

# 外交実施体制の強化に向けた取組

## — 在外公館を中心に —

外交防衛委員会調査室 加地 良太

### 1. はじめに

「外交力強化」の必要性が叫ばれるようになって久しい。外交力の強化に関しては、広報・発信体制の拡充や議員外交の強化、外交シンクタンクの在り方から国会開会中の外務大臣の海外出張に至るまで、様々な視点から各方面において議論がなされているが、外交の実施に当たっての最前線であり、外交力の基盤となるのは、現地に置かれている大使館を始めとする在外公館である。日本の大使館の設置数が主要国と比較しても十分ではないことから、これまで外交力強化の基盤として、大使館の増設の必要性が唱えられてきた。また、近年は、邦人の海外における活動が活発化する中、在外邦人の安全・安心の確保という視点から、領事業務の在り方についても、議論が提起されるようになってきている。

グローバル社会の今日、内閣総理大臣を主役とする首脳外交を始め、安全保障、国際経済、環境、文化など様々な分野で政府各省が外交の実質的な担い手となっているが、本稿では、「外交力」の基盤を形成する外務省を柱とした外交実施体制に焦点を絞ることとしたい。以下では、我が国の外務省組織の概要を説明した上で、これまでの在外公館を中心とする外交実施体制の拡充の歩みを概括し、近年における外交力強化に向けた検討の主要な経緯に触れ、最後に、今後の外交実施体制強化に向けた課題について述べる。

### 2. 外交の実施に係る組織の構成 — 在外公館を中心に

今日の国際社会において、国家間の交渉など外交関係の処理そのものは、いずれの国においても「行政府」の権限に属している。日本においても、内閣が外交関係を処理し、条約を締結することとされており（日本国憲法第73条2項及び3項）、その事務は外務省が日本政府を代表して行う。具体的には、日本政府を代表して行う外交交渉に加え、安全保障や対外経済関係、経済協力などの外交政策や、国家間の権利義務を定める条約等国際約束の締結に関する事務などを所掌している（外務省設置法第4条）。

外務省の組織は、外務本省と世界各地にある大使館、総領事館などの在外公館から構成されている。外務省の長は外務大臣であり（外務省設置法第2条2項）、さらに副大臣が2名、大臣政務官が3名置かれ、大臣を補佐している（国家行政組織法第16条、第17条及び別表第3）。

#### （1）外務本省

東京・霞が関に置かれる外務本省は、日本政府における外交の司令塔の役割を果たしている。

外務省は、1869年（明治2年）より設けられている組織である。終戦直後には一度、任務が占領管理に伴う事務に切り替えられたことを受けて、大幅に機構が縮小されたが、国際社会への復帰以降は、政府全体での行政改革の影響を時に受けつつも、国際情勢の変化等に伴う業務量の拡大に対応すべく、次第に部局を増設し、機構を拡大させていった。

現在、外務本省は、大臣官房のほか10局3部から成っており、総合的な外交政策の企画・立案を行う総合外交政策局、北米局やアジア大洋州局などの5つの地域局、国際協力局や国際法局などの4つの機能局等がある。

## （2）在外公館

在外公館は、外国において直接相手国政府と交渉を行うなど外務省の所掌事務を行う「特別の機関」である（外務省設置法第7条第1項）<sup>1</sup>。在外公館の種類には、大使館、公使館、総領事館、領事館及び政府代表部があり（同法第6条第2項）、現在はそのうち、大使館、総領事館、政府代表部の3種類が設置されている。

設置する在外公館の名称及びその位置については、「在外公館の名称及び位置並びに在外公館に勤務する外務公務員の給与に関する法律」（以下「名称位置給与法」という。）の別表により定められている。名称位置給与法の別表において設置されている在外公館のうち、実際に任地に庁舎が存在し、そこに専従の職員が配置されている公館は「実館」、庁舎が存在せず他の公館が兼轄する公館は「兼館」と呼ばれている。現在、日本政府が設置している在外公館の総数は、264（うち兼館61）である（2013年1月現在）<sup>2</sup>。

### ア 大使館

外交関係の開設と外交使節団の設置については、1961年に採択された「外交関係に関するウィーン条約」（以下「外交関係条約」という。）により規定されている<sup>3</sup>。双方の同意により国家間に外交関係が開設されると、外交関係を開設した相手国に外交使節団を派遣することが可能となる<sup>4</sup>。

外交使節団の任務は、① 接受国（任地国）において派遣国（本国）を代表すること、② 接受国において派遣国及びその国民の利益を保護すること、③ 接受国の政府と交渉すること、④ 接受国の諸事情を確認し、かつ、派遣国に報告すること、⑤ 両国間の友好関係を促進し、かつ、経済・文化・科学関係を発展させることとなっている（外交関係条約第3条1）。

<sup>1</sup> 国家行政組織法第8条の3は、国の行政機関が、特に必要がある場合において「特別の機関」を置くことを認めており、在外公館は外務省における特別の機関として設置されている（外務省設置法第6条）。

<sup>2</sup> なお、大使館の出先機関として、当該大使館が兼轄する先の国に「兼勤駐在官事務所」を置くことがある（2013年1月現在、8か所）。また、当該管轄区域内における在外公館の出先機関として「出張駐在官事務所」を設置することもある（2013年1月現在、23か所。さらに、西安と武漢へのお出張駐在官事務所の設置に向け、中国側と調整中）。いずれも親公館から職員が派遣されるが、その人員は数名程度であり小規模である。

