

主要先進国における在外自国民保護の取り組み

橋本靖明、奥平穰治、河野桂子、大瀨明弘

はじめに

2011年2月、北アフリカのリビアにおいて、カダフィ大佐（mu‘ammar’abū minyār al-qaddāfi）率いるリビア政府に対するデモが発生したのを契機として、事実上の内戦状況が発生、月末には日本を含む各国の在リビア大使館が一時閉鎖する状態にまで事態は悪化した。リビアに滞在する日本人に対しては、非常に危険な状況に対する措置である退避勧告が日本政府から発出された。こうした危機状態の中、日本人を含め、多数の外国人が、民間航空機やフェリーボート、各国から派遣された軍用機などによってリビア国外に脱出している。

また、2013年の1月には、同じく北アフリカのアルジェリアで、イスラム教過激派集団が天然ガス精製プラントを襲撃、150名ほどのアルジェリア人と日本人を含む外国人40人ほどが拘束された。事件はアルジェリア軍の突入、鎮圧作戦の実施によって終結したが、犠牲者には日本人10名が含まれていた。事件終了後、日本人の生存者と遺体の多くは、政府専用機によって日本へと帰国している。この事件を契機として、自衛隊による陸上輸送が必要な場合があることを想定し、在外自国民保護に関する自衛隊法が一部改正されたことも記憶に新しい。

自然災害発生、治安悪化、武力紛争生起などの理由によって、海外に滞在する自国民の生命が危機に瀕する場合がある。そのような場合には、在外自国民の安全確保のために本国政府は何らかの措置を取る必要に迫られる。それが在外自国民保護活動（Non-combatant Evacuation Operation: NEO）である。上記のような例の場合にも、各国は、自国民の安全を何らかの形で確保するために、自国民が滞在する国家と交渉を行い、事態が悪化した場合には、自ら、自国民を国外に脱出させるなどの行動を取る。ただ、その際の対応については、国内での状況判断と行動開始の決定、実際の救助活動の実行者、各国との協力方法など、さまざまな問題が関連しており、その態様が決して統一されている訳ではない。

本稿は、そうした自国民保護が必要となる事態が今後も発生する可能性があることに鑑み、各国がどのような形で自国民の救出を行おうとしているかという問題について研

究したものである。各国はそれぞれ多様な対応を取っている。我が国も既に、NEOを実施してきたが、今後とも有効な対応を行うためには、他国のそれも参考にしつつ、現在の仕組みを発展させていくことが望まれよう。

1 各国の在外自国民保護態勢

ここでは、各国が、NEOに関してどのような考えに基づき制度を構築しているかを研究した。それらはおおまかに、NEOのための国内法上の根拠と態勢、政府と議会との関係、実施決断のための状況判断、相手国の同意取得、派遣する組織、保護活動中の武装などであり、さらに、実際に行った保護活動例についても、近年、大規模に行われた2011年2月のリビア騒擾事案を中心に調査した¹。

(1) オーストラリア

ア 救出・輸送の法令上の根拠

海外に滞在する自国民を軍事アセットを用いて救出、輸送するための国内法は、オーストラリア(以下「豪州」という。)においては特に存在しない。ただ、在外の豪州領事業務を定める外務貿易省領事業務文書(Consular Services Charter)の規定が、危機状態に陥った豪州国民に対する政府支援の根拠となると思われる。領事業務文書は、戦争や暴動、自然災害が発生し、通信や陸上での移動に支障をきたしている場合には、外務貿易省が適切な情報を提供し、さらに脱出のための調整支援を行うことを定めている。

豪州はまた、こうした領事の業務の根拠を国際条約にも求めている。領事関係に関するウィーン条約(1963年作成、1967年発効)は、第5条の(領事任務)に幾つかの規定を置いている。領事は派遣先の国家において、自国及び自国民の利益を保護し(a項)、自国民を援助し(e項)、派遣先国に禁じられない限りにおいて、その他の領事任務を遂行する(m項)こととされている²。豪州議会も、こうした国際法上の権限を明確化するため、外交特権免除法(1967年)と領事特権免除法(1972年)を制定している。

1 本章の執筆は、「(1) オーストラリア」、「(4) スペイン」を橋本が、「(2) フランス」、「(5) 英国」を河野が、「(3) ドイツ」、「(6) 米国」を奥平が担当した。

2 領事関係に関するウィーン条約(1963年署名、1967年発効)。

第5条 領事任務は次のことから成る。

(a) 接受国において、国際法の認める範囲内で派遣国及びその国民の利益を保護すること。

(e) 派遣国の国民を援助すること。

(m) 派遣国が領事機関に委任した他の任務であって、接受国の法令により禁止されていないもの、接受国との間で効力を有する国際取極により定められたものを遂行すること。

つまり豪州は、在外自国民の保護は、国際法上の領事権限を用いてこれを行うという法的整備を行っていると思われる。

イ 救出・輸送活動の枠組み

(ア) 軍の任務における位置づけ

海外に居住する自国民の救出行動を行うことは、豪州軍としては、付随的任務と考えられている。

(イ) 意思決定

①最終的に決定する者・機関

救出活動を最終的に決定するのは、内閣を率いる首相である。首相の決定は、外務貿易大臣がこれを助けるが、さらに危機発生時に作られる省庁間危機管理タスクフォース (Inter-Departmental Emergency Taskforce: IDETF) や国家安全保障会議 (National Security Council: NSC) がこうした決定を支援する機能を果たしている。

②決定に関与する政府の機関

政府部内で海外における危機管理に主たる責任を有する機関は、外務貿易省である。外務貿易相は、政府の危機管理枠組みに従い、IDETF を設立する。そのタスクフォースを率いる長は、外務貿易省の上級の文官が充てられることとなっている。

③決定の手続き

前項で述べたように、在外自国民に危険が及ぶような事態が生じた時には、豪州では外相が IDETF を立ち上げる。この場合の危機とは、外国における騒擾だけでなく、テロや自然災害も含まれる広義の危険な状態である。IDETF は危機管理センターがこれを支援する。IDETF の長は外務貿易省の文官であるが、首相が危機管理に特にイニシアチブを取りたいと考える場合には、国家安全保障アドバイザー (National Security Adviser) が共同で長となる場合もある。IDETF が採るべき行動の選択肢を決定すると、その勧告は、大臣を通じて NSC に提出される。その勧告を受けて首相は、内閣として採るべき行動を決定する。

④決定に関する議会の承認 (事前・事後)、事後報告の必要性

豪州の場合は、議会の事前承認は不要である。ただし、そのままではなく、事後に議会及び議会の委員会における審理が行われ、政府の決定や行動の適切さがチェックされることとなっている。

(ウ) 実施措置の内容

①緊急を要する事態の態様

緊急に自国民を救出するかどうかを決定する基準は特になく、ケース・バイ・ケースで判断される。ただ、初めは民間航空機を利用した救出を行うために、活動対象国の空域や空港が安全に使用できるかどうか、民間機の座席数が十分に残っているか、地上の状況が安全か、自国民の環境が安全かといった状況が考慮されることとなっている。

②救出・輸送する対象者

基本は自国民であるが、他国民に対する特別な配慮が行われる場合がある。豪州はカナダとの間で、40カ国以上の国家における領事業務の相互提供協定を結んでいる。領事業務が自国民に行えない場合に、豪州とカナダが相互補完的にその業務を提供し合うための取極めである。その取極めを用いて、カナダの領事業務が提供できず、豪州が代わりに業務を行うこととなっている国家からの救出の場合には、カナダ国民も豪州国民と同じ扱いを受けることとなっている。逆もまたしかりである。

豪州はまた、非戦闘員救出活動調整グループ(Non-combatant Evacuation Operation (NEO) Coordination Group: NCG)のメンバー国である³。このグループは、危機時の自国民保護に関する協力を約束しており、メンバー国の国民は、この枠組みに従って優先的な扱いを受ける。その他の国民の保護については、ケース・バイ・ケースで判断する⁴。

③救出・輸送の実施の主体となる政府の機関

あらゆる救出行動の決定をリードするのは外務貿易省である。すべての救出活動に豪州軍が参加するという訳ではない。危機の状況によっては、移民・市民権省、連邦警察、司法長官省などが関与する。負傷者を救出する際には、州レベルの医療サービスが用いられることもある。

④救出・輸送への民間の関与

救出に際して、第一に求められるのは民間航空機による実施の可能性である。それが不可能となった場合にのみ、IDETFや各省庁からの勧告に基づき、政府自身の対応が検討される。

⑤救出・輸送に関する相手国の同意の必要性

豪州が相手国からの同意を必要とするのは、豪州軍を派遣する場合である。逆に、民

3 NCGメンバーは、澳、白、加、仏、独、伊、蘭、葡、西、英、米と思われる。

4 英国防省の文書UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication (JDP) 3-51, Non-combatant Evacuation Operations*, Second Edition, February 2013には、NEO調整セル(NEOCC)を通じて各国の軍アセットを共有することができるのはNCGのような正式なグループがあるためであるとしている(Ibid., p. 3-11)。

間航空機を用いた救出は、通常の渡航行為ということになる。ほとんどの場合、救出支援のために派遣される豪州軍は非武装である。武装した豪州軍を派遣する場合には、軍隊の地位協定を事前に結ぶか、武装を許すような臨時の取極めを結ぶ必要があるとされている。

⑥救出・輸送における安全確保の要件の有無

状況に応じて安全確保の要件は考慮されると思われる。基本的には、安全を確保するのは派遣先国の義務である。豪州が軍アセットを使用する場合も、前述のように多くの場合、兵士は非武装であるが、危機の状況によっては、自らの安全を確保するための武装が派遣先国との間の合意の下で考慮される。

⑦救出・輸送における武装の有無、携行する武器の制限

安全確保の状況を考慮し、必要に応じて武装が行われるが、最低限のそれであるようである。

⑧救出・輸送における武器使用の制限・基準

一般に派遣される兵士は非武装であるが、武装している場合も、その武器の使用は一般に自衛目的に限られる。

⑨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

すべての判断は、軍司令官の助言を受けて政府が決定するとされている。しかし、同じ NCG に所属する英国が、海外における自国民がその滞在国によって適切に保護されない場合には、国際法上の個別のおよび集団的自衛権（国連憲章第 51 条）によってこれを保護するとしており⁵、自衛権についてもそれを認めていると推測される。

