

RISK MANAGEMENT STUDIES

# 危機管理学研究

【河本志朗教授、川中敬一教授退職記念号】

第7号  
2023年  
3月

特集

ウクライナ戦争  
—直面する危機と日本の課題—



日本大学危機管理学部  
危機管理学研究所

# 危機管理学研究 RISK MANAGEMENT STUDIES

第7号  
2023年3月

【河本志朗教授、川中敬一教授退職記念号】

## 目次

河本志朗教授、川中敬一教授退職記念号の発刊にあたって	福田 弥夫…	4
<b>【特集】「ウクライナ戦争—直面する危機と日本の課題—」</b>		
■シンポジウム		
国民保護を考える～ウクライナ危機とミサイル脅威から～ 司 会：勝股 秀通 パネリスト：工藤 聡一、河本 志朗、吉富 望、山下 博之…		8
■論 文		
ロシアによるウクライナ侵攻に関する国際刑事裁判の視点からの一考察	安藤 貴世…	30
ロシアのウクライナへの軍事侵攻に対する欧州連合（EU）の制限的措置 —七つのパッケージを中心に—	大八木時広…	44
武力攻撃下の離島における民間人の避難が抱える課題 —八重山地域に焦点を当てて—	吉富 望…	58
<b>【投稿】</b>		
■論 文		
中国の統一概念と強硬姿勢との関連に関する考察	川中 敬一…	76
サブリース方式による建物賃貸借における入居者保護	永沼 淳子…	96

**【令和4年度 日本大学危機管理学部危機管理学研究所 公開講座要旨】**

第1回「サンデルの正義論を読む—自由・公共性・危機管理—」	上野山晃弘…	112
第2回「文学から考える『ケア』の重要性と政治性」	加納奈保子…	114
第3回「多様な地域住民一人ひとりの命を守るために」	鈴木 秀洋…	116

**【投稿要項・掲載基準・執筆要領】**…………… 120

**【欧文タイトル】**…………… 128

**【編集後記】**…………… 130



---

---

## 河本志朗教授、川中敬一教授退職記念号の発刊にあたって

---

---

日本大学危機管理学部 学部長 福田 弥夫

日本大学危機管理学部も創設から7年の年月を重ね、本年3月には第4期生を社会へ送り出します。日本大学が創立130年を記念してこの世田谷の地に開設したわが学部ですが、おかげさまで設立の目的であった、現代社会において危機管理を実践できる人材の育成は順調に進み、国家や地方の公務員はもとより、民間企業や各種の団体などで卒業生は活躍しております。

開設7年目を迎え、設置教員としてお迎えした先生方の中から、今年は河本志朗先生と川中敬一先生をお送りすることになりました。お二人の先生には、危機管理学部の教授として、研究、教育そして学部運営などの面で多大な貢献を賜りました。これまでの学部発展への寄与に感謝の意を表すために、危機管理学研究第7号を、河本志朗教授、川中敬一教授の退職記念号として発刊させていただくこととなりました。

河本志朗先生は、パブリック・セキュリティ領域の教授としてご着任になり、主にテロ対策やセキュリティ関係の講座を担当されました。先生は、山口県警を振り出しに、外務省出向（在ムンバイ日本国総領事館）、警察庁出向（警備局警備企画課）ののちに、現在の公益財団法人公共政策調査会の第二研究室長を務められました。河本先生はテロ対策における日本の第一人者であり、海上保安庁長官からの表彰も受けられています。最近の論文では、「国際テロの現状とわが国に対する脅威」を『火災』71巻2号に発表されています。先生の豊富な実務経験と理論に裏付けられたテロ対策関係の講義は大変な人気でありました。また、茂田先生や金山先生との警察出身の先生方による、警察官志望者への特別面接指導は、多くの警察官を輩出してくださいました。

川中敬一先生は、グローバル・セキュリティ領域の教授としてご着任になり、主に戦略関係の講座を担当されました。先生は、海上自衛隊や防衛大学校などでの要職を歴任され、特に中国を中心とした国際地域研究やゼミナールの授業は、先生の実務経験に満ちた講座でもありました。また、通信制の日本大学大学院総合社会情報研究科の兼担専任教員も務められ、大学院生の指導にもあたられました。ご自身の退職記念号である本号に「中国の統一概念と強硬姿勢との関連に関する考察」を掲載されるなど、その研究に向かう姿勢から、私たちが学ぶことは多いと思います。

河本先生と川中先生の危機管理学部創成期へのご貢献に衷心より感謝申し上げ、ご健康とご活躍をお祈り申し上げますとともに、これからも危機管理学部へご指導くださいますようお願い申し上げます。

## 河本志朗教授の略歴と最近の研究業績



### 1. 略歴

- 1976年 3月 同志社大学 経済学部卒業（経済学士）
- 1976年 4月 山口県警察官拝命
- 1991年 3月 外務省出向（在ムンバイ日本国総領事館）
- 1994年 3月 警察庁出向（警備局警備企画課）
- 1997年 3月 警察官退職
- 1997年 4月 財団法人（現公益財団法人）公共政策調査会第二研究室長
- 2015年 4月 日本大学総合科学研究所教授
- 2016年 4月 日本大学危機管理学部教授

### 2. 最近の研究業績

#### (1) 書籍

『現代地政学辞典』（5章 揺らぐボーダーへの再接近—対立への処方（3）「日本の国際テロ対策」）丸善出版、2020年。

『実戦CBRNeテロ・災害対処』（第1章 「テロ災害の本質」、第2章 現地調整所から見たテロ災害発生時の各機関の役割 第2節 「警察」）2018年、東京法令出版。

#### (2) 論文等

「国際テロの現状とわが国に対する脅威」『火災』71巻2号、2021年、21-26頁。

「警察における国民保護措置」『救急医学』42巻1号、2018年、23-28頁。

「ボストン・マラソン爆弾テロと多数傷病者事案対応—2020東京オリンピックへの準備に向けて—」『消防研修』100号、2016年、96-107頁。

「大規模イベントにおけるCBRNテロ対策の取組と課題」『国際安全保障』44巻2号、2016年、69-85頁。

## 川中敬一教授の略歴と最近の研究業績



### 1. 略 歴

1957年東京都生。1980年防衛大学校理工学専攻機械工学科卒業後、海上自衛隊入隊。

第1護衛隊群、第42・18掃海隊、陸上自衛隊小平学校、海幕調査部、掃海艇艇長、作戦情報支援隊2係長、第2護衛隊群作戦幕僚乙兼情報幕僚、中央調査隊資料課長、護衛艦艦長、掃海隊司令、幹部学校研究部対抗部隊班兼海幕防衛部、防衛大学校防衛学教育学群等を歴任し、2013年退官。

東京財団海洋政策研究所及び日本大学総合科学研究所教授を経て、2016年日本大学危機管理学部教授。

この間、慶應義塾大学外国語学校（中国語）、指揮幕僚課程及び杏林大学大学院（博士前期・後期課程）修了。

### 2. 最近の研究業績

#### (1) 書 籍

「南シナ海をめぐる中華と諸国間の関係」『月刊 治安フォーラム 1月号』立花書房、2020年。

#### (2) 論文等

「中印戦争における勝敗決定要因の深層的構造」『危機管理学研究』第4号、2019年。

「中国軍事理論に立脚した中国にとっての島嶼進攻作戦」『危機管理学研究』第5号、2020年。

「中国の法令と諸国の海上権限行使制度から理解する中国海警法」『危機管理学研究』第6号、2021年。

「中国の統一概念と強硬姿勢との関連に関する考察」『危機管理学研究』第7号、2023年。



---

## 国民保護を考える ～ウクライナ危機とミサイル脅威から～

---



勝股 3年ぶりに対面での開催となった三茶祭、そして公開シンポジウムにご参加いただきありがとうございます。本日は90分という短い時間ですが、皆様方が「今日はちょっぴり得をしたな」と思っただけのようなディスカッションにできればと思います。私は司会進行のモデレーターを務めます危機管理学部の勝股秀通です。よろしくお願いいたします。

それでは「国民保護を考える」をテーマに、公開シンポジウムをスタートさせたいと思います。ロシアによるウクライナ侵略によって、世界の安全保障環境は一変してしまいました。国連の常任理事国が、核を恫喝の手段として隣国に侵攻することなど言語道断ではありますが、同じ常任理事国の中国は、こうしたロシアの行為を非難もせず、むしろロシアとの軍事協力を強化しています。国連の常任理事国による国際秩序の破壊、そして国連が機能不全を露呈したことを受けて、北朝鮮はミサイル開発を加速し、乱射とも言えるほどのミサイル発射による威嚇行為を繰り返しています。

また少し前ですが、今年8月にアメリカの下院議長が台湾を訪問したことに對して、中国は報復措置として「重要軍事演習」を実施し、日本の排他的経済水域（EEZ）に、5発の弾道ミサイルを撃ち込むという暴挙を企てました。中国と北朝鮮が保有し実戦配備するミサイルは日本にとって最大の脅威であり、まさに今、そこにある危機でもあります。

本日はそうした脅威を前提に、「国民保護を考える」をテーマに議論を進めていきたいと思います。最初は危機管理学部の4人の専任教員の方々から、それぞれの研究分野を中心に、今の国民保護の現状と課題についてご指摘いただこうと思います。

最初はテロ対策、そして、多くの国民保護訓練などにも参加されている河本志朗先生にお願いいたします。「国民保護法」が施行されてから、すでに18年が経過していますが、残念ながら国民の間に「国民保護」という法律とその中身が浸透しているとは言えない状況です。これまでテロ対策を中心に訓練が行われてきた現状を踏まえ、今のウクライナ戦争、そしてミサイルの脅威、いわゆる武力攻撃事態である有事への備えと、必要な視点とは何かということからお話いただければと思います。



河本 そもそも国民保護とは、簡単に言えば戦争が起こったときに「文民」と呼ばれる戦闘員以外の民間人を保護するための措置をいいます。国民保護法が2004年に制定されて以降、毎年国民保護に関する訓練が行われています。国と地方公共団体との共同訓練が、年に10回から二十数回ほど行われていますし、それ以外にも地方公共団体が独自に行っている訓練が毎年60回ほどあります。しかし、比較的日の浅い取組でもあり、そうしたことをご存じの方はあまり多くないでしょう。ここでは国民保護訓練にどんな課題があるのかについてお話させていただきます。

先ほど申し上げたように、国民保護とは本来は国際人道法における文民保護、つまり戦争において戦闘員以外の文民を保護することです。戦時における文民の保護が目的なのですが、日本における国民保護は武力攻撃事態つまり戦争だけではなく、緊急対処事態と呼ばれるいわゆる大規模テロから国民を保護することも含んでいます。これまでの国民保護に関する訓練は、実はこうした大規模テロを想定したものに偏重していたのが実態なのです。つまり、もともとは「戦争から国民をどう守るか」ということを目的に法律が整備されたのですが、その後はテロばかりを想定した訓練が行われていて、戦争を想定した訓練があまり行われてこなかった。これが大きな課題の一つです。

なぜそうなってしまったのか。国民保護法が制定されたのは2004年ですが、その少し前に何があったか、皆さんに思い出していただきたい。そうです、2001年の米国同時多発テロとそれに続く世界各地でのテロの続発です。つまり、制定当時には、戦争よりもテロが起こる蓋然性の方が高いと考えられていたのではないかと思います。

次に、訓練を実施するにあたっては、何が起こるかという想定を考えてシナリオをつくるのですが、テロの場合は被害想定がわりと容易です。「小さな手製の爆弾が爆発した」あるいは「化学剤が散布された」といった事案はいずれも過去に日本で経験しています。爆弾テロは70年代にたくさん発生しました。最も有名なのは三菱重工本社爆破事件です。化学剤といえば、もちろん地下鉄サリン事件です。ですから、こうしたテロ事案であれば被害想定は容易です。ところが、武力攻撃はどうでしょう。たとえばミサイルが飛来して銀座に着弾したとして、どれくらいの被害が出るでしょう。実際に経験もしていませんし、軍事的な知識がなければ評価できません。武力攻撃事態を想定して訓練しようと思っても、実際に被害想定を思い描ける人は少ないでしょう。

さらに、武力攻撃にはさまざまな態様があります。国民保護の取組の中でも、航空攻撃、着上陸侵攻、ミサイル攻撃、ゲリラ・コマンド攻撃といった四つの想定が示されています。しかし、現在ではハイブリッド戦争といわれるように、国民保護法制定当時とは戦争の様相も変わっています。そんな多様で複雑な態様に対して、どんな想定でどんな訓練をすればよいのか、国民保護訓練担当者の負担はあまりにも大きいといえそうです。

二つ目の課題は、訓練内容が必ずしも現実をリアルに想定したものになっていないのではないかと

ということです。大規模テロが発生すると警察、消防、自衛隊そして地方公共団体などが対応しますが、それぞれの機関には固有の役割があります。消防は被害者の救出救助・救命、警察は事件の捜査と鎮圧、自衛隊はたとえば化学剤使用テロでは現場除染、地方公共団体は住民の避難誘導などです。限られた機会だからということで、これらの活動すべてを一つの訓練の中に盛り込もうとするとどんな想定になるでしょう。

たとえば、あるイベント会場で化学剤が散布されて、多数の死傷者が出ます。まずは消防が到着して人命救助を行い、警察が採証活動や化学剤の採取を行うとともに、逃走中の犯人を追跡します。犯人は逃走途中に爆弾を投げつけ、さらに人質を取って立てこもり、警察の爆弾処理班や銃器対策部隊が対処する。地方公共団体は住民を安全な場所に誘導して避難させる。自衛隊が現場で化学剤の除染を行う。つまり、各機関それぞれの出番をつくるてんこ盛りの想定になってしまう。これ自体は、それぞれの手順を確認するという意味では悪くないのですが、ただそんな訓練に終始していいのだろうか。一つ一つのリアルな想定に集中して、何をすればいいのかをみんなで真剣に考える。そうした訓練が必要ではないかということです。そして、「想定内容に関わらず、住民を誘導しての避難措置が行われる」ということです。地方公共団体の役割は住民の避難誘導だけだと考えておられるとは思いませんが、どんな想定であろうと必ず住民を誘導して避難を行うことになっているというのも課題です。

ではこうした課題にどう対応するか。武力攻撃事態を想定して訓練するのであれば、まず、「国が武力攻撃の被害想定を示さなければいけない」と思いますが示されていない。なぜか。それは武器の威力を教えることになる、つまり防衛機密に該当するというのであまり公にしたいくないことがあるのかもしれませんが、しかし、それがなければ訓練はできないのですから、概略でも被害想定を示さなければいけないのではないのでしょうか。それが示されれば訓練シナリオがつくれるようになりますし、武力攻撃に対する国民の脅威認識が高まります。「ミサイルが着弾するとそんな被害が起こるのか、それは大変、準備しなくては」となり、そうすれば訓練の必要性も理解されるようになるのではないか。これが一つです。

二つ目は「共同訓練において武力攻撃想定訓練を強化する必要がある」ということです。毎年、国と地方公共団体が共同訓練をやっていますが、その際に、国が自ら「武力攻撃事態の想定で訓練をやろう」と呼びかけて、地方公共団体を巻き込んでいく。そうすることで地方公共団体に国の姿勢が伝わります。言い方は良くないですが、「国が武力攻撃事態でやるんなら、お付き合いしましょう」ということで、武力攻撃事態想定での訓練が進むのではないかと思います。

三つ目は、「地方公共団体に対する武力攻撃事態での訓練に関して研修・訓練を強化する」ことです。国との共同訓練はやっても、地方公共団体独自での訓練は例が多くはありません。その理由は、シナリオをつくったり、想定を考えたりできる人が少ないからです。そうであれば、国がそれを支援すべきだと思います。国がアウトリーチをしっかりと行うことによって、地方公共団体のキャパシティーを高める必要があるのではないか。

四つ目は「国民に対する啓発活動を強化する」。皆さんはここに参加される前から国民保護をご存知でしたか。今日は国民保護をテーマにしたシンポジウムですからご存知の方も多いのは当然ですけれども、普通はご存じない方が多いと思います。でも、国民が国民保護を知らなければ、だれも武力攻撃事態を想定した訓練が必要だとは思わないし、重要だとも思いません。そうであれば、行政に対するニーズがないのと同じだということになります。

国民保護法が施行されてから間もない2007年に静岡県が国民保護に関する意識調査を行いました。「あなたは国民保護法をご存じですか」という質問に、「名前を聞いたことがあり、内容も知っている」という回答が11%。「名前を聞いたことはあるが、内容は知らない」が49%、「名前を聞いたことはないが、内容は知っている」が2.5%。「名前を聞いたことがなく、内容も知らない」が37.5%。よく知らないという方がほとんどです。おそらくこれが一般的だと思うのですが、これでいいんでしょうか。

当学部には「国民保護」という科目がありますが、その授業に出席した学生に「この授業を選択する前に国民保護について知っていましたか」と聞いてみました。そうすると「言葉だけ知っていた」が18.4%、「言葉は知っていたが、内容はよく知らなかった」が64.8%、「言葉も内容もよく知っていた」がわずかに8%、「言葉も内容も知らなかった」が8.8%です。当学部の学生で国民保護の授業を履修する学生でこの数字です。

もしこれが「防災」という言葉だったらどうでしょう。小中学校で防災教育を経験してますから、ほぼ100%の方が知っているでしょう。防災と比較しても、そもそも国民に国民保護という概念が行き渡っていない中で、ではどうすればよいか。ロシアのウクライナ侵略は国民に大きな衝撃を与えました。そこから読み取るべき教訓は何かと考えると、21世紀の今日であっても、ああした武力攻撃が起こり得るのだ、だからちゃんと準備をしなければならないのだということ、いかに国民に理解をしてもらおうか、知ってもらおうかということになるだろうと思います。

**勝股** ありがとうございます。国民保護の役割を担うのは、住民に最も近い市区町村です。今、河本先生がお話になったように、どんな訓練をやっているのか分からない。被害想定が分からないということで、自治体の中でもほとんど訓練をやっていないところがたくさんあります。自分のふるさとや、いま居住している自治体でどのような訓練を行っているのか、ということにも関心を持っていただければと思います。

次は吉富望先生にお願いいたします。吉富先生は、元陸上自衛隊の幹部自衛官であります。今日は中国、そして北朝鮮の脅威に対して、私たちにはどのような心構えが必要だろうか。そしてミサイルの脅威に対して、先ほどの河本さんのお話にもありましたけれども、事態がよく分からない。自衛隊は弾道ミサイルの脅威に対して、そして有事、いわゆる戦争においてどのように動くのか、そうした専門的な視点も含めてお話をいただければと思います。吉富先生お願いいたします。



吉富 ご紹介にありましたように、私は32年間自衛隊に勤務しましたので、その経験を踏まえて国民保護を考えてみたいと思います。私がお話したいことは三つございます。

まず一つ目は、「国民保護措置への自衛隊の参加は事態の様相次第」ということです。国民保護が必要な事態になった際には、自衛隊が力いっぱい助けてくれるのではないかという期待が、国民の中にあると思います。しかし、自衛隊の国民保護への取り組みを端的に説明するならば、「武力攻撃事態において、自衛隊は主たる任務である武力攻撃の排除を全力で行うとともに、これに支障のない範囲で、国民保護措置として住民の避難・救援の支援や武力攻撃災害への対処を行う」ということになります。つまり、自衛隊の最も重要な任務は武力攻撃の排除ですので、国民保護措置がそれより優先されることはないということになります。

そうすると自衛隊は何もしてくれないのかと思われるかもしれませんが、しかし、必ずしもそうでもありません。例を挙げて考えてみましょう。最近では北朝鮮が多くのミサイルを日本海などに撃っていますけれども、実際に日本に対するミサイル攻撃が行われた場合に自衛隊が何をするかというと、武力攻撃の排除、つまりミサイルの迎撃になります。

この場合、海上自衛隊あるいは航空自衛隊の一部がミサイルの迎撃を行うこととなりますが、それ以外の部隊、つまり自衛隊の主力は国民保護措置を実施可能です。自衛隊の主力がどのような国民保護措置を行うかという、ミサイルが撃ち込まれた場合の被害者の救援や救護、あるいは住民の避難の支援などであり、自衛隊は自治体などに対してかなりの程度のサポートを行うことができます。

一方、着上陸侵攻などを含む大規模な侵攻の場合は、武力攻撃の排除は陸海空、サイバー、宇宙、電子・電磁領域など全ての領域で行われます。これには自衛隊のほぼ全力が当たることになります。そうすると国民保護措置については、自衛隊のごく一部しか対応できないことになります。ですから、ミサイル攻撃の場合のような大規模な国民保護措置への自衛隊の参加は難しくなります。ということで、事態の様相次第で、自衛隊の国民保護措置への参加のスケールが決まってくる。言い換えるならば、国民保護に関しては自衛隊に過度に期待しない方が現実的なのではと考えております。

私がお話したいことの二つ目は、「最悪のシナリオを踏まえた国民保護措置が必要」ということです。この学部は危機管理学部ですが、危機管理では最悪のシナリオに備えることが重要です。これに関してわれわれ日本人は、東日本大震災の原発事故において最悪のシナリオに備えていなかったことを痛感しました。危機管理においては、自分にとって都合の良いシナリオで考えていたら駄目だということです。

では、国民保護の観点から見た最悪のシナリオについて、三つの例を挙げたいと思います。

一つ目は「予告のない武力攻撃」です。戦争では、相手国からの攻撃が事前に分かる、あるいは予告されるということはまずありません。ですからこれは最悪のシナリオというよりも、実は普通のシナリオです。

ロシア・ウクライナ戦争に関してもそうでした。2月24日に攻撃があると事前に分かっていたわけではありません。また、少し前になりますけれども、1990年のイラクのクウェート侵攻も、1950年の朝鮮戦争も、1941年の太平洋戦争も、全部、事前に分からず、予告なしに起こっている戦争です。ですから、事前に攻撃の兆候が分かって避難できるなんて考える方が現実離れしていることになります。

この件で特に厳しい状況に置かれるのは離島です。事前に避難できないならば、武力攻撃が起こった後に避難することになります。この際、島外へ避難するならば海路や空路で避難することになりますが、武力攻撃下ではそれは非常に危険です。となると、島内にとどまって安全な場所に逃げるといふことも必要になります。

二つ目の最悪のシナリオは、実はほとんど語られていないのですが、着上陸侵攻を含む大規模な侵攻があった場合は、国土の一部が占拠されてしまう可能性を否定することはできません。この際には、相手側に占拠された地域にいる人々に対する国民保護を如何に行うかが問題になります。現在、まさにロシア・ウクライナ戦争の中ではそのような事態が起きています。ロシアとウクライナという交戦国の代表者同士が話し合っ、あるいは、赤十字国際委員会（ICRC）が関与して、住民を守る。こういったことを日本も考えておく必要があるということです。いきなりそういう事態になってそれをやろうと思ってもなかなか難しいので、平素から準備しておく必要があります。

三つ目の最悪のシナリオは、「意図的に民間人が攻撃される」ことです。国際法上は民間人を攻撃しては駄目なのですが、ロシア・ウクライナ戦争で見られるように、民間人をターゲットにすることが起こりうるということです。民間人をどこか1カ所に集めて「民間人を攻撃しないで」と言って、本当にそこが攻撃されないのかというと、その保証はありません。そこを踏まえた上で、被害を軽減するためにどうしたらいいかということを考えなければいけません。こういう最悪のシナリオを踏まえた国民保護が必要かと思えます。

私がお話ししたいことの三つ目は、「国民保護は情報戦の舞台」ということです。国を守る以上は、負けるわけにはいきません。そして国民保護は、実は戦いの舞台であり、国民保護の成否が防衛の成否、つまり戦いの勝ち負けに直結するということです。

これもあまり語られていませんけれども、日本の防衛に際しては、日本国内、そして国外からの支援や支持が不可欠です。これはウクライナでも同様です。その際に、国民保護という民主的、あるいは人道的な措置をきちんとやっているかどうかというのは、実は国内外からの支援や支持に直結します。

したがって、侵略国がどうするかというと、日本政府が国民保護に真剣に向き合っていない、あるいは軽視しているというフェイクニュースを日本国内外に流します。その際には、今の自衛隊あるいは日本政府が旧軍あるいは戦時中の日本政府と同じだというフェイクニュースを流すわけです。これはかなり効きます。まだまだ先の大戦の記憶が生々しい中で、「やはり日本は昔のままだ」

というフェイクニュースを流されると、日本を支援しよう、支持しようという動きに冷水を浴びせることとなります。そして同時に「侵略側は民間人を人道的に扱っている」というニュースを流すわけです。こうして、日本の防衛に対する国内外からの支持や支援を低下させようとしします。実際に今、ロシアはそうしています。

一方、日本としてはこれにどう対抗するかという、もちろん、平素から国民保護のための体制を強化する必要がありますが、有事の際は、まさに今、ウクライナがやっているように、国民保護への取り組みを国内外に積極的に発信する必要があります。そのために、FacebookやTwitterを含めた多様なメディアを使って情報を発信し、言語も英語だけではなくいろいろな国の言語で情報発信する。

そしてもう一つ大事なものは、やはり、日本だけでやるのではなく、国際的なNGOや赤十字などの国際機関と連携して、要するに国際的な枠組みの中で国民保護に取り組みながら日本の立場や取り組みを発信していく。このように、情報戦の舞台になるのが国民保護です。ここで負けてしまうと、日本は孤立した島国ですし、欧米から見ると遠い国ですから、支援が得られずに戦いに敗れることとなります。

以上、三つのことを申し上げました。こういう視点も必要なのではないかと思っております。

**勝股** ありがとうございます。これまでは戦争は起きないと。誰しものが望んでいることですが、吉富先生が指摘されたように、自分に都合の良いシナリオを考えてはいけない、考えたくないシナリオを考えることが大切だ、という言葉は非常に重いのではないかと思います。

次に発表していただくのは工藤聡一先生です。工藤先生は、輸送、物流、そしてロジスティクスを専門に研究されております。今日のシンポジウムでは、先ほどの吉富先生の話にもあったように、離島が多く、南北に長大な日本において予測される危機で、国民を安全に避難誘導するに当たって官民が一体となった手立てが必要なのではないかという視点から、お話をいただければと思います。工藤先生よろしくお願ひします。



**工藤** ここでは、ロジスティクス、すなわち情報、それから人、ものの移動を最適化するプロセスの観点から考えてみたいと思います。

ウクライナ侵略におきまして、日本政府は邦人12名を陸路でポーランドまで移動させ、そこからチャーター便で、空路で移動させることになりました。海外有事は、邦人退避の問題を常に引き起こします。対中関係の緊張が極度に高まる中で、台湾有事を想定した準備が求められるわけです。

有事シナリオは無数にありますけれども、台湾から至近の沖縄県の与那国島をはじめ、先島諸島を混乱に巻き込む形で発生することが想定されています。ここでは、船舶または航空機という限られた手段をもって、かつ短時間のうちに2万人単位の在外邦人の退避と、島

嶼住民の国民保護の二つのミッションを同時に完遂することが求められます。

台湾には2万4000人の在留邦人がいるといわれています。また、先島諸島には10万人を超える住民がいます。この数字は旅行者を含まない数字です。さらに、実際に戦火が起きると、第三国の民間人への対処、また、難民化した台湾人の方の問題といったようなことも発生しうると考えられます。こうした派生的な問題を一旦おくとしても、日本政府はこのような事態によって大変困難なミッションを突きつけられることとなります。

そのような中で、今回は、自国民の保護のために、米国政府が平時から準備をしている一種のクライシス・ロジスティクス・プログラムといたしまして、「非戦闘員退避オペレーション (NEO)」、同じく「民間予備航空フリート (CRAF)」を紹介し、何かヒントを得られないかということを検討してみたいと思います。

※こちらでは、台湾在住日本人の退避を前提といたしまして、軍事的な緊迫、また、空港や港湾、陸域、海域の安全面でのステータスを基準といたしまして、タイムラインと、そこで適用可能な移送手段を考えてみたいと思います。

スクリーンで示しました「A」の段階とは、現地で通常の市民生活が維持されている。ただし、緊張関係に変化の兆しがあつて、早期に予備的な退避を行うべきフェーズといえます。このフェーズでは、定期航空便が主たる退避手段となります。この後のミッションの負荷を可及的に軽減するために、このフェーズでどれだけ多くの退避ができるかが、極めて重要になります。

次に「B」と「C」の段階は、軍事的な緊張が増すなかで退避を短時間で行うために、状況に応じて民間機のチャーター、政府専用機、自衛隊機が投入されるという局面になります。過去の例を見ましても、緊張の度合いが高まると、通常の契約ベースで民間機を調達することができなくなり、「B」から「C」へと状況が移行し、より輸送力が限定され、自衛隊機のみでのオペレーションになっていくと考えられます。

最後の「D」の段階は、すでに武力衝突が発生した状況で、もはや通常の退避が不可能になったフェーズといえます。この間、日本政府は正式な国交のない台湾との間で、安全な輸送手段の確保のための情報収集と伝達、退避させるべき個人の特特定と本人確認、空港等での諸手続きといったこ

## 在外邦人の退避と国民保護について

### ◆台湾邦人退避のタイムラインと輸送手段

「A」の段階 予備退避：民航機（定期便）

「B」の段階 集中退避：民航機（チャーター便）、自衛隊機、政府専用機

「C」の段階 緊急退避：自衛隊機

「D」の段階 退避困難：救出作戦又は現地シェルタリング

※緊迫した状況下で、段階は「A」から「B」「C」「D」へと移行する

(工藤聡一作成)

とを行っていくこととなります。

言い方を変えると、情報、オペレーション、そしてアセット、輸送努力、これらを高度にアレンジしていく必要があるということになります。ここに先ほど来出てきておりますけれども、同時並行的に島嶼住民の国民保護のミッションが重なるということで、アセット、輸送手段の問題も含めて、立ちゆかなくなることが懸念されるわけです。

この点、アメリカにおきましては、情報、オペレーション、アセット、この要素を統合的にマネージするものとして、いろいろなクライシス・ロジスティクス・プログラムが運用されているわけです。「非戦闘員退避オペレーション (NEO)」と「民間予備航空フリート (CRAF)」になります。

NEOは、大統領の承認の下で大臣がこれを発令し、アメリカ人を強制または任意で退避させるプログラムと定義付けされております。国防総省を中心に、省庁横断的に調整活動が行われるものとされています。

特筆すべきは、これにCRAFが組み合わされた場合です。実際に2021年のアフガニスタン撤退の際にも、このプログラムがディベートされました。これは民間の航空機材、航空隊を予備航空隊と位置づけまして、米軍の指揮下で運用するという仕組みです。この結果、12万人にのぼる人員をアフガニスタンから安全に退避することが可能になりました。実際にアフガンの領空を飛んだのは、米軍の空域輸送機であります。その先の区間、安全が確保される区間を民間機で目的地まで届けるというミッションが遂行されました。

また、米軍だけではなく、NATO加盟国と、各国のNEOと総合調整も行われて、有効性を高める努力がなされています。先の日本の台湾有事のシナリオ、また、沖縄の先島諸島といったような状況に照らしても、とくに「B」と「C」のような非常にハードなフェーズにおける輸送ミッションを効果的に遂行するために、一つ参考に値する制度と考えております。

NEOの本質は、その先に、こちらを運用している国々と他国との協力を含む外交的な活動、特に指摘されていますとおり、情報の調整という要素が非常に強く強調されていることとなります。そして、その意味では民間の航空輸送力を一元的に統制することができるCRAFも見べきところがある制度と思料致します。その特徴をいくつか指摘して終えたいと思います。

CRAFは、米国国防総省、運輸省と、米国籍を持つ民間航空企業との間の協力プログラムとされています。参加航空企業は、国内外の国防上の危機事態において、あらかじめ登録した保有機を国防総省の指揮下で運行することになります。旅客機については30%、貨物機については15%の保有機が登録されます。

航空企業にとってプログラムへの参加は任意となっておりますけれども、参加の見返りとして、平時における連邦政府の人員、資機材の輸送を優先的に請け負うことができ、実際にプログラムが発動された場合にも、運輸実績に応じた合理的な補償を受けるとされています。その結果として、政府は低い固定費によって緊急時の輸送力を保持するメリットを享受します。航空企業は、超過的な

フリートを公費の援助を得ながら持つことができ、需給調整に資すると言われていました。

CRAFはカーゴ、人員、医療の三つのカテゴリーで運用されています。また、セグメントにつきましても、長距離国際、短距離国際、国内の三つで柔軟に運用され、それにまた対応する事業者も、それぞれあるということになります。

また、地域限定危機と定義されるもの、戦域が大規模化した状態、国家を総動員しなければならない状態の三つのステージで運用されております。

こちらの仕組みは1951年につくられましたけれども、これまで数回しか運用されておりません。そのいずれも地域限定危機と認定された上で発動されています。以上、こちらクライシス・ロジスティクスのアイデアの一つとしてご紹介した次第です。ありがとうございました。

**勝股** ありがとうございました。工藤先生には主に在外邦人の保護という視点からお話しいただきました。最近のニュースでも、台湾有事への備えとして、台湾に営業所を構える日本企業のかなりの割合で、すべての従業員に航空券のオープンチケットを用意しているという企業が増えていると伝えられています。すでにそういう状況下になっていることをあらためて認識する必要があるということ、そして、在外邦人の保護・救出は非常に難しいオペレーションであることが、今のお話から分かっていただけではないかと思えます。

それでは最後のパネリストになります。山下博之先生をご紹介いたします。山下先生は災害対策が専門です。これまで日本では自然災害を前提とした防災訓練が日常的かつ年中行事的に行われておりました。それに比べてミサイル攻撃など有事に備えた訓練が実施されることは非常に少ないのが現実です。であるならば少し発想を変えて、自然災害における訓練と武力攻撃、いわゆる有事に備えた訓練について、共通する部分と全く異なる部分を理解すれば、双方に役立つ訓練も可能なのではないかと思えます。その辺りについて山下先生からご説明いただければと思います。よろしくお願いたします。



**山下** 今ご紹介にあずかりました日本大学危機管理学部、山下と申します。私からは「住民被害における災害と有事の共通点と相違点」と題して話題提供させていただきたいと思えます。

そもそも、このテーマはやはり壮大なテーマでもありますし、また、時間も10分と限られておりますので、この後のパネルディスカッションにつながるような論点をいくつか提供させていただければと思います。

まず、災害と有事の共通点というときにポイントとなるのが、そもそも国民保護法という法律が災害対策基本法を参考しながらつくられてきた経緯があるということです。このため国民保護法と災害対策基本法の条文を比較していただくとよく分かるのですが、災害対策基本法と同じ条文、あるいはかなりよく似た条文が、国民保護法の中でも使われています。また、

今日お話ししていく住民の避難であるとか、避難されている人民の方々の救援措置の取り組みであるとか、国と都道府県と市町村の役割分担についても、国民保護法と災害対策基本法にはかなり似ているところがあるわけです。

※今、スクリーンでご覧いただいておりますのが、災害対策の想定している住民の避難のあり方と、国民保護の想定している住民の避難のあり方を図で比較したものになります。災害時の住民の避難のあり方についてはご存じの方も多と思います。例えば河川の氾濫や地震等が発生しますと、行政機関である市町村から住民に向けて避難指示や高齢者等避難などの情報が発信されます。あるいは、この間、住民に対して各種警報も発信されます。こうした避難情報により住民の方々が避難を促されて避難行動につながっていくというのが、災害時に想定されている住民の避難のあり方となります。

さらに、災害対策基本法制では、この間、避難するかどうか迷っている住民の方々に対して自主防災組織や消防隊員のように地域において共助を担う方々が避難を呼びかけることや、あるいは連れだって避難所に一緒に移動していくというようなことも想定されています。ここまでが、災害時に想定されている住民避難のあり方です。

そして、国民保護で想定されている住民の避難のあり方は、災害で想定されている避難のあり方とかなり近いものがあります。武力攻撃事態や緊急対処事態が発生すると、Jアラートなどを通じて避難を促す情報が住民の方々に通知されることとなります。それを受けて、住民は避難をするかどうかを判断し避難行動につながっていくわけです。

また災害時の避難と同様で、この間、自主防災組織や消防団の方々が、住民の避難を支援するという点も、国民保護法の中で想定されているというところです。冒頭で紹介したとおり、国民保護法は災害対策基本法をベースとしながら作られておりますが、このように住民の避難に着目していきますと、国民保護の住民の避難のあり方は災害時の住民の避難のあり方とかなり似た想定がな

## 住民避難における災害と有事の共通点と相違点

日本大学 危機管理学部 准教授 山下 博之



されているということができるわけです。

ウクライナ危機では、国民保護法の想定しているように、確かに武力攻撃災害と自然災害の住民の避難のあり方は共通しているのだと考える部分も見られます。一方で、国民保護法の想定とは違って、武力攻撃災害時の避難のあり方は自然災害時の住民の避難のあり方とかなり違っているのではないかと考える点もあります。

そうした武力攻撃災害と自然災害の避難のあり方の共通点と相違点を、ミサイル攻撃を受けた住民の方々の避難、また、陸上部隊による侵攻を受けた地域からの住民の方々の避難に分けて考えてみる必要があります。

まずミサイル攻撃からの避難を見ていきます。共通する部分として私が着目していたのは、ミサイル攻撃であっても、避難する際の共助の役割の重要性です。近隣住民の方々もそうですし、事業所の方々やボランティアの方々などが入って避難誘導を手伝っている場面も見られますが、こうしたことは災害対策と国民保護の想定とがかなり共通していることが、ウクライナ危機からも確認することができました。

一方で、相違点ですが、国民保護法の想定する避難のあり方とかなり違っているのではないかとされる点がいくつか見られます。例えば国民保護では、ミサイル攻撃があった場合には、先ほど申し上げた通りJアラートなどを通じて住民の方々に避難を促すことが想定されております。しかし、実際にミサイル攻撃を受けたキーウやハルキウなどのニュース映像や報道を確認しますと、警報を聞いて避難行動を取るというよりも、実際にミサイルが着弾した衝撃音や爆発音を聞き、実際に建物に被害が出ている様子を個人が視認して避難行動を起こすというケースも多く見られています。政府や地方自治体がJアラートなどの避難情報を発信して住民の避難行動を促すという国民保護法の避難のあり方では、このように発射されたミサイルによって生じた被害が住民の避難行動のトリガーとなるというケースは、あまり想定されておられません。

また、ミサイル攻撃からの避難に関し、国民保護では、避難の後に建物の地下階や地下鉄などに入って一時的にミサイル攻撃の被害を避けるという行動が想定されています。しかし、ウクライナ危機を見ますと、国民保護法の想定する一時避難というより数カ月にもわたって避難生活を行っているケースが確認されています。例えば、ハルキウでは3月に地下鉄に避難したという住民が、その後5月までそこで避難生活を続けているというケースが見られます。こうしたことが国民保護法の想定とは異なっている点です。

また、先ほど、吉富さんや河本さんのお話にもありましたが、住民の避難した場所が攻撃される可能性があることも、ウクライナ危機では確認されているところになります。

続いて、陸上部隊による侵攻という点で、国民保護法の想定とウクライナで起こっていることが共通する点として注目できるのは、やはり避難誘導における共助の役割の重要性となります。近隣住民の方々が連れ立って一緒に遠方へ避難するケースや、また、ボランティアの方々が介助の必要な住民の方々の避難の支援をするというようなケースが見られます。国民保護が想定しているよう

な共助の役割が、まさにウクライナ危機でも確認することができるということになります。

ところで、ウクライナでロシアの陸上部隊の侵攻を受けた地域では、住民の方々の遠距離避難が行われております。こうした遠距離避難の様子からは、3.11原発事故で実施された遠距離避難が想起させられます。3.11原発事故では、避難される方々の移動手段をどう確保するかという問題があった他、移動した後に避難された方々の受け入れ場所をどのように確保するか、受け入れた後で生活をどう支援するかという問題が起きました。夏に行われたドネツク州の住民を遠距離避難させるという場面ですと、駅で避難される方々に支援金が手渡されているのですけれども、ウクライナでもこのように遠距離避難をされる方々の生活をどのように支援するのかという点が問題となっております。

相違点としてはミサイル攻撃と同様ですが、やはり避難中に攻撃される可能性、避難場所が攻撃される可能性については、国民保護法でもそれほど想定されているものではないのではないかと思います。

全体としてはこのような共通点と相違点があると考えているところです。以上です。

**勝股** ありがとうございます。国民保護とは住民の生命と安全をどう守るかということで、避難はその中心であり大きな要素でもあります。ただし、先日の北朝鮮のミサイル発射でもお分かりのように、Jアラートによる警報があっても、どこに避難していいか分からない。そして避難できないというケースも多々あるのではないかと考えます。4人の発表に続いて、これからは個別のテーマでディスカッションしたいと思います。

最初は「ミサイルの脅威から国民の命を守る。ウクライナ戦争から何を学ぶ必要があるのか」です。ミサイル攻撃から住民を守るために不可欠なのは避難場所です。新聞などによれば、2月24日のロシアによるウクライナ侵略の直後から、ウクライナの人々は首都キーウの地下鉄の構内に、1万5000人もの人々が1カ月間生活していたということが報じられています。

もちろん全員がずっと構内に閉じこもっていたわけではないでしょうが、避難場所となった構内には、どれだけのものが備蓄されていたのか、トイレはどうなっていたのか、そもそもどれほどの広さがある場所なのか等々いろいろなことが不明ではありますが、多くの市民が地下鉄の構内に避難していたという事実には、驚かされるほかありません。

日本でもウクライナ戦争で、東京や大阪、名古屋、仙台などの各都市では、急いで400カ所を超える地下鉄駅を避難場所として指定する動きが出ています。こうした地下の避難場所のあり方、今の日本の現状などを、まずはウクライナ戦争から何を学ぶ必要があるのかの一つ目の項目として議論していきたいと思っております。最初に山下先生から口火を切っていただけますか。

**山下** ウクライナ危機を踏まえて、住民の避難に関して大きな課題と感じているのは、先ほど河本先生の議論の中にもあったのですが、訓練の課題が非常に大きいのではないかと考えておりま

す。特に、ミサイル攻撃からの避難に際し、避難誘導を行う側に近隣住民の人々が含まれていたり、近くにある企業など事業所の従業員の方々が含まれていたりするのですが、一般の人々が近所の方々の避難を手伝うということは、災害時を想定した訓練の中では行われていたとしても、ミサイル攻撃やテロ等を含めた有事の訓練で行われるケースは極めて少ないのではないかと思います。

また事業所の方々も、指定公共機関に指定されているような鉄道やライフラインの企業は別として、キーウなどですと、例えばホテルの従業員が、ホテルに宿泊している宿泊客を地下のシェルターに避難誘導する場面であるとか、近所を歩いている人たちを受け入れて、ホテルの地下シェルターに避難誘導するという場面が報道などで確認されています。しかし日本では、そうした従業員など一般の方々が避難誘導を行うことを想定した訓練はおそらく行われていません。まさに、河本先生が最初にお話になったリアリティーのある訓練が行われていないことは、重要な課題ではないかと思っています。

