

軍隊による在外自国民保護活動と国際法

橋 本 靖 明
林 宏

はじめに

近年、海外に在留する日本人の数は増加の一途を辿っている。わが国と各国との経済等における相互依存関係の緊密化がその主要な原因である。外務省の海外在留邦人統計によってその推移を見れば、平成元年（1989年）に約58万7千人（内、長期滞在者は34万1千人、永住者は24万6千人）であった海外在留邦人数は、10年後の平成11年（1999年）には約79万6千人（長期滞在者31万5千人、永住者28万1千人）へと、36パーセントもの急速な伸びを示した。この内、長期滞在者の約6割が民間企業の関係者であり、その殆どは日本企業の海外事業に携わっているものと思われる。海外への直接投資などによる企業進出が高い水準を保っていることを考えると、こうした海外における日本企業関係の長期滞在者は今後とも増加していくであろう。

また、観光、ビジネス等を目的とする一時的な渡航者の数も増え続け、平成元年（1989年）に966万人であった海外渡航者総数は、平成10年（1998年）には1,580万人に達した。その前年、平成9年（1997年）には、さらに多い1,680万人が海外に渡航している¹。延べ人数ではあるが、総人口の1割5分に及ぼうかという人々が国外に出かけているのが今日のわが国の姿である。

そうした状況に伴い、海外において事故や事件に巻き込まれるケースも増大しつつある。冷戦後、各地で地域紛争や国内紛争の発生可能性が増していることと相俟って、在外邦人の生命が危険となる可能性も増大した。実際に、平成9年（1997年）カンボジアで生じた二大政党系軍部隊の衝突の際には、邦人1名が被弾、死亡し、日本人を含む多くの外国人が国外に避難した。また、大統領退陣と政治・経済改革を求める学生運動が一般国民を含む全国的な暴動に発展した平成10年（1998年）のインドネシア暴動の際にも同様の事態が生じた。インドネシア暴動の場合、その規模の大きさから、避難した邦人数も4,995人にのぼり²、彼らの多くは、日本政府がチャーターした航空機や民間航空会社の運航する臨時便等によって国外に退避した。さ

¹ 法務省出入国統計による数値。『外交青書（平成12年版）別冊』、417頁。

² 1999年（平成11年）海外邦人援護統計（外務省）Ⅰ．事件・事故等援護件数の特徴と推移 1．1999年（平成11年）の特徴。

らに、平成11年(1999年)3月の東チモール暴動の際にも、邦人23人がチャーター便でインドネシアに避難している³。

政府チャーター便や、民間航空会社の臨時便が利用できない場合もある。たとえば、平成10年(1998年)6月に、アフリカのエリトリアで発生したエチオピアとの国境紛争の際には、3人の日本人がアメリカ軍機に搭乗して国外に避難した⁴。わが国在外邦人がこのような危機に瀕する事態は、今後とも世界各地において発生する可能性がある。

わが国は、従来、危機に瀕した在外邦人の保護には、臨時便運航を航空会社に依頼する、政府が民間航空機をチャーターする、他国に邦人保護を依頼するといった方法で対処を行ってきた。しかし、現在では、自衛隊法を改正して、自衛隊の保有する政府専用機、自衛隊輸送機および輸送に適する艦船と艦船搭載ヘリを利用して在外自国民の輸送を行えるよう制度化している。実際に、前述のカンボジア(平成9年(1997年))やインドネシア(平成10年(1998年))の例においては、在外邦人避難に備えてそれぞれの隣国であるタイやシンガポールまで自衛隊輸送機が派遣されたことは我々の記憶に新しい。

本調査研究は、このような事実認識を出発点にして、今後、自衛隊が在外邦人の保護活動を実施していく際に直面する可能性のある問題を事前に検討し、適切に対処するための情報を提示することを目的としている。そのために、まず、諸外国が現在までに実施してきた在外自国民保護活動を調査し、軍隊を利用した在外自国民の保護、救出方法に関してその特徴を分析する。本論の主たる研究対象は、ある国家の治安が乱れ、滞在する外国人の避難、保護が必要とされる事態である。調査の結果、保護活動の多くは相手国からの受け入れ合意を得た上でなされていたことが判明した。しかしながら、過去においては、合意のないままに強制的な自国民保護活動が行なわれその是非が問われた事例が見られたため、その際に問題となる国際法上の根拠について後半で検討する。

1 在外自国民保護活動の特徴

ある国家が、外国滞在中に大規模な国内紛争などによって生命の危機に瀕している在外自国民を保護、救出するためにいかなる措置を執ってきたか。それは、各国の事情や周辺の状況によってさまざまである。幾種類かの解決策のひとつに、軍隊を派遣して自国民を危機的な状況

³ 1999年(平成11年)海外邦人援護統計(外務省)Ⅰ.事件・事故等援護件数の特徴と推移 5.1999年(平成11年)の主な事件・事故の事例。

⁴ 1998年(平成10年)海外邦人援護統計(外務省)Ⅰ.事件・事故等援護件数の特徴と推移 5.1998年(平成10年)の主な事件・事故の事例。

から救出するという選択肢がある。ここでは、軍隊を派遣して行われた自国民保護活動について、冷戦構造終了後今日までの10年強の間に発生した諸事例を取り上げ、その活動の特徴を明らかにする。

本論において分析、検討したのは、以下の12カ国において各国が実施した約20の在外自国民保護活動である。

リベリア(1990年)、ソマリア(1990年)、ルワンダ(1994年)、イエメン(1995年)、中央アフリカ(1996年)、中央アフリカ(1996年)、アルバニア(1997年)、ザイール(現コンゴ民主共和国)(1997年)、カンボジア(1997年)、エリトリア(1998年)、シエラレオネ(2000年)、ソロモン(2000年)

(1) 在外自国民保護活動の特徴

(a) 一国単独による保護活動

まず、活動を一国が単独で行ったか、複数国で行ったかについてである。取り上げた12カ国における活動例のうち、一国単独で行ったのは4例(中央アフリカの2例、エリトリア、シエラレオネ)だけであり、その他は複数国が救助活動に参加している。単独で実施した4例については、救出対象者数が比較的小さかったことや、旧宗主国、または、過去または現在、利害関係を有していた、有している国家がその地域へ救出部隊を派遣するスタイルであることが多い。フランスが自国民救出を行った中央アフリカは、かつてフランスの植民地であり、当時も1,000名を越えるフランス軍部隊が駐留していた。エリトリアはエチオピアとの30年におよぶ独立戦争を経て1993年に独立したばかりの国家であったが、イタリアはこの地域にかつて出兵を行うなど歴史的に強いつながりを持っている。また、シエラレオネはイギリスの元植民地であり、政情安定化のために各方面での協力をイギリスが今も行っている。

その他の事例では、複数の国家が救出活動を行っていた。ただし、複数国家がそれぞれ平行して単独で活動を行った事例と、他の国家と実際に共同して活動した事例の双方が存在する。たとえば、1997年のカンボジアからの救出事例では、オーストラリア、タイ、フィリピン、マレーシア、シンガポールはそれぞれ独自に救出活動を実施しており、救出活動国同士の相互連絡、共同は行なわれていなかった。一方で、同年のアルバニア事例の場合、イギリスは当初、首都からアドリア海に面した港湾までの国内移動のみを担当し、そこからはイタリア海軍に救助対象者を委ねることとしていた。しかし、状況の悪化から当初の計画を変更、首都のイギリス大使館からアメリカ大使館までの移動のみを行い、以後の救出はアメリカ軍に依存した。これは、イギリスが他国の協力を得て自国民および他国民を救出しようとした例である。ちなみに同じアルバニア事例の場合、ドイツやフランスなどは同時期に各々単独で救出活動を実施している。

