

在外邦人の安全対策等に関する 行政評価・監視結果に基づく勧告

平成 19 年 11 月

総 務 省

前 書 き

国際社会のグローバル化の進展に伴い、海外に滞在・渡航する日本人は年々増加しており、海外に3月以上滞在する日本人及び海外に永住資格を得ている者（以下「在留邦人」という。）は約106万人（平成18年10月1日現在）、平成18年に日本を出国した者（海外渡航者）の数は約1,750万人に上っている。在留邦人のうち義務教育段階の子供の数も年々増加しており、日本人学校や現地校等で学んでいる児童生徒数は約5万8,000人（平成18年4月15日現在）となっている。

このような在留邦人及び海外渡航者（以下、両者を併せて「在外邦人」という。）が増加している中で、在外邦人が事故、テロ、感染症といった様々な脅威に遭遇する可能性が高まってきていること等から、外務省は、平成16年8月に領事移住部を廃止し、新たに領事局を設置する等体制を整備するとともに、同年10月の海外交流審議会の提言「海外における日本人の安全対策・危機管理」等を踏まえ、外務省海外安全ホームページ等による渡航・滞在に当たっての注意や事件・事故の発生状況等に関する情報提供の推進、在外公館における平時及び緊急事態発生時における安全対策の強化等の取組を進めている。

また、文部科学省は、日本人学校等の児童生徒や教員の安全を確保するため、外務省の協力を得て、治安情報を収集し状況に応じて注意喚起するほか、平成7年8月のナイロビの日本人学校校長が射殺された事件を受けて、日本人学校校長等に対し、安全対策の点検と安全の確保への格別の努力を要請するとともに、「在外教育施設のための安全ハンドブック」（平成7年12月文部省教育助成局海外子女教育課作成）等の安全対策資料の作成・配布や日本人学校校長を対象とした研修会などを行っている。

しかし、最近、邦人40人が死亡したスマトラ沖地震及びインド洋津波（平成16年12月）等の大規模自然災害の増加や、ロンドンの連続爆破テロ事件（平成17年7月）等の携行爆弾による自爆テロの多発のほか、新型インフルエンザへの対応等の新たな課題も生じているなど、在外邦人が様々な脅威に遭遇する可能性は高まってきており、これらの脅威を回避できるよう、きめ細かな安全対策を講ずることがますます重要となっている。また、日本人学校等の運営に影

響を及ぼすような事件、事故、自然災害等も発生しており、日本人学校等における安全対策の重要性も増大している。

このほか、日本人学校等に対しては、子供たちが国内の義務教育課程に近い教育が受けられるよう、文部科学省が外務省と協力して、教員の派遣、教科書の無償給与等の支援を行っているが、それらの支援方策の効果的・効率的な実施も重要となっている。

この行政評価・監視は、在外邦人の安全確保と海外子女の教育環境の整備を推進する観点から、在外公館や日本人学校等における安全対策の実施状況及び日本人学校等が行う教育への支援施策の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

1	在外公館における安全対策の推進	1
(1)	在外邦人の所在の的確な把握	1
ア	長期滞在者等の在留状況の把握の推進	1
イ	短期渡航者の所在の把握の推進	5
(2)	緊急連絡体制等の整備	7
ア	在留邦人との連絡体制の整備等	7
イ	在外公館の休館時等における連絡体制の整備	10
ウ	緊急用無線通信機器の使用訓練の励行等	12
エ	緊急事態用備蓄品の管理の適正化等	17
(3)	緊急事態に対応したマニュアルの整備等	20
2	日本人学校等における安全対策の促進等	23
(1)	学校安全対策マニュアルの整備等	23
(2)	緊急用無線機の整備	29
(3)	日本人学校等における教育環境の整備	32
ア	派遣教諭の早期着任の推進	32
イ	教科書需要数の的確な把握	35

1 在外公館における安全対策の推進

(1) 在外邦人の所在の的確な把握

ア 長期滞在者等の在留状況の把握の推進

(制度の概要)

近年、国際社会のグローバル化の進展に伴い、海外に滞在・渡航する日本人は増加傾向にあり、平成18年10月1日現在、日本を出国した者(海外渡航者)のうち海外に3月以上滞在する者(以下「長期滞在者」という。)は約73万人、海外に永住資格を得ている者(以下「永住者」という。)は約33万人となっており、両者を合わせた人数は約106万人で過去最高となっている。また、海外渡航者の数は、平成14年まで増加傾向にあり、15年に重症急性呼吸器症候群(Severe Acute Respiratory Syndrome: SARS(サーズ))の影響で約1,330万人に減少したものの、その後再び増加し、18年には約1,750万人に上っている(以下、「長期滞在者」と「永住者」を併せて「在留邦人」といい、「在留邦人」と海外渡航者のうち滞在期間が3月未満の者(以下「短期渡航者」という。)を併せて「在外邦人」という。)

外国に住所又は居所を定めて3月以上滞在しようとする者は、旅券法(昭和26年法律第267号)第16条において、当該住所又は居所を管轄する領事館の領事官(領事館の長)に届け出なければならないとされている(以下、当該届を「在留届」という。)。また、旅券法施行規則(平成元年外務省令第11号)第11条第2項において、住所、居所その他の届出事項に変更が生じたとき及び当該届出をした領事官の管轄区域を去るときは、その旨を届け出なければならないとされている(以下、当該届を「変更届」という。)

在留届及び変更届(以下「在留届等」という。)は、邦人の安全を確保するための基本となる情報であり、平素から、在留届等の提出の励行について周知を徹底するとともに、緊急事態の発生時に迅速な安否確認を行うことができるよう、在留届の提出者の所在を確認しておくことが重要である。しかし、在留届等の提出は必ずしも励行されておらず、その提出を促進することが課題となっている。

このため、外務省は、ホームページやパンフレット等により在留届等の重要性と提出を励行することを周知するとともに、平成14年度からはインターネットによる届出も可能としている。また、外務省は、平成17年10月に作成した在外公館（外務省設置法（平成11年法律第94号）第6条に基づくもの。以下同じ。）向けの「邦人保護事務の手引き」（平成17年10月外務省海外邦人安全課作成）において、緊急事態対処マニュアル（ひな形）（以下「緊急マニュアル」という。）を示し、在外公館は、平時から、在留邦人の所在を把握し、緊急事態の発生時に迅速な安否確認を行うため、在留届等の提出の促進を図ること、このためには、管轄する国の出入国管理局、邦人留学生在が在学している大学事務局等の協力を求めるなど、管轄する国・地域の事情に応じた工夫をして、機会あるごとに在留届等の重要性を広報することが重要であるとしている。さらに、外務省は、在外公館に対し、毎年10月1日現在で実施する「海外在留邦人数調査」の際に、必要に応じて、在留届の提出者に対する所在確認を行うことを求めている。

（調査結果）

今回、在外公館における在留届等の提出促進に関する業務等の実施状況について、在留邦人数や海外渡航者数が多い国等32か国36在外公館を抽出し、平成15年度から18年度（同年12月末）までの状況を調査した結果、次のとおり、在留届等の提出が不十分となっている状況がみられた。

① 在留届等の提出を促進するための周知・広報としては、調査した36在外公館すべてにおいて、領事窓口や領事出張サービス時における来訪者に対する勧奨、ホームページでの呼び掛け、日本人会等に対する会員への届出の励行に関する周知依頼等が行われている。

このほか、在外公館の中には、次のような工夫を行い、留学生の在留確認数や在留届等の提出件数の増加につながっている例がみられた。

i) 管轄する国・地域の大学事務局に対し、在学している邦人留学生の把握についての協力や在留届用紙の配布を依頼している例や、邦

人留学生の新生歓迎会で安全対策に関する講話を行うとともに在留届の重要性を周知している例（3在外公館（在中華人民共和国大使館、在ロシア大使館及び在デュッセルドルフ総領事館））

ii) 日本人総会や在留邦人を対象とした講演会等の際に、臨時窓口を設置し在留届等の提出を受け付けている例（3在外公館（在タイ大使館、在ベトナム大使館及び在イタリア大使館））