<sup>3</sup> 国家間の外交活動は、近代国際法成立以前にまで遡る長い歴史を有しており、外交活動に係る様々な国際法規範は慣習国際法として古くから確立していた。外交関係条約においては、これらの慣習国際法が、極めて限られた例外を除き、ほぼそのまま法典化された（小松一郎『実践国際法』（信山社 2011.10）305頁）。

<sup>4</sup> もっとも、外交関係の開設と外交使節団の派遣とは区別される（後述の兼轄についての説明を参照）。また、関係悪化により外交使節団を引き揚げたとしても、外交関係についてもそのまま断絶されるわけではない。

外交使節団の長には、大使、公使、代理公使の3つの階級がある（外交関係条約第14条1）。また、使節団の職員は、外交官としての身分を有する外交職員<sup>5</sup>、事務及び技術職員<sup>6</sup>、役務職員<sup>7</sup>から構成される（同条約第1条）。外務省設置法は、特命全権大使を長とする外交使節団の公館を大使館としている（第9条第2項）。

現在、日本が国家として承認し、外交関係を有している国は194か国であり、名称位置給与法上も194か国全てに大使館が設置されている<sup>8</sup>。ただし、194か国全てに実館が設置されているわけではない。機構・定員、財政上の制約の中で、日本を始めほとんどの国は、自らが外交関係を有する全ての国に常駐の外交使節団を派遣する余裕はないのが一般的である。このため、業務量等の要素を考慮した上で、ある国との外交関係実務を、他国（多くの場合近隣国）に派遣している自国の常駐外交使節団に担当させることが少なくない。これを兼轄という<sup>9</sup>。我が国の場合、194か国のうち、実館を置いているのは136か国、他の国に設置した実館に兼轄させているのが58か国である（2013年度末予定）。

## イ 総領事館

領事関係制度は、外交関係制度とは別個の古い歴史を有しているが<sup>10</sup>、その中で確立された慣習国際法を法典化するとともに新たな規定を設けた「領事関係に関するウィーン条約」（以下「領事関係条約」という。）が1967年に採択され、これにより領事関係に関する規律が定められている。

領事機関によって遂行される領事任務は広範にわたるが（第5条（a）～（m）の13項目）、保護任務（接受国において派遣国及びその国民の利益を保護すること等）、促進任務（派遣国と接受国との通商・経済・文化・科学上の関係を促進すること等）、行

<sup>5</sup> 大使館に勤務する職員のうち、館長たる特別職の大使とその他一般職の外務事務官を指す。外務省プロパー以外の他省からの出向者もいる（いわゆる「アタッシェ」）。2013年度は計584名（予算定員の人数）が他省から在外公館に出向している。

<sup>6</sup> この資格で日本政府が在外公館に派遣しているのは、「専門調査員」と「派遣員」である。専門調査員は専門分野の調査を目的とし、派遣員は主に便宜供与及び庶務的業務の補助を目的として、外務省と国際交流サービス協会との委嘱契約に基づき派遣されている。2013年度の専門調査員は219名、派遣員は272名である。

<sup>7</sup> この資格に該当するのは、日本においては、事務補助員、秘書等として採用している「現地職員」である。2013年度の現地職員数は、5,178名であるが、ここ数年削減が続いている（対前年度比で2012年度は95名減、2013年度が120名減）。外務省では、現地事情に精通している優秀な現地職員は外交を展開する上で不可欠な存在であるとしており、2009年度から2010年度において、自民党の外交力強化に関する特命委員会の提言を受け、給与水準の大幅な見直しが行われた。しかし、それでも、優秀な現地職員が企業や他の外交団に引き抜かれることを危惧する声もある。

<sup>8</sup> 最近では、2011年7月に南スーダン、2011年3月にクック諸島を承認した。

<sup>9</sup> 小松一郎『実践国際法』（信山社 2011.10）309頁。ただし、この場合、兼轄元と兼轄先の双方の国に対し適当な通告を行い、双方から明示的な異議の表明がないことが必要である（外交関係条約第5条）。また、日本の場合、実館を置く場合も、隣国に兼轄をさせる場合も、外交関係開設後大使館を設置するためには、まず名称位置給与法の別表に大使館設置国として記載する必要がある。このため、2011年7月に独立を果たした南スーダンとの間で、日本は同月に外交関係を開設し、同年9月には、首都のジュバに日本政府は連絡事務所を設置したが、南スーダンに名称位置給与法上大使館が設置されるまで、連絡事務所の職員には外交関係条約上の外交使節団としての地位が付与されずにいた。名称位置給与法上大使館が設置されたことにより、連絡事務所の職員は南スーダンを兼轄するスーダン大使館の外交使節団としての地位を得ることができた（それまでは、あくまで事実上の措置として、南スーダン政府により外交使節団としての扱いを受けていた）。

<sup>10</sup> 領事関係制度は、中世地中海世界における在外居留地での慣行を起源とするとされる。領事関係に関する二国間条約も多く締結されており（日米領事条約、日英領事条約など。通商航海条約にも領事関係に係る規定が盛り込まれることがある）、領事関係条約は既存の二国間条約に影響を及ぼすものではないとされた（第73条1項）。

政機関事務（派遣国の国民に対して旅券・渡航文書を発給すること、派遣国への旅行希望者に対して査証を発給すること等）の3つに大別される。領事関係は外交関係とは異なる性格のものであるため、外交使節団の公館である大使館は接受国政府と外交交渉を行うなどの国家を代表する権限を有する一方、領事機関にはそうした権限はない。

