

外交・在外業務実施体制及び運営
に関する行政評価・監視結果に基づく通知

『外務省改革「行動計画」』を中心として

平成 17 年 3 月

総 務 省

相互依存が深まる今日の国際社会において、我が国は、国際社会全体の平和と繁栄を目指した様々な国際的な取組に積極的に参画し、その地位にふさわしい役割を果たすことが求められている。また、政治、経済など様々な面での地球規模化の一層の進展と海外の在留邦人及び海外渡航者数の増加等により、我が国の外交が質及び量の両面で拡大又は複雑化を続ける状況の中でこれまで以上に能動的に展開していくことが重要となっている。こうした中で、外務本省と世界各地に設置されている在外公館の担う役割は極めて重要となっているが、近年の外務本省と在外公館における一連の不祥事の発生は、我が国の外務行政に対する国民の信頼を著しく損ねることとなった。

外務省は、これに対し、有識者により構成された外務大臣の私的懇談会「変える会」の外務省改革に関する最終報告等を踏まえ、平成14年8月、組織としての政策構想力と危機管理対応能力の強化、外務省職員の意識改革と徹底した競争原理の導入、外交施策の透明性と効率性の確保、及び国民へのサービスの向上を目指した領事業務の強化を主眼とする外務省改革「行動計画」を発表した。

外務省は、この外務省改革「行動計画」に基づき実施期限を定めて改善措置を順次講ずるとともに、その進捗^{しんちよく}状況を平成15年3月、8月及び12月並びに16年7月の4回にわたり公表するなどの取組を進めてきているが、外務省が国民の信頼を取り戻し、国益を担う強力な外交政策を遂行できるようにするためには、今後も引き続き外務省改革を継続的・計画的に推進することが必要である。

以上のような状況を踏まえ、今回、現在外務省が進めている改革が着実に実施され成果を上げているかなどの観点から、外務本省調査、36公館を対象とする在外公館調査、36公館の在外公館館員404人を対象とする意識調査、35か国の在留邦人540人を対象とする意識調査、NGO（非政府組織）団体に対する面談調査等により、外務省改革「行動計画」に定められた14項目160事項の改善状況等について調査した結果、次のような状況がみられた。

ア 個別項目の改善状況

外務省改革「行動計画」に定められた 14 項目 160 事項の改善状況は、以下のとおりである。

(ア) 政・官の在り方

本項目においては、政と官の適正な役割分担と協力関係を維持するため、「文書作成義務」及び「政務本部の設置」の 2 事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら 2 事項の改善状況等を調査した結果、いずれについても次のような措置が講じられ、改善が進められている状況がみられた。

平成 15 年 1 月、「外務省文書管理規程」(平成 13 年外務省訓令第 17 号)を改正し、国会議員からの人事管理等に関する意見提出について文書化する旨を新たに規定。ただし、平成 16 年 12 月末時点で、この規定による実績はない。

平成 14 年 10 月、大臣を本部長とし、副大臣・政務官と次官等からなる政務本部を設置するとともに、副大臣主宰による省内の連絡協議会をおおむね 1 か月に 1 回開催し、この連絡協議会において、国会や政党との関係事務を実施

(イ) 外務省職員の意識改革

本項目においては、外務省職員の意識改革を進めるため、『外務省職員に対する「使命」感の付与』など 5 細目について 11 事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら 11 事項の措置状況について調査した結果、外務省職員に対する「使命」感の付与のための「外務省員行動規範」(1)を作成し、その徹底を図るなど 11 事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら 11 事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、在外公館においては、「外務省職員の意識は変わっていない」とする者も少なくなく(2)、また、領事窓口での職員の対応について、在留邦人から厳しい意見が出されている(3)など、8

事項について一層の改善を図る必要がみられた。

- 1 「外務省員行動規範」(平成14年8月21日大臣決定)は、「国民のために、国民とともに、国民全体の奉仕者という原点に立ち公務員としての自覚と責任を持って行動する」など7事項を定めたもの
- 2 調査した館員404人のうち、「外務省職員の意識は変わった」とする者が201人(49.8%)、「変わっていない」とする者が146人(36.1%)
- 3 調査した在留邦人407人のうち「領事窓口の対応は丁寧でなかった」とする者は45人(11.1%)にとどまっているものの、中には、「乳児とともに大使館の領事窓口へ昼近くに伺って手続をしていたら、12時となった途端、窓口職員から「昼休み時間となりましたので閉めさせていただきます」と言われて、手続中であつたにもかかわらずその場を離れざるを得ず、約2時間無駄な時間を費やした経験が2度ある」などの意見がある。

