

海外交流審議会第4回領事改革部会 議 事 録

平成16年5月12日（水）

外務省南庁舎8F 共用国際会議室

< 会 議 開 催 概 要 >

1．日 時：平成16年5月12日（水） 午後3時00分～5時00分

2．場 所：外務省南庁舎8階 共用国際会議室（893号室）

3．出席者：

（委員側） 熊谷会長、大来委員、仮野委員、櫻井委員、中山委員、
矢崎委員、横山委員

（事務局側）鹿取領事移住部長、山口領事移住部審議官、原山領事移住部付検事、
三好政策課長、八幡邦人保護課長、磯旅券課長、中山外国人課長、
高木邦人特別対策室首席事務官

4．議 題：領事改革（領事サービスの改善・強化等）について

○熊谷会長 それでは、定刻になりましたので、ただいまから海外交流審議会の第4回領事改革部会を開催いたしたいと思えます。矢崎委員、仮野委員は少し遅れられるということで、御出席いただくことにはなっております。

本日は、委員の皆様には御多忙のところ御出席いただきまして誠にありがとうございます。本日の欠席は谷野委員、中谷委員ということになっております。

本日の議題でございますが、最初にイラクにおける邦人人質事件ということを取り上げまして、先般の事件につきまして事務局から簡潔に御報告をいただきまして、その後で主要議題でございます領事改革ということをお今後どういうふうにまとめていくかということを取り上げたいと思えます。本年8月に予定されております外務省の機構改革で領事局ということになるわけでございますが、それについての事務局の報告を受けるとともに、領事改革問題についていろいろと御意見をちょうだいいたしたいと思っております。

なお、最後に本年秋までにどのような形で答申を取りまとめるかということにつきましても御審議をいただきたいと思います。

それでは、まず初めに先般のイラクにおける邦人人質事件の概要及び政府の対応につきまして、事務局より説明をいただきたいと思います。鹿取部長から説明をお願いいたします。

○鹿取部長 お手元の「イラクにおける邦人人質事件」という4月22日付のペーパーを踏まえて簡潔に御説明したいと思います。

事件の概要等につきましては、基本的に御存じであると思えます。日本時間で4月8日午後6時半ごろに3名の方が人質になった旨の情報を得たわけですが、その後、日本時間で午後9時ごろ、アル・ジャジーラが日本人3人の拘束の模様を放映いたしました。

政府としては、早速外務省の中に邦人人質事件緊急対策本部を立ち上げ、全省的に対応する体制をとりました。また、官邸にもイラク邦人人質事件対策本部が立ち上がり、関係省庁と官邸が連携する体制がとられました。また、ヨルダンのアンマンには逢沢副大臣を長とする緊急対策本部が設置されました。

その後の概要は配布資料をご参照頂ければと思えますが、結論から申し上げます、3名は日本時間の15日午後8時30分ごろ、無事に保護され、16日にバグダッドからドバイに行き、同地から18日に帰国しました。

私どもとしては、15日に3名の方を大使館に保護した段階で、どのような形で一番速やかに帰国できるかということをお考えしましたが、私どもが選んだ方法は、アンマンからチャーター機をバグダッドに飛ばし、バグダッドで3名の方をお乗せして、バグダッドからドバイに行く。これは1.の(5)に書いてあります。

なぜ、ドバイを選んだかと申しますと、ドバイには優秀な医療施設があつて、8日間のストレス、肉体的にも精神的にもストレスがありますので、そこでまずメディカルチェックを受けていただいて、そしてドバイから関西空港には直行便が飛んでおりますので、ドバイにお連れしました。

また、家族の方々との連絡、連携というのが非常に重要でした。ご家族は当然のことながら、非常に心配をされましたが、私共も一生懸命であることを分かって頂き、お互

いに信頼感をもって話をする事ができたと考えています。このような事件に際しては、御家族の方々との連携というものが非常に重要であるということを再確認した次第でございます。

また、15日0時30分ごろ安田さんと渡邊さんが新たに拘束されたという情報が入りました。最初の3名の方についてはアル・ジャジーラを通して犯行声明があったわけですが、2件目の2名の方については犯人側からの声明というものがなかったものですから、なおわかりにくい状況でございました。

この2名の方につきましては17日に保護され、大使館で一泊した後、商業便でアンマンに飛ばれ、アンマンから帰りのアエロフロートの航空券を持っておられたものですから、アエロフロートで帰ったということでございます。これが事件の概要でございます。

今回の事件に際しては、発生段階からいろいろな論点がございました。

1つは、そもそも危険とわかっている地域に対しては渡航禁止措置のようなものをつくれぬのか、という議論です。この点につきましては、憲法の保障する渡航の自由という問題もあるので、法的に渡航禁止措置をとることは難しいであろうし、政策としてもとることは適当ではないのではないかという意見が示されました。

他方、この議論の関連で、外務省の渡航情報についても言及が行われました。お手元に「『渡航情報』の体系及び概要」という資料がございます。これは外務省が出している渡航者に対する情報ですが、「危険情報」が一つの柱になっており、この危険情報をいろいろな国について出しております。この危険情報というのは概ね3か月ごとに改訂しております。この危険情報を一つの柱として、そのときどきの状況に応じて、「スポット情報」という速報を出しております。したがって、例えばイラクにつきましては「危険情報」があって、それに加えて随時、速報として「スポット情報」を出しております。外務省の危険情報は、基本的には4つのカテゴリー即ち、一番緩い「十分注意してください」、次は「渡航の是非を検討して下さい」、その次は「渡航の延期をおすすめします」、最後に「退避を勧告します」、こういう4つのカテゴリーで出しております。

この危険情報は、2年前に変更しまして、従来は数字で5段階に分けていたものを4段階、それも文章表記にするという形に変えております。今のシステムについてはこの2年間に相当定着してきていると考えており、基本的には今の枠組みを維持しようと考えております。けれども、この機会に、もしも、もう少しわかりやすくできるのであればわかりやすくするか、あるいはもう少し危険情報についての周知を図る、そういうことは今検討しているところです。

もう一つの問題は、援護のためにいろいろお金がかかっているのではないか、そのお金については誰が負担するのかという議論でした。これについては、基本的には例えば御本人や御家族が移動される場合の航空賃であるとかホテル代、そういうものは当然自己負担であると考えておりますし、またチャーター機を今回利用しましたが、チャーター機については一部の負担をいただく。このように考えております。その他の経費については、国が邦人保護という業務を行っているわけですから、これについては国の負担ということで基本的には整理しているところです。

もう一つ提起されたのはいわゆる自己責任という問題で、これについては新聞でもいろいろな議論が出ております。例えば、イラクについては退避勧告も出ており、そもそもこういう危険に巻き込まれたのは御自分の責任ではないかという観点から自己責任ということが言われたり、自分の安全については自分でもっとよく考えなければいけない、という再発防止の観点から自己責任ということと言われる方もいるし、自己責任という言葉の持つ意味合いが使い方によって異なる場合があるので、いろいろな観点から議論が行われたような気がします。

また、政府は、政府の職務である邦人保護についての責任を回避しようとして自己責任ということを言っているのではないかという批判もあります。

これに対して私どもは、確かに自分の安全については自分でよく考えてくださいという意味で自己責任という言葉を使いますが、我々が自己責任という言葉を使うからといって、政府の職務である邦人保護の役割を軽視しようとしたり、あるいはこの責任から逃れようということを考えているのでは全くないことを説明しております。現にイラクにおきましても全力を尽くしてきたわけですし、私どもとしては、もしも邦人が在外で危険に遭遇された場合には、そのときどきの状況を踏まえまして全力を尽くすということについては全く変わりはありません。

ただし、海外に渡航される場合にはその場所が安全であるかどうか、そういう安全問題についての判断、それからできるだけ危険に遭わないようにする、そういう判断というのは最終的にはやはり個人個人が行わなければならないと考えております。できるだけ危険に遭遇しないように自分の安全に対しては自ら責任を持つ、そういう意味での自己責任というのは我々はやはり重要だと考えておりますので、その点についてはこれからも随時指摘していきたいと考えています。

また、イラクにつきましては治安情勢が非常に悪いので、我々としても重ねて退避勧告を出しております。ここに一枚紙の表がございますが、イラクに対しては2003年で14回スポット情報というのを出しておりまして、2004年についてももう既に17回、イラクについては非常に危険であるのでイラクには入らないように、現にイラクにおられる方についてはできるだけ早く安全な方法で退避するようということを呼び掛けております。勿論イラクにおいて万が一邦人が危険に遭遇されれば、我々としてもまた全力を尽くしますが、イラクにおいては警察機能も十分機能しておりませんし、通信、移動も制約されますし、また私どもの行動自体もテロの危険というものがあるので制約される。そういうことを踏まえまして、引き続き危険情報等において退避勧告等を出しているところでございますが、今後ともできるだけ広く外務省の危険情報、あるいは渡航情報について知ってもらうという努力は継続していきたいと思っております。

以上、とりあえず私の方からの御説明です。

○熊谷会長 ありがとうございます。このたびのイラクにおける邦人人質事件はいろいろな問題を内在していると思うのですが、在外邦人保護の問題を審議しているこの委員会としても素通りはできないと思いますので、やはり考え方をまとめておかなければいけないと思います。そこで御説明のありましたテーマにつきまして御発言のある委員から是非挙手をお願いして御発言を賜りたいと思います。

