

在外公館の施設整備をめぐる問題

～改善点と効率化の推進～

のぶくに たかひろ
決算委員会調査室 信国 隆裕

1. 本稿の目的

在外公館は、外国と外交を行う上で重要な拠点であり、現在、世界各地に大使館、総領事館及び政府代表部があり、それぞれに異なる機能を有している。

大使館は、基本的に各国の首都に置かれ、その国に対し日本を代表するものであり、相手国政府との交渉や連絡、政治・経済その他の情報の収集・分析、日本を正しく理解してもらうための広報文化活動等を行っている。また、邦人の生命・財産を保護することも重要な任務である。総領事館は、世界の主要な都市に置かれ、その地方の在留邦人の保護、通商問題の処理、政治・経済その他の情報の収集・広報文化活動等の業務を行っている。政府代表部は、国際機関に対して日本政府を代表する機関である。国際連合、ウィーンにある国際機関、ジュネーブにある国際機関と軍縮会議、OECD（経済協力開発機構）、EU（欧州連合）に対する政府代表部がある。

我が国の平成21年6月現在の在外公館数は、アジア地域21、中南米地域5、北米地域2、欧州地域24、アフリカ地域57、大洋州地域44、中東地域39、国際機関代表部7となっている。一方、主要国の在外公館数をみると、フランス269、米国265、英国253、ロシア242、中国240、ドイツ223に対し、我が国は199と少ない（表1参照）。

表1 主要国の在外公館数

（日本は21年6月、他は21年1月現在）

	大使館	総領事館・領事館	政府代表部	合計
日本	127	65	7	199
ドイツ	149	62	12	223
中国	166	66	8	240
ロシア	143	86	13	242
英国	142	95	16	253
米国	167	83	15	265
フランス	158	92	18	269

（出所）外務省資料より作成

また、我が国の承認国家数と大使館（実館）数の推移をみると、15年度以降承認国家数は190程度で横ばいであるが、大使館数は、15年度116、16年度116、17年度117、18年

度 117、19 年度 123、20 年度 127 と漸増している。

在外公館の施設及び業務等について従来から様々な事案が生じ、委員会、質問主意書、新聞報道等において議論が行われているが、近年では、15 年度に財務省の予算執行調査が行われ、問題点の指摘と改善の方向が示されており、21 年度の行政評価計画において、在外公館の設置効果等について調査が行われることとなっている。

こうした状況の下、本稿では、在外公館の施設整備に着目し、整備費の実績額の推移、財務省の予算執行調査の指摘、外務省におけるコスト縮減の取組とその一環である P F I 事業等について言及し、最後に在外公館の施設整備について若干の論及を行うものである。

2. 在外公館施設費の推移

在外公館施設費の平成 15 年度から 19 年度までの実績額の推移は表 2 のとおりである。

表 2 在外公館施設費の推移（決算額）

（単位：百万円）

項目 \ 年度		15	16	17	18	19
施設施工庁費	歳出予算現額	939	755	759	964	966
	支出済歳出額	775	521	599	459	410
	翌年度繰越額	163	233	159	503	336
	不用額	0	0	0	1	219
	不用率%	0.0	0.0	0.0	0.0	22.7
施設整備費	歳出予算現額	10,184	9,920	6,913	7,369	7,057
	支出済歳出額	6,138	7,897	5,095	4,264	4,025
	翌年度繰越額	4,046	2,022	1,745	3,104	2,689
	不用額	0	0	12	0	342
	不用率%	0.0	0.0	0.2	0.0	4.8
不動産購入費	歳出予算現額	-	473	550	2,069	2,149
	支出済歳出額	-	473	550	0	78
	翌年度繰越額	-	0	0	2,069	0
	不用額	-	0	0	0	2,071
	不用率%	-	0.0	0.0	0.0	96.4
施設費合計	歳出予算現額	11,123	11,149	8,163	10,403	10,173
	支出済歳出額	6,914	8,893	6,245	4,723	4,513
	翌年度繰越額	4,209	2,255	1,905	5,678	3,025
	不用額	0	0	12	1	2,633
	不用率%	0.0	0.0	0.1	0.0	25.9

