

国際協力・援助の推進と外交力の基盤強化

～平成 21 年度外務省予算の注目点～

外交防衛委員会調査室 しばざき あつし てらばやし ゆうすけ
柴崎 敦史・寺林 裕介

平成 21 年度の外務省所管一般会計予算（政府案）においては、重点外交政策として、①オールジャパンの総力を結集した機動的な外交、②平和協力国家として、国際社会の平和と発展への一層の貢献、③外交力の基盤強化、の 3 本の柱を掲げ、総額 6,700 億円（対前年度比 1.4%減）、うち ODA 予算 4,363 億円（対前年度比 1.0%減）が計上された。

今回の予算編成では、原案内示を受けて麻生総理が自らの手によって重要課題推進枠の配分先を選定することとなったが、これにより ODA 予算について、無償資金協力を 55 億円、国際協力機構（JICA）の技術協力を 40 億円の計 95 億円が追加されるなど、政府全体の一般会計 ODA 当初予算が 10 年連続して削減される中でも、顔の見える援助の重点実施を図るべく一定の手立てがなされた。また、外交実施体制については、5 大使館の新設や 235 人のマンパワーの増強などにより外交力の強化が図られることとなった。

本稿では、これら平成 21 年度外務省予算の特徴に留意しつつ、その概要を紹介したい。

1. ODA 予算（厳しい財政状況下における国際協力・援助の推進）

（1）政府全体

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（骨太の方針 2006）」（平成 18 年 7 月閣議決定）は、平成 19 年度から 23 年度までの 5 年間の歳出改革の方向性を示しており、ODA 予算については、「今後 5 年間で 100 億ドルの積み増し」等の国際公約は着実に達成するとしつつも、「厳しい財政状況を踏まえ、援助の質の向上、徹底したコスト削減、供与対象国・分野の更なる戦略的重点化を図る」とし、対前年度比 2～4%を削減することが明記されている。

この「骨太の方針 2006」及びその方針を引き継ぎ策定された「骨太の方針 2007」、「同 2008」を踏まえ編成された 21 年度の政府全体の一般会計 ODA 予算総額（13 府省庁に計上）は昭和 62 年度以来 22 年ぶりの 6,000 億円台である 6,722 億円、前年度比 4.0%減となっている。平成 19 年度は 7,293 億円、前年度比 4.0%減、20 年度は 7,002 億円、同 4.0%減となっており、3 年連続で「骨太の方針 2006」で示された最大幅の削減が行われることとなる。また、当初ベースでは 10 年連続の減少となっており、ピークの 9 年度予算（1 兆 1,687 億円）に比べれば 4 割以上削減されることとなる。

他方、21 年度の円借款の貸付規模は、前年より 500 億円増額した 8,200 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等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 21 年度の ODA 事業予算は、前年度比 12.8%増の 1 兆 7,047 億円（回収金を除いた純額では同 15.1%増の 1 兆 764 億

円)と昨年度に続き増額されている。主要な増額要因は出資国債で手当される気候投資基金(CIF)への824億円、アジア開発基金への440億円などの出資増である。

なお、平成21年度予算に先立ち1月5日に提出された20年度第2次補正予算においては、アフガニスタンにおける人道支援やテロ対策・選挙支援(291億円)、アフリカにおける食料危機対応(299億円)、世界エイズ・結核・マラリア対策基金への拠出(220億円)など、緊急性の高い案件を中心にODA予算1,068億円(うち外務省予算1,060億円)が計上されている。

(2) 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、金額は前年度比1.0%減の4,363億円となっている。政府全体のODA一般会計予算が4.0%減額されたのに比べ削減幅が圧縮されている(なお、平成20年度補正追加を加味すると、前年度比4.8%増の5,423億円となる)。

このうち、無償資金協力は前年度比1.3%増の1,608億円と、平成12年度以来9年ぶりの増額となった。昨年4月に公表され、15%のコスト削減を目指すとした「ODAコスト総合改善プログラム」の推進によるコスト削減を行いつつ、昨年のG8北海道・洞爺湖サミットや第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)の成果の着実な実施や国際公約の達成とともに、顔の見える援助の重点実施に向けて、食糧援助(154億円)や環境プログラム無償(40億円)が主に増額されている。

