

# 外交・在外業務実施体制及び運営 に関する行政評価・監視

- 『外務省改革「行動計画」』を中心として -

<ポイント>

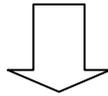
(評価・監視結果に基づく大臣通知)

「行政評価・監視」は、総務省が行う評価活動の一つで、行政の運営全般を対象として、主として合规性・適正性・能率性等の観点から評価を行い、行政運営の改善を推進するものです。

本行政評価・監視は、行政評価局が、在外公館等を実地に調査した結果等に基づき、外務省に対して17年3月11日に通知するものです。

## 背景等

外交機密費(報償費)詐取事件、プール金問題等一連の外務省の不祥事が発生



外務省は、平成14年8月に外務省改革「行動計画」を策定し、14項目160事項について実施期限を定めて改革を推進

### < 外務省改革「行動計画」 >

- 1 政・官の在り方 ( 2 事項 )
- 2 外務省職員の意識改革 ( 11 事項 )
- 3 人事制度の再構築 ( 34 事項 )
- 4 秘密保持の徹底 ( 10 事項 )
- 5 O D A の効率化・透明化 ( 13 事項 )
- 6 外務省予算の効率的使用・透明性の確保 ( 8 事項 )
- 7 N G O との新しい関係 ( 7 事項 )
- 8 広報・広聴体制の再構築 ( 11 事項 )
- 9 大使館などの業務の見直し ( 24 事項 )
- 10 政策立案過程などの透明化 ( 11 事項 )
- 11 危機管理体制の整備 ( 8 事項 )
- 12 政策構想力の強化 ( 14 事項 )
- 13 事務の合理化 ( 3 事項 )
- 14 外務省改革実施体制 ( 4 事項 )

## 行政評価・監視の実施

外務省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、外務省改革「行動計画」の14項目160事項の改善状況等について調査

### 主な調査対象

外務本省、36在外公館、36公館の在外公館館員404人、  
35か国の在留邦人540人、NGO団体等

### 調査実施期間

平成15年12月以降

### 調査結果

「行動計画」の14項目160事項の措置状況についてみると、総じて措置が講じられているものの、実績や成果が上がっているかとの観点からみると、全体として、外務省改革は実効性確保の途上段階

「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 : 157事項 (98.1%)  
措置が講じられていないもの : 3事項 (1.9%)

しかし、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みると、  
改善する必要があるもの : 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など  
改善する必要があるか否か判断できなかったもの : 18事項 (11.3%)

# 1 外務省改革「行動計画」の全体的な進捗状況

実績や成果が上がっており改善が進められているもの

「1 政・官の在り方」、「7 NGOとの新しい関係」、「14 外務省改革実施体制」

改善する必要がある事項数の多いもの

「2 外務省職員の意識改革」(8事項)、「3 人事制度の再構築」(11事項)、

「9 大使館などの業務の見直し」(11事項) など

改善する必要があるか否か判断できなかった事項数の多いもの

「3 人事制度の再構築」(5事項)、「5 ODAの効率化・透明化」(3事項)、

「12 政策構想力の強化」(5事項) など

措置が講じられていない事項があるもの

「9 大使館などの業務の見直し」(1事項)、

「10 政策立案過程などの透明化」(2事項)

## 14項目160事項の判定結果

(単位：事項、%)

項目	事項数	措置が講じられているもの	うち改善する必要があるもの	うち改善する必要があるか判断できなかったもの	うち実績が上がっており進んでいるもの	措置が講じられていないもの
1 政・官の在り方	2	2	0	0	2	0
2 外務省職員の意識改革	11	11	8	0	3	0
3 人事制度の再構築	34	34	11	5	18	0
4 秘密保持の徹底	10	10	3	1	6	0
5 ODAの効率化・透明化	13	13	2	3	8	0
6 外務省予算の効率的 使用・透明性の確保	8	8	3	0	5	0
7 NGOとの新しい関係	7	7	0	1	6	0
8 広報・広聴体制の再構築	11	11	3	0	8	0
9 大使館などの業務の 見直し	24	23	11	1	11	1
10 政策立案過程などの 透明化	11	9	4	0	5	2
11 危機管理体制の整備	8	8	3	2	3	0
12 政策構想力の強化	14	14	2	5	7	0
13 事務の合理化	3	3	2	0	1	0
14 外務省改革実施体制	4	4	0	0	4	0
合計 (構成比)	160 (100.0)	157 (98.1)	52 (32.5)	18 (11.3)	87 (54.3)	3 (1.9)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 表中の「合計」欄の( )内の数字は、160事項を母数とする構成比である。

3 「改善する必要があるもの」の内容は、次のとおり。

・ 外務本省において、措置が十分ではなかったため、実績や成果が上がっていないもの

・ 外務本省から在外公館への指示が行われているが、在外公館において、措置が講じられていない又は十分ではなかったため、実績や成果が上がっていないもの

・ 在外公館館員等から一層改善すべきとの意見が出されている、一部の在外公館で他の在外公館の参考となる推奨事例がある、措置を講じているが目標までに達していないなど、一層の運用改善を推進する必要があるもの

4 「改善する必要があるか否か判断できなかったもの」の内容は、次のとおり。

・ 措置が講じられてから時間が経過していないもの、講じられた措置を実施中のものなど、現時点では実績や成果が不明であるもの

## 2 改善する必要がある事項数が多い項目等の主な状況

### 項目2 外務省職員の意識改革（11事項）

11事項のすべてについて措置が講じられているものの、  
「外務省職員の意識は変わっていない」とする在外公館館員が少なくない  
「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ある  
など、8事項について一層の改善が必要

館員404人に「外務省職員の意識は変わったか」を聴取  
外務省職員の意識は変わった : 49.8% (201人)  
外務省職員の意識は変わっていない : 36.1% (146人)

