

激動の世界における
力強い外交・領事活動の積極的展開に向けた勧告
—国際社会を主導し、国民の安全を守り抜くために—

令和4年7月
外務人事審議会

令和4年7月

外務人事審議会

国際社会は今、歴史の岐路にある。ロシアによるウクライナ侵略は、ウクライナの主権及び領土の一体性を侵害し、武力の行使を禁ずる国際法の重大な違反であり、ルールに基づく国際秩序の根幹を揺るがす暴挙である。これは、欧州にとどまらず、アジアを含む国際社会全体の戦略環境及び外交・安全保障環境に極めて深刻な影響を及ぼすものである。また、インド太平洋地域においても、北朝鮮の核・ミサイル開発や中国による東シナ海及び南シナ海での一方的な現状変更の試みといった、同地域の平和と繁栄を脅かす重大な戦略的挑戦に直面している。取り分け、ルールに基づく秩序を損なう中国の一連の行動は、国際社会に対して、政治的、経済的、軍事的及び技術的な課題を突き付けている。このように、戦後築きあげてきた国際秩序が大きく変容を迫られる中、最近の在アフガニスタン日本大使館及び在ウクライナ日本大使館の一時退避や、在中国日本大使館員がその意に反して中国側当局により一時拘束される事案などにおいて、特に在外公館職員は過去に見られなかったような緊迫した事態への対応を余儀なくされる状況が続いている。一方で、新型コロナウイルス感染症の世界的なまん延が継続しているほか、新興技術の発達や宇宙・サイバー空間の拡大による安全保障上の脅威の顕在化等により、国際情勢は一層厳しさを増している。

戦後確立されてきた国際秩序が重大な挑戦にさらされる中、今日ほど、基本的価値を共有する国々と緊密に連携し結束することが必要とされているときはない。その中で、我が国は、国際社会の平和と安定に対して今まで以上に大きな役割を果たしていくことが求められている。特に、我が国は来年、G7議長国を務めるほか、国連安保理非常任理事国としての任期が始まる等、今後、国際秩序の形成において一層のリーダーシップを発揮していく必要があり、国際社会における我が国の外交

力発揮への期待は一層高まっている。外交課題が山積する中で、こうした世界の要請に応え、我が国及び国際社会の平和と繁栄を確保していくためには、我が国の外交力の強化は国の存亡に関わる喫緊の課題である。また、新型コロナウイルス感染症を始めとする感染症対策や、アフガニスタンやウクライナにおける情勢の悪化など、緊迫した世界情勢の中で、在留邦人や日本政府関係機関の現地職員の迅速かつ安全な退避や帰国支援等を行えるようにすべく、領事体制の一層の強化も待ったなしである。邦人保護の最後の「砦」として勤務する在外公館職員を取り巻く環境も時に過酷なものになっており、彼らが一層活躍し、海外における邦人の生命と安全を守り抜く環境を作ることが緊要である。

本審議会では、世界が新型コロナウイルス感染症という未曾有の課題に直面し、デジタル化に向けた取組の加速やオンライン会議の活用が要請される社会へと変質したことを踏まえ、過去2年間、デジタル・トランスフォーメーション（DX）を中心テーマに据えた勧告を提出してきた。一方で、昨夏の勧告提出から約1年を経た今、ロシアによるウクライナ侵略を始めとして、国際社会の様相は劇的に変わった。こうした激動する世界においては、我が国は防衛力と同時に外交力を格段に強化することが必須である。外務省が国際社会を主導する力強い外交を戦略的に推し進め、在留邦人を含む国民の生命と安全を守り抜くための任務を積極的に果たしていく体制や環境を整備し、拡充していく重要性はかつてなく高まっている。

このような緊迫する国際情勢に鑑み、本審議会として、外務省が喫緊に対処すべき課題を明確にするべく過去の勧告の構成を一新し、以下のとおり、「Ⅰ 緊急に措置すべき取組」と「Ⅱ 着実に強化すべき従前の取組」の2点に分け、外交・領事実施体制の抜本的な強化、在外職員の一層の活躍を促進する環境整備、DX時代における外交力の強化を軸に具体策を勧告する。