これはジャーナリストとして、仮野さん、どうですか。

○仮野委員 少し遅れまして申し訳ありません。今、部長から危険情報についての4つのカテゴリーについて説明がありました。それ以前の幾つかの論点については重々納得しておりますので、それはそれで問題は何かありません。ただし、この4段階の表現が少し気になったんです。4番目の「退避を勧告します」というのは、文字通りに読むと、例えばイラクにいる人たちに「退避を勧告します」ですよね。この4つをよく見ると、「十分注意してください」、これは説明を読むと、これからその国へ行く人、滞在している人に十分注意してくださいと呼び掛けている。一方、「渡航の是非を検討して下さい」、「渡航の延期をおすすめします」というのは、これから行くのはちょっと注意してください、延期してくださいということですよ。つまり、当該の国に滞在している人についての呼び掛けではないですね。最後は、「退避を勧告します」となると、当該の国に滞在している人に対する呼び掛けですね。

実は、この「退避を勧告します」というのを既にずっと出していましたと今回も随分説明がありましたけれども、待てよ、確かにそれはそのとおりなんだが、今度イラクに行った人たちは、この退避勧告を見ないで無理やり行ってしまったところがあるわけだからしっかりこない。そういう無謀な人を防ぐには、「退避を勧告します」と同時に、禁止とは言えないんだけど、「危ないから行ってはダメです」、「渡航の延期を強くおすすめします」とか、何かそういう言葉の方がわかりやすいのかなと思いつながらテレビや新聞報道を見ていたんです。先ほど検討されるというような趣旨のことをおっしゃっていましたが、私の印象は、この4つの文章が、第1番目は現地にいる人とこれから行こうとしている人に呼び掛けているように見える、2番目と3番目はこれから行こうとしている人に呼び掛けているように見える、4番目はその国にいる人に退避を勧告しますというふうに見える。主体をだれに置いているのか。4つがばらばらだという印象を持つわけです。特に4番目について言うとさっきも言ったとおり。勿論、これは十分検討された上でのことなんでしょうが、今回は特に4番目についてはそういう印象を強く持ちました。この表現がいいかどうかということに関してですね。

長くなりまして、済みません。

○熊谷会長 鹿取部長、どうでしょうか。

○鹿取部長 確かに、この4つのカテゴリーを並列して見ますと、今仮野委員からお話のあったような点はよく理解できます。ただし、実際の運用に当たっては、例えば「全土、退避を勧告します」という危険情報の一番下の2.の「つきましては」という段落でございませぬけれども、「つきましては、イラクに滞在されている全ての邦人の方々に対し引き続き退避を勧告します。また、イラクへの渡航については、如何なる目的であれ、情勢が安定するまでの間延期して下さい」ということで、文章においては2つかけております。

したがって、表題の方を先ほど仮野委員の御指摘を踏まえて、例えば「退避を勧告します」という前に「渡航の延期をおすすめするとともに退避を勧告します」とか、そのような表現の方がもしかしらわかりやすいかもしれませんので、そこは検討させていただきたいと思います。

○熊谷会長 何か別の観点から。どうぞ、横山委員。

○横山委員 今の危険情報の関係ですけれども、外国はどうしているのか、せっかくの外務省さんでございますから各国の例をお調べだと思いますけれども、日本のこういう4つのカテゴリーに分けているようなやり方をやっている国があるのか。アメリカは、たまたま出掛けに国務省のトラベルワーニングを見てきたんですけれども、これはカテゴリーには分けていないのではないかなと思うんです。ちょっと言葉の使い方で使い分けられているのかもしれない。

念のためにイラクですと、「warn U.S. citizens strongly against travel to Iraq」と、この「strongly」をもうちょっといろいろ変えるのかどうか知りませんけれども、外国の例はどうなっていて、そういうのと対比して日本のこれは皆さん方御自身の評価として非常に丁寧なものであるか、外国並みは少なくとも確保しているというふうにお考えになっているのか、その辺を外国の例がおわかりでしたらそれを引きつつお話しただければ参考になると思います。

○鹿取部長 2年前に今のシステムに変更する際に、主要国の体系を調べております。基本的には同じような表現です。ただ、おっしゃいましたように、表現がもう少しフレキシブルな感じはいたしますが、基本的には「強く渡航の延期を勧める」とか、「退避を勧告する」とか、そういう表現は大体似ております。

○横山委員 4つの程度を区分けして勧告を出しているという国もあるんですか。

○鹿取部長 今手元に英語を持っておりませんが、外国の場合は、もう少し段階がわかりにくくなっている国が多いと思います。私どもの場合は、従来は5段階であり現在の4段階も比較的明確でありますけれども、国によっては言葉ですべて説明して、いわゆる段階というよりは、「できるだけ行かないでください」、あるいは「注意してください」といって、どういう段階かは必ずしもわからないような表現の場合もございます。しかし、出しているメッセージは基本的に同じです。ポイントとしては、「行ってもいいけれども、十分注意して下さい」、「延期して下さい」、あるいは「退避して下さい」、基本的にはこのような考え方がいろいろ組み合わさって出されているということであると思います。

○熊谷会長 ありがとうございます。大来委員から。

○大来委員 今、部長がおっしゃった中で、前は5段階だったというお話がありましたけれども、それとちょっと関係するんですけれども、やはり危険度というものを数量的に示した方がメッセージとして強くなるのではないかなという気がいたします。昔危険度5とか何かそういう言い方があったような気がしたんですけれども、そういうのを復活されるというのも手ではないかなと思いました。あるいは交通信号みたいに赤信号とか、そういう色で示すとか、ちょっと小手先かもしれませんが、何かそういうことがあったらいいのかなと思いました。

○熊谷会長 その点はどうでしょうかね。

○鹿取部長 1から5という数字のシステムは、ある意味では非常にわかりやすかったと思います。ところが、これはほかの国でも余りっていないシステムであったわけです。わかりやすいんですが、ではいろいろな国を考えて、ある国は1なのか、2なのか、

ある国は5なのか、4なのか、これは実際には非常に難しい話で、またその国との関係でもいろいろ微妙な点がある問題です。

結局、世界の国をこの国は3だとか2と言うのは実態としては非常に難しいので、基本的には文章で説明するという形に変えたわけです。我々が今持っているシステムは、形の上では4つの段階がありますけれども、基本的な考え方としては、例えば「十分注意してください」という国でも相当幅があるわけです。どうして幅があるかというと、なぜ十分注意しなければいけないかというのは文章で説明しております。ある国についての我々の評価というものが文章によって表れているわけで、同じ「十分注意してください」といってもいろいろなことが書いていない場合もありますし、同じ「十分注意してください」ということで多く書いてある場合もあります。

我々の考え方としては、かちかちとした4段階ではなくて、滑らかな線の4段階というふうに考えておまして、「十分注意してください」といっても傾斜では一定の幅があって、その次の「渡航の是非を検討してください」という段階でも一定の傾斜がある。階段のような評価を排除して、いわば斜線のような形で考えるというシステムを導入しました。ある意味では少しわかりにくくなっている面はあるかもしれませんが、特定の国についてあなたは5だとか、あなたは4だと言うのがなかなか難しいものですから、また同じ国でも地域によっても4だとか、5だというのはあり得ますから、諸外国の例も見ながら今のシステムを導入したという経緯がございます。

○熊谷会長 ありがとうございます。

○大来委員 今の点なんですけど、おっしゃるとおり、確かに境目が不明確であるというケースが多いと思いますので、全部を数量化するというのは難しいかもしれないんですけども、ともかくこういう滑らかな曲線であっても一番端っこなんだということについては何かアピールのできる表示の仕方があるといいのかなという点を申し上げたかったです。

○熊谷会長 その点はいかがでしょうか。

○鹿取部長 確かにそのとおりだと思います。特に一番危険なところをどうアピールするか、これはこれから更に検討してまいりたいと思います。

○熊谷会長 それでは、櫻井委員の方で何か。

○櫻井委員 関連はするんですけども、今のお話、基本的には情報の出し方の話だったと思うんですが、少し実質の話で一点申し上げたいんですけども、渡航禁止に関しては人権論との関係で言うと、どこかで言ったことがあるかもしれませんが、ホームプリンシプルというのがあって、人権制約の根拠というのは他者加害防止というのが基本なんです。だから、他人に迷惑をかけないようにという観点で規制をするというのが通常の人権制約なんですけれども、現行法もそうなんですけど、自己加害防止というののもあって、要するに自分を危険な目に遭わせるとか、特に青少年に対する制約ですとか、たばこを吸うとか、お酒を飲むとか、その人自身を守るために国家がパターンリズムに立って規制をするというもう一つの類型があります。これは現行憲法上でも当然あり得るカテゴリーですし、それから、実際に災害対策基本法などを見ますと警戒区域とか、そういう危険ところに行くなという命令を実際に出せる、そういう仕組みがあ

るわけです。

ですから、先ほど国会や何かの方で憲法論との関係で海外渡航の自由があるから制約ができない、もしくは命令が出せないという言明がありましたが、それは制度のつくり方の問題であって、ちょっと話が少し思考停止になっているような感じを印象として受けるんです。多分、国会が余り最後まで強く言わなかったというのは、理論的な話というよりはやはりこれは政治的な話で、理屈としては幾らでもソフィスティケートされた仕組みというのは考える余地はむしろあるということが一つ言えると思うんです。

ただ、もう一つは領事行政というものが外国において外国に行っている邦人をどうするかという話ですので、言うなれば日本国の主権というのは直接なかなか及ぼし得ないような、そういう限界状況で行政がどう対応するかという話です。

