

外交力強化とサミット、アフリカ開発会議の成功に向けて

～平成20年度外務省予算の注目点～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお
中内 康夫

平成20年度の外務省所管一般会計予算（政府案）は総額6,794億円、対前年度比（以下同じ）1.3%（85億円）増¹、うちODA予算は4,407億円、3.0%（137億円）減となった²。以下、20年度外務省予算のうち、特に注目される(a)外交力強化に係る機構・定員等、(b)北海道洞爺湖サミット及び第4回アフリカ開発会議の成功に向けての取組、(c)ODA予算に焦点を当て、その概要を紹介する。

1. 外交力強化に係る機構・定員等（215人のマンパワー増強、7公館の新設）

20年度末の外務省定員は99人純増（他省庁からの在外公館への職員派遣に係る定員振替分23人増を含む）の5,603人となる。また、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）116人を新たに採用する予算措置が採られており、高村外相は「合わせて215人の実質的なマンパワーの増強が確保できた」³との認識を示している。これにより定員と定員外合わせて151人の増員措置が採られた19年度と合計して2年間で366人のマンパワーの増強が図られることとなる。

機構面では、5大使館及び2総領事館が新設、1総領事館が廃止され、在外公館数（実館数）は194から200（うち大使館数は123から128）に増えることとなる。具体的には、旧ソ連のラトビアとグルジア、アフリカのブルキナファソとモーリタニア、大洋州のトンガに大使館が、米国南部のナッシュビルと中国の青島に総領事館が新設され、インドネシアの在マカッサル総領事館が廃止される。このうち、ラトビア、グルジア、トンガの大使館、青島の総領事館は、経費節減のため館員数を一定規模に抑えた「コンパクト公館」（大使館については上限9人、総領事館については上限7人）にすることとしている⁴。

こうした外務省の機構・定員等の大幅拡充は19年度予算に続き2年連続であり⁵、政府全体として総人件費抑制や国家公務員純減が進められている中、外交力強化の必要性について特段の配慮が行われたものと言える。この背景には、平成17年の国連における安保理改革の動きの中で常任理事国入りを目指した我が国の運動が頓挫したことや最近の国際機関の役職選挙において邦人候補が落選する事例が目立ったことなどへの反省があったとされる⁶。外務省は、我が国の在外公館や外交に携わる人員が主要国と比べて少ないことなどを指摘し⁷、外交力の基盤となる外交実施体制の充実を訴えている。また、与党の自民党、公明党にもそれを支持する動きがあり、それぞれ党内で、150大使館体制を早期に実現する、10年間で定員2,000人純増を目標としつつ実質的なマンパワーを着実に増強するなどの内容を含む外交力強化の提言がまとめられ、政府に対して申入れが行われた⁸。

150大使館体制、2,000人マンパワー増強等の実現に向けては今後も継続的な取組が必要であり、政府の総人件費抑制等の歳出改革路線と両立する形で21年度以降どのような措置が採られていくのか注目される。

2. 北海道洞爺湖サミット及び第4回アフリカ開発会議の成功に向けての取組

本年は我が国において重要な国際会議・会合が相次いで開催されることとなる。最も注目されるのは7月7日から9日まで北海道の洞爺湖畔で開催される主要国首脳会合（G8サミット）であり、3月から6月にかけては外務大臣会合（京都）、財務大臣会合（大阪）、開発大臣会合（東京）等、G8関連の様々な会合も開催される。また、5月28日から30日には横浜において、我が国が主催しアフリカ諸国の首脳等が参加する第4回アフリカ開発会議（TICAD）が開催される。

20年度予算においては、こうした重要な会議・会合の成功と我が国のリーダーシップ発揮に向けての取組に係る経費が計上されている。すなわち、G8各国との協力強化に関する経費（会議開催に当たってのロジ経費等）として124億円、G8サミットで主要な課題となる環境・気候変動問題に対する積極的取組に関する経費として42億円（うちODA41億円）、テロとの戦い、国際組織犯罪、大量破壊兵器の不拡散等の取組強化に係る経費として66億円（うちODA62億円）、アフリカにおける成長の加速化、人間の安全保障の確立、環境問題への対応を重点項目とする「元気なアフリカ」のための支援強化に関する経費として106億円（うちODA100億円）などが予算措置されている。また、19年度補正予算においても、サミット関係経費（主にロジ経費）として6億円、対アフリカ平和構築・人道危機対策拠出金として307億円（うちODA289億円）などが計上された。

