

# 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 ——

岩 本 誠 吾

1. はじめに
2. 在外邦人保護問題に関する自衛隊法の変遷
  - (1) 在外邦人等の輸送規定の成立
  - (2) 在外邦人等の輸送規定の改正
  - (3) 現行自衛隊法の到達点と積み残しの法的課題
3. 国際法における在外自国民保護論
  - (1) 冷戦終結以前の国際法解釈
  - (2) 冷戦終結以降の国家実行
  - (3) 各国の軍事教範
  - (4) 冷戦終結以降の国際法解釈
4. まとめにかえて
  - (1) 国際法解釈の現状
  - (2) 自衛隊法と国際法の間隙

## 1. はじめに

2013年1月16日に発生したイスラム武装勢力によるアルジェリア人質事件でアルジェリア軍が人質救出活動を敢行した結果、日本人10人を含む38人が犠牲となった。2013年の日本人海外旅行者数は1,748万人あり、<sup>(1)</sup>同年10月1日現在の海外在留邦人数は1,258,263人ある。<sup>(2)</sup>このように、短期的であれ長期的であれ、数多くの在外邦人が世界中に滞在している状況の中で、今後、テロや騒擾事件等の緊急事態において在外邦人の犠牲を生じさせないために、また、海外で邦人および邦人企業が安全にかつ安心して

て生活し経済活動に専念できるようにするために、アルジェリア人質事件に対する日本の対応に関する検証が、日本政府内および与党内で実施された。

平素からの情報収集体制に関して、2014年1月1日現在の防衛駐在官の派遣状況は、36大使館および2政府代表部に49名であるが、アフリカには、エジプトとスーダンに1名ずつの計2名しか派遣されていなかった<sup>(4)</sup>。このような現状から、政府の検証委員会報告は、アフリカ等の防衛駐在官の未派遣国への新規派遣や兼轄など、防衛駐在官の体制の強化・拡充を図る必要性を指摘した<sup>(5)</sup>。また、今回のアルジェリアへの政府専用機の派遣は、自衛隊法84条の3に基づく初めての事例であったが、在外邦人等の輸送に関連して、派遣先国における様々な輸送ニーズに対応できるように陸上輸送を含めて、現行法制で十分か、輸送対象者の範囲についても保護邦人の家族その他の関係者を含めて現行法の規定で十分か、を検討する必要性が指摘された<sup>(6)</sup>。与党プロジェクトの検証報告書でも、防衛駐在官の未派遣地域への新規派遣および緊急時における在外邦人の保護手段の拡充（自衛隊法の改正）、特に後者に関して車両による陸上輸送、輸送の安全の要件、武器使用権限、輸送の対象についての問題提起がなされた<sup>(7)</sup>。

上記の提言を受けた日本政府は、2013年4月19日に第183回国会に自衛隊法改正案を提出した。国会審議の結果、在外邦人の輸送に車両輸送を含め、輸送対象者の範囲を拡大する自衛隊法の改正が11月15日に参院本会議で可決された（平成25年11月22日公布・施行法律第77号）。

しかし、今回の改正には、武器使用の範囲が従来そのままとされたことから、安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（以下、安保法制懇と略す）は、2014年5月15日付の同懇談会による報告書において、「あるべき憲法解釈」の一つとして、在外自国民の保護・救出を取り上げた。当該報告書を受けて、同年7月1日に、日本政府は、「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」と題する閣議決定<sup>(9)</sup>をした。その中で、領域国の同意に基づく邦人救出問題が言及されている。在外邦人の保護に関して、2013年に改正された現行自衛隊法の法

的解釈、2014年5月の安保法制懇の提言および同年7月の閣議決定における法政策は、当然のことながら、全く同一のものではなく、少しずつそれぞれの立場を異にしている。

本稿は、まず、1992年4月1日に政府専用機が防衛庁（当時）に移管されて以降、現在までの自衛隊法の改正を踏まえて、在外邦人保護問題に関する現行自衛隊法の到達点および積み残しの法的課題を概観する。次に、国際法における在外自国民保護のための武力行使論（在外自国民保護論）を、国際事例、各国の軍事教範および最近の国際法学説の分析に基づき、検討する。そして、最後に、日本の国内法と国際法の狭間で未解決のまま残された日本の在外邦人保護政策に関する法的解決策を考察する。

#### 注

- (1) 国土交通省観光庁『統計情報・白書』、[http://www.mlit.go.jp/kankochou/siryou/toukei/in\\_out.html](http://www.mlit.go.jp/kankochou/siryou/toukei/in_out.html)
- (2) 外務省領事局政策課『海外在留邦人数調査統計——平成26年要約版——』11頁、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000017472.pdf>
- (3) 本稿では、「在外邦人」は、「在外自国民」と同義語として使用する。
- (4) 朝雲新聞社『防衛ハンドブック平成26年版』2014年3月245頁。
- (5) 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『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』2013年2月28日7頁。[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/alg\\_terotaiou/kensahoukokusho20130228.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/alg_terotaiou/kensahoukokusho20130228.pdf)
- (6) 『同上報告書』15頁。
- (7) 与党・在外邦人の安全確保に関するPT『与党・在外邦人の安全確保に関するPT報告』2014年3月8日、<http://tamtam.livedoor.biz/archives/51932921.html>
- (8) 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』平成26年5月15日、[www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/houkoku.pdf)
- (9) <http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>

## 2. 在外邦人保護問題に関する自衛隊法の変遷

### (1) 在外邦人等の輸送規定の成立

日本は、1986年5月の東京サミット時の各国要人輸送のために、初めて政府専用機（ヘリコプターのAS332L シュペル・ピューマ）3機を同年1月に総理府に導入した。同年12月に防衛庁陸上自衛隊に移管したことに伴い、自衛隊法100条の5（国賓等の輸送）が追加された（昭和61年12月19日法律第100号）。さらに、海外への要人輸送を目的として、固定翼の政府専用機（ボーイング747-400）2機を1991年に導入した。同年10月に同機の管理・運用体制を検討する政府専用機検討委員会は、1992年4月1日以降政府専用機を防衛庁に所属替えることとともに、使用目的に、海外への要人輸送だけでなく、緊急時の在外邦人救出のための輸送も追加することを決定した。<sup>(10)</sup> そのために、1992年以降、在外邦人輸送に関する自衛隊法改正案が国会に提出された。

その背景には、在外邦人保護に関する以下の事案が影響したと思われる。イラン・イラク戦争中の1985年3月12日にイラク軍によるイラン・テヘラン空爆が開始され、3月17日にフセイン・イラク大統領が3月19日20時30分以降はイラン上空の航空機を撃墜すると発表した。当時、日本は政府専用機を保有せず、また、日本からの救援機派遣も乗務員の安全確保問題で不可能な状態であった。そのような状況の中で、215人の在留邦人は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、テヘランから脱出した。<sup>(11)</sup> また、1994年5月4日からのイエメン内戦において、在留邦人96名は、ドイツ、フランス、イタリアおよびヨルダンの協力を得て軍艦や軍用機で脱出した。<sup>(12)</sup>

特に、イエメン内戦での事案の反省から、法案提出から2年後の1994年11月によりやく自衛隊法が改正され、100条の8（在外邦人等の輸送）が追加された（1994年11月18日法律第102号）。その内容は極めて制限的であり、緊急時の在外邦人等（外国人を含む）の輸送において安全が確保されている場合に、航空機（原則は政府専用機で、例外として輸送機）

による「輸送」だけが許される。この安全を確保するためには、国際民間航空条約3条c項から明らかなように、派遣先国からの領空通過および着陸の許可を得ること（領域国の同意）が大前提となっている。武器の携行に関して、航空機の防護のために自衛隊員が航空機外で武器を携行し使用することが想定されておらず、自衛隊法95条（武器等の防護のための武器の使用）は適用されない。他方、航空機内のセキュリティーチェックのために航空機内での不測の事態に備え、自衛隊法96条（部内の秩序維持に専従する者の権限の適用）により、警務隊による武器（拳銃）の携行だけが認められた。<sup>(13)</sup>

