

公共政策ワークショップ I

最終報告書

プロジェクト C

国際危機管理に関する研究と政策提言

平成 29（2017）年度

目次

はじめに	8
第 1 部 問題の所在	11
第 1 章 研究の背景・目的	11
第 1 節 国際危機管理をめぐる現状	11
1-1 グローバル化による人の往来の増大	11
1-2 在外邦人に忍び寄る危機	16
第 2 節 本研究の射程・目的	18
第 2 章 「国際危機管理」とは何か	21
第 1 節 「リスク管理」とは	21
第 2 節 「国際危機管理」の定義	21
第 3 章 国際危機管理の歴史	25
第 1 節 「国際危機管理」の登場	25
第 2 節 三井物産マニラ支店長誘拐事件（1986 年）に関する事例研究	26
2-1 概要	26
2-2 背景	26
2-3 事件発生時の状況	26
2-4 解放までの経過	28
2-5 意義	28
第 3 節 湾岸危機（1990 年）に関する事例研究	29
3-1 概要	29
3-2 背景	30
3-3 邦人拘束	30
3-4 解放への進展	33
3-5 解放	33
3-6 意義	35
第 4 節 在ペルー日本大使公邸占拠事件（1996 年）に関する事例研究	39
4-1 概要	39
4-2 事件の背景	40
4-2-1 ペルーにおけるテロ組織	40
4-2-2 事件の背景—フジモリ政権	40
4-3 事件発生	41
4-4 日本政府の初期対応	41
4-5 邸内インタビュー	41
4-6 邸内の様子	42

4-7	ペルー軍による突入と人質解放	43
4-8	意義	43
第5節	キルギス邦人誘拐事件（1999年）に関する事例研究	44
5-1	概要	44
5-2	背景	45
5-3	事件発生時の状況	45
5-4	解決への過程	47
5-5	意義	47
第6節	米国同時多発テロ（2001年）に関する事例研究	48
6-1	概要	48
6-2	事件発生時の状況	49
6-3	日本政府の対応	50
6-4	意義	50
第7節	アルジェリア邦人拘束事件（2013年）に関する事例研究	51
7-1	概要	51
7-2	背景	52
7-3	事件発生時の状況	52
7-4	日本政府の対応	53
7-5	意義	54
第8節	ダッカ襲撃テロ事件（2016年）に関する事例研究	59
8-1	概要	59
8-2	背景	60
8-3	事件発生時の状況	60
8-4	意義	61
第4章	日本周辺の有事に伴う危機	62
第1節	台湾海峡有事	65
1-1	序論	65
1-2	有事が発生する要因	65
1-3	台湾・中国内部の政治的要因	67
1-3-1	台湾アイデンティティの形成	69
1-3-2	国民党支配下の台湾	70
1-3-3	蔣経国・李登輝による改革	71
1-3-4	江沢民政権による軍事的恫喝・第三次台湾海峡危機	72
1-3-5	急進独立的な陳水扁政権と対中開放的な馬英九政権	74
1-3-6	ひまわり学生運動前後の台湾	75
1-3-7	政治的要因の考察	78

1-4 軍事的要因	80
1-4-1 中国の軍事行動の変遷	80
1-4-2 台湾の軍事戦略の変遷	82
1-4-3 米国・日本の対台湾・中国政策と安全保障	83
1-4-4 今後の軍事的な課題	84
第2節 朝鮮半島有事	86
2-1 序論	86
2-2 南北分断から朝鮮半島有事への変遷	86
2-3 米国・韓国の軍事戦略	89
2-4 北朝鮮の軍事戦略	90
2-5 朝鮮半島有事における邦人保護	91
第2部 国際危機管理に関する政策提言	93
第1章 外務本省に対する提言—オペレーション体制	93
第1節 現状分析	94
1-1 日本国内における政府の危機管理体制	94
1-2 日本国外事案に対する政府の危機管理体制	96
第2節 外務省における危機管理体制の変遷について	100
2-1 1990年以前の外務省	101
2-2 湾岸危機・湾岸戦争を受けての外務省機構改革	102
2-3 2004年の外務省機構改革	104
2-4 近年における邦人保護体制の強化	105
第3節 課題抽出	106
3-1 外務省における危機管理体制の課題	106
3-2 現場対応を担う領事部門職員の機能強化の課題	106
第4節 政策提言	106
4-1 危機管理対応の省内トップダウン体制の整備	107
4-2 領事専門官制度を土台とした「領事指導官制度」の導入	110
第2章 外務本省に対する提言—情報収集・分析	112
第1節 現状分析	112
1-1 意義	112
1-2 現状分析	114
第2節 課題抽出	120
2-1 「情報収集」に係る課題	121
2-2 「情報分析」に係る課題	122
第3節 政策提言	123
3-1 「機動的情報収集ユニット」の設置	124

3-2	データ情報等を取り入れた客観的な情報分析と評価基準の充実	125
第4節	今後の課題	128
第3章	外務本省に対する提言—情報発信	129
第1節	現状分析	129
1-1	意義	129
1-2	海外安全ホームページ	129
1-3	海外旅行登録サイト(たびレジ)	139
1-4	海外安全アプリ	140
1-5	領事メール・SMSの一斉配信	141
第2節	課題抽出	144
第3節	政策提言	147
3-1	個人番号とたびレジの情報連携	147
3-2	LINEによる情報の発信	148
第4章	在外公館に関する提言—日本周辺事例を中心に—	150
第1節	現状分析	150
1-1	在外公館における邦人保護	150
1-2	日本周辺における危機と危険性	154
1-3	台湾における国際危機管理の必要性和その調査概要	156
1-4	台湾における国際危機管理の現状	158
1-4-3	台湾における在外公館の危機管理	159
1-4-4	台湾における邦人組織の危機管理	160
1-5	台湾政府の危機管理体制	162
1-5-1	台湾政府の台湾海峡有事に対する危機管理	162
1-5-2	台湾政府の災害等に対する危機管理	163
第2節	課題抽出	164
2-1	在留邦人の把握に係る課題	164
2-2	危機への対応に係る課題	166
第3節	政策提言	168
3-1	出入国における届出の自由化	168
3-1-1	たびレジと在留届の現状	168
3-1-2	出入国たびレジ自動登録システム	170
3-1-3	システム導入過程	172
3-2	海外邦人安全協会と邦人組織の連携	173
3-2-1	海外邦人安全協会の現状と課題	173
3-2-2	邦人組織に助言を行う団体としての海外邦人安全協会	174
3-2-3	邦人組織の安否確認や情報共有を総括する団体としての海外邦人安全協	

会	174
3-2-4 政策導入過程	175
3-3 台湾に特化した人材の育成	177
3-3-1 中国語を研修語とする人材の増加	177
3-3-2 台湾における在外語学研修の実施とその意義	179
3-3-3 台湾での語学研修の実施における政策導入過程	181
3-3-4 関連する人事面での提言	182
第5章 企業に関する提言	183
第1節 現状分析	183
1-1 日本企業の危機管理体制の発展	185
1-1-1 三井物産マニラ支店長誘拐事件	185
1-1-2 湾岸危機	186
1-1-3 米国同時多発テロ	186
1-1-4 アルジェリア邦人拘束事件	188
1-2 企業危機管理の共通点	188
1-3 中小企業の危機管理体制	191
1-3-1 外務省の取り組み	192
1-3-2 台北市日本工商会の取り組み	194
1-3-3 中小機構の取り組み	196
第2節 課題抽出・政策提言	201
2-1 中堅・中小企業海外安全対策ネットワーク主催の海外赴任前研修会の開催	201
2-2 全ての在外商工会・日本人会から現地政府へ政策提言	202
2-3 中小企業の危機管理体制支援制度の認知向上・活用	202
おわりに	203
謝辞	204
ヒアリング調査先一覧	205
参考文献一覧	207
提言一覧	217
国際危機管理関連年表	219
参考法令一覧	222
外交関係に関するウィーン条約	222
領事関係に関するウィーン条約	225
日本国憲法	231
日本政府在外事務所設置法	231
旅券法	231

自衛隊法	232
外務省設置法	235
出入国管理及び難民認定法	236
一般社団法人及び一般財団法人に関する法律	236
行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律.....	237
附属資料 ヒアリング報告書	242

はじめに

近年、政治・経済・情報等のグローバル化やボーダーレス化が進行したことにより、国境を越えた人の往来が飛躍的に増大した。2016 年の世界全体の国際観光客到着数は、12 億 3500 万人に達しており、2009 年以降 7 年連続の増加となった¹。また、同年の日本人出国者総数は約 1712 万人²、海外在留邦人数も約 134 万人に上り³、日本人が海外に赴くこと自体、珍しいことではなくなった。

他方、海外にまで活動領域が拡大した現在、日本人が現地において危機に巻き込まれる蓋然性は高まっている。実際にこれまでも日本人は海外で危機に遭遇してきた過去があり、それは国際紛争やテロ、人質・拉致事件、災害、事故、感染症等様々である。いずれの危機も一度発生してしまえば深刻な被害をもたらす、各方面において混乱を来すことは避けられない。

このように多種多様な危機がある中で、本研究では国際紛争やテロ及び人質・拉致事件に対する危機管理に主眼を置くことにする。それには二つの理由が挙げられる。一つ目は、国際紛争やテロ等は人為的・政治的要素を包含し、情報や状況把握が不完全な状態で進行する事案に対処しなければならないという不確定要素が強いからである。二つ目は、国際紛争やテロ等がこのような性質を有するために、我が国の危機管理体制改善の大きな契機となってきた経緯があるからである。中でも 1990 年の湾岸危機・湾岸戦争は、我が国における危機管理体制改善において、大きな転機となった事案である。それ以降も 2001 年の米国同時多発テロ事件や 2013 年の在アルジェリア邦人拘束事件等、日本人が国際場裡での紛争やテロの被害に遭うたびに、日本国政府は在外邦人保護の強化及び改善に取り組んできた。

しかし最近では、テロの形態が多様化したことによる新たな課題も浮上してきており、邦人保護のさらなる強化・改善が求められている。従来は、イスラーム過激派組織アルカーイダや「イスラム国」といった国際テロ組織の戦闘員が直接、計画・実行するという事案が主流であった。しかし、近年では、これらの過激派組織の思想に感化された個人もしくは少数の者によるテロ行為、いわゆるローンウルフ型やテロ組織の戦闘員の指示に基づいた遠隔操作型等⁴、新形態のテロが頻発するようになった。こういったテロ事件では、公共交通機関や飲食店、映画館等に参集する一般人といったソフトターゲットが主な標的となっている。また、これまでテロは中東や欧米地域を中心に展開されていたが、2016 年以降になると、ダッカ襲撃テロ事件に代表されるように、東南アジア地域でも「イスラム国」

¹ 国連世界観光機関（UNWTO）「世界観光指標（World Tourism Barometer）」（2017 年）。

² 法務省入国管理局「出入国管理統計」（2016 年）。

³ 外務省「海外在留邦人数調査統計」（2017 年）。

⁴ 公安調査庁「欧米諸国におけるテロの傾向と今後の展望」

<www.moj.go.jp/psia/ITH/topic/2017_topic_02.html>（2018 年 1 月 15 日閲覧）。

関連のテロが頻発するようになった。このように、ソフトターゲットを狙ったテロが、欧米やアジアといった邦人が多数居住する地域において発生するようになったことで、邦人がテロに巻き込まれる危険性はますます拡大しており⁵、それに対応する在外邦人保護の重要性は論を俟たない。

海外にいる邦人保護の必要性が高まる中で、国際危機管理体制の構築を考えるにあたっては多角的な視点から論じることが可能である。実際、国内では国連平和維持活動（PKO）への参加や集団的自衛権の解釈といった安全保障法制度が議論され、2015年に平和安全法制関連 2 法案が国会にて成立したことは記憶に新しい。確かに、国際危機管理体制を考察する上で安全保障分野は重要な位置を占めるものであろう。しかし、本研究においてはこのような安全保障問題を視野に入れつつも、あくまで現場における邦人保護のあり方、すなわち、緊急事態体制の整備、効率的な情報収集・分析、及びそれに基づいた迅速な対応のあり方を研究することにする。

このように本報告書は、在外邦人の保護を如何にして実現するかを研究したものである。海外で起こる危機を皆無にすることはできないものの、邦人の被害を最小限に抑えることは可能であるとの発想が本研究の背後にあり、邦人保護の機能向上に資するべく政策提言を行った。

本報告書は、国際危機管理に関する現状と課題を検討するとともに、在外邦人保護の強化に向けた政策のあるべき姿について検討したものである。本研究は、東北大学公共政策大学院「公共政策ワークショップⅠ」の国際プロジェクトとして行われ、本報告書はその研究結果をとりまとめたものである。「公共政策ワークショップⅠ」は、現実の政策課題について自ら調査し、解決策を立案することを目的として開講されている授業科目であり、学生が主体的にグループワークを行うこととなっている。今年度のプロジェクト C においても、6名の学生が現状分析のための調査や政策提言に向けた議論を重ねてきた。

本研究では主に文献調査ならびにヒアリング調査を実施した。特にヒアリング調査に関しては、①日本政府関係者、②企業関係者、③外国政府関係者の三つの軸で行った。①日本政府関係者に関しては、元内閣官房副長官補や外務省関係者に対してヒアリング調査を実施した。②企業関係者に関しては、プラント業界、総合商社、メディアといった国際的に活躍する大企業を訪問し、各社における危機管理について聞くことができた。③外国政府関係者に関しては、旅行や仕事等で多くの日本人が滞在する国・地域として、台湾及び韓国の政府関係者から話を聞く機会が得られた。とりわけ台湾に関しては、直接現地へ赴きヒアリング調査を行った。旅行、留学、ビジネス等で我が国から多数の日本人が台湾へ渡っており、双方の関係があらゆる側面において密接なものとなっている一方で、台湾と我が国との間には国交がない。そのため、いざ危機が発生した際には在外邦人の保護対応において特別の対応と配慮が求められることになる。台湾ではその実体を明らかにすると

⁵ 2013年の在アルジェリア邦人拘束事件以降、7件のテロ事件で邦人23名が死亡、7人の負傷者を出している。公安調査庁・前掲注（4）。

いう目的で現地政府危機管理担当の幹部経験者や日本台湾交流協会、現地の日系企業に対してヒアリング調査を行った。

本報告書は問題の所在および政策提言の 2 部構成である。第 1 部「問題の所在」においては、まず、第 1 章で本研究の背景及び目的、第 2 章では国際危機管理の定義について考察する。続く第 3 章では、我が国の危機管理体制を再考する契機となった極めて重要な事例を概観する。第 4 章では、今後起こりうる危機として台湾海峡有事と朝鮮半島有事を挙げ、その背景について述べる。

第 2 部は、外務省に対する提言として、全 5 章から構成される。まず、第 1 章から第 3 章にかけては、外務本省に対する国際危機管理体制のさらなる向上に向けた提言を行う。第 1 章では、現在の我が国における国内と国外との危機管理体制の差異や当該制度改編の変遷を述べた上で、オペレーション部門に関する提言を行う。第 2 章では、邦人の生命、財産を保護するためのより効率的な情報の収集・分析体制の再考、続く第 3 章では、旅行者等の短期滞在者及び留学生や企業の駐在員等の長期滞在者といったあらゆるタイプの在外邦人が危機から巻き込まれることを可能な限り予防するという観点から、どのような情報発信体制を構築すべきかを考察した。

第 4 章では、我が国周辺の国・地域を中心とした在外公館への提言を述べる。北朝鮮では 2011 年の金正恩体制成立以降、核・ミサイル実験が頻繁に行われており、とりわけ米朝間の緊張状態が高まっている。また、台湾においては、2016 年に蔡英文政権が誕生したことによる中華人民共和国との関係悪化が指摘されている。このように、危機は遠い異国の話ではなく、我々の近くにまで差し迫っている。

第 5 章では、企業に対する危機管理支援について述べる。先に述べたように、現代では多くの日本人が海外に渡っており、企業関係者も少なくない。しかし、企業の危機管理に関してはこれまで様々な措置が講じられてきたものの、中小企業に対する支援等未だに不十分な点も多く、見直し及び改善が急務である。

以上のような観点から外務省に対して政策提言を行うことを本報告書の目的とする。

平成 30 年 1 月

第1部 問題の所在

第1部では、我が国における国際危機管理体制をめぐる状況を概括する。第1章では、国際危機管理体制に関してより一層の強化が必要である現状を概観していく中で、本研究の意義と目的について考察する。続く第2章では、「国際危機管理」の定義について述べた上で、本研究の射程を明らかにする。

次に、第3章では、我が国の危機管理体制をめぐる議論を惹起した極めて重要な事案として、1990年の湾岸危機・湾岸戦争から2016年のダッカ襲撃テロ事件までを挙げ、国際危機管理体制の歴史を見ていくことにする。第4章では、日本周辺の有事に伴う危機として、台湾海峡有事と朝鮮半島有事をそれぞれ考察する。

第1章 研究の背景・目的

第1節 国際危機管理をめぐる現状

1-1 グローバル化による人の往来の増大

安倍晋三内閣総理大臣は、アベノミクス第三の矢である成長戦略の柱として観光立国の実現を掲げている。2014年の観光立国推進閣僚会議において決定された「観光立国実現に向けたアクション・プログラム2014」では、東京オリンピック・パラリンピック競技大会が開催される2020年に向けて年間訪日外国人総数2000万人を目指すことが明記された⁶。そのため、我が国政府は査証発給要件の緩和や消費税免税制度の拡充、出入国管理体制の整備等に努め、また世界における日本文化への関心の高まりや円安等の要素も加わったことで、2016年10月末時点で目標の2000万人を達成した⁷。なお、2018年1月12日の石井啓一国土交通大臣の会見において、2017年は2869万人に達したことが発表され⁸、5年連続で過去最高を更新したことが明らかになった。

その一方で、海外に渡航・滞在する邦人も多い。〈図1-1-1〉は1950年から2016年までの海外渡航者数の推移を表している。1950年時点では9000人にも満たなかったが、1990年代になると1000万人台に到達し、2000年代には1700万人前後という高い水準で推移し

⁶ 観光庁「観光立国実現に向けたアクション・プログラム2014—『訪日外国人2000万人時代』に向けて—」(2014年)。

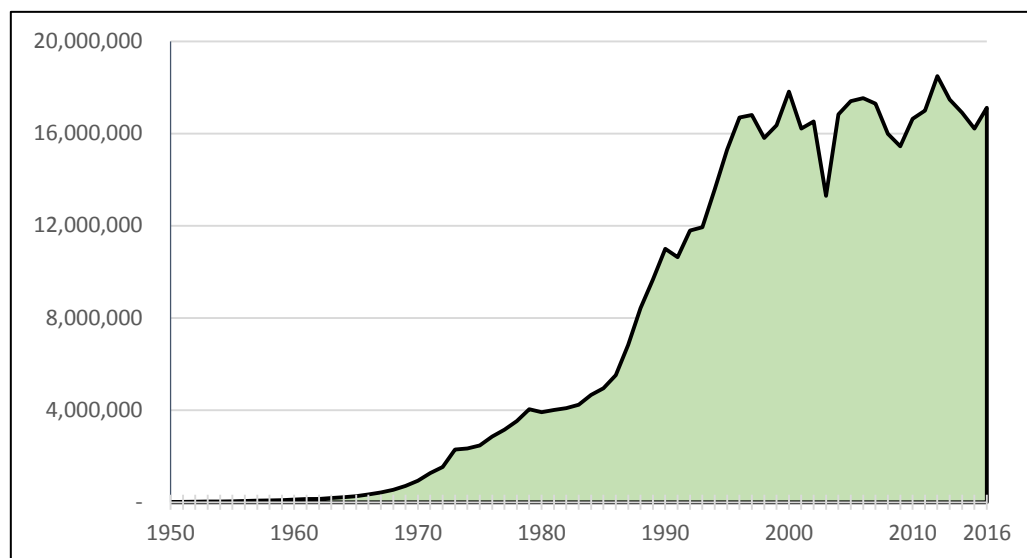
なお、訪日外国人旅行者数について、2020年までに4,000万人そして2030年までに6,000万人を目標とするように上方修正された。明日の日本を支える観光ビジョン構想会議「明日の日本を支える観光ビジョン」(2016年)。

⁷ 日本政府観光局(JNTO)「国籍/月別訪日外客数(2003年～2017年)」

<https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_tourists.pdf> (2018年1月21日閲覧)。

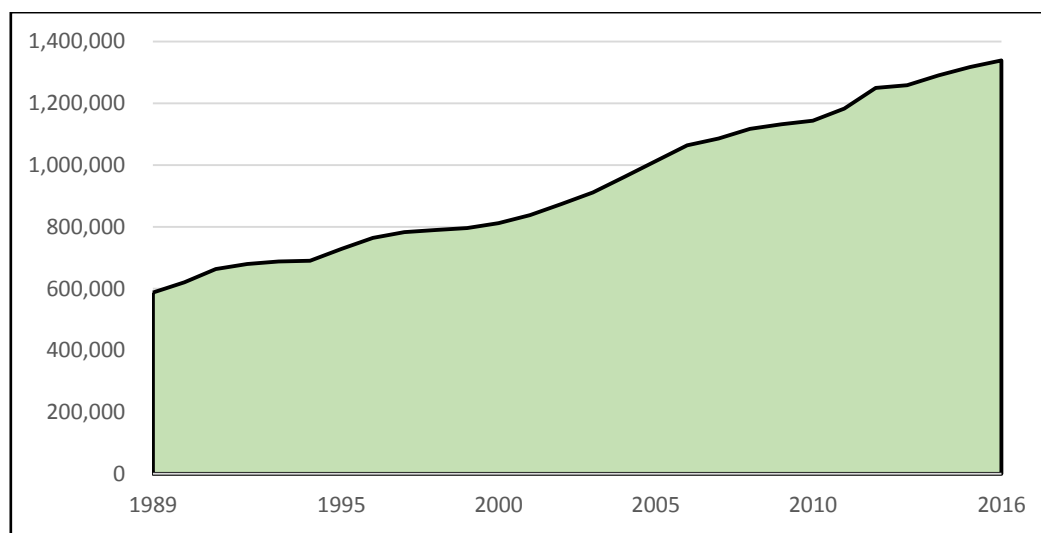
⁸ 国土交通省「石井大臣会見要旨」(2018年)。

ている。また、海外に3ヶ月以上滞在する長期滞在者及び海外に永住資格を有している者⁹（以下、「在留邦人」）は1989年の約57万人から2016年の約134万人まで一貫して増加してきていることが分かる〈図1-1-2〉。



〈図1-1-1〉海外邦人渡航者数の推移

出典：法務省入国管理局「出入国管理統計」（2016）より筆者作成



〈図1-1-2〉在留邦人数の推移

出典：外務省「海外在留邦人数調査統計」（2017）より筆者作成

⁹ 外務省・前掲注（3）。

このような海外渡航者及び在留邦人数（以下、両者を併せて「在外邦人」）が増加する中で、海外への渡航・滞在の目的や事情は様々である。それは旅行者といった短期滞在者、出張や駐在等の業務関係者とその配偶者あるいは留学生といった長期滞在者、その他外国人との婚姻により当該在留国等の永住資格を有する者等である。

短期滞在者の大半を占める旅行者及び出張者に関しては、邦人の行き先は欧米地域とアジア地域に集中している＜図 1-1-3＞。特に、国・地域別の日本人海外旅行者数では米国・中国・韓国の上位 3 ヶ国で、2015 年における出国日本人総数の約 5 割を占めるのである。

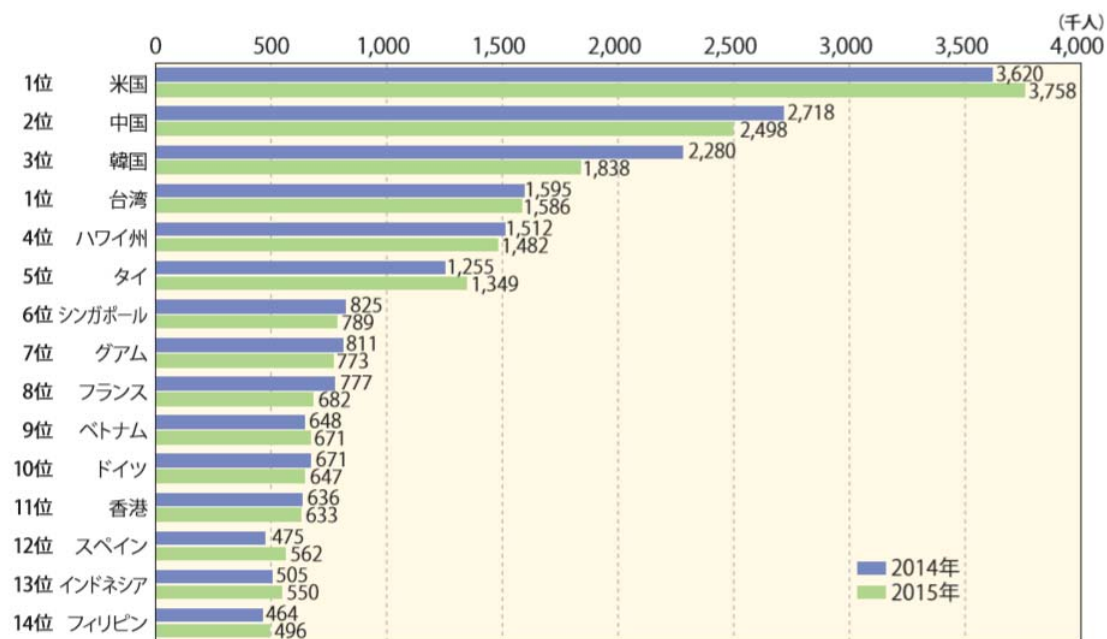
他方、2017 年における長期滞在者は 87 万 49 人であり、在留邦人数の約 65%を占めている。その内訳を見ると、「民間企業関係者」は 46 万 6103 人（約 54%）と最も多く、次いで「留学生・研究者・教師」が 18 万 18 人（約 21%）、以下、「その他」の 14 万 8697 人（約 17%）、「自由業関係者」の 4 万 8168 人（約 5.5%）、「政府関係者」の 2 万 3294 人（約 2.7%）と続く＜図 1-1-4＞¹⁰。

また、＜図 1-1-5＞を見ると、在留邦人の居住地域も世界各地に広がっていることが分かる。地域別では、「北米」が在留邦人全体の約 37%にあたる 48 万 5864 人であり、1985 年以来、一貫して首位を維持している¹¹。次いで、「アジア」が 38 万 5507 人（約 29%）、「西欧」が 21 万 1445 人（約 16%）となり、約 8 割の在留邦人が上記の 3 地域に集中していることが見て取れる。その一方で、平成 19 年から平成 28 年までの在留邦人数に関して、微増・微減を経ながらも、南米地域を除く全ての地域において増加していることが分かる。このように、伝統的に邦人が多い地域に加え、それ以外の地域でも在留邦人の規模が増大していることが分かる。

以上のことから、在外邦人の種類、渡航・滞在の目的及び地域が多様化した現在、危機管理に関する知識や意識の程度及び危機管理の上で各々が必要とする情報は、渡航・滞在者によって千差万別であり、それに応じた危機管理体制の構築が求められるのである。

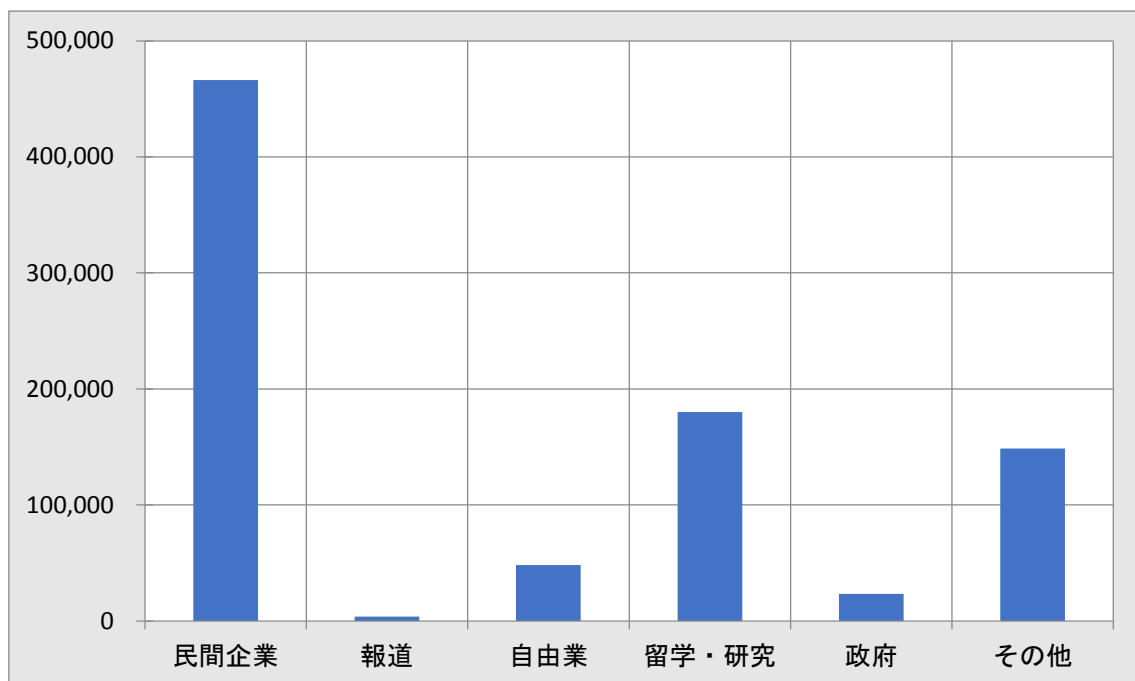
¹⁰ 外務省・前掲注（3）。

¹¹ 外務省・前掲注（3）。



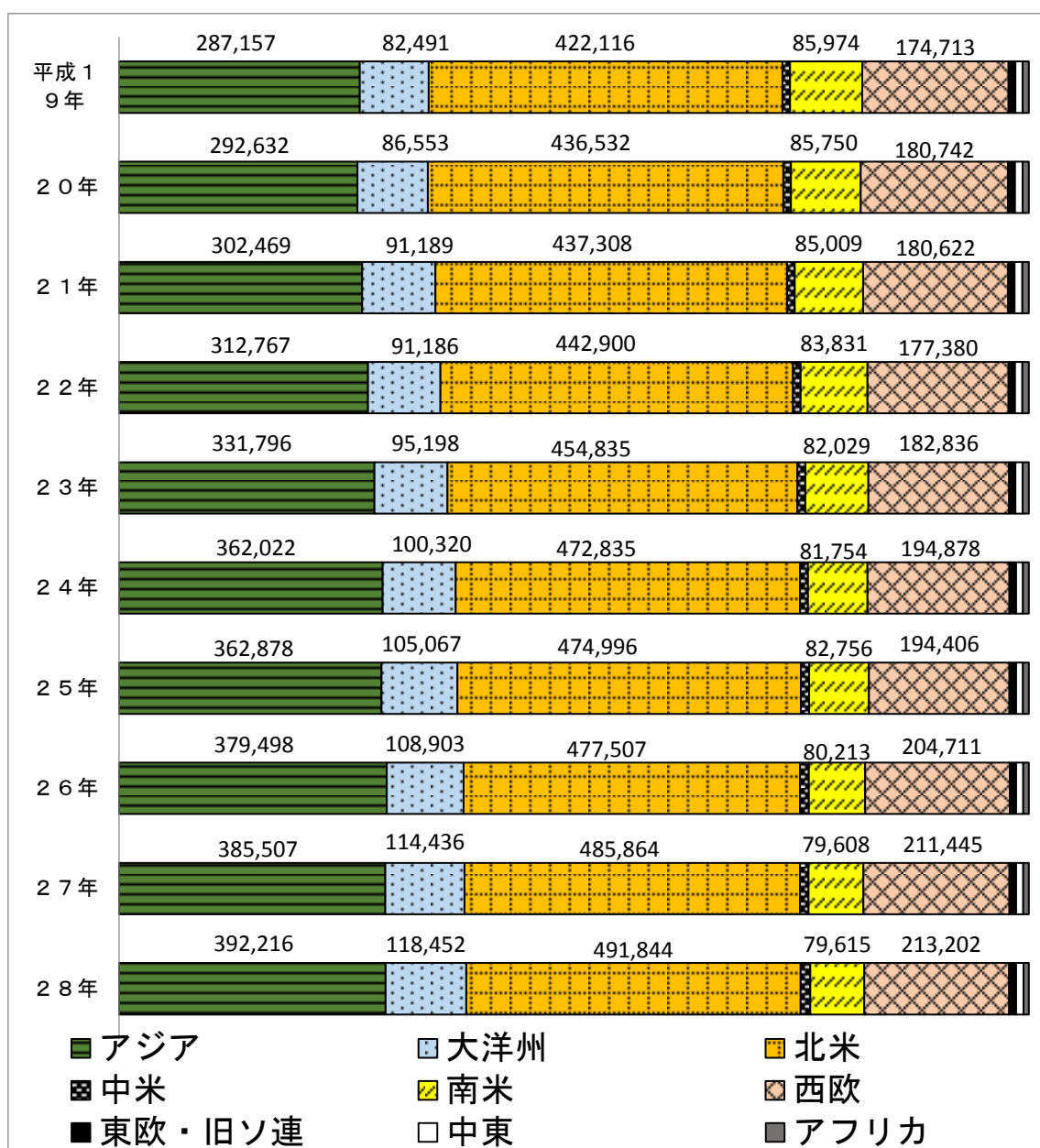
<図 1-1-3>主要デスティネーションへの日本人海外旅行者数ランキング

出典：日本旅行業協会『ツーリズム必携データブック数字が語る旅行業 2017』より抜粋



<図 1-1-4>長期滞在者の地域別職業構成

出典：外務省「海外在留邦人数調査統計」（2017年）より抜粋



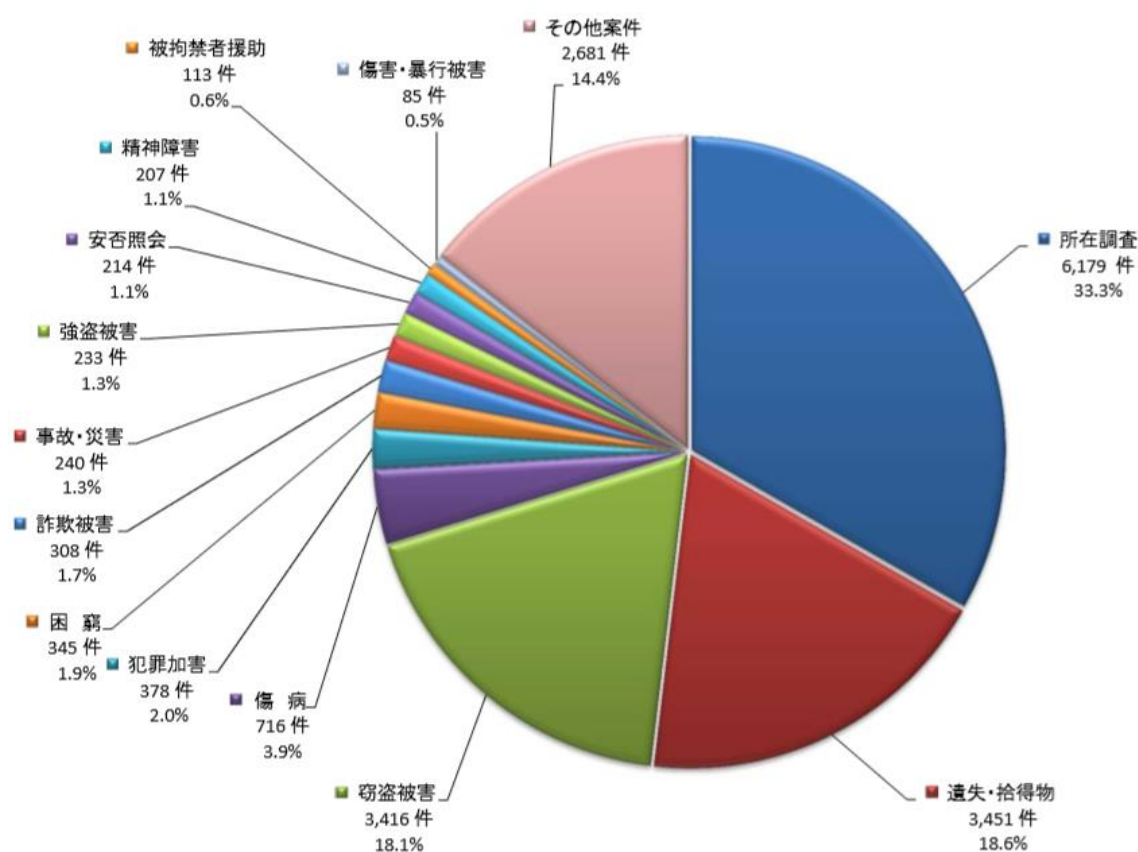
＜図 1-1-5＞地域別在留邦人数の推移

出典：外務省「海外在留邦人数調査統計」（2017 年）より抜粋

1-2 在外邦人に忍び寄る危機

上述したように、現代世界ではグローバル化やボーダーレス化が進行したことにより、国境を越えた人の往来は、以前とは比べようもない規模になっている。しかし、それによって海外にいる邦人がトラブル、犯罪及び危機等に巻き込まれる可能性も自ずと高まっている。

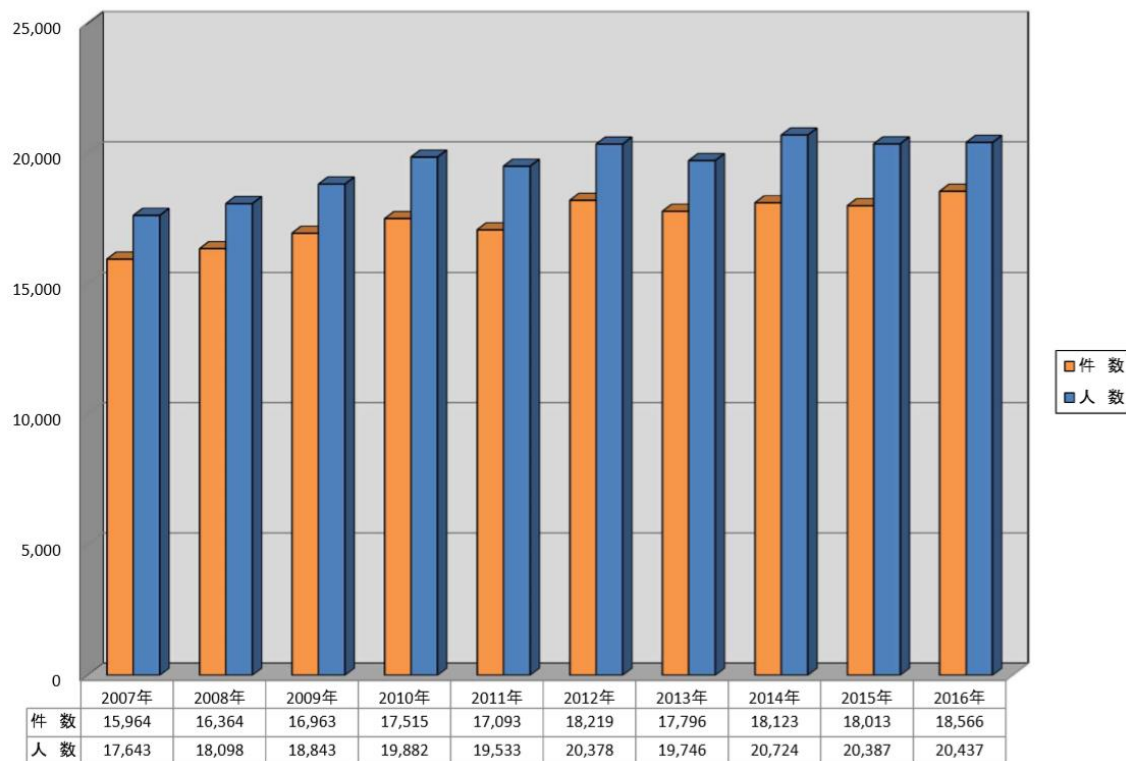
邦人が海外で危機等に遭遇した際には、現地の在外公館が対応することになっており、「遺失・拾得物」から「傷病」、そして「事故・災害」やテロを含んだ犯罪関連等、邦人援護業務は多岐に亘っている<図 1-1-6>。2016 年の在外公館における援護件数は 1 万 8566 件で、過去 10 年において最も多く、総援護人数に関しては 2 万 437 人であり、2004 年に次いで 2 番目に多かった¹²。



<図 1-1-6>海外邦人援護件数の事件別内訳（2016 年）

出典：外務省領事局海外邦人安全課「2016 年（平成 28 年）海外邦人援護統計」より抜粋

¹² 2004 年にはインド洋大津波が発生し、総援護人数が 2 万 1,871 人となった。外務省領事局海外邦人安全課「2016 年（平成 28 年）海外邦人援護統計」（2017 年 12 月）。



<図 1-1-7>過去 10 年間における邦人援護件数・人数の推移

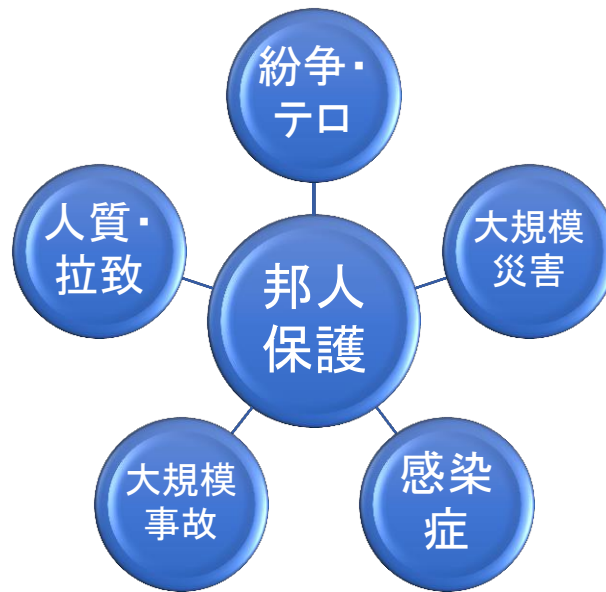
出典：外務省領事局海外邦人安全課「2016 年（平成 28 年）海外邦人援護統計」より抜粋

<図 1-1-7>が示すように、邦人援護件数及び総援護邦人数に関しては若干の減少はありながらも、概ね増加傾向であることが見て取れる。そのような状況において、昨今では邦人が巻き込まれる事件・事故が以前と比べて重大化してきた。2015 年のシリアにおける邦人殺害テロ事件及びチュニジアにおける博物館襲撃事件、2016 年にはベルギー・ブリュッセルにおける連続爆破テロ事件、バングラデシュにおけるダッカ襲撃テロ事件が発生し、合計で邦人 12 人が死亡、47 人が負傷した¹³。また、日本人留学生が遭遇する事件・事故も頻発しており、2016 年の 9 月と 11 月にはそれぞれカナダ及びコロンビアで学生が殺害され、同年 12 月にはフランスに留学中の大学生が行方不明となっている。

このように、在外邦人はトラブルや事件・事故及び災害等に巻き込まれており、それらの中でも我々に対して特に甚大な被害を及ぼすものが危機と認識される（次章『国際危機管理』とは何か）を参照）。<図 1-1-8>が示すように危機には国際紛争・テロ、大規模災害、感染症、大規模事故、人質・拉致事件等あらゆるものが包含されるが、邦人の生命・財産を守るためには、これら全ての危機が邦人保護業務の範疇でなくてはならない。

¹³ 公安調査庁「主な邦人被害テロ事件」

<http://www.moj.go.jp/psia/ITH/topic/2017_Japanese_suffer.html>（2018 年 1 月 23 日閲覧）。



<図 1-1-8>在外邦人を取り巻く危機

出典：筆者作成

第2節 本研究の射程・目的

危機というのは、その種類を問わず一度発生すれば凄惨な結果をもたらすことになり、在外邦人の危機管理上いずれも重要であることは言うまでもない。しかし、本報告書では、国際紛争及びそれに付随して発生したテロ、人質・拉致事件（以下、「国際紛争・テロ等」）に主眼を置いて論を進めることにする。それには主に二つの理由がある。第一に、災害は自然起因であり、急激一過性の帰結をたどることがほとんどであるのに対し、国際紛争・テロ等は人為的・政治的要素が強いため、ゴールが分からない未知の状況での対処を迫られるからである。後述するように危機は放置すれば事態がさらに悪化するという性質を帯びているため、体制や情報が不十分な段階から被害を最小限に抑えるために動き出さなければならない。第二に、このような不確定要素が強いだけに、我が国における危機管理体制改善の契機となってきたという事実がある。1990年の湾岸危機・湾岸戦争や2001年の米国同時多発テロ事件等多数の邦人が巻き込まれた重大事案が発生するたびに、安全保障制度を含めた在外邦人保護に関する取り組みが見直されてきており、中でも1993年の国連局廃止に伴う総合外交政策局の設置や、外務省の領事移住部が領事局に格上げされた2004年の外務省機構改革は特筆すべき変革である（第2部「国際危機管理に関する政策提言」で詳述）。

このように、一口に「在外邦人の保護」と言っても様々な切り口があり、各側面から論じることが可能である。実際、これまで我が国では安全保障制度の側面から議論されてきた。安倍晋三内閣総理大臣は、中国の積極的な海洋進出や北朝鮮による核・ミサイル開発実験等我が国を取り巻く安全保障環境が大きく変化したことにより、それに対応する安全

保障体制の整備が求められているとして¹⁴、内閣は 2015 年 5 月 14 日に平和安全法制関連 2 法案を閣議決定し、同年 9 月 19 日には法案が可決・成立した。また、安倍総理は 2020 年を目処に日本国憲法 9 条における自衛隊の明記をはじめとした改憲も訴えており¹⁵、我が国の安全保障制度をめぐる議論はますます熱を帯びてきている。

本研究では、以上のような包括的な安全保障制度を視野に入れつつも、あくまで在外邦人の保護が行われている実際の現場に焦点を当てた研究及び政策提言を述べることにする。第 2 部「国際危機管理に関する政策提言」の第 1 章「外務本省に対する提言—オペレーション体制」でも後述するように、国内において危機が発生した場合、内閣官房がその危機の種類や内容に応じてその対応を所掌官庁に振り分けるという役目を担う。しかし、危機の発生が国外であった場合、事実上外務省が中心となって対応に当たっており¹⁶、その最前線は現地の在外公館である。本報告書は、その在外公館が邦人保護業務をより戦略的・機動的・効率的に遂行できるような環境の整備に資するべく、主に外務省に向けた提言を行うことを目標としている。

それまでの領事移住部から領事局への格上げを始めとした 2004 年の外務省機構改革や、海外交流審議会の答申¹⁷等に基づいた海外安全ホームページによる情報提供の充実、在外公館における安全対策の強化等、外務省においても邦人の生命・財産を保護するために様々な改善がなされてきた。しかし、その一方で昨今では新形態のテロ、すなわちローンウルフ型やホームグロウン型等が出現しており、従来の政府関係者といった公人に加えて、映画館や路上といった場所に参集するソフトターゲットまでが狙われるようになった。このように、昨今のテロ事件等は新たな様相を呈すようになり、そのためそれに即した危機管理体制の構築が求められる。

¹⁴ 首相官邸「2017 年 5 月 14 日 安倍内閣総理大臣記者会見」

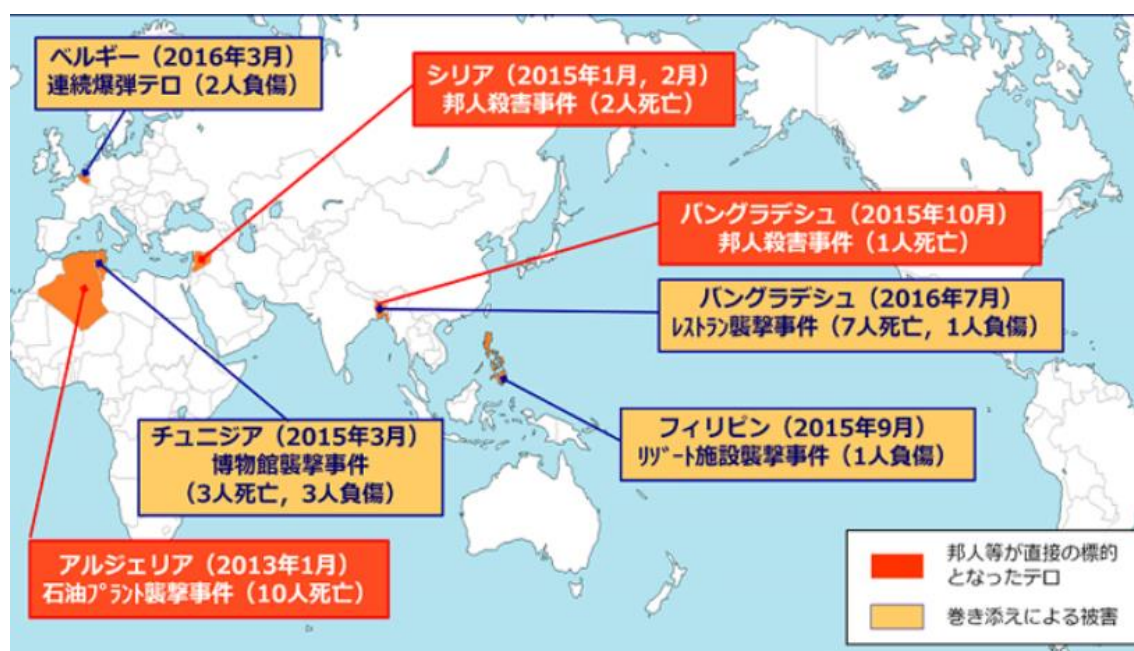
<www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0514kaiken.html> (2018 年 1 月 16 日閲覧)。

¹⁵ 日本経済新聞電子版「首相『2020 年に新憲法』9 条に自衛隊明記」(2017 年 5 月 3 日)。

¹⁶ 西川徹矢・元内閣官房副長官楠に対するヒアリング調査 (2017 年 7 月 10 日)。

¹⁷ 同審議会の答申『変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組』(2004 年 10 月)において、領事改革の重要課題として、①国民の視点に立った領事サービス、②海外における日本人の安全対策・危機管理、③外国人問題の 3 つを挙げている。

他方、多くの邦人が海外に渡っている反面、「イスラム国」等の過激主義に起因する紛争やテロが中東・欧米地域にとどまらず、2016 年からは東南アジアでも発生するようになったことにより、在外邦人が危機の被害者となる可能性は一段と高まった。また、北朝鮮では 2011 年に現在の金正恩体制が成立して以降、積極的に核・ミサイル開発計画を進めており、とりわけ米国と北朝鮮との間の関係悪化を招いている。一方で、台湾においては 2016 年に独立志向の強い民主進歩党の蔡英文政権が発足し、中華人民共和国（以下、「中国」）との緊張が高まっている。このことからわかるように、今や危機というのは我々から遠く離れた異国で起きている事象ではなく、まさに我々日本人にとっても早急に対策すべき喫緊の課題であるといえる。



＜図 1-1-9＞我が国・邦人に対する脅威

出典：公安調査庁「最近の国際テロ情勢」より抜粋

第2章 「国際危機管理」とは何か

本章では「国際危機管理」とは何かについて考察する。そこでまず第1節においては「危機管理」と近接した概念である「リスク管理」の定義について比較検討を行った上で、続く第2節において我々が論じようとしている「国際危機管理」について述べていくことにする。

第1節 「リスク管理」とは

リスクはあらゆる人間の活動に内在しており、不可避のものである。すなわち、当該時点においては周辺に被害を及ぼすには至っていないものの、対策を施さずにそのまま放置すれば甚大な被害をもたらす危機に発展しうるものをいう。

それを踏まえた「リスク管理」は、

1. 危険性又は有害性の特定
2. 1により特定されたリスク発生時の影響の分析
3. 2の分析に基づくリスクを最小限に抑える方策の検討
4. 3の実施

といった4段階に分類することが可能である。

つまり、想定されるリスクが危機に発展しないようにするための防止策を検討するということに重きが置かれるのである。

第2節 「国際危機管理」の定義

本節では、「リスク」と対照しながら一般論としての「危機」及び「危機管理」という概念を考察し、その上で「国際危機管理」について、その定義と特異性に迫って行きたい。

まず、「危機」とは、「生命の危険を招来するかもしれない非常事態¹⁸」と定義することができ、以下の3段階の状態をたどりつつ進行する¹⁹。

- ① 危機の初段階：本格的な危機に至っていない状態。
- ② 危機の絶頂段階：本段階において適切で迅速な措置を講じなければ被害は避けられないという状態。
- ③ 危機の終息段階：②における極度の緊張状態から徐々に緩和されていく段階。

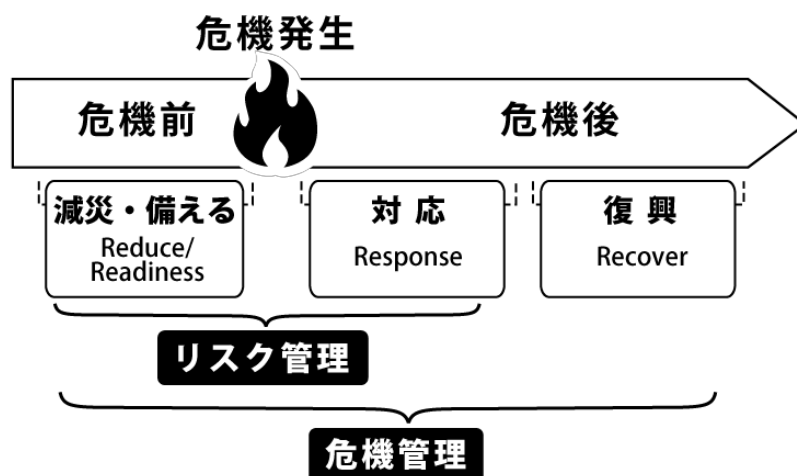
したがって、これを踏まえた「危機管理」とは、「平時とは異なる緊急事態が発生し、十分に情報が集まらない中でも、限られた時間内に何らかの意思決定と行動を起こさなければ、より一層事態が悪化してしまうことが予想されるとき、あるいは破滅的な結末を招きかねないことが想像されるときに、そうならないよう事態の進行を食い止め、かつ現状に

¹⁸ 木村汎編『国際危機学—危機管理と予防外交—』（世界思想社，2002年）v頁。

¹⁹ 木村・前掲書 vi頁。

復帰させる術²⁰」ということができる。つまり、危機により発生している被害を最小限にしつつ、そこからの脱出及び回復を図ることが危機管理の基本である。

危機管理は事態発生後如何にして被害を最小化し、原状復帰を行うかに重点が置いてあり、その点がリスク管理との差異であるといえる。もちろん、危機管理に関しても初期段階における未然防止が最も好ましいことは言うまでもない。しかしながら、危機は予測不可能性が高く、中でも国際紛争・テロ等に関しては人的要素を孕んでいるため、その性質がより強い。また、危機管理はそれに対応する時期の判断が非常に肝要であり、それを誤ればかえって被害の拡大もしくは長期化を招きかねない。そのため危機管理は厳しい時間制約の下で、情報収集・分析が不完全な状態の中でも対応しなければならないのである。



<図 1-2-1> 「リスク管理」と「危機管理」の違い

出典：JTB 研究所ホームページより抜粋

このように、「危機管理」はあらゆる困難を抱えており、容易ではないことは明らかである。しかしその中でも「国際危機管理」に関しては「国際」の要素、すなわち事案が海外で発生しているということがこの危機管理を一層困難なものにしている。海外で事案が発生した場合、相手国の主権下での対応を余儀なくされ、当該国の大使館や領事館といった在外公館は相手国政府との交渉（説得と合意）によって邦人保護業務を行う必要がある。

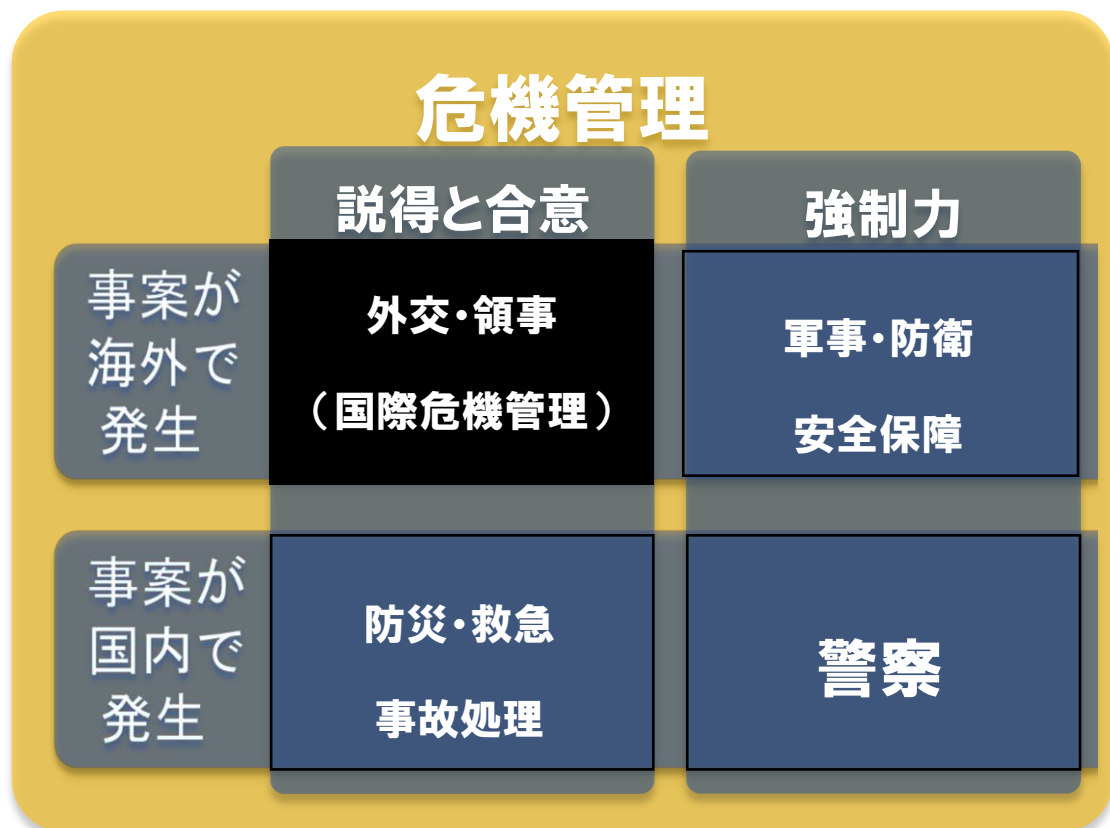
以上を踏まえれば、危機は<図 1-2-2>のように表すことができ、国際危機管理は海外で発生した事案を説得と合意により処理するものを指すことがわかる。すなわち、危機が海外で発生した場合に、相手国の主権という制限された状況下において、在外邦人の生命・財産の被害を最小化するためには外務本省及び在外公館は何をすべきなのか、その対応を考察することこそ本研究が対象とする国際危機管理なのである。確かに「国際危機管理」

²⁰ 小笠原高雪ほか編『国際関係・安全保障用語辞典』（ミネルヴァ書房、2013年）56頁。

には、本研究が対象とする分野以外にも様々な研究分野が存在する。そもそも伝統的な国際危機管理論は、朝鮮戦争やキューバ危機といった、第二次世界大戦後の世界において発生した安全保障上の事案を契機にして論じられ始めたという経緯がある²¹。したがって、国際危機管理論の中には、武力衝突が生じる危険性をあらかじめ察知し、その発生を防止するための予防外交論等が含まれており、国際政治や安全保障といった枠組みの中で国際危機管理を考察する意義は大きいと考える。しかし、本研究では国際危機管理の中でも在外公館といった現場が効率的及び迅速で適切な邦人保護を行うためにはどうすればよいかを考察の中心に据え、必要があれば帰納的に政府や外務本省の体制に関して政策提言を行うこととした。

＜図 1-2-2＞が示すように、邦人を取り巻く危機は、我々が射程とする「国際危機管理」の領域にとどまらない。我が国は、2011 年の東日本大震災を経験し、日本のみならず世界中に強い衝撃を与えた。過去には 1995 年の阪神・淡路大震災、さらに遡れば 1959 年の伊勢湾台風等、我が国は世界でも自然災害が極めて多い地域であり、有史以来甚大な被害を被ってきたという事実がある。自然災害以外にも 1985 年に発生した日航機御巣鷹山墜落事故や 2005 年の福知山線脱線事故等、邦人に甚大な被害を与えた事案は枚挙にいとまがなく、これらの危機に対処する重要性は言うまでもない。しかし、このような事案が国内で発生すれば、我が国の主権に基づいて処理することが可能であり、必要であれば警察等の強制力を行使して処理することもできるため、これらの危機対応における選択肢は広範に亘る。したがって、本研究では強制力が行使可能である、国内での事案や海外での自衛隊・海上保安庁による邦人退避業務等は、「国際危機管理」を考察する上での参考程度にとどめておき、本報告書において正面から取り扱うことは避けたい。

²¹ 木村編・前掲書 v 頁。



＜図 1-2-2＞国際危機管理の定義

出典：筆者作成

第3章 国際危機管理の歴史

本章では、本研究が取り上げる「国際紛争・テロ等」の危機について、その諸事例に関する研究を行うことで、国際危機管理とは何を指し、いかなる変遷を辿ったのかを考察する。特に、邦人が巻き込まれ、外務省や企業において危機管理体制を改革する契機となった、七つの事例について扱う。

第1節 「国際危機管理」の登場

外務省や企業において、「国際危機管理」と呼ぶに相応しい、体系的・戦略的な危機管理が行われるようになったのは、1986年の三井物産マニラ支店長誘拐事件、及び1990年の湾岸危機以降のことである。戦後、様々なテロや紛争等は発生していたものの、高度経済成長を成し遂げるまで、海外に長期に渡って滞在する邦人数は非常に少なかった。

第二次世界大戦後、在外邦人が巻き込まれる初の紛争となった朝鮮戦争の勃発の際には、ビジネス等のために朝鮮半島にいた日本人は自力で避難し、日本の貨物船で半島より避難した。ベトナム戦争の際には、丸紅の市川忍社長からホーチミン支社の鳥海支社長に対して「御身一つを大切に」という言葉が送られ、その後の危機意識の指針となった²²。だが、当時こうした紛争に巻き込まれる日本人は少なく、邦人を攻撃対象として狙うような事例はなかった。

邦人が狙われた事例としては、よど号ハイジャック事件等が挙げられる。1986年の三井物産マニラ支店長誘拐事件まで、テロ、ゲリラ対策はパレスチナゲリラと共闘する日本赤軍が主な対象であった²³。

「国際危機管理」の概念が登場したのは、1986年の三井物産マニラ支店長誘拐事件、及び1990年の湾岸危機が契機である。

在留邦人数が約48万人にのぼる中で、1986年の三井物産マニラ支店長誘拐事件は、邦人の海外駐在員が狙われた、先駆的でセンセーショナルな事例であった²⁴。丸紅によれば総合商社、及び企業危機管理における危機管理意識の向上と、体制づくりの契機となったという²⁵。

1990年の湾岸危機では200名前後の邦人が人質にとられ、生命の危機にさらされた。未曾有の事態に政府の対応は混乱したが、主権の及ばない中で解決に向けての努力も行われた。この事例も、のちに外務省において危機管理に関する様々な課題が検討される発端となった。

²² 丸紅株式会社人事部澤田健太郎副部長、及び小島善二海外危機管理担当に対するヒアリング調査（2017年6月27日実施）。

²³ 日本経済新聞「136日の教訓マニラ誘拐事件（下）自衛へ官民協力——国情の違い踏まえ。」1987年4月4日朝刊31頁

²⁴ 邦人数の記述は外務省調べ、日本経済新聞「136日の教訓マニラ誘拐事件（上）危機管理——安全対策“定型”なし」1987年4月2日朝刊31頁の記載による。

²⁵ 丸紅株式会社人事部澤田健太郎副部長、及び小島善二海外危機管理担当に対するヒアリング調査（2017年6月27日実施）。

第2節 三井物産マニラ支店長誘拐事件（1986 年）に関する事例研究

2-1 概要

1986 年 11 月 15 日午後 3 時過ぎ（日本時間午後 4 時過ぎ）、三井物産若王子信行マニラ支店長が、マニラ市郊外のゴルフ場から帰る途中、フィリピン共産党軍事組織 NPA の 5 人組の武装グループに誘拐された。身代金の要求に応じなかったために拘束は長期化したが、1987 年 3 月 31 日夜、無事に若王子支店長は解放された（写真 1-3-1）。

2-2 背景

フィリピンでは「左翼政党フィリピン人民党のオラリア議長殺害に抗議し、事件への関与が疑われるエンリレ国防相解任を要求して十七日、左翼政党や労組のゼネストが予定される等騒然とした空気²⁶」であった。

一方、被害にあった三井物産は同年秋に、フィリピンにおけるバターン原子力発電所計画の事実上の廃棄に伴う代替措置となる石炭火力発電所建設と、トヨタ自動車の現地組み立て工場稼働を支援するための現地合弁企業の設立という、2 件の大型プロジェクト参加を表明していた。これは、アキノ政権発足後最大級の外国資本参加プロジェクトとして、その成否がフィリピン国内の関心を集めていた²⁷。

2-3 事件発生時の状況

1986 年 11 月 15 日午後 3 時過ぎ（日本時間午後 4 時過ぎ）、三井物産若王子信行マニラ支店長が、マニラ市郊外のカンルーバン・ゴルフ場から、5 台の車に分乗して帰る途中、5 人組の武装グループに誘拐された。

犯行グループは若王子支店長らがマニラ市内を出発した直後から尾行を始め、ゴルフ場近くで停車して待機していた²⁸。若王子支店長らはゴルフ場を出て 2 キロほど走ったところで、後方から来た犯行グループの車 2 台に追い越されて進行を阻止され、若王子支店長が名指しで連れ出されると、犯行グループは自らの車に支店長を押し込んで逃走した。犯行グループが他の車のキーを没収したため、追跡はできなかった²⁹。

²⁶ 日本経済新聞『「なぜ...」物産に衝撃、マニラ支店長誘拐——対比援助揺さぶり？身代金の要求はなし。』1986 年 11 月 16 日朝刊 27 頁。

²⁷ 日本経済新聞・前掲注（26）。

²⁸ 日本経済新聞「マニラの支店長誘拐、犯人、周到な計画——比国人と中国系グループ、市内から尾行。」1986 年 11 月 17 日朝刊 31 頁。

²⁹ 日本経済新聞「三井物産支店長を誘拐、マニラで武装 5 人組」1986 年 11 月 16 日朝刊 1 頁。



＜写真 1-3-1＞人質となった三井物産若王子信行マニラ支店長
出典：時事ドットコムニュース「日本人、海外受難簿」



＜写真 1-3-2＞若王子マニラ支店長を誘拐したロランド・ファハルド容疑者
出典：ABS-CBN“RP's most wanted man wants to clear his name”

2-4 解放までの経過

外務省は事件解決に向けて1月30日に外務審議官を、2月15、16日に領事移住部長をフィリピンに派遣し、主に現地の在外公館にて対応にあたった³⁰。

三井物産社内における事件発生当初の対応は大幅に遅れた³¹。社内において、人事、業務、総務、広報から構成されるスタッフで「マニラ事件対策本部」が組織され、本社の対策本部と現地対策本部に動員された社員数はのべ5500人にのぼった³²。

当初は三井物産側が身代金の要求に応じなかったために拘束は長期化し、1987年1月13日には、若王子支店長のか弱い肉声が録音されたテープや、中指を切られたような写真、脅迫状が報道機関や会社に送りつけられた³³。

日本メディアも著名な企業で現地の責任者が巻き込まれた事件として大々的に報じ、一時は解放の誤報が伝えられる等、日本全体で混乱が起きていた。

若王子支店長は137日後の1987年3月31日夜、無事に解放された。解決にあたっては多額の身代金が支払われた説もあり、若王子支店長を大型航空機DC8のチャーターで帰国させる等の対応も行ったことから、同様の事件を誘発しかねないとの批判を受けた³⁴。事件解決の裏には、欧米の危機管理コンサルタント会社コントロール・リスク・リミテッド（CR社）の積極的な活動があった³⁵。

2-5 意義

日本企業の海外展開が加速する中で、大企業の現地責任者が事件に巻き込まれたことから、海外進出企業の関係者のみならず、海外に暮らす邦人に大きな衝撃を与え、海外における邦人保護について関心が高まった。前述の通り総合商社、及び企業危機管理における危機管理意識の向上と、体制づくりの契機となったという³⁶。

外務省では、幅広い情報収集の重要性が認識され始めた³⁷。邦人保護の関係では、1987年3月31日には、外務省が初めて「海外安全ハンドブック」を発刊し、海外渡航者や在留邦人のために、在外公館から集めた最新情報を集め、世界120ヶ国の安全確保のノウハウを示した³⁸。

³⁰ 日本経済新聞「外務省、マニラへ領事移住部長派遣——若王子氏誘拐事件。」1987年2月17日朝刊31頁等。

³¹ 日本経済新聞「136日の教訓マニラ誘拐事件（上）危機管理——安全対策“定型”なし」1987年4月2日朝刊31頁。

³² 日経産業新聞「三井物産、若王子事件に揺れた136日、社員延べ5500人動員」1987年4月6日2頁。

³³ 時事ドットコムニュース「日本人、海外受難簿」<https://www.jiji.com/jc/v2?id=sufferings_19>（2018年1月12日閲覧）。

³⁴ 朝日新聞「若王子さん帰国で大型機チャーター“大げさ”批判に社長釈明」1987年4月9日朝刊26頁。

³⁵ 日本経済新聞「136日の教訓マニラ誘拐事件（中）対誘拐のプロ——使命、救出より予防」1987年4月3日朝刊31頁。

³⁶ 丸紅株式会社人事部澤田健太郎副部長、及び小島善二海外危機管理担当に対するヒアリング調査（2017年6月27日実施）。

³⁷ 前掲注（23）。

³⁸ 前掲注（31）。



＜写真1-3-3＞片倉邦雄イラク特命全権大使（当時）が
マンスール・メリア・ホテルにおける人質拘束の様子を描いた絵
鈴木武英警備対策官（当時）提供

第3節 湾岸危機（1990年）に関する事例研究

3-1 概要

1990年8月、石油価格等の問題をめぐってクウェートと軋轢が生じていたイラクは、クウェートに突如侵攻、事実上併合した。イラクはイラク国内・クウェート国内に滞在する外国人の出国を禁止した。さらにクウェートに存在する大使館・公館の閉鎖を要求したため、クウェートの大使館内に避難していた邦人も、イラクへの移動を余儀なくされた。その後移動先のバグダードでイラク治安当局に拘束され、マンスール・メリア・ホテルに軟禁状態に置かれた。日本の大使館員との接触は許されないまま、イラク国内の各地の施設に、「人間の盾」として、別々に配置された＜写真1-3-3＞。

日本側は外務本省がイラク政府と人質解放のための個別折衝を行わないとの方針をとっていた一方で、現地のイラク大使館は人質の安否確認と解放に向けて活動を続けた。最終的には段階的な解放を経て、12月6日にフセイン大統領によって、残った人質全員の解放が発表されるに至った。

3-2 背景

イラン・イラク戦争後におけるイラクの戦後復興財源は、大部分が石油収入に依存しており、石油価格の高値維持は国家の存続に関わる至上命題であった。だが、石油価格は1990年7月には従来の3分の2程度にまで下落し、イラクはこれを石油輸出国機構OPECの国別生産枠を超過する原油の過剰生産をクウェートやアラブ首長国連邦が行っていることが原因とみなし、非難した³⁹。特にクウェートに対しては、イラン・イラク戦争に乗じてイラクの領土に軍事施設や石油施設を建設したとして、イラクのクウェートに対する債務帳消しを要求した。

このようにクウェートとの間に軋轢が生じたイラクは、7月20日頃から軍をクウェートとの国境地帯に集結させた。これに対してエジプト、サウジアラビアによる仲介が試みられ、両国の会談も行われた。ここで、フセイン大統領は武力を行使しないと明言していたとも言われる⁴⁰。

だが、8月2日未明、イラク軍はクウェートに突如侵攻し、すぐに傀儡政権であるクウェート暫定自由政府を樹立したが、8日になると両国の統合を発表し、クウェートを併合した。イラク軍は即座にサウジアラビア国境付近にも進軍し、サウジアラビアに侵攻する可能性も出てきた。

3-3 邦人拘束

イラクの行動は国際的な批判を受け、国連安保理による制裁決議の対象となった。だが、その受諾の意向を全く示さず、イラク国内・クウェート領域内に滞在していた外国人の出国を禁止し、クウェートに存在する外国公館の閉鎖を要求した。

その後、8月18日未明にはサーレハ・イラク国会議長名の「イラク国民は、侵略戦争の脅威にさらされる限り、敵対国の国民を（イラクの）客とすることを決めた」との拘束決定、及び「イラク全土及びクウェートにある軍事、産業施設を外国人の滞在用に用意するよう石油省、軍事産業省など各省に命令が出された」という「人間の盾」として外国人を移送する旨の声明が、イラク国営通信によって発表された⁴¹。

日本政府はクウェート侵攻に対して、安全確保のために261人のクウェート在外邦人を在クウェート大使館に匿っていた⁴²。当時、クウェート大使館では城田安紀夫臨時代理大使が指揮を執り、大使館の中で食事の提供を行ったほか、食料の備蓄もあり、邦人を落ち着かせる目的でサマースクールも開いていた⁴³。だが、食料の備蓄にも限界があり、「8月24日に外国大使館の機能を停止させ、大使館は一般家屋と同じ処遇を受ける」との通告のもとに大使館がイラク軍に包囲され、大使館・公館の電気・水道が止められると、邦人245人がバグダードに移動せざるを得なくなった⁴⁴。

在クウェート邦人は8月22日から23日にかけて集団でバグダードに航空機移動することを選択したが、空港で待ち構えていたイラク治安当局によって拘束された。ただし、片倉邦雄在イラク特命全

³⁹ 外務省「第2章第1節湾岸危機の発生と収束」『外交青書 わが外交の近況』1991年版。

⁴⁰ 外務省・前掲注（39）。

⁴¹ 日本経済新聞「イラク、敵対国国民の拘束決定、軍事施設に移送へ——“人質化”邦人も対象の恐れ。」1990年8月18日夕刊1頁。

⁴² 外務省「第2章第4節人質問題」『外交青書 わが外交の近況』1991年版。

⁴³ 片倉邦雄イラク大使（当時）に対するヒアリング調査（2017年6月27日実施）。

⁴⁴ 外務省・前掲注（42）。

権大使（当時）がイラク政府幹部と断続的に折衝を行ったことにより、日本人学校関係者ら 8 人がイラクからの出国を認められた⁴⁵。

拘束後は 223 人が人質としてバグダード市内のマンスール・メリア・ホテルに連行され、日本の大使館員との接触は許されないまま、軟禁状態に置かれた⁴⁶。

その後、25 日にはマンスール・メリア・ホテルから邦人男性の一部が別の場所に輸送されているのを在イラク大使館員が目撃し、30 日に解放された 68 人の女性や子供の証言によって、邦人成人男性 143 人はほぼ全員が軍事施設に「人間の盾」として収容されたことが判明した⁴⁷。

10 月から 11 月ごろには人質が頻繁に移動させられ、これは人質同士の結束を防止し、単調な拘束生活から生じる飽きが不穏な動きにつながるのを防止するためであり、最終的に人質は四十数箇所に細分化された⁴⁸。

⁴⁵ 日本経済新聞「邦人 223 人バグダット軟禁、クウェートから移送直後——イラクが強制連行。」1990 年 8 月 24 日朝刊 1 頁。

⁴⁶ 国枝昌樹イラク公使（当時）に対するヒアリング調査（2017 年 4 月 25 日実施）等。

⁴⁷ 日本経済新聞「イラク、邦人男性 143 人、軍施設に——軟禁婦女子が証言、駐イラク大使ら面会。」1990 年 8 月 31 日朝刊 1 頁。

⁴⁸ 日本経済新聞「イラク、邦人人質さらに分散——結束防止、40 カ所超に。」1990 年 11 月 5 日朝刊 35 頁。

<8月21日> (現地時間、以下同)	
16:00	在クウェート大使館、邦人にイラクへの移動を勧告。
移送終了まで報道を差し控えることを報道機関が取り決め (日本時間 23:00)。	
<8月22日>	
11:00	イラク航空機で第1陣 79 人の邦人がクウェート出発。
12:00	イラク、身柄の安全保障を条件に「22 日中の全員のバグダード移動」を在クウェート大使館に勧告。
13:15	第1陣、バグダード着。
13:30	イラク兵、在クウェート大使館を包囲。
13:50	79 人、イラク側によってバグダードのマンスール・メリア・ホテルに誘導される。
16:00	第2陣 13 人を乗せたイラク航空機がクウェート空港で出発が止められる。
18:00	イラク兵、在クウェート大使館に「全員搭乗」を要請。大使館拒否。
19:00	マンスール・メリア・ホテルで大使館員ら 14 人を除く 65 人が9階に集められ、事実上の軟禁状態に。
20:00	在イラク公使、ホテルから閉め出される。
22:00	第2陣、バグダードに航空機で到着。イラク側は 13 人全員をバスでマンスール・メリア・ホテルへ連行。
<8月23日>	
5:30	栗山外務事務次官、在京イラク大使を外務省に呼んで邦人の行動や出国などの自由保障を強く要請。
7:00	在イラク大使館、イラク当局と邦人の出国について折衝。
8:40	在クウェート大使館、周辺を包囲中のイラク軍司令官と直接交渉。イラク兵は一時包囲を解き、第3陣 86 人が空港へ向かう。
9:00	第1陣のうち軟禁されなかった日本人学校関係者 8 人がイラク出国、空路アンマン到着。
13:00	第3陣、バグダードに到着。イラク側のバスでマンスール・メリア・ホテルへ。
15:00	第4陣 67 人、イラク航空機でクウェートを出発。
17:00	第4陣、バグダード到着。

<図 1-3-1>クウェート大使館の邦人がイラクに移動し軟禁されるまでの過程

出典：日本経済新聞「邦人バグダッド軟禁ドキュメント」1990 年 8 月 24 日朝刊 3 頁

より引用、固有名詞一部改変

3-4 解放への進展

日本以外にも数多くの国の国民が人質に取られていたことから、日本の外務本省は「日本だけの人質解放のための個別折衝はしない」という方針をとり、イラク政府に対して在留外国人全員の無条件かつ即時の解放と出国の実現を強く要求した。

拘束された邦人に対しては、在イラク大使館から食料、医薬品、書物等の差し入れ、家族との書簡のやりとりの援助等を行った⁴⁹。在イラク大使館では現地日本人会を含めた対策班を編成し、情報共有を円滑に進めた⁵⁰。

片倉邦雄在イラク特命全権大使（当時）によれば、当時から JICA の経済・技術協力の一環として日本で学んでいたイラクの技術者等がおり、特に湾岸危機の際には肥料工場の工場長のような重要な戦略的要衝のポジションにっていたことから、何人の邦人人質が隔離されているか等の情報はそうしたチャンネルで集めることができたという⁵¹。

また、差し入れも人質の所在を確かめるための重要な手段となった。バグダードの日本人会は「差し入れ委員会」をつくり、イラク赤十字を通じて物資を届けていた⁵²。そこで「日本人は、イラクの食べ物に馴染めない」などと口実をつくり、日本食や衣類、雑誌等を邦人の人質に届けるようイラク側に要請して、その差し入れの中にメッセージを書き入れることで、その返信から安否等の情報を得ることもあったという⁵³。

人質解放に向けた交渉として、イラク大使館から働きかけたばかりでなく、政界からは中曽根康弘元内閣総理大臣が現地に赴いたほか、元プロレス選手であり、政界に進出していた猪木寛至参議院議員（当時）も個人でイラク政府要人との交渉にあたった⁵⁴。

3-5 解放

解放に向けた様々な働きかけの末、11月5日には一部の人質78人が解放され、12月6日には、フセイン大統領が人質の全員解放を発表した。

解放に際して、国枝昌樹在イラク公使（当時）は事前にイラク政府側のジャーナリストから解放される具体的な人数を教えてもらい、ラジオより先に解放人数を把握していたという⁵⁵。

また、邦人の出国に際して、イラク側は次々に邦人の出国を許可し、報道関係者等の出入国を認めていたことから、在外邦人数の把握に苦心した。そこで、館員の情報共有や見易さの観点から、紙で名札を作り室内の壁に貼って管理していた⁵⁶。

⁴⁹ 東京都交通安全協会鈴木武英理事長（当時）に対するヒアリング調査（2017年5月2日実施）。

⁵⁰ 同上。

⁵¹ 片倉邦雄イラク大使（当時）に対するヒアリング調査（2017年6月27日実施）。

⁵² 前掲注（48）。

⁵³ 東京都交通安全協会鈴木武英理事長（当時）に対するヒアリング調査（2017年5月2日実施）。

⁵⁴ 片倉邦雄イラク大使（当時）に対するヒアリング調査（2017年6月27日実施）。

⁵⁵ 国枝昌樹イラク公使（当時）に対するヒアリング調査（2017年4月25日実施）等。

⁵⁶ 東京都交通安全協会鈴木武英理事長（当時）に対するヒアリング調査（2017年5月2日実施）。

<8月>	
2日	イラク軍がクウェートに侵攻
6日	国連安保理、イラク制裁決議を採択
8日	米英、サウジへの派兵を発表
18日	イラク、国内の西側外国人を事実上の人質とする方針を発表
20日	イラク、在クウェート外国大使館の閉鎖を命令
25日	ワルトハイム・オーストリア大統領、フセイン・イラク大統領と会談。 オーストリア人人質 100 人全員の解放を約束。 国連安保理、イラクとクウェートの海上封鎖決議を採択
30日	米のジャクソン師、フセイン大統領と会談。英米人人質の一部解放
<9月>	
1日	邦人婦女子ら 69 人がイラク出国
9日	米ソ首脳会談、イラクの国連決議履行要求で一致
24日	ミッテラン仏大統領、国連総会で湾岸危機の 4 段階和平案を提示
25日	国連安保理、イラク空域封鎖決議を採択
<10月>	
11日	クウェートにいた米国人婦女子ら西側外国人 300 人以上が帰国
14日	イラクとイランが国交回復
15日	スペイン人人質 15 人全員解放
21日	ヒース元英首相、フセイン大統領と会談。英国人人質の解放を約束
23日	イラク国会、仏人人質 330 人全員の解放を決議
25日	ブッシュ米大統領、サウジアラビアへの 10 万人増派を発表。 ブルガリア人人質 700 人全員の解放決定
<11月>	
4日	中曽根元首相、フセイン大統領と会談
6日	同第 2 回会談。邦人人質 78 人（うち 4 人は辞退）の解放を約束（8 日帰国）
8日	ブラント元西独首相がフセイン大統領と会談、独人 120 人含む西欧人 206 人が解放
18日	イラク、人質全員を 12 月 25 日から 3 ヶ月間で順次解放すると約束（8 日帰国）
20日	イラク、ドイツ人 280 人全員の解放を発表。 スイス人全員の解放も決定
26日	イラク、スウェーデン人約 60 人
29日	国連安保理、対イラク武力行使
30日	ブッシュ米大統領がイラクとの対話を提案
<12月>	
4日	イラク、ソ連人 3300 人全員の出国を許可

5 日	イラク、米大統領提案を正式受諾 イラク、日本人人質 36 人の解放を発表
6 日	イラク、外国人人質全員の解放を発表

＜図 1-3-2＞イラクの人質解放をめぐる主な動き

出典：日本経済新聞「イラクの人質解放をめぐる主な動き。」

1990 年 12 月 7 日朝刊 8 頁より

3-6 意義

これだけ多くの在外邦人が人質にとられ、生命の危機にさらされたことは、それまで前例がなく、湾岸戦争終結後には危機管理に関する様々な課題が検討された。

1991 年の外交青書では、危機管理と邦人保護に関する 3 つの課題が挙げられた⁵⁷。

まず、イラクによるクウェート侵攻を事前に予測できなかったという課題である。このような異常事態を予測することは不可能に近いとはしつつも、邦人の「安全確保のための情報収集、分析」の強化や、「迅速な連絡を可能とする通信体制の整備」がその後の課題として挙げられた。

国枝昌樹在イラク公使（当時）も、クウェート侵攻前に地元紙で「イラクがクウェートとの国交断絶決定」という小さな記事が掲載されていたことが、後で振り返れば湾岸危機の予兆となっていたという。また、イラク軍がクウェート国境付近に進軍しているという情報は、ハンガリーの外交官から入手したという⁵⁸。

次に、クウェート大使館における在留邦人の保護やバグダードへの移動勧告についての課題である。これについては、選択肢の限られた状況の中での改善策であったとされている。こうした危機の中で、のしかるべき対応策の立案は体制面での課題である。省内縦割りの対応ではなく、統一的な外交政策の立案のため、後に外務省内には総合外交政策局が新設された。

最後に、人質救出のための策が不足していたという課題である。これについては、1991 年の外交青書が示すように、日本の外務本省は「日本だけの人質解放のための個別折衝はしない」という方針をとっており、他の国連加盟国との歩調を合わせようとした。だが、片倉邦雄在イラク大使（当時）によれば、現地大使館としては個別の人質解放交渉を行う必要があると考えており、実際に国連加盟国であったドイツやフランスは、独自の交渉を通じ、早期の人質解放を成し遂げていた⁵⁹。11 月 20 日には「ドイツとアラブ世界の友好関係の伝統と湾岸危機に対するドイツの対応を評価したため」として、ドイツ人人質約 180 人全員が解放された⁶⁰。

⁵⁷ 前掲注（42）。

⁵⁸ 国枝昌樹在イラク公使（当時）に対するヒアリング調査（2017 年 4 月 25 日実施）等。

⁵⁹ 片倉邦雄在イラク大使（当時）に対するヒアリング調査（2017 年 6 月 27 日実施）。

⁶⁰ 日本経済新聞「イラク、ドイツ人全員解放へ——対湾岸政策を評価」1990 年 11 月 21 日朝刊 1 頁。

西暦		
1990 年	7 月 17 日	イラク共和国警備軍南下
	7 月 31 日～ 8 月 1 日	イラク、クウェート：直接交渉
	8 月 2 日	・湾岸危機はじまる ・国連安保理決議 660 を採択
	8 月 4 日	・クウェートから邦人 1 人が拉致されたとの一報が入る ・クウェート暫定政府の閣僚名簿が発表される
	8 月 5 日	日本政府がイラクに対する経済措置を決定
	8 月 6 日	・片倉大使が帰任し、邦人の釈放を要求 ・国連安保理決議 661 を採択
	8 月 7 日	・イラク政府が、クウェートは共和制国家になったと発表 ・クウェートにいる日本人全員が日本大使館に避難 ・邦人 73 人が出国
	8 月 8 日	イラクがクウェートを併合
	8 月 9 日	国連安保理決議 662 を採択
	8 月 10 日	・アラブ臨時首脳会議が、カイロで開催される ・拉致された邦人 1 人がバグダッドで釈放される
	8 月 14 日	日本人も出国禁止となる
	8 月 18 日	国連安保理決議 664 を採択
	8 月 22 日	・在イラクの大使館家族がイラクを出国 ・在クウェートの日本人がバグダッドに到着
	8 月 25 日	国連安保理決議 665 を採択
	8 月 27 日	イラク政府が、「クウェート県」を設置
	8 月 28 日	人質のうち、女性と子どもの帰国を許可することを発表
	8 月 31 日	デクヤエル国連事務総長とイラクのアジズ外相が会談
	9 月 9 日	・米ソ首脳会談を実施 ・アジズ首相がイランを訪問
	9 月 10 日	フセイン大統領が、第三世界に対する石油の無償供給を発表
	9 月 13 日	国連安保理決議 666 を採択
	9 月 14 日	イラク兵士が在クウェート仏大使公邸に侵入
	9 月 16 日	国連安保理決議 667 を採択
	9 月 23 日	イラク外務省が仏大使公邸侵入事件について陳謝
	9 月 24 日	・フセイン大統領が、クウェートの防衛と徹底抗戦を宣言 ・国連安保理決議 669 を採択

	9月25日	国連安保理決議 670 を採択
	10月4日	海部首相とラマダン第一副首相とが会談
	10月5日	ソ連のプリマコフ大統領特使とフセイン大統領が会談
	10月8日	国連安保理は、決議 672 を採択
	10月18日	日本人4人が釈放
	10月22日	フランス人人質全員の解放と出国許可を決定
	10月23日	イラクでガソリンの配給制が開始
	10月28日	イラク政府、チャラビ石油相の解任を発表
	10月29日	フランス人 267 人が解放、出国
	11月2日	中曽根元首相と自民党議員団がイラク訪問
	11月6日	日本人 74 人の出国が決定
	11月8日	ブッシュ大統領はサウジアラビアへの派兵数を増加すると発表
	11月18日	イラク革命指導評議会は、外国人が 12 月 25 日から順次帰国することが許可されると発表
	11月20日	フセイン大統領は、ドイツ人全員の解放と出国の許可を人民議会に提議
	11月26日	アジズ外相はモスクワを訪問して、ゴルバチョフ大統領と会談
	11月30日	ブッシュ大統領がイラク側と会談する用意があると発表
	12月1日	イラク革命指導評議会はブッシュ大統領の提案を受け入れることを発表
	12月5日	日本人 41 人の帰国が決定
	12月6日	フセイン大統領は、外国人全員の旅行制限に関する制限措置の解除について措置をとるように人民議会に要請
	12月11日	日本人及び若干数の外国人 155 人が出国
	12月17日	・日本人など 42 人が出国 ・イラク革命指導評議会とバース党地域指導部との合同会議
1991 年	1月3日	米国はイラクに対して会談を行う用意がある旨、提案
	1月4日	イラク外務省儀典局は各国大使館に対して、政府の主要機関をアンバール県に臨時に移動することにした旨を通報
	1月8日	ドイツ大使館退避
	1月9日	ベーカー米国国務長官とイラク側との会談
	1月10日	英国大使館、陸路退避
	1月11日	イタリア大使館退避
	1月12日	・米国大使館退避 ・米国議会にて「対イラク軍事力行使容認に関する決議」が成立 ・日本社会党土井たか子委員長一行が、バグダッドに到着

	1 月 13 日	・土井たか子委員長一行とフセイン大統領との会談 ・デクエヤル国連事務総長とフセイン大統領との会談
	1 月 14 日	・イラク人民議会は、クウェートについて譲歩を拒否するフセイン大統領の政策を支持する決議を、全会一致で採択 ・国枝氏、イラク出国
	1 月 16 日	米軍によるバグダッドへの攻撃により、湾岸戦争開戦
	1 月 17 日	湾岸戦争開始
	2 月 28 日	軍事行動停止
	4 月 11 日	戦争が正式に停戦（安保理が決議 687 のイラク側受諾を承認）

＜図 1-3-3＞湾岸危機年表

出典：国枝昌樹『湾岸危機—外交官の現場報告』（朝日新聞社、1993 年）を
もとに筆者作成



＜写真 1-3-4＞ペルー日本大使公邸から解放される人質

出典：毎日新聞「ペルー日本大使公邸占拠事件 20 年」2016 年

第 4 節 在ペルー日本大使公邸占拠事件（1996 年）に関する事例研究

4-1 概要

1996 年 12 月 17 日午後 8 時頃、在ペルー日本大使公邸にて実施されていた天皇誕生日のパーティーの最中に、過激派組織トゥパク・アマル革命運動（以下、「MRTA」）による襲撃があり、その後 127 日間にわたって大使公邸が占拠された。1997 年 4 月 22 日にペルー軍が邸内に突入し、事件は解決した。

4-2 事件の背景

4-2-1 ペルーにおけるテロ組織

当時のペルーには主に二つのテロ組織が存在していた。

一つが、「センデロ」である。センデロが活動していたのは主に農村であった。センデロが支配していた地域の1つに、首都リマ郊外のワラルという地域があった。1991年、その地域で農業指導に当たっていたJICA派遣の日本人技術者3人が処刑される事件が発生した。事件後1週間もたたないうちに、当時ペルーに駐在していた日本のODA関係者のほとんどがペルーから帰国した⁶¹。

もう一つがMRTAである。MRTAはアラン・ガルシア大統領の旧友と言われたヴィクトル・ポライ・カンボスによって、キューバ革命を理想として1983年に結成された過激派組織で、インカ帝国の英雄的存在である王の名前をとって名付けられていた。当初は学歴の高いメンバーが中心で、議会内政党を標榜する集団であったようだが、次第に過激化し、テロ組織へと変化した。その闘争は宣伝重視でインターネットも活用していた⁶²。

MRTAは、センデロとは対称的に都市で活動、外国資本や大企業を標的としていた。マクドナルドの店舗など米国資本企業の拠点襲撃や企業首脳の誘拐等を行っていた。

MRTAは企業に対して協力金の提供を求める脅迫状を送っていた。実際に三井金属鉱業ペルー支社事務所にもこの手紙が届いたことがあるという⁶³。手紙の内容は、「メリークリスマス、ハッピーニューイヤー」というなんの変哲も無い挨拶だったが、受け取った当時の支社長の顔が青ざめたほど恐れられていた組織であった。当時、同様の手紙が日本企業約50社に届いたといわれる。最初の手紙が来た後に、次の段階として具体的な金額が書かれた手紙が届くという噂まであった。

ペルー鉱山省次官経験者である鉱山会社社長がMRTAに誘拐されるという事件では、家族のもとに身代金を要求する手紙が届いた。鉱業協会と同業各社から寄付を募り見舞金として家族に渡した。家族はその身代金をMRTAに支払わなかったと伝えられた。その結果、社長は後日遺体で発見されたという。

4-2-2 事件の背景—フジモリ政権

フジモリ大統領は92年に非常措置を発動し、93年7月の演説でMRTAへの勝利を宣言していたが、MRTAは政権への支持率が低下しているタイミングを狙い、今回のような最後の反撃に出た。占拠した中心メンバー4名は社会的知識があったが、その他の高等教育を受けていない地方出身のメンバーがほとんどであった⁶⁴。

一方のフジモリ大統領は、「実行力があり、頑固である」と評されるような、行動力、決断力、判断力に優れた人物であった。90年の大統領選挙では投票二週間前に支持率が急上昇し、泡沫候補から一転し、一気に当選し、初の日系人大統領となった。92年には非常措置として議会を閉鎖し、開発独裁とテロ対策に注力した。国民の8割がこれを支持していた。しかし経済再建が進む中でも貧困と失業

⁶¹ 共同通信社・ペルー特別取材班編『ペルー日本大使公邸人質事件』（共同通信社、1997年）。

⁶² 共同通信社・ペルー特別取材班編・前掲注（61）。

⁶³ 三井金属鉱業北川嘉昭名誉顧問（元専務取締役）に対するヒアリング調査（2017年9月21日実施）。

⁶⁴ 共同通信社・ペルー特別取材班編・前掲注（61）。

は依然として残り、MRTA の活動の背景ともなっていた。

4-3 事件発生

救急を装った MRTA が死角を突いて日本大使公邸に侵入し、警察と銃撃戦を繰り広げた。パーティーには、日本人、日系人、ペルーの政府・軍・警察の高官、各国大使や経営者といった人々が約 800 名招待されていた⁶⁵。

木本在ペルー公使が何とか外務省へ連絡し、ロイター通信から世界に第一報が伝えられた。その後、MRTA は青木大使、フジモリ大統領の母ムツエの所在を明らかにしようとしたが、ムツエはその身なりから判別されることがなく、解放が認められた高齢者と女性の集団に混ざって難を逃れた。また、人質の中で各国の大使はすぐに解放されたが、ボリビア政府が MRTA と対立し、逮捕した MRTA メンバーを勾留していたことから、駐ペルーのボリビア大使のグムシオ氏だけは解放されなかった。

4-4 日本政府の初期対応

一方、ロイター通信の第一報と政治部・外信部からの情報が共同通信社内にも入るも、外務省のペルー担当も情報を明確につかめていない様子から事件の重大性が発覚した。外務省は大使館員が人質に取られ、十分な情報収集ができない中で、対策本部を設置し、池田行彦外務大臣による最初の記者会見を行った。だが、MRTA がフジモリ大統領との直接交渉を宣言すると、その後の記者会見で外相が現地入りを発表した。この後、日本政府側は平和解決を目指し、フジモリ大統領との会談に臨んだが、平和解決の方針での一致は確認できなかった。

4-5 邸内インタビュー

NHK が人質への電話インタビューを敢行する中で、共同通信社内でも邸内でのインタビューが検討されることとなった。MRTA の司令官宛に手紙を書き、赤十字社職員によって手紙が運ばれると、MRTA 側から取材の許可がおりた。だがペルー警察は進入を認めなかったため、公邸前の撮影取材ツアーの最中に「共同通信」と大きく書かれた紙を持ち、独断で公邸に潜入した〈写真 1-3-5〉。邸内では人質一人一人の現在の状況と家族へのメッセージの収録に成功し、他の報道各社の配慮によって、ペルー警察にそのフィルムを没収されることもなかった。

日本政府は人質の一部解放や MRTA の要求取り下げが撤回されたこと等を理由に、インタビューを非難した⁶⁶。

⁶⁵ 三井金属鉱業北川嘉昭名誉顧問（元専務取締役）に対するヒアリング調査（2017 年 9 月 21 日実施）。

⁶⁶ 共同通信社ペルー特別取材班編・前掲注（61）。



＜写真 1-3-5＞邸内に入る共同通信社の記者

出典：共同通信社ペルー特別取材班編『ペルー日本大使公邸人質事件』
(共同通信社、1997 年)

4-6 邸内の様子

人質への食事は赤十字社によって運ばれており、朝食はパンやカップラーメンなどの保存食で、昼食・夕食は差し入れの弁当であった⁶⁷。71 名の人質と 14 人のテロリストの分があり、ペルー食か日本食かのどちらかを選択できた。だが日本食の人气が高く、これは日本食がペルーの経済水準では「ごちそう」の部類であったためだと思われる。

当時、大使館は電気、ガス、水道等のライフラインが断絶していた。シャワーは使えず 1 日 1 回タンク車からホースで給水があり、それを大きなポリタンクに貯めて、ほぼ行水のような入浴をしていた。トイレも携帯型のものを使用した。

占拠メンバーと人質は様々な娯楽で時間をつぶしており、麻雀や日本語・スペイン語講座も流行った。占拠メンバーと人質の関係は、何度か対立があったものの基本的に良好であり、占拠メンバーは人質に敬意を示すようになっていた。

赤十字社はペルー人人質と家族との手紙を運び、日本人人質たちは会社への手紙を熱心にかけていた。会社側も返事の内容に配慮するようになり、「業績について触れない」という指示のあった会社もあった⁶⁸。

⁶⁷ 三井金属鉱業北川嘉昭名誉顧問（元専務取締役）に対するヒアリング調査（2017 年 9 月 21 日実施）。

⁶⁸ 同上。

4-7 ペルー軍による突入と人質解放

橋本龍太郎内閣総理大臣のフジモリ大統領との会談において武力解決が事実上容認されたとされる。政権側と占拠メンバー側による予備的対話が7度開催された。その後、フジモリ大統領は突然ドミニカ訪問を発表し、記者を飛行機に同乗させたが、ドミニカでの会談後、事前に公表することなくキューバを訪問した。これは MRTA メンバーの亡命交渉のためであり、キューバは MRTA メンバーの亡命受け入れを発表、事件は平和解決へと一歩前進した。

平和解決の合意時期が記者の間で錯綜する一方、ペルー軍によるトンネルの掘削を察知し、これを非難した占拠メンバーであったが、キューバによる亡命受け入れから平和解決を確信し、決定的対立に至らなかった。

4月22日、退役海軍提督のルイス・ジャンピエトリ氏は、密かに差し入れされた隠しマイクを使い、占拠メンバーがサッカーを始めたとの情報をもたらした。それに合わせてペルー軍特殊部隊が邸内に強行突入し、武力で鎮圧した。占拠メンバーの中には人質を殺害する役目の者もいたが、殺害を躊躇している間に特殊部隊の発砲を受け死亡した。

強行突入のニュースは共同通信から瞬く間に日本全国の報道機関に速報として伝えられた。日本人人質は全員無事に脱出した。

4-8 意義

この事件は2001年の米国同時多発テロ以前の事例であり、日本はテロに対して常に「弱腰」であったと評された⁶⁹。MRTAが日本赤軍の諸事件に対する日本政府の対応を参考にしたと明らかにしていたことを踏まえ、日本を標的としたテロの再発への懸念が各所で指摘された。しかしながら、この頃の論調は日本の国際的な存在感が高まるにつれ具体的な対応策は困難になるというもので、治安にリスクのある国において行われる活動においては、危険と隣り合わせであるというような論調で結論づけるにとどまっている⁷⁰。

