

在勤手当を含む外交実施体制の強化に関する勧告  
～海外でのテロ・自然災害等に関する邦人の安全対策強化  
及びワークライフバランスの推進に向けて～

平成 28 年 7 月  
外務人事審議会

平成 28 年 7 月

外務人事審議会

本年 7 月、バングラデシュの首都ダッカにおいて数名の武装グループが人質を取って籠城し、日本人 7 名を含む約 20 名を殺害、多数が負傷する事件が発生した。このように海外に渡航・滞在する日本人がテロ事案に巻き込まれるケースは増加傾向にあり、2013 年のアルジェリアでの事件や 2015 年のシリアでの事件のほか、本年 3 月、ベルギーのブリュッセルで起こった連続テロ事件においても日本人を含む多数の死傷者が発生した。この他にも、昨年から本年にかけてフランス、トルコ、米国、インドネシア等、世界各地でテロ事案が発生しており、ISIL（イラク・レバントのイスラム国）が犯行声明を発出するとともに更なる攻撃を警告している。また、2015 年のネパール大地震では、日本人を含む約 9,000 名の死者及び 21,000 名以上の負傷者を出す甚大な被害が発生した。海外において大規模自然災害等が発生した際は、邦人の安否確認、避難支援、負傷者保護等迅速な対応が求められるが、このような危機管理事案は在外邦人の増加に伴い今後も増えていくことが予想される。

本審議会は、これまでも「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」第 8 条に基づき、在勤手当の額の改訂につき外務大臣に勧告を行ってきたが、現下の厳しい海外の安全事情及び邦人保護の必要性の高まりに鑑み、在外邦人の安全確保の強化全般の観点から、在勤手当を含む外交実施体制の強化につき勧告を行うこととする。

同時に、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積極的に議論を行ってきた。「一億総活躍社会」の実現が叫ばれる中、本年 5 月に伊勢志摩で開催された G7 サミットでも、女性の能力開花のための行動指針が発出されたが、日本が引き続き国際社会においてこうした分野でイニシアティブを発揮していくためにも、まずは外務省自らワークライフバラン

スの推進に先進的に取り組んでいくことが重要である。

については、海外でのテロ・自然災害等に関する邦人の安全対策のための外務省の体制強化及びワークライフバランスの推進について、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、優先順位を明確にして、必要な予算措置、人員措置、制度改革、意識改革等に取り組んでいただきたい。特に、テロ対策に関しては、7月のダッカにおけるテロ事案を受けて外務大臣の下に設置された「国際協力事業安全対策会議」において、外務省、国際協力機構（JICA）、関係省庁による検討を経て8月中に発表されることとなる ODA 事業関係者の安全対策や、2015 年のシリアにおける邦人人質殺害事件を受けて立ち上げられた「在外邦人の安全対策強化にかかる検討チーム」の提言の点検の結果等も踏まえ、必要な対策を講じていただきたい。

## 記

### 1 海外でのテロ・自然災害等に対する邦人の安全対策に係る体制強化

#### (1) 定員の増員

(ア) 在外邦人の安全確保、情報収集・分析・発信、国際協力、警備対策等の拡充と人員手当

昨年 12 月に国際テロ情報の収集を目的に外務本省内に新設された「国際テロ情報収集ユニット」の活動を始め、国際テロ情報関係部局による情報収集・分析・発信に十分な人員を配置できるよう、人員確保に努めるべきである。同時に、各国の在外公館においては同ユニットとの連携含め一層の情報収集が求められるところ、各公館における情報収集・分析要員を一層拡充し、平素から現地の治安・政府諸機関のみならず個人や民間団体、インターネット上の情報も含め、テロ関連情報収集及び分析を強化すべきである。また、海外安全情報の効果的な発出、日本人学校・日本企業等に対する安全対策支援の拡充、危機管理意識の向上のための啓発といった情報発信に關す

る業務や、任国政府のテロ対処能力の向上支援に係る国際協力についても益々推進する必要があり、そのための人員増強が急務である。

さらに、在外邦人にとっての最後の「砦」かつ有事の際の邦人保護の司令塔である在外公館の警備対策を強化する観点から、全ての在外公館に警備対策官を配置することが不可欠であるが、なお全在外公館の内、14 公館（全体の約 6%）に警備対策官の定員がついていない。同時に、在外公館では領事の業務量・職責が増大している一方で、18 公館で領事定員がついていないなど、邦人の安全対策を始めとする危機管理対応の観点から必要な領事の人的体制強化が追いついていない実態がある。領事を専門とする担当官の配置を含む人的体制強化を通じて、警備対策官が領事業務を兼務する状況を解消し、警備対策と領事業務を強化することも喫緊の課題である。この点、平成 28 年度より開始された、領事部門の社会人経験者選考採用のような取組も継続・強化していくべきである。