領事機関は、接受国領域内の一定の区域を管轄範囲として一定の領事任務を行う。領事機関には、長の階級順に、総領事を長とする総領事館、領事を長とする領事館、副領事を長とする副領事館、代理領事を長とする代理領事事務所の4つがある（領事関係条約第1条1）。接受国の承認を得て、接受国の領域内に設置される（同条約第4条）<sup>11</sup>。

任国領域内における管轄区域は、外務省訓令（「領事官の管轄区域を定める訓令」）により定められる。現在、日本の総領事館の数は、61（全て実館）である（2013年1月現在）<sup>12</sup>。

## ウ 政府代表部

政府代表部とは、国際機関等において派遣国を代表する任務を持つ公館であり、特命全権大使たる政府代表を長とするものである。国際機関等への政府代表部は、外交関係条約に規定される外交使節団とは区別されており、接受国におけるその特権・免除等の扱いについては、個別の機関ごとに定められる。

現在、国際連合、軍縮会議、経済協力開発機構（OECD）、欧州連合（EU）等、9か所（実館8、兼館1）に政府代表部が置かれている（2013年1月現在）。

ちなみに、多くの政府間国際機関が、日本に本部、出先機関等を置いており、2013年4月25日現在、その数は39に上る。これらの機関の扱いについても、個別の機関ごとに定められている。

## （3）その他の組織

外交に関連する活動は、外務省だけが担うわけではない。例えば、内閣官房にも外政担当の内閣官房副長官補とその下にスタッフが置かれており、各省庁をまたぐ外交案件の総合調整等を行っている<sup>13</sup>。また、各省庁にも所管する事項に係る対外政策を扱う部署は置かれている。

<sup>11</sup> 領域内に複数設置することも可能であるが、その場合における各公館管轄区域の設置、変更、区域外における領事任務の遂行などについては、接受国の同意が必要である（領事関係条約第4条3）。

もっとも、外交関係が開設されていれば、原則領事関係も開設され（領事関係条約第2条2。ただし、外交関係が断絶されたからといって、領事関係も断絶されるわけではない。）、かつ、大使館も領事任務を行う権限を有している（外交関係条約第3条2及び領事関係条約第3条、第70条。）。現実に日本を含む多くの国の在外大使館には領事事務担当部署が置かれ、一部館員（外交官）が専ら領事事務を担当している（小松一郎『実践国際法』（信山社2011.10）308頁）。このため、当該領域内に大使館とは別途領事機関を設置する必要はない（ただし、過去には、大使館が直接領事業務に携わることを禁じる国内法を制定する接受国が存在していたために、当該国に駐在する大使館の周辺区域を管轄する総領事館を名称位置給与法の別表上に便宜設置し、実際には各大使館の公使が総領事を兼任して、大使館の職員が領事業務に当たっていたこともある。現在では、そうした国内法が廃止されていることが確認されたことを受けて、2011年に名称位置給与法が改正されたため、そのような便宜上の総領事館は存在していない）。

<sup>12</sup> 1997年にコタキナバル領事館（マレーシア）を総領事館に昇格させたのを最後に、日本は、過去設置していた領事館を既に全て総領事館に昇格させており、現在日本が設置している領事機関は総領事館のみである。

<sup>13</sup> 1986年、中曽根康弘内閣時に首相官邸の政策立案機能強化のために「内閣外政審議室」として設置されたものである。2001年の中央省庁再編時に、外政担当の内閣官房副長官補を置く現在の体制に改められた。

対外政策に関連する政府関係機関も多数存在する。外務省が所管する機関としては、文化芸術交流、海外における日本語教育、日本研究・知的交流を任務とする国際交流基金（JPF）と日本政府によるODA（政府開発援助）の中核的实施機関である国際協力機構（JICA）の2つがある。いずれも海外拠点の有しており、その数は現在、JPFが22か所、JICAが92か所である。このほか、経済産業省が所管する機関として、日本貿易振興機構（JETRO）が、日本企業の海外展開支援や開発途上国へのビジネス支援などの活動を行っており、73の海外拠点がある。

### 3. これまでの日本の大使館を始めとする在外公館（実館）の配置拡大

#### （1）明治から現在まで

日本が海外に外交官を駐在させる制度を開始したのは1870年であり、英国、米国、フランス、プロシア（現在のドイツ）に各1名の外交官が派遣された。その後、主要各国に日本の公使館が設けられたが、大使館が最初に設置されたのは、在英国公使館が昇格して大使館となった1905年のことである。通常、大使館への昇格は相互に行われるが、日露戦争（1904～1905年）を経て、日本の実力が徐々に各国に認められるようになったことから、諸外国も相互に大使館を置くことを認めるようになった。

太平洋戦争が始まると、敵国となった国に駐在する在外公館は引き揚げられ、さらに、戦後には、連合軍総司令部（GHQ）の指示により、中立国に駐在する公館も含め全ての在外公館が閉鎖された。しかし、日本の対外関係事務が増大し、また、講和問題も議論されるようになると、1950年には、主に領事関連業務を行う機関として、ワシントン、ニューヨークなどに「在外事務所」を設置することが認められ、当地での業務が再開された。その後、1951年にサンフランシスコ平和条約により外交権を回復させると、日本政府は、再び大使館、総領事館等を各国に設置し始め、日本と国交を回復させる国の増加と旧植民地国の独立などに伴い、時々の国際情勢を踏まえつつ、その設置数を増加させていった。独立を果たした1951年時点で20か所の在外事務所から始まった戦後日本の在外公館は、現在では203か所にまで拡大した（実館ベース。以下、全て同じ）。

