

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 —

外交防衛委員会調査室 沓脱 和人

1. はじめに

平成 25 年 1 月 16 日、アルジェリア南東部のイナメナス（首都アルジェから 1,100km の地点）において、日系企業が参加する石油プラント等が武装集団に襲撃され、同事件によって邦人 10 人が犠牲となった。同事件の検証のため、政府において設置された「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」（委員長：菅内閣官房長官）は、2 月 23 日、アルジェリア政府が採った被害邦人及び遺体の輸送措置と同様の対応が派遣先国政府から期待できない場合、陸上輸送を含む派遣先国における様々なニーズに対応できるよう現行法制の検討が必要である旨の報告を行った。

同報告及び与党プロジェクトチームの指摘を踏まえ、4 月 19 日、政府は、自衛隊による派遣先国における陸上輸送を可能とすること、我が国政府職員、企業関係者、医師等を輸送対象者に加えること等を主な内容とする自衛隊法改正案を衆議院に提出した。法律案は、5 月 23 日、衆議院において審査が開始されたが、第 183 回国会及び第 184 回国会において衆議院で継続審査となった。第 185 回国会において 11 月 1 日に衆議院本会議で可決（多数）の上、参議院に送付され、11 月 15 日に参議院本会議において可決・成立した。

本稿では、本法律案提出の経緯と概要を概観した上で、その主な論点を紹介することとしたい。

2. 本法律案提出の背景及び経緯

（1）政府による緊急時の在外邦人等退避措置

外国における緊急事態により、邦人の保護を要する事態が生じ、邦人をその国から安全な地域に退避させることが必要となる場合、政府は、定期便などの利用が可能な場合には、まずこれによる退避を勧告する。また、定期便の利用が困難又は不可能である場合には、その緊急事態の態様、他の輸送手段の手配に要する時間等を総合的に勘案し、民間（チャーター）、他国政府運用又は自衛隊の輸送手段を活用することとしている。

（2）自衛隊による在外邦人等の輸送

自衛隊法第 84 条の 3 は、自衛隊の任務として在外邦人又は外国人の輸送を行うことができることを定めており、緊急事態が発生し外務大臣から防衛大臣に輸送の依頼があった場合に、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は、邦人等の輸送を行うことができる。

改正前の在外邦人等の輸送の概要

外国における緊急事態時に生命等の保護を要する邦人等を本邦等の安全な地域へ避難させる必要が生じた場合、輸送の安全が確保されていることを前提に、自衛隊にその保有する航空機又は船舶により輸送を行わせることができる。

①輸送の対象（自衛隊法第84条の3第1項）

- ・外国における緊急事態に際して、生命又は身体の保護を要する邦人¹
- ・邦人と同様の状態に置かれた外国人（余席があり、外務大臣の依頼がある場合）

②輸送の手続（同第84条の3第1項等）

- ・外務大臣が防衛大臣に対し、生命等の保護を要する邦人の輸送を依頼
- ・輸送の安全について防衛大臣と外務大臣が協議し、安全が確保されていると認められるときに輸送を実施
- ・自衛隊の航空機又は船舶の派遣及び準備行為について、必要に応じて閣議決定を行う

③輸送の安全（同第84条の3第1項）

- ・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（当該国の着陸や領空通過等の許可（同意）が必要）

④輸送の手段（同第84条の3第2項）

- ・政府専用機（自衛隊機、ボーイング747-400）が原則
- ・政府専用機が困難な場合、「輸送の用に主として供するための自衛隊機（C-130等）」、「輸送に適する自衛隊の船舶（輸送艦、護衛艦等）」、「自衛隊の艦船に搭載のヘリ（船舶と陸地間の輸送に限定）」を使用

⑤武器の使用（同第94条の5等）

- ・自己等防護のための武器使用が可能（任務遂行のための武器使用は不可）
- ・防護の対象は、「自己」、「自己と共に輸送の職務に従事する隊員」、「保護下にある輸送対象の邦人及び外国人」の身体、生命（いわゆる駆け付け警護は認められていない）
- ・武器が使用できる場所は、「輸送用航空機・船舶の所在する場所」、「輸送対象者を航空機・船舶に誘導する経路」（正当防衛、緊急避難の場合のほか、人に危害を加えることはできない）
- ・上記のほか、航空機・艦船の防護（同第95条）、機内等の秩序維持のための武器使用（同第96条）が可能
- ・武器の携行（使用）については当該国の同意が必要

