

アフガニスタンからの邦人等救出（輸送）を考える

執行役員 堀 好成

1 はじめに

2021年8月16日、衝撃的な動画映像がWEB上に投稿された。離陸のため移動する米空軍大型輸送機C-17に群がり並走する多くの群衆。何人かは、まさに離陸しようとするジェット輸送機にしがみ付いている。離陸した当該機から数人の人影が落下する映像も記録されていた。アフガニスタン、カブール空港での映像である。

まさに、1975年4月のサイゴン陥落時の記憶が髣髴として蘇る。米空軍C-130輸送機や、ヘリコプターに群がる群衆を振り払いながら離陸した報道写真が思い出された。

このベトナム戦争終結時、日本からは欧米諸国のように自国民の救出活動は全く実施されなかった。労働組合の反対で日本航空の救援機は運航されなかったため、大使以下数百人の在留邦人が取り残されている。

1985年3月、イラン・イラク戦争の激化による空域封鎖のため、民間定期便は運航を取りやめた。各国は救援機を運航したが、テヘランに取り残された日本人215人を救出したのは特別便を増便してくれたトルコ航空機だった。他に、外国航空会社の最終便で約300名がイランを脱出できた。わが国は、日本航空の特別便の運航を計画し、ジャンボ機1機を待機させたが、安全が保障出来ないところに航空機は飛ばせないとして、結局実現しなかった。

時の安倍晋太郎外務大臣は、トルコと日本の良好な外交関係の積み重ねの成果だったと強調しつつも、このような非常事態には「政府の決断でパッと行けるような態勢が大事だ」と答弁している。

情勢急変に伴う非常事態の際に、自国民を保護し、救出することは国家の責務であると言うのは先進各国の常識であり、安全の度合いに応じて民間機定期便の利用、特別便としてチャーター機の運航、最後には軍用機による救出活動までが計画される。今回のアフガニスタンの情勢に対応して、民間航空定期便の利用が計画されたが、事態の急変により邦人等輸送の任務で自衛隊が派遣された。ただ、結果としては、邦人1名と4名の外国人を輸送したのみで任務を終了し、約500人とも言われる大使館関係等の日本関係のアフガニスタン人等を輸送できずに取り残すことになった。

今回の邦人輸送の結果に関する議論は、当時（わずか数ヵ月前）は大きな盛り上がりとなった。自衛隊機派遣時期（遅れ）や、情報収集体制の欠如の問題点、現行邦人保護に関する法律の見直し等、多くの議論が聞かれたが、すでに遠い過去の議論になってしまったようである。

現役時代の遠い昔、邦人輸送に関わった筆者が思い出を紐解こうと、防衛省の資料（防衛白書）を確認したところ、自衛隊の実施した邦人輸送任務は過去に4件が記録されている。

「2004（平成16）年4月イラクにおける邦人を含む外国人拘束事件に際し、空自C-130H輸送機により、邦人10名をイラクからクウェートまでの輸送。2013（平成25）年1月アルジェリアにおける邦人拘束事件において、政府専用機により邦人7名および被害邦人の御遺体（9人）を本邦に輸送。2016（平成28）年7月バングラデシュにおけるダッカ襲撃テロ事件において、政府専用機により、被害邦人の御遺体（7人）と御家族などを本邦に輸送した。同年7月南スーダンにおける情勢悪化に際しては、空自C-130H輸送機により、大使館職員4名をジュバからジブチまで輸送した」の4件である。

邦人輸送の準備行為として、初めて自衛隊機を海外に派遣した事案はどこにも記録がない。「1997年7月のカンボジア内戦で自衛隊機C-130H（3機）がタイ・ウタパオ海軍基地に7月12?17日まで移動、1998年5月のインドネシア暴動で自衛隊機C-130H（6機）がシンガポール・パヤレバ空軍基地に5月18から27日まで移動」し、待機した2例である。実際に邦人を輸送する事態には至らなかったが、この時の経験、関係した外務省はじめ各省庁等と共同で実施した検証、検討、訓練が後の法整備、そして現場の手順の作成に大きく寄与した。