また、この事件には、「いつフジモリ大統領が強行突入を決断したのか」、「なぜ人質の日記だけ全て焼失したのか」等、不可解な部分が多いことでも知られている。

⁶⁹ 共同通信社ペルー特別取材班編・前掲注(61)。

⁷⁰ 共同通信社ペルー特別取材班編・前掲注(61)。



＜写真 1-3-6＞キルギス邦人誘拐事件で解放された人質たち

出典：朝日新聞「（衝撃 「イスラム国」 人質事件）過去の教訓：4 キルギス人質事件」

2015 年 2 月 7 日朝刊 4 面

第5節 キルギス邦人誘拐事件（1999 年）に関する事例研究

5-1 概要

1999 年 8 月 23 日午前 1 時 30 分頃（現地時間）、キルギス共和国南西部オシュ州アルティン・ジルガ地区において、資源開発調査のために JICA から派遣されていた、鉱山技師等の邦人 4 名がキルギス人通訳 1 名及び軍関係者 2 名と共に、武装勢力に誘拐される事件が発生した。現地対策本部の設置、ウズベキスタン政府の協力、そしてウズベキスタン政府や対応に当たった参事官のもたらす情報によって交渉が進められ、10 月 25 日午後 1 時 15 分（現地時間）に、邦人 4 名と通訳がタジキスタンとの国境地帯にあるキルギス領カラムイクにて無事保護された。

5-2 背景

ソ連崩壊後は中央アジアやコーカサスでイスラーム復興の動きが見られ、各国でイスラーム復興党等の政党が結成された。これに対して政府が厳しい取り締まりを行ったことから、一部が過激化した。特にウズベキスタンのフェルガナ地方は失業が深刻化しており、その中でもナマンガン市周辺出身者は政府から冷遇されてきたことから、過激な運動に関わる傾向にあった⁷¹。

そのような状況下、ウズベキスタンにて活動を開始し、タジキスタンで反政府勢力と共に活動していた IMU（ウズベキスタン・イスラム運動）は、1997 年の和平合意と 1999 年の武装解除の合意に伴い、キルギス経由でのウズベキスタン入りを図っており、その過程で今回の事件が発生した。

IMU 幹部は今回の事件後に「ウズベキスタンの反カリモフ政権運動を盛り上げるための政治宣伝が目的だった」と主張しており、「ウズベクのカリモフ政権が人質事件を理由に」IMU に対する「掃討作戦を実行するのを阻止する」ことを目的として解放したとも主張している⁷²。

5-3 事件発生時の状況

JICA は 1997 年から、キルギス南西部のアルティン・ジルガ地区にて金、及び銅の鉱脈についての資源開発調査を実施していた。その調査の最中であった 1999 年 8 月には、IMU グループに属する反政府武装勢力が国境を越えてキルギス領内に侵入し、キルギス政府職員の誘拐事件を起こしていた。その後も情勢が急激に悪化したという情報を受け、8 月 23 日朝に撤退する準備が進められていたが、その日の午前 1 時 30 分頃（現地時間）に武装勢力が調査団のキャンプを襲撃し、鉱山技師等の邦人 4 名、及びキルギス人通訳 1 名と軍関係者 2 名が人質に取られた。

⁷¹ 外務省「キルギスにおける邦人誘拐事件 調査報告書」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/kyrgyz/kidnap99/hokoku.html#1>>（2018 年 1 月 10 日閲覧）。

⁷² 日本経済新聞「キルギス邦人拉致、『政治宣伝が目的』——武装勢力の幹部が主張」1999 年 10 月 28 日朝刊 39 頁。

8月23日	キルギス南部バトケン地区で日本人技師4人らがイスラーム武装勢力に拉致される
8月27日	キルギスに兵役義務者総動員令発令
8月28日	キルギス人人質4人解放
8月31日	武装勢力が英BBCに人質解放の条件として、 「ウズベキスタンの政治犯釈放」などを要求
9月1日	キルギス人人質4人が解放
9月6日	武装勢力の書簡と、日本人人質のメッセージが届く
9月13日	人権活動家アクノフ氏が武装勢力と接触
9月21日	バキルウウル国会議員が武装勢力と接触のため出国
10月12日	キルギス軍が武装勢力の拠点ホジャ・亜痴漢を奪回
10月13日	バキルウウル議員がキルギス人人質5人とともにビシケクに戻る
10月18日	新たにキルギス人人質2人解放。 残る人質は日本人4人と通訳のみに
10月21日	タジキスタン政府代表団が交渉場所のタジク北部入り
10月25日	日本人人質4人がキルギスの政府交渉団に引き渡され、無事保護

＜資料1-3-4＞キルギス拉致事件の経緯

出典：日本経済新聞「キルギス拉致事件の経緯」1999年10月26日朝刊38頁

5-4 解決への過程

事件発生以来、外務省は「事件発生国であり、事件解決の第一義的責任を有するキルギス政府と緊密に連絡を保ちつつ、人質の早期無事解放に向けて努力する」、「テロには屈せず、犯行グループによる不法な要求には『ノー・コンセッション（譲歩しない）の原則』に従って対処する」、「タジキスタンやウズベキスタンなどの周辺国を含めて、関係国に対する協力要請を行う」の3点を基本方針として、解放に向けて対応してきた⁷³。

具体的には、事件発生当日にキルギスを兼轄する三橋秀方カザフスタン大使をビシュケクに派遣、現地対策本部が設置され、情報の収集と分析等が行われた。この現地対策本部には25日には外務本省や近隣公館からの応援要員が到着、対応に当たった。

また、武装勢力がタジキスタンから侵入したこと、武装勢力が事件前まで所属していたイスラーム復興党が一定の影響力を有していたことから、ドゥシャンベにも拠点を設け、情報収集が行われた。

こうした複数のルートによる情報収集、現地からの避難民の情報等を通じ、8月27日に人質の無事を確認し、居場所の特定を行うことはできていた⁷⁴。だが、キルギス政府は武装勢力と連日激しい戦闘を続けており、常に人質の安全が脅かされる恐れがあった。また、キルギス政府の協力を得て人質への差し入れも行われたが、一部の物資以外は人質に手渡されることはなかった⁷⁵。

10月24日深夜（現地時間）、キルギス政府による情報から解放の可能性が高いと判断されたことから、タジキスタンとの国境地帯にあるキルギス領カラムイクに現地対策本部員が派遣され、邦人4名とキルギス人通訳1名の無事が確認された⁷⁶。

5-5 意義

事件後、オペレーションの点では海外邦人保護体制整備・強化のため人的体制の一層の拡充を図るとともに、一層機動的な対応を行える体制構築が図られた。具体的には、この事件に加え、2001年の米国同時多発テロも背景として、領事部門の体制強化が急務とされるようになり、領事移住部の領事局への格上げがなされた。

在外公館では、在留邦人の緊急連絡網の拡充が図られた。一つの国の大使館によって兼轄されている国数の多い地域を中心に、治安情報等について関係国政府関係者との地域治安情報会議を開催することとなった⁷⁷。

民間企業等との関連では、外務大臣の指示を踏まえ、援助実施機関との間で安全対策タスクフォースが組織された⁷⁸。

⁷³ 外務省・前掲注（71）。

⁷⁴ 日本経済新聞「キルギス拉致事件、人質無事の情報——国防相代行『避難民通じ確認』1999年8月28日朝刊39頁。

⁷⁵ 外務省・前掲注（71）。

⁷⁶ 外務省・前掲注（71）。

⁷⁷ 外務省・前掲注（71）。

⁷⁸ 外務省・前掲注（71）。



＜写真 1-3-7＞飛行機突入直後の世界貿易センタービル

出典：Business Insider‘23 haunting photos from the September 11 attacks that Americans will never forget’

第6節 米国同時多発テロ（2001 年）に関する事例研究

6-1 概要

2001 年 9 月 11 日に 4 機の米国国内線民間旅客機が、イスラーム過激派組織アルカーイダの構成員にほぼ同時にハイジャックされ、ニューヨークの世界貿易センターに 2 機が、国防省ビル（ペンタゴン）に 1 機が突入し、残る 1 機は墜落するという、過去に類を見ない大規模自爆テロ攻撃が発生した⁷⁹。このテロ攻撃による犠牲者は約 3000 名である⁸⁰。その内訳は、ハイジャックされた旅客機 4 機の乗員・乗客 246 名（うち日本人乗客 1 名）、国防省で 125 名、世界貿易センターにおいては日本人 23 人を含む 2602 人である⁸¹。

米国本土の経済や国防の中枢を狙った未曾有のテロ攻撃であり、日本の政府・企業を含め、全世界に衝撃を与えた⁸²。このテロ攻撃を機に、日本政府は「テロとの戦い」を強く意識するようになり、日本企業におけるテロ対策の契機にもなった。

⁷⁹ 外務省「第 1 章 2 米国同時多発テロの発生と国際テロリズムとの闘い」『平成 14 年版外交青書』（2002 年）。

⁸⁰ 外務省・前掲注（79）および同時多発テロに関する独立調査委員会（松本利秋・ステファン丹沢・永田喜文訳）『9/11 委員会レポートダイジェスト 同時多発テロに関する独立調査委員会報告書、その衝撃の事実』（WAVE 出版、2008 年）5 頁。なお、テロの死者数には諸説があり、日本の外務省は 3062 人と発表し、米国の独立委員会は 2973 名と発表している。

⁸¹ 同時多発テロに関する独立調査委員会・前掲書（80）5 頁。

⁸² 外務省・前掲注（79）。

6-2 事件発生時の状況

2001年9月11日、アルカーイダの構成員たちは綿密な計画のもとに各飛行機に搭乗し、ハイジャックを実行に移し、自爆テロ攻撃を行った。

まず午前8時14分頃、ボストン発ロサンゼルス行きアメリカン航空11便がハイジャックされ、その約30分後、午前8時45分（日本時間午後9時45分）頃にニューヨークの世界貿易センターの北棟ビルに突入した⁸³。続いて、午前8時42分から46分の間に、ボストン発ロサンゼルス行きユナイテッド航空175便がハイジャックされ、午前9時3分（日本時間午後10時3分）頃、世界貿易センターの南棟ビルに突入した⁸⁴。2機の飛行機の突入により、2棟のビルは午前10時頃ほぼ同時に倒壊した。

さらに午前8時51分から54分の間に、ワシントン発ロサンゼルス行きアメリカン航空77便がハイジャックされ、午前9時45分頃、ワシントンの国防省ビルに突入、建物の一部が倒壊、炎上した⁸⁵。

また、午前9時28分にハイジャック犯たちが行動を起こしたニューアーク発サンフランシスコ行きユナイテッド航空93便は、乗客たちの抵抗により午前10時10分頃、ペンシルベニア州ピッツバーグ近郊の林に墜落した⁸⁶。



<写真 1-3-8> 容疑者のウサーマ・ビンラーディン

出典：The Telegraph/Wikileaks: Stratfor bosses thought Osama bin Laden body was flown to US

⁸³ 外務省・前掲注（79）および同時多発テロに関する独立調査委員会・前掲書 17 頁。

⁸⁴ 外務省・前掲注（79）および同時多発テロに関する独立調査委員会・前掲書 23 頁。

⁸⁵ 外務省・前掲注（79）および同時多発テロに関する独立調査委員会・前掲書 26 頁。

⁸⁶ 外務省・前掲注（79）および同時多発テロに関する独立調査委員会・前掲書 40 頁。

6-3 日本政府の対応

外務省がまとめた『平成 14 年度外交青書』の「第 1 章 2 米国同時多発テロの発生と国際テロリズムとの闘い」から、当時の日本政府の状況を振り返る⁸⁷。

日本政府は、同時多発テロ発生後、直ちに総理大臣官邸連絡室及び総理大臣官邸対策室を設置し、また、外務省、在米国大使館及び在ニューヨーク総領事館にそれぞれ対策本部を設置し、政府全体として邦人の安否確認を含め、情勢の的確な把握と対応に努めた。さらに、米国に向けた国際線の運航再開後、直ちに山口泰明外務大臣政務官を始め、職員を現地に派遣し対応体制をとり、邦人の安全確保のため全力を上げて取り組んだ。

邦人被害者の確認のため、航空機の搭乗者名簿による確認、世界貿易センター及び周辺地域に事務所を有する日系・非日系企業の邦人社員やその他在留邦人について、大学を訪問して邦人学生の安否をそれぞれ確認した。また、ツアー客（約 2800 名）については主要旅行会社を通じて確認をとり、さらに 62 の救急病院に対して直接訪問及び電話照会を通じて被害邦人の有無について確認を行うなど、24 時間体制で邦人の被害状況の確認を行った。

さらに、ニューヨークで発行されている邦字新聞や日本語テレビ放送を通じて、関係者からの情報提供を呼びかけるとともに、外務省、ニューヨーク総領事館等に寄せられた 1000 件以上の問い合わせに対して個別の調査、確認を行った。

被害者に対する対応として、電話相談ホットラインを開設するとともに、ニューヨーク総領事館の医務官、邦人顧問医、日本より出張した外務省の医務官のほか、関係省庁の協力も得て、できる限りの体制を早期にとり、行方不明者家族等関係者や在留邦人に対する精神面での手当てなどを行った。

6-4 意義

米国同時多発テロは、1999 年に発生したキルギス日本人誘拐事件と合わせ、邦人保護の重要性を日本政府、特に外務省に意識させる契機となった。結果として 2004 年の外務省機構改革において領事移住部を領事局へと格上げし、領事機能の強化を図ることとなる。

日本企業においては、海外におけるリスク想定幅を広げるきっかけとなった。航空機による自爆テロ攻撃という想像できないようなテロに対しても備える必要性を認識させたためである。加えて、湾岸危機後に設置された「海外邦人安全官民協力会議」は「海外安全官民協力会議」へと強化され、外務省と企業のさらなる連携を促すきっかけとなった。

⁸⁷ 外務省・前掲注（79）。



＜写真 1-3-9＞被害にあったプラント

出典：International Business Times “In Amenas terror attack inquest: BP's policy of prioritising profits over people revealed in gory detail”

第7節 アルジェリア邦人拘束事件（2013 年）に関する事例研究

7-1 概要

2013 年 1 月 16 日朝 5 時（日本時間 13 時 40 分頃）、アルジェリア南東部イリジ県イナメナスで天然ガスプラント施設の居住地区がアルカーイダ系の武装組織の侵入を受け、占拠された。翌 17 日にアルジェリア軍による制圧作戦が開始されるも、外国人 23 名が犠牲になった。

日本政府の初動体制や情報収集・分析体制、情報発信体制を改善する大きな契機となった一方で、海外危険地域での経験が豊富な大企業が被害にあったことで、企業危機管理体制においても変革の機運が高まった。



＜図 1-3-5＞事件が発生したイナメナス

出典：CNN.co.jp 「アルジェリア人質事件、行方不明者の安否確認急ぐ」 より引用

7-2 背景

1990 年代、アルジェリアでは GIA（イスラム武装組織）が首都アルジェをはじめとした各地でテロを行っており、約 10 年に及ぶテロとの戦いでは多くの犠牲者を出した。そのため、テロに対して交渉しない、妥協しないという「断固とした強硬姿勢」が、アルジェリア政府の方針となった⁸⁸。この方針が、事件発生後に交渉を行わず、軍事作戦に出る背景であった。

また、当時アルジェリアの隣国であるマリに、アルジェリア等から武装勢力が流入し、マリの治安情勢を悪化させるという問題もあり、これに危機感を強めた旧宗主国のフランスがマリへの空爆に踏み切った。このことを背景として、武装勢力は犯行直後に「フランス政府によるアルジェリアの隣国マリへの軍事介入の停止を要求」したとされている⁸⁹。

7-3 事件発生時の状況

2013 年 1 月 16 日朝 5 時（日本時間 13 時 40 分頃）、アルジェリア南東部イリジ県イナメナスで天然ガスプラント施設の居住地区にて、仕事に向かう作業員たちが続々とバスで移動し始めたところを狙い、アルカーイダ系の武装組織がこれを襲撃した＜図 1-3-5＞。警官と武装組織の間で銃撃戦が展開され、外国人 2 名が犠牲になった。その後、武装組織は居住地区に侵入し、同地区を占拠した⁹⁰。この施設は日本の株式会社日揮が建設に携わっており、アルジェリアの国営企業、ノルウェーのスタットオイル社、英国の BP 社の合弁会社が運営しており、日本人 10 名を含む 41 名の外国人と、約 150 名のアルジェリア人が人質に取られた⁹¹。

⁸⁸ 板橋功「アルジェリア人質テロ事件と企業の安全対策（特集 海外安全・危機管理：アルジェリアテロ事件を振り返って）」『グローバル経営』373 号、2013 年 11 月、10-13 頁 等。

⁸⁹ 日本経済新聞「邦人拘束の施設、軍包囲、アルジェリア、武装勢力、マリ軍事介入停止要求」2013 年 1 月 17 日夕刊 1 頁。

⁹⁰ NHK「緊急報道 アルジェリア事件 NHK クローズアップ現代+」
＜<http://www.nhk.or.jp/gendai/articles/3296/1.html>＞（2017 年 7 月 24 日閲覧）。

⁹¹ 板橋・前掲注（88）。

7-4 日本政府の対応

首相官邸政策会議が『在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会検証報告書』にてまとめた時系列表から、当時の日本政府の対応を振り返る⁹²。

在アルジェリア大使館に15時半に事件発生の第一報が入ると、その5分後には外務省にその第一報が伝えられた。その後、16時20分には日揮の社員が人質となっているとの情報を在アルジェリア大使館が掴み、10分以内に外務省を通じて首相官邸に伝達された一方、在アルジェリア大使館内で現地対策本部が設置され、アルジェリアの関係当局への働きかけが始まった。外務省でもさらに10分以内には、16時40分に領事局長を長とする対策室が設置され、その直後に外務大臣への報告が行われた。その後には外務大臣を長とする対策本部が設置され、同じ頃に首相官邸においても官邸対策室が設置された。

翌17日、第1回政府対策本部会議が開催された。その後、武装組織が人質を連れて施設の外に移動するとの情報や、プラント爆破の予告をしたことから、アルジェリア軍の制圧作戦が開始された。制圧作戦では外国人107人が解放された一方で、23人が死亡した⁹³。この制圧作戦を受け、同日深夜に第2回政府対策本部会議が開催された。

1月18日には邦人17名のうち、7名の無事が確認された。この日の6時には制圧作戦が終了したとの一部報道があったが、国営放送で発表があったのは1月20日未明であった。最初の報道を受け、第3回政府対策本部会議が開催された。



<写真 1-3-10> 事件対策本部会議の様子

出典：首相官邸「在アルジェリア邦人拘束事件対策本部会議」

⁹² 首相官邸政策会議 在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会「在アルジェリア邦人に対するテロ事件への対応（クロノロ）」

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/alg_terotaiou/chronology20130228.pdf>（2017年7月24日閲覧）。

⁹³ NHK・前掲注（90）。

7-5 意義

事件を受け、日本政府内でも緊急事態対処体制の見直しが各方面で行われた。また、海外の危険な地域での経験が豊富な、日本を代表するプラント企業でテロの犠牲者が出ただけに、日本の多くの企業が衝撃を受けた。

首相官邸政策会議は『在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会検証報告書』にて、16個の検証項目を掲げ、課題を挙げている⁹⁴。

まず、危機発生直後の現地の初動体制の円滑化のため、外務本省から現地に領事・邦人保護担当官を派遣する体制として、海外緊急展開チームを外務省内に創設することが検討され、現在すでに運用されている。また、治安が不安定で、移動に関して現地当局の支援も十分に得られない中での、在外公館員の活動についても課題として挙げられた。

平時の情報収集・分析体制の強化も課題として挙げられた。事件当時はアルジェリア政府からの情報提供に限られ、現地から情報を得ることが困難であった。特に北アフリカ・サヘル地域の各国機関との協力関係は十分ではなく、情報収集のためには関係強化が求められた。加えて、情報の収集には民間企業の有する危険情報の共有体制の構築も課題として挙げられた。

在外邦人への情報の発信については、ホームページへの掲載のような受動的なお知らせだけでなく、メールや SNS 等を活用し、相互に能動的に情報共有する仕組みや、在留邦人のメール登録をより十分なものとすることが課題として挙げられた。これを受けて、海外旅行登録サイト「たびレジ」というメール情報発信システムの運用が開始された⁹⁵。

また、現地での十分な情報収集体制の構築には携帯電話とその関連機器の用意が求められ、その検討が求められた。

⁹⁴ 首相官邸政策会議・前掲注（92）。

⁹⁵ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017年4月30日実施）。

日 時	現 地	官 邸	外 務 省	その他の関係省庁	その他関係各国
1月16日(木)					
13:40頃	事件発生				
15:30	在アルジェリア日本国大使館にガスプラント等が襲撃されている模様との第一報				
15:35頃			外務省にガスプラント等が襲撃されている模様との第一報		
16:20	在アルジェリア日本国大使館に日揮職員が人質となっている模様との第一報				
16:30	在アルジェリア日本国大使館に現地対策本部を設置 以降衛統的川田在アルジェリア大使からアルジェリア関係当局に対し働きかけ		外務省に日揮職員が人質となっている模様との第一報、その後官邸に連絡		
16:40			領事局長を長とする対策室を設置		
16:50		官房長官から総理(於ハノイ)へ第一報、総理指示	外務大臣への報告		
17:00		官邸対策室を設置	外務大臣を長とする対策本部を設置	・国際テロリズム対策課長を長とする対策室を設置(警察庁) ・通商政策局中東アフリカ課長を長とする対策室を設置(経済産業省)	
20:00		関係省庁会議	関係省庁会議	関係省庁会議	
20:30		官房長官から総理(於ハノイ)への電話連絡、総理指示			
20:59		官房長官記者会見			
23:35			外務大臣とアルジェリア外相との電話会談		
1月17日(金)					
00:00			外務大臣ぶら下がりに記者会見(城内外		

			務大臣政務官の派遣を発表)		
00:30			外務大臣とノルウェー外相との電話会談		
02:30	関係国大使・次常会議				
未明			広域情報を発出(事案発生に伴う注意喚起)		
09:00		官房長官から総理への電話連絡、総理は対策本部の設置等を指示			
09:11		安倍総理「声かナ」取材(於ハノイ)			
09:30		政府対策本部を設置		警備局長を長とする対策本部を設置(警察庁)	
11:00					ノルウェー首相・外相記者会見
11:30		第1回政府対策本部会議	第1回政府対策本部会議	第1回政府対策本部会議	
12:00				・通商政策局長を長とする対策本部を設置(経済産業省) ・刑事局公安課長を長とする対策室を設置(法務省) ・公安調査庁次長を長とする緊急調査室を設置(公安調査庁)	
12:01		官房長官会見			
12:30			外務大臣と英外相との電話会談		
16:07		官房長官会見			
17:15		第1回政府対策本部幹事会	第1回政府対策本部幹事会	第1回政府対策本部幹事会	
17:27		安倍総理内政懇談会(於シンコク)			
17:30			外務大臣と仏外相との電話会談		
18:00		安倍総理と英首相との電話首脳会談(於シンコク)			
20:15					ノルウェー首相とアルジェリア首相との電話首脳会談
20:40	城内外務大臣政務官、アルジェ着				
21:10	制圧作戦が開始されたとの情報あり				
22:15		総理指示			

22:34		官房長官会見			
22:47		第2回政府対策本部会議	第2回政府対策本部会議	第2回政府対策本部会議	
23:00	域内外務大臣政務官とアルジェリア外相との会談				
23:29		第2回政府対策本部幹事会	第2回政府対策本部幹事会	第2回政府対策本部幹事会	
1月18日(金)					安保理プレスステートメント
未明				TRT-2の派遣(警察庁)	
00:30		安倍総理とアルジェリア首相との電話会談(於・シコク)			
01:51		官房長官会見			
02:00					英首相下院報告
02:30	関係国大使会議				
02:45			外務大臣ぶら下がり記者会見		
06:00頃	制任作戦終了の報道あり				
07:55		官房長官「声かけ」取材(邦人17人のうち、3人の安全確認を発表)			
08:22		総理指示			
10:32		第3回政府対策本部会議	第3回政府対策本部会議	第3回政府対策本部会議	
11:00					ノルウェー首相・外相記者会見
11:14		官房長官会見			
15:25			鈴木外務副大臣から在京アルジェリア大使へ申入れ		
15:54		安倍総理「声かけ」取材(於ジャカルタ)			
16:04		官房長官会見			
19:20	日本(域内外務大臣政務官)、米、英、仏、加、ノルウェー、オーストリア、ルーマニア、EUの代表による、アルジェリア外相への共同の働きかけ				日本(域内外務大臣政務官)、米、英、仏、加、ノルウェー、オーストリア、ルーマニア、EUの代表による、アルジェリア外相への共同の働きかけ
22:13		官房長官「声かけ」取材(新たに邦人4人の安全確認を発表)			

1月19日(土)					米大統領演説発表 ノルウェー外相記者会見
01:45					
03:00			日米外相会談(於ワシントン)		
04:00		安倍総理、羽田空港着			
04:26		安倍総理「声かけ」取材			
06:01		第4回政府対策本部会議 総理指示	第4回政府対策本部会議	第4回政府対策本部会議	
06:21		安倍総理「声かけ」取材			
06:59		官房長官会見			
08:00過ぎ			外務大臣ぶら下がり記者会見(於ワシントン)		
10:00					英首相インタビュー
11:50					ノルウェー首相・外相記者会見
18:00		安倍総理と英首相との電話会談			
18:26		安倍総理「声かけ」取材			
20:00	域内外務大臣政務官、日揮アルジェリア事務所訪問				
21:25		安倍総理とノルウェー首相との電話会談			
22:10	日揮社長以下3人アルジェ到着				
1月20日(日)					米国防省報道官声明発表 仏大統領声明発表 英首相の談話発表
00:30	域内外務大臣政務官とアルジェリア・エネルギー・鉱業大臣との会談	安倍総理とアルジェリア首相の電話会談			
00:52		安倍総理「声かけ」取材(邦人の安否について厳しい情報に接している旨発表)			
01:13		官房長官会見			
未明	制任作戦終了との国営放送発表				

10:03		第5回政府対策本部会議 総理指示	第5回政府対策本部会議	第5回政府対策本部会議	
10:23		安倍総理「声かナ」取材			
11:11		官房長官会見			
17:00	城内外務大臣政務官、現地プラント事業主公社訪問				
18:45		安倍総理と仏大統領との電話会談			
21:46	城内外務大臣政務官、川名日揮社長らイナメナス到着、その後アルジェリア・エネルギー鉱業大臣の現地視察に同行				
23:59		官房長官会見(政府専用機派遣を発表)			
1月21日(月)					
07:00					英外相声明発表 ノルウェー首相閣僚会見
11:19		官房長官会見			
16:04		官房長官会見			
16:50頃～ 19:00頃	城内外務大臣政務官他、イナメナスにて7人の御遺体と対面				
17:00				邦人等の輸送の実施に関する自衛隊行動命令を防護2大臣が発出(防衛省)	
19:00			外務大臣とアルジェリア外相との電話会談		
22:49		第6回政府対策本部会議 総理指示	第6回政府対策本部会議	第6回政府対策本部会議	
23:33		官房長官会見(邦人7人の御遺体確認を発表)			
1月22日(火)					
01:57	城内外務大臣政務官他、アルジェ着				
10:55		官房長官会見			
11:06			外務大臣記者会見		

16:11		官房長官会見			
16:30			外務大臣とノルウェー外相との電話会談	合同情報会議	
22:12			鈴木総理特使、政府専用機にて羽田空港発	政府専用機 羽田空港発	
23:50	城内外務大臣政務官とアルジェリア内務・地方自治大臣との会談				
1月23日(水)					
11:05		官房長官会見			
16:08		官房長官会見			
16:13	鈴木総理特使 政府専用機にてアルジェ空港着			政府専用機 アルジェ空港着	
18:00	鈴木総理特使とアルジェリア外相との会談				
19:30	新たに2人の御遺体を確認				
22:30	鈴木総理特使とアルジェリア首相との会談				
23:32		官房長官会見(新たに2人の御遺体確認を発表)			
1月24日(木)					
00:00			外務大臣ぶら下がり記者会見		
11:11		官房長官会見(犠牲者の実名を公表する意向を発表)			
13:35	鈴木総理特使とアルジェリア・エネルギー鉱業大臣の立ち話				
14:12	鈴木総理特使 政府専用機にてアルジェ空港発			政府専用機 アルジェ空港発	
18:30	新たに1人の御遺体を確認				
18:43		官房長官会見			
19:00			外務大臣と仏外相との電話会談		
19:46		官房長官会見(残り1人の御遺体確認を発表)			
21:00			外務大臣ぶら下がり記者会見		

1月25日(金) 06:48			鈴木総理特使 7人の生存者及び9人の御遺体とともに政府専用機にて羽田空港着	政府専用機 羽田空港着	
08:58		第7回政府対策本部会議 総理指示	第7回政府対策本部会議	第7回政府対策本部会議	
11:20		官房長官会見(犠牲者の氏名の公表)			
12:12			外務大臣記者会見		
15:35	城内外務大臣政務官、残り1人の御遺体とともに民間機でアルジェ空港発				
16:08		官房長官会見			
1月26日(土) 13:45			城内外務大臣政務官、残り1人の御遺体とともに成田空港着		
16:54		安倍総理「声かけ」取材			

<図 1-3-6>アルジェリア邦人拘束事件における関係各所の動き

出典：首相官邸政策会議 在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会
「在アルジェリア邦人に対するテロ事件への対応（クロノロ）」



＜写真 1-3-11＞ダッカ襲撃テロ事件後の負傷者搬送

出典：スプートニク「ダッカ人質事件：テロリスト

人質にコーランを暗唱させ、暗唱できなかった人を殺害」より引用

第8節 ダッカ襲撃テロ事件（2016 年）に関する事例研究

8－1 概要

2016 年 7 月 1 日午後 9 時半頃（日本時間 2 日午前 0 時半頃）、バングラデシュ・ダッカ市内のレストランにおいて、数名の武装グループが人質を取って籠城した末に、JICA 関連のプロジェクトに参加していた邦人 7 人を含む約 20 人を殺害し、多数を負傷させた。犯行については、「IS バングラデシュ」が犯行声明を出した。

8-2 背景

国際的な背景として、2016 年前後は「イスラム国」の全盛期であり、ソフトターゲットを狙ったテロが世界的に頻発していた。特に「イスラム国」は断食月（ラマダン）中のテロ攻撃を呼びかけていた。

一方、国内的な背景として、アワミ連盟のハシナ政権は 2009 年から安定した政権運営を進めていたが、その背景には対立する野党やイスラーム系政党を力で抑え込む方針があった⁹⁶。こうした中で、経済的な困窮も相まって、反対勢力が過激化したとの声もあり、「イスラム国」系を名乗るグループによるテロが頻発していた。2015 年 10 月には北西部のロングプール県において、邦人がオートバイに乗った犯人らに拳銃で撃たれ、殺害される事件も発生した。

また、今回の事件現場のあったグルシヤン地区は大使館や高級ホテル、レストランなどが並ぶ高級住宅街であり、外国人を狙う犯罪が増えていた⁹⁷。例えば、2015 年 9 月にイタリア人男性がジョギング中に銃撃を受けて死亡する事件が発生していた。事件現場となった「ホーリー・アーティザン・ベーカリー」は外国人も盛んに利用する人気店であった。だが、出入り口が一つしかなく、そこを突破されてしまうとどこにも逃げられない構造であったことも、人質籠城事件に発展した原因の一つとして挙げられた⁹⁸。

8-3 事件発生時の状況

2016 年 7 月 1 日午後 9 時半頃（日本時間 2 日午前 0 時半頃）、バングラデシュ・ダッカ市内のレストラン「ホーリー・アーティザン・ベーカリー」を、7 名の武装グループが「神は偉大なり」と叫びながら襲撃し、人質を取って籠城した⁹⁹。

犯行グループは、主に外国人やムスリムでない人質を標的にした¹⁰⁰。人質らにコーランを暗唱するよう要求し、できない場合は拷問を加えたという¹⁰¹。

治安部隊は 2 日午前 7 時 40 分頃（日本時間午前 10 時 40 分頃）から突入作戦を決行、銃撃戦が約 15 分間繰り広げられ、解放に至った¹⁰²。だが、人質は突入前に既に殺害されていたことが判明している。

この事件で、邦人 7 人を含む外国人 20 名が犠牲となった。事件に巻き込まれた邦人は、いずれも JICA が委託したダッカの交通渋滞関連のインフラプロジェクトに従事していた、コンサルタント企

⁹⁶ 外務省「外交青書 2017」、及び朝日新聞「(時々刻々) 外国客集う店、襲撃 断食月の夜、銃で占拠 バングラ、日本人 7 人死亡」等。

⁹⁷ 日本経済新聞「ダッカでテロ、邦人人質か、バングラ首都、治安部隊突入、『イスラム国』系が犯行声明」2016 年 7 月 2 日夕刊 2 頁。

⁹⁸ 丸紅株式会社人事部澤田健太郎副部長、及び小島善二海外危機管理担当に対するヒアリング調査（2017 年 6 月 27 日実施）。

⁹⁹ 日本経済新聞「バングラ、銃撃戦の末鎮圧、外国人、テロの標的。」2016 年 7 月 3 日朝刊 3 頁。

¹⁰⁰ 朝日新聞「(時々刻々) 襲撃、異教徒を選別 銃で脅し『イスラム教徒か』ダッカ人質テロ」2016 年 7 月 4 日朝刊 2 頁。

¹⁰¹ 朝日新聞「(時々刻々) 外国客集う店、襲撃 断食月の夜、銃で占拠 バングラ、日本人 7 人死亡」。

¹⁰² 朝日新聞「バングラ首都で邦人人質か 飲食店襲撃、武装集団立てこもり 治安部隊、十数人を救出」2016 年 7 月 2 日夕刊 1 頁。

業の社員であった¹⁰³。

8-4 意義

この事件は海外緊急展開チーム（ERT）を大規模派遣した初めてのケースとなり、ERT は現地での速やかな初動対応に貢献した。

また、外務大臣の下、外務省と JICA との間で「国際協力事業安全対策会議」が発足することとなった。

加えて首相官邸には、「在外邦人の安全対策強化にかかる検討チーム」が設置された。

¹⁰³ 朝日新聞「人質テロ、実行犯 20 代 外国人標的、濃厚 バングラ、日本人 7 人死亡」2016 年 7 月 4 日朝刊 1 頁。

第4章 日本周辺の有事に伴う危機

前章では国際危機管理の定義や対応状況の変遷に関する研究を目的とし、主に邦人が巻き込まれ、国際危機管理の変革の契機となった過去の事例の研究を行った。本章では過去に類似の危機が発生し、今後も発生する可能性が高いとされる危機事例を扱う。

こうした危機の中でも特に、考察し、対応を検討しなければならないのは、日本周辺における危機である。昨今においては、日本周辺における2つの有事、すなわち台湾海峡有事と朝鮮半島有事の危険性が高まっており、特に邦人保護の重要性和喫緊性が高まっている。

日本周辺の2つの有事について、重要性和喫緊性が高い最大の要因は、滞在する邦人数の多さにある。グローバル化が進み、長らく円高が続いた状況下において邦人の海外進出が加速した。特に日本の周辺国・地域に渡航する邦人数は非常に多く、2016年に台湾を訪れた邦人数は189万5972人、大韓民国（以下、「韓国」）を訪れた邦人数は229万7893人を数える¹⁰⁴。これは世界各国の滞在邦人数と比較しても非常に多く、台湾・韓国は米国・中国に次ぐ圧倒的な滞在邦人数を誇る（図1-4-1）。

4位の台湾、及び2位の中国に滞在する邦人は、台湾海峡有事における保護対象となることが想定される。また、3位の韓国に加え、昨今の「朝鮮民主主義人民共和国」（以下、「北朝鮮」）の動向から、1位の米国、5位のハワイもまた、朝鮮半島有事に直接関係するようになった。すなわち、滞在邦人数ランキングの上位5ヶ国・地域における邦人は有事の際に保護の対象となる可能性が高いため、日本周辺の2つの有事は特別に考察しなければならない危機と言える。

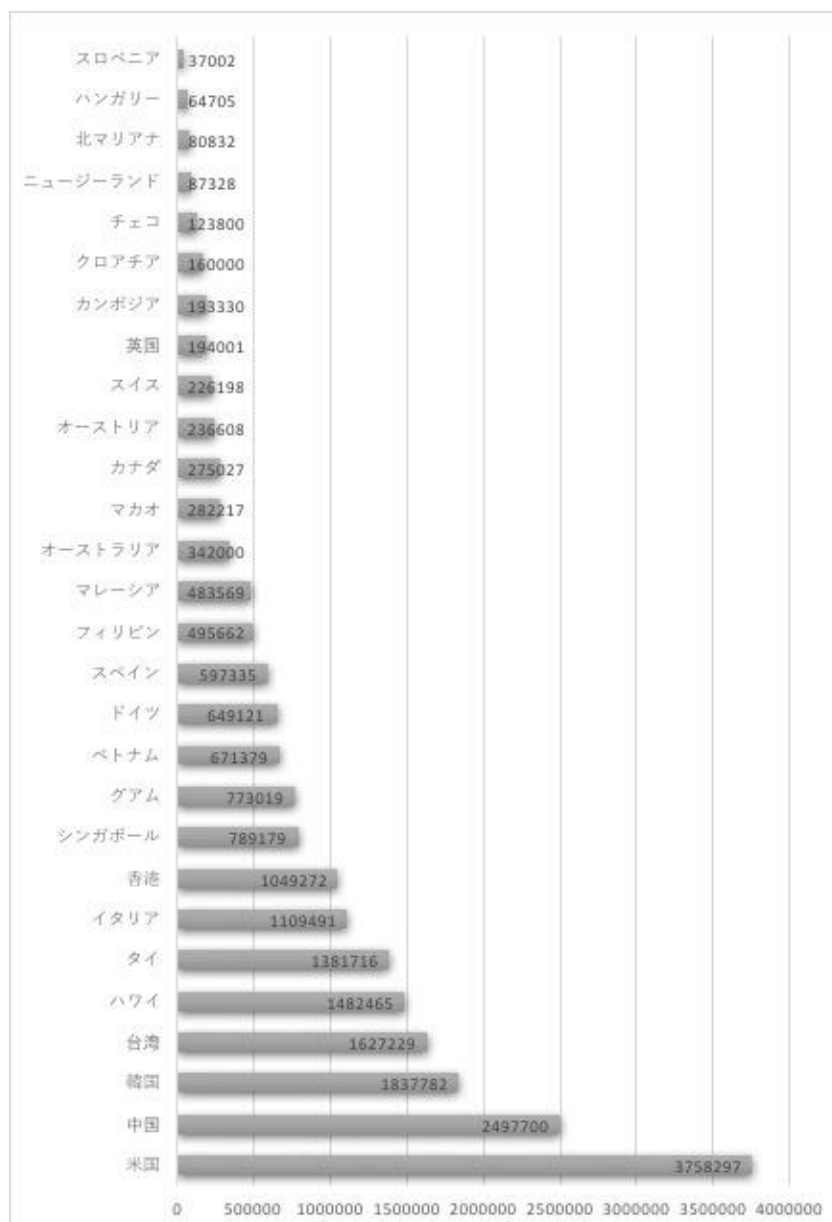
こうした2つの危機はなぜ発生しうるのか。その要因の詳細な把握は、危機が発生するか否かの判断、そして危機が発生した際の判断において、必要不可欠である。

加えて、台湾海峡有事については、日本政府と台湾政府に国交がないという特殊な関係にあり、独自の危機対応が求められる。有事の背景について言えば、台湾と中国の関係に加え、そこに中国側からの「一つの中国」という原則の主張や台湾側の台湾アイデンティティの高揚が密接に関係しており、対台湾政策は中国による圧力という非常に大きな制約の下で検討すべきものであり、そうした政治的要因の根源から、重点的に考察する必要がある。

¹⁰⁴ 韓国を訪れた邦人数は韓国政府文化体育観光部 e-ナラ指標「2016년 관광객 출입국 및 관광수지 동향（2016年 観光客出入国 及び 観光数値動向）」。

<http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1655>（2018年1月10日閲覧）、台湾を訪れた邦人数は日本台湾交流協会台北事務所に対するヒアリング調査（2017年11月24日実施）による。

以上から、本章では日本周辺における台湾海峡有事、朝鮮半島有事という 2 つの有事について事例研究を行い、特に台湾海峡有事については台湾・中国内部の政治的要因も含めた考察を行う。なお、台湾における日本の具体的な危機管理の施策については、第 2 部で扱う。



＜図 1-4-1＞国・地域別滞在邦人数（2015 年）

出典：JTB 総合研究所「観光統計：アウトバウンド 日本人海外旅行動向」

より筆者作成



＜図 1-4-2＞台湾海峡危機と独立の動きを取り上げた TIMES 誌の表紙

出典：TIME Magazine Cover 'Coming Apart - Mar. 15, 2004 - China - Taiwan - independence - strait - Chen Shui-bian - election'

第 1 節 台湾海峡有事

1-1 序論

本節では「台湾海峡有事」の意味とその発生シナリオを概観し、そのシナリオを引き起こす 3 つの要因について考察する。

台湾海峡有事とは、台湾政府による中国本土への大陸反攻が企図されない現在においては、台湾に対して中国が武力行使・侵攻を行う危機を意味している。台湾初の国防白書として 1992 年に発行された『中華民国 81 年 国防報告書』は国家の安全保障目標を達成するための脅威として中国の侵犯、国土の分裂、社会の動乱、地域の衝突を挙げており、その中でも最大の脅威は中国による武力侵攻であるとしている¹⁰⁵。

1-2 有事が発生する要因

台湾海峡有事が発生する具体的シナリオ、すなわち台湾に対して中国が武力行使を決定する具体的シナリオは、

1. 台湾軍の戦力が相対的に弱体化した場合
2. 台湾が核兵器開発を進展させた場合
3. 台湾内部で動乱が発生した場合
4. 外国勢力が台湾の内部問題に関与した場合
5. 台湾が独立に向かった場合
6. 台湾が長期に渡って統一の交渉を拒絶した場合
7. 台湾が中国に対し「和平演変」を行い中国共産党政権に危機が及んだ場合

が挙げられる¹⁰⁶。このうち、1、2、3、4 は両政権における安全保障問題であり、軍事的側面の強いものである。一方、5、6 は台湾における台湾アイデンティティの高まりと密接な関係があり、3 はその脆弱性を考慮したシナリオとも捉えられる。中国側から見れば、中国の統治を主張する台湾内部において 4 のようなシナリオが発生するのは由々しき事態であり、その影響で本土における支配が脅かされることになる 7 も重要な懸念事項である。加えて、4 や 7 は外交的側面の強いものである。台湾・中国をめぐる米国、日本の安全保障戦略が外交関係に現れていることを考えれば、これらは外交的背景として独立した問題と捉えることができる。

以上から、台湾海峡有事の 3 つの要因が明確となった。

一つは、台湾・中国内部における政治的要因である。台湾における政権が民主的な政権となった状況は、中国共産党にとって懸念すべきものである。また、それに付随した台湾における台湾アイデンティティ・台湾ナショナリズムの高揚と分離独立の気運の高まりから、独立状態の維持や完全な独立への急進的な志向もまた、中国にとって懸念すべき現象

¹⁰⁵ 台湾政府国防部『中華民国 81 年 国防報告書』（1992 年）40-41 頁。

¹⁰⁶ 安田淳・門間理良編『台湾をめぐる安全保障（慶應義塾大学東アジア研究所 現代中国研究シリーズ）』（慶應義塾大学出版会、2016 年）171 頁。

であり、かつ武力行使・侵攻による統一を促進する要因である。

もう一つは軍事的要因である。台湾にとっては中国の武力行使による侵攻が安全保障において最大の問題となっている。一方で、中国においては「失地回復」の一環として台湾における支配を確立し、台湾を含めて国土を統一することが、安全保障において最大の問題となっている。双方の間での軍事バランスの変化が、台湾の相対的な弱体化や、それに伴う台湾地域内の不安定化につながれば、中国にとって武力行使・侵攻の好機となる。一方で、台湾による核兵器開発による戦力差の補完、あるいは外国勢力がこれまで以上に関与することによる戦力差の補完は、中国にとって危機となり、武力行使・侵攻を駆り立てる要因となる。

1-3 台湾・中国内部の政治的要因

台湾海峡有事が発生した場合、その要因として最も想定しうるのは、台湾において別の民主的な政権が存在する状況、そして台湾アイデンティティが高揚し、分離独立の気運が高まっている状況である。これらは中国による武力行使の政治的要因となりうる。阿南（2017）は「仮に台湾で独立に向けた動きが加速するようなことがあれば、共産党は損害と勝敗を度外視して武力行使に踏み切る可能性がある¹⁰⁷」としており、いかに軍事的背景から発生しえない状況であっても、政治的要因が整えば、台湾海峡有事は発生しうる。

ベネディクト・アンダーソンはナショナル・アイデンティティを「想像の共同体」と示したが、台湾アイデンティティにおいてそれは台湾の独立を意味し、中国ナショナリズムにとってそれは統一中国である¹⁰⁸。

その台湾アイデンティティの形成には台湾内部のエスニック・グループの構成が深く関係している。一般に、第二次世界大戦後に台湾省戸籍が与えられた「閩南人」、「客家人」、並びに「先住民」を「本省人」と呼称し、蒋介石率いる国民党政権の台湾移転に伴って、台湾統治のために大陸から移住した人々を「外省人」と呼称する¹⁰⁹。民主化以前は台湾アイデンティティの主張は認められなかったが、民主化後は中国アイデンティティと相対化された概念となった¹¹⁰。

2000年の陳水扁政権成立以降は、台湾アイデンティティを主張する集団が一つの政治勢力を形成して社会に参画している。2000年以降、現在に至るまで、台湾の政党や台湾の人々の政治思想は、中国統一を図る国民党系の藍陣営（Pan Blue Camp）、及び独立志向の強い民進党系の緑陣営（Pan Green Camp）の二つに分けることができる。藍陣営の政権下では中国との関係は緊張緩和へと向かうが、緑陣営の政権下では中国との関係は緊張する。

そうした民主化後の台湾で生まれ、教育を受けた世代、いわゆる「天然独」の社会参画により、台湾アイデンティティ、そして簡潔に表現すればその発展形となる、台湾ナショナリズムは政治、社会面で更に大きな影響を与えることとなった。

一方、中国共産党はアヘン戦争以降の列強の侵略を受けた屈辱を中華民族としてのナショナリズムの根源の一つとしている。そのため、失地回復は中華民族としてのナショナリズムを高め、共産党の権威を再興するために重要な要素となっており、台湾を「核心的利益」と称している。ゆえに、台湾アイデンティティ・台湾ナショナリズムの高揚とそれに伴う分離独立志向は、蒋介石政権期に「二つの中国」が並立していた状態以上に憂慮すべき事態である。そんな中で、台湾で独立の動きが加速した場合、あるいは現在の奇妙な国際バランスにおける独立状態が維持され、長期に渡って統一の交渉を拒絶した場合は、中国が武力行使に踏み切り、台湾海峡有事が発生する可能性がある。

このように、台湾海峡有事の発生要因を考察する上で、台湾アイデンティティ・台湾ナ

¹⁰⁷ 阿南友亮『中国はなぜ軍拡を続けるのか』（新潮選書、2017年）320頁。

¹⁰⁸ 河原昌一郎『民主化後の台湾—その外交、国家観、ナショナリズム』（彩流社、2016年）31頁。

¹⁰⁹ 河原（108）・前掲書 123頁。

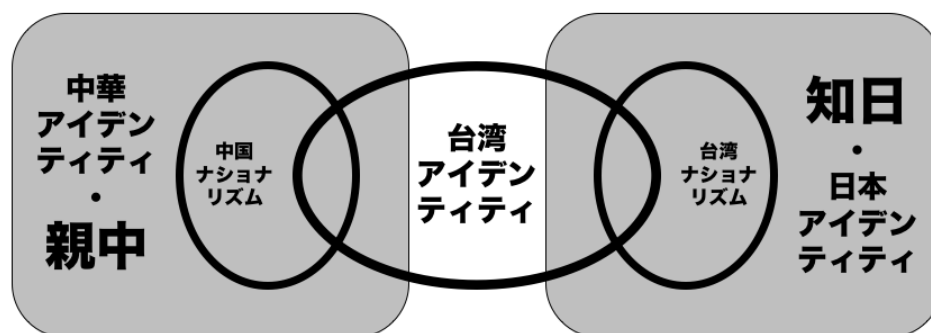
¹¹⁰ 河原（108）・前掲書 128頁。

ショナリズムの理解は不可欠である。そしてその理解にあたっては、日本統治時代にまでさかのぼる必要があり、途中から切り取って扱うことは不可能であり、その理解なしには、台湾海峡有事という危機とその管理について、正確に論じることはできない。

台湾アイデンティティは、日本統治時代における中華アイデンティティと日本アイデンティティ（日本志向）の併存、そしてその後の蒋介石政権下における独自アイデンティティの認識が、蔣経国政権末期・李登輝政権期に中国ナショナリズムと対等な形で顕在化・政治化したことで、台湾海峡有事の政治的要因たりえる重要な要素となった。日清戦争直後の中華アイデンティティを背景とした民衆の反乱勢力「台湾民主国」による抵抗や、第二次世界大戦直後に中国ナショナリズムが突然導入されたことで発生した二二八事件は、こうした中華アイデンティティや日本アイデンティティの間で、不安定ながらも徐々に確立されていった台湾アイデンティティが具現化していく過程で発生した問題であると表現することができる。

そして、台湾ナショナリズムは、李登輝政権下での民主化・本土化（台湾化）による分離独立志向「法理台独」の出現、及びそれ以後に生まれた「天然独」世代による独立状態の認識から、より重大な政治的要因となり、一般の中国国民にすら影響を与えている。ひまわり学生運動やアイドルグループ TWICE の台湾人メンバー周子瑜の騒動は、こうした台湾ナショナリズムと中華アイデンティティ・中国ナショナリズムの摩擦が表面化した問題と表現することができる。

以下では台湾アイデンティティ・台湾ナショナリズムの発揚について、編年的に記し、なぜ、台湾海峡有事の政治的要因となりえたのか、そしていかに政治的要因となり続けるのかを具体的に考察する。



<図 1-4-3>台湾アイデンティティ・台湾ナショナリズムの構造

出典：野島剛『台湾とは何か』（ちくま新書、2016 年）、

丸川哲史『台湾ナショナリズム 東アジア近代のアポリア』

（講談社選書メチエ、2010 年）、及び小笠原欣幸

「台湾政治概説・民主化・台湾化の政治変動」等をもとに筆者が独自分析・作成



<写真 1-4-1> 1895 年日本の植民地支配開始への抵抗団体「台湾民主国」の国旗

出典：Wikipedia 「台湾民主国」より引用

1-3-1 台湾アイデンティティの形成

台湾アイデンティティの形成は、日本による植民地統治開始時にまでさかのぼる。

1895 年の日清戦争終結後に下関条約が締結され、台湾島とその周辺地域である澎湖諸島が清から日本に割譲された。いわゆる「中華圏」でありながら、日本による統治が行われる状態は一部の人々の不満を招き、日本が台湾全島の統治を完了する前の 1895 年 5 月 25 日、「台湾民主国」の建国を主張し、抵抗する者もいた<写真 1-4-1>。

この当時の台湾アイデンティティは日本への割譲前の祖国である清や中国を強く意識したものであり、台湾の認識は中国の中でのサブ・エスニックとして捉えられていた¹¹¹。

一方、「高砂族」と呼ばれ、差別を受けていた先住民に対する日本の強硬な政策もまた、先住民の不満を招いていた。こうした背景から発生した霧社事件等の先住民による反乱は、中華民族と台湾先住民を日本民族と区別した台湾アイデンティティの起源として、現在でも語られることがある。

¹¹¹ 野島剛『台湾とは何か』（ちくま新書、2016 年）172 頁。



＜写真 1-4-2＞二二八事件を伝えるために作られた台北二二八記念館
出典：筆者撮影（2016 年 3 月）

1－3－2 国民党支配下の台湾

第二次世界大戦終戦後、日本のポツダム宣言受諾に伴い、当時、中国大陆における実権を握っていた蒋介石率いる国民党政権が台湾の統治を行った。

国民党政権下の台湾省は省内における日本語の使用を禁止したため、従来台湾に在住していた人々、いわゆる本省人は台湾語（閩南語）によってコミュニケーションを行っていた。彼らは国民党の急激な政策変更に対応できず、中国語を話すことができなかった。一方で、国民党や台湾省内部では中国語による業務が確立されていたため、台湾省における支配層のほとんどは中国大陆からやってきたいわゆる外省人となった。外省人は中国語を話し、台湾語は話すことができなかったため、本省人との間でコミュニケーション上の齟齬が生じていた。

そのような背景下、1947 年 2 月 27 日、台北市内で煙草の露天商の女性が、憲兵によって商品を没収される際に殴打された。また、トラブルに巻き込まれた男性が射殺された¹¹²。翌日、それに抗議するために集まったデモ隊に対しても発砲がなされ、数多くの負傷者が発生した。このデモは台湾全島に拡大し、国民党軍の派遣によって武力で鎮圧された。この事件は二二八事件と呼ばれ、民進党政権に至るまで事件の詳細は明らかにならなかったことから、現在でも本省人が台湾アイデンティティを語る上で必ず取り上げられる、象徴的な事件である＜写真 1-4-2＞。

¹¹² 丸川哲史『台湾ナショナリズム 東アジア近代のアボリア』（講談社選書メチエ、2010 年）49 頁。

中国大陆では第二次世界大戦後に国共内戦が再び激化し、1949年には毛沢東率いる中国共産党が中華人民共和国を建国した。これに伴い、国民党は台湾に逃れ、一党統治体制の下で大陸反攻の機会をうかがうこととなった。蒋介石率いる国民党政権はその後40年にわたり、「中国は一つである」という原則の下、その主権は中国全土に及ぶと表明し続けた¹¹³。

その台湾支配においては、台湾へ逃れる前の1948年5月に制定されていた「反乱鎮定動員時期臨時条項」はそのまま引き継がれ、1949年5月からは台湾全島に戒厳令が敷かれた。こうした中で、政治的行為に加え、言論、教育、文化にいたるまで、厳しい制約が課され、国民党による一党独裁体制が確立された。

こうした中での過酷な弾圧や圧政は、台湾の人々の中で「日本志向」を復活させる形となり、より台湾に焦点を当てた台湾アイデンティティが醸成されるに至った。

1-3-3 蔣経国・李登輝による改革

1975年に蒋介石が死去すると、数年後に息子の蔣経国が権力を継承した。蔣経国はもともと権威主義的志向の強い人物であり、蒋介石政権下での言論統制に大きな役割を果たした人物であったが、自身の政権が確立した1980年代後半から国民党体制の変革に着手し、台湾の人々の権利回復や党外勢力との政治的妥協を模索し始めた¹¹⁴。蔣経国は死の直前に自分も「台湾人」とであると言及したとされ、台湾アイデンティティの顕在化へと道を開いた¹¹⁵。

蔣経国の急逝に伴い、1988年に副総統から総統に昇格した李登輝は、民主化と「台湾化」を同時に推し進めた。1993年の国民党第14回大会で党内の権力基盤を固めたのち、台湾住民による立法院の全面改選、民主的な総統選挙の実施による民主化を行った¹¹⁶。また、それまでは中華民国として実効支配を行っている地域のうち、直轄地域を除いて台湾省政府が置かれていたが、これを1998年に事実上廃止し、中華民国を台湾化した。

本省人である李登輝がこのような大改革に着手し、自らを中国人ではなく台湾人と名乗ったことは、それまで日本や国民党による統治の中で醸成された、台湾アイデンティティを政治の舞台へと引き上げることとなった。また、こうした分離独立志向の高揚は、台湾ナショナリズムという概念を出現させるに至った。だが、李登輝の姿勢はあくまで「事実上独立している状態を維持するために中華民国という政体を利用する」というもので、台湾の主体的な立場を維持するための工夫と中国の脅威の軽減は、2008年に発足する馬英九政権へと引き継がれた¹¹⁷。

¹¹³ 参議院事務局「危機管理分析手法に関する調査——台湾危機を事例として（危機に強い社会を目指して）」『立法と調査』（2001年）。

¹¹⁴ 参議院事務局・前掲注（113）。

¹¹⁵ 野島・前掲書173頁。

¹¹⁶ 安田・門間編・前掲書54頁。

¹¹⁷ 野島・前掲書188頁。

1-3-4 江沢民政権による軍事的恫喝・第三次台湾海峡危機

中国では、アヘン戦争後に清朝から英国に割譲された香港が 1997 年に、ポルトガルの植民地となっていたマカオが 1999 年に、それぞれ返還されることが決定していた。江沢民政権はこうした「失地回復」による中華民族ナショナリズムの発揚と共産党の権威再建の一環として、台湾の回復を目標とし、平和的統一に向けた対話促進の呼びかけ、及び分離独立への批判と牽制を行ったが、李登輝は双方でそれぞれの政権が統治を行っているという現実を踏まえる必要があると主張した¹¹⁸。

この直後の 1995 年 6 月、李登輝は母校のコーネル大学における同窓会出席の名目で訪米し、そこで行った記念公演の中では「Republic of China on Taiwan」という呼称を繰り返し使用し、台湾の国際的地位向上を訴えた¹¹⁹。こうした李登輝の発言や彼の入国を許可した米国に対し、「一つの中国」原則をないがしろにしたとして、中国側は「人民日報」を利用して批判を行うだけでなく、ミサイル発射訓練、軍艦・航空機での軍事演習を行い、軍事的恫喝を図った¹²⁰。

1996 年 3 月、台湾において初の民主的な総統選挙が実施された。これに対し、中国は李登輝の当選を阻止し、台湾における独立運動の牽制を目的として、軍事的恫喝の度合いを強め、台湾島北東部・南西部海域に向けた短距離弾道ミサイルの発射演習、及び福建省南部沖合での海・空軍による実弾演習を行った<写真 1-4-3>。この訓練にあたった第二砲兵部隊は中央軍事委員会の直轄指揮下にあり、中央軍事委員会主席であった江沢民の政治的メッセージを示したものであることは明白であった¹²¹。

米国のビル・クリントン大統領は、こうした軍事的恫喝によって、米国のアジア・太平洋における軍事的コミットメントへの挑戦がなされているとみなし、2 つの空母打撃群を派遣することで、これに対抗する手段のなかった人民解放軍による軍事演習を断念させた<写真 1-4-4>¹²²。

結果として、こうした中国の恫喝に動じず、かえって台湾内部では李登輝の下で結束を強めることとなった¹²³。当時は中国の経済力が弱く、中台間の経済的なつながりも脆弱なものであったため、突然の民主化や、それによって顕在化した独立志向に対し、中国が台湾に影響力を行使する手段は武力行使しかなかった¹²⁴。

¹¹⁸ 阿南・前掲書 281-282 頁。

¹¹⁹ 安田・門間編・前掲書 172 頁 等。

¹²⁰ 阿南・前掲書 282 頁。

¹²¹ 安田・門間編・前掲書 172 頁。

¹²² 阿南・前掲書 283 頁。

¹²³ 河原昌一郎『米中台関係の分析』（彩流社、2015 年）、122 頁。

¹²⁴ 河原（108）・前掲書 138 頁。



<写真 1-4-3>1995 年の軍事的恫喝・1996 年の第三次台湾海峡危機の概略図
出典：自由時報 2006 年 3 月 5 日 A3 頁



<写真 1-4-4>台湾海峡に派遣された空母インディペンデンスと空母ニミッツ
出典：Wikipedia Commons‘File:Nimitz with Independence.jpg’

1-3-5 急進独立的な陳水扁政権と対中開放的な馬英九政権

2000年の総統選挙では、藍陣営内部で、国民党の連戦、親民党の宋楚瑜が票を分けたため、緑陣営の候補であった民進党の陳水扁が初の民進党政権を樹立した。独立志向を体現する初の政権として、2002年に陳水扁が中国・台湾は事実上二つの国家であるとする「一辺一国論」を提起し、2006年には国家統一委員会、国家統一綱領を廃止することで、中国と台湾を相対化し、台湾の独立状態を急進させた。これに対し、2005年には中国側も武力による制圧も辞さないとする国内法「反国家分裂法」を制定し、台湾独立を違法としている。

対内的には正名運動を実施し、地名や公営企業名から「中華」「中正（蒋介石の別名）」等、中国を想起させるものを改名し、「台湾」に変えた。こうした陳水扁政権の急進的な姿勢は対中関係のみならず、対米関係すら悪化に追い込んでしまった¹²⁵。

結果として2008年の総統選挙までに民進党の支持率は大きく下がった。一方、2005年に国民党党首の連戦が訪中し、「国民党でなければ相手をしない」という胡錦濤の「国共合作」に応じた¹²⁶。

そんな中で2008年の選挙において国民党から総統に就任した馬英九は、その就任演説で「統一せず、独立せず、武力行使せず」を指針とする三不政策を掲げた。その上で、「国共合作」の状況下において、中国と接近することが、安定した外交関係の確立につながり、経済停滞の打破にもつながるとの指針から、対中融和政策を数多く実施した。

だが、陳水扁政権期においても経済面では対中関係は改善へと向かっていた。「積極解放・有効管理」という概念の元で対中投資を解禁すると、中国経済と台湾経済の融和が進展し、2000年の輸出における対中依存度は20%であったが、2008年には40%近くにまで及んだ¹²⁷。馬英九政権はそれを後押しし、2013年ごろまで中国との経済交流を進め、その対中関係を利用し、2014年のひまわり学生運動後頃からは政治交流を進めた。

こうした馬英九政権下での経済の対中依存は、「一つの中国」原則に沿ったものでなければならなかった。台湾の産業界は言語・文化面で障壁が低いというメリットを生かし、中国に生産拠点を置き、大きな収益を上げてきたが、中国は台湾企業を露骨に選別するようになり、台湾の企業家を通じて中国の台湾内政への影響力が増大化していった¹²⁸。

そうした中国の脅威がある中でも、その投資額の拡大から、中国との経済交流はもはや不可逆的なものになっていた。その反動として、多くの台湾の人々の台湾アイデンティティを刺激していた。

¹²⁵ 野島・前掲書 187 頁。

¹²⁶ 野島・前掲書 104 頁。

¹²⁷ 野島・前掲書 105 頁。

¹²⁸ 河原（108）・前掲書 139-140 頁。



＜写真 1-4-5＞ひまわり学生運動で学生に占拠された立法院
出典：自由時報「圖輯」那一夜，點燃太陽花 歷經 24 天盛開！」

1-3-6 ひまわり学生運動前後の台湾

馬英九政権が中国に急接近する一方で、台湾の人々の中では台湾アイデンティティがますます高揚していた。馬英九政権発足直後の 2008 年には、中国の対台湾窓口機関として設置された海峡兩岸関係協会が台湾との対話を再開したが、陳雲林会長が台湾を訪問した際には反対デモが巻き起こり、一時陳雲林会長が滞在先のホテルから動けなくなる事態となった。この運動は「野いちご運動」と呼ばれ、その後の市民運動において若者が積極的に参加する契機となった¹²⁹。

台湾アイデンティティの高揚は、台湾を理解したいという台湾の人々の追求欲にもつながった。2012 年に台湾で公開された映画「看見台湾」は、台湾全島の風景を空撮するだけのシンプルな内容であったが、興行収入 1 億台湾ドルを超える大ヒット作品となった¹³⁰。

こうした中で象徴的な出来事となったのが、ひまわり学生運動である。中国との自由貿易協定の一部である「兩岸サービス貿易協定」をめぐり、馬英九総統が立法院での決議をほとんど議論無しに行おうとしたことに対する反発、及びそれによる中国人労働者の流入と台湾人の雇用の喪失への懸念から、学生たちが立法院を占拠する事態へと発展した＜写真 1-4-5＞。

¹²⁹ 野島・前掲書 196 頁。

¹³⁰ 野島・前掲書 177 頁。

その背景には、「天然独」の出現がある。

台湾ナショナリズムの出現は、元来は「法理台独」という、台湾内部における独自アイデンティティの発現や、海外での独立運動家自らが受けた「中華民国」としての中国ナショナリズム教育を克服する形で、国際法理論等による理論付けを行ったうえで起きたものである。

一方で、若者による台湾アイデンティティ・台湾ナショナリズムの発現はますます急進的なものになっている。40代以上の世代は蒋介石・蒋経国政権下で「中国化」教育を受けており、中国人としての意識が植えつけられている。一方で、若者の世代は民主化以後に生まれているため、中国人としての意識を植えつけられることなく育っており、生まれながらの独立派「天然独」と呼ばれている。こうした背景から、台湾では世代が若ければ若いほど独立志向が高く、台湾の人々の自己認識においても、「自分は中国人である」と考える人の割合が下がっている<図 1-4-4>¹³¹。



<図 1-4-4>台湾の人々の自己認識

出典：小笠原欣幸「台湾政治概説・民主化・台湾化の政治変動」より引用

¹³¹ 野島・前掲書 192 頁 等。

ひまわり学生運動は国外に台湾独立の気運を知らしめることとなり、中国の国民の間でも台湾独立への不信感が醸成されていた。これを背景として、2016年には韓国アイドルグループ TWICE の台湾人メンバーである周子瑜（ツウィ）が、青天白日旗を用いた際に、中国人や親中派台湾人ファンたちから台湾独立という批判を招いたために、Youtube 上で謝罪会見を行う事態へと発展した<図 1-4-5>。この騒動は総統選挙を控えていた台湾内部で大きな転換点となり、2016年の総統選挙では、民進党の蔡英文政権が発足するに至った。



<図 1-4-5>周子瑜が YouTube に掲載した謝罪動画のイメージ図

出典：「YouTube: 쯔위 공식 사과 / 周子瑜公开致歉」

をもとに筆者作成

1-3-7 政治的要因の考察

胡錦濤と国民党による「国共合作」の下で関係を構築してきた台湾が、再び民進党政権下で独立傾向を強めたこと、そして実際に対日関係の構築や「南下政策」による東南アジアとの関係構築に動き出していることは、中国の台湾に対する脅威が再燃したことになる。

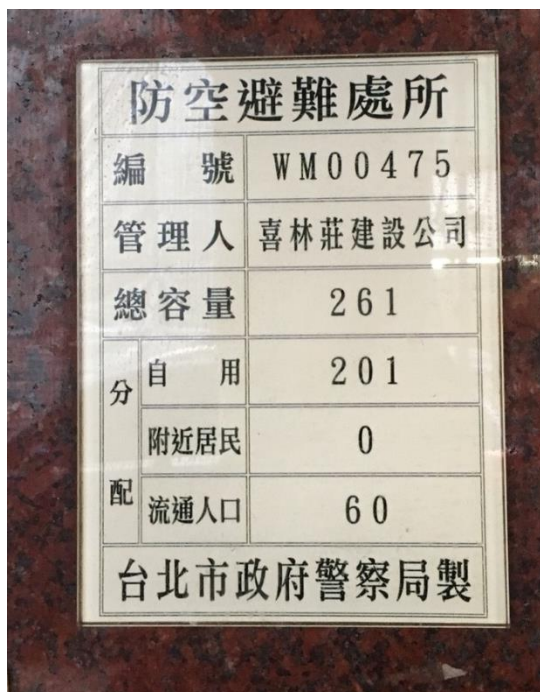
また、台湾アイデンティティ・台湾ナショナリズム、すなわち「台湾は独立した一つの国家である」という認識は、ひまわり学生運動、及び TWICE の周子瑜の騒動等を背景とし、外国において徐々に広まっている。例えば、広辞苑における台湾関係の項目は、1998 年 11 月に発売された第 5 版から台湾が中国に帰属すると表記していたが、2018 年 1 月発売の第 7 版においてもその表現が改められていない問題については、日本国内で台湾の問題への認識が急速に高まっていることを背景に、これまで以上に大きな波紋を呼んだ¹³²。こうした台湾の分離独立志向の拡散は、当然中国にとって大きな脅威である。

このまま独立状態が維持され、両政権下における関係が枯渇し、長期に渡って統一の交渉を拒絶した場合、冒頭での記述の通り、中国が武力行使に踏み切る可能性があり、台湾海峡有事が発生する可能性がある。

また、現状で高まっている分離独立志向に加え、海外からの独立支持が今後も高まっていく可能性がある。こうした中で、台湾で独立の動きが急進した場合も、冒頭での記述の通り、中国が武力行使に踏み切り、台湾海峡有事が発生する可能性がある。

以上のような政治的要因から、台湾海峡有事の危険性が非常に高まっている。

¹³² 野島剛「徹底検証：岩波書店『広辞苑』の「台湾記述」どこが問題か」(Foresight、2017 年)。
<<https://headlines.yahoo.co.jp/article?a=20171228-00543170-fsight-int>> (2018 年 1 月 22 日閲覧)。



＜写真 1-4-6＞台北市内の一部の建築物に貼付された防空避難所の証明書
出典：筆者撮影

1-4 軍事的要因

中国が武力行使をちらつかせ、台湾海峡有事が発生する状況が生まれるには、中国側に軍事的に優位性があり、それに対する制約を上回る条件が必要である。すなわち、台湾海峡有事の想定において、軍事的要因は不可欠な要素である。

ここでは、中国・台湾双方の軍事行動・戦略の変遷をたどり、現在の台湾軍の課題から、台湾海峡危機へとつながる要因を考察する。

1-4-1 中国の軍事行動の変遷

中国成立直後の人民解放軍は海軍・空軍力において台湾に比べ圧倒的に劣勢であった。しかし、人民解放軍は正面からの攻撃に加えて、地下組織や統一戦線組織を作ることで、内部から台湾を攻撃することも企図していた。この際、中国本土において依然解放されていない地域が多かったことから、台湾本島への攻撃の優先度は高くなかった。

具体的な軍事行動としては、1949年10月に人民解放軍が金門島の上陸占拠を企図して台湾軍に撃退された古寧頭戦役、1950年5月の舟山列島作戦、1950年3~5月の海南島作戦、そして朝鮮戦争後の1955年1月に実行された一江山戦役等が挙げられる。これらの戦いは、台湾本島から離れており、台湾側の継続的補給が難しい、中国本土付近の島々が目標とされていた¹³³。

また、こうした小規模衝突に加え、1954年9月3日には人民解放軍が金門島へ激しい砲撃を加える第一次台湾海峡危機が発生し、一部の大陸沿岸諸島で台湾軍が撤退するに至った¹³⁴。中国によるこの軍事行動は台湾解放を訴えるための対米闘争であったとする見解や、海上航路の確保のためであったとする見解がある¹³⁵。

1958年8月には第二次台湾海峡危機が発生し、人民解放軍は再び金門島、馬祖島へ激しい砲撃を加えた。だが、1954年の米華相互防衛条約の締結、1958年の米国ジョン・ダレス国務長官の会談を呼びかける声明を背景に、米国が台湾地域の安全保障に関与するようになると、徐々に平和解放が目標とされるようになった。継続的な砲撃も1961年からは奇数の日のみ宣伝弾が打ち込まれるのみとなった。

1978年前後の改革・開放を機に中国の国内情勢が大きく変化すると、1979年には米中国交正常化に合わせ、全国人民代表大会常務委員会から「台湾同胞に告げる書」が発表され、平和統一と一国二制度導入の意向が示された<写真1-4-6>。

¹³³ 安田・門間編・前掲書 156 頁。

¹³⁴ 河原（123）・前掲書 66 頁。

¹³⁵ 福田円『中国外交と台湾―「一つの中国」原則の起源』（慶應義塾大学出版会、2013年）28 頁。

1-4-2 台湾の軍事戦略の変遷

門間（2016）は、2006年に発行された『中華民国95年 国防報告書』をもとに、台湾の軍事戦略の変化を攻撃重視、攻守一体、守備防衛重視の期間に分けて分析している¹³⁹。

蒋介石政権下では、水陸両用上陸作戦や海・空軍の攻撃能力の構築等、軍事力の再編を経た「大陸反攻」を前提とした戦略が採られていた。

だが、1969年に米国のリチャード・ニクソン大統領がグアム・ドクトリンで第7艦隊の台湾海峡パトロール規模を縮小し、ニクソン訪中を機に国際社会における中国の地位が高まると、防衛の必要性も高まり、攻守一体の時期を迎えた。

その後、1979年の米中国交正常化と同時に米華相互防衛条約が破棄され、軍隊にも台湾化が求められるようになった。1995年以降は空軍における制空のバッジシステム（自動警戒管制組織）化、防空総合化、海軍における艦艇武器のミサイル化、対潜作戦の立体化、陸軍における対上陸作戦としての装甲化・自動化等、戦略構想を「防衛固守・有効抑止」に調整した。

2000年に陳水扁政権が発足し、中国との緊張が高まった。戦略構想の優先順位が変更され、より積極的な防御戦略が採られた。具体的には、遠距離の攻撃目標への攻撃能力を向上させ、「自国民を単なる保護対象と見るのではなく、寧ろ有事において、自国民を積極的且つ効率的に動員することに主眼が置かれて¹⁴⁰」いる全民防衛の実施により、敵にいかなる軍事行動を起こす意図も放棄させるのを目標とした。現在でもその戦略が継承されている。

台湾では現在の戦略目標を「戦争の予防」、「国土の防衛」、「緊急事態への対応」、「衝突の防止」、「地域の安定」と定めている¹⁴¹。

このうち、「戦争の予防」の項目内で掲げられているのは、「堅実な防衛作戦整備」、「地域の軍事安全交流合作の推進」、「国防力強化」、「兩岸の相互信頼議題（相互信頼メカニズムの構築）」である。また、「国土の防衛」では「精鋭な国軍の建設」、「高効率の統合戦力の整備建設」、「近代化された武器の獲得」、「戦力保存の強化」、「全民防衛の実力の蓄積」が挙げられている。軍拡を急速に進めている中国との軍事力の乖離を防ぐ意図が見える。

また、実際に発生した際の「緊急事態への対応」として、「監視・偵察・警戒能力の向上」、「危機対応メカニズムの完全化」、「緊急作戦能力の向上」、「災害防止救援能力の向上」、「情報の安全防護の維持」が挙げられる。「災害防止救援能力の向上」は、防災訓練と統合して進められ、地方政府の救援活動への迅速な投入が求められている。この背景には第2部第4章で後述するように、有事への備え以外でボトムアップ体制が敷かれ

¹³⁹ 安田・門間編・前掲書 98-100 頁。

¹⁴⁰ 全民防衛に関する説明は、独立行政法人経済産業研究所「危機管理政策の国際比較—危機対応の経済政策論に向けて」（2008年）より引用。

¹⁴¹ 安田・門間編・前掲書 87-98 頁。

ていることを背景として、有事に台湾の人々の統率が取れないことを課題としていると思われる。

1-4-3 米国・日本の対台湾・中国政策と安全保障

米国は、中国大陆での国共内戦が共産党優位に展開し、中華人民共和国建国に至った際にも、中ソ離反の可能性を考慮し、中国を脅威として認識していなかった¹⁴²。

だが、朝鮮戦争において中国が義勇軍を派兵し、武力行使による共産主義圏拡張の意図が明確になると、台湾中立化宣言を行った。その後、1972年にニクソン大統領が訪中するまで、非民主的で西側諸国と共通の価値観を有していないこと、及びソ連と一体となった拡張主義が存在していることから、米国は中国を非常に大きな脅威と認識していた¹⁴³。米国は台湾に軍事顧問団を派遣し、国連では中国に対する非難決議を可決させた¹⁴⁴。

中ソ対立に伴い、米中が急接近すると、台湾の大陸反攻の現実性が薄らいでいたこと、及びソ連に対して共通の脅威認識があったことから、米国から中国に対空防衛レーダー、電子的な妨害装置、無線通信設備等の近代的な軍事機器が輸出され、インテリジェンス協力も進められた¹⁴⁵。

ソ連が崩壊し、共通の脅威が消失した直後には、政治的要因を背景として、軍事的恫喝や第三次台湾海峡危機が発生した。米国のクリントン大統領は、こうした軍事的恫喝によって、米国のアジア・太平洋における軍事的コミットメントへの挑戦がなされているとみなし、空母インディペンデンスを中心として東シナ海を經由する空母打撃群、及び空母ニミッツを中心としてインド洋・南シナ海を經由する空母打撃群を派遣することで、これに対抗する手段のなかった人民解放軍による軍事演習を断念させた¹⁴⁶。

こうした中で、実際の軍事行動においても、米国の関わり方の変化が見られる。第一次・第二次台湾海峡危機では、仮に戦争に発展する事態となれば、背後にソ連の関与も想定されていたことから、核兵器の使用も含め、大量報復戦略による全面戦争も辞さない方針であった¹⁴⁷。だが、第三次台湾海峡危機では、米国は唯一の大国として最低限の防衛意思の表明にとどまっていた。

軍事・安全保障の面で台湾・中国と関係しているのは、米国だけではない。台湾海峡有事の危険性は日本周辺の安定を脅かすものである。このことから、日本における最重要な安全保障問題の一つであり、周辺事態法の成立や集団的自衛権の認可等、日本国内では安全保障の重要課題として認識され、政策立案や法整備が進んできた。

¹⁴² 河原（123）・前掲書 195 頁。

¹⁴³ 河原（123）・前掲書 196 頁。

¹⁴⁴ 福田・前掲書 30 頁。

¹⁴⁵ 河原（123）・前掲書 197 頁。

¹⁴⁶ 阿南・前掲書 283 頁。

¹⁴⁷ 河原（123）・前掲書 146 頁。

1-4-4 今後の軍事的な課題

こうした双方の軍事行動と軍事力を考察し、今後の台湾における軍事的な課題として、以下の4点が挙げられる¹⁴⁸。

1. 中国との経済・貿易関係の密接化
2. 中国との軍事力の乖離
3. 台湾の軍事力更新スピード
4. 中国の台湾軍幹部に対する統一戦線工作やスパイ工作

これらの課題は、「台湾軍の戦力が相対的に弱体化した場合」やそれに伴って「台湾内部で動乱が発生した場合」等、中国が台湾への武力侵攻を決定する要因として想定でき、台湾海峡危機が発生する要因として挙げられるのである。

¹⁴⁸ 安田・門間編・前掲書 70 頁。



＜写真 1-4-7＞戦争記念館（ソウル）に設置された南北に分かれ戦う兄弟の像
出典：筆者撮影（2014 年 11 月）

第2節 朝鮮半島有事

2-1 序論

本節では「朝鮮半島有事」の意味とその発生要因、具体的な対応を概観する。

朝鮮半島有事とは、「北朝鮮の韓国に対する武力侵攻により、朝鮮半島で大規模な戦争が発生すること」であり、「北朝鮮内部で生じる突発的な事態により、北朝鮮の政治体制が不安定化あるいは崩壊する」有事とは区別して考えられる¹⁴⁹。

その要因は、北朝鮮・韓国が朝鮮戦争の休戦状態に落ち着いた後も、北朝鮮優位での半島統一が懸念されていたことであったが、現在では外交的に敗北した北朝鮮が冷戦後に、より強硬な手段を取り始めたことにある。

2-2 南北分断から朝鮮半島有事への変遷

1945年8月15日、第二次世界大戦の終戦に伴い、朝鮮半島における日本の植民地支配も終結した。しかしカイロ会談にて、朝鮮半島は信託統治下におかれ、「適切な期間をへて」独立するとされていた。その具体的な方法に関する議論がなされないまま大戦が終結したため、米国側から北緯38度線を挟む米ソの分割統治が提案された。

1950年6月25日未明、北朝鮮軍が北緯38度線を越えて韓国領内に南侵したことで、朝鮮戦争が勃発した。米軍をはじめとした国連軍が韓国側に、中国の義勇軍が北朝鮮側に立った。この米中双方の派兵により、一時は全面戦争へと発展しかねない状況に陥った。しかし、1953年7月27日には休戦協定調印へと至った。その後の朝鮮半島は、双方が相手の武力侵攻という有事に備える形となった<写真1-4-8>。

休戦後、1980年代まで北朝鮮が軍事的に優位に立っているという認識があり、北朝鮮主導で共産化統一がなされる可能性が現実的に検討されていた¹⁵⁰。これに対し、朝鮮半島有事に際しては在日米軍の関与は当然視されており、在日米軍の行動に関しては日米安全保障条約において事前協議が必要とされていたが、その例外として、朝鮮半島有事時の在日米軍の出動については、日本政府はほぼ自動的に承認するということが、密約として合意されたと言われている¹⁵¹。

その後は、1968年に韓国の朴正熙大統領暗殺を目的とした北朝鮮特殊部隊と、韓国軍が衝突する青瓦台襲撃事件が発生するなど、小規模な攻撃が続いた。

¹⁴⁹ 道下徳成・東清彦「第7章 朝鮮半島有事と日本の対応」『シリーズ日本の安全保障6 朝鮮半島と東アジア』（岩波書店、2015年）179頁。

¹⁵⁰ 木宮正史編『シリーズ日本の安全保障6 朝鮮半島と東アジア』（岩波書店、2015年）79頁。

¹⁵¹ 木宮編・前掲書79頁。



＜写真 1-4-8＞休戦協定調印の様子

出典：The Atlantic‘Remembering the Korean War’

こうした南北の分断について、1980年代の韓国の民主化運動では、冷戦における米ソ対立によって朝鮮半島の分断や南北の対立が継続していると見なされており、双方の政府間の対話によってその統一は成し遂げられると考えられていた。

だが、実際には韓国がソ連、及び中国と国交を正常化したことによって北朝鮮が外交的孤立へと追い詰められ、劣勢を打開するため、核開発やミサイル開発による瀬戸際外交を繰り返すようになった¹⁵²。また、北朝鮮における人権弾圧が明らかになり、北朝鮮への反発は単なる「反共」とは異なるものへと変化した¹⁵³。

1993年に北朝鮮の核開発疑惑が浮上し、1994年に国連原子力機関 IAEA 脱退により現実味を帯びたことに伴い、米国による核関連施設への攻撃が検討されるなど、緊張が高まった。翌年の「米朝枠組み合意」によって沈静化したとみられていたが、1998年8月には北朝鮮が日本列島上空を通過してテポドン・ミサイルを発射し、北朝鮮への脅威認識が呼び起こされた。

¹⁵² 木宮編・前掲書 3 頁。

¹⁵³ 磯崎典世「第 8 章 市民社会から組み立てる安全保障—東アジアの『現実』と日韓市民社会の取り組みを中心に」『シリーズ日本の安全保障 6 朝鮮半島と東アジア』（岩波書店、2015 年）220-221 頁。



＜写真 1-4-9＞南北首脳会談の様子

出典：アフロ「【写真特集】今日は何の日？6月13日 第1回南北首脳会談開催、「はやぶさ」が地球に帰還など」

そんな中、1988年に発足した金大中政権は対北朝鮮政策を包容政策へと転換する「太陽政策」を打ち出し、国内外の反発を招きつつも、民間交流によって北朝鮮の体制を開く「関与」を推し進めた¹⁵⁴。結果として、2000年以後には韓国、日本の首脳が相次いで訪問し、「北朝鮮の核ミサイルの脅威に対して日米韓が関与政策を通して対応するという可視的な枠組みが実現」した¹⁵⁵＜写真 1-4-9＞。

だが、そうした公式な場で核開発を続けていたという事実を公にし、核保有を既成事実化する北朝鮮に対して、制裁の強化が進んだ。現在に至るまで、閉鎖的な独裁体制に民間レベルで接近するのも非常に困難な状態にある¹⁵⁶。

数年前まで、破綻した経済状況における、軍の規律の乱れや兵器の老朽化により、北朝鮮による武力侵攻の可能性は低下傾向にあるとみられていた。一方で、局地戦による攻撃が増加していた¹⁵⁷。2017年にはミサイル発射等による北朝鮮の軍事挑発が多発し、有事の危険性が再び高まっている。

¹⁵⁴ 磯崎・前掲書 221 頁。

¹⁵⁵ 木宮編・前掲書 86 頁。

¹⁵⁶ 磯崎・前掲書 221 頁。

¹⁵⁷ 道下・東・前掲書 185 頁。

2-3 米国・韓国の軍事戦略

道下・東（2015）は、北朝鮮の脅威に対抗する米軍・韓国軍の具体的な作戦が見直されていく変遷を考察している¹⁵⁸。

現在は米韓連合軍司令部が朝鮮半島有事に備えた韓国の防衛を担い、「作戦計画 5027」によって北朝鮮の本格的武力攻撃に備えている。従来は、北朝鮮の攻撃があった場合は首都ソウルを、南半分である漢江以南まで後退させるという消極的な作戦もあったが、1974年には「漢江の奇跡」と呼ばれる韓国の経済発展に合わせ、ソウル以北で空爆等を行うことにより、侵攻を阻止するという積極的な作戦が採用された。

この「作戦 5027」は、北朝鮮の戦略や軍事バランスの変化に応じて見直しがなされ、米軍における最新の作戦概念や最新兵器が用いられている。1994年の改訂では、北朝鮮が仕掛けた戦争への勝利だけではなく、政権を壊滅させるという目的が加えられた。具体的には、予防、南侵の阻止と要地の爆撃、休戦ラインの突破、平壤孤立と占領地域での軍政開始、半島統一の5段階での作戦が立案されていた。1998年になると、中朝国境までの進軍が明確に想定され、北朝鮮が大量破壊兵器を使用する可能性を想定した先制攻撃の概念も導入された。

2001年の米国同時多発テロ以後は、ジョージ・ブッシュ政権下で、より攻撃的な作戦が模索されるようになった。当時の北朝鮮の指導者である金正日総書記を攻撃するオプションも追加され、韓国の承諾なしでの先制攻撃も検討されていた。

こうした「作戦計画 5027」に加え、2010年に発生したような韓国哨戒艦天安撃沈事件や延坪島砲撃事件のような局地戦等の偶発的な衝突に備え、「作戦計画 5028」が策定されている。

また、米軍との連合作戦とは別に策定された、韓国の対備計画も存在する。北朝鮮による攻撃に主眼を置いたものとしては、1968年に朴大統領暗殺を目的とした青瓦台襲撃事件が発生したのを契機に策定された、非常事態に備える「忠武計画」が挙げられる。

¹⁵⁸ 道下・東・前掲書 181-185 頁。

2-4 北朝鮮の軍事戦略

宮本（2015）は北朝鮮の国防・軍事戦略を、朝鮮半島統一政策との関係や、その一環である弾道ミサイル・核兵器開発から論じている¹⁵⁹。

北朝鮮における国防・軍事戦略の基本は「四大軍事路線」と呼ばれるもので、「全軍幹部化」、「全軍現代化」、「全民武装化」、「全国要塞化」からなる。

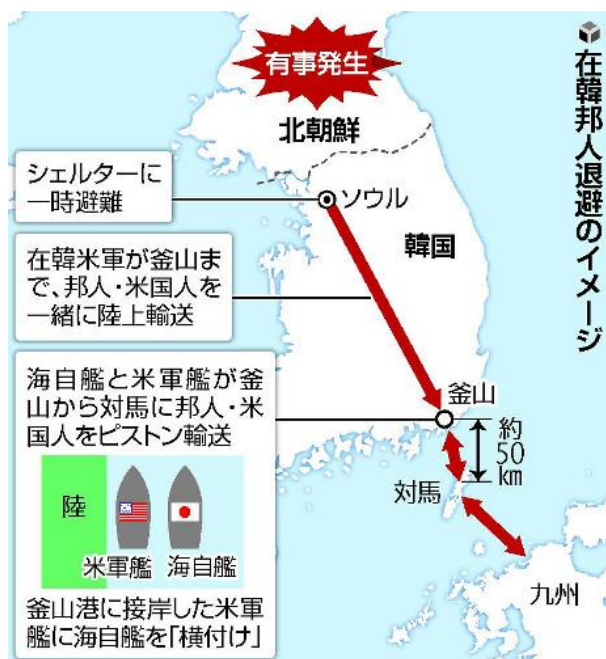
朝鮮戦争停戦後、有事の際には国民を総動員して予備軍を組織する必要がある、その指揮のために「全軍幹部化」が目標とされ、そしてこの予備軍の動員において「全民武装化」が目標とされた。また、「全国要塞化」は平時から国民を国防建設に従事させる政策として始まり、これには核攻撃の被害を抑える目的があった。

また、「全軍現代化」には、現代的な兵器の装備に加え、自国の経済力による武器の生産という意味もあった。こうした「全軍現代化」の二つの意味で企図され、北朝鮮の対外抑止力として扱われているのが、弾道ミサイルと核兵器である。

弾道ミサイル開発は、北朝鮮にとって国防力の強化である一方で、外貨獲得の手段であった。北朝鮮による弾道ミサイル開発は、1973年に第四次中東戦争で北朝鮮が空軍パイロットをエジプトに送った見返りに、エジプトからソ連製弾道ミサイルが譲渡されたことに由来する。その後、1980年のイラン・イラク戦争以降は、中東各国へ北朝鮮製の弾道ミサイルが輸出された。こうした弾道ミサイルの問題は、1993年に北朝鮮が弾道ミサイルを日本海に向けて発射したことで、東アジアにおける問題となった。

一方、核兵器の開発は対米抑止力の向上が目的であり、実際に現在では弾道ミサイルと合わせて抑止力となっている。核兵器の開発は1980年代から始まっていたとされており、1994年の米国との「米朝枠組み合意」以後は一時収束していたが、ブッシュ政権下で米朝関係が悪化したのに伴い、2002年に核施設の再稼動を発表し、翌年には核不拡散条約脱退を表明した。

¹⁵⁹ 宮本悟「第6章 北朝鮮の軍事・国防政策」『シリーズ日本の安全保障6 朝鮮半島と東アジア』（岩波書店、2015年）153-177頁。



<図 1-4-7> 邦人退避のイメージ

出典：読売新聞「半島有事 対馬に一時退避 海自艦 釜山で米艦に横付け
在韓邦人輸送」2018 年 1 月 18 日朝刊 1 面、
朝日新聞「在韓邦人退避、計画作りに壁 朝鮮半島の有事想定」
2017 年 11 月 9 日朝刊 4 面

2-5 朝鮮半島有事における邦人保護

朝鮮戦争勃発に際し、米国のダグラス・マッカーサー国連軍司令官が最初に行ったのは、米国民の避難だった。入念に準備された避難計画のもと、1527 人が避難した¹⁶⁰。当時、韓国から空路・海路でのべ 2001 人の外国人が避難したが、そのうちの約 3/4 を米国人が占めていた。一方で、ビジネス等のために朝鮮半島にいた日本人は戦火を逃れて自力で避難し、日本の貨物船で退避した。

1993 年には北朝鮮の核兵器開発疑惑で緊張が高まったことに伴い、有事における対応が検討された。その中には自衛隊法の改正によって、邦人救出のための自衛隊機の国外派遣が含まれていた¹⁶¹。その後も朝鮮半島有事に備えた施策では、必ず自衛隊による邦人退避が挙げられていたが、中国による脅威認識の高まりに伴い、そうした議論は徐々に後退した。

2017 年には北朝鮮による軍事挑発が多数行われていたことから、邦人退避をめぐる議論が再び活発となった。

¹⁶⁰ 庄司潤一郎「朝鮮半島有事と避難をめぐる問題—朝鮮戦争期を振り返って（特集 続・危機に備える）」『読売クォーター』26 号（読売新聞東京本社調査研究本部・2013 年）16 頁。

¹⁶¹ 道下・東・前掲書 194 頁。

朝鮮半島における邦人退避においては、まずシェルターへの避難を行う。その上で、72時間を目安に事態が沈静化すれば、邦人の退避を開始する¹⁶²〈図 1-4-7〉。

ここで、最も大きな問題は「韓国が朝鮮半島有事にあっても自衛隊の入国を認めないこと」である。朝鮮半島有事が発生した場合は軍事利用のために空港の閉鎖が行われることが想定されるため、民間機による邦人の移動は困難である。そこで、日本としては自衛隊機を派遣して邦人の退避を行うことが想定されるが、韓国は第二次世界大戦終戦以前の歴史的背景から、自国内に自衛隊が入ることに強い抵抗を示している。

多くの国では、これと同様の軍による邦人退避が計画されている。橋本・奥平・河野・大瀨（2014）がまとめた「主要先進国における在外自国民保護の取り組み」を参照すると、オーストラリア、フランス、ドイツ等、議会の事前承認を受けることなく、軍の派遣が迅速に決定されることをあらかじめ定めている国が多く、また現地における安全の確保は受入国の責任としてあらかじめ定められている場合が多い¹⁶³。このように、双方の政府による事前の協議による邦人退避の計画立案と、そのための軍の受け入れの認可は、多くの国で実施されており、それ自体が認められていないことは、邦人退避において大きな課題である。

このような韓国における特有の事情から、朝鮮半島有事への対応策策定は非常に困難を極めている。

¹⁶² 読売新聞「在韓邦人退避 日米で分担 半島有事 釜山から海自艦に 政府検討 陸路は米軍」2017年5月6日朝刊1面。

¹⁶³ 橋本靖明・奥平穰治・河野桂子・大瀨明弘「主要先進国における在外自国民保護の取り組み」『防衛研究所紀要』17号（防衛研究所、2014年）49-85頁。

第2部 国際危機管理に関する政策提言

第1部では、国際危機管理の定義とその研究意義を示し、さらに我が国の国際危機管理体制の重要な転機となった様々な事例の研究や、現在憂慮される日本周辺の危機の考察を行うことによって、我が国における国際危機管理体制の現状を概括し、在外邦人の保護における問題の所在を示した。

以上を踏まえ、第2部では、国際危機管理上の個別具体的な諸分野に目を向ける。本研究では、国際危機管理に係る重要課題を大きく5つに分類した。ここからは、これら5つのテーマそれぞれについて現状分析ならびに課題の抽出を行い、在外邦人保護体制のさらなる発展と改善に向けた政策の提言を行うものとする。

まず、第1章では「オペレーション体制」を扱う。日本国内と日本国外における危機管理体制の違いや体制の変遷を踏まえた上で、外務省内における危機管理体制の課題について考察する。

続く第2章では情報収集・分析について論じる。外務省が現在行っている海外における情報収集と、それらを分析する体制の課題を扱う。

第3章では情報発信を取り上げる。外務省が現在行っている海外邦人向けの情報提供サービスとして、海外安全ホームページや海外旅行登録サイト「たびレジ」の取組みを扱う。

第4章では在外公館を対象とし、我が国における国際危機管理の現場対応の主体である在外公館の現状について触れ、海外ヒアリング調査を行った台湾を例に、在留邦人の危機管理の課題を扱う。

最後に第5章では企業の危機管理について検討する。在留邦人の中でも大きなウエイトを占める企業の危機管理体制の現状と課題を扱う。

第1章 外務本省に対する提言—オペレーション体制

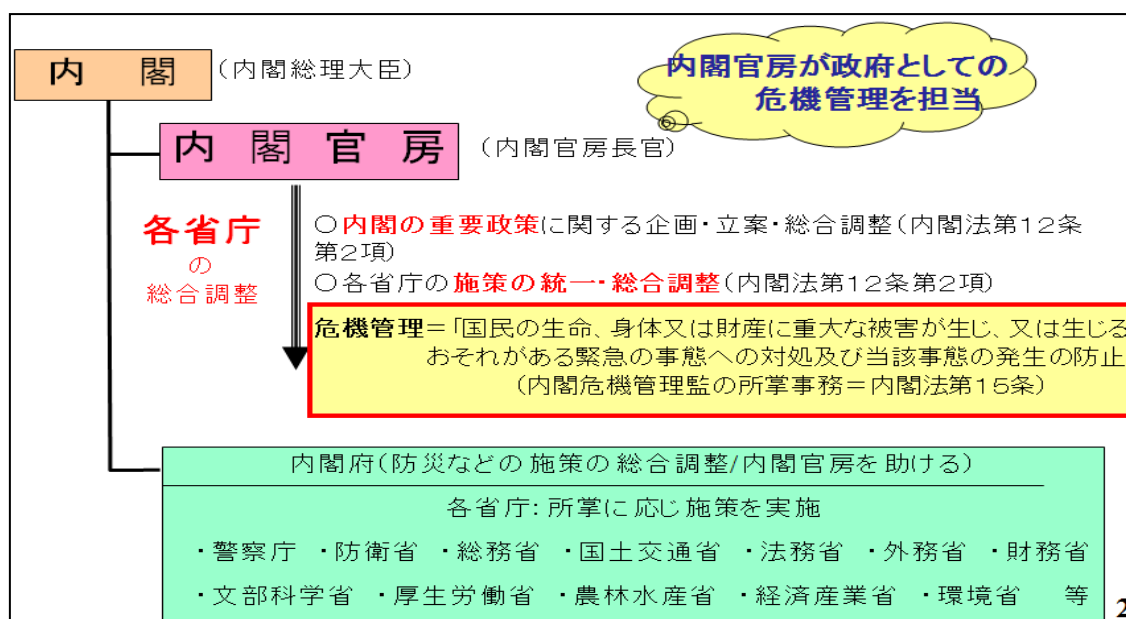
本章では外務省におけるオペレーション改革の観点から、外務省内の危機管理体制を改善・強化し、いかに在外邦人の保護を迅速に行っていくかを論じていくものとする。第1部で説明した通り、国際危機管理は我が国の主権が及ばない領域で発生する事態である。よって、強制力が行使できない限られた条件のもとで危機に対処していかなければならない。つまり、危機が発生している当該国政府や関係者との交渉を行い、その中で相手を説得し、その合意を引き出しつつ危機対応を進めなければならないのである。その際、最前線で危機対応に当たるのが外務省であり、邦人保護を担当する領事局である。外務省は内閣官房や関係省庁と協力し、領事局や各国の在外公館を通して危機対応や邦人保護を行っている。

以上を踏まえ、まず第 1 節では、現状分析として、日本国内と国外における危機管理体制の違いと、海外での危機に際し、どのような対応が行われているかについて述べる。第 2 節では、外務省における危機管理体制の変遷について考察する。そして、第 3 節では、外務省における危機管理体制と、領事部門職員に求められる課題を抽出する。最後に第 4 節では、これまでの課題を受け、外務省におけるオペレーション体制改善に向けた提言を行う。

第 1 節 現状分析

本節においては日本国内と国外における危機管理体制の違いについて論じる。日本国内における危機管理体制は、テロや災害、大規模事故などの経験を通し、現在は内閣官房が中心となって迅速に危機対応ができる体制が整えられている。一方、国外における危機管理体制は、日本の主権が直接及ばないという条件のもとに整備されてきた。基本的な体制の枠組みは国内の危機管理体制と共通であるが、外務省を中心として危機への対応が行われている。

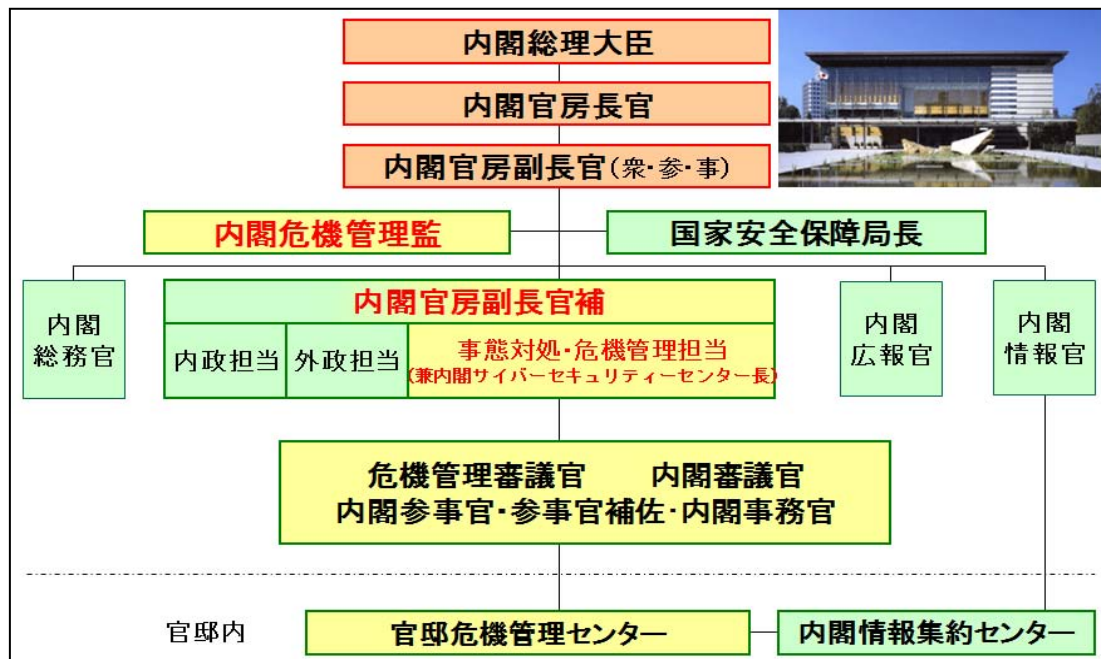
1-1 日本国内における政府の危機管理体制



<図 2-1-1>内閣官房の役割

出典：西川徹矢元内閣官房副長官補へのヒアリング調査における配布資料

まずは、日本国内における危機管理体制について見ていく。国内の危機管理体制については、実際に内閣官房において危機管理を担当した西川徹矢元内閣官房副長官補にヒアリング調査を行うことができた。



＜図 2-1-2＞内閣官房における危機管理体制

出典：西川徹矢元内閣官房副長官補へのヒアリング調査における配布資料

内閣官房には、各省庁間における施策の統一や総合調整を行う役割がある¹⁶⁴。国内においては、過去、大規模災害などの際、各省庁間における危機対応のための政策調整がスムーズにできなかった教訓を踏まえ、内閣官房がトップダウンで指示を伝えられる体制が構築された。

内閣官房におけるトップは内閣官房長官であり、政治的な判断も含めて決定を下す。内閣総理大臣、内閣官房長官及び内閣官房副長官の下には、内閣危機管理監と国家安全保障局長が横並びに配置されている。そして、内閣官房副長官補は内閣官房副長官の直轄となっており、事態対処・危機管理担当（内閣サイバーセキュリティセンター長を兼任）の他に、内政担当、外政担当の3名が割り当てられている。官房副長官補の下には、3名の危機管理審議官、6名の内閣審議官が勤務しており、他に内閣参事官・参事官補佐・内閣事務官を含めて合計110名ほどが勤務している。さらに官邸内には危機管理センターがあり、何らかの緊急事態が発生した場合には直ちにセンターに集合して作業を行う¹⁶⁵。

