

在勤手当の改定及び女性職員が海外で活躍できる職場とするための方策に関する
勧告

平成26年7月

外務人事審議会

平成 26 年 7 月

在勤手当の改定及び女性職員が海外で活躍できる職場
とするための方策に関する勧告

外務人事審議会

「在外公館の名称及び位置並びに在外公館に勤務する外務公務員の給与に関する法律」（以下「名称位置給与法」という。）は、その第 8 条において、「審議会は、前条の調査報告書その他の資料により、たえず在勤手当の額を検討し、その改訂の必要があると認める場合には、適当と認める額を外務大臣に勧告することができる。」旨規定している。

在勤手当は外務省在外職員が在外勤務に当たってその職務と責任に応じて能率を十分に発揮するために支給される手当であり、本審議会の果たすべき主要な役割の一つがこの在勤手当の改定に関する勧告である。

本審議会は、在勤手当に関し、名称位置給与法第 7 条の「調査報告書」及び同第 8 条の各種調査結果を用いて検討を行い、その水準の適切性を検証し、併せてその透明性を更に向上させることで、国民に対するより一層の説明責任を果たすべく、勧告を行うこととした。

また、本審議会は、昨年の勧告に引き続き、外務公務員の給与その他勤務条件を中心とした人事管理全般について、外務大臣に対しより積極的に意見・勧告を提示していきたいと考えている。今回、本審議会は、在勤手当の改定に加え、女性職員が海外で活躍できる職場とするための方策について幅広い観点から議論を行い、改善の方向性について検討を重ねた。

この検討の結果として、本審議会は、本7月11日、下記のとおり勧告する。外務大臣におかれては、本勧告を参考としつつ、在勤手当に関する予算概算要求作業に取り組むとともに、女性職員がより一層活躍できる職場環境を整備できるよう、必要な予算措置も含め、制度の改善にも取り組んでいただければ幸いである。

記

1 在勤基本手当の支給水準の改定

(1) 予算の漸減傾向

本審議会は、平成18年の勧告で購買力補償方式の導入を、平成22年には民間調査会社の調査結果を基に改定を行うことを提言し、外務省は、平成23年度予算から民間調査会社の調査結果を段階的に反映し、平成25年度予算で在勤基本手当の算定において同調査結果を完全に反映した手当水準の改定を行った。しかし、平成20年度以降、円高傾向もあり、在勤基本手当予算は平成25年度まで漸減が続いてきた。平成26年度の在勤基本手当予算は、円ベースでの総額は増額しているが、物価・為替変動の影響を除いた実質的な支給水準は対前年度比マイナスとなっている。

(2) 主要先進国の外交官の給与水準・給与制度

(2-1) 我が国外交官の給与・手当の水準は、平成21年においてはOECD

加盟国の内、調査できた29カ国中18番目、平成25年においては、調査できた22カ国中14番目であった。

(2-2) 主要先進国外交官の在外で給与・手当制度について各国から聴取し

たところ、ほとんどの国において何らかの形で購買力補償方式が採用されていた。しかし、購買力を補償する具体的な方法は様々であり、多くの国では本国での基本給が在外でも維持され、その上に購買力を補償するための手当が追加支給されている場合が多いが、本国での基本給は支給されず、別個に任地での給与額が決定され、その給与額に任地の生計費指数が乗せられた額が支給される国もあった。本国での基本給が在外でも維持される国については、各国外務省の独自調査又は民間調査会社による調査結果を用いるか、国際機関又は本国の関係当局が公表するデータを用いて生計費指数が算出され、それを基本給の一定額に乗じて購買力補償のための手当額を決定する国もあれば、本国での基本給とは別に在外での職務及び任地での生計費指数に応じた手当額を定める国もあった。なお、任地の生計費指数が本国を超える場合のみ購買力補償のための手当を加算する国もあり、また超過勤務が行われるとみなして基本給の一定割合を手当として加算する国もあった。総じて、いずれの先進主要国においても、購買力補償に加え、在外勤務の職責や勤務・生活環境の厳しさの度合いに応じた手当を支給することにより、在外勤務時において本国勤務時よりも高い水準の給与・手当が支給されるような制度設計となっていた。

(3) 在外職員の勤務実態

(3-1) 在外職員の勤務実態は、近年においては業務の質と量が変化し、全体として非常に厳しいものとなっている。近年においては、国際社会の中でのパワーバランスの変化もあり、不透明な形で国防費を増加させている中国や核実験を3度実施している北朝鮮の存在など、我が国を取り巻く東アジアの安全保障環境はより厳しさを増している。また、「アラブの春」後