今回のアフガニスタンからの邦人輸送に関する諸問題の原点はこの幻の邦人輸送の準備行為としての自衛隊機派遣にあるという思いがある。すでに20年以上前の遠い過去の事である。関連する資料もほとんど残されていない状況で、しかも関係者はすでに老境に入り、記憶は定かでない。そこで、邦人輸送任務の歴史背景、経緯を検証し、当時の状況を整理しておくことで今後の本問題検討の資となれば幸いである。後半は、カンボジアとインドネシアからの邦人輸送のため現地に調査要員として派遣された、筆者の下で勤務していた溝口君の投稿を転記する。

2 アフガニスタンからの邦人輸送

バイデン大統領は、約20年間続いた米国の最も長いアフガニスタンでの戦争からの撤退を4月に命じ、8月末に完了した。2千4611人の米兵や市民が死亡し、2万人が負傷、その他の国から派遣された3千500余の死者を出した戦争は終わった。この間の民間人の死者数は、4万2千余人を数える。バイデン大統領は、「性急な引き揚げ」を否定し、ベトナム戦争とは異なると主張した。

米軍撤退の動きが本格化するにつれ、タリバンの武装勢力による各地方都市の制圧が続き、8月14日には首都カブールに迫っていた。首都カブールが陥落して一夜明けた16日、米英のほかドイツ、イタリアなどが、自国民やアフガン人を避難させるためカブール国際空港に各国軍機を送り込んでいた。

アフガニスタン政権崩壊前日の14日以降、米軍は7万9千人を国外に搬送した。内訳は、6千人が米国市民、7万3千人がアフガニスタン人や外国人だという。同盟国による搬送を合わせると、12万3千人超を搬送したという。

このような厳しい状況の中で、我が国も邦人等の輸送のための調整、検討が始まっていた。茂木敏充外相は8月12日に外務省内で「大使館員の退避を視野に検討するように」との指示を出した。

14日外務省は自衛隊機の派遣の可能性について内々の打診をしている。このように、自衛隊機を送る案もあったが、現地の事態が急変しつつある今回は、安全性の検討や各方面への根回しなどにかかる時間が問題となり、民間チャーター機を手配し、18日にカブール空港から飛び立つ計画だった。だが、15日、タリバンがカブールを制圧し、状況は急変し、民間機の離着陸は不可能になった。空港内にも住民が押し寄せ、混乱状態になっていた。現地の日本大使館員12人は17日に何とか空港に到着。英国軍用機でアラブ首長国連邦（UAE）へ退避することが出来た。だが、カブールですでに、米国や英国など多くの国が軍用機で自国民退避を進めており、自民党議員から「邦人救出のために日本政府は何もしないのか」などの批判が上がり、政府も派遣へと再度軌道修正した。自衛隊法84条の4は、輸送の安全が確保されていることを派遣の要件として規定しているが、カブールの国際空港は米軍などが安全を維持していると判断した。

アフガンで働く国際機関の日本人職員の外、日本大使館や国際協力機構（JICA）が雇用する現地職員らを近隣国に輸送するため、外務省が防衛省に自衛隊機派遣を20日朝に打診。防衛省では1日で作戦を纏め、岸防衛大臣は21日に部隊の派遣を決断、菅総理の了承を得て、8月23日、自衛隊に派遣命令を出した。航空自衛隊のC-2輸送機1機がアフガン近隣国（パキスタン）に向け離陸し、24日にはC-130H輸送機2機が出発した。

8月26日夕方、カブール市内では、日本大使館の現地人職員と家族など500人余が集合し、日本政府が用意した10数台のバスで空港へ向かおうとしていた。その矢先、空港付近で自爆テロが発生したことで、退避は中止を余儀なくされた。

米軍の撤退期限の8月31日、アフガニスタンから邦人や日本大使館の現地職員らを退避させる日本政府の作戦は終わった。結果は、27日、邦人（ジャーナリスト）1人と米政府の協力者であるアフガン人4人を自衛隊機により移送したにとどまった。

