

## 「在外邦人等の輸送—法改正の変遷と今後の課題」

### ■ 国際社会は、再び紛争と不安定に

欧州 中東 南アジア アフリカ サヘル・サハラ(モーリタニア、セネガル北部、マリ、ブルキナファソ、ニジェール、チャド)

### ■ 在外邦人の保護

👉 海外在留邦人：推計 約129万人（2023年 外務省海外在留邦人数調査統計）  
中国:10.1万人 韓国:4.2万人 台湾:2.1万人

#### 【在外邦人等の輸送】

2021年8月	アフガニスタン	タリバンによる首都制圧 邦人1名及びアフガニスタン人14名を輸送(C-130)
2023年4月	スーダン	国軍と準軍事組織との武力衝突 邦人及びその家族45名を輸送(C-2)
10・11月	イスラエル	イスラエル・パレスチナ情勢の悪化 邦人等計129名を輸送(KC-767)
2024年10月	レバノン	イスラエル・パレスチナ情勢の悪化 邦人等計16名を輸送(C-2)
2021年 1・2月	中国	COVID19 感染拡大 邦人計763名を輸送(ANA 計4便)

#### 【在外邦人等の保護措置】 実績なし

### 1 在外邦人等の輸送に係る法整備の契機

#### ○ イラン・イラク戦争 在テヘラン邦人の国外退避(1985年3月)

- ・ JAL 機を待機させたが、救難機運航できず
- ・ トルコ特別機で邦人215名が国外退避 ◇1889年 エルトゥールル号遭難

#### ■ 現実:自国民の退避が優先

#### ○ 政府専用機の導入

- ・ 政府専用機検討委員会(1991年10月)  
使用目的: 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。
- ・ 防衛庁への移管(1992年4月)

#### ■ 当時、空自が保有していた輸送機(C-1、YS-11、C-130H(84年3月～))

### 2 在外邦人等の輸送(TJNO)に係る法改正の変遷

## 1994年の法整備

1992年の通常国会に自衛隊法一部改正案を提出、93年の通常国会で継続審議されたものの、衆議院の解散により審査未了で廃案

93年11月、臨時国会において自衛隊法改正案は可決され、第100条の8として新設、翌94年11月施行

### ○ 輸送実施の要件

外国における災害、騒乱その他の緊急事態 外務大臣からの依頼

防衛大臣は、当該輸送の安全について外務大臣と協議し、輸送の安全が確保(派遣先国の空港及び航空機の飛行経路)されていると認める時は、自衛隊の任務に支障を生じない程度において、実施することができる

### ○ 使用可能な輸送アセット

- ・ 政府専用機 (第100条の5第2項の規定により保有する航空機)
- ・ その他の輸送の用に主として供するための航空機  
(空港施設の状況等により困難な場合)

※ 政府専用機の使用を原則

※ 「いかなる場合にも、戦闘機は使用しない。」(運用指針)

■ 輸送の安全の確保が実施の絶対条件

### ○ 輸送対象

- ① 生命又は身体の保護を要する邦人
- ② 外務大臣から同乗を依頼された外国人

※ 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であり、他に救出手段がなく、当該外国人の属する国の政府からの要請が原則(運用指針)

### ○ 武器使用権限

- ・ 輸送に従事する自衛官:なし
  - ・ 部内秩序維持に専従する者(警務官)のみ拳銃を携行可能
- ※ 武器等防護(95条)も適用されず

### ○ 実施に当たっての閣議決定

- ・ 必要に応じ、派遣について閣議決定

## 1999年11月の法改正

### ◇ 法改正の背景

- ・ 1993年 北朝鮮の核開発計画をめぐる米朝対立
- ・ 1996年 第3次台湾海峡危機
- ・ 邦人保護を含む緊急事態対応策(大量難民、重要施設防護、対米協力)の検討(橋本 WG)
- ・ 1997年 日米ガイドライン改定

