

歴史の転換期にある国際社会において
国益を確保する外交・領事活動の展開：
実施体制の抜本的強化と
職員の一層の活躍に向けた提言

令和5年7月
外務人事審議会

令和5年7月

外務人事審議会

現在、世界は歴史の転換期にあり、我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面している。ロシアによるウクライナ侵略、北朝鮮の核・ミサイル開発、中国による一方的な現状変更の試みは続いている。また、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序が揺らぎ、国家間競争の時代に突入する中、グローバル・サウスとも呼ばれる新興国・途上国が存在感を強化している。そして、地球規模課題や経済安全保障、偽情報の拡散など、現代社会において国際社会が直面する諸課題は複雑化し、相互に絡み合っている。また、軍事と非軍事、有事と平時の境目が曖昧になる、ハイブリッド戦が展開され、グレーゾーン事態が恒常的に生起しているほか、サイバー脅威への対応力向上のための新たな設計思想に基づいたセキュリティの導入と運用体制の構築が求められている。

昨年末に決定された「国家安全保障戦略」では、我が国の安全保障に関わる総合的な国力の第一の要素として「外交力」が掲げられた。右戦略を速やかに具現化させていくことが重要である。こうした中で、5月に開催されたG7広島サミットでは、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を守り抜き、国際的なパートナーへの関与を強化する重要性が確認されたところであり、我が国にとって外交の重要性は一層高まっている。

また、本年4月のスーダンにおける情勢の悪化を含む昨今の邦人退避の事案は邦人の生命と安全を守り抜く外交・領事実施体制及び在外公館の重要性を改めて想起した。国際紛争や治安・経済情勢の混乱など不確実性が高まる国際社会において、職員が積極的な外交活動を行うため、その活動基盤を強化する必要性も益々顕著になっている。

外交の要諦は「人」であり、職員が職責に応じて能力を十分発揮できる環境整備も忘れてはならない。この文脈において、在外職員を始めとする日本外交を支える職員の勤務・生活環境は厳しさを増しており、昨年度、本審議会は日本外交を支え

る職員の処遇改善に向けた緊急追加提言を取りまとめ、本年年初に採択した。

国際社会の急激な地殻変動と軌を一にして、日本外交を支える職員が世界中のいかなる場所においても安心して職務に専念できるよう、必要な予算の拡充を含め、外務省における体制の抜本的強化や職員の立場に立った勤務・生活環境整備もスピード感を持って進めていく必要がある。国際社会が歴史の転換期に立つ中、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を堅持し、平和と繁栄を守り抜くべく、アジア地域及び世界全体を主導する積極的な外交を展開するためにも、本年は外務省という「組織」に焦点を当てた「Ⅰ 外交・領事実施体制の抜本的強化」と外務省員一人ひとりに着目した「Ⅱ 外交を支える職員一人ひとりの一層の活躍に向けた環境整備」のそれぞれについて、緊急に措置すべき取組と従前からの取組の着実な強化の両側面で具体的な提言を行う。

I 外務省の「組織」：外交・領事実施体制の抜本的強化

1 緊急に措置すべき取組

(1) 予算・定員の拡充

我が国が機動的に外交・領事事務を展開するためには、その裏付けとなる外務省予算の飛躍的な拡充が不可欠である。日本外交の「力の源泉」であるODAの拡充、情報力の強化、本年導入されたOSA（政府安全保障能力強化支援）の着実な拡大、外交・領事活動の基盤強化に係る予算の拡充はいずれも待ったなしである。グローバル・サウスを含む国際的なパートナーへの関与を強化する観点からも、我が国として一層積極的な外交の展開が求められており、そのための外務省予算の飛躍的な拡充が必要である。

定員については、令和5年度、100名の定員純増を確保したことを高く評価する。他方、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。世界各地において複雑化する国際課題に即応力・機動力を持って対応するためには、2030年代初頭までに8,000名の定員を目指すという令和5年4月27日の自民党による「国家安全保障戦略を具現化するための外交力の抜本的強化を求める決議」も踏まえ、定員10人未満の小規模在外公館（約120公館）を含め

