
武力紛争時における夜間外出禁止令及び海外渡航禁止令の 有用性に関する考察

日本大学危機管理学部 教授 吉田 正法

- I はじめに
- II 夜間外出禁止令の有用性
- III 海外渡航禁止令の有用性
- IV 我が国における法的措置の可能性
- V おわりに

I はじめに

2022年2月のロシア軍によるウクライナ侵攻は、ウクライナ政府がミンスク（II）合意（2015年2月12日）を履行することができなかつただけでなく、ロシアに対する強硬姿勢を示し米国などとの協力を進めたことから開始されたと考えられることから、ロシアの「特別軍事作戦」の本来の目的は、反ロシア政権であるゼレンスキー大統領の排除による親ロシア政権の樹立、いわゆるレジーム・チェンジであるとみられる。

本稿では、このような状況において、軍事力をはじめとする総合的な国力に優るロシアに対してウクライナ政府・国民がロシア軍のウクライナ領土からの排除を目標として戦闘を継続することを可能としている要因について考察を行いたい。特に、2003年のイラク戦争におけるイラク・フセイン政権の事例と異なり、組織的な軍事作戦を遂行する上で不可欠な軍事指揮系統を維持すると同時に、政治的には国民の抗戦意思の統一に不可欠な政治指導部の存在に成功した要因について分析を行うことが有益だと考えられる。また、ロシア軍の侵攻開始から2年になろうとする長期間の戦闘の継続を支えるウクライナの人的基盤あるいは社会活動・経済活動基盤の維持に成功した要因についても分析の必要があると考えられる。なお、ウクライナとロシアの戦闘は現在も継続していることから、本格的な分析は事態収束後に明らかになる資料などに基づき行われる必要があり、現段階では公開情報などに基づいた考察であることには留意が必要である。その上で、ウクライナにはあるが日本には存在しない「非常事態」又は「戒厳」の布告により執られている措置である①いわゆる斬首作戦を阻止する上で有効な措置であると考えられる「夜間外出禁止令」の有用性、及び②戦闘継続を支える人的基盤及び社会・経済基盤を維持するための措置としての「海外渡航禁止令」の有用性について検討する。また、それらの考察から、わが国での武力攻撃事態における態勢として検討すべき法的課題について提起する。

II 夜間外出禁止令の有用性

1 要人殺害と斬首作戦

(1) ソ連によるアフガニスタン侵攻

一般のロシア軍によるウクライナ侵略を、レジューム・チェンジを目的とする武力介入と考える場合、参照すべき事例と考えられるのが1979年12月のソ連軍によるアフガニスタン侵攻である¹。1978年のサウル革命によりアフガニスタンに社会主義政権をもたらしたアフガン人民民主党のアミル書記長の独裁政権化・反ソ連化の動きがソ連の武力介入を招いたと考えられることから、ソ連の軍事作戦の目的の中心が、同書記長の排除及び親ソ連政権の樹立であることは実際の対応からも明らかになっている。しかしながら、書記長への攻撃は、軍事目標として正規軍部隊による武力行使がなされたものではなく、「嵐333号作戦」²と呼ばれる作戦計画に基づく特殊部隊による特殊作戦として行われ、1979年12月27日、書記長官邸（タジベク宮殿）への襲撃が行われ、同書記長が殺害されている。この作戦には、ソ連軍の特殊部隊のみならず情報・工作機関であるKGBの要員も参加していたとされていることからその本質が軍事オペレーションではなく要人暗殺であり、夜間19時30分に作戦が開始されたことから、実行者の隠匿を図ることが目的であったと推察される。

(2) 米国によるパナマ侵攻

ソ連と同様に米国もまたレジューム・チェンジを目的とする武力介入を実施した事例がみられる。1989年12月20日から開始されたパナマ侵攻は、ブッシュ米大統領の声明³によれば、パナマの政情が不穏になり米国人の声明が危険にさらされていることから、米国人の声明とパナマの民主主義を守り、麻薬取引を撲滅すること、及びパナマ運河条約の遵守を確実にすることを目的とするものであった。この目的を達成するためにパナマ運河地帯に駐留する米軍約1万3千人に加え本土から派遣された海兵隊部隊等約9千500人により実施された「正当な理由作戦」と呼ばれる作戦計画に基づく作戦は、首都にあるパナマ軍総司令部を主な攻撃目標としていた。最終的にバチカン大使館に匿われたノリエガ将軍が投降するのは1990年1月3日のことだったが、ノリエガ将軍を麻薬取引への関与の罪で米国へ移送したことから明らかなように、この作戦が反米独裁政権化したノリエガ将軍を中心とするパナマ政府のレジューム・チェンジを目的とするものであったと推察される。この作戦も午前1時、深夜に開始されている。

