

平成 23 年度外務省予算の概要

～ 国際公約達成に必要な経費の確保と外交力強化への取組～

外交防衛委員会調査室 かじ りょうた
加地 良太

「政権交代後、新政権がゼロから取り組む最初の本予算」¹として位置付けられた平成23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6,262億円が計上された。本稿では、平成23年度外務省予算について、その編成過程を振り返った上で、特に注目される内容を紹介していきたい。

1. 菅政権における平成 23 年度予算の編成プロセスと外務省予算

（1）平成 23 年度予算の編成プロセス

平成 22 年 7 月 27 日に閣議決定された「平成 23 年度予算の概算要求組替え基準について」では、省庁の枠を超えて予算を大胆に組み替え、元気な日本を復活させるための施策に重点配分を行う仕組みとして、「元気な日本復活特別枠」（以下「特別枠」という。）を設定すること、各大臣は、ムダづかい根絶等の観点から、概算要求に当たり、事業仕分け²、各省庁における行政事業レビュー等の結果を適切に反映させ、要求の絞り込みを行うこと - などの方針が示された。この方針に基づき、8 月 31 日に各省庁から概算要求が行われたが、外務省の概算要求額は、前年度（22 年度）当初予算（6,572 億円）よりも 1%（85 億円）減の 6,487 億円（うち特別枠での要望額は 5 事業 646 億円）となった。

その後、各省庁から「特別枠」で要望された 189 事業については、9 月 28 日から 10 月 19 日にかけてパブリックコメントを受け付け、11 月に評価会議による公開ヒアリングが行われた後、12 月 1 日には評価会議による各事業の評価結果（A～D）が公表された（詳細は後述）。

また、10 月から 11 月にかけて、行政刷新会議における「事業仕分け第 3 弾」が行われ、このうち 11 月 15 日から 18 日に実施された「再仕分け」では、外務省所管の 3 事業（独立行政法人国際協力機構（JICA）運営費交付金（青年海外協力隊関係経費）、JICA 取引契約関係経費、国際機関職員派遣信託基金（JPO）拠出金）も対象となり、いずれも「見直しを行う」との評価結果が示された。

（2）外務省予算の全体額

以上の予算編成プロセスを経て、12 月 24 日に閣議決定された平成 23 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 6,262 億円、対前年度比 4.7%（310 億円）減とな

¹ 「平成 23 年度予算編成の基本方針」（平成 22 年 12 月 16 日閣議決定）

² 第 1 弾は 21 年 11 月、第 2 弾は 22 年 4～5 月に実施。

った。このうちODA予算は4,170億円、0.9%（36億円）増、非ODA予算は2,092億円、14.2%（346億円）減である³。ただし、平成22年度予算においては、同年度限りの特殊要因として、「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」等として112億円が上積みされて計上されており、それを除いて比較すると23年度予算は前年度比3.1%（198億円）減となる。

なお、第176回国会（臨時会、平成22年10月1日～12月3日）には、平成22年度補正予算が提出され、11月26日に成立しているが、その中では外務省所管一般会計予算として2,071億円（うちODA予算は1,483億円）が計上されている⁴。

2. 外務省予算における注目点

(1) 「元気な日本復活特別枠」事業

外務省は、平成23年度概算要求において、5事業646億円を特別枠で要望していたが、評価会議の査定結果として、A評価が1事業、B評価が3事業、D評価が1事業となり、政府案では4事業454億円が計上された（図表1参照）。以下、各事業の概要を説明する。

【図表1】「元気な日本復活特別枠」事業一覧

(単位:億円)

| 特別枠要望事業 | 23年度予算計上額 (要求枠+特別枠) | 要求枠 | | 特別枠 | | 評価 |
|--|------------------------|-------|------|-----|------|---|
| | | 概算要求額 | 措置率 | 要望額 | 措置率 | |
| 新成長戦略への取組 (インフラ海外展開の基盤整備支援、我が国の環境・エネルギー技術の海外展開支援) | 1,093 | 918 | | 175 | | B (補正措置を含む) インフラ海外展開は有償資金活用を優先することが条件 |
| | | 957 | 96% | 295 | 59% | |
| ソフト・パワーを通じた成長機会の拡大 | 41 | 31 | | 10 | | B (補正措置を含む) |
| | | 31 | 100% | 12 | 81% | |
| アフガニスタン支援 | 350 | 278 | | 72 | | A |
| | | 279 | 100% | 72 | 100% | |
| ミレニアム開発目標(MDGs)の達成/人間の安全保障の推進 (アフリカ支援、保健/教育) | 965 | 768 | | 197 | | B 保健・教育分野への重点化が条件 |
| | | 1,255 | 61% | 251 | 79% | |
| NGOとの連携 | 106 | 106 | | 0 | | D |
| | | 109 | 97% | 15 | 0% | |
| 総計 | 2,555 | 2,101 | | 454 | | |
| | | 2,631 | 80% | 646 | 70% | |