そういう意味でも、できることにもともと限界があるという中で自己責任論というのは位置づけられるべきもので、実際に地震対策とか防災対策の話では、中央防災会議などでは盛んに自助、共助、公助とかと言っていて、公助というのは公に助けるという話で、共助はみんなで助け合うという話で、自助というのは自分で自分を助けるということで、行政自身が自助だの共助だのと言っていて、状況としてはかなり似ているかなという感じがしまして、理屈を整理するとするとそういう流れの中で自己責任論なんていうのは整理できるでしょうし、海外渡航禁止の話もそういう前提で物事は考えておかないといけないのではないかというふうに思っています。多分、もっと票になれば国会議員は動くんだろうなと思っているわけです。

それからもう一つ、費用負担の件なんですけれども、これも行政全般という観点から見ると、例えば邦人を助けに行くときに費用がかかったという話なんですけど、これは言うなればそのために、その費用を出すために税金を払っているのが一般ですから、そういう意味では別に受益者負担にする必然性は全然ないわけです。

国内行政においても、救急車だってただで出すわけですし、あるいは犯罪に遭った人を警察官が助けに行くことだってただなわけです。無防備だったとかどうかと言わないわけで、そういう意味では費用負担を求めるということは必然ではないんですが、むしろ議論として出てくるとすると、救急車の場合もそうなんですけれども、濫用されとか、そういうときに政策的な観点からむしろ負担を求めた方が、行政が無意味に出て行くと必要なときに出勤できないということになりかねないので、そういうところでむしろ正当化される話ではないかというふうに思っています。

2点、コメントという感じです。

○熊谷会長 ありがとうございます。中山委員、どうぞ。

○中山委員 とりあえず危険情報に限って申し上げますと、あの当時いろいろな議論がありましたので、確かに4段階への変更は、新しい試みとして文章で表現するというのも一つのアイデアであったであろうと考えております。ただ、体言どまりでもいいのかな。「十分注意」とか、「してください」まではなくてもよかったのかもしれないと思っています。余りこだわっているわけではありませんが。

退避勧告のところは、さっき仮野さんがおっしゃられたように、いる人に向けて、到着したらそこに存在するという意味で、すぐ出るという意味にもとれるんだろうと思い

ますが、退避勧告の場合には一工夫あってもいいと思います。戦闘が続いているような地域に対しては、これは特殊情報ということで別の表現で、通常の４段階ではない何かがあっても確かにいいだろうと考えています。

全く別の観点からお願いがございます。それは、危険情報が一たん出ますと、先ほど常に変更しながらいらっしゃるというお話ではあったんですが、中央アジアに勤務していた経験から言いますと、一たん出ると絶対外してもらえないというのが現実でございまして、現場から「何の問題ありません」、「何も心配いりません」ということをけんかごしでお伝えしても、外してもらえない。

特に日本との関係を非常に大事にしている国々にとりましては、この危険度、当時は３、今ですと「渡航の延期」というようなのが出ていますと、期待している観光客が一切なくなってしまう。それから、国際交流基金から出そうとしていた文化事業もすべてキャンセルになってしまう。経済関係の上でも文化交流の意味からも、この危険情報は大きな影響力を持っておりますので、できる限り現場主義をとっていただきたい。

当時、私どもがお願いしたのは、現場を信用してくれないのであれば、国連が出している情報ですべてを司ればいいではないかということでした。国連が出している情報も偏りがあるということもわかっておりますけれども、現場主義がとれない場合にはそういった国際機関に任せるということも考えていのではないかと考えております。

今回の事件で、他の国々へなますを吹くようなことが起きないでもらいたいと思っております。

○熊谷会長 ありがとうございます。今の何か、鹿取部長の方からございますか。

○鹿取部長 今、中山委員から御指摘のあった点は我々も非常によく感じているところです。在外公館、あるいは外国から見ますと、外国の自国に対する渡航情報というのは深刻な問題であって、まさに御指摘のように、いろいろな代表団が来れなくなる、文化交流ができなくなるということがあり得ます。我々もできるだけ現地の大使館と緊密に連絡をとりながら、よく検討しようと思っております。

各国もよく見ておりまして、すぐ外務省に申し入れに来る積極的な方もおりますし、我々もこの渡航情報を出すに当たっては相当細かい点まで気を使って出さなくてはいけないという気持ちは持っています。

○熊谷会長 矢崎委員、何かございますか。

○矢崎委員 遅れて済みません。以前の議論に加われなくてちょっと的外れかもしれませんが、今、中山委員がおっしゃられた国際的な見地からというのは、前のＳＡＲＳの中国とその関連地域の渡航の問題でございまして、あの場合にはＷＨＯが相当主要な役割をして、そして我が国は個別的な対応をとられたと思うんですが、私は中国に行きまして、中国の方、あるいは日本の方から強く言われたのは、厚労省が本当の危険地域ではなくても中国全体に一歩足を踏み入れると、日本に帰って１０日間禁足令を出したわけですね。私も中国へ行って禁足令で１０日間、審議会も何も全部休んで、その間たまった原稿を全部書けたのでよかったんですが、ちょっと個別対応もあってもいいかなと。私みたいな医療関係の人はどうしても患者さん関係の視察ということはあるので、全く関係のない方を同じように扱っていいのかどうかということもあって、それは我が国だけの

対応というよりは少しWHOなり、国連なりの基準を参考にしながら我が国の対応を考えていただければというふうに考えます。

それと、前の中山委員が大使をやられたときの拉致事件がございまして、JICA、企業の方ですけれども、そのときの交渉の過程で、局地で、そういうところで起こっているのと国全体の危険度というのは物すごく大きな格差がありますので、やはりきめ細かな情報提供をしないと、さっきおっしゃられたように、全部ひっくるめて地域あるいは国全体の程度というものをやられると現状と乖離が出てくることもありますし、細かいところまで個別的に情報は出しにくいというふうには思いますが、目的によってはグレードが随分違うのではないかなというのを私は素人なりに考えましたので、どういう目的でどういう活動をするかということがすごく大きなファクターになるのではないかな。そこまでなかなか面倒見切れないということかもしれませんが、危険情報を伝達するときに少しそういうファクターも考えていただければというふうに思います。

○熊谷会長 ありがとうございます。イラクにおける邦人人質事件について各委員から全員いろいろ御意見を承りました。特に、危険情報の提供の問題についてアイデアもいただきましたし、また櫻井委員の方からこの問題の整理もしていただいたわけですが、今回のこの事件はいろいろな方々の意見、感情論もありますし、また十分整理されていない意見もありますが、当委員会としてはきちっと整理して、海外交流審議会として基本的にどう考えるかということについて引き続きもう少し議論をしたいと思いますが、本日は時間を大分この問題で使いましたものですから、本題の方へ移らせていただきたいと思います。

○中山委員 1点だけお願いでございます。イラク訪問に関して、この渡航目的がどこにあったのかという点がもう少しはっきりしませんが、ボランティア活動というような言い方になっておりますけれども、自己責任という概念を超えた別途の考え方を取り入れなければいけない事柄ではなからうかと思っておりまして、まず本来の目的が何かというところをしっかりと聞き取りをしていただくなりして、判断していただけたらと思っております。

○熊谷会長 ありがとうございます。まさにそうだと思います。どういう目的で、しかも危険情報が提供されてもその受けとめ方もありますし、またそれを受けとめた後の各人の対応が一体どういう目的で、どういう趣旨で行ったのかということも非常に大きな問題があると思うのですが、いまひとつ世論というものも、あるいはまたいろいろな受けとめ方もちょっと多様になっているものですから、ある種の整理というものが必要ではないかと思えます。もう少し冷静に見ることも必要かなと思っております。

続きまして、領事改革に移らせていただきたいと思います。まず、本年8月に行われます外務省の機構改革の基本的考え方について、事務局より御説明をお願いしたいと思います。引き続きまして、領事改革問題についてのこれまでの議論の整理をまずお願いしたいと思います。これは三好課長さん。

○三好領政長 それでは、私の方からお手元に「海外交流審議会領事改革部会（参考資料）」というA4の紙を横にしたカラーの資料をお配りしてございます。それと、「領事局の発足について」というB4の紙をお配りしてございます。これに基づきましてま

ず簡単に御説明させていただきたいと思います。

まず、カラーの紙の１ページ目をごらんいただければと思いますが、御案内のとおり、８月１日付で領事移住部は領事局になることになっております。以前にもちょっと言及させていただきましたが、領事局にはなるんですが、いろいろな制約がございます、課の数とか予算とかなかなか一挙には増やせないという現状がございます。

その中で今部内で検討いたしておりますのは、外務省設置法とか、いわゆる行政組織法上の組織はこういって今左から右へ変えようとしているわけですが、課の縦割りを排しまして、領事サービス本部というようなものを設けまして、できるだけ課の垣根を取り払って領事サービス全般について考えていく、そういうものをつくってはどうかということで現在検討中でございます。

その紙の２ページ目をお開けいただければ、新しい領事局の在り方としては、やはり国民の側に立った迅速かつ的確な対応ときめ細かいサービスの提供ということで、まず局内の連携を強化すべく、縦割りを排し、「課」の垣根を取り払う。在外公館との連携の強化と知見の共有を進めるということで、領事サービス本部を領事局内に新たに設置してはどうかと考えております。