（出所）各年度決算参照書より作成

施設施工庁費とは、国有財産の事務所、公邸等の施設の新営及び増改築等のための設計・工事監理、測量、地質調査等関連調査に要する経費及び前記工事に伴う事務費、不動産購入に伴う登記、仲介手数料、法律等の調査確認助言等に対する弁護士報酬に充てる経費である。施設整備費は、国有財産の事務所、公邸等の施設の新営及び増改築等に要する経費であり、具体的には、18年度から21年度にかけて、在クウェート大使館事務所等の新営工事を実施している。不動産購入費は、15年度はなく、16年度在ストラスブル総領事公邸土地・建物、17年度在クウェート大使館事務所用地、18年度はなく、19年度在エジプト大使館事務所購入に充てられている。

施設施工庁費の支出済歳出額は、19年度は15年度に比し47%減と大幅に減少している。15年度から17年度までの不用額はゼロであるが、これは、一部については全額執行されたが、一部は翌年度に繰り越した結果である。また、施設整備費も減少しており、不用率も極めて小さい。当該年度に整備すべき工事の内、一部については当該年度に全額執行され、やむを得ず翌年度に工事がわたる項目については、翌年度に繰り越した結果、15年度及び16年度の施設整備費の不用額はゼロとなっている。さらに、不動産購入費は、15年度には計上されておらず、18年度に予算化されたものは全て翌年度繰越となっており、19年度もほとんど使用されることなく、その多くは不用となっている。18年度及び19年度に不用が生じている理由は、相手国の事情により用地の取得ができなかったためとされている。

以下では、まず、在外公館施設が問題とされた具体例として在ロシア日本国大使館の建設問題に触れた後、在外公館施設整備に関する財務省の予算執行調査とその改善点と検討の方向性を示すこととする。

3. 在ロシア日本国大使館の建設及び旧事務所の移転問題

近時、在ロシア日本国大使館の建設及び旧事務所の移転問題がマスコミ誌上等において様々な議論を呼んだことは記憶に新しい。いわば、豪華すぎるとみられる大使館事務所の建設が国民感情の反発をあおった事例である。建設問題の概要は次のとおりである¹。

大使館の新事務所建設工事は平成14年2月着工し、19年3月に完成した。旧事務所の床面積約4,100㎡に対し新事務所は約16,500㎡で、約4倍の広さを持ち、我が国の在外公館中2番目の大きさとなった。着工から完成(13年度から18年度)までに予算計上された同事務所建設に係る工事費は約93億円である。新事務所の土地借料は、月額約41万ルーブル(邦貨換算で月額約180万円)となっている。新事務所にプールやサウナを設置する計画があった。その理由は、福利厚生並びに非常時の防火用水及び生活用水の確保の観点からである。しかし、我が国の経済・財政状況を踏まえて計画を変更することとされた。21年4月、大使公邸及び旧事務所の一部建物を引き続き賃貸借する契約が締結され、旧事務所の大半は返却された。賃借料は邦貨換算で月額約379万円であり、これまでの賃借料(大使公邸及び旧事務所との一体契約)との差額は月額約457万円である。旧事務所の一部は、大使公邸の車庫、倉庫、洗車場として使用されている。

新事務所は旧事務所に比較して約4倍の床面積を有しているが、その是非について軽々

に判断を下すことは出来ない。しかし、在外公館内にプールやサウナを設置するというのは、国民感情からは納得しがたいものがあるろう。

4．予算執行調査による改善の指摘

予算執行調査とは、財務省主計局・全国の財務局の担当者が、事業の現場に赴き、実際に予算が効率的かつ効果的に執行されているかといった観点から行う調査であり、平成14年度から毎年実施されている。調査事業については、例年4月に選定され、調査結果及び翌年度への予算への反映状況についても公表されている。

