

G7伊勢志摩サミット等を見据えた外交予算

— 平成28年度（2016年度）外務省予算の概要 —

外交防衛委員会調査室 小檜山 智之

1. はじめに

平成27年12月24日、政府は平成28年度予算（政府案）を閣議決定した。平成28年度予算は、平成27年11月27日に閣議決定された「平成28年度予算編成の基本方針」において、「我が国財政の厳しい状況を踏まえ、歳出全般にわたり、聖域なき徹底した見直しを、引き続き、手を緩めることなく推進する」とされたこと等を踏まえ、経済再生と財政健全化の両立を目指す第三次安倍内閣の姿勢を反映したものとなっている。

その中で、平成28年度外務省予算は、平成27年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」において、「日米同盟の強化、近隣諸国との関係強化、経済外交の強化という三本柱を軸として、地球儀を俯瞰する視点から戦略的な外交を強力に展開する」とされたこと等を踏まえ、「戦略的対外発信」及び政府開発援助（ODA）の戦略的活用等に重点を置いた内容となっている。

本稿では、平成28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28年度外務省予算の全体像

（1）外務省予算の全体額¹

平成28年度外務省所管一般会計予算は総額7,140億円（うちODA4,342億円）、対前年度比4.2%（286億円）増となった（当初予算ベース。以下同じ。）。平成27年度に比べ為替が円安方向に進んだため²、外貨建てのODAや国際機関への分担金・拠出金等の支払による経費が増加している。また、平成28年5月には、伊勢志摩において我が国が議長国を務めるG7サミットが開催されることから、一般的な政策経費の一部としてサミット開催関連経費（140億円）が平成28年度の特異要因として計上されている。

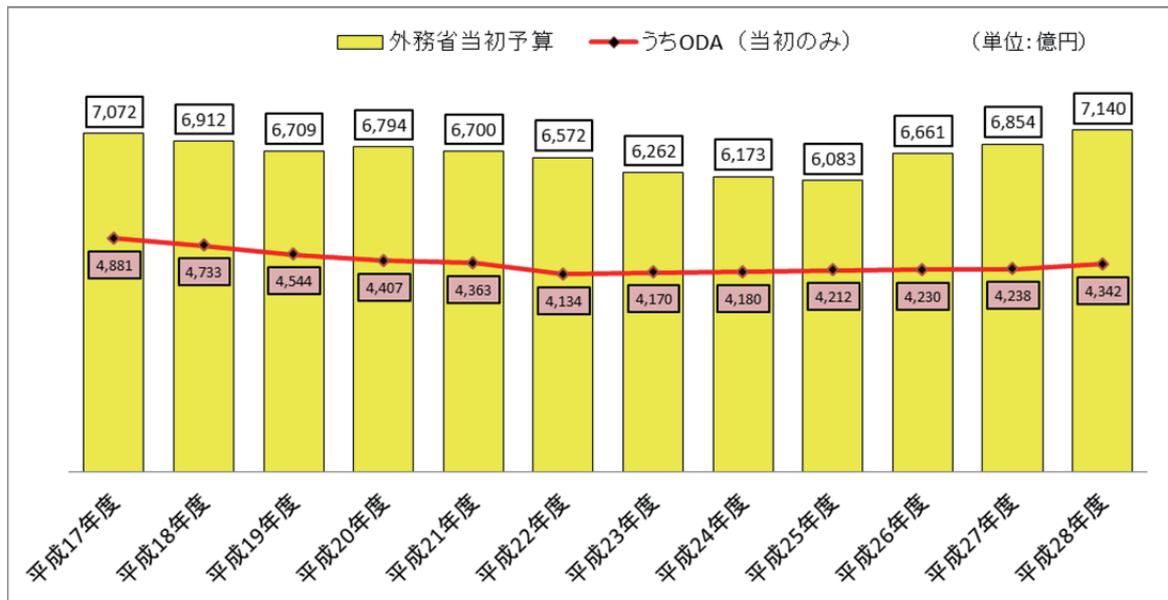
なお、平成27年12月18日に閣議決定された平成27年度補正予算については、追加財政需要及びTPP対策として、外務省関係予算2,095億円（うちODA1,664億円）が計上されている³。

（2）平成28年度外務省所管一般会計ODA予算

平成28年度ODA予算⁴は、「積極的平和主義」を推進していく上で重要な役割を担うODAを積極的に進めていくとの観点から、「開発協力大綱」（平成27年2月閣議決定）の下で、国益に資する開発協力を一層戦略的に実施することを図るとともに、持続可能な開発のための2030アジェンダ⁵の推進に向けた取組への我が国の姿勢を示す内容となっている。