(3) 米国によるウサマ・ビンラーディン及びバグダーディ殺害事案

上記(1)の事例と同様に軍の特殊部隊による要人殺害が行われたのが、米国オバマ政権によるウサマ・ビンラーディン殺害事案とトランプ政権によるバグダーディ殺害事案である。2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ事件は、米国に対する武力攻撃と認定され、同事件の首謀者とする国際テロ組織アルカイダのウサマ・ビンラーディンの引き渡しを拒否したアフガニスタン政府に対して、自衛権に基づく武力行使が米国により行われることとなった。しかしながら、アフガ

ニスタン国内において米国はビンラーディンを攻撃目標として殺害、あるいは法執行として逮捕・拘束することはできないままであった。その後、パキスタン国内に潜伏するビンラーディンを確認した米国政府は、2011年5月2日、「ネプチューン・スピア作戦」⁴と呼ばれる作戦計画に基づき米海軍特殊部隊（SEAL チーム6）による特殊作戦として、隠れ家である民家へのヘリコプターでの襲撃を実行し、ビンラーディンを殺害している。この作戦も深夜午前1時頃に実施され、ビンラーディン側やパキスタン政府に対する作戦の秘匿への配慮がなされたとみられる。

また、国際テロ組織ISの指導者であるバグダーディに対しても、シリア領内での隠れ家を確認した後、2019年10月26日、「カイラ・ミューラー作戦」⁵と呼ばれる作戦計画に基づく特殊部隊による特殊作戦として、ヘリコプター8機・人員約100名により襲撃を行い、バグダーディの死亡を確認している。この作戦も深夜12時に作戦が開始され、バグダーディ側に対する作戦の秘匿がなされたとみられる。

(4) 米国によるイラン革命防衛隊司令官殺害事案

軍事技術の進歩により、要人殺害の手段は特殊部隊による襲撃作戦に限られなくなっている。例えば、無人航空機（UAV）を用いて要人殺害を実施した事例が、米国トランプ政権によるイラン・イスラム革命防衛隊コッズ部隊のソレイマニ司令官殺害事案である。米国での報道⁶によれば、2020年1月2日夜、バグダッド国際空港付近でソレイマニ司令官らの乗車する車両2両に対して米空軍の無人航空機（MQ-9 リーパー）が攻撃を行い、同司令官らを殺害したとされている。

(5) 米国による朝鮮半島での作戦計画

上記（2）で述べたような米国によるレジューム・チェンジを目的とした武力介入は、イラク戦争においても、対米強硬姿勢が明らかなフセイン大統領が攻撃目標となっている。2003年3月20日午前5時30分に開始された「衝撃と畏怖作戦」⁷は、海軍艦艇から発射されたトマホーク巡航ミサイルや空軍ステルス爆撃機から発射された精密誘導兵器などにより政権中枢の所在地を空爆することから開始されている。政治指導者であるフセイン大統領などの政権中枢を軍事目標とみなし武力攻撃の対象とすることについては、国際法上も議論があるが、この攻撃は、独裁的権力の戦争指導、軍事指揮機能を麻痺させることにより組織的抵抗力を弱めることを目的としたものだったと考えられる。実際、この空爆によりフセイン大統領が死亡することはない、また同年12月13日に同大統領が拘束されたのちイラク暫定政権に引き渡されたことから、米国の考えるフセイン大統領の排除は必ずしも同大統領の殺害を意味するものではなかったとみられる。

他方、イラク・フセイン政権と同様に対米強硬姿勢を続ける独裁国家である北朝鮮・金正恩政権に対しては、2015年に策定されたとされる米韓連合軍による「作戦計画5015」において、北朝鮮指導部を狙ったいわゆる「斬首作戦」が計画されていると報道⁸されている。このような作戦計画は極めて秘匿度の高い文書であることから対外的に明らかになることはないが、いわゆる「斬首作戦」を想定した米韓共同訓練の実施についても報道がなされており、2022年9月22日にも、在韓米軍特殊作戦司令部が米韓両国の特殊部隊による敵地侵入訓練「チークナイフ」の様子を公表して