しかし、在留届等が提出されていないため、緊急事態の発生時等に、安否等の確認ができなかった例や、安否等の確認までに長時間を要している例がみられた（8在外公館11事例）。

② 在留届の提出者に対する在留状況の確認については、25在外公館（69%）では年に1回以上行っているが、10在外公館（28%）では必要の都度行うこととしており、また、1在外公館（3%（在ケニア大使館））では調査対象とした期間（3年9か月）に一度も行っていない。

一方、在外公館の中には、年に数回、在留届の提出者の在留状況を確認していたため、緊急事態の発生時に、短期間で管轄地域内の在留邦人すべての安否確認を行うことができた例がみられた（1在外公館1事例（在パキスタン大使館））。

③ 36在外公館の管轄する国・地域に居住する在留邦人169人を調査した結果、在留届の提出率は97%と高いものの、在留届の提出後住所を変更している者99人のうち変更届を提出していない者が18人（18%）みられた。

なお、外務省（本省）では、在留届の提出状況について、平成5年に抽出調査を行い、在留届の提出率は77%との結果を得ているが、その後はこの種の調査を行っておらず、最近の状況は把握していない。

（所見）

したがって、外務省は、緊急事態の発生時に在留邦人の安否確認を迅速に行うことができるよう、次の措置を講ずる必要がある。

① 在留届等の提出の促進及び在留届の提出者の在留状況の確認に関す

る在外公館における業務の実施状況を的確に把握するとともに、これらの業務の効果的な取組事例を収集し在外公館に情報提供すること。

- ② 在外公館に対し、提供した効果的な取組事例等を参考に、在留届等の提出の一層の促進及び在留届の提出者に対する在留状況の定期的な確認の実施について指示を徹底すること。

イ 短期渡航者の所在の把握の推進

(制度の概要)

緊急事態の発生時を想定し、平素から、在留邦人だけでなく旅行者等の短期渡航者についても、その人数や安否の確認、安全情報の提供等を迅速かつ的確に行い、適切な援護・保護措置がとれる準備をしておくことが必要である。しかし、短期渡航者は在留届の提出義務がないため、その所在の把握が困難であり、緊急事態の発生時には、短期渡航者からの連絡が在外公館にない限り、その安否を確認することは難しい。

このため、外務省は、緊急マニュアルにおいて、在外公館に対し、日本人の利用の多い航空会社、旅行会社、ホテル等旅行業界の各社をリストアップし、緊急事態の発生時に迅速な安否確認のための協力が得られるよう、平素から良好な関係を維持しておくことを求めている。また、緊急事態の発生時には、日本人の利用が多い航空会社、旅行会社、ホテル等に大使館（総領事館）からの「お知らせ」を張り出し、旅行者に対し、大使館（総領事館）への連絡を促すことは、短期渡航者の安否確認を行う上で一つの有効な手段となり得るとしている。

(調査結果)

今回、36在外公館における短期渡航者の所在の把握等に係る業務の実施状況を調査した結果、次のとおり、現地の旅行業界との協力体制の整備が不十分となっている状況がみられた。

- ① 平素から、日本人の利用の多いホテルや旅行代理店のリストを作成し、かつ、緊急事態の発生時に短期渡航者の安否確認を迅速に行うことができるよう、これら各社に対する協力要請を行っているものは、36在外公館中14在外公館（39%）ある。しかし、i）ホテルのリストは作成しているが旅行代理店のリストは作成していないものが4在外公館（11%（在インドネシア大使館、在ベルギー大使館、在オランダ大使館及び在南アフリカ共和国大使館））、ii）ホテル及び旅行代理店のリストは作成しているが、協力要請は行っていないもの（12在外公館）、あるいは、旅行代理店に対する協力要請にとどまっているも

の（6 在外公館）が計18在外公館（50%）ある。ただし、これら22在外公館の中には、ホテルや旅行代理店以外に、有力な在留邦人や日系人が経営するペンション等のリストを作成し協力要請を行うなど、管轄する国・地域の実情に応じた工夫をしているもの（4 在外公館（在ペルー大使館、在コロンビア大使館、在英国大使館及び在サンパウロ総領事館））もある。

- ② 当省が、在外の旅行業者36社から「在外公館からの情報提供等に関する意見」を聴取したところ、うち12社から意見（複数回答）があり、その内容は、平素からの積極的な情報提供を求めるものが10社、大手旅行業者だけでなく現地の旅行業者等への広範な情報提供と意見聴取等を求めるものが3社、緊急事態対応のセミナー等の開催を求めるものが2社などとなっている。
- ③ 外務省（本省）は、緊急マニュアルで示した短期渡航者向けの措置（旅行業界との協力体制確立）についての在外公館における励行状況を十分把握していない。

（所見）

したがって、外務省は、緊急事態の発生時に短期渡航者の所在の把握や安否確認を迅速に行うことができるよう、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 短期渡航者の所在の把握等に関する在外公館における業務の実施状況を的確に把握するとともに、これらの業務の効果的な取組事例を収集し在外公館に情報提供すること。
- ② 在外公館に対し、情報提供や協力要請の対象に現地旅行業者等を含めるなど、協力要請の対象機関、実施方法等を見直すよう指示すること。

(2) 緊急連絡体制等の整備

ア 在留邦人との連絡体制の整備等

(制度の概要)

緊急事態の発生時に、在留邦人の安否確認、在留邦人に対する治安情勢等に係る情報の提供や安全確保上の注意事項の伝達等を速やかに行うためには、平素から、在外公館と日本人会、日本人学校等との間、在外公館の職員（以下「館員」という。）間、日本人会の会員相互間等における連絡体制を整備しておくことが不可欠である。

このため、外務省は、緊急マニュアルにおいて、在外公館に対し、基本的にすべての在留邦人を網羅した緊急連絡網を整備し、定期的に（原則として3か月に1回程度）運用テスト（以下「情報伝達訓練」という。）を行い、常に機能する状態を確保することを求めている。また、緊急事態の発生時には、地方都市や離島等への連絡が困難となる場合があるので、ウォーデン（拠点邦人）となり得る在留邦人を見付け、地域内の在留邦人の窓口役を務めてもらうようあらかじめ依頼しておくことが望ましいとしている。

(調査結果)

今回、36在外公館における緊急事態の発生時の在留邦人との連絡体制の整備状況等を調査した結果、次のとおり、在留邦人との連絡体制の整備や情報伝達訓練の実施が不十分となっている状況がみられた。

- ① 平成18年12月末現在、在留邦人との間の緊急連絡網（有線電話（ファックス及び携帯電話を含む。）による連絡網）は、1在外公館（3%（在ベルギー大使館））では整備されていない。緊急連絡網を整備していない理由について、在ベルギー大使館は、緊急事態の発生時には日本人会が作成している連絡網や在外公館のホームページ及びEメールを通じて連絡すれば足りるためとしているが、当省が調査した同国の日本人会では連絡網は作成しておらず、Eメールの登録率（在留邦人（世帯）に占める登録数の比率）も約23%にとどまっている。

残り35在外公館では緊急連絡網を整備しているとしているが、うち

3在外公館（9%（在タイ大使館、在チェコ大使館及び在上海総領事館））では、日本人会や商工会等が作成している連絡網と在外公館とを連結した緊急連絡網を整備しているとしているものの、当省が調査した同国の日本人会等では連絡網は作成されておらず、緊急連絡網が有効に機能しない状態となっている。

また、平成15年度から18年度（同年12月末）までにおける情報伝達訓練の実施状況をみると、調査対象とした期間（3年9か月）に一度も行われていないものが20在外公館（56%）ある。ただし、これらの中には、緊急連絡網を使用して会議等の連絡を行っているものもある。

残り16在外公館（44%）では、情報伝達訓練により問題点や課題が発見され必要な改善措置が講じられている例もあるが、いずれも緊急マニュアルが求めている定期的な実施（原則として3か月に1回程度）は励行されていない。これらの中には、3年以上訓練が行われていないもの（1在外公館（在南アフリカ共和国大使館））や1年以上3年未満の間訓練が行われていないもの（4在外公館（在インド大使館、在パキスタン大使館、在オランダ大使館及び在ロシア大使館））もある。