政府全体の一般会計ODA予算は、5,519 億円（対前年度比 1.8%（97.6 億円）増）が計上され、平成 11 年度以来 17 年ぶりの増額となった。また、外務省所管一般会計ODA予算は、4,342 億円（対前年度比 2.4%（104 億円）増）が計上されており、平成 23 年度予算以降、6 年連続の増額となっている。このうち、無償資金協力の 1,629 億円（対前年度比 24 億円増）及び JICA 運営費交付金の 1,492 億円（同 28 億円増）を合わせた二国間ODAの予算は、3,121 億円（対前年度比 1.7%（52 億円）増）となっている。他方、多国間ODAの予算は、分担金 182 億円、義務的拠出金 54 億円及び任意拠出金の 268 億円の合計 505 億円（対前年度比 7.1%（34 億円）増）となっている。

図表 1 外務省当初予算額の推移



（出所） 外務省資料を基に筆者作成

3. 外務省予算における注目点

平成 28 年度外務省予算においては、重点項目として①在外邦人の安全対策強化・情報収集機能強化、②戦略的対外発信、③積極的平和主義に基づくグローバルな課題への貢献、④経済外交・地方創生の 4 点が掲げられている。以下、それぞれの特徴を紹介する。

（1）在外邦人の安全対策強化・情報収集機能強化（106 億円、うちODA34 億円）

平成 25 年に発生した在アルジェリア邦人に対するテロ事件、平成 27 年に発生したシリアにおける邦人殺害テロ事件等を踏まえ⁶、在外邦人の安全対策強化及び情報収集機能強化のため、対前年度比 11 億円増の 106 億円（うちODA34 億円、以下同じ。）が計上された。主な事業内容ごとの予算額は、①在外邦人に対する SMS（ショートメッセージサービス）による一斉通報及び安否確認の拡充、在外公館における警備専門員、現地謝金警備員の増員配置等の体制整備関連事業に 53 億円（31 億円）、②警備員謝金及び警備機器の維持管理費等の支援拡充等の日本人学校関連事業に 7 億円、③国際テロ情報収集ユニットの設置を

始めとする情報収集と発信関連事業に14億円（2億円）、④在外公館の警備及び設備等の在外邦人の安全対策等の基盤を固める事業に33億円（2億円）となっている。

このうち、③の国際テロ情報収集ユニットについては、一段と厳しさを増すテロ情勢を踏まえ、我が国のテロ情報収集・集約体制の抜本的強化の必要性から、平成28年4月の設置予定を早め、平成27年12月に設置された⁷。国際テロ情報収集ユニットは、外務省総合外交政策局に置かれるが、情報関係各省庁の要員で構成され、官邸を司令塔として政府一体となって情報収集を行い、そこで収集された情報は速やかに関係省庁に共有され、官邸の意思決定及び国際テロ対策に活用される。国内の「ユニット」には審議官4人を始めとするユニット職員が、在外公館には国際テロ情報収集担当官が配置され、人員規模はそれぞれ20人程度とされ、約2億円が計上されている。

（2）戦略的対外発信（541億円、うちODA349億円）

平成27年度から開始された「戦略的対外発信」予算を一層活用し、我が国の「正しい姿」や「多様な魅力」が定着、浸透し、親日派・知日派の拡大に資するようオールジャパンで発信を強化するとの観点から、平成28年度においても541億円（うちODA349億円）が計上されている⁸。

ア 「ジャパン・ハウス」（仮称）の効果的活用（42億円）

「ジャパン・ハウス」（仮称）は、日本の「正しい姿」や「多様な魅力」を発信しながら、民間の活力、地方の魅力なども積極的に活用したオールジャパンでの発信を実現し、親日派・知日派の裾野を拡大していくことを目的として創設されるもので、平成27年度から予算が計上されている。平成28年度予算においては、ジャパン・ハウスが創設される予定のロンドン、ロサンゼルス及びサンパウロの3拠点の円滑な運営のための経費として42億円が計上されている。ジャパン・ハウスの事業は民間に委託されるが、既に事業委託先との契約が完了しているロサンゼルス及びサンパウロについては、それぞれ11.9億円及び12.9億円が計上されている。これら3拠点のジャパン・ハウスは、いずれも平成28年度中に開設される予定である。

