意義：防空識別圏を巡る実行を中心に」『国際安全保障』42巻、2014年、57-74頁；同「中国による防空識別圏の設定は違法？防空識別圏と排他的経済水域及び公海上空における飛行の自由」森川幸一、森肇志、岩月直樹、藤澤巖、北村朋史編『国際法で世界がわかる』岩波書店、2016年、177-186頁参照。

<sup>13</sup> なお、領空侵犯を行う航空機への措置の法的性質については見解の対立が存在する。本文で記したのとは異なり、領空侵犯が意図的に行われれば軽微なものでも武力攻撃に該当するという見解もある (Yoram Dinstein, *War Aggression and Self-Defense* (6<sup>th</sup> Ed), 2017, p. 213)。また、外国政府による領空侵犯に対する措置を、警察措置ではなく、憲章2条4項が禁止する武力の行使と捉える見解もある (*Ibid.*, p. 263; Tom Ruys, "The Meaning of 'Force' and the Boundaries of the *Jus Ad Bellum*", *American Journal of International Law*, Vol. 108, No. 2, 2014, pp. 159, 188)。ただしこれらを検討することは本稿の目的ではないので、詳細は割愛する。

<sup>14</sup> Convention on International Civil Aviation, signed on 7 December 1944, entered into force on 4 April 1947, 15 U.N.T.S. 295, Article 3(b).

<sup>15</sup> *Ibid.*, Article 3 bis.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Article 3(a).

- <sup>17</sup> 国際法上、領空侵犯機に対して領域国が取りうる措置については、中谷和弘「第2章 空域、国際民間航空と国際法」池田良彦他編著『新航空法講義』信山社、2007年、69頁以下参照。
- <sup>18</sup> Oliver J. Lissitzyn, “Some Legal Implications of the U-2 and RB-47 Incidents,” *American Journal of International Law*, 1962, pp. 56, 135.
- <sup>19</sup> Jan Wouters and Sten Verhoeven, “State Aircraft,” in Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2008.
- <sup>20</sup> 橋本・林「軍隊による在外自国民保護活動と国際法」、99頁。
- <sup>21</sup> David Wippman, “Treaty-Based Intervention: Who Can Say No?,” *The University of Chicago Law Review*, Vol. 62, No. 2, 1995, pp. 607-687. 参照。
- <sup>22</sup> 西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) (Protocol A/P.1/12/99 relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, Article 10(2)(c))やアフリカ連合 (AU) (Constitutive Act of the African Union, entered into force on 26 May 2001, Article 4(j))の例がある。David Wippman, “Pro-Democratic Intervention,” in Weller (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, 2015, pp. 797, 811.
- <sup>23</sup> Institut de Droit International (IDI), 10th Commission – Sub-group C, “Present Problems of the Use of Force in International Law Sub-Group C – Military Assistance on Request,” 8 September 2011, Article 1(a-b), available at [http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2011\\_rhodes\\_10\\_C\\_en.pdf](http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2011_rhodes_10_C_en.pdf).
- <sup>24</sup> Hafner, “Present Problems of the Use of Force in International Law,” p. 330. なお、本文中の小見出しは本稿の筆者による。
- <sup>25</sup> Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, November 2001, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.1, Article 20.
- <sup>26</sup> *Ibid.*, Article 26.
- <sup>27</sup> Georg Nolte, “Intervention by Invitation,” *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010, para.2.
- <sup>28</sup> IDI, Session de Wiesbaden, Le principe de non-intervention dans les guerres civiles, [http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1975\\_wies\\_03\\_fr.pdf](http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1975_wies_03_fr.pdf).
- <sup>29</sup> *Ibid.*, Article 2. なおここでの「内戦」とは、一国内での国際的な性質を有さない武力紛争であって、(1) 政府と、その政府あるいは国家秩序を転覆させる狙い、もしくは、独立あるいは自治を獲得する狙いを持つ反乱団体との間のもの、あるいは、(2) 政府が存在せず、国家の支配を互いに主張する複数の団体の間のものとされている。
- <sup>30</sup> Dietrich Schindler, “Le Principe de Non-intervention dans les Guerres Civiles,” *Annuaire de l’Institut de droit international*, 1973, pp. 55, 416.
- <sup>31</sup> Resolution, Article 1.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, Article 4.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, Article 5.
- <sup>34</sup> 他にこの見方を指摘するものとして、Gregory H Fox, “Intervention by Invitation,” *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, 2015, pp. 816, 817; Malcolm N. Shaw *International Law*. Cambridge University Press, 2008, p. 1148.
- <sup>35</sup> Fox, “Intervention by Invitation,” p. 839.
- <sup>36</sup> Corten, *The Law against War*, p. 249.
- <sup>37</sup> Hafner, “Present Problems of the Use of Force in International Law,” p. 333.
- <sup>38</sup> 各事例の記述を参照。ただし、それぞれの政府の声明等から、救出活動が武力の行使に当たらなかったから適法であったのか、同意があったからそうであったのかという区別を読み取ることは難しい。
- <sup>39</sup> Declaration of the Principles of International Law Concerning Friendly Relations, GA Res, 2625 (1970).
- <sup>40</sup> Erika de Wet, “The Modern Practice of Intervention by Invitation in Africa and Its Implications for the Prohibition of the Use of Force,” *European Journal of International Law*, Vol. 26, 2015, pp. 979–998, 981.
- <sup>41</sup> Louise Doswald-Beck “The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government,” *British Year Book of International Law*, Vol. 56, 1985, p. 194; David Wippman, “Military Intervention, Regional Organizations, and Host-State Consent,” *Duke J. Comp. & Int’l L.*, Vol. 7, 1996, pp. 209, 214.
- <sup>42</sup> Hafner, “The Present Problems of the Use of Force in International Law,” p. 320.
- <sup>43</sup> Fox, “Intervention by Invitation,” p. 833.
- <sup>44</sup> W. Michael Reisman, “Coercion and Self-determination: Construing Charter Article 2 (4),” *American Journal of International Law*, Vol. 78, No. 3, 1984, pp. 642-645.
- <sup>45</sup> *Ibid.*, p. 642.
- <sup>46</sup> リースマンに対する批判として Oscar Schachter, “The Legality of Pro-democratic Invasion,” *American Journal of International Law*, Vol. 78, 1984, pp. 645-650 参照。

---

<sup>47</sup> John A Perkins, “The Right of Counter-Intervention,” *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 17, 1987, p. 171.

<sup>48</sup> Wippman, “Pro-Democratic Intervention,” p. 806.

<sup>49</sup> Hafner, “Present Problems of the Use of Force in International Law,” p. 411.

<sup>50</sup> リビアにおける救出活動については本報告書第3章を参照。

<sup>51</sup> 議論の対立については、Ian Brownlie, “The Use of Force in Self-Defense,” *British Year Book of International Law*, Vol. 37, 1961, p. 183; Derek Bowett, *Self-Defense in International Law*, Frederick A. Praeger, 1958; 森肇志『自衛権の基層』東京大学出版会、2009年参照。

<sup>52</sup> Humphrey Waldock, “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law,” *Recueil des Cours*, Vol. 81, 1952, p. 451; Tom Ruys, “The Protection of Nationsl Doctrine Revisited,” *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 13, Issue 2, 2008.

## 第2章 在外邦人等の輸送及び保護措置に関する

### 自衛隊法及び日本国憲法の根拠及び制約

山中 倫太郎

#### はじめに

本章では、1で現行自衛隊法の在外邦人等輸送及び在外邦人等保護措置の規定を整理分析した上で、2でそれを日本国憲法との関係で位置付ける。3でそのことを通じて、在外邦人等の輸送及び保護措置について、自衛隊法及び憲法の根拠及び制約を解明し、また、両者の関係を解明する。その一般的な検討は政府専用機の問題にとどまらないが、引き続いて、政府専用機の運用という個別的問題に即し、かつ、外国における緊急事態の類型別に、法適用上の問題を若干ではあるが検討する。最後に「おわりに」で、本報告書における問題関心に即して、官民の役割分担という観点、また、官が関与する場合における輸送の迅速性と安全性の関係という観点から、現行法制の若干の分析及び評価を試みる。なお、本稿の検討対象は、日本の憲法及び法律の解釈適用の問題に限られ、それに尽きることのない、運用上の問題は、本報告書第4章以下の検討に委ねられる。

#### 1 在外邦人等の輸送及び保護措置に関する自衛隊法上の根拠及び制約

在外邦人保護という用語は、海外に所在する日本国民の保護を包括的に指し、法令上は、「日本国民の海外における法律上又は経済上の利益その他の利益の保護及び増進に関すること」及び「海外における邦人の生命及び身体の保護その他の安全に関すること」が外務省の所掌事務とされる（外務省設置法4条8号及び9号）ことに対応する。自衛隊法で予定されている在外邦人等の輸送（自衛隊法84条の4）及び保護措置（自衛隊法84条の3）は、在外邦人保護というより広範な問題の一環として、自衛隊によって実施される行動を指している。本節では、まず、在外邦人等の輸送及び保護措置に関する自衛隊法上の根拠及び制約の分析を、政府専用機の問題に限定することなく一般的に実施する。

##### (1) 在外邦人等の輸送に関する自衛隊法上の根拠及び制約

現在の自衛隊法では、在外邦人等の輸送は、自衛隊法3条1項の「公共秩序の維持」に該当する本来任務（従たる任務）に位置付けられ、その上で、「行動」の根拠として自衛隊法

84条の4が、また、「権限」の根拠として自衛隊法94条の6が設けられている〔資料1.1〕。それぞれにつき、輸送の実施決定段階①及び実施段階②に分けて、法律の解釈適用上の要点を整理しておくことにしよう。

### ① 実施決定における法律上の根拠及び制約

#### a. 実施可能な場合（実質要件）

在外邦人等の輸送は、「緊急事態に際して」することができる。「緊急事態」とは、「治安や秩序が乱れ、人の生命及び身体に対し危険が存在する状態を考えており、内乱や紛争により、このような状態がもたらされることも排除することはできない」（平成5・4・27/126回<衆・本会議>23号7頁/国務大臣（中山利生））。そして、その原因としては、「水害、震災等の災害、内乱、騒擾等の発生」が挙げられる<sup>1</sup>。「に際して」とは、「緊急事態が現実には発生している場合をいい、そのおそれがあるに過ぎない場合は含まれないものと考えられるが、緊急事態が発生した時点については、個別具体的なケースに応じて判断される」とされる<sup>2</sup>。

この解釈によるならば、「おそれ」の段階では、在外邦人等の輸送を実施できないことになる。もっとも、かかる解釈に立つ場合でも、「危険」の存否の個別具体的な判断のあり方によっては、緊急事態の現実の発生の時点をより早い段階で認定する法律上の判断余地がないではない。そのことは、一つには、ここで問題となるのが生命及び身体という重要な法益であることによると考えられる。

また、これとは別に、「緊急事態の現実の発生」以前に、いわゆる「準備行為」が同条の趣旨等に鑑みて可能であると解されている<sup>3</sup>。「準備行為」としては、例えば、自衛隊の航空機・船舶を隣国まで移動させて待機させることが挙げられ、既に数回の実例があるようである<sup>4</sup>。

さて、在外邦人等の輸送は、「当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができると認めるとき」に、防衛大臣が命令することができる。この場合、輸送の安全性が実質要件となり、その意味については、「我々の日常生活においても100%安全を担保することは難しい、これが大前提になるわけです。」とした上で、「正常な運航というものが可能な状況、これを安全と我々は位置づけております。」と説明されたことがある（平成25・10・31/185回<衆・安保委>2号5頁/防衛副大臣（武田良太））。このように輸送の安全性という要件を設けた趣旨は、「仮に安全が確保されないと判断される場合に危険を承知で輸送を行えば、邦人に事故等が起こる事態ともなりかねず、在外邦人の安全確保というそもそもの目的を達成することができない」（平成25・6・4/183回<衆・安保委>5号5頁/防衛大臣（小野寺五典））ということからである。かかる趣旨があるので、航空機による輸送の場合については、「現地の飛行場に安全に着陸できるような状況であるか、あるいはその過程における飛行空路が当該国によってちゃんと安全に管理されているかということが大前提になってくる」（平成5・5・14/126回<衆・安保委>6号16頁/外務大臣官房領事移住部長（荒義尚））。安全性判断に際しては、「例えば管制・保安施設、滑走路、埠頭など、航空機、船舶の航行に必要な施設の

利用や車両の輸送経路の確保に問題はないのか、輸送手段である航空機等への攻撃等の危険を避けることができるのかといった点を総合的に考慮して判断することになります。」

(平成 25・6・4/183 回<衆・安保委>5 号 5 頁/防衛大臣 (小野寺五典)) と説明されたことがある。

以上のような輸送の安全性の判断において、自衛隊法上は要件として明記されていない、派遣先国の許可及び同意がいかなる法的意味をもつかが問題となる。派遣先国の同意は、国際法上の要請として求められ、その具体的な内容は、第 1 章で検討された通りである。その内容は、国際協調主義 (前文) や条約誠実遵守義務 (98 条 2 項) を經由して、日本国憲法上の要請にもなる。

また、これとは別に、派遣先国の同意は、次のように、輸送の安全性を根拠付ける事実として位置付けられている。いわく、「これは、派遣先の空港の責任者であります派遣国政府において着陸の許可をするわけでありますから、その判断がそこにおいてチェックされるといいますか正当化されることに相なるわけであります。それから、航空経路におきましても、その経路の国の政府においてこれを許可するということになると、そこは安全性が確認されたという形になるわけでございまして、・・・形式といたしましては、実際上の運用といたしましては、相手国政府の許可、すなわちこれが安全の確認であるという形で判断がなされ得るというふうに私は思っております。」(平成 5・5・14/126 回<衆・安保委>6 号 17 頁/防衛庁防衛局長 (畠山蕃)) とされ、後の答弁では、「私どもは、現地当局の着陸許可あるいは領空通過許可があればすべて安全だということを申し上げたつもりはございません。そこに至る派遣の是非を考える過程におきまして、ただいま御指摘のように、その他いろいろな情報を総合的に勘案して決断するということをございまして、決して、それだけがあれば十分だということを私ども申し上げたつもりはございません。」(平成 5・6・1/126 回<衆・安保委>7 号 28 頁/外務大臣官房領事移住部長 (荒義尚)) と補足されている。かかる説明からは、輸送の安全性の判断は、諸般の情報の総合判断であるが、「現地当局の着陸許可あるいは領空通過許可」の存在という要素が、政府専用機による輸送の場合に極めて重要な地位を占めていることがうかがわれる。他方で、現地政府の明示的許可が緊急性又は機能喪失等の理由から得られない場合にもなお輸送の安全性が認められることがあり得るかは、一つの問題となるであろう。

ところで、2013 年の自衛隊法改正では、現行規定における「当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができる」と認めるとき」という要件のうち、「予想される危険及びこれを避けるための方策」という部分を付加した条文とする旨の変更がなされた。その趣旨は、「現行規定 (旧規定—山中注) は、あたかも民間機での輸送が可能な程度に安全な場合しか自衛隊機を派遣できないという意味に誤解されることを懸念したということでもあります。・・・改正案では、輸送の安全の要件について、予想される危険を回避する方策をとることにより安全に輸送

できるという、本来の趣旨をより明確かつ簡潔に表現する表現に改めて、その実質的な意味は変更しないということにさせていただきました。」(平成 25・6・4/183 回<衆・安保委>5 号 5 頁/防衛大臣(小野寺五典))と説明された(傍線は山中による)。かかる趣旨に基づいて、陸上輸送の文脈において、「予想される危険を回避する方策」について、「現地当局による警備の強化に係る申し入れとか調整、あるいは最善な移動経路、移動方法の選択など、必要な方策をとることとしたい」(平成 25・6・4/183 回<衆・安保委>5 号 5 頁/防衛大臣(小野寺五典))と述べられている(傍線は山中による)。

以上のような観点に基づいて、航空輸送の文脈で、予想される危険を「避けるための方策」の要件について検討してみたい。予想される危険を「避けるための方策」には、少なくとも、①予想される危険に遭遇しないようにする方策が含まれるであろうが、これに加えて、②予想される危険に遭遇した場合に危険に対処することによって安全性を確保する方策が含まれるかは、輸送の安全性の確保という目的、また、「避ける」という文言の文理からも、問題とする余地がないではないように思われる。具体例を挙げれば、輸送経路において対空ミサイルによる攻撃の危険が排除されない状況において、①の方策のみが安全性の確保手段として許されるのであれば、その経路による輸送は実施できないことになろう。しかし、②の方策も考慮に入るといえるのであれば、例えば、政府専用機又は輸送機への自己防護装置の搭載によってミサイル防御が完全に機能する状況が保証されることが見込まれる場合には、安全性の要件を充足する可能性が生まれるように思われる。

比較的早い時期の答弁では、「自衛隊法の 100 条の 8 (—現在の自衛隊法 84 条の 4 の前身)により自衛隊に付与される権限は、派遣先国政府等の措置により輸送の安全が確保されていることが前提になっておりまして、在外邦人等の輸送を行うのみでありまして、また、当該輸送を実施する部隊がみずから行為によって輸送の安全を確保することは、この法律の予定するところではありません。このような意味で、委員御指摘のとおり、自衛隊法 100 条の 8 においては、救出ではなく輸送とされているところであります。」(平成 11・4・22/145 回<衆・日米防衛協力特委>10 号 11 頁/防衛庁長官(野呂田芳成))と説明され、また、戦闘機による護衛との関係で、「戦闘機等による護衛についてであります。派遣先国の空港及び航空機の飛行経路において、派遣先国政府等の措置によって航空機等の安全が確保されないと認められるときには、安全に在外邦人等の輸送の目的を達成することが困難であると考えられるため、自衛隊による在外邦人等の輸送を行うことは、そもそもあり得ないと考えております。したがって、御指摘のような護衛のための戦闘機等の派遣ということは想定しておりません。」(平成 5・4・27/126 回<衆・本会議>23 号 10 頁/国務大臣(中山利生))とされたこともある。さらに、比較的最近では、田村重信、高橋憲一、島田和久(編著)『日本の防衛法制[第 2 版]』(2012 年)にも、同様の解説がみられる<sup>5</sup>。このような説明は、「避けるための方策」は、上記①の方策のみに限定する考え方に合致する。

しかし、「避けるための方策」に上記②の方策が含まれると解しても、「避けるための方策」

及び「輸送」という文言の意味の範囲内であるといえるし、また、その方策を講じることで「正常な運航というものが可能な状況」が創出され、担保されるのであれば（もっとも、この点は、具体的な方策及び具体的な作戦環境との関係で軍事技術上の観点から評価されなければならない）、輸送の安全という本旨が損なわれることはないとも考えられる。かつて、政府専用機に対するミサイル防護装置の搭載の問題が将来の課題と述べられた<sup>6</sup>ことは、かかる観点からも関心を引くかもしれない。

#### **b. 実施決定手続（形式要件）**

さて、実施決定の手続の問題に移ることにしよう。法律では、防衛大臣が外務大臣の依頼と協議を経た上で実施することが明文化されている。もっとも、この場合、閣議決定によって示されたガイドラインが存在しており、その基準及び条件に照らして、実施可能な場合が判断される。2013年の閣議決定（「自衛隊による在外邦人等の輸送の実施について」（平成25年11月29日）〔資料1.2〕）によれば、「当該在外邦人等の輸送を行うことが必要となった具体的な緊急事態の状況（派遣先国の状況等）、輸送の様態等を勘案し、必要に応じ、使用航空機等の派遣について閣議の決定を行うこととする。」とされている<sup>7</sup>。

### **② 実施に際しての法律上の制約**

#### **a. 実施アセットに関する制約**

輸送のために使用するアセットの選択には、法律上の制約がある。すなわち、「前項の輸送は、第100条の5第2項の規定により保有する航空機により行うものとする。」（84条の4第2項本文）とされ、政府専用機が原則とされる。但し、「当該輸送に際して使用する空港施設の状況、当該輸送の対象となる邦人の数その他の事情によりこれによることが困難であると認められるときは、次に掲げる航空機又は船舶により行うことができる。」とされ、「輸送の用に主として供するための航空機（第100条の5第2項の規定により保有するものを除く。）」（1号）、「前項の輸送に適する船舶」（2号）、「前号に掲げる船舶に搭載された回転翼航空機で第一号に掲げる航空機以外のもの（当該船舶と陸地との間の輸送に用いる場合におけるものに限る。）」（3号）が挙げられている。また、2013年の自衛隊法改正では、陸上輸送のための車両も輸送手段として追加された（3項）。

以上のように限定された実施アセットを使用し、かつ、輸送の安全性が確保されているという前提で輸送の実施がなされることになる。そのような前提の下で、不測の事態が発生した場合に備えて、法律及びその運用の上で、「自己保存型」及び「武器等防護型」の武器使用に途が開かれるようになった。

#### **b. 武器使用に関する制約**

在外邦人等輸送に際しては、「輸送の職務に従事する自衛官」には、「自己」、「自己と共に当該輸送の職務に従事する隊員」又は「輸送対象者その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」の生命又は身体の防護を目的とする「自己保存型」の武器使用が、「やむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断さ

れる限度」において認められる。その武器使用には、場所に関する制約も加わり、「当該輸送に用いる航空機、船舶若しくは車両の所在する場所」、「輸送対象者・・・を当該航空機、船舶若しくは車両まで誘導する経路」、「輸送対象者が当該航空機、船舶若しくは車両に乗り込むために待機している場所」、又は、「輸送経路の状況の確認その他の当該車両の所在する場所を離れて行う当該車両による輸送の実施に必要な業務が行なわれる場所」において、その職務を行うに際して許される。さらに、その武器使用に関する危害許容要件は、正当防衛（刑法 36 条）及び緊急避難（刑法 37 条）に該当する場合である（自衛隊法 94 条の 6）。以上のような「自己保存型」の武器使用の権限は、1999 年の自衛隊法改正に際して、「政府部内での検討、それから諸外国の対応状況を踏まえまして、輸送の安全が確保されている場合であっても、緊急事態であるがゆえに生じ得る不測の事態に対して、隊員またはその保護のもとに入った在外邦人等の生命等を防護するための必要最小限度の武器の使用が必要である」（平成 11・41/145 回＜衆・日米防衛協力特委＞5 号 30 頁/防衛庁長官（野呂田芳成））<sup>8</sup>という理由から認められた。

これに対して、「武器等防護型」の武器使用（自衛隊法 95 条）については、従来は、法理上は可能であるが、運用上は想定されていなかった。輸送の安全性が確保されていることが実施要件となっていることとの関係で、在外邦人等の輸送に際して武器等防護の必要が認識されていなかったからである。しかし、1999 年の自衛隊法改正に際して、「武器等防護型」の使用は、運用上も可能とされるようになった。この場合、航空機・船舶を防護するために自衛官が携行する武器は、1999 年 5 月の閣議決定（「在外邦人の輸送のための自衛隊の航空機及び船舶の使用等について」（平成 11 年 5 月 28 日））では、けん銃、小銃又は機関銃に限られていた<sup>9</sup>が、2013 年 11 月の閣議決定（「自衛隊による在外邦人等の輸送の実施について」〔資料 1. 2〕）では、輸送に関する諸条件及び自衛隊法の関連規定に従って、「必要かつ適切な」ものとする旨の一般的な限定に変更された<sup>10</sup>。

これに加えて、部内の秩序維持のための武器使用（自衛隊法 96 条）も予定されている。その趣旨は、「在外邦人等を輸送する自衛隊の航空機内におきましては、ハイジャック等の不測の事態が全く想定されないわけではなく、セキュリティチェックなどの措置によっては十分に防止できないと考えられる場合もあり得ると考えられることから、かかる不測の事態に備え、必要な場合には、自衛隊法第 96 条の規定に基づき、警務官が武器を携行することもあり得ると考えております。この規定に基づき携行する武器は、自衛隊の航空機内の秩序維持という警務官の職務の性質にかんがみれば、けん銃が考えられるところがございます。」（平成 5・4・27/126 回＜衆・本会議＞23 号 8 頁/国務大臣（中山利生））とされている。

## (2) 在外邦人等の保護措置に関する自衛隊法上の制約

2015 年の平和安全法制の成立によって自衛隊法が改正されることにより、在外邦人等の

保護措置の法律上の根拠も設けられるようになった。その「行動」の根拠として自衛隊法 84 条の 3 が、また、「権限」の根拠として自衛隊法 94 条の 5 が設けられている〔資料 1. 1〕。この場合、保護措置の内容としては、「輸送のみならず、邦人の警護そして救出も可能にすることでございます。」とされ（平成 27・6・29/189 回<衆・平安特委>15 号 3 頁/防衛大臣（中谷元））、その旨が文言上も明示されている。それぞれにつき、①保護措置の実施決定段階及び②実施段階に分けて、法律の解釈適用上の要点を整理しておくことにしよう。

### ① 実施決定における法律上の制約

#### a. 実施可能な場合（実質要件）

自衛隊による在外邦人等保護措置の法律上の実施要件（実質要件）は、まず、在外邦人に対して「外国における緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある」（自衛隊法 84 条の 3 第 1 項）ことである。また、答弁では、「政権の崩壊、武力の紛争の発生といった緊急事態又は重要影響事態に至る前の段階からこういった場合において行うことはできない。」と説明されたことがあり（平成 27・8・5/189 回<参・平安特委>8 号 33 頁/防衛大臣（中谷元））、ここでも、在外邦人等輸送の場合と同様に「に際して」の意味が問題となるが、また、保護措置とは別に「準備行為」が可能である（この場合、閣議決定が必要）（平成 27・9・14/189 回<参・平安特委>20 号 41 頁/防衛大臣（中谷元））ことも、確認しておかなければならないであろう。

さらに、次の三つの要件がすべて充足されていなくてはならないという点で、在外邦人等の保護措置の実施可能な場合は、かなり限定されている。その要件とは、①「当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。第 95 条の 2 第 1 項において同じ。）が行われることがないと認められること」（自衛隊法 84 条の 3 第 1 号）、②「自衛隊が当該保護措置（武器の使用を含む。）を行うことについて、当該外国（国際連合の総会又は安全保障理事会の決議に従って当該外国において施政を行う機関がある場合にあっては、当該機関）の同意があること」（2 号）、③「予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と第 1 号に規定する当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること」（3 号）である。

①の要件については、「例えば、在外邦人等を保護するために地域一帯の武装勢力の制圧を行う必要があるような場合については、一般的に領域国の当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっているという法律の要件を満たしているとは考えられない」（平成 27・8・5/189 回<参・平安特委>8 号 22 頁/防衛大臣政務官（石川博崇））。また、②の要件については、「領域国の同意がある場合に、その同意が及ぶ範囲、すなわち、その領域において権力が維持されている範囲で活動することを当然の前提としている」（平成 27・8・5/189 回<参・平安特委>8 号 33 頁/防衛大臣（中谷元））とされ、領域国の同意がある場合に、「同意が及

ぶ範囲」において権力が維持されていることが前提とされている点には、注意が必要である。その点は、より直接には、①の要件が充足されていることにより、担保されるであろう。③の要件については、自衛官のリスクとの関係における安全対策の文脈で、「自衛隊法による邦人救出等の措置におきましても、これは、予想される危険に対して保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための、部隊等と外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれるというところでない」と実施しないというような安全措置は盛り込んでおります。」と説明された（平成 27・6・1/189 回〈衆・平安特委〉6 号 36 頁/防衛大臣（中谷元））。

以上の実施要件の充足の下で実施される在外邦人等保護措置は、「領域国の同意に基づく武力の行使を伴わない警察的な活動」（例えば、平成 27・8・5/189 回〈参・平安特委〉8 号 33 頁/防衛大臣（中谷元））として位置付けられる。

ところで、保護措置の内容として、在外邦人警護及び救出があることに加え「輸送」が含まれることは、自衛隊法 84 条の 3 において、「警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置（輸送を含む。以下「保護措置」という。）」とされていることから、文言上も明白である。そのため、「輸送」に関して、(1) で検討した在外邦人等輸送（自衛隊法 84 条の 4）と在外邦人等保護措置（自衛隊法 84 条の 3）との適用関係が解釈上問題となるが、在外邦人等保護措置（自衛隊法 84 条の 4）における「輸送」の方がその実施手段の選択肢において広いので、在外邦人等保護措置（自衛隊法 84 条の 3）の規定の適用可能性がまずは運用上模索されることになるかと推察される。

#### b. 実施決定手続（形式要件）

在外邦人等の保護措置の実施の決定手続について、法律では、防衛大臣が、外務大臣の依頼があった場合において、外務大臣と協議し、a. の三要件のいずれにも該当すると認めるときに、内閣総理大臣の一協議の結果及び三要件該当性を踏まえた一承認を得て、部隊等に保護措置を実施させることとされる（自衛隊法 84 条の 3 第 1 項及び 2 項）。

また、内閣総理大臣の承認に際しては、在外邦人等保護措置の実施に関しては、国家安全保障会議への諮問が必要的である（国家安全保障会議設置法 2 条 2 項 2 号）。内閣の判断が求められる理由として、国家安全保障会議の審議に基づく判断が必要とされること、保護措置の実施につき、情報収集、反抗勢力との交渉など、政府全体の対応が必要となること、武器の使用及び部隊の安全の確保が前提となるので関係国との関係を含めて政府全体での対応が必要となることが挙げられている（平成 27・8・5/189 回〈参・平安特委〉8 号 23 頁/防衛大臣（中谷元））。

#### ② 実施に際しての法律上の制約

在外邦人等保護措置に際しては、「自己保存型」の武器使用に加えて、「任務遂行型」の武器使用が認められており、その点が在外邦人等保護措置に特有の点である。武器使用要件について、次のような解説がなされてきた。

・・・在外邦人の保護措置として実際に救出を行うこととなった場合には、任務遂行のための武器使用、これが可能であり、例えば保護対象となる邦人がいまだ自己の管理の下にない場合を含め、その生命又は身体の防護のため、あるいは邦人保護という職務を妨害する行為の排除のため武器を使用することが可能になります。その際に、相手に危害を与える射撃が認められるのは正当防衛又は緊急避難に該当する場合には限られますが、自衛隊が行うのはあくまでも邦人の生命、身体の保護であることから、このような権限で十分に人質の救出を行うことができるものと考えております。(平成 27・9・4/189 回<参・平安特委>16 号 21 頁/防衛大臣(中谷元))

さて、このような武器使用は、2014 年の閣議決定(「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」(平成 26 年 7 月 1 日国家安全保障会議決定、閣議決定))で示されているように、「これらの活動における武器使用については、警察比例の原則に類似した厳格な比例原則が働くという内在的制約がある」。そのことは、武器使用が「やむを得ない必要があると認める相当の理由があるとき」における「その事態に応じ合理的に必要と判断される限度」に法律上制約されている点にあらわれている。

## 2 在外邦人等の輸送、保護措置及び武力救出に関する日本国憲法上の根拠及び制約

本節では、在外邦人の退避又は救出に関連する日本国憲法上の制約条件を明らかにした上で、前節の現行法制の分析の結果を踏まえ、その憲法上の位置付けを明らかにする。在外邦人保護という問題の一環としての、軍隊による在外邦人の退避又は救出の概念も多義的ではあるが、ここでは、広い意味で捉え、現行法律で予定されている、在外邦人等の輸送及び保護措置、さらには、現行法律では予定されていない、在外邦人の武力救出までを視野に入れた上で、日本国憲法上の根拠及び制約を検討することにしよう。

この領域における憲法上の制約として、まず、国際協調主義(前文)及び条約誠実遵守義務(98 条 2 項)が挙げられ、国際法上の制約の遵守が要請されることはいままでのない。その制約については、本報告書の第 1 章で検討がなされた。

さらに、在外邦人等の退避活動に際して、日本国の国家機関・国家組織が外国領域に入り、場合によっては、なんらかの実力行使(現行法では、「自己保存型」及び「任務遂行型」(保護の場合に限る)の武器使用)がなされる可能性もある点において、日本国憲法の「武力の行使」の禁止(憲法 9 条 1 項)との関係が問題となる。国際法上の「武力の行使」と日本国憲法 9 条 1 項で禁止される「武力の行使」の間に意味の齟齬が存在する可能性があることを踏まえれば、本章で、「武力の行使」という場合には、日本国憲法 9 条 1 項でいう「武力の行使」を扱っていることに注意しなくてはならない。

### (1) 「武力の行使」の禁止（日本国憲法 9 条 1 項）との関係

日本国憲法 9 条 1 項によれば、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。」とされ、ここでいう「武力の行使」とは、「基本的には国家の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為をいうと考えられるが、同項の『国権の発動たる戦争』に当たるものは除かれる。」（平成 14・2・5/153 回・答弁 27 号/対金田誠一議員（衆））とされる。在外邦人等の輸送及び保護措置について現行法上予定されている武器使用（「自己保存型」及び「任務遂行型」）が憲法 9 条 1 項で禁止される「武力の行使」に該当するかについては、(2) で検討することにして、ここでは、在外邦人の退避又は救出のための「武力の行使」が憲法 9 条 1 項で禁止されているかどうかを検討することにしよう。

現在の政府見解によれば、憲法 9 条 1 項の下では、「武力の行使」は一般に禁止されており、自衛権行使の三要件、すなわち、①急迫不正の侵害、②補充性、③必要最小限度性を満たす場合にのみ、「武力の行使」が例外的に許される。したがって、在外邦人の退避又は救出のための「武力の行使」が三要件を満たすかどうか問題となる。

第一要件について、「我が国に対する武力攻撃」が挙げられてきたことは、集団的自衛権の問題はここではおくとして、現在まで一貫した政府解釈であるが、その解釈に立つならば、「我が国に対する武力攻撃」に在外邦人に対する攻撃が含まれるか否かが問題となる。この点について、政府見解では、次のように否定的な見解が表明されてきた。いわく、

某国にあるわが国の国民の生命、身体、財産が危殆に瀕しておる、これが侵害されており、あるいは侵害される危険にさらされたという場合にも、まず国際法上自衛権の発動が許されるかどうかについて学問上賛否両論分かれておると存じますけれども、国際法の問題は別といたしましても、わが憲法上は許されないところであると思います。その外国の領域内にある、その国では外人でございます日本人の生命、身体、財産が侵害されたりあるいは侵害されそうになったという場合に、それは一般的に申しましてわが国に対する武力攻撃というには当たらないと思います。また、他国の領域内にある、その国では外国人である日本人の生命、身体、財産の保護は、当該領域に施政を行なっております国の当然の責務として行なわれるべきことであろうと思います。したがって、わが国としてはまず外交交渉によってその保護をはかるべきでございます、これに対して自衛権発動の要件がないわけでございますから、武力行使等の手段によって保護をはかるということは憲法上許されないところであるということでございます（昭和 48・9・19/71 回<衆・決算委>25 号 21 頁/内閣法制局長官（吉國一郎））

ここでは、「一般的に申しまして」という表現が付けられているが、第一要件の該当性が否定されていることに加え、第二要件（補充性）に該当しないことも、否定的な結論の論拠

になっていることに注目しておきたい。もっとも、上記の説明において根拠付けが必ずしも明らかではなく、検討の余地が全く残っていないわけではない。より分析的には、①在外邦人に対する侵害が「武力攻撃」といえるか否かという問題と、②これを肯定できる場合があるとしてその侵害が「我が国」に対するものといえるか否かという問題に分けられるので、順に検討することにしよう。

### ① 「武力攻撃」 該当性

まず、在外邦人に対する侵害が「武力攻撃」といえるであろうか。「武力攻撃」とは、「組織的・計画的な武力の行使をいう」とされ、「武力攻撃を加えてくる主体としては、国だけでなく、国に準ずる者」もあるとされる（平成 14・5・16/154 回〈衆・事態対処特委〉6 号 2 頁/内閣官房長官（福田康夫）。「国に準ずる者」の定義は、一つの大きな解釈論上の問題となるが、その点については、後述する。

「武力の行使」の組織性・計画性については、国家意思の発動と認められるか否かとの関係で位置付けがなされ（参照、平成 27・6・15/189 回〈衆・事態対処特委〉10 号 28 頁/内閣法制局長官（横畠裕介）、「『我が国に対する武力攻撃』は第一に、組織的・計画的に行われるものでなければならない。換言すれば、国又は国に準ずる者の意思によって加えられるものであることを意味する。」<sup>11</sup>。これによれば、国又は国に準ずる組織が主体となり、かつ、国家意思の発動として、組織的・計画的に「武力の行使」がなされれば、「武力攻撃」という要件は満たされることになるであろう。

これに対して、国家意思の発動とはいえない、散発的・偶発的な行為は、「武力攻撃」とは認められない。具体的には、事故や誤射によるミサイル発射<sup>12</sup>、私的目的で金員の強奪を図る山賊・海賊行為<sup>13</sup>、また、一部の部隊の暴発<sup>14</sup>は、武力攻撃とはいえないことになるだろう。ペルーの人質事件のように、「その国の異分子」による侵害は、国家意思の発動とはいえない<sup>15</sup>（もっとも、反政府勢力との抗争が内戦に発展した場合は、別途の考慮が必要であると考えられる）。

### ② 「我が国」 該当性

次に、在外邦人に対する侵害が「武力攻撃」に該当する場合がありますとしても、それが「我が国」に対するものといえるかがさらに問題となる。「我が国に対する武力攻撃」とは、「基本的には我が国の領土、領海、領空に対する武力攻撃」（平成 14・7・16/154 回・答弁 17 号/対長妻昭議員（衆））をいう。そうであれば、「単に在外邦人に対する攻撃があったからといって直ちに我が国に対する武力攻撃が発生したとは言えないと思われます。」（平成 27・3・23/189 回〈参・予算委〉11 号 7 頁/内閣法制局長官（横畠裕介））という、比較的最近の答弁でもなされた説明が自然であるように思われる。もっとも、上記の「基本的には」という表現に示唆されているように、攻撃の対象が、厳密に、領土、領海及び領空に限られるかにつき、法解釈・法適用の両次元において検討の余地が全くないではない。

### a. 法解釈上の問題

一つは、武力攻撃の対象となる「我が国」の内容を、領土、領海及び領空のみでなく、在外邦人を含む国民へと拡張するという理論的可能性であり、これは法解釈上の問題である。

2014年の「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（平成26年7月1日国家安全保障会議決定、閣議決定）では、「この自衛の措置は、あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として初めて容認されるものであり、そのための必要最小限度の「武力の行使」は許容される。」という基本的論理に立った上で、その論理を国際環境との関係で「あてはめ」ることによって、国民の生命、自由及び幸福追求の権利を保護するために必要最小限度の「武力行使」の要件を導くという考えが打ち出され、それは、「武力の行使」の許容範囲—自衛権の行使の第一要件（「我が国」（＝領土、領海、領空）に対する武力攻撃の発生）—を拡大する方向で作用した。このような論理は、在外邦人の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるような事態において、それを保護するための必要最小限度の「武力行使」は、憲法9条1項に反しないという結論に途を開くものであるかどうか。このような問いが、本稿の主題との関係で意味をもつ。とりわけ、国民が日本の領域外で活動する機会が飛躍的に増大したという、国際環境の変化が存在することは、在外邦人に対する武力攻撃によって、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として、武力行使が許される、というような類の結論に途を開かないのであろうか。

結論からいえば、2014年の閣議決定の以降も、そのような方向性への転換は、慎重に避けられている。そのことは、在外邦人等保護措置の拡充に関する国会審議に際して、とりわけ拉致被害者を念頭に、在外邦人の武力救出の可否に関する質問が相次いだところ、これに対して一貫して否定的な答弁をしている点に看取することができよう。その理由として、新三要件における第一要件「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合」に関する答弁ではあるが、次のような論理がある。いわく、

新三要件の第一要件でございます、我が国の存立が脅かされと、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があるとは表裏一体の関係にあり、ここに言う我が国の存立が脅かされということについて、その実質を、国民に着目して、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があるということであるということを記述しているものと理解しております。すなわち、両者一体で一つの事柄を表しているということでございます。・・・そもそも、その根底から覆るという言葉自体、相当抽象的でございます。すなわち、やはり個々の国民が犠牲になる、被害を受けるということではございませんで、やは

り当初から我が国の存立が脅かされるということと言わば裏腹のその状況を表しているものでございまして、いずれかを満たせばいいという意味での選択要件ではございませんし、また加重要件ということでもございません。(平成 26・7・15/186 回<参・予算委>1 号 28 頁/内閣法制局長官 (横畠裕介))

上述の説明が指し示しているのは、我が国の存立を防衛することが、とりもなおさず、国家領域内に所在する「国民」を保護することと「表裏一体の関係」にあるという防衛観である<sup>16</sup>。この場合に、「国民」の意味について、「この三要件の第一要件に言います「国民の生命、自由及び幸福追求の権利」と申しますのは、個々の国民のことを考えているのではなく、まさにその前半になります「我が国の存立が脅かされ、」ということとセットのことでございまして、言わばその表裏一体のことを申し述べているもの」(平成 26・10・16/187 回<参・外交防衛委>2 号 18 頁/内閣法制局長官 (横畠裕介)) といった説明があることにも、注意されたい。そのような防衛観は、そこで直接に扱われた集団的自衛権の限定行使以前に、個別的自衛権の問題についても伏在していると考えられる。というのは、日本では、個別的自衛権の行使、及び集団的自衛権の限定行使は、我が国の防衛という観点の下で連続的に説明されるからである。

このような防衛観を前提に据えるならば、本稿で主題とされている、個別的自衛権の行使の問題においても、新三要件においても旧三要件から継承された第一要件の部分につき、我が国(=領土、領海、領空)に対する武力攻撃という要件を外して、在外邦人に対する武力攻撃さえあれば、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として武力行使が許される、という論理は、おそらく成り立ち得ないであろう。

#### b. 法適用上の問題

もう一つは、法適用上の問題である。「我が国に対する武力攻撃」とは、「基本的には我が国の領土、領海、領空に対する組織的・計画的な武力の行使」を指す(傍線は山中による)という前提を動かさない場合にもなお、在外邦人に対する武力攻撃が「我が国—領土、領海、領空—に対する武力攻撃に該当するかどうか」という問題であり、これは「あてはめ」の問題に属する。

この点に関連する答弁として、武力攻撃事態対処法の解釈に関する答弁ではあるが、我が国の領土、領海、領空に対するものではない攻撃で、公海上の我が国の艦船に対する攻撃は、状況によっては、「我が国に対する・・・武力攻撃」に該当しうると述べられたことがあり(平成 14・7・16/154 回・答弁 126 号/対長妻昭議員 (衆))、領土、領海、領空に対するものではない攻撃が「我が国に対する・・・武力攻撃」に該当しうる可能性が述べられていることが注目される。これは、領土、領海、領空に対する武力攻撃への「着手」に該当するか否かの判断に際して、領土、領海、領空以外の対象に対する攻撃が「あてはめ」のレベルにおいて意味をもつ可能性を示していると考えられる。

このような観点からすると、在外邦人に対する侵害が我が国の領土、領海、領空に対する武力攻撃の「着手」の存在を基礎付ける事実となる場合が事例としてありうるかが問題となる。もっとも、公海上の艦船に対する攻撃が状況によっては、「我が国の領土、領海、領空に対する」武力攻撃として評価できるのは、阪田氏が正當にも指摘されたように、「我が国が島国であり、我が国に対する武力攻撃の第一撃が、公海、航空上にある自衛隊の艦船や航空機に加えられる可能性のあることや海上交通路の断絶が我が国の存立を脅かすものである」という事情があるからである<sup>17</sup>。しかし、在外邦人への「武力攻撃」が考えられるとしても、それを我が国の領土、領海、領空に対する武力攻撃の「着手」に該当するものと評価できるような事例を現実的なものとして想定することは、必ずしも容易ではない。政府答弁において、「外国において日本人の生命、身体、財産または日本政府の機関が危殆に瀕しているという場合に、・・・特に第一要件である我が国に対する急迫不正の侵害があることという要件を満たすのであろうかということを考えてみますと、これも断定的なお答えをすることができない場合ではあろうと思いますが、一般的には直ちにこれらの要件に該当するとは考えられないのではなかろうか」（平成3・3・13/120回〈衆・安保特委〉5号21頁/内閣法制局第一部長（大森政輔））とされ、「これも断定的なお答えをすることができない場合ではあろうと思いますが」「一般的には」という留保が慎重に付されつつ第一要件の該当性が否定されているのも、現実的な事例としては、ほとんど考えられないからだと推察される。