また避難場所については、東京や大阪が地下鉄を避難場所として指定しているケースが増えていますが、ひょっとすると避難者が数カ月間にわたってそこで生活するかもしれないということを念頭に、備蓄であるとか、医薬品や寝具などの準備ができていいのかという点、おそらくそこまでの準備はできていないのではないかと思います。ただ指定しただけではなく、実際に避難者を受け入れて、その後の生活の準備をすることもできるのかどうかも含めて検討する必要があるのではないかと思います。

**勝股** 河本先生、訓練の視点からウクライナから学ぶということはどうでしょうか。

**河本** 冒頭でも申し上げましたが、このようなことが実際に起こるのだということを皆さんが、皆さんがというのは、国も自治体も国民も含めて認識しなければ訓練も何もできません。

特にいま、国民保護の共同訓練でも、2017（平成29）年ごろからは、ミサイルを想定した訓練が始まりました。すでに何百カ所もやっていますが、それはミサイルが落ちてきます、Jアラートが「ミサイル発射、ミサイル発射」みたいなことを言います。そうすると屋外にいる人は建物の中に逃げます。街中にいる人はなるべく地下街か地下に逃げます。周りに何も無いところでは、その場でなるべく身を防ぐものを何か見つけます。このようなことをします。

これを見て、最初の頃はミサイルが落ちてくるのにこんな訓練をやっていて大丈夫なのかという意見がありました。しかし、これはやらざるを得ないのです。他に身を守る術はないわけですから。大事なのは、今、山下先生がお話になったように、例えばホテルなどでお客さんを誘導する場面などがありますが、避難誘導するのは基本的には個人です。なぜか、時間がないからです。

朝鮮半島から弾道ミサイルが発射されて、日本国内に着弾するまでに10分もかからないのです。先般、青森県を飛び越えたミサイルのケースは、発射されたのは7時22分で、Jアラートが鳴ったのは7時27分でした。皆さんも覚えておられますよね。5分で「ミサイルが発射された」とJアラートが鳴るんです。これが遅いという意見もありましたが、これはすごいことです。ミサイ

ルが発射されてからわずか5分で、全ての国民にミサイルが到達することが伝えられる。そうすると、1人ひとりが、その場でできることをして身を隠すしかない。

どこからミサイルが発射されたかにもよりますが、誘導しながら避難させることは、実はあまり現実的ではないのかもしれませんが。だからこそ、そういうことをリアルに考えないといけないということです。さっきの被害想定でいくと数分で起きてしまう。「Jアラートがどんなに頑張ってもこれくらいの時間がかかりますよ、残りの時間は1分か2分です。そのときに1人1人が考えてくださいね」ということを真面目に言わないと、なかなか難しいのではと思います。

また、今やっているJアラートは、国民保護の枠組みではありません。なぜかと言うと、国民保護は政府が「武力攻撃事態」等の事態を認定しなければ動き出さないシステムだからです。現状は、ただ、行政的なサービスとして、国民に知らせているだけです。ですから、ミサイル攻撃を受けたときに、最初は事態認定されてJアラートが鳴るということはありません。その後事態認定される可能性はある。だからそのところ、今、実験で何か落下してくるかもしれないということ、ミサイルを本当に撃たれるということを分けて考えた方がいいのではないかと思います。

**勝股** 避難場所、避難の仕方については、いろいろな課題があると思います。先ほど吉富先生から「国民保護は情報戦の舞台となる」というスライドがありました。ウクライナ戦争の報道を見ると、非常に驚かされることがあります。例えば、ウクライナ政府は、侵略された直後に、世界のIT企業200社に協力を要請しました。多くの国民が今はネットやSNSを使って、情報を発信する時代となっています。それをきちんと統制するために、伝言板を開設しています。「ロシアは戦争を止めろ」という名前の伝言板です。そこにウクライナの人々は情報を一気に集めた。多くの国民が、ロシアの攻撃を伝える役割を担うことができたことが報道されています。

ここで言えるのは、官と民が連携を取っているということです。相当念入りな信頼関係に基づいて国を守り、国民を保護するという目的のために官民が協力しているという実態が、ウクライナの教訓から見えてくると思うのですが、この辺りのことを踏まえて、吉富先生から、情報戦では何が必要なのか、お話しいただければと思います。

**吉富** まさに今、勝股先生が指摘したように、官と民との協力がウクライナでは極めてうまくいっていると思います。皆さんも報道を見て、例えば、ウクライナ国内で反戦運動の報道はなかなか目にしません。ロシアの中では起きています。そういうことで非常に国として官と民が一体化していると感じます。

でもそれは突然一体化したわけではありません。その一体化ができるようになったきっかけは2014年です。2014年にロシアがクリミアを不法に占拠しました。その後、ウクライナ東部の2州を、ロシアが占拠して併合してしまったということに対して、ウクライナは抵抗できなかった、つまり防ぐことができなかったわけです。それはウクライナ政府として、国民にとっても痛恨事というか、非常に悔しいことでした。

これを機に、ウクライナでは官と民との連携の流れが変わり、より官と民が一体化する動きが加速されました。その延長線上で今回のロシアによる侵略を迎えたということです。そういった2014年以降の取り組みで、今回のウクライナにおける官と民とのいい関係が達成できたのだと思います。

翻って日本を見ると、なかなかそこはまだまだかなと。もちろん東日本大震災という非常に大きな災害をわれわれが経験したわけですが、すでに10年が経過し、官と民が一体として危機に取り組もうという環境というか雰囲気というかが醸成されていないのは、事実だと思います。こういつた中で緊急事態が起きてしまうと、最悪の場合は日本国内の官と民が分裂してしまう。それは情報戦でいいますと、まさに相手方の思うつぼとなってしまいます。相手はそうなることを狙っているわけです。

日本国内が分裂してしまうと、そもそも国を守ることを継続するわけにはいかないわけですから、自衛隊としても戦うことができなくなってしまう。そのためにも、これから官と民がどうやってパートナーシップを強めていくか、ということを経道にやっていく必要があると思います。これは政治の責任が非常に大きいと思いますし、本当は土台から改善していく必要があると思います。

**勝股** ありがとうございます。山下先生に追加ですけれども、今、吉富先生のお話にありましたが、どうやって情報を官民が一緒に連携して発信するか。例えば、SNSの活用は、自然災害のときには効果的に使われるとよく言われますが、それは情報を集約することではなく、その場その場の情報を、必要とする被災者に発信されている、届けられているということが評価されていると思います。自然災害を想定した防災訓練の中で、情報に関して官と民が連携する、もしくは官が民から情報を集約するといった場面を取り入れることはできるでしょうか。

**山下** 防災の分野で住民から上がってきた情報をうまく集約していくことが実際に行われているかについては、行われていると思います。防災の分野では、図上演習という訓練では、住民から上がってきた情報を、状況付与という形で収集し、それを集約していくということ作業が、地方自治体の訓練の中で行われているケースがあります。

コロナ禍で、最近では防災訓練を見る機会が少ないのですが、状況付与される住民からの情報の中にはSNSの情報が含まれていてもおかしくないと思います。むしろ、図上演習を企画し、コントロールしていく場合には、そうした情報をあえて状況付与の中に入れる必要があるということもできると思います。防災分野ではやはり訓練の中で情報収集していくことが重要ですし、実際に行われているということになります。

**勝股** このテーマだけでも1時間、2時間が必要だと思いますが、次のテーマに移りたいと思います。工藤先生と吉富先生の説明にもありましたが、離島からの住民避難の問題です。

今年8月、アメリカ下院議長の台湾訪問に対して、中国は対抗措置として日本の排他的経済水域（EEZ）に向けて、5発の弾道ミサイルを撃ち込んできました。台湾有事が起きた場合、台湾を支援するアメリカ、それを日本が支援した場合への対抗措置としての警告であると捉えなければいけない事態だと思います。その場合、沖縄の南西諸島、そして先島諸島が戦場や戦域に含まれてしまうことが、可能性として非常に高くなっています。そうした離島からの住民避難は、現状を含めて大きな問題があると思います。まず工藤先生から問題点等を指摘していただければと思います。

**工藤** まさに台湾有事が緊張感を増しているのが現在であると思っています。もちろんその中で退避が必要な状況というのも、極めて複雑で多数存在すると思いますので、軽々に論じることはできませんが、基本的に、離島ゆえの退避の問題を多く抱えていると考えます。

例えば、台湾に最も近い沖縄の与那国島では、冬期間は海が時化て、船舶による退避はなかなか難しいとも言われています。現在、自衛隊は民間企業との間で、2隻の大型高速船の活用を契約し、ウクライナ戦争の輸送のために使う準備をしています。しかし、その船を運用することができず、離島に揃っているわけではないという事情もあると思います。そこで航空機の話もしましたが、航空機の滑走路についても、自衛隊機の利用や長さが足りないなど、さまざまな制約があるようです。それらを念頭に、まさに台湾有事を考えた場合、日本は最悪の状況をシナリオとして、しっかりと正面から受け止めながら、相当な作り込みをする必要があるのではないかと考えています。

**勝股** 同じ質問ですが、吉富先生お願いします。

**吉富** 工藤先生がご指摘されたように、離島からの避難、特に島外避難、島の外への避難は、武力攻撃事態の中では大変難しいと思います。当然、輸送のための航空機や船舶を確保することが難しくなり、確保できたとしても、安全な航行が保障されるかということにも非常に疑問があります。場合によっては攻撃されてしまうこともあります。

これはまさに日本としては、太平洋戦争中、南方の島々から民間船で避難したのですけれども、それでもアメリカの潜水艦に沈められてしまったことがありました。その結果、島から避難しようとは誰も言わなくなった。要するに避難することが危険だと考えてしまったわけです。そうになると、もう島に残らざるを得ない。ではそこで、どう島民を守るかという課題に直面するわけです。

現在の南西諸島の島々の国民保護計画は、基本は島外避難、島の外に避難しようとなつていますが、もちろんそれは条件が許せば、それはそれでいいのですが、万が一、それができない場合は、島内で、島の中でどのように守るかということも国民保護計画にもう少しきちっと反映させる取り組みが必要だと思います。

**勝股** 避難場所を含めた住民の避難、そして離島からの退避活動という二つのテーマについて議

論してきましたが、パネリストの先生方の中で、これだけは伝えたいということがあればお話しただけですか。河本先生お願いします。

**河本** 先ほどの防災の分野で、SNSで一般の市民の方から災害情報を収集する動きがあるというお話がありました。確かに非常に有効だろうと思っています。

私のゼミでは3年前、コロナ前にこの三茶祭でワークショップをやったのですが、そのときのテーマは「テロ発生時にSNSは使えるか」でした。防災であれば、確かに「今、こんな災害が起こっています」とSNSで情報発信されますが、そこでわざわざ誤情報を発信する意味はあまりない。もちろんまったくないわけではなく、熊本地震のときには、ライオンが動物園から逃げ出したという極めて悪質なフェイクニュースがあって大変だったことはありますが、基本的には災害の情報を伝えてくれます。

しかしテロの場合は、テロというのは悪意を持ったテロリストがテロを実行するわけです。そうすると、偽情報をバンバン流し、人々を危険な場所に追い込む。あるいは人々にもっと恐怖を与える、不安を与えることが可能です。

そうするとテロの場合、これは国民保護法の中では緊急処理事態になりますが、これが戦争のときであればどうなるのか。これは吉富先生の専門ですけれども、例えば敵側の動きを写真に撮って自分の軍隊に送るといふ、これは偵察行為です。スパイだって国際人道法上、扱われないのかとといった問題もあったりするのかと、少し気になりました。

**勝股** テロ発生時にSNSでどのような情報が発信されるのか、真偽不明な情報があふれるのか、想定することはかなり難しいということではないでしょうか。それらを含めて世の中には驚かされるが多々あります。日常的に世界中で毎日、少ないときで32億枚の画像がアップされ、72万時間の動画がアップされているといいます。ウクライナの戦争が激しさを増したときには、それが2倍、3倍になった。画像だけでも毎日100億万を超すという想像を絶する数の情報がSNS上で飛び交う。そういう中で、どれが正しくてどれが誤りかを判別することも大変な時代です。今の河本先生のご指摘はそういうことにもつながっていくのではないかと思います。

時間も残り少なくなってしまいました。会場の方からご質問があれば挙手していただければと思います。そのときにお名前も頂ければと思います。

**質問者①** 日本大学危機管理学部3年のノグチマサキです。本日は、貴重なお話をありがとうございました。吉富先生に、自衛隊の国民保護、特に文民保護の特殊標章との関係について、1点質問させていただきたいと思います。

国民保護においては、地方公共団体や指定公共機関、それぞれに自衛隊への期待が当然あると認識していますが、防衛省の国民保護計画を見ますと、特殊標章の交付については記述がありません。自衛隊の連隊等の訓練においても、特殊標章交付の場面はないと承知しています。

例えば、テロのような緊急対処保護措置や予測事態下であれば、やはり特殊標章は必要ないかと

思いますけれども、実際に武力攻撃事態、侵害解除や防衛出動を認められた部隊が国民保護措置に従事する上では、ジュネーブ諸条約及び同第一追加議定書の規定に基づく保護を、特殊標章を掲げていなければ受けられないと承知しています。

私としては、この自衛隊の国民保護は、文民保護の専従性、軍民分離の視点から見ても、アズフスタリ製鉄所の件もありましたが、専従部隊を編成して、きちんと特殊標章を交付し、国際人道法上の保護を受けられるか。またはもう自衛隊は国民保護に一切タッチしないか。このどちらなのかと認識しておりますが、先生のご視点を伺えればと思います。

**吉富** 私のプレゼンの最初でも申し上げましたけれども、自衛隊がどう国民保護に関わるかというのは、まさに事態の様相次第です。事前に専従部隊を完全に国民保護向けだと決めてしまうことはかなり難しいです。場合によっては、その部隊以外の部隊も国民保護に従事する場合もありますし、専従部隊ですら侵害排除の方に振り向けなければいけない可能性も出てきます。

そういう意味で、もちろん訓練の中では何らかの事態を仮定して専従部隊を決めることは可能かと思いますが、それはあくまでも一時的な措置であって、永続的にというか、固定的にそういう部隊をつくることは望ましくない。部隊としての柔軟性を欠くと思います。

あとは、自衛隊にそこを求めるのではなく、日本という国は、災害のときもそうですけれども、いろいろなリスクが起きたときに、そちらに対処するマンパワーが非常に少ないです。今も実際に鳥インフルエンザがよくありますけれども、皆さんはご存じかどうか知りませんが、自衛隊が災害派遣に出ています。「なんで」と思う方もいらっしゃるかもしれません。でも、よくよく考えると、自衛隊以外に何百人という大人数のマンパワーを一挙に出せる組織は日本国内にはありません。それが現実です。

鳥インフルエンザだけではなく、災害のときもマンパワーが要りますし、あるいは国民保護のときも、例えば避難を誘導するというときに、先ほど申し上げたように自衛隊が関与できない場合に、では誰が避難誘導するのですかという問題が出てきます。マンパワーがないのです。

ということで、まさに国民保護を考えると、先ほど工藤先生からもお話があったように、民間の力を危機の場合に活用できるようなマンパワーを含めた制度を拡充していく。今は消防団という組織がありますけれども、その拡充も含めて、そちらの方で取り組んでいった方が、住民の方々を救うという意味ではより現実的ではないかと思えます。

**勝股** ありがとうございます。その他の質問はありますか。

**質問者②** 先生方、ありがとうございます。サトウと申します。近くで自営業をやっています。会社勤めをしていた20年前の話を少しして、それを質問にかえたいと思います。当時、私は大きな会社で仕事をしていたのですが、あるときに、東南アジアの大使館で、邦人に危機管理セミナーを提供するという仕事を外務省から請け負いました。私はその道の専門家ではないので、海外の軍隊などから専門家を呼んできてセミナーを実施するという仕事をしました。

ある時、避難訓練がありました。その訓練を見ていて、どうもこの人たちは本気ではないと感じてしまいました。そんな気持ちがあったので、外務省に出向していた警察庁の出身者がテロの専門家だったので、「今日の避難訓練はどう思われましたか」と聞きました。そうしたら彼は、「こんなおままごとは嫌いだ」と一言言ったのです。

まさに、その訓練はおままごとでした。質問ですが、なぜ日本だとこんなことが起きてしまうのか。私には子供が2人いますが、子供たちに「学校で避難訓練をやっているのか」と聞いたのですが、「やっているけれど、つまんない」という感じでした。やはり、おままごのようなことがいまだにされていることが疑問です。なぜこれが日本で起きているのだろうかという。そこは何か思い当たることはありますか。

**勝股** 河本先生、よろしいですか。

**河本** 質問されたことは、いまも日本中で起きています。先日、ある鉄道会社の災害訓練に参加してもらいました。その鉄道会社の方々に、脱線事故が起きた場合に、「乗客役を誰がやっていますか」と聞いたら、「社員がやっています」ということでした。

社員がやってはダメ。みんな分かっているから。そうではなくて、「一般のお客さんを乗せなければ意味がない」と言ったら、「では日大の学生を出せ」と言われて、25人くらいを連れて乗客役をやりました。それと同時に学生たちが何をやったかという、日本盲導犬協会に頼んで、実際に目の不自由な人、白杖を持つ人にも乗ってもらいました。それから車椅子の体が不自由な人も乗せました。ベビーカーを持ったお母さんも乗せました。それで訓練をやったんです。

こんな訓練をやったのは初めてだったんです。今までは全部社員だったのです。避難訓練を、みんな整然と並んで降りてしまっ、何となく終わる。ところが、今回はむちゃくちゃ緊張したというのです。本当に目の見えない人たちだからけがをさせてはいけないと思って、みんなが必死になって降ろしたと。学生をけがさせたら河本先生に後で怒られるからといって、みんなが気を使った。車いすも、ちゃんと車いすの乗客を降ろすのに、別のドアを使った。いろいろな工夫をしなければできなかった。

これですね。これをやりなさいという話です。その鉄道会社では、今まではそれをしたことがない。初めてだったと。それはなぜ初めてなんですかと。「今まではこれでやってきましたから」と。だから、私が冒頭で申し上げたことに戻るんだと思います。本当に起こったときに、一体どんなことが起こって、われわれは何をしなればいけないのか。どうすればお客さんを本当に守れるのだろうか。一言で言うと、真面目にやるということなのだと思います。

だから、「実際に起こりますよね。起こったらこんな感じになりますよね」と想像を働かせる。そのときに自分たちは何をしなければいけないのだろうかということを、やはり一度でいいからきちんとやってみる。それをいろいろなところに広げていく。誰かがそういうことを言い続けるしかないということです。

今回は、その鉄道会社はやりましょうということで、鉄道事業本部長が腹をくくったから訓練が

実施できた。でも同時に、属人的であってはいけないということです。言い続けることで、変わっていくところがあると思っています。

**勝股** ありがとうございます。ご質問もちょうど20年前というお話でしたが、国民保護という法律ができて、18年になります。今、台湾の問題で、日本の中で意識が高まっています。しかし、その前にも朝鮮半島危機がありましたが、当時の日本では、国民保護の法律を作ろうという意識はありませんでした。それがようやく変わってきた。

河本先生の話にもありましたが、鉄道会社の中でも、新幹線などいろいろなところで鉄道のテロが起こる。そういう状況の中で、真剣にやらないと乗客の命を守れなくなってきたということが、少しずつ分かってきているような状況に、社会全体がなっているのではないかと思います。

今日は90分という短い時間でしたけれども、「来てよかったな」と思っただけであれば、それに勝ることはありません。今日は長い間、最後までお聞きいただきありがとうございます。これでシンポジウムは終了とさせていただきます。



---

---

# ロシアによるウクライナ侵攻に関する国際刑事裁判の視点からの一考察

---

---

日本大学危機管理学部 教授 安藤 貴世

- I はじめに
- II ウクライナ問題に対する国際刑事裁判所の対応
- III 過去の事例から考察するプーチン大統領の訴追・処罰の可能性
- IV おわりに

## I はじめに

### 1 問題の所在

2022年2月22日、ロシアのプーチン大統領は、ウクライナ東部（ルハンスク州、ドネツク州）の親ロシア派武装勢力が支配する地域を「独立国家」として承認し、さらに同24日にはロシア軍がウクライナへの軍事侵攻を開始した。なおプーチン大統領は当該軍事侵攻を、ウクライナ政府による「ジェノサイドに晒されてきた人々の保護」を目的とする「特別軍事作戦」と称している<sup>1</sup>。ロシアによるウクライナ侵攻は依然として継続状態にあるが（2022年11月時点）、この事態が多くくの国際法上の論点を内包していることは言うまでもない。ロシアによる上記の行為は、武力行使禁止原則をはじめとする国際法の重大な違反であるとともに、具体的には以下のような諸論点が挙げられる。

第一に、国連による対応がある。ロシア軍による軍事侵攻の開始直後の2022年2月25日に、国連の安全保障理事会においてロシア軍の即時撤退などを求める決議案が出され、15カ国のうち11カ国が賛成したものの、中国、インド、UAEが棄権、ロシアが拒否権を行使し否決された<sup>2</sup>。これを受け同年2月27日から、安保理の要請に基づき国連総会において緊急特別会合が開催され<sup>3</sup>、3月2日には、ロシアによるウクライナ侵攻は国連憲章違反であり、ロシア軍の即時撤退を求める趣旨の対ロシア決議案が141カ国もの賛成多数で採択されるに至った<sup>4</sup>。総会決議は安保理決議と異なり法的拘束力を有しないものの、国際社会の大多数の意見として、ロシアの国際的孤立を明白化することとなったのである。

第二に、ウクライナ・ロシア間の武力紛争における国際人道法の違反行為も問題となっている。例として2022年3月にロシア軍は、ウクライナ南東部マリウポリの産科・小児科病院や、ウクライナの民間人が避難していた劇場を空爆したほか、稼働中のウクライナ南部のザポリージャ原発を攻撃している。さらに同年4月上旬にはウクライナの首都キーウ近郊ブチャにおいて約400人の民間人の遺体が発見され、国際社会全体に衝撃を与えたが、これらはいずれも、ロシア、ウクライナ

ともに締約国であるジュネーブ諸条約第一追加議定書（1977年）の規定に違反する<sup>5</sup>。特にロシア側による国際人道法の違反行為の例は、軍事侵攻以降、枚挙にいとまがないが、他方でウクライナ軍による違反行為も指摘されている<sup>6</sup>。

第三に、国際裁判による対処が挙げられる。ロシア軍による軍事侵攻の開始後まもなくの2022年2月26日に、ウクライナは、ロシアを国際司法裁判所（International Court of Justice、以下ICJ）に提訴した。同年3月16日にはICJより、ロシアはウクライナ領域内で開始した軍事作戦を直ちに停止しなければならないとの暫定措置命令が発出されたが<sup>7</sup>、ロシアはこれに従っていない。また今回の事態では、最も重大な国際犯罪に対し責任を有する個人を訴追・処罰する国際的な刑事法廷たる国際刑事裁判所（International Criminal Court、以下ICC）による対応もなされている。これまでに約40カ国が当該事態についてICCに対し共同付託を行い、ICCの検察局によるウクライナ領域内での捜査が進行している<sup>8</sup>。

上記のほかにも、ロシアによる武力侵攻を自衛権により正当化できるか否か<sup>9</sup>、国連人権理事会におけるロシアの理事国資格停止<sup>10</sup>、ウクライナからの避難民の保護など、ロシアによるウクライナ侵攻をめぐる国際上の論点は数多く存在するが、本稿では、今回の事態に関して果たしてプーチン大統領を裁くことができるのか、という観点から多大な関心が寄せられている国際的な刑事裁判による対応に焦点を当てて考察を行う。具体的には、ICCをはじめとして、特に国家元首またはその経験者がこれまでに国際的な刑事法廷ないしは国際的要素を含む刑事法廷により訴追された具体的事例を検討することにより、ウクライナへの軍事侵攻をめぐり今後プーチン大統領が訴追・処罰される可能性はあるかにつき検討することが本稿の主たる目的である。なお本稿での議論はプーチン大統領のみならず、今般のウクライナ問題に関わる他の政治指導者、ロシア政府高官、軍指導者等にも当てはまることを付言する。本稿の構成は以下のとおりである。まず次節において、本稿の論点に係る先行研究を整理する。続いてIIにおいて、ICCの仕組みについて述べたうえで、ロシアのウクライナ侵攻に対するICCの対応について概観する。IIIでは、国家元首またはその経験者が国際的な刑事法廷などで訴追された4件の具体的事例について概要を述べるとともに、それらの事例を踏まえプーチン大統領の訴追・処罰の可能性について検討する。IVは結論である。

## 2 先行研究の整理

ロシアによるウクライナ侵攻に関する国際法分野からの研究はすでに多数存するが、特にICCの対応という点から論じたものについて整理する。浅田による論稿は、いかなる行為が戦争犯罪として処罰されるかを述べたうえで、ICCの概要と併せ今般の事態に対するICCの対応について論ずるものである<sup>11</sup>。久保田は、ロシアによるウクライナ侵攻に際して行われた中核犯罪、すなわちICCの対象犯罪を国際社会は裁くことができるのかという点について、中核犯罪の成否、ICCの管轄権、身柄確保という3点に焦点を当て論じている。また久保田は国内法が整備された第三国における中核犯罪の訴追・処罰が可能であることや、今般の事態に特化した特別法廷の設置という手段

についても言及する<sup>12</sup>。酒井による論稿は、ロシアによるウクライナ侵攻に対し国際法はいかなることが可能かという観点からICCによる訴追可能性を挙げ、仮に政治指導者が戦争責任を含め刑事責任を問われる立場に置かれた場合、その手続を無視することは武力紛争法違反の疑いと国際刑事裁判手続の軽視という両側面で国際社会からの非難を免れないであろうと指摘する<sup>13</sup>。またこれら先行研究のいずれも、ICCによるプーチン大統領の訴追・処罰の可能性に関連し、スーダンのバシル前大統領に対し逮捕状が発付されたにも拘わらずICCに引き渡されていないことを例に挙げており、例えば浅田は、リスクが高いため少なくともプーチン大統領はICC締約国に外遊することを躊躇することになるだろうとする<sup>14</sup>。

能勢は、ロヒンギャ危機でのICCの対応を概観したうえで、ロヒンギャ危機及びウクライナ情勢におけるICCの役割として、捜査・訴追の過程で犯罪の記録が保存されることで将来にわたり被疑者の責任を問うことが可能になると述べている<sup>15</sup>。また、欧文文献としてMarchukとWanigasuriyaによる論稿は、ICCがロシア政府の高官を訴追する可能性を高めるには、ロシアにおける体制変化とICCに協力的な政府の出現を要すると指摘する<sup>16</sup>。

このように今般の事態に対するICCの対応やプーチン大統領の訴追可能性について論ずる先行研究は存するが、本稿ではICCのみならず他の国際的要素を含む刑事法廷における国家元首等の訴追事例を取り上げ、これら複数の過去の具体的事例に基づきプーチン大統領の訴追・処罰の可能性の有無について検討する。

## II ウクライナ問題に対する国際刑事裁判所の対応

### 1 国際刑事裁判所（ICC）の概要

ICCは、1998年に採択された国際刑事裁判所規程（以下、ICC規程）に基づき同規程が発効した2002年に設立された<sup>17</sup>。加盟国数は日本を含め123カ国であり（2022年11月時点）、オランダのハーグに所在する。ICCの主たる特徴として、第一に、史上初の常設の国際的な刑事法廷であること、第二に、ICCは「国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪」たる4つの犯罪行為（集団殺害犯罪（ジェノサイド）、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略犯罪）のみを対象とすること（ICC規程第5条、本節の以下の括弧内の条文はすべてICC規程を指す）、第三に、ICCは当該国に捜査・訴追する意思・能力がない場合に、それらを補完するという役割を担うという「補完性の原則」に基づいて活動すること（第1条、第17条）、が挙げられる。

ICCの裁判部門は、予審裁判部、第一審裁判部、上訴裁判部により成る。このうち予審裁判部は、検察官の捜査開始の許可（第15条4項）、逮捕状又は召喚状の発付（第58条）、犯罪事実の確認（第61条1項）等を行う。公判を行うのは第一審裁判部と上訴裁判部であり、二審制となっている。ICCが対象犯罪について管轄権を行使する場合として、以下の3つが規定されており、(1) 締約国が事態をICCの検察官に付託する場合、(2) 国連憲章第7章の規定に基づいて安保理が事

態をICCの検察官に付託する場合、(3) ICCの検察官が予審裁判部の許可を得て対象犯罪に対する捜査に着手した場合、である(第13条)。なお、(1)及び(3)の場合には前提条件が付されており、領域内において問題となる行為が発生した国(犯罪行為地国)又は犯罪の被疑者国籍国の少なくともいずれかがICC規程の締約国であること(第12条2項)、もしいずれも締約国でない場合には、いずれかがICCの管轄権の受諾を宣言することが必要である(第12条3項)。

また、ICC規程は公的資格による区別なくすべての者にひとしく適用され、国家元首、政府の長、政府若しくは議会の一員などの公的資格により同規程に基づく刑事責任が免除されることはない(第27条)。さらに指揮官その他の上官の責任についても規定されており、軍の指揮官又は実質的に軍の指揮官として行動する者は、その実質的な指揮及び監督下にある軍隊による犯罪について、①当該軍隊が犯罪を行っており若しくは行おうとしていることを知っていたこと、又は知っているべきであったこと、②当該軍隊による犯罪の実行を防止若しくは抑止し、又は捜査・訴追のために事案を権限のある当局に付託するための措置を取らなかったこと、という双方の条件が満たされる場合に、刑事上の責任を有する(第28条)。

ICC規程の締約国は、ICCの捜査・訴追に協力することが義務付けられおり(第86条)、またICC自体は逮捕権限を有していないことから、例えば逮捕状が出された場合には、被疑者の身柄の拘束などは締約国による協力が前提となる。またICCでは被告人の在廷が義務付けられ欠席裁判が認められておらず、裁判の実施には身柄の確保が不可欠である(第63条1項)。こうした点からも締約国の協力は極めて重要となるが、本論点については本稿Ⅲの具体的事例においても触れる。なおICCには、出訴期限の不適用が規定されており時効は無い(第29条)。

## 2 ウクライナ問題へのICCの対応

上記1を踏まえ、ロシアによるウクライナ侵攻に際してのICCの対応や関連事項について以下で概要を述べる。

まず前提として、ロシア、ウクライナともにICC規程の締約国ではない。ロシアは2000年にICC規程に署名したが、ICCが2014年のロシアによるクリミア併合を軍事紛争と位置づけたことや、2008年のロシア・ジョージア間の紛争において戦争犯罪が生じたとの疑惑についてICCが捜査していることを背景として、2016年にプーチン大統領が同署名を撤回している<sup>18</sup>。他方でウクライナはICC規程の締約国ではないものの、2014年のロシアによるクリミア併合を受け、ウクライナ領域内で行われた犯罪の疑いに対して2度にわたりICCの管轄権を受諾する宣言をしている。2014年4月の宣言では、2013年11月21日～2014年2月22日に、2015年9月の宣言では、2014年2月20日以降にウクライナ領域内で行われた犯罪に対し管轄権を受諾している<sup>19</sup>。

本稿Ⅰでも触れたとおり、ロシアによるウクライナ侵攻の事態に関しては、2022年3月2日にICCのカーン検察官が、39のICC締約国による事態付託を受け、捜査に着手する旨を表明している。その後、日本をはじめとする数カ国がさらに加わり、計43のICC締約国による付託となって

いる（2022年11月時点）<sup>20</sup>。すなわち本件は、前節で述べたICCの管轄権行使のパターンのうち、締約国が事態をICCの検察官に付託する場合に該当し、本件に係るロシア、ウクライナいずれもICC規程の締約国ではないものの、犯罪行為地国であるウクライナが上記のとおりICCの管轄権を受諾しているため、ICCは管轄権行使が可能となる。また今回の事態において対象となるのは、上記のウクライナによる管轄権受諾宣言にあるとおり、2013年11月21日以降、ウクライナ領域内でこれまでに行われた、また現在行われている犯罪行為であり、戦争犯罪、人道に対する犯罪、集団殺害犯罪が該当する。他方で侵略犯罪に関しては、ICC規程の非締約国については、侵略犯罪がその国民により又はその国の領域内で行われた場合はICCは管轄権を行使しないため（ICC規程15条の2第5項）、今般の事態においてはICCの管轄対象外となる<sup>21</sup>。なお、ロシア軍のみならずウクライナ領域内で行われたウクライナ軍による犯罪行為もICCの捜査対象となることは言うまでもない。またICC非加盟国であるロシアは、ICCへの協力を拒否している<sup>22</sup>。

ICCは、2022年4月25日にウクライナにおける戦争犯罪などを捜査する合同調査チームにICCの検察官が参加することを表明した。当該チームは、欧州連合（以下、EU）の欧州検察機関（ユーロジャスト）が支援し、リトアニア、ポーランド、ウクライナの検察当局で構成されるもので、犯罪行為の証拠収集などでICCと連携・協力を行っている<sup>23</sup>。

なお前節で述べたとおり、ICCは補完性の原則に基づいており、あくまでも関係国の国内裁判所による訴追が優先される。ロシアによるウクライナ侵攻の事態に関しては、すでにウクライナ、ロシア双方の国内裁判所による訴追が行われており、例えば、ウクライナの国内裁判所では2022年5月にロシア軍兵士の戦争犯罪に関する最初の裁判が開かれ、民間人1名を殺害した罪で終身刑の判決が下された<sup>24</sup>。他方でロシアは、2022年6月に、ウクライナ東部の親ロシア派地域たる「ドネツク人民共和国」におけるロシアの代理法廷にて、ウクライナ側で戦いロシアの捕虜となったイギリス人ら3名に対し、傭兵であるとして死刑を宣告している<sup>25</sup>。

### Ⅲ 過去の事例から考察するプーチン大統領の訴追・処罰の可能性

本章ではまず、これまでに国家元首やその経験者が国際的な刑事法廷ないし国際的要素を含む刑事法廷により訴追された具体的事例として、ICCの例を2件、その他の裁判所の例を2件取り上げる。そのうえで、それらを手掛かりに、ロシアによるウクライナ侵攻の事態に関連しプーチン大統領が訴追・処罰される可能性について検討する。

#### 1 具体的事例

##### (1) バシル・前スーダン大統領（ICC）

先行研究の整理において述べたとおり、ロシアによるウクライナ侵攻の事態へのICCの対応が議論される際に、しばしば引き合いに出されるのがバシル・前スーダン大統領のケースである<sup>26</sup>。

スーダンでは2002年より西部ダルフール地域において、スーダン政府の支援を受けたアラブ系民兵とダルフール地域の反政府勢力との間での武力紛争が発生し、約30万人の死者、約200万人の難民・国内避難民が発生したとされる。この事態を受けて国連安保理は2005年3月に決議1593を採択し、ダルフール地域における事態をICC検察官に付託することとした。なおスーダンはICC規程の非締約国であり、本件は、ICCの管轄権行使のパターンとしては、安保理が事態をICCの検察官に付託する場合に該当する。ICC検察官は2005年6月以降、ダルフールの事態について捜査を開始し、2008年7月に検察官は、アラブ系民兵を組織し、反政府勢力側への攻撃を指示したなどとして、集団殺害犯罪、人道に対する犯罪及び戦争犯罪の容疑で、スーダンのバシル大統領（当時）に対する逮捕状の発付をICC予審裁判部に請求した。

これを受けてICC予審裁判部は、2009年3月に、人道に対する犯罪及び戦争犯罪の容疑でバシル大統領の逮捕状を発付したが、これはICCにおいて現職の国家元首に逮捕状が発付された最初の例である。さらに予審裁判部は翌2010年7月に、集団殺害犯罪の容疑でも逮捕状を発付している<sup>27</sup>。逮捕状発付に伴い予審裁判部は、バシル大統領の逮捕・引渡請求を、スーダン、ICC規程の締約国及び安保理の理事国に送付したが、現在に至るまで逮捕状が執行されておらず、バシルの身柄はICCに送られていない（2022年11月時点）。特にこの点を捉え、当該ケースが今般のウクライナ問題を論ずる際に引き合いに出されるのである。実際のところ、バシル大統領はICCによる逮捕状発付後も、国際会議等への出席のため例えばマラウィ、チャド、ウガンダ、ジブチなどを訪問し、そのままスーダンに帰国している。これらの国はいずれもICC規程の締約国であるものの、バシルの身柄を拘束しICCに引き渡すというICCへの協力義務を果たしておらず、ICC予審裁判部はICC規程第87条7項に基づき<sup>28</sup>、バシル大統領の逮捕・引渡しに関するこれら締約国の非協力について、国連安保理及びICC締約国会議に付託することを決定し、非協力が認定されている<sup>29</sup>。

なお2019年4月に、スーダン国内のクーデターによりバシル大統領は解任され、同年5月には現地司法当局が、同氏を長期政権や軍に対する抗議デモへの参加者の殺害の扇動、関与などの疑いで訴追したと明らかにしたほか、同年12月には汚職などでスーダンの国内裁判所より有罪判決が言い渡され、国内で収監されている<sup>30</sup>。さらに2021年8月には、スーダンの暫定政府がバシルの身柄をICCへ引き渡すことを閣議決定したが<sup>31</sup>、2022年11月時点では実現に至っていない。

## (2) バグボ・前コートジボワール大統領（ICC）

コートジボワールの事態もICCに付託されたケースであるが<sup>32</sup>、同国では2010年の大統領選挙において現職だったバグボが敗北を認めず、新大統領に選出されたウワタラ氏への権力移行を拒否した結果、数カ月にわたる内戦状態に陥り、約3000人が犠牲になったとされる。この事態を受け、ICCの検察官が職権による捜査の許可をICC予審裁判部に請求、2011年10月に同裁判部がこれを許可した。コートジボワールはICC規程の非締約国であるが、2003年にICCの管轄権受諾を宣言しており、本件はICCの管轄権行使のパターンのうち、ICCの検察官が予審裁判部の許可を

得て捜査に着手した場合、に該当する。

バグボ前大統領は、国連のPKO部隊とフランス軍の支援を受けたウワタラ大統領の急襲を受け2011年4月に失脚・逮捕されていたが、同年11月にICCの予審裁判部がバグボに対し人道に対する犯罪の容疑（殺人、強姦、虐待、非人道的行為に間接的に関与した疑い）で逮捕状を発付し、同氏の身柄はICCに引き渡され収監されることとなった<sup>33</sup>。これは国家元首経験者に対しICCが逮捕状を執行した最初のケースである。しかしながら、その後バグボはICCにおいて起訴されたものの、証拠不十分などを理由として2019年1月に第一審裁判部において無罪判決が出され、2021年3月に上訴裁判部において無罪が確定している<sup>34</sup>。その後、同年6月にコートジボワールに帰国したが、2019年にコートジボワールの国内裁判所において、バグボ本人が不在の状況で、同氏に対し資金横領等の罪で懲役20年の判決が出ており、今後国内において訴追される可能性もあるとされる<sup>35</sup>。

### (3) テイラー・元リベリア大統領（シエラレオネ特別法廷）

次にICC以外の、国際的要素を含む刑事法廷として、シエラレオネ特別法廷（Special Court for Sierra Leone、以下SCSL）の事例を取り上げる<sup>36</sup>。シエラレオネでは、1991年にシエラレオネの反政府武装集団である革命統一戦線（以下、RUF）、RUFを支援する隣国リベリアの国民愛国戦線らがシエラレオネの東部に侵攻し、内戦が勃発した。1999年にシエラレオネ政府とRUFとの間で和平協定が締結されたものの、翌年、戦闘が再開され、そうした中でRUFの指導者が逮捕されるに至った。当該事態を受け、シエラレオネの大統領は国連に対し、シエラレオネ領域内で行われた国際人道法の重大な違反に対処するため、国連と共同し国際裁判所を設立したい旨を表明し、その支援を求めたのである。その後、国連事務総長に対し、シエラレオネにおける特別法廷設置についてシエラレオネ政府と交渉するように要請する安保理決議1315（2000年8月）に基づき両者間で交渉が重ねられ、2002年1月に国連とシエラレオネ政府間で、SCSL設立に関する協定が締結された。

SCSLはシエラレオネの首都フリータウンに設置され、2002年7月に活動を開始したが、当該裁判所の事項的・人的管轄は、「国際人道法及びシエラレオネ法の重大な違反について、最も責任のある者」とされる。裁判所は第一審裁判部（裁判官3名）と上訴裁判部（裁判官5名）により構成されるが、前者のうち1名、後者のうち2名はシエラレオネ政府が任命し、残りの裁判官は国連事務総長により任命される。すなわちSCSLは、適用法及び裁判官の側面において、犯罪行為地国の国内法廷と国際裁判所の中間的な形態を有することから、混合（ハイブリッド）法廷とも称される。

SCSLの訴追例として、テイラー・元リベリア大統領の裁判がある<sup>37</sup>。テイラーは、シエラレオネ内戦勃発当時は上記の国民愛国戦線のリーダーであったが、1997年にリベリア大統領に就任し、RUFが採掘したダイヤモンドと引き換えにRUFに対する資金、武器供与等の支援を行い多くの犯罪行為に間接的に関与した。2003年に人道に対する犯罪などでSCSLに起訴された後も大統領

領の地位に留まったが、反政府グループの首都攻撃を受け、同年、大統領を辞任しナイジェリアに亡命している。その後、2006年に就任したリベリアのサーリーフ大統領より、テイラーの亡命先であるナイジェリア政府に対しテイラーの引渡要求があり、これを受けてナイジェリアのオバサンジョ大統領は同年3月にテイラーを拘束し、同氏はSCSLに移送された<sup>38</sup>。なお治安上の懸念から、テイラーの身柄はその後ハーグのICCに移送され、当地で特別法廷が設置されることとなり、人道に対する犯罪、戦争犯罪など計11の容疑について、2012年に禁固50年の有罪判決が下された<sup>39</sup>。これは、第二次世界大戦後のニュルンベルク裁判の後、国際的な性質を有する刑事法廷において国家元首経験者が有罪とされた初めての例である。

#### (4) ハブレ・元チャド大統領（アフリカ特別法廷）

最後に、セネガル政府と地域的国際組織たるアフリカ連合（African Union、以下AU）との協定に基づいて設立されたアフリカ特別法廷（Chambres Africaines Extraordinaires、以下CAE）におけるハブレ・元チャド大統領の事例について取り上げる<sup>40</sup>。ハブレは、1982年のチャド大統領就任後、独裁者として反体制派を弾圧し、国内における約4万人の殺害に関与したとされるが、1990年にクーデターにより追放されセネガルに亡命した。AUは、セネガルに対しハブレの訴追を求めていたものの、同国のワッド前大統領の政権が先延ばしにし、裁判が進展したのは2012年にサル大統領が就任して以降である<sup>41</sup>。2013年2月に、ハブレ政権下のチャドにおいて行われた国際犯罪（集団殺害犯罪、人道に対する犯罪、戦争犯罪、拷問）に最も責任を負う者を訴追するため、AUの後押しのもと、セネガル政府とAU間の協定が締結された。これはセネガルの司法制度内に特別法廷を創設するもので、当該協定を設立根拠とするCAEは、法的にはセネガルの既存の裁判制度の中に位置づけられ設置されたものである<sup>42</sup>。CAEの裁判官はセネガルとその他のAU加盟国出身者で構成され、すなわちCAEはセネガルの国内裁判所内に設置されたハイブリッド法廷であり、セネガルの首都ダカールに置かれた。