¹ 「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。「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。

自衛隊法に「在外邦人等の輸送」が規定されたのは、平成3年10月の政府専用機検討委員会（委員長：石原信雄内閣官房副長官）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が契機となり、平成6年11月の自衛隊法改正によって初めて規定が設けられた。その後、平成11年5月に輸送手段に艦船が追加されるとともに武器使用権限が認められる改正が行われ、また、平成19年1月には邦人輸送任務を自衛隊の本来任務の「公共の秩序の維持」に位置付ける改正がなされた。

自衛隊による邦人輸送は過去2回実施されており、1度目が平成16年4月の在イラク邦人の輸送（報道関係者10名をC-130輸送機でタリル空港からムバラク空港（クウェート）まで輸送²）、2度目が平成25年1月の在アルジェリア邦人テロ事件における被害者の輸送（現地邦人企業の邦人生存者7名、9名の御遺体をアルジェの空港から羽田空港まで政府専用機（ボーイング747）により輸送）が行われている。

（3）アルジェリア邦人テロ事件後の動き

本年1月の在アルジェリア邦人に対するテロ事件発生当時の政府の対応（情報収集能力の不足、情報の開示、邦人の安全確保等）をめぐり国会において指摘がなされた。政府は、事件に際しての政府の対応について検証を行うとともに、テロや騒擾事件等の緊急事態における在外邦人及び在外日本企業の保護の在り方等に関する政府の対策を取りまとめるため、菅内閣官房長官を委員長とする「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」を設置した。同委員会は、2月28日に報告書（以下「政府検証報告書」という。）を提出し、派遣先国政府の対応が期待できない場合の対策、陸上輸送を含む派遣先国における様々な輸送ニーズに対応できるよう現行法制の検討、及び保護邦人の家族その他の関係者などの輸送対象者の範囲の検討等の必要性を提言した。また、政府以外にも、自由民主党及び公明党が「与党・在外邦人の安全確保に関するプロジェクトチーム」を設置し、3月14日に政府に対し報告書（以下「与党PT報告書」という。）を提出した。与党PT報告書では、車両による陸上輸送の追加、陸上輸送の安全の要件の検討、武器使用権限の修正、輸送対象者の明確化などの要望が示された。

これらの報告書を受け、政府において在外邦人の輸送等について検討を行った結果、在外邦人等の陸上輸送を可能とすること等を内容とする本法律案が4月19日に衆議院に提出された。

3. 本法律案の概要

（1）輸送の安全

現行規定（自衛隊法第84条の3第1項）では、「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った場合において、当該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

² 同輸送に先立ち、自衛隊のサマワ宿営地からタリル空港まで陸上輸送を行ったが、その法的根拠は、イラク人道復興支援特措法に基づく対応措置を円滑かつ効果的に行う上で必要な「広報活動の一環」とした。

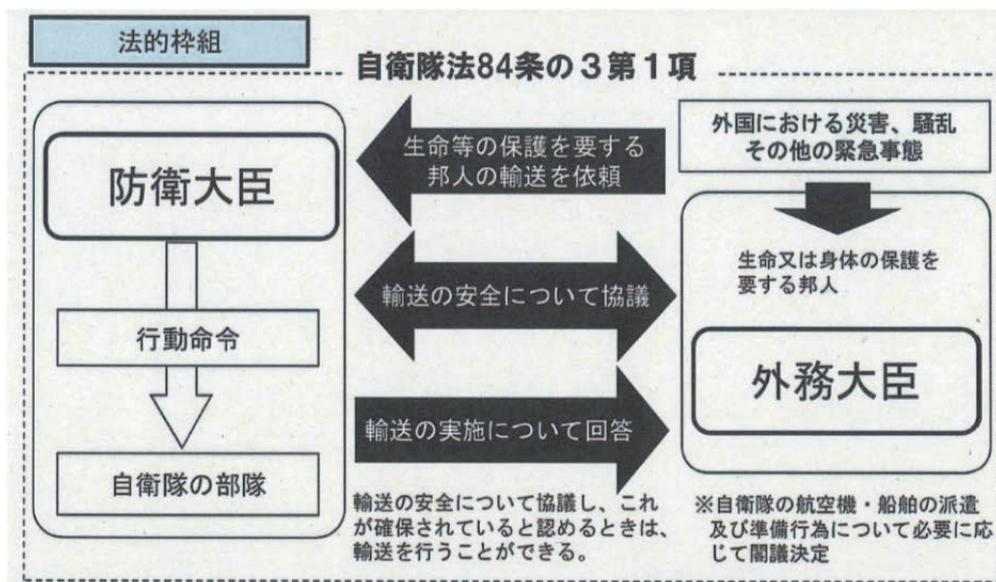
と認めるときは、当該邦人の輸送を行うことができる」とされている。この場合の「輸送の安全」とは、航空機及び船舶の正常な運航を不可能ならしめる要因がないことを意味している。具体的には、航空機及び船舶の通常の運航に必要な施設が正常に機能していること、また、航空機及び船舶の機能を損なわせるような攻撃等が加えられる危険が予想されないことと考えられている。