自衛隊法100条の8の成立以降も、在外邦人保護関連の事案が発生した。1996年3月の台湾危機の際に橋本龍太郎首相が在外邦人輸送のために自衛隊機派遣を検討した事案<sup>(14)</sup>、中央アフリカ暴動で1996年5月23日にフランス軍の護衛を受けて仏軍基地に集結した後に仏政府チャーター機で国外に脱出した事案<sup>(15)</sup>、邦人輸送の準備行為として自衛隊機を海外に派遣した事案<sup>(16)</sup>（1997年7月のカンボジア内戦で自衛隊機C-130H（3機）がタイ・ウタパオ海軍基地に7月12～17日まで移動、1998年5月のインドネシア暴動で自衛隊機C-130H（6機）がシンガポール・パヤレバ空軍基地に5月18～27日まで移動）がある。結果的には、どの事案も自衛隊法100条の8の適用事例とはならなかった。

## (2) 在外邦人等の輸送規定の改正

1996年5月10日の橋本首相の指示により、邦人保護問題を含む緊急事態対応策の検討が政府部内で行われた。さらに、1997年9月23日に日米安全保障協議委員会が了承した日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）の中に、非戦闘員退避活動（NEO: Non-combatant Evacuation Operation）<sup>(17)</sup>が協力検討分野の一つとして挙げられた。これら2つの誘因から、1999年に自衛隊法100条の8が改正された（平成11年5月28日公布・施行、法律第61号）<sup>(18)</sup>。法改正の第1は、輸送手段に自衛隊の「輸送に適する船舶」および「船舶に搭載された回転翼航空機」（＝艦載ヘリコプター）

を追加したことである。第2は、緊急事態で自衛隊員やその保護下の邦人等の生命または身体を防護するための必要最小限の武器の使用を認めたことである。閣議決定によれば、自己の生命または身体を防護するためおよび使用航空機等を防護するために、拳銃、小銃または機関銃の携行を認め<sup>(19)</sup>た。

換言すれば、救出対象者を航空機や艦船まで誘導する経路において自衛隊員による生命防護のための武器使用および航空機や艦船の武器防護のための武器使用（自衛隊法95条）が認められた。

2004年4月15日にイラク特別措置法での「広報」という名目でイラク在留邦人（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した。そこからクウェート・ムバラク飛行場に自衛隊機（C-130H）で輸送した事例が、改正自衛隊法100条の8の初適用となった<sup>(20)</sup>。

その後、防衛庁・自衛隊の任務の拡大に対応するために、2006年12月15日に、防衛省設置法等の一部を改正する法律（平成18年12月22日公布・平成19年1月9日施行、法律第118号）が採択された。当該法律は、防衛「庁」を防衛「省」に変更したのみならず、在外邦人等の輸送規定を自衛隊の付随的業務（自衛隊法第8章（雑則）100条の8）から本来任務（自衛隊法第6章[自衛隊の行動]84条の3および第7章[自衛隊の権限等]94条の5）に移行させた<sup>(21)</sup>。任務の位置付けに関する変更に伴い、付随的業務を示す「自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度において」という文言が当該条項から削除された。

そして、2013年1月のアルジェリア人質事件を踏まえて、同年11月に改正された自衛隊法84条の3では、上述したように、輸送手段に「輸送に適する車両<sup>(22)</sup>」を追加したことや輸送対象者の範囲の拡大（政府関係者、企業関係者、医師、家族等の追加）のほかに、輸送の安全確保に関する表現の改善が見られた<sup>(23)</sup>。自衛隊による在外邦人等の輸送の前提条件は、改正前では「輸送の安全について外務大臣と協議し、これが確保されていると認めるとき」と規定されていた。そのために、安全が確保されているなら

ば民間機で輸送すればよいとの誤解も生じた。輸送の安全にかかわる内容を実質的に変更するものではないが、本来の趣旨を明確にするために、その部分は、「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」と改正された。なお、邦人輸送での「安全の確保」には、航空機の領空通過、飛行場の使用許可または船舶の入港許可など自衛艦・自衛隊機の輸送活動に対する領域国の同意が、前提条件として要求されている。

今回の法改正に伴い、「自衛隊による在外邦人等の輸送の実施について」(2013年11月29日)と題する閣議決定により、携行武器が「輸送対象者などの生命又は身体を防護するために必要かつ適切なもの」と規定され<sup>(24)</sup>、そして、今まで自衛隊が海外で携行した武器も携行可能という防衛大臣の発言<sup>(25)</sup>から、状況によっては、個人携帯対戦車弾や無反動砲も携行可能であると一般的に解釈されている。

### (3) 現行自衛隊法の到達点と積み残しの法的課題

従来、日本政府は、外国で緊急事態に遭遇した在外邦人の避難問題について、①退避勧告を発して各自による国外避難を促すか、②民間チャーター機を派遣して在外邦人を安全地域に輸送するか<sup>(26)</sup>、または③在外邦人を危険地域から安全地域に移送するように他国(領域国または第三国)<sup>(27)</sup>に要請するか、の三つの選択しか有していなかった。ようやく1994年に、更なる選択肢として、自衛隊による「在外邦人等の輸送」という選択肢が追加された。輸送手段は、当初、政府専用機または輸送機に限定されていたが、その後の自衛隊法の改正で船舶および艦載ヘリコプターならびに車両にまで拡大された。それに伴い、武器の使用場所も、航空機内だけでなく、航空機、船舶もしくは車両の所在場所、当該場所までの誘導経路、または在外邦人等の待機場所にまで拡張された。携行武器も、状況に応じて、警務隊が保有する拳銃から誘導隊が保有する対戦車弾や無反動砲まで認められた。

このように、在外邦人の輸送に関する法整備の変遷は、自衛隊法におけ

る付随的業務から本来任務への格上げに象徴されるように、従来から想定されてきた朝鮮有事や台湾有事からだけでなく、近年多発するテロ事件からの在外邦人保護が喫緊の課題であるとの一般的認識が日本国内で確実に浸透してきた証左である。

では、在外邦人の保護が、現行自衛隊法の枠内で十分確保できるといえるのか。2013年の自衛隊法改正案に対する衆参両院における付帯決議<sup>(28)</sup>では、「海外で活動する自衛隊の適切な武器使用の在り方については、引き続き検討を行うこと」が明記された。この意味するところは、2013年では、「自己保存型」の武器使用権限（自衛隊法94条の5：自衛隊員および自衛隊員の保護下に入った邦人等の輸送対象者の生命または身体の防護のための武器使用）が、従来通りの規定のままで変更されなかった。しかし、今後は、「任務遂行型」の武器使用権限（在外邦人の救出活動や妨害排除のための武器使用<sup>(29)</sup>）を検討せよ、ということである。たとえば、緊急事態に直面する在外邦人が特定の待機場所まで移動が可能で自衛隊の保護下に入れる状況では、自衛隊による邦人輸送も可能である。しかし、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状況や在外邦人が騒擾事態の中で孤立している状況では、邦人輸送自体が成立しない。

2014年5月の安保法制懇の報告書<sup>(30)</sup>では、自衛隊法の改正が自衛官の武器使用権限を自己保存型のままで、救出活動や妨害排除のための武器使用を認めず、現状の解釈のままでは、「現場に自国民救出のために自衛隊が駆け付けることはできない」。「国際法上、在外自国民の保護・救出は、領域国の同意がある場合には、領域国の同意に基づく活動として許容される。」そこでの「武器使用についても、領域国の同意がある場合には、そもそも『武力の行使』に当たらず、当該領域国の治安活動を補完・代替するものに過ぎない」ので、「憲法上の制約はないと解釈すべきである」と提言する。2014年7月の閣議決定においても、「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、……法整備を進める」ことが決定された。

安保法制懇の報告書では、さらに一步踏み込んで、「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」。それゆえ、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」と指摘する。しかし、7月の閣議決定は、領域国の同意のない場合には言及していない。