以上の検討からすれば、在外邦人への侵害が「我が国に対する武力攻撃」に該当しないことが明確な事例は列挙が可能であるのに対して、該当する事例は、容易には想定しがたいと総括できよう。それでも、微妙なケースは、少なくとも観念的には全く想定されないわけではない。ここでは、しばしば指摘され、現実にも発生した例がある事例として、在外公館に所在する在外邦人が外国の意思に基づいて侵害された場合について検討を加えておくことにしよう。そのような行為は、国家意思の発動として組織的・計画的になされたものと評価できるので、「我が国」に対する武力攻撃としての意味をもつかがさらに問われなくてはならない。この問題について、政府答弁では、「我が国の在外公館とか、今委員御指摘の在留邦人に対する攻撃が我が国への武力攻撃となるかどうか。理論的には、我が国に対する組織的、計画的な武力の行使と認定されるかどうかという問題でございます。しかしながら、一般的に、そういうような攻撃が我が国に対する武力攻撃と認定されることは、余り想定しがたい問題だと思っております。」（平成14・7・24/154回〈衆・事態対処特委〉18号8頁/内閣官房長官（福田康夫））とされた（傍線は山中による）ように、「余り想定しがたい問題」であることは確かであろう。

もっとも、阪田雅裕元内閣法制局長官（第61代内閣法制局長官）がその著書において、「当該国の意思で人質がとられたという場合、イランのアメリカ大使館占拠事件のような場合ですが、これは多少意味が異なります。それはまさにわか国に対する武力攻撃だと考え

ることが、まったくありえないことではないかもしれない。・・・国家がただ大使館などにいる日本人を人質にとるといようなことは、わが国に対する武力攻撃としてはあまり効果的ではないと思いますし、想定もしにくいですが、それが国家としての武力攻撃に常にあたらぬということでないかと思えます。政府はあまりはっきり言っていませんが<sup>18</sup>と正當にも指摘されたように、少なくとも検討の余地がないではなく、特に次の二点が問題となるように思われる。一つは、「我が国」＝「我が国の領土、領海、領空」という政府見解の前提を動かさない場合においても、在外邦人が大使館という主権領域的性格を有する施設に所在している点で、「我が国の領土、領海、領空」と同視する余地が残されていることである。もう一つは、日本大使館に所在する在外邦人を殊更に狙って攻撃することがその意図、様態及び文脈によっては、日本の領土、領海、領空に対する「着手」と評価できる場合があるかという問題であり、これは適用（「あてはめ」）の問題に属する。例えば、日本への敵対的な意思を表明し、日本国領域への武力攻撃への準備を進めている国家が、第一撃として外国に所在する日本大使館、及びそこに所在する在外邦人に対する侵害を行うことが、その意図、政治的文脈及び規模・様態によっては、「我が国の領土、領海、領空」に対する武力攻撃への「着手」として認定されることが事例としてあり得るかが問題にならなくはない。もちろん、「我が国に対する武力攻撃」該当性が認められる場合であっても、自衛権の行使の第二要件である補充性—他の手段での対処可能性—が残されている場合は少なくないのでなおさらマイナーな問題にとどまる。

## (2) 在外邦人等の輸送及び保護措置に関する現行法律の日本国憲法上の位置付け

(1) で検討した、「武力の行使」の禁止（日本国憲法 9 条 1 項）との関係を踏まえた上で、在外邦人等の輸送及び保護措置に関する現行法律の日本国憲法上の位置付けを明らかにする。そのことにより、現行法制の憲法適合的な解釈及び運用のための視点を抽出し、また、現在の日本国憲法の枠内における、現行法制の拡充可能性の有無についても、若干の検討を試みる。

### ① 在外邦人等の輸送

自衛隊による在外邦人等の輸送は「武力の行使」を目的とするものではないので、海外派兵禁止原則に反しない。また、派遣先国の同意が得られている限りにおいて、条約誠実遵守義務（日本国憲法 98 条 2 項）及び「武力の行使」の禁止（9 条 1 項）との関係でも憲法上の問題は生じない。もっとも、輸送に際して、「自己保存型」の武器使用が認められているので、「武力の行使」の禁止（9 条 1 項）との関係で若干の検討が必要である。余り想定しがたいケースかもしれないが、輸送の安全性の要件を充足すると判断の下で輸送が実施に移された場合においても、例えば、不測の事態によって「国家又は国家に準ずる組織」による襲撃が生起し、これに対して「自己保存型」の武器使用をする必要が生ずることがあるかもしれない。この点、当時の自衛隊法規定（100 条の 8 第 3 項）につき、「隊員及び保護

下に入った在外邦人等の生命または身体の防護のために武器を使用したとしても、その武器使用は輸送業務との関連で行われるものであり、同条第 3 項の要件を満たすものであれば、たとえ国または国に準ずるものに対して行ったとしても、いわば自己保存のための自然権的権利に基づく必要最小限度の武器使用であると考えられることから、憲法上問題となることはない」（平成 11・3・18/145 回〈衆・日米防衛協力特委〉2 号 10 頁/防衛庁長官（野呂田芳成））と説明された内容が、現行自衛隊法 94 条の 6 にも、あてはまるであろう。もともと、その「自己保存型」の武器使用が契機となって、「武力の行使」へとエスカレートする危険が考えられないではなく、その点に関する運用上の細心の配慮を欠くことはできない。

## ② 在外邦人等の保護措置

かねてより政府解釈では、任務遂行型の武器使用は、「国家又は国家に準ずる組織」に対してなされた場合、憲法 9 条 1 項との関係で禁止される「武力の行使」に該当するおそれがあるとされてきた。この点に関する政府解釈を変更しないことを前提に、2014 年の閣議決定では、次のような考え方が示された。すなわち、「我が国として、『国家又は国家に準ずる組織』が敵対するものとして登場しないことを確保した上で、・・・領域国の同意に基づく邦人救出などの『武力の行使』を伴わない警察的な活動ができるよう、以下の考え方を基本として、法整備を進めることとする」とされ、「自衛隊の部隊が、領域国政府の同意に基づき、当該領域国における邦人救出などの『武力の行使』を伴わない警察的な活動を行う場合には、領域国政府の同意が及ぶ範囲、すなわち、その領域において権力が維持されている範囲で活動することは当然であり、これは、その範囲においては『国家に準ずる組織』は存在していないということの意味する」とされた。そのような考え方に基づいて制定されたのが、在外邦人等保護措置に関する規定（自衛隊法 84 条の 3 及び 94 条の 5）である。

在外邦人等保護措置の第一の実施要件「当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。第 95 条の 2 第 1 項において同じ）が行われることがないと認められること」（自衛隊法 84 条の 3 第 1 号）は、「国家又は国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場しないという前提を担保するもので、保護措置の合憲性を担保するという意味合いをもっている。

他方、第二の実施要件「自衛隊が当該保護措置（武器の使用を含む。）を行うことについて、当該外国（国際連合の総会又は安全保障理事会の決議に従って当該外国において施政を行う機関がある場合にあつては、当該機関）の同意があること」（第 2 号）において、領域国政府の同意が要求されていることについては、「領域国の同意が得られない場合に、自衛隊の部隊を派遣して自国民を救出、保護することは国際法上も憲法上も難しい」と説かれ（平成 27・8・19/189 回〈参・平安特委〉10 号 5 頁/防衛大臣（中谷元））、憲法上の意味については、複数の観点からの説明が考えられなくはないが、政府の説明では、「今般新たに

設ける在外邦人等の保護措置は武力の行使を伴わない警察的な活動として行うものであって、領域国の同意がある場合に、その同意が及ぶ範囲、すなわちその領域において権力が維持されている範囲で活動することを前提としているわけでありまして、このため、領域国の受入れ同意は、国際法上の要件としてだけではなくて、このような前提を確保することによって国又は国に準ずる組織が登場しないことを担保する、先ほど憲法上の要請を担保するということで申し上げたわけでありますが、要件の一つとしているものでございます」（平成27・9・14/189回〈参・平安特委〉20号42頁/内閣総理大臣（安倍晋三））とされた。

これらとは異なり、第三の実施要件「予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と第1号に規定する当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること」（第3号）は、直接には、保護措置の実効性及び円滑性、並びに、在外邦人等の保護措置を実施する自衛官の安全という利益との関連で説明が可能である。そのような利益が極めて重要であることは否定できないが、活動の合憲性を担保する直接の意味合いがあるとは考えにくい。

以上のように、「国家又は国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場しない」という前提が法律で第一の要件及び第二の要件の充足が保護措置の実施のために求められていることにより担保されることからすれば、その要件自体は、憲法9条1項との関係で一定の意味を有し、また、その充足の判断には、活動の合憲性を担保するという観点からも、慎重な扱いが必要となるであろう。それでも、実施決定時に判明していなかった情報が事後に判明した場合、又は、実施決定後の情勢の想定外の変化のゆえに、「国家又は国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場するという、不測の事態が発生する可能性は、完全には排除されないように思われる。仮に、事後的に実施要件を欠くことが明らかになった場合には、合憲性の確保のために保護措置の停止と撤収が求められるが、既に警護及び救出等が開始されてしまった場合に、在外邦人等の生命及び身体の保護との関係で、極めて難しい問題に直面するのではないであろうか。

なお、政府見解において、「国家に準ずる組織」（いわゆる「国準」）の概念の定義が明確ではないという現状がこの問題に対して更なる不確実性をもたらしていることも、付言しておきたい。「国家に準ずる組織」の定義が明確ではなく、阪田氏が指摘されているように、「アルカイダによる9・11テロを契機として、必ずしも一部の地域を占拠し、統治権力を行使しているような組織でなくとも、一定の政治的な主張を有し、相応の軍事的実力等を有するものであれば、国に準ずる組織たり得ると解されるようになってきている。」<sup>19</sup>とすれば、「一定の政治的主張を有し、相応の軍事的実力等を有するもの」か否かという観点が重要な地位を占めるが、この場合、テロリストと国準の区別にも困難が予想される。

### ③ 在外邦人の武力救出の憲法上の可能性？

2014年の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書では、「在外自国民の保護・救出等」も検討の俎上に挙げられた。そこでは、「領域国の同意がない場合にも、在外

自国民の保護・救出は、国際法上、所在地国が外国人に対する侵害を排除する意思又は能力を持たず、かつ当該外国人の身体、生命に対する重大かつ急迫な侵害があり、ほかに救済の手段がない場合には、自衛権の行使として許容される場合がある。」ことを指摘した上で、「国際法上許容される範囲の在外自国民の保護・救出を可能とすべきである。」と結論付けられた<sup>20</sup>。かかる論理は、憲法9条1項が禁止しているのは、我が国が当事国である国際紛争の解決のために武力による威嚇又は武力の行使を行うことであって、自衛権の行使や国連による軍事的制裁措置としての武力行使は禁止されていない、という憲法9条1項解釈に由来しているようである<sup>21</sup>。

しかし、現在の政府見解は、憲法9条1項の下で「武力の行使」は一般的に禁止されているという原則の下、自衛権行使の三要件を充足する場合にのみ「武力の行使」が例外的に許容されるという考え方に立っており、安保健制懇の論理とは前提を異にしている。2014年の閣議決定で打ち出された新三要件においても、そのような基本的論理には変更が加えられなかった。その論理の下では、既に(1)で検討したように、在外邦人の救出のために「武力の行使」をすることは、法解釈・法適用のいずれの次元でも、容易には考えがたい。政府答弁において、「派遣先国の同意が得られない場合に、部隊を派遣して自国民を保護、救出することは、・・・我が国の場合は憲法第9条の制約があるため、自衛隊の特殊部隊を救出のために派遣するといった対応を取ることは、今回の法整備によっても難しい課題であると言わざるを得ないと思います」（平成27・9・14/189回<参・平安特委>20号40頁/内閣総理大臣（安倍晋三））と述べられているのも、このような文脈に位置付けることができる。

戦争（ここでは、事実上の戦争の意）及び内戦に際して、国家間又は国家と国家に準ずる者の間で組織的・計画的な武力攻撃がなされた場合に、在外邦人が侵害を被る場合は、十分に想定される。この場合には、国家意思の発動として組織的・計画的に攻撃が加えられ、かつ、武力紛争の一環としてのものであるので、「武力攻撃」に該当する余地が出てくる。もっとも、戦争・内戦事例で通常想定されるのは、外国の間又は外国政府と内戦団体の間における戦争又は内戦に日本国民が巻き込まれる場合であって、このような場合には、武力攻撃は、武力紛争の主体に向けられてはいるが、「我が国」に向けられているとはいえない<sup>22</sup>（そのことは、「我が国」の内容を拡大して理解しても同様である）。但し、国家又は国家に準ずる者がその政治的思惑等から殊更に日本国民を標的にして侵害行為をする場合には、やや微妙なケースになるが、この場合は、その侵害が「我が国」に対するものといえるかという論点（(1)②で検討した）に帰着することになるであろう。

### 3 緊急事態の類型別の検討

第1節及び第2節の検討結果を踏まえて、緊急事態の類型ごとに、特に政府専用機の運用との関係で、法令の適用上の問題についてごく簡単にではあるが検討する。そのことを通

じて、本報告書の後続の章においてなされる、運用上の検討にとって有意味な法令適用上のポイントを示しておきたい。

### (1) 災害及び事故

外国における災害や重大事故の事例では、在外邦人等の輸送については、法適用上は、安全性要件の充足の有無が問われ、そのための情報収集が課題となる。政府専用機の運用の問題についていえば、既に検討したように、「現地当局の着陸許可あるいは領空通過許可」が輸送の安全性判断にとって重要な意味を帯びることは確かであるが、それに加え、当然ではあるが、管制・保安施設、滑走路等、船舶の航行に必要な施設の被災状況との関係で安全性が具体的に問われるであろう。

ところで、災害・重大事故を契機として治安上の不安が発生する場合（暴動及び略奪など）には、保護措置の発動の必要性・可能性が問題となる。保護措置については、立法時に、「邦人の集合場所に向けて陸上自衛隊が移動しているようなときに状況が変化して、例えば、唯一の輸送経路でありますその経路がバリケード等で通行妨害に遭ってしまったようなとき、あるいは邦人が集合している場所が暴徒等に取り囲まれてしまったようなとき、こうしたときに在外邦人等の生命又は身体を保護するために警護や救出といった措置を行うことを想定している」と説明された（平成 27・8・5/189 回<参・平安特委>8 号 22 頁/防衛大臣政務官（石川博崇））が、特に災害時との関係では、次のような事態が挙げられた。例えば、①「災害時に、被災者救助のために領域国の当局が外国人の保護に振り向ける要員が手薄になっているような場合」、②「特定の対応につきましては領域国の政府よりも我が国の自衛隊の方が対応能力が高いといった場合」である（平成 27・8・5/189 回<参・平安特委>8 号 22 頁/防衛大臣政務官（石川博崇））。

上記の事案においては、空港と在外邦人の集合場所の間の陸上輸送に際して、状況の変化のために警護や救出のために保護措置の発動が必要となることが想定されており、陸上輸送の局面においてそのような事態は、より発生可能性が高いように思われる。

### (2) 犯罪、テロリズム及び騒擾等

犯罪、テロリズム、及び反政府活動やクーデターに起因する騒擾等によって、在外邦人の生命及び身体に対する危殆が発生する例は、少なくない。在外邦人等の輸送に関する実行例として、政府専用機によるものとして、2013 年 1 月の在アルジェリア邦人拘束事件（政府専用機をアルジェリアに派遣、7 人の邦人と 9 名の遺体を輸送）、2016 年 7 月のバングラデシュにおけるダッカ襲撃テロ事件（政府専用機をバングラデシュ・ダッカに派遣し、被害邦人 7 名の遺体と家族を輸送）、また、輸送機によるものとして、2004 年 4 月のイラクからのクウェートまでの輸送（C-130H 輸送機によって報道関係者の邦人 10 名を輸送）、また、2016 年 7 月の南スーダンにおける事例（南スーダンにおける情勢の悪化に際しては、空自輸送機

(C-130H) を派遣し、ジュバからジブチまで大使館職員を輸送) が挙げられる。

2013 年のアルジェリア事案における安全性判断の過程については、次のように説明された。「邦人輸送といっても、例えば、空路で輸送した今回のアルジェリアの件でも、現地のアルジェ空港の状況がどのようなものかというのは、私ども、過去にそこに政府専用機が行ったことはありませんので、わからない状況でありました。防衛駐在官に現地に入っていたら、そして現地のアルジェ空港の状況を確認した上で、今回は政府専用機を派遣することになりました」、「今回のアルジェリア事案におきまして、政府専用機がアルジェに着陸する場合において、空港のさまざまな装備、施設等の情報収集はフランスにおりました駐在武官を含めヨーロッパの駐在武官が当たり、そして専門的な知識を持って、ここは政府専用機が無事に着陸できるという判断をさせていただきました」(平成 25・10・31/185 回<衆・安保委>2 号 5 頁/防衛大臣(小野寺五典))。かかる説明には、輸送に対する危険の判断及びこれを回避する手段の検討のために現地情報の収集が必要となったという事情が示されているが、その情報収集のために一定の時間を要することは自明で、そのことが派遣の迅速性との関係で運用上難しい問題を孕む場合もあるかもしれない<sup>23</sup>。この点、在アルジェリア邦人拘束事件、ダッカ襲撃テロ事件においては、輸送の実施までの時間的猶予が比較的あったこと、また、輸送の安全性を損なうような事態の発生を想定しにくかったことから、かかる問題が先鋭化しない事案であったといえよう。しかし、例えば、第 3 章で検討する、2011 年 2 月中旬以降のリビアの事案のように、政府に対する抗議活動・反政府運動から擾乱へと急速かつ広範囲に発展してゆくような事案において、同様の対応が可能であるとは考えられない。

なお、犯罪、テロリズム及び騒擾等に際しての在外邦人等の輸送については、機内の安全という視点が輸送の安全性の確保にとって重要な意味を占める。輸送中の機内においてテロリスト・犯罪者の襲撃があった場合、その鎮圧のために自衛隊法 96 条の武器使用が問題となるが、航空輸送の場合、その機内での鎮圧には、輸送の安全との関係でより難しい対応を必要とするところもあろう。それゆえになお、機内にテロリスト等が搭乗しないようにするための、搭乗前の輸送対象者のスクリーニング及びセキュリティーチェックが決定的に重要であるといえよう。

ところで、在外邦人等の保護措置の一環として政府専用機によって輸送をすることも考えられる。在外邦人等の保護措置の実施要件を充足する場合として、災害の場合について先に挙げられたのと同様に、「例えば、領域国の当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっている状況ではあっても、緊急事態においては領域国の当局が在外邦人の保護に振り向ける要員が手薄になっているという場合、又は特定の対応について領域国よりも我が国の方が対応能力が高い場合が考えられる」(平成 27・7・30/189 回<参・平安特委>5 号 36 頁/内閣総理大臣(安倍晋三))とされる。立法時に具体的に想定されていた事例は、1996 年に起きたペルー大使公邸人質事件及び 2013 年の在アルジェリア邦人拘束事件である。在アルジェ

リア邦人拘束事件は、イスラム系武装勢力によるテロ事件である。この事件では、アルジェリア軍による救出作戦が実施され、日本国民 10 名（日揮の職員）が死亡した。以上と同様の事例において救出又は警護の対象となった在外邦人等を政府専用機によって空港から安全な場所まで輸送する必要があるという事例がありうるかもしれない。

在外邦人等の保護措置の実施に際して「任務遂行型」の武器使用が考えられるとき、その武器使用の相手方である襲撃者が国家又は国準の性格又は背景を有するか否かの判断が必要となるが、政府見解において国準の概念の明確な定義が存在していないという事情に加えて、その襲撃者の性格及び背景、さらには、その襲撃の意図について、確定的な判断に至るだけの情報を収集することが困難な場合もあると推察される。そのことは、「自己保存型」の武器使用につき、「法律に基づき自衛官が自己保存型の武器使用を行うに当たり、攻撃者が国または国に準ずる組織であるか、その都度判断することは要しません」（平成 25・6・4/183 回＜衆・安保委＞5 号 14 頁/防衛大臣（小野寺五典）とされていることと対照的である。そのような不確実性を前にして、保護措置の実施の第一要件「当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。第 95 条の 2 第 1 項において同じ）が行われることがないと認められること」（自衛隊法 84 条の 3 第 1 号）の充足が確認できないことになれば、その実施を断念せざるを得ないから、その一環としての政府専用機による輸送も実施できないことになるであろう。この点で、犯罪、テロリズム及び騒擾等に際して「国家に準ずる組織」が登場する可能性のある地域での保護措置の実施には、憲法上の制約及び（法解釈・法適用上の）不確実性が組み合わさった形での限界が生じ得るものと考えられる。この点は、この類型の緊急事態において在外邦人等保護措置の実施がより大きく制約される事情であるといえよう。

### （3） 戦争及び内戦

安全保障上の緊張状態によって、戦争（ここでは、事実上の戦争の意）若しくは内戦が勃発し、又はそれへと拡大する蓋然性が相当程度まで高まった場合において、戦争又は内戦の当事国（当事者）の領域内に所在する在外邦人が危険にさらされる場合が類型として考えられる。このような場合として、①戦争の勃発前の緊張状態、又は、②国内の騒擾が悪化してゆき内戦に移行しつつある状態、③地域や軍事手段において限定された武力紛争・内戦において、戦闘地域から離れた地域における在外邦人等の輸送が考えられる。また、国連等の国際機構、又はその委託を受けた多国籍軍による軍事制裁との関係で、①又は③に準じた事例も考えることができるであろう。

①の事例として、例えば、1985 年のイラン・イラク戦争を挙げることができる。その戦争に際しては、イラクが一定日時以降に上空を飛行する航空機は警告なく撃墜すると宣言していたので、それ以前にテヘランに残された在外邦人（216 人）の退避が必要であった。

当時の日本は、民間航空会社に臨時便を要請したが、組合の反対により実現せず、また、政府専用機も保持していないという状況であった。結局、トルコ政府の承認の下、トルコ航空の特別機によって輸送がなされたのであったが、現在では、このような事案でも、政府専用機による輸送が考えられるであろう。②については、2011年2月以降のリビアの事案を題材にして、第三章で別に検討する。③については、「当該国において紛争が生じている場合であっても、紛争の行われている地域、紛争の状況等から判断いたしまして、安全が確保されていると判断される空港及び飛行経路を選んで輸送するということが十分考えられると考えております」（平成9・6・10/140回〈衆・安保委〉10号22頁/防衛庁防衛局長（秋山昌廣））と述べられたことがある。いずれにしても、①から③までの事例において、在外邦人等の輸送の安全性の要件が充足される場合がなお残されるかは、事例研究として、精査を要する課題である。

なお、重要影響事態における在外邦人等の輸送については、その作戦の規模の大きさからしても、2015年に改定された日米防衛協力のための指針（ガイドライン）で言及された非戦闘員退避活動（NEO）における、アメリカとの協力関係を踏まえて、特段の検討を要する問題である。ただ、本報告書が関心を寄せる政府専用機の二機でまかないきれぬ問題ではなく、その点に鑑みて、1999年の自衛隊法改正に際して、輸送の手段に、「輸送に適する船舶」及びその船舶に搭載された「回転翼航空機」が追加された通りである。

ところで、戦争及び内戦という緊急事態の類型は、「国家又は国家に準ずる組織」がなんらかの形で登場することを本質としているので、在外邦人等保護措置の実施が—特に第一要件との関係で—大きく制約され、また、憲法9条1項で禁止される「武力の行使」と関係で極めて微妙な問題が生じる。とりわけ②の事例では、反政府活動が内戦へと発展していく推移に応じて、在外邦人等保護措置の実施可能性が閉ざされてしまう。それでも、①及び③の事例においては、在外邦人等が所在している一方当事者の同意及び協力があり、その当局が治安維持に当たっているという状況があれば、他方当事者の武力攻撃・武力行使が見込まれない時点・地域において、在外邦人等保護措置の実施が可能である場合が全くないでもないように思われる。

## おわりに—共通テーマに即した若干の分析—

### (1) 在外邦人等の退避における官民の役割分担

本稿で検討した自衛隊法上の行動・権限が発動される以前には、私人・民間が主体となった在外邦人の安全確保活動という、極めて広範な問題領域が存在し、これに対する官の支援及び促進（情報提供、注意喚起・退避勧告、民間航空機のチャーター等）の拡充は、これまでもなされてきたように、その時々的情勢変化に適合させるべく不断の模索を要する<sup>24</sup>。もともと、私人・民間の自助及び共助、並びに、それに対する官の支援及び促進にも限界があ

ることは自明で、国民の生命及び身体の安全の保護という国家本来の任務を全うするために官が補完的又は併存的役割を担うことが期待される。政府専用機の問題に即していえば、その輸送の必要性は、当時の宮沢喜一首相によって、外相経験に基づき次のように説明された。

政府は従来、外国における災害、騒乱等の緊急事態に際しまして生命等の保護を要する邦人の救出につきまして、民間機をチャーターするなどして対処をしてまいりました。しかしながら、この民間機のチャーターにつきましては実際問題として民間航空会社との調整あるいは適時適切に対応することができないといったような過去の経験がございまして、先ほど 1975 年のサイゴンのケースを御引用になられましたけれども、実はあのときは私は外務大臣でございまして、何とか救出をしたいと考えました。1975 年の 4 月でございまして。それで民間航空会社といろいろ折衝をいたしましてある程度の進歩があったのでございまして、しかし最終的に起こりましたことは、サイゴンというようないわば戦乱と申しますかそういう地域にそもそも行くということ自身、乗組員、クルーが拒否をしたという問題が一つ。それから、民間航空会社が保険料が日とともに高くなりましてほとんど不可能に近い高い保険料になりまして、それで私企業としては到底それを負担し得ないという二つの問題が起こったわけでございまして。今でも思いますが、十分時間的余裕がございましたので、政府専用機がございましたらこれは邦人の救出をし得ただろうということをあのときに実は非常に強く感じました。同じ安全なことであれば、どうせ安全なら自衛隊が行けるところは民間機も行けるだろうと一概に言われましたけれども、実際にサイゴンではそのような事例が起こりまして、そのとき以来、私自身はやはり何とか政府の責任において邦人を救えないかということを実は今日まで感じておりました当人でございまして。たまたまサイゴンの例をお引きになられましたので、そのことを申し上げておく次第でございまして。(平成 5・6・8/126 回<参・本会議>23 号 4 頁/内閣総理大臣 (宮澤喜一))

その後、在外邦人の保護に関して、官のなしうることは、その都度の法改正により、部分的拡充が積み重ねられたことによって漸進的に拡充され、2013 年における自衛隊法改正による陸上輸送の追加、2015 年の平和安全法制の整備を通じた自衛隊法改正により、在外邦人等保護措置が新設されたわけである。もっとも、国際法及び日本国憲法の制約の下、輸送の安全性、実施の円滑性、また、実施する自衛官のリスクの観点から、依然として法的制約が多く残されている。その制約の趣旨及び具体的内容は、本論では、憲法上の制約と法律上の制約に分けて検討した通りである。

そのような現状を所与のものとした場合に、さしあたり現実的に考えられるのは、現行法の趣旨に則って、輸送の安全性と迅速性を両立させつつ最大化し、かつ、実施に際しての自衛官のリスクの最小化を図ることを運用レベルで模索することであり、他方では、現行法の

限界を、外国、有志連合及び国際機構との協働の枠組みによって補うことである。

そこから先は、現行法制の改編の問題として法政策上の課題となり、不断の再評価と改善が求められるであろうが、法律上の制約と憲法上の制約の違いに応じて改編の手続的難しさの度合いが異なることは、いうまでもない。

## (2) 在外邦人等の退避における輸送の安全性及び迅速性

最後に、本報告書の共通テーマに即して、政府専用機による（輸送の）安全性及び迅速性の関係について、特に法制度面に着目して、若干の検討を加えておくことにしたい。現行自衛隊法における在外邦人等の輸送においては、輸送の安全が確保されているという実施要件が置かれているので、その要件が充足されるとの判断の下に実施に移された場合には、迅速性の利益のために輸送の安全性を犠牲にするというトレード・オフ関係が比較的には生じにくい、法制度上の基本構造になっているといえる。運用における（輸送の）安全性及び迅速性の関係については、なお個別具体的な検討に委ねるが、法律が要求する水準の安全性が確保されているという前提の下で迅速性を高めることが、現行法制の運用における中心課題となると考えられる。ここでは、法解釈上の不確実性を縮減することも輸送の迅速性にも資することを指摘しておきたい。

もっとも、（輸送の）安全性という利益は、在外邦人の安全—特に生命及び身体の安全—という根本目的との関係で意味をもっているから、その根本目的との関係で位置付けられ、評価されなければならない。そもそも、現行の規定において輸送の安全が要件とされている理由は、「派遣先国の空港・港湾等において『輸送の安全』が確保されていない場合にあって輸送を実施すれば、当該輸送の対象である邦人に事故が起こり、在外邦人の安全確保というそもそもの目的を達成することができなくなるおそれがある。このようなことから、『輸送の安全』の要件は、当該任務を行う上でのいわば当然のことが規定されているものであり、『輸送の安全』の要件を省くことはできない」とされる<sup>25</sup>。また、そのような趣旨を有する、輸送の安全の要件は、在外邦人等の輸送に従事する自衛官の生命及び身体の安全という、別の重要な利益にも資するであろう。このような実施上の支障が小さい局面において確実に在外邦人等の輸送を全うすることは、在外邦人等の安全にとって少なくとも必要不可欠であって、現行自衛隊法における在外邦人等輸送の規定は、かかる局面について法的根拠をまずは埋めようとするものと位置付けることができる。そして、この局面に馴染むアセットが政府専用機であることは、「前項の輸送は、第100条の5第2項の規定により保有する航空機により行うものとする。」（84条の4第2項1文）とされ、政府専用機の使用が原則とされている通りである。

しかし、他面において、輸送の安全という実施要件が同時に限界となる局面があり得ることが在外邦人等の安全という根本目的との関係で有する意味が問題となるであろう。その実施要件の充足が確認できない場合に在外邦人輸送を断念してしまうことによって、緊急

事態において生命、身体に差し迫った危険が及んでいる在外邦人等を現地に取り残し、敢えて輸送、さらには救出を実施した場合に比して、在外邦人等の生命・身体の安全がより大きな危険にさらされるという場合も、想定上は考えられなくはない。そのような場合が実際に生じた場合には、輸送の実施が—その時々の方政策的当否以前に—法的に不可能な法制度のつくりになっていることは、その賛否の如何にかかわらず、認識しておかなければならないであろう。2015年の平和安全法制の成立によって在外邦人等保護等措置の規定が拡充された後も、そのような限界は残されている。

#### 【参考文献】

本文における注に掲げた文献の他、以下の文献を参照した。

『憲法関係答弁例集（第9条・憲法解釈関係）』信山社、2017年

外務省「提言」点検チーム『『在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム』の提言』点検報告書』2016年

外務省在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム『「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」の提言—シリアにおける邦人殺害テロ事件を踏まえて—』2015年

在留邦人及び在外日本企業の保護の在り方等に関する有識者懇談会『在留邦人及び在外日本企業の保護の在り方等に関する有識者懇談会報告書』2013年

沓脱和人「自衛隊による在外邦人等の陸上輸送—自衛隊法の一部を改正する法律案」『立法と調査』347号、2013年

鈴木和之『日本の安全保障法制入門』内外出版、2015年

富井幸雄「在外邦人保護義務と憲法：外交的保護と邦人救出」『法学会雑誌』57巻2号、2017年

西原正（監修）・朝雲新聞社出版部（編）『わかる平和安全法制』朝雲新聞社、2015年

<sup>1</sup> 田村重信、高橋憲一、島田和久（編著）『日本の防衛法制〔第2版〕』内外出版、2012年、183頁。

<sup>2</sup> 同上、183頁。

<sup>3</sup> 同上、190-191頁。

<sup>4</sup> 同上、190-191頁。

<sup>5</sup> 同上、186頁。「自衛隊の航空機・船舶による在外邦人の輸送に当たっても、派遣先国の空港・港湾及び飛行経路において、派遣先国政府等によって安全が確保されていることが前提であることに変わりがなく、かかる前提が確保されていない場合には、民間機による場合と同様に、自衛隊の航空機・船舶による在外邦人等（ママ）を行うことはあり得ない。また、使用する航空機の安全が確保されない場合には当該輸送を実施しないことから、戦闘機による護衛を行うこともない。」と解説されている。

<sup>6</sup> 「それから、第二点のミサイルに対する装置ということについては、現行の政府専用機は御指摘のとおりついておりませんし、これは将来の課題として検討することはあり得るといたしましても、現在直ちに、これが今検討中であるという状況ではございません。これはそういう運航の実績等を踏まえまして、状況を踏まえて、今後将来の課題として検討することはあり得るということを申し上げておきたいと思えます。」（平成5・6・1/126回＜衆・安保委＞7号34頁/防衛庁防衛局長（畠山蕃））と説かれたことがある。

<sup>7</sup> 「自衛隊による在外邦人等の輸送の実施について」（平成25年11月29日閣議決定）の項目5。

- <sup>8</sup> 同趣旨の解説として、田村、高橋、島田『日本の防衛法制〔第2版〕』186-187頁。
- <sup>9</sup> 同上、198-199頁の記述による。
- <sup>10</sup> 「自衛隊による在外邦人等の輸送の実施について」（平成25年11月29日閣議決定）の項目6
- <sup>11</sup> 阪田雅裕『政府の憲法解釈』有斐閣、2013年、33頁。
- <sup>12</sup> 田村、高橋、島田、『日本の防衛法制〔第2版〕』119頁。
- <sup>13</sup> 阪田雅裕『「法の番人」内閣法制局の矜持』大月書店、2014年、136頁、阪田『政府の憲法解釈』33頁。
- <sup>14</sup> 同上、135頁。
- <sup>15</sup> 同上、136-137頁。
- <sup>16</sup> 「武力による領域の侵犯は、国民の身体や財産が直ちに危険にさらされることを意味する」という記述も、基本的には同趣旨であろう（阪田『政府の憲法解釈』34頁）。
- <sup>17</sup> 阪田『政府の憲法解釈』35頁。
- <sup>18</sup> 阪田『「法の番人」内閣法制局の矜持』136頁以下。本文では中略したが、阪田氏が、同時に、「他の手段の有無」の問題も指摘されている点にも注意されたい。
- <sup>19</sup> 阪田雅裕『憲法9条と安保法制—政府の新たな憲法解釈の検証』有斐閣、2016年、107-108頁。
- <sup>20</sup> 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書、30頁。
- <sup>21</sup> 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書、18頁。
- <sup>22</sup> この点についても阪田氏によって既に指摘されている。参照、阪田『「法の番人」内閣法制局の矜持』136頁。
- <sup>23</sup> 特に陸上輸送の安全性の判断において、より難しい問題があることは、次の説明からうかがい知ることができよう。「陸上輸送の場合、航空機や船舶による輸送と比べると、現地の陸上における活動の地理的範囲が広がるため、輸送の安全の判断に当たっては、まず一つは、現地の輸送拠点や輸送経路において妨害行為を受ける可能性など、より広い範囲において、現地当局の治安能力も踏まえつつ、予想される危険を把握すること、さらには、こうした危険を回避する観点から、現地当局による警備の強化に係る申し入れ、調整や、自衛隊車両の移動の経路、手段等の選択など、いかなる方策をとることが可能か検討することが一層重要になると考えられます。そのため、情報収集としては、在外公館による直接の現場確認や現地治安当局等からの情報により現地の治安状況や交通情報を得るほか、他国も同様の輸送を行う場合は、それらの国から、その実施状況に関する情報も収集いたします。また、在外公館職員が輸送経路等に赴くことが困難な場合には、その近傍に所在する在留邦人や進出企業からの情報も重要になります。」（平成25・5・23/183回〈衆・本会議〉27号10頁/外務大臣（岸田文雄））。
- <sup>24</sup> このようなアプローチとは異なるのが、危険地域への邦人の海外渡航自体の制限という問題として、より具体的には、旅券法上の旅券返付命令の合憲性という問題がある。これは、海外渡航の自由との関係で憲法上の問題を提起し、ここでも、憲法論的な考察が求められるであろう。
- <sup>25</sup> 田村、高橋、島田『日本の防衛法制〔第2版〕』、186頁。

## 第3章 ドイツ及びイギリスにおける軍隊による 在外自国民退避活動に関する憲法及び法律の制約条件

—2011年のリビア騒擾における実行例の概観を踏まえて—

山中 倫太郎

### はじめに

2011年2月中旬にリビア東部（ベイダ及びベンガジ）で勃発した反政府運動は、わずか数日のうちに急速に拡大し、首都トリポリに波及した。日本の外務省は、2月22日にリビア国内の在留邦人80名と旅行者8名の全員の安全を確認、滞在者に退避の検討を求める危険情報を発出し、25日には退避勧告を発出した。当時、「在リビア大使館では、急速に悪化する国内治安の中で、連日、在留邦人への情報提供や空港における退避支援など邦人援護業務」に当たっており、「大使を含むこの帰還要員は、大使館を閉鎖する2011年2月25日までトリポリに残留していた」（平成29・4・20/177回<参・外交防衛委>14号4頁/外務大臣（岸田文雄））という。2011年2月24日当時の外務大臣の答弁によれば、52名の在外邦人（大使館員を含む）がリビア国内にあり、うちトリポリに所在する在外邦人は、「もうきょうも国外に出る」ということであるのに対して、トリポリ及びその周辺以外の地域に7名（東部では、ベンガジに1名、シルテに1名）があり、「今身動きができないという状況」にあると説明された（平成23・2・24/177回<衆・予算委>17号32頁/外務大臣（前原誠司））<sup>1</sup>。

2月21日の段階で、「21日午後4時半のカタール・エアに搭乗したそうなんですけれども、知人二人は次の臨時便で出国をする予定だったそうですけれども、その次の便はキャンセルになってしまって、その後は民間航空機が飛ばない、大勢の人がトリポリの空港に取り残されている」というような状況であったようである（2011年2月24日の衆議院予算委員会における柿澤未途議員の伝聞（平成23・2・24/177回<衆・予算委>17号32頁））。当時の新聞報道は、リビアに在留していた邦人が23日に予約した民間航空機で退避を図ったが、「数千人の人々が殺到していて、搭乗手続がまったく進まなかった」上、人が将棋倒しになり、身の危険を感じていったん断念、翌24日に現地スタッフの協力を得ながら他の社員4名と共に民間航空機で退避に成功するまでの、緊迫に満ちた経緯についての証言を報じている<sup>2</sup>。

また、「2月23日には大使館の方から、米国政府のチャーターしたフェリーがトリポリ港

に到着して日本人も何人か乗れる可能性があるので、10 時までにはフェリー乗り場に来るようというようなお達しがあつて、ああ、助かるかもしれないと、子供たちを先に乗船させてくれという思いでトリポリ港まで行ったら、もう人数がいっぱいになったと、アメリカ人もう乗ったということで、日本人は乗せられないということで出航してしまつた」、「最後の邦人脱出者、トリポリから 17 名、スペインの空軍機で結局は全員脱出できました」という（山田宏議員のとりまとめた聞き取り調査（平成 29・4・20/193 回〈参・外交防衛委〉14 号 3 頁）。外務省によれば、大使館が閉鎖された後の 25 日の夜の時点で、リビアには一般の邦人が 16 名滞在していたが、このうち 9 人は、リビアで結婚しているなどの理由で現地にとどまる意向で、残りの 7 名の国外退去を急ぐ方針であるとされた<sup>3</sup>。

当時において、既に在外邦人等輸送の根拠は存在していた（但し、2013 年及び 2015 年の自衛隊法改正以前の規定の段階であつたので、陸上輸送及び在外邦人等保護措置の根拠はまだ存在していなかつた）が、日本政府は、自衛隊による在外邦人等輸送を実施していない。これに対して、多くの国は、22 日頃から独自にチャーターした旅客機やフェリーなどの派遣を始め<sup>4</sup>、軍隊の派遣を実施した国もあつた。2011 年 2 月から 3 月にかけて、軍隊による在外自国民退避活動を実施した国として、例えば、大規模な作戦を展開した中国に加えて、アメリカ、イギリス、トルコ、フランス、イタリア、スペイン、オランダ、ドイツ、オーストリア、ルーマニア及びブルガリアを挙げることができる。

本章では、1 でそのうち、ドイツ及びイギリスの実行を題材として法の適用に関連する事実を中心に概観することで、本報告書第 4 章以下で実施される、両国における運用上の諸問題の検討のための素材を提供し、また 2 で、在外自国民退避に関するドイツ及びイギリスの法制度を概観した上で、「おわりに」で第 2 章における日本法の分析を踏まえ、これと両国と比較することによって、日本にとっての若干の法制度上の示唆を考えてみる。ここで検討の対象となる、2011 年の 2 月以降のリビア情勢は、第 2 章で緊急事態を区分したところによれば、騒擾から内戦へと移行する過程に位置するものであつて、緊急事態が流動性をもつことの実例としての意味も有する。

なお、先進諸国における在外自国民の退避については、橋本靖明、奥平穰治、河野桂子、大濱明弘「主要先進国における在外自国民保護の取り組み」『防衛研究所紀要』17 巻 1 号（2014 年）49 頁以下において、本章で紹介するドイツ及びイギリスも含め、日本の法制度との比較にとつてもポイントを押さえた有益な概観が包括的になされているので、参照されたい。本稿は、これとの関係では、ドイツ及びイギリスの一つの実行例に焦点を当てて概観した上で、両国における法制度的根拠及び制約をより詳細に検討することで、日本の法制度との比較をしながら、若干の示唆を導き出すものに過ぎない。

## 1 ドイツ及びイギリスにおける軍隊による在外自国民退避活動の実行例

### (1) リビアにおける政治情勢

リビアでは、2011年2月に発生した抗議活動・反体制運動から騒擾へ、そして、その後の事実上の内戦を経て、8月にカダフィー政権の崩壊がもたらされた。リビアで在外自国民退避活動が実施されたのは、2011年の2月中旬から3月初旬にかけての政情不安に際してである。2月15日から16日にかけて、リビア北東部のベンガジ（リビア第二の都市）では、カダフィーの長期独裁体制に異議を唱えるデモが発生し、住民数百人が警察隊と衝突し、38名が負傷した<sup>5</sup>。また、17日には、ベンガジ及びベイダなどリビア北東部4都市で反体制デモが発生、デモ隊に対する治安部隊の発砲による死者もあった<sup>6</sup>。18日には、デモは少なくとも5都市に拡大、ベンガジへの軍部隊の展開や民兵の増強がなされるようになっていった<sup>7</sup>。対して、反体制派は、ベイダを支配下に置いて軍の滑走路を破壊、体制側民兵2名を処刑するなどし、ベンガジでは、治安当局と衝突し、警察や政府官庁に放火、また、刑務所を襲撃して、政治犯を含む受刑者約1000人が脱走したという<sup>8</sup>。22日までにベンガジを含むリビア東部は、反政府派によってほぼ掌握された模様であると報じられた<sup>9</sup>。