- ② 在外公館から遠隔の地にある地方都市等に居住する在留邦人に対する緊急連絡体制の整備状況をみると、管轄区域面積が小さい在シンガポール大使館を除く35在外公館のうち、23在外公館（66%）では、遠隔地に居住する在留邦人への連絡等のため、現地の日本人会等の協力を得るなど管轄する国・地域の事情に応じた取組が行われているが、12在外公館（34%）では特段の取組が行われていない。
- ③ 館員間の緊急連絡網の整備状況及び情報伝達訓練の実施状況をみると、緊急連絡網は、36在外公館すべてで整備されているが、情報伝達訓練については、36在外公館中、定期的に行われているのは3在外公館（8%（在大韓民国大使館、在タイ大使館及び在パプアニューギニア大使館））で、調査対象とした期間（3年9か月）に一度も行われていないものが9在外公館（25%）、不定期に行われているものが24在外公館（67%）ある。

- ④ 外務省（本省）は、緊急マニュアルで示した緊急連絡網の整備に関する在外公館における励行状況を十分把握していない。

（所見）

したがって、外務省は、緊急事態の発生時における在留邦人との連絡体制等の整備を促進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 在外公館における在留邦人との間の緊急連絡網の整備状況及び館員間の緊急連絡網の整備状況並びに情報伝達訓練の実施状況を的確に把握するとともに、これら整備等の効果的な取組事例を収集し在外公館に情報提供すること。
- ② 在外公館に対し、在留邦人との間の緊急連絡網及び館員間の緊急連絡網の整備を促進するとともに定期的な情報伝達訓練を励行するよう指示を徹底すること。

イ 在外公館の休館時等における連絡体制の整備

(制度の概要)

在外公館は、常時、在外邦人からの援護要請等に速やかに対応できる体制を確立しておくことが求められている。

このため、外務省は、在外公館の休館日及び執務時間外の時間帯（以下「休館時等」という。）における在外邦人との連絡体制の整備について、「休館時等における在外公館の連絡体制」（平成14年10月24日付け外務省訓令領政合第24865号）等を定め、在外公館に対し、警備上の観点から館員等が24時間常駐している在外公館や現地の通信事情等から留守番電話の設置が困難又は効果的でない在外公館を除き、留守番電話により緊急連絡先（電話番号）等の必要なメッセージを流すよう指示している。また、在外邦人の保護件数が特に多い在外公館については、休館時等の電話応答業務を外部委託することとしており、平成18年度末現在、41在外公館で業務委託が行われている。

また、外務省は、「安全の手引き」作成にあたってのガイドライン」（平成16年10月6日付け外務省訓令領安第58050号）を定め、在外公館に対し、在留邦人に配布する「安全の手引き」に記載する緊急連絡先に、在外公館の代表電話番号に加え、領事部の直通電話番号と緊急時等の連絡の取り方を掲載するよう指示している。

(調査結果)

今回、36在外公館における休館時等の連絡体制の整備状況を調査した結果、次のとおり、連絡体制の整備が不十分となっている状況がみられた。

- ① 36在外公館中35在外公館では、留守番電話が設置されており、留守番電話による対応の内訳は、緊急連絡先のメッセージが流れるようになっているものが20在外公館、外部委託業者に転送され必要な対応がとられるようになっているものが16在外公館となっており、うち、1在外公館（在タイ大使館）は両者の機能を有している。

しかし、日本語を十分理解できない現地警備員が配置されているの

みで留守番電話を設置していないものが1在外公館（在インド大使館）ある。

留守番電話を設置していない理由について、在インド大使館は、緊急対応を要する連絡があった場合は、連絡を受けた現地警備員が当番の館員に連絡するようにしているとしている。しかし、日本語を十分理解できない者が、在外邦人からの緊急連絡の内容を的確に把握し館員に連絡することは困難である。ちなみに、在イラン大使館では、現地警備員による宿直体制をとりつつ、留守番電話を設置し緊急連絡先のメッセージを流すようにしている。

- ② 在留邦人に配布する「安全の手引き」に緊急連絡用の電話番号が掲載されていれば、在留邦人は留守番電話で緊急連絡先のメッセージを聞くまでもなく館員に直接電話を掛けることができるため、緊急時における一層迅速な対応が可能となる。

しかし、在外公館の休館時等における連絡の取り方についての「安全の手引き」への掲載状況をみると、留守番電話を設置し緊急連絡先のメッセージを流す方式を採っている20在外公館のうち、15在外公館（75%）では緊急連絡用の電話番号を掲載しているが、5在外公館（25%（在メキシコ大使館、在オランダ大使館、在エジプト大使館、在イラン大使館及び在デュッセルドルフ総領事館））では緊急連絡用の電話番号を掲載していない。

（所見）

したがって、外務省は、在外邦人からの援護要請等に在外公館が常時速やかに対応できるよう、在外公館における休館時等の連絡体制の整備状況と「安全の手引き」への緊急連絡先の掲載状況を把握するとともに、在外公館に対し、緊急時に在外邦人が迅速かつ確実に館員と連絡を取ることができる体制を整備するよう指示を徹底する必要がある。

ウ 緊急用無線通信機器の使用訓練の励行等

(制度の概要)

緊急事態の発生時には、電話等の通常の連絡手段が途絶する可能性があり、それに備えて、平素から、緊急時に利用可能な連絡手段を確保しておくことが必要である。

このため、外務省は、緊急マニュアルにおいて、在外公館に対し、緊急事態の発生時の連絡及び安否確認の手段が電話のみに依存することがないように注意し、無線、非常用FM放送機、衛星電話、電子メール、在外公館のホームページ等を在外公館の事情に応じて組み合わせ、目的(情報提供又は安否確認)に応じた連絡体制を構築するよう指示している。また、無線網の整備を促進するため、平成6年度から長距離無線機(電波の到達距離は約100km以上)を遠隔地等のウォーデン(拠点邦人)に貸与する仕組みを、9年度から短距離無線機(電波の到達距離は最大約50km)を緊急事態の発生時に避難先となる日本人学校や日本人会代表者(以下「学校・在留邦人代表者」という。)に貸与する仕組みを導入している。

さらに、緊急マニュアルにおいて、i) 無線網を整備した在外公館においては、在留邦人との連絡にかかわる部分については、領事・警備担当官のみならず、館員全員が基本的な使用方法を熟知し、機器の整備と訓練の実施に努めること、ii) 通信の目的別(館員系、邦人系等)に無線周波数をあらかじめ指定しておくとともに、在留邦人にFM放送の運用基準(周波数、放送時間帯等)を周知しておくことを指示している。

なお、無線機については、年数回(注)の使用訓練を行うこと(「緊急時邦人保護体制の整備(無線機等)」(平成17年3月16日付け外務省訓令領安第34137号))、また、現地調達の可能性を検討し、これを推進すること(「緊急時邦人保護体制の整備(無線機購入調査)」(平成18年5月22日付け外務省訓令領安第61715号)及び「緊急時邦人保護体制の整備(無線機等の整備)」(平成18年12月9日付け外務省訓令領安第150461号))としている。

(注) 外務省は、少なくとも月1回程度は実施すべきとしている。

(調査結果)

外務省が在外公館における緊急事態の発生時の連絡手段として整備を進めている主な無線通信機器（館員用無線機、在留邦人に貸与する無線機及び非常用FM放送機）の整備状況及び使用訓練の実施状況等について、今回、36在外公館を調査した結果、次のとおり、使用訓練が励行されていないもの等、緊急事態の発生時に備えた連絡手段の確保が不十分となっている状況がみられた。

