

海外安全官民協力会議 第6回本会合開催結果（概要版）

1. 日 時 平成21年5月29日 金曜日 午後3時～午後4時30分

2. 場 所 外務省会議室（中央庁舎 893号会議室）

3. 出席者 本会合・幹事会メンバー 40名

講師	海外勤務健康管理センター長	濱田 篤郎
外務省	領事局長	深田 博史
	領事局政策課長	八重樫 永規
	領事局海外邦人安全課長	天野 哲郎
	領事局邦人テロ対策室長	鈴木 光太郎

4. 会議次第

- (1) 官民協第26回～30回幹事会報告・年次報告提出
- (2) 2008年 テロ情勢の回顧と展望
- (3) 新型インフルエンザ対策に関する外務省の対応
- (4) 新型インフルエンザ対策に関する専門家による講演

5. 議事要旨

- (1) 官民協第26回～30回幹事会報告・年次報告提出

【日立製作所小島リスク対策部部長及び外務省天野海外邦人安全課長より報告】

第26回幹事会

- 昨年7月の第26回幹事会では、ミャンマーで発生した反政府デモ及びサイクロン被害について、また北京オリンピックの安全対策について、外務省より事態の概要及び外務省の対応に関する説明が行われ、議論がおこなわれた。携帯サイトを通じた海外安全情報提供の拡充についても外務省より説明がおこなわれた。

第27回幹事会

- また、昨年10月の第27回幹事会では、テロ・誘拐関係について、アフガニスタンにおける邦人殺害事件、ニューデリーにおける連続爆弾テロ事件、419詐欺事件について外務省より報告がおこなわれた。また、新型インフルエンザ対策に関する取り組みにつき外務省より報告の上、質疑応答をおこなった。
また、日本旅行業協会より「2008中国・四川省震災復興支援研修団」視察結果につき報告を受けた。

第28回幹事会

- 昨年12月の第28回幹事会では、外務省よりインド・ムンバイにおける連続テロ事件に関する邦人被害状況等、タイ及びインドネシアの最近の治安情勢、米国における新たな入国手続きであるESTAの実施について報告・説明がおこなわれた。また、幹事会メンバー2社より緊急事態発生時の安否確認方法及び危険情報が発出されている国・地域への海外出張可否の判断について報告をうけ、質疑応答をおこなった。最後に安否確認サービス提供会社よりサービスについて説明を受けた。

第29回幹事会

- 本年2月の第29回幹事会では、外務省より昨年の総括として、「2008年の回顧（海外安全対策への取組）と2009年の課題について」及び2008年の回顧（主なテロ事件を振り返ってその傾向と対策）について報告を受けた。
- また、幹事会メンバー各位より昨年の一年間の官民協幹事会の総括及び来年への課題つき発言後意見交換をおこなった。

第30回幹事会

- 本年4月の第30回幹事会では、外務省より、タイにおける反政府団体等による大規模デモ・集会による混乱等の情勢の現状と今後の見通し及びイエメンで発生した韓国人観光客へのテロ事件の背景と今後の情勢について報告を行った。
- また、新型インフルエンザに関して、外務省より外務省・在外公館の取組みについて政府全体の準備状況を含めて報告した。続いてメンバー企業より新型インフルエンザ発生時の社内対応シミュレーションの訓練状況の報告を受け、新型インフルエンザの発生に係る各種経営判断には「正確な情報」が不可欠であり、感染症情報の正確且つ機動的な発出が不可欠である旨説明があった。その後、各幹事会メンバー間で活発な議論・意見交換をおこなった。

(2) 2008年 テロ情勢の回顧と展望

外務省領事局邦人テロ対策室 鈴木室長より報告。

(イ) 2008年のテロ発生状況

- 昨年に発生した主な事件は以下のとおり（太字が邦人被害のあった事案）
- 3月 ラホール（パキスタン）：連邦捜査局への自爆テロ（死者28人）
- 3月 **イスラマバード（パキスタン）：イタリア・レストラン爆弾テロ（邦人負傷2人）**
- 4月 **アデン湾：タンカー「高山」襲撃（死傷者なし）**
- 5月 **マアリブ（イエメン）：邦人女性観光客2名の誘拐（死傷者なし）**
- 5月 ジャイプール（インド）：連続爆弾テロ（死者80人）

