

「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」の提言  
～シリアにおける邦人殺害テロ事件を踏まえて～

平成27年5月26日

外 務 省

在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム

## 目次

I. 「検討チーム」の経緯	1
II. 過去10年間の取組	1
III. 在外邦人の安全対策に当たっての基本認識	3
IV. 「直ちにとりかかるべき施策」(短期的措置)	4
(1) 外務省海外旅行登録「たびレジ」	4
(2) 海外安全ホームページ	5
(3) SMS(ショートメッセージサービス)緊急一斉通報	5
(4) 日本人学校の警備強化	5
(5) 在外安全対策セミナーの追加開催	5
V. 中長期的施策	6
1. 体制整備ー警備対策官の活用を含むー	6
【切れ目のないコンタクト確保】	
(1) SMS(ショートメッセージサービス)一斉通報・安否確認の拡充	6
(2) 外務省海外安全コールセンターの設置	7
(3) 在外公館職員及び本省領事局省員への公用携帯電話・スマートフォン等の配備	7
(4) 全在外公館への領事定員の配置	8
(5) 邦人安全対策の館内チームの整備	8
(6) 在外公館内での領事班と「日本企業支援窓口」の連携強化	8
(7) 対象機関・対象者の違いによる細やかな対応	8
(8) 報道機関との意思疎通の強化	9
(9) 開発協力関係者との連携強化	9
(10) 在留邦人用緊急事態邦人保護対処マニュアルの見直し	10
(11) 在留邦人等への衛星電話、無線機を配備	10
【警備対策官の活用】	
(12) 在外公館の領事派遣員の抜本的増員及び全在外公館への警備対策官の配置	10

(13)	民間派遣の「警備専門員（緊急事態）」の配置	11
(14)	警備対策官会議開催時における危機管理研修の実施等	11
(15)	警備担当現地職員の増員配置と危機管理研修の実施、 及び謝金警備員の増員配置	11
2.	日本人学校　一子供達を守る	12
(1)	日本人学校等の安全対策支援の抜本的拡充	12
(2)	緊急時のための無線機配備	12
(3)	日本人学校等の安全評価	13
(4)	安全対策・警備・緊急事態対応マニュアルの作成指導と 安全対策意識の向上	13
3.	情報収集と発信　一表裏一体で進めていく	13
	【情報収集】	
(1)	テロ対策及び在外邦人安全確保のための公開情報の収集・蓄積・活用 の強化	14
(2)	迅速かつ機動的な対応のための情報収集体制の確立	14
(3)	「情報専門官」の育成と外部の専門的知見の結集・活用等	14
(4)	先端技術等の活用による情報収集・分析の強化	15
(5)	遠隔地等の安全情報に係る情報収集・調査の拡充	15
	【情報発信】	
(6)	「渡航情報」の見直し	15
(7)	発信コンテンツ（安全対策セミナー用教材を含む）の充実・拡充	16
(8)	情報発信スキームの改善・強化	17
ア	海外安全ホームページの改善	17
イ	在留届・「たびレジ」登録促進	18
ウ	スマートフォンの活用促進	18
エ	ソーシャルメディアやポータルサイトの活用	18
オ	渡航情報の精度向上	19
(9)	海外旅行保険の加入	19
(10)	国内・外の安全対策セミナーの拡充	19
(11)	安全対策連絡協議会の強化	20

**【情報に基づく機動的対応】**

- (12) 危機管理会社等による危険地域の臨時調査・危険情報の精査 . . . 20
- (13) 謝金警備員の臨時増員 . . . . . 20

4. 危険地域への渡航の抑制 . . . . . 20

5. 基盤を整備するーヒト, モノ, データー . . . . . 22

**【ヒト】**

- (1) 「海外緊急展開チーム」(ERT)の改革 . . . . . 22
- (2) テロ・誘拐事件に関する危機管理会社活用の拡充 . . . . . 23
- (3) 本省の体制強化 . . . . . 23
- (4) 一般職員の語学研修の実施 . . . . . 23
- (5) 領事に対する専門分野の研修による専門性向上 . . . . . 24
- (6) 名誉総領事の任命拡大 . . . . . 24
- (7) 領事業務に関する研修の拡充 . . . . . 24

**【モノ】**

- (8) 在外公館の警備強化 . . . . . 24
- (9) 安全対策のための在外公館の設備等の強化 . . . . . 24

**【データ】**

- (10) 在外邦人の基盤データである「在留届」データの精緻化 . . . . . 25
- (11) 在留届と他の公的システムとの連動 . . . . . 25

## I. 「検討チーム」の経緯

本年初め、「シリアにおける邦人殺害テロ事件」により、日本人2名の人命が失われた。また、I S I Lは今後も日本人の殺害を続ける旨表明した。

平成25年1月に発生した「在アルジェリア邦人に対するテロ事件」を受け、外務省としては在外邦人・在外企業の安全のための方策に取り組んできた。これに加え、今回の「シリアにおける邦人殺害テロ事件」を教訓に、海外に在留・渡航する邦人の安全確保に改めて万全を期すようにとの岸田外務大臣の指示の下、中根外務大臣政務官を座長とする「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」が設置され、在外邦人の安全対策強化のために必要な施策とその実現に向けた方策について、外務省全体として再検討を行うこととした。

「検討チーム」は、2月3日の第1回会合を皮切りに計11回の会合を開催した。特に、「在アルジェリア邦人に対するテロ事件」後の外務省の取組状況を検証し、対策が必ずしも十分でなかった諸点に着目するとともに、2月6日には、すぐに出来ることはすぐに始める、との観点から、即座に実施可能な在外邦人の安全強化策5項目を洗い出し、「直ちに取りかかるべき施策」として発表した。その後、3月18日にはチュニジアにおいて邦人も犠牲となる銃撃テロ事件が発生した。座長の中根政務官はチュニジアを訪問し、邦人の安全対策に向けた要人との会談や、被害者及びその家族、現地在留邦人との意見交換を行ったが、この結果も踏まえた議論を「検討チーム」において行った。

5月21日に公表されたシリア邦人殺害テロ事件に係る検証委員会の報告書においても、今回の事件は、アルジェリアの事件とは経緯・性質・内容が大きく異なっている面もあり、例えば、危険なテロリストが支配する地域への邦人の渡航の抑制など、邦人保護の在り方について新たな課題が浮かび上がった、との問題意識が示されている。同事件以降、民間企業関係者、広報に関する有識者からの意見聴取の機会も経て、具体的な在外邦人の安全対策強化策に関し、とりまとめた提言がこの文書である。

## II. 過去10年間の取組

シリアにおける邦人殺害テロ事件を受けた海外邦人安全対策に関する取組について議論する前に、過去10年以上にわたって海外邦人安全対策に当たっての体制の強化や業務の拡充が如何に進められてきたかを簡潔に記述することとする。

海外在留邦人や短期渡航者、そして、外国人の日本入国者数が増加し、また、2001年9月の米国における同時多発テロ、SARSの流行等新たな危機に直面し、領事業務が質的・量的に拡大するという背景の下、2004年8月、

領事移住部は領事局に格上げされ、同時に、外務省内関係各課から構成される「領事サービス本部」を新たに設置し、計10回の会合を開催して、①大規模緊急事態対応の整備、②在外公館における領事サービス改善のための基本事項、③SARS対応、④海外在留邦人の高齢化、⑤領事サービスの標準目標等について議論し、提言や決定事項として公表してきた。更に、同年10月、海外交流審議会において、領事業務の重要性を認識すべきとの観点から①国民の視点に立った領事サービスの強化、②海外における日本人の安全対策・危機管理、③領事担当官の能力向上、④在日外国人問題等について様々な提言がなされた。

