

国際テロから海外在留邦人を保護するための  
我が国政府における諸施策に関する  
提言書

平成 4 年 2 月

財団法人 公共政策調査会

# 目次

I. はじめに .....	1
1. 海外邦人の急激な増加 .....	1
2. 国際テロリズムの変化 .....	2
3. 邦人の関連したテロ事件の増加 .....	3
4. 新たな脅威と犯罪のボーダレス化 .....	3
5. 関係官庁間、官民の協力 .....	4
II. 政府関係省庁に対する提言 .....	4
1. 外務省に期待される役割について .....	4
(1) 対応体制の強化 .....	5
(2) 広報、啓蒙活動の強化 .....	6
(3) 在外公館における情報提供の充実 .....	6
(4) 新たな重要事件への対応 .....	7
2. 警察庁に期待される役割について .....	7
(1) 在外公館勤務経験者の活用と増員 .....	8
(2) 諸外国治安機関との交流の推進 .....	8

(3) 海外テロ情報等の積極的な提供等 .....	9
(4) 暴力団の海外活動を防止するための対策の推進 .....	10
(5) 専門担当セクションの設置 .....	10
3. 安全保障室に期待される役割について .....	11
(1) 関係省庁との連携の強化と情報の共有化 .....	12
(2) 緊急事態発生時に備えての準備の強化 .....	12
(3) 危機管理対応ノウハウの研究と蓄積 .....	13
(4) 研究の推進 .....	13
4. 第三者機関の設置について .....	14

## 1. はじめに

本提言書は、財団法人公共政策調査会が実施した、「国際テロから海外在留邦人を保護するための諸施策に関する調査研究」の成果を取りまとめたものであり、特に民間の視点から提言を行うものである。なお、本調査研究のテーマは、複数の関係省庁に関連する問題であるが、調査研究を実施するにあたり、特に関係の深い外務省、警察庁、安全保障室を中心に行うこととした。

本調査研究に際して、多大なご助言、ご協力を頂いた外務省、警察庁及び専門家、企業関係者の方々に対し、心から感謝の意を表します。

### 1. 海外邦人の急激な増加

海外在留邦人は、平成2年には62万人を突破し、なおも年々増加する傾向にある。このうちの長期滞在者の数も、我が国企業の海外展開の活発化等に伴い、年々増加する傾向にあり、平成2年には37万4千人に達しており、このうちの約65%にあたる24万人が民間企業関係者（家族を含む）で占められている。

また、日本人の海外渡航者も急激に拡大しており、昭和61年には550万人であったが、平成2年には1千万人を越えて1,100万人に達

し、僅か4年間で倍増している。さらに、今後の関西新空港の開港やローカル空港への国際線の開設等に伴い、これに拍車がかかることが予想される。

また、これらの邦人は、我が国の国際的な地位の向上とあいまって、経済大国日本の象徴として海外諸国で目立つ存在となってきた。

## 2. 国際テロリズムの変化

これまで、国際テロリズムという言葉は、イデオロギー的な要素とからめて、国家テロ、国家支援テロを始めとして、組織を中心にとらえられてきた。しかしながら、東欧諸国の民主化、湾岸戦争、ソ連の崩壊などを通じて、国際テロリズムそのものも変革しつつあるのが現状である。

米国においては、国際テロリズムを第三の戦争形態としてとらえており、近年の麻薬テロリズムなども、国家を脅かす事象として、同様に位置づけている。

すなわち、国際テロリズムを「自らの目的を達成するために、個人の生命や身体、財産あるいは社会、政府等に対して暴力的不法手段、反人道的な手段を用いて行う行為」として考え、組織よりも爆破や襲撃、誘拐といった行為そのものに着目して、国際テロリズム

をとらえていく必要がある。

### 3. 邦人の関連したテロ事件の増加

このように、海外邦人の増加と我が国の国際社会における地位の高まりにより、邦人が目立つ存在となり、邦人が被害者となる国際テロ事件が頻発している。

1978年にエルサルバドルでインシンカ社事件が連続して発生したが、'86年の若王子事件までは、数年に一度しかこの種の事件は発生していなかった。しかしながら、'87年の東京銀行リマ支店爆破事件以降、邦人もしくは邦人企業を対象とした誘拐、襲撃、爆破などのテロ事件が年間数回のペースで発生しているのが現状である。最近でも、コロンビアでは東芝職員誘拐事件やマツダ社員襲撃事件、ペルーでは JICA 職員射殺事件等、頻発しており、邦人が国際テロのターゲットになりつつあることがわかる。