3 遠い思い出

1997（平成10）年7月1日着任したばかりの新米航空幕僚監部運用課長の携帯電話に3日（日）統合幕僚監部3室運用担当の同期生から電話があった。「カンボジア国内の騒乱状態の悪化に備えて、航空自衛隊では何らかの準備を実施しているか?」。全くノーマンな受け答えしか出来ない状態で、事態は動き出した。それからの数日間は筆者のみならず、航空自衛隊ばかりか、政府としても初めてのことが続いた。

7月5日カンボジアの首都プノンペンでは、フン・セン第二首相派とラナリット第一首相派との間で武力衝突が起き、日本人を含む100人以上が死傷した。武力衝突はプノンペンのポチェントン国際空港にもおよび空港は閉鎖され、民間航空機の離発着が出来なくなった。市内では銃撃戦と略奪行為が横行し、大半の外国人は主要ホテルに避難せざるを得ない状況にあった。凄惨な内戦への逆戻りではないかとの危機感が支配した数日間であった。この事態に、紛争地域から邦人を自前で救援するという初めての作戦が行われることになった。時の橋本龍太郎総理大臣は、緊急事態への対応を模索しており、海外における邦人救出も次第に検討されるようになっていたが、依然として

障害も多く、実施は極めて困難な状況にあると考えられていた。

4 カンボジア邦人輸送任務（準備命令）

当時カンボジア国内には、およそ440人の日本人が滞在中で、この日本人をいかに救出するかが日本政府の危機管理の問題だった。隣国タイ空軍は8日に8機の軍輸送機をポチェントン空港に派遣し自国民等の救出に成功しており、何人かの日本人も救出された。

シンガポール空軍もプノンペン在住の約200人を空輸することに成功している。米空軍は7月9日からタイのウタパオ海軍基地にC-130輸送機10機とヘリコプターを待機させ、オーストラリア空軍も11日までにC-130で160人を救出してマレーシアまで空輸している。

日本では、橋本首相の指示によって、海外紛争地域における民間人の救出と言う局面で、初めて航空自衛隊のC-130輸送機を派遣することになった。

橋本首相は、1997年5月、緊急事態への対応を模索するイニシアチブを発表し、9月の日米防衛協力に関するガイドラインの中で、海外の紛争地域における邦人救出も検討されるようになっていた。しかし、依然として実施には障害があるとの認識だった。

1997年7月8日、橋本首相はカンボジア情勢の悪化に関し、「邦人救出に航空自衛隊のC-130輸送機の派遣、第三国の航空機の利用、チャーター船を利用したメコン川からの脱出などの退避ルートを検討している」と述べている。さらに情勢が悪化する懸念から、首相の「強い指示」を受けて外務省は9日（金）午後、防衛省に対して自衛隊輸送機の派遣に向けた対処を正式に要請した。

久間防衛庁長官は同日、カンボジアからの邦人輸送に備え、航空自衛隊にC-130輸送機3機を愛知県小牧基地から沖縄県那覇基地に移動、待機させるよう命令した。

外務省から救援要請があった場合に備えての待機であり、あくまでも「準備行為」であった。11日（月）、橋本首相は池田外相、久間防衛庁長官、梶山官房長官と協議し、カンボジア情勢が悪化した場合を想定して、タイのウタパオ海軍基地まで移動させるよう指示した。週末をはさんでの海外基地への出発となったため、那覇基地まで、所要パスポートの追送、資金の輸送等の処置で、大騒ぎだったことを思い出す。

空自C-130輸送機3機は、12日にタイのウタパオ海軍基地に到着し、カンボジアからの邦人輸送のための待機に入った。しかしながらカンボジア情勢の鎮静化に伴い、実際の邦人輸送を行う機会はなく、17日にウタパオ海軍基地から撤収、帰国した。

5 インドネシア邦人輸送任務（準備命令）

インドネシアでは1998年、30年間続いたスハルト独裁政権への国民の不満が暴動に発展した。暴動のきっかけは5月12日、ジャカルタのトリサクティ大学で反政府集会を開いていた学生に治安部隊が発砲、4人が死亡したことによる。暴動は全国に広がり、千人以上が死亡したとされる。暴動

