

外交力強靱化を支える組織・体制・人材の基盤強化
に向けた提言

令和6年9月
外務人事審議会

令和6年9月

外務人事審議会

現在、世界は歴史の転換期にあり、国際関係は対立や競争と協力の様相が複雑に絡み合う状況となっているほか、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は、既存の国際秩序を根本から揺るがしており、また、中東情勢の悪化により、国際社会の対立構造はより複雑化している。また、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。さらに、中露の連携や露朝間の協力の深化も見られる。

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・途上国が存在感を増している。さらには、気候変動や食料・エネルギー危機といった地球規模課題に加え、AIとの共存や偽情報等、新たな国際的課題も浮き彫りになっている。

このように国際秩序が揺らぐ中、昨年10月のイスラエルからの邦人等の輸送実施に見られるように、昨今、緊急を要する邦人退避の事案が生じている。外交・領事実施体制及び在外公館が邦人の生命と安全を守り抜く上で果たす役割は益々重要となっている。

「国家安全保障戦略」において、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を忘れてはならない。

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、在外職員をはじ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いる中、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、外務省の体制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である。

上記を踏まえ、本年も「Ⅰ 外務省の「組織」」と「Ⅱ 外務省の「人」」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) 外交力強靱化のための機構改革と予算・定員の拡充

不確実性の高い国際情勢の中で我が国の外交力を強化し、現下に加えて中長期的な外交課題に戦略的・機動的に対応するため、抜本的な体制再編及び機能統合・強化や業務合理化、情報セキュリティ基盤の強化、情報戦への対応能力の強化、在外公館の強靱化等、外交・領事実施基盤の強化が急務である。また、OSA（政府安全保障能力強化支援）を含めた我が国にとって望ましい安全保障環境の創出のための取組やODAの戦略的活用も通じたグローバル・サウスを含む国際的なパートナーとの協力の強化なども待ったなしである。これらの課題を含め、外務省が組織として基盤の強化に取り組むと同時に厳しい国際情勢に立ち向かうための外交政策も実施できるよう、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6年度、70名の定員純増を確保したことを歓迎する。他方、それでもなお我が国の人員体制は、引き続き他の主要国と比較して後れを取っている状況にある。また、外交業務が高度化する中、単純に人数を増やすだけでなく、一定の時間をかけて職員の研修や育成に取り組む必要がある。これらの点を踏まえれば、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、主要国の外交当局の体制規模も念頭に、外務省の人員体制の飛躍的かつ抜本的な増強を不断に図ることが引き続き急務である。なお、令和6年7月29日の内閣総理大臣決定「令和7年度内閣の重要課題を推進するための体制整備及び人件費予算の配分の方針」においては、外交・安全保障の体制強化については、新たな国家安全保障戦略等を踏まえて行うとされている。

その上で、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）邦人保護に万全を期すための領事体制の強化

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、海外渡航者数が回復していく中で、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。

ロシアによるウクライナ侵略、イスラエル・パレスチナ間の衝突等、国際情勢はこれまでになく流動化している。平時から緊急事態に綿密に備えるとともに、緊急事態が発生した場合には機動的・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。

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。緊急事態への適切な対応には事前の備えが重要であるとの観点から、国内外でのセミナーを含む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国内外での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・戦略的対外発信の強化と情報セキュリティ確保、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、偽情報の拡散を含め認知空間における情報戦へと拡大しており、偽情報対策の強化と戦略的コミュニケーションの重要性が高まっている。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、外交力の根源の一つであり、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。AIをはじめとする新興技術、在外公館の幅広いネットワークや専門人材を活用した情報収集、分析及び戦略的発信能力の強化を着実に図ることが必須である。

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を含む外交通信基盤の再整備が必須である。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、サイバー脅威に最前線で対応する在外公館職員を含めた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施設の強靱化

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、「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」とされているとおり、邦人保護の最後の「砦」である。有事や自然災害の際には活動の拠点となる在外公館施設について、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、近年求められる機能の拡大も踏まえ、施設の強靱化を図ることが喫緊の課題である。

また、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、大規模修繕や耐震性への対応等の着手が遅れ、安全性への懸念を含め、今後これら施設での外交活動にも影響を与えかねない深刻な状況にある。