他方、その騒擾は首都トリポリにも波及し、2月20日夜には、カダフィーの独裁体制に抗議するデモが発生、デモ隊が治安部隊と衝突し<sup>10</sup>、21日朝にかけて新たに61名が死亡したと伝えられている<sup>11</sup>。また、21日の夕方にトリポリでは、戦闘機やヘリコプターが反体制派を攻撃し、無差別の空爆や機銃掃射が行われ、トリポリだけで同日、死者が160名を超えたことが衛星テレビ局（アルジャジーラ及びアルアラビア）によって報じられたという<sup>12</sup>。カダフィーは、22日夕方には、国営テレビを通じ反体制運動に対して徹底弾圧を宣言した<sup>13</sup>。その後、反体制派は、首都トリポリ周辺の都市を制圧し、包囲網を構築していった。25日には、戒厳体制にあったトリポリの複数箇所数千規模のデモが強行され<sup>14</sup>、治安部隊の銃撃によって少なくとも7名が死傷した模様であるという<sup>15</sup>。カダフィーは、徹底抗戦を訴え、その後、巻き返しを図り、トリポリ周辺の都市のみでなく、東部の反政府勢力の支配地域へと空爆の範囲を拡大させていった。その後、リビアは、事実上の内戦状態へと移行してゆくことになった。

以上のような情勢の推移にあって、2月中旬には、様々な国家がリビアからの在外自国民退避活動を組織するようになった。その際、常設NEO調整グループ（the standing NEO Coordination Group）のメンバー国が中心となって、マルタに16カ国から構成されたNEO調整セル（the NEO Coordination Cell: NEOCC）が設置され、各国の活動を調整していた。リビアからの退避は、多国による退避活動を調整するためにセルが用いられた初めての作戦とされる<sup>16</sup>。もちろん、多国による非戦闘員退避活動とはいっても、あくまでも各国が主体となった退避活動を調整するにとどまり、統一の指揮の下で実施されたわけではない。また、個

別国の連絡将校は、その自国民のみを退避させるために自国政府からの制限を受け、特定の位置にその国民が所在していない場合には、自国の退避アセットを利用させることができない状況にあった<sup>17</sup>。このセルにおいて、本稿が主題とする両国間の調整もなされている。ドイツの連邦政府の説明によれば、その調整の重点は、リビアから近隣国又は自国への海空路に関する輸送地域の調整に限られていた<sup>18</sup>。このセルの詳細については、第4章でも紹介がなされているので、参照されたい。

## (2) ドイツの実行—ペガサス作戦—

ドイツの在外自国民退避活動は、ペガサス作戦（Operation Pegasus）という名称である。その作戦の運用上の経緯については、第4章であらためて検討することにして、ここでは、法令の適用との関係で意味を有する事実関係を中心に実行を概観するとどめ、日本の法制度下であれば、いかなる対応が法令適用上可能であったかという観点から有意義な事実関係も、調査が及ぶ限り、やや詳細に記載する<sup>19</sup>。

まず、2月22日及び23日に、連邦軍の非武装の軍人は、輸送機（トランザール C-160）及びジェット機（エアバス A310）によって首都トリポリからの退避活動を実施した<sup>20</sup>。連邦軍の公式サイトにおける記述によれば、退避したのは、130名のEU市民（うち103名がドイツ国民）であったとされる<sup>21</sup>。この退避に際しては、2月22日夕方に、リビア外務省のヨーロッパ局長が、ドイツ軍用機によるトリポリ国際空港の利用について管轄の民間航空局が退避機に一般的な離着陸許可（いわゆるディプロ・クリアランス）を与えたことをドイツ大使館に通知していた<sup>22</sup>。

2月23日に指示された、連邦軍の統合作戦司令部（Einsatzführungskommando [英語表記では、Joint Forces Operations Command]）の計画によれば、ペガサス作戦の枠組みにおいて、1000名までの軍人が、孤立し及び暴力に脅かされたドイツ国民をリビア全土から退避させ、場合によっては解放することとされた。「軍事力使用のための諸規範」に関する「リビア軍事退避作戦 出動団体の軍人のための行動指示」（2011年2月版）—統合作戦司令部によって発出—は、自衛及び緊急救助の権利のみでなく、軍事的退避活動の貫徹のための、人及び物に対する軍事力の使用の権利も予定していた<sup>23</sup>。

当時、リビア東部は広範に反政府勢力の手中にあり、犯罪の増加、特に、西欧企業の駐在地への襲撃があったという。かかる状況のなかで東部の港湾都市ベンガジの400キロ南に位置し、油田付近にある、東リビアの砂漠地帯のナフラにある駐在地からの企業の従業員の退避という課題に直面した。『シュピーゲル』紙によれば、現地の状況は、次の通りであった。北東リビアの砂漠地域に短い着陸ポイントがあったが、それは、目立たないように着地し迅速に危険地域から退避するために適していると考えられた。その地域は、人工衛星からの監視が容易で攻撃者を迅速に察知することができる地域であった<sup>24</sup>。

もともと、『シュピーゲル』紙によれば、混乱したリビアにおける不確実性を前にして厄

介なミッションに実際に着手すべきか否かについて疑問も残されたが、砂漠地域の安全ではない状況にあったヨーロッパ人への憂慮が優位を占めたとされる。というのは、政府及び反政府勢力の権力闘争において石油産業が戦闘舞台となるおそれがあったからである。また、反政府勢力が大半の重要な石油施設を統制下に置いていたので、カダフィーがこれを爆撃することが懸念されたようである<sup>25</sup>。

25日に連邦国防大臣は、ベシュト将軍の指揮の下、軍事的退避活動のために武装兵力を地中海地域に派遣することを決定した<sup>26</sup>。そして晩には、連邦国防大臣と連邦外務大臣によって提案された、ナフラからの退避作戦について、連邦首相が同意した。これを受けて、連邦国防大臣は、退避作戦を解禁した。後の連邦政府の説明によれば、「出動させられた軍人が、リビアの諸勢力によって脅かされ、その武器を使用しなくてはならず、したがって、武装作戦に巻き込まれる、ということはないであろうという明確な予期があった」<sup>27</sup>とされているが、この点の認識は、その後、憲法訴訟の争点となり、連邦憲法裁判所が別様の認定に至っている。

2月26日には、ドイツ国民の退避のための人道的救援活動のために、連邦軍の2機の航空機の着陸を許可するように外交上要請したが、リビア当局からは回答がなかった。もっとも、外務次官と常に接触していたので、リビアの政府代表者にはその計画は知られていたとされる<sup>28</sup>。

出動した輸送機(トランザール C-160)は、拡大された自己防護の装備を備え付けていた。すなわち、赤外線弾頭をもつ誘導兵器に対する720の「フレア(Flare)」の形での偽装目標、及びレーダー装置の攪乱のための960の「シャフ(Chaffs)」による受動的防護装備を備えていた<sup>29</sup>。このようなアセットを使用する決定を下したのは、リビア軍の防空システム(射程は300km)がベンガジ地域にあり、それを反政府勢力が支配している可能性もあったからである<sup>30</sup>。連邦政府の説明によれば、「危険が生じる可能性が抽象的に存在することによる不測性を考慮した」といわれる<sup>31</sup>。輸送機の乗員は、飛行任務実施のための軍人11名及び医師1名から編成され(ピストルを携行)、さらに、各機の機内には、落下傘兵6名(輸送機・退避対象者の安全確保に従事。マシンガン、小銃、ピストルなど携行)と憲兵4名(退避対象者の防護及び機内保安業務に従事。小銃、ピストルなど携行)があった<sup>32</sup>。

ベシュト将軍に対するインタビュー記事によれば、飛行ルートは、その時々のリビアの防空ミサイルの射程を考慮して計画されなければならなかった。誰が防空ミサイルを支配しているか不明であったからである。また、ナフラにおいて、イギリスの特殊空挺部隊が事前にドイツの輸送機のための着陸用滑走路から障害物を取り除いていたとされる<sup>33</sup>。

ナフラからの退避の人数が多かったので、イギリス及びオランダも、それぞれが退避作戦を実施した。イギリスの退避活動が実施に移されたことを見計らって、ドイツの輸送機も、14時59分にリビア空域へ侵入し、16時30分にナフラに着陸した。着陸後には、G3小銃及びG36小銃をもった12名の落下傘兵は、その周辺を監視するために、25メートル間隔で並

置された輸送機の安全確保に従事した。続いて、6名の落下傘兵が監視を継続し、他方で、他の6名の落下傘兵は、退避対象者を確認して輸送機へ運ぶために8名の憲兵を支援した。マシンガンは輸送機のなかに残されていた。22名のドイツ国民及び110名の他国民は、機内に乗せられた。輸送機2機は、17時10分に離陸し、17時16分にナフラを、18時25分頃には、リビア空域を離れた。19時29分には、クレタ島のハニアに着陸した<sup>34</sup>。

### (3) イギリスの実行—デファレンス作戦—

イギリスの在外自国民退避活動は、非戦闘員退避活動（NEO）という位置付けの下、デファレンス作戦（Operation Deference）という名称であった。その作戦内容は、第4章でも紹介されているので、ここでもドイツの場合と同様に、法令の適用との関係で意味を有する事実関係に重点を置いて実行を概観するととどめ、日本の憲法及び法律の下であれば、法令適用上いかなる対応となったであろうかという観点から有意味な事実関係も、調査が及んだ限り、記載する。

リビアには、2011年の2月の段階で、推計3500名のイギリス人がいたという<sup>35</sup>。外務省は、2月23日から26日にかけて、民航機6便のチャーターによってトリポリからの退避を実施した<sup>36</sup>。その際、リビア当局の着陸許可はなかったようである。当時のトリポリ空港は、混乱し危険な状況にあり、大使館領事チーム、及び最初の急速派遣チームが空港に派遣され、イギリス国民の退避支援に当たった。なお、26日にトリポリの大使館は閉鎖され、数名の大使館員は、同日に空軍機でトリポリを発っている<sup>37</sup>。

以上と平行して、軍隊による非戦闘員退避活動が実施されるようになっていった。すなわち、2月24日には、空軍の輸送機（C-130）によって、トリポリ空港からマルタまでの輸送を安全に実施した。輸送された64名の乗客のうち51名がイギリス人であった<sup>38</sup>。また、25日（及び27日）には、フリゲート艦HMSカンバーランドがリビア東部の港湾都市ベンガジに派遣され、それぞれ200名以上（うちイギリス人は50名前後）の適格者を輸送した<sup>39</sup>。

他方、南部の油田が所在する砂漠地域の複数には、イギリス国民が取り残され、困難な状況にあった。例えば、ベンガジの南東300マイルのナフラに取り残された約20名のイギリス人が23日及び24日にフェイスブックに投稿した内容が、『ガーディアン』紙によって報じている。それによれば、電話回線が通じず、食糧が底を尽きつつあること、また、砂嵐にあって外出ができない状況にあって、大使館からのニュースがなく、テレビがないので外で実際に何が起こっているか分からない、ただ、油田地帯の爆撃は、まだ現実にはなっていない、という<sup>40</sup>。

このような状況に置かれたイギリス人を退避させるために、政府の緊急事態委員会は、緊急作戦の計画を承認した。政府筋によれば、その作戦は、その砂漠区域が武装集団の脅威の下にあり、退避対象者は多国民から成っていたので、危険で複雑である、とされた。また、キャメロン首相は、作戦を調整するために、ドイツ、イタリア及びトルコ等外国の指導者と

接触した<sup>41</sup>。

二つの作戦が空軍及び特殊部隊の合同で実施され、空軍の AWACS 機 (E-3D セントリー) によって支援された。また、作戦の当時には、機密が求められた。空軍機が飛来することを本国の家族も含め誰にも伝えないように退避対象者には求められたという<sup>42</sup>。その第 1 回目の作戦は、26 日に実施された。この作戦は、ドイツ連邦軍のペガサス作戦と同調して実施され、2 機の輸送機 (C-130) によって実施に移された<sup>43</sup>。この場合、トリポリ政府の明示的な許可はなかった。当時のパイロットの説明によれば、そのフライトが人道的なものであることを無線を通じて述べ、フライトが向かう先については言及しなかった、また、トリポリ当局との無線通信が途絶えたとき、進入の可否のいずれの応答もなかったという<sup>44</sup>。また、輸送機の着陸のために、滑走路の安全は、特殊部隊によって確保されていたとされる<sup>45</sup>。この作戦では、176 名前後 (うち、約 74 名がイギリス人) をベンガジの南の地域から退避させた<sup>46</sup>。

第 2 回目の作戦は、27 日に実施された。この作戦では、2 機の輸送機 (C-130) が使用され、この場合にも、トリポリ政府の許可はなかった<sup>47</sup>。当時のパイロットの説明によれば、第 1 回目のフライトと同様の手順により無線機でトリポリ当局を呼び出し、そのフライトが人道的なものであることを宣言したが、応答がなかったという<sup>48</sup>。着地した地域は、脅威的ではない地方民兵、及び、民間石油会社の警備組織の手中にあったといわれ、輸送機には、特殊部隊及び武装したランドローバーがあったとされる<sup>49</sup>。作戦の結果、189 名の文民 (うち、イギリス人は、21 名) を退避させた<sup>50</sup>。この作戦の間、輸送機の 1 機が小火器の射撃によるものと一致する軽微な損傷を受けたが、乗員及び乗客に怪我はなかった<sup>51</sup>。

2 月 23 日から 3 月 1 日にかけての退避活動によって、800 名を超えるイギリス国民及び 1000 名を超える外国人を退避させた<sup>52</sup>。その後も、3 月 2 日に、HMS「ヨーク」が避難民を輸送してベンガジを出航した他、3 月 6 日には、HMS「カンバーランド」による 3 度目の避難民輸送が実施された<sup>53</sup>。他方、外務大臣が下院に報告したところによれば、3 月 7 日までに、ジャーナリストを含む 180 名のイギリス国民がリビアに残留していることを認識しており、その数名は、残留を希望する意向を外務省に伝えていたという<sup>54</sup>。

## 2 ドイツ及びイギリスにおける軍隊による在外自国民退避活動に関する憲法及び法律の制約条件

第 1 節でみた在外自国民退避活動は、いかなる法的制約条件の下で実施に移されたであろうか。ドイツ及びイギリスについて、それぞれ、①出動及び派遣に関する憲法及び法律の根拠及び制約、②武力行使及び実力行使に関する憲法及び法律の根拠及び制約、③軍隊による在外自国民退避活動の実施決定手続きを検討してゆくことにしよう。

## (1) ドイツにおける軍隊の在外自国民退避活動に関する憲法及び法律の制約条件

ドイツでは、在外自国民の輸送及び救出は、「退避 (Evakuierung)」と表現される (外交的退避と軍事的退避の区別については、第5章を参照されたい)。その活動の対象者は、基本的にはドイツ国民であるが、他国民を退避対象者に加えることは妨げられない。

### ① 出動及び派遣に関する憲法及び法律の根拠及び制約

ドイツの連邦政府は、1997年2月7日に、在外自国民退避活動の法的根拠について、「関係領域国の承認なく、自国民の退避のために出動することは、武力行使禁止の複雑な問題に関係する。考えられる仮定的な事実関係への一般的な回答は不可能である。連邦政府は、それぞれの具体的事例において、軍隊出動が憲法及び国際法の基準に合致するか否かを審査する。」と応答し<sup>55</sup>、一般的な回答を避けていた。その後、同年3月14日のアルバニアにおける在外自国民退避活動リベレ作戦 (Operation Libelle)に際しては、アルバニア政府の事前の同意は存在せず、その行動につき国連のマンデイトもなかった。もっとも、この場合、ドイツが退避活動を実施した時点でアルバニア政府が機能麻痺状態に陥っていたために同意を得ることは現実的に不可能であったという事情があった。イタリアが数日前に外国人退避のための軍部隊派遣について既に同意を得ていたことからすれば、政府が機能していれば同意が得られたであろうことが推定される事案であり、実際に、アルバニア政府の事後的な同意は得られている<sup>56</sup>。また、ペガサス作戦の枠内において2月26日に実施された退避活動については、連邦政府の説明によれば、「リビア側との外交上のコンタクトから、退避目的のために航空機が進入することを受忍することが推認された。それゆえに、なされた申請の後には、連邦政府は、人道的な危難にある国民の退避に関するリビアの推断的同意を前提とすることができた」とされ<sup>57</sup>、「推断的同意 (konkludente Zustimmung)」が援用されている。以上の実行においては、少なくとも領域国の同意に依拠していることがうかがわれる。他方、慣習法又は国連憲章上の自衛権 (51条) に依拠した実行例は、ドイツにはまだ存在していない<sup>58</sup>。

他方、国内法上の根拠については、次の通りである。基本法—ドイツの憲法典—は、「防衛 (Verteidigung) の他、基本法が明文で許している限りでのみ、軍隊を出動させることができる」(87a条2項) という文言によって、軍隊の「出動 (Einsatz)」には、憲法の根拠が必要であること (憲法留保) を定めている。この場合、その条項の解釈学説においては、①「出動」の意味、②軍隊出動に関する憲法留保の射程 (同条の規制が対内出動に限定されているかどうか)、③出動根拠としての「防衛」の意味、④その他の出動根拠について学説が複雑に分岐し、いずれに立脚するかによって、在外自国民退避のための軍隊出動の実体法上の許容性に関する評価に違いが生じ、否定説もないわけではない。ドイツの連邦憲法裁は、憲法解釈につき終局的かつ公権的な判断を下す権限をもつが、2015年の連邦憲法裁判決でも、「そのような出動の授権根拠についての、この機関争訟において解明されることのない問題」<sup>59</sup>とされ、その点に関して明確な判断を示していない。他方、ペガサス作戦の枠内にお

いて在外自国民の退避のためになされた連邦軍の外国派遣が「出動」に該当することを連邦政府は否定していないし、連邦憲法裁も、2015年の在外自国民退避判決において、その点に関する疑いを残していない。とすれば、その「出動」の憲法上の根拠が問題となるが、2011年5月18日—ペガサス作戦の3ヶ月弱の後—の防衛政策方針でも、「市民の保護の責任は、ドイツ国境を越える。ドイツ国民は、可能なかぎり、一国の責任においても、外国における直接の危険に際しては、軍隊の出動によって救助し、退避することができなくてはならない」<sup>60</sup>と記述されていた。したがって、連邦政府が在外自国民退避のための軍隊出動が憲法及び国際法で許容されることがあると判断していたことは疑いがない。また、武装した軍隊の外国出動に関する手続きの一般法である議会関与法において、「特別な危機状況から人を退避させるための出動」 (§5 第1項1文) という規定が定められていたので、連邦議会も、その法律の制定に際して、在外自国民退避のための軍隊の武装出動の合憲性を前提としていたといえよう。

もっとも、その根拠付けがさらに問われよう。国際連合又は北大西洋条約機構の枠内においてその規則に従ってなされる、在外自国民の退避のための出動は、「相互的集団安全保障制度」への加入の憲法上の根拠である基本法24条2項が根拠になるが、一国単位でなされるものについては、その根拠につき学説は一致しておらず<sup>61</sup>、論争含みの論点であった。そういったなかで、ペガサス作戦が迅速に準備され、実行に移されていった。

なお、「出動」の憲法上の根拠があれば、法律の根拠がさらに必要というわけではない。それゆえに、ドイツでは、在外自国民退避のための軍隊の外国出動について法律上の根拠がなくても「出動」が可能であり、実際に「出動」がなされてきた。法律レベルにおいて現時点で存在しているのは、武装した軍隊の外国出動に関する手続きの一般法である議会関与法(2005年に制定)にとどまり、日本の自衛隊法のように、在外自国民等の輸送及び保護措置に関する法律上の根拠が存在しているわけではないし、法律の根拠がなければ出動できないわけでもない。

以上にみてきた「出動」が国際法上の制約に服することはいうまでもないが、国内法について、さらに、日本の自衛隊法でみられるような実施要件、すなわち、在外邦人等輸送に関する安全性要件、在外邦人等保護措置に関する実施要件というような、法律上の制約が設けられているわけではない。また、実施アセットについても憲法及び法律の制約が設けられているわけでもない。

なお、「出動」には該当しない「使用(Verwendung)」の場合には、憲法上の根拠をも要しないと解されている。在外自国民の退避が、技術的・人道的支援である食料輸送・患者輸送と並ぶようなものであれば、その退避のための軍隊派遣は、「出動」ではないことになる<sup>62</sup>。

## ② 武力行使及び実力行使に関する憲法及び法律の根拠及び制約

ドイツには、外国に出動した軍隊の武力行使又は実力行使について明文で定めた規定が、

憲法及び法律のいずれにも存在しない。ペガサス作戦では、「軍事力使用のための諸規範」に関する「リビア軍事的退避作戦—出動団体の軍人のための行動指示」（2011年2月版）が発出され、これが自衛及び緊急救助の権利のみでなく、軍事的退避の貫徹のための、人及び物に対する軍事力の使用の権利も予定していた。連邦国防大臣に憲法で命令司令権—軍隊の最高指揮権—が保障されている（憲法 65a 条）ので、その行動指示が許可している軍事力行使権限は、それに由来し、その権限行使を制限しているものと推察される。

### ③ 軍隊による在外自国民退避活動の実施決定手続き

#### a. 政府の実施決定手続

在外自国民の保護を所管する官庁は外務省であり、その危機対応センター（Krisenreaktionszentrum（英語表記は、Crisis Response Centre））が設置され、危機の事前把握、これに対する備え及び対処に当たる<sup>63</sup>（危機対応センターの詳細については、第5章を参照されたい）。もっとも、連邦軍が退避活動を実施する場合には、国防大臣の責任の下、最終的には、連邦政府によって決定される。ペガサス作戦の枠組みの下における、2011年2月26日のナフラからの退避作戦は、連邦国防大臣と連邦外務省によって提案され、連邦首相がこれに同意し、その後、連邦国防大臣が作戦を解禁するという経過であった<sup>64</sup>。また、1997年のアルバニアにおける退避作戦に際しては、連邦首相、連邦外務大臣及び連邦国防大臣が決定し、内閣の承認は、事後的であった<sup>65</sup>。

#### b. 議会の関与

軍隊による在外自国民退避活動に際しての議会の関与の有無及び様態は、先進諸国において一様ではない。ドイツの場合には、軍隊の武装出動についてのみ原則的に事前の同意を求めるとするのが憲法上の原則であり（軍隊の国外出動に関する「議会留保原則（Parlamentsvorbehalt）」）、その原則は、連邦憲法裁の判例によって形作られた。すなわち、連邦憲法裁は、1994年7月12日のNATO域外派兵判決において、「武装した軍隊の出動（Einsatz bewaffneter Streitkräfte）」に際して、原則的に事前の形式的な議会の同意を要すると判示し（BVerfGE 90, 286(387)）、軍隊の外国出動に関する議会留保原則の判例法形成の発端となった。その後、連邦憲法裁は、2008年2月12日のトルコ空域監視判決において、「武装した軍隊の出動」の概念を、「ドイツ軍人が武装行動に参入させられること」と定義し、「その時々の出動の連関及び個々の法的・事実的状况によれば、ドイツ軍人が武装行動に参入させられることが具体的に予期されるか否かが重要である」と述べた（BVerfGE 121, 135 (163f)）。

ペガサス作戦の枠組みの下における、2月26日のナフラからの退避活動は、連邦議会の事前及び事後のいずれの同意もなく実施に移された。連邦政府は、その出動はリビア官庁の許可に基づく人道的な出動であるので議会の同意を要する「武装した軍隊の出動」ではないとの立場から連邦議会の同意を求めなかったが、その手続上の合憲性が問題とされ、野党会派（会派 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN）によって連邦憲法裁判所に訴えが提起されることに

なったわけである（ドイツでは、連邦議会の権利の侵害を理由に機関争訟を提起することが可能である）。このような争いがあったので、ペガサス作戦は、ある論文の表題に示されているように、「軍事的に成功したが、憲法上は問題がある」<sup>66</sup>というわけである。結論のみをいえば<sup>67</sup>、連邦憲法裁は、ペガサス作戦の枠内でなされた連邦軍の出動は、「その時々の出動の連関及び個々の法的・事実的状况によれば、ドイツ軍人が武装行動に参入させられることが具体的に予期される」ものであるので、「武装した軍隊の出動」に該当するから、原則的に事前の議会の同意が必要であったと判断した。

もともと、連邦憲法裁は、かねてより、緊急の場合には例外的に議会の事前の同意までは求められず事後の同意で足りると判断しており、ペガサス作戦がこの緊急の場合に該当することは争われなかった。しかし、連邦政府は、事後の同意さえも不要であるとの立場で同意を求めなかったため、その点が、憲法上の問題を提起したわけである。この点につき、連邦憲法裁は、既に作戦が終了しているので事後の同意も不要という立場に立ちつつも、厳重な報告義務を政府に課した<sup>68</sup>。

なお、上記の議会承認の問題とは別に、連邦議会の院内総務、会派の長、防衛委員会及び外務委員会の委員長に対して情報提供が行われる場合がある。連邦政府は、ペガサス作戦の枠組みにおけるナフラからの退避活動について連邦議会の承認は必要ではないという立場であったが、連邦議会に対して完全な透明性を確保するために、その作戦の前後に、外務大臣が会派の長に電話で情報提供をしたとされる<sup>69</sup>。また、リベレ作戦に際しては、連邦議会の院内総務、会派の長、防衛委員会及び外務委員会の委員長に事前に情報提供がなされ、同意が得られたという<sup>70</sup>。

## (2) イギリスにおける軍隊による在外自国民退避活動に関する憲法及び法律の制約条件

イギリス政府は、国民の安全について責任を負い、危機の場合における外国からのイギリス国民の退避についても責任を負う。この責任は、外務・連邦省（Foreign and Commonwealth Office[FCO]）の所掌事務であるが、危機の性質によっては、外務・連邦省が国防省（Ministry of Defence）を含む他の官庁の協力を要請し、その協力の規模は、限定的な計画支援から、完全な資源提供を受けた非戦闘員退避活動（Non-combatant Evacuation Operation: NEO）にまで及ぶ<sup>71</sup>。ここでいう非戦闘員退避活動とは、外国において、指定された非戦闘員を安全な場所に移動させるためになされる活動である。その活動の対象者は、「適格者（Eligible Person: EP）」と呼ばれ、イギリス国民に加え、イギリス国王及びその委任を受けた大使等が特に責任を認められた者も含まれる<sup>72</sup>。

### ① 出動及び派遣に関する憲法及び法律の根拠及び制約

在外自国民退避活動に関する国際法上の問題は、本報告書の第1章で検討がなされた。この点に関するイギリスの理解については、例えば、国防省の構想及びドクトリン開発センタ

一 (Development, Concepts and Doctrine Centre)が刊行した『統合ドクトリン 3-51 非戦闘員退避活動 [第2版]』(2013年)では、イギリス軍が適格者の退避のために他国に侵入することの法的正当化について、① 派遣先国の当局によって退避目的のための侵入が明示的に許可される場合、及び、特定の状況下において軍協定上の地位が推認され得る場合、② 法秩序が崩壊し継続した政府がもはや存在しない(又は、そのような政府は存在するが、イギリス国民を保護することができず、又は、保護することを欲しない)ところで、イギリス国民を退避させることが国家の自衛(国連憲章51条)に基づいて正当化される場合が挙げられ<sup>73</sup>、①の同意以外にも、②で自衛権が明示されている。強行的な在外自国民保護が国際法上許容されると考える国家とそのような権利を拒絶するか明示的な支持まではしない国に分かれる<sup>74</sup>とすれば、前者に属する代表的な国の一つが、イギリスである。2月26日及び27日のイギリス空軍機の進入に際してトリポリ政府の明示的許可がなかったことは、既に紹介したとおりであるが、その根拠は、推断的同意又は自衛権の行使に求められるのであろう。

他方、国内法上の根拠については、イギリスでは、軍隊の外国出動について、議会制定法の根拠が必要とは考えられていないし、そもそも憲法典が存在しないので、憲法の根拠は問題となりえない。むしろ、イギリスでは、軍隊の派遣の決定権は、本来的には、国王の大権(Prerogative)—特に、大権的執行権(Prerogative executive powers)<sup>75</sup>—に属する。もともと、現在では、国王のために大臣、特に首相がこれを代行するという慣行が成立しているので、首相又は国防大臣の決定に基づいて軍隊の出動又は派遣が可能であることになる(③aも参照)。なお、派遣決定の実質要件については、憲法及び法律のいずれにも制約が設けられていない。

## ② 武力行使及び実力行使に関する憲法及び法律の根拠及び制約

軍隊の国外への出動又は派遣がなされる場合において、非戦闘員退避活動を含む軍事作戦行動は、国際法及び国内法によって制限される。軍隊による武力の行使についても、同様である。国際法の制限については、①でみたように、自衛権に基づく武力の行使が認められる場合があるとしても、任務、並びにイギリス軍及び退避対象者の防護の遂行のための必要性及び均衡性の範囲に限定される<sup>76</sup>。

他方で、イギリスの国内法の制限については、国内刑法による制約(とりわけ、国外犯の処罰)がある他、大臣は、ルール・オブ・エンゲージメント(Rules of engagement: ROE)を発出し、これによって武力の行使が制限されることになる。ルール・オブ・エンゲージメントは、大臣から司令官に宛てられた政治的な指示及びガイダンスであり、イギリス軍による武力の行使の適用の統制を目的とする。それは、作戦の法的基礎、及び、イギリス政府の政治的・軍事的目標を反映することになる<sup>77</sup>。

## ③ 軍隊による在外自国民退避活動の実施決定手続き

### a. 政府の実施決定手続き

一般に、軍隊の派遣の決定について、国王大権を首相が代行するという慣行が存在してい

ることは、既に述べた。この場合、内閣の決定—軍事行動の決定は、通常、内閣で検討される事項である<sup>78</sup>—の枠内において、国家安全保障会議（National Security Council）及び参謀長（Chief of the Defence Staff）の助言の下で、派遣の許可がなされる<sup>79</sup>。先に検討された、リビアの事案では、当初、内閣府ブリーフィングルーム（Cabinet Office Briefing Room: COBR）—国際的、国家的及び広域的影響を有する重大緊急事態への中央政府の対応に承認を与える機構<sup>80</sup>—で対応が協議されていたが、2月25日以降には、国家安全保障会議でも全般的な対応が協議され、2月26日から3月6日にかけての軍隊による非戦闘員退避活動は、首相の承認を受けて実施されたという<sup>81</sup>。

非戦闘員退避活動の実施決定については、『統合ドクトリン3-51 非戦闘員退避活動[第2版]』に、次のような記述がみられる。「第一段階においては、外務省は、文民の手段によってすべての適格者を退避させることを優先するであろう。代替的な文民手段が価値を失った場合にのみ、国防省は、退避の支援を要請されるであろう。これは、危機の地域への文民の航空便が停止されているためであったり、その環境が敵対的性格をもつためであったり、又は、その作戦の規模若しくは緊急性を原因とすることもある。退避を援助するための軍事アセットの派遣の決定は、外務大臣と協議の上で、通常は、その要請に従って、国防大臣によってなされる」<sup>82</sup>。これによれば、外務大臣の要請に基づいて、それとの協議の上で、国防大臣が非戦闘員退避活動における軍事アセットの派遣を決定することになる。

#### b. 議会の関与

以上の政府の決定に対して、議会は、どのように関与するのであろうか。軍隊の派遣決定は、国王の大権事項であって、第二次大戦以降は重要な軍事行動について、その開始前後に下院に通知されてきたが、さらに、2003年のイラク戦争に際しては、軍事行動の直前に議会による討議に付され、2011年のリビア事案では、軍事行動の前に首相が下院において陳述し（3月18日）、討議の動議が提出された（3月21日）。このような実行の積み重ねは、議会の関与が習律として確立したかという問いに途を開いた<sup>83</sup>。その後、2013年のマリ派兵は、議会における討論及び投票なしで実施され、習律の信頼性に疑問を抱かせましたが、同年のシリア派兵、2014年のイラクにおける軍事行動において、その習律が維持された<sup>84</sup>。とりわけ、シリア派兵における否決と派兵の断念は、多くの論者によって議会の同意に関する議論の転換点とみなされ、「現在の争点になっているのは、およそ習律が存在するか否かではなく、それが引き起されるのは、いつかということである」との解説もみられる<sup>85</sup>。もっとも、その習律にかかわらず、議会が軍事行動への同意について法的に確立された役割をもつわけではない<sup>86</sup>。

こうした一般的傾向にあつて、特に非戦闘員退避活動のための軍隊派遣に議会の同意を要するかは、その活動の実施形態にも、非武装のものから武力行使を予定するものまで多様なものがあることに加え、問題が緊急性を有することが多いことからしても、より微妙な問題であつて、同意の要否は一律には判断できないように思われる。2011年のリビア事案に際

して議会の討議の動議が提案されたという、上述の実行は、3月19日からのエラミイ作戦（Operation Ellamy）—国連安保理決議1973号に従って、攻撃の脅威の下にある文民及び文民居住地域を保護し、飛行禁止区域を強制するために軍隊が投入—に際してのものであって、2月下旬から3月上旬にかけて実施された非戦闘員退避活動のための軍隊の派遣に際しては、首相から作戦の詳細について説明が行なわれたが、議会承認のための動議は、提案されなかったという<sup>87</sup>。それが上述の一般的傾向との関係で、いかなる位置付けとなるかは、一つの問題であろう。

## おわりに—比較とインプリケーション—

本章では、軍隊による在外自国民退避活動に関するドイツ及びイギリスの実行（第1節）、そして、その背景にある憲法及び法律上の制約条件（第2節）について検討してきた。最後に、その制約条件の違いが実行にいかなる影響を及ぼすかという観点から、ドイツ、イギリス及び日本を比較した上で、自衛隊による在外邦人等の輸送及び保護措置についてのインプリケーションを検討することにしよう。

### (1) 憲法及び法律の根拠及び制約

ドイツでは、軍隊による在外自国民退避活動の国内法的根拠については、連邦軍の「出動」に該当する派遣についてのみ、憲法明文の根拠が問題となりうることは、本論で紹介した。この点につき、連邦政府の立場からは、ドイツの国家領域及びドイツ国民の「防衛」のために出動ができ、この場合、出動時における、在外自国民の退避及び救出のための活動をそこに広く含めることができるので、その根拠規定は、かなり包括的である。他方、イギリスでは、軍隊の外国派遣は大権に依拠しており、法律の根拠は問題とならないので、軍隊による自国民退避活動のために外国に軍隊を出動させることが国内法上広範に可能である。また、両国では、憲法上の根拠があれば、それに加えて、日本法のように、「行動」のレベルにおける、法律の根拠が必要ということはない。

次に、在外自国民退避のための軍隊派遣に際しての国内法的制約の問題を検討することにしよう。ドイツ及びイギリスでは、日本国憲法のような「武力の行使」の禁止に関する規定が存在しないので、国際法で許容される、武力の行使は、憲法の下でも許容されることになる。また、日本では、在外邦人等の輸送及び保護措置のために派遣された部隊の武器使用の根拠及び制約が法律レベルに存在している（自衛隊法94条の5及び94条の6）が、ドイツ及びイギリスでは、法律の根拠が必要ではないことに加え、自衛隊法のような厳格な制約が、法律には存在しない。

以上のような両国の法的根拠及び制約のスキームの下では、在外自国民退避のための軍隊の派遣の形態は多様であるけれども、それを包括する派遣根拠が存在し、かつ、派遣時の

アセット及び一実力行使を含む一権限行使についても、憲法及び法律の制約は、厳格ではない。このことは、政府に政策的合理性判断の余地をより広く残し、その判断は、行動指示やルール・オブ・エンゲージメントによる統制の下で部隊によって実施に移されてゆく。本章では、両国における行動指示やルール・オブ・エンゲージメントの内容を詳細に分析することはできないが、ペガサス作戦に際して、「リビア軍事的退避作戦 出動団体の軍人のための行動指示」(2011年2月版)という行動指示において、自衛及び緊急救助の権利のみでなく、軍事的退避の貫徹のための、人及び物に対する軍事力の使用の権利が予定されていたことは、注目される。

他方、日本においては、自衛隊による在外邦人等の退避のための自衛隊の派遣には、法律の根拠が国内法上必要となる。2015年の平和安全法制の成立までは、在外邦人等の輸送の根拠のみに限られていたので、その根拠は、断片的なものであった。しかし、平和安全法制の成立によって保護措置の根拠が設けられ、それは、輸送、警護及び救出等を広く根拠付ける体裁となっているので、その根拠規定もそれなりには包括的な性格をもっているといえる。その意味では、法的根拠が限られているという問題は、従来に比して、小さくなった。もっとも、日本法では、憲法9条1項の制約のゆえに在外邦人等退避に際して、同条にいう「武力の行使」が、ほとんど不可能であることに加え、現行の法律では、実施要件、実施アセット及び一実力行使を含む一権限行使に対する法的制約が幾重にも設けられていることは、第2章で詳細に検討したとおりである。そのことは、在外邦人等退避のための手段が既に憲法及び法律によって限定されることを意味し、政府が自衛隊による退避活動の実施を決定し、その手段を選択するに際して、法的要件に該当するか否かという法適合性判断にまづもって迫られる。この場合、在外邦人等の輸送及び保護措置は情報が必ずしも十分ではない不確実状況の下で実施されなければならないという事情があるので、情報収集に一定の時間を要し、迅速性を損なってしまう場合もあり得る。これに加え、要件該当性が確認できないという理由から実施を控えざるを得ない場合が生じるかもしれない。このことがなお、在外邦人等の退避手段に事実上の限定も設ける結果となっているといえよう。確かに、およそ法的諸制約は、それぞれ立法趣旨に裏付けられており、その制約に否定的意味のみを見出すのは、適切ではない。しかし、自衛隊による在外邦人退避活動の実施決定、そして、実施に際しての手段選択は、法的制約及びそれに由来する事実上の制約によって限定され、政府の政策的合理性判断の幅が狭められているという事実は、認識しておかなければなるまい。

以上のような、ドイツ及びイギリスの法制度的条件と日本のそれとの相違は、本稿で検討したリビアの事案を題材にするならば、次のような実行の違いとなり得たと考えられる。ドイツ及びイギリスの法制度的条件の下では法的に可能であった、2月26日のナフラからの退避活動は、日本の法制度的条件の下では、かりに在外邦人が取り残されて生命・身体への差し迫った危険にさらされていたとしても、実施が不可能であったであろう。というのは、作戦実行時にリビア当局の明確な同意も得られず、また、航行経路及び着陸地点における安

全性も保証されていなかったからである。また、2015年の平和安全法制の成立後に可能となった在外邦人等保護措置も、不可能であったと考えられる（この点は、第4章の検討に譲るが、結論において同様である）。これに対して、ドイツ及びイギリスでは、かかる事案においても、在外自国民退避活動を実行に移すことが憲法及び法律の下で可能であったし、危険な状況に取り残された在外自国民等を危険状況から救出することに、実際に成功したのであった。このような事実は、日本法が抱えている法律上の限界が有する意味への問いを突きつけるようでもある。但し、イギリスの輸送機が被弾した事実にもあらわれているように、それがリスクと常に隣り合わせであったことも事実であるし、2月27日には、オランダの海兵隊員が、リビアにとどまっていたヨーロッパ市民2名を北部のシルトにおいてヘリコプターで退避させるに際して、政権側の部隊に拘束されたという顛末もあった<sup>88</sup>。そのように両義的な問題であるがゆえに、日本の法制度的条件を現状にとどめるか否かは、立法政策論上の争点であり続けるであろう。

なお、在外自国民退避に際して、輸送の安全性が失われる前の段階における迅速な対応が求められることはいうまでもなく、この点について、ドイツ、イギリス及び日本は、共通の課題を抱えている。ただ、日本の法律では、在外邦人等輸送の規定において輸送の安全性が実施要件とされている以上、安全性が失われる前の段階における、政府専用機の派遣を含めた迅速な対応が決定的に重要である。かかる観点から当時のリビア情勢を振り返ると、急速に情勢が悪化した当時であって日本政府が実施できた内容には限界があったかもしれないものの、既に22日及び23日の時点で行動がなされている国もある—第1節で紹介したように、ドイツは、その一例である—こととの対比でも、それまでに迅速な対応が可能であったか<sup>89</sup>、また、改善を要する点がないかも、検証の余地があるように思われる。この点、イギリスでは、退避活動がいくつかの理由で遅れそれに不備もみられた結果、政府は国民やメディアによって厳しく批判されたことを受けて、それほど時をおかずして、当時の対応の事後評価を踏まえ、大使館退避要領が見直されることになった<sup>90</sup>。

## (2) 実施決定手続き

最後に、本報告書の問題設定を超えるところがあるが、派遣決定手続きの問題についても、検討しておくことにしよう。ドイツ憲法の下では、武装した軍隊の外国出動については、連邦議会の原則的に事前の同意が必要と考えられていることは、本章で検討したとおりである。ここで確認しておかなければならないのは、議会の事前の同意が必要なのは、連邦軍の外国派遣のうち武装出動に限られ、それについては、議会の原則的に事前の同意—緊急の場合には、事後の同意—が憲法上の要請になっていること、また、その場合においても、緊急の場合には、例外的に事後の同意で足りることである。このような体制において、在外自国民退避のために軍隊を派遣する際の政治統制の基軸になっているのは、法律による授権及び制約でなく、その都度の出動に際しての原則的に事前の議会の同意である。他方、軍隊の

外国派遣決定権が伝統的に国王大権に属するとされ、軍事力の使用に関する議会の関与度がヨーロッパにおいて下位水準にあることがしばしば引き合いに出されるイギリスでさえも、近年、議会関与の習律が形成され確立の途上にあることは、注目に値する。もちろん、非戦闘員退避活動の様態の多様性、また、退避活動に求められる緊急性にあって、そのために軍隊が派遣される場合に常に議会の事前の同意が求められているわけでもないことにも、留意しなければならない。

さて、現在の日本の法律によれば、在外邦人等の輸送及び保護措置のいずれについても、国会の承認手続きは必要とされていない。在外邦人等の輸送に関しては、「この邦人救出もこれは我が国の邦人の救出でございますし、あくまでも紛争に巻き込まれない事態の中でこの救出ということを前提にいたしておりますから、これは国会承認に係らしめないでもよろしいというように私は考えているところでございます」（平成4・6・3/123回<参・国際平和特委>16号23頁/防衛庁長官（宮下創平））と述べられたことがあるし、また、在外邦人等の保護措置に関しては、「在外邦人の保護、救出のオペレーションは、一般的に安全かつ速やかに確保するという迅速性、そしてPKOとは異なりまして短期間のオペレーションでありまして、相手国の領域に駐留をすることがない、一時性の性質がある。また、特に在外邦人が人質として拘束されている場合には、当該邦人を救出、奪還しようとするときに、犯人グループに自衛隊の突入が悟られないようにする必要がある秘匿性といった特性を有するというところでございまして、こういった迅速性、秘匿性に照らせば、法律上、国会の関与等について特段の規定を設けるといふふうにしていない」（平成27・8・5/189回<参・平安特委>8号34頁/防衛大臣（中谷元））とされていた。このような論理の下で、輸送及び保護措置のいずれについても、国会の関与に関して特段の規定が設けられなかったわけである。

今後、日本法が自衛隊による在外邦人等退避に関する法律上の制約を緩和する方向性へと転換してゆくようなことがあればなおさら、国会の承認手続きの問題は、より重要な論点となる<sup>91</sup>。その際、この問題における自衛隊の関与形態の多様性に加え、上述の答弁にもみられるように事柄が緊急性及び秘匿性を有し、そのことがむしろ常態であるともいえることとの関係で、国会の関与の有無及び形態が問われることになる。その点は、ドイツ・イギリスの両国において—アプローチの違いはあるけれども—みられる通りである。

民主主義国家における在外自国民等の退避は、民主的正統性と責任の下で実施されることが求められるが、在外自国民の退避の効率性・実効性—その一内容としての迅速性—との関係における微妙で難しい問題への解決を迫られることになる。そのような課題に日本がどのように向き合うべきかという問題は、これまで余り意識されてこなかったかもしれない。

## 【参考文献】

注に掲げた文献の他、以下の文献を参照した。

岩本誠吾「自衛隊による在外邦人「輸送」から在外邦人「救出」へ—国内法と国際法の狭間で—」『産大法学』48巻3・4号、2015年

上田健介『首相権限と憲法』成文堂、2013年

富井幸雄『海外派兵と議会—日本、アメリカ、カナダの比較憲法的考察—』成文堂、2013年  
Carl-Wendelin Neubert, “Bundeswehreinsatz im Südsudan”, *Die öffentliche Verwaltung* Heft 4(2017), S.141ff.