また内閣情報官がオペレーション情報を含めた情報統括を行っており、収集された情報

¹⁶⁴ 内閣法第12条2項2号 内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務

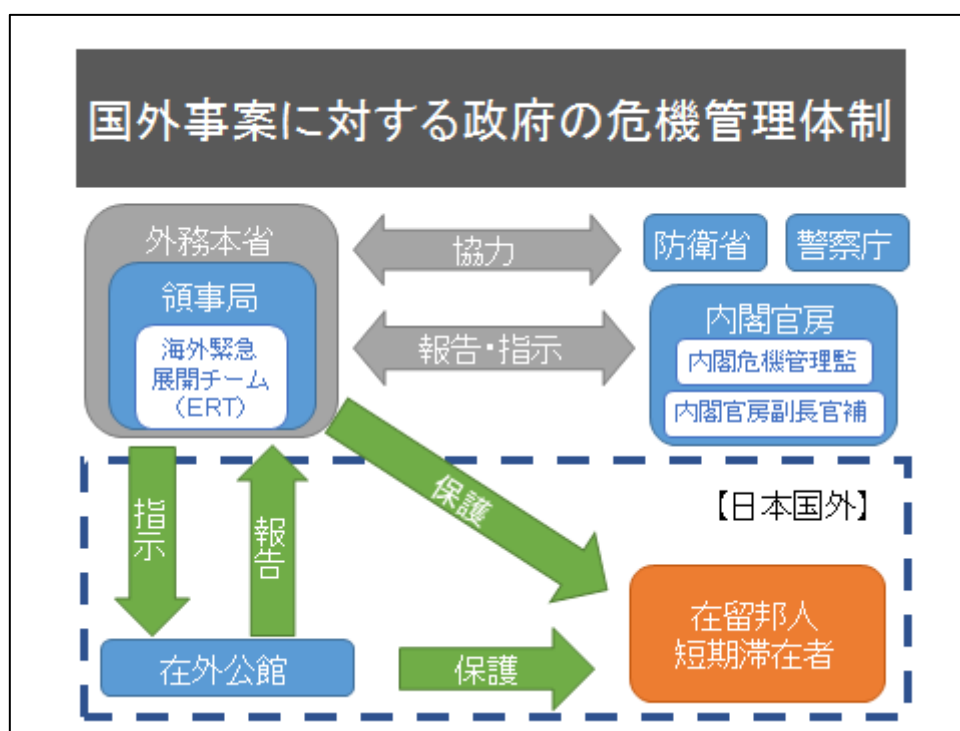
4号 行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務

5号 前3号に掲げるもののほか、行政各部の施策に関するその統一保持上必要な企画及び立案並びに総合調整に関する事務

¹⁶⁵ 西川徹矢元内閣官房副長官補に対するヒアリング調査（2017年7月10日実施）。

は直接官房長官に伝えられる。内閣情報官の下には内閣情報集約センターがあり、毎日 24 時間体制で 20 名ほどが世界各国及び国内の各機関やメディアから情報収集を行っている¹⁶⁶。

1-2 日本国外事案に対する政府の危機管理体制



<図 2-1-3> 国外における政府の危機管理体制

出典：筆者作成

次に、国外事案に対処する政府の危機管理体制を見ていく。国外における危機管理体制については、海外邦人安全課・伯耆田修邦人援護官（当時）などからヒアリング調査を行うことができた。

国外においては、政府の危機管理体制は制度上、国内と共通である。しかし、<図 2-1-3>のように、対応の拠点は各国に設置された在外公館であり、危機対応のノウハウも外務省に集中的に蓄積している。そのため、実質的には外務省が中心となって、防衛省や警察庁外事情報部などとも協力しながら、事態の対応に当たっているのが現状である。

海外において危機が発生した際、まずは現地の在外公館が情報収集に当たる。一刻を争う対応が求められるため、外務省、現地在外公館では多くの作業を同時進行で行う。

まず初めに、いつ・どこで事態が発生したのかを確認する。危機の発生した地域が在外公館の所在する地域なのか、公館がない地域であれば現地に対策本部を設置するのか、人

¹⁶⁶ 西川徹矢元内閣官房副長官補に対するヒアリング調査（2017 年 7 月 10 日実施）。

員はどう集めるかを検討する。この際、外務本省と在外公館は、常に情報共有を行っている。また関係者との間でも迅速に情報の共有がなされる。その後、事案の概要や発信要領についても逐次更新して共有される¹⁶⁷。

在外邦人の安否確認は、在留届とたびレジ登録者のデータに、ツアー客や安否確認できない者として外部から照会のあった邦人を加えて、安否確認基礎データを作成し、それらをもとに、領事メールやSMS（ショートメッセージサービス）、電話等を通じて安否確認作業を実施する。また、死亡者や負傷者等が発生したとの情報があれば、病院等に公館職員を派遣し、日本人が含まれているかを確認している¹⁶⁸。

危機が発生し、在外公館を支援する必要があると外務省が判断した場合には、海外緊急展開チーム（ERT）の要員として指名を受けた者を中心に、外務省及び近隣公館より必要な人数が派遣される。この時に重要となるのが携帯電話の支給（連絡手段の確保）と衣食住の確保である。現地作業が長期化する場合にはローテーションを考える必要があり、基本的に2週間を限度に職員を交代している¹⁶⁹。

この海外緊急展開チームは、2013年1月16日に発生したアルジェリア邦人拘束事件を受けて発足した、緊急事態対応の専門チームである。発足当初は領事業務に精通した21人体制であった¹⁷⁰。2017年現在では語学要員（英・仏・韓・中国・アラビア語等）やプレス要員、医務官を含め約80人が指名されている¹⁷¹。チームの業務内容は緊急事態発生後、迅速に現地に赴き、在外公館を支援して初動体制を整え、情報収集や安否確認作業、被害者対応、プレス対応等を行うことである。

以下の表には、伯耆田修援護官（当時）からのヒアリング調査をもとに、海外緊急展開チームの現地での活動のポイントを抜粋し、まとめた。この表から緊急事態の対応に当たり、非常に多岐にわたる内容を、限られた時間のうちに遂行しなければならない状況が読み取れる。

1. <u>司令塔が適切かつ迅速な指示・判断を行えるような体制づくり</u>	指令塔が最も重要である。緊急事態が発生した場合には、通常の業務を中止させて、緊急事態対応にあたる職員の役割分担を考えながら必要な人数を招集し体制を構築しなければならない。また、やらなければならないことが次々に発生するため、優先順位を考
--	---

¹⁶⁷ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017年4月25日実施）。

¹⁶⁸ 同上。また、日本台湾交流協会台北事務所の西野幸竜文化室主任の経験によれば、2008年に発生した四川大地震の際、現地での安否確認については、まずは在外公館に提出されている在留リスト全員に連絡を取り、連絡が付かない在留邦人については、実際に登録住所を訪問し、安否を確認するローラー作戦を実施したという（詳細は付随のヒアリング報告書に記載）。

¹⁶⁹ 同上。

¹⁷⁰ 同上。

¹⁷¹ 同上。

	えながら、具体的にやるべきことを指示する。 意思決定方法としては、通常のボトムアップで決めていくのでは対応が遅すぎるので、トップダウンによる意思決定を行う必要がある。
<u>2. 現状把握、判断（治安状況、被害状況、インフラ状況）</u>	現場に派遣するかどうかを判断する場合には、治安状況を把握することが第一。現地で略奪や暴動が起きているのかどうか、また、電気、水道、ガス等のインフラ状況はどうか。宿舎や食料、移動手段を確保できるかを併せて確認する。
<u>3. 現場での体制を整える（役割分担、連絡先リスト、人材や資金、物資なども）</u>	情報収集や内外部と情報共有し対応について調整する総務、プレス対応、被害者対応、被害者家族対応、ロジなどに役割が分けられる。 緊急事態が発生し、現地に召集される者は、寄り合い所帯であるため、役割分担や携帯電話番号を承知していないことから、携帯電話番号を記載した体制表を作成すれば有益に活用できる。
<u>4. 企業内の情報共有、意思決定方法の確立</u>	日本企業の関係者が被害にあった場合は、企業に対し必要な支援を行う。
<u>5. 関係機関との調整</u>	必要に応じ、現地政府当局や、病院、ホテル、航空会社あるいは保険会社やアシスタント会社と調整する。
<u>6. 被害者家族対応</u>	被害者家族には、1 家族につき担当者を 1 人付けるか、専用の対応窓口を設置する。担当者は、家族との信頼関係を構築するために相応の日数を要し、また、引き継ぎも全て行うことは難しいため担当者は基本的に変えない方が望ましい。家族ごとに担当者をつけたのはクライストチャーチでの地震が最初。
<u>7. 長期戦を想定してチームの仕事をローテーション化</u>	長期間の対応となることが想定される場合には、当初からローテーションを組み、最大 2 週間で人員を交代させる。

8. 関連情報（任国保障・支援制度、死亡手続）の入手	国によって遺体の取り扱いや死亡登録手続きあるいは補償制度が存在するので現地の法制度を把握することが重要。また、日本人の死生観を考えながら遺体との対面をアレンジしなければならない。
9. 遺体との面会	遺体は現地の方式に従って処理されるため、遺体の状況を確認して処理をし、日本と現地の死生観の違いを把握して対応し、遺体との対面場所や被害者家族の心情を考えるなど細やかな対応が求められる。
10. 対応者のメンタルヘルスを考える	事態対応に当たる職員に対し、メンタルヘルスカケアを考えるべきである。今までの事案の中で、1日に何百体もの遺体を目にするような状況や長期間の被害者家族対応を行うことにより精神的に疲弊し、最終的に退職した者や離婚した者、あるいは PTSD を発症する者もいた。現地では精神的に過酷な状況の中で業務することが見込まれるので、メンタルヘルスカケアについて研修するようになっている。
11. 被害者家族、遺族のフォローアップ（慰霊祭、一周忌、三周忌）	被害者家族、遺族は事件や事故、災害のことを一生忘れない。事件や災害が終了した時点で、被害者家族、遺族への対応が終了するわけではないので、大きな事件・事案の場合には、必ず在外公館の領事担当官は後任者にフォローアップや忘れないよう事件・事案の概要について引き継いでいる。

＜表 2-1-4＞海外緊急展開チームにおける現場対応のポイント

出典：伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査より筆者作成

現地対応において特に重要とされるのが、現場における体制づくり、指揮系統の整備である¹⁷²。各国の在外公館ごとに、危機対応のマニュアルが作られているが、マニュアルの想定通りに事態が推移することはほとんどなく、現場における判断が非常に重要となる。

¹⁷² 「海外安全対策が変わった！渡航前に確認・準備すべき対策とテロ遭遇時の対応」
 <<http://www.risktaisaku.com/articles/print/596>>（2018年1月16日閲覧）。

この時には司令塔となる人を中心に、迅速な対応が求められる¹⁷³。現在の現場における体制は、チームの出動の度に、現地において調整をするという状況にあり、体制が整い次第、安否確認や被害者対応など、それぞれの役割ごとに事態対処に当たる。

例えば、2015年に発生したネパール地震の際には、在留邦人1000人、短期滞在者500人がネパールにいたという状況下で、安否確認に約10名の職員が配置され、ホテルや旅行会社、SNSなど、あらゆる方面から調査を行い、奇跡的に地震から約1週間で全員の安否を確認している¹⁷⁴。

第2節 外務省における危機管理体制の変遷について

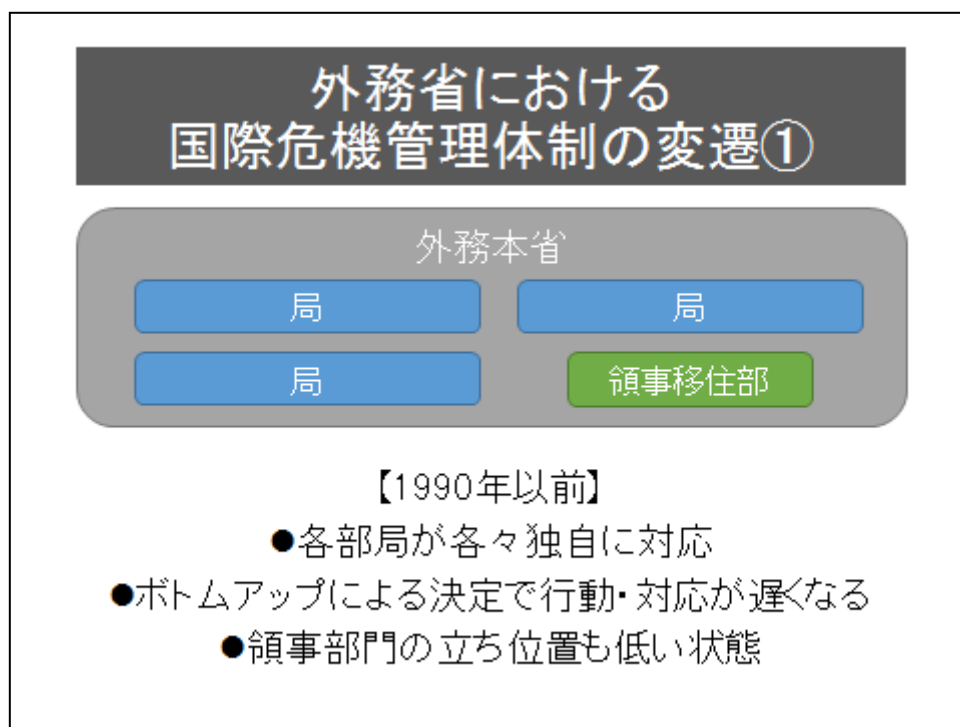
本節においては、外務省における危機管理体制がどのように移り変わってきたのかを概観する。外務省内の体制改革について、従来は外交政策に関係する部門の強化が中心であったが、1990年の湾岸危機・湾岸戦争以後、邦人が巻き込まれる事例が多く発生してきたことから、在外邦人の保護もより重要な課題として捉えられるようになった。

ここからは、外務省における在外邦人保護を担う領事部門の動きを中心に、外務省の危機管理体制の変遷を4つのパートに分けて概観する。2-1では1990年以前の外務省について、2-2では1990年以降の湾岸危機・湾岸戦争を受けての機構改革について、2-3では領事部門や情報収集体制が強化された2004年の機構改革について、2-4では2013年のアルジェリア邦人拘束事件などを受けて領事部門のさらなる強化がなされてきた近年の状況についてそれぞれ論じていきたい。

¹⁷³ 外務省関係者へのヒアリング調査によれば、この現場における指揮系統の整備については、在外公館と海外緊急展開チームのどちらが陣頭指揮を執るのかという権限・責任関係の問題を更に整理する必要がある。

¹⁷⁴ 「海外安全対策が変わった！渡航前に確認・準備すべき対策とテロ遭遇時の対応」
<<http://www.risktaisaku.com/articles/print/596>>（2018年1月16日閲覧）。

2-1 1990年以前の外務省



<図 2-1-5> 外務省における国際危機管理体制の変遷①

出典：筆者作成

1990年の湾岸危機以前の外務省では、国際危機に対して、各部局がそれぞれ独自に対応に当たっていた。当時はボトムアップによって対策が決められていたため、省内の判断や行動も遅くなってしまうという状況に陥っていた¹⁷⁵。また、在外邦人を保護する役割を担っていた領事移住部は、局よりも下位の「部」に当たる組織であった¹⁷⁶。当時、領事移住部は大臣官房に設置されていたが、省内での立ち位置は決して高いとは言えなかった。

1990年以前は、外交を主に担うアジア局や北米局といった地域局、ODAなどの経済協力を担う経済局や経済局協力局といった機能局が、強力に業務を推進していた¹⁷⁷。そのため、外務省を横断的に把握しているのは事務次官や官房長に限られ、外務省における統一的な実務の取りまとめを行う部署は存在しなかった。

1990年以前の国際社会においては冷戦という世界構造もあり、日本人が気軽に海外渡航できる状況とは言えなかった。そのような社会状況も影響して、領事移住部は限られた予算の中で領事業務を行っており、時には業務経費を担当職員が個人で負担することもある

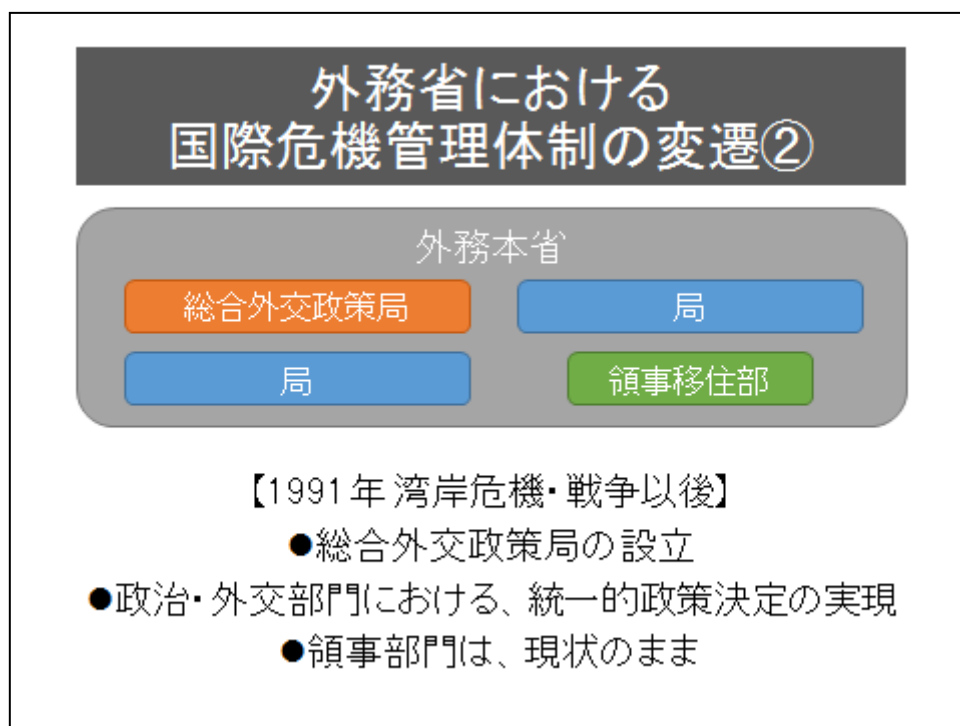
¹⁷⁵ 外務省職員へのメールによるヒアリング調査（2017年12月13日実施）。

¹⁷⁶ 中央省庁改革研究会編集『中央省庁再編ガイドブック』（ぎょうせい、2000年）72頁。

¹⁷⁷ 薬師寺克行『外務省—外交力強化への道—』（岩波書店、2003年）78頁。

た¹⁷⁸。加えて領事部門に配属されている職員は、外交部門などを担う職員よりも立場が低いといった意識が外務省内には存在しており、領事部門職員の活動は注目されていなかったという¹⁷⁹。

2-2 湾岸危機・湾岸戦争を受けての外務省機構改革



<図 2-1-6>外務省における国際危機管理体制の変遷②

出典：筆者作成

外務省の「国際危機管理」に対する認識が大きく変わる契機となったのは、1990年の湾岸危機、91年の湾岸戦争である。

第1部第3章でも述べた通り、当時のイラク・フセイン政権により多数の邦人が人質に取られるという前代未聞の危機に際し、外務省の危機対応は後手に回った。

続く1991年の湾岸戦争の際は、米国による人的支援の要請に応えるため、日本政府は外務省を中心として、自衛隊を多国籍軍の後方支援に派遣する「国連平和協力法」を国会に提出した。しかし政府や国会での意見がまとまらず、加えて自衛隊の派遣には世論が反対し、結果として法案は廃案となった¹⁸⁰。また当時の金額で130億ドルという巨額の財政支

¹⁷⁸ 大日方雄理事に対するヒアリング調査（2017年5月30日実施）。

¹⁷⁹ 同上。加えて、他の外務省関係者からも同様の認識が外務省内に存在していたことを確認している。

¹⁸⁰ 中村登志哉「マスメディアと政策決定過程—「国連平和協力法案」の廃案」『県立長崎シーボルト大学国際教養学部紀要第6号』（県立長崎シーボルト大学、2005年）199-212頁。

援を多国籍軍や関係諸国に行ったが、各国からは対応が遅すぎる、日本は資金提供だけでしか協力しないのか、などといった批判を受ける形となった¹⁸¹。これまで日本における外交の中心を担ってきた外務省にとって湾岸危機と湾岸戦争における失敗は苦い経験となった¹⁸²。

湾岸危機・湾岸戦争で得られた教訓を踏まえ、1993年に外務省内に「総合外交政策局」が新設された。この総合外交政策局は、1993年の外交青書によれば「総合的・中長期的な外交政策の企画立案と外交政策の総括・調整を行う体制を整えるために国連局を発展的に改組したものであり、今後、湾岸危機のような重大緊急事態に際しては、外務省としての対応の中核となる¹⁸³」組織として位置付けられている。これにより、外務省内の外交・政治部門において統一的な政策の決定が可能となり、中長期的な外交政策の企画立案を行う部署が誕生したのである¹⁸⁴。一方、湾岸危機において人質救出の最前線に立った在外公館や領事部門の体制については、93年時点で大きな見直しはされなかった。

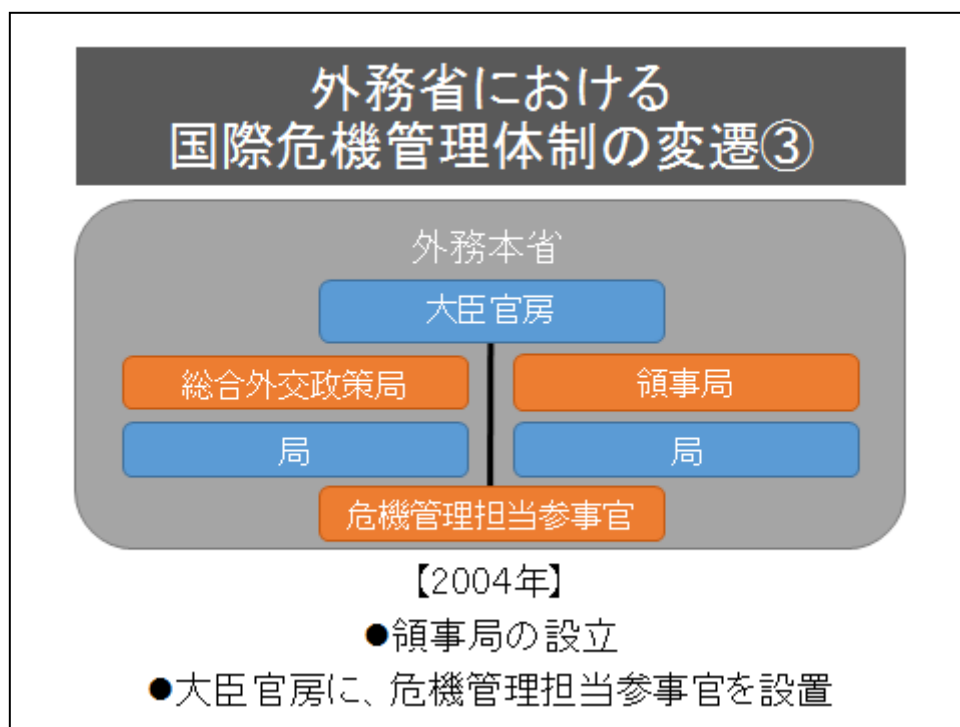
¹⁸¹ 実際、米国政府やクウェート政府は再三、日本の支援に対して謝意を表明したが、こうした事実は未だ広くは理解されていない。

¹⁸² 薬師寺・前掲書 79-81 頁。

¹⁸³ 外務省「第3章外交体制」『平成5年版外交青書』（1993年）。

¹⁸⁴ 薬師寺・前掲書 82-83 頁。

2-3 2004 年の外務省機構改革

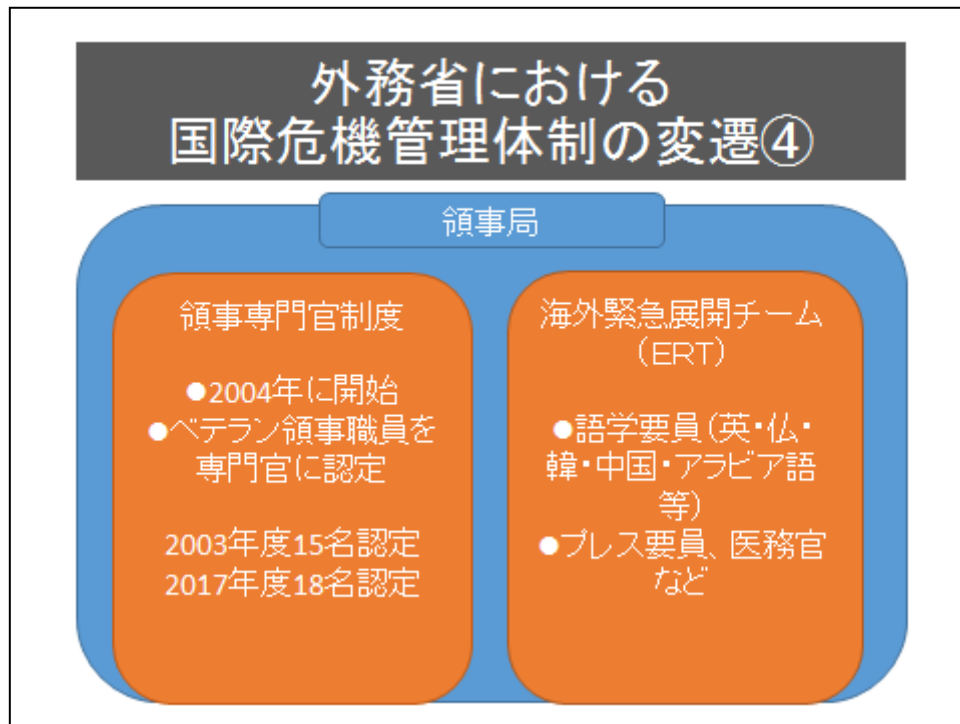


<図 2-1-7>外務省における国際危機管理体制の編成③

出典：筆者作成

その後、1999 年のキルギス日本人誘拐事件や 2001 年の米国同時多発テロ、2002 年の SARS 大流行といった国際危機の続発を受け、在外邦人が危機に巻き込まれるリスクに鑑み、領事部門の体制強化が急務とされるようになる。

その結果、2004 年の外務省機構改革において領事移住部は「領事局」へと格上げされ、領事機能の強化が図られた。加えて大臣官房には「危機管理担当参事官」が設置された。この危機管理担当参事官は、国内外の危機発生の際には、迅速に危機対応を行うため、外務省内の関係部局間の「助言と調整」を行う役職である。なお、「危機管理担当参事官」は機構上の新設ポストではなく、既存の官房参事官に任務を併任する方式で発足した。そのため、実際には官房審議官の職にある者が危機管理担当の発令を受ける運用がなされている。



＜図 2-1-8＞外務省における国際危機管理体制の編成④

出典：筆者作成

同時期に、各種専門官制度の一環として「領事専門官制度」が開始された¹⁸⁵。この制度が設けられたことにより、領事としての経験を多く積み、高い専門知識と能力を有する職員が専門官に認定され、在外公館の中核として位置付けられるようになった。

2-4 近年における邦人保護体制の強化

その後、2013年には領事担当者による海外緊急展開チームが領事局内に設置されるなど、外務省内における国際危機管理体制は年々改善されている。しかし、緊急事態に際して外務省内で各局の調整を経て対策が採られる意思決定プロセスには本格的な変化はなく、国内の危機管理体制のように、トップダウンで各部局に指示が伝えられる省内体制の実現には至っていない。また、領事部門を担う職員の能力向上は常に求められている半面、現場対応における指揮系統は、その都度、現地において調整がされているのが実態で、在外公館と海外緊急展開チームの責任分担など、明確化すべき課題が残されている。

¹⁸⁵ 外務省「外務省機構改革（最終報告）」（2003年）および外務省「これからの外務省～我が国の安全と繁栄のために～」（2004年）。

第3節 課題抽出

本節では、これまでの節で明らかになってきた外務省における危機管理体制の課題と、現場対応を担う領事部門職員の能力向上に関する課題について改めて考察を行う。外務省では海外での危機に対応するため、これまで様々な改革が行われてきた。しかし、年々複雑さを増す危機に対し、本研究においては、在外邦人の迅速な保護という観点から、外務省における危機管理体制と、現場対応を担う領事部門職員の機能強化という2点を中心に課題を抽出した。

3-1 外務省における危機管理体制の課題

外務省における危機管理体制の課題は、総合外交政策局のように省内を横断的に取りまとめる独立した部局がなく、外務大臣・事務次官からのトップダウンで指示が伝えられる体制とは言い難い。

2004年に設置された危機管理担当参事官は、大臣官房に属する役職ではあるものの、機構上は局長や部長よりも下位の役職であり、省内においてリーダーシップを持って危機対応に当たることが難しい状況である。つまり、危機管理担当参事官は課室長よりは上位の役職にあるが、課室の上位にある局や部単位の反対や、意見調整がうまくいかない場合、参事官は迅速に危機対応を進められない懸念がある。海外での危機に迅速に対応するため、外務省では様々な改革が行われてきたが、より大きな権限を持った役職者が横断的、統一的に危機対応を行うべきであると考ええる。

3-2 現場対応を担う領事部門職員の機能強化の課題

現場対応を担う領事部門職員の機能強化の課題は、各職員の専門性や能力のさらなる向上である。在外邦人が巻き込まれる危機は時や状況を選ばずに発生し、現場で危機対応を求められる領事部門職員には多くの知識や能力が求められる。

2015年に外務省がまとめた『「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」の提言』においては、「領事に対する専門分野の研修による専門性向上」として、在外邦人安全対策、危機に巻き込まれた邦人被害者の家族対応、在外公館警備、テロ関連情報収集、テロリスト・犯罪者手口についての教育、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、ハーグ条約に関する教育、自衛隊機等による邦人輸送、危機管理に関するシュミュレーション研修など幅広い研修メニューの必要性が指摘されている¹⁸⁶。

第4節 政策提言

以上を踏まえ、本節では外務省内におけるオペレーション体制の改革について2点、提

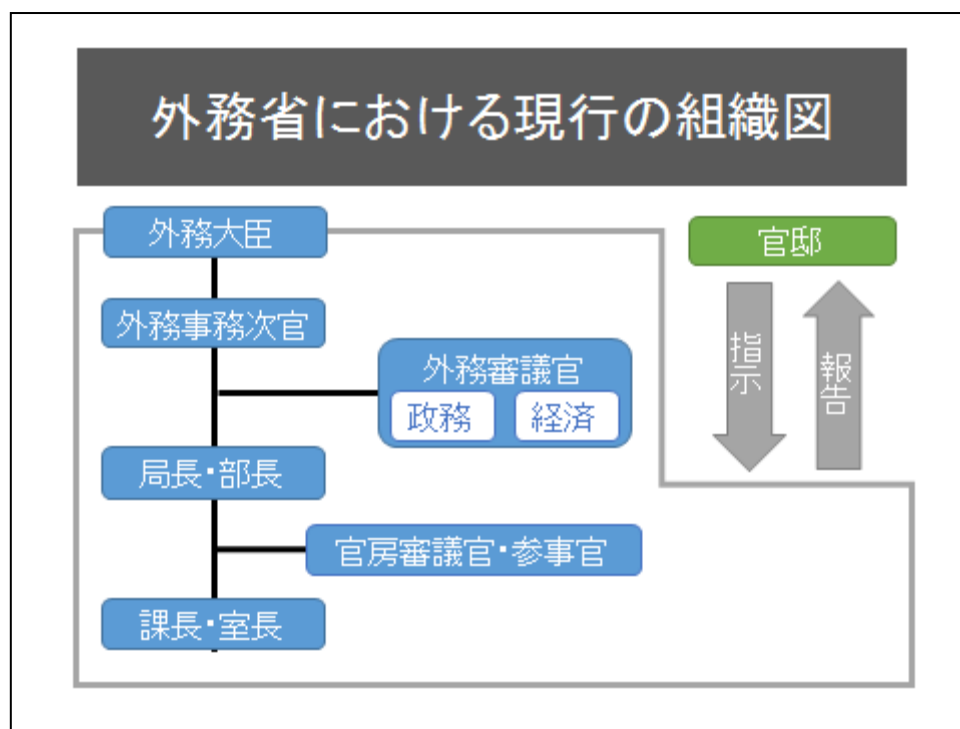
¹⁸⁶ 外務省 「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」の提言～シリアにおける邦人殺害テロ事件を踏まえて～」（2015年）24頁。

言を行う。

4-1 では、危機管理対応の省内トップダウン体制の整備について論じる。これまで外務省では、海外での多くの経験をもとに、国際危機管理体制が整えられてきた。これをより充実させるために、国際危機管理を専門に担当する次官級（外務審議官級）の「危機管理監」を新設する。この新設ポストが外務大臣らの直接の指示の下に関係部局間を横断的に取りまとめ、国際危機に対し、より迅速な対応ができるようにする。

4-2 では、領事専門官制度を土台とした「領事指導官制度」の導入について提言する。従来の省内資格制度の一つであった領事専門官制度を利用し、国際危機管理の現場指揮や対応を行う職員の能力向上を図る。加えて、危機対応の現場における在外公館と海外緊急展開チーム間における指揮系統の混乱などを解消するため、職員の能力に応じた階級制度を導入する。

4-1 危機管理対応の省内トップダウン体制の整備



<図 2-1-9> 外務省における現行の組織図

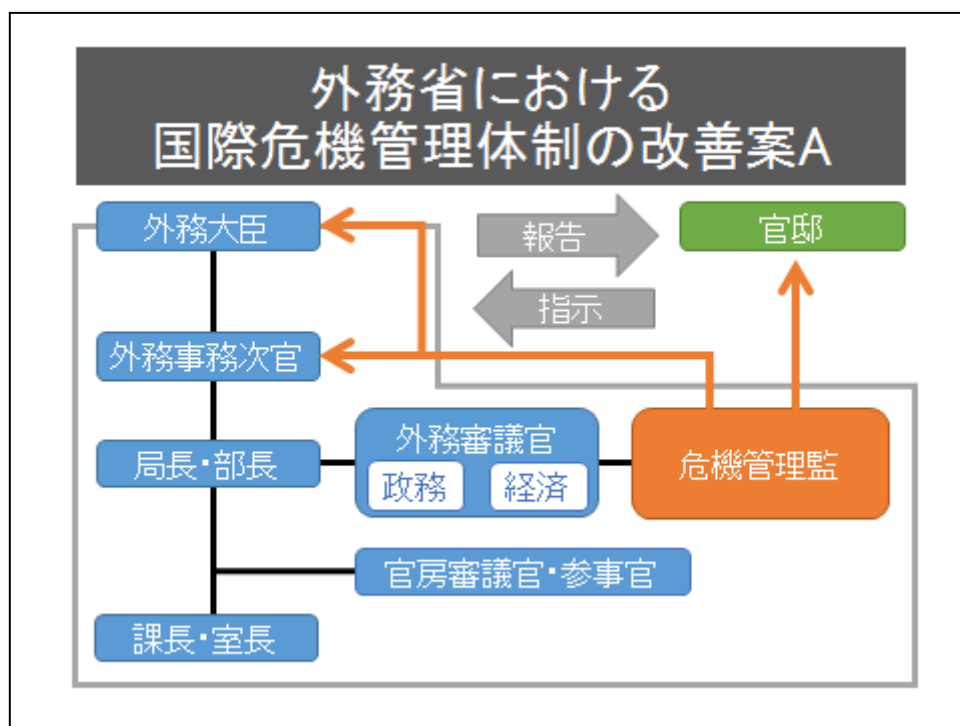
出典：筆者作成

第一の提言として、危機管理対応の省内トップダウン体制の整備を行う。

第1節で説明したように、従来、外務省大臣官房には「危機管理担当参事官」が設置され、緊急事態に際し、関係部局間の助言と調整を行ってきた。この危機管理担当参事官を、

次官級（外務審議官級）の新設ポスト「危機管理監」に格上げする。

この役職を次官級のポストである危機管理監に格上げすることにより、危機管理を担うポストが外務大臣直属の役職となる。これにより当該役職は、局長や部長よりも上位の役職となるため、省内部局を横断的に取りまとめ、総合的判断の下にトップダウンで迅速に危機対応ができるような体制づくりが可能となる。



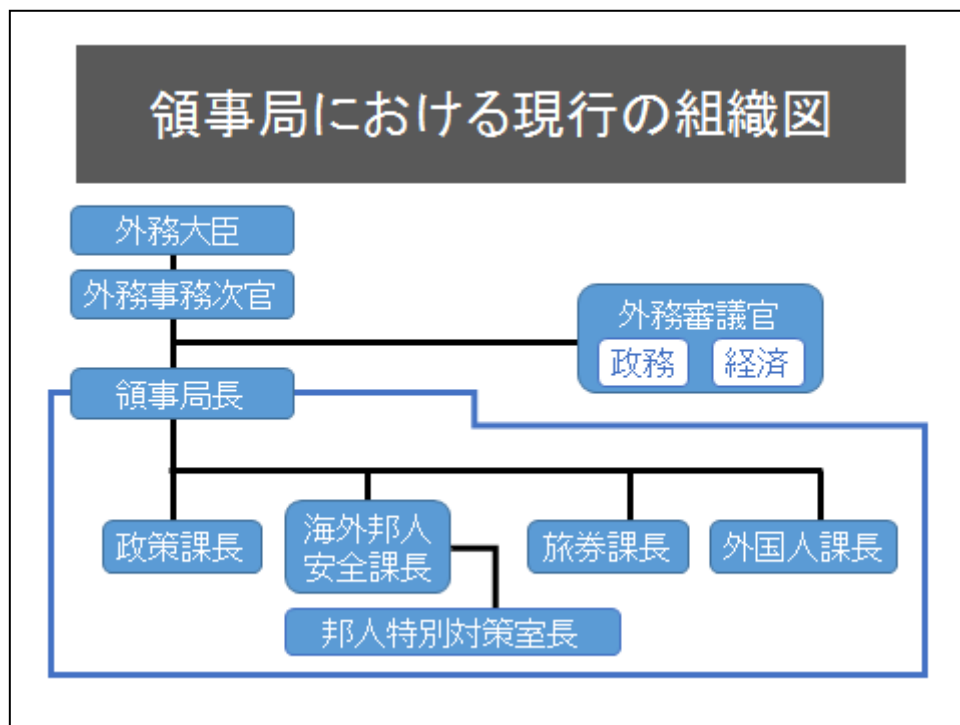
<図 2-1-10> 外務省における国際危機管理体制の改善案 A

出典：筆者作成

この危機管理監については、A 案と B 案の 2 つを提案する。

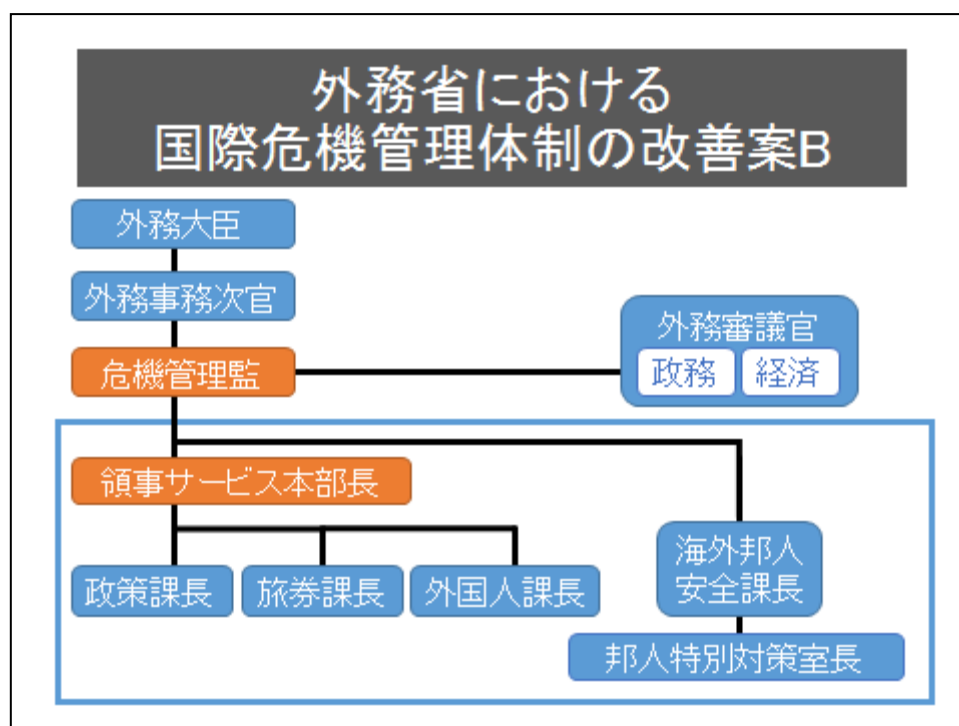
まず A 案として、現行制度における危機管理担当参事官を次官級のポストに格上げし、危機管理監を新設する。現行の制度では、次官級のポストとして、2 人の外務審議官が政務担当と経済担当として設置されている。ここに、新設ポストとして、危機管理監を置くという提案である。

これまでは緊急事態の発生時に、外務省から官邸の会議に職員を派遣する際、理屈の上では局長が複数名出席しなければならない、局長間における意見や対応の事前調整が必要であり、対応に手間取ってしまうという問題があった。しかし危機管理監を設置することにより、こうした調整を円滑に行うことができ、官邸との関係では危機管理監が外務省を代表して会議に出席することで済むようになる。このように、外務省がよりスムーズに動けるようになることで、迅速な危機対応につながれると考える。



＜図 2-1-11＞領事局における現行の組織図

出典：筆者作成



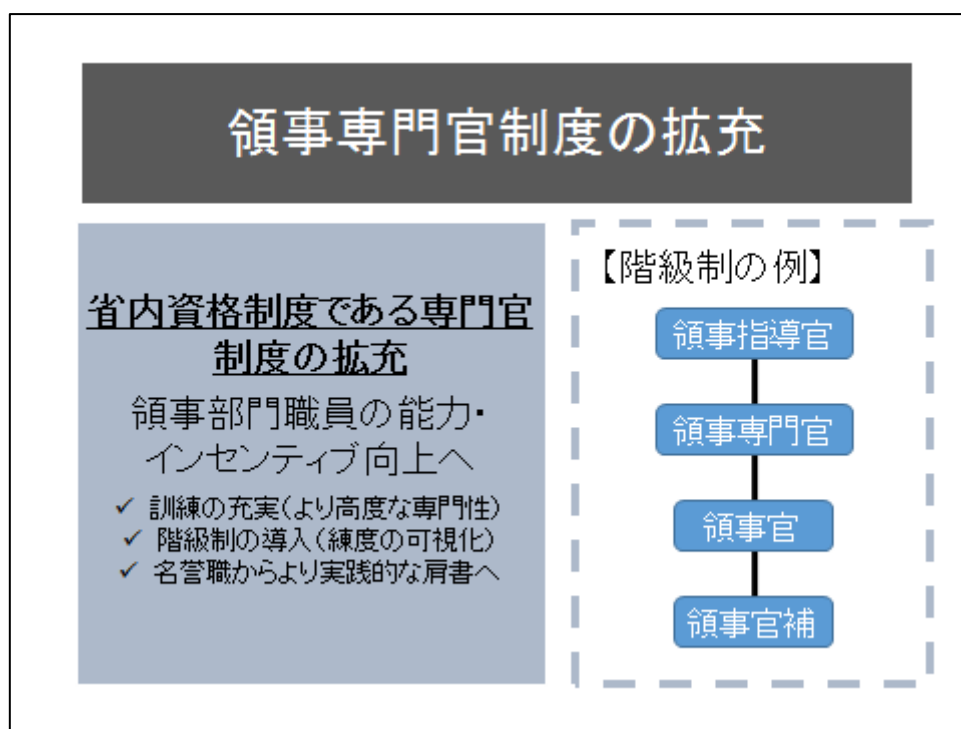
＜図 2-1-12＞外務省における国際危機管理体制の改善案 B

出典：筆者作成

次に B 案として、中央省庁の機構改革におけるスクラップ・アンド・ビルドの原則に基づき、現行体制における領事局長、危機管理参事官のポストを廃止し、これを財源に次官級の危機管理監を新設する。現行制度における危機管理担当の官房参事官や官房審議官は、他に本務があり、その業務と兼任しているため、仮に上記のポストが廃止されたとしても、担当の業務を調整することにより、業務に影響が出る可能性は小さいと考える。

危機管理監新設のメリットについては A 案でも述べた通りであるが、特に領事局長を廃止するにあたっては、領事局内の体制も合わせて見直す必要がある。そこで、領事局長が現行制度上行っている領事業務を、危機管理監が担当することとする。その下には、危機管理担当参事官からの振替である「領事サービス本部長」を常設の役職として設置する。領事サービス本部長は、領事局の各部門の内、緊急事態対応以外の部門（旅券事務、査証事務、海外子女教育などの平時の領事サービス）を担当させる。これにより、邦人保護等の海外安全対策部門は危機管理監の直轄業務となる。緊急時には、海外安全対策部門が危機管理監を支える独立ユニットとして機能し、一方通常の領事サービス業務は領事サービス本部長の指揮下で運営されるのである。

4-2 領事専門官制度を土台とした「領事指導官制度」の導入



<図 2-1-13> 領事専門官制度の拡充

出典：筆者作成

第二の提言として、領事専門官制度を土台とした「領事指導官制度」を導入する。

2004 年より実施されている領事専門官制度は、各在外公館の中核となるようなベテラン職員十数名を専門官に認定したのみにとどまっている。2003 年度には 15 名が、2017 年現在は 18 名が領事専門官に認定されている¹⁸⁷。現行制度では各職員が自発的に専門官に立候補し、経歴や業績などに基づいて、専門官への認定が行われている¹⁸⁸。

領事指導官制度は、この領事専門官制度をさらに拡大させ、領事部門職員の能力やインセンティブの向上につなげられるようにする制度である。領事指導官制度の具体的な内容としては、領事職員の实地訓練やシミュレーション訓練の充実、実績に基づいた階級制の導入などである。特に階級制の導入は、従来の課題であった現場での指揮系統の整理を進めることができ、スムーズな現場対応を可能にすることができる。これまでの領事専門官制度では、経験を積んだ職員の一部が自己申告により、専門官として認定されるにとどまっていた。この経験や実績を階級制度に反映させ、名誉職的な肩書ではなく、実際に現場で活躍する際の指標とすることができるようにする。階級は職員個人に帰属し、異動しても原則この階級を保持する。一方、領事の階級を有する職員の具体的補職に際しては、ポストと階級の原則的な連関を目指す。

加えて、領事業務における階級の保有者は退職後も社会（関係団体や企業）で「海外安全専門家」として活躍しできる可能性が広がることとなり、領事部門職員のインセンティブ向上につなげられると考える。

¹⁸⁷ 外務省領事局政策課への電話によるヒアリング調査（2017 年 12 月 19 日実施）。

¹⁸⁸ 同上。

第2章 外務本省に対する提言—情報収集・分析

前章では外務省内部のオペレーション体制の改革という観点から、在外邦人保護の取組みについて論じてきた。これと並んで重要な論点となるのが、災害や国際紛争・テロ等をはじめとする海外の危機において、「情報」がいかなる形で扱われているかという点である。政府が危機対応に当たる上での事態把握や安否確認のために情報が重要となることは言うまでもないが、国内におけるテロ・災害などと異なり、本研究が取り上げる国際危機管理においては、国外がその対象となる。そのため、国内と比較して情報の入手が困難であり、また、その収集や分析の手法についても、通常とは異なる形での対処が求められることとなる。

本章では、国際危機管理研究における政策提言の一つとして、「情報収集・分析」にかかる改革について論じていくものとする。まず第1節では、本研究において情報収集・分析という分野を特に扱うことについての意義を示し、次いで政府における現行の体制やそれまでの変遷について考察する。第2節では現状における政府の情報収集・分析の両者における課題の提起を行う。そして、第3節にて、前節の課題を踏まえた上で外務省へ向けた政策提言を行い、第4節にて残された課題点や検討すべき要素について補足するものとする。

第1節 現状分析

1-1 意義

在外邦人の保護という観点から、その実現を目指していく上でまず優先されるのは、邦人が事件・事故に巻き込まれてしまう事態を未然に防止することである。第1部で述べたように、本研究における国際危機管理とは警察や自衛隊を含む日本国の主権が一般に及ばない地域での事態対応を想定しており、外国で発生する国際紛争・テロといった危機について我が国があらかじめ了知し、公権力を行使することによってそれらを事前に抑止するということは原則不可能であるというのが前提となる。したがって、我が国が在外邦人を危機から守るために行うことのできる最も基本的かつ効果的な取組みは、安全情報を適宜収集・発信することで警戒を呼び掛け、危機との遭遇を未然に防ぐことである。その上で、実際に在外邦人が危機と遭遇した際にも、安否確認や援護活動などの対処のためには、やはり情報の収集・分析がいかに正確かつ迅速に行えるかという点が鍵となる。

特にテロについては、近年においてはソフトターゲットを対象とした攻撃が増加の一途を辿っており、その脅威が身近なものとして表面化している。また、アルカーイダ等イスラーム過激派組織の唱える主義・主張に感化されて過激化した個人やグループが、自身の居住国でテロを行うホームグロウン型や組織的背景の薄いローンウルフ型の事例も多数見

受けられる¹⁸⁹ことから、発生の予測はますます困難なものとなっており、今やテロの脅威は災害や紛争と同様、世界各地に遍く内在していると言える。したがって、従来のように危険な地域とそうでない地域を画一的に判断することはもはや不可能である。テロは極めて秘匿性の高い行為であり、収集される関連情報のほとんどが断片的なものであることから、対処のためには情報の蓄積や総合的な分析が求められる¹⁹⁰。こういった事情からも、質や確度の高い情報を収集・分析することの重要性がこれまで以上に高まってきているということは論を俟たない。

昨今の様々なテロ事件の多発を受け、外務省では、即応体制の強化や国際テロ対策協力の強化と並んで、情報収集能力の強化に注力してきた¹⁹¹。相次ぐテロの脅威に備え、その予算規模についてもさらなる拡充が求められており、平成 30 年度の予算政府案において、外務省では情報収集能力・分析機能強化を含むテロ対策費用として昨年度より 2 億円を増額した 240 億円の予算を提出している¹⁹²。このことから分かるように、情報収集・分析体制の強化は、社会的にも速やかな改革が望まれる極めて重要な分野であることがわかる。

¹⁸⁹ 公安調査庁「欧米諸国における「ホームグロウン・テロリスト」などによるテロの脅威」
<http://moj.go.jp/psia/ITH/topic/2016_02_topic.html> (2017 年 11 月 12 日閲覧)。

¹⁹⁰ 警察庁「特集 国際テロ対策」『平成 28 年版警察白書』(2016 年) 21 頁。
<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h28/pdf/pdf/03_tokusyu.pdf> (2018 年 1 月 22 日閲覧)。

¹⁹¹ 外務省・前掲注 (186) 3 頁。
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000082010.pdf>> (2018 年 1 月 16 日閲覧)。

¹⁹² 「平成 30 年度予算政府案」(2017 年)
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000320640.pdf>> (2018 年 1 月 23 日閲覧)。

柱2 テロ等の脅威から在外邦人や国内を守る。	
240億円（+2億円）（うちODA129億円）	
◆ 邦人が多数滞在する国における相次ぐテロ事案。今後も先進国・途上国問わず世界各地で発生し得る。 ◆ 自然災害、感染症、緊迫する国際情勢等。 → テロ等の脅威から在外邦人の安全を確保するとともに、国内の安全を維持。	
1 安全対策・危機管理強化	2 情報収集能力・分析機能強化
● 海外在留邦人・日本人渡航者の安全対策 - 邦人被害の発生予防に向けた情報発信・啓発、これを支える情報システム等体制を整備・強化 ● 緊急事態に備えた対応能力強化 - テロ、政変、大規模自然災害、感染症等に備え、訓練、邦人の安否確認手段や退避手段の準備等を実施 - 即応体制の整備・強化や緊急備蓄品の確保、業務継続のためのバックアップ体制の強化等を実施 ● 在外教育施設（日本人学校、補習授業校） - テロ対策支援を継続するとともに、自然災害に備え施設の耐震化対策支援を推進 ● 海外展開する中堅・中小企業 - 企業向け安全対策セミナーや訓練の拡充等、企業の危機管理体制を強化し、海外展開を支援。 ● 国際協力事業関係者 - 「国際協力事業安全対策会議」の最終報告を踏まえ、ハード・ソフト両面の防護措置、研修・訓練を一層強化。 ● 在外公館警備の強靱化 - 施設・設備の更新、防弾車配備、警備対策の強化等、欧州・アジアへのテロ拡散に対抗	● 国際テロ情報収集ユニットの強化、情報収集・分析の強化、インテリジェンス人材の育成強化を通じて、在外公館及び本省における機動的な情報収集・分析の強化を図る。
	3 サイバーセキュリティ・情報防護
	● 高度化するサイバー攻撃に対処するため、検知能力・監視機能等を強化するとともに、体制面においても増強を図る。
	4 査証・旅券のセキュリティ強化
	● 在外公館の査証審査に必要な体制を整備すると共に、次世代査証発給・渡航認証管理システムの開発を推進。 ● 高度な偽変造対策を施した次期旅券の発行準備、次世代旅券の開発準備を開始。
	5 テロ対策・治安能力構築支援
	● 海外で活躍する日本人を守り、日本国内へのテロ拡散を防ぐべく、テロ対策の機材供与、治安当局や法執行機関の能力強化等の支援を行う。

＜図 2-2-1＞平成 30 年度の外務省予算政府案におけるテロ対策方針

出典：外務省・平成 30 年度予算政府案に一部加筆

本章では国際危機管理における「情報の収集・分析」という要素に着目し、主に外務省が行っている現行の情報収集・分析体制について検討を行った後、在外邦人保護の一層の推進に資するべく 2 点の提言を行いたい。

1-2 現状分析

政策提言を行うに当たっては、現行の情報収集・分析体制について正確に状況を把握することが不可欠である。そこで、まず我が国においては現在どのような情報収集・分析の体制が取られ、また、それらはどのように改善を遂げてきたかという点について論じていきたい。

しかしながら、一口に情報の収集・分析と言っても、特に国際紛争・テロ等を念頭に置いたこれらの活動は内閣官房や警察、防衛省、公安調査庁をはじめ様々な省庁・組織において横断的に行われる場合が多く、その内容も多岐に渡る。一方で、これらの多くは日本国内で発生するテロへの対応を想定しており、本研究が射程とする在外邦人への対処は基本的に外務省の所掌となる。そのため、ここでは海外における安全・危険情報を中心的に

扱う外務省の取組みに主眼を置いて以下検討を行う。

外務省は、外国にある在外公館と東京の本省を中心とする豊富なネットワークを最大限に活用して、幅広い分野で情報収集を行っている。また、国内外の新聞記事・テレビニュース等のいわゆる公開情報を堅実に収集し蓄積するほか、衛星画像等の先端技術も活用している¹⁹³。

中でも、外務省において特に重視されているのが、外国政府の要人や外交団からの内話、あるいは現地の民間人や在留外国人等に対する聴き取り調査に基づいた情報である¹⁹⁴。片倉（1994）によれば、ホスト・カントリー（任国）が侵略国であったり、外国人質を取っている非友好国であったりする場合は先方から情報を得られないことも多く、場外の非公式情報のソースをいかに集めるかということが肝要となる¹⁹⁵。

在外邦人が突発的な危機に巻き込まれたという点で極めて重要な転機となった事件である湾岸戦争においても、こういった方法によって収集した情報が実際に功を奏したという例がある。湾岸戦争時代に在イラク大使館公使であった国枝昌樹氏から、当時のイラクにおける情報収集体制について教示を得た。情報が厳しく統制されている国家においては特に、他国の外交官や在留外国人と協力して情報交換を行うという傾向があり、各国外交団との交流によって、イラクがクウェートへの侵攻を開始する以前に、イラク軍がクウェート近くの国境に進軍しているという情報を入手していた。また、それらに加え国枝氏は、信頼関係を築いていたイラク政府の治安当局関係者から解放される邦人の人質の具体的な人数や人名等の情報を入手し、ラジオの報道より先に把握することができたという¹⁹⁶。

また、それらを補完するものとして、先ほど触れた公開情報の収集もまた重要な取組みである。片倉（1994）では、相手国政府の公表・公報資料、マスメディア報道、責任当局にインタビューして質疑応答の中から入手するいわゆる「表」の情報¹⁹⁷は、正規の手法として一時的には定石であり、緊急事態発生時においても怠ることのできない取組みであるとしている¹⁹⁸。また、こういった公開情報の収集活動は一般に OSINT（オシント）とも呼ばれ¹⁹⁹、外務省では外部業者に委託して 24 時間体制で全世界を対象としたニュースのモニタリングを行っている²⁰⁰。

これについて、先に取り上げた国枝氏に対するヒアリング調査の中においても、公開情報の重要性について触れられていた。情報が制限され収集が困難であった当時のイラクに

¹⁹³ 外務省「よくある質問集」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/faq/mofa/others.html#01>>（2018 年 1 月 9 日閲覧）。

¹⁹⁴ 外務省職員に対するヒアリング調査（2018 年 1 月 9 日実施）。

¹⁹⁵ 片倉邦雄『人質とともに生きて イラク大使の湾岸危機体験記』（毎日新聞社、1994 年）166 頁。

¹⁹⁶ 国枝昌樹・元在シリア特命全権大使に対するヒアリング調査（2017 年 4 月 25 日実施）。

¹⁹⁷ 同著書では、公開情報等の公的な情報源から収集した情報を「表」の情報、現地政府関係者との情報交換や諜報等によって非公式に収集した情報を「裏」の情報と表現している。

¹⁹⁸ 片倉・前掲書 166 頁。

¹⁹⁹ open source intelligence の略称。これに対し人的な手法による情報収集活動を指して HUMINT（human intelligence, ヒューミント）と呼ぶ。

²⁰⁰ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017 年 4 月 25 日実施）。

において、基本的な情報については新聞やラジオ等が情報源となる。例えば、イラク政府がクウェートとの断交を決定したという事実は公表されていなかった。しかし、現地の 1 紙のみに記事が小さく掲載されていたのを見逃さなかったために、いち早く情報を把握することができたという²⁰¹。これは、実務における公開情報の精査の重要性が具体的に示された一例であると言える。

外務省では、以上のような聴き取り調査等に基づいた非公式的な情報や、メディア等から収集する公開情報をはじめ、様々な安全情報や危険情報が大量に収集されている。諸外国の内情や動向等に関する情報については任国の在外公館によって収集されるものが大部分であるが、その他の外務省部局で収集されている部分もあり、例えば海外の治安に関する問題であれば領事局が、政務に関わる情報であれば地域局が担当している²⁰²。

そして、これらの情報について複数の省内部局等で分析が行われ、それに基づき領事局が安全情報の作成・発信を行うというのが外務省における基本的な情報の動きである²⁰³。

海外旅行者や留学生が利用する領事局の外務省の海外安全ホームページやたびレジといったシステムをさらに充実したものとしていくためには、発信する情報をより質の高いものとしていかななくてはならない。また、広く国外に展開する企業やメディアも外務本省や在外公館を主要な情報源として頼っており、海外への渡航者は概して外務省の発信する情報に依存するところが多い²⁰⁴。その前段階として重要な役割を果たすのが情報の収集や分析といった取組みなのである（外務省の在外邦人へ向けた情報発信に関する取組みの詳細については第 3 章「外務本省に対する提言—情報発信」を、企業の国際危機管理上の取組みの詳細については第 5 章「企業に関する危機管理」をそれぞれ参照されたい）。

前述したように、外務省における情報の収集・分析は、地域局や在外公館をはじめ様々な部署で多角的に行われているが、その中でも最も中心的な機能を果たすのが「国際情報統括官組織」である。

国際情報統括官組織は 2004 年の外務省機構改革により国際情報局から改編された組織であり、局長級分掌官である「国際情報統括官」を長とする²⁰⁵。国際情報統括官のもとには課長級分掌官として「国際情報官」と呼ばれる役職が置かれ²⁰⁶、それぞれ担当によって第一から第四までの分類が行われている。第一国際情報官は情報の収集に関する総括や科学的な情報収集、外国、国際機関等に関する調査を、第二国際情報官は情報の分析に関する

²⁰¹ 国枝昌樹・元在シリア特命全権大使に対するヒアリング調査（2017 年 4 月 25 日実施）。

²⁰² 外務省職員に対するヒアリング調査（2018 年 1 月 9 日実施）。また、外務省では、それぞれの局を領事、経済、国際協力などを所掌する「機能局」と、アジア大洋州、北米など各地域を担当する「地域局」という形で分類している（総合外交政策局のみ例外）。

²⁰³ 外務省・前掲注（186）。

²⁰⁴ 日揮株式会社に対するヒアリング調査（2017 年 5 月 31 日実施）、丸紅株式会社に対するヒアリング調査（2017 年 6 月 27 日実施）および共同通信社編成局ニュースセンター・長谷川健司副センター長に対するヒアリング調査（2017 年 5 月 30 日実施）。

²⁰⁵ 外務省「外務省機構改革 2004 外務省新機構図」（2004 年）

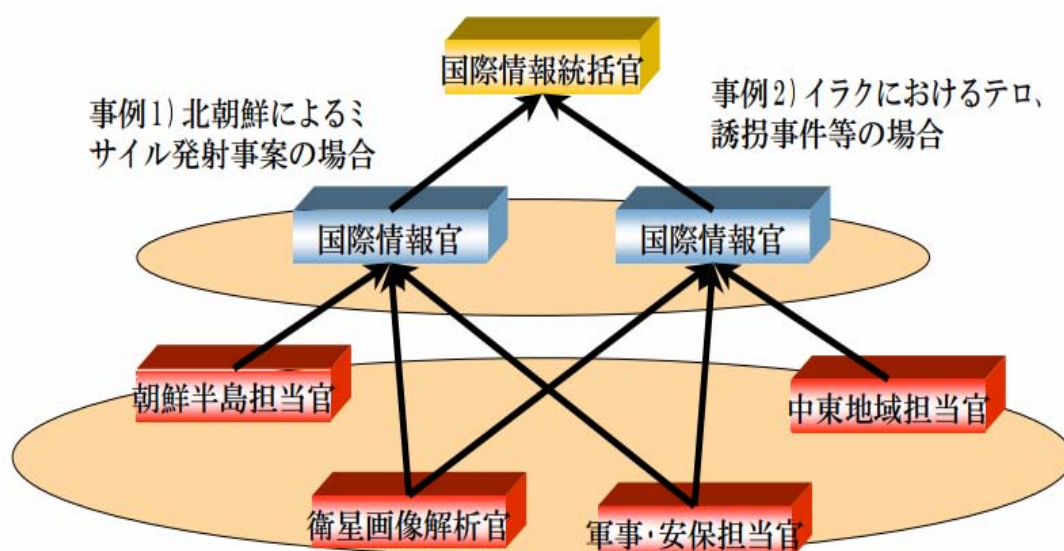
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/k_kaikaku.pdf>（2018 年 1 月 9 日閲覧）。

²⁰⁶ 外務省「外務本省・外務省機構改革」（2003 年）

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/kikou_g.html>（2018 年 1 月 9 日閲覧）。

総括、国際テロ、大量破壊兵器の拡散問題、安全保障等に関する情報の収集・分析・調査を、第三国際情報官は東アジア、東南アジア、大洋州、南西アジア地域に関する情報の収集・分析・調査を、第四国際情報官は欧州、ロシア、CIS、北米、中南米、中東、アフリカ地域に関する情報の収集・分析・調査をそれぞれ担当している²⁰⁷。

さらに、これら国際情報官の下に朝鮮半島担当官、衛星画像解析官、軍事・安保担当官、中東地域担当官などといった担当官が配置される²⁰⁸。



＜図 2-2-2＞国際情報統括官組織の組織体系

出典：「これからの外務省～我が国の安全と繁栄のために～」（1995 年）

この組織では、情報収集に関する総括のほか、国際的な課題や各地域情勢の分析を目的としており、先にも挙げたような国際情勢に関する情報の収集・分析や外国及び国際機関等に関する調査、外務省が収集した情報の総合的な管理、外務省が行う情報の収集・分析に関する総合的な計画の作成、同計画の実施に関する事務の総括、外務省が行う調査事務の総合的な管理、国際情勢に関する情報の収集・分析、外国・国際機関等の調査に関する対外関係事務の総括等を所掌として扱っている²⁰⁹。

さらに近年、シリアにおける邦人殺害事件やパリの連続テロ事件等、一段と厳しさを増すテロ情勢を踏まえ、我が国における国際テロ情報収集・集約体制の抜本的強化が必要であるとの認識の下、「国際テロ情報収集ユニット」と呼ばれる組織が 2015 年 12 月に設置さ

²⁰⁷ 外務省・前掲注（206）。なお、CIS は Commonwealth of Independent States（独立国家共同体）の略称。旧ソ連加盟国による国家連合体であり、ロシア、カザフスタン、タジキスタン、ウズベキスタン、キルギス、ベラルーシ、アルメニア、アゼルバイジャン、モルドバ等が加盟している。

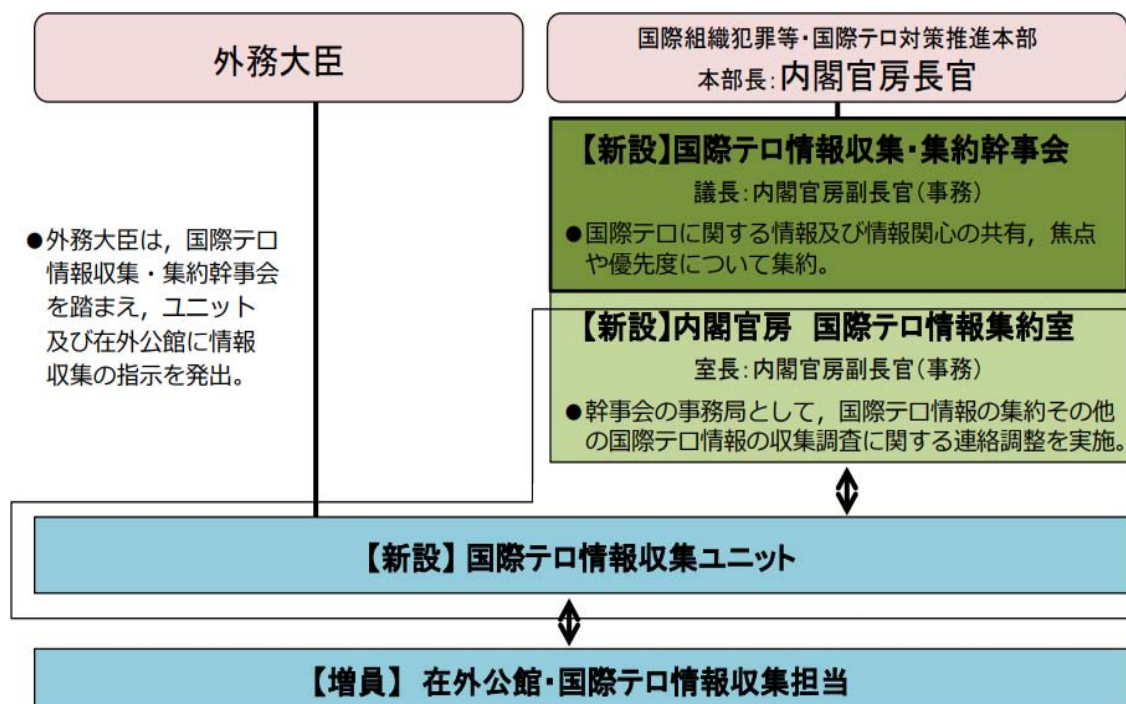
²⁰⁸ 外務省「これからの外務省 ～我が国の安全と繁栄のために～」（2004 年）11 頁

＜http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/pdfs/korekara.pdf>（2018 年 1 月 19 日閲覧）。

²⁰⁹ 外務省「国際情報統括官組織」（2013 年）

＜http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/koku_j.html>（2018 年 1 月 13 日閲覧）。

れた。これは、管轄としては外務省総合政策局に所属し、外務大臣の指示を受けて活動を行う。外務省や警察庁外事情報部を始め、各省庁から語学や地域情勢に通じた約 20 名の職員を選抜し、ユニット員が拠点となる現地在外公館に出向いて現地の情報機関と関係を構築し、情報の収集を行うというのが、その主たる業務である²¹⁰。



<図 2-2-3> 国際テロ情報収集ユニットの位置付け

出典：内閣官房・外務省「国際テロ情報収集・集約体制の強化」（2015 年）

この国際テロ情報収集ユニットは、内訳として、東南アジア、南アジア、中東、北・西アフリカの 4 班で編制されており、またこれに合わせて在外公館のテロ情報収集担当者も約 20 名増員されたことにより、ユニットとの連携も強められている。また、2016 年には、ダッカ襲撃テロ事件により邦人 7 名が犠牲となるなど、国際テロ情勢の緊張がさらに高まったことにより、同年 7 月 12 日に開催された「第 25 回犯罪対策閣僚会議」において情報収集・分析等のテロ対策に万全を期すよう安倍晋三内閣総理大臣から指示が行われ、外務本省及び在外公館を合わせてユニットの 40 名程度の増員が決定された。これにより、本省のユニット員及び在外公館の担当官の体制は、40 名程度から 80 名程度へほぼ倍増することとなった²¹¹。

²¹⁰ 産経ニュース「国際テロ情報収集ユニットが発足 官邸主導でテロ対策」

<<http://www.sankei.com/affairs/news/151208/afr1512080032-n1.html>>（2017 年 12 月 20 日閲覧）。なお、この報道によれば、当該ユニットは組織上外務省に属するが、官邸の直轄組織と位置付けられるとしている。

²¹¹ 外務省「国際テロ情報収集ユニットの緊急増員」（2016 年）

さらに、2017 年 12 月に開催された「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部会合」では、現下の厳しい国際テロ情勢を踏まえ、2019 年のラグビーワールドカップ、2020 年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催を見据えたテロ対策推進要綱の決定が行われた²¹²。これらの要綱に基づき、省庁の垣根を越えた核心に迫る情報収集を可能とすべく、「国際テロ情報収集ユニット」の活動を強化すると共に、新たに「国際テロ対策等情報共有センター」を設置するという方針が示された。「国際テロ情報収集ユニット」や在外公館の担当官らにより収集された情報は内閣官房の国際テロ情報集約室が一元管理しているが、時事通信社の報道によれば、集約室が各省庁の情報を照合しようとする一定の手続きが必要となるなど、迅速さに欠ける面があった²¹³。そこで、＜図 2-2-4＞で示すように、「国際テロ対策等情報共有センター」を国際テロ情報集約室の内部に新設することにより、11 の関係省庁による情報の共有・分析を促進するとともに、多くの観光客の利用が予想される公共交通機関や競技会場等のソフトターゲット対策へ向けた体制の強化が一層推進されることとなる。同報道では、＜図 2-2-4＞のような形で想定される組織図が示されている。

こういった組織により集められた情報は、官邸のみならず外務省等においても共有されるため、在外邦人の保護に寄与する部分もまた大きいと考えられる。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003651.html> (2017 年 12 月 20 日閲覧)。

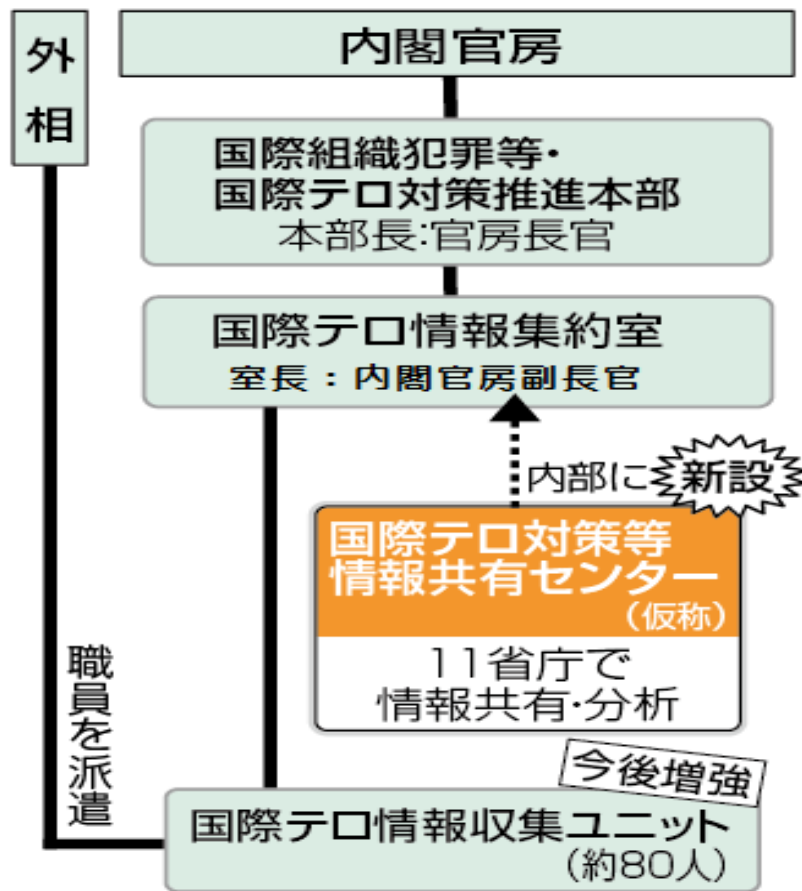
²¹² 首相官邸・平成 29 年 12 月 11 日内閣官房長官記者会見

<https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201712/11_p.html> (2018 年 1 月 9 日閲覧)。

²¹³ 時事ドットコム「【図解・行政】国際テロ情報の集約体制 (2017 年 12 月)」

<https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_seisaku-policepeace20171211j-06-w360> (2018 年 1 月 13 日閲覧)。

国際テロ情報の集約体制



＜図 2-2-4＞今後の国際テロ情報の集約体制

出典：「時事ドットコム【図解・行政】国際テロ情報の集約体制（2017年）」を一部修正

これらの政府の方針からも分かるように、情報収集・分析体制の強化は国家として現在取り組むべき急務の一つであり、その必要性は昨今の不安定化する世界情勢の中でますます高まっていると言える。

第2節 課題抽出

外務省における情報の収集・分析体制は、省内における機構改革や、近年多発している在外邦人へ被害を及ぼした一連のテロ事件等を受け、これまで多くの改善を重ねてきた。

本節では、以上の体制を踏まえた上で、外務省の「情報収集」と「情報分析」の2点に焦点を当て、その課題について検討を行いたい。

先にも触れたが、外務省では外国の政府要人や外交団といった相手からの個別的な聴き取り調査などによる情報に重きが置かれているという現状がある。これは、通常の方法では情報収集が困難であるという特異性や、緊急事態においては迅速性や正確性が求められる

るという事情から考えればごく合理的であり、必然そうならざるを得ない部分であるとも言えるだろう。しかし一方で、こういった傾向に関しては、各職員個人の主観や認識に基づいた情報が中心となってしまうことから生じる危惧もまた存在する。そこで、本研究ではこの点に着目し、外務省のかような情報収集・分析の体制の現状において、主観に基づいた判断に過度に依拠してしまうがために起こり得る課題について検討する。

2-1 「情報収集」に係る課題

既に述べた通り、外務省の情報収集において最も大きな役割を果たすのは在外公館の働きである。実際上の問題として、諸外国における情報の中には（特に秘匿性の高いものについては）現地で調査を行うことでしか得ることのできないものも多く、公開情報等から入手することのできない部分については、現地在外公館の職員が手ずから収集に当てる必要がある。この場合、本省が果たす主だった役割は、在外公館の集めてきた情報を担当部局毎に集約・分析することとなる。

したがって、本省における情報収集の体制はある種受動的なものであると言える。もちろん、主要国首脳会議に代表される様々な国際会議等の場となれば、我が国の外交政策に関わる重大な任務となるため、本省の総合外交政策局等が中心となり、イニシアティブを執りながら多種多様な指示を在外公館等に向けて行うこととなる。しかしながら、国外における突発的な危機の発生にあっては、やはり任国での対応に依拠せざるを得ない部分は大きい。そのため、現状の情報収集体制としては、本省からの指示自体は当然行われるものの、本省が主導的に具体的収集活動を指揮するという機会はごく限定的なものであり、各在外公館がイニシアティブを執り、それぞれが独自に収集活動を行い本省へ報告するという形が一般的である²¹⁴。

一方で、これらの体制についてはある種の懸念も考えられる。それは、本省が欲しい情報と在外公館が報告する情報の内容との間にギャップが生まれてしまい、いざ危機が発生した際に、効率的な情報の収集ができない恐れがあるという点である²¹⁵。

特に、大規模な災害や紛争のような広域に渡る危機であれば、可及的速やかな情報の収集が必要となり、そのためには複数の在外公館が対処に当たる必要性が生じてくる。その場合、各在外公館では、前述したようにそれぞれが独自の人脈や手法をもって情報の収集を行うことになる。事態が突発的であればあるほど、収集すべき情報については在外公館の判断に委ねる部分が大きくなる。結果として、本省が包括的に現状を踏まえた上で在外邦人保護のために対処を行わなくてはならないといった段階になって、そのために必要な情報が欠落してしまっていたり、あるいは在外公館毎に集めてきた情報の間に矛盾や食い違いが生じてしまっていたりした場合などは、その精査に当たる必要が出てくる。十全な態勢を整えるまでに遅滞が発生してしまうという点が憂慮される。

²¹⁴ 外務省職員に対するヒアリング調査（2018年1月9日実施）。

²¹⁵ 外務省職員へのメールによるヒアリング調査（2017年12月13日実施）。

これについて、国際情報統括官組織の体制に関しても同様のことが言える。既に述べた通り、現在の国際情報統括官組織は、長である国際情報統括官の下に国際情報官が配置され、さらにその下の地域担当官らが在外公館から収集した情報を上司に報告するという形をとっている。しかし、突発的な危機が発生するような状況になると、担当官は公館が各自に集めてきた多量の情報の整理に終始してしまうために、例えば在外邦人保護等に当たる際に、その目的に沿った情報の整理が上手くいかないという現状が考えられる²¹⁶。

これらの問題の改善のためには、外務本省が収集すべき情報についてのイニシアティブを執り、状況に応じて大局的な視点から各在外公館に必要な情報を補完的に収集させるような取り組みが必要であると考えられる。

2-2 「情報分析」に係る課題

かつて湾岸危機の際には、各在外公館から集まってくる膨大な量の電報に対して、本省が適切に処理できなかったという問題があった。どの電報を優先的に扱うべきかを検討する時間や人員が著しく不足していたためである²¹⁷。現在では、IT等の発展も手伝い、そういった情報の類はほとんどが電子化され、データベース上での管理が行われるようになった²¹⁸。

外務省では、収集した情報を政治や安全保障などといった分野別に指定して仕分けを行っている。その際、これらの情報は「優先度」や「至急度」といった独自の指標に基づいて分類されることになる。そして、分類に応じた識別の符号が情報に付されることによって、必要な情報を適宜管理し処置することが可能となるのである²¹⁹。

これら優先度・至急度等に応じた情報の分類は、報告を行う在外公館の各職員が自己の判断によって決定する。正確に情報の性質や重要性を見極めるためには、各人による個別的な判断が必要となるためである。ところが、こういった仕組みが、逆に情報の適切な分類に支障をきたしてしまうという現状もまた存在する²²⁰。

²¹⁶ 外務省職員に対するヒアリング調査（2017年12月12日実施）。

²¹⁷ 国枝昌樹・元在シリア特命全権大使に対するヒアリング調査（2017年4月25日実施）。

²¹⁸ 外務省職員に対するヒアリング調査によれば、重要性・秘匿性が著しく高いものに関しては、現行の体制においても人の目を通して手作業により処理される場合があるという。

²¹⁹ 外務省職員に対するヒアリング調査（2018年1月9日実施）。

²²⁰ 同上。

例えば、ある担当者が自身の報告に対し至急度を設定する場合を考える。この場合、至急度を低く設定してしまうと自身の情報が優先されず、上司や本省職員に目を通してもらうことができないという事態が考えられる。逆にこれを高く設定しすぎてしまうと、今度は省内全体で対処しなくてはならないような、必要以上に重大な案件となりかねない。そのため、多くの担当者が至急度や優先度を中から高め程度に設定してしまう例が多く、結果として、危機が発生し大量の情報が雑多に集中するような状況となった場合、本来適切に対処されるべき情報の重要性が埋没してしまうという懸念が生じる²²¹。

		至急度			
		至急	←→		普通
優先度	高 ↑ ↓ 低				

<図 2-2-5> 外務省における情報の分類の概略図

出典：外務省職員ヒアリング調査をもとに筆者作成（図はイメージ）

これらの問題に対する改善策として、担当者個々人による判断そのものは活かしつつも、その主観のみに依らない形で情報の分析を行うような体制を形作っていく必要があると考える。

第3節 政策提言

本章では、外務省における情報収集・分析の体制が、度重なる改善を続けてきたことで周到に機能するようになったという現状を踏まえた上で、個々人の価値観や判断が重視されるという点において、突発的な危機の発生時などに十分な対応が取りづらい可能性があるという課題について検討を行ってきた。そこで、これらの課題については、「客観的な視点」のさらなる充実という観点から、一層の進展の余地があると考ええる。ここでいう「客観的な視点」の充実とは、額面通り、大局的・俯瞰的な視座をもって情報の性質を検討する過程を付加的に導入するという意味である。

以上を受け、本節では、先に挙げた「情報収集」と「情報分析」という二つの側面から、円滑な在外邦人保護活動のさらなる発展に寄与すべく 2 点の提言を行いたい。

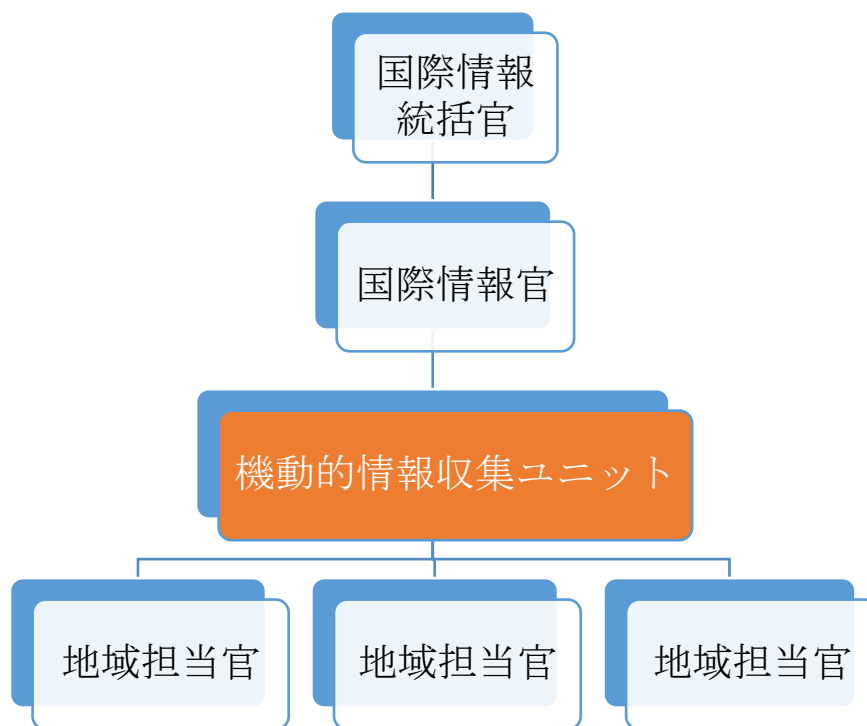
²²¹ 外務省職員に対するヒアリング調査（2017 年 12 月 12 日実施）。

3-1 「機動的情報収集ユニット」の設置

「情報収集」における課題は、在外公館が独自の判断で報告する情報と本省の必要とする情報との間にギャップがあるという点であった。

そこで、本研究では、かかる問題への対応策の一案として、国際情報統括官組織における「機動的情報収集ユニット」の新設を提言する²²²。これは、それまで受動的な傾向にあった外務本省の能動的、あるいは機動的な情報収集を補助するための組織である。先にも述べたが、本省と在外公館との間でギャップが生じることの問題点は、情報が劇的に流動する緊急事態対応の際に、必要な情報の欠落や在外公館間での情報の矛盾が発生してしまう恐れがあるということであった。当該ユニットは、そういった事態の発生を想定し、外務本省が欠けている情報の補完を主体的に各在外公館に働きかけたり、重複・矛盾した情報のチェックを行ったりするといった形で、効率的な情報処理を助ける役割を担う。

省内における具体的な立場としては、「国際情報統括官組織」において課長級の立場となる国際情報官とその下の担当官の中間に相当する地位を想定し、地域担当官出身の職員など、情報収集の経験を積んだ複数名の職員を配置するものとする。



<図 2-2-6> 「機動的情報収集ユニット」の構想

出典：筆者作成

²²² 「機動的情報収集ユニット」は外務本省が主体となって機動的な情報収集を行うという性質を明示するための暫定的な名称であり、「国際テロ情報収集ユニット」とは目的・予算・人員規模いずれも異なる組織であるという点に留意されたい。

例えば海外での国際紛争・テロといった危機は優先的に対処し、情報を収集しなければならない問題であり、本省・在外公館各自の情報収集に加え、各在外公館による横断的な協力も求められる。そういった場合に、この「機動的情報収集ユニット」が目的に即した能動的な情報の収集が行えるよう指示やチェックといった機能を担うことにより、情報収集をより組織的・効率的に収集する体制が構築され、迅速かつ的確な邦人保護活動が可能となる。

現在行われている本省における情報の収集に当たっては、経験を積んでいない若手の職員が担当官として対応に当たるという例も多く、そのために十分に的確な対処ができないという点も懸念される²²³。そのため、経験を積み熟練した職員を上級担当者として当該ユニットに配置することにより、豊富な知見に基づく客観的な視点を交えることが可能となり、さらに円滑で確度の高い情報収集が促進されるのである。

一方、その実現に当たっては、具体的な組織規模や人員の選定が問題となる。実際的な実現可能性を考慮すると、現行の体制に突如として新たな役職を加えることは現場の負担も大きく、中長期的な視点から緩やかな形での制度設計を行うことが望ましい。そこで、本提言では一案として、発足当初においては兼任職員等を配置し、緊急事態の発生時のみ実際に活動できる態勢を整えるという形での体制づくりを考える。その後、人員・予算等に応じて常勤の職員を置き、漸進的な体制の確立を目指すものとする。職員数については、情報の精査・管理に必要となる複数名程度で足り、小から中程度の組織規模を想定する。人件費としては、当該ユニット員の職務級を課長補佐程度と仮定すると、我が国の行政職俸給表に基づけば一名あたりの俸給月額約 30~40 万円であり²²⁴、あくまで概算であるが年間およそ 500~600 万円程度の経費増額が見込まれる。

3-2 データ情報等を取り入れた客観的な情報分析と評価基準の充実

「情報分析」に関しての課題として指摘したのは、個々人の判断に依る情報の分類が行われるために、その情報の本来の重要性が埋没してしまい、必要な情報を適宜正確に分析することが困難となってしまう可能性が考えられるという点であった。

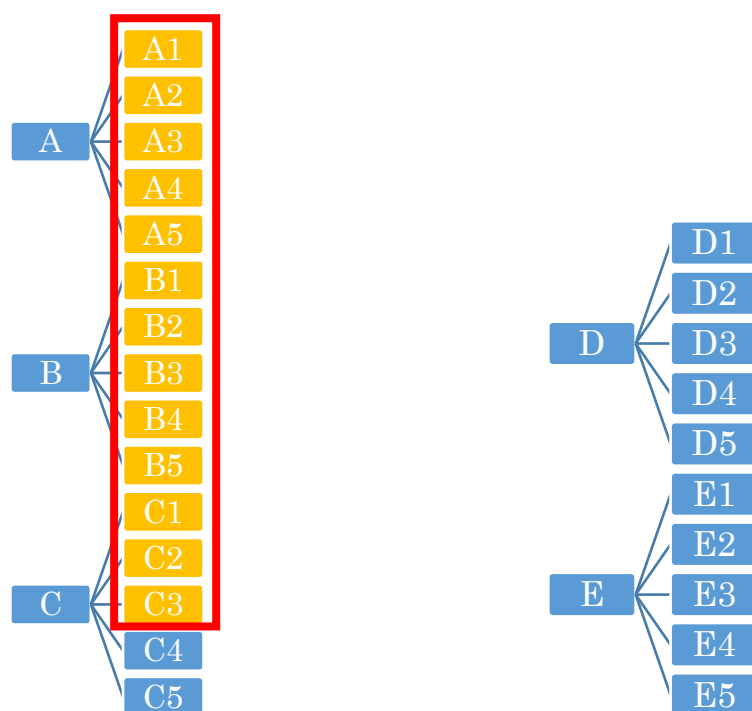
そこで、かかる問題に対する政策提言として、統計や数学に基づく「データ情報」等を基にした客観的な評価の強化を行う。本研究では、海外における危機管理上の情報分析の事例調査として、台湾の安全保障を統轄する元国家安全会議副秘書長の張栄豊氏に対するヒアリング調査を行った。台湾政府の危機管理対応においては、現場における主観的な判断に加えて、交通量や人の往来、国政選挙の推移、軍の過去の動向といった数学的・統計的なデータ等も反映した情報分析体制をとっている。危機対応における情報の分類・整理については、次のような一例が挙げられた。この例では、処理すべき情報をその重要性等に

²²³ 外務省職員に対するヒアリング調査（2018 年 1 月 9 日実施）。

²²⁴ 人事院・別表第一 行政職俸給表（第六条関係）

<<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h21/pdf/21houkyuhyou.pdf>>（2018 年 1 月 9 日閲覧）。

応じて、A~E という軸と、1~5 という軸に割り振り、掛け合わせて 25 段階に分類を行い、C3 以上に相当する情報に関しては上役に報告するといった、データに基づく明確な基準を設けている²²⁵。これにより、緊急事態において、どの情報を報告すべきなのかという判断の過程における時間のロスや、大量の情報が集中することによって対処が遅れてしまうといった問題を防ぐ一つの方策となり得ると考えられる。



<図 2-2-7>台湾における情報分析体制の概略図

出典：張栄豊元副秘書長へのヒアリング調査より筆者作成（図はイメージ）

こういった技術的な情報収集を組み合わせることによってテロ等の危機に対する有意義な分析を行うことができた例は実際に数多く存在する。フランスにおいては、国内においてテロを計画していたフランス国籍の男が、武器の入手、爆発物の製造等のテロの準備行為を行った集団に参加した疑いで逮捕されるというケースがあった。フランスのベルナール・カズヌーヴ内務大臣（当時）は、この事件について、物理的な情報収集に合わせて技術的な情報収集を行ったことによって逮捕に至ったと発表しており、両者を複合することによる情報収集・分析の有効性が見て取れる²²⁶。これは国内における事態対応の例であり、我が国においても警察組織や防衛省等ではしばしば用いられている手法であるが、外務省においては十分に行われていない部分も多く、こういった取り組みの一層の拡充が情報分

²²⁵ 張栄豊・元国家安全会議副秘書長に対するヒアリング調査（2017年11月24日実施）。

²²⁶ 警察庁・前掲32頁。

析体制の向上につながることを期待される²²⁷。

以上のような例はあくまでも諸外国において行われている情報分析体制の一例である。しかしながら、我が国の外務省においては、数学的、統計的あるいは科学的なデータに基づく情報の分析については、当然行われてはいるものの、未だ開拓されていない分野も多く、AI、ビッグデータ等の技術革新による新たな技術の導入も含めてさらなる拡充の余地があるといえる²²⁸。

そこで、我が国においても、いわゆる「質的データ」に加えて、「量的データ」を積極的に活用した、より客観的な評価基準の積極的な導入を行うべきである。三好（2008）によれば、量的データとは、意見調査の集計などから導き出す数量的なデータ情報を指し、質的データとは、フィールド調査などから得られる、数量的な評価があまり意味をなさないデータ情報を指す²²⁹。例えば調査者と調査協力者の間で信頼関係が形成されてはじめて得ることができるデータなどが質的データの例である。当該著書では、量的データと質的データを相互補完的に用いるような質的評価を相互補完型質的評価と定義しており、対象をより複眼的に評価することが可能となるとしている²³⁰。

具体的な科学分析や数学的分析の手法は高度に専門的な内容であるため詳細は専門書に譲らなくてはならないものの、たとえば、前述した我が国の情報分析の課題についても、こういった視点を交えたきめ細やかな分類を行うことで、一層正確な情報の整理を行うことが可能となる。

ここで留意しなくてはならないのが、本提言が担当者の人為的な判断を疎かにするという主旨ではないということである。これらデータに基づく視点の導入という議論においてしばしば指摘されるのが、定量的な情報のみに傾倒してしまうことで対応が硬直化してしまい、柔軟で実際の動きが制約されてしまうという点である。

繰り返し述べてきたように、我が国の外務省においては、外国要人や政府関係者に対する聴き取り調査といった主観を重視した情報収集や個々人の自己判断に依る情報の処理・分析を中心としてきた。無論、そういった外務省の取組みこそが、これまで有益かつ重要な安全・危険情報をもたらし、在外邦人の保護活動に資する役割を果たしてきたということ自体は言を俟たない。つまり、従来行われてきた情報分析活動に、データ等に基づいた客観的な情報の評価基準を組み合わせることによって、一方だけでは導き出すことのできなかった海外安全上の重要な情報を補うことが可能となり、これまで以上に充実した複眼的・立体的な情報分析を行うことが期待される。

²²⁷ 外務省職員に対するヒアリング調査（2017年12月12日実施）。

²²⁸ 外務省職員に対するヒアリング調査（2018年1月9日実施）。なお、現在すでに外務省で行われている取組みの例として衛星画像解析による情報の収集などが挙げられる。

²²⁹ 三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』（世界思想社、2008年）25頁。

²³⁰ 三好・前掲37頁。

第4節 今後の課題

本章においては、国際危機管理における在外邦人保護活動のさらなる強化・発展を行うべく外務省の情報収集・分析体制に向けて2点の提言を行った。しかしながら、政府で行われる情報の収集や分析は非常に機密性・専門性の高い分野であり、具体的な内容や利用方法については秘密保持の問題として当然ながら公開されていない部分も多い。そのため、具体的な検討を正確に行うことのできなかつた点もあり、そういった部分については、今後より一層の研究を続けるとともに、実現を目指すに当たっては、外務省担当部局内での検討や専門家による協力が重ねられる必要がある。ただし、国際危機管理研究における在外邦人保護の推進を目指す上では、国民へ向けた情報発信もさることながら、その前段階となる情報収集・分析はすべての基盤となる取組みであり、それらの調査と検討は決して欠かすことのできないものである。

それらを踏まえ、本章では中長期的な視点から、将来的な実現可能性を踏まえた上で政策提言を行うに至った。今後検討されるべき課題として、「情報収集」の提言に関しては、「機動的情報収集ユニット」における明確な員数や人選の基準をいかに設定するかという点が挙げられる。当該ユニットが能動的情報収集を補佐する役割を十分に果たすためには、収集すべき情報を有効かつ的確に判断・指示する必要がある、そのためにはその分野に知見を持った職員が適切に配置されなくてはならない。したがって、その選定基準は厳正かつ慎重に定めることが求められる。加えて、外務本省に主体的な情報収集機能を与えることによる、在外公館との権限のバランスについても懸念される部分がある。収集すべき情報が、本省側が求めるものばかりに偏重してしまい、在外公館の裁量が過度に制限されることのないよう、慎重な運営が行われるような配慮が求められる。

また、「情報分析」の提言に関しても同様に、具体的にどの程度の評価基準を設けるか、そして今後どのような量的データがより有効なものとして活用できるかという点についてもより具体的な検討を行う必要がある。

第3章 外務本省に対する提言—情報発信

第1節 現状分析

1-1 意義

ここでは、政府、特に外務省による在外邦人向けの安全情報の発信について論じる。外務省が安全情報を積極的に発信していくことは、在外邦人がテロや事件に巻き込まれるのを予防することにつながる。実際にパリで連続テロ事件が発生した際には、外務省が事前にスポット情報を発出していたため、在外邦人の被害を防ぐことができた²³¹。

このような現状を踏まえれば、安全情報の発信及び海外旅行登録サイト（たびレジ）の登録促進の必要性を理解することができる。

以下では、海外安全ホームページ、海外旅行登録サイト「たびレジ」（以下、「たびレジ」）、海外安全アプリ、領事メール・SMS（ショートメッセージサービス）の一斉配信等の外務省の取組みについてそれぞれ概説し、最後に提言を述べたい。

1-2 海外安全ホームページ

外務省は「海外安全ホームページ」を設けており、海外における（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）感染症関連情報、（6）安全の手引きといった各種情報の発信を行っている。

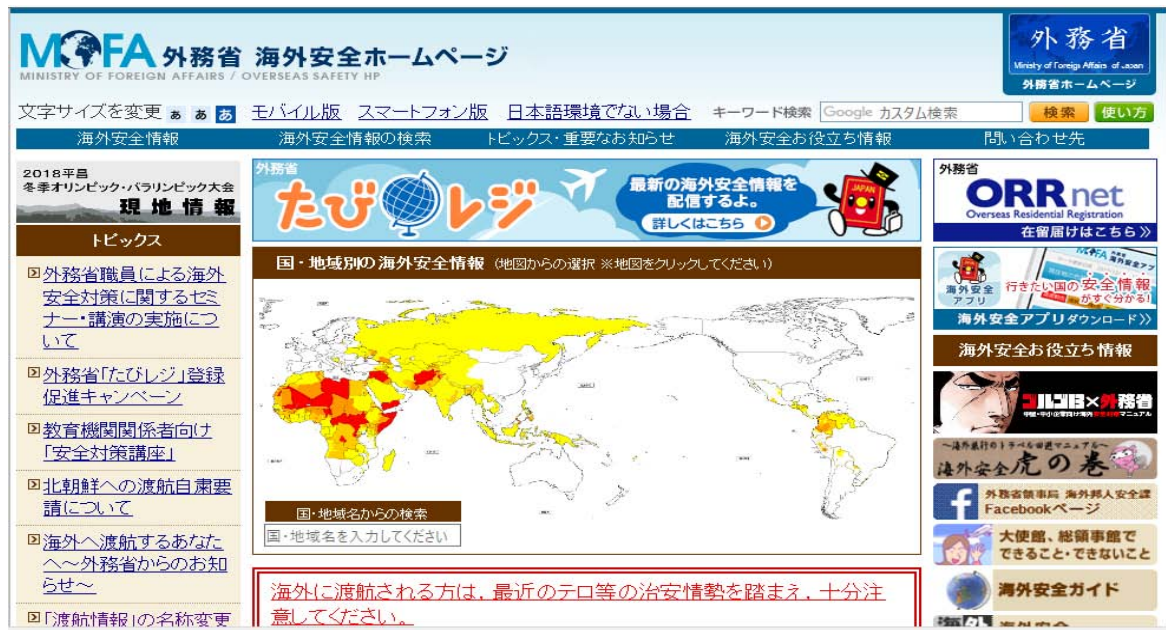
海外安全ホームページは、2015年に出された『在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム』の提言を契機として、同年3月31日から以下のように変わった。第一に、海外安全ホームページのスマートフォン版の運用が開始されたことである。これにより、外出先あるいは移動中においても気軽に海外安全ホームページを閲覧できるようになった²³²。第二に、海外安全ホームページの構成の変更である。具体的には、世界中のどこで危険情報が発出されているかを一目でわかりやすく示すため、海外安全ホームページのトップに、危険情報を段階別に色分けした世界地図を掲載することとなった²³³。第三に、海外安全ホームページがGoogle等における検索時に上位表示されるように設定されたことである²³⁴。これらの改善により、海外に関する安全情報を必要とする人は海外安全ホームページによりアクセスしやすくなった。

²³¹ 外務省職員に対するヒアリング調査（2017年4月25日実施）。

²³² 外務省・前掲注（186）。

²³³ 外務省・前掲注（186）。

²³⁴ 外務省・前掲注（186）。



＜図 2-3-1＞海外安全ホームページ

出典：外務省・海外安全ホームページ

(1) 危険情報

「危険情報」とは、渡航・滞在にあたって特に注意が必要と考えられる国・地域において、治安情勢やその他の危険要因を総合的に判断し、各々の国・地域に応じた安全対策の目安を知らせる情報である²³⁵。それぞれ地域ごとに危険度を4段階のレベル別に分けており、海外渡航者の指標の一つとなっている。

「レベル1: 十分注意してください。」	その国・地域への渡航、滞在に当たって危険を避けていただくため特別な注意が必要です。
「レベル2: 不要不急の渡航は止めてください。」	その国・地域への不要不急の渡航は止めてください。渡航する場合には特別な注意を払うとともに、十分な安全対策をとってください。
「レベル3: 渡航は止めてください。(渡航中止勧告)」	その国・地域への渡航は、どのような目的であれ止めてください。(場合によっては、現地に滞在している日本人の方々に対して退避の可能性や準

²³⁵ 外務省「危険情報とは？－海外安全ホームページ」

<<http://www.anzen.mofa.go.jp/masters/risk.html>> (2018年1月16日閲覧)。

	備を促すメッセージを含むことがあります。)
「レベル4:退避してください。渡航は止めてください。(退避勧告)」	その国・地域に滞在している方は滞在地から、安全な国・地域へ退避してください。この状況では、当然のことながら、どのような目的であれ新たな渡航は止めてください。

