

不透明性を増す国際情勢とグローバル課題への対応

— 平成 29 年度（2017 年度）外務省予算の概要 —

外交防衛委員会調査室 植村 真行

1. はじめに

平成 28 年 12 月 22 日、政府は平成 29 年度予算（政府案）を閣議決定した。平成 29 年度予算は、平成 28 年 11 月 29 日に閣議決定された「平成 29 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、引き続き歳出全般にわたり、聖域なき徹底した見直しを推進する」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 29 年度外務省予算は、平成 28 年 6 月 2 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2016」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 29 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 29 年度外務省予算の全体像

（1）外務省予算の全体額¹

平成 29 年度外務省所管一般会計予算は総額 6,926 億円（うち ODA 4,343 億円）が計上され、対前年度比（平成 28 年度予算の特殊要因 144 億円²を除く）で 1.0%（70 億円）減となった（当初予算ベース、以下同じ。）。また、総額 6,926 億円の内数である ODA 予算額は対前年度比で 0.03%（1 億円）の微増にとどまっている。予算総額では対前年度比で減額となったものの、為替が円高方向に進んだこと³を受け、ODA 経費の外貨建て支払い分や国際機関の分担金・拠出金の実質額が確保されること等により、全体として必要額を確保したとされる。

また、平成 28 年 10 月 11 日に成立した平成 28 年度第 2 次補正予算については、経済対策として、外務省関係予算 250 億円（うち ODA 167 億円）⁴が計上されている。加えて、

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 年度予算では、サミット開催経費等 144 億円が特殊要因として計上されていた。

³ 平成 29 年度の支出官レートは、1 ドル=110 円、1 ユーロ=122 円、1 ポンド=155 円、平成 28 年度は、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。

⁴ 平成 28 年度外務省第 2 次補正予算の内訳は以下の通りである。

① 日本人学校、援助関係者等の安全対策強化 12.7 億円（うち ODA 10.3 億円、以下同じ。）、テロ等緊急事態発生時の要員装備・態勢強化 3.5 億円（0.05 億円）、国際テロ情報収集能力の強化 0.5 億円、海外安全情

同年12月22日に閣議決定された平成28年度第3次補正予算(案)については、追加財政需要として、外務省関係予算1,685億円(うちODA1,272億円)⁵が計上されている。

(2) 平成29年度外務省所管一般会計ODA予算

平成29年度ODA予算⁶は、ODAを適正・効率的かつ戦略的に活用するとの政府の方針を反映した内容となっており、開発協力大綱(平成27年2月10日閣議決定)の下、「持続可能な開発目標のための2030アジェンダ」⁷の推進に向けた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、5,527億円(対前年度比0.1%(8億円)増)が計上され、17年ぶりの増額となった昨年に続いて2年連続の増額となった。また、外務省所管一般会計ODA予算は、4,343億円(対前年度比0.03%(1億円)増)が計上されており、平成23年度予算以降、7年連続の増額となっている。このうち、無償資金協力の1,631億円(同2億円増)及びJICA運営費交付金等の1,505億円(同13億円増)を合わせた二国間ODAの予算は、3,135億円(同0.4%(14億円)増)となっている。他方、多国間ODAの予算は、分担金・義務的拠出金合わせて206億円及び任意拠出金311億円の合計517億円(同2.5%(13億円)増)となっている。

3. 外務省予算における注目点

平成29年度外務省予算においては、重点項目として①対テロ等安全対策、②不透明性を増す国際情勢への対応、③経済外交、④戦略的対外発信が挙げられている。これらを踏まえ、以下に特徴を紹介する。

報及び海外安全対策の発信強化3.4億円、途上国におけるテロ対策、治安改善等支援55億円(55億円)の計75.2億円(65.4億円)、②英国の離脱問題のリスクへの万全の対応1億円、③在外公館等を活用したインフラ輸出及び農林水産物・食品の海外展開支援0.4億円、ODAを活用したインフラ輸出・中小企業等の海外展開支援102億円(102億円)、投資協定交渉の加速化のための措置0.3億円、日本博の開催40.6億円、ロシアとの間の青年交流・文化事業の拡大30.8億円の計174.1億円(102億円)がそれぞれ計上されている。