他方、「輸送の安全」の定義については、あたかも民間機が行ける、全く危険のない場所にしか自衛隊が行かないといった誤解を招きかねない旨国会で議論になることもあり、与党PT報告書においても、①現行規定を維持すべきである、②誤解を招きかねないので現行規定の表現を改めるべきである、との2つの考え方が示されていた。

こうした意見を踏まえ、今回の改正では、「現地において危険が予想される中、輸送を安全に実施することができる場合」といった本来の趣旨を明確化するため、「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った場合において、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」と認めるときは、当該邦人の輸送を行うことができる」との表現に改めることとした。

これにより、在外邦人輸送の際に、危険が存在した場合においても、その方策を手当てした上で安全に輸送する意味が明確となったとしている。

図表 1 輸送手続に関する法的枠組み



(出所) 防衛省資料

(2) 輸送対象者の範囲の拡大

現行規定（自衛隊法第84条の3第1項）では、輸送対象者を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³として同乗させることを依頼された者」としている。本年1月のアルジェリア邦人テロ事件の際には、総理特使（外務副大臣）を始めとする政府関係者のほか、企業関係者を政府専用機で羽田空港からアルジェ空港まで輸送した。これについて政府検証報告書は、「保護邦人の御家族その他の関係者を念頭に、現行法の規定ぶりで十分か検討が必要である」と提言しており、さらに与党PT報告書においても、「邦人の家族、企業関係者、政府の要員など外務大臣が必要と認める者も輸送の対象に含まれることを条文上明確にする」との要望がなされている。

こうした意見を受け、今回の改正では、③「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」及び④「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」が新たに輸送対象者として追加された。

なお、③輸送の実施に伴い必要となる者として、我が国政府関係者、企業関係者及び医師等、④早期の面会又は同行が適当と認められる者として、家族等の関係者との例示がなされている。

図表2 輸送対象者の範囲の拡大

	現行規定	改正案	
		規定	例
輸送対象者	生命又は身体の保護を要する邦人	① 生命又は身体の保護を要する邦人	—
	生命又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	② 外国人として同乗させることを依頼された者	—
	—	③ 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	我が国政府職員、企業関係者、医師等
	—	④ 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	家族等の関係者

(出所) 防衛省資料を基に作成

³ 外国人については、規定上「同乗させる」となっており、自衛隊の輸送手段に余裕がある場合に、他に手段がなく、外国政府からその輸送について要請があることを原則として、人道的見地から輸送することができるものとされており、専ら外国人のみを輸送することを目的として自衛隊の航空機及び船舶を派遣することは、本規定の趣旨に合致せず、実施することができないとされている。