ウ 最近の運用例（2011 年リビア事案における事例）

リビア事案の場合、在マルタ英国高等弁務団が非戦闘員救出活動調整セル（NEO Coordination Cell: NEOCC）を設けており、豪州も代表を参加させている。この NEOCC が豪州国民をはじめ、NCG メンバー国民の救出に協力している。

エ 特色

豪州は、危機時に外務貿易相の下に編成される IDETF が、他省庁と協力して採るべき対応策を NSC に勧告、それを受けて首相が自国民救出活動を決定するという形である。議会の事前承認は不要とされる。状況の変化にもよるが、まずは民間航空機による避難

5 UK Ministry of Defence, *JDP 3-51, Non-combatant Evacuation Operations*, p. 3B-2, para.3B7.

が試みられ、それが不可能となった場合には豪州軍の派遣も行われるが、基本は非武装である。また、事前に派遣先国の同意を何らかの形で取ることとされている。武装して救出活動を実施する場合にも、武器の使用は自衛目的に限られる。

また、カナダとの間で、領事業務の相互援助を取極め、自国民保護を含む外交能力の相互補完を図っていることも特徴的である。この補完体制には、危機時における相手国民の保護も含まれている。

さらに、幾つかの国との間で、非戦闘員救出活動調整グループを形成し、緊急時の相互協力を約束していることも注目される。自らの救出能力が及ばない地域や状況であっても、多国間協力を行うことによって、自国民をより有効に保護できる仕組みであり、領事業務の相互補完関係とともに、示唆を与えるものである。

(2) フランス

ア 救出・輸送の法令上の根拠

(ア) 軍による救出活動の根拠規定

フランスには、在外自国民を救出する目的で軍を海外に派遣することについて、憲法及び法律上の根拠規定は存在しない。現行憲法の一部とみなされる 1789 年人及び市民の権利宣言第 12 条⁶及び 1946 年第 4 共和国憲法前文⁷には軍隊の役割についての言及があるが、これらは根拠規定には該当しない。

1959 年オルドナンス⁸ (2004 年改正) と、それを引き継いだ 2009 年防衛法典第 L1111-1 条⁹は、フランスの国防目的の一つに自国民の保護を掲げており、2013 年に刊行された

6 「人および市民の権利の保障は、公の武力を必要とする。したがって、この武力は、すべての者の利益のために設けられるのであり、それが委託される者の特定の利益のために設けられるのではない。」樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集第 3 版』三省堂、1994 年、258 ページ。

7 「フランス共和国は、征服を目的とするいかなる戦争も企図せず、かつ、いかなる人民の自由に対しても、決して武力を行使しない。」同上、256 ページ。

8 Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, Article 1. 「国防の目的は、あらゆる場合、あらゆる状況において、かつあらゆる形態の侵略に対して、領土の安全及び一体性並びに国民の生命を保障することである。」www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=F1C9B6D9DB3F57E7B5F36F42604341F3.tpdjo01v_2?cidTexte=JORFTEXT000000705509&idArticle=LEGIARTI000006405153&dateTexte=19590110&categorieLien=id#LEGIARTI000006405153

9 Code de la défense, Article L1111-1 「国家安全保障戦略の目的は、国家の存立、とりわけ国民の保護、領土の一体性及び共和国の体制の永続性に影響を与える可能性のある脅威や危険を特定することである。……防衛政策の目的は、武力侵略に対して、領土の一体性及び国民の保護を保障することである。」www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=58D045670874A402B65F245BC7DDFD1D.tpdjo01v_2?idArticle=LEGIARTI000020932648&idTexte=LEGITEXT000006071307&categorieLien=id&dateTexte=20131107

国防白書もフランス軍の任務として自国民の保護を挙げている¹⁰。ただし、NEOの国際法上の根拠については、特に自衛権に言及している文書は存在しない。

(イ) 救出活動一般の根拠規定

海外に在留するフランス国民が危機に直面した際に支援を行い、また NEO (Les opérations d'évacuation de ressortissants (RESEVAC)) の実施を要する場合に、その計画実施につき第一義的責任を負うのは外務・国際開発省 (le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international) である。中でも、2008年7月2日に外務・欧州問題省 (当時) (le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes) 内に設置された危機管理センター (le Centre de crise) がその任に当たる¹¹。

NEOに関する規定は以下の2つである。

①防衛法典第 L1142-6 条 (2009年7月29日改正)¹²

「フランス共和国外務・欧州問題省は、海外における危機管理の調整を担当し、また、関係する省庁及び他の機関等の協力を得て、危機管理にもとづく国民救出計画を担当する。」

②2009年3月16日付フランス外務・欧州問題省の中央行政機関に関する法令第3条¹³

「危機管理センターは、海外で発生した危機については、海外に在留するフランス国民の安全を脅かす事件への対応を要する場合であるか、又は緊急時の人道的活動を要する場合であることを問わず、現地情報の収集、事件の予測、危険情報の発出及び状況の統制を担当する。同センターは、海外に居住、又は一時的に滞在するフランス人の安全事務を管轄する。特に、海外におけるフランス人の拉致問題、不審な失踪事件、死亡等について対処する。同センターは、海外に在留するフランス人の安全に関して各省庁の担

10 French White Paper on Defence and National Security 2013 (2013), pp. 48-49.

11 危機管理センター内の重要組織として、①状況センターは、24時間体制で現地情報の収集、分析及びリアルタイムの警戒情報や助言の発信を行う他、対処計画を作成しフランスの在外公館を監督する。また、外務・国際開発省を代表し国防省との間で調整を行う。②予算行政兵站支援課は、救出作戦時に使う船舶や航空機を調達する。

③緊急事態支援課は、外務本省の危機管理担当部署や、現地に派遣された要員を支援する。French Ministry of Foreign Affairs and International Development, *The Crisis Centre: Emergency Diplomacy*, 2013, pp. 8, 10, 12.

12 Code de la defense, Article L1142-6, www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=E992EDA0B7AC2CEE5E66202C39E84EFE.tpjdo10v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006182571&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20140818

13 Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes. 本法令は2012年12月28日付法令によって廃止後、同法令第3条で同文が新たに制定された。現在は、2013年7月17日法令により改正されたものが有効である。Décret n° 2012-1511 du 28 décembre 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, Article 3, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=3ECBED08B2DC83B78EB8A41882134B99.tpjdo04v_1?cidTexte=LEGITEXT000026881250&dateTexte=20140818

当部署がとる措置を調整し、また、政府によって決定された緊急事態時の人道的活動を遂行するための対応を調整する。さらに、国際的人道的活動に参加する他の国や国際機関との関係を保障する。また、緊急事態時にフランス政府が人道的活動を行う際は、その計画作成と実施に参加する。」

イ 救出・輸送活動の枠組み

(ア) 軍の任務における位置づけ

2013年フランス国防白書第4章は、フランスの国防戦略の第一優先順位にフランスの国家領域及び海外に在留するフランス人の保護を挙げている。したがって、NEOはフランス軍の本来任務として分類することができる。

(イ) 意思決定

①最終的に決定する者・機関

軍の活動については大統領が最高指揮官として責任を有する。

②決定に関与する政府の機関

決定に関与するのは外務・国際開発省である。

③決定の手続き

NEOを実施するか否かの判断は、危険発生地国の大使(又は代理公使)の勧告に基づき政治的決定によって行う。

④決定に関する議会の承認(事前・事後)、事後報告の必要性

フランスでは、軍事作戦の実施にあたり、議会に対して事後報告を行わなければならないが、議会の承認を受ける必要はない。この議会報告義務は、2008年7月23日の憲法改正によって課されたものである。憲法改正後、第35条には以下の2項~4項が追加された¹⁴。

第35条

1 宣戦は、国会によって承認される。

2 政府は、海外に軍を派遣する場合には、派遣後遅くとも3日以内に議会に通知しなければならない。この通知には、派遣目的の詳細を記さなければならない。この通知は、議会の審議に付されるが、票決手続には服さない。

14 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, La Constitution du 4 octobre 1958 à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre5

3 上記の派遣が4ヶ月を超える場合、政府はこの期間の延期について議会から承認を得なければならない。政府は、国民議会に対して最終決定を求めることができる。

4 議会がこの4ヶ月が過ぎたときに閉会している場合、政府は、議会が再開した時に延期の決定を表明することができる。

憲法第35条1項は議会による戦争宣言の承認手続を規定しているが、過去、この手続がとられた例はない。例えば、1990年湾岸戦争にフランス軍を派遣した際にとられた手続は、憲法第49条の国民議会に対する首相の一般政策の表明及び国民議会による派遣の承認手続であった。また、1999年に北大西洋条約機構（NATO）によるセルビア空爆等の軍事作戦にフランス軍が参加した際は、国民議会の内規第132条に基づき国民議会に対する首相の宣言（この場合、票決手続はとらない。）が行われただけである。しかし、これらの手続を実際に行うかの判断も政府に任されており、法的な義務が課されているわけではない¹⁵。2008年の憲法改正以後、特に2011年リビア内戦勃発直後のNEOの実施に際して、これらの国内手続が踏まれた記録はみあたらない。

（ウ）実施措置の内容

①緊急を要する事態の態様

大規模自然災害、海難事故、テロリズム、暴動、内戦、国家間戦争など、海外に在留するフランス国民が危険にさらされるすべての事態である。

②救出・輸送する対象者

NEOの対象者は「有資格者」であり¹⁶、フランス国民（多重国籍者を含む。）、フランス国民の配偶者及びその子供（国籍は問わない。）がこれに該当する。「有資格者」の選定は、現地の領事館が行い、国防省がNEOに関与する場合には国防省に有資格者のリストが送付される。

上記以外の外国人については、政治的状況により便宜が供与されるが、特に欧州連合（EU）では、2004年欧州憲法条約第II-106条¹⁷を引き継いだ2007年改革条約（リスボン

15 Jörg Gerkrath, "Military law in France," George Nolte ed., *European Military Law Systems*, De Gruyter Recht, Berlin, 2003, pp. 294-296.