これらの提言に従い、2004年以降今までに新たな施策として、主として以下を実施してきた。

- ① 国民の視点に立った領事サービスの向上のため、
  - (i) 全在外公館に意見箱を設置した。
  - (ii) 領事シニアボランティアを10公館に配置した。
  - (iii) 在留邦人が300名以上の公館を対象に、毎年、利用者アンケート調査を実施した。
  - (iv) 閉館時に緊急案件に関する電話連絡や照会に即応するための閉館時緊急電話対応業務委託を2004年の30公館から2014年には160公館に増加させた。
  - (v) 遠隔地の在留邦人のため領事出張サービスを2004年90公館497回から2013年には104公館624回に増加させた。
- ② 意識改革向上のため、毎年館長・総括館員による領事業務自己点検を実施させた。
- ③ 領事担当官の能力向上と専門性の確立のため、それまで年1回の領事担当官研修を年2回領事初任者研修及び年1回領事中堅研修に充実させ、外部講師による講義を導入する等を実施してきた。

その一方で、外国人の日本への入国者数は、2004年に676万人であったものが2014年には1,415万人(約109%増)と激増し、海外在留邦人も2004年の87万人から2014年の125万人(約44%増)に増加しているといった状況の中で、領事業務量に比し、領事担当者の人数が少ない、あるいは警備業務が多い中で領事業務との兼務は困難であるとの理由により、領事担当者の増員や警備対策官の領事との兼務の解消が謳われてきたが、領事定員は2004年472名から2014年481名と微増に留まり、未だ多くの警備対策官が領事との兼務となっている状況にある。

このように国民の目線に立った領事サービスの向上や領事体制の強化に向け、実施されたものが数多くある一方、特に海外邦人安全対策に携わる人員体制の強化はほとんど進んでおらず、今後も引き続き検討していかなければならない

課題があるのも事実である。また、西アフリカにおけるエボラ出血熱の流行や、I S I L等のイスラム過激派組織やその影響を受けた者による世界各地におけるテロ活動等が発生しており、新たな対応が求められている。

### Ⅲ. 在外邦人の安全対策に当たっての基本認識

このような取組を進めている中、2013年1月アルジェリアにおいてガスプラント等がイスラム過激派武装集団に襲撃され、日本人10名を含む多数が犠牲となる事件が発生した。この事件を受けて、外務省としては在外邦人・日本企業の安全確保のための様々な措置を講じてきている。具体的には、①即応体制の強化、②官民連携、③情報収集・発信能力の強化、④国際テロ対策協力の強化といった在外邦人及び日本企業の安全確保強化のための方針をとりまとめ、種々の邦人の安全対策措置を講じてきた。

それに加え、昨今では、今般のシリアやチュニジアにおいて日本人が殺害されるテロ事件をはじめ、I S I L等のイスラム過激派組織又はこれらの主張に影響を受けている者によるとみられるテロが世界各地で発生している。したがって、今後取るべき施策は、アルジェリア事件後に取ってきた方針に基づいた施策を拡大・延長していくに留まらず、最近の新たなテロ情勢を踏まえた対策が必要となっていることを強く認識しなくてはならない。

さらに、シリアにおける邦人殺害テロ事件は、2名の日本人が犠牲となり、さらにI S I Lは、シリアにおける邦人殺害テロ事件後、今後もどこにおいても日本人の殺害を続ける旨表明している。したがって、今後は、日本人がテロ事件の巻き添えとして被害に遭うだけでなく、日本人や日本権益がテロの直接的標的となり得るということを認識する必要がある。

また、本年3月にはチュニジアの首都チュニス市郊外にあるバルド一国立博物館において銃撃テロ事件が発生した。この事件において犠牲になったのは、チュニジアで生活されている在留邦人の方ではなく、観光で訪れていた旅行者の方々であった。現地に土地勘があり、言葉も出来て、情報もあり、日常的に安全対策を取っている在留邦人の方々に比べて、観光旅行で訪問される方々は、情報量も緊急事態における対応能力も限られる場合があり、こういった方々に対する対策にもより一層重点を置く必要がある。

さらに、最近では、昨年10月のカナダのオタワにおける銃撃事件、12月のオーストラリアのシドニー中心部における人質立てこもり事件、本年1月のフランスのパリにおける連続テロ事件等、I S I L等のイスラム過激派組織による直接的犯行ではないとみられているが、これらの組織と関係のある、あるいはその主張に影響を受けている組織や個人によるとみられるテロが世界各地で

起こっている。これらの国々に多くの在留邦人や旅行者がいることに鑑みれば、邦人被害がなかったことはむしろ偶然であり、邦人が被害に巻き込まれていたとしても全く不思議ではなかったことが認識されるべきである。したがって、中東・北アフリカのみならず、先進国における邦人の安全対策も急務となっていると考えられる。

これらを踏まえれば、今後の在外邦人安全対策は、「日本人がテロに巻き込まれるのみならずテロの標的とされ得る」、「在留邦人のみならず旅行者も」、「中東・北アフリカに加えて先進国を含む世界各地」という基本認識に立って進められなくてはならない。

#### IV. 「直ちにとりかかるべき施策」（短期的措置）

「検討チーム」においては、今後の中長期的な措置に関する議論と同時並行で、既に発足直後の2月6日に発表した「直ちにとりかかるべき施策」の関連事項を含め、実施可能なものは順次実施に移してきた。中長期的な施策については本提言のV. 以下で取り上げることとするが、その前に、上記「直ちにとりかかるべき施策」で発表した5項目の短期的措置に関する現時点での実施状況について概説すれば以下のとおりである。

##### （1）外務省海外旅行登録「たびレジ」

「たびレジ」は3ヶ月未満の短期渡航者の登録システムであるが、このシステムの知名度を上げ、広く国民の皆様にご利用して頂くことが、緊急事態発生時における迅速な情報伝達や安否確認につながるため、その認知度と利便性の向上に向け取り組んでいる。その一環として、4月25日公開の映画「王妃の館」とタイアップして「たびレジ」広報のポスターを作成し、全国の旅券事務所等に掲示を開始した。また、旅券事務所や旅行代理店に対する協力を要請したほか、文部科学省を通じ、本年3月6日付けで全国の大学及び小中高校等教育機関に対し、また3月20日付けで公益財団法人日本オリンピック委員会（JOC）に対し、それぞれ「在留届」及び「たびレジ」の周知、登録の呼びかけを行った。海外安全ホームページ上の最も目立つ位置に「たびレジ」のバナーを設置し利用者の目にとまりやすくする努力も行っている。チュニジアにおける銃撃テロ事件後、3月20日付で外務省及び観光庁の連名で全国旅行業協会及び日本旅行業協会等に対し文書を発出し、同国への旅行商品の取り扱いの際には、危険情報の周知徹底や「たびレジ」の登録等の案内を依頼した。これらの取り組みの結果、1月末の時点で約7万9千件だった累計登録者数（昨年7月より）が、5月17日時点で約19万件となった。



## （２）海外安全ホームページ

海外安全ホームページには、海外における危険情報や安全対策が掲載されているが、これをより使いやすく、見やすくするための努力に取り組んできている。その一環として、海外安全ホームページのスマートフォンサイトの運用を3月31日より開始した。これにより、スマートフォン利用者にも専用の画面にて海外安全ホームページを迅速・簡単に閲覧いただけるようになった。海外旅行中、海外旅行に出かける途中の車内や空港、外国における外出中などにおいて、スマートフォンによって海外安全ホームページを確認できるようにすることで、利便性は格段に高まることが期待される。また、海外安全ホームページの構成・デザインの改善にも取り組んでいる。たとえば、世界中のどこに渡航情報（危険情報）が発出されているか一目でわかりやすく示すため、海外安全ホームページのトップページに、危険情報が色分けで表示された世界地図を掲載した。また、海外安全ホームページや危険情報が、インターネットの検索エンジンによる検索時に上位表示されるような設定も行っている。

## （３）SMS（ショートメッセージサービス）緊急一斉通報

SMS（ショートメッセージサービス）による在留邦人等への緊急一斉通報については、対象国・地域については在留邦人数の多いところから導入することとし、3月中旬より、10か国1地域（韓国、タイ、マレーシア、シンガポール、ベトナム、フィリピン、インドネシア、豪州、中国（香港を含む）、台湾、米国）で運用を開始した。