### 4. 新たな脅威と犯罪のボーダレス化

近年の我が国の急速な国際化に伴い、犯罪のボーダレス化の傾向が見られる。特に、我が国組織犯罪の海外活動が活発化しており、「暴力団員等による不当な要求行為の防止等に関する法律」(暴力団

対策法)の施行に伴い、より一層これに拍車がかかるものと考えられる。これに伴い、海外での日本企業を対象とした事件の増加が懸念され、海外在留邦人にとっての新たな脅威となりつつある。

一方、我が国国内においては、1991年に中南米の麻薬組織から我が国主要企業に対して、コカインが送付されるという事件が発生したり、小説「悪魔の詩」に関連した事件が発生するなど、犯罪のボーダレス化が顕著になってきている。

## 5. 関係官庁間、官民の協力

このようなことから、国際テロの脅威から海外在留邦人を保護するためには、関係省庁や官民が協力しあい、役割を分担して、より有効な施策を講じていくことが重要である。このような観点から、関係省庁等に対して、以下の提言を行うことにする。

## II. 政府関係省庁に対する提言

### 1. 外務省に期待される役割について

外務省においては、平成元年に組織改編を行い、海外における重要な犯罪事件に対応するために、領事移住部に邦人特別対策室を設

置した。同対策室においては、発足以来、国際テロ情勢の把握に務め、海外テロ組織に関する情報の収集、蓄積を行ってきた。また、未然防止の観点から、国際テロ情報等を海外安全相談センターや報道メディア等を通じて適宜流したり、ビデオやQ&A等の小冊子を作成し、積極的な情報提供を実施しているところである。

しかしながら、近年、テロ、ゲリラ組織による日本人に対する誘拐事件、襲撃事件等の海外における重要な事件等が連続しており、発足当初とは状況が著しく変化しているのが現状である。

そこで、外務省においてはこれらの事件への対応体制を強化させるとともに、これらの事件を未然に防ぐためのさらなる情報提供活動の強化と予防対策の啓蒙、普及を積極的に図っていくことが重要であり、邦人特別対策室及び海外安全相談センターのより一層の拡充が望まれるところである。

## (1) 対応体制の強化

海外のテロ、ゲリラ組織が在留邦人をターゲット化してきており、これらの組織による重要な事件等の一層の増加が危惧される場所である。また、これらの事件は、対応そのものが直接的に邦人の生命に影響をおよぼしたり、解決までに長期間を要する場合が多く、時差の関係などもあり24時間体制での長期の対応を迫られる場合が多い。このようなことから、邦人特別対策室における対応体制の強



化が必要である。

## (2) 広報、啓蒙活動の強化

外務省においては、これまでも国際テロに関するQ&A冊子の作成、誘拐対策ビデオの作成、雑誌への広告の掲載を行うなど、海外安全相談センターを中心として積極的に広報、啓蒙活動を行いつつある。この結果、未だ十分とは言えないが、大きな企業においては安全対策の意識が高まりつつあり、一定の成果が出始めてきているものの、中小企業や旅行者においては危険性を認識していない場合が多いのが現状である。このようなことから、従来の広報、啓蒙活動に加えて、海外安全相談センターを抜本的に強化し、これら中小企業や旅行者をも対象とした広報、啓蒙活動を関係機関と協力して実施するなど、広報、啓蒙活動のより一層の強化が望まれる。

## (3) 在外公館における情報提供の充実

在外公館においては、日頃から当該国の治安に関する情報を収集、分析し、適宜本省に報告している。このような情報は、日本国内においては、海外安全相談センター等を通じて一部提供できるシステムになっているが、当該国においても現地の日本人会や日系企業に対してより積極的に提供するようなシステムを構築する必要がある。更に危険な地域においては、在外公館に安全対策担当官を設置し、

現地の日本人会や日系企業とより頻繁に会合を開催して、日頃から在留邦人と安全対策に関しての十分なコミュニケーションをとり、安全対策の向上や安全意識の啓蒙を積極的に行うことが望まれる。

#### (4) 新たな重要事件への対応

我が国暴力団の海外活動の活発化が予想され、在留邦人を対象とした重要な事件の発生が危惧されるところであり、外務省においても警察庁等の関係省庁と協力して、これに対する対応を早急に検討する必要がある。