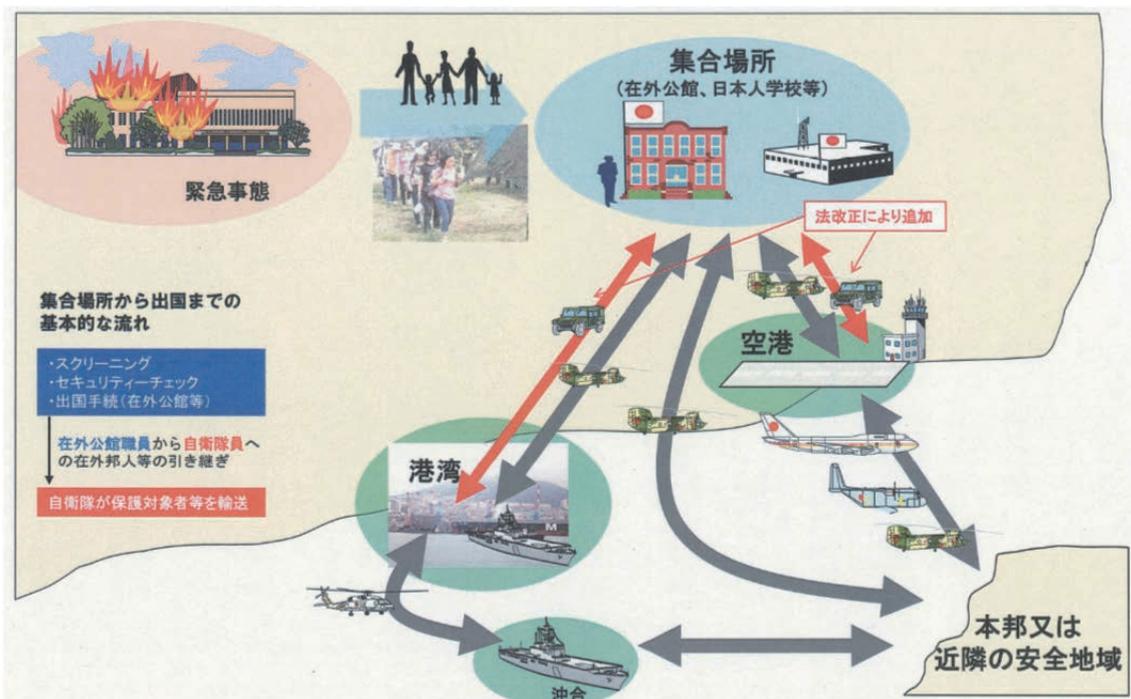
(3) 車両による輸送の実施

現行規定（自衛隊法第84条の3第2項）では、在外邦人等の輸送は、原則として政府専用機（ボーイング747）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。これについて政府検証報告書では、「様々なニーズに対応できるよう、陸上輸送を含む派遣先国での自衛隊の活動イメージを具体化し、現行法制で十分か検討することが必要である」、また、与党PT報告書において、「在外邦人保護の手段を多様化するとの観点から、自衛隊による陸上輸送を可能とする」との要望がなされた。

こうした意見を受け、今回の改正では、現行規定の考え方を維持した上で、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旨の規定を追加することとした。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。

また、車両を使用するケースとして、集合場所である現地大使館や日本人学校から、空港、港湾施設等への輸送が例示されている。

図表3 自衛隊による在外邦人等の輸送イメージ



(出所) 防衛省資料

(4) 武器使用に係る規定の修正

現行規定（自衛隊法第94条の5）では、「輸送の安全」が確保される場合であっても、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やその保護の下に入った邦人等

の生命又は身体を防護するため、必要最小限の武器の使用ができることとなっている（いわゆる「自己保存型」の武器使用）⁴。また、「その保護の下に入った邦人若しくは外国人」とは、空港や港湾等において出国に係る手続を終え、在外公館側から引継ぎを受けた邦人又は外国人を指している。武器を使用することのできる場所については、輸送に使用する「航空機若しくは船舶の所在する場所」又は邦人等をその「航空機若しくは船舶まで誘導する経路」と明示している。

武器使用については、管理下でない邦人等の防護のための武器使用や任務遂行のための武器使用を求める意見もある（平成22年の自民党案等）。与党PT報告書においては、「自己保存のための自然権的権利や、武器等防護により、任務を実施することが可能なケースを検討対象とする」、「現行の『保護の下』では、輸送の対象となる邦人若しくは外国人に限定されているため、陸上輸送に際し必要となる要員の安全確保も可能となるよう『管理の下』とすることが適当である」とされた。

今回の改正では、上記の「輸送対象者の範囲の拡大」及び「車両による輸送の実施」を踏まえ、防護対象者を追加するとともに、自衛官が武器を使用することができる場所の範囲を拡大することとしている。防護対象者の追加については、①新たに追加する輸送対象者、②その他職務を行うに伴いその管理の下に入った者（例：集合場所で活動する現地政府職員、空港施設職員）とし、自衛官が武器を使用できる場所については、「車両が所在する場所」、「輸送対象者が待機している場所」、「輸送経路の状況の確認等の業務が行われる場所」を追加している。

