在勤手当の改定に関する勧告

平成２２年８月
外務人事審議会

平成２２年８月

在勤手当の改定に関する勧告

外務人事審議会

在外公館で勤務する我が国の外交官は，特命全権大使をはじめとしてあらゆる職位の在外職員全員が我が国外交を効果的に展開していくための柱としての資産であり，彼らを適切に処遇することは重要である。一方で，「日本の外交官は，海外で贅沢な生活をしているのではないか」といった批判があったことも事実である。したがって，現在の在外職員の勤務・生活実態を踏まえてより一層客観的観点から検証する必要がある。

本審議会は，本年５月に４名の新たな委員を迎えたが，外務公務員の給与その他勤務条件を中心に人事管理全般について，外務大臣に対しより積極的に意見・勧告を提示していきたいと考えている。

本審議会の果たすべき主要な役割の一つが，この在外職員の手当に関する勧告である。「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」（以下，名称位置給与法）は，その第８条において，「審議会は，前条の調査報告書その他の資料により，たえず在勤手当の額を検討し，その改訂の必要があると認める場合には，適当と認める額を外務大臣に勧告することができる。」旨規定している。本審議会が広く統計や調査結果を用いて在勤手当の具体的な額について勧告を行うことは，同手当の水準の適切性，透明性や国民に対するアカウンタビリティを向上させる観点から望ましい。本審議会はこのような基本的認識に立って作業を進めてきた。

一方，現在の我が国予算編成作業の仕組みを考えれば，本審議会による在勤

手当に関する勧告が外務大臣によって有効に活用されるためには，政令の定めにより外務大臣が例年８月末に財政当局に提示する，外務省の翌年度予算の概算要求前にこの勧告を提出することが肝要である。

したがって，本審議会の今回の勧告作成に当たっては，大きな時間的制約や使用した資料・データの検証に限界がある中で出来る限り客観的な勧告の作成に努めた次第である。また，案件の性格に応じ早急な対応が必要であり，かつ，それが可能と考えられるものについては「平成２３年度予算で検討すべき課題」とし，また，より時間をかけて制度改善を検討すべきものについては「中・長期的な在勤手当見直しの方向性」として区分して扱うこととした。

本審議会は，在外職員の適切な処遇を確保すべく勧告をとりまとめた。同時に，在外職員に対しては，職員各位が国民の期待に応えるべく，より一層，職務に精励することを期待したい。

本審議会は，以上を申し述べた上で，本８月２日，平成２３年度の外務省による予算概算要求に先立ち，下記のとおり勧告する。外務大臣におかれては，本勧告も参考とされつつ，在勤手当に関する予算概算要求作業に取り組んで頂ければ幸いである。

記

１．現行の在勤手当の水準

（１）在勤手当の具体的な額について勧告を行う前提として，第一に，現行の水準について検証を行うことが必要となる。

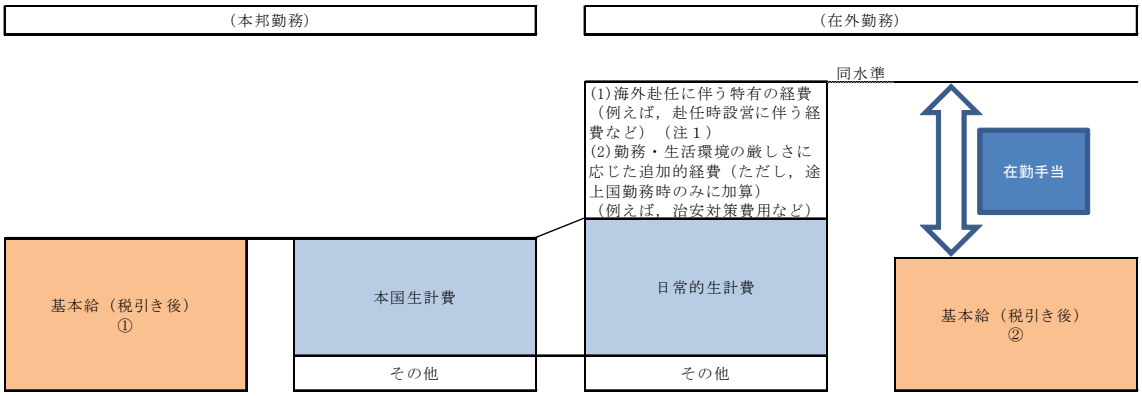
（２）在勤手当の額に関し名称位置給与法は「在勤手当は，在外職員が在外公館において勤務するのに必要な衣食住等の経費に充当するために支給

