

「外交力強化」と「積極的平和主義」

— 平成26年度（2014年度）外務省予算の概要 —

外交防衛委員会調査室 佐々木 健

1. はじめに

平成25年12月24日、政府は平成26年度予算（政府案）を閣議決定した。平成25年度予算は民主党政権下で行われた概算要求を、政権交代後に第二次安倍内閣が政権の方針に沿った形に組み替えて編成を行ったため、第二次安倍内閣にとっては、本年度予算が初の本格的な予算編成となる。平成26年度予算は、平成25年12月12日に閣議決定された「平成26年度予算編成の基本方針」において、「社会保障を始めとする義務的経費等を含め、聖域なく予算を抜本的に見直した上で、経済成長に資する施策に重点化を図る」としたこと等を踏まえ、デフレ脱却と経済再生を掲げる政権の姿勢を反映したものとなっている。

本稿では、平成26年度外務省予算に関して、その全体像や特徴的な内容について紹介する。

2. 平成26年度外務省予算の全体像

（1）外務省予算の全体額

平成26年度外務省所管一般会計予算は総額6,661億円（うちODAは4,230億円）、対前年度比9.5%（578億円）増となった。第二次安倍内閣の経済対策である「アベノミクス」により、為替が大幅に円安へと傾いたため、ODAや国際機関への分担金を中心に外貨建ての支払が予定される経費の実費負担が大幅に増加している¹。また、国家公務員給与の特例減額措置の終了に伴う人件費の増加、平成26年4月に予定される消費税増税も見越されている²。なお、第186回国会に提出された平成25年度補正予算については、総額2,058億円（うちODAは1,450億円）が計上されている³。

（2）平成26年度ODA予算

平成26年度ODA予算の編成に当たっては、外交力強化のため、戦略的にODAを活用するとの観点から、二国間ODAへの重点化を進め、ODA事業量を確保することとしている。政府全体の平成26年度一般会計ODA予算は、5,502億円（対前年度1.3%（71億円）減）とされ、平成11年度以来、15年連続の減額となった。他方、外務省所管一般会計ODA予算については、4,230億円（対前年度0.4%（18億円）増）を計上しており、平成23年度予算において11年ぶりに増額に転じてから4年度連続の微増となっている。その背景としては、外交力強化のために戦略的にODAを活用するとの観点から、政府全体として二国間協力の柱となる外務省の無償資金協力及び技術協力が重点化されたことが挙げられる。その結果、無償資金協力は、対前年度1.5%（25億円）増の1,667億円、技術協力は、対前

年度2.3%（34億円）増の1,503億円となった⁴。

3. 外務省予算における注目点

平成26年度外務省予算は、①アジア太平洋地域の戦略環境の変化を踏まえた国益の確保・増進、②グローバルな課題への貢献を通じた「グローバルな利益」の増進の2点が重点事項とされる。また、平成25年12月17日に閣議決定された「国家安全保障戦略」における基本理念である「積極的平和主義」の具体的実践のためにも必要な予算とされている。以下、これらを踏まえた平成26年度予算の重点項目を紹介する。

（1）外交実施体制の強化

外務省は、従来、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いる（表参照）。第二次安倍内閣は、戦略的外交を推進するため、国際社会に対する日本の立場の発信力の強化や、人的体制及び在外公館等の物的基盤の整備を含め、総合的外交力の強化を図るとしている⁵。これらを踏まえて、平成25年12月20日に岸田外務大臣と麻生財務大臣との間で折衝が行われ、平成26年度予算では、マーシャル、アルメニア、ナミビアの計3大使館に係る予算が計上されることとなった⁶。なお、近年、在外公館についてはスクラップ・アンド・ビルドが原則とされ、大使館を新設する場合には、別途総領事館を廃止するなどの措置が採られることが多かった。しかし、平成26年度予算においては、7公館の小規模化等を行うものの、在外公館の廃止は行わないこととしている。

【表】主要国の在外公館（実館）の設置数及び外務省職員数

国名	全在外公館数	大使館数	うちアフリカへの設置数	外務省職員数
日本	207	139	34	5,786
米国	271	168	49	27,002
英国	245	145	35	6,626
フランス	270	163	47	9,487
ドイツ	225	153	43	7,938
イタリア	226	124	24	4,061
ロシア	248	144	40	11,705
中国	249	164	49	9,000

（注）在外公館の設置数は平成25年1月1日現在（日本は平成26年度末予定）。

外務省職員数は平成24年度調査結果（日本は平成26年度末予定）。

（出所）外務省資料より作成

外務省職員の定員については、平成25年度末時点から45人純増（うち、平成25年12月に発足した内閣官房国家安全保障局（NSA）へ12人が振替）の5,786人が予定されている。

