

平成 22 年度外務省予算の概要

～政権交代による外交関連予算の見直し～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお
中内 康夫

平成21年9月16日に発足した鳩山新政権にとって初の予算編成となった平成22年度予算においては、外務省所管一般会計予算は総額6,572億円、対前年度比（以下同じ）1.9%（128億円）減となった。同予算においては、既存予算についてゼロベースからの見直しが行われる一方、重要外交課題に関連する経費等については、「選択と集中」がより進んだ形での予算計上が行われている。

本稿では、22年度外務省予算について、そうした特徴を踏まえつつ、その編成過程を振り返った上で、内容面で特に注目される点を紹介していきたい。

1. 鳩山政権の予算編成プロセスと外務省予算

(1) 鳩山政権の予算編成プロセス

22年度予算編成においては、従来の予算編成プロセスが大きく変更されることとなった。

21年9月29日に閣議決定された「平成22年度予算編成の方針について」では、①麻生前政権の下で決定された概算要求基準（21年7月1日閣議了解）の廃止、②8月31日に各省庁が提出した概算要求の取下げとマニフェスト（「三党連立政権合意書」を含む）を踏まえた形での再提出、③既存予算についてゼロベースで厳しく優先順位を見直し、できる限り要求段階から積極的な減額を行うことなどの方針が示された。この方針に基づき、10月15日に各省庁から改めて概算要求が行われたが、外務省予算については、既存予算の見直し等が行われた結果、概算要求額は、前年度（21年度）当初予算（6,700億円）よりも0.4%（29億円）減の6,671億円となった¹。

11月には行政刷新会議²による「政府の予算項目に対する事業仕分け」が国民にも全面公開の下で実施され、447事業が仕分けの対象となった。その中で外務省についても51事業が対象となり、事業の見直し、予算の縮減等の評価が相次ぐこととなった。

その後、12月15日に閣議決定された「予算編成の基本方針」では、22年度予算編成に当

¹ 外務省の概算要求の全体的な考え方は、①本省・在外公館のコスト削減、任意拠出金の削減、ODAのコスト削減、国際協力機構（JICA）有償資金協力勘定への交付金の削減等による295億円の減額、②義務的経費増（分担金・義務的拠出金の増等）及び政策的経費増（JICA22年度重要課題対応経費）の計93億円の増額、③22年度限りの案件実施に係る特殊要因の増額分172億円の追加を行ったものである。なお、鳩山政権が重要外交政策として掲げていたアフガニスタン・パキスタン支援、環境・気候変動問題対策等に必要な額については、年末までの予算編成プロセスの中で確定していくこととし、概算要求段階では具体的な額を要求しなかった（いわゆる「事項要求」）。

² 21年9月18日の閣議決定により、国民的な観点から、国の予算、制度その他国の行政全般の在り方を刷新するとともに、国、地方公共団体及び民間の役割の在り方を見直しを行うため、内閣府に行政刷新会議（議長：内閣総理大臣、副議長：内閣府特命担当大臣（行政刷新））が設置された。

たっては、子育て、雇用、環境、科学・技術に特に重点を置くとされたほか、事業仕分けの評価結果を踏まえ、歳出を大胆に見直すことなどが確認された。外務省予算の編成では、事業仕分け等を踏まえて既存予算の更なる見直しが行われる一方、政府が11月に発表したアフガニスタン（アフガン）・パキスタンへの新支援策（「テロの脅威に対処するための新戦略」）、12月の国連気候変動枠組み条約第15回締約国会議（COP15）で表明した環境・気候変動分野における途上国支援策（「鳩山イニシアチブ」）等、概算要求後に表明された国際的コミットメントに関連する経費をどのように予算措置するのかが注目されることとなった。

（２）外務省予算の金額

以上の予算編成プロセスを経て、12月25日に閣議決定された22年度予算政府案において、外務省所管一般会計予算は総額6,572億円、1.9%（128億円）減となった。このうちODA予算は4,134億円、5.3%（229億円）減、非ODA予算は2,438億円、4.3%（102億円）増である³。ただし、非ODA予算については、22年度限りの特殊要因として計上されている「アジア太平洋経済協力（APEC）首脳・閣僚会議、生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）の本邦開催経費」（会議運営経費、通信・広報（プレス）経費等）108億円を除いた場合、2,331億円、0.2%（5億円）減となる。