ハブレはダカールで亡命生活を送っていたが、2013年6月末にセネガル警察当局に身柄を拘束され、同年7月にはCAEにより人道に対する犯罪、戦争犯罪、拷問で起訴された。その後2016年5月に、CAEはハブレに対し終身刑を宣告し、2017年4月に控訴審において終身刑が確定している。本件は元国家元首が、国際的要素を伴った他国の国内裁判所において訴追されるという事例と位置づけられる。

## 2 プーチン大統領の訴追・処罰の可能性

### (1) ICC

ICCによるプーチン大統領の訴追・処罰には、実際のところ、その妨げとなる要素が複数存在する。最初のハードルは、プーチン大統領に対する逮捕状発付であり、ロシアによるウクライナ侵攻に際してICCによる対応が大いに注目を集めるにあたり、この点の難しさが指摘されている<sup>43</sup>。

ICCによる逮捕状の発付には当然ながら、ICCが対象とする犯罪行為に対し当該個人が責任を有することが証拠等により示される必要がある。本稿Ⅱ．1で述べたとおり、ICCでは公的資格により刑事責任が免除されることはないものの、例えば指揮官または実質的な指揮官としてのプーチン大統領の責任を問うには、軍隊による犯罪行為を知っており、且つその実行を防止・抑止しなかったという点を満たす必要がある。先述のとおりICC非加盟国のロシアは、今回の事態に関するICCへの協力を拒否していることから、そうした中で逮捕状発付に到るほどの証拠にたどり着くことができるかは定かではない。

仮に逮捕状が発付された場合でも第二のハードルとして、身柄拘束の必要性が挙げられる。この点の難しさについても、スーダンのバシルを例に挙げつつ、すでに先行研究等において指摘されているところであるが<sup>44</sup>、以下、逮捕状発付が実現した後に考えられ得る可能性について検討する。

まずプーチン大統領が引き続き在任中の場合には、そもそも国外に出ない可能性が高くICCに出廷する可能性は無いに等しい。仮に出廷したとしても政権に就いている限りは、自身のみならず、政府や警察がプーチン大統領を恐れ、証拠提出の拒否などICCに対し非協力の態度をとる可能性も高い<sup>45</sup>。また逮捕状が発付された後、在任中のまま他国における国際会議などに出席した場合、バシルの例のように、当該滞在国がICC規程締約国であっても、プーチン大統領の身柄を拘束せずにICCに対し非協力の態度をとる可能性もある。さらにその際に、ICC規程第87条7項に基づき締約国会議に付託された場合も、当該締約国に協力を強制する手段は存在しないのである<sup>46</sup>。

次に、仮にプーチン大統領が失脚などにより失職した場合、その後も引き続き国内に留まるならば、新政権が身柄を拘束しICCに引き渡す可能性はある。例えば先に述べたとおり、コートジボワールのバグボは失脚した後に国内で逮捕され、ICCによる逮捕状発付は失脚後であるものの、逮捕状発付後にICCに身柄を引き渡されている。またスーダンのバシルも既述のとおり、2009、2010年のICCによる逮捕状の発付後、長年にわたりアフリカ諸国を公式に訪問しつつも身柄の拘束を免れていたものの、2019年の自国のクーデターにより大統領の職を解任され、国内裁判所で訴追されるとともに、ICCへの引渡しが閣議決定されるに至っている。さらに、仮に失脚後に他国に亡命したとしても、亡命先の国家またはロシア側の政権が亡命時から変化した場合や、両国間の関係が変化した場合などは、亡命先の国家の判断により身柄をICCまたはロシアに引き渡される可能性も否定できない。既述のとおり、ICCの例ではないが例えばリベリアのテイラーの場合、SCSLによる起訴の後に、反政府グループの首都攻撃を契機としてナイジェリアに亡命した。亡命先のナイジェリアの大統領は自身の亡命を受け入れたオバサンジョのままであったが、2006年に新たにリベリア大統領に就任したサーリーフがナイジェリア政府にテイラーの引渡しを要請したため、オバサンジョ大統領はこれを受けて身柄を拘束し、結局テイラーはSCSLに引き渡されるに至っている。

以上から、ICCによる訴追・処罰には上記の2つの大きなハードルが存するものの、仮にプーチン大統領に対する逮捕状発付が実現した場合、大統領等の地位に留まる場合にはICCへの出廷

可能性は極めて低い一方で、失脚などの理由からその職を失った場合には、本稿において取り上げた過去の事例に照らすと、多少なりともICCへの身柄引渡しの道が拓けるといえる。

## (2) 他の法廷

次にICC以外の法廷による訴追・処罰の可能性について検討する。想定されるのは、テイラーを訴追したSCSLや、ハブレを訴追したCAEなど、国際組織との協力を基盤とした、すなわち関係当事国と国際組織との間の協定に基づく刑事法廷の設置である。先に述べたとおりSCSLはシエラレオネと国連、CAEはセネガルとAU間の協定によるものであるが、このように国際組織などとの連携により、ロシアによるウクライナ侵攻の事態における国際犯罪の訴追を目的とした特別法廷が今後設置される可能性もある。

またその際に、今回の事態ではICCが侵略犯罪につき管轄権を有さないという点に留意する必要がある。例えば2022年11月に、ウクライナ側からのかねてからの特別法廷設置の要請を受けEUの執行機関である欧州委員会が、ロシアの侵略犯罪を訴追するための特別法廷を設置することを提案した。欧州委員会は、EUは戦争犯罪と人道に対する犯罪に関するICCによる捜査を支援するとしつつ、ロシアが非加盟国であることから、ICCはプーチン大統領をはじめとするロシアの政権及び軍の幹部に対し、侵略犯罪に関する責任を問えないとして、当該犯罪を捜査・訴追するために、「多数国間条約に基づく独立した特別な国際法廷」または「国際裁判官を国内司法システムに統合した特別法廷、すなわちハイブリッド法廷」のいずれかを設置することを提案し、いずれの場合も国連による多大な支援が不可欠であるとしている<sup>47</sup>。未だ詳細は明らかではないものの(2022年11月時点)、2つの選択肢のうち後者に関してはCAEのようなものが想定され得る。また当事国と国連との協定に基づくSCSLに類似のものを想定した場合、SCSLは安保理決議が発端となっているが、今般の事態のように安保理が機能しない場合、国連総会が特別法廷の設立を促す可能性も存する<sup>48</sup>。なお今後、EU提案にあるような特別法廷の設置が実現したとしても、身柄引渡しについては、本節(1)で検討したとおり、失脚などを理由として失職しない限りその可能性は非常に低いものの、他方で、チャドのハブレの例のように、国際機関の後押しや連携により、例えば亡命先など第三国の司法制度内にハイブリッド法廷が設置され、当該法廷により訴追されるといった可能性も否定し得ないのである。

なお国内裁判所による訴追可能性であるが、ロシアでは、大統領経験者に不逮捕特権を付与する憲法改正に伴い、大統領経験者は生涯にわたり刑事・行政責任を問われないという免責特権を保障する改正法案が2020年に成立している<sup>49</sup>。したがって国内法の更なる改正がなされない限り、プーチン大統領をロシアの国内裁判所で訴追することは不可能である。また、ウクライナ等の他国の国内裁判所による訴追に関しては、一定の公的地位を有する者は外国の刑事裁判権から免除されるという国際法上の原則が存在するため、プーチン大統領の在任中はその実現可能性はない。

## IV おわりに

本稿では、国際的な刑事法廷または国際的要素を含む刑事法廷における国家元首やその経験者のこれまでの訴追事例を手掛かりに、ICCや他の法廷によりプーチン大統領が訴追・処罰される可能性について検討した。本稿Ⅲ. 2 (1) で述べたとおり複数のハードルが伴うことから、既存の枠組であるICCによる訴追・処罰の実現可能性は決して高くはない。また、ウクライナの要請を受けてEUにより提案された特別法廷設置に関しても、現時点では詳細及び実現可能性ともに明らかではなく、ロシアによるウクライナ侵攻という事態への対応として、両国間の戦闘行為が継続しているさなかにおいて、こうした刑事裁判の果たす役割やその議論は、一見すると必ずしも大きな意義のあるものとして捉えられないかもしれない。他方で、約40ものICC締約国による共同付託のもとで、戦争犯罪といった国際社会全体の関心事たる最も重大な犯罪について、それらがまさに行われている状況下で現地において捜査し、証拠となる記録を中立的かつ公平な立場から積み上げていくことは、ICCに時効が無いという観点からも非常に重要な位置づけを有する。

本稿において取り上げた過去の事例からも明らかなおと、複数のICC加盟国の非協力や訴追対象本人の亡命などから、当初は実現可能性が低いとみられていた国家元首やその経験者の訴追についても、その後の関係当事国の国内情勢の変容や方針の転換、国際組織との連携などの多様な要因により、かなりの時間を要するものの、特別法廷によるものも含め、実現へと到る場合も存する。現状では、今ある法的枠組、すなわちICCの仕組みを最大限に生かしつつ、さらに国際組織との連携に基づく特別法廷の設置など今後の可能性も見据えつつ、最も重大な国際犯罪に責任を有する者の「不処罰を許さない」という確固たる姿勢をICC、国際組織を含む国際社会全体で一貫して示していくことが何よりも求められるのである。なお、特別法廷設置の動向やその可能性、ICCとの関係といった論点の考察については今後の課題と致したい。

### 【付記】

インターネット上の資料への最終アクセス日は、すべて2022年12月3日である。本稿は、国際文化表現学会・令和4年度春季大会（2022年5月28日、オンライン開催）における報告（「国際刑事裁判の視点から考察するロシアのウクライナ侵攻」）の内容に大幅な加筆、修正を加えたものである。

---

<sup>1</sup> President of Russia website, Address by the President of the Russian Federation (February 24, 2022), <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>; 外務省ホームページ「ウクライナ」(令和4年3月31日) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ukraine/data.html>.

<sup>2</sup> United Nations website, UN News “Russia blocks Security Council action on Ukraine” (26 February 2022), <https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802>.

<sup>3</sup> UN Doc. S/Res/2623 (27 February 2022).

<sup>4</sup> UN Doc. A/RES/ES-11/1 (18 March 2022), Aggression against Ukraine. 賛成141カ国、反対5カ国（ロ

- シア、ベラルーシ、シリア、北朝鮮、エリトリア)、棄権35カ国(中国、インドなど)。United Nations, Digital Library, Aggression against Ukraine : resolution / adopted by the General Assembly, <https://digitallibrary.un.org/record/3959039>.
- <sup>5</sup> 同追加議定書は、医療組織(第12条)、文民(第51条)、民用物(礼拝所、家屋、学校等)(第52条)、危険な力を内蔵する工作物・施設(ダム、原子力発電所など)(第56条)を攻撃してはならないことを規定する。
- <sup>6</sup> 例としてウクライナ当局による、ウクライナ側の捕虜となったロシア兵の動画をソーシャルメディアへ投稿する行為などがあり、ヒューマン・ライツ・ウォッチは、当該行為は、捕虜を公衆の好奇心から保護しなければならないとする1949年ジュネーブ第三条約の規定(第13条)に違反すると指摘する。ヒューマン・ライツ・ウォッチ ホームページ「ウクライナ：捕虜の権利を尊重すべき」(2022年3月16日) <https://www.hrw.org/ja/news/2022/03/17/ukraine-respect-rights-prisoners-war>.
- <sup>7</sup> ICJ website, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation), Order of 16 March 2022, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>.
- <sup>8</sup> ICC website, “Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation” (2 March 2022), <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-receipt-referrals-39-states>.
- <sup>9</sup> ロシアは軍事侵攻当日の国連事務総長宛の書簡において、「自衛権の行使に当たり国連憲章第51条に従ってとった措置」に言及している。浅田正彦(2022)「ウクライナ戦争と国際法—武力行使と戦争犯罪を中心に」『ジュリスト』No.1575、107頁。
- <sup>10</sup> United Nations website, UN News “UN General Assembly votes to suspend Russia from the Human Rights Council” (7 April 2022), <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782>.
- <sup>11</sup> 浅田(2022)、111-113頁。
- <sup>12</sup> 久保田隆(2022)「ウクライナにおける『戦争犯罪』と国際刑事法」国際法学会エキスパート・コメント No.2022-11、1~6頁 <https://jsil.jp/wp-content/uploads/2022/06/expert2022-112.pdf>.
- <sup>13</sup> 酒井啓亘(2022)「ウクライナ戦争における武力行使の規制と国際法の役割」『世界』臨時増刊『ウクライナ侵略戦争 世界秩序の危機』、83-84頁。
- <sup>14</sup> 浅田(2022)、113頁。
- <sup>15</sup> 能勢美紀(2022)「紛争解決と処罰のための国際刑事裁判所の取り組み—ウクライナとミャンマーの事例から」アジア経済研究所・海外研究員レポート [https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Overseas/2022/ISQ202230\\_001.html#r11](https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Overseas/2022/ISQ202230_001.html#r11).
- <sup>16</sup> Marchuk, Iryna, and Aloka Wanigasuriya (2022) “The ICC and the Russia-Ukraine War,” *insights* (American Society of International Law), Vol.26 Issue 4, p.4.
- <sup>17</sup> 以下、ICCの概要について、浅田(2022)、112-113頁；久保田(2022)、1-5頁などを参照。
- <sup>18</sup> ロイター「ロシア、国際刑事裁判所からの離脱を決定」(2016年11月17日) <https://jp.reuters.com/article/russia-icc-withdrawal-idJPKBN13C0L4>.
- <sup>19</sup> 能勢(2022)；ICC website, Ukraine, <https://www.icc-cpi.int/ukraine>.
- <sup>20</sup> ICC website, 同上。なお、検察官は2022年2月28日に正式捜査に向けた手続の開始を発表している。久保田(2022)、1頁。
- <sup>21</sup> 浅田(2022)、112頁。なお安保理が事態を付託する場合にはICCは管轄権を行使できるが(ICC規程第15条の3)、ロシアが当事国であるため現実的ではない。久保田(2022)、4-5頁。
- <sup>22</sup> 時事通信「戦争犯罪『ロシアは調査に協力を』=ICC検察官が要請」(2022年5月28日) <https://sp.m.jiji.com/article/show/2759250>.
- <sup>23</sup> 日本経済新聞「ICCとEUが合同捜査、ウクライナでの戦争犯罪追及」(2022年4月26日) <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN260820W2A420C2000000/>.
- <sup>24</sup> BBC「ロシア兵に終身刑を宣告 ウクライナで初の戦争犯罪裁判」(2022年5月24日) <https://www.bbc.com/japanese/61560595>。なお同年7月の控訴審において禁固15年に減刑されている。日本経済新

- 聞「初の戦争犯罪のロシア兵減刑 控訴審、禁錮15年に」(2022年7月31日) <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB304QW0Q2A730C2000000/>.
- <sup>25</sup> BBC「ウクライナで捕虜となったイギリス人ら3人に死刑判決 親ロシア地域の裁判所」(2022年6月10日) <https://www.bbc.com/japanese/61754930>. なおこの3名は、その後ロシアとウクライナ間の拘束者の交換により解放されている。Reuters, “Russia, Ukraine announce major surprise prisoner swap” (September 22, 2022), <https://www.reuters.com/world/europe/russia-releases-10-foreigners-captured-ukraine-after-saudi-mediation-riyadh-2022-09-21/>.
- <sup>26</sup> 以下、スーダン・ダルフルの事態とバシルの訴追の概要について、ICC website, Al Bashir Case, <https://www.icc-cpi.int/darfur/albashir/>; 外務省ホームページ「国際刑事裁判所 (ICC) によるスーダン大統領逮捕状発付について」(平成21年3月4日) [https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/21/dga\\_0304b.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/21/dga_0304b.html); 同「国際刑事裁判所 (ICC) と日本外交」(2012年4月、外務省国際法局国際法課) <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/icc/pdfs/icc.pdf>などを参照。
- <sup>27</sup> ICC website, 同上。
- <sup>28</sup> ICC規程第87条7項は以下のように規定する。「締約国がこの規程に反して裁判所による協力の請求に応ぜず、それにより裁判所のこの規程に基づく任務及び権限の行使を妨げた場合には、裁判所は、その旨の認定を行うことができるものとし、締約国会議又はこの事案が安全保障理事会によって裁判所に付託されたものであるときは安全保障理事会に対し、その問題を付託することができる。」
- <sup>29</sup> 外務省ホームページ「国際刑事裁判所 (ICC) と日本外交」; 竹村仁美 (2019)「国際刑事裁判所への協力義務をめぐる法と政治」『国際問題』No.686、44-45頁。なお、本件はICC非加盟国の国家元首の免除の問題とも関連するが、紙幅の関係上、本稿では扱わない。この点を詳細に検討したものとして、竹村 (2019)、44-47頁。
- <sup>30</sup> 朝日新聞「スーダン前大統領、訴追 デモ参加者殺害関与の疑い」(2019年5月15日) [https://digital.asahi.com/articles/DA3S14014452.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/DA3S14014452.html?iref=pc_ss_date_article); 同「スーダンのバシル前大統領有罪」(2019年12月15日) [https://digital.asahi.com/articles/DA3S14295256.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/DA3S14295256.html?iref=pc_ss_date_article).
- <sup>31</sup> 朝日新聞「スーダン前大統領、引き渡し決定」(2021年8月12日) [https://digital.asahi.com/articles/DA3S15008654.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/DA3S15008654.html?iref=pc_ss_date_article).
- <sup>32</sup> 以下、コートジボワールの事態とバグボの訴追の概要について、ICC website, Gbagbo and Blé Goudé Case, <https://www.icc-cpi.int/cdi/gbagbo-goude/>; 外務省ホームページ「国際刑事裁判所 (ICC) と日本外交」; ロイター「コートジボワール前大統領がICCに初出廷、元国家元首では初」(2011年12月6日) <https://jp.reuters.com/article/tk0677540-ivorycoast-gbagbo-icc-idJPTYE7B500820111206>などを参照。
- <sup>33</sup> AFP「コートジボワール前大統領を国際刑事裁判所に移送、人道に対する罪」(2011年12月1日) [https://www.afpbb.com/articles/-/2843330?ex\\_part=search](https://www.afpbb.com/articles/-/2843330?ex_part=search).
- <sup>34</sup> ICC website, Gbagbo and Blé Goudé Case.
- <sup>35</sup> JETRO ホームページ「バグボ前大統領に対するICCの無罪判決が確定、約10年ぶりに帰国」(2021年6月24日) <https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/06/cadb15915bdcc9b8.html>.
- <sup>36</sup> 以下、シエラレオネ内戦とSCSLの概要について、山下恭弘 (2004)「紛争後の恩赦と裁判—シエラレオネの場合—」『福岡大学法学論叢』第49巻2号、151-157、164-174頁; 望月康恵 (2007)「紛争後のアフリカ社会における国際的な刑事裁判所の役割と課題」竹内進一編『アフリカにおける紛争後の課題』調査研究報告書第7章、アジア経済研究所、246-260頁などを参照。
- <sup>37</sup> 以下、テイラーの訴追の概要について、SCSL website, The Prosecutor vs. Charles Ghankay Taylor, <http://www.rscsl.org/Taylor.html>; 山下 (2004)、151、168頁、184頁の注96; 望月 (2007) 246-253頁; 山根達郎 (2007)「リベリアにおける平和構築とDDR」竹内進一編『アフリカにおける紛争後の課題』調査研究報告書第2章、アジア経済研究所、80-81頁; 朝日新聞「リベリア前大統領の戦争犯罪『免責なし』国際法廷で」(2006年4月1日朝刊); ヒューマン・ライツ・ウォッチ ホームページ「国際的な裁き: テイラー裁判はすばらしい先例に」(2012年7月26日) <https://www.hrw.org/ja/news/2012/07/26/247088>などを参照。
- <sup>38</sup> テイラーは、2006年3月にナイジェリア政府がテイラーの本国送還を発表した直後に滞在先から逃走を

図ったが、結局ナイジェリアとカメルーンの国境で拘束されSCSLに移送された。望月（2007）、252-253頁；朝日新聞、同上；読売新聞「内戦関与の前リベリア大統領 国際法廷で責任追及」（2006年4月15日朝刊）。

<sup>39</sup> ロイター「リベリア元大統領に禁錮50年、シエラレオネ内戦の国際法廷で」（2012年5月31日）  
<https://www.reuters.com/article/tk0816962-warcrimes-taylor-idJPTYE84T06Y20120530>.

<sup>40</sup> 以下、CAEとハブレの訴追の概要について、出入国在留管理庁ホームページ『セネガル人権報告書2016年版』15頁 <https://www.moj.go.jp/isa/content/930003986.pdf>；稲角光恵（2018）「アフリカ特別法廷（CAE）による元国家元首の裁判（Habré事件）の意義」『金沢法学』第60巻2号、53-73頁；日本経済新聞「チャド前大統領の身柄拘束 セネガル警察」（2013年7月1日）[https://www.nikkei.com/article/DGXNASGM0100A\\_R00C13A7EB1000/](https://www.nikkei.com/article/DGXNASGM0100A_R00C13A7EB1000/)；ヒューマン・ライツ・ウォッチ ホームページ「チャド：ハブレ前政権は組織的に残虐行為を行っていた」（2013年12月3日）<https://www.hrw.org/ja/news/2013/12/03/251988>；CNN「チャド前大統領、人道に対する罪で終身刑 殺人や誘拐に関与」（2016年5月31日）<https://www.cnn.co.jp/world/35083488.html>などを参照。

<sup>41</sup> ハブレの責任追及はセネガル国内裁判所、アフリカ人権裁判所等、複数の場で試みられた。例えばハブレに関し、ベルギーがセネガルをICJに提訴した「引渡又は訴追の義務に関する事件」（2012年7月20日判決）においてICJは、ハブレの引渡又は訴追の義務に関してセネガルの拷問禁止条約上の義務違反を認定し、セネガルがそのいずれかを行わなければならないと判示した。稲角（2018）、57-62頁。

<sup>42</sup> 稲角（2018）、62-63頁；Human Rights Watch website, Statute of the Extraordinary African Chambers (September 2, 2013), Article 2, <https://www.hrw.org/news/2013/09/02/statute-extraordinary-african-chambers>.

<sup>43</sup> 以下、プーチン大統領に対する逮捕状発付の要件及び難しさについて、朝日新聞「ジェノサイド認定には高い壁 プーチン氏の責任は法的に問えるか」（2022年4月6日、<https://www.asahi.com/articles/ASQ45747JQ44UHBI03F.html>）における浅田正彦教授の見解；毎日新聞「国際刑事裁判所はプーチン氏を裁けるか『二つの壁』元裁判官が指摘」（2022年4月11日、<https://mainichi.jp/articles/20220410/k00/00m/030/078000c>）における尾崎久仁子・元ICC裁判官の見解を参照。

<sup>44</sup> 毎日新聞、同上；浅田（2022）、112-113頁；久保田（2022）5頁；酒井（2022）、84頁など。

<sup>45</sup> 例えばICCにおけるケニアのケニヤッタ（召喚状発付当時は副首相）の事件では、2012年に人道に対する犯罪の容疑で起訴されたが、その後同氏が大統領に就任するとケニア政府の捜査協力が得られにくくなり、結局2014年に証拠不十分により起訴が取り下げられた。毎日新聞、同上。

<sup>46</sup> 竹村（2019）、46-47頁。

<sup>47</sup> European Commission website, Press release “Ukraine: Commission presents options to make sure that Russia pays for its crimes” (30 November 2022), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_7311](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7311).

<sup>48</sup> ワシントンポストの記事には、国連安保理による提案を得ることは困難ないし不可能であるが、国連総会における支持を得ることはできるだろうとのEU高官の発言が掲載されている。The Washington Post, “E.U. proposes special tribunal to investigate Russian crimes in Ukraine” (November 30, 2022), <https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/30/eu-russia-ukraine-tribunal-war-crimes/>. 同様の点を指摘するものとして、朝日新聞「ジェノサイド認定には高い壁 プーチン氏の責任は法的に問えるか」（2022年4月6日）における浅田正彦教授の見解。他方でICCのカーン検察官は、ICCが侵略犯罪のかどでプーチン大統領を訴追できないことを認めつつ、政府高官を戦争犯罪や集団殺害犯罪については訴追し得るとし、断片化を避け一体性を維持すべきとして、EUによる特別法廷設置の提案に反対を表明している。AP, “ICC prosecutor opposes EU plan for special Ukraine tribunal” (December 6, 2022), <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-crimes-netherlands-the-hague-ursula-von-der-leyen-9e83e1107064ef6e9c375576b998373a>.

<sup>49</sup> 日本経済新聞「ロシア大統領経験者に免責特権、プーチン氏が法案署名」（2020年12月23日）<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR238ZA0T21C20A2000000/>.

---

---

# ロシアのウクライナへの軍事侵攻に対する欧州連合（EU）の制限的措置 —七つのパッケージを中心に—

---

---

日本大学危機管理学部 准教授 大八木時広

- I はじめに
- II EUによる対ロシア制裁の第1パッケージ
- III EUによる対ロシア制裁の第2パッケージ
- IV EUによる対ロシア制裁の第3パッケージ
- V EUによる対ロシア制裁の第4パッケージ
- VI EUによる対ロシア制裁の第5パッケージ
- VII EUによる対ロシア制裁の第6パッケージ
- VIII EUによる対ロシア制裁の第7パッケージ
- IX おわりに

## I はじめに

2022年2月24日、ウクライナとの国境地帯に演習の名目で集結していたロシア軍は、そのまま越境して軍事侵攻を開始した。ウクライナの首都キーウは短期間で陥落すると予想されたが、ウクライナ軍は頑強な抵抗を続けることになる。ロシアの侵攻に対して国連はただちに総会の緊急特別会合（11th emergency special session）を開催し、3月1日、欧州連合（EU）の全加盟国、日本、ウクライナを含む96カ国の共同提案による「ウクライナに対する侵略に関する決議」が141カ国の賛成によって採択された<sup>1</sup>。

国連総会の決議を受けて、一部の国はロシアに対する対抗策を開始した。こうした中でいち早くウクライナ支持を表明して立場を鮮明にしたのがアメリカ<sup>2</sup>、そしてEU加盟国をはじめとした欧州諸国であった。欧州諸国は以前からロシアを安全保障上のリスク要因とみなしていたが、ウクライナ侵攻ではこうした懸念が最悪の形で具体化されたことになる。

欧州諸国の反応は自国の歴史的・政治的背景、安全保障環境を反映してさまざまであり、物資、資金、装備品など多種多様な対ウクライナ支援を展開していく。ことにEU加盟国は対ロシア制裁という点で、統一的行動を選択することとなる。EUは、さまざまな制限的措置（EUでは制裁を公式には制限的措置（restricted measures）と称する<sup>3</sup>。以下、本稿ではより一般的な用語である制裁を用いる）をパッケージの形にまとめ、本稿執筆段階である2022年8月の時点では第7次にわたる制裁のパッケージを実施してロシアによるウクライナ侵攻に対抗している。こうしたパッケージ形式には、EUによる制裁の特徴をみることができる。そこで本稿では7次にわたる制裁

パッケージを分析対象として取り上げて、EUによってどのような制裁が立案されたのかを論じていく。なおEUの対ロシア制裁パッケージに関する先行研究は現時点では公刊されていないようである。

## II EUによる対ロシア制裁の第1パッケージ

EUは、ロシアによるウクライナ侵攻の開始直前から制限的措置（制裁）を実施しており、侵攻が始まると経済制裁を追加して実施した。その際、EUが制裁の基本的な目的としたのは、戦争の資金を調達しようとするクレムリン（プーチン政権）の能力を弱め、ウクライナ侵攻に責任あるロシアの政治エリートに明確な経済的および政治的コストを課すこととされる<sup>4</sup>。

2月23日、EU理事会（閣僚理事会）は協議の結果、ウクライナのドネツク州とルハンスク州においてウクライナ政府が統治していない地域を独立した実体として承認するとロシアの決定、さらにロシア軍をこれらの地域に派遣するとロシア政府の決定に対抗するため一連の措置を採択した<sup>5</sup>。これがEUによるロシアに対する制裁の最初のパッケージである。その採択にあたって、EU外務・安全保障政策担当上級代表のジョセップ・ボレル（Josep Borrell）は、「ロシアによるこのような決定は違法であり、認められない。これらの決定は国際法、ウクライナの領土保全と主権、ロシア自身の国際的公約に反し、危機をさらに悪化させる」と述べている<sup>6</sup>。注目すべきは第1パッケージが採択されたのが、ウクライナ侵攻の直前であった点である。この措置は侵攻以前のロシアの行動（2014年クリミア併合など）に対する懲罰的性格を帯びていると考えられる。ただしこの時点で、2月24日、あるいはその付近の日付でロシアが実際に軍事行動を起こすとEU側がみなしていたとは考えにくく、第1パッケージの採択がロシアのウクライナ侵攻の直前になったのは偶然とみなすのが妥当であろう。

このパッケージでは、第1にEU理事会は、ロシア下院議員351人全員への制裁に合意した。この議員たちは自称ドネツク共和国と自称ルハンスク共和国の独立を認めるようプーチン大統領に訴えることに賛成して、2月15日にロシア下院で投票したのであり、そのことによってEUによる制裁対象になったのである<sup>7</sup>。

第2にEU理事会は、ウクライナの領土保全、主権、独立を弱体化または脅かす役割を果たした27人の著名な個人および団体に制裁を課すことに合意した。これには、ドネツクとルハンスクにおけるロシアの事業を支援し、またはそれらから利益を得る銀行およびオリガルヒ（プーチン政権を支える実業家の一群）、両地域における侵攻と不安定化の行動で役割を果たしたロシア軍上級将校、ウクライナに対する情報戦を主導している個人が含まれる<sup>8</sup>。

第3にEU理事会は、ドネツク州とルハンスク州においてウクライナ政府が統治していない地域との経済関係を制限する。この措置では、上記の二地域からEUへの貿易、およびEUからの貿易が制限される。この決定によって、とくに両州においてウクライナ政府が統治していない地域から

の物品の輸入禁止、特定の経済部門に関連する貿易と投資の制限、観光サービスの提供禁止、特定の物品の輸出禁止がおこなわれる<sup>9</sup>。

第4にEU理事会は、ロシア政府および中央銀行への資金提供の部門別禁止を決定する。またEUは、ロシアの資本および金融市場とサービスにアクセスするロシアの州と政府の能力を制限し、ロシアの資金調達を制限することを目指す<sup>10</sup>。本パッケージは、ロシア連邦下院議員をはじめとした特定の個人への制裁と資本市場へのアクセスの制限といった資金の調達に関わる部門を中心に制裁案がまとめられている点に特徴がある。また制裁対象となる個人がきわめて絞り込まれている点に注目すべきであろう。こうした絞り込みは、以降のパッケージにおいて貫かれていくEUの対ロシア制裁の原則といえる。

### III EUによる対ロシア制裁の第2パッケージ

EUは、ロシアによるウクライナ侵攻の開始直後に特別首脳会合を開催し、2月24日、ロシアに対する制裁に合意した<sup>11</sup>。その内容が対ロシア制裁の第2パッケージとしてまとめられた。これは個人への制裁と部門別の制裁の二本立てである。同時期にアメリカは本格的な対ウクライナ軍事支援に乗り出しており、侵攻開始から6月までの時点で61億ドルを拠出している<sup>12</sup>。

このパッケージでは、ウラジミール・プーチン大統領とセルゲイ・ラブロフ外相の個人資産の凍結が決定された<sup>13</sup>。また親ロシアの立場をとる自称ドネツク共和国と自称ルハンスク共和国の即時承認を支持したロシアの国家安全保障評議会のメンバーや、ロシアとこれら二つの自称共和国との間の友好協力条約を批准したロシア下院議員にも制裁を課すことが決定された<sup>14</sup>。理事会はまた、ベラルーシからロシア軍の侵攻を手助けした個人にも制裁を科すことで合意した<sup>15</sup>。

このパッケージでは第1に金融部門については、ロシアにとって最も重要とされるEUの資本市場へのアクセスが制限される。次にEUの取引所においてロシア国有企業の株式に関連するサービスの上場および提供が禁止される。さらにロシア国民またはロシアに居住する者からの一定額を超える預金の受け入れが禁止され、EU中央証券預託機関によるロシアの顧客の口座保有が禁止された。またロシアからEUへの資金の流入を制限する措置が導入された。こうした制裁は、ロシアの銀行市場の70%が対象となり、またロシアの主な国有企業が対象となる<sup>16</sup>。

第2にエネルギー部門については、特定の石油精製製品および技術のロシアへの販売、供給、移転、輸出がEUによって禁止され、関連するサービスの提供が制限される。こうした輸出禁止の措置には、EUによってロシアの石油部門に打撃を与える狙いがある<sup>17</sup>。

第3に運輸部門については、EUは航空宇宙産業における製品と技術の輸出を禁止し、それらの製品と技術に関連する保険や再保険および保守点検のサービスの提供を禁止した。EUはまた、航空宇宙産業に関連する技術的・財政的支援の提供を禁止した<sup>18</sup>。ロシアが現在保有する商業航空機の4分の3は、EU、アメリカ、カナダで製造されており、ロシアの航空会社への航空機、スペア

パーツ、機器の販売禁止は、ロシアの航空運輸部門、いわば空のロジスティクス能力をダウングレードさせるとEUは想定している<sup>19</sup>。

第4に技術部門について、EUは軍民両用（デュアルユース）の製品と技術の対ロシア輸出にさらに制限を課し、またロシアの防衛と安全保障に関する部門の技術の向上に役立つ特定の製品と技術の輸出を制限する。こうした措置には、ドローン、半導体、先端技術を用いた製品が含まれる<sup>20</sup>。

第5に査証（ビザ）政策について、ロシア人外交官、他のロシア政府当局者、およびロシア人ビジネスマンは、EUへの特権的アクセスが許可されるビザ円滑化条項の恩恵を受けられなくなる。この措置は一般のロシア人には適用されない<sup>21</sup>。

上述のように第2パッケージは、特定の個人への制裁に関して、とりわけプーチン大統領とラブロフ外相というウクライナ侵攻のキーパーソンが対象となっている点に特徴がある。また金融、エネルギー、運輸、デュアルユース製品、技術部門、ビザ政策など広範な産業部門が制裁対象となっている点に特徴がある。他方でロシアの産業に過度な負荷がかからないように制裁対象が絞り込まれている点に注目すべきであろう。

#### IV EUによる対ロシア制裁の第3パッケージ

2月26日、欧州委員会、フランス、ドイツ、イタリア、英国、カナダ、アメリカは共同宣言を發して、ロシアに対して経済制裁を科すことを決めた<sup>22</sup>。EUの制裁パッケージはアメリカなど他国との連携のもとに実施されることとなった。

EUは制裁の第3パッケージに合意した<sup>23</sup>。第1に、理事会は、欧州平和ファシリティの下で、ウクライナの領土の保全と主権を守り、ロシアによる侵攻から民間人を保護するためにウクライナ軍の能力と回復力を強化することに役立つ支援措置を採用した。総額約50億ユーロの支援措置が、ウクライナ軍へ装備と物資を送るための資金として提供された<sup>24</sup>。ボレル上級代表によれば、「EUが第三国に武器を提供するのは史上初<sup>25</sup>」であり、より正確に表現すれば装備購入の資金をEUが初めて提供することを意味する。

第2に理事会は、航空に関する制裁を採択した。EU加盟国は、ロシアの航空会社が運航する航空機、ロシアによって登録された航空機、またはロシア籍ではないがロシアの法人ないしは個人が所有するか、チャーターし、あるいは操縦する航空機の着陸、離陸、EU域内の上空飛行を許可しない。

第3に理事会は、金融に関する制裁を採択し、ロシア中央銀行、または同行に代わって、あるいは同行の指示によって行動する法人や団体との取引を禁止した<sup>26</sup>。

第4に理事会は、制裁措置の新たな対象として、26人の個人、および1団体を追加した。このリストに含まれるのは、石油、銀行、金融部門のオリガルヒやビジネスマン、政府関係者、高級軍

人、反ウクライナのプロパガンダをおこなった者である<sup>27</sup>。ボレル上級代表によれば、「これらの制裁措置は、プーチンのエリートの富を暴露するであろう。ウクライナへの侵攻を可能にした人々は、自らの行動の代償を払うことになる<sup>28</sup>。」

第5に理事会は、EU域内における、あるいはEUに向けられたロシア国営メディアのロシア・トゥデイ（RT）およびスプートニクの放送活動をただちに停止させる措置を導入した<sup>29</sup>。ロシア・トゥデイとスプートニクが、ロシア当局の恒久的、直接的管理下にあつて、ウクライナ侵攻を推進および支援して、またその近隣諸国を不安定化させる手段となっているためである。その措置は、ロシアがウクライナへの侵攻を終結し、ロシア政府とその関係機関がEUとその加盟国に対して偽情報や情報操作をやめるまで続けられる<sup>30</sup>。

このパッケージにおいては、特定の個人や団体への制裁が追加される<sup>31</sup>。また金融面での制裁も拡大されて、ロシア中央銀行との取引禁止措置が初めて実施され、またロシアの主要銀行7行が、国際決済制度であるSWIFT（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication = 国際銀行間通信協会）から除外された<sup>32</sup>。また上述のようにロシアの航空機のEU空域への飛行禁止措置とEU域内の空港へのアクセス禁止が実施され、空の運輸面でロシアを排除する措置が追加された。またロシア国営放送のEU域内における放送禁止は、ロシアによるフェイクニュースとプロパガンダの拡散を阻止するEUの試みでもある<sup>33</sup>。対ロシア制裁の裏返しの措置としてウクライナ軍への資金面での支援もおこなわれた<sup>34</sup>。このように第3パッケージでは、制裁対象部門の単なる拡大以上に、積極的にロシアに対峙していこうとするEUの姿勢をみることができよう。

## V EUによる対ロシア制裁の第4パッケージ

第4パッケージの採択を前にして、理事会はウクライナの資金が不正に流用されている件に関して、またウクライナの公的資金が損失した職権乱用の責任に関して特定された個人に対する制裁として、既存の資産凍結の措置を2023年3月6日まで延長する決定を下した<sup>35</sup>。

理事会は2022年3月9日、ベラルーシとロシアに対する新たな制裁措置を決定した<sup>36</sup>。まず理事会はベラルーシの金融部門を対象とした追加措置を採択した<sup>37</sup>。EUは、SWIFTの提供をベラルーシの三銀行に制限し、ベラルーシ中央銀行との取引を禁止した。またEUは、域内の取引所におけるベラルーシの国有企業の株式上場とそれに関連するサービス提供を禁止した。さらにEUは、ベラルーシからEUへの資金の流入を大幅に制限し、ベラルーシへのユーロ建て紙幣の提供を禁止した<sup>38</sup>。理事会は、外洋航海用具や無線通信技術のロシアへの輸出についての制裁を追加導入した<sup>39</sup>。

理事会はさらに制裁の第4パッケージを決定した<sup>40</sup>。ボレル上級代表によればこのパッケージは、ロシアの戦費調達能力に打撃を与え、またロシアの経済とロジスティクスの基盤へ打撃を与えることが目的とされている<sup>41</sup>。第1に、EUとロシアの特定企業とのすべての取引が禁止される。

第2に、ロシアの個人または団体に対する信用格付けサービスを提供することが禁止され、信用格付け活動に関連するサブスクリプションサービスへアクセスすることが禁止される。第3に、ロシアの防衛および安全保障部門を技術的に強化するおそれのあるデュアルユースの製品および技術に関して、いっそう厳格な輸出制限が課される。第4に、ロシアのエネルギー部門への新規投資が禁止され、エネルギー産業向けの機器、技術、サービスに関して包括的な輸出制限が導入される。第5に、鉄鋼、高級品に関していっそうの貿易制限が導入される<sup>42</sup>。

本パッケージは、前述のパッケージ群と同様に特定の個人への制裁に関して追加がなされる<sup>43</sup>。また金融面での制裁が拡大されて、信用格付けサービスの提供禁止まで対象が拡大される。金融、エネルギー、貿易の部門に関して前述のパッケージ群から引き継がれた制裁がさらに追加され、グレードアップされている点を指摘することができる<sup>44</sup>。

## VI EUによる対ロシア制裁の第5パッケージ

理事会は、ロシアがウクライナ侵攻を続けている点、またロシア軍による残虐行為が報告されている点に照らして、制裁の第5パッケージを採択した<sup>45</sup>。このパッケージでは、ロシア政府とロシア経済への圧力が強化され、ウクライナ侵攻にロシアが用いる資源を制限することが目的とされる。

このパッケージでは、第1にEUは、ロシアからの石炭およびその他の固体化石燃料の購入、輸入または移転を禁止した。第2にEUは、ロシアで登録されたすべての船舶についてEU域内の港への寄港を禁止する。なお農産物、食品、人道援助、エネルギーに関する海上輸送には特例が認められる。第3にEUは、域内でロシアおよびベラルーシの道路運送事業を禁止し、輸送中のものを含めて域内での陸路による商品の輸送を禁止する。なお医薬品、医療用品、小麦を含む農産物、食品、人道目的のための陸路運送については特例が認められる。第4にEUは、ジェット燃料、量子コンピューター、半導体、高性能電子機器、ソフトウェア、高性能機械、輸送機器などのロシアへの輸出を禁止した。第5にEUは、ロシアからの木材、セメント、海産物、酒などの製品の輸入を禁止した<sup>46</sup>。第6にEUは、既存の制裁措置を強化するが、その中には加盟国の公共調達へのロシア企業の参加禁止、ロシアの公的機関への財政支援の排除が含まれる。さらに暗号通貨ウォレットへの預金が禁止され、EU加盟国の公的通貨建ての紙幣および譲渡可能証券のロシアおよびベラルーシへの販売が禁止される<sup>47</sup>。

さらに理事会は、自社の製品や技術がウクライナ侵攻に関連している企業、主なオリガルヒやビジネスマン、クレムリンの高官、偽情報や情報操作の活動を支えた者たちを対象として、217人の個人、18団体に対する制裁を採択した<sup>48</sup>。これにはロシアの主要4銀行に対する完全な取引禁止が含まれる。これら4行はロシアの銀行部門の市場シェア23%を占める。なおSWIFTから排除された後は、これらの銀行はEUによる資産凍結の対象となり、EU市場から完全に切り離される<sup>49</sup>。

第5パッケージにおいても、特定の個人への制裁が追加される<sup>50</sup>。エネルギー部門については石

炭などの輸入禁止措置が追加される。前述のように運輸部門についてはロシア船舶のEUの港への入港禁止やロシアの運送業者のEU域内への参入禁止、特定製品については、木材、セメント、シーフード、酒などの輸入が禁止され、そしてジェット燃料のロシアへの輸出が禁止されるなど、前出のパッケージ群の制裁が各部門ともにさらに強化される内容である<sup>51</sup>。金融については暗号ウォレットへの預金が禁止されるといった踏み込んだ制裁内容が追加されている<sup>52</sup>。

