

『在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム』の提言」
点検報告書

平成28年8月2日
外務省 「提言」点検チーム

I. はじめに～点検の経緯～

平成28年7月1日、バングラデシュ・ダッカにおける襲撃事件により、邦人7名の命が失われ、1名が負傷された。

この報告書は、岸田外務大臣の指示（7月5日）により、濱地外務大臣政務官を座長とするチーム（以下、「点検チーム」）が行った作業の結果をとりまとめたものである。

この作業では、昨年5月にとりまとめた『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～（以下「提言」）の実施状況を点検し、さらに強化すべき方策について集中的に検討した。

「提言」は、中根外務大臣政務官（当時）を座長とする検討チームの下、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」を経て、昨年初頭に発生した「シリアにおける邦人殺害テロ事件」を教訓として、在外邦人の安全対策をとりまとめたものであり、同年3月に発生したチュニジアにおけるテロ事件も踏まえている。

外務省は「提言」に沿った各種施策を実施してきたが、今般、ダッカ襲撃事件が発生した。「点検チーム」では、3回にわたり会合を開催し、ダッカ襲撃テロ事件を含む最近の国際テロ情勢の傾向を踏まえ、企業活動、留学生、海外旅行、情報通信、国際テロ、危機管理などの諸分野の有識者や関係者の意見を聴取しつつ、在外邦人の安全に万全を期するとの観点から、「提言」に関する点検作業を行った。

この間にも南スーダン情勢を受けた邦人援助関係者等の退避、南仏ニースにおけるトラックの突入事件、トルコにおけるクーデター未遂など、邦人の安全に関わる重大事件が立て続けに発生している。この報告書をまとめるに当たっては、これらの事件への対応で得た教訓をも反映することとした。

なお、今回犠牲となった国際協力事業関係者の安全対策に関しては、「国際協力事業安全対策会議」が別途設けられている。

II. 基本認識

1. 最近のテロ情勢の変化

(1) 「提言」では、アルジェリア、パリ、シリア、チュニジアの各事件を踏ま

え、以下の基本認識が示された。すなわち、日本人がテロに巻き込まれるだけでなくテロの標的とされ得ること、在留邦人のみならず旅行者もテロの被害にあう可能性があること、中東・北アフリカのみならず先進国を含む世界各地でテロが起こり得ることである。

(2) その後の情勢を見れば、昨年11月のパリ、本年1月のジャカルタ、3月のブリュッセル、6月のオランダ(米国)及びイスタンブール、7月のダッカ及びニースを始め、中東・北アフリカ地域の外でも世界各地で多数の死傷者を伴う事件が頻発している。「提言」で示された基本認識は、現在も有効であるのみならず、これらに関連して、一層懸念すべき傾向が見られる。

(3) 第一に、大規模なテロが中東・北アフリカのみならず、欧州、米国、アジアにますます広がりつつある。バングラデシュを含め、多数の日本企業が進出するアジアにおいてもテロの可能性が高まっている。

(4) 第二に、テロの場所又は対象がレストラン、公共交通施設、イベント会場など多くの人々が集まる日常生活の場、いわゆるソフトターゲットであるとの傾向が一層明確になっている。特に空港、国際的観光地、オープンな場所での外資系レストラン等多くの外国人や観光客が集まる場所は攻撃の対象となりやすい。

(5) 第三に、実行主体がインターネットなどを通じて国外のイスラム過激思想に感化された若者の場合が多く(ホームグロウン型)、組織的背景が薄く単独で行動する「一匹狼」(ローンウルフ型)である例が多数見られる。テロリストの間の通信にSNSが使用されることが多いことも加わり、事前に動きを察知することを困難にしている。さらにニースにおける事件では、小火器や刃物ではなく大型トラックが殺戮の手段として使用された。

(6) 第四に、性別・年齢を問わず容赦なくテロのターゲットとなっているほか、主義・主張を強要するというよりも殺傷・破壊行為がメディアで大きく取り上げられることを目的とする傾向も見られる。

