

日本政府の対応と今後の教訓

アフガニスタンで何が起きたのか

八月一五日にタリバンがカブールを陥落させたことで、

日本政府としてアフガニスタンに在留する邦人や

大使館現地職員などの国外退避が最優先課題となった。

そのとき東京で、カブールで、何が起こっていたのか。

中東アフリカ局長（当時）として退避ミッションに参画した

筆者がその経緯を明らかにする。

七月八日、バイデン大統領は、八月三一日までにアフガニスタンから米軍を完全撤退させる旨を発表した。これを受け、タリバンは攻勢を強め、支配地域を急速に拡大し、八月一五日には、カブールが陥落した。

日本政府はこの間、邦人の安全確保・退避を最優先課題とし、加えて、在アフガニスタン大使館の現地職員などのうち、希望する者の国外への退避をできる限り実現することとを計画し、二三日には自衛隊機を派遣した。結果として邦人一名と、米国の要請を受けたアフガニスタン人一四名を自衛隊機により輸送したものの、総計五〇〇名強の大使館の現地職員やその家族などの退避は、このオペレーションでは実現しなかった。

外務省前中東アフリカ局長

高橋克彦

たかはし かつひこ 一九八七年東京大学卒、外務省入省。中東第三課長、国際連合代表部公使、在サウジアラビア大使館公使、外務省大臣官房審議官（危機管理担当）などを経て、二〇一九、二一年九月まで中東アフリカ局長。

これに対し、各方面から厳しい批判をいただいている。行政を担う組織の一員として、結果責任に向き合うのは当然である。言い訳はしない。しかし、このオペレーションに携わった当事者の一人として、実際に何が起こり、そして、政府が何を考え、何を成したのかについて、しっかりと明らかにしておくことは、今後のために必要であると考えた。

以下では、刻一刻と変化するアフガニスタン情勢の中で、政府の対応を、重要な局面を中心に、時系列的に説明したい（詳細については、記事末に記載した外務省HPのURLを参照いただきたい）。その上で、今回のオペレーションに対する代表的な批判に対する、われわれの現時点

での見解を示し、最後に、今後の対応について説明したい。

アフガニスタンで何が起り、われわれは何をしたのか

(1) 大使館の撤収

タリバンが勢いを増すなか、八月に入り、政府は邦人や大使館現地職員などの退避、そして大使館撤収に関し、検討を本格化させた。われわれは、八月初旬から邦人に対する個別の連絡を断続的に行い、改めて早期退避を呼びかけ、大使館の支援を受けて邦人が出国した。一四日までは、邦人の自主的退避をさらにできる限り進め、一八日までに大使館、現地職員やその家族などを民間チャーター機で退避させ、大使館を撤収するという計画をほぼ整えていた。また、民間チャーター機の手配と並行して、一四日の時点で、防衛省に対して自衛隊機の利用可能性につき、内々打診していた。

カブールにある日本大使館は、他の欧州諸国の大使館とともに、民間武装警備会社によって護られた「グリーンゾーン」と呼ばれる区域に居を構えていたが、一三日あたりから慌ただしい空気が漂い始めた。それを受け、大使館員は、邦人保護業務を継続しながら、文書の廃棄など大使館閉館の準備を進めた。

一五日午後には、米国すら予想しなかったスピードでカブールが陥落した。米国は大使館を空港内に移転することを発表し、各国に対して大使館撤収を促す連絡があった。館員はこの間も邦人と連絡を絶やさず、邦人退避のためにできることを全て行い、実際に、一五日に民間機などで邦人若干名が退避した。

その一方で、米軍から、退避に関する日米間の覚書に基づく米軍機での緊急退避を希望するならば、一五日夜刻までに空港に集合するよう求められた。大使館は、一五日の早い段階で、大使館建物を閉鎖し、空港近くの武装民間警備会社の本部に移動していたが、そこから車列を構成して、空港に向かうことを決断した。

しかし、カブール市内の秩序は失われ、治安が急速に悪化していた。空港に向かう館員の車列の目の前で、武装民兵が車両の通行を妨げ、急遽引き返すようなこともあった。何名かの館員は、死を覚悟したという。森外務事務次官がシャーマン米国務副長官に要請した結果、米軍ヘリのエアカバーの援護を得て、一六日に館員の車列はカブール国際空港に何とかたどり着いた。しかし、空港内は市民が乱入して大混乱となり、館員は人々が死傷する場に居合わせることになった。この混乱の中、館員は搭乗予定の米軍機の

