

## バリ島爆弾テロ事件と旅行会社の対応

### 1. 旅行会社とリスク管理

旅行をすると、異なる社会、文化、自然に触れることによる未知なものとの出会い、驚き、感動があり、旅行は人にとって喜びであることが多い。反面で、旅行には、事故や自然災害に遭遇してしまう可能性、病気にかかってしまう可能性、事件に巻き込まれてしまう可能性など、リスクにさらされる恐れもある。

リスクがどのようなことを指すかについては様々な解釈があるが、ここでは、個人や企業に経済的なマイナスを生じさせる可能性や不確実性をリスクと呼ぶことにする。たとえば、事故や自然災害に遭遇してしまうと怪我をするなど肉体的な損傷を受けるが、搬送、治療などの経済的な負担が生じる。ここでは、そのような事態の生じる可能性を大括りにリスクと呼んでいるのである。

リスクは国内旅行にも、海外旅行にもつきまとうが、海外旅行の場合は、社会、文化が日本と異なり、その土地の事情がよくわからない、日本の常識が海外では通じない、安全性の程度が日本と異なるなど、リスクが実現した場合の対応に困難がある場合やリスク実現の可能性が日本に比べて高い場合が少なくない。そこで、本ケースでは海外旅行に伴うリスクを取り上げることとする。

海外旅行に伴うリスクは、旅行をする当事者である個人にも旅行を企画する旅行会社にも存在するが、本ケースでは旅行会社の視点からいかにリスクを管理していくかを取り上げることにする。

本ケースでいう旅行会社とは、旅行業法第 2 条に定義される旅行業を営む会社を指すものとする。旅行会社は、企画旅行、手配旅行などの業務を営む。企画旅行は、旅行会社が旅行の目的地、日程、運送、宿泊などのサービス内容と旅行代金を定めた旅行計画を作成し、旅行会社の計算で運送機関等のサービス提供者と契約を締結して旅行商品を作成して販売する旅行契約をいう。企画旅行には、募集型企画旅行と受注型企画旅行がある。前者の募集型企画旅行は、一般の顧客に販売されているパッケージ・ツアーがこれに該当し、旅行会社があらかじめ旅行計画を作成するものを指す。一方、受注型企画旅行は、旅行会社が旅行者の依頼により旅行計画を作成するものをいう。旅行会社に旅行計画を作成させる修学旅行などが受注型企画旅行に該当する。手配旅行は、旅行会社が、旅行をする顧客の委託によって、旅行者が運送・宿泊機関等のサービスの提供を受けることができるように、旅行者のために代理、媒介又は取次をする契約をいう。

本ケースでは、企画旅行に限定し、旅行会社がリスク管理をどう行っていくかについて、インドネシアのバリ島で発生した爆弾テロを事例として取り上げる。テロが起きる頻度は、病気にかかるといったリスクに比べて多くはないが、発生した場合には人命に関わる重大な事件となる。リスクが発現した場合の結果の重大性という観点からテロは考察しておくべきリスクの 1 つと言えるだろう。

先に触れたように、旅行会社にはリスクがつきものである。したがって、リスクの実現に伴う損失をなるべく少なくしたり、なるべくリスクが実現しないようにリスクを管理していくことは旅行会社にとってきわめて重要である。それにもかかわらず、旅行会社が自主的にリスク管理に乗り出したのは、比較的最近になってからである。これは、どうしてであろうか。

外務省は、現在、海外安全ホームページ (<http://www.pubanzen.mofa.go.jp/>) の一部で渡航先別に危険情報を公表している。現在は、「十分注意してください」、「渡航の是非を検討してください」、「渡航の延期をお勧めします」、「退避を勧告します。渡航は延期してください」という安全対策を立てるための4つの目安(カテゴリー)が文章標記で示されている。危険情報が現在の形式に改められたのは、2002年(平成14年)4月26日以降である。改正前は、危険度は数値で表現され、危険度1「注意喚起」、危険度2「観光旅行延期勧告」、危険度3「渡航延期勧告」、危険度4「家族等避難勧告」、危険度5「退避勧告」の5段階で提示されていた。