人員配置の見直しについては、外務本省が37人の純増（うち、NSAへの振替11人）となり、在外公館が8人の純増（うち、NSAへの振替1人）となった。在外公館については、各省からの出向者（アタッシェ）が26人純増（増員12人、他省庁からの振替14人）さ

れ、増員12人のうち9人が、防衛省から防衛駐在官としてアフリカ及び欧州に配置される。また、平成22年に民主党政権の下で策定された在外公館タスクフォースでは、「3～5年間でかけて、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が、平成26年度予算においても、欧州等からインド、南米など新興国の公館への人員シフトの措置が採られている⁷。

（２）領土保全対策（10億円）

平成26年度予算においては、領土保全対策として10億円（前年度8.1億円）を計上している。平成25年度に引き続き行う既存事業では、北方領土関連対策に3.6億円、竹島関連対策に0.3億円、シンクタンクを活用した調査研究（尖閣含む）に1.6億円、国際刑事裁判所（ICC）に提訴された場合の対応等に係る法的コンサルテーションに0.3億円を計上している。また、新規事業では、領土・主権問題に関する我が国の主張や立場への理解を内外に求めるべく、西欧諸国を中心とする各国の政策スタッフや日本・中国・アジア問題などの研究者、報道関係者等を対象とし、対象者による発信の支援、促進等を内容とする内外発信のための多層的ネットワークを構築するために3.4億円を計上している。

（３）在アルジェリア邦人に対するテロ事件を踏まえた危機管理体制の構築・強化（10億円、補正予算と合わせて15億円）

平成25年1月、アルジェリアで発生し、邦人10名が犠牲となったテロ事件を踏まえ、政府は、事件発生時の対応、在外邦人及び企業の安全確保に係る危機管理体制の不備等を検証するため、「検証委員会」及び「有識者懇談会」をそれぞれ設置し、検証報告や提言が取りまとめられた。これらの報告や提言は、事件当時、政府が情報不足に陥ったことから、情報収集・分析体制の強化等について指摘した。外務省は、平成26年度予算において、海外緊急展開チームの編成及び派遣等の即応体制の強化（5億円）、国内外における安全対策セミナーの拡充等を始めとする官民連携（0.7億円）、緊急事態発生時の安否確認⁸や危険情報の発信の強化等から成る情報収集・発信能力の強化（4億円）、途上国のテロ対処能力向上支援等の国際テロ対策の強化（1億円）を計上している。また、平成25年度補正予算においては、緊急性に鑑み、在外公館の警備体制に係る施設整備及び海外渡航時に在留届の提出義務のない短期滞在者の身元確認システムの開始のため、5億円が計上されている。

（４）グローバルな利益への貢献

人権や女性といったグローバルな課題への対処として、平成26年度予算では43億円を計上している。人権分野においては、いまだ民主化の途上にある国の民主化支援等の人権尊重に係る支援や、第183回国会において承認されたハーグ条約の着実な履行のための措置等を内容としている。また、女性問題への取組として、UN ウィメン（UN Women）⁹やその関係機関との協力強化、国際刑事裁判所（ICC）被害者信託基金への拠出及び女性の能力強化、保護、母子保健の分野における支援強化を掲げている。特にUN Womenへの拠出は、平成25年9月26日に安倍総理が国連総会において、「女性が輝く社会」の実現を目指

すと表明したこと等を受けて¹⁰、対前年度5倍増の4.5億円（平成25年度補正予算4.5億円を合わせると10倍増）が計上されている。また、核軍縮の分野においては、平成26年4月に開催予定の軍縮・不拡散イニシアティブ（NPD I）広島外相会合の主権に係る0.1億円を始め、65億円が計上されている。このほか、中東地域の平和と安定の実現のため、1.3億円が計上されている。

（5）戦略的ODAの展開（4,230億円）

第二次安倍内閣では、ODAは一義的には開発途上国の経済発展に寄与するものとされる一方、同時に日本の国益にも資するとの意義が重要視されるとともに、「積極的平和主義」の具現に向けて重要な外交手段の一つとして位置付けられ、その重要性が更に増大していると評価されている。以上の観点から、「日本再興戦略¹¹」に明記された「経済協力の戦略的な活用」の基本方針の下、①日本にとって好ましい国際環境の形成、②新興国・途上国と日本の成長の実現、③人間の安全保障の推進と日本への信頼の強化の3つの目標実現のため、ODAを戦略的に展開する必要から、以下の重点分野を中心に4,230億円を計上している。

