

# 在外公館における危機管理

## －ボストン総領事館の事例－

浅 野 一 弘

### 【目次】

1. はじめに
2. 在外公館の危機管理体制
  - －「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視」を中心に－
  - (1) 「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視」
    - (a) 在外公館の休館時における連絡体制の整備に関して
    - (b) 緊急事態に対応したマニュアルの整備に関して
    - (c) 在外邦人との連絡体制の整備に関して
    - (d) 緊急用無線通信機器の使用訓練の励行に関して
    - (e) 外務省が講じた改善措置状況
  - (2) 「在外公館の災害時における安全確保等在留邦人保護に対する体制に関する（再）質問主意書」
    - (a) 「在外公館の災害時における安全確保等在留邦人保護に対する体制に関する質問主意書」
    - (b) 「在外公館の災害時における安全確保等在留邦人保護に対する体制に関する再質問主意書」
  - (3) 外務省政策評価にみる危機管理体制
    - (a) 「平成14年度外務省政策評価書」
    - (b) 「平成15年度外務省政策評価書」
    - (c) 「平成17年度外務省政策評価書」
    - (d) 「平成18年度外務省政策評価書」
    - (e) 「平成19年度外務省政策評価書」
    - (f) 「平成20年度外務省政策評価書」
    - (g) 「平成21年度外務省政策評価書」
3. ボストン総領事館の危機管理体制
4. 結び

## 1. はじめに

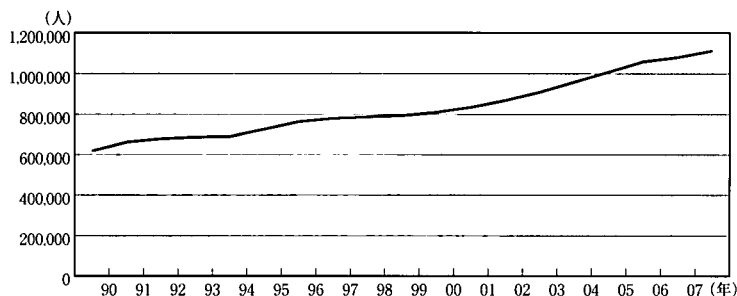
2009年7月25日、社団法人 日本在外企業協会 海外安全センター主催の「第1回 海外安全・危機管理者 認定試験」が実施された。同試験の案内書によれば、「日本企業のグローバル化が進む中、海外における企業のリスク管理の重要性がこれまで以上に強く認識されるようになってきています。企業は海外でのリスクを回避するために、また万一リスクに遭遇した場合に被害を最小限にするために、リスク管理の責任者を配置するなど組織・体制を整備・強化することが不可欠です。そのための第1段階として、リスク管理能力の高い人材の育成が急務となっています」とあり、この認定試験が、「企業の海外安全・危機管理者の育成を側面から支援し、企業のレベルアップに貢献することを主眼に計画したもの」であることがわかる\*1。

そして、同協会は、この認定試験用のテキストとして、『海外安全・危機管理標準テキスト』を刊行している。このテキストは、「海外における安全対策や危機管理に携わる企業や団体等の担当者が、海外安全や危機管理の概要について、理解を深めるための手引書である」と同時に、「企業の海外駐在員とその家族、出張者、あるいは広く一般旅行者が、海外において安全対策や危機管理を行う際のガイドラインである」と記されている\*2。

こうした「海外安全・危機管理者 認定試験」制度がスタートしたり、そのためのテキストが刊行される背景には、海外在留邦人数の増加を指摘することができる。外務省領事局政策課の「海外在留邦人数調査統計－平成21年速報版－」によれば、2008年10月1日現在の海外在留邦人総数は、111万6,993人となっている\*3。図からも明らかかなように、ここ20年ほどのあいだにかぎっても、海外在留邦人の数は、一貫して、増加傾向にあることがわかる。このうち、「永住者数は、361,269人（全在留邦人数の32.34%）と、約21,500人増加（前年度は11,400人増加）している。増加数で見ると、昨年と同様北米地域が\*10,313人増（前年度5,943人増）でトップ」となっており、

以下、「アジア地域の4,509人増（同2,764人増）、大洋州地域が3,683人増（同3,242人増）、西欧地域3,631人増（同1,915人増）と続く」\*4。他方、「長期滞在者の総数は755,724人で、1万人弱の増。上げ幅は前回調査の1万5百人増から若干減少したものの、ほぼ同率の上昇となっている」\*5。

図 海外在留邦人数推移



出所：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/tokei/hojin/09/pdfs/1.pdf> (2009年9月20日)。

つぎに、これを地域別でみてみよう。地域別でいえば、「昭和60年以降連続して北米地域がトップ（39.08%）である。近年、アジア地域の割合が増え、北米地域が年々減少する状況が続いていたが、今回の集計では、中国が頭打ちから減少に転じ、北米地域が0.2ポイント増、アジア地域が0.25ポイント減となった。南米地域では、永住者の高齢化に伴う減少傾向は変わらず、前年比0.26%減となっている」。

さらに、国別の内訳でいうと、第1位が、米国の38万6,328人で、これに、中国の12万5,928人、オーストラリアの6万6,371人、イギリスの6万3,017人とつづく\*6。これを長期滞在者数でみると、米国：25万294人、中国：12万4,480人、イギリス：4万8,598人、タイ：4万3,195人の順となっている。

つづけて、都市別の在留邦人数に着目してみよう。都市別の人数の多さでは、ロサンゼルス（6万4,734人）、ニューヨーク（4万9,659

人), 上海 (4万8,179人), バンコク (3万2,283人) の順となっている。これが長期滞在者数だけになると, 順位は入れかわり, 上海 (4万8,065人), ニューヨーク (4万1,246人), ロサンゼルス (3万8,326人), バンコク (3万1,643人) となる。

ところで, このように, 海外在留邦人の数がふえてくるにつれて, これまで以上に, 「外務省では, 国民の海外での円滑な活動と安全・安心を確保することが重要との認識の下, 国民のニーズを踏まえた支援に積極的に取り組んでいる」ようである。具体的には, 「国民一人一人が『海外では自分の身は自分で守る』という意識を持つよう啓発に努めつつ, 海外の事件・事故, 自然災害, 鳥・新型インフルエンザ等の新興感染症, 広域化・複雑化するテロ・誘拐等の危険・脅威に関する情報を機動的に発信するとともに, 実際に国民が被害に遭遇した際の支援及びその体制・基盤の強化に一層取り組んでいる。また, 海外での日本人の生活と活動基盤を支える基礎的なサービス業務として, 旅券 (パスポート) や各種証明の発給, 日本人学校・補習授業校への支援, 医療・保健関係情報の提供, 在外被爆者への便宜の提供等を行っている。さらに, こうした分野におけるサービス向上のため, IT技術を活用した情報発信体制の強化や電子届出手続の改善を図るとともに, 世界各国の日本国大使館・総領事館における危機管理体制の強化・拡充を推進している」という\*7。

そこで, 本論においては, 在外公館の危機管理体制について言及する。その折り, 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」の結果に着目したい。これによって, 36在外公館の危機管理体制の特徴の一端が明らかとなるからだ。くわえて, この行政評価・監視の結果をとりあげた (再) 質問主意書とそれに対する答弁書の内容を紹介する。さらに, 外務省本省として, 在外公館の危機管理体制の状況をどのようにとらえていたのかを探るために, 「外務省政策評価書」のなかの記述を年度ごとに検討してみたい。つぎに, 在ボストン日本国総領事館の危機管理体制について考察をくわえたいと考えている。そして最後に, 在外公館の危機管

理体制に関して、若干の私見を述べてみようと思う。

## 2. 在外公館の危機管理体制－「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視」を中心に－

2009年版の『外交青書』には、つぎのような記述がみられる\*8。

外務省では、そうした国民のニーズに対応して的確な支援を行うため、在外公館の閉館時にも24時間緊急連絡が可能となる体制の構築を進めるとともに、海外の大規模災害に機動的に派遣できるよう外部専門家を含む人員、資機材などの確保、整備を進める等、支援体制の強化を図っている。また民間との連携によるセーフティーネットの構築を進め、連絡協議会などを定期的に開催している。在外公館では、現地日本人組織や民間代表者との間で安全対策に関する意見交換や情報共有を行い、連携を深めているほか、留学やワーキング・ホリデーのため海外に滞在している日本人を対象に安全対策をテーマに説明会などを行っている。

ちなみに、ここでいう在外公館とは、どのようなものをさしているのであろうか。前出の『外交青書』によれば、「在外公館は、海外において国を代表し、情報収集、邦人保護、関係促進などの分野で重要な役割を果たす外交力の源泉であり、外務省が組織としての基礎的な体力を強化するためには、その拡充を図ることが不可欠である」組織のようだ\*9。また、外務省のホームページによれば、「在外公館は、外国と外交を行う上で重要な拠点です。現在、世界各地に大使館、総領事館、政府代表部がありますが、それぞれに異なる機能を備えています」とある。具体的にいうと、「大使館は、基本的に各国の首都におかれ、その国に対し日本を代表するもので、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、日本を正しく理解してもらおうための広報文化活動などを行っています。

また、邦人の生命・財産を保護することも重要な任務です」とのことであり、「総領事館は、世界の主要な都市に置かれ、その地方の在留邦人の保護、通商問題の処理、政治・経済その他の情報の収集・広報文化活動などの仕事をしています」。そして、「政府代表部は、国際機関に対して日本政府を代表する機関で、国際連合、ウィーンにある国際機関、ジュネーブにある国際機関と軍縮会議、OECD（経済協力開発機構）、EU（欧州連合）に対する政府代表部があります」とのことだ<sup>\*10</sup>。そして、その実館数は、2009年1月1日現在、大使館が127、総領事館が65、政府代表部が7となっている（合計：199）<sup>\*11</sup>。なお、地域別の内訳をみると、アジアが38、大洋州が11、北米が22、中南米が27、欧州が55、中東が18、アフリカが28である<sup>\*12</sup>。ところで、日本の大使館の数は、2009年度中に、あらたに5施設がもうけられることで、133となるが、この数字は、「ドイツの149、フランスの159、中国の166、米国の167と比べても依然として小さく、国力に見合う規模ではない」そうだ。そのため、「外務省としては、組織力の強化という観点から、引き続き在外公館の増強に取り組む考えである」とのスタンスをとっている<sup>\*13</sup>。

#### (1) 「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視」

では、実際に、在外公館の危機管理体制がどれほど充実しているかをみていくことにしよう。ここでは、その手がかりとして、2006年8月～翌2007年11月までのあいだに、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」の結果に着目したい。というのは、この行政評価・監視の目的が、「在外邦人の安全確保と海外子女の教育環境の整備を推進する観点から、在外公館や日本人学校等における安全対策の実施状況及び日本人学校等が行う教育への支援施策の実施状況を調査し、関係行政の改善に資する」ことにあったからだ<sup>\*14</sup>。

なお、総務省の「行政評価・監視は、行政評価局が、行政内部にありながらも各府省とは異なる立場の行政評価・監視の専門組織として、

政府の重要行政課題の解決促進や行政改革の推進・実効確保等を図るため、各府省の業務の実施状況について、合規性、適正性、効率性等の観点から調査を行い、その結果に基づき、各府省に対して勧告等を行うことにより、行政運営の改善を図るもの」である<sup>\*15</sup>。

(a) 在外公館の休館時における連絡体制の整備に関して

外務省海外邦人安全課が、2005年10月に作成した在外公館向けの「邦人保護事務の手引き」では、「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」ことが求められている<sup>\*16</sup>。たとえば、在アメリカ合衆国日本国大使館のホームページに掲載されている「安全の手引き－スキのない心で安全な毎日－」をみると、そこには、「緊急事態への日頃の準備」として、最寄りの病院・警察・ホームドクターなどにくわえて、日本の大使館・総領事館の電話番号を準備しておくように記されている。そして、「緊急事態が発生したとき」の連絡先として、在米国日本大使館の代表電話番号、領事班の直通電話番号、大使館のFAX番号、ホームページのアドレス、そして、Eメールアドレスが明記されている<sup>\*17</sup>。このように、「在外公館は、常時、在外邦人からの援護要請等に速やかに対応できる体制」を構築しているのだ<sup>\*18</sup>。

しかしながら、総務省の「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視」によれば、調査対象の36在外公館中、1カ所（3%）で、「日本語を十分理解できない現地警備員が配置されているのみで留守番電話を設置していない」在外公館があったという<sup>\*19</sup>。これでは、「安全の手引き」に在外公館の連絡先が明記されていたとしても、意味を有さないこととなる。しかも、「外務省は、在外公館の休館日及び執務時間外の時間帯（以下『休館時等』という。）における在外邦人との連絡体制の整備について、『休館時等における在外公館の連絡体制』（平成14年10月24日付け外務省訓令領政合第24865号）等を定め、在外公館に対し、警備上の観

点から館員等が24時間常駐している在外公館や現地の通信事情等から留守番電話の設置が困難又は効果的でない在外公館を除き、留守番電話により緊急連絡先（電話番号）等の必要なメッセージを流すよう指示している」のだ\*20。