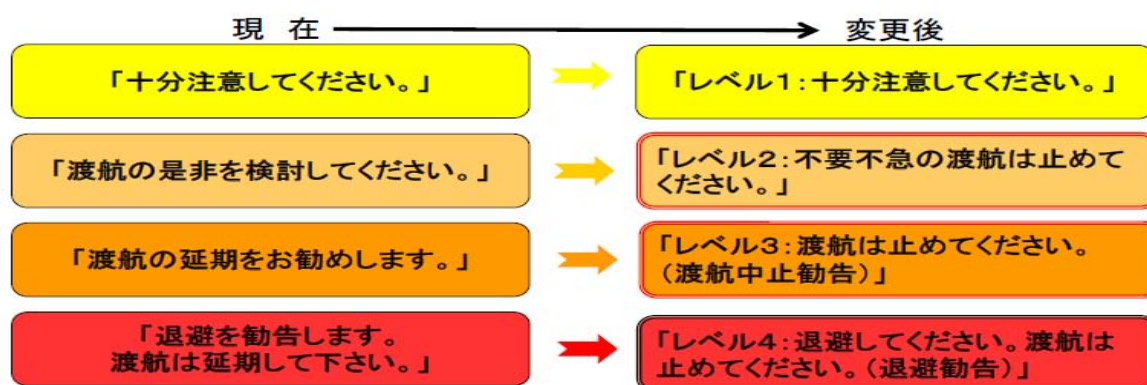
＜図 2-3-2＞危険情報のカテゴリー

出典：外務省・海外安全ホームページ

危険情報は、『在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム』の提言』を契機として、2015年に次のような変更が行われた。変更前は、①「十分に注意してください。」、②「渡航の是非を検討してください。」、③「渡航の延期をお勧めします。」、④「退避を勧告します。渡航は延期してください。」という表現で注意喚起がなされてきた²³⁶。しかし、「渡航の是非を検討してください。」、「渡航の延期をお勧めします。」のどちらが強い勧告なのか文面上不明確で、わかりにくいとの指摘がなされてきた²³⁷。そのため、変更後は、数値で示されるようになり、①「レベル1：十分に注意してください。」、②「レベル2：不要不急の渡航は止めてください。」、③「レベル3：渡航は止めてください（渡航中止勧告）。」、④「レベル4：退避してください。渡航は止めてください。（退避勧告）」という形に変更された。

●9月1日から「渡航情報」(危険情報やスポット情報の総称)の名称を「**海外安全情報**」へ改称します。

●「危険情報」のカテゴリーの表記を以下のとおりわかりやすい表現に改めます。



＜図 2-3-3＞危険情報のカテゴリーの変遷

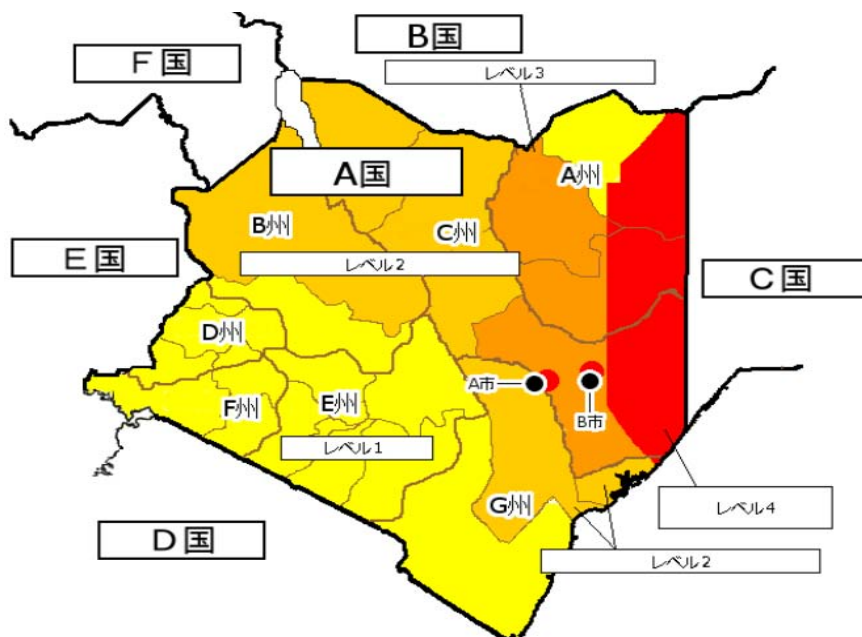
出典：外務省・海外安全ホームページ

²³⁶ 外務省・前掲注（235）。

²³⁷ 外務省・前掲注（235）。

危険情報の発出には厳密な基準はないが、在外邦人の生命・身体に対する脅威を一つの重要なポイントとしており、中・長期的な観点から発出される²³⁸。すなわち、ある国・地域において、①在外邦人に危害を及ぼす事案が現実存在し、それがある程度継続的に発生している場合、②治安等の悪化により、在外邦人の安全に関して何らかの悪影響が及ぶ場合には、その国・地域に対し危険情報を発出し、渡航・滞在者に注意を呼び掛けることとしている²³⁹。

危険情報において各国・地域をレベル別に分類しているのは、危険の度合いを概念的にわかりやすく区分するための工夫であり、必ずしもある国・地域における事件や事故の発生の頻度が他の国・地域より高いといった統計的な比較に基づくものではない²⁴⁰。これは、在外邦人が想定すべき危険の類型が、政情不安、暴動、内戦、テロ、一般犯罪、自然災害と多岐に渡り、かつ危険の程度も様々であることから、国・地域毎の単純な比較が出来ないためである²⁴¹。



<図 2-3-4>地域単位での危険情報

出典：外務省・海外安全ホームページ

²³⁸ 外務省・前掲注（235）。

²³⁹ 外務省・前掲注（235）。

²⁴⁰ 外務省・前掲注（235）。

²⁴¹ 外務省・前掲注（235）。

危険情報が発出されていない国・地域についても警戒が必要である。もちろん危険情報が発出されている国・地域と比べれば比較的安全と評価されているが、それはその国・地域への渡航の危険がないことを意味するものではない²⁴²。特に最近では、「イスラム国」等のイスラーム過激派組織またはこれらに感化された人々によるテロ事件が欧州、米国等の世界各地で発生している。

英国、フランス、ベルギー、ドイツは危険情報が発出されていない国であるが、テロ事件が発生する可能性があるため、脅威度に応じて、英国とフランスに対しては「警戒してください」、ベルギーに対しては「警戒の必要があります」、ドイツに対しては「注意してください」とそれぞれ表現を微妙に変えて情報を発信している²⁴³。

(2) スポット情報

「スポット情報」とは、特定の国・地域において在外邦人の安全に係る重大な事案が発生した際、あるいは発生する可能性がある場合に速報的に出される情報である²⁴⁴。その内容は、テロや紛争に関する情報のように在外邦人の生命に深刻な影響を及ぼすものから感染症など深刻な病気となる恐れのあるものまで多種多様である²⁴⁵。また、情報自体は速報的な性質であっても、対象とする事案は一過性のものは少なく、中には危険情報の内容更新、レベルの引き上げにつながるものもある²⁴⁶。

例えば、突発的な事案が発生した際は、①まずスポット情報により速報として事実を発信するとともに注意を喚起し、②その後、情勢を見ながら必要な場合には危険情報の内容更新（場合によっては、危険情報のレベルの引き上げ）という手順をたどる²⁴⁷。また、危険情報を出している国・地域にも、危険情報の要因となっている事案が生じる毎に、改めて注意を促す意味からスポット情報を発出する場合がある²⁴⁸。このようにスポット情報は、危険情報と同様、あるいはそれ以上の危険な状況を伝える手段としても用いられることがある。

²⁴² 外務省・前掲注（235）。

²⁴³ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017年4月25日実施）。

²⁴⁴ 外務省「スポット情報とは？ー海外安全ホームページ」

<<http://www.anzen.mofa.go.jp/masters/spot.html>>（2018年1月16日閲覧）。

²⁴⁵ 外務省・前掲注（244）。

²⁴⁶ 外務省・前掲注（244）。

²⁴⁷ 外務省・前掲注（244）。

²⁴⁸ 外務省・前掲注（244）。

エルサレムをイスラエルの首都と承認する等の米大統領布告発出に伴う注意喚起(新規)

2017年12月07日

- 1 6日、米国がエルサレムをイスラエルの首都と承認し、大使館をエルサレムに移転する方針を表明しました。
- 2 これに関連し、既に5日、パレスチナ諸派は、米大使館のエルサレム移転が発表されることに抗議するため、エルサレムを含むパレスチナ全域で12月6日(水)～8日(金)の3日間を怒り(rage)の日とし、パレスチナ自治区の全都市中心地での集会、米大使館・総領事館前での座り込みに加え、7日正午からラマッラにて行進を行うことを発表しています。更に、ハマスも、8日(金)をイスラエルに対する怒りの日とするよう全パレスチナ人に対し呼びかけを行っています。
- 3 特に、毎週金曜日の正午頃には、各地のモスクにおいて、イスラム教徒による大規模な集団礼拝(金曜礼拝)が行われますので、それに伴うデモ、衝突等、治安の悪化が懸念されます。また、イスラエル及びパレスチナに所在する米国関連施設(大使館、総領事館等)や検問所周辺においても抗議デモ等が実施される可能性がありますので、同施設周辺への接近についても十分な注意が必要です。
- 4 上記を踏まえ、現地に渡航・滞在される方は、不測の事態に巻き込まれることのないよう具体的に以下の対応に努めてください。
 - (1)デモに関する事前情報等、最新の関連情報を入手する。特に海外安全情報(外務省海外安全ホームページ)の確認、現地報道及び在イスラエル日本国大使館ホームページ等から、最新の治安情報の入手に心がける。
 - (2)デモや衝突が発生する可能性のあるエルサレム旧市街、特にアルアクサー・ゴリヤウンド(神殿の丘)及びその周辺地域のライオン門やダマスカス門、東エルサレム、及びヨルダン川西岸地区内各所に設置のイスラエル軍検問所付近等には近寄らない等、十分注意を払う。
 - (3)テロの標的となりやすい路線バス、シェルト(小型乗合バス)及びライトレール(路面電車)の利用は極力避ける。
 - (4)以下の場所に出入り又は接近する際は、十分注意して行動する。
観光施設、観光地周辺の道路、記念日・祝祭日等のイベント会場、レストラン、ホテル、ショッピングモール、スーパー・マーケット、ナイトクラブ及び映画館等の不特定多数の人が集まる施設、教会・モスク等宗教関係施設、公共交通機関、政府関連施設(特に軍、警察、治安関係施設)、米国政府関連施設(大使館、総領事館等)等。
 - (5)行動にあたっては、「巻き込まれ」の危険性に十分注意を払うとともに、もし移動中に集会等に遭遇した場合には、速やかにその場から離れる。
- 5 なお、イスラエル及びパレスチナの一部には、「レベル3:渡航は止めてください。(渡航中止勧告)」が発出されていますので、これらの地域への渡航は、どのような目的であれ止めてください。

<図 2-3-5>イスラエルにおけるスポット情報

出典：外務省・海外安全ホームページ

(3) 広域情報

「広域情報」とは、複数の国・地域にまたがる広い範囲で注意を必要とする事案が発生した際に注意を呼びかける情報である²⁴⁹。中でも、以下の<図 2-3-6>に示すような国際テロ組織の動向に関する情報等は、特定の国や地域に限定できない場合が多いことから、広域情報で広く注意を呼びかける場合が一般的である²⁵⁰。また広域情報には、①全世界を対象とする場合、②複数の国・地域を対象とする場合がある²⁵¹。

²⁴⁹ 外務省「広域情報とは? - 海外安全ホームページ」

<<http://www.anzen.mofa.go.jp/masters/wide.html>> (2018年1月16日閲覧)。

²⁵⁰ 外務省・前掲注(249)。

²⁵¹ 外務省・前掲注(249)。

基本構成	これまでの事例	対象地域
国際テロ組織の 動向 防犯対策	A 国における過激デモの発生	全世界
	テロ攻撃に関する米務省の警告	全世界
	中東地域におけるテロ攻撃の危険	中東
	東アフリカにおけるテロ攻撃等に関する米務省の警告	東アフリカ地域
国際的な犯罪事件	国際的詐欺事件の多発	全世界
	海賊被害に関する注意	東南アジア
	日本人が外国人の不法出入国を幫助する事案の増加	ヨーロッパ他
感染症等の広域発生	重症急性呼吸器症候群(SARS)の集団発生	感染国・地域

＜図 2-3-6＞これまでの広域情報の事例

出典：外務省・海外安全ホームページ

(4) 安全対策基礎データ

「安全対策基礎データ」は、各国への渡航・滞在に当たって、その国の防犯やトラブル回避の観点から知っておきたい基礎的な情報を取りまとめた情報である²⁵²。安全対策基礎データは各国・地域別に掲載されており、渡航・滞在先の犯罪発生状況、出入国手続、滞在時の留意事項、その他風俗、習慣、病気など安全に関する必要な情報が詳細に記されている²⁵³。出入国時や滞滞時に、その国・地域の法制度や慣習を知らなかったために無用のトラブルに巻き込まれる在外邦人も多数いるため、危険情報が発出されていなかったとし

²⁵² 外務省「安全対策基礎データとは？－海外安全ホームページ」

<<http://www.anzen.mofa.go.jp/masters/wide.html>>（2018 年 1 月 16 日閲覧）。

²⁵³ 外務省・前掲注（252）。

ても、安全対策基礎データを参照しておく必要がある²⁵⁴。

基本構成	掲載内容
犯罪発生状況 防犯対策	» その国における犯罪の概況（発生数、種類、年次傾向など） » 都市別の発生状況と対策 » 日本人の被害事例（代表的な手口と対策） » 一般的な防犯対策 など
査証 出入国審査等	» 査証の必要の有無、査証の種類、査証取得手続 » 外貨及び現地通貨の持ち込み・持ち出し制限 » 持ち込み・持ち出しが禁止（制限）されている製品 » その他、当該国特有の出入国制度に関する留意点 など
滞在時の留意事項	» 長期滞在時に必要な手続（滞在許可申請等） » 国内旅行や写真撮影の制限区域、場所、施設等 » 各種取締り法規（禁止薬物、就労、銃器の携帯、政治・宗教活動の制限等） » 現地の交通事情 など
風俗、習慣、健康等	» 宗教に拘わる留意事項 » 風俗や習慣上の特色、留意点 » 発生中の伝染病とその予防策 » 健康上の留意事項
緊急時の連絡先	» 警察、救急、消防の連絡先 » 現地の日本大使館、総領事館の連絡先 など

＜図 2-3-7＞安全対策基礎データの基本構成

出典：外務省・海外安全ホームページ

（5） 感染症関連情報

「感染症危険情報」とは、新型インフルエンザ等の危険度が高い感染症に関し、渡航・滞在にあたって特に注意が必要と考えられる国・地域について発出される情報である²⁵⁵。外務省は、海外における感染症発生初期の段階では、基本的に「感染症広域情報」及び「感

²⁵⁴ 外務省・前掲注（252）。

²⁵⁵ 外務省「感染症関連情報とは？－海外安全ホームページ」

<http://www.anzen.mofa.go.jp/masters/kansen_risk.html>（2018年1月16日閲覧）。

染症スポット情報」により、一般的な注意喚起を行う²⁵⁶。

そして、新型インフルエンザの発生が予測される場合や、未知・既知の感染症の流行拡大が懸念される場合には、危険情報の4段階のカテゴリーを使用し、世界保健機関（WHO）等国際機関の対応や、発生国・地域の流行状況、主要国の対応等を総合的に勘案して情報を発出する²⁵⁷。また、4段階のカテゴリーごとの表現に収まらない感染症特有の注意事項に関しては、状況に応じて付記を行う²⁵⁸。

レベル1:十分注意してください。	特定の感染症に対し、国際保健規則(IHR)第49条によりWHOの緊急委員会が開催され、同委員会の結果から、渡航に危険が伴うと認められる場合等。
レベル2:不要不急の渡航は止めてください。	特定の感染症に対し、IHR第49条によりWHOの緊急委員会が開催され、同委員会の結果から、同第12条により「国際的に懸念される公衆の保健上の緊急事態(PHEIC)」としてWHO事務局長が認定する場合等。
レベル3:渡航は止めてください。(渡航中止勧告)	特定の感染症に対し、IHR第49条に規定する緊急委員会において、第12条に規定する「国際的に懸念される公衆の保健上の緊急事態(PHEIC)」が発出され、同第18条による勧告等においてWHOが感染拡大防止のために防疫・渡航制限を認める場合等。
レベル4:退避してください。渡航は止めてください。(退避勧告)	特定の感染症に対し、上記のレベル3に定めるWHOが感染拡大防止のために貿易・渡航制限を認める場合であって、現地の医療体制の脆弱性が明白である場合等。

<図 2-3-8>感染症関連情報のカテゴリー

出典：外務省・海外安全ホームページ

²⁵⁶ 外務省・前掲注（252）。

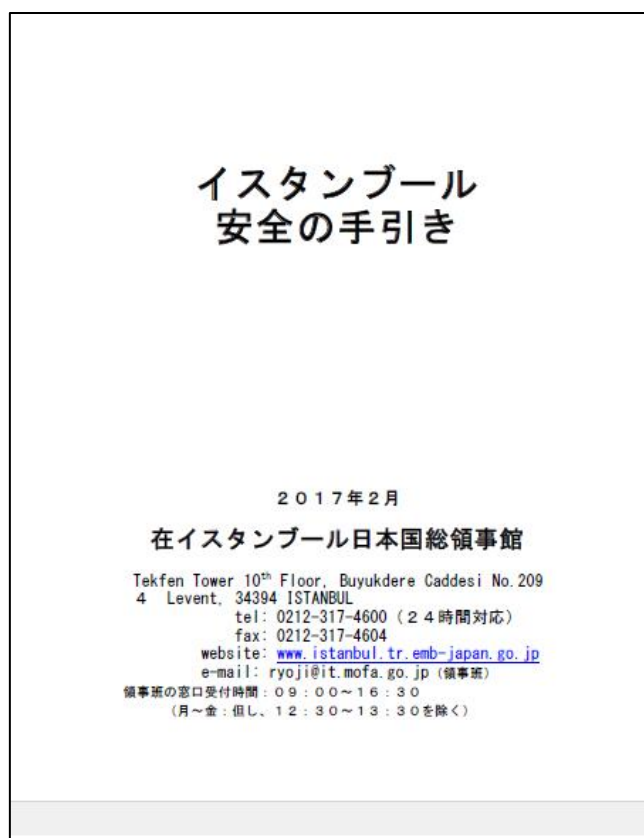
²⁵⁷ 外務省・前掲注（252）。

²⁵⁸ 外務省・前掲注（252）。

世界各国には、その地特有の風土病や感染症が存在する。ゆえに感染症関連情報が発出されていない国であるからといって油断することはできない。海外では「自分の身は自分で守る」という意識を持って、渡航前から現地の情報を収集し、必要な予防接種を受ける等の対策をとっておくことが重要である²⁵⁹。

(6) 安全の手引き

「安全の手引き」とは、世界各国の在外公館が現地事情に即した防犯対策をまとめたものである²⁶⁰。安全の手引きは、『安全の手引き』作成にあたってのガイドライン」（平成 16 年 10 月 6 日付外務省訓令領安第 58050 号）をもとに作成されている。在留邦人が極端に少ない地域では作成されていないところもあるが、基本的に年に一回改訂されている。治安情勢が悪化する可能性が高い国においては、緊急事態における退避ルートも含め、安全のマニュアルを作成している。この安全の手引きは海外安全ホームページで閲覧することができる²⁶¹。



<図 2-3-9>在イスタンブール日本国総領事館の安全の手引き

出典：外務省・海外安全ホームページ

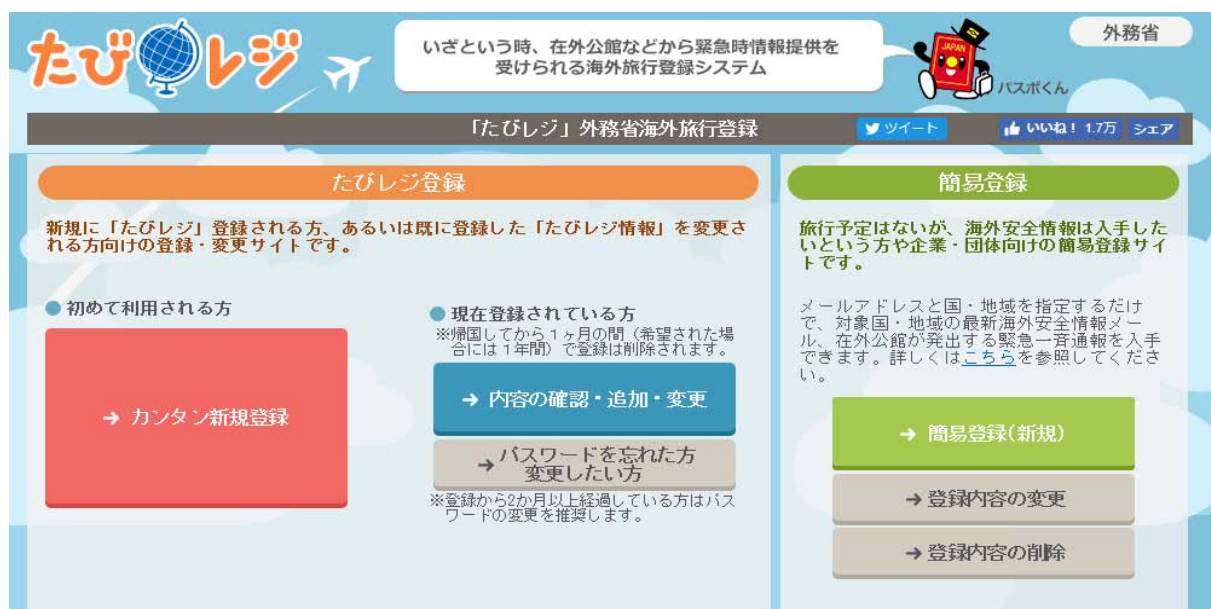
²⁵⁹ 外務省・前掲注（252）。

²⁶⁰ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017 年 4 月 25 日実施）。

²⁶¹ 同上。

1-3 海外旅行登録サイト(たびレジ)

「たびレジ」とは 3 ヶ月未満の短期滞在者向けに、安否確認や危険情報の早期発信を効率的に行うためのメール配信サービスである。このシステムは、2013 年の在アルジェリア邦人拘束事件をきっかけとしてつくられ、2014 年 7 月より運用が開始された。実際に、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いるため、在外邦人の安全を図るための有用なツールであるといえる²⁶²。2017 年 4 月現在では、毎月 10 万件の登録が行われている。もともと、1 人で数ヶ国に渡航する人の場合は複数回登録するため、実際の利用者数はこの数字より少ないと思われる。近年の海外の治安情勢の悪化を受け、民間企業や大学、旅行会社の登録も増えている。たびレジの登録には、氏名、生年月日、メールアドレス、電話番号、旅行日程、滞在先の入力が必要である。



＜図 2-3-10＞たびレジの登録画面

出典：外務省・海外安全ホームページ

外務省としては 2017 年夏を目処に累計登録者 240 万人を目標としており、利用者を増やすための工夫として、次のような施策を行っている。

第一に、たびレジの入力項目の簡素化である。これまでたびレジの登録のネックとしては、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きた²⁶³。そこで外務省は 2017 年 5 月 1 日から、日本国旅券番号、姓名、宿泊地、目的地等の登録項目を減らす取り組みを行った。

²⁶² 外務省・前掲注 (186)。

²⁶³ 外務省・前掲注 (186)。

第二に、旅行雑誌におけるたびレジ広告の掲載である。外務省としては、旅行雑誌は影響力を有する広告媒体として考えており、雑誌、ガイドブック等の誌面へのたびレジ広告掲載を通じて認知度向上に努めている²⁶⁴。もっとも、予算には限りがあるため場合によっては、出版社の厚意によって無償で掲載が行われていることもある²⁶⁵。

1-4 海外安全アプリ

海外安全アプリは在留邦人や短期滞在者向けに、安全に関する情報を提供することを目的としたアプリである²⁶⁶。このアプリの機能としては次の3つが挙げられる。

第一に、スマートフォンのGPS機能を利用して現在地及び周辺国・地域の海外安全情報を表示することができる²⁶⁷。第二に、任意の国・地域を「MY 旅行情報」機能から登録することで、その国・地域に対する海外安全情報が発出された場合にプッシュ通知で受信することができる²⁶⁸。第三に、各国・地域の緊急連絡先を確認することができる²⁶⁹。

このアプリの長所としては、オフライン状態においても利用可能な機能があるということである。電波が届かない地域においても各国・地域の緊急連絡先の確認はできるため、何か緊急事態が発生したとしても、緊急連絡先を迅速に確認することができる。

²⁶⁴ 外務省職員に対するメールによるヒアリング調査（2017年11月16日実施）。

²⁶⁵ 同上。

²⁶⁶ 外務省「海外安全アプリの配信について-海外安全ホームページ」
<http://www.anzen.mofa.go.jp/c_info/oshirase_kaian_app.html>（2018年1月16日閲覧）。

²⁶⁷ 外務省・前掲注（266）。

²⁶⁸ 外務省・前掲注（266）。

²⁶⁹ 外務省・前掲注（266）。



＜図 2-3-11＞海外安全アプリ

出典：外務省・海外安全ホームページ

1-5 領事メール・SMSの一斉配信

テロ等の危機が発生した場合、領事メールの第一報では緊急事態発生 of ニュース報道を、第二報では事実関係や注意喚起、邦人被害の有無、といった情報の配信を行う²⁷⁰。例えば、在イスタンブール総領事館ではテロなどの緊急事態が発生した際には、現場写真を含め、どのような事案がどこで発生したかという情報や防犯対策について、その都度ホームページへ掲載するとともに領事メール等で注意喚起を行っている²⁷¹。

²⁷⁰ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017年4月25日実施）。

²⁷¹ 同上。

治安速報【17-1-2】

平成29年1月1日
在イスタンブール日本国総領事館

【イスタンブール・オルタキョイにおけるナイトクラブでの銃乱射テロ事件発生：続報】

1 報道によりますと、1月1日(日)午前1時15分頃、イスタンブール市ベシクタシュ区オルタキョイに所在する有名ナイトクラブ「レイナ」内で新年を祝っている客を標的とした銃乱射テロが発生しました。

2 現場を訪問したシャーヒン・イスタンブール県知事は、午前3時15分に記者団に対して「1名のテロリストがナイトクラブの入り口に立っていた警察官1名、直後に市民1名を銃で殺害して建物内に入り、乱射した。本件はテロ事件である。その結果、少なくともこれまでに市民34名死亡、警察官1名(計35名)死亡、40名が負傷した」と発表しました。

3 報道によりますと、1日午前7時現在、犯人が逃走している可能性があり、警察は広い範囲で捜査を行っているとの情報があります。外出の際には十分ご注意ください。また、引き続き人の多く集まる場所等にはできる限り近づかないよう、ご注意ください。



<図 2-3-12> 領事メール第一報

出典：在イスタンブール日本国総領事館・在イスタンブール日本国総領事館ホームページ

治安速報【17-1-3】

平成29年1月3日
在イスタンブール日本国総領事館

【イスタンブール・オルタキョイにおけるナイトクラブでの銃乱射テロ事件発生：続報（逃走中の犯人画像公表）】

1 報道によりますと、イスタンブール市ベシクタシュ区のナイトクラブ「レイナ」内での銃乱射テロ事件に対して、1月2日、ISIL関連メディアが犯行声明を发出了しました。同声明では、「十字軍の守護者のトルコに対し、英雄的なカリフ国の戦士が、キリスト教徒が多神教の休日を楽しむ場所である、最も有名なナイトクラブの一つを攻撃した。」「トルコ背教政府に、彼らの空爆や砲撃によって流されたムスリムの血は、自らの家での炎となることを知らしめる。」等述べられています。

2 また、報道によれば、トルコ警察当局は本件テロの実行犯は1名の可能性があるとして、同実行犯及び共犯者等の逮捕に向けて、トルコ全土にわたる広範囲な捜索を実施中です。その一環として、1月1日(日)、逃走中の同実行犯とされる以下の写真がメディア等に掲載されましたので、ご参考までに情報共有致します。

3 引き続き、外出の際には十分ご注意くださいとともに、人の多く集まる場所等にはできる限り近づかないよう、ご注意ください。



(参考：下記ヒュリエット紙のサイトでは、本件記事内に犯人画像の動画も掲載されています。
<http://www.hurriyet.com.tr/reinadaki-katliamda-on-otopsi-sonuclari-korkunc-40324935>)

<図 2-3-13> 領事メール第二報

出典：在イスタンブール日本国総領事館・在イスタンブール日本国総領事館ホームページ

また、危機においては、通信インフラがダメージを受け、いくつかの通信手段が断絶する可能性を考慮すると、非常時の連絡手段を確保することが重要である。そこで利用されているのが、SMS である。SMS の長所として次の 3 点が挙げられる。第一に、メールと比較して到達率が高いという点である。メールはアドレス変更が多く、連絡が相手方に届かないことも多い。一方で、携帯番号は変更頻度が比較的 low、SMS の到達率は高いといえる²⁷²。第二に、非常時における有用性である。SMS はデータ量の軽い音声通信の制御信号でサービスが提供されていることから、一般的に、電話やメールよりも災害等の非常時に強いといわれている²⁷³。第三に、リアルタイムで SMS の送信状況及び返信状況を確認・集計することが可能という点である。管理者はインターネット環境が整ってさえいれば、どこからでも管理画面にアクセスし、メッセージの送信作業が行うことができる²⁷⁴。このように、SMS は在外邦人に対する迅速な情報提供及び安否確認の大幅な効率化が期待されるシステムである。

もっとも、SMS の一斉配信を行うには次のような課題が存在する。まず、通信会社ごとにシステムが異なるため、システム調査を行うために相応の日数をかける必要がある。そして、1 ヶ国に通信会社が複数存在する場合には、全ての通信会社のシステムを調査しなければならない²⁷⁵。また、日本のシステムをつなげるため、通信会社一社ごとに作業をしなければならない²⁷⁶。さらには、システムの調査経費及びシステムをつなげるためのシステム構築経費を予算化する必要がある²⁷⁷。このため、SMS の対象国を拡大するためには相応の時間を要し、かつ、予算を獲得することが前提となる²⁷⁸。

現在、SMS の一斉配信の実施は在外邦人が多数滞在している以下の 15 ヶ国 1 地域にとどまっている。

²⁷² docomo 「SMS 一斉サービスとは」

<https://www.docomo.biz/html/service/sms_broadcasting/> (2018 年 1 月 16 日閲覧)。

²⁷³ docomo・前掲注 (272)。

²⁷⁴ docomo・前掲注 (272)。

²⁷⁵ 伯耆田修邦人援護官 (当時) に対するヒアリング調査 (2017 年 4 月 25 日実施)。

²⁷⁶ 同上。

²⁷⁷ 同上。

²⁷⁸ 同上。

国・地域名	一斉通報 サービス	安否確認 サービス	発信国・ 地域番号	備考
インドネシア	可	可	香港 (852)	
オーストラリア	可	可	香港 (852)	
韓国	可	可	香港 (852)	
シンガポール	可	可	香港 (852)	
タイ	可	可	タイ (66)	
中国（香港を含む）	可	可	香港 (852)	
フィリピン	可	可	香港 (852)	
ベトナム	可	可	香港 (852)	
台湾	可	可	香港 (852)	
マレーシア	可	不可	香港 (852)	情報提供のみでの利用
米国（除くグアム、 北マリアナ諸島）	可	可	専用の SMS 送信用コード	（グアム）情報提供 のみでの利用
英国	可	可	英国 (44)	
ドイツ	可	可	ドイツ (49)	
ミャンマー	可	可	タイ (66)	
ラオス	可	可	タイ (66)	
フランス	可	可	専用の SMS 送信用コード	半角英数字での送信

＜図 2-3-14＞

外務省「一斉配信・安否確認のためのショートメッセージサービス」より筆者作成

第2節 課題抽出

前節でも述べたが、たびレジに関する登録のネックとして、登録の手間等が指摘されている。そこで、本研究では、現在、社会保障制度・税・災害対策等で活用されている番号制度、いわゆるマイナンバー制度に着目し、たびレジの円滑な登録等に資する活用を検討すべく、調査を行った。

番号制度とは、行政手続きにおける特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（以下「番号法」という）に基づく制度である。

番号法の制定目的として、第一に、行政運営の効率化が挙げられる²⁷⁹。すなわち、「行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理するものが、①個人番号および法人番号

²⁷⁹ 宇賀克也『行政手続三法の解説』（学陽書房、2014年）223頁。

の有する特定個人および法人その他の団体を識別する機能を活用し、ならびに②当該機能によって異なる分野に属する情報を照合してこれらが同一のものに係るものであるかどうかを確認することができるものとして整備された情報システムを運用して、効率的な情報の管理および利用ならびに他の行政事務を処理するものとの間における迅速な情報の授受を行うことができるようにすることにより、行政運営の効率を向上させること」と規定されている²⁸⁰。

第二に、情報提供ネットワークシステムという情報連携基盤を通じてデータマッチングを行い、①個人番号により名寄せ・突合が効率的に行われることにより、社会保障給付の要件の充足の有無や所得がより正確に確認できるようになり、②社会保障・税分野の情報共有により、きめ細やかな社会保障制度設計が可能になること等により、行政分野におけるより公正な給付と負担を確保することが目的とされている²⁸¹。

第三に、国民の負担軽減が目的とされている²⁸²。すなわち、申請、届出等の行政手続きを行うに際して所得証明書等の添付書類等が不要になる等、手続きの簡素化による国民の負担の軽減を企図しているのである²⁸³。



＜図 2-3-15＞番号法の目的

出典：内閣府・内閣府ホームページ

もつとも、情報連携が広範に行われれば、個人番号が漏洩したり、不正利用された場合のプライバシー侵害は深刻なものになる²⁸⁴。そのため、番号法は、個人番号の利用を

²⁸⁰ 宇賀（279）・前掲書 224 頁。

²⁸¹ 宇賀（279）・前掲書 224 頁。

²⁸² 宇賀（279）・前掲書 224 頁。

²⁸³ 宇賀（279）・前掲書 224 頁。

²⁸⁴ 宇賀克也・水町雅子・梅田健史『自治体職員のための番号法解説』（第一法規、2014 年）12 頁。

社会保障・税・災害対策の3分野に限定し、利用目的をポジティブリスト方式で定め、その範囲においてのみ、個人番号の利用を可能にしている²⁸⁵。具体的には、番号法別表の第一の上欄に掲げる者（法令の規定により同表の下欄に掲げる事務の全部または一部を行うこととされている者がある場合にあっては、その者を含む）がその下欄に掲げる事務の処理に関して保有する特定個人情報ファイルにおいて個人情報を効率的に検索し、および管理するために必要な限度で個人番号を利用できるとしている（番号法9条1項）²⁸⁶。また、番号法は19条により、特定個人情報の提供を原則的に禁止し、同条1号から14号までに該当する場合に限り、例外的に禁止を解除している²⁸⁷。

個人番号の利用範囲（個人番号利用事務（法別表第一（第9条関係））	
社会保障分野	⇒年金の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。 ○国民年金法、厚生年金保険法による年金である給付の支給に関する事務 ○国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法、私立学校教職員共済法による年金である給付の支給に関する事務 ○確定給付企業年金法、確定拠出年金法による給付の支給に関する事務 ○独立行政法人農業者年金基金法による農業者年金事業の給付の支給に関する事務 等
	⇒雇用保険等の資格取得・確認、給付を受ける際に利用。ハローワーク等の事務等に利用。 ○雇用保険法による失業等給付の支給、雇用安定事業、能力開発事業の実施に関する事務 ○労働者災害補償保険法による保険給付の支給、社会復帰促進等事業の実施に関する事務 等
	⇒医療保険等の保険料徴収等の医療保険者における手続、福祉分野の給付、生活保護の実施等低所得者対策の事務等に利用。 ○児童扶養手当法による児童扶養手当の支給に関する事務 ○母子及び寡婦福祉法による資金の貸付け、母子家庭自立支援給付金の支給に関する事務 ○障害者総合支援法による自立支援給付の支給に関する事務 ○特別児童扶養手当法による特別児童扶養手当等の支給に関する事務 ○生活保護法による保護の決定、実施に関する事務 ○介護保険法による保険給付の支給、保険料の徴収に関する事務 ○健康保険法、船員保険法、国民健康保険法、高齢者の医療の確保に関する法律による保険給付の支給、保険料の徴収に関する事務 ○独立行政法人日本学生支援機構法による学資の貸与に関する事務 ○公営住宅法による公営住宅、改良住宅の管理に関する事務 等
	⇒国民が税務当局に提出する確定申告書、届出書、調書等に記載。当局の内部事務等に利用。
税分野	
災害対策分野	⇒被災者生活再建支援金の支給に関する事務等に利用。 ⇒被災者台帳の作成に関する事務に利用。
上記の他、社会保障、地方税、防災に関する事務その他これらに類する事務であって地方公共団体が条例で定める事務に利用。	



<図 2-3-16> 個人情報の利用範囲

出典：内閣府・内閣府ホームページ

次に、在外邦人に対して発信する安全情報の必要性である。在外邦人と一言と言っても、情報収集能力に乏しい個人渡航者や、独自に情報を収集し、安全対策を講じている企業の駐在員等と様々である。一例として、留学生を挙げたい。留学生の場合、独自に現地の情報を得て、自ら危機に備えることは困難である。そのため、留学生を送り出す大学側としては、派遣交換留学決定者に対して数回の留学前オリエンテーションへの出席を義務付け、現地滞在時の留意事項等の必要な情報を教える場合がある。例えば東北大学の場合は、保

²⁸⁵ 宇賀・水町・梅田・前掲書 12 頁。

²⁸⁶ 宇賀・水町・梅田・前掲書 12 頁。

²⁸⁷ 宇賀・水町・梅田・前掲書 27 頁。

険会社による基本情報の上で、GCS（グローバルキャンパスサポーター）²⁸⁸に所属する派遣交換留学経験者が自分の経験を踏まえながら、現地の情報等を教える²⁸⁹。もっとも、大学によっては実施していないところもあるため、所属大学によって対応に差異がある。

このような各個人に情報格差が生じている現状を踏まえると、外務省がより積極的に在外邦人に対して安全情報を発信できる仕組みを作る必要がある。

第3節 政策提言

3-1 個人番号とたびレジの情報連携

第一に、個人番号の利用範囲の拡大を提言する。現在、個人番号の利用範囲は、社会保障・税・災害対策の3分野に限定されている(番号法9条)²⁹⁰。もっとも、番号法3条2項において、「個人番号及び法人番号の利用に関する施策の推進は、個人情報の保護に十分配慮しつつ、行政運営の効率化を通じた国民の利便性の向上に資することを旨として、社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図るとともに、他の行政分野及び行政分野以外の国民の利便性の向上に資する分野における利用の可能性を考慮して行わなければならない。」と規定されている²⁹¹。

また、番号法3条4項において、「個人番号の利用に関する施策の推進は、情報提供ネットワークシステムが第1項第2号及び第3号に掲げる事項を実現するために必要であることに鑑み、個人情報の保護に十分配慮しつつ、社会保障制度、税制及び災害対策その他の行政分野において、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が迅速に特定個人情報の授受を行うための手段としての情報提供ネットワークの利用の促進を図るとともに、これらの者が行う特定個人情報以外の情報の授受に情報提供ネットワークシステムの用途を拡大する可能性を考慮して行わなければならない。」と規定されている²⁹²。

さらに、番号法附則6条1項においては、「政府は、この法律の施行後3年を目処として、この法律の施行の状況等を勘案し、個人番号の利用及び情報提供ネットワークシステムを活用することができるようにすることその他この法律の規定について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、国民の理解を得つつ、所要の措置を講ずるものとする。」と規定されている²⁹³。そこで、新たに4番目として海外における行政手続の分野を創設し、利用範囲の拡大を図る。

第二に、利用範囲拡大を踏まえた個人番号とたびレジの情報連携である。将来的には、たびレジの登録を希望する人は、番号制度を活用して自動的に登録できるようにする。

²⁸⁸ 東北大学留学生課の下部組織である。詳細については東北大学「グローバルキャンパスサポーター」
<<http://www.insc.tohoku.ac.jp/japanese/preparing/gcs/>>を参照されたい。

²⁸⁹ 東北大学 GCS に対するヒアリング調査（2018 年 1 月 23 日実施）。

²⁹⁰ 宇賀克也『番号法の逐条解説』（有斐閣、2014 年）48 頁。

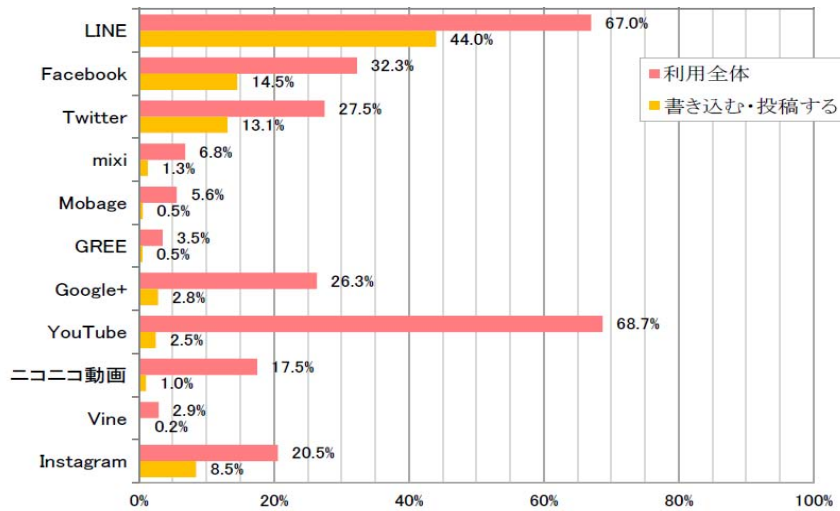
²⁹¹ 宇賀（290）・前掲書 32-33 頁。

²⁹² 宇賀（290）・前掲書 34-35 頁。

²⁹³ 宇賀（290）・前掲書 266-268 頁。

3-2 LINEによる情報の発信

総務省が13歳から69歳の男女1500人を対象として行った調査によると、各SNSのうち、LINEのサービス利用率は67.0%でYouTubeに次いで2番目である。一方で、書き込む・投稿する等のアクティブなユーザーの利用率に目を向けると44.0%であり、首位であることがわかる²⁹⁴。



<図 2-3-17> SNS のサービス利用率およびアクティブユーザーの利用率

出典：総務省「平成 28 年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」

²⁹⁴ 総務省「平成 28 年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」75 頁。

2017 年現在、日本国内においての LINE 利用者数は 7100 万人いる²⁹⁵。今や 10 代の 79.3%、20 代の 96.3%、30 代の 90.3%、40 代の 74.1%、50 代の 53.8%、60 代の 23.8%、全体として、67.0%が LINE を利用している²⁹⁶。

これらのことから、LINE は情報発信のツールとしての利便性が非常に高いといえる。

	LINE	Facebook	Twitter	mixi	Mobage	GREE	Google+	YouTube	ニコニコ動画	Vine	Instagram
全体 (N=1500)	67.0%	32.3%	27.5%	6.8%	5.6%	3.5%	26.3%	68.7%	17.5%	2.9%	20.5%
10代 (N=140)	79.3%	18.6%	61.4%	2.9%	6.4%	3.6%	28.6%	84.3%	27.9%	5.7%	30.7%
20代 (N=217)	96.3%	54.8%	59.9%	13.4%	9.2%	6.9%	29.5%	92.2%	36.4%	7.4%	45.2%
30代 (N=267)	90.3%	51.7%	30.0%	9.4%	9.7%	4.5%	37.5%	88.4%	19.5%	3.7%	30.3%
40代 (N=313)	74.1%	34.5%	20.8%	8.3%	4.8%	3.2%	30.0%	77.3%	15.3%	1.6%	16.0%
50代 (N=260)	53.8%	23.5%	14.2%	5.8%	4.2%	2.7%	25.4%	55.4%	9.2%	1.2%	12.3%
60代 (N=303)	23.8%	10.6%	4.6%	1.0%	1.0%	1.0%	10.2%	29.7%	6.6%	0.3%	1.3%
男性 (N=756)	63.6%	32.0%	25.7%	6.5%	7.5%	4.2%	25.4%	72.0%	19.8%	2.1%	13.9%
男性 10代 (N=72)	70.8%	16.7%	54.2%	2.8%	9.7%	5.6%	23.6%	81.9%	27.8%	4.2%	20.8%
男性 20代 (N=111)	94.6%	50.5%	53.2%	14.4%	14.4%	9.0%	33.3%	91.0%	46.8%	4.5%	34.2%
男性 30代 (N=136)	86.0%	46.3%	30.1%	5.1%	11.8%	5.1%	34.6%	90.4%	20.6%	2.9%	18.4%
男性 40代 (N=159)	68.6%	36.5%	21.4%	8.8%	6.3%	5.7%	25.2%	78.0%	17.6%	1.9%	11.3%
男性 50代 (N=130)	49.2%	24.6%	11.5%	6.2%	4.6%	0.0%	23.8%	59.2%	6.9%	0.8%	6.9%
男性 60代 (N=148)	23.6%	14.2%	4.1%	1.4%	1.4%	1.4%	13.5%	40.5%	8.8%	0.0%	0.0%
女性 (N=744)	70.4%	32.5%	29.3%	7.1%	3.6%	2.7%	27.3%	65.3%	15.1%	3.6%	27.3%
女性 10代 (N=68)	88.2%	20.6%	69.1%	2.9%	2.9%	1.5%	33.8%	86.8%	27.9%	7.4%	41.2%
女性 20代 (N=106)	98.1%	59.4%	67.0%	12.3%	3.8%	4.7%	25.5%	93.4%	25.5%	10.4%	56.6%
女性 30代 (N=131)	94.7%	57.3%	29.8%	13.7%	7.6%	3.8%	40.5%	86.3%	18.3%	4.6%	42.7%
女性 40代 (N=154)	79.9%	32.5%	20.1%	7.8%	3.2%	0.6%	35.1%	76.6%	13.0%	1.3%	20.8%
女性 50代 (N=130)	58.5%	22.3%	16.9%	5.4%	3.8%	5.4%	26.9%	51.5%	11.5%	1.5%	17.7%
女性 60代 (N=155)	23.9%	7.1%	5.2%	0.6%	0.6%	0.6%	7.1%	19.4%	4.5%	0.6%	2.6%

<図 2-3-18> SNS の年代別利用者割合

出典：総務省「平成 28 年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査」

そこで外務省による LINE を活用した積極的な情報発信を提言する。具体的な方法としては、まず外務省のパスポートイメージキャラクターである「ぱすぽ君」の LINE 公式アカウントを作成する。このぱすぽ君と簡単なメッセージのやり取りをすることで、自分が必要とする安全情報を横断的に検索できるようにするのである。例えば、フィリピンのマニラの海外安全情報を知りたいと思い、マニラとメッセージを送ったならば、マニラの海外安全情報が載っている URL が送られてくるようにする。そして、送られてきた URL をタップすることで LINE から外務省の海外安全ホームページにアクセスできるようにする。

²⁹⁵ LINE 株式会社「2017 年 12 月期第 3 四半期決算会資料」

<https://scdn.line-apps.com/stf/linecorp/ja/ir/all/17Q3EarningReleases_JP_1.pdf> (2018 年 1 月 23 日閲覧)。

²⁹⁶ 総務省・前掲注 (294)。

第4章 在外公館に関する提言－日本周辺事例を中心に－

本章では海外における日本の危機管理主体、すなわち各国・各地域の在外公館等について扱う。特に日本周辺地域でその緊急性が高まっている背景を考察し、その現状分析、及び課題抽出のために実施した台湾におけるヒアリング調査の成果と、課題への解決に向けた政策提言を扱う。

第1節 現状分析

1-1 在外公館における邦人保護

在外公館とは、大使館、総領事館、政府代表部を指し、2018年1月現在で150ヶ所の大使館、64ヶ所の総領事館、及び9ヶ所の政府代表部が開設されている²⁹⁷。主な業務として、相手国政府との交渉や連絡、政治・経済その他の情報の収集・分析、広報文化活動、通商問題の処理、及び在留邦人の生命・財産の保護が挙げられる²⁹⁸。

そのうち、在留邦人の生命・財産の保護は大使館と総領事館が所掌しており、その所掌業務の規定として、外務省設置法第4条8号及び9号が挙げられる²⁹⁹。ただし、在外公館が外国で職務を執行するときに遵守すべき法律は日本の法律だけではなく、その根拠は領事関係に関するウィーン条約にもあり、具体的な規定がある³⁰⁰。

在外邦人を保護するための在外公館における取組みとして、平時の連絡体制の整備と情報発信、及び危機が発生した際の安否確認と保護活動が行われている³⁰¹。

平時の連絡体制の整備は、危機が発生した際の安否確認のために行われる在留状況や所在の把握、邦人の援助要請への応対が挙げられる。

その国に3ヶ月以上滞在するような在留邦人は、旅券法により在留届の提出が義務付けられており、その記載に基づいて作成した緊急連絡網にて、在留状況の把握と危機の際の安否確認が行われる。一方で、短期滞在者に対しての安否確認は、現地の警察や宿泊施設、宗教施設等と日頃から関係の構築を行うことにより、その所在が把握できる体制作りが日々進められている。

²⁹⁷ 外務省「我が国在外公館等の新規開設」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005482.html> (2018年1月7日閲覧)。

²⁹⁸ 外務省「在外公館の仕事」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/shigoto.html>> (2018年1月11日閲覧)。

²⁹⁹ 海外邦人安全協会大日方和雄理事に対するヒアリング調査 (2017年5月30日実施)。

³⁰⁰ 同上。

³⁰¹ 外務省・前掲注 (298)。

また、在外公館は常時、邦人からの援助要請に速やかに対応できることが求められており、緊急電話対応の体制を構築している。休館日や執務時間外の時間帯においても、留守番電話で緊急連絡先の電話番号を知らせるなどして対応している³⁰²。

平時の情報発信として、第 2 部第 3 章「外務本省に対する提言—情報発信」に挙げたようなホームページへの掲載や在外邦人に対する領事メールの配信によって注意喚起を行っており、領事メールはたびレジを通じて短期滞在者にも発信される。例えば危機発生後の注意喚起として、在イスタンブール総領事館ではテロなどの緊急事態が発生した際には、現場写真を含め、どのような事案がどこで発生したかということや防犯対策について、その都度ホームページへ掲載するとともに領事メール等で注意喚起を行っている³⁰³。

また、2005 年 10 月に外務省海外邦人安全課が作成した「邦人保護事務の手引き」によれば、「在留邦人に対し、平素からの安全対策及び緊急事態への対応を記した『安全の手引き』を作成する」ことが求められ、「日本人会等と共同で作成することが望ましい」とされている<写真 2-4-1>³⁰⁴。在外公館の館員向けには「国及び地域の特殊事情を加味した『緊急事態対処マニュアル』を作成」し、危機対応にあたることが求められている³⁰⁵。



<写真 2-4-1>筆者が韓国・台湾に在留していた際に入手した
『安全の手引き』

³⁰² 総務省行政評価局「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視結果報告書」41 頁。

³⁰³ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017 年 4 月 30 日実施）。

³⁰⁴ 総務省（302）79 頁。みずほ銀行台北支店に対するヒアリング調査（2017 年 11 月 27 日実施）によれば、台湾においては日本人会と協力して作成されている。

³⁰⁵ 総務省・前掲注（302）78 頁。

在外公館は、現地でビジネスを行う企業とも危機管理の情報交換を行っている。例えば、丸紅では海外出張する際、生活環境調査や勤務条件のチェックを行うため、在外公館に出向き治安情報担当者に会うようにしており、どういう犯罪が増えているか、何が脅威かという情報を得ている³⁰⁶。メディアも例外ではなく、特に治安が安定していない地域や独裁体制が敷かれている国においては、ノウハウを持っている大使館にアドバイスを求めることが多い³⁰⁷。

一部の在外公館では、定期的に長期滞在者向けに安全対策セミナーを実施している。加えて、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「安全対策連絡協議会」を設置し、治安情報の提供や意見交換の場として原則年4回実施している³⁰⁸。

在外公館で邦人保護にあたるのは、主に領事部に所属する館員であるが、警視庁から在外公館へ出向した在外公館警備対策官も危機管理に携わっている。警備官は在外公館や館員の安全を確保することを目的に設置されており、警備計画の企画立案を担当し、現地国の警察や現地雇用職員等実際の警備を委任する。この警備計画の策定に当たっては、外務省の基本計画に沿って、現地の情勢を加味しながら爆発物、銃撃、侵入、火災等、様々な事態を想定して防護対策を講じる³⁰⁹。

危機発生時には、短期渡航者が一時的に在外公館等への避難を余儀なくされる可能性がある。そういった場合に備え、平時から食料品や非常用品、及び飲料水等を備蓄してある<図 2-4-1>³¹⁰。

本省が在外公館を支援する必要があると判断した場合には、海外緊急展開チームの要員として指名を受けた者を中心に、外務省及び近隣公館より必要な人数が派遣される。例えば、2013年のアルジェリア邦人拘束事件、2016年のダッカ襲撃テロ事件において、それぞれ約40名が派遣されている³¹¹。

また、在外公館が緊急事態により機能停止になった場合の対応は、新しく拠点を立ち上げ、必要な人員及び資材機材を投入する³¹²。実際に、1996年に発生した在ペルー日本大使公邸人質事件では、在ペルー日本大使館員は大半が人質として拘束されていたことから、外務本省及び近隣在外公館から支援要員が派遣され、佐藤悟中南米局長を本部長、寺田輝介在メキシコ大使を顧問とする現地対策本部が設置された。また、関係省庁からも応援出張等の協力を得ていた³¹³。

³⁰⁶ 丸紅株式会社人事部澤田健太郎副部長、及び小島善二海外危機管理担当に対するヒアリング調査（2017年6月27日実施）。

³⁰⁷ 共同通信社編集局ニュースセンター長谷川健司副センター長（当時）に対するヒアリング調査（2017年5月30日実施）。

³⁰⁸ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017年4月30日実施）。

³⁰⁹ 東京都交通安全協会鈴木武英理事長（当時）に対するヒアリング調査（2017年5月2日実施）。

³¹⁰ 総務省・前掲注（302）64頁。

³¹¹ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017年4月30日実施）。

³¹² 同上。

³¹³ 外務省「在ペルー日本国大使公邸占拠事件」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/peru/97/index.html>>（2018年1月10日閲覧）。

短期渡航者用備蓄品の仕様書（保存食料品、非常用品、保存用飲料水）

①保存食料品セット

1セット（1人7日分）の内訳

No.	品 名	数 量	備 考
1	アルファ米（100g）5種（白米）	2	内容は若干異なるものでも可
2	（五目ご飯）	2	
3	（山菜おこわ）	2	
4	（わかめご飯）	2	
5	（きのこご飯）	2	
6	野菜リゾット（53.2g）	2	相当品
7	乾パン（110g）	2	
8	どこでもビスケット（70g）	2	
9	きなこ餅（餅8g×10個、きな粉7g×2個）	2	
10	素焼きせんべい（150g）	2	
11	レトルト ビーフカレー（200g）	2	内容は若干異なるものでも可
12	缶詰 8種（パン）（95g）	2	
13	（牛肉大和煮）（160g）	1	
14	（ウインナー）（105g）	1	
15	（さば味噌煮）（190g）	1	
16	（さんま味付け）（140g）	1	
17	（コンビーフ）（100g）	1	
18	（まぐろ油漬）（80g）	1	
19	（みかん&ペイン）（190g）	1	相当品
20	バランスキープ（32g×3本）	1	
21	野菜ミックス（2回分）（50g）	1	
22	ポテトサラダ（30g）	1	
23	保存食チョコレート（43g）	1	
24	保存用うどん（2回分）（120g：麺90g）	1	
25	梅干（80g）	1	
26	ドロップ（140g）	1	
27	袋留め具（しめらんぼうL相当）	1	

②非常用品セット

1セットの内訳

No.	品 名	数 量	備 考
1	簡易コンロ	5個	東洋工業製・パワーコンロ相当品
2	アルミ製鍋	1個	容量約1ℓ
3	コンパクトワークセット	2個	東光・圧縮処理製品相当
4	非常用ローソク	2個	東洋工業製製品相当
5	飲料水運搬袋	1個	東総合サービス社製品相当
6	ごみ袋	1個	45ℓ×10枚入り

③保存用飲料水

参考銘柄：スーパー保存水1.5L

＜図 2-4-1＞短期滞在者用備蓄品の仕様書

出典：総務省行政評価局「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視結果報告書」

69 頁より引用

1-2 日本周辺における危機と危険性

在外公館が邦人保護にあたって留意すべき危機は、国・地域により多種多様である。だが昨今は、2つの有事の危険性の高まり、及びその邦人の多さから、日本周辺地域において特に邦人保護の重要性と緊急性が増している。

最近盛んに語られるようになったのは朝鮮半島有事である。第1部で述べた通り、韓国と北朝鮮は、1951年に勃発した朝鮮戦争以後、休戦状態にとどまっている。米国におけるドナルド・トランプ政権の発足以降、北朝鮮と米国、及び周辺各国の緊張が高まっており、2017年には北朝鮮からミサイル発射が15回実施され、国連安全保障理事会における制裁決議がなされるなど、世界の注目を集めた³¹⁴。朝鮮半島有事の危険性は、かつてないほどに高まっている。

一方で、台湾海峡有事も我が国において想定され、早急な対策が求められる事案である。第1部で前述したように、台湾では2016年に発足した民進党の蔡英文政権下で台湾アイデンティティが高まっており、中国との緊張が急速に高まっている。こうした中で、中国共産党と密接な関係にある人民解放軍は、国内管轄事項として扱う台湾問題に危機感を抱き、軍拡を続けていることから、台湾海峡周囲の有事は再び考慮すべき危機となっている。

重要な点は、台湾地域と朝鮮半島における邦人数が特に多いことである。年々台湾を訪れる邦人数は増加しており、2016年には邦人の60人に1人にあたる189万5972人が訪台した<図2-4-2>。在留邦人数も多く、2017年現在で1万6708人が在留している³¹⁵。元来、対日感情が非常に良好な地域であったが、東日本大震災の際には多額の寄付を行ったことで注目を集めた。さらに、気軽に渡航できる距離であることも幸いし、ビジネスから草の根までの日台関係の向上が、訪台邦人数、及び在留邦人数の増加の背景となっている。

他方、2016年に韓国を訪れた邦人数は229万7893人に上っており、過去10年間で200万人を下回ったことは一度しかない<図2-4-3>³¹⁶。2002年のサッカーW杯の共催や韓流ブームを背景に、それ以降は非常に多くの邦人が渡航している。

このように邦人が多いことは、当然保護すべき対象が多いということになる。2017年には北朝鮮の動向を背景として邦人退避に関する議論が数多くなされたが、その具体的な対応策は未だ明確には定まっていない³¹⁷。

以上から、日本周辺においては特に邦人保護の喫緊性が増しており、特別に対応策を策定する必要がある。

³¹⁴ YOMIURI ONLINE「北朝鮮ミサイル発射、米本土射程『火星15』か」

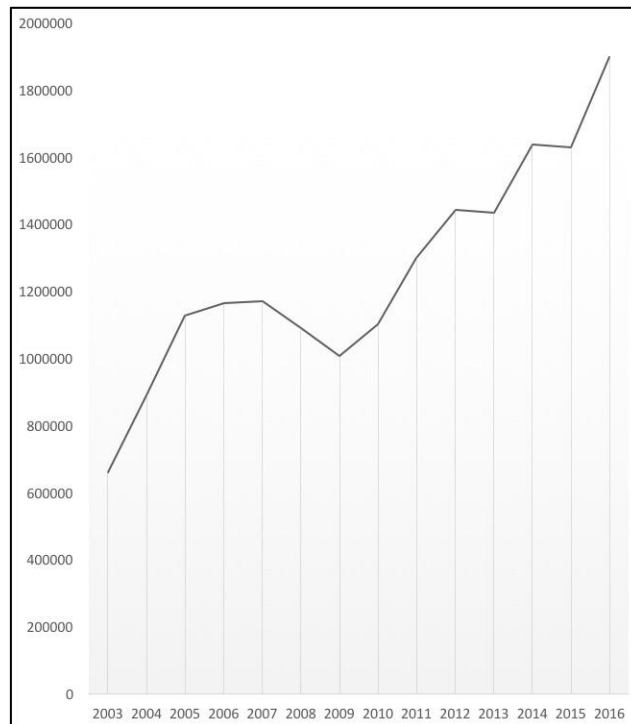
<<http://www.yomiuri.co.jp/matome/20170416-OYT8T50000.html>> (2018年1月10日閲覧)。

³¹⁵ 日本台湾交流協会台北事務所に対するヒアリング調査 (2017年11月24日実施)。

³¹⁶ 韓国政府文化体育観光部 e-ナラ指標「2016년 관광객 출입국 및 관광수지 동향 (2016年観光客出入国 及び観光数値動向)」

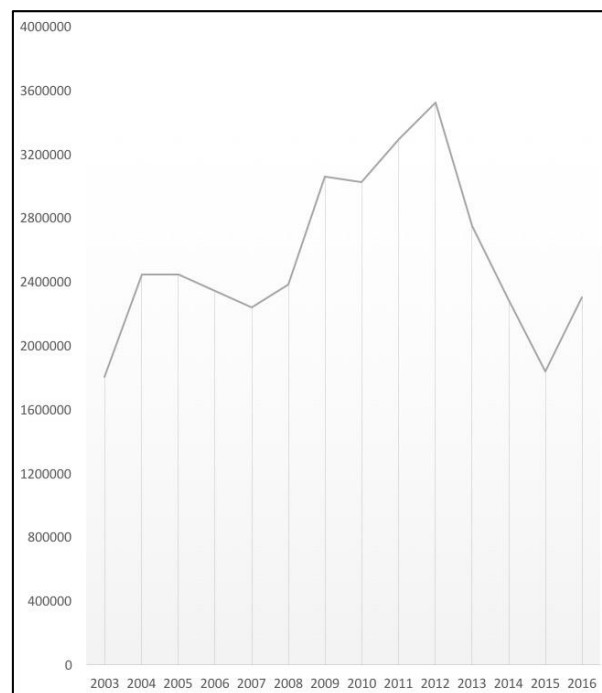
<http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1655> (2018年1月10日閲覧)等、類似の統計資料をもとに調査。

³¹⁷ 朝日新聞「在韓邦人退避、計画作りに壁 朝鮮半島の有事想定」(2017年11月9日朝刊4頁)等。



<図 2-4-2>年間訪台邦人数推移

出典：台湾政府観光局の資料をもとに筆者作成



<図 2-4-3>年間訪韓邦人数推移

出典：韓国政府文化体育観光部が「e-ナラ指標」掲載の統計資料をもとに筆者作成

1-3 台湾における国際危機管理の必要性とその調査概要

台湾海峡有事の場合は、朝鮮半島有事の場合と異なり、日本政府と台湾政府に国交がないという特殊な関係にある。よって、台湾に在留する邦人の保護にあたっては、朝鮮半島以上に特別な施策が必要である。

また、日本政府が中国の台湾侵攻を想定している、そしてその対応策を策定している、と仮にも明るみに出ることがあれば、対中関係において大きな外交問題となり、かつ必要以上に我が国在住の邦人全体の不安を煽る結果につながりかねない。こうした事情を背景に、日本政府側から台湾海峡有事について現状の把握を直接行うことは困難であった。台湾海峡有事のためにいかなる課題があり、いかなる施策が必要であるかは、現地における調査が不可欠であった。

こうした観点から、我々は日本周辺の中でも特に台湾においてヒアリング調査を行った。台湾では4件のヒアリング調査を実施し、台湾における国際危機管理の現状と課題を把握することができた。

台湾における在外公館の業務を担っている、日本台湾交流協会台北事務所では、西海茂洋副代表、谷川雅也領事室長、及び西野幸竜文化室主任から、現地における危機管理を含めた領事業務の取り組みと課題、及び台湾政府との連携について知見を得た。

同事務所では、詳細な領事業務に関するデータに加え、外務本省、現地在留邦人、台湾政府とどのように連携しているかについて聞くことができた。また、今回の3名は、香港のSARS対応、中国の四川大地震対応、韓国の反日運動対応等、日本・台湾の周辺各国における危機管理の経験があったことから、そうした周辺各国の在外公館との比較についても把握できた。

みずほ銀行台北支店へのヒアリングでは、企業として危機管理体制がどのように構築されているか、及び日本人会、商工会においてどのような取り組みがなされているか等が明らかになった。

今回のヒアリング対象者はみずほ銀行における内部管理の専門家であり、2003年に香港支店においてSARSへの対応、2012年に上海支店において反日デモへの対応を経験している。

加えて、台湾政府による国内危機管理政策の現状把握、及び日本政府と台湾政府の危機管理体制の比較研究のため、台湾の有識者にもヒアリング調査を行った。

まずは、台湾政府国家安全会議の元副秘書長であり、現在は台湾戦略模擬学会において、台湾海峡有事等の危機情報の分析や、対応策の策定に当たっている張栄豊秘書長のもとを訪れた〈写真2-4-2〉。そこでは台湾政府が行っている、有事に備えた定量的な情報収集や戦略立案について詳細な話を聞くことができた。



＜写真 2-4-2＞台湾戦略模擬学会 張榮豊秘書長へのヒアリング風景

張榮豊秘書長は 1996 年の第三次台湾海峡危機直前、中国がいかなる威嚇を行うかを事前に推定できていた台湾海峡危機シナリオの策定に携わっており、台湾海峡危機に対する危機管理の第一人者である。

加えて、台湾における危機管理研究の第一人者である銘伝大学都市計画・防災学研究科の馬士元専任副教授から、台湾政府の災害危機管理体制がもつ特色と課題について話を聞いた。

馬士元専任副教授は台湾政府立法院や内政部における研究員としての勤務経験から、台湾政府内部における実務的な危機管理の視点も持ち合わせており、現状を把握する上で貴重な情報を得ることができた。また、2015 年には首都大学東京で客員研究員として所属しており、日本政府と台湾政府の危機管理体制の比較についても詳細な研究成果を知ることができた。

銘伝大学では、応用日本語学科の学生と交流を行い、現地人の各個人が危機管理というものとのように接しているかについて見識を深めることができた＜図 2-4-4＞。企業に勤務していた頃に、同僚の日本人と台風への対応に関して実際に情報交換を行っていたという学生もいた。



11月23日日本東北大學若林啓史老師、阿南友亮老師帶領公共政策研究所學生一行8人前來本校進行交流，由本系吳如惠主任及研究所學生們熱情接待。首先由吳主任及若林老師、阿南老師分別致詞，並進行交換禮物氣氛十分熱絡。

兩校研究生事先準備了各種不同的發表主題，進行異文化交流。發表會期間，應日系學生介紹學校及台灣小吃與景點，其中讓日本學生最感興趣的是珍珠奶茶、夜市等在地美食；東北大學的研究生們除了自我介紹外，還介紹了東北大學的特色及目前的研

主題，並詳細介紹當地的祭典特色，雙方參與同學都積極投入活動與討論。

＜図 2-4-4＞銘伝大学応用日本語学科ホームページにおけるニューズレター

出典：銘伝大学応用日本語学科「日本東北大學蒞校交流参訪」より引用

1-4 台湾における国際危機管理の現状

日本台湾交流協会台北事務所、及びみずほ銀行台北支店へのヒアリング調査から、台湾における日本の在外公館、及び日本人会、商工会の危機管理体制について現状を把握することができた。

双方へのヒアリングによれば、台湾における危機管理では、地震や台風等の自然災害に対する備えがなされており、現地政府と良好な関係が築けている点が共通していた。また、日本台湾交流協会と日本人会安全対策委員会は危機管理において協力関係にあり、『安全のしおり』の編集等を協力して行う等、中小企業を含めた情報発信のネットワークが構築されていることが明らかになった。

1-4-3 台湾における在外公館の危機管理

在外公館における危機管理制度、特に台湾における在外公館の危機管理については、事実上在外公館の役割を担う日本台湾交流協会台北事務所から話を聞くことができた。

先述の通り。我が国は台湾との間に国交がないため、日本台湾交流協会は正式には在外公館ではないが、領事業務、及び邦人援護について可能な業務は実施している。ちなみに、領事業務について台中では毎月、新竹では4ヶ月ごとに領事出張サービスを行っている。高雄事務所からも台南への領事出張サービスを行っている。

危機対応時は、日本台湾交流協会にはノウハウが少ないので、本省領事局と連携している。邦人保護のレベルや事案が決まっており、どのような事案があったか報告して、必要があれば指示を受ける。決まったプロセスに則って報告し、支援を受けている。

ただし緊急対策本部では状況が異なり、平時からマニュアルを作って、どういう体制を作るべきかを確認している。事案の中身や深刻度、切迫性によっては、本省から抜けている部分の指摘を受ける場合もある。緊急展開チームを直接呼ぶ場合もある。

常日頃から準備をしておき、有事の際に招集する人を決めておく。近隣の公館から「早く」人員を招集することが重要である。初動が重要であり、初動に人をつぎ込んで初動で処理していく。

情報収集や危機発生時の連携のため、現地警察とは常日頃から関係をつくり、意見交換や情報の入手ができるようにしている。安否確認では、何かあったら警察が窓口となることも考えられ、重要である。

情報発信に関する施策として、安全の手引きの編集は台湾日本人会の安全対策委員会と協力して行っている。内容については交流協会があらかじめ提示したものについて、日本人会の確認を得ている。日本人会から意見があれば、相互に話し合う形をとっている。特に台湾では台風や地震が多いので、これも内容に取り入れている。

在留者に対しては、在留届で提出された情報に基づいての情報発信、安否確認システムを導入している。短期滞在者に対してはたびレジの登録者数がまだまだ多くないことから、SMSでの情報発信、安否確認システムを導入している。

また、特筆すべき点として、現地の警察に依頼し、危機の際にはラジオ放送ができるようになっている点が挙げられる。

加えて、危機への予防に関する情報発信として、地震が多いことから各企業に備蓄の必要性を周知し、社内訓練を要請している。

こうした情報発信は、日本人会、工商会だけではなく、県人会のようなコミュニティがあり、そのネットワークで情報が浸透している。

台湾は対日感情が非常に良いが、実際にはデモも発生しており、かつては日本人学校に尖閣諸島問題をめぐる落書きもあったという。中華圏に共通するのは、政治状況、日中関係によって波及としてデモが起こり、学校に影響が出るということである。ただし、デモは事前登録制であるため事前に情報が入手でき、被害を防ぐことができる。

1-4-4 台湾における邦人組織の危機管理

台湾における日本人会や商工会等の邦人組織の危機管理について、みずほ銀行台北支店の話を聞くことができた。

日本人会における危機管理は安全対策委員会において行われており、日本台湾交流協会とも連携がなされており、特に台北市日本工商会とは密に連携がなされている。危機管理に関する項目で言えば、安全対策委員会の総務部会を連携して行っており、他の活動も協力して行われている。日本人会の加盟企業のほとんどが大企業であるのに対して、台北市日本工商会の会員社数の 5 割以上が中小企業であり、各社が協力して安全対策をカバーしている。

安全対策委員会のメンバーは、それぞれの危機経験というよりも、業種等を考慮してメンバーが構成されている。各在外公館の安全対策マニュアルにあたる『安全のしおり』の更新の有無も、安全対策委員会で検討している。また、台北市日本工商会が台湾で活躍する日系企業のために台湾政府に政策を提言する白書があり、業界ごとに結成されている部会ごとに、台湾政府への政策提言事項をまとめている。加えて、提言を一方的に行うだけでなく、台湾政府からのフィードバックがある。また、そのフィードバックに対して 3 段階評価を工商会が行う。例えば、「A 評価」は「白書で依頼した事項に具体的進展があり早期解決が見込まれるもの」、である。このようなやり取りの中で台湾政府の担当者と関係を構築することができる。

情報の収集は台湾政府関係者とのネットワークで情報を得ることが多いという。一方、邦人に対しての情報発信では、「開かれた」日本人会にすることをテーマに活動を行っており、Facebook を使用した頻繁な情報発信が行われている<図 2-4-5>。



<図 2-4-5>台湾日本人会の Facebook ページ
出典：Facebook「台湾日本人会」より引用



<写真 2-4-3>銘伝大学の馬士元専任副教授へのヒアリング風景

1-5 台湾政府の危機管理体制

台湾における有識者へのヒアリング結果から、台湾政府の台湾海峡有事、及び災害等に対する危機管理体制が明らかになった。

特に、同じ政府内でありながらも、双方の危機管理体制や対応策について違いが見られた。下に詳述する通り、台湾海峡有事に対する危機管理は中央から現場に指示を出すトップダウン体制が敷かれ、スピード感に優れた適切な対応がとられている。一方で、災害危機管理はボトムアップで行われ、総統、及び首相にあたる行政院長はその判断に携わっておらず、その対応は各部局に委ねられていることから、特に複合型の災害等において適切な対応がとられていない。

また、台湾政府は危機の発生に備えた外国人への対応策の策定が不十分であり、課題を残していることが判明した。こうした点は、台湾に在留する日本人が外国人として危機に巻き込まれた場合を考えれば、非常に憂慮すべきであり、即刻対応しなければならない点である。

1-5-1 台湾政府の台湾海峡有事に対する危機管理

元国家安全会議の張栄豊秘書長へのヒアリング調査によれば、台湾政府の台湾海峡有事に対する危機管理はトップダウンで行われ、非常に迅速で細やかな対応がなされる。対応にあたる国家安全委員会では、現場の情報を中央が吸い上げて、現場に指示を流すサイクルが確立されているという。

台湾政府の国家安全委員会が対応策を決めるにあたっては、情報官が問題を分析し、作戦官が問題について解決策を生み出し、対応策を決めて執行し、それについて評価するというプロセスが取られている。平時の時にはすべてのシチュエーションを考え、このサイクルについて時間をかけて検討することが必要である。一方で、危機の際には命を守ることが最優先であり、対応を決定するまでの時間、及び対応にあたる時間を更に短くすることが求められる。

情報の分析は、まず動態情報を集めて、次にリソースから情報を集める。その後、情報判断に入り、その情報を基にして状況判断を行う。そして、資源をどのように組み合わせ、どう対応するか、という判断に入ることになる。この分析にあたっては、軍人のみならず、定量的にシナリオの計算を行うような、数学的知見を有する専門家も起用されている。

また、台湾における危機管理を語る上で欠かせないのは「全民防衛」である。国家安全会議が発表する『国家安全報告』によれば、全民防衛とは「自国民を単なる保護対象と見るのではなく、寧ろ有事において、自国民を積極的且つ効率的に動員することに主眼が置かれて」いることを指す³¹⁸。民進党政権になってから構成されたシステムで、毎年訓練を行っている。退役軍人を利用しているが、戦争経験は長らくなく、軍に在籍していたのは非常に前の話であり、実用性には欠けている。

³¹⁸ 独立行政法人経済産業研究所「危機管理政策の国際比較—危機対応の経済政策論に向けて」（2008年）。

台湾政府には日常的に中国の危機が迫っているため、台湾戦略模擬学会のようなチームが実践的な想定に基づき、現実に対応しているという点が長所として挙げられた。

一方で、最も大きい問題は中国側からの干渉が多いため、危機管理に関して情報交換ができるような交流がないことであるという。民間団体である台湾戦略模擬学会ですら、外国人の来訪は少ないことにより交流が少ないという現状があり、積極的な交流による情報交換を希望している。

1-5-2 台湾政府の災害等に対する危機管理

銘伝大学都市計画・防災学研究科の馬士元専任副教授によれば、台湾政府の災害危機管理はボトムアップで行われ、初動が迅速だが統率が取れていない。

台湾は国土面積が小さく、危機への対応が早いことが長所として挙げられる。

一方で、そのボトムアップの体制が課題を残している。日本においては、中央政府が防災に関する 24 の部門を設置しており、総理大臣および担当者 2 人を中心とする中央政府から地方にいたるまでの統一的な指揮命令システムが存在する。一方で、台湾で法律を作成した際は、各 7 部門それぞれについて対応が規定された。台風、地震、火事、爆発、水害、土石流等の各災害とその対応にあたって、各部で責任を負うこととなった。昨今では複合的な災害が発生するようになったため、そうした縦割りの体制が課題となった。

例えば、2016 年に発生した台南地震では、地震は内政部が対応すべき事案であるため、最初の一週間は災害の救助などを行った。しかし、地震が原因で発生した停電や断水は内政部の業務範囲ではなく、経済部の管轄であるため、両者間で衝突があり、断水などへの対応が遅れてしまったということがあった。

こうした台湾政府による危機管理の先行研究では、代表的な事例として、SARS の事例が存在する。例えば、高雄市政府の対応では、2003 年 3 月 14 日、台湾北部にて SARS 感染者第一号が発見されたことが確認されると、高雄市政府はこの危機への予防と処理を同時進行で行ったため、初期対応に高い評価を受けた。一方で、機敏すぎた危機対応が体制の不安定さにつながり、感染者の発生と拡大を引き起こした³¹⁹。

以上から、台湾政府の災害等の危機管理は対応が早い一方で、統率がとれず混乱しやすいという課題がある。

³¹⁹ 黄瓊慧、駱佑宗、林柏勳、蔡煥斌、陳淑惠「我國政府機構危機管理個案研析-以高雄市政府處理 SARS 經驗為例」『T&D 飛訊第 91 期』（2010 年）。

第2節 課題抽出

2-1 在留邦人の把握に係る課題

日本台湾交流協会台北事務所へのヒアリング調査等をはじめとする諸調査から抽出された最大の課題は、「在留届の提出が不十分なため、在留邦人の把握が困難である」という点であり、領事部長から直々の周知と解決策の提示について要請を受けた。

前述の通り、危機が発生した際、在外公館が最初に行うのは、邦人の安否確認である³²⁰。在留邦人の安否確認は、在留届の提出に基づいた在留者リストによって行われる。提出がなされていない場合は、安否確認ができない場合や、遅れる場合がある<図 2-4-6、図 2-4-7>。

在留届は、「外国に住所又は居地を定めて三月以上滞在する」邦人は、旅券法第16条「その住所又は居所を管轄する日本の大使館又は総領事館（在外公館）に」提出が義務付けられているものである³²¹。提出は、来訪した際、転居した際、帰国した際に、各々の邦人によって自主的に行われている。

危機が発生すると、この在留届によって作成された在留者リスト全員の安否確認を行う。連絡がつかない邦人についてはリストの後ろに回し、再度確認を行う。一人残らず全員の安否を確認するまで、この作業は続けられる³²²。

ところが、前述の通り、在留届の提出は事実上、邦人の自主的な提出に委ねられているものであり、帰国した際の在留届の提出をし忘れる邦人が非常に多いということが課題として挙げられた。

帰国した際の在留届の提出がなされていないということは、既に帰国しているはずの邦人が在留邦人としてリストに登録されているということを意味する。すなわち、危機が発生した際には在留者リスト全員の安否確認が行われるため、帰国している邦人の安否も確認しなければならず、安否確認に必要以上の時間をかけてしまう。この場合、実際に滞在中の他の邦人の安否確認作業が遅れることにもなりかねない³²³。

以上から、在外公館においては在留邦人を把握するという初動対応から、我々の想像以上に困難を強いられているということが判明した。

³²⁰ 日本台湾交流協会台北事務所に対するヒアリング調査（2017年11月24日実施）。

³²¹ 旅券法第16条、及び外務省「『在留届』をご存知ですか？」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/todoke/zairyu/>>（2018年1月11日閲覧）。

³²² 日本台湾交流協会台北事務所に対するヒアリング調査（2017年11月24日実施）。

³²³ 外務省・前掲注（321）および日本台湾交流協会台北事務所に対するヒアリング調査（2017年11月24日実施）。

在留届等が未提出のため、安否等の確認ができなかった事例			
在外公館名	在インドネシア大使館		
緊急事態名	ジャワ島中部地震	発生年月日	平成18年5月27日
当地に3か月から1年程度の予定で滞在している留学生の多くは、在留届を提出しておらず、本邦家族から当館に対し安否照会があっても、当館としては、連絡先等の資料がないため、安否確認が事実上困難となっている。			
在外公館名	在カンボジア大使館		
緊急事態名	本邦警察庁からの邦人の所在調査要請	発生年月日	平成16年8月
本邦警察庁から邦人の所在調査要請があったが、在留届に記載された住所から転居しており、所在が確認できなかった。			
在外公館名	在パキスタン大使館		
緊急事態名	パキスタン等大地震	発生年月日	平成17年10月8日
当該緊急事態発生の際に、本邦親族から、パキスタンに滞在していると思われる邦人2人（親子）の安否照会があった。当方において、在留届、旅券申請書等を種々調査するも、全く手掛かりが見えず、安否確認ができなかった。（数か月後、外務本省から親族が当該邦人と直接連絡が取れた旨の報告があったが、いまだ、当該邦人からは在留届が提出されていない。そのため、当該邦人が、当館管轄地域、在カラチ総領事館管轄地域のいずれに在住しているか不明である。）			
在外公館名	在ニューヨーク総領事館		
緊急事態名	小型飛行機の高層住宅ビルへの衝突	発生年月日	平成18年10月11日
在留届を提出しているが既に転出又は帰国済みである邦人、あるいは、そもそも在留届を提出していない邦人が、多数いるため、緊急事態の発生時の安否確認作業に支障を来している。			
平成18年10月の小型飛行機の高層住宅ビルへの衝突事故の際、当該ビルを現住所として在留届を提出していた10家族について安否確認を行ったが、実際に居住していたのは1家族のみであった。			
逆に、実際に当該ビルに居住していた5家族は、在留届を提出していなかった。			
在外公館名	在ロサンゼルス総領事館		
緊急事態名	邦人被害事件	発生年月日	平成17年
当地保安官事務所から、邦人の殺害事件について通報があったが、当館に提供された邦人の氏名が判然としなかったため、在留届により正確な身分関係情報の入手に努めたが、当該邦人は在留届を提出しておらず、本邦在住の家族等の連絡先が把握できず、家族等への連絡に支障があった。			
邦人保護案件の対応に際しては、本邦家族等と連絡を取りつつ実施しなければならないことが少なくないが、本事件のように、在留届が提出されていないために本邦家族等と連絡ができず、邦人保護業務に支障が出る事例は多数ある。			

＜図 2-4-6＞在留届等が未提出のため、安否等の確認ができなかった事例

総務省行政評価局「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視結果報告書」13 頁
より引用

在留届等が未提出のため、安否等の確認に時間がかかった事例			
在外公館名	在インドネシア大使館		
緊急事態名	邦人死亡事案	発生年月日	—
当地では、在留邦人が死亡した場合に、在留届が未提出であることが多い、身元確認から本邦家族への連絡先把握までに、時間を要している。			
在外公館名	在タイ大使館		
緊急事態名	スマトラ沖地震による津波	発生年月日	平成16年12月26日
当該緊急事態の発生時は、邦人観光旅行者の親族を含め、多数の安否照会があった。その中に、被災地に住んでいた邦人の親族から安否照会があったが、在留届が未提出であったため、当地の入国管理局等に照会し、その結果、近隣国に出国していることが判明した事例がある。			
在外公館名	在カンボジア大使館		
緊急事態名	邦人の交通死亡事故事案	発生年月日	平成18年11月10日
在留届が提出されていないため、本邦留守家族以外の連絡先が確認できず、留守家族外出中のため、通報に長時間を要した（オンラインシステムの旅券発給事実照会により身元は判明）。			
在外公館名	在カンボジア大使館		
緊急事態名	本邦留守家族からの所在調査依頼	発生年月日	平成16年7月
本邦留守家族から、実姉急病のため連絡したいとの所在調査依頼があったが、在留届が提出されていないため所在が確認できず、数か月後に、たまたま本人が旅券発給申請に来館したことで所在が確認できた。			
在外公館名	在マレーシア大使館		
緊急事態名	スマトラ沖地震による津波	発生年月日	平成16年12月26日
当該緊急事態の発生時、日本人会に属さない邦人について、在留届を基に、直接安否確認を行ったが、帰国時に在留届抹消の届出がなされていない邦人についても、当地に在留しているとの前提で安否確認を行ったため、結果的に、安否確認に時間を要してしまった。			
在外公館名	在バングラデシュ大使館		
緊急事態名	バングラデシュ同時多発爆弾テロ事件	発生年月日	平成17年8月17日
当該事件発生の際、日本人会等に属さない邦人（110人）について、在留届を基に、当館が直接安否確認を行ったが、50人の安否は確認できたものの、残り60人については、不在で確認が取れなかったため、最終的には、警察及び病院への被害者照会というネガティブチェックによる安否確認となった。その際の不在の理由は、一時帰国又は本帰国等によるものと思われる。			
帰国者や住所等の変更者については、届出がなされることが多く、こういった事件が発生した場合には、安否確認が手間取る要因となっている。			

＜図 2-4-7＞在留届等が未提出のため、安否等の確認に時間がかかった事例

総務省行政評価局「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視結果報告書」14 頁
より引用

2-2 危機への対応に係る課題

その他のヒアリング調査を総合的に検討して明らかになったのは、台湾海峡有事におけるもう一つの課題は、台湾での国際危機管理においては、日本側の誰が、いつ、何をするのかが不明確であり、それを策定するための危機管理や台湾の専門家が不十分であるという点である。

そもそも、外国人が危機に巻き込まれた際には、自身でいかなる対応をとるのが望ましいのだろうか。この課題に関しては、東日本大震災時に被災地に滞在していた外国人の動態が参考となる。被災地に位置する東北大学を震災発生直後に卒業した、JICA 研究所の Oscar Gomez 研究員によれば、自国の在外公館を頼った外国人よりも、近くにいる日本人を頼った外国人の方が比較的対応が良好であったという³²⁴（図 2-4-8、図 2-4-9）。

台湾に滞在する邦人も、近くにいる現地人を頼ることが想定され、その場合は台湾政府による危機の際の対応が鍵となる。

しかしながら、銘伝大学都市計画・防災学研究科の馬士元専任副教授へのヒアリング調査によれば、台湾政府は危機が発生した際の外国人への対応策の策定が不十分であり、外国人対応に課題を残していることが判明した。

すなわち、台湾において危機が発生した場合、日本の在外公館・日本台湾交流協会が日本人の保護に当たらなければならず、平時からその対応策を策定しなければならない。

だが、その対応策として活用されるべき「緊急事態対処マニュアル」は多くの在外公館で 2 年を超過しても改定されていない³²⁵。特に台湾は非常に治安が良い地域であり、2016 年まで続いた馬英九政権下で中国との融和が急速に進んでいた、という背景もあることから、災害以外の危機に対しての対応策は全体的に乏しい傾向にある。

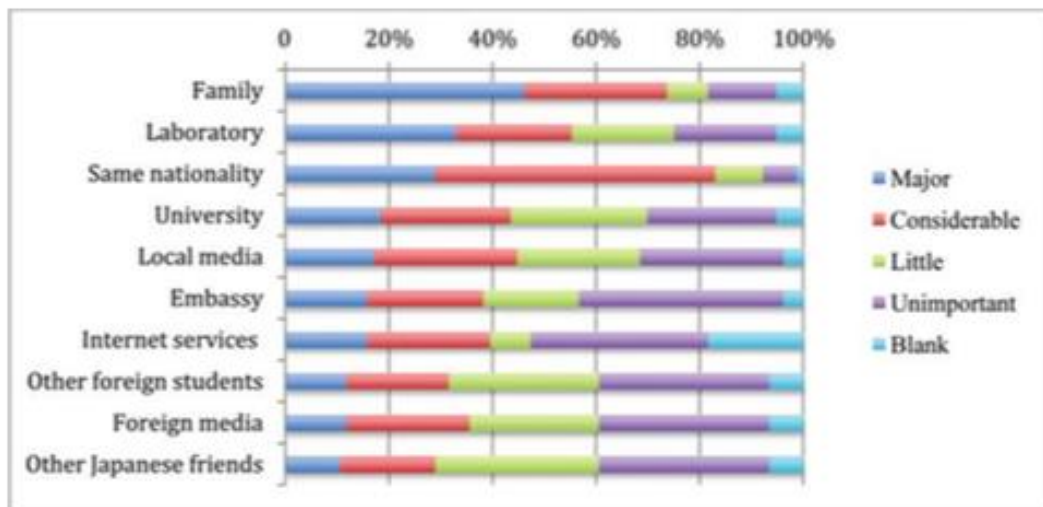
前述の通り、蔡英文政権以降、有事への対応は特に喫緊の課題となったため、対応策の改定が至急求められる。こうした、平時の際の「緊急事態対処マニュアル」の改定、および有事の際の実際の対応に当たっては、日本台湾交流協会台北・高尾両事務所における危機管理や台湾に造詣が深い人材の活用が不可欠である。

ただし、在外公館が全て網羅的に対応できるわけではなく、対応できない部分に対しては、邦人組織、すなわち日本人会や台北市日本工商会等の商工会に対して、外務本省がなんらかの手段で対応に当たることが可能である。

台湾での危機管理対応策の策定にあたっては、日本台湾交流協会台北・高尾両事務所において危機管理と台湾の専門家を配置すること、そして日本人会や台北市日本工商会が危機管理の専門家を活用できる体制を整える必要がある。

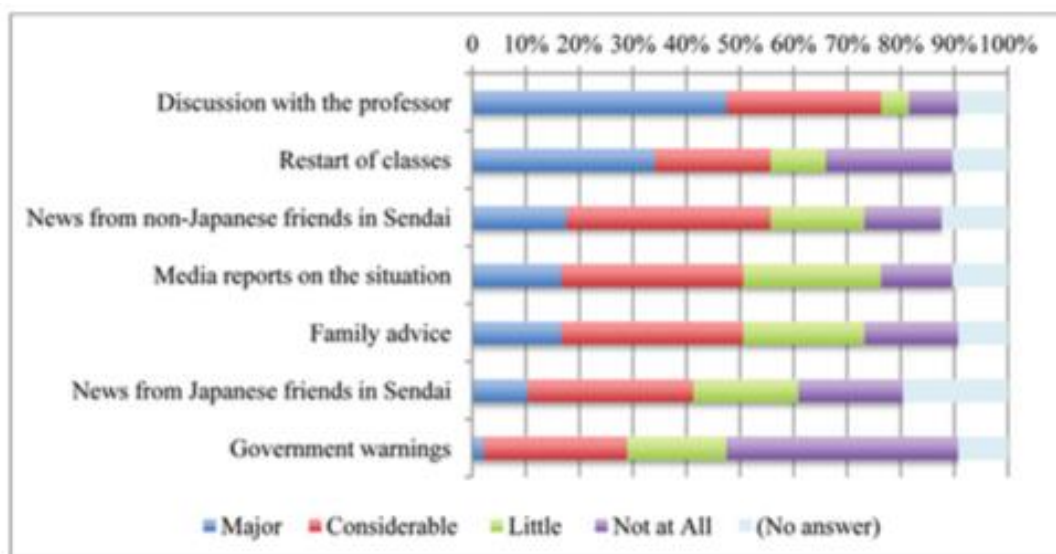
³²⁴ Oscar Gomez, "Lessons from International Students' Reaction to the 2011 Great East Japan Earthquake: The Case of the School of Engineering at Tohoku University," *International Journal of Disaster Risk Science* (Beijing Normal University Press, 2013 年) 144、145 頁。

³²⁵ 2005 年に総務省が実施した「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視」によれば、在外公館で作成が求められている『緊急事態対処マニュアル』について、作成後約 4 年が経過していても改定されていないものが回答した在外公館だけで 20%におよんでいた。



＜図 2-4-8＞地震後に用いた情報源の関連度

出典：Occar Gomez‘Lessons from International Students’ Reaction to the 2011 Great East Japan Earthquake: The Case of the School of Engineering at Tohoku University’ (Beijing Normal University Press, 2013 年) より引用



＜図 2-4-9＞帰国日に影響を与えた要因

出典：Occar Gomez‘Lessons from International Students’ Reaction to the 2011 Great East Japan Earthquake: The Case of the School of Engineering at Tohoku University’ (Beijing Normal University Press, 2013 年) より引用

第3節 政策提言

3-1 出入国における届出の自由化

3-1-1 たびレジと在留届の現状

現在の外務省では、二つの渡航登録サービスがある<図 2-4-10>。

現在のたびレジは、海外に短期で滞在する邦人が「滞在先の最新の海外安全情報や緊急事態発生時の連絡メール、また、いざという時の緊急連絡」を受ける、外務省からの一方的な情報発信のシステムである³²⁶。

一方、在留届は「緊急事態が発生した場合には、日本国大使館や総領事館よりメールによる通報や迅速な援護」を受ける、という外務省と在留邦人の間での双方向的な情報発信のシステムである。

たびレジの登録においては氏名、生年月日、緊急連絡先（メールアドレス、電話番号）、旅行日程、及び滞在先の記入が必要である<図 2-4-11>。一方の在留届においても氏名、生年月日、緊急連絡先（メールアドレス、電話番号）、滞在期間、在留地、在留地の緊急連絡先、及び日本国内の連絡先は必ず登録しなければならない<図 2-4-11>。

よって、登録されている情報の多くは共通しており、なおかつどちらも邦人による自主的な登録・提出が求められている点で共通している。たびレジ登録者のデータを用いた現地邦人の安否確認は、既に行われており、それをもとに、領事メールや SMS、電話等を通じて安否確認作業を実施している³²⁷。

たびレジと在留届の相違点は、その対象者が異なる点、および旅券法第 16 条で在留届の提出が義務付けられている点を除けば、一方的な情報発信か、双方向的な情報交換かという点にとどまっている。

こうした現状から、この二つを相互に連携させ、その上で双方の登録者を実際の滞在者と一致させることが、より正確で迅速な邦人の保護につながるものと考えられる。

³²⁶ 外務省「たびレジ・外務省海外旅行登録」<<https://www.ezairyu.mofa.go.jp/tabireg/>>（2018 年 1 月 15 日閲覧）。

³²⁷ 伯耆田修邦人援護官（当時）に対するヒアリング調査（2017 年 4 月 30 日実施）。



＜図 2-4-10＞外務省の二つの渡航登録サービス

出典：外務省「海外へ渡航される皆様へ」より引用

HOMEへ戻る

たびレジ 外務省

旅行者情報

1 旅行・滞在情報 2 旅行者情報 3 確認して送信 4 登録完了

2 旅行者情報

旅行者情報を入力して、「入力した内容を確認する」ボタンを押してください。
(☒ マークは必須項目です)

旅行者情報

氏名（ローマ字） パスポートに記載されている氏名（ローマ字）を入力してください。（例:GAIMU TARO）

姓 ☒ 姓 名

生年月日 ☒ 生年月日 ※キー入力の万の場合、半角数字で「2014/7/15」（例）または「20140715」（例）と入力してください。

携帯電話 緊急時に連絡可能な携帯電話の番号をできれば複数入力してください。
（事件や自然災害等に巻き込まれた際、安否確認のため、現地大使館・総領事館から下記連絡先に連絡することがあります。）

☒ 緊急時にSMS（携帯メールやショートメッセージ）を受信する

在留届電子受付画面

トップページ > まずお読みください > 最初に > 在外公館の受け持つ地域 > 世界地図 > アジア > 在外公館 > 在留届検索 > 在留届履歴一覧 > 在留届電子受付

在インドネシア日本国大使館

各項目を入力（選択）されましたら、送信ボタンをクリックしてください。

記入にあたっての注意点

- 「※」の部分は必須項目です。入力漏れがあると送信できませんのでご注意ください。
- 日本国旅券（パスポート）番号については、発行されている日本国旅券（パスポート）の記載どおりに記入願います。入力されていない場合は、送信されても本人として認められず、届け出がなされてもエラーとなります。
- 海外において日本国旅券（パスポート）を新たに届出取得された方については、システムに取得された日本国旅券（パスポート）情報も反映されるまでに若干時間がかかる可能性があります。しばらくしてから登録をお願いします。
- 漢字を入力される場合には、JIS第一水準及びJIS第二水準の漢字で入力を行ってください。

氏名	ローマ字	※ 姓 (Surname) SAKAMOTO 例) GAIMU ※ 日本国旅券（パスポート）と同じ名前を半角大文字で入力してください。 ※ 例は名前が「外務 太郎(GAIMU TARO)」の場合の入力例です。	※ 名 (Given name) RYOMA 例) TARO
	漢字	(姓) (名) ※ 姓・名は全角文字で入力してください。ただし、特殊な文字は入力できません。（詳細はFAQ 3.(4)を参照願います）	
	生年月日	西暦 1836 年 01 月 03 日生	
	性別	☒ 男性 ☐ 女性	
	渡航目的	☒ 長期滞在 ☐ 永住	

＜図 2-4-11＞たびレジ登録画面と在留届登録画面

出典：外務省「たびレジ」、「ORRnet」より引用

3-1-2 出入国たびレジ自動登録システム

日本台湾交流協会におけるヒアリング調査では、帰国の際に在留届を提出しない邦人が多いために、危機発生時に在留者の安否確認を行ううえで困難を伴うという課題が挙げられた。このような在留届に関する課題を、第3章における提言の次の段階としての施策も含めて、自動化を行うのが解決策であると考えられる。そこで、全世界への邦人渡航者への施策に先駆け、まずは日本周辺国への渡航について出入国におけるたびレジの届出を自動化する。

まず出国においては、観光庁が導入を検討している出国税（仮称）の制度を活用する³²⁸。

出国税は航空券費等に含めて徴収することが想定されている。また、観光庁では出国税の導入に合わせて、全海外渡航者の出入国及び渡航先国の把握を検討している。これを利用して、航空券等を購入する際に、入力された名前やメールアドレス等の個人情報を利用して、たびレジへの登録を自動化する。ただし、その登録を希望しない邦人はそのような措置が取れるよう、チェックボックスを設けることで、強制力を緩和する（図2-4-12）。

The screenshot shows a flight ticket purchase interface. At the top, there are tabs for '区間検索' (Search by route), 'お客様情報入力' (Enter customer information), '予約完了' (Reservation complete), '購入' (Purchase), and '座席指定' (Seat selection). The 'お客様情報入力' tab is active.