Ⅰ 緊急に措置すべき取組

ロシアによるウクライナ侵略で顕著になったように、国際社会の不安定性はかつて

なく高まっている。こうした国際情勢の急速かつ大規模な地殻変動に対応し、我が国が世界をリードする外交を積極的に展開するため、緊急に措置すべき取組として以下を提言する。

1 外交・領事実施体制の抜本的な強化

(1) 予算・定員の拡充

時代を画する変化の中にある国際社会において国益を守り抜き、普遍的価値に基づく国際秩序を維持・発展させていくための効果的かつ積極的な外交活動を展開するため、外務省予算を飛躍的に拡充すべきである。外交と防衛は国家の根幹、車の両輪であり、防衛の手前にある外交力の強化は必須であるのみならず、その費用対効果も大きい。特に、ロシアによるウクライナ侵略に見られるような国際秩序の危機に対して、外務省が常に機動的に対応し、我が国が国益の増進及び普遍的価値の推進のための様々な取組や情報空間の一層の拡大に対応した外交を展開するために必要な予算・人員を確保していくことが肝要である。

この点、定員については、過去の本審議会勧告において要請してきた6,500名の目標が、令和4年度において達成されたことを評価する。他方、国際社会が歴史的な変動に直面する中、我が国の外交に求められる役割も急速かつ大幅に拡大しており、これに応える外務省の体制を整えることが急務である。こうした中で、我が国の人員体制は、引き続き他の主要国と比較して大きく後れを取っている状況にあるところ、今後10年間で定員8,000名を目指すという令和4年4月21日の自民党による「普遍的価値に基づく国際秩序の維持・発展のための外交力の一層の強化を求める決議」における目標も踏まえ、特に安全保障協力、国際的なルール作りの主導、情報収集・分析、偽情報対策を含む戦略的対外発信、親日派・知日派の育成、邦人保護を含む領事（(3)参照）など、「人」にしかできない外交力を強化すべく、外務省の人員体制の飛躍的な増強が不可欠である。

(2) 在外邦人の保護の徹底と国民の利便性の向上に向けた領事体制の抜本的強化

国際情勢の緊迫化に伴って、いついかなるときに世界のどこで緊急事態が発生するか分からないという、国際社会の不確実性が高まっている。このような緊急事態において在留邦人の迅速かつ安全な退避や帰国支援を確実に実現する体制の維持・整備は不可欠である。予期せぬ自然災害や治安悪化、ロックダウンに備えた備蓄の重要性を認識するとともに、緊急時のチャーター機の運用や海外緊急展開チーム(ERT)の増強と要員の研修、SNS等を通じた緊急事態情報収集、在留届の提出及び「たびレジ」の登録の促進、海外安全HPの拡充による情報発信の強化等の取組を着実に進め、本省領事局職員及び在外領事担当官の増員や必要な体制・予算の整備等、領事体制を抜本的に強化すべきである。

2 在外職員等の一層の活躍を促進する環境の整備

(1) 最前線に立つ在外職員等の勤務環境・生活基盤の充実

在外職員や現地職員の手当・処遇を充実化させ、安全な勤務環境を整えることは、激動する国際社会において日本外交が力を発揮し、国益を守り抜くための必要な条件である。

取り分け、昨今の在外職員の勤務環境は時に厳しいものであり、国際環境の不安定性が高まっている現在の状況下では、いつでも危機が発生し得るとの認識の下で、いかなる状況にも常に対応できるようにしなければならない。そして、アフガニスタンやウクライナのように在外職員が任国からの退避を余儀なくされる緊急事態も度々発生している。また、ロシアによるウクライナ侵略の世界的な影響は深刻である。特に世界規模での物価高騰に加え、今世紀稀に見る水準に達している急激な円安の影響は甚大であり、在外職員や現地職員がかかる影響を直接的に被っている現状は決して看過できるものではない。こうした状況において、早急に予算の拡充により、世界各地で最前線に立つ在外職員や現地職員の勤務環境・生活基盤を強化する必要がある。