## 2. 警察庁に期待される役割について

我が国の国際化の進展に伴い、来日外国人が急増しており、外国犯罪組織の我が国への進出も確認されているところである。ゆえに、我が国国内で発生する犯罪であっても、国際情勢や諸外国の治安情勢等が密接に絡んできており、このような諸事情を考慮しなければ犯罪の防止や解決が難しくなっている。一方、海外で発生する邦人対象犯罪も、我が国テロ組織や犯罪組織の関与がささやかれたり、邦人を対象としたテロ、ゲリラ事件が頻発するなど邦人のターゲット化が顕著となってきた。また、最近においては、我が国暴力団の海外活動が活発化してきており、暴力団対策法の施行に伴

って、より一層の活発化が懸念されているところである。このように犯罪のボーダレス化現象が顕著になってきている。しかしながら、警察庁ではこのような国際的な現状を把握しきれていないなど、警察の国際化の遅れがしばしば指摘されているところであり、今後、より一層の国際化の努力を行う必要がある。

### (1) 在外公館勤務経験者の活用と増員

現在、外務省に出向し、在外公館に勤務している警察職員は、49か国70人であり、これまでの在外公館勤務経験者は274人である。これら在外公館勤務の警察職員は、従来から任国治安関係行政機関との信頼関係を形成してきており、これらの機関との連絡調整、治安関係情報の収集分析等においてその能力を発揮することが期待される。したがって、在外公館に勤務する警察職員の出向人員の増員等その充実強化を図ることが必要である。

また、警察の国際化を推進する上でも、原動力となるのは在外公館の勤務経験者であることから、その充実強化を図るとともに、これらの経験者を組織内において積極的に活用していく必要がある。

### (2) 諸外国治安機関との交流の推進

警察庁は、これまでに、国際捜査セミナーや麻薬取締りセミナーの開催、研修生の受入れを行うなど、諸外国の治安機関関係者を我

が国に招いて交流を行って来た。一方、青年警察官の海外研修やFBIナショナルアカデミーへの派遣を行う等の海外研修を実施して来た。このように、諸外国治安機関との交流を推進しつつも、国際化の一層の進展が進むなかでその格段の強化が望まれるところである。

特に、我が国に来日する国民の数の多い諸国の文化や治安情勢を知ることは、我が国の治安を維持する上でも非常に重要であるにもかかわらず、十分なる把握をおこなっているとはいいがたいのが現状である。そこで、従来の海外研修に加え、我が国に来日する国民の数の多い諸国の治安当局等に職員を派遣し、長期の研修を通じて当該国治安当局との交流を推進していくことが必要である。

### (3) 海外テロ情報等の積極的な提供等

これまで、警察庁においては、国際的な捜査活動等を通じて海外のテロ情報、海外の治安情勢等の把握に努めてきたところであるが、これらの情報の中には我が国国民の生命、身体、財産の保護のために活用し得るものが少なからず存在するものと思われる。

そこで、これらの情報や警察が保有する犯罪から自己を守るための各種のノウハウ及び外国での犯罪被害の未然防止に資する各種防犯機器等に関する情報が、我が国国民の生命、身体、財産の保護のためにも十分に活用されるよう、情報提供窓口等の設置、その他の

必要な措置が採られることが望まれるところである。

#### (4) 暴力団の海外活動を防止するための対策の推進

最近の暴力団の悪質化、巨大化の情勢や「暴力団員による不当な要求行為の防止等に関する法律」の施行に伴い、国内における取締りが強化されていることにかんがみると、暴力団の海外活動の活発化が予想されるところである。これまでは我が国暴力団における海外活動の中心は、武器、麻薬等の調達であったが、今後は国内で行っていたのと同様の不当要求行為等を海外在留邦人や日系企業、日本企業の海外事務所等を対象に、本格的に行うことが考えられる。

また、当該国の犯罪組織との連携や世界的な犯罪組織のネットワーク化などが十分に考えられるところであり、さらにこれら犯罪組織と国際テロ組織が連携する危険性さえも指摘されているところである。

今後起こり得るこうした事態に備えて、警察庁においては関係省庁の協力の下に、対策を講じておく必要がある。

#### (5) 専門担当セクションの設置

警察庁においては、国際テロ、海外進出暴力団の不当な活動等に関しての収集した情報を、捜査のためのみに利用するのではなく、海外進出企業や海外渡航者等に積極的に提供していくとともに、こ