## （４）日本人学校の警備強化

日本人学校の警備強化については、要望のあった34校に対して警備員の増員に伴う約1,000万円の追加の財政支援を行った。また、欧州（パリ、ブリュッセル、ロンドン）及び中東（ドーハ、イスタンブール、カイロ）の計6都市に所在する日本人学校を外務省の警備専門官が視察し、安全対策強化のための指導を行った。これらの具体的措置に関しては当該学校関係者から大いに評価されている。

## （５）在外安全対策セミナーの追加開催

在外安全対策セミナーの開催については、これまで中東・北アフリカ諸国等を中心に実施してきたものを、新たに欧米諸国等でも行った。当初予定していた5か所に1か所追加し、欧州（3月16日～19日、於：ブリュッセル、ロンドン、パリ）、豪州（3月26日、27日、於：メルボルン、ゴールドコースト、ブリスベン）の計6か所で開催した。メルボルンでは日本人学校の安全対

策評価も併せ行った。今後も在留邦人の安全対策に資するよう、本セミナーを着実に実施していく。

## V. 中長期的施策

「検討チーム」においては、上記Ⅳ. の短期的措置を順次実施に移していくと同時並行で、上記Ⅲ. の基本認識に基づき、今後中長期的に取るべき施策について検討を進めてきたが、その結果を5つの重点分野に整理したものが以下の提案である。それぞれの分野の説明の後に、具体的施策案として多くの例示が示されている。これらの具体的施策案は、現時点で実施に移すことを決定しているものに必ずしも限られないものではあるが、「検討チーム」の自由な議論の中で提案として出されてきたものの中から、特に実施の優先順位が高い案件として位置づけられたものを列挙したものであり、今後予算、人員等の制約はあるも可能な限り実現に向けた努力がなされる必要がある。

### 1. 体制整備 ー警備対策官の活用を含むー

在外邦人と切れ目のないコンタクト（接点）を確保するための体制整備は全ての施策の基本である。本省において足らざるところを改善しつつ、特に邦人保護の最前線である在外公館において、根本的な体制整備を要する。緊急事態において館長以下全館体制で対応すべきことは当然である。一方、平素において、安全対策に従事する領事班の体制を強化することが重要である。また、在外公館において、安全対策について最も専門性を有するのは警備対策官であり、その知見を邦人安全対策に活用しないとの選択肢はない。そのためには、各在外公館の警備班及び領事班の体制を一体的に強化するとともに、各警備対策官の知見の向上を図り、いかなる事態においても一定レベルの確実な対応ができる体制整備を至急行う必要がある。

### <具体的施策例>

#### 【切れ目のないコンタクト確保】

##### (1) SMS（ショートメッセージサービス）一斉通報・安否確認の拡充

緊急事態においては、固定電話、携帯電話、インターネット、無線データ通信等の通信インフラが打撃を受け、いくつかの通信手段が途絶する可能性があることを踏まえ、多層的な情報連絡ツールを確保しておくことが重要である。特に携帯電話を利用した邦人に対する一斉通報・安否確認のSMS（ショート・メッセージ・サービス）によるシステムは、緊急事態においても比較的利用できる可能性が強く、多くの邦人に一斉に情報提供できるだけでなく、邦人の安

否確認作業の大幅な効率化も期待できるシステムである。上記の通り一斉送信に関しては既に在留邦人数の多い10か国1地域において運用を開始したところであるが、今後は在留邦人数の多い国に限らず、緊急事態発生の高蓋然性が高いとみられる国も念頭において、対象国・地域を増加させるとともに、返信による安否確認作業を可能とする、配信可能宛先数を増加させる等によりシステムの拡充を図ることが望ましい。

## (2) 外務省海外安全コールセンターの設置

海外において事件や事故に巻き込まれた邦人の対応は、深夜や休日等の閉館時には150以上の在外公館において専門業者による対応が行われているが、本省においては外務省員が当番制の当直により対応している。当直による対応は迅速な初期対応や専門性の点で限界があるため、本省においても専門業者への外部委託による「外務省海外安全コールセンター（仮称）」を設置し、24時間体制で邦人からの照会に対応できるよう検討する。また、併せて、海外旅行安全相談も同窓口において受け付けることが望ましい。これにより国民の皆様に対する緊急時のサービス拡充やきめ細かい相談対応が可能となることが期待される。

## (3) 在外公館職員及び本省領事局省員への公用携帯電話・スマートフォン等の配備

在外公館職員は、緊急事態等が起これば全館体制で邦人保護に当たることとなるが、幹部館員や領事担当等主要館員を除き、必ずしも館員全員に公用の携帯電話が支給されていないため、全館体制での緊急事態対応において、連絡体制を確保する上で大きな障害となっている。館員が、緊急事態や閉館時にいつでも適時に対応できるようにするために、在外公館の連絡体制を強化することが重要である。

また、今後は邦人の安否確認や情報収集は電話のみならずインターネットを通じた連絡手段にますます依存せざるをえない状況となることは明らかであり、外出先で緊急事態対応を含む邦人保護を行うことの多い在外公館の領事担当者に対しては、迅速な情報収集やメールでのやりとりを可能にするために通常の携帯電話（フィーチャーフォン）ではなく、スマートフォンを配備しなければ、緊急事態の現場に派遣された際に執行可能な業務が限られてしまう。

同様の観点から、現在本省領事局の一部省員に支給されている公用携帯電話についても、スマートフォンへの切り替えを行うことが望ましい。さらに、充電器やモバイルバッテリー、Wi-fi ルーター、プリンターといった周辺機器についても緊急事態現場への派遣に当たっては必要不可欠であり、現在の配備状況

に照らし不足分を解消していく必要がある。

#### (4) 全在外公館への領事定員の配置

在外邦人の安全対策のため、領事が邦人との切れ目のないコンタクトを確保できるように、まずは、全在外公館等のうち領事定員のない23カ所に定員を配置すべきである。また、既に配置済みの場合でも、領事業務量の増加が多い公館や緊急時対応の多い公館に対しては、定員の拡充はじめ十分な体制を整えるべきである。

#### (5) 邦人安全対策の館内チームの整備

在外公館においては、緊急事態対応に当たっては、館長が陣頭指揮を執り、全館員を動員する形での全館体制を構築することが基本であり、これまでも実施されてきている。しかしながら、平時においては邦人安全対策のための情報収集等の作業は多くの公館において領事班やその他のごく限られた館員のみによって行われているのが実情である。このため、在外公館内に、領事班のみならず在外公館毎の事情に応じ館内横断的な邦人安全対策のためのチームを平時から整備しておくことが有益と考えられる。各館次席レベルが指名されている領事・邦人安全対策総括官の指導の下、総務・政務担当館員が治安当局や外交団との連携を強化し、その他の館内各班も邦人安全対策の視点からの館内情報共有を強化する。たとえば経済班は日系企業の安全確保の観点から、広報文化班は報道・文化関係者の安全確保の観点から、経済協力班は開発協力関係者の安全確保の観点からの情報共有を行う。

#### (6) 在外公館内での領事班と「日本企業支援窓口」の連携強化

邦人の安全対策は、日本企業支援の観点からも欠かせない業務である。日本企業との関係では、各在外公館に「日本企業支援窓口」が設けられており、それらの窓口に日本企業関係者からの連絡が来ることも多いため、それらの窓口となる経済班と領事班の間の連携をさらに強化していく。また、個人情報の扱いには留意しつつ、経済班の持っている邦人企業等の連絡先等を公館内で適切に共有する、在外安全対策セミナーや安全対策連絡協議会についても、領事班だけではなく経済班等も出来る限り関わっていくよう取り進めていくことも有益と考えられる。