については、在勤基本手当に関して、為替変動に対してより柔軟かつ早急に調整を行うよう、必要な施策を講ずるべきである。さらにロシアによる侵略を受けたウクライナに加え、各国の経済制裁の対象となっているロシア等の在外公館における勤務・生活環境も厳しくなっているところ、当該公館の在外職員が安心して職務に専念できるよう措置すべきである。特に、国際社会の不確実性・不安定性の高まりに伴って、我が国として刻一刻と変化する国際情勢の情報を収集することが喫緊の課題となっているところ、在外職員が、任国関係者や各国外交官等と緊密にコミュニケーションを取り、関係者とのネットワークを維持・構築するために必要な外交活動を支える体制や予算の強化が求められる。

（２）在外公館施設の整備と警備対策の強化

「日本の顔」である在外公館は、外交活動の重要な拠点であると同時に邦人保護の最後の「砦」である。引き続き、在外公館の機能を一層強化するための施設整備及び安定的な外交基盤の確立に向けた在外公館施設の国有化の推進は重要である。また、引き続き在外公館における感染症対策を始めとする種々の社会的要請に万全の対応をするための施策を拡充する必要がある。

加えて、在外公館警備及び職員の安全対策の強化は喫緊の課題である。特にアフガニスタンやウクライナにおける情勢のような緊急事態に即応可能な体制を確保するため、警備要員の増員、防弾車の配備など、人的・物的両面から安全確保に必要な措置を実施し、在外公館の警備体制の底上げを図るべきである。

3 DX時代における外交力の強化

新型コロナウイルスの感染拡大のみならず、急を要する外交課題への対応との観点からも、オンラインを活用した外交活動が定着している。こうした状況を踏まえ、外務本省及び在外公館におけるWi-Fi設備の整備・拡充や、オンライン会議を柔軟に実施できるスペースを増やすといった環境の整備等、ハイブリッド外交の時代に

合致した体制の整備を進めるべきである。

同時に、現在の国際社会においては、情報空間の拡大に伴い顕在化しつつある偽情報の拡散への対策や、サイバー攻撃の予防・対応の必要性が急速に高まっていることにも留意する必要がある。ロシアによるウクライナ侵略においても、現代社会において、伝統的な武力攻撃だけではなく、サイバー攻撃や偽情報攻撃、ハイブリッド戦の影響力や烈度が高まったことを露呈させた。こうした攻撃を予防し、対処するためのサイバーセキュリティ確保の取組や戦略的対外発信・偽情報対策がかつてなく重要となっている。かかる対策や取組において、サイバー攻撃の高度化や多様化を踏まえれば、外務省が対処すべき課題は極めて困難且つ膨大である。これらの課題に対処するためには、外務省として、専門人材の確保を含め、これまでとは次元の異なる高水準の体制を整えるべきである。

II 着実に強化すべき従前の取組

既存の国際秩序が大きな挑戦にさらされる中でも、外務省職員が使命感を持って日本外交・領事業務を支えることができるよう、職員の勤務環境やその「インフラ」の整備は必要である。従前の外務省の取組を継続・強化すべき点として、以下提言する。

1 外交・領事実施体制の抜本的な強化

(1) 機構の拡充

在外公館を含む機構については、引き続き 250 公館の目標の達成を戦略的に目指しつつ、その「数」のみならず、真に外交・領事実施体制の抜本的な強化につながる「質」の拡充を図ることが重要であり、既存の公館の機能強化、各公館の定員の増加、DXを中心とした業務合理化の推進とも足並みを揃えて検討していくべきである。

(2) 多様な人材確保のための取組

外務省の体制強化のためには、優秀な人材の確保が不可欠であることは論をまたない。勤務の魅力積極的に発信し、採用の職種区分を問わず、外交の要諦である「人」

一取り分け日本国・日本国民の平和と安全のために尽力する優秀な人材一の確保に全力を尽くすべきである。そのために、こうした人材確保の取組に資する予算の拡充や、後述する在外職員等の手当・処遇の充実化を含む職員の待遇改善に向けた取組の検討・実施も必要である。