このように見てみると、活動には迅速性が求められること、装備や指揮体系に共通性がない他国の軍部隊との間での協働は困難なことから、単独実施が原則であることがわかる。ただし、活動成功に必須な情報を適切に収集するための情報交換といった協力は行なわれている。

(b) 短い救出活動期間

次に救出活動の実施期間である。多くの場合、救出は短期間の内に行なわれていた。活動期間が明らかとなっている殆どの場合には1日で救出を終了しており、一旦救助を開始した後はいかに迅速性を保つかが重視されている。これは、一般に、事態が非常に悪化してから救出活動が開始されるため、スピードこそが最重要問題となっているためと考えられる。例外的に救出活動期間の長かったのはアルバニア事案におけるイタリア(14日間)であるが、その期間中に17の救出活動を行っており、1件当たりの実質的な実施期間は他の活動と同様に非常に短いものだったと推定される。

(c) 少ない救出活動実施地点

救出活動を行う地点の数については、殆どの場合、単独地点からの救出となっている。実際には首都からの救出が多い。これは、空港、港湾など救出に必要な施設の整備状況、救出活動の鍵を握る大使館の存在、国内各地に散在する救出対象者にとっての集合の容易さ、現地における相手国政府の事態コントロール能力が及ぶ範囲などが関係していると思われる。一例、ザイールからの救出(1997年)に関してはザイール国内に複数の救出ポイントを置いたが、これは、ザイール国内における移動が非常な危険を伴うと判断されたためであろう。

(d) 大きな救出人員数

救出された人数も、事例によってさまざまである。しかし、特殊な例(1994年のルワンダにおけるドイツ人救出(11名))を除くと、数百人から数千人規模となっている。大規模な救出事例としては、1995年のイエメン(約3,000名)、1997年のアルバニア(約2,500名)、ザイール(約2,000名)、カンボジア(約2,000人)、2000年のソロモン(約1,100名)が挙げられる。この程度の大きさになった場合、海軍艦艇による救出が併用されていることが多い。カンボジアからの救出活動を除くと、いずれも海軍艦艇が利用されている。空路を利用する場合は、一般に短距離の救出には輸送用ヘリ、長距離かつ多数の救出には固定翼輸送機が使用されている。

(e) 多くの他国籍救出者

注目すべきは救助された人間の国籍である。自国民保護活動と呼ばれるものの、実際には自国民のみの救出を行い、他の国民は救助しなかったという例は発見できなかった。むしろ、自

国民の数を倍する他国民を救出している例もあることに留意すべきである。たとえば、1994年のイタリアによるルワンダからの救出活動の場合、自国民（イタリア人）は92名であったのに対し、他国民は192名、救出者の3分の2が他国民である。また、1997年アルバニア事例においてドイツが救助した総数は130名であったが、ドイツ人はわずかに13名であり、全体の1割に過ぎない。ちなみにこの救出活動で救助された日本人は14名とドイツ人救出者数を上回っている。同じ事例におけるイタリアの救出者数は、自国民411名に対して、他国民は1,104名であった。在外自国民の保護活動にはほぼ確実に他国民の救出を伴うことを考慮しておかなくてはならない。

（f）相手国からの同意取得

救出活動を行う相手国の同意については、調査が可能であった例の殆どにおいて事前に得られていた。1997年のアルバニアにおけるドイツによる救出活動の場合には、同意は事後に得ているが、これも、イタリアが数日前に外国人救出のための軍部隊派遣について既に同意を得ていたこと、ドイツが救出活動実施を決定した時点ではアルバニア政府が機能麻痺状態に陥っており、同意を得ることが現実的に不可能であったことを考え合わせると、アルバニア政府が機能していれば事前に同意したであろうことは合理的に推測できる。また、相手国の同意が救出活動のための基本的前提であるとする国家（フィリピン、シンガポール等）があることを考えると、自国民救出のためには、相手国から（事前）同意を得ることが一般的であることが分かる。ただし、一部の国家（アメリカ、イギリス、フランス等）は、同意が取得できなかった際にも独自の判断で救出活動を行う可能性があることを示唆している。たとえばフランスは、同意取得が原則であるとしながらも、ザイール（現コンゴ民主共和国）における保護活動（1997年）に際しては、ザイール政府に対する連絡が全く不可能であったため、同意取得が取れないまま活動を行っている。さらに、同意取得に際しては、救出部隊が武器を携行すること、救出部隊や救出対象者に危害が及ぶ時には武器使用もありうることを説明、了承を求めた事例もあり（1997年アルバニア事例におけるイタリア、同年カンボジア事例におけるタイ）、問題発生を回避するため、救出活動部隊の内容について事前に相手国の同意を幅広く得ておこうとする傾向が読み取れる。

（2）在外自国民保護活動の実際

本節では、実際に調査分析を行った自国民保護活動を概説する。前節において示したようないくつかの特徴が各事例から見て取れる。

リベリア（1990年）

リベリアでは、1990年7月に大統領と反政府勢力の間での対立が進み、双方を支持する大統領軍と反政府軍との間で衝突が起っていた⁵。アメリカ、ドイツなどの西側諸国は協議を行い、首都モンロヴィアからの自国民退避を決定した。アメリカは独自に、海兵隊の警備のもと、海軍ヘリコプターによる避難を開始した。他の諸国は首都モンロヴィアから約100キロメートル離れた港湾まで陸路隊列を組んで向かおうとしたが、途中の治安状況に対する不安から断念。結局、アメリカ大使館に避難し、アメリカ国民同様、アメリカ海軍のヘリによって救出された。避難総数は100名弱であると思われる⁶。本事例は、各国が救助活動の開始時期などについて事前協議を行った点に特徴がある。

ソマリア（1990年）

1990年の末、大統領派と反大統領派との間で紛争が激化し、頻発する銃撃戦のために一般人の外出が不可能なほどになった。救出活動に参加したのはアメリカおよびイタリアなどであり、救出されたのは両国民を含む外国人であった⁷。

特徴的なのは、激化した内戦状況を一時的に、いわば凍結するために、アメリカ軍およびイタリア軍が軍事的プレゼンスを示している点であった。

ルワンダ（1994年）

ルワンダでは、1994年のハビャリマナ大統領搭乗機の撃墜を契機として、大規模な内戦状態が発生した。主要な二部族であるツチ族とフツ族との間で大量殺人が行われ、その犠牲者は少なくとも50万人に上った。この混乱の中で、外国人の安全確保が問題となった。

- 1 . ドイツの場合

紛争地帯にドイツ人放送関係者11名が孤立し、救出が必要となった。しかし、当時のドイツ軍は在外自国民救出のための準備、体制などが未整備であったために、ベルギーに依頼、ベルギー軍の協力により全員が救出された。

- 2 . イタリアの場合

イタリアも自国民保護活動を行っている。参加したのは、空軍輸送機と警備に当たる警察部隊であった。救出されたのは284人、その内イタリア人は92人である。全体に占める自国民の比率は3分の1に過ぎない。この事件以降、イタリアでは、自国民救出作戦における統合行動のために国防参謀総長が直接三軍の指揮を執る体制が完成した。

⁵ 「リベリア内戦 首都への砲撃始まる」『毎日新聞』1990年7月4日。

⁶ 「米海軍による救出作戦で外国人94人が国外へ脱出」『毎日新聞』1990年8月8日。

⁷ 「在在の米国人にソマリアからの出国を勧告 - 米務省、内乱の危機で」『毎日新聞』1990年12月10日。

イエメン（1995年）

1995年、政府軍と反政府軍との間で内戦が勃発した⁸。その内戦勃発初日から数日の間に、フランス、ドイツ、アメリカなどが自国民および外国人の救出を行っている。救出者数は約3,000人に達した。救出手段としては、フランス海軍艦艇、ドイツ軍の輸送機などがある。内戦初日には、フランス海軍艦艇がアデン港から500名を救出し、その後、ドイツ軍機などによる救出が続いた。本事例の特徴は、複数国間で協調的に救出が行なわれている点である。