そしてかつては、国土交通省は、この危険度数値情報とリンクさせ、危険度2以上が発出された国・地域への企画旅行(主催旅行)を禁止する通達を出していたのである。したがって、旅行会社は、ある国・地域について外務省から危険度2が発出されると、自動的に企画旅行を取りやめることとなり、自主的に企画旅行実施の有無を判断する必要はなかったのである。旅行会社は、外務省が公表する危険度を注視していれば、旅行先のリスクを勘案して、自主的に企画旅行実施の有無を判断する必要はなかったのである。このような事情から、旅行にはリスクが伴うにもかかわらず、リスク管理への取り組みが手薄になっていたのである。

外務省の危険情報の公表形式の変更に合わせて国土交通省の通達も改正され、旅行会社の自己判断で企画旅行の催行可否が決められることになった。これは、旅行会社にとっては、自らリスク管理を行っていくことの重要性が増加したことを意味する。

## 2. バリ島爆弾テロ事件

海外旅行には、事故や自然災害への遭遇、感染症その他の病気にかかってしまうなどのリスクが存在する。また、発現したリスクには、旅行業界に与える影響が大きいものも少なくない。旅行業界に与えた影響が大きいものとして、たとえば自然災害では、2004年末インドネシアのスマトラ島沖を震源地とした大地震による大津波、2010年春のアイスランドの火山の爆発とその影響によるヨーロッパ各国における国際便、国内便の長期にわたる欠航、感染症では、2003年のSRAS(重症急性呼吸器症候群: Severe Acute Respiratory Syndrome)などがあげられる。

多くの死傷者がでるテロも旅行業界に大きな影響を与えるリスクである。本ケースでは、インドネシアのジャワ島で起きた爆弾テロを取り上げる。この事例を取り上げるのは、日本から比較的近いこともあり、東南アジアへの日本人旅行者が多いこと、ジャワ島は日本

人観光客にとって人気の観光先の一つであるからである。

バリ島の観光開発が本格的に始まったのは、初代インドネシア大統領スカルノが1963年に日本からの戦争賠償金でサヌールにバリビーチホテルを建設し、1966年に開業してからである。1969年には、ングラライ空港（＝デンバサール空港）が開港した。その後、インドネシア政府は1972年にバリ島観光開発局（BTDC）を設立し、ヌサドゥアを特別開発地区と定め、80年代に同地区の開発が進んだ。こうして、1980年代から1990年代を通じて観光産業が急成長していった（倉沢、吉原(2009)p.94-99、他）。インドネシアの Ministry of Culture and Tourism と Bali Tourist Board の統計から比較可能な最新の年度である2009年で計算すると、インドネシアへの訪問者数（6,452,259人）の34.56%がバリ島への訪問者となっている。

インドネシアは、民族的、宗教的に多様な国家である。インドネシアは、独自の地理と歴史をもった約1万3千の島々から構成され、350以上の言語・民族集団（エスニック・グループ）が存在しているという（開発金融研究所(2003) p.4）。そのうち構成比率の高い民族は、総人口の5割近くを占めると推定されるジャワ人、次いで2割弱のスンダ人、1割弱のマドゥラ人となっている。宗教は、イスラム教が87.21%、キリスト教カトリックが3.58%、キリスト教プロテスタントが6.04%、ヒンドゥー教が1.83%、仏教が1.03%などとなっている（1990年インドネシア中央統計局調査（開発金融研究所(2003) p.6））。バリ島では、90.3%がヒンドゥー教徒と殆どを占め、イスラム教徒は8.1%であり、国家全体の宗教構成比とは大きく異なる。

1965年に勃発した争乱に乗じて権力を掌握したスハルトは、1968年に第2代の大統領に就任し、国軍を基盤に国民党とイスラム政党の弱体化、大統領権限の強化と議会制民主主義の停止、欧米や日本の援助や投資を受け入れた経済開発と政治的安定の達成などを目指す「新秩序」を打ち立てた（開発金融研究所(2003) p.9）。1968年に大統領を辞任するまで30年超にわたって続いたスハルト体制は中央集権化体制であり、「新秩序」に伴う様々な問題が蓄積していった。