されるものとし，その額は，在外職員がその体面を維持し，且つ，その職務と責任に応じて能率を充分発揮することができるように在外公館の所在地における物価，為替相場及び生活水準を勘案して定めなければならない。」とし，在勤手当が在外職員の生活経費として支給されるものとして規定している。

（３）在勤手当のうち，主たる生活経費として定額支給されている在勤基本手当については，従来，一般的生活経費と途上国勤務の際の勤務・生活環境の厳しさに応じた加算（外務省ではこの加算を「特定勤務地加算」と定めている。）により構成されている。このうち，一般的生活経費については，海外勤務中の日常的生計費及び海外赴任に伴う特有の経費を，国家公務員として支給される給与（基本給）と在勤基本手当とで賄うとの考え方により算定してきた。この考え方は，本邦勤務の際の生活水準を維持することを目的とする点で日本の海外進出民間企業の約７６％が用いている所謂「購買力補償方式」と同様の考え方であると見ることができ，基本的に妥当なものだと考えられる。

（４）一方，「特定勤務地加算」については，勤務・生活環境の厳しい途上国公館に勤務する際には，治安対策費用や物資調達等の追加的経費がかかることから，一般的生活経費に一定程度の割合を乗じた額を定めている。

（５）また，従来，上記（３）の一般的生活経費の具体的な金額の算定に当たっては，我が国の在外公館中，最大規模であり，最も多様な職種の在外職員を有する在米国日本国大使館の所在するワシントンにおいて，現地での日常的生計費及び赴任時の設営等海外赴任に伴う特有の経費を調査し，在外職員の平均値たる一等書記官の手当の額を算定し，それを基に職位毎，任地毎の手当の額を算定する方法をとってきた。



（注１）海外赴任は，例えば，家電では、日本の仕様・規格が海外では適合しないことが多いため、赴任時に購入せざるを得ないため，国内赴任とは異なる経費が発生する。

（注２）②の基本給では①で支給される地域手当，管理職手当や超過勤務手当等は支給されず減額となる。

（６）しかしながら，在勤基本手当の水準の適切性を一層高めるという観点からは，日常的生計費については，在米国日本国大使館以外の公館についても，任地毎の必要生計費を直接調査することが望ましい。かかる観点から，外務省は，広く在外公館所在地における一般的生活経費について，民間調査機関による調査を行った。この調査は，本年４月～６月にかけて実施され，①本邦における標準的生計費支出を基にした世界１４５カ所における海外駐在員の日常的生計費調査及び②海外赴任に伴う特有の経費に関する民間企業との比較調査の結果が本審議会に提出された。本審議会は，この調査結果を名称位置給与法第８条に規定する「その他の資料」として活用し，在勤手当の額の検討を行った。

今回の調査の結果，在勤基本手当の水準については，次のような結論

が出された。

（イ）まず，本邦勤務の際の生活水準を維持するための経費を給与と在勤手当で賄うとの前提（購買力補償，「No Loss．No Gain」の原則）に立ち，各地の日常的生計費と海外赴任に伴う特有の経費に関する調査結果のデータを使用して，あるべき手当額を試算した（注１）。この額に各公館毎に各職種の定員数を乗じていく形で在勤基本手当の年間予算適正額を算出し，本年度の予算額との比較を行った。この結果，現行の在勤基本手当の水準は公館毎にみれば調整を要するものの，同手当の年間予算総額としてみれば，現行の予算額は概ね適正であるとの結論となった（注２）。

