

邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会

検証報告書

平成27年5月21日

邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会

はじめに

シリアにおける邦人殺害テロ事件により湯川遥菜氏及び後藤健二氏が殺害されたことは、邦人保護に責任を有する日本政府として痛恨の極みである。改めてお二人に哀悼の誠を捧げたい。

国民の生命を守ることは政府の重要な責務であり、政府としては、2014年8月の湯川氏の行方不明発覚以降、一貫して人命第一の立場に立ってお二人の保護に取り組んだ。在留邦人・企業の安全確保策に関しては、2013年1月の在アルジェリア邦人に対するテロ事件を受けて政府は対策を講じていた。しかしながら、今回の事件は、領域国政府が機能しない危険地域に入った個人を独善性と暴力性の極めて強いテロ集団が人質にとるという事案であり、政府としては、邦人保護事案として極めて困難な対応を迫られ、結果としてお二人の命を救うことができなかった。

日本人がテロにより殺害され、テロリストがインターネット上で日本を名指しで脅迫するに及んだことを踏まえ、海外において日本人が安心して活動できるよう、今回の事件から得られる教訓を最大限、今後の邦人保護等の施策に活かしていくことが重要である。こうした観点から、今回の事件に際しての政府の対応について検証を行うとともに、国際テロ事案に関する在留邦人保護等の政府対応の在り方について検討するため、2015年2月9日、内閣官房副長官（事務）を委員長とする「邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会」を発足させた。

本検証委員会は、在アルジェリア邦人に対するテロ事件を受けた施策を踏まえ政府として適切な対応ができていたかにつき、実務的な観点から検討を行った。第1回会合以来議論を重ね、中東地域や危機管理等についての専門的知見を有する5名の有識者との合同会合も開催した。また、有識者には、個別のヒアリング等を通じて非公表の情報も含めて政府側から説明し、有識者から政府側への質問も含め双方向の議論を通じて検討を深めた。こうして有識者から得られた意見も反映させたうえで、本日（5月21日）、検証結果を取りまとめた。

本検証報告は、8月の湯川氏の行方不明発覚以降を時系列的に3つの段階に分け、各段階の事実関係を整理した上で、具体的な検証項目ごとに、抽出された論点及びそれに対する評価・検討を加えた上で、有識者との議論における指摘及び課題を記載している。

※ 時刻の記載は、すべて日本時間である。

目次

1. 8月の行方不明発覚から12月3日までの対応

事実関係	1
(1) 邦人の渡航を防ぐことはできなかったか。	4
(2) 政府内の体制構築は十分であったか。	6
(3) 情報収集・分析は十分であったか。	8

2. 12月3日から1月20日の動画公開までの間の対応

事実関係	9
(1) 情報収集・分析は十分であったか。	11
(2) 被害者の救出に向けた措置及び政府内の体制構築は十分であったか。	12
(3) 御家族への対応は適切であったか。	15
(4) 総理の中東訪問のタイミング及びスピーチの表現は適切であったか。	16

3. 1月20日の動画公開後の対応

事実関係	19
(1) 政府内の体制構築は十分であったか。	26
(2) 情報収集・分析は十分であったか。	29
(3) 被害者の救出に向けた措置は適切であったか。	32
(4) 情報発信は十分かつ適切であったか。	35
(5) 御家族への対応は適切であったか。	38
(6) 事件を受け、邦人保護のための措置を適切にとったか。	39

総括	42
----	----

1. 8月の行方不明発覚から12月3日までの対応

この期間は、湯川遥菜氏がシリアで行方不明となっており、何者かによる拘束の疑いがあった。また、2014年11月1日以降は、後藤健二氏が同じくシリアで行方不明となっており、夫人宛てに犯行グループから接触があったことを政府が把握する12月3日までは、危険地域における邦人の行方不明事案であった。

政府としては、事案の性質上秘密の保全に留意するとともに、静かな形で、関係国と緊密に連携しつつ、情報収集に全力を挙げ、邦人の保護を最優先に対応した。

【事実関係】

(シリアへの退避勧告・在シリア大の一時閉館)

- 2011年4月26日に外務省はシリア全土への退避勧告を発出し、同省ホームページ等を通じて広く発信した。また、在シリア日本国大使館(以下「在シリア大」という。)は、シリア国内の治安状況が悪化したことから、2012年3月21日をもって一時閉館し、在ヨルダン日本国大使館(以下「在ヨルダン大」という。)内の臨時事務所において、その業務を継続していた。

(湯川氏の行方不明・政府の体制)

- 湯川氏については、8月16日に同氏がシリアにおいて何者かに拘束されたのではないかと情報がもたらされるまで、同氏がシリアに渡航していたとの事実を政府としては把握していなかった。
- 8月16日夜、湯川氏が行方不明になったとの情報がもたらされ、外務省が事案を認知した。これを受け、シリアの治安が極めて危険な状態にあることや当時シリアには日本大使館が所在していないこと、その他様々な情報に接していたことを踏まえ、邦人保護に万全を期す観点から、同日夜、在シリア大臨時事務所(アンマン(ヨルダン))に在シリア臨時代理大使を長とする現地対策本部を設置した。現地対策本部には、在シリア臨時代理大使以下、アラブやイスラムの専門家を含め、在シリア大の館員及び在ヨルダン大の館員が配置されていた。現地対策本部は、ヨルダン政府に対し協力を要請し、以降、随時、緊密に協議を行った。8月17日未明、外務本省に領事局長を長とする対策室を立ち上げた。
- 8月17日、湯川氏とみられる人物が拘束されたとみられる不鮮明な映像がインターネット上に配信されたとの外務省からの連絡を受け、官邸においても内閣参事官(事態対処・危機管理担当)を長とする情報連絡室を設置し、8月18日には関係省庁局長級会議(国家安全保障局、内閣情報調査室、警察

庁、公安調査庁、外務省)を開催した。

- 8月17日、警察庁においても国際テロリズム対策課長を長とする連絡室を設置し、警察庁職員をシリア周辺国に派遣する等して、各国の治安・情報機関に対する協力要請や情報収集を行った。
- 8月下旬から、シリアと国境を接するトルコに、外務本省及び在外公館からの出張により数名ずつ、延べ10数名の人員を派遣した。

(後藤氏の行方不明)

- 11月1日、後藤氏が行方不明になっているとの御家族からの連絡を受け、本件事案についても、既に立ち上げていた外務省対策室、現地対策本部、官邸情報連絡室及び警察庁連絡室にて対応することとした。
- 後藤氏については、11月1日に後藤氏のシリア渡航に関する情報がもたらされるまで、外務省領事局が、直接の対面によるものを含め3回にわたり、本人にシリアへの渡航を止めるよう働きかけていた。しかし、シリアに行かないとの確約を得ることはできなかった。
- 湯川氏・後藤氏のシリア渡航目的等については、確認できていない。

(情報収集・分析・働きかけ)

- 8月に湯川氏、11月に後藤氏が行方不明になった事案を認知した後、外務省から官邸に直ちに報告がなされ、総理から、情報収集に全力を挙げるとともに、邦人の保護を最優先に対応するように指示があった。
- 外務省、特に現地対策本部及びトルコへの出張者は、邦人の安全のために何が最も効果的であるかという観点から、湯川氏・後藤氏と関係があったと見られる人物や現地の事情に通じた人物、部族長や宗教関係者を含め、あらゆるチャンネルを活用して、情報収集及び働きかけを行った。現地対策本部及びトルコへの出張者は、外務本省と緊密に連携し、公電以外でもほぼ毎日のように電話やメールにて連絡をとった。
- 関係省庁は、湯川氏については8月以降、後藤氏については11月以降、西側及び中東の関係国政府(治安・情報機関を含む。)に対して情報提供を依頼するとともに、公開情報、衛星画像情報の収集・分析を行う等、それぞれのルートで海外及び国内において情報収集・分析を行い、共有した。特に、両名の所在・安否及びこの地域における過去の類似の拘束事案等に係る情報、I S I Lを含むイスラム過激派やそれに対応する国際社会の動向等について、情報提供を受けていた。また、内閣情報調査室、警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省等で構成される情報コミュニティは、行方不明発覚以降、合同情報会議等を通じて、相互の関連情報の共有を促進する等して、情報集約に努めた。

- 外務省領事局が中心となり、海外の拘束事案に通じたセキュリティ会社から、海外の拘束事案に係る対応等についての助言を受けた。
- このように幅広く情報収集に努めたものの、この期間を通じて、犯行の主体等について断定するには至らなかった。

(御家族への対応)

- 8月の湯川氏、11月の後藤氏の行方不明発覚以降、外務省及び警察は連携し、湯川氏父、後藤氏夫人と対面での接触・電話連絡等を通じて、御家族の意向を踏まえつつ、事件の現状に係る情報提供、御家族の心労のケア等に係る必要な助言を行った。

(邦人の渡航防止)

- 2014年8月16日から12月3日までの間に、外務省は、シリアに関連する渡航情報を2件発出していた。それに先立ち、シリア全土に退避勧告を発出した2011年4月26日から2014年12月3日までの間については、外務省は、スポット情報、広域情報を含むシリアに関する渡航情報を合計74件発出していた。また、海外渡航の安全に係る情報一般についても、同省ホームページ、パンフレット、在留邦人向けのメール、在留邦人との意見交換等のルートで提供していた。さらに、危険地域への渡航を企図する邦人について、各種報道やインターネット上の情報も含め、様々な関連情報の収集を行い、係る情報が得られた場合には、可能な範囲で渡航を取りやめるよう働きかけてきた。
- 警察は、ISILの活動地域をはじめとする危険地域への渡航を企図する邦人に関する情報収集を行い、入手した情報を事前に関係機関と共有していた。
- 外務省は、8月28日、報道機関及び関係団体に対し、日本人報道関係者のシリアへの渡航を見合わせるよう要請を行った。また、その中で、各社が契約しているフリージャーナリストに対しても、同様に渡航・滞在を控えるよう注意喚起することを依頼した(2011年4月からでは、関連の注意喚起を合計8件実施している。)。さらに、9月17日には、一般論として進行中の拘束事案が報じられれば被害者の人命を脅かすおそれがあるとして、報道に際しての配慮と協力を依頼した。

(1) 邦人の渡航を防ぐことはできなかったか。

【論点】

- 危険地域への渡航を企図する邦人について情報を十分収集できていたか。
- 当該邦人に渡航を思いとどまるよう適切に働きかけを行ったか。

【評価・検討】

- 外務省及び警察は、I S I L活動地域をはじめとする危険地域への渡航を企図する邦人について、各種報道やインターネット上の情報も含め、様々な関連情報の収集を行っていたが、湯川氏については、8月16日に同氏がシリアにおいて何者かに拘束されたのではないかと情報がもたらされるまで、同氏がシリアに渡航していたとの事実を政府として把握していなかったことから、渡航を止めるよう働きかけを行うことができなかった。
- 後藤氏については、11月1日に後藤氏の行方不明に係る情報がもたらされるまで、外務省が、9月下旬及び10月上旬には電話で、10月中旬には直接の対面により、同氏にシリアへの渡航を止めるよう働きかけを行っていた。しかしながら、その時点においては、同氏がシリアに再度渡航する意向が明確ではなかったこともあり、同氏に対してシリアへの渡航を思いとどまらせることはできなかった。
- 湯川氏・後藤氏のシリアへの渡航の動機については、様々な関連情報はありますが真相はいまだに不明である。