16 Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE), DIA-3.4.2, *Doctrine interarmées, Les opérations d'évacuation de ressortissants (RESEVAC)*, No. 136/DEF/CICDE/NP, du 02 juillet 2009, p. 7.

17 欧州のための憲法を制定する条約（欧州憲法条約）（2004年）第II-106条

「あらゆる連合市民は、その母国たる構成国が代表を置かない第三国の領土において、あらゆる構成国の外交機関から、当該構成国の国民と同一の条件において保護を受けることができるものとする。」訳は『欧州憲法条約一解説及び翻訳』衆憲資第56号（委託調査報告書）平成16年9月衆議院憲法調査会事務局より抜粋。

条約) 第 17 条 2(c)¹⁸や、EU 機能条約¹⁹第 23 条により「自国民」概念が拡大されており、第三国に在留する EU 加盟国国民は、本国が当該第三国に外交使節団を派遣していない場合、本国に代わって他の EU 加盟国から外交的保護を受けることができる。2008 年にチャドで NEO を実施した際には、フランスとドイツ以外の EU 加盟国はチャドに在外公館を有していなかったため、実際にこの考え方に基づき他の EU 加盟国民の救出が行われた²⁰。

③救出・輸送の実施の主体となる政府の機関

軍を動員しない NEO については、外務・国際開発省が全過程を通じて責任を持つが、軍を動員する NEO については、現地の危険度に応じて外務・国際開発省と国防省との間で分担して救出・輸送を実施する。基本的に軍が輸送を担当するのは、危険発生地国内に設置された集合センター (Reception Center: RC) から避難統制センター (Evacuation Control Center: ECC) までの経路である。避難統制センターからフランス本国までの救出・輸送は、外務・国際開発省の責任のもとで進める。

④救出・輸送への民間の関与

危険発生地国の政府が NEO の実施に好意的である場合には、通常、民間の航空機や船舶の使用が検討される²¹。

⑤救出・輸送を実施するための法令上の要件

救出・輸送に関する関係法令は存在しない。

⑥救出・輸送に関する相手国の同意の必要性

領域国の政府及び反政府勢力側からの同意取付けは、現地の大使館が行う。ただし、同意が得られない場合でも、フランス国民が現地で蒙る危険が解消しないと判断されれば、NEO が実施される。

⑦救出・輸送の具体的方法

海外に在留するフランス国民は、緊急事態発生時、居住地域ごとに領事館によって指定された管轄区域 (Warden Points) において外務省職員から以後の行動について必要な指示を受け、原則的には自力で集合センター (RC) に参集する。人質として身柄を拘束されているなどの理由により自力で集合センターに到達できない者については、軍が救出し集合センターまで移送する。集合センターから空港や港湾施設等に設置された避難

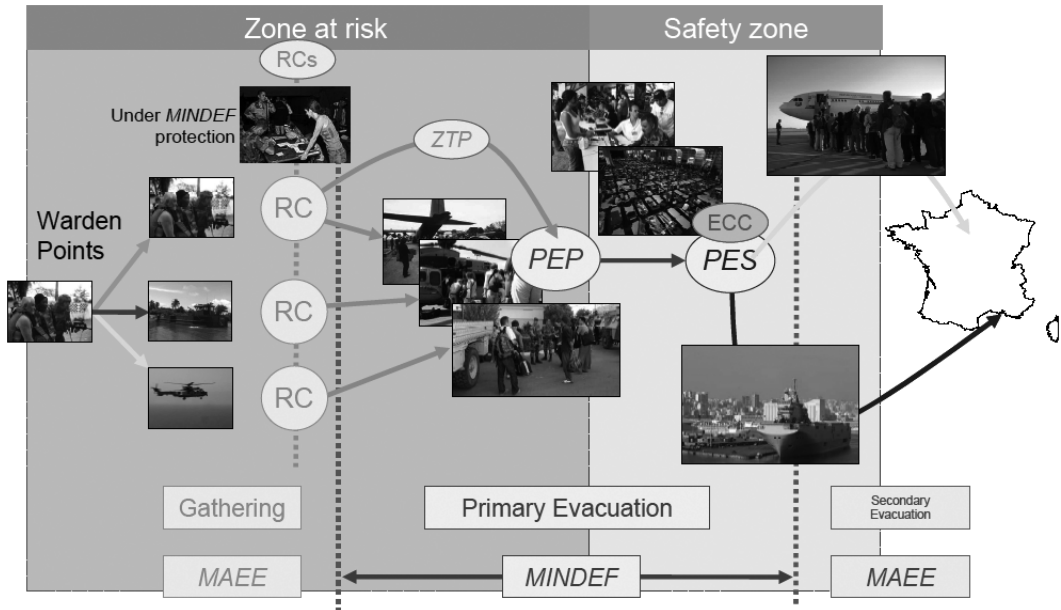
18 リスボン条約 (2007 年 12 月 13 日採択、2009 年 12 月 1 日発効。加盟国数 27。)

19 リスボン条約によって従来の欧州共同体設立条約は、「欧州連合の機能に関する条約」へ名称が変更された。

20 Captain Gerard, "Conduct of Non-Combatant Evacuation Operations (NEOs)," *Doctrine Magazine*, No. 16 (2009), p. 15.

21 CICDE, DIA-3.4.2, *Doctrine interarmées, Les opérations d'évacuation de ressortissants (RESEVAC)*, p. 25.

図 1



(出所) CICDE, *Non-combatant Evacuation Operations (NEO)*, the French (FRA) Joint Doctrine (JD)3.4.2, No. 136/DEF/CICDE/NP, July 2, 2009, p. 26.

(注) MAEE : 外務省、MINDEF : 国防省。

統制センター（ECC）までの間は、「危険地帯」と分類され、そこでは軍が輸送を担当する（第一次避難）。この間の輸送に支障が生じた場合には、必要に応じて退避途上の自国民を数日の間、留め置くことを目的として臨時保護地帯（Temporary Protection Zone: ZTP）も設置することができる。避難統制センター以後の「安全地帯」においては、外務省の責任において自国民等を危険発生国から出国させフランスまで輸送する（第二次避難）。その概略は、図1の通りである。

⑧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。

⑨救出・輸送における武装の有無、携行する武器の制限

通常の歩兵装備で、装甲化された輸送手段を用い、機甲部隊による支援を得て作戦を実施する。

⑩救出・輸送における武器使用の制限・基準

武器の使用が許されるのは、第1に部隊及び部隊の保護下で国外退避するフランス国

民等を守るための正当防衛（フランス刑法典第 122.5 条²²）に該当する場合、第 2 に部隊行動規則（ROE）によって認められた場合で、その武器使用が国際法を遵守し、任務の遂行に必要な範囲に限定されている場合である。武器を使用した部隊要員は、その限りにおいて刑法上の責任を問われない（防衛法典 L4123-12²³）。

① NEO における自衛権の発動としての武力行使についての立場

フランス国防省の『武力紛争法教範』は、NEO の国際法上の根拠は国際慣習法にあると説明するが²⁴、『NEO 統合ドクトリン』は、さらにこれを推し進めて次のように説明する。海外に在留する自国民が危険にさらされ、在留国がなんら保護を与えず、あるいは保護を与えることができない場合、自国民を保護するのは国家の政治的義務であり、国際法上も、国連憲章第 2 条 4 項の例外や国際慣習法のもとで確立した人道的干渉として正当化される²⁵。

ウ 最近の運用例

フランスによる NEO は、2002 年²⁶、2004 年²⁷及び 2011 年にコートジボワール、2003 年にリベリア²⁸及び中央アフリカ²⁹、2006 年にレバノン³⁰、2008 年チャド³¹、グルジア、タイ等で実施された。

2011 年のリビア事案では、暴徒による騒乱は見られたものの少なくとも 2 月時点の状況はそれ程深刻なものとはみなされず、その結果、危険地域から避難統制センターまでの移送に際し、軍は活用されなかったようである。ただし、トリポリからの移送については、フランス空軍の長距離輸送機 A340 が使用され、5 日間で 670 名以上のフランス国民及び外国人がリビア国外に脱出した。

22 Code penal, Article 122-5, www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=D6413515BC1E0EBE59BE29A3223A7F42.tpdjo07v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006149818&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20140819

23 旧 2005 年 3 月 25 日法第 17 条 2 項。Code de la defense, Article L 4123-12, www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionId=343119D4E74B64FB5883D2A3F0A41013.tpdjo07v_2?idSectionTA=LEGISCTA000006182625&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=20131106

24 Le Ministère de la défense de la République française, *Droit des conflits armés*, 2011, pp. 32-33, www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/droit-et-defense/droit-des-conflits-armes/droit-des-conflits-armes

25 CICDE, DIA-3.4.2, *Doctrine interarmées, Les opérations d'évacuation de ressortissants (RESEVAC)*, pp. 7, 21.

26 国外退避者数は、20 カ国 2,295 人（うちフランス国民は 484 人）。Captain Gerard, "Conduct of NEOs," p. 16.

27 国外退避者数は、1 万人以上（うちフランス国民は 8,000 人）。Ibid.

28 国外退避者数は、37 カ国 535 人（うちフランス国民は 18 人）。Ibid.

29 国外退避者数は、43 カ国 609 人（うちフランス国民は 280 人）。Ibid.

30 国外退避者数は、70 カ国 14,009 人（うちフランス国民は 10,806 人）。Ibid.

31 国外退避者数は、79 カ国 1,753 人（うちフランス国民は 577 人）。Ibid.