中央アフリカ（1996年）

1996年4月に軍が給与の引き上げを求めて反乱を起こした⁹。フランス軍が鎮圧に出動し数日で事態は沈静化した。その期間中、フランス軍の保護の下、相当数の外国人が国外へ避難している。集合地点から空港への移動、空港における安全確保は、すべてフランス軍が行っていた。ちなみに、中央アフリカに駐留するフランス軍は約1,300人であった。本件は、旧宗主国であり、現在も大規模な軍部隊を駐留させているフランスが、事態の沈静化と並んで在外自国民および外国人の救出活動を実施した例である。

中央アフリカ（1996年）

1996年5月、中央アフリカの首都バンギで再び散発的な戦闘が発生した。アメリカは国外退避する自国民およびアメリカ大使館警備のため海兵隊を移動させ、その際に使用した輸送機を利用して13名のアメリカ人を輸送した。その後も、輸送機を使用してアメリカ人および外国人の救出を行った。また、フランス軍も輸送機を用いて邦人2名を含む避難民を輸送した¹⁰。本件の場合も、重要な鍵を握っていたのはフランス軍である。空港への移動、空港の安全確保はすべてフランス軍部隊に依存していた。

アルバニア（1997年）

1997年3月、国内で盛んに行われていたねずみ講の破綻に起因して、アルバニア政府は事実上の麻痺状態に陥った¹¹。国内治安は急速に悪化、在アルバニア外国人の生命が危機に陥った。この状況に対応するため、ドイツ、イタリア、フランス、イギリス、アメリカなどが、独自に、または協力して自国民および外国人の救出活動を行っている。わが国は、各国が独自の救出計画を持っているとの情報を得たため、それらの国に対して状況が許せば邦人が同乗できるよう要請していた。

- 1 . ドイツの場合

ドイツは1日だけの救出活動を行った。ドイツによる救出活動で注目されるのは、その迅速

⁸ 「イエメン、新たな内戦 イスラム過激派が台頭」『毎日新聞』1994年4月22日。

⁹ 「中央アフリカで、軍の内乱騒ぎ」『毎日新聞』1996年4月21日。

¹⁰ 「日本人の退避完了 - 中央アフリカ」『毎日新聞』1996年5月25日。7名という情報もある。

¹¹ 「周辺国に緊張高まる アルバニア無政府状態」『日本経済新聞』1997年3月15日。

性と臨機応変な対応である。現地大使からの報告翌日には救出活動が実施された。また、現地での救出場所についても、危険性が高まったと判断するや即座に変更された。救出されたドイツ人および外国人の数は約130。救出者全体に占める自国民（ドイツ人）の割合がわずかに1割（13名）であり、救出された日本人数（14名）の方が自国民の数よりも多かったことは、自国民救出活動が、単独で実施されようとも自国民の救出には留まらない現実を示している。

- 2 . イタリアの場合

イタリアの場合、アルバニア政府から救出活動実施についての事前合意を得ていた。救出活動は2週間におよび、計17の救助作戦が実施された。

イタリアの救出活動の場合、海軍輸送艦も利用した大規模なものであること、首都からアドリア海に面した港湾までの陸上輸送と海上輸送との2段階になっていることが特徴的であった。また、イタリア人が否かによって救出に差はつけず、先着順に救出した点も特筆できる。救出部隊と救出対象者の双方を防護するために、武器を携行、威嚇などの目的で実際に使用した。

- 3 . フランスの場合

フランスの場合もドイツ同様に1日だけの救出活動であったと思われる。フランスによる自国民救出の特徴はその秘匿性である。今後とも軍部隊が自国民（および外国人）救出を行うことを考慮して、どのような部隊がどのように活動したかについてほとんど公開しない。在外自国民保護活動をいかに有効に実施するかをフランスが重視していることを窺わせる態度である。

- 4 . イギリスの場合

イギリスは2日間にまたがる救出であった。救出ルートは、イギリス大使館および港湾、アメリカ大使館とその移動経路などである。特徴的なのは、途中での状況変化に応じた救出活動の変更である。当初想定していた陸路による港湾までの移動が不可能となった時点で、現地大使による臨機応変の判断で以後の単独救出活動を中止し、アメリカによる救出活動に依存することとした。

- 5 . アメリカの場合

アメリカは、大使館に集合させた自国民の救出を計画していた¹²。しかし、救出予定地点である大使館前運動場付近が攻撃を受けたため、活動を一時中断、その後、戦闘ヘリコプターの護衛のもとで輸送用ヘリコプターによる空路救出を行った¹³。救出されたのは、アメリカ人だけにとどまらず、日本人（2名）などを含む約800名であった。

アメリカの自国民救出活動の特徴は、国籍による優先順位があることである。順位はアメリ

¹² 自国民救出作戦の実施は、国防長官から、アメリカ人および指定された第三人の保護と救出を行うように、1997年3月14日の早朝、命令されている。News Release (118-97), Office of Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), March 14, 1997.

¹³ 「救出作戦を米軍が開始 アルバニア」『日本経済新聞』1997年3月16日。

カ国籍保持者、アメリカグリーンカード保持者、イギリス国民、カナダ国民、その他国民の順である。日本人は最後のその他国民に入る。さらに、今回の救出活動には、輸送機、護衛用の戦闘ヘリコプター、輸送船、さらに、大使館施設警備のための数十名を越える海兵隊員が参加していた¹⁴。戦闘ヘリと多数の海兵隊員は、他国の救出活動にはほとんど見ることもない強力な護衛力である。

ザイル（現コンゴ民主共和国）（1997年）

1997年5月、内戦が激化したザイルからは、アメリカ、イギリス、フランス、ベルギーの各国が自国民救出を計画した¹⁵。実際の救出活動は、首都キンシャサの他、国内各地の集合地点から行なわれた。これら4カ国によって救出されたのは、アメリカ人500名、イギリス人250名、イギリス連邦人250名、EU諸国民500名程であった。邦人19名もフランス軍用機に搭乗して国外に脱出した。

本活動の特徴は、複数国家が大規模な救出部隊展開を同時平行して行ったこと、一箇所ではなく複数箇所が集合地点となったこと、空路による救出だけでなく、国境のコンゴ川渡河救出も考慮されていたこと、救出活動支援のために近隣諸国にも部隊を多数配置したことがある。

カンボジア（1997年）

1997年7月、カンボジアの首都プノンペンで生じた国内諸派による騒擾事件に伴い、周辺諸国が救出活動を行った。実施したのは、オーストラリア、タイ、フィリピン、マレーシア、シンガポールであり、それぞれ軍の輸送機を派遣している。

- 1. オーストラリアの場合

オーストラリア政府の当初の判断は、事態は緊迫しておらず救助は不要というものだったが、現地からの強い要請を受けて救助機が派遣された。現地大使館は、救出目的での軍用機派遣に関してカンボジア政府から事前合意を得た。また、首都プノンペンの空港安全確保についても、現地政府の協力を取り付けている。

本活動の特徴は、現地の自国民の判断と政府の判断が異なる中、現地側の判断が優先されたということである。自国民救出が現地主導でなされる実態を示している。また、入国手続きを迅速化するための入国管理官が同乗した。さらに、現地における安全確保は現地政府の責任として、携行した兵器を輸送機の機外に持ち出さない点も特徴的であった。

- 2. タイの場合

タイの場合は、政府が軍用輸送機による救出が必要と判断した。現地大使館では、政治的緊張が高まった時点での注意喚起にとどまるレベル1から、戦闘が始まった場合の大使館、ホテ

¹⁴ 救出作戦実施の前日、3月13日には、24名の海兵隊員がアメリカ大使を支援するために派遣されている。News Release (118-97), Office of Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), March 14, 1997.