【有識者との議論における指摘及び課題】

有識者より、今回の事案は、企業及び現地政府が一定の備えをしていた中で襲撃が起きた2013年1月の在アルジェリア邦人に対するテロ事件と比較して、渡航延期勧告を含む退避勧告が出ている危険地域に自らの意志で赴く個人の保護が課題であったという点で決定的に異なるとの指摘がなされた。また、今回のように領域国政府が機能していない中でのI S I Lのようなテロリストによる拘束事案においては、解放のためにできることはそもそも限られており、だからこそ、危険地域への邦人の渡航の抑制が重要との指摘もなされた。

さらに、有識者からは、湯川氏・後藤氏のシリア渡航目的等については、検証の対象そのものではないものの、今後類似の事案を防ぐために、引き続き究明していくことが重要であるとの指摘がなされた。政府が渡航意思の有無や具体的な渡航予定日時を正確に把握することには限界があるが、危険なテロリストが支配する地域への邦人の渡航を如何に抑制するかは、類似の事案の再発防

止にとって大きな要素であり、こうした面での究明を今後の防止策に活かしていく必要があるとの指摘がなされた。

なお、有識者からは、後藤氏が大手報道機関の依頼を受けてシリアへ渡航したのではないかとの指摘があったが、これについては、確認できていない。

(2) 政府内の体制構築は十分であったか。

【論点】

- 政府内の体制構築は十分であったか。
- 現地対策本部に十分な人員を配置できていたか。

【評価・検討】

- 8月16日に湯川氏が行方不明になった事案が認知された後、直ちに、現地（アンマン）及び東京（官邸、外務省、警察庁）で対策室等が立ち上げられ関係省庁との連携に係る体制が構築されるとともに、速やかに関係省庁局長級会議が開催され、情報集約を行い、官邸にも事案について報告された。11月に後藤氏が行方不明になったことを認知した後も、既に立ち上がっている体制を活用して、随時官邸及び関係省庁との間で情報共有、連携が図られた。このように、政府内の体制構築、官邸と関係省庁の間及び関係省庁間での情報共有、連携は、海外の危険地域における拘束事案である可能性が否定できない邦人行方不明事案として適切に行われたと考えられる。
- アンマンの現地対策本部では、在シリア大臨時事務所の職員が中心となって業務に当たった。事案の性質上、徹底した情報管理が求められたことにより本件に従事する職員を限定する必要がある中、ヨルダン政府や現地部族長等に対する情報収集、働きかけを精力的に行った。また、シリアと国境を接するトルコに人員を派遣して情報収集に当たらせる等、退避勧告を発出しているシリア領内に人員を派遣することが極めて困難な状況下において、できる限りの対応をとったものと考えられる。
- 他方、現地対策本部長を務めた在シリア臨時代理大使は、在ヨルダン大の次席館員も兼務しており、本件事案へ集中的に対応することに一定の限界があったものと考えられる。今後、同様の事案が発生した場合には、人員の再配置等を適切に行うことを検討する必要がある。
- 今後とも、海外の邦人拘束事案においては、秘密の保全を徹底しつつ、政府全体や関係省庁における迅速な体制構築、情報ニーズへの的確な対応、官邸への適時・適切な報告による情報集約が必要となる。

【有識者との議論における指摘及び課題】

有識者からは、シリアと国境を接する諸国の国境周辺地域のような、大使館や総領事館等の拠点が所在せず、人員の安全確保が困難な地域での政府の活動を支える通信手段等のインフラについて問題提起があったところ、今回の経験も踏まえ、通信秘密の保全や関係者の安全確保に十分な対策をとったうえでこ

れら拠点がない場所でもより適切な対応がとれるよう、今後、対策を検討することが望ましい。

(3) 情報収集・分析は十分であったか。

【論点】

- 行方不明発覚以降の情報収集・分析は十分であったか。

【評価・検討】

- 政府としては、この期間を通じて、行方不明となっている邦人の安全等を考慮し、徹底した情報管理が求められた中、政府全体として情報収集を行う体制を十分に構築した。
- 関係省庁は、在外公館を通じて、あるいは出張等により平素から構築した緊密な関係を活かし、関係国政府（治安・情報機関を含む。）、部族長等への働きかけを行い、情報収集体制を構築し、積極的な協力を得ることができた。
- しかし、この期間を通じ、政府として、各種状況に鑑み、湯川氏・後藤氏が拘束された可能性があるとの認識を持ち、関連情報を幅広く入手していたものの、犯行主体等について断定するには至らなかった。

【有識者との議論における指摘及び課題】

情報収集・分析については、有識者から、少なくとも今回の事案に関しては、アラビア語能力がなければ十分な情報収集・分析はできないはずであり、政府としてその能力を高めていく必要がある、また、情報は収集された後、分析され政策で使われてこそ意味があるとの指摘がなされた。特に、海外の情報機関との関係はギブ・アンド・テイクであり、海外の機関から有益な情報を得るためにも日本の情報関係者が情報の分析能力を高めることは極めて重要であり、そのためには、国内の各情報機関が情報収集のみならず分析能力を高め、分析能力の競争をして能力を高めていくのがあるべき姿であるとの指摘もなされた。

また、有識者からは、政府として最大限の情報収集や救出努力の試みを行ったと思われるが、同時に法制度的・人的な制約により十分効果的に対処し得なかったと考えられ、今後の国民の意志によっては、類似の事案へのより実効的な対処を可能とする措置を検討する必要があるとの指摘もなされた。また、本事件のように非国家主体が主として関わる事案については、政府による外国政府諸機関との関係を中心とした情報収集によって得られる情報には自ずと限界があることから、日本側の民間の個人や団体の有する情報をより積極的に聴取し対処策に活かす手法も、今後検討されるべきであるとの意見も示された。

2. 12月3日から1月20日の動画公開までの間の対応

12月3日、政府は、後藤氏夫人宛てに犯行グループから接触があったことを把握した。その後、1月20日までの期間は、湯川氏については、前期と同様拘束が疑われる行方不明事案であり、後藤氏については、犯行グループから後藤氏夫人宛てのメール送付により、何者かに拘束された可能性が高い（12月19日に確かな心証がもたれた）事案であった。

政府としては、テロには屈しないとの基本的立場を堅持しつつ、人命を第一に対応し、12月3日以前と同様、事案の性質上秘密の保全に留意するとともに、静かな形で、関係国と緊密に連携しつつ、両名の安全のために何が最も効果的な方法かとの観点から、あらゆるチャンネルを最大限活用して対応した。また、上記を踏まえ、後藤氏の事案については、本件に対応される御家族のお気持ちに最大限寄り添うとの方針の下、後藤氏夫人に対し、できる限りの支援を行った。

【事実関係】

(犯人側からの接触・政府の対応)

- 12月3日、外務省は、犯行グループから後藤氏の御家族へのメールについて、御家族からの連絡を受け、後藤氏が何者かに拘束された可能性が高いことを認知し、直ちに総理、官房長官に報告した。その上で外務省及び警察庁は、官邸まで語り、相互に連携してチームを組んで本件に対応することとなった。
- 12月3日、官邸情報連絡室は、後藤氏拘束の可能性について、外務省より連絡を受け、それ以降も、適時に関係省庁から状況の報告を受け、随時、内閣危機管理監に報告した。
- 12月3日のメールを受けて、後藤氏夫人は、旧知の民間の専門家に相談し、対応した。
- 警察庁は、犯人と思われる者から後藤氏の御家族に送られたメールを分析したが、具体的に、犯行主体がISILであるとの確証を得ることができなかった。
- この期間を通じて、8月から12月3日までと同様、対面での接触・電話連絡等を通じて、事件の現状に係る情報提供や心労のケアも含め、外務省及び警察が連携して御家族に対応した。また、メールが送られてきたことを踏まえ、外務省と警察庁は連携してチームを立ち上げ、後藤氏夫人の支援を行った。
- 12月19日、犯人から後藤氏夫人へのメールによって、後藤氏が確かに拘束されているとの心証を持つに至った。しかし、具体的に、犯行主体がISILであるとの確証を得ることはできなかった。
- 外務省と警察庁のチームは、後藤氏夫人を適切に支援するために、後藤氏夫人が相談をしていた旧知の民間の専門家とも頻繁に打合せを行った。

- 外務省は、引き続き、部族長や宗教関係者を含めあらゆるチャンネルを活用して、情報収集及び働きかけを行った。
- 関係省庁は、この期間を通じて、湯川氏・後藤氏と関係があったとみられる人物や現地の事情に通じた人物、治安・情報機関を含む関係国政府等、あらゆるチャンネルを活用して、情報収集及び働きかけを行った。また、情報コミュニティは、引き続き、合同情報会議等を通じて、相互に関連情報を共有する等して、情報集約に努めた。
- 外務省は、1月7日、報道機関及び関係団体に対し、日本人報道関係者のシリアへの渡航を見合わせるよう要請を行ったが、またその中で、各社が契約しているフリージャーナリストに対しても、同様に渡航・滞在を控えるよう注意喚起することを依頼した。
- 1月9日、中東情勢等について国家安全保障会議（四大臣会合）を開催した。

（総理の中東訪問及びスピーチの準備）

- 12月中旬から総理の中東訪問の準備を始める中で、官邸と外務省との間で緊密に調整を行い、総理に随時指示を仰ぎながら案文の作成作業を行った。最終的に訪問直前に総理の了承を得て、案文全体をセットした。
- 1月13日、定例記者会見において官房長官から、1月16日から21日まで総理がエジプト、ヨルダン、イスラエル、パレスチナを訪問する予定である旨発表した。
- 総理は、1月17日、カイロ（エジプト）において、英文を含めてセットされた案文に基づき、中東政策スピーチを実施した。同スピーチにおけるI S I L言及部分は以下のとおりである。
「イラク、シリアの難民・避難民支援、トルコ、レバノンへの支援をするのは、I S I Lがもたらす脅威を少しでも食い止めるためです。地道な人材開発、インフラ整備を含め、I S I Lと闘う周辺各国に、総額で2億ドル程度、支援をお約束します。」

(1) 情報収集・分析（メールアドレスを通じた犯人像の分析等）は十分であったか。

【論点】

- 情報収集・分析（メールアドレスを通じた犯人像の分析等）は十分であったか。

【評価・検討】

- 政府としては、行方不明発覚から1月20日の動画公開までの期間は、湯川氏及び後藤氏の安全等を考慮し、徹底した情報管理が求められた中、平素の関係を活かして関係省庁が関係国及び関係機関、部族長と連携して情報収集を行う体制を構築し、情報収集に努めた。その結果、断片的ではあるが、湯川氏の所在・安否等に係る情報提供を得ていた。また、関係省庁が得た情報は、迅速に共有されていた。
- 警察庁は、犯人と思われる者から後藤氏の御家族に送られたメールを分析したが、犯人像を絞り込むことができなかった。
- このような努力を通じて、この期間に犯行主体等について確定的な情報には接していなかった。