- 6月 イスラマバード (パキスタン) : デンマーク大使館前自爆テロ (死者 8 人)
- 7月 イスラマバード : ラールマスジッド事件 1 周年自爆テロ (死者 19 人)
- 7月 カブール (アフガニスタン) : インド大使館前自爆テロ (死者 41 人)
- 7月 バンガロール (インド) : 連続爆弾テロ (死者 2 人)
- 7月 アーメダバード (インド) : 連続爆弾テロ (死者 45 人)
- 7月 イスタンブール (トルコ) : 連続爆弾テロ (死者 16 人)
- 8月 ソマリア沖 : パナマ船籍船 (日本企業所有) への襲撃
- 8月 アフガニスタン : 邦人 NGO 職員の誘拐 (死者 1 人)
- 9月 ニューデリー (インド) : 連続爆弾テロ (死者 22 人)
- 9月 ミチョアカン州 (メキシコ) : 式典会場での爆弾テロ (死者 7 人)
- 9月 イスラマバード (パキスタン) : マリオット・ホテル自爆テロ (死者 60 人)
- 9月 エチオピア : 邦人 NGO 派遣専門家の誘拐 (死傷者なし)
- 9月 南アフリカ : 邦人出張者の誘拐・監禁 (死傷者なし)
- 10月 アッサム州 (インド) : 連続爆弾テロ (死者 61 人)
- 11月 ペシャワール (パキスタン) : 邦人記者襲撃 (邦人 1 名負傷)
- 11月 ケニア沖 : 中国漁船乗っ取り事件 (邦人船長乗船) (死傷者なし)
- 11月 ムンバイ (インド) : 連続テロ・占拠 (死者 165 人、うち邦人 1 人)

● 昨年の事案について地域的傾向としては、南西アジア地域での事件多発がみてとれる。特にパキスタン、インド、アフガニスタン、スリランカ等の地域での事案の発生が目立つ。また、ソマリア沖での海賊事案が発生したことも特徴的であった。また、いわゆる先進国における大規模テロについては、2008年は発生していない。特徴として、イラクにおける相対的な治安情勢の安定化とアフガニスタン、パキスタンにおけるテロ活動の悪化が見てとれる。インドにおける治安情勢の悪化についても、パキスタンとの関係もある可能性は排除できない。

● 外国人を対象とした誘拐事案の発生件数は増加傾向にあると考えられる。数の増加とともに、地域の拡大も見てとれる。事例としては、エチオピアでの邦人 NGO 派遣専門家の誘拐 (2008年9月22日発生) がある。エチオピア東部ソマリ州で、武装集団が国際 NGO 「世界の医療団」 の派遣専門家 2 名 (邦人女性医師 1 名、オランダ人男性看護師 1 名) に対する誘拐事件が発生した。犯人は国境を越え被害者をソマリアに連行した。ソマリアには現在我が国が承認する政府が存在しないため、「世界の医療団」が各方面と連携しつ

つ解放の努力を行った。本年1月7日、被害者らはソマリアで解放された。エチオピア・ソマリア国境は十分な管理がなされておらず、犯人グループは国境を越え、容易に移動ができる状況となっていた。

