

在外邦人の安全確保対策に関する 行政評価・監視結果に基づく勧告 - 開発途上国を中心として -

平成13年10月

総務省

前書き

我が国の平成12年の海外渡航者数は約1,800万人に及び、また、海外に3か月以上の長期にわたり滞在する者である在留邦人数は、平成12年10月1日現在で約81万人といずれも過去最高の人数となっている。

一方、国際社会においては、冷戦終結後も引き続き開発途上国を中心に民族、宗教等に起因する内乱、クーデター、暴動等が頻発しており、近年においても、インドネシア、ソロモン諸島などで暴動や武力紛争が発生し、在外邦人がこれら緊急事態に直面し、自らの努力のみでは対応できない場合が増えてきている。

また、平成10年のコロンビアでの邦人誘拐事件、11年のキルギスでの邦人(経済協力調査団員)拉致事件のように、邦人や日系の企業をねらいとしたものとみられる事件も発生している。

外務省では、外務省設置法(平成11年法律第94号)第4条等の規定に基づき、世界188か国を管轄する在外公館(平成12年度末現在で実館117、兼轄館71)と外務省本省とが一体となって在外邦人の安全確保対策を講じているが、特に、在外公館が現地にない国等での緊急事態発生時における在外邦人の国外退避や、海外渡航予定者等に向けた海外危険情報の発出等をいかに迅速、的確に実施するかが重要な課題となっている。また、緊急事態の発生時に迅速、的確に安全確保対策を実施するには、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が不可欠となっている。

さらに、国際協力事業団や国際交流基金等の特殊法人においては、その業務の実施に当たり、海外に事務所を設置するとともに、多数の専門家や調査団員等を開発途上国等に広く派遣しており、これら派遣専門家等の安全確保対策の充実も重要な課題となっている。

この行政評価・監視は、このような状況を踏まえ、緊急事態発生時及び平時における外務省の在外邦人の安全確保対策の実施状況、国際協力事業団、国際交流基金等の特殊法人における派遣専門家等関係者の安全確保対策の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

目次

1 緊急事態発生時における在外邦人の安全確保対策

(1)在外邦人の国外退避等の迅速、的確な実施

(2)海外渡航に係る危険情報の迅速、的確な発出

2 平時における在外邦人の安全確保対策

(1)在留邦人の住所等の的確な把握

(2)緊急事態に備えた連絡体制の整備の促進

(3)短期渡航者の迅速、的確な把握等

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

4 海外における邦人援護業務の的確な実施等

(1)在外公館閉館時における援護体制の確立

(2)邦人旅行者等の安全に関する自己責任の意識の向上

1 緊急事態発生時における在外邦人の安全確保対策

(1) 在外邦人の国外退避等の迅速、的確な実施

我が国の国際化の急速な進展に伴い、海外渡航者数は平成2年に1,000万人を超え、12年には約1,800万人に及んでいる。また、平成12年10月1日現在で海外に3か月以上滞在する長期滞在者は約53万人、在留国から永住資格を得ている永住者は約28万人となっており、長期滞在者と永住者を合わせた人数は約81万人と過去最高となっている(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「短期渡航者」(海外渡航者のうち滞在期間が3か月未満の者)を併せて「在外邦人」という。)

海外においては、冷戦終結後の新たな国際情勢の中で、民族、宗教等に起因する内乱、クーデター、暴動、爆破事件、誘拐事件等によって生命、身体に危険が及ぶおそれのある事態(以下「緊急事態」という。)が各地で頻発している。近年、外務省が、このような緊急事態や治安の悪化により在外邦人の生命等に危険が及ぶ可能性があるとして注意を呼び掛けている国は、全世界188か国の半数以上に及んでおり、これらの国々においては、暴動による被害を避けるために多数の在外邦人が国外に退避した例や在外邦人がテロ組織に拉致された例も発生している。