#### (7) 対象機関・対象者の違いによる細やかな対応

プラント建設現場にいる企業関係者等、一般の在留邦人や企業よりもテロ等の標的になりうる可能性がより高いと思われるような地域で働いている邦人に

については、一般の邦人と同等の安全対策ではなく、日常の連絡を緊密化するとともに、安全確保のために有益な緊急事態邦人保護対処マニュアルの情報の提供を検討する等、よりきめ細かい対応を工夫していくことが望ましい。

#### (8) 報道機関との意思疎通の強化

危険地域への邦人の渡航に関し、退避勧告など政府の対応については、渡航者が報道関係者であるか否かによって差があるわけではなく、したがって本稿においては、「4. 危険地域への渡航の抑制」において、議論されている。他方、報道機関、報道関係者による危険地域における取材活動には、報道の自由に基づく報道の使命を果たすとの側面がある。危険地域における取材については、取材に当たる記者（フリーランスや契約により取材を行っている記者も含む）の身体・生命の安全確保が可能か、一義的には、各社、各人自らが現地の状況、その取り得る安全対策などを勘案し適切に判断すべきものである。かかる観点から各報道機関に対し、報道関係者の安全について十分に検討し判断するための安全対策担当の設置を呼びかける。

政府が安全確保のために報道機関とのきめ細かい意思疎通を行い、情報の共有を行うことは極めて重要であることは言うまでもなく、各社の安全対策担当等との間で連携強化に努めていく。

また、在外においても、特派員の多い地域や、危険地域の取材拠点となる地域に所在する公館において、現地において報道関係者との情報共有の強化に努める。

#### (9) 開発協力関係者との連携強化

開発途上国においては、独立行政法人国際協力機構（JICA）の職員・専門家・ボランティアのみならず、コンサルタントや施工業者、NGOを含めた様々な開発協力関係者が開発協力事業に携わっている。これら関係者の中には、首都から離れた遠隔地で現地に密着して活動している場合も少なくなく、事業への従事形態、滞在期間・場所、情報へのアクセス状況等、様々な事情に留意しながら、安全対策に万全を期すことが重要である。これまでJICA関係者については、必要な安全管理をJICAが中心となって行ってきたが、JICA関係者以外にも開発協力に関わる日本企業やNGOの関係者の安全についても万全を期すことが必要であり、在外公館とJICA在外事務所とが一体となって緊密な連携をとりつつ、必要な措置を強化していく。

具体的には、在外公館とJICA事務所は、開発協力に携わっている日本企業やNGOとの間でも、関係者の所在や連絡先の確認を綿密に行い、緊急時の連絡体制の一層の整備に努める。また、関係者が必要な情報を得られるよう、

在外公館やJICAからの治安情報等の発信を強化するほか、直面する課題やニーズを一層把握するよう、現地だけでなく本邦においても関係者との連携のさらなる強化を図る。

さらに、被援助国政府に対して開発協力現場の警備等の協力を依頼していく。加えて、安全対策等のために追加経費が必要になる場合に備えて、施設整備等の無償資金協力事業において予備的経費を本格導入することをはじめ、開発協力関係者がより強固な安全対策を講じられる制度もあわせて確保していく。

#### (10) 在留邦人用緊急事態邦人保護対処マニュアルの見直し

現在、各在外公館では、在留邦人向けに、現地において安全面で留意すべき事項をまとめた「安全の手引き」を作成し、年に一度改訂を行うようにしている。これまでは在外公館が作成したマニュアルを在留邦人に一方的に提示するにとどまることがほとんどであるが、これを見直し、安全対策連絡協議会等の場を通じ、マニュアルの作成について在留邦人と積極的かつ双方向の意見交換を行うことが有益と考えられる。また、必要に応じ安全・危機管理の専門家やコンサルタントの意見を聴取するなどして、その結果を反映するようにする、在留邦人の緊急連絡網についても不断に見直しを行う等の取り組みが行われることが望ましい。

#### (11) 在留邦人等への衛星電話、無線機を配備

緊急事態発生時には、電話やインターネットといった通常利用されている通信インフラが途絶するおそれがある国も多く、緊急事態発生時における邦人との連絡手段を確保しておくことが必要である。

短距離無線機及び長距離無線機については、これまでも緊急事態発生時の在留邦人の安否確認・誘導、在外公館からの安全対策に関する情報・指導事項の伝達及び状況把握を目的として、在留邦人の中から拠点となる邦人に対し、無線機器の無償貸与を行っている。今後についても必要に応じ、拠点邦人への無線機器の貸与を実施する。

衛星電話については、利用国での規制、無償貸与にあたっての法的整理等を勘案した上で配備が可能であるか検討していく。

### 【警備対策官の活用】

#### (12) 在外公館の領事派遣員の抜本的増員及び全在外公館への警備対策官の配置

在外公館の中には、警備対策官が公館警備体制を維持しつつ、領事業務全般（査証、旅券、証明等）にあたっているところがある。しかし、警備対策官が

邦人の安全対策支援により積極的に従事するためには、中長期的には全在外公館で領事定員を確保し、足りない公館には増員することを目指すとともに、緊急の措置として、領事派遣員の配置が認められることが望ましい。

また、I S I Lはそのメッセージの中で日本人の殺害を続ける旨言及しており、在外邦人、日本企業の安全確保のための在外公館による支援に当たっては、より具体的な治安情報や安全対策に関する情報提供が求められる。在外公館において、安全対策について最も専門性を有するのは警備対策官であり、その知見を邦人安全対策に活用していくべきである。公館警備体制を一定レベルに維持する観点からも、全在外公館中、警備対策官が配置されていない39公館に対して、同対策官を配置していくことが必要である。

#### (13) 民間派遣の「警備専門員（緊急事態）」の配置

テロの脅威の高まりを受けて治安が悪化傾向にある国（中東、アフリカ及び欧州等）に所在する在外公館に対しては、民間警備会社に委託して危機管理の専門家である「警備専門員」を地域の拠点公館に配置すべきである。警備専門員は、配置先公館の領事及び警備対策官を支援する。また、「海外緊急展開チーム」（ERT）が派遣される場合等の緊急事態発生時においては、近隣に配置された警備専門員も併せて現地に派遣し、領事及び警備対策官の支援等の対応にあたることが期待される。

#### (14) 警備対策官会議開催時における危機管理研修の実施等

警備対策官は、赴任前に在外公館警備に関する基本的な知識習得のための研修を受講しているが、在外邦人の安全対策に遺漏なきを期すため、在外公館赴任後においても安全対策関連の専門知識向上のための研修が必須である。このため、全在外公館に配置された警備対策官を対象に、警備対策官会議開催にあわせ、テロ等のリスクを回避するための特殊技能を短期間で集中的に習得させるための危機管理研修を実施するべきである。在外公館の警備対策官の任期が3年程度であることを踏まえ、2年間で全地域を網羅するため、年10回程度の開催を目指すべきである。

#### (15) 警備担当現地職員の増員配置と危機管理研修の実施、及び謝金警備員の増員配置

政府関係機関とのチャンネル構築を図り、治安・安全関連情報収集・分析体制強化の観点から、現地治安当局勤務経験者等を警備担当現地職員として採用し、同時に、全在外公館に配置された警備担当現地職員に対しても、テロ等のリスクを回避するための特殊技能を短期間で集中的に習得させるための危機管

理研修を実施すべきである。

また、昨今の情勢から警備強化が必要であるにもかかわらず、これまで十分な対応がとれていなかった公館に対して、謝金警備員を増員配置すべきである。さらに、急激な情勢の変化に応じた適時・適切な警備強化の観点から、謝金警備員の臨時増員配置を行うことも検討すべきである。

## 2. 日本人学校 ―子供達を守る―

全世界に89校ある日本人学校においては、約2万1千人の子供が学んでいる。我が国権益に対するテロの脅威等が増大している中で、日本人学校の安全対策を再点検していく必要がある。ただし、学校であるとの性格上「要塞化」はできない。また、スクールバス等を運行し、子供達が毎日集団で移動するという点も、安全対策を強化するに当たっての学校特有の検討課題となる。こうした日本人学校の特性を踏まえれば、邦人社会の中でも特に重視し、手厚い安全対策支援を行う必要がある。同時に、学校長を始めとする教員や保護者の安全に関する意識改革も必要であろう。また、日本の子供達を守るという観点からすれば、補習授業校も支援の対象とする必要がある。

