

## 在外邦人救出

安全保障研究委員会

井上 廣司 陸自72

国論を二分した安全保障関連法が施行されて2年が経過した。国際化が進む中で、日本人の海外での活動範囲が広がる。そのような中で、海外で働く日本人の命はどう守られるのか。「日米同盟を強固にして抑止力を高め、切れ目ない防衛体制を整備する」と唱えるだけでは、在外邦人の安全は確保できない。

日本政府は、2013年1月のアルジェリア人質事件を機に自衛隊による在外邦人の陸上輸送を認め、航空機や艦艇とともに邦人を輸送できる範囲を広げた。ただ、この時点では、より危険な任務となるテロ組織に拘束された邦人の救出任務に手を付けることが出来なかった。その理由は、武器使用権限が正当防衛や緊急避難など「自己保存型」に限られているからである。

2016年11月にフランス・パリで勃発した同時多発テロは、国際社会が結束して国際テロリズムの根絶を目指す必要性を強く認識させた。イスラム教スンニ派過激組織「イスラム国」は消滅したものの、躊躇なく民間人を巻き添えにするテロ組織が地球規模に拡

散していることも事実である。そのような状況において、海外の日本人をいかにして守るのかは喫緊の課題だ。2年前の9月に成立した新たな安全保障関連法で自衛隊は何ができるようになったのか。

車両や航空機などによる輸送に限られていた自衛隊による在外邦人保護は、安全保障関連法施行後、自衛隊が武器を使って日本人を救出できるようになった。つまり、自衛隊が在外邦人を救出する任務に必要となる武器使用を認め、武装集団などを排除する「任務遂行型」として、国際標準の使用基準に近づけたのである。これにより、法制上は警察権行使の一環として、在外邦人の救出作戦に自衛隊を派遣することができるようになった。

だが、安倍晋三首相が「法的要件を整えてもオペレーションができるのかという問題もある」と指摘するように、人質救出任務のハードルはかなり高いものがある。

これに伴い、政府はこれまで武器使用のルールを定めた「部隊行動基準」の策定などを進めてきた。しかし、武器使用や情報管理のルールを定めても、実際の現場でどれほど現実的である効な運用ができるのか疑問が残る。テロや紛争が頻発するなかで、日本人をどう救出するのか。もちろん自衛隊にしかその役割を果たすことはできない。

今年2月、タイのウタパオ海軍航空基地で日米両国などによる邦人保護訓練が行われた。訓練では、自衛隊員が妨害を排除して一時集合場所に退避していた邦人を車両で空港まで輸送する。避難者は自衛隊員に警護されながら航空自衛隊のC130輸送機と米軍機に搭乗する手順を確認した。日米防衛協力の指針（ガイドライン）では、非戦闘員の退避での協力が明記されており、有事を見据えて日米の連携を強化する狙いがあつたものと思われる。

イスラム国による日本人殺害脅迫事件が起きたこともあり、安全保障関連法を審議した国会では、海外でテロに巻き込まれた日本人の救出が焦点の一つとなつたが、現在の喫緊の課題は、朝鮮半島有事である。その場合、人口が集中するソウルは北朝鮮からの攻撃対象になる可能性が極めて高く、約6万人と推定される在韓邦人や旅行者の退避は大きな課題である。韓国の在韓米国人の数は、約20万人と言われており、朝鮮半島有事の場合、米軍との協力は欠かせない。

日本政府は、在韓邦人退避に関して、危険レベルを、①観光客などの不要不急の渡航中止要請、②渡航中止勧告、③退避勧告、④避難所への避難・輸送の4段階に区分している。

有事勃発前に、チャーター機や民間機を活用して、可能な限り多くの邦人

を退避させる考えであるが、そううまくいくのか疑問である。

朝鮮半島有事を想定した場合、空港は閉鎖される。その状況での航空機を使用した退避は現実的ではない。その場合、日本政府は、韓国が全国規模で指定するシェルター（避難所）に邦人を避難させ、72時間を目安に、事態の鎮静化を見計らつて輸送を再開する方針であるが、この状態で、韓国が日本人を保護下に置いてくれるかどうかは、別の問題である。

それが無理なら、自衛隊を派遣するしかないが、自衛隊にも「できること」と「できないこと」がある。救出任務の実行には当該国が同意しているほか、当該国の権限がその地域に及んでいることなどの要件を満たす必要がある。

安全保障関連法に基づいて、日本政府は、有事の際、自衛隊が韓国国内で活動できるよう打診しているが、韓国側は「歴史的経緯から韓国国民の自衛隊への感情は厳しい」と拒否している。

ではどうするか。次善策は、日米協力による退避である。日米防衛協力の指針（ガイドライン）には、非戦闘員の退避に関する協力が明記されている。冒頭に紹介したタイのウタパオにおける共同訓練は、有事を見据えて日米の連携を強化する狙いがある。