## Ⅶ EUによる対ロシア制裁の第6パッケージ

EUは5月31日に特別欧州理事会において制裁の第6パッケージに合意した<sup>53</sup>。このパッケージでは、これまでロシアからEU加盟国へパイプラインによって供給されてきた原油について一時的な例外措置が導入される。この会合では、民間人の安全、戦争犯罪の訴追、ウクライナやその近隣諸国へのEUの支援について協議された。また、EUの安全保障および防衛の能力を高めることの重要性が強調された。この会合では、ロシアの戦争に起因する食料安全保障の課題に取り組み、そしてウクライナからの食料輸出を促すための連帯性レーンで作業する速度を速めることが求められた。さらにEUのエネルギー自給の強化に関する進み具合をレビューし、エネルギー供給の確保のために行動することが合意された<sup>54</sup>。

6月3日、EU理事会は、ロシアによるウクライナへの侵攻が続けられていること、ベラルーシがそれを支持していること、またロシア軍による残虐行為に関する報告に照らして、ロシアのみならずベラルーシを対象とする第6パッケージの追加措置を採択した<sup>55</sup>。その内容には、ウクライナへの攻撃を続けるロシアを効果的に阻止することを目的とした一連の措置が含まれている<sup>56</sup>。ボレル上級代表によれば、このパッケージでは「さらなる経済制裁を科すことにより、戦争資金を調達するクレムリンの能力に対する制限を強化する。(中略) またプチャとマリウポリで起こった残虐行為の責任者、プーチン大統領の戦争宣伝に積極的に貢献している偽情報の責任者に制裁を科す<sup>57</sup>。」

第1にEUは、ロシアからEUへの原油および精製された石油製品の購入、輸入または移転を禁止した。地理的な状況のためにロシアによる石油供給に依存し、実行可能な代替オプションをもたないEU加盟国に関しては、パイプラインによるロシアからの原油の輸入が例外的に認められる。ブルガリアとクロアチアについては、それぞれロシアの海上輸送による原油と減圧軽油の輸入について例外的に認められる<sup>58</sup>。

第2にEUは、ロシア最大の銀行であるズベルバンク (Sberbank)、モスクワ・クレジットバンク、ロシア農業銀行とベラルーシ復興開発銀行をSWIFTから除外する<sup>59</sup>。

第3にEUは、三つのロシアの国営放送局、RTR Planeta、Russita 24、TV Centre InternationalのEU域内における放送活動を停止させた。これらの放送局は、ロシアの近隣諸国とEUおよびその加盟国を不安定に陥れることを目的として、ウクライナの侵攻に関して、プロパガンダを含む情報操作をおこない、フェイク情報を拡散する手段としてロシア政府によって利用されてき

た。これらの措置は基本権憲章に沿って、上記のロシアメディアとそのスタッフが、調査やインタビューなどの放送以外の活動をEU域内で実施することを妨げない<sup>60</sup>。

第4にEUはまた、デュアルユースの製品と技術に関する輸出制限に関する個人と団体のリストを拡大する。これには、ロシアとベラルーシ双方の団体が含まれる。さらにEUは、ロシアの防衛および安全保障部門の技術強化に役立つおそれのある製品および技術に関して輸出制限のリストを拡大する。このリストには、化学兵器の製造に使用できる80種類の化学物質が含まれる。またEUは、ロシアへの会計、広報、コンサルティング事業の提供を禁止する<sup>61</sup>。

第5にEU理事会は、65人の個人、18団体に対する制裁を追加して採択した。この措置にはブチャやマリウポリでの残虐行為の責任者が含まれる<sup>62</sup>。ボレル上級代表によれば、「戦争犯罪に対する免責はあり得ない。われわれは、(中略)軍と経済界のエリートたちそしてプーチン大統領と緊密な関係をもつ人々を[制裁リストに]追加する<sup>63</sup>」。上記の18団体には、ロシア最大の証券保管機関であるNational Settlement Depository、そしてロシア軍やロシア政府を直接的または間接的に支援する企業が含まれる<sup>64</sup>。上記の個人と団体はEUによる資産凍結の対象となり、EU域内の市民と企業はその資金を利用することが禁じられる。上記の個人はさらに渡航禁止令の対象となり、EU域内への出入りが禁止される<sup>65</sup>。

## VII EUによる対ロシア制裁の第7パッケージ

EU理事会は7月21日、第7パッケージを採択した<sup>66</sup>。このパッケージは「維持と調整 (maintenance and alignment)」と表題が付けられ、すでに制裁対象となっている部門への制裁の継続と強化が目的とされる<sup>67</sup>。

このパッケージでは、第1にロシア産の金が、ロシアからEUに輸出された場合、またはロシアからEUを経由して第三国に輸出された場合、直接または間接に金を購入、輸入、譲渡することが禁止された。この禁止事項は宝飾品にも適用される。さらにこのパッケージでは、ロシアの防衛および安全保障部門の発展と強化に貢献する可能性のある品目のリストが拡大され、デュアルユースおよび先端技術に対する輸出管理が強化された<sup>68</sup>。

第2に、ロシア側による制裁の回避を避けるため、EUは域内の港への既存のアクセス禁止措置をロック（運河などの門）へ拡大して適用する。またEUは、第三国で設立され、ロシア国民あるいはロシアに居住する自然人 (natural persons) が所有する法人、団体からの預金の受け入れ禁止の範囲を拡大する。さらに国境を越えて認められている貿易のための預金の受け入れは、管轄権を有するEU加盟国当局による事前承認の対象となる<sup>69</sup>。

第3に、EUは世界の食料とエネルギーの確保に対して悪影響を及ぼさないよう、ロシアと第三国との農産物の取引およびこれらの国々への石油の輸送に関して、ロシアの特定の国有企業との取引禁止の免除を拡大する決定を下した<sup>70</sup>。これに関連して、EUは世界中の食料不安につながるお

そのある措置の実施を避けようとしている。EUによって採択された措置はいずれも、第三国とロシアとの間での小麦や肥料を含む農産物および食料の貿易を対象とはしない。またEUによる一連の措置は、EU域外の第三国およびその国民がロシアから医薬品または医療用品を購入することを妨げない<sup>71</sup>。

第4にこのパッケージでは、特定の個人および団体が域内で保有する資産の凍結を促進するため、54人および10団体が制裁対象リストに追加された<sup>72</sup>。さらに報告要件を強化し、制裁対象者に資産の申告を課す決定をくださった。こうした制裁から成る第7パッケージの支援目的は、ウクライナの経済的、軍事的、社会的、財政的回復力（resilience）を引き続き強力に支援することにある<sup>73</sup>。

## IX おわりに

本稿ではEUの対ロシア制裁をパッケージという視点から取り上げ、パッケージごとにその内容を記述して分析を試みた。まずEUによる対ロシア制裁パッケージが、ウクライナ侵攻が始まる前からすでに実施されていたことを指摘した<sup>74</sup>。さらに侵攻の長期化とともに、7次にわたる制裁のパッケージが実施されていることも指摘した。これらのパッケージにおいて、当初は特定の個人や団体を対象として始められた制裁が、その後、金融、エネルギー、運輸、技術、メディアなどの多様な部門に拡大されたことを指摘した<sup>75</sup>。他方で個人や特定部門への制裁のいずれも対象が絞り込まれていることも指摘した。

また本稿ではEUがロシアの戦争遂行能力に関わる特定部門を選別して制裁していることを指摘した。これらの制裁がロシアに対する懲罰的目的のみならず、その行動変容を促す目的であることも明らかにされた<sup>76</sup>。現在、ロシアは攻略地点などを変更しているが、侵攻自体は続けている。この点ではEUの制裁目的が必ずしも果たされているとはいえない。しかしウクライナ侵攻は長期戦・消耗戦の様相を呈しており、EUによる制裁が長期的にはロシアの経済と社会に広範な影響を及ぼしていく可能性がある。そのことがロシアの行動変容を引き起こすかもしれないのである。

経済部門を主たる活動領域とするEUは、ウクライナ侵攻のような軍事行動に対して、NATOとは異なり経済制裁を行使する他に有効な対抗手段を持ち合わせていない。経済制裁はEUが採り得る現実的な政策手段であり外交上のツールなのである。

他方で制裁はEUにとって痛みを伴う<sup>77</sup>。制裁を発動する諸国に対してロシア側が対抗措置をとることは予想される。ロシアは世界有数の天然エネルギー資源の供給国であり、欧州諸国の経済と社会にとってエネルギー資源がアキレス腱となり得る。ここに欧州諸国の脆弱性が生じる。欧州諸国は、ロシアからのエネルギー供給の削減ないしは停止というエネルギー安全保障上のリスクに程度の違いはあれ直面することになる。エネルギー安全保障という観点からすれば、ロシアは欧州諸国に対して優位な立場にある。「制裁には代償を伴い、欧州と欧州市民も無傷ではいられない」<sup>78</sup>

とのEU側の発言にある通り、制裁をおこなうEU側にはリスクが伴う。EUには制裁発動に伴うリスクに見合った目的が制裁によって達成されるかが問われる。

最後に本稿を締めくくるにあたってEUの制裁パッケージに関して今後の研究課題を示しておきたい。まず第1～7次の制裁パッケージの効果判定を下すことが今後の課題である。本稿の執筆段階ではウクライナをめぐる戦闘がまだ終結しておらず、制裁の効果判定を行なうのは困難である。また7次におよぶEUの制裁パッケージがロシアのウクライナ侵攻の推移にどのような影響を及ぼしたのかについて、とりわけロシアの行動変容への効果について解明される必要がある。さらに本稿では執筆時期の関係から取り上げなかった7次以降の制裁パッケージ<sup>79</sup>について、その内容と効果が明らかにされる必要がある。またEUの制裁パッケージと他国（日米など）の制裁との連携や相違点などについても明らかにされる必要がある。いずれも本稿では扱われなかった論点である。最後にEUおよびその加盟国にとって対ロシア制裁にはどのような意義があったのか明らかにされる必要がある<sup>80</sup>。以上の論点を今後の研究課題としたい。

<sup>1</sup> UN General Assembly (1st March 2022), *Aggression against Ukraine*, A/ES-11/L.1, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/272/27/PDF/N2227227.pdf?OpenElement>. この決議では、ロシアによる侵攻が最も強い言葉で非難され、ウクライナの主権や独立、統一、領土の一体性に対する国際社会のコミットメントが再確認された。さらにロシアに対して軍隊の即時撤退と国際法の遵守、そして人道支援活動に対する安全の確保が求められた。この決議案に反対したのは、ロシア、ベラルーシ、北朝鮮、エリトリア、シリアの五カ国にとどまり、他のロシアに近いとみられていた国々の一部（例えば中国）は反対票を投じることなく棄権を選択した。

<sup>2</sup> The White House (26th February 2022), *Joint Statement on further restrictive economic measures*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/26/joint-statement-on-further-restrictive-economic-measures/> (2022/8/10最終アクセス)。

<sup>3</sup> 「EUの運営方法に関する条約（いわゆるEU運営条約）」の第IV編第二一五条において制限的措置についての規定がある。

「第一項 EU条約第V編第二章に従って制定される決定が、一国または複数の第三国に対する経済・財政関係の中止、制限または完全な停止を定めているときは、理事会は、必要な措置を、外交・安全保障政策担当連合上級代表および委員会の共同提案に基づいて、特定多数決をもって制定する。理事会はこれについて欧州議会に通知する。

第二項 EU条約第V編第二章に従って制定される決定が定められているときは、理事会は、前項の手続きに従って、自然人または法人、グループまたは非政府団体に対する制限的措置を、制定することができる。」同条約については次を参照のこと。小林勝訳（2009年）『リスボン条約』、御茶の水書房、187頁。

<sup>4</sup> The European Council, (2022), *EU restrictive measures against Russia over Ukraine* (since 2014), <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (2022/8/2最終アクセス)。

<sup>5</sup> The Council of the EU (23th February 2022), *EU adopts package of sanctions in response to Russian recognition of the non-government controlled areas of the Donetsk and Luhansk oblasts of Ukraine and sending of troops into the region*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non->

- government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/ (2022/8/2 最終アクセス). 採択された決定の全文については次を参照のこと。Official Journal of the EU, L 0421, 23 February 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:0421:FULL&from=EN>.
- <sup>6</sup> ボレルの発言については次を参照のこと。The Council of the EU (23 February 2022).
- <sup>7</sup> The Council of the EU (23 February 2022).
- <sup>8</sup> Official Journal of the EU, L 0421, 23 February 2022.
- <sup>9</sup> Official Journal of the EU, L 0421, 23 February 2022.
- <sup>10</sup> Official Journal of the EU, L 0421, 23 February 2022.
- <sup>11</sup> The Council of the EU (25th February 2022), *Russia's military aggression against Ukraine: EU imposes sanctions against President Putin and Foreign Minister Lavrov and adopts wide ranging individual and economic sanctions*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/25/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-imposes-sanctions-against-president-putin-and-foreign-minister-lavrov-and-adopts-wide-ranging-individual-and-economic-sanctions/> (いずれも 2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>12</sup> The United States Department of Defence (2022), *Fact Sheet on U.S. Security assistance to Ukraine*, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3073551/fact-sheet-on-us-security-assistance-to-ukraine/> (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>13</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>14</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>15</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>16</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>17</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>18</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>19</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>20</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>21</sup> The Council of the EU (25th February 2022).
- <sup>22</sup> The White House (2022), *Joint Statement on further economic restricted measures*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/26/joint-statement-on-further-restrictive-economic-measures/> (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>23</sup> The Council of the EU (28th February 2022), *EU adopts a new set of measures to respond to Russia's military aggression against Ukraine*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/> (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>24</sup> The Council of the EU (28th February 2022).
- <sup>25</sup> The Council of the EU (28th February 2022).
- <sup>26</sup> The Council of the EU (28th February 2022).
- <sup>27</sup> The Council of the EU (28th February 2022). オリガルヒについては次を参照のこと。Hoffman, D.E., (2011), *The Oligarchs - Wealth and Power in the new Russia*, Public Affairs.
- <sup>28</sup> The Council of the EU (28th February 2022), *Russia's military aggression against Ukraine: Council imposes sanctions on 26 persons and one entity*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/28/russia-s-military-aggression-against-ukraine-council-imposes-sanctions-on-26-persons-and-one-entity/> (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>29</sup> The Council of the EU (2nd March 2022), *EU imposes sanctions on state-owned outlets RT/Russia Today and Sputnik's broadcasting in the EU*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-rt-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/> (2022/8/5 最終アクセス).

- <sup>30</sup> The Council of the EU (2nd March 2022), *EU imposes sanctions on state-owned outlets RT/Russia Today and Sputnik's broadcasting in the EU*.
- <sup>31</sup> The Council of the EU (28th February 2022), *EU adopts a new set of measures to respond to Russia's military aggression against Ukraine*,
- <sup>32</sup> The Council of the EU (28th February 2022). なお制裁対象となったのは次の7行である。Bank Otkritie, Novikconom Bank, Promsvyazbank, Rossiya Bank, Sovcombank, Vnesheconombank, VTB Bank.
- <sup>33</sup> The Council of the EU (2nd March 2022).
- <sup>34</sup> The Council of the EU (28th February 2022).
- <sup>35</sup> The Council of the EU (3rd March 2022), Council Decision (CFSP) 2022/376 of 3 March 2022 amending Decision 2014/119/CFSP concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022D0376> (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>36</sup> The Council of the EU (9th March 2022), *Russia's Military aggression against Ukraine: EU agrees new sectoral measures targeting Belarus and Russia*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/09/russia-s-military-aggression-against-ukraine-eu-agrees-new-sectoral-measures-targeting-belarus-and-russia/> (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>37</sup> The Council of the EU (9th March 2022), Council Decision (CFSP) 2022/399 of 9 March 2022 amending Decision 2012/642/CFSP concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:082:FULL&from=EN>, (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>38</sup> Council Decision (CFSP) 2022/399 of 9 March 2022.
- <sup>39</sup> ロシアへの輸出の追加的制限措置については次を参照。The Council of the EU (9th March 2022), Council Decision (CFSP) 2022/395 of 9 March 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:081:FULL&from=EN>, (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>40</sup> The Council of the EU, (15th March 2022), *Russia's Military aggression against Ukraine: fourth EU package of sectoral and individual measures*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/russia-s-military-aggression-against-ukraine-fourth-eu-package-of-sectoral-and-individual-measures/> (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>41</sup> The Council of the EU, (15th March 2022).
- <sup>42</sup> The Council of the EU, (15th March 2022).
- <sup>43</sup> The Council of the EU, (15th March 2022), *Fourth package of sanctions in view of Russia's Military aggression against Ukraine: 15 additional individuals and 9 entities subject to EU restrictive measures*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/fourth-package-of-sanctions-in-view-of-russia-s-military-aggression-against-ukraine-15-additional-individuals-and-9-entities-subject-to-eu-restrictive-measures/> (2022/8/5 最終アクセス).
- <sup>44</sup> The Council of the EU, (15th March 2022), *Russia's Military aggression against Ukraine: fourth EU package of sectoral and individual measures*.
- <sup>45</sup> The Council of the EU (8th April 2022), *EU adopts fifth round of sanctions against Russia over its military aggression against Ukraine*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/04/08/eu-adopts-fifth-round-of-sanctions-against-russia-over-its-military-aggression-against-ukraine/> (2022/8/6 最終アクセス). さらに

次を参照。

Official Journal of the EU, L111, 8th April 2022,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:111:FULL&from=EN>.

<sup>46</sup> The Council of the EU (8th April 2022).

<sup>47</sup> The Council of the EU (8th April 2022).

<sup>48</sup> The Council of the EU (8th April 2022).

<sup>49</sup> The Council of the EU (8th April 2022).

<sup>50</sup> The Council of the EU (8th April 2022).

<sup>51</sup> The Council of the EU (8th April 2022).

<sup>52</sup> The Council of the EU (8th April 2022).

<sup>53</sup> Special meeting of the European Council (30-31st May 2022),

<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/05/30-31/> (2022/8/6 最終アクセス).

<sup>54</sup> Special meeting of the European Council (30-31st May 2022).

<sup>55</sup> The Council of the EU (3rd June 2022), *Russia's aggression against Ukraine: EU adopts sixth package of sanctions*,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/03/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-sixth-package-of-sanctions/> (2022/8/6 最終アクセス).

<sup>56</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>57</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>58</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>59</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>60</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>61</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>62</sup> The Council of the EU (3rd June 2022), *Russia's aggression against Ukraine: the EU targets additional 65 individuals and 18 entities*,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/03/russia-s-aggression-against-ukraine-the-eu-targets-additional-65-individuals-and-18-entities/> (2022/8/6 最終アクセス).

<sup>63</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>64</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>65</sup> The Council of the EU (3rd June 2022).

<sup>66</sup> The Council of the EU (21st July 2022), *Russia's aggression against Ukraine: EU adopts "maintenance and alignment" package*,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/21/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-maintenance-and-alignment-package/> (2022/8/6 最終アクセス).

<sup>67</sup> The Council of the EU (21st July 2022).

<sup>68</sup> The Council of the EU (21st July 2022).

<sup>69</sup> The Council of the EU (21st July 2022).

<sup>70</sup> The Council of the EU (21st July 2022).

<sup>71</sup> The Council of the EU (21st July 2022).

<sup>72</sup> The Council of the EU (3rd June 2022), *Russia's aggression against Ukraine: the EU targets additional 65 individuals and 18 entities*.

<sup>73</sup> The Council of the EU (21st July 2022).

<sup>74</sup> The Council of the EU (23th February 2022).

<sup>75</sup> その前提として国連決議があることも指摘した。UN General Assembly (1st March 2022).

<sup>76</sup> これは「エコノミック・ステートクラフト (ES)」に通じる論点といえる。ESについては次を参照。日本国際政治学会編 (2022)、『検証 エコノミック・ステートクラフト』、『国際政治』第205号。

<sup>77</sup> 制裁に伴うリスクないしはコストはESが扱うテーマでもある。日本国際政治学会編（2022）。

<sup>78</sup> フロア駐日EU大使の発言。次を参照のこと。*EU MAG*（2022）、Vol.86、<https://eumag.jp/volumes/?vol=86>（2022/8/22最終アクセス）。

<sup>79</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>（2022/9/5最終アクセス）。

<sup>80</sup> その根底には「民主主義体制 対 権威主義体制」という、近年露わになりつつある、政治理念と政治体制をめぐるグローバルな対抗図式の潮流をみることができる。

---

---

## 武力攻撃下の離島における民間人の避難が抱える課題 —八重山地域に焦点を当てて—

---

---

日本大学危機管理学部 教授 吉富 望

- I はじめに
- II 研究の焦点
- III 前提とする武力攻撃の様相
- IV 島外避難における課題
- V 島内避難における課題
- VI おわりに：更なる課題

### I はじめに

世界では多くの難民や国内避難民が発生しており、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は2022年中頃時点での世界中の難民の数は約3,250万人、国内避難民の数は5,320万人と発表している<sup>1</sup>。一方、こうした難民<sup>2</sup>や国内避難民が発生する主要な原因は内戦、政変、民族弾圧などの国内混乱であるため、これらの原因を想定しづらい日本では、自国内で難民または国内避難民が発生した際の対処についての研究が活発とは言えない。

他方、2022年2月24日にロシアから武力攻撃を受けたウクライナでは、多くの民間人が戦闘を逃れてウクライナ国外、あるいは国内の比較的安全な地域に退避している。UNHCRの発表によると、2022年10月25日の時点でウクライナから欧州諸国に逃れた難民の数は7,751,169人である<sup>3</sup>。ウクライナの人口は約4,159万人（2021年時点）であることから<sup>4</sup>、この人数は人口の約19パーセントにあたる。また、国際移住機関（IOM）は戦闘を逃れてウクライナ国内の他の地域に逃れた国内避難民<sup>5</sup>の数を約697.5万人（2022年8月23日時点）と推定しており<sup>6</sup>、この人数は人口の約17パーセントとなる。これらの数字は、外国による武力攻撃が多くの難民や国内避難民を生むことを示しており、日本でも、外国からの武力攻撃を受けた場合には、多くの難民や国内避難民が生じる可能性がある。このため、武力攻撃に際して民間人を難民あるいは国内避難民として安全に避難させる方策に関する研究の必要性は高い。

それでは、日本は外国から武力攻撃を受ける可能性はあるのだろうか。令和4年版防衛白書では、日本周辺の安全保障環境について「強大な軍事力を有する国家などが集中し、軍事力のさらなる強化や軍事活動の活発化の傾向が顕著となっている」との認識を示している<sup>7</sup>。特に同白書では軍事力の強化および軍事活動の活発化が著しい中国について「わが国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念」<sup>8</sup>とし、中国が日本固有の領土である尖閣諸島周辺において力を背景とした一

方的な現状変更の試みを執拗に継続するとともに事態をエスカレートさせていることへの警鐘を鳴らしている<sup>9</sup>。また中国は、台湾統一のためには武力行使も辞さない姿勢を維持し、これに対抗する台湾および台湾を支援する米国との間で緊張が高まりつつある。万が一、台湾を巡って軍事衝突が生起すれば、台湾に近接する日本にとって重要影響事態あるいは存立危機事態となる可能性があり、この際に日本が攻撃されれば武力攻撃事態となる<sup>10</sup>。このように、尖閣諸島あるいは台湾での紛争に起因する日本に対する武力攻撃の可能性はあると言わざるを得ない。

なお、本稿ではロシアによるウクライナ侵攻における難民および国内避難民の状況を参考にしているが、ウクライナと日本とで大きく異なる点は、ウクライナは欧州と陸続きである一方、日本は島国であるという点である。ウクライナでは、侵攻を受けている最中でも民間人は車、鉄道あるいは徒歩でポーランドなどの隣国に退避し、難民となることができる。一方、島国である日本では、武力攻撃下で船舶・航空機などの移動手段を確保し、安全に外国に移動して難民になることは難しい。したがって日本では、民間人を国内避難民として安全に避難させる方策について研究することが重要となる。

## II 研究の焦点

中国人民解放軍（以下、中国軍と略称）は2022年8月4日から7日までの間、台湾周辺において台湾本土への侵攻、台湾の海上封鎖などを念頭に置いたとみられる大規模な演習を実施した。この演習において、中国軍が発射した弾道ミサイル5発が中国の公表していた沖縄県・波照間島南西の訓練海域の中の日本の排他的経済水域（EEZ）内に落下したものと推定されている。なお、中国軍の弾道ミサイルが日本のEEZ内に落下したのは初めてであった<sup>11</sup>。

2021年3月に米インド太平洋軍司令官のデービッドソン海軍大将（Adm. Phil Davidson）が中国は2027年までに台湾に侵攻する可能性がある」と指摘したこともあり<sup>12</sup>、上記の演習が示す中国の台湾に対する軍事的威圧の増大は、日本国内でも大きな懸念を生んでいる。その懸念には、中国の台湾侵攻に対する懸念のみならず、それに伴う中国の日本に対する武力攻撃への懸念も含まれており、日本経済新聞社が2022年8月10日、11日に実施した世論調査によると、中国が台湾に侵攻した場合に日本が巻き込まれる可能性について「恐れを感じる」との回答が81パーセントに達した<sup>13</sup>。

中国の台湾侵攻に伴う日本に対する武力攻撃は、特に、台湾に近接する沖縄県の八重山地域の自治体にとって大きな懸念となっており、石垣市、与那国町および竹富町で構成される八重山市町会では2022年8月9日、武力攻撃を想定した離島住民の避難および支援体制の構築を急ぐよう沖縄県に要請している<sup>14</sup>。この要請には、日本のEEZ内に弾道ミサイルを撃ち込むという中国軍の威圧的な演習内容が影響したと考えられる。加えて、約6万人の住民の安全に責任を有する八重山地域の自治体としては、ロシアのウクライナ侵攻で目の当たりにした民間人の大きな犠牲は、他人事

ではあるまい。また、八重山地域の自治体の懸念の根底には、この地域の地勢がある。

既に述べたように、島国たる日本では武力攻撃下で民間人が外国に逃れることは容易ではなく、戦闘が及ばない国内の他の地域への避難が必要となる。しかし、図表1に示すように12の有人離島を含む八重山地域では、島外への避難経路は海路・空路に限られ、武力攻撃下では船舶・航空機の確保、ならびにそれらの安全な運航は保証できない。仮に島外への避難が難しいとすれば、八重山地域には島内避難しか選択肢はない。とはいえ、武力攻撃下で島内に残った民間人が戦闘に巻き込まれるのを防ぎ、最低限の安定した生活を保障することは、限られたリソースしか有さない八重山地域の自治体のみならず、沖縄県や国にとっても難題である。

武力攻撃事態などにおいて国民の生命、身体及び財産を保護するため、国は2004年6月に「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（以下、国民保護法と略称）を定めている<sup>16</sup>。しかし、離島からの民間人の避難は国民保護上の課題として残されており、この課題を見据えた多くの先行研究がある。例えば中林啓修は、先島諸島<sup>17</sup>への攻撃を想定した民間人の島外避難についてケーススタディを行い、その結果を踏まえながら現在の国民保護制度を巡る課題を検

図表1 八重山地域の地勢



「八重山地域の概要」沖縄県ホームページ<sup>15</sup>から引用

討し、国民保護法制の改善の方向性について、特に自治体の果たすべき役割に注目して整理している<sup>18</sup>。また塩川洋志は、第一次世界大戦および第二次世界大戦において避難途中の民間人が攻撃された事例を取り上げつつ、武力紛争時において海路・空路で民間人を避難させる際の問題点および民間人の輸送に関連する武力紛争法について考察している<sup>19</sup>。更に横尾和久は、太平洋戦争中のマリアナ戦史に目を向け、民間人の島外避難および島内避難について日本側の取り組みに焦点を当てて研究し、自衛隊による離島防衛における民間人保護への教訓を汲み取っている<sup>20</sup>。

これらの先行研究を下敷きとしつつ本稿では、台湾および尖閣諸島に近接する八重山地域に焦点を当て、武力攻撃下における民間人の避難について島外避難と島内避難に区分し、それぞれが抱える課題を明確にしていく。この際、本稿では二つの点に留意する。第一には、先行研究が明確にしていなかった八重山地域における中国による武力攻撃の様相の一例を提示し、それを前提として課題を探究することである。第二には、先行研究では横尾のみが触れている島内避難について、より幅広く課題を探究することである。

### Ⅲ 前提とする武力攻撃の様相

八重山地域において中国による武力攻撃が発生するトリガーとしては、尖閣諸島における中国官憲の不法入国および中国による台湾侵攻の二つが考えられる。ここでは、それぞれの場合について武力攻撃の様相の一例を示し、じ後の考察の前提とする。

#### 1 尖閣諸島における中国官憲の不法入国の場合

中国は1970年代以降、日本固有の領土である尖閣諸島の領有権を主張し始め、2012年9月11日に日本政府が尖閣諸島を国有化した以降、公船を頻繁に尖閣諸島周辺の日本領海に侵入させている。そして2013年4月26日、中国外務省の華春瑩副報道局長は記者会見において「釣魚島（尖閣諸島の中国名）は中国の領土主権に関する問題であり、当然、中国の核心的利益に属する」と述べた。中国が尖閣諸島を、妥協の余地のない国益を意味する「核心的利益」と公式に位置付けたのは、この時が初めてであった<sup>21</sup>。

近年、中国公船は尖閣諸島周辺で頻繁に日本領海に侵入するだけでなく、そこで操業中の日本漁船を追尾するなど、活動をエスカレートさせている。現在、尖閣諸島に住民はおらず、警察、海上保安庁などの法執行機関の要員も配置されていない。したがって中国が、活動を更にエスカレートさせて官憲を尖閣諸島に上陸させ、領土主権を主張することは容易である。

この場合、日本政府は上陸した中国官憲を出入国管理法違反（不法入国）の疑いで速やかに逮捕するため、警察官や海上保安官を派遣することになる。しかし、尖閣諸島を自国領とする中国の官憲としては、日本の官憲による法執行に唯々諾々と従うことはできず、武器を使用して抵抗する可能性も否定できない。この際、警察官や海上保安官では抵抗を排除できず、逮捕が不可能となった

場合には、日本政府は抵抗を制圧するため、自衛隊の治安出動に踏み切る可能性がある。これに対して中国は、中国軍の武力で自衛隊の活動を阻止することも考えられる。

この際、中国軍は自衛隊の活動拠点となり得る沖縄本島、宮古島、および八重山地域内の石垣島および与那国島の自衛隊関連施設<sup>22</sup>、空港・港湾などに対してミサイル、ゲリラ・特殊部隊などによる攻撃を行うことが想定できる。また中国が八重山地域の民間地域を意図的に攻撃し、日本政府に対して攻撃停止と引き換えに中国の尖閣諸島領有を認めるよう強要する可能性も否定できない。これが、尖閣諸島における中国官憲の不法入国をトリガーとして八重山地域において武力攻撃が発生する場合の一例である。

## 2 中国による台湾侵攻の場合

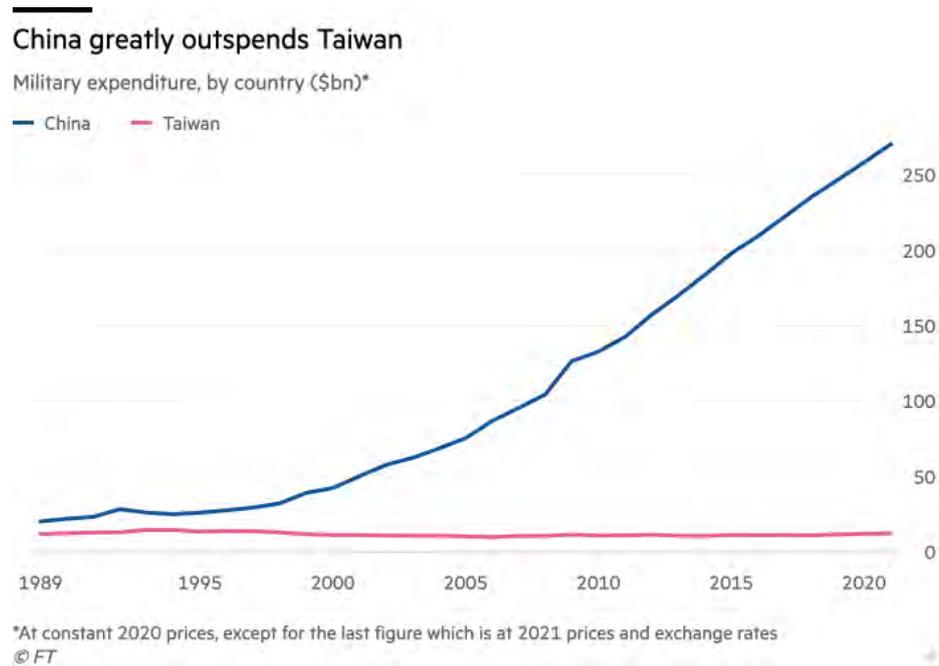
中国にとって台湾は不可分の領土であり、「核心的利益」でもある。したがって中国は、台湾統一の手段として武力行使を放棄しない旨を一貫して表明している。2022年8月10日、中国政府で台湾政策を担当する国務院台湾事務弁公室は「台湾問題と新時代中国統一事業」と題する白書を発表し、その中でも台湾統一のための武力行使を否定しない方針を改めて示した<sup>23</sup>。また、習近平共産党総書記は同年10月16日、中国共産党大会での活動報告の中で台湾統一について「必ず実現しなければならない」と語っている<sup>24</sup>。

一方、台湾政府内で対中国政策を主管する大陸委員会は2022年8月6日、台湾住民を対象とした世論調査の結果について、中国が主張する一国二制度による台湾統一に「賛成しない」との回答が88.8%に上ったと発表した<sup>25</sup>。中国の台湾に対する姿勢が大きく軟化しない限り、こうした台湾の民意が変化することは考えにくく、中国と台湾が平和的に統一される可能性は、現時点では見出しにくい。

こうした中、図表2に示すように中国は一貫して国防費の増額を続ける一方<sup>26</sup>、台湾の国防費は約30年間ほぼ横ばいである<sup>27</sup>。この結果、中国と台湾の軍事バランスの現状について防衛省は「中国軍の台湾本島への着上陸侵攻能力は限定的であるが、その能力は着実に向上している」、「海・空軍力については中国が量的に圧倒しており、質的な面においても急速に強化されている」、「中国は台湾を射程に収める1,000発にも及ぶとされる短距離弾道ミサイルなどを多数保有しており、台湾には有効な対処手段が乏しい」と評価している<sup>28</sup>。中国は2027年までに台湾に侵攻する可能性がある」と指摘した米インド太平洋軍司令官の発言の背景には、こうした中国の台湾に対する軍事的な優勢があるとみられる。

とはいえ、中国の台湾侵攻に際して米国が本格的に軍事介入すれば、武力統一は容易ではない。もちろん、米国は台湾防衛の意志を明確にしない「曖昧戦略」を維持しており、必ず軍事介入するとは言い切れない<sup>29</sup>。しかし中国は、武力統一に踏み切る際には米国の軍事介入を想定し、これを妨害する措置を講じるであろう。この際に中国は、台湾に近く、米国が軍事介入する上で重要となる作戦拠点および部隊をミサイル、ゲリラ・特殊部隊などで攻撃することが考えられる。具体的に

図表2 中国および台湾の公表国防予算の推移



“Taiwan: preparing for a potential Chinese invasion”, The Financial Times, JUNE 7 2022,  
<https://www.ft.com/content/0850eb67-1700-47c0-9dbf-3395b4e905fd>

は、日本本土、沖縄本島、グアム島などに所在する米軍の部隊、基地、飛行場、港湾、兵站施設、指揮・通信施設ならびに東シナ海・南シナ海周辺の米海軍、空軍、海兵隊部隊などが攻撃目標となろう<sup>30</sup>。

なお中国としては、自衛隊が米軍を支援したり、米軍が日本の民間施設を使用したりすることも妨害するであろう。したがって、沖縄本島、宮古島、および八重山地域内の石垣島および与那国島の自衛隊施設、民間空港・港湾が中国軍によるミサイル、ゲリラ・特殊部隊などによる攻撃を受ける可能性は否定できない。また中国が、八重山地域の民間地域を意図的に攻撃し、日本政府に対して攻撃停止と引き換えに米軍への支援の停止を強要することも想定できる。これが、中国による台湾侵攻をトリガーとして八重山地域において武力攻撃が発生する場合の一例である。

#### IV 島外避難における課題

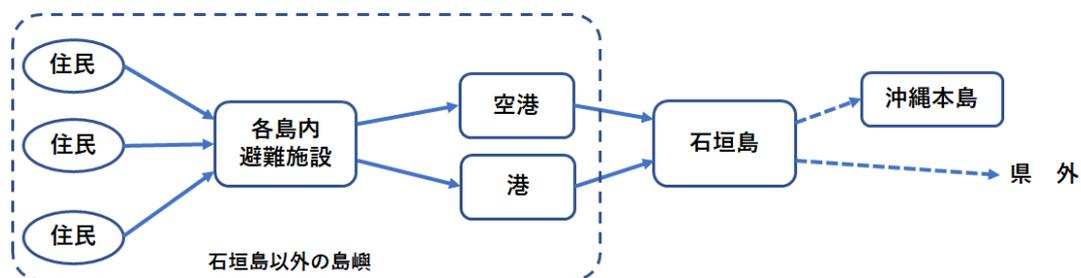
まず、先行研究が指摘している島外避難における課題について整理してみたい。中林は、先島諸島における島外避難における課題を「武力攻撃災害<sup>31</sup>における（武力攻撃事態等の認定前の）事前避難」および「事態認定後の必要な輸送力確保」の2点としている<sup>32</sup>。なお、前者の課題の前提には、島外避難の開始時期を早めなければ輸送手段の確保および輸送の際の安全確保が難しいとの認識がある。また塩川は、海路および空路において完全に保護されるのは、紛争当事国間の合意に基づく安導券<sup>33</sup>を与えられた船舶・航空機のみであり、それ以外の船舶・航空機では拿捕、あるいは

攻撃のリスクがあると指摘している<sup>34</sup>。更に横尾は、マリアナ戦における島外避難を分析し、「移動間の安全確保」および「避難先の生活保障」の2点が重要との認識を示している<sup>35</sup>。

なお、民間人の島外避難には海路・空路での輸送が伴うことから、国土交通省の役割は大きい。同省が2004年12月に作成した「離島の住民の避難に係る運送事業者の航空機や船舶の使用等についての基本的な考え方」では、島外避難の場合には輸送手段に大きな制約があることが前提となっており、輸送の安全確保への十分な配慮が求められている<sup>36</sup>。こうした先行研究および国土交通省の示した基本的な考え方を整理すると、住民の島外避難における課題は、①輸送手段の確保、②輸送の安全確保、および③避難先での生活保障の3点に集約できる。ただし、③は島内避難の場合と重なる課題であるため、後述する島内避難の部分で触れることとし、ここでは①および②に焦点を当てる。

以下、島外避難における「輸送手段の確保」および「輸送の安全確保」についてⅢで述べた八重山地域における中国による武力攻撃の様相を踏まえつつ、具体的に考察する。ちなみに、八重山地域での島外避難では図表3に示すように石垣島への避難、ならびに石垣島から沖縄本島、あるいは県外への避難が想定されている<sup>37</sup>。

図表3 八重山地域における避難の基本パターン



「沖縄県国民保護計画」に基づき著者作成

## 1 輸送手段の確保における課題

国土交通省の「離島の住民の避難に係る運送事業者の航空機や船舶の使用等についての基本的な考え方について」では、離島外への避難に際しては、①運送事業者の航空機・船舶、②自治体が保有する航空機・船舶、③防衛省および海上保安庁の航空機・船舶を使用することが想定されている<sup>38</sup>。

しかし、防衛省の航空機・船舶については、武力攻撃下では侵害排除の任務を優先する必要があることから、確実に使用できる保証はない<sup>39</sup>。加えて、防衛省の航空機・船舶は武力攻撃下では交戦国の攻撃対象となるため、輸送される民間人には大きなリスクがある。また、海上保安庁の航空機・船舶についても、武力攻撃下では不審船への警戒などに従事するため、民間人の避難に多くを割く余裕は無い。他方、自治体が保有する航空機・船舶としては、沖縄県が漁業取締船1隻（総トン数61トン）、漁業調査船1隻（総トン数176トン）、県立高校実習船1隻（総トン数699トン）

などを保有しているが、これらの船舶を民間人の避難に使用したとしても、隻数が少ないため避難の主力にはなり得ない。

したがって、島外避難の輸送手段は運送事業者の航空機・船舶に負うところが大きくなる。ただし、武力攻撃事態では八重山地域のみならず宮古列島あるいは沖縄本島などからも島外避難が行われる可能性が高く、八重山地域に他の地域から輸送力を転用することは困難となる。これらを踏まえて中林は、平素から八重山地域で就航している運送事業者の航空機・船舶のみを使用して、八重山地域の民間人（島民および旅行者）約7.5万人を島外に避難させた場合、避難完了まで18日程度を要すると試算している<sup>40</sup>。

しかし、尖閣諸島における中国官憲の不法入国および中国による台湾侵攻は、予告無しに始まる可能性が高く、民間人の島外避難を18日程度前から始めることは実現性に乏しい。実際には、武力攻撃が始まってから、又はその直前に避難が始まるため、民間人を速やかに島外に避難させるには、現状よりも遥かに大きな輸送力が必要になる。したがって、輸送手段の確保における課題は、平素から八重山地域で就航している運送事業者の航空機・船舶のみでは、輸送力が著しく小さいことである。

なお、沖縄県は八重山地域で平素から運航している航空・海運事業者を指定地方公共機関に指定しているが<sup>41</sup>、これらの事業者が武力攻撃下で住民の避難に従事することは保証されるものではない。もちろん、これらの事業者は正当な理由が無い限り沖縄県からの要請に応じなければならず、これに応じない場合には内閣総理大臣は当該事業者に対して要請に応じるよう指示することができる。ただし、この場合でも安全が確保されていることが条件となっており<sup>42</sup>、武力攻撃下でこの条件を満たすことは難しい。なお、航空運輸事業者については海運事業者よりも安全を優先する姿勢が強く、海路での避難が可能な場合でも空路による避難が期待できない場合もあり得る<sup>43</sup>。

これまで述べたように、島外避難のための輸送手段の確保は大きな課題に直面している。ただし、課題はそれに留まらない。国土交通省の「離島の住民の避難に係る運送事業者の航空機や船舶の使用等についての基本的な考え方について」は、離島内の空港及び港湾までの避難者の誘導については地域を管轄する市町村が中心となって行うことを基本としている<sup>44</sup>。しかし、避難者の誘導のための手段を確保することも難しい。