更に外務省の人員体制の飛躍的かつ抜本的な増強を図ることが急務である。特に、外交業務が高度化する中で、外務省として今後、省員の育成や研修に一層の時間をかける必要が生じることも踏まえれば、日々の外交実務を担う人員を拡充していくことが求められている。

こうした人員体制強化の効果を最大限引き出すためにも、省内の各システムの最適化による更なる業務合理化の推進が必要。その前提として、システムの運用及び管理を担う人材の育成及び確保も求められる。

(2) 領事体制の強化

国際情勢はこれまでになく流動化している。海外に渡航・滞在する邦人の保護は政府の最も重要な責務の一つであり、その最前線である在外公館において領事体制を強化することは喫緊の課題である。スーダンの邦人退避の経験は、昨年及び一昨年のウクライナやアフガニスタンにおける退避に続き、海外での邦人保護や邦人退避は世界中いつ何時であっても発生し得るとの現実を改めて突きつけた。各国・地域の水際措置緩和により国際的な人的往来は飛躍的に増加している中、平時から綿密に緊急事態に備え、有事においては機動的・能動的に邦人保護に対応することが求められており、領事定員を主要国並に拡充する等、更なる領事体制強化が不可欠である。

また、必要な体制・予算の量的な整備に加え、海外緊急展開チーム（ERT）などの邦人保護体制の質的な強化も必要である。邦人に対する平素からの啓発、時宜に合った現地危険情報の発信強化、官民合同テロ・誘拐対策実地訓練等の邦人保護に係る訓練の拡充や外部専門家の活用を始めとした邦人保護・退避オペレーション能力の強化が不可欠である。

(3) 外交力の根源の一つたる情報力の強化とデジタル化の一層の推進

国家間競争が激化する中、武力攻撃だけではなく、情報戦が重要な意味を持つようになってきている。各国の動向等に関する正確な情報収集・分析や効果的な戦略的発信は我が国の国益確保のためにこれまで以上に不可欠な要素になっている。外交力

の根源の一つは情報力である。情報収集、分析及び戦略的発信能力の強化並びにそれらを支える基盤と体制の整備を着実に図ることが必須である。

また、情報力強化のためには、同盟国・同志国との更なる情報共有が不可欠である。そのためにも、外務省の情報セキュリティのレベルを更に上げる必要があり、独自暗号の開発及びゼロトラスト型セキュリティの導入が必須である。加えて、デジタル化・AIの活用を進めつつ、サイバー空間における脅威への対応能力を強化するため、専門人材の確保や継続的な人材育成も緊要である。

（４）在留邦人の生命と安全を守る在外公館の強靱化

在外公館は、その国における「日本の顔」であり、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。ロシアによるウクライナ侵略、スーダンにおける武力衝突、自然災害（地震・洪水）など、有事の際には活動の拠点となり、在外公館の職員や在留邦人にとって代替性のない施設である。緊急時の対応や邦人保護に加え、情報保全等の新たな脅威への備えなど、近年在外公館に求められる機能が拡大する中で、施設の強靱化を図ることが喫緊の課題である。

一方で、我が国はこれまで外交実施体制を強化するため、在外公館の新設に力を入れて取り組み、過去20年間で施設数は410施設から479施設まで増加したが、新築や修繕費用など施設を維持・管理するための予算はほぼ横ばいとなっている。こうした中、国有施設の約6割は、一般的に大規模修繕が必要とされる築30年以上であるが、予算や人的な制約もあり、大規模修繕等の着手が遅れ、今後これら施設での外交活動にも影響を与えかねない状況にある。また、建物の安全性や警備に影響を与える箇所の強化・整備への対応を最優先に取り組んでいることにより、緊急修繕を除いた施設の維持管理が後回しになる場合もあり、高度化する様々な脅威への対応や、施設の長寿命化に向けた予防保全、又は「日本の顔」たる在外公館の美観といった課題も発生している。