(7) 第五に、以上の点にも鑑み、日本人に対するテロの脅威は高まっていると考えざるを得ない。ISILの機関紙において日本人や日本権益を標的にする旨表明されており、さらに、2020年東京オリンピック・パラリンピックに向け日本への注目・関心が上昇することも留意すべきである。日本人はテロの対象となり得るし、日本人学校や一般の旅行者も例外ではない。

2. 在外邦人の安全確保に向けた基本姿勢

昨今のテロは、このような傾向を持ち、その予防はこれまで以上に難しいものとなっている。しかし、国内に閉じこもることが対策ではない。我が国は、これまで同様、あるいはそれ以上に、我が国と世界の平和と繁栄のため、世界

と積極的に関わり続けなければならない。このような中求められるのは、海外でのテロの発生は避けられないとしても、「邦人がテロの被害に遭わないようにする」ための官民を挙げた安全対策の強化である。すなわち、邦人ができるだけテロに遭遇しないように、また、テロが発生した場合に被害を最小限にとどめるために、国民一人一人の安全対策意識と対応能力をこれまで以上に高めること、国民に対して適切な情報を効果的に伝えることが重要である。

さらに、テロ、そして自然災害、内戦、感染症等、在外邦人の安全を危うくする事態は様々であり、しかもこれらは同時多発的に発生し得る。平時及び緊急事態発生時の双方において十分な対応ができるような一層の体制整備が求められている。

Ⅲ. 「提言」の点検結果

1. 総論

「提言」においては、「体制整備－警備対策官の活用を含む－」「日本人学校－子供達を守る－」「情報収集と発信－表裏一体で進めていく－」「危険地域への渡航の抑制」「基盤を整備する－ヒト、モノ、データ－」の各項目に沿って今後取るべき中長期的施策が掲げられている。

点検チームでは、実施すべきとされた事項の各項目について、邦人がテロの被害に遭わないようにするとの観点から点検を行った。その結果、ほとんどの項目で一定の進展があったが、上記Ⅱ 1. で記述したテロ情勢の変化を踏まえれば、特に、(1) 邦人ができるだけテロに遭遇しないように、また、テロが発生した場合に被害を最小限にとどめるために、国民一人一人の安全対策意識と対応能力をこれまで以上に高めること、(2) 国民に対して情報を適時適切かつ効果的に伝えること、(3) これらを行うための体制の整備につき更なる改善の必要性が認識された。

以下、これらの重点分野について検討を進める。

2. 安全対策意識の向上と対応能力強化

国民一人一人の安全対策意識と対応能力の強化をこれまで以上に図るためには、官民連携を更に促進し、様々な層の国民に対し安全対策の重要性を訴え、具体的安全対策について理解を広めていく必要がある。「提言」においては、「在外公館内での領事班と『日系企業支援窓口』の連携強化」、「安全対策連絡協議会の強化」等が掲げられている。これらを通じた連携を今後も着実に実施していくと共に、中堅・中小企業、留学生、海外子女教育施設、短期旅行者など、相対的に脆弱な、安全対策に関する情報に接する機会が限られる方々との連携を強化することが必要と考えられる。

(1) 中堅・中小企業との連携の強化

中堅・中小企業にとって、新興国等への海外展開に活路を見出すことが重要となっているが、安全対策のための情報、ノウハウ、人材が不足している場合も多い。これら企業に対しては、政府、系列グループの本社、工業団地に誘致する商社、現地日本商工会議所などによる的確かつ時宜を得た情報提供をはじめとする安全対策面での支援が重要である。

このため、まず日本商工会議所等が有する地方や中小企業との全国ネットワークと外務省が有する在外ネットワークが有機的に結びつけられた、中堅・中小企業関係者が、安全面に関する情報の共有等を行うことができる場が必要である。この「場」を活用し、中堅・中小企業に対する安全対策セミナーを実施し、安全対策関連情報やベストプラクティス、中堅・中小企業向け安全対策マニュアルの共有等を促進することが効果的と考えられる。こうした方策の具体的な検討に当たっては、日本商工会議所との間で「海外安全対策タスクフォース」を立ち上げ、集中的に意見交換を行う。