“Verfassungsrechtliche Grundlagen für Auslandseinsätze der Bundeswehr,” WD 2-3000-025/16 vom 16.2.2016.

<sup>1</sup> 政府は、24日に、邦人52名のうち、希望する40名をできるだけ早期に帰国させる方針を固め、近隣のイタリアなどにチャーター船やチャーター機の確保を打診し、確保でき次第、リビアに派遣する、という方針を示していた（『日本経済新聞』2011年2月25日）。

<sup>2</sup> 『朝日新聞』2011年2月26日夕刊。より詳しい経緯については、ノンフィクションである門田隆将『日本遙かなり』PHP研究所、2015年、331頁以下を参照されたい。

<sup>3</sup> 『読売新聞』2011年2月26日。

<sup>4</sup> 『朝日新聞』2011年2月27日。

<sup>5</sup> 『読売新聞』2011年2月17日。

<sup>6</sup> 『朝日新聞』2011年2月18日、『読売新聞』2月18日。

<sup>7</sup> 『読売新聞』2011年2月19日。

<sup>8</sup> 『読売新聞』2011年2月19日夕刊。

<sup>9</sup> 『朝日新聞』2011年2月23日。

<sup>10</sup> 『読売新聞』2011年2月21日夕刊。

<sup>11</sup> 『読売新聞』2011年2月22日夕刊。

<sup>12</sup> 『朝日新聞』2011年2月22日夕刊。

<sup>13</sup> 『読売新聞』2011年2月23日夕刊。

<sup>14</sup> 『朝日新聞』2011年2月26日。

<sup>15</sup> 『朝日新聞』2011年2月26日夕刊。

<sup>16</sup> Craig Sutherland, “Operation Deference The Multinational Neo Evacuation Coordination Cell Concept,” *Rusi Journal*, June/July 2012, pp.15-16.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.17.

<sup>18</sup> BT-Drucks. 17/6564, S.2.

<sup>19</sup> 本作戦の概要については、本稿の記述の他、その作戦の憲法適合性が争点となった、2015年9月23日のドイツ連邦憲法裁判の判決における事実認定を参照されたい。山中倫太郎「[ドイツ憲法判例研究(191)] 緊急の在外国民救出のための軍隊出動と議会留保原則」『自治研究』93巻4号、2017年、151頁以下。

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom.23. September 2015, Rn.2.

<sup>21</sup> 連邦軍の公式サイトの記事による。

[https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/aktuelles/aus\\_dem\\_einsatz!/ut/p/z1/hY\\_NCsIwEITfqJsGbeKxp-SqVUMX\\_5CKhDTVSkxJi8eDDmyL0VtzDwO43O8uCgCsII3vdSK-tkW3ouUhuG-WVHhcYsxFqGAl3c4xitE6gTnc\\_lEwGiiUgSHWgEPGWQygwYTCBC1iiprIB\\_UK-N10MZJb13UWefbgby-cCyTSNXAU51lMxIPxhy7ZJk8JmeVFth8CH7KX73FXVSPtW0\\_S1K3a2Sr9DbmripblvPkCn7SGhQ!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7\\_B8LTL2922LU800ILN8O5201080](https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start/aktuelles/aus_dem_einsatz!/ut/p/z1/hY_NCsIwEITfqJsGbeKxp-SqVUMX_5CKhDTVSkxJi8eDDmyL0VtzDwO43O8uCgCsII3vdSK-tkW3ouUhuG-WVHhcYsxFqGAl3c4xitE6gTnc_lEwGiiUgSHWgEPGWQygwYTCBC1iiprIB_UK-N10MZJb13UWefbgby-cCyTSNXAU51lMxIPxhy7ZJk8JmeVFth8CH7KX73FXVSPtW0_S1K3a2Sr9DbmripblvPkCn7SGhQ!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922LU800ILN8O5201080)

<sup>22</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom. 23. September 2015, Rn.2.

<sup>23</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom. 23. September 2015, Rn.3.

<sup>24</sup> “Riskante Rettungsmission hinter feindlichen Linien”, SPIEGEL ONLINE, 28 February 2011. [www.spiegel.de/politik/ausland/bundeswehroperation-nafurah-riskante-rettungsmission-hinter-feindlichen-linien-a-748020.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/bundeswehroperation-nafurah-riskante-rettungsmission-hinter-feindlichen-linien-a-748020.html)

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> “General Bescht: ”Auftrag ausgeführt””, RP ONLINE, 7 März 2011. [https://rp-online.de/politik/deutschland/general-bescht-auftrag-ausgefuehrt\\_aid-8936889](https://rp-online.de/politik/deutschland/general-bescht-auftrag-ausgefuehrt_aid-8936889)

- <sup>27</sup> BT-Drucks. 17/6564, S.2.
- <sup>28</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom. 23. September 2015, Rn.8.
- <sup>29</sup> BT-Drucks. 17/6564, S.4.
- <sup>30</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom. 23. September 2015, Rn.5.
- <sup>31</sup> BT-Drucks. 17/6564, S.2.
- <sup>32</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom. 23. September 2015, Rn.11.
- <sup>33</sup> “General Besch.:”Auftrag ausgeführt”, RP ONLINE, 7 März 2011. [https://rp-online.de/politik/deutschland/general-besch.-auftrag-ausgefuehrt\\_aid-8936889](https://rp-online.de/politik/deutschland/general-besch.-auftrag-ausgefuehrt_aid-8936889)
- <sup>34</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom. 23. September 2015, Rn.12.
- <sup>35</sup> See House of Commons Foreign Affairs Committee, Second Report of Session 2012-13, *British foreign policy and the ‘Arab Spring’*, HC 80, 2012, p. 27.
- <sup>36</sup> *Ibid.*, p. 77.
- <sup>37</sup> *Ibid.*, p. 77.
- <sup>38</sup> “Prime Minister praises military effort in Libyan evacuations”, February 28, 2011. <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-praises-military-effort-in-libyan-evacuations>
- <sup>39</sup> *Ibid.*
- <sup>40</sup> “SAS poised to rescue British oil workers stranded in Libyan desert”, *The Guardian*, February 26, 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/25/sas-rescue-british-workers-libya>
- <sup>41</sup> “Libya: Daring SAS mission rescues Britons and others from desert,” *The Guardian*, February 26, 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/26/britons-rescued-libya-desert-raf>
- <sup>42</sup> “SAS assist in evacuation of British oil workers from Libyan desert”, *The Guardian*, February 27, 2011. <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/27/sas-evacuation-british-workers-libya>
- <sup>43</sup> Tim Ripley, “Western militaries conduct NEO missions out of Libya”, *Jane’s Defence Weekly*, May 4, 2011.
- <sup>44</sup> “RAF pilot on Libya evacuations”, March 7, 2011. <https://www.gov.uk/government/news/raf-pilot-on-libya-evacuations>
- <sup>45</sup> “Libya:Daring SAS mission rescues Britons and others from desert”.
- <sup>46</sup> “RAF pilot on Libya evacuations”.
- <sup>47</sup> Ripley, “Western militaries conduct NEO mission out of Libya”.
- <sup>48</sup> “RAF pilot on Libya evacuations”.
- <sup>49</sup> “SAS assist in evacuation of British oil workers from Libyan desert”.
- <sup>50</sup> “RAF pilot on Libya evacuations”.
- <sup>51</sup> “Prime Minister praises military effort in Libyan evacuations”.
- <sup>52</sup> Foreign Affairs Committee, Second Report of Session 2012-2013, p.27.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, p.77.
- <sup>54</sup> *Ibid.*, p.27.
- <sup>55</sup> BT-Drucks. 13/6924, S.7.
- <sup>56</sup> 橋本清明、林宏「軍隊による在外自国民保護活動と国際法」『防衛研究所紀要』4巻3号、2002年、81頁。
- <sup>57</sup> BT-Drucks. 17/6564, S.2.
- <sup>58</sup> 橋本清明、奥平穂台、河野桂子、大濱用弘「主要先進国における在外自国民保護の取り組み」『防衛研究所紀要』17巻1号、2014年、61頁には、ドイツにつき、「自衛権、国際法上の緊急権の根拠の上で正当化される」という記述がある。連邦政府の部内においては、そのような立場があるかもしれない。
- <sup>59</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom. 23. September 2015, Rn.69.
- <sup>60</sup> Verteidigungspolitische Richtlinien des Bundesminister der Verteidigung vom 18. Mai 2011, S.5f.
- <sup>61</sup> 議論状況については、vgl. z.B. Dieter Wiefelspütz, “Die Bundeswehr in Libyen -Operation Pegasus aus Sicht des Völker- und Staatsrechts”, *Humanitäres Völkerrecht 2/2012*, S.59ff.
- <sup>62</sup> Werner Heun, in: Horst Dreier(Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Bd.3, 2.Aufl. 2008, Art. 87a Rn.15.
- <sup>63</sup> 外務省のサイトにおける記述による。 <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/krisenreaktionszentrum-node>
- <sup>64</sup> BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom. 23.September 2015, Rn.7.
- <sup>65</sup> Deutscher Bundestag, Plenprot. 13/166, Stenographischer Bericht, S.14970(B).
- <sup>66</sup> Matthias G.Fischer/Manuel Ladiges, “Die Evakuierungsoperation >>Pegasus<< in Libyen –militärisch erfolgreich, aber verfassungsrechtlich problematisch,” *NZWehr* 2011 Heft 6, S.221ff.
- <sup>67</sup> その理由付けの概要については、さしあたり、山中「緊急の在外国民救出のための軍隊出動と議会留保原則」152頁以下。
- <sup>68</sup> さしあたり、同上、153頁、156-157頁。
- <sup>69</sup> BT-Drucksache 17/6564, S.3.
- <sup>70</sup> Deutscher Bundestag, Plenprot. 13/166, Stenographischer Bericht, S.14970(B).
- <sup>71</sup> Ministry of Defence Development, Concepts and Doctrine Centre, *Joint Doctrine Publication 3-51 Non-combatant Evacuation Operations*, 2.ed., 2013, para. 101.
- <sup>72</sup> *Ibid.*, para. 102.
- <sup>73</sup> *Ibid.*, para. 3B2.
- <sup>74</sup> Mathias Forteau, “Rescuing Nationals Abroad”, in: Marc Weller (ed.), *The Oxford Handbook of The Use of Force in International Law*, Oxford University Press, 2015, p. 961.
- <sup>75</sup> *The Cabinet Manual*, 1<sup>st</sup> edition October 2011, para. 3.34.

- 
- <sup>76</sup> Ministry of Defence Development, Concepts and Doctrine Centre, para.3B3.
- <sup>77</sup> *Ibid.*, 3B4.
- <sup>78</sup> *The Cabinet Manual*, para.4.18.
- <sup>79</sup> Claire Mills, House of Commons Library Briefing Paper 7166, “Parliamentary approval for military action”, May 12, 2015, p.3.
- <sup>80</sup> *The Cabinet Manual*, para.4.13.
- <sup>81</sup> 橋本、奥平、河野、大濱「主要先進国における在外自国民保護の取り組み」73-74頁。
- <sup>82</sup> Ministry of Defence Development, Concepts and Doctrine Centre, para.115.
- <sup>83</sup> See Mills, “Parliamentary approval for military action”, pp.22-.
- <sup>84</sup> See *Ibid.*, pp.25-31.
- <sup>85</sup> *Ibid.*, p.31.
- <sup>86</sup> *Ibid.*, p.34.
- <sup>87</sup> 橋本、奥平、河野、大濱「主要先進国における在外自国民保護の取り組み」73-74頁。
- <sup>88</sup> 『朝日新聞』2011年3月4日。
- <sup>89</sup> むしろ、当時は、2011年2月22日に発生したニュージーランド地震との関係で政府専用機の派遣の可能性が模索されていた。このことも、緊急事態が重複した場合における、在外邦人等の輸送の問題を提起するものといえよう。
- <sup>90</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee, Second Report of Session 2012-13, p.28; Foreign and Commonwealth Office, Foreign and Commonwealth review of consular evacuation procedures, Written Ministerial Statement 21 February 2012.
- <sup>91</sup> かかる関心からは、かつて自民党議員（小野寺五典議員ら7名）から2010年6月に衆議院安全保障委員会に提出された、自衛隊法の一部を改正する法律案（第174回衆法第31号）では、輸送の安全性が実施要件から外され、武器使用の制限の一部緩和が予定されていたが、他方で、実施命令権者が内閣総理大臣とされ、また、国会承認が要求されていたことが、注目される。

## 第4章 政府専用機運用の実効性向上に資する方策

### —英国の事例研究からの考察—

関口 高史

#### はじめに

本稿の目的は、在外邦人救出・輸送における現行の政府専用機<sup>1</sup>の運用上の課題を明らかにするとともに、その対策の考察を通じ、運用の実効性向上に資する提言を行うものである。また本考察に当たっては、2011年、リビアで実施された英国の非戦闘員退避活動（Non-Combatant Evacuation Operation: NEO）<sup>2</sup>を参考に検討を進めていく。その際、「安全性」と「迅速性」という、一見矛盾する二つの要求への対応についても分析している。ここで英国の事例に注目した理由は、次のとおりである。まず英国はリビアにおけるNEOを当初、非軍事分野主導で成功させようとした<sup>3</sup>。このため、これまでの経験から比較的日本国にも受け入れやすい事例であると考えた。さらに英国は先進国でトレンドとなりつつある多国間での枠組みでNEOを行った。今後、日本国でも議論が高まると予想される、このモデルケース<sup>4</sup>を検討する意義は高いと考えた。

本稿の背景を記述する。まず日本国でも在外邦人輸送の実例はある。しかし、その運用には各種の制約が課せられており、これまでのNEOに関する教訓が十分に生かされてきたとは言いがたい。また日本国の過去の事例についても、ご遺体及びそのご家族を運ぶなど、運用の幅から考察すれば、ごく限られた分野でしか政府専用機を運用していない。次に受入国との調整はあるものの、日本国は単独での専用機の運用の経験しかない。もちろん、それ自体、悪いことではない。諸外国も国内事情や当該国との関係・交渉結果、あるいは他国との共同の必要性などから、その態様が統一されているとは言いがたい。ただし、北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）及び欧州連合（European Union: EU）加盟国では多国間での自国民保護がスタンダード化されつつあるのも事実である。よって緊迫の度合いを増す韓半島情勢などを考慮すれば、日本単独での対応には限界があると予想され、新たな枠組みによる在外邦人救出・輸送を想定しておくべきだと考えられる。

迅速かつ安全な対応が求められる在外邦人救出に当たっては、その時、何ができ、何ができないか、何を準備し、何を実行すればよいかなど、政府専用機に関する具体的な運用をあらかじめ検討しておくことは有意義だと思われる。

ここで先行研究についても触れておく。2011年、リビアでの英国のNEOを扱ったものとして、「王立安全保障・防衛研究所 (Royal United Services Institute: RUSI)」のサザーランド (Craig Sutherland) による論文<sup>5</sup>がある。これは多国間共同調整セルについて言及したものであり、今後のNEOの効率的遂行について提言するものである。また日本国では、防衛研究所の橋本靖明、奥平穰治、河野桂子、大濱明弘らによる主要先進国における在外自国民保護の取り組みに関する論文<sup>6</sup>がある。これは邦人救出に関する基本的事項について述べられており、先進諸国のNEO・自国民保護について考察するとき、必読の書という感がある。しかし、それらの先行研究はNEO・自国民保護について触れてはいるものの、政府専用機の運用に焦点を絞っているとは言い難い。

そこで本稿では、まず政府専用機の運用の概要について触れ、次に諸外国、特に英国の事例を検討し、政府専用機の運用における見直しの必要性を把握する。これは研究の前提となる部分でもある。次に現行法規の適用の視点から、英国の制度について言及しつつ、運用の可能性について把握する。これにより本稿の考察の範囲を明確にする。つまり第1～3章で述べられてきた現行の国内外法規の解釈の議論を参考とするものの、ここでは運用の視点からそれらの揺れ幅の可能性を含め検討するという手法をとる。そして最後に、政府専用機の運用の実効性の向上に資する提言を行っていく。この際、必要に応じ、官民の役割についても言及するとともに、日本国への含意についても記述し、結論とする。

## 1 政府専用機の運用の概要

### (1) 特別輸送機等

現在、日本国で保有する特別輸送機、すなわち政府専用機は「ボーイング 747-400 型」である。政府専用機は主に内閣総理大臣等の輸送に対応している<sup>7</sup>。そして2019年度からは新たな政府専用機として「ボーイング 777-300ER 型」による運航を予定している。なお、現行の政府専用機の内部配置は前方より、秘書官室、会議室、事務室、そして小型個室のある随行員室、記者会見席を含む一般客室等となっており、衛生や情報といった邦人救出・輸送の作戦基盤となる機能について特別な処置を施しているものではない。また会議室は当初、大規模なものだったが、現在は少人数用に改修されている。事務室にはFAXなどの各種通信機材が整備されている上、小型個室はVIPが使用するための構造になっている。随行員室には外務省職員などが搭乗する。このため、会議室を作戦の指揮及び統制・調整に必要な作戦室へ変更したり、長距離無線機の設置、さらには救急処置を要する患者への対応等、若干ではあるが機内における拡張機能を有すると考えられる。

ただし、在外邦人救出・輸送という視点から考察した場合、はじめから政府専用機に考察の範囲を限定するのではなく、政府専用機と相互に補完する政府が所管する各種航空機、す

なわち陸海空の自衛隊が保有する航空機、チャーターされた民間航空機や外国軍隊からのリースなどについても検討する必要がある<sup>8</sup>。また、日本国の政府専用機の特徴として、武器と認められるものについては最小限の防護手段さえ保有していない。その上、各種事態においても特別に装備する予定もないことを付言しておく。

## (2) 特別航空輸送隊

特別輸送機を運用する特別航空輸送隊は、防衛大臣の隷下部隊である航空支援集団の指揮下にある。よって、在外邦人救出・輸送に当たっては、政府の意思決定後、防衛省・統合幕僚監部、航空支援集団を経由して命令等が下達される。また特別航空輸送隊は隊本部と第701飛行隊、整備隊から成る。基本的任務は「特別輸送機による国賓等の輸送」及び「空中輸送員（民間航空会社という客室乗務員）育成のための課程教育の担任」である。よって政府専用機の主な整備はキャリアを保有する民間航空会社に依存しているのが実態である。なお、基地業務は千歳基地業務隊に委託している。

## (3) 政府専用機による活動実績

政府専用機による国際緊急援助活動などの実績は次のとおりである。まず国際平和協力業務については、2003年3月のイラク難民救援のための支援物資輸送と2010年2月のハイチ大地震における派遣隊員輸送がある。次に国際緊急援助活動の実績については、2005年10月のパキスタン等大地震における派遣隊員の輸送、2011年2月のニュージーランド大地震における支援物資の輸送等を実施している。

一方、政府専用機による在外邦人輸送についても2回行われた。最初の任務は2013年1月の「在アルジェリア民主人民共和国邦人等輸送」であり、武装集団によるプラント襲撃により被害にあわれた株式会社「日揮」社員等<sup>9</sup>の輸送を実施した。もう一つの任務は2016年7月の「在バングラデシュ民主人民共和国邦人等輸送」であり、武装集団によるレストラン襲撃で命を落とされた国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）職員等<sup>10</sup>の輸送であった<sup>11</sup>。

## (4) 法整備に向けた動き

この間、在外邦人保護措置等に係る対応についても変化が見られた。外国における緊急事態に際し、生命または身体に危害が加えられるおそれがある邦人等の保護措置を自衛隊の部隊等が実施できるようにする安保法制が成立したのである。これにより、自衛隊法の一部が改正された。特に、在外邦人の保護措置について84条の3<sup>12</sup>では、武器使用に関する従来の自己保存型に加え、任務遂行型の任務も認められた。

## (5) 平時の態勢

特別航空輸送隊は、平時においては政府専用機を使用した訓練も実施している。それは、まず国内と国外に区分できる。国内においては、当該運用地域に同行する搭乗支援隊<sup>13</sup>と協同し、邦人と政府専用機の防護訓練を実施している<sup>14</sup>。ただし、その実情は、政府専用機のまわりと邦人等の搭乗における直接防護のみに限定している。

一方、国外においては、米国及びタイ王国が二国間で訓練を行っている。「コブラ・ゴールド」と呼ばれる、この米・タイ共同訓練へ日本国もこれまで9回参加した実績を持つ。本訓練においては、より実際に近い作戦環境の下、現地における活動及び在外公館職員との連携要領を演練している<sup>15</sup>。

これまで概観してきたように、日本国の在外邦人救出・輸送では「安全性」と「迅速性」という二つの視点から考察すると、比較的「安全性」が重視されてきたのがわかる。そして、いずれも日本国自らが課した制約から、政府専用機は事態が収拾した後から運用されているのが理解できるであろう。

では、諸外国は自国民保護において、どのような対応をしてきたのであろうか。英国のNEOの事例を取り上げ、検討していく。

## 2 英国の事例からの考察

### (1) 背景

2011年に生じた「アラブの春」へ触発されたかのように、リビアでも一部の過激派によるカダフィ政権に対する抵抗運動が目立つようになった。そして、その動きがさらに顕著になったのは、2月16日より2日間にわたり、政府へ民主化の拡大を訴える一部の抵抗運動家が暴徒化したときのことであった。その動きは政府の働きかけにもかかわらず、鎮まるところか、たちどころに拡大した。そして21日には反政府過激派が自ら武装し、首都トリポリの治安は悪化の一途をたどった。事実上の内戦状態に陥ったのである。これを受けて英国では、リビア各地の孤立した石油施設等で働く英国市民の救出について、国民から高い関心が寄せられるようになった。特にトリポリにおけるカダフィ大佐を支持する部隊とそれに異を唱える部隊等との衝突は、政府の統治がもはや効かないものと多くの人に認識させたのであった。

ここにきて、リビアに駐在する各国領事、外交官、国防省の職員は可及的速やかに自国民の救出を行うべきだと認識するに至った<sup>16</sup>。この時の英国は非軍事主体、すなわち武器を使用しないで受入国を刺激することなく、救出作戦を遂行するつもりであった<sup>17</sup>。

## (2) 初期の対応

当初、在リビア英国大使館は他の国や地域と同様、治安状態が悪化したため、旅行自粛という形で避難を呼びかけ、対応していた。しかし、事態が深刻化するに及び、英国市民の避難の必要性は急速に高まりを見せた。そのため英外務連邦省は旅行自粛より情勢が緊迫した時に発する避難勧告を行ったが、それでも限界を感じ、国防省に協力を要請することにした。ここにきて英国国防省の常設統合司令部<sup>18</sup>は、武力行使も含む、リビアから英国市民の救出のため「オペレーション・デファレンス」に着手した<sup>19</sup>。

オペレーション・デファレンスは NATO の発展型任務をベースとする作戦であり、2011年2月22日から3月10日まで実施された。また英軍にとっては、2006年7月レバノンにおける「オペレーション・ハイブロー<sup>20</sup>」以来、初となる軍事力を伴った NEO であった。

## (3) オペレーション・デファレンス

英国国防省がオペレーション・デファレンスの出動を準備していた頃、現地では各国とも自国民の正確な数と、その所在（位置）を掌握するのに時間がかかっていた。しかし英国領事館は平素から危険と見積られる地域の有力者たちとネットワークを構築していたため、救出対象となる英国市民の数や位置、その傾向などを知る上で役に立った。どの地域にどの程度の輸送手段があれば良いか判断するのにも有益な情報となったのである<sup>21</sup>。また、リビアの場合、急に事態が悪化したため、他国の軍隊が自国民保護を開始しても身の回りに危険が近づいていることさえ認識できない英国市民や、未だ大した状況ではないと信じ込み、現地へ残ると言い張る英国市民も多数いた。これらは「避難する上での難問<sup>22</sup>」と呼ぶのに相応しいものであった。

一方、英国では、国防省が平素、作成した NEO 事態対処計画を見直し、オペレーション・デファレンスのための計画を作成していた。この際、国防省は早期から外務連邦省との連携に努め、連絡官を派遣した。また連携には外務連邦省と国防省との間に交わされている覚書を活用するとともに、遠隔地でも協議または意思決定に資する交信ができるように現地と本国を結ぶ長距離通信の確保にも留意した。ただし、この時、英国の政府専用機に該当する BAe146-200 c.3 は作戦に参加していない<sup>23</sup>。



BAe 146-200 C.3

#### (4) 多国間 NEO 調整セルの設置

英国のリビアにおける NEO の特徴の一つは、多国間 NEO 調整セルを通じた作戦遂行にあると言っても過言ではない。この時、リビアでの自国民保護は、それまでの欧州諸国での経験から、多国間で対応すべきと考えられていたのである。

欧州諸国がそのことについて話し合おうと動き出した頃、英国の「緊急展開チーム (Rapid Deployment Team: RDT)」と「連絡・偵察チーム (Operational Liaison and Reconnaissance Teams: OLRT)」が直接、トリポリ空港へ展開した。この部隊を指揮したのはバシヤール (James Bashall) 准将であった。彼は現地へ展開する英国の統合任務部隊の指揮官としてリビアに赴任した。バシヤール准将こそ、後に航空輸送手段の統制を効率的に行うために、マルタ島に「NEO 調整セル (NEO Coordination Cell: NEOCC)」を設定する責任者になった人物である。この NEO 調整セル設定の基礎となったのは「常設 NEO 調整グループ (Standing NEO Coordination Group) <sup>24</sup>」であった。また NEO 調整セルの実効性を高めるために役立ったのは、英空軍が保有する早期警戒機であった。早期警戒機は、各国の航空機を運用する具体的な統制手段として大いに活躍した。

英外務連邦省の現地事務所と国防省の常設統合司令部は、他国の政府やマルタ政府との調整を進め、マルタ島を活動の拠点を選んだ。マルタ島は救出される人々の安全確保と本国への帰還のため、一時立ち寄るのに十分な施設があったからである。そして NEO 調整セルは平素の成果を通じ、方法論などに時間を割くこともなく、努めて早期に関係諸国の作戦環境に対する認識の統一、作戦教義の共有、教訓の反映などを行うことができた。

そもそも多国間で自国民保護を実施するという考え自体も英国の発案によるものであった。英国は 2006 年のレバノンでの自国民保護が多国間で連携を欠いていると感じていた。具体例を挙げると、他国からの要請に応じず、たくさんの残席があるのに、ベイルート港を出航する船が続いたことや、自国のことばかり考えて行動する国があったことである。それは事態の後半になると、さらに激しさを増して行くのであった。そのような経験から英国は

単独での自国民保護対応には限界があると感じていた<sup>25</sup>。

そんな中、2010年9月の常設NEO調整グループ会議では、従来の態度を戒め、次にどこで自国民保護の必要性が生じたとしても、多国間でNEO調整セルを立ち上げるということで認識の統一がとれていた。これにより、参加各国は数百名を超えるような大規模の自国民を救出する場合でも、また自国の輸送手段だけでは対応できない時にでも予備手段の確保や自国民保護に影響する状況の変化の認識も容易になり、自国民保護を効率的に実行する要因になった。

リビアの場合、NEO調整セルの設置は常設統合司令部から提案され、英外務連邦省は直ちに同意した。そしてNEO調整グループやノースウッドに連絡官を派遣している国にもそれは伝わり、現地だけではなく、多くの関係国から同意を得るのだった。言わば国際的な軍事コミュニティーを通じて、多国間でのNEO調整セルが設置される形になった。ただし、この時、多国間で行うデメリットもあった。それは急な航空機運用の要請や各国で交戦規定(Rule of Engagement: ROE)などの各種条件が異なっているため、自国民保護に制約を受ける可能性があるということだった。

## (5) 進展状況

オペレーション・デファレンスにおける実際のNEOの動きを、前述の英国王立安全保障防衛研究所の論文<sup>26</sup>及び首相発言<sup>27</sup>などを基に見ていく。まず前述のとおり、作戦が発動されてから1日を待たず、英国の最高責任者(前出のバシヤール准将)はリビアへ到着した。彼はそのまま多くの国から推薦され、NEO調整セルの議長に選ばれた。この時、実態はNEO調整セルにアイルランドとオーストラリアから派遣された連絡官が到着していただけであった。しかし各国は戦略規模での長距離通信を確保していたおかげで、ほとんどの関係国と連絡をとるのには支障がなかった。そして72時間以内には主要関係国(常設NEO調整グループのメンバーもいたが、それだけではなかった)との作戦が完全に遂行できる状態になっていた。

まだ新しい考えだったNEO調整セルについて、各国も理解を示し、こういう時に最も必要とされる船舶や航空機などの輸送手段を提供してくれる国もあった。ここでの重要な鍵は指揮機関ではない調整セルにおいて、調整のみで関係諸国の合意を得て計画を作成していくことであった。そういった意味で、やはり自国の指揮系統、優先事項に基づき、任務達成を求める国も少なからずあった。しかし、各国は根気強く調整を行い、少しでも問題が解決できるように努力を惜しまなかった。

2月24日、リビアでの救出作戦は、英空軍のC-130Hによる64人の非戦闘員のトリポリ空港からマルタ島への輸送で始まった。64人のうち51人は英国市民であった。また時を同じくして、英海軍のHMS「カンバーランド」はリビアのベンガジ港へ向けて前進していた。

任務は 25 日に英国市民約 50 人を含む 200 人超の非戦闘員を救出することであり、27 日も同じく約 50 人の英国市民を含む 200 人を超える非戦闘員を救出することであった。

その他にも英空軍と特殊部隊との協同により、孤立した石油施設に取り残された英国市民を救出するため、C-130H をリビアへ展開させた。この時、受入国から NEO に対する妨害はなかったものの、砂漠地帯での C-130H の飛行許可は得られなかったため、英軍の特殊部隊を運用し、不測事態に備えた。なお、特殊部隊の隊員はパスポートを持って民間機を利用して普通にリビアへ入国した人たちで編成されていた。

翌 25 日には、まずベンガジ南部の砂漠地帯から約 170 人（そのうち英国市民は約 70 人）が救出された。次にリビア砂漠東部で 200 人を救出した。この時、英国市民は約 1 割の 20 人だけだった。また C-130H の機体に小火器の射撃によりできたと推測される損傷が発見された。幸い、救出された人々や乗員に怪我はなかったが、NEO を取り巻く作戦環境が必ずしも楽観できないことを物語っていた。それ以降も C-130H は砂漠地帯での救出任務を続行している。

2011 年 2 月の時点で、リビアにはおよそ 3,500 人の英国市民が滞在していたが、英国による NEO によって 2 月 23 日から 3 月 1 日までの間に 800 人以上の英国市民及び 50 か国の以上の外国人 1,000 人以上がリビアから避難できた<sup>28</sup>。また外務連邦省は民間機をチャーターして 2 月 23 日から 26 日までの間 6 回にわたってトリポリからの NEO を実施した。ただし、この民間機によるフライトは、リビア当局の許可なく行われ、また英空軍機のエスコートを伴って行われた。

これらの任務が支障なく遂行できた陰には、ワッディントン基地から進出してきた英空軍のセントリーE3-D 早期警戒機と VC10 空中給油機の存在があった。その他にも、要請があれば直ちに展開できるように、英国防省の次のアセットが待機していた。

- 英空軍のチヌーク CH-47（ヘリコプター）はマルタ島に展開
- HMS「ヨーク」は 2 月 26 日以降、リビア近海で待機（3 月に入り、ベンガジ湾からマルタ島まで非戦闘員を救出）
- 緊急展開が可能な先鋭部隊、スコットランド連隊の第 3 大隊がいつでもリビアへ進出できるように待機

なお、HMS「カンバーランド」は 3 月に入ってからベンガジ湾とマルタ島の間を運用されている。

## （6） 教 訓

リビアで行われたオペレーション・デファレンスの教訓を抽出していく。まず、これまで見てきたとおり、オペレーション・デファレンスは、本来、外務連邦省主導の作戦であるが、国防省も努めて早期より準備していたことがわかる。英国政府は紛争地域など、英国市民が

助けを求めている場合、実態として活動しなくてはならない状況が生起している。このため、本来の任務区分とは別に国防省も安全保障環境の変化があった場合、直ちに対応することが求められる。

また NEOに限らず、作戦様相は常に変化していくものであり、英軍のマニュアルに記載されているとおり、「NEOは前例のない作戦となる」と予想される<sup>29</sup>。さらに、他国との調整や外務連邦省・警察・地元の有力者などの各関係機関・組織・個人（官民間問わず）との連携が重要であることもわかった。そのため、状況の変化へ柔軟に対応できる権限を現地へ派遣された責任者へ努めて多く委任することや、上下・左右一体となった調整の緊密性なども必要になると思われる。よって、事前の準備を周到にしておくことは必要であるが、定型化することなく、最新の情勢に応じられるように、自主裁量で計画を作成することが求められる。ちなみにリビアの事例での NEO は当初、「内閣府ブリーフィングルーム（Cabinet Office Briefing Room: COBR）<sup>30</sup>」で対応を協議していたが、2月25日以降は並行して国家安全保障会議も開かれ、全般的な戦略が協議されている<sup>31</sup>。

また下院は2011年2月17日から同月下旬まで閉会していたため、NEO実施前の審議は行われていない。さらに言うと、下院が再開した2月28日、首相からの作戦の詳細について説明が行われたが、特に部隊派遣に関する動議は政府から提出されなかった。

次に英軍のマニュアルによれば、NEOが行われる区間は、主にあらかじめ英国が指定した現地の集合センター(Reception centre)から安全地帯(Place of safety)までの間とされる。海外に在留する英国市民は、緊急事態発生時には集合センターに集まり、事後の行動について指示を受けた後、必要に応じて軍の支援を受けて空港や港湾施設に設置された避難地点(Evacuation points)に移動する。この間、状況に応じて一時的な避難場所として非難対応センター(Evacuation handling centre)を活用する他、軍のアセットまたは時間的制約により直ちに安全地帯への輸送を行えない場合に外務連邦省の責任で臨時安全地帯(Temporary safe location)を活用することがある。安全地帯は、現地の状況を判断した上で危険発生地国内、その近隣諸国または例外的に英国のいずれかに設置され、救出対象者は安全地帯以降、民間の交通手段を使って自力で帰宅することになる。このように、英国は多くの予備手段を準備しているのであり、NEOでは臨機応変の処置をとらなくてはならないことが理解できる。

受入国との問題もある。英軍は任務に基づき脅威の度、輸送能力、防護力等を考慮し、航空機の種類・数を決定するとともに、それを適切に行うため、多国間での調整を効率的に実施している。特に、状況の変化を重視し、航空機や船舶の各種輸送手段の配分を適切にしている。

情報に関しては、早期から外務連邦省のイニシャティブによる平素の情報組織を基礎に各種情報を獲得していると思われる。また、英国はそれに加え、必要に応じ、特殊作戦部隊を展開させ、より具体的な情報獲得に着意している。また情報が乏しい場合でも、「多国間

調整セル」の設置により、他国との認識の共有が図れ、状況が許せば、輸送手段の貸し借りができるため、効率的な NEO ができると思われる。いずれにしても英国では、当初より、情報を入手していたのであり、自国民に対する避難勧告は十分であったと認識する向きもある。

また当該地域から避難しない自国民<sup>32</sup>に対しては、政府のアセットを使ってまでも保護・救出すべきか、議論になるという。しかし実態は、一度は安全な地域に避難させている。そのような英国市民 600 人は船舶によりマルタ島まで救出されたのである。さらに英国市民と言っても、一括りできない。リビアに定住している英国市民の多くは避難することを望まなかったし、一時的に難を逃れたとしても遠方への移動は拒み、事態が収束したら直ちに現地に帰りたいと希望していたのである。では、これらの英国の事例を基に、日本国における政府専用機の運用の可能性について検討していく。

### 3 英国の制度と日本国における現行法規

#### (1) 意思決定と条件

英国には成文憲法がない。また軍のアセットによる NEO に関する根拠法令もない。軍隊の使用は国王大権に属する事項であるが、実質、内閣の政治責任の下で首相の判断により行われる。一般的な英軍の海外派兵についても、行政府のみの判断で行い得る。しかし、憲法上の慣習により、政府は議会に対して事前または事後の承認を求めることがある<sup>33</sup>。ただし、実例では動議を提出する場合と提出しない場合とがあり、一貫性は見られない<sup>34</sup>。

NEO は外務連邦省と軍が連携を図った上で遂行することになっている。よって厳格に NEO の法的根拠を言うとするれば、第一に受入国との間で結んでいる軍事協定、第二に受入国の同意がない場合の自衛権の行使と要約できる。

一方、日本国では、保護措置を行う場合、内閣総理大臣の承認の下、防衛大臣が外務大臣と協議の上、発令することになっている。その条件については、当該領域国の権限ある当局が、現に公共の安全と秩序の維持に当たっていること、戦闘行為が行われていないと認められること、また武器使用を含める保護措置を行うことについて領域国の同意があること、さらに領域国の権限ある当局との連携及び協力が見込まれること、などとしている。なお、第 1～3 章で国内外法適用の視点から詳細に記述されているので、参照されたい。このように現行法制では、厳しい条件が課されているのが実態である。しかし、その細部について、触れられていることはほとんどない。そこで、英国の NEO の事例から日本国の現行法規の範囲内での邦人救出・輸送の可能性について考察していくことにする。

## (2) 三要件の視点からの考察

### ① 当該領域国の権限ある当局が、現に公共の安全と秩序の維持に当たっていること

先述のとおり、英国においてはNEOの実施に当たり、もともと当該条件が課せられていない。その上、リビアでは実質的な内乱状態が生起していたのであり、当局、つまりリビア政府のガバナンスが有効に働かない地域での活動も予想された。実際、英国の輸送機に対する小火器による射撃などの妨害もあった。

一方、本要件の程度をどう解釈するかは、意見がわかれると思われる。なぜならリビア政府は、内乱状態が生起した後も公共の安全と秩序の維持に努めていた。またリビア政府、つまり権限ある当局が公共の安全と秩序の維持に当たっているという条件は、派遣決定の時のものであり、リビアの場合、多くの国が予想していたより、状況が急変する緊急事態に陥った。よって、本要件の解釈をめぐっては、対応にも多様化が求められると思わせる。

英国はリビアの治安状態が悪化する前から十分な情報を提供しているので、当該地域からの避難は自己責任という姿勢をとっていた。よって、もともと要件は存在しないとしても、本要件は満たされていたと英国は認識していたと考えるのが順当であろう。

### ② 戦闘行為が行われていないと認められること

二つめの要件についても、英国はNEOの条件にしていない。リビアでは、英国は当初、非軍事主体でNEOを遂行するつもりだったが、武装勢力の支配する地域が急激に拡大したため、戦闘行為の生起も予測される状態でNEOを実施しなければならなかった。

そもそもパンデミックや自然災害などの緊急事態を除き、戦闘行為の生起が予想されない地域で自国民保護は必要であろうか。また戦闘行為が起きないと予測しても、リビアのように突然、戦闘行為が生起する可能性もある。特に非友好的な態度をとる国に、自国民保護を実施する国はどう対処すべきであろうか。英国に限らず、自国民保護を行う国は、受入国の同意を原則とする。しかし英国は、一部同意を得ないまま、特殊部隊による情報獲得や航空機の飛行を妨害する対空火器の排除などの処置を講じたのである。

また受入国ではなくても、近傍国で戦闘行為の生起が予測される場合、日本国の要件に照らし合わせて、これを厳格に適用するなら邦人救出・輸送を行うことは難しい。せめて邦人救出・輸送のためには、それを掩護するための戦闘部隊を周辺に待機させておくことは必要であろう。

一方、「武力行使」の要件から言って難しいものでも、危機にさらされている国民を保護・救出するための緊急処置として対応する、いわゆる「任務遂行型」の対応ならどうだろうか。その点について、今後、議論を重ねていく必要があるのではないだろうか。

### ③ 武器使用を含める保護措置を行うことについて領域国の同意があること、領域国の権限ある当局との連携及び協力が見込まれること

これらも英国はNEOの必須要件としていない。しかし、相手国の同意の必要性について

は十分に認識しており、各国政府と口上書や覚書を取り交わし、英国に優先的許可を与えるとした同意を取り付けている。このように英国は、事態発生後の処置を迅速に行えるように着意しているのである。

またリビアでは、受入国として英軍の入境に同意したが、リビアが航空機の飛行を許可することはなかった。それでも英国は、C-130Hの飛行を強行し、英空軍戦闘機によるエスコートの下、NEOを成功させた。その際、英国では、この行為を自衛権の行使とし、正当化する根拠としてあげた。またリビアは英国の行為を特に非難しようとはしなかった。国際世論も英国に対し、非難することはなかった<sup>35</sup>。英国では武器使用について、通常の正当行為の他、大量の避難民の発生による治安の悪化、受入国当局による着上陸への抵抗、作戦に対する各種妨害があった場合など、あるいは緊急を要する事態への対応<sup>36</sup>として認められていることも、リビアでのNEOに援用できたと思われる。

このように英国は安全が確認されていない地域や危険なところ、または輸送の安全が確保されていない場合でも、マニュアルに基づきNEOを実施した。また武器の有無、携行する武器の制限についても、英国は、武器等の装備は軍と救出対象者を保護するために必要なものを適宜携行したと主張するのである。

さらにNEOにおける武器使用の制限・基準について、英国では、その都度、状況に合わせて、交戦規定で決定する。交戦規定は作戦毎に作成し、現場の状況により大臣の許可を得て定期的に変更される。特に国外での武器の使用は、任務の遂行に必要な範囲に限定されていること、また、正当防衛に該当することが求められている。

一方、日本国では防護のために必要な武器の使用についても、現地に展開する政府専用機の運用時の武器使用の許可、取付けなどについては、関係省庁の判断、領域国の当局との連携及び協力の確保が見込まれることとある。よって確保のための処置についても検討する余地があると思われる。

加えてNEOにおける自衛権の発動としての武力行使について、NEOの実施について領域国の許可が得られている場合には、国際法上の武力行使の違法性の問題は発生しないが、領域国の許可を得ていないNEO遂行中に武力を行使することは、国連憲章第51条に定める自衛権に基づく限り正当化される、とするのが英国の立場である。

しかし、日本国では、英国のようにエスコートのために戦闘機を国外に派遣すること自体、運用上あるいは武器使用の観点からも、受け入れ国からの同意を得ることも難しく、高いハードルがある<sup>37</sup>と思われる。

ただし、「輸送の安全の要件について、予想される危険を回避する方策をとることにより安全に輸送できる<sup>38</sup>」とされており、それを文字どおり解釈するならば、領域国でエスコートすること自体の可能性については、明確に規定されているとは言い難い。よって政府専用機の運用に当たっては、領域国の飛行許可も含め、活動のすべてにおいて事前に同意を得る

ことが不可欠となる一方、国際法や国内法に抵触しない範囲での自らの安全を確保する手段を準備しておくことが求められていくであろう。

このように考察すると、政府専用機を使用しての効率的な邦人救出・輸送には、現在の要件よりも明確な場合分けが必要となってくると思われる。つまり、法的あるいは運用、装備等の各種マターの視点から政府専用機等による邦人輸送等には改善の余地があると認識できたと言える。

