

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | 自衛隊による在外邦人等の輸送の要件等の見直し －防衛省設置法等の一部を改正する法律案の概要－ |
| 著者 / 所属 | 今井 和昌・奥利 匡史 / 外交防衛委員会調査室 |
| 雑誌名 / ISSN | 立法と調査 / 0915-1338 |
| 編集・発行 | 参議院事務局企画調整室 |
| 通号 | 444 号 |
| 刊行日 | 2022-4-14 |
| 頁 | 18-29 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20220414.html |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

自衛隊による在外邦人等の輸送の要件等の見直し

— 防衛省設置法等の一部を改正する法律案の概要 —

今井 和昌

奥利 匡史

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 自衛隊法第84条の4の概要
3. 本法律案の提出に至る経緯
4. 本法律案による自衛隊法第84条の4の改正内容
5. 本法律案によるその他の改正内容

1. はじめに

外国における災害や騒乱等により、その国に所在する邦人を安全な地域に退避させる必要が生じた場合、外務省¹は、まずは商用定期便が利用可能なうちに退避するよう勧告し、商用定期便での出国が困難な、あるいはそれだけでは不十分な状況に至った場合には、民間チャーター機の活用、当該国政府や友好国からの邦人退避のための協力の確保、自衛隊の輸送手段の使用など、最も迅速かつ安全な手段を選択することとされている²。

このうち、自衛隊の輸送手段の使用については、自衛隊法第84条の4の規定に基づき実施されることとなる。同条は、外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して、外務大臣から、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、防衛大臣が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、輸送を安全に実施することができることを認めるときに自衛隊の輸送手段を使用することができること等を定めており、これまでに5件の輸送実績がある（後掲の図表1参照）。

2021年8月、同条に基づき、自衛隊による在アフガニスタン邦人等の輸送が実施され、

¹ 外務省設置法第4条第1項第9号は、「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。」を同省の所掌事務として規定している。

² 第185回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号16頁（2013. 11. 14）小野寺五典防衛大臣答弁、第208回国会衆議院安全保障委員会会議録第3号（2022. 3. 15）本田太郎外務大臣政務官答弁等

邦人1名及び外国人14名を自衛隊機により退避させた。しかし、同輸送においては、現地の治安情勢の悪化等により、出国を希望していた在アフガニスタン日本国大使館及び独立行政法人国際協力機構（JICA）の現地職員（外国人）等を自衛隊機により退避させることができなかった。これを受け、岸田文雄内閣総理大臣は、自衛隊法第84条の4について、更に改善することができないか検討を指示した旨を明らかにした³。

その後、政府部内において検討が行われた結果、政府として、自衛隊法第84条の4の規定について、輸送の主たる対象者の拡大、輸送を行う際の要件である輸送の安全に関する規定の修正、政府専用機の使用を原則とする規定の削除に係る法改正を行うこととされ、2022年2月8日、これらの法改正を含む「防衛省設置法等の一部を改正する法律案」（閣法第26号）（以下「本法律案」という。）が第208回国会（常会）に提出された。

そこで本稿では、本法律案による自衛隊法第84条の4の改正に焦点を当て、まず現行規定の概要を確認し（2.）、在アフガニスタン邦人等の輸送を契機として本法律案が提出された経緯を概観した上で（3.）、本法律案による同条の改正内容を紹介することとしたい（4.）。また、本法律案は、自衛隊法第84条の4の改正のほかに、自衛官定数の変更、外国軍隊への麻薬等の譲渡に係る特例規定の整備及び自衛官等の個人番号カードによる電子資格確認に係る規定の整備を内容とするものであることから、これらについても簡単に紹介することとする（5.）。なお、本稿における名称、肩書等はいずれも当時のものである。

2. 自衛隊法第84条の4の概要

（1）輸送対象者

自衛隊法第84条の4に基づき自衛隊が輸送する者は、「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」とされている。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。また、ここでいう「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いい、内乱や紛争によりこうした状態がもたらされることも排除されていない⁴。

なお、邦人の輸送に当たり余席がある場合には、「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」も同乗させることができる。同乗させることができる外国人については、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、当該外国人の属する国の政府から日本に対して、当該外国人の輸送の要請があることが原則となっている⁵。

このほか、「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」、「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」の同乗も可能となっている。

³ 第207回国会衆議院予算委員会議録第2号6頁（2021.12.13）

⁴ 第126回国会衆議院本会議録第23号7頁（1993.4.27）中山利生防衛庁長官答弁

⁵ 「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日閣議決定）第7項

（２）輸送の要件

自衛隊法第84条の4に基づく輸送は、外務大臣から依頼があり、防衛大臣が「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」に行うことができるとされている。

