

在勤手当を含む「質」・「量」両面における
外交実施体制の強化に関する勧告

平成 29 年 9 月
外務人事審議会

平成 29 年 9 月

外務人事審議会

過去一年、本審議会では、日本が一層力強い外交を展開するための外交実施体制の強化策について、国際情勢を注視しつつ幅広い事項にわたり活発な議論を行ってきた。北朝鮮の核・ミサイル開発の脅威を始め、日本を取り巻く安全保障環境が一段と厳しさを増し、また、世界各地において保護主義、内向き傾向が強まることが懸念される中で、日本には、戦略的に外交を展開し、新たな規範作り、法の支配や市場経済の確保を通じて地域の安定と繁栄を確保し、国際社会の安定勢力としてこれまで以上に世界をリードしていくことが求められる。また、国際社会が不安定化し、テロ攻撃が頻発する中で、邦人保護の要請はさらに高まっている。しかし、山積する外交課題を前に、現状の日本の外交実施体制は、未だ人員の数も物的基盤も主要国に及ばないのが実情であると言わざるを得ない。また、こうした「量」の面で外交実施体制が主要国水準を下回る中で、拡大する外交課題と国際社会における責任の増大に直面している状況では、我が国の外交の「質」が低下していく可能性が高まってきている。「量」的に十分な拡充を行うとともに、同時に「質」的な向上を目指すという両面の補強をすることが、我が国の外交を力強く発展させていく上で喫緊の課題となってきた。

このような状況を受け、本審議会は、外交実施体制の強化にあたって「在外公館等の外交活動基盤」と「人的体制」に着目し、そのそれぞれについてその「量」のみならず「質」についても強化するための具体策を勧告することとする。

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。「在外公館等の外交活動基盤」について、「量」としての在外公館の数の重要性は論を俟たないが、その「質」の確保の観点から、在外公館における戦力となる人材の確保、日本外交のアセットとしての公邸料理人制度について取り上げる。また、「人

的体制」について、定員数の増強は従来から繰り返し提起してきているが、同時に「質」の側面についても、我が国の立場や意見を効果的に発信し、多国間交渉で国益を確保するための職員の能力強化、在外職員が後顧の憂いなく能力を発揮できる勤務・生活環境の整備の重要性は看過できないことも指摘する。

国際情勢が不透明さを増す中で、外交実施体制強化の歩みを止めてはならず、本審議会は、ここに、「在勤手当を含む『質』・『量』両面における外交実施体制の強化」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。

記

1 在外公館の強化

(1) 在外公館数と公館規模

在外公館の基本的役割・機能の中にあつて、邦人の安全確保は極めて重要であるが、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。さらに、情報収集・分析・発信の強化、邦人・日本企業等の活動支援充実の拡充、現地政府要路等との協力関係の早期構築・強化等在外公館が本来的に有する基本的な機能を拡充するためにも、在外公館（大使館、総領事館及び政府代表部）空白地の減少に努め、昨年の勧告で掲げた「10年間で主要国と同等の在外公館数 250」を引き続き目指すべきである。

<主要国の在外公館数の比較>

国名	在外公館数	大使館数	領事館・総領事館数	政府代表部数
米国	280	169	90	21
フランス	274	161	89	24
中国	271	166	95	10
ロシア	247	144	89	14
ドイツ	226	153	61	12
英国	224	151	58	15
日本	223	150	64	9

また、既存の在外公館の定員上限を定めた小規模公館とすることで新たな公館を設置するための「財源」とすることが行われた結果、来年1月に新設される公館を含めた223公館のうち、80以上の公館が定員9人以下の小規模公館となっている。特に、途上国公館においては、館員の健康管理に特段の配慮が必要であり、そのため各館員は帰国等の機会を作りながら勤務せざるを得ず、その間極めて少数の館員で公館を維持しているという状況にある。このような状況が継続すれば、外交力の弱体化に繋がりがねないところ、今後250公館を目指すに当たり、小規模公館化をその財源とするとの措置を見直すよう関係当局と協議を進める必要があると思料される。