以上のことから、在外邦人の保護に関する自衛隊法における積み残しの法的課題は、一つには、領域国の同意のある場合の在外邦人の「救出」活動である。領域国の同意のある邦人救出は、主権侵害行為（＝違法行為）に該当せず、まったく国際法上の問題は発生しない<sup>(31)</sup>。ただ、国内法（＝憲法）の解釈および自衛隊法の規定ぶりの問題が残るだけである。もう一つは、領域国の同意のない場合の在外邦人の「救出」活動である。これは、国際法上従来から議論されてきた問題、すなわち、在外自国民保護の武力行使・軍事活動をどのように位置付けるかという法解釈の領域に踏み込むことを意味する。

在外邦人保護に関して、日本が今後検討すべき課題は、領域国の同意を前提とする在外邦人の「輸送」活動から一步進んで、領域国の同意がある場合の「救出」活動、さらに、領域国の同意がない場合の「救出」活動である。以下では、主として、国際法の観点から、領域国の同意のない場合の在外自国民保護のための武力行使について検討する。

## 注

- (10) 防衛庁編『防衛白書 平成4年版』205-207頁。
- (11) 森永堯『トルコ 世界一の親日国』2010年17-62頁；『第102回国会参議院外務委員会会議録第4号（昭和60年4月3日）』2~4頁。
- (12) 『第129回国会衆議院予算員会議事録第14号（平成6年6月1日）』12頁。
- (13) 平成5年11月5日の閣議決定「在外邦人の輸送のための自衛隊の航空機の使用について」、財団法人防衛弘済会『セキュリタリアン』1995年1月号

- 48 頁：『第 131 回国会参議院内閣委員会議事録第 5 号（平成 6 年 11 月 8 日）』22 頁。
- (14) 『朝日新聞』1996 年 6 月 9 日付。
- (15) 『朝日新聞』1996 年 5 月 24 日付；三島健二郎「邦人救出の具体化急げ」『読売新聞』1996 年 5 月 30 日付。
- (16) 防衛庁編『防衛白書平成 11 年版』476 頁および 479 頁。
- (17) 米国の定義によれば、NEO とは、「非戦闘員の生命が、戦争、市民不安または自然災害の危険に直面している外国領域から国務省が指示する安全避難所に当該要員を退避させるために、国防省と協力して、国務省またはその他の権限ある官庁が命令する活動」をいう。
- U. S. Department of Defense, Joint Publication 3-68, *Noncombatant Evacuation Operations*, 23 December 2010, GL-8.
- (18) 七澤淳「ガイドライン法関連③緊急時の邦人輸送に自衛隊船舶等を追加、武器の使用も可能に」『時の法令』1602 号平成 11 年 9 月 30 日 32-38 頁。
- (19) 平成 11 年 5 月 28 日閣議決定「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」『作戦法規ポケット六法 平成 21 年版』641-642 頁；『海上自衛新聞』1999 年 6 月 11 日付。その閣議決定において、邦人輸送のための準備行為（移動や待機）は閣議決定によると明記された。
- (20) 防衛庁編『防衛白書 平成 16 年版』149 頁および 205 頁。朝雲新聞社『防衛ハンドブック平成 17 年版』812 頁。
- (21) 柴田秀司「防衛庁から防衛省へ——より充実した安全保障政策の立案のために」『時の法令』1786 号平成 19 年 5 月 30 日 38-47 頁。
- (22) 陸上輸送での不測の事態に対処するために、即席爆発装置（IED）に対する防護性能に優れた輸送防護車の導入が決定されている。『防衛白書 平成 26 年版』平成 26 年 8 月 213 頁。
- (23) 海江田達也・高津真「自衛隊による在外邦人等の陸上輸送が可能に——海外での緊急事態への対応策として」『時の法令』1952 号平成 26 年 4 月 30 日 48-57 頁；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 12 月 34-43 頁。
- (24) 『朝日新聞』2013 年 11 月 29 日付夕刊。
- (25) 防衛大臣記者会見 2013 年 11 月 29 日、<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2013/11/29.html>
- (26) 日本政府は、2011 年の中東での「アラブの春」の影響でエジプト・カイロ空港に足止めされていた邦人をチャーター機でイタリアに移送した。『日本経済新聞』2011 年 2 月 1 日付夕刊。
- (27) 日本政府の要請を受け、パキスタン軍輸送機がパキスタン北部での治安悪化による足止めされた邦人 77 名を安全地域に移送した。『日本経済新聞電子

- 版』2012年4月8日付。
- (28) 『第185回国会衆議院安全保障委員会議事録第2号(平成25年10月31日)』12頁；『第185回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号(平成25年11月14日)』19頁。
- (29) 小野寺防衛大臣は、任務遂行型の武器使用権限について今後とも制度の見直しが必要だが、今回速やかに出せる内容ということで自衛隊法改正を提案したと答弁している。『第183回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号(平成25年6月4日)』4頁。
- (30) 『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会報告書』29-30頁。
- (31) 国家による有効な同意は、違法性阻却事由を構成する。「国家責任条文」第20条、国連総会決議A/RES/56/83, Annex, 28 January 2002.

### 3. 国際法における在外自国民保護論

#### (1) 冷戦終結以前の国際法解釈

1964年11月にコンゴのスタンレービル(現在キサンガニ)で人質とされた外国人の救出活動がベルギー軍と米国軍によって実行された事件(スタンレービル事件)<sup>(32)</sup>において、英国は、「国際法上、国家は、必要ならば、緊急事態にある自国民を保護するために外国領域に軍隊を送る権利を有している」と発言した<sup>(33)</sup>。また、1976年7月にイスラエルが人質とされた自国民を救出するためにウガンダの同意を得ることなく同国のエンテベ空港を急襲した事件(エンテベ空港事件)<sup>(34)</sup>に関連して、米国は、1) 在外自国民に対する急迫した危険の存在、2) 紛争の平和的解決の可能性がないこと、3) 武力の行使形態が在外自国民の生命保護という唯一の目的に限定されたもの、という3条件を付けて、在外自国民保護のための武力行使を「自衛権から由来する権利」として正当化した。領域国の同意のない場合でも国籍国による在外自国民救出活動を法的に正当化するこのような見解は、従来から国際法学者によっても主張されてきた。たとえば、C. H. M. Waldockは、1) 自国民に対する危害の急迫した脅威、2) 外国人を保護する領域国側の不作為または能力不足、3) 危害から自国民を保護する目的に厳格に限定された保護措置、を条件に慣習法上認められていた武力行

使が国連憲章下でも認められると主張した。<sup>(35)</sup>他方で、国連憲章上、在外自国民保護のための武力行使を容認しない見解も存在した。見解の相違は、国連憲章2条4項（武力不行使原則）および51条（自衛権）の解釈の対立に由来する。<sup>(36)</sup>

一方で、国連憲章2条4項は「国の領土保全又は政治的独立に対する」武力行使だけを禁止するので、在外自国民保護のための武力行使は、主権国家の領土保全または政治的独立を害する武力行使に該当せず、2条4項に抵触しないとの解釈がある（武力行使容認派）。他方で、「領土保全又は政治的独立」という文言が国連憲章の作成過程で武力行使禁止規定を補強するために小国からの要請に応じて挿入された。このような経緯から、「領土保全又は政治的独立」を武力不行使原則の制限条項として位置付けるのではなく、2条4項は一般的な武力行使の禁止を意味すると解釈する（武力行使否認派）。

51条は、武力攻撃が発生した場合に自衛権の行使を認めるが、武力攻撃以外の場合にも慣習法上の自衛権が存在すると解釈する（容認派）か、武力攻撃の場合にしか自衛権は発動できないと解釈する（否認派）か。さらに、武力攻撃の対象（＝自衛権の保護対象）を、国家領域だけでなく、国家の重要な構成要素である在外自国民にも拡大する（容認派）か、国家領域だけに限定する（否認派）かによって、在外自国民保護に対する法的評価が異なる。

