

平成 24 年度外務省予算の概要と今後の課題

～「開かれた復興」への取組と戦略的・効率的な外交実施体制の構築～

かじりょうた
外交防衛委員会調査室 加地 良太

はじめに

平成23年12月24日、野田内閣は平成24年度予算（政府案）を閣議決定した。我が国経済社会の再生に資するための経費や東日本大震災の復旧・復興に要する経費に重点的な配分がなされる一方、既存経費については大胆な見直しが行われており、外務省予算についても重要外交課題に関連する経費等に「選択と集中」がより進んだ形での予算編成が行われている。本稿では、平成24年度外務省予算に関して、全体像や特徴的な内容を紹介した上で、最後に、在外公館等を中心として、戦略的かつ効率的な外交実施体制の構築に向けての取組と今後の課題について述べる。

1. 平成 24 年度（2012 年度）外務省予算の全体像

（1）平成24年度外務省予算の総額¹

外務省所管一般会計予算は総額6,173億円（うちODAは4,180億円（後述））、対前年度比（以下同じ）1.4%（90億円）減となった²。このうち、「日本再生重点化措置」による事業に要する経費として、「要望枠」で380億円が計上されている。また、東日本大震災復興特別会計（仮称）により別途管理される「復旧・復興枠」では、外務省所管分として7億円が計上されており、これと合わせた総額では6,179億円となる（1.3%（83億円）減）。

【図表1】「日本再生重点化措置」要望事業一覧

（単位：億円）

要望事業	24年度予算計上額 （要求枠+要望枠）	要求枠		要望枠		政府・与党会議 の評価
		概算要求額	措置率	要望額	措置率	
新たなフロンティア 及び新成長戦略	新たな成長への取組 （ODAを活用したパッケージ型インフラ 海外展開とグリーン成長の促進）	1,241	940	301		優先・重点 事業
	日本語教育の拡充	2.3		2.3		
	外国人看護師・介護福祉士候補者 日本語教育実施経費	1.7		3.4	68%	
地域活性化	太平洋・島サミット関連経費	1.1		1.1		
				1.8	94%	
安心・安全社会 の実現	アフガニスタン支援	342	269	73		優先・重点事業 に準ずる
	ハーグ条約関連経費	1.1		1.1		
	海外邦人新型インフルエンザ 対策経費	0		0		
総計	1,589	1,209	99%	380		
		1,219	99%	608	63%	

* 要望額(0.3億円)は、平成23年度第四次補正予算において計上された。

（出所）外務省資料に基づき作成

¹ 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。

² なお、平成23年度においては、計4次にわたる補正予算が編成された。第一次補正予算では281億円（うちODA276億円）の減額となったが、第二次補正予算では15億円、第三次補正予算では187億円が復興関連経費として、第四次補正予算（政府案）では国際機関への分担金・拠出金等として約2,100億円が計上されている。

(2) 平成24年度ODA予算³

平成24年度一般会計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、政府全体では総額で5,612億円、2.0% (116億円) 減となった。一方で、外務省所管一般会計ODA予算は、4,180億円、0.3% (10億円) 増となり⁴、平成12年度予算以来11年ぶりに増額に転じた平成23年度とほぼ同額の予算が維持された。これは、国際機関への分担金・拠出金が94.4億円 (15.6%) 減額された一方で、パッケージ型インフラ海外展開支援や既存の国際公約 (保健・教育分野、アフリカ支援等) 実現のための二国間無償資金協力が97.3億円 (6.4%) の増額となったことによるものである。これについて、玄葉外務大臣は「減少傾向にあったODAの反転の端緒を開けた」との評価を示し⁵、「日本企業の海外事業展開、環境技術の海外展開などを推進していきたい」と意欲を示している⁶。

2. 平成24年度外務省予算の特徴

平成24年度外務省予算においては、「開かれた復興と新たな成長のための取組」、「多層的なネットワークの形成と国際社会における一層の貢献」、「海外における外交実施体制の強化」の3点が重点項目として掲げられ、各種事業の経費が計上されている。以下、その中でも特徴的な内容を取り上げる。

