

海外交流審議会答申中「領事改革」部分の提言実施状況レビュー

平成 18 年 3 月

外 務 省

【はじめに】

このペーパーは、外務大臣の諮問機関である海外交流審議会が平成 16 年 10 月に提出した答申（「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り組み」）第一部「領事改革」の実施に係る外務省及び在外公館の取組みを、提言の項目順に取りまとめたものである。

二年にわたる調査審議を経て提出された同答申の第一部は、領事サービスの強化、海外日本人の安全確保及び領事担当官の能力向上のそれぞれにつき具体的な提言を列挙した上で、「今後一定期間経たところでレビューを行い、その結果を公表することを要望する」としている。

このレビューに際しては、海外行政ニーズが多様化と細分化を遂げる中、領事改革の現状を極力具体的に、かつ問題解決に向けたアクション・オリエンテッドな姿勢で検証することに意を用いた。つまり、一般的な業務改善傾向の有無に留まらず、提言のきめ細かく幅広い建て方を検証基準として活用しながら、改革の現状を精査するという趣旨である。

以上の観点に照らし、外務省改革の一環として平成 16 年 8 月に領事局が発足し、同年 10 月に海外交流審議会の答申を仰いで以来の状況を概括してみたい。

まず、在外公館における領事サービスについては、平成 17 年 3 月に公表された総務省の「行政評価・監視結果報告書」や本年 1 月に在ニューヨーク総領事館が実施したアンケート調査によると、8 割から 9 割に及ぶ在留邦人が肯定的な評価を与え、改善が見られるとしている。このような一般的評価に甘んじることなく、よりきめ細かくかつ状況に応じて国民のニーズに応えるため、領事出張サービスや在外公館メールマガジンの拡充、24 時間対応体制の整備等、具体的措置の推進を継続している。

第二に、個別業務改善の努力に限らず、在外選挙や在外被爆者問題など、多角化する行政ニーズに応じ在外邦人の活動を支援するため、在外邦人の利益を反映した施策の立案や、在外領事ネットワークの活用を通じた一体的な実施に努めてきている。

第三に、テロから大規模災害・感染症に至るまで海外での危険が多様化する中、安全対策の必要を国民が自ら適切に判断できるよう情報提供のあり方に工夫を講じる一方、セーフティーネットとして国がとることのできる措置の整備に努めている。一例が、スマトラ沖大地震を始め平成16-17年の一連の事態を受けて取り組んでいる大規模緊急事態対応措置であり（緊急災害通報、安否確認システム、要員と機材の機動的展開）、更に観光客への情報提供手段・緊急展開チーム編成の必要など次の課題の特定にも着手している。また、新型インフルエンザ対策として政府行動計画の下に推進している在外邦人対策（感染症広域情報の発出や抗ウイルス薬の確保等）も、同様の問題意識に立って推進に努めている。

答申は、国民の視点に立った領事改革の必要を指摘する。その趣旨は改革の中身のみならずプロセスにおいても応用されるべきであり、自己検証→レビュー取りまとめ→その公表という手続の恒常化、即ち社会の意見と反応を繰り返し仰ぎながら改革を進めるというプロセスの設定もまた大切かと考える。外務省として、今後とも一定の間隔を経て、今回と同様のレビューを行い、その成果を公表していくこととする所以である。

（1）国民の視点に立った領事サービスの強化

【提言】（イ）従来敷居が高いと言われた外務本省及び在外公館の領事窓口を、国民の視点に立ち民間の窓口サービスも参考にして、親しみやすく、わかりやすく、訪れやすいものにする。そのためには、外務省全体としての意識も変えていかねばならない。

【レビュー】

① 職種横断的な意識改革・説明責任に対する姿勢の徹底・部局横断的な業務体制整備・能動的で機動的なサービス提供の四つをキーワードとして、提言の趣旨実現に努めている。親しみやすさの向上等といった事柄の性格上、評価のあり方も抽象的にわたらざるを得ないが、敢えていくつかの意識調査の結果等に見る数字を掲げたい。

* 総務省行政評価局「外交・在外業務実施体制及び運営に関する行政評価・監視結果報告書」（平成17年3月公表。35カ国540人の在留邦人対象）

在外領事窓口職員の対応は丁寧：88.4%

窓口での意思疎通はスムーズになった：70.6%

在外公館電話サービスは利用しやすくなった：66.7%

領事出張サービスは利用しやすくなった：82.9%

在外公館電子情報サービスは拡充した：81.6%

- * 在ニューヨーク総領事館実施のアンケート調査（平成 18 年 1 月実施。来館者 270 人対象）
 - ロビー受付の対応は良い：90.6%
 - 領事窓口の対応は良い：91.3%
 - 電話での対応は良い：79.1%
 - 自由意見欄 84 件中、サービスへの評価・感謝 45 件、改善要求 39 件
- * 領事担当者に対する礼状・苦情データベース（外務省領事局集計）
 - 平成 16 年 8 月から集計。領事業務上の個別案件処理につき寄せられた書簡・電話のうち、謝辞 91 件、苦情・批判 127 件（「窓口や電話で査証担当官が名乗らないこと」に対する批判が中心）

② 意識改革の必要を始め、この提言の実施については、以下順次説明する提言実施措置の全体が関わることとなる。ここでは特に四つのキーワードに直結するものに絞って、関連する具体的な取組みを掲げたい。

- 省員行動規範の徹底
 - 平成 14 年 8 月、「国民のために、国民とともに」に始まる外務省行動規範を制定。執務用コンピュータのトップページであり、省員は、これを文字通り常時視野に入れて執務。
- 若手 I 種職員及び専門職員の領事業務従事
 - 外交業務要員たることが予定される I 種職員及び専門職員を、在外研修終了後一定期間、領事業務に従事せしめ、もって国民に対する行政サービスのあり方を意識しそれを実践する機会としている。原則一年の間を通じ、予め特定された主要領事業務のメニューを一通りこなすべき旨のガイドラインを定める一方、館それぞれの状況に応じた工夫や調整も奨励。5 年目に入るこのプログラムには既にのべ 230 人を上回る該当職員が参加しており、制度化を果たしつつある段階にあるが、きめ細かな検証を積み重ね、実施の徹底を図る必要がある。
- 苦情対応手続を通じた説明責任意識の徹底
 - 領事業務に対する批判・苦情が寄せられた場合は、問題とされた在外公館にそれを回付し、担当者自らに回答振りを作成させることとした。事後的であっても説明責任を果たすべき必要、さらには説明可能性を常時意識した業務遂行という基本動作のあり方につき、日常業務を通じて理解と姿勢を徹底させるための試みである。
 - また平成 16 年 11 月には、意見箱の設置及び在外公館ホームページでの投書受け付けを通じ、利用者の意見・要求を積極的に受け付け、館長自ら意見に接し対応できることとするよう指示した。批判を恐れるのではなく、むしろ説明責任と問題発見につき意識を新たにする貴重な機会として、積極的に批判を募りそれを仰ぐための試みである。
- 「領事サービス本部」の設置
 - 国民とともにある領事業務という理念を現実に移す上で全省的な知見と資源の活用を可能とするため、平成 16 年 8 月に発足した領事サービス本部は、これまでに 7 回会合し、領事

業務の具体的あり方から社会保障問題、感染症対策など政策事項に至るまで、多岐にわたる施策や指針の立案を果たしている。提言（１）（イ）にある「親しみやすく、わかりやすく、訪れやすい」領事窓口の関連では、平成 16 年 11 月の本部決定 2004/1 で窓口所在表示、名札の装着、休憩時間前後の対応、任国情報の紹介、意見箱の設置等 9 項目の指針を、平成 17 年 4 月の本部決定 2005/2 で待合室環境整備、窓口構造改善等 11 項目の指針を定めた。

