

海外安全官民協力会議 第8回本会合開催結果

1. 日 時 平成23年4月27日（水）午後4時～午後5時30分

2. 場 所 外務省（国際会議室893号）

3. 出席者 本会合メンバー 20名
オブザーバー 12名
外務省領事局長 川田 司
領事局海外邦人安全課長 一方井 克哉
領事局邦人テロ対策室長 安東 義雄
領事局海外邦人安全課邦人援護官 土川 正之

4. 会議次第

- (1) 冒頭挨拶
- (2) 官民協力会議第35～38回幹事会報告・年次報告書の提出・昨年の取組
- (3) 最近のテロ情勢について
- (4) 質疑応答・意見交換
- (5) 閉会

5. 議事要旨

(1) 冒頭挨拶（外務省領事局・川田局長／海外進出企業A）

(ア) 外務省領事局 川田局長

本件会議は1992年に前身の会議が設置されてから約20年が経過した。この間の世界情勢の変化、特に最近の中東、アフリカ情勢からみても官民の協力を通じ邦人の安全対策をとることが益々重要となってきたことは周知の通りである。この会議が設置された頃は冷戦が終結しソ連の崩壊、旧ソ連・東欧諸国の民主化やイラクによるクウェート侵攻等、世界各地で情勢が不安定化した時期であった。その中で企業側の危機管理への意識が高まり、企業と外務省との連携の重要性が認識され、本会議の設立に至っている。自分としても当時1991年にアフリカ・ザイールで内乱、暴動が起きた際に日系企業の方々をチャーター機で退避させた経験がある。

今日の中東・北アフリカ諸国をみると様々な国で情勢は不安定化している。今年の1月中・下旬からのチュニジア、エジプト、リビア、バーレーン、イエメン及びシリアといった中東での騒乱、アフリカのコートジボワールでの武力衝突に続き、ブルキナファソも治安が悪化している状況である。これまで各社に多大な協力をいただきつつ対応してきたが、今後も引き続きお願いしたい。危機管理には、英語で言うリスクコントロールとクライシスマネジメントの両面がある。前者はいわゆる事前対応、即ち事前に情報

を収集し危機を回避したり、危機に備えるということであり、後者は危機が起きた場合に被害を最小限に食い止めるということの意味する。リスクコントロールについて外務省は、危険情報を出している。危険情報については、実態に即した機動的な対応に加え、他の先進国に比して一歩先を行く早めの対応をとりたいと考える。またリスクコントロールでは現地の大使館等との情報交換が極めて大事であるので、現地大使館との連絡網の活用並びに海外安全対策連絡協議会等を活用して頂きたい。他方、クライシスマネジメントに関しては、中東・北アフリカ情勢でご協力いただいた。特にエジプトの場合には旅行会社の協力を得てチャーター機を3機手配し邦人約460人をローマまで退避させることができた。こうした退避オペレーションの際には外務省と旅行会社本社、大使館・総領事館及び各社の支店が一体となって取り組むことが重要である。いずれにせよ外務省としては今後とも商用機が運行されている間に邦人を退避させることを基本方針としていきたい。チャーター機の手配に通常少なくとも2日ほど必要とする点を考えても、商用機での早めの退避をお勧めする。また、昨年中国の邦人企業関係者の拘束等の事案を踏まえれば、現地の大使館、総領事館、そして外務省と民間企業との連携が益々肝要となってきており、本会議の重要性は増大していると考えます。