さらにいえば、外務省による「『安全の手引き』作成にあたってのガイドライン」では、「大使館（総領事館）については、代表に加えて領事部直通、執務時間外、休祭日、緊急時の連絡の取り方」に関しても、「安全の手引き」のなかに、もりこむようにさだめられている\*21。だが、「留守番電話を設置し緊急連絡先のメッセージを流す方式を採っている」在外公館のうち、「安全の手引き」に、緊急連絡用の電話番号を掲載していないものが、25%あった\*22。

くわえて、この「安全の手引き」の「改訂は少なくとも2年に一度を目処とする」とされているものの\*23、現実には、17%の在外公館において、2年以上、改訂されていないようだ\*24。

(b) 緊急事態に対応したマニュアルの整備に関して

外務省では、在外公館に対して、在留邦人向けの「安全の手引き」にくわえて、館員用として、「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』」を作成するよう、命じている。前出の「邦人保護事務の手引き」によれば、「緊急事態における邦人保護」を目的とした、同マニュアルは、2年に一度改訂することが求められているうえに、「平素から同マニュアルに基づき、必ずシミュレーションを行うことが重要である」との認識も示されている\*25。

この「緊急事態対処マニュアル」を作成していない在外公館が、1カ所（3%）存在した。また、「作成後2年から長いもので約4年経過しているが、その間一度も改定されていない」マニュアルを使用している在外公館が20%におよんだ\*26。しかも、もっとも深刻であるのは、それらの在外公館のうち、「当該マニュアル作成後、旅客船と貨物船の衝突事故や大規模地震、同時多発爆弾



事件等が発生し、在外邦人の安全確保に関する貴重な経験を有しているにもかかわらず、これらの経験がマニュアルに反映されていないもの」が、71%もあるという事実だ\*27。より充実した危機管理体制を構築していくためには、過去の教訓を蓄積していくことがきわめて重要であるにもかかわらず、それが実践されていないというのは、大問題といわざるを得ない。

しかも、「緊急事態対処マニュアル」を策定している在外公館のうち、調査対象の3年9カ月（2003年4月1日～2006年12月31日）のあいだに、一度も緊急事態対処訓練を実施していないものが37%となっている\*28。さらに、緊急事態対処訓練をおこなっているケースについて詳細にみると、「緊急事態対処マニュアル」にもとづいて緊急事態対策本部をたちあげたうえでシミュレーションをおこなっている在外公館は、半数しかない\*29。しかも、その半数のうち、半年あるいは1年ごとに定期的なシミュレーションをおこなっている在外公館は、55%しかない\*30。

(c) 在外邦人との連絡体制の整備に関して

外務省では、「緊急事態の発生時に、在留邦人の安否確認、在留邦人に対する治安情勢等に係る情報の提供や安全確保上の注意事項の伝達等を速やかに行う」ことを目的として\*31、「日本人会、商工会、日本人学校、観光業者、県人会等が既に作成している連絡網と大使館（総領事館）とを連結したもの」など、「基本的に全ての在留邦人を網羅する」緊急連絡網の作成を指示している\*32。総務省の調査によれば、1つの在外公館で、有線電話による連絡網が未整備であった。しかも、連絡網が整備されていると回答した在外公館のうち、3カ所（9%）では、緊急連絡網が有効に機能していないことが明らかとなっている\*33。

さらに、緊急連絡網に関しては、「定期的に（現地事情にもよるが3カ月に1回程度）運用テストを行い、常に機能する状態を確保する」よう、「邦人保護事務の手引き」に明記されているが\*34、

調査対象期間内に、一度も情報伝達訓練がおこなわれていない在外公館が、56%もあった。そのうち、3年以上ものあいだ、訓練を実施していない在外公館が1カ所(3%)、1年以上3年未満、訓練をおこなっていないところが4カ所(11%)あった\*35。

また、館員同士の情報伝達訓練について、一度も実施されていないものが25%にもたっていた\*36。

しかも、問題であるのは、外務省の本省が、「緊急マニュアルで示した緊急連絡網の整備に関する在外公館における励行状況を十分把握していない」という点である\*37。

(d) 緊急用無線通信機器の使用訓練の励行に関して

「邦人保護事務の手引き」によると、「通信事情が一般的に良好な国であっても、自然災害、大規模なテロ等により一時的に通常回線が使用不可能になる可能性も否定できないため、緊急時の連絡及び安否確認が電話のみに依存することがないように注意する」として、「無線、非常用FM放送機、衛星電話、電子メール、在外公館ホームページ等」をくみあわせた連絡体制の構築を求めている\*38。

そのため、1997年度から、緊急時の避難場所となる日本人学校や日本人会の代表者に対して、短距離無線機が貸与されているという\*39。しかしながら、現実には、31%の在外公館で、貸与がおこなわれていない。その理由に関して、「緊急事態が発生し電話が使用できなくなった時点で貸与するなど」をあげるケースもあるが、「平時から貸与し使用訓練をしておかないと、緊急時の連絡を適切に行うことができない可能性が高い」ことに留意する必要がある\*40。

しかも、無線機を貸与している場合(19在外公館)であっても、そのうちの33%の在外公館では、使用訓練が一度もおこなわれていない\*41。

また、「無線網を整備した在外公館においては、在留邦人との

連絡にかかわる部分については、領事・警備担当官のみならず、館員全員が基本的な使用方法を熟知し、機器の整備と訓練の実施に努める」ことが、「邦人保護事務の手引き」に記されているものの、外務省本省が指示するようなかたちで、月1回程度の使用訓練をおこなっている在外公館は1カ所（3%）しかなく、調査対象期間中、一度も訓練を実施していない在外公館が44%にものぼった<sup>\*42</sup>。

(e) 外務省が講じた改善措置状況

総務省による「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視の結果に基づく勧告」を受けた外務省では、2008年10月10日に、同勧告にともなう改善措置状況を回答した。まずはじめに、「在外公館の休館時における連絡体制の整備」に関して、「閉館時において日本語のできない現地職員が対応しているとの指摘のあった」在外公館において、「平成20年度から閉館時の緊急電話対応業務の外部委託を導入し、日本語による対応を可能とした」とされている。さらに、「閉館時の緊急電話対応体制について実態調査を実施した」結果、「閉館時の緊急電話対応体制が不十分であった12在外公館に対し」て、「必要な改善措置を講ずるよう指示した」という。さらに、「『安全の手引き』に緊急連絡先の掲載がないとの指摘のあった5在外公館に対し」ては、「『海外邦人安全対策（在留邦人向け「安全の手引き」の改訂）』（平成19年12月12日付け外務省指示電報領安第148768号）により、同手引きを改定し緊急連絡先を掲載するよう指示した」ところ、「当該在外公館すべてで、手引きに緊急連絡先が掲載された」ようだ<sup>\*43</sup>。

つぎに、「緊急事態に対応したマニュアルの整備」については、2007年12月5日付の「マニュアル整備指示電報」によって、「『緊急事態対処マニュアル』や『安全の手引き』を適切に作成していないとの指摘のあった12在外公館に対し、早急にマニュアル等を整備するよう指示した。この結果、当該在外公館すべてで、『緊

急事態対処マニュアル』や『安全の手引き』を作成あるいは改定した」という。くわえて、「緊急事態対処訓練を実施していないとの指摘のあった13在外公館に対し、平成19年度内に緊急事態対処訓練を実施するよう指示した。この結果、当該在外公館すべてで訓練等を実施した」そうだ。また、「『緊急事態対処マニュアル』等の適切な作成及び緊急事態対処訓練の励行については、平成20年以内に領事業務を行っている全在外公館に指示する予定である」とされている<sup>\*44</sup>。

つづいて、3番目の「在外邦人との連絡体制の整備」という点についてみてみよう。まず、「在留邦人との間の緊急連絡網が未整備又は機能しない状態にあるとの指摘のあった4在外公館に対し」では、「現地事情に即した適切な連絡体制を整備するよう指示した」結果、「当該在外公館すべてで、在留邦人数や有効な通信手段等の現地事情を考慮した連絡体制が整備された」。また、「在留邦人との間の緊急連絡網の情報伝達訓練を1年間以上実施していないとの指摘のあった25在外公館に対し、平成19年度内に訓練を実施するよう指示した」ところ、16の在外公館において、情報伝達訓練が実施されたそうだ。ただ、「残る9在外公館では、情報伝達訓練としては行っていないものの、在留邦人に対する連絡において普段から緊急連絡網を利用しており、同連絡網が有効に機能することを確認した」という<sup>\*45</sup>。

最後に、「緊急用無線通信機器の使用訓練の励行」に関する回答をみると、「邦人への無線機の貸与が行われていないとの指摘のあった8在外公館に対し、未貸与の理由及び貸与の可否について報告を求めた。この結果、地形等による電波到達距離の制約があること、あるいは、代替連絡手段（衛星電話）が確保しうることから、いずれの在外公館も、貸与は緊急時のみとし、平時は在在外公館で管理・保守することを基本としていた」としたうえで、「今後は、電波到達距離の制約を克服するため無線機更新時に出力増強を図る、新たに代替連絡手段（衛星電話）を活用するなどにより、

在留邦人との緊急連絡網の構築を更に検討する」と応じている。また、「邦人貸与無線機については、訓練が未実施との指摘のあった6在外公館のうち、3在外公館で日本人会、日本人学校等との間で訓練を実施し、残る3在外公館では、訓練としては行っていないものの、日本人学校等との間で普段から使用しており、無線機が適切に使用し得る状態に整備されていることを確認した」とされている。くわえて、館員用の「無線機の使用訓練が行われていないとの指摘のあった在外公館に対し、訓練未実施の理由等について報告を求めた。この結果、館員用無線機については、訓練が未実施との指摘のあった16在外公館のうち、6在外公館で訓練を実施し、残る10在外公館では、訓練としては行っていないものの、在外公館主催のレセプションや日常業務において普段から無線機を使用しており、無線機が適切に使用し得る状態に整備されていることを確認した」と記されている\*46。

以上、外務省が講じた改善措置の状況を紹介したが、本省からの指示によって、これほどまでに、迅速な対応がとれるのであれば、どうして、それまでの時点で、おのおのの在外公館は、適切な危機管理策を講じてこなかったのかという疑問がのこる。

## (2) 「在外公館の災害時における安全確保等在留邦人保護に対する体制に関する（再）質問主意書」

前出の総務省による「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視の結果に基づく勧告」をめぐっては、鈴木宗男・衆議院議員が、2度にわたって、質問主意書を提出している。そこで、あらためて、在外公館の危機管理に対する内閣（外務省）の認識を把握するため、ここで、同議員による質問主意書とその答弁書の内容を紹介したい。

なお、鈴木議員の質問主意書とそれに対する答弁書を見るまえに、質問主意書について、簡単に説明しておこう。ここでいう質問とは、「議員が議題と関係なく、国政一般について内閣に対し事実の説明を求め、又は所見をただす行為をいう」\*47。国会法・第74条によれ

ば、「各議院の議員が、内閣に質問しようとするときは、議長の承認を要する」(1項)こととなっており、その場合、「質問は、簡明な主意書を作り、これを議長に提出しなければならない」(2項)とされている。そして、「議長又は議院の承認した質問については、議長がその主意書を内閣に転送」(第75条1項)し、「内閣は、質問主意書を受け取つた日から七日以内に答弁をしなければならない」(2項)と定められている。また、国会法・第75条2項には、「その期間内に答弁をすることができないときは、その理由及び答弁をすることができる期限を明示することを要する」とも明記されている。

(a) 「在外公館の災害時における安全確保等在留邦人保護に対する体制に関する質問主意書」

2007年11月21日、「在外公館の災害時における安全確保等在留邦人保護に対する体制に関する質問主意書」が、提出された<sup>\*48</sup>。ここでは、さきにも問題視した「在外公館の休館時における連絡体制の整備」について、問うている。これに対しては、30日、「日本語を十分理解できない現地警備員が配置されているのみである」、「在インド日本国大使館閉館時の対応については、基本的に館員が交代で当番に当たり、日本語で電話があった場合、現地警備職員が直ちに当番に電話をつなぐこととなっていたことから、留守番電話の設置を行ってこなかったものであるが、より確実な緊急電話対応が行えるよう、日本語でも対応が可能となる閉館時の緊急電話対応システムの導入を検討しているところである」との回答がなされている<sup>\*49</sup>。

つぎに、「緊急事態対処マニュアル」に関する答弁書の記述をみると、唯一、「在南アフリカ共和国日本国大使館においては、館員向けのマニュアルは作成されていなかったが、緊急連絡先リストの作成等緊急時の対応について支障が生じていたわけではなく、在留邦人も含めた『在留邦人安全対策マニュアル』という形で整備されていたものである」とされている。くわえて、「マニユア

ル等の改定については、緊急事態に際して邦人援護が的確に行える体制の環境に変化が生じていない限り、改定しないこともあり、また、訓練の実施等については、現地事情及び在外公館の体制等に応じて、その実施の要否及び頻度並びに形態が異なることもあるが、いずれにせよ、今次勧告の指摘も踏まえつつ、今後とも確実な邦人援護が行い得るよう在外公館の緊急事態対応体制の強化を図っていく考えである」との認識が示されている\*50。