また、歴史や領土等の我が国の主要外交政策に関する戦略的対外発信の観点からは、近年、世界各地における慰安婦像設置や「南京事件」に関するユネスコ「世界の記憶」への登録等、各国及び国際機関関係者等に対する我が国の基本的な考え方の申入れを、危機感をもって強化すべき状況が生じている。情報の発信・収集の両面で、「数」による国家間のせめぎ合いの要素があるところ、戦略的対外発信上の拠点となる国・地域においては、公館規模を拡充し主要各館に担当を新たに配置することなども検討すべきである。

（2）本省と在外公館の意思疎通の強化

こうした在外公館自体の質・量の強化とともに、日々、国内外の情勢が変動する中で、各在外公館に司令塔たる本省の方針・意思が効果的・効率的に浸透し徹底されることが、外務省が組織として一体性・一貫性という「質」を維持・強化しながら外交を実施するために必要である。この点、大使については大使会議等の用務で年1回以上の頻度で帰国し本省の関係者と意見交換等を行う機会がある一方、次席館員ほかその他の在外公館の業務の中核となる幹部クラスの職員については、本省の関係者との意見交換のための用務帰国の機会は十分に提供されていない¹。日本の

¹ 外務省が行った8公館（在米国大使館、在英国大使館、在フランス大使館、在ドイツ大使館、

外交を巡る情勢が常に変化し、安全保障環境が厳しさを増し、ビジネス上の競争もグローバル化している中で、このような在外職員が、本省の担当部局との間のみならず、関係省庁や国会、経済界、地方自治体や各種機関など外務省外の広範な本邦関係者と直接情勢認識を共有し、意思疎通を図る重要性はますます高まっているところ、各在外公館の幹部クラスの職員に少なくとも1年に1度は用務帰国等の機会が確保されるための取組を進めるべきである。

(3) 専門調査員・派遣員

在外公館の定員増加を漸進的に実現する一方で、当面の措置として専門調査員・派遣員を活用して在外公館の基盤強化を図るべきことは昨年の勧告で指摘したとおりである。他方、専門調査員・派遣員の待遇は、予算の制約により報酬額が低く抑えられたままであり、また、社会保険料が増加したことにより以前に比し著しく悪化している。派遣員について、昨年の勧告提出後、予算増額が認められ、若干の待遇の改善が見られたことは認めるが、依然として改善の余地のある水準にあることは変わりなく、また専門調査員についての措置は手つかずのままである。待遇の悪化を反映して専門調査員・派遣員の応募者数は減少傾向にあり、将来的に人材の「質」の低下が懸念されるのみならず、公館によっては既に応募者がいないため欠員ポストが生じており、「量」の確保にも支障が生じている。業務量増大と人員不足の状況の中、在外公館における情報収集、情報分析の機能を補強・拡充するため、特定分野で研究実績のある専門調査員を大使館に配置することは非常に有益であり、また、派遣員は高い語学力を活かして便宜供与や官房業務、さらに領事窓口業務や広報業務において大きな戦力となっているところ、欠員は大使館にとって大きな業務上の支障となっている。

こうした状況に鑑み、昨年に引き続き、専門調査員・派遣員の待遇の改善のための予算手当を改めて勧告する。

在イタリア大使館、在カナダ大使館、在豪州大使館及び国連代表部)を対象とする実態調査で、平成28年度中の用務での平均帰国回数は、公館長が約1.9回であったのに対し、他の幹部館員は約0.6回であった。

なお、専門調査員・派遣員の制度は国際人材の育成を通じた日本の外交力強化に資するという観点もあることに留意すべきである。すなわち、専門調査員・派遣員の中には在学中の学生もいるほか、キャリア・アップのための就業として位置付けている者もいるが、統計上も、2015年末時点で、国連関係機関に勤める「専門職」以上の日本人職員の3%は専門調査員又は派遣員経験者となっている。また、国連関係機関の現職日本人職員の4割以上がJP0（ジュニア・プロフェッショナル・オフィサー）派遣制度を経て国連関係機関の正規職員となっている中、直近3年間のJP0派遣者のうち約15%が専門調査員又は派遣員経験者である。このように、専門調査員・派遣員制度が、国際人材の輩出ひいては国連関係機関を含む国際機関における邦人職員増加に向け重要な役割を担っていることは広く認識されるべきであり、日本の外交力強化のアセットとして位置づけられるべきである。それにもかかわらず、専門調査員・派遣員の待遇が著しく低いために、潜在的な人材の関心を十分引かない状態となっているのは上記の通りである。現在、政府は、グローバル人材育成のため学生の海外留学を後押しするための予算を計上しているが、在外公館における専門調査員・派遣員制度は、若い世代にとって留学プログラムと同等か又はそれ以上の人材養成の機会を提供するところ、この点も考慮の上、専門調査員・派遣員の待遇改善のための予算を確保すべきである。