### (3) その他の課題

#### ① 民間との連携

英国では救出・輸送する対象者を「適格者、または有資格者 (Entitled person: EP) <sup>39)</sup>」と明確に規定することで、現地での混乱を予防する。それに対し、日本国では緊急時における在外邦人の保護に必要な名簿が作成されていない上、退避者リストもない。万が一、邦人がパスポート・身分証明書を不携帯・紛失の場合、日本人か外国人か判断が付けられない状況である。また邦人が経営する会社で働く従業員の救出についても規定がない。そもそも現地邦人を保護するだけのキャパシティが準備されていないと発言する外務省幹部もいる<sup>40)</sup>。これらの問題は政府専用機を運用する際の障害にもなりかねない<sup>41)</sup>。ちなみに邦人の輸送についても、南スーダンではレベル3から4へ引き上げられ、商用便が飛んでいるうちに女性・子供を優先して避難させた。この時、現地に残る人もいた。避難中には収入源がなくなるからである。1か月も無給になることもある。また第三国のチャーター機で離脱する人もいた。日本人で一番早く輸送できたのは、JICAのチャーター機で約邦人47人がケニアのナイロビに離脱することができた。その後、自衛隊機で大使館員4人が離脱したのである。

さらにダッカ襲撃テロ事件では、イスラム教の慣習からご遺体がミイラのように布で巻かれて顔には化粧が施された。現地に副大臣と39名が派遣され、1日だけ現地での駐機が可能とされたが、解剖、死体検案書の作成、防腐の処置などで1週間がかかり、民間機が飛行している中、政府専用機は飛べない状態が続いた。平時ならいいが、事態が悪化すれば政府専用機は帰ることすらできない状況が続いたのである。

加えて政府専用機の着陸条件を考慮し、未着陸空港における事前調査、同型の航空機の離着陸状況を確認するなど、できるだけ多くの事前調査を進めているものの、防衛省だけでは難しい状況であると言える。

ただし、救出・輸送に対する民間の関与については、危険発生地国の政府がNEOに好意的な場合、通常民間の航空機や船舶の使用が優先的に検討される<sup>42)</sup>が、民間機の運航が中断された場合、領域国との関係が敵対的である場合、またはNEOの規模と緊急性によっては、自衛隊等のアセットを活用する<sup>43)</sup>しか方法がないため、やはり民間との緊密な連携は不可欠である。

また現行の訓練では直接防護のみ行われている。現在、輸送の安全が確保されているとの条件で輸送が行われているため、直接防護以外は検討していないという。防護の必要性については、現場レベルでは決めかねる。もっと高いレベルで事前に決定すべきである。また情報が限られるため、現地の各機関をはじめ他省庁と連携が必要であり、そのためにも民間と一体となった政府レベルでの決定が望ましい。

## ② 多国間での枠組みの検討

日本国が決めている要件で邦人救出・輸送がかなわない場合、日本国ではなく他国へ依存しなくてはならなくなり、同胞を見捨てることにもなりかねない。この点、リビアでの英国の事例は多くの示唆を日本国に与える。それは、英国はリビアにおいて多国間の枠組みでNEOを行ったことである。日本国は、この多国間での枠組みによる邦人救出・保護を比較的安全な地域で行い、日本国の要件を満たさない邦人救出を実施してもらう場合のために備え、他国に委託する場合の条件<sup>44</sup>なども決めておく必要があるのではないだろうか。

南スーダンでは、「丸腰」の日本人と、武装した軍人に守られた多国の外交官が混在していた。外務省の役人は「寄せ集め」というべき組織で対応しなくてはならない。外務省だけではなく、自衛官も多国間での非戦闘員退避活動（在外邦人等輸送）を主演練項目とした共同訓練などに積極的に参加すべきと思われる。

これまで複雑かつ不透明な環境の中、競合する各国の自国民保護を意識しつつ邦人救出・輸送を実施しなくてはならない、ということを書き記述してきた。では次に、このような各種条件下において、政府専用機の実効性の向上に資する提言について記述していく。

## 4 実効性向上に資する運用の方向性

### (1) 安全性からの検討

#### ① 指揮の機能からの考察

政府専用機の派遣は国家意思あるいは政府の意思を明確に国内外に示すものであり、それが誤った場合、日本国の信用にも大きな影響を与えかねない。そのため、努めて早期から権限を持つ代表（指揮官）の現地への派遣が不可欠である。また邦人救出・輸送を主管する外務省あるいは大使の幕僚組織として専門的序言ができる指揮組織を確立することが求められる。その際、英国の事例からもわかるように、官民を問わず平素から地元の有力者や民間組織との関係の活用などに着意するとともに、政府専用機の機能を最大限に発揮するためのキャリアの専門家などにも組織の一員になってもらうことが必要である。そして組織の編成に当たっては、過去の教訓を活かし、将来を的確に予測する、すなわち「学習型」組織の構築が必要である。これまでの階層的な指揮組織ではなく、意思決定デザインを重視し

た、前例のない事態への対応、つまり学習効果を最大限発揮できるような指揮組織を確立、例えば多種多様な専門家によるプロジェクトチームなどを築くことが肝心である。もちろん、本国からは受入国への連絡員等の派遣、多国間セルへの連絡官の派遣、指揮通信手段の確保、サイバーにも着意することが必要である。また将来は、日本国主導で自国民保護を行う場合を想定し、必要に応じて多国の軍隊との指揮統制に不可欠な早期警戒機などを派遣することも考慮すべきである。

## ② 作戦の主要機能からの考察

まず機動については、誘導と通信の確保が重要である。誘導に当たっては、日頃より相互の信頼関係を構築するとともに、通信手段の確保も含め管制技術の信頼が必要である。この際、国内外事情により、航空機または艦船の経路も中継点も異なるため、平素より民間からの協力を得て未着陸航空機のデータ入手に努めることが肝心である。

次に、救出に当たっては、政府専用機の運用を円滑にするため、英国のように適格を有する者の認定、優先順位を考慮したトリアージが重要になる。この時、重要な役割を果たすのが海外緊急展開チームである。アルジェリアでは海外緊急展開チームは 21 名であった。それが 2016 年 11 月になると、語学要員やプレス要員、医務官を含め大幅に増強され、現在では 84 名強の人員が指名されている。彼らの役割は、ID 確認、セキュリティ・チェック、搭乗者リストの作成などである。命にかかわることなので、民間人に委託すべきではないと考える。この際、パンデミックなどが発生した場合の処置、航空機または船舶に対する影響なども考慮する必要がある。そういった意味で、輸送手段の確保に当たっては、キャリアそのものに、CBRNE（Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, Explosive）対処と共通する緊急医療に必要な装備や隔離施設などが装着できることが望ましい。

防護に当たっては、航空機や船舶だけではなく、邦人の誘導から本人確認、飛行場への移動、搭乗などを安全に行うことにより、結果的にキャリアの安全を確保することができる。その際、受入国あるいは多国間との連携により、輸送手段を確保する必要がある。そのためには、必要により対抗勢力の砲迫による危険あるいは対機甲戦闘能力や対空ミサイルへの対処などを準備する必要がある。つまり PKO 派遣に準ずる。必要に応じ直接だけではなく、間接的な掩護の処置を準備、武器使用の事前承認、非常時の対策、予備手段の確保などが重要である。特に政府専用機は目立つ上、大きく、狙われやすいため、その処置に遺漏があってはならないと考える。

また、一度受入国に入った後の状況急変に対する処置、予備手段の確保にも着意する必要がある。現在、対象となっていない、自衛隊航空機等を防護するために使用する武器の種類をあらかじめ決めておく着意も必要であろう。

正当防衛、緊急避難の範囲を超える場合も考慮し、交戦規定の作成を通じて、政府のリーダーシップ、国民からのコンセンサスを得る着意も必要であろう。また航空機自体に防護処置

を備える着意も必要と思われる。諸外国では、政府専用機へチャフや最小限の武器を装備するなど、各国で何らかの努力を行っている。そう言った意味で、民間機、政府専用機、自衛隊機などの手段に応じた輸送制限を設けることも必要かもしれない。

### ③ 作戦基盤の機能からの考察

支援の機能では、燃料補給、衛生、入院・感染患者等に対する処置、整備、前方基地の設定、人員・装備の推進、関係国との調整、リース契約、代替手段の準備などに着意すべきであろう。特に各種の状況急変に対応するため、多くの燃料消費が見込まれる。そのため、燃料の再補給などが可能な中継点の設定や空中輸送機などの派遣を検討する必要がある。また航空機の場合、リスタートに限界がある。よって現地の状況が不安定の場合、空中で待機するエアベースの処置なども望まれる。

情報の機能からは、現地での情報組織の確立・運用のため、外務省との連携や国内外の協力機関、民間力の活用が必要である。この際、退避等における現地公館の事務<sup>45</sup>の他に、事態別の情報主要素・情報収集優先項目の設定、空港・港湾施設の確認、現地までの進出経路の状況を確認する必要がある。また、合法手段を通じた特殊部隊による早期からの情報収集や誘導・管制の処置などが準備できればよい。

教育訓練に当たっては、国内外の政府関係省庁や民間企業などが主催する訓練等へ積極的に参加するとともに、日本国周辺の特性を考慮した共同訓練を自ら主催することも望ましい。また報道対応、教訓の反映、外務省の職員、必要に応じて国外に多くの駐在員を派遣する企業・団体等に対する教育を行うことも望ましい。長い目で見れば、政府専用機の運用の実効性を高めるために必要なことである。さらに安全性を確保するため、キャリアの整備や各種事態を想定したアセットの準備を常に行い、実態発生時の対応が容易なようにキャリアの近くに配置していることが望ましい。

## (2) 迅速性からの検討

邦人救出・輸送にとって「迅速性」は極めて優先順位が高い要素である。しかし、安全性の確保がなければ迅速性は成り立たない。以下、安全性を考慮した上で、迅速性の観点から考察したことについて記述していく。

まず指揮の機能から考察すると、準備段階からの組織の一体化・統合化を図るため、日頃よりいくつかの組織に属しつつも、柔軟性がある組織づくりに着意する必要がある。この際、外務省及び防衛省・統合幕僚監部との連携、統合任務部隊・現地部隊との連携を優先すべきであろう。指揮組織の幅広い準備と、コア要員の固定化と各種状況下を想定した専門的かつアドホックなプロジェクトをバランスよく編成することが求められる。この際、キャリアに精通する専門家を当初より参加させることも不可欠となるであろう。

また、迅速性を発揮するためには、予備手段を多く持ち、派遣後の情報の変化へ柔軟に対

応することも必要であり、邦人救出・輸送の休止・中断の処置、追送・補完の処置が速やかに行えることが不可欠である。

早期からの政府専用機を効率的に運用するためには、派遣準備命令の下达を素早く行うとともに、応急的に前方指揮所を設定する着意も必要である。それが困難な場合、シー・ベーシングまたはエアー・ベーシングで代替することも検討すべきであろう。

航空機の準備は避難民の数と場所などで決定されるものだが、先遣部隊の派遣は努めて早期に行うべきである。誘導隊等の飛行場待機により、迅速な移動を準備、緊急展開が可能な部隊を近傍に配置するのが望ましい。

さらに平素より、政府が他国と連携し、航空機、例えばロシアのアントノフなどのリースや事前条件の設定と承認を求めることも必要であろう。

情報・監視活動は受入国や近隣諸国に依存する傾向がある。それでも空中偵察やドローンなどの無人偵察機を活用するなどして、自ら情報を入手する努力を行うべきである。

後方支援の追送、後方支援基盤の設定、普段から関係者に対する教育訓練の実施、特に自衛官・警察官などが就く副領事、警備対策官に対する教訓の反映、教訓の収集を周到に行い、迅速性を担保することが重要である。

## 5 日本国への含意

英国をはじめ、欧州各国はグローバル規模での安全かつ迅速な自国民保護の必要性を感じている。それは英国の例を出すまでもなく、政府の判断だけではなく、民意が後押しする形で活動を迫られることもある。

英国防省において、NEOを企画・調整する将校も、NEOは「自己責任」あるいは外務連邦省が実施するものと断ずる一方、最終的には国防省がやるしかない、と発言していた。これを見るに、防衛省としても外務省あるいは政府から求められた場合、「今はできません」ではなく、直ちに実行できる態勢を維持しておくことが必要ではないだろうか。つまり、在外邦人保護・輸送に携わる者は、常にオプションを先行して準備、補完する手段を確保していくことが求められているのである。特に政府専用機はシンボリックな存在であり、その動向は注目を浴びることが多い。よって、その帰趨がもたらす反響が大きいことを忘れてはいけない。

また、日本国を取り巻く安全保障環境を考慮すると、朝鮮半島有事の際における対応などを準備しなくてはならない。そのためには、日本国の「常識」だけではなく、グローバル・スタンダードで何をすべきかを真剣に議論しておく必要がある。スタンダード化が進んでいる今日、日本国も積極的にそれに適応していくことが必要である。そのためには活動もスタンダード化しておかなければならない。邦人だけが助かれば良い、ではすまされない。国

際的信用を失墜しかねないからだ。国内の常識は常識で、国際間でのレジームを尊重しなくてはならない。行政の怠慢が国民の不利益へ還元されてはいけないのである。

## おわりに

日本国の邦人保護・救出における政府専用機の運用には取り組むべき課題があり、それは政府だけが考えれば良いというものではない。今後、邦人保護・救出の機会はますます増加すると予想される。よって政府専用機の運用に当たっては、早期から国民のコンセンサスを得て、日本国単独あるいは多国間の枠組みで実効性を高めるための対策が必要である。そのためには、運用・調整、法整備、交戦規定、補償、キャリア航空会社との連携をはじめとする民間力の活用などの問題にも対応していくことが必要となっていくと思われる。

---

<sup>1</sup> 1987年、政府によって政府専用機2機の導入が決定、1991年9月に1号機が、11月に2号機がボーイング社から受領された。

<sup>2</sup> 2011年2月22日から3月10日までの間、英国がリビアから自国民を保護した事例。作戦名は、オペレーション・デファレンス（Operation Deference）である。

<sup>3</sup> 結果的には軍事主体となったが、大きな戦闘は生起することなく、作戦は終了した。Prime Minister's statement on Libya, Prime Minister David Cameron made a statement on the situation in Libya to the House of Commons on Monday 28 February 2011. <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-on-libya--2>

<sup>4</sup> オペレーション・デファレンスの実施に当たり、関係各国は英国主導による「多国間 NEO 調整セル（Multinational NEO Evacuation Coordination Cell）」に参加し、効率的に自国民保護を実施した。

<sup>5</sup> Craig Sutherland, "Operation Deference: The Multinational NEO Evacuation Coordination Cell Concepts," *RUSI Journal*, June 2012.

<sup>6</sup> 橋本靖明、奥平穰治、河野桂子、大濱明弘「主要先進国における在外自国民保護の取り組み」『防衛研究所紀要』17巻1号、2014年10月。

<sup>7</sup> 当初、総理府（当時）の所属であったが、防衛庁（当時）に特別輸送機が所属替えされることとなり、航空自衛隊は千歳基地に臨時特別航空輸送隊を編成、現在までに97か国に対し、329回の任務運航を実施している。当初は、政経中枢に最も近い羽田空港が検討された。しかし、地積の問題と滑走路の強度から千歳空港に決められた。

<sup>8</sup> 特別輸送機と戦術輸送機との差異について、外国から見たら全く同じである。特別輸送機と外務省チャーター機との迅速性に関する差異については、領空通過許可など、どちらも外務省のサポートが必要なので、大きな差異はないと考えられる。経由地での輸送業務の交代について、天皇及び皇后を輸送した際、防衛省が途中の空港まで輸送し、その後は民間チャーター機に乗り換えられ、目的地まで進出した事例があった。その際、途中の空港までは防衛省の管轄だったが、そこから先は外務省マターになった。

<sup>9</sup> ご遺体9体及び邦人7人をアルジェリアから本邦まで輸送した。

<sup>10</sup> ご遺体7体とご家族らをバングラデシュから本邦まで輸送した。

<sup>11</sup> これらは現地の状況が不明だったため、特別輸送隊は「何人運ぶか」「何を運ぶか」さえも分からない状況で待機を命じられた。そして在アルジェリア邦人等輸送においては、特別輸送機の航続距離と燃料補給の可能性を考慮して、フランクフルトを経由し、目的地であるアルジェに前進した。結局はアルジェで燃料補給ができたので中継地を設ける必要はなかった。一方、在バングラデシュ在外邦人等の輸送においては、初めから航続距離に余裕があったため、ダッカへ直行した。

<sup>12</sup> これまでの在外邦人等輸送の教訓から、輸送の安全確保の要件に係る規定を見直すとともに、輸送対象者の拡大、自衛隊が用いる輸送手段として車両を加えること、武器使用に関する規定等が改正されている。また従来の「在外邦人等の輸送」の枠組みを残しつつ、「在外邦人等の保護措置」を新設している。これにより、いわゆる「任務遂行型の武器使用」が可能となっている。

<sup>13</sup> 搭乗支援隊は、陸上自衛隊に所属する部隊から臨時に編成される。よって平素、態勢をとっていない。

<sup>14</sup> 訓練に当たっては、「エバックステアウェイ」（ステップカーの屋根に搭載する梯子のようなもの。熟達した者なら約 15 分で取付けが可能）などの器材を使用して、迅速かつ安全な邦人等の輸送に努めている。また搭乗時以外にも、スクリーニング（人物確認）、セキュリティ・チェック、輸送対象者の誘導、急病人発生への対応などを訓練している。

<sup>15</sup> 現在、米国、タイ王国以外にも日本、インドネシア、マレーシア、韓国、オーストラリアなども参加している。

<sup>16</sup> 緊急事態における政府の非軍事的対応については、2004 年に制定された民間緊急事態法が存在する。Civic Contingencies Act 2004(c.36), The National Archives website. [www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/1](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/1) を参照。

<sup>17</sup> 当初、英政府は、avoid “provocative” という用語を使用して、非軍事主体による NEO を追求した。Tim Ripley, “Western militaries conduct NEO missions out of Libya,” *Jane’s Defense Weekly*, March 4, 2011.

<sup>18</sup> 常設統合司令部（Permanent Joint Headquarters: PJHQ）は、陸海空軍及び海兵隊による英国最高の即応任務部隊司令部である。1996 年、ノースウッド基地に創設された。軍事作戦の指揮を執る一方、国防省の政策に対する助言なども行う。 <https://www.gov.uk/government/groups/the-permanent-joint-headquarters>

<sup>19</sup> 英国にはそもそも軍が NEO を行うための法的根拠は存在しない。ただし、NEO に対する軍事的支援は平時の安全保障に関わる軍の任務として位置づけられている。

<sup>20</sup> オペレーション・ハイブローは、イスラエルとレバノンとの紛争終結直後の 2006 年、実施された英国市民に対する大規模な軍事力をとまなう NEO である。この救出・輸送作戦により、7 月 15 日から 22 日までの間で約 4,500 人の英国市民の救出・輸送を実施している。

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78996/lebanon-uttlesford-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78996/lebanon-uttlesford-report.pdf)

<sup>21</sup> オペレーション・デファレンスでは、駐トリポリの大使館は、当初、国防省に対し、15,000 人の英国市民がいると見積もっていた。

<sup>22</sup> 避難する上での難問は、“Evacuation Conundrum”を訳した。Craig Sutherland, “Operation Deference.”

<sup>23</sup> 統合常設司令部の NEO 担当参謀によれば、危険性と経済性を考慮し、不参加の決定を行ったとされる。（2017 年 9 月 28 日のインタビュー）

<sup>24</sup> 常設 NEO 調整セルの起源は 2000 年に遡ることができる。その頃、年に 2 回を目途として NEO 調整グループ会議が開かれていた。議題は NEO に関する教義の開発とグローバル規模での作戦計画の立案などであった。それは基本的には軍事主体であったが NEO の責任者、つまり多くの政府代表者が参加した。参加国は主として、NATO あるいは EU 加盟国であったが、特に、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、ポルトガル、スペイン、英国、米国は必ず参加していた。また、その他にもスウェーデンが参加していた。また、参加者は 3 種類に選別できた。NEO を計画立案する参謀、NEO を実行する将校、外務連邦省の担当者など、である。Craig Sutherland, “Operation Deference.”

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Craig Sutherland, “Operation Deference.”

<sup>27</sup> Prime Minister’s statement on Libya, Prime Minister David Cameron made a statement on the situation in Libya to the House of Commons on Monday February 28, 2011

. <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-statement-on-libya--2>

<sup>28</sup> UK House of Commons, Foreign Affairs Committee, “British Foreign Policy and the ‘Arab Spring,’” Second Report of Session 2012-13(2012), p. 27.

<sup>29</sup> 英軍統合ドクトリン 3-51「非戦闘員退避活動」参照。UK Military of Defense, JDP 3-51, *Non-combatant Evacuation Operations*.

<sup>30</sup> 英国・欧州で発生した重大事件、海外で発生し英国に大きな影響を与えると考えられる事態・事件に対し、英政府関係省庁がとる対応の調整機関としての役割を果たすため、危機管理委員会が設置される組織のことをいう。

<sup>31</sup> UK Prime Minister’s Office, Libya Crisis: National Security Adviser’s Review of Central Co-ordination and Lessons Learned, April 2013.

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/193145/Lessons-Learned-30-Nov.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193145/Lessons-Learned-30-Nov.pdf)

<sup>32</sup> 外務省の下院に対する報告によれば、2011 年 3 月 7 日時点でのリビアに残留する英国市民は約 180 人（報道関係者を含む。）であり、この中にはリビアに留まることを希望する者が多く含まれていた。

<sup>33</sup> 首相が下院に対して具体的動議を提出し、派遣に関する事前または事後承認を求める憲法上の慣例が存在する。

<sup>34</sup> リビアへの NEO 部隊派遣については動議は提出されなかった。しかし、同年 3 月中下旬以降のリビア空爆作戦については、動議による票決が行われた。結果は 557 対 13 で可決された。

<sup>35</sup> 第 1 章を参照。

<sup>36</sup> 戦争、内戦、または自然災害などの危機的事態である。

<sup>37</sup> 日本国では平素から航空自衛隊の任務に必要な最小限の戦闘機しか保有していない。そのため、新たな任務が付与される場合、それに見合うだけの新たな戦闘力を配備する必要がある。また例え配備されたとしても、邦人救出・輸送における護衛の任務がない場合の効率性を考えれば、日本国の防衛・警備領域外に

まで戦闘機を派遣することは困難であると考えられる。また、武器使用の観点からも不必要な武器を他国に入れるべきではないし、そもそも受入国の同意を得られる可能性も低いと思われる。

<sup>38</sup> 第2章を参照。

<sup>39</sup> 英国市民のみならず、英国王やその委任を受けた大使等が特に認めた者が該当する。

<sup>40</sup> アフリカでは現地公館の外交官等邦人スタッフ数が約10名程度で、そのうち現地語が話せる人は1~2名であり、邦人の救出と治安悪化による被害とはバーターと言える。受入国によっては国の主権が侵害されるのを嫌い、陸上輸送を許可せず、航空輸送と海上輸送に限定されることが多いうえに、法律的にも陸上輸送を行うことは困難である。衛星電話などの持ち込みができない場合の主要な連絡手段がない。防弾チョッキなどの装備も足らず、防弾ジャケットもない。現地対策本部は50名ぐらいになるが、現地の言葉を話せる者は13名といった具合である。

アルジェリアではご遺体を初めて政府専用機で輸送した。アルジェリアにおいては、仏軍、米軍、国連軍の連携がとれなかった。情報共有にも限界があった。

<sup>41</sup> 現地の邦人家族を救出するにしても、その対象を日本国籍者に限ると、片方の配偶者が外国人の場合、家族の離別を強いることになり、救出側からすれば心情的には困難である。さらに被害者の会社の本国にいる社長は「家族は現地へ入れるな」と指示したケースもあり、現地法人と家族との連携はしっかり行っておく必要がある。この件の最終的な意思決定は内閣官房長官が行うことになっている。

<sup>42</sup> 英国には TUFT 法と呼ばれる政府と船舶会社などとの用船契約が明確である。

<sup>43</sup> UK Military of Defense, JDP 3-51, Non-combatant Evacuation Operations, pp.1-6.

<sup>44</sup> 安全や危険回避における各種条件の取極め、などをいう。

<sup>45</sup> 現地公館の事務として、在留邦人の分布図の作成及び安否確認、退避計画の作成などがある。

## 第5章 在外自国民の救出における日独比較

—中央レベルから軍のオペレーションまでを概観して—

中野 昌英

### はじめに

近年の国際化はますます幅広く、多様なものになっている。多くの日本人が、観光をはじめ企業活動の一環として外国で様々な活動を行い、今後さらに増加していく可能性が高い。一方、日本人が他国においてテロ等の犯罪や災害に巻き込まれる事案も多発しており、平成27年度においては総計約18000件、約20000人が被害にあっている<sup>1</sup>。さらに日本人がテロに巻き込まれるだけでなく、テロの標的となる可能性があること、在留邦人のみならず旅行者もテロの被害に遭う可能性があること、先進国を含む世界各地でテロが起こりうる事が指摘されている<sup>2</sup>。これらを踏まえ、政府はこれまでも外務省を中心として「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」による検討の他、さまざまな取り組みを行ってきた<sup>3</sup>。その一環として在外邦人<sup>4</sup>が外国での災害、擾乱、その他の緊急事態<sup>5</sup>に際し、必要により待避するための措置を講じている。

在外自国民が外国において緊急事態等から待避する場合は、一例として以下の手順で行われるとされている<sup>6</sup>。

- ①観光など不要不急の渡航を中止させ、当該地域への自国民の流入を抑制
- ②渡航中止勧告により、自主判断で退避
- ③退避勧告により、チャーター機などを使って政府が自国民出国を支援
- ④状況に応じて政府が軍の航空機、艦船等を使用して退避・輸送

本研究においては、渡航者の自主努力では対抗が困難であり、政府として主導的に在外自国民を危難から待避させる③及び④の段階を焦点として考察する。

なお本研究における用語の定義として、「在外自国民（在外邦人）の救出」は一般用語としての国家として在外の自国民を危難から退避させる行動を、「在外邦人等の輸送」および「在外邦人等の保護措置」については、それぞれ自衛隊法（昭和29年6月9日法律第165号）第八十四条の四に規定する「在外邦人等の輸送」および自衛隊法第八十四条の三に規定する「在外邦人等の保護措置」をいう。

在外邦人の救出を考察するにあたり、日本と安全保障に対する考え方、あるいは体制について比較対象として取り上げられることの多い国家であるドイツ<sup>7</sup>を選定した。ドイツについては、第二次世界大戦を機に安全保障政策をより多国間主義、抑制された軍事力の使用、

社会への軍の統合及び政治による強い統制等へと変化させてきた<sup>8</sup>。その観点では、日本においても戦前のいわゆる軍部の暴走に伴う政治の混乱への反省から、高度のシビリアン・コントロール<sup>9</sup>が要望されてきた<sup>10</sup>ことと類似している。これらの特性を考慮しながら、在外自国民の外国における緊急事態等に際し、国家の中央レベルにおける危機管理体制、在外自国民救出の枠組みおよびドイツ連邦軍の対応について日本における対応等と比較しながら幅広く概観し、最後に日本として今後の体制強化等において参考になる事項について付言する。

## 1 ドイツにおける在外自国民の救出<sup>11</sup>

### (1) 在外自国民救出に係る制度

#### ① 危機管理センターによる初動対処

ドイツにおいて、在外自国民の救出・保護が必要な事態が発生した場合、政府の初動態勢として危機対応センター(Krisenreaktionszentrum)<sup>12</sup>が対処する<sup>13</sup>。その主管は外務省であり、危機管理官(Krisenbeauftragten)<sup>14</sup>が通常その長となるが、より重大な事案の際は外務大臣または副大臣が長として指定される。構成員は、首相、防衛大臣(BMVg)、内務大臣(BMI)、経済援助省(BMZ)、連邦刑事局(BKA)<sup>15</sup>、連邦警察(BPOL)<sup>16</sup>、連邦情報局(BND)及び当該地域の大使又は領事である。

危機対応センターにおいては、ドイツ国外において誘拐、航空機の墜落、自然災害などの危機が発生した場合の初動を担う。危機対応センターでは、突発的に発生する危難に対応するため、2人のスタッフが常駐し、世界の動向について注視している。危機的な状況が発生した場合には、速やかにドイツの外交領事等に連絡を取り、ドイツ人の被害の有無等を確認する。この際、多くのケースにおいては、外務省の連邦政府危機管理職員が召集されることとなる。

じ後、収集した情報等に基づき重要な決定事項については、連邦政府の外務省危機管理部で所掌されることとなる。また、ドイツ国民を退避させるためのドイツ軍用機の速やかな準備、自然災害後の地方外交の任務、ドイツによる対外援助の調整のための領事役員の追加といった事項についても、危機対応センターにおいて所掌される。

さらに危機対応センターの重要な任務の一つとして「予防的措置」がある。例えば、外務省が公表する安全情報などがあり、当該情報には世界のほぼすべての国について網羅されるとともに、常に更新されている。

その他、国防省には危機予防チームがあり、平素から約90か国の広範な地域情報を収集している。そして潜在的または実際の危機が発生している地域に派遣され、緊急時においては予防措置を実施する。彼らは危機発生時における在外ドイツ人の集合地点、経路の調査等を行い、必要により緊急時の対処計画を更新している。

## ② 議会等の関与及び他国の同意

ドイツにおいては、緊急命令の乱用による政府の独裁を防ぐため、いかなる事態においても政府の措置を立法・司法のコントロールの下に置くとの概念がある<sup>17</sup>ものの、むしろ形骸的な制約よりも実効性を重視していると考えられる点があり、その一例として在外自国民救出における議会等の関与や他国の同意に関する国家実行がある。細部は、第3章「ドイツにおける在外自国民の輸送及び救出」を参照していただきたい。

### (2) 在外自国民救出の区分及び特性

在外自国民救出作戦は大きく2通りに区分される。外交的退避作戦 (Dipl.EvacOp) と称される作戦と、強行退避作戦 (Robust EvacOp) と称される作戦である。なお、資料によっては概ね同様の区分で「外交的退避 (Diplomatic Evacuation)」と「軍事的退避 (Military Evacuation)」とも表される<sup>18</sup>ことがあるが、前者はそれを行う作戦形態を意味し、後者はそれぞれの態様を表現していると推察される。

まず「外交的退避作戦 (Dipl.EvacOp)」についてであるが、その特性として①領域国の同意、②民間または軍用の航空機、艦船あるいは車両を使用、③武力行使<sup>19</sup>は想定されない、④自衛のための小型武器を携行、⑤連邦軍の関与は、必要により技術支援の実施<sup>20</sup>である。

③で述べた自衛のための小型武器の定義は、個人携行及び操作が可能な武器としている。ただし昨今の武器技術の発達に伴いたとえこれらの武器であっても、携帯型対戦車ミサイルに代表されるような比較的大きな威力のある武器については、小型武器と見なさず、後述する高強度の紛争に対応しうる装備として区分しているものの、当該区分についてはドイツ連邦軍内においても現時点では明確に規定されておらず、あくまでその兵器が有する能力を基準に個別に判断することとなる。なお戦車等については、人を殺傷する等の目的で使用する場合は、当然ながら外交的退避作戦に携行する武器として含めることはできないが、それらを単に防護の手段として使用する場合は、法律上は問題ないと整理されている<sup>21</sup>。

次に強行退避作戦 (Robust EvacOp) であるが、強行退避作戦にはさらに「連邦軍 (単独) によるもの」、「連邦警察 (単独) によるもの」及び「連邦警察及び連邦軍の統合 (Joint) によるもの」に区分される。

連邦軍により行われる強行退避作戦<sup>22</sup>における特徴は、①領域国の同意がある場合と無い場合がある。②アセットは、軍用の航空機、艦船、車両を使用、③武力の行使を想定、④高強度の紛争に対応しうる装備 (“robust” equipment and protection) である。高強度の紛争に対応しうる装備は、一例をあげるならば、先に述べた戦車を本来の目的にそって使用<sup>23</sup>することを想定している。

連邦警察単独あるいは連邦警察及び連邦軍の統合により行われる強行退避作戦における特徴は、①当該国の同意、②アセットは、民間または軍用の航空機、艦船、車両を使用、③武力の行使を想定、④高強度の紛争に対応しうる装備が挙げられる。なお連邦警察単独で行

われる場合は、必要により連邦軍による技術支援が行われる。

すなわち「連邦軍（単独）によるもの」と、「連邦警察（単独）によるもの」あるいは「連邦警察及び連邦軍の統合（Joint）によるもの」の差異は、各作戦の特徴の列挙において下線をつけた「当該国の同意が得られていない場合が想定されているかどうか」及び「民間のアセットが含まれる可能性があるかどうか」の点である。どちらの作戦を選択するかは判断は、当時の状況全般を判断して総合的に行われることが推察されるが、一般論として脅威度の大きさあるいは安全確保の困難さ、さらには他国の自国民退避作戦の態様が重大な判断要素と考えられる。すなわち、連邦軍単独によって実施されるような強行退避作戦は、相当の危険が予測され、さらには退避を実施する国の政府が必ずしも機能していない場合<sup>24</sup>も含めた想定であると推察される。

### （3） ドイツ連邦軍の対応

ドイツでは大統領の国政上の権能は限定的であり、連邦政府の運営は、連邦首相の責任において行われる<sup>25</sup>。また、在外自国民の救出については、防衛政策指針において、連邦軍の任務の一つとして「海外での人質救出活動を含む救出・待避活動」を挙げるとともに、「待避・救出活動が一般的に国家責任事項である。」と規定している<sup>26</sup>。

#### ① 指揮機能

在外自国民救出における独軍としての指揮は、独軍統合作戦司令部（German Joint Forces Operations Command）<sup>27</sup>が担当する。本組織は中将クラスを長とし、J-1～J-8<sup>28</sup>および医療部門の各幕僚組織等を含めた指揮組織であり、国外任務を通じて地球規模の安全と安定に寄与することを目的とする。その位置づけは国防省の下部組織として作戦レベル（Operational Level）における組織であり、主として国家作戦（National mission）の立案、作戦指揮統制および分析を行う。その任務は多岐にわたり、①作戦戦域における人的および物的分野の調整および計画、②作戦戦域におけるドイツ軍の指揮統制に係る訓練、③国家的リスクおよび危機の管理の貢献（非戦闘員退避（Non-Combatant Evacuation Operations）及び人質救出作戦（Hostage Release Operations）を含む）および④作戦分析の実施および教訓の示唆が含まれる。さらに作戦指揮統制においては人事、兵站、医療サポート、国内法の執行及び士気・福利・厚生が含まれる。

在外自国民救出を行う場合において、その中核となる幕僚組織は、J-3/5 と呼ばれる作戦部門を担う幕僚組織<sup>29</sup>である。本幕僚組織は、アフガニスタン、マリ、イラク、国連監視ミッションといった地域・ミッション別のグループで編成され、それぞれが情報、兵站、予算、法務、軍民連携等<sup>30</sup>といった幕僚組織と密接に連携しながら、指揮官の状況判断及び命令の実行及び監督を補佐<sup>31</sup>している。また在外自国民の救出が多国間の枠組みで行われる場合においては、統合作戦司令部は、必要により NATO の軍事部門と当該地域内外に関する事項を調整するとともに、EU 軍事司令部と国家機関及び国際機関との連携に関する事項につい

て調整することとなる。一方、ドイツ単独で在外自国民の救出を行う場合は、国防委員会のほか、議会の軍事部門委員として内務省（BMI）、外務省（AA）、国防省（BMVg）が連携するとともに、経済援助省（Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: BMZ）と連携して作戦を実施する。

## ② オペレーションを行うための態勢

### a. 待機態勢

ドイツにおいては在外自国民のための国家危機管理の要員として、これは地域作戦に従事している要員（約 4000 人）の約 45%に相当する人数である約 1800 人が指定されており、ドイツとして在外自国民の安全の確保のために相応の態勢を維持しているといえる。

### b. 在外自国民の輸送に供する航空機<sup>32</sup>

在外自国民救出にあたっては各種航空機が使用される。これら航空機を管理・運営するのはケルンに所在する特別輸送航空部隊<sup>33</sup>（The Special Air Mission Wing）である。本部隊は、各種の軍事航空輸送を担っており、その任務としては在外自国民退避のみならず、空中給油、特別航空輸送、空中投下<sup>34</sup>、貨物輸送、人員輸送、特殊作戦、医療搬送等が行われる。また、本輸送に供する航空機には政府要人等の輸送のための特別機（日本の政府専用機に該当）も含まれている。特別輸送航空部隊が保有する航空機の概要は以下のとおりである<sup>35 36</sup>。

#### ア Airbus A310-304

エアバス社が開発・製造した中型の双発ジェットであり、ドイツ空軍においては、本機体をベースに各種任務に適用できるように改良した各種タイプを合計 5 機保有している。

##### ア-1：人員輸送用（Passenger Version）

214名の人員輸送が可能であり、その内部設備も民間航空機と概ね同様である。貨物室を活用して一定の貨物を輸送することも可能であるが、その区画は民間の旅客機と同等であり、貨物輸送を行う際の貨物のサイズ、容積、重量等は他の輸送機に比して限定的である。しかしながら、状況によっては大量の自国民を救出しなければならず、さらには乳幼児も含まれるような事態が想定される場合において、本航空機はそのような作戦に適する機体といえる。



出典:独空軍 HP

##### ア-2：多目的任務用（MRTT:Multi Role Tanker Transport）

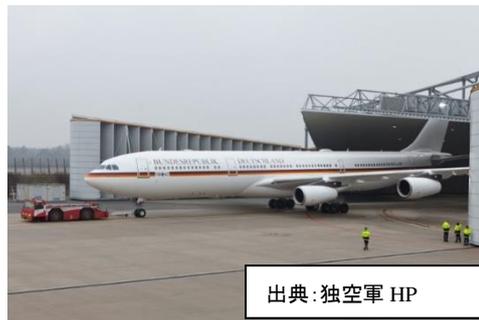
本機は様々な任務を実施できる機体であり、物資および人員の輸送のほかに、空中給油機としての任務が可能であり、これらの任務を単独あるいは組み合わせて行うことができる。



出典:独空軍 HP

### アー 3 : 要人輸送用 (VIP)

エアバス A340-300 を基礎とした要人輸送用の航空機である。主として大統領や首相等の要人の移動用に使用され、24 名分のビジネスクラスと 92 名分のエコノミークラスの座席が併設されている。本機については対空ミサイル等に対する警報装置等の防護機能を有するとの説もあるが、筆者が機体外観を視認した範囲では目視できなかった<sup>37</sup>。



出典:独空軍 HP

### アー 4 医療救難機(MEDEVAC)

医療救難機は、遠方の重傷または重篤患者をドイツ国内（場合によっては同等の高度医療が受けられる国）に搬送するため、医療搬送に特化した航空機である。その収容能力は重篤な患者 6 名を含む 44 名の患者を横臥状態で輸送でき、そのうち 16 の治療用病床においては、生体情報モニターなどの医療機器を用いた治療活動が可能である。



出典) 独軍統合作戦司令部英語版パンフレット

本医療救難機の運用にあたっては、輸送する患者の数および負傷状況等に応じて最大 25 名の医療クルーが同行する。医療クルーは非常呼集等によって必要によりすべての連邦領域から集められ、専門医、専門看護師及び救助アシスタントから構成される。彼らは 2 チームに分かれて分乗し、交代で 24 時間医療行為を継続できる態勢を維持している。指揮機能については、空軍の航空医がメディカルドクターとして医療組織上の指揮を執り、航空機のメインパイロットが医療組織の運営と航空機の運航も含めた輸送全般の指揮を執る。また、医療救難機は常に 24 時間以内に出動できる態勢で準備され、出動命令を受領後は空軍の医療技術者によって医療機器<sup>38</sup>の作動が検査され、所要の薬剤等の増備等がなされ、所要の人員が参集後概ね 2.5 時間以内に出発可能である<sup>39</sup>。

### イ Airbus A319CJ

エアバス社が開発・製造した小型の双発ジェットであり、ドイツ空軍においては、本機体をベースに各種任務に適用できるように改良した各種タイプを合計 5 機保有し、VIP 輸送用として使用されている。同じく VIP 輸送用として使用されている A340-300 VIP に比して小型であることから、A340-300 が使用出来ない小規模空港等への移動においても使用されている。また、本機は内装の一部を換装すること



出典:独空軍 HP

により限定的ではあるが患者を横臥状態で輸送することも可能である<sup>40</sup>。

### ウ Bombardier Global 5000

カナダのボンバルディア・エアロスペース社が開発した高速ビジネスジェットであり、ドイツ空軍では国内での小移動等に使用されている。

### ③ オペレーションの実施

#### a. 在外自国民の退避のための計画及び実施

ドイツはこれまでも海外の情勢に応じ、在外自国民の退避を行っている。その中には計画・準備まで実施されたものの、実行まで至らなかった作戦も散見される。これらは、「German Angst」<sup>41</sup>として知られる潜在的な脅威に対する集団パニック反応としてのドイツ人の気質から由来する要因もあると思われる一方、常に緊急事態に対して万全の態勢を保持するという国家安全保障に関わる者に必要な気質とも言えるだろう。いずれにおいても、常に予想しうる危機に対してドイツは必要な態勢を維持してきたといえる。

表 計画された退避作戦の一覧

時期	対象国	態 様	実施
2011年2月	リビア	外交的退避の支援（ペガサス作戦）	○
2013年12月	南スーダン	外交的退避の支援	○
2014年5月	ウクライナ	経済開発協力機構（OECD）査察官の退避	○
2014年6月	イラク	シーメンス（ドイツの多国籍企業）退避準備	
2014年7月	リビア	外交的退避の支援	
2015年春	イエメン	外交的退避の支援	
2015年4月	イエメン	外交的退避の支援	
2016年4月	リビア及び トリポリ	ドイツ外務省に対する支援	○
2016年7月	南スーダン	外交的退避の支援	○
2017年1月	ザンビア	外交的退避の支援	

出典：本表は統合作戦司令部から入手した資料（2017年9月取得）をもとに筆者作成。

備考：実際に実施された5回はすべて外交的退避作戦に区分される。筆者のドイツにおける取材（2017年9月）による。

#### b. 「危機防止チーム（Crisis Prevention Team）」及び「危機対処支援チーム（Crisis support Team）」

ドイツが在外自国民の退避を行う際の枠組みとして、ドイツ軍統合作戦司令部において入手した資料によれば、外務省が主体となる「外交的退避(Diplomatic Evacuation)」と国防省が主体となる「軍事的退避（Military Evacuation）」があり<sup>42</sup>、当該作戦が直面する危険度によ

って区分されている。そしてその区分に応じて「危機防止チーム」か「危機対処支援チーム」のいずれかのチームが派遣される。また、危機対処支援チームには状況によって強行部隊（Robust forces）が同行することがある。

脅威がそれほど高くない情勢においては、「危機防止チーム」が派遣される。本チームは省庁間で構成され、その活動内容は主として退避要領に対する選択肢の提示とその実施要領について助言するにとどまる。具体的には、データの収集、コンサルタント、作戦のアドバイス、報告、不測事態対処計画の策定等があり、特にデータの収集については地理的情報のみならず、100以上の国々の40000以上の対象から収集している。この際、収集されるデータの一例としては、海外に展開する大使館、ドイツ連邦軍基地、企業、空港、港湾、集合センター、避難所、補給施設、病院、インフラ、退避経路および橋の状況や地政学的危険地域などがある。

一方、脅威がより高くなった状態においては、「危機対処支援チーム」が派遣され、彼らによって退避の準備から退避作戦の実施<sup>43</sup>及び当該地域における危機管理手段（Local crisis management measures）について助言する等、海外における退避作戦を支援する。また、治安状況の悪化等に伴い、不測事態対処計画に基づき強行部隊が派遣される場合には、先遣隊となってその受け入れを実施する。