なお、武器使用権限は従来のいわゆる「自己保存型」のままとなっている。

図表4 防護対象者の改正

	現行規定	改正案	
		規定	例
防護対象者	自己	① 自己	—
	自己と共に当該輸送の職務に従事する隊員	② 自己と共に当該輸送の職務に従事する隊員	—
	自衛官の保護の下に入った当該輸送の対象者である邦人若しくは外国人	③ 輸送対象者（自己の管理の下に入った者）	※邦人、外国人のほか輸送の実施に伴い必要となる者（我が国政府職員、企業関係者、医師等）及び早期の面会又は同行が適当と認められる者（家族等の関係者）を追加
		④ （輸送の）職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者	集合場所で活動する現地政府職員等

（出所）防衛省資料を基に作成

⁴ 自衛隊法第95条（武器等防護）及び第96条（部内秩序維持）に基づく武器使用も可能である。

4. 本法律案の主な論点及び委員会論議

(1) 相手国政府の同意

海外において自衛隊が邦人等を救出する場合、相手国の同意が必要となる。従来の航空機や船舶による輸送の場合、空港及び港湾への着港等の同意を得るのみであったが、陸上輸送の場合、相手国内陸部における活動が必要となるため、武器を携行した他国の部隊を相手国が受け入れるのは困難ではないかとの指摘に対し、小野寺防衛大臣は、外務省ルートで相手国に対しての要請、保護をお願いするのが前提である、仮にその国で対応が難しいような状況にあって、相手国の同意があった場合、初めて邦人輸送が行われると答弁している⁵。

また、無政府状態や内乱状態に陥った場合の相手国の同意について、外務省は、イラク特措法においては、当時イラクに同意を得るべき相手方が存在しなかったため、国連決議によって英米軍等の連合暫定施政当局（C P A）にイラク国民の福祉向上のための一定の施政権限を認められていたことを踏まえて、我が国が活動するに当たってC P Aの同意を得た例外的な場合があると説明している⁶。

(2) 輸送の安全の確保

従来の空路及び海路での輸送については、空港及び港湾施設の安全が確保されれば、輸送の安全はほぼ確保されていると見ることも可能であったが、陸上輸送の場合、邦人が待機する場所から空港及び港湾施設までの輸送経路の安全が確保されなければならない。それゆえ、陸上輸送中に車両を取り囲まれたり、狙撃を受ける可能性も考えられる。

輸送の安全の判断について、鈴木外務副大臣は、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、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入れ、調整や自衛隊の移動の経路、手段の選択などいかなる方策を採ることが可能か検討することが重要であるとし、このような観点から、岸田外務大臣は、在外公館等を通じて、派遣先国における治安、空港や港湾等の運用状況及び交通等に係る綿密な情報収集を行い、これを防衛大臣に提供するとともに、派遣先国に対して警備の強化の申入れ、調整を行うこととなる⁷と説明している⁷。また、小野寺防衛大臣は、道の状況やその周辺の安全の状況も把握できない中で、陸上輸送というのは決してたやすいことではないと思っており、陸上輸送に当たっての様々な現地の状況の検討がまず前提であると述べている⁸。

(3) 輸送対象の拡大

今般の改正では、我が国政府関係者、企業関係者、医師等を例とする輸送の実施に伴い必要があると認められる者、家族等の関係者を例とする早期の面会又は同行が適当と認め

⁵ 第183回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第2号25頁（平25.4.15）

⁶ 第185回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号（平25.11.14）

⁷ 第183回国会衆議院安全保障委員会会議録第5号18頁（平25.6.4）

⁸ 第183回国会衆議院安全保障委員会会議録第2号11頁（平25.4.2）

られる者が輸送対象者として追加されている。輸送対象者を拡大した理由について、防衛省は、御家族等と保護を要する邦人等との早期の面会を実現すること、あるいは帰路で一緒にお運びすること、そういうことを通じて、より落ち着いた環境で帰国を図るといった配慮が必要であるということがアルジェリア（邦人テロ事件）等の教訓として得られたと説明している⁹。

また、輸送能力を超える輸送対象者がいた場合の優先順位について、外務省は、邦人の間にプライオリティーを付けるということは極力したくないが、緊急性の高い方、けがをされている方、女性であるとか子供、そういう方々を優先して運ぶということになる、それについては関係者と十分協議しながら対応していきたいと思っていると説明している¹⁰。