外交を担う優秀な「人」の確保については、新卒採用と経験者採用の両面を機動的に活用していくことが重要である。新卒採用については、これまでの外務省の精力的な取組を評価しつつ、特に、近年、国家公務員採用総合職試験や外務省専門職員採用試験の受験者数が伸び悩んでいる状況に留意する。引き続き優秀な学生等を採用できるよう、啓発活動や人材確保活動、そしてそれを支える省内の体制を一層強化していくべきである。

多様な経験・知見を有する職員の迅速な採用・活用の観点からは、新卒採用だけでなく、経験者採用の強化や再任用職員の一層の活用等にも取り組むことが不可欠である。特に、経験者採用については、外務省経験者採用の認知度を高め、民間の幅広い知識・経験や組織のマネジメントに関する能力・知見等を有する有為な人材を確保するため、外部のサービスも活用しつつ、人材確保の裾野を広げる求人広告掲載をはじめとした広報活動に注力することが重要であり、そのための十分な予算を確保することが緊要である。

(3) 職場環境の整備

また、優秀な人材の確保のためには、人事相談体制の充実等を通して様々なバックグラウンドを持つ職員が働きやすい環境を実現することが不可欠である。国家公務員の採用と離職をめぐる状況が厳しさを増す中、テレワークの推進を含めた働き方改革を推進し、性別や年齢、時間等の制約の有無にかかわらず、あらゆる職員がやりがいを持ち活躍できる職場環境の整備を進めることが重要である。同時に、経験者採用により採用された職員がその能力・知見を十二分に発揮できる職場環境の整備を進める必要がある。

(4) 領事体制の強化

水際措置緩和に伴う国際的な人の往来の再開への対応も重要である。感染症と、テロや緊急事態・有事に同時に対応しなければならないといった複合的なリスクも踏まえ、邦人の海外渡航の増加やインバウンドの増大・査証発給数の増加を見据えた体制強化も急務と言える。

領事体制の強化に関しては、引き続きデジタル・ガバメントの推進による領事サービスの拡充も重要である。領事手数料の電子納付、旅券の発給の申請・各種証明の申請等のオンライン化、マイナンバーカードの国外継続利用に向けた必要な取組等を推進し、国民の利便性向上を図るべきである。

2 在外職員等の一層の活躍を促進する環境の整備

(1) 最前線に立つ在外職員等の勤務環境・生活基盤の充実

在外公館においても多様な働き方が可能な職場環境が求められており、様々な環境にある職員が安心して働けるようにすることが必要である。このため、在外職員がより一層活躍できるよう、必要な支援制度を引き続き早急に検討・措置すべきである。加えて、新型コロナウイルス感染症については、途上国においてはワクチン接種が一向に進まず、追加的な費用負担が発生している在外職員がいることに留意すべきである。一方で、ワクチン接種が進む地域では外交活動が活発化しているところ、世界的に物価やエネルギー価格の高騰が進む中でも、在外公館が積極的な外交活動を行えるよう、在外職員の出張旅費や館務の運営に必要な諸経費など足腰予算の拡充を図るべきである。

例えば、在外職員の子女教育手当については、一時帰国中の職員が職員本人の突発的な病気や任国の水際対策等のやむを得ない事情で任国に帰任できず、手当の支給が停止される事例が散見される。また、職員本人が戦争や災害などの真にやむを得ない事情で帰朝・転勤することとなった場合に、納付済学費分の手当を満額受給できない

事例も発生している。さらに、海外の幼稚園の就学費用は日本国内に比して高額である場合が多く、多くの在外職員が過度な自己負担を負っているものと考えられる。こうした事態に対応するため、子女教育手当制度の改善を進め、職員が安心して働ける環境作りを目指すべきである。

在外職員による休暇取得に際しては、帰任時に任国の新型コロナウイルス対策の一環で実施される強制隔離の費用を補填できるよう、財務省とも調整するなどして、運用改善を行ったことを評価する。引き続き、在外職員が適切な健康管理が実施できるよう、柔軟な対応について検討・措置すべきである。