例えば石垣島では、石垣空港と石垣港が島外避難の主要なターミナルとなるが、これらのターミナルに約5万人の民間人が一斉に殺到すれば、大きな混乱は避けられない。このため、人数を区切って住民をターミナルに誘導する必要がある。また、障害者、高齢者、難病患者、妊産婦等の避難行動要支援者の誘導にあたっては、特別な支援が必要となる<sup>45</sup>。このように、避難者の誘導は複雑であり、適切に実施するためには多くの人手を要する。しかし、多くの住民が武力攻撃の危険から逃れようとする中、自治会などのボランティアによる誘導に多くを期待することは難しい。このため、市役所職員、警察、消防、自衛隊といった公的機関の要員が誘導に従事することになるが、武力攻撃下では自衛隊や警察は防衛作戦や治安維持が優先となり、多くの要員を避難誘導に割くこ

とはできない。また、消防についても石垣消防団の団員数は2021年4月時点で91名<sup>46</sup>であり、十分な人数とは言えない。つまり、避難者の誘導手段の確保ができなければ、仮に島外避難のための輸送手段が確保されたとしても円滑な島外避難の実施は困難になる。

## 2 輸送の安全確保における課題

武力攻撃下では、民間人の島外避難に際して使用できるのは主として民間の船舶・航空機および民間の空港・港湾となる。しかし、八重山地域の各島嶼内の民間空港・港湾はミサイル、ゲリラ・特殊部隊などによる攻撃を受ける可能性があり、その場合、空港や港湾に集まっている民間人が被害を受けることは想像に難くない。ウクライナにおいても民間人の避難の拠点となっている鉄道の駅がロシアによるミサイル攻撃を受け、多くの住民が犠牲となる事例が発生している<sup>47</sup>。また、港湾が機雷によって封鎖されれば、掃海によって安全な航路を啓開しない限り、民間人の避難のための船舶の出入港は不可能となる。更に、避難する民間人を乗せて八重山地域を移動中の船舶・航空機が、故意又は偶発的な攻撃を受けて沈没・墜落することもある。

こうした攻撃によるリスクは、住民に島外避難を躊躇させる大きな要因となる。太平洋戦争においても、1944年3月、サイパン島からの疎開者（島外避難者）第一陣を乗せた輸送船「亜米利加丸」が米潜水艦の魚雷攻撃により沈没して約500名が行方不明となったため、サイパン島の住民の中には疎開（島外避難）を拒む者も生じている<sup>48</sup>。したがって、武力攻撃下での島外避難を進める上では、輸送手段の確保よりも輸送の安全確保の方が重要との見方もできる。

武力攻撃下での輸送の安全確保は、①輸送の拠点となる空港・港湾およびそこに至る経路上における安全確保、②輸送間の安全確保、に区分できる。まず、八重山地域において島外避難の拠点となる空港は、石垣空港、与那国空港および波照間空港の三カ所のみである<sup>49</sup>。また、定期航路が就航している港は、西表島に二カ所、石垣島、与那国島、波照間島、小浜島、竹富島、黒島および鳩間島に各一カ所である<sup>50</sup>。したがって、これらの限定された空港・港およびそこに至る経路には島外に避難する多数の住民が集中する場合があります。攻撃によって大きな犠牲が生じる可能性がある。

また、輸送間の安全確保について塩川は、安導券の付与は紛争当事国の合意を前提としているため、合意が得られない場合には安導券を持たない船舶・航空機を使用せざるを得ないと指摘している<sup>51</sup>。この点に関しては、本稿が前提としている武力攻撃の様相では予告なしに武力攻撃が始まることから、攻撃が始まった時点で安導券を付与された船舶・航空機は存在し得ない。このため、武力攻撃が始まった以降に日本政府は中国政府に対して安導券の付与に関する交渉を呼びかけることになるが、中国政府が交渉を受け入れるかは不透明である。また、仮に交渉が進んだとしても、実際に安導券が付与されるまでには多くの時間を要することが想定される。したがって、八重山地域の自治体が島外避難を急ぐ場合には、安導券を持たない船舶・航空機を使用せざるを得ない。

この際、中国が八重山地域の周辺海空域の航行・飛行を禁止すると宣言した場合、これらの船舶・航空機は拿捕の対象となり、場合によっては攻撃される可能性も否定できない。例えば、ロシ

アは2022年2月25日に黒海北西部指定海域の航行を禁止する旨を宣言し、それ以降、複数の民間船舶がウクライナへの支援といった攻撃を正当化する行為をしていないにもかかわらず、ロシアからのミサイル攻撃を受けている。また、それらの攻撃は警告なしに行われたと報じられている<sup>52</sup>。このように、武力攻撃下では船舶・航空機による輸送間の安全は保証されるものではない。

なお、民間の船舶・航空機はミサイルなどによる攻撃を妨害または回避するための特殊な装備<sup>53</sup>を有しないため、運航方法を工夫して被発見率を下げ、攻撃を回避することが必要となる。具体的には夜間の航行・飛行、高速での航行・飛行、船舶であれば陸地沿いの航行、航空機であれば低空飛行などである。こうした通常と異なる運航方法を安全に行うためには平素からの訓練が必要であるが、こうした訓練は行なわれていない。

## V 島内避難における課題

八重山地域での島外避難の目的は、尖閣諸島や台湾に近いが故に激しい攻撃に晒される可能性がある地域から逃れることである。しかし、島外避難には輸送手段の確保および輸送の安全確保に関する課題がある。一方、島内避難の目的は島外避難の課題（リスク）を回避することである。とはいえ、激しい攻撃が予想される八重山地域の島内に残った民間人の安全確保は容易ではない。この際、安全確保上の脅威となるのは、ミサイル、ゲリラ・特殊部隊による攻撃だけではない。島嶼への着上陸侵攻が行われた場合には、島嶼内での地上戦闘が民間人に危険を及ぼし、万が一、島嶼が占領された場合には、ロシアがウクライナで行っているような民間人に対する非人道的な行為が行われる可能性も否定できない。また、敵の侵攻後に自衛隊が島嶼奪回作戦を行えば、これも島嶼内での戦闘によって民間人が危険に晒される。横尾は、島内避難に際して民間人の安全を守るためには軍民分離の徹底が重要と指摘するとともに、民間人用の避難施設の整備についても言及している<sup>54</sup>。そこで本章では、八重山地域での島内避難に際する軍民分離における課題、ならびに避難施設に関する課題について考察する。また、武力攻撃下の島嶼において民間人が安定的な避難生活を送る上での課題についても付言する。

### 1 軍民分離における課題

軍民分離とは、軍（自衛隊）と民間人とを分離して民間人が戦闘に巻き込まれることを防ぐための手段である。この際、本稿では中国による武力攻撃が予告なしに始まることを前提にしているため、民間人の被害を防ぐためには、平素から自衛隊と民間人との分離が必要となる。自衛隊と民間人との分離の方法としては、①自衛隊と民間人との物理的・空間的な分離、②自衛隊と民間人の連携・協力の停止などの関係性の分離という二つが考えられる。まず、自衛隊と民間人との物理的・空間的な分離とは、自衛隊が活動する地域と民間人が活動する地域とを離隔することである。これにより、意図的あるいは偶発的に攻撃される場合を除き、民間人が戦闘に巻き込まれるリスクは低

下する。他方、民間人が自衛隊に対して保護を求めたり、水、食糧、物資、医療などの提供を求めたりする場合には、自衛隊がこれを拒絶することは難しく、自衛隊と民間人との物理的・空間的な分離が不十分となることもあり得る。

一方、自衛隊と民間人を物理的・空間的に分離していても通信、補給、整備、輸送、医療、サイバーなどの戦闘を支える機能では、民間人や民間企業が自衛隊を支える場合が多い。これらの機能は自衛隊の活動には不可欠であるため攻撃の対象となり、民間人が巻き込まれるリスクは大きい。したがって、自衛隊と民間人との連携・協力の停止などの関係性の分離は、これらの機能に関わる民間人の安全確保に資することとなる。他方、自衛隊と民間人との連携・協力の停止は自衛隊の機能不全を招き、自衛隊による侵害排除のための活動を阻害し、自衛隊が武力攻撃から民間人を守ることを困難にするという逆効果を生む可能性がある。

また、民間人が自発的に自衛隊に直接的・間接的に協力する可能性がある。1982年にアルゼンチンが英国のフォークランド諸島を攻撃した際にはフォークランド諸島内の全ての民間人が島内で避難していたが、一部の民間人はアルゼンチン軍の電話線を切断するなどの抵抗運動を行った<sup>55</sup>。また、スパイ容疑でアルゼンチン軍に逮捕、監禁された民間人もいた<sup>56</sup>。一方、ロシアに侵攻されたウクライナでは、ウクライナの民間人が侵攻したロシア軍に関する情報をウクライナ軍に提供したり、ドローンを使ってロシア軍を攻撃したりしている<sup>57</sup>。こうした活動は軍民分離とは相容れないものであり民間人を危険に晒すものであるが、民間人の自発的な活動を止めさせることは難しい。

なお、民間人が戦闘に巻き込まれることを防ぐためには、戦闘の状況などに関する情報を民間人にも提供する必要がある。フォークランド紛争では英国放送協会（BBC）が英軍の状況についてラジオで毎日35分間放送し、多くの民間人が密かにこれを聴取していた<sup>58</sup>。フォークランド紛争では島内で地上戦および砲爆撃も行われたが、民間人約1,800人の中で戦闘の犠牲となったのは3名のみであった。この犠牲者の少なさには、このBBCによるラジオ放送が寄与している可能性もある。この軍から民間への一方通行のコミュニケーションは、軍民の関係性の分離の観点からはグレーゾーンであるが、民間人の安全を確保する上で不可欠とも言える。

軍民分離には、一般的には民間人が戦闘に巻き込まれることを防ぐというメリットがある。しかし、完全な自衛隊と民間人との分離には、①自衛隊による侵害排除のための活動を阻害する、②自衛隊と民間人が、民間人の安全のためのコミュニケーションを取れなくなる、といったデメリットもある。また、民間人が自発的に自衛隊を支援する活動を皆無にすることは難しく、総じて言えば自衛隊と民間人との完全な分離は実現性に乏しい。したがって、自衛隊と民間人との分離を目指す際には、防衛に任ずる自衛隊の活動を阻害することなく、同時に自衛隊と民間人とのコミュニケーションを維持しつつ民間人の安全を最大限確保するという難しい着地点を見出す必要がある。

## 2 避難施設に関する課題

ウクライナでは、多くの民間人が冷戦期などに整備された地下施設に避難してロシアによるミサイル攻撃、砲爆撃などから身を守っている。同様に、八重山地域でも武力攻撃に備えて地下施設を整備する必要がある。2021年4月1日の時点で国民保護法に基づいて沖縄県知事が指定している緊急一時避難施設（ミサイル等による被害を軽減できるコンクリート建造物で一時的な避難に活用できる施設）は938か所であるが、地下施設は沖縄本島内の6か所のみであり<sup>59</sup>、八重山地域には皆無である。

政府は、沖縄県の先島諸島にミサイル攻撃などから民間人の身を守るシェルターの設置を検討しており、2023年度予算にシェルター整備に向けた調査費を盛り込んだとの報道もある<sup>60</sup>。しかし、例えば石垣島では、約5万人の民間人を全て収容可能な地下施設を建設することは、膨大な経費と時間を必要とするため現実的とは言えない。このため、地下施設以外の地上の避難施設を整備する必要が生じるが、ミサイル攻撃などが予想される状況で、学校や公民館などの自然災害時と同じ避難施設で民間人の安全を確保できるかは疑わしい。なお、フォークランド紛争では多くの住民が一つの避難施設に集まると、そこが攻撃された場合に多数の犠牲者が生じることが懸念されていた。このため住民は、自宅に留まったり、最寄りの石造りの堅固な家に身を寄せたりといった方法を取っていた<sup>61</sup>。八重山地域でも、武力攻撃下での適切な避難先について更なる検討が必要であろう。

また、避難施設が誤って攻撃されないようにするため、避難施設の位置について中国側と情報を共有し、当該施設への攻撃禁止を要請する必要がある。とはいえ、武力攻撃下において中国側との情報共有をタイムリーに実施できる保証はなく、赤十字国際委員会などを通じた交渉のチャンネルおよび交渉要領を平素から準備しておく必要がある。ただし、避難施設の位置を通報すれば、そこが意図的に攻撃される可能性が生じる。

## 3 避難先での生活保障に関する課題

民間人の島内避難では、水、食糧、燃料、医薬品などの必需品を安定的に供給することは不可欠である。この際、武力攻撃下の八重山地域では海路・空路で必需品を運び込むことは困難であるため、各島嶼あるいは各避難施設に必需品を備蓄する必要がある。現在、沖縄県では災害に備えた3日～1週間分の備蓄を奨励しているが<sup>62</sup>、戦闘が長期化することを想定すれば、更に多くの備蓄が求められる。ちなみに、ウクライナでは欧州などから必需品を運び込むことは八重山地域よりも遥かに容易であるが、それでも多くの人々が必需品の不足に苦しんでいる。国連人道問題調整事務所（UNOCHA）は2022年10月28日の時点でウクライナでは約1,800万の人々に対する人道支援が必要だと発表しており<sup>63</sup>、この人数はウクライナの人口の約43パーセントに上っている。このように、武力攻撃下で民間人に必需品を補給することは極めて困難である。また、避難が長期化する場合には情報、医療、介護、教育などの住民サービスの維持も不可欠となり、こうしたサービスを担う人材およびサービスに用いる資機材を島嶼内で確保しておく必要が生じる。このように、避難

先での生活保障に関する課題は多い。

## VI おわりに：更なる課題

現在の八重山地域における民間人の避難は、島外避難が前提となっている。しかし、武力攻撃が始まる前にその兆候を察知し、島外避難を行うというストーリーは現実的であろうか。情報収集手段が発達した現代でも、武力攻撃の開始を高い確度で予測することは難しい。それは、侵攻する側が侵攻開始時期を秘匿・偽偏するためである。ロシアによるウクライナ侵攻においても、ウクライナ国境付近のロシア軍の動向を注視していた欧米諸国の政府ですら、侵攻が近づいていると警告していたものの、2月24日に侵攻が始まると確信をもって示すことは無かった。このケースと同様に、八重山地域での島外避難は武力攻撃が始まってから行わざるを得ない可能性が高く、その場合には、避難のための船舶・航空機の確保はままならず、大きな危険も付きまとう。このように考えると、島外避難を前提とした現在の避難計画を見直す必要性が浮上する。より現実的に考えるならば、島内避難を前提とし、状況が許す場合に島外避難を行う方が妥当であろう。したがって、島内避難における様々な課題への取り組みを、今後一層強化していくことが求められる。

さて、これまでは八重山地域における民間人の避難について多くの課題を指摘してきた。しかし、八重山地域にはこれらの課題を更に複雑化させる課題がある。それは、中国の台湾進攻に際して台湾から多くの人々が八重山地域に流入する可能性である。

「はじめに」で述べたように、ロシアに侵攻されたウクライナでは、人口の約19パーセントもの人々が国外に逃れている。同様に、中国に侵攻された台湾の人々が海外に脱出することは止めようがない。この際、中国軍による台湾周辺の海域・空域の封鎖、あるいは台湾の空港や港湾への攻撃が予想されるため、民間機および大型の船舶による脱出は困難であろう。したがって、台湾からの主要な脱出の手段は漁船やプレジャーボートなどの小型船舶となる。その場合、これらの小型船舶が向かう先は、台湾に近接する八重山地域およびフィリピン北部となる。仮に、台湾の人口（約2,340万人）<sup>64</sup>の1パーセントの人々が八重山地域に流入した場合、その数は約23万人となる。日本政府としては、人道的見地からこれらの人々を難民として受け入れ、適切な支援と保護を与える必要がある。したがって、八重山地域での島内避難は、台湾からの難民受け入れを含めて計画し、準備を進める必要がある<sup>65</sup>。その際、武力攻撃下で外部との交通が著しく制約される八重山地域では、台湾からの難民への対応は主として地元自治体が行わざるを得ない。しかし、地元の民間人の避難への対応などで手一杯の自治体が台湾からの難民に対応することは難しいため、平素から沖縄県や国を含めた態勢を構築しておく必要がある。

最後に、別の視点から武力攻撃下における民間人の保護を眺めてみたい。武力攻撃下における台湾からの難民を含む民間人の保護は、日本政府として人道的な見地から必ず実施すべき事項であり、同時に、侵略への抵抗に対して国内外からの支持・支援を受ける上でも不可欠である。なぜな

ら、もし民間人の保護を怠れば、そのような非人道的な政府は支持・支援に値しないと国内外から見做されるからである。このことは、民間人の保護は情報戦の舞台となることを示唆している。ウクライナでは、民間人に多くの犠牲者が出ているがロシア・ウクライナ両国はお互いに相手を非難している。これは、国内外からの非難の矛先を相手側に向けるための情報戦でもある。

八重山地域での武力攻撃事態では、中国側は日本側が民間人の保護を適切に行っていないとのフェイクニュースを拡散させ、日本政府への国内外からの支持・支援の低下を狙うであろう。したがって日本側としては、民間人の保護を適切に行うことは勿論、それを国内外に正確かつ積極的に発信する必要がある。そのためには、SNSなどの多様なメディアおよび多様な言語を通じて政府や自治体が民間人の保護に真摯に取り組むとのメッセージを継続的に発信すること、民間人保護の状況を国内外に伝えること、国内外のメディアに民間人の保護の状況取材させること、民間人の保護にUNHCR、UNOCHA、赤十字国際委員会などの国際的な機関を参画させることなどが対策として考えられる。

日本は太平洋戦争では民間人の保護を適切に行い得なかった。沖縄では、激しい戦闘で多くの民間人が命を落とした。日本はこの轍を繰り返してはならない。そして、民間人の保護が情報戦の側面を帯びるようになった今、情報の発信も含めた民間人の保護の在り方を見直すことは喫緊の課題であろう。

<sup>1</sup> “Refugee Data Finder”, UNHCR, 27 October 2022, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (2022年10月29日アクセス)。

<sup>2</sup> UNHCRは、紛争に巻き込まれたり、宗教や人種、政治的意見といった様々な理由で迫害を受けるなど、生命の安全を脅かされ、国境を越えて他国に逃れなければならなかった人々のことを「難民」と定義している。

「難民・国内避難民 | 故郷を追われた人とは」、国連UNHCR協会、<https://www.japanforunhcr.org/refugee-facts/what-is-a-refugee> (2022年8月15日アクセス)。

<sup>3</sup> “Operational Data Portal, UKRAINE REFUGEE SITUATION”, UNHCR, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (2022年10月29日アクセス)。

<sup>4</sup> 「ウクライナ基礎データ」、外務省、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ukraine/data.html> (2022年8月14日アクセス)。

<sup>5</sup> UNHCRは、「国内避難民」とは国境を越えていないことから、国際条約で難民として保護されない人々のことと定義している。しかしUNHCRは、難民と国内避難民の苦境は同質であることが多いので、共通の支援対策を執ることが最も現実的であることも多いと付言している。

「難民・国内避難民 | 故郷を追われた人とは」、国連UNHCR協会、<https://www.japanforunhcr.org/refugee-facts/what-is-a-refugee> (2022年8月22日アクセス)。

<sup>6</sup> “Ukraine Internal Displacement Report, General Population Survey, Round 8”, IMO, 23 August 2022,

[file:///C:/Users/yoshitomi.nozomu/Downloads/IOM\\_Gen%20Pop%20Report\\_R8\\_ENG\\_updated%20logo%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/yoshitomi.nozomu/Downloads/IOM_Gen%20Pop%20Report_R8_ENG_updated%20logo%20(1).pdf) (2022年10月29日アクセス)。

<sup>7</sup> 防衛省『令和4年版防衛白書』、日経印刷株式会社、令和4年7月、2頁。

<sup>8</sup> 防衛省『令和4年版防衛白書』、31頁。

- <sup>9</sup> 防衛省『令和4年版防衛白書』、49頁。
- <sup>10</sup> 重要影響事態とは「そのまま放置すればわが国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等わが国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」であり、存立危機事態とは「わが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」である。武力攻撃事態とは「武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」である。防衛省『令和4年版防衛白書』、224頁および226頁。
- <sup>11</sup> 「中国による弾道ミサイル発射事案後の岸防衛大臣臨時会見」防衛省・自衛隊、令和4年8月4日、[https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0804a\\_r.html](https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0804a_r.html) (2022年8月13日アクセス)。
- <sup>12</sup> 米インド太平洋軍司令官のデービッドソン海軍大将 (Adm. Phil Davidson) は、2021年3月9日に開催された米上院軍事委員会において、今後6年以内に中国が台湾に侵攻する可能性がある旨を証言している。
- <sup>13</sup> 「台湾有事「恐れる」81%」、『日本経済新聞』、2022年8月12日。
- <sup>14</sup> 「離島住民の避難体制構築を 八重山市長会要請」、『沖縄テレビ放送』、2022年8月9日。
- <sup>15</sup> 「八重山地域の概要」、沖縄県ホームページ、<https://www.pref.okinawa.jp/site/norin/norin-yaeyama-nosui/keikaku/yaeyamanogaiyou.html> (2022年8月18日アクセス)。
- <sup>16</sup> 平成27年9月に成立した平和安全法制整備法により、「武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」と改称された。
- <sup>17</sup> 先島諸島とは、沖縄県の宮古島 (宮古島市) を中心とする宮古諸島と、石垣島 (石垣市) や与那国島 (与那国町) などからなる八重山諸島の総称である。
- <sup>18</sup> 中林啓修 (2018年) 「先島諸島をめぐる武力攻撃事態と国民保護法制の現代的課題—島外への避難と自治体の役割に焦点をあてて—」、『国際安全保障』第46巻第1号、88—106頁。
- <sup>19</sup> 塩川洋志 (2014) 「武力紛争時における避難文民の輸送に関する国際法的考察」、『波濤』通巻第228号、106-117頁。
- <sup>20</sup> 横尾和久 (2015) 「マリアナ戦史に見る離島住民の安全確保についての考察—事前の島外避難及び地上戦における島内避難を焦点として—」、『陸戦研究』2015年12月号、1-27頁。
- <sup>21</sup> 「中国、尖閣は「核心的利益」と初めて明言」、日本経済新聞電子版、2013年4月26日、[https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2603U\\_W3A420C1PP8000/](https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2603U_W3A420C1PP8000/) (2022年8月31日アクセス)。
- <sup>22</sup> 沖縄本島には陸上・海上・航空自衛隊の、宮古島には陸上および航空自衛隊の、石垣島には陸上自衛隊の、与那国島には陸上自衛隊の関連施設が所在している (石垣島には2023年に開設予定)。
- <sup>23</sup> 「中国政府、台湾への武力行使「最後の手段」」、日本経済新聞電子版、2022年8月10日、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM1033D0Q2A810C2000000/> (2022年8月31日アクセス)。
- <sup>24</sup> 「台湾統一「必ず実現」」『日本経済新聞』2022年10月17日。
- <sup>25</sup> 「一国二制度、9割が拒否 台湾世論調査」、産経ニュース、2020年8月6日、<https://www.sankei.com/article/20200806-A2RBTWW4ZI5BMVYVIXTYKRMJQ/> (2022年8月31日アクセス)。
- <sup>26</sup> 防衛省『令和3年版防衛白書』、日経印刷株式会社、令和3年7月、21頁。
- <sup>27</sup> 防衛省『令和4年版防衛白書』、72頁。
- <sup>28</sup> 防衛省『令和4年版防衛白書』、73頁。
- <sup>29</sup> 「台湾防衛の「あいまい戦略」やめたのか? バイデン氏「ノー」と否定」、朝日新聞デジタル、2022年5月24日、<https://www.asahi.com/articles/ASQ5S4TB9Q5SUHBI015.html> (2022年9月1日アクセス)。
- <sup>30</sup> Yoshihara. T. (2010), “Chinese Missile Strategy and the U.S. Naval Presence in Japan”, *Naval War College Review*, Vol. 63, No. 3, pp.46-52, <https://indianstrategicknowledgeonline.com/web/CHINESE%20MISSILE%20STRATEGY%20AND%20THE%20U.S.%20NAVAL.pdf> (2022年9月1日アクセス)。
- <sup>31</sup> 武力攻撃災害とは、武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質

の放出その他の人的又は物的災害を意味する。

- <sup>32</sup> 中林 (2018)、101頁。
- <sup>33</sup> 安導券 (safe-conduct) とは、交戦国が敵国民などに自国の領域または占領地を自由かつ安全に通行することを許可する文書をいう。
- <sup>34</sup> 塩川 (2014)、116頁。
- <sup>35</sup> 横尾 (2015)、24頁。
- <sup>36</sup> 国土交通省「離島の住民の避難に係る運送事業者の航空機や船舶の使用等についての基本的な考え方」2004年12月、<https://www.mlit.go.jp/security/ritou.pdf> (2022年8月22日アクセス)。
- <sup>37</sup> 沖縄県「沖縄県国民保護計画」平成30年4月変更、117—118頁、<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/bosai/kikikanri/documents/kokuminnhogokeikaku.pdf> (2022年9月2日アクセス)。
- <sup>38</sup> 国土交通省「離島の住民の避難に係る運送事業者の航空機や船舶の使用等についての基本的な考え方」4頁。
- <sup>39</sup> 河木邦夫 (2009)「国民保護法制下における国民保護組織の運用—実働組織を中心に—」、『防衛大学校紀要』第99輯、48頁。
- <sup>40</sup> 中林 (2018)、98頁。
- <sup>41</sup> 沖縄県「指定公共機関一覧」平成27年12月16日現在、<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/bosai/kikikanri/documents/h27siteichihoukoukyoukikan.pdf> (2022年9月2日アクセス)。
- <sup>42</sup> 浜谷英博 (2004)『要説 国民保護法 責任と課題』、内外出版、32頁。
- <sup>43</sup> 中林 (2018)、92頁。
- <sup>44</sup> 国土交通省「離島の住民の避難に係る運送事業者の航空機や船舶の使用等についての基本的な考え方」1頁。
- <sup>45</sup> 石垣市国民保護計画では、避難行動要支援者への支援措置として下記の①～④が記載されている。  
 ①防災・福祉関係部局を中心とした横断的な組織としての「(仮称) 避難行動支援等委員会」の設置  
 ②消防団や自主防災組織等による情報が伝達されているか否かの確認  
 ③社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障がい者団体等と連携した情報提供と支援の実施  
 ④一人ひとりの避難行動要支援者のための「避難支援プラン」の策定 (地域の避難行動要支援者マップを作成する等) 等  
 石垣市「石垣市国民保護計画～避難実施要領のパターン編～」令和元年12月、41頁、  
<https://www.city.ishigaki.okinawa.jp/material/files/group/3/hinannjissiyouryounopata-n.pdf> (2022年10月15日アクセス)。
- <sup>46</sup> 石垣消防団「消防の組織概要」  
<https://www.fdma.go.jp/relocation/syobodan/welcome/search/item/pdf/473.pdf> (2022年10月13日アクセス)。
- <sup>47</sup> 「ウクライナ東部の駅にミサイル攻撃、子ども含む避難民ら50人死亡」朝日新聞デジタル、2022年4月9日、  
<https://www.asahi.com/articles/ASQ4902XBQ48UHBI052.html> (2022年9月3日アクセス)。
- <sup>48</sup> 横尾 (2015)、9頁。
- <sup>49</sup> 沖縄県「沖縄県の空港」、<https://www.pref.okinawa.jp/airport/index/> (2022年9月3日アクセス)。
- <sup>50</sup> 沖縄観光コンベンションビューロー「八重山諸島の交通アクセス」、2022年、  
[https://www.okinawastory.jp/access/info/yaeyama\\_region](https://www.okinawastory.jp/access/info/yaeyama_region) (2022年9月3日アクセス)。
- <sup>51</sup> 塩川 (2014)、116頁。
- <sup>52</sup> 石井由梨佳「ロシア—ウクライナ戦争と黒海における民間船舶の航行」Action(活動) 週刊経団連タイムス、2022年7月14日、  
[https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2022/0714\\_13.html](https://www.keidanren.or.jp/journal/times/2022/0714_13.html) (2022年10月16日アクセス)。
- <sup>53</sup> チャフ (英: chaff) は、電波を反射するアルミ箔などの物体を空中に撒布してレーダーによる航空機の探知を妨害する装備。フレア (英語: Flare) は、マグネシウムなどの発熱物質を空中に放出して、対空

ミサイルなどの赤外線センサーを欺瞞する装備。

- <sup>54</sup> 横尾 (2015)、24-26 頁。
- <sup>55</sup> サンデー・タイムズ特報部 (1983) 『フォークランド紛争―“鉄の女”の誤算』、原書房、96 頁。
- <sup>56</sup> 関口高史 (2014) 「我が国の島嶼防衛には何が必要か (3・完) ―フォークランド紛争における教訓―」、『陸戦研究』、平成 26 年 4 月号、12 頁。
- <sup>57</sup> 佐藤仁「ウクライナ「ギークたちが民生品ドローンを改良してロシア軍に爆弾投下のゲリラ部隊に」新しい世代の戦争」Yahoo ニュース Japan、2022 年 10 月 2 日、  
<https://news.yahoo.co.jp/byline/satohitoshi/20221002-00317754> (2022 年 10 月 22 日アクセス)。
- <sup>58</sup> Freedman, L (2007), *The Official History of the Falklands Campaign VOL.II*, Routledge, p-106.
- <sup>59</sup> 吉富望 (2022) 「ウクライナ戦争から見る沖縄 住民を守るためには」、Wedge ONLINE、<https://wedge.ismedia.jp/articles/-/26565> (2022 年 9 月 11 日アクセス)。
- <sup>60</sup> 「先島諸島にシェルター検討」、『日本経済新聞』、2022 年 10 月 14 日。
- <sup>61</sup> Freedman, L (2007), pp. 636-637.
- <sup>62</sup> 沖縄県「災害に対するご家庭での備え」、  
<https://www.pref.okinawa.jp/site/kodomo/shohikurashi/bitiku.html> (2022 年 9 月 11 日アクセス)。
- <sup>63</sup> OCHA, “UKRAINE Situation Report”, 26 Oct 2022,  
<file:///C:/Users/yoshitomi.nozomu/Downloads/Ukraine%20-%20Situation%20Report,%2026%20Oct%202022.pdf> (2022 年 10 月 31 日アクセス)。
- <sup>64</sup> 外務省「台湾 (Taiwan) 基礎データ」令和 4 年 4 月 12 日、  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taiwan/data.html> (2022 年 10 月 17 日アクセス)。
- <sup>65</sup> 吉富望 (2022) 「ウクライナ戦争から見る沖縄 住民を守るためには」。



---

---

## 中国の統一概念と強硬姿勢との関連に関する考察

---

---

日本大学危機管理学部 教授 川中 敬一

- I はじめに
- II 中華世界における統一・分裂の概念
- III 各地域が有する統一・分裂に関わる意義
- IV 統一と強硬姿勢との関係
- V おわりに

### I はじめに

21世紀に入ってからからの攻撃的とも見られる中国の東アジア海域における軍事的活動、香港での「香港国家安全維持法<sup>1</sup>」の施行、新疆ウイグル自治区（以下、新疆）及びチベット自治区（以下、チベット）での国家安全法<sup>2</sup>の頻繁なる適用等、周辺国との摩擦や各地域の強引な内地化と人権問題が接続しているとの懸念が存在している。

上述した動向に関連して、“統一”と“分裂阻止”という単語が、中国当局による言説において必ずと言ってよいほど登場する。

中華人民共和国憲法前文<sup>3</sup>では、「台湾は、中華人民共和国の神聖な領土の一部である。祖国統一の完成という大業は台湾同胞を含めた全中国人民の神聖な職責である。…中華人民共和国は全国各族が共同して創建し運営する統一された多民族国家である。」と明記している。前半部分の文言は、中国反国家分裂法第4条に一言違わず転用されている。また、中国国防法第2条では、「侵略への防備と抵抗、武装転覆と分裂の阻止、国家の主権・統一・領土保全・利益の安全と発展のために国家が行う活動（中略）は、本法を適用する。」と定められている。

このように中国における基本法令では、「統一」、「分裂」という字句が頻出している。

また、反国家分裂法第3条では、「台湾問題は中国内戦の遺留問題である。」とも明記されている。香港国家安全維持法第20条では、「いかなる人によっても組織、計画、実施あるいは以下の国家の分裂、国家統一の破壊を実施する行為の内、たとえ武力の使用あるいは武力による威嚇がなかろうとも、犯罪に属する…」と、国家の分裂と統一破壊を同列に記述している。つまり、中国の法令は国家の統一と、その背反現象たる分裂を非常に重要視しているという現実がある。

しかし、この用語に接するとき、なぜそこまで統一に拘泥するのか、また分裂を恐れるのか、日本人を含め外部世界の人間では理解が及ばない部分が存在する。そのため、中国が統一に関連して、なぜ、かくも強硬な姿勢を貫徹するのかという外部世界の疑問と不安を喚起するのである。

上述した疑問、不安軽減の第1歩として、外部世界の我々は、まず中国が観念する統一概念形成に至った論理の解明が求められる。その際、伝統的中華の統一概念と近代中華革命上の文脈との連接、今日的統一の意義を整理し、そこから、統一概念に包摂される中国的論理を解明することが、不安解消の端緒になると考えられる。

なお、中華世界における伝統的統一概念に関しては、横山宏章による『中国近代政治思想史入門』及び『中国の政治危機と伝統的支配』、並びに、岡本隆司による『中国の論理』等の完成形に近い優れた先行研究が存在する。また、丸川哲史による『魯迅と毛沢東』、『中国ナショナリズム』及び『台湾ナショナリズム』は、近代中華革命から今日に至る中華主体の行動原理となる思想的分野に関する示唆に富む知見を提供している。

ただし、これら優れた先行研究のいずれも統一と強硬姿勢との接続に関する論考にまで至っていない。

以上の問題意識と先行研究の限界から、本稿では、中国で観念される統一の意義と、それが強硬姿勢に接続する中国なりの論理を論考することを目的とする。その際、中国が拘泥する台湾統一問題と、新疆、チベット、香港・澳門における分離活動問題に焦点を当てる。

## II 中華世界における統一・分裂の概念

本章では、“天下”という概念を交えて、中国の伝統的統一の意義を考察する。そのうえで、孫文による「支那の国土は既に数千年も統一しており、その間に戦乱による分裂・瓦解はあったのだが、まもなく再び統一した。」<sup>4</sup>、との見解を基軸として、今日に至る中国の世界観・秩序観を論考する。

### 1 伝統的天下の統一・分裂

伝統的中華世界の人々には、「天下 — 国 — 家 — 民」という世界構造が受け継がれてきた。ここでは、上帝とは天象地形や人間万物の造化身であり、人事に関する運命や天地万物の運行秩序は、すべて天の所為であると考えられた<sup>5</sup>。よって中華世界の天下には、普遍性ととも時間的・空間的無限性が備わっていたのである。

中華王朝国家では、その理想的な統治の形態は、「徳治」として観念されていた。それは地上すべて、すなわち天下を徳によって統治するわけである。皇帝の徳は普遍的であり、皇帝を中心としてそこから無限に広がっていく、それによって彼らの生活空間が皇帝が統治する領域、すなわち王朝国家の版図、疆域として定まったのである<sup>6</sup>。また、周辺の「国」との関係は、朝貢 — 冊封体制により規律され、中華王朝国家を中心とする「複数の1対1の関係の束<sup>7</sup>」で構成されていた。

なお、本来、中国では、天は1つ、道も1つであるので、天下は当然ながら1つであるべきであり、よって1つの天下という制度が世界社会の統一性を保証すると考えられてきた<sup>8</sup>。そして、

天下の分裂は、「不徳」と同義であると解釈された。同時に、霸道政治、すなわちある国家が世界的指導を務め、かつ自国の利益を全ての世界へ強要することは、明らかに根本的な政治的錯誤であると中華世界では考えられてきた<sup>9</sup>。

この天下観は、現代の中国知識人の中国政治の理想である最高層（天下）から中層（国家）そして基層（家庭）へと連なる普遍的に有効な統治理論に接続している<sup>10</sup>。よって、彼らは天下の原則が政治的総原則として、これをもって各種の具体的な政治問題を理解し分析するのである<sup>11</sup>。

以上から、伝統的中華世界では、天下の統一は、単なる政治的空間認識たる世界観に止まらず、道徳的問題とも見なされることが理解できる。その観念が3,000年以上継続されたがゆえに、歴代王朝はもとより、統治に関わる現代の政治思想の次元で中国や民国が無縁であると考えるのは不自然であると言えるのである。

## 2 近・現代における統一への衝動

中華帝国最大の版図を画定した清朝は、1940年に起きたアヘン戦争の結果、1842年、英国との間で南京条約を締結した。同条約では、香港島の割譲のみならず、関税自主権放棄、英国の領事裁判権と片務的最恵国待遇承認という3つの強制が清に課せられた。領土の割譲以上に冊封体制の否定と同義である3つの強制は、冊封体制下の天子を上位とする天下秩序を否定し、南蛮英国と同位、否、その下位に甘んずることを清に強制したのである。

その後は、英国を始めとする帝国主義諸国による武力行使を伴う侵略により、清の領土は瓜分され不平等条約が強要された。そして、最後の中華帝国である清は、1911年の辛亥革命を経て、1912年2月に崩壊した。その革命運動の求心的人物が孫文であった。

孫文は、1912年1月1日の臨時大総統就任宣言で、「国家の根本は、人民にある。漢・満・蒙・回・藏の諸地を合わせて一国とし、漢・満・蒙・回・藏の諸族を合わせて一体となす。これを民族の統一という。」<sup>12</sup>と述べた。同時に、彼は清朝の広大な版図は中華民国によって継承されるべきだと主張した<sup>13</sup>。

他方、孫文は、「(革命派の)志士たちはみな外国人が中国を瓜分することを恐れているが、私の見解は違う。外国人は決してわが国を瓜分することはできず、ただ中国人が自分で中国を瓜分することだけが懸念され、そうなれば救いようがない。」<sup>14</sup>とした。この見解は、中華の再統一を強力に希求すると同時に、分裂は、中国人自身に起因するものであるという孫文の強い警戒心を象徴していた。

さて、民国憲法第1条で、「中華民国は、三民主義に基づく民有、民治、民享の民主共和国とする。」と記述されている。また、中国憲法前文では、「1911年孫中山先生が指導する辛亥革命は、封建的帝制を排除し、中華民国を創立した。」と記述されている。つまり、民国も中国も孫文の革命における偉績と理念を自らの正統性の根拠としているのである。よって、上記した孫文による一連の主張が、台湾所在の民国も大陸の中共にも共通した統治理念の原点であり、版図観であり、統

一観、そして分裂への危機感の起点でもあると理解することができるのである。

中共の創設者の1人である李大釗も、「五族の文化はしだいに一致しつつあり、かつ単一の自由で平等な共和という国体に属しており」、「中華民国に籍を置く人間であれば、誰もが新しい中華民族となっている」ゆえに、「今後の民国の政治や教育、法則はことごとくこうした趣旨に基づいて民族の精神を打ち立て、民族の思想を統一すべきである。この主義がつまり新中華民族主義である。」と論じた。<sup>15</sup>つまり、共産主義者である李大釗ですら、清朝の版図に包括されていた住民は単一の“新中華民族”という枠組に統一されるべきだという民族観を信じていたのである。

かくて近代中華革命の始祖たる孫文の直系の後継者である蒋介石も、李大釗の後継者である毛沢東も、“中華民族”の統一は命題として継承することになった。

蒋介石は、「我々中国国家の領域とは、民族生存の要求をもって限界とし、民族文化の連携維持をもって限界とするのである」<sup>16</sup>。それゆえ、「版図の粉碎は、即ち民族生存の分裂であり、民族文化の没落である。」<sup>17</sup>と述べ、版図維持を政治目標の高位に定位した。

また、紅4方面軍（張国壽）の部隊は、中共中央より1937年3月下旬、西進して新疆を目指せとの指令を受けた<sup>18</sup>。この時期、中共では毛沢東の指導権がすでに確立していたことから、同指令は毛沢東によるものと解釈するのが妥当である。また、毛沢東は、1949年2月5日のソ連商工・貿易産業人民委員であったミコヤンとの会談では、「新疆はすでに自治州となっている内モンゴルのように、全体として自治を与えることを考えている」<sup>19</sup>と述べた。チベットに関しては、「チベットは中国の領土であり、チベット問題は中国の内政問題」<sup>20</sup>であると述べた。

以上、一連の歴史的流れから、国民党・中共ともに版図観・民族観・統一観は、伝統的天下観の延長に位置し、かつ近代中華革命の担い手として共有される命題の1つであることは記憶する必要がある。

### Ⅲ 各地域が有する統一・分裂に関わる意義

本章では、中国が統一を強調する新疆、チベット、香港・澳門、台湾における中国が統一と分裂阻止を強調する歴史的及び現実的意義について考察する。

#### 1 新疆ウイグル（以下、新疆）に関する統一問題

##### (1) 歴史的経緯から導かれる意義

新疆が中華国家の版図に加えられたのは、1759年の乾隆帝時代における清軍のタリム盆地制圧以降であると想定できる。その後、1762年から1884年まで、同地は本国の理藩院が統括する伊犁將軍府を通じた現地有力者を活用した間接統治の色合いが強かった<sup>21</sup>。1884年に清朝による新疆省設置以降、民国から中国まで、中華国家の版図に新疆地域は組み込まれ、強弱はあったものの中華国家の統治下にあったことは事実である。

図表1 改革開放以前の新疆における反乱・分裂現象

年	反乱・分裂事象	関与国	備考
1758	東トルキスタン清の版図		
1826	ホージャ族カシュガル占領		
1864	西北ムスリム大反乱		新疆全域に拡大
1870	ヤクブ・ベク軍天山以南支配	露・英	英のヤクブ・ベク支持
1871	ロシアのイリ地方武力占領	露	
1881	イリ条約	露	露の撤退、イリの清朝領画定
1884	清の新疆省設置		
1886	ヤングハズバンドのゴビ砂漠横断	英	カラコルム峠經由インドへ帰還
1890	ヤングハズバンドの新疆探検	英	パミール高原經由インドへ帰還
1911	辛亥革命（1912～：中華民国）		
	イリ、ハミ蜂起	英・露	蜂起側の英露支援要請
1933	東トルキスタン・イスラム共和国樹立		崩壊(1934)
1934	盛世才政権発足(～1944)	ソ連	親ソ半独立政権
1940	カザフ人蜂起頻発		
1941	盛世才の蒋介石接近		
1944	東トルキスタン共和国樹立宣言	ソ連	ソ連の対東トルキスタン支援
1945	中ソ友好同盟条約	ソ連	ソ連、国民党政権の正統性承認
	ソ連の東トルキスタン支援中止	ソ連	蒙独立・満州権益と交換
1949	新疆省政府の中共への帰順 *解放軍進駐		
1950	中ソ協定締結	ソ連	新疆の地下資源探査・採掘権承認
	ヨルバス、バトゥールの蜂起		ヨルバス：国民党系
1954	新疆建設兵団設置		
1955	新疆ウイグル自治区設置		セイフディン主席就任
1962	国境近傍住民の大量ソ連領逃亡	ソ連	約6.7万人
	グルジャ暴動		5.29反革命暴乱
1969	中ソ国境武力衝突	ソ連	中国先制攻撃(テレクチ等)