いる。このように、北朝鮮と米韓連合軍との間で武力紛争が生じた場合には、上記（3）の事例で明らかになったような米軍の特殊作戦能力を活用した作戦が実行される可能性は十分に考えられる。更に、2022年10月23日には、海上自衛隊鹿屋基地において、アジア・太平洋地域では初めてとなるMQ-9リーパーの運用部隊「米空軍第319遠征偵察中隊」の発足式が行われ一年間の暫定運用が開始されるなど、上記（4）の事例で明らかになったような要人殺害作戦を実行する能力も保持するに至っている。

2 夜間外出禁止令をめぐる論点

(1) ウクライナにおける夜間外出禁止令の有効性

ロシア軍侵攻後のウクライナにおいても、首都キーウの制圧を目指す軍事作戦の侵攻に伴って、ウクライナ・ゼレンスキー大統領を標的とする殺害計画に関する報道がみられるようになった。例えば、ウクライナ政府関係者を含むインタビューに基づくNHKの報道番組⁹の内容によれば、ロシア軍侵攻直後から、キーウにおいて特定のビルの屋上に標的であることを示すとみられる表示が確認されるなど、ロシアの工作員の潜入・活動が活発化し、大統領府付近での襲撃事件や、大統領の暗殺未遂事件が複数回発生していたとみられる。ウクライナの「非ナチ化」、「非軍事化」を目指すというプーチン・ロシア大統領の発言を踏まえれば、ナチ政権とみなし、強硬な姿勢でロシアへの軍事作戦を進めるゼレンスキー大統領を排除することが作戦の優先目標となっていたことは間違いなく、ベラルーシ国境からの正規軍部隊によるキーウ攻略のための軍事作戦と同時期に、ゼレンスキー大統領殺害のための特殊作戦が立案・実行されていた可能性は非常に高いと考えられる。

他方、ウクライナ側もロシア軍の侵攻に備え、2022年2月23日にはウクライナ憲法第106条第1項第21号に基づく「国家非常事態」の宣言を決定し、24日から全土に発令されている。ロシア軍の侵攻後の24日には、「戒厳」の布告が発出され、現在まで数次にわたり延長されている。ウクライナ憲法第64条第2項においては、緊急事態時でも制約してはならない人権が規定されているが、「国家非常事態」宣言の下で発令が可能となる「夜間外出禁止令」については、首都キーウを含む複数の地域で一定の期間、断続的に発令されている。ウクライナによる「夜間外出禁止令」の発令基準は明らかではないが、その必要性から場所と期間が定められることから、①敵国軍の侵攻が予測される地域における住民の安全確保、②ウクライナ軍の作戦行動の秘匿の必要性、③不審な破壊活動等の防止といった理由から発令されることが考えられる。今般のキーウにおけるロシア側の作戦行動への対処において、ウクライナによる夜間外出禁止令の具体的な効果を現時点で検証することは困難であるが、上記1で述べたように、要人殺害のためのオペレーションは一般に、作戦の秘匿上夜間に行われることが多いことから、適切な対処のためにも「夜間外出禁止令」は有効な措置になり得たものと考えられる。

ロシア軍の侵攻初期における首都キーウをめぐる攻防にウクライナ軍が勝利した結果、ゼレンスキー大統領は生存し、政権幹部とともに首都キーウに留まることにより、政治的には徹底抗戦を続

ける意思へのウクライナ国民からの支持の獲得に成功したと考えられる。このことにより、外交的にも欧米諸国からの支持獲得に成功し、軍事援助をはじめとする各種の支援獲得につながったものとみられる。また、軍事的には、国家レベルの戦争指導体制及び軍の指揮系統の維持に成功し、長期間にわたる組織的戦闘の継続につながったと評価できる。