(注) A～Dの評価は基本的に次のような考え方による。

A:事業の「内容」が積極的に評価できる。 B:事業の「内容」は評価できるが、「改革の姿勢」等の問題がある。

C:事業の「内容」に一定の評価ができるが、「改革の姿勢」等の問題が大きい。 D:事業の「内容」での評価が困難。

(出所)外務省資料を参考に筆者作成

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 22年度補正予算に計上されている主な項目は、インフラ海外展開の基盤整備支援25億円（うちODA予算25億円、以下同じ。）、我が国の環境・エネルギー技術の海外展開支援173億円（173億円）、アフガニスタン支援506億円（484億円）、世界エイズ・結核・マラリア対策基金への拠出107億円（107億円）、災害対策等人道支援654億円（654億円）、国連平和維持活動（PKO）分担金496億円（28億円）、朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）拠出金90億円などである。

ア 新成長戦略への取組

この事業の目的は、新成長戦略に掲げられる「強い経済」を実現するため、我が国の民間企業の開発途上国への進出を後押しし、我が国の経済成長に寄与するとともに、開発途上国の持続的な経済成長の実現を後押ししていかうとするものである。アジアのインフラ需要は、平成22年から32年までの10年間に約8兆ドル発生すると見込まれており、政府はアジアの活力を我が国の成長につなげていくことを期待している。このため、インフラ海外展開の基盤整備支援、我が国の環境・エネルギー技術の海外展開支援のための予算措置として総額1,093億円（要求枠で918億円、特別枠で175億円）が計上されている。

イ ソフト・パワーを通じた成長機会の拡大

この事業は、「日本」のブランド力向上、外交力強化を通じて、日本のソフト・パワー関連産業による海外展開を支援することをねらいとして、大使館等でのクール・ジャパンの発信、日本語講座拡充等の事業に総額41億円（要求枠で31億円、特別枠で10億円）が計上された。その中でも日本語講座拡充については、少子高齢化が進む中で、日本語能力を持つ優秀な海外人材の大幅な増加、インドネシア・フィリピンとの経済連携協定（EPA）の安定した運用の後押し、菅総理が日米同盟深化の三本柱の一つに掲げる文化・人材交流の一層の強化といった効果があると期待されている。このため、国際交流基金による既存の海外日本語教育の育成事業等を継続するための経費（要求枠、31億円）に加えて、新しい一般学習者向けの講座としてアジア諸国等における海外日本語講座の新規展開・運営（合計12箇所程度）及び日本語講座現地教師訪日研修実施のための経費（特別枠、10億円）が計上されている。

ウ アフガニスタン支援

政権交代後の平成21年11月10日、政府は「テロの脅威に対処するための新戦略」を閣議決定し、アフガニスタン支援策として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。

この事業は、平成21年11月の国際公約を着実に実施するために必要な予算であり、特別枠で要望していた72億円については、評価会議においてA評価が下され、満額の計上が認められた。平成23年度予算では、要求枠（278億円）と合わせて総額350億円が計上されている。

内訳としては、治安対策、帰還兵士の再統合、開発を目的とした無償資金協力が250億円（要求枠で178億円、特別枠で72億円）、技術協力が99億円（すべて要求枠）となっている。

エ MDGs達成、人間の安全保障の推進

ミレニアム開発目標（MDGs）とは、平成27年までに開発途上国の貧困を半減する等8つの目標を掲げたものである。この達成に向けた支援を強化するため、菅総理は平成22年9月にMDGs国連首脳会合において、保健/教育分野における新たな支援として、平成23年から27年の5年間で保健分野において50億ドル、教育分野において35億ドルの支援を表明した（いわゆる「菅コミットメント」）。また平成20年の第4

回アフリカ開発会議（TICAD IV）においては、平成24年までに「対アフリカ支援倍増」の国際公約を表明している。この事業では、これらの国際公約を達成する上で必要な予算として、総額965億円（要求枠で768億円、特別枠で197億円）が計上された。

内訳としては、アフリカ支援及び保健/教育分野における支援として無償資金協力・技術協力を806億円、世界エイズ・結核・マラリア対策基金（世界基金）への拠出に159億円が計上されている。