（注１）一般的生活経費調査に基づく手当の額の算出方法

在勤基本手当の額＝（本邦勤務における生計費）×（在勤地の生計費指数）＋（海外赴任に伴う特有の経費）＋「特定勤務地加算」

(注２)在勤基本手当の年間予算適正額試算（一般的生活経費調査の結果を反映した試算）

	22年4－6月の為替物価水準で調整した予算額 ①	民間調査結果データで試算した適正額（22年4－6月の為替レート使用） ②	② － ①	
				比率
在勤基本手当	約171.4億円	約171.1億円	約△0.4億円	−0.2%

（注）①は 22 年度予算額を 22 年４－６月の平均為替レートで調整したもの。

②は一般的生活経費調査の結果を踏まえて算定しなおした適正額（22 年４月－６月の平均為替レートを使用。これにそろえるために，①の為替レート調整を行った。調査結果のデータを使用して算出した各公館毎の「あるべき手当額」に各公館の各職種の定員数を乗じて各公館毎に手当の適正額の年間総額を算出。さらに全公館分を合算して②の数値を得た。）

（ロ）さらに，上述の試算結果からは概ね２つのことが明らかになった。

第一に，個別の公館毎の手当額については，総じて先進国公館の手当が低額に抑えられており，本邦勤務の際の生活水準の維持が困難となっている。

（ハ）第二に，途上国公館においては，現在，先進国と同様の一般的生活経費と勤務・生活環境の厳しさから必要となる経費としての「特定勤務地加算」により手当額が算定されているが，このうち，一般的生活経費部分については，一部公館において引下げが可能である。

（７）一方で，本審議会は，以上のような民間調査機関による調査結果を利用するに当たり，次の点も十分踏まえる必要があると考えている。

（イ）調査結果のデータ中には，統計上の「孤立値」（サンプル中の通常の分布から大きく外れた値）も含まれていると想定することが適当である。よって調査結果の信頼性を得るためには，一回の調査結果のみで手当算出の根拠とすることは危険であり，３年間（３回）程度のデータの平均値を取り，その上で実際の手当額に反映させていくべきである。

（ロ）在外に勤務する外務公務員の６割は開発途上国で勤務している。こうした任地では，戦乱，治安の悪化，感染症，厳しい気候条件，生活必需物資の欠乏等，国内の「物差し」では想像し難い勤務・生活上の困難が存在する場合が多い。こうした環境下では，金銭的には算出し難い身体及び精神上の大きな負担があるが，一般的生活経費調査は身体・精神的負担は一切計測しない，あくまでも日常生活上の支出に関する調査に過ぎない。

民間企業においては，海外勤務による精神的・物質的負担に対する補償として，上記のような「No Loss．No Gain」の原則による購買力

補償を行った上で，更に，海外勤務手当，開発途上国の厳しい生活環境に対する補償としてハードシップ手当を定額支給するのが一般的となっている。先述の外務省が加算している「特定勤務地加算」部分は，こうした厳しい環境を緩和する具体的経費に応じたものであるが，民間企業では，そうした具体的なコストは別途，実費支給した上で，精神的負担に対する補償としてハードシップ手当を支給している。

（８）本年３月の名称位置給与法改正案の国会における採決時に同時に決議された附帯決議は，在勤手当の適切な額を算出するに当たって考慮すべき要素の一つとして，為替・物価変動などとともに，諸外国の外交官や民間企業の海外駐在員の手当・給与水準を例示している。

（９）ただし，こうした日本の民間企業との比較は次の点に留意する必要がある。

（イ）海外駐在員の処遇については，手当・給与として現金支給されるもの以外に，自動車・住居・家具の貸与，移転料や休暇の際の旅費支給，留守宅管理，生活物資の購送等，様々なサポートが行われる場合が多く，手当・給与で賄うべき経費の範囲が異なる。

（ロ）民間企業といっても，製造業，商社，金融機関等の業種や海外駐在員の派遣状況等により企業毎にその給与形態は極めて多様であって，一律に「民間企業」として比較することには無理がある。