この要件は、2013年の自衛隊法改正前には、「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と認めるときは、当該邦人の輸送を行うことができる」と規定されていた。これは、派遣先国の空港、港湾等において、派遣先国政府等の措置によっ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、邦人に事故等が起こることが予想され、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ということから設けられていたものとされる⁶。

こうした従来の規定に対しては、安全が確保されているなら民間機で輸送すればよいといった指摘等が繰り返されてきたため、2013年の自衛隊法改正により先述の現行規定に改められた。この改正について政府は、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その本来の趣旨を明確かつ簡潔に示す表現に改めたものであり、その実質的な意味は変更していない旨説明する⁷とともに、民間機での輸送が可能な程度に安全な場合にしか自衛隊機を派遣できないという趣旨ではない旨説明している⁸。

輸送の安全を判断するに当たり、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観点から、外務大臣は、在外公館等を通じ、派遣先国における治安、空港・港湾等の運用状況及び交通等に係る情報収集を行い、これを防衛大臣に提供するとともに、派遣先国当局に対して警備の強化等の申入れ、調整等を行う⁹。防衛大臣は、外務大臣からの情報提供を踏まえ、輸送の実施に責任を有する者としての立場、専門的な見地から、輸送経路の状況、航空機・艦艇等の保安施設等の機能が十分に発揮されるかといった安全性の判断を加える¹⁰。

なお、在外邦人等の輸送に当たっては、当該輸送が必要となった具体的状況、輸送の態様等を勘案し、必要に応じて自衛隊の航空機、船舶又は車両の派遣についての閣議決定を行うこととなっている¹¹。

（３）輸送手段

在外邦人等の輸送は、原則として政府専用機（国賓等の輸送の用に主として供するための航空機）により行うこととされている。これは、1992年4月に政府専用機を防衛庁に所属替えしたことを契機として、自衛隊法に在外邦人等の輸送に係る規定が新設されたこと、また、当時は、迅速性、航続距離、搭載能力等を考慮すれば、政府専用機の使用が主とし

⁶ 第145回国会衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会議録第7号28頁（1999.4.13）野呂田芳成防衛庁長官答弁等

⁷ 第183回国会衆議院安全保障委員会議録第5号5頁（2013.6.4）小野寺五典防衛大臣答弁

⁸ 第201回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号73頁（2020.2.25）土本英樹防衛省大臣官房審議官答弁

⁹ 第183回国会衆議院安全保障委員会議録第5号18頁（2013.6.4）鈴木俊一外務副大臣答弁

¹⁰ 第183回国会衆議院安全保障委員会議録第5号18頁（2013.6.4）黒江哲郎防衛省運用企画局長答弁

¹¹ 「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日閣議決定）第5項

て想定されていたことによるものとされている¹²。

その上で、輸送に使用する空港の滑走路が短いため政府専用機が使用できない場合、輸送の対象となる邦人の数が多く、政府専用機のみでは迅速に輸送できない場合、政府専用機が他の目的のために使用中である場合など、政府専用機により輸送することが困難であると認められるときは、他の輸送用航空機、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によることができることとなっている。また、在外邦人等の空港等への外国内での陸上輸送が特に必要な場合には、車両による輸送も認められている¹³。

（４）武器の使用

自衛隊法第84条の4に基づき、外国の領域において輸送の職務に従事する自衛官は、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36条（正当防衛）又は同法第37条（緊急避難）に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならないこととされている（自衛隊法第94条の6）。

また、自衛隊法第84条の4に基づき輸送を実施する自衛隊の輸送手段（航空機、艦艇、車両）については、同法第95条（自衛隊の武器等の防護のための武器の使用）の規定が適用される¹⁴。同条に基づき、自衛官は、自衛隊の武器等を職務上警護するに当たり、人又は武器等を防護するため必要で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、正当防衛又は緊急避難に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならないこととされている。

なお、航空機内等のハイジャック等の不測の事態に備え、必要な場合には、自衛隊法第96条（部内の秩序維持に専従する者の権限）に基づき、自衛官のうち、部内の秩序維持の職務に専従する者（警務官）が、機内において武器を携行することもあり得るとされている¹⁵。同条は、警務官がその職務を執行するに当たり、警察官と同様に武器を使用することを認めている（警察官職務執行法第7条の規定を準用）。