イ 親日派・知日派の育成（160億円）

我が国と各国との相互理解を促進するため、将来、活躍が期待される優秀な人材を招へい、派遣し、我が国の政治、社会、歴史及び外交政策に関する理解促進を図るとともに、親日派・知日派を発掘すること等を目的とした「親日派・知日派育成のための交流拡充拠出金」に33.3億円が計上されている⁹。また、対外発信事業として、IT広報の強化に32億円、国際放送の強化に0.2億円、海外メディアへの発信強化に4.7億円がそれぞれ計上されているほか、主要国における我が国及び他国の影響力調査・分析を行い、その結果を踏まえた効果的な発信を行うため7.5億円が計上されている。

（3）積極的平和主義に基づくグローバルな課題への貢献（3,195億円、うちODA2,361億円）

平成28年1月より我が国は、国連安全保障理事会の非常任理事国となり、5月にはG7

伊勢志摩サミットの議長国を務める。また、アフリカ開発会議（TICAD）が初めてアフリカ（ケニア）で開催される。このため、国益を踏まえた「グローバルな利益」の実施を目指すこととして、具体的には①平和構築・平和維持・テロ対策への取組、②女性の活躍促進、③軍縮・不拡散・原子力の平和的利用のための国際的体制の維持・強化、④開発（防災、保健、教育を含む）における国際的議論及び取組の主導、そして⑤環境・気候変動問題への貢献のため、3,195億円（対前年度比0.7億円増、うちODA2,361億円（同24億円増））が計上されている。

まず、G7議長国、安保理非常任理事国として国際的取組への貢献を強化していくとの観点から、中東・アフリカ等への平和・安定化支援、海上保安能力の強化、海洋における法の支配の確立に向けた取組、国連PKOへの一層の貢献、平和構築・開発人材育成事業の実施などの事業に1,165億円（うちODA413億円）が計上されている。

次に、我が国が重視してきている人間の安全保障及び「質の高い成長」の考え方の下、国際的議論・取組を主導することとしており、持続可能な開発のための2030アジェンダの積極的推進、感染症対策、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、質の高い教育の提供等の事業に対し、1,357億円（うちODA1,357億円）を計上している。

このほか、女性分野では女性が輝く社会に向けた国際シンポジウム（WAW!）¹⁰の開催等をはじめ、開発途上国の女性の保護と能力強化等の事業に165億円（うちODA164億円）が計上されている。また、軍縮・不拡散・原子力の平和的利用の分野では、IAEAとの協力強化及び核セキュリティの国際的取組強化、2015年NP T運用検討会議を踏まえた取組等に84億円（うちODA3億円）が計上された。環境・気候変動の分野では、COP21で合意されたパリ協定の着実な実施に向けた国際交渉への貢献として、開発途上国及び脆弱国に対する支援など424億円（うちODA424億円）が計上されている。

以上の諸分野の課題に取り組むため、我が国のプレゼンスを高める積極的・戦略的人材育成として、国際機関への人的貢献の強化を図ることとしている¹¹。その取組の1つとして、国際機関職員派遣信託基金（JPO）拠出金として約20億円が計上されている¹²。

（4）経済外交・地方創生（1,046億円、うちODA1,022億円）

平成28年度にG7議長国となることを契機として、ODAも活用しつつ、地方を含む日本経済の再生と発展、日本に有利な国際経済環境の創出に資する取組を進め、これにより再び力強く成長し、世界の中心で活躍する日本を取り戻すことを目的として、経済外交及び地方創生に資する経費として1,046億円（対前年度比29億円増、うちODA1,022億円（同23億円増））が計上された。具体的には、①地方を含む日本企業の海外展開推進のためのODAの活用を始めとする「日本の魅力や強みの積極的な売り込み」関連事業に839億円（うちODA837億円、以下同じ。）、②訪日外国人の呼び込み、対日投資誘致の推進などの「日本経済に必要なものの取り込み」関連事業に12億円、③TPPなど経済連携の推進、高等専門学校（高専）等を活用した途上国の産業人材育成などの「日本に有利な国際経済環境の創出」関連事業に195億円（185億円）となっている。

4. 外交実施体制の抜本的な強化

外務省は従来より、他の主要国の外交部門と比較して、日本の外務省の人員数が少ないことを訴えてきている（図表2）¹³。平成28年度においても、安倍内閣の「地球儀を俯瞰する外交」を推進する基盤として、外交実施体制の整備に399億円（対前年度比33億円増）が計上された。

図表2 主要国の在外公館（実館）の設置数及び外務省職員数

国名	在外公館数	大使館	うちアフリカ への設置数	外務省職員数 (定員)
日本	220	149	35	5,966
米国	279	168	49	28,487
英国	229	147	33	6,530
フランス	276	162	47	9,334
ドイツ	226	153	43	8,146
イタリア	211	123	24	4,103
ロシア	247	144	40	11,708
中国	259	165	50	9,000