つづく第3の論点である「在外邦人との連絡体制の整備」に関しては、「御指摘の在留邦人との緊急連絡網の作成及び右を通じた情報伝達訓練の実施については、現地の在留邦人数及び通信事情によっては、全在留邦人個々の連絡先を網羅する緊急連絡網の作成及び訓練の実施が必ずしも有効でない場合もあり、例えば、在ベルギー日本国大使館では、現地日本人社会との協力及び電子メール等可能な手段を通じた緊急情報の伝達体制を構築しているところである。いずれにせよ、今次勧告の指摘も踏まえ、緊急時の情報伝達体制のより一層の改善に努めていく考えである」と応じている\*51。

さらに、鈴木議員は、こうした「『在外公館』の体制の不備は、在留邦人保護の観点から適切であるか。外務省の見解如何」「『在外公館』の体制の不備に対しては、誰が責任を負うべきか」「責任者に対して、外務省は然るべき処分を行う考えはあるか。ないのなら、その理由を明らかにされたい」と、厳しい質問を投げかけているが、答弁書では、「お尋ねについては、現地の特殊事情に即した手段の検討が行われている場合もあり、一概にすべて御指摘のように『不備』と判断することは適切でないと考えながら、今次勧告により指摘された諸点については、邦人保護の観点から改善すべき点は改善していく考えである」と述べられるにとどまっている\*52。

また、同議員は、「『在外公館』を含む全百九十六の我が国の在外公館は、土日祝日に開館し、業務を行っているか」「行って

いないのなら、それは国際化が進み、海外渡航をする邦人が増えている現状を鑑みる時、適切な対応であるか。海外において邦人が盗難に遭う等の事件が増えている今、在外公館の領事業務については休館日を設けることなく行うべきであると考え、外務省の見解如何」とする興味深い質問をおこなっている。しかし、答弁書では、たんに、「我が国在外公館では、行政機関の休日に関する法律（昭和六十三年法律第九十一号）に準拠し、かつ同法に規定されている行政機関の休日のうち、国民の祝日に関する法律（昭和二十三年法律第七十八号）に規定する休日及び十二月二十九日から翌年の一月三日までの日について、来館者等の利便性等も考慮しつつ、在外公館所在国・地域の祝休日及び我が国の祝休日の中から、行政機関の休日に関する法律にて規定されている日数の範囲内で休館日を設定している。いずれにせよ、在外公館の休館時においては、邦人保護及び行政サービスの観点から、在外邦人の緊急の要請に適切に対応できる体制を整備している」とだけ、記されている<sup>\*53</sup>。

(b) 「在外公館の災害時における安全確保等在留邦人保護に対する体制に関する再質問主意書」

12月21日、鈴木議員は、11月30日に内閣からだされた答弁書をふまえて、再質問主意書を提出した。ここで、あらためて、「在外公館の休館時における連絡体制の整備」が争点となった。同議員は、総務省の勧告においては、「在インド大使館では留守番電話が設置されておらず、日本語を十分理解できない現地人警備員が対応にあたっているとの指摘がなされている」にもかかわらず、先述したように、「外務省が『基本的に館員が交代で当番に当たり、日本語で電話があった場合、現地警備職員が直ちに当番に電話をつなぐこととなっていたことから、留守番電話の設置を行ってこなかった』と答弁している」点を問題視し、「これまで在インド大使館において右の様な体制をとってきても、邦人保護に何の支



障もきたしたことはなく、またこれからも支障をきたす可能性はないと外務省が認識しているからか」と質した。これに対して、「外務省としては、在留邦人及び邦人短期旅行者が多い国・地域並びに邦人援護件数が多い国・地域の在外公館において、閉館時の緊急連絡に一層的確に対応できるよう、緊急電話連絡への対応を日本語及び現地語で行い、緊急事案についての的確に担当館員への通報を行う業務の外部委託を導入してきている。在インド日本国大使館についても、これまでの邦人保護事務に関し特段の支障が生じているとは考えていないが、近年の渡航者数及び援護件数の増加を踏まえ、業務の外部委託の導入を検討しているところである」と応じた<sup>\*54</sup>。

ついで、鈴木議員は、「安全の手引き」を2年以上改定していない在外公館の管轄地域の治安状況が、同手引きを「二年以上改定する必要がない程安定して」いるのか、さらには、「安全の手引き」のなかに、防犯の手引きがもりこまれていない「メキシコとコロンビアについては、『安全の手引き』に防犯の手引きを盛り込む必要がない程同国において邦人が犯罪に遭遇する可能性が低いと外務省が認識しているからか」と問いかけている。くわえて、「『在外公館』のうちの十三の在外公館で緊急事態に備えた訓練が調査対象とした期間に一度も実施されず、十一の在外公館では『緊急事態対処マニュアル』に基づいた緊急事態対策本部を立ち上げることもなく、警備訓練や退避訓練など一部の訓練に留まっているのも、右の体制で邦人保護にこれまで支障をきたしたことがなく、今後も支障をきたす可能性がないと外務省が認識しているからか」とも質している。再質問主意書において、同議員がこうした質問をおこなったのは、さきの答弁書に、「マニュアル等の改定については、緊急事態に際して邦人援護が的確に行える体制の環境に変化が生じていない限り、改定しないこともあり、また、訓練の実施等については、現地事情及び在外公館の体制等に応じて、その実施の要否及び頻度並びに形態が異なることもある」という文

言があったからにはほかならない\*<sup>55</sup>。

これに対して、答弁書では、以下のように述べられている\*<sup>56</sup>。

外務省では、渡航先の最新の治安情勢及び安全対策について、各国の治安情勢と安全対策の目安となる「危険情報」及び限定された期間・場所で生じた事件・事故などの情報に関する速報として「スポット情報」並びに防犯・危険回避に役立つ各国・地域の基礎情報として「安全対策基礎データ」等を適宜改訂の上発出し随時注意喚起を行っている。「安全の手引き」については、かかる渡航情報は踏まえつつも、潜在的な危険に対する生活上の安全対策を冊子として提供することを前提としているため、渡航情報と比べればより一般的な情報となっていることから、頻繁な改訂を行わなかったものである。また、在メキシコ日本国大使館及び在コロンビア日本国大使館では、御指摘の項目が全く盛り込まれていないわけではなく、それぞれ作成する「安全の手引き」において、防犯上の心得及び対策が盛り込まれている。

緊急事態に備えた訓練については、現地事情及び在外公館の体制等に応じて、その実施の要否及び頻度並びに形態が異なっていることは必ずしも問題があるとは考えておらず、御指摘の在外公館において、これまでの邦人保護業務に関し特段の支障が生じているとは考えていない。外務省としては、今後さらに、「緊急事態対処マニュアル」に基づく訓練の在り方を含め在外公館の緊急対応体制の強化を図っていく考えである。

つぎに、「在外邦人との連絡体制の整備」について、鈴木議員は、「二〇〇六年十二月末の時点で、在留邦人との間のファックスや携帯電話を含む有線電話による緊急連絡網」が、「整備されておらず、かつ情報伝達訓練も実施されていないことが明らかにされ

ている」\*<sup>57</sup>在ベルギー大使館と「緊急連絡網は整備されていないながらも有効に機能しておらず、かつ情報伝達訓練も未実施である」在タイ、チェコ大使館並びに在上海総領事館」を問題視した\*<sup>58</sup>。これに対して、答弁書では、「ベルギーにおける一般的な通信事情に特段の支障はないが、在ベルギー日本国大使館では、在留邦人の受信手段等通信上の便宜を勘案しつつ、ふだんより在留邦人への連絡に際しては、電子メールの同大使館に登録されている電子メールアドレスへの一斉送信に加え、日本人会及び日本人学校を通じた伝達依頼等を組み合わせて情報伝達を行っている。同様に、在タイ日本国大使館及び在チェコ日本国大使館等において、電話連絡網方式による伝達よりも在外公館からの電子メール一斉送信及び現地日本人関係団体・企業等を通じた緊急情報の伝達手段を適宜組み合わせて行う方が、多くの邦人により迅速に情報伝達が可能という点で有効である場合もあると考えている。また、情報伝達訓練については、ふだんから在外公館からのお知らせ等種々の情報伝達を行っており、実際の情報伝達においてこれまで特段の支障は生じていない。外務省としては、御指摘の勧告の指摘を踏まえつつ、その訓練の頻度・在り方を含め、在外公館からの緊急情報伝達等がより一層有効的に機能するよう改善に努めていく考えである」とふれられている\*<sup>59</sup>。

### (3) 外務省政策評価にみる危機管理体制

このように、総務省の「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視」の結果、在外邦人の危機管理体制には、さまざまな不備があることがわかった。それでは、これまでのあいだ、外務省本省は、在外公館がかかえるこうした問題点をどのようにみていたのであろうか。この問いに答えるため、外務省がこれまで実施してきた年度ごとの政策評価書の内容を紹介してみたい。なお、ここでいう政策評価とは、2002年4月1日から施行された、いわゆる政策評価法（＝「行政機関が行う政策の評価に関する法律」）にもとづいておこな

われるものである\*<sup>60</sup>。

(a) 「平成14年度外務省政策評価書」

周知のように、「(2002年) 5月8日、北朝鮮人5名が在瀋陽日本総領事館への入館を試み、中国の武装警察官に拘束・連行されるという」(カッコ内、引用者補足) 在瀋陽日本総領事館事件が発生した\*<sup>61</sup>。この事件を受けて、外務省における危機管理体制の整備が、重点施策となったようだ\*<sup>62</sup>。とりわけ、危機管理の問題については、「外務省改革に関する『変える会』」がだした最終報告書(2002年7月22日)のなかでもふれられている\*<sup>63</sup>。そこでは、「外交政策と外務省の外交執行体制における領事業務と危機管理の政策優先順位を飛躍的に高める。その際、もっとも重要な任務が海外における邦人保護であることは言うまでもない」と明記されている\*<sup>64</sup>。このように、外務省は、「変える会」によって、在留邦人の保護を中核としつつ、「領事業務の理念と実践の確立のため、何から何を守るのか、それを具体的にどのように行うのか、について政策理念と実践原則を確立する」ことを求められたのであった\*<sup>65</sup>。

こうしたなかで、2002年度に、外務省は、「重大事件・事故に対応できる体制の整備」(各在外公館の緊急事態対応体制の再点検やテロ関連情報収集体制の強化など)につとめた。くわえて、外務省海外安全HPの改善、渡航情報の積極的な提供といった、「国民に対する海外安全情報の提供機会の拡充」をこころみた。その結果、海外安全HPへの「1カ月間の平均アクセス件数は前年比2倍の100万件超となり、より多くの国民に情報提供を行うことができた」ようだ。とはいえ、同省では、「海外安全HPの利用を増進するため、HPへのリンクを増やし、各種媒体・機会を使ってHPを紹介するなど、渡航情報の利用についてより積極的に広報する」ことを今後の課題としていた\*<sup>66</sup>。

(b) 「平成15年度外務省政策評価書」\*67

2003年6月18日、外務大臣の諮問機関である海外交流審議会（会長：熊谷一雄・株式会社 日立製作所特命顧問）が、「第一次とりまとめ」をおこなった。そこでは、具体的な提言として、「（1）領事サービスの改善・強化（領事サービス担当の部署の設置、領事業務のIT化の促進、在留邦人・短期滞在者との意志疎通・連携の強化、生体情報導入を含む旅券の偽変造防止技術向上等発給管理面の強化、領事出張サービス充実、邦人の利益の保護・増進に関わる業務の強化、医療面での邦人支援）、（2）海外邦人安全対策の推進と危機管理能力強化（緊急展開機能の強化、24時間体制の充実、国民への情報提供・啓発の推進）、（3）領事の専門性の向上・研修の強化と適材適所の人事配置・育成（領事の人員体制の拡充、領事担当官の能力の向上、赴任前研修の徹底等、領事広域担当官の一層の活用、領事専門官の育成・権限強化及びキャリアパス、領事シニアボランティアの活用）、（4）在日外国人を巡る問題への対応（査証発給手続の適切な簡素化、在日外国人問題を専門に扱う体制の整備）」が指摘された\*68。

さて、「平成15年度外務省政策評価書」には、「増加・多様化する邦人保護事案に適切に対応するために、領事業務指針やメンタル・ケアのマニュアル等の作成、各種領事研修の強化等を通じて領事の援護能力を向上させると共に24時間緊急電話の導入等を通じて夜間・休館日における対応能力を強化し、在外邦人から高い評価を得た」との記述がみられる\*69。これは、前出の海外交流審議会による「第一次とりまとめ」のなかで言及された、「休館時の海外の日本人からの緊急案件に関する電話連絡・照会に即応するため、援護件数の多い公館を対象に実施している民間委託による24時間電話対応サービスの一層の充実を図る必要がある」との指摘を受けたものであった\*70。