（５）派遣先国の同意

一般に、自衛隊が他国の領域において行動する際には、国際法上、当該国の同意を得る必要があるとされており、自衛隊法第84条の4に基づき、自衛隊が他国の領域において在外邦人等の輸送を実施する際には、国際法上、派遣先国の同意が必要となる¹⁶。他方、自衛

¹² 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2022.3.15）増田和夫防衛省防衛政策局長答弁

¹³ 詳細は、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』No.347（2013.12）34～43頁を参照されたい。

¹⁴ 第145回国会参議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会会議録第3号10頁（1999.5.10）野呂田芳成防衛庁長官答弁、第183回国会衆議院安全保障委員会議録第5号6頁（2013.6.4）江渡聡徳防衛副大臣答弁等

¹⁵ 第131回国会参議院内閣委員会会議録第5号21頁（1994.11.8）村田直昭防衛庁防衛局長答弁

¹⁶ 第185回国会衆議院安全保障委員会議録第2号7頁（2013.10.31）小野寺五典防衛大臣答弁等

隊法においては、基本的に国際法上の要件等について積極的かつ網羅的に条文に書き込まないとの体系を取っていることから、自衛隊法第84条の4についても、派遣先国の同意は条文上明記されていない¹⁷。

なお、政府は、仮に何らかの事情によって輸送実施地域において派遣先国の政府が機能していないような場合には、状況に応じて、現地の権限ある当局以外の当事者から同意あるいは安全の保障を取り付けることは、国際法上あり得る旨の見解も示している¹⁸。

図表 1 自衛隊による在外邦人等の輸送の実績

| |
|--|
| 在イラク邦人等の輸送（2004年4月） 日本人を含む外国人の拘束事件が多発。イラクからクウェートまでC-130輸送機による邦人（報道関係者）10名の輸送。 |
| 在アルジェリア邦人等の輸送（2013年1月） 邦人拘束事件が発生。アルジェリアから日本までB-747政府専用機による邦人7名及び邦人9名の御遺体の輸送。 |
| 在バングラデシュ邦人等の輸送（2016年7月） 邦人襲撃事件が発生。バングラデシュから日本までB-747政府専用機による邦人7名の御遺体及び17名の御家族の輸送。 |
| 在南スーダン邦人等の輸送（2016年7月） 発砲事案が発生。南スーダンからジブチまでC-130輸送機による邦人（大使館員）4名の輸送。 |
| 在アフガニスタン邦人等の輸送（2021年8月） アフガニスタン情勢が悪化。アフガニスタンからパキスタンまでC-130輸送機による邦人1名及びアフガニスタン人14名（米国からの要請）の輸送。 |

（出所）防衛省資料を基に筆者作成

3. 本法律案の提出に至る経緯

（1）在アフガニスタン邦人等の輸送（2021年8月）

2021年5月、アフガニスタンに滞在していた米軍の撤収が始まった。2001年の同時多発テロ以降、約20年間アフガニスタンに影響を及ぼしていた米軍が撤収する中、イスラム教スンニ派過激派組織タリバーンが次々とアフガニスタン各州を占拠し、治安状況が悪化していった。こうした情勢を受け、外務省は、2021年8月18日までに大使館員、現地職員とその家族などを民間チャーター機で退避させて大使館を撤収するという計画を整えており、大使館の支援を受けて順次邦人の出国が進んでいた。また、これと並行して、同月14日夜の時点で、外務省から防衛省に対し、自衛隊機の利用可能性について内々に打診がなされた。しかし、同月15日、想定外の早さでタリバーンが首都カブールを制圧したことで当該計画は頓挫したとされている¹⁹。

¹⁷ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2022.3.15）岸信夫防衛大臣答弁

¹⁸ 第185回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号5頁（2013.11.14）新美潤外務大臣官房審議官答弁

¹⁹ NHKウェブサイト「緊迫のアフガン13日間退避ドキュメント」（2021.9.8）<<https://www.nhk.or.jp/poli>>

首都の陥落によって、カブール国際空港における民間機の運航が停止され、また、同空港の状況は混乱を極めた。このため、退避計画を一から再検討する必要が生じ、外務省から防衛省に対し、自衛隊機の利用可能性についての検討を「一時ホールド」（保留）してほしい旨連絡がなされた²⁰。