#### （イ）即応体勢と小規模公館への対応

来年 1 月に新設される公館を含めた 220 公館のうち、少なくとも 50 以上の公館が定員上限を設定された小規模公館となっており、テロ・自然災害等に対する即応体勢が万全とは言い難い。特に途上国公館においては、館員が一定期間ごとに健康管理のための帰国等の機会を取りながら勤務せざるを得ず、実員数の全員が常時大使館にいるわけではないことも考慮する必要がある。したがって、下記（4）の在外公館数の増加と並行して、中規模・大規模公館の在外公館員数を増強して近隣の小規模公館の緊急事態に対処できる体勢を確保する等、緊急事態が発生した際の即応体勢の強化のための要員を拡充すべきである。

#### （ウ）専門調査員・派遣員の活用と待遇改善

職員数拡充の需要が高まる一方で、定員数が需要にタイムリーに追いついていない実情の下、当面の措置として、語学力を駆使し、現地情勢について調査研究を行う専

門調査員の体制を強化し、テロ関連情報を含む在外公館の情報収集・調査研究業務の強化を図ることを提案する。また、便宜供与や通訳、その他官房や領事業務を補助する派遣員も、危機対応の場面において貴重な戦力となる。しかし、現状は、専門調査員については予算の制約等により2010年以降増員できていない。また、2015年10月の年金制度改革に伴う標準報酬月額の見直しにより、社会保険料が大幅に増額（改訂前平均約3万円から改定後約10万円に増額）され、専門調査員及び派遣員の手取り給与は大きく目減りした。派遣員については、過去約半年で8名が辞職し、新規採用についても2014年秋には422名だった受験者数が2016年春には245名へと大幅に減少している。待遇改善のための給与の増額を図ろうにも、財源の不足から効果的な手当ができない状況にある。テロや災害発生時における邦人保護の最前線となる在外公館において人員体制の強化が急務である中で、逆に有用な人材が流出している現状は問題であり、専門調査員や派遣員の一層の活用と有用な人員確保のための待遇改善に必要な予算的措置を即座に手当すべきである。

#### (エ) 国際機関との連携とそのための人員増強

テロ、自然災害といった国境を越えたグローバルな課題に根本から対応していくにあたっては、各分野の世界レベルでの知見を有する国際機関とのより一層の連携が不可欠であり、またこうした分野において我が国が国際機関を通じて主導権を示していくことは外交力の強化にも資する。については、関連の国際機関等での勤務経験を持ち、専門的知見を有した人材を外務省の国際機関関係部署や在外公館に配置し、将来的には国際機関の更に高いレベルでの活躍を促すことで国際機関との連携を強化することを検討すべきであり、そのための制度を新設あるいは拡充すべきである。

#### (2) 在外公館整備

大使館、総領事館、政府代表部といった在外公館は、外交活動の拠点であるだけでなく、①テロ情報を含め日本や在外邦人などに危険をもたらしかねない事態をいち早

く探知・捕捉するための情報を収集するための拠点でもあり、②これらの収集した情報を基に在留邦人や短期渡航者に安全情報などを発信・伝達するための拠点でもあり、③テロの発生時や地震などの大規模自然災害の発生時には避難先ともなる邦人保護の最後の「砦」でもあり、そして、④そのようなテロや自然災害発生時に邦人の安否を確認し状況に応じて適切な判断・措置を行う司令塔としての機能も担っている。例えば、2015年4月のネパール大地震の際には、在ネパール大使館は震災状況についての情報収集や邦人への情報提供、安否確認を行うとともに、大使館施設を邦人の避難場所として開放した。

在外公館がこうした機能を十全に果たすためには、在外公館の警備対策が適切になされることはもちろんのこと、在外公館の施設自体が、テロや自然災害等に耐え、避難してきた邦人及び、邦人の安全確保のために奔走する在外公館職員に対して、安全・安心な環境を提供できるよう、一定の強靱さを備えていることが必要不可欠である。

しかしながら、在外公館施設のうち約4割を占める国有施設をとってみても、修繕が頻繁に必要となってくる築30年を超えるものが6割以上であり、施設面積で見た場合、平成9年から平成28年までの間に築30年超の施設面積は約2倍に急増し、老朽化が進行している。在外公館が邦人の安全対策や外交活動を行うための機能を果たす上で支障となりかねないこのような事態の解消に向け取組を急ぐ必要があるが、予算措置は緊急性を要する修繕に集中し、このような施設の老朽化に対する抜本的な対策に予算が回らないのが現状である。