外務省は、外務省設置法(平成11年法律第94号)第4条第9号の規定において、海外における邦人の生命及び身体の保護その他の安全に関する業務を実施することとされている。海外で緊急事態が発生し、又はその発生の可能性が高まり、在外邦人の安全に影響を及ぼすと判断される場合、外務省は、在外邦人に対し緊急避難を勧奨し、避難手段を確保する等の安全確保対策を講ずることとしている。

外務省は、これらの安全確保対策を迅速、的確に推進するための在外公館における治安情報等の収集機能の充実強化方策として、平成4年度に、治安情勢、反政府勢力の動向等に関する情報収集、分析等を行う「邦人安全対策担当

官(館員)の指名、現地日本人会等在留邦人組織との間での「安全対策連絡協議会」の設置、12年度に、治安情勢等に係る情報収集業務を現地の報道機関や治安関係専門家等に委託する制度の導入などの措置を講じている。また、平成6年度には、在外公館の遠隔地に居住する邦人や被兼轄国(在外公館が設置されておらず、他の国に設置されている在外公館がこれを兼轄している国。以下同じ。)に居住する邦人の中から拠点となる者の協力を得て、在外公館がその者を指名し、長距離無線機を貸与して、在外公館が提供する情報の他の在留邦人への伝達、在留邦人の安否確認結果の報告等の業務を担ってもらう「ウォーデン(拠点邦人)制度」を設けている。被兼轄国における治安情報等については、従来から、管轄する在外公館の館員が出張し、必要な情報収集を行うこととされている。

外務省は、在外邦人が国外の安全な場所への退避(以下「国外退避」という。)を空路で行う場合には、「緊急事態における邦人保護要領(領事事務処理要領(平成8年7月領事移住部各課長決定))」により、()定期航空便の利用が可能な場合は、これによる退避を勧奨する、()定期航空便の利用が座席数の不足、混乱等の要因により困難な場合は、我が国が調達する民間チャーター機の使用を検討する、()定期航空便の運航が中止された場合には、民間チャーター機及び政府専用機等の()自衛隊機の中から、利用可能な航空機の種類、手配に要する時間等を総合的に勘案し、最も適当な航空機を派遣する、我が国として退避手段が確保できない場合や民間チャーター機及び政府専用機等の自衛隊機の派遣が間に合わない場合には、他の主要国が自国民退避のために派遣する航空機等への在外邦人の同乗を要請する等の原則的な手順についての考え方を定めており、在外公館において、緊急事態の態様に応じ、上記手順を踏まえつつ柔軟な対応ができるよう、国外退避手段の検討及び選定等の必要な措置を講ずることとしている。

今回、外務省が在外邦人の生命等に危険が及ぶ可能性があるとして注意を呼び掛けている国を管轄する在外公館を中心に31公館(被兼轄国を含め53か国を管轄)を抽出し、平成8年度から12年度までの間に発生した緊急事態のうち、在外邦人が国内の安全な場所への一時的な避難(以下「一時避難」という。)又は国外退避を要した18件について、在外公館の対応状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

1. 当該18件の緊急事態のうち、在外公館が設置されている国に係る12件(10か国)については、在外邦人の一時避難や国外退避における在外公館の対応に特段の問題等は見られなかった。

一方、被兼轄国に係る緊急事態6件(4か国)の中には、i)現地の治安情勢に精通した在住者等の活用などによる情報収集体制が確立していないこと、治安情勢の悪化が予想されているにもかかわらず、管轄する在外公館の館員が現地に派遣されていないこと等から、在外公館において現地の最新の治安情勢が十分把握されていなかったものが3件(3か国)、ii)我が国の経済協力に係る開発調査業務に従事している在外邦人の所在・活動状況等が具体的に把握されていなかったものが1件(1か国)、iii)ウォーデン(拠点邦人)が配置されていないなど、緊急事態の発生を想定した在外公館と在外邦人の間の連絡手段が確保されておらず、連絡が困難であったものが4件(3か国)みられた。

