

# 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(要旨) - 開発途上国を中心として -

勧告日 : 13年10月5日  
勧告先 : 外務省  
実施時期 : 平成12年4月から13年10月

## [行政評価・監視の背景事情等]

平成12年の邦人の海外渡航者数は約1,800万人、海外に3か月以上滞在する者である在留邦人数は約81万人(うち、長期滞在者約53万人、永住者約28万人。平成12年10月1日現在)といずれも過去最高(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12年度末現在、世界188か国を管轄:実館117、兼轄国71)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

調査対象機関:外務省(在外公館を含む。)、国際協力事業団、国際交流基金、日本人学校、日本人会等関係団体等

## [主な勧告事項]

### 1 在外邦人の国外退避等の迅速、的確な実施

- ・ 外務省は、在外邦人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、邦人安全対策担当官(館員)の指名制度(平成4年度)、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(12年度)を導入
- ・ 兼轄国等に居住する邦人に長距離無線機を貸与し、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(拠点邦人)制度を導入(平成6年度)
- ・ また、空路により国外退避する場合、)定期航空便の利用勧奨、)我が国が調達する民間チャーター機、政府専用機等自衛隊機のうち、最も適当な航空機の派遣、)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の要請等、原則的な手順を規定  
運用に当たっては、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措置を指導

調査した在外公館(31公館)が管轄する国において平成8年度から12年度の間発生した緊急事態のうち、在外邦人が国内の安全な地域等への一時的避難や国外退避を要した18件を調査

1. 被兼轄国に係る緊急事態6件(4か国)の中には、危険が差し迫った状況で、一時避難を促す連絡が行われなかったことから在外邦人がテロ組織に拉致された

例や国外退避を促す連絡が遅れたことから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

[背景・理由]

- ) 被兼轄国における情報収集体制が確立しておらず、また、在外公館員を現地に派遣していないなど、現地の最新の治安情勢の把握が不十分
- ) ウォーデン(拠点邦人)が配置されていないなど、在外公館と在外邦人の間の連絡手段の確保が不十分

**勧告要旨**

在外公館に対し、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よう指導すること。

2. 国外退避を要した緊急事態(12件)のうち、被兼轄国に係る3件(3か国)については、定期航空便の運航が停止された状況下で、欧米主要国等が確保した航空機・船舶(軍艦を含む。)に同乗する形で国外退避手段は確保されたものの、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(数名ないし十数名)が現地にとどまり、その後、自ら手段を講じて国外退避

[背景・理由]

- ) 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が未検討
- ) 事前調査で借上げ可能な民間航空機の確認を行っていたが、他国が確保した退避手段に専ら依存したため、民間航空機の借上げ手続の機会を逸した。

**勧告要旨**

在外公館に対し、被兼轄国における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、適切に講ずるよう指導すること。

## 2 海外渡航に係る危険情報の迅速、的確な発出

- ・ 海外危険情報は、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
- ・ 海外危険情報は、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発出され海外旅行者、海外進出企業、海外旅行者、在留邦人等に提供
- ・ 海外危険情報は、強制力を有するものではなく、これに従うか否かは邦人や企業が自主的に判断

調査した在外公館(31公館の平成8年度から12年度の間における海外危険情報(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

1. 調査した在外公館で平成8年度から12年度の間新規(危険度の変更に伴うものを含む。)に発出された海外危険情報は延べ138件。これらの中には、次のような事例あり。

主要国の中に、暴動の拡大を懸念して自国民への渡航自粛勧告を行っているものがあり、また、我が国の海外進出企業の中にも社員の現地への出張を禁止し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観光旅行延期勧告(翌日には渡航延期勧告

に引上げ)を発出しており、その間、邦人旅行者等が現地情勢に関する的確な情報を得られないまま同国に渡航しているなどの例(2件)あり

在外公館が緊急事態の発生の蓋然性が高まった段階又は緊急事態の発生後直ちに海外危険情報の発出(危険度の引上げ及び地域拡大を含む。)を外務本省に意見具申しているが、外務本省における情勢判断や決裁手続に7日ないし15日間を要している例(7件)あり。これらは、いずれも在外公館の危険度の判断どおりに海外危険情報を発出

#### 勸告要旨

在外公館に対し、海外危険情報の外務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. テロ組織や武装強盗集団等の活動範囲が、隣接国にも及んでいる場合、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

#### 勸告要旨

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。

### 3 緊急事態に備えた連絡体制の整備の促進

外務省は在外公館に対し、在留邦人間の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、なるべく広範囲を網羅すること、)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

調査した在外公館(30公館)のすべてが緊急連絡網を整備しているが、中には、次のとおり、緊急連絡網が有効に機能しないおそれのあるものあり。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

- ) 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(6公館)
- ) 不在等で連絡が取れない者について在外公館へ報告することとなっていないもの(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完了の報告を行うこととなっていないもの(2公館)

#### 勸告要旨

在外公館に対し、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

励行するよう指導すること。

#### 4 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、海外安全ホームページやリーフレット等で、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意味での安全に関する自己責任の意識の啓発に努力

調査した在外公館(30公館)の中には、次のとおり、在外邦人の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

- ) 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
- ) 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旅行者が、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

#### 勧告要旨

) 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の事件・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。

#### 【その他の勧告事項】

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の検討、在外公館における変更届用紙の作成・配布等による届出の励行確保

短期渡航者の的確な把握等のための邦人旅行者等が多数利用するホテル、現地旅行代理店等との間の緊密な協力関係の形成

在外公館閉館時における留守番電話の設置等による緊急連絡先の通知の徹底等

国際交流基金における派遣専門家等のための緊急事態対処マニュアルの作成等