また、JICA運営費交付金も前年度比1.3%増の1,588億円が計上され、無償資金協力と同様平成12年以来9年ぶりにプラスに転じた。昨年10月の新JICA発足(JICAと国際協力銀行(JBIC)の有償資金協力部門との統合)による業務運営の効率化や3援助手法の一元的実施によるシナジー効果、随意契約の見直しなどによるコスト削減により93億円分の節減を行いつつも、G8サミットやTICAD IVの成果の着実な実施、科学技術分野での国際協力、環境・気候変動問題への対応、食料価格高騰問題への対処を図るべく113億円が計上されたため、増額となったものである。

他方、ODA分担金・拠出金は前年度比1.8%削減され502億円となったが、最近の円高によるメリットを生かし、外貨ベースでの水準を維持しつつ、分担金及び義務的拠出金について、我が国として国際的な義務を誠実に履行することとしている。更に任意拠出金についても、人間の安全保障の推進、人道支援、環境・気候変動問題、感染症といった地球規模課題などの外交政策上の重点事項を踏まえ、各国際機関に拠出する金額に一層のメリハリ付けを行っている。その結果、国連開発計画(UNDP)拠出金コアファンドには76億円(6億円減。ただし外貨ベースでは前年度比1.3%増)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)拠出金には57億円(0.05億円増)、国連人口基金(UNFPA)拠出金には32億円(3億円減。ただし外貨ベースでは前年度比1.3%増)、人間の安全保障基金拠出金には17億円(2億円減。同1.3%増)などが計上されている。

(3) 国際的な援助潮流と我が国のODA予算

平成 12 年 9 月の「国連ミレニアム宣言」採択を踏まえ策定されたミレニアム開発目標 (MDGs) や 9.11 テロを契機に、先進主要国は貧困問題への取組強化の一環として ODA を増額している。一方、我が国の ODA 一般会計予算は 10 年連続、4 割以上の削減となっており、我が国の援助国としての地位は低下しつつある。ODA 実績についての経済協力開発機構・開発援助委員会 (OECD/DAC) の発表では、平成 19 年、我が国は昭和 47 年以来 35 年ぶりに米国、ドイツ、フランス、英国に次ぐ第 5 位となり、ODA の対国民総所得 (GNI) 比では DAC 22 か国中第 20 位へと大幅に後退した。

ODA 予算の削減については、財政再建の必要性からやむを得ないとの意見がある一方、国際社会の一員として国際的な開発課題に対し負っている責務を果たせなくなるだけでなく、国際社会における我が国の影響力を弱め国益にも反するとの指摘もなされている。

(4) ODA に関する国際公約の着実な達成やサミット・TICAD のフォローアップ

平成 17 年に表明された ODA 事業量 100 億ドル積み増しの国際公約については、目標年となる本年の時点での達成に向け、現在までに円借款や債務救済を中心に事業規模の上積みが行われており、平成 17 年には 42 億ドル、18 年には 23 億ドルと計 65 億ドルが順調に積み増されたが、平成 19 年には円借款回収金の増加により、積み増し分は 53 億ドルに減少している (平成 20 年分については集計中)。今後も円借款では中国などが返済を進めており、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、目標達成は厳しい状況にある。

また、平成 20 年 5 月に横浜で開催された TICAD IV、同年 7 月に北海道・洞爺湖で開催された G8 サミットでは、折り返し年を迎えた MDGs の達成や感染症、食料価格高騰、気候変動といった地球規模課題への対処のため、各国の ODA 増額の必要性が確認された。特に TICAD IV において我が国は「TICAD 支援策」として、平成 24 年に債務救済を除く対アフリカ ODA の倍増、特に二国間贈与の倍増や民間投資倍増への支援等を公約した。このため、公約表明後初の予算である平成 21 年度 ODA 予算において、公約達成に向けどのような一歩が踏み出されるのか、国際社会の注目が寄せられた。