① 日本にとって好ましい国際環境の形成（約426億円）

日・ASEAN交流40周年を機に、2013年12月に開かれた日・ASEAN特別首脳会議において、我が国は、ASEANの連結性向上への支援を表明した。ASEANは、政治・安全保障、経済、社会・文化の3つの共同体から成る組織を2015年までに構築することを目標としており、平成26年度予算においては、域内の陸上・海上交通インフラの整備支援に77億円を計上している。このほか、パレスチナ支援や北アフリカ・サヘル地域等におけるテロ対策支援などに232億円を計上している。

② 新興国・途上国と日本の成長の実現（約1,472億円）

平成25年5月17日、経協インフラ戦略会議において決定された「インフラシステム輸出戦略」、同年12月5日に閣議決定された「好循環実現のための経済対策」を踏まえ、アジア等の新興国の成長を取り込んだ日本経済の活性化を目指し、都市開発マスタープラン策定支援等のインフラシステム輸出に318億円を計上している。また、重点地域の成長を加速化するため、平成25年6月に開催された第5回アフリカ開発会議（TICAD V）を踏まえたアフリカ支援に371億円が、民主化の進展するミャンマーに対して79億円が、それぞれ計上されている。一方、国内の地域活性化や復興への貢献として、中小企業の国際展開支援に71億円、地方自治体の国際展開支援に54億円がそれぞれ計上されている。

③ 人間の安全保障の推進と日本への信頼の強化（約1,382億円）

2013年11月に台風の被害を受けたフィリピンの状況からも明らかなおり¹²、開発途上国の防災能力には、多分に強化の余地がある。平成26年度予算においては、防災能力強化に向けたシステム構築、人材育成支援等の防災対策、我が国の技術を活用したインフラ整備支援に191億円が計上されている。また、2015年の目標年を控え、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成支援に422億円が計上されており、水・衛生分野、教育分

野等におけるインフラ整備、人材育成支援等が行われる。さらに、途上国の基礎医療サービス等に資する制度構築支援等を行う国際保健外交戦略（ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC））の推進に171億円が、女性の就学率改善、保健医療支援、紛争下における保護などを通じた能力開発・開発支援に150億円が、それぞれ計上されている。

（6）安保理非常任理事国選挙対策（1.4億円）、経済連携の推進（6.4億円）

我が国は、国連安全保障理事会（安保理）の改革と常任理事国入りに、以前から意欲を示している。平成26年度予算においては、2015年10月の安保理非常任理事国選挙対策として、従来行ってきた首脳・外相会議時における政府トップレベルや、我が国国連代表部を中心とした各国国連常駐代表への直接の働きかけ等に加えて、国連常駐代表の我が国への招へい（64か国）及び担当大使等の本国への派遣（24か国）事業を実施することとして1.4億円を計上している¹³。

また、第二次安倍内閣は、各国や地域の活力を取り込んだ我が国の成長のため、現在は19%である貿易のFTA比率を2018年までに70%まで引き上げることを目指すとしている¹⁴。我が国は、平成25年7月に交渉に参加した環太平洋パートナーシップ（TPP）を始め、9件の経済連携協定交渉を進めている¹⁵。

（7）国際機関等への分担金・拠出金

平成26年度予算における国際機関等への分担金・拠出金は、対前年度36.9%（379億円）増の1,406億円となった。そのうち、分担金・義務的拠出金は1,169億円で、対前年度で74.2%（498億円）増となった。増額の主な要因は、円安による影響と国連平和維持活動（PKO）分担金を当初予算に前倒しして計上したことが挙げられる。円安については、国際機関への分担金・拠出金が主にドルなどの外貨ベースで支払われていることから、円に換算した場合、実質的には負担増となっている一方で、分担金・義務的拠出金は経費負担に関する義務という性質上、時々々の政策判断によって減額し難いという事情がある。また、PKO分担金については、従来、その大部分が補正予算で計上されてきたが、PKO部隊の安定的な活動のために早期の支払いを求める国連からの要望を踏まえて、当初予算において対応することとなった。

他方で、任意拠出金は、二国間援助をより重点化している近年のODAに関する方針や分担金・義務的拠出金増額のあおりを受けて、対前年度比33.5%減の237億円となった。その上で、必要性についてゼロベースで見直した上で、日本再興戦略の実施やMDGsを始めとする既存のコミットメントを踏まえてメリハリが付けられた。その結果、アセアン私費留学生対策等拠出金（0.3億円）等6件が廃止、計42件が減額となる一方で、UN Women拠出金（5億円）等30件が前年度比同額以上の額とされるとともに、ASEAN留学生交流等拠出金（0.7億円）等2件が新規に計上された。