非戦闘員退避活動(NEO)が協力検討分野に

- ・ 1999年 周辺事態安全確保法他を整備、自衛隊法第100条の8改正

- 輸送アセットの追加

- ・ 輸送に適する船舶
- ・ 船舶に搭載された回転翼航空機

※ 政府専用機の使用を原則、「戦闘機は使用しない。」との規定に変更なし

- 武器使用権限の付与

- ・ 隊員又はその保護下に入った在外邦人等の生命等の防護のための武器使用

いわゆる「自己保存型」の武器使用：隊法第100条の8に追加

携行できる武器：拳銃、小銃又は機関銃（運用指針）

※ 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、隊員又はその保護の下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との判断

- ・ 武器等防護(95条)も適用可能に

- 準備行為

予測される事態に則したより実効的な対応が明示されたが、閣議決定を要する。

### 2007年1月の法改正(本来任務化)

- 国民の生命又は財産の保護を含めた公共の秩序の維持の観点から重要な活動＝本来任務化(6章行動)
- 任務規定：第84条の3／権限規定：第94条の5

### 2013年11月の法改正

- ◇ 法改正の背景

- ・ 2013年1月、アルジェリア邦人テロ事件
- ・ 検証委員会

派遣先国政府による邦人等の陸上輸送などが期待できない場合に対応できるように現行法制の検討が必要

- ・ 与党プロジェクトチーム

車両による陸上輸送の追加、「輸送の安全」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を要望

2013年臨時国会 自衛隊法の改正案可決、同年11月施行

- 「輸送の安全」の要件

- ・ 輸送の安全に関して防衛大臣と外務大臣が協議し、これが確保されていると

## 認めるとき

※ 民間機が運航できるような全く危険のない場所にしか自衛隊機が派遣されないといった誤解を招きかねない



- ・ 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、防衛大臣と外務大臣と協議し、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

※ 現地に危険が存在する場合でも危険に対する方策を講じた上で安全に輸送するといった趣旨を明確化

### ○ 輸送アセットの追加

- ・ 車両(借り受けて使用するものを含む。)

※ 政府専用機の使用原則は維持、「戦闘機は使用しない。」との規定は削除

### ○ 輸送対象

- ① 輸送対象者である邦人等に早期に面会若しくは同行させることが適当と認められる者(家族等の関係者)

- ② 外務大臣から同乗を依頼された外国人

### ○ 武器使用権限等

- ・ 武器使用権限は「自己保存型」のまま
- ・ 携行できる武器の限定解除(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)
- ・ 防護対象者の追加(輸送対象者の範囲拡大)／使用する範囲の拡大(地上輸送)

## 2016年3月の法改正

- 平和安全法制成立:自衛隊法第84条の3(在外邦人等の保護措置)新設
- 任務規定:第84条の4／権限規定:第94条の6 (条文番号変更)

## 2023年4月の法改正

### ◇ 法改正の背景

- ・ 2023年8月 在アフガニスタンTJNO  
邦人1名と米国政府の要請を受けたアフガニスタン14名のみの輸送
  - 派遣の判断の遅れ
  - 出国希望の大使館やJICAの現地スタッフとその家族等、約500名

### ○ 「輸送の安全」の規定(法文上「安全」という語を削除)

- ・ 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

※ 自衛隊機派遣が民間機と同程度の安全性が必要であるかのような誤解



・ 「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」を講ずることができることを認めるとき

※ 緊急時の意思決定を迅速的確に行えるよう、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ことを防衛大臣の判断事項として明文化  
(予想される危険を避けるための方策)

- ① 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
- ② 飛行場に殺到する群衆の統制
- ③ 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、フレア、防弾板等の自己防護措置を含む。)

#### ○ 輸送アセット

・ 政府専用機の使用を原則とする法文の規定を削除

- ① 法制定当時、迅速性・航続距離・搭載能力等を有する航空機は政府専用機のみ
- ② 輸送機(C-130、C-2)の緊急時での有用性(タラップなしでの乗降、最大輸送可能人員)

※ 航空機、船舶又は車両の特性を踏まえた効果的な輸送要領について平素から検討し、緊急事態に際しては、最適な輸送手段を一層柔軟に選択し、迅速に派遣(運用指針)