(1) 「開かれた復興」に向けた取組

平成23年3月に発生した東日本大震災は、日本の外交政策にも大きな影響を与えることとなった。日本からの農産品、工業製品の輸入に対して諸外国が規制を設けるなど、国内産品の海外輸出に大きな影響が及んでおり⁷、また、平成23年の日本への外国人観光客数も前年比3割減の600万人台にとどまるなど、観光にも大きな影響を及ぼしている⁸。松本外務大臣 (当時) は東日本大震災からの復興に寄与する「復興外交」の展開に意欲を表明し⁹、政府全体としても「世界に開かれた復興」¹⁰を目指した取組を進めることとしている。

平成24年度外務省予算においては、「開かれた復興への取組」として、①「日本ブランド」の復活・強化、②防災協力の推進、③人的・文化交流の促進のための経費に128億円が計上されている。これらの中には「復旧・復興枠」を活用して実施する各種の新規事業に要する経費の2.6億円が含まれている。風評被害の克服に資するべく、日本及び東北の魅力

³ 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、本号掲載の藤生将治「平成24年度 (2012年度) 政府開発援助予算～国際公約の達成と新たな成長に向けたODA～」を参照されたい。

⁴ このうち、「要望枠」として計上された金額は、377億円である。また、別途、特別会計の「復旧・復興枠」でも1億円が計上されており、それを含めると外務省所管のODA予算は、4,182億円となる。

⁵ 玄葉外務大臣会見記録 (平24.1.4) (http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1201.html)

⁶ 「ODA増額で玄葉外相「反転の端緒」」(産経新聞HP記事 2011.12.24) (<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/111224/plc11122411440008-n1.htm>)

⁷ 日本からの農産品輸入に対する規制措置が中国、EUを始めとする多くの国・地域に広がり、工業製品についても、輸入に際して多くの国で放射線検査の実施、又は放射線量に関する証明書の添付が要求されている。

⁸ 平成23年12月現在、少なくとも12の国・地域が、日本全体又は被災地への渡航自粛勧告等を継続していることが分かっている (日本政府観光局 (JNTO) 資料)。

⁹ 松本外務大臣会見記録 (平23.4.19) (http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1104.html)

¹⁰ 「東日本大震災からの復興の基本方針」(平成23年7月29日 東日本大震災復興対策本部決定)

を世界に発信するため、様々なPR事業の実施が予定されている。

そのほか、原子力安全の向上に向けて国際社会の様々な取組の進捗状況を取りまとめる機会として日本で開催する国際会議に要する経費として「復旧・復興枠」に3.4億円が計上されている¹¹。また、平成23年度第三次補正予算では中国における風評被害対策が盛り込まれたが（5億円）、平成24年度予算では台湾における日本の復興・魅力をPRする事業についての経費が計上されている（0.4億円）。

【参考】外務省所管平成23年度補正予算における東日本大震災復旧・復興関連事業

外務省ではこれまで、既存の平成23年度当初予算あるいは補正予算により、「風評被害」の克服など震災復興に資する目的で、様々な対策を講じてきた。

平成23年度第二次補正予算（外務省分15億円）では、「地方の魅力発信プロジェクト」（11億円）として、在外公館等施設を活用した各種PR活動を実施した。また、ビジネス関係者、外国プレス、海外の著名人等を対象に、対日理解促進のための招へい事業（4億円）を行った。