なお、22年度予算の閣議決定に先立ち、同月15日には21年度第2次補正予算政府案が閣議決定されたが、外務省予算としては2,505億円（うちODA予算は1,458億円）が計上されている⁴。

2. 外務省予算における注目点

（１）事業仕分けの22年度予算への反映状況

行政刷新会議は、21年11月9日、事業仕分けの対象となる447事業を決定し、その後、11月中に同会議のワーキンググループによって仕分け作業が実施された⁵。外務省についても51事業が対象となり⁶、事業仕分けの結果、事業の見直し、予算の縮減等の評価が相次いだ。そのような結果を踏まえ、外務省は事業内容の見直しやコスト削減等の対応策を採ることとなり、最終的に22年度予算においては、①概算要求額からの90億円の削減、②国際交流基金運用資金のうち342億円の国庫への返納⁷が行われることとなった（表参照）。

³ 本稿で記載する予算の内訳の金額については、四捨五入の関係上、合計が一致しない場合がある。

⁴ 第2次補正予算に計上されている項目は、アフガニスタン支援経費499億円（うちODA予算487億円、以下同じ。）、アジア・アフリカ等気候変動緊急支援経費711億円（711億円）、世界エイズ・結核・マラリア対策基金への拠出金189億円（189億円）、朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）拠出金90億円、国連分担金4億円（0.5億円）及び国連平和維持活動（PKO）分担金1,013億円（71億円）である。

⁵ 行政刷新会議が10月22日に示した「事業見直しの視点」では、①事業目的が妥当であるか、財政資金投入の必要があるか、②手段として有効であるか、③手段として効率的であるか、④限られた財源の中、他の事業に比べて緊要であるか等のいずれかが乏しい事業については、見直しを行うとの考えが示されている。

⁶ 実際の仕分け作業においては、同種の事業（任意拠出金等）は一つの類型にまとめられて議論が行われた。

⁷ 国際交流基金の運用資金（国費相当額）は942億円であるが、残りの600億円については、外交上重要な日米、日中の交流事業等に係る資金であるとして、同基金において引き続き運用することとなっている。

(表)行政刷新会議の事業仕分けを踏まえた外務省予算の見直し

1. 事業仕分けを踏まえた概算要求からの削減額: 計90億円

(単位:億円)

案件名	22年度 概算要求	22年度 政府案	増減額	増減率
国内での大型国際会議開催経費(APEC、COP 10)	133	108	▲25	▲18.7%
JICA運営交付金	1,509	1,480	▲29	▲1.9%
無償資金協力	1,572	1,542	▲30	▲1.9%
海外での各種会議等出席旅費	5.1	4.4	▲0.7	▲14.0%
国際交流基金運営交付金	122	※121	▲0.7	▲0.6%
広報に要する経費	15	13	▲2.5	▲16.4%
招へい事業に要する経費	11	8.2	▲2.6	▲24.0%

※運用資金返納に伴う措置(運用収益逸失分の代替財源)として別途計上されている7.4億円を除く。

(注)四捨五入の関係で合計等に不一致あり。

2. 事業仕分けを踏まえた国際交流基金運用資金の返納額: 342億円

3. その他、事業仕分けを踏まえて見直しを行った案件

案件名	見直し内容
(財)日本国際問題研究所補助金	廃止の評価を踏まえ、政策研究・提言等に係る競争的な補助金を新たに創設する
国際機関等への任意拠出金	見直しの評価を踏まえ、重複の排除及び民間実施等の観点から見直しを行う
在外公館の維持・運営に関する経費	見直しの評価を踏まえ、在外公館の維持・運営に関し、一層の合理化・効率化を図る

(2) 分担金・拠出金

22年度予算における国際機関等への分担金・義務的拠出金の金額は、2.6% (26億円) 増の1,049億円 (うちODA予算207億円)⁸、任意拠出金の金額は3.2% (10億円) 増の318億円 (うちODA予算247億円) となった。

このうち、任意拠出金については、20年5月に日本政府が表明した世界エイズ・結核・

⁸ 平成21年12月24日の国連総会において、22年から24年までの各国の国連分担金の比率(分担率)が決定し、日本の分担率は、それまでの16.624%から12.53%に減少したが、分担率変更の決定が22年度予算の閣議決定の前日であったため、新たな分担率での積算を行う時間的余裕がなく、同予算における国連分担金の金額(396億円)は従来の分担率(16.624%)で積算されたものが計上されている。