エ 特色

フランスは、他国と比較しても NEO の実施に積極的な国の一つに分類することができるが、そのうちの多くは在留国による承認又は要請に基づき実施されたものであり、その限りでは、軍を海外に派遣することの国際法上の問題は生じない³²。他方、2011 年のリビア事案におけるように、在留国の許可を伴わずに行われた NEO もいくつかある。その場合の法的根拠を自衛権ではなく、国際慣習法上の人道的干渉や国連憲章第 2 条 4 項の例外に求めるところが、フランスの主要な特徴である。

NEO は、救出対象者の国籍が数十に及ぶこともあり、一国のみで完結するものではないことから他の関係国との協力が必須であるが、2009 年 3 月 11 日、サルコジ大統領 (Nicolas Paul Stéphane Sarközy de Nagy-Bocsa) (当時) は、フランスが NATO 統合軍事機構に復帰することを宣言した³³。これによって英国との防衛協力を進めていくための土台が出来たとされ³⁴、英仏両国は 2010 年 11 月 2 日、共同防衛及び安全保障協力のためのランカスター・ハウス条約を調印し (2011 年 7 月 1 日効力発生)、NEO を任務の一つとする連合機動展開部隊 (Combined Joint Expeditionary Force) の創設に合意している³⁵。

(3) ドイツ

ア 救出・輸送の法令上の根拠

海外に滞在する自国民を軍事アセットを用いて救出、輸送するための国内法は、ドイツにおいては特に存在しない。救出・輸送の実施に当たっては、国際法、ボン基本法 (憲法) に照らし、ケース・バイ・ケースで判断するが、自衛権、国際法上の緊急権の根拠の上に正当化される。憲法上は防衛 (自国民保護) の一部³⁶、多国籍の連帯 (NATO、欧州連合 (EU)) における相互集団安全保障システムの枠組み³⁷における行動への参加に基づく。ドイツの安全保障の目的の第 1 は、ドイツ国民の安全保障と保護である³⁸。ドイ

32 Tom Ruys, "The 'Protection of Nationals' Doctrine Revisited," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 13 (2008), pp. 251-252.

33 「サルコジ大統領がNATO復帰を明言」在日フランス大使館、2009年10月26日、www.ambafrance-jp.org/article3415.

34 Embassy of France in London, "Defence Cooperation," July 2012, www.ambafrance-uk.org/Defence-cooperation

35 Claire Chick, "ONE YEAR ON! 2 November 2010- 2 November 2011: The Lancaster House treaties between France & Britain," Franco-British Council, November 2, 2011, www.francobritishdefence.org/data/files/Defence/2011_nov_one_year_on.pdf; The UK's Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC) and France's CICDE, *Combined Joint Expeditionary Force (CJEF) Use Guide*, December 2012, p.1-2, www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20121218_np_cicde_dcde_cjef-user-guide.pdf

36 基本法第 87 条 a 項。

37 基本法第 24 条第 2 項。

38 German Ministry of Defence, *Defence Policy Guidelines*, 27 May 2011, p. 4.

ツ国民を紛争地域から救出する第一義的な責任を有するのは外務省である。ドイツ国民の救出を遂行する軍事的な手段が必要とされる場合に連邦軍が投入される。

イ 救出・輸送活動の枠組み

(ア) 軍の任務における位置づけ

連邦軍の任務の第 1 は、ドイツ及びドイツ国民を保護することであるが³⁹、その業務の一つとして、外国での人質救出作戦を含む救出・退避作戦がある⁴⁰。この作戦を遂行するために、外国にいるドイツ国民を保護する危機管理の枠組みに適したように、統合的に対処能力を構築しなければならない⁴¹。

連邦軍は、世界各地において想定し得る危機において遅滞なく対応し得るように、自国民救出任務のための能力を持続的に保持している。

(イ) 意思決定

①最終的に決定する者・機関

最終的に決定するのは政府である。場合によっては、議会関与法に基づき連邦議会の承認が必要になる。国家の責任で NEO を計画し、準備・実行する。同盟国やパートナーの軍事的貢献による支援もありうる。

②決定に関与する政府の機関

決定に関与するのは外務省と国防省⁴²である。

③決定の手続き

国防大臣が作戦遂行の責任義務を有する。国防省が必要な省庁間の調整を実施する。作戦は、連邦軍統合作戦司令部を通して遂行する。外務省も、準備、決定、遂行に関与する。

④決定に関する議会の承認（事前・事後）、事後報告の必要性

連邦軍将兵が武装して海外に派遣される場合、ボン基本法、議会関与法第 2 条に基づき、直接、議会の事前承認が必要になる。軍事的救出作戦も同様である。議会は、各種状況を勘案して、派遣の是非を総合的に判断する。

自国民救出に戦闘行為が生起する可能性が高く、議会の留保が行われている状況の下では自国民救出が遅延する恐れがあるが、最早、如何なる遅延も許容されない状況の場

39 Ibid., p. 9.

40 Ibid., p. 10.

41 Ibid., p. 11.

42 国防省作戦・戦略局第 1 部第 5 課が主管部署である。

合には、連邦議会は事後承認できる⁴³。同法は、事後承認が可能な場合として、特に危険な状況からの人員救出を明文で挙げている。部隊派遣は人命救出の場合に限定されている。

部隊投入前と投入中には、会派院内総務、防衛・外交委員会委員長を通じて議会への情報提供が行われる。議会は部隊投入の終了を要求できる。軍事的救出作戦に特化して議会関与を認める文書や規則は存在しない。

(ウ) 実施措置の内容

①緊急を要する事態の態様

軍事アセットによる救出・輸送は、危険発生地域において暴力が増加したため、外務省の責任の下に外交官を帰還させることが最早不可能な場合の最後の手段である。危機の発生した国家が、ドイツ国民の安全を最早支援できないか、又は支援する意思がない旨が政治的に確認できたときのみ実施される。

連邦軍の避難シナリオは、

- (a)危機が発生した国家による同意・支援が存在
- (b)危機が発生した国家による同意があるが、支援は限定的
- (c)危機が発生した国の国家的機能が完全に麻痺

の各場合である。

②救出・輸送する対象者

基本的に自国民であるが、他国民も含まれる。特に EU 諸国の国民はローマ条約第 20 条（現、欧州連合の機能に関する条約第 23 条）に基づく外交・領事保護の枠組みの下で対象になる。

ドイツ国民の救出・輸送の優先順位はない。領事法によると、ドイツ国民は、紛争状態や革命による騒乱を含む大規模災害の場合に救援を受ける権利を有する。EU 市民は一定の状況においては同等に扱われる⁴⁴。また、特定の国家の国民の救出について、2 国間の取極めにに基づき引き受ける場合も考えられる。

③救出・輸送の実施の主体となる政府の機関

実施を担当するのは連邦軍である。国内において短時間で対応する各軍種の混合による部隊が常時待機している。中核となるのは大隊規模の空挺部隊である。

④救出・輸送を実施するための法令上の要件

救出・輸送に関する関係法令は存在しない。

43 議会関与法第 5 条。

44 欧州連合の機能に関する条約第 23 条。

⑤救出・輸送に関する相手国の同意の必要性

ドイツは常に相手国からの同意が得られるよう努めている。

⑥救出・輸送の具体的方法

輸送手段は、作戦遂行が決定された時点で、危機発生地域において現場で使用可能な輸送手段によるが、基本的には全ての輸送手段の利用が考慮の対処となる。救出オプションの計画における優先度は、通常、戦略的航空輸送の蓋然性が最も高い。これまでの救出任務で投入された輸送手段は原則的に有効である。

⑦救出・輸送における安全確保の要件の有無

軍事アセットによる救出・輸送は、危険な状況における最終的な手段である。

⑧救出・輸送における武装の有無、携行する武器の制限

部隊が投入される国における状況により、個々の場合に応じて決定される。これまでの救出作戦では、個人携行武器(拳銃、自動小銃、機関銃)が携行された。

⑨救出・輸送における武器使用の制限・基準

国内法には、武装や救出・輸送における武器使用に関する特別な権限規定は存在しない。ROEは、武装の形態よりも、武器使用そのものについて規定している。武器使用は、救助のために必要な措置のみに厳しく制限されており、特に比例原則に基づく。

⑩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

必要な救出・輸送作戦においては、連邦軍が投入される国家の主権を侵害しないよう、可能な限り当該国家の承認を得る。これまでは、全ての連邦軍の投入において必要となる承認を得ることができた。当該国家の承認がない場合、救出・輸送作戦をどこまで遂行できるかについては、国際法上の武力の行使に関する議論に関係する。国際法、ボン基本法の規定において、武力行使がどの範囲まで許容されるかについて、個々の事案において検討している。

(エ) 軍事アセットを使用するNEOの前段階の体制

外務省は、国外におけるドイツの国益に係る全ての危機的状況に関する所管官庁であり、救出を求めている者を救出することに関する最終決断を行う。危機の早期発見、危機対応の準備、危機克服・事後処理に関する全ての措置の調整も外務省が行う。

外務省には危機対応センターが設置され、危機の状況を注視し、在外公館における危機対応に責任を有する。必要に応じて政府の危機対応スタッフが外務省に召集される。危機対応における国際社会のパートナーや他省庁との協力の調整も適宜行われる。

①危機の早期発見

外務省の責任の下に、あり得る危機の要因を把握・分析し、見通しを付ける。

②危機対応の準備

危機支援チームが設置され、次のオプション1の措置を採る。

オプション1は、現地においてあり得る危機事例のための事前措置を遂行する。省庁横断的に編成され、定期的に在外公館に派遣される。潜在的な危機のために、ドイツへの送還・救出に関する情報を把握し、在外公館における事前措置・危機対応計画を最善化し、地域の安全保障ネットワークの確立を支援する。現地において、全てのドイツの機関・企業、友好国の大使館・領事館を組み込む。把握された情報は、危機対策情報システム（様々な連邦機関の危機に関する情報を入力。省庁横断的な共通のデータ・バンク）へ集約し、定期的に更新する。

③危機克服・事後処理

危機支援チームは、次のオプション2・3の措置を採る。

オプション2では、事態が急変するか、切迫した危機が生起した場合、外務省の要求で、連邦軍の特殊技能を持つ者から追加の人員を短時間のうちに危険発生地域に派遣し、危機が発生し得る地域における在外公館の支援や、外交官の救出の準備を行う。所属メンバーは、外務省に派遣するが、外交官としての地位の無い外務省所属員になる。原則的に非武装で、基本的に平服を着用する。海外におけるドイツの武装した戦力の投入は行われない。

オプション3では、避難の実施に係る実際の調整を行う。所属メンバーは、外務省に派遣されるが、外交官としての地位の無い外務省所属員である。原則的に非武装で、基本的に平服を着用する。海外におけるドイツの武装した戦力の投入は行われない。

ウ 最近の運用例（2011年リビア事案における事例）

2月22日および23日には、トリポリから2回、安全が確保されていない中ではあったが連邦軍航空機（投入された兵士は非武装）により、2月26日にナフラ地域から1回、連邦軍航空機（電子的防護措置が装備されたC-160航空機2機）により、合計262名（うちドイツ国民125名）が救出された。