(ウ) 人事制度の再構築

本項目においては、「競争原理の徹底・職員の淘汰」など6細目について34事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら34事項の措置状況について調査した結果、種職員の自動的な昇進の廃止、専門職職員や種職員に対する能力・業績に応じたキャリア・パスの設定など、34事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら34事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、部下から上司への評価制度やポストの省内公募制に関して運用基準の一層の明確化や透明性の確保などを求める意見が少なくなく(4)、また、外部の人材や専門職職員からの大使への任用の実績が外務省改革「行動計画」に定められた目標に達していない(5)など、11事項について一層の改善を図る必要がみられた。

なお、「大使の任期は3年を目処として判断」など5事項については、現時点では実績がない、あるいは必要な措置が講じられてから時間が経過しておらず実績や成果が現れていないなどから、改善する必要があるか否か判断できなかった。

- 4 調査した館員404人のうち、「公平性、客観性、透明性、予測可能性のある人事制度が確立された」とする者が110人(27.2%)であるのに対し、「確立されていない」

とする者が 176 人 (43.6%)、404 人に対し「公平性等のある人事制度を確立するために今後どのような点を改善すべきか」について聴取したところ、「公募制の対象ポストを拡充するとともに、選考基準を更に明確にすべき」(17 人)、「多くの上司、部下による評価制度を確立すべき」(16 人)などの意見が出されている。

- 5 外務省改革「行動計画」に定められた目標はそれぞれ「2割程度」。平成16年7月末現在の大使任用数は、外部の人材で18人(124ポストの14.5%)、専門職職員で21人(同16.9%)

(エ) 秘密保持の徹底

本項目においては、「包括的保秘対策の構築」など3細目について10事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら10事項の措置状況について調査した結果、()保秘対策に関する研修等により職員に対する指導・教育の徹底が進められるとともに、()秘密保全に関する関係規程の改正により、秘密指定区分の再定義、秘密情報提供に関する統一的ルールの設定、「秘密保全調査委員会」の設置、秘密漏洩者に対する処分規定が新たに設けられるなど、10事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら10事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、在外公館において、()保秘に対する研修を受講したことがないとする者が多い(6)、()秘密保全に関する関係規程で指名することとされている「秘密管理責任者」及び「秘密取扱責任者」が指名されていないところが36公館中5公館、保秘に関する検査が行われていないところが36公館中30公館あるなど、3事項について一層の改善を図る必要がみられた。

- 6 調査した館員404人のうち、「保秘に対する指導・教育を受けたことがある」とする者が135人(33.4%)、「受けなかった」とする者が266人(65.8%)

(オ) ODAの効率化・透明化

本項目においては、「無償資金協力の選定・実施過程の透明性を確保するための施策」など4細目について13事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら13事項について措置状況を調査した結果、ODA(政府開

発援助)の効果的かつ適正な実施を図るため、「無償資金協力実施適正会議」の開催、一般競争入札による企業選定、外部監査の拡充、第三者の視点を入れた評価の実施など、13 事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら 13 事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、() ODA の採択・実施の効率化に関して在外公館の裁量範囲の拡大など「ODA について更に効率化を図る余地がある」との意見が多く出されており(7) また、() NGO や国際機関との合同評価について、その実績が数件にとどまっている(8) など、2 事項について一層の改善を図る必要がみられた。

なお、「食糧増産援助制度について廃止も念頭に抜本的に見直し」など 3 事項については、措置を実施中であり、それらの実績や成果が現れていないことなどから、改善する必要があるか否か判断できなかった。

7 調査した館員404人のうちODA業務に従事している者65人に対し、「ODA について更に効率化を図る余地があるか」について聴取したところ、「効率化を図る余地がある」とする者が55人(84.6%)、「効率化を図る余地はない」とする者は10人(15.4%)