の中東・北アフリカ情勢や最近のウクライナ情勢を含め、世界における少なからぬ国・地域の状況は不安定で予断を許さないまま推移している。こうした中、在外職員の多くは、情報収集・分析等に日夜努めなければならず、また緊急事態が発生すれば、昨年1月のアルジェリアにおけるテロ事件の例のように、24時間体制での対応が続くこととなる。また、近隣諸国が情報発信を強化している中、情報収集・分析のみならず、我が国の推し進める積極的平和主義の取組や、歴史認識・領土等に関する日本の基本的な立場や考え方について内外に積極的に発信していくことが、これまで以上に求められるようになってきている。加えて、伝統文化、ポップカルチャー等の様々な魅力の発信を通じた相互理解の促進が益々重要となっている。

(3-2) 現在の我が国外交における重点課題として、日本経済の再生に資する経済外交の強化が挙げられている。このため、レベルの高い経済連携をスピード感をもって推進しており、4月に日豪EPAが大筋合意され、現在はTPP、日EU・EPA、RCEP、日中韓FTA等9本の交渉が、同時並行的に進められている。また、日本企業の海外展開支援も経済外交における重要な柱であり、平成25年12月には岸田大臣を本部長とする「日本企業支援推進本部」を立ち上げ、官民連携による日本のインフラ・システム輸出促進やODAの戦略的活用による中小企業支援等を推進している。在外公館においても、全ての在外公館に日本企業支援窓口を設置し、現地情報の提供や人脈形成支援を行うとともに、大使・総領事公邸を活用し、日本製品のPRを実施するなど、日本企業・在留邦人にとって開かれた在外公館となるよう努めている。

(3-3) 以上のような外交業務の質と量の変化に対応して、在外職員の業務量は増加し、このため実際の勤務時間も非常に長いものとなっている。在

外職員には超過勤務手当が支給されないため、残業時間に関する正確な記録はないが、業務量の増加を示す例を以下に示す。

イ 海外の在留邦人数が10年前と比べて30万人以上増加の120万人強(10年前の約1.37倍)となり、また海外渡航者数が10年前と比べて500万人以上増加の1,800万人強(10年前の約1.39倍)となっていることに伴い、様々な領事業務が増加している。例えば、邦人援護件数が10年前と比べて約4,000件増加の18,000件強(10年前の約1.26倍)となっている。

ロ また、日本企業の海外拠点は現在3,000以上、日系企業の海外拠点は60,000以上となり、日本企業支援のための在外公館施設利用実績は、平成20年度の158件から、平成24年度には約2.5倍増加の402件となった。在外公館での日本企業支援件数も、平成19年度には8,316件であったが、平成24年度には約3.3倍増加の27,307件となっている。

このような業務量の増加に伴い、在外公館毎や時期によっても差があるが、一般に在外職員の多くは恒常的に残業を強いられており、このことは、在外公館幹部、政務・経済・経済協力・文化広報、領事等の担当者のみならず、それらの活動を支える官房要員も含めた全般的傾向である。

また、現政権下においては、「地球儀を俯瞰する外交」が展開され、総理大臣及び外務大臣をはじめとする政務関係者が活発な外国訪問を実施し、これら外国訪問に経済ミッションが同行することも増えている。こうしたミッションを成功させるためには、協議・交渉内容に関する支援及び会議や視察の調整・実施に関する後方(ロジ)支援を行う要員の不眠不休の業務遂行が必要不可欠となっている。

他方、我が国の在外職員を含む外務省職員の定員数は、平成21年度の

5,703人から、平成26年度の5,787人とほとんど変わっていない。これに対し、主要国の外交担当省庁の定員数（平成25年度調査）を見ると、米国、フランス、中国、ロシアはいずれも9,000人以上の定員を擁している。国毎に事情は異なるため単純比較はできないものの、我が国の外交業務に携わる職員1人当たりの業務量は、他の主要国に比べ多いものと考えられ、定員数の拡大も今後の大きな課題である。