搭乗者情報 (Passenger Information)

セイ(姓)	メイ(名)	年齢	性別
1 例: ソラノ	例: ナホタ	例: 38 歳	☐ 男性 ☐ 女性

連絡先情報 (Contact Information)

電話番号: 例: 03111112222

運航に関するお知らせメールアドレス: 例: abc@example.com

予約に関するお知らせメールアドレス: ☒ 運航に関するお知らせと同じ ☐ メールアドレスを入力 (例: abc@example.com) ☐ 希望しない

以下の内容を確認し希望しない場合はチェックをつけてください。(必須)

外務省安全情報「たびレジ」に個人情報を登録する

☐ 登録を希望しない

＜図2-4-12＞航空券購入画面での、自動登録希望のチェックボックスのイメージ

出典：航空会社の購入画面を参考に筆者作成

³²⁸ 表現については「出国税」に加え、「観光促進税」等、あらゆる名称が検討されている。

在留の届出はこのシステムの導入により、相当程度簡略化することが可能である。あらかじめ「たびレジ」の登録日数計測システムを導入しておき、現地国到着日からの滞在日数を計測する。ここで3ヶ月に達した邦人には、在外公館から自動的に在留登録確認メールを送信する。これに対して何も書いていないメール、いわゆる空メールの返信をもって、自動で在留者としての登録を行う。届いたメールに対して返信、送信のクリックという簡単な作業で在留者登録が完了するため、在留邦人の側としても負担が少なく、登録者数の正確化に貢献できる。

その後、1年ごとに安否確認の自動メールを在外公館から送信し、これに対しても空メールでの返信を受けることで、在留者の登録を更新する<図 2-4-13>³²⁹。ここで返信のない邦人にのみ、特別に確認作業を行うことで、在留者リストは常に最新の状態に更新できる。

その際、第三国に渡航する邦人には自主的にたびレジへの登録を要請するほかない。第3章における提言がどれだけ生かされるかが重要である。

最後に、日本に帰国した邦人に対しては、たびレジ、在留者登録を自動で解除する。

以上が、出入国たびレジ自動登録システムである。



<図 2-4-13> 在外公館からの安否確認自動メールのイメージ図

出典：筆者が在留中に韓国大使館から受信した在留登録確認メール等を参考に作成

³²⁹ 総務省行政評価局「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視結果報告書」によれば、在留届の帰国・変更の届出が少ないことに鑑み、その対策として、既に在留邦人に対して、類似の在留登録確認メールを定期的に送信している在外公館も数多くある。

3-1-3 システム導入過程

出入国たびレジ自動登録システムの導入にあたっては、現在のたびレジのシステム、及び在留届の制度と互換させるため、観光庁の出国税制度導入に伴うシステムとの連携、旅券法第 16 条の改正、及び法務省入国管理局による出入国審査との連携や邦人の出入国履歴との連携、そして外部業者の委託による全体の IT システムの構築が必要となる。

まず、この個人情報の登録を航空券等の購入や観光庁による出国税徴収と連携させる。出国税の導入にあたっては、民間の各空運・海運企業等へ協力を要請することが不可欠であり、それに合わせて顧客の個人情報登録をたびレジに移管するシステムへの参画を要請する。

また、このシステムでは、たびレジの対象者拡大によるたびレジと在留届の互換を想定しており、在留届に関連する旅券法第 16 条の改正が必要である。現状では旅券法 16 条において在留届の自主的な提出が義務付けられている。これをたびレジと事実上互換し、自動化するためには、改正が必要となる。具体的には、システムの詳細を政令にて定めるとして、条文内容を自動登録システム全体の記載に充てるという改正が考えられる。あるいは、現在の在留者の定義はそのまま残し、滞在 3 ヶ月が経過した時点で自動的に在留者として登録される旨を記載するという改正も可能である。

加えて、邦人が日本に帰国した際に登録を自動で解除するためには、帰国したという判断をシステム内で行う必要があり、法務省入国管理局との連携が必要である。法務省入国管理局には邦人の出入国履歴を管理しているシステムが既に存在しており、連携は可能であると考ええる。

最後に、この巨大な情報管理システムの構築を外部業者に委託する必要がある。扱う個人情報の情報セキュリティが邦人の安全に直結するという点でも、国際危機管理に含まれることに留意しなければならない。ここでの外部業者の選定と予算の獲得、そして情報セキュリティの確保が、この政策提言における残された課題となる。



＜写真 2-4-4＞海外邦人安全協会 柴崎二郎理事へのヒアリング風景

3-2 海外邦人安全協会と邦人組織の連携

3-2-1 海外邦人安全協会の現状と課題

日本周辺国における危機管理に関しては、外務省の外郭団体である海外邦人安全協会を利用した専門的な知見の共有が可能であると考ええる。そのために、政策提言の前提として、海外邦人安全協会の現状と課題について考察する。

海外邦人安全協会の主な活動は、会員企業に対して、安全対策に必要な情報提供および助言を行うことである。規模を問わずに広く企業支援に努めるのと同時に、国民一人ひとりに目を向けて活動している³³⁰。外務省が在外公館から得た情報をもとに、邦人海外渡航および海外生活における安全対策に必要な情報提供および助言を行い、もって邦人の安全および国際理解を得ること、そして海外に進出している企業の安全を推進することが海外邦人安全協会の役割である³³¹。

主に現職および退職した大使、民間の治安専門家、外務省幹部等から、治安等が悪くなっている地域の内政やテロ対策などについての、講演会を通じて最新の情報提供を行っている。また、会員企業の要望にも応じた演目で講演会を実施することもある。なお、2016年における海外邦人安全協会主催の講演会やブリーフは23回に上った³³²。

³³⁰ 海外邦人安全協会柴崎二郎理事に対するヒアリング調査（2017年5月2日実施）。

³³¹ 同上。

³³² 同上。

2017 年現在で、外務省や民間企業での危機管理の経験やノウハウが豊富な 9 名の理事が在籍している。102 社が会員企業として加盟し、8 名が個人会員として加盟している³³³。

しかし、常勤のスタッフが少ないことが課題である。また、近年は在外公館や外務省のホームページの閲覧で情報を容易に得ることができるため、企業からは入会するメリットが少ないとの退会理由が寄せられており、その運営方針に課題が残されていた³³⁴。

3-2-2 邦人組織に助言を行う団体としての海外邦人安全協会

そこで、海外邦人安全協会を「世界各国の日本人会や工商会に対して助言を行う団体」という方針の追加を提言する。

海外邦人安全協会が派遣できる理事や有識者、すなわち危機管理の専門家の知見を活かした助言や情報提供は、体系的な危機管理の知見を持つ専門家が必ずしも豊富ではない海外の邦人組織において、有用である。一方で、これまでも海外邦人安全協会では、理事やその他の有識者を招き、安全対策に関わる講演会等を実施していた。この提言ではその助言先、情報提供先について、新たに日本人会や工商会を加えることのみが求められており、スタッフが少ないという現状がある海外邦人安全協会側についても、実現への障壁は低いと思われる。

3-2-3 邦人組織の安否確認や情報共有を総括する団体としての海外邦人安全協会

また、海外邦人安全協会は日本人会や工商会独自の安否確認や情報共有を総括する団体としても機能しうる。

この点、日本に在留するインドネシア人の組織化されたコミュニティが参考になる。日本に在留するインドネシア人は各都道府県、および学生や企業等の各セグメントにおいてインドネシア協会と称されるコミュニティを築いており、インドネシア政府の安否確認、危機情報、広報文化外交にいたるまで、協会ごとに行っている³³⁵。

これを参考にし、在外の邦人組織においてもセグメントごとにコミュニティを組織し、危機発生時には SNS や各種メッセージ・サービスを用いた安否確認を行うことを提言する。これは情報インフラとしてインドネシア以外にも複数国で実績があり、日本でも導入は可能である。

そして、海外邦人安全協会にあっては、これを総括する団体として位置付けることを提言する。具体的には危機発生時に確認システムを起動し、各邦人組織で取りまとめた安否確認状況をシステム上で報告する。常勤スタッフがこれを確認し、必要ならば理事や有識者が助言や情報共有を行う。ここでいかに付加価値のある助言や情報共有ができるかが、海外邦人安全協会を利用するか否かの分水嶺となる。

³³³ 同上。

³³⁴ 海外邦人安全協会大日方和雄理事に対するヒアリング調査（2017 年 5 月 30 日実施）。

³³⁵ 東北大学におけるインドネシア人留学生へのヒアリング調査（2017 年 11 月実施）。

IT システムさえ構築してしまえば、そのシステムに基づいて危機発生時に常勤スタッフが簡易な確認を行うだけでよく、常勤スタッフは少ないままで済む。そのため現状のままでも十分に導入可能である。

3-2-4 政策導入過程

前者の「邦人組織に助言を行う」機能を新たに導入するには海外邦人安全協会の定款の改正と邦人組織への加入の呼びかけが、後者の「邦人組織の安否確認や情報共有を総括する」IT システムを導入するには外部業者への委託が必要となる。

海外邦人安全協会の会員には、これまで民間企業や個人単位での加入が想定されており、それは定款第 5 条における会員の種類にも影響している。具体的には、法人法第 11 条 4 項における社員の規定に基づき、定款第 5 条 1 項では法人社員、特別社員として企業が、個人社員として個人が定められている。この「企業」の部分で、日本人会や商工会等、邦人組織の加入が認められる表現に改正する必要がある。

また、日本人会や商工会に対して、外務省や在外公館から、海外邦人安全協会への加入を呼びかけることで、体制構築や予算編成の都合上、よりスムーズな実現が可能になる。

加えて、「邦人組織の安否確認や情報共有を総括する」IT システムの導入のためには、前述の「たびレジ自動登録システム」と同様、構築に当たって外部業者への委託が必要である。だが、こちらは比較的簡素なシステムになる。

具体的には、世界のどこかで危機が発生した際に、会員の誰かが確認システムを即座に起動し、危機の概要と対応する邦人組織を登録する。各邦人組織で安否確認を終え、その報告を海外邦人安全協会の常勤スタッフが確認する。特別な対応が必要な場合には、理事や有識者がシステム上でその情報をすぐに送信できるようにする。

このシステムでは比較的機密性の高くない情報の登録だけで済むため、予算を非常に低く抑えられる。



<写真 2-4-5>海外邦人安全協会 大日方和雄理事へのヒアリング風景



<写真 2-4-6>海外邦人安全協会 小島敏郎理事へのヒアリング風景

3-3 台湾に特化した人材の育成

台湾政府における外国人の危機管理体制に課題があることを背景に、台湾に習熟した外務省員の存在は、台湾における危機管理において重要な役割を果たすと思われる。よって、台湾に特化した人材を入省当初から育成することを提言する。具体的には、中国語を研修語とする人材の増加、及び日本台湾交流協会に出向し、台湾において語学研修を行う外務省員の割り当てを行う。

加えて、人事面での施策を合わせて提言する。具体的には、危機管理の専門家が不足しているという課題があることに鑑み、そうした経験が豊富な省員を日本台湾交流協会に出向させることを提言する。また、日本周辺の知見を獲得すべく、国内留学制度の導入を提言する。

3-3-1 中国語を研修語とする人材の増加

外務省において試験採用で入省する総合職、専門職の省員は、内定時に研修語が必ず一つずつ指定される<図 2-4-14>。その後、専門職では2年目夏頃から、総合職では3年目夏頃から2年間の在外語学研修を行う。在外語学研修では原則として現地の大学や大学院に留学し、「語学の修得はもちろんのこと、これに止まらず、現地の人々の中に入り、研修国の歴史、政治、経済、社会、文化を広く学ぶことが期待³³⁶」されている。

現地語を習得した人材の存在は、危機管理に不可欠である。台湾における例を挙げれば、外国人労働者の多い桃園市等の地方政府による特別な情報発信を除いて、台湾における危機に関する情報は現地語である中国語でしか発信されておらず、外国語だけでは情報の獲得方法やこれに接する機会があまりない。

危機が発生し、在外公館を支援する必要があると判断した場合には、外務省及び近隣公館より必要な人数を派遣しており、現地語のわかる人材が不可欠である³³⁷。実例としては、2008年の四川大地震では在重慶総領事館の人員だけでは足りず、中国におけるあらゆる在外公館から、中国語が話せる人材が招集された³³⁸。

外務省では、総合職・専門職双方において、ロシア語、中国語を研修語とする省員を増やすことを目標としている。研修語圏以外に赴任する場合の現地語学研修の拡充も目標とされており、特に強化すべき事項として予算にすら記されている<図 2-4-15>。今回は、これを台湾も含めた専門性を持つ省員を増やすための施策として、改めて提言したい。

³³⁶ 外務省「研修制度」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/saiyo/gaikokan/kenshu.html>> (2018年1月11日閲覧)。

³³⁷ 伯耆田修邦人援護官(当時)に対するヒアリング調査(2017年4月30日実施)。

³³⁸ 日本台湾交流協会台北事務所に対するヒアリング調査(2017年11月24日実施)。

期間	総合職職員研修語	専門職職員研修語
	(平成25年現在)	
2年	英語、フランス語、ドイツ語、スペイン語	英、仏、独、西、露、中、朝、ポルトガル、インドネシア、タイ、モンゴル、マレー、ベルシャ、ウルドゥー、ヒンディー、シンハラ、ミャンマー、ラオス、カンボジア、ベトナム、ベンガル、フィリピン、伊、ギリシャ、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、ハンガリー、フィンランド、ルーマニア、ポーランド、ブルガリア、チェコ、スロバキア、オランダ、セルビア、クロアチア、トルコ、ヘブライ、スワヒリ、ウクライナ、スロベニア、カザフ
3年	ロシア語、中国語、アラビア語	アラビア語
	その他、年により朝鮮語もあります。	約40カ国語。国際情勢の変化も踏まえて研修語を決定します。
研修機関	各国の大学、大学院が中心	

<図 2-4-14> 在外研修概要

出典：外務省「研修制度の概要」より引用

【参考】 対外発信能力の強化（外務省員の研修強化）



1 基本的考え方

- 国際社会において我が国の立場をより効果的に発信し、また、多国間交渉の場（国連等）において我が国の国益をより確保できる交渉を行えるよう、外務省の体制強化（人員増強）と同時に、個々の職員の戦闘能力の強化が必要。
- 具体的には、①語学力の更なる向上、②国際法・外交史等の専門知識の底上げ、を目指す。

2 語学力の更なる向上

研修を段階的に拡充し、以下を実現する。

- 自らの専門語学（英語、フランス語、ドイツ語、スペイン語、アラビア語、中国語、ロシア語）の更なるレベルアップ
- すべての総合職職員の英語力の更なる向上（非英語研修者の英語圏留学の拡充）
- 自らの研修語圏以外に赴任する場合の現地語学研修の拡充（特に中国語、ロシア語については、手厚く実施。）
- 下等幹部を志願に置いた「中長期研修」の拡充（ベトナム、インドネシア、アラブ首長国連邦などで、自己研鑽と同時に現地有識者に対外発信。）

3 専門知識の底上げ

- 国際法、外交史、近隣国との関係につき、入省前の課題・推薦図書、入省後の集中的な研修（外部講師＋省内専門家）を実施。（これまでの時限数を倍増。）
- 国際法については、ハーグ国際法アカデミー、ジュネーブ国際法セミナー、ロードス島海洋法夏期講座などへの積極的参加を通じ、国際社会における実践的な国際法を英語で習得。

14

<資料 2-4-15> 次年度予算政府案における該当部分

出典：外務省「平成 30 年度予算政府案」より引用

3-3-2 台湾における在外語学研修の実施とその意義

中国語を研修語として割り当てられた省員は、中国において在外語学研修を行っている。彼らは研修後に中国の在外公館や中国・モンゴル第一課、第二課等において、対中関係に深く関係した業務に従事することが期待されており、その一部が日本台湾交流協会に出向という形で台湾での業務にあたっている。

しかしながら、国交がない状態における対応、安全保障と邦人保護における連続性のずれ、および台湾自体の変化と多様性の3点において、膨大な滞在邦人数を抱えている現状、そして日台関係がますます発展していくという展望に鑑みれば、台湾において在外語学研修を行い、台湾に重点的に携わるような省員を育成することが必要であると考えられる。

国交がない状態において我が国の国益を守り、邦人の生命と財産を守らなければならないという課題にあたっては、特殊な対応が求められる。台湾においては、中国の圧力による制約が数多く、そんな状況であるからこそ、危機発生時には台湾独自の知見を豊富に持つ人材が必要となる。国家とは何か、という問題に常に実務において直面することとなる。

また、台湾海峡有事の危険性は日本周辺の安定を脅かすものであることから、日本における最重要の安全保障問題の一つであり、周辺事態法の成立や集団的自衛権の認同等、政策立案や法整備が進んできた。当然この問題に伴う邦人の保護は危機管理の問題であるが、その重要性が適切に認識されているかは疑問が残るところである。

実際に有事が発生した現場で必要とされる対応は、安全保障に係る外交政策もさることながら、在外公館における邦人の保護である。第1部第3章では湾岸危機の際に対米外交を重視した本省の判断から、フランスやドイツと比べて日本人の人質の解放が遅れてしまった事例を挙げたが、台湾海峡有事を想定した安全保障政策と邦人保護政策の施策の温度差に鑑みれば、その当時から状況はあまり改善できていないと言わざるをえない。湾岸危機の際に人質解放のために奔走したのは現地の在外公館員であった。台湾海峡有事においても、その重大性に見合う対応が求められている。

加えて、第1部第4章で述べたような台湾アイデンティティ・台湾ナショナリズムの発展、すなわち台湾における「中国離れ」は、台湾の価値観、国民性という「想像の共同体」において、台湾を中国における一つの省ではなく、中国とは全く異なる主体へと変化させており、その政治・外交への影響は無視できない。近年、専門職の研修言語にカザフ語が追加された。ソ連崩壊以後、中央アジア、特にカザフスタンにおいて「ロシア離れ」が進み、その状況は若年層が既にロシアのキリル文字ではなく、アルファベットを使用しているところからもうかがい知れる。その政治・外交への影響はカザフスタンに特化した人材育成の必要性を高め、専門職の研修語選択と在外語学研修の研修地選択にて、独立した地位を確立するに至った。台湾に滞在するのべ邦人数はカザフスタンよりも圧倒的に多く、台湾を在外語学研修の研修地として選択することは、我が国の国益を守り、邦人の生命と財産を守るうえで必要不可欠であるといえる。

台湾が多民族国家であり、それぞれの価値を認め、言語の価値を認めるようになってい

るという点、そして日台関係の発展に伴って「多民族国家・台湾」に対する邦人の関心が多様化している点からも、台湾という地域を一つの主体として捉え、在外語学研修の研修地とする意義は十分にある。

先述の通り、危機が発生した際には現地語のわかる人材が不可欠であるが、台湾では中国語だけではなく、台湾語（閩南語）、客家語、あるいは日本語も広範に使われている。先住民の言語についても、民族ごとに語学教育を行っている。特に蔡英文政権下では、これまであまり日の目を見なかった言語や民族に対して、積極的に保護を行い始めている。例えば、2017年12月に客家基本法が修正され、公用語として認められることになった一方、2017年6月には原住民族言語発展法が施行され、先住民の地位向上が図られ、それに伴い各言語の重要性もある程度高まっていると言える³³⁹。

こうした中で日本と台湾の関係が急速に発展していくに伴い、日本国籍を持ち、日本政府の保護対象となる邦人の関心も多様化しており、所在も多様化していくことが想定される。専門家無しに、この膨大で各地に散っている邦人の保護を行うことなどできない。

以上から、在外語学研修の段階で日本台湾交流協会に出向する形で所属し、在外語学研修を行う外務省員を割り当てることを提言する。

³³⁹ 中央社「立院三讀客家基本法 客語列國家語言」

<<http://www.cna.com.tw/news/aip/201712290241-1.aspx>>（2018年1月22日閲覧）および
中央社フォーカス台湾「台湾・原住民族の日 『世界の先住民と交流の日に』＝蔡總統」
<<http://japan.cna.com.tw/news/asoc/201708010005.aspx>>（2018年1月22日閲覧）。



＜写真 2-4-7＞台湾の専門家である日本台湾交流協会の
柿澤未知総務部長へのヒアリング風景

3-3-3 台湾での語学研修の実施における政策導入過程

台湾において在外語学研修の実施を開始する場合、最も懸念すべきは日中関係である。だが、あくまで台湾との通商関係を維持するための外務省員の育成が、ひいては中国との兩岸経済関係等の発展に資するとの意義もあり、外交上の問題として表面化することを避けられる。あくまで「一つの中国」の原則の下で、邦人が特に多い地域であることを理由に研修を行う施策である。こうした台湾に特化した人材を育成する場合は、地域に特化した人材となることが想定されている、専門職の省員を用いるのが現実的である。昨今では台湾に留学する邦人が急激に増加しており、こうした背景を持つ人材を採用した場合は、そのまま台湾を専門とする人材として育成していくべきである。

以上が、台湾に特化した人材育成に関する提言である。

3-3-4 関連する人事面での提言

関連して、在外公館や地域局における危機管理にあたっての、関連する人事面での提言を行う。

1点目として、危機管理の専門家が不足しているという課題があることに鑑み、研修言語を問わず、そうした経験が豊富な省員を日本周辺の在外公館に異動させるという人事面での施策を提言する。

先述の通り、台湾において危機と認識されてきたのは台風や地震等の災害であり、邦人の国外退避の必要性はその被害の大きさにより異なる。中国や韓国においては、大規模な危機として想定されているものは少ない。だが、有事が発生した場合には、これらの国や地域における邦人の退避が必要である。その地域を主に担当してきた省員には、そうした経験のある省員は少なく、他地域における経験のある省員が、その経験を共有する必要がある。

例えば、シリア情勢の急速な悪化に伴い、在外公館としての業務を継続することが困難となったことから、当時の現地在外公館は閉鎖され、ヨルダンに退避し、現在はレバノン大使館の施設内で仮事務所を開設している³⁴⁰。当時、現地で勤務していた省員、特にアラビア語の研修を受けた省員の中には、こうした経験を持つ省員も複数いることが判明しており、その有事対応や邦人退避対応の経験は、台湾海峡有事への対応策策定や、実際の対応にあたっても活用できるものである。

特に総合職はゼネラリストとして様々な勤務地や所掌業務を経験することが求められている。その志向に鑑みれば、危機管理経験の豊富な省員に対して、優先的に日本台湾交流協会への出向と勤務を促すことは外務省全体にとっても有用である。

2点目として、国内留学制度の確立を提言する。本章では日本周辺における2つの有事への対応を主に扱い、特に台湾という地域への造詣が深い省員の増加のための提言を行ってきた。これに合わせ、台湾に限らず、有事に関わる中国、韓国、北朝鮮等、東北アジア各国・各地域に関する学術的知見を獲得するための施策が求められる。こうした東北アジア地域に関する学術的知見は、戦前の進出を背景として、実は日本に集積されているケースが多い。そこで、国内留学制度を確立し、各省員がそういった分野を中心とした幅広い知見の習得に努められるよう、提言する。

³⁴⁰ 外務省「在シリア日本国大使館の一時閉鎖」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/3/0321_11.html>（2018年1月15日閲覧）。

第5章 企業に関する提言

第1節 現状分析

本章では、企業における危機管理について考察していく。第1部「問題の所在」でも述べたように2016年時点で、海外で生活する日本人、すなわち在留邦人は統計開始以来最多となった。このことから邦人が海外で危機に巻き込まれる可能性は年々高まっていると言える。

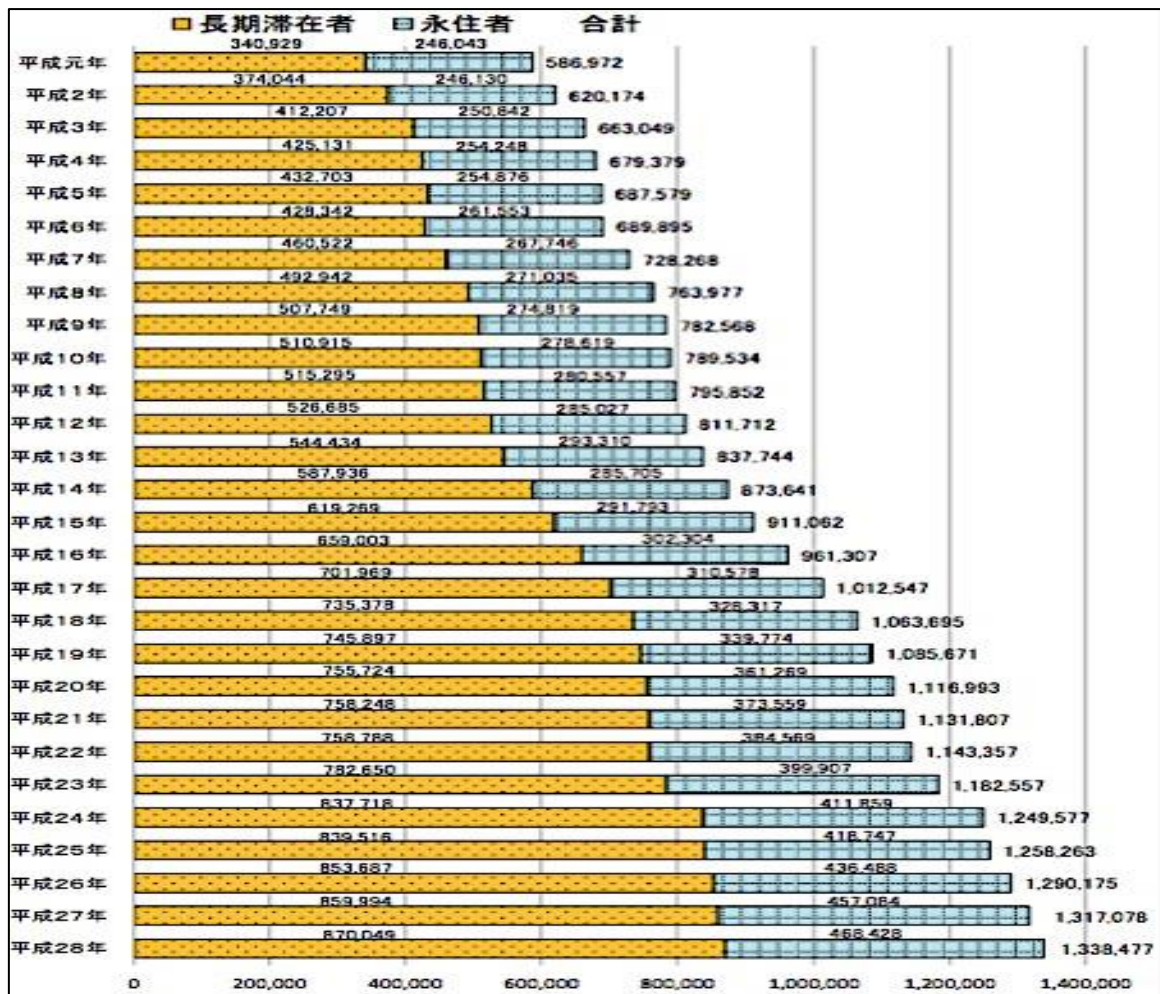
外務省は、在留邦人を長期滞在者と永住者の2つに分類し、さらに長期滞在者を民間企業関係者、報道関係者、自由業関係者、留学生・研究者・教師、政府関係者、その他の6項目で職業別区分を行っている³⁴¹。本章では民間企業関係者と報道関係者を「駐在員」と定義し議論を進めていく。2016年10月時点の長期滞在者数は87万49人、そのうち民間企業関係者数は46万6103人、報道関係者数は3769人で長期滞在者数に占める割合はそれぞれ53.6%、0.4%である³⁴²。この2つを概算すると、合計した企業からの駐在員数は46万9871人となる。在留邦人の大多数は海外進出した日本企業の駐在員であり、彼らの滞在期間は数年に渡り10年を超えることもある。当然ながら、現地国において危機に遭遇する確率は短期的に滞在する旅行者と比べ格段に高く、さらに業務での駐在では一般的な旅行で行く地域よりも治安上のリスクが高い地域が含まれることも多い。また、近年、イスラーム教過激派や各地域の分離独立運動など外国人を攻撃対象とするテロも増加しており、日本人を意図的に狙うものも発生している。こうした状況からも、海外での邦人の安全を担う外務省やその他の公的機関の支援の重要性は一層増加しており、民間企業の危機管理体制の整備を質と量の両面で、従来以上に充実させていくことが不可欠である。そこで、本章では、国際危機管理における重要テーマのひとつとして企業の危機管理という分野に焦点を当て、企業関係者の保護体制のさらなる拡充に貢献すべく、課題の抽出とその改善に向けた提言を行うものとする。

2016年時点の海外における日本企業の拠点数は7万1820拠点で、統計開始以来最多となった³⁴³。進出国の割合は中国が全体の約45%、アメリカが約12%、インドが約6.4%という順序になっており、日本企業の海外進出が本格化した1960年代の欧米主体からアジア主体へ、とりわけ人口規模の大きい中国、インドに駐在者派遣の重心が移動していることがうかがえる。

³⁴¹ 外務省・前掲注(3)。

³⁴² 外務省・前掲注(3)。

³⁴³ 外務省・前掲注(3)。



＜図 2-5-1＞「海外在留邦人数推移」

出典：外務省領事局政策課海外在留邦人数調査統計平成 29 年版

地 域	民間企業	報道	自由業	留学・研究者	政府	その他	合計	全体比
アジア	258,488	1,038	14,267	23,339	6,802	59,204	363,138	41.7%
大洋州	9,315	34	2,983	22,285	984	16,495	52,096	6.0%
北米	121,059	1,811	13,061	86,698	4,149	34,556	261,334	30.0%
中米	6,873	7	776	805	929	1,419	10,809	1.2%
南米	4,285	32	612	589	1,024	1,421	7,963	0.9%
西欧	54,528	684	15,191	43,979	4,328	31,410	150,120	17.3%
東欧・旧ソ連	4,106	50	569	1,693	957	1,006	8,381	1.0%
中東	5,681	57	288	401	814	1,788	9,029	1.0%
アフリカ	1,768	56	421	229	3,277	1,398	7,149	0.8%
南極	0	0	0	0	30	0	30	0.0%
全世界	466,103	3,769	48,168	180,018	23,294	148,697	870,049	100.0%
全体比	53.6%	0.4%	5.5%	20.7%	2.7%	17.1%	100.0%	

＜図 2-5-2＞「長期滞在者の地域別職業構成」

出典：外務省領事局政策課海外在留邦人数調査統計平成 29 年版

1-1 日本企業の危機管理体制の発展

本研究では、多数の文献調査に加えて、企業危機管理における実務の視点を取り入れるべく、外務省、海外邦人安全協会、海外展開を長期に渡って行っている日揮株式会社・丸紅株式会社・三井金属鉱業株式会社・みずほ銀行、共同通信社、NHK へのヒアリング調査を行った。日本企業における危機管理体制は、具体的な被害を通じて危機管理の重大性を認識させるような事件を節目として4段階にわたり発展、進化を遂げてきた。

一つ目は1986年に発生した「三井物産マニラ支店長誘拐事件」、二つ目は1990年に勃発した「湾岸危機」、三つ目は2001年に発生した「米国同時多発テロ」、四つ目は2013年に発生した「在アルジェリア邦人拘束事件」である。第1部第3章「国際危機管理の歴史」において各事件については詳細な説明を行っているが、ここでは、企業の危機管理にという観点から、見直すべきポイントとなった点について改めて振り返りたい。

1-1-1 三井物産マニラ支店長誘拐事件

当初、犯人グループは三井物産に身代金を要求したものの、同社が支払いに応じなかったため、事件は長期化し、犯人側からは殺害予告に加え、同社マニラ支店長である若王子氏に傷害を加えた写真付きの脅迫状など様々な揺さぶりが続いた。日本のメディアも著名な企業が巻き込まれた事件ということでセンセーショナルに報じた。結果的に同支店長は137日後に解放されたが、解放のために身代金を支払った事実等を発表した三井物産は、営利目的のビジネスマンの誘拐を誘発しかねないとして各方面から非難を受けた。この事件は日本企業のグローバル展開が加速していた1980年代に起きた事件であり、日本企業にとって現実的には想定できていなかった海外リスクの顕在化となった。今回、我々は同じく大手総合商社である丸紅の東京本社で危機管理担当者にヒアリングを行ったが、その担当者によれば三井物産マニラ支店長誘拐事件が、商社における危機管理体制の大きな転換点になったという³⁴⁴。同事件後、丸紅をはじめとした総合商社は危機管理意識を高め、体制作りを始めた。また、危機管理の専門家である三島（1998）も企業の危機管理においては、エポック・メイキングな事件であったと分析している³⁴⁵。

この事件は日本社会にとってセンセーショナルな事件であったとともに、日本企業に「国際危機管理」の重要性を認識させるきっかけになり、これ以降、日本企業が体制を整えていく大きな分岐点となったといえるだろう。

³⁴⁴ 丸紅株式会社に対するヒアリング調査（2017年6月27日実施）。

³⁴⁵ 三島健二郎『企業危機管理～狼少年でなにが悪い～』（ダイヤモンド社、1998年）242頁。

1-1-2 湾岸危機

クウェートとイラクに拠点を置いていた日本企業のうち 60 社以上が湾岸危機に巻き込まれ、213 名の日本人が人質となった。

この事案は国家が日本企業にとっての脅威となった特異なケースであり、駐在員の脱出、人質解放などにおいて、企業とともに日本政府が対応にあたったという官民初の対応ケースでもあった。また、特定企業ではなく、地域にいる駐在員とその家族がすべて網をかけるようにリスクにさらされている現実が明らかになり、湾岸危機以降、海外に拠点を持つ大半の大手企業が危機管理対策の部署を設置した。25 名の社員が人質となった日立製作所は、事件後「危機管理部」を新設した³⁴⁶。

この事件の教訓を生かすために、外務省と企業の連携によって「海外邦人安全対策官民協力会議」が発足し、ここから海外における企業危機管理整備の「官民連携」が始まった。当時の久米邦貞外務省領事移住部長は「今年を、海外安全元年としたい」という抱負を述べている³⁴⁷。

1-1-3 米国同時多発テロ

崩壊したワールドトレードセンタービルに支店を置いていた富士銀行（現みずほ銀行）の行員 23 人、ユナイテッド航空 93 便に搭乗していた大学生の合計 24 人の邦人が犠牲となった³⁴⁸。

この事案は、グローバルな活動能力を持ったテロ組織が台頭し、日本企業にとって脅威となる新たな展開となった。このテロに先だって、1993 年 2 月には同じワールドトレードセンターの地下駐車場で爆破テロが発生していた。その際に日本企業は緊急事態対応の遅さを指摘され、事件後危機対応マニュアルなどを作成し、備えを整えていた。8 年後に起きた同時多発テロでは、そのマニュアルに従って、社員が避難行動を取り、無事であった企業も多くあった。一方で航空機がビルに突っ込み、高層ビルが崩壊するという事態は当然ながら想定されておらず、現実にはマニュアルに則った行動をしたにもかかわらず大きな被害を受けた企業もあった³⁴⁹。多くの行員が犠牲となった富士銀行（現みずほ銀行）のアメリカ人行員は、一機目の突入を 8 年前の爆破テロでの経験から「これはテロだ」と確信し、屋外にすぐさま避難した。一方で、「北館は火事ですが南館は大丈夫です」という館内アナウンスに惑わされた日本人行員は、それを聞いて本社への連絡や鍵閉めのためにオフィスにとどまり犠牲となってしまった³⁵⁰。東京海上リスクコンサルティングは、当時の日本企

³⁴⁶ 海外邦人安全協会小島俊郎副会長（元日立製作所リスク対策部長）に対するヒアリング調査（2017 年 5 月 30 日実施）。

³⁴⁷ 三島・前掲書 231 頁。

³⁴⁸ Business Library“Casualties of the September 11 attacks explained”
<https://archive.is/20120710075745/http://findarticles.com/p/articles/mi_m0XPQ/is_2004_Sept_14/ai_n6271399/>（2018 年 1 月 26 日閲覧）。

³⁴⁹ 銀泉保険コンサルティング会社『米国同時多発テロ事件について』（2001 年）。

³⁵⁰ 谷村啓『9・11 から 15 年 今思うこと』（日本記者クラブ、2016 年）。

業がリスクと想定していた事象を、誘拐・拉致、暗殺、危険物の送付、占拠、恐喝・嫌がらせ、ハイジャック・シージャック、爆弾テロ・爆弾テロ予告、サイバーテロ、業務妨害、作為的な不買運動、作為的な排日運動等とし、このテロによって企業が「リスク」と想定する事象の範囲が大幅に広がったと分析している³⁵¹。このテロの後、日本企業は予測のつかないテロに立ち向かわなければならなくなり、湾岸危機後に設置された「海外邦人安全対策官民協力会議」は、米国同時多発テロや2003年に勃発したイラク戦争を契機として、2003年「海外安全官民協力会議」へと名称を改め、日本人がより安全な海外渡航・滞在ができるような基盤づくりを目的に海外に進出している企業と外務省の相互のさらなる情報交換・自由な意見交換を通じて形成された新たな問題意識を政策に反映させていく場となった。

【北棟】		Port Authority of NY&NJ	出張中の1人確認
住友火災海上保険	11人全員確認	富士火災海上保険	出張中の1人確認
日興証券	20人全員確認	野村総合研究所	出張中の2人未確認
あさひ銀行	32人全員確認	【南棟】	
山陰合同銀行	13人全員確認	イーオンリスクサービス	7人全員確認
中国銀行	7人全員確認	中央三井信託銀行	5人中2人確認
コスモ・サービス	8人全員確認	フレンケル	全員確認
横浜銀行	3人全員確認	邦人医師	確認
第一勧業銀行	80人全員確認	富士銀行	※
日本興業銀行	102人全員確認	みずほキャピタル	※
西日本銀行	3人中1人確認	マーケッツ	
岡三証券	1人中1人確認	富士信託銀行	※
静岡銀行	10人全員確認	富士リサーチ・インスティテュート	4人全員確認
日立ソフトウェアエンジニアリング・アメリカ	3人全員確認	【ワールドフィナンシャルビル】	
ブレイニーワークス オブ アメリカ	4人全員確認	富士セキュリティーズ・インク	※
SRAアメリカ	3人全員確認	デトロイト・トウシュート・マツ	10人全員確認
TESコーポレーション	2人全員確認	(注)※の富士銀行グループは125人中113人を確認	
AURA Inc.	7人全員確認		
京都コンピュータ学院	4人全員確認		
岡藤商事	4人全員確認		
東京産業	2人全員確認		
富士銀行	※		

＜図 2-5-3＞「アメリカ同時多発テロ当時ワールドトレードセンターに入居していた企業」

出典：銀泉保険コンサルティング会社『米国同時多発テロ事件について』（2001）

³⁵¹ 茂木寿『米国同時多発テロが与えた影響～今後の国際テロ醸成とテロ対策（第2部）～』（東京海上リスクコンサルティング、2006年）17頁。

1-1-4 アルジェリア邦人拘束事件

アルジェリア邦人拘束事件ではプラント建設にかかわる邦人 10 名が犠牲となり、危険地域でのビジネスのリスクが浮き彫りとなった。アルジェリア等の危険地域でのビジネスを受注しなければリスクは回避できるが、企業の収益は減少し、成長の機会を失ってしまう。そのため、この事件を契機に、各企業はビジネスの機会とリスクの両立が問われるようになった。

21 世紀に入り日本の中小企業のグローバル展開が加速すると、大企業だけではなく、中小企業にも危機対応能力が求められるようになった。アルジェリア事件では日揮本社だけでなく、子会社や業務を受託した中小企業の社員が被害に遭った。日揮のように中東、アジア、アフリカなど海外ビジネスの経験が豊富で、危機管理能力の高い大企業ですらこうした被害を免れなかったことは、各方面に大きな衝撃を与えた。この事件後に多くの企業がとった対策としては、「海外危機管理組織の新設」「危機管理専任担当の配置」が挙げられる。丸紅へのヒアリングでは、事件後に変更した点として、危機管理担当を兼任から専任へと変えたことが挙げられた。三島（1998）は「危機管理体制を作る場合は兼務ではなく 24 時間 365 日、常にその企業の危機管理のことだけを専門に考えている担当者が少なくとも一人は必要」と指摘している³⁵²。また、それらに加え、企業によっては進出先の退役軍人を活用しさらなる危機管理体制の強化を行っているという例もある。

海外安全官民協力会議は事件後、臨時会合を開催し海外安全情報の発信・活用における問題点・改善点等の議論を行った。事件後の本会合においては、事件の検証が行なわれ、政府の施策に対して企業から厳しい指摘や提案、自由な意見交換等が行われ、危機管理の官民連携のあり方が模索された。日揮が加盟しているエンジニアリング協会は事件後、「インフラ海外展開を担う日本企業の危機管理体制の強化に向けて」と題して政府に対して提言を行っている。

1-2 企業危機管理の共通点

ここまでの日揮株式会社、丸紅株式会社、日立製作所、三井金属鉱業、みずほ銀行など海外展開で長期間の実績を持つ企業へのヒアリング結果から、大企業の海外における危機管理体制には多くの共通点があることが見えてきた。危機管理体制の共通点とは、「危機管理対応組織の設置」「危機管理系コンサルタントの活用」「危機対応マニュアルの策定」「危機情報のメール配信」「日常的、継続的な情報収集と分析」「海外赴任前研修」の 6 点である。

³⁵² 三島・前掲書 134 頁。

情報収集と評価

日揮：している モニタリング

日立製作所：している モニタリング

丸紅：している モニタリング

危機管理対応組織の設置

日揮：している セキュリティ対策室

日立製作所：している リスク対策部

丸紅：している 海外安全管理対策本部

危機管理系コンサルティングの活用

日揮：している

日立製作所：している

丸紅：している

危機対応方針の制定

日揮：している セキュリティ方針の制定

日立製作所：している 有事の際の対応方針

丸紅：している 個人の海外安全対策・会社の海外安全対策

危険情報のメール配信

日揮：「重要な危険情報を関係部門に適宜メール配信」

日立製作所：「重大事案発生時、対策と渡航禁止国を緊急情報としてメール配信」

丸紅：「海外対策安全本部がメーリングリスト配信・連絡網の作成」

<図 2-5-4> 「企業の危機管理体制の比較」

出典：本社単位でヒアリングを行った企業を抜粋し筆者作成

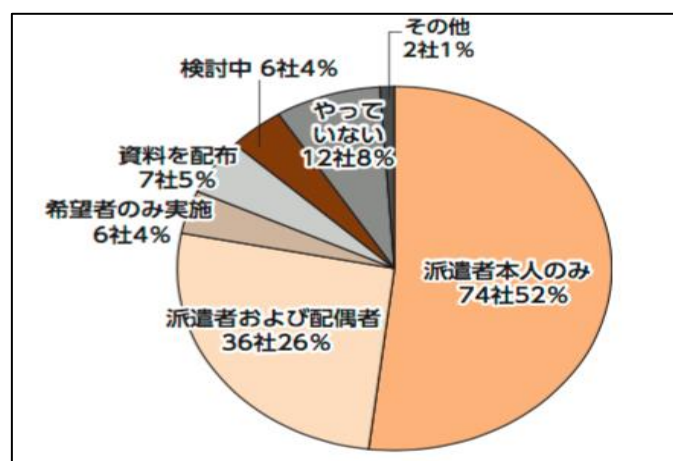
また、海外展開をしている大企業が多く加盟する日本在外企業協会が、2年ごとに実施している「海外安全対策に関するアンケート」の「海外安全に関して特に重点を置く項目について」という質問では、「駐在員・出張者管理」「海外安全情報の収集と分析」「海外赴任前研修」が例年上位に上がっている³⁵³。つまり、ヒアリングによって判明した大企業における危機管理の共通点とこのアンケート結果は相関している。

この二つを分析すると、企業の危機管理において「海外安全情報の収集と分析」と「海外赴任前研修」が特に重要であることが見えてくる。ヒアリング調査を行った海外邦人安全協会の小島俊郎副会長は「毎日情報を追うことが不可欠である。毎日情報を見ていることで風向きが変わった等の勘が効くようになる」と情報のモニタリングの重要性を唱えていた³⁵⁴。在外企業協会のアンケート結果からは 82%の企業で海外赴任前研修が行なわれているということが明らかになった³⁵⁵。

³⁵³ 日本在外企業協会『海外安全対策に関するアンケート』2013年・2015年・2017年を分析。2013年は「海外安全情報の収集と分析」「駐在員・出張者管理」「海外赴任前研修」、2015年は「駐在員・出張者管理」「海外安全情報の収集と分析」「海外赴任前研修」、2017年は「駐在員・出張者管理」「海外安全情報の収集と分析」「海外安全対策の組織・体制の構築」。

³⁵⁴ 海外邦人安全協会小島俊郎副会長に対するヒアリング（2017年5月30日実施）。

³⁵⁵ 日本在外企業協会『海外安全対策に関するアンケート 2017年』（2017年）。



＜図 2-5-5＞「海外赴任前研修の実施状況」

出典：日本在外企業協会『海外安全に関するアンケート 2017 年』

日本在外企業協会の 2017 年のアンケート結果では、「海外安全対策の組織・体制の構築」及び「海外安全意識の高揚策」に重点を置く企業が過去 2 回の調査と比較して増加している。「海外安全対策の組織・体制について」の項目では、「本社に常設の専任組織がある・専任担当を配置している」企業が 143 社中 63 社で全体の 44%となった。一方で、「兼任の担当者を配置している」という回答は過去二回の調査から大きく減少している³⁵⁶。先にも述べたように、丸紅へのヒアリング調査では、アルジェリア人質拘束事件以後、危機管理担当を兼任から専任へと変えたという話を聞いた³⁵⁷。これらの結果から、各企業が危機管理担当を兼任から専任の配置へと体制の見直しを行っていることがうかがえる。こういった変化の背景には、邦人に被害が及んだ 2013 年のアルジェリア人質拘束事件や 2016 年のダッカ・レストラン襲撃テロ事件が影響していると考えられる。

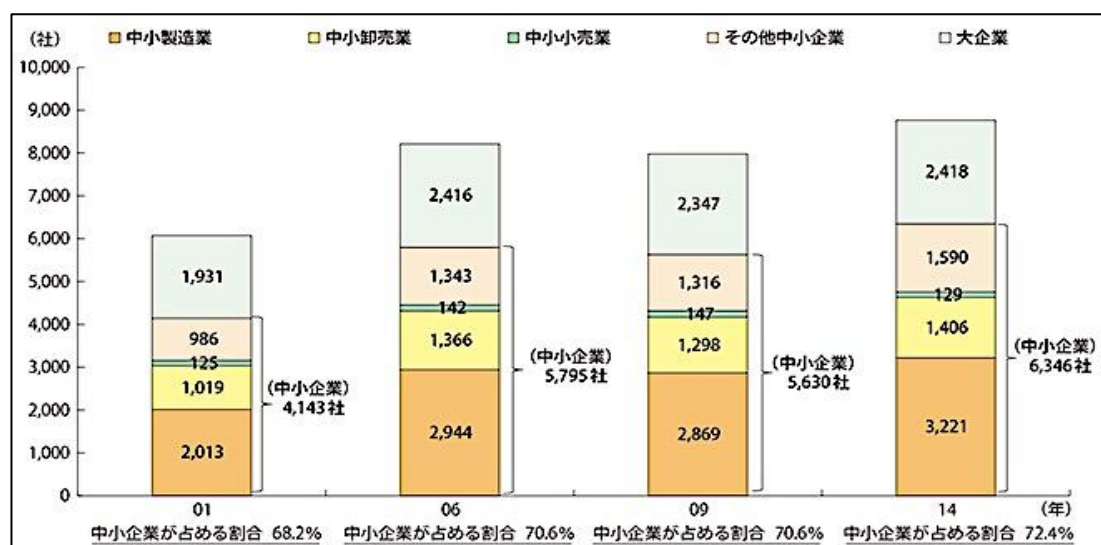
近年では、大企業のみならず、海外進出を行う中小企業もまた増加傾向にある。そこで、次節では中小企業の海外進出に注目する。

³⁵⁶ 前掲注（355）。

³⁵⁷ 丸紅株式会社に対するヒアリング調査（2017 年 6 月 27 日実施）。

1-3 中小企業の危機管理体制

将来に渡って日本の人口が減少の一途をたどる中で、国内の市場にはこれ以上の伸びを期待することが難しい。その一方で、アジア諸国をはじめとする新興国の市場は年々拡大を続けている。こういった状況の中で、海外展開を進める中小企業は増加を続けている。中小企業庁の「中小企業白書2016年版」によると、リーマンショックの影響から2006年から2009年の調査を比較すると、若干減少してはいるものの2014年の調査では再び増加が進んでいる。中小企業は2009年から2014年の調査の間に716社増えている³⁵⁸。



＜図2-5-6＞「海外における直接投資企業数の推移」

出典：中小企業庁中小企業白書2016年版

商工中金が2015年に実施した「中小企業の海外進出に対する意識調査」によると、中小企業が海外へ進出する目的として「海外市場の拡大が期待できるため」「安い人件費等を活用したコストダウンのため」という回答が上位に挙がった³⁵⁹。また帝国データバンクが2015年に実施した「中小企業の海外進出動向調査」によると、海外進出した理由として、「海外での需要増加」と「取引先企業の海外進出」が挙がる³⁶⁰。

³⁵⁸ 中小企業庁『中小企業白書 2016 年版』（2016 年）。

³⁵⁹ 商工中金『中小企業の海外進出に対する意識調査』（2015 年）。

³⁶⁰ 帝国データバンク『中小企業の海外進出動向調査』（2015 年）。

1-3-1 外務省の取り組み

2016年7月のダッカ襲撃テロ事件を受け、外務省は海外安全対策の再点検を行い³⁶¹、課題として「中堅中小企業の安全対策強化」「外務省からの効果的な情報発信」を挙げた。ここでの議論に基づき、外務省と日本商工会議所が連携し、「海外安全対策タスクフォース」が立ち上げられた。そこでは、各々が有するネットワークの活用等の海外安全対策における中堅・中小企業との連携のための方策等が話し合われ、その結果、「中堅・中小企業海外安全対策ネットワーク」が発足した。このネットワークは海外展開に関連した幅広い組織や機関が海外での安全対策、危険情報や企業のグッド・プラクティスなどの情報を効率的に共有するための組織で、現在、日本商工会議所・海外邦人安全協会・中小企業基盤整備機構（以下、中小機構）・日本貿易振興機構・エンジニアリング協会他 29 組織が参加している。

このネットワークに参加する組織は、情報発信・情報共有・個別相談に関した中小企業の危機管理対策の支援を行っている。情報発信の取組みとしては、国内における安全対策セミナー・国外における安全対策セミナーを、中小機構・日本商工会議所・日本貿易振興機構・エンジニアリング協会・日本機械輸出組合が開催している。情報共有の取組みとしては、全国中小企業団体中央会、日本商工会議所・日本貿易会が、企業間で危機管理ノウハウを共有することを目的とした企業間勉強会・意見交換会を開催している。個別相談の取組みとしては、日本貿易振興機構・日本機械輸出組合が専門家との相談窓口の設置等を行っている。



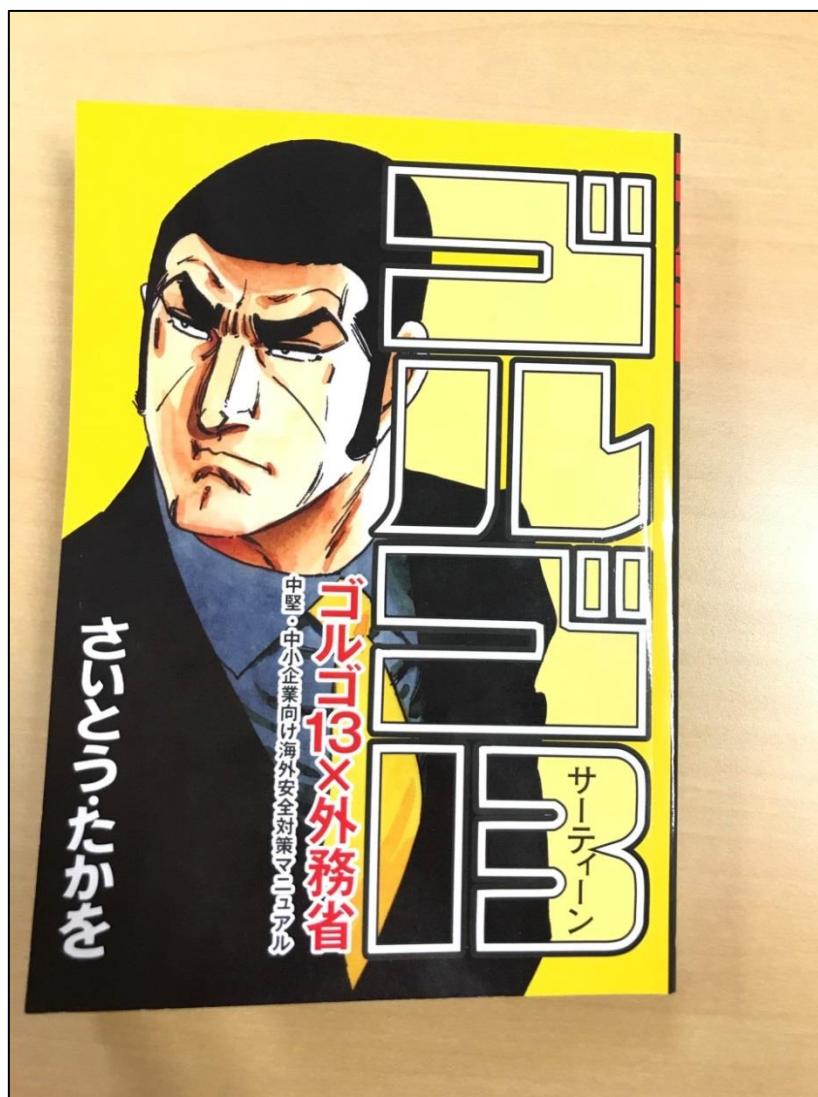
<写真 2-5-1> 「中堅・中小企業海外安全対策ネットワーク本会合開催」

出典：外務省ホームページより抜粋

外務省は、2017 年中小企業の海外安全対策強化を目的にゴルゴ 13 とのコラボレーションを始めた。中小企業経営者がゴルゴ 13 読者の年齢層である 30～50 代に一致すること、ゴルゴ 13 が様々な危機を乗り越えながら世界を渡り歩いていることがコラボレーションの

³⁶¹ 外務省『「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』（2016 年）。

決定理由である³⁶²。2017 年 3 月から外務省海外安全ホームページにおいて、海外安全に関する漫画全 13 話の公開を始め、6 月に冊子化を行い、10 万部を中小企業へ配布をした。また、当時の領事局長が各話を解説した動画を YouTube において公開している。マニュアルの中には、漫画だけではなく海外危機対応マニュアルを作成する際のチェックリストも掲載されている。



<写真 2-5-2> 「ゴルゴ 13 中堅・中小企業向け海外安全対策マニュアル」

出典：筆者撮影

³⁶² 斯波祐介『外務省、ゴルゴ 13 で海外安全対策』（リスク対策.com）
<<http://www.risktaisaku.com/articles/-/2523>>（2018 年 1 月 26 日閲覧）。



＜図 2-5-7＞「ゴルゴ 13 と外務省のコラボ PR 画像」

出典：外務省海外安全ホームページ

1－3－2 台北市日本工商会の取組み

みずほ銀行台北支店に対するヒアリング調査からは、台北市日本工商会が台湾に進出した日系企業から様々な改善要求を集め、台湾当局に提言する「白書」を 2009 年から毎年作成しているとの知見を得た³⁶³。この白書は一方的なものではなく、台湾当局からフィードバックがあり、さらに台北市日本工商会は回答内容を 3 段階で評価を行っている。「白書で依頼した事項に具体的進展があり、早期解決が見込まれるもの」には A 評価がつけられる。白書の概要はホームページ上に日中両語で公開されており、誰でも閲覧することが可能である。近年提言された内容としては、全民健康保険への加入条件の緩和や労働基準法の見直しなどがある³⁶⁴。台湾では、こうした当局との継続的なコミュニケーションによって、日系企業にとってより良い事業環境が確保されている。

³⁶³ みずほ銀行台北支店に対するヒアリング（2017 年 11 月 27 日実施）。

³⁶⁴ 台北市日本工商会『台湾政府政策に対する台北市日本工商会の提言と要望』（2017 年）。



＜図 2-5-8＞「台北市日本商工会による台湾政府への提言をまとめた白書」

出典：台北市日本工商会ホームページ

1-3-3 中小機構の取り組み

中堅・中小企業海外安全対策ネットワークに加盟している中小機構は「中小企業のための基礎からわかる海外リスクマネジメントガイドブック」をホームページ上で公開している。このガイドブックでは、海外進出先の選定から現地で予想される様々なリスクまでわかりやすく説明されている。例えば政治変動リスクを説明する項目では、現地の政治的・宗教的記念日を把握し活動を控えることも危機管理であると説明されている³⁶⁵。同様に、みずほ銀行台北支店に対するヒアリングによれば、現地の重要な記念日を把握しておくことは一見小さな取り組みであるものの、十分に効果のある危機管理になりうると聞いた³⁶⁶。駐在員の引き継ぎの際は、通常の業務内容に加え、その土地ならではの生活上の注意点を伝えることも重要と指摘されている。例えば2014年にベトナムにおいて反中デモが起きた際に、漢字の看板を掲げる日本企業が中国企業と勘違いされ、被害を受けた。そうしたケースでは「日の丸を目立つ場所に掲げることが有効」という事例も紹介されている。ここから日々の小さな心がけや工夫で危機を回避・軽減できることがわかる。



<図 2-5-9> 「中小企業のための基礎からわかる海外リスクマネジメントガイドブック」

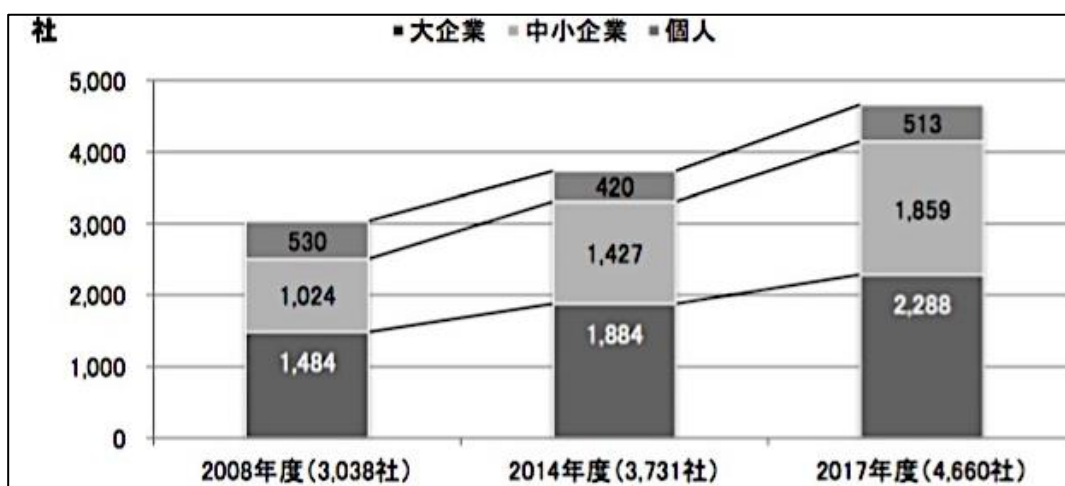
出典：中小基盤整備機構ホームページ

³⁶⁵ 中小企業基盤整備機構「中小企業のための基礎からわかる海外リスクマネジメントガイドブック」。

³⁶⁶ みずほ銀行支店に対するヒアリング（2017年11月27日実施）。

ヒアリング調査を行った日揮では、海外拠点のリスクを独自にマトリックスで分析し、全社的に共有活用していた。こういったマトリックス分析は危機管理系コンサルタントや分析担当者を配置する予算がある企業にとっては非常に有効な危機管理として活用される。しかしながら、危機管理に割ける予算・人員の少ない企業、とりわけ中小企業にとってはこれらを導入することは困難である。中小機構では、中小企業の進出が多いアジア 12 の国・地域（中国・香港・台湾・韓国・タイ・ベトナム・インドネシア・フィリピン・マレーシア・シンガポール・ミャンマー・インド）のリスク事象を 21 項目に分け、分析している。A の「日本国内と比較してリスクが低い・想定されない」から、D の「日本国内と比較して格段にリスクが高い」まで 4 段階での分析が行なわれている。

ここでは大企業・中小企業ともに進出が増えているタイのリスク分析を例として見ていく。日本貿易振興機構の調査によると、2017 年 10 月時点でタイに進出している日本企業は 4660 社で、そのうちの約 40%を中小企業が占める。2015 年と比較すると、タイに拠点を持つ中小企業は 432 社増加している³⁶⁷。また国際協力銀行（JBIC）の調査では、タイは日本より収益率が高いと 30%もの企業が回答しており、収益満足度が最も高い³⁶⁸。このことから、タイに進出する企業はさらに増加していくと言える。タイでは 2006 年の軍事クーデターでタクシン政権が倒された後、国内で政治対立が続いた。再度軍のクーデターが発生し、2016 年にはプミポン国王が死去したため、展開が予想しにくい情勢が今もなお続いている。治安・政変のリスクは D、盗難・誘拐のリスク評価は C で、いずれも日本国内と比較しリスクが高いと評価されており依然として警戒が必要である。また 2011 年にはバンコク市内を流れるチャオプラヤ川の大洪水など日本企業の活動にも大きな打撃となる天災も発生した。このように、このリスク分析は日揮の行うようなリスクのマトリックス分析には及ばないものの、日本企業の進出が多い国が選定されており、想定事例もわかりやすくまとまっている。



＜図 2-5-12＞ 「タイにおける日本企業数変化」

出典：日本貿易振興機構バンコク事務所『タイ日系企業進出動向調査 2017 年調査結果』（2017）

³⁶⁷ 日本貿易振興機構バンコク事務所『タイ日系企業進出動向調査 2017 年調査結果』（2017 年）。

³⁶⁸ 国際協力銀行『我が国の製造業企業の海外事業展開に調査報告－2017 年度海外直接投資アンケート結果（第 29 回）－』（2017 年）。

各国別リスク事象一覧（国・地域名：タイ）				
カテゴリー	リスク項目	例	タイにおける留意事項	
事業運営上のリスク	販売リスク	11 悪収欺	・現地企業への不適切なリベート ・現地公営品からの不当要求による金銭の支払い	タイの汚職症は他のアジア諸国と同程度と考えられ、少額でも反響に引き継ぎ発生するケース、中小規模の会社で発生するケース、複数の承認者が絡むケースが多いのが特徴が知られる。なお、公営品が社会的慣習・慣習として利益を受領することが許容される場合があり、年末に監督官庁へベックアウト（日本の歳費に相当する詰め合わせの品）を贈る習慣が続いている。
		12 知的財産に関するトラブル	・現地企業による自社の特許・商標等の知的財産権の侵害 ・当社による第二者の知的財産権の侵害	長年模倣品が横行しており、政府が知的財産法改正や知的財産権行使の強化、特許登録の簡素化を目標に掲げているが、改革は進んでいない。
	バックオフィスリスク	13 税務手続きに関するトラブル	・税務調査への対応不備 ・税の申告誤り	タイにおける納税方式は、手帳上は申告納税方式であるが、実際は税務調査が完了して確定する賦課課税方式に近い。当局に過少申告あるいは申告漏れと特定され、内国法人法に規定する高率のペナルティやリー・チャージが賦課されることもある。
		14 従業員等による不正行為	・不適切な帳簿管理 ・経費・会社用品・商品等の不正使用	事業を小規模からスタートする場合、複数担当者によるチェックが厳格に行われない。従業員による現金の盗難、仕入れ業者からのリベート受領等の不正が行われる場合がある。日本の感覚では不正と考えられることもタイでは不正と認識されない場合もあり、業者選定や金銭支出は日本人が最終決定を行う等の対応が必要である。
		15 人材確保の障害	・人件費の高騰 ・有能な人材の採用困難、人材の不足等（ジョブホッピング等）	外国からの投資と産業集積に伴う労働需要の高まりに加え、従業員全体の約4割を占める農業従事者が非正規化し、恒久的な労働力不足の状態となっている。加えて最低賃金の引上げ、公営品給与の引上げ等の政策的要因も加わり賃金が大幅に上昇している。
		16 労使関係のトラブル	・労働条件への不満に起因するトラブル ・解雇・退職をめぐるトラブル	従来から自動車産業集積エリアの日系企業等の一部に偏った労働組合運動が見られ、労働争議も発生している。要求の多くは賃上げや労務的改善であるものの、最低賃金の引き上げに伴い、賃上げ要求が一段と高まるおそれがある。
外部環境リスク	社会リスク	17 治安・政治の悪化	・戦乱・テロ・暴動・テロ	これまでクーラー政変が繰り返されており、テロや抗議活動に伴い、衝突・発砲事件等死傷事件を伴う衝突が発生する場合がある。また、南部4県では独立運動組織によるテロが頻発している。
		18 盗難・強盗・暴行	・商品の盗難 ・従業員の誘拐	タイにおいて日本人が巻き込まれる被害の圧倒的大多数は盗難、詐欺等であるが、凶悪事件発生率は日本と比べて非常に高く、日本人が数人事件など凶悪事件に巻き込まれる事例もある。
		19 法規制の変更・不透明な運用	・参入における規制（外資規制の強化、許認可取得手続の複雑化等） ・不透明な裁判制度による不利益の発生	政治的混乱の中でも経済政策は継続しているが、不安定な状況が経営行政の運用等に悪影響が生じることが懸念される。税関手続きにおいて、税関担当者により判断が異なるケース、不適切に高い関税を徴収されるケースが見られる。
	自然災害リスク	20 自然災害	・地震・洪水・津波 ・風災・雹害	タイで頻繁に生じる自然災害は洪水、干ばつ、熱帯性暴風雨である。2011年の歴史的な洪水では、アジア地区の日系企業も甚大な被害を受けた。タイ政府はチャイナ川流域の洪水に対して灌漑工事を進めているが、対策として十分と見えない。また、全国的に雨水排水能力による内水氾濫が頻発している。
		21 感染症・衛生	・新型コロナウイルス等の予防策の不徹底による感染の拡大 ・適切な医療処置を受けられないことによる重症化	国土大部分が熱帯モンスーン気候に属し、雨季には食中毒の危険が高まる。また、感染症肺炎や出血性結膜炎、デング熱、マラリア、鳥インフルエンザ等の罹患率も多い。医療水準は、主要都市の公立基幹病院や代表的な私立病院では概ね良好である。

＜図 2-5-13＞「各国別リスク事象一覧（国・地域名：タイ）」
出典：中小基盤整備機構ホームページ

第2節 課題抽出・政策提言

2-1 中堅・中小企業海外安全対策ネットワーク主催の海外赴任前研修会の開催

前述の通り、海外展開を長期間に渡り行っている大企業はいずれも同様の危機管理体制をとっていることが判明した。一方で、ヒアリング調査を行った海外邦人安全協会の柴崎理事は「危機管理に金銭的負担をかけられない中小企業等に対してどのように対処するかが課題である」³⁶⁹と指摘している。海外での危機管理に割ける予算や人員が大企業と比べ圧倒的に少ない中小企業にとっては、危機管理担当者を専任に配置し海外情報の収集・分析を行うこと、危機管理の専門家を招いて海外赴任前研修を開催するといった取組みは現実的であるとはいいがたい。日本在外企業協会の2015年のアンケート結果によると、「海外安全対策マニュアルを整備しているか」という質問に対して、「整備していない」と回答した企業は、その理由として「経費の余裕がない」「作成ノウハウがない」といったものを挙げている³⁷⁰。大企業が多く加盟する在外企業協会のアンケートにおいても、このような回答が見られることから、中小企業においてはさらに予算上の余裕がない事情が容易に推測できる。また日本経済団体連合会（経団連）は、中小企業が海外進出の際に直面する問題として人材確保について挙げ、「国内の人員体制が手薄になるとの理由から海外赴任を命じることは難しい」「社内に海外実務を教えられる人材がいない」という問題点を指摘している³⁷¹。そこで外務省、外務省の外郭団体、在外企業協会、その他省庁がこの危機管理体制における大企業と中小企業の危機管理体制の整備ギャップをフォローアップしていく必要があると考える。

中堅・中小企業海外安全対策ネットワークに参加する組織はそれぞれ、国内各地で外務省から講師を派遣した安全対策セミナーを開催している。それらは中小企業単独では実施が容易ではない海外赴任前研修の役割を果たし、その意義は大きいと言える。しかしながら、個々のセミナーの時期や開催場所、テーマなどで連携性が薄く、重複もうかがえる。既存の「中堅・中小企業海外安全対策ネットワーク」を更に有効的なものとするために、業界や会員の種別を超えた連携をとることが求められる。先に述べたように、「海外赴任前研修」は大多数の大企業が実施しており、有用性が高い。ネットワーク主導で開催することで幅広い中小企業の海外駐在者のリスク意識の向上、ひいては現地での安全に寄与することが可能となる。

³⁶⁹ 海外邦人安全協会柴崎二郎理事に対するヒアリング調査（2017年5月2日実施）。

³⁷⁰ 日本在外企業協会『海外安全対策に関するアンケート2015年』（2015年）。

³⁷¹ 日本経済団体連合会『中小企業のアジア地域への海外展開をめぐる課題と求められる対応』（2013年）。

2-2 全ての在外商工会・日本人会から現地政府へ政策提言

台北市日本工商会は従来の事業環境に関する要望の提言を行うことによって快適な環境の確保を推進している。このようなつながりを活かし、今後行われる提言では従来の事業環境に関する要望に加え、邦人保護に関する要望を組み込むべきである。全世界に84ヶ所ある在外日本商工会においても台北市日本工商会のような取り組みを拡充し、現地政府、関係官庁との関係を緊密化するとともに、治安情勢に関する情報をより広く収集することで、海外の日本企業の駐在員の安全のさらなる向上が期待される。また中東や日本企業の進出が少ない国では日本商工会が設置されていないケースもある。このようなケースでは日本人会を活用して取り組みを行うことが可能となる。

2-3 中小企業の危機管理体制支援制度の認知向上・活用

中小機構では、企業にとって非常に有益な海外におけるリスク分析や注意点をまとめたガイドブックが公開されている。しかしながら、情報が非常に見づらく、一目ではどの国のこういった項目が危険なのか、注意すべきなのかを判断することが困難であるという点が課題として挙げられる。中小機構公式ホームページの中のどこにこのガイドブックがあるのかが見にくい点、周知が図れていない点についても同様である。そこで、改善策として、外務省海外安全ホームページにこのガイドブック閲覧ページへのリンクを掲載することを提言する。加えて、こうした有用な情報を活用・認知を高めることによって、中小企業の危機管理の改善につながる。

繰り返しになるが、中小企業の危機管理にとって最大の障害は、危機管理対策にさける予算と人員の少なさである。外務省はじめ政府系機関の危機管理情報だけでなく、日本商工会議所などが発信する民間のリスク情報を活用することで、コストをかけずに、リスク体制を強化することができる。外務省の中堅・中小企業海外安全対策ネットワークでは無料で非常に有用な海外危機管理の情報やセミナー参加の場を年々拡大させている。現在、中小企業が海外進出するためのサポート体制は整いつつある。中小企業側も自覚を持ち、このような情報を活用し、海外での業務を安全に進めていく必要がある。

おわりに

本研究においては、「国際危機管理に関する研究と政策提言」というテーマで研究を行い、昨今のグローバル化により増加している在外邦人保護の強化に資するため、在外公館を中心とする現場に主眼を置いた政策提言を行った。

外務省においてもこれまで在外邦人保護の改善に努めてきたものの、日本周辺における有事の危険性の高まりや新型のテロの頻発といった新たな課題も浮上しており、それに対応する体制の整備が求められている。そこで、研究を進めるにあたっては、日本政府関係者や企業関係者、外国政府関係者に対するヒアリング調査を実施し、課題の抽出に努めた。その中でも我々としては外務省におけるオペレーション体制、情報収集・分析、情報発信、日本周辺における在外公館の取組み、企業の危機管理に着目し、効率的・迅速的・戦略的な在外邦人の保護を実現するべくこれら 5 つの柱から政策提言を行った。

本報告書では以上の観点から政策提言を行ってきたが、現段階において検討が及ばなかった課題が存在する。我々の研究を今後より発展させるための課題として、大きく以下の 2 点が挙げられると考える。

第一に、安全保障制度全体を視野に入れた検討である。我々が考察した現場での邦人保護のあり方は、あくまで安全保障制度の一部であり、その強化及び改善を論じる際には全体を踏まえた包括的な考察が欠かせない。例えば、邦人保護を実現するには、その前段階として有事の発生を阻止するための外交努力があり、発生が懸念される朝鮮半島有事にはまさにそれが求められている。また、本研究では、国際紛争・テロ等を主な考察の対象としたが、在外邦人がこれまでに巻き込まれてきた危機は自然災害や感染症等様々であり、それらを踏まえた総合的な危機管理体制の考察が必要である。

第二に、危機意識の醸成に関する検討である。危機は人為的要素を包含しているため、制御不可能であると同時に予測が困難である。もちろん、危機管理の観点からは、危機を未然に防止するもしくは回避することが最も望ましく、それが実現されるか否かは在外邦人の危機意識の程度に大きく左右される。しかし、在外邦人は、旅行者や留学生、企業関係者、永住者など多種多様であり、危機に関する知識や意識の程度において歴然たる差があるのも事実である。したがって、邦人保護を実現させるためには、政府・外務省として在外邦人の危機意識のさらなる醸成を図っていく必要があると考える。

本研究には、以上のような課題は残るものの、我々の提言が 1 人でも多くの在外邦人を保護することにつながればこれにまさる喜びはない。

謝辞

本報告書を作成するにあたって、我々の研究に多大なるご指導、ご協力をいただいたすべての方々に、この場を借りて厚く御礼申し上げます。

主担当教員である若林啓史教授には、実務家教員としての立場から、国際危機管理の初歩的な考え方から外務省の具体的な実務にいたるまで、約 1 年間に渡って大変寛大なご指導をいただいた。また、ヒアリング調査では様々な調査先の協力を取り付けていただき、我々学生と共に現地へ赴くなど、あらゆる方面で本研究のためにご尽力いただいた。

副担当教員である阿南友亮教授には、我々の議論をいつも熱心に、温かく見守っていただき、研究の方向性や議論の構成など多くの点について、常に鋭く有意義なご指摘を賜った。

さらに、ご多忙な中、我々のために貴重な時間を割いてヒアリング調査にご協力いただいた数多くの政府・企業関係者の方々にも心からの感謝の意を表したい。ヒアリング調査では、実務に携わる立場としての見地から、大学院での調査・議論だけでは決して得ることのできない非常に貴重かつ意義深いお話を伺うことができた。いずれの協力なくしても、本報告書の完成は無かった。以下に、敬意とともに氏名を列記させていただく。

国枝昌樹元在シリア特命全権大使、能化正樹外務省領事局長（当時）、伯耆田修海外邦人安全課邦人援護官（当時）、鈴木武英東京都交通安全協会理事長（当時）、小島俊郎海外邦人安全協会副会長、柴崎二郎理事、大日方和雄理事、長谷川健司共同通信社編成局ニュースセンター副センター長（当時）、奥田恭弘日揮株式会社セキュリティ対策室室長、山崎司同室担当部長、遠藤毅経営統括本部広報・IR 部長、片倉邦雄元在イラク特命全権大使、澤田健太郎丸紅株式会社人事部副部長、小島善二海外危機管理担当、西川徹矢元内閣官房副長官補、北川嘉昭三井金属鉱業株式会社名誉顧問、草場武彦日本放送協会編成局編成主幹、金光植駐仙台大韓民国総領事館領事、柿澤未知日本台湾交流協会総務部長、西海茂洋日本台湾交流協会台北事務所副代表、谷川雅也領事室長、西野幸竜文化室主任、馬士元銘伝大学専任副教授、張栄豊元国家安全会議副秘書長、尾島秀光みずほ銀行台北支店副支店長（ヒアリング調査実施順）

加えて、本研究のヒアリング調査のために、ひとかたならぬご支援をいただいた後藤康浩亜細亜大学教授におかれても、この場を借りて深謝申し上げます。

最後に、本報告書の完成にご協力いただいたすべての方々の協力と、担当教員の先生方の温かいご指導に重ねて感謝の意を表し、謝辞とする。

平成 30 年 1 月

ヒアリング調査先一覧

実施日	ヒアリング調査先	担当者
2017 年 4 月 25 日	元在シリア特命全権大使	国枝昌樹 氏
	外務省領事局海外邦人安全課	邦人援護官 伯耆田修 氏 (当時)
	外務省領事局	局長 能化正樹 氏 (当時)
2017 年 5 月 2 日	東京都交通安全協会	理事長 鈴木武英 氏 (当時)
	海外邦人安全協会	理事 柴崎二郎 氏
2017 年 5 月 30 日	海外邦人安全協会	副会長 小島俊郎 氏 理事 大日方和雄 氏
	共同通信社編成局ニュースセンター	副センター長 長谷川健司 氏 (当時)
2017 年 5 月 31 日	日揮株式会社	セキュリティ対策室室長 奥田恭弘 氏 同室担当部長 山崎司 氏 経営統括本部広報・IR 部長 遠藤毅 氏
2017 年 6 月 27 日	元在イラク特命全権大使	片倉邦雄 氏
	丸紅株式会社	人事部副部長 澤田健太郎 氏 同部海外危機管理担当 小島善二 氏
2017 年 7 月 10 日	元内閣官房副長官補	西川徹矢 氏
2017 年 9 月 21 日	三井金属鉱業株式会社	名誉顧問 (元専務取締役) 北川嘉昭 氏
2017 年 10 月 31 日	日本放送協会編成局	編成主幹 草場武彦 氏
2017 年 11 月 2 日	日本台湾交流協会	総務部長 柿澤未知 氏
2017 年 11 月 16 日	駐仙台大韓民国総領事館	領事 金光植 氏

2017 年 11 月 23 日	銘伝大学（台湾）都市計画・ 防災学研究科	専任副教授 馬士元 氏
2017 年 11 月 24 日	日本台湾交流協会 台北事 務所	副代表 西海茂洋 氏 領事室長 谷川雅也 氏 文化室主任 西野幸竜 氏
	元国家安全会議（台湾）	副秘書長 張栄豊 氏
2017 年 11 月 27 日	みずほ銀行台北支店	副支店長 尾島秀光 氏
2017 年 12 月 19 日	外務省領事局政策課	政策課職員（電話による）

参考文献一覧

<書籍>

- 浅野一弘『危機管理の行政学』（同文館出版，2010年）
- 亜洲奈みづほ『現代台湾を知るための60章【第2版】（エリア・スタディーズ 34）』（明石書店，2012年）
- 阿南友亮『中国はなぜ軍拡を続けるのか』（新潮選書，2017年）
- 伊藤潔『台湾—四百年の歴史と展望』（中公新書，1993年）
- 五百旗頭真『戦後日本外交史 第3版補訂版』（有斐閣アルマ，2014年）
- 岩本誠吾「自衛隊による在外邦人「輸送」から在外邦人「救出」へ—国内法と国際法の狭間で—」『産大法学』48号（京都産業大学，2015年）
- 大石吉彦「日本のテロ対策の現状」『IATSS review = 国際交通安全学会誌』32号（国際交通安全学会，2007年）
- 大日方和雄・船越博・山本譲『誰も知らない領事の仕事 異国の空の下、邦人を守る』（創土社，2015年）
- 外務省『外交青書 わが外交の近況』1991年版
- 外務省『外交青書 わが外交の近況』1993年版
- 外務省『外交青書 わが外交の近況』2002年版
- 片倉邦雄『人質とともに生きて イラク大使の湾岸危機体験記』（毎日新聞社，1994年）
- 片倉邦雄『アラビスト外交官の中東回想録—湾岸危機からイラク戦争まで—』（明石書店，2005年）
- 片倉佳史『観光コースでない台湾—歩いて見る歴史と風土』（高文研，2005年）
- 河原昌一郎『米中台関係の分析』（彩流社，2015年）
- 河原昌一郎『民主化後の台湾—その外交、国家観、ナショナリズム』（彩流社，2016年）
- 木宮正史『国際政治のなかの韓国現代史』（山川出版社，2012年）
- 木宮正史編『シリーズ日本の安全保障6 朝鮮半島と東アジア』（岩波書店，2015年）
- 金伯柱『朝鮮半島冷戦と国際政治力学—対立からデタントへの道のり』（明石書店，2015年）
- 木村汎編『国際危機学—危機管理と予防外交—』（世界思想社，2002年）
- 共同通信社ペルー特別取材班編『ペルー日本大使公邸人質事件』（共同通信社，1997年）
- 国枝昌樹『湾岸危機—外交官の現場報告』（朝日新聞社，1993年）
- 参議院事務局「危機管理分析手法に関する調査——台湾危機を事例として（危機に強い社会を目指して）」『立法と調査』（2001年）

- 商工中金『中小企業の海外進出に対する意識調査』（2015年）
- 庄司潤一郎「朝鮮半島有事と避難をめぐる問題ー朝鮮戦争期を振り返って（特集 続・危機に備える）」『読売クォーター』26号（読売新聞東京本社調査研究本部, 2013年）
- 高原明生・服部龍二編『日中関係史 1972-2012 I 政治』（東京大学出版会, 2012年）
- 田村祐子「在外 EU 市民の保護に関する指令」『外国の立法：立法情報・翻訳・解説』（国立国会図書館及び立法考査局）
- 中央省庁改革研究会『中央省庁再編ガイドブック』（ぎょうせい, 2000年）
- 同時多発テロに関する独立調査委員会（松本利秋・ステファン丹沢・永田喜文訳）『9/11 委員会レポートダイジェスト 同時多発テロに関する独立調査委員会報告書、その衝撃の事実』（WAVE 出版, 2008年）
- 中小企業庁『中小企業白書 2016 年版』（2016年）
- 帝国データバンク『中小企業の海外進出動向調査』（2015年）
- 独立行政法人経済産業研究所「危機管理政策の国際比較ー危機対応の経済政策論に向けて」（2008年）
- 野島剛『台湾とは何か』（ちくま新書, 2016年）
- 橋本靖明・奥平穰治・河野桂子・大濱明弘「主要先進国における在外自国民保護の取り組み」『防衛研究所紀要』17号（防衛研究所, 2014年）
- 橋本靖明・林宏「軍隊による在外自国民保護活動と国際法」『防衛研究所紀要』4号（防衛研究所, 2002年）
- 福田円『中国外交と台湾ー「一つの中国」原則の起源』（慶應義塾大学出版会, 2013年）
- ベネディクト・アンダーソン『定本 想像の共同体ーナショナリズムの起源と流行（社会科学の冒険 2-4）』（書籍工房早山, 2007年）
- 細谷雄一『外交』（有斐閣 Insight, 2007年）
- 丸川哲史『台湾ナショナリズム 東アジア近代のアポリア』（講談社選書メチエ, 2010年）
- 三島健二郎『企業危機管理ー狼少年でなにが悪いー』（ダイヤモンド社, 1998年）
- 三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』（世界思想社, 2008年）
- 薬師寺克行『外務省ー外交力強化への道ー』（岩波書店, 2003年）
- 安田淳・門間理良編『台湾をめぐる安全保障（慶應義塾大学東アジア研究所 現代中国研究シリーズ）』（慶應義塾大学出版会, 2016年）
- 李成日『中国の朝鮮半島政策：独立自主外交と中韓国交正常化』（慶應義塾大学出版会, 2010年）
- 李登輝『新・台湾の主張』（PHP 新書, 2015年）
- 林賢参「台湾海峡の安全保障における日本の役割（シンポジウム報告 東アジア諸国関係のダイナミズム）」『Aoyama journal of international studies』1号（青山学院大学国際研究センター, 2014年）
- 若田部昌澄編『日本の危機管理力』（PHP 研究所, 2009年）
- Occar Gomez 'Lessons from International Students' Reaction to the 2011 Great

East Japan Earthquake: The Case of the School of Engineering at Tohoku University' "International Journal of Disaster Risk Science" (Beijing Normal University Press, 2013 年)

- 黃瓊慧、駱佑宗、林柏勳、蔡煥斌、陳淑惠「我國政府機構危機管理個案研析-以高雄市政府處理 SARS 經驗為例」『T&D 飛訊第 91 期』(2010 年)
- 康黃智、王慶豐、許麗君、簡登祥、許瑞菊、陳蒼山「我國政府機關危機管理個案研析-以九二一 震災草嶺大崩塌事件為例」『T&D 飛訊第 93 期』(國家文官學院, 2010 年)
- 李俊德、李敏旭、黃鈴珠、李麗珍、鄭明昌、侯勝雄「強化政府機關危機管理作法之探討 —以我國對於發生禽流感之應變為例」『T&D 飛訊第 193 期』(國家文官學院, 2014 年)
- 丘昌泰「建立政府風險管理機制」『T&D 飛訊第 192 期』(國家文官學院, 2014 年)
- 朱鎮明「政策與組織的風險管理」『T&D 飛訊第 193 期』(國家文官學院, 2014 年)

<新聞記事>

- 朝日新聞「在韓邦人退避、計画作りに壁 朝鮮半島の有事想定」2017 年 11 月 9 日朝刊 4 頁
- 朝日新聞「若王子さん帰国で大型機チャーター“大げさ”批判に社長釈明」1987 年 4 月 9 日朝刊 26 頁
- 朝日新聞「(衝撃 「イスラム国」人質事件) 過去の教訓: 4 キルギス人質事件」2015 年 2 月 7 日朝刊 4 面
- 朝日新聞「(時々刻々) 外国客集う店、襲撃 断食月の夜、銃で占拠 バングラ、日本人 7 人死亡」
- 朝日新聞「バングラ首都で邦人人質か 飲食店襲撃、武装集団立てこもり 治安部隊、十数人を救出」2016 年 7 月 2 日夕刊 1 頁
- 朝日新聞「人質テロ、実行犯 20 代 外国人標的、濃厚 バングラ、日本人 7 人死亡」2016 年 7 月 4 日朝刊 1 頁
- 読売新聞「在韓邦人退避 日米で分担 半島有事 釜山から海自艦に 政府検討 陸路は米軍」2017 年 5 月 6 日朝刊 1 面
- 日本経済新聞「136 日の教訓マニラ誘拐事件(上) 危機管理——安全対策“定型”なし」1987 年 4 月 2 日朝刊 31 頁
- 日本経済新聞「136 日の教訓マニラ誘拐事件(下) 自衛へ官民協力——国情の違い踏まえ。」1987 年 4 月 4 日朝刊 31 頁
- 日本経済新聞「『なぜ...』物産に衝撃、マニラ支店長誘拐——対比援助揺さぶり? 身代金の要求はなし。」1986 年 11 月 16 日朝刊 27 頁
- 日本経済新聞「マニラの支店長誘拐、犯人、周到な計画——比国人と中国系グループ、市内から尾行。」1986 年 11 月 17 日朝刊 31 頁
- 日本経済新聞「三井物産支店長を誘拐、マニラで武装 5 人組」1986 年 11 月 16 日朝刊

1 頁

- 日本経済新聞「外務省、マニラへ領事移住部長派遣——若王子氏誘拐事件。」1987 年 2 月 17 日朝刊 31 頁
- 日本経済新聞「136 日の教訓マニラ誘拐事件（上）危機管理——安全対策“定型”なし」1987 年 4 月 2 日朝刊 31 頁
- 日本経済新聞「136 日の教訓マニラ誘拐事件（中）対誘拐のプロ——使命、救出より予防」1987 年 4 月 3 日朝刊 31 頁
- 日本経済新聞「136 日の教訓マニラ誘拐事件（下）自衛へ官民協力——国情の違い踏まえ。」1987 年 4 月 4 日朝刊 31 頁
- 日本経済新聞「イラク、敵対国国民の拘束決定、軍事施設に移送へ——“人質化”邦人も対象の恐れ。」1990 年 8 月 18 日夕刊 1 頁
- 日本経済新聞「邦人バグダッド軟禁ドキュメント」1990 年 8 月 24 日朝刊 3 頁
- 日本経済新聞「邦人 223 人バグダッド軟禁、クウェートから移送直後——イラクが強制連行。」1990 年 8 月 24 日朝刊 1 頁
- 日本経済新聞「イラク、邦人男性 143 人、軍施設に——軟禁婦女子が証言、駐イラク大使ら面会。」1990 年 8 月 31 日朝刊 1 頁
- 日本経済新聞「イラク、邦人人質さらに分散——結束防止、40 カ所超に。」1990 年 11 月 5 日朝刊 35 頁
- 日本経済新聞「イラクの人質解放をめぐる主な動き。」
- 1990 年 12 月 7 日朝刊 8 頁
- 日本経済新聞「イラク、ドイツ人全員解放へ——対湾岸政策を評価。」1990 年 11 月 21 日朝刊 1 頁
- 日本経済新聞「キルギス邦人拉致、『政治宣伝が目的』——武装勢力の幹部が主張」1999 年 10 月 28 日朝刊 39 頁
- 日本経済新聞「キルギス拉致事件の経緯」1999 年 10 月 26 日朝刊 38 頁
- 日本経済新聞「キルギス拉致事件、人質無事の情報——国防相代行『避難民通じ確認』」1999 年 8 月 28 日朝刊 39 頁
- 日本経済新聞「邦人拘束の施設、軍包囲、アルジェリア、武装勢力、マリ軍事介入停止要求」2013 年 1 月 17 日夕刊 1 頁
- 日本経済新聞「ダッカでテロ、邦人人質か、バングラ首都、治安部隊突入、『イスラム国』系が犯行声明」2016 年 7 月 2 日夕刊 2 頁
- 日本経済新聞「バングラ、銃撃戦の末鎮圧、外国人、テロの標的。」2016 年 7 月 3 日朝刊 3 頁
- 日経産業新聞「三井物産、若王子事件に揺れた 136 日、社員延べ 5500 人動員」1987 年 4 月 6 日 2 頁

<ウェブサイト>

- アフロ「【写真特集】今日は何の日？6月13日 第1回南北首脳会談開催、『はやぶさ』が地球に帰還など」
<<https://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20170613-00000001-storyfulp-soci.view-000>>
- NHK「緊急報道 アルジェリア事件 NHK クローズアップ現代+」
<<http://www.nhk.or.jp/gendai/articles/3296/1.html>>
- NHK 論説委員室『ゴルゴ13が海外安全対策を指南！？』（2017年）
<<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/700/269407.html>>
- 小笠原欣幸「台湾政治概説・民主化・台湾化の政治変動」
<<http://www.tufts.ac.jp/ts/personal/ogasawara/paper/overviewoftaiwanese politics.pdf>>
- 海外交流審議会「変化する領事改革における外国人問題への新たな取組み」（2004年）
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/koryu/toshin.html>>
- 外務省『外務省機構改革2004 外務省新機構図』（2004年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/k_kaikaku.pdf>
- 外務省「外務省機構改革」（2003年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/kikou_g.html>
- 外務省「キルギスにおける邦人誘拐事件 調査報告書」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/kyrgyz/kidnap99/hokoku.html#1>>
- 外務省「研修制度」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/saiyo/gaikokan/kenshu.html>>
- 外務省「研修制度の概要」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/saiyo/gaikokan/gpass_6.html>
- 外務省「国際テロ情報収集ユニットの緊急増員」（2016年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003651.html>
- 外務省「国際情報統括官組織」（2013年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/koku_j.html>
- 外務省『これからの外務省～我が国の安全と繁栄のために～』（2004年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/pdfs/korekara.pdf>
- 外務省「在外公館の仕事」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/shigoto.html>>
- 外務省「在シリア日本国大使館の一時閉館」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/3/0321_11.html>
- 外務省「在ペルー日本国大使公邸占拠事件」（1997年）
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/peru/97/index.html>>
- 外務省「『在留届』をご存知ですか」（2017年）
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/todoke/zairyu/>>

- 外務省「たびレジー外務省海外旅行登録」
<<https://www.ezairyu.mofa.go.jp/tabireg/>>
- 外務省『平成 5 年版外交青書（第一分冊）』（1993 年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1993_1/h05-1-3.htm#a1>
- 外務省「平成 30 年度予算政府案」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000320640.pdf>>
- 外務省「我が国在外公館等の新規開設」（2017 年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005482.html>
- 外務省「我が国の国際テロ対策」（2017 年）
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/taisaku_0506.html>
- 外務省「提言」点検チーム「『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（2016 年）
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000182993.pdf>>
- 外務省海外安全ホームページ「海外安全アプリの配信について」
<http://www.anzen.mofa.go.jp/c_info/oshirase_kaian_app.html>
- 外務省海外安全ホームページ「海外安全情報」
<www.anzen.mofa.go.jp/readme/readme.html>
- 外務省海外安全ホームページ「ゴルゴ 13 の中堅・中小企業向け海外安全対策マニュアル」（2017 年）
<http://www.anzen.mofa.go.jp/anzen_info/golgo13xgaimusho.html>
- 外務省「よくある質問集」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/faq/mofa/others.html#01>>
- 外務省・在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム『「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～』（2015 年）
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000082010.pdf>>
- 外務省領事局政策課「海外在留邦人数調査統計平成 29 年版」
<www.mofa.go.jp/mofaj/files/000260884.pdf>
- 外務省領事局海外邦人安全課「2016 年（平成 28 年）海外邦人援護統計」（2017 年）
<www.anzen.mofa.go.jp/anzen_info/pdf/2016.pdf>
- 銀泉保険コンサルティング会社『米国同時多発テロ事件について』（2001 年）
<https://ginsen-risk.com/narage/pdf_file/2001.pdf>
- 警察庁「特集 国際テロ対策」『平成 28 年版 警察白書』（2016 年）
<<https://www.npa.go.jp/hakusyo/h28/index.html>>
- 公安調査庁「欧米諸国における「ホームグロウン・テロリスト」などによるテロの脅威」
<http://moj.go.jp/psia/ITH/topic/2016_02_topic.html>
- 公安調査庁「国際テロリズム要覧（web 版）」（2017 年）
<<http://www.moj.go.jp/psia/ITH/index.html>>

- 公安調査庁「最近の国際テロ情勢」
<http://www.moj.go.jp/psia/ITH/menace/index_02.html>
- 公安調査庁「世界のテロ等発生状況」（2017 年）
<<http://www.moj.go.jp/psia/terrorism/index.html>>
- 国土交通省「石井大臣会見要旨」（2017 年 1 月 12 日）
<<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin180112.html>>
- 国土交通省観光庁「観光立国実現に向けたアクションプログラム 2014」（2014 年）
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/topics02_000075.html>
- 国土交通省観光庁「観光立国推進基本法」
<<http://www.mlit.go.jp/kankocho/kankorikkoku/>>
- 国土交通省観光庁「出入国者数」（2017 年）
<http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/in_out.html>
- 産経ニュース「国際テロ情報収集ユニットが発足 官邸主導でテロ対策」（2015 年 12 月 8 日）
<<http://www.sankei.com/affairs/news/151208/afr1512080032-n1.html>>
- CNN.co.jp「アルジェリア人質事件、行方不明者の安否確認急ぐ」（2016 年）
<<https://www.cnn.co.jp/world/35027128.html>>
- JTB 総合研究所「『危機管理』と『リスク管理』の違い、分かりますか？」
<<https://www.tourism.jp/project/tcm/why/crisis/>>
- JTB 総合研究所「観光統計：アウトバウンド 日本人海外旅行動向」
<<https://www.tourism.jp/tourism-database/stats/outbound/>>
- 時事ドットコム「【図解・行政】国際テロ情報の集約体制」（2017 年 12 月）
<https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_seisaku-policepeace20171211j-06-w360>
- 時事ドットコムニュース「日本人、海外受難簿」
<https://www.jiji.com/jc/v2?id=sufferings_19>
- 斯波祐介『外務省、ゴルゴ 13 で海外安全対策』（リスク対策.com,2017 年）
<<http://www.risktaisaku.com/articles/-/2523>>
- 首相官邸「在アルジェリア邦人拘束事件対策本部会議」
<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201301/19algeria.html>
- 首相官邸「内閣官房長官記者会見」（2017 年）
<https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/201712/11_p.html>
- 首相官邸政策会議・在アルジェリア邦人に対するテロ事件の対応に関する検証委員会
「在アルジェリア邦人に対するテロ事件への対応（クロノロ）」
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/alg_terotaiou/chronology20130228.pdf>
- 人事院・別表第一 行政職俸給表（第六条関係）

- <<http://www.jinji.go.jp/kankoku/h21/pdf/21houkyuhyou.pdf>>
- スプートニク「ダッカ人質事件：テロリスト 人質にコーランを暗唱させ、暗唱できなかった人を殺害」
- <<https://jp.sputniknews.com/incidents/201607032416676/>>
- 総務省行政評価局「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視結果報告書」
- <http://www.soumu.go.jp/main_content/000253728.pdf>
- 台北市日本工商会
- <<http://www.japan.org.tw/newsite/2010/koushoukai/proceedings.php>>
- 谷村啓「9・11 から 15 年 今思うこと」日本記者クラブ取材ノート（2016 年）
- <<https://www.jnpc.or.jp/journal/interviews/32674>>
- docomo「SMS 一斉サービスとは」
- <https://www.docomo.biz/html/service/sms_broadcasting/>
- 中央社フォーカス台湾「台湾・原住民族の日『世界の先住民と交流の日に』＝蔡総統」
- <<http://japan.cna.com.tw/news/asoc/201708010005.aspx>>
- 中小基盤整備機構
- <<http://www.smrj.go.jp/>>
- 中村登志哉「マスメディアと政策決定過程―「国連平和協力法案」の廃案」『県立長崎シーボルト大学国際教養学部紀要第 6 号』（県立長崎シーボルト大学、2005 年）
- <<http://www.smrj.go.jp/tool/manual1/index.html>>
- 日本経済団体連合会『中小企業のアジア地域への海外展開をめぐる課題と求められる対応』（2013 年）
- <https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/045_honbun.pdf>
- 日本在外企業協会『『海外安全対策』に関するアンケート調査結果』（2013 年）
- <https://www.joea.or.jp/wp-content/uploads/pdf/activity_research_safetycontrol_2013.pdf>
- 日本在外企業協会『『海外安全対策』に関するアンケート調査結果』（2015 年）
- <https://www.joea.or.jp/wp-content/uploads/pdf/activity_research_safetycontrol_2015.pdf>
- 日本在外企業協会『『海外安全対策』に関するアンケート調査結果』（2017 年）
- <https://joea.or.jp/wp-content/uploads/activity_research_safetycontrol_2017.pdf>
- 日本政府観光局（JNTO）「国籍／月別外客邦人数」（2003 年～2017 年）
- <https://www.jnto.go.jp/jpn/statistics/since2003_tourists.pdf>
- 日本貿易振興機構（ジェトロ）バンコク事務所『タイ日系企業進出動向調査 2017 年調査結果』（2017 年）
- <https://www.jetro.go.jp/ext_images/Reports/01/762117c2abed4a1c/20170074_report.pdf>
- 日本旅行業協会『ツーリズム必携ビジネスブック 数字が語る旅行業 2017』（2017

年)

<https://www.jata-net.or.jp/data/stats/2017/pdf/2017_suiryoko.pdf>

- 伯耆田修「海外安全対策が変わった！渡航前に確認・準備すべき対策とテロ遭遇時の対応」(リスク対策.com, 2016 年)
<<http://www.risktaisaku.com/articles/print/596>> (2018 年 1 月 16 日閲覧)。
- 毎日新聞「ペルー日本大使公邸占拠事件 20 年」(2016 年)
<<https://mainichi.jp/articles/20161217/k00/00m/030/100000c>>
- 茂木寿「米国同時多発テロが与えた影響—今後の国際テロ醸成とテロ対策 (第 2 部)—」『TRC EYE』Vol.21 (東京海上リスクコンサルティング, 2002 年)
<www.tokiorisk.co.jp/risk_info/up_file/2004020566.pdf>
- YOMIURI ONLINE「北朝鮮ミサイル発射、米本土射程「火 15」か」
<<http://www.yomiuri.co.jp/matome/20170416-OYT8T50000.html>>
- ABS-CBN“RP's most wanted man wants to clear his name”
<<http://news.abs-cbn.com/nation/11/02/10/rps-most-wanted-man-wants-clear-his-name>>
- Business Insider“23 haunting photos from the September 11 attacks that Americans will never forget”
<<http://www.businessinsider.com/haunting-photos-from-september-11th-attacks-2016-9/#the-twin-towers-of-the-world-trade-center-were-a-familiar-sight-to-new-yorkers-for-decades-you-looked-up-and-they-were-there-it-was-a-reassuring-sight-i-visited-the-towers-many-times-and-gazed-upon-them-many-more-times-1>>
- Business Library“Casualties of the September 11 attacks explained”
<https://archive.is/20120710075745/http://findarticles.com/p/articles/mi_m0XPQ/is_2004_Sept_14/ai_n6271399/>
- International Business Times “In Amenas terror attack inquest: BP's policy of prioritising profits over people revealed in gory detail”
<<http://www.ibtimes.co.uk/amenas-terror-attack-inquest-bps-policy-prioritising-profits-over-people-revealed-gory-detail-1499188>>
- The Atlantic“Remembering the Korean War”
<<https://www.theatlantic.com/photo/2016/07/remembering-the-korean-war/493235/>>
- YouTube「쯔위 공식 사과 / 周子瑜公开致歉」
<<https://www.youtube.com/watch?v=t57URqSp5Ew>>
- 崔震雄「旅館業危機處理」
<<http://www.twaea.org.tw/eweb/uploadfile/20060119154736660.pdf>>
- 多維新聞「1979 年中共《告台灣同胞書》問世記」
<<http://culture.dwnews.com/history/big5/news/2016-06-06/59744508.html>>

- 蘇進強「國家安全與危機管理機制」
<<http://www.taiwannet.org.tw/tforum/21/21-01.pdf>>
- 台灣政府國防部『中華民國 81 年 國防報告書』（1992 年）
<<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/>>
- 張榮豐「危機管理與問題解決」
<http://cancer.tlri.gov.tw/personel/07_learning/ppt/危機管理與問題解決.pdf>
- 中央社「立院三讀客家基本法 客語列國家語言」
<<http://www.cna.com.tw/news/aip/201712290241-1.aspx>>
- 自由時報「圖輯》那一夜，點燃太陽花 歷經 24 天盛開！」
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1260631>>
- 韓國政府文化體育觀光部 e-나라指標「2016 년 관광객 출입국 및 관광수지 동향（2016 年 觀光客出入国 及び 觀光數值動向）」
<http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1655>

提言一覧

<オペレーション体制>

提言① 省内トップダウン体制の整備

国際危機に迅速に対応するため、外務省内を横断的に取りまとめる次官級の「危機管理監」を新設する。

提言② 領事専門官制度の充実

領事部門職員の専門性とインセンティブの向上、現場における指揮系統の整備のため「領事指導官制度」を導入する。

<情報収集・分析>

提言① 「機動的情報収集ユニット」の設置

外務本省による能動的・機動的な情報収集体制を実現するため、国際情報統括官組織に「機動的情報収集ユニット」を新設する。

提言② データ情報等を取り入れた客観的な情報分析と評価基準の充実

データに基づく情報を複合的に用いた情報分析や客観的な評価基準の設定を行うことでより立体的・複眼的な情報分析を可能とする。

<情報発信>

提言① 個人番号とたびレジの情報連携

個人番号の利用範囲を拡大するため、番号法 9 条の改正を行う。たびレジの登録を希望する人は、自動的に登録できるようにする。

提言② LINE による情報の発信

国内で利用者数がトップクラスに多い LINE を用いて情報発信をすることで、幅広い世代に対して海外安全情報を発信していく。

<在外公館－日本周辺を中心に－>

提言① 出入国における届出の自動化

出入国たびレジ自動登録システムを導入し、届出を自動化する。在留者は在留 3 ヶ月、及びそれ以降 1 年ごとに自動送信される安否確認メールに空メールを送信し、在留者情報を登録、更新する。

提言② 海外邦人安全協会と邦人組織の連携

海外邦人安全協会を「世界各国の日本人会や工商会に対して助言を行う団体」、及び「日本人会や工商会独自の安否確認や情報共有を総括する団体」として活用する。

提言③ 台湾に特化した人材育成

中国語を研修語とする人材の増加、及び台湾において語学研修を行う外務省員の割り当てを行う。合わせて、危機対応経験が豊富な省員の日本周辺への異動や、国内留学制度の確立も行う。