【有識者との議論における指摘及び課題】

政府として動画公開まで犯行主体についてISILと特定することができなかったことに関しては、有識者から、ISILであると特定できないとしても、強い推定を働かせることは可能であるので、犯行主体がISILである可能性やISILよりも合理的で交渉することも可能な集団である可能性についても想定した上で柔軟に対応を検討すべきであるとの指摘がなされた。

今後、類似の事案が発生した際には、今回の事案の教訓を踏まえ、あらゆる可能性を排除せず、想像力を働かせて幅広く対応を検討していくことが求められる。

(2) 被害者の救出に向けた措置及び政府内の体制構築は十分であったか。

【論点】

- メールで犯人と直接交渉しなかったのはなぜか。政府内の体制構築は十分であったか。
- 選挙期間中に総理、官房長官が官邸を不在にしたのは問題ではないか。

【評価・検討】

(被害者の救出に向けた措置)

- 政府は、湯川氏・後藤氏が拘束されている可能性について認識していたが、いずれの者の犯行であるか、1月20日の動画公開まで、確定的な情報には接していなかった。
- 12月3日に犯人と思われる者から後藤氏夫人にメールが送付された後は、犯人から政府に対する直接の接触や働きかけがない中、政府としては、テロに屈すればかえって日本人が狙われることになるため、テロには屈しないとの基本的立場を堅持しつつ、人命を第一に考え、人質を解放するために何が最も効果的な方法かとの観点に立ち、過去の類似の人質事件の経験等も踏まえて、必要な説明・助言を行う等、後藤氏夫人の支援を行った。
- 政府が在外公館を現に有さず、政府の権限行使に限界のある地域での邦人の拘束・行方不明事案について今後さらに適切に対応していくために、①過去の海外の拘束・行方不明事案について知見を有する外国政府・セキュリティ会社等から平素からさらに情報収集を行い、専門的知識を蓄積する、②過去の海外の拘束・行方不明事案について知見を有する外国政府・セキュリティ会社等からの研修を職員に受けさせ、専門的知識を備えた人材をさらに育成する、③そのように蓄積された専門的知識・人材を活用し、海外の拘束・行方不明の事案に対応可能な職員をさらに育成・プールし、将来、不幸にも、今回と同様の事件が発生してしまった場合には、これらにより増強された人材ストックを含む各種リソースを活用して有効に対応することを検討していくべきと考えられる。
- 後藤氏の拘束について対外公表できない中、外務省が報道機関及び関係団体に対し、契約しているフリージャーナリストを含め、シリアへの渡航を控える旨を要請していたことは、二次被害を防ぐという観点から適切であった。

(政府内の体制構築)

- 行方不明発覚から1月20日の動画公開までの期間は、政府としての対応についての詳細の説明を控えてきたが、湯川氏及び後藤氏の安全等を考慮すれば、この対応は適切であったと考えられる。特に、12月3日に後藤氏が何

者かに拘束されている可能性を把握した後は、事案の性質に鑑み、情報の共有先をさらに限定する等、秘密の保全に最大限配慮して対応した。

- 同時に、現地（アンマン）及び東京（官邸、外務省、警察庁）における体制を引き続きしっかりと構築するとともに、選挙期間中であっても総理・官房長官と直ちに連絡をとり、指示を受けることのできる体制をとった。この結果、事態の展開を受け、随時官邸及び関係省庁との間で情報共有が図られる等、海外の危険地域における邦人拘束事案として、政府内の体制構築、官邸と関係省庁の間及び関係省庁間での情報共有、連携は適切に行われたと考えられる。
- アンマンの現地対策本部では、在シリア大臨時事務所の職員が中心となって業務に当たった。事案の性質上、徹底した情報管理が求められたことにより本件に従事する職員を限定する必要がある中、ヨルダン政府や現地部族長等に対する情報収集、働きかけを精力的に行った。退避勧告を発出しているシリア領内に人員を派遣することが極めて困難な状況下において、できる限りの対応をとったものと考えられる。
- 国家安全保障会議については、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本的な方向性を定めるとの役割を踏まえ、1月9日に四大臣会合を開催し、総理の中東訪問を控え、I S I Lが中東地域のみならず日本を含む国際社会全体にとっての脅威となっており、中東情勢について議論する際の重要な要素であるとの認識に基づき、外交・安全保障の観点から、中東情勢について多角的・総合的な議論を行った。国家安全保障局は、その事務局として国家安全保障会議の役割を支えた。

（総理・官房長官の不在）

- 内閣法第14条第3項において、官房長官不在時はあらかじめ官房長官の定めるところにより官房副長官がその職務を代行する旨規定している。今回の選挙期間中においては、同規定に基づいて世耕官房副長官が官房長官の職務を代行し、さらに杉田官房副長官と内閣危機管理監も常時在京して対応しており、官邸の体制に間隙は生じていない。
また、総理、官房長官と官邸との連絡手段は常に確保されており、事態に変化があった際には速やかに報告を受けて指揮できる体制を整えていた。さらに、夜間や交通途絶時を含めて、必要が生じた際には直ちに帰京できるように移動手段を常に確保して行動していた。
- したがって、選挙期間中の官邸の体制には問題はなかったと判断される。

【有識者との議論における指摘及び課題】

有識者からは、今回の事案においては、人質の動画が公開された以降の救出は極めて困難であり救出に向けてできることは限られていたため、その前の段階における努力が重要であったとの指摘がなされた。

一方、人質事案において、特に、犯人側から御家族に秘密裏に接触があるような段階においては、人質の生命に関わるため、秘密の保全には最大限配慮する必要があり、動員をかけて体制を増強することは困難ではないかとの議論もあった。

こうした議論を受け、有識者からは、秘密の保全と体制強化のバランスや、退避勧告地域であり政府関係者が立ち入れず情報収集が困難であったこと、領域国政府が機能しない中で被害者救出のためにとり得る措置は限られていたことを踏まえると、この期間における対応はやむを得ないものであったと言えるとの指摘がなされた。

有識者からは、政府内において外務省と警察庁が連携してチームを組み、御家族による対応を最大限支援するとの方針の下で対処したことは、過去の事案と比較して関係省庁間の連携が促進された点で評価でき、このような海外における邦人拘束事案について迅速かつ緊密に連携できるよう、引き続き、外務省及び警察庁の関係部署の間で、平素から連携を緊密にすることが望ましいとの指摘もなされた。

(3) 御家族への対応は適切であったか。(8月の行方不明発覚から12月3日までの期間を含む。)

【論点】

- 政府は御家族と緊密に連絡をとりつつ、御家族の負担を少しでも和らげるような情報提供、助言等を行ったか。
- 御家族の心情・意向を踏まえた支援ができたか。

【評価・検討】

- 8月の湯川氏の行方不明発覚以降、この期間を含め、外務省及び警察は、関係職員による御家族への往訪・対面での相談を含め、御家族と緊密に連絡をとり、湯川氏・後藤氏の安否情報やその時点での政府の対応方針等に係る情報提供等を行った。
- また、御家族の支援を実施するに当たっては、御家族の意向を聴取し、これを最大限尊重して御家族の負担が軽減されるよう努めた。
- 今後も、類似の事案が発生した場合には、速やかに御家族と連絡を取り、御家族の置かれた状況を的確に把握して、その心情・意向を踏まえた支援を行う必要がある。

(4) 総理の中東訪問のタイミング及びスピーチの表現は適切であったか。

【論点】

- 邦人が拘束されている中、総理が中東を訪問したことは適切であったか。
- 総理スピーチでのISIL関連の言及は、ISILを刺激するものではなかったか。

【評価・検討】

(訪問)

- 戦後70年の節目の今年、戦後日本の平和国家としての歩みを世界へ積極的に広げていくとの意志を、国際社会、特に、中東地域に発信することが重要であると考えられた。また、過激主義、テロや暴力の最前線に置かれている穏健な中東諸国においては、食糧支援、医療支援等、平和の道を歩んできた日本だからこそできることに対する需要は高まっていた。そうした中で、総理がこのタイミングで中東諸国を訪問し、中東地域の主要勢力との関係強化を図り、中東地域の平和と安定に対する強いコミットメントを表明したことは、時宜を得たものであり、日本の存在感を強めることにつながったと考えられる。
- 総理の中東訪問を検討した時点で、政府としては、ISILにより、邦人2名が拘束された可能性が排除されないとの認識であった。ISILについては、随時関係省庁から総理をはじめ官邸に現状及び分析の報告がなされ、総理以下、ISILによる残虐な行為、恐怖支配の現状等を十分認識していた。その上で、仮に、ISILを恐れるあまり、これまで積み重ねてきた日本の対中東外交や人道支援を止めるようなことになればテロに屈することになり、決してすべきではないとの考えから、訪問を決定したことは、適切な判断であったと考えられる。

(スピーチ)

- ISILをはじめとするテロは、国際社会全体にとっての脅威となっており、対処の必要性について安保理決議及び安保理議長声明が累次にわたり採択・発出されている。日本は、国際社会の一員として、このような国際社会の取組に役割を果たしていくのは当然である。また、穏健なイスラム社会こそがテロの脅威の最前線にあつて、ISILをはじめ、テロとの闘いを進めている。そのような中、我が国は、こうした穏健なイスラム社会との連帯を強く示すべきとの考えの下、昨年来、総理や外務大臣が国連総会を含む国際会議や各国との首脳会談及び外相会談の場において、ISILに対する日本の立場を明確に表明してきている。
- 今回のエジプトにおける中東政策スピーチにおいても、総理から、そうした

日本の立場を改めて明確に発信すべく、官邸と外務省との間で緊密に調整を行い、総理に随時指示を仰ぎながら案文の作成作業を行った。最終的に訪問直前に総理の了承を得て、I S I L 関連部分を含む案文全体をセットした。

- スピーチ案を検討した時点で、政府としては、邦人が確かに拘束されていると認識し、犯行主体を特定するには至っていなかったが、様々な可能性がある中でI S I Lである可能性も排除されないとの認識であった。同時に、中東地域のみならず国際社会全体にとっての脅威となっているI S I Lをはじめ、テロとの闘いを進めている中東諸国に対して、連帯を示し、日本ができる人道支援を表明することが重要だとの考えに基づいて、スピーチの案文については、様々な観点から検討した。
- このような我が国の中東地域の平和と安定に向けた取組の表明は、中東諸国からも高く評価されている。
- また、このスピーチにおいて我が国が表明した中東への新たな支援は、1,000万人を超える難民・避難民の命をつなぐための人道支援であり、中東の人々の生活向上のための非軍事分野の支援であることを明確にしている。I S I L自身が1月20日に公開した動画においても、我が国の支援は非軍事的支援であると表示されており、I S I L側も我が国の支援が非軍事であることは認識していたと考えられる。
- 「I S I Lと闘う周辺各国に・・・支援を」行うということは、過激主義と最前線で直面し、難民・国内避難民といった課題に対処している穏健イスラム諸国を、日本も、国際社会の責任ある一員として支援していく、とのメッセージを発出するという趣旨である。このような基本的考えは、昨年9月の国連総会においても明確にしている。
- 以上を踏まえると、I S I Lは自らに都合よく様々な主張を行うが、I S I L 関連部分を含む総理の中東政策スピーチの内容・表現には、問題はなかったと判断される。