2月26日の救出・輸送は、クレタ島のハニアとリビアのナフラ間で行われた。航空機には、20名の連邦軍の武装兵（警務隊員8名、空挺隊員12名）が同乗した。武装兵は、P8拳銃、P7拳銃、G3ZF小銃、G36小銃、MG3機関銃を携行していたが、これらの武器は実際には使用されなかった。本作戦は、連邦政府により決定され、連邦軍統合作戦指揮司令部が指揮をとった。

エ 特色

ドイツの軍事アセットを使用した自国民の救出・輸送活動については、国内法に根拠規定があるわけではないが、国際法とボン基本法（憲法）に則り、その時々事態に応じて判断、実行される。在外自国民の保護を所管するのが外務省であり、そこに置かれた危機管理センターが第一義的に事態の把握、危険の予防、対応に当たる。軍による救出・輸送活動が行われるのは、外務省による対応が最早困難な場合における最終的な手段としての措置であることが大きな特徴と言えよう。

救出・輸送活動の決定に当たる主要機関は軍（国防省）であり、国防大臣が責任を有する。外交当局（外務省）も決定、実行に関与する。ドイツの場合は、基本法において防衛事態等の認定において議会が大きく関与することが明確に定められているが、救出・輸送活動のような連邦軍兵士が武装して海外に派遣される場合も、議会関与法に基づき議会の承認が必要とされるのも、特徴の一つと言える。

救出・輸送活動の内容については、他の国と概ね同様である。

(4) スペイン

ア 救出・輸送の法令上の根拠

海外に滞在する自国民を軍事アセットを用いて救出、輸送するための法的根拠は、スペインでは国防法に求められる。

イ 救出・輸送活動の枠組み

(ア) 軍の任務における位置づけ

海外に居住する自国民の救出行動を行うことは、スペイン軍の任務として認められている。国防法でスペインは「軍は、ある国における不安定な状況が（スペイン人の）生命若しくは利益に重大なリスクを与える場合、外国に居住するスペイン人の退避についても（軍の他の任務と）同様に行うことができる。」⁴⁵と規定しており、国防等と同様に、軍の一活動とされていることが分かる。

(イ) 意思決定

①最終的に決定する者・機関

救出活動を最終的に決定するのは、スペイン軍に任務を下令できる首相である。首相の権限として「軍の任務を命ずる」としていることがその根拠である⁴⁶。ちなみに、国

45 国防法第 15 条 4 項。

46 国防法第 6 条 3 項 d。

防大臣は、その首相の許可の下で軍の活動を指揮することになる⁴⁷。また、実施決定に際しては、首相の下に、副首相を長とする関係閣僚危機対応委員会が作られ、外務・協力相、国防相の他に、内務相、財務・公共行政相、公共事業相、保険・社会サービス・平等相も出席する。

②決定に関与する政府の機関

政府部内で在外自国民保護の決定に際して情報を収集、提供する機関は外務・協力省と国防省である。外務・協力省は、在外公館や各国外交機関との情報網を有しており、国防省はNATOとの間で常に情報を交換している。さらに、内外の報道機関からもたらされる情報も加味して、外務・協力省領事緊急事態対応ユニットが行政サイドの要の役割を果たすこととなっている。

③決定に関する議会の承認（事前・事後）、事後報告の必要性

スペインの場合は、事前に議会承認、特に下院の承認が必要である。国防法は「特に、下院は本法の規定にしたがい、国の領土外における軍の関与を事前に承認することとする」と定めている⁴⁸。スペインは元老院（上院）と代議院（下院）の二院制であるが、国政に優先的に関与するのは下院である。首相の指名、内閣の信任、不信任は下院にのみ認められた権限であり、法案の審議も、上院に先んじて下院が行うことができる。国民の意思を代表する機関として認められている下院が、この活動への承認も行うこととなっている。

（ウ）実施措置の内容

①救出・輸送する対象者

基本は自国民であるが、他の欧州諸国と同様に、EU国民は自国民同様に第一優先である。また、自国民救出に関してスペインと取極めがある場合には、自国民、EU国民と同様に、当該国民も第一優先となる。第二優先順位は、第一優先となる対象者の外国籍の家族である。その次の第三優先は、スペインの在外機関等で勤務する外国人、続いて疾病等によって生命の危機に瀕した外国人（第四優先）、そしてその他の外国人（第五）となっている。

また、スペイン政府の閣僚や大使といった重要人物（VIP）、妊婦や子供、身体障害者や子供に同行する者、老人や病人とその付添い家族等は特別のカテゴリー分けがなされ、保護時に渡されるカードに、そのカテゴリーや救出優先順位が明示される点は注目できる。大規模災害事故の際に、救助、治療の最適化を図るため行うトリアージと同じこ

47 国防法第7条2項b。

48 国防法第4条2項。

とをNEOに採用するシステムである。

②救出・輸送の実施の主体となる政府の機関

外務省と国防軍である。軍事アセットを利用する場合には、首相の許可の下で国防省が主体となって活動する。

③救出・輸送への民間の関与

救出に際しては、状況に応じて最も効率的かつ安全な輸送手段を利用する。そうした手段の中には、民間機のチャーターや軍用機、船舶等も含まれる。ただ、迅速に展開できること、内陸地もカバーできることとあって利点があるためかと思われるが、基本的には航空機を利用することとなっている。

④救出・輸送に関する相手国の同意の必要性

スペインは、自国軍が海外で国民保護活動を行う際には、まず安全確保の観点から、また、外交儀礼上も派遣先の国からの正式な同意が望ましいと考えている。現実には多くの場合、派遣先国との間で、公文書(口上書など)の交換を行っているが、若干の例外もあったようである。例えば、2002年にアフリカのコートジボアールから自国民救出を行った時には、空軍機が着陸する空港がフランス軍によって占拠、運用されていたため、コートジボアールではなく、フランスから同意を取り付けている。コートジボアールでは2002年、退役予定の一部軍人が、事実上の首都である南部のアビジャンなど主要都市で武装蜂起し、政府要人や警察、軍の基地等を襲撃、騒擾状態となった。フランスは、自国民保護のために、同国に駐留していたフランス軍にジブチ駐留の部隊を加えて拠点を確保していた。そうした状況下でのスペイン軍機派遣であったため、フランスからの同意を得たものであろう。実質的な責任を有する当事者からの同意取得という意味で注目してよい例である。

⑤救出・輸送における武装等

NEOにおける武装や武器使用については、スペインは特段の規定を設けていない。状況や必要性に応じて、適宜武装が行われ、保護の過程で必要である場合には、最低限の武器使用を行うという立場である。ただし、当然のことながら、活動対象国の内政には関与せず、対象国の国民も害さないのが原則である。実際に例えば、2011年のリビア事案においては、空軍のボーイング707を用いた輸送が行われているが、パイロットのみが軍人であり、特段の武装は行われていなかった模様である(下記参照)。

ただし、もし必要な場合には軍事アセットも活用されることになるため、関係国と実施している保護訓練に際しては、軍の艦船や航空機のみならず、上陸用舟艇や戦車まで参加させている。

ウ 最近の運用例（2011年リビア事案における事例）

空軍のボーイング 707 機による NEO を一回実施している。前述のようにここでは、外国人に対してもその保護対象としていた。輸送した人員は全部で 87 名。そのうち、日本人は 17 名であった。その他には、EU 国民、ペルー人、アルゼンチン人、ウルグアイ人を含んでいる。この空軍機による対応については、事案の規模、現地の治安情勢、手配の迅速性等から総合的に判断し、空軍機の使用が決定されたものである。

エ 特色

スペインは、議会下院の事前承認の下、首相が副首相を長とする関係官僚危機対応委員会を組織、外務・協力省の領事緊急事態対応ユニットを活用して、国防省等の関連する省庁に命令して在外自国民活動を行う。その手続きは、国防法にある規定を利用する形となっている。派遣先の国家との間では、通常、事前に口上書等の交換による派遣合意を取っているが、派遣先国家が内乱等で混乱している状況である場合は、軍事アセットが派遣される空港施設等を実質的にコントロールしている他の国家との間で合意を得ることもあり得る。合意なしで海外に軍を派遣することは極力避けようとする姿勢がうかがえる点が特徴である。また、武装等については、最適な活動を実施するために必要であればこれを行うが、相手国に内政に干渉しない様に配慮がなされている。局外中立を可能な限り図りながら、自国民の保護を最優先に考えていることが分かる。保護対象は、EU 加盟国として、自国民と EU 国民を最優先としているが、二国間取極めによって、その他の国民の救出にも同等の優先度が与えられる。注目してよい点であろう。

(5) 英国

ア 救出・輸送の法令上の根拠

英国には、NEO を軍が行うための根拠法令は特に存在しない。他方、緊急事態における政府の非軍事的対応については、2004 年民間緊急事態法（Civil Contingencies Act 2004）⁴⁹ が存在し、外務省が NEO の主管官庁として対応にあたることとされているが、リビア事案のように民航機による NEO でも軍の支援を要する状況については、同法の想定を超えているものと思われる⁵⁰。

49 Civil Contingencies Act 2004 (c.36), The National Archives website, www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/1

50 同法に基づく英国の緊急事態対応体制の概要については、国土政策局総合計画課「諸外国における中枢機能のバックアップの取組（資料）」国土交通省、2012年3月22日、www.mlit.go.jp/common/000205685.pdf も参照。

イ 救出・輸送活動の枠組み

(ア) 軍の任務における位置づけ

NEOに対する軍事的支援は、平時の安全保障にかかわる軍の任務として位置づけられている⁵¹。

(イ) 意思決定

①最終的に決定する者・機関

最終的に決定する者は首相である。一般に軍隊の海外派遣は、国王の大権に属するが、憲法上の慣例により首相が代行してこれを行うこととなっている。

②決定に関与する政府の機関

外務大臣と国防大臣の協議による。

③決定に関する議会の承認(事前・事後)、事後報告の必要性

軍の海外派遣について、議会の承認手続や、議会への情報提供義務は法令上存在しない。ただし、実際には、首相が下院(庶民院)に対して実体的動議を提出し、派遣に関する事前又は事後承認を求める憲法上の慣例が存在する(緊急の場合、又は不適當な場合を除く)⁵²。

政府の提出した実体的動議が議会で可決された主要例は、朝鮮戦争、スエズ動乱、湾岸戦争、イラク戦争、リビア空爆(2011年3月～)である。他方、フォークランド紛争、コソボ紛争(1999年)、アフガニスタン攻撃(2011年)、マリ(2013年)への海外派兵については、動議が提出されていない⁵³。

特にイラク戦争については、開戦の2日前に動議が提出されたことから、議会の事前承認を設定した先例とみなす者もいる⁵⁴。また、2013年に政府が提出した対シリア軍事介入に関する動議は、272対285で否決された。政府の動議が否決されたのは、1782年以来初めてのことであり、この事例をもって議会の関与は強化されたと評価する声も多い⁵⁵。

議会の承認手続は、下院の決議による方式と、議会制定法(Act of Parliament)で議会の承認手続を法制化する方式と2つの選択肢があるが、後者による場合、海外派兵の合

51 UK Armed Forces, "The Mission of the UK Armed Forces," www.armedforces.co.uk/mod/listings/10002.html.

52 UK Government, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, 1st ed., October 2011, para .5.38, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf.