(c) 「平成17年度外務省政策評価書」\*71

2005年版の『外交青書』によると、「外務省は、国民に対する領事サービスの向上、海外における日本人の安全確保、緊急事態対応の強化等の目的を達成するための領事体制を強化するとの観点から、2004年8月1日の機構改革において、領事移住部を領事局に格上げした」そうだ\*72。

さらに、2004年10月5日には、海外交流審議会が、「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み」と題する答申を提出した。そこでは、3つの重要課題の1つとして、「海外における日本人の安全対策・危機管理」があげられた\*73。ちなみに、前出の2005年版の『外交青書』には、「外務省としては、『海外交流審議会』の答申も踏まえ、海外における日本国民の安全確保を最重要課題の1つとして、各種安全対策や被害者・家族に対する支援をはじめとする事件・事故への対応の一層の強化を図る」とある\*74。そこで、海外交流審議会が、どのような危機管理体制の構築を提言したのか、若干ながくなるが、同答申の当該箇所を引用したい\*75。

**【海外における日本人の安全確保及び緊急事態対応】**

本審議会は、海外における日本人の安全確保及び緊急事態対応の強化のため、次の(イ)から(ホ)までのことを提言する。

(イ) 危機に強い外務省を実現するために、在外公館においては24時間いつでも危機に対応できるような体制の強化を図る必要がある。また、世界各地の状況に応じた緊急事態対応を想定し、在外公館と海外における日本人との間で情報共有と連携が可能となるようなシステムを日頃から構築し、整備しておくとともに日本人会等関係団体とも協力しつつ、必要に応じ可能な範囲でシミュレーションを行ったり、退避ルート等に

つき打ち合わせる。友好国との緊密な連絡の維持にも努める。

（ロ）邦人保護は政府の重要な任務であり、政府は、引き続きこれに全力を尽くしていかなければならない。しかしながら、主権の及ばない海外においては、日本政府や外務省ができることには自ずから限界があるので、国民一人一人が危険を十分認識し、可能な限り危険に遭遇しないよう慎重に行動する、あるいは自らの安全については自ら責任を持つとの自覚を保持することが重要である。このため、政府は、渡航情報や注意喚起が効果的に受け止められ、国民が自らの行動について適切に判断できるよう、情報の内容及び伝達手段について引き続き工夫をほどこし、国民自らが高い安全意識を持つことができるよう広報啓発に努める。

（ハ）外務省の邦人保護能力を高めるため、これまでに構築してきた現地及び国内の専門家（民間危機管理会社の専門家、法律家、メンタルケアの専門医、法医学・法人類学者、SARSのようなケースでは感染症専門医等）との関係を強化して、予防のためにも活用する。

（ニ）邦人援護件数の多い公館においては、民活を利用した民間委託による24時間電話応対サービスの充実を図ること等により、海外における日本人の援護要請や照会への即応能力を強化する。

（ホ）在外公館の遠隔地における治安に関する情報収集、発信や邦人保護のため、中央・地方政府機関や友好国の現地公館等との意見交換を進めるとともに、教育機関、友好関係団体、現地の日本人及び日系人等との人的ネットワークを整備する。また、遠隔地に領事を速やかに派遣できる体制を整える。

さて、領事局の発足、海外交流審議会の答申を受けた「平成17年度外務省政策評価書」をみると、「海外における邦人の安全確保の更なる強化」という目的を達成するための考え方として、「不幸にして事件・事故に巻き込まれた邦人に対しては、個々の状況に応じたより本目の細かな対応を行えるよう、領事担当官の研修の実施や24時間緊急電話サービスを実施する必要がある」「特に、大規模事件・事故に際しては、迅速かつ十分な支援が可能となるようマニュアルの整備等を進め体制を整える」といったスタンスが明示されている<sup>\*76</sup>。さらに、政策目的の達成状況については、「適時適切な情報発信に努めるとともに、情報の質的向上を図ったところ、『海外安全ホームページ』へのアクセス数が飛躍的に増加した（平成16年度は対前年比31.11%増）。また、海外において現地日本人会等の邦人組織と在外公館との間で治安情報、防犯・安全対策情報の提供や意見交換を行う『海外邦人安全対策連絡協議会』の設置数も急増（平成16年度中に54増加し、計194）した。内外各地で啓発のためのセミナーを企業の危機管理担当者や一般邦人向けに行い、安全対策・危機管理に関する講演を行った。このようなホームページへのアクセス数の増加及び連絡協議会の設置数の増大、講演会の実施は、海外における邦人の安全確保の更なる強化に役立った」「24時間緊急電話対応サービスの外部委託を行う在外公館を9公館増設し、計30公館とした。これにより、夜間や休日でも支援が必要な邦人に対し、迅速・円滑な初動対応ができる体制の整備が進み、海外における邦人の安全確保の更なる強化に役立った」と記されていた<sup>\*77</sup>。そして、「政策への反映」という項目で、「海外邦人の安全に資する広報・啓発体制の強化」「24時間緊急電話対応サービスの拡充」といった事務事業は、「拡充強化」ではなく、「今のまま継続」と判断されていた<sup>\*78</sup>。

(d) 「平成18年度外務省政策評価書」<sup>\*79</sup>

「海外邦人援護・危機管理体制の強化に向けた多様な取組」の欄では、「平成17年度においては、休館時の緊急電話対応サービ



スの拡充、緊急事態マニュアル等の更新、内外関係団体・機関との連携・協力の推進、多様なトラブルに巻き込まれた邦人への援護体制の強化などの取組等を踏まえ、総合的に勘案すると、海外邦人の援護・危機管理体制の強化に向けて進展があったと判断される」との評価をくだしている\*<sup>80</sup>。そして、今後とも、おのこの事業におけるとりくみを「今のまま継続」していく方針が打ちだされている\*<sup>81</sup>。

このほかにも、「平成18年度外務省政策評価書」では、「安全対策・危機管理意識の醸成・強化」「大規模緊急事態対応の強化」といった側面をも考慮したうえで、「目標の達成に向けて相当な進展があった」との評価結果をみちびいているのだ\*<sup>82</sup>。ちなみに、ここでいう「相当な進展」とは、「事前に想定していたよりも、大きな進展があった場合」をさす\*<sup>83</sup>。

また、同評価書のなかで、「2007年問題等平成18年には高年齢層の潜在的な海外渡航人口が増加すること、及び想定以上の規模の自然災害、混乱する国際・地域情勢を背景とするテロ等大規模緊急事態の多発傾向を受け、継続的かつ早急な海外邦人安全対策・体制の強化を図る必要がある」と記されていることは、注目にあたする\*<sup>84</sup>。

(e) 「平成19年度外務省政策評価書」

2006年度に実施された施策にかかる政策評価をまとめた、「平成19年度外務省政策評価書」では、「特に、スマトラ沖大地震・インド洋津波以降の大規模自然災害の被害及び世界各地で発生するテロの残酷さ等を背景に、緊急事態への対応体制、安否確認システムの整備を確実に進め、また、危機管理意識の高揚と共に、鳥・新型インフルエンザという新たな脅威に対しても、各国政府及び関係機関等とも連携しつつ、対策を講じることができたことは大きな進展であった」としたうえで、「平成18年度においては、海外邦人の安全対策及び援護体制の各分野における施策を進め、全

体としては相当な進展があったと考える」との評価をくだしている\*<sup>85</sup>。そして、「今後の課題」として、「海外における国民の安全と安心を強化するためには、アウトソーシング化及びネットワーク化並びにIT化等を通じて既存の資源の効率化を図りつつも、いつでもどこでも漏れのない邦人援護に必要な体制及びシステムの整備・強化は早急に図る必要がある。特に、いつ出現するか予測が困難な新型インフルエンザへの対策、休館時の緊急電話応対体制及び新たな高齢層をはじめとする短期渡航者の安全対策及び安否確認体制の強化は短期的な課題であり、こうした強化に向けた検討を早急に行う必要がある」と指摘している\*<sup>86</sup>。

また、ここでは、河野毅・政策研究大学院大学助教授が、第三者の所見として、「海外における危機対応体制では、在外公館休館時における緊急電話受付業務のアウトソーシングを図るなど、危機対応の常時化が進められており高く評価するべきである」としているものの、現実には、「平成18年度には（予算の制約はあったものの）導入公館を平成17年度の40公館から1公館追加導入し、41公館に拡充するとともに、平成19年度予算において東南アジア地域への更なる拡充に向けた予算を確保した」だけにすぎないことに留意する必要がある\*<sup>87</sup>。そのためであろうか、「在外公館援護体制の更なる強化」という事務事業評価では、「休館時緊急電話対応サービスの拡充」に関して、「夜間・休日等在外公館閉館時においても、海外邦人からの緊急連絡に可能な限り確実かつ的確に対応しうる」（傍点、引用者）とされている\*<sup>88</sup>。

くわえて、同評価書では、「在外公館の危機管理・緊急事態対応を強化すべく、平成18年5月、在外公館に対し、緊急事態対応マニュアルの作成・更新を促した。平成18年度においては66の在外公館が緊急事態対応マニュアルを更新した」との「緊急事態マニュアル等の整備状況」についての言及もみられる\*<sup>89</sup>。この緊急事態マニュアルの整備をふくむ「緊急事態対応の強化」とする事務事業評価においては、「拡充強化」の方向性が打ちだされてい

るのが注目される。その理由としては、「大規模緊急事態への対応は未だ緒に就いたばかりであり、世界いずれの地においても、機動的かつ確実に邦人保護業務を行いうるよう、人材の育成、安否確認システムの拡充、予算要求にも反映させる等拡充・強化を図って行く必要がある」とされている<sup>\*90</sup>。

(f) 「平成20年度外務省政策評価書」<sup>\*91</sup>

「平成20年度外務省政策評価書」では、「海外邦人の安全確保に向けた取組」という施策について、「目標の達成に向けて相当な進展があった」との評価結果をだした<sup>\*92</sup>。そして、その理由として、以下の点があげられている<sup>\*93</sup>。

平成19年度においては、海外邦人の安全対策及び援護体制の各分野における施策を継続的に進めた結果、次のとおり、全体としては相当な進展があった。

- ①海外安全に対する情報発信機能の強化を図った。
- ②緊急事態に関しては、地震・洪水・ハリケーン等の大規模自然災害への取組に加え、新型インフルエンザ等の新たな脅威に対しては、専門家及び関係省庁との連携・協議を通じて対応策の検討を進めた。
- ③一般援護関係では、精神疾病発症及び高齢者問題等新たな課題への取組において、在外公館の対応体制の改善、各国政府及び関係省庁・機関並びに現地邦人社会との連携・協力体制の強化に向けた取組ができた。

とはいえ、「現地における在外公館と在留邦人とのネットワークを強化すると同時に、国内携帯電話の国際ローミング化の動向にも留意したIT化等を通じた短期渡航者への緊急情報発信システムの構築など、既存の海外安全対策のための施策の効率化を図りつつ、漏れのない邦人援護体制及びシステムの整備・強化が早

急に必要である」としたうえで、「特に、感染力が強く、また、いつ出現するか予測困難な新型インフルエンザについては、感染地からの邦人の避難など援護のために万全の準備と計画が必要である。さらに、在外公館休館時の緊急電話対応への体制の拡充、及び高年齢層の海外長期滞在を始めとする短期渡航者の安全対策及び安否確認体制の強化は喫緊の課題である」との認識も示している<sup>\*94</sup>。

さらに、「目標の達成状況」という欄では、「休館時緊急電話対応体制の強化」として、「夜間・休日等在外公館閉館時などに時間的制約に関係なく、海外邦人からの緊急連絡に対応し得るよう、在外公館休館時の緊急電話受付業務のアウトソーシング化を推進し、平成19年度には導入公館を平成18年度の41公館から27公館追加し、68公館に拡充したが、これを南西アジア地域及び邦人渡航者の多い欧州公館において更に拡充すべく努めた」との現状報告がなされている<sup>\*95</sup>。

この背景に、「海外における事件・事故等のトラブルに遭遇する邦人は渡航・在留人口の増加に伴い増加傾向にあり、平成19年に外務省が行った海外安全に関する意識調査においては、海外旅行経験者の約7人に1人が何等かのトラブルに遭遇しているとの結果となっている。このような状況の下、在外公館の対応はますます困難になってきており、在外邦人からの緊急連絡を確実に受け、それぞれのケースの背景・環境に応じて迅速かつ確実に対応し得る体制の整備が必要となっている」との認識があることはいうまでもない<sup>\*96</sup>。

また、「施策の有効性」という項目では、「海外において不測の事件・事故あるいは災害等のトラブルに遭遇した国民に対して、在外公館閉館時や遠隔地であっても、可能な限り迅速かつ確実に、必要かつ十分な支援を行うために、外務本省及び在外公館における支援のための基盤の整備・強化が有効である」と記し、あらためて、閉(休)館時における在外公館の役割の重要性について言

及している\*97。

この点に関しては、「第三者の所見」においても、「在外公館における緊急連絡24時間体制サービスの拡充（業者委託の推進）の努力は高く評価できるが、今後もこうしたサービスの拡充を一層進めるべきである」（河野毅・政策研究大学院大学政策研究科准教授）との指摘がなされている\*98。