① 館員用無線機

館員用無線機は、長距離無線機が16在外公館に、短距離無線機が36在外公館のすべてに、それぞれ配備されている。平成15年度から18年度（同年12月末）までにおける在外公館での使用訓練の実施状況をみると、20在外公館では使用訓練が行われており、そのうち15在外公館では、使用訓練の結果、機器の不具合等が発見され、必要な改善措置が講じられている。しかし、外務省が指示する月1回程度の使用訓練を励行しているのは1在外公館（在パプアニューギニア大使館）のみで、他の35在外公館（97%）では励行されておらず、そのうち16在外公館（46%）では調査対象とした期間（3年9か月）に一度も使用訓練が行われていない。

② 在留邦人に貸与する無線機

i) 在留邦人に貸与する無線機は、長距離無線機が2在外公館に、短距離無線機が26在外公館に、それぞれ配備されている。平成18年12月末現在における当該無線機の在留邦人への貸与状況をみると、長距離無線機は2在外公館ともウォーデン（拠点邦人）に貸与されているが、短距離無線機は18在外公館（69%）では学校・在留邦人代表者に貸与されているものの、8在外公館（31%）では全く貸与されていない。その理由について、緊急事態が発生し電話が使用できなくなった時点で貸与するなどとしているが、平時から貸与し使用訓練をしておかないと、緊急時の連絡を適切に行うことができない可能性が高い。

また、上記 8 在外公館の中には、緊急事態の発生時に通常の電話（携帯電話を含む。）が極めてつながりにくくなり、児童生徒の安否確認等に関する在外公館との連絡を迅速に行うことができなかつた例もある（在英国大使館）。なお、当該在外公館に配備されている在留邦人に貸与する無線機は、その性能が低い（電波の到達距離が短い）ため、日本人学校との連絡が十分確保できないものとなっている。

ii) ウォーデン（拠点邦人）や学校・在留邦人代表者に無線機を貸与した在外公館（長距離及び短距離無線機を貸与 1 在外公館、長距離無線機を貸与 1 在外公館、短距離無線機を貸与 17 在外公館、計 19 在外公館）における、平成 15 年度から 18 年度（同年 12 月末）までの間の使用訓練の実施状況をみると、13 在外公館では使用訓練が行われており、そのうち 6 在外公館では、使用訓練の結果、機器の不具合等が発見され、必要な改善措置が講じられている。しかし、外務省が指示する月 1 回程度の使用訓練を励行しているのは 1 在外公館（在パプアニューギニア大使館）のみで、他の 18 在外公館（95%）では励行されておらず、そのうち 6 在外公館（33%）では調査対象とした期間（3 年 9 か月）に一度も使用訓練が行われていない。

③ 非常用 FM 放送機

非常用 FM 放送機は、23 在外公館に配備されているが、在留邦人に対する FM 放送の周波数や放送時間帯等の運用基準の周知状況をみると、12 在外公館（52%）では周知が全く行われていない。

また、平成 15 年度から 18 年度（同年 12 月末）までにおける使用訓練の実施状況をみると、定期的（四半期に 1 回）に使用訓練が行われているものが 1 在外公館（在エジプト大使館）あるが、他の 22 在外公館（96%）では定期的に行われておらず、そのうち 20 在外公館（91%）では調査対象とした期間（3 年 9 か月）に一度も使用訓練が行われていない。

④ 無線通信機器の調達

無線通信機器の現地調達の実施状況をみると、36 在外公館のうち 14

在外公館（39％）では現地調達しているが、22在外公館（61％）では現地調達しておらず、日本で調達したものが搬送されている。現地調達していない在外公館のうち6在外公館（在イタリア大使館、在スペイン大使館、在チェコ大使館、在ロシア大使館、在シカゴ総領事館及び在デュッセルドルフ総領事館）は北米や欧州に所在する在外公館であり、無線通信機器の現地調達を行いやすい環境にあると考えられるが、輸送経費を含めたコスト比較等の現地調達の検討は十分行われていない。

また、当該6在外公館のうち在ロシア大使館を除く5在外公館では、無線通信機器の保守点検を現地業者に委託しており、このことからみても、無線通信機器の現地調達を行いやすい環境にあるものとみられる。

なお、無線通信機器の調達について、外務省（本省）は、平成18年度から、在外公館に対する「緊急時邦人保護体制の整備（無線機購入調査）」において、現地調達を推進する観点から、その可否を検討し報告するよう求めているほか、無線機購入の個別案件ごとに、現地調達の可否を審査している。

⑤ 無線通信機器の使用訓練に関する外務省（本省）の指導

外務省（本省）は、在外公館に対し、「緊急時邦人保護体制の整備（無線機等）」において、無線機については年数回の使用訓練を行い、その成果、問題点等を適宜本省に報告すること、また、緊急マニュアルにおいて、整備した無線網の訓練の実施に努めることを指示しているが、各種の無線通信機器ごと及び無線網全体の総合的な使用訓練に関する実施方法や実施内容についての統一的な方針や基準は定めていない。

（所見）

したがって、外務省は、緊急事態の発生時に備えた連絡体制の整備等を推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

① 無線通信機器及び無線網の使用訓練に係る実施基準等を作成し、在

在外公館に対し、当該基準等に基づき、使用訓練を適切に行うよう指示すること。

- ② 在留邦人に貸与する無線機の貸与状況を把握し、在外公館に対し、平時から、学校・在留邦人代表者に対する無線機の貸与を適切に行うよう指示を徹底すること。
- ③ 在外公館に対し、在留邦人に対する非常用FM放送の運用基準（周波数、放送時間帯等）を十分周知するよう指示を徹底すること。
- ④ 在外公館に対し、無線通信機器を購入する際には、現地調達の可能性を十分検討するよう指示するとともに、本省においても在外公館の検討結果を適切に審査すること。

エ 緊急事態用備蓄品の管理の適正化等

(制度の概要)

緊急事態の発生時に、旅行者等の短期渡航者が、一時的に在外公館等への避難を余儀なくされる可能性があり、そのような状況に備え、平素から、一定量の食料品や飲料水等を備蓄しておく必要がある。

このため、外務省は、在外公館に対し、緊急マニュアルで、短期渡航者用備蓄品及び館員用備蓄品を必要に応じ配備することを求めている。

具体的には、短期渡航者用備蓄品については、危険情報等を参考に緊急事態発生のがい然性が高い国・地域に、邦人渡航者数も参考にして配備するとともに、原則として2年ごとに当該備蓄品の更新を行うこととし、外務省（本省）が、在外公館から必要数を聴取した上で購入、送付しており、平成18年度末現在、196在外公館中141在外公館に配備されている。なお、飲料水については、輸送費節約の観点から、可能な限り現地調達することが望ましいとしている。

館員用備蓄品については、館員（実員）数を基本としつつ、管轄する国・地域の危険性の程度を勘案し配備数を定めており、原則として2年ごとに、外務省（本省）が、在外公館から必要数を聴取した上で購入、送付しており、平成18年度末現在、事務所スペースが狭いため配備を希望していない在デュッセルドルフ総領事館を除くすべての在外公館に配備されている。

なお、在留邦人については、その自助努力を促し、少なくとも10日分の食料、医薬品、燃料等を備蓄することを勧めるよう、在外公館に指示している。

(調査結果)

今回、36在外公館における短期渡航者用備蓄品及び館員用備蓄品（備蓄期限が原則2年とされている食料品及び飲料水に限る。）の管理状況等を調査した結果、次のとおり、備蓄品の管理が適正に行われていない状況等がみられた。

① 備蓄品の管理状況

外務省（本省）では、備蓄品配備計画に基づき、短期渡航者用備蓄品は25在外公館に、また、館員用備蓄品は在デュッセルドルフ総領事館を除く35在外公館に、それぞれ必要な数量を配備しているとしている。

しかし、平成18年12月末現在、当該在外公館に短期渡航者用備蓄品が配備されていることを承知していないものが25在外公館中6在外公館（24%（在フィリピン大使館、在カンボジア大使館、在チェコ大使館、在イラン大使館、在パプアニューギニア大使館及び在上海総領事館））あるほか、短期渡航者用備蓄品及び館員用備蓄品の数量や備蓄期限（原則2年）を的確に把握していないものが35在外公館中26在外公館（74%）ある。中には、食料品を9年間、飲料水を4年間備蓄するとしているもの（1在外公館（在コロンビア大使館））や、食料品や飲料水を5年間備蓄するとしているもの（2在外公館（在インドネシア大使館及び在ロシア大使館））もある。