過去において、領域国の意思に反してまたはその同意なく、在外自国民保護を口実に武力行使が濫用された歴史的事実を鑑みて、在外自国民救出活動を批判的にかつ厳格に法解釈するのは、むしろ当然かもしれない。ただ、その批判は、在外自国民保護論に対するよりも、むしろ、当該理論の適用問題、すなわち、Waldock の上記3条件（在外自国民の生命が重大な危機に瀕しているのか、軍事的な救出活動しか選択肢は残されていないのか、軍事作戦の行動様式、規模および期間が厳格に救出目的に限定されるのか）の適用状況に向けられていたように思われる。また、当該理論の法的議論とは別に、国際社会における東西対立や南北対立を反映してか、

当該事件が頻繁に議論された国連総会では、自国民救出活動を実施する米、英、ベルギー、イスラエル等に対して、旧ソ連、旧東欧諸国および発展途上国が批判するといった政治的対立構造が反映されていたように思われる。<sup>(37)</sup>

## (2) 冷戦終結以降の国家実行

在外自国民救出活動は、1990年代以降も「非戦闘員退避活動<sup>(38)</sup>」と名称変更しながら、国内の政情不安や国内紛争の発生に伴い世界各地で実施されている。<sup>(39)</sup>以下では、エンテベ空港事件でのイスラエル人質救出活動に類似したアルバニアでのドイツ救出活動、在外自国民保護論を従来否定してきたロシアが当該理論を援用したロシア・グルジア戦争および最近発生した大規模なNEO事例を取り上げる。

### (i) アルバニアでのドイツ救出活動

アルバニアでのドイツ軍による民間人救出活動は、以下のようであった。<sup>(40)</sup>1997年1月頃にネズミ講の破局で市民による暴動が発生し、武器や弾薬が略奪され、3月頃には事実上、アルバニアが無政府状態に陥った。ドイツは、自国民救出活動を計画し、事前にアルバニア政府の許可を得ようと努力したが、関係機関への連絡は取れなかった。そのような状況の中、3月14日に自動小銃、機関銃、対戦車ロケット弾等の武器を携行した将兵76名が、ヘリコプター6機（輸送ヘリ5機と衛生部隊用ヘリ1機）でドイツ人22名、日本人11名を含む22か国98名を首都ティラナからの救出活動を敢行した。武装住民からの攻撃によりヘリ1機が被弾し、ドイツ軍も応戦し188発の銃弾を発砲した。銃撃戦の結果、アルバニア人1人が負傷したが、ドイツ軍および避難者は全員無事に退避した。

ドイツの救出活動は、国土防衛活動でも国連や北大西洋条約機構(NATO)の法的枠組み内での集団行動でなく、ドイツ単独の判断で実施された軍事作戦であった。ドイツは、その法的正当化として、アルバニア政府が10日前にイタリア軍の救出活動に事前許可を与えていることから、アルバニア政府が一般的に救出活動に許可を与えており、ドイツ軍の派遣

も国際法違反にはならないと拡大解釈をした。事後承認を求められた連邦議会は、国家緊急支援 (Staatliche Nothilfe) との観点から、当該行動を追認した。<sup>(41)</sup>

## (ii) ロシア・グルジア戦争

2008年8月7日にグルジア軍が南オセチアに侵攻し、同地域に駐留していたロシア軍との軍事衝突に至った。その後、ロシアが同地域に部隊を増援したため、ロシア・グルジア間の本格的な武力紛争に発展した。ロシアは、国連安全保障理事会 (以下、安保理を略す) への書簡において、国連憲章 51 条の自衛権を自国による武力行使の法的根拠として正当化し、さらに「ロシア側の武力行使が攻撃の規模に厳格に比例し、ロシア平和維持軍部隊およびロシア連邦市民をグルジア側の違法な行動から保護する唯一の目的を追求している」と主張した。<sup>(42)</sup> 南オセチアに駐留するロシア軍への攻撃に対するロシア軍による反撃は、自衛権として正当化されるが、ロシアは、軍事行動の正当化事由として在外自国民保護にも言及している。国連内では、ロシアの在外自国民保護論自体に対する批判はなく、ロシアの軍事活動の規模が在外自国民保護という目的に比例しているか否かに議論が集中した。安全保障理事会構成国の米、英、仏、ベルギーは、以前から在外自国民保護論に依拠して軍事活動を実施してきた経緯から、もっぱら当該理論の適用問題を批判し、グルジアも当該理論自体を問題とせず、ロシアによる併合政策を追及した。<sup>(45)</sup>

2008年12月2日の欧州理事会の決定により設立された「グルジア紛争に関する独立国際事実調査委員会」は、ロシアが在外自国民保護論を主張したことに関して、当該行動を容認する慣習法は存在しないと断言する。もし慣習法が存在したとしても、当該行動は範囲および規模において制限され、自国民の救出および退避に専念すべきであると付け加えて、ロシアの軍事行動は自国民保護の範囲を逸脱し、国際法違反であると結論付けた。<sup>(46)</sup>

### (iii) 最近の大規模な NEO 事例

2006年7月12日にレバノンのイスラム教シア派組織ヒズボラによるイスラエル攻撃に対して、イスラエルが翌日からレバノンの空港、港湾および幹線道路への空爆を開始するとともに海上封鎖を実施した。イスラエル・ヒズボラ間の武力紛争は、8月14日に両当事者間の休戦合意が成立して、ようやく終結した。その34日間の戦乱の中で、米国人15,000名およびカナダ人15,000名をはじめとするレバノン在住の約50か国の外国人40,000人以上が、各国籍国によるNEOによって、キプロス、トルコおよびシリアに脱出した。<sup>(47)</sup> その際に輸送手段として、民間船舶や民間航空機とともに、各国の軍艦および軍用機が活用された。領域国レバノンは、自国民の脱出を支援する国籍国と敵対関係になく、同意または黙認の下で当該活動を阻害しなかった。それゆえ、在外自国民救出活動に関する国際法上の議論は生じなかった。

最近のもう一つ大規模なNEO事例は、2011年2月のリビア内戦に生じた。2010年12月のチュニジアでの「ジャスミン革命」を発端とする民主化運動「アラブの春」がリビアにも波及し、2011年2月15日に大規模な反政府デモが発生した。カダフィは2月25日にそれへの徹底抗戦を訴えたことにより、その後、リビアはカダフィ派と反体制派（国民評議会）との内戦状態に陥った。その時から3月17日の国連安保理決議（S/RES/1973）に基づくNATO諸国によるリビア空爆<sup>(48)</sup>までに、多数の国家が、リビア在住の自国民を陸・海・空路から退避<sup>(49)</sup>させるために民間の長距離バス、航空機および船舶をチャーターすると同時に、自国の軍用機および軍艦を活用した。中でも、中国は、3月2日段階で帰国希望の在リビア中国人計35,860名<sup>(50)</sup>を脱出させた。その際に、在外自国民保護のために初めて軍艦（フリゲート「徐州」）<sup>(51)</sup>1隻および軍用機（輸送機「イリュージン76」）<sup>(52)</sup>4機が派遣された。この場合に、中国軍の入域についてリビアの同意があったか否かは不明であるが、人民日報は、「重大な自然災害や戦争・騒乱の発生という緊急事態に対応するため、軍用飛行機を派遣して在外中国人を国外脱出させることは、国際的に通用する方法となっている。フランス、

エジプト、オランダ各国からも軍用機が派遣され、リビアからの自国民脱出任務にあたった<sup>(53)</sup>と述べ、自国の軍事活動を正当化している。

英国は、リビア当局の許可を得ることなく、2月26・27日に陸軍特殊空挺部隊（SAS）および海兵隊特殊舟艇部隊（SBS）の救出チームを乗せた空軍輸送機「C-130」2機で自国民の石油関連技術者を含む176名および190名を救出した<sup>(54)</sup>。英軍機のリビア空域への侵入許可がなく、当該任務がより危険となる状況での英軍機の派遣を決定した理由を問われて、キャメロン英国首相は、当該任務が「危険で困難であるが、行うべき正当なこと（the right thing to do）であると判断した」と答え、その理由として、「明らかにリビアは、完全な無秩序状態の国家であり、これら（著者－英国国民の退避）を調整することが困難である」と説明した。