マラリア対策基金への「当面5.6億ドルの拠出」を早期に達成するため、同基金への拠出金60億円が計上されている⁹。同拠出金は、前年度当初予算には計上されておらず、従来、補正予算を中心に計上されてきたものであり、それを除くと任意拠出金の予算額は258億円で16.3%（50億円）の大幅削減となっている。

その内訳としては、事業仕分けの対象ともなった国連開発計画（UNDP）拠出金（72億円、10.7%（9億円）減）、国際機関職員派遣信託基金（JPO）拠出金（11億円、13.9%（1億円）減）のほか、人間の安全保障基金（HSF）拠出金（12億円、25.5%（5億円）減）、国連人口基金（UNFPA）など人口関係国際機関等拠出金（34億円、23.2%（11億円）減）等の削減幅が大きくなっている。他方、中央緊急対応基金（CERF）拠出金（1.9億円、82.5%（0.9億円）増）、アジア太平洋経済協力推進拠出金（0.3億円（新規））等、金額は少ないが、重要外交課題に関係する拠出金の増額も図られており、各国際機関に拠出する金額に一層のメリハリ付けが行われたと言えよう。

なお、高須国連大使が必要な拠出金は残さなければ外交活動に支障が出るおそれがあるとの認識を示すなど¹⁰、任意拠出金の削減が続けば、国連を始めとする国際機関における我が国の影響力の低下につながることを懸念する声もある。我が国の国益の確保という観点も踏まえつつ、各国際機関にどの程度の拠出を行うことが適切であるのか議論を深めていく必要があるだろう。

（3）アフガン・パキスタン支援

鳩山総理は、21年10月26日の所信表明演説において、国際社会全体が対処する最重要課題の一つにアフガン及びパキスタン支援の問題を挙げ、農業支援、タリバン元兵士に対する職業訓練、警察機能の強化等を例示しつつ、我が国として積極的な支援を行う決意を表明した¹¹。

その後、11月10日、政府は「テロの脅威に対処するための新戦略」を決定し、アフガン支援策としては、アフガン政府の治安能力向上、元タリバン兵士の社会への再統合、農業開発やインフラ整備等を柱として、早急に必要とされる約800億円の支援を行うとともに、21年からおおむね5年間で最大約50億ドルの支援を行うことを発表した。また、アフガン情勢と密接不可分なパキスタンの安定化のための支援策としては、21年4月に決定した今後2年間で10億ドルの支援を迅速に実施することを表明した。

この新戦略を受け、22年度予算ではアフガン支援経費として296億円が計上され¹²、前年度当初予算と比べると208%（200億円）増となっている。さらに、21年度第2次補正予算にもアフガン支援経費499億円が計上されており、両者を合わせると、新戦略において早急に支援を行うとしていた約800億円分の予算措置が採られたこととなる。また、パ

⁹ 21年度第2次補正予算にも同基金への拠出金として189億円が計上されている。

¹⁰ 『日経新聞』（平21.12.12）

¹¹ 第173回国会衆議院本会議録第1号6頁（平21.10.26）

¹² その内訳は、無償資金協力187億円（教育、保健・医療支援等）、JICA技術協力109億円（農業・農村開発支援、教育・職業訓練支援等）などである。

キスタン支援については、22年度予算に74億円¹³が計上されている。

他方、アフガンの治安情勢は悪化してきており、早急を実施するとした約800億円の支援について、援助要員の安全を確保した上で、迅速かつ効果的な支援実施をどのように行っていくのか、特に、元タリバン兵士への職業訓練やアフガン警察の機能強化支援の方法、国際機関との連携の在り方といったことなどが今後の課題となるであろう。

(4) 環境・気候変動関連支援

鳩山総理は、21年9月22日、国連気候変動首脳会合で演説し、我が国の温室効果ガス削減の中期目標として、主要国の参加による「意欲的な目標の合意」を前提に「1990年(平成2年)比で2020年(平成32年)までに25%削減を目指す」と表明するとともに、気候変動に係る途上国支援を積極的に行うとして「鳩山イニシアチブ」を提唱した。その後、12月の国連気候変動枠組み条約第15回締約国会議(COP15)では、日本政府は「鳩山イニシアチブ」の内容をより具体的に明らかにし、温室効果ガス削減等の気候変動対策に取り組む途上国、及び気候変動の悪影響に対して脆弱な途上国を広く対象として、24年末までの約3年間で、官民合わせて約1兆7,500億円(おおむね150億ドル)規模の支援(うち公的資金1兆3,000億円(おおむね110億ドル))を実施する意向を表明した。