② 備蓄品の調達

在デュッセルドルフ総領事館を除く35在外公館における備蓄品の現地調達の実施状況をみると、飲料水については、外務省（本省）が日本で調達したものを受領しているのは13在外公館（37%）で、22在外公館（63%）では現地調達している。しかし、現地調達していない13在外公館のうち3在外公館（在イタリア大使館、在ロシア大使館及び在シカゴ総領事館）は北米や欧州に所在する在外公館であり、現地調達を行いやすい環境にあると考えられるが、その検討が十分行われていない。

このほか、短期渡航者用備蓄品と館員用備蓄品の調達担当部局が異なりそれぞれ別々に調達しているため、飲料水について、短期渡航者用は現地調達しているが館員用は現地調達していないもの、あるいは、その逆となっているものが計6在外公館（在ベトナム大使館、在メキシコ大使館、在南アフリカ共和国大使館、在パプアニューギニア大使館、在上海総領事館及び在イスタンブール総領事館）ある。

一方、食料品については、外務省（本省）において、短期渡航者用

と館員用に共通のものとして、米、もち、うどん、梅干など27種類の食料品を1人7日分としてセットにし、現地調達の可否に関する在外公館の意向を聞かずに、すべて外務省（本省）で調達し送付しており、現地調達は行われていない。

しかし、食料品について、他の備蓄品と異なり現地調達が困難とする合理的な理由は乏しいと考えられる。

- ③ 外務省（本省）は、備蓄品の内容や配備する在外公館等について、在外公館の希望を聴取しつつ、2年に一度見直しているが、在外公館における備蓄品の保管、管理の実態については十分把握していない。

また、飲料水の調達について、外務省（本省）は、2年に一度実施している在外公館に対する備蓄品の希望調査において、現地調達の可否を検討し報告するよう求めているが、外務省（本省）においては報告内容についての審査は行われていない。

（所見）

したがって、外務省は、備蓄品の管理の適正化等を推進するため、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 備蓄品を更新する際に、在外公館から備蓄品の保管・調達状況の報告を求め、備蓄品の管理の適正化、現地調達の推進等について、必要な指示を行うこと。また、食料品については、現地調達の可否について在外公館から報告を求めること等により現地調達を推進すること。
- ② 在外公館に対し、備蓄品の数量や備蓄期限の適切な管理を徹底するとともに、飲料水については、関係部局が一体となって現地調達の可否を検討し、現地調達を推進するよう指示を徹底すること。

(3) 緊急事態に対応したマニュアルの整備等

(制度の概要)

緊急事態の発生時又は発生の可能性が高まった時に、在外公館は、在外邦人の安全を確保するために必要な措置を迅速かつ的確に行うことが必要である。

このため、外務省は、在外公館に対し、緊急マニュアルを指針として管轄する国・地域の特殊事情を加味した、館員向け「緊急事態対処マニュアル」及び在留邦人向け「安全の手引き」を作成するよう指示している。

「緊急事態対処マニュアル」は、原則として、平時より講じておくべき措置及び緊急事態の発生時（あるいは、発生する可能性が高まった時）の措置の二部構成とし、2年に一度改定し、本省にも送付することとしている。また、緊急事態の発生時は、領事事務（在外邦人の保護・援護事務等）の担当者のみで対応することは不可能であり、全館体制で臨むこととなるとし、このような場合に、迅速に初動体制に入れるよう、平素から同マニュアルに基づき、必ずシミュレーションを行うことが重要であるとしている。

「安全の手引き」は、在留邦人が行う平素からの安全対策と緊急事態の発生時への対応について、日本人会等と共同で作成することが望ましく、改定は少なくとも2年に一度をめぐりとし、「安全の手引き」作成にあたってのガイドライン」を参照すること、また、作成した「安全の手引き」は、日本人会等を通じて在留邦人に配布するとともに、外務省の海外安全ホームページに掲載し、海外赴任予定者や出張者、留学予定者等の手引きとして活用されるようにしている。

なお、外務省は、「緊急事態対処マニュアル」及び「安全の手引き」の作成状況や緊急事態の発生時を想定したシミュレーションの実施状況等について、全在外公館を対象に2年に一度実施する「緊急事態に備えての在外公館体制調査」で把握することとしている。

(調査結果)

今回、36在外公館における「緊急事態対処マニュアル」と「安全の手引

き」の作成及び改定の状況等を調査した結果、次のとおり、「緊急事態対処マニュアル」が作成されていないものや、作成されていてもそれに基づく訓練が行われていないもの等、緊急事態の発生時等への備えが十分行われていない状況がみられた。

① 「緊急事態対処マニュアル」は、平成18年12月末現在、35在外公館(97%)で外務省(本省)の指示通りに作成されているが、1在外公館(3%(在南アフリカ共和国大使館))では作成されていない。その理由について、在南アフリカ共和国大使館は、在留邦人に配布している「在留邦人安全対策マニュアル」の一部を館員向けのマニュアルとして使用しているためとしているが、当該マニュアルには、在外公館が平時より講じておくべき措置が盛り込まれていないなど、「緊急事態対処マニュアル」としては十分な内容となっていない。また、2年に一度行うこととされている改定状況をみると、35在外公館中7在外公館(20%(在マレーシア大使館、在インド大使館、在パキスタン大使館、在バングラデシュ大使館、在ペルー大使館、在イラン大使館及び在香港総領事館))の「緊急事態対処マニュアル」は作成後2年から長いもので約4年経過しているが、その間一度も改定されていない。一方、これら7在外公館の中には、当該マニュアル作成後、旅客船と貨物船の衝突事故や大規模地震、同時多発爆弾事件等が発生し、在外邦人の安全確保に関する貴重な経験を有しているにもかかわらず、これらの経験がマニュアルに反映されていないものがある(在ペルー大使館及び在イラン大使館を除く5在外公館)。

② 「緊急事態対処マニュアル」を作成している35在外公館について、平成15年度から18年度(同年12月末)までにおける緊急事態の発生時に備えた訓練(以下「緊急事態対処訓練」という。)の実施状況をみると、22在外公館(63%)では実施されているが、13在外公館(37%)では調査対象とした期間(3年9か月)に一度も実施されていない。また、緊急事態対処訓練の内容をみると、11在外公館では「緊急事態対処マニュアル」に基づき緊急事態対策本部を立ち上げてシミュレーションが行われているが、残り11在外公館では、同対策本部を立ち上げず、警備訓練や退避訓練など一部の訓練にとどまっている。なお、シミュレーションが

行われている11在外公館のうち、半年又は1年に一度定期的に行われているのは6在外公館（在大韓民国大使館、在英国大使館、在フランス大使館、在ケニア大使館、在ニューヨーク総領事館及び在ロサンゼルス総領事館）である。

- ③ 「安全の手引き」は、平成18年12月末現在、30在外公館（83%）では外務省（本省）の指示通りに作成されているが、6在外公館（17%（在マレーシア大使館、在シンガポール大使館、在メキシコ大使館、在コロンビア大使館、在イラン大使館及び在ニューヨーク総領事館））の「安全の手引き」は作成後2年以上改定されていない。これら6在外公館の中には、「安全の手引き」作成にあたってのガイドライン」が求めている「防犯の手引き」が盛り込まれていないのが2在外公館（在メキシコ大使館及び在コロンビア大使館）あり、治安情勢に関するデータが最新のものとなっていないのが4在外公館（在マレーシア大使館、在シンガポール大使館、在イラン大使館及び在ニューヨーク総領事館）ある。
- ④ 外務省（本省）は、平成17年10月1日現在で「緊急事態に備えての在外公館体制調査」を実施しているが、1年以上を経過した18年12月末現在においても、その回収率は95%（196在外公館中186在外公館）にとどまっている。また、当該調査項目には、緊急事態の発生時に備えた無線網の整備状況や緊急事態用備蓄品の備蓄状況は盛り込まれていない。