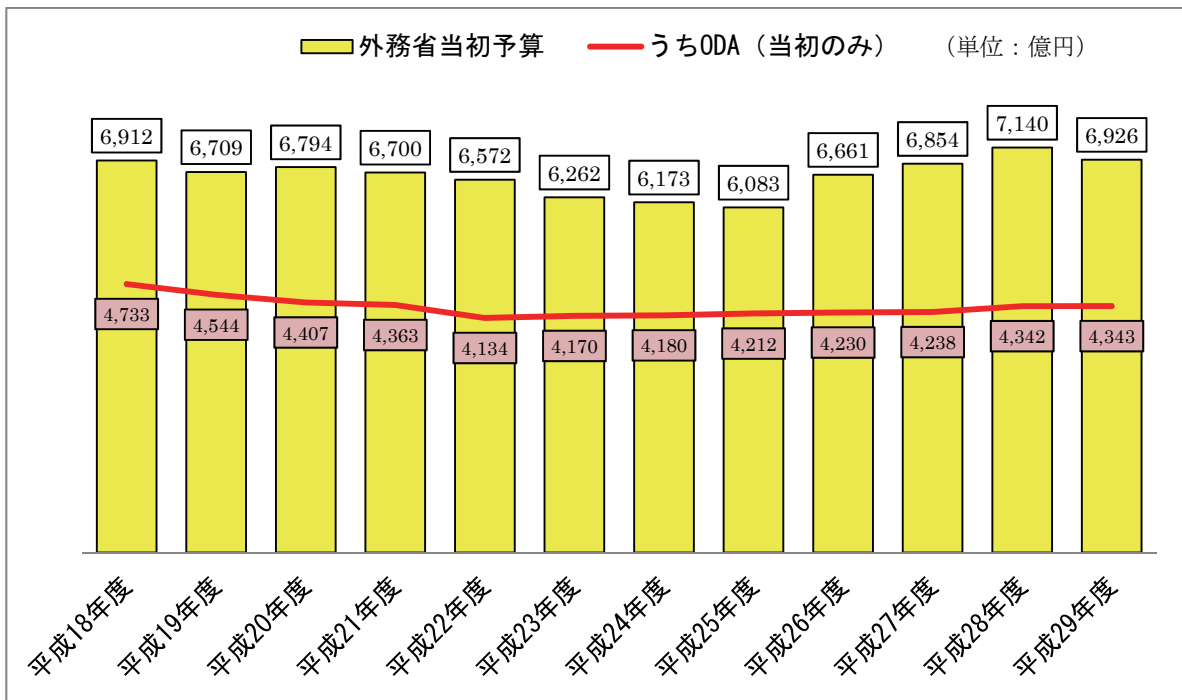
⁵ 平成28年度外務省第3次補正予算(案)の内訳は以下の通りである。

①中東・北アフリカ地域等における人道・テロ対策・社会安定化支援400億円(うちODA396億円、以下同じ)、アフガニスタン支援190億円(189億円)、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206億円(203億円)、アジア太平洋地域における人道・テロ対策・社会安定化支援・災害復興支援52億円(52億円)の計847億円(840億円)、②保健分野における貢献393億円(393億円)、後発開発途上国に対する気候変動対策支援1億円(1億円)の計394億円(394億円)がそれぞれ計上されている。また、③在外公館警備体制強化経費2億円(1億円)、国際協力事業関係者向け安全対策強化支援0.2億円(0.2億円)の計2億円(1億円)、④核・ミサイル開発防止、テロ対策の強化支援4億円(1億円)、IAEAとの協力強化4億円(4億円)の計9億円(5億円)、⑤国連(UN)分担金55億円(10億円)、国連平和維持活動(PKO)分担金360億円(22億円)の計415億円(32億円)が計上され、⑥その他の経費として中国遺棄化学兵器・現地調査関連経費5億円、北米及び南米における対日理解促進経費13億円(1億円)が計上されている。