(2) 集会の自由を制限するための夜間外出禁止令に関する各国における法的論点

「夜間外出禁止令」に関して特に議論となるケースが、諸外国において軍事クーデターによる政府権限掌握のための戒厳令の布告に伴う「夜間外出禁止令」の発出である。例えば、2014年5月22日のタイ陸軍による軍事クーデターの際には、軍事クーデター宣言に先立ち、5月20日に戒厳令が布告されている。また、2021年2月1日のミャンマー国軍による軍事クーデターにおいても、政府権限の掌握のための非常事態宣言の発令後、3月14日にヤンゴンの一部地区への戒厳令が布告され、騒乱の拡大に応じて順次対象地区が拡大されている。このように、軍政側にとっては、軍政側への批判的政治活動を阻害することを目的とする措置として「夜間外出禁止令」が有効な措置であるとの認識が一般化していると考えられる。他方、自由主義諸国である欧州諸国においても、例えばスペイン憲法第55条第1項においては憲法上停止できる人権が列挙されており、その中に表現の自由、集会の自由が含まれていることから、憲法第116条第4項に基づく「戒厳」や同条第3項に基づく「緊急事態」に際して、そのような規制を行うことができると考えられる。同様にフランス共和国憲法第36条に基づく「戒厳」においても、国防法典 L-2121-7に基づく措置として、軍当局による出版・集会の禁止等の措置が認められていることにも留意が必要である。

(3) 移転の自由を制限するための外出禁止令に関する各国における法的論点

移転の自由を制限する措置としての「外出禁止令」の発出については、新型コロナウイルス感染症対応に際して、いわゆるロックダウンの是非をめぐる議論とともに多くの実例がみられることとなった。憲法上の規定に基づき移転の自由に対して制限を課したとみられる国としては、スペインとイタリアが挙げられる¹⁰。スペインにおける新型コロナウイルス感染症対策としての移動制限については、憲法第116条第2項の規定に基づく「警戒事態」における措置の一つとして、組織法に基づく布告政令において発出されている。また、イタリアにおける新型コロナウイルス感染症対策としての移動制限については、共和国憲法第77条第2項の規定により「緊急の必要がある非常の場合」に発出される「緊急法律命令」に基づく措置の一つとして発出されている。

他方、ドイツにおいては、連邦共和国基本法第35条第3項に規定する緊急事態としての「災害事態」に際して移転の自由に対する一定の制限が可能だとされているところ、今般の新型コロナウイルス感染症対策としての移動制限については、既存法令の「感染症防護法」に基づく措置として実施されている。ドイツにおいては、感染症の拡大防止という公共の福祉という目的のために、必要な手段として一定の私権制限としての移動制限を課すことが立法措置によって許されるとの法的立場に立っていることが理解される。同様にフランスにおいても、共和国憲法第16条第1項の規定により「非常事態」において、大統領は状況により必要とされる措置（非常権限）をとることが

可能とされているところ、今般の新型コロナウイルス感染症対策としての移動制限については、既存法令の「公衆衛生法典」に基づく「衛生緊急事態」における措置の一つとして発出されている。この他英国においても、既存法令の「公衆衛生法」などに基づく措置の一つとして新型コロナウイルス感染対策としての移動制限が実施されており、各国憲法において人権の一つとして保障されている移転の自由に対して、一定の要件の下での制限を可能とする欧州主要国の法的解釈の共通性を見ることができる。

Ⅲ 海外渡航禁止令の有用性

1 冷戦終了後の世界における武力紛争の様相

結果として約4年3月を超える長期間の戦争となった第一次世界大戦の教訓により、「総力戦」という概念の下、その準備を進めてきた列強（大国）は、再び世界規模の大戦を約6年にわたり継続することとなった。このような「総力戦」への備えは、米国及びソヴィエト連邦を中心とする東西両軍事ブロックの対峙による冷戦の期間中も継続し、大規模な常備軍戦力及び戦時動員を可能とする体制が各国により保持されてきた。1989年12月のマルタ会談による米ソ両国首脳による冷戦の終結宣言の後、実質的には1991年12月のソヴィエト連邦の崩壊により冷戦が終了した後、東西両軍事ブロックの軍事衝突としての第三次世界大戦の可能性が消滅したことにより、各国は常備軍戦力の削減や戦時動員のための体制を見直すこととなった、例えば、フランスにおいては、1996年以降の新規徴兵が停止され2001年に制度が撤廃されている。また、東西ドイツ再統一後のドイツ連邦共和国においては2011年7月に徴兵制が停止されている。