53 Nigel D. White, "International Law, the United Kingdom and Decisions to Deploy Troops Oversea," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 59 (2010), pp. 814-823.

54 Claire Mills, "Parliamentary Approval for Deploying the Armed Forces: An Update," UK House of Commons Library Research Paper SN05908, 10 September 2013, p. 4.

55 Ibid., p. 10.

法性が国内裁判所の司法審査に服する帰結を生ずるため、前者がより現実的な方式とみなされている⁵⁶。前労働党政権は、議会に正式な役割（下院の決議）を付与する提案を行っていたが、退任時までには実現することができなかった。現政権でも、今のところ新たな動きは見られないが、下院の政治憲法改革委員会が引き続き検討を進めている模様である。

（ウ）実施措置の内容

①緊急を要する事態の態様

戦争、内戦、又は自然災害などの危機的事態である。

②救出・輸送する対象者

NEOの対象者は「有資格者」であり、英国国民の他、英国王やその委任を受けた大使等が特に認めた者がこれに該当する。また、フランスと同様に、EU加盟諸国が外交使節を派遣していない国において危険が発生した場合には、そのEU加盟国民が有資格者として認められる場合があるが、個別の認定は外務省や国境局が行う。

③救出・輸送の実施の主体となる政府の機関

主体となるのは英国軍である。

④救出・輸送への民間の関与

危険発生地国の政府がNEOの実施に好意的である場合には、通常民間の航空機や船舶の使用が優先的に検討されるが、民航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、又はNEOの規模と緊急性によっては、軍のアセットを活用する⁵⁷。

⑤救出・輸送を実施するための法令上の要件

救出・輸送に関する法令上の要件は存在しない。

⑥救出・輸送に関する相手国の同意の必要性

相手国政府との間で口上書や覚書を取り交わし同意を取り付ける。レバノンの他、幾つかの国からは、NEOについて優先的な許可を与えるとした有効な覚書を事前に取り交わしている。

⑦救出・輸送の具体的方法

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）までの間である。海外に在留する英国国民は、緊急事態発生時には集合センターに集まり、以後の行動について必要な指示を受

56 Nigel D. White, "Libya and Lessons from Iraq: International Law and the Use of Force by the United Kingdom," *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 42 (2011), p. 225.

57 UK Ministry of Defence, *JDP 3-51, Non-combatant Evacuation Operations*, p. 1-6.

けた後、必要に応じて軍の支援を受けて空港や港湾施設内に設置された避難地点 (Evacuation points) に移動する。軍が正式に輸送の責任を委託されているのは、この避難地点以後、安全地帯までの輸送である。この間、状況に応じて一時的な避難場所として避難対応センター (Evacuation handling centre) を活用することがある他、軍の資源又は時間上の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、又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後は民間の交通手段を使って自力で帰宅する。その概略は、図 2 の通りである。

⑧救出・輸送における安全確保の要件の有無

安全が確認されていない地域や危険地域で、輸送の安全性が確保されていない場合でも、NEO マニュアル⁵⁸に基づき救出輸送を実施する。

⑨救出・輸送における武装の有無、携行する武器の制限

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する。1982 年のフォークランド戦争以来、最も重装備で派遣された 2000 年のシエラレオネ作戦の際は、空母、海兵隊水陸両用即応グループ、空挺部隊、CH-47 チヌーク、戦術輸送機 C-130 ハーキュリーズなどを含む 4,500 名の部隊が編成された⁵⁹。

⑩救出・輸送における武器使用の制限・基準

武器使用の制限などの指針は ROE で決定する。ROE 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する。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る。

⑪NEO における自衛権の発動としての武力行使についての立場

NEO の実施について領域国の許可が与え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 の過程で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。

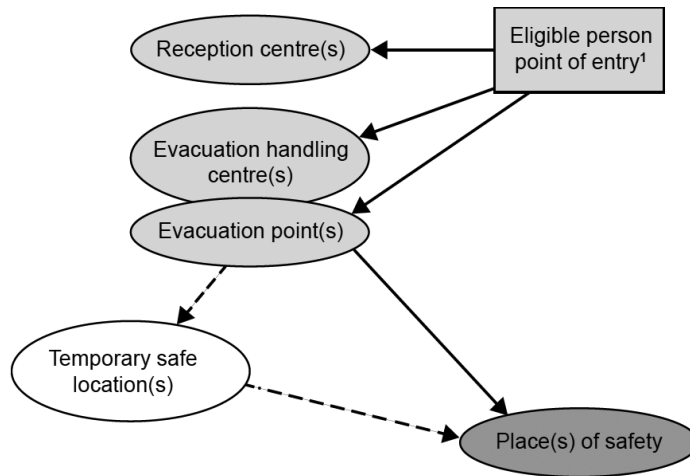
ウ 最近の運用例

最近 5 年間に軍の車両によって在外自国民等の輸送を行った実績はない。2000 年に内

58 Ibid., Chapter 1, Section 1, para.105.

59 Lieutenant Colonel JW Rutter, "Non-Combatant Evacuation Operations: A British Perspective," *Doctrine Magazine*, No. 16 (2009), pp. 42-43.

図 2



(出所) UK Ministry of Defence, *JDP 3-51, Non-combatant Evacuation Operations*, p. 1-7.

戦中のシエラレオネにおいて、約 500 名の英国国民及び外国人をセネガルに輸送した例があるが、このときは、同国内の拠点としてルンギ国際空港を使用することについて、シエラレオネ政府からの許可を取り付けている。退避者は、いったんルンギに集合したあと、輸送機でセネガルに移送されたが、すべての行程で軍のアセットが活用された⁶⁰。2006 年 7 月 12 日にヒズボラとイスラエルとの間で戦闘が勃発した際は、同月 18 日から 24 日にかけて約 4,500 名の英国国民が軍の艦船や航空機を用いてキプロス経由でレバノンから避難した⁶¹。

2011 年にリビアで内戦が勃発した当初は、主に内閣府ブリーフィングルーム (Cabinet Office Briefing Room: COBR)⁶²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た⁶³。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。下院が再開した 2 月 28 日、首相から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

60 Ibid.

61 UK Government, “GOSE Op HIGHBROW Lessons Learnt,” p. 2, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78995/lebanon-gose-lessons.pdf

62 COBRA については、UK Cabinet Office, *Responding to Emergencies: The UK Central Government Response. Concept of Operations*, March 2010, Section 3 を参照。

63 UK Prime Minister’s Office, *Libya Crisis: National Security Adviser’s Review of Central Co-ordination and Lessons Learned*, April 2013, p. 5, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193145/Lessons-Learned-30-Nov.pdf; UK House of Commons, Official Report, Parliamentary Debates (Hansard), Vol. 524, No. 122, 28 February 2011, www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/chan122.pdf

府から提出されていない。議会での審議中、作戦の法的根拠や妥当性を問題視した議員は特にいなかった模様である⁶⁴。

2011 年 2 月時点で、リビアにはおよそ 3,500 人の英国国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 人以上の英国国民、及び 50 カ国以上の外国人 1,000 人以上がリビアから避難した⁶⁵。外務省は、民航機をチャーターして 2 月 23 日～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⁶⁶。ただし、この民航機によるフライトは、リビア当局の許可なく運行され、また、英空軍機のエスコートを伴って実施されている。

また、上記の民航機による救出活動と並行して、英国軍のアセットによる NEO が同月 25 日に首相による承認を受け、同月 26 日～3 月 6 日にかけて行われた。この NEO では、トリポリ、ベンガジなどの都市部だけでなく、20 箇所以上の砂漠地帯に分散した石油関連施設からの自国民輸送が実施された。軍のアセットによる輸送(輸送支援を含む。)の実績は表 1 の通りである。なお、砂漠地帯での作戦時に、C-130 が小型火器による攻撃を受け、機体の一部が損傷している⁶⁷。

外務省の下院への報告によれば、2011 年 3 月 7 日時点でリビアに未だ残留していた英国国民は約 180 名(報道関係者を含む。)であり、この中には、リビアにとどまることを希望する者が含まれている。

エ 特色

英国には成文憲法がなく、また、軍のアセットによる救出・輸送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。NEO も、他国と同様、外交当局と軍が連携をはかった上で遂行する。NEO の法的根拠は、第 1 に受入国との間で結んでいる軍事協定、第 2 に受入国の同意がない場合は自衛権とされている。

一般的に、英国軍の海外派兵は行政政府のみの判断で行い得るが、憲法上の慣習により、政府は議会に対して事前又は事後の承認を求めることがある。政府は、緊急の場合、又は不適當な場合を除き、この憲法上の慣習を尊重するとの立場を示しているが、実際の例では、動議を提出する場合と提出しない場合とがあり、特に一貫性は見られない。2011

64 UK House of Commons, *Hansard*.

65 UK House of Commons, Foreign Affairs Committee, “British Foreign Policy and the ‘Arab Spring,’” Second Report of Session 2012-13 (2012), p. 27. 時系列の退避作戦の詳細については同報告書附属書 A を参照。

66 UK Foreign and Commonwealth Office, *Review of FCO Consular Evacuation Procedures*, 2011, pp. 12, 13-15.

67 UK House of Commons, *Hansard*, p. 23.

表 1

日付	NEO 実施地域	使用された軍のアセット
2月24日	トリポリ	C-130
〃	ベンガジ	HMS Cumberland
2月26日	トリポリ	BAe146
〃	砂漠地帯 (Nafoura)	C-130
〃	〃 (Waha)	〃
2月27日	〃 (Zella/Darah)	〃
〃	〃 (Camp 103)	〃
〃	〃 (Samah/Beda)	〃
3月2日	ベンガジ	HMS Cumberland
3月2日	〃	HMS York
〃	〃	HMS Cumberland

(出所) UK FCO, *Review of FCO Consular Evacuation Procedures*, p. 15.