● 受け身の対応から前へ出るサービスへ

遠隔地や兼轄国における領事出張サービス、巡回医師団の派遣、在外公館メールマガジンによる能動的情報提供、大規模緊急事態対応の一環としての緊急通報システム構築計画など、いずれも邦人の来訪を待つのではなく、こちらから出向き又は能動的に便宜を提供するとの発想に基づき拡充・導入の図られている措置である。具体的内容は後述する。

また、同様の発想で、領事サービス本部決定は、領事窓口の待合室でも利用者に話しかけ手助けをすべき必要およびそのための要員配置について指示を出している。

③ 領事改革の根本にわたる提言（１）（イ）の趣旨を自らの血肉とする上では、何よりもまず間断なき検証のプロセスが必要である。領事サービス本部決定 2004/1 の実施状況を本部自らがレビューした結果によると、窓口所在表示については 71 公館が実施困難（共用ビル所有者との調整不調等）、名札装着については 179 公館が対応困難（安全上の考慮等）としており、別途の対策を必要としている。また、本官のみならず現地職員への意識の徹底を期するための方途につき、検討を本格化させる必要がある。

【提言】（ロ）領事窓口は、国民との接点であると同時に、我が国を訪れる外国人にとり、初めて接する「日本の顔」でもある。担当者は、言葉づかいを始めとする応対振りに一層の配慮を払い、血の通った対応を心掛けるべきである。

【レビュー】

① 領事業務に対する批判の力点は、近年、申請手続の煩雑さなど制度設計や窓口受付時間など執務体制のあり方に向けられつつあり、対応マナーの面では改善が評価されつつある傾向が窺われる（例えば提言（１）（イ）の関連で言及した意識調査結果）。他方、言葉遣いや、冷たい対応等に対する厳しい批判が依然として存在していることも事実である。

- * 総務省行政評価・監視結果報告→やり取りが冷たい（14 人）、横柄（8 人）、
- * NY 総領事館アンケート調査→電話対応がわかりにくい（1 人）
- * FEC（国際親善協会）会報平成 16 年 11 月号掲載の投書→旅券盗難時、大使館の説明や対応は不親切で不正確

② 領事に求められる「血の通った対応」とは、一方で窓口対応等でのマナー・良識の問題と、他方で邦人援護始め特殊状況下にある相手へのコミュニケーション能力の問題とに大別できる。次の研修を通じて資質向上に努めている。

● 領事担当官に対する研修

領事研修強化の一環として平成16年度より本格化した領事初任者研修においては、当初のいわゆるマナー・エチケット講習に替え、銀行・地方公共団体・在京外国大使館領事部等の現場実見＋邦人援護等に係る実践型・参加型のケーススタディー拡充に切り替えている。後進の育成指導に当たるべき中核要員候補に対して実施する領事中堅研修では、実践型・参加型のケーススタディーを一層集中的に行うとともに、人事院と連携し長時間のプレゼンテーション講習を導入している。なお、初任者・中堅両研修とも、状況と相手に即したコミュニケーションの前提として、専門家と連携し在留邦人メンタル・ケア講習も実施している。

● 現地職員に対する研修

現地職員の言葉遣いやマナー向上も重要な課題である。一部公館の現地職員に対する窓口対応研修を、領事サービス室や拠点公館領事部の連携の下にアド・ホックに実施し、これを制度化することの意義と課題につき判断材料を集めているところである。

③ 個々の職員というより行政全体としての「血の通った対応」を可能とする上では、制度そのものの見直しも必要な場合がある。想定を超えた状況に置かれた邦人に対し特例的な対応を可能にすることは、「大規模緊急事態対応」関連施策の立案における重要な目標の一つである。なお、外国人に対する「日本の顔」との観点からは、査証の標準処理期間の案内や申請書での現地語使用等、外国人に対する利便性の如何を意識した措置を順次実施に移している。

【提言】(ハ) 外務省の領事部門は、地方公共団体職員の受入れ、領事シニア・ボランティア制度の導入、相手国の人材を活用した名誉総領事制度等の活動を通じ、サービスのあり方についての様々な視点と知恵を学ぶべきである。

【レビュー】

① 視点多角化の原動力の一つが、導入三年目を迎えた領事シニア・ボランティア制度である。サービスの本質論、あるいは民間企業等で培われた知見に基づく提言と行動は、領事政策の中身や手法に根本的な影響を与えている。また、地方公共団体職員を在外領事として活用する在外行政サービス研修制度も定着し、住民サービスの発想と知見を通じて現場に刺激を与えている。在外公館にとり、これらの生きた手本と一体的に執務できることの意味合いは大きい。

● 領事シニア・ボランティアの活躍

領事窓口対応改善に係る領事サービス本部決定 2004/1 は、シニア・ボランティアの分析・提言を骨格として策定。また、シニア・ボランティアによるきめ細かな相談対応は、在外公館と在留邦人との距離を縮める役割を果たし、好評振りは現地邦字紙等も伝えるところ

[クリップ・メモ] →領事シニア・ボランティアの活躍を語る「見出し」

- ☆ 旅券、証明、その他困りごとの相談に応じます（読売衛星版）
- ☆ 香港生活で困ったら領事相談員へ（朝日衛星版）
- ☆ 在留邦人の「駆け込み寺」（朝日衛星版）
- ☆ 民間のスタンスで領事業務を援助します（Big Ben）
- ☆ 還暦また楽しからずや/国籍とは何かを自問/頑張る日本人を支援（東京新聞）

● 在外行政サービス研修

地方公共団体の理解を得て制度拡充に努めた結果、平成 17 年度は 7 名の職員を在外領事として派遣し、中国その他の地域を中心に、貴重な戦力として活躍中である。

● 研修を通じた多角的な視点の習得

提言（1）（ロ）の関連で言及したとおり、特に領事初任者研修において、銀行・地方公共団体等の窓口実見を重点科目に据えている。

② 現在のシニア・ボランティアは、平成 18 年末に任期終了を迎える。その後もこの 10 名の知見と助言を仰ぎながら、制度の充実に資する一層の環境整備に努める必要がある。同時に、個々の領事担当官がシニア・ボランティアの知見と精神を自分の物とし、それを組織として受け継いでいくことも大切である。在外行政サービス研修については、地方公務員を取り巻く厳しい状況の中、舞鶴市の如く多大の協力（12 年にわたり 5 名の職員を派遣）を継続する自治体がある一方、職員派遣を断念・躊躇する自治体が増えつつあることも事実である。関心地域のマッチング等弾力的な調整を通じ、地方公共団体側の理解を仰ぐ努力を、倍加させる必要がある。

なお、名誉総領事については、外務省として改めてその位置付けと役割を整理中であるため、提言との関連で特記すべき事項はない。

【提言】(二) 在外公館の領事出張サービスを充実し、遠隔地に居住する日本人の便益を増進し、また、在外公館長から率先して、在外公館と遠隔地の日本人との間のコミュニケーションを改善する。

【レビュー】

① 兼轄国を含む遠隔地に対する領事サービスの提供は、主として出張・巡回サービスとIT活用の二つに拠っており、それぞれ着実に進展している。

● 領事出張サービス

在外選挙人登録事務との関連で平成16年度からモデル事業予算の対象ともなり、同年度の実績は延べ497回(90公館)、平成17年度は既に650回(85公館)を超えている。また、総務省行政評価・監視結果報告によると、82.9%が出張サービスの利便性が高まったとする。