#### （2）主要国と比較した日本の大使館設置数

しかし、外務省は、かねてより、主要国と比べても日本の在外公館、とりわけ大使館の実館が少ないことを訴えてきている。G8諸国の中で、日本が設置している大使館の数は6番目である<sup>14</sup>。

とりわけ、戦後における中国の大使館設置国数の伸びは飛躍的で、戦後の前半期は、「一つの中国」原則を掲げたために外交関係を結ぶ国を台湾と取り合う状態にあったものの、1970年代以降になると、多くの国が外交関係を台湾でなく中国と結ぶようになり、現在で

<sup>14</sup> 設置国数の多い順に、米国が168か国、フランスが163か国、ドイツが153か国、英国が145か国、ロシアが144か国、日本が136か国、イタリアが127か国、カナダが95か国である（日本までは2013年度末予定。イタリア、カナダは2013年6月現在）。

なお、2006年の統計ではあるが、全世界における大使館設置数を比較した場合には、全192か国中7位であった（木下郁夫『大使館国際関係史』（社会評論社 2009.4）46頁を参照）。

は米国に次ぐ164か国に大使館を設けている。1967年と現在とを比較すると、大使館設置数の増加幅は、日本が約1.6倍であるのに対して、中国は約3.5倍である（一方、台湾は53か国から減らし、現在では20か国となっている）<sup>15</sup>。

大使館の実館を置き、大使を常駐させる意義として、外務省は、大使は国の代表であるため、政府首脳や閣僚等の要人との公式な接触や交渉が可能であるとしており、また、大使館は、政府を代表して、経済連携協定（EPA）などの国民生活に直結する様々な協定の締結を交渉する最前線となると訴えている<sup>16</sup>。

### （3）アフリカ、太平洋島しょ国地域への大使館の設置状況

特に、近年経済成長への期待から関係強化が強く求められているアフリカに対しては、在外公館の配置を一層拡大し、外交実施体制を強化する必要性が指摘されている。現在、アフリカへの大使館設置数は、中国と米国が49、フランスが48、ドイツが40、英国が36、日本が32となっている（2012年5月末時点）。

とりわけ、中国に1.5倍近くの大差で引き離されている現状については、これを問題視する意見も示されている。米国やフランスなどは、アフリカの諸国が独立を果たすようになった1960年代には、既に30近くの国に大使館を置いていた。中国が大使館の設置数を増やしたのは1970年代であり、1980年代に入る前には39か国に専任の大使を置いていた。日本のアフリカへの大使館設置数が30に達したのは、2010年1月のことであった。現在、中国の大使館があり日本の大使館がない国は18か国であるのに対して、日本の大使館があつて中国の大使館がない国は1か国である<sup>17</sup>。

また、国際社会において日本を支持する親日国家が多いとされる太平洋島しょ国においても、大使館の設置数において日本は中国及び台湾に及ばない。太平洋島しょ国地域は、中国と台湾が外交関係の開設を巡る競争をこれまで繰り広げてきた地域である。現在のところ、全13か国のうち、中国が7か国、台湾が6か国と国交を結んでおり、両国ともそれら全ての国に大使館を設けている。対して、日本は5か国に大使館を設置し、兼勤駐在官事務所を3か国に設けている。

### （4）総領事館、政府代表部等の設置状況

総領事館の新設については、1950年代ごろは、当初在外事務所として設置された公館のうち、首都に置かれたものが大使館として設置される一方で、それ以外の場所に置かれた

<sup>15</sup> 外務省資料、中華民国外交部HP及び木下郁夫『大使館国際関係史』（社会評論社 2009.4）50頁を参照。

<sup>16</sup> このほか、大使が常駐することにより、首脳や経済界、言論界の要人との人脈を開拓することは外交活動の基本であり、また、様々なメディアや講演等に登場・出席し、情報発信を行うとともに、文化事業を通じて交流を行うことも、任地に常駐していなければ大使が十分な役割を果たすことは困難であるとしている。

<sup>17</sup> なお、アフリカの各国が主要国に設置している大使館数は、在中国が49、在米国が51、在フランスが47、在ドイツが44、在英国が48であるのに対して、在日本は37にとどまっている。中国に大使館を置いているが、日本に大使館を置いていない国は13か国存在するのに対して、中国に大使館を置いていないが日本に大使館を置いている国は1か国である。

また、相手国が日本に大使館を置いているにもかかわらず、日本は大使館を置いていない国は、アフリカでは、リベリア、トーゴ、コンゴ共和国、エリトリア、ナミビア、レソトの計6か国がある。こうした国は、全世界で計20か国に上る。

ものは順次総領事館とされていき、加えて、新たに北米を中心として総領事館が設置されるようになった。その後は、アジアや中近東にも総領事館が新設され、また、在留邦人・日系企業の分布や活動状況の変化等を踏まえ、移転、廃止等の措置が採られている。

日本が現在設置している政府代表部の数は8である。国際機関のみならず地域機関に対して他の地域の国が政府代表部を置くこともあり、日本は欧州連合（EU）と東南アジア諸国連合（ASEAN）に置いている。日本の設置数は、米国の18やフランスの22などと比較すると決して多いとはいえない（2013年度末予定、外務省資料）。

