

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（その後）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

〔その後の改善措置
状況回答年月日〕 平成 15 年 7 月 30 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> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>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>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> </div> <p>(説明)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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ほか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 ・ 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>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>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>：「回答」時に確認した改善措置状況</p> <p>：「その後の回答」時に確認した改善措置状況</p> </div> <p>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> <ul style="list-style-type: none"> ）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嘱を一層積極的に進めるよう指導 ）外務省本省職員及び管轄する在外公館員による被兼轄国への出張予算の拡大（平成 14 年度 361 万円） <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> <ul style="list-style-type: none"> ）被兼轄国の地域邦人代表者との情報交換会の定期的開催を指導 ）平成 14 年度から、「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）の貸与を試行的に開始 <p>なお、ウォーデンについては、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>被兼轄国における治安情報等の収集について、更に次のような取組</p> <ul style="list-style-type: none"> ）引き続き、情報収集業務の委嘱を推進するとともに、一層具体的な成果が期待できる委嘱者を選定するよう訓令にて指導（平成 15 年 3 月 7 日付け訓令往電領保合第 5450 号）。その結果、新たに、アフリカ、大洋州など広域にわたる治安関係情報の提供を行う専門機関（2 機関）に委嘱するなど、延べ 15 か国の被兼轄国に係る治安関係情報を定期的に収集できることとなった。 ）平成 14 年度は、本省職員及び在外公館職員が被兼轄国 21 か国に延べ 28 回出張し、現地治安当局関係者からの情報収集、在留邦人との情報・意見交換を実施 <p>また、「GPSを利用した邦人保護システム」について、アフガニスタンにおける試験的運用の後、その成果を踏まえ、順次必要性の高い公館に配備（現在までに、アフガニスタン及びその周辺国と、中東、アジア、中南米地域の在外公館に端末 139 台を配備）するなど、在外邦人との連絡体制の確保に努力</p> <p>なお、ウォーデンについては、新たにケニア及びカメルーンの在外公館において選定し、ウォーデン無線機を配備</p>

主 な 勧 告 事 項	外務省が講じた改善措置状況
<p>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>(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>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>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>(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> <p>平成8年度から12年度の間に出発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> <ul style="list-style-type: none">) 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出さず、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)) 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に7日から15日も要している例(7件)。これらは、いずれも当初の在外公館の判断どおりに発出 </div>	<p>平成14年9月に「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。)を改訂し、在外公館に配布して、各公館用マニュアルの改訂を指示。本改訂マニュアルの中で、在外邦人の国外退避に係るこれまでの経験・ノウハウを記載し、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指導(平成14年10月3日付け公信領保合第1524号)</p> <p>すべての在外公館に対し、勧告の趣旨について周知徹底する訓令発出(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、平成14年4月26日から、新たに「渡航関連情報」として提供を開始</p> <p>在外公館において、本勧告の趣旨を踏まえ、主要国が発出する情報を参考資料として常にモニタリングしながら、総合的な観点から危険情報を発案するよう努力。また、主要国が発出する情報が邦人の安全に関し有用なものと認められる場合、積極的に同情報を引用した「スポット情報」や「広域情報」を発出</p> <p>「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>危険情報については、決裁にかかわる者を最小限に絞るとともに、特に急を要する場合には、関係部局に事後の情報提供により対応するなど、決裁手続を簡素化。「スポット情報」及び「広域情報」の活用による迅速な情報提供に努め、平成14年度1年間でそれぞれ450件以上、60件以上の情報を発出</p> <p>さらに、特に緊急を要する案件については、専門業者に委託せずに、本省職員がホームページに直接掲載できるシステムにより、夜間・休日も含めた24時間体制で情報発信を実施</p> <p>ちなみに、イラク情勢が悪化した際には、あらかじめ渡航情報の発出シナリオを策定し、想定された情勢の変化の兆候を注視して発出手続を開始するなど、その迅速化のために工夫</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 (勸告)</p> <div data-bbox="165 293 1113 491" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>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。 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概要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、緊急事態の発生時に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 (勸告)</p> <div data-bbox="165 1066 1113 1182" 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、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)、などあり</p>	<p>平成14年3月、在留届制度を周知する内容を盛り込んだ領事業務総合広報パンフレットを新たに作成</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めどに、現在システムの構築等準備作業を実施中</p> <p>在留届に関するリーフレットや領事業務総合広報パンフレットを増刷(平成15年3月に3万部)し、都道府県旅券事務所等を通じて配布</p> <p>また、インターネットによる在留届、変更届及び帰国届の提出については、平成15年3月31日から一部公館で運用を開始した後、4月15日から全在外公館で運用を開始しており、6月末までに2,000件を超えるインターネットによる在留届を受理</p> <p>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>全在外公館に対して、在留邦人数の多い在米大使館等で作成・配布している変更届用紙を提示し、各公館の実情に合った用紙の作成、種々の機会をとらえての周知、配布を訓令にて指導(平成14年7月30日付け領政令F第21689号)。その結果、136公館が変更届等の作成・備付を実施</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>平成14年9月に邦人保護対処マニュアルを改訂し、全在外公館に対し、再度、緊急連絡体制の整備、連絡訓練の励行等を指導</p> <p>なお、イラク情勢悪化の際には、関係国の在外公館で、在留邦人との会合の頻繁な実施等を通じ緊急連絡網を逐次更新したほか、在イスラエル大使館、在サウジアラビア大使館では、館員を遠方に出張させ在留邦人への説明会を実施し、大使館との連絡体制を確認</p>

主な勧告事項	外務省が講じた改善措置状況
<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> <p>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>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> <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>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>)事業団では、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>)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>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>基金では、平成14年度116人の派遣専門家に同手引きを配布。平成15年度も引き続き対象者に配布する予定</p> <p>)事業団では、関係者の安全確保対策として、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。また、無線機でカバーできない地域における通信手段として衛星電話を全世界に258台配備</p> <p>)事業団では、外務省の指導を受け、衛星携帯電話及び無線機器の配備を推進。これまでに115か国(地域)に477台の衛星携帯電話及び3,403台の無線機器を配備。平成15年度においても必要な予算(約1億9,000万円)を確保</p> <p>)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> <p>)基金では、平成14年度、インドネシアへの派遣専門家に計4台の衛星携帯電話を貸与。平成15年度も引き続き対象者に衛星携帯電話を貸与する予定</p>

主な勧告事項	外務省が講じた改善措置状況
<p>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 (勧告)</p> <div data-bbox="168 295 1108 454" 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="168 486 1108 566" 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 (勧告)</p> <div data-bbox="168 837 1108 1061" 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・事故等の事例や、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・事故等の事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="168 1109 1108 1189" 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>オートバイで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、在外公館が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、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</p> <p>全在外公館に対して、留守番電話による対応の再点検及び改善措置を改めて指示(平成14年10月24日付け領政合第24866号)</p> <p>なお、勧告の際に指摘を受けた9公館のうち8公館については、留守番電話等により日本語で案内するなどの対応済み</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などして、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っていく。</p> <p>)平成15年3月、「自分の身は自分で守る」という自己責任意識の徹底について引き続き啓発するため、海外における邦人の犯罪被害事例の紹介とその対策を取りまとめたパンフレット(「海外安全虎の巻」13万部)を作成・配布</p> <p>)また、同月、領事法制研究会の法律専門家及び海外交流審議会における有識者の意見を参考に、在外公館が「通常できること」と「制約があってできないこと」を示すリーフレット(「海外で困ったら～大使館・総領事館のできること」30万部)を作成・配布</p>