- また、北西アフリカ地域における外国人に対する誘拐事件が発生している。アフガニスタンでの邦人NGO職員誘拐事案。アフガニスタン東部ナンガルハール県で、NGO「ペシャワール会」所属の邦人男性が誘拐され、翌27日、遺体で発見された。事件発生地域も含め、アフガニスタン全土が「退避勧告」の発出地域である。
- 邦人の関係する海賊関連事件としては、3件紹介する。
1件目は、イエメン沖アデン湾で、日本船籍の大型タンカー「高山」が、小型艇に乗った海賊の襲撃を受けた事案である。2件目は、ケニア沖での中国漁船乗っ取り事件（2008年11月14日発生）である。3件目として、トルコで建造したヨットを日本まで回航中に襲撃される事件が発生した事案である。
- 最後に、まとめると最近の特徴としては、イラクにおける治安の一定の改善傾向があげられるが、現在でもインターナショナルゾーンに対する迫撃砲等による攻撃事案が発生してきており今後も注視していく必要がある。また、パキスタンの治安悪化に対するマクロの対策として、パキスタン支援国会合を東京で開催し10億ドル支援を決定した。エチオピア等における治安情勢については、辺境における治安情勢という位置づけであるが引き続き注視をしていきたい。テロの発生頻度が南西アジアに移ってきているが、東南アジアなどこれまでも誘拐事案が発生している地域が安全になっているわけではないと考えている。

(3) 新型インフルエンザ対策に関する外務省の対応

外務省領事局政策課 八重樫課長

- 事実関係の説明としては、WHOの発表によると新型インフルエンザは現時点で48カ国と台湾で感染が確認され、1万3398名が感染。死亡者がメキシコ、米国、カナダ、コスタリカで発生。外務省としては南半球地域での感染の拡大に注目している。現時点での豪州で感染者数は、147名である。また欧州の感染状況にも注目しており、スペインで158名、英国で103名の感染者が確認されている。

- 我が国の感染状況としては、5月9日から、10日カナダに滞在し、米国を経由して帰国した4名の日本人に感染が確認された。5月16日に神戸で渡航歴のない高校生の感染が確認され、関西を中心に日本でも感染が拡大した。こうした世界の流れ、国内の流れをみつつ外務省としては様々な対応をおこなってきた。政府は、5月22日朝、新たな対処方針を決定し水際対策の実施の緩和を行い現在に至る。
- 外務省がとった措置としては、4月28日付けで感染症危険情報を発出し、メキシコへの「不要不急の渡航延期・退避の検討」という高いレベルでの対処を実施した。またメキシコ以外の発生国には、「十分注意」を促す情報を発出した。5月22日には、2国間関係とウイルスの病原性等を勘案しメキシコへの感染症危険情報のレベルを他国同様「十分注意」へと変更をおこなった。これにより、帰国していた駐在員のご家族の一部が戻り始めていると聞いている。
- メキシコ政府に対しては、1億円相当のマスク、ゴーグル、サーモカメラの供与を実施した。また在留邦人用として、在メキシコ大使館にタミフル及びマスクの緊急追加備蓄を実施した。
- 我が国での感染の広がりを受けた他国の動向について報告する。ニュージーランド政府は日本への渡航はリスクがあるとの呼びかけをおこなっており、ロシアは不要不急の渡航の自粛を呼びかけている。また、台湾も注意を呼びかけている状況である。また、我が国からの渡航者に対しロシアと韓国が検疫措置を強化している。
- 今回の事態に対処してみた結果、政府全体としては心の準備が出来ていたということがいえる。鳥由来の新型インフルエンザ対策ではあるが、新型インフルエンザへの対処訓練は閣僚レベルを含め政府全体で準備ができていたということができる。
- 他方、発生が最初に確認された地域が中米であった点は、トリート感染が発生していない地域での発生であったため意外と感じた。また、感染拡大が途上国よりもむしろ先進国中心であった点も意外であった。この関係では、検査体制の問題もあるという意見もある。最後に、感染後の症状が軽かった点と発生によるパニックが発生しなかった点も意外だった。メキシコにおける医療機関も正常に機能しており、結果として大使館の備蓄していたタミフルを使用する事態には至らなかった。