ちなみに、リビア内戦時に在留していた日本人17人は、スペイン軍用機に救出された<sup>(56)</sup>。

### (3) 各国の軍事教範

各国の軍事法教範（military law manual）や軍事教義（military doctrine）は、国際法に関する正式な政府解釈を示すものではないが、軍当局の公式文書であり、慣習国際法を確認する場合に重視される国家実行の証拠として間接的な法的意義を有していると思われる。それ故、ここでは、各国がNEOをどのように国際法上位置付けられているかを概観する。

まず、英国の軍事法教範では、国家は、武力行使禁止の例外として、国連憲章51条に従い、武力攻撃が発生した場合の「個別的または集団的自衛の固有の権利」を有するが、「自国民の救出は、領域国がそうする能力も意図もない場合には、自衛に含まれる<sup>(57)</sup>」。英国軍が他国に侵入し保護対象者を救出する法的正当化事由は、1) 領域国当局により明白な侵入許可の付与と、2) 法秩序が崩壊して政府がもはや存在しないかまたは政府が存在していても英国国民を保護する能力も意思もない場合に、国家自衛（国連憲章51条）を根拠に正当化される英国国民の退避干渉<sup>(58)</sup>である。また、自衛での致死力の使用は、人命への現実のまたは急迫した脅威が存在し、潜

在的な致死力の使用以外に脅威を除去する方法がない場合にしか正当化されないと制限されている。<sup>(59)</sup>

米国では、NEO は、受入国が米国人の出国を許可する「許可型」、受入国が米国人の出国を許可しない「敵対的または不許可型」、そして米国人の出国に対する受入国の意思が不明確である「不明型」の三つに分類される。不許可型または不明確型の NEO には法的根拠が必要であるが、米国の立場は、国連憲章 51 条の「個別的又は集団的自衛の固有の権利」に自国民保護干渉の慣習的な国連憲章以前の実行が含まれるというものである。そして、外国領域に進入する退避部隊は、自衛ならびに退避者の救出および保護に必要な最小限の人数に留めるべきであると規定する。<sup>(61)</sup>

フランスでは、NEO の正当性は、危険に晒されている自国民のいる領域国が彼らを保護する能力または意思がない場合に、当該自国民を保護する国家の政治的義務に基づく。国際法に従って、NEO は、国際関係における武力行使禁止（国連憲章 2 条 4 項）の例外を構成する（A. 01）。重要なことは、作戦の目的が自国民の退避だけであり、その過程および期間が任務の完遂に制限されるということである（A02）。干渉の合法性に関して、退避活動は、受入国の同意、国連安保理の決議、国家の自国民支援のための慣習的で国際的な権利の枠内で正当である（A06）。そして、武力行使は、軍の自衛および退避者もしくは軍の保護下に置かれた者の自衛権に基づく（A18）と位置付けられる。フランス国防省作成の武力紛争法教範<sup>(63)</sup>も、在外自国民の退避活動の法的根拠は「慣習法の中に見出すことができる」と規定する。もっとも、「当該活動は、国際法の基本である国家主権原則の侵害を構成する」ので、「当該活動を実施するための目的、期間および手段は、追求される結果に限定され、かつ、均衡したものでなければならない」と追記する。

オーストラリアでは、NEO の法的根拠として、1) 外国の同意か招聘、2) 自国民を保護するオーストラリア固有の自衛権行使および 3) 国連安保理決議が列挙されている。同国は、領域国の同意がなくとも、自衛という他の正当性の根拠に依存して NEO の開始を決定できるという。また、

NEO は本質上防衛的作戦であり、武力の適用は、退避者、オーストラリア軍構成員その他の保護対象者の自衛に限定されるという。

カナダ軍関係者は、個人的意見と言いながら、在外自国民の退避のために領域当局の同意が必要か否かに関して、前述の諸国家と同様に、外交交渉が失敗し、自国民が現実的な脅威に瀕していると状況判断できる場合に、<sup>(65)</sup> 軍事的手段を使って自国民を保護する権利を保有しているという。カナダ外務国際貿易省が、9.11 事件に関連する国連安保理決議が自国民保護での自衛権行使の明確な法的根拠を示していないが、在外自国民保護のための武力行使権は、一般的に受容された国際法原則に由来するとの見解を示している。<sup>(66)</sup>

同様に、オランダも、2004 年のコートジボアールからのオランダ人退避事例に関連して、領域国がその領域内の人々を保護する責任を負うが、必要な保護を提供する能力も意思もない場合に、国家は、自衛権の延長として、厳格な条件下で在外自国民を保護し、必要ならば、当該自国民の退避のために軍隊を使用できると述べている。<sup>(67)</sup>

ドイツは、その「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・退避活動」を列挙し、「退避・救出活動が一般的に国家責任事項である」と規定する。<sup>(68)</sup>

そして、NATO は、NEO を「非 5 条危機対応活動 (non-Article 5 crisis response operations, NA5CRO)」と位置付け、その共同作戦ドクトリンを公表している。それによれば、NEO は、最終的には国籍国の責任であるが、その選択肢として国籍国単独型か、多国籍型かまたは NATO 指導型がある。そして、当該活動を実施する状況を 3 分類して、1) 領域国側の抵抗や敵対的行動のない容認型状況、2) 領域国軍が、領域および特定地域の住民を全体的に実効的に支配していない場合や領域国政府軍の統治能力が疑わしい場合という不明確型状況、3) 領域国の文民当局および軍当局が統治能力を喪失し、法および秩序が一般的に崩壊した敵対型状況である。第 2 および第 3 の状況における NATO の NEO 軍は、外国領域に侵入する際に、NATO の意図が誤解されないように NEO に必要な最低限の規

模と装備に限定されるべきであると規定する。もっとも、この記述は、NEOの国際法根拠に言及していないが、NEOの合法性を前提に議論を構成していると思われる。

#### (4) 冷戦終結以降の国際法解釈

1990年代以降の在外自国民保護論に関する国際法学説は、どのようなものか。まず、消極説として、A. Randelzhofer<sup>(70)</sup>は、国連憲章51条または慣習国際法に従って強制的な自国民保護を合法的な自衛の事例とみなす学説に同意できないという。と同時に、エンテベ空港事件のように、国家実行において在自国民救出活動が明確に承認されている事例があることも無視してはならず、萌芽期の慣習国際法（customary international law *in statu nascendi*）が発生する可能性も指摘している。

在外自国民保護のための武力行使が合法であるとの学説の中にも、若干の相違がみられる。T. D. Gill and P. A. L. Duchêne<sup>(71)</sup>は、1945年以降のほとんどの事例が自衛権に基づいて正当化されていることから、明白でかつ直接的な脅威に晒された自国民の保護活動を自衛または領域国の同意に基づいて正当化されることが最も論理的で説得的であると主張する。双方（自衛の場合および同意の場合）とも必要性、均衡性および緊急性が適用され、当該軍事行動が退避目的に必要な規模および期間に限定されるという（自衛権説）。

Y. Dinstein<sup>(72)</sup>は、近年、在外自国民保護論が注目されるようになった原因として、領域国の法秩序の崩壊や人質やテロリズムの発生を指摘する。そして、在外自国民保護のための武力行使が自衛の行使として全面的に承認されることは不可能であるとしても、エンテベ空港での救出活動は、Waldockの列挙した3条件<sup>(73)</sup>を基準として、合法化するのに役立つ特徴を有していると主張する。もっとも、在外自国民保護という新たな規則が慣習国際法の一部となっているとしても、それは武力不行使原則の別個の例外としてではなく、現在、武力攻撃に対する自衛に根拠付けられなければならないと付言している（自衛権説 — 在外自国民保護論を単独の武力容