アフリカ連合（AU）に対しては、米国やEUは政府代表部を置いているが、日本政府のAU常駐代表は現在、在エチオピア大使が兼ねている。また、日本は在ジュネーブの20近くの国際機関に対して一の政府代表を派遣しているが、中国は、そのうち、世界貿易機関（WTO）に対しては、専任の政府代表を置いている。米国が専任の政府代表を置いているのに対し、日本はこれを置いていない機関としては、在ケニアの国連機関（国連環境計画（UNEP）及び国連人間居住計画（UN-HABITAT））、食糧問題関連の在ローマ国連機関（国連食糧農業機関（FAO）等3機関）がある。

なお、外交におけるソフトパワーの重要性が認識されるようになってきている中、海外における文化交流・発信拠点の強化の必要性についても指摘がなされている。主要国の文化交流専門機関の設置状況と比較すると、日本の国際交流基金の海外拠点は少なく、2012年現在設置されている海外拠点の数は22であり、その他、日本語講座実施のために43の国・地域に116の中核拠点が設けられている<sup>18</sup>。

#### 4. 外交の実施に係る人員の増強

国の行政機関全体の定員は、1969年に制定された「行政機関の職員の定員に関する法律」（いわゆる「総定員法」）による総数規制と累次の定員合理化計画の下、約40年間にわたり、沖縄復帰等の特殊要因を除き、一貫して純減している。にもかかわらず、外務省の定員は、1970年度以来2012年度まで、差引きで前年度以上の定員の確保を維持し続けてきた。

外務省職員の定員は、とりわけ在外公館に対して大幅な増員が図られてきたことが分かる。外務本省の定員は、1970年度の1,485名と比較すると、2012年度には2,236名と約1.5倍になっている。これに対して、在外公館の定員は、1970年度には1,253名であったのが、1975年度には外務本省の定員を上回り、以後増員が続いた結果、2012年度には3,527名にまで増え、約2.8倍となった。

背景としては、外交に係る人員の拡充の必要性が、政府・国会において一定程度認識されてきたことが挙げられる。外務省では、外交実施体制の強化の必要性を訴え、「定員拡充5,000人計画」等を策定するなどして、定員の拡充に努めてきた。これに対して、政府全

<sup>18</sup> 主要国の設置状況は、中国の孔子学院が353（語学教育機能のみ）、英国のブリティッシュ・カウンシルが191、ドイツのゲーテ・インスティテュートが136、フランスのアリオン・フランセーズが1,040（語学教育機能のみの機関を含む）、スペインのセルバンテス協会が70である。

体の定員を管理する行政管理庁（当時）の側も、総定員法による総枠の中、一定の配慮を払ってきた<sup>19</sup>。

しかし、外務省は、現在もなお、主要国と比して外務省職員数が圧倒的に少ないことを訴えている。主要国における外務省職員数を比較すると、日本の5,753名に対し、ドイツが7,938名、中国が9,000名、フランスが9,487名、ロシアが11,708名、米国が27,002名に上り、米国が圧倒的に多い（外務省資料、2012年度の調査結果による）。ただし、これらの国の職員数には、ODA関連事務を所掌する外務省以外の省庁の職員数も含まれている。一方、日本の援助実施機関であるJICAの2012年度末の定員は1,827名に上り、外務省の定員に加えると計7,590名となる。

## 5. 近年における外交力強化に向けた検討

在外公館を始めとする外交実施体制の強化の必要性は、政府及び国会等において、幾度となく議論されてきた<sup>20</sup>。1991年には、冷戦の終結に伴う国際情勢の変化を背景に、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の第一次答申の中で、「外交実施体制の見直し」と「人員面を含めた体制の整備拡充」が提言された。この答申を受けて、外務省内に有識者による「外交強化懇談会」が設けられ、外務省の体制、機能の改善及び強化の具体的方策について検討が行われ、外務省の組織や体制の改革、在外公館の整備、1,000名程度の速やかな定員の増強などを柱とする報告が提出された。

在外公館の配置拡大については、自民党が2006年8月に党内に設置した「外交力強化に関する特命委員会」<sup>21</sup>において取りまとめられた「外交力強化へのアクション・プラン10—主張する外交を積極的に推進するために—」（2007年6月）と「アクション・プラン10の着実な実施と加速のために～5つの重点分野への具体的取り組み～」（2008年5月）において、明確な数値目標が示された。これらの提言では、人材育成から議員外交、ODAの拡充まで幅広い内容が扱われているが、外交実施体制の強化に関しては、「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」とともに、「150大使館体制を早期に実現する」などの具体的目標が盛り込まれており、これらの実現を求める申入れが政府に対して行われた<sup>22</sup>。こうした動きの背景には、当時の与党として、日本の国連安保理常任理事国入りや邦人による国際機関の主要ポスト確保等も念頭に置き、外交実施体制の強化を支援する必要性について認識されるようになったことがある。申入

<sup>19</sup> 第90回国会参議院内閣委員会会議録第1号17頁（昭54.12.6）加地行政管理庁行政管理局長答弁。財政当局的側も同様の認識を過去に示している（第93回国会参議院安全保障及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号5頁（昭55.10.31）日吉大蔵省主計局主計官答弁）。

<sup>20</sup> 国会会議録によれば、外務省は、1972年度予算以来、「外交実施体制の整備」を重点事項の一つとして掲げて、国会に対して予算案の説明をしていることが確認できる。