⁶ 外務省分を含む政府全体のODA予算の詳細については、本号掲載の藤崎ひとみ「平成29年度(2017年度)政府開発援助予算-SDGsの推進と国際協力事業関係者の安全対策-」を参照されたい。

⁷ 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(MDGs)の後継として、2030年までに世界が達成すべき持続可能な開発目標(SDGs)を掲げている。その内容は、貧困や飢餓の撲滅に向けた目標に加え、気候変動対策など世界的に急を要する持続可能な開発分野の目標達成を先進国にも求めるものとなっている。これを受け、2016年5月20日に「持続可能な開発目標(SDGs)推進本部」が内閣に設置され、同年12月22日に「持続可能な開発目標(SDGs)実施指針」が決定された。

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

(1) 対テロ等安全対策 (236 億円、うちODA124 億円)

2016年7月に発生したダッカ(バングラデシュ)襲撃テロ事件を受けて設置した「国際協力事業安全対策会議」と「在外邦人の安全対策強化に係る提言点検チーム」による報告書等に基づき、テロその他の脅威から在外邦人や国内を守る安全対策として、対前年度比79億円増の236億円(うちODA124億円、以下同じ。)が計上された⁸。

主な事業として、在外邦人を対象とした安全対策・危機管理強化に157億円(67億円)が計上された。具体的には、日本人学校・補習校に対する安全対策支援の拡充に18億円、在留邦人及び短期渡航者に対する安全対策支援の拡充に35億円、国際協力事業関係者の安全対策に39億円、在外公館警備体制の構築、外務省本省の危機管理対応の強化に65億円が計上された。

このほか、人材育成を始めとした途上国に対するテロ対策・治安能力構築支援に57.1億円(56.6億円)、査証・旅券のセキュリティ強化を含む水際対策に3億円、サイバーセキュリティ・情報防護に7億円(0.1億円)、国際テロ情報収集ユニットの強化⁹等の情報収集・分析機能強化に12億円が計上された。

(2) 不透明性を増す国際情勢への対応 (2,198 億円、うちODA2,184 億円)

⁸ 平成28年度第2次補正予算では、喫緊に必要な予算として在外公館・JICA在外事務所の安全対策機材(通信機器、防弾車等)等の増強に10億円が、現地当局による警備強化に向けた働きかけ・治安能力構築支援に55億円が、それぞれ計上された。

⁹ 2016年(平成28年)9月に、40名程度から80名程度への緊急増員が決定し、平成28年度予算の範囲内で人員が倍増された。

2017年1月の米国新政権発足を始めとする主要国の政権交代、北朝鮮の核実験・ミサイル発射等により厳しさの増す我が国周辺の安全保障環境、G7伊勢志摩サミット等のコミットメントの着実な実施等を踏まえ、不透明性を増す国際情勢への対応として、対前年度比0.1億円増の2,198億円（うちODA2,184億円、以下同じ。）が計上された。

まず、ODAを活用した途上国の海上法執行機関に対する保安能力強化に資する機材供与や能力構築支援等に82億円（82億円）が計上された。

次に、グローバルな課題への対応のための社会安定化支援として、2,067億円（2,064億円）が計上された。具体的には、平和構築・平和維持、難民等支援、中庸・穏健主義への支援等国際テロ対策として243億円（241億円）、感染症対策¹⁰やユニバーサル・ヘルス・カバレッジの拡充、国際女性会議「WAW!」の開催、UN Women等との協力を通じた女性参画の推進など保健、女性分野での国際社会との協力の強化に520億円（518億円）が計上されたほか、途上国の持続可能な開発目標（SDGs）達成のための国家目標策定支援や各目標の達成に向けた支援など2030アジェンダの実施を通じた人間の安全保障の推進に741億円（741億円）、途上国の防災・津波対策及びパリ協定発効を受けた温室効果ガスの排出削減等に関連する支援推進など気候変動・地球環境問題への対応に552億円（552億円）、留学制度を活用した途上国の開発政策を立案・実施できる人材の育成に11億円（11億円）が計上されている。