年 2 月以降のリビア NEO への部隊派遣についても動議は提出されていないが、このことは同年 3 月中下旬以降のリビア空爆作戦について動議による票決が行われたことと対照的である⁶⁸。

(6) 米国

ア 救出・輸送の法令上の根拠

法令上の根拠・政策的な指針（文書）は、大統領令第 12656 号と統合参謀本部作成の共同文書 3-68（ガイドライン）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。また、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、大統領令第 12656 号の第 5 条、502（2）を受けて作成されている。

68 国連安保理決議 1973（3月17日採択）に基づき、キャメロン首相は3月1日に軍事作戦の開始を表明、3月19日に実施に移したが、動議が提出されたのは3月21日である。票決の結果、557対13で可決された。

イ 救出・輸送活動の枠組み

(ア) 軍の任務における位置づけ

通常の軍隊の避難措置とは異なり、NEOの位置づけである。有事の際には、国務省と国防省が協働する⁶⁹。

NEOには、①受け入れ国が米国人の出国を許可する許可型、②受け入れ国が米国人の出国を許可しない敵対的又は不許可型、米国人の出国に対する受け入れ国の意思が不明の不明型に分けられる。不許可型又は不明型のNEOは法的根拠が必要である⁷⁰。

外国領域に自国民保護のため投入される軍隊は、自衛並びに退避者の抽出、保護に必要な最小限の数に止めなければならない⁷¹。

(イ) 意思決定

①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⁷²。ガイドラインによる。

②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、海外に居る米国民の保護、脱出及び米国民の財産の安全確保に主要な責任を持つ⁷³。

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⁷⁴。

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人の安全についての責任を持つ。

③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⁷⁵。

④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国は、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。

69 Executive Order 12656-Assignment of emergency preparedness responsibilities.

70 The Judge Advocate General's Legal Center and School, *Operational Law Handbook 2013*, Createspace, 2014, pp. 151-152.

71 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).

72 Ibid., Executive Summary, Overview.

73 Executive Order 12656, Part 13-Department of State, Sec. 1301(2) (f).

74 Ibid., Part 5-Department of Defense, Sec. 502(2).

75 Chairman, U.S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-68, Executive Summary, Employment and Evacuation Procedures*.

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。

(ウ) 実施措置の内容

①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。

②救出・輸送する対象者

米国民、国防省文民職員、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⁷⁶。救出活動には優先順位があり、米国民、米国民の最も近い関係にある外国人の家族、第3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⁷⁷。

③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。

④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。

⑤救出・輸送に関する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先国の協力を得るように、大使館や総領事館を督励する。

⑥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ている。

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状況などの要素を考慮する。

⑦救出・輸送における安全確保の要件の有無

米国の場合、安全確保の要件は特に存在しない。

⑧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。

76 Ibid., Chapter1,1 Introduction.a

77 Headquarters, Department of the Army, *Noncombatant Evacuation Operations, Army Field Manuals, FM90-29* (Washington, DC, 17 October 1994), Chapter 1, Overview, Policy.

⑨救出・輸送における武器使用の制限・基準

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。

⑩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が、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」は自国民保護のために慣習的に事態に関与することに先立ち、その行動を正当化する根拠となるというものである⁷⁸。

ウ 最近の運用例

2006 年のレバノンからの退避活動においては、ヘリコプターや海軍の艦艇が使用された。2012 年 12 月の中央アフリカ共和国においては、他国大使館関係者、米国公務員や米国一般市民を米空軍機材により救出・輸送した。

2010 年のハイチ大地震においては、米国一般市民を米国航空機や船舶により救出・輸送した。この作戦は正式な NEO ではないとされている。

2011 年リビア事案における事例では、国務省はマルタのカタマラン客船をチャーターして自国民の避難に当たらせている。

エ 特色

米国の軍事アセットを使用した自国民の救出・輸送活動は、その根拠として大統領令第 12656 号が定められており、その実施細目は統合参謀本部作成の共同文書 3-68 (ガイドライン) によるというように、法的根拠は明確である。

それによると、救出・輸送活動は他の国と同様に外交当局 (国務省) と軍 (国防省) の協働で行われるが、決定を最終的に決定するのが国務長官であることと、駐在大使が、その実施に権限と責任を有しているところが特徴と言える。

救出・輸送活動は、軍の通常の任務と異なる NEO の位置づけであるが、その具体的な内容は、他の国のそれと大きく異なるところはない。民間の輸送手段へ現地のインフラも利用するところも特徴と言える。日本と大きく異なるのは、救出・輸送の安全確保は要件ではないことであり、危険な場合であっても派遣されるため、必然的に、事態の

78 The Judge Advocate General's Legal Center and School, *Operational Law Handbook*, 2013, p. 152.

様相によっては武器の使用も ROE に則り行われることになる。

また、NEO の実施に当たっては、行政府の判断（大統領の権限）で行われるのであり、当該 NEO の性格にもよるが、基本的には議会の事前承認・議会への事後報告は必要ないといわれるところも特徴の一つであろう。

2 総括

以上のように、NEO に関する各国の特徴を概観してきたが、それらの情報をまとめれば、概略、以下のように集約できるであろう。

(1) 法的根拠

活動の根拠となる国際法についても、調査した各国はさまざまな法を挙げていた。国連憲章第 51 条の個別的・集団的自衛権、一般慣習国際法の自衛権、緊急避難、さらには国連憲章第 2 条 4 項の武力行使禁止に抵触しない慣習国際法上の人道的介入、ウィーン領事関係条約による自国民保護権なども国によっては法的根拠とされている。根拠は単一ではなく、多様であるという点は注目できるだろう。法の欠缺という事態を避けようとする意図があるように思われる。

根拠として自衛権を挙げる国家は多かったが、これは、非常に限定的な場合にのみ自衛権行使を認め、海外在留邦人に及ぶ危機は我が国に対する組織的・計画的な武力攻撃には当たらず自衛権発動の対象とはならないとする日本の解釈とは対照的である。つまり、「国家そのもの」の自衛権だけを認める日本に対し、これらの国家は「国民に対する」自衛権や「軍部隊に対する」自衛権も認める立場を取っているため、危険な状況に置かれた在外自国民に対して滞在国から十分な保護が与えられない場合には、「国民に対する」自衛権を用いて保護活動を行うことができるとの考え方である。実際に、このような自衛権を根拠として自国民保護が行われたことも多いようであるが、それらの活動に対して強い非難が行われたことは近年特にないようである。国際的には現在は、相手国の同意が得られない場合の NEO にも、それが相手国の政治体制等の変更を図るものではなく、侵略意図を有しないものであって、それ以外に事態解決の途が全くないという状況が国際的に認識されれば、かかる自衛権解釈に基づく行動にも黙示の合意が得られる傾向が表れてきているとも考えられる。

また、フランスが挙げているような、国連憲章第 2 条 4 項の武力行使禁止に抵触しない慣習国際法上の人道的介入という法的根拠も興味深い。人道的介入とは、国内に居住

する者を保護する義務 (Responsibility to Protect: R2P) を負っている各国が、こうした義務を騒擾などの事態によって十分に果たしきれない時、国際社会がその国家に代わって、人道上の配慮から武力行使を含む介入を行えるとする考え方であるが、それを在外自国民の保護にも用いるものであろう。たしかに、滞在を認められた外国人は他の一般国民と同様の扱いを受けることが一般国際法上の原則とされ (内国民待遇)⁷⁹、そうした適切な扱いを受けられない在外自国民に対する保護活動をその母国が行うための法的論拠となる可能性があるとも思われるのである⁸⁰。

(2) 同意の取付け

NEO を行う相手国からの同意取り付けについては、調査したすべての国がこれを必要と考えていることから、基本的な前提条件と言ってよい。ただ、フランスのように、それを複数ある条件の中の一つとしている国家もあり、同意がなくとも必要な場合には NEO を実施するとしている国家も存在する。同意は必須のものではないという考え方である。相手国の合意獲得が基本としても、それが取れない場合の合意に代わる活動根拠としては (国連憲章第 51 条を含む) 慣習国際法上の自衛権や在外自国民保護を認める国連安保理決議が挙げられている。また、スペインのように、相手国が著しい混乱状態にある場合に、利用する空港などを実質的に管理している他の国家からの同意を得ている場合もあるが、これは事実上の同意取得と言えるだろう。

(3) 実施決定者と議会手続き

まず、海外にいる自国民の保護活動の実施を決定するのは、多くの場合、国家の政治トップであった。内閣や大統領府の長である首相や大統領である。米国の場合は、大統領令や統合参謀本部文書によっていわば実施細目が予め決められており、それらに従って国務長官が実施を決定する。とはいえ、大統領の関与がないままに保護活動が行われることはなく、全般的な責任は大統領が有している。また、現地における米国大使が、事情を最も詳しく知る者として実行責任者となっているのも米国の特徴の一つである。

79 例えば、自由権規約 (1966 年採択、1976 年発効) 第 2 条など。

80 1999 年のシエラレオネにおける国連平和維持活動 (PKO) では、その任務に既に文民保護が含まれており、2006 年 4 月の国連安保理の武力紛争と文民保護に関する決議では、自国の民間人を保護するという国家の基本的責任を果たす意志と能力のない国家に対して、国際社会全体が当該国家の民間人を「保護する責任」を担うという考え方が打ち出されている。これは、保護する責任が伝統的な内政不干涉原則に優先するという法的根拠になっている。こうした議論と在外自国民保護とをつなぐ考え方と思われる保護する責任についてまとめたものに、川西晶大「保護する責任とは何か」『レファレンス』2007 年 3 月、13～27 ページなど。