主な改善意見としては、「在外公館の裁量範囲の拡大」(7人)、「他省庁や政府関係機関等との連携の強化」(6人)など

8 NGO や国際機関との合同評価の実績は、平成14年度2件(年度全体案件8件)、15年度0件(同13件)、16年10月末まで4件(同14件)

(カ) 外務省予算の効率的使用・透明性の確保

本項目においては、「予算執行の効率性・透明性の確保」など6 細目について8 事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら 8 事項の措置状況について調査した結果、報償費についての一層厳格な審査、調達の見直しや会計処理の一元化など、8 事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら 8 事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、在外公館においては、予算の執行・支出手続等の変更により会計業務の負担が増大したとの意見が多くみられる(9)

こと、会計研修を受講したことがないとする者が多くみられる（10）こと等から、IT化の一層の推進による在外公館の会計業務の合理化、会計担当官への研修の継続的な実施など、3事項について一層の改善を図る必要がみられた。

9 調査した館員404人のうち151人(37.4%)が「予算の執行等の変更により自らの業務の影響があった」と回答。このうち有効回答者127人の約3割の者(39人)が「会計事務手続が煩雑になり、業務量が増加した」との意見となっている。

有識者等の外務省外部からも、会計業務量の増加や、会計事務の厳格化に伴う情報収集能力の低下について懸念する意見がある。

10 調査した館員404人のうち会計担当者50人中36人(72.0%)が「会計に関する研修を受講していない」と回答

(キ) NGOとの新しい関係

本項目においては、「NGO諸団体への職員派遣」など4細目について7事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら7事項の措置状況について調査した結果、NGO諸団体への職員派遣、NGO担当大使の設置、NGO連絡センターの拡充、NGOへの情報発信機能の向上、日本NGO支援無償資金協力の導入など、7事項のすべてについて措置が講じられ、その改善が図られており、「NGOとの新しい関係」はおおむね進捗している状況がみられた。

なお、NGO団体から、「外務省職員のNGOへの派遣期間を更に延長すべき」など、「NGOとの新しい関係」に関して一層の改善を求める意見が出されている。

(ク) 広報・広聴体制の再構築

本項目においては、「広報体制の拡充」及び「広聴活動の強化」の2細目について11事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら11事項の措置状況について調査した結果、広報戦略策定に関する報道官の機能の強化、インターネット広報の充実、外交青書の見直し、広聴室の設置など、11事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら 11 事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、) 在外公館におけるホームページの充実を図るための支援体制が不十分、) 個別の外交政策に関するパブリック・コメントの実施件数が少ない(11) など、3 事項について一層の改善を図る必要がみられた。

11 外務省のパブリック・コメント(「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続(平成 11 年 3 月 23 日閣議決定)の対象外のもの)の実施件数は、平成 13 年度 0 件、14 年度 1 件、15 年度 2 件。全府省の平均件数は 20 件前後

(ケ) 大使館などの業務の見直し

本項目においては、「在外公館全般」及び「領事業務」の 2 細目の下に 24 事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら 24 事項の措置状況について調査した結果、7 公館の廃止、住居手当・在勤手当の見直しなど「在外公館全般」に関する改善や、24 時間電話対応サービスの強化、インターネットによる在留届の提出受付など「領事業務」の改善に係る 23 事項について措置が講じられている。

しかしながら、これら 23 事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、窓口サービスや在留邦人との交流について一層改善すべきとする意見があり(12)、また、領事業務の実施体制の強化が進んでいない(13) など、窓口サービスや領事出張サービスの改善、在留邦人との接触の推進等、11 事項について一層の改善を図る必要がみられた。

また、「拠点公館制度の導入」については、「北米地域などで拠点とされる在外公館においては政治・経済面のフォローを充実させ、その他の在外公館においては領事業務に重点を置いた体制」とするとの内容のものであるが、大使館及び総領事館の人員配置及び業務分担の見直し並びに在外公館業務の簡素合理化が進んでおらず、拠点公館に振り替える人員を生み出せない状況もあることなどから、結果として拠点公館制度は導入されていない。

12 調査した在留邦人 540 人のうち 230 人(42.5%)が「外務省改革前と比較して在外公館館員と在留邦人の交流は密接になった」と回答しているものの、91 人(16.9%)が「密接になっていない」、162 人(30.0%)が「交流したことがない」と回答している。

「密接になっていない」とする 91 人から、「決まった定例会議以外では交流がない」(20 人)、「大使館員は横柄。世間の常識が通用しない」(8 人)などの意見が出されている。