特に、中長期的に施設の修繕・建替のトータルコストを低減させる為には、このような対症療法的アプローチではなく、施設の劣化・機能低下が深刻化する前に計画的に修繕を行なう予防保全アプローチを採用し、施設の長寿命化を図ることが必要である。在外公館が在留邦人の安全確保に果たしている重要な役割も踏まえれば、在外公館がその機能を常に発揮できるよう、上述の考え方に基づいた修繕予算が十分に手当されるべきである。

また、このような既存施設の修繕予算への対処に加え、任国・任地によっては、新たな国有施設が必要となるケースもあり、欧米主要国に比し低い水準にある国有財産の比率の向上も引き続き検討していく必要がある。

### (3) 住居の確保を含む適切な勤務条件・生活環境の整備

海外においてテロ・自然災害の危険とは常に背中合わせである中、在外公館職員は、自らの安全を確保しつつ、任国で在外邦人が事件・事故や災害に巻き込まれるような事態が発生する場合、昼夜・休日を問わずいつでも迅速に在外公館に駆けつけ、邦人の保護・安全確保に取り組むことが求められる。特に、在外公館職員の数が限られる中、一人ひとりの館員が邦人の安全対策のために担うべき責任は重く、そのための体勢を整えておくことが必要とされる。

また、これら館員が邦人の安全対策に士気高く全力をもって取り組めるようにするためには、館員自身や同伴する家族の処遇や安全について憂慮することなく業務に取り組める環境を整えることが必要である。さらに、こうした有事に適時・適切に対応できるよう、普段から任国関係者や外交団、在留邦人関係者等との人脈構築を通じて、情報の収集に努めることも重要である。

こうした観点から、館員が危険度の高い場所を始めとする在外の任地に赴任する上での懸念事項を緩和し、意欲をもって在外任地で邦人の安全確保といった職務に当たれるよう、適切な水準の待遇を確保するとともに、館員自身や家族の安全性等が適切に確保されるような勤務条件・生活環境を整えるべきである。

特に、在外公館職員が、①緊急事態発生の際に迅速に在外公館に駆けつけられるような場所に、②館員及びその家族の安全が確保でき、かつ、③外交活動を通じた人脈形成・情報収集活動の拠点たりうる住居を確保することは、邦人の安全を確保する上でも大いに有効である。

しかしながら、諸外国では物価・不動産価格が上昇している中で、在外公館職員が都市中心部に所在する在外公館から近接した場所に住居を確保することはますます

困難となり、一部地域では緊急時の参集に支障を来しかねない状況が生じている。また、日本より治安・安全上の問題が多い海外にありながら、例えば集合住宅の警備機器や警備員等の警備関連費用は、現在、住居手当の対象外とされている共益費として職員が自己負担しなければならず、ますます適切な住宅選択を困難にしている。

このような状況を踏まえ、在外公館職員が、緊急事態発生の際に迅速に在外公館に駆けつけられるような場所に居住し、館員及びその家族の安全や警備が、各任地の治安状況に相応しいレベルで確保できるよう、住居手当の適切な水準を確保し、必要な負担軽減策等を講じるべきである。

#### (4) 在外公館数の増大

テロ、自然災害等により世界の至る所で邦人の安全が脅かされる中、特に、在外公館が存在しない国・都市においては迅速かつ有効な邦人保護業務が行えない実態がある。これを踏まえ、情報収集・分析・発信の強化、邦人・日本企業等の活動支援の拡充、現地政府要路等との協力関係の早期構築・強化等を目指し、在外公館（大使館及び総領事館）の新設を行うべきである。

当面の課題としては、今後10年間で主要国と同等の在外公館数250を目指し、その中でも特に大使館数については、主要国が設置済みの国を中心に早急に新設を進め、160以上を設置すべきである。また、上記の目的に鑑み、各在外公館が期待される任務を果たせるよう十分な人員を配置し、専門調査員や派遣員等も活用すべきである。

#### (5) 人材確保・育成と研修の強化

定員の増員と並行して、省員一人一人について、情報収集・分析・発信能力、そのための高度な語学力及び専門知識、危機に対する即応力等を高める必要がある。全体の底上げのための研修（必修科目）と個々の職員のキャリアパスに資する研修（選択科目）の双方を充実させるとの観点を念頭に、以下のとおり具体的な措置を提案する。