¹⁵ 「欧米諸国、ザイルへの派兵 - 外国人救出に備え」『毎日新聞』1997年5月8日。

ル等への集合というレベル4までの対応を想定していたが、今回の騒擾は、レベル4と判断された。救出された人数ははっきりしないが、派遣された輸送機(C-130)は延べ7機であることから、総数は若干の外国人も含む数百名にのぼると考えられる。この救助活動に際して特筆すべきは、大使館が現地在住のタイ民間人の協力を得ている点である。現地の大使館員だけでは不足する人的資源を民間人が補う体制が作られている。

タイによる救出活動の特徴は、現地大使館がレベル毎の対応を事前決定していたこと、救出活動実施前に、首相、国防相、軍トップがカンボジアへ直接電話連絡することで受入れ合意を確かなものとしたこと、戦闘機を空中待機させるほど高度な警備体制をとったこと、大使館の活動に現地在住の自国民が協力する体制があることである。

- 3 . フィリピンの場合

フィリピンは、在外労働者数が多く、在外自国民の安全確保には元来関心が高い。政府は、在外公館に対し、自然災害、政情不安、危機の場合における自国民救出計画策定を義務付けている。その緊急・警戒レベルは、レベル1の情勢不安定化の兆候からレベル4の全面避難までがあるが、今回の情勢は(人命の危機が差し迫っている)レベル2と考えられた。実施に際しては、カンボジア政府から事前合意を取得した。外務省は外交ルートを通じ、また、国防省は駐在武官を通じて、領空通過の許可、空港着陸許可、救出活動実施の了承を得ている。救出者数は不明であるが、外国人14名(アメリカ人、台湾人、タイ人)が含まれていた。

フィリピンの在外自国民救出活動の特徴は、非武装を前提としていることである。また、オーストラリアやタイと同様、一定の基準を事前に定め、救出活動実施の可否決定の尺度としているのも特徴的である。さらに、救出には国籍による差別、優先順位付与は行っていない。

- 4 . マレーシアの場合

マレーシアは、現地大使館からの意見と外務省の判断をもとに、活動実施の指示が発令された。カンボジア政府からの事前合意が得られていたと考えられる。救出した人員数は約800名であるが、これは、ドイツ、アメリカ、フランス、エジプト、シンガポール国民を含んだ数字である。輸送に際しては、最初に女子を、後に男性を輸送している。また、外国人については、最終便を運行した際に空港で立ち往生していたものを、その場で判断し人道上的見地から搭乗させた。

マレーシアの活動の特徴は、以下の通りである。現地大使館は、独自の判断に併せて在外自国民の意見も参考にして本国への意見具申を行う。また、救出部隊の携行武器については、他国の携行武器とそれに対する相手国政府の評価を参考に、無用の刺激を与えることのないように配慮する。また、救出に当たっては女子を優先する。外国人の取扱いには差別をせず、人道上の配慮を払う。

- 5 . シンガポールの場合

現地大使館からは、現地での状況と自国民の出国希望状況などが本国へ連絡済みであった。シンガポール本国での救出活動決定を受けて、現地大使館は、カンボジア政府から事前の受入れ合意を得ていた。シンガポールの場合、合意が活動実施のための前提条件である。救出部隊の携行武器は状況、および相手国の合意内容に応じて決定され、使用基準も状況を勘案しその都度明文化される。機体周辺以外の安全確保は、相手国に依存する。国籍による優先順位は特にない。

シンガポールの救出活動の特徴は、相手国の合意を前提とすることであり、救出部隊を自ら護衛することが必要なほど状況が悪化した時には、救出活動実施そのものの是非が検討されることとなる。また、携行武器とその使用基準については、自国の状況判断のみならず、相手国の承認如何によって決定される。

エリトリア (1998年)

1998年6月、エリトリアの情勢悪化に対して、イタリアが自国民救出を行った。救出されたのは、イタリア人237名と外国人114名であった。救出対象者の3分の1は外国人である。その他にも、民間航空会社のチャーター便、ドイツ軍およびアメリカ軍によって派遣された輸送機により、約2,000名の避難民救出が行われた¹⁶。アメリカの輸送機によって保護された中には日本人3名が含まれている¹⁷。

シエラレオネ (2000年)

シエラレオネはイギリスの旧植民地であり、独立後、1990年代に入ると革命統一戦線が反政府運動を活発化させた。1997年には、アフリカ統一機構が当時の軍事政権を不承認、平和維持のために西アフリカ諸国平和維持軍 (E C O M O G) を創設、派遣した。1999年に国連安保理は国連シエラレオネ派遣団 (U N A M S I L) を創設し、停戦監視やE C O M O Gとの協力を行うこととした。しかし、革命統一戦線は、国連平和維持部隊要員、国連機関スタッフなどの誘拐、拘束を繰り返し、緊張が高まった。イギリスとアメリカは自国民に対してそれぞれ避難を勧告¹⁸、イギリス軍先遣隊が首都に到着、空港を確保する中、輸送が開始され、救出民は隣国セネガルに輸送された。救出されたイギリス人および外国人は約350名である。この救出活動に際して、相手国シエラレオネの事前合意があったものと思われる。ちなみに、救出後もイギリス軍は現地に留まり、国連シエラレオネ派遣団の増強を支援して活動、国連部隊増派まで

¹⁶ 「エリトリア・エチオピア戦闘激化 救援機で外国人脱出」『毎日新聞』1998年6月8日。

¹⁷ 1998年(平成10年)海外邦人援護統計 事件・事故等援護件数の特徴と推移 5. 1998年(平成10年)の主な事件・事故の事例、「日本人3人が出国 エチオピア・エリトリアの紛争激化で」『毎日新聞』1998年6月8日。

¹⁸ 「内戦の恐れ拡大 英米、滞在者に出国勧告 - 西アフリカ・シエラレオネ」『毎日新聞』2000年5月8日。

の間、現地（首都および空港）を確保した。

本救出活動の特徴は、活動実施時点で既に、国連平和維持活動やイギリスによる安定化支援等が実施中であったことである。そのため、救出活動は、国連平和維持部隊やイギリスが派遣していた高等弁務官との協力により実施された。派遣された兵力も1,200名以上と、救出対象者数（約350名）に比較して非常に大きい。救出活動中は、沖合にイギリス海軍艦艇が派遣され、事態安定化を見守ると共に、以後もシエラレオネ軍への軍事教育支援を行うなど、イギリス軍の行動は一時的な在外自国民救出活動の範囲を越えたものであった。

ソロモン（2000年）

2000年6月に国内の二つの対立武装グループMEF (Malatia Eagle Force)とIFM (Isatabu Freedom Movement)の武力衝突が生じたのを契機に、ソロモンの治安は急速に悪化、外国人の救出が必要となった¹⁹。救出活動を行ったのは、オーストラリア、ニュージーランドおよびマレーシアである。