さらに、国際機関への人的貢献の強化として、2025年までに国連関係機関の日本人職員数1,000人の達成を目指し、若手日本人職員を送り込むJPO派遣制度¹¹の強化（22.5億円）や、幹部職員増強に向けた中堅クラス以上の日本人職員の送り込み拡充、国際機関勤務経験者を一時的に雇用するためのポスト創設¹²等を合わせ23.8億円が計上された。

（3）経済外交（1,176億円、うちODA1,080億円）

ODAも活用しながら日本企業の海外展開支援や、地方を含む日本の魅力と強みの海外市場への売り込みを強化し、併せて日本に有利な国際経済環境作りを進めることにより、日本経済の好循環や持続的な成長路線に結びつけていくため、対前年度比1.5億円増の1,176億円（うちODA1,080億円、以下同じ。）が計上されている。

具体的には、①地方自治体・中小企業の技術・製品等の途上国への展開など日本企業の海外展開推進支援に1,014億円（1,012億円）、②海外メディアの日本特集番組制作支援、在京外交団などに対する発信等を通じた観光立国の推進に151億円（67億円）、③2016年5月の日露首脳会談時に日本側から提案された「協力プラン」¹³実現の施策としての在ロシ

¹⁰ 例えば、世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金として47億円が計上されている。

¹¹ 「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原則2年間国際機関に派遣するものであり、勤務経験を積む機会を提供することによって派遣終了後も引き続き職員として派遣先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。

¹² JPO派遣者の経験の活用等を目的として国連日本代表部において、2名の職員ポストの新設が予定されている。

¹³ 協力プランは8項目からなり、①健康寿命の伸長、②快適・清潔で住みやすく活動しやすい都市作り、③中小企業交流・協力の抜本的拡大、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化・生産性向上、⑥極東の産業振興・

ア日本センター事業の実施など日露経済関係の強化に 5.5 億円¹⁴がそれぞれ計上されている。

(4) 戦略的対外発信 (559 億円、うちODA301 億円)

平成 27 年度予算から継続して計上されている「戦略的対外発信」予算については、①日本の「正しい姿」の発信、②日本の「多様な魅力」の更なる発信、③「親日派、知日派」の育成に資する事業を実施するため、対前年度比 13 億円増の 559 億円 (うちODA301 億円、以下同じ。) が計上された。

①については日本関連の国際世論分析と対外発信力の強化、外国メディアへの発信、国内シンクタンクの強化のため 83 億円 (10 億円) が計上され、このうち特に平成 29 年度においては、領土・歴史に関する学術的研究・対外発信を行う国内シンクタンクの事業支援に 5 億円が新規に計上されている。

また、②のうち、平成 27 年度より計上されてきたジャパン・ハウス¹⁵の経費として、平成 29 年に開館が予定されるロサンゼルス、サンパウロ及びロンドンの各館の適切な運営や各館による効果的な発信のため 32 億円¹⁶が計上されている。

4. 主要国並みを目指した外交実施体制の強化

外務省は従来より、他の主要国の外交部門と比較して、日本の在外公館数や外務省職員数が少ないことを訴えてきている (図表 2)¹⁷。平成 29 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、外交実施体制の強化に資する経費が計上された。

外務省は従来より「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が、平成 29 年度予算においては、在外公館の新設はキプロス大使館、レシフェ総領事館 (ブラジル)、アフリカ連合政府代表部 (エチオピア) の計 3 公館となっており、これらの新設に係る経費 (4.1 億円) が計上されている¹⁸。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 149 から 150 に、総領事館数 (実館数) は 63 から 64 に、政府代表部数 (実館数) は 8 から 9 となり、150 大使館体制が実現されることとなる¹⁹。