(ア) 他省庁からの出向者も含めた全省員の外国語能力の確保及び向上

昨年の勧告後、新入省員及び中途採用者に求める英語力の基準として TOEFL iBT100 点以上という明確な目標が設定されたこと及び「在外公館で勤務する職員の外国語（英語）能力に関する協力依頼について」として、外務省から関係各省庁に対し、在外公館への出向者の推薦にあたっての明確な語学力基準が提示されたことを評価する。引き続き、外務省員はもとより、霞ヶ関全体の語学力の底上げを含め、在外公館等の勤務に必要となる外国語能力の確保及び向上に注力すべきである。

また、危機管理の観点からは特に、現地語でしか得られない治安・安全情報等を取得し、有事の際に現地治安当局等と支障なくコミュニケーションをとる必要がある。しかしながら、現状においては、館長や出向者等一部の者を除き、赴任前の職員の現地語研修の機会が確保されておらず、現地語の学習は各自の着任後の自助努力に委ねられている。したがって、外務省員が赴任先の現地語の語学を赴任前及び赴任後に継続的に学習できるようなプログラムを整えるべく、必要な予算措置を行うべきである。

(イ) 館員配偶者への研修

テロ事案や自然災害発生時に大使館員が邦人保護業務に専念するためには、館員家族の安全が確保されている必要がある。この点、同行の館員配偶者が英語又は現地語による十分なコミュニケーション能力を有し、緊急時に適切な状況判断を行って自分自身や子女などの安全を確保できる必要があるが、現在、館員配偶者への研修は在外公館赴任前の 1～2 日間の配偶者研修のみであり、在勤手当に計上されている館員配偶者の語学習得のための費用も、語学習得に要する費用の実態と比べると十分な水準とは言えない。館員配偶者が在外公館赴任後に現地で必要となる語学学習を行えるよう、語学能力の維持・向上に必要な手当を行うべきである。

(ウ) 外交官としての危機対応能力及び情報収集・分析能力の強化

世界のどこであっても危機管理事態が発生し得る現状に鑑み、省員の危機管理対応

能力を底上げするべくテロ、誘拐対策実地訓練等の危機管理研修等の受講可能人数を拡大すべきである。また、国際テロ情報収集ユニット要員を対象とする情報収集能力の強化をOJT及び研修の双方を通じて図るとともに、省員全体の情報収集・分析能力の強化のための研修を実施すべきである。

## 2 ワークライフバランスの推進

### (1) 働き方改革のための環境・制度整備

今後、日本全体として共働き世帯が増加していくとともに、男性も含めて育児や介護を担うなど時間制約のある職員が増加していくことが見込まれる。外務省としても、職員の働き方を改革し、子育てや介護を担う男女を含む組織全員の力を最大限発揮できるよう、環境や制度を整える必要がある。

#### (ア) 業務合理化とそのためのICTの活用

ICTの活用により業務のモビリティを高め、育児・介護を抱える職員による在宅での勤務、自宅や自席に在ながらの会議への参加等、「場所にとらわれない就業」を推進することで、多様な働き方の実現、業務の効率化、生産性の向上を追求することが望まれる。この観点から、ICTの活用として外務省において導入すべき具体案について、以下を提案する。なお、以下の提案については、当然のことながら、外務省が扱う情報や業務の特性に鑑み、情報セキュリティ対策を十分に考慮した上で実施すべきものである。

#### (i) 公用インターネットパソコンのラップトップ化

最近、外務省においてもテレワークが導入されたことは歓迎すべきであるが、制度の一層の普及・促進が求められる。この点、専用端末の数の増加に努める一方で、現在職員が通常業務で使用しているデスクトップ型インターネットパソコンを原則ラップトップ型のものに入れ替え、執務室外に持ち出せるようにすることを提案する。

#### (ii) 庁舎内への無線LANの導入

ペーパーレス化等の取組を念頭に、庁舎内に無線 LAN を導入することを提案する。

(iii) 電話端末を固定電話から携帯電話（スマートフォン）に移行

パソコン同様、現在使用している固定電話を携帯電話に入れ替え、内線・外線ともに庁舎内外で持ち運んで使用できるようにすることにより、業務のモビリティを高め、多様な働き方の実現を図ることを提案する。

