

在外邦人の安全確保対策に関する行政評価・監視－開発途上国を中心として－
の勧告に伴う改善措置状況（回答）の概要

〔調査の実施時期等〕

- 1 実施時期 平成12年4月～13年10月
- 2 調査対象機関 警察庁、防衛庁、外務省、財務省、経済産業省、国土交通省
国際協力事業団、国際交流基金、関係団体等

〔勧告日及び勧告先〕 平成13年10月5日 外務省に対し勧告

〔回答年月日〕 平成14年7月31日

〔評価・監視の背景事情等〕

- 平成13年の邦人の海外渡航者数は約1,600万人、海外に3か月以上滞在する者である在留邦人数は約84万人（うち、長期滞在者約55万人、永住者約29万人。平成13年10月1日現在。以下、在留邦人と海外での滞在期間が3か月未満の短期渡航者を併せて「在外邦人」という。）
- 海外、特に開発途上国においては、民族、宗教等に起因する内乱、クーデター、暴動等が頻発し、在外邦人がこれら自らの努力のみでは対応できない緊急事態に直面するケースが増え、また、邦人や日系の企業を狙いとしたとみられる誘拐・拉致事件等も発生
- 外務省は外務省設置法(平成11年法律第94号)に基づき、在外公館(平成14年1月現在、世界188か国を管轄。実館116、兼轄国72)と外務本省とが一体となって、緊急事態発生時における在外邦人の退避、平時からの在留邦人の住所等の把握、緊急事態に備えた連絡体制の整備等各種の安全確保対策を実施
- この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、外務本省、開発途上国を中心とした在外公館等における在外邦人の安全確保対策の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施

主 な 勧 告 事 項	外務省が講じた改善措置状況
<p>1 緊急事態発生時における在外邦人の安全確保対策</p> <p>(1) 在外邦人の国外退避等の迅速、的確な実施 (勧告)</p> <p>① 被兼轄国内の治安動向等を踏まえ、現地の治安関係専門家等への情報収集業務の委託、館員の派遣等を積極的に行うことにより、治安情報等を的確に収集するとともに、ウォーデン（拠点邦人）を新たに配置することにより、在外邦人との連絡体制を確保すること。</p> <p>② 緊急事態の動向に応じて、国外退避手段の確保のために必要な措置を適時、適切に講ずること。</p> <p>(説明)</p> <p>・ 外務省は、平成12年度から、現地の治安関係専門家等への治安等に係る情報収集業務の委託制度を開始。また、平成6年度から、在外公館からの情報や連絡事項の他の在留邦人への伝達等の業務を担ってもらうウォーデン制度を導入</p> <p>・ 空路により国外退避する場合、定期航空便の利用、我が国が調達する民間チャーター機等の派遣、主要国が派遣する航空機等への同乗の要請等、原則的な手順を規定。運用に当たっては、その態様に応じ、上記手順を踏まえつつ柔軟な対応を指導</p> <p>① 在外邦人の一時的避難や国外退避を要した緊急事態の中には、在外公館における現地の最新の治安情勢の把握、在外公館と在留邦人との連絡手段の確保が不十分であったことなどから、一時避難や国外退避を促す連絡が行われなかった（遅れた）ため、在外邦人がテロ組織に拉致された例や定期航空便による退避ができず、他国の軍用機等により国外退避した例などが4件(3か国)あり。いずれも在外公館の被兼轄国</p> <p>② 国外退避を要した緊急事態の中には、定期航空便の運航が停止された状況下で、主要国等が確保した航空機、船舶(軍艦)等への同乗による国外退避手段が確保されたものの、収容能力を超えたこと等から、退避を希望した在外邦人の一部が現地にとどまり、その後、自ら手段を講じて国外退避した例などが3件(3か国)あり。これらもすべて在外公館の被兼轄国</p>	<p style="text-align: center;">→ : 「回答」時に確認した改善措置状況</p> <p>→① 被兼轄国における治安情報等の収集について、次のような取組</p> <p>i) 現地治安関係専門家、民間の専門機関への情報収集業務の委託を一層積極的に進めるよう訓令(平成14年3月29日付け領保合第7369号)等により指導</p> <p>ii) 被兼轄国内の治安動向等の把握のため、外務省本省職員が、管轄する在外公館員とともに被兼轄国に出張する予算(平成14年度361万円)及び被兼轄国安全対策担当官1名の定員増を確保</p> <p>また、在外邦人との連絡体制の確保について、次のような取組</p> <p>i) 在留邦人が5人以上居住する被兼轄国39か国を管轄する25在外公館に対し、地域邦人代表者との情報交換会の定期的開催を指導</p> <p>ii) 平成14年度から、アフガニスタン及び周辺国の特に危険を伴う地域で活動する邦人に「GPS(汎地球測位システム)を利用した邦人保護システム」(インマルサット、GPS、パソコン、電子地図等を組み合わせたシステム。緊急信号の発信及び所在確認が可能)を貸与</p> <p>なお、ウォーデンについては、在留邦人の多い被兼轄国から順次協力者の発掘、選考を進めていく方針。現在、2か国において、協力者の同意が得られ次第長距離無線機等を配備できるよう、技術的作業推進中</p> <p>→② 平成14年度上半期中に予定している「内乱、クーデター、暴動等の緊急事態における邦人保護対処マニュアル」(以下、「邦人保護対処マニュアル」という。)の見直しの際、在外邦人の国外退避に係るこれまでの経験・ノウハウを併せて記載し、在外公館に配布する予定。これにより、緊急事態の動向に応じて国外退避手段が適時、適切に確保されるよう在外公館を指導する予定</p>