外務省は、まず、関係国の軍用機の余席の利用が可能かどうかということを確認したが、その確保は困難であることが判明した。その後、同月18日以降は、カブール国際空港の混乱が一定程度収束し、各国の軍用機も離発着を行っていたことが確認された。こうした状況を踏まえ、外務省において安全かつ早期の退避が可能な手段について検討が行われた結果、自衛隊機の派遣が可能であり、かつそれが最も効果的で、ほかにそれ以外有効な手段はないとの結論に至り、同月20日、外務省は防衛省に、自衛隊機派遣の具体的な検討を要請した²¹。

同月23日、加藤勝信国務大臣（外務大臣臨時代理）から岸信夫防衛大臣に対し、在アフガニスタン邦人等の輸送について正式に依頼がなされた。同日、国家安全保障会議（四大臣会合）における審議を経て²²、岸信夫防衛大臣は、自衛隊法第84条の4に基づき、当該在外邦人等の輸送の実施を命じた。同命令に基づき、航空自衛隊の航空支援集団司令官を指揮官とする邦人等輸送統合任務部隊が編成されるとともに、その隷下に陸上自衛隊の中央即応連隊長を指揮官とする邦人等輸送派遣統合任務部隊が編成され、C-130輸送機2機、C-2輸送機1機、B-777政府専用機1機、人員約260名がイスラマバード（パキスタン）に派遣された²³。カブール国際空港においては現地調整所が開設され、隊員等が情報収集、関係機関との調整等を実施した²⁴。

C-2輸送機及びC-130輸送機はイスラマバード国際空港を拠点に、アフガニスタンのカブール国際空港との間でフライトを実施し（C-2は同月25日に1往復、C-130は同月26日及び27日にそれぞれ2往復）、このうち、同月26日には米軍からの要請で出国を希望するアフガニスタン人14名²⁵を、同月27日には邦人1名をイスラマバードまで輸送した²⁶。また、同月26日、自衛隊機による退避希望者が外務省の手配したバスに分乗しカブール国

tics/articles/feature/67332.html>（本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2022年3月28日）、高橋克彦「アフガニスタンで何が起きたのか」『外交』Vol. 69（2021. 9. 30）78～83頁等。なお、カブールが陥落した2021年8月15日時点で、在留邦人は10名程度であったとされている。

²⁰ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2022. 3. 15）長岡寛介外務省中東アフリカ局長答弁、高橋克彦「アフガニスタンで何が起きたのか」『外交』Vol. 69（2021. 9. 30）78～83頁等

²¹ 同上

²² 先述のとおり、在外邦人等の輸送に当たっては、当該輸送が必要となった具体的状況、輸送の態様等を勘案し、必要に応じて自衛隊の航空機、船舶又は車両の派遣についての閣議決定を行うこととされているが、今般のアフガニスタンへの自衛隊機派遣に当たっては、閣議決定は行われなかった。

²³ 防衛省「在アフガニスタン・イスラム共和国邦人等の輸送の終結について」（2021. 8. 31）<<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2021/08/31b.pdf>>及び『朝雲』（2021. 9. 9）

²⁴ 『朝雲』（2021. 9. 9）

²⁵ 国内にとどまればタリバーンによる迫害を受けるおそれがあったアフガニスタン政府関係者らとされている（『朝日新聞』（2021. 8. 29））。なお、同日の輸送は、自衛隊法第84条の4に基づき外国人を退避させる初のケースとなった（『朝雲』（2021. 9. 9））。

²⁶ 『朝雲』（2021. 9. 9）。なお、カブール市内においては自爆テロ等が多発していたが、岸信夫防衛大臣は、カブール国際空港における安全については、米軍によって確保されているとの認識を示した（防衛大臣会見記録（2021. 8. 27）<<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2021/0827a.html>>）。

際空港に向けて出発しようとした段階で、同国際空港において大規模な爆弾テロが発生したため、同空港への輸送を中断することを余儀なくされた²⁷。

同月31日、米軍がアフガニスタンからの撤収を完了し、カブール国際空港における自衛隊機の運航の目途が立たなくなった状況を踏まえ、茂木敏充外務大臣から岸信夫防衛大臣に対し、在アフガニスタン邦人等の輸送に係る措置の終結について依頼がなされた。同日、岸信夫防衛大臣は、在アフガニスタン邦人等の輸送の終結を命じた（派遣部隊は同年9月4日までに順次帰国した²⁸）。

なお、在アフガニスタン邦人等の輸送に係る派遣先国の同意について、政府は、「運用上も国際法上も問題が生じないように、関係し得る当事者の同意を得るために意思疎通を図ったことにより、当時のような状況においては、国際法上の問題が生じない状況となった」、「本件輸送は、当時の例外的な状況において、人道上の必要性から、輸送の安全が確保されている状況で行った緊急的な措置であり、本件輸送は、国際法上、問題なかった」との見解を示している²⁹。