認根拠とは認めない)。

グルジア紛争に関する独立国際事実調査委員会の専門家の見解<sup>(74)</sup>によれば、在外自国民救出活動が慣習国際法の権利であるとしても、武力行使禁止の独立した例外ではなく、別の法的根拠でしか正当化されない。もし国際法上正当化されるものがあるとすれば、エンテベ空港事件のような「電撃作戦 (Blitz-type actions)」でしかない。そして、当該活動は、深刻性 (gravity) の基準を下回り、国連憲章 2 条 4 項に規定された「領土保全又は政治的独立に対するもの」でなく、武力行使の禁止の範囲に該当しないならば、合法であるという。他方、国連憲章 51 条の拡大解釈に対して、多数の国民への攻撃は当該国家の独立や存続を危険にするほどではないと述べて、自衛権での正当化に否定的立場もあった (2 条 4 項根拠説－在外自国民保護論を単独の武力容認根拠とは認めない)。

アルバニア事件に関連して、ドイツの学会では、研究者の多数派は、関連外国の同意なく救出活動を実施する慣習上の国際的権利のため国家実行が不十分であるという見解 (否定説) をとっているという。しかし、S. Talmon によれば、1997 年には友好国の軍隊にドイツ国民が救出された事例が 7 つすであつたことからすれば、国家実行が不十分であるとの見解は疑わしい (慣習法説)<sup>(75)</sup> と指摘する。

リビア内戦での英国による自国民救出活動について、F. Grimal and G. Melling は、まだ民間航空機が運用している中で、特殊部隊を投入する必要性 (自国民への急迫な危険性) があつたのか、疑問視する。他方で、当該活動は、自国民救出の目的に限定され、比例原則を満たしていると評価する。そして、当該活動の合法性について、英国内のメディアは全く問題視せず、中国を含む英国以外の他国による同種の活動についても、国際社会、特にリビア政府からの異議もなく、当該活動が寛容されている (tolerated)<sup>(76)</sup> という。ただし、当該活動は寛容されているが、法的効果を生じさせない、すなわち、慣習法上の権利を創出する国家実行を構成しないと結論付ける (寛容説－国家実行として考慮しない)。

C. Gray<sup>(77)</sup> は、最近の国家実行に関連して、軍隊派遣国が国連憲章 51 条に

従って安保理に報告せず、被派遣国（領域国）も問題を総会や安保理に提起せず、第三国も武力行使に抗議しなかったことに注目する。そして、国家実行が、領域国政府が救出活動に対して合意または暗黙の合意を示した事例とみなすことができ、第三国も自国民の強制的退避を黙認する意図があったと思われると結論付けている（黙認説—国家実行として考慮する）。

## 注

- (32) 拙稿「在外自国民保護のための武力行使 —— アメリカの立場を素材として ——（二・完）」『六甲台論集』33巻1号1986年63-64頁
- (33) *Parliamentary Debates (Commons)*, vol. 702, col 911, 23 November 1964.
- (34) 「在外自国民保護のための武力行使（二・完）」70-71頁。
- (35) C. H. M. Waldock, “The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law,” *Recueil des Cours*, vol. 81, 1952-II, pp. 467 and 503.
- (36) 国際法的根拠のまとめとして、「在外自国民保護のための武力行使（二・完）」77-82頁。
- (37) 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. 653.
- (38) たとえば、米国防省指令 3025.14 の表題は「危険に瀕した在外米国民および指定外国人の保護ならびに退避」に「非戦闘員退避活動」の略称を付している。*U.S. DOD Directive. 3025.14*, November 5, 1990. Subject: Protection and Evacuation of U. S. Citizens and Designated Aliens in Danger Areas Abroad (Short Title: Noncombatant Evacuation Operations).
- (39) 1990年から2000年までの12か国でのNEO事例について、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2月)82-89頁。
- (40) 熊谷徹「危機管理 甘えの行動から脱皮するドイツ」『中央公論』1998年7月号68-77頁；『産経新聞』1997年3月16日付；『日本経済新聞』1997年3月15日付。
- (41) 神余隆博「アルバニア救出部隊派遣とドイツ連邦議会の意思決定過程」『議会政治研究』48号1998年12月53-61頁。神余は、*Staatliche Nothilfe*を「国家の緊急避難」と訳す。
- (42) S/2008/545, 11 August 2008.
- (43) 一般的に軍隊への攻撃は、侵略行為とみなされる。「侵略の定義」3条d項(国連総会決議 A/RES/3314 (XXIX), 14 Dec, 1974)。

- (44) 米国は、ロシアの軍事行動が南オセチアのロシアの平和維持軍およびロシア市民の保護に必要とされる合理的な措置をはるかに超えていると批判した。S/PV. 5953, 10 August 2008, p. 6.
- (45) Christine Gray, “The Protection of National Abroad: Russia’s Use of Force in Georgia,” in Aristotle Constantinides and Nikos Zaikos ed., *The Diversity of International Law*, 2009, pp. 146–150.
- (46) Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report, vol. I*, September 2009, par. 23.
- (47) World Research Software, *Lebanon Evacuation Summary*, June 2007, pp. 1–2.
- (48) 3月19日に米・英・仏によるリビアへの軍事介入が開始されたが、NATOが指揮権を米国から継承して組織としての軍事作戦を実施したのは、3月31日以降である。NATO, “Fact Sheet: Operation UNIFIED PROTECTOR Final Mission Stats 02 November 2011,” [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2011\\_11/20111108\\_111107-factsheet\\_up\\_factsfigures\\_en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_11/20111108_111107-factsheet_up_factsfigures_en.pdf)
- (49) 当時、リビアには、アジア・アフリカ諸国から250万人の移住労働者がいて、5月末段階で、リビア人を含めて88万人以上がリビア国外に脱出した。International Organization for Migration, *Humanitarian Evacuation on the Libyan Border: 28 February 2011–28 May 2011 Three-month report on IOM’s response*, p. 2.
- (50) 「在リビア中国人3万5860人、全員脱出完了」『人民網日本語版』2011年3月4日 <http://j.people.com.cn/94475/7308026.html>
- (51) 「海軍艦艇、リビア脱出中国人を乗せた船舶を護衛」『人民網日本語版』2011年3月1日 <http://j.people.com.cn/94475/7304341.html>
- (52) 「中国空軍機、在リビア中国人帰国輸送実施へ」『人民網日本語版』2011年3月1日 <http://j.people.com.cn/94475/7304343.html>
- (53) 同上。
- (54) UK Cabinet Office, “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>.
- 2月26日の2回目の任務の際に、空軍機が滑走路に着陸する際に小火器による発砲を受けたという。CNN, “European governments send rescue missions to Libyan desert,” <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/africa/02/27/libya.rescues/> 急襲した背景には、英国人がカダフィ政権側に拘束されて「人間の盾」に利用される事態を回避する意図があったものと思われる。

- (55) UK Cabinet Office, “Prime Minister David Cameron gave an interview on the situation in Libya on Sunday 27 February 2011,” <https://www.gov.uk/government/speeches/transcript-of-the-pms-interview-on-libya>
- (56) 岸田外相発言『第186回国会衆議院予算委員会第16号(平成26年5月28日)』20頁。WEDGE編集部「7人のリビア邦人 なぜ政府は救えない——飛べない自衛隊 外国依存の邦人救出」2011年2月25日、<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/1252>
- (57) UK Ministry of Defence, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, 2004, par. 1.5, p. 2.
- (58) UK Ministry of Defence, Joint Doctrine Publication 3-51, *Non-combatant Evacuation Operations Second Edition*, February 2013, 3B2.
- (59) UK Joint Doctrine Publication 3-51, 3B7.
- (60) US Army, *Operational Law Handbook 2014*, pp. 5 and 157-158.
- (61) US Joint Publication 3-68, *Noncombatant Evacuation Operations*, 23 December 2010, I-5.
- (62) France Joint Doctrine, JDE-3.4.2, *Non-combatant Evacuation Operations*, No. 136/DEF/CICDE/NP as of 02 July 2009, pp. 31-33.
- (63) Ministère de la Défense (France), *Manuel du droit des conflits armés*, 2012, p. 52.
- (64) Australian Department of Defence, Operations Series ADDP 3.10, *Non-combatant Evacuation Operations, Second edition*, 3 June 2011, 4D-1, 4D-2 and 4D-7.
- (65) Ryan Eyre, “Complexities in Non-Combatant Evacuation Operations,” Canadian Forces College, JCSP37, *Master of Defence Studies*, 2011, p. 12.
- (66) Alan Kessel, “Canadian Practice in International Law,” *The Canadian Yearbook of International Law*, vol. 47, 2009, pp. 411-413.
- (67) P. C. Tange, “Netherlands State Practice for the Parliamentary Year 2006-2007,” *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 39, 2008, p. 306.
- (68) German Ministry of Defence, *Defence Policy Guidelines*, 27 May 2011, pp. 10-11.
- (69) NATO Standard AJP-3.4.2, *Allied Joint Doctrine for Non-Combatant Evacuation Operations Edition A Version 1*, May, 2013, 1-1, 1-4, 1-5, 1-6, <http://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/ajp-3.4.2%20eda%20v1%20e.pdf>
- (70) Albrecht Randelzhofer, “Article 2(4),” in Bruno Simma ed., *The Charter of the United Nations A Commentary Second Edition* vol. I, 2002, pp. 132-134. 2002年の段階では、自国民保護のための救出活動を容認する国際法規則は存在していないという。村瀬は、エンテベ・タイプの人道的措置 (“in-and-