主 な 勧 告 事 項	外務省が講じた改善措置状況
<p>(2) 海外渡航に係る危険情報の迅速、的確な発出 (勧告)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>① i) 在外公館に対し、海外危険情報の外務省本省への意見具申に当たっては、自ら収集した情報に加え、治安情勢に係る主要国等の判断結果にも十分留意して検討を行うよう指導すること。</p> <p>ii) 海外危険情報の発出に係る本省内の手続の簡素化・迅速化を図るとともに、本省内の手続等に一定期間を要すると見込まれる場合、邦人への危険性に関する重要な情報を速やかに提供する仕組みを検討すること。</p> </div> <p>② テロ等活動拠点国の隣接国を管轄する在外公館に対し、管轄国に係る海外危険情報とテロ等活動拠点国に係る海外危険情報との間に齟齬が生じることのないよう、テロ等活動拠点国を管轄する在外公館の協力を得るとともに、必要に応じ館員を現地に派遣するなどにより、テロ組織等の活動等に関する的確な情報収集に努めるよう指導すること。</p> <p>(説明)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>海外危険情報は、平成9年12月から、注意喚起(危険度1)、観光旅行延期勧告(危険度2)、渡航延期勧告(危険度3)、家族等退避勧告(危険度4)、退避勧告(危険度5)の5段階の危険度に区分して、海外旅行者、在留邦人等に提供されている情報で在外公館が危険度及びその判断に至った根拠を添えて外務本省に意見具申し、外務本省が総合的に判断、決定した上で発出</p> </div> <p>① 平成8年度から12年度の間に発出された海外旅行又は渡航の延期に係る海外危険情報の中には、次のような事例あり</p> <p>i) 主要国の一部や我が国の海外進出企業の中に、暴動の拡大を懸念して渡航自粛を呼びかけているものがみられる中で、観光旅行延期勧告等を発出せず、その後事態が一層深刻化してから発出しているなどの例(2件)</p> <p>ii) 在外公館から海外危険情報の発出についての意見具申(危険度2又は3)を受けてから、外務省本省における手続きに7日から15日をも要し、当初の在外公館の判断どおりに発出している例(7件)</p> <p>② テロ組織や武装強盗集団等の活動範囲が隣接国にも及んでおり、主要国等ではテロ等活動拠点国とその隣接国の両地域について同じ危険度を示す情報を発出しているが、我が国では隣接国の海外危険情報がより低い危険度の区分となっている例(4件)あり</p>	<p>→① i) すべての在外公館に対し、勧告の周知徹底のための訓令発出(平成13年10月17日付け領政合第1681号)</p> <p>なお、「海外危険情報」については、分かりやすく、きめ細かい情報を適切かつ迅速に提供することを目的に抜本的に見直し、平成14年5月の連休前(4月26日)から、新たに「渡航関連情報」として提供を開始。「渡航関連情報」においては、在外公館の情報収集に基づき、他の主要国の情報にも留意して、在外邦人の安全対策、トラブル回避に関する情報を一目で参照できる形で提供</p> <p>ii) 「渡航関連情報」の発出に係る本省内の決裁権者を限定するなど手続の簡素化を図るとともに、速やかに国民に周知する必要がある情報については、当該情報において、「スポット情報」として迅速に提供する仕組みとした。</p> <p>→② 外務省本省において、テロ等活動拠点国の周辺国の海外危険情報の発出状況を基に、個別に情報収集の指導を強化</p> <p>その結果、勧告で指摘があったエクアドルのコロンビア国境付近の一部について、管轄する在外公館員が出張し、治安情勢等を把握したことなどにより、平成13年12月に海外危険情報を「注意喚起」から「観光旅行延期勧告」に引き上げ</p> <p>なお、平成13年9月11日の米国同時多発テロ事件の関連で、同事件の発生後、計3回にわたり、在外公館に対し、邦人安全対策の徹底及びテロ組織等の活動に関する情報収集・報告等の強化について指示</p>