<sup>21</sup> 連立与党の公明党にも外交力強化特命チームが設置された（座長：山口那津男政務調査会長（当時））。

<sup>22</sup> 委員会が示した10の「アクション・プラン」は、次のとおり。

①外交の要諦は人材、将来の外交の礎となる人材を育成、②今後10年間で外交実施体制を抜本的に強化、③「日本の顔」最後の「砦」たる在外公館を充実・強化、④機動的な外交の展開に向け、利便性の高い航空機を導入・活用、⑤議員外交の戦略性を高め、総合的な外交力を強化、⑥オール・ジャパンで企業・地方支援を実施、⑦NGOを始めとする外交プレーヤーとの連携の強化、⑧世界を主導する国として、ODAを質量ともに拡充、⑨「回って、上がって、漏れない」政府全体の情報体制を構築、⑩「美しい国、日本」の発信力を強化

れの結果、政府においては、2007年度から2009年度までの3年間に、16大使館及び1総領事館の増設、外務省定員の純増250人という大幅な機構・定員の拡充が行われた。

民主党政権期には、2010年度予算においては、人件費削減等を含む予算全体の見直し方針を踏まえて、定員については37名の純増が確保されたものの、新たな在外公館の設置は見送られた（ジブチに兼勤駐在官事務所が設置されたのみである）。

その後、2010年6月に「在外公館タスクフォース」が新たに省内に設置され、在外公館の配置や体制について見直しの検討を行い、同年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。また、「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」との方針が示されたことを受け、2011年度予算以降、北米及び欧州地域から中国・インド等新興国の公館への人員シフトの措置が採られている。外務省では、2015年度までには目標を達成する見込みであるとしている。

さらに、外務省は2012年2月に「在外公館の整備方針」を公表し、その中で「2015年までに主要国並みの150公館（大使館）体制を実現する」との目標が明確に示された。

2012年12月の第二次安倍内閣発足後においては、自民党外交部会が、2013年6月に「外交実施体制の強化を求める決議」を採択し、外交力強化に関する特命委員会の提言事項を再度実施・加速するよう、政府に対して求めている。第二次安倍内閣において、大使館の新設についてどのような目標を掲げるかについては、岸田外務大臣が「是非近いうちに新たな目標を設置したい」と述べている<sup>23</sup>。

## 6. 効率的な行政運営の要請との両立の必要性和今後の課題

### （1）外交実施体制の効率化に向けたこれまでの主な取組

これまで、外交実施体制を強化する必要性についての認識が高まる一方で、同時に、厳しい財政事情等を踏まえ、政府全体における行政機構の肥大化の抑制、予算の効率化に向けた取組の中で、外務省も不断の見直しが求められてきた。

政府全体においては、数次の合理化計画の下、定員の削減が進められており、外務省の定員についても合理化の必要と認められる部分は減員措置が採られてきたが、そのような減員を超える新規の増員により、これまで純増が維持されてきた。しかし、2013年度予算において、外務省定員は昭和44年度以来初の純減となった<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> 第183回国会参議院外交防衛委員会会議録第2号（平25.5.9）6頁

<sup>24</sup> ただし、財務大臣と外務大臣の折衝により、当初予定されていた削減幅が大きく縮められたため、純減となった府省の中でも純減数は最も小さい。内訳を見ると、外務本省が従前どおり増員（前年度比36名増）されている一方、在外公館が初の減員（前年度比46名減）となった。外交の司令塔たる外務本省の体制を充実させる必要性が認識されるようになったことが背景にある。

機構については、新たな機構を設置する際には、「スクラップ・アンド・ビルド」の原則の下、総領事館の廃止又は出張駐在官事務所への格下げなどの措置が近年採られている<sup>25</sup>。新規に設置する場合でも、数年後に見直しを図ることが条件とされることが多い。

在外公館の効率的な運営についてもこれまで取組が重ねられてきた。在外公館の新設と政府全体における機構の合理化の要請を両立する観点から、2007年度より公館の小規模化が行われるようになった（いわゆる「小規模（コンパクト）公館」）。公館の小規模化は、自民党の特命委員会の提言事項でもあるが、在外公館としての機能は維持しつつも、定員について当分の間一定規模（大使館については9人以下、総領事館については7人以下）が上限とされている<sup>26</sup>。

また、民主党政権においては、2011年11月に実施された「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。その評価結果等を踏まえ、2012年度予算では、施設の借料縮減など、在外公館の運営経費が縮減された（前年度比25億円（4.9%）減の466億円）。

また、政策仕分けの議論においては、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。これを受けて、2012年度予算では、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。JPF、JICA、JETRO及び国際観光振興機構（日本政府観光局（JNTO））といった対外関連業務に携わる政府関係機関の在外事務所を統合すべきではないかという点については、自民党の提言や事業仕分けなどにおいて指摘がなされてきた。2012年3月に、政府は「国際業務型独立行政法人の海外事務所の機能的な統合について」を公表し、施設の共用化や近接化の取組を進めることとなった。

## （2）外交実施体制の強化と効率化の両立に向けた課題

外交関係を結ぶ国には全て、原則として大使館を置くことが望ましいと言える。しかし、全ての国に大使館を設置する財政的余裕のある国は世界に存在しない。厳しい財政事情を踏まえた効率化と外交実施体制の強化の両立に頭を悩ませているのは、日本を上回る数の大使館ネットワークを有する他の先進国においても同様である。英国、カナダなどのコモ

<sup>25</sup> 外務省は、出張駐在官事務所は、大使館又は総領事館と比較して、人員が減らされるため、公館の機能には限界も生じるとしている。なお、大使館は、総領事館と異なり、閉鎖した場合には相手国との外交関係に影響を及ぼすため、原則として一度開設された公館を閉鎖する措置は採られていない（政情不安に陥ったリベリア及び中央アフリカを除く）。