<企業の危機管理>

提言① 中堅・中小企業海外安全対策ネットワーク主催の海外赴任前研修会開催

中堅・中小企業海外安全対策ネットワークに参加する組織の連携性を高め、中小企業単独の開催が容易ではない海外赴任前研修を実施する。

提言② 全ての在外商工会・日本人会から現地政府への政策提言

現地政府と日常的に積極的なつながりを持ち、よりよい事業環境の確保・邦人の保護に資する提言を行う。

提言③ 中小企業の危機管理体制支援制度の認知向上・活用

中小機構によるリスク分析など有用な取り組みをより積極的に発信し、中小企業側が自ら主体的に活用できるように、さらに危機管理体制整備支援を進めていく。

国際危機管理関連年表

	主な出来事（国内・海外）	海外における危機
1945 年	ポツダム宣言受諾， 第二次世界大戦終結	
1946 年	インドシナ戦争	
1948 年	パレスチナ戦争（第 1 次中東戦争）	
1949 年	中華人民共和国建国	
1950 年	朝鮮戦争勃発， 台湾中立化宣言	
1951 年	サンフランシスコ平和条約締結	
1954 年	第 1 次台湾海峡有事， 第 5 福竜丸、ビキニの米水爆実験で被災，自衛隊発足	
1956 年	スエズ危機（第 2 次中東戦争） ハンガリー動乱	
1958 年	中国、金門島を砲撃（第 2 次台湾海峡危機）	
1959 年	伊勢湾台風	
1960 年	日米新安保条約調印，チリ地震津波	
1962 年	キューバ危機発生	
1963 年	ケネディ大統領暗殺事件	
1965 年	ベトナム戦争勃発	
1967 年	第 3 次中東戦争	
1968 年	「プラハの春」事件	
1972 年	日中共同宣言，台湾と断交	
1973 年	日航ジャンボ機乗っ取り事件，第 1 次 オイルショック	
1974 年	第 1 次オイルショック	
1977 年	ダッカ日航機乗っ取り事件	
1978 年	第 2 次オイルショック	
1979 年	スリーマイルアイランド原発事故	
1980 年	イラン・イラク戦争	
1981 年	遠東航空 103 便墜落事故	

1982 年	諫早大水害	
1983 年	日本海中部地震	
1985 年	日航機御巣鷹山墜落事故	
1986 年	チェルノブイリ原発事故	三井物産マニラ支店長誘拐事件
1988 年		パンアメリカン航空機爆破事件
1989 年	「ベルリンの壁」崩壊	
1990 年		イラク軍によるクウェート侵攻（湾岸危機）
1991 年	ソビエト連邦崩壊 旧ユーゴ紛争	湾岸戦争勃発
1993 年		米国世界貿易センタービル爆破事件
1994 年	松本サリン事件，北海道東方沖地震	フィリピン航空機内爆破事件
1995 年	阪神・淡路大震災，地下鉄サリン事件， 台湾海峡におけるミサイル演習	
1996 年	第三次台湾海峡危機	在ペルー日本大使公邸人質事件発生
1998 年		アジア通貨危機， 在ケニア・タンザニア両米国大使館爆 破事件
1999 年	台湾大地震	キルギス邦人誘拐事件
2000 年	南北共同宣言	
2001 年		米国同時多発テロ事件
2002 年	日朝平壤宣言	第 1 次バリ事件
2003 年	SARS 流行	イラク戦争開始
2004 年	新潟県中越地震， スマトラ沖大地震	在インドネシア・オーストラリア大使 館爆弾テロ事件 タイ軍事クーデター
2005 年	福知山線脱線事故	英国ロンドン地下鉄等同時爆破テロ事 件，第 2 次バリ事件
2006 年		タイ軍事クーデター
2008 年	台湾野いちご学生運動	ムンバイ同時多発テロ事件
2011 年	ニュージーランド地震， 東日本大震災	
2012 年		中国反日デモ
2013 年		在アルジェリア邦人拘束事件
2014 年	エボラ出血熱流行，ひまわり学生運動	

2015 年		シリアにおける邦人殺害テロ事件, チュニジアにおける博物館襲撃事件, パリの連続テロ事件
2016 年	熊本地震, 台湾・蔡英文総統就任	ベルギー・ブリュッセルにおける連続 テロ事案, ダッカ襲撃テロ事件 トルコ・クーデター未遂事案
2017 年	ロヒンギャ問題	ロンドン橋・バラマーケットテロ事件, マンチェスター・アリーナ自爆事件, パリ市内のシャンゼリゼ通りにおける 銃撃事件
2019 年	ラグビーワールドカップ日本開催	
2020 年	東京五輪開催	

参考法令一覧

外交関係に関するウィーン条約 (条約番号 昭和三十九年条約第十四号)

(外交関係の設定)

第二条 諸国間の外交関係の開設及び常駐の使節団の設置は、相互の同意によつて行なう。

(使節団の任務)

第三条

1 使節団の任務は、特に、次のことから成る。

(b) 接受国において、国際法が認める範囲内で派遣国及びその国民の利益を保護すること。

(c) 接受国の政府と交渉すること。

2 この条約のいかなる規定も、使節団による領事任務の遂行を妨げるものと解してはならない。

(アグレマン)

第四条

1 派遣国は、自国が使節団の長として接受国に派遣しようとする者について接受国のアグレマンが与えられていることを確認しなければならない。

(公館事務所の設置)

第十二条 派遣国は、接受国による事前の明示の同意を得ないで、使節団の設置の場所以外の場所に、使節団の一部を構成する事務所を設置してはならない。

(臨時代理大(公)使)

第十九条

1 使節団の長が欠けた場合又は使節団がその任務を遂行することができない場合には、臨時代理大使又は臨時代理公使が暫定的に使節団の長として行動するものとする。その臨時代理大使又は臨時代理公使の氏名は、使節団の長又は、使節団の長がすることが不可能な場合には、派遣国の外務省が接受国の外務省に通告するものとする。

(公館の不可侵)

第二十二條

- 1 使節団の公館は、不可侵とする。接受国の官吏は、使節団の長が同意した場合を除くほか、公館に立ち入ることができない。
- 2 接受国は、侵入又は損壊に対し使節団の公館を保護するため及び公館の安寧の妨害又は公館の威厳の侵害を防止するため適当なすべての措置を執る特別の責務を有する。
- 3 使節団の公館、公館内にある用具類その他の財産及び使節団の輸送手段は、搜索、徴発、差押え又は強制執行を免除される。

(公文書の不可侵)

第二十四條 使節団の公文書及び書類は、いずれの時及びいずれの場所においても不可侵とする。

(通信の自由)

第二十七條

- 1 接受国は、すべての公の目的のためにする使節団の自由な通信を許し、かつ、これを保護しなければならない。使節団は、自国の政府並びに、いずれの場所にあるかを問わず、自国の他の使節団及び領事館と通信するにあたり、外交伝書使及び暗号又は符号による通信文を含むすべての適当な手段を用いることができる。ただし、使節団が、無線送信機を設置し、かつ、使用するには、接受国の同意を得なければならない。
- 2 使節団の公用通信は、不可侵とする。公用通信とは、使節団及びその任務に関するすべての通信をいう。

(身体の不可侵)

第二十九條 外交官の身体は、不可侵とする。外交官は、いかなる方法によつても抑留し又は拘禁することができない。接受国は、相応な敬意をもつて外交官を待遇し、かつ、外交官の身体、自由又は尊厳に対するいかなる侵害をも防止するためすべての適当な措置を執らなければならない。

(住居、書類、通信及び財産の不可侵)

第三十條

- 1 外交官の個人的住居は、使節団の公館と同様の不可侵及び保護を享有する。
- 2 外交官の書類、通信及び、第三十一条 3 の規定による場合を除くほか、その財産も、同様に、不可侵を享有する。

(特権享有の機関)

第三十九条

1 特権及び免除を受ける権利を有する者は、赴任のため接受国の領域にはいつた時又は、すでに接受国の領域内にある場合には、自己の任命が外務省に通告された時から、特権及び免除を享有する。

2 特権及び免除を享有する者の任務が終了した場合には、その者の特権及び免除は、通常その者が接受国を去る時に、又は、接受国を去るために要する相当な期間が経過したときは、その時に消滅する。ただし、その時までは、その特権及び免除は、武力抗争が生じた場合においても存続するものとし、また、前記の者が使節団の構成員として任務を遂行するにあたって行なつた行為についての裁判権からの免除は、その者の特権及び免除の消滅後も引き続き存続するものとする。

(接受国の法令の尊重)

第四十一条

1 特権及び免除を害することなく、接受国の法令を尊重することは、特権及び免除を享有するすべての者の義務である。それらの者は、また、接受国の国内問題に介入しない義務を有する。

(退去の便宜供与)

第四十四条 接受国は、武力抗争が生じた場合においても、特権及び免除を享有する者で接受国の国民でないもの及びその家族（国籍のいかんを問わない。）ができる限り早い時期に退去できるように便宜を与えなければならない。特に、接受国は、必要な場合には、それらの者及びその財産のために必要な輸送手段を提供しなければならない。

(派遣国の利益保護)

第四十五条 二国間で外交関係が断絶した場合又は使節団が永久的に若しくは一時的に召還された場合には、

(a) 接受国は、武力抗争が生じたときにおいても、使節団の公館並びに使節団の財産及び公文書を尊重し、かつ、保護しなければならない。

(b) 派遣国は、接受国が容認することができる第三国に、使節団の公館並びに財産及び公文書の管理を委託することができる。

(c) 派遣国は、接受国が容認することができる第三国に、自国の利益及び自国民の利益の保護を委託することができる。

領事関係に関するウィーン条約

(条約番号 昭和五十八年条約第十四号)

(領事関係の開設)

第二条

- 1 国との間の領事関係の開設は、相互の同意によつて行ふ。
- 2 二国間の外交関係の開設についての同意は、別段の意思表示がない限り、領事関係の開設についての同意をも意味する。
- 3 外交関係の断絶自体は、領事関係の断絶をもたらすものではない。

(領事任務の遂行)

第三条 領事任務は、領事機関によつて遂行される。領事任務は、また、この条約の定めるところにより、外交使節団によつても遂行される。

(領事任務)

第五条 領事任務は、次のことから成る。

- (a) 接受国において、国際法の認める範囲内で派遣国及びその国民（自然人であるか法人であるかを問わない。）の利益を保護すること。
- (c) 接受国の通商上、経済上、文化上及び科学上の活動の状況及び進展を適法なすべての手段によつて把握し、当該状況及び進展について派遣国の政府に報告し並びに関心を有する者に情報を提供すること。
- (e) 派遣国の国民（自然人であるか法人であるかを問わない。）を援助すること。
- (m) 派遣国が領事機関に委任した他の任務であつて、接受国の法令により禁止されていないもの、接受国が異議を申し立てないもの又は派遣国と接受国との間で効力を有する国際取極により定められたものを遂行すること。

(領事官による外交活動の遂行)

第十七条

- 1 領事官は、派遣国が外交使節団を有しておらず、かつ、第三国の外交使節団によつても代表されていない国においては、接受国の同意を得て、領事官としての地位に影響を受けることなく外交活動を遂行することを認められる。領事官による外交活動の遂行は、当該領事官に外交上の特権及び免除を要求する権利を与えるものではない。
- 2 領事官は、接受国に対し通告を行つた後、政府間機関における派遣国の代表として行動することができる。領事官は、そのような代表として行動する場合には、国際慣習法又は国際取極によりそのような代表に与えられる特権及び免除を享受する権利を有する。も

つとも、領事官は、領事任務の遂行において、裁判権につき、この条約に定める免除よりも広範な免除を享受することはできない。

(領事機関の職員の任命)

第十九条

1 派遣国は、次条、第 22 条及び第 23 条の規定に従うことを条件として、領事機関の職員を自由に任命することができる。

(例外的な状況における領事機関の公館及び公文書並びに派遣国の利益の保護)

第二十七条

1 二国間の領事関係が断絶した場合には、

(a) 接受国は、武力紛争が生じたときであつても、領事機関の公館並びに領事機関の財産及び公文書を尊重し、かつ、保護する。

(b) 派遣国は、接受国の容認する第三国に対し、領事機関の公館の管理とともに当該公館内にある財産及び領事機関の公文書の管理を委託することができる。

(c) 派遣国は、接受国の容認する第三国に対し、自国の利益及び自国民の利益の保護を委託することができる。

2 いずれかの領事機関が一時的又は永久的に閉鎖された場合には、1 (a)の規定を準用するものとし、更に、

(a) 派遣国が、接受国において外交使節団によつて代表されていない場合においても、接受国の領域内に他の領事機関を有しているときは、当該他の領事機関に対し、閉鎖された領事機関の公館の管理とともに当該公館内にある財産及び領事機関の公文書の管理を委託することができるものとし、また、接受国の同意を得て、当該閉鎖された領事機関の管轄区域における領事任務の遂行を委託することができる。

(b) 派遣国が接受国内に外交使節団を有しておらず、かつ、他の領事機関も有していない場合には、1 (b)及び(c)の規定を準用する。

(領事機関の活動に関する便益)

第二十八条 接受国は、領事機関の任務の遂行のため十分な便益を与える。

(領事機関の公館の不可侵)

第三十一条

1 領事機関の公館は、この条に定める限度において不可侵とする。

2 接受国の当局は、領事機関の長若しくはその指名した者又は派遣国の外交使節団の長の同意がある場合を除くほか、領事機関の公館で専ら領事機関の活動のために使用される

部分に立ち入ってはならない。ただし、火災その他迅速な保護措置を必要とする災害の場合には、領事機関の長の同意があつたものとみなす。

3 接受国は、2の規定に従うことを条件として、領事機関の公館を侵入又は損壊から保護するため及び領事機関の安寧の妨害又は領事機関の威厳の侵害を防止するためすべての適当な措置をとる特別の責務を有する。

4 領事機関の公館及びその用具類並びに領事機関の財産及び輸送手段は、国防又は公共事業の目的のためのいかなる形式の徴発からも免除される。この目的のために収用を必要とする場合には、領事任務の遂行の妨げとならないようあらゆる可能な措置がとられるものとし、また、派遣国に対し、迅速、十分かつ有効な補償が行われる。

(領事機関の公文書及び書類の不可侵)

第三十三条 領事機関の公文書及び書類は、いずれの時及びいずれの場所においても、不可侵とする。

(移動の自由)

第三十四条 接受国は、国の安全上の理由により立入りが禁止され又は規制されている地域に関する法令に従うことを条件として、領事機関のすべての構成員に対し、自国の領域内における移動の自由及び旅行の自由を確保する。

(通信の自由)

第三十五条

1 接受国は、すべての公の目的のためにする領事機関の自由な通信を許し、かつ、保護する。領事機関は、自国の政府並びに、いずれの場所にあるかを問わず、自国の外交使節団及び他の領事機関との通信に当たり、外交伝書使又は領事伝書使、外交封印袋又は領事封印袋及び暗号又は符号による通信文を含むすべての適当な手段を用いることができる。ただし、領事機関が無線送信機を設置しかつ使用するには、接受国の同意を得なければならない。

2 領事機関の公用通信は、不可侵とする。公用通信とは、領事機関及びその任務に関するすべての通信をいう。

3 領事封印袋は、開封し又は留置することができない。もつとも、接受国の権限のある当局は、封印袋が4に規定する通信、書類又は物品以外のものを含んでいると信ずる十分な理由がある場合には、派遣国の委任を受けた代表によつて当該当局の立会いの下に当該封印袋が開封されることを要求することができる。要求が派遣国の当局によつて拒否された場合には、当該封印袋は、発送地に返送される。

4 領事封印袋である包みには、領事封印袋であることを外部から識別し得る記号を付するものとし、公用通信、公の書類及び専ら公に使用するための物品のみを入れることができる。

5 領事伝書使は、自己の身分及び領事封印袋である包みの数を示す公文書を交付されていなければならない。領事伝書使は、接受国の国民であつてはならず、また、派遣国の国民である場合を除くほか、接受国に通常居住している者であつてはならない。ただし、接受国の同意がある場合は、この限りでない。領事伝書使は、任務の遂行について接受国により保護される。領事伝書使は、身体の不可侵を享受するものとし、いかなる方法によつても抑留されず又は拘禁されない。

6 派遣国並びにその外交使節団及び領事機関は、臨時の領事伝書使を指名することができる。この場合には、5の規定が適用される。ただし、5に定める免除は、臨時の領事伝書使が自己の管理の下にある領事封印袋を受取人に交付した時に適用されなくなる。

7 領事封印袋は、公認の入国港又は入国空港に到着予定の船舶又は商業航空機の長に輸送を委託することができる。当該船舶又は商業航空機の長は、領事封印袋である包みの数を示す公文書を交付されるが、領事伝書使とはみなされない。領事機関は、適当な地方当局との取決めにより、当該船舶又は商業航空機の長から直接にかつ自由に領事封印袋を受領するため、領事機関の構成員を派遣することができる。

(派遣国の国民との通信及び接触)

第三十六条

1 派遣国の国民に関する領事任務の遂行を容易にするため、

(a) 領事官は、派遣国の国民と自由に通信し及び面接することができる。派遣国の国民も、同様に、派遣国の領事官と通信し及び面接することができる。

(b) 接受国の権限のある当局は、領事機関の領事管轄区域内で、派遣国の国民が逮捕された場合、留置された場合、裁判に付されるため勾留された場合又は他の事由により拘禁された場合において、当該国民の要請があるときは、その旨を遅滞なく当該領事機関に通報する。逮捕され、留置され、勾留され又は拘禁されている者から領事機関にあてたいかなる通信も、接受国の権限のある当局により、遅滞なく送付される。当該当局は、その者がこの(b)の規定に基づき有する権利について遅滞なくその者に告げる。

(c) 領事官は、留置され、勾留され又は拘禁されている派遣国の国民を訪問し、当該国民と面談し及び文通し並びに当該国民のために弁護人をあつせんする権利を有する。領事官は、また、自己の管轄区域内で判決に従い留置され、拘留され又は拘禁されている派遣国の国民を訪問する権利を有する。ただし、領事官が当該国民のために行動することに対し、当該国民が明示的に反対する場合には、領事官は、そのような行動を差し控える。

2 1に定める権利は、接受国の法令に反しないように行使する。もつとも、当該法令は、この条に定める権利の目的とするところを十分に達成するようなものでなければならない。

(領事官の保護)

第四十条 接受国は、相応の敬意をもつて領事官を待遇するとともに、領事官の身体、自由又は尊厳に対するいかなる侵害も防止するためすべての適当な措置をとる。

(領事官の身体の不可侵)

第四十一条

1 領事官は、抑留されず又は裁判に付されるため拘禁されない。ただし、重大な犯罪の場合において権限のある司法当局の決定があつたときを除く。

2 領事官は、最終的効力を有する司法上の決定の執行の場合を除くほか、拘禁されず又は身体的自由に対する他のいかなる制限も課されない。ただし、**1** のただし書に該当する場合を除く。

3 領事官は、自己について刑事訴訟手続が開始された場合には、権限のある当局に出頭しなければならない。もつとも、刑事訴訟手続は、領事官としての公の地位に相応の敬意を払いつつ行うものとし、**1** のただし書に該当する場合を除くほか、領事任務の遂行をできる限り妨げない方法で行う。**1** のただし書に該当する場合において領事官を拘禁したときは、当該領事官についての訴訟手続は、できる限り遅滞なく開始する。

(領事上の特権及び免除の享受の開始及び終了)

第五十三条

1 領事機関の構成員は、赴任のため接受国の領域に入つた時又は、既に接受国の領域内にある場合には、領事機関における自己の任務に就く時から、この条約に定める特権及び免除を享受する。

3 領事機関の構成員の任務が終了した場合には、当該構成員、その世帯に属する家族又は当該構成員の個人的使用人の特権及び免除は、通常、その者が接受国を去る時又は接受国を去るために要する相当な期間が経過した時のいずれか早い時に消滅する。当該特権及び免除は、武力紛争が生じた場合においても、第一文に規定する時まで存続する。**2** に規定する家族及び個人的使用人の特権及び免除は、これらの者が領事機関の構成員の世帯に属する者でなくなり又は領事機関の構成員のために役務を行わなくなつた時に消滅する。ただし、これらの者が相当な期間内に接受国を去る意思を有する場合には、これらの者の特権及び免除は、退去の時まで存続する。

(接受国の法令の尊重)

第五十五条

1 特権及び免除を享受するすべての者は、特権及び免除を害されることなく、接受国の法令を尊重する義務を負う。これらの者は、また、接受国の国内問題に介入しない義務を負う。

(外交使節団による領事任務の遂行)

第七十条

1 この条約は、文脈上許容される範囲内で、外交使節団による領事任務の遂行についても、適用する。

日本国憲法

（昭和二十一年十一月三日憲法）

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

第二十五条 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。

第二十九条 財産権は、これを侵してはならない。

2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

3 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

日本政府在外事務所設置法

（昭和二十五年法律第百五号）

（在外事務所の所掌事務）

第三条 在外事務所は、左の各号に掲げる事務をつかさどる。

七 旅行に関する照会に応じ、及び旅行に関する情報を提供すること。

十一 日本人の遺産の保護管理に関する事務を行うこと。

十四 旅券に関する事務を行うこと。

十五 前各号に掲げるものの外、所在国において外務省の所掌事務を行うこと。

旅券法

（昭和二十六年法律第二百六十七号）

（外国滞在の届出）

第十六条 旅券の名義人で外国に住所又は居所を定めて三月以上滞在するものは、外務省令で定めるところにより、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。

自衛隊法

(昭和二十九年法律第百六十五号)

最終改正：平成二十九年六月二日公布（平成二十九年法律第四十二号）

(自衛隊の任務)

第三条 自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるものとする。

2 自衛隊は、前項に規定するもののほか、同項の主たる任務の遂行に支障を生じない限度において、かつ、武力による威嚇又は武力の行使に当たらない範囲において、次に掲げる活動であつて、別に法律で定めるところにより自衛隊が実施することとされるものを行うことを任務とする。

一 我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態に対応して行う我が国の平和及び安全の確保に資する活動

(特別の部隊の編成)

第二十二條 内閣総理大臣は、第七十六条第一項、第七十八条第一項、第八十一条第二項又は第八十一条の二第一項の規定により自衛隊の出動を命じた場合には、特別の部隊を編成し、又は所要の部隊をその隷属する指揮官以外の指揮官の一部指揮下に置くことができる。

2 防衛大臣は、第七十七条の四の規定による国民保護等派遣、第八十二条の規定による海上における警備行動、第八十二条の二の規定による海賊対処行動、第八十二条の三第一項の規定による弾道ミサイル等に対する破壊措置、第八十三条第二項の規定による災害派遣、第八十三条の二の規定による地震防災派遣、第八十三条の三の規定による原子力災害派遣、第八十四条の三第一項の規定による保護措置、訓練その他の事由により必要がある場合には、特別の部隊を臨時に編成し、又は所要の部隊をその隷属する指揮官以外の指揮官の一部指揮下に置くことができる。

(在外邦人等の保護措置)

第八十四条の三 防衛大臣は、外務大臣から外国における緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある邦人の警護、救出その他の当該邦人の生命又は身体の保護のための措置（輸送を含む。以下「保護措置」という。）を行うことの依頼があつた場合において、外務大臣と協議し、次の各号のいずれにも該当すると認めるときは、内閣総理大臣の承認を得て、部隊等に当該保護措置を行わせることができる。

一 当該外国の領域の当該保護措置を行う場所において、当該外国の権限ある当局が現に公共の安全と秩序の維持に当たっており、かつ、戦闘行為（国際的な武力紛争の一環とし

て行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。第九十五条の二第一項において同じ。）が行われることがないと認められること。

二 自衛隊が当該保護措置（武器の使用を含む。）を行うことについて、当該外国（国際連合の総会又は安全保障理事会の決議に従つて当該外国において施政を行う機関がある場合にあつては、当該機関）の同意があること。

三 予想される危険に対応して当該保護措置をできる限り円滑かつ安全に行うための部隊等と第一号に規定する当該外国の権限ある当局との間の連携及び協力が確保されると見込まれること。

2 内閣総理大臣は、前項の規定による外務大臣と防衛大臣の協議の結果を踏まえて、同項各号のいずれにも該当すると認める場合に限り、同項の承認をするものとする。

3 防衛大臣は、第一項の規定により保護措置を行わせる場合において、外務大臣から同項の緊急事態に際して生命又は身体に危害が加えられるおそれがある外国人として保護することを依頼された者その他の当該保護措置と併せて保護を行うことが適当と認められる者（第九十四条の五第一項において「その他の保護対象者」という。）の生命又は身体の保護のための措置を部隊等に行わせることができる。

（在外邦人等の輸送）

第八十四条の四 防衛大臣は、外務大臣から外国における災害、騒乱その他の緊急事態に際して生命又は身体の保護を要する邦人の輸送の依頼があつた場合において、当該輸送において予想される危険及びこれを避けるための方策について外務大臣と協議し、当該輸送を安全に実施することができることを認めるときは、当該邦人の輸送を行うことができる。この場合において、防衛大臣は、外務大臣から当該緊急事態に際して生命若しくは身体の保護を要する外国人として同乗させることを依頼された者、当該外国との連絡調整その他の当該輸送の実施に伴い必要となる措置をとらせるため当該輸送の職務に従事する自衛官に同行させる必要があると認められる者又は当該邦人若しくは当該外国人の家族その他の関係者で当該邦人若しくは当該外国人に早期に面会させ、若しくは同行させることが適当であると認められる者を同乗させることができる。

2 前項の輸送は、第百条の五第二項の規定により保有する航空機により行うものとする。ただし、当該輸送に際して使用する空港施設の状況、当該輸送の対象となる邦人の数その他の事情によりこれによることが困難であると認められるときは、次に掲げる航空機又は船舶により行うことができる。

一 輸送の用に主として供するための航空機（第百条の五第二項の規定により保有するものを除く。）

二 前項の輸送に適する船舶

三 前号に掲げる船舶に搭載された回転翼航空機で第一号に掲げる航空機以外のもの（当該船舶と陸地との間の輸送に用いる場合におけるものに限る。）

3 第一項の輸送は、前項に規定する航空機又は船舶のほか、特に必要があると認められるときは、当該輸送に適する車両（当該輸送のために借り受けて使用するものを含む。第九十四条の六において同じ。）により行うことができる。

（在外邦人等の保護措置の際の権限）

第九十四条の五 第八十四条の三第一項の規定により外国の領域において保護措置を行う職務に従事する自衛官は、同項第一号及び第二号のいずれにも該当する場合であつて、その職務を行うに際し、自己若しくは当該保護措置の対象である邦人若しくはその他の保護対象者の生命若しくは身体の防護又はその職務を妨害する行為の排除のためやむを得ない必要があると認める相当の理由があるときは、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第三十六条又は第三十七条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。

（在外邦人等の輸送の際の権限）

第九十四条の六 第八十四条の四第一項の規定により外国の領域において同項の輸送の職務に従事する自衛官は、当該輸送に用いる航空機、船舶若しくは車両の所在する場所、輸送対象者（当該自衛官の管理の下に入つた当該輸送の対象である邦人又は同項後段の規定により同乗させる者をいう。以下この条において同じ。）を当該航空機、船舶若しくは車両まで誘導する経路、輸送対象者が当該航空機、船舶若しくは車両に乗り込むために待機している場所又は輸送経路の状況の確認その他の当該車両の所在する場所を離れて行う当該車両による輸送の実施に必要な業務が行われる場所においてその職務を行うに際し、自己若しくは自己と共に当該輸送の職務に従事する隊員又は輸送対象者その他その職務を行うに伴い自己の管理の下に入つた者の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第三十六条又は第三十七条に該当する場合のほか、人に危害を与えてはならない。

（国賓等の輸送）

第百条の五 防衛大臣は、国の機関から依頼があつた場合には、自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度において、航空機による国賓、内閣総理大臣その他政令で定める者（次項において「国賓等」という。）の輸送を行うことができる。

2 自衛隊は、国賓等の輸送の用に主として供するための航空機を保有することができる。

外務省設置法

(平成十一年法律第九十四号)

最終改正：平成二十七年九月十一日公布（平成二十七年法律第六十六号）

(任務)

第三条 外務省は、平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに主体的かつ積極的な取組を通じて良好な国際環境の整備を図ること並びに調和ある対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする。

(所掌事務)

第四条 外務省は、前条第一項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

八 日本国民の海外における法律上又は経済上の利益その他の利益の保護及び増進に関すること。

九 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こと。

十 海外における邦人の身分関係事項に関すること。

十一 身分関係事項その他の事実について内外の公の機関が発給した文書の内外にわたる証明に関すること。

十二 旅券の発給並びに海外渡航及び海外移住に関すること。

十三 査証に関すること。

十四 本邦に在留する外国人の待遇に関する関係行政機関の事務の連絡調整に関すること。

第五条 外務省に、外務審議官二人を置く。

2 外務審議官は、命を受けて、外務省の所掌事務に係る重要な政策に関する事務を総括整理する。

(設置)

第六条 外務省に、在外公館を置く。

2 在外公館の種類は、大使館、公使館、総領事館、領事館及び政府代表部とする。

(所掌事務)

第七条 次項に定める場合を除くほか、在外公館は、外国において外務省の所掌事務を行う。

2 日本政府在外事務所の所掌事務については、日本政府在外事務所設置法（昭和二十五年法律第百五号。これに基づく命令を含む。）の定めるところによる。

出入国管理及び難民認定法 (昭和二十六年政令第三百十九号)

(日本人の出国)

第六十条 本邦外の地域に赴く意図をもつて出国する日本人（乗員を除く。）は、有効な旅券を所持し、その者が出国する出入国港において、法務省令で定める手続により、入国審査官から出国の確認を受けなければならない。

2 前項の日本人は、出国の確認を受けなければ出国してはならない。

(日本人の帰国)

第六十一条 本邦外の地域から本邦に帰国する日本人（乗員を除く。）は、有効な旅券（有効な旅券を所持することができないときは、日本の国籍を有することを証する文書）を所持し、その者が上陸する出入国港において、法務省令で定める手続により、入国審査官から帰国の確認を受けなければならない。

(入国審査官)

第六十一条の三 入国者収容所及び地方入国管理局に、入国審査官を置く。

2 入国審査官は、次に掲げる事務を行う。

一 上陸及び退去強制についての審査及び口頭審理並びに出国命令についての審査を行うこと。

一般社団法人及び一般財団法人に関する法律 (平成十八年法律第四十八号)

最終改正：平成二十九年六月二日公布（平成二十九年法律第四十五号）

(定款の記載又は記録事項)

第十一条 一般社団法人の定款には、次に掲げる事項を記載し、又は記録しなければならない。

四 設立時社員の氏名又は名称及び住所

行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律 (平成二十五年法律第二十七号)

最終改正：平成二十九年六月二日公布（平成二十九年法律第五十二号）

（目的）

第一条 この法律は、行政機関、地方公共団体その他の行政事務を処理する者が、個人番号及び法人番号の有する特定の個人及び法人その他の団体を識別する機能を活用し、並びに当該機能によって異なる分野に属する情報を照合してこれらが同一の者に係るものであるかどうかを確認することができるものとして整備された情報システムを運用して、効率的な情報の管理及び利用並びに他の行政事務を処理する者との間における迅速な情報の授受を行うことができるようにするとともに、これにより、行政運営の効率化及び行政分野におけるより公正な給付と負担の確保を図り、かつ、これらの者に対し申請、届出その他の手続を行い、又はこれらの者から便益の提供を受ける国民が、手続の簡素化による負担の軽減、本人確認の簡易な手段その他の利便性の向上を得られるようにするために必要な事項を定めるほか、個人番号その他の特定個人情報の取扱いが安全かつ適正に行われるよう行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成十五年法律第五十八号）、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成十五年法律第五十九号）及び個人情報の保護に関する法律（平成十五年法律第五十七号）の特例を定めることを目的とする。

（定義）

第二条

5 この法律において「個人番号」とは、第七条第一項又は第二項の規定により、住民票コード（住民基本台帳法（昭和四十二年法律第八十一号）第七条第十三号に規定する住民票コードをいう。以下同じ。）を変換して得られる番号であって、当該住民票コードが記載された住民票に係る者を識別するために指定されるものをいう。

8 この法律において「特定個人情報」とは、個人番号（個人番号に対応し、当該個人番号に代わって用いられる番号、記号その他の符号であって、住民票コード以外のものを含む。第七条第一項及び第二項、第八条並びに第四十八条並びに附則第三条第一項から第三項まで及び第五項を除き、以下同じ。）をその内容に含む個人情報をいう。

10 この法律において「個人番号利用事務」とは、行政機関、地方公共団体、独立行政法人等その他の行政事務を処理する者が第九条第一項又は第二項の規定によりその保有する特定個人情報ファイルにおいて個人情報を効率的に検索し、及び管理するために必要な限度で個人番号を利用して処理する事務をいう。

11 この法律において「個人番号関係事務」とは、第九条第三項の規定により個人番号利用事務に関して行われる他人の個人番号を必要な限度で利用して行う事務をいう。

14 この法律において「情報提供ネットワークシステム」とは、行政機関の長等（行政

機関の長、地方公共団体の機関、独立行政法人等、地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）及び地方公共団体情報システム機構（以下「機構」という。）並びに第十九条第七号に規定する情報照会者及び情報提供者並びに同条第八号に規定する条例事務関係情報照会者及び条例事務関係情報提供者をいう。第七章を除き、以下同じ。）の使用に係る電子計算機を相互に電気通信回線で接続した電子情報処理組織であつて、暗号その他その内容を容易に復元することができない通信の方法を用いて行われる第十九条第七号又は第八号の規定による特定個人情報の提供を管理するために、第二十一条第一項の規定に基づき総務大臣が設置し、及び管理するものをいう。

（基本理念）

第三条 個人番号及び法人番号の利用は、この法律の定めるところにより、次に掲げる事項を旨として、行われなければならない。

一 行政事務の処理において、個人又は法人その他の団体に関する情報の管理を一層効率化するとともに、当該事務の対象となる者を特定する簡易な手続を設けることによって、国民の利便性の向上及び行政運営の効率化に資すること。

二 情報提供ネットワークシステムその他これに準ずる情報システムを利用して迅速かつ安全に情報の授受を行い、情報を共有することによって、社会保障制度、税制その他の行政分野における給付と負担の適切な関係の維持に資すること。

三 個人又は法人その他の団体から提出された情報については、これと同一の内容の情報の提出を求めることを避け、国民の負担の軽減を図ること。

四 個人番号を用いて収集され、又は整理された個人情報が発令に定められた範囲を超えて利用され、又は漏えいすることがないように、その管理の適正を確保すること。

2 個人番号及び法人番号の利用に関する施策の推進は、個人情報の保護に十分配慮しつつ、行政運営の効率化を通じた国民の利便性の向上に資することを旨として、社会保障制度、税制及び災害対策に関する分野における利用の促進を図るとともに、他の行政分野及び行政分野以外の国民の利便性の向上に資する分野における利用の可能性を考慮して行われなければならない。

3 個人番号の利用に関する施策の推進は、個人番号カードが第一項第一号に掲げる事項を実現するために必要であることに鑑み、行政事務の処理における本人確認の簡易な手段としての個人番号カードの利用の促進を図るとともに、カード記録事項が不正な手段により収集されることがないように配慮しつつ、行政事務以外の事務の処理において個人番号カードの活用が図られるように行われなければならない。

4 個人番号の利用に関する施策の推進は、情報提供ネットワークシステムが第一項第二号及び第三号に掲げる事項を実現するために必要であることに鑑み、個人情報の保護に十分配慮しつつ、社会保障制度、税制、災害対策その他の行政分野において、行政機関、地

方公共団体その他の行政事務を処理する者が迅速に特定個人情報の授受を行うための手段としての情報提供ネットワークシステムの利用の促進を図るとともに、これらの者が行う特定個人情報以外の情報の授受に情報提供ネットワークシステムの用途を拡大する可能性を考慮して行われなければならない。

(国の責務)

第四条 国は、前条に定める基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、個人番号その他の特定個人情報の取扱いの適正を確保するために必要な措置を講ずるとともに、個人番号及び法人番号の利用を促進するための施策を実施するものとする。

(利用範囲)

第九条 別表第一の上欄に掲げる行政機関、地方公共団体、独立行政法人等その他の行政事務を処理する者（法令の規定により同表の下欄に掲げる事務の全部又は一部を行うこととされている者がある場合にあっては、その者を含む。第三項において同じ。）は、同表の下欄に掲げる事務の処理に関して保有する特定個人情報ファイルにおいて個人情報を効率的に検索し、及び管理するために必要な限度で個人番号を利用することができる。当該事務の全部又は一部の委託を受けた者も、同様とする。

2 地方公共団体の長その他の執行機関は、福祉、保健若しくは医療その他の社会保障、地方税（地方税法（昭和二十五年法律第二百二十六号）第一条第一項第四号に規定する地方税をいう。以下同じ。）又は防災に関する事務その他これらに類する事務であつて条例で定めるものの処理に関して保有する特定個人情報ファイルにおいて個人情報を効率的に検索し、及び管理するために必要な限度で個人番号を利用することができる。当該事務の全部又は一部の委託を受けた者も、同様とする。

3 健康保険法（大正十一年法律第七十号）第四十八条若しくは第百九十七条第一項、相続税法（昭和二十五年法律第七十三号）第五十九条第一項、第三項若しくは第四項、厚生年金保険法（昭和二十九年法律第百十五号）第二十七条、第二十九条第三項若しくは第九十八条第一項、租税特別措置法（昭和三十三年法律第二十六号）第九条の四の二第二項、第二十九条の二第五項若しくは第六項、第三十七条の十一の三第七項、第三十七条の第十四第九項、第十三項若しくは第二十六項、第七十条の二の二第十三項若しくは第七十条の二の三第十四項、国税通則法（昭和三十七年法律第六十六号）第七十四条の十三の二、所得税法（昭和四十年法律第三十三号）第二百二十五条から第二百二十八条の三の二まで、雇用保険法（昭和四十九年法律第百十六号）第七条又は内国税の適正な課税の確保を図るための国外送金等に係る調書の提出等に関する法律（平成九年法律第百十号）第四条第一項若しくは第四条の三第一項その他の法令又は条例の規定により、別表第一の上欄に掲げる行政機関、地方公共団体、独立行政法人等その他の行政事務を処理する者又は地方公共団体の長その他の執行機関による第一項又は前項に規定する事務の処理に関して必要とされ

る他人の個人番号を記載した書面の提出その他の他人の個人番号を利用した事務を行うものとされた者は、当該事務を行うために必要な限度で個人番号を利用することができる。当該事務の全部又は一部の委託を受けた者も、同様とする。

4 前項の規定により個人番号を利用することができることとされている者のうち所得税法第二百二十五条第一項第一号、第二号及び第四号から第六号までに掲げる者は、激甚じん災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（昭和三十七年法律第百五十号）第二条第一項に規定する激甚災害が発生したときその他これに準ずる場合として政令で定めるときは、内閣府令で定めるところにより、あらかじめ締結した契約に基づく金銭の支払を行うために必要な限度で個人番号を利用することができる。

5 前各項に定めるもののほか、第十九条第十二号から第十六号までのいずれかに該当して特定個人情報の提供を受けた者は、その提供を受けた目的を達成するために必要な限度で個人番号を利用することができる。

（提供の要求）

第十四条 個人番号利用事務等実施者は、個人番号利用事務等処理するために必要があるときは、本人又は他の個人番号利用事務等実施者に対し個人番号の提供を求めることができる。

（特定個人情報の提供の制限）

第十九条 何人も、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、特定個人情報の提供をしてはならない。

一 個人番号利用事務実施者が個人番号利用事務を処理するために必要な限度で本人若しくはその代理人又は個人番号関係事務実施者に対し特定個人情報を提供するとき（個人番号利用事務実施者が、生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第二十九条第一項、厚生年金保険法第百条の二第五項その他の政令で定める法律の規定により本人の資産又は収入の状況についての報告を求めるためにその者の個人番号を提供する場合にあっては、銀行その他の政令で定める者に対し提供するときに限る。）。

二 個人番号関係事務実施者が個人番号関係事務を処理するために必要な限度で特定個人情報を提供するとき（第十一号に規定する場合を除く。）。

三 本人又はその代理人が個人番号利用事務等実施者に対し、当該本人の個人番号を含む特定個人情報を提供するとき。

四 機構が第十四条第二項の規定により個人番号利用事務実施者に機構保存本人確認情報を提供するとき。

七 別表第二の第一欄に掲げる者（法令の規定により同表の第二欄に掲げる事務の全部又は一部を行うこととされている者がある場合にあっては、その者を含む。以下「情報照会者」という。）が、政令で定めるところにより、同表の第三欄に掲げる者（法令の規定によ

り同表の第四欄に掲げる特定個人情報の利用又は提供に関する事務の全部又は一部を行うこととされている者がある場合にあっては、その者を含む。以下「情報提供者」という。）に対し、同表の第二欄に掲げる事務を処理するために必要な同表の第四欄に掲げる特定個人情報（情報提供者の保有する特定個人情報ファイルに記録されたものに限る。）の提供を求めた場合において、当該情報提供者が情報提供ネットワークシステムを使用して当該特定個人情報を提供するとき。

八 条例事務関係情報照会者（第九条第二項の規定に基づき条例で定める事務のうち別表第二の第二欄に掲げる事務に準じて迅速に特定個人情報の提供を受けることによって効率化を図るべきものとして個人情報保護委員会規則で定めるものを処理する地方公共団体の長その他の執行機関であって個人情報保護委員会規則で定めるものをいう。第二十六条において同じ。）が、政令で定めるところにより、条例事務関係情報提供者（当該事務の内容に応じて個人情報保護委員会規則で定める個人番号利用事務実施者をいう。以下この号及び同条において同じ。）に対し、当該事務を処理するために必要な同表の第四欄に掲げる特定個人情報であって当該事務の内容に応じて個人情報保護委員会規則で定めるもの（条例事務関係情報提供者の保有する特定個人情報ファイルに記録されたものに限る。）の提供を求めた場合において、当該条例事務関係情報提供者が情報提供ネットワークシステムを使用して当該特定個人情報を提供するとき。

（特定個人情報ファイルの作成の制限）

第二十九条 個人番号利用事務等実施者その他個人番号利用事務等に従事する者は、第十九条第十二号から第十六号までのいずれかに該当して特定個人情報を提供し、又はその提供を受けることができる場合を除き、個人番号利用事務等を処理するために必要な範囲を超えて特定個人情報ファイルを作成してはならない。

附則（施行期日）

第六条 政府は、この法律の施行後三年を目途として、この法律の施行の状況等を勘案し、個人番号の利用及び情報提供ネットワークシステムを使用した特定個人情報の提供の範囲を拡大すること並びに特定個人情報以外の情報の提供に情報提供ネットワークシステムを活用することができるようにすることその他この法律の規定について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて、国民の理解を得つつ、所要の措置を講ずるものとする。

附属資料 ヒアリング報告書

以下に附する「ヒアリング報告書」は、本研究で実施した一連のヒアリング調査において聴取した内容を報告書という形でまとめたものである。

いずれの報告書も、調査先による十分な確認・校閲を経た上で、公開の許可を得た情報に限り掲載している。文中の各種表現については、先方の発言内容を最大限に尊重し、可能な限り忠実に反映している旨ご了承ください。

ヒアリング報告書

<目次>

国枝昌樹・元在シリア特命全権大使.....	1
伯耆田修・外務省領事局海外邦人安全課邦人援護官（当時）	5
鈴木武英・東京都交通安全協会理事長（当時）	13
柴崎二郎・海外邦人安全協会理事	16
大日方和雄・海外邦人安全協会理事.....	19
小島俊郎・海外邦人安全協会理事	28
長谷川健司・共同通信社編成局ニュースセンター副センター長（当時）	35
日揮株式会社.....	41
片倉邦雄・元在イラク特命全権大使.....	52
丸紅株式会社.....	61
西川徹矢・元内閣官房副長官補.....	68
北川嘉昭・三井金属鉱業株式会社名誉顧問.....	86
草場武彦・日本放送協会編成局編成主幹	93
金光植・駐仙台大韓民国総領事館	95
馬士元・銘伝大学都市計画・防災学研究科専任副教授.....	97
日本台湾交流協会台北事務所	100
張栄豊・元国家安全会議副秘書長	106

2017年度ワークショップC ヒアリング調査報告書

先方：元在シリア特命全権大使 国枝昌樹 氏

日時：2017年4月25日

場所：国枝氏自宅

当方：若林啓史教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

<略歴>

1946年、神奈川県生まれ。1970年に一橋大学経済学部卒を卒業。外務省に入省。在エジプト、ベルギー各大使館一等書記官、国連局人権難民課長などを経て、1989年3月から1991年5月、在イラク大使館参事官。1990年に発生した湾岸危機においては、人質となった邦人の解放のためイラク政府との交渉に従事した。1991年在ヨルダン大使館参事官、同年ジュネーブ軍縮会議日本政府代表部参事官。2006年、在シリア特命全権大使（著書等から作成）。

【平時の対応について】

1.情報収集について

当時のイラクはサダム・フセイン大統領による独裁国家であったため、情報が厳しく制限されていた。イラク政府の治安組織は、在留外国人に対して尾行や事務所捜索を行っていた。また在外公館のローカルスタッフにもその国の情報についての報告義務を課すなど、徹底した監視を行っていたため、イラクにある各国の公館としては情報収集が困難だったのみならず、取得情報の秘匿管理にも非常に関心を払わざるを得なかった。このような状況下において在外公館としては、主に（1）公開情報、（2）他国の外交団仲間や在留外国人、（3）イラク政府関係者、（4）民間人から情報を得ていた。

（1）公開情報について。在外公館が収集する情報の中で、基本的なものは新聞やラジオなどの公開情報から得られる。例えば、イラク政府がクウェートとの断交を唐突に（大統領の独断で）決定したという事実は公表されていなかったが、現地の新聞1紙のみに記事が小さく掲載されたのを見逃さなかったことでその情報を把握できた。

（2）他国の外交団仲間について。情報が厳しく統制されている国家においては、他国の外交官や在留外国人とも積極的に情報交換をして協力し合うという傾向があり、当時のイラクでも例外ではなかった。イラクがクウェート侵攻を開始する以前に、外交団内部ではイラク軍がクウェート近くの国境に進軍しているという情報をハンガリー人から入手していた。また、当時はイスラエルからの情報は公開情報を含めて大変に有益であった一方で、エジプトからの情報はいい加減で不正確であることが多かったと感じている。

（3）イラク政府関係者について。各国大使館員は、イラク政府治安当局者による監視の対象となっており、常に情報を得ようと尾行や事務所捜索などをされていた。場合によっ

ではむしろそれらの治安関係者に接近し、ある程度の当たり障りのない日本側の情報を提供する風を装うことで、イラクの治安組織内部情報を獲得でき、場合によっては協力さえ得られた。また、大使館のローカルスタッフや独裁政権側のジャーナリストはスパイの可能性が高く、警戒すべき相手である。しかしながら、両者との間に信頼関係が構築できれば、こちらの情報を小出しにすることで相手からも有益な情報を入手できる。湾岸危機勃発後に中曽根康弘元首相が中東を歴訪した際には、人質となった邦人が解放されると言われていたが、その人数までは分からなかった。当時のイラクでは政府の声明はラジオで行われることも多く、通常は公表より以前に情報を得ることはできなかった。しかし、信頼関係を構築できていた治安当局者から具体的人数と人名を入手し、ラジオよりも先に解放人数とラジオでは発表しない人名とを知ることができた。

(4) 民間人について。現地の民間人と交流することで情報を得ることもあった。在カメルーン特命全権大使時代、小児麻痺を患った乞食と親交を結び、彼は首都の状況など有益な情報を提供してくれた。その後、関係が近くなったしるしとして、同人が自立できるようにスタンドを作る費用を支援した。

2.情報管理について

情報がコントロールされている国家内では、公館内や公用車などあらゆる場所で盗聴をされている可能性が極めて高く、情報の管理が欠かせない。また、平時の段階から、危機の際の通信手段を常に確保しておくことが必要である。

【緊急時の対応について】

1.現地での対応

1990年8月2日にイラクがクウェートに侵攻したことにより湾岸危機が発生した。イラク軍がクウェートを占領した際、集団で危機を克服しようとして在留邦人約240人が大使公邸に集まった。しかし、イラク軍により大使館や公邸の電気および水道が止められたことを受けて、集団でバグダッドに航空機移動することを選択した。しかし、空港に到着した日本人全員が、待ち受けていたイラクの治安当局者に拘束され、人質として1か所のホテルに連行された。

この一連の事件より、集団での航空機移動が適切であったか否かということが問題となる。集団で行動することのリスクとして、2013年に起こったアルジェリア人質事件が想起される。同事件では、イスラム系武装グループによりプラントが襲撃された際、日本人が固まって動いていたこともあり合計10名の死者が出てしまった可能性がある。クウェートでは欧米諸国民は個別で行動することを選び、自己責任で対応した。家族単位などで家に潜伏し、夜になると女性はイラク兵にばれないように、頭をベールなどで覆って買い物に出かけていたようである。また、英国人は車移動を選択した。先頭と最後尾をイラク兵に挟まれる形で、数百台の車列を構成してクウェートからの離脱を試みた。イラク兵はバグ

ダッド内のホテルまで車列を引率したが、到着するまでに多くの英国人は車列を抜け出して大使館に逃げ込むことができ、人質に取られる人数としては少数であった。

しかし、その一方で、集団行動を選択することには利点も存在する。1 つは、集団で行動することでいくらか不安が軽減される。複数人でいれば励ましあったりすることができ、1 人であるよりも精神的に楽である。2 つ目は、在外公館として邦人の状況を把握しやすい。人質に取られている日本人は何人なのか、その中に乳幼児や病人など特に助けを必要とする人はいないかなどを知ることができ、それについてイラク治安関係者との交渉もしやすかった。また、事実上軟禁状態に置かれていた在イラクの邦人は、人質支援委員会を設立し、自分たちも食料が十分でない中でホテルに監禁されている日本人に救援物資を差し入れていた。苦しい状況でもお互いを思って助け合うという、日本人らしい素晴らしい精神が発揮された出来事であった。

また、情報の管理も重要である。湾岸危機が発生してからは国会議員や記者などがバグダッドに大挙したことで、大使館の業務遂行が困難になった。そのような状況下でどこまで情報を公開するのかが問題である。バグダッドに来訪した保守系元議員に対してはオフレコを含みで一部情報を提供した。しかし、その議員がマスコミにその情報入手を自分の手柄として公開したため、その後の事態を収拾させるのに苦労した。

2.外務省本省との連携

当時、大使館と本省との間には電話を 2 回線確保し、在クウェート大使館および在イラン大使館とは無線電話で接続していた。湾岸危機発生後、在イラク大使館は、無線電話で得られた情報を電報に書き直して本省に送るということを行っていた。

しかし、大使館と本省の間では意思疎通がスムーズに行われていなかった。本省が最大限の配慮を大使館に対して行ったことは、大使館側として心強かった。その一方で本省が膨大な数の電報を適切に処理できなかったことに問題があったと指摘する。本省側がどの電報を優先的に扱うべきか検討する時間と人員が圧倒的に足りていないという現状があった。

【まとめ】

当時のイラクのように、情報統制が敷かれている独裁国家においては情報収集が非常に困難である。そのような中で、在外公館としては公開情報を中心に、外交団や在留外国人、相手政府側、場合によっては現地の民間人までが情報収集の対象となりうる。ただ、相手側政府の関係者や民間人については、情報源として身元保護を徹底しなければならない。また、相手政府側からの盗聴および監視や、秘密裏の事務所侵入、マスコミへの情報公開など、情報管理対策も重要である。

大使館と外務省本省との連携について、平時の際から危機に備えて通信手段を確保しておかなければならない。湾岸危機になった際には、在イラク大使館と本省との間には電話

①元シリア大使 国枝昌樹氏

が確保されており、在クウェートおよび在イランの大使館とは無線電話があった。しかし、世界中の大使館から情報が入って来る時、本省にはそれを十分に受け取って消化する体制が整っていなかった。

日本人の集団行動を好む傾向については、みんなと一緒にいることで精神的な安定がもたらされたり、在外公館として邦人の状況を把握しやすいという利点がある。しかしその一方で、団体で行動することによりテロなどの標的にされるリスクが高まるというのも事実である。現場での危機管理という観点からどちらを選ぶべきか、今後のワークショップ活動でも考察しなければならない課題であると考えている。

記録作成責任者：長井栄作

2017 年度ワークショップ C ヒアリング調査報告書

先方：外務省領事局海外邦人安全課邦人援護官 伯耆田修 氏

日時：2017 年 4 月 25 日

場所：外務省領事局

当方：若林啓史教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

<略歴>

過去 18 年間で海外 5 公館に勤務し、在ペルー大使公邸占拠事件をはじめ、ニュージーランドのクライストチャーチにおける地震、アルジェリアでのガスパラント襲撃事件、フィリピンにおける大型台風通過、ネパール地震など様々な事件・事故・災害において現地で危機対応にあたった（ダイヤモンドオンラインより引用）。

【安全対策に関する外務省の取組について】

1. 海外安全ホームページ

外務省は「海外安全ホームページ」というホームページを設けており、海外における危険情報やスポット情報、各国の安全対策基礎データ、テロ・誘拐情勢といった各種情報を発信している。特に危険情報では、地域ごとに危険度を 4 つのレベルに分け安全対策の目安を示しており、海外渡航者の指標の一つとなっている。感染症関連情報も同ホームページで発信している。

また、世界各国の在外公館が、現地事情に即した防犯対策をまとめた「安全の手引き」も作成されており、これも海外安全ホームページからアクセスすることができる。在留邦人が極端に少ない地域では作成していないところもあるが、基本的に年に一回改訂されている。治安情勢が悪化する可能性が高い国においては緊急事態における退避ルートも含め、安全のマニュアルを作成している。

2. 海外旅行登録サイト「たびレジ」

ホームページの他に、外務省では短期渡航者登録サイト「たびレジ」を運用している。これは 3 ヶ月未満の短期滞在者向けに、彼らの安否確認や危険情報の早期発信あるいは注意喚起を効率的に行うためのサービスである。

「たびレジ」は 2013 年 1 月 16 日に発生したアルジェリア人質事件をきっかけとして構築された。2014 年 7 月より運用を開始しており、短期滞在者への迅速な情報提供や注意喚起、あるいは、安否確認に使用している。

2017 年 4 月現在、毎月約 10 万件の登録が行われている。1 人で数か国に渡航する人は複数回登録するため実際の利用者数はこの数字より少ないと思われる。近年の海外の治安情勢の悪化を受け、民間企業や大学、旅行会社の登録も増えている。2017 年 5 月 1 日から登

録項目を減らし、登録を行いやすく改良し、利用者を増やすための取り組みを行っている。

3.領事局と在外公館との連携

外務省は外部業者に業務委託し、24 時間体制で全世界のニュースのモニタリングを行っている。緊急事態発生時の報道が流れると、報道直後に外務省領事局の担当官が在外公館に確認を入れ、邦人の被害や安否などの事実確認を行う。これと同時に官邸と外務省の関係者との間で情報共有をし、外務省では必要に応じスポット情報等を発出する。また、在外公館では、情報収集や邦人の安否確認を行い、必要に応じ、領事メール等によって在留邦人に対し注意喚起を行う。

4.海外緊急展開チーム（ERT：Emergency Response Team）

この海外緊急展開チームは、2013 年 1 月 16 日に発生したアルジェリア人質事件を踏まえて発足した、緊急事態対応の専門チームである。発足当初は領事業務に精通した 21 人態勢だった。2017 年現在では語学要員（英・仏・韓・中国・アラビア語等）やプレス要員、医務官を含め約 80 人を指名している。業務内容は緊急事態発生後、迅速に現地に赴き、在外公館を支援して初動体制を整え、情報収集や安否確認作業、被害者対応、プレス対応等を行うことである。

5.在留邦人、渡航者向けの安全に関する情報発信

緊急事態が発生する等、渡航・滞在にあたって特に注意が必要と考えられる場合、在外公館では、各公館のホームページへの掲載や在留邦人に対する領事メールの配信によって注意喚起を行っている。ホームページには、渡航・滞在先の犯罪発生状況、出入国手続、滞在時の留意事項、その他風俗、習慣、病気など安全に関する必要な情報も掲載している。領事メールの第一報では緊急事態発生についてニュースが流れているという事実を、第二報以降では事実関係や注意喚起、邦人被害の有無、といった情報を配信している。

在イスタンブール総領事館ではテロなどの緊急事態が発生した際には、現場写真を含め、どのような事案がどこで発生したかや防犯対策について、その都度ホームページへ掲載するとともに領事メール等で注意喚起を行っている。

SMS による一斉通報・安否確認の実施も一部の国では行われているが、システムが違う電話会社ごとに回線をつながなければならないことから、一気に対象国を拡大するのは困難という事情がある。

在外公館によっては、定期的に長期滞在者向けに安全対策セミナーを実施している。また、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「安全対策連絡協議会」を設置し、治安情報の提供や意見交換の場として原則年 4 回実施している。

他方、オーストラリアのように組織に属さず、オーストラリア人の配偶者とともに全土に散在されている方や留学生が多い地域においては「安全対策連絡協議会」の実施が難し

い国・地域も存在する。

この他、緊急事態が発生した場合に迅速かつ適切に対応できるよう、在外公館の領事担当官向けに研修も実施している。昨年度は在タイ大使館において、近隣諸国の在外公館の領事担当官を集め、在外領事研修を実施した。この他、在外領事の育成のため、領事初任者研修を年2回、領事中堅研修を年1回実施している。

6.緊急電話対応

在外公館では土、日や夜間の閉館時には緊急電話対応の業務委託を行っている。業務委託業者はマニュアルに従って対応し、例えば、パスポート紛失などの場合には、警察署に行き紛失証明書を手続きしてパスポートを申請するまでの手続きを案内している。他方、急病や事故等緊急な対応を要する場合には、委託業者からの連絡を受けて在外公館の領事担当官が直接対応している。このように緊急を要する事案が発生した場合には在外公館に電話を頂ければ24時間対応できる体制となっている。他方、アフリカ諸国を中心に一部在外公館においては、閉館時の緊急電話対応の業務委託を行っていない公館もあるが、これは、在外公館の代表番号に電話を頂ければ、留守電に緊急時の連絡先として領事担当官の携帯電話番号をご案内しているので、掛け直して頂ければ領事担当官が直接対応する体制を整えている。

<質疑応答>

① 海外緊急展開チームについて、現在の約80人の仕事の割り当てはどのようなになっているのか。

領事、語学、プレス、医療、ロジの担当に分かれているが、被害者の人数や家族が現地入りしているか否か、プレスの関心度、現地の状況、あるいは現地公館の体制を考えて、現地に派遣される海外緊急展開チームの規模（役割ごとの人数）を決めている。

② SMSによる一斉通報・安否確認について、本来であれば更に活用したい方法だがというのが、本当に実施は困難なのか、何か解決策があるのではないかと。

通信会社ごとにシステムが異なるため、まず、システム調査を行うために相応の日数を要する。1カ国に通信会社が複数存在する場合には、全ての通信会社のシステムを調査しなければならない。また、日本のシステムをつなげるため、通信会社一社ごとに作業をしなければならない。更には、システムの調査経費及びシステムを繋げるためのシステム構築経費を予算化する必要がある。このため、SMSの対象国を拡大するためには相応の時間を要し、かつ、予算を獲得することが前提となる。

【緊急事態対応】

1.緊急事態対応とは

ここで言う緊急事態とは、例えば以下のことを指す。

1. テロ襲撃・爆破、政変、暴動、誘拐、人質
2. 大規模自然災害（地震、津波、ハリケーン、豪雨・洪水など）
3. 大規模事故（航空機墜落、列車・バス・自動車事故など）
4. 殺害事件

政変や暴動などの緊急事態に対しては、邦人の退避等も含めて検討している。自然災害については、特に、大きな地震が発生した場合には、安否確認を迅速に行っている。ハリケーンについては、急激に大型化することもあるので、通過ルート上に邦人が在住している場合は、領事メールやスポット情報の配信を行い注意喚起している。

2.緊急事態発生時の対応（初期対応として）

緊急事態が発生した際、一刻を争う対応が求められるため、外務省、現地在外公館では多くの作業を同時進行で行う。

まず初めに、いつ・どこで事態が発生したのかを確認する。緊急事態の発生した地域が在外公館の所在する地域なのか、公館がない地域であれば現地に対策本部を設置するのか、人員はどう集めるかを検討する。外務省と在外公館は、常に情報共有を行う。

現地邦人の安否確認は、在留届と「たびレジ」登録者のデータに、ツアー客や安否確認できない者として外部から照会のあった邦人を加えて、安否確認基礎データを作成し、それを元に、領事メールやSMS、電話等を通じて安否確認作業を実施する。また、死亡者や負傷者等が発生したとの情報があれば、病院等に公館職員を派遣し、日本人が含まれているか確認している。

緊急事態発生時の情報は、関係者との間で迅速に情報共有される。その後、事案の概要や発信要領についても逐次更新して情報共有される。

海外で入院した場合には、1日約1万ドルを要する国が多いと考えた方がよい。このため、海外に渡航する場合には、海外旅行保険への加入が不可欠である。また、緊急事態発生後、被害者対応として保険会社と調整を行うこともある。

緊急事態が発生し、在外公館を支援する必要があると判断した場合には、海外緊急展開チームの要員として指名を受けた者を中心に、外務省及び近隣公館より必要な人数を派遣する。この時に重要となるのが携帯電話の配備（連絡手段の確保）と衣食住の確保である。何をするにも連絡手段は必須である。伯耆田援護官は、現地に到着後、はじめに携帯電話の手配を行うといい、プリペイド式の携帯電話が便利であると語った。現地作業が長期化する場合にはローテーションを考える必要がある。基本的に2週間を限度に職員を交代させている。

3.被害者、家族、プレスとの関係

緊急事態対応に当たり、現地の被害者対応はもちろんだが、その被害者の家族対応も重要である。被害者が所属する企業との調整もある。

被害者家族は、プレスからの取材攻勢を受けることから、プレスの取材を受けたくないとするケースが多い。

4.現場での事態対処のポイント

現地入りした緊急展開チームの活動は、以下で挙げるポイントに基づいて行われる。外務省と情報共有しながら活動するが、時間的制約もあり緊急展開チームが判断し実行する場合もある。

1. 司令塔が適切かつ迅速な指示・判断を行えるような体制づくり

司令塔が最も重要である。緊急事態が発生した場合には、通常の業務を中止させて、緊急事態対応にあたる職員の役割分担を考えながら必要な人数を招集し体制を構築しなければならない。また、やらなければならないことが五月雨式に多く発生するため、優先順位を考えながら、具体的にやるべきことを指示する。

意思決定方法としては、通常のボトムアップで決めていくのでは対応が遅すぎるので、トップダウンによる意思決定を行う必要がある。

2. 現状把握、判断（治安状況、被害状況、インフラ状況）

現場に派遣するかどうかを判断する場合には、治安状況を把握することが第一。現地で略奪や暴動が起きているのかどうか、また、電気、水道、ガス等のインフラ状況はどうか。宿舎や食料、移動手段を確保できるかを併せて確認する。

3. 現場での体制を整える（役割分担、連絡先リスト、人材や資金、物資なども）

情報収集や内外部と情報共有し対応ぶりについて調整する総務、プレス対応、被害者対応、被害者家族対応、ロジなどに役割が分けられる。

緊急事態が発生し、現地に召集される者は、寄り合い所帯であるため、役割分担や携帯電話番号を承知していないことから、携帯電話番号を記載した体制表を作成すれば有益に活用できる。

4. 企業内の情報共有、意思決定方法の確立

日本企業の関係者が被害にあった場合は、企業に対し必要な支援を行う。

5. 関係機関との調整

必要に応じ、現地政府当局や、病院、ホテル、航空会社あるいは保険会社やアシスタン

ト会社と調整する。

6. 何をしなければならないか、対処方法とともに考える

7. 対処方法を並べ、優先順位を決め決断する。連絡の到達を確認する

8. プレス対応

9. 邦人の安否確認

10. 被害者家族対応

被害者家族には、1 家族につき担当者を 1 人付けるか、専用の対応窓口を設置する。担当者は、家族との信頼関係を構築するために相応の日数を要し、また、引き継ぎも全て行うことは難しいため担当者は基本的に変えない方が望ましい。家族ごとに担当者をつけたのはクライストチャーチでの地震が最初。

11. 長期戦を想定してチームの仕事をローテーション化

長期間の対応となることが想定される場合には、当初からローテーションを組み、最大 2 週間で人員を交代させる。

12. 関連情報（任国保障・支援制度、死亡手続）の入手

国によって遺体の取り扱いや死亡登録手続きあるいは補償制度が存在するので現地の法制度を把握することが重要。また、日本人の死生観を考えながら遺体とのご対面をアレンジしなければならない。

13. 遺体との面会

遺体は現地の方式に従って処理されるため、遺体の状況を確認して処理をし、日本と現地の死生観の違いを把握して対応し、ご対面場所や被害者家族の心情を考えるなど細やかな対応が求められる。

14. 遺体関連で用意するもの

僧侶、線香、遺体にかける衣服。棺桶を覆う白い布、伯耆田援護官は日本を出国する際、線香は必ず持って出るとのこと。

15. 被害者の個人情報の公表は、当事者・家族等の了承が前提

被害者の個人情報の公表は、本人あるいは家族の了解が得られるまでは、〇代の男（女）

性にとどめている。その後、本人あるいは家族の了解が得られた範囲で、名前（漢字）、年齢、職業、出身地を公表している。過去に大学が家族の了解を得ずに死亡した学生の氏名等を公表したため、トラブルになったこともある。

16. クロノロジー作成

緊急事態対応の過程は正確に記録に残し、事後の検証にも活用できるよう、初動の段階から数分単位で記録する。

17. 対応者のメンタルヘルスを考える

事態対応に当たる職員に対し、メンタルヘルスケアを考えるべきである。今までの事案の中で、1日に何百体もの遺体を目にするような状況や長期間の被害者家族対応をすることにより精神的に疲弊し、最終的に退職した者や離婚した者、あるいは PTSD を発症する者もいた。現地では精神的に過酷な状況の中で業務することが見込まれるので、メンタルヘルスケアについて研修するようになっている。

18. 被害者家族、遺族のフォローアップ（慰霊祭、一周忌、三周忌）

被害者家族、遺族は事件や事故、災害のことを一生忘れない。事件や災害が終了した時点で、被害者家族、遺族への対応が終了するわけではないので、大きな事件・事案の場合には、必ず在外公館の領事担当官は後任者にフォローアップや忘れないよう事件・事案の概要について引き継いでいる。

<質疑応答>

① 在外公館が緊急事態により機能停止になった場合の対応はどうなるのか。

新しく拠点を立ち上げ、必要な人員及び資材機材を投入する。

② 緊急事態対応に際し、外務省にマンパワーの限界はあるのか。

マンパワーの限界はない。通常の業務を中止させ、必要と思われる人員を投入する。

③ 海外緊急展開チームにはこれまでどれくらいの人員が参加しているのか。

2016年のダッカ襲撃テロ事件では約40名、2013年の在アルジェリア邦人に対するテロ事件でもほぼ同数を派遣している。

<補足>

・外務省の海外安全ホームページの危機情報においては、対象地域ごとに次のとおり4つのカテゴリーによる安全対策の目安が示されています。

レベル1：十分注意してください。

②外務省邦人援護官（当時） 伯耆田修氏

レベル２：不要不急の渡航は止めてください。

レベル３：渡航は止めてください。（渡航中止勧告）

レベル４：退避してください。渡航はやめてください。（退避勧告）

因みに、フランス、英国、ベルギー、ドイツは危機情報が発出されていない国であるが、テロ事件が発生する可能性があるため、脅威度に応じて、フランスと英国に対しては「警戒してください」ベルギーに対しては「警戒の必要があります」ドイツに対しては「注意してください」とそれぞれ表現を微妙に変えて情報を発信している。

<参考文献>

・ダイヤモンドオンライン「海外でテロにあったらどうする？外務省邦人援護官が全指南」
2016年7月6日 (<http://diamond.jp/articles/-/94463>)

記録作成責任者：門脇豊和

2017年度ワークショップC ヒアリング調査報告書

先方：東京都交通安全協会理事長（当時） 鈴木武英 氏

日時：2017年5月2日

場所：東京都交通安全協会会議室

当方：若林啓史教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

<略歴>

1969年に警視庁入庁。1988年に外務省へ出向し、イラク日本国大使館警備官を務める。1990年に湾岸危機を経験する。2010年に警視庁を退職。現在、東京都交通安全協会理事長を務める。2017年6月16日に東京都交通安全協会理事長を退職。

【警備官の仕事】

警備官の役職は、国際テロリズムが世界各地に拡大する中で、我が国の在外公館や館員の安全を確保することを目的に設置された。警備官は警備計画の企画立案を担当し、実際の警備はイラク国の警察や現地雇用職員等を通じて行う。

警備計画の策定に当たっては、外務省の基本計画に沿って、現地の情勢を加味しながら爆発物、銃撃、侵入、火災等、様々な事態を想定して防護対策を講じる。例えば、自動車を利用した爆発物攻撃が予想される場合は、イラク国警察に対して、大使館方向に向かう自動車の検問、大使館周辺の駐車規制などを要請するとともに、大使館の壁の補強や窓ガラスの飛散防止措置を講じる。

治安情勢に的確に対応するためには、情報収集が何よりも重要である。しかしながら、イラクにおいては、反体制組織による爆弾事件等のテロ事件について、当局の発表は全くと言えるほどない。そのため平素からあらゆる機会をとらえて関連情報の収集に努める必要がある。現地の人々の日常生活の状況やテレビ、新聞等の報道に注意を払うことはもとより、イラク国治安機関、現地警察、バグダット駐在の西側大使館員等との情報交換を随時行った。

警備官としての業務の他に領事業務も兼務し、旅券の発行や邦人保護に従事した。このため、在留邦人や旅行者等との接点も多く、これらの人々から得られる情報も有益であった。

【湾岸危機における大使館の対応】

湾岸危機では、イラク政府によって日本人を含む多くの外国人が人質にされた。国際テロリズム等から大使館や館員を守るという警備官としての任務の次元を越えた危機の発生であった。イラク国が邦人の安全を脅かす事態となったことから、人質となった邦人の即時解放とイラクに留め置かれている邦人の国外退避が最優先事項であった。当時の活動は、警備官としてというよりも、むしろ邦人保護を担当する領事としてのものと表現する方が

適切であろう。

大使館では、現地邦人会を含めた対策班を編成したことから情報共有が円滑に進み、安心感や信頼感を深めることができた。

イラク側はさみだれ式に邦人の出国を許可し、一方で報道関係者等の出入国を認めていたことから、在留邦人数の把握に苦心した。最初はワープロで管理していたが、館員の情報共有や見やすさの観点から、紙で名札を作り室内の壁に貼って管理した。

人質の所在を確かめるため、差入れ作戦を実施した。「日本人は、イラクの食べ物になじめない」などを理由に、日本食、衣類、雑誌等を段ボール箱に詰めて、日本人に届けるようイラク側に要請した。差入れの雑誌や本の中に、メッセージを書き入れ、それを読んだ人質邦人から返信を得ることもあった。

邦人人質が収容されたホテルに面会に赴く際には、自動車の屋根に日章旗を張り付け、少しでも邦人を勇気づけるよう工夫した。

本来、外国人を保護すべき責任のあるイラク国による人権侵害行為であり、このような場合、個人ができることには限りがある。この危機を一人の犠牲者も出すことなく乗り切ることができたのは、それぞれが個人行動を慎み、大使館を中心に団結して冷静に対処したことにあるのではないか。

陸路での国外退避については、イラン、トルコ、ヨルダンの各ルートを想定していたが、日本人学校関係者が退避する際に実行したのはヨルダンルートであった。その後、トルコへの退避ルートを確認するため、若林啓史書記官とともに3泊4日の日程で、実地踏査を行った。イラクは外交官の出入国は認めていた。実際に陸路退避を実行する場合には、道路状況、ガソリンスタンドの有無、検問場所、治安状況等を慎重に検討する必要があることを再認識した。

【リーダーシップについて】

各社の支店長等の幹部は、自ら足繁く大使館に足を運び情報交換に努めるとともに、国外退避にあたっては部下の出国を見届けるまでは先に出国しないという姿勢を貫くなど毅然としていた。

片倉邦雄大使は、クウェートから退避してきた邦人が市内のホテルに軟禁された際には、イラク外務省に自ら出かけて嚴重抗議するとともに、館員を同行して数日にわたりホテル前で抗議活動を行うなど、積極果敢な行動力を発揮した。一方で、邦人や館員に対してはユーモアをもって温かく接するなど人間味あふれる態度は大使館内外から高い信頼を得るもとになった。

このような優れたリーダーの存在があったからこそ、官民一体となって冷静に対処し、結果的に一人の犠牲者を出すこともなく、無事に国外退避を成し遂げることができたと思う。

【湾岸危機におけるエピソード】

邦人のイラク出国後、大使館員の退避に備えて文書類を焼却した。領事、警備業務分だけでも一週間を要した。

イラクでは通信機器の使用は制限されていた。同一機種をイラク当局に提出することとされていた。4キロほど離れた自宅と大使館の間で通話テストをしたところ、自宅前にパラボラアンテナのついた電波監視用と思われる車両が数日にわたって張り付いた。また、大使の公用車に無線機を設置したところ、イラク当局から大使館あてに「許可なく無線機を使用した場合には処罰の対象となる」旨の警告文書が発せられた。

記録作成責任者：鈴木雅玄

2017 年度ワークショップ C ヒアリング調査報告書

先方：海外邦人安全協会理事 柴崎二郎 氏

日時：2017 年 5 月 2 日

場所：海外邦人安全協会

当方：若林啓史教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

<略歴>

埼玉県出身。1966 年、川越工業高校卒業。1970 年、外務省に入省。2008 年、マナウス総領事。2010 年、ニカラグア大使に就任。現在、海外邦人安全協会理事を務める（日本経済新聞 2010 年 9 月 10 日付）。

【海外邦人安全協会について】

1.活動内容

海外邦人安全協会の主な活動は、外務省が海外に設置している在外公館から得た情報をもとに邦人海外渡航および海外生活における安全対策に必要な情報提供および助言を行い、もって邦人の海外安全および国際理解を得ることであり、海外に進出している日本企業や団体（以下「企業」）の海外安全を推進することである。

当協会は平均月一度の割合で治安等が悪くなっている地域の内政やテロ対策等につき講演会を通じて最新の情報提供を行っている。また、会員企業の要望にも応じた演目で講演会を実施することもある。この場合の講演会対象者は当協会の会員および個人であって一人当たり 3000 円の参加費をお願いしている。

講演会の講師は、主に現職および退職大使、民間の治安専門家、外務省幹部等々に来ていただき、時宜を得た演目で講演を行っていただくことを心掛けており、1 か月に 1 回の頻度で、1 時間程度を目途に行われる。大使による講演会は、1 人 3000 円を入場料として徴収し、90 名ほどを収容するホールにて行われる。私自身もリオ・デ・ジャネイロオリンピック開催を前に平成 28 年 7 月 5 日、日本プレスセンターにて外務省診療所所長中本氏とともにブラジルの喫緊の治安情勢の現状および世界的に発症傾向にあるジカ熱対策などについて講演を実施した。

また、ここ数年全国にある企業から当協会に対し、海外安全対策に関する講演依頼の要請が高まっている。その際の出張に対する謝礼金額は講師料として 3 万円であるが、その他の諸経費は基本的には先方負担となる。団体からは負担が比較的軽くて好ましい反応がある一方で、金銭的負担が原因で講演を依頼したくてもできない中小企業等に対して、どのように対処するかが協会としての課題である。

なお、当協会が実施した 2016 年の講演会およびブリーフの回数は 23 回を数えるに至った。

2.構成員

海外邦人安全協会の構成員に関しては、下表の通りである。

	数	入会金	年会費
法人社員	102	4 万円	9 万 6 千円
個人社員	8	1 万円	1 万円
特別社員（理事）	9		

出典：海外邦人安全協会ホームページより作成。

注：常勤者は事務局員の 2 名のみ。

<質疑応答>

① 海外邦人安全協会には、在外邦人を援助する際の独自のネットワークは存在するのか。

協会独自のネットワークは存在しない。本来在外邦人が任国で危機的存在に陥った時の EVACUATION（退避）は時の政府が責任を持ってその任にあたらなくてはならないので、当協会の介入は不可能である。当協会としては、あくまでも安全対策に必要な情報提供および助言を行うものである。

② 協会として、個人を対象にしたセミナーを将来的には開催していくのか。

現在は、法人社員が中心であるので、企業に対するセミナーを中心に行っている。個人に一人ずつ対応していくことは困難であるが、例えば旅行会社から要請があればツアー等に参加する旅行客を対象として、個人用のセミナーを開催することは可能であると考えている。

③ 海外邦人安全協会から会員に対して、在外公館からの海外安全対策情報をメールで配信しているが、外務省が提供している「たびレジ」などと比べてどのような違いがあるのか。

在外公館から 3 か月に 1 回発せられる海外安全対策情報は、型にはまったもので在外邦人の安全対策上有益な情報は少ない。しかし、協会の特性上、在外公館に対して直接改善を要求することは難しいというのが現状である。そこで、協会としては、独自のルートで情報を得られるように外務省に交渉することを考えており、それができれば外務省等が提供する情報と差別化がはかれるのではないかと考えている。

④ 南米への日本人観光客に対して、マフィアや麻薬に関する対策はするのか。

基本的にマフィアや麻薬を扱うような連中は一般観光客を狙わないので、特別に対策を行うようなことはない。むしろ、南米諸国は貧富の格差が大きいので、強盗に留意すべきである。個人レベルでの対策としては、高価な装飾品などは身につけず、普段着用している衣類等を身にまとい極力目立つ格好は避けるべきである。

⑤ 海外に展開しようとする企業は、どのような情報を求める傾向にあるのか。

在外邦人からは渡航先の政治や治安、生活に関する情報を特に求められる。具体的には、住居のことや出勤形態、水の確保からお手伝いさんを頼む際の注意点まで様々である。

以前から同じ地域に海外展開している企業の場合、駐在員の引き継ぎの際に新任者に対して、現地の避難場所などの情報が提供される。企業が社員に提供している情報を勘案しながら、海外邦人安全協会としてどのような情報を提供すべきか判断している。

⑥ 海外邦人安全協会主催の講演会は、会員にどのように知らせているのか。

当協会が定期講演会を開催する場合には、一か月先を目途に講演者、講演内容、場所、日時等を会員登録者全員にメールにてお知らせしている。

記録作成責任者：長井栄作

2017 年度ワークショップ C ヒアリング調査報告書

先方：海外邦人安全協会理事 大日方和雄 氏

日時：2017 年 5 月 30 日

場所：憲政記念館ホール

当方：若林啓史教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

<略歴>

1939 年生まれ。1944 年に 4 歳で埼玉県川越市に疎開。アンカレッジ総領事を最後に外務省退職。現在、海外邦人安全協会理事を務める（著書等から作成）。

【危機意識について】

1.疎開した経験がその後の危機管理に関する業務に与えた影響

こういう角度で自身の業務について考えたことはなかったが、論点を 3 つにしばって話すことにする。

現代では疎開を経験していない世代も多く、実感のわからない人も多いが、疎開する原因は「戦」であり、身の危険が迫っているので、女性や子供は避難する必要があった。戦とは国難であり、その影響は計り知れない。そんな中で私自身も影響受けた一人である。

私は東京下町生まれで、生家のあった一帯は 1945 年 3 月 9、10 日からの東京大空襲に巻き込まれた。1945 年 9 月頃だったと思うが生家の跡地を訪れたところ、道路すらわからない、何もない状態であった。ちなみに、のちにアメリカで総領事となり、現地の米国軍人がいる場でこの話題について触れた際、東京大空襲では一晩に 10 万人が死んだがその被害者のほとんどは一般市民であったと告げたところ、その場は静まり返ってしまった。ご自身は 1944 年に 5 歳で埼玉県川越市に疎開しているが、5 歳までのお友達は全員連絡のとれない状態である。

疎開にはパターンがあり、「学童疎開」として学校単位で寺社等へ疎開した場合もあれば、「縁故疎開」として親戚のいるところに疎開した例もある。私の場合は縁故疎開だった。

埼玉県川越市は母の出身地で、祖母、伯父がいることから、一人で疎開したものの、周りの全員が親戚であったため、疎開の苦しさは少なく、環境としてはよかった。

だが、子供の世界は状況が違い、いじめられっ子になってしまった。私が話していた都会の下町言葉と現地の子供たちの川越言葉は違ったため、よそ者扱いをされ、現地の子供たちは集団でやってくるので太刀打ちもできなかった。ちなみに都会の子供は喧嘩に強く、一対一の喧嘩では負けなかった。5、6 年でいわゆるガキ大将になった。このような経験から危機管理の業務において人間形成が重要であると考えようになった。

両親が 30 歳ほどで財産ゼロとなり、東京大空襲の後、身一つで下町から川越まで歩いてきた。電車に乗るお金もなく、貧しかった、川越においても、同世代からはよそ者扱いを

されていた。

東京の下町のなじみある景色がなくなり、東京の故郷がなくなっていく中で、深層心理で自分の故郷は川越と思っていたのではないだろうか。今でも川越の友人とは仲はいいが友人の数は多くはなく、いわゆる幼な友達もいない。故郷は持っておらず、故郷を持ちたいと思っていたことが、人間形成に影響を与えたのではないか。

2.日本人の危機管理の現状、低下している原因と意識改善策

既に外務省を退任して14年になり、情報・経験が古いものとなっていることから、現状から割り引いて考えて欲しい。

実は危機管理は、社会や属している社会の文化と非常に関連がある。日本では大体、面倒なことは「お上」が事前に知らせてくれ、必要な対策を教えてくれると言う風土がある。泥棒も「お上」が取り締まるので、みんなで追い払ったり、リンチにかけたり、ということとは起きない。

5月の読売新聞に掲載されていた小さな記事で、普段は危機管理について考えてない人ほど、北朝鮮のミサイル発射のニュースに触れた時に冷静でなくなり、極端な議論をしてしまう。危機をコントロールすることをろくに考えていない人ほど、冷静でなくなってしまう。

一般的に「安全と水はただ」というのが日本人の考えである。様々なトラブルに遭遇した旅行者と話していて、そういった意識の強い人が多かった。これは、グローバルスタンダードと呼ばれる处世術とはかなりずれている。だが、日本人は今後、日本社会を離れて海外で住み、活躍する場を広げていくに伴い、そのような危機管理意識は直さなければならない。

例えば、泥棒に入られないように、自分の手で対策を打たねばならない。一箇所を破られてしまったら、別に逃げる場所を確保する、といった対策である。ちなみに、現在、私が住んでいる家は自分で設計したもので、出入り口は三つあり、安全なところから逃げ出せるようにしてある。地震にも備えて柱の強度も考えた設計にしている。

このように、危機管理を日常生活の中に取り込んでおくことが必要である。外務省の同期8人と集まった際には、領事を経験した人もいて、やはり全員危機意識を持っていた。

昨今では北朝鮮のミサイル発射が問題となっているが、ミサイル発射の際に避難できるシェルターは一つもない。日本では、核兵器を使用された際に避難できるシェルターを個人で持っている人すら聞いたこともない。一方で、私にはスイスでの勤務経験はないものの、スイス国民がシェルターを個人で持っている聞いたことがある。そのようなスイスの国防意識の高さを評価したいと思う。

外務省でトレーニングを受けている人ですら、一部はどう逃げたらいいかなどと気楽なことを言っており、これが日本社会の現状である。国内に攻撃を受けた際、あるいは核兵器が使われた際のシェルターの必要性について大いに啓発すべきである。

3.日本人留学生の危機意識

日本人留学生の危機意識は一般の社会人と同様であり、学生だけが敏感だということはありません。むしろ、危機意識は社会人以上に欠如している場合もある。

日本人留学生には様々なパターンがあり、現地で本当に勉強したい人は半分以上である。例えば、親が世間体を気にして、海外に出してはいるが、その実態は語学コースの学生でしかなく、正規の学部ですら入れていないパターンもある。私の身の回りの事例としては、家具のデザインの仕事をしている親から無理やり留学させられていたが、留学先から逃げ出して、死のうとしたものの、死ぬ度胸すらなく、結局は現地国の田舎をふらふらしているという例もあった。

もっとも、学生の危機意識だけが特に欠如しているわけではない。留学するという意識の度合いに応じて危機意識の高さが比例している。

例えば、ある女性の日本人留学生は、ロンドンで大学の宿舎に住んでおり、その宿舎には舎監がいた。だが、その舎監に旅行先も告げず、宿泊先の話もせず、旅行に行ってしまう、予定していた時期に帰って来なかった。どこに旅行に行ったのか、周りの日本人にもわからず、私のところに捜索の依頼が入った。トルコに入国したことは突き止めたが、日本の3倍もの大きさがあるトルコでの捜索は困難であり、イスタンブールに限っても人口は200～300万人ほどであり、捜索は事実上不可能に近かった。イスタンブールに領事として勤務経験があった私は外国人が泊まる定番の宿泊先を把握していたが、当時のイスタンブールの領事はそうした情報のない人で、探しようがないという状態だった。結局は、その学生が田舎を訪れたところ、現地の人が親切にもてなしてくれていたもので、予定を過ぎてもしばらく滞在していたため宿舎に帰ってこなかった、とのあらましだった。何日も帰ってこなければ、何かあったのではと考えるのは普通の発想である。だが、そうした心配をよそに、自分の頭の中では憂さ晴らしで、羽目をはずしてもいいだろうと思ってしまっている。その程度の危機意識しか持っていないということだ。

4.海外邦人安全協会の会員の中で特に危機管理に力を入れていると感じられる企業

海外邦人安全協会は、企業の人々が自発的に入会するものであり、強制的に入るものではない。例えば、海外に支店があれば入会しなければならない、といったような制度は全くない。また、各社の危機管理体制に関する規定もない。

そのため、他社がどういう危機管理体制であるかはわからず、比較はできない。だが、日立製作所と三井物産は良い危機管理体制を持っている。

日立製作所は副会長の小島氏の元勤務先で、2年ほど前に定年退職されている。日立製作所は日本ではトップクラスの危機管理体制を持っており、小島氏はその部長であった。

一方で、三井物産は海外支店長が誘拐された経験が2回ある。特にマニラ支店長が誘拐された際は日本国内でも大騒ぎとなった。ちなみに支店長の名前が若王子という非常に覚えやすい名前だったことも、大騒ぎとなった遠因である。また、ラオスのビエンチャン支

店長が誘拐されたこともある。その支店長は現地採用により入社しており、日本ではあまり騒がれなかった。誘拐したグループがタイに入学していることがわかったため、タイ警察は大捜査網を引き、人質を救い出す作戦だった。当時私はタイの領事だったが、大きな事件として認識している。

【領事業務について】

1.邦人援護の業務の範囲、およびその判断基準

一般論として、領事は公務員であり、公務員は法律上の規定がなければ権限を行使できない。邦人援護の規定として、外務省設置法第4条8号及び9号が挙げられる。

だが、領事が外国で職務を執行するとき、遵守すべき法律は日本の法律だけではなく、日本の法律は日本の領土内でしか有効ではない。そのため、領事の仕事の根拠は領事関係ウィーン条約にあり、その中に「領事を派遣するときには」という具体的な規定がある。二国間条約や通商条約の中に、領事の派遣受入に関する条項がある。

加えて、領事業務は伝統のある仕事であり、システムも古いため、国際慣習法が重要な意味を持つ。領事関係条約の制定の経緯を考え、その当時の国際慣習法を考えなければならない。明示的に記載され行われる権限、紙に書くことで形成される条項に加え、相手国が口頭で認める場合もあり、それが一般論となっている。

私自身の個人的な考えとしては、海外において日本人に関わるすべての事柄、その全てが領事の仕事の範囲内と考えている。ただし領事権限を行使するときには必ず制約があり、領事の関心の対象ではあるけれども、当然ながら何でもできるわけではなく、その制約の中で問題をどう解決するかが重要である。

例えば、制約により職務を執行できないトラブルについては、助言することによって問題の解決を図っていた。そのようなときに邦人が相談すべき現地機関として、慈善団体、つまりキリスト教会等を前もって調査してある。

シドニーに赴任した際には赴任挨拶として、各国領事に加え、牧師のところにも挨拶に行き、キリスト教徒ではないが、日曜日には礼拝にも出席するよう努めていた。礼拝の際には献金袋がまわってきたので、献金もしていた。これは領事の仕事ではないが、仕事をうまくやるための処世術である。

領事の家泊めるということについて、私の上の世代はそういうこともやっていたが、私が相手にしている関係者は今とはずいぶん異なる。昔は限られた人しか海外に渡航できなかったが、現在は誰でも行くことができ、仕事相手の性格が異なる。例えば、日本の製造業の社員が盗難に遭い、お金がなくなった際にお金を貸しても、それは回収できた。親元からすぐに送ってくるためだ。泊めることも同様で、相手は礼儀作法がわかっていた。

だが最近は良識も何もない人がいる。例えば、バックパッカーを泊めさせたら我が物顔で冷蔵庫の食べ物を食べていたという事例があった。その領事は単身赴任をしており、自分の妻から送られてきた貴重な日本食を保管していたが、それをバックパッカーが全て食

べつくしてしまった。

私の場合はいっさい人を泊めないことにしている。家は休憩場所であり、「訳もわからない人は入れない」ようにしなければ、泊めてあげた人が家で何か「出来心」を起こして品物を持っていく可能性もあるためだ。人間は意思が弱いので、何か無防備においてあったら盗もうと思ってしまう。普段はそういう意識のない人でも盗んでしまうことがある。また、万一泊めてあげた人が自殺してしまったら、その家族は領事が殺したのではないかと、あるいは領事の扱いが悪かったのではないかと疑念を抱く。領事が見ていてくれなかったから自殺してしまったのではないかと考える恐れがある。

そこで、代わりに安宿に連れていき、そこに泊めてあげるようにしていた。あるいは、慈善団体をお願いすることもあった。

2.これまでの領事業務の中での苦労、課題とその克服経験

与えられた中で最善を尽くすべきであるが、以前は外務省の領事業務に予算がなかった。様々な道具の支給すらなく、防弾チョッキやヘルメットもなければ、予防注射の代金負担もなかった。仕方なく、お金を盗まれてしまった人に、お金をあげたこともある。

外務省を退職する5、6年前に、ようやく貸与制度ができ、従来はポケットマネーだったものが政府予算になった。だが公金である以上、必ず取り立てなければならなかった。政府予算は公金であり、そのままあげることはいできない。実際に返済がないので、親の家に電話をかけるということもあったが、詐欺と間違えられ、「息子に聞かなければわからない」と対応されてしまった。結局貸したお金は返って来ず、公金欠損になってしまった。しかしそういった例は少ない。防弾チョッキ等の備品も、現在では支給されるようになった。

3.武力衝突やクーデターの際の外交官を派遣決定

領事と外交官とは任務が異なる。領事も外交官も、相手国政府が受け入れるという手続きをしなければ、仕事はできず、日本側から勝手に人を派遣することはできない。日本人を救うために武力を使うこともできない。外務省員は武器を使う訓練も受けておらず、外国で危機が想定されていても、現地交換に応援要員を出すことはできるが、相手国の承認が必要となる。こうした要因に応じて、タイミングを計って派遣される。

派遣のタイミングは、民間機が飛んでいるかどうかメルクマークになっている。また、派遣に関しては、現在は領事局長が責任を負うことになっている。ちなみに以前は官房で決定していた。

【その他】

1.ハニートラップに関する事例

ハニートラップは非常に古典的手段だが、人間の本性に根ざしており、今でも有効な手段である。

例えば、上海の領事がハニートラップにかかり、現地人から情報を持って来るよう強制され、自決した例があった。この領事は外務省以外の官庁から出向していた人物であり、ハニートラップに対応する訓練を積んでいなかったのではないかとと思われる。

ハニートラップは様々なところで仕掛けてくる。例えば、世界各地に各国領事が集まる領事団という会合があり、意見交換の場となっているが、ロンドンで一度だけ特筆すべきほどの美人が会合に現れたことがある。中央アジアの領事という触れ込みの人であったが、ハニートラップと思われ、危険であった。

私自身は、警戒心が強く、女性にもてないと思っていたため、ハニートラップには近寄らなかった。

他の例として、報道機関の特派員がバンコクで行方不明になったという情報が入った。麻薬の取材をしていた方で、犯罪組織に囚われたのではないかとという恐れがあったが、結果としてクレジットカードの使用場所から居場所がわかり、妻帯者であるにもかかわらず、現地で好きな人ができてその人と逃げただけだったことが判明した。ハニートラップかどうかはともかくとして、取材妨害の可能性はある。その後どうなったかは聞いていないが、おそらく解雇されたのではないかと。

2.緊急時における集団行動の是非

大勢でいた方が生き残る確率が高い。なぜなら、一人だけでいると殺すか殺されるかの二択になるが、例えば10人もいれば全員が殺されることもなく、殺される確率は低くなる。

固まった方が対処しやすいとは一般論で言える。一方で、例えばペルー事件の時のように、大人数で襲ってきた場合は、「蜘蛛の子作戦」でバラバラに逃げた方が殺される確率は低くなる。どうすべきか、一概には言えない。

3.ジャーナリストの危機管理

ジャーナリストにも形態が様々にある。

報道機関の特派員も会社員であり、本社から指示が出るが、その指示はかなり抑制的である。

一方でフリーランスの記者の活動は自由であり、イラクで殺害された記者もフリーランスであった。フリーランスは狙われることが多い。

ミャンマーでも政府軍に殺害された例があるが、これは反政府側だったため狙撃されたものと思われる。ミャンマー人とは体つきも行動も異なり、政府軍は狙いやすかったのではなかろうか。

現地事情もよく知らずにフリーランスとして活動するのは非常に危険である。

例えば、貧民窟が蜂の巣のように広がっていてあたかも無法地帯のようになっていた場所があったとすれば、これを政府が取り壊して公園にするのはよくあることである。これに伴い、現地住民を逐次移動させたり、別の住居を与えたりして対応するが、こういった

措置に反対する人は常にいる。この反対派をフリーランスの記者が取材していたことがあり、建物の中に入っていたところ、政府が排除を始めてしまい、記者も一緒に排除された。捕まるのは当然であり、そういった場所を取材していたのだから仕方がない。

私の知り合いのあるフォトグラファーは中近東の遺跡、南米の遺跡を取材しており、中近東で紛争地帯を何度も取材している。現地事情をよく勉強して知っており、心の動きや行動様式を十分に理解した上で土地に入るようにしている。

とある部族社会に入った際には、交流のある他の部族に橋渡しを頼み、初めて入ることができたのだが、話が終わった時に、相手の人に挨拶したところ、相手の部族の長が特殊な作法をしたそう。そのフォトグラファーはその特殊な作法の意味を知っていて、それは殺せという意味だった。そこで危険を察知し、すぐに車のところまで走っていき大急ぎで逃げていった。

そのくらい現地事情を分かって行動してれば問題ないということだ。ジャーナリストも紛争地帯に何でも突っ込んで行くだけでは駄目で、その土地の人の心情等を全部わかった上で取材しなければならない。

4. マスコミ報道への対応

インドのペストに関する騒動の際、私は外務本省の領事部政策課にて対応に当たった。領事部政策課の任務の一つに、日本人の健康問題や海外の流行病の発生状況を見る仕事である。

インドでペストが発生した際は、まさにマスクをしている現地人の写真が連日マスコミに報道され、大事になってしまった。外務省に連日電話かかってきてしまい、大変な思いをした。

それと似た話がインドネシアのバリ島であった。日本人だけがコレラになり、お腹の調子が悪くなったと報道されたことがあった。罹患した日本人からはコレラ菌が発見された。

現地に指示を出して状況を確認するが、現地でコレラは全く流行っていない。バリ島はオーストラリア人が多いにもかかわらず、日本人だけがコレラに感染しているのはおかしい。マスコミにより報道だけが過熱した。

現地の人々の感覚では、水質でお腹を壊してしまう人もいるが、菌が入っている場合もある。大抵はすぐに治るもので問題ないが、日本は優れた検査技術があったため、微弱なコレラ菌を容易に検出できてしまった。すぐに検疫所に対応を要請し、騒動を収めることができた。

マスコミの影響力は大きく、少しばかり言うだけでは伝わらなかった。そこで、同じ正確な情報を何度も繰り返して伝えるしか方法はなかった。今では在外公館が直接現地の日本人に情報を流すシステムがあり、正しい情報を流せるようになった。

日本人は衛生問題で神経質になっており、無菌状態、抗菌状態で、マスクも厳重に身につける。そこまでやる必要はない。人間の体は小さな宇宙のようなものであるので、菌が

体内にいるからといって神経質になる必要はない。

5.領事教育について

外務省だけではなく、他の各省から在外公館に行く人も講義を受けることになっている。以前よりは比較的領事教育に熱心になり、私が新人の頃よりも親切に体系的に教えるようになった。

例えば、ロンドンの場合は上級職の職員は語学研修を 3 年ほど受け、それが終わると大使館にて勤務が始まり、それぞれ様々な部局へ回される。

例えば窓口のそばで実習生という札をつけながら、窓口業務を見学してもらう、というようなことを行っていた。

窓口対応は大事な領事業務である。国民とどう対応するかは公務員全般にとって大事である。上級職だからといって国民と会わないということはありえず、全員が認識を深めなければならない。大使館を統括する幹部にそう話したこともある。

領事の仕事は大変で、その業務については誰でも知っていなければいけないという認識が今では広まっている。だが、昔は専門職の職員の名前を挙げて、領事局にいるのかと質問を出され、まだいと答えると、たとえその職員が一生懸命やっても、よほど悪いことしたのではないかという評価をされる。まともではない職員は領事局に行かせておく、という意識がかつて上層部にあった。

今では領事畑を歩んできた専門家が領事局に配属されており、重要性が認識されている。例えば邦人が人質にとられる事件が起きれば、首相官邸の危機管理室に領事局員が入り、官房長官にブリーフする。

領事業務の重要性に対する認識が広がり、その重要性がようやく認知され始めた。

6.海外邦人安全協会に加入するメリット

毎年、退会する企業の退会理由の大半に「メリットがない」ということが挙げられている。在外公館や外務省のホームページの閲覧で情報を容易に得ることができるためである。

毎回、この件については理事会で話し合っている。メリットを強調しなければならないのだが、これといったメリットがなく、アピールできていない。

例えば危機管理能力について、企業をランク付けすればよいという意見も出ているが、よく出る意見としては、会員企業の集まる総会のときに、必ず外務省から課長レベルの職員が来て、1 時間ほど海外の安全問題の現状について話すというものがでている。現状では領事局長が来賓の挨拶をしているが、現在の日本国内の危機管理体制に言及するような話を領事局長が一般の人に直接話すことはないので、会員ならその貴重なチャンスがある。普通は課長クラスが話す機会すらも得難く、良いチャンスとなりうる。そこで会員以外の人も入場を認める代わりに入場料をいただく、という制度を構築すればよい。

とはいえ、会員になれば話が聞ける制度は、協会側がメリットと言っているだけで、サ

ービスを受ける側としてはあまりメリットがないものである。

協会で情報収集をしたいが、人員が足りないためできない。事務局長は週に 3 回ほど出てくるだけで、報告書をまとめることもできない。人を雇って報告書をまとめて発信しようとしても、印刷物まで作成するのは困難である。

現在の加盟企業は 120 数社ほどであるが、将来 100 社を切るのではないだろうか。先行きがどうなるかは、深刻な問題である。

大きな講演もあり、例えば去年、シリア大使を務めた国枝昌樹氏が IS について話したときは評判が良く、80 人ほどが集まった。

理事の人脈を使って、加入する人を呼ぶ方法もあるが、各企業には危機管理の専門家が最低一人はいるので、これも難しい。

副会長の小島俊郎氏が安全管理者講習会というのを実施しており、1、2 回協会のお墨付きを受ければ企業に優遇してもらえるというような制度が発足するのではないかという期待もある。

柴崎理事がおっしゃるのは、在外安全情報を出せばいいという意見である。最近改定版を出していない。安全情報を安全課と同じタイミングで協会に流してもらい、その程度の報告をもとに評価をして、そこに付け加えて情報を出せばいいが、人員の都合上、それができない。

最近までの事務局長は外務省で会計業務を行っていた吉田氏だったが、最近他の人に変わった。いわゆる領事畑ではなく、前任の人もインドネシアに赴任していた人である。最初は領事の方でホームページを立ち上げてしまい、領事の人も協会からいなくなってしまった。ちなみに伯耆田修氏は幅広い知識を持っていて、良い邦人援護官である。

協会は、予算も人もいない状態である。以前は理事会の交通費も出すことができなかった。ちなみに今は電車賃が支給されている。協会発足時には警察 OB もいたが、警察の関係で新しい組織を作ってしまったので、現在は縁が切れている。他にも、例えば通産省が海外でのステイを奨励する団体をやっているが、結局はどこも財政難である。

危機管理の分野においても、各官庁でテリトリーができてしまっている。危機管理の知識を結集させておかねばならない。安全問題について影響を受けるのは一般市民であり、官庁ではない。