（4）公邸料理人及び公邸会食等の効果を上げる取組

在外公館の機能の「質」の強化という観点からは、公館長の公邸での会食を外交上の手段としてより効果的に活用していくことが重要である。本審議会は、平成24年7月の「在勤手当の改定及び公邸料理人制度の基本的在り方に関する勧告」において、公邸会食は、人脈構築や情報収集、外交上の働きかけにおいて極めて有効な手段であるとともに、客である任国各界の要人やオピニオン・リーダーへの日本の食文化の発信にもなることを踏まえ、公邸料理人が外交活動上極めて重要な貢献をしている旨、指摘した。そして、優秀な公邸料理人採用のための取組の強化、及び、

公邸料理人の更なる活用とともに、公邸料理人の公的性格を強化し、将来的に公邸料理人制度を外務省と料理人本人との公的契約に基づくものとし、公邸料理人の給与等は基本的に官費からの支出とする制度に改めることを提案した。

平成 24 年の勧告提出以降も、平成 25 年 12 月には和食がユネスコ無形文化遺産に登録されるなど、日本の食がもつ外国の人々を惹きつける力、いわゆるソフト・パワーは、更に強固なものとなっている。こうした日本の食という日本外交の一大アセットをしっかりと活用するとともに、これを通じて更に日本の食文化の普及・魅力の発信を図るため、質の高い公邸料理人を確保し、その技量を十分に発揮できるような環境を整え、質の高い料理で客に感銘を与えられることがますます重要になっている。

外務省は、平成 24 年の勧告とそれ以降の進展を踏まえ、平成 27 年度後半より、公的会食等の調理業務を委嘱する形で、館員に準ずる公的地位を付与した公邸料理人を 10 公館に試験的に配置している。配置先の公館からは、①公的地位の付与や、従来の制度の下におけるよりも高い報酬を支給できるようになったことにより、料理人の士気が上がったこと、②この制度の下で働く公邸料理人は経験者が大半で、過去に外務大臣表彰を受賞している者が半分を占めるなど、質の高い料理人が確保できること、③公邸会食を量・質の両面で充実させることができたばかりでなく、料理人が現地のメディアで取り上げられたり講習会・実演会を実施したりする等、公邸会食以外の場でも積極的に活躍し、日本の食文化の発信に更に貢献できるようになる、等の意見や報告が寄せられており、本制度は有益であると評価することができる。本審議会として、平成 24 年の勧告に沿った措置が成果を上げていることを歓迎するとともに、今後ともこうした方向で取組が進められるべきと考える。

具体的には、本審議会としては、公的地位を付与した公邸料理人を現在の試験的な配置から拡充し、本格的な配置を図ることを提案する。なお、配置先については、既に試験的に配置されている在外公館も含め、公館公邸の体制や任地の事情、例えば任地が地域における経済・文化の情報発信地であるかどうかや、日本紹介の機会が多いかどうか等を踏まえて検討することとし、本制度により配置された公邸料理人が効果

的に活躍できるようにすべきである。

また、公邸会食やレセプションを外交上、また、文化発信上、より有効に活用するため、公邸料理人を支えるスタッフの充実や、公邸での料理を「魅せる」ための和食器等も、一層整えるべきである。

2 人員の量的・質的強化

(1) 定員

外交業務が飛躍的に増大している中、依然、大幅な超過勤務の常態化のため、多くの職員の心身の疲労と研修等の技能強化の時間の不足が生じ、その結果、外交の「質」の向上を阻んでおり、定員の増員は引き続き喫緊の課題である。昨年に引き続き、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、以下のとおりであり、主要国と比較して日本の外務省の職員数は絶対数においても GDP 比でも最低レベルにある。