主 な 勧 告 事 項	外務省が講じた改善措置状況
<p>2 平時における在外邦人の安全確保対策</p> <p>(1) 在留邦人の住所等の的確な把握 (勧告)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>① 在留届制度の一層の周知徹底を図るとともに、インターネットを通じた在留届及び変更届の提出が可能となる仕組みを検討すること。</p> <p>② 在外公館に対し、変更届の届出用紙を作成し、これを在留届提出者に配布するなど、届出に当たっての在留邦人の利便向上と負担軽減を図ることにより、その届出の励行確保に努めるよう指導すること。</p> </div> <p>(説明)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 海外に3か月以上滞在する在留邦人は、旅券法（昭和26年法律第267号）等で、在留届の提出及び届出事項の変更届の義務あり ・ 外務省は、在留届等の励行を徹底するため、外務省本省及び在外公館において、制度の周知用パンフレット・リーフレット等の作成・配布、外務省ホームページへの掲載、現地邦字紙等への在留届制度の要旨の掲載など様々な啓発活動を実施 <p>○ 在留邦人に対するアンケート調査の結果では、在留届の提出率は96.7パーセントと高いものの、在留届を提出後住所を変更している者のうち変更届を提出していないとしている者が18.4パーセント</p> <p>在外公館の中には、在留届又はその変更届が提出されていなかったため、緊急事態の発生時の邦人の安全確保業務に支障が生じた例あり</p> <p>(2) 緊急事態に備えた連絡体制の整備の促進 (勧告)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>緊急連絡網について、その機能が確実に発揮できるよう、体制及び運用の再点検・見直しを行うとともに、機能維持のための定期的な連絡訓練を励行すること。</p> </div> <p>(説明)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 外務省は在外公館に対し、在留邦人間の緊急連絡網を全在外公館において作成し、定期的に運用実験を行い、常に機能する状態を確保すること等を指導 <p>○ 在外公館の中には、緊急連絡網に登録されている連絡先が勤務先の電話番号のみで、夜間、休日等の連絡先が登録されていないもの(6公館)など、緊急連絡網が有効に機能しないおそれのあるものあり</p>	<p>→① 平成14年3月、在留届を周知する内容を盛り込んだ領事移住部関係業務のパンフレットを新たに作成</p> <p>同月、日系航空会社の協力を得て、機内での在留届用紙及びリーフレットの配布を試行的に実施(現在これによる在留届の提出効果を調査中で、調査の結果により本格的な実施を検討する予定)</p> <p>また、インターネットによる在留届及び変更届の提出については、電子政府の動向を踏まえ、平成14年度末までの実施を目処に、現在システムの構築等準備作業を実施中</p> <p>→② 平成14年7月末までに、在外公館において一定様式の変更届用紙を作成・配布し、効果を上げているものの例を他の在外公館に周知するなどにより、変更届提出の励行確保に一層努めるよう指導する予定</p> <p>→ 在外公館に対し、在留邦人との緊急連絡網の体制及び運用の再点検・見直し及び連絡網の連絡訓練の励行について、改めて指導(「邦人保護事務の手引き」の改定、配布(平成13年10月))</p> <p>また、平成14年度上半期中に見直しを予定している邦人保護対処マニュアルにおいて、緊急連絡体制の整備、連絡訓練の励行等の内容を盛り込み、その徹底を図る予定</p>