このため、在外公館の強靱化を可及的速やかに進めていく必要があるが、その際には昨年末に決定された「国家安全保障戦略」において、在外公館は「在外邦人を保護する上で最も重要な拠点」とされている背景も踏まえるべきである。具体的には、在

外公館は、自然災害から職員や在留邦人を守るだけでなく、突発的な紛争やテロ等を念頭に強固な境界塀や必要に応じてシェルター等の整備を行い、爆発物やミサイル攻撃に耐える強靱な防御機能が求められる。また、有事には対策本部としての機能のみならず、邦人保護を主導する役割を兼ねるため、国内で避難施設となる学校等の施設よりも高度な施設整備を施す必要がある。こうした点を踏まえ、施設整備に要する予算を抜本的に強化するとともに、その実現に向け、専門人材の営繕技官や技術派遣員等の増強、積極的な外部の専門人材の活用など人員体制を飛躍的に増強することで、在外公館の強靱化を本年度から計画的かつ早急に着手し、強力に推進していくことが必要である。

2 従前からの取組の着実な強化

(1) 機構の拡充、名誉総領事の活用の強化

在外公館を含む機構については、公館数の増加に見合う在外公館の定員数の増加も図りつつ、引き続き250公館の目標の達成を戦略的に目指すべきである。

また、我が国に求められる外交的要請は増大の一途である中、特に在外公館が未整備の国（兼轄国）や地方都市において、名誉総領事（名誉領事）は外交・領事業務の補完や対日理解の促進等において強力な存在であり、日本のプレゼンス向上に重要な役割を果たしているところ、名誉総領事（名誉領事）の人数の大幅な増加やその活用強化を進めるべきである。

(2) 人材確保活動の強化・効率化

昨年提言したとおり、外務省の体制強化と優秀な人材の確保は切り離して論じることができず、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。加えて、人材確保の効率的な実施にあたっては、採用関連予算の大幅な拡充とともに、関連業務のシステム化及び情報セキュリティの強化を押し進めるべきである。

新卒採用については、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しつつ、公務員や外務省を志望する学生

層を増大させるために、より若年層へのアプローチの強化や民間企業等と合同で実施する啓発活動の拡充を始めとして、民間のサービスも活用した多様な人材確保活動を一層積極的に展開すべきである。

また、経験者採用の強化も喫緊の課題である。かかる観点から、外務省として初めて、分野を問わない総合職相当の社会人経験者選考採用試験を今年度中に開始する旨の発表があったが、これは多様な知識・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の確保に資するものであり評価する。今後、職種を問わず、外部のサービスも活用した広報活動に注力するとともに、試験採用だけでなく選考採用の柔軟な活用を進めていくべきである。

(3) 厳しい国際環境における外交活動の基盤強化

悪化する国際情勢や急激な為替変動やインフレ等、国際社会全体での不確実性の高まりが、日本外交に対する大きな制約要因となっていることにも留意が必要である。この1年だけでもウクライナ、ナイジェリア、ハイチといった高危険度地域が増大し、世界各地で燃料費や航空賃の高騰が続いている中、外交活動に必要な経費が不足しかねない危機的状況が発生している。先般、岸田総理はG7広島サミットにおいて、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を堅持し、平和と繁栄を守り抜く決意を示したが、この決意を行動で示し、世界を主導する積極的な外交を展開するためにも、旅費や警備費用等の足腰予算を始めとした活動経費の不足に起因して外交活動に制約がかかることのないよう、しっかりと予算を確保することが不可欠である。また、職員等の館務遂行時の安全を確保するため、警備要員の増員や防弾車の配備をはじめとして、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。

(4) 領事業務の更なるデジタル化・合理化

旅券、査証及び各種証明のオンライン申請並びにそれらの手数料のクレジットカード納付が本年3月から開始されたことは、国民等の利便性向上につながるものであり、評価する。他方で領事業務デジタル化により、多数のシステムが既に稼働しており、