かかる状況を踏まえ、過去の対応の継続では、もはや在外施設を適切に維持することは不可能であり、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。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避難室等の整備を行う。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、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員、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引き続き計画的に実施し、強力で推進していくことが必要である。

また、平時のみならず、緊急事態時においても職員等の館務遂行に際しての安全を確保するため、警備要員の増員や防弾車・防弾装備品の配備をはじめとして、人的・物的両面で質・量ともに一層の警備強化を図り、全在外公館において隙のない警備体制を構築する必要がある。

2 従前からの取組の着実な強化

(1) 在外公館における人員の拡充を含む機構の拡充、名誉総領事の活用の強化

在外公館の拡充については、戦後最も厳しく複雑な安全保障環境に直面する中、我が国として主導的かつ積極的な外交を展開するためには、外交・領事実施体制の強化が不可欠であり、在外公館の数の増加や人員の拡充などに努めてきており、引き続き、安全保障上の観点や戦略的対外発信、日本企業支援といった経済上の観点、邦人保護、国際社会における我が国との協力強化、他の主要国の公館設置状況、相手国の在京大使館の有無等の観点から、適切な体制の整備を不断に実施することが必要である。

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）や地方都市は、我が国公館の目が行き届きにくいところもある中、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。きめ細やかな日本外交を推進すべく、名誉総領事（名誉領事）のポスト増加、活用強化を引き続き進めるべきである。

(2) 経験者採用の強化、定着支援を含む人材確保活動の強化・効率化

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はできず、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推し進めるべき。

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減少していることを受けた対応が急務。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。

外務省においては、採用、勤務形態が多様化し、経験者採用職員や任期付職員等の担う役割が拡大してきている。昨年、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実施したことを歓迎。引き続き新卒採用のみならず、様々な採用形態を通じて有為な人材を確保するための取組を強化すると共に、スムーズな定着を支援するための研修を含めた取組が重要。

（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。世界を主導する積極的な外交を展開するためにも、旅費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。

（４）領事業務の更なるデジタル化・合理化

昨年３月に開始された旅券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でのオンライン決済は基本的に全在外公館で実施しており、観光目的の短期滞在査証についてもオンライン申請と電子査証の発給対象の国・地域が拡大していることは、国民や訪日外国人旅行者等の利便性向上につながるものであり、評価する。本年５月に開始された在外公館でのマイナンバーカード申請受付・交付等も国民の利便性向上につながるものである。同時に、在外公館の領事が、「人」による対応が不可欠な緊急時を含む海外における邦人保護業務により専念できる体制を構築する必要がある。こうした観点から、本年７月から米国北西・南部地域において、在ロサンゼルス総領事館を拠点公館として電子査証申請の集中取扱いを開始したことに留意する。今後、AIを含むIT技術を活用した領事業務の高度化・合理化を図るなど、窓口業務を中心に更なるデジタル化を着実に進めることが求められる。他方で既に多数の業務関連システムが稼働しており、今後もシステムの更改や最適化が見込まれることから、業務フローの整理、システムの開発・運用・管理を行う体制と人員確保は益々重要となる。

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 各種手当等の制度改善と職員の生活基盤の確保

近年継続している世界規模での急激な為替変動に関連し、昨年の提言で、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構図を改めるべきであり、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と指摘した。この点に関し、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)の改正法が施行され、在勤手当の外貨建て支給が実現したことを評価する。

また、旅費法改正を通じて出張や移転の実情に即した制度を追求することは極めて重要。外務省として職員が自己負担等を強いられることがない制度とすべく、その実現に積極的に貢献していくことが必要。新制度施行後もその運用状況を検証しながら、必要であれば柔軟に改善を図っていくことが重要である。旅費の確保や経費清算手続の効率化を通じた事務負担の軽減を始めとした取組を進めるべきである。

一方で、昨年の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、これら職員がその職務と責任に応じて能力を充分発揮することができるように、勤務環境を整えることが重要である。

日本社会全体での家族形態の多様化や少子高齢化の進行、近年の外務省の女性職員比率の上昇等という状況もある中、職員が安心して在外公館に赴任できるよう、国内における少子化対策等の政策の動向も踏まえつつ、職員の在外勤務における負担を軽減するための対応も検討すべきである。昨年12月に閣議決定された「こども未来戦略」で言及されている、親の就業形態・家庭状況等に関係なく、ライフステージに沿って多様な支援ニーズにきめ細かく対応する全ての子ども・子育て世帯を支援することが必要との基本理念も踏まえ、在外勤務における子ども・子育て