- 今回の事態の中で、改めて情報の共有の重要性を感じた。感染の疑い例についても、大使館等が入手した情報を政府部内で適切にほぼ管理できた点はよかった。ただ、米国における邦人男性の感染事案の対外発表において情報のコントロールが十分でなかった点があったのは事実であり反省点である。プレスへの発表基準について関係者に徹底が必要であると改めて感じた。また、ノースウエスト航空の米国発成田経由北京行き便にて中国人の感染者が発生し、同じ航空機に乗っていた30名が停留措置を受けた事案があった。本件については、情報の適切な管理ができ被停留者の個人情報等の流出はなかった。
- 感染症危険情報の発出の関係で難しい判断となった日が3回あった。1つ目は4月28日で、WHOがフェーズ4を宣言し、メキシコに対する感染症危険情報を発出した日である。2つ目は5月9日で、米国経由でカナダから帰国した高校生らの感染が判明した日であり、米国及びカナダに対してどのようなレベルでの感染症危険情報を発出するか判断し、「特に米国及びカナダへの渡航は十分注意してください」との表現での情報発出を決定した日である。最後に5月22日であるが、厚生労働省の水際対策から国内対策強化への転換を行う等、政府の基本的対処方針が変更されないことを受けて、メキシコへの感染症危険情報のレベルの引き下げをおこなった日である。
- タミフルの扱いについては、難しい問題であることを改めて感じた。各企業においては、可能な範囲で自主的な備蓄等を進めていただきたい。
- 在留届については不完全な情報の部分があり、安否の確認等の正確な情報収集に困難を覚えた。在留届の情報の精度をあげていく必要性を強く感じた。

(4) 新型インフルエンザ対策に関する講演

海外勤務健康管理センター 濱田先生

- 3年前から本会合における新型インフルエンザの講演をおこなっているが、今回は実際の発生を受けて話をする形となった。現在、発生しているH1N1型ウイルスはどのようなものか、今後の展開はどうなるのかについて説明する。
- 新型インフルエンザとは、毎年流行しているインフルエンザウイルスとは型の異なるウイルスの流行である。こうした新型ウイルスに我々は抵抗力を持っておらず、多数の感染者が発生し、ある程度の死者も発生する。20世紀

に3回の新型インフルエンザの流行が発生している。1918年のスペイン風邪、1958年のアジア風邪、1968年香港風邪の3つである。特にスペイン風邪の流行では、世界で4000万人の死者が発生した。こうした新型インフルエンザのパンデミックは周期的に発生しており、最後の香港風邪以降40年が過ぎている。このため、いつ発生してもおかしくないといわれていた。またどのようなウイルスが流行するかについて研究がされ、鳥インフルエンザのH5N1型ウイルスが流行する可能性があるといわれてきた。政府の行動計画もこのウイルスの発生を想定して準備がなされてきたわけだが、H5N1型の感染者数は2006年をピークに減少してきている。それを踏まえ、次の流行可能性の高いウイルスの型は何かについて議論がなされていたところ、今回の新型インフルエンザの流行が発生した。

- 4月21日、米国CDCが発行するMMWRという雑誌にカリフォルニア州で二人の子供が豚インフルエンザに感染したという論文が投稿された。この論文をワシントンポストが取り上げ、新型インフルエンザになるのではないかという記事が出された。4月23日には、メキシコ保健省から驚くべき発表があった。メキシコでは少し前から原因不明の呼吸器疾患が発生していると報告がされていたが、その原因が米国の豚インフルエンザウイルスと同様のウイルスであるというものであった。こうした状況は2月の中旬からメキシコで発生しており、カナダにウイルスの検査を依頼していた。その結果、米国で分離されたウイルスと同様であることが判明した。これを受け、WHOは4月24日に米国とメキシコで豚インフルエンザが発生しているとの第一報を発した。この報告の中で、我々関係者が唖然としたのは、既にメキシコで1000名以上の感染者と50名以上の死亡者が発生しているという点だった。これは大変であるとしてマスコミも報道をはじめた。4月25日にはWHOから豚インフルエンザの発生は公衆衛生上の重大な危機であるとの警告が出された。この時点で、我々医療関係者はWHOが新型インフルエンザの発生を宣言するものと考えていたが、少しトーンダウンしたものとなった。ところが、翌日ニューヨークの高校で集団感染が発生し、WHOも新型インフルエンザの発生を宣言するに至った。
- 新型インフルエンザの発生状況を概観すると、現時点で48か国1万3千名以上の感染者が出ている。日本の場合、5月16日に神戸で初の国内感染者が確認されたが、実はそれ以前に5月初旬から神戸で流行が始まっていた。