2002年に独立を果たした東ティモールの独立運動やアチェ州（2005年に自由アチェ運動とインドネシア政府との間で和平協定調印）や旧イリアン・ジャヤ州（現在はパプア州と西パプア州に分離）での分離独立運動は、多民族国家であるが故に抱える問題とともにスハルト政権の下でのジャワ人を主とする移民政策、中央集権化体制がもたらしたひずみにもその一因があると考えられる（アチェ州や旧イリアン・ジャヤ州では資源の利権問題も絡んでいる）。

インドネシアにおいて発生する可能性のあるテロは、（1）分離独立運動に関連したものと（2）外国人を標的にするなどして国際的インパクトを狙ったもの（以降では、仮に国際テロと呼ぶことにする）とに分けられる。後者の国際テロでは、大使館等が集まる都市部や外国人観光客が多い観光地において爆弾テロを引き起こすのが典型である。

バリ島では、2002年と2005年の2度大きな爆弾テロが引き起こされている。どちらの

場合も犯行声明は出されていないが、国際テロ組織ジューマ・イスラミア (Jemaah Islamiyah: 以下 JI と略記) が引き起こしたのではないかとされている。

2002年10月12日の爆弾テロでは、同日深夜バリ島南部の繁華街クタで、路上に止めてあった自動車爆弾が爆発し、向かいのディスコバーなど多くの建物が吹き飛んで炎上し、外国人観光客を含む202名が死亡し、209名が負傷した。日本人も2名死亡している。2005年10月1日の爆弾テロでは、クタのレストランで1人と、ジンバランの海岸レストランで2人が自爆テロを起こし、自爆テロ犯を除いて20名が死亡、129名が負傷している。日本人1名が死亡、4名が負傷している。

横山(2010)によれば、JIはインドネシアを拠点とし、マレーシア、フィリピンにもセルを有していると言われており、国際テロ組織アル・カイダやフィリピンの国際テロ組織アブ・サヤフともネットワークを構築しているとされる。JIは主に欧米(キリスト教圏)の権益に打撃を与えることを狙い、米系ホテルやレストラン等のソフトターゲットを標的とすることが多いと言われている。軍事基地や政府機関等、警備の厳重な施設や建物をハードターゲットというのに対し、不特定多数の人が集まり、警備の強化が困難な商業施設(ホテル、レストラン、ショッピングモールなど)をソフトターゲットという(横山(2010) p.9, p6)。なお、JIは、バリ島の爆弾テロ以外にも、2003年8月5日のJWマリオットホテル爆弾テロ事件(ジャカルタ)、2004年9月9日のオーストラリア大使館前爆弾テロ事件(ジャカルタ)、2009年7月17日のJWマリオットホテルとリッツカールトン爆弾テロ事件(ジャカルタ)を引き起こしていると言われている。

### 3. 旅行会社の対応

日本の旅行会社が外務省の公表する渡航先別に危険情報を参考にして、自主的にパッケージ・ツアーを催行するか否かを定められるようになったのが2002年4月である。日本人犠牲者も出たバリ島における最初の爆弾テロは同年10月に起きている。この種の爆弾テロはソフトターゲットを標的とすることが多いので、また爆弾テロが起きると、日本人観光客も巻き込まれる恐れがある。第1回目のバリ島爆弾テロによって、日本の旅行会社は、催行有無の自主的判断の自由が与えられて後、大きな旅行マーケットに関して初めて難しい判断をする局面に直面したのである。

この点をより詳しく見てみよう。2002年4月より前は外務省が渡航先について危険情報の危険度2「観光旅行延期勧告」を出した場合に、企画旅行は自動的に中止されていた。2002年4月以降は、「十分注意してください」、「渡航の是非を検討してください」、「渡航の延期をお勧めします」、「退避を勧告します。渡航は延期してください」と文章標記されて、公表されるようになった。このうち、2番目の「渡航の是非を検討してください」がほぼ以前の危険度2に相当する。その上の段階の「渡航の延期をお勧めします」が公表された場合は、旅行会社は対象となっている渡航先への企画旅行の催行を取りやめる(旅行業者の団体である(社)日本旅行業協会の指針でも、「渡航の延期をお勧めします」以上が出さ