なお、中小企業に限らず、企業内で安全対策を進める上で、企業のトップの姿勢が重要である。これまでも外務省では、国内では海外安全官民協力会議、海外では安全対策連絡協議会といった場を用いて、企業と情報、意見交換を行ってきた。今後も様々な枠組みを活用して、財界企業幹部の海外安全に対する意識の向上を進める。

(2) 在外教育施設の安全対策強化

日本人学校等在外教育施設の安全確保の重要性は論を俟たない。これら施設の安全対策については、すでに政府が様々な支援を行っているが、最近のテロの動向に鑑みれば、今まで被害がないことを当然視せず、国がより積極的に関わり安全対策の強化のための努力を加速していく必要がある。

今後は、現地治安当局とも連携しつつ、警備を強化して襲撃等を未然に防ぐとともに、緊急事態が発生した場合の対応力を強化していく必要がある。具体的には、個々の日本人学校等の安全対策が適切か、危機管理の専門家や警備対策官の知見を生かしたアセスメント、個別の安全指導を行い、緊急事態対応マニュアルの整備や訓練など、学校運営委員会等を支援しつつ、必要な対策の強化を速やかに進めることが必要である。

(3) 留学生の安全対策

留学生は、現地社会の中にいながら滞在経験が浅いことから、日本からの情報を得て独自の判断を行うことが困難なことが多い。一方で、留学生が急速に増加する中で、多くの大学等はノウハウの共有が十分には進んでいない。また、短期留学生の際の「たびレジ」の登録も必ずしも徹底されていない。

このような現状を踏まえれば、文科省と連携して留学生安全対策のためのチ

ームを立ち上げ、大学、留学生に安全についての情報共有・ノウハウ提供を進めるとともに、学校側の危機管理体制を整えることが重要である。さらに、留学生が「たびレジ」登録などを円滑に行うことができる具体的な手続きや有事の際の対応のマニュアルのモデルを提示することが有益である。

（４）短期旅行者の安全対策

短期旅行者は、必ずしも国内のトラベルエージェントを通さず、現地のトラベルエージェントの手配により観光等を行うことも多い。したがって、短期旅行者の安全対策のためには、これら現地トラベルエージェントと在外公館との間で情報交換、連絡、協議を行うことが有用である。また、外務省や在外公館が短期旅行者と直接やりとりできるよう、「たびレジ」やソーシャル・メディアの活用を含め下記 2. に掲げる各種取組を通じた情報発信を推進する。

3. 国民への適時適切かつ効果的な情報伝達

邦人ができるだけテロに遭遇しないように、また、テロが発生した場合に適切に対応するためには、上記 1. の連携を推進した上で、発信する情報の質を向上させるための客観的で精度の高い情報の収集・分析を引き続き強化しつつ、安全対策に役立つ情報を適時にわかりやすく伝えることが重要である。「提言」においても、「発信コンテンツの充実・拡充」、「情報発信スキーム スマートフォンの活用促進」等が掲げられている。海外安全ホームページの一部スマートフォン対応等、一定の進展は見られるものの、短期旅行者も含めた在外邦人一人一人に適時適切に情報を届けるためには、発信内容、方法の両面で更なる改善が必要である。

（１）より客観的で精度の高い情報の収集・分析

外務省の海外安全情報等は、①総合外交政策局に設置された「国際テロ情報収集ユニット」を始め、本省・在外公館で秘匿性の高いインテリジェンス情報を含む脅威情報を収集し、②国際情報統括官組織等で分析を行い、③このようにして収集・分析された情報に基づき、領事局が作成・発信している。