### c. 調整系統

自国民の退避にあたっては、外務省、国防省をはじめとした関係省庁間の密接な連携、さらに多国籍による退避作戦においては国家間の連携も含めた密接な協力が必要となる。これらは各組織レベルあるいは組織内部においても多層的に行われることとなるが、本項においては欧州航空輸送軍団（EATC）を中核とした調整系統について概観する。

まず欧州航空輸送軍団についてであるが、本組織は2010年9月1日に新たに（European Security and Policy: ESDP）によって規定された組織であり、オランダ、ベルギー、フランス、ドイツ、ルクセンブルク、スペインが保有する輸送機・空中給油機約200機をシェアする目的で創設された組織である<sup>44</sup>。2017年現在、平時においては214名（うち50名がドイツ連邦軍）が運営に携わり、多国間による在外自国民救出を含む複雑多岐にわたる輸送関連業務を効率的に処理している<sup>45</sup>。

調整の流れとして、

① 当初、在外自国民救出を行うにあたって必要な作戦要望及び指示に関する決定が、統合作戦司令部及び空軍司令部によって行われる。これらはそれぞれに待機している空軍の連絡員（Liaison Element）によって航空作戦センターに伝達される。この際、並行的にEATCに対しても調整を行うことにより業務の効率化を追求する。

② EATCは作戦要望に基づいて所要の航空機に対して輸送計画（飛行及び待機等）を輸送航空団に対して指示する。

③ またEATCは作戦に必要な人員及び資器材に関する輸送要求（Air Transport Request:



「追憶の森」<sup>51</sup>は2014年11月15日に大統領と国防相によって慰霊施設として定められた施設である。本施設は、ドイツ国外における様々な戦域において個別に作られていた個人または組織的な慰霊施設を統合したものである。本施設は、任務に殉じた兵士達のためのものであり、特に1992年以降の海外におけるドイツ連邦軍の作戦において亡くなった兵士のため



出典) 独軍統合作戦司令部英語版パンフレット

の慰霊施設である。連邦軍の統合指揮司令部の駐屯地内に設置されているのは、ドイツ単独であろうと多国籍の作戦であろうと、この場所において作戦計画の策定及び遂行が行われるためである。

追憶の森は、様々な碑や比較的小規模な建物が敷地内に集められた集合体である。それぞれの碑や建物はこれまでドイツが携わってきた海外における作戦毎に建立されており、いくつかの碑については現地の資材や石材などが輸送され使用されている。そしてそれぞれの碑には氏名、階級などが刻まれており、遺族や友人が故人を偲ぶことができるようになっている。また、森 (Grove) の名が体するように、殉職した軍人に対し、これらの施設を取り囲むように生えている樹木群のうちから一人につき一本が割り当てられている<sup>52</sup>。遺族や友人は、碑を訪れるとともに、故人に割り当てられた木を訪れ、故人亡き後も成長するその木を通してかつての肉親あるいは友人を懐かしむのであろう。いくつかの木々には花とともに子供が書いたと思われるメッセージや家族の写真が飾られており、遺族にとって非常に思い入れのある施設であることを伺わせた。

ドイツにおいても、第二次世界大戦の敗戦を機に軍の運用に対し、あるいは軍隊そのものに対して比較的センシティブな感情を有しており、慰霊のあり方についても様々な検討がなされてきた<sup>53</sup>。そのため、大戦までの戦死者と大戦以後の戦死者を区分することで、差別化を図ろうとしている側面もあるのではないかと推察される。

## 2 日本における在外自国民の救出及び含意

ここでは日本の在外邦人救出に係る制度及び枠組みを概観したのち、実際のオペレーションとして2013年に行われた在アルジェリア邦人の救出に焦点あてながら日本としての行動を考察する。

## (1) 在外邦人救出に係る制度

### ① 国家安全保障会議による意思決定<sup>54</sup>

日本における在外邦人等の救出に係る意思決定の機関は、国家安全保障会議がその中核となる<sup>55</sup>。国家安全保障会議は、我が国の安全保障に関する重要事項を審議する機関<sup>56</sup>であり、その所掌事務として国防の基本方針などの国家安全保障に関する重要事項として13の事項が規定されている<sup>57</sup>。国家安全保障会議は、具体的な国家安全保障に関する司令塔の機能・役割として、①外交・安全保障の重要事項に関する基本方針、②複数の省庁の所掌に属する重要な外交・安全保障政策、③外交・安全保障上の重大事態への対処に関する基本方針について、それぞれ審議<sup>58</sup>するとされている<sup>59</sup>。

国家安全保障会議の実施形態は4大臣会合、9大臣会合及び緊急事態大臣会合<sup>60</sup>の3形態の会合が設置され、4大臣会合がその中核となっており、平素から機動的、実質的に審議される。在外邦人の安全確保に係る過去の事例としては、2015年1月23日及び2月1日に「中東情勢（特にシリアにおける邦人殺害予告事案）について」と冠された4大臣会合が行われている<sup>61</sup>。

また在外邦人等の輸送（自衛隊法第八十四条の四）については、その態様に応じて国家安全保障会議設置法第二条第一項第十二号の「重大緊急事態」〈武力攻撃事態等、存立危機事態、重要影響事態、国際平和共同対処事態及び同法二条第二号によってその対処要領につき諮るべき事態以外のもの〉または第二条第一項第十三号「そのほか国家安全保障に関する重要事項」にとして取り扱われる。

そして事態対応を実施する際は、大きく情報集約に係る分野と意思決定に係る分野において連携しながら業務が進められることとなる。

例えば在外邦人等の救出が必要な事態が発生した場合、情報集約の部門において、情報コミュニティー<sup>62</sup>と呼ばれる関係省庁から提供された情報を集約・分析する。情報は、政策部門の情報関心に基づいて情報を収集し、収集された情報の集約・分析を行い、その成果を政策部門に提供<sup>63</sup>するという流れで処理されることとなる。この際、具体的にどのような情報を収集・分析すべきかという情報要求の提示は、意思決定に係る組織からはもちろんのこと、必要により内閣総理大臣または内閣官房長官から発出されることとなる<sup>64</sup>。これら情報要求に基づき、あるいは対処すべき状況によって、国家行政組織法等<sup>65</sup>で定められた各省庁の任務に従い、あるいはそれぞれが保有するアセットに応じて情報が収集され、各省庁内において一定の分析・処理がされたのち、各省庁としてのアウトプットとしての情報が提供されることとなる。

「在外邦人等の輸送」の例で述べるならば、外務省の所掌事務及び平素の態勢並びに在外邦人等の輸送において所要が予想される情報として、海外安全情報、対象国や地域の在外邦人数、在外公館の待避計画、予想される武装集団等の状況、保護対象者の状況（身体的特徴、健康状態等）、集合場所に指定された対象の建物等の状況、気象等の情報が外務省から諸用

の部署に提供されることが予想される。特に、予想される武装集団の状況、保護対象者の状況等については、自衛隊法第八十四条の四第一項に基づいて<sup>66</sup>在外邦人等の輸送を行うか否か外務省と防衛省が慎重に協議することが予想される。さらに、「在外邦人等の保護措置」を行う場合は、法令に定められた要件<sup>67</sup>を満たしているかどうかを判断するために必要な情報が提供される。

## ② 国会の関与<sup>68</sup>

自衛隊が活動を行うにあたっては、「民主主義国家における軍事に対する政治の優先、又は軍事力に対する民主主義的な政治による統制であるシビリアン・コントロールは、最終的に国会に存在する。<sup>69</sup>」との国会答弁にもあるとおり、立法府である国会はシビリアン・コントロールにおいて重要な位置付けをもつ。例えば防衛出動（自衛隊法第76条）や治安出動（自衛隊法第78条）のように国会による承認が明記されており、行政府への授権と併せて国会によるコントロールが定められている。しかしながら、在外邦人等の保護措置においては「内閣総理大臣の承認を得て」、在外邦人等の輸送においては、国会及び内閣総理大臣のいずれの承認についても自衛隊法に記されていない。しかし仮に国会による承認が規定されていなくとも、例えば2002年3月18日の参議院予算委員会において、中谷元防衛庁長官は、「・・・この自衛隊を派遣するという法律を国会で決めて、その範囲の中で活動するということですので、私は立派な国会におけるシビリアン・コントロールであるというふうに思っております」としている。その他にも文民であることが規定されている防衛大臣や、文民である内閣総理大臣が最高の指揮監督権を持っていることによってシビリアン・コントロールが確保されているとの答弁もある<sup>70</sup>。

## ③ 他国の同意

日本における在外邦人を救出するための枠組みのうち、政府専用機を使用する蓋然性があるものは、「在外邦人等の輸送」及び昨今の平和安全法制の成立によって新たに規定された「在外邦人等の保護措置」である。その実施要件として在外邦人等の保護措置については、①保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為が行われることがないと認められること、②自衛隊が当該保護措置を行うことについて、当該外国等の同意があること、③予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれることとの①～③のすべての要件を満たす場合のみとされている。これは自衛隊の行動が憲法が禁ずる武力の行使に該当しないための仕組みづくりの一環としての武器を使用する相手が「国または国に準ずる相手」にならないための枠組みである。

一方、在外邦人等の輸送においては、かかる規定は法文上存在せず、安全に任務を遂行できる<sup>71</sup>こととの規定があるのみである。在外邦人の救出における他国の同意に関する過去の国会答弁等を参照してみると、2014年5月22日の参議院外交防衛委員会において、石井正

文政府参考人より以下の答弁がある。

国際法上の議論、純粋な国際法上の議論といたしましては、領域国の同意又は要請が無い場合であっても、領域国が外国人に対する侵害を排除する意思又は能力を持たず、かつ当該外国人の身体、生命に対する重大かつ急迫な侵害があり、ほかの救済の手段が無いような極めて例外的な場合には、保護、救出するために必要最小限度の実力を行使することが自衛権の行使として国際法上は認められることがあり得るということでございます。(下線は筆者)

かかる答弁および法文上からは、同意が無い場合における「在外邦人の輸送」については明示的にこれを否定していない。また、2014年度の安保法制懇の報告書<sup>72</sup>において、「領域国の同意がない場合にも、在外自国民の保護・救出は、国際法上、所在地国が外国人に対する侵害を排除する意思又は能力を持たず、かつ当該外国人の身体、生命に対する重大かつ急迫な侵害があり、ほかに救済の手段が無い場合には、自衛権の行使として許容される場合がある」と整理されており、憲法解釈において、「国際法上許容される範囲の在外自国民保護・救出を可能とすべきである」と指摘している(ただし、本報告内容については閣議決定されていない)。

一方、「在外邦人等の保護措置」においては、明示的に当事国の同意を求めている。これは本活動がより脅威の高い状態において救出活動を行うことが想定され、その脅威度の高まりに応じて武器を使用する蓋然性も高くなり、さらにそのような状況においても任務を全うするためにいわゆる任務遂行のための武器使用も認められている。そしていわゆる任務遂行型の武器使用を国または国に準ずる組織に対して行った場合は憲法第9条が禁ずる武力の行使になるおそれがあることから、それを防止する手段として、当事国の同意について明記されたことが推察される。

では仮に、ドイツの例で述べた2011年2月に実施されたペガサス(Pegasus)作戦や1997年3月に実施されたリベレ(Libelle)作戦と同様の状態において、日本政府が救出活動を行う場合はどのようなになるだろうか。

両事案ともに当該国からの明確な同意は得られていない。そのためドイツが対応した当時の状況を日本において当てはめてみると、少なくとも「在外邦人等の保護措置」については、その実施要件を満たしていないことから実施することは不可能である。一方、「在外邦人等の輸送」措置であるならば、法理上は必ずしも明示的な同意は必要とされていない<sup>73</sup>。しかしながら自衛隊法第八十四条の四に定める「当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができると認めるとき」との条件を満たしうるかどうかについての検討が必要となる。なお「輸送の安全」とは派遣先国の空港・港、航行経路での安全が確保されていることとされている。そのため、すでに領域国の政府機能が不全に陥るとともに、武器・弾薬が略奪されているような状況では、この要件を網羅しているとは一般論としては言い難いことが考えられる。そ

れでも政府の解釈として当該状況においても輸送の安全を確保し得ると判断して「在外邦人等の輸送」を命じたとしても、いわゆる自己等防護のための武器使用のみに限定されることから、すでに当該邦人が人質として拘束され、自衛隊の保護下に自主的に入れない場合や、自衛隊が集合地点までの移動に際してバリケード等により妨害されたとしても、これを自衛隊が武器を使用してこれを排除することは出来ない。

#### ④ 自衛隊の平素の態勢

自衛隊においては、事前に様々な事態に対する計画を作成しておき、実行の段階において事態に応じた計画を元に命令を下達してオペレーションが実施される。それらの計画内容については公開されているものは少ないため、公開されている各種文書等から推察できる範囲で概観すると、例えば在外邦人等の輸送に関しては、「在外邦人等輸送に関する基本計画」<sup>74</sup>が整備されており、それに基づいて関連する自衛隊の司令部や部隊等においてそれぞれ在外邦人等輸送に係る計画が整備されている。また在外邦人等の保護措置に係る訓練も継続的に実施されていることから、これらに係る計画も同様に整備されていることが推察される。

在外邦人等の輸送に使用する航空機は、自衛隊法第八十四条の四において、「前項の輸送は、第百条の五第二項の規定により保有する航空機<sup>75</sup>により行うものとする。ただし、当該輸送に際して使用する空港施設の状況、当該輸送の対象となる邦人の数その他の事情によりこれによることが困難であると認められるときは、次に掲げる航空機又は船舶により行うことができる。

- 一 輸送の用に主として供するための航空機
- 二 前項の輸送に適する船舶
- 三 前号に掲げる船舶に搭載された回転翼航空機

と規定され、第一優先として使用される航空機は政府専用機となる。日本の政府専用機については秘書官席 11 席、会議室 4 席、事務スペース 2 席、小型個室 2 席、随行員室 33 席、一般客室 89 席（計 141 席）のほか、一般客席の前方には記者会見席がある。また、2004 年度に通信航法装置改善の予算が 2 機分追加されているなどから、自衛隊機として必要な UHF 無線機及び敵味方識別装置についても搭載されていることが推察される<sup>76</sup>。一方、ミサイル警報装置や IR ジャマーといった外部から確認できる防護装置については外見上、確認できない。また「輸送の用に主として供するための航空機」として、C-1 または C-2 といった輸送機<sup>77</sup>を人員輸送用に内装を変更して使用する他、多目的機である KC767<sup>78</sup>、指揮連絡及び小型軽量貨物などの空輸等に使用される多用途支援機として米国ガルフストリーム社のビジネスジェット機ガルフストリーム IV を基礎とした U-4<sup>79</sup>等<sup>80</sup>を運用している<sup>81</sup>。また部隊においては、陸自ではヘリコプター部隊と誘導輸送隊の要員を、海自では輸送艦などの艦艇（搭載航空機を含む）を、空自では輸送機部隊と派遣要員をそれぞれ指定するなどの待機態勢を維持している<sup>82</sup>。

## (2) 在外自国民救出の枠組み

日本における在外自国民の救出に関する枠組みは、①定期便などの利用が可能な場合はまずこれによる待避を勧告、②定期便の利用が困難又は不可能である場合には民間機（チャーター機）を使用、③状況により他国政府運用又は自衛隊の輸送手段を使用<sup>83</sup>。

仮に③の状況となり、自衛隊が使用されることとなった場合の枠組みとしては、「在外邦人等の保護措置（自衛隊法第八十四条の三）」及び「在外邦人等の輸送（自衛隊法第八十四条の四）」の二種類がある。「保護措置」とは、警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置。輸送を含む<sup>84</sup>ことから、在外邦人の輸送を含めたより広い概念であり、かつ権限もいわゆる任務遂行型の武器使用（在外邦人の救出活動や妨害排除のための武器使用<sup>85</sup>）が可能となるなど、より脅威度の高い状況において適用されることが予想される<sup>86</sup>。在外邦人の救出が防衛論議の主題となったのは、湾岸戦争以降のことである。政府は 1991 年に導入した政府専用機 2 機を防衛庁（当時）に移管し、1994 年の自衛隊法改正によって、海外における緊急事態に際して邦人の輸送のため政府専用機を使用（自衛隊法第百条の八）できるようにした。同時に、1993 年の段階から自衛隊輸送機の活用も検討されている<sup>87</sup>。それ以前については、憲法上は許されるが、法的根拠が整っていないことから実施できないとの立場であった<sup>88</sup>。政府としては、それまでも邦人の安全の確保のために適時適切に対応することはもとより、政府の重要な責務として在外公館を中心とした通信、輸送、緊急時の備蓄の整備などの安全対策の強化のほか、内外における官民の協力体制に取り組んでおり、そして緊急事態が起こった際は、民間定期便を利用して自発的な退避を要請、それが困難になった場合は政府として民間機をチャーターする体制を確保していたが、1975 年の当時の南ベトナムからの退避に際し、危険を伴う飛行について民間航空会社からの同意が得られず、政府として米国に在外邦人の救出を依頼することしかできなかった<sup>89</sup>。その後、1991 年 10 月の政府専用機検討委員会において、政府専用機の使用目的の一つとして、緊急時における在外邦人救出のための輸送が挙げられたことを一つの契機として<sup>90</sup>自衛隊法に任務として定められることとなった。

## (3) オペレーションの計画及び実施

日本においては、これまでの数次の在外邦人等の輸送を行っている。例えば 2004 年にイラクからクウェートまで航空自衛隊の C-130H により初の自衛隊機による任務が行われ、2013 年にはアルジェリアにおける邦人に対するテロ事件において初の政府専用機による在外邦人等の輸送が実施されている。また、2016 年にはバングラデシュにおけるダッカ襲撃テロ事件において、被害邦人の輸送が政府専用機によって行われている<sup>91</sup>。

その中で 2013 年に実施したアルジェリアの事例を概観する。当該事案に関するの主要な時系列<sup>92</sup>は次のとおり。

① 1月16日

- ・ 13:40 頃 事件発生
  - ・ 15:30 在アルジェリア日本大使館に第一報
  - ・ 17:00 官邸対策室を設置（外務大臣が長）
  - ・ 20:00 関係省庁会議
- ② 1月17日
- ・ 09:30 政府対策本部を設置
- ③ 1月20日
- ・ 未明 アルジェリアが制圧作戦終了を発表
  - ・ 23:59 政府専用機派遣を官房長官会見
- ④ 1月21日
- ・ 17:00 防衛大臣が「邦人等の輸送の実施に関する自衛隊行動命令」発出
- ⑤ 1月22日
- ・ 22:12 政府専用機が羽田空港離陸
- ⑥ 1月23日
- ・ 16:13 政府専用機がアルジェ空港着陸
- ⑪ 1月24日
- ・ 14:12 政府専用機がアルジェ空港離陸

本事案においては、テロリストからの人質救出（テロリストの制圧を含む）作戦そのものは現地アルジェリア軍が行った。そして事件の一応の収束が行われて以降に、生存者7名及び亡くなった邦人9名を政府専用機においてアルジェ空港から羽田空港まで空輸していることから、武器を携行した陸上自衛隊による誘導は行われていない<sup>93</sup>。そのためドイツのペガサス作戦等との比較は困難であるものの、政府の報告書等をもとに実際に行われた日本のオペレーションについて概観する。

まず有識者懇談会による全般の評価<sup>94</sup>としては「政府のオペレーション全般については、初動から事件収束後の対応まで概ね迅速かつ的確」と評価されており、一部の改善点を除けば概ね良好との評価であった。

まず初動であるが、「総理官邸及び関係省庁における初動は概ね迅速かつ的確であり、大きな問題は見られない。…政府内の政治レベルと事務レベルの連携は基本的に良好であり、事態対処の手続きや判断にも大きな問題はなかった」<sup>95</sup>とされている。事件の一報が現地大使館に入ってから約40分後には官邸対策室を設置し、その後1時間後には関係所長会議を実施して省庁間の情報の共有が図られ、翌朝には政府対策本部を設置する等、「官邸における既存の危機管理システムや外務省を中心とする関係省庁の邦人保護システムは概ね予定通り機能したもの」<sup>96</sup>とされている。しかし、「在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会検証報告書」（平成25年2月28日）によれば、「内閣危機管理監が、内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）付、内閣官房副長官補（外政担当）付、内閣情

報調査室、警察庁、外務省及び経済産業省の幹部を集め、関係情報の確認とともに対応を協議」とあり、そこに防衛省職員の参加が確認されない。第一報の内容の詳細は不明であるものの、少なくとも官邸対策室を立ち上げる必要のある情報からは、襲撃を行っているのは単なる個人または少数の犯罪者ではなく、相応の武装をもった組織的な集団<sup>97</sup>であることが推察できる情報であったと思われる。そのような強力な犯罪組織またはテロ組織に関する情報は、一般的には当該領域国の軍事組織が最も詳しい情報を保有していることが多い。そして軍との連携を平素から確保して必要な情報を入手出来る最も適切な要員は、現地の駐在武官である。駐在武官は、各国の軍・国防当局や他国の駐在武官から、軍同士の関係でしか入手出来ない様々な情報を入手することが出来る<sup>98</sup>。そのため、少なくとも海外において相応の武装をもった組織的な集団による犯罪に在外邦人が巻き込まれ、関係省庁会議を催す際には、少なくとも防衛省からも招集することが適切であったのではないかと考えられる。

その後の対応については、「今回政府は事件発生後短期間で、外務大臣政務官以下 TRT-2<sup>99</sup>を含む 40 余名の支援要員を現地に送り込むとともに、政府専用機を派遣して生存者と犠牲者のご遺体を輸送するなど、極めて手厚いオペレーションを行った。」<sup>100</sup>とある。今回の事案においては、主たる脅威がテロリストであったことから、官邸対策室の設置と時を同じくして警察庁において国際テロリズム対策課長を長とする対策室を設置、また経済産業省においては通商政策局中東アフリカ課長を長とする対策室をそれぞれ 16 日 17:00 には省内に設置している。なお、警察庁は政府対策本部の設置に併せて警備局長を長とする対策本部に格上げしている<sup>101</sup>。また 17 日 20:40 には外務大臣政務官がアルジェリア入りする等、比較的円滑かつ早期にそれぞれの省庁が対処しているといえるだろう。

防衛省がこのような事態について対応する部署は、統合幕僚監部運用第 2 課の国際協力室になる<sup>102</sup>。平素から統合幕僚監部では外務省との連絡体制等を整備するほか、地図・地誌の整備や海外危険情報の収集を行うとともに、派遣に必要な教育訓練等と体制の整備を行う。そして事案が発生した場合には内部部局が防衛省設置法第 19 条の 2 に規定する防衛会議<sup>103</sup>を準備し、防衛省内において必要な審議等を行う。また法人の輸送が必要と判断された場合は、平行して外務大臣から防衛大臣に対して輸送準備依頼及び実施依頼等が行われる。また政府専用機を運用する特別航空輸送隊は必要により政府専用機を平素の常駐空港である千歳から羽田に移動する等の処置を行うこととなる。政府専用機の運用にあたっては、領空通過、着陸許可の取得のほか、運航に関わる電波使用許可等も必要であり、21 日 17:00 の「邦人等の輸送の実施に関する自衛隊行動命令」が防衛大臣より発出段階では、当然部隊レベルまで必要な調整等がなされていたと判断される。

#### (4) 殉職者の慰霊

自衛隊においては創設以来、いわゆる「戦死者」と称されるような殉職隊員はいないものの、訓練や任務中に不幸にも亡くなった方々がおられる。彼らは「殉職者」として防衛省の

敷地内にメモリアルゾーン等において慰霊されている。このメモリアルゾーンの建設を推し進めたのは、元防衛事務次官の守屋武昌氏であり、彼は「抽象論ではないんです。任務中に亡くなった隊員の子供さんとか遺族に対して、『その死は無駄じゃなかった、とても大事なことだった』と国として、そして皆で悼むことなんです。亡くなった隊員というより、生きている人に対するケアの問題。外国の施設では、アーリントンも含めて、もの見事にそのことを語りかけている。日本ではその視点について、政治が向きあってこなかった。誰もやってくれないから、防衛省、自衛隊は自分たちで解決せざるを得なかった」と述べている<sup>104</sup>。

一般論として、軍隊がその任務において人的損耗が発生することは当然に予期されることであり、その対応は遺族のみならず引き続き任務に従事する、あるいはこれから任務に従事するであろう兵士達にとっても心理的に重大な意義を持つ。例えば小川賢治は兵士とその遺族にとっての顕彰について、次のように述べている。

死ぬ可能性のある兵士は、自分が赴こうとしている戦争が正しいものであると  
考えようとする。そうでないと、死ぬかもしれないことを受け入れられない。また、  
戦死した場合には国家から顕彰されると予定することで、自分が死んだとしても、  
その死が意味のあるものであったと考えようとする。

同じことを、家族が戦死した遺族について考えると、遺族も、その戦争が正しい  
ものであったと考えようとする。そうでないと夫や息子の死が無意味な犬死にな  
る。戦死した夫や息子が顕彰されることによって、その死が無意味なものでなかつ  
たと考えようとする<sup>105</sup>。

慰霊碑の存在意義は、遺族が亡くなった隊員の思い出に触れることによって、あるいはこの様に国を挙げてその死が国家に寄与したことを認めていることを実感することを通じて内面の悲しみを癒すことにある。私の大切な人は国のために亡くなったのだ、そしてそのことを国としても認めてくれているのだ、ということを経験碑という何らかの施設を通じて実感することが重要なのである。

一方、慰霊碑の存在は、遺族以外の国民にも多かれ少なかれその国の軍隊に対する心のありように影響すると思われる。「彼らの死が国家にとっての貢献であったことを国家は認めているのだ。そして、現在、任務に従事している自衛官たちも、少なくとも国家としてそれを是認しているのだ」という思いが、たとえ反戦という立場の人にとっても、その反感が政府に向きこそすれ、実際に血を流す自衛官に向けられることを回避する意味合いがあるのではないだろうか。そして最後に、慰霊碑の存在意義は、今まさに来る任務に向けて日々訓練を重ねている現役の自衛官に対しても意義があるといえるだろう。ドイツにおいて「慰霊の森」を案内してくれた将校による、「この慰霊の森は、ドイツ軍人が国家の命を受けて任務に向かい、そしてその結果として悲しくも亡くなったという事実までを含めて国民が受け止めているという現れです」との言葉が印象深いものであった。

2015年、元統幕長である齋藤隆氏<sup>106</sup>は日本記者クラブにおける「日米安保を考える一現場の目から」との演題において「私は、国家国民に対して、戦死者にどのように向き合うのか、というのを、もうそろそろ考えておく必要があるんだろう、と。いずれにしても（これから戦死者が）ゼロなんてことはありえない。いままでいろいろやってきたけど、本当に僥倖的に戦死者は出していない。でも、そのラッキーだったということに甘えてはいけない」<sup>107</sup>と発言している。

## おわりに

これまでドイツにおける在外自国民の救出について、中央レベルからドイツ連邦軍の対応までを概観してきたが、特に日本として参考になりうる点として①体制上の隙間、②医療体制の整備という観点から若干の考察を加えたい。

ドイツは在外自国民の救出の体制上、当該国の同意を努めて得ることを基本としつつも同意を得られない場合や、あるいは場合によっては武力の行使が想定されるような状態までも幅広く対応できる体制上の枠組みとなっている。

一方、日本については「在外邦人等の輸送」において当該国の同意は明示されていないものの「在外邦人等の保護措置」においては当該国の同意を条件としている。既に述べたように在外邦人等の保護措置は、より厳しい状況下での救出の蓋然性が高く、その際にはドイツがこれまで国家実行として行い、あるいは連邦軍による強行救出の枠組みとして想定している当該国が政府としての機能をもはや発揮していない場合や、場合により反政府組織等により確保された場所からの救出は行えない。言い換えれば在外邦人等の輸送において安全が確保されない場合や、在外邦人等の保護措置において実施の三要件<sup>108</sup>のいずれか一つでも条件が満たされない場合は、たとえ危難に際して救出が必要な邦人がいたとしても、法制上は対応できないということになる。政府は国民の平和と安全を保持するための責任を有する<sup>109</sup>が、この在外邦人の救出に係る体制上の隙間をどう解消すべきか検討の余地があるのではないだろうか。

また医療体制の整備については、今回のドイツにおける取材を通じて特に日独の差異が印象深いものであった。ドイツは医療救難機（MEDEVAC）と呼ばれる遠方の重傷または重篤患者をドイツ国内に搬送するため、医療搬送に特化した航空機を有しており、24時間体制でいつでも対応できる態勢を維持している。一方、自衛隊はもともと日本本土における作戦を基本としていることから、必ずしも大規模な患者の発生について十分な準備を重ねてきたとは言えない<sup>110</sup>。

各種の災害、内乱、騒擾または紛争の発生といった外国における緊急事態から邦人を救出するにあたっては、重篤な状況も含めて怪我人や病人の搬送についても準備しておくことが必要である。そしてこのような装備を整備することは、単に在外邦人の救出のみならず、

海外で活動する自衛官にとっても意義は大きい。海外において任務を遂行するにあたって隊員の士気を維持するとともに、係累を除去することは組織としての役割である。ドイツにおいて医療救難機を案内してくれた将校が、「我々は海外においても国内と同様の医療技術を提供する体制を確保している。そのことは隊員の士気（モラル）に影響する」とコメントしている。

最後に、本稿においては在外自国民の救出についてドイツの国家中央レベルからドイツ連邦軍までを広く概観してきたが、それぞれの要素においてはより深く研究を重ねることによりさらなる発見が得られるであろうし、さらに研究対象となる国を広げることによっても日本の在外邦人の救出にとって有意な識見が得られるものと思料する。かかる検討は今後の課題として、いったん稿を閉じることとする。

<sup>1</sup> 例えば 2015 年度における海外渡航者数は約 1621 万人であった。外務省領事局海外邦人安全課「2015 年（平成 27 年）海外邦人援護統計」2016 年 12 月、2 頁。

<sup>2</sup> 外務省「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」の提言—シリアにおける邦人殺害テロ事件を踏まえて—」平成 27 年 5 月、3-4 頁。

<sup>3</sup> 外務省「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」の提言—シリアにおける邦人殺害テロ事件を踏まえて—」2015 年 5 月、1-3 頁等。

<sup>4</sup> 「邦人」とは、国籍法により日本国民たる要件を備えた日本の国籍を有する者をいう。沓脱和人「自衛隊による在外邦人等の陸上輸送」参議院事務局企画調整室編『立法と調査』参議院事務局、2013 年、35 頁。

<sup>5</sup> 「外国における緊急事態」とは、水害、震災等の災害、内乱、騒擾、紛争等の発生により治安や秩序が乱れ、人の生命、身体に対して危険が存する状態をいう。沓脱和人、「自衛隊による在外邦人等の陸上輸送」35 頁。

<sup>6</sup> 「朝鮮半島有事、邦人待避策を協議へ」「政府が想定する在韓邦人待避の流れ」『読売新聞』2017 年 11 月 5 日等を参考に記載。

<sup>7</sup> 例えば神余隆博『国際危機と日本 外交—国益外交を超えて—』信山社、2005 年、173-188 頁を参照。

<sup>8</sup> 山下光「ドイツと平和作戦」『防衛研究所紀要』13 巻 1 号、2010 年 10 月、8 頁；Kerry Longhurst, *Germany and the Use of Force*, Manchester University Press, 2004, pp. 46-47. ここでは、ドイツの第二次大戦後の安全保障政策上の傾向として、①単独主義回避・多国間主義、②安保環境の安定促進志向、③非対立的・抑止重視の安保戦略、④抑制された軍事力の使用、⑤透明性と責任感を持った安保政策、⑥過去の過ちに対する贖罪、⑦社会への軍の統合と政治による強い統制、⑧政策決定における国内・国際的コンセンサス確保、という 8 点が挙げられると説明されている。

<sup>9</sup> 政府は「シビリアン・コントロール」を「民主主義国家における軍事に対する政治の優先、又は軍事力に対する民主主義的な政治による統制」と定義している。防衛省「平成 29 年度版 防衛白書」2017 年、234 頁。

<sup>10</sup> 日本のシビリアン・コントロールの制度として、①国会が自衛官の定数、主要組織などを法律・予算の形で議決。②国会が防衛出動などの承認を行う。③防衛に関する事務は内閣の行政権に完全に属しており、内閣総理大臣その他の国務大臣は憲法上文民でなければならない。④内閣総理大臣は、自衛隊に対する最高の指揮監督権を有し、防衛大臣は、自衛隊の隊務を統括する。⑤国の安全保障に関する重要事項を審議する機関として国家安全保障会議を設置。⑥防衛副大臣、防衛大臣政務官（2 人）および防衛大臣補佐官並びに防衛大臣参与が防衛大臣を補佐。⑦防衛会議において、防衛大臣のもとに政治任用者、文官、自衛官の三者が会して審議。防衛省「平成 29 年度版 防衛白書」234-235 頁。

<sup>11</sup> 筆者がドイツ国防省において受けたブリーフィング資料（2017 年 9 月）より抜粋。以下、ドイツ関連の情報については特記の無い限り、上記資料に基づく。

<sup>12</sup> 危機対応センターの内容は、ドイツ外務省の関連 HP を参考した。https://www.auswaertiges-amt.de/de/aamt/100817-einsatzkrz/217826

<sup>13</sup> その他、連邦安全保障委員会 (Bundessicherheitsrat)があり、協議内容は非公開であるが、連邦軍の海外派遣も所管している。国立国会図書館調査及び立法考査局、「主要国における緊急事態への対処：総合調査報告書」国立国会図書館、2003年6月、55, 28頁。

<sup>14</sup> 危機管理官は、あわせて外務大臣または国務大臣を代表して連邦外務省の連邦政府危機担当者の指揮を行う。そのため、危機管理官は実務経験のある者が登用されることがあり、例えば現在の危機管理官であるマルクス氏は、以前アフガニスタンの大使を歴任している。ドイツ外務省 HP より。

<sup>15</sup> 内務省における刑事警察中央機関。

<sup>16</sup> 内務省における警備警察 (国境警備や施設警備を担う)。

<sup>17</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局、「主要国における緊急事態への対処」11頁。

<sup>18</sup> ドイツ国防省で法務部門からの説明では「Dipl.EvacOp」と「Robust EvacOp」で表現され、統合作戦指揮司令部における説明では「Diplomatic Evacuation」「Military Evacuation」の用語が使われていた。なお、後述するが統合作戦司令部での区分ではそれらのさらに前段階として「Departure」が並列概念として示されている。

<sup>19</sup> 日本においては憲法第九条の関係から、「武力行使」を「我が国の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一貫としての戦闘行為」をいい、「国際的な武力紛争」を「国家又は国家に準ずる組織の間において生ずる武力を用いた戦い」(参議院 イラク事態特委 秋山内閣法制局長官 平成16年6月3日答弁等)として厳格な定義を行っているが、ドイツにおいては日本のような憲法上の制約が無いことから、いわゆる武力の行使(Use of Force)として比較的広い意味で用いられている。

<sup>20</sup> 主として現地の治安情報、気象等といった情報分野の他、必要により安全に係るアドバイス等を行う。筆者取材(2017年9月)による。

<sup>21</sup> 日本においても、武器を「人を殺傷する」等の本来の目的以外で使用する場合は、いわゆる「武器を道具として使用」することとなり、武器の使用にはあたらない。例えば、災害派遣において戦車を使用する場合等がそれに相当する。

<sup>22</sup> 特に本形態の作戦は「軍事的退避作戦 (Military EvacOps)」と呼称される。

<sup>23</sup> 「武器の使用」とは、「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、装置をその物の本来の用法に従って用いることをいう。(内閣総理大臣 安倍晋三「答弁書第一九九号 平成二十七年七月十七日 他)」とする日本の定義と概ね同様。

<sup>24</sup> 例えば1997年に実施された Libelle 作戦においては、当初は救出対象国であったアルバニア政府が機能していなかったことから、明確な同意を得ることなく実施されている。筆者聞き取り(2017年9月)による。

<sup>25</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局「主要国における緊急事態への対処」55頁。

<sup>26</sup> German Ministry of Defence, Defence Policy Guidelines, May 18, 2011, pp. 10-11.

<sup>27</sup> 詳細は、ドイツ軍統合作戦司令部HP (www.einsatz.bundeswehr.de)を参照されたい。なお、自衛隊においては統合幕僚監部が概ね該当する。

<sup>28</sup> 司令官、幕僚長の下に J-1:人事、J-2:情報、J-3/5:作戦、J-3/7/9:特別任務 (Special Tasks)、J-4:兵站、J8:予算、JMeD:医療の各幕僚組織が構成されている。また、指揮官を補佐する組織として事務局、副司令官、IED 対処センター、特殊作戦部門の他、各国の連絡要員等によって構成されている。筆者聞き取り(2017年9月)による。

<sup>29</sup> 統合幕僚監部における運用部(J-3)が概ね本幕僚組織に該当する。

<sup>30</sup> 連携する幕僚組織として、情報、兵站、予算、法務、後方、人事、医療、教養、特殊任務及び軍民連携組織があり、日々、これらの幕僚組織とのスタッフミーティングによる情報交換を行うとともに、その結果を指揮官に報告する。筆者聞き取り(2017年9月)による。

<sup>31</sup> 統合幕僚監部においても概ね同様の補佐体制であるとともに、内局との調整も並行的に行われることとなる。

<sup>32</sup> 本項で述べる航空機は主として民間航空機をベースとして改良され、特別輸送航空部隊によって管理されているものである。その他ドイツは A400M、C-160D、及び各種回転翼機 (ヘリコプター) を保有している。

<sup>33</sup> 保有する航空機及びその任務からより理解が容易な名称として「特別輸送航空部隊」と訳出した。航空自衛隊の航空支援集団隷下にある特別航空輸送隊よりも、本部隊はさらに幅広い輸送機を有する。

<sup>34</sup> パラシュート等を使用して人員・装備を降下させるほか、必要により補給品等を投下すること。

<sup>35</sup> 本内容については、特別輸送航空部隊 (独) において入手した資料及びドイツ空軍 HP を参照した。 < <http://www.luftwaffe.de/portal/a/luftwaffe/start> > (2017.10.30 取得)

<sup>36</sup> 紹介するドイツ空軍所属の航空機の理解促進のため、機能上類似する航空自衛隊の装備品を合わせて記載している。本内容は航空自衛隊 HP を参照した。

<http://www.mod.go.jp/asdf/equipment/index.html>

<sup>37</sup> 例えば米国のエアフォース・ワンと呼ばれる大統領専用機はミサイル警報装置や I R ジャマーなどを装備していることが機体の外部（4機のエンジン排出口上部及び機体最後部）から確認できる。『日本国政府専用機のすべて』イカロス出版、2016年、126-127頁。

<sup>38</sup> 搭載される医療機器の一例として、集中人工呼吸器（Wvita4）、輸送人工呼吸器（Oxylog 3000）、多機能モニター（Propag EL106）、吸引ポンプ等。詳細は、ドイツ空軍HPを参照されたい。

<http://www.luftwaffe.de/portal/a/luftwaffe/start>

<sup>39</sup> 命令受領から離陸までの時間は、搭乗する医療スタッフの状況によるが、おおむね7時間以内（多くは5～6時間）程度で離陸可能。これらの数字はHPと若干の齟齬があるが、ここでは著者が現地取材（2017年9月）した際に確認した時間を記載している。

<sup>40</sup> これらの情報は、上記のドイツ空軍HPのほか、著者のドイツにおける取材（2017年9月）による。

<sup>41</sup> ドイツ人の気質を表す例として説明されている。ゲルノート・ベーム「ドイツの不安」、それとも「ドイツの奇蹟」?: フクシマとドイツにおけるその帰結 丸山徳次訳、竜谷哲学委員会編『竜谷哲学論集』竜谷哲学会、2012年；Peter Gruss, "Die Zukunft ist nicht ohne Risiko zu haben", *Der Tagesspiegel*, 9 Jun 2011. <http://www.tagesspiegel.de/wissen/gastbeitrag-die-zukunft-ist-nicht-ohne-risiko-zu-haben/4270744.html>.