過去3年以内に在外公館の領事窓口へ行ったことがある在留邦人407人に「領事窓口職員  
の対応はどうであったか」を聴取  
領事窓口職員の対応は丁寧であった : 88.4% (360人)  
領事窓口職員の対応は丁寧ではなかった : 11.1% (45人)

「丁寧ではなかった」と回答した者の中には、次のような厳しい意見  
「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、  
手続中であっ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。」

### 項目3 人事制度の再構築（34事項）

34事項のすべてについて措置が講じられているものの、

新たに導入・拡充された部下から上司への評価制度や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い

外部人材や専門職職員からの大使への任用の実績が「行動計画」に定められた目標に達していない

など、11事項について一層の改善が必要

なお、「大使の任期については3年を目処とする」など5事項については改善する必要があるか否か判断できず

館員404人に「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か」を聴取

人事制度は確立された : 110人 (27.2%)

人事制度は確立されていない : 176人 (43.6%)

館員404人に「公平性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」を聴取

- ・ 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
- ・ 多くの上司、部下による評価制度を確立すべき など

「行動計画」における外部人材や専門職職員からの大使への任用目標は「2割程度」。

しかし、平成16年7月末現在の任用数は、

外部人材からの大使任用 : 18人 (124ポストの14.5%)

専門職職員からの大使任用 : 21人 (同16.9%)

例えば「大使の任期については3年を目処とする」については、「行動計画」策定後2年を経過した時点ではその実績が明らかになっていない。

## 項目5 ODAの効率化・透明化（13事項）

13事項のすべてについて措置が講じられているものの、

ODAについて更に効率化を図る余地があるとの意見が多い

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など、2事項について一層の改善が必要

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事項については改善する必要があるか否か判断できず

館員404人のうちODA業務に従事している者65人に「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

**効率化を図る余地がある：55人（84.6%）**

**効率化を図る余地はない：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」、「他省庁や政府関係機関等との連携の強化」など

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）

例えば「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」については、見直しにより予算を減額するなどの一定の成果を上げているものの、抜本的な見直しに向けて引き続き検討を行っている段階にある。

## 項目9 大使館などの業務の見直し（24事項）

23事項について措置が講じられているものの、

窓口サービスや在留邦人との交流、在留邦人への情報発信について改善すべきとする意見

領事業務の実施体制の強化が進んでいない

など、11事項について一層の改善が必要

また、「拠点公館制度の導入」については未措置

在留邦人540人に「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か」を聴取

在留邦人との交流は密接になった : 230人(42.5%)

在留邦人との交流は密接になっていない : 91人(16.9%)

在外公館館員と交流したことがない : 162人(30.0%)

「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」、「大使館員は横柄。世間の常識が通用しない」など

在留邦人540人のうち380人(70.4%)が「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ない」と回答。このうち226人が「パソコンを所有しているがサービスを知らなかった」と回答

36公館のうち、館内業務の見直しにより領事業務担当を増員したなど、その実施体制が強化されているところは7公館のみ

「拠点公館制度の導入」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

しかし、大使館及び総領事館の人員配置や業務分担の見直しや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。

## 項目10 政策立案過程などの透明化（11事項）

9 事項について措置が講じられているものの、

情報開示請求手続について、その処理が長期化している

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など、4 事項について一層の改善が必要

また、「外務省顧問の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」の2 事項については未措置

情報公開法に基づき、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、

開示請求者に通知した**開示期限を遵守できなかったもの**：228件（48.9%）

開示期限を遵守できたものの、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**：175件（29.7%）

**1年を超えるもの**：129件（21.9%）

館員404人のうち「監察査察意見提案窓口を知らない」とする者が201人（49.8%）

「外務省顧問の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、引き続き検討中のみとなっている。

項目11 危機管理体制の整備（8事項）

8事項のすべてについて措置が講じられているものの、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・点検が不十分  
在外公館の警備施設・設備、体制が不十分  
など、3事項について一層の改善が必要

なお、平成16年12月に発生した「スマトラ沖大地震及びインド洋津波」は、「行動計画」の策定時点において想定されていなかった事態。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分析・検証し、講ずべき措置について検討することが必要

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

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

調査した36公館の警備担当者43人のうち、警備業務に専任している者は10人（23.3%）にとどまり、領事業務等と兼務している者が33人（76.7%）

項目12 政策構想力の強化（14事項）

14事項のすべてについて措置が講じられているものの、

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

広く館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館員が多い

など、2事項について一層の改善が必要

なお、「総合外交政策局の機能強化」など5事項については改善する必要があるか否か判断できず

調査した36公館のうち、館務目標を設定していない公館：2公館

また、調査した10公館の中には、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

調査した館員404人のうち、政策提言窓口を知らない：253人（62.6%）

「総合外交政策局の機能強化」、「首脳外交体制の強化」などについては、平成16年8月の外務省機構改革により体制等が整備された段階にある。

### 3 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「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

しかし、「外務省改革の進捗状況」は、国民への説明責任の徹底という面に関して不十分

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

外務省が公表している「外務省改革の推進状況」の記載内容をみると、

- ・ 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説明されているが、
- ・ 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

## 所見

外務省改革の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、

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。

フォローアップを定期的実施し、その公表に当たっては、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。

〔本件連絡先〕

総務省行政評価局 法務・外務・文部科学担当評価監視官室

評価監視官 : 水野 雅充 (内線9107)  
調査官 : 桜井 剛 (内線9108)  
上席評価監視調査官 : 城代 充郎 (内線2570)

電話(直通) 03 - 5253 - 5448  
(代表) 03 - 5253 - 5111  
F A X 03 - 5253 - 5457  
E - mail kans2044@soumu.go.jp