具体的には、次の３ページ目になりますが、領事局全体をユニットとする領事サービス本部を領事局内に新たに設置いたしまして、領事局長を本部長に、領事局審議官を副本部長、各課室の室長、課長を本部構成員とするということで、具体的には在外公館との連携の強化と知見の共有ということで、領事局独自のホームページを立ち上げたり、eグループということでいろいろなネットワークを活用するということを考えております。それから、在外公館においてもいざとなったら全館体制ということで、これも公館内の垣根を取り払うというようなことを重点的にやってはどうかと。これはまだアイデアの段階でございますが、何とかこの夏に向けてこれを実現していきたいと考えております。

それから、８月１日前後を目指して今ハードウェアで考えておりますのは、このＢ４の紙、「領事局の発足について」というところでございます。右側はこれまでこの審議会でご議論いただきまして取りまとめていただきました平成１５年１月の「新しい領事業務のあり方－領事の理念と原則－」、それから同じく昨年６月に取りまとめていただきました「第一次とりまとめ」、ここでいろいろ御提言いただいているものをどう反映させたかという一種の対照表になっております。

まず、領事局の発足は外務省の重要な任務の一つである領事機能を強化し、その面から国民にとっての外務省の存在価値・利用価値を高めることを目的とするということで、４つほどの柱で新領事局の目標、具体的措置を考えていきたいと思っております。

１つ目の柱が「国民サービスの向上」ということでございまして、今御説明した領事サービス本部、それから前にちょっと御説明しましたが、政策課の下に領事サービス室という省令室を設置することになっております。このあたりを強化していくということでございます。具体的には、国民向けのいろいろな問い合わせや相談にできるだけきめ細かく対応していくということでございます。それから、海外生活情報の発信、こういったものを強化していきたいと思っております。

2つ目の柱が、今ちょっとイラクのお話も出ましたが、「海外における日本人の安全確保・緊急事態対応の強化」ということでございまして、安全確保に関わる情報サービスを強化するということで、緊急メール発信システムの構築ですとか、海外安全ホームページの充実、それから今も既に行っておりますが、携帯電話で海外安全情報を流すというサービス、そして在外24時間緊急電話対応、これはアメリカを中心にこれまでやってまいりましたが、アジア、ヨーロッパにも広げていきたいと思っております。そして、局内に領事緊急事態対応強化チームというものを設置いたしまして、こういった緊急時に備えるという面での体制強化も図っていききたいと思っております。

3点目が「領事局業務への政策的取り組みの強化」ということでございまして、これは機構改革の一つでもう既に実現しつつございまして、在日外国人問題、もう一つあります部会でも御議論いただいております。この問題に対する調整に積極的に取り組むということで、既に政策課の下にいた企画官を実は外国人課に移しまして、この面での政策的取り組みの強化を図っているところでございます。それから、多様な国内的ニーズ及び変化する国際環境を踏まえた査証政策・旅券政策ということで、IC入り旅券の発給とか、そういうような大きな枠組みを考える政策的な取り組みも強化していくということでございます。あとは、最近社会保障協定とか、いろいろ領事関係の法律問題も増えてきております。櫻井先生等、関係の先生方のお知恵も拝借しながらやっているわけですが、できれば政策課の中に法令班というものを設けて、法的枠組みの整備ということにも取り組んでいきたいと思っております。

4点目が「国民のニーズを踏まえた継続的な改革、領事機能強化、職員の能力向上」ということでございまして、継続的な改革のために領事業務研究会というものを設置するとか、更に全体的な体制強化、人、お金両方でございますけれども、そういった体制強化を図るとか、研修を充実させるというようなこと、あと具体的には領事局と在外公館の連携強化、領事担当者への研修を充実させて、この審議会でも御議論があったところですが、専門性、人間力を向上させる。それから、昨年から導入しております領事シニアボランティア、あるいは自治体職員の受け入れ等を通じまして自治体や民間の目線を導入する。領事局としてはこういうところも重視していきたいと考えております。

以上が主にハードの面での改革の現状でございます。

○熊谷会長 ありがとうございます。今の御説明を受けまして何かコメント等、あるいは御意見等がございましたらお願いしたいのでございますが、いかがですか。では、中山委員から。

○中山委員 大変すばらしいと思いますし、期待しております。

○熊谷会長 どうぞ、櫻井委員の方から。

○櫻井委員 全体的には、やはり国民にとってどうかということから言いますと、条約局をどうするかなんて話もありましたけれども、やはり領事業務というのはとても国民個人個人にとっては非常にかかわりの深い行政なので、これが局になるというのは大変喜ばしいことだということをまず申し上げたいと思います。

それで、若干のコメントですけれども、法令班をつくれるということですが、私も研究会等で検討させていただいて、これほど領事業務というのは法律問題が出てくるの

かとちょっと驚いたところで、しかも領事業務というのは在外公館で個別に対応するので、組織として対応できるのならまだいいんですけども、かなり個人単位で職員が特定の判断を求められるという局面が強く、そういう意味でも法律問題にそれぞれがかなり熟知していないとなかなか厳しい局面が随分あるんだなというふうに思っております。そういう点で法令班みたいなものをおつくりになって、照会できるようにするなり、勿論研修みたいなことも必要なんだと思うんですけども、大変いいのではないかなというか、逆に、そういうのがないとなかなか積極的にも消極的にもうまく対応できていけないような印象を持っておりまして、これは法令課とか、そういうのもいいかもしれないなと思ったりしたわけです。

それからもう一点は、自治体や民間の目線を導入するなんていう話があるんですけども、これは私が最初に領事業務についていろいろ説明を受けたときに、もう二年ぐらい前になりますけれども、最初の印象は、領事業務は自治体の業務に似ているところが非常に多いんですね。そういう意味では、むしろ自治体の方に学ぶところが随分いろいろあるのではないかなと。自治体といっても都道府県ではなくて市町村レベルですけども、市町村レベルというのは本当に現場で生の声を聞いて、それにどう対応していくのかと。三位一体とか合併とか、とても今いろいろ打たれていて打たれ強くなっていて、その中で行政をやり抜いているというところがあって、そういう意味でも学ぶところがあるのではないかなというふうに思いました。

以上です。

○熊谷会長 今回のコメントについて何かございますか。

○三好領政長 どうもありがとうございました。既に自治体からは実は何人かの方をお預かりして、東京本省で勤務をしていただきながら、いずれ在外勤務という組み合わせでお越しいただいておりますが、本当に私どもは学ぶところが多くて、例えば最近私どもがこれから研究していかなければいけないなと思っているのはドメスティックバイオレンスの問題ですが、これは在外公館でも結構相談を持ち込まれております。実は私どもの同僚たちはどうしていいかわからないという状況なんです、国内ではかなり研究なり、対応なりが進んでいるように聞いておりまして、そういうところも今後学んでいけたらと思っております。

○熊谷会長 横山委員の方から。

○横山委員 今回の櫻井先生のおっしゃるとおりだと私も思うんです。やはり領事業務というのは国の行政の海外でのインプリメンテーション、あるいはエクスキューションということになるんだろうと思いますので、国内の他の省庁が行っておられる行政のメリットを海外でも国民が受けられるという体制をできるだけ整備をしていくという方向で、組織上どういう組織をつくったらいいかどうか、ちょっとすぐにはわかりませんが、各省の行っておられる行政を海外においては領事館が行うという体制を強く出していかれるべきだと思います。

今、地方自治体というお話がございましたけれども、まさにそれが一番典型になると思いますが、必ずしも地方自治体だけではないと思いますけれども、そういうことで国民が不便を感じなくて済むようにということです。そういう体制を領事館で充実していっ

ていただきたいと思うわけです。具体的にどういうものがありますかと言われると、すぐにこれとこれですとは思いますが浮かべられないんですけれども、皆さん、よくわかりいただけるのは例えば在外選挙なんかはどういうサービスを領事館でやったらいいか、それを本省でどう受けとめていくかということを手がかりにして考えていただければいいかと思います。

○熊谷会長 いかがですか。ほかにございますか。どうぞ、仮野委員から。

○仮野委員 2点です。領事サービス本部のねらいは何なのかがもうひとつわからないですね。この領事局全体が領事サービスに徹底するという精神運動のためのサービス本部なのか。というのは、領事局というのが発足し、そこに連なる各課、各室が常に連携を取り合っていれば、何もこのサービス本部は要らないような気がするんです。単純に表現すると、屋上屋を重ねることにはならないかなと心配になりました。いや、ならないんだというのであればそれはそれでいいんです。縦割りを廃すんだという意識は大賛成なんですが、うまく機能しますかね。

もう一点は、これは私はここで発言したこともあるかと思うんですが、前から気になっているのは、領事業務に関する研修の進め方を改善するとおっしゃいましたが、どの程度改善されつつあるんですか。つまり、私が一番気になっているのは、他省庁からの応援組が各地の公館にいるわけですね。その人たちに対する言わば研修が非常に大事だと思うんです。つまり、外交なんて知らない人たちが行っているケースが多いわけでしょう。それこそ、既にもう議論になりましたけれども、いざというときには体を張ってでも相手の国の介入を阻止するとか、そういうのはどの程度強化されたのか、具体的に教えていただけるとありがたいと思います。

以上2点です。

○熊谷会長 ありがとうございます。実は、私も部会長として質問したかったのが領事サービス本部なるものの具体性についてでございます。その点については、どうでしょうか。

○三好領政長 御指摘のとおり、常に連携をとるところが実はみそでございます。それがこういうものなしにできればそれに越したことはないと思います。ただ、こういうものをつくることによって連携を推進する、そのことを私どもとしてはねらっていきたいと。