つぎに、事務事業レベルでの評価をみてみよう。「海外邦人の安全対策に向けた多様な取組」とする事務事業では、従来からあった「安全対策連絡協議会を200公館において設置し、平成19年度においては452回開催した」という事実にくわえ、「邦人の海外旅行における安全対策への取組を助長するため、旅行業界との意見交換の場である外務省・トラベルエージェンシー会合を設置し、平成19年度においては6回開催し、治安情勢等についての情報提供を行うとともに、意見交換を行った」ことについても明記されたのが、注目される\*99。というのは、もともと「外務省は、緊急マニュアルにおいて、在外公館に対し、日本人の利用の多い航空会社、旅行会社、ホテル等旅行業界の各社をリストアップし、緊急事態の発生時に迅速な安否確認のための協力が得られるよう、平素から良好な関係を維持しておくことを求めている」からである。それにもかかわらず、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」において、「現地の旅行業界との協力体制の整備が不十分となっている状況がみられた」ため、同省では、「在外公館に対し、情報提供や協力要請の対象に現地旅行業者等を含めるなど、協力要請の対象機関、実施方法等を見直すよう指示すること」とする「所見」をだしている\*100。

ところで、この総務省による「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」がだされたのは、2007年11月であり、「平成20年度外務省政策評価書」は、その後はじめておこなわれた政策評価の成果ということになる。こういう事情からであろうか、今回の政策評価では、前項で紹介した「緊急事態に対応したマニ

マニュアルの整備」や「緊急用無線通信機器の使用訓練の励行」に関連する記述もみられる。前者については、「在外公館の危機管理・緊急事態対応を強化すべく、領事研修や大使会議等の機会を通じて、在外公館に対し、緊急事態対応マニュアルの作成・更新を指示した。平成19年度においては29の在外公館が緊急事態対応マニュアルを更新した」と、また、後者に関しては、「緊急事態発生時、特に有線通信回線の崩壊時には不可欠となる緊急無線の有効的な運用・管理を図るため、平成19年度において各在外公館の保有台数の見直し及び新たな配備に関するガイドラインを策定し、在外公館に周知した」と記されている。しかしながら、これらの成果をふくむ「緊急事態対応の強化」とする「事業の総合的評価」では、「かかる大規模緊急事態への対応は未だ緒に就いたばかりであり、世界いずれの地においても、機動的かつ確実に邦人保護業務を行い得るよう、引き続き、人材の育成、安否確認システムの整備を図って行く必要がある」としつつも、「今のまま継続」との判断をくだしていることに留意する必要がある<sup>\*101</sup>。

(g) 「平成21年度外務省政策評価書」

「目標の達成状況」をみると、「閉館時緊急電話対応体制の強化」として、「夜間・休日等在外公館閉館時などでも時間的制約に関係なく、海外邦人からの緊急連絡に対応し得るよう、引き続き在外公館閉館時の緊急電話受付業務のアウトソーシング化を推進し、平成20年度には導入公館を平成19年度の72公館から6公館追加し、78公館に拡充し、邦人渡航者及び在留邦人の多い中南米、欧州及び大洋州公館において更に拡充すべく努めた」とある<sup>\*102</sup>。

この点に関して、宮治せつ子・（社）海外邦人安全協会事務局長による「第三者の所見」では、「個別具体的には次の分野で更なる努力が必要である」として、「在外公館の24時間緊急事態即応体制構築のために進められている閉館時緊急電話対応サービスの導入については、アウトソーシング化の推進により着実に在外

公館が増えてきているが、実際の対応が困難な中東・アフリカ又は中南米地域への導入は未だ十分図られておらず、更なる拡充が望まれる」とのコメントが記されている\*103。

つづいて、事務事業評価に目を転じよう。「在外公館援護体制の更なる強化」とする「事業の総合的評価」において、「以下の諸点について更なる拡充・強化を図って行く」とされている\*104。すなわち、「（１）閉館時の緊急電話対応サービスの拡充・強化。

（２）多様化した邦人援護案件に対応していくため、（イ）遠隔地保護謝金や担当官の出張旅費等の予算確保、（ロ）精神科顧問医や医務官等専門的知識を有する者との一層の連携強化。（３）精神科顧問医契約のない公館に対し、精神障害者対応にも柔軟な対応が可能となるよう、医務官の活用や突発的に発生する精神障害案件に対応するための制度の拡充を図り、費用対効果や受益者負担の原則等も念頭におきつつ、制度の効果的かつ効率的な運用を検討。（４）邦人海外渡航者の渡航形態の多様化に伴い、我が国在外公館の所在しない国や地域、又は遠隔地で邦人援護案件は増加していくと考えられることから、今後も必要な措置を講じる。また、在外公館相互の連携（円滑な応援出張等）にも意を用いる」となっている\*105。

なお、前年度の政策評価でももまれていた、「緊急事態に対応したマニュアルの整備」に関連する記述に関しては、「在外公館の危機管理・緊急事態対応を強化すべく、領事研修や大使会議等の機会を通じて、在外公館に対し、緊急事態対応マニュアルの作成・更新を指示した。平成20年度においては75の在外公館が緊急事態対応マニュアルを更新した」と記されているにすぎない\*106。

### 3. ボストン総領事館の危機管理体制

米国には、ワシントンD. C. にある在米国日本国大使館にくわえ、15の総領事館（アトランタ、サンフランシスコ、シアトル、シカゴ、デトロイト、デンバー、ナッシュビル、ニューヨーク、ハガツニヤ、

ヒューストン、ポートランド、ボストン、ホノルル、マイアミ、ロサンゼルス)と2つの出張駐在官事務所(アンカレジ、サイパン)がある\*<sup>107</sup>。このうち、もっとも多い在留邦人を管轄しているのが、ニューヨーク総領事館で、その数は9万6,419人におよぶ。ついで、ロサンゼルス総領事館の8万8,170人、サンフランシスコ総領事館の3万7,405人、シカゴ総領事館の3万60人とつづく。逆に、管轄邦人数が少ないのは、アンカレジ出張駐在官事務所の686人で、以下、米国大使館の827人、サイパン出張駐在官事務所の1,079人、ハガツニヤ総領事館の3,761人とつづく\*<sup>108</sup>。

ここで、考察対象とするボストン総領事館は、メイン州、マサチューセッツ州、バーモント州、ニューハンプシャー州、ロードアイランド州、コネチカット州のニューヨーク総領事館管轄地域(フェアフィールド郡)以外を管轄地域としており\*<sup>109</sup>、その管轄邦人数は1万7,457人におよんでいる\*<sup>110</sup>。その内訳をみると、長期滞在者が1万2,786人で、永住者が4,671人となっている。さらに、長期滞在者についてくわしくみてみると、同居家族をふくめて、民間企業関係者が2,531人、報道関係者が15人、自由業関係者が363人、留学生・研究者・教師が8,901人、政府関係職員が280人、その他が696人となっている。ちなみに、企業総数は、92社あるようだ\*<sup>111</sup>。

なお、このボストン総領事館は、1980年2月1日に新設された。総領事館の所在地は、Federal Reserve Plazaという米連邦政府管轄のビルの14階である\*<sup>112</sup>。同館の設置理由について、当時の園田直・外相は、衆議院内閣委員会の場において、つぎのように説明している\*<sup>113</sup>。

ボストンは米国東北部の中心であり、その周辺を合わせ二千四百人の邦人が在留しており、また、同市にある米国最高の学術研究機関との接触を深めるのは、今後の日米関係緊密化の上でも意義が大きいと存じます。



ところが、1979年版の『外交青書』に、「1979年度において本省関係では中南米局の設置、在外公館関係では、ボストン、フランクフルト及び広州にそれぞれ総領事館を新設し、また、スラバヤ及びメダンの領事館を総領事館に昇格させることを予定していたが、第87国会で関係法律案が成立しなかつたので実現に至っていない。しかし、できるだけ早い機会にこれらの実現を図ることと希望している」と書かれているように、ボストン総領事館は、難産のすえに、誕生したといえよう\*114。

さて、ボストン総領事館の危機管理担当者のお話によれば、「危機」としては、「テロ、自然災害（水害、山火事、大地震）、航空機事故などの大規模事故（鉄道事故）、新型インフルエンザ、一般治安（邦人の危機管理）」の5つを想定しているという。だが、最後の一般治安に関しては、「去年、殺人事件67件のほとんどがギャング間のもので、在留邦人への脅威というものほとんどない」そうだ。ただ、自然災害については、管轄地域の「北部では、ストームにより、電気がかえなかつたことがあった」という。くわえて、「ボストンでのテロの可能性は、このビル、ジョン・ハンコック、プルデンシャルくらい」として、「総領事館自体がテロの対象になる可能性がある」との認識のもと、「警備上の措置を物的にもやっている」ようだ\*115。

そして、これらの危機に対処するため、通常は、「ボストン市危機管理局（BEMA）、マサチューセッツ州危機管理局（MEMA）、FBI（米連邦捜査局）、国務省、ボストン市警のインテリジェンス、道路・航空を管理しているMassportとの定期的なコンタクト」によって、情報収集につとめているようだ。そして、「警察、病院など、700人くらいをあつめておこなわれる、Massportの訓練にも定期的に参加している」とのことだ。だが、新型インフルエンザのようなあらたな危機が生じた場合、「マサチューセッツの公衆衛生局の局長から情報を得る」というように、適宜、対応をとるようになっているらしい。もっとも、新型インフルエンザの感染などは、またた

くまに拡大することもあって、マサチューセッツ州の公衆衛生局にしても、少しでもはやく、状況の把握につとめたいとの思いをいっている。そのうえ、日本人とのコミュニケーションは、「ことばの問題もあり、向こうもこちらをあてにしている」という<sup>\*116</sup>。しかしながら、シカゴ総領事館の危機管理担当者は、「外務省が、いま、大きく考えているのが新型インフルエンザ」であるにもかかわらず、「アメリカ側に問い合わせても無関心」であり、「もし発生したら、その温度差がこわい」とコメントしていたことが注目にあたいる<sup>\*117</sup>。こうした事実があるにもかかわらず、外務省による政策評価書には、「鳥・新型インフルエンザという新たな脅威への対策の策定に際して」、「在外にあっては、各国政府との情報共有を図りつつ、安全対策連絡協議会等を通じ現地の邦人社会との間で感染状況・防止策等の情報交換・共有を図った」（傍点、引用者）としたうえで、「海外における邦人の安全対策及び援護体制の強化に効果があったと判断される」と記されているのが、興味深い<sup>\*118</sup>。

ところで、前節の総務省の行政評価・監視にもあった、在外邦人との連絡体制の整備に関しては、「緊急時の連絡体制の確保を定期的におこなっている」との回答を得た<sup>\*119</sup>。それでは、ボストン総領事館では、具体的に、どのようなかたちで、在留邦人との連携をはかっているのだろうか。ちなみに、先述したように、外務省の「『安全の手引き』作成にあたってのガイドライン」では、「緊急連絡先」の項目として、「大使館（総領事館）については、代表に加えて領事部直通、執務時間外、休祭日、緊急時の連絡の取り方」に関しても、「安全の手引き」のなかに、「もりこむようにさだめられている<sup>\*120</sup>。しかしながら、2009年4月に改訂された、ボストン総領事館の「安全の手引き」をみても、そこには、「在ボストン日本国総領事館 617-973-9772～4」と記されているだけで、どの電話番号が代表であるのか、また、領事部直通であるのかが不明確である。もっとも、同手引きの3番目の項目の「もし犯罪に巻き込まれたら」という部分では、「夜間や休日の総領事館の閉館時間に緊急事態が発生した

場合に備えて24時間対応の電話システムを導入しています」と書かれているが、「各種連絡先」の電話番号が最後の15番目の項目としてまとめられており、若干、利用しづらい印象を受ける\*121。

つぎに、在留邦人との連携についてくわしくみてみたい。ボストン総領事館では、1996年10月24日に、「ボストン安全対策連絡協議会」を設置した。同協議会設立の目的は、「周辺地域在住の邦人等と安全対策についての意見交換及び情報交換を行い、在留邦人の安全対策に関し、官民協力を推進するため」とある\*122。その構成メンバーは、総領事館側のほかに、日本人会、ニューイングランド日系企業懇話会、ボストン日本語学校、アムハースト日本語補習校、JREX（The Japanese Resource Exchange：異業種交流会）、日系旅行代理業者、ボストン日本人研究者交流会、JaRAN（Japanese Researchers Academic Network：ボストン日本人学術研究者ネットワーク）、JAGRASS（Japanese Graduate Student Society of Greater Boston：グレーターボストン日本人大学院生協会）、ハーバード日本人会となっている\*123。現在、年2回の会合がもたれているようだ\*124。