（3－4）更に、世界各地において、様々な外交課題に対応し、発信力を強化し、日本の外交プレゼンスを更に拡充することが求められている。現在の我が国の大使館数は136であるが、この数は我が国が194カ国を国家承認していることから見ても、また他の主要国の大使館数との比較においても少ない。これらを踏まえ、平成26年度にはマーシャル、アルメニア、ナミビアにおける大使館の設置が認められた（平成26年度末の大使館（実館）数は139）。新設を含む在外公館のかなりの数は、勤務・生活環境が良好ではない、若しくは劣悪な場所に位置しており、中にはきわめて厳しい治安状況の悪化の中でもプレゼンスを維持していかなければならない場合がある。イラクやアフガニスタン等がその典型例であり、昨年12月にイエメンにおいて館員が宿舎からの移動時に襲撃された事例も記憶に新しい。治安状況のみならず、自然災害のために過酷な勤務・生活環境の場に赴かなければならない場合もある。その例としては、昨年11月のフィリピンでの台風被害に際する邦人保護のための被災地への長期出張が挙げられる。

（3－5）なお、在外職員は、任地において任国の政府要人及び各界各層の指導層、その地に駐在する諸外国の外交官、そして在留邦人や出張等で来訪する邦人と接することが多く、一般に本省勤務時に比してポジションの高い相手と交渉・接触することが多くなり、「日本の顔」として仕事をすると

の性格が格段に強くなることにも留意すべきである。

(4) 在勤基本手当水準の評価及び勧告

(4-1) 名称位置給与法第5条は、在勤手当一般について、「その額は、在外職員がその体面を維持し、且つ、その職務と責任に応じて能率を充分発揮することができるように在外公館の所在地における物価、為替相場及び生活水準を勘案して定めなければならない」と規定し、同法第6条第2項は、在勤手当の内の在勤基本手当について、「在外職員が在外公館において勤務するのに必要な衣食等の経費に充当するために支給する」と規定している。

(4-2) これら規定に従い、最近では購買力補償方式に従って算定されている在勤基本手当予算は、上記(1)の通り、近年漸減傾向にあり、また上記(2-1)の通り、我が国外交官の給与・手当の水準は、主要先進国の外交官と比較して、依然として中程度以下の水準に留まっている。

(4-3) 上記(3)で見た在外職員の勤務実態に照らし合わせて在勤基本手当の水準を評価すると、我が国の外交の第一線に立って日夜活動を続けている在外職員が、経費的な心配をせず、その体面を維持して仕事ができるだけの手当水準になっているとは言い難い。我が国外交官が在外において士気高く職務に専心できるようにするためには、諸外国外交官に引けをとらない、しかるべき処遇が確保されるべきである。

また、自民党外交再生戦略会議の中間とりまとめにおいても、在外公館職員の勤務環境の整備として、「厳しい勤務環境でも積極的な外交活動を展開するための諸対策を講じるとともに、外交官としての職責に応じた能率の発揮と体面を維持するためにふさわしい、先進主要国（米英仏独）並みの給与・手当を含む待遇を改善する」とされているところである。

(4-4) 在勤基本手当の積算方法に関しては、当審議会の勧告を踏まえ、購買力補償方式が完全に導入されるようになったことは、透明性の高い在勤基本手当水準の実現をはかる上で評価されるべきものである。しかし、在勤基本手当の水準については、単に在外職員の衣食等の最低限の経費が充当される水準を満たせばよいと考えるべきではない。在外職員が「日本の顔」としての体面を維持しながら士気高く職務遂行に邁進できるようにする配慮を、在勤基本手当の一般的生活経費の積算において十分に行うべきである。

また、平成24年の本審議会の勧告において、勤務・生活環境の厳しい在勤地における職員の処遇に関し、経費として積算することが容易でない要素の重要性を指摘しており、その勧告に沿った制度改善が一部実施されているが、更にこの要素の具体化を追求し、在勤基本手当の水準を各在外公館に勤務する職員の生活勤務実感に合致したものとするよう努めるべきである。

(4-5) 在外職員の勤務内容が、館長から各担当、官房要員に至るまで、ますますきめ細かな対応が求められるものとなっている中、同じ在外公館の各職員への在勤基本手当の支給額の決定に当たっても、受け取る側の職責に応じてよりきめ細かな支給ができるような工夫を行うべきである。

(4-6) また、特に職業外交官である職員は、職業生活の多くの部分が在外での勤務となるが、残る部分は本邦での勤務であり、主に本邦のみで勤務する他の国家公務員とは異なる職業生活を送らざるを得ないことから来る様々な問題（配偶者の問題、子女教育の問題、介護の問題、本邦に有する住宅などの問題等）について、在勤手当のみならず様々な方途を用い、その処遇の改善に努め、安定した職業生活が送れるよう配慮していくべきで