● 巡回医師団の健康相談

昭和47年に開始されたこの事業は、特に遠隔地の邦人が日本との絆を実感する機会として継続。平成17年度には12チームを延べ180日程度にわたってアジア・中南米・中東アフリカに派遣し、さらに18年度予算案ではこれを外務省重点政策(国民の安心の確保)と位置付け、看護師同行を可能とする増額を計上している。

● ITを活用した発信

来館なしに遠隔地の邦人が情報を入手できる媒体として在外公館ホームページ及びメールマガジンの拡充を図っている。詳細は提言(1)(ホ)関連で後述。

② 領事出張サービスの拡充に伴い、遠隔地にある邦人へのサービスに係る課題につき在外公館を挙げての認識が高まり、平成17年の大使会議では、兼轄国での手数料徴収など極めて具体的な問題提起が各館長から相次いだ。しかし、このサービスを支える5000万円規模の予算スキームは平成18年度末に終期を迎えるため、その必要と効果を訴えつつ、遠隔地日系団体との連携の模索を含め新たな制度上の工夫を早急に講じることが迫られている。また、出張サービスの存在についても一層の広報努力等利用者増大に向けた施策が必要である(総務省行政評価・監視結果報告では領事出張サービスを利用したことのある者は14.1%、在外選挙制度改善アンケート(平成17年、領事局実施)では選挙登録も可能であることを知っている者は26.2%)。

【提言】(ホ) 旅券・証明の電子的申請、在外公館に対する在留届の電子届出、在留邦人向けメールマガジン及びそれを活用した海外生活情報の発信等、利用者にとっての便宜を向上させるため、IT化を推進する。

【レビュー】

① 領事分野におけるIT化を統一的に、かつ電子政府構築に向けた行政全体の動きと調和のとれた形で推進するため、平成17年、領事局政策課に領事IT班を設置した。その統括の下、現在、領事IT最適化計画の策定作業を進めており、計画の理念・具体の双方にわたり提言の趣旨を反映すべく努めている。

● 領事業務の業務・システム最適化計画

平成17年6月策定の見直し方針を踏まえ、年度内の策定に向け作業中。理念として、国民のニーズ等を踏まえたサービス向上と要員育成、業務の効率化・標準化・高度化、個人情報保護等の安全性と信頼性の向上、ITガバナンスの推進等を掲げ、今後の領事IT整備方針を定める。実施に先立ち、在外公館ホームページも活用しながら、在留邦人始め国民の意見を仰ぐためパブリック・コメントに準じた手続も講じる予定。

● 申請手続等の電子化の状況

旅券の電子申請は平成16年に岡山県が開始、現在は九県で導入。在留証明等一部証明事務については、平成15年に三公館で電子申請を実験的に開始した。在留届の電子届出は平成14年から順次導入し、平成16年の新規届出数約42000万件中18000万件が電子届出による。

● 在外公館ホームページ

現在140公館で運用。本省発の一般的・広域的な情報と現地ならではのきめ細かな情報の組合せを宗とし、鳥インフルエンザ等感染症、ハリケーン等自然災害、在外選挙の実施など邦人の安全や利益に直結する情報提供はもとより、在外からの意見募集の媒体としても活用を開始している（領事IT見直し方針、ペット検疫レビュー等）。

● 在外公館メールマガジン

在外公館から在留邦人への能動的な情報伝達手段としてメールマガジンの拡充にも努めており、導入公館は現在44、今年度内には86となる予定。平成18年度予算案には、大規模緊急事態発生時の一斉通報システム機能を付加するための開発経費を計上中。

② IT化なしに在外邦人との情報共有の向上はない。緊急事態発生時の一斉通報や、在外選挙制度改正（「通信手段が地球規模で目覚ましい発達を遂げている」状況にかんがみ平成17年9月に最高裁が下した判決に基づき、在外選挙の対象拡大を検討中）における候補者届出状況伝達など、IT化を要する分野は多岐に及ぶ。

デジタル・ディバイド問題にも無論注意を要するが、意識調査によると、在外公館電子情報サービスを利用しない380名中、パソコンがないことを理由としたのは4.2%に留まる旨のデータもある（総務省行政評価・監視結果報告）。

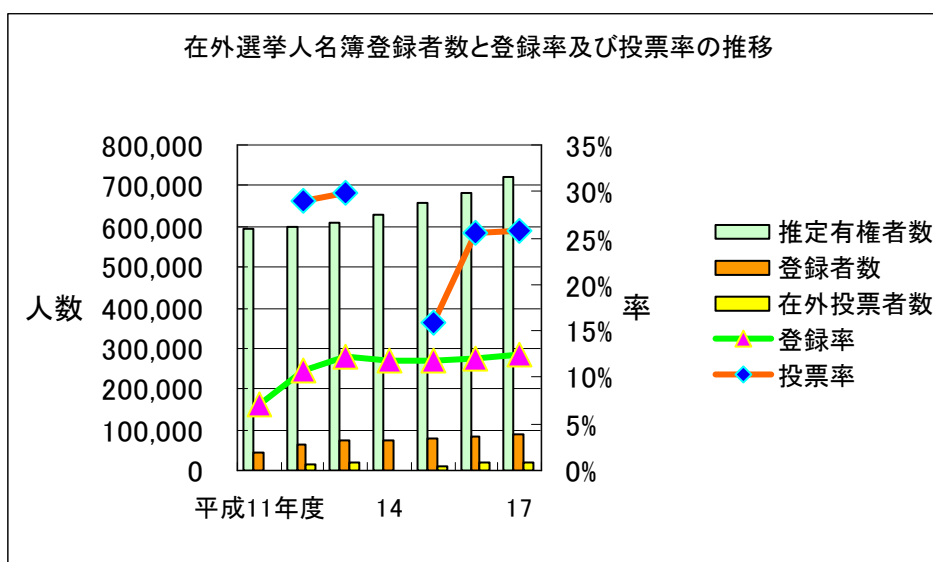
③ 不特定多数の個人情報を迅速かつ安全に捌く上でもIT化の必要は大きく、最適化計画では在留届、邦人援護統計（データベース）、司法共助、管海事務、戸籍国籍、印影証明、在外選挙人登録等に係る定型的な部内業務を、IT化推

進の対象とする予定である。また、部内業務ではなく利用者による申請手続のオンライン化については、旅券事務では都道府県ネットワークとの連携、証明事務では海外での本人確認や手数料徴収方法等の問題点を洗い出し、行政全体としての取組みを進める必要がある。

【提言】（へ）在外選挙制度における登録と投票手続の簡素化を通じ、在留邦人にとっての利便性の向上に努める。

【レビュー】

① 制度改正や運用面での施策拡充に伴い登録「件数」は一定の増加を見ているが、登録「率」や投票率は横ばいの傾向。



- 登録率向上のための施策

同居家族による代理申請制度の導入（平成16年）に続き、モデル事業予算（年1.8億円規模）を投入し広報・出張登録サービスを拡充した。平成17年の新規登録受付数は約16300人に上ったが、帰国者の登録抹消数を差し引いた対前年増は約6700人に留まり、推定有権者数に対する登録率も依然12%台に留まる。
- 在外公館投票実施公館の拡大

平成15年以来、在外公館投票実施公館を拡大し、昨年の衆院選では195公館で実施。在外公館投票数は大きく伸びているが（平成16年参院選は約16000、17年衆院選では約18600）郵便投票等も加えた在外選挙投票数全体を見ると21000前後（対登録者数の投票率で25%台、対推定有権者数で3%前後）で頭打ち。