- 1. オーストラリアおよびニュージーランドの場合

国内治安が悪化し、国際定期航空便が運行不可能となった時点で救出活動が決断された。オーストラリアは、ソロモンの治安維持機構の構築と維持に以前より協力していることもあり、本地域における紛争激化は避けたいとの意思を有していた。ソロモン政府の合意については、事前ないしは事後に得られると考えたと思われる。オーストラリアはソロモンに対し、陸上警察部隊、海上警察部隊等への支援を実施してきており、外交ルートが途絶し、オーストラリアからの救出活動実施提案をソロモン側が拒絶するとは考えられない。救出者総数は1,065名に達した。相当数の他国民を含んでいたと思われる。救出の際には婦女子を優先して収容した。救出手段は、オーストラリア海軍艦艇、空軍輸送機およびニュージーランド空軍輸送機であり、船舶、航空機の双方を利用して大量の在外自国民救出が行なわれた。

オーストラリア、ニュージーランド両国による救出活動の特性としては、大量の人員を救助するために海路および空路を平行して利用したことが挙げられる。

- 2. マレーシアの場合

マレーシアの救出状況については、それを詳細に検討するための資料が不足しているが、空路により88名（外国人29名を含む）を救出した。途中の経由地であるパプアニューギニアの協力があったものと推定される。また、保護活動は純粋に救出目的に限っていた。

¹⁹ 「ソロモン諸島でクーデター発生 ウルファーム首相を監禁、首都制圧か - 武装集団」『毎日新聞』2000年6月5日。

在外自国民保護活動一覧

No.	発生年	対象国	地域	活動国	救出数(自国民)
	1990	リベリア	アフリカ	アメリカ	100
	1990	ソマリア	アフリカ	アメリカ イタリア	不明
- 1	1994	ルワンダ	アフリカ	ドイツ	11
- 2	同上	同上	同上	イタリア	284(92)
	1995	イエメン	アフリカ	フランス ドイツなど	総計 3,000
	1996	中央アフリカ	アフリカ	フランス	不明
	1996	中央アフリカ	アフリカ	アメリカ フランス	13 不明
- 1	1997	アルバニア	ヨーロッパ	ドイツ	130(13)
- 2	同上	同上	同上	イタリア	1,515(411)
- 3	同上	同上	同上	フランス	106(45)
- 4	同上	同上	同上	イギリス	アメリカと合流
- 5	同上	同上	同上	アメリカ	800
	1997	ザイール	アフリカ	アメリカ イギリス フランス ベルギー	(500) (250) 総計 1,500
- 1	1997	カンボジア	アジア	オーストラリア	不明
- 2	同上	同上	同上	タイ	数百名
- 3	同上	同上	同上	フィリピン	不明
- 4	同上	同上	同上	マレーシア	800
- 5	同上	同上	同上	シンガポール	452(304)
	1998	エリトリア	アフリカ	イタリア ドイツ アメリカ	351(237) 総計 2,400
	2000	シエラレオネ	アフリカ	イギリス	350
- 1	2000	ソロモン	アジア	オーストラリア ニュージーランド	総計 1,065
- 2	同上	同上	同上	マレーシア	88(58)

(3) 小結

近年、各国によって行なわれてきた在外自国民の保護活動実施に関しては、以下のようにまとめられる。

現地大使館の情報(現地居住の自国民からの要望を含む)が保護活動の実質的トリガーとなる。また、現地における活動責任者として大使館の果たす役割は救助完了まで継続する。ただし、活動自体の責任は、救出活動を実施する軍部隊の指揮官が負い、その都度、的確な判断を下す権限を与えられている。救出部隊の適切な編成、携行する武器などは、現地大使館からの情報と相手国の要望を元に、実施者である軍が決定する。

相手国の同意が一般に必要と考えられ、外交ルートによる同意取得が行なわれる。武器、装備の携行に関しても、相手国への通報、了承を得ようとする国もある。

活動には、武器を携行し、現場の責任者が判断により発砲することもある武装型と、現地における安全確保は相手国に依存し、軍部隊は非武装で活動、事実上輸送活動に専念するという、ソフトな不武装型に分けられる。さらに、今回の事例にはないが、相手国からの合意がなくとも自国民保護のために軍部隊を派遣するという最もハードな武装救出活動を行うこともあるとする国も存在する。

保護活動は基本的に、救助が必要な期間に限って短時間の内に行なわれる。

自国民保護を目的として軍部隊が派遣されるが、実際には他国民の救出を伴うことが殆どである。しかも、その数は時として自国民の数を上回る。

自国のみでは救出活動が不可能な場合、または活動途中で不可能となった場合には、臨機応変に他国との共同、連絡を図る例もある。

2 在外自国民保護に関する国際法上の根拠と議論

近年の在外自国民保護の例を見るとわかるように、多くの場合、活動は相手国の合意のもとで実施されてきた。一方で、過去には相手国の合意を得ることなく軍部隊を使用した自国民保護が行われた例がある。ここでは、そのような在外自国民保護に関して、いくつかの実行と議論を整理し、その国際法上の根拠について考察する。冷戦終了後の世界の紛争形態は多様化しつつあり、日本国民および日本企業の海外進出の増加と相俟って、海外において邦人が危険に遭遇する危険性は増してゆくと考えられる。こうした事態に際して国家はいかなる対応を取りうるのか、武力を行使して強制的に自国民を救出することは果たして可能なのか、その場合の法的根拠は何かといった問題について、現時点で考えておくことは有効なことと思われる。

ただし、その際に留意すべき点がある。それは、ここで検討対象としてきた自国民救出のための活動に関しては、その多くが現実には特に問題なく行われてきたという事実である。軍部隊を派遣することによって自国民救出を行った例は少なくないが、その殆どは派遣先の相手国からの同意を得て実施されてきた。自国における外国人保護能力に欠けている状況に陥った国家は、自国民（および他の外国人）の当該国家からの脱出を支援するために軍部隊を派遣したいという外国からの申し入れに対して、多くの場合同意している。したがって、こうした場合、在外自国民保護のための軍部隊派遣、およびその際に保護活動実施に伴って行われた武力行使に関しても、相手国から異議が唱えられることは考えにくい。

問題となるのは、派遣先の国家がそのような外国軍隊の受け入れに同意していないにもかかわらず、在外自国民保護を目的として軍を派遣する場合である。こうした場合、軍部隊を派遣された相手国側には、まだ、外国の、しかも軍隊の力を借りることなど時期尚早であり、自らの力で外国人の保護が可能であると判断していることが多い。また、事前の合意なしに他国の軍隊が国境を越えて移動してくるという事実は、軍隊を派遣された国家にとって見れば、まさに武力侵攻と同じ外形を示すのであり、自国の領域主権に対する重大な侵害とみなすことも考えられる。

にもかかわらず、かかる外国軍隊の派遣とそれに付随する武力行使が認められるとするならば、それはいかなる法的根拠によるのであろうか。この問題を取り扱おうとするのが本章である。そのため、以下に考察の対象とする事例は、ここまで調査、検討を行ってきた事例とは異なり、大使館占拠やハイジャックなどに起因するものを含め、派遣先相手国の同意がなかった特殊な事例を含んでいる。

（１）主張された法的根拠

（a）自衛権による見解

イラン革命中、学生達によって占拠されたアメリカ大使館に監禁されていた大使館員などを救出するために、アメリカが軍隊をイランの首都テヘランに派遣しようとし、途中、技術的な問題が生じたために最終的な作戦実施を中止したという1980年の事例において自衛権が主張されていた。ここでは、アメリカは、人質の解放という人権救済が必要であり、国際法上保障されている在外公館(員)不可侵と在外自国民の外交保護権の侵害に対処する必要があったこと、さらに、アメリカの国家利益の重大な侵害に対応するものとして自衛権を発動したと主張した。たとえば、国連安全保障理事会においてアメリカ代表は、「国連憲章第 51 条に従って」本作戦を実施したと報告している²⁰。