(イ) 海外進出企業A

本会議は幹事会も含め活発で有意義な議論が行われていると感じている。自分は昨年からは社内でリスク対策に責任を負っている。タイでの騒乱、中国での反日デモ活動、年明けからのエジプト等における争乱がありリスクが高まっている。こうした状況の中、エジプトでは弊社社員も20数名を外務省の支援を得て退避させることができた。またリビアでも社員1名が取り残されていたが外務省の協力により退避できた。またリスク対策について今回の東日本大震災においても、ああやっておけばよかった、こうやっておけばよかったと事後に思う点が多い。震災というのは起きるということは予測できるにもかかわらず遠いことのように考えてしまい、建物の防災対策等について後悔ばかりが残る。リスクに対しては常に事前に備えることが重要であると強く感じる。海外でのリスクについては我々メーカーとしては企業の進出先が先進国からアフリカ等新興国へと拡大するに伴い、これら諸国でのビジネスが拡大しているが、その分、新興国においては種々のリスクも大きくなっている。こうした状況にかんがみ、事前の備えに加え外務省との協力体制を更に強化していくことが更に大切になっている。また弊社としてもこれに貢献できるところは貢献していきたい。

(2) 第35～38回幹事会報告・年次報告書の提出・昨年の取組

(ア) 第35～38回幹事会（概要）報告（海外進出企業A）

第35回から38回の幹事会の議題について紹介する。昨年7月の第35回幹事会ではタイでの騒乱事件、中国での邦人への死刑執行を背景として中国における麻薬犯罪に対する外務省の対応に関し説明及び議論が行われた。またアメリカ、インドにおけるテロ情勢につき議論が行われた。9月の第36回幹事会では、夏休み期間中のスイスの氷

河特急の事故、米国ユタ州で邦人が巻き込まれた交通事故、ニュージーランド・クライストチャーチでの地震をはじめとする大規模自然災害のポテンシャルと概要、バンコクでの爆発事故、9月の尖閣諸島に関連した中国でのデモ、最近の海外テロ情勢並びにイラクの治安等の現状について外務省より説明後、質疑応答が行われた。また、11月の第37回幹事会では外務省より引き続き中国におけるデモ、集会の状況、世界各地での自然災害の傾向並びに12月に開始された海外安全・パスポート管理促進キャンペーンについて報告があった。また、民間企業の取組としてメキシコでの安全対策の事例が紹介された。本年2月の第38回幹事会では、外務省より、中東・北アフリカにおける政変・騒乱事案に伴う邦人の退避及び安全確保について、また豪州ビクトリア州とクイーンズランド州でのサイクロン及び洪水被害、最近のテロ情勢として、イラクの危険情報やロシアのドモジエドボ空港での爆発事案について説明の後、議論が行われた。その他参加各社・団体の本年の取り組みとして、現地駐在員の在留届提出及び在外公館メールマガジンへの登録推進に係る活動についての報告があった。

時間的な制約もあり、全てを紹介することはできないが、平成22年の幹事会ではその時々的事案を踏まえ、今挙げた以外の事案に関しても多岐にわたって議論が行われた。今後、平成23年においても官民協で更に活発な議論を行い、官民協力して海外安全対策の推進を行っていききたい。

(イ) 年次報告書の提出・昨年の取組（外務省領事局・一方井海外邦人安全課長）

毎年度作成している年次報告書であるが、昨年に引き続き、平成22年度に官民協が行った活動等を総括し、年次報告書を作成した。年次報告書の作成にあたっては、幹事会メンバーの皆様にも御協力いただき、活動報告のご寄稿をいただいた。この年次報告の内容は、官民協設立以降の経緯等を記載した「官民協の活動及び活動実績」、平成22年度の本会合及び幹事会概要をまとめた「活動報告」、「平成23年度に向けた取組」、及び幹事会メンバーの皆様より寄稿いただいた「官民協メンバー企業・団体の取組」から構成されている。じっくり読んでいただくと役に立つと思われる内容であるので是非目を通していただければ幸いである。また、官民協のメンバー以外の方にも有用であると思われるので、ホームページにも掲載し、一般にも広く活用されることを期待している。

2010年度の大規模事件・事案の傾向としては次の2点が挙げられる。1点目はタイ・バンコクでの騒乱にはじまり、年明けからの中東・北アフリカにおける騒乱にみられるように政治変動に伴う騒乱が多かったと言える。これらは在留邦人だけでなく旅行者等多様な邦人を巻き込むものであった。2点目としては、地震、豪雨に伴う水害、火山噴火等の大規模自然災害により、少なからぬ在留邦人や旅行者が影響を受けたことも過去1年間の大きな特徴と言える。特に2月のニュージーランド南島地震で28人の邦人が犠牲になった事案は記憶に新しいところである。