● 在外選挙制度改善アンケートの実施

問題洗出しのため、平成 17 年に在留邦人約 12500 人を対象に実施。

登録しない理由：時間がない 28.8%、投票意思がない 20.7%、手続が煩雑 12.3%（うち特に煩雑な部分として公館への出頭 75.6%、3 箇月居住証明資料の用意 40.2%）

投票しない理由：情報不足 26.2%、公館が遠い 13.2%、関心がない 12.3%

投票制度への不満：比例代表選への限定 24.9%、広報不足 22.9%、投票手続が煩雑 14.6%

② 広報・出張サービスの拡充といった運用上の努力のみではその効果に限界が見えていたが、平成 17 年 9 月の最高裁判決を受け、在外選挙の対象を国政選挙全般に拡大する制度改正の必要が生じた。これに伴い、電子的な情報伝達網の整備や登録手続の簡素化・迅速化を始め有権者にとって特に関心ある点を中心に、一定の利便性向上も併せ実現するべく政府内調整を進めた結果、平成 18 年 3 月、在外選挙の対象拡大や補欠選挙等の実施体制整備に加え、在外選挙人登録申請の手続条件の緩和についても定めた公職選挙法改正の政府案が国会に提出された。

[クリップ・メモ] → 在外選挙権剥奪違法確認訴訟

☆ 平成 8 年、「海外有権者ネットワーク」は、

(i) かつて国政選挙で在外邦人の選挙権行使が認められていなかったこと、

(ii) 平成 10 年法改正で導入された在外選挙制度の下では衆議院小選挙区・参議院選挙区につき在外邦人の選挙権行使の機会を与えていないこと

のそれぞれが違憲で旨の確認を求める訴えを提起。

☆ 平成 11 年の東京地裁、平成 12 年の東京高裁は、共に請求を却下。

同年 12 月、最高裁に上告。

☆ 平成 17 年 9 月、最高裁は、(i)につき違憲、(ii)につき判決言渡後に行われる国政選挙の時点においては違憲であり、在外邦人は次回の衆議院小選挙区・参議院選挙区について投票できる地位にある旨を判示。

③ 利便性向上のためには都道府県・市区町村選挙管理委員会の一層の尽力を得ることが不可欠であり、今般の制度・運用改善を足掛かりに、更に有機的な連携と役割分担の模索を続ける必要がある。また、今後は小選挙区・選挙区選挙、更には補欠選挙も対象となるため、一層きめ細かで継続的な広報が必要となるところ、成果重視事業予算終了（平成 18 年度末）後の財源確保についても適切を期する必要がある。平成 17 年春、交付すべき在外選挙人証を多数・長期間放置する等の遺憾な事態が判明し、関係在外職員を処分した。意識改革や研修の一層の徹底は勿論、担当官以外の者も容易に事務進捗状況をチェックできる一覧性の高い手続の導入・整備を図り、再発防止策を講じている。

【提言】(ト) 二重課税防止や年金負担の公正化のための協定の締結、運転免許の切替えの円滑化のための相手国との合意等を通じて、海外における日本人の利益等を保護し、増進する。その他、在留邦人が、国内所管官庁の提供する行政サービスと可能な限り同程度の利便を得られるよう、ニーズの把握に努める。

【レビュー】

① 外務省重点政策である日本企業支援・連携への取組みとも連動させつつ、協定交渉や相手国当局への働きかけを進めている。中央政府のみならず地方府の対応が必要な案件もあり（例えば運転免許につき連邦・州に権限がまたがる場合）、複合的・並行的なアプローチにも着手している。

● 租税条約・社会保障協定

租税条約は現在 56 カ国と締結。英と新条約に、印と改正議定書に署名したほか、蘭、仏との間で条約改正の交渉中。

各国との社会保障協定交渉については、領事局が全体調整を行っており、独、英、韓、米に続き仏、白、加とも協定を署名。引き続き豪州等と交渉中。また、社会保障上の問題を更に幅広く検討するため、首脳間合意に基づきブラジルとの間の専門家作業部会が平成 17 年に発足したが、これは領事サービス本部を介した部局横断的な企画立案の成果である。

● 運転免許

運転免許の切替えや効力につき各地で様々な問題が生じており、協定締結(西、ポーランド、伊)、欧州委員会等地域的枠組みとの協議、相手国当局に対する国内措置の申し入れ(英、チェコ等)等の手法を組み合せながら問題解決を図っている。米国の Real ID Act を巡る状況は運転免許との兼ね合いでも注意を要し、在米邦人の不利益につながることはないよう、所要の申し入れを行っている。

② 国内同様の利便の提供についても、能動的に又は裁判等を契機にニーズの把握と具体的な対応に努めている。一口に海外といっても事情は様々であり、国内所管官庁等が制度設計を行うに際し、きめ細かで現実に即した在外実施が可能となるよう、外務省として実体・手続両面でのインプットに努めている。

● 在外選挙制度改正

平成 17 年 9 月の最高裁判決を受け、比例代表に限らず小選挙区・選挙区選挙や補欠選挙も在外で行われる。安全で確実な選挙実施のためには、候補者情報の伝達から在外公館投票の実施・投票用紙回収のあり方に至るまで国外ならではの現実を踏まえた工夫を要し、総務省と緊密に連携して調整を進めている。地域ごとの実施体制の違いについては、制度改正成立後速やかに、十分な広報を通じて在留邦人への周知を徹底する必要がある。

- 在外被爆者による健康管理手当等申請の受け付け
一連の裁判を受け被爆者援護法に定める一定の手当等の在外申請が認められることとなり、平成 17 年 11 月より在外公館で受付業務を担うこととした。申請者・在外公館の双方にとり確実に紛れのない手続とするため、医療機関指定から必要書式・広報のあり方に至るまで、厚生労働省との緊密な協議や在外事前調査の積み重ねを通じて制度設計を行った。手続開始後三箇月で 98 件の申請があり、順調な滑り出しを見せている。
- 在外邦人向け新型インフルエンザ対策
国内のみならず在外邦人向け対策の必要につき厚生労働省及び関係医療機関と協議を重ねた結果、平成 17 年 11 月に政府一体となって策定した行動計画中に情報提供・抗ウイルス薬の確保・渡航情報発出の三点を中核とする段階的計画が明記された。鳥インフルエンザ流行状況については既に 9 件の感染症広域情報を発出。また、緊急・特例的な状況が生じた場合に在外邦人へのタミフル配布（10 万人分）を可能とする 17 年度補正予算も成立している。

[クリップ・メモ] →鳥インフルエンザ(3月1日現在の状況)

- ☆ 平成 9 年、H5N1 型鳥インフルエンザのヒトへの感染を確認。17/18 年には各地で感染確認が相次ぐ。これまで 7 箇国（インドネシア、ベトナム、タイ、カンボジア、中国、トルコ、イラク）で計 173 人が感染（死亡 93 人）
- ☆ 家禽類や野鳥への感染は、17 年以降、渡り鳥飛来ルートに沿い広範囲で確認。現在、アジア・欧州・中東・アフリカに及ぶ 31 箇国が該当。なお、H5N1 以外の発生例は、日本・韓国（H5N2 型）、北朝鮮（H7 型）
- ☆ 17 年 11 月の政府「新型インフルエンザ行動計画」に定める在外邦人対策
 - －渡航者・在留邦人への注意喚起（フェーズ 1～3）
 - －在留邦人用抗ウイルス薬の確保（フェーズ 3）
 - －出入国措置の実施/渡航情報発出による注意喚起（フェーズ 4 以降）