関係者の話によれば、緊急時の連絡体制は、「これら組織の連絡網をつかってやる」とのことである。とりわけ、ボストン総領事館では、「電話は輻輳するので、ニューオーリンズのハリケーンでの安否確認で、メールでやるのが有効とわかった」ことから、電話よりも、メールでの緊急連絡に重点をおいているようである\*125。電子メールによる最新の緊急連絡伝達訓練は、2009年3月24日に実施された。参加団体は、総領事館保有の在留届から無作為に抽出した100人、ボストン日本人会の100人、西マサチューセッツ日本人会（アムハースト地域）の40世帯、ニューイングランド日系企業懇話会の16社、ボストン日本語学校の113世帯、JREXの182人、JAGRASSの88人、JaRANの228人の合計867件であった。今回の訓練で、注目されるのは、ボストン総領事館のホームページ上に、「緊急連絡伝達訓練の実施結果報告」が掲載されたことである\*126。というのは、これまでの訓練の結果に関しては、このようなかたちでは、公開されていない

かったからだ。

さて、今回の訓練の結果、参加者からは、「訓練は有意義であるとの評価、今後も定期的実施して欲しいとの反響」「今後は全員を対象に訓練を実施して欲しいというご意見」があった一方で、「受信者が迷惑メール扱いの設定をしていたため確認に時間がかかったケースへの対応、携帯電話、インターネット回線、パソコンが直ちに使用できない状況を想定した他の連絡方法を検討して欲しいと言った連絡網の一層の充実に関するご意見」もよせられたようだ。また、総領事館の側では、この緊急伝達訓練について、「今回は、敢えて大学や日本語学校の春休み期間中に訓練を実施し、どのくらいの返信率が得られるか注視しておりましたが、結果として、前回よりも高い返信率が得られました。また、返信までの時間も大幅に短縮されました。一方、在留届の登録情報より無作為に抽出した100名の方に連絡させていただきましたが、一部の方のメールアドレスが既に使用できない状況となっていることが判明しました。これは帰国や転居等の際に届け出がなされずに情報が更新されないままとなっている可能性が高いと考えられます。帰国、転出の際は『在留変更届』の提出をお願い致します」と総括していた。ここでは、「結果として、前回よりも高い返信率が得られました。また、返信までの時間も大幅に短縮されました」とあるものの、具体的な返答率や返信までに要した時間については、いっさい記されていないことに留意する必要がある<sup>\*127</sup>。

では、つぎに、過去の緊急連絡伝達訓練の結果について紹介しよう。あるときの緊急連絡伝達訓練では、総領事館からのメールの発信件数50件に対して、返信数は14件(28%)となっている<sup>\*128</sup>。このとき、参加者からは、「本当の災害等が発生した場合、本人がメール受信に気づくか(PCを立ち上げるか)、電源が供給されているかが問題である」「緊急時にメールでのやり取りが本当に有益な方法であるかは疑問です。都市機能が麻痺している状況で、オンラインの状態のPCを確保し、メール連絡が速やかに行われるとは思えない」「ば

っと見て緊急メールということが分かり、かつ、迷惑メールと区別できるようにして頂きたい」などの意見がよせられた。これに対して、総領事館側は、「安否の確認の過程では勿論メールのみではなく、電話や避難所等への訪問など可能なあらゆる手段を使い安否の確認を行います」とはしたものの、「大規模災害等緊急事態において当館としては在留邦人の支援（関連情報の提供や必要な場合の物理的支援など）と共に安否の確認を行います。安否の確認については当館としては、まず当館の緊急メール連絡網を使い安否の確認を行うと共に、日本人会、日系企業懇話会、日本語学校のご協力を得てそれぞれの連絡網を使い安否の確認を行います」（傍点、引用者）と応じている<sup>\*129</sup>。

訓練の参加者からは、「電話連絡を頂いた方が、確実に伝わる」「メールでの安否確認だけではなく、電話、訪問を含め複数の方法で安否確認を行うことが状況により必要になるのでは？」といったように、電子メールへの懸念が示されていた<sup>\*130</sup>。こうした事実にもかかわらず、総領事館の側で、電子メールによる連絡を重んじるのは、先述したように、「ハリケーン・カトリーナの際にも明らかになったことですが、在留邦人の安否の確認作業を行うにあたりインターネットは大変有効に機能します（災害発生時又はその直後は物理的に可能でなくとも、落ち着いた時点で避難所等でインターネットを見る人が相当数いた）」（傍点、引用者）との考えがあるからであろう<sup>\*131</sup>。ここに、在留邦人と総領事館とのあいだで、緊急連絡伝達をめぐる認識のギャップがみてとれる。つまり、在留邦人としては、危機発生直後の段階で、「まず」、総領事館と緊急連絡をとりたいと考えているにもかかわらず、他方の総領事館側では、「落ち着いた時点で」、安否確認をできればいいと考えているのだ。これでは、「緊急事態発生に際して当館としては本国政府等からの支援や関連情報伝達などのため可能な限り速やかに外務本省への事故等の発生や在留邦人の安否などにつき第一報を報告すると同時に、総領事を本部長として緊急対策本部を総領事館（総領事館が発生した災害により使用で

きない場合には、総領事公邸)に立ち上げる」ことは、困難といわざるを得ない\*132。

しかも、このときの訓練に関する総領事館側の総括をみると、そこには、つぎのように記されている\*133。

今回は災害発生直後の緊急連絡網の運用とその問題点の把握を主な目的として訓練を実施しましたが、ボストン地区の場合最も可能性の高いのはハリケーン等の自然災害であり、その場合は天気予報等であらかじめ発生日時や予想される被害の大きさが分かります。そのため事態発生前の準備体制の確立や事前連絡事項が重要となります。鳥インフルエンザのような場合も同様に事前連絡が重要となります。

残念なことに、この文言からは、危機意識の希薄さがみてとれる\*134。しかも、これ以外の緊急連絡伝達訓練では、総領事館からの電子メールが、「文字化けしており読むことができなかった」との指摘も、多数よせられているのだ\*135。くわえて、総領事館からの電子メールを受信したのち、会員関係者に転送し、その返信を受けたボストン日本人会では、参加者から「文字化けしたメールがもどってきた。つかっているソフトがちがう。総領事館に連絡しているが、その後、なしのつぶて」という批判もでている\*136。こうした総領事館側のスタンスのせいであろうか、「総領事館は、情報はほしがるけれども、自分たちにはくれないので、協力するときにやってくれといっても反感をかけてしまう」といった声がボストン日本人会関係者の口から聞かれた\*137。

危機管理において、もっとも重要なのは、「公」と「私」のあいだでのふだんからの信頼関係である。その意味で、ボストン総領事館の対応は、大いに問題があるといわざるを得ない。

#### 4. 結び

本論の冒頭で紹介した『海外安全・危機管理標準テキスト』のなかには、「海外生活における日常の安全対策」として、「緊急時を想定し、平常時から駐在員、現地社員等のみならず、事業会社、本社関係先、在外公館、日本人社会との連絡網を常に最新状態にしておくことが必要である」「現地治安機関、在外公館、日本人会等とも常に連絡を保ち、情報入手と意見交換を行う」と記されている<sup>\*138</sup>。そのために、在外公館は、海外在留邦人の居住地を正確に把握しておく必要がある。それゆえ、同テキストにおいても、「3ヵ月以上の滞在が予定される場合は、必ず在外公館に在留届を提出する」義務があることが明記されている。しかも、「在留届を提出すると、在外公館から在留邦人向けに安全情報、緊急情報等の提供が行われる場合がある」とも書かれている<sup>\*139</sup>。しかしながら、現実には、旅券法第16条で、「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」として、「外国滞在の届出」が義務づけられてはいるものの、その義務をはたしていない海外在留邦人が多いようである。現に、前出の「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」には、「在外届等の提出は必ずしも励行されておらず、その提出を促進することが課題となっている」と記されているほどだ<sup>\*140</sup>。たとえば、ボストン総領事館の関係者の話によれば、在留届によって把握できている範囲では、「ニューイングランドの在留邦人は、1万7千人といわれている」が、現実には、「おそらく、2万数千人いる」とのことであった<sup>\*141</sup>。こうした事実をまえにして、われわれは、「在留届等が提出されていないため、緊急事態の発生時等に、安否等の確認ができなかった例や、安否等の確認までに長時間を要している例」が、行政評価・監視の調査対象の8在外公館中、11ケースにもおよんでいるという現実、十分注意を払わなければならないであろう<sup>\*142</sup>。

ちなみに、2007年10月4日～14日にかけて実施された「外交に関する世論調査」(内閣府大臣官房政府広報室)では、興味深い質問が投げかけられている<sup>\*143</sup>。すなわち、「あなたは、海外で交通事故、犯罪、病気、テロなどの事件や事故にあった日本人についての保護や支援について、どのように考えますか」との問いである<sup>\*144</sup>。この質問に対して、「個人または派遣元企業・団体が各自の責任で対応すべきである」と答えたのは、わずか7.5%にとどまっており、35.5%は、「できるだけ、個人または派遣元企業・団体が各自の責任で対応すべきであるが、できないところは政府や大使館・総領事館が保護や支援をすべきだ」、26.2%は、「個人または派遣元企業・団体が各自の責任で対応できるような場合であっても、政府や大使館・総領事館が積極的に保護や支援をすべきだ」、そして、27.4%が、「いかなる場合であっても、政府や大使館・総領事館が保護や支援をすべきだ」と回答しているのである<sup>\*145</sup>。回答者はみな、日本国内在住者であるとはいえ、実に、89.1%の者が、政府や大使館・総領事館の支援を当然視しているのだ。

危機管理を考える場合、「自助」「共助」「公助」という3つのことばがある。日本国内にくらべ、危機の可能性のたかい海外で生活する場合、自助につとめることはもちろんであるが、どうしても、公助に依存せざるを得ない部分が、多くなる。現に、「平成15年度外務省政策評価書」においても、「海外における邦人の生命・財産の保護は今後とも外務省の最も重要な任務の一つであり、さらに近年の外務省改革の中で邦人保護をはじめとする領事業務に対する国民の期待はいっそう増大している」と明記されている<sup>\*146</sup>。公助を求める以上、在留邦人は、在外公館に対して、すみやかに在留届を提出し、自分の居住地を知らせるといふ最低限の義務をはたすべきであろう。同時にまた、在外公館の側においても、危機が発生してから、在留邦人の居場所を調べるというのではなく、ふだんから、在留届の提出をうながす工夫が求められることはいうまでもない。その意味において、前出の「在外邦人の安全対策等に関する行政評価・監視」



の結果、調査対象とされた3年9カ月ものあいだ、一度も、在留届提出者に対する在留状況の確認を実施していない在外公館が存在したということは、ゆゆしき事態といえよう<sup>\*147</sup>。

とはいえ、外務省の側でも、在外邦人の危機管理体制の構築に尽力していないわけではない。たとえば、「平成20年度外務省政策評価書」には、「兼轄国及び遠隔地において、在外公館所在地から領事担当官が現地へ赴くまでの間にも、援護を必要とする邦人への支援を迅速に行いうるよう、初動における協力者の支援を得るに必要な謝金及び管轄公館の領事担当官が可能な限り迅速に現場へ赴くための旅費について、必要な措置を講じた」との記述がみられる<sup>\*148</sup>。さらに、「平成21年度外務省政策評価書」では、「平成20年度には領事担当官の兼轄国及び遠隔地への出張を36件実施した。また、領事担当官が直ちに対応できない案件等で現地協力者に対応を依頼し、右協力者に遠隔地邦人保護謝金を支出したケースは3件あった」との言及がなされている<sup>\*149</sup>。これは、「もともと割りあてられている在外職員旅費では、危機時に出張できない」ため、「予算面での危機管理対策はできていない」という、在外公館からの不満の声にこたえたものといえよう<sup>\*150</sup>。くわえて、外務省では、「外務省不祥事のあと、いわゆるプロフェッショナルをつくっていかうということ」で、邦人保護をになう領事専門官の養成にも力を入れている。これによって、「プロ意識をもって、後進の育成にも役だてる」ことができているようだ。もっとも、この領事専門官は、「2年に一人認定作業をおこなう」ものの、2年まえの認定作業では、該当者はおらず、現在、「全外務省職員で、10人しかいない」という。この領事専門官の一人は、「邦人保護の仕事は、100%できてあたりまえ。一つミスしたら、おしまい」と語っていた<sup>\*151</sup>。今後は、こうした意識をもって、在外公館における危機管理体制の充実に、外務省全体で、尽力してってもらいたい<sup>\*152</sup>。