を引き金にスハルト政権は崩壊した。

外務省は5月17日「家族等退避勧告」（危険度4）を発表し、外務大臣から防衛庁長官に対し、在外邦人等の輸送の準備の要請があった。航空自衛隊は、インドネシアの邦人約1400人を輸送するためC-130輸送機6機をシンガポールまで派遣し待機させる準備をし、18日夕、防衛庁長官は、シンガポールのパヤレバ空軍基地へC-130輸送機を移動・待機するよう命じた。

5月19日小牧基地を出発したC-130輸送機6機は20日にはシンガポールに到着し、邦人等空輸待機についた。同時に、空輸支援要員がインドネシアの根拠飛行場（邦人が集合し、輸送の拠点となる複数の飛行場）へ派遣された。また、政府の調査団（外務省、防衛庁合同）が空自輸送機の移動に前後してジャカルタに派遣され、関係機関との調整に当たった。

この間、日本国政府は、インドネシア在住の日本人に対して、退避を呼び掛け、運航中の民間航空定期便の利用を促した。また、情勢の緊迫より定期路線のクローズの後には、政府がチャーター便を航空会社に依頼して運航し、希望する邦人の退避を継続した。その結果、帰国を希望する千数百人の邦人は無事に退避することが出来、結果として航空自衛隊輸送機による邦人輸送任務所要がなくなった。5月26日、待機していた航空自衛隊C-130輸送機部隊へ帰国の命令が出され、28日に小牧基地に到着して全ての任務は終了した。

6 邦人輸送に関わる自衛隊法の変遷

ここで述べた2件の邦人輸送のための航空自衛隊輸送機の派遣、待機の任務は現在の自衛隊法84条（任務条項）によるものではない。これらの輸送部隊の派遣が、自衛隊法100条（雑則）の8により実施されたことはほとんど記憶されていない。1992年政府は政府要人の輸送を任務として、ボーイング747-400大型輸送機2機を導入して運用が開始された。1994年5月のイエメン内戦において在留邦人96人がドイツ、フランス等の協力を得て脱出した事例の反省等もあり、在外の自国民保護のための輸送任務について検討され、1994年11月11日の自衛隊法改正により邦人の救出に自衛隊機を利用することが可能となった。

100条の8は、「防衛庁長官は、外務大臣から外国における災害、騒乱、その他の緊急事態に際し、生命または身体の保護を必要とする邦人の輸送の依頼があった場合、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、自衛隊の任務に支障を生じない限度において、航空機による当該邦人の輸送を行うことが出来る。」と規定し、外国人に関しても「同乗させることが出来る」と明記した。これにより、政府専用機や航空自衛隊の輸送機で邦人を輸送する態勢をとってきた。当時は①海外で緊急事態が発生している②安全が確保されている③輸送の手段は航空機に限る、の要件が満たされることが求められており、そもそも緊急事態と、輸送の安全が確保されるという条件は、一般的に考えて矛盾している。武器の携行に関しても、航空機の防護のために武器を携行し使用することが想定されておらず、自衛隊法95条（武器等の防護のための武器の使用）は適用されない。機内における不測事態に備るため、同乗する警務隊による武器（拳銃）

のみの携行が認められていた。

この自衛隊法の改正は、当時社会党出身の村山富市首相の時に実現したが、「邦人の救出を名目に、自衛隊の海外派兵が行われるのではないかとの国民の疑念を払拭する」と言う社会党の主張を受け入れたためであった。

邦人保護問題を含む緊急事態対応の検討に関連して、1997年9月23日に日米安全保障委員会が了承した日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）の中で、非戦闘員避難活動（NEO：Non-combatant Evacuation Operation）が協力検討分野として挙げられた。これらを受けて、1999年自衛隊法が改正され、在外邦人などの輸送手段として自衛隊の船舶とその船舶に搭載されたヘリコプターが追加された。また、隊員と邦人などの生命や身体を防護するため必要最小限の武器使用（自己の生命または身体を防護するためおよび航空機等を防護するために、拳銃、小銃または機関銃の携行）が出来るようになり、態勢が強化された。救出対象者を航空機や艦船まで誘導する経路において隊員による生命防護のための武器使用および航空機や艦船の武器防護のための武器使用（自衛隊法95条）も認められた。