このようなことから、治安情勢が悪化し、危険が差し迫った状況において、在外公館による事態把握が不十分で、危険地域に滞在する在外邦人への一時避難を促す連絡が行われなかったため邦人がテロ組織に拉致された例や、在外公館における事態把握の遅れから定期航空便が運行されている間に在外邦人に国外退避を促すことができず、他国の軍用機等への同乗により国外退避した例などがみられた。

2. 国外退避を要した緊急事態12件のうち、危険性の増大に伴い定期航空便の運航が停止され、民間チャーター機等の国外退避手段を確保する必要性が生じたものが9件(8か国)みられ、そのうち、在外公館が設置されている国に係る6件(5か国)については、国外退避を希望する在外邦人全員が我が国が調達した民間チャーター機等により国外退避している。

しかし、被兼轄国に係る3件(3か国)については、いずれも外務省により、欧米主要国等が自国民のために確保した航空機・船舶や隣接国が軍隊輸送のために使用した軍艦に同乗する形で国外退避手段は確保されたものの、i)船舶の収容能力を超えたこと、ii)退避先等が不明確であったため、軍艦への乗船を辞退したこと、iii)国外退避を決断した段階では退避手段である航空機が既に出発していたことから、国外退避を希望した在外邦人の一部(数名ないし十数名)は現地にとどまりその後、在外公館を含む関係方面から提供され又は自ら収集した情報を参考に、自ら手段を講じて国外退避している。このような事態に至った背景・理由としては、i)特定国の協力を得ての在外邦人の国外退避が困難となった場合の国外退避手段を検討していなかったこと、ii)事前の調査において借上げ可能な民間航空機の確認を行っているもの、他国の軍艦に同乗することによる退避手段に専ら依存したこともあり、民間航空機の借上げの手続を行う機会を逸したこと、iii)空港使用の安全が確保されず、民間航空機の運が規制されたため、主要国の軍用機等による自国民の救援活動に依存せざるを得なかったが、早期に関係国に在外邦人数、氏名等の必要な情報を提供して協力要請を行っていなかったことなどが挙げられる。

したがって、外務省は、緊急事態の発生に伴う在外邦人の一時避難及び国外退避を迅速、的確に実施する観点から、在外公館に対し、被兼轄国について、次の措置を講ずるよう指導する必要がある。

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。
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。

(2) 海外渡航に係る危険情報の迅速、的確な発出

外務省は、海外渡航者の増大に伴い、邦人が海外で事件・事故に巻き込まれるケースが増大していることから、海外における邦人の安全確保対策の一環として、インターネット等多様な手段を通じて海外での治安状況等を中心とした安全性に関する情報提供を行っている。

このうち「海外危険情報」は、特定の国又は地域において治安の著しい悪化や災害、騒乱、その他の緊急事態が発生したり、又は発生の可能性が高まっていると外務省が判断した場合に発出される情報である。

海外危険情報は、「渡航情報及び退避勧告等の発出要領」(平成8年1月9日付け外務省訓令領保合第832号。9年12月に発出基準等の見直し)により、在外公館が管轄地域の情勢変化を受けて、その地域についての危険度及びその判断に至った根拠を添えて外務省本省に意見具申し、外務省本省が外交面への影響等を含めた総合判断をした上で発出することとされており、発出後は、原則として3か月ごとに見直すこととされている。海外危険情報は、邦人に対する危険性に応じ、「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)」及び「退避勧告(危険度5)」の5段階の危険

度に区分して発出され、その内容を海外旅行業者、海外進出企業、海外旅行者及び在留邦人に周知するとともに、広く国民一般に提供することとされている。

なお、海外危険情報は、強制力をもって渡航の禁止又は退避を命ずるものではなく、これに従うか否かは、最終的には個々の邦人や企業の判断にゆだねられている。

今回、31公館(53か国)に係る平成8年度から12年度までの間の渡航に係る海外危険情報(家族等退避勧告及び退避勧告を除く。)の発出状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