#### ○ 輸送対象者の拡大(邦人の定義を拡大)

- 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、在外公館の現地職員である外国人
- ③ 独立行政法人(JICA・JETROを想定)の現地職員である外国人

※ 主たる輸送対象者として①③の類型以外の外国人の輸送を可能とする解釈は難しい

※ 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ず、その場合には、国際緊急援助隊法や国際平和協力法(PKO法)の規定に基づき自衛隊機を派遣することもあり得る

#### ○ 実施及び準備行為に係る閣議決定

規定を削除(運用指針)

### 3 在外邦人等の保護措置(RJNO)

・ 2014年5月 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会報告書

武力攻撃に至らない侵害の対応等： 在外自国民保護・救出

・ 2015年5月、平和安全法制関連法案提出、9月に成立

・ 隊法84条の3(在外邦人等の保護措置)新設

自衛隊の部隊等に対して、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邦人の輸送に加え、保護措置を命ずることが可能

○ 保護措置の内容

- ① 救出:邦人が拘束・監禁されている状況から解放するような措置
- ② 警護:邦人への危害が及ばないための警戒、未然に防止する措置
- ③ その他:輸送、応急的な治療等、保護に必要なその他の措置

○ 実施にあたっての規定

防衛大臣に対する外務大臣からの邦人の保護措置の依頼があり、協議の上、下記3条件の全てを満たす場合、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

- ① 派遣先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 保護措置(武器の使用を含む。)を行うことについて、派遣先国(国連総会又は安保理の決議に従って施政を行う機関がある場合は当該機関)の同意があること
- ③ 予想される危険に対応して、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派遣先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

実施にあたっての国会承認は規定されていない。なお、同じく任務遂行型の武器使用を認める改正PKO法における安全確保業務には、国会の承認が必要である。

○ 武器使用権限

保護措置の実施に際しては、一定の条件下において、いわゆる「任務遂行型」の武器使用

政府が示した任務遂行型の武器を伴うケース及び対応場面

- ① 災害時の被災者救助等への対応のため、領域国政府の治安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場合
  - 唯一の輸送経路が、バリケード等で通行妨害に遭ってしまった場合
  - 邦人の集合場所が、暴徒等に取り囲まれてしまった場合
  - 集合場所に赴く最中の在外邦人が誘拐された(されそうな)場合
- ② 特定の対応にあつて、領域国政府よりも我が国の方が対応能力が高い等の理由により領域国政府の要請・同意がある場合
  - 我が国の大使館・総領事館等が占拠される場合
  - 我が国の航空機がハイジャックされて空港に着陸している場合

■ 適用されない状況

- イスラム国(ISIL)」による邦人拘束・殺害事案

- 北朝鮮にいる日本人拉致被害者に危害が及ぶ可能性のある状況
- ※ あくまで受入国の同意を前提したものであるため、受入国の同意が期待できない上記のような事例は、今回の法制とは直接関わるものではないとの認識

#### 4 今後の課題に関する一考察

##### (1) 現状、実績を踏まえた法制の見直し

TJNO: 法改正(運用指針を含む)が行われた希少なケース

スーダン: ×首都ハルツーム ○陸上輸送→ポートスーダン

RJNO: 実績なし。

《在アフガニスタン TJNO 後の政府答弁》

##### ◆ RJNO を適用しなかった理由

- ・ 米国を始めとする他国との調整も踏まえ

空港までの移動: ×在外邦人等の保護措置 ○日本政府が個別に支援

空港から周辺国への移動: TJNO

##### ■ 実施要件のハードルの高さ

- ① 戦闘行為が行われることがないと認められること
- ② 派遣先国の同意があること
- ③ 部隊等と派遣先国の権限ある当局との間の連携及び協力の確保

##### ■ 「任務型」武器使用

国家安全保障会議／閣議決定(2014年7月1日)

「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」  
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。

- 台湾・半島有事を想定した実効性の検証の必要性

##### (2) 運用と態勢のギャップ

- ◆ 長期展開
- ◆ 空自輸送機部隊の体制(態勢)

##### (3) 輸送戦力の一元的な運用／グローバルな機動展開を可能とする態勢強化