（１０）諸外国外交官の給与・手当の比較については，外務省においては，上述のとおり在米国大使館一等書記官が全在外公館の基準値となっていることから，ワシントンにおける各国一等書記官と年収総額ベースで比較を行っている。平成２１年の最新調査によれば，ワシントンに在勤する各国（米国は除くＯＥＣＤ加盟国）外交官との比較では，我が国は２

９か国中１８番目の水準である。

（注１：比較にあたっては，我が国在外職員に支給されている本俸，在勤基本手当，配偶者手当，扶養手当，子女教育手当に相当する各国の手当の額を対象としている。）

（注２：ＯＥＣＤ加盟国中，我が国国民１人当たりのＧＤＰ（国民総生産）は，最新調査では，３０か国中１９番目。）

なお，ワシントンのような先進国勤務のケース以外に，途上国勤務について，勤務・生活環境の厳しさについて主要国が如何なる手当を行っているかについても今後調査を行う必要があると思われる。

（１１）さらに，最近の厳しい財政状況を反映し，本年度予算において在勤手当予算額は総額で対前年７．８％（このうち為替・物価変動による影響は５．０％）の減額となった。これは基準公館である在米国大使館でみると，平成１０年度と比較し，予算上の総額抑制措置の結果，為替・物価の変動分が実質反映されていない年度が８回あることに伴って，一等書記官で３３．２％，大使で４５．８％の実質減額となっている。

（１２）以上みてきた状況にかんがみれば，現時点においては，これ以上の在勤手当の水準引き下げには限界があろう。しかしながら，我が国がかつてなく厳しい財政状況に置かれていることを考えれば，今後，在勤手当の水準を引き上げていくことにもまた限界がある。そういった中で，昭和２７年の名称位置給与法施行後，我が国の外交的地位の向上に伴い，在外公館の増加，特に勤務環境の厳しい途上国公館の増加，我が国国内の生活水準の向上，職員と家族をとりまく社会の変化等により，従来の制度では十分対応できず，在外職員に個人的負担を強いらざるを得ないような事案も生じてきている。

（１３）このような状況下，今日求められていることは，外交官の海外勤務・生活に伴う購買力補償のために在勤手当があるという制度本来の趣旨を踏えつつ，在外職員個々人の家庭事情や家族構成・社会の変化（女性の進出を含む）といった様々な実態に適合できるよう，制度を改善していくことである。但し，そのためには，先述したように様々な実態調査やデータの蓄積と分析が必要であり，大幅な制度の改変を直ちに実施できるわけではない。その一方で，後述するように，現在，赴任時の設営に係る経費の支給が不十分であることから，例えば借金をせざるを得ない職員が多数おり，共済組合等外務省の借入れ制度を利用する者のみで年間約２８０名，借入額の平均が約２００万円という状況もある。こうした状況は早急に是正する必要がある。

（１４）以上を踏まえ，本審議会としては，在外職員が国内におけるのと同水準の勤務・生活環境を確保し，かつ，その職務と責任に応じた役割を十分果たすための環境を整える観点から，在外職員が直面する困難についての緊急性に応じて，以下のように，平成２３年度予算の中で実施していくべき短期的課題と，在外公館に求められる役割に関する議論等も踏まえて一定の時間と労力を投じて検討していくべき中・長期的課題に区分した上で具体的勧告を提示することとする。