- 日本人学校支援
外務省は、義務教育と同様の教育環境整備のため日本人学校等への支援を行っており、近年は特に、児童生徒の安全対策支援の充実に努めている。安全事情の悪い地域にある 43 校に対し警備員雇用経費等を補填している。平成 18 年度予算案では更にこれを外務省重点政策（国民の安全の確保）と位置付け、同経費を増額とした。他方、財源に限られる中での有効な支援全般のあり方については、文科省や海外子女教育財団と共に包括的検討を尽くす必要がある。

③ ニーズの所在は提供側ではなく受益者の都合に拠ることがサービスの根本であるとの認識に立ち、一方ではアンケート等を通じ直接かつ能動的に、他方では現場の専門家・有志との継続的な情報交換を通じ多角的に、受益者側のニーズを把握することに努めている。

● アンケート・意見募集

平成 17 年は在外選挙制度改善アンケートや、領事 IT 見直し方針・ペット検疫制度レビューに係る意見募集を実施。在外公館独自の取組みも始まっており、18 年には在 NY 総領事館が領事窓口対応アンケートを実施。また、政府や外務省全体で行う世論調査等においても、領事業務関連の設問の導入・充実を進めている。

● 在外邦人高齢化問題

平成 17 年、在 NY 総領事館の呼び掛けで NY 邦人・日系人高齢者問題協議会が発足。日系人会・研究者・有志の連携を通じ、実態調査を始め問題特定への取組みを開始した。また、在仏大のシニア・ボランティアも、現地団体との連携を通じて高齢者問題の把握に努めている。このような取組みを各地で奨励する一方、そこから得られた情報や課題につき厚生労働省や関係医療機関との共有を図り、具体的な対策立案への一助とする考え。

【提言】(チ) 変化する国際情勢の中で、渡航文書に関わる犯罪防止への国際的取組みに貢献し、日本旅券の信頼性を高め、もって国民の円滑な海外渡航を確保するため、国際標準に準拠した IC 旅券を早期に導入するよう努める。

【レビュー】

① IC 旅券の早期導入に向け、ICAO 内外での協議、生体情報（顔画像）搭載旅券の開発と実験、米国に対する外交努力、立法・予算措置など所要の施策を並行して推進した結果、平成 17 年の改正旅券法成立を経て、18 年 3 月に導入開始の運びとなった。17 年度補正及び 18 年度通常予算案の合計で対前年増 20 億円以上の財源も確保できる見通しであり、現在、機材配備や在外担当官研修から広報の充実に至るまで、最終的な準備を進めている。

② 今般の導入後も、IC 旅券高度化の可能性（チップ処理速度、セキュリティ、本人確認の制度等）や関連する国際的動向（国際標準化作業、各国導入状況等）を注視し、引き続き技術面・制度面での調査研究に努める必要がある。また、IC 旅券導入による旅券自体の信頼性向上の一方で、なりすましによる不正取得の防止を一層強化する必要がある。手続の利便性を過度に侵さない形で不正取得防止対策を十分に確保することにつき、行政としての工夫を要する。

③ なお旅券法改正に際しては、微細な小銭の用意なしに国外旅券手数料の授受を可能とする措置も併せ盛り込み、成立をみた。領事対応窓口改善に係る領事サービス本部決定 2004/1 履行の一端であり、申請者の利便性向上を狙った措置である。

【提言】(リ) 海外渡航者が増えるに従い、残念ながら海外での犯罪に巻き込まれる日本人が増加している。また、海外での法令違反に問われる邦人も増えつつある。現地の法令遵守を訴えるとともに、外務省から各国・地域についての情報発信強化を進めていく必要がある。

【レビュー】

① イラクでの人質殺害、アフガニスタンでの旅行者殺害からスリ・ひったくりに至るまで邦人の被害は続発しているし（ソフト・ターゲットを狙ったテロなど危険の多様化や、賭博詐欺・海外版振り込め詐欺など犯罪手口の巧妙化という事情もある。）、犯罪容疑での邦人の拘束や刑執行も跡を絶たない。

* 平成 14→16 年のデータ比較（外務省領事局「平成 16 年海外邦人援護統計」）

被害件数・人数は減少傾向：約 7100 件(8200 人)→約 6400 件(7200 人)

・・・3/4 が窃盗被害。詐欺が増加の、強盗は減少の傾向にある。

加害件数・人数は増大傾向：約 510 件(590 人)→約 590 件(720 人)

・・・三割が出入国関係だが、麻薬・傷害も各一割前後。道交法関係が増加傾向にある。

② 在留邦人・海外渡航者数がそれぞれ 100 万人、1700 万人に達しつつある中、海外安全意識の徹底は急務となっており、外務省では引き続き国民の利用頻度の高い情報発信ツールの活用も図りながら、事柄の性格に応じた情報発信と啓発に努めている。

● 海外安全ホームページ

渡航判断に資する「危険情報」のみならず、個別事態についての注意喚起を行う「広域情報、スポット情報」（反日デモに備えた注意事項など予防的情報にも活用。平成 16 年度はテロ関連のみで 277 件を発信）、国別の法令・習慣上の注意事項等を示す「安全対策基礎データ」、各国テロ情勢を概観し邦人に注意を喚起する「テロ概要」等、コンテンツはもとより表示・配置・リンクにも随時工夫を加えており、平均アクセス件数は 300～400 万/月（外務省ホームページ全体の 3～4 割）に及ぶ。

● トラブル回避の心得に係る啓発手段の多角化

個別の関心に即した工夫として犯罪・テロの形態別パンフレットや冬季オリンピック等行事開催に即した注意喚起、旅行雑誌・若者や女性向けの雑誌への政府公報掲載等を企画・実施し、また文字情報のみならず視覚情報の活用としてセイン・カミュ氏起用の海外安全劇場ビデオや吉村作治教授による機内放映用 30 秒ビデオ等を作成している。

③ 邦人が刑事手続の対象となった場合の邦人保護として領事面会等があるほか、そのような場合の国家間の協力の分野として捜査共助・犯罪人引渡し・受

刑者移送がある。日米間に続き日韓間でも、犯罪人引渡し・受刑者移送につき条約を締結済みで、刑事共助条約も署名済みである。更に中国との間でも、日中領事協定を交渉中であるほか、刑事共助及び受刑者移送についても予備的な協議を開始している。このような制度を有効に活用するには、国民に対する広報の充実とともに、相手国当局との実効的な関係構築を進める必要がある。

(2) 海外における日本人の安全確保及び緊急事態対応

【提言】(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。

【レビュー】

① イラク人質事件、スマトラ沖大地震、マラッカ海峡海賊事件等一連の事態では、平成16年に新設の危機管理担当参事官を中心に、外務省一体的な対応体制が敷かれた。各事態から得られた教訓の応用についても同じく一体的な体制で検討が加えられ、その結果、9.11事件後策定の対応要領を含め在外公館による危機管理・緊急事態対応に関する従来の体制・手続を根本的に見直し、所要の改善を講じることとなった。第一には、平素の準備から事態対応まで館長自らが率先する全館体制の徹底と、マニュアルのチェック・リスト方式化である。

● 在外公館の危機管理基本事項マニュアル

緊急事態における在外公館自体の危機管理と邦人の安全確保につき、平素からの体制準備から事態発生（特に初動）時の対応に至るまで、チェック・リストに沿って全館体制で確保することを宗とするマニュアルを整備。

● 全館体制の意識の徹底

大使会議や館長・次席に対する赴任前研修への危機管理セッションの組み込み、全館を挙げての定期的な演習実施が行われており、各館における危機管理全館体制のあり方は当然査察事項ともなっている。平成17年大使会議では、一連の事態の教訓やチェック・リスト案を巡る議論を通じて、各館長の具体的な問題意識が如実に示された。