【有識者との議論における指摘及び課題】

有識者からは、I S I Lと闘う周辺各国に対する支援というスピーチの表現については、日本側の意図とは異なるが、I S I Lにより脅迫の口実とされたとの指摘がなされた。

テロリストが政府の発言を都合よく曲解するのは当然であり、このようなテロリストの脅しに屈するべきでないのは言うまでもないが、有識者からは、善悪白黒の二元論ではなく、よりしたたかな発言を追求する必要があるとの指摘や、今回は必ずしもあてはまらないとしても、今後、人質を救出できる可能性

があるような場合には、このように注目を集める対外的発信には十分に注意する必要があるといった指摘がなされた。

一部の中東メディアの報道において、総理の中東政策スピーチを誤って翻訳した報道（総理が軍事的支援（military aid）を表明した等）が見られたが、この点について、有識者からは、スピーチでは明確に非軍事の支援と明示しており、アラビア語国際衛星放送など主要メディアでは明確に非軍事と報じられており、I S I L側の宣伝映像ですらスピーチの提案を非軍事とする報道をそのまま用いていることから、表現する側において適切に言葉を選んだことや、その表現をアラブ世界の有力報道機関が正確に伝え、I S I Lにも伝わっていることは明確であるという指摘もあった。

また「I S I Lと闘う周辺各国（中略）への支援」の「闘う」にあたる英訳（contend with）は不要な解釈をされにくい適切な訳であるが、欧米の報道では総理が日本語スピーチでも英訳でも用いていない「戦争（war）」を記事タイトルに入れる例もあり、センセーショナルな印象を醸し出したいメディアに媒介されると意図せざる報道が行われる可能性もあるとの指摘があった。

政府は、一部の中東メディアによる事実誤認の報道の認知後速やかに関係在外公館を通じて訂正を求めたが、今後も同様の事案が生じる可能性があることを踏まえ、我が国の中東政策について平素から報道関係者に対して丁寧に説明を行うとともに、事実誤認の報道は早急に訂正を求めることが重要であり、現地の報道のモニタリングやチェックを行う在外公館の体制を強化し、特に総理の外国訪問の際にはきめ細かく確認することが必要であると考えられる。

なお、有識者からは、「総理が案文にない表現を用いたため、急遽英訳が変更された」と一部の英語メディアが報じていたとの指摘があったが、総理のスピーチは案文に基づいており、そのような報道は事実と反するものである。

3. 1月20日の動画公開後の対応

この期間は、湯川氏・後藤氏がI S I Lによって拘束され、殺害が予告されているとの前提の下で対応する必要があった。

政府としては、人命第一の立場で、両名を解放するために何が最も効果的な方法かとの観点から検討した結果、I S I Lと直接接触することではなく、ヨルダンをはじめとする関係国と緊密に連携し、あらゆるルート・チャンネルを活用し、最大限努力することとした。また、日本の立場を適時・適切に発信することに努めた。

【事実関係】

(事件の推移)

- 1月20日14時50分、外務省において、I S I Lによって発出されたとみられる動画を確認した。
- 1月20日に確認されたI S I Lによって発出されたとみられる動画でのメッセージの内容は以下のとおり。

「日本の首相よ。イスラム国から8, 500キロも離れているにも拘わらず、お前は誇らしくも十字軍戦争への参加を志願し、ムスリムの女性や子供を殺し家を破壊するために1億ドルを寄付した。だからこの日本国民の値段は1億ドルだ。そしてイスラム国の拡張を止めるため、ジハード戦士に対して背教者を訓練するためにさらに1億ドルを寄付した。だからこの日本国民の値段はもう1億ドルだ。日本国民よ。お前たちの政府がこの馬鹿げた決定をし、2億ドルをイスラム国との戦争に支払ったため、お前たちに72時間の猶予を与えるので、政府に圧力をかけ、2億ドルを国民の命を救う賢明な決断のために支払わせよ。でなければ、このナイフはお前たちの悪夢となるだろう。」
- 1月24日23時過ぎ、湯川氏が殺害されたとみられる写真を持つ後藤氏とみられる人物の映像とメッセージがインターネット上に配信された。
- 1月27日23時頃、後藤氏とみられる人物がヨルダン人パイロットの写真が印刷された紙を手にした画像と音声メッセージがネット上に配信された。
- 1月29日8時前、後藤氏の声とみられる音声メッセージがネット上に配信された。
- 2月1日5時頃、後藤氏とみられる人物が殺害される映像がネット上に配信された。

(政府内の体制・関係省庁の連携)

- 1月20日14時50分、外務省においてI S I Lによって発出されたとみられる動画を確認した直後、イスラエル訪問中の総理に第一報を行った。

- 同日15時30分、総理が動画を確認した。また、昨年立ち上げられたアンマンの現地対策本部に同行中の中山外務副大臣を派遣することを決定した。
- 同日16時、官房長官から総理に報告した。その際、総理から、「1 事実関係の確認に全力を尽くすこと。2 関係各国等とも協力し、人命第一に対応すること。」との指示がなされた。同日16時33分からの官房長官記者会見において、総理指示を発表した。
- 総理は、視察等を取りやめ、エルサレム（イスラエル）に戻った。1月21日4時18分、総理一行は政府専用機にてテルアビブ（イスラエル）国際空港を出発した。同日16時30分、羽田空港に到着した。この間も随時総理一行と東京との間で連絡がとられた。
- 1月20日15時、官邸においては内閣危機管理監を長とする官邸対策室、外務省は事務次官を長とする緊急対策本部（22日16時30分に緊急対策本部の長を外務大臣に変更）、警察庁は警備局長を長とする対策本部、公安調査庁は次長を長とする緊急調査室を設置した。また、同日16時20分、防衛省においては、海外出張中の防衛大臣から「情報収集に万全を期せ」との大臣指示がなされた。
- 1月20日16時30分に関係省庁局長級会議を、17時35分に関係閣僚会議を開催した。その後も事態の展開に応じ本件に関する関係閣僚会議を5回開催した。
- 外務省は、ヨルダン等のシリア周辺地域に出張者を派遣し、また、警察庁は、外務省の協力を得て、シリア周辺国に国際テロリズム緊急展開班（以下「TRT-2」という。）を派遣し、情報収集等の体制を構築した。
- 内閣情報調査室、警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省等で構成される情報コミュニティは、関係省庁課長級会議の開催等を通じて、相互に関連情報を共有する等して、情報集約に努めた。
- 外務省及び警察庁は、官邸危機管理センターに24時間体制でリエゾンを派遣した。また、内閣官房副長官補（事態対処・危機管理）付は、国家安全保障局と協力して、関係閣僚会議開催を含め、関係省庁間の連絡・調整に当たった。1月23日及び2月1日には、中東情勢、特に本件事案について、国家安全保障会議（四大臣会合）を開催した。

（情報収集体制）

- 1月20日の動画確認後、外務省関係者が現地の部族長や宗教関係者に連絡をし、情報収集を行うとともに、日本の中東への貢献等邦人解放に向け有効な情報を現地に発信するよう依頼するなど、働きかけを行った。
- 外務省は、1月20日の動画公開以前から実施していた多数の治安・情報機

関等に対する働きかけを一段と強化し、在外公館を通じた経路等を通じ主要国に対し情報を求めるとともに、関係国に様々なレベルで情報収集に係る更なる協力を要請し、入手した情報を精査・分析の上、随時官邸や内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当）付、国家安全保障局等に報告した。

- 警察庁は、1月20日の動画公開後、T R T - 2 をシリア周辺国に派遣して情報収集を行ったほか、平素から緊密な関係を構築していた各国の治安・情報機関に対して、事案の概要を説明し関連情報の提供を依頼した。
- 内閣情報調査室では、1月20日の動画公開以降も、外国治安・情報機関との情報交換、衛星画像情報収集、公開情報収集等を通じて、関連情報の収集・分析を行った。特に、外国治安・情報機関に対しては、働きかけを強め、関連情報の提供を依頼した。
- 内閣情報調査室では、入手した関連情報を官邸及び関係省庁と随時共有した。また、情報収集衛星システムにより、必要な画像情報の収集・分析を迅速に行い、関係省庁に対して、数時間以内に報告書を随時発出した。
- 防衛省においても、1月20日の動画公開後、関係各国の国防情報機関に対し情報提供を要請し、また、中東地域に赴任している防衛駐在官に対し情報収集を行うよう指示した。
- 公安調査庁では、関係機関と連携しつつ国内外における関連動向の把握に向けて情報収集を行った。
- 関係省庁は、各々が収集・分析した情報について、適時、共有した。

（インターネット上の情報収集体制）

- 警察庁においては、特定のサイトについて特定のキーワードによる画像又は声明の検索を継続して実施し、インターネット上の配信映像等の早期把握に努めた。また、インターネット上の配信映像等の信ぴょう性（湯川氏及び後藤氏の本人確認を含む。）を確認するため、科学警察研究所における検査・分析を実施した。
- I S I L は取り締まりを避けるため公式のホームページや Twitter を持たず、個人の Twitter 上に突然声明や動画を投稿する一方、I S I L を騙る多くの団体・個人から大量の偽情報がネット上に流されている中、外務省は限られた人的資源で臨時的な24時間の監視体制を組み、情報の早期発見に努め、真正な I S I L の声明・動画等を把握・確認した。

（関係国との連携）

- 1月20日19時30分頃から、総理は、ラマッラ（パレスチナ）においてアッバース・パレスチナ大統領との首脳会談を実施した。同日23時30分頃

からアブドゥラー・ヨルダン国王との間で電話会談を実施し、協力を要請した。アブドゥラー国王からは、「日本人人質が無事解放されるよう、可能な限りの情報を集める等、ヨルダンとしてあらゆる協力を行う用意がある。」との言及があった。