また、面談調査した在留邦人から「領事担当や経済担当を除き、他の館員がどのような業務をしているのかまったく不明。在外公館の業務について日本人会等を通じてもっと PR すべき」、「在外公館幹部だけではなく、一般職員も日本人会の行事等に積極的に参加すべき」などの意見が出されている。

調査した在留邦人 540 人のうち、「在外公館メールマガジン等の電子情報提供サービスを利用したことがある」とする者が 142 人(26.3%)であるのに対し、「利用したことがない」とする者が 380 人(70.4%)。この 380 人のうち 226 人が「パソコンを所有しているが電子情報提供サービスを知らなかった」と回答している。

13 調査した 36 公館のうち、館内業務の見直しにより領事業務担当者を増員した、領事業務担当者を専任としたなどその実施体制が強化されているところは 7 公館

(コ) 政策立案過程などの透明化

本項目においては、「説明責任・透明化」など 3 細目について 11 事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら 11 事項の措置状況について調査した結果、情報公開への積極的対応、情報公開制度の利用の手引の作成、外交記録文書の公開の推進、国民に対する情報発信体制の強化など、9 事項について措置が講じられている。

しかしながら、これら 9 事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、() 情報開示請求手続の処理が長期化している(14)、() 職員から意見を受け付ける「監察査察意見提案窓口」について職員への周知が不十分である(15)など、4 事項について一層の改善を図る必要がみられた。

また、措置が講じられていない「外務省顧問の外交アドバイザーへの改組の検討」及び「主要な外交政策の企画・立案に資するための民間有識者の意見を求めるシステムの検討」については、引き続き検討中のままとな

っている。

14 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「法」という。）に基づき、60 日以内に処理することができず法第 11 条の期限延長を適用した平成 15 年度 588 件の処理期間をみると、期限延長適用を行ってから開示決定等までに「半年を超えて 1 年以内のもの」が 175 件（29.7%）、「1 年を超えるもの」が 129 件（21.9%）、「法第 11 条期限延長の期限を遵守できなかったもの」（法第 11 条に基づく期限延長適用を行う際に開示請求者に対して通知することとされている開示期限を遵守することができず、その期限を超えて開示決定等が行われたもの）が 228 件（48.9%）

15 調査した館員 404 人のうち、「監察査察意見提案窓口を知らなかった」とする者が 201 人（49.8%）

（サ）危機管理体制の整備

本項目においては、「本省の危機管理体制の整備」など 4 細目について 8 事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら 8 事項の措置状況について調査した結果、外務本省における危機管理体制の整備、危機管理外交の一層の強化、在外公館における警備体制の改善など、8 事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら 8 事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、在外公館において、在留邦人の安全確保のための緊急連絡網の整備・点検が十分でないもの（16）、警備施設・設備及び警備体制が十分でないもの（17）がみられるなど、3 事項について一層の改善を図る必要がみられた。

なお、平成 16 年 12 月に発生した「スマトラ沖地震及びインド洋津波」は、外務省改革「行動計画」で想定されていなかった事態である。今後、外務省内部の対応、関係機関との連携、緊急時の要員や施設・設備等が十分であったかどうかなどの観点から所要の分析・検証を行い、講ずべき措置について検討する必要がみられた。

16 調査した 10 公館のうち在留邦人への緊急連絡網が未整備（1 公館）緊急連絡網の連絡先等の点検が不十分（1 公館）などところがある。

17 在外公館の警備施設・設備及び警備体制として最低限何が必要であるかの基準が定められていないなどのため、危険度の低い在外公館で整備されているゲート式金属探知器やエックス線手荷物検査装置等が危険度の高い在外公館で整備されていないなどの例あり。

調査した 36 公館の警備担当者 43 人のうち 33 人(76.7%)が領事業務等との兼務。警備業務に専任している者は 10 人(23.3%)のみ。

(シ) 政策構想力の強化

本項目においては、「外交戦略目標の設定及び政策評価」など 7 細目について 14 事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら 14 事項の措置状況について調査した結果、外交戦略目標の設定、当該目標の概算要求への反映、総合外交政策局及び国際情報局の機能強化、政策情報の一元化、外部シンクタンクの有効活用など、14 事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら 14 事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況をみると、() 在外公館の中には、館務目標を設定していないところや設定しているものの複数の館員が館務目標を知らないとするところがある(18)、また、() 広く職員から政策提言を求める窓口を外務本省内に設定しているがこれを知らないとする者が多くみられる(19) など、2 事項について一層の改善を図る必要がみられた。