他方、冷戦終了後に発生した主権国家間の武力紛争の様相は、優勢な戦力・作戦計画を準備し、人的・経済的コストを最小にするために可能な限り短期間で軍事的目標を達成することを目的に武力行使が行われるものとなっている。例えば、1989年8月のイラクによるクウェート侵攻は、軍事的には1日を待たずにクウェート軍の制圧が完了している。また、2003年3月の米国によるイラクへの武力行使、「イラクの自由作戦」においても、軍事的には約40日でイラク正規軍の組織的抵抗は終了し、5月にブッシュ米大統領による大規模戦闘終結宣言が出されている。特に米国によるステルス航空戦力や、精密誘導兵器、デジタルネットワーク化された部隊運用といったデジタル時代に対応する先端技術を用いた戦力の活用による成果は、軍事における革命（RMA）として注目を集め、各国の国防政策に大きな影響を与えたとみられている。同様にロシアについても、2008年8月、南オセチア紛争への軍事介入として行われたジョージアへの武力行使は、軍事的には約5日足らずでジョージア軍を圧倒し、停戦交渉の結果、南オセチア及びアブハジアへのジョージアの影響力排除という軍事的目標を達成している。

しかしながら、2022年2月のロシアによるウクライナへの武力行使は、これまで述べたような現代戦の様相を踏まえて計画されたとみられるロシアの想定の通りには進んでいないのは明らかで

ある。短期間で首都キーウが陥落する可能性が高いとの各国の見通しを覆すウクライナ側の抵抗により、ロシア・ウクライナ紛争は戦線の膠着化、戦闘の長期化の様相を見せている。この紛争では、衛星通信を活用したUAVなど無人兵器の大規模使用や長射程精密誘導兵器の活用など先端技術を用いた戦闘や、戦場外でのSNSなどを活用した情報戦など新しい戦争の様相もを見せているものの、その最前線は長大な塹壕線をはさんで領土を奪い合うような第一次世界大戦でみられた戦い方に戻ったようになっている。すでに2年になろうとする戦闘の長期化により、この紛争の様相はまさに「総力戦」の様相を見せていることから、ロシア・ウクライナ両国にとってこの「総力戦」への対応の成否が、紛争の結果に大きく影響を与えようと考えられる。また、各国にとっても、現代戦におけるロシア・ウクライナ紛争の教訓を分析し、適切に対応する必要があると考えられる。

2 海外渡航禁止令をめぐる論点

(1) ウクライナにおける海外渡航禁止令の有効性

ソヴィエト連邦の時代から続いていた徴兵制の廃止をウクライナ政府が決定するのは、2013年10月のことであった。志願制へ移行しようとする軍改革は、冷戦終了後の戦争の様相への対応として適切なものであり、他の欧州諸国と同様の選択であったとみられる。しかしながら、2014年2月に発生したクリミア危機の後、3月のロシアによるクリミア併合や東部ウクライナ紛争の状況を踏まえ、ウクライナ政府は2014年5月に徴兵制の復活を決定しており、正規軍の充足確保という目的に加え、戦時動員基盤の確保はこの時点から進められていたとみることができる。

ロシア軍の侵攻を受け、2022年2月24日にはウクライナ憲法第106条第1項第20号に基づく「戒厳」の布告が発出され、その措置の一つとして、18歳から60歳までの男性に軍役に課すことができる「総動員令」が発令されるに至っている。上記で述べたように、徴兵制の再開による戦時動員基盤の確保への取組がこの「総動員令」を実効性のあるものとしていると考えられる。また同時に、軍役・徴兵逃れの防止が目的であるとみられる「海外渡航禁止令」が発令され、18歳から60歳までの男性の海外渡航が原則として禁止されることとなった。他方、ウクライナ国土全体がロシア軍による長距離巡航ミサイルや航空機発射弾道ミサイル攻撃の射程内となり、いわば戦闘地域に該当している状況において、非戦闘員である国民保護のための安全な避難先は隣国しかないことから、保護が必要な未成年の子どもの養育や高齢親族の介護等のために国外へ避難する必要がある男性が「海外渡航禁止令」の例外となっていることは合理性のある措置だと考えられる。

現段階ですべての対象男性が軍役に課されているわけではないが、2023年5月31日には義務兵役対象年齢（18歳から27歳まで）を2歳引き下げる決定がなされ、26・27歳の男性を戦闘任務に従事させることを可能とするなど、更なる戦闘の長期化に備えた兵員確保が必要な状況となっている。また、ロシア・ウクライナ紛争が「総力戦」の様相を見せている中で、社会活動及び経済活動を支える人員を確保することもますます重要になっていくと考えられ、「海外渡航禁止令」の有用性は明らかであると考えられる。報道¹¹によれば、「海外渡航禁止令」に違反し出国した者が2万