● 領事要員研修の強化

体系的・実践的な領事研修への転換を進める中、危機管理・緊急事態対応は最重要科目の一つであり、シミュレーションや各種セミナーを中心とする内容の充実に努めている。

② 第二には、機動性向上に直結する予算・要員・特例手続の確保である。一連の事態、特にスマトラ沖大地震の教訓を受け、領事サービス本部は「大規模緊急事態対応」の施策を取りまとめた。外務省はこれを平成 18 年度予算・定員要求における筆頭重点事項の一つと位置付け、国会の審議を仰いでいる。

[クリップ・メモ] →スマトラ沖大地震・インド洋津波

- ☆ 死亡・行方不明者＝約 17.5 万人（インドネシア・マレーシア・スリランカ・モルジブ・インド・タイ）→広域性「被害の全容は瞬時に分らず」
- ☆ 邦人死亡者 40 人、行方不明者 2 人→観光地＝旅行者把握の難しさ
- ☆ 3300 件以上の安否確認→1 週間を通じ所管課の 18 電話回線すべてが終日塞がる
- ☆ 死亡・行方不明者関連：炎天下のローラー作戦＋邦人専門家による遺体鑑定＋家族・遺族ケア。現地当局の対応能力回復は相当の時間が経過してから。
- ☆ 生存被災者関連：情報提供、帰国のための渡航書発給、資金貸付→「僅かの金の貸付に煩雑な手続。更に旅券手数料を取り立てるとは…」という批判
- ☆ プーケット＝遠隔地→拠点の必要＋日本人会の無償奉仕（協力者もまた被災者）

● 大規模緊急事態対応の理念

大規模緊急事態発生時の効果的で迅速な邦人対応の確保のみならず、邦人保護業務全般の底上げにもつながるよう、次の 5 項目を政策目標とする。

- －業務の要となる領事対応要員を本省・拠点公館から機動的に派遣する。
- －安否確認その他国民の心配に迅速確実に対応する。
- －資機材・通信・輸送等、各種資源の機動的な利用を確保する。
- －被災邦人の一時収容その他救援便宜の向上及び特例的な手続による負担軽減を図る。
- －関係機関・団体との連携強化と役割分担を通じ、効率的な対応を確保する。

● 平成 18 年度予算・定員要求

政府予算案に 1.1 億円を計上。災害情報の緊急一斉通報システムや在米邦人用災害伝言ダイヤル等新たな情報技術の導入、専門家派遣等対応要員の拡充、スーツケース型携行機材の整備、遠隔地の日本人会等関係団体との事前連携の確保などを組み合わせている。

定員については、要員・機材キットの前方展開のため航空網等を勘案の上指定した 10 の拠点在外公館中、5 公館 5 名分の要求を掲上。関連施策立案等のため本省定員 2 名も要求。

● その他の関連措置

被災者の帰国渡航書・遺体証明等の手数料を免除する特例措置の適用を平成 17 年に本格化。また、伝言ダイヤル型ではなくオンライン型の安否照会システムは、17 年 8 月のハリケーン・カトリーナ来襲に際し試験的に運用を開始。

③ 在外邦人との情報共有や連携については、在外公館メールマガジンの拡充や緊急一斉通報システムの開発等技術面での取組みを進める一方で、顔を見せ合う関係の構築にも努める必要がある。

● 海外安全対策連絡協議会

各在外公館は、現地日系団体等との日常的な連携の下に緊急連絡網の整備に努め、また、治安情勢や安全対策に係る情報・意見交換の場として海外安全対策連絡協議会を定期的に開催。医務官による鳥インフルエンザ対策の講演を織り交ぜるなど工夫しながら、安心感共有の場としての定着を図っている。

● プーケット日本人会

スマトラ沖大地震後の津波で被災したプーケットでは、被災邦人への宿泊・食事・交通手段の提供等につき現地日本人会の多大の協力を得た（平成 17 年度外務大臣表彰）。「無償の奉仕」に頼るのみではなく、より制度的に日本人会等の協力を仰げる体制を常時から構築できるよう、大規模緊急事態対応関連の予算案において所要の経費を計上している。

● 日本人学校安全対策

緊急事態対応か防犯かを問わず、児童生徒の安全確保には特に意を用いる必要がある。安全対策マニュアルの整備や定期的な避難訓練の実施等、在外公館と学校との間できめ細かな助言・連携体制を敷いている。

④ 友好国との連携については、引き続き情報分析その他の面で維持拡充に努めている。また、大規模緊急事態対応の関連で領事要員の国外研修を強化する予定であり、各国要員との人的関係の増進も期待される。従来より中国、ロシア、韓国、イラン、ブラジル等の諸国と領事当局間協議を定期的実施してきたが、平成 17 年には日韓領事パートナーシップを立ち上げ、第三国における日韓領事担当者間の意見交換・協力強化を指示しており、緊急時の自国民対応に係るノウハウ交換も始まっている。

【提言】（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。

【レビュー】

① 海外邦人援護件数は引き続き増加傾向にあり、海外渡航者数に対する割合も増えている。援護を必要とする邦人には相手の状況に応じ行政として可能な限りの対応を尽くし、批判が生じるならそれを検証と説明責任履行の契機とし、適切な援護業務遂行のためには要員の育成や資源確保の努力を弛みなく継続するということに尽きる。

* 平成 14→16 年のデータ比較（海外邦人援護統計）

援護件数・人数：約 14400 件（17000 人）→約 16000 件（21900 人）

被援護者数/海外渡航者数：1/972 人→1/769 人

② 平成 16-17 年には、一連の事件を契機としたいわゆる「自己責任論」を巡る社会的な議論が活発化した。外務省は、海外では「自分の身は自分で守る」との心構えと安全対策が大切であることを前提とした上で、渡航者・滞在者が自分自身の判断で安全を確保するための参考情報として渡航情報を提供し、その目的に資する工夫を強化している。

● 危険情報

「十分注意してください」から「退避を勧告します」に至るいわゆる 4 段階方式は維持しつつ、危険の経緯・背景や性質を詳述し、かつ事前の情報収集を要するポイントを具体的に掲げるなど、適切で意識的な判断に資するための内容上、表現上の工夫に努めている。

● 海外安全ホームページ

渡航情報発出の中核的媒体であり、危険情報・広域/スポット情報・安全対策基礎データ・感染症情報、テロ概要等が一覧的にかつ容易に参照できるよう、視覚面・操作面の改善を重ねている。なお、毎月 300~400 万に上るアクセス件数の一方、この存在が必ずしも周知されていないことを示すデータもあり、旅行・航空業界を通じた渡航情報の頒布を図ると同時に、各種広報・啓発を通じ、アピールを強める必要がある。

* 外務省「日本の外交に関する世論調査 2 月（2006 年）」（1010 人対象）

海外安全 HP の存在を：知らない（38%）、聞いたことがある程度（27.5%）

→20 才台に限ると「知らない」が 47.8%に上る

海外渡航時の情報入手先：旅行会社の窓口（41.1%）、海外安全 HP（23.9%）

● 海外安全キャンペーン

毎年 7 月、夏休みシーズン前に実施。平成 17 年は、モーグル上村愛子選手を起用したポスターやプレゼント企画を通じ、「自分の身は自分で守る」「行く前に見るー出発前にチェック」のフレーズと海外安全 HP アドレスの普及を試みた。

③ 危険意識を持つ必要についての一般的な理解は進んでいると見られるが、それが必ずしも安全対策上の具体的な行動に直結していない面もある。「何をすれば良いのか」のイメージを具体化させる発信・施策の拡充が必要である。