(iv) パソコン端末・携帯端末でのテレビ会議の導入

インターネットパソコンや電話機のポータブル化と併せ、在宅でも省内の会議に参加できるよう、端末でのテレビ会議を導入することを提案する。

(v) 在外公館の経理業務の合理化

在外公館における経理業務においては、各在外公館と本省を連結させ、業務を円滑に行うための在外経理システムが既に導入されているが、在外公館の業務の現状に合わせ、次期システムを開発し、利便性の向上、経理業務の更なる効率化、同システムを通じた小規模公館への支援機能の拡充等を推進することが重要。そのための必要な予算手当を行うべきである。

(イ) 休業代替の任期付職員の柔軟な活用

現在、産後休暇を取得する職員の不在期間中に任期付職員を雇用することが認められているが、産後休暇を取得した職員はその後育児休暇も併せて取得する機会が多いにも関わらず、現行の規則では、育休を取得する職員が産休と育休の間に 1 日でも業務復帰（年休取得）してしまうと、産休代替職員を育休代替職員として引き続き雇用し続けることができない。同様の問題は、配偶者のいずれかが海外勤務を行う場合にもう一方の配偶者が配偶者同行休業を取得する場合の代替職員の雇用についても発生している。女性の採用人数を拡大し、子育てと仕事が両立しやすい職場環境を整えていくにあたり、代替職員を雇用し直す行政コストを削減することは重要であり、人事当局に対して規則の柔軟化を求める等、制度の改善に注力すべきである。

### (ウ) 在外公館勤務に際しての支援策

外務省職員は、キャリアパスの過程で何度も、かつ、任期も明確に定められていない状態で在外勤務を行うこととなる。これは外務省職員にとっては職務上当然のことではあるが、海外でのテロ事件が多発し日本人が被害にあうリスクが高まっている現状では、在外勤務を命じられた職員の経済的・心理的負担も増えている。安全面での理由、または、親など日本に残した親族の介護を要する状況となったり、子女の受験など教育面での理由から家族を日本に残し、単身赴任とならざるを得ないという状況に直面する場合も多い。さらに、職員本人や家族についても在外赴任後、途上国・先進国とを問わず任地での治療が困難な健康上の問題が生じることがある。これらは職員が在外公館に赴任するにあたっての最大の懸念要因のひとつとなっている。

このような帰国しないと解決できない諸問題に対し、それぞれの職員は、私費も使って任地から一時帰国するなどして家庭等と在外勤務を両立させている実情にある。在外に赴任するからこそ生じるこのような物理的・心理的な負担を軽減することは、職員が日本から遠く離れた任地でも後顧の憂いなく能力をいかんなく発揮させ、ひいては、日本の外交力を強化することにつながる。こうした職員の負担を軽減するための支援等、必要な手当を行うべきである。

### (2) 超過勤務と定員の増員

ワークライフバランスの確保のために様々な制度や改革案を提示したとしても、常態化した大幅な超過勤務の実態が改善しない限り事態の改善は見込めない。外務省における平均残業時間は、恒常的に長時間となっているため、時間制約のある職員について、その事情に配慮した人事配置や周囲の職員の負担増による対応は、もはや限界がきているのが実態である。

外務省の職員数の国際比較の一つの指標として主要国外務省の職員数をGDPベースで比較すると、以下のとおり。

国名	GDP (100億ドル 2014年)	外務省職員数 (人 2015年)	GDP100億ドルあたりの職員数
米国	1741.9	28,487	16.4
日本	460.15	5,869	12.8
ドイツ	386.83	8,146	21.1
英国	298.89	6,530	21.8
フランス	282.92	9,334	33.0

我が国の経済規模は引き続き先進主要国を主導する地位にあり、その地位をアベノミクスによる持続的な経済成長により維持し、その地位に見合った対応をとることが求められる。その中で、企業の海外展開を含めた日本の国際的活動を一層推進し、海外における邦人が安全に活躍するために、外交が果たすべき役割は益々拡大している。このような「攻めの外交」を牽引するのはまさに育児や介護等の問題に直面している世代であり、その力を最大限引き出すためには、各種制度の改善のみならず、我が国の経済規模に比して適正な人員体制を構築することによるワークライフバランスの確保が急務である。このために、2020年までの当面の目標として少なくとも英国外務省並の6,500人程度、将来的には独仏両国外務省並の8,000名から9,000名の体制を目指して定員を増やすべきである。

同時に、当面の措置として、専門調査員、派遣員、非常勤職員等を活用することにより、民間の活力も取り入れつつ人的資源を確保することを提案する。そのための予算的確保を行い、その際には先述のとおり待遇改善を考慮に入れて有用な人材を確保するよう手当をすべきである。

以 上