人近くにのぼるとされている一方、約2万1千人の出国を阻止したとのことである。このように「海外渡航禁止令」が一定の効果を挙げていることから、国民に対する義務の公平性を確保するためにも有用なものとなっているのではないかと考えられる。

(2) ヨーロッパ人権条約及び国際人権規約の考え方

第二次世界大戦後の国際社会において達成されるべき共通の課題としての人権の保護に関して、1950年11月4日に「ヨーロッパ人権条約」が制定され、まず欧州諸国においてその取組が進められることとなった。条約本文においては、移動の自由を保護する規定は明文化されていなかったものの、1963年9月16日に制定された「第4議定書」第2条において、移動の自由が明文化されている。出国の自由に関しては、第2条2項において「すべての者は、いずれの国（自国を含む）からも自由に離れることができる。」とされたものの、同条3項として「前2項の権利の行使については、法律に基づく制限であって、国の安全もしくは公共の安全のため、公の秩序の維持、犯罪の防止、健康もしくは道徳の保護または他の者の権利および自由の保護のため、民主的社会において必要なもの以外のいかなる制限も課してはならない。」との規定が置かれたことから、立法措置を伴うことにより特定の目的のための制限が可能であるとの考えが示されている。

また、人権の保護を国際社会に広げるための国連の取組として1966年に制定（1976年発効）された「世界人権規約」においても、移動の自由については「自由権規約」第12条2項において「すべての者は、いずれの国（自国を含む。）からも自由に離れることができる。」とされている一方、同条3項において「1及び2の権利は、いかなる制限も受けない。ただし、その制限が、法律で定められ、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するために必要であり、かつ、この規約において認められる他の権利と両立するものである場合は、この限りではない。」と規定されており、「ヨーロッパ人権条約」と同趣旨の規定が置かれている。

(3) 出国の自由を規制する目的の海外渡航禁止令をめぐる各国における法的論点

ロシアにおいては、2003年から進められてきた軍改革に基づき契約軍人（志願兵）制度の導入が行われてきたものの、ウクライナと同様にその人員の多くを徴集兵に支えられている状況にある。他方、ウクライナとは異なり、紛争開始時点においては自国領域外での「特別軍事作戦」の実施という立場をとっていたロシアは、ロシア連邦憲法第56条第1項に規定する「非常事態」の布告に基づく「動員令」や「海外渡航禁止令」を発出するなどの措置はとっていなかった。しかしながら、2022年9月に予備役30万人の「部分動員令」を発出するなど、ロシア・ウクライナ紛争における戦線の膠着化・長期化は、ロシア側の作戦計画に大きな影響を与える事態になっていったものとみられる。この動員は、モスクワやサンクトペテルブルクといった大都市居住者を主たる対象者とはしていなかったとみられているものの、「海外渡航禁止令」を伴わない動員は結果的に国外への脱出者を増やすことにつながり、紛争開始後現在までに約90万人のロシア人が出国したとみられている¹²。大量の人的資源の国外流出は、いわゆる徴兵逃れとしてロシア軍の動員基盤を損なうだけでなく、「総力戦」を継続する社会活動及び経済活動へ多大な影響を与えていると考えら

れる。

このような状況を踏まえ、2023年4月14日には電子招集令状を導入する法律が成立し、予備役への確実な招集を行う法的根拠を整え、また8月4日には、2024年1月以降に兵役義務年齢18歳から27歳の上限年齢を30歳へ引き上げる法改正がなされるなど、更なる長期戦に備えた兵員確保のための施策が実施されている。一方、徴兵逃れ対策としての招集対象者の海外渡航禁止措置に関しては、招集違反者に対し最高刑として禁錮5年の刑事罰を設け、招集対象者に対する出国禁止措置を可能とする法制化が議論されていることが報道されている¹³。「ヨーロッパ人権条約」締約国でもあるロシアの法体系において、権利及び自由に一定の制限を設けることができる憲法第56条第1項に規定する「非常事態」における措置によらず、法律の規定により憲法第27条第2項に規定する海外渡航の自由を制限する場合に議会でのどのような審議が行われることになるか、今後の動向が注目される。

IV 我が国における法的措置の可能性

上記Ⅱ及びⅢで記述したように、ロシア・ウクライナ紛争で明らかになった現代の武力紛争の様相に適切に対応するため、武力紛争時における「夜間外出禁止」及び「海外渡航禁止」を可能にする法的措置の有用性、必要性には一定の合理性があると考えられる。このため、我が国における法的措置の可能性を検討する上で考えられる論点について考察を行っていききたい。