（所見）

したがって、外務省は、緊急事態の発生時等に、在外公館が在外邦人の安全を確保するために必要な措置を迅速かつ的確に行うことができるよう、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 「緊急事態対処マニュアル」と「安全の手引き」の作成状況及び緊急事態対処訓練の実施状況を速やかに把握し、在外公館に対し、当該マニュアル等の適切な作成及び緊急事態対処訓練の励行について指示を徹底すること。
- ② 「緊急事態に備えての在外公館体制調査」について、調査項目を拡充するとともに、当該調査を活用して在外公館における緊急事態の発生時への対応体制を定期的に点検すること。

2 日本人学校等における安全対策の促進等

(1) 学校安全対策マニュアルの整備等

(制度の概要)

我が国の国際的な活動の進展に伴い、海外赴任等に子供を同伴する日本人が増加してきており、平成18年4月15日現在、海外で生活する義務教育段階の日本人の子供の数は約5万8,000人となっている。このような海外に在留する日本人の子供の教育を行うため、在留邦人が共同して日本人学校（注1）や補習授業校（注2）の設立・運営を行っており、設置数及びそこに通学する子供の数は、平成18年4月15日現在、日本人学校が50か国・地域85校で約1万9,000人、補習授業校が53か国187校で約1万6,000人となっている（以下、「日本人学校」と「補習授業校」を併せて「日本人学校等」という。）。

（注1） 日本人学校は、国内の小学校又は中学校における教育と同等の教育を行うことを目的とする全日制の教育施設で、一般に、現地の日本人会が主体となって設立され、その運営は日本人会、進出企業及び保護者それぞれの代表者等から成る学校運営委員会によって行われている。

日本人学校は、文部科学大臣から、国内の小学校又は中学校と同等の教育課程を有する旨の認定を受けており、日本人学校中学部卒業者は、国内の高等学校の入学資格を有する。教育課程は原則的に国内の学習指導要領に基づき、教科書も国内で使用されるものが用いられている。

（注2） 補習授業校は、現地の学校や国際学校（インターナショナルスクール）に通学している日本人の子供に対し、土曜日や放課後などを利用して国内の小学校又は中学校の一部の教科について日本語で授業を行う教育施設で、日本人学校と同様、現地の日本人会等が設立・運営主体となっている。授業は、国語を中心に、施設によって算数、理科、社会などを加えた科目について国内で使用される教科書を用いて行われている。

文部科学省及び外務省は、海外で生活する日本人の子供が国内の義務教育に近い教育が受けられるよう、日本人学校等に対する教員の派遣、校舎や教材の整備補助等の支援を行うほか、緊急事態の発生時の日本人学校等の児童生徒や教員の安全を確保するため、以下のような取組を行っている。

文部科学省は、平成7年8月にケニアのナイロビで日本人学校の校長が射殺される事件が発生したことを受けて、日本人学校校長等に対し「在外教育施設における安全確保について（通知）」（平成7年9月26日付け文教海第214号文部省教育助成局長通知）を発出し、在外教育施設における安全対策の留意点を示した上で当該留意点に基づく総点検の実施と一層の安全

確保の努力を要請している。また、同通知において、在外公館との連携を強化し、常に最新の治安情報を入手するとともに、安全対策について具体的な指導を受けることを要請している。

さらに、文部科学省は、平成7年度以降、「在外教育施設のための安全ハンドブック」(平成7年12月文部省教育助成局海外子女教育課作成。以下「安全ハンドブック」という。)をはじめ、安全対策に関する資料として「児童生徒の在校時編」(平成12年3月文部省教育助成局海外子女教育課作成。以下「在校時編」という。)、 「危機管理編」(平成19年1月文部科学省初等中等教育局国際教育課作成)等を作成し、日本人学校等に配布している。また、緊急事態は予期せぬ時に突如として発生することが多く、ある程度予期していたとしても的確な判断を下すことは難しいことなどから、これらの安全対策に関する資料においては、日本人学校等は独自の学校安全対策マニュアル(以下「安全マニュアル」という。)を作成するとともに、関係機関への緊急連絡の訓練や緊急事態の発生時の初動措置についてシミュレーションを繰り返す必要があるとしている(在校時編)。

上記のほか、平成16年1月にソウル日本人学校幼稚部において登校時に園児が不審者に襲われ負傷するという事件が発生したことを受けて、文部科学省は、日本人学校校長等に対し「幼児児童生徒の安全確保及び学校の安全管理について(通知)」(平成16年1月30日付け15初国教第92号文部科学省初等中等教育局国際教育課長通知)を発出し、幼児児童生徒の登下校時の安全管理対策等の早急な再点検を要請している。

(調査結果)

今回、31か国38日本人学校等(注3)における安全マニュアルの作成状況等を調査した結果、次のとおり、安全マニュアルに緊急時の報告連絡体制や教職員の任務分担の定めがない等、その内容が不十分となっている等の状況がみられた。

(注3) 文部科学大臣が認定等した日本人学校等は36校であるが、このうち1校は、小学部2及び中学部1に分かれており、所在地や校長等の教職員が別々であり、また、それぞれ独自の学校安全対策等を講じていることから、これを3校と計上し、合計38日本人学校等とした。

① 安全マニュアルは、調査した38校のすべてで作成されているが、その内容が不十分となっているものが、次の i) から iii) のとおり19校(50%)ある。また、緊急事態を想定した避難訓練を実施しているものの、緊急事態の発生時に講ずるべき措置が安全マニュアルに盛り込まれていないものが、次の iv) のとおり14校みられる。

i) 緊急事態の発生時に備え、平時から日本人学校等と関係機関との連絡体制を確立しておくことは重要であり、在校時編においても、保護者、在外公館、学校運営委員会、関係府省との間の連絡手段を確保しておくこととされている。

しかし、これらの連絡先の安全マニュアルやその付属資料への記載状況をみると、38校中30校(79%)では連絡先の名称と電話番号の両方が記載されているが、残り8校(21%)では、これらの連絡先の一部について名称や電話番号が記載されていないなど、不十分な記載内容となっている。

ii) 緊急事態の発生時には、日本人学校等の教職員が一丸となって対応することが必要であり、安全ハンドブックにおいては、あらかじめ、緊急事態の発生時に各教職員が具体的に分担する任務等を定めておくこととしており、定める際の留意事項も示されている。また、在校時編においても、大地震、大暴動、爆弾予告、誘拐及びテロリスト等による襲撃の別に、それらの事態の発生時に講ずるべき緊急対応措置と留意事項が示されており、例えば、大地震が発生した際には、校長の指揮の下、教職員が分担して、児童生徒の避難誘導や、保護者・学校運営委員会・関係府省への連絡等のために必要な措置を講ずることとしている。

しかし、これらの緊急事態の発生時において各教職員が分担する任務についての安全マニュアルへの記載状況をみると、校長等による全体の指揮及び関係機関への連絡並びに教職員による保護者への連絡に係る分担については38校すべてで記載されているが、児童生徒の避難誘導に係る分担が記載されていないものが2校(5%)、応急手当や負傷者の病院搬送に係る分担が記載されていないものが7校

(18%) ある (学校数は延べ数)。

iii) 大地震、大暴動、爆弾予告等、緊急事態の種類や危険性の程度は様々であり、また、日本人学校等の所在地の状況や過去の経験等も異なることから、在校時編等では、日本人学校等においては、現地の治安情勢等日本人学校等の所在する国・地域の実情を十分考慮し、在外公館等と協議して独自の安全マニュアルを作成する必要があるとされている。

しかし、各種の緊急事態の発生時を想定した対応についての安全マニュアルへの記載状況をみると、次のとおり、個別の緊急事態の発生時を想定した内容となっていない等の状況がみられた。