２．平成２３年度予算で検討すべき課題

（１）一般的生活経費調査結果を受けた在勤基本手当及び住居手当の支給水準の改定

一般的生活経費調査の結果を基に，日本での生活水準を任地でも維持し，さらに海外勤務に伴う負担増に対応するよう，支給水準の改定を行

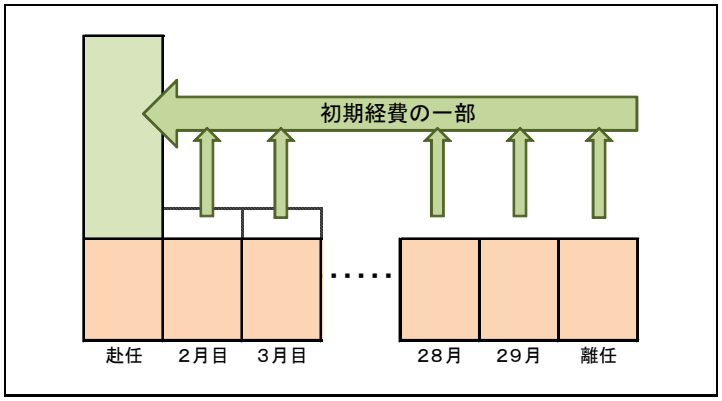
うべきである。ただし，勤務・生活環境の厳しい在勤地については，先述したとおり，肉体的・精神的負担も大きいことから，まずは，現行の加算制度の範囲内で，厳しさの度合いに応じた手当とし，できるだけの配慮を検討すべきである。

住居手当の限度額については，一般的生活経費調査と同時に行った住居事情調査に基づき，緊急時の出勤体制や治安状況，在勤地の社会環境等を総合的に勘案して必要な改定を行うべきである。

（２）赴任時設営費のための在勤基本手当の前倒し支給

在勤基本手当には，海外赴任に伴う特有の経費増として赴任時の設営費が平均的在勤月数で分割され，毎月支給されている。

在外公館に赴任する際は，引越代や家電製品の買替え，赴任後の家具，自動車購入，家賃数ヶ月分の前払い等国内転勤時に比して，より大きな額の一時的経費が発生する。これら経費は，現在の旅費法で定められた移転料や支度料では賄いきれないことから，赴任期間中の在勤基本手当により払い戻す形となっている。このため，赴任時において，在外職員は，これら一時的経費を自己資金や借り入れにより賄わざるを得ないこととなる。こうした職務による異動に伴う相当額の金銭的負担を一時的にせよ職員個人に負担させ，場合によっては，数百万円に及ぶ借金を強いるような現在の仕組みは妥当ではない。将来的には，赴任時の経費を月払いの手当から切り離して，赴任時に一括支給する制度を設けるべきである。平成２３年度については，将来，一括支給の制度が出来上がるまでの過渡的措置（緊急的な措置）として，在外職員の負担を軽減するため，一部なりとも赴任・移転した月に在勤基本手当のうち赴任時設営費に当たる部分を前倒しで支給できる方法を検討すべきである。



（３）子女教育手当の制度改正

（イ）支給制度の見直しについて

現行制度では，日本人子女が就学可能な学校で，日本語・英語・仏語の言語別に最も低廉な学校を基準として支給限度額を決めている。この一方で，全体として月額１４万４千円が最高限度額として定められているため，基準校の学費がこれを上回る場合は職員の自己負担となっている。在勤地によっては，就学可能な学校として高額なインターナショナルスクールしかないケースもあり，年間２００～３００万円の自己負担を余儀なくされている職員もある。こうした一部の職員に多大な自己負担を強いる現行の制度を改め，支給額の上限を設定する方法ではなく，該当職員全てに一定の自己負担をさせた上で，それ以上の学費を要する場合は公費で負担する制度とすることが適当である。自己負担額は，日本の家計における教育に対する平均的支出実態を考慮して決定すべきである。