さらに、昨今は、本邦における残留家族の介護が、在外職員の負担となったり、時に職員の在外赴任の障壁となったりしている。この点、既に親介護保険の新設や、福利厚生サービス業者への委託を通じた介護補助金、介護用品購入補助及び無料相談サービスの提供といった取組を進めていることを評価する。今後は、これらの既存の介護事業に加え、在外職員にとってより利便性の高い介護サービスを提供することを含め、介護に関わる在外職員のニーズに対応した事業の実施や拡充を検討することが肝要である。

また、在外公館で勤務する外務省員だけでなく、在外研修員の処遇の充実化も取り組むべき課題である。特に、外務省の在外研修員が、研修終了後の実務に備えて、複雑化する国際社会の諸課題に対応するために必要な高度な語学力や専門知識、幅広い素養を身につける重要性はかつてなく高まっている。こうした状況の中で、米国の主要な大学の年間授業料が過去20年間で2倍以上に跳ね上がっているなど、米英を中心とする大学・大学院の学費が高騰し、さらに急速な為替の変動も相まって、研修員手当だけでは学費を十分に賄えない在外研修員が増えていることを懸念する。外交活動の基盤となる能力を涵養し、生涯にわたる外交人材ネットワークの構築のための端緒を得る上で重要な在外研修を、適切かつ持続的な形で実現させていくことは、我が国の将来の外交力強化に不可欠である。かかる考えから、在外研修員が任地において自己負担なく安心して研修に取り組めるよう、研修員手当の運

用や制度面での在り方を検討すべきである。

(2) 公邸料理人・医務官

公邸会食を通じた人脈構築・情報収集は外交活動の重要な生命線である。新型コロナウイルス感染症による社会活動に係る制約が世界的に緩和される中で、会食の活発化も見込まれる。引き続き、恒常的に質の高い公邸料理人を確保し続けるため、契約形態の見直しを通じて公邸料理人の待遇改善を図るべきである。

また、在外公館の感染症対応の重要性に鑑み、優秀な医務官の確保も喫緊の課題である。在外における研修機会の拡充や、医務官活動の広報強化、医務官の俸給増額（3級ポストの増加）等を通じ、医務官採用に向けた取組を強化する必要がある。

3 DX時代における外交力の強化

昨年の本審議会勧告以降、外務省で業務合理化・DX推進の体制が整備され、統合情報管理システム(IIMS)の導入、クラウド上での省員向けポータルサイトの立上げ、AI翻訳システムや自動化ツール(RPA)の導入、Microsoft Teamsの利用の促進、ペーパーレス化の取組等が実施されてきたことを評価する。また、こうした取組を通して、外務省のDX推進チームが内閣人事局の令和3年度ワークライフバランス職場表彰を受賞したことを評価する。

外交の要諦は「人」であり、職員一人一人がいかなる環境においても個々の能力を最大限発揮できるよう、こうした取組の継続が必要である。一人一台の公用モバイルPCの整備、AIを用いた翻訳・情報収集・分析の本格的な導入、電子決裁や電子的な行政文書の管理の一層の促進（在外公館への展開を含む）、在外と本省をつなぐ経理システムの機能の刷新・強化、紙媒体文書の電子化を含む一層のペーパーレス化の推進、オフィス環境の改善、人事給与関係業務システムの刷新等を進めるため、必要な検討や予算の確保を行うべきである。また、DXによる業務効率化を推進するためには、システム等のインフラの導入というハード面に加えて、働き方や組織文化、キ

キャリアや人事といった側面を含む働き方改革が必要である。本省における IIMS 導入も契機に、幹部を始めとする全省員が当事者意識をもって、これら組織改革を一層推進することが求められる。

同時に、情報防護・情報セキュリティ対策の強化も重要である。必要な知識を持つデジタル人材や秘密保全専門家の確保・育成、職員一人一人の I T リテラシー向上のための取組を引き続き進めるべきである。

これら業務効率化・D X の取組を職員の超勤時間の縮減に確実につなげつつ、本省及び在外公館の省員が人にしかできない外交活動に一層重点的に専念できる環境を作ることが求められる。

また、組織文化の変容を含め、業務効率化・D X を超える省全体の働き方改革を実施し、現地職員を含め、職員がやりがいを感じつつ勤務できる環境を確保すべきである。

以上