そして、現在までに360名の感染者が発生しており、世界第4位の患者数である。

- 次に、新型インフルエンザの特徴を述べる。現在流行しているウイルスは、豚インフルエンザA-H1N1型という種類である。基本的には豚の間で流行していたウイルスであるが、10年程の間に米国内で人から人に感染するウイルスに変異したと考えられている。従来まで、我々は鳥インフルエンザウイルスが変異をおこし、ヒト-ヒト感染が発生すると考えていたが、今回の流行は豚の中だけでウイルスが変異しヒト-ヒト感染をおこすようになった。このウイルスがどのような病気をおこすかについて説明する。症状はそれほど重くなく通常の季節性のインフルエンザと同程度であると考えられる。9割程度の患者は発熱する。また、若年層の患者が多く、60歳以上の感染事例は少ない。この理由は、今後研究により解明されてくるはずであるが、おそらく一定年齢以上の方々には免疫があるためと考える。その理由は、1957年まで流行していたウイルスの型が、今回流行しているウイルスの型と類似している可能性がある。今回の新型インフルエンザの症状は軽度であるが、肺疾患や糖尿病などの基礎疾患のある方、妊婦の方が感染した場合、症状が重症化することがあるとされている。一般に健康な方は軽症ですむが、メキシコで死亡した患者の半分は基礎疾患がみられなかった。これに関しては、現在調査が進められている。また、治療薬としてタミフル、リレンザが有効であることが判明している。ただし、この治療薬の処方を受けなくとも十分治癒することが分かっている。米国、カナダでの感染時の対応については、新型インフルエンザに感染したらすぐには病院へは行かず、自宅で安静にせよと呼びかけている。現在、世界的には、「治療薬の乱用は耐性ウイルスの発生を誘発するため、安易に使用すべきでない」との考え方が主流である。WHOも治療薬の使用については、重症化するリスクの高い基礎疾患のある患者や妊婦に限定しようという方針を示している。その観点から、世界の目は、日本に向けられている。日本はこれまで世界のタミフルの6割近くを消費してきたため、欧米では、今回の事態によってまた日本がタミフルを大量に使用するのではと危機感を持っている。その点も考慮したうえで在外公館における治療薬の供与を考えていかなければならない。
- 病原性についていえば、感染率は20～30%程度である。致死率は流行当初のメキシコでは0.4%と発表されており、世界的流行後の致死率は0.

1%程度とされている。季節性インフルエンザの感染率は10%程度であり、致死率は0.1%以下。国内でも毎年1万人程度の方が死亡している。感染率は季節性インフルエンザと比べ高いのは明らかであるが、致死率は同等又は若干高い程度といえる。日本政府の従来 of 行動計画では、致死率をスペイン風邪並みの2%と想定している。このため、今回の新型インフルエンザの致死率からすると、政府の行動計画にはズレがあり、そのまま実施するのが難しいようだ。今回の新型インフルエンザ対策の柱として、WHOや日本政府がもっとも力を入れているのは、ワクチンの開発・製造である。ワクチンの接種は流行対策として最も重要であるが、開発・製造までに5、6か月の時間がかかる点が問題である。そこで各国政府は、ワクチンの完成・流通までの間、何とか流行を抑えるための対策をとっている。具体的には、水際対策、感染者及び濃厚接触者の隔離措置等の封じ込め策をとり、ワクチンの完成を待って制圧をすることが戦略である。ただし、実際はその戦略どおりにはいかなかったのも事実である。一つは、流行段階であるが、WHOの出すフェーズ4は新型の発生、フェーズ5はパンデミックの警戒期、フェーズ6はパンデミックの状態である。フェーズ4、5については、医学的な観点から進むが、フェーズ6は医学的観点だけではなく、政治の問題も加味され、円滑な対応が妨げられた。