これらの特徴を数字面から紹介したい。外務省の発出している渡航情報には、国別の中期的な治安レベルの傾向を反映させた危険情報と短期的な動向に即して発出するス

ポット情報があるが、過去1年の発出件数を比較すると、危険情報については、2009年度には改訂回数（危険情報の引き上げ以外に引き下げ、及び段階の変化を伴わない内容の更新を含む）が153回であったのに対し、2010年度は181回の改訂を行った。これは平均すると2日に1度はいずれかの国の危険情報を改訂したことになる。スポット情報に関しては、2009年度は296件発出であったのに対し、2010年度は409件発出した。スポット情報は週末も含め1日に1件以上発出していることになる。この発出件数の増加は、実際に物事がいろいろと起きているという面に加えて、渡航情報を出す外務省側の危機意識の変化も反映されていると考える。危険情報のうち特に皆様の関心の高い引き上げに関し、暦年の比較で、昨年2010年は17カ国について引き上げを行い、引き下げもこれに見合う件数を行っている。これはひと月に1～2カ国の頻度であったのが、今年の1月から4月については、少なくとも中東だけでチュニジア・エジプト・リビア・イエメン・バーレーン・シリア・オマーン・イラン・レバノンの9カ国に関し危険情報を引き上げ、それ以外の地域も含めれば少なくとも10カ国以上に対し引き上げを行ったことが、今年に入ってからの際だった特徴である。また、スポット情報については特に大規模自然災害に関わるスポット情報を2009年は14件、2010年には46件発出した。この数の増加に関しても、現実起きた事案の多さに加え、我々自身の危機意識の高まりが影響していると考えられる。

以上の2点の特徴に加え、あえて3点目を挙げるとすれば、交通機関に伴う事故があげられるであろう。これには例えば、昨年7月のスイス・氷河特急の事故、8月のアメリカ・ユタ州での邦人観光客を乗せたバス事故、航空機事故では8月ネパールでの小型旅客機事故での邦人1名の死亡、11月のキューバの国内線航空機の墜落（邦人1名が死亡）、船舶事故では本年の2月のベトナム・ハロン湾でのクルーズ船沈没（邦人観光客1名が死亡）がある。こうした事故には主として観光客が被害にあっているが、日本企業の出張者や駐在員が巻き込まれた交通事故は報道されたもの、そうでないものも含め、少なからずあると承知している。

こうした事件・事案対応において2つの教訓を得た。1つは、可能な限り早期に判断し対応することの重要性である。これはチュニジアやエジプト等、中東・北アフリカでの対応から改めて実感したことである。事件が起きた後でどうすべきであったかを考えるのは簡単である。しかし今後どうなるかわからない時にどう判断し、どう対応するかの判断が非常に難しい。そういう不確実性の多い局面では、情報には悲観的なもの・楽観的なものが入り混じっているが、当事者は概して後者に基づいて考えたい誘惑、すなわちもう少し様子を見たいと考え、判断を先送りするということに陥りがちである。民間企業の各社におかれても、社員を出国させるという判断は、安全面からは大事をとった判断であると思われるが、そのためのコストや、ビジネスの機会を狭めてしまうというリスクを考えると様子を見たいと思いがちではなかろうか。今回我々が経験したことは、先般のリビア情勢について言えば非常に展開が早く、情勢が急に動き始めてから1週間で邦人の退避勧告を出し、大使館員も退避、また大使館も一時閉鎖した。結果的に