<sup>42</sup> 厳密にはさらにその前段階として民間業者または個人の責任下で行う「出国(Departure)」がある。

<sup>43</sup> 避難民の救出にあたっては、避難民の集合、登録、確認、補給、支援、輸送等を行う。

<sup>44</sup> 細部はEATCのHPを参照。<http://eatc-mil.com/>

<sup>45</sup> 筆者がドイツ連邦軍の輸送担当者から聴取（2017年9月）。

<sup>46</sup> 1992年のカンボジアへの150名の派遣を皮切りに、ソマリア、ボスニア、コソボ等に派遣されており、場合によっては4500人規模の派遣も行われている。詳細は、山下光「ドイツと平和作戦」4-5頁を参照。

<sup>47</sup> 国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force)

<sup>48</sup> ドイツ連邦軍HP <https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/start>

<sup>49</sup> アメリカのアーリントンの無名戦士墓を初め、近代の国家は戦死した兵士を国家のための尊い犠牲として顕彰してきた。小川賢治「国家による戦死者の顕彰」『人間文化研究：京都学園大学人間文化学会紀要』、31号、2013年、71頁。

<sup>50</sup> 「諸外国の主要な戦没者追悼施設について」追悼・平和祈念のための記念碑等施設の在り方を考える懇談会（第7回）配布資料（2002年11月）より。

<sup>51</sup> 「追憶の森」に関する記述は、ドイツ統合作戦司令部のパンフレット（英語版）p.45のほか、著者の現地取材（2017年9月）による。

<sup>52</sup> 樹木は既に指定されていない木々の中から、遺族が選定する。

<sup>53</sup> 本研究の参考となる文献として、小川賢治「国家による戦死者の顕彰」；南守夫「ドイツ戦没者追悼史と靖国・国立墓苑問題」『特集 靖国問題と戦没者追悼』日本の戦争責任資料センター、2002年などがある。

<sup>54</sup> 本章における組織概要等については、内閣官房「官邸における意思決定について」（平成21年）に基づき記載。[www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai4/siryu2.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/dai4/siryu2.pdf)

<sup>55</sup> 内閣官房「官邸における意思決定について」。

<sup>56</sup> 国家安全保障会議設置法（昭和61年5月27日法律第71号）第一条

<sup>57</sup> 国家安全保障会議の所掌事務として、一 国防の基本方針 二 防衛計画の大綱（中略）十一 国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針並びにこれらの政策に関する重要事項 十二 重大緊急事態への対処に関する重要事項 十三 その他国家安全保障に関する重要事項が、国家安全保障会議設置法第二条に列挙されている。

<sup>58</sup> 在外邦人等の保護措置（自衛隊法第八十四条の三）については、所掌事務について述べられた国家安全保障会議設置法第二条第二項第二号において必要により内閣総理大臣が会議に諮るべきものとして規定されている。

<sup>59</sup> 国家安全保障に関する官邸機能強化会議「報告書」（平成19年2月27日）、2-3頁

<sup>60</sup> 「4大臣会同」は総理、官房長官、外務大臣及び防衛大臣が、「9大臣会同」は4大臣会同構成員に加え、副総理、総務大臣、財務大臣、経産大臣、国交大臣、国家公安委員会が、「緊急事態大臣会同」は総理、官房長官、あらかじめ内閣総理大臣により指定された国務大臣により構成される。なお、統合幕僚長等の関係者は議長（総理）の許可を得て会議に出席し、意見を述べるができる。詳細は、内閣官房 国家安全保障会議設置準備室「国家安全保障会議」について（説明資料）」

[www.kantei.go.jp/jp/singi/ka\\_yusiki/dai6/siryu1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryu1.pdf)

<sup>61</sup> 「国家安全保障会議開催状況」首相官邸ウェブサイト。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/kaisai.html>

<sup>62</sup> 情報コミュニティーにおいては2段階の階層があり、まず官房副長官（事務）が長となる合同情報会議とその上位階層となる官房長官を長とした内閣情報会議において情報が分析・評価されていく。そこに開

係する省庁は、防衛省、外務省、公安調査庁及び警察庁等があり、それぞれの省庁から各組織階層（内閣情報会議及び合同情報会議）への出席者が指定される。

<sup>63</sup> 情報機能強化検討会議「官邸における情報機能の強化の方針」平成20年2月14日、1頁。

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zyouhou/index.html>

<sup>64</sup> 組織と情報関心との関連については、赤木完爾「安全保障政策と情報—情報と政策決定に関する覚書」『法学研究』第73巻第1号、2000年1月等を参考とした。

<sup>65</sup> 国家行政組織法において「国の行政機関」と定める省とこれらの外局（委員会、庁）、および、内閣府設置法に定める内閣府とその外局（委員会、庁）を指す。

<sup>66</sup> 騒乱その他の緊急事態に際して生命又は身体の保護を要する邦人の輸送の依頼があつた場合において、当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができることを認めるときは、当該邦人の輸送を行うことができる。

<sup>67</sup> ①自衛隊が保護措置を行う場所において、領域国の当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為が行われることがないと認められること。②自衛隊が当該保護措置を行うことについて、当該外国の同意があること。③予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と第一号に規定する当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること。（自衛隊法第八四条の三第一項より抜粋）

<sup>68</sup> 自衛隊の各種行動における国会承認に関する考察については、高山昌治郎「自衛隊の活動における「国会承認」の射程（前）—立法者の意思の分析を中心として—」『RESEARCH BUREAU 論究』7号、2010年12月を参照されたい。

<sup>69</sup> 山中貞則 防衛庁長官、衆議院予算委員会、昭和48年6月26日。

<sup>70</sup> 一例として、山中貞則 防衛庁長官、衆議院予算委員会、昭和48年6月26日、小泉純一郎 内閣総理大臣、参議院本会議、平成17年1月26日等。

<sup>71</sup> 自衛隊法第84条の4においては、実施要件を「当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができることを認める場合」と定めている。この場合の輸送の安全とは、航空機及び船舶の正常な運行を不可能ならしめる要因が無いことを意味している。沓脱和人「自衛隊による在外邦人等の陸上輸送」37頁。

<sup>72</sup> 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会『「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書』2014年5月、29-30頁。

<sup>73</sup> ただし国際民間航空条約（ICAO）第3条C「締約国の国の航空機は、特別協定その他の方法による許可を受け、且つ、その条件に従うのでなければ、他の国の領域の上空を飛行し、またはその領域に着陸してはならない。」を根拠に、領域国の同意を前提とする説もある。岩本誠吾「自衛隊による在外邦人『輸送』から在外邦人『救出』へ」5、7頁。

<sup>74</sup> 「自衛隊の統合訓練に関する達（自衛隊統合達第8号）」（平成18年3月27日）第8号別冊の統合訓練課目表に「在外邦人等輸送に関する基本計画」の用語が確認できる。

<sup>75</sup> 自衛隊法第百条の五第二項において、「国賓等の輸送に主として供するための航空機」と規定されており、政府専用機を指す。

<sup>76</sup> 「日本国政府専用機のすべて」イカロス出版、2016年、54頁

<sup>77</sup> C-1輸送機は最大60名、C-2輸送機は最大110名の人員輸送が可能である。航空自衛隊HP

<http://www.mod.go.jp/asdf/equipment/index.html>

<sup>78</sup> 航空自衛隊が保有するKC767については、空中給油の他、約200名の人員輸送が可能である。

<sup>79</sup> 航空自衛隊のHPによれば、人員輸送型として同型機を5機保有しており、最大18名の輸送が可能である。

<sup>80</sup> 2006年に国内航空会社での運航を終えたYS-11と同型機のYS-11P人員輸送機が鳥取県・美保基地の第403飛行隊において現役で運用中（2017年度現在）。

<sup>81</sup> なお著者が航空自衛官等から聴取した範囲においては、政府専用機、KC767及びC-2輸送機とその他の輸送に供するための航空機との在外邦人等の救出における差異は高速巡航性能の有無であり、前者は既存の民間航空路を活用できることからより迅速な展開に資する点があげられるのではないかとのことである。

<sup>82</sup> 防衛省『平成29年度版 防衛白書』365頁

<sup>83</sup> 沓脱和人「自衛隊による在外邦人等の陸上輸送」34頁を元に筆者が段階区分をつけて記述。

<sup>84</sup> 内閣官房「「平和安全法制」の概要—我が国及び国際社会の平和及び安全のための切れ目のない体制の整備—」4頁

<sup>85</sup> 自衛隊法大九十四条の五（在外邦人等の保護措置の際の権限）第1項に規定される「．．．職務を行うに際し、．．．又はその職務を妨害する行為の排除のためやむを得ない必要があると認める相当の理由があるときは、．．．その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる」の武器の使用をいう。

<sup>86</sup> 在外邦人等の保護措置の方が在外邦人等輸送よりも権限が強化されていることからより幅広い状況に対処できる反面、実施要件は在外邦人等の保護措置の方がより厳格な条件が設定され、実運用上において法理的な疑念が残るものの、本問題点は法的側面の問題であり、本報告書では詳しく取り扱わない。

<sup>87</sup> 中島利夫 防衛庁長官、衆議院安全保障委員会、1993年6月1日。

<sup>88</sup> 「武力行使の目的を持たず、当該外国の養成または同意を得て、単に平和的手段によって在外邦人を救出することを任務として自衛隊をその外国に派遣することは、もとより憲法上許されないわけではありません。ただ、現行自衛隊法は自衛隊にそのような任務を与えておりませんので、現実の問題として、かかる場合に自衛隊を直ちに派遣するということはできないというふうに考えております。」角田禮次郎 内閣法制局長官、衆議院予算委員会、1980年10月11日。

<sup>89</sup> 宮澤喜一 内閣総理大臣、衆議院本会議、1993年4月27日。

<sup>90</sup> 杳脱和人「自衛隊による在外邦人等の陸上輸送」36頁。

<sup>91</sup> 同上；防衛省『平成29年度 防衛白書』366頁。

<sup>92</sup> 政策会議「在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会 クロノロ（時系列表）  
[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/alg\\_terotaiou/index.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/alg_terotaiou/index.html)

<sup>93</sup> 「在外邦人等の輸送」における陸上輸送及び「在外邦人等の保護措置」については当時法制化されていない。

<sup>94</sup> 「在外邦人及び在外日本企業の保護のあり方等に関する有識者懇談会報告書」（平成25年4月26日）1頁。[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/alg\\_terotaiou/kensahoukokusho20130228.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/alg_terotaiou/kensahoukokusho20130228.pdf)

<sup>95</sup> 同上、4頁。

<sup>96</sup> 同上、2頁。

<sup>97</sup> その後の調査で、イスラーム系武装集団約20名のグループとされている。ロイター通信「アルジェリア邦人拉致、首謀者は「拘束不可能な男」2013年1月17日。

<https://jp.reuters.com/article/tk0592303-sahara-crisis-belmokhtar-idJPTYE90G01A20130117?rpc=188>

<sup>98</sup> 防衛省 HP <http://www.mod.go.jp/j/publication/net/shiritai/chuuzaikan/index.html>

<sup>99</sup> 警察庁の国際テロリズム緊急展開班、外務省海外緊急展開チーム。

<sup>100</sup> 「在外邦人及び在外日本企業の保護のあり方等に関する有識者懇談会報告書」4頁

<sup>101</sup> 他省庁においても、17日12:00に経済産業省が通商政策局長とする対策本部に格上げ、法務省が刑事局公安課長を長とする対策室、公安調査庁が公安調査庁次長を長とする緊急調査室をそれぞれ設置している。

<sup>102</sup> 「統合幕僚監部の内部組織に関する訓令」（防衛庁訓令第24号平成18年3月27日）第18条、第22条

<sup>103</sup> 防衛会議の構成員は、防衛大臣以下、いわゆる制服組として統合幕僚長及び陸・海・空幕僚長も参加する。

<sup>104</sup> 瀧野隆浩『自衛隊のリアル』河出書房、2015年、182頁

<sup>105</sup> 小川賢治「国家による戦死者の顕彰」63頁。

<sup>106</sup> 第2代統合幕僚長（2006年8月～2009年3月）。

<sup>107</sup> 瀧野隆浩『自衛隊のリアル』185-186頁

<sup>108</sup> 先に述べた、「在外邦人等の保護措置」（自衛隊法第84条の三）第1項に列挙された①保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為が行われないと認められること。自衛隊が当該保護措置を行うことについて、当該外国等の同意があること。③予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること。

<sup>109</sup> 日本国憲法前文より引用。

<sup>110</sup> ある防衛医大卒の高級幹部は「戦場での医療というもの、戦争に行っても隊員を絶対死なせないという意識が出てきて、そのための技術も習得し始めたのは、実は2000年を過ぎたあとです」と述べている。瀧野隆浩『自衛隊のリアル』121頁。

## 第6章 米国における非戦闘員退避活動の概要と課題

### —日本へのインプリケーション—

奥平 穰治

#### はじめに

世界のグローバル化の進展に伴い、政治、経済、文化などの諸方面において国際的な交流が進展し、人的な交流はますます活発化している。人々は、自国のみならず、いわゆる「外国」に出かけて行って活動する機会が増大している。その形態は、観光などの海外旅行の場合もあれば、商業活動で出張したり、海外赴任する場合もあり、また、学業で留学する場合もある。数多くの海外における自国民の保護は、基本的には当該滞在国の政府の責任である。しかし、自然災害、治安の悪化、武力紛争の発生などで、在外自国民の生命や身体の安全が脅かされる事態が起こり得る。その際には、状況が深刻に悪化し、当該国の政府の保護にもはや頼れなくなり、本国政府が何らかの行動をとることが求められることがある。この在外自国民の保護については、その者の当該国からの速やかな退避を図ることが必要になるが、事態の局面の初期段階では、先ず民間の航空路や航海路などの輸送手段を使用して行われることになる。しかし、更なる事態の悪化により、民間の輸送手段による退避が困難になる状況下で、緊急の退避の必要が生じた場合は、本国の軍の支援を受けた退避を行わなければならないことがあり得るだろう。

米国の場合、その国際社会における地位や役割、国力に鑑みて、極めて多数の米国市民が海外に赴いたり、または滞在して活動しているが、その進出している国は極めて広い範囲であり、いわゆる発展途上国での滞在も数多い。そのような国では、現地政府の力が十分に確立されていない場合があり、治安の維持などの面で幾多の困難な事態が生じることがある。そして、現地政府が、状況の悪化により、もはや当該国に滞在している米国市民の生命や身体の安全を確保することができないと判断される場合、米国政府は、国務省主導の下で、当該在外米国市民の保護を図る必要があるだろう。具体的には、先述のように、当該国からの米国市民の退避を行うのであるが、一般的な例の場合と同様、先ずは民間の空海路の輸送手段を用いた退避の方策がとられる。しかし、状況の悪化により民間の輸送手段が使用できず、しかも、米国市民の退避の緊急性が高いと判断される場合には、米軍の支援を受けた退避が行われる。この米軍の支援を受けた退避を、「非戦闘員退避活動」(Non-combatant Evacuation Operation : NEO) という。

本章では、米国が行う NEO の制度的な概要を概観した後、これまでに行われた NEO の

代表的な事例を検証し、NEO から引き出せる教訓を見出す。そして、最近の北朝鮮の核開発の進展に起因する朝鮮半島情勢の緊張の高まりを受けて、韓国からの NEO の実施の態勢がどのようになっているかを検討する。最後に、米国の NEO の教訓が日本に与える示唆について考察することとする。

## 1 米国の NEO の概要

本節では、米国の実施する NEO の制度的な概要について述べる。

### (1) 米国の在外自国民保護における NEO の位置づけ

当該国で武力紛争や治安悪化や自然災害などのため、在留の米国市民の安全が確保できないと判断された場合、米国政府（国務省）は当該国からの米国市民の退避のための措置を取る。これは在外自国民保護のための措置である。

まずは、民間の輸送手段を使用して、米国市民の撤収を図る。民間の輸送手段を使用する撤収が、状況の悪化により不可能になった場合、国務省は国防総省（米軍）に支援を依頼し、軍の輸送手段を使用して、米国市民の撤収を図る。在外自国民の保護のための措置のうち、この米軍の支援を得た退避が「非戦闘員退避活動（NEO）」である。

### (2) NEO の法的根拠<sup>1</sup>

法令上の根拠・政策的な指針は、大統領令 12656 号と共同文書 3-68（統合参謀本部作成。以下「ガイドライン」という。）である。

大統領令第 12656 号は、米国の安全保障に脅威をもたらす災害や軍事的攻撃等の緊急事態に際して準備を実施するためのものである。これによると、大統領は、具体的な準備に関する政策方針を立案する。国家安全保障会議（National Security Council : NSC）は、大統領の指示の下、政策の責任者として、省庁を横断的に総括し、当該政策を実施する。

ガイドラインは、大統領令 12656 号の第 5 条、502（2）を根拠として定められている。

### (3) NEO の種類<sup>2</sup>

通常軍の避難措置とは異なり、NEO として位置づけている。

NEO には、次の 3 種類の型がある<sup>3</sup>。

- ① 許可型—当該国が米国市民の出国を許可
- ② 不許可型—当該国が米国市民の出国を許可しない
- ③ 不明型—米国市民の出国に対する当該国の意思が不明

外国領域に自国民保護のために投入される軍隊は、自衛並びに退避者の救出、保護に必要な最小限の数に止めなければならない<sup>4</sup>。

#### (4) NEOの制度・手続き<sup>5</sup>

NEOは、国務省と国防総省が協働して実施する<sup>6</sup>。

##### ① NEOの意思決定

###### a. 最終的に決定する者・機関

国務長官が最終的に決定を行うが、政治判断である<sup>7</sup>。ガイドラインによる。

###### b. 決定に関与する政府の機関

決定に関与するのは、国務省、国防総省と駐在大使である。

国務省においては、国務長官は、国防長官や保健福祉長官と協議し、海外に居る米国市民の保護、脱出及び米国市民の財産の安全確保に主要な責任を持つ<sup>8</sup>。

国防省においては、国防長官は、国務長官や各省庁の長に対し、海外の危険地域に滞在する米国市民の保護、脱出及び帰還に関して、助言・支援を実施する責任を持つ<sup>9</sup>。

駐在大使はNEOの権限を有し、NEOの成功完遂と脱出する米国市民の安全についての責任を持つ。

###### c. 決定の手続き

救出・輸送の承認は国務長官が行い、駐在大使が実行する<sup>10</sup>。

###### d. 決定に関する議会の承認（事前・事後）、事後報告の必要性

戦争権限法が定める議会への報告は、全てのNEOの実施において求められるわけではなく、実際に議会への報告が必要かどうかは、NEO作戦の具体的な内容により決まる。NEO自体を議会に報告することを義務づける具体的な規定はない。

NEOの実施の前後において議会承認は必要とされていない。

##### ② NEOの実実施措置の内容

###### a. 緊急を要する事態の態様

米国の安全保障に脅威をもたらす災害や、軍事的攻撃等がなされた緊急事態である。

###### b. 救出・輸送する対象者

米国市民、国防総省文民職員、自国民保護を要する緊急事態が発生した国の国民で適格者として認定された者（designated host nation nationals）、第三国民である<sup>11</sup>。救出活動には優先順位があり、米国市民、米国市民の最も近い関係にある外国人の家族、第三国の国内的な及び指定された外国部局の国内的な米国政府の雇用者、非米国人で重病、重症かその生命が差し迫った危機にある者で国務省に認定された適格者、その他国務省に認定された適格者の順番である<sup>12</sup>。

###### c. 救出・輸送の実施の主体となる政府の機関

実施の主体となるのは軍である。

###### d. 救出・輸送への民間の関与

米軍や他の米政府のアセットを用いる救出作戦もあるが、ほとんどの救出作戦において

民間の輸送手段や地元のインフラを使用する。

**e. 救出・輸送について相手国の同意の必要性**

事前に派遣国先と調整する。万が一の危機に備えたプランニングに派遣国先の協力を得るように、大使館や総領事館を督励する。

**f. 救出・輸送の具体的方法**

具体的な実施の方法は、ガイドラインに定める。

事案の必要性に応じ適切な輸送手段を使用する。輸送手段は基本的にケース・バイ・ケースで、国務省と国防省が決定する。退避者の人数や現場の状況という要素を考慮する。

**g. 救出・輸送における安全確保の要件の有無**

安全確保の要件は特に存在しない。

**h. 救出・輸送における武装の有無、携行する武器の制限**

特殊な場合を除き、武器は常に携行する。

**i. 救出・輸送における武器使用の制限・基準**

部隊行動規則（Rule of Engagement : ROE）による。ROE は、NEO の限定的な作戦目標を反映し、任務の遂行、米軍人の自衛、被救出者の防衛に必要なものに限定している。統合参謀本部標準交戦規定が基本形で、これに基づき個別の作戦目標に応じる形で個々の ROE が策定・承認される。

**j. 救出・輸送作戦において自衛権の発動としての武力行使についての立場**

NEO のための武力行使の法的根拠についての国際的コンセンサスはない。米国の立場は、国連憲章第 51 条の「個別的又は集団的自衛の固有の権利」は自国民保護干渉の慣習的な検証以前の実行を含んでいるというものである<sup>13</sup>。

## (5) NEO の意義

NEO は、米国政府により行われる在外自国民保護活動のうち、米軍の支援を受ける在留米国市民の退避活動で、最終手段（Last Resort）として行われる。

在外自国民保護活動の実施の責任を持つのは国務省であるが、国防総省（米軍）に協力を依頼して支援を受ける場合がある。

まずは、民間の輸送手段を活用した退避活動を行うが、それが不可能なほど情勢が悪化した場合に NEO が行われる。

国務省は、極力、退避活動を行いたくない。それは、退避活動が当該国の安全確保能力を信頼していないことを意味するものであり、それを内外に明らかにすることで、当該国の情勢をさらに悪化させるおそれがあるからである<sup>14</sup>。

実際、在外自国民保護活動のうち、NEO の事例に至ったケースは、意外なほど少ない<sup>15</sup>。

この退避活動の遅延が、NEO の実施環境に少なからず影響を及ぼすことがある。どのタイミングで NEO を実施するのかの判断が、極めて重要である<sup>16</sup>

## 2 米国によりこれまで実施された NEO の主要な事例の概要

本節では、これまで米国により実施された NEO のうち、主要な七つの事例について、その概要を述べる。

### (1) NEO の事例

NEO の事例の検討に当たって、考察の眼目となるのは次の 4 点である。

第一に、前提となる紛争の概要はどのようなものか、第二に、NEO 実施の経緯とそれに至る判断は如何なるものか、第三に、NEO の概要と成果はどうであったか、第四に、NEO 実施の教訓は如何なるものか、である。

#### ① カンボジア (1975 年 4 月) : OPERATION EAGLE PULL (OEP) <sup>17</sup>

輸送手段の選択としては、①民間航空機、②米軍固定翼機、③米軍ヘリコプター、④米軍固定翼機・ヘリコプターがあった。

1973 年 3 月にクメール・ルージュのプノンペン攻撃が増大し、米空軍力の支援は後退し、クメール・ルージュが優勢になった。1975 年 4 月 4 日までに米国大使は米軍ヘリコプターによる退避を提案し、一方、米務省は危機悪化の懸念から米軍固定翼機による退避を推奨した。4 月 11 日に米務省は米国大使に米軍と民間の固定翼機による即座の退避を推奨したが、米国大使は空港の危険が増大したために固定翼機による退避では遅すぎると回答した。1975 年 3 月 4 日に米海兵隊がカンボジア沿岸に到着し、NEO の命令が発令されるまで待機した。米国大使館は 1973 年 3 月 11 日までに米国人を退避させることを確認した。1975 年 4 月 12 日に米軍のヘリコプターによりプノンペンから退避した (287 人)。1975 年 4 月 11 日の退避者の潜在的数は 590 人 (大使館による) であった。作戦は、4 時間半で完遂した。

#### ② ベトナム (1975 年 4 月) : OPERATION FREQUENT WIND (OFW) <sup>18</sup>

1975 年 1 月に北ベトナム軍が南ベトナムのプーロング地方を制圧した。1975 年 3 月までに北ベトナム軍は最終攻撃を開始したが、ダナンの状況は悪化し、3 月末前にプーは陥落した。

輸送手段の選択は、①民間海空輸送力、②米軍固定翼機、③米軍海上輸送力、④米軍ヘリコプター、⑤米軍海空輸送力、があった。

南ベトナムの状況悪化のために米国市民は作戦の開始前に避難開始した。3 月末までに民間のチャーター航空機で自発的な退避を開始 (米務省指示) した。4 月初め、非重要人員に退避命令を勧告した。4 月 21 日から 28 日に、43,000 人 (米国市民 2,600 人) は米軍固定翼機でサイゴンのタンソンヌー空港から避難した。退避開始日に米国大使館は通常の警戒態勢をとった。4 月 29 日半ばまでにサイゴンの空港は攻撃されたので、米軍のヘリコプタ

一による退避を選択した。1975年4月29日と30日に米海兵隊によるNEO作戦が実行され、防衛外交事務所と米国大使館から6,928人の退避がなされた。

### ③ リベリア (1990年8月) : OPERATION SHARP EDGE (OSE) <sup>19</sup>

クラン族のサミュエル・ドゥーの支配に対して1985年にギオス族のトーマス・クオンクパがクーデターを試みたが失敗し、1989年12月に内戦が開始された。リベリア国民愛国戦線 (National Patriotic Front of Liberia : NPLF) がドゥーに反逆し、首都での市民への攻撃が増大した。1990年4月末までに、米国大使館は退避勧告を要請し、2週間以内に20人から30人の基幹スタッフだけが残留し、米国大使館の館員は速やかな事態の收拾を期待したが、かなわなかった。1990年5月までにNFPLは唯一の国際空港に脅威を与えたので、航空機の航行は停止した。リベリア軍とNFPLはモンロビアの外縁で戦闘した。米国大使館からの報告により、水陸両用即応グループ (Amphibious Ready Group : ARG) が地中海から派遣され、5月末までにリベリア沿岸沖に待機した。5月後半、第三の反逆グループがNFPLから分離しリベリア独立国民愛国戦線 (Independent National Patriotic Front of Liberia : INPLF) を結成した。米軍部隊が5月後半に米国大使館に到着、計画を促進して、6月2日にARGの船舶が到着した。6月上旬までに状況は悪化し、米国大使館は民間輸送手段による退避命令を発令し、最小限のスタッフだけが残留し、600人以上の公務員が50人以下に減員した。6月中旬までにモンロビアは分断され、NFPLとINPLFが首都の外縁に、リベリア軍は首都にそれぞれ所在し、状況は膠着し、決定的な戦闘は行われず、暴力がエスカレートし、状況は米国市民の安全が確保されないまでに悪化した。米国大使の不在のため、副任務長 (Deputy Chief of Mission : DCOM) が米軍の支援を要請した。米国市民と外国人は米国の干渉を必要とし、リベリア沖に滞在して9週間後、1990年8月5日に、1,648人の避難民には多数の国からの者を含むが、米海兵隊により退避された、8月後半には米軍の増派もあり、5か月半以上、退避と支援の作戦を継続し、さらに700人の避難民を退避させ、米国大使館は最小限のスタッフで維持された。ドゥーは9月9日に捕えられ、9月10日に処刑された。

### ④ ソマリア (1991年1月) : OPERATION EASTERN EXIT (OEE) <sup>20</sup>

ソマリアにおいては米国市民の三つの国益があった (米国大使による)。即ち、①港湾・空港への軍事的アクセスの確立、②サウジアラビアの防衛の中核的努力への支援の維持、③戦闘対立グループ間の紛争から生じる人道的危機に大きな関心があり、暴力からの防護を希望していること、である。

1980年代後半からソマリアは混乱状態にあった。20年以上のサイアド・バレの過酷な統治下で、抵抗勢力が伸長し、1990年までに三つの主な抵抗組織が活動を開始した。1990年夏、暴力が拡大し、抵抗グループが大使館・政府庁舎を攻撃し、モガディシュで西洋人のターゲットに対して殺人などの犯罪的攻撃を行うことが当たり前の状態になり、1990年9月初めに米国大使の家族に犯罪的攻撃が加えられた。抵抗勢力とバレ政府軍の間の戦闘によりモガディシュの外で働く米国人の撤収が必要になった。1990年11月までに、抵抗勢力

がモガディシュの 30 マイル以内に勢力圏を広げた。米国大使は米国人スタッフのオフィスの移転を指示した。バレ政府が失敗に向かっていることは明確で、1990 年 12 月初めまでに、撤収作戦を開始し、12 月 5 日に退避勧告、12 月 19 日に退避命令が発令され、37 人の米国公務員のみがモガディシュに滞在した。1991 年 1 月 2 日に米国大使は米軍による退避支援を要請、1 月 5 日と 6 日に 30 の国の 281 人が海兵隊により米国大使館から退避した。イタリヤ、フランス、エジプト、中国、ドイツ、ソ連もそれぞれ退避活動に成功した。

⑤ シエラレオネ (1992 年 5 月) : OPERATION SILVER ANVIL (OSA) <sup>21</sup>

1992 年 4 月 29 日にクーデターが発生したが、給与未払いに対する軍隊の抗議であり、大統領は国外逃亡した。国民暫定統治会議 (National Provisional Ruling Council : NPRC) (クーデター政府) は全体的統治をできず、米国大使館・人員の安全確保ができなかった。全土の治安状況は急速に悪化し、空港、港湾が閉鎖され、民間輸送力による退避はできなかった。5 月 2 日までに、状況は米国大使が潜在的退避の準備を始めるべき段階に達し、米軍支援の退避を要請し、空挺部隊に任務が付与され、5 月 3 日の午前、米国大使館スタッフは米国市民に退避を勧告した。空港とのアクセス困難なため、フリータウンの集合地点からルンギ空港まで、米軍の固定翼機の輸送による退避のために、避難民を輸送する必要があった。米国大使館スタッフによる避難民の最初の見積もりは 135 人だったが、退避が第三人を含み始めると 3 倍に拡大した。シエラレオネ軍司令官は、退避の妨害もしないが、支援もできない旨を表明した。5 月 3 日から 5 日にかけての作戦により 438 人が退避した。クーデター政府はその年に崩壊し、1996 年には続く NEO が実施された。

⑥ リベリア (1996 年 4 月) : OPERATION ASSURD RESPONSE (OAR) <sup>22</sup>

1992 年の NEO 以来、リベリアは混乱状態にあった。1995 年 8 月に危機解決の希望が生まれ、六つの戦闘党派が解決の試みに参加し停戦合意したが、停戦は短期間にとどまり、再び国は混乱状態に回帰し、米国市民と外国人は危険な状態に置かれた。国連オブザーバーと西アフリカ国家停戦監視経済共同体 (Economic Community of West African States Cease Fire Monitoring Group : ECOMOG) は停戦の維持ができず、モンロビアは無法状態になった。米国大使は治安部隊の増派を要請し、1996 年 4 月 7 日に NEO の準備を開始したが、欧州特別作戦司令部 (Special Operations Command Europe : SOCEUR) が任務を受諾した。米国大使館警備の強化後、NEO 実施のため、4 月 9 日に公式の命令を受諾し、空挺部隊に任務が付与され、米軍のヘリコプターがモンロビアの大使館からシエラレオネのフリータウンの中継基地まで人員を退避させ、避難民は米軍の固定翼輸送機でセネガルのダカールの安全地帯まで輸送し、米務省は最終目的地への避難民の引き続く輸送のアレンジを支援した。1996 年 4 月 10 日から 12 日にかけて 2,126 人が安全に退避した。

⑦ レバノン (2006 年 6 月) : EVACUATION OF AMERICAN CITIZENS FROM LEBANON (EOACFL) <sup>23</sup>

2006 年 6 月 12 日にヒズボラのイスラエル国境侵犯後に、イスラエルはベイルート空港

を報復爆撃し、港湾を封鎖した。6月14日に米 국무省は米国防総省に NEO の支援を要請し、引き続き、非米国大使館員で出発を希望する者に退避勧告を行った。6月16日に最初の NEO が開始され、 국무省は非米国大使館員に退避命令を発令した。8月2日に最終の NEO が実施され、米 국무省はバイルートの大使館に退避命令を発令した。キプロスが主要な中継基地で、約 15,000 人の米国人が戦争地域から退避した。

最も注目されるべき不具合とされる点は人員とのコミュニケーションで、情報と問題の深刻さの認識をコントロールする努力において、米 국무省は、米国民でレバノンからの出発を希望する者にメディアを通じて深刻な情報を伝える能力を最初は制限していた。このことは、退避を希望する人員のために混乱をもたらした。潜在的な避難民は、危機の初期段階で何を行い、どこに集合するかについて不明確な情報を得ていた。

NEO の挑戦と複雑さを示すもう一つの局面は、米国防総省が、キプロスから米国に帰還する避難民の輸送ばかりでなく、安全地帯での非戦闘員の退避の援助を要請されたことである。米国防総省は、通常は、故国への輸送のアレンジの援助をするために危険地域から脱出した避難民の責任を 국무省に戻す。多数の避難民、既に過剰なキプロスの民間航空システムのために、この最終段階で米国防総省の支援が必要になった。

## (2) 分析した事例のまとめ

七つの事例の全ての NEO で米軍の支援があったが、それに至る段階・環境は異なる。戦争地域、瞬間的な注意が必要とされたもの長期間で行われたもの、などがある<sup>24</sup>。

何故、NEO が実施されたかは不明確で、外交プロセスの失敗による可能性や NEO の準備が実際の予期された現実の必要を生じた、などの可能性がある<sup>25</sup>。

NEO の規模・条件は事例によって異なる<sup>26</sup>。

OEP (カンボジア、1975 年) と OFW (ベトナム、1975 年) は、米国が過去 2 年以内戦闘作戦を実施・支援をしていた国での NEO である。

退避の必要性は明白で、実際の退避の 1 年以上前に計画が命令された。カンボジアでは非基幹要員への退避命令は 3 月 11 日に発令され、ちょうど 30 日後に NEO が実施された。退避命令から NEO 実施までの時の流れはサイゴンではより短期で、非基幹要員は 4 月上旬に出発を命令され、30 日後以内に NEO が実施された。

OSE (リベリア、1990 年) は、国内の政治的混乱により米国民の退避が必要になった事例である。

米軍部隊がリベリア沖に到着し NEO の準備に入ったのは 1990 年 8 月で、最初のヘリが行動を開始すると、ドゥーは正統性を喪失し、NEO の必要性は明確になるのは時間の問題となった。5 月の前進指揮部隊 (Forward Command Element : FCE) の米国大使館への到着からわずか 4 か月で、大使館は避難し、ドゥーは捕捉され、殺害された、退避勧告は 4 月下旬で、退避命令は 6 月上旬であった。

OEE（ソマリア、1991年）も、国内の政治的混乱により米国市民の退避が必要になった事例である。

状況の悪化は急速に進展し、1990年12月5日に退避勧告が、12月9日に退避命令が発令され、NEOは退避勧告後のちょうど30日後に実施された。

OSA（シエラレオネ、1992年）も、国内の政治的混乱により米国市民の退避が必要になった事例である。

状況は急速に悪化し、4月29日のクーデターによる危機から、5月2日の米軍の支援の依頼までわずかの期間であり、5月3日から5日にかけての退避で、ちょうど1週間であった。作戦後の米国政府の存在の減少により、実質的なNEOにつながった。これらの状況は米国の影響力の減退により生じたもので、実質的な内戦に貢献し、1996年に再び実施されたNEOにつながっていく。

OAR（リベリア、1996年）は、国内の政治的混乱により米国市民の退避が必要になった事例である。

状況は急速に悪化し、NEOは危機から1週間以内に開始された。1996年4月7日までに、リベリア大使はNEOを要請し、4月10日から20日にかけて実行された。

EOACFL（レバノン、2006年）は、国家であるイスラエルとテロ組織であるヒズボラの紛争で、米国市民の生命を危険に陥れた

レバノンの危機は7月12日に始まり、退避勧告は7月14日で、7月16日に最初のNEOが実施され、同日に退避命令が発令された。

### 3 米国により実施されたNEOから得られる教訓・課題

本節では、第2節で概観したNEOの事例の考察から得られる、NEOについての教訓と課題について述べる。

#### (1) 在外自国民保護の実施の外交上の意義・影響

当該国で在外自国民保護の措置を実施することは、米国が当該国による米国市民の安全保障能力に大きな疑問を持っていることを、当該国、第三国、国際機関、世界に明確に宣明することになる。このことは大きな外交上、政治上の深刻な事態を招来する結果になることが考えられる<sup>27</sup>。また、このことにより当該国の危機的状況をさらに悪化させるおそれがある。また、任務長（Chief of Mission : COM）の当該国における危機管理の能力が軽減される結果につながるおそれがある<sup>28</sup>。

このため、米国政府（特に国務省）は、できるだけ在外自国民保護の措置を実施することを遅らせる傾向がある。このことにより、その後予期されるNEOの成功の度合いを悪化させる結果につながるおそれがある<sup>29</sup>。

## (2) NEO 実施の条件—国防総省（米軍）による軍事的支援の必要性・緊急性の判断の考慮事項

在外自国民保護は、先ず、民間の輸送手段（特に航空路）を使って行われる。

米軍の支援は、民間の輸送手段を使用できない程度に状況が悪化し、かつ当該国に滞在する米国市民の退避の緊急性が高まったときに行われる。これまでの在外自国民の保護、米国市民の撤収は、軍の支援を受けずに行われたのが大半の例であった<sup>30</sup>。

米軍の支援による在外自国民保護（退避）を NEO と称する。

当該国の状況が悪化した場合、退避（evacuation）に先立って、撤収（drawdown）の措置が取られる例がある。この段階に踏み込むことは、必ずしも将来、NEO の措置を取るべきことのトリガーになるとは言えない<sup>31</sup>。

## (3) 中央における国務省と国防総省の協力関係の課題

在外自国民保護の計画と実施には、国務省と国防総省の両省の協力が不可欠である。両省が、お互いの能力とその制約要因について、的確な理解をする必要がある<sup>32</sup>。

両省の共通理解を図るための基本文書（ドクトリン）が多数存在する。両省は、ドクトリンの改善に常に努める必要がある<sup>33</sup>。

在外自国民保護を円滑化するため、両省による共同訓練のニーズは高い。しかし、国務省は国防総省が提供する訓練のすべてに参加する十分な資源がない<sup>34</sup>。そのため、効率的な共同訓練を実施する必要がある。

## (4) 国務省に求められること

退避がもたらす政治・外交上のネガティブな効果を軽減するために、退避に先立ち、先ずは事前の措置である撤収を静粛に行う努力をしなければならない<sup>35</sup>。

NEO の実施をより改善するために行わなければならないことについて、米国会計検査院（Government Accounting Office : GAO）の指針がある<sup>36</sup>。その内容は、①緊急事態行動計画（Emergency Action Plan : EAP）が準備され毎年改定されるのを確保するために単一の責任者を指名すること、②外交ポストについている者が、学習された教訓と教訓を共有し有効化する機構を含む行動報告が標準化されることを確保すること、③退避の目的の跡を追った米国大使館の人員によって作成された報告書を洗練し NEO のための計画に大きな価値が生まれるようにすること、④緊急事態行動委員会（Emergency Action Committee : EAC）のメンバーの訓練を改善すること、⑤外交ポストに就いている者がとるべき緊急事態の手続きをリハーサルするための国務省の能力を強化すること、である。

### (5) 現地における関係機関の調整の留意点

在外自国民保護の第1義的な責任を有するのは現地の米国大使館である。

米国大使館（大使）と米軍（現地司令官）の緊密な連絡・調整が必要である。NEOの目的・指揮系統についての相互理解を図る必要がある<sup>37</sup>。

米国大使と米軍司令官は、退避の時期、退避の手段、退避に係る交戦法規（ROE）の制定について中央政府の高いレベルの統制を受ける必要があるし、実際、受けているのがこれまでの通例である<sup>38</sup>。

### (6) NEOの実施に当たっての事例の検討の必要性

NEOの実施例の検討に当たっては、撤収の決定のタイミング、現地の危機の悪化のスピード、当該国で起こった紛争の性質などについて考察する必要がある<sup>39</sup>。

特にインフラの不足が顕著な例であるが、多くの開発途上国が抱える問題点によりNEOは予見し得る将来も作戦的な必要性を有するし、今後も政策的な選択肢になるだろう<sup>40</sup>。

### (7) 民間のアセットと軍のアセットの使用の優先順位

在外自国民保護の措置としての撤収や退避は、先ず民間の輸送手段を使用して行われる。

それが不可能なほど状況が悪化し、しかも退避の緊急の必要性の高まったときに、米軍のアセットを使った退避の支援が行われる<sup>41</sup>。

米軍の輸送手段には、回転翼機、固定翼機、それらの組み合わせなどがあるが、現地の危機の状況を鑑みて、高度な政治レベルの判断で、適切な手段が選択される<sup>42</sup>。

政府専用機については、エア・フォース・ワンのコール・サインで呼ばれる米空軍が運用する2機の大統領専用機（ボーイング747-200Bを改造したVC-25）のほか、政府要人の輸送のため、6機のボーイング757-200やより小型の機体を保有している。米空軍は757-200を4機運用している。この4機はC-32Aと命名され、エア・フォース・ツーのコール・サインで副大統領の移動にも用いられることがある。米空軍は、C-32Bと名付けられた757-200も運用しており、米国国務省の緊急対処要員（Foreign Emergency Support Team）が使用する。これらの政府専用機がNEOに使われた事例は確認できなかった。

## 4 朝鮮半島有事における韓国からのNEO作戦の構想の概要

現在、北朝鮮の核開発、弾道ミサイルの開発の進展にともなって、国際社会は国際連合（United Nations：UN）の安全保障理事会を通じた経済制裁措置を発動し、国際的な圧力を強めている。外交手段での解決の方途が試みられているが、思わしい結果にはつながらず、米国は武力行使の選択肢をほのめかすなど、朝鮮半島における緊張は高まっている。仮に、朝鮮半島で有事が起きた場合、または有事に先立って、韓国に滞在する米国市民など

の退避活動が行われることになる。これについては、状況に応じて在韓米軍による NEO として実施される<sup>43</sup>。その実施細目については、下記のとおりである<sup>44</sup>。

### (1) 非戦闘員の資格

非戦闘員の資格は、国務長官が駐韓大使を通じて認定する。

米国市民とその直近の家族は米国政府からの救出支援を受ける。米軍人や国防総省文官の直近の家族、国防総省文官自身も非戦闘員の資格がある。妊娠・入院中の軍人も非戦闘員資格がある。資格のある避難民のいわゆる拡大家族で米国市民でない者は救出支援を受けられない。乳母、メイド、家政婦は、米国市民などでない場合は家族と見做されない。

### (2) 非戦闘員の役割

各非戦闘員は、潜在的な救出のために身体的と精神的に準備をする固有の責任がある。

最悪のシナリオとして、潜在的脅威のために命ぜられた救出や NEO に先立つ警告の時期が来るのは時間の問題である。このような事例が起こった場合は行動すべき時で、準備を開始する時期ではない。

物理的準備には組織的な NEO プログラムの地域的な NEO 準備演習への参加を含む。

高い程度に身体的な健康を維持、強化することが強く奨励される。

自宅から直近の集合地点 (Assembly Point : AP) や再配置センター (Relocation Center : RC) への主要経路や代替経路を知ること、環境と鍵となる目印になじむこと、が求められる。

緊急時には、①噂を無視すること、②米軍のテレビ・ラジオ放送 (Armed Forces Network : AFN) やウェブサイトを視聴すること、③NEO 要員の指示に協力し従うこと、④穏やかで柔軟であること、⑤助けを必要とする他の非戦闘員を支援すること、が求められる。

精神的準備には何が期待されているかを理解することを含む。

米国政府と米軍は NEO をできるだけ円滑かつ快適にするために最大限の努力を行う。

非戦闘員は、NEO 作戦の主要な目的が非戦闘員の生命や安全を保護することにあり、NEO における快適さの確保は 2 次的な関心事項であることを理解すべきである。

朝鮮半島で必要とされることは他の NEO 作戦の例に比してより大規模であろう。軍は緊張しており、非戦闘員の協力・援助への信頼は本質的なものである。

### (3) 非戦闘員救出作戦の概要

独立した明確な六つの段階がある。

米国大使館は米国市民や家族を保護する全般的責任がある。在韓米軍は、NEO 作戦の指示や国防総省の命令を受けて、米国大使館の支援の下で軍事的作戦を調整する。

韓国における NEO の主要な目的は、米国市民とその直近の家族を、速やかにかつ安全に危険地域から移動させることである。

### ① 準備

自身と扶養する子息に緊急の退避を提供する責任を含む。

### ② 警告

NEO を認識させ、集合するよう指示する過程である。警告の認識は、支援者を通じた指令情報や NEO 将校による接触を経由して、またメディアを通してくるかもしれない。非戦闘員の集合についての情報や指示は、NEO 将校ばかりでなく米軍放送や在韓米軍ウェブサイトを通して伝えられるであろう。NEO のプロセスと退避について、いつどこに報告するかを指示されるであろう。

### ③ 集合

在韓米軍と米軍大使館の所在地に報告するだろう。所在地で報告場所がどこかを発見するために、指示を探し、米軍放送を聞く責任がある。危険の少ない地域にいれば、報告するよう指示されるまで自宅に留まるように指示されるであろう。いつどこで、NEO 将校と在韓米軍当局に指示されるかを報告しなければならない。

### ④ 再配置

この段階は、集合地点 (AP) から安全な地域にある出発空港や港湾、再配置センター (RC) まで移動させることを含む。そこで朝鮮半島を離れるための輸送を待つであろう。再配置は、軍事基地の異なった場所に移動するような短い旅程かもしれないし、都市間を移動する長い旅程かもしれない。再配置センター (RC) で、数時間から数日、退避の輸送を待つことを予期しておくことが求められる。安全の考慮のために再配置センター (RC) の間を移動するか、企画された救出の輸送に接近する必要もあるかもしれない。

集合地点 (AP) から再配置センター (RC) への移動は多様な手段による。軍艦、軍用機、チャーターされたバス、列車など。軍隊が随伴する。

米軍は、シェルター、食料、水、基礎医療品、保護をできる限り供給するが、スペースとプライバシーの確保は限定される。NEO キットの提供品に頼り、不便さと不快さを受け入れて、安全に帰還し救出されることになる。協力と支援が全過程を改善することになる。

### ⑤ 退避

朝鮮半島を出発することを含む。通常、再配置センター (RC) から、空港・港湾まで、航空機か船で輸送された後に起こる。退避は、民間の輸送手段か軍の輸送手段により行われる。退避は、乗客の輸送を任務としない貨物輸送航空機か船舶により、緊急に行われるかもしれない。客席ではなく床に座らせるかもしれない。快適な輸送ではないが、緊急時に極めて多数の人員を運ぶことができる。一時的に、安全地帯である他の友好国か米国領に退避させるかもしれない。そこで、米国への輸送を待つ。

### ⑥ 帰還

米国に帰還することと、最終的にいきたい目的地への移動の支援を得ることを含む。米軍北方司令部が、米国政府が認定した非戦闘員が米国での生活を再開する支援を受けること

を通して米国の帰還場所に責任を持つ。

#### (4) 規則化

韓国における非戦闘員の数・位置についての最新の記録が維持されなければならない。国防総省が認定した非戦闘員の情報は多様なソースから収集されることが求められる。国防総省が認定した支援者は、支援する NEO に助言する責任がある。