- 国内での対応についても、第一段階、第二段階、第三段階に分け、対応が準備されているが、第三段階の宣言は、同じく医学的観点だけではなく政治の問題も関与するようだ。なかなか既存の流行段階に沿った対応は難しい面があった。また、日本の国民や報道機関の過剰ともいえる反応について危惧している。特にマスクについてであるが、マスクをしていないから感染したのではないかといった「マスク神話」がまことしやかに広まっていたようだ。そのような過剰反応に基づく感染者への誹謗中傷も発生しており、今後の対策についてはその点についても考慮していく必要があると考えている。
- 今後の展開についてであるが、メキシコ、米国、カナダなど北半球の国での発生状況を見ると、患者数は減少傾向が見られる。今後は、冬を迎える南半球での感染の拡大が懸念され、現時点でもチリやオーストラリアにおいて感染が拡大している。北半球においては、これから夏を迎えウィルスの活動が衰える季節となることから、一時終息することが予想される。ただし、9月以降再び第2波が発生する可能性が高く、警戒が必要である。スペイン風邪

の場合も第2波が発生しており、非常に高い致死率となった。これは90年前の話であり、むしろ1957年に発生したアジア風邪の事例の方が参考になるだろう。昭和32年5月に中国で発生し、6月、7月に北半球で流行が拡大した。その後、夏に一時収束するも9月頃から再び流行が拡大した。アジア風邪の場合は第1波も第2波もさほど致死率は変わりがなかった。今回の新型インフルエンザはこのアジア風邪のパターンをとるのではないかという希望的観測を持っている。

- 今後の第2波への対策として、重要なのはワクチンの開発・製造である。既にウィルスは発見されており、ワクチンの製造は可能である。米国では6月から製造が始まるといわれている。米国政府は10月までに間に合わせるとしており、その時期には流通が期待できる。そして、もう一つは行動計画の見直しであり、病原性に応じた対応を実施する必要がある。強毒性を前提とした行動計画を、弱毒性を前提としたものへと変更することが必要である。海外渡航者への対応についても、現時点の対策は高病原性を前提としている。海外で流行に遭遇した場合、日本への帰国が困難となり、現地医療機関を受診せざるを得ない状況に追い込まれることを想定している。こうした事態を避けるため、外務省は感染症危険情報によって「不要不急の渡航の自粛」や「現地滞在中の方の早期の帰国を推奨する」といった対策を準備し、今回も基本的にその対策に沿った対応をとった。海外勤務健康管理センターでも外務省の方針に沿った形でガイドラインを作成し、残留する場合の対応策について記載してきた。4月28日に外務省はメキシコへの感染症危険情報を出した。それを受け各企業がとった対応について新聞報道を元に動向を申し上げますと、メキシコ、米国、カナダ等への出張自粛をおこなった企業は多かったが、従業員を帰国させたケースは少なかったようである。各企業は外務省の情報を踏まえたうえで、冷静に判断をされたと我々は分析をしている。そして、第2波を迎えるにあたっての対応については、病原性が第1波と同じであるならば、外務省の感染症情報にそって判断することが重要であり、またWHOや国立感染症研究所が発する国別の発生状況も注視する必要がある。発生国によって蔓延状況は異なるため、この部分も判断材料とすべきである。一般に、現状の病原性であれば、海外渡航、海外出張は可能と断言はいいが、十分な注意は必要である。
- また、海外旅行については国内世論にも留意する必要がある。駐在に関して

は、現時点の病原性であれば先進国における残留は問題ないと考える。ただし、発展途上国に関しては、家族の退避を検討してもいいだろう。海外勤務健康管理センターでは「海外派遣企業の対策ガイドライン」を改訂中であり、6月末には発表を予定している。その中でこうした方針を記載することになっている。

- ワクチンが流通するようになれば、それを接種してから海外渡航することを推奨する。また海外に滞在中の方は滞在先で接種を受けることも検討する。海外勤務健康管理センターではホームページ上に相談窓口も開設しているので利用していただきたい。

以上