（４）車両による輸送

陸上輸送を実施する車両については、自衛隊車両又は現地借り上げ車両が想定されている。仮に、今回のアルジェリア邦人テロ事件において自衛隊車両での陸上輸送を想定した場合、自衛隊輸送機（C-130）で運搬できる車両は軽装甲機動車（輸送可能人数：4人）で1台とされ、また、仮にアルジェリアに輸送する場合には、航続距離の関係で途中給油を行う必要がある。事案発生時に早急な対応が求められる場合、輸送能力を考慮した車両の確保や防弾性能を含む安全性について十分かつ迅速な検討がなされる必要がある。

これについて、防衛省は、こちらから持ち込む車両だけでは輸送すべき対象の邦人の数が多くて間に合わないときには、当然現地で借受けという形で車両を調達することが必要になり、こうした場合、軽装甲機動車で前を先導、後ろを護衛し、借り受けた車両を間に挟むような形で対応することを現在想定していると答弁している¹¹。

（５）武器使用要件の緩和

在外邦人等輸送における自衛隊の武器使用は、自己保存（又は武器等防護）のための必要最小限の武器使用（いわゆる「自己保存型」）に限られるが、従来の空路や海路での輸送と比べて、危険度が高くなる可能性のある陸上輸送において、武器使用基準は自己保存型のままで対応できるのか、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（いわゆる「任務遂行型」）の武器使用を認めるべきではないのかとの議論がなされた。これについて岸田外務大臣は、領域国の同意があれば、国際法上、（公権力の行使としての）武器使用は認められると考えるが、いわゆる駆け付け警護のように、海外に派遣される自衛官に自己保存型を超える武器使用権限を付与することについては、憲法との関係等から慎重な検討を要するというのが、従来の政府の検討であったとして¹²、任務遂行型の武器の使用については、課題が残っているとの認識を示している。（これについて

⁹ 第183回国会衆議院安全保障委員会議録第5号19頁（平25.6.4）

¹⁰ 第185回国会参議院外交防衛委員会議録第5号（平25.11.14）

¹¹ 第183回国会衆議院安全保障委員会議録第5号5頁（平25.6.4）

¹² 第183回国会衆議院本会議録第27号（平25.5.23）

は) 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会(座長:柳井俊二元駐米大使)で改めて検討いただいているところであり、その結果も踏まえて、何が必要なのかについて検討したいと考えていると答弁している¹³。

なお、陸上輸送中に前方等から明らかに車両を狙っている集団がライフルを向けているなどの場合の対応について、防衛省は、いろいろなシチュエーションがあるが、自分の管理下に置く隊員ないしは保護すべき方々の身体の安全のために必要であれば武器を使用できると説明している¹⁴。

5. 附帯決議

本法律案には、衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会で附帯決議がなされており、その内容は、①自衛隊が既に活動を開始している地域以外の地域において、車両により在外邦人等の輸送を実施する場合には、当該輸送に係る情報収集や現地当局との緊密な連携等に一層配慮し、当該輸送を安全に実施することに遺漏なきを期すこと、②在外邦人の保護に係る政府全体の情報収集及び危機管理に関する態勢の強化に努めること(参議院においては、「在外邦人の保護について、政府全体の情報収集及び危機管理に関する態勢の強化に努めるとともに、当該国にとどまらない国際的な連携の強化と在外邦人に対するきめ細かい情報の提供に万全を期すこと」)、③陸上輸送を含めた在外邦人等の輸送の実施に際しては、自衛隊による輸送にこだわることなく、政府として取り得る手段の中から状況に応じ最も適切と考えられる手段を用いて、当該邦人等の安全確保に努めること、④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、の4項目を政府に求めるものである。

6. おわりに

本改正により、在外邦人等の陸上輸送が可能となった。陸上輸送は、従来の他国の玄関口である空港や港湾からの輸送に比べて、国の内陸部において活動することを想定しているため従来と比して危険度が高まることであろう。それゆえ、派遣実施の判断を行うに当たり、現地における事前の情報収集や情報分析、輸送経路及び輸送手段の選択などがこれまで以上に重要かつ慎重に検討される必要がある。

また、自衛官の武器使用の在り方について、従来の自己保存型の武器使用のみならず任務遂行型の武器使用を認めるべきとの議論が度々国会において示されている。武器使用の在り方については、政府答弁においても課題が残るとされ、前述の附帯決議においても引き続き検討を行うことが言及されており、今後の議論が注目される。

(くつぬぎ かずひと)

¹³ 第183回国会衆議院本会議録第27号(平25.5.23)

¹⁴ 第185回国会衆議院安全保障委員会議録第2号(平25.10.31)