（２）分担金・拠出金

ア 分担金・義務的拠出金

平成23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、22.6%（238億円）減の812億円となった。これは、我が国の国連通常予算分担率が16.624%（平成19-21年）から12.530%（平成22-24年）に低下し、他の国連機関等における分担率もこれに連動する形で低下したことから、それらの経費が平成22年度予算から減額されたことが主な要因である⁵。

イ 任意拠出金

こうした分担金・義務的拠出金の減額によって国際社会における日本の発言力の低下を招く恐れがある中、任意拠出金の金額は39.2%（125億円）増の443億円となった。これは、各任意拠出金の重要性等を総合的に判断した上で優先順位を付し、特にMDGsの達成、平和構築等に係る任意拠出金に対して予算を重点配分したことによる。

特に、世界基金への拠出金は、前述の「菅コミットメント」において、当面最大8億ドルの拠出を表明していることを踏まえ、大幅に増額されており、平成23年度予算で99億円（165%）増の159億円（うち特別枠で60億円）が計上されているほか、平成22年度補正予算においても107億円が計上されており、合計266億円の予算措置がとられている。

そのほか、金額はそれ程多くないものの、平成23年度予算に新規計上した主な拠出金として、国連平和構築基金拠出金（11億円）、GAVIアライアンス（ワクチン予防接種世界同盟）拠出金（8億円）、平和利用イニシアティブ基金拠出金（3億円）がある。

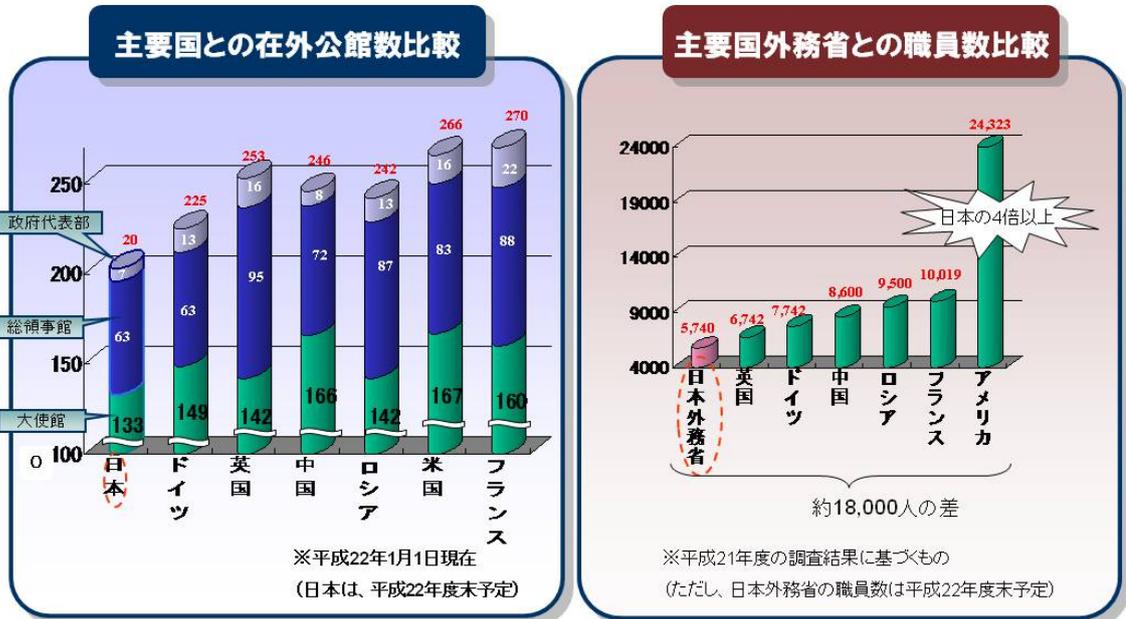
（３）機構・定員

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（図表2参照）、自公政権当時から、新規在外公館の新設、外務省の人員の大幅増等を目指しての取組がなされてきている⁶。

⁵ 国連通常予算の分担率の変更は、平成21年12月24日の国連総会において決定されていたが、その日は平成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率はそれまでの16.624%で積算されたものが計上されていた。

⁶ 外務省の機構・定員については、平成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る。

【図表2】 主要国との在外公館数・職員数比較



※イタリアの在外公館数は242(大使館123, 総領事館106, 政府代表部9)であり, 職員数は4,852名(平成20年度の調査結果)。

(出所) 外務省資料

政権交代後の民主党連立政権の下では、平成22年6月以降、岡田外務大臣（肩書きは当時、以下同じ。）の指示に基づき、武正外務副大臣と徳永外務大臣政務官の下に「在外公館タスクフォース」を省内に設置し、在外公館の配置や体制について検討を行った。