○仮野委員 ここに並んでおられる課長さんや室長さんは今まで連携が悪かったということですか。

○熊谷会長 どうぞ何か。

○鹿取部長 我々も試行錯誤をしておりますので、この領事サービス本部についてのコメントは非常に歓迎致します。領事サービスという言葉が定着した概念であるか否かは別としても、少なくとも領事サービスという言葉が相当使われているということ、それからこの言葉に対して相当な期待が持たれているということは一つの事実であると思います。したがって、我々が領事局をつくるに当たっては、やはり領事サービスを改善していくという意気込みと、方針、方向性は出していきたいと考えておりまして、それをどういう形で出していくか、またそれに対して実体をどうつけていくかというのが我々

が今検討している一つの課題です。

例えば窓口業務について言いますと、今回、シニアボランティアの方々が10公館に配属されておりまして、いろいろ重要な提言をもらっておりますので、窓口業務についても相当いい改善はできると思いますが、窓口業務一つをとりましても、例えば出生届、婚姻届等、証明事務、パスポートの事務、査証問題、これは外国人の方の方が多いですが、査証を取りにこられる方々、それから邦人保護、あるいは援護案件で我々の窓口に来られる方もいますし、一口に窓口といっても本省でいうと4つの課がそれぞれ担当しています。

結局、領事サービスといった場合、領事移住部のどこの課であれ多かれ少なかれ領事サービスというものを担当しているし、改善していかなければいけない。そうであるならば、むしろ領事局、これは機構上の組織ですけれども、これに領事サービス本部という概念をかぶせてはどうか、これは機構的な組織ではありませんが、領事局全体を領事サービス本部と観念して、その観念の中で縦割りを廃して、同じ窓口業務だったら各課が共通してどういう問題を抱えているか、そういう問題をお互いに議論してどういうふうに改善していくか、そういう連携をより強化してはどうか。

それから、特定の領事問題について外部から電話がかかってくる場合があります。そのような場合にたらい回しにするようなことが起こらないように、領事サービス本部の事務局として領事サービス室というのをつくりまして、そこがワンストップで、外からの相談事は全部受け入れて、案件によってそれぞれの原課に回すということもあり得る。

領事サービスという言葉が相当広い意味を持ち得、それに対して本来の機構で領事サービスというものの受け皿をつくることは難しいのですが、機構とは別の一つの観念というか、哲学の中で領事サービス本部を考えてみてはどうかというのが、思考の途中でございますけれども、現在検討されている領事サービス本部でございます。

○熊谷会長 では、審議官からも何か。

○山口審議官 ただいまの部長の発言の若干の補足みたいな話なんですけれども、私も領事サービス室、あるいは室長を任命するわけですが、その人に期待しているのは、まさに国民の視点で常に考えるというのが領事サービス室長の役割です。ともすると、我々はどうしても官の側に立って、官の組織の運営ということで頭が占められているんですけれども、このサービス室長はとにかく国民の立場で、どこが困っているのか、どうしたらいいのかということを常に考えるのが役割だと。

ところが、今、部長が申し上げたように、領事部の国民との接点というのはいろいろなところにまたがっているものですから、ばらばらになっているものですから、このサービス室長がすべてできるかといったらできないので、そのサービス室長の非力な部分、局内における非力な部分は本部がしっかりと重しになって、まさに国民の視点からのいろいろな提案だとか問題提起というものを受けとめて、本部の重みで実現していく、こういう発想で本部というのを是非つくろうということになったということでございます。

○熊谷会長 ありがとうございます。大来委員、どうぞ。

○大来委員 サービスという言葉をお使いになるのは大変いいことだと思いますし、今の審議官の御説明を聞いて納得もいたしました。けれども、先ほど来の御議論のような

懸念というか、疑問が出てくるのは、多分領事サービスというのはどの範囲を差すのかというのがまだはっきりしていない。つまり、本部構成員というのは、領事局になった後の機構図で海外邦人安全課も、旅券課も、確かにサービスであるというふうに言うことができるんですけども、他方で、領事サービスというと、さっき横山委員も言っておられた、国内で受けられる行政サービスというのがあるわけですので、その海外における提供、海外版であるというふうにも思えます。これを含んだものが本部なのか。もしそうでないなら、要するに領事局の範囲全体と同じものを何で領事サービス本部という枠をまたつくるのかという疑問に立ち返ってしまうので、そのところがやはりまだ不明確のような気がします。

○熊谷会長 中山委員もそれに関連してのお話だと思うので。

○中山委員 課長の御説明をいただきましたときに、苦勞なさったなということを感じました。領事サービスという仕事があるはずはないわけですし、領事業務そのものの中にすべてサービスの的なものが含まれているわけですから、苦勞なさったなと思うのは、機構と概念の違うものをどのように表現していくかということだったでしょうと思っています。

すべての課にこの領事サービスの概念というか、観念というか、そういったものは職員全員が持っていればそれで済む話だろうと考えておりまして、いずれそれが徹底した場合にはこういうサービス本部みたいな概念を機構の中に入れる必要は全くなくなる時期が来るだろうと受けとめました。ですから、領事サービス本部というものを今こういう形で全体に網かけをしなければいけなかったというのは、その観念がまだ徹底していない部分があって、そこを網かけでカバーしていくということになさったんだろうと考えまして、苦勞したけれども、大変いい形で解決を図ろうとなさっているのかなというふうに受けとめました。

すべての課に領事サービスということを全部に書くよりは、室長なり、室が受けとめて、それを担当する課がどの課もサービスを念頭において処理していくというふうに受けとめれば、このやり方は当初の段階としては非常にいい形のやり方ではなからうかと考えて、さっきすばらしいというふうに申し上げたところでございます。

○熊谷会長 ありがとうございます。どうぞ。

○仮野委員 外務省員行動規範というのを私は持っていて、国民のために、国民とともに、国民全体の奉仕者だという原点に立ち、公務員としての自覚と責任を持って行動する。

今、部長及び審議官からのお話を聞いてよくわかりました。領事局のみんなでサービスに徹するんだ、国民の目線に立ってサービスに徹する気持ちを持とうじゃないか、奉仕をしよう、奉仕者に徹しようという言わば運動だということがわかりました。これはいいことだと思いますので、どういう立て方にするかどうかは構わないので是非進めてほしいと思います。

それから、もっと欲を言えば、この国民の視点に立つというのは、領事局が立ったのだけではだめで、全外務省が立たないと、いろいろなスキャンダルが起きてしまうというふうに思います。結論的に言うと、是非このサービス運動というのを続けてほしいと

思います。以上です。

○熊谷会長 それと、先ほどの研修について御意見がありましたけれども、これは事務局の方で。

○三好領政長 御指摘のとおり、領事をやっている者の45%が他省庁からの出向者ということでございまして、研修の重要性は私どもは十分認識しているところでございます。

まず、出掛けられる前に警備官研修とか、他省庁の五部研修と呼んでおりますが、これをやっておりますけれども、やはり現地でのオン・ザ・ジョブ・トレーニングというんでしょうか、それが極めて重要なのかなということで、今年はたまたま在外選挙は参議院選挙がございしますものですから、この4月から5月にかけてほぼ全世界の領事を4地域8か所に集めまして、まさに3日間インテンシブに研修をいたしました。総務省からも課長さん以下、手分けして人を出していただきましたし、イラクの人質問題もございましたけれども、本省からも人が出ていってということで、これは実際に出てきた領事さんからも大変好評だったんですが、問題はその予算が毎年の予算ではないものですから、これを何とか定期化していきたいなと考えております。

あとは、全世界20か所にあります広域担当官というシニアな本当のベテランをいかにうまく活用して、そういった人たちの指導に回ってもらうか。このあたりも今後強化していかなければいけないところだとは思っておりますが、2年前に比べますと、まだ十分ではございませんけれども、私は相当研修に力を入れてきているのではないかと考えております。

○熊谷会長 中山委員、どうぞ。

○中山委員 領事部が領事局になったということで、在外公館の方までこのことが広がってほしいとは思います。特に人の問題では、小さい公館では、治安関係ですとか公安関係の仕事をする人間と領事担当が一緒になっておりまして、領事業務に9割以上時間とエネルギーをとられてしまって、それ以外の仕事をする暇がないというのが現状だと思っております。

できれば、領事局になって、少し在外公館も強化、領事関係の領事、公安、治安関係を強化していただけたらありがたいと思っております。

○熊谷会長 ありがとうございます。どうぞ、矢崎委員。

○矢崎委員 私も国立のところにおりましたので、こう見まして、局になって、課も増えずに、人員に増えないので、やはり厳しい中でやり繰りされているのがよくわかりますとともに、先ほど言及のありました領事サービス本部の設置はすごく私も身につまされました。

今、国立病院が独法化で国立病院機構という一つの組織になったときに、やはり国立病院というのは民間の医療と比べて患者サービスが低下している、患者サービスの向上に努めてほしいというのが大きな事項でありまして、私は今日のお知恵を拝借して、患者サービス本部を設置しようかと思っているぐらいであります。

患者サービスをどうしたらいいかというときに、私がいつも申し上げるのは、医師だけではなくて、看護師とか、薬剤師とか、検査技師とか、そういう異なった職域にある人たちが患者を中心にチーム医療をするのが患者サービスの基本であるというふうに説