国名	GDP (100 億ドル) (2015 年) (出典: World Bank)	外務省職員数 (人) (2016 年)	GDP 100 億ドルあ たりの職員数
フランス	241.88	9,113	37.7
ドイツ	336.34	8,292	24.7
英国	286.11	6,491	22.7
米国	1803.66	28,995	16.1
日本	438.31	5,982	13.6

また、「働き方改革」の旗の下に職員のワークライフバランスの確保を推し進めようにも、仕事の絶対量に対して人員数が不足する状況下で、個々の職員が抱える育児や介護と仕事の両立の問題を周囲の職員の負担増で補う対応では持続可能な体制とは言えない。創造的な外交と持続可能な組織を実現するために、中央省庁の中でも女性職員比率が高い外務省（外務本省の女性職員比率約 42%）では、定員数の増加は切実な課題である。また、国際機関における邦人職員数の増加に向けた取組を含め、国際機関との連携強化のためにも外務省職員の人員強化が重要である。

更に、歴史や領土等に関する我が国の主要外交政策を戦略的に対外発信していくためには、戦略的対外発信上の拠点となる主要公館の体制拡充と併せて、司令塔と

なる外務省関係各課の体制強化も図られる必要がある。

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人程度を目指す必要がある中で、昨年は3桁の定員純増を要求したのに対して、実際の増員幅は83にとどまった。上記目標を達成するために、次の3年間は毎年150名ずつの純増が必要であり、その実現を勧告する。また、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引き続き定員を増やすべきである。

(2) 研修

人的体制を「質」の面から強化するためには、職員の能力向上のための研修の抜本的強化が必須である。特に、我が国の立場や意見を正確かつ明確に伝える効果的な発信力と多国間交渉で国益を確保するための能力強化が急務となっている。この点、各国の外交官への研修予算を比較すると、単純な比較は困難であるが、日本は主要国中最下位の額である。

国名	職員数 (人)	予算総額	主な研修内容 (代表的な研修項目のみ)
アメリカ	28,995	約125億円	<ul style="list-style-type: none"> ● 語学, 地域研究, コミュニケーション研修 ● 領事研修
韓国	2,232	約30億円	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育, 研修部門 ● 研究・学術交流, 政策評価, 外交官能力評価
カナダ	6,654	約20.8億円	<ul style="list-style-type: none"> ● 国際問題研修 (研修所が実施) ● 他部局の研修
イギリス	6,491	約15.7億円	<ul style="list-style-type: none"> ● 語学研修 ● 各在外公館及び各部局の能力開発研修
豪州	3,836	約10.8～ 11.7億円	<ul style="list-style-type: none"> ● 語学研修 ● 新入省員研修 ● 在外公館長研修
日本	5,982	約4.87億円	<ul style="list-style-type: none"> ● 新入省員研修 ● 語学研修 ● 管理職研修 ● メディアトレーニング等

(注：研修予算の対象範囲、内訳などは国によって異なる。)

働き方や組織文化が比較的類似していると言われる韓国の外交部と比較しても、日本は大きく劣っており、来年度予算要求における研修予算の大幅な拡充を勧告する。

特に、限られた予算の配分にあたっては、研修のIT化が最優先事項である。現状、

外務省の研修施設には、wifi等の基礎的なIT環境さえも存在していない。本省や研修所において遠隔地で行われた外部講師の講義を視聴する、または本省・在外公館及び在宅にて研修所で行われた講義を視聴する、さらには、e-learningによる研修プログラムを活用する、といった形で「遠隔教育」が可能となるように必要最低限の設備を整えることは、「働き方改革」にも資するものである。また、内外の講師の講義を録音・録画し、関心を有する省員が事後的に視聴できる設備の導入は、組織としての知見やベストプラクティスを蓄積・共有し、日本独自の外交教材を残すことにもつながる。wifi環境整備、パソコン購入、ビデオ会議システム導入、e-learningシステム、シャドーイング教室（CALL教室）、教室モニタリングシステム導入、オンライン研修指導・教材開発等、研修におけるICT活用のためのインフラ整備が急務であり、本年度予算で実現することを勧告する。