見ると何とか間に合ったというのが実感であり、早め早めの判断は間違っていなかったと実感している。危機管理の基本として「大きく構えて小さく収める」という考え方がある。つまり不確実性の多い場合には、最悪のシナリオに合わせて考え判断、行動していく必要がある。これを時間軸に置き換えて考えると、1週間後かもしれないし明日・明後日かもしれないというような不確実性がある場合にはやはり早めの対応が大切である。

第2の教訓として、いざ情勢が急変すると何が起きるか、何に備えなければならないかにつきエジプトの事例を用いて申し上げる。大使館が邦人の安全確保の対応を行った際に、今回最も困難を感じたことは、通信・移動手段が大きな制約を受けたということであった。ネット革命と言われるようにフェイスブック等を通じ情報が広まったため、その対応策としてエジプト政府がネットや携帯電話等の通信手段を遮断した。普段当たり前のように活用している通信手段が使えなくなり、我々としては大変な困難を感じた。夜間外出禁止令も発出され、長いときでは午後3時から朝8時まで出された。大使館員もこの夜間外出禁止ではない時間帯に外出し邦人の安全対策を取らざるを得なかった。危機の際に普段当然視しているモビリティとコミュニケーションの前提が崩れた際の備えというものが重要である。危機管理の用語として「BCP」（事業継続計画）というものがあるが、エジプトの例では携帯電話が使えなくなった時にはその代替手段として固定電話、FM放送での呼びかけ、無線機の使用等、複数の手段を同時並行的に使って、出来る限りの手段を尽くして邦人と連絡を取った。

BCPの関連では、昨5月14日のバンコクの騒乱の時に赤シャツ隊（タクシン派）が占拠していたルンピニ公園周辺一帯を治安部隊が封鎖解除にかかったが、このエリアは在タイ日本国大使館に近接していたので、館員は事務所で業務継続ができない状況となった。この結果、スクムビット地区のホテルに仮事務所を設置し邦人保護業務等の対応にあたったが、これもまさにBCPを用いて対応した一例である。

（3）最近のテロ情勢について（外務省領事局邦人テロ対策室・安東室長）

邦人テロ対策室は、海外邦人安全課と同様、海外における邦人に関わる様々なトラブルに対する対応及び事前に情報を把握し対策をとるための部署であるが、特に、テロ、ハイジャック、誘拐や脅迫等の特殊事案を扱っており、24時間体制で外電や在外公館を通じてこうした情報にアンテナを伸ばし、実際に事件・事故が起きた場合には企業・NGO等の所属団体の方々と連絡をとり対応をしている。

事前の安全対策といってもテロなどは起きてみなければ分からない面はあるが、事前に海外安全ホームページや旅行代理店を通じる等して注意喚起を行い、あるいは企業やNGO等に対する安全対策セミナーを開く等して啓発活動を実施している。本日はテロ、誘拐、海賊等の情勢につき説明したい。

（ア）テロ情勢

2006年から2007年を境にテロの発生件数は減少傾向にあるが、これはイラク

の治安が引き続き悪い状況であるものの改善してきたことが大きな要因となっており、イラクでのテロ件数を除けば他の国や地域でのテロは増加しているのが現状である。現在テロ発生件数が一番多いのはインド、パキスタン、アフガニスタンであり、次がイラクを含む中東地域である。実際に南アジアが突出しているが、治安状況の悪いアフガニスタンと隣接するパキスタンやインドでは件数が増えており、懸念される状況である。

現地駐在員、あるいは邦人旅行者の援護件数について、2010年に邦人がテロに巻き込まれたと外務省が承知している事件は2件のみである。これは近年でも少ない数字であり、この要因としてはたまたまという側面もあるが、この官民協力会議を通じた情報共有及び過去の凄惨な事件から邦人の危機管理意識が高まった事が挙げられる。邦人が巻き込まれた事件はトルコ及びインドの観光地の中心地において発生した自爆テロないし爆弾テロがあり、負傷した邦人は3名であった。幸運なことに邦人が巻き込まれた事件は2008年インド・ムンバイにおける同時多発テロ以来発生していなかったが、実は11月にカラチで起きたテロでは邦人出張者が泊まっているホテルで発生し、間一髪で巻き込まれずに済んだケースであった。特に、最もきわどかったのはモスクワ・ドモジドボ空港でのテロであり、日系航空会社の飛行機が着いて約1時間15分後のタイミングであった。税関を出てすぐの誰もが通るカフェで発生したが、邦人団体客はまだ空港内におり、正に間隙を縫って起きた事件であった。このようにイラクを除けばテロの数は増えているが、邦人が巻き込まれる事件は全般的に減っている状況である。しかし今後とも、テロはいつどこで起きるかがわからないので注意すべきという点に変わりはない。