明しています。今日のお話で、何も縦割り行政ではないんだけど、それぞれが業務を受け持っている分担があるので、それを1人の人を中心にみんなが集まっていい知恵を出すというのがこの本部の精神であるというふうに、私も、外務省でさえと言ったら申し訳ないんですが、国の本省でもそういうことをやっているのというふうに使わせていただきたいと思います。

ただ、もう一点は、患者さんはやはり自分本位なんですね。ですから、万全を期しても不満というのは必ず出てきますので、国民もやはり個人個人、自分の問題が一番大事なので、自分を中心にやってほしいというクレームがどうしても出てきますので、それは適当に対応しなければいけないかなと。

サービスの向上は量的な部分と質的な部分があって、量的な部分に関してはある程度のキャパシティがございますので、先ほどお話がありましたが、いろいろな領域の人がタイアップしてサービスを強化するというのと、それから後段にお話がありました、研修を充実させた専門性あるいは専門的な能力の向上というのが重要だと思います。私ども、医療関係では臨床能力というのが極めて重要な事項ですので、課長さんと常々お話し申し上げていますが、やはり健康問題というのは極めて大きな課題でありますので、各部署におられます医務官の臨床能力強化と相談能力の強化というのを今後研修を通じて我々もお役に立てば大変ありがたいですし、そういう部も持っていますので御一緒にサービスの向上に努めていけばというふうに思っております。

○熊谷会長 どうぞ、審議官の方から。

○山口審議官 ありがとうございます。実は人が増えないということについては、確かに局ができたからといって50名増やしますとぼんとつけられるようなものでもないということなので、8月1日では増えませんが、局になった以上は外務省としてのプライオリティーが高まったということでもありますので、そうでないとまさにバッドジョークみたいなことですので、例えばこれを5年とか10年とか、そういう中長期的に見ると必ず体制は強化される、人は増えるということは間違いないと私は信じています。

そこで、委員の方をお願いしたいのは、答申の中で、言ってみれば、局格上げは中長期的には適正な資源配分によって裏付けられる必要があるということをきちっと言っていただくということを是非お願いしたいと思っております。

○熊谷会長 ありがとうございます。

それでは、海外交流審議会の領事改革部会としては、これでの具体的な提言、中間とりまとめもいたしまして、一応整理してこういうような取り組みをしてきましたということで三好政策課長の方から御説明いただいた後で、最後に答申のとりまとめ方についてそろそろ詰めておきたいと思えます。

答申は、基本的にはこれまで審議会としてまとめた2つの報告書が基になるとは思いますが、これまでの議論において十分に討議されていない点、あるいは更に議論を深めることもまだまだあると思えます。この点について事務局より、これまでの議論を踏まえて何か部会として留意すべき点があるかどうかについてもお話をさせていただきたいと思います。それを踏まえながらどういうふうにまとめていくかということの御意見を承りたいと思いますが、まず最初に三好課長からこれまでの具体的提言と取り組み

についてお話をいただいて、それから山口審議官から、答申の何か配付資料があるよう
ですから、それについての御意見もいただきたいと思います。

それではどうぞ。

○三好領政長 ありがとうございます。それでは、「これまでの具体的提言と取り組み」という紙に基づきましてお話しさせていただければと思います。

領事改革につきましては、既にこの審議会で2つ紙をおまとめいただいておりますので、私どもとしてはそのいただいた提言を基にこういう改革を現在やっておりますということを御説明したいと思います。

まず、「領事サービスの改善・強化」ということでございます。行政サービスを提供するための人的体制・組織の整備ということでございますが、領事サービス担当の部署の設置ということで、これはまだオンゴーイングでございますが、8月1日に領事サービス室を新設する。また、今いろいろ御意見をちょうだいいたしまして、また引き続き私どもとしては考えていきたいと思っておりますが、局横断的な領事サービス本部の設置を検討する。

それから、「領事業務のIT化の促進、ITの活用」でございますが、実は平成15年の3月から在留届の電子届出の開始、これは御自宅のインターネットからでも在留届をお出しただけという制度を立ち上げましたところ、1年間を経まして新規届出件数が1万2,000ということで、大体月に1,000件から2,000件の方がメールで在留届を出してくださっている。今、在留届を出してくださっている全世界の数が90万件ぐらいですから、まだまだですけども、このインターネットの普及に伴いまして、わざわざ大使館に赴かなくてもインターネットでできるということの利便性を感じていただいているようでございまして、手応えを感じております。

それから、メールマガジンの活用ということでございます。まずは、私ども各大使館、領事館でホームページを立ち上げるということで、今、200公館ぐらいある中、120ぐらいの大使館、総領事館でホームページを立ち上げておりまして、例えばSARSなんかがありますと、そのホームページにアクセスしていただければその情報が得られるというふうになっているんですが、それは国民の方々からアクセスしていただかないと逆に情報がとれないということで、メールマガジンはメールアドレスを登録さえしていただければこちらからどんどん情報が流れていくという仕組みでございまして、これを最近始めたところでございます。今年じゅうに何とか60公館を目途にやっております。

これは中身が非常に重要なのでございますが、これはいずれ緊急メールを流す重要な手段になると思っております。緊急メールも何か9.11のような事件が出てやあら流したのではなかなかこれは難しいので、日ごろから皆さんとのコミュニケーションを図っておく、その中で重要な情報を見ていただける、そこまで持っていかなければいけなくて、コンテンツが非常に難しいんですけども、コンテンツの部分は今後の課題だと思っております。

それから、「旅券の偽変造防止技術向上等発給管理面の強化」ということで、旅券への生体情報の導入、平成17年度導入を目指して調査、検討に取り組んでいるところでございます。

それから、「領事窓口、領事出張サービスの充実」ということで、領事出張サービスは平成14年度77公館、平成15年度84公館、これは首都から地方へ出掛けていくということで、実は領事にとってはかなり負担になっておりますが、できるだけ館内で手分けして地方にも出掛けていくということで、在留邦人の方々からは非常に喜ばれております。これも可能な限り定期化して拠点づくり等に役立たせたいと思っております。

あとは、領事窓口時間の延長ということで、今はもうほとんど大半の公館は9時前には開くようにしております。これは現地の事情等もございますものですから、比較的幅の中で裁量を認めておりますが、できるだけ早くから遅くまでということで、御不便をおかけしないようにという観点でやっております。

「邦人の利益の保護・増進に係わる業務の強化」ということで、在留邦人のニーズの把握と対応。在外選挙制度の改正ということで、この夏の参議院選挙から国民の皆さんは在留邦人の方々は御自身で公館に出掛けて投票するか、郵便投票するか、選べるようにしたという点が一つございます。あとはニューヨークですとか、サンパウロ、ロンドン、パリといった、従来非常に在留邦人の方が多くて大使館で投票していただくと混乱が起こるのではないかと控えていた14公館がございますが、ここでも何とかできそうだという目どが立ちましたものですから、この夏の参議院選挙からそういった大規模公館でも公館投票を行っていただけるということでございます。

それから、矢崎先生の御指導もいただきながら実施しておりますが、巡回医師団派遣。平成14年度33か国でしたが、15年度は37か国ということで、途上国が中心でございますが、日本から日本語の話せる大学の先生方に無理をお願いして行っていていただいております。57都市の在留邦人をカバーしております。

あとは運転免許ですが、大体の国では日本の免許をそのまま書き換えをしてもらえますが、一部公館公文とか何か国際協定がないとできない国がございます。平成14年度にはスペイン、15年度には新たにイタリアとポーランドと協定を結びまして、従来ポーランド語とかイタリア語で試験を受けなくてはならなかった方々も、これで助かったということで喜んでおられます。

2枚目になりますが、「海外邦人の安全の確保・危機管理」ということで、緊急展開機能の強化。これは従来からもしてきたところでございますが、専門家の先生方とネットワークをつくりまして、そして現地派遣等を実際に行っているところでございます。

それから、「24時間体制の充実」ということで、24時間いつでも日本語で話ができるという電話対応システムの充実を図っておりまして、関係公館の数をだんだん増やしてきております。

それから、「適切かつタイムリーな渡航情報の提供、啓発の推進」ということで、現在なお改善を検討中でございますが、海外安全ホームページの改訂等を行っております。多いときで月間500万ぐらいのアクセスがあるページでございます。重要性はかなり浸透してきたかと思いますが、よりわかりやすい情報の提供ということに努めてまいりたいと思います。

それから、「緊急事態発生時の対応訓練の実施」ということで、幾つかの公館では既に在留邦人も巻き込んだ避難訓練とか、テロが起こった場合の訓練を実施いたしております。

ます。

そして、私どもが一番重要だと考えております「意識改革と領事体制の強化」ということで、先ほど来ちょっとお話も出ておりますが、「領事定員がいない公館への定員の配置」ということで、16年度定員要求で実は領事定員がいない12公館に領事定員を配置していただくことになっております。これでようやく40ぐらい定員上領事がない公館があったんですが、これが28ぐらいに減るということで、引き続きこれは努力してまいりたいと思います。

あとは、先ほど中山大使からもお話がございましたが、警備官と兼任している領事の問題もかなり深刻でございまして、御指摘のとおり、領事の窓口にいると、なかなか治安情報の収集ができないという現場の声というのは私ども重々認識いたしているところでございます。こういうところの兼任の解消というのも今後の課題だと考えております。

それから、領事広域担当官の体制整備ということで、ベテランの領事、これは数名だったのを20名までに広げまして、近隣公館、時差がないところでいろいろ指導に当たる。あるいは、場合によっては出張していった指導するというようなことを今後も続けていきたいと思っております。