ただし、図表1から理解できるように、新疆地域では、中華による統治に対する蜂起・分裂が繰り返されてきた。特に、ヤクブ・ベクによる南疆地域占領、20世紀前半の2度に及ぶ東トルキスタン共和国の成立、そして、1962年の7万人近い住人のソ連への脱出等は、清朝、民国、中国を問わず、重大な中華天下の分裂危機であったことは確かである。更に、これら危機には、大なり小なり、大国の関与が認められる事実は、新疆の動揺は外国勢力の干渉や介入を誘致するという危惧を中華世界に抱かせたと言える。

以上の歴史的経緯から、新疆の中国にとっての統一に関わる3つ歴史的意義を看取できる。

第1は、新疆は、中国内地と中央アジア及びロシアとを連結する結節点としての意義を擁する。

第2は、第1の意義ゆえに、新疆は、中央アジア及びロシアとの国防上の最前線地域としての意義を擁する。

第3は、新疆居住民族の約40%がムスリムの少数民族<sup>22</sup>であり、かつ、彼らは固有の言語を有

し、その民族・宗教・言語分布が、現在の国境を跨がっているため、住民の内地への帰属意識が相対的に希薄で、ともすれば周辺隣国へ指向する可能性への警戒を要するという意義を擁する。

## (2) 今日の意義

今日の新疆は、以下のような経済的に重要な意義を擁する。

新疆の石油埋蔵量は、2017年末に発見された瑪湖油田（約10億トン）<sup>23</sup>を含めると約15億9,000万トン<sup>24</sup>であり、中国全国の埋蔵量（約38億8,000万トン）の約41%に達する。

この他にも、新疆のベリリウム、リチウム及び白雲母の埋蔵量は、中国第1位であることは、中国が経済発展の観点から新疆の分離・独立を許容できない1つの大きな要因となっている。

また、世界の綿花生産量（2013～2019年）トップ3は、1位が中国（604万トン）であり、中国は全世界の生産量（2574万トン）の23%を占めている。また、新疆の綿花生産量（511万トン）は中国生産分のうち84.6%に達しており、新疆綿は、世界の綿生産量の19.8%を占める巨大産業なのである<sup>25</sup>。

その他、新疆の地政学的位置は、国防上の緊要地であると同時に、中国内地と中央アジア地域との物流の集束地であることも、同地が中国の国防と経済発展にとり、沿岸部とともに死活的地位を占めるという意義を看取できるのである。

## 2 チベットに関する統一問題

### (1) 歴史的経緯から導かれる意義

遅くとも18世紀前半、清によるダライ・ラマ7世擁立以降は、中華天下、つまり中華帝国の冊封体制下にチベットが編入されたことは確認できる。ただし、清朝期を通じて、新疆のように中華帝国の直轄地となることはなかった。

なお、1650年にダライ・ラマ5世の北京訪問を清朝は、チベットの朝貢行為と理解し、1720年の康熙帝によるダライ・ラマ7世擁立、1724年のチベットへの土司制と盟旗制適用という事実をもって、チベットは清の属地であると定位したものと推察される。他方、チベット側は、ダライ・ラマと清皇帝との関係は、「寺と檀家の関係（チュン・ユン）」<sup>26</sup>に過ぎず、主従関係にあるとは意識していなかった。この中華とチベットの両者関係に対する認識の齟齬は、今日のチベット問題における根源的対立要因であると言える。

さて、チベットの中華国家からの分離傾向が顕在化したのは、図表2で示すとおり、20世紀初頭以降であり、そこには、英露間で展開されたグレート・ゲームが強く影響していた。1907年の英露協商締結によるグレート・ゲーム終結以降、チベットは、専ら英国の帝国主義的経済欲求及び新生中華民国の対チベット主権行使欲求が、チベットの独立欲求と衝突する空間へと変質した。

この時期、著しい国力衰退、統治力脆弱化、内戦、そして間断なき帝国主義諸国による侵略の対処に中華国家は忙殺されていた。この情勢を好機と捉えたチベット地方政府は、中華世界からの離

脱指向を強めた。そして、辛亥革命を契機に、チベット地方政府は、独立を宣言し、ラサ駐在の清朝ラサ駐在大臣と清軍を追放した。その後、チベットは、1951年までの間、中央政府の直接統治が及ばないという意味で独立状態となった。それは、1914年夏から始まった第1次世界大戦、民国の内戦と対日戦争、第2次世界大戦に英中ともに忙殺され、チベットに関心を払う余裕がなかったからである。

なお、1913年から14年にかけてインドのシムラで開催された英・民国・チベット地方政府3者による会議では、英国はチベットに対する民国の宗主権を認めつつ、主権に関しては曖昧なままに

**図表2 中華・チベット関係略史**

年	清・中華民国/チベット	備 考
1642	トゥルバイフによるチベット統一	
1650	ダライ・ラマ5世の北京訪問	清は、朝貢と理解
1720	清によるベツト侵攻ジュンガル軍撃破	清によるダライ・ラマ7世擁立
1724	清によるチベット全域支配	土司制・盟旗制の適用
1732	チベット分割完成	西藏・青海・内地分属
1751	清軍のチベット進駐	
1789	グルカ戦争	清によるチベット支援・救援
1875	英：マーガリー事件	ビルマ→雲南→チベット探検隊員殺害
1860～	<b>英：パンディット(密偵)の潜入・調査活動(約10年間)</b>	ヒマラヤ周辺地域地理探査目的
1886	<b>英：ヤングハズバンドのゴビ砂漠横断(~87)</b>	本土-新疆-チベットの地理偵察目的
1903	<b>英：ヤングハズバンド武装使節団のチベット侵入</b>	英藏ラサ条約(1904)
1906	英清北京協定	清によるラサ協同意
1908	英藏通商協定	
1910	四川軍ラサ進軍	趙爾豊指揮
1911	辛亥革命	チベット地方政府の駐ラサ大臣追放
1912	<b>ダライラマ13世のチベット独立宣言</b>	1951年まで実質的独立状態
	中華民国によるチベット併合軍事行動	約2個連隊
1913	英：ジョーダン覚書(対民国)	中国の対藏干渉余地完全排除目的
	<b>シムラ会議(英・民国・チベット地方政府)</b>	英：チベット独立否認
	蒙藏条約	英・露：外モンゴル独立のみ承認
1914	英・藏シムラ協定締結(1914)	民国署名拒否
1947～	印：マクマホン・ライン以南統治扶植活動	武装護衛隊随伴
1950	中国のチベット進駐	中藏17か条協定(1951)
1956	<b>チベット武装反乱(~62)</b>	CIA・国民党の反乱直接支援
1958	新藏公路完成	アクサイチン貫通
1959	印軍越境に起因するロンジュ、コンカ峠銃撃戦事件	ダライ・ラマ14世インド亡命
	<b>ダライ・ラマ14世の亡命政権樹立(在インド)</b>	<b>ネルーによる亡命政権支持声明</b>
1960	周恩来によるアクサイチン維持、NEFA譲渡提案	ネルー全面拒絶
1960～	係争地域への印軍大幅増強・浸透	オンカー作戦
1961	印：「前進政策」発動	係争地域での銃撃戦頻発(1962)
1962	<b>中印戦争</b>	中国圧勝・インド惨敗

した。また、同会議で、チベット南東部と英領インドとの境界を英国は民国の意向を無視して一方的にチベット地方政府と地図上で画定した。いわゆるマクマホン・ラインである。また、アクサイチン方面でも、英国は自国の帝国主義的都合<sup>27</sup>に基づく境界線を清朝に提案したが、どれも清朝との合意は得られないまま放置された。

もともと、ダライ・ラマ13世のチベット独立宣言以後も、外モンゴルを除くいかなる外国もチベットを主権国家として承認することはなかった事実は確認する必要がある。

第2次世界大戦終結直後からの大陸における国共内戦に勝利した中共は、建国翌年の1950年にチベットの領有を宣言して、翌年チベット全域を武力統一した。

しかし、1956年、チベットで武力反乱が生起し、米CIAや国民党の直接的支援を得た熾烈な武装反乱活動が1962年まで続いた。

他方、1947年に英国から独立したインドは、チベットとの接隣地域東部の現AP州<sup>28</sup>と、西部のアクサイチン<sup>29</sup>へ武装部隊を進出させて実効支配を企図した。当初は、インド側の活動を静観していた中国も、1959年のチベット武装反乱活動<sup>30</sup>、ダライ・ラマ14世のインド亡命と亡命政権樹立宣言、そして、インド政府の亡命政権支持、更には、暗黙の境界であったマクマホン・ラインのインド武装部隊による越境といった事態を迎え、1960年以降は強硬な姿勢に転じていった<sup>31</sup>。そして、1961年のインド側の「前進政策」により、係争地域での中印両軍の小競り合いが頻発し、1962年10月、中国に対しインド武力行使を決意させることになった<sup>32</sup>。

以上の歴史的経緯から、チベットには、以下のような4つの中国の統一に関わる歴史的意義を看取することができる。

第1は、インドとの係争地域は、チベット分裂を助長する隣国による新たな侵略を招来しかねないという懸念に起因した治安・国防上の意義が大きいと言える。

第2は、チベット族の生活に密着したチベット仏教と、その象徴であるダライ・ラマ率いる中国からの分離独立を目指す亡命政権が隣国に所在しているという精神的・宗教上の意義である。また、ダライ・ラマの隣国インドへの亡命が、チベット問題は常にインド<sup>33</sup>による介入の可能性を包摂するという外交・国防上の意義にも接続する。

第3は、チベットがインドとの係争地域であるアクサイチンを挟んで新疆と隣接しているという地理的特徴は、チベットと新疆は、相互補完的關係にあるとともに、一方の動揺が他方へ伝播しやすい性質を内在しているという意義である。また、宗教に起因する潜在的問題は隣接する新疆と共通しており、中国にとりチベットと新疆による“宗教の自由”を名目とする連携を懸念する材料を提供している。

第4は、第2の懸念要素を始めとして、チベットの分裂・独立指向には、英、印、露、そして米国と民国といった第三者の支援や介入が歴史的事実として存在してきた点である。とりわけ英国及びインドによる武力行使を伴うチベットへの直接的介入と、米国及び民国による間接的介入は、中国統一に対する重大な挑戦を提供しており、中国の警戒心を刺激しているのである。

## (2) 今日の意義

今日のチベットは、中印紛争の最前線であり、(1) 項で述べた治安上の懸念を潜在させているという意義の他に、経済的な意義が増大している。

チベットには、鉱物資源が豊富に埋蔵されている。特に、クロム産出世界第3位の中国における最大の埋蔵はチベットにあり、ロカ地区のクロム鉄鉱、ザフイエ塩湖の天然炭酸リチウムは中国最大の埋蔵量である<sup>34</sup>。

また、中印両国は、政治的には敵対しながら、経済的には緊密な関係にある。2021年の統計によれば、インドの貿易相手国の筆頭は米国と中国であり<sup>35</sup>、中国製品の重要な輸産品の物流が、チベットを貫通する道路網へ少なからず依存していることは無視し得ない。

以上を総括すれば、天然地下資源と商業交易路という中国にとっての経済発展に重要な要素をチベットは擁するゆえ、経済的観点からも、チベットの分離・独立を中国は容認できないと評価できるのである。

## 3 香港・マカオ（以下、澳門）に関する統一問題

### (1) 歴史的経緯から導かれる意義

香港は、アヘン戦争の結果、清から英国が篡奪した土地であったが、1997年に中英間の協議の結果、香港は一国二制度を50年間経た後、大陸に完全に復帰することになった。

ここで考慮したいのが、ポルトガルの植民地であった澳門との比較である。

澳門は、1888年に清・葡友好通商条約により行政権がポルトガルに移り、1999年までポルトガルの植民地となっていた。1999年にポルトガルから中国へ返還されると同時に、澳門特別行政区基本法が施行され、香港と同様に50年間の一国二制度下にある。

香港も澳門も、住民の90%以上が漢族であること、西欧国家の植民地であったことは共通しているが、両者の経済基盤は大きく異なる。

澳門経済は、20世紀に入るとカジノ業への依存度が高めたが、香港は、華南地域の主な貿易港と金融センターであり、中国の対外経済関係を取り結ぶ役割<sup>36</sup>を担ってきた。

香港と澳門との歴史的な基幹産業の相違とともに、住民の出自に関しても、両地域では異なる。

澳門は、ポルトガルの植民地時代から中国への復帰まで、大規模な住民の流入は認められなかった。

他方、香港は、1955年から80年にかけて、約100万人に及ぶ大陸からの難民が流入した。1980年の香港人口が約430万人であり、実に4人に1人の中華系香港人は、大陸からの流入者であったのである<sup>37</sup>。それは、当時の大陸での過酷な生活苦<sup>38</sup>を経験した者が、香港に居住していたことを意味する。つまり、流入現象からせいぜい2世代しか経過していない少なからぬ中華系住民が、大陸における負の記憶を潜在させている可能性があるかと推察できる。

かくて、一部の香港住民は、政治と個人財産に直結する自由、人権そして生活の安定に敏感であ

ると想定し得るのである。それゆえ、中国にとっては、中国本土とは異質の政治的志向を潜在する住民による騒擾が、異質な政治体制への希求へ接続する可能性という歴史的懸念を喚起させると言える。

## (2) 今日の意義

澳門のGDPの80%は、観光業、とりわけカジノによる収入である。他方、香港の実質GDP構成比は、金融・保険業22.6%、貿易業15.3%、不動産・法人サービス業9.8%、情報業3.6%、運輸・通信業3.4%等である<sup>39</sup>。これは、澳門においては、カジノという政治体制との関係が希薄な基幹産業に依存しているため、住民の生業と政治との関係も希薄であり、外国への政治的顧慮の必要も小さい構造となっていることを意味している。

他方、香港の主要産業は、外国企業と密接に関連する傾向が強い。それゆえ国際社会に対する顧慮の余地が大きくならざるを得ない。

たとえば、香港には従来から英国系大企業が存在し、現在でも有力な英国系大企業が活動している。たとえば、コングロマリットであるジャーディン・マセソン社、運輸業の雄であるスワイヤー・パシフィック社、香港ドル発行権を有する香港上海銀行等である。これら企業の関与を伴って、香港は世界の人民元取引量の30%を誇り、海外投資家の中国本土への投資窓口として機能している<sup>40</sup>。

よって、国際金融センターとしての機能を始めとして、香港は中国にとって資金調達する上で大変重要な地位にあると同時に、国際通貨である米ドルに対する依存を減らすために、中国政府は人民元の国際化を進めようとしている。その流れでも、香港の銀行は中国の商品を輸出入する企業に対する決済だけでなく、人民元の為替取引、融資・預金など多様な金融サービスを提供する<sup>41</sup>場としての地位を占めている。

更に、香港は、アジアのハブ港としての地位も向上させており、中国の資源・製品輸送活動の重要な拠点としての価値が大きい。

しかし、香港の主要産業である金融・運輸といった業種は、社会的安定の担保が要求されるため、特殊な歴史的出自をもつ香港住民による中央政府の方針から著しく逸脱した社会的、政治的要求による混乱は是非とも回避したいとの中国政府の意志に接続する。

同時に、一国二制度が適用される50年間の半分が過ぎた今日、中国政府が香港の本土への完全復帰を念頭に置き始めるのは必然である。そうした時期、本土への完全復帰と乖離する動向に中国政府が過敏な反応を示すことは、彼らにとっては後述する革命の命題達成の頓挫へ接続すると想定できるのである。

畢竟、今日の香港は、中国にとり極めて重要な対外経済活動を阻害するようないかなる行為も看過することはできないという意義が認められるのである。

## 4 台湾に関する統一問題

### (1) 歴史的経緯から導かれる意義

今日の中国及び台湾が、台湾諸島を天下の一部と意識し始めた時期を特定するのは難しい。ただし、中華民国（台湾）外交部が2021年に発刊した『2021-2022 TAIWAN 台湾のしおり』が、1つの指針を与えている。同冊子掲載の年表は以下のように整理できる。

1662年、満州族が中国の明朝（1368-1644）を侵略。逃れた鄭成功（国姓爺）が率いる明朝の遺臣らは、台湾を占拠するオランダ軍を駆逐し、島に統治機関を置く。

1683年、清朝（1644-1912）の軍隊が台湾西部と北部の沿岸地域を支配。

1885年、清朝が台湾を同王朝の一省と宣言<sup>42</sup>。

また、民国新竹市ホームページでは、「1661年、左先鋒の楊祖に竹塹の駐屯を命じる。1718年、王世傑が族の民を率いて同安から竹塹埔を開墾し始め、これが漢人による竹塹開墾の始まりとなる」<sup>43</sup>、と記述している。また、1823年には台湾籍初の進士となって北京へ出仕した鄭用錫<sup>44</sup>を始め、中華文明を具現した科挙合格官僚を輩出するようになり、これ以降は、文化的にも台湾が中華天下に組み込まれていたと見なせる。

更に、1895年から1945年の50年間、台湾は日本に割譲されたものの、1945年以降は、国民党であれ、民進党であれ民国政府の統治下に服している事実は確認せねばならない。加えて、『台湾のしおり』によれば、現在、台湾居住民の95%は漢族である<sup>45</sup>。

かくて台湾の歴史的経緯から、中共による統治の有無はともかく、少なくとも、台湾に対する中華世界の統治に関わる正統性を否定し、台湾は中華世界とは別個の存在であるとする見解は、事実と乖離していると評価せざるを得ない。

更に、内戦に敗北したとは言え、台湾に国民党政権と軍隊が存続したことは、清朝初期の鄭成功政権を彷彿させる状態であり、また、II章で述べた伝統的統治理念と近代中華革命の理念に照らすとき、それは革命の未完という不道徳を象徴していたと見なせる。

ただし、台湾は、中華の連続性において、大陸に対する複雑な住民感情が存在していることも事実である。これを丸川は、台湾ナショナリズムと称しており、いわゆる中華ナショナリズムとは微妙な差異が認められる。

台湾が日本に割譲された1895年、地元の郷紳や巡撫（唐景崧）は、台湾民主国の創設を宣言したが、日本による台湾を実質的統治下に置くための掃討作戦である「台湾領有戦争」の展開（1895～98年）の結果、台湾民主国は崩壊した。ただし、その後も台湾では日本の植民地統治への抵抗は続いた<sup>46</sup>。したがって、1930年代初頭まで、一部の台湾住民は、日本の植民地体制から大陸への復帰を指向していたのである。そして、総じて台湾における総督府権力への抵抗運動は、特に20年代においては、大陸中国の動向に影響されるものであった<sup>47</sup>。

ところが、1937年から日本による台湾の「皇民化運動」が本格的に展開され、日中戦争、そして第2次世界大戦に向けた日本の総力戦体制に台湾は組み込まれ、大陸中国の動向からは隔離されるようになった。

1945年以降に大陸から台湾に渡来した国民党の軍隊や官吏の甚だしい腐敗・汚職、無秩序、無能、暴力行為が、台湾住民の意識に大きな影響を及ぼした。それは1947年の「2.28事件」を発端として1987年まで継続した戒厳体制での国民党による白色テロと特務政治、「省籍矛盾<sup>48</sup>」という社会的不平等によって醸成された。その結果、本省人の内部において、日本統治時代の印象は、国民党政権との対比の中で再生産され<sup>49</sup>、近代中国全体に対する嫌悪を感情記憶として遂行的に生成する<sup>50</sup>ことになったのである。

上記経緯とともに、繁体字を使用し続け、孫文の三民主義という近代中華革命の理念を国是とする台湾住人による大陸人に対する「郷巴佬」<sup>51</sup>観も無視し得ない。そこには、台湾住人の中華文明と近代中華革命の理念における正統性に対する自尊心を垣間見れる。反面、内戦と国際社会での敗者の地位と軍事力に象徴される物理的パワーの圧倒的格差は、台湾住民の劣等感を刺激し、素直に大陸と自己を一体化できない屈折した心理の一因となっていると想像される。

以上総括すると、台湾は、伝統的中華文化と近代中華革命の理念を継承しているとの歴史的意義を有すると評価できるのである。

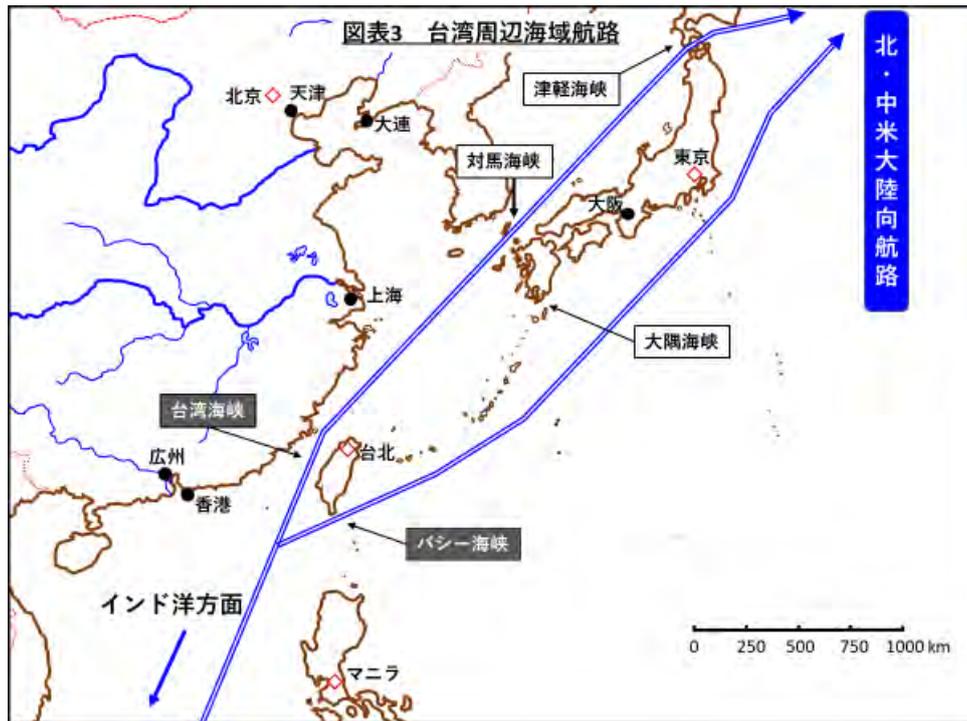
## (2) 今日の意義

台湾の経済は、新疆、チベットとは異なり、天然資源という面では、全くと言って過言ではないほど貧弱である。ただし、中国と台湾との経済的相互関係と台湾の地勢的特質は、中国にとっても他の諸国にとっても大きな意義を有している。

端的に言えば、台湾の経済における大陸依存<sup>52</sup>と、図表3に示すように台湾島周辺海域が海上交通の要衝となっている点である。

台湾島西側の台湾海峡と南部のバシー海峡は、アフリカ、中東、東南アジア方面と北米及び中米地域とを結ぶ大圏航路における必須の通過点となっている。いわば、台湾周辺海域は、対馬、津軽及び大隅海峡とともに、東アジア地域における商業航路の集束点となっている。その集束点は、日本、米国等はもとより、米国を最大の輸出相手国とし、南シナ海を経由するEU及びASEAN諸国を第2位の相手国とする中国<sup>53</sup>にとっても、その安定的利用は不可欠であることは、中国を台湾統一へ衝動する大きな要因であると言える。

加えて、世界の半導体供給の60%近くが台湾で生産されている現状は、台湾を分離・独立へ向かわせることは、中国の経済発展はもとより、軍事技術革新にとっても容認できないのである。



#### IV 統一と強硬姿勢との関係

III章では、新疆、チベット、香港・澳門、台湾それぞれの中国にとっての統一という概念に包摂される意義を考察してきた。本章では、統一が不安定ないし未完の地域を中心に、統一意義の再整理と、統一に関わる中国による強硬姿勢の理由を考察する。

##### 1 生存・安定の保証と強硬姿勢

###### (1) 生存の保証と強硬姿勢

中共が、現実に執権政党である以上、国家の生存と安定を保証する責務を負うことは当然であり、国家の生存保証の一義的機能は国防であり、社会の安定保証の一義的機能は治安である。

中国が国防上の危機感を抱く方面は、チベット、新疆及び台湾が該当するが、中共中央党校の教材である『当代世界軍事與中国国防』では、各地域に関する国防上の懸念を以下のように記述している。

チベットに関しては、インドが“藏独”勢力を庇護・支援し続けており、将来、インドの総合実力の着実な向上に伴い、辺境方面での我（中国）に対する局所的な軍事的優勢を着実に強化すれば、境界情勢は緊張状態となり、甚だしくは一定規模の衝突発生の可能性を排除できない<sup>54</sup>ことに中国は強い懸念を持っている。

新疆に関しては、中央アジアは（中国）北西部と隣接し、エネルギー輸入の多元化された重要な

通道であるばかりか、“シルクロード”経済ベルトの重要な支点を構成する核心地域となっており、中国北西部の安全安定を維持する戦略的障壁であり、中国は必ずや同地域の安全情勢の変化を高度に注視しなければならない<sup>55</sup>、としている。

両地域を総括すると、統一の背反現象である分離・独立が、第3国の介入と衝突への発展を中国は極度に危惧している。その危惧は、III章で述べた歴史的試練の再現の予感でもあるがゆえに、そうした情勢は敢然と阻止しなければならないという論理的帰結に達するのである。

香港・澳門に関して、中共、人民解放軍、公安部のいずれからも、統一と強硬姿勢の関係に触れた見解に接することができない。ただし、III章で言及した香港に関する論考は、統一と強硬姿勢との関係を一定程度の妥当性を担保していると思われされる。

台湾統一に関しては、まず、1949年以降の台湾には、確固たる官僚機構を備える統一的な中華民国政府と相当規模の兵力を擁する正規軍<sup>56</sup>とが存在してきた。これは、新疆、チベット、香港・澳門との決定的な相違であることを確認せねばならない。

台湾に関して『当代世界軍事與中国国防』は、台湾の地政学的特質、独立運動、そして米国との関係における意義を強調している。

地政学的特質として、「台湾は西太平洋の要衝であり、第一列島線の要衝を占め、中国東南沿海の重要な障壁であり、中国大陸から太平洋へ通ずるゴールデンピボットでもあり、国家統一と国内安定に関係し、制海権獲得と海洋権益開拓にも関係する」<sup>57</sup>、と意義づけている。

独立運動に関しては、「“台独”分裂勢力及びその分裂活動は依然として兩岸関係の平和的發展の最大脅威であり、“独立反対、統一促進”という任務を極めて困難なものとし」<sup>58</sup>、「島内の“台湾アイデンティティ”が持続的に高まれば、“独立”反対“統一”促進という統一意志と強大な世論形成が難しくなる」<sup>59</sup>、と強い警戒心と不安感を示している。

ようするに、台湾独立運動は、伝統的中華統治理念及び近代中華革命の理念のいずれに照らしても、彼らにとり、「正統性」に関わる「不道德」な性質を有するのである。

ここまでは、台湾統一問題自体に対する警戒心と不安感を示しているが、同書では、「台湾問題の実質は米中問題であり、台湾に対する闘争の実質は米国に対する闘争なのである」<sup>60</sup>と断言している。この米国との闘争に関しては後述するが、他の地域以上に米国との闘争を中国は覚悟しているがゆえに、台湾統一に関して中国の一強硬な姿勢を倍加させざるを得ないと思われされるのである。

## (2) 安定の保証と強硬姿勢

「冷戦」終結後、領域内外の民族分裂勢力と宗教的過激勢力の活動が頻繁となり、中国の国家安全と安定に厳しい脅威を構成している。目下、中国が直面するテロリズムの脅威は主として、国際テロ組織、テロ分子、領域内外の民族分裂勢力、宗教的極端勢力及びその他敵対勢力が行う各種のテロ活動である」<sup>61</sup>、と中国公安部の教育用教材『恐怖主義與反恐怖』に記述されている。同書では、警戒対象として、東突（東トルキスタン）、藏（チベット）、蒙古（内モンゴル）、台湾の各独

立勢力を挙げている。つまり、Ⅲ章で取り上げた新疆、チベット、台湾は、中国の治安上、高烈度の脅威が顕在ないし潜在していることを意味している。

東突に関して、『恐怖主義與反恐怖』は、「1990年から2001年、“東突”テロ勢力は新疆領内で少なくとも200余件のテロ暴力事件を起こしている」<sup>62</sup>ことに強い警戒感を表明している。特に中国の治安機関が新疆の分離活動に神経過敏になる理由の2つのうち1つが、“東突”テロ勢力が国際テロ勢力の軍事と財政上の援助受け、アフガニスタンの軍事基地でテロ訓練を受けている<sup>63</sup>ことである。更に、同勢力はいわゆる“人権”、“宗教の自由”そして“少数民族の利益”の維持擁護という旗印を掲げ、見聞の混乱を企図し、国際世論を欺瞞し<sup>64</sup>ていると中国治安機関は見なしている。もう1つは、この動向に乗じて、「国際反中勢力がこれを放任し支持し、“東突”問題を中国政府への圧力として利用している」<sup>65</sup>ことに強い警戒感と不快感を表明している。その延長で、上記動向が国際紛争に転化することを中国は恐れているのである。

## 2 回復・発展の実現と強硬姿勢

### (1) 回復の実現と強硬姿勢

回復には、物理的回復と精神的回復とが包摂される。物理的回復には外国に篡奪された領土が、精神的回復には外国に強要された制度・価値観が該当する。

物理的回復に関しては、香港、澳門及び台湾が該当する。

中華世界にとり近代国家としての地図が画定していくプロセスと、自分たちが治めるべき土地が失われていくプロセスが同時に進行していたことが重要である。つまり、「奪われた」という感覚の強さが、第2次世界大戦後の領土回収の最大の動機<sup>66</sup>を構成した。そして、清朝期、中華民国期、人民共和國期と政治政体は転換しつつも、現代中国にとって最も大きな原則は、時期やその対象はどうあれ、奪われた土地はかならず回収するという原則<sup>67</sup>を貫かざるを得ない。澳門は既に見てきたように、完全に回復を果たしたが、新疆、チベット及び香港一部住民と外部勢力の支援による再分裂への動向が認められ、台湾は未だに回復の前途を楽観できない。この危機感と焦燥感が、統一維持のための中国による強硬姿勢の核心となるのである。

精神的回復に関しては、不平等条約撤廃と中華的価値観・秩序観を許容する新しい国際秩序構造構築が該当する。前者については、1943年に国民党政府によって達成されたが、後者は未完の状態である。国際新秩序構築の背景には、現在の国際規範と原則は西洋が主導する国家的利益要求を多分に反映しており、その本質には種々の限界と欠陥が存在し、中国の様な“後発国家”の利益に対して厳重な制約が存在している<sup>68</sup>、という認識が中国にはある。つまり、欧米等先進諸国主導の現行国際秩序に中国は強い不公平感を抱いているのである。また、この不公平感解消という精神的回復を果たすためには、中国の伝統的統治観である国家・民族統一完成と分裂阻止による国家としての力量集中が必須条件となる。それゆえ、統一維持のための強硬姿勢が正当化されることになるのである。

## (2) 発展の実現と強硬姿勢

GDP世界第2位になった中国が、経済発展に邁進している事実は誰も否定できない。

ただし、中国の主たる国家利益は安全と発展という2つの基本分野の発展であり、発展は安全と切り離せず、安全は発展に依存している<sup>69</sup>、と中国は認識している。そして、経済発展は、上記文脈において国家主権と領土保全、辺境地域と国内のその他地域の安定維持、祖国統一の実現という基本的国家安全利益という神聖な使命に寄与せねばならない<sup>70</sup>とも認識している。

また、2-(1)項で述べたように、現行経済国際制度の制定者は既得権益者であり、中国に自動的に制度の権益を享受させることはあり得ず、必然的に中国を利益調整の外に可能な限り排除し、もって中国の迅速な勃興を抑制するに違いない<sup>71</sup>との疑念を中国は抱いている。そうした現状打破のため、グローバルな国際制度に積極的に参加し適時その改善を促進し、主導的に地域的国際制度を創建し、アジア太平洋の主導的大国としての地位の影響力を通じた全地球的な影響力獲得<sup>72</sup>を中国は目指している。

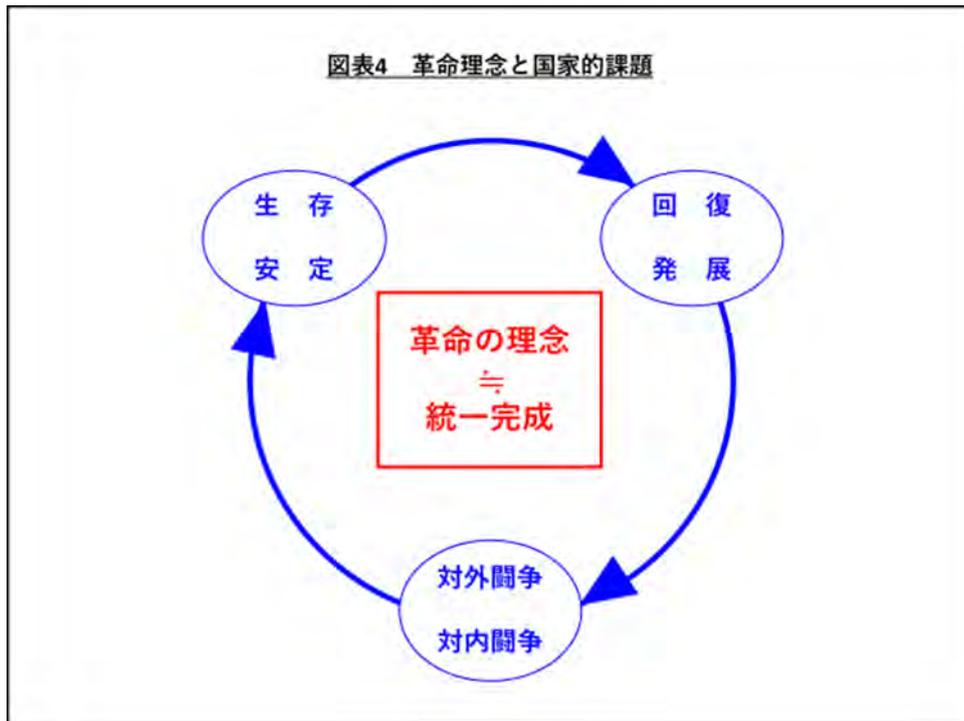
更には、III章で述べたように、新疆、チベット及び香港は、天然資源、金融・運輸といった中国の経済発展に不可欠な要素が集中している地域でもある。

このように中国の経済発展を推進するに当たっても、上記地域の安定的統一状態維持は必須であり、統一状態の動揺が経済発展を阻害するゆえ、中国政府は、経済発展の観点からも、強硬姿勢をとときには採用することになるのである。

## 3 覇権主義との闘争と強硬姿勢

冷戦後、米国は専ら超大国の地位に基づいて世界を独占し、“新干渉主義”を大に行い、覇権主義は世界平和と安定に脅威をもたらす最も主要な根源となっている<sup>73</sup>、と中国は捉えている。また、冷戦後、米国の線引きの基準は“民主”となり、覇権主義、強権主義と冷戦思考を信奉する国家及び政治勢力は、中国の興隆を望まず、たとえ平和的興隆であっても、社会主義の道を堅持する中国の興隆を望まない<sup>74</sup>、と中国は世界情勢の将来を判断している。その判断に立脚して、米国の覇権戦略は中国抑制を唯一の目的としており、その意味において中国は相当長期間にわたって覇権主義の圧力を受け続ける<sup>75</sup>と中国は予測している。それゆえ、中国は覇権主義、つまり米国との闘争に最大の関心を寄せることになる。その際、統一と関連して、米国が新疆、チベット、台湾の分離独立勢力に“干渉”、支援するのみならず、“カラー革命”を中国で適用すれば、中国は主権を失い、外国の後見人の管制下に置かれ、外国の利益のために奉仕するようになる<sup>76</sup>、との強い危機感を抱いている。この危機感こそが、新疆、チベット、香港、そして台湾の統一事業を目指す中共政権崩壊の危機感へと接続するため、中国は、統一完成を脅かす状況に過敏なまでに強硬姿勢をもって立ち向かうのであるとの推察を可能にするのである。

図表4 革命理念と国家的課題



## V おわりに

II章で述べたとおり、中国では天下は1つしか存在し得ず、天下統一の未完、いわんや分裂を招くことは、為政者にとり道徳的次元に関わる問題なのである。また、近代中華革命において、清朝、民国、中国それぞれに共通した目的は、版図と民族の統一完成であることも指摘してきた。

また、III章では、統一未完ないし不安定な地域の中国にとっての歴史的・今日的意義、つまり統一主張の中国なりの正当性を整理し、それに基づき、IV章で中国の統一にまつわる強硬姿勢採用への論理を考察してきた。

ここで、中国建国の10日前、毛沢東が第1回政治協商会議第1回全体会議で行った演説を回顧してみたい。

…帝国主義者と国内反動派は…常に中国における復辟を企むであろう。これは必然であり、疑う余地はないので、我々は自身の警戒を緩めてはならない。…我々は経済戦線で迅速に勝利を獲得するだろう。経済建設の公調に伴い、…中国人は他人から非文明的であると見なされる時代は過ぎ去り、高度に文化を備えた民族として出現するであろう。…内外反動派を我々の面前で震え上がらせ、これはダメあれもダメと彼らに言わせないようにして、中国人民の不撓不屈の努力は必ず自身の目的に着実に到達するであろう。…<sup>77</sup>

毛沢東のこの演説は、正に近代中華革命の理念を見事に代弁しており、紆余曲折はあるにせよ、

建国以来、今日に至るまでの中国の足跡は、概ね彼の演説内容に沿っていると評価できる。そして、本稿で考察してきた中国の統一問題における強硬姿勢の動機は、上記毛沢東の演説にその淵源を認めることができるのである。

畢竟、中国が統一に異様なまでに拘泥し、分離・独立に苛烈な強硬姿勢を見せるのは、中華世界の「徳治」を理想とする天下概念に象徴される伝統的統治観と、近代中華革命の理念と目標達成が、相互に織り混ざって作用した結果であることが、本稿により多少は明らかになったと思う。図表4に示したように、中国の毛沢東による演説の趣旨に象徴される精神的衝動と現実における革命事業の目標達成は、統一という近代中華革命の理念に収斂する点が、中国の我々から見て異様な言動の原点であることは、賛同できなくとも確認しておく必要はあろう。

ただし、習近平という指導者の言動を見る限り、革命第1及び第2世代とは異なる拙速さを感じざるを得ないことも事実である。

紙幅の制限により、習近平の思考と歴史的経緯との連続性と断絶性とにまで論考が及ばなかったが、機会を改めて、この問題を考察していきたいと考える次第である。

<sup>1</sup> 正式名称は、「中華人民共和国香港特别行政区維護国家安全法（2020年6月30日）」。

<sup>2</sup> 正式名称は、「中華人民共和国国家安全法（2015年7月1日）」。

<sup>3</sup> 以下、特段の場合を除き、中華人民共和国を中国、中華民国を民国と略する。

<sup>4</sup> 孫文「支那保全分割合論（1901年12月20日）」陳海烈・盧權編纂（2006）『孫文選集 中冊』、広東人民出版社、130頁。

<sup>5</sup> 横山宏章（1987）『中国近代政治思想史入門』、研文出版、17頁。

<sup>6</sup> 茂木敏夫（2009）「中国的世界像の変容と再編」飯島渉・久保亨・村田雄二郎 編『シリーズ20世紀中国史1 中華世界と近代』、東京大学出版会、38頁。

<sup>7</sup> 同上、48頁。

<sup>8</sup> 張汀陽「“天下”概念與世界制度」秦亜青主編（2007）『中国学者看世界・国際秩序卷』、新世界出版社、12頁。

<sup>9</sup> 同上、19頁。

<sup>10</sup> 同上、23頁。

<sup>11</sup> 同上、25頁。

<sup>12</sup> 孫文「中華民国臨時大總統宣言書」陳海烈・盧權編纂（2006）、145頁。

なお、ここでの“回”とは、新疆ウイグル自治区に限定されない国内全てのムスリム全般を指している。“藏”とはチベットを指す。

<sup>13</sup> 王柯（2005）『多民族国家 中国』、岩波書店、44頁。

<sup>14</sup> 孫文「三民主義與五權分立（1906年12月2日）」陳海烈・盧權 編纂（2006）、167頁。

<sup>15</sup> 李大釗「新中華民族主義」坂元ひろ子編集（2010）『新編 原典中国近代思想史 4』、岩波書店、85頁。

<sup>16</sup> 蔣介石（1943）『中国之命運』、正中書局、3頁。

<sup>17</sup> 同上、3頁。

<sup>18</sup> 寺山恭輔（2015）『スターリンと新疆』、社会評論社、421頁。

<sup>19</sup> 同上、570頁。

<sup>20</sup> 毛沢東「人民解放軍必須進入西藏（1950年10月11日）」中共中央文献研究室・中国人民解放军軍事科

- 学院 (2010)『建国以来毛沢東軍事文稿 上巻』、軍事科学出版社・中共文献出版社、245頁。
- <sup>21</sup> 熊倉潤 (2022)『新疆ウイグル自治区』、中央公論新社、13頁。
- <sup>22</sup> 『新疆の人口発展 白皮書』中国政府網、[http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/26/content\\_5639380.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/26/content_5639380.htm) (2022年8月30日アクセス)。
- <sup>23</sup> 「中国新疆 瑪湖油田の累計生産量は1000万トンを超えた (2022年6月2日)」CGTN、<https://news.yahoo.co.jp/articles/27fedc62b0796983040b5080fdc52e7df97c4290> (2022年9月10日アクセス)。
- <sup>24</sup> 中華人民共和国国家統計局編 (2016)『中国統計年鑑 2015』、中国統計出版社、238頁。
- <sup>25</sup> Dan Murtaugh, Bloomberg Green (2021), "Why It's So Hard for the Solar Industry to Quit Quinjiang," <https://icac.org/DataPortal/DataPortal?Year=2019/20%20for> (2021年5月21日アクセス)。
- <sup>26</sup> 「チベットの歴史—清王朝との関係 (2022年)」『ダライ・ラマ法王日本代表部事務所HP』ダライ・ラマ法王日本代表部事務所、[https://www.tibethouse.jp/about/mainland/history/1639\\_1911.html](https://www.tibethouse.jp/about/mainland/history/1639_1911.html) (2022年8月13日アクセス)。
- <sup>27</sup> グレート・ゲームにおけるロシア南下阻止前線進出を目的として、英国は19世紀末にアクサイチン方面に探検隊を派遣した。
- <sup>28</sup> AP州とは、アルナーチャル・プラデーシュ州の略。1987年まで、同地は東北辺境区 (NEFA) と呼ばれた。なお、中国側は、藏南地区と呼称している。
- <sup>29</sup> インド側はラダック地方に包摂しているが、英領インドも独立インドも、いかなる実効支配実績を持たず、また、中華国家といかなる公式取決も交わされた歴史的事実はない。
- <sup>30</sup> チベット武装反乱に関わる国民党の活動拠点の1つが、インド政府黙認の下、カリンポンに所在していた。
- <sup>31</sup> 1960年4月、周恩来は、アクサイチンの中国領有を認める代わりに、AP州をインドに譲渡する妥協案をインド政府に提示したが、ネルーは、両地域領有を譲らず、外交交渉は決裂してしまった。
- <sup>32</sup> 中印戦争に至る経緯等は、川中敬一 (2020)「中印戦争における勝敗決定要因の深層的構造」『危機感理学研究 第4巻』、日本大学危機管理学部で詳述している。
- <sup>33</sup> かつての英領インドも含む。
- <sup>34</sup> 「チベット自治区の自然資源」『北京週報日本語版資料 (2008年3月)』北京週報社、[http://www.japanese.beijingreview.com.cn/zt/txt/2008-03/23/content\\_106670.htm](http://www.japanese.beijingreview.com.cn/zt/txt/2008-03/23/content_106670.htm) (2022年8月9日アクセス)。
- <sup>35</sup> 「定期レポート インド：概況表 (2021年)」国際金融情報センター、<https://www.jcif.or.jp/report/nation/nation01/HKG/index.html> (2022年8月9日アクセス)。
- <sup>36</sup> 簫文嫻 (2017)「香港金融の歴史と現在」『大阪経大論集 第68巻第2号』大阪経済大学、95頁。
- <sup>37</sup> 「香港怎樣擠下700萬人？4張圖令你了解香港人口變遷 (2015年)」The News Lens 關鍵評論、<https://www.thenewslens.com/article/22498> (2022年8月9日アクセス)。
- <sup>38</sup> 中国では、1958年から62年までの「大躍進政策」の失敗、1966年から76年までの「文化大革命」による社会混乱と食糧危機が、華南地方の人々を香港へ脱出させた大きな要因となった。
- <sup>39</sup> 「定期レポート 香港：概況表 (2021年)」、国際金融情報センター、<https://www.jcif.or.jp/report/nation/nation01/HKG/index.html>、(2022年8月9日アクセス)。
- <sup>40</sup> 水村太紀 (2021)「失われた自由と国際金融センター・香港の将来」、日本台湾交流協会『交流 2021年5月版』、日本台湾交流協会、6頁。
- <sup>41</sup> 簫文嫻 (2017年)、106頁。
- <sup>42</sup> 中華民国 (台湾) 外交部 (2021)『2021-2022 TAIWAN 台湾のしおり』、中華民国外交部、20頁。
- <sup>43</sup> 新竹市政府 (2017)『新竹市ホームページ』、新竹市政府、<https://www.hccg.gov.tw/jp/home.jsp?id=53&parentpath=0> (2022年8月9日アクセス)。
- <sup>44</sup> 同上。
- <sup>45</sup> 中華民国 (台湾) 外交部 (2021)、16頁。
- <sup>46</sup> 羅福星事件 (1913年)、西来庵事件 (1915年)、第1次霧社事件 (1930年10月27日)、第2次霧社事件 (1931年5月6日) 等の一定規模以上の対日武装蜂起事件の他、小規模な反乱活動が、皇民化運動の本