- 総理は、1月21日0時頃からエルドアン・トルコ大統領、引き続き0時30分頃からエルシーシ・エジプト大統領との間で電話会談を実施し、協力を要請した。いずれの首脳からも、本件事案の解決に向けて協力を惜しまないとの姿勢が示された。
- イスラエルについては、現地滞在中の総理からの指示を受け、在イスラエル大使館が情報収集に当たった。
- 1月20日深夜、中山外務副大臣が現地対策本部長としてアンマンに到着し、直ちに、ハッサン・ヨルダン王宮府国王室長と面会し、協力を要請した。翌21日、中山外務副大臣はアブドゥラー・ヨルダン国王に拝謁し、協力を要請した。アブドゥラー国王以下ヨルダン政府関係者から全面的な協力の表明があった。以降、中山外務副大臣はアンマン滞在期間中、連日にわたりヨルダン政府関係者と面会し、アブドゥラー・ヨルダン国王を含むヨルダン政府要人に対して、情報収集を含む各種協力要請を行った。現地対策本部では、本部長の下、24時間体制を構築した。TRT-2は、各国の治安・情報機関と接触して情報収集を行うとともに、現地対策本部が治安・情報機関と接触する際には、平素から警察庁が緊密な関係を構築していたことに鑑み、これを積極的に支援した。
- トルコとの関係においては、1月20日の動画確認後、在トルコ日本国大使館から直ちにトルコ政府に対して情報提供を要請した。
- 1月21日0時からの首脳電話会談において、エルドアン・トルコ大統領から、日本を支援するためにあらゆることをするよう命じておく旨発言があった。首脳電話会談を受けて、在トルコ大使とトルコ政府関係者との面会が行われ、その後も連日協議が行われた。
- ベルギーを訪問中の外務大臣は、1月20日にシュタインマイヤー独外相、翌21日、英国に移動した後、ファビウス仏外相、ケリー米国務長官、ジェンティローニ伊外相との間でそれぞれ電話会談を実施した。また、同日夜、ハモンド英外相との日英外相戦略対話、キャメロン首相への表敬、日英外務・防衛閣僚会合を実施した。翌22日にザリーフ・イラン外相と電話会談を実施した。いずれの会談においても、日本側からの協力要請に対し、全面的な協力について表明があった。
- 総理は、帰国後、1月22日にアボット豪首相、キャメロン英首相との間でそれぞれ電話会談を実施し、協力を要請した。

- 1月24日、総理はアブドゥラー・ヨルダン国王と電話で会談し、国王からは1月20日の電話会談以降の状況について説明があり、総理から再度協力を要請した。
- 1月25日、総理はオバマ米大統領と電話会談を行い、協力要請を行った。
- 1月27日、外務大臣はケリー米国务長官、チャヴシュオール・トルコ外相との間でそれぞれ電話会談を実施した。
- 2月1日、外務大臣は、ジュデ・ヨルダン外相との間で電話会談を実施した。
- 2月1日、総理はアブドゥラー・ヨルダン国王との間で電話会談を実施した。

(対外発信)

- 1月20日17時45分から、総理がイスラエルにおいて内外記者会見を行い、人命を盾にとって脅迫をすることは許しがたいテロ行為である、日本はテロに屈することなく、国際社会によるテロとの闘いに貢献していく、今回の中東訪問で発表した2億ドルは、難民支援をはじめ、非軍事分野でできる限りの貢献を行うためのものであるとの立場を表明した。内外記者会見は、NHK及び民放各社において生中継で放映された。また、この会見記録全文(英文)については、官邸ホームページ(英語)に掲載し、在京外国報道機関等にもメールで発信した。
- 1月20日の動画公開以降2月1日まで官房長官は、定例会見のほか事態の展開に応じて適時に臨時会見を4回、ぶら下がり会見を2回行った。また、総理についても同様に適時にぶら下がり会見を3回行うとともに、湯川氏が殺害されたとみられる写真がインターネットに掲載されたとき、後藤氏が殺害されたとみられる動画が公開されたときに、それぞれ総理声明を発出した。これらにより、適時に国民への説明を行うとともに国際社会への日本としてのメッセージを発信した。
- 1月20日、Twitter等のソーシャルメディア、外務省及び在外公館のホームページ、さらには中東最大規模の視聴者を有するテレビ局「アル・ジャジーラ」等を通じ、人命を盾にとって脅迫をすることは許しがたいテロ行為である、2人の日本人に危害を加えないよう、そして直ちに解放するよう強く要求する、今回の中東訪問で発表した2億ドルは、難民支援をはじめ、非軍事分野でできる限りの貢献を行うためのものとの日本の立場を発信した。
- 外務大臣は、外国訪問から帰国後、1月22日から2月1日まで、定例会見のほか、臨時会見を17回行った。外務大臣及び外務報道官記者会見につき、会見記録全文を迅速に外務省ホームページ(日本語)、外務省ソーシャルメディア(日本語)を活用して情報発信を行った。
- 中山外務副大臣は、アンマンの現地対策本部長として、アンマン滞在の日本

及び外国の報道関係者に対し随時ぶら下がり会見を通じ、説明を行った。

- 1月20日の「邦人殺害予告事案に対する日本からのメッセージ」並びに1月25日及び2月1日の総理声明について、英文及びアラビア語訳版を迅速に官邸ホームページ及び外務省ホームページのトップページの目立つ場所に掲載するとともに、外務省ソーシャルメディアにおいても情報発信を行った。また、外務本省から指示を出し、ホームページ及びソーシャルメディアを有する全在外公館において、これらメッセージ及び声明を掲載した。また、中東地域のメディアを含む在京外国報道機関、過去に日本に招へいした記者、海外インターネットメディア等に対して、これらメッセージ及び声明をメールで送信したほか、外務本省からの指示により、在外公館から駐在国の主要メディアに共有した。
- 外務省の担当部局（外務報道官組織）において、2月10日までに、外国報道機関からの照会に計50回以上対応するとともに、BBC等主要メディアによるインタビューに副報道官が対応した。また2月上旬には、事件を受けた日本のテロ対策・中東政策等の立場につき説明すべく、外務報道官が訪米し、国連において記者会見を実施（40社程度が出席し、各国で報道された）したほか、現地テレビに出演するとともに、ウォールストリートジャーナル、ニューヨークタイムズ等主要メディアにも日本の立場を説明した。

（御家族との関係）

- 御家族との関係では、外務省及び警察においては、1月20日の動画公開以降、湯川氏父、後藤氏夫人に対して、事件の現状に係る情報提供、御家族の心労のケア等に係る必要な助言を行った。
- 外務省及び警察は連携して、2月1日の動画公開後も、御家族の意向を踏まえつつ、湯川氏父、後藤氏夫人への往訪・電話連絡を含め、様々な懸念事項に係る御家族との相談、必要な情報の提供等を行っている。
- 湯川氏及び後藤氏両名の御遺体については、御遺族の意向を踏まえ、御遺体の御遺族への返還を実現させたいとの強い思いのもと、現地対策本部等において、情報収集に最大限努めている。

（邦人保護の観点）

- 邦人保護の観点では、1月20日から2月10日までの間、外務省は、主として以下の措置をとった。
 - 1 スポット情報・広域情報の発出（合計4件）
 - 2 報道機関への注意喚起の発出（合計3件。さらに、報道機関へ電話での個別の働きかけを実施）

- 3 在外邦人安全対策及び在外公館警備対策の徹底を指示（合計6回）
 - 4 現地対策本部長（中山外務副大臣）が在ヨルダン大の警備体制を实地確認し退避訓練を実施
- 1月29日、シリアに渡航していたことが発覚した報道関係者に対して、即時出国するよう、外務本省及び在外公館から報道機関側に働きかけを行った。
 - 1月30日、外務省は、トルコのシリア国境付近について、危険情報の中で最も厳しい、「退避を勧告します。渡航は延期してください。」を発出した。
 - ヨルダンでは、1月25日、2月1日、2月4日に在ヨルダン大使が安全対策連絡協議会を主催し、在留邦人に対する注意喚起を行った。
 - 2月3日、外務省は、中根外務大臣政務官を座長とする「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」を立ち上げ、今回の事件を受けて、外務省として海外における邦人安全対策に関し、今後の必要な施策とその実現に向けた方策について改めて検討を行うこととなった。
 - 2月6日、「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」の第2回会合が開催され、座長である中根外務大臣政務官から、在外邦人安全対策強化のために直ちにとりかかるべき施策としてとりまとめられた5項目（①SMS（ショートメッセージサービス）による在留邦人への緊急一斉通報システムの運用開始、②「たびレジ」（いざという時、在外公館などから緊急時情報提供を受けられる海外旅行登録システム）の利便性向上・広報強化、③海外安全ホームページのスマートフォン対応、④日本人学校の警備強化、⑤在留邦人向け安全対策セミナーの実施）を発表した。
 - 2月7日、外務省は、旅券法第19条第1項第4号の規定に基づき、シリアへの渡航を計画する邦人に対し旅券の返納を命じ、同人の旅券を受領した。
 - その後も、外務省は、「退避勧告」地域に渡航・滞在しようとする邦人に関する具体的な情報を入手した場合には、可能な限り、個別に渡航の中止を働きかけている。

(1) 政府内の体制構築は十分であったか。

【論点】

- 政府内の体制構築は十分であったか。
- 外国訪問中の総理一行との連携は十分であったか。
- 現地対策本部をヨルダンに設置したことは適切か。

【評価・検討】

(政府内の体制構築・総理一行との連携)

- 1月20日15時に官邸に内閣危機管理監を長とする官邸対策室を設置して以降、同16時30分には、内閣危機管理監が議長となり、国家安全保障局長と連携して関係省庁局長級会議を開催した。その後も、関係省庁は24時間体制での対応を行った。こうした中、官邸対策室は、外務省、警察庁から24時間体制でリエゾンの派遣を受け、これにより、関係省庁との密接な連携のもと、官邸において情報を一元化し、官邸の意思決定に資することができた。
- 1月20日の動画確認後、外国訪問中の総理一行との間で適時かつ緊密な連携が図られたことにより、東京（官邸及び関係省庁）に対し迅速かつ適切な指示がなされるとともに、日本の立場が内外に明確に示された。また、関係各国からは全面的協力の表明を得ることができた。
- 今回の事案では、在アルジェリア邦人に対するテロ事件の際の経験・教訓を活かして、臨機応変に対応することができた。今後とも、総理外国訪問中においては、いかなる場合においても、東京との間で迅速かつ円滑な連絡ができるような体制を整えておく必要がある。
- 当該事案は、危機管理及び外交・安全保障と大きく二つの要素があることから、直ちに、内閣官房として、内閣官房副長官補（事態対応・危機管理）付が国家安全保障局と連携し、対応することとした。また、とりわけ、在外邦人の保護や外交を主管する外務省と内閣官房の緊密な連携が必要であるが、在アルジェリア邦人に対するテロ事件以降の省庁間連携訓練等を通じて構築された基盤を活かし、速やかな連携を図ることができた。
- 1月23日及び2月1日には、国家安全保障会議（四大臣会合）を開催し、特に外交・安全保障政策の観点から、本件事案に関する詳細な審議を行った。国家安全保障局はその事務局として、関連する情報を集約して、総合整理した。そのような形で整理された情報は、この間、官邸の状況判断及び意思決定に活かされた。また、国家安全保障局長は、本件事案に関し総理・官房長官の下で行われた打合わせや電話首脳会談に出席し、外交・安全保障の観点から適切な助言を行った。
- この種の事案への対応については、平素からの情報共有、連携が重要であり、

今後とも、情報ニーズを踏まえた適時・適切な情報共有を旨とし、速やかに体制を構築して円滑に対応できるよう、関係省庁は、訓練・演習等を通じて日頃から関係を密にしておく必要がある。