### <具体的施策例>

#### (1) 日本人学校等の安全対策支援の抜本的拡充

安全対策強化のためには警備員の増強による日常の監視の目や緊急時対応能力の強化が効果的である。比較的安全と考えられてきた国も、もはやテロの脅威から逃れることはできず、要望に応じ、これまで警備員が配置されてこなかった学校施設にも新たに警備員を配置し、既に配置されている学校施設には配置人数を増やす必要がある。これまでは危険な地域に所在する一部の日本人学校を対象に安全対策に関する支援が行われてきたが、今後は、全ての日本人学校を対象に、要望があれば警備員の新規配置又は増員に対する支援を行うことを検討すべきであり、その際は、学校側の財政負担を可能な限り減らすよう配慮すべきである。また、スクールバスへの同乗等通学時の安全対策強化における警備員の活用も支援対象とすることも検討すべきである。同様に、警備機材の保守に対する支援も全ての日本人学校を対象に要望調査を行い、強化を行うことを検討すべきである。また、日本人学校のみならず、補習授業校も対象に警備員配置や警備機材保守に対する支援を要望に応じて行うことを検討していくべきである。

#### (2) 緊急時のための無線機配備

緊急事態発生時、公衆インフラが途絶した場合にも、在留邦人の安否確認や



安全対策情報の提供が可能となるよう、緊急事態発生時等において在外日本人社会の拠点となる日本人学校等を対象に、在外公館との連絡用として短距離無線機等を配備し、機材の有効活用の観点から、平時においても無線機をスクールバスに搭載するなどにより通学時の安全対策強化に役立てることを検討していく。

### (3) 日本人学校等の安全対策評価

専門家による日本人学校等の安全対策評価を行うことが不可欠であることから、これまで行ってきた在外安全対策セミナー（3.（10）参照）を、これからは日本人学校等の所在も考慮して開催地を選定し、同セミナー開催の機会に、委託先となる危機管理会社の専門家による日本人学校等の安全対策評価を実施し、関係者の安全に関する意識の向上に活用することを検討すべきである。

### (4) 安全対策・警備・緊急事態対応マニュアルの作成指導と安全対策意識の向上

外務省の警備専門官・警備対策官の安全対策に係わる専門的知見を活用しながら、文部科学省とも連携の上、在外公館等を通じた安全対策・警備・緊急事態対応マニュアルの作成の指導・助言を行っていくことが望ましい。また、日本人学校等への派遣教員に対する赴任前研修や地域ごとに開催される校長研究協議会における安全対策講義の実施強化、在外公館等を通じた安全対策講話の拡充により、安全対策に関する学校関係者や保護者の意識向上をはかることも検討されるべきである。

## 3. 情報収集と発信 ー表裏一体で進めていくー

在外邦人の事件・事故対応の要諦は予防であって、本省と在外公館がテロ関連を含む安全情報を適時的確に発信することの重要性は言を俟たない。外国への渡航・居住には常にリスクがあるということを、渡航者・滞在者の皆様に自らの問題として理解して頂くことなくしては、政府のいかなる施策も「画餅」に帰するであろう。

そのために、情報のインプット・アウトプット双方を一体として拡充する必要がある。具体的には、①テロ・誘拐対策を含め、在外邦人、日本企業の安全確保に資する情報収集及び分析体制を抜本的に強化し、情報の質を向上させること、②その上で、保秘に配慮しながら、それらを国民に役立つよう効果的に活用・発信するため、現地の邦人等と在外公館との間の安全対策にかかる連携を一層強化し、邦人が安全にかかる情報を入手し易くする工夫を凝らすなど発信スキームを抜本的に拡充すること、③脅威情報等に基づき、臨時の調査や警備の強化など、邦人の安全対策のための機動的な対応をとることにより、情報

収集活動を邦人の安全に確実に結びつけること等が求められる。

### <具体的施策例>

#### 【情報収集】

(1) テロ対策及び在外邦人安全確保のための公開情報の収集・蓄積・活用の強化

I S I L 等イスラム過激派をはじめとするテロ組織及び過激化した個人（テロリスト）によるインターネットを活用した発信・リクルート戦略はますます巧妙化している。事案を早期に察知して的確な対応につなげるためには、これらテロ組織及びテロリストのツイッターや動画サイト上での発言や声明等を24時間365日体制で常時監視し、その動向や意図について迅速かつ正確な分析を行うことが必要不可欠である。このようなネット上の情報収集については、迅速で秘匿性の高い方法で行う必要がある。

また、我が国から遠く離れた海外の情勢については、現地通信社やニュース等メディアの恒常的なモニタリングによる情報収集こそが在外邦人・日本企業の安全に対する脅威の早期把握・安否確認と情勢判断の基礎となるものであり、アラビア語ニュースなど、その対象範囲の一層の拡大、分析の一層の強化が必要である。さらに、こうして収集されたテロ事件やテロリスト等に関する情報をデータベースとして蓄積・活用していくことで、迅速かつ正確な分析・判断を支える基盤を確立できる。

(2) 迅速かつ機動的な対応のための情報収集体制の確立

事案発生時の迅速かつ機動的な対応のための情報収集を可能とするためには、緊急対応のための体制を整備すると同時に、平素からの関係機関との信頼関係の構築及び維持強化が必要不可欠である。このため、重要地域における「拠点公館」の情報収集機能を強化し、平素から関連情報の収集及び関係機関との信頼関係構築及び維持強化に努めるとともに、緊急時には本省職員を直ちに現地に派遣する体制を整備することで、迅速かつ機動的な対応を可能とする。

(3) 「情報専門官」の育成と外部の専門的知見の結集・活用等

各国の情報機関をはじめとした情報源から有益な情報を必要な時に入手するためには、例えば我が方からも先方の関心に即した質の高い分析を適時適切に提供できるなど、「付き合う価値のある相手」としての国際的な評価と信用を勝ち得るための世界水準の情報収集・分析体制を確立することが重要である。

特に国際テロ情勢に関する情報収集・分析においては、当該分野の専門知識はもちろんのこと、語学力をはじめ対象地域に対する深い知見と理解のある専

門家の育成が必要不可欠である。「情報専門官」育成のためのキャリアパスの更なる整備、定員増、研修等の充実等を通じて、世界各地の地域情勢に通暁した情報の専門家の育成をはかることが喫緊の課題である。

同時に、そうした専門家の育成を促進し補う観点からも、平素よりテロ分野等の国際的な専門家を招聘し、また有識者やシンクタンクとの連携を強化する等、外部の専門的知見の結集・活用に努め、ネットワークを維持強化していくことが肝要である。

#### (4) 先端技術等の活用による情報収集・分析の強化

遠隔地であっても先端技術を通じ早期に情勢の把握を可能とすることは、政治上又は安全上の制約から現地の状況を直接把握することが困難な事態において、時に代替不可能な重要性を持ち得る。この観点から在外邦人等の安全確保のための衛星画像の一層の活用が重要である。衛星画像判読・分析支援システムの更新、データベースの充実化、商用衛星画像の利用の拡大等により画像分析能力の維持強化を目指し、在外邦人等の安全確保への活用をはかる。

また、近年ではデモや暴動等、社会・治安情勢不安定化の早期把握においてSNSやビッグデータ解析の有効性が指摘されている。このような最先端の手法を在外邦人等の安全確保のために具体的に活用すべく調査研究を進めていく必要がある。

#### (5) 遠隔地等の安全情報に係る情報収集・調査の拡充

退避勧告が国土または国の一部地域に発出されている国について、危機管理会社等に邦人の安全に影響する治安・安全情報に関する調査等を委託することが有益である。具体的には、現在退避勧告が発出されている25か国を対象に実施していくことが望ましい。