朝鮮半島有事の際の作戦のイメージは、在韓米軍が南部まで日米の民間人

を陸路で輸送し、釜山港から自衛隊と米軍が協力して、対馬や九州に輸送する案である。

海上自衛隊が保有する輸送艦（おおすみ型）は3隻ある。艦内後部には2隻の輸送用ホバークラフトを搭載しており、見通しの良い全通飛行甲板へのヘリコプターの発着も容易である。陸上自衛隊の部隊であれば330名の1個普通科中隊戦闘群と装備品を搭載でき、民間人輸送時には約1000名の乗艦が可能であり、3隻合わせると1往復で3000人の輸送が可能である。

ただ、安全保障関連法に基づき邦人保護は、当該国が自衛隊の受け入れに同意することが前提であるが、現実には、韓国政府が自衛隊の受け入れに難色を示し、特に日本批判を強める文在寅（ムン・ジェイン）政権との間で協議は進んでいない。

つまり、韓国が海自艦艇の接岸に同意していない以上、接岸している米艦艇に海自の艦艇が横付けするしかない。もし、日韓関係が改善されて自衛隊の受け入れの了解が得られ、かつ早期の避難が可能な場合、航空自衛隊のC130（16機、搭乗人員96名）により、1往復約1600名の輸送が可能となる。

ただ現実問題として、朝鮮半島有事は、先制攻撃で始まる可能性も高く、事前に撤退することは容易ではないだ

ろう。有事発生後の撤退は、現地の混乱の中で実施しなければならず、事前の準備、計画が重要である。

この他にも、問題が存在する。一つは、米国人の避難である。現在在韓米国人は約20万人と言われている。日米防衛協力の指針（ガイドライン）に明記された「非戦闘員の撤退に関する協力」を適用すると、米軍との調整が不可欠となる。

先の朝鮮戦争は1950年6月、北朝鮮の奇襲侵攻で勃発した。海路、空路の避難で、米国の民間人は1人の犠牲も出ずに、3日ほどで日本にほぼ全員が到着した。米軍には民間人の避難計画が事前にあつたからである。連合国最高司令官だつたダグラス・マッカーサー元帥は、朝鮮戦争を振り返る回想録で、「韓国の2000人の米国人と国連要員を救出する。私は即座に行動した」と誇らしげに記している。ただ、2000人と20万人の違いは、実

行上かなり大きな影響を及ぼすだろう。二つ目は、朝鮮半島での争いが長期化した場合、深刻になってくるのが「難民」の問題だ。

地中海のシリア難民のように、日本海を渡って大量の難民が漂着する可能性がある。さらに、韓国や他国経由で、船舶や民間機で難民・移民が押し寄せ、船中も想定しなければならぬ。

韓国の専門家によれば、有事に200〜400万人の北朝鮮難民が発生すると見ており、日本にも、10万〜15万人の難民が長崎県、福岡県、山口県などに押し寄せ、最終的には戦闘終結までに最悪の場合、260万人の難民が日本に上陸するという指摘もある。

先の朝鮮戦争では、韓国での避難民の総数は総人口の50%の約1041万人だつた。そして、日本への密入国者が急増し、九州北部、中国地方の日本海側に上陸した。検査されて強制送還された数は1万人に満たないが、それ以外に3万から5万人の密入国があつたとの推計もある。

このような韓国からの避難民対策も邦人救出作戦と同時並行的に発生する問題であり、十分な検討が不可欠である。これに関連して問題になるのが、観光客の問題である。

韓国の人口は約5000万人だが、2016年の統計では、約200万人の外国人が訪れ、74%が長期滞在者だ。日本人も長期滞在が約4万人、観光などが目的の短期滞在が約2万人、合計約6万人いる。中国人の観光客、ベトナム、フィリピン、タイなどの東南ア

ジアからの労働者も増えている。外国人は、それぞれの国が責任をもつて対応することになるが、混乱は避けられない。

危機的状況にあつたとき、李承晩政権の日本への亡命も検討された。避難に際しては、空路も海路も韓国に近く、港湾、空港設備を持つ日本が重要な意味を持った。もし、再び朝鮮有事が起きた場合、邦人に加えて、米国人や東南アジアなど、その他の外国人の救出に、日本が対応を求められることは避けられない」と指摘している。

こう考えてくると、在外邦人救出については、自衛隊の装備や訓練も大事だが、政治的な問題が大きい。政府として計画段階において、自衛隊が「できること」と「できないこと」を明確にするとともに、状況に柔軟に対応できる検討・計画が必要である。

**参考・日米防衛協力の指針**

自衛隊と米軍の役割分担を定めた文書である。旧ソ連の日本侵攻に備えて1978年に初めて策定された。その後1997年に朝鮮半島有事を想定した内容に改定され、2015年に再び改定された。

有事の対処に加え、国際平和協力活動や災害支援など幅広い分野で日米協力の前提となつている。

新たなガイドラインでは、北朝鮮や中国への対処を想定し、平時から緊急事態まで、「切れ目のない日米協力」の確立を掲げている。