第三次補正予算（外務省分187億円）では、被災地で生産された工業製品、魚缶等の水産品などを、ODAを活用して、途上国に供与する取組が進められることとなった（50億円）。既存の支援スキームの枠組みが利用され、水産品の供与に関しては、世界食糧計画（WFP）を通じた食料援助という形で行われる。工業用品等については、被災地の産品（車両、電気製品、医療機器など）の中から適格供与品目リストを作成し、被援助国がそのリストから希望するものを中立的な調達代理機関を活用して調達する。外務省では、水産品の供与について、安全性を確認できるように食品衛生検査や放射線量検査証明書を発行し、相手国に対しても適切に説明しているとしている。このほか、防災分野における国際協力の促進（42億円）、アジア大洋州及び北米地域との青少年交流（「キズナ強化プロジェクト」、72億円）、査証審査の迅速化・厳格化（2億円）等が盛り込まれている。

（2）新たな成長への取組

外務省では、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途上国への進出を後押しし、アジア太平洋を始めとする世界の活力を取り込むことにより、我が国の経済成長に寄与しようとしている¹²。民主党政権で初めて本格的に編成された平成23年度予算に引き続き、平成24年度予算の編成過程においても、新成長戦略への取組は重点項目として打ち出され、政府・与党実務者会合（平成23年12月9日）において要望枠事業の中で「優先・重点事業」に指定された。その結果、平成24年度予算では、通常の要求枠（940億円）と要望枠（301億円）を合わせて、総額1,241億円が計上された。

そのうち、金額として大きな割合を占めているのが「パッケージ型インフラ海外展開」の促進策である。途上国の法制度、技術基準等整備の支援から個別案件の事業計画策定、資金面での協力に至る総合的なものとしてインフラ海外展開拡大を戦略的に支援する取組や災害に強いインフラ整備のための技術協力等を内容としている。また、途上国の「グリーン成長」（環境保護と経済成長の両立）を支援する目的で、我が国の環境関連企業の海外進出支援策も進められる¹³。

¹¹ 東電福島第一原発事故を受けて、菅総理大臣（当時）が開催を表明したものである。

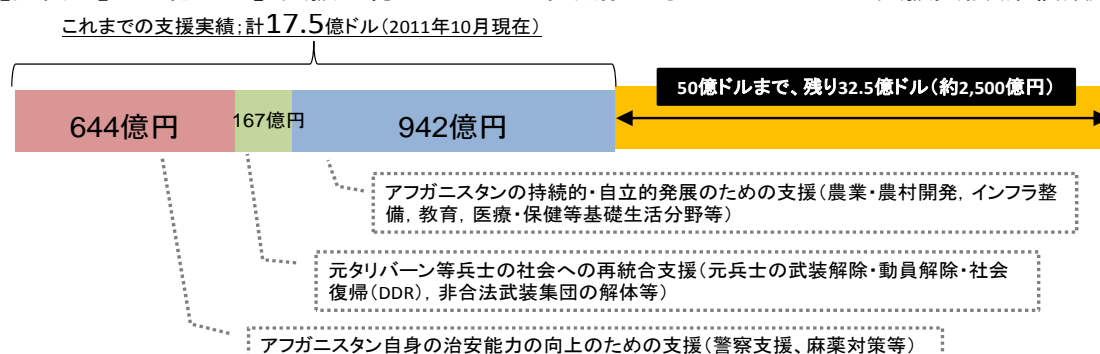
¹² アジアのインフラ需要は、平成22年から32年までの10年間に約8兆ドル発生すると見込まれており、政府はアジアの活力を我が国の成長につなげていくことを期待している。

¹³ このほか、道路・港湾といったインフラ海外展開のための基盤整備、森林保全等の途上国による環境・気候変動問題対応への支援策も盛り込まれている。

(3) アフガニスタン支援

政府は、平成21年11月10日、「テロの脅威に対処するための新戦略」を発表し、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」を行うことを表明している。この国際公約を着実に実施するために必要な予算として、平成24年度予算では、要求枠と要望枠を合わせて、総額342億円（対前年度比2%減）が予算措置されている¹⁴。要求枠では、昨年に引き続き、帰還兵士の再統合、既存の経済社会開発案件の着実な実施のための無償資金協力・技術協力が269億円が計上されている。また、要望枠では、野田総理の指示を踏まえ、2014年末までの治安権限委譲を後押しすべく、アフガニスタン国民の自立を支援するための新たな施策として73億円が計上されている¹⁵。