この点、「骨太の方針 2008」でも、G8 サミットや TICAD IV の成果を着実に実施するとしている。このため政府は厳しい財政状況の中、「骨太の方針 2006」にのっとり ODA 一般会計当初予算は削減しつつも、補正予算を編成したり、円借款の供与や債務救済を実施することなどにより ODA 事業量を確保・増額させることで、同方針に掲げる 100 億ドル積み増し等の国際公約の達成や G8 サミット、TICAD IV の成果の着実な実現に取り組んでいる。

ODA は我が国外交の手段であるだけでなくその基盤であり、今後とも ODA の適正規模や選択と集中といった戦略的・効率的な活用の在り方、ODA の透明性と国会や国民への説明責任の確保、NGO や民間・経済界との官民連携や PKO 活動など ODA によらない国際協力の在り方等について、より一層の議論が求められている。

2. 外交力強化に係る機構・定員等

外務省の機構面においては、パラオ（大洋州）、エストニア（欧州）、キルギス（中央アジア）、ベナン（アフリカ）、ルワンダ（アフリカ）の5大使館が新設されることとなり、大使館数（実館数）は128から133となる。新設される大使館のうち、パラオ、エストニア、キルギスの3大使館は、館員数について9人を上限としたコンパクト公館である。コンパクト公館は19年度から導入されており、在外公館の増設を図る一方で可能な限り合理化を進めようとするものであり、今回の大使館新設に当たっても既存のエルサルバドル大使館とチェンマイ、モントリオール、ミラノの3総領事館がコンパクト公館化されることとなった。

また、在外公館の施設の充実を図るため、重要課題推進枠に特別修繕費1.8億円が盛り込まれ、中国、クウェートなど7公館の施設が補強される。復活折衝においては、イラン大使館、ホーチミン総領事館の新営工事3.9億円が認められた。

在外公館の増強を支える人的強化については、21年度末の外務省定員は100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26人増を含む）の5,703人となる。加えて、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）135人が新たに採用されることとなり、実質的なマンパワーは235人の増となった。これにより直近の3年間（19年度：151人増、20年度：215人増）で合計すると、601人のマンパワーの増強が図られたこととなる。こうした定員増に当たり、在外公館においては情報収集や領事関係のサービス業務等が補強され、また、本省においては近年増加してきた経済連携協定のための要員を増やすなどの措置が取られた。

また、現地職員の採用に際し、給与の面で民間企業等に比べ不利が生じており、現地職員の適正な待遇の確保のため183.4億円が計上され、従来より事実上約10%増加した。

在勤手当については主に円高による為替変動が考慮され、299億円（対前年度比2.2%減）が計上された。

こうした外務省の機構・定員の大幅拡充は、与党の自民党及び公明党それぞれの外交力強化に関する特命委員会における提言（平成19年6月）の中で、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人純増を目標とすることが掲げられたことが契機となっている。19年度から21年度までの3年間は重点期間として、機構・定員など外交力強化の中核である外交実施体制の充実が図られてきたが、今後、大使館の新設においては、政治的・経済的事情を勘案するほか、国連安保理常任理事国入りや国際機関へのポスト獲得への支持確保等のための戦略的な開設国選定が重要な要素となり、さらには、外交を担うマンパワーの在り方についても、国家公務員の定員削減が進められる中、適材適所の配置や合理化について改めて考えていく必要がある。

外交力の基盤強化に向けて機構・定員を拡充していくほか、近年の不透明な国際情勢を的確に把握するため、在外公館における広範な人脈を通じての情報収集・分析やカウンター・インテリジェンス機能強化の重要性が増している。政府は情報機能強化検討会議を官邸に設置し、そこでの検討の結果、平成20年2月には「官邸における情報機能の強化の

方針」を公表したが、これを踏まえ外務省にも、同年5月、外務大臣を本部長とする「対外情報収集本部」が設置されたところである。21年度予算においても、より組織的な対外情報収集活動強化として5.7億円、情報防護体制強化として102.0億円が計上され、新たな情報源の開拓を含めた情報収集の強化やその有効活用に資することとなる。