out” rescue operations) は、2条4項の「例外」とされる事例であると述べている。村瀬信也「国連憲章と一般国際法上の自衛権」村瀬信也編『自衛権の現代的展開』2007年9頁。

- (71) Terry D. Gill and Paul A. L. Ducheine, “Rescue of Nationals,” in Terry D. Gill and Dieter Flick ed., *The Handbook of the International Law of Military Operations*, 2010, pp. 217-219.
- (72) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence 5<sup>th</sup> Edition*, 2011, pp. 218-219 and 255-259.
- (73) Jennings and Watts も、同様に、生命・身体に対する深刻で直接的な危険に瀕している自国民を救出する干渉が合法である要件として、領域地域の秩序の崩壊のように、領域国が危険に晒された外国人を保護する能力も意思もなく、他の適切な保護手段が試みられ失敗したか、または明らかに効果的でないことの証明を指摘している。Robert Jennings and Arthur Watts ed., *Oppenheim’s International Law vol. I 9<sup>th</sup> edition*, 1992, pp. 441-442.
- (74) Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report vol. II*, September 2009, pp. 285-289. 当該委員会の見解および事実認定は、第1巻が正式のもので、第2巻は、軍事、法律、人道、人権、政治、歴史での専門家の見解を集めたもので、第2巻での見解は、委員会のものを必ずしも反映していない。
- (75) Stefan Talmon, “Changing Views on the Use of Force: The German Position,” *Baltic Yearbook of International Law*, vol. 5 (2005), p. 73.
- (76) Francis Grimal and Graham Melling, “British Action in Libya 2011: The Lawful Protection of Nationals Abroad?,” *The Denning Law Journal*, vol. 23, 2011, pp. 168-169 and 175-177. さらに、著者は、当該活動が自衛権の一側面であるとしながらも、英国が国連安保理に報告していないことを付言している。
- (77) Christine Gray, *International Law and the Use of Force 2<sup>nd</sup> edition*, 2004, p. 129.

#### 4. まとめにかえて

##### (1) 国際法解釈の現状

在外自国民保護のための武力行使が合法か違法かに関する長年にわたる国際法論争は、国連憲章2条4項（武力不行使原則）および51条（自衛権規定）の解釈問題に収斂する。その法解釈の論理構成は、冷戦終結の以

前も以降も基本的には変化していない。他方、国家実行、軍事法教範および国際法解釈を踏まえて変化した点を指摘すれば、第1に、A. W. R. Thomson<sup>(78)</sup> および T. Ruys<sup>(79)</sup> が主張するように、議論の枠組みが「在外自国民保護論 (Doctrine of the Protection of Nationals Abroad)」から「非戦闘員退避活動 (NEO)」に移行してきたことである。前者は、NEO を包含する広範な概念であるために、砲艦外交 (gunboat diplomacy) や軍事大<sup>(80)</sup> 国の権益と結合する危険性が懸念され、一般的に国際法上否認される傾向にあった。

他方、NEO は、「退避 (Evacuation)」という文言が内包されている分、正面から他国の活動を否定する諸国家は存在しない。というのも、国内であれ国外であれ、自国民を保護することは国家の最大の責務であるからだ。また、それは、当該目的から由来する必要性・緊急性・比例性の原則から、軍事活動の規模、期間および態様も自己規制され、概念として受容されやすい特性を有する。NATO 諸国が近年の軍事法教範で規定する「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感を軽減して受容可能にするための説得的な軍事用語として使用されていると思われる。

第2に、在外自国民保護の事例が、冷戦終結以前、国連で頻繁に議論や非難されていたが、冷戦終結以降、国連であまり議題に取り上げられなくなったことである。冷戦期は、純粋な国際法解釈とは別に、東西対立や南北対立の政治状況が影響したことは確かであろう。冷戦後は、国家崩壊・無政府状態となったアルバニアやリビアの事例に見られるように、今まで被軍事介入側だったアジア・アフリカ諸国<sup>(81)</sup> も、NEO の行為主体となる可能性が生じ、NEO を自ら遂行することで、第三者として他国の NEO を黙認するようになった。また、被軍事介入側の領域国も、自国領域内の外国人を保護する能力も意思もない場合に、外国人の国籍国からの国際責任の追及を回避するために、主権国家の体面から明確に同意を付与しないまでも、明確な拒否や反論せず<sup>(81)</sup> に外国の NEO を黙認した方が得策と考えたのかもしれない。さらに、ロシアや中国も自国民保護を主張し擁護する側

に立った事実は、国家実行上、注目に値する。

従って、今や、NEO 自体を否定する国家は存在せず、ただ、国際法上の議論は、領域国の明確な同意が存在しない場合の NEO を正当化するための厳格な履行基準（自国民への危機状況、保護のための他の選択肢の有無、救出活動の態様）を満たしているか否かの適用問題に移行している。

第3に、冷戦終結以降、国際法学説において、内戦の顕在化や国際テロリズムの多発から NEO 事例が増加してきた事実を重視する分析が散見されることである。特に、NEO が国際社会において黙認または容認された事例の蓄積を慣習国際法の構成要件である国家実行として考慮するか、そこまで至らないとしても、萌芽期の慣習国際法の可能性を示唆するものとして位置付ける見解が注目される。他方で、NEO は寛容されたとしても、国家実行にカウントされないという学説もある。これらは、国連憲章2条4項や51条に関する採択当時の解釈を変更する促進要因になると考えられる。

換言すれば、そのような見解は、外国軍隊の入域に関する領域国の明確な同意がある場合と明確な拒否がある場合との間のグレーゾーン（同意はしないが、拒否はしない場合、または同意も拒否も意思表示が不可能な場合）を、NEO が黙認・容認・寛容された事態とみなす（同意推定）。それは、NEO の政治的濫用を危惧して、積極的に「合法である」と断言することに躊躇し、消極的に「違法とは言えない」というレベルに留め置くための苦心の論法のように思われる。

小括として、現在、領域国の明確な同意がない場合の NEO は、前述した C. H. M. Waldock の3条件やエンテベ空港事件での米国の3条件を厳格に満たす場合、近年の国家実行や各国の軍事教範および国際法学説を考慮すれば、国際法上、違法であるとは言えない。敢えてその法的根拠を問われれば、それは、独立した在外自国民保護論ではなく、あくまで国連憲章2条4項に違反せず、51条の自衛権と併存する慣習法上の自衛権から由来すると主張することが妥当であろう。

## (2) 自衛隊法と国際法の間隙

では、日本は、NEO に関してどのような国際法解釈を採用しているのか。1973 年に次のような発言がある。<sup>(82)</sup>「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」としながら、「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、……わが国に対する武力攻撃というには当たらない」ので、「自衛権発動の要件がないわけでございます」。他方、「避難民を輸送するという全くの平和目的であるというふうに限定されますならば」、「武力行使を目的としないいわば警察的な手段をもって、平和的目的のために日本人の保護のために行動するという場合、……憲法上問題はなかるう」、と。