2007年1月防衛庁は防衛省に変更された。その際、在外邦人の輸送規定を自衛隊の付随的業務から本来任務（自衛隊法第6章〔自衛隊の行動〕84条の3および第7章〔自衛隊の権限等〕94条の5）に移行させた。任務の位置付けの変更に伴い、付随的業務を示す「自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度において」という文言も削除された。

2013年1月のアルジェリア人質事件を踏まえて、11月に改正された自衛隊法84条の3では、輸送手段に「輸送に適する車両」を追加し、輸送対象者の範囲が拡大した。また輸送の安全確保に関する表現が、「輸送を安全に実施することが出来ると認めるとき」に改正された。なお、邦人輸送での「安全確保」には、自衛隊の輸送活動に対する領域国の同意が前提条件となる。

従来、外国における緊急事態に際しての在外邦人の保護に当たっては、在外邦人を安全な地域に「輸送」することに限られ、たとえテロリストの襲撃などを受けた場合であっても、武器使用を伴う救出は出来なかった。2015年のいわゆる平和安全法制の法整備の中の自衛隊法の改正により、新たに（在外邦人等の保護措置）84条の3として輸送だけでなく、警護、救出などの「保護措置」も可能とした。この任務では、武器使用権限としていわゆる「任務遂行型の武器使用」が可能となった。

ただし、危害許容要件は「正当防衛、緊急避難」によるとされた。従前の（在外邦人等の輸送）は84条の4に規定された。2016年3月平和安全関連法案は施行され今日に至っている。新たに設けられた84条の3の「在外邦人の保護」は実施された実績はない。

7 思い出からの教訓

国家としての基本責務であるべき在外邦人救出に、最後の手段として自衛隊を活用することが可

能となったのは、僅か 28 年前であり、その黎明期に実施されたのが、ここで取り上げた 2 件である。1994 年、当初自衛隊の付属的業務として付与された邦人輸送任務が、1999 年、本来任務として位置付けを変え、輸送任務に加えて警護、救出も可能となってきた。ただ、根本的な問題点は残ったままである。その第一が、「安全の確保」が任務実施の前提とされ、「受け入れ国の同意」が必要とされていることである。「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」とされており、この確認と調整のために、緊急時にも拘らず、時間を浪費する恐れがある。派遣先国からの領空通過および着陸の許可等、「輸送活動に対する領域国の同意」が大前提となっている。また、任務遂行のための武器使用権限には厳しい制約が設けられている。

海外における緊急時における邦人等の輸送（救出）任務は、現地の情報収集能力と、情報に基づく政府の適切な判断が任務の成否を分けることとなる。25 年前のカンボジアや、インドネシアの際は、邦人輸送の準備行為としてタイのウタパオおよびシンガポールに C-130 輸送機を派遣したが、輸送機部隊と同時に、カンボジア、インドネシアに現地調査団を派遣した。調査団は、外務省と防衛庁、自衛隊から情報を含む輸送任務に関わるスペシャリストで構成され、政治情勢から、治安情勢、邦人の状況に関して現地情勢の細部が報告された。インドネシアの場合は、輸送対象となった邦人数が多く、広い国土に分散していたことから、輸送拠点として予定した複数の都市にそれぞれ調査チームを配置し、細部の情報収集を実施することが計画された。

今回のアフガニスタンの場合、混乱した状況下で、安全が確保されているか否かの判断は困難であり、まして、国家が崩壊した混乱状況下では領域国の同意を得ることの定義もあいまいとなる。運航の安全の確保の観点からは、米軍がカブール空港を管理しており、安全が確保できるとの判断で輸送機の派遣が行われた。ただ、当初外務省から防衛省に派遣の打診が行われた 8 月 16 日にカブール空港の混乱状況が伝えられ、一旦自衛隊機の派遣が見送られた。再度の調整の結果、23 日輸送部隊の派遣が命じられ、翌日には隣国のパキスタンに輸送機は到着した。輸送予定の 25 日、輸送拠点のカブール飛行場外での爆弾テロの発生により、退避希望者を乗せたバスは引き返した。結果として一日の遅れが任務遂行を阻害することになった。