国際社会もG8サミットとTICADにおいて我が国がどのようにリーダーシップを発揮するのか注目しており、本年は日本外交にとって正念場の年になると言えよう。

3. ODA予算（環境・気候変動問題への取組、対アフリカ支援強化）

【政府全体】

平成18年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（以下、「基本方針2006」という）においては、今後5年間の歳出改革の方向性が示され、ODA予算については対前年度比2～4%の削減が明記される一方、小泉政権時の「今後3年間でアフリカ向けODAを倍増し、引き続きその中心を贈与とする」⁹、「今後5年間のODA事業量について、2004年実績ベース（89億ドル）と比較して100億ドル積み増しを目指す」¹⁰等の政府の国際公約については確実にこれを達成するとの方針も示されていた。

この「基本方針2006」に則り編成された20年度の政府全体の一般会計ODA予算総額（13府省庁に計上）は7,002億円、4.0%（291億円）減となった。19年度予算でも4.0%減額されており、2年連続で「基本方針2006」に示された最大幅の削減が行われたこととなる。また、これは当初予算ベースでは9年連続の減少となり、ピークの9年度予算（1兆1,687億円）に比べれば40%減である。

なお、同時に編成された19年度補正予算においては、緊急性の高い案件を中心にODA予算770億円（うち外務省予算765億円）が計上されている。

また、20年度の円借款の貸付規模は前年と同額の7,700億円が確保されており、一般会計予算に円借款の原資となる財政投融资資金や国際開発金融機関への出資国債による払込み、各省庁の特別会計予算等を加えた20年度のODA事業予算は、6.8%（964億円）増の1兆5,113億円となっている¹¹。

政府は、ODA事業量100億ドル積み増しの国際公約について、「基本方針2006」でも確

認められ、本年にはG8サミットやTICADを主催することも踏まえ、目標年となる来年（平成21年）の時点で公約が達成できているよう努力していきたいとしており、現在までのところ円借款や債務救済を中心に着実に事業規模の上積みを行ってきた。しかし、円借款では中国などが返済を進めており、今後、その回収金を差し引いたネットでの事業規模は伸び悩むことが予想され、目標達成は未だ確実視できない状況にあるとされる。

また、対アフリカODA倍増の国際公約は、平成19年実績で約17億ドルを目指すものであり、現時点では集計が確定していないが、ほぼ目標を達成したものと見られている。本年5月にはTICADが開催されることとなっており、今後の我が国のアフリカ支援について政府から数値目標等を含めた新たな方針が示されるのか注目される。

【外務省予算】

次に、外務省のODA一般会計予算に絞り概観すると、金額は3.0%（137億円）減の4,407億円であり、政府全体で4.0%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（1,588億円）は、2.9%（48億円）削減される中、G8サミットやTICADの開催を踏まえ、環境・気候変動問題への取組として環境プログラム無償（15億円）が新設されたほか、対アフリカ支援強化としてコミュニティ開発支援無償が増額された。

国際協力機構（JICA）交付金（1,538億円）は1.2%（18億円）削減された。包括的な効率化目標の設定、既存事業の見直しなどの合理化や本年10月のJICAと国際協力銀行（JBIC）との統合（新JICA発足）による経費削減等により68億円分の節減が行われる一方、アフリカにおける気候変動・環境問題への取組、地球規模課題に対応する科学技術協力等、重点政策課題を推進するための経費については67億円の増額が図られた。

分担金・拠出金（511億円）は3.8%（20億円）削減されたが、特に任意拠出金について、人間の安全保障の推進、人道支援、環境・気候変動問題への対処等の外交政策上の重点事項を踏まえた上で、各国際機関に拠出する金額に一層のメリハリづけを行っている。

平成18年の我が国のODA実績額は米国、英国に次ぐ第3位に転落した。これは昭和57年以来24年ぶりのことである。また、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）の試算によれば、平成22年には我が国はドイツ、フランス、イタリアにも抜かれて第6位まで下がるとの見通しが示されている。ODAの削減については、財政再建の必要からやむを得ないとの意見がある一方、国際社会における我が国の影響力を弱め国益に反するとの指摘もなされている。ODAの適正規模や戦略的・効率的な活用の在り方、NGOや民間経済界との連携などについて、今後、より一層の議論が求められている。

4. その他（日本語・日本文化普及活動強化、平和構築分野の人材育成）

最後に、20年度予算に計上された金額は多くないが、その施策が将来においてどのように進展していくのかが注目される2つの取組を紹介したい。

20年度予算では海外での日本語・日本文化の普及に向けた取組を強化する措置が採られている。外務省は海外で日本語を教える拠点を今後3年間で現在の10か所から100か所以上に増やすことを計画しており、まず20年度に50～70か所程度の拠点作りを行いたいとしている（2.1億円を計上）¹²。また、アニメやファッションなど日本のポップ・カルチャーに精通した人材を日本文化普及員として海外に派遣し、日本語教育を行いながら日本文化を紹介させる事業（1.7億円）も開始する¹³。さらに国際漫画賞・アニメ文化大使の実施のた