国際テロ情報の収集・分析強化については、「提言」を受け、SNS上のテロ声明等のモニタリングの強化、地域・テロ情勢に専門的知見を有する在外公館員の広域的な情報収集の強化やテロ情勢分析体制の強化等の取り組みを実施してきた。

ダッカ襲撃テロ事件の発生を踏まえ、安倍総理からは、国内外におけるテロ対策に万全を期すよう指示があったところであり、外務省は、情報収集・分析の態勢について、同ユニット、国際情報統括官組織及び在外公館の地域・語学の専門家の強化を含め、海外における日本人の安全確保にも役立つ形で強化を図り、これによって、海外安全情報等の質の向上を図っていくことを考えてい

く必要がある。この分野での省庁間連携も、一層強化していく。

また、今後も、さらに機動的かつより客観的で精度の高い情報収集・分析を行えるよう、日系公的機関や商工会議所、進出企業から随時情報を受け入れるための連携、防衛駐在官の配置、SNS上のテロ声明等のモニタリングや公開情報の収集・分析体制の強化等に一層取り組んでいく必要がある。また、情報収集・分析の専門家の育成や各企業における情報収集能力向上も引き続き図っていくことが重要である。

(2) わかりやすく適時適切な情報発信

(ア) 海外安全情報のよりよいあり方の検討

外務省では、海外安全ホームページ上で、海外への渡航・滞在にあたり参照すべき情報を「海外安全情報」として掲載してきている。ただし、多くの情報を提供するあまり、読みやすさ、分かりやすさが疎かになっていた面があることは否めない。今後は、主要なポイントが一目でわかり、伝えるべき情報とその重要性が着実に伝わり、かつ、受け取った注意喚起が具体的な行動に反映できるよう改善していく。また、最近のテロ情勢は状況の変化が激しく、中長期的な「危険情報」のみでは伝えきれず、短期的な「スポット情報」の活用が一層重要となっている。これらを踏まえ、海外安全情報のよりよいあり方を検討する。直ちに取りかかる事項は以下のとおり。

○「危険情報」、「スポット情報」、「広域情報」にわかりやすい発信のポイントを付す。

○「スポット情報」や在留邦人等に送付する領事メールに地図を貼付できるようにするなどの工夫を行う。

(イ) 海外安全HPのスマートフォン対応

多くの海外渡航者が携行する通信媒体であるスマートフォンを活用し、注意すべき情報に直ぐにたどり着けるよう、よりわかりやすく見やすい海外安全情報の発信を行う。これは、「提言」においても求められているが、海外安全ホームページのスマートフォン対応は一部のみにとどまっており、十分ではない。特に短期渡航者等が渡航先でスマートフォンを利用し情報を確認することを想定し、海外安全ホームページ全体のスマートフォン対応を達成する。

(ウ) 「たびレジ」登録推進

(a) 3ヶ月未満の海外渡航を行う場合には、「たびレジ」の登録を行うと、渡航先の最新情報を受け取り、緊急時には安否の確認などの連絡を受け取ることができる。「たびレジ」に登録していたことにより、邦人の安全を確保し、または安否を確認できたケースが報告されており、在外邦人の安全を図るための有用なツールである。この「たびレジ」について「提言」においては平成30年5月目処までに累計150万人の登録が目標としているが、サービス開始後平成28

年6月末までの2年間の累計登録者数は約80万人である。テロの増加と共に登録者数は増しているが、年間の海外渡航者数が1600万人を超えていることに鑑みると、抜本的な登録促進が必要である。以下に掲げる取組を通じ、登録ペースを倍増し、平成30年夏目処までに累計登録者240万人を目標とする。

(b) この観点から、海外に到着した際に各個人の携帯電話に送信される、海外ローミング等の案内メッセージに「たびレジ」登録を勧める内容が掲載されれば効果的であるが、このたび、大手通信キャリア3社の協力を得て実施することになった。

(c) 「たびレジ」登録を各方面に働きかけるに当たり、まず、外務省職員の出張に際して「たびレジ」登録を徹底した上で、政府関係機関、自治体、企業にも同様に徹底を求めていく。これを通じ、海外に職員を派遣する際は、「たびレジ」登録が当たり前という感覚を作り出していく。