離発着場所への移動が不可能となったが、その後、別の友好国の支援を受け、当該国の軍用機によって、一七日に国外に退避した。

(2) 自衛隊機の派遣

一五日の最終便をもって、カブール国際空港での民間機は運行停止、軍用機の離発着も制限される事態となった。これを受け、一四日まで立てていた計画は、一から再検討することを余儀なくされた。なお、カブール国際空港の状況を見極める必要もあり、一五日の時点で、外務省から防衛省に対して、自衛隊派遣の検討を「一時ホールド」するよう伝達していた。一八日以降、カブール国際空港の混乱の収束状況、運営状況を見極めるとともに、退避実現のためのさまざまな手立てを検討したが、最終的に、自衛隊機派遣が可能な状況となり、また、それが最も効果的で、それ以外の有効な手段はないとの結論に達した。

二〇日、外務省から防衛省にそのような考え方を伝え、自衛隊機派遣の具体的検討を要請した。防衛省の対応は極めて迅速であった。両省は協議を緊密化させ、二二日には、官邸の了承を得た上で、先遣の情報収集チームが出發し、二三日には国家安全保障会議（NSC）四大臣会合を開催

して、自衛隊機派遣の方針を確認した。これを受け、同日夜には自衛隊機が出發した。情報収集チームも、二三日にカブールに到着次第、退避オペレーションに向けて米国との調整を開始し、二四日にはカブール国際空港に移動して調整を行った。

(3) 現地における退避オペレーション

二五日には全ての自衛隊機が近隣国の拠点到着し、輸送の準備が整った。C-12は現地時間二五日に一往復、C-130は現地時間二六日および二七日にそれぞれ二往復、カブールと拠点の間で輸送を行った。

カブール市内から空港までの邦人や現地職員などの移動は、大使館などが調達した車両を使い、米軍を通じてタリバンと調整した上で、タリバンのチェックポイントや米軍設置の空港ゲートを通過する計画であった。現地時間二六日午後には、米軍とタリバンとの間でチェックポイント通過の合意の見通しが立ったことを受け、現地時間一八時までは二七台の車列に対象者約五〇〇名強の乗せ込みを終え、空港へ出發する準備が完了していた。ところが、同じく現地時間一八時頃、空港付近において大規模テロが発生し、空港ゲートが閉鎖。やむを得ず退避オペレーションの

一時中断を決断した。

米軍を通じた調整と並行して、タリバンと良好な関係を有するカタールに対しても、さまざまな協力要請をしていたが、現地時間二七日未明、カタールから、非アフガン人のみであればチェックポイントを通過させることにタリバンが同意したとの連絡が入った。カタールの支援によって退避希望の邦人一名が空港まで移動し、自衛隊機にて近隣国へ退避することができた。

なおその間、二六日に米国からの要請を受け、アフガニスタン人一四名を自衛隊機で輸送し、近隣国まで退避させている。

その後、八月三一日の米軍撤収、そして、カブール情勢の緊迫化を受け、カブール国際空港において自衛隊機運航の目途が立たなくなったことから、自衛隊部隊の本邦帰国を決断するに至った。

代表的な批判に対する現時点での見解

(1) 政府の初動、特に、自衛隊派遣の準備が遅かったのではないか。その前提となる事態の推移の見通しが甘かったのではないか。

準備や初動のスピードを決めるのは、事態の推移の見通

しである。われわれが一四日までに立てていた計画は、少なくとも二〇日くらいまではカブール国際空港で民間機が運航しており、かつ、カブール陥落は三一日の米軍撤退よりも後になるだろう、という前提を置いていた。

日本のインテリジェンスが不十分だった、との指摘があるが、一五日のカブール陥落は、米国、英国を含め、誰も予想していなかった。例えば、八月一二日付の米国の報道では、米国情報機関が、タリバンが九〇日以内に首都カブールを制圧する可能性がある」と分析した、とされており、米国もカブール陥落はもう少し先であろうと見ていたことが示唆された。

また外務省は、自衛隊派遣についてもっと早く防衛省に要請すべきであったという批判もある。これについては、一般論として外務省の中に、民間機が運航している時には民間機を、他国の軍用機に搭乗できる場合には他国の軍用機を、まず追求するのが即効性がある、という考えがあった。他方で、一部に言われているような自衛隊機派遣を忌避する風潮は外務省内には全くなく、実際に一四日の時点で、自衛隊派遣について打診を行っており、二〇日に自衛隊機派遣の具体的検討を要請したのに先立つ一八、一九日には、自衛隊派遣の可能性に向け、カブール国際空港の混