図表 2 2021年のアフガニスタンにおける在外邦人等輸送の経緯

| 日付 | |
|--------|--|
| 5月1日 | ・米軍がアフガニスタンから撤退開始 |
| 8月6日 | ・タリバーン、米軍撤退開始後、初の州都制圧（ニムルーズ州ザランジ） |
| 8月13日 | ・人口第2位のカンダハル州カンダハルが陥落 ・タリバーン、制圧した州都が半数を超えたと宣言 |
| 8月14日 | ・官邸の危機管理センターに情報連絡室が立ち上げられる ・外務省から防衛省に対して自衛隊機の利用可能性につき内々打診 |
| 8月15日 | ・首都カブールが陥落 ・邦人若干名が民間機などで国外へ退避 ・同日最終便をもって、カブール国際空港の民間機が運航停止 |
| 8月17日 | ・現地の大使館職員12名がイギリスの軍用機でドバイに退避 |
| 8月18日 | ・日本政府、他国軍に邦人等の輸送を要請（～19日） ・日本政府、米国政府と共にカブール国際空港の治安状況を確認（～20日） |
| 8月20日 | ・外務省から防衛省に対して自衛隊機派遣の具体的検討を要請 |
| 8月22日 | ・菅総理、国家安全保障局長、内閣危機管理監、外務事務次官、防衛事務次官らが協議、自衛隊機の派遣方針が決まる ・先遣の情報収集チームが出発 |
| 8月23日 | ・情報連絡室が官邸対策室に改組される ・国家安全保障会議（NSC）四大臣会合を経て、岸防衛大臣が自衛隊機による輸送を命令 ・先遣の情報収集チームがカタールに到着、米国との調整を開始 |
| 8月24日 | ・C-2輸送機1機がパキスタンの首都イスラマバードに到着 |
| 8月25日 | ・C-130輸送機2機がイスラマバードに到着 |
| 8月26日 | ・自衛隊、アフガニスタン人14人（米国より依頼）をカブールからイスラマバードに輸送 ・カブール国際空港周辺で自爆テロが発生し、米軍が空港ゲートを閉鎖 |
| 8月27日 | ・米軍が空港ゲート開放 ・自衛隊が退避を希望する邦人1人をカブールからイスラマバードに輸送 |
| 8月28日 | ・B-777政府専用機1機がイスラマバードに到着 |
| 8月30日 | ・米軍の撤退が完了 |
| 8月31日～ | ・自衛隊が順次撤退 |

（出所）報道等を基に筆者作成

²⁷ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2022.3.15）長岡寛介外務省中東アフリカ局長答弁、高橋克彦「アフガニスタンで何が起きたのか」『外交』Vol.69（2021.9.30）78～83頁等

²⁸ 『朝雲』（2021.9.9）

²⁹ 第208回国会衆議院本会議録第9号（2022.3.8）林芳正外務大臣答弁

(2) 在外邦人等の輸送の要件等の見直しと本法律案の国会提出

先述のとおり、政府によるアフガニスタンへの自衛隊派遣の決定は、2021年8月15日のカブール陥落から8日後の同月23日となり、結果的に、大使館及びJICAの現地職員等を自衛隊機により輸送することができなかった³⁰。このため、政府による自衛隊派遣の決定が遅かったのではないか、あるいは、自衛隊法第84条の4に規定する「輸送を安全に実施することができる」ことの確認に時間を要したことがその原因ではないかといった指摘が相次いだ³¹。これに対し、岸信夫防衛大臣は、大使館及びJICAの現地職員等を輸送することができなかった点について、「今後も政府の一員として、現地職員等の安全確保や必要な出国支援に向けた努力を継続していきたい」との考えを示したが、自衛隊機の派遣決定のタイミングについては、米国を始めとする関係国との調整の結果であり、輸送の要件である「安全」確保の確認が遅れたとは考えていない旨述べた³²。

他方、2021年12月、岸田文雄内閣総理大臣は、在アフガニスタン邦人等の輸送事案を踏まえ、自衛隊法第84条の4について、更に改善することができないか検討を指示した旨を明らかにした³³。その後、自衛隊法を所管する防衛省を始め、政府部内において、将来の海外における様々な緊急事態に際し、より迅速かつ柔軟な派遣を可能とするため、法制面での更なる改善点について検討が行われた。その結果、政府として、予想される危険を回避するための方策を講じた上で部隊を派遣してきた実績を踏まえ、同条の規定を改正することとし、2022年2月8日、第208回国会（常会）に本法律案が提出された。