※在外公館の設置数は、日本は28年度末の時点、その他は平成27年度1月現在。

外務省職員数は、日本は平成28年度末の定員、その他は平成27年1～3月実施の調査結果。

（出所） 外務省資料を基に筆者作成

外務省は「在外公館の整備方針」（平成26年8月）で掲げられた150大使館体制の実現を目指してきた。平成28年度予算において、在外公館の新設は、アルバニア、マケドニア、モーリシャス（アフリカ）、サモアの4大使館及びベンガルール総領事館（インド）の計5公館となっており、これらの新設に係る経費（9.9億円）が計上されている¹⁴。これら在外公館の新設により、我が国の大使館数（実館数）は145から149に、総領事館数（実館数）は62から63となる。

他方、我が国の厳しい財政事情を考慮し、外務省としても可能な範囲で合理化を進めるとの観点から小規模（コンパクト）公館及び極小規模（ミニマム）公館が導入されている¹⁵。このため、既存の14の在外公館についても、その必要性が精査された結果、計13公館が小規模公館化又は極小規模公館化され、1公館の小規模公館化が解除されることとなった。

外務省職員の定員¹⁶については、平成27年度末時点から90人純増の5,966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81人の純増、在外公館が9人の純増となっている。また、各省からの出向者（アタッシェ）のうち、防衛省から防衛駐在官が、ヨルダン、アラブ首長国連邦及びモンゴルにそれぞれ1人配置される。これに加え、「よりタフな外交官」の育成・研修の強化、定員外の在外公館スタッフ（専門調査員、派遣員等）の充実等による人的体制の強化のため65億円が計上されている。

また、首脳等外交関連経費・出張旅費の充実、在外職員の待遇改善・手当の拡充（女性の活躍促進等のための子女保育・教育の支援拡充）、現地職員の活用促進などの外交活動経費に 279 億円が計上されている。

5. 国際機関への分担金・拠出金

平成 28 年度予算における分担金・拠出金は、対前年度比 0.6%（9 億円）増の 1,497 億円となっている。分担金・義務的拠出金については、外交交渉により国際機関全体予算の抑制に努めつつ、円安の影響や平成 28 年からの国連分担率の減を見込み、必要額を計上したとしている。また、任意拠出金についても、当初予算に計上している全ての国際機関について、①重要外交課題遂行上の有用性、我が国実施事業との相互補完性、②機関等の意思決定における我が国のプレゼンス、③機関等の専門分野等における影響力や組織・財政マネジメント等、④機関等における邦人職員数、⑤P D C A サイクルの確保等を評価基準として定量的・多面的評価を実施し、その評価結果に基づいて予算を計上したとしている。

その結果、分担金・義務的拠出金は、対前年度比 0.1%（1 億円）減の 1,212 億円、任意拠出金は、対前年度比 3.8%（10 億円）増の 284 億円が計上された。具体的な項目については、日本研究中核的拠点形成プログラム拠出金など 4 件の任意拠出金が廃止されたほか、初等教育関係（G P E）拠出金を始め 19 件が減額された。他方、国際連合開発計画（U N D P）拠出金等 57 件が対前年度比同額以上とされている。

（こひやま ともゆき）

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 平成 28 年度の支出官レートは、1 ドル=120 円、1 ユーロ=137 円、1 ポンド=185 円、平成 27 年度は、1 ドル=110 円、1 ユーロ=140 円、1 ポンド=177 円、平成 26 年度は、1 ドル=97 円、1 ユーロ=128 円、1 ポンド=150 円。

³ 平成 27 年度外務省補正予算の内訳は以下のとおりである。

（1）追加財政需要 1,866 億円（うち O D A は 1,441 億円、以下同じ。）

①サブサハラ・アフリカにおける人道・テロ対策・社会安定化支援 374 億円（370 億円）、中東・北アフリカ・欧州における人道・テロ対策・社会安定化支援 544 億円（512 億円）、アフガニスタン・パキスタン支援 284 億円（283 億円）の計 1,203 億円（1,165 億円）、②ミャンマー少数民族地域への緊急支援 29 億円（29 億円）、保健分野における貢献 226 億円（226 億円）、日中植林・植樹国際連帯事業 90 億円の計 344 億円（254 億円）が、それぞれ計上されている。また、③在外公館テロ対策強化経費 6 億円（3 億円）、情報セキュリティ対策強化 19 億（0.1 億円）の計 25 億円（3 億円）、④国連（U N）分担金 8 億円（1 億円）、国連平和維持活動（P K O）分担金 272 億円（17 億円）の計 279 億円（19 億円）が計上され、⑤その他の経費として、サミット関連経費 7 億円、旧外地関係整理費 2 億円、査証に必要な経費 2 億円、中国遺棄化学兵器・現地調査関連経費 3 億円が計上されている。