(d) 海外渡航者が海外旅行を企画して実際に海外に行くまでの各段階で下記のような様々な手段を駆使して効果的な広報を行う。

○旅行ガイドに「たびレジ」広報を掲載する。

○検索サイトにおいて、検索ワードに応じて「たびレジ」広告を表示させることについても、検討する。

○旅行会社との「たびレジ」データ連携を推進する。

○国内空港やチケットカウンターでの広報を行う。

(e) このほか、現在試験運用中の旅券のダウンロード申請とのデータ連携や、登録のインセンティブ強化という観点から、例えば、海外旅行保険業界との連携も検討していく。

(f) 「たびレジ」登録のネックとして、登録の手間や個人情報の登録に対する心理的抵抗が指摘されていることから、まずはメール・アドレスのみの登録で訪問国にかかる安全情報を受け取れる簡易登録の利用を推進する。

(エ) ソーシャル・メディア等の活用

これまでの外務省による情報発信は、海外渡航に関心のある、または具体的な渡航を予定している人が、積極的に情報収集を行うことを前提としているが、今後は、情報を必要としている人に情報が届きやすくすることが重要である。このため、LINEを通じた海外安全情報の発信を含め、SNS、ニュースアプリなど様々なメディアとの連携の可能性を探っていく。このための前提となる「たびレジ」情報のオープンデータ化を進めていく。

4. 体制整備

これらの取組を着実に実施するためには、これを支える本省及び在外公館の体制整備が必要である。「提言」においても、「全在外公館への領事定員の配置」

「海外緊急展開チーム（ERT）の改革」、「本省の体制強化」等が掲げられており、一部では進展が見られる。一方で、現在、テロが世界の様々な都市で連続して発生し、実際の邦人保護にあたる在外公館領事、本省担当部局の強化や、邦人保護の拠点となる在外公館の警備、連絡対策の強化が必要とされる中、上記のような様々な層の国民との連携、情報収集・発信も同時に推進するために、更なる体制強化が必要となっている。

（１）海外緊急展開チーム（ERT）の強化

ERTは、「在アルジェリア邦人に対するテロ事件」を受けて発足し、「提言」とりまとめ後、要員リストを充実してきており、現在80名以上を指名している。ダッカ襲撃テロ事件は、ERTを大規模派遣した初めてのケースであり、速やかに現地に赴き、特にご遺体の帰国、ご家族支援等で有効な働きをした。他方、以下のような様々も課題も明らかとなった。

第一に、携行品である。現場で対応に当たるERT要員には、携帯用情報通信機器が不可欠であるほか、自然災害等の場合に備え、自己完結的な作業が可能となる装備が必要となる。また、危険地域に派遣される場合には海外旅行傷害保険に公費で戦争特約を付保するとともに、現地においてヘルメットや防弾チョッキが装着できるよう手配すべきである。

第二に、ロジスティック支援である。現地大使館も事案対応に総力を挙げる事となるため、宿泊、移動、食事などERT要員のロジスティックを担当する者をERT要員として指名し、緊急時には領事、プレス担当等とともに派遣する。

第三に、要員の能力強化である。ERTは、今後も出動の機会が増え、かつ、同時多発的な事態に対応を求められることも想定されるため、若手職員の育成を急ぎ、要員数を確保するとともに、現場で様々な事態に対応できるよう、国内外で研修を強化し、要員一人一人の総合的な能力を高めることが必要である。このため、本省のみならず在外での研修を強化していく。