4. 本法律案による自衛隊法第84条の4の改正内容

(1) 輸送対象者の拡大

先述のとおり、現行規定では、現地に邦人（日本国籍を有する者）がいない場合、自衛隊を派遣することはできない。在アフガニスタン邦人等の輸送事案においては、主たる輸送対象者である在留邦人はごく少数であり、退避希望者の大多数が、大使館及びJICAの現地職員（外国人）等であったとされる。

こうした点を踏まえ、本法律案においては、自衛隊法第84条の4に主たる輸送対象者として規定されている「邦人」の定義を拡大し、①邦人の配偶者又は子である外国人、②名誉総領事・名誉領事³⁴、在外公館の現地職員³⁵である外国人、③独立行政法人³⁶の現地職員

³⁰ 2021年9月以降、約570名のアフガニスタン人関係者が日本に到着している（第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2022.3.15）長岡寛介外務省中東アフリカ局長答弁）。

³¹ 『朝日新聞』（2021.9.3）、レジス・アルノー「日本の『アフガン退避作戦』こんなにも遅れた理由」『東洋経済ONLINE』（2021.8.31）〈<https://toyokeizai.net/articles/-/451919?display=b>〉等

³² 防衛大臣会見記録（2021.8.23）〈https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2021/0823a_r.html〉及び防衛大臣会見記録（2021.9.3）〈<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2021/0903a.html>〉

³³ 第207回国会衆議院予算委員会議録第2号6頁（2021.12.13）

³⁴ 名誉総領事・名誉領事は、外務公務員法第24条に基づいて任命され、日本の在外公館が設置されていない地域において、邦人保護活動や文化交流活動を行う際の支援などを行うことを職務としている。2022年3月現在、世界各地の90名が名誉総領事あるいは名誉領事に任命されている（外務省ホームページ〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/soryoji/index.html>〉）。

³⁵ 外務公務員法第25条第2項は、「在外公館の長は、外務大臣の許可を得て、当該在外公館に勤務する外国人を採用することができる」と規定している。

³⁶ 主にJICA及び日本貿易振興機構（JETRO）が想定されている。

である外国人を「邦人」の定義に含める旨の改正を行うこととしている。これら①～③の
カテゴリーに属する外国人については、日本国民と同視できる者であるとの位置付けがな
されており、日本国籍を有する者と同様に、その生命又は身体の保護を行うために自衛隊
を派遣し、輸送を行うことが適当であると整理された（この整理はあくまでも自衛隊法第
84条の4の規定に基づく輸送に係るものであり、他の法令における邦人に係る解釈等を変
更するものではない）³⁷。

本法律案の成立後は、現地に①～③のいずれかに該当する外国人がいる場合、日本国籍
を有する者がいなくとも自衛隊を派遣することが可能となる。政府は、今回の法改正によ
り、主たる輸送対象者が拡大し、自衛隊を派遣できる場面が広がることを踏まえれば、今
後、拡大した類型に属さない外国人のみの輸送が必要になる状況が生じる可能性は、現時
点では想定されないとしている³⁸。

なお、主たる輸送対象者に該当しないその他の外国人については、これまでどおり「同
乗者」として輸送することが可能であるとされている³⁹。

（２）「輸送の安全」の規定の修正

先述のとおり、現行規定において、自衛隊による在外邦人等の輸送は、外務大臣から依
頼があり、防衛大臣が「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」に行う
ことができるとされている。こうした現行の輸送の要件について政府は、「輸送を安全に実
施することができると認めるとき」という現行規定の文言により、「民間事業者による輸送
が可能な場合に準ずるような安全性を要求しているとの誤解も生じていた」との認識を示
した⁴⁰。

また、政府は、アフガニスタンにおける事例を含むこれまでの在外邦人等の輸送の経験
に照らして、当事国又は第三国による管制・保安による飛行場の機能維持、当事国又は第
三国による飛行場に殺到する群衆の統制、日本の情報収集や関係国との調整による安全な
輸送方法の選択（チャフ⁴¹、フレア⁴²、防弾板等の自己防護措置を含む。）といった予想され
る危険を避けるための方策を講ずることができると認められれば、自衛隊による輸送の支
障となるような危険を避けられると判断されるため、輸送を安全に実施することが可能で
あるとしている⁴³。