²⁰ 在国連アメリカ代表部からの国連安保理事会議長への書簡（1980年4月25日付）

また、国際司法裁判所における人質解放にかかわる弁論においては、「救出作戦の準備が、人道的理由により米国の国益を保護し、かつ、国際緊張を緩和するために命じられた。」「わが米国外交館に対するイランの武力攻撃の犠牲者となり、その状態が続いている米国民を救出するために、国家に固有の自衛権を行使して」救出作戦を実施したと主張した²¹。

これらを考えると、アメリカは、イランにおけるアメリカ国民の監禁という扱いが国益を侵害することとなり、その国家利益侵害に対して自衛権を行使して国民の救出を行おうとしたと理解できる。在外自国民の人権侵害を国家利益の重大な侵害と見なし、それに対して自衛権をもって対応するという理論である²²。

1976年、イスラエル人の搭乗する民間旅客機がハイジャックされウガンダのエンテベ空港に着陸した際に、イスラエルが、ウガンダ政府から何らの合意を得ることなく軍の特殊部隊を送りこみ、ハイジャック犯人グループを攻撃、人質の解放を行い、速やかに本国に引き揚げた事例でも自衛権が主張されている。

イスラエルは、この事件の直後に開催された国連安全保障理事会において今回の行動が自衛権に基づくものであったと発言した²³。イスラエル国民の生命に対する危機を国家の危機と同等視し、国家の自衛権をもってその状態の回避を行ったのである。一部の国家が道義的立場からこのイスラエルの行動を黙認し²⁴、アメリカはこれを明確に支持している²⁵。しかし、多くの国家はこの行動を違法と見ていた²⁶。自国民救出のためといえども、一国が外国に対して軍事的行動をとることは認められていないとの考えである。

その他にも、明確に自衛権を主張しているわけではないが、アメリカのパナマ派兵の場合（1980年）いくつか挙げられた派兵根拠の第一は、パナマ在住のアメリカ人の生命を危機から救うというものであった²⁷。国務長官は、このような活動の根拠を自衛権に求めていた²⁸。

こうした例を見ると、在外自国民の生命が危険に瀕することを国家利益の重大な侵害として捉え、その侵害への対抗手段として自衛権を行使したことがわかる。ただし、こうした主張には、それが個人への権利侵害を国家権利の侵害と同一視するものであって、今日の国際法秩序

²¹ International Court of Justice, "U.S. Diplomatic and Consular Staff in Teheran," *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, 1980, para.32.

²² このことを述べるものとして広瀬善男『力の行使と国際法』（1989年）270-271頁。

²³ U.N.Doc. S/PV. 1939(1976).

²⁴ 日本は、イスラエルによるウガンダの主権侵害があったことを認め、国家主権が尊重されるべきことを強く主張した後で、今回のイスラエルの行為が自衛権の行使に当たるかどうかについて判断することを留保していた（1976年7月13日、安倍大使発言）。

²⁵ U.N.Doc. S/PV. 1941(1976).

²⁶ イギリス、フランス、スウェーデン、イタリア、ルーマニア、インド、キューバ各国の立場。プレ、コット共編『コマンテール国際連合憲章』（1993年）上、953-954頁。

²⁷ Statement by the President (January 3, 1990), Office of the Press Secretary, the White House.

²⁸ Statement by Baker on U.S. Policy, New York Times, December 21, 1989.

においては適当かどうか疑問がある。

(b) 国連憲章などの国際法に反しないとする見解

在外自国民を軍部隊を派遣して救出する行動を、自衛権に基づくものとは言わず、国連憲章などの国際法が禁じてはいないとして、正当性を主張、容認する考え方がある。

アメリカは、1965年にドミニカに部隊を派遣し自国民救出を行った際に、国連において、この派兵がドミニカの領土保全を侵害しておらず、また、同国の政治的独立を脅かすものでもないとして述べて、国連憲章などに定める武力行使禁止原則に反するものではないと主張した²⁹。この主張に対して、フランスは、軍隊派遣による自国民の救出自体は可能であるとしつつも、そのためには、目的が限定的であり、期間が救出活動実施の期間に限られ、執られる措置も救出目的に適うことが必要であるとした。こうした条件を満たすならば、救出活動が国連憲章と抵触しないと考えていた³⁰。

また、国家自体による法的根拠の主張ではないが、アメリカ法律協会は、対外関係法リステートメント³¹において、国家が外国における犠牲者を救出することは、活動が厳密にその目的に限定され、相手国国民の生命、財産に不均衡な損害を与えないならば可能であるとしている。こうした行動は国際社会において次第に容認されており、ある一定の条件を課すことにかかる行動が国際慣習法、国連憲章そして国際社会一般に認められるとの見解である³²。

さらに、特に根拠を示すことなく、軍部隊の派遣を行った例もある。アメリカのグレナダ侵攻（1983年）に際しては、アメリカは、軍隊のグレナダ派遣根拠のひとつとして、グレナダ在住自国民の保護をうたった³³。しかし、その行動について自衛権などの具体的な法的根拠は明確にしていない。

こうした一連の実行とその際の各国の発言等を見てみると、軍隊による在外自国民の強制的保護活動の根拠としては、自衛権によるもの、国連憲章などの国際法原則に反しないとするものの他、特に明確な理由付けを行っていないものがある。少なくとも、軍による在外自国民救出活動を正当化するための単一の法的根拠は存在していないことがわかる。

²⁹ U.N.Doc. S/PV. 1198, para.156 (1965). アメリカは、ここでは直接には OAS 憲章に関連する形で自国の行動の正当性を主張している。

³⁰ U.N.Doc. S/PV. 1198, paras.111-114 (1965). ただし、フランスは、アメリカのドミニカ派兵はその条件を満たしていないとして、即時撤兵を要求した。

³¹ 1923年に設立され、裁判官、弁護士、法学教授から構成されるアメリカ法律協会が、アメリカの対外関係にとって重要な国際法および国内法を条文の形で再構成したものがリステートメントである。法としての直接的拘束力はないが、外交当事者や裁判所により引用されることが多く、実務への影響力が大きい。

³² The American Law Institute, *Restatement of the Law Third, The Foreign Relation Law of the United States*, Volume 2, 1987, Part7, Section 703(2), Comment e, Section 701 Comment d and Reporters' Notes 4.

³³ Statement by K.W.Dam, Deputy Secretary of State, Before the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, Nov. 2, 1983, 9.10.

(2) 各種の学説

在外自国民の保護を、相手国の同意がないにもかかわらず軍隊を派遣して行うことの法的根拠に関しては、さまざまな学説が示されている。

(a) 自衛権を根拠とする説

自衛権は、国家の重大な利益が侵害されたときに、それを排除するために行使される権利である。国家の重大な利益を侵害する要因は武力行使だけではない。国連憲章がいう自衛権の行使も、武力行使以外に対処するためにも使用されるとの解釈が可能であり、在外自国民の保護に関しても、これを利益に対する重大な侵害として考えることで自衛権による対処が可能であるとする考え方である。アメリカによる一連の活動時に主張された根拠と同じ理論である。たとえば、パウエットは、在外自国民の保護は、国家の防衛と同様に見なしうると述べ、海外における自国民の保護を国家防衛と同一のレベルで捉える³⁴。類似の見解は田岡によっても表明されている。ただし、田岡が認めるのは、相手国の違法行為（本研究の場合では、国内に居住、滞在する外国人に対する保護を怠るといふ当該国家の不作为）によって損害を蒙り、かつ、平和的手段による解決（国際司法裁判所や国連安保理事会・総会への付託）を尽くしてもその違法行為を解消できない時のみであり、その場合には自衛の一種として自力による排除が可能とする³⁵。在外自国民へ危機が迫った時点で自動的に活動できるというものではない。