ある。そのような配慮をすることにより、特に勤務環境の厳しい在外公館の次代のなり手が確保されていくであろう。

- (4-7) 他方において、外交に携わる職員は、在外においても国民全体の奉仕者として常に襟を正しつつ、厳しさを増す国際環境にあつて我が国の国益を守るとの気概をもって、現下の様々な外交課題への取り組みにおいて、その負託に応えて着実に成果が挙げられるよう、努めていかなければならない。

(5) 現地職員の一層の活用

今次勧告は、在外職員の在勤基本手当の支給水準に関するものであるが、本件に関する本審議会における検討の過程で、現地職員の待遇に関する議論も行われたので、ここに付言する。すなわち、外交力の強化が求められる今日、在外公館の機能強化をはかる上で、現地の言語と現地の事情に精通した現地職員の更なる活用が欠かせない。しかしながら、現地職員の給与水準は、必ずしも優秀な現地職員が満足して在外公館で勤務できるだけの水準に達していない場合がある。従って、現地職員の給与水準について、現地の物価水準の変動を勘案するのみならず、現地の主要国公館や国際機関の現地職員の水準に劣らない給与を優秀な現地職員に支給できるよう、十分な配慮がなされるべきであることを指摘したい。

2 女性職員が海外で活躍できる職場とするための方策

- (1) 女性が個人として自己を実現するとともに、日本の経済社会が今後更に発展するためには、女性が活躍できる社会環境の整備が不可欠である。安倍政権の示す「成長戦略」の中でも「女性が輝く日本へ」に向けた施策が示

されている。

外交の舞台で活躍する女性は、国際的に見れば少数派ではなく、日本外交を力強く推進していくためにも、外務省の女性職員が現在以上に活躍できるような環境を整備していくことが必要である。実際、既に多くの女性職員が外務省に採用され（近年では、総合職で2～3割、専門職及び一般職では4～5割が女性）、在外研修や、在外公館・外務本省での勤務を通じて、外交官としてのキャリアや語学、専門知識を身につけて活躍している。こういった女性職員が、結婚・出産・育児といったライフイベントを迎えた際にも、退職することなくキャリアを継続し、更なる経験と知識を身につけて日本外交に貢献していくことが極めて重要かつ必要である。

外務省においては、これまでも、産休、育休の取得、時間短縮勤務の他、メンター制度や女性のための休憩室の設置等様々な形で女性が働きやすい職場となるための施策を実施してきている。

一方で、在外公館を世界中に展開している外務省ならではの課題も存在する。外務省で働く女性にとって職務上不可欠であるが、障害が最も大きいと考えられるのは、在外赴任である。在外赴任の時期、期間、地域によって、本人、その配偶者及び子女のライフプランに大きな影響を与えるからである。

- (2) そこで、当審議会として、外務省に対し、女性職員向けのアンケートを実施し、女性職員が在外赴任をする上でハードルとなることは何か、そのハードルを乗り越えるためにはどのような方策があり得るかということについて調査することを指示した。

結果は、別添のとおりである。まず、女性職員が在外赴任する上でハードルとなるものとして挙げた理由としては、「子育て、子の教育への影響」

及び「赴任先で同伴子女の面倒を見る者がいない」という回答が最も多く、「結婚への影響」、「出産への影響」が続いた。

また、その際の対応策として、例えば、特に単身子連れで赴任する女性職員が、現地において子女の保育を支援する者（以下、「保育支援者」という。）を探すための補助及び本邦から保育支援者を同伴する場合に金銭的な補助があることについては、一定程度の効果があると考えられることがアンケートの結果として明らかになった。約 9 割の回答者が在外赴任のハードルを下げる効果があると回答している。

(3) したがって、本審議会としては、子女教育手当については一定の改善がなされているようであるが、男女を問わず、海外勤務職員子女の養育・教育全般に対する給付を充実させることを検討する必要性を強調したい。その一環として、(2) のアンケート結果から分かる保育支援者を雇うことをより容易にすることが、女性職員の在外赴任の一助となる可能性に注目することを促したい。本審議会としては、この保育支援者の雇用に関連する何らかの支援ができないか（当該支援は、男女を問わず必要とする職員に措置される必要がある。）ということに着目し、以下の 3 点を勧告する。

- ① 保育支援者を本邦から連れて行く場合の保育支援者の紹介が可能となるような支援を検討すること。
- ② 保育支援者を本邦から連れて行く場合の渡航費の支援を検討すること。
- ③ 保育支援者を本邦から連れて行く場合、または、現地で雇用する場合も含め、雇用に係る費用の補助を行うことを今後検討すること。

以上