- a) 緊急事態として、大地震、大暴動、爆弾予告、誘拐、テロリスト等による襲撃及び不審者の侵入の6種類を想定し、そのすべて又は一部について緊急事態の発生時に講ずるべき措置を記載しているものが38校中35校(92%)あるが、他方、これらの個別の緊急事態の発生時を想定した安全マニュアルを作成していないものが3校(8%)ある。
- b) 学校に爆弾が投げ込まれたり、学校の所在地で同時多発爆弾事件が発生するなどの経験を有していながら、その経験を踏まえた安全マニュアルの改定が行われていないものが2校(5%)ある。
- c) 安全マニュアルに不審者の侵入への対応を定めている25校について、その内容を比較してみると、警察への通報に関し、20校では直ちに通報するとしているが、5校では直ちに通報するとしておらず、うち、在外公館の指示等に従うとしているものが2校、校長が判断するとしているものが2校、記載なしが1校となっている。
- d) 在校時編では、爆弾予告があった場合は、授業を中止し児童生徒を避難させるとともに、警察に通報し爆弾の捜索と処理を要請することとされているが、安全マニュアルに爆弾予告への対応を定めている10校について、その内容を比較してみると、2校では児童生徒の避難について記載されておらず、1校では警察への通報について記載されていない。

iv) 平成18年度に各種の緊急事態の発生時を想定した避難訓練を実施（調査時点で予定とされていたものを含む。以下同じ。）しているものの、安全マニュアルに緊急事態の発生時に講ずるべき措置を記載していないものが、不審者の侵入について6校、大地震について5校、爆弾予告及びテロリスト等による襲撃について各3校、大暴動について1校みられる（学校数は延べ数である。なお、実数は14校である。）。

- ② 38日本人学校等の所在地を管轄する35在外公館について、平成15年度から18年度（同年12月末）までにおける日本人学校等への安全マニュアルの作成に関する指導、助言の実施状況をみると、22在外公館（63%）では、管轄する国・地域内の25校に対し、指導、助言が行われた実績があるが、13在外公館（37%）では、管轄する国・地域内の13校に対し指導、助言が行われた実績はない。

在外公館による指導、助言が行われていない13校のうち4校（31%）では、緊急時における主要な連絡先の名称が記載されていない等安全マニュアルの内容が不十分なものとなっている。また、在外公館による指導、助言が行われている25校のうち15校（60%）でも同様に、安全マニュアルの内容が不十分なものとなっている。

- ③ 保護者及び関係機関への緊急連絡訓練の平成18年度の実施状況（予定を含む。）をみると、38校中27校（71%）では実施されているものの、11校（29%）では実施されていない。また、実施された緊急連絡訓練の内容をみると、学校から保護者への連絡訓練が24校、次いで在外公館への連絡訓練が11校、警察への連絡訓練が1校となっている（学校数は延べ数）。

また、想定される緊急事態別の避難訓練の平成18年度の実施状況（予定を含む。）をみると、安全マニュアルに個別の緊急事態の発生時を想定した対応について記載されているにもかかわらず未実施の日本人学校等が、テロリスト等による襲撃について15校、大暴動について13校、誘拐及び爆弾予告について各9校、大地震及び不審者の侵入について各5校となっている（学校数は延べ数）。なお、実施された避難訓練のうち、最も多いのが不審者侵入時の避難訓練で26校（68%）、次いで大地震の避難

訓練で14校（37%）などとなっている。

（所見）

したがって、文部科学省及び外務省は、日本人学校等における安全対策を促進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 文部科学省は、日本人学校等に対し、既存の安全マニュアルを点検して所在地の実情や緊急事態に関するこれまでの経験等を踏まえた適切なものとするとともに緊急連絡訓練や避難訓練を励行するよう要請すること。その際、在外公館の指導、助言を得つつ行うよう要請すること。
- ② 外務省は、在外公館に対し、日本人学校等における安全マニュアルの点検及び改定並びに緊急連絡訓練及び避難訓練に関する指導、助言を適切に行うよう指示を徹底すること。

(2) 緊急用無線機の整備

(制度の概要)

日本人学校等においては、緊急事態の発生時に備え、平素から、保護者、在外公館、学校運営委員会、関係府省等との連絡体制を確立しておくことが重要である。

このため、文部科学省は、日本人学校等における緊急事態の発生時の連絡体制について、在校時編等の中で、主要な連絡先（保護者、在外公館、学校運営委員会、関係府省）と、それらの連絡先ごとに整備することが望ましい連絡手段（電話、ファックス、携帯電話等）及び留意事項を示し、現地の実情を踏まえつつ整備するよう要請している。さらに、日本人学校等と在外公館との間の連絡については、上記の連絡手段に加え、電話回線の途絶に備えて在外公館と交信できる無線機（以下「公館連絡用無線機」という。）を用意しておくことが望ましく、また、関係機関への緊急連絡の訓練等のシミュレーションを繰り返す必要があるとしている。

また、外務省は、緊急事態の発生時に日本人学校等に避難した在外邦人と在外公館との連絡手段を確保するため、平成9年度から、日本人学校等に無線機を貸与する仕組みを導入している。

このほか、財団法人海外子女教育振興財団（以下「振興財団」という。）は、日本人学校等に対し、児童生徒の安全を確保するための無線設備等の施設・設備の新設、改善等、物品購入、安全対策コンサルタント料等の援助を行っており、平成18年度にこれらの援助等の対象とした学校は16校となっている。

(調査結果)

今回、38日本人学校等における緊急事態の発生時の連絡体制の整備状況を調査した結果、主要な連絡先との有線電話（ファックス、携帯電話等を含む。）による連絡網の整備は行われているものの、次のとおり、公館連絡用無線機の整備が進んでいない状況がみられた。

- ① 公館連絡用無線機の整備状況をみると、平成18年12月末現在、整備されているのは19校（50%）にとどまり、19校（50%）では整備されてい

ない。整備されている19校のうち、外務省からの貸与を受けているのは17校で、独自に調達しているのは2校（うち、振興財団の援助を受けているものが1校）となっている。

公館連絡用無線機が整備されていない日本人学校等の中には、緊急事態の発生時に、通常の電話（携帯電話を含む。）が極めてつながりにくくなり、児童生徒の安否確認等に関する在外公館との連絡を迅速に行うことができなかった例（1事例）がある。

- ② 公館連絡用無線機が整備されていない19校のうち8校については、所在地を管轄する6在外公館のすべてに在留邦人に貸与する無線機が配備されており、日本人学校等も貸与先として考えられるにもかかわらず、貸与されていない状況となっている。
- ③ 公館連絡用無線機が整備されている19校における平成18年4月から12月末までの当該無線機の使用訓練の実施状況をみると、15校（79%）では実施されているが、4校（21%）では実施されていない。また、使用訓練が実施されている15校のうち11校（73%）では在外公館と連携して合同で訓練が実施されているものの、4校（27%）では在外公館と連携することなく日本人学校等単独で実施されている。

（所見）

したがって、外務省及び文部科学省は、日本人学校等における緊急事態発生時の在外公館との連絡体制の整備を促進するため、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 外務省は、在外公館に対し、日本人学校等に貸与可能な無線機の配備状況を点検し当該無線機の貸与を促進するよう指示するとともに、無線機の整備に係る各種支援制度について日本人学校等に周知するよう指示すること。

文部科学省は、外務省に対し、公館連絡用無線機の日本人学校等への貸与を促進するよう要請するとともに、無線機の整備に係る各種支援制度について日本人学校等に周知すること。

- ② 外務省及び文部科学省は、在外公館及び日本人学校等に対し、公館連絡用無線機の使用訓練はできるだけ合同で実施するよう指示又は要請す

ること。

(3) 日本人学校等における教育環境の整備

ア 派遣教諭の早期着任の推進

(制度の概要)

文部科学省は、日本人学校等の教育の充実を図るため、国内の義務教育諸学校の教員を世界各地の日本人学校等へ派遣しており、平成18年度の派遣教員数は1,333人、国庫負担額は約210億円となっている。