今後も新規システムの構築が見込まれることから、それらシステムの運用・管理を行う体制と人員確保が重要である。「人」による対応が不可欠な海外における邦人保護業務に領事担当官が集中できるようにするためにも、引き続き、窓口業務を中心に更なるデジタル化の拡充を着実に進めるための人員の確保や、業務の合理化を図ることが必要である。

II 外務省の「人」：外交を支える職員一人ひとりの一層の活躍に向けた環境整備

1 緊急に措置すべき取組

(1) 職員の処遇改善

本審議会は年初の緊急追加提言において、外交の最前線に立つ職員が安心して職務に集中できる環境を実現することは外交力強化の基礎をなすものと指摘した。その意味で、昨年度において世界規模での急速な円安の進行等が続き、円貨建てで支給される在勤手当受給額が大幅に目減りしたことに對し、多数の公館を対象に複数回にわたり手当の増額改定が実施されたことを評価する。また、本年4月1日に「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」（名称位置給与法）の改正が施行され、急激な為替変動や物価変動に對したる在勤基本手当の基準額の改定が行われたことを評価する。

一方で、在勤基本手当等の外貨建て支給も早急に実現すべき課題である。在勤手当は赴任地で活動するために必要な経費であるという前提であるにもかかわらず、送金時の為替リスクを職員個人に強いている現在の構図を改めるべきである。外貨建て支給に向けた制度改革や必要な予算の措置を早急に実現すべきである。

また、年初の緊急追加提言において具体的に指摘したとおり、在外公館の職員の給与・手当の水準は、主要国（G7・OECD各国）外交官、主要国際機関職員等の手当額と比較して外交活動に安心して専念できる水準にあるとは言えない。厳しい環境において、最前線で我が国の国益を守る職員を支えるため、引き続き手当の拡充を図り、これら職員の購買力を強化することで、勤務環境を整えることが重要である。さらに、本省職員を含む外務省職員の出張にあたっては自己負担を強いることがないよう、旅費法改正に向けた作業に對して外務省としても引き続き貢献し

つつ、旅費の確保をはじめとした取組を進めるべきである。また、移転料についても、外務省職員の国外移転に係る実情を十分踏まえた上で柔軟かつ機動的な制度を実現すべきである。

(2) 外務省員以外の派遣職員等の待遇改善

外務省職員以外の待遇の改善も喫緊の課題である。特に派遣員の在外報酬は、外務省職員の在外勤務手当の最低号の47%、住宅手当は同最低号の70%にとどまっております。外務省職員の最低水準に劣後している。専門調査員や派遣員予算及び人数を拡充し、外務省職員と共に外交の最前線で活躍するこれら職員の処遇を改善することで、より能力の高い人材を確保し、外交力全体の底上げを図ることが必要である。

公邸会食を通じた人脈構築・情報収集は外交活動の生命線であり、公邸料理人の重要性は近年益々増大している。一方で、昨今の国際的な物価高騰等の影響を受け、公邸料理人の経済的負担が総じて増加しているが、国内においてはアフターコロナやインバウンド需要の増加から、料理人の需要が高まっている。こうした中、恒常的に質の高い公邸料理人を確保するためには、その待遇改善は待ったなしである。公邸料理人がその職務に照らして誇りをもって業務に取り組めるよう、適切な給与水準を確保するための必要な予算措置や契約形態の見直しを含め、早急に対策を講じるべきである。

加えて、厳しい環境の中で勤務せざるを得ない職員が増加する中で、優秀な専門家、特に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べきである。また、在外公館の強靱化を進めるにあたり、高い能力を有する技術派遣員の増強や待遇改善についても、取組を強化すべきである。

2 従前からの取組の着実な強化

(1) 各種手当等の制度改善と職員の生活基盤の確保

途上国で勤務する職員の多くは、不安定な政治・治安情勢や経済の混乱、生活・衛生面の不都合や災害によるリスクなどに恒常的に晒され、予想外の精神的負荷や出費

を強いられている。こうした負担を軽減することは極めて重要であり、かかる観点から、今般名称位置給与法の改正が施行され、任国政府による離任要請や戦争・災害を受けた急な帰朝・転勤等の場合における子女教育手当支給の例外規定の整備がなされたことは、時宜を捉えたものと評価する。引き続き、これら職員が普段から安心して職務に臨めるよう、備蓄物資を含むライフラインや宿舍の確保、必要経費の支援・補償等に取り組むとともに、緊急事態に際して過度な自己負担や心身への負担が発生しないよう必要な制度改善をさらに進めていく必要がある。