【図表2】「50億ドル」支援公約の下での日本政府の対アフガニスタン支援実績(累積額)



(出所) 外務省資料に基づき作成

(4) 国際機関等への分担金・拠出金

平成24年度予算における国際機関等への分担金・拠出金の金額は、9.4% (117億円) 減の1,137億円となった。平成24年度予算の編成に当たって、メリハリをつける形で、外務省が全ての国際機関に対する分担金・拠出金の見直しを行った結果、任意拠出金が大幅に削減(対前年度比18.1% (80億円) 減)されたことが最大の要因である¹⁶。

任意拠出金の中でも大きい金額を占めるのが「世界エイズ・結核・マラリア対策基金」(世界基金)への拠出金である。平成24年度予算においては平成23年度当初予算より56.3億円(35%)減の102.7億円となったが、平成23年度補正予算で追加計上された分と合わせると、約25億円の減額にとどまっている。また、平成24年度より新たに、原子力安全関連基金拠出金として13.8億円が計上されている点も特徴的と言える¹⁷。

¹⁴ なお、平成23年度第四次補正予算(政府案)においても、約521億円が計上されており、これと合わせると総額で約862億円となる。

¹⁵ 2011年7月に、米軍のアフガニスタンからの撤退が開始され、現在、国際部隊からアフガニスタン側への治安権限委譲が進められている。2014年末には外国の戦闘部隊は全て撤退し、アフガニスタン政府が国内の治安に全面的に責任を持つこととされている。2011年12月に開催されたボン会議では、2014年以降の10年間についても、アフガニスタンに対して国際社会が長期的に関与を続けることで合意している。

¹⁶ 外務省は、国際機関への分担金・拠出金の見直しに当たって、以下のような方針を掲げた。まず、全ての国際機関への拠出金について、①機関の活動状況、②機関の活動と重要外交課題との関係、③分担率・目的・用途・必要性等の定量的な評価、④邦人職員数、⑤機関の財政状況・改革努力等をチェックし、その上で、任意拠出金については、①ミレニアム開発目標等の既存のコミットメント、②東日本大震災に際しての各機関からの支援、③24年度に開催される国際会議等を考慮するというものである(外務省資料)。

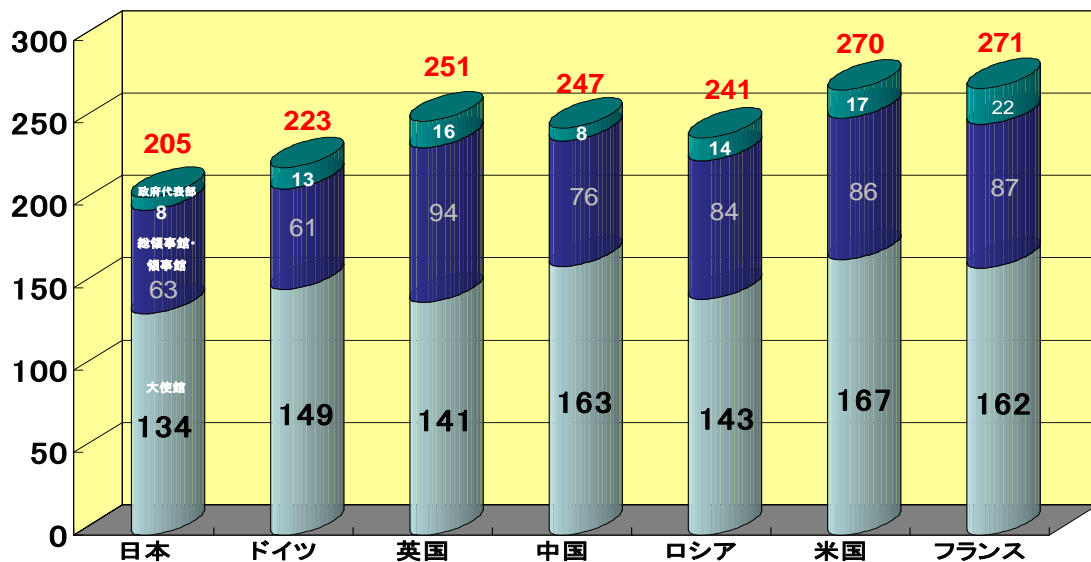
¹⁷ チェルノブイリ原発支援事業を実施することを目的として、欧州復興開発銀行(EBRD)に設置されたチ