それから、領事シニアボランティアを昨年の12月に派遣しましてちょうど半年ぐらいたちましたので、御本人、それから周りの人に今アンケート調査をして、いろいろ制度の改革を進める中でこれを少しずつ伸ばしていきたいというふうに考えております。

「研修の充実と徹底」ということで、これは実は今年度予算初めて1,500万円ほどお認めいただきまして、今後この分野を充実させていきたいと思っております。仮野委員からも御指摘がありましたように、領事もそうですし、とにかく各省出向者も含めた、それから官庁も含めて、あらゆるレベルで赴任前研修の徹底を図るということ。

それから研修を通じた領事担当官の能力と意識の向上ということで、やはり世の中の流れに連れて領事が扱う問題というのは随分変わってきておりますものですから、私どもとしては段階的に折に触れ研修をするということが重要なと思っております。

また、領事の専門性、応用性、人間性の涵養ということも重要だと思っております。

あとは「領事専門官の育成・権限強化及びキャリアパス」ということでございまして、平成15年度に初めて領事専門官5名の発令をいたしておりまして、今年もまた数名発令をしたいと思っております。領事専門官に発令されますと、どこのポストにいても、肩書に、名刺なり何なりに領事専門官ということを書き込んでいいことになっておりまして、いずれは領事分野でのそれこそ総領事をピラミッドとするようなそういうキャリアパス、それから本省でも課室長、こういうところに就くような人材を発令していきたい、かように考えております。

以上、駆け足でございますが、とりあえず。

○熊谷会長 ありがとうございます。今、三好課長の方から、私どもがこれまでに具体的な提言をしまして、それに対して具体的にこういう取り組みをしてきたという御報告があったわけですが、これから答申の取りまとめ方について少し議論を移していきたいと思います。

先ほども申しましたように、これから答申をまとめるについてはこれまでの2つの報

告書が基礎となると思うわけですが、まだまだ議論が十分でなかった点、更に議論を深めるべき点、そういったことがあろうかと思います。この点について、まず事務局から、これまでの議論を踏まえて何か部会として留意すべき点があれば御発言いただきたいと思いますが、鹿取部長、何かございますか。

○鹿取部長 今、会長からお話がありましたように、我々事務局で準備するに当たっては、第一次とりまとめ及び平成15年1月のペーパー、これをベースとすることを考えております。

その他、これらのペーパーには必ずしも書いてありませんが、今までの議論の中で触れられた問題及び議論を振り返ってみて、まとめた資料が参考として配布されています。これについて山口審議官から御説明いたします。

○熊谷会長 それでは、山口審議官からどうぞ。

○山口審議官 それでは、私が簡潔に申し上げます。ただいま課長の方から御紹介した点が、既にもう出ている紙の中から具体的な点をピックアップしていただいたというふうに思っています。私からは、1枚紙で「さらに御議論を深めて頂きたい事項（例）」というので7つぐらい○を書いた簡単なノンペーパーみたいな紙をお配りしていますけれども、これは既に出していただいている紙でかなり網羅的に議論されていますので、あと、是非こういった点も更に御議論いただきたいという点に非常に限られてくるんですけれども、それを列記したものです。できれば、今日の部会で何がしかのコメントをいただければと思っております。

他方で、今までの議論で、ここにございますけれども、例えば自己責任論はただいまの議論でも櫻井先生の方から非常に理論的な整理をしていただきましたし、局の格上げにつきましてはもう既に大変内容のあるコメントをいただいていますので、これはもう済んでいるのかなという気がいたします。

そこで、まず第1に、最初の○は「領事改革の外務省改革全体における位置づけ」という点で、これについても既に15年1月の理念と原則の紙とか、あるいはその他のいろいろな議論の中の議事録を読みますと、相当いろいろなところで御意見をいただいています。例えば国民とともに歩む外交にとって領事部門は内外の人々との接点の極めて大きな部門であるという位置づけをされたり、あるいは領事業務を重視することによって国民一人一人と直接に双方向のコミュニケーションを図ることができ、そのことによって外務省全体の意識改革を進めることが重要である、領事部門はそのための取り組みの一環である、こういうことでかなり思想としては既にいろいろなところで出ていますけれども、これを答申でどうまとめ上げるかということで、例えば一つのアイデアとしては、領事改革を外務省改革の戦略部門というような位置づけをしてよろしいかどうかという点とか、あるいは伝統的な外務省の組織文化に領事部門が新しい組織文化を注入する、そういうピークルというんでしょうか、乗り物になるというようなことを盛り込んでよろしいかどうか、そんな点について御議論いただければありがたいと思っております。

それから、2つ目の「官側の意識改革と国民の意識（自助努力と国による領事サービスへの期待）の深化」ということですが、審議会においてこれまでの議論では官

側の意識改革ということはいろいろなところで言及していただいておりますけれども、答申においては国民の意識ということについても言及していただくことでバランスをとることがよいのではないかなという気がいたしますので、是非そこは議論を更にいただければと思っています。

それから、それとの関係で自己責任論というものも位置づけられると思いますので、これについては先ほど申し上げたように、櫻井先生の方から既に御意見をいただいていますし、更に追加的な御意見があれば伺いたいということです。

次の「領事局への格上げの際に～」これは既にすべての委員の方から意見をいただいていますので省きます。

最後の3つは各論的な細かい話なんです、1つは「IC旅券への切り換えの必要姓と意義」ということで、どちらかと言いますと、今までの例えば第一次とりまとめにおきましては、9.11テロ事件以降、全世界的に安全強化が叫ばれている中、生体情報を搭載した旅券の発給は各国政府の課題となっている、こういう認識が述べられているわけですが、この審議会の議論というのがやはり国民への領事サービスという点に主として方向性を定めているというふうに考えますので、むしろ安全問題、全世界的な安全強化が叫ばれている中でというよりも、国民の円滑な海外渡航を確保するためにIC旅券の切り換えを早期に実現すべきというような議論にしてよろしいのかどうかということです。

端的に言いますと、米国がいろいろな制限を設けていまして、それとの関連でIC旅券を導入しないと日本人が自由に米国に行けなくなるという非常に身につまされている状況が近々に生じてまいりますので、そういった点からも政府としては国民の便益を維持するという意味でIC旅券への切り換えを早期に実現する必要があるのではないかなという問題意識を持っていますので、その点について審議会としても御議論いただければということです。

それから、「外部の視点の導入」ということですが、既に今までの第一次とりまとめにおきまして領事シニアボランティアの活用ということを提言いただいています。今日の議論もありましたけれども、これはシニアボランティアに限らず、例えば地方公共団体、自治体の職員の受け入れ、これは既にやっている成功例があるわけで、シニアボランティアも成功例というか、始めたばかりですが、これについてももっとスコープを広げた形で何がしかの答申をいただくことにしていただいた方がいいのではないかなという気がしますので、その点を御議論いただきたいと。

最後は、「領事改革と公募人事」ということですが、これは人事当局ではないのにこんなことを勝手に言うのは若干おかしい点もあるんですが、外務省として公募人事というのをどんどん広げてやっているわけですが、まさに領事部門の人事、例えば新領事局の人事、あるいは在外公館の領事担当官の人事というものを外務省全体の公募人事の言ってみれば重点分野というように位置づけることも検討していいのではないかなという気がしますので、その点についても委員の方に御議論いただければと思っています。

以上です。

○熊谷会長 ありがとうございます。今後の答申取りまとめの方向づけについて少し整理して事務局の方からお話をいただきましたが、自由な観点でどこからでもいいので、更にこういう点をもう少し答申の中で深めていった方がいいのではないかと、自由な形で一つ御意見をいただきたいと思います。大来委員からどうぞ。

○大来委員 この「さらに御議論を深めて頂きたい事項」という紙の２番目に「意識改革」という言葉が出てきますけれども、この点は先ほど仮野委員が指摘された点でありまして、非常に重要だと思います。

実は、先ほどよくわからないと私が申し上げた領事サービス本部の範囲というのも、こういうふうを考えればわかりやすいのではないかと。つまり、御説明では縦割りをなくすためという御説明もありましたし、それから平成15年6月の第一次とりまとめの中で領事サービス担当の部署の設置というのがありまして、それに引きずられる形で領事サービス本部の設置を検討するということになっている。ですが、実はさっきの仮野委員のおっしゃったことでわかったんですが、これは「領事業務はサービスだ」運動、そういう精神運動の本部なのではないかと思ったんですね。

そういうふうにとらえれば、領事局と領事サービス本部が範囲が同じでも別に違和感はないわけです。そういうふう理解して、今後15年6月の第一次とりまとめの具体化に向けて、本部をつくっていくことを、今後答申の中の一項目にしてはどうかという気がいたしました。

それと、そういうふう意識改革のための運動の本部だというふう位置づければ、領事局のイニシアチブであっても全外務省に関係することであるというふう位置づけることもできると思います。これも仮野さんが既におっしゃったことなんですけれども。

○熊谷会長 ありがとうございます。どうぞ、自由に何か。どうぞ、櫻井委員から。

○櫻井委員 「外部の視点の導入」というところなんですけれども、外務省の中では政策評価みたいなことはどういう扱いになっているのかなというのがお尋ねしたい点です。

それで、一般論なんですけれども、領事部門については、結構いろいろ問題があって、改革しなければいけないという話になって、割にいい緊張感の中でこの答申もまとめられそうな感じで、大変印象がよろしいんですけれども、ちょっと外国人の方はどうかと思っているんですが、それは置きまして、私の限られた経験なんですけれども、いける役所というんですか、現在いけるセクションというのは「もっとぶって」というが、「もっといっぱい厳しいことを言って」とか、そういう場を自分でセットしてどんどんやっていくといえますか、ちょっとマゾっぽいところがあるように思います。やはり組織というのはそういう緊張感が緩んでくると、よくないんだろうなというふうに思っています。