注

- \* 1 社団法人 日本在外企業協会 海外安全センターの資料 (2009年 5月11日付)。
- \* 2 社団法人 日本在外企業協会 海外安全センター編『海外安全・危機管理標準テキスト』(社団法人 日本在外企業協会 海外安全センター, 2008年), 1頁。
- \* 3 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/tokei/hojin/09/pdfs/1.pdf> (2009年 9月20日)。
- \* 4 ここでいう永住者とは, 「原則として当該在留国より永住権を認められている者」である。ただ, 「永住の意思はないが, 長期滞在が可能な他の資格がないために永住権を取得した者や, 在留国人と婚姻し永住権を持つがいずれ本邦に帰るので永住するつもりはない者といった場合には, 自己申告を優先し, 「長期滞在者」と分類したことがある」ようだ。さらに, 「在留国に永住制度がない場合においては, 婚姻などにより永住の意思を以って生活の本拠(住所)をわが国から在留国に移した者で, 在留届に「永住」と届出があった者」もふくまれている。(同上)。
- \* 5 この場合の長期滞在者とは, 「3か月以上の在留者で永住者ではない邦人(3か月以上滞在の意思をもって在留する邦人であれば, 調査の時点において滞在期間3か月未満であってもこれに含める)」をいう(同上)。
- \* 6 ちなみに, オーストラリアとイギリスの順位は, 前年までの数字(オーストラリア: 6万3,459人, イギリス: 6万3,526人)から逆転している(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/tokei/hojin/08/pdfs/1.pdf> [2009年 9月20日])。
- \* 7 外務省編『外交青書』[2009年版] (第52号), 190頁。
- \* 8 同上, 193頁。
- \* 9 同上, 212頁。
- \* 10 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/sosiki/zaigai.html> (2009年 9月20日)。
- \* 11 外務省編, 前掲書『外交青書』[2009年版], 212頁。
- \* 12 関係者への電話によるインタビュー(2009年10月5日)。ちなみに, 外交使節団制度の端緒は, 明治時代にあり, 1870年10月2日, 「外務大丞鮫島尚信を少弁務使, 権大丞塩田篤信を権大記, 権大録後藤常を権少記とし, イギリス・フランス・プロシア三國に駐節を命じ, 十月三日には, 森有礼を少弁務使とし, アメリカ駐節を命じた。これは少弁務使ら任命の始めである」とされている。また, その後, 1872年4月25日に, 「外務大輔寺島宗則を大弁務使としてイギリス駐節を命じた。これは大弁務使任命の始めである」とのことだ(外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年』[上巻] [原書房, 1969年], 71-72頁)。
- \* 13 外務省編, 前掲書『外交青書』[2009年版], 212-213頁。
- \* 14 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」(2007年11月), 1頁。

在外公館における危機管理－ポストン総領事館の事例－（浅野）

- \* 15 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/hyouka\\_kansi\\_n/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/index.html)（2009年9月20日）。
- \* 16 総務省、前掲「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」、79頁。なお、この「安全の手引き」については、「在留邦人が行う平素からの安全対策と緊急事態の発生時への対応について、日本人会等と共同で作成することが望ましく、改定は少なくとも2年に一度をめぐとし、「安全の手引き」作成にあたってのガイドライン」を参照すること、また、作成した『安全の手引き』は、日本人会等を通じて在留邦人に配布するとともに、外務省の海外安全ホームページに掲載し、海外赴任予定者や出張者、留学予定者等の手引きとして活用されるようにする」となっている（同上、76頁）。
- \* 17 [http://www.anzen.mofa.go.jp/manual/washington\\_dc.html](http://www.anzen.mofa.go.jp/manual/washington_dc.html)（2009年9月20日）。
- \* 18 総務省、前掲「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。
- \* 19 同上。
- \* 20 同上。
- \* 21 同上、44頁。
- \* 22 同上、41－42頁。
- \* 23 同上、79頁。
- \* 24 同上、77頁。
- \* 25 同上、78頁。
- \* 26 同上、76－77頁。
- \* 27 同上、77頁。
- \* 28 同上。
- \* 29 同上。
- \* 30 同上。
- \* 31 同上、30頁。
- \* 32 同上、32頁。
- \* 33 同上、30頁。
- \* 34 同上、32頁。
- \* 35 同上、30－31頁。
- \* 36 同上、31頁。
- \* 37 同上。
- \* 38 同上、50頁。
- \* 39 同上、47頁。
- \* 40 現に、貸与をおこなっていない在外公館のうち、「緊急事態の発生時に通常の電話（携帯電話を含む。）が極めてつながりにくくなり、児童生徒の安否確認等に関する在外公館との連絡を迅速に行うことができなかった例もある」ようだ（同上、48頁）。
- \* 41 外務省本省が指示する、月1回程度の使用訓練を実施しているのは、わずか1在外公館（3％）にすぎない（同上）。

- \*42 同上, 47-48頁。
- \*43 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/hyouka\\_kansi\\_n/pdf/081016\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/pdf/081016_2.pdf) (2009年9月20日)。
- \*44 同上。
- \*45 同上。
- \*46 同上。
- \*47 「議題について疑義をたずねる行為」は、質疑とよばれる(浅野一郎・河野久編『新・国会事典』〔第2版〕〔有斐閣, 2008年〕, 160頁)。
- \*48 なお、前項の第4の論点である「緊急用無線通信機器の使用訓練の励行」については、鈴木議員の質問主意書ではふれられていない([http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168254.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168254.htm) (2009年9月20日))。
- \*49 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168254.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168254.htm) (2009年9月20日) および[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168254.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168254.htm) (2009年9月20日)。
- \*50 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168254.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168254.htm) (2009年9月20日)。
- \*51 同上。
- \*52 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168254.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168254.htm) (2009年9月20日) および[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168254.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168254.htm) (2009年9月20日)。
- \*53 同上。
- \*54 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168350.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168350.htm) (2009年9月20日) および[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168350.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168350.htm) (2009年9月20日)。
- \*55 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168350.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168350.htm) (2009年9月20日)。
- \*56 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168350.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168350.htm) (2009年9月20日)。
- \*57 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168254.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168254.htm) (2009年9月20日)。
- \*58 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168350.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a168350.htm) (2009年9月20日)。
- \*59 [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168350.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b168350.htm) (2009年9月20日)。
- \*60 外務省の場合、たとえば、「平成14年度外務省政策評価書」をみると、「『外務省における政策評価の基本計画』(計画期間は平成14年から16年まで)、外務省政策評価の『実施計画』(毎年定めるもので平成14年4月1日から15年3月31日まで)に従って政策評価を行った」とされる。くわえて、外務省では、「『政策目的を政策手段(施策等)がいかにかに達成しているか』を総合的に評価する」、「総合評価方式」を採用している。これは、「政策の目的が達成され期待した効果が得られているか(有効性)」、

在外公館における危機管理－ポストン総領事館の事例－（浅野）

この政策目的を達成するための手段である施策が目的に照らして必要であったか（必要性）、政策目的が国際社会における日本国・日本国民の利益の増進という観点から見て妥当であったか（妥当性）、また投入した資源（予算・人員・時間等の政策コスト）は効率的に使用されたか（効率性）といった観点）にもとづいて実施されるやり方のことである（外務省「平成14年度外務省政策評価書」〔2003年5月〕、i頁）。

- \*61 外務省編『外交青書』〔2003年版〕（第46号）、31－32頁。ちなみに、この事件において、「日本は、中国の武装警察官が日本の同意なく同総領事館に立ち入ったことは公館の不可侵に反するものであるとして、強く抗議を行うとともに、入館を試みた5名の人道上の要請が満たされることが最優先であるとの申入れを累次にわたって行った。その結果、中国に拘束されていた5名の出国が認められ、5月23日、同5名はフィリピンのマニラ経由で韓国へ出国した」のである（同上、32頁）。
- \*62 外務省、前掲「平成14年度外務省政策評価書」、213頁。
- \*63 周知のように、「2001年初頭の外務省をめぐる不祥事の発覚以来、外務省では、改革に向けた取組を積極的に進めてきた」わけであるが、その一環として設置されたのが、この「外務省改革に関する『変える会』」である（外務省編、前掲書『外交青書』〔2003年版〕、208頁）。
- \*64 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai\\_genjo/change/saishu\\_ap.html#11](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/change/saishu_ap.html#11)（2009年9月20日）。
- \*65 同上。
- \*66 外務省、前掲「平成14年度外務省政策評価書」、191－192頁。なお、在外公館の危機管理体制の充実は、「海外邦人安全対策」とする施策にふくまれるが、この施策に関しては、「改善・見直し」「廃止、中・休止」「その他」ではなく、「継続」という評価となっている（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h14\\_g.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h14_g.pdf)〔2009年9月20日〕）。
- \*67 なお、「平成15年度外務省政策評価書」によれば、「平成15年度から基本計画に基づき、学識経験者から成る『外務省政策評価アドバイザー・グループ』を官房総務課長の下に設け、外務省の政策評価の在り方について助言を受けるなど客観的かつ厳格に政策評価を実施する措置を講じている」ようだ（外務省「平成15年度外務省政策評価書」〔2004年6月〕、i頁）。
- \*68 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/koryu/matome\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/koryu/matome_01.html)（2009年9月20日）。
- \*69 外務省、前掲「平成15年度外務省政策評価書」、399頁。なお、「海外邦人安全対策」という施策は、前年度同様、「継続」という評価になっている（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/hyoukasho15/pdfs/gaiyou.pdf>〔2009年9月20日〕）。
- \*70 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/koryu/matome\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/koryu/matome_01.html)（2009年9月20日）。
- \*71 これは、2004年度に実施した政策にかかる政策評価書であり、これ以降、紹介する政策評価書は、すべて前年度の政策を対象としている。

- \*72 外務省編『外交青書』〔2005年版〕(第48号), 273頁。
- \*73 このほかに、「国民の視点に立った領事サービス」と「外国人問題」が、重要課題としてかけられている(海外交流審議会「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み」〔2004年10月〕, 2頁)。
- \*74 外務省編, 前掲書『外交青書』〔2005年版〕, 275頁。
- \*75 海外交流審議会, 前掲「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み」, 6頁。
- \*76 外務省「平成17年度外務省政策評価書〔政策ごとの評価(評価シート版)〕」(2005年8月)〔[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h17\\_s\\_1\\_1\\_15.pdf#02](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h17_s_1_1_15.pdf#02)〕。
- \*77 同上。
- \*78 同上。なお, 事務事業の評価では, このほかに, 「内容の見直し」「縮小」「中止・廃止」という総合の評価がある([http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/h17\\_s\\_3\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/h17_s_3_1.html)〔2009年9月20日〕)。
- \*79 2006年2月17日に, 改定・公表された「外務省における政策評価の基本計画」では, これまで, 「外務省における政策評価は, 『総合評価方式』を基本とする」となっていたものを「実績評価方式の手法を踏まえつつ, 外交政策の特性を勘案し, 総合評価方式の手法を取り入れた評価を行うものとする。また, これらに加えて, 必要と認められる政策については総合評価方式等を用いた評価を行うこととする」としている([http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/hyokasho18/h18\\_g\\_1\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/hyokasho18/h18_g_1_1.html)〔2009年9月20日〕)。
- \*80 外務省「平成18年度外務省政策評価書〔施策ごとの評価(評価シート版)〕」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/hyokasho18/h18\\_s\\_1\\_1\\_15\\_2.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/hyokasho18/h18_s_1_1_15_2.html)〔2009年9月20日〕)。
- \*81 同上。
- \*82 同上。
- \*83 このほか, 「(普通の)進展」は, 「事前に想定していた通りの進展があった場合」, 「部分的な進展」は, 「事前に想定していたよりも少ない進展しか無かった場合」をさし示している。くわえて, 評価の類型としては, 「設定した目標を達成したと判断する場合」には, 「目標を達成した」, また, 「設定した目標に向けて進展しなかったと判断する場合」は, 「目標の達成に向けて進展しなかった」とするものもある([http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/hyokasho18/pdfs/h18\\_s\\_3\\_3\\_1.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/hyokasho18/pdfs/h18_s_3_3_1.pdf)〔2009年9月20日〕)。
- \*84 外務省, 前掲「平成18年度外務省政策評価書〔施策ごとの評価(評価シート版)〕」。ちなみに, 2007年問題とは, 「団塊の世代の多くが定年を迎え潜在的な海外渡航人口に合流すること」をいう(外務省「平成19年度外務省政策評価書【評価シート版】」〔2007年8月〕〔[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h19\\_hs.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h19_hs.pdf) (2009年9月20日)〕)。
- \*85 このほか, 「目標を達成した」「目標の達成に向けて進展があった」「一定の進展があった」「目標の達成に向けて進展しなかった」の4類型があ

在外公館における危機管理－ボストン総領事館の事例－（浅野）

- る（外務省，前掲「平成19年度外務省政策評価書【評価シート版】」〔[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h19\\_hs.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h19_hs.pdf)（2009年9月20日）〕）。
- \*86 同上。
  - \*87 同上。
  - \*88 外務省「平成19年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」（2007年8月）〔[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h19\\_jj.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h19_jj.pdf)（2009年9月20日）〕。
  - \*89 同上。
  - \*90 このほか，「今のまま継続」「内容の見直し」「縮小」「中止・廃止」という評価がある（同上）。
  - \*91 なお，この評価書のなかで，「実施計画では，平成20年度予算概算要求から本格化する政策評価と予算との連携（骨太2005等で言及。予算のPDC Aサイクルを確立し，政策評価の結果を予算編成に反映できるよう，政策評価の体系〔基本目標－施策〕と予算書・決算書の表示科目〔項－事項〕を合致させる）を念頭に策定した」と明記されている（外務省「平成20年度外務省政策評価書【施策レベル評価版】」〔2008年8月〕〔[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h20\\_sl.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h20_sl.pdf)（2009年9月20日）〕，21頁）。
  - \*92 このほか，4つの類型があり，おのおの，「目標を達成した」「目標の達成に向けて（普通の）進捗があった」「目標の達成に向けて一定の進捗があった」「目標の達成に向けてほとんど進捗が見られなかった」となっている（同上，23－24頁）。
  - \*93 外務省，前掲「平成20年度外務省政策評価書【施策レベル評価版】」（2008年8月）〔[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h20\\_sl.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h20_sl.pdf)（2009年9月20日）〕。
  - \*94 同上。
  - \*95 同上。
  - \*96 同上。
  - \*97 同上。
  - \*98 同上。
  - \*99 外務省「平成20年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」（2008年8月）〔[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h20\\_jj.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h20_jj.pdf)（2009年9月20日）〕。
  - \*100 総務省，前掲「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」，19－20頁。
  - \*101 このほかに，「拡充強化」「内容の見直し・改善」「縮小」「中止・廃止」がある（外務省，前掲「平成20年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」）。
  - \*102 外務省「平成21年度外務省政策評価書【施策レベル評価版】」（2009年8月）〔[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h21\\_sl.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h21_sl.pdf)（2009年9月20日）〕。