<sup>26</sup> これまでに小規模化された公館は、以下のとおりである。

2007年度：3公館（在マイクロネシア大（新設）、在ボスニア・ヘルツェゴビナ大（新設）、在リトアニア大（新設））

2008年度：7公館（在トンガ大（新設）、在グルジア大（新設）、在ラトビア大（新設）、在グアテマラ大、在青島総領事館（新設）、在エディンバラ総領事館、在ミュンヘン総領事館）

2009年度：7公館（在パラオ大（新設）、在エストニア大（新設）、在キルギス大（新設）、在エルサルバドル大、在チェンマイ総領事館、在モントリオール総領事館、在ミラノ総領事館）

2011年度：4公館（在ジブチ大（新設、ただし将来見直し予定）、在ペナン総領事館、在ヒューストン総領事館、在イスタンブール総領事館）

ンウェルス（英連邦）諸国の間では、最近、経費削減のため、大使館などの在外公館を共有する試みがなされるようになった<sup>27</sup>。

外交実施体制の強化は、外務省だけで決定できるものではなく、まさに政府全体としての意思決定が必要となる。在外公館の増設を実現しようとするのであれば、政治のリーダーシップの下に、外務大臣が総務大臣（機構・定員の担当当局）、財務大臣（財政当局）と連携を図り、外交力強化に向けた方針を閣議決定するなどして、政府全体での具体的な強い政治的意思を示していくこと、そして、他の省庁の国内出先機関のスクラップ分を大使館の新設に振り向けるなどして、省庁の縦割りを超えた政府全体の枠組の中で、人的・財政資源を戦略的かつ柔軟に、在外公館新設のために割り振っていくことが必要になるものと考えられる<sup>28</sup>。

政府全体における総定員枠の中で、在外公館に人的資源を重点的に振り分けるためには、アタッシェの配置の在り方についても検討が求められよう。アタッシェを在外公館に派遣するためには、外務省の定員枠に派遣元の省の定員を振り替えることが必要となる。しかし、邦人や企業の活動がグローバル化する中、経済外交などに携わるアタッシェが在外公館において必要とされてくる可能性は今後高まるものと予想される。各省庁との関係で定員の振替を伴わない人事交流を基本として、在外公館の真のニーズに応じて配置先を決めるべきであるとの意見も示されている<sup>29</sup>。

このほか、在外邦人保護の観点から、領事業務に係る体制を強化する必要性も指摘されている。在留邦人数や企業数が一貫して増加傾向にあるのに対して、領事・査証担当官の定員は据え置かれ、邦人保護関係予算（海外邦人安全課と邦人テロ対策室予算の総額）は2012年度までの8年間で約4割減となっている。直近の検討課題としては、2013年1月の在アルジェリア邦人テロ事件を踏まえて立ち上げられた政府の検証委員会の報告書では、在外公館において、外務省出身の地域専門家などと併せて、警察出身のアタッシェや警備対策官の体制を強化することや、防衛駐在官の配置の拡充などの提言がなされている。また、ハーグ条約（国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約）の締結と併せて、海外でDVや虐待の被害を受けている邦人への相談・支援体制を強化する必要性が議論されており<sup>30</sup>、外務省では民間の支援機関との連携強化などに向けた準備などが進められている。

しかしながら、こうした体制充実に向けた取組と同時に、外務省として、効率的な機構の構築、無駄のない行政運営を実現することが求められることは、言うまでもない。昨今の厳しい財政事情等を踏まえるならば、外務省も合理化に向けた不断の取組を続けていくことが求められる。また、単に外務省定員を増やすのみならず、NGO等民間の力も活用

<sup>27</sup> 『AFPBBニュース』（2012.9.25）〈<http://www.afpbb.com/article/politics/2903681/9578643>〉

<sup>28</sup> 2013年5月の自民党の決議においても、「『スクラップ&ビルド』の考え方は外交実施体制の整備には馴染まない」ことが指摘されている。また、過去にも、外務大臣から行政管理庁長官に対し、在外公館を抱える外務省は定員管理の例外としてほしいと要請がなされたことがある（第93回国会参議院安全保障及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第3号4頁（昭55.10.31）伊東外務大臣答弁）。

<sup>29</sup> 「外務省改革に関する「変える会」第10回会合（議事録要旨）」（平14.7.10）〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai\\_genjo/change/change\\_10g.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/change/change_10g.html)〉

<sup>30</sup> 第183回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号9～12頁（平25.5.21）山本委員質疑など。

しつつ、オール・ジャパンとして外交を実施していく体制を構築していくことも重要である。その上で、外交実施体制の強化の必要性に対する国民の理解が得られるよう努力を重ね、そうして得られた外交に対する国民の理解の下、政府として真に必要とされるところに人的資源を充てていくという基本姿勢が求められるのではないだろうか<sup>31</sup>。

(かじ りょうた)