15年度予算執行調査によると、在外公館施設整備について、在外公館事務所・公邸の施設設置基準等が妥当かという視点から調査が行われた。調査の結果、公館の事務スペースが過大な例があった、公館の機能等によって必要な施設はかなり異なっており、中には利用頻度の低い施設もあった、公邸のゲストルーム、福利厚生施設（プール、テニスコート）の利用状況が総じて低調であったことなどが指摘された。そして、今後の改善点・検討の方向性として、公館施設の面積基準、設置基準をより詳細かつ明確にすることにより施設の過大化等を防止、福利厚生施設は治安・衛生状況等の特に悪い国を除いて新設しない、ゲストルームについても原則として設けないことなどとされた。

財務省によると、在外公館施設整備は、15年度予算額80億3,700万円に対し16年度予算は70億4,500万円になり、9億9,200万円の減少となっており、そのうち2億6,000万円が予算執行調査の結果が反映されたとしている。

以上のように、在ロシア日本国大使館の建設問題が生じ、また、予算執行調査において問題点が指摘されているが、在外公館の建設に係るコストの縮減やその一環であるPFI事業の導入については、その推進が図られており、評価すべき点としてその取組状況についてみてみたい。

5．在外公館の建設に係るコスト縮減の取組

まず、在外公館の建設に係るコスト縮減の取組については、平成16年6月、行政効率化関係省庁連絡会議が行政効率化推進計画を策定したことを踏まえたものである。その基本的考え方は、各府省は、納税者の視点に立って、改めて所管の行政を見直し、その効率化に向け不断の努力を行い、概算要求、機構・定員及び予算執行に反映させる必要があるとするものである。

関係府省に共通する主な取組の中に、公共事業のコスト縮減がある。公共事業のコスト縮減については、15年9月に策定された「公共事業コスト構造改革プログラム」により、コストの観点から公共事業の全てのプロセスを見直すコスト構造改革の取組の推進が謳われている。当該プログラムに基づき、14年度と比較して、15年度から5年間で物価の下落等を除き15%の総合コスト縮減率を達成することが目標とされた。

20年2月に公表された外務省の「行政効率化推進計画等の取組実績」によると、公共事業のコスト縮減に向けた取組計画において、在外公館の建設に係る公共工事コスト構造改革プログラムに基づき、コスト構造改革の取組を推進する、在外公館施設整備にかか

る設計業者や建設業者の選定に当たって競争性を高める等により、積極的にコストの削減を図っていく、在外公館施設整備に関して、既存建物の躯体を有効活用し、従来新築工事としていた物件を増改築工事にて対応する等の見直しを実施するなど、積極的にコスト削減を図っていくこととしている。

このことにより、在中国大使館事務所、在クウェート大使館事務所、在マダガスカル大使館事務所、在東チモール大使公邸、在アフガニスタン大使館事務所の計5カ所の工事で合計6億3,000万円程度のコスト削減が可能になったとしている。例えば、15年度72億4,000万円、16年度58億4,000万円、17年度48億8,000万円、18年度39億8,000万円、19年度39億2,000万円、20年度38億9,000万円となり、取組開始年度の15年度と比較すると、20年度は46%の減少となっており、20年度予算においては6億3,000万円の削減効果が生じたとしている。

6. PFI事業による大使館事務所の整備

次に、事業コスト削減の一環としてのPFI事業の導入について言及する。

PFIとは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法である。民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFI手法で実施される。PFIの導入により、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供が目標とされている。平成11年7月、PFI法（「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」）が制定され、内閣総理大臣によって基本方針が示された後、PFI事業の枠組みが決定された。