めの経費(0.1億円)も計上されている¹⁴。英国、フランス、ドイツなどは従来から海外において言語を含めた自国文化の普及活動に積極的であり、近年、中国も海外で中国語教育の拠点作りを精力的に進めている。こうした諸外国の取組を踏まえつつ、ポップ・カルチャーを中心とした海外での日本ブームをうまく利用する形で日本語教育の拠点作りや日本文化普及活動が進展していくことを期待したい。

外務省は、19年度から「平和構築分野の人材育成のためのパイロット事業(寺子屋事業)」(1.8億円)を開始しており、20年度においても同様の事業(1.8億円)が計画されている。これは、世界各地の平和構築の現場で支援を行うために必要となる実践的能力を備えた日本及びその他アジア諸国の人材を育成しようとするものであり、19年度は委託先として国立大学法人広島大学を選定し、19年9月から同大学が設置する「広島平和構築人材育成センター」において日本人及びアジア人の文民を対象に国内研修及び海外実務研修が実施されている¹⁵。2年間のパイロット事業の結果を踏まえて、21年度以降、外務省としてどのような平和構築分野の人材育成策が講じられることとなるのか注目していきたい。なお、その際には、国際平和協力活動のための教育・広報施設の建設を予定している防衛省などとの連携・協力がより一層図られる必要がある。

¹ 概算要求時の基準額の枠組みにおいて「北海道洞爺湖サミット開催経費」が20年度限りの特殊要因として通常の義務的経費に上乗せされていることに留意を要する。外務省予算(政府案)においては会議開催経費、通信・広報(プレス)経費等の約134億円が該当している。

² 20年度予算と同時に編成された19年度補正予算においては外務省予算として2,078億円(うちODA予算765億円、以下同じ)が計上されている。主な案件は、対アフリカ平和構築・人道危機対策拠出金307億円(289億円)、アフガニスタン人道・復興支援拠出金103億円(99億円)、世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金212億円(212億円)、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362億円(43億円)、国連平和維持活動(PKO)分担金899億円(63億円)などである。

³ 平成20年度外務省予算についての大蔵省折衝後の記者会見(平成19年12月22日)

⁴ 20年度においては、既存の1大使館(グアテマラ)と2総領事館(エディンバラ(英国)、ミュンヘン(ドイツ))についても館員数を減らし、コンパクト公館に切り替えることとなっている。

⁵ 19年度には、6大使館の新設、1総領事館の廃止、2出張駐在官事務所の新設、定員51人純増、定員外の在外公館スタッフ100人増等の措置が採られた。その概要は、拙稿「外交実施体制の強化とODA事業量確保への配慮 - 平成19年度外務省予算の注目点 - 」「立法と調査」第264号(2007.2.2)を参照されたい。

⁶ 『読売新聞』(平18.9.3)、『毎日新聞』(平18.11.11)、『産経新聞』(平18.11.23)等

⁷ 主要国の外交実施体制に関する外務省の調査(平成18年実施)によれば、在外公館数(うち大使館数)は米国255(164)、英国233(142)、フランス260(158)、ドイツ218(147)、中国229(160)である。また、外務省職員数は米国21,892人、英国7,261人、フランス11,140人、ドイツ7,478人、中国7,100人である。

⁸ 例えば、自民党は19年6月に「外交力強化へのアクション・プラン10」をまとめ、政府に申入れを行った。同プランでは「今後10年間で150大使館体制を早期に実現するとともに、定員2,000人純増を目標としつつマンパワーを着実に増強し、外交実施体制を抜本的に強化する」、「世界を主導する国として、2008年のサミット及びTICADに向け、ODAを質量ともに拡充に転ずる」、「政府全体の情報体制を強化するとともに、『美しい国、日本』の発信力を強化する」などが提言されている。

⁹ アジア・アフリカ首脳会議(インドネシア)における小泉総理のスピーチ(平成17年4月22日)

¹⁰ グレンイーグルズ・サミット(英国)で小泉総理より表明されたODAの中期的な目標(平成17年7月8日)

¹¹ 回収金(5,764億円)を差し引いたネットでの事業規模は5.0%(447億円)増の9,350億円となっている。

¹² 従来の国際交流基金による直営方式だけでなく、日本語講座のある大学や民間の日本語学校等と連携し、現地教師訪日研修、教材整備、専門家巡回支援等によって日本語教育の拠点としていくことも計画されている。

¹³ 20年度は東欧4カ国(チェコ、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア)に30人を派遣する予定である。

¹⁴ 国際漫画賞は19年度に創設され、昨年7月2日に第1回の受賞式が行われた。アニメ文化大使は19年度中の実施に向けて調整中のようなのである。

¹⁵ 20年度における事業の委託先は、19年度同様、企画競争によって選定されることとなっている。