1991 年では、外務省から、「所在地国が外国人に対する侵害を排除する意図または能力を持たず、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、当該外国人を保護、救出するためにその本国が必要最小限度の武力を行使することも、国際法上の議論に限って申し上げれば自衛権の行使として認められる場合がございます。しかしその際にも、自国民に対する侵害が所在地国の領土、主権の侵害をも正当化し得るほどの真に重大な場合に限られ、また自国民の保護、救出の目的に沿った必要最小限度の武力行使でなければならない」、<sup>(83)</sup>と。内閣法制局から、「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」、自衛権発動の三要件のうちの「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、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」、<sup>(84)</sup>と。同様の趣旨が、2014 年の安保法制懇の報告を受けた後の国会において、外務省から「在外自国民の保護、救出は、一般には同意を得て行うものでございますけれども、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ない場

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な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<sup>(85)</sup>、と。

日本は、在外自国民への侵害は、自衛権発動の三要件に該当しないが、慣習法上の自衛権に該当する場合があることを認めている。換言すれば、日本は、武力攻撃の発生を要件とする「国連憲章第 51 条の自衛権」とは別に、武力攻撃に至らない（より軽微な）実力の行使に対抗するために必要最小限の実力の行使の違法性を阻却する「慣習国際法の定める自衛権」が併存する<sup>(86)</sup>との立場を採用している。慣習国際法の自衛権の中に、在外自国民保護救出活動の法的根拠を見出す日本は、軍事法教範に NEO を規定する西洋諸国の法解釈と同一の立場を採用していると言える。

2010 年 6 月に、このような考えを反映する自衛隊法改正案が、野党時代の自由民主党議員による議員提出法案として第 174 回国会に付託された。それは、84 条の 3 の在外邦人等の「輸送」を「避難措置」と改め、邦人等の避難のために必要な「輸送」に当該輸送の際の「警護」を追加する。避難措置の際の権限として、邦人等が暴行されそうな場合や現に暴行されている場合に当該行為を「制止する」ために、「他に排除する適当な手段がない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」と 94 条の 5 を改正する。また、この改正案は、「安全に実施することができる」という安全確保条項を削除している。

本改正案は、まさに、2013 年の自衛隊法改正案に対する衆参両院における付帯決議で、検討課題として指示された「任務遂行型」の武器使用権限（在外邦人の救出活動や妨害排除のための武器使用）を先取りした改正案であった。また、領域国の同意を確保することが前提となっている安全確保条項の削除には、領域国の意思が不明な場合や意思表示が不可能な場合にも、在外自国民の危険性により自国民救出活動が可能となる重要な意

味が含まれている。本改正案は、今後の議論の叩き台にもなり得るものであろう。

2014年10月8日に公表された日米両政府が自衛隊と米軍の役割分担を定めた日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の改定に向けた中間報告<sup>(88)</sup>には、「非戦闘員を退避させるための活動」が「V. 日本の平和及び安全の切れ目のない確保」と「VI. 地域の及びグローバルな平和と安全のための協力」で言及されている。日本は、今後、在外自国民保護に専念するだけでなく、地域的および地球規模の危機状況が発生した場合の外国人退避（輸送ではない）活動も視野に入れる必要があることを示唆している。<sup>(89)</sup>

このような政治状況を踏まえて、上記2（3）で指摘したように、NEOに関して日本の国内法制度上の積み残しの法的課題は、1）領域国の同意がある場合の「救出」活動、および 2）領域国の同意がない場合の「救出」活動である。1）に関して、NEOの軍事作戦を試みる国家は、その明白な合法性および領域国の支援（空港・港湾の使用許可や国境検問所の通行許可）を獲得するために、必ず事前に当該政府からの同意を取り付けるよう努力する。日本の現行自衛隊法の安全確保条項も、その意味で挿入されている。というのも、NEOは、領域国の同意の範囲内において外国の軍事活動の違法性が阻却されるからである。当該同意を得た場合には、その際の発砲行為が、日本の国内法上、「武力行使」に該当するのか「武器使用」なのかという議論<sup>(90)</sup>はあるが、国際法上全く問題とされない分、それほど大きな法政策問題とは考えられない。

2）に関して、国際社会においては、NEOに対する理解や寛容が見られ、国際法解釈でもそれが「違法ではない」との認識が一般的であり、日本の法認識も同じである。ただ、国内法上、日本が領域国の同意を前提とする「安全確保条項」<sup>(91)</sup>を削除するか否かという大きな法政策問題が残されている。

今後、国際社会は、内戦、国家崩壊または国際テロリズムにより自国民が海外で危険に晒される機会が確実に増大するものと思われる。日本が、国内法制度上、在外邦人の保護をより実効的に確保するために、二つの

積み残しの法的課題、すなわち国内法と国際法の間隙を早急に埋める作業が切望される。NEOの政治的濫用や過剰の軍事行動を抑止するための法的制限条項の設定および国内法の厳格適用が重要であることは、言うまでもない。

## 注

- (78) A. W. R. Thomson, "Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation," pp. 666-667.
- (79) Tom Ruys, "The 'Protection of Nationals' Doctrine Revisited," *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 13, No. 2, 2008, pp. 270-271.
- (80) 在外自国民保護論には、内戦や国家崩壊による急迫した生命の危機に瀕した多数の外国人の中での自国民「退避」活動（NEO）とともに、エンテベ空港事件（1976年）やテヘラン人質事件（1979-1980年）のような人質とされた特定自国民「救出」活動も含まれる。
- (81) ロイター通信によれば、リビア内戦での国外脱出は、西欧諸国だけでなく、インド（4,500名）、フィリピン（9,200名）、トルコ（21,000名）、エジプト（43,000名）その他アジア・アフリカ諸国の国籍国および国際移住機関（IOM）が様々な手段を用いて退避活動を支援した結果、2011年3月4日現在、合計約20万人にも上っている。Reuters, "Libya evacuations by country," Mar 4, 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/03/04/uk-libya-protests-evacuation-idUSLNE72301S20110304>
- (82) 吉國政府委員発言『第71回国会衆議院決算委員会議事録第25号（昭和48年9月19日）』21頁。
- (83) 小松説明員発言『第120回国会衆議院安全保障特別委員会議事録第5号（平成3年3月13日）』21頁。
- (84) 大森政府員発言『同上』。
- (85) 石井政府参考人発言『第186回国会参議院外交防衛委員会議事録第17号（平成26年5月22日）』2頁。
- (86) 小松一郎『実践国際法』2011年343頁。浅田は、「日本が、一般国際法上の自衛権を援用して、在外自国民保護のための武力行使を正当化できると考えている」と述べている。浅田正彦「憲法上の自衛権と国際法上の自衛権」『自衛権の現代的展開』276頁。
- (87) 第174回国会衆第31号「自衛隊法の一部を改正する法律案」  
[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17401031.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17401031.htm) 「自衛隊法の一部を改正する法律案要綱」

- [http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17401031.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g17401031.htm)
- (88) 「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告(2014.10.8)」  
[http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/sisin/houkoku\\_20141008.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/sisin/houkoku_20141008.html)
- (89) アルバニアでのドイツ救出活動のように、同時に自国民以上の多数の外国人を救出する事例が多い。また、日本は、従来から幾度となく在外邦人の救出を外国に要請してきたが、もし外国からの救出要請があった場合にそれを拒否することは、国際協調主義や相互主義に反し、将来、間接的に在外邦人の保護に不利益となるだろう。
- (90) 武力行使は「国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為」であり、武器使用は「自己保存のための自然的権利」であって、必要最小限の武器使用は、憲法9条1項で禁止された武力行使に該当しないという。平成3年9月27日衆・PKO 特委提出資料「武器の使用と武力の行使の関係」朝雲新聞社『防衛ハンドブック平成26年版』2014年645-646頁。
- (91) 安全確保条項の削除は、領域国の同意や支援がなくても軍事介入するという意味であって、作戦自体が危険で失敗する可能性が高いにもかかわらず決行するという意味ではない。