- 在アルジェリア邦人に対するテロ事件の際の経験・教訓を活かして、要員にあらかじめ数次旅券を発給していたこともあり、今回の事案では、迅速かつ円滑にTRT-2を派遣することができ、また、同事件を契機として警察庁に設けられた外事特殊事案対策官を派遣しその指揮を執らせた。ただし、情報を整理・分析し、TRT-2に対して適切な指示を行うための警察庁本庁の人的態勢が必ずしも十分ではなかったことから、今後強化を図る必要がある。

(現地対策本部)

- 現地対策本部の設置場所についてはトルコも選択肢としてあったが、在ヨルダン大内にある在シリア大臨時事務所が8月の湯川氏行方不明発覚後現地対策本部を設置して常時フォローしていたこと、ヨルダンが地域の情報集約地であること、また、時間的制約がある中でヨルダン政府からは実際に緊密な協力を得られたこと等を踏まえれば、引き続きヨルダンに現地対策本部が維持されたことは適切と考えられる。
- 同時に、政府としては、他の関係各国等とも緊密に連携し、あらゆるルート・チャンネルを活用し、その一環として、トルコについても、事件発生後、総理からエルドアン大統領に電話し、あらゆるレベルで協力関係を築き、連携した。
- 現地対策本部の設置に当たっては、相手国政府の協力、情報集約の度合い、有効な情報提供者・仲介者の存在、秘密の保全を確保できる設備の有無等を総合的に勘案する必要があるところ、今後も同様の事案が発生した場合には、それらの点を十分に検討しつつ、設置場所を迅速に決定することが肝要である。

【有識者との議論における指摘及び課題】

政府の体制構築については、有識者から、1月20日の動画公開以降の政府の初動体制構築は極めて迅速かつ円滑に行われており、動画が公開された後直ちに総理が自らメッセージを発信したこと等、総理の外国訪問中の危機対応としても適切であった旨の指摘がなされた。

一方、今回の事案の対応で官邸や関係省庁の幹部が長時間にわたり拘束されたのは明らかであり、これ以上事案が長期化した場合に持続可能であったのか、同時に他の危機が発生した場合に対応可能だったのか、といった点についても考慮する必要があるとの指摘もあった。

この期間における現地対策本部の設置場所については、トルコという選択肢もあったことは事実であるが、言語の問題（I S I L支配地域及びヨルダンではアラビア語、トルコはトルコ語）、湯川氏行方不明以降対策本部がヨルダンにおかれていたこと及び犯人側が提示した時間的制約に鑑み、有識者からもヨルダンに対策本部を置いたことは妥当な判断であるとの指摘がなされた。

なお、ヨルダンの現地対策本部においては、多くの報道関係者に取り囲まれての活動となったが、有識者からは、人質の命がかかっている事案についての報道については、国内の人質拘束事案と同じような慎重さも必要と考えられるのではないかと指摘がなされた。こうした指摘も踏まえ、今後、類似の事案が発生した際の現地対策本部と報道対応の在り方についても、検討していく必要がある。

(2) 情報収集・分析は十分であったか。

【論点】

- 情報収集・分析は十分であったか。
- 各国インテリジェンス機関との連携は十分かつ適切であったか。
- インターネット上の各種情報の確認及び信ぴょう性確認は迅速かつ適切であったか。

【評価・検討】

(情報収集・分析)

- 1月20日以降の首脳・外相を含む様々なレベルでの協力要請の結果、外務省に対して、I S I Lによるこれまでの拘束事案に多大な情報を有するヨルダン、トルコ及び画像・音声分析に係る高い技術を有する西側関係国等から、平素から構築してある在外公館を通じた情報入手の経路等を通じて治安・情報機関の最も高いレベルからの情報提供を含め、質及び量ともに高いレベルでの情報提供があった。今後もこれら治安・情報機関とのさらに緊密な関係の構築に努め、また事案発生時には東京からの職員の派遣も含め今回同様に機動的な対応を行うことが重要である。
- 政府が在外公館を現に有さず、退避勧告を発出しているシリア領内に人員を派遣することが極めて困難な状況下において、さらには、シリア政府の実効的な支配が及ばない地域における事案であったこともあり、例えば2004年のイラクにおける邦人拘束事案との比較においても、情報収集面で一定の限界があった。
- 今回の事案において、SNS（ソーシャル・ネットワーキング・サービス）を含むインターネット上の各種情報の確認・分析が重要な役割を果たしていたが、アラビア語媒体からの情報収集・分析をより迅速かつ効果的に実施するため、アラビア語専門家を一層拡充することが必要である。

(画像把握・信ぴょう性確認)

- 政府は、個人のTwitterに投稿された1月20日のI S I Lの動画を即座に把握したことをはじめ、2月1日の動画に至るほとんどのケースにおいて、内外メディアが報じるよりも迅速に動画・画像について把握した。また、今般、多数の偽I S I Lサイトから様々な情報が流れ、それらをメディアが取り上げる中で、政府は分析を通じてI S I Lの真正な声明を選別・確認した。
- I S I L等国際テロ組織はSNS等インターネットを通じた情報発信を巧みに行っており、今後、類似の事案が発生した場合に可能な限り速やかにインターネット上の配信映像等を把握できるようにするためには、語学力や地域

と宗教の専門性を有した人員による24時間体制のモニタリングを平素から持続可能な形で運用していくことが必須であり、そのための人的リソース（育成を含む。）を含む体制強化を今後検討していくことが必要である。

- 今後、類似の事案が発生した場合に的確に検査・分析を行うため、科学警察研究所における鑑定技術の高度化等について検討する必要がある。

（情報の混乱防止）

- 政府としては、在アルジェリア邦人に対するテロ事件の教訓を踏まえ、情報の混乱・錯綜を回避すべく、関係省庁による連携を強化し、官邸における情報集約のための体制を整えた。また、犯人側が設定した期限が近づくにつれて、インターネット上にISILを名乗る者による偽の情報が大量に出回った。しかし、政府として未確認の情報によって政府の対応を揺るがすことなく、情報収集・分析・評価及び情報管理の点で適切な対応に努めた。
- このような国際テロ事案における被害者の安否については、国内外の報道機関を含め、国際社会における大きな関心事項であるため、信ぴょう性不明のものも含め、様々な情報が錯綜して報じられることは避けがたい面もある。そのような事態に陥った際、無用な混乱が生じることを避けるためには、平素からの公開情報の収集・分析能力を強化し、大量に報じられる公開情報の中から真に信頼できる価値ある情報を見極める体制を構築し、能力を養うことが肝要である。

（今後の対策）

- 在アルジェリア邦人に対するテロ事件以降、政府においては、その検証結果に基づき、国際テロ情勢に関する情報収集・分析機能の強化に努めてきたところであるが、今後とも、事案発生の未然防止や事案発生時の情勢把握に資する情報収集・分析能力の強化を進めていく必要がある。
- 今後、類似の事案が発生した場合に犯行主体、被害者の所在等について確度の高い情報を確実に収集し、緻密な分析を行うため、インターネット上の情報をはじめとする公開情報、関係各国の治安・情報機関や外交・防衛当局等からの情報、部族や民間団体等、あらゆるチャンネルで情報を入手し、情報収集・分析能力を強化する必要がある。そのため、以下のような取組について検討すべきである。
 - ・ 関係省庁による平素からの諸外国関係機関との更なる連携強化（特に、ISIL及び関連組織が活動している地域において、治安・情報機関とのネットワークを構築して情報収集にあたる体制を整えることが必要）
 - ・ 部族や民間団体をはじめ現地に人脈を有する職員の育成・活用

- ・ 中東における研修等を通じ、現地言語、習慣等に精通し、情報整理・分析・評価能力の高い専門家の更なる育成・採用及び適正な配置
- ・ 収集した関連情報の集約・分析の強化
- ・ 海外メディアからの情報収集の拡大及びサイバー空間のインテリジェンスを含むインターネット上の情報の的確な収集・分析能力の強化
- ・ 緊急事態発生時に、より一層質の高い画像・地理空間情報を適時・適切に関係省庁に提供する能力・体制の構築
- ・ これらの活動に必要な身分、資金及び装備資機材等の体制・環境の整備

【有識者との議論における指摘及び課題】

現地における情報収集体制について、有識者より、従前に比べて警察庁と外務省の連携が進んでいることは心強く、今回連携が円滑だった背景として、動画の公開直後から中山外務副大臣が現地対策本部長を務めたという要素が大きいのと思うが、そのような事情がなくとも現地で関係省庁が緊密に連携するよう努めるべきとの指摘がなされた。また、東京における関係省庁間の情報共有についても従前に比べて改善しているが、引き続き関係省庁間の情報共有に努めることが望ましいとの指摘もあった。

さらに有識者からは、アラビア語の専門家については養成が難しいいうえに、近隣地域の専門家に比べると平素の活用の頻度が低いという困難はあるが、活用可能な専門家の層を厚くするよう努めて欲しいとの指摘があった。さらに、アラビア語やアラブ研究を専攻する日本の若い学生・研究者の中には優秀な人が多く、こうした人たちを適切に活用すれば欧米諸国に負けない分析能力が育つはずであるとの指摘もなされた。

(3) 被害者の救出に向けた措置は適切であったか。

【論点】

- 関係国、宗教関係者、部族長等との連携は十分であったか。
- ISILと直接交渉をしなかったのはなぜか。

【評価・検討】

(関係国等との連携)

- 1月20日の動画確認の数時間後に行われた日ヨルダン首脳電話会談において、アブドゥラー国王から全面的な協力の表明があり、その後、中山外務副大臣以下現地対策本部関係者は、ヨルダン政府関係機関の当事者との間で頻繁に協議を行った。結果として、両名の邦人の解放には結びつかなかったものの、ISIL側への対応において、緊密に連携した。
- ヨルダン政府関係者との間でも頻繁に面会が実現する等、良好な日ヨルダン二国間関係、とりわけ、首脳間の個人的な信頼関係の存在によって、より緊密に連携することができたと考えられる。
- 関係各国に対する協力要請は、1月20日の動画確認後、首脳及び外相レベルで迅速かつ広範囲に行われ、いずれも、日本の立場に対する支持、全面的な協力の表明を得ることができた。
- トルコとの間では、1月20日の動画確認から数時間後に、総理がエルドアン大統領に電話で協力を要請し、エルドアン大統領から全面的な協力の約束がなされた。これを受けて、日本政府関係者がトルコ政府関係機関と頻繁に接触し、緊密に連携した。
- 以上を踏まえると、平素からの外国の機関と我が方機関の密接な連携や関係構築の上に、事案発生または確認直後に、首脳や外相等高いレベルで協力要請を行ったことは、その後の関係国からの情報提供、連携において有効に働いた。今後も、必要な時にすぐに連絡をとり、協力を得られるよう、事務レベルの連携を一層緊密なものとしつつ、首脳、外相レベルでの信頼関係の構築に努めることが肝要である。また、外務省、警察庁等の関係省庁も、平素から在外公館や出張等を通じて治安・情報機関との連携強化に取り組むとともに、事案発生時には東京からの職員の派遣も含め今回同様に機動的な対応を行うことが重要である。
- 過去の例(例：イラクにおける邦人拘束事案)において、部族長、宗教指導者に対する働きかけが功を奏し、当該邦人の解放につながったことから、今回も、外務省関係者が、現地の部族長や宗教関係者に連絡をし、日本の中東への貢献等の情報を現地に発信するよう依頼するなど、2名の邦人を解放するために何が最も効果的な方法かという観点から、あらゆるルー