### 【情報発信】

#### (6) 「渡航情報」の見直し

今やどの国もテロの脅威にさらされており、日本人もテロの標的とされ得ることを踏まえれば、海外における安全対策は、旅行会社から与えられる受け身のものに留まってはならない。海外に渡航する国民自身が安全情報を確認し、必要な安全対策を取ることが、海外旅行における交通手段や宿泊施設の確認と同様に当然のこととして行われるような意識の醸成が大きな課題である。

これまで外務省は、「渡航情報」との名称の下に、①危険情報、②スポット情報、③広域情報、④安全対策基礎データ、⑤テロ・誘拐情勢の5つのカテゴリー、それに加えて⑥感染症危険情報を発出してきた。アルジェリア事件以降、

これらの情報は内容的には大いに充実されてきたが、情報が必要な渡航者に十分な情報を提供できるようにすることを主眼として内容を充実させてきたため、わかりやすい情報発信が後手に回っていた面があることは否めない。今後はわかりやすい発信のあり方を検討していく必要がある。このため今後、以下のような具体案について検討を進めていく。

まず、「渡航情報」との名称を「海外安全情報」と改称、さらに、「危険情報」の危険の度合いの各レベルの記述を変更するとともに、わかりにくいとの指摘のある「感染症危険情報」をわかりやすく改訂していく。

「危険情報」については、国（地域）の治安情勢に応じて、①「退避を勧告します。渡航は延期してください。」、②「渡航の延期をお勧めします。」、③「渡航の是非を検討してください。」、④「十分注意してください。」という表現で注意喚起をしてきたところであるが、「渡航の延期をお勧めします。」と「渡航の是非を検討してください。」とのいずれが強い勧告であるのかが必ずしも文面上明確でなく、わかりにくいとの指摘がなされている。これを踏まえ、わかりやすく、より直接的な表現にするため、今後は、①「退避を勧告します。渡航は止めてください。」、②「渡航は止めてください。」、③「不要不急の渡航は止めてください。」、④「十分注意してください。」の表現に改めることが一案として考えられる。

「感染症危険情報」については、危険度について明確なレベル分けがなかったところ、今後は、危険情報の4つのカテゴリーを使用して、危険度のレベルを明示することとする。感染症危険情報が発出されている間は、そのレベルを危険情報のレベルに反映させることにより整合性を維持するとともに、感染症特有の注意喚起を、状況に応じて付記、それぞれの概要説明を海外安全ホームページ上に記載することとする。

#### （7）発信コンテンツ（安全対策セミナー用教材を含む）の充実・拡充

外務省による海外安全のための取り組みのみならず、海外渡航される国民の意識を高めて頂くため、意識向上に向けた発信のためのコンテンツを充実・拡充していく必要がある。具体的には、次の施策を講じることを検討すべきである。

- ① 外務省海外安全ホームページや外務省海外旅行登録「たびレジ」システムをより広く深く知って頂くために、テレビ放送や新聞等の媒体を通じた情報発信を積極的に行っていく。
- ② 日本旅行業協会（JATA）が主催する「ツーリズム EXPO ジャパン」にブースを設けて情報発信・意識向上を目指したイベントを開催する。
- ③ 長期間の掲載を可能とする関連ポスターやリーフレットを作成し、これらを

幅広く掲示・配布する。特に、海外旅行のトラブル回避マニュアル「海外安全 虎の巻」については、長期間の参照に耐えられる内容とすべく見直しを行うとともに、海外渡航を予定しているすべての日本人が利用できることを目指し増刷し広く配布する。

- ④ 旅行ガイドブックに「外務省海外安全ホームページ」や「たびレジ」のリンク先を掲載するよう協力依頼を行う。
- ⑤ 旅券キャラクターである「パスポくん」など外務省独自のキャラクターを外務省のホームページやソーシャルネットワーク等情報発信全体に活用する。
- ⑥ 海外安全ホームページに掲載している「海外安全対策」に関する動画コンテンツ、テロ・誘拐対策を含むDVD資料の刷新を図るとともに、在外公館等を通じて在外邦人への情報提供を行う。

#### (8) 情報発信スキームの改善・強化

わかりやすい情報発信と使いやすい手段の提供を目指し、海外安全ホームページの構成やデザインの抜本的改修を行うべきである。また、海外安全情報入手や「たびレジ」登録ができる新規アプリケーション「海外安全アプリ」(仮称)の開発、「たびレジ」と各旅行会社の海外旅行申し込みサイトとの連携を実現するためのデータ・インターフェースの整備、スマートフォン一斉通報・安否確認システム導入のための準備、インターネットを使った情報発信、海外安全ホームページ上での情報発信や、ソーシャルネットサービス(SNS)等を用いた更なる多面的な情報発信を展開できるIT専門員の採用を検討すべきである。また、渡航情報の精査等を高める提案を行うための業務を委託することも考えられる。

#### ア 海外安全ホームページの改善

海外安全ホームページは海外安全対策のための情報発信の要であり、これまで情報の内容の充実に努めてきたところであるが、今後は見やすさ・わかりやすさ・使いやすさを優先して改善・強化に取り組むこととする。このため、

- ① 視覚的に危険情報を把握できるようトップページの地図と構成のデザインを改修し、見たい情報がすぐ見られるよう構成を変更すること
  - ② 海外安全HPのレスポンス向上のためコンテンツを軽量化すること
  - ③ インターネット上での認知度を上げるため、サイトの認知度及び訪問回数を増加させ、サイト訪問者が活用しやすいようなデザインにすること
- 等が有益と考えられる。

## イ 在留届・「たびレジ」登録促進

海外にでかける全ての日本人に対して海外安全ホームページの確認や在留届・「たびレジ」登録の案内を電子メールにて送信することも有益と考えられる。そのため旅券申請用紙に電子メールアドレスの記入欄を設け、在留届や、在外公館メールマガジン、海外安全ホームページ新着情報メーリングサービス等に登録されている電子メールアドレスとともに管理することが有効であるが、数千万に上るとみられるアドレス管理と発信作業を行うためには、既存の情報発信システムを大幅に強化するとともに、アドレス登録業務を効率的に行うための具体的手法の検討が必要となってくるものと考えられる。さらに、携帯電話のローミング時に海外安全情報や「たびレジ」にリンクできるメッセージが表示できるよう携帯会社に協力を要請することも有益と考えられる。このほか、これまでも行われてきた登録促進に向けた各種広報努力を継続・強化し、「たびレジ」については、当面の目標として、今後3年を目途に累計登録者数150万人による利用を目指すべきである。

## ウ スマートフォンの活用促進

今後ますます情報収集・情報発信ツールとして中心的な役割を担うと考えられるスマートフォンの利用を強く促進していくべきである。まずは、ネットワーク速度の遅い国・地域でも容易にアクセスを可能とし、また、外出先やパソコンを保有していない利用者も容易にアクセスが可能となるよう、「海外安全ホームページ」をスマートフォン対応とすることが重要と考えられたため、既に実施に移したところである。今後は、海外安全情報や「たびレジ」に登録された個人情報をアプリ内にストックし、海外への渡航時には、渡航先と渡航期間のみを登録することで「たびレジ」の登録や海外安全情報の確認を可能にすることをめざし、スマートフォン用の新規アプリケーションである「海外安全アプリ（仮称）」を開発していくことが必要である。将来的には、海外安全アプリによる位置情報提供を利用した一斉通報、所在確認、安否確認が可能となるような機能を目指して導入を検討すべきである。

## エ ソーシャルメディアやポータルサイトの活用

海外安全ホームページ上に掲載されている情報については、ホームページ上に掲載するのみならず、より積極的に情報発信していくため、LINE、FACEBOOK、ツイッター等の既存のソーシャルメディアやインターネットのポータルサイト等を積極的に活用していくことが必要である。具体的には、