3. 外交実施体制の強化と効率的な運営

(1) 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、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取組がなされてきた¹⁸。政権交代後においては、新たに省内に設置された「在外公館タスクフォース」が、在外公館の配置や体制について見直しの検討を行い、平成22年8月に結果を公表した。そこでは、外交プレゼンスの拡充、新興国の台頭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、①大使館・代表部の新設、②総領事館及び出張駐在官事務所の新設、③人員体制の見直し、④経費の縮減、⑤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。

【図表3】我が国と主要国との在外公館数の比較



平成23年1月1日現在(日本は、平成23年度末予定)

(出所)外務省資料

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なり、平成23年度には在ジブチ大使館及び在ASEAN政府代表部が新設された。しかし、平成24年度予算においては、在サモア兼勤駐在官事務所及び在武漢（中国）出張駐在官事務所の新設が予定されているものの、大使館の新設は認められなかった¹⁹。

エルノブイリ・シェルター基金及び原子力安全基金に対して拠出するものである。

¹⁸ 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。

¹⁹ 概算要求（平成23年9月）の段階では、外務省は、在サモア及び在アイスランド大使館の新設を要求していた。地政学的に重要な位置にある両国に対して、中国が影響力を強めている現状を踏まえてのものとされる。しかし、当局間での調整の結果、平成24年度においては、両国への大使館設置は認められず、サモアにのみ兼勤駐在官事務所を置くこととなった。なお、2011年7月に独立し、自衛隊部隊のPKO派遣が行われる南スーダンについては、玄葉外務大臣は「(大使館の設置について) 今後の検討課題とさせていただきます」(第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号16頁(平23.12.6))、「臨時代理大使の任命等を含めて、どうい

他方、本省においては、①中東アフリカ局アフリカ部の新設、②報道・広報関連部門の改編、③アジア大洋州局中国・モンゴル第二課の新設といった三つの戦略的機構改編が行われる。①は、これまで審議官組織であったものを部とするものであり、②は、震災復興における「日本ブランド」PRの重要性に鑑み、報道と海外PRを一つの司令塔の下に戦略的に進めていくための組織改編である。③は、日中・日台経済関係の活発化に対応するため、日中経済室を課に昇格させるものである。

外務省職員の定員については、平成24年度末時点で23年度末と同数の5,764人となる予定である（新設される復興庁に企画官ポストを振り替える分の1名減を含む）。外務省の職員数は主要国と比べても少ないとされており、外交力強化の観点から近年は一貫して増員が図られてきたが、平成24年度は政府全体として復旧・復興への対応に係る組織に増員を図ったため、外務省の定員について実質的な増員は認められなかった²⁰。

人員配置の見直しについては、在外公館タスクフォースで「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とから、平成24年度予算でも、北米、欧州及び大洋州地域から中国・インド等新興国の公館への人員シフトの措置がとられており、平成26年度までに目標を達成する見込みとなっている。また、本省においても、経済連携協定（EPA）交渉、震災による輸入制限措置への対応などに関連した部門が増員される²¹。定員の実質増が認められなかった中においても、限られた人員を効果的に配置することが目指されたと言える。