主な勧告事項	外務省が講じた改善措置状況
<p>また、緊急連絡網の機能確保のため、その課題や問題点を明らかにすることを目的とした定期的な連絡訓練が実施されていないもの（14 公館）あり</p> <p>3 国際協力事業団及び国際交流基金における派遣専門家等の安全確保対策の充実 (勧告)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>① 国際交流基金に対し、緊急事態が発生するおそれのある国（地域）に派遣される専門家等の安全確保に万全を期すため、具体的な安全確保対策を記載した専門家等のための緊急事態対処マニュアル等を作成するよう指導すること。</p> <p>② 国際協力事業団及び国際交流基金に対し、緊急事態が発生するおそれのある国（地域）に派遣される専門家等については、有線電話等が使用不能となる事態を想定した無線通信機（長距離無線機、衛星携帯電話）の配備を推進するよう指導すること。</p> </div> <p>(説明)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国際協力事業団（以下「事業団」という。） 平成 12 年度末現在、82 在外事務所等に 524 人の職員等を配置 約 150 か国に専門家等約 2 万人を派遣 ・ 国際交流基金（以下「基金」という。） 平成 12 年度末現在、19 か所の在外事務所に 60 人の職員を配置 約 90 か国に専門家等約 550 人を派遣 ・ これらの在外事務所の職員や専門家等が派遣先国において、テロ事件、内乱等の緊急事態に遭遇することも少なくない。 <p>① 基金では、専門家等に具体的な安全確保対策を促すマニュアル等を未作成。基金の専門家等の中からは、緊急事態発生時にどのように対処すべきか教示もなく不安であるとする意見もあり</p> <p>② i) 事業団においては、在外事務所から遠隔地に派遣されている専門家等の中に、在外事務所との連絡手段が有線電話又は携帯電話のみとなっているものあり</p> <p>ii) 基金では、専門家等との間の連絡手段は、有線電話又は携帯電話のみ</p>	<p>→① 基金では、平成 14 年 3 月に全専門家を対象とした「海外派遣専門家等のための安全対策の手引き」を作成し、14 年度から専門家への配布を開始</p> <p>→② i) 事業団では、青年海外協力隊や技術協力専門家を含む援助要員及びその家族全員との間の連絡において電話が使用できなくなる事態に備え、無線機の配備を行ってきており、これまでに 64 か国で無線連絡網を構築し、約 3,000 台の無線機を配備。今後とも積極的に進めるよう事業団に対し指導</p> <p>また、全在外事務所に配備している衛星電話について、在外事務所や在外公館の所在しない国に派遣される専門家や無線機でカバーできない地域へ出張する調査団員等にも貸与しており、現在、全世界に 258 台を配備。このような衛星電話の配備についても、順次進めるよう事業団に対し指導</p> <p>ii) 基金では、緊急事態が発生するおそれのある国（地域）に派遣される専門家等のうち、開発途上地域に派遣される専門家であって、基金事務所又は在外公館より遠隔地域所在の機関に勤務する者を対象に、平成 14 年度から衛星携帯電話を順次導入し、その貸与を開始</p>