それで、政策評価については、そういう意味では非常に熱心に行っているところがありまして、審議会もそうなんですけれども、審議会のやり方も勿論違いますし、それから海外交流審議会も余り厳しい審議会ではないなという感じはあるんですが、そうすると、違う入れ物をつくって政策評価という形で、もっとぐっと踏み込んだ形で政策評価を第三者的にやる。あるいは、それもだめだったら事業評価みたいなことをやる。一定の独立性を持たせた行政内のセクションをつくって、半分役人半分外部みたいなイメー

ジなんでしょうか、そういうことをやっているの、普通は外部の視点というと、単に自治体の職員を受け入れるとか、ボランティアとかではなくて、そういうところをどう組織的にやるかということではないかと思っております。質問と、もしそういうことが可能であれば、是非視野に入れていただければということでございます。

○熊谷会長 今の御意見あるいは質問について、何か事務局から。では、三好課長。

○三好領政長 政策評価につきましては、外務省全体の政策評価をやっている考査・政策評価室を官房に設けておりまして、それで1代目の室長は外部から、今は2代目なんですけれども、中の人間がやっております。

この領事部門につきましては、実は私も、邦人保護の分野だけは今まで政策評価、自分で採点してそれを政策評価室に届けて公表するということはやっておりましたが、領事業務全体を政策評価にさらすということまではいってなくて、これは部内からもそういう方向でいくべきだというふうに今言われているところです。御指摘のとおり、単に自治体の職員を受け入れるということではなくて、そういうことも今日のこの行政においては極めて重要なことだと思っております。

○熊谷会長 ほかにございませんか。どうぞ、仮野委員。

○仮野委員 2つです。1つは、当初の理念と原則の中で、危機に強い領事業務を目指すというのがありましたね。要するに、何か起きたときに素早く問題なく処理するんだと。勿論、事件が大きくなればなるほど領事局だけでは対応できないこともあるでしょうが、今回のイラクにおける人質問題というのは手際よく処理されたんだろうと外から見ても思います。危機管理という観点は外務省全体で扱うから、勿論領事局だけではないですね。だから、今日、提示されたいろいろな資料には危機管理という言葉が余り出てこない。どうなったのかなというのが一つ心配というか、もう少し強調された方がいいのではないかと。やはり第一線である、それも海外における第一線であるという点を強調されることが、実はそこが在外公館で領事部門をやっている人たちの、それも邦人保護という観点も含めて、さっきの櫻井先生の言葉ではないけれども、いけてるというのか、一番の売りではないかというような感じがするんですね。だから、その辺を皆さん意識の中に当然あるんだろうと思うんですが、もう一度とらえ直したらいかがかなというのが1点です。

もう一点は、さっき三好課長からの説明の最後のところで触れられたキャリアパスの話は、要するに、領事業務を経験した人間は、今の1点目との発言と絡むんですが、危機管理に強い人間になっているというような観点から、たしか当初は小野部長の時代に領事専門官でしたか何でしたか、領事大学校をつくり、ここを出た人は領事専門官になるといった構想がありましたよね。あれはどうなったんですかね。私が言いたいのは、領事業務を経験した人はそれこそいろいろな現場で苦労したんだから、言わば評価されるんだぞというような仕組みが外務省内でできるのかな、できればいいなと思いながら、その方法は考えられるのかな、この中に入れられるのかなと思いながら、質問と私の意見と両方一緒に発言しました。

○熊谷会長 今の危機管理を強調してほしいという意見と、併せて今の領事業務に精通する問題、何か事務局からございますか。

○鹿取部長 危機管理を強調しなくてはならないというのはそのとおりだと思います。御指摘のとおり、在外公館の領事部の常に一番重要な心構えというのは危機管理への対応だと思いますので、その点はまた少し強調するように考えていきたいと思います。

○熊谷会長 あと、ございますか。

○三好領政長 領事大学校の方は、省内の議論をいろいろ経まして、結局今は外務研修所というのがあるので、それに一本化する形で、その領事部門を強化しようということとで今やっております。

○熊谷会長 中山委員、どうぞ。

○中山委員 「第一次とりまとめ」のペーパーはどのような位置づけになりますか。

○熊谷会長 具体的提言をし、かつまたそれに対して実際に今まで大分進めてきていただいているわけですが、更にこれをどういう方向で、我々の提言の中でもっと強調すべき点があるのか、あるいはもっと改善してもらいたい点があるのかということも答申の中で当然触れていきたいし、あるいはまた、今いろいろ御議論いただいているようなところで、まだまだこれは生煮えでしたから、今までのいろいろな意見を踏まえながら、更にもう少し具体的に言うべきことは言うというようなことになろうかと思いますが、事務局の方ではどういうふうに考えていますか。

○鹿取部長 この「第一次とりまとめ」は、ちょうど昨年の6月の時点で、それまでの領事業務に関する御議論を踏まえて、もしもあの段階で答申のようなものをつくらせたらどういう形になるだろうかということで、その時点においてそれまでの議論を取りまとめて作成したものでございます。

ただ、その後1年間たっておりますし、またいろいろな議論が行われておりますので、平成15年1月のペーパーも一つのステップでございしますが、この平成15年1月、平成15年6月の「第一次とりまとめ」、これらをベースにしながら、その後の御議論を踏まえ、またこの1年間の展開を踏まえて審議会の議論のたたき台としての案文を事務局として用意しようと思っております。

○中山委員 ありがとうございます。これをベースにして、切り口を少し整理していただいた方がいいかなと思っています。例えば、今おっしゃられた危機管理の問題、これは2番に入っていますが、独立させた形でいいのかもしれませんが、整理していただけるとありがたいことだと思います。

○熊谷会長 そうですね。最終の答申でございますから、この「第一次とりまとめ」はあくまでも言わば途中の経過で、いろいろ具体的に実際に早くやった方がいいというようなことについての提言は取り上げていただきましたし、しかしながら、先ほど申し上げましたように、まだ少し生煮えの点もあったのと、非常に細かい具体的な提言ともう少し大きな問題とがごっちゃになっているようなところもありますから、やはりその辺はもう少し整理をした方がいいのではないかなと。非常に実務的な具体的な提言もあるかと思うと、非常に広範囲な提言もありますから、その辺は少し整理をしながら、最終的なブラッシュアップはしなければいけないというふうに考えております。横山委員、どうぞ。

○横山委員 何回も申し上げるようで恐縮でございますけれども、議論を深めていただ

きたい事項は、やはり国内の他省庁も含んだ国内行政サービスを在外においても国民が受けられるようにするには領事館はどうしたらいいかという観点からの議論を深めていただきたいと思います。それで、体制的には各省庁との間の連携をどうするか、それからニーズはどういうものがあるかといったような点をいかに把握するかというような観点から、今の国内行政サービスの提供ということを正面から取り上げていただきたいと思います。

○熊谷会長 わかりました。今の横山委員の御提言といいますが、そういう視点を大切にしたいような答申ですね。よく承知いたしました。矢崎委員は何かございますか。

○矢崎委員 特には。

○熊谷会長 では、本日皆様からいただきました御提案、御提言、それから議論、そういったものを踏まえまして、まず事務局で概要案をまとめました上で、第7回の総会におきまして議論をしていただくということでよろしゅうございますでしょうか。

それでは、そういうような取りまとめの方向でまとめたいと思います。事務局から何かございますか。

○鹿取部長 御指摘を踏まえて準備させていただきます。

○熊谷会長 それでは、残り時間も少なくなってまいりましたので、今後の日程について御案内させていただきます。

第7回の総会は、既に御案内のとおり、6月9日の午後3時から5時の間に本日と同じこの会議場において開催させていただきたいと思っております。詳細につきましては、また追って事務局から連絡させていただきます。

また、今後答申作成のための総括の議論を行っていくわけでございますけれども、次回総会での議論等を踏まえまして、9月に第5回の領事改革部会を開催させていただきたいと思います。詳細につきましては後日事務局から連絡させていただきます。

なお、本日の議論につきましても従来と同じように外務省のホームページに掲載予定でございますので、事務局から送付されます議事録案を御確認くださいようお願いいたします。

また、この後、記者側の求めに応じまして、私より本部会の審議内容について説明をさせていただきます。

それでは、ちょうど5時、予定した時間になりましたので、海外交流審議会第4回の領事改革部会を閉会させていただきます。本日は誠にありがとうございました。

○横山委員 今後の日程で一つ質問ですけれども、先日、第8回総会の都合いかんというようなファックスをちょうだいしたと思いますけれども、8回総会というのはどういう位置づけになるわけでございますか。この10月は9回ぐらいになる、その間に外国人問題か何かで総会を7月の終わりでございましたか、そういうことでよろしゅうございますか。

○熊谷会長 はい。

○横山委員 わかりました。

○仮野委員 9月はどうなるんですか。

○熊谷会長 9月はどうですか。

- 三好領政長 まだ全くお諮りしていない状態ですから、何か御要望等がございましたら、あらかじめお聞かせ下さい。
- 仮野委員 お任せします。
- 熊谷会長 それでは、どうもありがとうございました。

了