れた場合は旅行を中止するべきだとしている)。したがって、自主的判断が迫られるのは、「渡航の是非を検討してください」が出されたときである。外務省はこの爆弾テロ発生後、10月14日(月)に危険情報を1段階あげて「渡航の是非を検討してください」としている。

テロが起きた場合、旅行会社にとって3つのことが問題になる。1つは、テロが起きた時点で催行途中の企画旅行を続行するか、中止するかを判断することである。その2は、テロの発生直後にすでに予定されている企画旅行を催行するか否かを判断することである。その3は、テロの発生に起因して外務省から「渡航の是非を検討してください」が出された場合に、企画旅行を催行するか否かを判断することである。

大手旅行会社は、この爆弾テロの発生後、バリ島への企画旅行の催行を中止したが、近畿日本ツーリストだけはバリ島への企画旅行の催行の続行を決定した。近畿日本ツーリスト以外の大手旅行会社がバリ島への企画旅行の催行を再開するのは、テロの1週間後に派遣された日本旅行業協会の調査隊が、日本人旅行者がテロにあうリスクは少ないとの報告を提出した後の10月29日からである。

#### 4. 大手旅行会社における対応の差

何事にも100%安全ということはありません。旅行の場合もそうである。旅行会社の場合には、企画旅行の顧客がテロなどの被害にあわないように細心の注意を払わなければならないから、どの程度まで安全と考えられたら、企画旅行の催行に踏み切ることが難しい判断となる。大きな被害をもたらした爆弾テロの後では、もしものことを考えたらと、なかなか催行に踏み切れないというのが、通常の間人心理であろう。当面は、企画旅行の催行を中止し、現地に派遣した日本旅行業協会の調査隊の日本人旅行者がテロにあうリスクは少ないとの報告を待つて、企画旅行再開の意思決定を行った旅行会社の対応は、ごく自然でもあり、旅客の安全性を考えた場合の当然の行動であったとも言えるであろう。

そうした状況を考えると、大手旅行会社の中で唯一バリ島への企画旅行催行の続行を決定した近畿日本ツーリストの決定は注目に値する。

近畿日本ツーリストでは、2002年4月の外務省危険情報発表形式の変更当時の高橋秀夫社長のリスクに挑戦し、リスク回避を徹底的に検討した上でやめるべきものはやめるが、原則はやる方向で考えるという方針によって、早くからリスク管理に取り組んでいる。業界で最初に外部のリスクマネジメント専門会社(コントロール・リスクス・グループ(以下CRGと略記))と契約を結んでいる。2002年のバリ島爆弾テロ時間発生前に、CRGのアドバイスを受けることを含んだリスク管理体制を構築していたのである(近畿日本ツーリストの危機管理体制についてはケース「SARS騒動にみる旅行会社の危機管理とリスクリカバリー戦略～近畿日本ツーリストのケース～」を参照)。近畿日本ツーリストでは、外務省・大使館との連絡、同社の海外拠点、CRGを通じて徹底的に情報を集め、リスクを減じる対策を通じて、これなら大丈夫という判断があった場合に旅行を開催するとしている。

2002年10月のバリ島爆弾テロ後の企画旅行の催行継続の決定に関し、近畿日本ツーリストの越智良典部長（肩書きはインタビュー記事(2004)掲載当時）は、バリ島にインドネシア中からものすごい数の警官が集まってきており、CRGからそのような厳戒態勢の中でまた狙うということはない、狙うなら他の地域か、警戒が緩んだときだというアドバイスを参照するとともに現地に社員を行かせて安全管理の確認をした上で、社内会議を開いて実施の決定をしたと述べている（インタビュー(2004) p.8）。

なお、先に述べた日本旅行業協会の調査隊には、近畿日本ツーリストの提案によりCRGのジャカルタ駐在員が同行し、現地の管理体制をチェックするとともに現地の安全対策に対しアドバイスも行っている。

## 5. バリ島の爆弾テロに対するインドネシア側の対応

バリ島の爆弾テロに関しては、事前に米国からインドネシアに警告が発せられていたとの報道もある（朝日新聞 2002/10/14 朝刊）。報道によれば、米国は9月11日前後、危険な情報があるとしてジャカルタの大使館などを閉館し、同月中旬には、ブッシュ大統領がメガワティ大統領に直接電話したという。9月下旬には、ジャカルタの米大使館宿舎前で手投げ弾爆発が起きている。駐ジャカルタのボイス大使がハサン外相やユドヨノ政治・治安担当調整相らに次々に面会し、事件の適切な処理を訴えていたという。