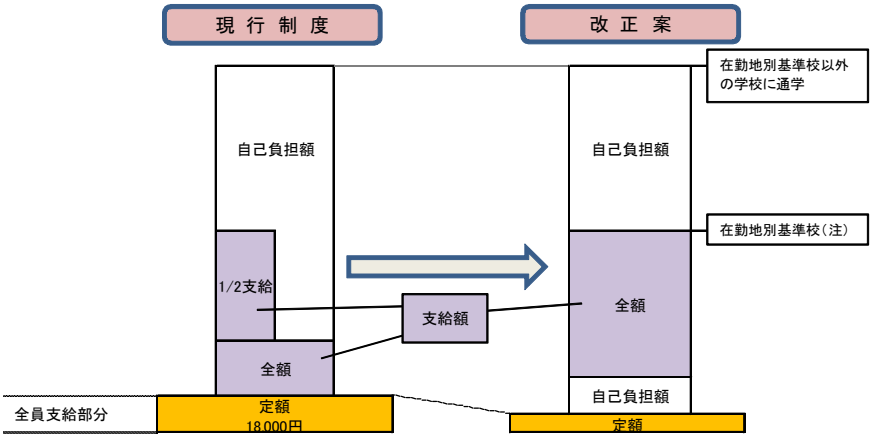
（ロ）幼稚園経費の支給

現行制度では，手当の対象は，小学校・中学校・高等学校であり，幼稚園は対象となっていない。一方多くの民間企業では幼稚園を含めて手当の支給を行っている実態がある。また，幼稚園への補助については，

本年５月，外務大臣に提出された「女性職員の勤務環境改善のためのタスクフォース」提言においても，経費補助が改善策として言及されている。民間企業での支給実態や在外職員の自己負担の状況から，子女教育手当の対象に幼稚園を含めることにより，職員の負担を軽減すべきである。

（ハ）定額支給額の改定

上記を踏まえ，現行の帰国後に子女を本邦学校へ円滑に編入学させるための経費として，全同伴子女につき一律行っている定額（１８，０００円）支給は減額する。



（注）基準校：日本人子女が就学可能な学校中，最も低廉な授業料等の学校

（４）住居手当の号の適用の柔軟化

現行制度上，住居手当の限度額改定は，前年５月時点の住居実態調査に基づき予算要求を行い，新年度予算成立後，４月１日付の政令改正により行われ，その後，年度中の改定は行われていない。こうした制度の下で，前年夏以降，新年度途中の間に住居の賃貸相場が上昇しても，住居手当の限度額を適時に引き上げることが困難になっている。住居事情の劣悪（特に治安及び水道・電気等基礎インフラ）な在勤地では，もと

もと賃貸物件が少ない状況の中で，自然災害や経済状況の変化等により急激に賃貸価格が高騰し，月額１０～３０万円の自己負担なしには安全な住居を確保できない事態が発生している。このような事態にも対応できるよう，現在政令で規定している限度額について，外務大臣の判断により一時的に政令の限度額を超える額を緊急措置として適用したり，住居手当の号の適用を柔軟化し，より高額な上位の号も適用できるようにする措置を講ずるべきである。

３．中・長期的な在勤手当見直しの方向性

上記２．の平成２３年度予算における措置に加え，今後以下の点についても制度改善を検討すべきである。当面本審議会において平成２４年度以降の予算に反映すべく，検討を継続する。

（１）基本的考え方

全体として，これまでの在勤手当制度は，国内法令や予算制度上の制約から，非常に複雑な仕組みとなってしまっている。したがって，今後の課題として，現在の複雑な制度を出来る限り簡素化し，国民一般にとってわかりやすく，また，運用しやすい制度に改善していく必要がある。

（２）勤務・生活環境の厳しい在勤地におけるハードシップ手当の導入

勤務・生活環境は厳しいが，物価水準が低い在勤地は，日常的な生活経費のみをみれば，手当の減額が適当との結論になる。こうした在勤地での困難さについては，外務省が現在行っている在勤基本手当の特定勤務地加算により，追加的生活コストとして手当により補償できる部分もあるが，治安や健康上のリスク要因・精神的負担等，一般的生活経費支出に現れない要素も勘案した何らかの対応策も講ずる必要がある。先述

のとおり民間企業においては，広く一般的生活経費と別に，任地毎に一定額のハードシップ手当が支給されている。

また，国内に勤務する国家公務員が離島等に勤務する場合には，職員の精神的負担や生活の不便度に給与上対処するものとして「特地勤務手当」が支給されている。

これらを踏まえ，在外職員についても何らかの措置を講ずることを検討する必要がある。

（３）単身赴任に対する措置の検討

最近，在外職員においても，子女の教育や親の介護，配偶者の就業により単身赴任する職員が増加しており，在外勤務を定期的に繰り返す在外職員にとり大きな負担となっている。