外務省は、15年10月、PFI法に基づき、PFIによる在エジプト日本国大使館新事務所整備等事業に関する実施方針を公表し、16年3月、在エジプト日本国大使館新事務所整備等事業が選定された。選定事業者は、国が大使館事務所の施設整備、維持管理の対価を支払うことにより収入を得る。施設整備に係る対価は割賦方式による支払いとされる。この事業について、国が直接実施する場合とPFI事業として実施する場合を比較し、PFIにより得られる定量的効果については、国が直接事業を実施する場合に比べて、この事業に必要な国の財政負担は、現在価値ベースで約5%軽減されることが期待できるとしている。また、定量的効果に加えて、サービス・利便性の向上、効率的な設計・建設・維持管理、財政支出の平準化等が可能であるとしている。

在エジプト日本国大使館新事務所整備等事業は、事業期間は17年3月から37年3月までであり、事業目的は、エジプト・アラブ共和国カイロ市に、中東・アフリカにおける拠点公館としてふさわしい施設環境を有する在エジプト日本国大使館を建設することによって、機能的かつ効果的な外交活動、経済協力、邦人保護、文化交流等を進めるとともに、在留邦人及び在外公館利用者のサービス・利便性の向上等に資するものとされている。新事務所の設計、監理、建設、維持管理業務をPFI事業により行い、契約の相手方は、在エジプト日本大使館ファシリティマネジメント株式会社及び大成建設グループが設立した特別目的会社である。事業費は、約44億円（契約額）であり、そのうち建設費は19億円

となっている。サービス対価（事業費）の支払は19年度より18か年度にわたるものである。敷地面積は4,421 m²、延床面積は約8,200 m²、建築面積約2,100 m²である。

所有権は竣工後移転され、大使館事務所は、所有権移転後入居時点より使用が開始される。20年の事業期間中、15%（5億5,000万円）のVFM（Value For Money）があるとされている。

7. 増加する在外公館数の下で、求められる効率的な施設整備

大使館数が漸増する中で、施設費は増減があるものの、毎年度数十億円予算化されている。こうした中で、21年3月の「平成21年度第1期行政評価等計画」において、在外公館に関する行政評価・監視を行うこととされており、在外公館の業務の実施体制等とともに、在外公館の設置効果、総領事館廃止後の邦人支援の実施状況等を調査することとしている。20年度には日本の大使館（実館）数は127となっており、この大使館数について、外務省は、諸外国と比べ非常に少ないとして、引き続き在外公館の増強に取り組んでいる。外交実施体制の充実を図ることが急務の課題とされ、在外公館の体制強化を推進している。他方、行政支出総点検会議から、必要性の薄れた総領事館については廃止すべきとの指摘がなされている。そこで、今回の行政評価・監視は、在外公館の業務の実施体制及び業務運営の合理化・効率化を推進する観点から、在外公館の業務の実施体制、業務運営の実施状況、設置効果等を調査することとしている。

* * * * *

在外公館数の増加は、外交活動の充実という観点から必要性は認められるが、在外公館という性質上、国民の目の届きにくい場所にあり、施設整備の節減・効率化への取組が疎かになり、チェックが行き届きにくい面があろう。こうした点を考慮し、外務省は自らコスト縮減やPFI事業の導入を積極的に推進するとともに、会計検査院等の第三者機関によるチェックや国会・国民の意見を求め、それらの意向を斟酌しつつ在外公館の新設、整備を進めるべきである。

¹ 在ロシア連邦日本国大使館の新建物建設に関する質問に対する答弁書（内閣衆質164第130号、平18.3.17）、
在ロシア連邦日本国大使館の新建物建設に関する再質問に対する答弁書（内閣衆質164第174号、平18.3.31）、
在ロシア連邦日本国大使館の新建物への移転問題に関する質問に対する答弁書（内閣衆質166第17号、平19.2.9）、
在ロシア日本国大使館の旧建物及び大使公邸に関する質問に対する答弁書（内閣衆171第205号、平21.3.19）、
在ロシア日本国大使館の旧建物及び大使公邸に関する再質問に対する答弁書（内閣衆171第245号、平21.4.3）、
在ロシア日本国大使館の旧建物及び大使公邸に関する第3回質問に対する答弁書（内閣衆質171第275号、平21.4.14）。