その結果、同年8月には検討結果が発表され、我が国の外交プレゼンス拡充、新興国の台頭とそれに伴う戦略環境の変化への対応等のため、今後、外務省としては、大使館・代表部の新設、総領事館及び出張駐在官事務所の新設、人員体制の見直し、経費の縮減、在外公館の拠点性の強化といった方針で取り組んでいくことが示された。

これを受けて外務省では、「2015年までに主要国並みの150公館（大使館）体制の実現」という目標を掲げて在外公館の体制整備を行うこととし、平成23年度予算においては、在ジブチ大使館、東南アジア諸国連合（ASEAN）代表部、在西安（中国）出張駐在官事務所を新設することとしている。

また、平成23年度末の外務省定員は24人純増の5,740人となる予定である。在外公館の人員配置見直しについては、在外公館タスクフォースでも、より効果的かつ効率的な人員配置を目指して新興国等に人的資源を投入していくとし、具体的には、今後3～5年間をかけて、約100名を目途に体制強化が必要な新興国や資源国、新設公館所在国に再配置するとの方針が示されている。これを受け、平成23年度予算でも北米、欧州及び大洋州地域からBRICs等新興国の公館への人員シフトの措置がとられている。また、在外公館の人員再配置計画とは別に、本省においても、「新成長戦略」の実現や新興国の台頭等の政策課題に関連した部門については、体制強化が必要であることから、増員措置をとることと

されている。

(4) 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⁷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、政権交代後の平成21年10月27日、外務省内に在勤手当プロジェクトチーム（PT）が設置され、PTでは、各種手当の妥当性や今後の方向性についての検証を行い、同年12月10日、その結果を岡田外務大臣に報告した。これを踏まえ、平成22年度予算から在勤手当の見直しが行われ、同年度においては、先進国に勤務する職員の在勤基本手当及び配偶者手当について一律2%減額、住居手当についても、住宅状況が改善している65公館について限度額が引き下げられることとなった。

PTの報告では、平成23年度予算以降の在勤基本手当及び配偶者手当については、世界各地における生計費調査等の結果を反映させる形で見直しを行うとしていたことから、外務省は、平成22年4月から6月にかけて、民間調査機関に委嘱して、在外公館が所在する世界各国205都市のうち、地域配分を考慮した145都市に関する生計費調査等を実施した。これを受け、同年8月2日には、「在勤手当の改定に関する外務人事審議会勧告」が岡田外務大臣に提出された。その中では、上記の民間調査機関による調査では「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」とした上で、平成23年度予算においては、在勤基本手当及び住居手当の支給水準について、生計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との勧告などが盛り込まれた。

この勧告等を踏まえ、平成23年度予算においては、在勤手当の金額は270.4億円が計上され、前年度当初予算と比較すると1.9%（5.3億円）の減となった。この5.3億円減の主な要因は、為替の変動（円高）による経費節減分であり、生計費調査の結果の在勤基本手当及び住居手当への反映について、個別の公館毎に調整は行われたものの、全体として予算額の増減に大きな影響を与えるものとはなっていない。

(5) 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⁸。平成23年度の政府全体の一般会計ODA予算は、外務省以外の省庁所管のODA予算が大幅削減となった結果、総額で5,727億円、7.4%（460億円）減となった。その一方、外務省のODA予算は総額で4,170億円、

⁷ 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。

⁸ 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23年度（2011年度）政府開発援助予算～限られた予算の中での戦略的なODAを目指して～」を参照されたい。

0.9% (36億円) 増となり、平成12年度予算以来11年ぶりに増額に転じた。これは、無償資金協力が23億円 (1.5%) 減、技術協力 (JICA運営費交付金) が23億円 (1.6%) 減、援助活動支援等 (国際交流基金及びODA一般事務経費) が10億円 (1.7%) 減となった一方で、前述のとおり分担金・拠出金が92億円 (18.0%) 増額されたことによるものである。

今回の外務省ODA予算の特徴としては、まず「元気な日本復活特別枠の活用等による重点化」が挙げられる。新成長戦略実現のための取組や保健・教育分野への無償資金協力、技術協力及び任意拠出金に対しては、特別枠を活用して重点的に予算措置がなされた (2. (1) 参照)。また、事業仕分けの評価結果等を反映して、JICA運営費交付金については概算要求から14億円削減されることとなった (1. (1) 参照)。

平成22年9月に就任した前原外務大臣は「経済外交」を掲げ、ODAについても重要な外交ツールの一つとして、インフラ海外展開の促進といった我が国の成長戦略の実現に活用するとしている。限られた予算の中、「経済外交」という新たな観点を踏まえつつ、いかに国際社会の一員として責務を果たし、信頼を得ていくか、今後のODA政策の展開が注目される。