* 外務省外交世論調査 2 月

危険意識はあるがどう安全対策するのか分からない：56.3%

危険意識を持ち事前対策を講じている：26%

あまり事前に考えずその場その場で対処：9.9%

危機意識はなく大使館に助けを求めよう：2%

危険があるとは思えない：1.9%

● 安全対策行動のイメージ化

まず在留届・変更届の提出が基本であり、そのメリット（緊急連絡や安否確認の際の基本データを訴える広報を強化している。大規模緊急事態対応関連で導入予定の緊急一斉通報システムの利用にはメール・電話・FAX・携帯等希望する端末の事前登録・変更登録が必要であり、当面は米国向けに限る音声安否確認システムの利用についても、滞在先電話番号を留守宅や友人に予め連絡しておく必要がある。小さな日常行動が安全対策の第一歩であることを実感しあう機会として、システム導入に向けたプロセスを活用していく考えである。

【提言】(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。

【レビュー】

① 研修訓練・施策立案・情報共有・現場対応など多方面にわたって内外専門家の知見と協力を効果的に仰ぐため、日常時・事態発生時それぞれの連携体制拡充を進めている。

● 研修訓練

テロ・誘拐への対応能力向上のため、平成13年以来民間危機管理会社との恒常的な連携の下に要員研修を実施している。この連携関係を別途、危機管理セミナー等啓発面に活用する試みも開始した。

体系化・段階化を進める研修制度の中核を成す領事初任者研修・中堅研修では、法医学的遺体鑑定、メンタルヘルスを重点科目に据え、それぞれ常時緊密な関係にある専門家を招き、領事業務の現実に即した訓練を実施している。メンタルヘルスについては在外邦人や家族のケアはもとより、領事自身のケアの必要も顕在化しており、随時実施する在外領事研修への専門家派遣や専門家ネットワークの拡充等に着手している。

● 施策立案

上記専門家の助言を施策に反映させることは日常化しつつあり、例えば大規模緊急事態対応関連で整備予定の機材キットのあり方（携帯歯形X線・感染防護資材等）もその一例。

また、法律専門家の意見を諮る場として平成14年に発足した領事法制研究会を17年度より予算化・制度化し、邦人保護を始め領事業務の現場に即した事案を巡り、説明責任の所在や制度改正の方向性等本格的な議論を仰いでいる。

● 情報共有

平成15年に労働者健康福祉機構、海外邦人医療基金、国立国際医療センター等と共に設置した海外医療関係機関連絡会では、在外邦人の医療・保健情報の共有を図るため共通データベースの作成等に着手しており、平成17年には新型インフルエンザ対策における具体的な協力関係を構築。なお外務省は別途、巡回医師団派遣につき多数の大学病院等の協力を仰ぐ体制を確立しており、これらネットワーク間の有機的な連携の模索が今後の課題である。

● 現場対応

スマトラ沖大地震を始め一連の事態に際し、特に遺体鑑定作業に関して専門家の協力を反復継続的に仰いだ。メンタルヘルスを始め、必要に応じ一層広範な分野の専門家派遣が可能となるよう、所要の経費を大規模緊急事態対応に係る平成18年度予算案に計上している。

② 社会の関心や家族の要望に応え、きめ細かな邦人保護の徹底を図る上では、一層多方面にわたる専門家の助力を仰ぐことが不可欠となっている。特に現地派遣について、個別の依頼を通じる現行手続では、派遣元との関係に安定を欠き専門家に相当の負担を強いることも多い。制度化・チーム化の発想の下に、安定的で機動的な派遣を可能とするための方策を探る必要がある。

【提言】(二) 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時間電話対応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。

【レビュー】

① 休日を理由に即座の援護が得られなかった等の批判は続いているが、援護事案の多い地域を中心に、休館時緊急電話対応サービスの民間委託の拡充に努めており、平成15年度は26公館の導入であったのに対し、17年度は40公館。

② 相当規模の事態発生時には、在外邦人の安否を気遣う照会が外務省・在外公館に殺到する。大規模緊急事態対応方針にある「安否確認その他国民の心配に迅速確実に応える」ため、オンライン型安否照会システムの導入に続き、在留邦人34万人を数える米国において伝言ダイヤル型安否照会システムを開発・導入することにつき予算案に計上中。

③ 通信技術活用を通じ情報提供・照会対応両面で進めつつある施策には、「在留邦人」対応としての有効性が見込まれる一方、短期渡航者への対応については更なる工夫を講じていく必要がある。

【提言】(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。

【レビュー】

① 遠隔地・被兼轄国にある邦人については、在外公館ホームページ・メールマガジンや領事出張サービス等通常サービスの拡充を進める一方、無線機を協力者に予め貸与し非常時の長距離通信を確保するウォーデン制度を始め地域・距離に即した無線連絡網の整備に努めている。

② また、遠隔地・被兼轄国における邦人保護対策のため、協力邦人や現地当局者からの情報収集体制整備のほか、平成16年度には領事出張経費も予算化したが、様々なレベルで重層的な関係を構築するための財源として十分ではない。JICA や青年海外協力隊のプレゼンスの活用、地方当局者との人脈強化、国境周辺地域への複数公館による連携対応等の必要性への認識が具体化しつつあるだけに、資源確保に向けての努力を増す必要がある。大規模緊急事態対応の関連では、スマトラ沖大地震の際のプーケット日本人会による「無償の奉仕」事案を教訓とし、遠隔地での協力確保のための予算を計上中である。

(3) 領事担当官の能力向上と専門性の確立

【提言】(イ) 相手の立場を思いやる常識人としてふるまうことは当然として、領事担当官として必要な危機への対応や援護の要諦、一層多岐にわたる領事業務に適切に対応できる法律知識の涵養その他、時代のニーズに応じた知見を体得することができるよう、段階的な、かつ、きめ細かい研修を強化する。

【レビュー】

① 領事研修については、キャリアパスと組み合わせた中核的要員の育成と、他省庁・地方公共団体等人材源が多角化する中での領事業務の一体性確保という二つの柱を掲げ、実践型・参加型・行動型のプログラムを重視し、電子データ化による教材の共有を進め、参加者の詳細な事後評価を求め弛みなき改善を加えるという三つの手法によりながら、体系化を進めている。

● 領事中堅研修・初任者研修

中堅研修は平成 15 年に導入し、年一回実施。相当の領事経験を有し広域担当官その他中核的役割が将来期待される職員を対象とし、これまで計 63 人が参加。初任者研修は平成 16 年に導入し、年二回実施。領事経験の浅い職員等を対象とし、これまで計 155 人が参加。両研修とも一週間にわたり、ケーススタディを中心とした証明・戸籍・選挙・援護・旅券・査証業務実習、企業・自治体窓口業務実見、緊急事態シミュレーション、遺体鑑定・メンタルヘルス・法的問題に係る専門家の指導等のカリキュラムを提供する。終了後は細部にわたる授業評価を実施し、効果的な科目への重点化につなげている。教材は電子データ化の上随時改訂を加えており、追って領事局ホームページ（内外職員の情報共有・意見交換のため平成 16 年に設置）への掲載等を通じて共有を図ることとしている。

② これまでの試行錯誤を経て領事中堅・初任者研修の骨格はほぼ定まり、現在は個人情報保護・領事 IT・入管や受刑施設実見等、時宜に応じた応用プログラムの組み込みに着手している。この研修制度のカリキュラムや教材を確立することにより、在外領事研修など領事局が別途実施する研修や、外務省全体の研修プログラム中領事関係部分への統一的な対応が可能となりつつある。