（ささき けん）

¹ 外務省は、円安による予算への影響は565億円の増額と試算している。なお、平成26年度支出官レートは、1ドル=97円、1ユーロ=128円、平成25年度は、1ドル=82円、1ユーロ=107円、平成24年度は、1ドル=81円、1ユーロ=112円。

² 国家公務員給与の特例減額措置終了による影響は、外務省31億円増、JICA9.6億円増、国際交流基金1.3億円増とされている。また、消費税増税による影響は、一般的な政策経費についてのみ試算が行われ、9億円増とされている。

³ 平成25年度補正予算の内訳は以下のとおりである。

(1) 追加財政需要1,908億円(うちODA1,302億円)

シリア・パレスチナを含む中東情勢等への緊急支援として215億円が、紛争・自然災害等に対する人道支援として、フィリピン中部の台風被害への支援66億円、アフリカの災害・紛争対策等への人道支援243億円、世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金237億円、ミャンマーの少数民族向け緊急支援16億円等から成る562億円が、それぞれ計上されている。また、我が国がASEANに対して緊急に採るべき措置として、2015年のASEAN統合に資する日・ASEAN統合基金(JAIF)への拠出金82億円、アジア文化交流強化事業200億円から成る282億円が計上されている。さらに、国連平和維持活動(PKO)分担金591億円やアフガニスタン支援233億円を含む844億円が計上され、震災復興に向け緊急に採るべき措置として、福島第一原発の汚染水問題に係る国際原子力機関(IAEA)との協力を含む4億円が計上されている。

(2) 経済対策150億円(うちODA148億円)

途上国・新興国における日本方式の普及やインフラシステム輸出のため、ODAを通じた医療機材や次世代自動車の供与に55億円が、熱帯病の治癒薬研究開発に係る官民連携支援28億円が、それぞれ計上されている。また、中小企業や地方自治体の国際展開支援に43億円が、アフリカ諸国の人材育成を通じた日本企業進出支援(TICAD Vで表明した「ABEイニシアティブ」)に20億円が、JICA国内拠点の防災力強化に2億円が、そして、正確な報道により日本の理解を促進する事業に2億円が、それぞれ計上されている。

⁴ 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、本号掲載の和喜多裕一「平成26年度(2014年度)政府開発援助予算-60周年を迎える我が国ODA-」を参照されたい。

⁵ 「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(平成25年6月14日閣議決定)

⁶ 新設が認められた3大使館のうち、アルメニア及びマーシャルの大使館は、小規模公館として設置される。これらに加え、概算要求においては、ブータン、バルバドス及びトルクメニスタンの3大使館の新設を要求していた。

⁷ 岸田外務大臣は、今後の在外公館の整備目標について、政府全体の財政状況、主要国の設置状況を踏まえて、主要国並みの実施体制の実現を目指すとしている。また、具体的な整備の在り方についても、「攻めの外交を戦略的に展開すべく、質、量とも外交実施体制を手当てする必要」を踏まえて検討していきたいとしている。第183回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号5頁(平25.6.4)

⁸ SMS一斉通報安否確認システムの導入、在留届制度の広報・啓発の強化など。

⁹ ジェンダー平等と女性のエンパワーメントを目指す国連の機関として、2010年7月に設立された。

¹⁰ 平成25年9月26日の国連総会一般討論演説において、安倍総理は、①女性の社会進出、能力開発、②女性を対象とする保健医療、③平和と安全保障における女性の参画と保護に今後3年間で、30億ドルを超えるODAを実施すると表明した。

¹¹ 「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」(平成25年6月14日閣議決定)

¹² 平成25年度補正予算では、フィリピン中部における台風被害への支援として、食料、水・衛生、緊急シェルターの提供、瓦礫除去等の支援のため、66億円が計上されている。

¹³ 事業の具体的中味としては、例えば、重点国の国連常駐代表を日本に招へいし政府関係者等との意見交換や国内視察等を通じて多角的な日本理解を促し我が国への支持を固めることや、我が国の安保理選挙担当大使等を重点国に派遣し、当該国の首脳・外相等に直接働きかけることなどが想定されている。なお、2015年10月の安保理非常任理事国選挙には、バングラデシュが立候補を表明しているが、我が国は1978年の選挙において同国に敗れている。

¹⁴ 予算に計上された6.4億円のうち、4億円強については、フィリピン、インドネシア、ベトナムの介護士や看護師などの日本語教育事業等に充てるとしている。

¹⁵ 現在、TPP、RCEP、日中韓FTA、日EU・EPA、日豪EPA、日モンゴルEPA、日カナダEPA、日コロンビアEPA及び日ASEAN・EPA(投資・サービス分野)の9つの交渉を行っている。