- ① インターネット百科事典である「Wikipedia」に「海外安全ホームページ」などの内容を事前登録し、「海外旅行」や「旅券」などが検索された際に関

連情報として表示されるようにする。

- ② インターネットの検索エンジンへの広告掲載
- ③ キーワード検索した際に海外安全情報のホームページや「たびレジ」の情報サイトが上位に表示されるようにすることを検討する。
- ④ インターネットにて海外旅行申し込み手続きを行う者が多いため、安全情報を閲覧しなければ、海外旅行手続きが完了しないような仕組みにするよう、旅行業者に協力を呼びかける。

これらの作業を担当するため、更なる多面的な情報発信を展開できるIT専門員を採用することが必要である。

#### オ 渡航情報の精度向上

本省において、各国が発出している渡航情報やセキュリティー会社が保有する膨大なデータを参考にして我が方の渡航情報の内容を精査して正確性をより高めるとともに、我が方の渡航情報を踏まえた本省の危機管理体制の提案等を行うための業務を委嘱することが有益と考えられる。

#### (9) 海外旅行保険の加入

海外旅行保険の加入は、渡航者自身による安全対策として渡航先に関する情報収集と同様に重要な万が一への備えである。海外で事件や事故に巻き込まれた際には、邦人保護を業務とする在外公館は被害者である邦人に対する種々の支援を行うが、病院での治療・入院、家族や関係者の渡航、死亡の場合の遺体の搬送、等々にかかる多額の費用は全て被害者の個人負担となる。可能な限り充実した内容の海外旅行保険に加入することの必要性に関し海外渡航者の意識を高めるよう努めていくことが必要である。

#### (10) 国内・外の安全対策セミナーの拡充

国外においては、従来、アジア、中東、アフリカ、中南米地域等を中心に危機管理の専門家を巡回派遣し、在留邦人を対象に危機管理・安全対策に関する啓発を図るセミナーを実施しているが、今後、さらなる拡充を図る必要がある。

国内においては、危機管理の専門家を派遣し、首都圏あるいは地方圏の中核都市において、海外進出企業の安全管理者等を対象に、危機管理対策等を主な内容とするセミナーを実施してきた。これまでは、企業が主な対象者であったが、教育機関やNGO等をはじめとする企業以外の民間団体も講演参加者の対象に加えることを検討していくべきである。

#### (11) 安全対策連絡協議会の強化

東京においては、外務省と海外に進出している民間企業・団体との間での安全対策に関する枠組として、海外安全官民協力会議が開催されている。その一方、各在外公館では、現地日本人会等の在留邦人を代表する組織・団体との間で治安情報、防犯・安全情報の情報共有、官民双方の安全対策に関する意見交換、各種安全対策マニュアル等の作成・改訂、緊急事態対策の検討等を行う場である「安全対策連絡協議会」を四半期に1回程度開催しているところであるが、今後、先進国においても日本人や日本関係機関・企業がテロの標的となり得ることを十分認識の上、頻度、内容等の面で拡充していくことが必要である。さらに、首都のみならず、遠隔地及び兼轄国での実施を拡大していくことが望ましい。

#### 【情報に基づく機動的対応】

#### (12) 危機管理会社等による危険地域の臨時調査・危険情報の精査

脅威情報のある国や地域、及び、緊急事態が発生した国や地域について、危機管理会社等に邦人の安全に対する治安・安全情報に関する調査等を臨時に委託し、それらの情報を邦人の安全に役立つように活用することが必要である。

#### (13) 謝金警備員の臨時増員

在外公館の安全対策は邦人保護業務の前提であることから、在外公館及び館員等の安全確保のため、収集・分析された情報に応じた謝金警備員の臨時増強等の警備強化措置を講じる必要がある。

### 4. 危険地域への渡航の抑制

現在、外務省が発出する危険情報は、海外渡航者や滞在者に対するアドバイスとしての位置づけであり、危険地域への入域を禁止する法的拘束力までを伴うものではない。しかしながら、今後もISILの活動地域のような危険地域への渡航を企図する邦人が現れる可能性は排除されず、邦人保護の観点から改めて危険地域への邦人の渡航の制限についての検討が必要とされている。そもそも、海外の危険地域への邦人の渡航を制限することについては、憲法が保障する「海外渡航の自由」との関係もあり、法的な面も含め様々な観点から慎重に検討する必要がある。他方で、憲法上保障されている「海外渡航の自由」といっても無制限に認められるべきものとは考えられず、公共の福祉の観点から合理的な制約を課すことが可能なのかどうかについて検討しなくてはならない。

#### (1) 全ての邦人に対し、一律に海外の特定の危険地域への邦人の渡航を法的



に制約できるかについて検討するならば、危険地域に滞在又は渡航している邦人にはそれぞれ、様々な事情があることに配慮する必要がある。例えば、配偶者が危険地域の国籍者で現地にしか生活基盤のない者や、人道支援や報道機関の関係者、あるいは宗教上の理由のある者など、事情は千差万別である。我が国において、このような個別事情を全く勘案することなく広く国民一般を対象として一律に特定の危険地域への渡航を制限することは、海外渡航の自由について検討する際に、憲法で保障されているその他の自由、例えば職業選択の自由、表現の自由、信教の自由等との関係でも問題が生じる可能性がある。この場合、海外渡航の自由に対するより強い制約を課すこととなり、公共の福祉の観点から許される合理的な制約の範囲を越えるおそれがある。

なお、他の主要国（G7）で、自国民保護を目的として法的拘束力を有する特定国・地域に対する法的な渡航制限措置を行っている国はない。ただし、韓国においては、自国民保護のために旅券法による法的拘束力を伴う渡航制限措置が設けられており、現在、中東、北アフリカの6カ国が渡航制限対象として大統領令により指定されており、これに違反した場合の罰則も定められている。

（2）全ての邦人に対する一律の制約としてでなく、個別の事案毎の制約の可否について検討するならば、我が国の現在の法制度の下で個別具体的に危険地域への渡航を制限したケースとしては、シリアにおける邦人殺害テロ事件の直後（本年2月）の旅券返納命令の事例が挙げられる。本件は、旅券法第19条第1項第4号の規定にある「旅券の名義人の生命、身体又は財産の保護のために、渡航を中止させる場合」に当たるとして旅券返納を命じたものである。この措置については、当該邦人の渡航予定先をはじめとする様々な事情（シリアにおいてISILが引き続き邦人を殺害する意図を表明するという特殊な状況）を勘案し、具体的かつ慎重に検討を行った上で、当該邦人に対し旅券の返納を命じるべきとの判断に至ったものであるが、渡航者本人の生命・身体の保護を根拠に旅券返納を求め海外渡航の自由に制約を課した初めての事例である。

海外渡航の自由を含め、憲法で保障されている種々の権利を十分に尊重する必要があると考えられる一方で、海外に渡航する邦人や海外に在留する邦人の安全を確保することも政府の極めて重要な役割である。生命・身体保護のために旅券返納命令を行うかについては、今後も個別具体的な事案毎に、邦人保護を含む様々な観点から旅券法関連規定への該当性について十分慎重に検討し、判断する必要がある。就中、仮に渡航してしまえば自身の意思にかかわらずISILその他のイスラム過激派組織に拘束されるなどによって生命に直ちに危険が及ぶ可能性が高いと判断されるような場合については、かかる渡航を抑止するための方途として、旅券法に定められた旅券の返納命令の適用もあり得る

と考えるべきである。上述の本年2月の事例はその一つの例である。

(3) これまで、外務省としては、危険地域に渡航を企図する邦人についての具体的な情報に接した場合には、適時適切に注意喚起を行うとともに、可能な限り、個別に渡航の中止を働きかけてきた。今後はこれに加え、退避勧告国・地域を設定した場合、外務大臣が閣議の場または記者会見で発言することにより国民全体の認識の普及、定着を図るとともに、前述のとおり危険情報の構成や表現を見直したり情報発信コンテンツや手段を強化すること等の努力によって渡航者への周知徹底を図るといった取組を不断に行うことにより、邦人の安全確保に万全を期していくことが重要である。