1. 新規(危険度区分の変更を含む。)に発出された海外危険情報は、注意喚起が47件(22か国)、観光旅行延期勧告が45件(24か国)、渡航延期勧告が46件(23か国)となっている。この中には、暴動が発生し、主要国の一部では自国民への不要・不急の渡航自粛の勧告を發し、また、我が国の海外進出企業の一部では社員の現地への出張を禁止している中で、在外公館ではその時点で暴動の発生が一部地域に限られると判断したことなどから、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、観光旅行延期勧告(翌日には渡航延期勧告に引上げ)を發出している例や、一部兵士の反乱事件の発生に伴い治安情勢が悪化し、主要国の多くが、即日、首都地域を対象に観光旅行や渡航の延期を勧告しているにもかかわらず、同事件発生2日後に、観光旅行延期勧告を發出している例がみられ、海外危険情報が發出されるまでの間、邦人旅行者等が現地の治安情勢に関する的確な情報を得られないままこれらの国(地域)に渡航している、あるいは渡航した可能性が高いものとなっている。
また、發出された観光旅行延期勧告(45件)及び渡航延期勧告(46件)の中には、在外公館が緊急事態の発生の高まった段階又はこれらの事態の発生後直ちに海外危険情報の危険度の引上げ等を外務省本省に意見具申しているが、外務省本省における情勢判断や發出の決裁手続に7日ないし15日間を要している例が7件みられる。これら7件に係る海外危険情報は、いずれも在外公館の危険度の判断どおりに發出されている。
2. テロ組織や武装強盗集団等(以下「テロ組織等」という。)の活動範囲が、当該テロ組織等の活動拠点がある国(以下「テロ等活動拠点国」という。)とその隣接国に及んでいる場合における、それぞれの国(地域)についての海外危険情報の發出状況をみると、主要国等ではテロ等活動拠点国及びその隣接国の両地域について同じ危険度を示す情報(渡航自粛勧告)を發出しているが、我が国では隣接国の海外危険情報がテロ等活動拠点国の海外危険情報より低い危険度の段階区分(注意喚起)となっている例や危険度の段階区分に差が生じている状態が数か月間続いていた例が4件みられる。このような事態に至った背景・理由としては、海外危険情報の対象国(地域)が在外公館が設置されていない被兼轄国(2件)であること、紛争地域が在外公館の遠隔地(2件)であることなどから、館員を現地に派遣しての情報収集が行われていないことが挙げられる。

したがって、外務省は、海外危険情報の迅速、的確な發出を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

1. 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。

また、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。

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。

2 平時における在外邦人の安全確保対策

(1) 在留邦人の住所等の的確な把握

緊急事態が発生した場合、在留邦人の安全確保対策を迅速・的確に実施するためには、在外公館が平時から在留邦人の住所又は居所、緊急連絡先等を正確に把握しておくことが不可欠である。在留邦人は、旅券法(昭和26年法律第267号)第16条の規定において、外務省令の定めによる在留届を当該地域に係る領事館の領事官に届け出なければならない、旅券法施行規則(平成元年外務省令第11号)第12条第2項の規定において、在留届をした者は住所、居所その他の届出事項に変更を生じたとき、また当該届出をした領事官の管轄区域を去るときは、その旨の届出(以下「変更届」という。)をしなければならないとされているが、必ずしもこれらの届出が励行されておらず、安全確保対策を推進する上で大きな課題となっている。