こうした「鳩山イニシアチブ」の国際社会への表明も踏まえ、一般会計の外務省予算においては、22年度予算に環境・気候変動分野における途上国支援として408億円が計上され¹⁴、前年度当初予算と比べると10%(37億円)増となっているほか、21年度第2次補正予算にもアジア・アフリカ等気候変動緊急人道支援として711億円が計上されている。

他方、COP15では、先進国と途上国との対立等により、法的拘束力を持った枠組み作りは先送りされ、政治文書(「コペンハーゲン合意」)を締約国が留意することを合意するにとどまった。「鳩山イニシアチブ」は、積極的な途上国支援により、新たな枠組みへの途上国の参加を促すこと等を目的としているが、難航しているポスト京都議定書の枠組み作りに関して、我が国の国益も踏まえつつ、今後、鳩山政権が国際社会においてどのような形でリーダーシップを発揮していくことができるのかが問われることとなる。

(5) 機構・定員

機構については、政府全体の予算の見直し方針を踏まえ、外務省は10月15日の概算要求段階から大使館、総領事館といった在外公館(実館)を新設する機構要求を行っておらず、22年度においては、在ジブチ兼勤駐在官事務所の設置、マレーシアの在コタキナバル総領事館の出張駐在官事務所への切り替えが行われるのみとなった。その結果、22年度末の在外公館数は202(大使館133、総領事館62、政府代表部7)となる予定である。

また、22年度末の外務省定員は37人純増(新設の「政務調査官」1人増、他省庁からの

¹³ その内訳は、無償資金協力62億円(食糧支援、国内避難民支援等)、JICA技術協力12億円(教育支援、保健医療支援等)などである。

¹⁴ その内訳は、無償資金協力210億円(太陽光発電システムの供与等)、JICA技術協力198億円(環境・気候変動分野の人材育成等)である。

在外公館への職員派遣に係る定員振替分17人増を含む)の5,740人となる予定である。

外務省の機構・定員については、直近の19年度から21年度までの3年間において、16大使館及び1総領事館の増設、定員の純増250人という大幅拡充が行われていた¹⁵。これは当時の与党であった自民党及び公明党において、我が国の国連安保理常任理事国入りや邦人による国際機関の主要ポスト確保等も念頭に置いた上で、外交実施体制強化を支援する動きがあり、それぞれ党内に設置された外交力強化に関する特命委員会(チーム)が、150大使館体制を早期に実現するとともに、外務省の定員2,000人純増を目標としつつ実質的なマンパワーの増強を図ることなどの申入れを政府に行っていたことが背景にあった。

政権交代による人件費削減等を含む予算全体の見直し方針を踏まえ¹⁶、22年度においては、過去3年のような機構・定員の大幅な拡充は見送られている。ただし、外務省は、従来より、我が国の在外公館や外交に携わる人員が主要国に比べて少ないことを訴えてきており¹⁷、外交力強化の必要性和総人件費削減等の歳出改革をどのような形で両立させていくのかが、今後解決すべき困難な課題となつてこよう。

(6) 在勤手当の見直し

外務省の在外職員に支給される在勤手当¹⁸については、従来より、その必要性の有無や支給額の妥当性等についての議論がなされてきており、特に近年は、我が国の厳しい経済・財政状況や雇用環境を十分に踏まえた内容とすべきとの意見も強まっていた。

そうした状況の中、鳩山新政権の発足を受け、10月27日、外務省内に在勤手当プロジェクトチーム(P T)が設置され、P Tでは、各種手当の妥当性や今後の方向性についての検討を行い、12月10日、その結果を岡田外相に報告した。報告では、①在勤手当の支給水準の客観性を向上させるため、22年度に各地における生計費(住居費も含む)の調査を行い、結果を23年度予算以降の在勤基本手当及び配偶者手当に反映させる(先進国等に勤務する職員は22年度から両手当を一定程度減額)、②住宅状況が改善している在外公館については、住居手当の「限度額」を引き下げ、22年度予算以降、順次反映させる、③子女教育手当の現行の支給水準の適切性を検証していくことなどが提示されていた。