こうした見解を見ると、平和的手段による解決が不可能となった時という限定条件を加えている点で田岡のみが異なっているものの、自衛の一つとして在外自国民の保護を捉えるという点は共通している。

一方で、逆に、自衛権に基づく在外自国民保護には根拠が認められないとする主張もある。ライト³⁶、フォーセット³⁷などは、自衛権は武力行使を伴わない他国の法益侵害に対しては行使することができないと考える。つまり、海外における自国民生命に危険が及ぶことは国家への武力行使とはいえず、自衛権によって対処することは不可能であるという論理構成である。

ただ、こうした反対意見に対してもまた、在外自国民が完全には保護されない国際社会の現実とかけ離れており、事実にとぐわないと批判される可能性もある。

自衛権によって、在外自国民保護のための武力行使を正当化しようとする際には、もうひとつの問題が考えられる。それは、かかる自衛権行使によって保護されるべきは当該国家の利益（この場合、利益に重大な影響を及ぼす在外自国民の生命）であるが、そうであるならば、同じ

³⁴ D.Bowett, *Self-Defence in International Law*, 1958, pp.91-94.

³⁵ 田岡良一『国際法上の自衛権』（1981年）367-368頁。

³⁶ Q.Wright, "The Cuban Quarantine," *American Journal of International Law*, Vol.57, 1963, p.560.

³⁷ J.Fowcett, "Intervention in International Law. A Study of Some Recent Cases," *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International*, Vol.103 II, 1961, pp.404-405.

地域において同時に危機にさらされている他国民を救助するために自衛権は使えないということである。つまり、ある状況（在外自国民の生命の危険状況）は、その国家にとっての重大な国益侵害問題であって、自衛権は自国民の保護にのみ利用できる根拠である。特定の国家の自衛権を行使して他国の国民を救助することは理論的には困難である。そもそも、在外自国民の保護に関して自衛権が利用可能かどうかという問題についてさえ国際的な一致が見られない中で、どのような状況になった時に初めて自衛権が援用可能かという問題に関しては意見の一致が得られるはずもない。このような状況のもとで他国民も救助するためには、その外国人に関して、自衛権の行使による救助ではなく何か別の理由が必要となるはずであるが、この点については自衛権を主張する側からの明確な根拠は提示されていない。

しかし、他方、他国民の救助は、あくまでも当該自国民救出活動の副次的成果であって、行動自体の性格に影響しないとする考えもありえよう。

(b) 国連憲章などの国際法に反しないとする説

在外自国民救出のための軍部隊派遣と武力行使に関しては、いくつかの条件を満たすならば国連憲章や国連憲章を含む国際法に反しないという学説が示されている。たとえば、ジョイナーは、1. 人道に対する危険が緊急かつ現実のものである、2. 救出作戦が人命保護に厳格に限定され、対象国の内政干渉などの別な目的ではない、3. こうした限定性は当初から予定されていることを条件に、軍隊を派遣し武力行使を伴う在外自国民保護活動を認めている³⁸。さらに、先に挙げた対外関係リステートメントも同様の見解を示す³⁹。このようにして、国連憲章を含む国際法の原則に反しない武力行使を伴う在外自国民の保護活動を認める見解も存在する。ここで国連憲章に反しないとは、憲章第2条4項にいう一般的な武力行使禁止規定に在外自国民保護を目的としたそれが抵触しないという意味である。国連憲章第2条4項の「武力による威嚇又は武力の行使」によって禁じられているものは何であろうか。憲章の文言上はすべての武力行使が禁じられている訳ではない。禁じられるのは国連憲章の目的と両立しない武力行使である。また、実行された措置が国家の「領土保全」または「政治的独立」を侵害しないならば、自国民保護などの目的での軍部隊派遣は認められるとも考えられる⁴⁰。では、領土保全とはいかなるものであろうか。それは本来、他国による侵略、占領、併合を認めないとする意味であり、そのための前提として、合意なしに外国軍隊が他の国家領域内に入らないことである⁴¹。

³⁸ C.C.Joyner, "The U.S. Action in Grenada," *American Journal of International Law*, Vol.78, No.1, 1984, p.135 & p.141.

³⁹ 前注 32。

⁴⁰ この点を重視して民族自決を促すための強制も国際法に反しないとする主張もある。W.M.Reisman, "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)," *American Journal of International Law*, Vol.78, No.3, 1984, pp.642-645.

⁴¹ 国連において採択された「侵略の定義決議」（決議 3314 (XXIX) 1974 年）は、国家の軍隊による他の国家への侵入や国家による他の国家の領土への兵器の使用を侵略行為として定義している。

(在外自国民保護のための)一時的侵入は恒久的ではないと主張される余地もあろうが、それが一時的なものか恒久的なものかを決定するのは、第一にはその事態に関わる関係国、すなわち、侵入された国家と侵入した国家であろう。前者が一時的なものではないと判断した場合、この武力行使は合法的なものとは見なせないと考えなくてはならない。この問題に関連するひとつの発言がある。1960年のコンゴ(現コンゴ共和国)へのベルギー軍派遣はベルギー人生命の保護を目的として行われたが、その合法性に異議を唱えたソ連(当時)の理論は明快であった。それは、外国の軍隊が他国の領域内にその同意なくして存在するというまさにその事態が、国際法の一般に承認された原則にしたがって侵略を構成するというものである⁴²。

このような議論を見てみると、いくつかの条件を付与し自制的であるからという理由をもって、自国民救出を目的としたすべての軍隊派遣と武力行使がそのまま合法と判断されるとは考えにくい。

(c) 在外自国民保護を目的とした軍事力行使の国連における扱い

本章において取り上げてきたいくつかの事例は国連においても協議されている。しかし、いずれも、かかる活動を正当だとする国家と反対を表明する国家との意見の応酬に終始し、国連として救出活動実施国に対する制裁などの具体的措置を定めたことはないのが現状である。こうした歴史的経緯をどのように考えるべきなのであろうか。

ダマトは、慣習法形成の根拠は、国家や国際機関の声明、決議などに重点を置かず、具体的実行を見るべきであると主張する。国連安保理事会が、非難はしても制裁は加えない以上、制裁がなかったという事実重点を置き、在外自国民保護のために行なわれる相手国の同意を伴わない武力行使は、それを合法と認める慣習法が成立していると考え⁴³。

一方、個別国家関係における一国の行動よりも、国際機関における意思表示の方が法的信念のより確実な表明になるとして、国連における各国の意思表示を重視する立場もある⁴⁴。この立場では、国連における各国の非難は、相手国の同意なしに軍事力を利用して行う自国民救出活動が国際的には容認されていないことを示すこととなる。

ダマトの主張するように、現実に国連の制裁が何ら行われていない実態を捉えて、それを慣習法の成立と見なすことは、ひとつの解釈として成立する余地がある。しかし、たとえばイランにおけるアメリカ大使館占拠監禁事件の場合、イランに対する国連制裁案は安保理事会においてソ連の拒否権により否決された。この事実によって、国連主導の制裁ができなくなったと

⁴² U.N.Doc. S/PV. 873, para.105 (1960).

⁴³ A.D'Amato, "Nicaragua and International Law: The "Academic" and the "Real"," *American Journal of International Law*, Vol.79, No.3, 1985, pp.663-664.

⁴⁴ たとえば R.R.Baxter, "Multilateral Treaties as Evidence of Customary International Law," *British Yearbook of International Law*, Vol.41, 1965-1966, p.300.