ト・チャンネルを活用したと評価できる。

- 結果として、両名の邦人の解放には結びつかなかったが、中東地域においては、有力な部族長や宗教指導者等の有する影響力、人的ネットワークは非常に重要であるところ、平素からこれら人物との関係構築に努めることが肝要であり、そのための必要な体制の構築（アラビア語職員の増強、適切な配置等）を検討すべきものと考えられる。

（I S I Lとの直接交渉）

- I S I Lから政府に対する直接の接触や働きかけがなく、また、I S I Lはテロ集団であって実態が定かではないとの状況下、政府は、I S I Lと直接交渉を行わなかった。また、I S I Lは際立った独善性・暴力性を有するテロ集団であり、理性的な対応や交渉が通用するような相手ではなく、そのような相手に対して、人質を解放するために何が最も効果的な方法かという観点から、メールを通じて直接コンタクトすることではなく、関係各国や部族長、宗教指導者等あらゆるルート・チャンネルを活用し、最大限の努力を行ったものである。
- 1月22日、中田考氏が、日本外国特派員協会において、日本政府がI S I L支配地域に2億ドルの人道支援を行うという具体的提案を示し、日本政府が受け入れれば同提案をI S I L側につなぐ用意がある旨述べた。しかしながら、中田氏の提案はI S I L支援にもつながりかねないものであったほか、一般論として、こうした事案については様々な協力の申し出が寄せられる中で、当然取捨選択をしなければならず、また、他のチャンネルにおける信頼関係への影響という要素も考える必要もあった。こうした観点から、政府としては、中田氏の提案については受け入れなかったものである。
- 1月29日、リーシャーウィ死刑囚が移送されたという報道、そして後藤氏がトルコ国境周辺に移送されたとの報道も見られたが、政府としては、そのような事実を確認していない。

【有識者との議論における指摘及び課題】

有識者からは、人質の解放に向け現地で大規模なオペレーションを実施する可能性も念頭に、すべての政府関係者が現地対策本部長の下で一体となって対処に当たることが重要であるが、今回は現地における関係省庁間の連携は円滑に行われたとの指摘がなされた。

有識者からは、I S I Lが情報と交渉カードを一方的に握る中、人質解放のために政府ができることは限られていたとの指摘もなされた。さらに、今回の

事件は極めて残念な結果に終わったが、展開によっては、テロに屈して裏取引や超法規的措置を行ったと国際的にみなされる結果や、ヨルダン政府や同国民との関係に重大な影響を及ぼす結果となる可能性もあったが、全体としてみれば、取りうる手段が限られた中で政府はできる限りの措置をとり、国際的なテロとの戦いやヨルダン政府との関係で決定的な負の影響を及ぼすことは避けられたとの評価も有識者から示された。

(4) 情報発信（我が国のテロへの姿勢、中東政策等）は十分かつ適切であったか。

【論点】

- 我が国の立場の情報発信は十分かつ適切であったか。
- 各国政府から我が国の立場に対する理解・支持は十分得られたか。

【評価・検討】

(対外的な情報発信・各国の支持)

- 政府はI S I Lと直接交渉を行わなかったが、湯川氏及び後藤氏の安全が確保され、早期に解放されることを目指して、総理・官房長官を含む高いレベルの政府要人が、様々な媒体を通じて、湯川氏・後藤氏の即時解放要求、日本政府のこれまでの中東への貢献、日本の中東への支援が人道目的であること等を積極的に発信した。
- また、本件事案について関係各国と緊密な協力関係を構築し、我が国の立場を積極的に対外発信したこともあり、湯川氏・後藤氏の殺害前後で、合計70以上の外国政府・国際機関等が、首脳・外相を含む高いレベルで、I S I Lの犯行を強く非難し、我が国の立場を支持する声明等を発出した。これら各国等への説明努力とともに対外発信の効果が出たものと考えられる。
- 1月20日の動画確認後、同日中に「邦人殺害予告事案に対する日本からのメッセージ」を日本語、英語、アラビア語で発出し、あらゆる広報ツールを使い、幅広く発信され、その後の総理声明についても同様の対応がとられており、本件事案に関する我が国の立場は適時・適切に発信できたものと考えられる。特に、アラビア語版を作成したことで、中東地域での発信力強化に効果をあげたものと考えられる。
- アラビア語での発信に関しては、外務省のアラビア語職員が、本件事案へのオペレーションに対応しながら翻訳作業を行っており、総理声明やメッセージ以外の発信内容について、アラビア語翻訳作業に一定の限界があった。今後、アラビア語に限らず、英語以外での言語での発信が必要な場合に、十分な発信ができるような体制を整える必要がある。

(国民に対する説明)

- 国民への説明についても、24時間いつでもどこで画像等が発出されるかわからない状況の中、かつ、厳しい時間的制約のもとではあったが、関係省庁において画像確認後速やかに信ぴょう性確認を行い、官房長官会見等で迅速かつ適切に政府としての立場を発信することができた。
- また、事態の展開に応じ、官房長官による臨時会見、ぶら下がり会見、適時

に総理のぶら下がり会見を実施したほか、湯川氏が殺害されたとみられる写真がインターネットに掲載された際及び後藤氏が殺害されたとみられる動画が公開された際にそれぞれ総理声明を発出しており、国民への説明を行うタイミングは適切であったと判断される。外務大臣の会見も、官房長官会見をフォローする形で適時・適切に行われた。今後とも迅速かつ丁寧な国民への説明に努めていく必要がある。

- テロ行為への非難、テロに屈しない姿勢及び人質の早期解放に向けた努力を1月20日の動画公開以降、会見や声明において一貫して表明しており、内容的に適切であったと考えられる。

【有識者との議論における指摘及び課題】

有識者からは、動画公開直後の会見で総理がテロに屈しない姿勢を明らかにし、その後も一貫して同様の姿勢を示したことは、在アルジェリア邦人に対するテロ事件の際の対応を踏まえたものと評価でき、日本という国の立ち位置を世界に示す上で重要であったとの指摘がなされた。その一方、平素からISILにより困窮に追いやられている中東の人々に関する発言が少ないまま、邦人が被害にあったとたんに強い表現で非難したことには違和感があるとの指摘や、2月1日の総理大臣声明にある「罪を償わせる」は、不必要に緊張を生む表現であったとの指摘もなされた。人命優先とともにテロに屈しないとのメッセージを出すことは必要であるが、このような事案における政府の発信は、テロリストに対するメッセージともなることに留意したうえで、引き続き、内容や表現等について十分検討していく必要がある。

また、有識者から、テロリストに非があることは明らかであるが、テロへの対応においては、政府として理念や正当性を示すことが重要であるとの指摘がなされた。この観点からは、政府の対応に対して根拠が明瞭ではない風説に基づいた批判が行われて国内外で過度の政治問題化が進み、それによって政府の政策が不適切に制約され方向づけられれば、結果として自由や民主主義の理念・原則が暴力とその威嚇によって脅かされることになりかねないとして、政府の対応に対する批判の政治問題化を極力回避し、テロリスト等による情報操作を防ぐために、事実無根の指摘・批判に対しては、即時に正しい見解を国内及び外国メディアに発信することの重要性が指摘された。同時に、総理や官房長官が今回の事案への対応で深夜や早朝も含め長時間拘束されたことは明らかであり、仮にその結果、他の重要な業務遂行に支障をきたすようなことがあればそれはまさにテロリストの狙うところであり、このような事態を防ぐ観点から、危機対応において、事案に関する専門性に裏付けられ、かつ、効果的な

発信を行う役割を官邸から委任された者を、官房長官とは別に政府内に設定することも今後検討すべきであるとの指摘がなされた。

また、有識者からは、今回はそうでなかったとしても、人質解放に向けた動きがあるような場合には対外発信の内容やその視覚的な印象に十分に注意する必要があるという観点からの問題提起として、邦人拘束が明らかとなった直後にエルサレム（イスラエル）で行った総理の内外記者会見の際に、イスラエルの国旗が映っていたことや同会見でイスラエルからの情報収集について言及があったことは不用意ではなかったかとの指摘もなされた。この点については、有識者の中でも意見は分かれており、イスラエルとの関係のみを殊更に問題視することはふさわしくないとの指摘もあった。

内外記者会見を実施する際、我が国の国旗と記者会見を実施する国の旗が設置されることが通例であり、また、政府としてはあらゆる手段を尽くして情報収集に当たっていたところ、イスラエルとアラブ諸国の双方と良好な関係を構築していくとの日本の立場に鑑みても、これらは不適切であったとは言えないが、こうした事案の対応時における対外発信においては、政府による説明や発信が及ぼし得る様々な影響等を考慮したうえで、内容や時期等を検討する必要がある。

(5) 御家族への対応は適切であったか。

【論点】

- 政府は御家族と緊密に連絡をとりつつ、御家族の負担を少しでも和らげるような情報提供、助言等を行ったか。
- 御家族の心情・意向を踏まえた支援ができたか。

【評価・検討】

- 1月20日の動画公開後、外務省及び警察は、関係職員による御家族への往訪・対面での相談を含め、御家族と緊密に連絡をとり、湯川氏・後藤氏の安否情報やその時点での政府の対応方針等に係る情報提供等を行った。
- 特に、1月20日の動画公開後も、後藤氏夫人と犯人との間で後藤氏の解放に係るメールのやりとりが行われたことから、外務省及び警察庁は、12月3日以降1月20日までの期間と同様の方針で御家族に対応した。
- また、御家族の支援を実施するに当たっては、御家族の意向を聴取しこれを最大限尊重して御家族の負担が軽減されるよう努めたものと考えられる。
- 御遺体の返還については、極めて困難な状況ではあるものの、引き続き、情報収集をはじめ、最大限努める必要がある。
- 今後も、類似の事案が発生した場合には、速やかに御家族と連絡を取り、御家族の置かれた状況を的確に把握して、適切に連携して事案に対処するとともに、その心情・意向を踏まえた支援を行う必要がある。
- 2月1日以降も、外務省関係職員及び警察関係職員が湯川氏父、後藤氏夫人への往訪・電話連絡を含め、様々な懸念事項に係る御家族との相談、必要な情報の提供等を行っている。本件事件の経緯・顛末、報道機関の注目度等を考えれば、御家族の心労は未だ大きなものであると推察され、今後とも必要な情報の提供、懸念事項に係る相談等を継続していく必要がある。
- 政府において、事件の御家族の心のケアに関する専門的知識を有する職員は現時点でその数が限られていることから、①外務省職員（医務官等）への関連の研修プログラムをさらに充実させる、②外部から専門的知識を有する者を任期付等で採用すること等により、今後、本件事件と同様の事件が発生した場合、これらの職員を迅速に御家族のもとに派遣すること、テロ・拘束等の危険性が大きい国の在外公館の多くにこれらの職員を広く配置すること等を検討する必要がある。