外務省は、在留届等の励行を徹底するため、本省においては、在留届制度の周知用パンフレット・リーフレット及び在留届用紙を作成し、都道府県旅券窓口配布するとともに、都道府県に対し、3か月以上外国に滞在する予定の旅券申請者に、上記パンフレット・リーフレット及び在留届用紙を配布するよう要請し、また、平成11年から外務省ホームページや外務省情報FAXサービスに在留届制度の仕組み及び在留届用紙の様式を掲載し、在外公館においては、日本人会、邦字新聞社等の協力を得て、日本人会会報、現地邦字紙等に在留届制度の要旨を掲載するとともに、上記パンフレット・リーフレット、在外公館が独自に作成したパンフレット等を窓口へ備え付け、また、在留邦人の利用するレストラン等に配布するなど、様々な啓発活動を行っている。

今回、在外公館における在留届及び変更届の提出状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

1. 平成5年の外務省調査(抽出調査)によれば、在留届の提出率は77.4パーセントとなっている(その後、この種の調査は行われておらず、最近の状況は不明)。また、本省が調査した30公館の管内に居住する在留邦人(抽出628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(256人)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(47人)みられた。
なお、調査した在外公館の中には、在留邦人から在留届又はその変更届が提出されていなかったため、緊急事態の発生時においてその安否を確認できなかった例や、当該在留邦人の知人からの連絡等により、緊急事態発生の数日後に初めて安否確認ができた例がみられ、在留邦人の住所又は居所及び緊急連絡先を的確に把握することが、緊急事態発生時の安否確認や危険情報等の提供を円滑に実施する上での重大な課題となっている。

2. 調査した在外公館では、在留届等の提出の励行確保のため、様々な機会をとらえて届出制度の周知徹底を図ってきており、中には、一般的な啓発活動に加えて、法令等に様式が定められていない変更届について、自ら一定様式の届出用紙を作成し、これを在留届提出者に配布することにより、届出件数が増加し、在留邦人の的確な把握に効果が上がったとしているのがみられる。

したがって、外務省は、在外公館における在留邦人の住所等の的確な把握を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

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。
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。

(2) 緊急事態に備えた連絡体制の整備の促進

緊急事態の発生時に、在留邦人の安否確認及び在留邦人に対する治安等に係る情報提供や安全確保上の具体的な注意事項の伝達等を速やかに行うためには、在外公館と日本人会、日本人学校等との間、日本人会の会員相互の間、日本人学校等と児童生徒の保護者との間等における連絡体制の整備が不可欠である。このため、外務省は、平成7年度に在外公館に対し、「平時より講じておくべき措置」(平成7年12月28日付け外務省訓令領保合第29290号)を発し、緊急連絡網について、()原則として全在外公館において作成し、逐次アップデートすること、()なるべく広範囲を網羅するとともに、迅速に伝達が可能となるよう作成すること、()最終受信者から伝達確認をする等により伝達の確実性を期す体制とすること、()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している。

また、緊急事態の発生時には有線電話回線が途絶することも十分予想されることから、その代替手段として、在外公館と在留邦人や在留邦人団体との間で無線連絡網を整備しておくことが重要かつ不可欠となっている。このため、外務省は、()昭和62年度から、緊急事態発生時における在外公館と在留邦人との間の連絡体制を確保するための邦人保護用無線機を在外公館内に配備する(原則として、邦人に常時貸与することは認められず、緊急事態発生時に限り例外的に携帯用無線機の邦人への貸与が認められる。)、()平成6年度から、ウォーデン(拠点邦人)に対し、長距離無線機器(50キロメートルから800キロメートルの交信が可能)を常時貸与する、()9年度から、緊急事態の発生時に邦人の安全確保の面で中心的な機能を担うこととなる日本人学校、安全対策連絡協議会の中心的メンバー等に対し、短距離無線機(トランシーバー等)を常時貸与するなど、在外公館と在留邦人との間の無線連絡網の整備を順次進めてきている。

今回、在外公館における、緊急事態に備えた連絡体制の整備状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