して、アメリカが自動的に単独軍事行動（アメリカ人人質の救出活動）を実施できるとする考えがある。一方、逆に、これらの安保理事会活動をもって、世界の平和と安全に責任を持つ国際機関としての国連が事件に具体的に参与しており、個々の国家が自らの判断で自由に行動することを慎むよう求めていると解釈することも可能である。この点について国連は未だに明確な判断を下していない。

このように考えるならば、相手国の同意がない状態で自国民救出のために行う軍事活動を合法とするためには、自国のこうした行動を法的に正当であるとする旨の国連への説明とその承認とが求められているように思われる⁴⁵。そのような手続きを経ず、適切な承認が得られない場合、当該行動を行った国家に対してはさまざまな国際的非難が呈される可能性がある。この考え方は、わが国の今後の在外邦人救出活動の実施に際して重要な示唆を与えらると思われる。

(d) わが国における考え方と今後の課題

わが国においては、今まで、準備行動としての派遣は除き、在外自国民保護のために自衛隊を海外に派遣したことはなく、その際に相手国の同意が得られなかったということもなかった。しかし、国会においては、在外自国民保護のための武力行使に関して既に明確な判断が示されている。それは、在外自国民の生命・財産に対する侵害・危険はわが国に対する武力攻撃には当たらず、その保護のための武力行使は、国際法上の当否は別として、わが国憲法上は自衛権の行使としては許されない⁴⁶、というものである。わが国は、在外邦人への攻撃は国家への武力攻撃には該当しないと解釈しているため、国家への武力攻撃をもって発動する自衛権は海外在留邦人の救出には適用できない。もっとも、同日の政府委員発言は、避難するわが国国民を輸送するだけの目的で海上自衛隊の船舶を使用することは、平和目的であって憲法上も許されるとしている。この考えが自衛隊法改正による在外邦人輸送につながるであろう。

国際的諸実行と関連するさまざまな議論、学説を見ると、わが国の今後の在外自国民救出活動について、以下の諸点に留意する必要があると考えられる。

まず、一般的な救出活動の場合、救出活動を受け入れる国家からの同意取得を行っている例が殆どであることを認識すべきである。もちろん、同意の取得についても各国の実行は決して一様ではない。取得が不可能であった場合には活動に着手しないとしている国家、事後にであっても取得を行った国家の例もあり、さらに、最後まで取得の努力を継続するが最終的には自己判断によって実施することもありうると考えている国家もある。しかし、同意を初めの段階から不要と考えている国家はない。

⁴⁵ この点に関連して、フランス国防省関係者が「相手国の同意が得られない場合、自国民保護活動に関して、何らかの形で国連の授權がなされることが必要になってくると思う。」と発言していることが注目される。

⁴⁶ 衆議院決算委員会における吉國法制局長官の答弁（昭和48年9月19日）。

同意が取得できない場合に敢えて救出活動を行おうとする場合、その根拠として国家の利益に重大な侵害があったという認識のもとに自衛権を主張することがあるが、これについては問題が生じる危険性がある。在外自国民の危機が自衛権で対処するほどの重大な国家的危機であると見なすことは難しく、また、自国民の数を上回る他国民の救出を半ば自動的に伴う救出活動の実態を考え合わせると、自国の利益保護のための自衛権援用について疑問を呈せられる可能性がある⁴⁷。さらにわが国の場合、海外在留邦人の保護を名目に派兵を行った歴史⁴⁸に対してわが国および周辺諸国が敏感に反応する現実を抱えており、受入国の同意なしにわが国独自の判断によって自衛隊を派遣することに慎重な態度をとるべきであろう。ここで考慮すべきは、活動に対する何らかの権威付けである。たとえば、相手国の同意が得られない場合であっても、活動が恣意的な判断によるものではないことを主張し国際的支持を受けていれば、かかる活動に対する非難の生じる可能性を小さくすることができる。そのための報告、承認を求める対象としては、在外自国民の救出に不特定多数の外国人の救出が伴うことを考えると、国連が望ましいように思われる。事態の悪化、救出の必要性、同意取得の努力の経緯について遅滞なく国連に報告し、その上で止むを得ず自国民救出活動を行ったという形態を採ることで、不要な国際的非難を回避できる可能性が高まると考えられる。

もちろん、こうした事態に陥ることのないように、諸外国との間で通常時からの友好関係を構築しておくことが必要である。また、救助活動における行動が実際に問題なく実施されてきたという評価を積み上げておくことも重要である。相手国政府が、わが国の救出部隊の派遣に対して何らの懸念も抱かないような状況を作っておかなくてはならない。その場合の友好関係とは、特定の政権のみに対するものではなく、当該国家の社会全体への友好関係でなくてはならないだろう。相手国政府が事実上麻痺、もしくは崩壊した場合であっても、反政府活動勢力や一般国民からのわが国活動への支持が得られていれば、救出活動の成功可能性がそれだけ高まることになる。

⁴⁷ この点で、人権侵害の救済には国籍を問わないとするリステートメントの考え方は注目できる。*Restatement of the Law Third, The Foreign Relation Law of the United States* (前注32), Section 703 Reporters' Notes 4.

⁴⁸ たとえば、1927年の山東出兵は、アメリカ、イギリスおよび在留邦人の派兵要請に応じる形で軍隊を派遣している。続く上海事変(1932年)は、日本人僧侶殺害事件の後、当地の在留邦人の保護を目的として軍隊が派遣された例である。

おわりに

本論では、近年増加しつつある海外在留邦人と海外渡航者数と、彼らが遭遇する危険性の高まりに応じて、わが国防衛庁自衛隊がいかに対処すべきかを考慮するために、諸外国がいかなる政策のもとに、どのような制度を作りかつ運用して在外自国民の保護を行っているのか、合意が取得できないという特殊な状況における活動根拠は何かについて調査、分析、検討を行った。

そこで明らかになったことは以下のようにまとめられる。

在外自国民保護に関しては、相手国の同意を得られなくとも武力行使を伴っても自国民を救出するという武力救出活動型と、任務遂行のために必要な最低限の武器は携行するが、基本的には相手国の同意を得て自国民を救出するという武装輸送活動型、そして、相手国の同意を受けかつ非武装で自国民を輸送するという非武装輸送活動型の三つに分けられる。調査した範囲では、活動の多くは、武装はしているが相手国の同意を前提として実施される武装輸送活動型であった。

武力救出活動型に関しては、その根拠として、国際法上の自衛権によるもの、国連憲章と抵触しないとするもの、一定の条件を自ら付与することで問題がないとするものなどが挙げられる。しかし、それぞれに反対する見解も示されているため、明確な根拠が見出せていないまま一部の国家による実行がなされている。

実際の大多数の活動に際しては、情報交換などの点では活動を実施する各国間で協力が見られることもあるが、殆どは一国単独で行なわれる。また、自国民救出を目的としているが、現実には多くの他国民を同時に救出している。その救出者数は時には自国民救出者数を上回る。さらに、活動は事態の悪化した後で行なわれることが殆どであるため、現地における活動指揮者（救出部隊指揮官と現地大使等）の迅速な情勢分析と臨機応変な判断が重要である。そのための適切な権限付与と行動規範の事前策定が不可欠である。さらに、救出活動を最大限に有効ならしめるため統合運用が求められる。

このように判明した諸点を参考に、わが国の在外邦人救出活動を計画し、実行することが重要であろう。さらに、今回の研究対象とした諸事例には含まれていなかったが、一国内の内乱や暴動の場合だけではなく、たとえばわが国の近隣地域において国家間で大規模な武力紛争が発生したケースを想定し、大量の在留邦人および他国民をいかに保護、救出するかという問題を検討することも重要である。わが国側における検討と準備だけでなく、可能性のある救助活動対象国との事前の検討、合意などが必要である。