さらに、我が国で少子高齢化が進み、在外職員の家族形態や赴任形態が多様化していることにも留意する必要がある。最近、増加傾向にある単・独身赴任者のほか、子育て世帯、共働き世帯や単身子連れ世帯の職員など、異なる家庭事情の職員が安心して在外公館に赴任できるよう、職員の様々な負担を軽減するための対応も検討すべきである。

この観点から子女教育手当は、子育て世代の職員の負担軽減を図り、安心して勤務に専念できるようにする上で極めて重要である。この点、今般の名称位置給与法の改正を通じ、幼稚園就学子女に係る子女教育手当に加算される額の限度が引き上げられたことを評価する。その上で、国内での少子化対策の拡充の議論等も踏まえて必要に応じて更なる拡充を検討すべきである。

在外職員の子育て関連支援は教育面のみならず保育面でも肝要である。同伴子女の放課後学童・保育施設・ベビーシッター等の利用料、乳幼児予防接種費用支援、子女の医療費の実質無償化等につき必要な予算を確保すべきである。

また、在外研修員に対して支給される研修員手当については、米英を中心とする大学・大学院の学費の高騰を受けて研修員の自己負担が増大していたが、今般の名称位置給与法の改正により、手当の支給上限額が大幅に引き上げられ、これにより、学費を自己負担する状況は当面の間基本的に生じないこととなったことを評価する。その上で、在外研修員に負担を強いることなく、研修員手当を今後も適切かつ持続的な形で運用していくため、研修員手当の運用や制度面での在り方を引き続き検討すべきである。

(2) 職場環境の更なる整備

国際環境の急激な変化に対応するためには、一層の業務の合理化・デジタル化により、限られたリソースを「人」にしかできない業務に集中させるとともに、職員が個々の能力を最大限に発揮できる環境を整えることが不可欠である。外務省において近年、業務合理化・DX推進の体制が強化され、一人一台の公用モバイルPCの整備、本省・在外公館における無線LAN、Wi-Fi環境の整備・拡充、オンライン会議用ブースの導入、AI翻訳の活用、電子決裁や電子的な行政文書の管理の促進、メンター制度の拡充等が図られていることを評価する。

外交を支える全ての職員がその能力を一層発揮するとともに、外務省が優秀な人材を引き続き確保するためには、今後もインフラ面の整備・拡充に加え、デジタル化の進展に伴う専門人材の確保・育成、業務の優先順位の明確化、合理化・効率化による人員配置の最適化、職員全体に対する啓蒙・研修が急務である。また、組織文化や働き方の改革の歩みを続ける必要がある。オフィス改革の推進やペーパーレス化の促進、人事給与関係業務システム及び在外経理統合システムの刷新、テレワークの推進をはじめとする多様且つ柔軟な働き方の実現、組織内コミュニケーションの活性化、AIのさらなる活用等を不断に進め、そのための必要な検討や予算・人材の確保を行うべきである。

(3) 人事制度の改革

職員一人ひとりがその能力を最大限発揮できる職場を実現するためには、人事制度の不断の改革も不可欠である。職員の主体的なキャリアパス形成の促進等を通じ、職員の意欲・能力の向上や組織の活性化につなげるため、省内公募制の拡充や各職員の個別のライフプラン等に一層配慮した人事施策の実現、360度評価の導入などに向けて取り組むことが重要である。

また、こうした人事制度改革を推進するとともに、職員の希望や状況等にきめ細やかに対応すべく、外務省人事課の体制を強化し、各職員が着実に改革の進展とその成果を実感できるようにすることが必要である。

以上