記録作成責任者：鈴木雅玄

2017年度ワークショップC ヒアリング調査報告書

先方：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、海外邦人安全協会
副会長 小島俊郎 氏

日時：2017年5月30日

場所：株式会社共同通信デジタル本社

当方：若林啓史教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

<略歴>

東京都出身。1977年、早稲田大学商学部卒業。同年日立製作所に入社。2000年リスク対策部部長。2013年リスクマネジメント・ダイレクター。現在、海外邦人安全協会副会長、株式会社共同通信デジタル執行役員リスク総研所長。平成29年度外務大臣表彰受賞。

① どのような経緯でリスク管理の専門家になったのか。

1991年10月に日立危機管理部の責任者に指名され、危機管理部の立ち上げに参加したことがきっかけ。

② 日立製作所のリスク管理部設置の経緯はどのようなものか。

設立された背景には、湾岸危機時に日立グループの社員25人が拘束された事案がある。この事件を受けて、広く危機管理を担当する部署が社長室に置かれることになった。

この部署はフィジカルなリスクを中心に広く会社の危機管理を行う位置づけでスタートした。大枠で言えば、例えば自然災害、政治紛争、犯罪行為、自己リスク（ビジネス上のリスク）が守備範囲である。

設立当初に業務活動の実施要領をまとめた。その主な内容は、基本方針、管理リスクの対象範囲、緊急対策本部の設置・編成、緊急時における第一報の通報基準、そして従業員の海外派遣について触れてある。私が専任であったが、組織は社長室に置かれてあり、有事など必要な事態には社長室員がベクトルを合わせて対応する強力な態勢である。

③ 海外勤務する社員の危機管理意識の醸成などについて聞かせて欲しい。

リピート・アンド・リマインド、つまり必要なことを繰り返して伝えることが重要。それでも平穏な日々が続くとリスクに対する意識は希薄になってしまうので、様々な機会に根気強く繰り返して伝えることが大切。年1回以上は全国から日立グループの幹部を招集して、リスク対策の全体会議を行う。毎回、グループ会社130社から200人以上の幹部が

集まる。

社員の啓蒙では、総務部長研修や国際化教育のほか、勤労担当者や海外赴任者、家族を対象にした研修などに取り組んだ。さらに新型インフルエンザなど対策に際して専門的な知識が必要な脅威については、社長以下役員の勉強会も実施した。さらに大規模地震、感染症などのリスクについては国内外で訓練も行った。訓練はいわゆる TTX、Table Top Exercise で、準備に相当な手間と時間が必要だったが、訓練を実施する都度に成果と手応えを得ていたので、毎年継続して実施する形が定着。

海外事業でハイリスク地域が仕事場になるケースについては、積極的に現地調査に出かけた。従業員を派遣する前に、種々の側面から実地で対策を検討して、安心安全に業務遂行と日常生活ができる環境を整えるのが目的である。数多くの国々に足を運んでいるが、たとえばインフラ事業であれば、火力なら砂漠、水力なら山奥と、その現場は多彩であり、現場に対するサポートは特に重要であることを痛感した。

リスク対策では、ホームページによる情報提供が不可欠。ホームページは共同通信の海外リスク情報を中心に毎日 80 件くらいを国別・地域別、テーマ別に分類して入力しており、非常に使い易い。このため、日立グループを俯瞰しても他部門のホームページを全く寄せ付けない圧倒的なアクセス件数で活用されている。情報はリスクに直面してから接するのでは手遅れである。平穏無事のときから日々接しておくことで、有事の的確な情報分析が行えるようになる。

④ 社員の家族の危機管理はどのように考えるべきか。

家族は社員と同じ扱いで対応に努めるのが基本である。危機管理部は発足当初から、活動は従業員と家族を対象とすることを方針として定めた。また、現在では会社グループで危機管理に取り組む企業は珍しくないが、日立は 1991 年に体系的に危機管理活動を開始する当初から、グループ一体の取り組みとしてスタートしていたため、他社の大きな関心を集めることになった。

⑤ 外国人と日本人について、危機管理意識や有事に直面した場合の様子に違いはあるか。

価値観や感性は人それぞれ異なるし、国が違えばなおさら違ってくるだろうが、有事の心情は基本的に変わらない。例えば、異国で深刻な有事に巻き込まれた場合、日本人であれば日本に帰りたいと考えるように、各人がそれぞれの母国に避難したいと考える。こうした現実には過去に世界、社会の耳目を集める事案を振り返っても分かることである。会社の対応は国籍を問わず一人ひとりの従業員、家族の気持ちに寄り添って対応しなければならない。

⑥ 外国人と日本人の危機管理意識の差を感じたことはあるか。

多くの場合その土地のネイティブ（その国出身の人）は、その土地の脅威に関わる危機意識が、外国人よりも総じて低いようだ。なぜなら、土地勘があり生活にも慣れているからだ。

例えば緊張高まる朝鮮半島の韓国である。今年はトランプ大統領の存在で過去とは少し雰囲気は違ってはいるものの、相当数の韓国人は北朝鮮、金正恩氏が戦争に向かうとは考えていない。同一民族であることも背景の一つだろうが、現在のような朝鮮半島情勢に慣れっこになっている。いろいろなケースを思い起こしても、国籍の違いより、置かれた環境によって、意識の差が生じると考えられる。

⑦ 有事の際に社員等を退避させるうえで、退避の決定基準となるのはどのような情報か。

また、誰が、どの段階で現地からの退避を決定するのか。

メディアの報道が一番重要だ。報道をきちんと押さえることが必須である。もちろん全部が正しいわけではないが、とにかく毎日の情報を追うことが不可欠。特に社員を派遣している国や地域に関する情報は必ずチェックする。例えば社員の派遣先がジャカルタなら、インドネシアの情勢に関心を持つ。事件が起きてから報道を確認するのではなく、毎日フォローする。そうすると自ずと変化に気づくことができ、「風向きが変わった」など勘も働くようになって先手管理につながる。

しかし、世界の様子を確認するためには外電も含めて相当数をウォッチする必要がある。簡単ではない。こうした中で、共同通信の海外リスク情報が四半世紀前にスタートした。当時はロイター通信のリスク情報があつたが、当然ながら英文で使い勝手に少し不満があった。そこに共同通信の海外リスク情報が生まれて、リスク情報を探す手間もなく世界の様子を短時間で確認できるようになり、企業の危機管理が進化することになった。

1998年5月12日にインドネシアのジャカルタでスハルト大統領退陣要求のデモに参加していた学生数名が治安部隊の発砲で亡くなった。このニュースを受け、5月13日に私は日立の社員、家族を日本へ退避させることを進言し、トップの判断として退避出国を決めた。他企業は動いていない中での決定であったため、過剰反応だと現地サイドの批判があり、本社サイドからは外務省の危険情報は未だ「要注意」だと反発されたが、後に正しい先手管理であると社内外から嬉しい評価をもらった。これは毎日の海外リスク情報をチェックしていた結果だ。スハルト氏はじめ9名がキーパーソンで、その動向が重要と分かってチェックしている中で軍幹部の二人、ウィラント氏とプラボウオ氏の確執が深刻化しつつあると分析できたのである。チャーター機の手配に奔走するなど多くの企業がバタバタ

する中、一足早く動いた日立の社員と家族は混乱なく通常の商業便で出国することができた。

⑧ 本社以外の系列会社や子会社からの出向などで来ている社員と、本社社員との間に緊急時における対応の差異はあるのか。

全くない。分け隔てするようなことはない。アルジェリア人質事件時の対応も同じで、様々な雇用形態の人が当該事業に参加していたようだが対応は同じであった。

⑨ 反日デモの対応について、日立中国を窓口にして対策を講じたという報道があったが、本社と現地では具体的にどのような対応を行ったのか。また、本社と現地の連携がうまく取れた理由は何か。

いかなるケースでも同僚として働く外国人の方がいる中でむやみに母国を批判するのは良いことではない。注意喚起するにしても、言葉を慎重に選ぶのはもとより、必要なら事前説明も行ってから対応するべき。本邦と現地が的確にコミュニケーションを図り、様々なステークホルダーを考慮して対応に努める。国籍だけでなく宗教にも十分な配慮が必要だ。

例えば、「ラマダン時のテロに気をつけろ」と配信すると、まるでラマダンが悪い行事のように聞こえてしまいムスリムにとっては不快なはずである。そこで、同じ内容でもどのように表現するかを慎重に考える。敬意、礼儀や尊厳を忘れてはいけない。

中国で反日デモが活発になったときは連日会議を行っていた。少し落ち着いてからは、毎週金曜日の朝一で会議を行って、そこで多くを議論した。

歴史的背景で存在するリスク、事業展開する中で直面し得るリスクやハニートラップの問題まで幅広く議論を行った。こうした有事に際しては、仕事のパートナーについて確認、把握することを通常以上にしっかり行わなければならない。従前からのパートナーについての対応なども議題とした。

反日デモなどが発生すると連鎖的に不買運動・サボタージュ・ストライキなどが起こる。そこで会社の行事に関しても中止したり、規模を縮小したりと対策した。役員が出張できるような安全が担保されているかどうか。機密情報管理・知的財産権・製品管理をきちんと守れる体制はあるのか。いつも以上に悲観的に、厳しく事態を想定する中で、本邦と現地が協力して対策に取り組んだ。

⑩ 中国の抗日運動が盛り上がったとき、日立は暴徒より襲撃を受けたとは聞かないが、実情はどうだったのか。被害がなかったのならば、その理由は何か。

組織内の風通しがとても良いことが奏功している。例えば中国サイドで何か気になることがあれば些末なことでも、日ごろから本邦本社に問い合わせや相談がある。そこで情報提供などで支援して、現地にご利益を感じてもらおうように努めると、必要なリスクコミュニケーションが定着する。こうした風通しの良さは、有事対応に大きく資することになる。

⑪ 反日デモに際して、他社との意思疎通や在外公館との連携はあったのか。

在外公館は情報発信がタイムリーで、必要な指示も早い、かといって頼り切ってはいけない。丸投げではなく、まずは自助で最大限に対策する。そこで初めて公助も共助も活きてくるはず。自助なく在外公館に全部お任せのような対応はあってはならないのに、そのような企業がまだ少なくないようだ。上場企業でも、その中の 1%つまり 20 社から 30 社くらいしか十分な体制がなく危機管理もできていないと感じる。みんなで渡れば怖くないという思想なのか。他社の様子で自社の対応を決めるのではなく、国内外でリスク一杯の現代社会では、各社が自ら積極的に何をすべきなのか真摯に考える必要がある。

⑫ インドネシア暴動に話を戻すが、退避を素早く決められたのは現地と十分やり取りをしたからとされている。具体的にはどのような内容をどの程度やり取りしたのか。

対策が成功した一番の要因は、先に触れたが、日頃から報道をウォッチしていたこと、海外リスク情報をモニターしていたことだ。同時にジャカルタ現地法人の当時のトップによる、「私は油紙の真ん中にいて、端から火がゆっくり迫って来ているように感じる」という言葉が現地情勢を上手く表していたと思う。他社は未だ動いていないが、現地にいる日立関係者は危機を感じていたのである。普段からきちんと情報共有して合意形成が円滑であれば、有事の対応も円滑になる。

⑬ アルジェリア人質事件を受けて、日本は情報収集体制の再構築や、邦人に対する情報提供の方針を定めたが、当時の体制の問題点や改善点はどのようなものだったのか。

政府が招集した検証委員会の議事録がネットに公開してあるので、確認をお勧めする。私は検証委員会の委員として首相官邸の会議に通ったが、この会議について十分な議事録がアップされている。シリア事件の政府による検証にも携わった。そのレポートもネットに掲載してあるので確認して欲しい。どちらの事案も①情報収集・分析、②官民連携、③人材育成、④体制整備などが大事な論点で、検証後に必要な対策予算も手当てされて整備が進んでいる。

⑭ 企業側から見て、外務省や在外公館の危機管理において改善すべき点、今後求めるも

のは何か。

正直なところ役所は、企業や国民の面倒を手取り足取り見過ぎていると感じる。邦人が被害に遭った事案の後で、反省するのは「霞ケ関」ばかりである。官民の官サイドが、民サイドを支援する対策を拡充するのは間違いではないが、一番大事なのは企業や国民の意識改革だ。意識改革が無ければ、官の支援強化も機能しない。例えば2017年、外務省が発行した「ゴルゴ13」マニュアルは、国民の意識を高める上でも極めて有効なツールであると思う。

⑮ 海外邦人安全協会と日本在外企業協会の業務における住み分けはどのように行われ、互いに交流はあるのか。

海外邦人安全協会は、規模を問わずに広く企業支援に努めるのと同時に、国民一人ひとりに目を向けて活動している。日本在外企業協会は会員、大手企業を対象とする活動が中心。この二つの協会は、外務省所管で定期開催されている官民協力会議で同席するなど円滑な協力関係がある。

<質疑応答>

① 情報を毎日追うことが重要という話があったが、情報から特に何を得ようと注意しているか。

生の事実関係、ファクトの情報だ。これを得るためにはメディアの報道が一番である。関心のあるものは全てピックアップし、一面記事だけではなく、小さなベタ記事までチェックに努める。会社方針や現地作業と関係あるテーマや地域に注目する。分析情報が欲しいといってくる企業が少なくないが、あくまで分析情報は予測にすぎない。何よりも『生の事実関係』、『生の情報』が大事である。分析情報も報道のような生の情報が起点で生まれている。

② どのような危機管理体制が有効的であると考えているか。

危機管理はトップに直結したシンプルな組織であることが重要。きっちり情報を一元化することだ。

③ 現地調査に小島氏自らも参加されたということだが、小島氏が不在時の危機管理部はどのように動いていたのか。

私がいなくても部が機能するように準備をしてから出かけていた。留守中の実働は人事部や労務部の部員、社長室の室員が中心となって対応、支援してくれた。留守中に事案が

起されれば、その『第一報の受信』も引き受けてもらった。これが彼らにとって大きな精神的負荷になっていたようで、私が帰国するととても安堵した様子だった。

④ リスクが比較的低い地域にも現地調査に行くのか。

リスクが高くない国や地域は調査の必要がない。たとえば新興国においてインフラが未整備で、政情不安などが懸念されるようなところが調査対象になる。欧米などは前任者等の情報や、もちろん在外公館の対応もあるため基本的に心配ない。

⑤ 意識改革が必要ということだが、社員一人ひとりが危機意識を高めていけるような教育を行うなどのマニュアルはあったのか。

啓蒙教育を大事な活動として活発に行っている。その様々な企画、プログラムを実施する中で、意識改革につながる要素はたくさん織り込んである。啓蒙教育に焦点を合わせたマニュアルはあっても良いのかもしれないが、大事なことは何よりリピート&リマインドで根気強く伝えることだ。

⑥ 公助からの自助はあり得ると考えているか。

平時、有事のいずれの対応も両方がしっかり取り組まれることで大きな相乗効果も期待できる。現状では企業や個人といった民サイドの自助の動きについて心もとなさを感じるものが少なくない。

記録作成責任者：加藤翼、後藤さつき

2017 年度ワークショップ C ヒアリング調査報告書

先方：一般社団法人共同通信社編集局ニュースセンター副センター長（当時）

長谷川健司 氏

日時：2017 年 5 月 30 日

場所：株式会社共同通信社 東京本社

当方：若林啓史教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

<略歴>

東京外国語大学ペルシア語学科を卒業後、共同通信社に入社。テヘラン、ロンドン、エルサレム、カイロでの駐在を経験し、アフガニスタン戦争、イラク戦争、「アラブの春」、シリア内戦などを取材。編集局ニュースセンター副センター長などを歴任し、現在は、共同通信社新潟支局長。

【経歴について】

私が高校生の時にイラン革命が起こったことでイランやイスラム教に興味を抱き、東京外国語大学ペルシア語専攻を志望した。大学卒業後共同通信社に入社し、入社して 10 年後にイランのテヘランへ赴任した。

大学でペルシア語を学んではいたものの、インタビューを行うほどの語学力ではなかった。他方、日常生活においては買い物やタクシー運転手との会話などといった場面でペルシア語を使用することも多かった。大学時代に勉強したことの中では、ペルシア語そのものというよりもむしろ、イランやイスラム圏の政治、文化について学んだことが記者生活において非常に生かされている。

【メディアの立場からの国際危機管理】

メディアは起きたことを正確に伝えるのが仕事であり、最も重要なことである。独裁国家における取材や報道は制約が多いが、事実を伝えるという原則は変わらない。取材を許された内容が、当局の都合のいいように演出されたり制約されたりした場合、報道自体を見送る場合があるし、報道する場合はそういう演出や制約について触れる必要がある。

一方、報道が事件解決などの妨害にならないよう、配慮する場合もある。フランス・ベルギーでテロ事件が起こった際、治安部隊が犯人グループの隠れ家を発見、包囲した。現地の警察側から、包囲の様子が生中継されて犯人側に知られれば作戦に支障を来すとして、メディア各社に対して生中継を控えてほしいとの要請があった。「取材、報道の自由」という原則はあるが、このような場合は協力すべきと考える。ただし、当局が一方的に規制するのでなく、メディアが説明や要請を受けて自主判断するのが大原則だ。

【共同通信社における情報の収集と発信】

通信社である共同通信のニュースは「早く正確に」がモットーで、事実関係を速やかに確認する作業が常に求められる。外国では日本に比べ、事実関係の確認が容易でなかったり、地元メディアの報道が正確でなかったりするケースが多い。日本人が外国で事件や事故に巻き込まれた場合、日本メディアとして現地報道に頼らない独自の取材が必要だ。生死に関する報道は慎重に行っている。

例えばロイター通信など信頼性の高いメディアが「日本人が死亡」と報じたら、共同通信もひとまずそれを引用して報じることが多いが、「ロイター通信によると」とか「内務省報道官が明らかにした」とか、必ず情報源を明記する。さらに日本政府側にも取材して、政府が確認しなければ「日本政府は確認していない」旨も報道するようにしている。

2013年1月、日本企業も事業を行っていた天然ガス施設が襲撃されたアルジェリア人質事件では、現地政府も日本政府も厳しく情報統制したため、取材は難航した。アルジャジーラが人質となった男性と直接電話したり、モーリタニアのメディアが犯人側と直接電話したりするなど、現地に近いメディアは独自のルートで情報収集および報道を行っていた。

共同通信も、事件に巻き込まれた当事者、特に日本人従業員に何とか直接接触しようと試みた。とはいえ、日本企業は取材を拒否し、日本人従業員の携帯電話番号は分からない。そこで、エジプト人の助手に指示し、この天然ガス施設の従業員でフェイスブック上に携帯電話番号を公開しているアルジェリア人に片っ端から電話をかけ、事件現場にいる人を探した。数時間後、現場のアルジェリア人と電話がつながり、偶然近くにいた日本人に代わってもらったことにより、日本人生存者への電話取材が実現した。数分間のインタビューだったが、事件当時17人の日本人がいて、取材時点で14人と連絡が取れていないことが明らかになった。同事件で巻き込まれた日本人に直接取材できたのは、この後も含め共同通信の1件だけである。

国内においてもSNSを用いた取材を行っている。これは我々に限ったことではなく、多くのメディアがSNSを利用した情報収集、取材を行っている。

SNSで得た情報は、事件被害者の関係者とチャットしたり、他の情報と整合しているかを精査したりして裏取りを行っている。また、以前にSNSから情報収集をした際に誤った写真を報道してしまった経験から、例えば顔写真に関しては少なくとも知人二人以上から確認をとるなどといったチェック項目を設けている。

共同通信カイロ支局は中東の20か国ほどを担当しているものの、すべての国をくまなく取材するには限界がある。そのためロイター通信、AP通信、英BBC放送などをモニターしており、アラブ圏ではアルジャジーラが有用である。これらの報道でニュースをキャッチし、共同通信として電話やSNSで直接取材することが多い。日本にとって極めて重要なニュースと判断すれば直ちに現地に出張することもある。

チュニジアの国立博物館におけるテロ事件では、以前から取材に協力してもらっていた現地通訳から「日本人の負傷者がいる」と連絡をもらったことで、日本人が被害に遭った

ことが早い段階でわかった。しかし、現地の日本大使館に問い合わせても「確認中」というばかりで、翌朝の東京での官房長官会見まで半日以上、日本政府側は情報提供に応じなかった。このように、近年では在外公館・外務省が日本人の事件・事故について情報を出さず、官邸発表に一本化される傾向がある。何が起きているかを国民が知る権利がないがしろにされているのではないだろうか。

【共同通信社の安全管理】

紛争現場で、刻々と変わる状況を把握しているのは取材している本人である。したがって、最終的な責任は会社がとるが、現場から撤退するか否かなど安全管理をまず判断するのは記者本人である。取材をする国・地域について外務省が退避勧告を出したとしても、報道機関として必要で、安全上可能と判断すれば現場入りすることもある。実際、共同通信として最近も退避勧告地域のシリア、イラク、南スーダンに取材に行っている。イラク戦争時、日本新聞協会の判断に従う形で共同通信を含む日本の大手メディアは現地から一斉に退避した。しかし、当時現場にいた記者は「まだ残れる」と考えていたし、何人かのフリーランスのジャーナリストは退避しなかった。共同通信の記者はいったんヨルダンに退避したが、バクダッドの陥落前に再び現地に戻り、陥落の瞬間を現場取材した。

仕事をする上で何より重要なのは生きて帰ってくることである。取材の必要性和危険度を勘案しながら、安全が確保できる範囲で最大限の取材を目指している。また、危険地で取材する際は本社に定時連絡するようにしており、例えば私がシリアのアレッポに取材に行った時は2時間おきに本社に電話を入れた。

特派員として海外に赴いた時には、以下の（1）から（4）のようなことについて注意を払う必要がある。

（1）交通事故・犯罪

海外では交通事故や犯罪が多発し、下表のように特派員がそれらに巻き込まれることも少なくない。交通事故に関しては、シートベルトを使用できない整備不良車やシートベルトを締めない運転者など、現地において交通ルールが遵守されていないために引き起こされることも少なくない。また、犯罪に関しては、大規模なデモや暴動の際にスリ、レイプなどが起こることも珍しくない。ロンドンでは置き引きや車上狙いは日常茶飯事で、駐車した車内に物を残せば窓ガラスを割られて盗まれることがほぼ確実である。自宅の近所で、友人の日本人駐在員が殴られて金品を強奪されたこともあった。

＜海外における特派員の事故＞

西暦	内容
1973 年	プノンペン支局長、カンボジア内戦取材で行方不明
1978 年	ニューデリー支局長、出張先のイランで取材車が追突され死亡
1994 年	ナイロビ支局長、ケニアでフジテレビとの共同チャーター機が墜落、共に死亡
1995 年	ローマ支局長、ボスニアの雪道でタクシーが脇の斜面に転落、重傷
2008 年	イスラマバード新旧支局長、飲食店で爆弾テロに遭い重軽傷
2012 年	カイロ支局員、クウェートの高速道路でタクシーに追突され一時重体

（2）紛争地取材における安全管理

紛争地において取材を行う場合、事前準備や情報収集が不可欠である。また、これまで取材したことがないような国・地域へ取材に行く際には、地元ジャーナリストなど信頼できる案内人と彼らが信頼するドライバーに協力を依頼するようにしている。

我々は外国人なので、現地では目立つし、外国人を狙ったテロリストも存在するため、外出する際にはなるべく目立たないように行動することが求められる。また、屋外では 20 分を目安として、それ以上長く一つの現場にいないよう心掛ける。なぜなら 20 分というのは、敵対勢力が我々を見つけ、攻撃を仕掛けるのに一般的に要する時間だからである。

夜間の移動は安全のため極力避ける。すべてを一人で取材するのは不可能であり、公開情報や他メディアを活用する。

（3）爆弾テロが日常的なイラクでの治安対策

イラクにおいて、日本大使館と国際協力機構（JICA）は外界と仕切られた旧グリーンゾーン内にある。他方、ゾーン外にあるメディアや企業は、警備が厳重なホテルなどを拠点として活動し、外出する際は警備会社による警備をつけていた。共同通信が雇っていた警備会社では、防弾車・武器携帯チームであれば 1 日 5000 ドル、一般車・武器携帯なしチームでは 1 日 2000 ドルという料金体系であった。

しかし、2015 年 5 月には厳重な警備が売り物の高級ホテルの駐車場で IS による自動車爆弾テロが発生した。日本メディアの一つが事務所を置いており、無人だったため人的被害はなかったが、爆風で事務所が相当の被害を受けた。

（4）仕事、生活でのトラブル回避

現地雇用との良好な人間関係、信頼関係づくりは重要である。自分や家族の病気やけが、騒乱や革命が起きた時、まず頼りにするのは彼らである。

一方、特に独裁国では、彼らにも注意を払う必要がある。なぜなら、独裁国は外国人をスパイと見なし、現地雇用を通じた監視を行う可能性があるからである。また、現地の犯

罪組織やテロ組織が日本人を狙う場合、日本企業の現地雇員を脅して協力させる可能性もある。

そのため、メイドも含め現地スタッフとの日程共有は必要最小限にしておかなければならない。こちらの日程や重要な情報を現地雇員と共有していた場合、雇員が犯罪集団やテロリストに脅され、情報を漏らしてしまうおそれがある。残念ながら、いくら信頼のおけるスタッフでも注意が必要だ。

また、現地雇員が政府から定期的に呼び出され、我々についての情報を報告させられているケースもある。こちらからそれを止めさせることはできないので、対策として我々は余計なことを言わないことに尽きる。現地の治安当局による盗聴や無言電話も経験した。

その他、現地において写真撮影をする際には十分注意しなければならない。国によっては治安当局に拘束されることもあるからである。イラク戦争の際、私がクウェートの港で撮影していたら、現地の治安当局に半日ほど拘束されてしまった。「逮捕状を執行するから日本大使館に連絡せよ」と通告され、大使館の領事に連絡したところ、約 30 分後には無事に釈放されたという経験がある。

また、男女問題にも留意する必要がある。保守的な国においては、男女の交際は結婚を意味することがしばしばである。イランでドイツ人が姦通罪で逮捕、起訴された例もある。ハニートラップなども要注意である。

共同通信は特派員に出る記者に研修を行っている。紛争地取材の経験者が現地で注意すべきこと等をシェアしたり、その他経験者や本社デスクがアドバイスをを行ったりする。しかし、このような程度の研修にとどまっており、体系的な研修制度があるとは言えないかもしれない。

革命や騒乱などで駐在先の治安が悪化した場合、同伴家族は基本的に日本に帰国させるようにしている。しかし、例えば騒乱による便のキャンセルなどで空路が混乱している時、空港に行ってもかえって危険や疲労が増すだけである。それよりも外出を控えて安全な自宅で待機し、出国のタイミングを探る方が賢明かもしれない。家族の保護に関してマニュアルがあるわけではなく、情勢を見極めて判断するしかない。

【他機関との連携】

外国では日本メディアとして日本大使館や日本の企業や団体と、安全対策などで情報交換している。特に治安が安定していない地域や独裁国については、ノウハウを持っている大使館にアドバイスを求めることが多い。逆にこちらが、大使館の足場がない場所に出張した後、現地の状況などを伝えることもある。

メディアとしては外務省に、日本人が事件や事故に遭った際の被害状況などについて、もっと情報を公開してほしいと考えている。なぜならば、当該国家・地域への渡航を中止するなど、他の人が行動を決定する上での判断材料になると考えているからである。

共同通信としては、よりよい報道のため他機関とも連携しながら取材活動をしたいと考

⑦共同通信社編集局副ニュースセンター長（当時） 長谷川健司氏

えている。我々が安全上の判断や人絡りの都合で現地入りしていない国や地域を取材したフリージャーナリストから記事や写真の提供を受けることもある。

記録作成責任者：長井栄作

2017 年度ワークショップ C ヒアリング調査報告書

先方：日揮株式会社

セキュリティ対策室室長 奥田恭弘 氏

同室担当部長 山崎司 氏

経営統括本部広報・IR 部長 遠藤毅 氏

日時：2017 年 5 月 31 日

場所：日揮株式会社横浜本社

当方：亜細亜大学教授 後藤康浩氏、若林啓史教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

【日揮株式会社の概要について】

日揮株式会社は 1928 年（昭和 3 年）に創立され、横浜市西区みなとみらいに本社が所在する。従業員数は 2,300 名で、国内外のグループ会社を含めると 10,000 名になる。2015 年度の売上高は 8,800 億円であり、特筆すべき点は 86%の海外比率である。海外駐在者は約 500 名で、アジアや中東、アフリカ、ヨーロッパなど世界全域に渡って事務所を展開している。

日揮のコアビジネスは EPC プロジェクトと呼ばれ、エネルギープラントの設計 (Engineering)、調達(Procurement)、建設(Construction)を遂行し、さらに試運転を含む場合もある。これらは殆どが「フルターンキー」（顧客が鍵を回すだけで稼働できる状態にしてプラントを納めるという意味）と呼ばれる契約形態である。プロジェクト全体では設計から建設まで 3～5 年かかる。サウジアラビア、カタール、インドネシア、タイ等世界各地にそれぞれ日揮の完成させたプラントが所在している。

あるプロジェクトを例にとると、設計段階のピーク時に一日あたり 800 名が設計に携わっている。また、建設に関しては、ピーク時は 12,000 名の作業員に加え、管理層が携わっている。現在はおおよそ全世界において一日あたり 30,000 人規模で建設を行っており、最多であった 2014 年には 60,000 人が携わることもあった。

【日揮のビジネスにおける情勢認識について】

日揮においては、治安リスクの高い地域でのプロジェクトがいくつかある。中東での紛争や IS(イスラム国)・アルカーイダなどの過激派組織によるテロ、ベネズエラ・メキシコにおける一般犯罪、MERS-CoV のような感染症などが海外での脅威として認識されている。

例としては、サウジアラビアにおいて、ヨルダン、イラクとの国境付近に所在するトゥライフ (Turaif) のシェールオイルのプロジェクト、イエメンの国境に近いジャザン (Jazan) の石油精製複合施設が挙げられる。トゥライフはイラクから 30km 地点、ジャザンはイエメンから 100km 地点のところに建設現場がある。トゥライフでの仕事は、グループ会社で

ある JGC ガルフ・インターナショナルが行っている。受注前に現地の情勢について調査を行ったところ、イラクとの国境にはサウジアラビアがハイテクフェンスを設置し、フェンスとレーダーによって万全な警備が敷かれており、トゥライフの空港に戦闘ヘリが駐機し、軍の駐屯地を擁することから、有事の際にも十分な対応が可能であるとの判断がされた。今年 2 月にジャザンでは日揮の拠点から北 40km の地点にある発電所にミサイル攻撃があったが、サウジアラビアがこれを迎撃した。この際には、発電所に執務していた別の日本企業の日本人が一時退避したが、今は復帰している。ミサイルはサウジアラビアに対する越境攻撃であったが、現在サウジアラビアの迎撃システムは確実に機能している。

他にも、アルジェリアのハッシルメル、ハッシメサウドでのプロジェクトが挙げられる。ハッシルメルはリビアとの国境から 500km に位置する。ハッシルメルプロジェクトは昨年 12 月に受注したばかりで、まだ社員はいない状態である。両地とも、アルジェリアの中核のガスオイルの集積地となっている。現地の治安についてはアルジェリア当局が厳戒管理体制を敷いている。ハッシメサウドではキャンプからの外国人の移動の際には憲兵隊が警護を行い、そのまま建設作業中も警備に当たっている。

テロの形態としては、特定の個人や企業、施設を標的としたものと不特定多数の民間人（ソフトターゲット）に対する無差別殺人を意図したものの二種類が存在するが、前者の場合は特に、テロリスト側は周到な準備を行っていると考えられる。例えば、パリの「シャルリー・エブド」襲撃事件は明らかにターゲットとして狙われていたことが窺える。一方で、昨今はソフトターゲットを狙ったテロが多いと認識している。

IS の動向については、シリア軍によるモスル奪還作戦が順調に進行して軍が攻勢をかけているため、IS 本体の壊滅は時間の問題と考えている。しかし近年では、IS の教義・プロパガンダに影響を受けたホームグロウン・テロリストが増加している。

【平時の危機管理について】

平時の危機管理体制とは、すなわち危機の未然防止の体制である。日揮ではプロアクティブな危機管理に軸足を置いており、被害を未然に防止するための体制として、「セキュリティ方針」に基づき、危機管理対応組織の編成、情報収集や脅威分析、セキュリティ・コンサルタントの活用などを行っている。

(1)「セキュリティ方針」の制定

セキュリティ方針は、アルジェリア人質事件の後に制定された。要旨として、

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">○危険・脅威に対して従業員の安全確保を最優先する○潜在する危険・脅威を分析し、そのリスクを評価し、安全確保に有効な予防対策を立案し実施する○万一に備え危機対応策(現地&本社)を平時から構築しておく○危険・脅威の変化を把握し、必要に応じ策定した予防対策および危機対応策を修正・改 |
|---|

善する

○予防対策および危機対応策について、従業員に対し啓蒙・教育・訓練を実施する

といったものが定められている。

(2)危機管理対応組織

危機管理に対応する組織である「セキュリティ対策室」は、2013年のアルジェリア事件以前は総務・人事系の部署である経営統括本部の所管となっていたが、事件後に社長直轄の独立した組織として強化された。セキュリティ対策室は、セキュリティ対策の実施を事業部門に要求し、その実施を監視し、改善を指導・指示する権限を有している。セキュリティに関して、各部署の判断に一任するといったことなく、全社的な評価基準によって判断されている。

セキュリティ対策室は、以前は専任者2名体制だったが、現在は4名体制となっている。これに関連部門の兼務者8名を加えた12名で構成されている。現在の専任者のうち1名は防衛省出身で、1名はアラブ人の専門家である。また、兼任の関連部門の長は、セキュリティ情報を共有し、必要に応じリスク評価・対策のプロセスに関わる。

ここで専任者の1名として挙げられているアラブ人はヨルダン軍の准将だった人物である。中東の協力会社の紹介で採用され、2013年からアルジェリアのプロジェクトにてセキュリティの責任者として勤務していた。彼は2015年でその任期を終え、その後セキュリティシステムの構築等に長けていたことから本社の直属として雇用し、現在は中東に駐在して中東・北アフリカ地域の情報収集やプロジェクトへの支援を行っている。現地の教育訓練の資料作成や指導に力を発揮している。このように軍事やセキュリティの経験が豊富であり、かつ前述のような対応ができる人材を現地のセキュリティ責任者として採用することがセキュリティ対策上重要である。

セキュリティ対策室の編成として、8名の兼務者がそれぞれ関連部門である品質・安全・環境室、経営統括本部、営業本部・事業本部、企画渉外室に在籍している。経営統括本部では人事管理や医療対応、オフィスのセキュリティなどを扱い、営業本部・事業本部では、必要に応じ海外の危機管理地域におけるリスク評価とセキュリティ対策の検討に関与している。関係官庁・機関窓口については企画渉外室が担っている。関連部門の中でも、特に営業本部・事業本部ではプロジェクトの受注や遂行を行うため、この部門のセキュリティ対策室の兼任者は部門を代表するレベルの社員が対応している。関連部門と情報共有しつつ、危機管理の対応を進めている。

セキュリティ対策室の所掌は90%がテロを中心とした治安リスクへの対応である。その他、自然災害や犯罪・暴動、交通事故、パンデミックなども所管している。暴動への対応として、最近のベネズエラにおける反政府暴動への対応が挙げられるが、これは暴動の中心地であるカラカスではなく、社員が駐在している地方での対応に当たっている。

(3)情報収集・分析・評価

情報ソースは、まず外務省や在外公館である。また、業界団体やシンクタンク、報道機関や特別に契約した通信社も情報源のひとつである。これに加え、セキュリティ・コンサルタント会社とも複数契約しており、必要に応じてコンサルタントによる現地調査を行っている。業界団体としては、「危機管理研究会」が挙げられる。これは毎月 20 数社で会合を行うもので、そこで各社による危機管理のための活動の紹介と意見交換が行われている。構成企業は商社や製造業が多く、エンジニアリング企業は日揮と東洋エンジニアリングが参加している。

この他に、業務を通じて内部で集めている情報も存在する。自社の各拠点・建設現場や顧客、前述したアラブ人セキュリティ専門家などが情報ソースとなっている。

民間企業の情報収集と分析評価には限界があるため、外務省の情報に頼るとともに、コンサルタント会社を活用している。現地に精通したコンサルタント会社を各プロジェクトで使い分けており、現地調査も必要に応じて行う。現地メディアによる情報収集も、政府寄りのメディアか反政府寄りのメディアかによって内容が異なることもあり、注意しなければならない。

治安リスクの高い国・地域においては、企業にできることは限定されてしまうため、情報収集は現地の治安当局に依存せざるを得ない。しかし、軍の配備といった治安当局の情報は極秘であるため、入手は困難である。そのため、現地メディアも含めた広範囲な情報収集による分析や信頼できるコンサルタントからの情報、大使館などからの情報も必要となる。

情報の共有・発信について、危険情報は海外安全データベースに掲載して全社に開示している。しかし、関連情報を全て開示しているため、玉石混交の状態となっている。そこで、重要な危険情報は関連する部門に直接メールで配信するようにしている。例えば必ず確認しておかなくてはならないサウジアラビア関連の情報があるとすれば、サウジアラビアのプロジェクトチーム、および関連会社に配信している。また、共通のテロ巻き込まれ防止策については全社への周知が行われている。

(4)脅威分析・リスク評価

日揮では「脅威」を「自社の関係者あるいは関係施設に、悪意(Intent)とその意図を達成する能力(Capability)を持った個人・集団」と定義しており、

脅威レベル=悪意(Intent)×能力 (Capability)

という計算式に基づいて脅威分析を行っている。

脅威分析 悪意(5段階評価)×能力(5段階評価)=4以上を脅威と特定

脅威レベルのマトリックス Threat Matrix Table							
悪意 Intent	Extreme	5	5	10	15	20	25
	High	4	4	8	12	16	20
	Medium	3	3	6	9	12	15
	Low	2	2	4	6	8	10
	Negligible	1	1	2	3	4	5
			1	2	3	4	5
			Negligible	Low	Medium	High	Sophisticated
			能力 Capability				

一方「リスク」については、「自社の関係者あるいは関係施設が、『脅威』に晒される可能性(Probability)とそれによって受けるダメージ(Impact)の大きさ」と定義しており、

リスクレベル=可能性(Probability)×ダメージ(Impact)

という式に基づいてリスク評価を行っている。

リスク評価 可能性(5段階評価)×ダメージ(5段階評価)=4以上に対策策定

リスクレベルのマトリックス Risk Matrix Table							
可能性 Probability	Frequent	5	5	10	15	20	25
	Likely	4	4	8	12	16	20
	Occasional	3	3	6	9	12	15
	Seldom	2	2	4	6	8	10
	Unlikely	1	1	2	3	4	5
			1	2	3	4	5
			Negligible	Limited	Moderate	Major	Catastrophic
			ダメージ Impact				

可能性(Probability)が低くても、脅威によって起こり得るダメージが大きければ、万一の事態に備える必要がある。

これらは定量的な評価であり、3以下は対応すべき脅威ではないと見なしている。数値が

自動で算出できるように見えるが、実際には難しく、算出してみると実態と異なると考えられる場合もある。その際には立ち戻って検討し直すことになる。この定量的算出方法はあくまで一つの手段でしかない。

以上の脅威及びリスクのマトリックスは日揮において独自に完成させたものである。しかし、日揮が独自に作成した部分もあるが、大部分はコンサルタントの分析手法や、文献資料等を元に作成したものである。コンサルタントの分析や文献資料では、概ねこうした形のマトリックスが作成されており、業界標準のようになっている。複数のコンサルタント会社と契約しているが、大方、数社とも同じような考え方に則って分析を行っている。

架空の例として、隣国の武装勢力が国境を越えて侵攻するケースを想定する。意図は見えないが、能力としては重火器を保有している程度である。この場合、脅威分析としては悪意：1×能力：4=4 となる。これは脅威として認識するレベルである。一方で、こちらの軍の規模は強大であり、可能性は低いが、襲撃を受ければダメージは大きくなる。よって、この場合のリスク評価は可能性：1×ダメージ：5=5 となる。そこで、万一の事態を想定して、退避計画をきちんと練っておくなどの対応を講じる必要があると考えられる。

(5)セキュリティ対策の策定・実施

日揮では、外務省海外安全ホームページで発表されている危険レベル情報をベースに、「退避勧告」あるいは「渡航中止勧告」の出されているリスクの高い国・地域を「特定管理地域」に指定して管理している。特定管理地域への渡航は原則禁止とし、渡航する場合はセキュリティ対策室及びトップマネジメントの承認を必要としている。また、上記の「退避勧告」・「渡航中止勧告」に該当する地域でなくても、セキュリティ対策室で注意すべきと判断した場合は特定管理地域と同じく扱う。例えば、アルジェリアのある地域は昨年レベル1に下げられたが、特定管理地域と同様に分析評価している。

対策に至るまでの実際のプロセスとしては、まず情報収集が行われ、脅威分析、リスク評価を経てセキュリティ対策を策定するという手順が踏まれる。この一連の流れについては、必要に応じてセキュリティ・コンサルタントや専門メーカーが活用されている。セキュリティ対策の実施についてはセキュリティ対策室が定期的に監査を行っており、必要に応じてそれぞれのプロセスに向けたフィードバックが行われている。

治安リスクの高い国・地域においては、まず治安当局の対応に依存することとなるため、ハード面・ソフト面ともに治安当局と連携して対策を策定している。

ハード面における対策の具体例としては、フェンス・ゲートの強化や監視塔・監視カメラの設置、X線スキャナーや金属探知機の導入、避難シェルターの設置といった施設の強化が挙げられる。さらに、移動手段の安全確保のために防弾車を使用したり、陸路を避けて空路を利用したりする場合もある。

ソフト面では、現地のセキュリティ体制の構築が重要となる。具体的には民間警備会社の警備員の配備やセキュリティ・コンサルタントの関与といった取り組みが挙げられるが、

特に重視されているのが専任のセキュリティ責任者の採用である。この人材によって危機管理体制の質が大きく左右される。責任者の採用については、軍事・セキュリティの業務経験を重視している。しかしこの経験というものの判断は難しく、経歴書を見ただけでは分からない。そこで、電話等での面接も併せて行っているが、能力を把握するのは難しい。

緊急退避計画や移動管理計画、緊急事態対処計画といったルール・手順・要領書の整備も必要となる。

ソフト面でのその他の対策として、現地緊急指令室の設置による有事の際の指揮命令系統の明確化や、本社・大使館・コンサルタント等を網羅した緊急連絡網の整備などが挙げられる。

また、緊急退避専門会社と契約しており、有事の際は最寄りの国際空港への緊急避難チャーター機を手配できるような態勢を整えている。これは自社の主要プロジェクト遂行国と自社関係者を対象とするメンバーシップ契約であり、チャーター機の手配は実費で支払う。サービス内容として、有償でのホテル・乗り継ぎ便の手配や非営業日時であっても一定額の信用供与を確保するといったものがあるが、最寄りの国際空港までは自ら移動しなくてはならない。国際空港までどの車を使って移動するか等は退避計画としてすべて予め決めておき、現地のセキュリティ責任者が中心となって判断する。現地の責任者による対応が難しい場合は、セキュリティ対策室が介入することで整えていく。退避訓練についても、実際に車に乗り込むところまで含めて訓練がなされている。

さらに、業者を含む自社関係者に身分証を携帯させ、身分証の電子認証や目視確認、外来者の手荷物及び身体検査、外来車輛の検査等を行っている。

現地での教育・訓練もソフト面でのセキュリティ対策の一環である。現地到着時に入構教育を行い、セキュリティの基本ルールを周知させている。その他、緊急事態対応訓練や緊急退避訓練、必要に応じて民間警備員への訓練なども行う。民間警備員への訓練は本来であれば所属する民間警備会社が実施すべきだが、そうした企業では対策が十分ではない場合、自社で行う必要がある。

一方で、不特定多数の民間人を標的とするソフトターゲットへのテロは予測が困難であり、リスクを回避するための行動規範を徹底する以外に有効な手立てがない。日揮においては、テロ事件発生時およびラマダンなどの機会に自社関係者にテロ巻き込まれ防止策をその都度発信している。ここでは、ターゲット別の具体的な巻き込まれ防止策や外出時の行動規範、テロに遭遇してしまった場合の対応などが規定されている。

テロと遭遇した場合の実際の例として、日揮のJV(ジョイントベンチャー)パートナーであるフランス企業の従業員の話が挙げられた。その従業員は2015年11月にパリの劇場襲撃の現場に居合わせたが、いつも非常口を確認する癖が身についていたため、当日もなにげなく避難経路をイメージしており、実際にテロリストが侵入してきた際には一番に非常口に辿り着き避難することができたとのことである。このように、常日頃から危機を意識してイメージトレーニングを行うことが紙一重の差で生死を分ける場合もあるため、こう

いった意識や情報をすぐに取り出せるように、心の中の引き出しにしまっておくことが肝要である。また、情報の繰り返しの発信や訓練の繰り返しについても同様で、様々な機会を与えて刺激を与えることが重要である。

(6)本社における教育・訓練

アルジェリア事件以後、全社員を対象に安全教育が行われるようになった。1時間半の講座が隔月で開催されており、テロを始め疫病や交通事故、一般犯罪といったセキュリティ上のリスクを網羅している。特に実際の犯罪の実写動画は効果的であり、再現ドラマよりも実写の映像を活用するようにしている。

その他、特定管理地域への渡航者を対象とした特別講座も行っており、当該国特有のリスクへの対策について解説している。

さらに、テロ実地訓練として、イギリスの専門コンサルタントによる3日間の実地訓練が行われている。これは、テロが懸念される地域に赴任する可能性が高い社員を対象としており、受講側のニーズに合わせてコースをプログラムしている。具体的には、屋外でペイント弾などを使った実地訓練が行われる。

また、毎年7月の安全大会のフォーラムやイベントの一環としてセキュリティを取り上げている。今年の安全大会では、2015年のパリ同時多発テロの際に防犯カメラが捉えたカフェ襲撃の映像を使って、「あなたならどうする？」といった形でのシミュレーションを行う予定である。

(7)セキュリティ・コンサルタントの活用

コンサルタント会社はそれぞれに得意分野や精通する国・地域が異なるため、各社に対する要求も個々に変わってくる。

情報収集・分析の面では、全世界をカバーした全般的なセキュリティ情報と特定の国・地域のピンポイントな治安情報の両方についてコンサルタントが活用される。同様に、詳細な情報を入手・分析・評価するための現地調査や、イラクのような危険地域での警護サービスといった業務もセキュリティ・コンサルタントによって行われている。

これに加え、前述したようにセキュリティ全般から特殊な実地訓練までを含めた幅広い講習・訓練についても、専門のコンサルタントが利用されている。

【有事の危機管理について】

日揮では、有事の際の危機管理の体制と対応を網羅した基本規定を制定している。危機が発生した際には、被害を最小限にすべく社内の基本的な対応をあらかじめ定め、指揮命令系統と関係部門の責任と役割を明確化している。

対策については、危機事態をレベル・1・レベル・2・レベル・3の3つに分けて規定しており、危機管理担当役員が危機管理レベルを決定している。

レベル-1 は、人命または財産・環境に極めて重大な影響を及ぼす事態を指し、危機管理レベルの中では最も緊急性の高いものであり、全社レベルの緊急対策本部による対応が求められる。緊急対策本部は社長が指名する者または危機管理担当役員を本部長とし、基本規定に従って各部門が役割を担当する。これまでにレベル-1 が発令された実際の事例としては、2011 年 3 月の東日本大震災への対応や、2013 年 1 月のアルジェリア事件への対応が挙げられる。

レベル-1 が発令された場合は社内で役割分担が行われ、セキュリティ対策室が統括班として危機管理全般を統括する。これに加え、対策本部用インフラの整備を行う総務班や留守家族へ対応する家族対応班、メディアに対応する広報班、官庁と情報を共有する官庁連絡班、顧客や関係企業へ事情を説明する顧客・関連企業対応班がそれぞれの対応を行う。危機の種類によっては、配置する必要がないと判断される班もあるが、アルジェリア事件時のような大きな危機の場合はすべてが機能した。

レベル-2 に当たる事態においては、全社的な対応ではなく緊急対策室による対応が行われる。緊急対策室はセキュリティ対策室長によって設置され、セキュリティ対策室主導のもと関係部門が招集される。実際の事例としては、2015 年 8 月の天津爆発火災への対応や 2016 年 3 月のアルジェリア・インサラ鉱区のテロがある。爆発火災の時は、天津の拠点から 11km の地点で関係者がプラントのモジュールを製作していたため、対策室が立ち上げられた。また、アルジェリアのインサラ鉱区では、日揮は現地での仕事はまったく行っていなかったが、しばらく発生していなかったオイルガス設備へのテロが起こったため対策室を立ち上げて対応に当たった。

なお、テロに関する情報収集について、アルジェリアやサウジアラビアに関しては、前述のアラブ人専門家がアラビア語のニュースをすべて毎日把握している。アルジェリアのプロジェクトの現場から遠くないところでテロリストの摘発や武器庫の襲撃があった際は、深掘りして情報を追うということもあった。また、顧客に問い合わせた情報を集める場合もある。

しかし、それらの事態を事前に察知することは難しく、これまで独自に危機を察知して事前に防いだ例はない。なぜなら、企業としてできることは限られており、危機の情報をいち早く察知し対応するのは治安当局だからである。情報が公になっているのであれば、既に治安当局が何かしらの対策を講じているはずである。ただし、そういった情報を集めることで傾向は掴んでいる。

また、外務省がアルジェリアのある地域の警戒レベルを下げた時には、外務省よりしばらくの間テロの被害がなかったために警戒レベルを下げたという説明を受けた。しかし、テロリストの摘発や武器の押収などのニュースは依然としてかなりの頻度で取り上げられていたため、日揮社内での警戒レベルは今まで通り変更しなかった。

レベル-3 は危機管理レベルの中では最も緊急性の低いものであり、各部門がその職務の

範囲内で対応可能な事態を指す。この場合は、当該危機を管轄する部門がセキュリティ対策室と連携する形で対応する。レベル-3の場合は、特別な発令はされない。

<質疑応答>

【アルジェリア事件について】

- ① 広報の対応に話題が集まっていたが、広報部においてプレス対応のマニュアル等が存在していたのか。

特にプレス対応のマニュアルはなく、あくまで担当者の判断で対応していた。2010年にアブダビのプロジェクトの際に交通事故が発生し、社員4名が亡くなった際にもマスコミに取り上げられ、横浜本社の受付に各社記者が殺到したことから、一度だけその場で会見したことがある。その経験があったので、マスコミへの対応は経験としており、その経験がベースとなっていた。それ以外は状況判断しながら対応しており、特にトレーニングやマニュアルといったものはない。

- ② 事件後の会見において、社長から「アルジェリア政府に対し、外国人の安全を確保する上で今後必要となる一段のセキュリティ強化をお願いした」との発言があったが、具体的にはどのようなものか。

アルジェリア軍が増強されたが、増強された規模等は開示してもらえない。ただし、格段に増えたということは確認している。軍は「レイアード・プロテクション（多層防衛、重層防衛）」と呼ばれる形で、まず国境を抑え、次に大きなエリアを抑え、さらにプラントを抑えるという三段階での強化を行っている。報道から得られる情報を見ても、国境での作戦、戦闘に関するものから強化されているのは間違いない。

- ③ 事件を経験して、外務省や在外公館の対応に何らかの不十分な部分があったと感じたことはあるか。

外務省や在外公館の対応に不十分な点はなく、事件の際は十分に対応してもらった。事件後も外務省邦人テロ対策室とは必要に応じ情報を共有し、また相談にも乗ってもらっている。

【その他】

- ① 政府による「テロに屈しない」というメッセージの発信について、企業としての立場からはどのように感じているか。

日本人が巻き込まれる事件が発生した際には、政府から「テロに屈しない」（≒人質交渉に応じない）というメッセージが発信される。これはケース・バイ・ケースであるが、「テロに屈しない」というメッセージが原因となって人質に被害が及ぶことはないと思われる。なぜなら、テロリスト側も何らかの目的を持って行動を起こしているので、交

渉のためには人質を確保しておく必要があるためである。政府の方針は「人命第一だが、テロには屈しない」というものとして捉えている。

② 日揮のセキュリティ対策における予算についてはどのようなになっているのか。

セキュリティのコストには二種類あり、一つはセキュリティ対策室が受け持つ恒常的なコストであり、もう一つがプロジェクトごとのコストである。

セキュリティ対策室としての予算を確保しており、プロジェクトに関するコストは適宜そのプロジェクトチームが対策の金額を見積もっている。予算規模はプロジェクトによって異なるため、全社的に見積もることが難しい。

プロジェクトごとのコストでセキュリティの予算を削るということはしていない。以前に比べれば恒常的なコストはかかっているが、セキュリティ対策のコストはプロジェクト全体のコストから見たら採算を大きく左右するような額にはならない。

セキュリティ対策をどこまで強化するのかについては、プロジェクトを遂行する部門が納得しなければ実感を持った対応が出来ないので、必ず議論している。セキュリティ対策の強化の度合いについての線引きは難しいため、最終的にはセキュリティ対策室が判断しなければならない。

以上から、恒常的なコストは本社負担、個別のプロジェクトの対策のコストはプロジェクトごとに負担している。プロジェクトの予算を見積もる際に、セキュリティ対策のコストを算入している。

③ 外務省や在外公館、同業の他企業との連携はどのように行っているのか。

アルジェリアやサウジアラビアに行って監査する時は、必ず大使館を訪問している。そこで自社の状況を報告し、現地の状況についてのアドバイスをもらっている。

また、同業他社間では「危機管理研究会」に参加しており、そこで意見交換が行われる。アルジェリア人質事件という前例があるため、セキュリティ対策に関する講演やアドバイスを行って欲しいという団体・企業も多く、その都度、配布資料や話す内容を適宜カスタマイズしている。自社の「テロ巻き込まれ防止策」も渡している。

また、コンサルタントとは危機管理に備えてコンタクトしている。現地企業にも若干の接触はある。顧客とも情報共有している。政府軍については、国によって例えばアルジェリアのように直接話すことのできない国と、フィリピンのように直接話すことのできる国がある。先日、初めてハッシルメルでアルジェリア軍と直接話す機会があったが、それ以外ではなかなか機会がない。

記録作成責任者：加藤翼

2017 年度ワークショップ C ヒアリング調査報告書

先方：元イラク特命全権大使 片倉邦雄 氏

日時：2017 年 6 月 27 日

場所：片倉氏自宅

当方：若林啓史教授、小野遥太、後藤さつき、長井栄作

同席：一般財団法人片倉もところ記念沙漠文化財団主事 藤本悠子 氏

<略歴>

1933 年、東京生まれ。宮城県育ち。1960 年、東京大学法学部を卒業し、外務省に入省。アラビア語研修官補としてロンドン大学、MECAS（英国外務省アラビア語研修センター）およびカイロ大学に留学。中近東第二課長、在イラン大使館公使などを経て、1986 年より 1989 年まで駐アラブ首長国連邦大使、1990 年より 1991 年まで駐イラク大使、1994 年より 1997 年まで駐エジプト大使。1999 年には外務省を退官、同年 4 月から 2004 年まで大東文化大学国際文化学部教授。現在、日本アラブ協会副会長、片倉もところ記念沙漠文化財団評議員議長（著書等から作成）。

【経歴について】

① 高校から上京された「異文化体験」がその後の外務省でのご経験にどのような影響を与えているのか。

先祖代々、宮城県の仙北地方にある石森町の出身である。今でも本籍はあるが、誰も住んでいない。戦時中、小学校 5 年生くらいまで東京にいたが、米軍機 B29 による空襲に遭い、縁故疎開をした。先祖がいた山の上を開墾したり、そこで家を建てて養鶏をしたり、あるいは戦後には大水害を経験したりした。やはり石森町では方言が当たり前なので、東京生まれの私の言葉は「疎開ことば」と言われ、コミュニケーションギャップがあり、いじめられたりした。ズーズー弁が話せるよう、外国語のように学習した。

中学 3 年まで宮城県立佐沼中学におり、終戦後に予科練、特攻帰りの荒っぽい先輩が帰ってきて、4、5 年の上級生からよく「説教」をされた。

一つのエピソードを紹介しよう。日本が負けたことに伴い、朝鮮が独立した。宮城県にも朝鮮半島出身の人がおり、その中で旧制中学 3 年（※旧制中学は 5 年制）の朝鮮人の先輩が帰国することになった。その見送りのため、田園の道を駅に向かっていくときには、「朝鮮人が帰るのに送ってやる必要はないじゃないか」と不満を述べる同級生もいた。朝鮮人上級生が軽便鉄道で出発するに際しては皆で万歳して送った。その後、上級生から同じ駅のプラットフォームで誰が「送ってやる必要はない」と言ったかと厳しく詰問され、誰もチクらなかったので夕闇が迫るまで説教（ビンタ）が続いた。ちなみに、翌日にはそんな出来事は忘れていた。

それまで朝鮮人は、日本人の中では第二市民、しかし軍人・軍属としては徴用されていた。一般的には明らかに内地の人は朝鮮人を軽蔑、差別はしていたのであった。一方で、実は内地に帰ってきた兵士の中には、意外にもそういった差別意識に対する深刻な反省をしていた者もいたようだ。そうした経験が、外務省に入省し、国際的トレーニングを受けたときにベースになったのかもしれない、これは異文化体験だった。その後の成長の過程における国際化の走りであり、先輩からのレガシーであった。

② 外務省に入省後、アラビア語を希望した理由は何か。

私は 1960 年に外務省に入省した。

1958 年には初めて原油自主開発を手がけた「アラビア石油」という会社が、秋田出身で「アラビア太郎」とも呼ばれた山下太郎によって設立された。サウジアラビアとクウェートにまたがる中立地帯に利権区域を獲得し、自主開発の第一号として沖合油田の開発にあたった。それが商業ベースに乗ったので、外務省と通産省は、それまでの欧米系メジャーからの石油輸入から脱却し、自主開発で和製メジャーを作り、アラビア石油を中核として中東進出しようという流れができた。そこには、ちょうど中東が世界的に石油埋蔵及び生産をリードする重要地域となってきたことが背景にあった。

もう一つはアラブ民族主義の台頭である。冷戦を背景として 1955 年にバンドン会議が開催され、ナセル、ネルー、スカルノ、周恩来等、第三世界の指導者が集まった。日本の官民の要人もオブザーバーとして参加していた。そうした、ナセリズム、アジア・アフリカ連帯、民族自決主義も中東に拡大していた。

大学 3 年の頃、米国のダートマス大学に交換留学していた際、そこでイランやイラクからの留学生にも出会った。一緒に食事へ行こうと誘ったところ、その日のメニューに豚肉が入っているから食べられないという。そこで「ハラール」、豚・アルコール抜き「清浄」食というものを初めて知った。宗教上ムスリムは豚を食べることができないのだと、実体験から知った。ちなみに、その留学生らはお酒については気にしていなかった。それで外務省に合格したときに、ちょうどその年からアラビア語の外交官補を作ることになったと聞き、面白そうだからやってみようと思って手を挙げたところ、約 25 名中私ともう一人京大出身 T 君の 2 人に白羽の矢が立った。前年には合格者のなかでアラビア語研修を命じられて外務省勤務を辞めた者もいた。

【情報収集】

- ① 著書『人質とともに生きて』の中で、湾岸危機の教訓として、情報収集と伝達手段を最大限に確保するため特殊語学研修など、先行投資が邦人保護のために大切であると述べていたが、その点について何らかの対策はなされたのか。また、昨今の情勢における政府や在外公館の対応について、それらが改善されていると感じるか。

外交活動として、どの国でも対外的な折衝、情報収集、それぞれの国の邦人保護を行っている。そのためには、出先の在外公館や大使館総領事館が大切になる。

1990 年の湾岸危機の前、1973 年に、第一次オイルショックが発生した。アラブ産油国と当時中東の武力軍事大国であったエジプトが呼応して引き起こしたもので、具体的にはサウジアラビアとエジプトの連携プレーであった。イスラエルと中東戦争を何度繰り返しても勝てない中で、他の方法として、石油の供給をカットしたら欧米など先進消費国は困り、イスラエルに圧力がかかるのではということを発想し、第四次中東戦争の際に「石油戦略」が展開された。

このオイルショックには日本も苦しんだ。田中角栄内閣の時で、三木武夫副総理が中心となり、アラブの石油供給削減対象から日本を外してもらうためのミッション、「アブラ乞い」ミッションが派遣された。その当時、私は首席事務官として派遣され、アラビア語通訳兼記録係だった。

そのころ、中東地域では大使館も全ての国には設置されておらず、限られた数の大使館

しかなかった。そこで大使館のネットワークをいかに増やすかは緊急課題であり、特にアラビア語やペルシャ語が話せ、土地勘のある大使館員はわずかだった。情報収集手段も不足していた。

加えて中東イスラーム諸国には長い歴史と伝統のある国が多く、サイクス・ピコ協定のような密約を結び、国境を勝手に引いて自らの勢力圏にしていた欧米大国は、帝国主義支配の遺産と記憶から不愉快な存在となっていたようである。日本はそうした負の歴史には全く関係なかったにも関わらず、戦後は対米依存、欧米偏重の方針を採っており、うっかりすれば我が国は欧米諸国で同一視される傾向があった。日本には日本独自の歴史と伝統があり、独自外交を行わなければならなかったはずであり、外務省の認識を改める必要があった。

最後に、これは今でも改善できていない点だが、米国の FBI、CIA、英国の MI-6 のような独自の情報収集機関がないことは日本外交体制の弱点となっている。

こうした「ないないづくし」をいかに処理するかが問題であった。何か少しは進歩したかといえば、その後、中東アフリカ地域での在外公館の設置はかなり増えており、主要国には日本大使館が設置されたことが挙げられる。1970 年代以降、アラビア語やペルシャ語の素養のある大使、大使館員も増えてきた。エジプト、イラン、サウジアラビアなど中東主要国の大使にアラビア語研修官補出身の人間を送り込んでいるというのは、良いことである。

問題は独自外交である。欧米やロシア、中国にくらべると、かなり劣った面がある。情報収集機関についても外務省、警察、内閣府などがバラバラに動き、縦割り組織の弊害が残っており、内閣情報調査室も独自の情報収集機関とは言い難い。外務省の認識、そして政府の認識として、まだまだ未熟であると言わざるを得ない。

② 湾岸危機のような公開情報の入手が困難な状況においては、関係公館や情報提供者を用いた非公式の「裏情報のソース」を集めることが必要であると著書の中で述べていたが、具体的にはどのように情報収集を行っていたか。また、それらの信憑性の有無や情報の取捨選択についてはどのように判断していたか。

日本には情報収集機関があるわけではないので、いわばソフトな手段が必要となる。例えば、JICA の行っている経済・技術協力として、日本に来て様々なノウハウを学んでいったイラクの技術者等がおり、そういう日本に馴染みのある人材が、独裁国家体制の中でも責任ある管理職ポジションにいた。

湾岸危機の際には、イラク南部の肥料工場のような戦略的要衝に何人の邦人人質が拘束されているかといった情報は、そういうチャンネルで集められたこともあった。こうしたマンパワー育成の成果は部分的にはあったといえる。

玉石混交な中での情報の取捨選択は、「目利き」であるかどうか問われる。例えば、美術品を扱う人の世界ではフェイク、ジョーク、ジャンクという言葉がある。ジョークは見る人が見ればすぐに分かるようなもので、ジャンクはお土産品のようなものだが、フェイクは少し見ただけでは本物に見えるため、注意が必要である。そのように、情報も集めてきたものを何でも鵜呑みにするわけにはいかない。土地勘、信憑性の有無を判断する「目利き」であることが必要になる。

3 年前に NHK-BS で、「サダムの人質～湾岸危機 20 年目の証言～」という人質危機の

ときの特別取材番組が放映された（DVDに収録）。DVDを見ていただければ、出先機関としての我々と、当時の東京（海部俊樹内閣）にどういうギャップがあったか、その見方の違いがわかるはずである。

湾岸危機の際、日本は米国と同様に、例えばクウェートからサッダームの全撤退が実現するまでは個別的に人質解放の交渉はしないと主張していた。しかし、実は仏独などは日本より早く人質解放を実現しており、そのための様々な裏工作があったことが明らかになっている。特に番組内ではフランスのケースが取り上げられており、非常に貴重な資料と言える。

- ③ 著書の中において、公開情報が重要である一方で、日本に友好的な人物から情報を得ると書いてあった。そのような中で、アルジェリア事件後には、防衛駐在官を設置するような案もあったが、日本の影響が少ないような地域ではどのような情報収集を行えばよいか。

日揮株式会社は長い間サハラ沙漠の奥地の油田地帯があるところでプラント建設に携わっており、アルジェリアや北アフリカではベテランの存在であった。土地勘もあり、情勢がわかる人材が多いと思っていたが、実際は過激イスラミストのテロ集団に不意打ちされ、犠牲者が出てしまった。

確かに、アルジェリアには南のサブサハラ・アフリカから伸びる“キャラバンルート”があり、広大な地域を国土として有するのに加え、大使館は首都アルジェにはあるものの、油田地帯は遠く離れたところにあるため、遠隔地で日本の経済技術協力が行われる場合にどうやって情報収集するのかに課題がある。また、防衛駐在官が派遣されたとしても、あるいは自衛隊が派遣されたとしても、アルジェリア政府の許可や協力がなければ武器携行も許されるはずはない。当時は自衛隊海外派遣の問題もあった。

情報の収集という点でいえば、前述の通り日揮は長い間アルジェリアでプラント建設に携わってきたと同時に、ハードだけでなく、例えば人間関係においても、“友人”を多く作ってきていると思われる。アラブ人もいればベルベル人もおり、リビアに近いところなのでトゥアレグ族もいるはずである。そうした様々な形で日揮が作ってきた人脈には、政府系の人間もおり、反政府系もいるはずであり、何かしらの形で襲われる気配や前兆が感じられなかったかという点に疑問が残る。ここだけの話だが、労務管理、人事管理にちょっと抜けているところがあったのではないかなと思われる。危機管理の予測機能が残念ながら働かなかったのではないかな。

- ④ 著書の中で、梅棹忠夫氏が外交官は「外交の前に各地域の基礎研究を徹底させた方が良い」との指摘に対して、「耳が痛い」「的を射た発言である」とあったが、これまでの外交官生活の中でそれを強く感じられた経験はあるか。

宗教や宗派、民族については戦前から外務省も多少は勉強してきたが、そういった問題は通常あまり外交官の日常勤務に馴染まず、長い間、軽視されていた分野ではないかなと思われる。

しかし梅棹先生の文化人類学的なアプローチを見て、外交に携わる以前に、民族、宗教、宗派、伝統に理解を深めておけば、根本的な深い価値観の違いがわかり、情勢判断・政策設計上よりキメ細かい的を射たものが選択できるのではないかなと気づいた。

特に最近の中東、イスラーム世界では極端なイスラミストが出現している。オサマ・ビン・ラディンもその一人であった。そこで、9・11 同時多発テロ以来、もっと真剣にイスラームについて勉強しなければならないのではないかとの認識が生まれた。

簡単に「テロに反対する」とは言っても、まだまだ右翼、左翼、イスラーム等、様々な形がある。国連決議上はテロの定義もできていない。日本では政府も民間研究機関もテロというが、このテロ自体の分析も必要であると梅棹先生が主張されている。梅棹先生は国立民族学博物館の初代館長であり、日本中東学会の初代会長でもあった。外務省に対してもアドバイスをいただいていた。

最近の中東アフリカ局ではスンニ派やシーア派等の宗教・宗派の問題について検討するのが当たり前になってきたが、私が担当した 1970 年代まではムスリム指導者、ムスリム聖職者と日常付き合うのは遠慮されるような雰囲気があった。

【外交官としての心構え】

- ① 以前我々がヒアリングさせていただいた、鈴木武英前東京都交通安全協会理事長から片倉大使の「湾岸危機の中でも動じないご姿勢」というものを伺った。その姿勢の根源となるものは何か。

それほど立派な行動をとったとは思っていない。

これはやはり、中東での勤務を長い間やってきた経験に基づくものである。そうした経験の積み上げは大事である。私はバグダッドで勤務する以前はイランのテヘラン市で公使として勤務していた。ホメイニ師による 1979 年のイラン革命の直後の 3 年間のことである。革命直後であったので、内戦状態で市街戦もあった。その後はイラン・イラク戦争も発生、その中で邦人の総引き揚げも手がけた。

米国大使館で 52 名が 444 日間ものあいだ人質にとられたテヘラン事件の際には、カナダ大使館に庇護され、米国人と密かに国外へ逃げていた人もいた。カナダ大使の暗躍で「米国大使館員」であるかのような偽パスポートも発給し、「アルゴ」(2012、米国)という映画にも描かれているように、架空の映画のスタッフに変装させ、密にかくまわれていた人たちを国外に脱出させるという裏工作も行われていた。

湾岸危機の際には在留邦人がイラク経由で解放されるとの触れ込みで、クウェートからサッダーム・フセインの敷いたレールに沿ってバグダッドまでやってきた。こういう場合は対処ぶりとして、感情に任せて抗議していても解決しないので、とにかく分散隔離されている人質の安否について情報収集をした。NHK をお願いして短波放送で人質の人たちに内地から情報を提供し、家族の声も伝えられるようになった。

様々なことを考え、差し入れも行った。民間の人たちから「何をやっているのか」と批判もいただいたが、いたずらに独裁権力国家を刺激して悪い方向へ持って行ってしまったらいけない。絶対に邦人が安全・安心に解放されるという至上命令を達成することが最大の目標であった。

勝海舟の座右の銘として、有事には山を切るようなつもりで敢然と行動すること、無事なときは澄然としている(有事嶄然、無事澄然)、というものがあり、そのように心がけてはいた。だが、そんなにきれいごとではなく、頭にくることもあり、冷静に判断できないこともあって忸怩たるものがあった。

どこにいるかわからない邦人人質の中には、女性や子供もいた。イラク人は感情的で荒っぽいと聞いていたので心配していたが、蓋を開けてみたら隔離されている間に誰も不当

な非人道的扱いを受けることはなかった。また、拘束期間もそれなりに短い期間だったので、胸をなで下した。人質危機終了とともに次の段階に入った。安保理決議で、もしイラク軍がクウェートから撤退しないならば武力制裁をかけることが決定され、期限の 1991 年 1 月 15 日が迫っていた。また、それより前に偶発的に武力衝突が起こらないとは限らなかった。日本をはじめアメリカ、イギリス、ドイツ、フランスの人質を捕まえたままで武力衝突したら、拘束場所は戦略重要施設、空港、重要な経済プロジェクト施設であり、被害を受ける可能性もあった。心配の材料はいくらでもあった。

- ② 『オイルマンの湾岸戦争』という書籍の中で、マンスール・メリア・ホテルに移動し、クウェートから脱出できたという歓喜ムードに湧いていた時に、食事中に突然、片倉大使の顔が青ざめていったというエピソードがあった。食事会の時点まで人質にとられるという情報はなかったのか。

イラク官憲の言う通りを信じれば、クウェート在留邦人・家族はバグダッド経由で帰国への道が開かれるという楽観的な見通しがあり、サッダーム・フセインが公然と裏切り行為をするはずはないとも考えていた。これまで経済・技術協力の実績があり、親日的なイラク人も多かったためである。だが実際はそうはならなくなり、イラク航空が 4 機チャーターされ、クウェートは占領・支配された上、イラクが領有権を主張し、併合措置が強行された。もはや、外交特権も否定され、在外公館も認められないということだった。通常、外交官は特権免除、不可侵権があるが、そういうものも認められないことが明らかになった。

クウェート大使館では黒川大使が不在だったので、城田安紀夫というアラビストが臨時代理大使を務めていた。二百数十名のクウェート在留邦人・家族、トランジット旅行者などがクウェートの日本大使館の中に避難合宿し、炊き出しを行ない、サマースクールも開いていた。だが食料備蓄にも限りがあり、イラク占領軍に囲まれて食料の買い出しもできなかった。一方で、もはや外国公館ではないのだから、バグダッドにお引き取りいただくという指示をイラク占領軍当局から受け、これに従わざるをえなくなった。

クウェート在留邦人はバグダッド空港にイラク航空機 4 機に分乗して到達した。われわれ大使館と在留日本人会共同でチャーター・バスを用意していたのだが、イラク側は既に独自にバスを用意していたことが判り、まずバグダッドに着いた時点で極めて遺憾な事態が発生した。イラク側の用意したバスがマンスール・メリア・ホテルに到着し、そこでパスポートを取り上げられたので、おかしいと感じた。

日本大使館員は外に追い出され、ピストルで武装した秘密警察のようなイラク人要員が、クウェートから来た邦人・家族を切り離し、旅券も取り上げたので、私はどうも様子がおかしいと感じ、深く憂慮した。

いよいよ人質事件の発生かという危機感がひしひしと胸に迫った。早速東京に緊急連絡するとともに、別の車に乗り、クウェート邦人が載せられたバスがアンスール・メリア・ホテルに到達するまで追いかけた。われわれは外で見張っていたが、邦人たちは次々に外に連れ出され、戦略的要衝に 20、30 人と分散して隔離されてしまった。そこでいよいよ人質事件だとわかったのである。

- ③ 毎日新聞のインタビューにて「危機管理はどっちにいてもリスクがある」との発言をされているが、例えば湾岸危機に在外邦人をバグダッドへ移す判断を行ったことについてなど、そういったとっさの判断が求められる緊急時においてはこういった点を重視して判断しているのか。また、当時の判断についてバグダッドの空港に移すべきではなかったとの批判もなされたが（実際にはクウェートに残っていた場合、ライフラインが切断されてしまっていたと著書で指摘しているが）、そういった様々な意見や批判に対応するうえで何が重要であると考えているか。

NHKで放映された前述の番組「サダムの人質」にもあるように、在外公館の判断と外務本省の見方にはギャップが出てきていた。そのギャップとは何かと言えば、後でわかったことだが、外務省の「日本だけの人質解放のために個別折衝はしない」という方針であった。フランスやドイツも表ではそう主張していたが、裏では取引をしていたことが後で判った。

バグダッドにいる大使館員としては何らかの形で交渉せざるをえないのではないかと考えていた。アメリカが言うように、結局は経済制約から軍事行動へという過程において、武力制裁を開始するまで人質を取られていたら、邦人の安全・安心どころではなくなってしまう。それまでに一人でも多く解放されなければならなかった。

中高年の人、心臓病・糖尿病など病歴のある人から優先的に解放するように折衝しなければならなかった。また、イラクの赤新月社を通じて医療薬や医療器具を差し入れていたので、それを機会に邦人を少しでも解放させるという裏取引を部分的には行っていた。以上の個々具体的な折衝について事前に本国政府・外務省に対して指示を求め了承を得ていこうとすれば、アメリカに対する気兼ねから、なかなか交渉が進まないと思われたので、臨機応変に、外務省に確認せずに実行することもあった。交渉しなければ全く解放されなくなってしまうので、様々な批判や非難もあったが、やはり折衝した。残念ながら、クウェートからバグダッドに騙されて来たと思われ、騙されたのは日本政府出先機関の判断ミスだとの非難もあった。

我々もクウェートで大使館に匿われたりせずに、四輪駆動のジープを何台か連ねた「コンボイ」で中立地帯まで脱走するようなことをすれば、アラビア石油（株）操業地帯まで逃げることもできたのでは、と言う人もいた。砂漠だから国境超える事もできたかもしれないが、アメリカやイギリスの民間人の中にはイラク占領軍に追跡・射撃されて犠牲者がでたケースもあった。クウェート全土を探せば隙間はあったかもしれないが、イラクの占領軍の警戒も厳しく、捕まる可能性も高かった。邦人の安全・安心を考えた場合に、「自己責任でやれ」とは言えなかった。自己責任で逃げられたと言う人質の人もいたが、それは終わってから言える話であり、その時はどちらのリスクが大きいかを考えざるを得なかった。

イラクに騙されるかもしれないとは思ったが、それだけの働きかけや監視は行っていたので、いきなり人質を危険にさらす事はないだろうとも思っていた。当時はどちらへ行ってもリスクはあるが、より少ないほうをとるという選択をした。（なお、イラク当局の要請に応じて、在留邦人をクウェートからバグダッドに移動させる措置をやむなくとったことについては、大使館の独断でなく、本省の指示を仰ぎ、同意を得て実行したものである。）

【危機意識・危機管理体制】

① 昨今の情勢等を受けて、外務省や企業、あるいは日本人全体としての危機管理意識や体制についてどのように考えているか。

やはり強力な情報収集・分析組織がない状況において、いたずらに前のめりになって、自衛隊を海外の危機管理に出せばいいなどという主張は暴論である。南スーダンの例でも明らかのように、戦闘状態にあるか否かについて判断することは難しく、また中東・イスラーム世界では敵対勢力やテロ組織の実態はなかなか掴みにくい。

また、たとえ自衛隊がかなり武装していたとしても、相手となる中東・イスラーム世界における反政府組織というのは往々にして、欧米への批判・反発はあるけれども、必ずしも反日ではないことがありうる。それは植民地主義や帝国主義の歴史とレガシーが欧米にはついてまわる一方、日本は今まで歴史的に手がきれいであり、中東・イスラーム世界における負の遺産がないという事情がある。欧米やアメリカの中東政策に100%付き合うというのは、日本独自の外交政策にはそぐわないものである。

今後も、情報収集や分析の上で独自の努力をしながら、単に機械的に欧米協調路線で一緒にやっていたら安心というわけではない。独自外交、独自情報収集が大事であり、その努力にはステップアップが必要である。

私の大学の同期であり、警視總監を務めた吉野準氏など、国家的情報機関の創設を熱心に主張している者も出てきている。

主要官庁が縦割りでそれぞれ独自の情報収集機関をもっており、それらを束ね、寄せ集めるだけではうまくいかない。縦割りの弊害は、今後の問題として重要である。

近隣においては中国の海洋進出という脅威があり、そこで米国との同盟関係における援護を背景に圧力をかけるのは大事なことである。だが、極東地域でアメリカにお世話になっているから、中東での反テロ・オペレーションに全面協力して自衛隊が参加する、というわけにはいかない。そうでないと、日本は米国と同一視されて、現地進出企業の民間人が襲われる可能性がますます出てくる。「脅威」の性格・程度を慎重に確かめ、独自の判断を行い、処置しなければ、中東・イスラーム世界で日本は大きなものを失う恐れがある。

② 外務省退官後に大東文化大学教授に就任され、大学生と接する中で、日本の学生や一般人の危機意識をどのように考えていたか。

東北大学とはレベルがだいぶ違うので、あまり活発なディスカッションを行うようなことは難しかった。だが一般論として、日本人は意志表明・自己表現等が苦手な面もある。

それと共通した問題かもしれないが、皮膚感覚で危機意識を感じるというのはなかなか難しい。例えば私には太平洋戦争中の空襲などの記憶があり、また前述の通り、中東における戦争体験（1980年代のイラン・イラク戦争など）があるので、同じようなことを現代の若者に期待するのは無理だと思われる。

だが、やはりできるだけ早い時期に日本だけではなく、外国も見て回り、経験し、言葉もコミュニケーションをとれるようにして、「違いを楽しむ」ことに慣れてほしい。国際感覚を養うのが第一ではないだろうか。

③ 実際に邦人が有事に巻き込まれる事態を経験して、在外公館における現地政府との交渉や本国政府とのすり合せといった対応について、上手くいったと考える点や、逆に今後課題となると考える点はあったか。また、不十分な点があったとすれば、それは

その後改善されたと感じるか。

やはり日本は国際的なネットワークの中にしか生きられない。当然、賦存度が少ないエネルギー資源の確保のためでもあるが、貿易、経済、技術協力、全て日本には必要であり、そこで海外に邦人が進出する際に、安全・安心が得られるようにしなければならない。邦人保護というのは在外公館の価値を問われる最大の任務である。国会においても、邦人保護が取りあげられることが多い。

独自の立場での邦人保護というのは、どこの国でもやっていることであり、NHKなどの番組でそうした日本の問題を浮き彫りにしている。今後も、朝鮮半島等、有事に際して邦人の生命・安全がかかっているので、国際的な連帯を保ちつつ、タイミングを失することなく行動すべきである。

北朝鮮で逮捕され、昏睡状態に陥ったのち、帰国後に亡くなった米国の学生の例のように、国交がない中でも米朝間で裏交渉は行われている。拉致問題の件で、日本政府が裏工作をしていたかどうかは知らないが、もし交渉チャネルがあれば北朝鮮担当課長が裏工作してもよかったと考えられる。結果はよくなかったかもしれないが、やる時はやるべきである。

国際連帯のタガがかかっているというが、邦人保護はそれぞれの国の先決課題である。もちろん具体的に邦人の安全を確保する手段を考えないといけない。まだまだ課題はたくさんある。

④ 湾岸危機の際、フランスやドイツの人質解放に向けて動いているという情報は把握していたのか。

フランスやドイツの動きはわからなかった。結果的にフランスとドイツの人質は日米人質より早く解放されたということだけである。フランス大使はずっとバグダッドに留まっていたそうである。

その過程で把握していたことは、各国は大物政治家をイラクに連れてきていたということである。例えば、オーストリアの現役の大統領ワルトハイムが働きかけをしていて、何人かの人質を連れて帰った。このなりふりかまわぬ行動は、オーストリアだからできたのではないと思われる。日本も中曽根元首相が日本政府とは独自に現地を訪れ、西ドイツはブランド元首相を派遣した。フランスもミッテラン元大統領が動いていることはわかっていた。イギリスからもヒース元首相が人質解放の働きかけにやって来た。

日本からは当時参議院議員で元プロレスラーのアントニオ猪木が何度も訪問し、スポーツ交流・文化イベントを通して人質解放へ働きかけたことも特筆に値する。NHKの番組ではそのエピソードも語られている。

記録作成責任者：小野遥太、長井栄作

2017 年度ワークショップ C ヒアリング報告書

先方：丸紅株式会社

人事部副部長 澤田健太郎 氏

人事部海外危機管理担当 小島善二 氏

日時：2017年6月27日

場所：丸紅株式会社

当方：若林啓史教授、小野遙太、後藤さつき、長井栄作

〈略歴〉

- ・ 澤田健太郎人事部副部長

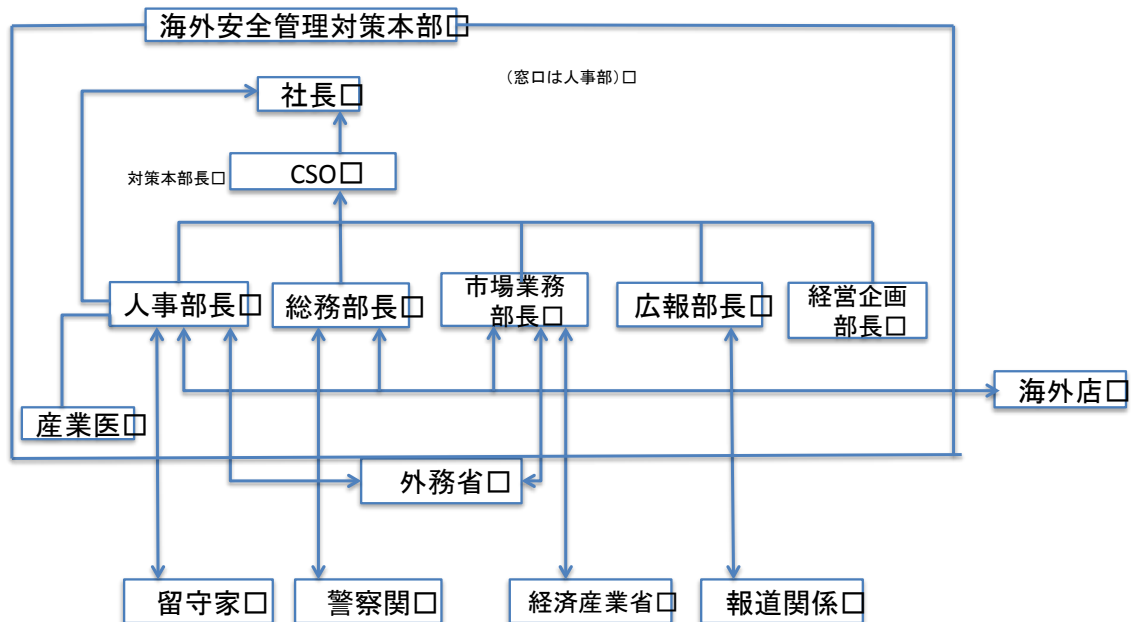
1991 年入社。入社後 7 年間は国際人事を担当。6 年間の中国での駐在を経験した。

ペルー日本大使公邸占拠事件の対応にも携わった経験がある。

- ・ 小島善二人事部海外危機管理担当

1981年入社。2016年3月まで5年間カタールのドーハに駐在、カタールのみならずUAE、サウジアラビア、クウェートなど中東各国の化学品の業務に携わった。

【社内体制について】



海外安全管理対策本部は常設組織であり、人事部長が統括している。丸紅では人事部に国際人事課があり、以前はこの部署で危機管理対策を行っていた。しかしそれでは平時の際の情報収集が手薄になるという問題があった。そこで兼任ではなく、常設で危機管理を担当する社員を 5 年前からアサインするようになった。小島海外危機管理担当は営業で中

東経験が深いので、危機管理担当にアサインされた。

<質疑応答>

【社内体制】

- ① **Business Continuity Plan(BCP、大規模災害時における事業継続計画)**は、事業継続に影響を及ぼす国内外の拠点において、個別に BCP 策定を行っていると同った。反日デモ・紛争に巻き込まれる等のリスクを考慮して BCP を策定しているのか。外部拠点でも BCP 作成しているが、そういった場合を考慮しているのか。

まず前提として、総合商社の場合はモノを作っているわけではないので、危機が起こったとしても、工場の生産ラインが止まるといったことはない。極端なことを言えば本来、重大事案発生時、駐在員は避難するだけでよいはずであり、残されているナショナルスタッフへの給料支給や、取引先との最低限の入出金等が BCP となる。

直近では新型インフルエンザが流行した際に、海外拠点における BCP 作成を行った。日々 BCP 内容の確認作業を行ってはいないが、年に一回、見直しの注意喚起を行っている。

海外拠点における BCP の例として、韓国の支社では、朝鮮有事に備え詳細に渡る BCP アップデートと脱出のシミュレーションを行っている。韓国政府も国民へ危険情報を提供しており、在韓日本大使館も邦人向けに安全マニュアルを配布している。危機のレベル分けとして、韓国政府でデフコン（Defense Readiness Condition<平時の防衛準備態勢>）が定められており、大使公邸への避難等、韓国は事前に休戦状態であることを認識し、危機を想定している。このようにそれぞれの地域ごとにリスク対策している。

前述の通り、海外拠点ではナショナルスタッフへの給料支給や取引先との最低限の入出金等ができれば、最低限の BCP は成り立つ。しかし事業会社の場合は、投資している企業が製造業や発電等、多岐に渡るので、臨機応変に対応している。例えば、製造業型事業会社の場合は各企業が BCP を作成している場合もあり、その際はそちらを優先している。

またその地域の危機の緊急度や緊迫度によっても対応は異なってくる。BCP 作成と同伴家族の退避をどのように行うか、駐在員はどのような順番で帰国するか、現地に残るナショナルスタッフだけでどのように業務を行うのか等、幅広く計画を練っている。

- ② 丸紅では総合職の場合、入社 7 年目までに半年から 2 年程度の海外駐在を経験させるとのことだが、出発前に海外駐在における危機意識の教育等を行っているのか。

丸紅では 4 月に人事異動が多く、これは年間の 6、7 割を占める。そこで、3 月頃に赴任前研修を行い、海外危機管理担当等によるガイダンス、危機管理系コンサルタントによる講演を行っており、そこでは初めて海外赴任に行く者に限らず、二回目以降でも講習を受けさせている。

また、新入社員に対して危機管理意識を身につけてもらうべく、新入社員研修の中で危機管理の時間をとっている。丸紅は出張が多いので、安全意識、すなわち自分で自分の身

を守るという意識を持ち、誰も助けてくれないということを意識させるために、新入社員のときから啓蒙している。また危機管理のノウハウを先輩から教えてもらうこともある。

しかしながら、そうした意識付けが完璧にできているかといえばそうではない。日本で生活している感覚で赴任先に行くと、被害にあう人はどうしても出てきてしまう。完璧な対策というのは不可能であり、繰り返し啓蒙活動を行うしかない。

加えて、市場別の危機管理も行っている。例えば、北米と中東では留意すべき項目が随分と異なる。東南アジア、アフリカ、中近東という形で分類し講習を設けている。例えば、中国は治安が割と良いが交通事故が多く巻き込まれることも多いので、交通事故に関して話す機会も設けている。

③ 語学研修を行う際、日本人だけで固まることがないように、社員を日本人の少ない地域や大学寮で生活させるということをインタビュー記事で知った。様々な地域へ社員を研修に派遣しているが、どのように安全管理を行っているのか。

就職活動サイトでは、わざと厳しい事情を話している。この記事は日本人だけで固まったりせず、一人で語学研修をできる環境に触れさせるという意味で書かれたものである。語学を早く習得させるために娯楽もない田舎へ行かせる、いわば「虎の穴コース」である。甘えた気持ちで入社しないでね、というアピールである。

そもそも、本当に治安が悪いところには社員を派遣していない。例えば中国語を学ぶために中国に派遣されていれば、どこにいても治安はあまり悪くはないが、絶対に安全という訳ではない。

安全管理といっても会社が何か特別なことができるわけではない。危機意識を啓発し、社員に自分の身を守る意識を持たせることが重要である。どこにいてもリスクはあるので、手取り足取りの管理はしておらず、問題がある地域には近づかないよう呼びかけている等、常日頃から安全管理の意識を高めることに尽力している。

また、危機管理コンサルタントに毎年 1~2 の海外拠点に行ってもらい、駐在員・ナショナルスタッフに対して安全対策講習を行っている。その地域の語学研修生も参加させている。その際にコンサルに事務所、駐在員が住む住居、通勤ルートの安全対策が適切等の安全対策をチェックして貰い、さらにドライバーに対する運転講習も行っている。コンサルに指摘されたら二重の鍵にするなどすぐに対策を取っている。指摘がないとしても、プロのチェックを受けた後の安心感もある。安全講習は一回半日間程度を掛けてその地域の注意すべき事等の基礎知識を学ぶ機会を提供している。とにかく「隣の人より一歩先を進んだ危機管理」が大事である。

どんな地域でどのような策を講じているかという点では対応は偏っている。南米等は殺人も含めて治安が悪い場所がある一方で、中東で起きるような紛争のリスクは、日頃の安全管理ではどうしようもないことである。近年、日本人が海外で被害にあった事件が幾つか報じられている。その中に物を取られまいと武器を持つ犯人に抵抗した、取られた時に

取り返そうと犯人を追ってしまったと言った海外の安全対策としては基本的な原則を認識していなかったか突然の出来事に動揺して忘れてしまったが為に起こった悲しい事件も散見された。

丸紅では、海外危機管理マニュアルを必ず赴任前に配布している。内容については外務省資料から引用した部分もあるので公表は出来ないが、通勤ルートを毎日変える、強盗などに遭うことに備えてすぐに金渡せるようにしておく等、日本にいたら考えもしないことで現地では注意しなければならない事を記載している。

④ 中東のような情勢が不安定な地域において、緊急時の駐在員の安否確認や連絡の手段はどのように確保しているのか。また緊急時退避ルートは設けているのか。

中東に限らず、緊急連絡網を各拠点で用意している。主管者から全駐在員、研修生に連絡をまわした上で、逆に海外の拠点と連絡を取り、安否情報を吸い上げられるようにしている。ここまでの体制は機能していると思われる。

緊急退避ルートの作成については、可能な限り行っている。例としては、空路が塞がれたら陸路から退避する等の計画は行っている。しかしそれも可能な国においてのみである。例えばドーハは、サウジアラビアとの国境に囲まれており、仮に空路から塞がれてしまったら、陸路からは退避できず、また海路から逃げるのも現実的ではなく、どうしようもない。常に備えているかという点、一般論ではやっているが、どういう状況でどうするというのは完璧には整備することは難しい。

ただ韓国のように周辺国との緊張が高まって来ている国、国内での緊張が高まってきている国などでは緊急退避ルートを作成している。

また地域によっては食料品送付制度で、レトルト食品等、日持ちがする食品を備蓄しており、数日間ならば籠城もできるようにしている。

退避に備えて行っている対策として、航空機のオープンチケットの購入がある。有事の際は、多くの人が同時にチケットを買い求めるので手に入らないことも多い。そのため事前にオープンチケットの購入を行うことは有効である。しかし実際にはチケットを持っていたとしても、空港が混乱していて飛行機に乗れない場合もある。だが空港に行っても飛行機に乗れなくても、運行情報等の情報を得ることはできる。新型インフルエンザに備えて、中国の駐在員全員にオープンチケットを手配していたこともあった。

⑤ 2013年1月に発生したアルジェリア人質事件後に、丸紅では危機管理体制の再編があったのか。またどのような点を再編したのか。

大きくは特に変えていないが、危機管理や情報収集の体制を整えるべく、小島海外危機管理担当のような専任の危機管理担当を配置している。

もしテロの標的とされた場合には危機を回避することは困難である。アルジェリア人質事件やダッカ襲撃テロ事件はその典型であろう。それゆえに我々ができることは、日々意

識を高めることしかない。その点に関しては、昔から温度差なく対策を取ってきている。

日揮の事件にはショックを受けたが、事件があったからといって大きく体制を変えたということはない。注意喚起等を行っており、法人が被害にあえば一般論としては危機管理意識が高まると言える。但し当社のような総合商社の場合は昔から海外に携わるビジネスをしており、このような事件を受けて大騒ぎになるようなことはあまりない。対策を粛々と続けてやっていくしかない。

⑥ 海外において邦人が巻き込まれる大きな事件があった場合には、海外危機管理の担当の方が事後検証を行うのか。

小島海外危機管理担当のような専門担当が行う。例として、2016年のダッカ襲撃テロ事件で死傷者が多く出た原因として、報道や外務省でも話が合ったように、レストランには出入り口が一つしかなく突破されてしまうとどこにも逃げられなかったこと、事件当日はラマダン最終日の金曜の夜であったことなどが挙げられる。こういった事件は再発する可能性もあり、原因分析から得たことを生かし今後の「予防」をしっかりとやらなくてはならない。

ダッカ襲撃テロ事件の原因分析を行った際、危機管理コンサルの中には「テロリストに無抵抗で服従していても殺されるならばその前に一か八かテロリストと戦った方がよかった」とコメントしていた方もいたが、それを社員に啓蒙するのは難しく正解はない。逃げ場はなかったが本当に戦うことはできたのか、戦っていたとしても被害にあったのではないか、と考えると、それぞれの場で、できることとできないことがある。

三井物産の若王子マニラ支店長誘拐事件は、丸紅にとって同業で非常にセンセーショナルな事件であった。この事件をきっかけに総合商社は危機管理意識を高め、体制作りを行った。ゆえに、近年のテロ事件を受けて過敏に反応するようなことはない。

長い間、当社において幸いテロ等の犠牲者は出ていないが、ダッカ襲撃テロ事件では危機一髪であった。現場は外国人が多く在住している地域に近く、当社関係者含め日本人が多く利用するレストランであった。そういう意味では、テロはどこで起きるかわからない。

また、一企業でできることには限りがあり、難しさもある。社内啓蒙、情報収集・提供、マニュアル整備・アップデート・周知徹底等、可能な範囲で行っていく。

最近の外務省が発信するたびレジで、ラマダンの時期はテロが発生する可能性が高いので注意するようという喚起命令が出ていた。今年起きたロンドン橋での暴走テロ事件後にはガードレールがないところに注意するべき等の情報がアップデートされていた。

危機管理を常に考えていて気の抜ける時がないと息がつまってしまうが、やはり命には代えられない。小島海外危機管理担当も四六時中、社員に注意喚起メール出していることもある。

【社外との連携について】

① 社員が海外で危機に巻き込まれた場合などに備え、外務省や在外公館・現地政府・他企業等との連携や協力体制は講じているのか。またそれはどのようなものか。

行っている。本社側から命令されているのではなく、自然と長年そういう付き合いをしている。商社は海外で根を張っているのも、各国の大都市では日本企業の集まりができるが、商社がメインで日本人会の要職を務めている都市がほとんどである。そういったネットワークを通じて大使館の方と協力する体制となっている。

日本政府との関わりは深く、在外公館に危機管理の情報を取りに行くことも多くある。

在外公館には、閣僚次官、警護官、武官等、領事部メンバーがいる。海外出張する際、生活環境調査や勤務条件のチェックを行うため、在外公館に出向き治安情報担当者に会うようにしている。澤田人事部副部長がヨハネスブルグに出張へ行った際も、大使館の治安担当の話を聞きに出向き、どういう犯罪が増えているか、何が脅威かという情報を得た。その国とのつながりが強い企業には、現地政府からの情報も入ってくることもある。拠点を長く置いている国の場合、在外公館側からその国に関する情報を求められるということもある。このような例は開発途上国が多い。このように常日頃から在外公館との交流を行っている。外務省側もゴルゴ 13 を使い企業の危機意識の啓発活動を始めており努力している。駐在員の危機意識を高めるには企業に対策を講じるように命じられるが、個人への啓蒙は難しいのではないだろうか。

② 丸紅のように早い時期から海外展開をしている企業には他社より早く情報が入ることもあると思う。得た情報を他社へシェアするといったことはしているのか。

商売上の情報は他社と情報交換する事は限定的だが、安全情報は在留邦人間での交換は行われてきた。最近では世界的な治安悪化を受けて以前に比し頻繁に安全情報を交換するようになっている。

韓国には 20 万人のアメリカ人が在住している。もしトランプ政権が北朝鮮を攻撃するとなれば、アメリカ政府は国民を国外退避させる。そうなれば国務省のページに 7 日以内に退避すべきなどの情報も公表される。そういったことを考慮してアメリカ政府のページを危機管理担当が日々参照している。

③ 外務省では海外へ出張者や駐在員向けに「たびレジ」というサービスを提供しているが、丸紅では社員にこのサービスへの登録をさせているのか。

2016 年頃、外務省関係者から必ず登録してほしいとのお願いを受けた。全社員に登録するよう啓蒙している。

また、駐在員は在外公館への在留登録があり、徹底している。在留届の手続きに関して、以前は FAX や在外公館を訪問した上で行う必要もあったが、最近は Web 上においてワンタッチで出来るようになり、便利になった。

たびレジは最近のツールで、使い勝手が良いと話題になっている。やはり自分のところ

に直接メールで危機情報が届くというのは大きな意味がある。配信情報の内容に関しても、2016年頃からレベルが大きく上がったように感じられる。

社員に対してコンサルからの情報や参照すべきウェブサイト等は伝えてはいるが、いくつも参照することは難しい。渡航情報のガイドライン化をしているが、その地域の情報が入らないと緊急で変化が起きた際はあてにならない。そこで、たびレジや在留届を登録しておく方が良いと考えている。

④ 海外での危機管理について、情報収集の手段はどのように講じているのか。また、外部のセキュリティ会社やコンサルタント等を利用しているのか。また、外国の退役軍人等は利用しているのか。

海外の危機管理情報ソースは幾つか有る。最近事件の発生に際して最も迅速に発信してくるのは共同通信社である。

今まで丸紅自身で退役軍人を雇ったことはないが、利用している複数の危機管理系コンサルタントには、退役軍人や、警察庁・警視庁、防衛省、CIA などの出身者がおりそこから情報を収集する事は有る。

また、最近では東京海上日動、損保ジャパン日本興和等などの保険会社も海外危機管理情報を提供しているので当社としても適宜活用している。

複数のソースから情報を得る事は重要なので丸紅もそうしているが、多くの情報が集まる一方で情報過多とも言える。そのため情報を全て分析し判断するというのは非常に難しい。社員に対して危機情報が増えていることからリスクが高まっていることに気付かせることが必要だが、危機意識を持たせるのは困難である。危機ばかり意識して仕事に支障が出てはならない。

記録作成責任者：小野遥太、後藤さつき

2017年度ワークショップC ヒアリング調査報告書

先方：元内閣官房副長官補 西川徹矢 氏

日時：2017年7月10日

場所：東北大学公共政策大学院ワークショップ室3

当方：若林啓史教授、小野遥太、鈴木雅玄、加藤翼、後藤さつき、門脇豊和、長井栄作

<略歴>

1947年、大阪府生まれ。1972年、京都大学法学部を卒業し、警察庁に入庁。1983年、在マニラ日本大使館一等書記官、1999年、防衛庁（現・防衛省）運用局審議官などを経て、2009年、内閣官房副長官補（安全保障・危機管理担当）に就任し、2011年8月退官。

【経歴について】

私は警察庁では約20年、防衛省で約10年勤務した。

1972年、警察庁に採用され愛知県警で地方研修、その後警察庁で中央研修と計3年半の研修勤務を終え、新任警視の青森県警捜査第二課長として警察官僚の一步を踏み出した。その後、1979年に警視庁神田警察署長、1993年和歌山警察本部長、1998年新潟県警察本部長を勤めた。

1999年に防衛庁に出向し、同庁運用局審議官を皮切りに、施設担当防衛参事官、運用局長、人事教育局長を経て、2005年から官房長に就任し、防衛庁の省昇格の実現等を終え、2007年に退官した。

その後2年間の民間勤務を経て、改めての公職勤務として、麻生太郎内閣の後期、2009年に安全保障・危機管理担当の内閣官房副長官補に就任し、政権交代後も引き続き民主党政権下で防衛大綱の見直しや東日本大震災対処等に従事し、2年間の勤務を終え2011年に退官した。