1. 調査した30公館では、全公館において有線電話(ファックス及び携帯電話を

含む。)による緊急連絡網が整備されているが、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あり、夜間、休日等の勤務先が閉鎖されている場合の連絡先が登録されていないものが6公館、)不在等で連絡が取れない者があった場合、その事実を在外公館に報告することとなっていないものが12公館、)緊急連絡網の最終受信者が受信した場合に在外公館に伝達を受けた旨の報告を行うこととなっていないものが2公館みられた。また、調査した在外公館の中には、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が14公館あるなど、緊急事態が発生した場合、緊急連絡網が有効に機能しないおそれのあるものがみられる。

2. 調査した30公館における有線電話回線が途絶した場合の無線通信機による連絡網の整備状況をみると、平時において無線連絡網を構築しておらず、有線電話回線が途絶した時点において在外公館が保管する無線機器を在留邦人や日本人会、日系企業団体等の在留邦人団体に貸与して無線連絡網を構築しているものが11公館ある。しかし、有線電話回線が途絶するような混乱状態の中でこれら拠点に迅速・確実に無線機器を貸与することは困難と考えられることや、在外公館が保管している無線機の多くは交信距離が5キロメートルないし30キロメートルと短いことなどから、緊急事態発生時に無線連絡網が有効に機能しないおそれがある。また、平時から在外公館が貸与した、又は、在留邦人団体等が自ら保有する無線機器により連絡網を構築しているとして残りの19公館の中には、重要な機能を担うべき日本人学校、日本人会の代表者、日系企業団体等に無線機器が配備されておらず、これらが無線連絡網の範囲に含まれていないものが15公館みられた。

したがって、外務省は、緊急事態に備えた連絡体制の整備を促進する観点から、在外公館に対し、次の措置を講ずるよう指導する必要がある。

1. 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。
2. 無線連絡網について、緊急事態の発生に備え、平時から構築しておくとともに、その構築に当たっては拠点的機能を担うべき日本人学校、日本人会の代表者、日系企業団体等をその範囲に含めること。

(3) 短期渡航者の迅速、的確な把握等

外務省では、緊急事態の発生時においては、在留邦人のみならず、旅行者等の短期渡航者の人数の把握、安否の確認及び必要な情報の提供が重要であるとの認識を有している。このため、外務省は、在外公館に対し、前出「平時より講じておくべき措置」等により、短期渡航者の把握等のため、邦人の利用が多い現地のホテル、旅行代理店、航空会社等との緊密な協力関係を平時から形成しておくとともに、これらホテル等との間で、緊急事態発生時のホテル利用者等短期渡航者への連絡方法等についてあらかじめ定めておくよう指導している。

今回、調査した30公館における緊急事態発生時の短期渡航者の把握等に係る取組状況を見ると、邦人旅行者等が多数利用するホテルや現地旅行代理店等に対し、あらかじめ緊急事態の発生時における邦人利用者の確認や邦人利用者に対する必要な情報提供について協力を取り付けているものが22公館(うち7公館については、在外公館が提供した情報をホテルのロビーに掲示した等の実績がある。)ある一方、これらの協力要請措置を講じていないものが8公館ある。これらの未措置となっている在外公館の中には、管轄する国(地域)に年間数万人の邦人

旅行者等が訪れているものもみられる。

したがって、外務省は、緊急事態の発生時における短期渡航者の迅速、的確な把握等を図る観点から、在外公館に対し、短期渡航者の動向を踏まえ、邦人旅行者等が多数利用するホテル、現地旅行代理店等に緊急事態発生時における短期渡航者の把握やこれらの者に対する情報提供についての協力要請をあらかじめ行うとともに、平時からこれらホテル等との間における緊密な協力関係を形成するよう指導を徹底する必要がある。