れまでに国内で培われてきた、犯罪対策、防犯のノウハウ等を応用し、これらのテロ行為や不当な活動等からの被害を防止するために積極的に活用していく必要がある。そのためには、より一層の国際化の推進を図ると共に、これらの事項を専門的に担当するセクションを早急に設置する必要がある。また、このような専門担当セクションを中心として、外務省等の関係官庁との協力を積極的に推進していくことが重要である。

### 3. 安全保障室に期待される役割について

安全保障室においては、昭和61年の機構改変以来、総合調整機能の強化及び緊急事態に対処するための危機管理体制の整備を図ってきた。これまでも、同室は、「ハイジャック等非人道的暴力防止対策本部」の事務局として、ハイジャック対策を中心とした国際テロを含む非人道的暴力事件の防止対策を推進するほか、湾岸戦争に係る重大緊急事態や中国民航事件等のハイジャック事件の際には総合調整機能を発揮し、その対応に努めてきた。

特に、海外在留邦人が国際テロという非人道的暴力に巻き込まれ、緊急事態として政府が一体となって対処しなければならないような事態に対して、迅速かつ的確に対処していくためには、関係官庁の意思統一と協力体制の確立が不可欠である。ゆえに、このような事

態に備えて関係省庁と緊密な連携をとりつつ、安全保障室における総合調整機能がより一層発揮されることを望むものであり、以下の施策の実施を期待するものである。

### (1) 関係省庁との連携の強化と情報の共有化

国際テロに係る緊急事態が発生し、政府が一体となって対処しなければならないような事態の場合、関係省庁の意思統一と協力体制を迅速かつ円滑に確立するためには、日頃からの関係担当者間のレベルにおける意志疎通を図っておくことが非常に重要である。

これまでも、安全保障室においては、ハイジャック対策を中心とした非人道的暴力防止対策の推進のため、関係省庁との連絡会議を開催しているが、関係省庁との連絡の緊密化と情報の共有化を今後より一層進めていくことが望まれる。

### (2) 緊急事態発生時に備えての準備の強化

海外在留邦人が国際テロに巻き込まれ、緊急事態として、政府が一体となって対処しなければならないような事態の場合には、発生場所が海外でもあり、関連情報の収集や情報連絡に困難を窮める状況が予想される。このような場合でも、関係省庁と密接な連携を確立し、事態に対処できるよう、平素から情報伝達の訓練、情勢の分析をはじめとした必要な準備をしておくことが望まれる。

### (3) 危機管理対応ノウハウの研究と蓄積

安全保障室においては、設置以来、緊急事態への実際の対応やシナリオの設定等を行い、これらを通じて危機管理対応ノウハウの研究と蓄積を図ってきたところである。しかしながら、このような緊急事態は、時代の変化や国際情勢の変化により形態を変化させて行くものであり、今後発生する緊急事態を予測し、政府としてその対応の準備を整えておくことが重要である。このためには、引き続き関係省庁と協力して、起こり得る事態の予測とシナリオの設定、対応ノウハウの研究・開発等を行い、蓄積、共有化を図る必要がある。

### (4) 研究の推進

アメリカやイギリス等の先進諸国においては、国際テロリズムや危機管理に関する調査研究を行う研究機関が活発な活動を行っており、またこれらの研究者の層も非常に厚く、様々な視点からこれらの問題に関する研究を実施しているところである。

しかしながら、我が国においては、これらを専門に研究を行う研究機関すら存在しないのが現状である。これらの調査研究は、まさに我が国国民の生命、身体、財産の保護や総合安全保障に密接に関係する問題であることから、既存の機関を活用してこれらの研究の充実を図るなど、政府としてもその推進に努めていく必要がある。



#### 4. 第三者機関の設置について

現在、社団法人日本在外企業協会や財団法人公共政策調査会において、海外在留邦人の安全対策をテーマに取り上げ、諸活動を行っているが、いずれの組織も十分なる活動を行っているとは言いがたい面がある。関係省庁は、これらの団体における活動を充実させるために支援して行く必要があるが、将来的には海外の治安情勢等に関する情報収集、分析、提供などを専門に行う第三者機関を設置することが望まれる。