乱の収束状況、運営状況などの情報収集も行った。

なお、この関連で、韓国に比べ対応が遅かったのではないかと、この批判もある。他国のオペレーションを論評することは避けるが、われわれが調べたところでは、我が国と韓国のオペレーションの時間差は、オペレーションのほぼ全ての局面で一日ないし一日半であった。現地時間二六日にテロが発生した以上、結果的にはこれが決定的な差を生んだのであるが、二六日にテロが発生すると予見することができなかった中で、この差を詰められなかったのか議論することに大きな意義があるとは考えない。

一点だけ、両国間で大きく違った点がある。それは、韓国は、二〇〇一年からのアフガン戦争に参加し、カブール国際空港での軍用機の離発着実績を有していた、ということである。

マスコミ各社から、自衛隊の派遣要請が遅れたのはなぜか、と質問された。しかし、こちらから、「では邦人退避で、民間機が動いている時点でも自衛隊機の派遣の検討を進めるべきと考えるか」と聞くと、意見は割れた。この点については、外務省としてもしつかり考えたいが、同時に、在外邦人などの退避における自衛隊の役割について、国民的な議論がなされることを、個人的には期待したい。

(2) 政府は、現地職員などアフガニスタン人の退避、日本入国に消極的だったのではないか。

政府としては、今回の退避の対象を、①大使館の現職の現地職員、②国際協力機構（JICA）事務所の現職の現地職員、③①と②の家族（配偶者と子ども）、④JICA主催の研修プログラム（PEACE）参加者で、今夏に日本の大学留学のために来日予定の者（本人に限る）、⑤留学や日本のNGOへの協力などで、日本に縁のあるアフガニスタン人のうち、日本で身元保証人がある者（本人に限る）、とした。

政府が、当初から退避の対象として考えていたのは①③であった。彼らは、アフガニスタンの地で日本人とともに汗を流してきた仲間であり、何より日本政府により現に雇用されている者と、その家族である。他方で、④は留学先の大学に、⑤は支援者の皆様に、それぞれ日本で身元保証人となることをお願いした。

これらの方々については、これまで説明してきた退避計画の中で、日本に一時的に受け入れる手順を含め、関係省庁間で調整を完了していた。政府として、アフガニスタン人の受け入れに消極的だった、ということはない。

他方で、上記のような「線引き」が厳しすぎるとの批判

を受けた。しかし、人道的理由のみでアフガニスタン人を無制限に日本に受け入れることは、現行の入国管理政策上、困難があった。また現在、新型コロナウイルスの関係では、アフガニスタンからのビザの申請は一切受け付けていない状況である。そのような中で、明確な理由に基づく「線引き」は不可欠であった。この問題は、最終的には、日本への外国人の受け入れという、もっと大きな問題へと行き着くものであろう。

(3) 大使館員は、邦人を置いて逃げたのではないか。

これについては、「そのようなことはない」と、明確に申し上げることができる。

諸外国での大使館による邦人退避活動において、現地に残留している邦人には、国連など国際機関や国際NGOなどに属する方々、あるいは、現地の方と結婚して永住している方々などが相当数含まれている。こうした方々は、現地残留を選ぶ傾向にある。

したがって、大使館の仕事は、まず現地の邦人の全ての方と緊密に連絡を取り、個々の状況を確認することであり、退避するよう働きかけながら、最終的な意思を確認し、退避の意思のある方々を全力で支援することである。

今回については、アフガニスタン全土に対し、既に二〇〇七年より退避勧告が出されており、八月一五日時点の在留邦人は一〇名前後であった。一五日のカブール陥落を受け、大使館員はそれら全ての邦人の方々と連絡を取り、出国の意思を確認し、出国を希望した二名への支援が終了した後、自らの退避を本格化させた。なお、自衛隊機による退避オペレーションの後、アフガニスタンに残留する邦人はわずか数名であり、いずれも本人の意思で残っている。

現地職員などの出国は、これで終わりではない。今後、米国をはじめとする関係国と連携しつつ、タリバンとの交渉を含む外交的な取組を通じて、現地職員などの安全な出国の方途を探っていく。これは、カタールなどにおいて既に着手している。同時に、その危険性に鑑みこれを奨励するものではないが、現地職員などが自力により陸路でアフガニスタンを出国する可能性も視野に、近隣諸国の公館に必要な支援を行う体制を構築する。

政府としては、現地職員などの安全確保と希望する方々の退避に向けて、引き続き全力で取り組んでいく。●

日本政府・外務省の対応については左のURLを参照
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100234136.pdf>