支援についても必要に応じて更なる拡充を検討すべきである。

外務省が役割を果たす上で、在外公館への職員の配置は死活的に重要。共働き世帯や単身子連れ世帯の職員、家族の介護や子女教育等、様々な理由で在外勤務に消極的な職員も増加傾向にあり、より適切な処遇や支援について検討すべきである。特に、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。介護に関しては、介護体制構築のために帰国して手続をする必要が生じるケースも多く、要介護認定を受けた際に在外赴任者用の保険で支給される緊急一時帰国費用が実態に即して十分であるか、保険制度による支援のみで十分か等、不断に見直す必要がある。

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、同手当の外貨建て支給が実現し、これまで研修員に強いていた為替リスクが解消されたことを評価する。今後とも、在外研修員が安定して研修を行い、外務公務員として必要な基礎的知識、能力及び教養を増進することができるよう適切な水準の手当を支給すべきである。

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の推進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、業務フローの見直しを伴う合理化・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。諸外国の例も参考にしながら、データやA I等の更なる活用を通じて業務効率化を推進するとともに、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、マネジメント力の強化や組織内コミュニケーションの活性化等を不断に進め、そのための必要な検討や研修の実施、予算・人材の確保を行うべきである。

3 多様な職員の活躍

全外務省職員における女性の割合は約4割に達している。また、採用面では、第5次男女共同参画基本計画において、国家公務員の採用者に占める女性の割合を35%以上にすると成果目標が定められている中、令和6年4月入省者の女性割合は5割を超える等している点を評価。大使を含む幹部職員に占める割合は現時点ではまだ十分とは言えないものの、近い将来、着実に高まると考えられる。また、豊富な実務経験を持つ、中途採用の職員も増加している。

複雑化する外交課題に直面する中、外務省の一人一人の職員がもたらす多様性は日本外交の力の源。外務省の厳しい業務環境の中、男女や社会人経験の有無等を問わず、職員が継続的にキャリアを築けるようにしていくことが重要である。

4 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。省内公募制の拡充や人事担当と各職員のコミュニケーションの強化といった取組が進んでいることを評価する。今後とも、各職員がやりがいを実感できるとともに、個別のライフプラン等に一層配慮した人事施策の実現に向けた取組を促進する必要がある。

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一層強化し、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。

5 外務省員以外の派遣職員等の待遇改善

派遣職員の待遇については、引き続き外交の最前線を担う優秀な人材を確保するため、昨今の円安、インフレ傾向を踏まえた適切な処遇を整えるべく、外務省本官と同様の外貨建て支給を行い、そのための予算を確保していくことが必要である。

公邸会食を通じた人脈構築・情報収集は外交活動の基盤であり、日本の食文化や日本製品の発信という観点からも、公邸料理人が果たす役割は非常に大きい。一方で、国際的な日本食ブームや国内でのインバウンド需要の増加から料理人の需要が高まり、業界全体として人材不足が深刻化。恒常的に質の高い公邸料理人を確保するためには、大幅な待遇改善を含む抜本的な制度改革を早急に実施する必要がある。

令和6年度に、外務省が公邸料理人の給与増額のため官費補助額を増額し、公邸料理人の待遇を改善した点は評価できる。しかし、平成24年7月の外務人事審議会提言で指摘したとおり、公邸料理人制度の意義が、外交活動上極めて重要な公務である公邸での会食の調理等であることに鑑みれば、主に公館長と料理人との私的契約を基本とする現在の契約形態を見直し、公邸料理人の公的な位置付けを強化し、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な制度枠組みとしなければならない。具体的には、公邸料理人の業務内容を日本の食文化の普及を含めた公務対応とすることで役割を明確化し、私的契約から官費支弁による公的契約への切り替えを進め、公邸料理人が公務により一層有効に活用される制度とする可能性を含め議論・検討すべきである。また、各料理人の役割・技量に見合った適切な給与水準を確保し、在外勤務に伴う諸経費を賄うことを可能とするための必要な予算措置を早急に講じるべきである。

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。

(了)