(イ) 誘拐事件

誘拐事件については国際的な統計の取り方がばらばらで、現地でも全ての情報が公表される訳ではない国も多く、その実態は必ずしも把握できていない。イラク・アフガニスタン等反政府武装勢力の活動が活発化している地域はもちろんのこと、中南米を中心に犯罪組織が暗躍し、誘拐事件も増えている。

また邦人が巻き込まれる事件については長期的にみれば毎年増えつつあるという状況である。新聞で報道されている部分に関しては昨年アフガンで邦人ジャーナリストが5ヶ月ほど誘拐・拘束された事件、またコロンビアの邦人永住者が誘拐された事件の2件であるが、外務省で把握している邦人が巻き込まれた誘拐事件としては昨年8件発生しており、今年には既に2件が認知されている。長期的な傾向としては海外の邦人企業関係者及び観光客の増加に比例して増えている。

(ウ) 海賊

日本でよく報道されているソマリア沖の海賊は増えているのみならず、地域的にもアデン湾などの沿岸部に留まらず最近ではインド洋西側方面まで活動範囲を広げている。日本の船会社が運航している船舶や日本船籍の船舶等、乗組員に日本人が含まれないものも含めた日本関連船舶が巻き込まれた事案は昨年に15件発生している。海賊ではないが報道された事件としてはオマーン沖において船の近くで爆発が発生し船体が損傷

した事件や、ソマリアで逮捕された4人の海賊が日本に移送された事件もある。インド沖では実際に海賊が船舶に乗り込んできたが安全区域に避難する等対策をとることで海賊の被害を免れたという事案もあった。ソマリアの海賊については活動が広域化しているが、一説ではドバイやイエメンのビジネスマンが背後で操る実入りの良いビジネスであり、また公安当局者に内通者がおり航海情報を流しているということも述べられている。ソマリアの状況が改善しない中、いずれにせよ引き続き厳しい状況が継続すると思われる。

(エ) 地域・国別動向

欧米におけるテロ情勢について昨年実際に発生したのは12月のスウェーデンの首都ストックホルム繁華街での自爆テロ1件だったが、本件での死亡者は犯人のみであった。しかし過去にロンドンやマドリッドなどで大きなテロが発生しているので、ヨーロッパの治安当局・情報分析機関は常に警戒しているところである。実際に起きている事案以外にも、テロ未遂やテロ計画の容疑で逮捕される等の事例も多数あり、欧米におけるテロの脅威に対し引き続き注意すべきである。

またアフガニスタン、イラクのほかに、イエメン、アルジェリア等サヘル地方ではアルカイダとその一派で、グローバル・ジハードを掲げる勢力に対して鎮圧作戦が行われた。グローバル・ジハードの思想は欧米に在住しているムスリムのごく一部の中に考え方が浸透しつつある。背景の1つには欧米諸国におけるムスリムに対する差別や生活状況の悪さもあると思う。欧米でのテロ(含:未遂)はアルカイダ本体が起こしているのではなくそれぞれの独立した細胞が起こしている事案が極めて多い。事前に防ぐことは極めて困難であるが、欧米におけるテロ情勢には引き続き予断を許さない状況であることを心にとめて置くことが大切である。