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

開発途上国に対する技術協力や無償資金協力の調査・実施促進に係る業務を所掌する国際協力事業団(以下「事業団」という。)及び開発途上国を含めた世界各国に対する日本文化の紹介、日本語普及のための教育や文化遺産の保護活動等を行う国際交流基金(以下「基金」という。)は、その業務の遂行のため、海外に設置した事務所等(以下「在外事務所」という。)に職員を配置するとともに、各種の専門家や調査団員等(以下「専門家等」という。)を各国の政府機関や開発プロジェクト現場、大学などの教育研究機関等に派遣しており、これら職員・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。

事業団は、平成12年度末現在、開発途上国を主体に82の在外事務所等(青年海外協力隊調整員事務所を含む。)に524人の職員等(青年海外協力隊調整員を含む。)を配置しているほか、同年度には、約150か国に専門家等約2万人を派遣している。事業団は、平成3年にペルーに派遣した技術協力専門家が現地の過激派に殺害された事件などを契機として、同年に、事業団関係者の安全確保対策を専門に担当する「安全対策室(5年から安全管理課)」を事業団本部に設置するとともに、本部で統一安全対策マニュアルを策定した上で、在外事務所独自の安全対策マニュアルの作成を指導する、平成11年にキルギスに派遣した調査団員がテロ組織に拉致された事件を契機として、同年に、事業団本部に「安全情報室」を設置するとともに、専門家等への無線通信機の配備の充実を図るなど、安全確保対策の強化に努めてきている。

また、基金は、平成12年度末現在、19か所の在外事務所に60人の職員を配置しているほか、同年度には、約90か国に専門家等約550人を派遣(延べ約640人。うち、開発途上国への派遣が約8割)している。基金では、自らこれらの職員及び専門家等の安全確保を図るため、「海外における緊急事態発生時の本部における対策実施体制について」(平成10年4月6日付け10-G-2理事長通達)を定め、緊急事態が発生した場合には本部に緊急事態対策本部又はワーキンググループを設置し、在外事務所職員及び専門家等の避難又は引揚げの時期、方法、輸送手段の手配等に関する実施方針の策定等を行うこととしているほか、在外事務所においては、現地対策本部を設置して事態の危険度の分析判断等を本部に連絡すること、在外公館との連絡調整及び日本人会等在留邦人との情報交換を行うこと、在外事務所の実状に合わせて緊急連絡網を整備することとしている。

今回、事業団及び基金における安全確保対策の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

1.

事業団及び基金の在外事務所等における緊急事態の対処マニュアルの作成状況をみると、事業団、基金ともに全在外事務所で作成されている。

また、事業団では、専門家等に配布する事務手引書等に、事業団の在外事務所を中心とした平時及び緊急事態の段階に応じた対応要領、行動指針等

の具体的な安全確保対策を記載するなどして、専門家等に注意を促しているが、基金では、事務手引書等に緊急時の安全確保のための一般的注意事項を記載しているものの、具体的な安全確保対策については記載していない。このため、基金が派遣する専門家等で、緊急事態が発生するおそれのある国(地域)において活動している者の中からは、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聴かれた。

2. 事業団又は基金が派遣する専門家等が有する連絡手段をみると、()調査した事業団の28在外事務所等のうち9在外事務所においては、在外事務所の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がみられる、()基金では、在外事務所が設置されている国に派遣される専門家等は在外事務所に対し報告・連絡を行うこととしており、在外事務所が設置されていない国に派遣される専門家等は在外公館を通じ基金本部に報告・連絡を行うこととしているが、いずれの場合も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となっている。

しかしながら、事業団の派遣専門家等のほぼ全員が、また、基金の派遣専門家等の約8割が、開発途上国に派遣されている。これら派遣先国の多くは、緊急事態や治安の悪化により、在外邦人の生命等に危険が及ぶ可能性があるとして、外務省が海外危険情報を発出している国であり、緊急事態が発生した場合には、有線電話や携帯電話が使用不能となる事態も予想される。

したがって、外務省は、事業団及び基金における派遣専門家等の安全確保対策の充実を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

1. 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。
2. 事業団及び基金に対し、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。