なお、総合外交政策局の機能強化など 5 事項については、措置が講じられてから時間が経過しておらず実績や成果が現れていないなどから、改善する必要があるか否か判断できなかった。

18 調査した 36 公館のうち 2 公館で、館務目標が未設定

館務目標を設定しているものの、当該公館の調査対象 14 人中 6 人が館務目標を知らないと回答している例あり

19 調査した館員 404 人のうち、「政策提言窓口を知らなかった」とする者が 253 人(62.6%)

(ス) 事務の合理化

本項目においては、「ITシステムの高度化の実現」など3事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら3事項の措置状況について調査した結果、平成14年4月から業務状況の再点検が開始され、その再点検の結果を踏まえ、在外公館の一部について見直しが行われるとともに、外務本省・在外公館の通信の中心を占める電信について新電信システムの開発が進められるなど、3事項のすべてについて措置が講じられている。

しかしながら、これら3事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況を見ると、調査した館員404人のうち「定型化している業務や需要の高くない業務を整理・縮小し、より優先度の高い業務への人的・物的資源の再配分が進んでいない」とする者が225人(55.7%)みられるなど、2事項について一層の改善を図る必要がみられた。

(セ) 外務省改革実施体制

本項目においては、『大臣を長とする「改革推進本部」の設置』など4事項の措置を講ずることとされている。

今回、これら4事項の改善状況等について調査した結果、大臣を長とする「改革推進本部」が設置され、平成16年7月まで4回にわたり、『「行動計画」を中心とする外務省改革の進捗状況』(以下「外務省改革の進捗状況」という。)が公表されるなど、4事項のすべてについて措置が講じられており、改善が図られている状況がみられた。

以上のとおり、外務省改革「行動計画」の14項目160事項の措置状況についてみると、措置が講じられているものが157事項(98.1%)、措置が講じられていないものが3事項(1.9%)となっており、総じて措置は講じられている。

しかしながら、措置が講じられている157事項について実績や成果が上がっているかとの観点から改善状況を見ると、改善する必要があるものが52事項(32.5%)、措置が講じられてから時間が経過していないものや講じられ

た措置を実施中のものなど改善する必要があるか否か判断できなかったものが18事項(11.3%)あり、全体として、外務省改革は実効性確保の途上段階にある。

イ 外務省改革に関する国民への説明責任

一連の不祥事によって失われた国民の信頼を取り戻し、外務省が「国益を担う強力な外交政策」を遂行できるようにするためには、外務省自身が外務省改革「行動計画」に基づき外務省改革を不断に推し進め、これを国民に分かりやすく説明し、国民の理解を得ることが必要である。

このような観点に立って、外務省改革「行動計画」及び外務省改革の進捗状況について、国民への説明責任が十分に果たされているかについて調査した結果、外務省改革の推進状況について、予算をいくら要求したか、省内会議を何回開催したか、職員に対して何回研修を行ったかなどについては説明されているものの、その結果として、例えば外務省職員の意識改革が実際に進んだかなどの成果については説明されていないなど、国民への説明責任の徹底という面に関して十分なものとはなっていない状況がみられた。

したがって、外務省は、外務省改革「行動計画」において推進することとしている改革について、一層の成果を上げるとともに、国民への説明責任を果たすため、今回の当省の調査結果を踏まえ、次の措置を講ずる必要がある。

外務省改革「行動計画」に定められた14項目160事項のうち、措置が講じられているものの、()措置が十分でなくその改善が進んでいないもの、()措置は講じられたがなお実態に即して一層の運用改善を図っていく必要があるものについては、改善の促進を図るための実効性のある措置を速やかに講ずること。

また、措置が講じられていないものについては、早急に検討を進め、必要な措置を講ずること。

外務省改革を不断に推し進めるため、引き続き外務省改革「行動計画」の

フォローアップを定期的に行い、その結果を公表すること。

また、その公表に当たっては、改善を必要とする措置ごとに、「何を行ったか」という実績の公表にとどまらず、その措置によって「具体的に何が達成されたか」という成果を公表するなど、国民に対して目に見える形で分かりやすく説明すること。