この報告の内容も踏まえ、22年度予算においては、在勤手当の金額は276億円が計上され、前年度当初予算と比較すると7.8%(23億円)の減となった。この23億円減の要因としては、為替の変動(円高)による経費節減分が19億円、物価上昇による増額分が4億円で

¹⁵ 定員外の在外公館スタッフ(専門調査員、派遣員、現地職員等)についても19年度から21年度で351人増の予算措置が採られており、定員と定員外を合わせて実質的に3年間で601人のマンパワーの増強が行われていた。なお、22年度予算においては、在外公館スタッフの予算は削減されている(専門調査員25人、派遣員20人の減員等)。

¹⁶ 民主党の衆院選マニフェストでは国家公務員の総人件費2割削減が掲げられている。

¹⁷ 外務省資料によれば、大使館数は米国166、英国142、フランス159、ドイツ149、中国166である(平成21年1月現在。ただし、英国は19年10月現在)。また、外務省職員数は米国22,153人、英国7,701人、フランス10,848人、ドイツ7,569人、中国8,600人である(18年度、19年度の調査)。一方、我が国は、22年度末時点で、大使館(実館)133、外務省職員数5,739人(予算定員)となる予定である。

¹⁸ 在勤手当の種類には、在勤基本手当、住居手当、配偶者手当、子女教育手当、館長代理手当、特殊語学手当及び研修員手当の計7種類がある。

あり、残りの8億円減がPTの検証を踏まえた手当見直しによる節減分である。

在勤手当については、海外勤務・生活に伴う追加的経費の発生や海外生活の困難さなどに加え、在外職員には、国内諸手当のうち、地域手当、通勤手当、超過勤務手当等が支給されていないことなども理由としてその必要性が指摘される一方、手当の客観性・透明性が十分に確保されておらず、国内の諸手当との比較でも支給額が高すぎるとの批判も強い。外務省は、22年度中に世界各地の生計費調査を行い、それを23年度以降の在勤基本手当等に反映させるとしており、今後、在勤手当の見直しは本格化することとなるが、どのような基準でその調査が行われ、その結果、どの程度の支給額の見直しにつながるものか注目されることとなる。

(7) 外務省ODA予算

最後に、外務省のODA予算を概観しておきたい¹⁹。22年度の外務省の一般会計ODA予算の総額は4,134億円、5.3% (229億円) 減であり、同省ODA予算としては過去10年で最大の削減幅となっているが、政府全体のODA予算 (6,187億円) が7.9%減額されたのに比べると削減幅が圧縮されている。

無償資金協力 (1,542億円) は4.2% (67億円) 削減された。事業仕分けの結果を踏まえ、「コンクリートから人へ」の考えに基づき、道路や港湾、学校等の施設整備を行う「ハコモノ」無償 (20年度実績額485億円) を3分の1程度 (160億円) 縮減した上で、130億円を環境、人間の安全保障関連支援等に移行させている。

また、国際協力機構 (JICA) 運営交付金 (1,480億円) は5.0% (79億円) 削減された。これも事業仕分けの結果を踏まえ、調査研究費の30%削減や旅費、業務委託費の見直し等により50億円が削減された上で、アジア太平洋諸国との連携強化及びその一環としてのNGO支援、環境問題等の地球規模課題に対応する科学技術協力の強化等の政策経費が21億円増額されている。

他方、このように全体額が削減されている中で、「選択と集中」の観点から、前述したアフガン・パキスタン支援や環境・気候変動関連支援、更にはNGOとの連携強化といった重要外交課題に係るODA予算については、対前年度で増額が図られている。

我が国の厳しい経済・財政状況を踏まえ、特に一般会計ODA予算 (政府全体) は11年連続で削減され、平成9年度のピーク時に比べればほぼ半減することとなった。こうした状況も踏まえ、岡田外相は「ODA全体の改革論議は平成22年前半における一つの大きなテーマ」²⁰との考えを示しており、政権交代を受け、今後、我が国のODAの在り方をどのように考えるのかについて、国会等においても活発な議論が行われることが期待される。

¹⁹ 外務省分を含む政府全体のODA予算の詳細と我が国ODAの今後の課題については、本号掲載の柴崎敦史「平成22年度政府開発援助予算～『曲がり角』を迎えた我が国ODA～」を参照されたい。

²⁰ 外務省ホームページ、外務大臣会見記録 (平成21年12月29日) 参照。