同時に、研修強化のためには、研修予算の増額だけでは不十分である。現状、全国的に職員数が逼迫しており、通常業務が多忙を極めていることから、研修を受講する必要があるにもかかわらず、そのための時間を捻出することが困難なケースが多いのが実情であり、人員手当なしには研修強化は実現できない。予算手当と並行して人員を手当すべきである。さらには、研修強化に対応するための研修所の体制強化や組織内において研修の重要性の認識を高めることも重要であり、研修に注力して成長した民間企業の事例等も参照に値する。研修と昇進のリンクも一案である。

（３）在外勤務する職員に対する支援策の強化

人的体制の「質」の強化には、日本から遠く離れ、日本と比べ治安やその他生活・勤務条件が厳しい任地においても、職員が後顧の憂いなく能力を発揮できる環境を整えることも極めて重要である。在外職員が直面する種々の困難の中でも、本審議会として特に以下の困難に着目し、勤務支援策を実施することを勧告する。

ア 在外公館警備体制の強化

本審議会は昨年、海外でのテロ・自然災害等の発生時の邦人の安全対策に係る体

制強化について勧告した。同勧告提出後にも、日本大使館関係者も負傷した本年5月のアフガニスタン・カブールでの大規模な爆発を伴うテロ攻撃の発生等、従来から危険度の高い任地の治安情勢が一層厳しさを増している。また、これまで必ずしも危険度の高くなかった欧州・アジアを含む世界各地でテロ事案が発生する等、在外公館警備及び海外の邦人の安全をめぐる状況は厳しさを増している。こうした中、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としての在外公館の役割、そして、邦人の安全確保等を担う在外職員に期待される役割も、所在地域や職責、担当にかかわらず一層大きくなっている。在外公館がこうした機能を十分に果たし、在外職員が邦人の安全対策に万全を期すためには、在外公館の警備対策も拡充される必要がある。

については、昨年の勧告で指摘した警備対策官の定員がっていない公館が依然として存在する現状を踏まえ、警備対策官の定員を増やすことを含め人的体制の整備を一層推進するとともに、テロ対策等も念頭に施設・設備等の物的な対策や訓練等のソフト面での対策を強化する等、必要な予算手当がなされるべきである。

イ 在外邦人の安全確保を行うための在外職員と家族の体制整備

本審議会は昨年の勧告において、邦人の安全対策に係る体制強化のための具体的措置のひとつとして、在外職員が本人や同伴家族の安全について憂慮することなく職務に専念でき、有事の際に在外公館への参集を含め適時・適切に対応することを可能にする住居の確保等のための措置を講じることを勧告した。特に、職員と同伴家族が、各任地の治安状況に応じて適切な安全・警備対策がなされた住居に居住できることは、上記のような生活環境の整備に大いに資すると考えられる。しかし、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、共益費として住居手当の対象外となるため、多大な自己負担をしながら何とか安全な住居を確保している職員は少なくなく、アメリカに所在する大使館では、集合住宅に居住する館員が自己負担する共益費が月額平均9万円を上回っている例もある。

こうした状況を踏まえれば、在外職員が過大な経済的負担を負うことなく、適切な

安全水準の住居で居住できるようにすることが極めて重要であり、任地の事情により日本国内に比し高額の共益費の支払を強いられているケースについては、共益費を住居手当の対象に含める等、その経済的負担を軽減するための措置がとられるべきである。

ウ 各赴任地で勤務・生活環境の顕著な悪化をもたらしている困難の緩和

在外公館の職員の中には、厳しい気候・地理的条件や感染症の危険、低い医療水準、電気や水道等の未整備や生活物資の調達の高コスト、そして厳しい治安情勢といった、日本と比べ勤務・生活環境が著しく厳しい地で任務に当たる職員が少なくない。これらの課題がもたらす経済的負担を緩和するため、外務省は在勤手当等による対応を図ってきた。