（２）在外公館の領事、警備対策官の体制強化

平時からの情報収集・発信、連絡や啓発、緊急時の初動など、在外公館の領事担当官は在外邦人の安全確保の基礎となる。しかし、増加するテロ事件、インバウンド観光客の急速な増大による査証発給件数の急激な伸びなど、在外公館の領事担当官の業務量・職責が増大する一方で、現在、18の公館において領事定員がついておらず、さらに邦人の安全確保にその知見を生かした役割が益々重要になっている在外公館警備対策官の定員がついていない公館が14あり、また、実態として警備対策官が領事を兼任していることが多い。今後も、領事及び警備対策官の体制強化に喫緊の課題として取り組んでいく。今年、社会人経験者選考採用（領事）を実施し、8月から9月にかけて6名採用する予定で

あり、このような取組を第一歩として、さらなる推進を図る必要があると考える。

また、長期的には、領事の仕事に誇りと専門性を持って取り組むことができるキャリアパスの構築を引き続き進めることが重要である。

(3) 本省の体制の強化

国際テロ情勢が厳しさの度合いを増す中で、本省が対応する危機管理、緊急事態対応の業務量が増加している。複数の事案が同時多発的に発生する場合や長期化する場合もあることを念頭におく必要がある。また、今後も被害者やご家族に寄り添った支援をご帰国後も切れ目なく継続することが必要になるケースもあり得る。

さらに、中小企業、留学生、海外子女など特性に応じたきめ細かな支援を行うため、平時からの連絡体制構築、危機管理意識の向上のための啓発、マニュアルや施設・設備の整備など安全対策支援の拡充による邦人企業、日本人学校等の能力強化などの努力も欠かせない。こうした多岐にわたる対応を的確に行うため、領事局組織の体制強化・最適化など本省の体制の強化を図ることも重要である。

(4) 各種研修充実

緊急事態が発生した際にはERTが駆けつける体制はできつつあるも、初動においてはやはり現地大使館の的確な対応が極めて重要である。また、安全対策に係る領事業務は緊急事態対応だけでなく、平時からの取組がとても重要である。このための領事的能力強化を図るため、専門分野も含めた各種研修を充実させる必要がある。

IV. おわりに

あらゆる提言は、実施されてこそ意味がある。また、海外に渡航するのは国民自身であることから、国民の1人1人が意識を継続して高めていく必要がある。この意味でも、海外における邦人の安全対策に向けた取組に終わりはない。今後とも、提言及びその点検結果の実施のモニターを継続して検討し、必要な措置を遅滞なくとっていく必要がある。

本件検討は、岸田大臣の指示の下、さまざまな事案への対応と平行して、3週間余りとごく短期間で行った。こうした対応が可能となったのは、外務省と危機感を共有し、会議への協力を行ってくださった、多くの有識者の皆様の協力のおかげである。重要なのはこの報告の実施であり、この危機感を強く保ちながら、具体的な対策を推進していく。

(了)

「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」の提言点検チーム会合
開催実績

- 第1回 平成28年7月15日
- 第2回 平成28年7月22日（有識者との意見交換）
- 第3回 平成28年7月25日
（「国際協力事業安全対策会議」との合同会合，有識者との意見交換）
- 第4回 平成28年8月2日
（濱地外務大臣政務官による岸田外務大臣への報告）

御協力いただいた有識者の方々

<第2回会合(7月22日)>

- ・越智 良典 JATA事務局長
- ・神山 秀夫 株式会社光波顧問
- ・庄司 昌彦 国際大学GLOCOM准教授・主任研究員
- ・田中 浩一郎 一般財団法人日本エネルギー経済研究所中東研究センター長
- ・竹田 いさみ 獨協大学教授

<第3回会合(7月25日)>

- ・保坂 修司 一般財団法人日本エネルギー経済研究所中東研究センター副センター長
- ・本名 純 立命館大学国際関係学部教授
- ・赤木 剛 日本商工会議所 国際部長
- ・板橋 功 公益財団法人公共政策調査会研究センター長，武蔵野大学客員教授
- ・小島 俊郎 株式会社共同通信デジタル 執行役員 リスク対策総合研究所長

<個別に御意見を伺った方々>

- ・須齋 正幸 長崎大学教授
- ・池内 恵 東京大学先端科学技術研究センター准教授