【図表 1】 アフリカにおける日本大使館の設置（設置順）

国名	設置年月日	(参考) 中国による専任大使の任命
エジプト	1954年4月1日 (* 1)	1956年7月
エチオピア	1958年4月1日	1971年5月
ガーナ	1959年3月12日	1960年8月
コンゴ民主共和国	1960年12月26日	1961年7月
ナイジェリア	1960年12月26日	1971年8月
モロッコ	1961年10月1日	1959年2月
スーダン	1962年1月2日	1959年4月
セネガル	1962年1月6日	1972年7月
アルジェリア	1964年2月14日	1962年11月
コートジボワール	1964年2月22日	1984年2月
ケニア	1964年6月1日 (* 2)	1964年4月
タンザニア	1966年2月18日	1962年4月
マダガスカル	1968年1月25日	1974年6月
チュニジア	1969年2月5日	1964年5月
ザンビア	1970年1月15日	1965年3月
ガボン	1972年4月21日	1974年8月
リビア	1973年1月4日	1979年9月
ギニア	1976年3月20日	1960年3月
ジンバブエ	1981年5月2日	1980年6月
カメルーン	1991年1月24日	1971年8月
南アフリカ	1992年2月1日	1991年12月
ウガンダ	1997年3月15日	1963年4月
モザンビーク	2000年1月1日	1975年6月
アンゴラ	2005年1月1日	1984年9月
ボツワナ	2008年1月1日	1975年8月
マラウイ	2008年1月1日	2008年5月
マリ	2008年1月1日	1961年3月
ブルキナファソ	2009年1月1日	1973年11月 ※現在は台湾と国交を締結。
モーリタニア	2009年12月1日	1965年10月
ルワンダ	2010年1月1日	1972年6月
ベナン	2010年4月1日	1965年6月
ジブチ	2012年1月1日	1983年6月
《以下、日本が現在実館を設置していない国》		
南スーダン	※2013年7月の設置を予定	2011年9月

<sup>31</sup> 外務省も以下のような認識を示している。「大使館をふやすと言っても、国民の皆様から理解を得られなければ、なかなか、この予算をふやしていくということも含めて、実現しないということがあると思います。」  
「会計検査院とか総務省の行政評価局からの指摘に対しては改善を図りましたがけれども、常に外交実施体制を最適化する中で、スクラップ・アンド・ビルドをすることも含めて、また、必要な効率化は図りながら大使館の数をふやしていく、全体としての外交力を強化するという一方で、襟を正すべきは正しながら、大使館の数をふやすということに取り組んでいきたいというふうに考えております。」（第180回国会衆議院外務委員会議録第4号2頁（平24.8.1）玄葉外務大臣答弁）

中央アフリカ	1974年1月25日 ※2005年1月1日閉鎖、現在兼カメルーン大	1965年1月
シエラレオネ	兼ガーナ大	1972年3月
リベリア	1973年1月8日 ※2004年1月1日閉鎖、現在兼ガーナ大	1977年7月
サントメ・プリンシペ	兼ガボン大	※専任の大使を置いたことはない。 現在は台湾と国交を締結。
赤道ギニア	兼ガボン大	※正確な年月は不明。 1970年から1974年の間。
チャド	兼カメルーン大	1973年5月
エリトリア	兼ケニア大	1993年9月
セーシェル	兼ケニア大	1993年10月
ソマリア	兼ケニア大	1961年5月 ※現在は大使を置いていない。
ブルンジ	兼ケニア大	1964年6月
トーゴ	兼コートジボワール大	1973年4月
ニジェール	兼コートジボワール大	1975年3月
コンゴ共和国	兼コンゴ民主共和国大	1964年6月
カーボヴェルデ	兼セネガル大	1985年2月
ガンビア	兼セネガル大	1975年5月 ※現在は台湾と国交を締結。
ギニアビサウ	兼セネガル大	1976年2月
コモロ	兼マダガスカル大	1995年12月
モーリシャス	兼マダガスカル大	1972年9月
スワジランド	兼南アフリカ大	※中国と国交を結んだことがない。
ナミビア	兼南アフリカ大	1990年7月
レソト	兼南アフリカ大	1984年2月

(\* 1) アラブ連盟時代を含む。 (\* 2) それまでは、在連合王国の総領事館を設置。

(注1) 大使館の実館を設置（既存の事務所の大使館への昇格を含む）した時点を記したもの（公使館、その他事務所の設置は含まない）。兼轄元公館名は現在のもの。

(注2) 網掛けは、中国が実館を設置していて、日本が実館を設置していない国（計18か国）。

(出所) 外務省大臣官房総務課『外務省関係法令集』及び中国外務省HPより作成

【図表2】太平洋島しょ国への日本と中国の大使館（実館）の設置状況

	日 本	中 国	(*)
キリバス	(兼フィジー大)	(1991年7月～2003年12月)	●
サモア	(兼ニューージーランド大) ※2013年1月1日、兼勤駐在官事務所設置	1978年1月	
ソロモン	(兼パプアニューギニア大) ※1980年11月19日、兼勤駐在官事務所設置	国交なし	●
ツバル	(兼フィジー大)	国交なし	●
トンガ	2009年1月1日	1998年12月	
ナウル	(兼フィジー大)	(2003年4月～2005年5月)	●
バヌアツ	(兼フィジー大)	1991年7月	
パプアニューギニア	1975年12月19日	1983年3月	
パラオ	2010年1月1日	国交なし	●
フィジー	1979年1月10日	1977年5月	
マーシャル	(兼フィジー大) ※1997年1月6日、兼勤駐在官事務所設置	(1991年7月～1998年12月)	●
ミクロネシア	2008年1月1日	1991年6月	
クック諸島	(兼ニューージーランド大)	(兼ニューージーランド大)	

(注1) 網掛けは、現在大使館（実館）を設置している国。

(注2) (\*) の●は、現在、台湾と外交関係を開設している国。

(出所) 外務省大臣官房総務課『外務省関係法令集』、中国外務省HP及び中華民国外交部HPより作成

【図表3】外務省の予算定員(外務本省及び在外公館)の推移