しかしながら、現在、世界各地で勤務・生活環境は顕著に悪化している状況にある。例えば、①上記のように、従来から危険度の高い任地の治安情勢が一層厳しさを増している。また、②急激な経済発展等の要因により、中進国を中心に世界各地で大気汚染が深刻化し、在外職員や同伴家族の健康を脅かす状況となっている。在外公館からの報告によると、大気汚染による健康被害に関しては、呼吸器疾患の発症、喘息の悪化や重症肺炎に罹患し入院を余儀なくされるケースが発生しているほか、恒常的に外出を控えざるを得ない状況によるストレスを起因として、同伴する子女を中心に精神衛生上の問題を訴えるケースが少なくない。こうした最近になって急速に深刻度を増してきた問題により生じる勤務・生活上の困難については、これらの任地で勤務する以上、避けられるものではない。他方、大気汚染の少ない第三国や日本への一時渡航や任地における様々な対策によりある程度の緩和を図ることは可能であり、こうした任地で勤務する在外職員は、自己負担でこうした防衛策を講じているのが現状である。

これらの在外職員が、本人及び同伴家族の健康面も含め、後顧の憂いなく勤務に邁進できるようにすることは、日本の外交力を維持する上で重要である。ついては、こうした大気汚染や治安等の状況が最近顕著に悪化している厳しい任地で勤務す

る在外職員について、身体的、精神的、そして経済的負担を軽減するような更なる措置を講じるべきである。

エ 在外勤務と日本に残した家族・親族の介護との両立

日本から遠く離れることとなる在外勤務においては、職務と日本に残した家族・親族の介護の両立は大きな問題となり得る。特に外務省においては、以下のような点で、他府省や民間企業等、他の日本の組織にはない特殊性がある。

- ①海外での勤務場所として、220 か所を超える在外公館が世界全域に点在している。
- ②組織の定員の約6割(3,400人強(2016年))が在外公館で勤務している。また、それぞれの職員は長期間(場合によっては10年以上)の在外勤務を職業人生を通じ複数回繰り返すこととなる。
- ③各在外公館には、20代から60代の全ての年齢層の職員が勤務しており、その中でも介護が必要な高齢の親を持つ世代の職員が在外公館において中核的な任務を担っている。

このような外務省の特殊性、更に、少子化による家族構成の変化から、在外勤務が必須である外務省においては介護の問題は非常に深刻な問題となりつつある。本年3月時点の調査結果によれば、在外公館の業務の中核となる幹部クラスの世代を中心に、親など日本に残した家族・親族が介護を要する状況となる者が、在外職員の1割を超える約400名に達している。介護の問題を抱える職員は、本来であれば①要介護認定手続、②介護施設探しや施設入所手続、③状況に応じたケア・プランの見直し、④医療方針の相談や決定等、それぞれの段階で立ち会うために帰国する必要に直面しており、そのための体制を整えることが求められている。また、一旦手筈を整えているケースにおいても、在外勤務中に介護対象者の状態が急変し、緊急に帰国し対処する必要が生じるケースもある。しかしながら、こうした職員の中には、帰国のための経費・時間の負担の大きさ等、様々な要因により介護や関連手続のために頻繁に帰国することはできないケースもある。本審議会としても、昨年の勧告において、日本に残る家族の介護等のための物理的・心理的負担を軽減する支援等を行うことが必要である旨、

勧告したところである。その結果、福利厚生事業の一環として、平成 29 年度から外務省共済組合員を対象として、委託業者を通じた①介護に係わる各種無料相談、②一定の要件に基づく介護補助金の支給、③別居親族見守りサービスへの補助が開始されたところではあるが、在外職員にとって大きな負担となる帰国費用については支援策は講じられていない。

帰国して対応しなければならない問題に取り組む職員への適切な支援策がとられない状況が続けば、家族・親族の介護を必要とする職員に過大な負担を課すことになり、ひいては、在外公館への人員配置にも支障をきたし、日本の外交力を弱めることを懸念する。については、上述の外務省の組織としての特殊性を踏まえ、在外公館で勤務する職員が仕事と介護を両立させるための支援として、帰国のための経費に対する経済的支援策等、必要な手当を行うべきである。

以 上