(6) 事件を受け、邦人保護のための措置を適切にとったか。

【論点】

- 事件を受け、邦人保護のための措置を適切にとったか。
- 危険地域への渡航を企図する邦人に対して、適切に対応したか。

【評価・検討】

- 1月末、トルコのシリア国境地帯において、本件事案の取材を行う日本人記者が集結していることを示す情報がインターネット上で配信・拡散され、同地における二次被害の危険性があった。外務省は、同地域に危険情報の中で最も厳しい「退避を勧告します。渡航は延期してください。」を発出し、報道機関及び関係団体に対し注意喚起文を発出するとともに、個別に電話で国境付近からの退避を働きかけた。これらの措置は、二次被害を防止する上で適切であった。
- 政府は、1月20日以降、邦人の安全確保のための措置を講じたものの、邦人に対するテロの脅威に直面する中で、特に以下の点をはじめとして、より包括的かつ具体的な取組を実現していく必要がある。
 - ・ 海外安全情報の遵守を実効的なものに担保するための措置の検討
 - ・ 在外公館や日本人学校を含む海外の邦人コミュニティの安全性向上のため、在留邦人の安全対策向上、危機管理意識の啓発、各種連絡や安否確認のための通信手段の整備、外務本省及び在外公館の領事業務実施体制の強化等の具体的な措置の導入。そのための制度・資金・人材面での手当の充実
- 外務省の発出する渡航情報は、法的拘束力を持つものではなく、海外の危険地域への渡航を法的に制限することは、「海外渡航の自由」との関係もあり、法的な面も含め、様々な観点から検討する必要がある。ただし、今回のような事件の再発防止の観点から、こうした渡航の自由に対して、邦人保護の観点から合理的な制約が可能なかどうかについて早急に検討していく必要がある。
- 同時に、今後とも在外公館による情報収集や人脈の構築等に加え、各国の関係機関との連携を強化すること等を通じ、危険地域への渡航を企図する邦人についての報道機関との連携を含め、情報収集体制の強化を講じていく必要がある。また、危険地域への渡航に関する情報を入手した場合には、必要に応じて関係機関が連携して渡航を抑制するための適切な措置を講じる必要がある。

【有識者との議論における指摘及び課題】

邦人の危険地域への渡航をいかに抑制するかは、邦人の生命保護という政府の役割を果たす中で、渡航の自由という個人の権利との関係をどう整理するかという困難な問題である。

この点について、有識者からは、現状において、邦人の危険地域への渡航を防止したケースとして、旅券法に基づく旅券返納命令の発出があり、また、結果として邦人の危険地域への渡航の阻止につながったケースとして、私戦予備陰謀被疑事件に係る捜査を行ったケースがあるが、今後、危険地域への渡航を企図する者を政府として把握した場合に、現状の対応策で十分かについては検討が必要である旨の指摘がなされた。

さらには、そもそも渡航延期勧告を含む退避勧告が出ているような危険地域に渡航する者を出さないことが望ましく、危険地域への渡航は、今回の事案のように最悪の事態を引き起こしかねないということについて、若年層を含め幅広く教育・啓発に取り組む必要があるとの有識者の指摘もあった。

また、有識者からは、自由主義に基づく民主主義の不可欠の要素であるジャーナリストの渡航の自由を制限することは原則として行うべきではないが、邦人が拘束されるなどした結果、テロに屈しないという基本方針と人命尊重の原則との間で難しい判断を迫られる事態が生じるため、政府は、危険地域への渡航を企図する個人や企業に対し、注意喚起や渡航延期の要請に全力を尽くすとともに、拘束事案への政府による対応の限界も示し、渡航の是非の判断や対処能力の向上等の危険地域への渡航に伴う責任の自覚を促す必要があるとの指摘がなされた。

さらに、報道関係者については、組織として行動し、支援体制が整っている大手報道機関と個人で動いているフリージャーナリスト等とは同列に論じられないとの指摘や、大手報道機関が自社職員を危険地域に派遣せずにフリージャーナリストにアウトソースしているのであれば、今後も同様の事件が続く可能性があるといった指摘が有識者からなされた。

また、援助関係者については、日本政府の海外危険情報は国連等の基準と大きな開きがあり、活動が困難になる場面もあるとの指摘や、危険地域で活動するNGOやJICA職員等援助関係者の安全対策や危機管理能力向上に資する支援を政府として検討することも必要であるとの指摘も有識者からなされた。

有識者からは、さらに、今回のように高い注目を集める事件における二次被害の防止の重要性が強調され、特に、シリア・トルコ国境付近に数多くの報道関係者が集まった際に危険が現実にも迫っていたことは重く受け止める必要があるとの指摘された。

危険地域への邦人の渡航の抑制は困難な課題であり、有識者から出された上記の指摘については、世界各地でテロの脅威が現実化していることも踏まえ、今後、外務省をはじめとする関係省庁で具体的に対策を検討していく必要がある。

総括

2013年1月の在アルジェリア邦人に対するテロ事件を受けて、政府として在留邦人・企業の安全確保策を講じてきた。今回の政府の対応には、こうした教訓が活かされた点もあるが、今回の事件は、アルジェリアの事件とは経緯・性質・内容が大きく異なっている面もあり、邦人保護の在り方について新たな課題も浮かび上がった。悲劇を繰り返さぬよう、検証を通じて得られた教訓を活かして引き続き政府の施策や対応の改善に取り組む必要がある。

有識者からは、結果としてお二人の命を救うことはできなかったものの、今回の事件は救出が極めて困難なケースであり、その中で政府による判断や措置に人質の救出の可能性を損ねるような誤りがあったとは言えないとの全般的評価が示された。

政府内の体制構築については、東京（官邸及び関係省庁）及び現地対策本部の双方について、速やかに必要な体制が整備され、また、関係機関間の円滑な連携が図られた。今後とも、危機の際に適切な即応体制がとれるよう、平素より訓練等を通じて関係省庁間の協力関係構築に努めていく必要がある。

エジプトにおける総理の中東政策スピーチを含め我が国の政策的立場や事件への対応方針について行った様々な発信は適切なものであったが、個別具体の状況において考慮すべき様々な要素が想定されることから、対外発信の在り方については、引き続き、多角的な観点からの検討が必要である。

一方で、政府として改善・強化に向けて取り組むべき課題も明らかになった。

情報収集・分析については、これまでも治安・情報機関を含む各国政府との連携・協力や収集した情報の政府部内での迅速な共有に取り組んできたところであるが、結果として、2015年1月20日の動画公開までの期間に、犯行主体等について断定するには至らなかった。収集した情報を的確に分析して事案対応や政策に活用し、また、海外の治安・情報機関とのさらに緊密な関係を構築するためにも、言語・宗教・現地情勢等に精通した専門家の育成・活用をはじめ、情報の収集・集約・分析能力の一層の強化に取り組む必要がある。

また、類似の事案の再発を防止する観点から、危険なテロリストが支配する地域への邦人の渡航の抑制は、政府として検討すべき重要な課題である。今回の事

件は、渡航延期を含む退避勧告が発出されている危険地域への邦人の渡航に端を発しているが、政府としてそれを事前に把握し思いとどまらせることができなかった。邦人保護と渡航の自由との関係をいかに整理するかという困難な問題であるが、危険地域への渡航を企図する者について、現行の制度・枠組みで対応策として十分か、引き続き検討する必要がある。

さらに、秘密の保全の必要性和政府の体制拡充のバランス、政府首脳が案件対応に長時間拘束されることの是非、現地対策本部と報道の体制の在り方、政府や報道の関係者が新たな事件に巻き込まれる二次被害の防止といった課題も、有識者との議論を通じ浮き彫りになった。これらは、いずれも重要な課題であり、引き続き様々な角度から検討する必要がある。

現在も、湯川氏及び後藤氏の御遺体の返還を実現させるための努力は続いている。また、両名の殺害に関しては、現在も、警視庁・千葉県警による合同捜査本部において捜査が継続されている。類似の事件の再発を防止し、また、事案が発生した際に円滑かつ的確に対応して国内外の日本人の安全を確保するため、本検証委員会による検証を通じて明らかになった課題について、他の諸施策も含め、政府全体で着実に対策を講じていく必要がある。

国際社会において日本としての責任を毅然として果たし、日本人の安全を守り抜くためにも、今後ともテロ対策の不断の検証と見直しを行う必要がある。今回の事件は始まりに過ぎないとの有識者からの指摘も踏まえ、在留邦人の安全確保及びテロの未然防止に万全を期していかなばならない。

(参考) 事件の主な流れ

2014年

8月16日

- ・ 湯川氏が行方不明になったとの情報もたらされ、外務省が事案を認知した。
- ・ これを受け、在シリア臨時代理大使を長とする現地対策本部、外務本省に領事局長を長とする対策室、官邸に内閣参事官を長とする情報連絡室及び警察庁に警備局外事情報部国際テロリズム対策課長を長とする連絡室をそれぞれ設置した。

11月1日

- ・ 後藤氏が行方不明になっているとの御家族からの連絡を受け、上記外務省対策室、現地対策本部、官邸情報連絡室及び警察庁連絡室にて対応した。

12月3日

- ・ 後藤氏夫人宛てに犯行グループからメールによる接触があったことを把握した。

12月19日

- ・ 犯人から後藤氏夫人へのメールによって、後藤氏が確かに拘束されているとの心証を持つに至った。

2015年

1月20日

- ・ ISILによって発出されたとみられる動画を確認した。
- ・ これを受け、官邸に内閣危機管理監を長とする官邸対策室、外務省に事務次官（後に外務大臣に変更）を長とする緊急対策本部、警察庁に警備局長を長とする対策本部、公安調査庁に次長を長とする緊急調査室をそれぞれ設置した。また、防衛省においては、海外出張中の防衛大臣から「情報収集に万全を期せ」との大臣指示がなされた。

1月24日

- ・ 湯川氏が殺害されたとみられる写真を持つ後藤氏とみられる人物の映像とメッセージがインターネット上に配信された。

2月1日

- ・ 後藤氏とみられる人物が殺害される映像がネット上に配信された。

(参考)

○ 「邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会」の構成

委員長	内閣官房副長官（事務）
委員長代理	内閣危機管理監 国家安全保障局長 内閣情報官
委員	内閣官房副長官補（事態対処・危機管理担当） 国家安全保障局次長 警察庁警備局長 外務省大臣官房長 外務省中東アフリカ局長 防衛省運用企画局長

○ 有識者（五十音順；敬称略）

池内 恵（東京大学先端科学技術研究センター准教授）
長 有紀枝（立教大学教授、難民を助ける会理事長）
小島 俊郎（㈱共同通信デジタル執行役員・リスク情報事業部長）
田中 浩一郎（日本エネルギー経済研究所常務理事・中東研究センター長）
宮家 邦彦（立命館大学客員教授）

○ 開催実績

第1回 2月10日
第2回 3月10日
第3回 3月25日（有識者との合同会合）
第4回 4月28日（有識者との合同会合）
第5回 5月21日（有識者との合同会合）