主 な 勧 告 事 項	外務省が講じた改善措置状況
<p>4 海外における邦人援護業務の的確な実施等</p> <p>(1) 在外公館閉館時における援護体制の確立 (勸告)</p> <div data-bbox="165 296 1113 453" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>在外公館閉館時における迅速な援護体制の整備を図る観点から、在外公館に対し、閉館時においても留守番電話の設置により緊急連絡先の通知を行う等、援護を求める在外邦人が確実に館員と連絡が取れるような体制を確立するよう指導を徹底する必要がある。</p> </div> <p>(説明)</p> <div data-bbox="165 488 1113 564" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>外務省は在外公館に対し、留守番電話の設置等により、閉館時における在留邦人及び一般邦人旅行者からのアクセスを容易かつ確実なものとするよう指導</p> </div> <p>○ 在外公館の中には、留守番電話が未設置であるもの(3公館)、留守番電話が設置されているものの、メッセージを録音するのみで、館員の連絡先を通知するものとなっていないもの(2公館)など、閉館時における緊急的な援護体制が整備されていない例あり</p> <p>(2) 邦人旅行者等の安全に関する自己責任の意識の向上 (勸告)</p> <div data-bbox="165 842 1113 1075" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>邦人旅行者等に対し、安全に関する自己責任の意識の欠如に起因する事件・事故等の実例や、これら事件・事故等に係る在外公館の援護の実施に伴う他の在外公館業務への影響を取りまとめて紹介する、在外公館における援護の方針及び事件・事故等の実例に即した援護の限界について、邦人旅行者等の理解を深めるよう努めるなど、安全に関する自己責任の意識に係る啓発活動の充実を図る必要がある。</p> </div> <p>(説明)</p> <div data-bbox="165 1110 1113 1187" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>外務省は、海外での生活・行動に当たって、安全対策に自らの労を惜しまず、個人個人が自分の身は自分で守るという安全に関する自己責任の意識の啓発に努力</p> </div> <p>○ オートバイ旅行中の者が渡航延期勧告発出地域であることを承知しながら入り込み、所持金不足の上トラブルに遭い、現地にオートバイを残したまま在外公館に援護を求めてきたため、在外公館が多大な労力と経費をかけ、オートバイを回収するとともに、旅行者を隣国に避難させた例など、自己責任の意識を欠いた行動に起因した援護案件において、大きな負担を強いられた例あり</p>	<p>→ 留守番電話を運用していない在外公館に対しては、必要なインフラの整備状況等を勘案しつつ、その運用の拡充を検討中</p> <p>また、特に援護を求める邦人からの連絡が多い在外公館について、援護を求める在外邦人がいつでも館員と連絡が取れるよう、休館時の電話対応業務の委託を進めることとし、これに必要な予算(平成14年度5,575万4,000円)を確保。今後、更に30在外公館以上(邦人援護件数7割以上をカバー)を目標に休館時の電話対応業務委託を進めるべく、必要な予算要求を行っていく。</p> <p>→ 平成14年度秋に作成を予定しているリーフレット、ビデオ等広報啓発資料に、自己責任の意識の欠如に起因する事件・事故の実例や影響、在外公館における援護の方針・限界等に係る内容を盛り込むことを検討中</p> <p>また、新たな「渡航関連情報」において、邦人旅行者等の安全に関する自己責任を強調していくこととしており、これらによって、邦人旅行者等の理解を深め、自己責任の意識に係る啓発活動の充実を図る。</p>