格化まで頻発していた。

- <sup>47</sup> 丸川哲史（2010）『台湾ナショナリズム』、講談社、80頁。
- <sup>48</sup> 国共内戦後、台湾において住民を分断する1つの大きな基軸となってきた「本省人」と「外省人」との間の対立を指す。
- <sup>49</sup> 丸川哲史（2010）、31頁。
- <sup>50</sup> 同上、122頁。
- <sup>51</sup> 郷巴佬とは、中国語では侮蔑感を含んだ「田舎者」を意味する。
- <sup>52</sup> 台湾の主要輸出先第1位は中国の28.2%、輸入元第1位は中国の21.6%であり、それぞれ第2位の国・地域の約2倍のシェアを占めている。（「定期レポート 台湾：概況表（2022年）」、国際金融情報センター、<https://www.jcif.or.jp/report/2022/TWN202206029506.html>（2022年9月10日アクセス））。
- <sup>53</sup> 2022年7月時点で、中国の主要輸出先における米国の占める割合は17.1%であり、輸入元における米国の占める割合は6.7%である。また、輸出先第2位はEU諸国（15.4%）、輸入元第2位はASEAN諸国（14.7%）である。「定期レポート 中国：概況表（2022年）」、国際金融情報センター、<https://www.jcif.or.jp/report/2022/CHN202207029574.html>、（2022年9月10日アクセス）。
- <sup>54</sup> 趙子聿・劉慶「我国安全面臨的威嚇與挑戰」劉亞洲主編（2016）『当代世界軍事與中国国防』、中共中央党校出版社、84頁。
- <sup>55</sup> 同上、86頁。
- <sup>56</sup> 今日でも約16万人の現役兵と160万人を超える予備役兵を保有する。
- <sup>57</sup> 劉亞洲主編（2016）、78頁。
- <sup>58</sup> 同上、78頁。
- <sup>59</sup> 同上、79頁。
- <sup>60</sup> 同上、78頁。
- <sup>61</sup> 郭宝 主編（2009）『恐怖主義與反恐怖』、中国人民公安大学出版社、126頁。
- <sup>62</sup> 同上、132頁。
- <sup>63</sup> 同上、139頁。
- <sup>64</sup> 同上、139頁。
- <sup>65</sup> 同上、129頁。
- <sup>66</sup> 丸川哲史（2010）『台湾ナショナリズム』、講談社、28頁。
- <sup>67</sup> 同上、29頁。
- <sup>68</sup> 康紹邦・宮力等（2010）『國際戰略新論』、解放軍出版社、364頁。
- <sup>69</sup> 楚樹龍「中国的国家利益、国家力量和国家戰略」王逸舟主編（2007）『中国学者看世界「国家利益卷」』、新世界出版社、253頁。
- <sup>70</sup> 同上、253頁。
- <sup>71</sup> 康紹邦・宮力（2010）、365頁。
- <sup>72</sup> 同上、366頁。
- <sup>73</sup> 同上、335頁。
- <sup>74</sup> 同上、336頁。
- <sup>75</sup> 趙子聿・劉慶（2016）、77頁。
- <sup>76</sup> 「「カラー革命」を策動して世界に危害を及ぼした米国」『人民日報日本語版（2022年7月21日）』、<http://j.people.com.cn/n3/2022/0721/c94474-10125913.html>（2022年9月20日アクセス）。
- <sup>77</sup> 毛沢東「中国人從此站起来了（1949年9月21日）」中共中央文献研究室・中国人民解放军軍事科学院（2010）『建国以来毛沢東軍事文稿 上巻』、軍事科学出版社・中共文献出版社、3～4頁。

---

---

## サブリース方式による建物賃貸借における入居者保護

---

---

日本大学危機管理学部 教授 永沼 淳子

- I 問題の所在
- II 転貸借の法理
- III 原賃貸借契約終了による転貸人たる地位の承継
- IV サブリース業者の重要事項説明義務
- V 原賃貸借契約を委任とした裁判例
- VI 結びにかえて

### I 問題の所在

#### 1 サブリースとは

サブリース (sublease) とは、一般に、転貸 (又貸し) を意味するが、目的物が建物の場合には、賃借人であるサブリース業者が、所有者からあらかじめ転貸の同意を得て建物を一括して借り上げ、転貸することを指す<sup>1</sup>。本稿では、建物所有者とサブリース業者との建物賃貸借契約をマスターリース契約 (原賃貸借契約又は特定賃貸借契約)、サブリース業者と入居者との建物賃貸借契約をサブリース契約 (転貸借契約) と呼称し区別する<sup>2</sup>。

建物所有者が賃貸住宅経営をおこなう場合、従来は、宅地建物取引業者に入居者の募集を依頼し、その媒介によって入居者との間に建物賃貸借契約を締結するのが一般的であった。そして、賃料や建物等の管理は、自ら行うか、管理業者に委託してなされていた。これに対して、サブリース方式<sup>3</sup>を利用すると、建物所有者は、入居者募集・管理の手間を省くことができ、一定期間安定した賃料収入を確保することができることから、近年、サブリース方式による建物賃貸借が増加する傾向にある<sup>4</sup>。これに伴い、建物所有者 (賃貸人) とサブリース業者 (賃借人・転貸人) の間でトラブルが多発し、とくにサブリース業者から建物所有者に提起された家賃減額請求訴訟は耳目を集めるところとなった。すなわち、マスターリース契約 (原賃貸借契約) を締結しているサブリース業者 (賃借人) が、賃料下落や空室増加等によって予定していた収入が得られないため、借地借家法の規定する賃料増減額請求権 (借地借家法32条) に基づいて、賃貸人である建物所有者に対して賃料の減額を請求したという訴訟である。

このマスターリース契約 (原賃貸借契約) にも借地借家法が適用されるかという問題については、大別して二つの説があった。ひとつは、共同事業説<sup>5</sup>である。この説によれば、サブリース方式による建物賃貸借は、賃貸人と賃借人とが共同して行う収益事業で、賃借人が賃貸人に対して支

払う賃料は収益事業からの分配であるとして、借地借家法の適用を否定する。もうひとつは、賃貸借契約説<sup>6</sup>である。サブリース方式による建物賃貸借は、民法の規定する賃貸借・転貸借であり、借地借家法の適用を肯定した。このような学説の対立のもとで、平成15年から16年にかけて、最高裁は、サブリース方式のマスターリース契約（原賃貸借契約）は建物賃貸借契約であるとして借地借家法の適用を肯定した。そして、借地借家法32条1項は強行法規であるから、賃料自動増額特約があってもその適用を排除することはできないとした上で、賃料減額請求の当否および相当賃料額を判断するに当たっては、当事者間の衡平の見地に照らして、マスターリース契約が締結された事情を総合的に考量して判断すべきものとしたのである<sup>7</sup>。これらの最高裁判決の適否については、すでに検討している<sup>8</sup>ので、本稿では繰り返さない。

## 2 本稿の目的

上記の最高裁判決は、マスターリース契約（原賃貸借契約）に対する借地借家法の適用問題だけでなく、サブリース業者の建物所有者に対する強引な勧誘や不誠実な説明、契約解除等も問題になった。そこで、令和2年に賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律（令和2年法律第60号。以下「賃貸住宅管理法」という。）が制定され、賃貸住宅管理業について登録制度が導入されるとともに（同法3条）、マスターリース契約（特定賃貸借契約）の賃借人であるサブリース業者（特定転貸事業者）について、誇大広告・不当な勧誘等が禁止され（同法28条、29条）、契約の相手方（建物所有者）に対する、契約締結前における契約内容の説明及び書面交付義務（法第30条）、および契約締結時における書面交付義務（法第31条）等が規定されている。ここで注意しなければならないのは、上記の規制は、マスターリース契約（原賃貸借契約）における建物所有者（賃貸人）を保護するためのものが中心で、サブリース契約（転貸借）の入居者を保護するためのものとしては、原賃貸借契約終了による転貸人たる地位の承継に関する規定が設けられているのみだということである（同法30条、同法施行規則46条13号）。マスターリース契約（原賃貸借契約）の建物所有者（賃貸人）に対する重要事項説明義務は規定されているが、サブリース契約（転貸借契約）の入居者（転借人）に対する重要事項説明義務は規定されていないのである。

賃貸住宅管理法にサブリース契約（転貸借契約）の入居者（転借人）を保護するための規定が設けられていないのは、サブリース方式の建物賃貸借における建物所有者保護が、喫緊の課題として論じられてきたためであって、サブリース方式の建物賃貸借で、特に入居者（転借人）を保護すべき問題点がないからではない<sup>9</sup>。たとえば、最高裁判決に従って、サブリース方式による管理委託におけるマスターリース契約（原賃貸借契約）は建物賃貸借契約であるとする、さしあたって、次の2点が大きな問題となる。第1に、サブリース業者（賃借人）による入居者への賃貸は、転貸借契約ということになるが、入居者（転借人）の権利義務は、原則として、民法および借地借家法の転貸借に関する規定によることになるから、原賃貸借の終了によって転貸借も終了することになるが、それでは入居者の保護に欠けるのではないかという問題である。第2に、建物賃貸の媒

介・代理をする業者は、宅地建物取引業法（以下「宅建業法」という。）2条2号の規定する宅地建物取引業者（以下「宅建業者」という。）にあたり、入居者に対して重要事項説明義務が課されている（宅建業法35条）のに対して、サブリース業者は、自ら賃貸する者であって媒介・代理業者ではないということになり、サブリース業者に宅建業法は適用されず、入居者に対して宅建業法35条の重要事項説明義務は不要となり、入居者保護に欠けるのではないかという問題である。本稿は、サブリース業者（転貸人）と入居者（転借人）との間で締結されるサブリース契約（転貸借契約）に関する、この2つの問題について検討するものである。

## II 転貸借の法理

最高裁判決は、サブリース方式による建物所有者とサブリース業者との間で締結されるマスターリース契約（原賃貸借契約）は建物賃貸借契約であり、サブリース業者と入居者との間で締結されるサブリース契約は転貸借契約であると判示している。そうすると、入居者の権利・義務は、民法の規定する転貸借法理によることになるので、まず、それについて整理しておく。

### 1 転貸の制限について

賃借物を転貸<sup>10</sup>するには、賃貸人の承諾を要する（民法612条1項）。賃貸人の承諾なく転貸すれば賃貸借契約の解除原因となるが（民法612条2項）、この解除権は信託関係破壊理論によって制限され、賃貸人の承諾なく賃借人が第三者に目的物を使用収益させた場合でも、賃貸人に対する背信的行為と認めるに足りない特段の事情があるときは、解除権は発生しない<sup>11</sup>。

### 2 転貸の効果について

① 賃貸人の承諾を得て転貸すれば、転貸借は適法となるが、原賃貸人と転借人との間に賃貸借関係が成立するわけではない。したがって、原賃貸人は転借人に対して賃貸借上の義務を負わず、転借人に対して目的物の修繕義務（民606条1項）などを負わない。

② 転借人は、原賃貸人と原賃借人（転貸人）との間の賃貸借に基づく原賃借人（転貸人）の債務の範囲を限度として、原賃貸人に対して転貸借に基づく債務を直接履行する義務を負い（民法613条1項前段）、転借人は原賃貸人に対して、目的物の保管義務、その違反による損害賠償義務、賃料支払義務、契約終了時の目的物返還義務などを負担する。

③ 賃料支払義務については、原賃貸人は、転借人が原賃借人（転貸人）に負担する賃料の範囲内で、原賃借人（転貸人）に対する賃料債権を転借人に対しても行使することができる。転借人に賃料支払を請求できる時期は、原賃借人（転貸人）および転借人の賃料債務が弁済期にきた時である。転借人は賃料の前払をもって原賃貸人に対抗することができない（民法613条1項後段）ので、転貸借契約で定められた賃料支払時期の前に賃料を支払った場合は、原賃貸人に対抗できないので

二度支払わなければならない<sup>12</sup>。二度払いした転借人は、原賃借人（転貸人）に対して不当利得返還請求することができる。

④ 原賃貸人の承諾を得て転貸借が有効に成立しても、原賃貸人と原賃借人の関係は影響を受けず、原賃貸人は、従来通り原賃借人（転貸人）に対してその権利を行使することができる（民法613条2項）。

⑤ 転貸借は原賃貸借の存在を前提とするものであるから、原賃貸借が終了したときは、原則として転貸借も終了する<sup>13</sup>。ただし、原賃借人が適法に賃借物を転貸した場合には、原賃貸人が原賃借人の債務不履行による解除権を有していたときを除いて、原賃貸人は、原賃借人との間の原賃貸借を合意により解除したことをもって転借人に対抗することができない（民法613条3項）。

⑥ 原賃借人の債務不履行により原賃貸借が解除され、終了した場合には、原賃貸人が転借人に対して目的物の返還を請求した時に、原賃借人（転貸人）の転借人に対する債務の履行不能により転貸借は原則として終了する<sup>14</sup>。

⑦ 賃料の延滞を理由に原賃貸借を解除するには、原賃借人に対して催告すれば足り、転借人に支払の機会を与える必要はない<sup>15</sup>。

### 3 借地借家法との関係

① 原賃貸借が普通建物賃貸借契約で、原賃貸人の更新拒絶（期間が定められている場合）又は解約申入れ（期間が定められていない場合）によって終了する場合は、正当事由が必要とされる（借地借家法26～28条）。正当事由の判断においては、転借人が建物の使用を必要とする事情も考慮される。原賃貸借が普通建物賃貸借契約で、原賃借人の更新拒絶又は解約申入れによって終了する場合は、正当事由が不要であるから、原賃借人の更新拒絶又は解約申入れによって原賃貸借契約は終了する。しかし、最高裁は、原賃借人の更新拒絶がサブリース方式による建物賃貸借について、原賃貸人が再転貸借を承諾したにとどまらず、「再転貸借の締結に加巧し」、再転貸借部分の「占有の原因を作出したものである」といふべきときは、信義則上、原賃貸借の終了をもって再転借人に対抗できないとしている<sup>16</sup>。

② 原賃貸借が期間満了又は解約申入れによって終了するときは、原賃貸人は、転借人にその旨の通知をしなければ、その終了を転借人に対抗できず（借地借家法34条1項）、通知したときは、通知された日から6月を経過することによって転貸借は終了する（借地借家法34条2項）。

## Ⅲ 原賃貸借契約終了による転貸人たる地位の承継

サブリース方式による建物賃貸借は、賃貸人と賃借人とが共同して行う収益事業で、賃借人が賃貸人に対して支払う賃料は収益事業からの分配であるとする共同事業説による場合は、マスターリース契約（原賃貸借契約）が債務不履行によって解除されたり、期間満了によって終了したりし

ても、共同事業体の内部問題であるから、サブリース契約（転貸借契約）に影響がなく、入居者の賃借権（転借権）は消滅しないとして、入居者を保護することが可能である。

これに対して、サブリース方式による建物賃貸借は、民法の規定する賃貸借・転貸借であるとする賃貸借契約説による場合は、上記のような転貸借法理によることになるので、原則として、原賃貸借が終了したときは転貸借も終了し、原賃借人の債務不履行により原賃貸借が解除された場合には、原賃貸人が転借人に対して目的物の返還を請求した時に、転貸借も終了する。

しかし、原賃貸借が合意解除された場合は、賃貸人は、合意解除したことをもって転借人に対抗することができない（民法613条3項）ので、転貸借は終了しない。転貸借が終了しない場合の法律関係については、転借権の基礎を失わせない限りにおいて原賃貸借関係も存続するとする説<sup>17</sup>もあるが、賃貸人が転貸人の地位を引き継ぐとする説<sup>18</sup>が多数説であり、下級審の裁判例である<sup>19</sup>。

#### 1 原賃貸借が普通建物賃貸借契約の場合の原賃貸借終了

問題となるのは、原賃貸借が普通建物賃貸借契約で、更新拒絶（期間が定められている場合）又は解約申入れ（期間の定めがない場合）によって終了する場合である。原賃貸借が期間満了又は解約申入れによって終了するときは、原賃貸人は、転借人にその旨の通知をしなければ、その終了を転借人に対抗できず（借地借家法34条1項）、通知したときは、通知された日から6月を経過することによって転貸借は終了する（借地借家法34条2項）とされているが、これは明渡し猶予期間を定めただけのものに過ぎず、転借人たる入居者の保護として十分ではない。

原賃貸人の更新拒絶又は解約申入れによって終了する場合は、正当事由が必要とされ（借地借家法26～28条）、正当事由の判断において、転借人が建物の使用を必要とする事情も考慮されるので、比較的問題は少ない。転借人が建物の使用を必要とする事情が認められれば、更新拒絶又は解約申入れは認められず、原賃貸借が存続するからである。

これに対して、原賃借人の更新拒絶又は解約申入れによって終了する場合は、正当事由は必要とされないから、原賃借人の更新拒絶又は解約申入れによって原賃貸借契約は終了する。この場合も、共同事業説によれば転貸借は消滅しないが、サブリース方式は、民法の規定する賃貸借・転貸借であるとする賃貸借契約説によれば、上記のような転貸借法理によることになり、転貸借の原則に従って転貸借も終了することになる。しかし、それでは転借人の保護に欠けることになるため、最高裁は、サブリース方式による建物賃貸借で、原賃借人が採算に合わないとして更新を拒絶し、原賃貸借契約が終了したため、原賃貸人が再転借人に貸室の明渡しを求めたという事案で、「このような事実関係の下においては、本件再転貸借は、本件賃貸借の存在を前提とするものであるが、本件賃貸借に際し予定され、前記のような趣旨、目的を達成するために行われたものであって、被上告人は、本件再転貸借を承諾したにとどまらず、本件再転貸借の締結に加功し、再転借人による本件転貸部分二の占有の原因を作出したものとすべきであるから、訴外会社が更新拒絶の通知をして本件賃貸借が期間満了により終了しても、被上告人は、信義則上、本件賃貸借の終了をもって

再転借人に対抗することはできず、再転借人は、本件再転貸借に基づく本件転貸部分二の使用収益を継続することができると解すべきである。このことは、本件賃貸借及び本件転貸借の期間が前記のとおりであることや訴外会社の更新拒絶の通知に被上告人の意思が介入する余地がないことによって直ちに左右されるものではない。」(下線筆者)としている<sup>20</sup>。賃貸借契約説に立ちながら転借人の保護を図るには、本判決のように信義則によって転貸借の継続を認めるほかないであろう。

なお、本判決は、マスターリース契約(原賃貸借契約)が普通建物賃貸借契約で、サブリース業者(原賃借人)の更新拒絶によって終了する場合に関するものであるから、更新のない定期建物賃貸借は射程外であり、マスターリース契約(原賃貸借契約)が定期建物賃貸借契約の場合については、別途検討を要する。また、原賃貸借契約が普通建物賃貸借契約で、原賃借人(所有者)の更新拒絶によって終了した場合(正当事由が認められる場合)も、同様に本判決の射程外で、原賃貸借の終了をもって転借人に対抗できるというべきである。

## 2 原賃貸借が定期建物賃貸借契約の場合の原賃貸借終了

定期建物賃貸借契約とは、期間の定めがある建物の賃貸借をする場合において、公正証書等の書面によって、契約の更新がないこととする旨を定めた建物賃貸借契約である(借地借家法38条1項)。この定期建物賃貸借契約には、期間1年未満の建物賃貸借は期間の定めがないものとみなすという借地借家法29条1項の規定は適用されないので、1年未満の期間を定めることもできる。期間が1年以上である場合には、賃借人は、期間の満了の1年前から6月前までの間に建物の賃借人に対し期間の満了により建物の賃貸借が終了する旨の通知をしなければ、その終了を建物の賃借人に対抗することができないが、その通知期間の経過後建物の賃借人に対しその旨の通知をした場合においては、その通知の日から6月を経過した後に、契約の終了を対抗することができ、明渡しを求めることができる(借地借家法38条6項)。

このように、定期建物賃貸借契約は、期間満了によって絶対的に建物賃貸借を終了させ、明渡しを求めることを可能するものであるが、サブリース方式による建物賃貸借のマスターリース契約(原賃貸借契約)が定期建物賃貸借契約である場合も、共同事業説によれば、マスターリース契約(原賃貸借契約)が債務不履行解除された場合と同様に、共同事業体の内部問題であるから、サブリース契約(転貸借契約)に影響がなく、入居者の賃借権(転借権)は消滅しないとして、入居者を保護することが可能である。しかし、判例・多数説である賃貸借契約説による場合は、信義則によってサブリース契約(転貸借契約)の存続を認め、明渡し請求を認めないとするのは困難である。

そこで、国土交通省は、サブリース業者に使用を推奨している標準契約書に、「権利義務の承継」に関する規定を設けている。すなわち、建物所有者(甲)とサブリース業者(乙)との間で締結するマスターリース契約(特定賃貸借契約)で使用する「特定賃貸借標準契約書」<sup>21</sup>の21条1項に、「本契約が終了した場合(第19条の規定に基づき本契約が終了した場合(筆者註:物件の全部が滅失その他の事由により使用できなくなった場合)を除く。)には、甲は、転貸借契約における乙の転賃人の地位

を当然に承継する。」という条項を設けている。また、サブリース業者（甲）と入居者（乙）との間で締結するサブリース契約（転貸借契約）で使用する「サブリース住宅標準契約書」<sup>22</sup>の第18条には、「甲と頭書（5）に記載する建物の所有者との間の本物件に関する賃貸借契約が終了した場合（第13条の規定に基づき本契約が終了した場合（筆者註：本物件の全部が滅失その他の事由により使用できなくなった場合）を除く。）には、甲は建物の所有者に対し、本契約における貸主の地位を当然に承継する。」という条項を設けている。マスターリース契約（特定賃貸借契約）とサブリース契約（転貸借契約）の双方に、原賃貸借契約が終了した場合には、建物所有者がサブリース業者（転貸人）の地位を当然に引き継ぐものと規定されていれば、入居者（転借人）は、サブリース業者（転貸人）との間で締結した契約内容を、そのまま建物所有者に主張できることになるので、入居者は十分保護されることになる。国土交通省は、これを普及させるため、パンフレット<sup>23</sup>を作成し注意を喚起している。

上記のような施策のほか「当該条項が定められることがほぼ常態化しており、ある程度の慣習法化がなされているものといえるのではないだろうか。」とし、「サブリース契約に上記のような条項がない場合であっても、賃貸人が賃借人の地位を承継することが上記のとおり慣習法化しているものと捉えるのであれば、賃貸人はサブリース業者たる賃借人の転貸人たる地位を承継することになる。」とする見解がある<sup>24</sup>。しかし、転貸人の地位を承継する旨の特約がなくても、所有者（原賃貸人）はサブリース業者（転貸人）たる地位を承継しなければならないとすると、原賃貸借終了後も転借人に明渡しを求めることができず、貸し続けなければならないことになって、原賃貸借を、期間満了によって確実に終了する定期建物賃貸借としたことの意味が失われることになる。共同事業説は、マスターリース契約（原賃貸借契約）を、単に共同事業体の内部関係処理に関するものとするから、定期建物賃貸借契約で定めた期間を内部関係が終了する期間と解し、外部関係であるサブリース契約（転貸借契約）と切り離して考えることが可能であるが、賃貸借契約説に立ち、転貸借法理による限り、原賃貸借が定期建物賃貸借の場合には、転貸人の地位を承継する旨の特約がなければ、定期建物賃貸借契約の期間満了によって原賃貸借が終了したときは、転貸借も終了すると解するほかない。

ただし、原賃貸人が転貸借を承諾したにとどまらず、「転貸借の締結に加巧し」、転貸借部分の「占有の原因を作出したものというべき」ときは、信義則上、原賃借人（転貸人）の更新拒絶による原賃貸借の終了をもって転借人に對抗できないとした最高裁判決の趣旨に鑑みると、賃貸借契約説に立つ場合でも、原賃貸人が転貸借を承諾したにとどまらず、転借人を紹介して転貸借契約の仲介をするなど、転貸借契約の締結に積極的に関与したと認められる特段の事情があるときは、原賃貸借契約（マスターリース契約）が定期建物賃貸借契約の場合であっても、信義則上、原賃貸借の終了をもって原賃貸人は転借人に對抗することができず、転貸借契約を引き継がなければならないと解することができると思われる<sup>25</sup>。

#### IV サブリース業者の重要事項説明義務

不動産は、きわめて個性が強く、都市計画法・建築基準法等の様々な法的規制を受け、賃借権・担保権等の対象となるなど権利関係が複雑であることが多い。そのため、取引経験が少ない一般消費者が売買・賃貸借などの不動産取引を行う場合、専門的知識・経験の不足から判断を誤り、不測の損害を受けがちであった。そこで、一般消費者を保護し、紛争を未然に防止するため、昭和27年に宅建業法（昭和27年法律第176号）が制定され、宅建業者が「重要な事項について、故意に事実を告げず、又は不実のことを告げる行為」が禁じられた（旧18条1号、現47条1号）。その後、昭和42年の法改正（昭和42年法律第115号）により、権利内容、法令上の制限、私道負担、施設整備状況等について、宅建業者に厳格な重要事項説明義務が課され（35条）、その後も宅建業法ないし同法施行令の改正によって重要事項説明義務の内容が拡大・強化されてきている。最近では、土壤汚染対策法（平成14年法律第53号）の「指定区域」について調査・説明義務が追加されている（宅建業法施行令3条1項31号）。

また、消費者契約法（平成12年法律61号）は、消費者契約の締結を勧誘する際に、事業者が重要事項について事実と異なることを告げ（不実告知）、あるいは重要事項について消費者の利益となる旨を告げ、かつ不利益となる事実を故意に告げなかった（不利益事実の不告知等）場合に、消費者に契約の申込み又はその承諾の意思表示の取消しを認めている（同法4条）。

さらに、前述したように、令和2年に賃貸住宅の管理業務等の適正化に関する法律が制定され、マスターリース契約（特定賃貸借契約）のサブリース業者（特定転貸事業者）について、契約の相手方（建物所有者）に対する、契約締結前における契約内容の説明及び書面交付義務（法第30条）、および契約締結時における書面交付義務（法第31条）等が規定されている。

これら諸法に重要事項説明義務を定める規定が設けられているのは、事業者と一般消費者との間には、経験・専門的知識に格差があるため、その格差を是正して一般消費者を保護するためである。サブリース方式によって建物賃貸借事業を営むサブリース業者の相手方となる者、すなわち建物所有者と入居者は、これらの重要事項説明義務を定めた諸法によって、どのように保護されるかについて、以下に検討する。

##### 1 宅地建物取引業法

宅地建物取引業法35条は、宅地建物取引業者は、宅地若しくは建物の売買、交換若しくは賃貸の相手方若しくは代理を依頼した者又は宅地建物取引業者が行う媒介に係る売買、交換若しくは賃貸の各当事者に対して、その者が取得し、又は借りようとしている宅地又は建物に関し、その売買、交換又は賃貸の契約が成立するまでの間に、宅地建物取引士をして、同法の掲げる重要事項について、これらの事項を記載した書面（図面を必要とするときは図面）を交付して説明をさせなければならないと規定している。

ここで「宅地建物取引業」とは、宅地若しくは建物の「売買若しくは交換」又は宅地若しくは建物の「売買、交換若しくは貸借の代理若しくは媒介」をする行為で業として行うものをいう（同法2条2号）。したがって、賃貸の代理又は媒介をおこなう者は宅地建物取引業者となるが、みずから賃貸をおこなう者は宅地建物取引業者にあらず、宅地建物取引業法は適用されないので、同法35条の重要事項説明義務はない。

これを入居者側からいえば、他者を介さずに建物所有者（大家）と直接に賃貸借契約を結ぶ場合は、宅建業法の規定する重要事項の説明を受けないが、宅建業者の仲介によって建物所有者（大家）と賃貸借契約を結ぶ場合は、宅建業者から宅建業法の規定する重要事項の説明を受けるということである。現在、アパート・マンション等の入居で一般的に行われているのは、宅建業者の媒介による賃貸借であるから、賃貸建物入居者の多くは、宅建業者から重要事項について書面を交付され、説明を受けることになる。

これに対して、サブリース方式による建物賃貸借の場合は、判例・多数説である賃貸借契約説によれば、建物所有者およびサブリース業者は、いずれも自ら賃貸（転貸）する者であるから、宅建業法の適用はなく、同法35条の重要事項説明義務もないということになる。したがって、賃貸マンションに入居しようとする消費者は、宅地建物取引業者の媒介で賃貸借契約を締結する場合は重要事項説明を受けられるが、サブリース業者と賃貸借契約を締結する場合には重要事項説明を受けることはできない。入居者は、不動産業者が宅建業者であるかサブリース業者であるかを判別し、サブリース業者である場合には重要事項説明がないことを覚悟すべきということであるが、この結論は、入居者保護に欠けるといわなければならない。

この点については、共同事業説による場合も同様である。共同事業説は、サブリース方式による建物賃貸借を、賃貸人と賃借人が共同して行う収益事業と解するから、入居者との賃貸借契約は媒介でも代理でもないということになり、宅建業法は適用されないことになるからである。

## 2 賃貸住宅管理業法

賃貸住宅管理業法30条は、特定転貸事業者は、特定賃貸借契約を締結しようとするときは、特定賃貸借契約の相手方となろうとする者（特定転貸事業者である者その他の特定賃貸借契約に係る専門的知識及び経験を有すると認められる者として国土交通省令で定めるものを除く。）に対し、当該特定賃貸借契約を締結するまでに、特定賃貸借契約の内容及びその履行に関する事項であって国土交通省令で定めるものについて、書面を交付して説明しなければならないとしている。ここで「特定賃貸借契約」とは、賃貸住宅の賃貸借契約であって、賃借人が当該賃貸住宅を第三者に転貸する事業を営むことを目的として締結されるもの（原賃貸借契約・マスターリース契約）をいい、「特定転貸事業者」とは、特定賃貸借契約に基づき賃借した賃貸住宅を第三者に転貸する事業を営む者（サブリース業者）をいう。

このように、サブリース業者は、特定賃貸借契約を締結する場合には重要事項説明をしなければ

ならないとしているのは、住宅を賃貸しようとする建物所有者とサブリース業者との間には、経験・専門知識・交渉力等に格差があるため、サブリース業者の中には、建物所有者が契約内容を誤認していることに乗じて特定賃貸借契約を締結する悪質業者が存在して、トラブルが多発したためである。その例として、将来的には賃料減額等が生じる可能性があるにも関わらず、賃料改定条件、契約解除条件等について十分な説明を行わず、特定賃貸借契約を締結させる場合などがある。そこで、原賃貸人が契約内容を正しく理解し、適切なリスク判断をした上で特定賃貸借契約を締結することができるよう、サブリース業者に重要事項説明義務が課されているのである。これにより、建物所有者（原賃貸人）が悪質なサブリース業者の被害にあう可能性は大きく減少することになる。

しかし、サブリース業者のもう一方の相手方となる転借人（入居者）に対する重要事項説明義務については、賃貸住宅管理法に規定がない。宅地建物取引業法が、みずから賃貸する場合を同法の適用除外とし、重要事項説明義務を課していないこととの関係性・整合性を考慮したことによるものと推測されている<sup>26</sup>が、入居者（転借人）保護という点で問題がある。むしろ、逆に、賃貸住宅管理法にこそ、サブリース業者の入居者に対する重要事項説明義務を規定すべきである。

### 3 消費者契約法

消費者契約法4条は、消費者契約の締結を勧誘する際に、事業者が重要事項について事実と異なることを告げ（不実告知）、あるいは重要事項について消費者の利益となる旨を告げ、かつ不利益となる事実を故意に告げなかった（不利益事実の不告知等）場合に、消費者に契約の申込み又はその承諾の意思表示の取消しを認めている。

また、消費者契約法10条は、「法令中の公の秩序に関しない規定の適用による場合に比して消費者の権利を制限し又は消費者の義務を加重する消費者契約の条項であって、民法第1条第2項に規定する基本原則に反して消費者の利益を一方的に害するものは、無効とする。」と規定し、消費者の利益を一方的に害する条項を無効としている。

消費者契約法は、消費者と事業者との間で締結される消費者契約を適用対象とし（同法2条3項）、法人その他の団体及び事業として又は事業のために契約の当事者となる場合における個人が事業者とされる（同法2条2項）ので、原則として、個人が不動産を賃貸する場合も事業者とされる。したがって、建物を賃貸する所有者とサブリース業者はいずれも事業者であるから、マスターリース契約（原賃貸借契約）に消費者契約法の規定は適用されない。これに対して、サブリース契約（転貸借契約）は、居住目的の転貸借であれば消費者契約法が適用される。

そこで問題となるのは、居住目的の入居者とサブリース契約（転貸借契約）する際に、通常の賃貸借と異なり、転貸借であるから、サブリース業者の賃料不払い等の債務不履行によってマスターリース契約（原賃貸借契約）が建物所有者によって解除された場合など、マスターリース契約（原賃貸借契約）が終了した場合には、入居者とのサブリース契約（転貸借契約）も終了して退去しな

ければならない旨を故意に告げなかった場合、不利益事実の不告知となるかである。転貸借であることは、賃貸借に比して不利益な事実であるから、その不告知は不利益事実の不告知にあたり、消費者契約法4条によって取り消すことができる。期間満了前に転借人の解約権を認める特約のない転貸借契約においては、原賃貸借の影響を受ける不安定な転貸借を解消したいと考える入居者にとって、実益がある取消権である。

しかし、転貸借であることを告知すれば、その法律効果まで説明しなかったとしても、不利益事実の不告知にはあらず、消費者契約法4条によって取り消すことはできないと解すべきである。サブリース業者に対して、単に転貸借の告知にとどまらず、さらなる説明義務を課するとすれば、賃貸住宅管理法に、入居者に対する重要事項説明義務として規定するほかない。

#### 4 民法

契約締結の準備段階においても、信義則上の義務として説明義務があり、判例は、この説明義務を、後に締結された契約に基づいて生じた債務であるとするのは、「契約上の本来的な債務というか付随義務というかにかかわらず、一種の背理であるといわざるを得ない」として、債務不履行ではなく不法行為としていることについては前述したとおりである。そこで、サブリース業者が入居者とサブリース契約（転貸借契約）を締結するに際して、賃貸借ではなく転貸借であること、および転貸借であることの不利益な点について説明しなかったことが、信義則上の説明義務違反になり、民法上、不法行為となるかについても検討する必要がある。

一般消費者の予測・期待に反する不利益が生じるにもかかわらず、契約の相手方である一般消費者がそれを認識していない場合、事業者には、信義則上、説明義務があるというべきである。前述したように、国土交通省が作成したパンフレット<sup>27</sup>で注意喚起しているのは、サブリース契約（転貸借契約）の場合は、自己の契約期間内であっても、原賃貸借が終了すれば立ち退かなければならないということを、一般消費者は知らないと考えたためであろう。そうであるならば、通常の賃貸借とは異なる転貸借の不利益な点につき、サブリース業者には、信義則上、説明義務があるといわなければならない。ただし、この義務に違反としても、債務不履行による転貸借契約の解除（民法542条）はできず、不法行為による損害賠償を請求することができるにとどまる。

なお、転貸借も賃貸借と同様だと考え、転貸借には賃貸借と比して不利益な点があることを知らずに契約したとしても、それは動機の錯誤（民法95条1項2号）にすぎないので、表示されていない限り、錯誤による取消しはできない（民法95条2項）。また、また、法知識の乏しさから転貸借の法律効果を誤認している相手方に対して、その誤認を解くべく説明しなかったことをもって、沈黙による欺罔行為ということとはできず、詐欺による取消し（民法96条1項）はできない。

## V 原賃貸借契約を委任とした裁判例

平成15年に、サブリース方式の原賃貸借契約（マスターリース契約）は建物賃貸借契約であるとして借地借家法の適用を肯定する最高裁判決が出た後、平成26年に、サブリース方式による賃貸借契約の内容を詳細に検討し、賃貸借契約ではなく、実質的に委任契約であるとして借地借家法の適用を排除した下級審判決がある<sup>28</sup>。事案は、通常は20～30年間の契約期間が、2年間という短期間で、収納賃料等から管理料（管理委託料）、管理組合へ支払う管理費・修繕積立金を差し引いた残額の60%を賃料として支払うものとし、転貸による収納賃料がない物件に関しては賃料を支払わなくてもよいとされている原賃貸借契約（マスターリース契約）に関するものである。これについて、通常サブリース方式の管理委託契約と異なり、賃料最低保証額が定められておらず、空室部分については賃料支払義務がないから、賃料を約定した賃貸借契約というよりは、入居者から賃料を収集し、管理費と報酬分を控除して賃貸人に引き渡す委任契約であるとして、借地借家法の適用を排除し、委任の規定に従って、正当事由がなくても契約を解除できるとしている。

これは、サブリース方式の管理委託契約には、建物賃貸借契約類型のほかに、委任契約類型があるとするもので、委任契約類型の場合には、転貸借法理は適用されず、委任の規定に従って処理すべきものとするのである。したがって、委任契約類型の場合には、各当事者はいつでもその解除をすることができ（民651条1項）、サブリース業者が入居者と締結した転貸借契約は、サブリース業者が所有者の代理人として締結した賃貸借契約ということになるから、委任契約が解除され又は終了しても影響を受けない（民法652条）。

サブリース方式の管理委託契約で、形式上、転借権を与えた賃貸借契約が締結され、それに基づいて転貸借契約が締結されていても、賃料最低保証額が定められておらず、実質的には、建物所有者の代理人となって入居者と賃貸借契約を締結し、賃料を収集して、管理費と報酬分を控除して賃貸人に引き渡すに過ぎない場合には、これを委任契約として借地借家法の規定（定期建物賃貸借の規定を含む。）の適用を排除した方が、原賃貸借契約（マスターリース契約）終了後の転貸人の権利義務の継承問題も起こらず、転借人の保護という点で優れている。

本判決<sup>29</sup>で示されたように、サブリース方式による建物賃貸借で、マスターリース（原賃貸借）、サブリース（転貸借）という言葉が使用されていることをもって、直ちにこれを賃貸借・転貸借とするのではなく、その契約内容を実質的に精査し、賃貸借の形式がとられていても、実質的には委任とみるべき場合には、委任の規定に従って処理すべきである。

## IV 結びにかえて

サブリース契約に関する最高裁の判断が示されてから20年近い時を経ているが、現在も紛争は多発している。例えば、女性用シェアハウスを運営していたサブリース業者の破綻に端を発し、賃

料が入らなくなった所有者の自己破産、所有者に対する銀行の不正融資が発覚した一連の事件は記憶に新しい。社会問題化したこの事件が新聞やテレビニュース等で連日報道されたにも関わらず、サブリース方式であらたに賃貸住宅を取得するオーナーが多いのも事実である。公益財団法人日本住宅センターが発表したウェブアンケートの結果では、賃貸住宅をサブリース方式とした理由として、「安定した収入を得るため」や「将来の相続税対策のため」などがあげられている他、「所有していた遊休地や農地の固定資産税対策のため」や「不動産事業者等に勧められたため」という理由が他の供給形態に比べて多い<sup>30</sup>。こうした報道やアンケートの対象は所有者（マスターリース契約の賃貸人）であり、入居者（サブリース契約の転借人）ではない。では、入居者の保護が十分であるかと言うと、前述したように不十分と言わざるを得ない。以下、サブリース契約における入居者の保護について検討する。