【政治と官僚について】

危機管理分野は、一旦対処事案が発生すると、実際の現場と連動し、反応や雰囲気は現場に近く、迅速かつ的確な対処が求められるため、三権の中では、行政のトップに係る比重が極めて高く、正にその力量が諸に問われるものである。行政においては首長である内閣総理大臣と国务大臣で組織し、総理が主宰する内閣が最高権力機関であるが、その事務局である内閣官房はその意向等を受けて、各省庁間の総合調整としての役割を担当する。

我が国は議院内閣制（民主主義）を採用しており、内閣では12省庁の主任の大臣が構成員となっており、その主任の大臣が当該省庁の所掌する施策を一義的に直接責任者として実施する。現場的には各施策に関して主任の大臣のウエートが高くなっており、その意味もあ

って、例えば、内閣決議の文書には主任の大臣のみが署名し、その責任の所在を明確にすることになっている。その意味では、首相は首長として内閣を組織し、大臣の任命権限を有し、各大臣が主体的に執り行う日常的な政策実施に対して「睨み」を効かし、恰もその行為に承認を与えるに留まるがようにも見える。ただし、近年はマスコミ等でも官邸主導と言われるように、官邸と各省庁の大臣との立場が一見逆転しているかのように見えることもあるが、如何に官邸主導とはいえども、我が国では、決して大統領制のようなことにはならず、議院内閣制の原則の下、各省が所掌している業務に関して大臣は主体的かつ第一義的に執行を行い、その責任を負うものである。

ただ、官邸主導の言葉が使われるようになりかなりの時が経つようになって、マスコミからは、小泉純一郎内閣以降、恰も官邸からの指示待ちであるかのような立ち振る舞いをする主任大臣もいるとの声も聞かれることがある。

なお、我が国においては、緊急性の高い、危機管理分野の具体的対処については、議院内閣制の中で総理が政治的主導性を発揮しつつ、施策実施の上で恰も大統領制の良いところを組み合わせるバランスのとれた「オペレーション政治」を実現するのも一考の余地があると考えられる。

【内閣における危機管理機能強化の経緯】

我が国における現行憲法策定過程では旧憲法の戒厳令のような規定が議論されたことがあったと言われる。しかし、これについては、当時の GHQ が国家としての **Emergence Power** で処理できると解釈して、改定案の条文にこれら戒厳令の類いを盛り込むことに反対したという記録が残っている。そのため、日本国憲法には戒厳令的な規定や危機管理的な規定が制定されなかったと言う。

その意味では、戦後の法制についても、昭和 29 年に制定された警察法の中には非常事態宣言に類する規定が盛り込まれていたが、戦後定められた他の法律には戒厳令規定が明記されていないため、我が国では戒厳令について全否定されていると解釈されている。しかし、外国における戒厳令の制限例にも様々なものがあることに留意し、我が国においても緊急権的なものについて十分に検討を加え、真に必要な機能なり体制にあつては、制限を設けながらも整備することを研究すべきである。

少年時代の個人的体験として、昭和 34 年（1959 年）、伊勢湾台風が我が国を襲った時、家屋の 2 階から外を覗いてみると、隣家の物干し台が突如舞い上がり、飛ばされるのを見た記憶があり、自然界の威力に驚いた。この台風では、風と雨の勢いが激しく、甚大な被害が出たことにより、この頃から、政府の災害に対する対策強化意識が高まった。

また、次表のように、我が国では自然災害以外にも立て続けに様々な事件・事故が発生したため、政府として危機管理能力の向上に努めなければならないという認識が徐々に高まり始めた。その結果、平成 9 年 5 月 1 日の行政改革会議中間整理において、「内閣の危機管理機能の強化に関する意見集約」がまとめられ、この中で、「基本認識」として以下の 3 つが

指摘された。

- ① 災害・事故・事件等の突発的事態に際しての、いわゆる危機管理機能の強化については行政全体の問題として、国民の期待が大きい。
- ② 具体的な対策そのものは自治体や各省庁の責務であるが、早期に行政の総合力が発揮できる態勢を整えることは、内閣の重要な役割であり、また、政府の取組みが国民の目に見えること自体に大きな意味がある。
- ③ 「国民の安全・安心」を基本に据え、「危機」の範囲についても、初期的には幅広くに把え、事態の推移に応じて順次態勢を手直しする、という考え方に立って、内閣としての危機管理機能の強化を図るべきである。

この危機への対応においては、早期に状況を国民に知らせて理解してもらうことが重要だとして、当時の橋本龍太郎総理大臣が指示してこれらを盛り込んだ。具体的には、これらを踏まえて、(1) 情報収集・集約体制の整備、(2) 意思決定体制の整備が進められることとなった。

そして、(1) 情報収集・集約体制の整備については、24 時間体制の内閣情報集約センターの設置や各省局長レベルの緊急参集体制等の整備が図られた。なお、内閣情報集約センターは情報官のラインに設けられたが、緊急対応の強化を図るため危機管理担当の副長官補も兼務として組み込まれオペレーション分野の責任者として任に当たった。(2) 意思決定体制の整備については、平成 10 年 4 月 1 日に内閣危機管理監が、また、平成 14 年 4 月 16 日には官邸危機管理センターが設けられ、危機対応の専任グループ等が整備された。

1995 年 1 月	阪神淡路大震災
1995 年 3 月	地下鉄サリン事件
1995 年 6 月	全日空機乗っ取り事件
1996 年 12 月	在ペルー日本国大使公邸占拠事件
1997 年 1 月	ロシアタンカーナホトカ号海難・油流出事故

1993 年 2 月、北朝鮮が国際原子力機関（IAEA）の査察を拒否し、同年 3 月に核兵器不拡散条約（NPT）の脱退宣言を行った。そして同年 5 月にはノドンの発射実験を行った。

このような中で、同年 8 月、我が国では細川護熙内閣が発足し、1994 年 2 月に細川首相とビル・クリントン米国大統領との日米首脳会談が行われた。その会談の中でクリントン大統領から細川首相に対して、米国が北朝鮮を攻撃すれば日本政府としてはどのような対応ができるのか、という旨の質問が行われた。これはやや唐突な問題提起であったため細川首相は検討を約したが、この質問は日本政府にとっても衝撃的な問題提起でもあった。

この頃、政府は防衛大綱を見直す作業を検討中であったので、併せて当時の石原信雄内閣官房副長官に検討を下命した。そして、その検討結果として、仮に米国が北朝鮮を攻撃したとしても、日本政府としてはその時点において米国の要請に直接支援する具体的な行動を取

ることはできないという趣旨の回答を、5月頃米国政府に対して行った。

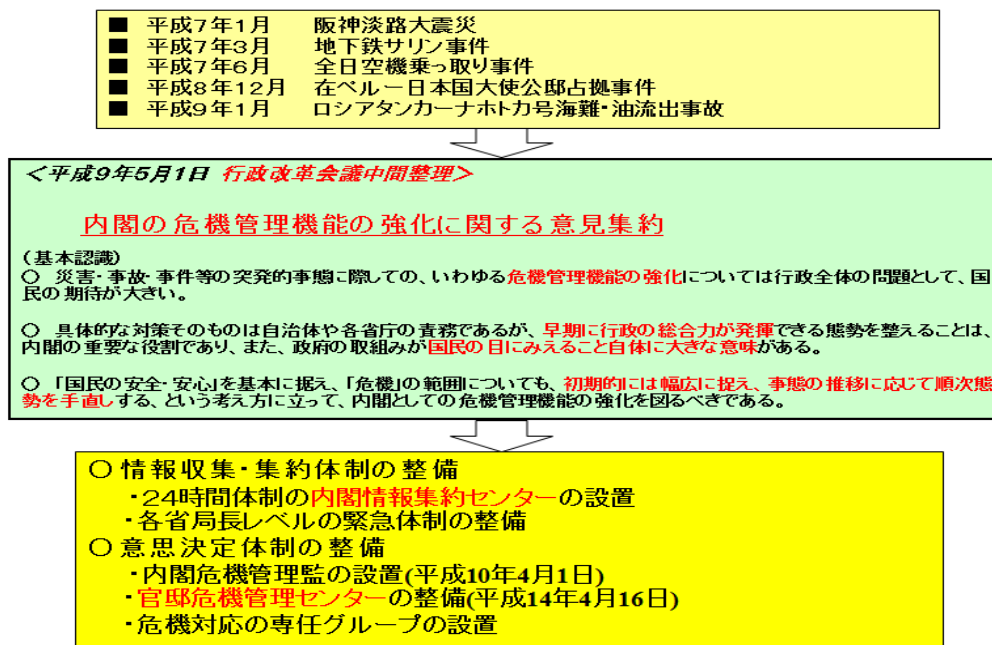
しかし、他方で、この検討会議を契機にして、そもそも日本の「同盟国」とは何なのかということが改めて議論されるようになり、米国が日本を防衛する一方で、日本は米国のために何もしないということで、果たして同盟国といえるのかと論じられた。

具体的には、朝鮮半島有事の際、日本政府として対応が予想されるケースとして次の4つに絞り、検討が行われた。

- ① 米軍に対してどのような支援ができるのか。
- ② 韓国に在住あるいは旅行中の日本人を如何に保護するのか。
- ③ 朝鮮半島から大量の外国人が我が国に避難してきたら如何に対応するのか。
- ④ 日本の原子力発電所等の重要防護施設の安全を如何に確保するのか。

それまでも、我が国政府として危機管理能力を向上させなければならないとの認識が強まっていたものの、1995年の阪神淡路大震災が、更に契機となって危機管理体制を構築する必要性が改めて強く認識されるようになった。

このような中で、具体的な対応として、危機が発生した際の緊急参集チームが官邸に設けられるとともに、当該チームの作業場として危機管理センターが官邸内に設けられた。また、防衛大綱に周辺事態への対応についても盛り込まれた。また、危機管理監が設置されるに当たっては、表向きは阪神淡路大震災以降とされているが、実際のところはペルー日本大使公邸人質事件が直接的な契機となったとも言われている。



【内閣官房の役割】

内閣官房の役割は、縦割り体制である各省庁間の施策の統一や総合調整を行うことにある（内閣法第 12 条 2 項）。

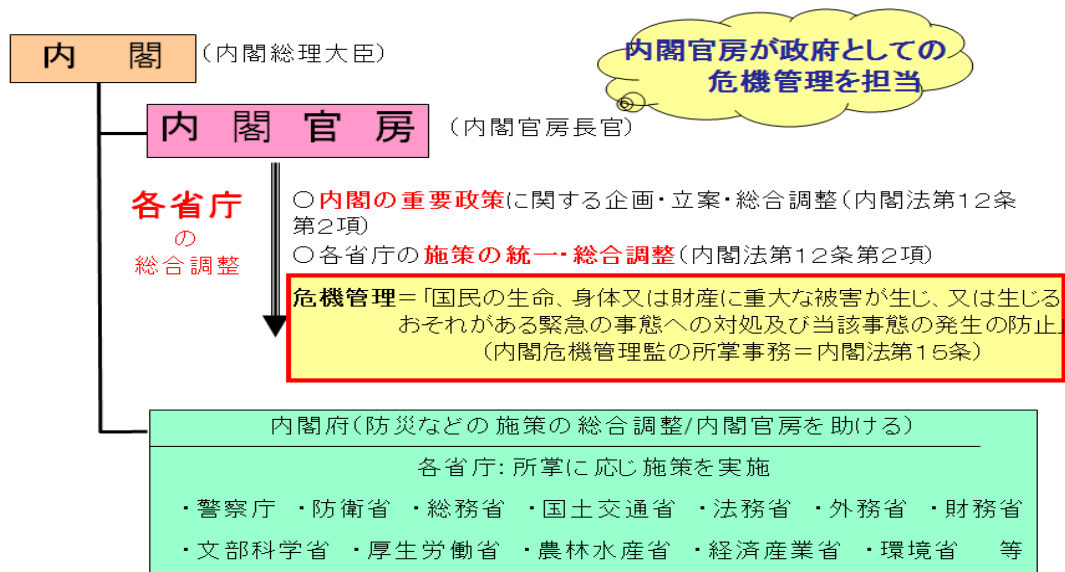
内閣官房には内閣危機管理監が設置されており、内閣法第 15 条における内閣危機管理監の所掌事務の規定の中に、危機管理の定義が明記されている。すなわち、「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止」と規定されている。文言上、「国民の」となっていることから、内閣危機管理監が対処対象とするのは国防といった国家の安全ではないということを示している。また、「生命、身体」の安全の確保は何よりも重要であることは明白であるが、内閣官房で対処する「財産」の範囲が問題である。そもそも「財産」という言葉に含まれる内容が膨大であり、そのすべてをカバーしようとするのは、内閣危機管理監の職務があまりにも広範多岐なものになってしまう。そのため、同条の文言における「財産」というのは、国民の「生命」や「身体」に関わるのと同じ程度に重大な場合に限られるとされる。

例えば、同条の危機管理に該当するかどうかについて、2010 年に発生した宮崎県内の口蹄疫の感染事案でも議論された。

この事案では、それまで 2 か月間にわたり対応措置が実施されたが、効果が十分に出ない状況があったため、政府として、国家危機管理の一環としてその体制を展開させるのは如何との議論が行われたことがあった。しかし、国家危機管理とは何時如何なる時にもあらゆる緊急的な事象に迅速かつ的確に対応すべきものであり、このような場合に国家危機管理機能を無闇に投入すべきではないとの意見があり、独任官の危機管理監はその立場で従事したが、組織体としての内閣官房の危機組織は組織を挙げて取り組むことなく、従来通りの待機体制をとり続けた。

また、内閣法第 15 条の危機管理の定義には「生じるおそれ」とあり、危機が現実には生じていない段階であっても今後生じる恐れがあるのであれば、その段階から危機管理として対応しなければならないのは言うまでもない。

この条文が盛り込まれた背景としては、阪神淡路大震災時の反省がある。当時、自衛隊は、知事等の出動要請が出るまでは部隊を派遣できないとされていた。そのため部隊派遣が遅れ、救援活動に支障が生じたとされた。その教訓を踏まえ、自衛隊の派遣規則が直ちに変更され、状況に応じて、派遣要請を待つことなく、自主的に災害部隊を出動させることができるようになった。



【内閣官房における危機管理体制】

内閣官房長官が官房におけるトップであり、政治的な判断も含めて担当する。内閣総理大臣、内閣官房長官及び内閣官房副長官の下に内閣危機管理監と国家安全保障局長が横並びに配置されている。そして、内閣官房副長官補は内閣官房副長官の直轄となっており、事態対処・危機管理担当（内閣サイバーセキュリティセンター長を兼任）のほかに、内政担当、外政担当の3名がいる。現在の内政担当は財務省、外政担当は外務省から選出されている。官房副長官補の下には、3名の危機管理審議官、6名の内閣審議官が勤務しており、他に内閣参事官・参事官補佐・内閣事務官を含めて合計110名ほどが働いている。その殆どは各省庁からの出向者で占められている。さらに官邸内には危機管理センターがあり、何か事態が発生した場合には直ちにここに集合して作業を行うことになる。

内閣情報官がオペレーション情報を含めた情報統括を行っており、収集された情報は直接官房長官に伝えられる。内閣情報官の下には内閣情報集約センターがあり、毎日24時間体制で20名ほどが世界各国及び国内の各機関やメディアから情報収集を行っている。

余談であるが、マスコミも民間商業機関であり、政府としてマスコミの情報に依拠するのは如何なものであるかという議論があった。しかし、情報そのものは事実に関するものが多いので、真実性のあるものであればどの機関や組織から収集しても有意義であると考ええる。むしろそれを理由に情報を広く収集しないことの方が好ましくないであろう。要は、収集した情報をどのように分析、活用するかはこちら側の判断・能力の問題であって、それらの情報から真偽を見極めいち早く積極的に活用できる情報を広く入手できるのかが重要なのであり、こちら側の責任でもある。

内閣官房において、情報収集は内閣情報集約センター等の業務であり、それらの中からどの情報を使って最適な対応策や対処を行うかはある意味で危機管理センターに参集する各

省庁のスタッフの役割でもある。そして、これらの分析や対策案をもとにして緊急参集員の準備する対処案等に最終的な意思決定を行うのが政治の役目である。

2011年の東日本大震災では、政治家の上層部が意思決定をしなければならなかった場面で、当時必ずしも的確な判断が行われなかった場合があったと聞く。中には学生時代に物理学を専攻して、自分は原子力のこには精通していると主張し、自ら原発事故の現場を視察するなど、パフォーマンスに重点を置いて行動した人もいた。しかし、政治家の役割は事態の收拾のため、あるいは局面の打開のために大局から重い意思決定を行うことであり、現場にあれこれ細かい指示を出すことではないと考える。平生から役人等が情報を収集しており、現状を把握しているのである。情報収集や現状把握が巧く行われていないのであればそれを実行させることが第一に行われるべきことであり、政治家はそれを踏まえて大局から対応方針を決定しなければならないのである。

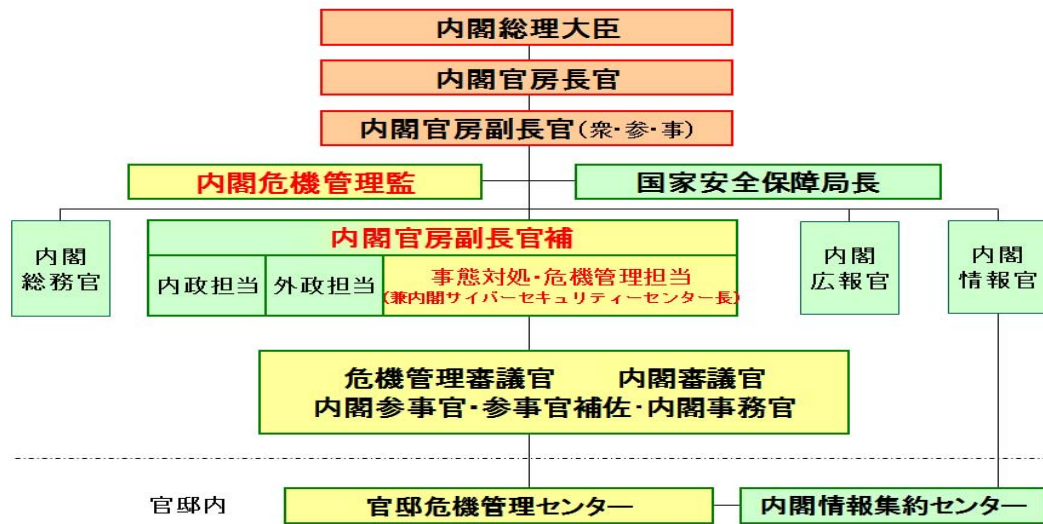
官邸危機管理センターには様々な専門家が参画する仕組みがあり、原発事故に関しては放射線医療や原子炉設備、住民退避、電気力供給等多方面の専門家が必要とされる。中には専門家が1人いれば足りるかの如き意見を主張する向きもあるが、専門家は自身の専門分野以外のことに必ずしも知見を持ち合わせていないことが多いので、そのような考えでは正しい現場対応を取ることができないことがまある。非常時の事態であっても、住民の居住状況等平生の情報があって地域の危険性なども的確に掌握できることもあり、多くの現場ではこれらはむしろ役人の勤めである。むしろ知見もなくその様なことに無闇に首を突っ込み混乱を助長するが如きことは現場では回避すべきことであろう。

そもそも科学は自然界の様々な分野に分化してその真相を追究されているものであり、その基本は、複雑になればなるほど、追求のために必要な与件を設け、その中で真相を深く追求するものである。卑近な例を示せば、刑事警察の現場では、人が死んでいた場合、被害者が自殺か他殺かを綿密に検証する。死後時間が経って、死体が腐敗していれば死因の特定は難しくなることが多い。このような時、初めから自他殺が明確であれば、次に何をなすべきかという負担は大きく軽減される。その意味では自他殺を判断することが第一歩として最も重要であり、力の限りを尽くして実務家があらゆる面から追求するのである。このような時に無用な口出しはなされるべきではないのである。

ところで、危機管理に臨んで、幹部が回避することなく取り組まなければならない「重要な事項」とはどのようなものであろうか。私は、あらゆる局面において、その判断如何によって「取り返しのつかない事態に立ち至るか否か」ということが要素となると考えている。事態によっては、時間との闘いになることもあるだろうし、いずれに決してもかなりの犠牲が避けられないものもあるであろう。しかし、他方で、このような場面はそんなに多くはないであろうがゆえ、そのまま漫然と過ごしてしまうことがあり、取り返しのつかない事態に陥るおそれがある。

責任者は、冷静に決断を下すべき時を見定め、そのタイミングを逃さずに敢然と実行に移し、その被害の最少化をあくまでも追求することが大事である。そのためには的確かつ迅速

な情勢分析とそれに基づく果敢な意思決定が重要であろう。そして、その意思をいち早く前線まで指示として伝え、結果の実現を図らなければならない。あらゆる情報を収集し、それを実行していくためには何がなされるべきかを的確に情報集約することこそが危機管理において、先ずは役人が努めるべきで第一の責務であろう。



【初動時の事態対処の流れ】

緊急事態が発生した際、最初は何が起きているのかは分からないことが多い。しばしば新聞記事は5W1Hの記事の中に盛り込む必要があると言われる。しかし、緊急事態においては5W1H全てが判明するまでは待てない。極端なことを言えば、Whatさえ分かれば次の手を打つことができるので、より早く行動した方が有効と言えるのである。時代小説的に言えば、銭形平次の子分のように「親分大変だ！」で掛け込むことで第一報は足るとも言える。一番の問題は、その事案が大変であるか否かにかかわらず、第一報に反応せず、放置していることであると肝に銘ずべきである。

情報は初動の時点では間違いが含まれていることがほとんどであり、またあつて然るべきである。初動情報は、続々と現場から情報が上がってくる中でコミュニケーションを通じて着実に修復していけばよいのである。つまり、初動における情報収集にあつては拙速が最も重要であり、手遅れになることこそ絶対にあつてはならないことである。

現在、我が国の内閣情報集約センターは24時間体制であらゆる突発情報の収集に力を注いでおり、入手した第一報は2分以内に官邸危機管理センターと首相の秘書官に伝えられる。そして、官邸危機管理センターに報告された情報は、内閣危機管理監、内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）及び危機管理審議官に対して報告される。案件の重要度や緊急度に応じて、内閣危機管理監、内閣官房副長官補や危機管理審議官、課長が中心になって

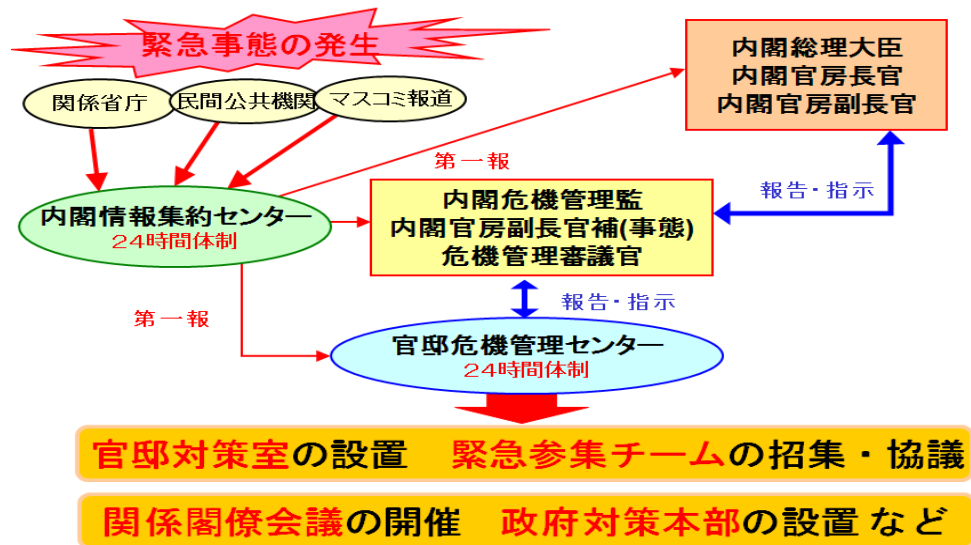
具体的案件に対応することになっている。

ただ、実際に当該幹部が、これらの情報に確実に接し、反応できるかどうか、言い換えれば「情報を収集できる」か否かは、情報を提供する側ではなく最終的には情報の受け手側に責任があることが多い。古くは内務省には「三鈴の教え」というものがあつた。その任にあるときは、電話がかかって来た場合には3回の呼び出し内で必ず電話をとらなければならないというものであつた。警察でも似たようなルールがあり、幹部は夜寝ている間も枕元に電話を置き、3回の呼び出し内で電話をとる必要があつた。

内閣情報集約センター等の職員は、情報の内容によっては、午前2時や3時に獲得した情報を直ちに首相の秘書官に電話で伝えるかどうか迷うようなこともあるという。それ故に、そのような時間帯で秘書官に電話があつた場合には、情報を受ける者（この場合では首相）は、連絡してきた職員に対し、内容が既に聞いていた情報であっても、まずは情報提供の労を労うことから入るべきである。万が一にも、「つまらないことで夜中電話するな」と叱責などすれば、事後一切この種の情報は報告されなくなると言われる。その積み重ねにより、緊急性がありそうだが、マージナルな情報が的確に首相まで報告されるかどうかが決まるのである。

このようにして、内閣情報集約センターから内閣総理大臣、官房長官及び官房副長官並びに官邸危機管理センター等に第一報が報告された後、官邸対策室から発せられた事例類型ごとの通達にしたがって、各省庁から所定の人材が緊急参集チームとして派遣される。このメンバーは各省庁において緊急時組織を稼働させる権限が与えられている、原則として局長ないしはそれに準ずる者以上の職員で構成されている。緊急参集チームのメンバーは招集後原則30分以内に官邸に集合しなければならない。言い換えると、30分以内に官邸に駆け付けることができる場所に、昼夜分かたず、いなければならないということである。そのため、通常、官邸から徒歩15分圏内に居住し、昼間でも官邸から原則半径5km圏内にいるように努めなければならない。そのため、代替者のいないポストのメンバーは出張等で他の地域に行くこともできないことになる。また、これは、酒を飲んでも良いが、酒に酔うことは厳禁であることを意味する。現にかつて酔って緊急参集に応じて出頭したことが理由で緊急参集チームを解雇された例もあると聞く。

参集チームのメンバーが集合したら直ちに情報の共有、分析を始め、発生事案の的確な把握や当座の対応について方向性を決定するとともに、できることから救命措置等緊急事態への対処を開始する。併せて、上司への報告や関係閣僚会議等を開き、可及的速やかに政府対策本部の構成措置を講じる。



【自動的に官邸に参集すべき事案】

以下の①から④の事案は、申し合わせ事項として、緊急参集チームの該当メンバーは、例え官邸対策室から指示がなくても自動的に官邸に集合しなければならない。

- ① 東京 23 区内で震度 5 強以上の地震が発生した場合
- ② その他の地域で震度 6 弱以上の地震が発生した場合
- ③ 大津波警報が発表された場合
- ④ 東海地震注意情報が発表された場合

それぞれの対応については主任の大臣に権限があるため、収集された情報に基づいて、必要があるときには、内閣官房において、官房長官が総合調整して、その目的の達成に努める。

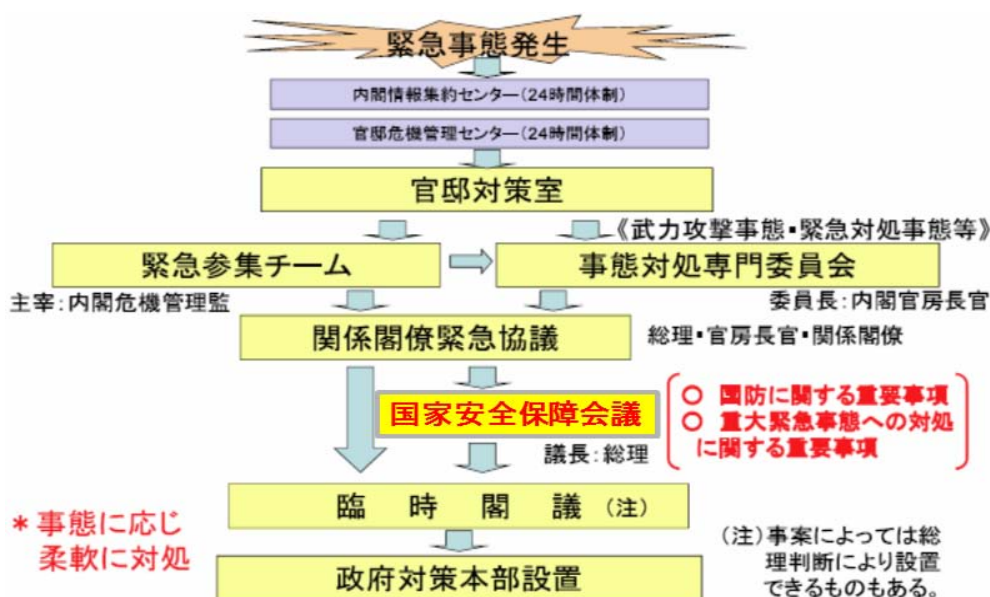
- ①東京 23 区内で震度 5 強以上の地震が発生した場合
- ②その他の地域で震度 6 弱以上の地震が発生した場合
- ③大津波警報が発表された場合
- ④東海地震注意情報が発表された場合

- 内閣危機管理監：直ちに官邸対策室を設置
- 内閣官房：危機管理監以下危機管理要員全員が危機管理センターへ参集
- 関係省庁：緊急参集チーム（局長級）が危機管理センターへ参集
閣僚は所属省庁に登庁し、指揮

- 首都直下型大規模地震（東京23区で震度6強以上）の場合
→全閣僚が総理官邸へ参集

【緊急事態における初動対応】

緊急事態が発生すると、内閣情報集約センターがそれに関する情報を収集し、官邸危機管理センターに第一報を入れると同時に、内閣総理大臣や官房長官等に報告する。その後、必要があれば、官邸対策室が設置され、緊急参集チームが招集される。体制的には事務対応専門委員会が設置されているが、これまでは当然訓練のみで、実際に開催されたことはない。その後は、必要に応じて、内閣総理大臣、内閣官房長官、関係閣僚らが出席する関係閣僚緊急協議等が開かれ、事後の対応、体制等基本的方針を検討協議することになる。



【緊急事態発生時に設置する対策本部】

武力攻撃事態等対策本部（事態対応法第10条1項）、緊急災害対策本部（災害対策基本法第28条の2第1項）のほかに、1999年9月の東海村臨界事故を契機に設置された原子力災害対策本部（原子力災害対策特別措置法第16条1項）等、法律に根拠を置く対策本部が置かれている。

なお、東海村の臨界事故以前は、原子力に関しては科学技術庁と経済産業省が管轄していた。しかし、元々経済産業省は産業政策の推進面から政策検討を専ら行っており、政策の具体的な実行者としては外郭団体又は民間団体や民間企業に担わせ、推進する傾向が強かった。そして、この臨界事故対策の検討を経て、経済産業省の中に原子力・安全保安院が設置され、この種事故対応の実施に当たり中心となることになった。同事態の訓練等においても、そのスタンスを明確に述べ、一定以上はすべてを総理大臣、経産大臣のラインで統括するなど独自の行動を主張する傾向があったと言われた。

果たして、今回福島で起きた現実の原発事故に当たって、予定された保安院幹部が緊急参

集チームに常在せず、実際に派遣された幹部も、自己判断できる立場にない者が派遣され、本院や本省の指示を仰ぐばかりの印象しかなく、ほぼ同時並行して進められた地震や津波への具体的対処、対策が曲がりなりにも緊急施策として推進されたのに比較すれば、保安院等は受け皿としての機能を発揮しているとはいいがたく危機管理センターにおいても事故実態が十分に把握できないまま事態が推進して行った印象が強い。

今回の原発事故災害の拡大は、原子力行政を担当していた保安院が実質的に経済産業省内の指揮統制内に位置付けられていたことにも一因があるとも言われる。そこでは安全神話のもとに原子力推進に力点を置いた政策が推進され、おそらく原子力の利用を安全面、危機管理面から制限対応等を考慮する方向での検討が十分になされていなかったと思わざるを得なかった。その意味では、福島第一原子力発電所事故は人災であるとのマスコミ論調も頷けるし、福島原発事故を経て、保安院が廃止され、原子力規制委員会が新たに設置されたが、これまで経済産業省・保安院的な肌体験に浸っていた職員が多数引き継がれ、その根幹部の反省や変革が不十分なままに現場で原発業務が押し進められているとの危惧にはよく目を光らす必要があろう。

次に、もう一つの体系として、緊急事態発生時に備えて、法律に根拠を置かないで通達により設置される臨時対策本部もある。例えば、「緊急事態に対する政府の初動体制について（平成 15 年 11 月 21 日閣議決定）」に基づく対策本部や、「重大テロ等発生時の政府の初動措置について（平成 10 年 4 月 10 日閣議決定）」に基づく対策本部等がある。

なお、平成 15 年 11 月 21 日の閣議決定は、緊急事態の中でも、災害への対応は地方自治体が対応する権限を有するとなっている。なぜならば、地方自治体の方が地域・住民により密着しているからである。例えば、国として機動隊を 500 人、あるいは自衛隊を 1 万人派遣した場合であっても、その被災地における現地部隊は被災地についての住民の居住実態や具体的なニーズ等の必要な情報を知らなければ、部隊として持てる力を存分に発揮し、効率のよい救助活動が期待できない。正に、救助活動に現地における些細な情報は極めて重要であり、地方公共団体等の受援側は、とりわけオペレーションにかかる情報が他の情報と比較して重要であることを良く理解し、情報の収集や連絡係の配置など十分な手当てを尽くして応援部隊の効率的な援助受入れに努めるべきである。

1 法律に根拠を置く対策本部	○ 武力攻撃事態等対策本部(事態対処法第10条第1項) ○ 緊急災害対策本部(災害対策基本法第28条の2第1項) ○ 原子力災害対策本部(原子力災害対策特別措置法第16第1項) 等
① 対策本部の所掌事務の範囲内で、対策本部長が、対策本部員等(全国務大臣等)を直接、指揮監督 ② 地方公共団体、指定公共機関等に対する総合調整権、指示権等、事態に応じた特別な権限を対策本部長(総理)に付与	
2 法律に根拠を置かない対策本部	○ 緊急事態一般(国民の生命、身体、財産又は国土に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態) →「緊急事態に対する政府の初動対処体制について」(平成15年11月21日閣議決定)に基づく対策本部 ○ 重大テロ(国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがあるテロリズムが発生した場合) →「重大テロ等発生時の政府の初動措置について」(平成10年4月10日閣議決定)に基づく対策本部 等
(対策本部長に対する法的権限が付与されるものではないが、)対策本部の設置により、対策本部長(総理等)が、対策本部員(関係閣僚等)を招集の上、調整・指示を行うことで、政府全体が一体となって、迅速な事態対処を行うことが容易となる。	

【アルジェリア・イナメナスにおける襲撃テロ事件】

アルジェリアにおけるテロ事件等、海外における危機についても、時には遠隔の地である日本から具体的な措置等について指示を出すことがある。そのため、現地における情報収集やリエゾンとして外務省や警察庁をはじめ、原則として十分な訓練と経験を有する人材を適宜派遣することがある。各省庁と内閣官房との有効なリエゾン活動を果たした事例はあるものの、まだ過去数件程度しか例がない。海外で臨時に行って期待に添えるような活動をするに相応しい人材がいないし、むしろ情報活動等に長けた人物なら、国内において仕事を行った方が断然効率がいいことの方が多い。特に外国の事案については、相手国の主権問題が絡むこともあり、実際にはかなりハードルが高い場合が多い。

【自衛隊による在外邦人等輸送のイメージ】

海外で緊急事態が発生した場合、邦人輸送において安全であることが外務省により確認されてはじめて自衛隊は輸送手段を提供することとなっている。従来、現地の在外公館や日本人学校等の集合場所から日本やその他近隣の安全地域に輸送する際、空港や港湾もしくは避難地域まで、飛行機のみでの輸送しか認められなかった。しかし、近年、法律が改正され、集合場所から飛行場もしくは港湾まで自動車での輸送ができるようになった。

このような輸送を行った事例は、今まで 2 例しかなく、イラクにおけるものが最初であった。当時、私はイラクへ自衛隊を派遣する事務方の責任者である防衛庁運用局長として法律の執行、派遣部隊の状況把握等を担当していたが、自衛隊を派遣して数ヶ月も経った頃、イラク政府筋から、自衛隊部隊の活動取材のために派遣されている新聞記者グループが反政府勢力から狙われているとの情報を入手した。確認するとかなり信憑性が高かったので、

派遣新聞社にその情報を提供して記者の避難を促した。具体的には、新聞社の社員約 10 人を、サモアからタリルまで装甲車で移動させ、タリルから自衛隊の航空機でクエートまで避難させて事なきを得た。2 例目はアルジェリア邦人拘束事件においてであり、当該事件によって亡くなられた邦人 9 名の遺体を政府専用機で輸送した。

これ以外にも、事態の状況に応じ、オペレーションの準備段階にまで至ったが最終的には実施されなかった事例が数件ある。また、中には、迅速かつ安全に在外邦人を輸送するために、近隣諸国の最寄りの飛行場に、そのための予備機を含めた航空機を前進待機させ準備行為的なオペレーションが行われたこともある。なお、他国の例を見ると、いざという時に自国の民間チャーター航空機を使うことも多く、しかもかなり事態が進展した段階においても採用している場合がある。また、更には、外国のチャーター機を使ったり、その便に便乗させてもらって自国民を保護する国もある。

いずれにせよ、国としての迅速かつ的確な判断が強く求められるところである。



出典：『平成 26 年版 防衛白書』

(参考)海外での活動事例

私は、1983 年 4 月、在フィリピン日本国大使館の一等書記官としてマニラに勤務した。赴任 4 か月後の 8 月、有力な大統領候補であったアキノ前上院議員が大統領選に備えて、避難先のアメリカから帰国するためマニラ空港に降り立ったところを比国軍人に暗殺される事件が発生した。その後フィリピン国内では、当時事件への関与が疑われたマルコス大統領に対する民衆の反マルコス運動が連日展開され、とりわけマニラの首都圏内は随所で騒然とした状況が続いた。

そんな中、私も自らの分担任務を中心に情報収集に走り回っていたが、数日後、偶々、あ

る筋から、当局が作成したアキノ氏の遺体検視報告書のコピーを入手し、これを読む機会に恵まれた。その時まで公表されていた報道写真によると、アキノ氏の遺体には、顎部にも銃による傷があり、反マルコス派の中には複数人から攻撃を受けたとの説が飛び交っており、国民のマルコス政権への疑惑を一層煽っていた。しかし、この報告書によると、顎の傷は、38口径のマグナム銃から後頭部に発射されたスプリット弾の破片が飛び出たものであり、主たる死因は後頭部から撃ち込まれた銃創による脳挫滅であると明記されていた。その後、まもなく犯人複数説は否定されるようになったが、当方ではいち早く正確な情報を掴むことにより適切で効率的な措置を取ることができた。国際活動における情報活動の重要性を改めて身に染みた事例であった。

また、1986年2月22日未明、エンリエ国防相とラモス参謀総長代行が、2月7日の大統領選挙におけるマルコス大統領の不正に反発し、同大統領の退陣を求めて国防省ビルに立てこもる事件が発生した。当初部下の将兵約100名が、重装備姿でこれに呼応して立ち上がり、その輪は急速に広がった。これを察知したマルコス大統領は海兵隊主力の鎮圧軍を直ちにラモス達の立て籠もる地域に派遣し、武力鎮圧を企図した。しかし、騒擾とした情勢の中で、ほぼ同時に行動を起こした反マルコス派の国民グループは、国防省ビル近くの主要通りに繰り出し、無抵抗主義に徹した数万のデモ隊となって、数日にわたり政府軍の進行を阻止し、国内での騒乱を回避させた。この国民の行動が、遂にはマルコスがアメリカに亡命する所謂無血革命の引き金となった。

この事件の前後、私は情報収集のために参謀総長が立てこもる国防省ビル内に入って数日に渡り情報を入手するとともに逐一大使館に報告した。なお、その時は、参謀総長周辺にいる関係者の警戒心を解くために、同敷地内にあるゴルフ場のメンバーであることを利用し、プレーヤーの格好で、ビル傍まで行き、車中で着替えた上でビルに潜入した。また、私はラモス参謀総長のアミーゴ（友達）ということで個人の資格で来ていることにした。当時はまだ携帯電話がなく、ビルのロビーに公衆電話が2台しかなく通信連絡手段にも事欠く状態であったので、ラモス派の知人である軍人に頼み、幹部室にある電話を確保してもらい、私は、それを使って30分おきに大使館へ状況報告をした。殊更な変化がなくても、変化がないということが貴重な情報となるので、必ず30分おきに変化無しの報告をした。

現場付近では、時折、威嚇射撃で銃弾が飛び交い、運悪く2、3人の現地人が被弾し、全身血だらけになり倒れる光景を目の当たりにした。また、反マルコス派住民が臨時に作ったバリケードを官用車で通り抜けようとしたところ、後方から政府軍の軍用車が、空に向けて威嚇射撃をしながら強引突っ込んできて通り抜けたが、その時に撃たれた銃弾が跳弾となって住民に被害が出たのも目撃した。治安担当者として実に得がたい経験をさせてもらった勤務であった。

<質疑応答>

① 以前ヒアリング調査を行った片倉邦雄元イラク大使が、日本には専門的に情報を収集

する機関が存在しないため独自の機関を整備する必要があると述べていた。内閣官房においては、内閣情報集約センターが24時間体制でモニタリングをしているということであったが、情報収集業務をより効率的にするためには今後どのように改善すべきであるか。

内閣官房において情報収集業務は主に情報官が担当しており、外務省等の情報処理担当者とは頻繁に情報報告会等を行い情報交換や分析の意見交換等を行っている。

もちろん、人的・物的制約がある中で多くの国や地域を継続的にモニタリングすべく努めているが、現実的にはなかなか厳しい状況にあることは否めない。必然的に広く薄くならざるを得ないので、それをカバーするためにもマスコミや商社等の民間機関から積極的に情報の提供を受けたり、時には購入したりしている。特に海外での活動枠を拡げている民間企業では、ビジネスのためにも長期間にわたり特定の国や地域に深く関わっている場合が多く独自の情報網を有していることも多いので、貴重な存在である。

情報収集に当たっては、常に全体を見て、広域的に情勢を分析する必要があり、モニタリング手法を活用するため、ラジオ、テレビ放送をはじめ最近ではインターネット等も利用して特定の国々を定点的に観察することもある

米国のNSAにおいては、各部局から情報責任者のもとに、世界各地からの最新情報がシステマティックに間断なく報告・集約されていると言われる。

情報集約の担当者は内閣と各省庁のそれぞれにも配置されているが、私は今後も情報集約センターの一点に絞る必要はないと考える。一見無駄なように見えるが、情報は省庁や機関が責任分野を決めて専属的に収集する必要はなく、要はどこから収集してもよいし、様々な方面で多様に収集した方がよいのである。人や組織にはそれぞれ違った感性を持ち、具体的な情報の重要度を判断するセンスは微妙に異なるし、また、大事な情報が発せられた時に偶々担当者が持ち場を離れていたりすれば、その情報の微妙なニュアンスを収集できないという事態が起り得るからである。内閣に集まる情報には多種多様なものがある上、各省庁にも情報収集において得意、不得意があり、また、各省庁が集めた情報の正確性を担保するためにカウンターチェックをするためにも、少々の重複があった方が広い意味で好ましいと考える。最終的には各省庁で集められた情報は、内閣官房で集約して、必要なものは現場にフィードバックすればよい。

- ② 新潟県警本庁時代に、それまでの海外視察の経験を生かし、情報セキュリティのワークショップを立ち上げたとのことであるが、そのような取組みを情報セキュリティのみならず海外における企業のテロ対策や旅行者の危機意識啓発といった他分野においても応用していくためには行政（中央政府や地方自治体）としてどのような対応が求められるか。

そもそも私の海外視察は、前任の警察庁情報通信企画長に行ったものであり、この時は危機管理の枠組みとして行ったのではなく、情報セキュリティ対応関係というテーマで行った

ものである。帰国して、2年後に新潟県警に赴任し、東日本における拠点として、この種のものを作ろうと考えた。できるだけ非日常的な雰囲気の中で、枠に縛られない柔軟な発想の下で協議したいと考え、新潟県湯沢町において2泊3日でワークショップを始めた。多くの方の賛同を得て、イベントとしては盛況で、かれこれ18年間継続している。最近では1泊2日で行われるようになったが、例年約400人の関係者が参加している。そういう意味では、この活動は危機管理の一環ではなく、セキュリティに関する現場的発想を求め、垣根を超えた人と人との情報交換と人脈的なつながりを醸成することを目的としているため、この分野に関係する多様で多方面の人々を対象としている。同様のシンポジウムは和歌山県白浜町でも行っており、活動は21年間にもわたり、毎年ゴールデンウィーク明けに2泊3日で開催され、本年は500人程が参加している。

質問のように、この手法を企業テロ対策等に活用するとなると、かなり趣の変わったものになるだろうし、働きかける対象者の幅やその目指すところをどこに置くかのコンセプト作りからしっかり取り組まなければならないと考える。

- ③ 2010年9月の尖閣諸島ビデオ流出問題をきっかけにサイバー攻撃や情報漏洩に対する意識が高まったとインタビューで述べているが、どのような点が当時最も課題であると感じていたか。また、事件の前後で政府の情報管理体制にどのような変化があったか。

内閣官房のNISC（内閣官房情報セキュリティセンター）は、もともと実質的なインシデント対応は行っておらず、設備も技術者も確保されていなかったし、そういう体制を整備しようという話はなかった。経済産業省が商品としてのセキュリティ技術をどのように産業化するという話はあったが、内閣官房としてサイバー攻撃事件等に同センターが直接関与することもなかった。

これは、2000年1月に各省庁のホームページがサイバー攻撃を受けた際に取られた手法であり、攻撃への対処法が同じであっても各省庁がそれぞれに対応するものであった。2000年頃は、日本の行政は縦割りであったため、所謂フロントオフィスで重複するところがないという考え方であったので、一見非効率に見えても、敢えて新たな体制をとろうとの発想がなかった。

JETRO等の情報をもとにサイバーセキュリティの強化を図っていたが、所謂インシデント対応を主体的に実施する機関が我が国にはなかった。しかし、2010年の春、我が国に大規模なサイバー攻撃がかけられた場合に何らかの体制を確立して対応する必要があるとして、内閣官房から対応策の通達が発出された。そこでは、大規模サイバー攻撃が発生した場合、内閣官房の事態対処グループが対処することとなり、NISCはその中に応援として取り込まれることとなり、このような体制の下で、中央・地方レベルも含めた情報収集と対処訓練が関係各省等との間で初めて行われるようになった。そして、この対処手法が適用された最初の事例が、指摘のあった尖閣諸島をめぐるDDoS攻撃事件であった。この事件は、中

国から我が国に対して、これまでにない大規模な DDoS 攻撃が一方的に仕掛けられたものであったが、偶々その直前に事態対処主体の対処方針と情報収集及び対処訓練が実施されていたため、さしたる実害もなく、無事乗り越えることができた。

なお、2016 年の米国大統領選挙において、ロシアから民主党のヒラリー・クリントン候補の陣営に対してこれまでにないサイバー攻撃がなされたとの疑いがあるが、仮に同様の攻撃が日本に対してなされた場合、現在のところ主体的な対処ができる機関ないしグループはないのではないかと危惧されている。

これらの結果を踏まえると、近い将来には、現行の事態対処能力に著しく欠けた CYMAT ではなく、政府にサイバー攻撃に対する中核的な対処組織として「GovCSIRT」なる柔軟な組織を設け、重要サイバー案件については、政府が中核となって、官民の被害機関及び被害の恐れのある機関を巻き込んで、実施部隊ないしは組織を編成し官民を挙げて対処する必要があると考える。

これに関連して、特に強調すべきは、これからは、重要インフラ防護が最終目的である「(重要インフラにかかる)サイバー攻撃対処」の強化を正しく目指した対策を早急に検討、実施する必要があることだ。喫緊の課題として注目されるべきである。

④ 緊急事態が発生した際、内閣官房においてはどのような対応がなされるのか。

緊急事態が発生した直後は、一斉にあらゆる情報が大量に押し寄せるので、先ずは何が起こっているのかを的確に把握することが難しく、どこの省庁が対応すればよいかわからないこともある。大規模な緊急事態については、現在のところは、初動対応は内閣官房事態対処が担当することになるが、「当初は大きく構えて」事態の見極めに努めることとなる。

特に、初動対応においては、現場で何が起こっているのかを正確に掴み、国民に安全であることを伝えるための準備をする。

併せて、各省庁局長級の担当者からなる官邸危機管理センターを開催し、当該緊急事態に対してどの省庁が何を担当するのか、また指揮命令系統のトップは総理大臣もしくは防災担当大臣、それとも両者以外の者であるかなどの体制を決定する。

体制が決定すると、緊急事態発生以降対処していた内閣官房に代わってそれに相応しい体制の下で対処するように移行作業を行う。体制確率に目処が立てばすぐさま関係部署に責任ある対処を行ってもらう。サッカーでも下手なチームほどボールに群がるものである。また、内閣官房の規模は約 150 人しか在籍していないので、全ての危機対応を内閣官房が受け持つということはそもそも不可能であるという現実もある。2011 年の東日本大震災の時は地震、津波、原発事故など 3 つの分野の対処に迫られていた。例により、初動対応は内閣官房が担当し、地震災害と地震災害は 2 週間ほどで災害対応の部署に引き継がせた。このように、内閣官房は全体を俯瞰的に見ることで危機に対する最適な体制を作ることが要請されている。

記録作成責任者：長井栄作

2017 年度ワークショップ C ヒアリング報告書

先方：三井金属鉱業株式会社 名誉顧問（元専務取締役） 北川嘉昭 氏

日時：2017 年 9 月 21 日

場所：北川氏自宅

当方：若林啓史教授、後藤さつき、鈴木雅玄

同席：亜細亜大学教授 後藤康浩 氏

本報告書は人質事件において拘束された被害当事者へのヒアリングであるため、被害者への精神的な圧迫や PTSD 含む二次的被害への懸念から慎重な対応を心掛けた。事前にヒアリングの受諾について、繰り返し先方の意向を確認し、質問内容では忌避すべき点などについて要望を尋ねた。先方からは「もともとトラウマや PTSD などの事後症状は出ておらず、さらにすでに 20 年の時が過ぎ、当時の出来事を想起しても精神面の不安はない。関係者もすでに他界ないしは引退し、業務上の支障にもならないと確信できる状況であり、あらゆる質問に回答できる」との言質を得た。当事者本人にはこの点を事前に繰り返し確認したうえ、当日もヒアリング開始の際に再確認をしたうえで、実施した。

事件の内容を話す前に、まずお話したいことがある。在ペルー日本大使公邸占拠事件については多くの人がその経験等を本にしているが、それぞれバイアスがかかっており、一冊だけを読んでも本当のことは分からないということである。人質となった企業の関係者・研究者・ペルー海軍中将・マスコミが書いた本を今回お貸しするので、同じ事件、出来事に対する見方が大きく異なることを認識してもらいたい。

特にラテンアメリカ研究者である小倉英敬氏は他の人質とは大きく考え方が違っている。同氏は、犯人グループである MRTA（テュパク・アマル革命運動）に同情的な立場を取り、本人質事件で人質や政府側の特殊部隊の犠牲者が 3 人で済んだのは、軍の作戦や実施の優秀さによるものではなく、MRTA に「人間の心」があったからだと主張している。同氏は事件後、特殊部隊のコマンドが「MRTA 構成員を処刑した」として、このコマンドを訴えた。フジモリ大統領退陣後、別の政権は

小倉氏の主張を受け入れ、コマンドは有罪判決を受け、服役した。

人質の一人だった退役海軍提督のルイス・ジャンピエトリ氏は、密かに差し入れされた隠しマイクを使い、突入作戦の実施に貢献した人物である。突入当日、MRTA の主要メンバーが一階に集まっているタイミングを特殊部隊に知らせ、突入が決行された。実は、我々含め他の人質は彼が外と連絡を取っていることさえ知らなかった。私が彼について覚えているのは、外をじっと眺めている姿くらいである。そのため、彼から見た事件の展開と他の人質との拘束状況への印象は大きく異なっているだろう。

今回貸し出した中のスペイン語の本で、「Rehen Voluntario」というタイトルのものがあるが、これは「自発的人質」という意味である。この本はリマの大学教授ウィッチ神父が書いたもので

ある。彼は自分を必要としてくれる人のために残るのが神に仕える自分の勤めであると言って、解放されるのを拒否して最後まで残った。MRTA は「あなたはいつ出て行ってもよい」と言っていた。そのため「自発的人質」というタイトルになっている。

もう一人、立派な神父がいた。ペルー政府と MRTA の間の交渉の仲介役として、中立の「保証人委員会」が双方の了解のもとに組織された。メンバーはシプリアニ神父、カナダ大使、赤十字社代表のミニグ氏だが、その中心人物はシプリアニ神父で、彼はペルーで最もテロの危険が大きいと言われていたアヤクチョ地方の教会の神父をつとめ、人々の尊敬を集めていた。この人は、後に枢機卿となり、ローマ法王の候補としても名前があがったことがある。

私はペルーに 3 回駐在した。人質事件の時は、3 度目のペルー駐在で支社長として勤務していた。1 度目の駐在は 1980～83 年で、ペルーはのどかで平和な時代で、オフィスにガードマンを置かなくても平気なくらいだった。2 度目は 1989～93 年で、近年ロンドンやパリで起きている程度のテロ事件は毎週のように起きていた。特に極左ゲリラグループの「センデロ・ルミノソ」のリーダーだったアビマエル・グスマンが逮捕されるまでは治安が極めて悪く、邦人にとっても極めて危険だった。

私のペルー駐在期間を通じて、ペルーには 2 つのテロ組織が存在していた。1 つが、「センデロ」である。センデロが活動していたのは主に農村であった。センデロが支配していた地域の 1 つに、首都リマ郊外のワラルという地域があった。1991 年、その地域で農業指導に当たっていた JICA の派遣の日本人技術者 3 人が処刑される事件が発生した。事件後 1 週間もたたないうちに、当時ペルーに駐在していた日本の ODA 関係者のほとんどがペルーから帰国した。

もう 1 つのテロ組織が、「MRTA」である。MRTA はアラン・ガルシア大統領の旧友と言われたヴィクトル・ボライ・カンポスによって設立された。当初は議会内政党を標榜する集団であったようだが、次第に過激化し、テロ組織へと変化した。MRTA は、センデロとは対称的に都市で活動、外国資本や大企業を標的としていた。マクドナルドの店舗などアメリカ資本の拠点襲撃や企業首脳誘拐等を行っていた。MRTA は企業に対して協力金の提供を求める脅迫状を送っていた。実際に我々のペルー支社事務所にもこの手紙が届いたことがある。手紙の内容は、「メリークリスマス、ハッピーニューイヤー」というなんの変哲も無い時候の挨拶だったが、受け取った当時の支社長の顔が青ざめたことを記憶している。それほど恐れられていた組織であった。当時、同様の手紙が日本企業約 50 社に届いたそうである。最初の手紙が来た後に、次の段階として具体的な金額が書かれた手紙が届くという噂まであった。MRTA に関する話は、他にもう 1 つある。ペルー鉱山省次官経験者で我々の同業者である鉱山会社社長が MRTA に誘拐されるという事件が発生した。そして、家族のもとに身代金を要求する手紙が届いた。鉱業協会で同業各社から寄付を募り見舞金として家族に渡した。家族はその身代金を MRTA に支払わなかったようだ。その結果、社長は後日死体で見つかった。

1987 年 3 月、リマで東京銀行の支店長が狙撃される事件が発生した。この事件以降、多くの日本企業がペルーから社員を日本に帰国し始めた。三井金属鉱業でも、現地での勤務経験がある社員のみを残し、それ以外を日本に帰すことになった。現地に残ることになったのは、支社長・経理、そして 2 度目のペルー勤務だった私の 3 人であった。我々は、鉱山現場のペルー人社員と無線でやり取りをしながら、仕事を行った。鉱山へ行く必要があるときは、警察官・ガードマン

を10人ほど連れて行くなど常に警戒していた。

東京の本社では世界で最も権威あるセキュリティー会社とされるコントロール・リスクス社と秘密契約を締結した。コントロール・リスクス社からは、「困ったことがあったら、すぐ相談しろ」と言われた。そこでテロ組織に捕まった時はどうするかと質問したら、「そうならないように現地で最も優秀なガードマン会社を頼め」と言われた。我々は、ユダヤ系のラン・ガシットという男が経営するガードマン会社と契約を締結した。ラン・ガシットから、まず日本人の社用車を全部防弾車にするように言われた。当時、防弾車はクラウン一台しかなかったため、すぐにトヨタに相談し、中古のコロナ防弾車を2台手配してもらった。また、社用車の助手席、後部席に常にガードマンを配置するよう言われた。私は、「夜は飲みに行ってもかまわないか」とラン・ガシットに質問した。そうしたら、「ガードマンがいれば大丈夫」と言われた。実際に何時になってもガードマンはどこにでもついてきた。

ラン・ガシットからは警備の要点として2つのことを言われた。1つ目が、「警備は見えるようにやる」ということである。これには警備がいかに堅いかを見せつけ、犯行を未然に防ぐというデモンストレーション効果があるからだ。

2つ目が、鉱山を守ることはラン・ガシットの仕事ではないということだ。我々の仕事は依頼主の生命を守ることであり、鉱山を守るのは警察の仕事であるといわれた。当時、テロリストから鉱山会社は人民の敵とみなされており、度々事件が起きていた。そのため、鉱山を閉鎖する企業も多く我々の会社でも鉱山を売却・撤退することを検討した。しかし、社内の一部から強い反対もあり、鉱山は閉鎖しなかった。ラン・ガシットに関する話は他にもある。コントロール・リスクス社がリマで危機管理セミナーを行った際、ラン・ガシットについて聞いてみたことがある。そうすると、コントロール・リスクス社幹部からは「あの会社なら大丈夫だ」との回答を得て、私たちの選択が正しかったことを改めて確認できた。

ラン・ガシットとは、ガードマン1人を1か月あたり1500ドルで契約していた。ラン・ガシットからは10人を派遣してもらっていたため、毎日1万5000ドル支払っていた。ある時、ラン・ガシットの配下の1人が、「俺はラン・ガシットのもとから独立する予定だ。俺が独立したら、ラン・ガシットの代わりに俺と契約を結ばないか。俺のところなら1000ドルでいい」と話を持ち掛けてきた。私は彼の申し出を断った。我々はガードマン個人を信用しているわけではなく、ラン・ガシット社のノウハウを信頼してお金を払っているからである。

ペルー大使公邸人質拘束事件がおきたのは、私にとって3度目のペルー勤務の時であった。支社長として赴任した時に、在ペルー日本大使館から天皇誕生日（国際日）のパーティーに招待され、前支社長でたまたまりマに出張してきていた本社の部長と一緒に大使公邸へ向かった。部長は招待状を持っていなかったが、大使とは旧知の関係であったため顔パスで中に入ることができた。大使公邸には、日本人、日系人、ペルーの政府・軍・警察の高官、各国大使や経営者といった人々が約800名招待されていた。パーティーは午後7時から始まり、私と本社の部長は8時頃に帰る予定にしており、そろそろ帰ろうとしたときにテロリストたちが突入して来た。1回目の爆発音を聞いた時、公邸内ではなく、近い場所で起きた最近では珍しい自動車爆弾だと思った。当時、テロはほぼ抑え込まれていると考えられていた。

テロリストに拘束された人質の中、各国の大使はすぐに解放されたが、駐ペルーのボリビア大

使のグムシオ氏だけは解放されなかった。ボリビア政府は MRTA と対立し、逮捕した MRTA メンバーを勾留していたからである。グムシオはテロリストたちがボリビアの悪口を言ったことに怒りを露わにしていた。ある時、グムシオがテロリストの司令官室に連れて行かれ、長時間戻ってこない出来事があった。私たちは、グムシオが虐待されるのではないかと懸念していた。心配したペルー人の人質たちが抗議の意味を込めてペルー国歌を歌った。数時間後、グムシオは解放された。最後まで人質として残っていたのは、邦人以外ではペルーの政府・軍の高官が多かった。

人質としての生活で重要だったのは、食事である。食事は赤十字社を通して差し入れられた朝食はパンやカップラーメンなどの保存食で、昼食・夕食は差し入れの弁当であった。71 名の人質と 14 人のテロリストの分があり、ペルー食か日本食のどちらかを選択できた。外部からの煙草の差し入れは許可されたが、お酒の差し入れは許可されなかった。もっとも、大使公邸内の酒保から 1 日 1 本持ち出して飲むことは日本人だけには黙認された。当時、大使館は電気、ガス、水道等のライフラインが断絶していたため、シャワーは使えず 1 日 1 回タンク車からホースで給水があり、それを大きなポリタンクに貯めて、ほぼ行水のようなものであった。トイレも携帯型のものを使用した。

外部との手紙のやり取りが週 2 回、赤十字社によって行うことができた。しかし、テロリストたちが手紙の検閲を行うため、スペイン語でやり取りする必要があった。ある人が、MRTA のことを手紙でテロリストと表記した際、テロリストの司令官室に連れて行かれた。その時、「セニョール、我々のことはテロリストではなく、コマンドと書きなさい」と言われたそうである。

ライフラインのほとんどが断絶していたが、ラジオは使用できた。ある放送局の中に人質事件を専用に扱う番組もあった。その番組では、事件関連のニュースが一日中流れていたり、我々の家族が我々のために音楽をリクエストしたりしていた。番組はすべてスペイン語で流れたが、突入の日に、当時、事件解決のためリマ滞在中だった高村正彦外務政務次官が一度だけ日本語で我々に「暴発しないでください」と語りかけたことがあった。

<質疑応答>

- ① 人質としてのご経験を今回のようなヒアリングという形でシェアすることで、当時のつらい経験がよみがえるといった精神的なストレスはないか。

そういったストレスはない。事件後、私の場合フラッシュバックはなかった。他の人質の中では、そういう経験をした人もいるそうである。人質の中には事件の際、犯人グループに「こっちに來い」と捕まり武器を突きつけられた人もいた。

また日本政府は事件後、アフターケアのため医師を派遣して二度ほどヒアリングを行ってくれた。

- ② 平時の大使館との関係はどのようなものであったのか。また大使館との危機管理に関する情報交換はあったのか。

1989～93 年は月に数件テロが起きていたため、大使館へ情報を貰いに行っていた。当時の大

使館の情報源はリマの軍事 7 管区と聞いている。

それ以外にも、我々の会社では退役した情報警察の高官と契約して情報を入手していた。

- ③ 事件中、占拠グループとの関係は良好だったとのことだが、その要因はどういった点にあると考えているか。例えば人質側からの働きかけがあって関係を構築したのか、それとも占拠グループ側の配慮があったのか。

MRTA は残虐なことはしなかった。ただ、本人たちは「逃げ出す奴がいたら躊躇なくやる」と言っていた。もっとも、仮にそのようなことを行ったら、ペルー側は大使館に即突入していただろう。

占拠グループの理論に賛同する者は知っている限りいなかった。占拠グループの中の若者などが「日本語を教えてくれ」と言ってきたので 1 時間ぐらい会話した。チェスなどを彼らとやる人もいたようだが、私の周りにはいなかった。

- ④ 人質となった各国の政府関係者の中で、国ごとに対応・行動の違いはあったのか。

国ごとでの対応の違いはほとんどなかった。人質となった各国大使も、ボリビア大使を除き解放された。

- ⑤ 当時、フジモリ大統領は犯行グループに譲歩しない旨を明らかにしていたが、その前後で犯行グループの人質対応に変化はあったのか。

犯行グループに行動の変化はなかった。事件初期から、フジモリ大統領の対応は変わらなかった。もし安易な譲歩していたならば、フジモリ政権は崩壊していたのではないだろうかと思う。(ペルーでは 2 万人以上の一般人がテロの犠牲になっている。)

- ⑥ 占拠中に共同通信社のカメラマン・朝日新聞の記者が邸内取材を行い、政府から批判を受けたとのことだが、これを受けて人質への対応や MRTA の邸内での行動に変化はあったのか。

個人的な印象であるが、一度目（共同通信）の時は、人質 24 名の声と写真を家族の元へ届けてくれた。それについては嬉しいと思った。二度目（朝日新聞）の時は、やりすぎだと思った。

日本のメディアは事件が起きると危険地域にも進んで入っていくが、それは自分の功名心、あるいは冒険心のためにやっているのではないかと感じる。当時敷地内に入ってきた記者には現地の言葉も話せないで入ってきた人もいたので何もできないのではと思った。人質のためというが、彼らは現地の言葉が分からないため、現地の情報も本当の意味で把握しきれておらず薄っぺらい報道しかできていないのではないかと。

- ⑦ 事件当時、勤務先への手紙を書く人が多かったとのことだが、このような非常事態の中でご自身の事業にどのような懸念があったのか。

もし自分がここで死んでしまったら、この会社はペルーから撤退するだろうとは考えていた。人質の中には、冗談なのか本気なのかかわからないような年末年始の商談をしている社長もいたが、私は支社宛にも本社宛にも一切仕事の話はしなかった。具体的な仕事の話は赤十字社の手紙でし

た人はいなかったのではないかと思います。

⑧ 人質にされた際、日本大使館の警備体制や対テロ対策について、その弱点や脆弱性はあると感じたか。また、どういった点でそのように感じたか。

日本大使館の警備体制について言うことはない。第一義的には責任はペルー政府にあったと思う。

⑨ 当時の公邸内の大使や大使館員の行動の評価できる点、できない点は何だと考えるか。

若い大使館員は立派だったと思う。我々が人質になった際、「あなた方はまだお客様だと思っています。あなた方を無事に返すのが使命です」と言ってくれた。

一方で、多くの人質から青木盛久在ペルー大使は嫌われていた。ペルーでは英雄であるという評価がされることがあるが、私はそうは思っていない。青木大使は、民間企業は自分の手駒だと言っていたこともあった。

⑩ 当時の日本政府、外務省の対応に不十分と考える点はあったのか。

政府や外務省の対応に文句を言う人も中にはいたが、当時あれ以上のことはできなかったのではないかと私は感じている。個人的な意見だが、当時は村山富一内閣から橋本龍太郎内閣に移行した時期であり、橋本政権になっていてよかったと感じた。

あえて言うのであれば、命をかけて突入作戦を執行して下さったペルーのコマンドに対してもっと感謝の意を示したほうがいいのではないかと思っている。コマンドの2人の方が亡くなっているにもかかわらず、あまり日本は感謝を示していないように思う。

⑪ 占拠事件後、日本政府からの対応・補償等はあったのか。

日本政府からの補償はなかった。ただし各社で事情は異なるが100万円～500万円程度をボーナスの上積みや見舞金の名目で支給した企業が多かったのではないかと思います。

⑫ 今後同様の事態にあたって、政府が何らかの形で邸内に一時的に人員を送りこめた場合、効果的であると考えるか。

日本政府が人を送り込めるような状態ではなかった。それは、ペルー政府が許さなかっただろう。あの脱出計画は内部の軍人が考えた粗雑なものであった。暴発とまでは言えないかもしれないが、駐在武官の話では、成功した場合の人質の生存率が70%と見積もられるということだったが、その根拠は不明である。もし、そのような事態になればペルーの軍が即座に突入して、大量の死者が出るのは明白なので、青木大使もシプリアニ神父も必死に制止したのだと思う。

⑬ 人質経験者という立場から見て、日本赤軍や MRTA のテロと昨今のテロの性質をどのように考えるか。

MRTA は目的のはっきりしたテロはやるが、無差別な殺戮をする組織ではないと感じている。ただし、センデロは目的のためならば何でもやる組織であった。そのように、センデロには狂信

的な面が存在していた。現在の IS（イスラム国）はセンデロに近いように感じる。
また、中東と南米のテロには「宗教が絡むか絡まないか」という大きな違いがあると思う。

⑭ 現在の海外渡航者や在外邦人の活動について、彼らの危機管理に対する意識や対策は十分だ
と思うか。もし不十分であるとすれば、その原因や改善点はどこにあると考えるか。

海外に行く目的によって異なるのではないかと感じる。

例えば、仕事目的であれば自ら情報収集を行うべきである。観光であれば、現地に行き危険な
地域を把握したらそこに向かわなければ良い。そんなような感じで危機管理をすれば良いのでは
ないだろうか。実際、本当に危険な地域であれば、外務省が公表しているはずである。

私が考える危機管理の極意は、「逃げ出す」「危険な場所に行かない」の二点である。

記録作成責任者：後藤さつき、鈴木雅玄

2017年度ワークショップC ヒアリング調査報告書

先方：日本放送協会編成局編成主幹 草場武彦 氏

日時：2017年10月31日

場所：NHK放送センター

当方：若林啓史教授、小野遙太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

<略歴>

佐賀県有田町出身。1987年にNHK神戸放送局記者となり、1992年にNHK報道局社会部にてゼネコン汚職事件を取材する。1995年にアメリカ・ケネディスクールに1年間留学し、1998年にNHKロンドン総局記者となる。帰国後、2007年にNHK国際報道プロジェクト長に就任し、NHKの国際報道体制の拡充に尽力する。2015年にはNHK編集局編成主幹に就任し、現在に至る。

【経歴等について】

1. ケネディスクールでの経験について

1995年の留学では海外生活を初めて経験した。ケネディスクール在学当時、国際交渉を実務で担当していた教授がおり、中東でのオスロ合意などを例に、その紛争をいかに交渉して解決に導いたかを学んだ。しかし、学んだ当初は現場感覚がなかったため、教授の言うことがピンと来なかった。その後、ロンドン総局で北アイルランド紛争を取材することとなり、教授が言っていたことを、取材現場でなぞる形で理解した。ケネディスクールで学んだことは、世界のメディアと付き合う中で生かされたと思う。

2. アルジャジーラ東京支局開設の経緯について

アルジャジーラとの協力関係構築のきっかけは2001年のアメリカ同時多発テロである。当時のアルジャジーラには勢いがあり、中東の映像には常に彼らの映像が使われていた。私たちも彼らの映像が欲しかった。2004年にイラクで日本人3人が人質となった際、アルジャジーラから一報をもらっており、報道に役立てることができた。同時期、日本のテレビ各局はアルジャジーラからの映像入手に関心を示していた。当時のアルジャジーラ支局長はモロッコ人であったが、彼と私は親交があり、結果としてNHKがアルジャジーラ東京支局と協力関係を結ぶことができた。アルジャジーラから映像を提供してもらおうと同時に、NHKの映像も彼らから求められた。日本のテレビ局の中には、独占契約を結んでニュース映像を他のテレビ局には使わせないという会社もあり、国際報道をより広く届けるためには、情報が限られるようでは痛手となる。そのことを防ぎたかった。

3. 赤報隊事件やペルー日本大使公邸人質事件の取材経験について

事件記者は記者っぽい言い方をすれば「臆病」である。他社とのスクープ合戦という競争社会にさらされる。また、当局が動いているかもしれないと常に目を光らせている。特にペルー日本大使公邸人質事件は気が緩んだ瞬間にドンと起きた。この時の経験から、絶対自分が知らないと

ころで何か起きているという意識や緊張感を学んだ。

【メディアの立場から見た政府・企業の国際危機管理】

1. 海外における緊急事態をマスコミが報じる際の情報の精査やチェック、管理について

このことについてはずっと悩みながら報道している。

私個人の見解ではあるが、メディアがどこまで何を伝えてよいのか、それを最も悩んだ最近の事例は、東日本大震災における福島での原発事故に関する報道だと思う。間違いなく正しい情報ではあるが、現場の混乱を招くかもしれないから報道を控える、ということは、原則あってはならないと多くのメディア関係者は考えている。基本的には正確性を重視し、情報を出すことが大事だと個人的には考える。

2. 海外における報道規制や、その際の海外報道機関との連携について

私のこれまでの経験上、日本国内における報道協定のような報道規制を要請されたことは記憶にない。海外において、誘拐報道のような報道協定を結ぶまでの事態には、これまで私は遭遇してこなかった。またそういった際に、海外報道機関と連携した経験もない。自分たちが報道したいものを報道している。

だが海外においても、報道における規制や解禁は当然存在する。そもそも、何をもって「報道規制」と捉えるのか、その判断は各国の事情によっても異なるため、判断が難しい。例えば、軍関係の取材では、ある種の情報規制を求められることはある。

<質疑応答>

① NHKは記者の安全を第一に考えて海外派遣を行っているが、状況によっては危険な地域にも人員を送る場合もあるというお話だった。その際の派遣の基準は存在するのか。

ケースバイケースである。日本の外務省の対応、他の報道機関、他国の在外公館の判断を参考にする。

最近の例で言えば、シリアのダマスカスには総合的な判断のもとに記者を入れた。どのルートなら安全に入国できるか、どこまで入れるかといったことが派遣する判断の材料になる。また非常に長い経験を持っている欧州メディアの行動を参考にすることもある。自前の放送衛星を持っているような放送局が、衛星放送を行うために中継車を現地に派遣していれば、それなりに現地も安全であると考えられることができる。

記録作成責任者：門脇豊和

2017 年度ワークショップ C ヒアリング質問公式回答

先方：駐仙台大韓民国総領事館領事 キム・グァンシク（金光植）氏

日時：2017 年 11 月 16 日

場所：駐仙台大韓民国領事館

当方：若林啓史教授、小野遙太、加藤翼、鈴木雅玄、長井栄作

- ① 日本生まれの在日同胞の方には、韓国で生まれた方と同様に国民保護を行っているのか。
はい。
- ② 日本に関する安全情報は国民にどのように発信しているのか。
ホームページ、SNS
日本へ旅行する人に対し携帯電話を通じて日本の情報を発信する。
- ③ 東日本大震災の第一報はどのように情報を得たのか。安否確認はどのように行ったか。
 - ・ 情報ラジオを通じ情報を得たり、宮城県庁を通じて情報を受信。
 - ・ 各民団（注：在日本大韓国民団、韓国人のコミュニティ）を通じた安否確認
 - ・ 仙台市庁、宮城県庁を通じ外国人被害者の確認
- ④ 東日本大震災の際は、東北にいた方をどのように避難させたのか。仮設住宅には入れたのか。
地域により異なる。仙台市内にいる人は公館や各地域の退避所に退避
- ⑤ 日本語のわからない韓国人の方には、避難所における言葉の壁、方言のギャップのトラブルはあったのか。
日本語のできない人の大部分は市内にいたため、公館に避難して韓国に帰国
- ⑥ 福島第一原子力発電所事故の際、原発に関する情報の収集や発信はどのような形で行われたのか。
ラジオ、県庁を通じて情報を収集
- ⑦ 韓国本土では地震が少ないとのことで、震災時に日本に滞在していた方々は慣れない状況下で大きな不安を感じていたかと思われる。当時どのように情報発信等をされていたのか。
公館に先駆けて本部に発信、電話での問い合わせへの応対を中心として発信した。
- ⑧ 災害等が日本で発生した際、日本に滞在している韓国人へはどのような対応をするのか。
ホームページ、SNS

⑭駐仙台大韓民国総領事館領事 キム・グァンシク（金光植）氏

⑨ 平時において、災害等に関する情報の発信や啓発活動等はどうに行われているのか。

当館はホームページと Facebook（SNS）を通じて、外交部では携帯電話を通じて日本の情報を発信

⑩ 日本国内において収集した危機・災害情報を韓国本国にどのように発信しているか。

本部（外交部）に発信

2017 年度ワークショップ C ヒアリング報告書

先方：銘伝大学都市計画・防災学研究科専任副教授 馬士元 氏

日時：2017 年 11 月 23 日

場所：銘伝大学桃園キャンパス

当方：若林啓史教授、阿南友亮教授、小野遙太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅
玄、長井栄作

同席：銘伝大学応用日本語研究科准教授 呉如恵 氏、同研究科学生

使用言語：中国語

私は政府機関で 10 年ほど働いた後、銘伝大学に赴任し今年で 12 年になる。

【台湾政府の危機対応】

① 災害などの緊急事態が発生した場合、台湾政府による一連の対応はどのようなものか。

台湾政府は、1959 年に日本で制定された災害対策基本法を参考にしているが、日本と台湾では法律が異なるため、緊急事態への対応が異なる。

日本においては、中央政府が防災に関する 24 の部門を設置しており、総理大臣および担当者 2 人を中心とする中央政府から地方にいたるまでの統一的な指揮命令系統が存在する。

他方、台湾で法律を作成した際は、各関係 7 部門それぞれについて対応がある。台風、地震、火事、爆発については經濟部、水害については内政部、土石流については農業部、環境、衛生については交通部、その他は原子力委員会等、といったように各部で責任を負うことになっている。

緊急時対応に当たっては、まず行政府に相談しその後具体的な対策に入る。

それに関する一つ目の課題として、誰が対応するのかということが挙げられる。台湾の災害対策センターでは、総統、行政院長（首相）は顔を出すだけで、実質的には 7 部門の部長が対応に当たるため、この点は日本の体制と非常に異なっている。

日本では緊急災害対策本部および非常災害対策本部などを設置しており、この点についても台湾と大きく異なる。

台風が来る前の段階において、台湾では状況に応じてレベル分けを行っており、台風が通過してしまえば緊急状態を解除する。つまり、台湾において、一つの災害については一つの部門で対応しているということである。

しかし、昨今では複合的に災害が発生するようになったため、従来からの体制に課題が残っていると言える。例えば昨年の地震について、本来地震は内政部が対応すべき事案であるため、最初の一週間は災害の救助などを中心に行った。しかし、地震が原因で発生した停電や断水は内政部の業務範囲ではなく、經濟部の管轄であるため、両者間で衝突があ

り、断水などへの対応が遅れてしまったということがあった。台風についても同様の状況となっている。

二つ目は制度上の困難である。その一例としては、避難場所によっては対応が異なることが挙げられる。

避難場所の公園、学校の方針、または企業の BCP 等それぞれの主体が独自対応するのでなく統一的に対応策を実施する方が適切である。

つまり、台湾における危機管理体制は下から上であり、他方日本は上から下であると言える。台湾における現在の体制で緊急時対応に当たると混乱してしまったという例があった。

ただ、台湾は国土面積が小さいため、対応のスピードは速い。例えば去年の地震は早朝 4 時に発生しているが、6 時には教授会が開かれた。

対応スピードは速いが、細かい部分については十分に対応できず、調整が難しい。なぜなら対策本部は 30 分以内に立ち上げられ、それと同時に人員や物資の動員もはじまり、民間の機関も並行して対応に当たっているからである。

② 災害発生に備えて台湾政府は住民に対してどのような危機管理意識の醸成を行っているのか。

台湾には二つの全国的な災害計画が存在する。

一つは DMCP 防災、いわば「根を深くする」という計画である。これには防災訓練、教育がある。これは内政部が担当している。

また、学校防災教育の対象は学生であり、来年 2018 年から各地域で行うことになっている。

内政部の計画は 5 年ごとに定められている。例えば内政部のコミュニティにおいて防災式等の実施が予定されている。予算は 6 億台湾ドルである。

これにはレジリエンス・コミュニティの構築が求められる。これは地域において、地域資源の活用や、危機への対応、耐久、復旧能力を備えた共同体となることを目指すものである。

先ほどの DMCP、「根を深くする」計画においては 368 の地方政府、国民に対して防災教育を行う予定である。避難場所、避難の方法について、じっくり訓練する。

【緊急時における台湾政府と他機関との連携】

① 災害などの緊急事態が発生した際、現地企業や外国の公的機関（大使館や領事館）、その他団体との連携は存在するのか。

この部分に関してはあまりよく知らないが、この質問に関連した災害としては 1999 年の 921 大地震と 2009 年のモーラコット台風が挙げられる。こういった災害が発生した際には外交部から連絡がある。

外国人労働者は災害などの緊急事態に巻き込まれる危険性があるものの、これらに関する情報の獲得方法やこれに接する機会があまりないと言える。また、情報は中国語でしか発信されておらず、完全なものとは言えない。

補足だが、対応は地方政府によって異なる。例えば、桃園市にはタイやベトナムからの労働者が多く居住していることから、彼らに向けて災害に関する情報を発信しているところもあれば、行っていないところもあり、各地方政府によって対応は様々である。

規模が大きい災害に関しては外交部が処理しているものの、それ以外の災害に関しては各地方政府が個別に対応にあたっている。これに関する改善策はいまだ存在しない。

記録作成責任者：小野遥太、長井栄作

2017 年度ワークショップ C ヒアリング報告書

先方：公益財団法人 日本台湾交流協会台北事務所

副代表 西海茂洋 氏

領事室長 谷川雅也 氏

文化室主任 西野幸竜 氏

日時：2017 年 11 月 24 日

場所：日本台湾交流協会台北事務所

当方：若林啓史教授、阿南友亮教授、小野遥太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅玄、長井栄作

西海副代表は赴任して二ヶ月ほどで、総務部長も兼職している。総務的な業務、領事・安全対策面及び文化に関する業務を所掌している。

谷川室長は領事室で、邦人保護も担当している。

西野文化室主任は緊急支援に携わった経験があり、地震対応支援の経験もある。

【副代表からの冒頭発言】

危機管理は、外務省、日本台湾交流協会のみならず、日本国全体にとって重要であり、在外公館等では職員一人ひとりが常日頃から強い意識を持って行っている。アルジェリア邦人拘束事件やバングラデシュにおけるダッカ襲撃テロ事件もあったことから、危機を未然に防ぐことが求められる。これらの危機をいかにして防ぐかが重要であり、そのためにやれることをやっていく。危機管理に関しては、在外公館には在外での役割があり、当事務所は在外公館ではないものの、実質的には同様の役割を担っている。

危機管理の対象となるのは、例えば、主にテロ、地震、自然災害等が挙げられる。地震は台湾でもよく発生しており、1999 年の台中大地震では台中日本人学校が大きな被害を受けた。また、感染症も重要な問題である。私は以前香港に駐在していたが、毎年冬になると思い浮かぶのは SARS のことである。2003 年、SARS の拡大により中国大陆や台湾において 300 人以上が亡くなり、各国が対応に追われた。

危機は人の命、財産に直結する。発生した時にどのようにしてそれらを守るか、そして危機が発生しないようにどのような対策を講じておくのかといった心構えが必要である。他の在外公館と同様、日本台湾交流協会も危機管理のマニュアルを整備している。危機が起こった時に備えて、あるいは起こらないように日頃から準備している。

毎年、日本から台湾には 190 万人弱の邦人が訪れている。また、在留届を見ても約 17000 人が登録しており、人の往来が大変多い地域である。このような長期・短期を問わず、台湾に滞在するあらゆる日本人の方々をいかに危機から守り、いかに被害を防ぐかが我々の大きな仕事である。邦人の方々の安全確保という観点からは、テロや自然災害のような大きなものに加え、交通事故のような小さなものまで、様々な段階が存在する。例えば、台湾の道路はバイクや車で大変混雑しており、日本にいたるときと同じ感覚で道を歩いているとすぐ事故に遭ってしまう。なぜなら、

台湾では自動車等が歩行者を待ってくれないからである。日常に関連する部分も危機管理の一種であると言え、在外邦人の意識を高めていくことも大切であり、こうした観点を踏まえて、日本台湾交流協会では、日本人会の作業部会と一緒に安全の手引きを作成している。

<質疑応答>

① 治安のいい台湾において、日本人に対する領事業務は主にどんなものがあるのか。

日本台湾交流協会は在外公館ではないが、領事業務についてはそれとほぼ同様の業務を行っている。ただし、(1) 戸籍・国籍の受付事務、(2) 旅券の作成、(3) 公館投票の実施といった業務を行うことはできない。(2) の旅券事務について、旅券の作成はできないものの申請受付と交付は可能であり、また、旅券を紛失した人に対する帰国のための渡航書の作成、交付等も行っている。更に、邦人の方々には直接関係ないが、査証事務も行っている。(3) の在外選挙に関しては、在外選挙人名簿への登録申請の受付および各選挙管理委員会から送られてきた在外選挙人証の邦人への交付を行っているが、投票は実施できない。

これ以外としては、在留証明、印鑑証明、出生・婚姻・死亡等の身分上の事項に関する証明等が挙げられる。運転免許証に関して、台湾は道路交通に関するジュネーブ条約に加盟しておらず日本との間で独自の取り決めが存在する。当事務所では、日本で発行された運転免許証の中国語翻訳文を発行しており、中国語翻訳文を所持している人は入境後1年以内、再入境した場合には再入境後1年以内に限り、台湾で運転することができる。この中国語翻訳文の申請には、日本の有効な運転免許証、旅券及び所定の手数料が必要である。邦人保護についても、在外公館とすべて同様ではないが、出来る限りのことを行っている。また、訪日したい台湾人等に対して、他の在外公館と同様の査証事務を行っている。

② 年間でどのくらいの日本人が日本台湾交流協会台北事務所を訪れるのか。その目的の内訳はどのようなになっているのか。

来台する日本人は2016年に189万5972人で、約60人に一人の日本人が台湾を訪れたことになる。台湾の在留邦人数は2017年6月現在で17708人であり、これは居留証を所持している方の数である。一方、訪日台湾人は2016年に416万7400人であり、約5.5人に一人が日本を訪れたことになる。

日本台湾交流協会台北事務所として当事務所を訪れた日本人数はカウントしていないが、領事業務の取扱件数については把握しており、昨年、旅券関係は約2500件、証明事務は約3300件、選挙登録は約200件、邦人保護は約300件であった。邦人保護のうち、旅券紛失が約100件、拾得物の返還が約100件、残り約100件は日本人が加害者の場合や死亡、入院、犯罪被害者等の案件である。

その他として、日本人および台湾人を対象とした領事出張サービスを行っている。現在の邦人数について、台北には約8000人、台中に約1700人、そして新竹には約1000人が在留しており、台中へは毎月、新竹へは4ヶ月に1回赴いている。高雄事務所は台南で同サービスを行っている」と承知している。

両事務所は、出張先で査証を除いた通常の窓口業務とほぼ同様のサービスを行っているが、証

明事務についてはその場で発給困難な場合がある等、制約がある。

③ 災害・政変・デモ等の発生に際して、在台邦人を退避させたことはあるか。

これまで退避させたこと、および退避準備を行った事実はない。『台湾在留邦人安全のしおり』における危険情報は、レベル1から4までの4段階に分けられているが、現時点では危険情報を出すまでに至っていない。

④ 安全の手引きの作成にあたって、他国の在外公館と比べて特色を出そうとしている部分はあるか。

『台湾在留邦人安全のしおり』の編集は、台湾日本人会の安全対策委員会と協力して行っており、毎年更新している。

台湾の治安は比較的良好であるが、あくまで外国であるということを忘れないことが重要である。例えば、不注意により旅券を紛失する人が極めて多いと思われる。

また、台湾では台風や地震が特に多いので、これも安全のしおりの内容に取り入れている。更に台湾では日本人が時々交通事故や窃盗の被害に遭うことがあり、こういった実例に役立つようアドバイスを行う形で安全のしおりを作成している。

内容については、交流協会があらかじめ作成、提示したものについて、日本人会から意見等を聴取している。仮に日本人会から意見等があれば、互いに話し合うような形式を採っている。

⑤ 日本人に対する SMS での情報発信、安否確認システムは、どのような経緯で確立されたのか。

外務省領事局に問い合わせたところ、本システムは、在留邦人等と複数の連絡手段を確保しておくことが重要との観点から、アルジェリア邦人拘束事件を契機として整備された。現在、インドネシア、豪州、韓国、シンガポール、タイ、中国、フィリピン、米国、ベトナム、マレーシアと台湾の10カ国と1地域で整備されている。

在留届は、駐在員等の場合、帰国・転出される際、同届を提出しない人が多いので、転出・帰国の届出を忘れないようにしていただきたい。

在留届の情報は、何か事態が発生したときに重要である。最終的には職員が総力をあげてリストの順に電話をかけて一人ずつ安否を確認していくことになる。この時電話に出なかった方は一旦順番を飛ばして次の方に電話をかける。そして連絡がつかなかった人については、在留届に登録してある国内の緊急連絡先に電話をかけ、それでも連絡がつかない場合は登録先の住所まで足を運ぶことになりかねない。このような事態は、数多くの方が台湾に赴任等される際に在留届を出す反面、帰国等される際の転出・帰国届の提出率が極めて低いことに起因している。我々は最後の一人に至るまで安否を確認することになるため、在留届と転出・帰国届がきちんと出されていなければ、実際にいない人のために膨大な時間とコストがかかることになる。そのようなことを防止するためにも、在留届を常に最新のものにしておく重要があり、そのためには邦人一人ひとりの協力が必要不可欠である。

2008年に四川大地震が発生した時、私（西野主任）は上海に駐在しており、応援に駆けつける

ように命じられた経験がある。その際、現地に到着して初めに取りかかったのが、まさに在留届のリストにある人全員に連絡するという作業であった。情報がアップデートされていない人もおり、10年前に引っ越した人もいた。その際のリストはある程度確認されたものであったため、連絡がつかない人は多くはなかったが、上海ならどうなるか、想像もつかない。情報のアップデートは危機対応の初動に極めて影響する重要なことである。

長期滞在の人は在留届で把握できるが、短期滞在の旅行者にどのように迅速に情報を提供し適切に連絡をとれるようにするかが重要である。きちんと情報が流せる、安否確認ができることを目指している。ここまで管理されるのかと思う方もいるかもしれないが、いつどこで何が起こってもきちんと対応がとれるように最悪の事態を考えて準備しておくことが重要である。その点、たびレジの登録数の向上が今後のポイントになると思われる。

⑥ 「予防が最善の危機管理」という言葉が『台湾在留邦人安全のしおり』でよく用いられているが、日本企業に対して訓練や準備等と呼ばけているのか。

外務省は、2016年度にフィールド型実地訓練に2回参加した。台北事務所では地震が多い地域を管轄しているため、各企業に備蓄の必要性を周知し、社内訓練をお願いしている。危機の際には現地警察に依頼し、ラジオ放送を行ってもらえることにもなっている。たびレジに登録してもらえれば、こちらから情報を送ることが可能となる。領事メールは一方的に送信するのみであるが、SMSではそれに加えて返信することもできるため、双方向のコミュニケーションが可能となり有用と考えている。

⑦ 日本人会のメンバーのほとんどが大企業であるように見受けられるが、中小企業への危機管理対策に関する支援は行っているのか。

台北市日本工商会には数百社の日系企業が加入している。加入しない企業もあるが、工商会に入っていない場合は各社が個別に行ってもらい必要があるのではないかと。邦人保護の原則として、自らできることは行ってもらい、できないことを在外公館等が短期滞在者・長期滞在者にかかわらず可能な限り支援するということがある。その際、企業であれば自らできることは少なからず存在し、少なくとも旅行者と比べれば、企業とその社員ができることは比較的多いと思われる。また、「日系企業」といいながらも、日本人職員が1名しか駐在していないような場合もあり、この場合には、日本にある本社等から積極的に支援を行ってもらいたい。

危機管理というのは大きな事態を想定したものが多い一方で、日常的な危機は常日頃から意識することが必要である。当事務所では治安に関する情報等をホームページ等でお知らせしているので、可能な限り頻繁にホームページを閲覧するとともに、在留届を提出、もしくはたびレジに登録していただければ、大企業や中小企業等規模を問わず情報を入手することができると考えている。

その他、台湾には日本人会、工商会だけではなく、県人会のようなコミュニティがある。そこでは規模に関係なく、意見交換を行うことが可能であり、その場で情報共有の機会も多いと側聞している。ちなみに、東京や大阪の規模は大きすぎて都道府県の県人会は存在しない。首都圏では千葉県人会、九州では大分県人会、熊本県人会、宮崎県人会がある。

一般的に中小企業には危機管理に割く経済的・時間的余裕が比較的少ないと思われるので、日本国内の体制の整備およびその周知が必要である。日本国内の本社等が出先の企業や出張所を積極的に支援等してもらえればと考えている。

⑧ 邦人の危機管理に関して、現地の台湾政府とはどのような連携をとっているのか。

台湾側とは、普段から各部門で接触している。危機管理において重要な治安当局や特に台湾側の対日窓口機関となっている台日関係協会とは常日頃から連絡をとっている。

警察当局は、事件・事故に遭った日本人について、よく情報を提供してくれる。また、そのために、我々は常日頃から意見交換を通じて関係を構築するように努めている。具体的には、ハイレベルから担当レベルにいたるまで実際に顔を合わせることで関係づくりに努めている。邦人の安否確認において、何か問題があれば警察が窓口となるが、台湾では早い段階から情報を提供してくれている。

聞いた話ではあるが、一般的な災害において、例えば森林で土砂崩れが発生すれば日本というところの林野庁にあたる部局が対応するが、倒木が川に入れば河川の担当部局が、海に入ればその担当部局が対応するというように、災害の発生地点とその経過、結果によって複数の行政部局にまたがる場合がある。日本でも同様のことが見られる。

しかし、そのような場合でも、日本人の安否確認、安全の確保が最も重要である。例えば、脅威となる台風が発生した場合には警告を出す。そして、実際に被害が発生すれば、日本人が巻き込まれていないか、巻き込まれている場合はどのような支援が可能かを検討していくことになる。

台湾が他と比較して特別連携が取りやすいというわけではないが、台湾は比較的対日感情がよく、当局との連携も取りやすいので、警察がきちんと動いてくれるというのは確かである。私（西海副代表）が副代表に就任以来、ここ2ヶ月くらいで特に行っているのは警察回りである。日本人の安全確保の観点から現地警察との協力は必要不可欠である。そのため、所轄の警察分局のトップに直接会うことで関係構築に努めている。実際に顔を合わせて「よろしくお願いします」と伝えておくことで、非常時において円滑なコミュニケーションが図れると考えている。他の在外公館も同様であるが、そういった日頃の準備が緊急時に重要となる。

⑨ 台湾では住民参加型の避難訓練が積極的に実施されていると聞いたが、これはどのようなものか。

旅行者等も対象とした台湾側主催の「防空訓練」が年に一度台北市で行われている。今年、訓練の時間はサイレンが鳴らされ、通行する自動車も全て停車させられたと承知している。ミサイルの飛来や空襲を想定した訓練であると思われる。台湾にいる日本人には当事務所ホームページや領事メールで訓練実施をお知らせしている。

また、ビル火災を想定した避難訓練も実施され、当ビルでは避難訓練が実施された。

⑩ 台湾において日本人がデモの被害に遭ったことはあるか。

台湾でのデモは現時点では登録制であるため、事前に知ることができる。そのため、在留邦人等には当事務所に対してデモが行われる時間や場所等を知らせて、なるべく近づかないよう注意

喚起することができること等から、これまでのところ、日本人がデモの被害にあったケースはないと承知している。

ただし、2012年に尖閣諸島問題をめぐり、日本人学校に落書きがなされるということがあった。中華圏に共通するのは、政治状況や日中関係の波及としてデモが起こり得るということである。このようなことに対処するには何よりもまず情報収集が肝要であるため、日中・日台間関係がどのようなになっているかということに関しても注意を払っている。

⑪ 危機の際には現地の警察に依頼し、ラジオ放送をしてもらうとのことだったが、ラジオ放送の依頼は日本台湾交流協会が行っているのか、それとも外部に委託しているのか。また、このような取組みは他国でも行っているのか。

緊急事態が発生した際、台湾では現地警察の理解、協力を得て、ラジオ放送を行うことになっている。国によって法令等の関係から実施できない国が多いと承知している。

しかし、台湾が他国、他地域と比較して特別やりやすいということはない。

⑫ 外務省本省とどのような連携を行っているのか。

邦人保護においては、基本的に外務省領事局と連携しており、必要な場合、同局から支援等を受けることになっている。

緊急時において素早く対応できるようにするためには、日頃から各種準備を行っておく必要がある。マニュアルを作成し、危機発生に備えてどのような体制を構築すべきかを確認している。

平時から緊急時対応を考えておくが、非常時において最も重要なのは初動体制であり、初動時に人員を適切に配置して早期に対処しなければならない。そのため、近隣の公館から何人応援に入ってもらえるか等を含めて、緊急時の体制を検討しておくことが重要である。四川大地震の際には、現地に中国語が分かる職員が少なかったこともあり、在外公館で通訳経験がある者数人が応援に行くように言われ、翌日には現地入りできていた。

記録作成責任者：長井栄作

2017 年度ワークショップ C ヒアリング報告書

先方：台湾戦略模擬学会秘書長 張榮豊 氏

日時：2017 年 11 月 24 日

場所：台湾戦略模擬学会事務所

当方：若林啓史教授、阿南友亮教授、小野遙太、加藤翼、門脇豊和、後藤さつき、鈴木雅
玄、長井栄作

使用言語：中国語

通訳：長井栄作

台湾戦略模擬学会は李登輝政権時代に作られた学会で、現在私は秘書長を務めている。初めにシミュレーションを紹介する。私は地震や台風を担当しているわけではなく、中国との非常に複雑な問題を専門としている。

事案が発生した場合にはいくつもの **Factor** がある。対応策を決めるにあたり、問題を分析し（情報官）、問題について解決策を生み出し（作戦官 **operation**）、対応策を決め（**logistic**）、執行し、それについて評価する。この一連の流れは国家安全委員会が行い、私は問題分析と解決策の策定を担当している。

Core benefit、つまり命を守ることに重きをおく。平時の時にはすべてのシチュエーションを考え、危機における対応は異なる。危機の際には命を守ることが最優先である。平常時はこのサイクルについて時間をかけて検討することが必要だが、緊急の際には対応を決定するまでの時間を短く、また対応にあたる時間を非常に短くすることが求められる。

多くの関連部門の協力が必要不可欠である（主力となるチームを作成し、命令系統を明確にし、バックアップ、支援に入る）台風の際は内政部が扱うものと經濟部が扱うものとでその内容が異なるのが現実である。

危機管理には 3 つの段階があり、予防の危機シナリオの作成、経緯の観察、そして危機の性質を判断してから、シナリオを作成し、ゴールを設定することになる。そして、実際に危機への対応を行った後、決定策に関する評価を行う。シナリオを作りどのような発展を分析し、対応するかを定める。これらの対応を行うにあたっては、正確に危機の性質を判断することが適確な処置計画を作成できると考える。

まず動態情報を集めて、次にリソースから情報を集める。それが終われば情報判断に入り、その情報を基にして状況判断を行う。そして、資源をどう組み合わせどう対応するかという判断に入ることになる。

＜質疑応答＞

【台湾政府の危機対応】

① 危機が発生した際、地方政府はいかに対応しているか。

地方政府は独自の危機対応センターを持っており、中央に比べれば簡素なものである。軍隊の危機対応センターは非公開である。

② 台湾政府の危機管理体制において、他国と比べて進んでいる点および改善が必要な点は何だと考えるか。また、改善するにあたって外国の制度や先端技術の導入を検討しているか。

最も大きい問題は中国側からの干渉が多いため交流がないことである。米国から情報が与えられることもあるが正式なものではない。台湾戦略模擬学会は民間団体であるが、外国人の来訪は少ないことにより交流が少なく、残念である。そのような人と積極的に意見を交換したいというふうに考えている。

優れている点は、毎日中国の危機が迫っており、喫緊の課題であるため、台湾戦略模擬学会のようなチームが実践的に計算している。すなわち、全て現実に即した対応をしている。

③ 危機が発生した際、台湾政府には在台日本人の退避計画はあるのか。

ないと思われる。日本台湾交流協会やそういった団体にはあるのではないか。

【平時における台湾政府の危機対応】

① 台湾には「全民防衛」という危機管理システムがあると伺ったが、それはどのようなものなのか。

民進党政権になってから構成されたシステムで、毎年訓練を行っている。復員軍人を利用しているが、戦争経験は長らくなく、軍に在籍していたのは非常に前の話である。

② 緊急事態が発生した際、現地企業や外国の公的機関（大使館や領事館）、その他団体との連携は存在するのか。

台湾政府では外交部が扱うもので、国防安全委員会の所掌事務でない。外交部では連携を行っており、コミュニケーションがある。現場の情報を中央が吸い上げて、現場に指示を流すサイクルがしっかりしている。

③ 国防安全委員会のメンバーは軍事関係者もしくは軍事的知識を有する人材だけで占められているのか。

国防安全委員会についての責任は中央に帰属する。メンバーに関しては比較的、軍隊から派生しているものであり、指揮命令ははっきりしている。国防安全委員会は半分が

軍人出身で、半分が文民出身である。

なぜなら情報分析において数学的知識が必要であるためである。数学の博士号を持ち、数学的知見を有する人がシナリオの計算を行っている。

<例>

情報の重要度に関して、A から E の 5 段階×1 から 5 の 5 段階=25 段階で判断する。重要度が高い順から A1、A2、A3…となり、C3 以上を上司に報告し、それ以外は情報を上にあげないことになっている。

記録作成責任者：長井栄作

※ 本研究は、東北大学法学部教育研究基金（JR 東日本寄附金）による教育研究助成を受けて実施されたものである。加えて、台湾調査にあたっては、JR 東日本グローバル人材育成プログラム基金（通称「はやぶさ基金」）による調査旅費支援を受けた。ここに記して深甚なる感謝の意を表する。

東北大学公共政策大学院

平成 29 年度 公共政策ワークショップ I プロジェクト C

国際危機管理に関する研究と政策提言

2018 年 1 月 26 日

メンバー： 小野遥太 加藤翼 門脇豊和 後藤さつき 鈴木雅玄 長井栄作

主担当教員： 若林啓史教授

副担当教員： 阿南友亮教授