③ また個別能力向上についても、テロ・誘拐など特定事項に即した研修の拡充に努めており、平成 18 年度には新たに、国際機関等が実施する実践的内容の国外研修への要員参加を開始する予定。

【提言】（ロ）他省庁や地方公共団体から人材を受け入れて領事とする場合には、それらの人材が、従来とは異なる新たな職務環境において適切に領事業務に当たることのできるよう相当な期間にわたる研修を実施する。

【レビュー】

① 人材源多角化への対応という趣旨の下、年 2 回実施の領事初任者研修には他省庁・地方公共団体出身者の参加を積極的に慫慂し、その旨館長・次席への徹底にも努めている。また研修所と連携し、他省庁出身の領事要員は赴任前の段階でこの研修に参加させることとした。これらの措置の結果、平成 17 度を実施した領事初任者研修の参加者全 79 名中他省庁出身者は 27 名であった。

② 在外領事業務を支える上で、在外行政サービス研修制度を通じて派遣される地方公共団体の人材も貴重な戦力である。在外赴任に先立つ 6 箇月の間、領事局内各課で順次実務研修を行っており、場合により関係地域課での実務研修も組み込むなど、各自の必要に応じたきめ細かなプログラム提供に努めている。

【提言】(ハ) 外務省領事局及び在外公館の領事担当官の人事について、省内の公募制度も活用しつつ、適材適所の実現を図る。領事が定員上配置されていない在外公館については、その手当てを図るとともに、在外公館における領事部門の人的強化を引き続き図っていく必要がある。また、専門官制度の下での領事専門官認定を活用し、適材適所の人事配置を行うことが望まれる。

【レビュー】

① 領事業務が質量ともに拡大する中、情報技術の活用等機械力の導入や、関係機関・団体との連携・役割分担の推進を図るとしても、基本は人である。限られた人的資源の中で組織としての能力を高めるべく、研修制度の体系化を更に進めるとしても、大前提は定員と実員の確保である。

● 人的体制の現状と課題

現在、外務省本省職員 2153 名（定員ベース）のうち領事局員は 135 名。在外職員 3275 名のうち在外領事・査証要員は 477 名。平成 16/17 年度の定員要求において 20 公館への領事の配置が認められた結果、いわゆる領事定員ゼロ公館は 4 に絞り込まれたが、兼勤公館・駐在官事務所等現実の業務拠点も含めれば、なお 19 地点が領事の配置を欠く。

国家公務員の定員を巡る新たな状況の中、平成 18 年度については、査証数等業務量係数に基づく従来型の要求のみならず、大規模緊急事態対応における要員・機材の前方展開基地として拠点公館の発想を導入、航空網の要路にある 5 公館 5 名への新たな領事の配置を政府案に掲げている。国家公務員全体の定員を巡る新たな状況はあるが、更に新たなニーズに応じた拠点公館の発想の拡大その他工夫を講じながら、要員確保の努力を続ける必要がある。

② 人事については、一方で公正・客観的な判断に基づく配置とキャリアパスの明確化による「開かれた人事」、他方で領事の活躍振りのアピールを通じる「意欲ある人材のリクルート」の推進に意を用い、具体的措置に着手している。

● 領事担当官データベース

研修参加状況、困難な業務の遂行実績、礼状・苦情の接到状況など関連データを一元的に管理し、できる限り総合的・客観的に各自の能力を判断する一助としている。

● 省内公募制度の活用

内外領事ポストにつき、平成 16/17 年度で合計 8 名の人事異動を省内公募により実施した。

● 領事専門官等

研修の体系化と並行して、領事専門官・広域担当領事へとステップアップするキャリアパスを職員に明示するとともに、中核的要員のためのポスト拡充に努めている。領事専門官は平成 15 年以来 9 名を認定し、文字通り業務の要として誇りをもって精勤している。

● 領事像の広報

これまでも外務省ホームページに掲げる「領事の手帖」ほか、現場の活躍振りを伝える機会はあったが、これを各自の発意による更に生き活きとした、かつ魅力ある媒体を通じたイメージ発信へと転化させるため、各方面の知見を仰いで企画を進めつつある。

【提言】(二) 外務省が上記の重要課題に取り組んでいくためには、これまでに述べた具体的な措置をはじめ、ハード（機構・体制）とソフト（人の意識と能力、仕事の仕方、組織文化）の両面からの機能強化を継続的に図っていく必要がある。

【レビュー】

① 平成16年8月に発足した領事サービス本部が一貫して取り組んできたのは、このレビューでの報告に足る施策や措置の励行であり、そのような姿勢を部局横断的、全省的に定着させることであった。答申の趣旨を更に深く吸収し、外務省自らの施策として一層の具体化を進める上で、領事サービス本部は引き続き原動力の役割を果たす必要がある。

② 領事局新設以降の領事関連の定員・予算を見るなら、確かに平成18年度定員（政府案）611名は16年度より5名増大、平成18年度予算（政府案）149.6億円は16年度より11.9億円の増大を見ているが、一層の改革推進と業務の充実に要する資源を確保するためには、領事業務の政策的優先度向上への努力を加速化する必要がある。契機は様々であったが、ペット検疫、在外選挙、在外被爆者、新型インフルエンザ等一連の分野において、一方で他省庁の行う制度設計や外務省他局の立案する外交政策に対し、在外邦人の利益や安全という政策的視点を主張して必要な調整を加えること、他方で国民全体の安心や安全のために在外領事ネットワークが果たし得る役割を明示し、国の一体的な施策の遂行を促進することに努めてきた。

③ 領事業務に対する国民の信頼を確保する上では、日常的な施策への関与のみならず、危機管理や緊急事態対応の責務を全うすることが重要である。平成16/17年度には一連のイラク邦人事件、スマトラ沖大地震、マラッカ海峡海賊事件、更には新型インフルエンザ対策等の事態に応じて、外務省は対策本部を設置し、危機管理担当参事官を中心に全省的な対応体制を敷いた。個別の邦人保護業務や領事業務のあり方には様々の批判が生じたが、批判や検証を通じて問題の特定と対処に努め、大規模緊急事態対応を始め施策の改善に省一体として取り組んできたことも事実である。

④ 改革意識の普及には、領事研修の拡充に努めその成果を外務省全体の研修へと及ぼしていく努力の継続が必要である。国民の視点に立ち自ら問題を発見するためには、それを意見や議論として積極的に部内で提起できる環境が必要である。領事による自由な問題提起の媒体として、平成17年には領事電子掲示板の運用を開始したが、その利用状況は今なお活発ではない。

改革意識の体得には、日々の業務を通じてそれを実践する必要がある、それを当然に組み込んだ事務手続の整備が必要である。国民からの意見・批判への対応手続の確立や利用者の事情と関心に即した業務要領の整備等、基本に属することこそ大切であり、そこでの目立たぬ努力の着実な推進こそが大切である。

⑤ 領事改革における前進を続けるためには、これまでの試行錯誤に対する間断なきレビューと、新たな問題発見・問題解決との繰り返しが必要である。この答申レビューは外務省の自己検証であるが、できる限り複眼的な視点を取り入れるため、世論調査、政策評価、査察等の文脈で別途得られたデータの活用や、領事シニア・ボランティア及び大日方領事専門員（数少ない体系書である有信堂「領事のしごと」の著者）から得られた問題提起の活用に努めた。

また、このレビューについては、答申起草に当たった当時の海外交流審議会委員の議論を仰いだ上で公表を行ったこと、新たな委員の下に組織された海外交流審議会に対しても追って提出予定であることを申し添える。