第1「マスターリース契約（原賃貸借契約）の終了によってサブリース契約（転貸借契約）も終了するか」。最高裁は、マスターリース契約（原賃貸借契約）の法的性質は賃貸借契約であり、借地借家法32条1項が適用されると判断したため、サブリース業者と入居者の間で締結されるサブリース契約（転貸借契約）には、民法の転貸借法理が適用されることになる。そうすると、原賃貸借契約が原賃借人（サブリース業者）の債務不履行によって解除された場合や、原賃貸借契約が定期建物賃貸借契約でその期間が満了した場合には、転貸借契約も終了し、入居者（転借人）は明渡しをしなければならない。この不利益を是正し入居者（転借人）を保護するために国土交通省は、サブリース業者に使用を推奨している標準契約書に、「権利義務の承継」に関する規定を設けているが、実務においてこの標準契約書の使用が普及してきているとはいえ、使用が義務づけられているわけではないので、「権利義務の承継」特約がない場合に、いかにして入居者の居住を保護するかが問題になる。この点につき、「権利義務の承継」特約が規定されていなくても、転貸借の権利義務関係を承継する慣習法が成立しているとして、これを認める説もある<sup>31</sup>が、そのような慣習法が成立していると認められるだけの確証はなく、にわかに賛成しがたい。そこで、現実的な救済として、サブリース方式の管理委託契約を、建物賃貸借契約類型と委任契約類型に分ける考え方がある<sup>32</sup>。これは、東京地裁が示した考え方で、サブリース方式の管理委託契約で、形式上、転借権を与えた賃貸借契約が締結され、それに基づいて転貸借契約が締結されていても、賃料最低保証額が定められておらず、実質的には、建物所有者の代理人となって入居者と賃貸借契約を締結し、賃料を収集して、管理費と報酬分を控除して賃貸人に引き渡すに過ぎない場合には、これを委任契約として借地借家法の規定の適用を排除するものである。この委任契約類型の場合には、各当事者はいつでもその解除をすることができ（民651条1項）、サブリース業者が入居者と締結した転貸借契約は、サブリース業者が所有者の代理人として締結した賃貸借契約ということになるから、委任契約が解除され又は終了しても影響を受けない（民法652条）。さらに、原賃貸借契約（マスターリース契約）終了後の転貸人の権利義務の継承問題を論ずるまでもなく、転借人が保護されることにな

る。サブリース方式の入居者保護を増進するため、委任契約類型を認めるべきである。

第2「サブリース業者は、入居者に対して宅建業法35条の重要事項説明義務は不要となり、入居者保護に欠けることについて」。宅建業法は、宅建業者に重要事項説明義務を課している（同法35条）が、サブリース業者（転貸人）はみずから賃貸する者であるから宅建業法は適用されず（同法2条2号）、同法の規定する重要事項説明義務はない。また、賃貸住宅管理業法も、原賃貸借契約（マスターリース契約）の原賃貸人（所有者）に対する重要事項説明義務を規定している（同法30条）が、転借人に対する重要事項説明義務は規定していない。さらに、入居者を保護する規定として消費者契約法がある。同法4条は消費者契約の締結を勧誘する際に、事業者が重要事項について事実と異なることを告げ（不実告知）、あるいは重要事項について消費者の利益となる旨を告げ、かつ不利益となる事実を故意に告げなかった（不利益事実の不告知等）場合に、消費者に契約の申込み又はその承諾の意思表示の取消しを認めている。原賃貸借の終了によって転貸借も終了するなど、転貸借は賃貸借と比して不利益なものであるから、故意に転貸借であることを告げなかった場合は、その不告知は不利益事実の不告知にあたり、消費者契約法4条によって取り消すことができるといってよい。しかし、転貸借であることを告知すれば、その法律効果まで説明しなかったとしても、不利益事実の不告知にはあたらず、消費者契約法4条によって取り消すことはできないと解すべきである。では、サブリース業者が入居者とサブリース契約（転貸借契約）を締結するに際して、賃貸借ではなく転貸借であること、および転貸借であることの不利益な点について説明しなかったことが、信義則上の説明義務違反となるかである。この点、国土交通省が作成したパンフレットでは「入居物件の賃貸借契約書と、建物の所有者（オーナー）と貸主（サブリース業者）間の賃貸借契約の両方に、地位の承継に関する規定があるかどうか、貸主や不動産業者に確認」するよう注意喚起していることから信義則上の説明義務違反になり得ると考えるべきである。ただし、この義務に違反としても、債務不履行による転貸借契約の解除（民法542条）はできず、不法行為による損害賠償を請求することができるにとどまる。また、サブリース方式の管理委託契約を委任契約とする考え方に立てば、サブリース業者は賃貸人を代理して賃貸借契約を締結する者であるから、宅建業者と認定され、宅建業法の規定する重要事項説明義務が課されることになるが、説明義務は付随義務と解されるため、やはり契約解除はできない。

---

<sup>1</sup> 最判平15.10.21民集57.9.1213。判決内で「不動産業者が土地所有者の建築した建物で転貸事業（サブリース事業）を行うために、あらかじめ両者間で賃貸期間、当初賃料額及びその改定等についての協議を調べ、土地所有者がその協議の結果を前提として収支予測の下に敷金の預託や金融機関の融資を受けて建物を建築した上で締結された不動産業者が土地所有者（建物所有者）から建物を一括して賃借することを内容とする契約」と定義した。

<sup>2</sup> 国土交通省ホームページ「サブリース事業に係る適正な業務のためのガイドライン」<https://www.mlit.>

go.jp/report/press/content/001368270.pdf (最終閲覧日: 令和4年9月25日)

- <sup>3</sup> 入居者の募集、入居者との賃貸借契約締結、一定期間の賃料保証、賃料や当該建物の管理等、賃貸住宅経営を一括して委託する方法である。国土交通省ホームページ[https://www.mlit.go.jp/tochi\\_fudousan\\_kensetsugyo/pm\\_portal/sublease.html](https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/pm_portal/sublease.html) (最終閲覧日: 令和4年9月25日)
- <sup>4</sup> 令和元年に国土交通省が行った「賃貸住宅管理業法に関するアンケート調査」によれば、「家主が所有している賃貸住宅の管理方法としては、『業者に任せず、全て自ら管理している』が2割程度にとどまっており、『入居者募集から契約などの管理業務の全て又は一部を業者に委託している』が多い(8割程度)」という結果であった。国土交通省ホームページ[https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo16\\_hh\\_000198.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo16_hh_000198.html) (最終閲覧日: 令和4年9月25日)
- <sup>5</sup> 澤野順彦「サブリースと賃料増減額請求」NBL554号36頁以下、平井宜雄「いわゆる継続的契約に関する一考察」星野古希『日本民法学の形成と課題・下』697頁以下、下森定「サブリース訴訟最高裁判決の先例的意義と今後の理論的展望(下)」金商1192号16頁。
- <sup>6</sup> 道垣内弘人「不動産の一括賃貸と借賃の減額請求」NBL580号27頁以下、加藤雅信「不動産の事業受託(サブリース)と借賃減額請求権(上・下)」NBL568号19頁以下・569号26頁以下、近江幸治「サブリース契約の現状と問題点」早稲田法学76巻2号57頁以下。
- <sup>7</sup> 最三小判平15.10.21民集57・9・1213、判タ1140・68(センチュリータワー対住友不動産事件)、最三小判平15.10.21判時1844・50(住友不動産対横浜倉庫事件)、最一小判平15.10.23判時1844・54、判タ1140・79(個人対三井不動産販売事件)、最二小判平16.11.8判時1183・52(三和リアル事件)。
- <sup>8</sup> 拙稿「サブリース契約への借地借家法32条適用の可否」名経法学26号(名古屋経済大学法学会)149-185頁。
- <sup>9</sup> サブリース契約における入居者保護の問題を取り上げた論考の一つとして、有嶋咲「建物賃貸借契約をサブリース契約(転貸借契約)に変更する契約の諸問題」2021(令和3)年11月28日日本法政学会第135回研究会(処: 国土館大学)第4報告。
- <sup>10</sup> 転貸か否か争われた代表的な判例として、借地人が借地上に所有する建物を第三者に賃貸しても、借地人は建物所有のため自ら土地を使用しているものであるから借地を第三者に転貸したとはいえない(大判昭8.12.11大審院裁判例第7民277)としたもの、転借人に独立の使用・収益権が与えられていない場合には転貸とはいえないので、居住用家屋の借借人が妻子や家事使用人を同居させても転貸にならない。営業用建物の借借人が第三者と共同経営を始めた場合、第三者が借借人と対等ないし主導的な立場で共同経営にあたる場合は転貸になる(最判昭28.11.20民集7・11・1211)としたものがある。
- <sup>11</sup> 最判昭28.9.25民集7・9・25、最判昭36.4.28民集15・4・1211、最判昭39.6.30民集18・5・991、最判昭44.2.18民集23・2・379など。
- <sup>12</sup> 前払いとなるか否かは、転貸借契約で定められた賃料支払時期が基準になる(大判昭7.10.8民集11・1901)。
- <sup>13</sup> 我妻栄(2010年)『債権各論中巻一』民法講義(岩波書店)463頁、近江幸治(2009年)『民法講義V契約法[第3版]』(成文堂)201頁など。
- <sup>14</sup> 最判平9.2.25民集51・2・398。
- <sup>15</sup> 最判昭37.3.29民集16・3・662。
- <sup>16</sup> 最判平14.3.28民集56・3・662。事案は、借借人であるサブリース業者Bが貸借人Aと締結したマスターリース契約期間満了時に、採算に合わないことを理由に契約の更新拒絶をしたところ、AがBとサブリース契約を締結していた転借人Cに対し建物明渡請求をしたというものである。
- <sup>17</sup> 我妻(1957年)463頁、近江(2009年)201頁。
- <sup>18</sup> 星野英一(1969年)『借地・借家法』(有斐閣)377頁、鈴木禄彌(1980年)『借地法(上)改訂版』(青林書院)1199頁など。
- <sup>19</sup> 東京高判昭38.4.19下民14・4・755、東京高判昭58.1.31判時1071・65など。
- <sup>20</sup> 最判平14.3.28(前掲注16)。
- <sup>21</sup> 国土交通省ホームページ[https://www.mlit.go.jp/tochi\\_fudousan\\_kensetsugyo/const/content/001403658](https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/const/content/001403658)。

pdf（最終閲覧日：令和4年9月25日）

- <sup>22</sup> 「サブリース住宅標準契約書」は、その使用が法令で義務づけられているものではなく、合理的な賃貸借契約が締結されて、契約当事者間の信頼関係が確立されることを期待し、国土交通省が広く普及に努めている。[https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk3\\_000018.html](https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000018.html)（最終閲覧日：令和4年9月25日）
- <sup>23</sup> 「貸主が建物所有者でない住宅に入居する方は必ずご確認ください！」と題するもので、「入居物件の賃貸借契約書と、建物の所有者（オーナー）と貸主（サブリース業者）間の賃貸借契約の両方に、地位の承継に関する規定があるかどうか、貸主や不動産業者に確認しましょう。なお、賃貸借契約書にこの規定があれば、建物の所有者と貸主間の賃貸借契約が終了しても、建物の所有者から退去を求められることはありません。」と説明する。国土交通省ホームページ  
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001373811.pdf>（最終閲覧日：令和4年9月25日）
- <sup>24</sup> 松田佳久「サブリースにおける更新拒絶と正当事由ーサブリース業者からの更新拒絶、賃貸人による賃借人（サブリース業者）の地位承継問題を含むー」創価法学47巻3号58頁。
- <sup>25</sup> 最判平14.3.28（前掲注16）。
- <sup>26</sup> 饗庭未希子「サブリース契約における重要事項説明義務違反の私法上の問題」神戸法学年報32巻34頁。
- <sup>27</sup> 前掲注23。
- <sup>28</sup> 東京地判平26.5.29LEX/DB25519736、判時2236・113。本判決を丁寧に分析し、サブリースと称する契約には建物賃貸借契約類型と委任契約類型があることを承認するものとして、松田（前掲注24）50頁以下がある。
- <sup>29</sup> 東京地判平26.5.29（前掲注28）。
- <sup>30</sup> 管理の方法は、管理委託（一部委託を含む）が55%、自主管理が25%、一括借上げにより管理（サブリース等）が20%となっており、建築時期が新しいほど「一括借上げにより管理（サブリース等）」の割合が多く、2011年以降では38%となっている。公益財団法人 日本住宅総合センター「民間賃貸住宅の供給実態調査結果概要について」  
[https://www.hrf.or.jp/webreport/pdf-report/pdf/chintai\\_gaiyou.pdf](https://www.hrf.or.jp/webreport/pdf-report/pdf/chintai_gaiyou.pdf)（最終閲覧日：令和4年9月25日）
- <sup>31</sup> 松田（前掲注24）58頁。
- <sup>32</sup> 東京地判平26.5.29（前掲注28）。

## 令和4年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第1回

テーマ：「サンデルの正義論を読む—自由・公共性・危機管理—」

開催日：令和4年9月13日（火）（オンライン動画公開）

講師：日本大学危機管理学部専任講師 上野山 晃弘

### 講座の概要

本講座は、現代正義論を代表する思想家の一人であるサンデルの正義論を通して、コミュニティ（地域社会～国家～国際社会）における危機管理の諸課題について考察すること（とくに医療や教育、貧富の格差、異文化理解の問題に注目し、コミュニティにおける自由・公共性・危機管理の意義を哲学研究の観点から考察すること）を目的に実施された。具体的な内容は以下の通りである。

まず、サンデルは従来の正義論を三つのタイプ、すなわち①最大多数の最大幸福を理念とする功利主義（量的功利主義）、②個人の権利（選択の自由）を尊重するリベラリズム（自由主義）、③コミュニティにおける共通善と美徳の涵養を重視するコミュニタリアニズム（共通善に基づく政治）に分類しており、サンデル自身は③の立場を支持した上で、①と②に対する批判を展開している。

第一に功利主義に対する批判においては、功利主義（素朴な量的功利主義）が最大多数の最大幸福の名のもとで少数派を犠牲にするリスクがある点、そして現実社会では功利主義と経済至上主義とが結びつき、経済的価値に換算されない価値（美徳や共通善）が適切に評価されていないという問題が指摘されている。第二にリベラリズムに対する批判においては、リベラリズムは個人の権利（自由）を原理として尊重するが、たんに形式的に自由を保障するだけでは自由放任や個人主義に陥ってしまい、公共的な生の意味が失われてしまうという問題が指摘されている。

こうした批判的考察をふまえた上で、サンデル自身の「共通善に基づく政治」という考えが展開される。そこには次の四つの論点が含まれている。第一に「公共的意識の育成」という課題である。個人主義や経済的格差の拡大によってコミュニティの崩壊が深刻化する現代の状況下で、公共的な精神（市民相互の連帯や責任の意識）を育成することの重要性が示される。第二に「経済至上主義からの脱却」という課題である。すべてを経済的利益に還元すべきではないということ、すなわち医療や教育をはじめ、社会の中で尊重されるべき価値について議論し、公共的な生活基盤を再構築することが必要であることが指摘されている。第三に「貧富の格差の是正による道徳性の回復」という課題である。経済的格差の拡大は、経済的・政治的な次元の問題だけではなく、貧困層と富裕層とを分断することにより道徳性の次元においても道徳的腐敗（憎悪と軽蔑の悪循環）という問題を生み出しているということ、したがって公共的な生活基盤の再生によって貧富の格差を是正し、市民相互の道徳性を回復することの重要性が示されている。そして第四に「対話による相互

理解の形成」という課題である。リベラリズム（善に対する正の優位）においては道徳的・宗教的信念については公に議論すべきではないという考え方が支配的となり、その結果自らとは異質な価値観をもつ他者との間で相互の無理解や偏見が生み出されてきたということ、したがって他者との間で共有可能な善（価値観）について対話し、相互理解を深めることが重要であるという考えが示されている。そこには、たとえ自らとは異質な価値観であるとしても、それを受け入れられる寛容な公共文化を育成するという課題も含まれている。

以上のようにサンデルの正義論は、従来の功利主義やリベラリズムが招いた危機的状況（行き過ぎた経済至上主義や個人主義の拡大によるコミュニティの崩壊等）を克服し、公共的な精神や文化、生活基盤の再生をめざすという問題意識によって貫かれている。それは、価値観（善の構想）が異なる他者を排除するのではなく、むしろ対話を通じて相互理解を深めることにより公共的な生の意味をともに探究しようとするものである。

**質疑応答に代えて：**今回は（コロナ禍のため）オンライン動画公開のかたちとなったため、会場での質疑応答は行われなかったが、想定される質疑（サンデルの正義論に対する批判）については動画内で次のように回答した。

第一に、共同体を重視しすぎると個人の自由の抑圧や全体主義を招く危険があるのではないか、という批判である。これについては、サンデルの正義論は特定の時代や共同体で支配的な価値観を強制するものではなく、むしろ自発的な対話によって共通善（共有可能な価値観）をともに探究することを重視しており、そこでは個人の自由（権利）はもちろん尊重されると応答した。第二に、善（価値観）について議論しても結局は価値観相互の争いを招くだけであり、政治はやはり中立を守るべきではないか、という批判である。これについては、善（価値観）に関する実質的議論を回避するという従来のあり方こそが、他者への無知や誤解、差別や偏見等の問題を長年にわたって深刻化させてきたのであり、むしろ他者との対話を継続する中でこそ相互理解の可能性が生まれるという点を指摘した。

なお、本講座はオンライン（オンデマンド）動画として一般公開され、以下のウェブサイトに掲載されている。

### オンライン（オンデマンド）動画

日本大学危機管理学部危機管理学研究所「令和4年度 第1回公開講座」として、日本大学危機管理学部HP上で公開。

### 参考文献

- マイケル・サンデル（2011）『これからの「正義」の話をしよう いまを生き延びるための哲学』鬼澤忍訳、早川書房。  
 小林正弥（2010）『サンデルの政治哲学 〈正義〉とは何か』平凡社。

## 令和4年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第2回

テーマ：「文学から考える『ケア』の重要性と政治性」

開催日：令和4年11月6日（日）

講師：日本大学危機管理学部准教授 加納 奈保子

### 講座の概要

SDGs17の目標にも掲げられている「すべての人に健康と福祉を」行きわたらせることを可能とするような「ケアの倫理」の模索は、極めて現代的で喫緊のテーマとなってきた。長らく近代国家は、日本のみならず、「健康で自律した個」を理想像とし、育児・看護・介護といった「ケア」に関わる者を政治的にも経済的にも軽視して発展してきた。しかし、近年では、人間はすべからず「傷つく可能性のある不安定な存在」(vulnerable/precarious life)であり、「ケア」と共にある生という考え方が、自律的主体に代わる新たな人間像の参照軸として論じられるようになってきている。新型コロナウイルスの猛威と大国ロシアの侵略行為という世界的な危機の中で、本公開講座では改めて「ケア」の重要性と政治性に目を向ける必要があることを、第二次世界大戦下の独ソ戦を女狙撃兵の視点から描いた戦争小説『同志少女よ敵を撃て』（早川書房・2021）を素材に提示した。

同作は第11回アガサ・クリスティー賞を選考委員の全員満点評価にて受賞し、今年度に入ってから本屋大賞を受賞した話題の作品である。学術論文はまだ見受けられないが、ストーリー性が高いだけでなく、著者の逢坂冬馬により、ノーベル文学賞作家のスヴェトラーナ・アレクシェーヴィチの作品を嚆矢とする女性戦史の史実や資料が実によく調査されており、文学的にも社会的にも十分評価できる作品となっている。

眼目であるのは、同作が「女性兵士」の表象を通して、近代社会の抱える社会の矛盾と不条理をあぶり出している点である。近代以降の女性には、一般的に「男は仕事、女は家庭」「男は前線、女は銃後」という性別分業が固定されていたなかで、同作は過酷な前線で戦い、ケア労働とは異なる生き方を自ら望んで選択した多くのソ連の女たちをポジティブに描いている。しかし一方で、女性兵士は、戦争が終結すると、前線にいた男たちからも銃後にいた女たちからも敬遠されることとなり、「美しい祖国の物語 (his-story)」の関心 (care) の外へと捨て置かれた不条理な現実も描きこまれている。

また、「自己防衛」あるいは「ケア」の過剰さにとまなう負の側面についても同作の筆が冴えるところである。主人公の女狙撃兵セラフィマや仲間の戦士たちは、死力を尽くして防衛戦を重ねる中で、次第に自分たちが「怪物に近づいてゆく」のを感じる。作品の大団円において、「同志少女

よ敵を撃て」という心の声と共にセラフィマが狙撃する「敵」とは、敵国ドイツの兵隊ではなく、実は同郷出身の婚約者ミハイルであったというエピソードは、戦争が抱える不条理さと暴力の過剰さを決定的に露わにしていると読める。分析の最後に、看護師ターニャを通して描かれているもう一つの生き方、誰も排除しない「ケア」について取り上げ、非暴力の可能性についても同作が提起しているとする読みの可能性を提示した。

本公開講座のまとめにあたり、一見無関係に聞こえる「ケアの倫理」と「危機管理学」との近接性を指摘した。前者が他者への配慮を念頭に置いている一方で、後者は他（者）から自己への危害に比重を置いている点で意識のベクトルが異なっている。利害のみならず善悪といった道德観まで相反する他者を前提とした舵取りの難しい現代社会において、いかに「ケアの倫理」を持ちながら危機を管理していくかが鍵となろうことを示唆して講座を締めくくった。

※本発表内容の一部は、科研基盤研究（B）（22H00649）「19世紀アメリカにおける可傷性の文学的表象」の助成を受けたものである。

## 令和4年度 日本大学危機管理学部 公開講座 第3回

テーマ：「多様な地域住民一人ひとりの命を守るために」

開催日：令和5年1月12日（オンライン動画公開）

講師：日本大学危機管理学部准教授 鈴木 秀洋

### 講座の概要

まず、総論として、危機管理学の4つの視座を提示した上で、各論として東京都の新たな被害想定と今後の方針、内閣府防災プログラム紹介、福祉避難所、大川小津波判決、災害対応以外の危機管理分野について検討を行った。

#### I 危機管理学の4つの視座からの災害対応

第一に、行政法・地方自治法の再構成の視座の提示である。平成16年の行政事件訴訟法改正や平成26年の行政不服審査法改正の制度趣旨は、国民の権利救済の実効化である。公定力を中心とする従前の管理・垂直関係重視の行政法体系は、国民個人々の権利利益の救済を重視する法体系への再構成が迫られている。また、平成12年4月の地方分権一括法施行以降、国と地方の関係は対等となり、特に市区町村の立ち位置の強化が重要である。

第二に、危機管理の視座である。4点挙げる。一つ目は、多数決・標準的制度設計から弱者視点・多様性尊重への転換である。二つ目は、事後対応（災害時のファインプレー）ではなく事前対策がすべてとの視点である。三つ目は、個人対応から組織マネジメント重視への転換である。四つ目は、瞬間的危機管理ではなく継続的に命（心と体）を守り続ける視点の重視である。この4点が今危機管理視点として現場で求められている（施策検証の視点）。

第三に、当事者主義の視座である。行政の国民への向き合い方は、恩恵的施策展開ではなく、障害者権利条約の起草段階からスローガンとされていた「**“Nothing About Us Without Us”**（私たちのことを、私たち抜きに決めないで）」の視座が必要であり、かつ、具体論の提示が不可欠である。

第四に、社会モデルの視座である。社会的弱者という国民が存在しているのではなく、社会的弱者を作っているのは社会側のシステムの問題であるとの視座の下、医療・医学モデルから社会モデル（生活モデル）への転換が必要である。

筆者は、こうした視座で社会課題を検討している。

## Ⅱ 東京都の新たな被害想定（課題と今後の方針）- 第1～第4の視座

### 1 被害想定

今回の被害想定（震度6強以上の範囲が区部の約6割に広がる都心南部直下地震）は、①建物被害19431棟、②死者6148人とし、前回想定よりも被害が減少しており、都は、耐震化対策が進んでいる成果と分析するが、前提の想定地震が異なっており正確な比較はできず、また新たな課題も生じている。

### 2 横軸（項目）と縦軸（時間軸）の分析

この被害想定の下、必要なのは、横軸と縦軸の課題分析である。

まず、横軸としては、①インフラ・ライフラインの復旧、②救出救助等応急対策活動、③避難所又は自宅等での避難生活、④帰宅困難者等都は12の重点課題を挙げるが、それぞれの課題ごとに、発災直後、1日後、数日後、月単位の状況変化を分析する必要がある<sup>1</sup>。

### 3 地域防災計画（震災編）改定方針（案）

上記課題に関して、都は、今後の方針として、3つのポイント<sup>2</sup>を挙げつつ、従前の地域防災計画に、「女性」及び「要配慮者」の視点が欠如していたとして、「女性・要配慮者の視点PT」を立ち上げ、分野横断的検討を行っている。筆者は、東京都防災会議委員としてこの改定に関わっている。

## Ⅲ 内閣府によるガイドライン策定と防災研修プログラム - 第1～第4の視座

では、国は、どのような取組をしているのか。この点、筆者も委員として策定に関わった「災害対応力を強化する女性の視点－男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン－」（令和2年5月）の策定がある。特徴は、女性視点の災害対応を必須としている点であり、7つの基本方針、平常時の備え、初動、避難生活、復旧・復興の各段階における取組事項を示す。

さらに、このガイドラインを浸透させるべく、「内閣府防災研修プログラム改訂検討会」（筆者座長）を立ち上げ、プログラムを策定した（内閣府HP公開）。中身の一部を紹介すると、[Q] 阪神・淡路大震災での兵庫県男女別死者数や東日本大震災後睡眠障害が疑われた男女数の差。[Q] 震災時、備蓄や支援物資が、女性や子育て家庭の要望<sup>3</sup>に対応できていない事実。[Q] 避難所でのシャワー、トイレ、プライバシー面での女性の困難の事例を紹介し、困難軽減のためには、①意思決定への女性参画、②女性リーダー育成、③男性の理解促進など平時の取組を求める。

## Ⅳ 福祉避難所 - 主に第2～第4の視座

福祉避難所の論点については、鈴木秀洋「避難行動要支援者及び要配慮者等災害時の社会的弱者の命を守るために」『危機管理学研究』掲載論文参照<sup>4</sup>。

問題意識としては、災害時に避難所に逃げようというスローガンの無責任さ、すなわち①独居高齢者や障害者の避難、②避難所での障害者の生活継続、③DV被害者や性的少数者や認知症を抱えた家族らの困難、こうした声を紹介して、多様な福祉避難所の確保が急務であると訴える（好事例

紹介)。

## V 大川小津波高裁判決<sup>5</sup> (最高裁確定) - 主に第1・第2の視座

鈴木秀洋「大川小津波高裁判決が行政に求める安全配慮義務 - 今行政が取り組むべきこと」『自治研究』掲載論文参照<sup>6</sup>。この判決は、①事前の②組織的対応の重要性を指摘しており、自治体職員必読の判決である。

## VI 災害対応以外の危機管理分野-第1～第4の視座

筆者の主な研究分野である子どもの安全を守る対策について、①専門的知見（心理、福祉、保健・医療、教育、法律等）の必要性、②連携の具体化、③子どもとともに親も支える視点の必要性、④継続的に地域で支える視点の重要性等について述べ、更に、⑤学校の安全管理の問題（剣太事件、いじめ事件）、⑥社会的孤立の問題の論点整理・提示を行った。

### オンライン（オンデマンド）動画

日本大学危機管理学部危機管理学研究所「令和4年度 第3回公開講座」として、日本大学危機管理学部HP上で公開。

---

<sup>1</sup> 実際に縦軸の分析を行い発表している。

<sup>2</sup> ①対策の加速化、②新たな課題（高層住宅居住者の増加やテレワークの進展等）への的確な対応、③（事業者関係機関主体間での）被害像の共通認識による実効性ある対策推進

<sup>3</sup> 女性用品や粉ミルク、小児用おむつ、おしりふき、離乳食等の乳幼児用品など。

<sup>4</sup> 日本大学危機管理学部危機管理学研究所・危機管理学研究第3号（2019年3月）[https://www.nihon-u.ac.jp/risk\\_management/pdf/research/bulletin/201903\\_suzukihidehiro.pdf](https://www.nihon-u.ac.jp/risk_management/pdf/research/bulletin/201903_suzukihidehiro.pdf)

<sup>5</sup> 仙台高裁平成30年4月26日判決・平成28年（ネ）第3818号国家賠償等請求控訴事件

<sup>6</sup> 『自治研究』（通巻1133号、第一法規）



# 危機管理学研究

## 投稿要項

令和2年4月1日制定

### 1. 投稿資格

- ① 投稿者は、原則的に、研究紀要刊行年度に日本大学危機管理学部危機管理研究所（以下「研究所」という）に在籍する所員とする。
- ② 現所員から推薦を受けた者は、危機管理学部危機管理研究所編集委員会（以下「委員会」という）の承認により投稿者となることができる。
- ③ 第1号及び前号以外で投稿を申し出て委員会で承認された者は、投稿者となることができる。
- ④ 委員会が依頼した原稿については、投稿資格を問わない。

### 2. 投稿原稿

- ① 投稿原稿は、他誌等に未発表でかつ査読中ではないものとする。
- ② 投稿原稿の種類は、論文、研究ノート、翻訳、資料、書評、その他とする。
- ③ 投稿原稿の分量（図表・注記を含む）は、論文が20,000字程度、研究ノートが12,000字程度、書評が2,000字程度とし、他の種類の投稿原稿については委員会が投稿者の意見を踏まえて定める。
- ④ 投稿者は、編集委員会が指定する期日までに投稿原稿の和文タイトルを編集委員会が指定するアドレスにメールで送付する。その後、編集委員会が指定する期日までに投稿原稿（和文及び英文タイトルを含む）を編集委員会が指定するアドレスにメールで送付する。
- ⑤ 投稿者は、執筆要領に従って原稿を執筆して投稿するものとする。
- ⑥ 投稿者は、投稿原稿中に含まれる第三者の著作からの転載等について、その著作権上及びその他法令上の手続きが必要な場合には、当該手続きを行うものとする。
- ⑦ 投稿原稿（写真・図表等を含む）は、原則として返却しない。

### 3. 査読

- ① 委員会は、投稿原稿の内容等を踏まえて、原則的に、研究所所員の中から査読者を選定し、掲載基準に従った査読を依頼する。
- ② 委員会は、査読結果を十分に斟酌したうえで、投稿原稿の掲載の可否を決定する。この際、査読結果に基づく投稿原稿の修正を求める場合がある。
- ③ 委員会から査読の依頼を受けた研究所所員は、特段の支障が無い限り査読を行うものとする。

査読の細部要領は、委員会が査読者に示す。

- ④ 査読はダブルブラインド方式とし、査読者の数は論文では2名、他の投稿原稿では1名とする。

#### 4. 編集

- ① 委員会は、掲載する投稿原稿を編集する。
- ② カラーページの印刷には原則、対応しない。投稿者がカラーページの印刷を希望する場合は、事前の相談を要する。
- ③ 論文及び研究ノートについては、原則、30部の抜き刷りを、翻訳、資料、書評、その他については、原則、10部の抜き刷りを作成し、投稿者に配布する。

#### 5. 著作権

- ① 掲載の決定した論文等に関する著作権は研究所に帰属する。投稿者は、掲載論文等を他に転載する等の場合には、研究所の許諾を得なければならない。また、転載した掲載論文等には、その旨を明記することとする。
- ② 投稿原稿が共同執筆である場合、投稿者はその共同執筆者全員から前号の許諾を得て委員会に文書で報告しなければならない。
- ③ 掲載論文等に関して、第三者との間に著作権侵害又は名誉棄損等の紛争が生じた場合には、当該論文等の投稿者自身が一切の責任を負うものとする。

#### 附 則

- 1 この要項は、令和2年4月1日から施行する。
- 2 危機管理学研究投稿規定（平成29年1月30日作成）は、令和2年3月31日をもって廃止する。

# 危機管理学研究

## 掲載基準

日本大学危機管理学研究so編集委員会

(平成28年9月15日作成)

「危機管理学研究」への掲載の可否は、次の基準による。

### 1. 掲載の一般的基準

- ① テーマが機関誌の研究分野、編集方針と合致していること
- ② 高度な学術性を有すること
- ③ 二重投稿や剽窃、ねつ造の疑いなど、コンプライアンス上、又は倫理上問題がないこと
- ④ 文章表現が適切であること
- ⑤ 分量が適切であること
- ⑥ 注釈や参考文献表記など、形式的に適切であること

### 2. 論説の掲載基準

- ① 新しい学説・解釈・知見を提示するもの
- ② 従来と異なる、独創的な体系を創出するもの
- ③ 新しい資料（史料）の発見に関係するもの
- ④ 新しい時代状況に対応して重要な指摘をしたもの
- ⑤ その他、学問的に重要なもの

### 3. 研究ノートの掲載基準

- ① 論説の掲載基準に達しないものの、学術的に記録や発表が求められるもの
- ② テーマの新規性や重要性が乏しいものの、学術的な記録や発表が求められるもの
- ③ 実証性に乏しいものの、学術的な記録や発表が求められるもの
- ④ 学術的論証や解説がなく、史料やデータが中心となるもの

### 4. 翻訳、資料、書評、その他の掲載基準

- ① 翻訳の場合、翻訳に値する文献を翻訳者がその原典をよく理解し、読みやすい日本語に翻訳しているもの
- ② 資料の場合、紹介に値する資料を紹介者がよく理解し、的確な表現をもってその学術分野の

研究に貢献するもの

- ③ 書評の場合、書評に値する文献を書評者がよく理解し、その学術分野において的確な位置づけをしているもの
- ④ その他の場合は、編集委員会が判断する。

# 危機管理学研究

## 執筆要領

### 1 書式等の原則

- ・ ワードプロソフトはMS-WORDを使用する。
- ・ A4版で横書き、一段組。
- ・ 1ページ40列×36行、上下左右の余白はMS-WORDの基本設定。  
余白は上35mm、下30mm、左30mm、右30mmとする。
- ・ ページ数をページの下中央につける。数字のみで示す。
  
- ・ 本文の文字は10.5ポイントで、日本語フォントはMS明朝、欧語フォントはCenturyを使用する。
- ・ 章・節タイトルの文字は10.5ポイントで、日本語フォントはMS明朝、欧語フォントはCenturyを使用する。
- ・ 章タイトルは行の前後1行あけ。
- ・ 節タイトルは行の前1行あけ。行の後は1行あけない。
- ・ 章構成の「はじめに」「おわりに」を使用した場合でもその章に章番号をつける。
  
- ・ 数字はすべて半角を使用する。1ケタでも2ケタ以上でも半角を使用する。
- ・ 英語表記もすべて半角を使用する。機関の略称等も半角を使用する。
  
- ・ 図表のタイトルは図表の上におく。図表を引用した場合は、タイトルの後に( )付で出典を示す。図表番号は図と表を別けず「図表1～図表10」と通し番号。
- ・ 論文中で使用する研究者、歴史上の人物などの固有名詞が英語表記である場合は、初出時にカタカナでフルネームを記し( )内に原語表記を示す。2回目から名字をカタカナだけで示す。
- ・ 先行研究や資料の引用時、引用が2行以上にわたる場合は2字下げ、上下1行改行する。  
引用部分を四角囲み等はしない。引用元を表記する。
- ・ 注釈は論文の末尾につける後注とする。注番号は英数字とし、( )はつけず数字のみとする。  
本文中の数字は1/4角上付け。
  
- ・ タイトル、所属、職名、氏名、目次、本文、文末脚注の順で記載する。詳細は、最新号に掲載の「論文」や「研究ノート」を参考に作成する。
- ・ 見出し番号は「I(ローマ数字・大文字)、1(半角)、(1)(括弧は全角、数字は半角)」の順で、図表番号は「図表1」(数字は半角)で表記する。
- ・ 日本語の句読点の表記は「、」「。」で統一する。
- ・ 完成段階でページ番号が変更になる可能性があるため、投稿原稿のページ番号を用いた参照指示(たとえば本稿の「〇頁を参照」等)はしない。

## 2 引用文献表に関する原則

### 【日本語文献の場合】

#### 初出時の場合

- ①【単行本】著者名(出版年)『書名』 翻訳者名、シリーズ名(出版社)、頁。
- ②【論文】著者名(発行年)「論文名」『掲載誌名』巻号数、頁。
- ③【新聞】著者名「記事名」『新聞名』(発行年月日)(夕刊の場合は明示)。

#### 2度目以降の引用時の場合

- ①「著者姓、著書あるいは論文の略称、(出版年)、頁。」のように表記する。
- ② 但し、同一資料を直後に引用する場合、「同上、頁。」のように表記する。\*「前掲書」、「前掲論文」の表記は使用しない。  
\*②の場合、直前の注の表記を繰り返さない。\*引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。例)145-149 頁。\*書名、論文名は、2度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。\*著者などが4人以上の場合は、「●●他」を用いてよい。

#### (凡例)

- (1)福田充(2010)『リスクコミュニケーションとメディア—社会調査論的アプローチ』、北樹出版、101頁。\*二度目の引用：福田(2010)、129-130頁。
- (2) ティム・ワイナー (2008)『CIA 秘録—その誕生から今日まで(上・下)』文藝春秋社。 Weiner, T. (2008) *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, The Robins Office Inc., New York.
- (3) 先崎彰容(2004)『『普遍的な論理』をめぐって—和辻論理学と保田與重郎の近代批判』、『日本思想史研究』、第36号、125頁。
- (4)「熊本地震、M7.3の「本震」 死者計41人に」、『日本経済新聞』、2016年4月16日。

### 【英語文献の場合】

#### 初出時の場合

- ①【単行本】 Author (Last Name, Initial), (Year), *Title*(イタリック), (Place of Publication: Publisher.), Page(s).
- ②【論文】 Author (Last Name, Initial), (Year), “Title of Article,” *Title of Journal*(イタリック), volume, number, month, Page(s).
- ③【新聞】 Author (Last Name, Initial), “Title of Article,” *Title of Newspaper*(イタリック), Date of Publication, Page(s).

\*1つの注において複数文献を引用する場合は、セミコロン(;)でつなぐ。\*引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。(例)pp. 145-149. \*誌名は略称を用いない。

## 2度目以降の引用の場合

①「Last Name, (Year), Page(s).」のように表記する。\* Op.cit., は用いない。但し、同一資料を直後に引用する場合、「Ibid., Page(s).」のように表記する。\* Ibid. はローマン体で入力し、イタリック体としない。\* ②の場合、直前の注の表記を繰り返さない\* 書名、論文名は、2度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。但し、頭文字をとった略称を用いる場合、初出注においてそれを明示する。\* 著者などが4人以上の場合は、「et al.」を用いてよい。

### (凡例)

(1) Gat, A. (2006) *War-In Human Civilization*, Oxford University Press, pp.112-115.

\*二度目の引用 : Gat (2006), p.226.

(2) Kotani, K. (2011) “Le paradis des espions”, *Alternatives Internationales*, vol.67, p.160.

(3) Peterson, P.G. (2002) “Public Diplomacy and the War on Terrorism,” *Foreign Affairs*, Vol.81, No.5, September/October 2002, pp.74-96.

(4) “A World of Trouble for Donald Trump”, *The New York Times* (December 1, 2016).

### **【インターネット上の資料を用いる場合】**

資料名、発行機関名、URL、アクセスした日付の順。

### (凡例)

(1)「SARS に関する APEC 行動計画(概要)」外務省、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/sars\\_kodo\\_g.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/sars_kodo_g.html) (2016年12月2日アクセス)。

(2) “Who will win the presidency?”, FiveThirtyEight, [http://projects.fivethirtyeight.com/2016-election-forecast/?ex\\_cid=rrpromo](http://projects.fivethirtyeight.com/2016-election-forecast/?ex_cid=rrpromo) (2020年12月1日アクセス)。

## **3 文字数に関する原則**

- ・ 文字数の上限について、論文の場合は22,000字、研究ノートの場合は13,200字とする(もし文字数の超過がある場合、原稿提出の段階で編集委員会より修正を求める)。
- ・ 文字数の確認方法については、MicrosoftWordの「文字カウント機能」(「校閲」→「文字カウント」)を用いて、「テキストボックス、脚注、文末脚注を含める」にチェックを入れ、「文字数(スペースを含めない)」に表示される文字数とする。

### **【その他の事項】**

- ・ 内容上および文章上の確認・修正を十分に行った上で投稿すること(採用後の大幅な加筆修正等は認められない)。
- ・ 編集上の技術的な問題(注様式の統一など)に関しては、編集委員会の判断で修正を行うことがある。

以 上



# RISK MANAGEMENT STUDIES

No.7 March 2023

Farewell Address on the Retirement of Professor Shirou Kawamoto and Professor Keiichi Kawanaka

Yasuo FUKUDA

## Feature Article

“Ukrainian War—Crisis to Face and Issues in Japan—”

### ■ Symposium

Thinking about Civil Protection

—Concerning the Invasion of Ukraine and the Threat of Missiles—

Moderator : Hidemichi KATSUMATA

Panelists : Souichi KUDOU, Shirou KAWAMOTO

Nozomu YOSHITOMI, Hiroyuki YAMASHITA

### ■ Article

A Study on Russian Aggression against Ukraine from the Perspective of International Criminal Tribunals

Takayo ANDO

The European Union’s Restricted Measures to Russian Military Aggression against Ukraine—Focusing on the Seven Packages—

Tokihiro OYAGI

Challenges on the Evacuation of Non-combatants in Remote Islands under Armed Attack:  
Focusing on the Yaeyama District in Okinawa, Japan

Nozomu YOSHITOMI

## Submitted Papers

### ■ Article

A Study on the Relationship between China’s Concept of Unity and its Hardline Stance

Keiichi KAWANAKA

Tenant Protection in Building Leases by Subleasing

Junko NAGANUMA



## 編集後記

2022年を表す漢字に「戦」が選ばれた。戦争がもたらす許しがたい惨状を目の当たりにしながら、力による現状変更を止められない現実に空しさを覚えた年であった。と同時に、平和は脆く、簡単に崩れてしまうことに気づかされた年でもあった。

『危機管理学研究』第7号は「ウクライナ戦争—直面する危機と日本の課題—」を特集のテーマに掲げ、「戦」と正面から向き合った。それは「戦」を他人事としないためであり、危機管理学研究所の公開シンポジウムでは、国民の命を守る国民保護について、訓練の現状や住民避難の困難さ、自然災害との相違といった観点から本研究所研究員が多くの問題点を指摘している。参考にしていきたい。

このほか、ロシアの戦争犯罪や経済制裁等に関する論考、懸念される台湾有事を想定した離島からの退避を巡る論考など、具体的かつ意欲的な力作が勢ぞろいした。中国の統一概念、賃貸借物件における入居者保護を論じた投稿論文（査読有）を含め、つねに自らの専門を研ぎ澄ます本研究所研究員の熱意に敬意を表したい。

コロナウイルスとの「戦」は続き、人口減少は進行し、気候変動による災害の激甚化も相次いでいる。危機管理学は生きている学問であり、思考停止、即ち呼吸を止めることは許されない。本紀要から研究員たちの息遣いを感じていただけたら幸甚である。

編集委員長：日本大学危機管理学部 教授 勝股 秀通

## 危機管理学研究 第7号

編集 『危機管理学研究』編集委員会  
発行 日本大学危機管理学部危機管理学研究  
〒154-8513 東京都世田谷区下馬三丁目34番1号  
TEL 03-6453-1600 (事務局代表)  
FAX 03-6453-1630 (事務局代表)

2023年3月発行



日本大学危機管理学部危機管理学研究所  
2023年3月 発行