（2）在勤手当の見直し

外交実施体制を強化する必要性が指摘される一方で、行政改革を求める声の高まりの中、在外公館などの外交実施機関についても、無駄のない効率的かつ戦略的な運営が求められている。とりわけ、在外職員に支給される在勤手当²²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、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。

民主党政権では、外務省内に設置したプロジェクトチームの下で、各種手当の妥当性や今後の方向性についての検証が行われ、平成22年度予算では先進国に勤務する職員の在勤基本手当の一律2%削減などが行われた。他方で、平成23年度予算より、民間調査機関による世界各地の生計費調査の結果を在勤基本手当の額に反映させていくこととなったが、これまで二度行われた調査の結果、「現行の在勤基本手当の水準は、公館毎に見れば調整を要するものの、年間予算総額として見れば、概ね適正である」との判断が外務人事審議会

方法があり得るか、省内に検討の指示を出した」（第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号14頁（平23.12.8））と説明している。

²⁰ なお、政府全体では地方機関の定員削減などによって、平成23年度と同数の1,300人純減となっており、農林水産省は535人純減、国土交通省は459人純減などとなっている。

²¹ 例えば、EPA交渉への対応としては、経済連携課17名、経済条約課4名、欧州連合経済室2名の増員など。また、東日本大震災による輸入制限措置への対応としては、経済局政策課4名の増員など。

²² 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。

により示されている²³。

この勧告等を踏まえ、平成 24 年度予算においては、在勤手当の金額として約 256 億円が計上され、前年度当初予算と比較すると 5.2% (約 14 億円) の減となった。この減額の要因は、住居手当額の引下げ等もあるが、主として為替の変動 (円高) による経費節減分及び在外公館の定員削減であり、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。

(3) 政策仕分けでの議論

平成 24 年度予算編成においては、在外公館の運営に要する経費の縮減に向けた取組も進められた。平成 23 年 11 月には、行政刷新会議が実施した「政策仕分け」の中で、在外公館の戦略的かつ合理的・効率的な配置・運営について議論がなされたが、その評価結果等を踏まえ、施設の借料縮減など、在外公館の運営経費が見直された結果、円高によるコスト減とも相まって、前年度比 25 億円 (4.9%) 減の 466 億円となった。また、政策仕分けでの議論の中で、各在外公館が設置している「広報文化センター」と国際交流基金の海外拠点「日本文化センター」の業務が重複しているとの指摘がなされたことを受けて、上海の広報文化センターの総領事館への統合前倒しによる賃料縮減などにより、広報文化センターを通じた情報発信活動経費について、前年度比 1.0 億円 (21.2%) が削減された。

政策仕分けでは、「無駄の削減」のみならず、専門分野の能力等を踏まえた適切な人材の配置、明確な戦略の下に優先順位を付けた在外公館の配置といった「戦略性の強化」、また、外交成果を測定する複数の指標の設定により国民への説明責任を果たしていく必要性についても指摘がなされており、今後の課題として検討を続けていく必要がある。

昨今の厳しい財政事情等を踏まえると、在外公館等の外交実施体制についても、国内の他の行政機構と同様に改革を進めていく必要があることは言うまでもない。他方で、グローバル化が加速する中、在外公館には、日本国民の安全・安心を守り、国益を増進するための外交活動の最前線としての役割が一層期待される。国民の信頼と理解に基づく外交を実現すべく、戦略的かつ効率的な外交実施体制の構築をより一層進めるとともに、在外公館の施設運営費や在勤手当等、外交の実施に要する経費についての透明性を高めていくことが求められる。

²³ 「在勤手当の改定に関する外務人事審議会勧告」(平成 23 年 8 月)。なお、調査を行った各都市の生計費指数や物価調査の対象となった品目など、調査結果の詳細については、委嘱した民間調査機関固有の企業情報に当たることから、公表されていない。このほか、勧告では、職員による前払い家賃の立て替え、若手職員の経済的負担の軽減、内乱などの緊急事態時に職員個人が被る損害などの問題について指摘されており、今後の検討課題とされている。