#### (5) 通信

緊急事態時には、米軍のテレビ・ラジオ放送（AFN）、在韓米軍のウェブサイトが最適の救出情報の収集源になる。

#### (6) ケース—治安・自然災害—

米国大使館、米軍放送（AFN）、在韓米軍ウェブサイトは取るべき行動の情報・指示を提供する。

治安が悪化した事態には、室内に留まり外出はできるだけ避けることが求められる。自然災害の事態には、安全であれば室内に留まり、米軍放送（AFN）、在韓米軍ウェブサイト、米国大使館・在韓米軍情報を視聴し、さらなる指示を待つことが求められる。このような事態において、再配置、退避勧告、退避命令、救出につながる場合は、別途指示がある。

#### (7) ケース—武力紛争—

二つの基本的なタイプの紛争がある。

##### ① 段階的なエスカレーション

徐々に武力紛争の脅威が増す場合は、自分の費用で、自発的に退避して良い。米国政府が退避勧告をする場合は政府の費用になる。

危機の初期段階では、米国大使館か米軍高官が勧告を行う。軍隊は米国政府が認定した非戦闘員に退避命令を促進するだろう。

非戦闘員は、出発の費用は米国政府から賄われること、危機が除去された後の韓国への帰還は保障されないこと、を理解しなければならない。

##### ② 突然の危機

突然の危機の場合か、民間の交通手段による退避が不可能な場合は、米国政府は NEO を宣言し実行する。

非戦闘員は在宅し、米軍放送（AFN）、在韓米軍ウェブサイトを視聴する。その指示に従い、速やかな移動と米軍への完全な協力の準備をすること

## (8) 子供の救出

家族の統一的な避難を維持することに全ての努力を行うが、子供を即座に救出する必要がある場合、生徒を親元に帰還させることが非常に難しくなる。

## (9) 医療事例

継続的な医療の看護なしに安全に移動できる入院患者の場合は、直近の集合地点（AP）や再配置センター（RC）に報告することを免除される。そうでない場合は、国防省の医療救出システムにより救出される。全ての非戦闘員は、NEO を通して救出されるか医療救出システムの経路で救出されるかを選別される。

家族が統一的避難することが維持されるように最大限の努力が行われる

## (10) 人的準備

到着後 30 日以内にプロセスに入り、NEO の準備をしなければならない。

具体的には、①米軍人は NEO キットと提供品の準備、②NEO 将校に家族の NEO キットを要求、③米軍人は家族に NEO 演習に極力参加することを奨励、④米軍人は家族に NEO 計画を周知させること、⑤私有車両について、⑥ペットについて、⑦家財について、⑧年少者などへの随伴について、⑨職を離れた際の賃貸借契約について、⑩家族の力の保護イニシアティブについて、⑩安全地帯への帰還政策について、の特別の定めがある。

## (11) 演習

年に 2 回、演習が行われる。フォーカスト・パッセージ（FOCUSED PASSAGE : FP）とカレイジャス・チャンネル（COURAGEOUS CHANNEL : CC）である。

演習の目的は、軍隊の訓練と、非戦闘員の退避命令への迅速な対応のための準備である。米軍・国防省文官の家族は演習への参加を奨励される。

FP は、NEO を実施する人員のための行政的・訓練的演習である。

CC は、すべての非戦闘員を助け、省庁の実施・地域的な NEO 手続を支援する訓練的演習である。

招待された契約者、技術的代表、退役軍人、家族も同様に参加を強く奨励される。演習の間に韓国を訪問した非居住の家族も参加を奨励される。

## (12) 準備後の支援

NEO は非定例的な出来事で、個人的な問題を、準備に関わらず必ず招来する。

問題に遭遇した場合は、解決のための準備が行われている間に指定された機関に連絡することが求められる。

### (13) 作戦上の秘匿

どの軍事作戦・演習でも、詳細な情報は知る正当な必要のない者からは保護されるべきである。

## 5 米国の NEO についての検討から得られる日本への含意

本節では、日本の在外自国民保護活動について、その概要を述べるとともに、米国の NEO の検討から得られる日本へのインプリケーションについて述べる。

### (1) 日本の在外自国民保護の制度の内容

日本の政府が行う在外自国民の保護の制度的枠組みとしては、現在、自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）第 84 条の 3 に規定する「在外邦人の保護措置」と、自衛隊法第 84 条の 4 に規定する「在外邦人の輸送」がある。当該措置の内容及び制度構築の背景についての詳細は第 2 章及び第 5 章第 2 節を参照されたい。

### (2) 日本のこれまでの在外自国民保護の取組みの事例

在外自国民の保護については、日本政府としても、実施措置の検討、措置の法的根拠の整備、輸送手段などの能力の取得などに逐次努めており、実際に在外自国民保護活動を実施しようとしたか、もしくは実施した事例がある。その経緯を時系列的に示すと下記のとおりである<sup>45</sup>。

- 1985 年 3 月 イラン・イラク戦争  
215 人の在留邦人がトルコ政府の外交的配慮により、トルコ航空機 2 機に分乗して、空域封鎖の期限直前にテヘランから脱出
- 1986 年 1 月 政府専用機（シュペル・ピューマ 3 機）を総理府に導入  
東京サミット時の各国要人輸送
- 12 月 防衛庁陸上自衛隊に移管  
自衛隊法第 100 条の 5（国賓などの輸送）
- 1991 年 政府専用機（ボーイング 747-400）2 機を導入
- 1991 年 10 月 政府専用機検討委員会の決定  
1992 年 4 月以降、防衛庁に移管  
使用目的に緊急時の在外邦人救出のための輸送を追加
- 1994 年 5 月 イエメン内戦  
在留邦人 96 名は、独、仏、伊、ヨルダンの協力を得て、軍艦・軍用機で脱出

- 1994年11月 自衛隊法第100条の8（在外邦人等の輸送）
- 1996年3月 台湾危機  
橋本首相が在外邦人輸送のために自衛隊機派遣を検討
- 1996年5月 中央アフリカ暴動  
仏軍の護衛を受けて仏軍基地に集結後、仏政府チャーター機で国外に脱出
- 1996年5月 邦人保護問題を含む緊急事態対応策の検討（政府部内）
- 1997年7月 カンボジア内戦  
自衛隊機 C-130H3 機がタイ・ウタバオ海軍基地に移動（輸送の準備）
- 1997年9月 日米ガイドライン  
NEO が協力検討分野の一つ
- 1998年5月 インドネシア暴動  
自衛隊機 C-130H6 機がシンガポール・パヤレバ空軍基地に移動（輸送の準備）
- 1999年11月 自衛隊法第100条の8の改正  
輸送手段－船舶、艦載ヘリの追加  
必要最小限の武器の使用
- 2004年4月 イラク人道復興支援  
イラク在留邦人（報道関係者）10名をイラク・サマーワ自衛隊宿営地からイラク・タリル飛行場まで陸自車両で輸送。そこからクウェート・ムバラク飛行場に自衛隊機 C-130H で輸送  
改正自衛隊法100条の8の初適用
- 2006年12月 防衛省設置法等の改正（防衛庁の防衛省への移行が主目的）  
在外邦人等の輸送を本来任務化
- 2013年1月 アルジェリア人質事件  
アルジェリア軍による人質救出活動により、日本人10人を含む38人が犠牲
- 2013年11月 自衛隊法第84条の3  
輸送手段－車両を追加  
輸送の安全確保に関する表現の改善
- 2013年11月 「自衛隊による在外邦人等の輸送の実施について」（閣議決定）  
携行武器
- 2014年5月 安保法制懇の報告書  
在外邦人の保護の提言
- 2014年7月 閣議決定

## 在外邦人の保護を是認するための法解釈

2016年3月 自衛隊法改正

在外邦人の保護措置（第84条の3）

在外邦人の輸送（第84条の4）

**(3) どのような状況下で自衛隊による在外自国民保護を行うかの判断基準**

まずは当該国における危機的状況の初期段階で、民間の輸送手段、特に民航機を使用した退避を行うが、民間の輸送手段を使用することの危険性の高まりに応じて、それが不可能になった場合は、政府専用機、自衛隊の海空の輸送手段の活用が検討される。

日本の法制度上は、自衛隊の活動について救出の安全性の確保が要件になっていることに留意しなければならない。また、自衛隊による在外邦人の保護措置については、基本的に当該国の同意が必要である。詳細は、第2章を参照されたい。

**(4) 仮に朝鮮半島有事が生じた場合の韓国在留邦人の保護についての留意点**

朝鮮半島で何らかの形で武力紛争が生起する可能性が高まった場合、米国や日本などの韓国に滞在する自国民が居る諸国が在外自国民保護を決断し、その退避のための措置を取るとは、北朝鮮にとっては、事態が緊迫化し、武力紛争勃発の可能性が高まってきているとの情勢判断に至る可能性があり、北朝鮮による韓国攻撃のトリガーになるおそれがある<sup>46</sup>。

また、今回の諸般の情勢を踏まえて、韓国在留の自国民の保護を視野に入れている諸国に対して韓国政府の対応は協力的ではないとも言われている。韓国国内に軍事基地を有する米国との協議には応じているが、日本やカナダ、オーストラリアなどの諸国も韓国政府に協議を申し入れているものの、韓国政府は応じていない模様である。特に、日本の在外自国民保護措置として、自衛隊が関与することに対する韓国政府の反応は消極的で、特に自衛隊の部隊が韓国に展開することには韓国国民の忌避感が強いと思われるが、そのため退避に円滑な韓国からの協力が予期できない可能性がある。したがって、日本やカナダ、オーストラリアなどの国は、互いに連絡を密にして、自国民保護の措置に協力をするように、韓国政府に申し入れることが望ましい。しかし、韓国政府との二国間協議が円滑にいかない場合、関係多国間での協力関係を模索する必要がある。多国間の協力の枠組みとしては、朝鮮国連軍の枠組みを活用することも一つの方策である。ただし、朝鮮国連軍参加国の中には、韓国在留自国民がいない国もあるので、既に模索されている国連軍会同の動きを進展させて有志連合的な枠組みを構築することも考えられよう<sup>47</sup>。

全般的に韓国からの在留邦人の退避に当たっては、米国の協力は不可欠で、在韓米軍の支援を受け、米軍艦艇や航空機などによる輸送を期待することの必要性が考えられる。2015年に改定された新ガイドラインには、在外自国民の保護に関する日米協力を謳った条項がある（「非戦闘員を退避させるための活動」<sup>48</sup>）。このガイドラインに基づいて日米の連携を図

る必要がある。また、日本と同様に韓国に在留する自国民を抱える各国の自国民保護活動と連携し、退避に関する協力関係を深める必要があるのは先に述べたとおりである<sup>49</sup>。

日本が在外自国民の保護を行う場合、外務省が主体的に対応するが、その方策として、「自助努力」による退避を基本方針としつつ、①渡航中止要請、②渡航中止勧告、③退避勧告、④韓国内の滞留施設への避難<sup>50</sup>の4段階を踏むことになる<sup>51</sup>。③の退避が決断された場合、日本政府としても、事態の局面の初期段階における民間の輸送手段による退避を検討することになるだろうが、より事態が悪化した場合における自衛隊のアセットを活用した退避についての事前の検討を十分に行う必要がある<sup>52</sup>。韓国に在留する邦人については、常に滞在しているものは3万8,000名、観光客が1万9,000名、合計で5万7,000人と推計されている。多くはソウルとその周辺に所在しているとされ、退避の場合、まだ情勢が緊迫していない場合は、民航機を活用した輸送が実施されることになっている。そこで取り残された者については、自衛隊のアセットを活用した退避を実施することが検討されている模様である。報道によれば、自衛隊のアセットを活用した退避については、各地から韓国の南に位置するプサン（釜山）まで陸上輸送し、陸上自衛隊のヘリコプターCH-47を使い、韓国のプサンと日本の対馬を往復することも検討されている<sup>53</sup>。韓国からの邦人退避に使用できる海上自衛隊と航空自衛隊のアセットをフル活用した退避は、1回当たり7,300人を輸送できると言われている。韓国在留邦人5万7,000名の避難には単純計算で9回の運用が必要になる<sup>54</sup>。したがって、まずは、事態がそれほど緊迫化していない段階で、民航機による輸送を行うが、民間機の周遊機数はANAが231機、JALが220機あるものの<sup>55</sup>、他の国際線、国内線の運航もあり、退避に活用できる機数は限定される。それを経て、事態が緊迫化してくれば自衛隊のアセットを使用することが計画されているようである。先述した、陸上自衛隊のCH-47は保有機数57機のうち30機程度を投入するとされ、UH60中型ヘリの活用も検討されている。この他、航空自衛隊のC130輸送機、海上自衛隊の「おおすみ」型輸送艦なども退避に使用される。このように陸海空自衛隊の統合任務として実施されることになり、航空自衛隊の航空支援集団司令官がトップとなる統合任務部隊（JTF）が編制される<sup>56</sup>。前述のように、自衛隊による直接的な退避活動に韓国が消極的であることを考慮すると、米軍の協力関係を模索する必要がある。例えば、プサンへの輸送に米軍車両を用いることや、また、韓国から米軍のヘリコプターでプサン、インチョン（仁川）などの港湾施設5か所のうち利用可能な港湾から韓国沖合に停泊している海上自衛隊の輸送艦などに避難民を空輸してもらうことも検討の視野に入っているようである<sup>57</sup>。ただし、米軍は韓国に一時的旅行者を含めて約20万人居るとされる米国人の退避を優先的に行う必要があり、具体的にどこまで協力が得られるかについては、事前に計画を立ててすり合わせておく必要がある。また、日米ガイドラインに基づき、自衛隊は米軍などとの軍事演習の中で、邦人退避訓練は行っているところである<sup>58</sup>。

## (5) 政府専用機の在外自国民保護への活用

事態の初期段階での退避においては民間の輸送手段の活用が検討されることになるが、事態が緊迫化し、現地情勢の悪化などでそれが確保できない場合は、自衛隊の輸送手段の活用が検討される。2機の政府専用機（140人）の使用も考えられるべきであり、検討されている計画に入っている模様である。

## おわりに

最近の北東アジア情勢において、わが国にとって最大の安全保障上の脅威になっているのは、北朝鮮の核兵器開発・弾道ミサイルの開発の問題である。1994年に顕在化した北朝鮮危機の開始からの長年の外交交渉の段階を経ているが、未だ問題の解決には至っておらず、現在では、北朝鮮が米国本土を攻撃できる核兵器搭載の弾道ミサイルの保有に至るのは時間の問題と言われている。国際連合を通じた経済制裁の実施などの圧力が加えられ、北朝鮮は国際的に孤立している状況にあるものの、北朝鮮が核兵器の開発を放棄する兆候は見られなかった。この圧力の要となるのは、長年、北朝鮮の後ろ盾になっている中国やロシアの動きであるが、様々な思惑があり、例えば、絶大な効果が期待され得る中国による石油の全面的禁輸などの決定的な手段はとられる見込みがない。このように、外交交渉などによる対話と、経済制裁などによる圧力の試みが中々功を奏さない中で、最近まで、米国は北朝鮮に対する武力の行使などの軍事的な手段を行使する機会があることを強く示唆していた。この場合、北朝鮮による反撃は必至と見られ、在韓米軍と韓国に対する攻撃のみならず、在日米軍基地が所在し、米国の同盟国である日本への攻撃も懸念される場所である。

このような中で、朝鮮半島有事になった場合、韓国に滞在する日本人（在韓邦人）の保護が問題になるが、現在、日本政府としても内々の検討が行われている模様である。しかし、種々の経緯により、韓国政府から積極的協力が得られる見通しはない。在韓邦人の速やかな日本や第三国への退避を行うためには、当事国である韓国はもとより、同じく韓国に滞在する自国民を抱える諸国との協力を図る必要があるし、何よりも米国との連携が求められる。在韓米軍の輸送手段を活用した在韓邦人の退避が必要となる場合がある。もとより、日本自身の努力、即ち状況によっては、政府専用機や自衛隊の輸送手段を活用した退避も行わなければならないことは、喫緊の検討課題である。

2018年に入って、1月、北朝鮮の金正恩朝鮮労働党委員長は、米国や韓国との対話の意思を示し、3月に開催されたピョンチャン（平昌）オリンピックの機会を利用して南北の交流を開始し、その流れの中で4月に南北首脳会談が実施されたが、6月には初の米朝首脳会談が開催される見込みである。北朝鮮はこの時期、2回の中朝首脳会談を開催し、一時、疎遠が伝えられた中国との関係を緊密化させている。一方、日米韓も相互の首脳会談を開催するなどして、北朝鮮に対する政策の緊密な連携化を図っている。2018年初頭から始まったこ

の対話のムードの高まりの中で、また、最近、北朝鮮は態度を硬化させる兆しも見せているところであり、予定通り米朝首脳会談が開催されるかどうかは予断をゆるさない情勢である(2018年5月24日現在)。日本としては、北朝鮮、ひいては朝鮮半島の非核化に向けて、対話による解決が実現することが最も望ましいが、情勢如何により、米朝間の交渉が決裂した場合に備えて、その場合は、米国による北朝鮮に対する武力行使もあり得るところ、前述したような、在韓邦人の退避に向けての準備は怠りなく進めておく必要がある。

本章では、米国のNEOの概要と課題について検討してきた。米国のNEOの実施例に鑑み、NEOに関する教訓を、生かしていかなければならない。当面の我が国の最大の安全保障上の課題である朝鮮半島情勢の緊迫化と対話の動きが混在している状況を踏まえ、いざという場合には、在韓邦人の退避を速やかに、できるだけ安全に行うための事前の十分な検討・準備が求められている。

<sup>1</sup> 橋本靖明、奥平穰治、河野桂子、大濱明弘「主要先進国における在外自国民保護の取組み」『防衛研究所紀要』第17巻第1号(2014年10月)、75頁。

<sup>2</sup> 同上、76頁。

<sup>3</sup> The Judge Advocate General's Legal Center and Scholl, *Operational Law Handbook 2013*, Createspace, 2014, pp. 151-152.

<sup>4</sup> Chairman, U.S. Joint Chiefs of Staff, Noncombatant Evacuation Operations, Joint Publication 3-68 (Washington, DC: CJCS, 22 January 2007), Chapter 1, 5 Military Planning and Forces, c(2).

<sup>5</sup> 橋本、奥平、河野、大濱「主要先進国における在外自国民保護の取組み」76~78頁。

<sup>6</sup> Executive Order 12656-Assignment of emergency preparedness responsibilities.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Executive Summary, Overview.

<sup>8</sup> Executive Order 12656 Part 13-Department of State, Sec.1301(2) (f).

<sup>9</sup> *Ibid.*, Part 5-Department of Defense, Sec.502(2).

<sup>10</sup> Chairman, U.S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-68, Executive Summary, Employment and Evacuation Procedures*.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Chapter1, 1 Introduction. a.

<sup>12</sup> Headquarters, Department of the Army, Noncombatant Evacuation Operations, Army Field Manuals, FM90-29 (Washington, DC, 17 October 1994), Chapter 1, Overview Policy.

<sup>13</sup> The Judge Advocate General's Legal Center and School, *Operational Law Handbook, 2013*, p. 152.

<sup>14</sup> Stephen M. Kampen, *To Stay or Not To Stay: Non Combatant Evacuation Operations And Their Impact On Host Nation/Regional Stability*, p.36.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.36.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 37, 42.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 13-15.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 16-19.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 20-22.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 22-23.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 23-24.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 39-41.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 42, 47.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 37-38, 44-45.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 43-44.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 38-39.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>43</sup> 小川和久『日本人が知らない集団的自衛権』（文藝春秋、2014年）、117-120頁。

<sup>44</sup> United States Forces Korea, *Pamphlet 600-300*, 7 April 2015.

<sup>45</sup> 岩本誠吾「自衛隊による在外邦人『輸送』から在外邦人『救出』へ—国内法と国際法の狭間で—」『産大法学』第48巻第3-4号（2015年2月）、4-9頁。

<sup>46</sup> Kampen, *To Stay or Not To Stay*, p. 43.

<sup>47</sup> 産経ニュース、2017年12月16日。<

<http://www.sankei.com/politics/print/171216/pl1712160006-c.html>

<sup>48</sup> 安全保障上危険な状態にある第3国にいる日本国民、米国民である非戦闘員を安全な地域に退避させる活動をいう。「在外邦人の輸送」（自衛隊法第84条の4）は従来から可能な措置であるし、「在外邦人等の保護措置」（自衛隊法第84条の3）は平和安全法制の整備で可能になった措置である。この保護措置については、外国人の保護を含むことが明記されている。西原正監修、朝雲新聞社出版業務部編『わかる平和安全法制——日本と世界の平和のために果たす自衛隊の役割』（朝雲新聞社、2015年）、84頁。

<sup>49</sup> 産経ニュース、2017年12月16日。

<http://www.sankei.com/politics/print/171216/pl1712160006-c.html>

<sup>50</sup> 在韓日本大使館は、法人向けの安全マニュアルを改訂し、韓国政府指定の地下シェルターなど避難所の一覧表を掲載して注意を喚起している。『富山新聞』2017年11月28日。

<sup>51</sup> 『日本経済新聞』2017年9月5日。退避所については韓国政府から韓国内に設けた退避所を日本人が使用することの了解を得ている。地下鉄駅、教会、商業施設が指定され、既に900か所以上確保している。

<sup>52</sup> 産経ニュース、2017年12月17日。

<http://www.sankei.com/politics/print/171217/pl1712170005-c.html>

<sup>53</sup> 同上。

<sup>54</sup> <http://blogs.com/article/276858/>

<sup>55</sup> 300人乗り以下の小型・中型機、子会社分を含む。

<sup>56</sup> 産経ニュース、2017年12月17日。<

<http://www.sankei.com/politics/print/171217/pl1712170005-c.html>

<sup>57</sup> 産経ニュース、2017年11月24日。<http://www.sankei.com/politics/print/171124/pl1711240008-c.html>

<sup>58</sup> 『富山新聞』2017年11月28日。

## 結 論—政策提言—

### (1) 受入国の同意

①NEO の国際法上の評価は、領域国の同意の有無によって左右される。同意が得られていれば、国際的な非難は一般にはない。同意を得られなかった場合には、必要性和相当性要件が充足されていれば、国際的な非難の程度は弱い一方で、必要性を越えた実力行使については、一様に他国からの批判がある。何れにしても、領域国の同意は得ておくことが望ましい（第1章）。

②国際法上要求される受入国の同意は、国際協調主義及び条約誠実遵守義務にコミットメントしている日本国憲法の要請ともなる。その要請を法律でより慎重に担保しているのが、在外邦人等保護措置における第二の実施要件（「自衛隊が当該保護措置（武器の使用を含む。）を行うことについて、当該外国（国際連合の総会又は安全保障理事会の決議に従って当該外国において施政を行う機関がある場合にあつては、当該機関）の同意があること」（自衛隊法84条の3第2号）であり、その遵守が求められる。また、受入国の同意は、在外邦人等の輸送および保護措置における安全性の確保にとっても極めて重要な意味をもつので、かかる観点からも同意が追求されなければならない（第2章）。

③邦人救出及び輸送に任ずる部隊の進出に先立ち、努めて早期から現地対策本部（指揮所・調整所等）を開設する必要がある。その際、応急的に開設できる「シー・ベーシング」または「エアー・ベーシング」などの代替手段を確保し、弾力性のある指揮・統制の確保に留意すべきである。さらに必要に応じ、特殊部隊による情報収集について受入国からの同意が得られるように、平素から信頼関係を築いておくことが望ましい（第4章）。

④朝鮮半島有事における邦人保護に関して、日本としては、韓国民の対日感情に配慮しつつ、特に自衛隊を活用した退避計画の策定・準備について理解と協力を粘り強く求める必要がある（第6章）。

### (2) 武器使用の条件

①円滑なオペレーションを遂行するために、また、問題発生を回避するために、救出活動部隊の内容について事前に相手国の同意を幅広く得ておくことが望ましい。具体的には、救出部隊が武器を携行すること、救出部隊や救出対象者に危害が及ぶ時には武器使用もありうることにについて了承を求めておくことが望ましい（第1章）。

②在外邦人の救出のための「武力の行使」（憲法 9 条 1 項）は、現行の政府解釈の下では、ほぼ不可能である。かかる前提の下では、在外邦人等保護措置において予定される「任務遂行型」の武器使用は「国家または国家に準ずる組織」に対してなすことはできず、その憲法上の制約を担保するのが、在外邦人等保護措置の規定の第一の実施要件（「当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。・・・）が行われることがないと認められること」（自衛隊法 84 条の 3 第 1 号））である。その制約条件は、憲法上の制約と関連付けられているので、その廃止又は改変は、法律上の制約の場合と比較して、より困難である（第 2 章）。

③自国民保護・輸送などを迅速に行うため、避難させる適格者の要件をあらかじめ明確にし、ID 確認の簡略化、セキュリティ・チェックの効率化を図るとともに、邦人の誘導から本人確認、飛行場への移動、搭乗などを安全に行うための各種火力による防護の処置（間接防護の処置）及び個々の状況に適合した武器使用の条件を明確にしておくことが不可欠である（第 4 章）。

### （3） 輸送のためのアセット

①政府専用機は、国際民間航空条約の適用対象外である。他方で、政府専用機を軍用機と同様の扱いをすることができるのか、すなわち、領域国が直ちに実力を行使できるかについては定まった規則はない。政府専用機は軍アセットであるが、それが非武装であったり、防衛用装置を搭載するのみであったりする場合には、それを直ちに軍用機に準じて扱うことはできないという見解があるが、政府専用機に対する武器の使用が一律に禁止されるとまではいえない。防衛用装置やその他の武器を搭載する場合には、軍用機に準じて扱われることのリスクを踏まえて、必要な装備を搭載することが望ましい（第 1 章）。

②パンデミックなどに備え CBRNE（Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, Explosive）対処能力や隔離機能を保持する航空機及び船舶等を準備するとともに、状況急変に対応するため、燃料再補給が可能な中継点の設定や空中輸送機などの派遣を速やかに検討できる態勢をとるべきである。この際、他国の航空機、例えばロシアのアントノフなどのリースや条件の設定と承認を事前に行うことが肝要である（第 4 章）。

③ドイツは医療救難機（MEDEVAC）と呼ばれる遠方の重傷または重篤患者を安全な地域へ輸送するための医療搬送に特化した航空機を有しており、24 時間いつでも対応できる態勢を維持している。一方、自衛隊はもともと日本領域内における運用を基本としていることから、大規模な患者発生時に長距離を輸送するための十分な輸送アセットを保有していると

は言えない。比較的大規模な非戦闘員退避活動を行うにあたっては、重篤患者を含む在外邦人輸送の蓋然性も否定できず、このような装備を保有することを検討することが望ましい（第5章）。

④朝鮮半島有事における邦人保護に関して、観光客を含めて約6万人と推計される在韓邦人の退避のための計画を立てる必要がある。韓国大使館による在韓邦人の把握・連絡、港湾・空港への輸送、民間の海空輸送手段を使った退避、政府専用機を使用した退避、自衛隊のアセットを活用した退避について、特に入念な計画を立案することが望ましい。在韓日本大使館による現地での退避の訓練、日本国内における退避活動の訓練を実施する必要がある（第6章）。

#### (4) 国際協力

①受入国との調整が困難である場合や、自国のアセットが不足しており迅速に救助を派遣できない場合に備えて、他の派遣国との間で、予めNEOの協力について取決めを結ぶことが望ましい（第1章）。

②さしあたり考えられるのは、現行法制の枠内において、輸送の安全性および迅速性を最大化すること、また、実施に際しての自衛官のリスクの最小化を図ることであり、他方では、現行法の限界を外国、有志連合及び国際機構との協働の枠組みによって補完することである。そのための具体的方策が、現行法制の枠内において運用レベルで模索されなければならない（第2章）。

③国内外の政府関係省庁や民間企業などが主催する邦人救出・輸送訓練等へ積極的に参加するとともに、我が国周辺の特性を考慮した国際的な共同訓練を自ら主催し、外務省の職員、自衛官・警察官などが就く副領事、警備対策官に対する教訓の反映、教訓の収集を周到に行い、国際協力を促進することが望ましい。これは信頼性だけでなく安全性と迅速性を担保するためにも重要なことである。また国外の活動では、早期警戒機などの高度な管制技術を持つ統制・誘導手段と地球規模での長距離通信を確保することが重要である。併せて情報分野における外務省との連携や国内外の協力機関、民間力の活用に着意し、事態別の情報主要素・情報収集優先項目の設定、空港・港湾施設の確認、現地までの進出経路の状況を確認することが国際協力には有意義である（第4章）。

④自衛隊の輸送アセットの数は限定的であり、短期間に多数の在外邦人を避難させる状況が発生した場合には対応が困難となる場合も予想される。ドイツが参加している欧州航空輸送軍団（EATC）のような輸送機・空中給油機等を必要によりシェアするような構想につ

いて、憲法との整合を考慮しつつ検討することが望ましい（第5章）。

⑤朝鮮半島有事における邦人保護に関して、日米ガイドラインに基づく日米間の協力態勢を整える必要がある。在韓邦人の退避に必要な米軍の支援として、各地から釜山（プサン）への米軍車両による陸上輸送、米軍ヘリコプターによる主要港湾沖合に停泊している自衛隊艦艇への輸送、主要港湾から米軍艦艇による輸送などが考えられる。また、非戦闘員退避活動に関する日米共同訓練を実施すると共に、日本と同じく韓国に在留する自国民を多く抱えるオーストラリア・カナダなどの諸国との協力関係を構築して、韓国政府との折衝、在韓邦人保護の実施に当たることが望ましい。朝鮮国連軍会同を発展させた有志連合の枠組みを作り、これに日本も参画する可能性を探る（第6章）。

### （5） 法制度上の柔軟性と議会の関与

①在外邦人等の輸送の規定における輸送の安全の要件および在外邦人等保護措置の規定における第三の実施要件（「予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と第1号に規定する当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること」（自衛隊法84条の3第3号））は、活動の合憲性を担保するための日本国憲法上必須の要件とはいえないので、その要件は、改変の余地も残している。法律上の制約が在外邦人等の生命・身体の保護という根本目的にとって限界となる局面も理論的には考えられることからすれば、その制約を緩和して政策判断の柔軟性を高めるか否かは今後とも争点となろう（第2章）。

②ドイツやイギリスのように退避活動の実施要件、実施アセットおよび実力の行使について憲法および法律レベルでは実体的制限をほとんど設けない法制度的条件の下では、軍隊による非戦闘員退避の実施の有無および形態に関する決定は、広く政策的合理性判断に委ねられ、政府の判断に柔軟性をもたらす。リビア事案における2011年2月のイギリスおよびドイツの成功事例は、日本における在外邦人等の輸送および保護措置に関する法制度的条件の下では、実現が不可能または著しく困難であろう。

日本の現行法制により広い政策判断の余地を認める方向性を模索する場合には、法律による制約とは別の形態の政治的統制、特にその都度の派遣に際しての国会関与の確保が、自衛隊による非戦闘員退避活動の民主的正当化および民主的責任の確保にとってより重要な意味を帯びる。この場合、非戦闘員退避活動の多様性、緊急性および機密性の要請を踏まえて、議会の関与の有無や形態につき具体的なあり方が模索されなければならない（第3章）。

### （6） 制度設計

自衛隊の行動を法律により規定することは、シビリアン・コントロールの観点からも必要

である。一方、国民の生命・財産の保護に法制上の切れ目があってはならない。現状では避難が必要な国から明確な同意が得られない場合（行政機能を喪失している場合等を含む。）には、在外邦人等の保護措置が実施できない等、必ずしも万全の法制度とは言い難い。ドイツのようにシビリアン・コントロールを維持しつつ、柔軟に対応できるような制度設計が望ましい（第5章）。

### （7） 実施体制

政府専用機の運用を含む邦人救出・輸送には、従来の「階層型」指揮組織から、過去の経験を基に将来を予測する「学習型」機能を備えた組織へ変革することが必要と考えられる。そのためには、他国との連携を考慮した権限と責任を持つ代表（指揮官）を速やかに現地へ派遣するとともに、官民を問わず地元有力者や民間組織と連携できる有為な人材や政府専用機の機能を最大限に発揮できる専門家など、多種多様な人材を指揮組織へ参加させることが必要である。また、迅速な邦人輸送・救出には努めて早期からの誘導隊等の先遣部隊を派遣する必要がある。よって飛行場等の近傍にそれらを待機させ、緊急展開を可能とする着意が不可欠となるであろう（第4章）。

## 付 録

1. 法規資料
2. 研究会一覧
3. 資料収集とインタビュー

## 1. 法規資料

### 〔資料1〕 在外邦人等の輸送及び保護措置に関する自衛隊法上の規定

#### （在外邦人等の保護措置）

第八十四条の三 防衛大臣は、外務大臣から外国における緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある邦人の警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置（輸送を含む。以下「保護措置」という。）を行うことの依頼があつた場合において、外務大臣と協議し、次の各号のいずれにも該当すると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、部隊等に当該保護措置を行わせることができる。

一 当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。第九十五条の二第一項において同じ。）が行われることがないと認められること。

二 自衛隊が当該保護措置（武器の使用を含む。）を行うことについて、当該外国（国際連合の総会又は安全保障理事会の決議に従つて当該外国において施政を行う機関がある場合にあつては、当該機関）の同意があること。

三 予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と第一号に規定する当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること。

2 内閣総理大臣は、前項の規定による外務大臣と防衛大臣の協議の結果を踏まえて、同項各号のいずれにも該当すると認める場合に限り、同項の承認をするものとする。

3 防衛大臣は、第一項の規定により保護措置を行わせる場合において、外務大臣から同項の緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある外国人として保護することを依頼された者その他の当該保護措置と併せて保護を行うことが適当と認められる者（第九十四条の五第一項において「その他の保護対象者」という。）の生命又は身体の保護のための措置を部隊等に行わせることができる。

#### （在外邦人等の輸送）

第八十四条の四 防衛大臣は、外務大臣から外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して生命又は身体の保護を要する邦人の輸送の依頼があつた場合において、当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができることを認めるときは、当該邦人の輸送を行うことができる。この場合において、防衛大臣は、外務大臣から当該緊急事態に際して生命若しくは身体の保護を要

する外国人として同乗させることを依頼された者、当該外国との連絡調整その他の当該輸送の実施に伴い必要となる措置をとらせるため当該輸送の職務に従事する自衛官に同行させる必要があると認められる者又は当該邦人若しくは当該外国人の家族その他の関係者で当該邦人若しくは当該外国人に早期に面会させ、若しくは同行させることが適当であると認められる者を同乗させることができる。

2 前項の輸送は、第百条の五第二項の規定により保有する航空機により行うものとする。ただし、当該輸送に際して使用する空港施設の状況、当該輸送の対象となる邦人の数その他の事情によりこれによることが困難であると認められるときは、次に掲げる航空機又は船舶により行うことができる。

一 輸送の用に主として供するための航空機（第百条の五第二項の規定により保有するものを除く。）

二 前項の輸送に適する船舶

三 前号に掲げる船舶に搭載された回転翼航空機で第一号に掲げる航空機以外のもの（当該船舶と陸地との間の輸送に用いる場合におけるものに限る。）

3 第一項の輸送は、前項に規定する航空機又は船舶のほか、特に必要があると認められるときは、当該輸送に適する車両（当該輸送のために借り受けて使用するものを含む。第九十四条の六において同じ。）により行うことができる。

（在外邦人等の保護措置の際の権限）

第九十四条の五 第八十四条の三第一項の規定により外国の領域において保護措置を行う職務に従事する自衛官は、同項第一号及び第二号のいずれにも該当する場合であつて、その職務を行うに際し、自己若しくは当該保護措置の対象である邦人若しくはその他の保護対象者の生命若しくは身体の防護又はその職務を妨害する行為の排除のためやむを得ない必要があると認める相当の理由があるときは、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第三十六条又は第三十七条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。

2 第八十九条第二項の規定は、前項の規定により自衛官が武器を使用する場合について準用する。

3 第一項に規定する自衛官は、第八十四条の三第一項第一号に該当しない場合であつても、その職務を行うに際し、自己若しくは自己と共に当該職務に従事する隊員又はその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第三十六条又は第三十七条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。

(在外邦人等の輸送の際の権限)

第九十四条の六 第八十四条の四第一項の規定により外国の領域において同項の輸送の職務に従事する自衛官は、当該輸送に用いる航空機、船舶若しくは車両の所在する場所、輸送対象者（当該自衛官の管理の下に入った当該輸送の対象である邦人又は同項後段の規定により同乗させる者をいう。以下この条において同じ。）を当該航空機、船舶若しくは車両まで誘導する経路、輸送対象者が当該航空機、船舶若しくは車両に乗り込むために待機している場所又は輸送経路の状況の確認その他の当該車両の所在する場所を離れて行う当該車両による輸送の実施に必要な業務が行われる場所においてその職務を行うに際し、自己若しくは自己と共に当該輸送の職務に従事する隊員又は輸送対象者その他その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第三十六条又は第三十七条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。

〔資料2〕 自衛隊による在外邦人等の輸送の実施について（平成25年11月29日、閣議決定）

自衛隊法の一部を改正する法律（平成25年法律第77号）の施行に伴い、自衛隊法（昭和29年法律第165号）第84の3に基づく、在外邦人等の輸送については、下記の方針に従って実施されるものとし、「在外邦人等の輸送のための自衛隊の航空機及び船舶の使用等について」（平成11年5月28日閣議決定）は、廃止する。

#### 記

1 政府としては、緊急時における在外邦人等の保護について、平成25年1月に発生した在外邦人に対するテロ事件による教訓並びに我が国の成長と発展及び我が国による国際貢献のためには海外において邦人及び日本企業が安全に活動することが不可欠であることを踏まえ、官民連携・協力の抜本的強化、安全・危険情報の発信強化、即応態勢の強化、国際的な連携の強化等、総合的な在外邦人及び在外日本企業の安全確保対策の一層の充実を図るものとし、当該対策の一つとして、在外邦人等の輸送の態勢の充実を図るものとする。

2 今後の在外邦人等の輸送の実施に備え、平素から、輸送拠点や輸送経路の使用可能性等について、情報の収集に努めるものとする。

3 在外邦人等の輸送の実施に当たっては、平素からの情報の収集に加え、在外公館等を通じて現地の輸送拠点、輸送経路等に関する情報の収集に努めるとともに、これらの情報を踏まえ、現地当局に対する警備の強化に係る申入れ・調整や自衛隊の移動経路、輸送手段等の選択を行うなど、政府全体として、在外邦人等の輸送を安全に実施するための方策を講ずることとする。

4 在外邦人等の輸送を実施する可能性があり、当該在外邦人等の輸送を実施することとした後に本邦から出発したのでは在外邦人等の輸送の任務を適時に実施し得ない可能性があると考えられる場合には、防衛大臣は、外務大臣からの依頼に基づき、当該在外邦人等の輸送の準備行為として、在外邦人等の輸送のために使用される航空機、船舶又は車両（以下「使用航空機等」という。）を国外へ移動させ、在外邦人等の輸送のための待機を行なわせるものとする。当該移動・待機に当たっては、閣議の決定を行うものとする。

5 在外邦人等の輸送の実施に当たっては、当該在外邦人等の輸送を行うことが必要となった具体的な緊急事態の状況（派遣先国の状況等）、輸送の様態等を勘案し、必要に応じ、使用航空機等の派遣について閣議の決定を行うこととする。

6 使用航空機等の選択は、現地の輸送拠点、輸送経路、輸送の実施に必要な業務の内容その他の諸条件に照らし、自衛隊法第84条の3第2項及び第3項の規定に従い、在外邦人等の輸送を安全に実施するために必要かつ適切なものとする。また、在外邦人等の輸送を実施

する自衛官が携行する武器は、これらの諸条件に照らし、及び同法の関連規定の範囲内で、必要かつ適切なものとし、車両が加わり陸上輸送をする場合には、不測の事態において航空機又は船舶による場合と異なる危険が予想され得ることから、現地当局との連携を考慮しつつこれを避ける方策を踏まえた上で、輸送対象者、輸送の職務に従事する自衛官等の生命又は身体を防護するために必要かつ適切なものとする。

7 使用航空機等へ同乗させることができる外国人は、人道的見地から邦人と同じような状況の下で退避が必要とされ、他に救出手段がなく、当該外国人の輸送につき要請があることを原則とする。

## 2. 研究会一覧

### 第1回研究会

報告者：日揮株式会社 セキュリティ対策室長 奥田 恭弘 氏  
同 セキュリティ対策室 高木 秀郎 氏  
テーマ：「海外事業における安全確保と危機対応」  
日時：2017年4月18日火曜日 1600-1730

### 第2回研究会

報告者：外務省領事局海外邦人安全課  
法人援護官 伯耆田 修 氏  
テーマ：「邦人保護と政府専用機」  
日時：2017年5月23日火曜日 1600-1730

### 第3回研究会

報告者：「難民を助ける会」AAR Japan  
理事長（立教大学教授） 長有 紀枝 氏  
プログラム・コーディネーター 角谷 亮 氏  
テーマ：「海外活動における危機管理—難民支援の現場から」  
日時：2017年7月3日月曜日 1600-1730

### 第4回研究会

報告者：航空幕僚監部運用支援・情報部運用支援課輸送室  
特別輸送班長 2等空佐 峯田 祐一 氏  
テーマ：「空自特別輸送機(政府専用機)の運用状況」  
日時：2017年7月18日火曜日 1600-1730

### 第5回研究会

報告者：日本戦略研究フォーラム上席研究員（元海兵隊大佐）  
グラント・ニューシャム氏  
テーマ：「在外米国人の保護・救出作戦に関して」  
日時：2017年8月22日火曜日 1600-1730

## 3. 資料収集とインタビュー

## (1) イギリス

①

日時 2017年9月27日  
訪問地 英国王立防衛安全保障研究所  
面談者 総括研究員（陸軍中佐）  
所属 研究（総括）・英陸軍（元英国常設統合司令部情報通信要員）

②

日時 2017年9月28日  
訪問地 在英日本国大使館  
面談者 防衛駐在官（1等海佐）  
所属 防衛省

③

日時 2017年9月29日  
訪問地 英国常設統合司令部  
面談者 NEO担当幕僚（陸軍中佐）  
所属 英国防省常設統合司令部（危機管理）

④

日時 2017年9月30日  
訪問地 帝国戦争博物館  
面談者 研究員2名  
所属 帝国戦争博物館（研究企画、現代戦史）

⑤

日時 2017年10月1日  
訪問地 国立陸軍博物館  
面談者 研究員・資料相談員  
所属 国立陸軍博物館（研究・資料管理）

## (2) ドイツ

## ①

日時 2017年9月4日  
訪問地 在ドイツ日本国大使館  
面談者 駐在武官  
所属 防衛省

## ②

日時 2017年9月4日  
訪問地 ドイツ国防省  
面談者 法務担当者  
所属 国防省

## ③

日時 2017年9月5日  
訪問地 ドイツ連邦軍統合作戦指揮司令部  
面談者 在外自国民避難作戦担当幕僚  
所属 ドイツ連邦軍（空軍）

## ④

日時 2017年9月6日  
訪問地 ドイツ国防省輸送航空団  
面談者 輸送航空団司令等  
所属 ドイツ連邦軍（空軍）

---

グローバルセキュリティ調査報告 第1号

『政府専用機による在外邦人輸送をめぐる課題と対策』

2018年7月発行

編者 武田 康裕

発行 防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター

〒239-8686 神奈川県横須賀市走水 1-10-20

防衛大学校先端学術推進機構グローバルセキュリティセンター

電話 046-841-3810 内線 2302

---

Print ISSN 2434-303X / Online ISSN 2434-2440



Print ISSN 2434-303X / Online ISSN 2434-2440

GLOBAL SECURITY REPORTS No. 1

# Emergency Airlift of Overseas Japanese Nationals by Government Aircraft: Understanding the Challenges and Countermeasures

Edited by Yasuhiro Takeda

July 2018

Center for Global Security  
National Defense Academy, Japan Ministry of Defense