³⁷ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2022.3.15）増田和夫防衛省防衛政策局長答弁

³⁸ 同上

³⁹ 第208回国会衆議院本会議録第9号（2022.3.8）岸信夫防衛大臣答弁等

⁴⁰ 第208回国会衆議院本会議録第2号（2022.1.19）岸田文雄内閣総理大臣答弁及び防衛大臣会見記録（2022.2.8）
<<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0208a.html>>

⁴¹ 攻撃してくるミサイルの誘導装置などに対する欺まん装置であり、細かい金属片などを射出、散布してレー
ダ探知、捕捉を困難にさせるもの（防衛庁『平成14年版防衛白書』170頁）。

⁴² 攻撃してくるミサイルの誘導装置などに対する欺まん装置であり、マグネシウムなどの金属粉末を射出、散
布、燃焼させて赤外線探知、捕捉を困難にさせるもの（防衛庁『平成14年版防衛白書』170頁）。

⁴³ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2022.3.15）増田和夫防衛省防衛政策局長答弁

こうした考えの下、本法律案においては、「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は、当該邦人の輸送を行うことができる」との現行規定における輸送の要件について、予想される危険を回避するための方策を講じた上で部隊を派遣してきた実績を踏まえ、「当該方策を講じることができると認めるとき」と改めることとしている(下線筆者)。これは、予想される危険を避けるための方策を講じることが防衛大臣の判断事項として明文化したものである。政府は、この改正によって、緊急時の意思決定を迅速かつ的確に行うことが可能となり⁴⁴、先述の安全性についての誤解が解消されるとしている⁴⁵。

(3) 政府専用機の使用を原則とする規定の削除

先述のとおり、現行規定においては、在外邦人等の輸送に際し、政府専用機を使用することが原則とされており、自衛隊の輸送機など、他の手段を用いることができるのは、空港施設の状況や輸送対象となる邦人の数など、政府専用機による輸送が困難な事情があると認められる場合とされている。

他方、これまでの輸送機(C-130、C-2)の使用実績の積み重ねにより、タラップなしで乗降が可能、最大輸送可能人員が政府専用機よりも多いといった、緊急時における輸送機の有用性が明らかになったことから、本法律案における法改正により、政府専用機の使用を原則とする規定を削除することとしている。

政府は、本改正により、民間機と同型の政府専用機を使用すべきかの判断が不要となり、予想される危険を避けるための方策について、当初から輸送機の使用という自衛隊ならではの能力を生かした方策を講じた上での派遣を前提とした検討を行うことができるとしている⁴⁶。また、輸送の要件の改正と併せて、海外における多様な緊急事態に対し、より迅速かつ的確な判断が可能としている⁴⁷。

5. 本法律案によるその他の改正内容

(1) 自衛官定数の変更(防衛省設置法第6条)

自衛官の定数は、防衛省設置法第6条において、陸上自衛隊の自衛官(陸上自衛官)、海上自衛隊の自衛官(海上自衛官)、航空自衛隊の自衛官(航空自衛官)並びに自衛隊法第21条の2第1項に規定する共同の部隊に所属する陸上自衛官、海上自衛官及び航空自衛官のほか、統合幕僚監部、情報本部、内部部局及び防衛装備庁に所属する陸上自衛官、海上自衛官及び航空自衛官を加えた総計が定められている。

このように自衛官の定数が防衛省設置法において規定されているのは、自衛官が防衛力の根幹を成す重要な要素であることを踏まえ、シビリアンコントロールの観点から、人的

⁴⁴ 同上

⁴⁵ 第208回国会衆議院本会議録第2号(2022.1.19)岸田文雄内閣総理大臣答弁及び防衛大臣会見記録(2022.2.8) <<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0208a.html>>

⁴⁶ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号(2022.3.15)増田和夫防衛省防衛政策局長答弁

⁴⁷ 同上

側面から見た日本の防衛力の規模の上限を明示するためであるとされている⁴⁸。

本法律案においては、陸上自衛官の定数を150,500人（90人減）、海上自衛官の定数を45,293人（14人減）、航空自衛官の定数を46,994人（66人増）、陸海空の共同の部隊に所属する自衛官の定数を1,588人（36人増）、統合幕僚監部に所属する自衛官の定数を386人（1人増）、情報本部に所属する自衛官の定数を1,936人（増減なし）、内部部局に所属する自衛官の定数を50人（増減なし）、防衛装備庁に所属する自衛官の定数を407人（1人増）とすることとしている。なお、既存組織の見直しなど、効率化・合理化による削減を行うことにより、自衛官定数の総計（247,154人）に変更はない。