こうした在外自国民保護活動の決定を支援するため、豪州や英国、米国などは、いわゆる国家安全保障会議（NSC）が一定の役割を果たしている。活動の実施や終了に関する基準を設けている国も一部にはある。

活動実施を決める政府当局と議会との関係は多様である。事前承認を求めているスペイン、基本は事前であるが事態の推移に応じては事後承認のドイツなどの例がある反面、豪州、フランス、英国（場合によっては事後承認）、米国などは基本的に議会からの承認を求めている。ただ、フランスのように事後報告を行う国家や、事後に議会が政府決定や活動のレビューを行うことがある旨を決めている豪州のような例もある。

（４）実施を主導する機関

活動実施を主導する機関は、基本的に外務省である。調査したいずれの国家もまずは民間の定期輸送手段による対処を模索し、さらに、必要に応じてチャーターした輸送手段をも用いる。そうした輸送では能力が不足する場合、また、そうした通常の輸送手段が使用できなくなるほどに事態が悪化した場合には、軍による保護活動の実施が外務省によって決断され、その実施に国防軍が協力するという形であった。特徴的なのは米国であり、現地大使の果たす役割が大きい。これは、現地の事情を熟知していること、現地政府とのチャンネルも太いこと、国家代表として当該国家において全権を有していることなどが理由であろう。ただし、そうした米国であっても、実際に軍部隊が活動する際の指揮権は軍の部隊長が有している。いわば「餅は餅屋」ということである。

（５）軍の役割

NEOに軍部隊を使用する場合は、いずれの国家も事態が悪化して民間の手段では退避が不可能となった場合に限られている。たとえばドイツは最後の手段（the last resort）と明言していた。各国共通の認識である。軍部隊が出動する際の武装については、常に携行するとする米国、通常装備で行うとするフランス、事態に応じて武装の有無を決定するが、過去の作戦では個人携行武器を装備したとするドイツのような例と、武装は基本ではなく、必要な場合に限られるとする豪州のような両例が存在する。ただ、これは、回答の仕方の差異であり、基本的考え方は同じであろう。携行する武器については、その使用は最低限度（豪州）や、部隊の自衛のため（豪州、フランス）や保護活動という目的遂行のため（フランス）に限られるとしており、兵力を集中して敵を撃破するという軍隊としての武力行使というよりは、自らと自らが行う行動の実施を確保するための、いわば警察的な対応としての武力行使が基本となっていると思われる。

(6) 保護の対象

保護の対象となる者は、各国とも基本は自国民である。自衛権や領事業務などの多様な根拠によってカバーされるのは当然に自国民ということになる。EU 諸国は、条約によって加盟国国民の他国からの領事的保護を受ける権利を保障していることから、優先保護の対象を EU 国民まで拡大している⁸¹。また、豪州のように、不十分な領事業務を相互補完する取極めを他国との間で結んでいる国家間では、その取極め相手国の国民も保護対象となる。加えて、非戦闘員救出活動調整グループ (NCG) メンバー国の間では優先的扱いが行われる。もちろん、各国とも、NEO の際に外交上の要請があった場合には、その国民に対する特別な配慮が行われる筈である。加えて、英国のように、NEO が行われる可能性のある幾つかの国家との間で事前に合意を取り付けている場合すらある。

(7) リビア事案 (2011 年)

実際に、2011 年のリビア騒乱の際には、各国は、自国民だけでなく他国民をも多数、国外に輸送している。興味深いのは、NCG メンバー国が中心となって在外自国民保護活動調整セル (NEOCC) を設置し、各国の活動を調整、リビアからの救出活動の最適化を図っていたことである。アフリカ大陸のリビアと対岸のヨーロッパのイタリアとの間にあるマルタにおいて、在マルタ英国高等弁務団がホストして 16 カ国からなる NEOCC を立ち上げた。一般に、保護対象となる国民が多く、調整に意欲を有し、かつ高い信頼を受けている国家が NEOCC のリーダー格となるが、この場合、英国がそれに該当したものである。この NEOCC は各国間の活動調整を行った⁸²。こうした調整もあり、今回調査した国々の合計だけでも 6 千人以上がリビアから無事に保護されたと思われる。(その他にも、中国は 3 万 6 千人を民間輸送手段、軍部隊を用いて救出している。)

(8) わが国への含意

このように各国の態勢や実際の活動を見てみると、我が国の参考になる問題が幾つか指摘できると思われる。

81 前注 44、欧州連合の機能に関する条約第 23 条。

82 英国の報告によれば、NEOCC は、英国軍事アセットによる 458 人の英国人と 1,170 人の外国国民の救出を調整した。他方、他国の軍事アセットによる 202 人の英国人の救出を調整した (UK Ministry of Defence, *JDP 3-51, Non-combatant Evacuation Operations*, p. 3-11)。

ア 法的根拠に関する議論

まず注意すべきは、各国とも NEO に係る多種多様な法的根拠を用意していることである。調査した国々は、何らかの根拠を示して NEO を行っている。自衛権についても国連憲章第 51 条の自衛権や、慣習国際法上の自衛権が挙げられていた。我が国の自衛権解釈は、いわゆる「国家の」自衛権に限られているが、それに止まらず「国民の」自衛権も含まれると考える国が多いことは注目してよいかもしれない。国家によっては、国内法上、海外の自国民保護を防衛の範疇に含めている場合もある。さらに、人道的介入のために軍隊を他国領域に派遣することは派遣先国家への侵略ではなく、国連憲章第 2 条 4 項で禁じられる武力行使には該当しない例外であるとの解釈もなされていた。加えて、在外自国民に領事業務として保護を与えることは国際法上認められるため、滞在国が自国民の安全を十分に確保できない場合には NEO が認められると指摘する国家もある。その他にも国連安保理決議に行動の根拠を求める場合もあり、さまざまな法的根拠を用意することで、法の埒外での活動となることを回避しようとする傾向が明確に見られるところである。我が国の場合も、それらの各種理論の検討が求められよう。

イ 同意の取付け

NEO を行う際の相手国からの同意取得も同様である。多くの場合これを求めることとされているが、万が一それが不可能である場合にも、他国が既に同意を得ている場合にはそれを自らにも援用する場合や、派遣地域を実効的に管理している外国や当局の合意を得ることでそれに代えるなど、何らかの形での合意取得が試みられている。柔軟に行動することが肝要であろう。英国が行っているような、幾つかの国家との間での NEO に関する覚書を事前に締結しておくことも一定の示唆を与えてくれる方策と思われる。

ウ 武器使用

NEO の際の武器使用に関しては、基本的に自制的、限定的であった。ただ、調査した限りでは、各国の武器使用は個人的に行うものではなく、NEO を円滑かつ安全に実施するために、国家機関として行っている者であった。我が国の場合も同様の形が必要と思われる。

エ 他国との協力体制

リビアにおける 2011 年の例のように、大規模な NEO が行われる場合には、保護対象国民が多い国家を中心に調整グループが設けられることになろう。地理的に遠く、即時

の貢献ができない場合であっても邦人が保護対象となることが十分にありうるため、少なくともこうした調整グループに我が国の要員を速やかに派遣することが有用である。そうすることによって、正確な情報を関係国間で有効に共有することができ、本国政府が時宜に応じた適切な判断を下すことが可能となる。我が国近傍の東アジアや東南アジア地域で自国民保護事態が発生する場合には、その調整グループの中心メンバーに日本がなることも考えられるが、その場合は積極的に調整、保護活動を行うことによって、遠距離にある他国への援助を行い、いわば「貸し」を作っておくことで、次に遠隔地で同様の事態が生じた場合に、在留邦人の優先的保護に有利な状況を作ることが可能となると思われる。トータルな意味で、大国間が相互に協力する形が作れる筈である。また、豪州とカナダとの間の相互援助体制や、英国などの各国の NCG 体制構築も示唆に富んでいる。その都度その都度の暫定的協力体制とは別に、恒常的な相互援助制度を構築するか、既存のそれに我が国も加わっておくことによって、危機時の対応がよりスムーズに行えることが期待できる。

いずれにせよ、他国の制度や実施例をより綿密に調査した上で、我が国の現行体制や法制度を検証し、必要ならば適宜修正、追加を施してゆくべきであろう。

おわりに

本稿は、各国が NEO に関してどのような態勢を取っているかについて分析を行ったものである。その結果、各国は、活動の根拠法の欠缺という状態を避けるためにさまざまな法理論を援用していることが分かった。また、相互に適宜協力しつつ、自国民保護について最大限の効果をを得るべく努力していることも明らかになった。いずれの国家もすべての能力を有している訳ではなく、すべての地域に常に容易にアクセスできる訳でもない。危機に瀕した自国民を救出する際には、同じ状況に置かれた他国民を放置する訳にもいかない。そうした条件下では、国際協力は不可避である。

我が国は従来、自衛隊の海外派遣については、他国以上に自制的態度を取ってきた。他国へは自衛隊を派遣せず、無用な懸念を生じさせないという意味でそれは価値ある判断ではあったが、世界中に膨大な日本の資産と多数の邦人が存在している今日、従来の態勢が今後も適切であり続けるかは自問すべき問題である。むしろ、他国の法的議論、制度構築等の状況を十分に参考にし、事前に各種協議を行った上で、例えば、理論的にはグローバルに派遣しうるものの、地理的に近接するアジア太平洋地域を活動の中心に据え、自衛隊部隊の派遣を含む NEO を近傍地域で積極的にリードすることも、外交安

保上の一政策であると考えられる。そうした国際貢献を行い、他国を援助することによって、日本から離れた地域で邦人が危機に瀕した場合の保護を他国から優先的に受けられ、もって国民の安全が総合的に確保されることにもつながると思われるのである。さらなる分析と実行が求められる。

(はしもとやすあき 理論研究部政治・法制研究室長、おくひらじょうじ 理論研究部政治・法制研究室主任研究官、こうのけいこ 理論研究部政治・法制研究室主任研究官、おおはまあきひろ 2等陸佐 理論研究部政治・法制研究室所員)