輸出基地化、⑦先端技術協力及び⑧人的交流の抜本的拡大を内容とする。

¹⁴ 政府全体では、一般会計において 35.5 億円が、特別会計において 4.7 億円が、それぞれ計上されている。

¹⁵ 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。

¹⁶ 拠点別では、ロサンゼルスに 15 億円、サンパウロに 6 億円、ロンドンに 9 億円がそれぞれ計上され、このほか、ジャパン・ハウスの開設関連経費として、国内イベント実施経費、ウェブサイト開設経費等が計上されている。

¹⁷ 外務省『平成 28 年版 外交青書』240 頁

¹⁸ 概算要求では、これら 3 公館のほか、4 大使館 (バヌアツ、ベラルーシ、エリトリア、セーシェル)、2 総領事館 (シエムリアップ (カンボジア)、セブ (フィリピン)) の新設が要求されていた。

¹⁹ 外務人事審議会による「在勤手当を含む外交実施体制の強化に関する勧告～海外でのテロ・自然災害等に関する邦人の安全対策強化及びワークライフバランスの推進に向けて～」(平成 28 年 7 月) には、当面の課題として、「今後 10 年間で主要国と同等の在外公館数 250」を目指すべきとの記述がある。

図表 2 主要国の在外公館（実館数）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	223	150	35	6,065
米国	280	169	49	28,995
英国	220	150	35	6,530
フランス	274	161	47	9,113
ドイツ	226	153	43	8,292
ロシア	247	144	40	11,708
中国	270	165	50	9,000

(注) 在外公館の設置数は、日本は平成 29 年度末の時点、その他は平成 28 年 1 月現在。

外務省職員数は、日本は平成 29 年度末の定員、その他は平成 28 年 4～5 月実施の調査結果。

(出所) 外務省資料を基に筆者作成

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）公館が導入されており、既存の在外公館についても、その必要性が精査された上で、小規模公館化又は極小規模公館化が進められている。

外務省職員の定員²⁰については、平成 28 年度末時点から 83 人純増の 6,065 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 75 人の純増、在外公館が 8 人の純増となっている。また、各省からの出向者（アタッシュェ）のうち、防衛省からの防衛駐在官がフィリピン、ベトナムに各 1 名増員され、フィンランドに 1 名再派遣されることとなっている。

また、外交活動経費の充実として、首脳等外交関連経費・出張旅費の増額、在外職員の待遇改善（民間企業の介護支援制度への取組状況調査等）などの経費が計上されている。

5. 国際機関への分担金・拠出金

平成 29 年度予算における分担金・拠出金は、対前年度比 6.9%（103 億円）減の 1,394 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、円高の影響や平成 28 年からの国連分担率の減を踏まえ、必要額が計上された。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当該機関等の専門分野における影響力・貢献、②我が国重要外交課題の遂行における当該機関等の有用性（意思決定における我が国のプレゼンスを含む）、③当該機関等の組織・財政マネジメント、④当該機関等における邦人職員の状況、⑤我が国拠出の執行管理、P 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

²⁰ 脚注 19 の外務人事審議会による勧告（平成 28 年 7 月）には、「2020 年までの当面の目標として少なくとも英国外務省並の 6,500 人程度」を目指すべきとの記述がある。

に基づいて予算額が計上された。

その結果、分担金・義務的拠出金は対前年度比 12.0%（146 億円）減の 1,067 億円、任意拠出金は対前年度比 15.0%（43 億円）増の 327 億円がそれぞれ計上された。具体的な項目については、ユネスコ関連資料保存事業拠出金など 3 件の任意拠出金が廃止されたほか、親日派・知日派育成のための交流拡充拠出金を始め 26 件が減額された。他方、国際連合開発計画（UNDP）拠出金、世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金等 53 件が対前年度比同額以上とされている。

（うえむら まさゆき）