本法律案による自衛官定数の変更により、宇宙・サイバー領域における優位性の獲得に必要な部隊の改編や拡充を始めとする防衛省・自衛隊の体制が整備される⁴⁹。

（２）外国軍隊への麻薬等の譲渡に係る特例（自衛隊法第115条の３）

麻薬、向精神薬及び覚せい剤は、麻薬及び向精神薬取締法や覚せい剤取締法により、輸入、輸出、製造、製剤、施用、所持等が禁止されている。他方、これらの薬物は、精神安定剤、鎮静剤等として医薬品としても用いられており、自衛隊員の治療に必要なものであることから、自衛隊法第115条の３において、自衛隊の部隊や補給処のうち政令で定められたものは麻薬等を譲り受け、及び所持することができる旨規定されている。

平成31年度以降に係る防衛計画の大綱(2018年12月18日国家安全保障会議及び閣議決定)においては、「各種事態への対処や国内外における多様な任務に対応し得るよう、衛生機能を強化する必要がある。」との記述がある。これを受け、防衛省において、自衛隊と外国軍隊が共に活動する場合における衛生分野での課題について鋭意検討を進めてきた。その結果、麻薬に該当する鎮痛薬や向精神薬に該当する鎮静薬について、これらを自衛隊から外国軍隊に速やかに譲り渡すことができれば、自衛隊及び自衛隊と共同して活動する外国軍隊のより円滑な運用に資するとともに、傷病者に対する人命救助という観点からも有意義なものになるとの判断に至った⁵⁰。その後、麻薬及び向精神薬取締法の所管省庁である厚生労働省と防衛省との協議が調い、本法律案が提出された。

本法律案は、麻薬及び向精神薬取締法に規定する麻薬及び向精神薬の譲渡に係る規制について、自衛隊法又は他の法律の規定により自衛隊が外国軍隊に提供する場合は適用しない旨の規定を設けるものである。

本法律案により新たに設けられる特例規定に基づき自衛隊が外国軍隊に対し麻薬又は向精神薬を譲渡する場合としては、国内で共同して活動を行っている外国軍隊に負傷者が発生し、その治療に必要な麻薬又は向精神薬に該当する医薬品の提供が求められ、自衛隊から提供する場合などが想定されている⁵¹。また、譲渡する具体的な医薬品については、麻薬

⁴⁸ 第198回国会参議院外交防衛委員会会議録第9号2頁（2019.4.18）岩屋毅防衛大臣答弁

⁴⁹ 防衛省・自衛隊における宇宙・サイバー領域に係る体制整備等については、奥田匡史・佐久間惇「2022年度防衛関係費等の概要—『防衛力強化加速パッケージ』として編成された16か月予算—」『立法と調査』No. 442（2022.2）82～95頁を参照されたい。

⁵⁰ 第208回国会衆議院安全保障委員会会議録第3号（2022.3.15）鈴木健彦防衛省大臣官房衛生監答弁

⁵¹ 同上

に該当するものとしてはモルヒネ塩酸などの鎮痛薬が、向精神薬に該当するものとしてはジアゼパムなどの鎮静薬等が想定されている⁵²。

(3) 自衛官等の個人番号カードによる電子資格確認（防衛省の職員の給与等に関する法律第22条及び第33条から第35条まで）

2021年10月、医療保険制度の加入者を対象として、個人番号カード（マイナンバーカード）を被保険者証として利用できる電子資格確認制度の本格運用が開始された。

他方、自衛官、自衛官候補生、訓練招集に応じている予備自衛官及び即応予備自衛官、教育訓練招集に応じている予備自衛官補、学生並びに生徒（以下「自衛官等」という。）については、公務又は通勤によらないで負傷し、又は疾病にかかった場合には、国が療養の給付等を行うこととしている（防衛省の職員の給与等に関する法律第22条）。このため、自衛官等は公的医療保険制度の加入者ではなく、現状では電子資格確認の対象とはされていない⁵³。

こうした状況を踏まえ、本法律案において、自衛官等が、個人番号カードを提示することにより保険医療機関等を利用できるよう、保険医療機関等がオンラインシステムで自衛官等の電子資格確認を可能とする仕組みを導入するため、当該システムの運営者（社会保険診療報酬支払基金）が、自衛官等の資格情報を提供すること等を可能とするための規定を整備することとされた。

(2022年3月28日脱稿)

(いまい かずまさ、おくり まさふみ)

⁵² 同上

⁵³ 第208回国会衆議院安全保障委員会議録第3号（2022.3.15）川崎方啓防衛省人事教育局長答弁