4 海外における邦人援護業務の的確な実施等

(1) 在外公館閉館時における援護体制の確立

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、外務省は在外公館に対し、「休館日における在外公館の邦人保護体制」(平成3年11月12日付け外務省訓令領保合第21078号)等で、留守番電話の設置や館員による電話連絡当番制の励行等により、勤務時間外及び休館日(以下「閉館時」という。)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している。

今回、調査した30公館の閉館時における短期渡航者等からの緊急連絡の受信・対応体制の整備状況を調査した結果、21公館については、留守番電話の設置による館員の連絡先の通知、館員の当直制度等により、閉館時においても、常時、館員と連絡が取れる体制が整備されている。しかし、残りの公館の中には、()館員の当直制度がないにもかかわらず、留守番電話が未設置であるものが3公館、()留守番電話が設置されているものの、在外邦人が死亡、緊急入院する等急を要する場合であっても電話連絡者から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が2公館、)日本語を解さない警備担当の現地職員や現地の警備会社等から派遣された警備員が電話を受け付けており、かつ、邦人用の応答マニュアルも作成されていないことから、確実に館員と連絡が取れるものとなっていないものが4公館あり、閉館時における緊急的な援護体制が整備されていない状況がみられる。

したがって、外務省は、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。

(2) 邦人旅行者等の安全に関する自己責任の意識の向上

外務省は、在外邦人の増加に伴い、これら邦人が事件・事故等に巻き込まれないようにするため、海外危険情報の発出に加え、)外務省の海外安全ホームページや国別・海外安全情報FAXサービス等に国別の治安情報、注意事項等の渡航者向けの情報を掲載しているほか、海外旅行における事故、犯罪被害等の防止対策及び注意喚起を内容とするビデオを作成し、外務省海外安全相談センター等において一般への貸出しを行う、)在外公館が、現地日本人会が発行する会報に治安・防犯に関する注意事項を寄稿する等により、海外での生活・行動に当たって、安全対策に自らの労を惜みず、個人個人が自分の身は自分で守るという意味での安全に関する自己責任の意識の啓発を図っている。

さらに、外務省は、近年、援護要請事例の中に、在外邦人の自己責任の意識を欠いた行動に起因し、本来自らの責任において処理し得ると考えられる事柄について在外公館に援護を求めるものが多数みられたことから、平成6年から、援護要請について、在外公館が対応できることとできないことの例を記載したリーフレットを作成し、都道府県の旅券窓口、在外公館等を通じて海外渡航予定者及び在外邦人に配布するなどにより、在外公館の援護業務の役割や限界について理解を得るよう努めている。

今回、外務省における邦人援護の実施状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

1. 海外で事件・事故等に巻き込まれた在外邦人について在外公館が援護措置を講じた件数は、海外渡航者数が大幅に増加したこと等に伴い、この10年間で約50パーセント増加しており(平成3年:約1万件、12年:約1万5,000件)、また、事故、災害、疾病等による邦人死傷者数は、この10年間で2倍以上となっている(平成3年:597人、12年:1,339人)など、在外公館では、邦人援護に係る業務量が増加し、その対応に苦慮している状況がみられる。
2. 調査した30公館における邦人援護事例の中には、)オートバイで旅行中の邦人旅行者が「渡航延期勧告」が発出されている地域であることを承知しながら当該地域に入り込み、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、在外公館で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、)空爆の危険性が高い状況の中で、在外公館による出国の説得を拒絶して残留した邦人渡航者が、空爆が開始されるや在外公館に出国の援助を求めてきたが、既に航空機の運航は停止していたため、やむを得ず在外公館員が自らの車で隣国に輸送した例など、在外邦人の自己責任の意識を欠いた行動により、在外公館が大きな負担を強いられ、他の領事業務等の処理に少なからず影響が生じたとしている例がみられる。

したがって、外務省は、)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。