民間企業では一般的に海外勤務に際し単身赴任となる場合には，本人と家族が二重生活となることによる生活費増大に対し，給与上の措置がとられている。また，国内公務員も国内転勤の際，距離に応じて単身赴任手当が支給されている。在外職員もやむを得ず単身赴任をしている場合については，同様に手当上の措置を講ずる必要があるか検討する必要がある。

また，例えば，家族と過ごす時間を設けるため，在外職員が帰国するか，家族を呼び寄せるための旅費の支給等，手当制度以外の措置について検討する必要がある。

ただし，在外職員の精神面の安定や人事管理の面からは，配偶者の同伴が望ましいことはいうまでもなく，同伴を奨励するような方策もあわせて検討する必要がある。

（４）配偶者手当の見直し

配偶者手当については，単純に配偶者の同伴に伴う生計費の増加という

側面だけではなく,配偶者も外交活動の一部を担っているという側面から,配偶者手当が設けられてきた。しかし，最近は，様々な事情から配偶者の外交活動への参画が困難な者もいると聞く。今後，外交官配偶者の外交活動への参画の在り方を検討し，これを踏まえ，配偶者手当の在り方を検討する必要がある。また，生計費増については，現行制度では，配偶者は在勤手当の中の配偶者手当で，子女については国内給の扶養手当（配偶者分は在外勤務者には支給されない。）で対応することとなっている。このため子女分について在外生活･勤務による経費増に対応できていないとも考えられ，検討する必要がある（注)。

（注）国内で支給されている子ども手当は在外職員に支給されていない。

（５）生活基盤確保のための継続的措置（在外公館による住居の確保等）

多くの民間企業海外駐在員やアメリカ合衆国等の諸外国外交官では，会社や国が住居の一括借上げを行っている実態があることから，外務省においても個々の職員に住居の手配をさせ住居手当を支給する制度ではなく，民間企業へのアウトソーシング等により借上げ等を行うことも検討する必要がある。

また，現在，在勤手当の定額支給により賄うものとしている支出項目についても，透明性・公平性の観点で実費支給とする等，在勤手当として支給する方法以外の方法（例えば，赴任時設営費のうちの家具のレンタルサービス等による供与の可能性など）も検討する必要がある。ただし，厳格な公私の峻別が求められている現行の会計法の下では，職員の私的生活にまたがざるを得ない種々の経費について，個々に妥当性をチェックし支給を行うために行政コストが大幅に増加する可能性がある。この点については民間企業における社用・私用の区別のコスト管理の実

態も踏まえて検討する必要がある。

（６）在外職員の赴任期間

多くの民間企業や国際機関においては，３～５年以内を海外における一任地の派遣期間の目安としている。これに比し，在外職員の平均赴任期間は約２年１０ヶ月となっており，在外職員は相対的に短期間での異動となっている。

この結果，先述のとおり，赴任時の設営に係る経費が職員に大きな負担となり，相当の手当が必要となっていることから，今後，外交活動や人事バランス，勤務・生活環境の特に厳しい公館への赴任期間には配慮しつつも，（イ）在外職員の一任地における赴任期間をより長期とすること，及び（ロ）前もって在勤期間を定めることも検討していく必要がある。

赴任期間の長期化は，人間関係が基本となる外交活動に資する面があり，赴任旅費等の予算削減効果も生じる。また，在勤期間を予め明確化しておけば，赴任者やその同伴家族が子供の学校等，赴任後の生活設計や将来計画を立てやすくなり，ひいては単身赴任の減少にもつながると考えられる。

（７）為替・物価変動の自動的反映

在勤基本手当の為替・物価変動について，ここ数年は円高基調ということもあり，為替・物価変動は完全反映されているが，過去においては年度予算の制約から，為替・物価変動が完全に反映されなかった事例がある。為替・物価変動という外的要因について，その負担を職員個人に負わせることは不合理であるので，自動的に反映されるような仕組みを検討する必要がある。

（了）