（2）T P P 対策 229 億円（223 億円）

経済連携の推進及び国際経済紛争処理に係る体制整備事業 2 億円、産業人材育成及び対日理解促進交流事業 69 億円（66 億円）、我が国企業及び地方自治体の海外展開支援事業 25 億円（25 億円）、日本方式の普及とインフラ輸出等の支援 3 億円（3 億円）、日本製機材の海外展開と投資環境整備 104 億円（104 億円）、放送コンテンツ等海外展開支援事業 25 億円（25 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 O D A 予算の詳細については、本号掲載の松本大瑚「平成 28 年度（2016 年度）政府開発援助予算-17 年ぶりに増額された O D A 予算-」を参照されたい。

⁵ 持続可能な開発のための 2030 アジェンダは、2015 年を達成期限としたミレニアム開発目標（M D G s）の後継として、2030 年までに貧困を撲滅し、持続可能な開発を実現するための新たな国際目標となっている。

- ⁶ シリアにおける邦人殺害テロ事件を契機として、政府全体の検証及び外務省の検証を2本柱とする「在外邦人の安全対策強化に係る検討チーム」が設置された。平成27年5月には在外邦人の安全対策強化のために必要な施策とその実現に向けた方策について、「検討チーム」による提言がとりまとめられている。
- ⁷ 平成27年度の国際テロ情報収集ユニット等の設置に係る経費は、平成27年度予算の予備費により措置されている(約7,600万円)。また、外務省に設置される国際テロ情報収集ユニットのほか、内閣官房長官を本部長とする国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部に新たに「国際テロ情報収集・集約幹事会」(国際テロに関する情報及び情報関心の共有、焦点や優先度について集約する)が設置され、その事務局として、内閣官房に「国際テロ情報集約室」(国際テロ情報の集約その他の国際テロ情報の収集調査に関する連絡調整を実施する)が設置された。
- ⁸ 「戦略的対外発信」関連予算は、平成27年度に約700億円が計上されていた。なお、平成28年度当初予算額541億円及び外務省平成27年度補正予算額196億円を合わせ、平成27年度と同等の額が確保されたとしている。
- ⁹ 平成27年度に新規に28.8億円が計上された。
- ¹⁰ 平成27年8月に東京で開催された「WAW!」において、安倍総理は、UN Women等との協力を言及するとともに、女兒と教育分野に今後3年間で420億円以上の支援を実施すると述べた。
- ¹¹ 現在の邦人職員数は、我が国の財政的貢献に比して少ないとされており、『『日本再興戦略』改訂2015—未来への投資・生産性革命—』(平成27年6月30日閣議決定)では、現在800名程度の国連関係機関の邦人職員数を、2025年までに1,000名とする目標設定を行っている。
- ¹² 「JPO(Junior Professional Officer)派遣制度」は、国際機関での勤務を希望する若手日本人を、日本政府の経費負担により最長3年間国際機関に派遣するもので、勤務経験を積む機会を提供することによって、派遣期間終了後も引き続き正規職員として派遣先機関や他の国際機関に採用されることを目的とした制度。国連関係機関における邦人職員の半数近くがJPO経験者となっている。
- ¹³ 外務省『平成27年版 外交青書』281頁
- ¹⁴ 概算要求では、これら5公館のほか、3総領事館(シエムリアップ(カンボジア)、セブ(フィリピン)、レシフェ(ブラジル))の新設が要求されていた。
- ¹⁵ 「小規模(コンパクト)公館」は、定員の上限について、大使館は9人以下、総領事館は7人以下とするもので、平成19年度に導入された。「極小規模公館(ミニマム公館)」は、定員の上限について、大使館は7人(医務官を除く)、総領事館は6人とするもので、平成27年度から導入された。
- ¹⁶ 外務省は現在、人員数の具体的な数値目標を掲げていないが、業務量の増大を理由に、定員増を継続して訴えてきている。外務省人事審議会による「外交実施体制の抜本的な強化に関する提言」(平成27年11月)には、2020年までの当面の目標として、英国外務省並の6,500人程度を目指すとの記述がある。