今回の派遣命令は、94 条の 4 に基づく「在外邦人等の輸送」であり、94 条の 3「在外邦人等の保護措置」は任務として付与されていない。保護措置実施のためには、①当該地域の安全を現地当局が確保し、戦闘行為が行われていない、②武器使用を含む自衛隊の活動について、領域国が同意している、③当局との連携が見込まれる、との要件を満たすことが求められており、受入国（タリバン新政権？）との関係や、NEO 活動を実施していた米軍を始め英国、ドイツ等の各国の状況、現地の混乱状況からやむを得なかったと考える。ただ、保護すべき邦人等が集まっている場所から空港までの移動の安全を確保するという任務は困難ではあるが、任務の完結性を考えると必要であり、情報収集と現地との緊密な調整を重ねる必要がある。

現地の状況は日々変化し、「安全の確保」を確認することは困難を極めたと思われる。ただ、8 月

に入り、各国は自国民の退避を本格化させていた。日本政府としては希望する邦人等の退避を行う必要性は認識し、関係国への邦人等の輸送を調整していた。ただ、外国の部隊は、自国民の救出を優先させるため、希望通りの輸送を依頼することは難しい。最終的には自国民の救出はその国の責任においてなされるべきである。

今回のアフガニスタンの事例においても、邦人等輸送の必要性が認識された時点で、近隣国（この場合はパキスタン）まで所要の部隊を進出させておくことは出来たと思われる。刻一刻と変化する現地の状況は、情報は現地に入らないとつかめないことも多い。また、近隣国に日本の輸送機を派遣することで、脱出を希望する邦人等に、安心感を与えることにもなる。状況の変化に対応し、迅速な輸送任務遂行のためにも「準備行為」としての近隣国への派遣は今後も考慮し、実施していく必要がある。

海外在留邦人数は、毎年増え続けており、2019年には長期滞在者、永住者合わせて141万人を超えている。また、冷戦終結後、世界の各地で国家間の戦争ではない国内の内紛、闘争による危険状態が多発し、ゲリラ活動も頻発している。わが国周辺では、韓半島の有事や、最近大きな関心が寄せられている、台湾有事が生じた場合は、これまで経験した事のない多数の邦人等を保護し、輸送する必要性が生じる。安全保障法制の整備の際に自衛隊法を改正し、「在外邦人等の保護措置」が加えられたことにより、救出の任務の幅が広がった。しかしながら、議論の中でも常に問題となった、「自衛隊の海外派兵」には当たらないとすることから、武器の携行は認められても、武器の使用権限は自制的であり、「武力行使」は厳格に禁じられている。

このような権限の中で、しかも先に述べた3つの要件が満たされる場面での保護活動、輸送が現実的に可能な場合は限定されると言わざるを得ない。安全保障法制の審議の過程で、憲法論議に終始し、現実の情勢認識と必要な措置についての現実的な議論がなされなかったのは不本意と言うほかない。

海外での緊急事態の状況下で第一に生起すると考えられる邦人等の輸送任務は、最優先任務として準備しておく必要がある。NEOに関する国際的スタンダードを見極め、国際法上の取り扱いを参考に、武器の使用を含む現実的な法的な整理、整備を実施しておく必要がある。

先に述べた通り、海外での緊急事態においては情報が任務の帰趨を決する。出来る限り多くの情報窓口を確保することが必要であるが、中でも、現地で任務に当たっている同盟国軍隊からの情報は、最新であり、非常に信頼性が高く、我が国の任務遂行に大きな判断資料を提供してくれる。特に、現場に派遣された部隊間の情報共有では内容、質とも他の情報とは異なり、任務遂行に直結する。これらは現地に入らないと得られない。カンボジア、インドネシアの任務で待機している間に米軍や、オーストラリア軍からは貴重な情報とともに、彼らの経験から多くの教訓を得ることが出来た。このことから、必要に応じて近隣国まで部隊を進出させ、情報収集に当たることの重要性が認識できる。