(オ) 最後に、テロや特殊事案発生時の協力・連携、特に安否の情報共有を改めて願う。特にムンバイにおける同時多発テロのような大規模事件や立てこもり事件、モスクワのテロ事件等のような場合である。事件が発生した地域にいと予めわかっている邦人の安否確認作業や援護作業は初動としてやりやすいものであるが、邦人が巻き込まれているかどうか分からない場合には、まず現場に日本人がいたのかどうかという確認作業から開始しなければならない。そのため、各企業におかれても駐在員・出張者あるいは顧客の安否確認に関して連絡・調整をしっかりとって頂きたいので、安全が確認された時点での情報の共有等お願いしたい。

もう1点は、誘拐事件等、現在進行形事案の際には情報管理が非常に重要となる。誘拐だけでなくムンバイにおける立てこもりのような事件も同様であるが、もし社員や顧客が巻き込まれている可能性があるれば、現地の大使館及び外務省へ連絡・相談してほしい。現在進行形事案における特徴というのは、被害者がまだ犯人の手中にあるということであり、ここでの安全確保が最優先である。被害者自身が犯人との関係で、自身の人質としての価値を低めているケースもありえるため、かかる試みの妨害とならないよう、現在進行形の事件に関する情報管理には並々ならぬ注意を払わなければならないので、

しっかりと協力して対処していきたい。

(4) 質疑応答

<海外安全関連団体B>

先ほど川田局長・一方井課長から日本企業あるいは邦人の安全対策については早め早めの対応に加え、臨機応変に対応したいが、実際にはいろいろ難しい点があると伺った。シリアの大使館員を含む邦人の国外退避という事案等にかんがみれば、やはり安全対策の基本は予防であると実感した。アメリカの早め早めの対応などこうした対応の違いには各国の安全対策への基本理念であるとかカルチャーの違いも影響しているように思うが、その点についての考えをお聞きしたい。

<川田局長>

シリアに関しては先週4月21日(木)にホームページ上で4段階の危険情報のうち「渡航の延期をお勧めします(事情の許す限り退避をお勧めします)」とのいわゆる3.5レベルの危険情報を米国より早い段階で出し、また昨日26日付で退避勧告を出した。外務省領事局としては、できれば米・英、他の国々より早く危険情報の対応を行いたいと考えている。情勢が大きく変化する可能性がある際には商用機が運行している間に早めに退避していただきたいというのが外務省としての基本姿勢である。

<一方井課長>

シリアに対しては米国も実質的な退避勧告を出しているが、米国は通常自国民に対し「退避勧告」という言い方をしておらず、あくまで自己責任で不必要な渡航は延期するように、あるいは全ての渡航を延期するようとしている。米政府の「退避」という言葉の使い方は大使館員・政府職員に対し自主的退避(ボランティア・デパーチャー)を呼びかけることにつき使用するのが通例であるが、今回のシリアのケースでは政府職員に退避命令(オーダード・デパーチャー)を出している。政府職員等に対し出している指示を参考に、米国民に各々の判断で行動させるというスタンスが、日本とは異なる対応の方法である。シリアは元々反米的なところがあり、今回はより強いメッセージを出したものである。

<海外進出企業C>

毎回のホームページ上で知らせていただける危険情報は大変貴重でありいつも拝見している。この度の東日本大震災を受けて、海外から日本がどのように見られているのかがわかるとありがたい。もし外務省の方で一元的に集約しているというのであれば教えていただきたい。

<川田局長>

海外の日本に対する渡航情報等は、各国の在京大使館HPに出ている。原発の問題に関しては退避区域の80km等は残っているが、現在はほとんどの国が引き下げている。

(5) 閉会の挨拶(海外安全関連団体B)

局長の話にもあったとおり、最近の世界情勢は日本も含め想定外のことが様々に、か

つ早く動いている。国内、また国外にあっても安全対策の基本というのは同じで、こうした想定外のことをどれだけ想定していくかが勝負である。安全対策の初動は発生して30分から3日までが鍵というように言われているが、この重要性を今般の緊急事態の数々からより切実に実感した。

(了)