1 夜間外出禁止令をめぐる論点

(1) 新型コロナウイルス感染症対応としてのロックダウンをめぐる議論

2 (3) で述べたように、感染拡大を予防するための措置としていわゆるロックダウン（特定地域での外出制限等）を行った欧州諸国の法的根拠は大別して2つに分けることができる。一つは憲法で保護された権利又は自由を制限するために憲法上の規定を用いて制限を加えた事例であり、もう一つは法律に基づく感染症対応措置の一つとして実施した事例である。我が国の場合は、いわゆるロックダウンによらず、「新型インフルエンザ等対策特別措置法」第45条第1項に基づく住民への外出禁止等の協力の要請により対応してきたため、移動の自由を制限するための新たな法的措置の適否をめぐる議論が国会審議等の場で行われておらず、規制を可能とする具体的な法律上の要件は必ずしも明らかではない。しかしながら、ロックダウンと憲法との関係などに関する研究者の考察¹⁴を踏まえれば、日本国憲法第22条第1項「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。」との規定を踏まえ、『公共の福祉』のために必要となる目的と、その規制手段との適切なバランスを法律上の要件に設定することにより、夜間外出を禁止する措置を法律に規定することは可能ではないかと考えられる。

(2) 夜間外出禁止措置と実質的に同じ効果を得るための方策

他方、移動の自由の制限を目的とするものではなく、武力攻撃時に想定され得る政府中枢付近での被害から国民を守る目的で、国民保護法に基づく措置として実質的に夜間外出禁止素意と同じ効果を得るための方策を考慮する必要があるのではないかと考えられる。例えば、「国民保護法」には第52条第1項「対策本部長は、第四十四条第一項の規定により警報を発令した場合において、住民の避難（屋内への避難を含む。以下同じ。）が必要であると認めるときは、基本指針で定めるところにより、総務大臣を経由して、関係都道府県知事に対し、直ちに、所要の住民の避難に関する措置を講ずべきことを指示するものとする。」との規定があり、政府中枢付近の一定の地域の住民を屋内に留まらせるような指示を行うことは可能だと考えられる。しかしながら、当該措置のみでは地域外の住民の流入を防止することができないため、何らかの権限規定を創出する必要がある。災害対策基本法には第63条第1項において「災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができる。」との規定があることから、「国民保護法」に同趣旨の規定を設けることは可能ではないかと考えられる。

2 海外渡航禁止令をめぐる論点

(1) 旅券法第十三条第一項をめぐる論点

海外渡航の自由については、日本国憲法第22条第2項「何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。」を根拠とし、『『外国に移住する自由』には外国へ一時旅行することも含むものと解すべきである』との判例があり、また多数説として認識されている¹⁵。このため、「旅券法」第13条第1項「外務大臣又は領事官は、一般旅券の発給又は渡航先の追加を受けようとする者が次の各号のいずれかに該当する場合には、一般旅券の発給又は渡航先の追加をしないことができる。」第7号「前各号に掲げる者を除くほか、外務大臣において、著しく、かつ、直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者」の規定について、憲法第22条第2項に違反すると多くの研究者が指摘している¹⁶。一方、昭和33年のいわゆる帆足計事件最高裁判決以降、判例では「旅券法」第13条第1項第7号に基づく海外渡航の自由の制約を合憲としている。

なお、日本人の出国については、「出入国及び難民管理法」第60条第1項において、「本邦外の地域に赴く意図をもって出国する日本人（乗員を除く。）は、有効な旅券を所持し、その者が出国する出入国港において、法務省令に定める手続により、入国審査官から出国の確認を受けなければならない。」とされていることから、日本人の海外渡航を禁止するためには、「旅券法」の改正による旅券発給の停止、あるいは「出入国及び難民管理法」の改正による出国手続きの変更が必要になると考えられる。いずれの場合でも、規制の目的とその規制手段の適切なバランスを法律上の

要件に設定する必要があると考えられることから、「武力攻撃事態等対処法」第8条において「国民は、国及び国民の安全を確保することの重要性に鑑み、指定行政機関、地方公共団体又は指定公共機関が武力攻撃事態等において対処措置を実施する際は、必要な協力をするよう努めるものとする。」との努力規定しかない国民の協力について、より一層の役割の明確化あるいは責務とする法改正を行い、武力攻撃事態等において国内に留まる必要性を示すことが前提となるものと考えられる。