- \* 103 くわえて、「在留届の提出対象となっていない短期渡航者等に対する安全情報の提供や、緊急時の邦人保護をより確実に行うための施策の推進」「精神障害を発症した邦人保護事案は、今後も増加し在外公館の負担が増加すると予測する。その対応については、現地企業、日本人会等の現地日本人組織やツアーオペレーター等の現地ツアー関係者を含めて、日頃からケース・スタディーを行う等の意見交換を通じ、ネットワークの構築等連携を深めておくことが望ましい」との指摘もなされている(同上)。
- \* 104 なお、今回から、「一般の事務事業の総合的評価に関し、5つの分類を維持している」ものの、従来の「【中止・廃止】を【終了・中止・廃止】と変更し、事務事業として完結した場合の選択肢として選びやすい表現になるよう工夫した」とのことだ(同上)。
- \* 105 外務省「平成21年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」(2009年8月)([http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h21\\_jj.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/pdfs/h21_jj.pdf) (2009年9月20日))。
- \* 106 また、「緊急用無線通信機器の使用訓練の励行」については、「緊急事態発生時、特に有線通信回線の崩壊時には不可欠となる緊急無線の有効的な運用・管理を図るため、平成20年度において各在外公館の保有台数の見直し及び新たな配備に関するガイドラインを策定し、在外公館に周知した」と述べられている(同上)。
- \* 107 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/list/n\\_name/usa.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/zaigai/list/n_name/usa.html) (2009年9月20日)。
- \* 108 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/tokei/hojin/09/pdfs/1.pdf> (2009年9月20日)。
- \* 109 <http://www.us.emb-japan.go.jp/j/html/file/kankatsu.htm> (2009年9月20日) および [http://www.anzen.mofa.go.jp/info/info4\\_S.asp?id=221](http://www.anzen.mofa.go.jp/info/info4_S.asp?id=221) (2009年9月20日)。
- \* 110 この数字は、全在外公館中、うえから19番目に位置している。米国の在外公館だけにかぎって言えば、8番目の数字である(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/tokei/hojin/09/pdfs/1.pdf> (2009年9月20日))。
- \* 111 同上。
- \* 112 「ポストン日本人会 会報」〔第31号〕(1980年12月20日)。
- \* 113 「第八十七回国会 衆議院 内閣委員会議録 第八号」1979年4月19日、2頁。また、このとき、同外相は、中国の広州と西ドイツ(当時)のフランクフルトにも総領事館を設置予定である旨を述べている。前者に関しては、「広州は中国南部の要地で毎年広州交易会が開かれ、多数の邦人が訪問する所であります」との理由で、そして、後者については、「フランクフルトは、西独の金融、商工業の中心であるとともに、欧州の国際航空の中心の一つでもあり、周辺を合わせ七百五十人に上る邦人が在留しております」との理由をあげている(同上)。

なお、同年12月4日の大来佐武郎・外相の説明では、設置理由はおなじままで、在外邦人の数が、2,200人となっている(「第九十回国会 衆議院内閣委員会議録 第一号」1979年12月4日、2頁)。



- \* 114 【外交青書】〔1979年版〕（第23号），283頁。なお、「第八十七回国会は、発足したばかりの大平内閣が初めて臨む常会であったが、折から発覚した米国のダグラス、グラマン両社の海外不正支払い問題のために、ロッキード事件以来の航空機疑惑追及国会となり、二五日間の会期延長にもかかわらず、政府提出法案六八件のうち成立したものは四二件にとどまった」という（衆議院・参議院編『議会制度百年史－国会史－』（下巻）〔大蔵省印刷局，1990年〕，222頁）。
- \* 115 関係者へのインタビュー（2009年2月12日）。なお、「緊急事態の場合、たとえば、公館の火災、伝染病の発生等真に人命・公衆衛生などに対する重大かつ急迫した危険がある状況において、使節団の長の所在が不明などの場合、例外的に、接受国官憲は長の同意なく公館内に立入ることはできるものと了解されている」ことを付言しておく（渡邊信裕「外交使節団の公館」国際法学会編『国際関係法辞典』（三省堂，1995年），101頁）。
- \* 116 関係者へのインタビュー（2009年2月12日）。
- \* 117 関係者へのインタビュー（2009年3月31日）。
- \* 118 外務省，前掲「平成20年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」。
- \* 119 関係者へのインタビュー（2009年2月12日）。
- \* 120 総務省，前掲「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」，44頁。
- \* 121 <http://www.anzen.mofa.go.jp/manual/boston.html>（2009年9月20日）
- \* 122 関係者の電子メールによる回答（2009年3月6日）。
- \* 123 関係者の電子メールによる回答（2009年2月25日）。
- \* 124 なお、「平成21年度外務省政策評価書」によれば、安全対策連絡協議会は、204公館において設置されており、2008年度には、総計で、628回の会合がもたれたようだ（外務省，前掲「平成21年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」）。
- \* 125 関係者へのインタビュー（2009年2月12日）。この点については、「平成18年度外務省政策評価書」においても、「平成16年12月26日に発生したスマトラ島沖大地震・インド洋津波への対応の経験を踏まえ、同様な大規模災害に際して、邦人及びその家族等からの安全確認の問い合わせに確実に、効率よく対応できるよう、本省と在外公館との間の連携と情報共有を目的に、WEBサイト上でオンライン安否情報確認システムを構築したところ、平成17年8月の米国南部のハリケーン被害に際しては、本省及び在米公館との間で安否照会及び確認情報が的確に共有・交換でき、安否確認に非常に役に立つ結果となった」との文言がみられる（外務省，前掲「平成18年度外務省政策評価書〔施策ごとの評価（評価シート）版〕」）。さらに、「平成19年度外務省政策評価書」においても、「平成17年8月の米国南部のハリケーン被害に引き続き、平成18年5月のジャワ島中部地震に際しては、本省及び在インドネシア大使館との間で安否照会及び確認情報を共有・交換でき、安否確認を行う上で極めて有効であった」との記述がみられる（外務省，前掲「平成19年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」）。もっとも、2006年9月8日には、外務省は、「全世界の約40%の海外邦

人が在留・滞在し、緊急事態発生時の安否確認が最も困難となる北米地域」を対象に、「北米地域における邦人用災害伝言ダイヤルである『全米・カナダ邦人安否システム』をニューヨークベースで設置した」のである(外務省、前掲「平成19年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」)。ちなみに、このシステムは、「平成19年には10月に南カリフォルニア地域で発生した大規模山火事に際し」、また、「平成20年9月に発生したハリケーンの米国南部への接近に際し稼働させ」ているようだ(外務省、前掲「平成20年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」および外務省、前掲「平成21年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」)。

- \* 126 <http://www.boston.us.emb-japan.go.jp/ja/news/2009kinkyurenaku.html> (2009年9月20日)。
- \* 127 同上。
- \* 128 このとき、日本人会では60%、日系企業懇話会では73%となっている。また、電話を使用した日本語学校では、36%を記録している(在ボストン日本国総領事館「安全対策連絡協議会用資料」〔2006年10月26日付〕)。
- \* 129 同上。
- \* 130 同上。
- \* 131 同上。
- \* 132 在ボストン総領事館「緊急事態発生時における対応について」(2006年10月26日付)。ちなみに、北米地域は、「全世界の約40%の海外邦人が在留・滞在し、緊急事態発生時の安否確認が最も困難となる」そうだ(外務省、前掲「平成19年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」)。  
さらに、こうした認識のズレは、「平成16年12月26日に発生したスマトラ島沖大地震・インド洋津波への対応の経験の踏まえ、同様の大規模災害に際して、邦人及びその家族等からの安全確認の問い合わせに確実に、効率よく対応できるよう、外務本省と在外公館との間の連携と情報共有を目的に、平成16年度にWEBサイト上でオンライン安否情報確認システムを構築し、以後、常時確実に使用し得よう維持・管理を行った」(傍点、引用者)という記述にもみてとれよう(外務省「平成20年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」)。
- \* 133 在ボストン日本国総領事館、前掲「安全対策連絡協議会用資料」(2006年10月26日付)。
- \* 134 べつの訓練においても、ほぼおなじ総括が、総領事館によってなされている(ボストン日本人会資料)。
- \* 135 同上。
- \* 136 関係者へのインタビュー(2009年3月10日)。
- \* 137 関係者へのインタビュー(2009年2月19日および3月10日)。
- \* 138 日本在外企業協会 海外安全センター編、前掲書「海外安全・危機管理標準テキスト」、8-9頁および11頁。
- \* 139 同上、11頁。
- \* 140 総務省、前掲「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」、2頁。

- \*141 関係者へのインタビュー（2009年2月12日）。
- \*142 総務省、前掲「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」、3頁。ところで、「平成18年度外務省政策評価書」には、「海外での大規模緊急事態に巻き込まれた際の安否確認は、在留届等を通じて行うことになるが、短期の個人旅行者については連絡先の把握が困難であり、また数も多いことから、既存の緊急連絡先に依らず災害関連情報を提供し、また本人と本邦家族との間で安否確認が円滑に行えることが重要であることから、右に向けた新たな取組を開始し、平成17年度では、平成18年度内に在留邦人及び渡航邦人の数も最大な米国における音声安否情報提供サービスを立ち上げられるよう予算要求に反映させた」と記されているが、このサービスによって、在留届の提出率の悪さという根源的な問題は解決されていないことに留意する必要がある（外務省、前掲「平成18年度外務省政策評価書【施策ごとの評価（評価シート）版】」）。
- \*143 <http://www8.ca.go.jp/survey/h19/h19-gaiko/index.html>（2009年9月20日）。
- \*144 <http://www8.ca.go.jp/survey/h19/h19-gaiko/3.html>（2009年9月20日）。
- \*145 「その他」：0.2%、「わからない」：3.1%（<http://www8.ca.go.jp/survey/h19/h19-gaiko/table/PH1908026.csv>〔2009年9月20日〕）。
- \*146 外務省「平成15年度外務省政策評価書」（2004年6月）、399頁。しかし、小島俊郎・日立製作所リスク対策部部長は、「危険情報を含めてすべての外務省情報は、基本的に参考情報として提供されるべきものであり、判断と行動は国民一人ひとりが、あるいは各企業が自らの自由で決められるのであり、安全確保は自己防衛が基本だということである」としたうえで、「国民は自己防衛意識が希薄で、信号機のようにストップ＆ゴーについて判断・指示して欲しいと要求してしまうことは、海外邦人安全対策を推進する上で深刻な問題である」と指摘している（外務省、前掲「平成14年度外務省政策評価書」、189頁）。
- \*147 総務省、前掲「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」、3頁。なお、前出の「邦人保護事務の手引き」では、「外務省は、在外公館に対し、毎年10月1日現在で実施する『海外在留邦人数調査』の際に、必要に応じて、在留届の提出者に対する所在確認を行うことを求めている」（同上、2頁）。
- \*148 外務省、前掲「平成20年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」。
- \*149 外務省、前掲「平成21年度外務省政策評価書【事務事業評価版】」。
- \*150 関係者によれば、「昔はつかえた」ものの、「不祥事事件あたりからつかえなくなった」ようである。しかし、「一方で、行かなくていいような経済事情調査などはいつでも行ける」のが実状であるようだ（関係者へのインタビュー〔2009年3月31日〕）。
- \*151 同上。
- \*152 現に、「平成20年度外務省政策評価書」のなかにも、「国民の安全と安心の確保は政府の最優先課題に掲げられており、海外における国民の生命・身体の保護その他の安全に関する努力は外務省の最重要任務の一つであ

る。そのためには、限られた予算・人員の効率化に常に心がけ、効果の最大限化を図る必要がある」と明記されている（外務省、前掲「平成20年度外務省政策評価書【施策レベル評価版】」）。

- ※ 本論は、2009年度 日本政治学会における報告「在外公館における危機管理－ボストン総領事館の事例－」に、大幅な加筆をおこなったものである。  
また、本論は、2008年度 札幌大学留学研修制度による研究成果の一部であることを付言しておく。