## 5. 基盤を整備する ―ヒト、モノ、データ―

何事も、堅固な基盤なくして迅速に行動することはできない。本省・在外公館が総力をあげて邦人の安全対策を支援する前提として、平素から、緊急時に備えた人的体制の強化、基礎データの精緻化を行っておく必要がある。また、在外公館は、任国において我が国権益を象徴するものであり、この点で、テロ等の標的となる可能性を常に孕んでいる。在外公館は邦人保護の最後の「砦」であり、在外公館と職員の安全は、在外邦人、日本企業の安全確保の前提であることから、治安情勢に応じた適切な警備強化を今後とも実施していく必要がある。

### <具体的施策例>

#### 【ヒト】

##### (1) 「海外緊急展開チーム」(ERT)の改革

「在アルジェリア邦人に対するテロ事件」を受け、緊急事態発生時に即座に現地に駆けつけて邦人保護等の緊急事態対応にあたる「海外緊急展開チーム」(ERT)が発足した。今後、緊急事態における危機管理対応能力を向上させるべく、ERTの増強を図るべきである。具体的には、アラビア語を始めとする語学要員の大幅拡充、情報部門や報道部門との連携強化など所要の改革を行うとともに、スキルアップの機会付与がメンバーのインセンティブ向上にもつながることから、ERTメンバーを中心に、テロ・誘拐対策訓練(官民合同実地訓練及び解放交渉等誘拐事件対応)、心理的応急処理(PFA)、被害者家族支援(精神的サポートを含む)、法律関連事項などの研修等を抜本的に拡充し、質の向上を図ることが有益と考えられる。

## （２）テロ・誘拐事件に関する危機管理会社活用の拡充

テロリスト等による拘束・誘拐事件発生時に、現地政府の捜査・救出活動が期待できないケースもある中、邦人保護活動が迅速かつ的確に行えるようにするために、専門的知見を有している危機管理会社から助言・情報を得ることが有益であり、危機管理会社をさらに活用することを検討する。

## （３）本省の体制強化

在外邦人、日本企業の安全確保の観点から、テロ、誘拐対策も含めた在外邦人・日本企業の安全確保に当たる本省職員の体制を強化する必要がある。具体的には領事局の体制を抜本的に見直し、強化する必要がある。総合職、専門職、一般職を問わずに適材適所で配置していくべきである。中核となる領事の質の向上のためには、領事体制強化室及び人事課において、「領事のキャリアパス」をより明確にし、確立することが重要である。その上で、例えば、通常の担当業務を中断して危険地域も含め緊急事態が発生した地域に派遣されるERT要員としての実績の積み上げも含め、領事として実績のある者をしかるべく評価し、人事上の処遇を行う仕組みを構築すべきである。これにより、困難な領事業務に対するモチベーションの向上を図り、インセンティブをより一層引き出すことになる。このように領事のキャリアパスを維持・運用し、増強すべきERTに関しヒト・モノ・研修予算等すべてを管理・運用するため、領事体制強化室をさらに強化すべきである。また、上記の取組を実施する上で、関連業務への対応に際しては安全対策に係る専門的知識が必要となる。他方で、警備対策官の9割強は他省庁から外務省への出向者であり、任期3～4年で交代するため外務省における安全対策のノウハウ蓄積は容易でなく、この点が構造的な問題としてあげられる。また在外邦人や在外公館の安全対策を一定の（高い）レベルに維持して業務継続性を確保するためには、中長期的な視点でもって政策を考え、適切に執行できる体制を整える要員（担当部署（警備対策室）の担当官）も複数名必要である。

## （４）一般職職員の語学研修の拡充

在外邦人、日本企業の安全確保に万全を期すためには、領事が任国の言語を運用できることが望ましく、語学研修制度の更なる拡大や、その一環として、オンラインによる学習の充実や省員の語学レベルチェックの実施等も検討すべきである。

一般職職員の語学力向上のため、入省5年目の外務省職員の一部を対象とする在外公館へ赴任する前の語学研修を拡充することも検討すべきである。

#### (5) 領事に対する専門分野の研修による専門性向上

領事の専門性向上のため、専門分野の各種研修（在留邦人安全対策、在外公館警備、テロ関連情報収集、テロリスト・犯罪者手口の紹介、家族対応、精神疾患事案への対処法、性的暴行被害者やDV被害者へのカウンセリング法、ハーグ条約、自衛隊機等による邦人輸送、危機管理に関するシュミレーション研修等）を実施することが望ましい。PFA（Psychological First Aid）研修は、領事業務にとって必要な被災者を支援するための対応について習得する研修であり、今まで外部講師を招き実施してきた。しかし、今後は、自前で本研修を実施するため講師資格が取得できるPFA指導者育成研修に参加させることが望ましい。

#### (6) 名誉総領事の任命拡大

在外公館のない地域における邦人へのよりきめ細かい対応や情報収集を強化する観点から、名誉総領事の任命を拡大することが有益と考えられる。

#### (7) 領事業務に関する研修の拡充

外務省では、各種領事業務を習得させることを目的として「領事初任者研修」や「領事中堅研修」等があるが、少なくとも在外公館で領事業務を行う者については、これらの研修の受講を必要とする。また、領事業務に従事しない職員も緊急時には対応を求められる。したがって、若手、中堅職員が広く領事研修を受講できるように枠を拡大すべきである。

### 【モノ】

#### (8) 在外公館の警備強化

テロリスト等の外部からの不審者侵入防止のため、在外公館への出入管理体制を強化する観点から、老朽化が著しい検査機器の買換えを行うべきである。テロの脅威が高いと認められる公館に対しては、爆弾テロ対策として外周塀の強化を実施すべきである。また、急激な治安情勢の悪化が認められる地域の公館のうち、機械警備の導入が可能な公館に対して、段階的に必要な機械警備（侵入警戒・出入管理システム）を導入し、謝金警備員のみによらない警備体制強化を図ることも重要である。

#### (9) 安全対策のための在外公館の設備等の強化

事件対応に際する邦人保護業務等を行う上で移動及び現場対応中の治安上のリスクが高いと認められる公館に対し、防弾車の配備を検討すべきである。また、緊急時に備え、在外公館において現地対策本部を設置するための通信設備

等を確保しておく必要がある。さらに、在外公館施設等に避難してきた邦人短期渡航者に対する保存用食料品、保存用飲料水、毛布及びマット等の緊急備蓄品を追加配備することも検討すべきである。

#### 【データ】

##### (10) 在外邦人の基盤データである「在留届」データの精緻化

在留届は緊急事態発生時における邦人の安全確認のための基本情報であり、これを常に極力最新かつ正確なものに管理しておくことは在外邦人、日本企業の安全確保の要諦といえる。しかし、在留邦人数が多い国や地域においては、在留届を実態に即したものに維持・管理していくことは容易ではない。現実には、未提出や転居・帰国時等の届出漏れにより、在留届のデータと実態の間に乖離が生じている。在留届データの精査向上・管理は、在外邦人への迅速かつ確実な情報発信と安否確認にとって不可欠であるので、引き続き、データの精度向上・管理を確実に行うとともに、アウトソーシングの検討も含め、これらを確実に行える体制を整えることが必要である。

##### (11) 在留届と他の公的システムとの連動

上記のデータと実態との乖離を解消するためには、長期的には在留届データと他の公的データの情報がリンクされることが望ましい。マイナンバーを活用した住民基本台帳とのデータリンクによる海外転出・転入情報の反映や、緊急事態発生時の出入国管理記録との照合等について、その実行可能性や是非を含め検討を行っていく。

(参考)

○ 開催実績

第 1回	2月 3日	
第 2回	2月 6日	
第 3回	2月10日	
第 4回	2月17日	
第 5回	2月24日	
第 6回	3月 3日	(有識者との意見交換)
第 7回	3月13日	
第 8回	3月17日	
第 9回	3月27日	(有識者との意見交換)
第10回	4月22日	
第11回	5月26日	

(了)