(2) 海外渡航禁止措置と実質的に同じ効果を得るための方策

日本国憲法の施行により海外渡航の自由が認められた後も、外貨持出制限により、日本国民は実質的に海外渡航が禁止された状態にあった。「外国為替及び外国貿易法」に基づく規制の緩和により海外渡航が自由化されたのは1964年4月であり、この制限枠は1978年に撤廃されている。仮に、戦闘の長期化により我が国の経済活動に影響が生ずるような場合に、過去に行われたような外貨持出制限措置が必要になるのであれば、実質的に海外渡航禁止措置と同じ効果をもたらすと考えられる。

いずれにせよ、我が国も「総力戦」に相当するような長期間の戦闘継続を想定し、社会活動基盤及び経済活動基盤の維持のために必要な施策を検討する必要があると考えられる。

V おわりに

これまで、現在も続いているロシア軍の侵攻に対するウクライナの対応を教訓に、我が国に対する武力攻撃の際に必要なと考えられる措置を執るための方策について検討してきたが、憲法で規定される権利及び自由を制限するとの議論を惹起する施策に関しては、憲法上の根拠に基づき実施することが国民の理解を得る上で望ましいものと考えられる。外部からの武力攻撃の発生といった事態に必要な憲法上の規定、いわゆる「緊急事態条項（国家緊急権）」に関する議論の重要性がより一層高まっていることは明らかである。

¹ 西川恵「ソ連軍のアフガン侵攻から読むウクライナ戦争の今後」毎日新聞（2022年10月9日）

² “Operation Storm-333: The Secret Soviet Plot to Assassinate the Afghan President” Radio Free Europe
<https://www.rferl.org/a/operation-storm-333-the-secret-soviet-plot-to-assassinate-the-afghan-president-/30340616.html>（最終閲覧日：2023年12月1日）

³ George Bush “Address to the Nation Announcing United States Military Action in Panama” (December 20, 1989)

⁴ “Operation Neptune Spear” 9/11 Memorial & Museum
<https://www.911memorial.org/learn/resources/digital-exhibitions/digital-exhibition-revealed-hunt-bin-laden/operation-neptune-spear>（最終閲覧日：2023年12月1日）

- ⁵ White House “The United States Has Brought the Leader of ISIS to Justice” (October 27, 2019)
- ⁶ “U.S. Strike in Iraq Kills Qassim Suleimani, Commander of Iranian Forces” The New York Times (January 2, 2020)
- ⁷ John T. Correll “What Happened to Shock and Awe?” Air Force Magazine (November 2003)
- ⁸ 「北朝鮮が恐れる「作戦計画5015」・・・正恩氏殺害も目標」テレ朝news (2017.8.22)
https://news.tv-asahi.co.jp/news_international/articles/000108267.html
(最終閲覧日：2023年12月1日)
- ⁹ 「ウクライナ大統領府 軍事侵攻・緊迫の72時間」NHK (2023年2月26日)
- ¹⁰ 衆議院憲法審査会事務局「緊急事態に関する資料」衆憲資第98号 (令和4年3月)
- ¹¹ 「徴兵逃れでウクライナから開戦後に2万人が脱出 川を泳ぎ、暗闇に紛れ・・・」BBC (2023年11月18日) <https://www.bbc.com/japanese/features-and-analysis-67447774>
(最終閲覧日：2023年12月1日)
- ¹² Vladislav Inozemtsev “The Exodus of the Century: A New Wave of Russian Emigration” *Russie. Eurasie. Visions*, No.129, Ifri, July 2023
- ¹³ 「ロシアが徴兵年齢の上限引き上げ、召集令状出たら出国禁止に・・・侵略長期化で予備兵力拡大」読売新聞オンライン (2023年8月6日) <https://www.yomiuri.co.jp/world/20230806-OYT1T50156/>
(最終閲覧日：2023年12月1日)
- ¹⁴ 大林啓吾 (2021) 「新型コロナの憲法問題に関する覚書 ―ロックダウンとワクチンを中心に―」『千葉大学法学論集』第36巻第2号、59-94頁
- ¹⁵ 近藤敦 (2014) 「自国に入国する権利と在留権：比例原則に反して退去強制されない権利」『名城法学』第64巻、1-34頁
- ¹⁶ 大塚翔吾 (2021) 「海外渡航の自由の制約の合憲性」『駒澤法曹』第17号、63-78頁