派遣教員の選考等については、「在外教育施設教員派遣規則」（昭和56年文部省訓令第27号）に基づき、都道府県教育委員会等から推薦された教員の中から文部科学省が適任者を選考し、研修を行った上で、毎年度当初に各日本人学校等に派遣されることとなっている。派遣教員に対しては、文部科学省から委嘱状が交付され、派遣期間は原則として2年とされている。また、派遣教員は、校長、教頭及び教諭の3種類に分けられており、校長又は教頭として派遣される教員は、派遣教員に対する研修のほかに管理職としての研修を受けた後に派遣されている。

(調査結果)

今回、教員派遣の実施状況について、38日本人学校等を調査した結果、次のとおり、派遣教員（教諭）の到着日から始業式までの期間が短いため、授業の準備を十分に行うことができない等の状況がみられた。

- ① 教員の派遣時期について、文部科学省は、始業式に間に合うよう4月上旬とすることを基本に、校長及び教頭は管理職として学校運営全般についての十分な業務引継ぎを行うために3月中旬とすることをしている。

平成16年度から18年度における教員の派遣時期をみると、上記方針のとおり、校長及び教頭は3月11日から3月14日の間に委嘱式が行われ、その後数日以内に派遣先の日本人学校等に着任しているが、教諭の場合は、16年度が4月2日と5日、17年度が4月1日と5日、18年度が4月6日に委嘱式が行われ、その後数日以内に派遣先の日本人学校等に着任している。

なお、教諭の委嘱式については、平成16年度及び17年度の場合、1

日でも早い着任を希望する日本人学校等の意向に配慮し、派遣教諭全員を一堂に会する方法（以下「一斉委嘱式」という。）を採らずに、委嘱式を2回に分けて行うこととしていたが、18年度は、再び一斉委嘱式を行っている。

- ② 調査した38日本人学校等のうち、平成18年度に新たに教諭が派遣された34校について、派遣教諭の到着時期をみると、一斉委嘱式当日の4月6日が1校（3%）、同月7日が27校（79%）、同月8日が6校（18%）となっている。また、34校の始業式の実施時期をみると、4月9日から11日までが17校（50%）、4月12日から14日までが10校（29%）等となっており、最も遅いのは4月20日となっている。

これらの派遣教員（教諭）の到着日から始業式までの期間（以下「準備期間」という。）をみると、表1のとおり、準備期間が1週間（7日）以上のところが7校（21%）ある一方、17校（50%）が3日以下、10校（29%）が4日ないし6日となっている。これらの中には、4月7日に到着し準備期間1日で4月9日に始業式を迎えたケースもみられる。

表1 準備期間の状況 (単位：校)

準備期間	3日以内			4日ないし6日			7日以上						計
	1日	2日	3日	4日	5日	6日	7日	8日	9日	10日	11日	12日	
学校数	1	4	12	6	3	1	0	0	2	3	1	1	34

(注) 当省の調査結果による。

なお、平成18年度の始業式の実施時期をみると、37校（97%）では、日本国内の義務教育諸学校の始業式がおおむね4月6日又は7日に行われているのに比べ、それよりも遅い時期に行われており、このうち、8校では1週間以上遅い時期に行われている。このようなことから、年間授業日数（時間数）を確保するための対策を講ずることが必要となっており、夏休み期間の短縮や1日の授業時間数を増やす等の

措置を講じているところが13校ある。

- ③ 教諭の着任時期について、調査した38日本人学校等から意見を聴取したところ、32校（84％）が、新学期の授業計画等の準備、年間授業日数（時間数）の確保、派遣教員の生活基盤の整備等を円滑かつ速やかに行うため、着任時期をできるだけ早めることを希望している。

（所見）

したがって、文部科学省は、多くの日本人学校等が希望する派遣教諭の早期着任を可能とするため、委嘱式の在り方を含め、その実施方法や実施時期を見直すなど、必要な措置を講ずる必要がある。

イ 教科書需要数の的確な把握

(制度の概要)

文部科学省は、海外に在留する子供の教育を支援するため、昭和42年度から、海外に在留する義務教育段階相当年齢の子供を対象に、国内で最も多く使用されている教科書が無償で給与している。この教科書の給与事務は在外公館を通じて行われており、在外公館では、毎年度、教科書需要数調査を実施するとともに、日本から送付された教科書を管轄地域内の日本人学校等及びこれらに在籍しない子供（現地校、国際学校（インターナショナルスクール）等に通学している子供）に配布する等の事務を行っている。

また、年度途中で日本を出国する児童生徒に対しても、昭和47年度から、出国前に教科書を給与することとしており、当該事務は振興財団に委託している。

例年、約7万人の児童生徒に教科書が給与されており、平成18年度の教科書の購入、梱包及び輸送のための経費（国庫負担額）は約2億7,000万円となっている。

(調査結果)

今回、平成16年度から18年度における教科書の配布状況について、38日本人学校等（小・中学部併設35校、小学部単独2校、中学部単独1校）を調査した結果、次のとおり、教科書の送付冊数が在籍児童生徒数を上回っている（30%以上）日本人学校等が、小学部で平成16年度9校、17年度8校、18年度7校、また中学部で平成16年度22校、17年度及び18年度15校存在している等、教科書需要数の把握が的確に行われていない状況がみられた。

- ① 各日本人学校等に対する送付冊数は、在外公館が毎年度行う教科書需要数調査を基に算出することとされている。当該調査は、小学部用の教科書については年2回（10月に翌年度の前期分の需要数を調査し、さらに、4月に当該年度の後期分の需要数を調査）、中学部用の教科書については年1回（10月に翌年度の需要数を調査）行われている。

しかし、平成18年度前期用教科書需要数調査（平成17年9月27日付け外務省訓令領政第120308号）においては、給与対象者や調査記入上の注意点等は示されているものの、需要数の算出方法については何ら示されていないため、在外公館では、日本人学校等に需要数の報告を求め、報告のあった数字をそのまま外務省に報告している。

② 調査した38校における教科書需要数の算出方法をみると、様々な方法が用いられており、帰国予定者や企業の駐在員の動向を調査するなどできるだけ正確な需要数の算出に努めているとしているものが8校（21%）ある一方、過去数年間の在籍者数を勘案して増減の見込み数を算出するとしているものが20校（53%）、需要数調査の実施時期における在籍者数をそのまま、あるいは、それに一定数を加算して算出するとしているものが8校（21%）となっている。

③ 調査した38校の教科書（前期分）の日本からの送付冊数と在籍児童生徒数（各年度4月15日現在）とを比較してみると、表2のとおり、送付冊数が在籍児童生徒数を下回っているところが若干あるものの、送付冊数が在籍児童生徒数を上回っている（30%以上）ところが、小学部で平成16年度9校、17年度8校、18年度7校、また中学部で平成16年度22校、17年度及び18年度は各15校あるなど、需要数調査の精度が低い状況がみられた。

それらの中には、在籍児童生徒が100人以上規模の日本人学校等で、3年連続して送付冊数が在籍児童生徒数を上回っている（おおむね30%以上）ところが小学部で3校、中学部で2校ある。

表2 教科書の送付冊数と在籍児童生徒数の比較 (単位：校)

区 分	平成16年度		平成17年度		平成18年度	
	小	中	小	中	小	中
送付冊数が在籍児童生徒数を下 回っている	2	0	6	5	6	5
送付冊数と在籍児童生徒数が同 数	0	2	0	1	1	4
送付冊数が在籍児童生徒数を上 回っている	35	34	31	30	30	27
30%以上	9	22	8	15	7	15
計	37	36	37	36	37	36

(注) 1 当省の調査結果による。
2 小は小学部、中は中学部を示す。

(所見)

したがって、文部科学省及び外務省は、海外に在留する子供に対する教科書の無償給与に係る経費の適正な執行を確保するため、教科書需要数を算出する際に遵守すべき事項を定め、日本人学校等及び在外公館に周知徹底する必要がある。

また、外務省は、在外公館に対し、日本人学校等から報告された教科書需要数の算出結果を厳正に審査するよう指示する必要がある。