多数の死傷者を出したバリ島爆弾テロ後のインドネシア側の対応は、バリ島がインドネシアにとって重要な観光資源であったこともあり、迅速であった。事件翌日の13日にメガワティ大統領(当時)は、ジャカルタで記者会見をし、ジャワ島に飛んでいる。

翌14日には、インドネシア政府は臨時閣議で8項目のテロ対策を決めている。そこでは外国の技術協力を仰ぐこともありうるとし、米国、オーストラリア、英国の警察当局等との捜査協力も視野に入れている。インドネシアは人口の9割近くがイスラム教徒であるため、爆弾テロ発生前までは国内のイスラム勢力に配慮し、インドネシア政府は、米治安当局などが公然と国内で活動することに反対してきていたのである。

10月19日には、テロ対策の一環として「テロ犯罪撲滅に関する法律に変わる政令（「政令第1号」、「政令第2号」）を制定し、施行している。この政令は12日の爆弾テロにも遡って適用されるもので、容疑者の身柄拘束の特例を容認するものとなっている。この政令は2003年3月に法律に格上げされた（横山(2010) pp. 3-4、朝日新聞 2002/10/19）。

インドネシア国家警察は、矢継ぎ早に容疑者の拘束、逮捕、指名手配を行った。

## 設問

1. 外務省は2002年4月に従来の5段階の数値表示による危険情報方式から4つのカテゴリーによる文章標記に改正しているが、改正時期に着目して改正の理由について議論しなさい。
2. 旅行会社におけるリスク管理は一般の事業会社の行うリスク管理と異なるか。異なるとすれば、どこが異なると考えられるか。
3. テロ組織がバリ島で爆弾テロを引き起こしたのは何故だと思うか。
4. バリ島爆弾テロに対するバリ島住民の反応はどうであったと考えられるか
5. 爆弾テロなどのテロ事件が起きた場合、企画旅行を主催している旅行会社がまず行うべきことは何であると考えられるか。
6. あなたが旅行会社の社員であった場合、2002年10月のバリ島爆弾テロに際して、あなたは企画旅行の催行、中止のどちらの立場をとるか。それは何故か。
7. バリ島での2002年10月の爆弾テロ以降、爆弾テロに対する警戒態勢がとられていたと考えられるのに、2005年月にまた爆弾テロが発生してしまったのは何故だと思うか。
8. 爆弾テロを防ぐには、当事国の対策だけに頼るのではなく、当事国への協力を通じて力を合わせて対処していかなくてはならないと考えられるが、日本側としてはどのような協力が考えられるか。
9. あなたが旅行会社の社員でバリ島への企画旅行を計画する場合、どのようなことに注意して計画を立てるか。

## 参考文献

インタビュー記事「近畿日本ツーリスト 旅行業のリスク管理」『季刊 企業リスク』2004年第1号,pp.7-13.

倉沢愛子、吉原直樹編『変わるバリ変わらないバリ』勉誠出版 2009年

国際協力銀行開発金融研究所「インドネシアの宗教・民族・社会問題と国家再統合への展望」2003年

([http://www.jbic.go.jp/ja/investment/research/report/research-paper/pdf/rp25\\_j.pdf](http://www.jbic.go.jp/ja/investment/research/report/research-paper/pdf/rp25_j.pdf))

横山歩「インドネシアにおけるテロ脅威」『SJRM リスクレビュー』2010年13号, pp.1-14

(<http://www.nksj-rm.co.jp/publications/pdf/r13.pdf>)

Bali Tourism Board

([http://www.baliturismboard.org/stat\\_arrival.html](http://www.baliturismboard.org/stat_arrival.html))

Badan Pusat Statistik

(<http://dds.bps.go.id/eng/index.php>)

Ministry of Culture and Tourism, Republic of Indonesia

(<http://www.budpar.go.id/page.php?ic=621&id=180>)