

「足腰予算」の強化に裏付けられた戦略的な外交の展開

— 平成 30 年度（2018 年度）外務省予算の概要 —

植村 真行

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 平成 30 年度外務省予算の全体像
3. 外務省予算における注目点
4. 主要国並みを目指した外交実施体制の強化
5. 国際機関への分担金・拠出金

1. はじめに

平成 29 年 12 月 22 日、政府は平成 30 年度予算（政府案）を閣議決定した。平成 30 年度予算は、平成 29 年 12 月 8 日に閣議決定された「平成 30 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四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 6 月 9 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017」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ソフトパワーも活用して戦略的な外交を強力に展開する」とされた。

これらを踏まえて、平成 30 年度外務省予算は、旅費や庁費等の「足腰予算」の強化を進め、新たな外交戦略である「自由で開かれたインド太平洋戦略」の具体化や、グローバルな課題への対処に向けた政府開発援助（ODA）の拡充を行い、戦略的な外交の展開、テロ等の脅威からの在外邦人等の安全確保、経済外交の推進、戦略的な対外発信の維持・強化等の施策の実現を図るものとなっている。

本稿では、平成 30 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。

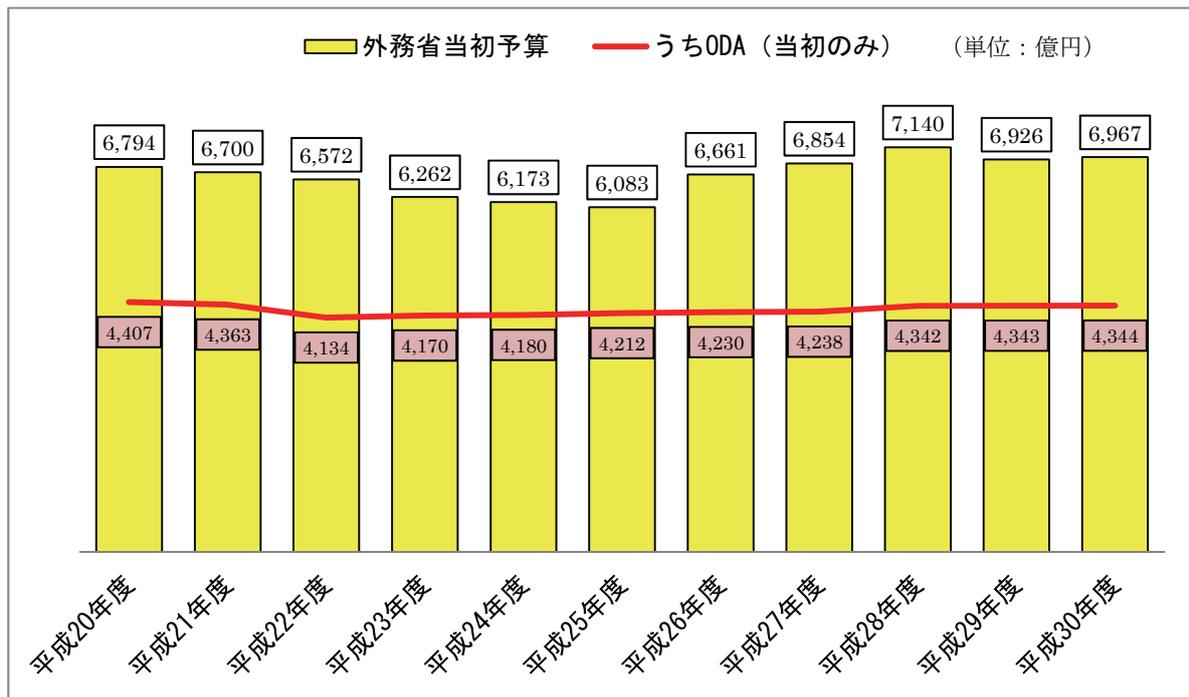
2. 平成30年度外務省予算の全体像

(1) 外務省予算の全体額¹

平成30年度外務省所管一般会計予算は総額6,967億円が計上され²、対前年度比で0.6% (41億円) 増となった(当初予算ベース、以下同じ)。

また、平成29年12月22日に閣議決定された平成29年度補正予算については、追加財政需要として1,554億円(うちODA1,249億円)³が計上されている。

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

(2) 平成30年度外務省所管一般会計ODA予算

平成30年度ODA予算⁴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」⁵の推進に向けた我が国の姿勢を示す内容と

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30年度の支出官レートは、1ドル=112円、1ユーロ=124円、1ポンド=143円、平成29年度は、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。

³ 平成29年度外務省補正予算の内訳は以下のとおりである。

①北朝鮮問題への対応15億円(うちODA6億円、以下同じ)、②テロ等安全対策1億円(0.5億円)、③国連分担金等234億円(27億円)、④地球規模課題への対応支援325億円(325億円)、⑤難民問題を含む人道・テロ対策・社会安定化支援777億円(720億円)、⑥生産性革命、TPP/日EU・EPA関連134億円(116億円)、⑦その他主要外交課題等67億円(55億円)

⁴ 外務省分を含む政府全体のODA予算の詳細については、本号掲載の中村高昭『平成30年度政府開発援助(O DA)予算—3年連続増額となったODA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(MDGs)の

なっている。政府全体の一般会計ODA予算は、5,538億円（対前年度比0.2%（11億円）増）が計上され、17年ぶりの増額となった平成28年度以来3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、4,344億円（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、8年連続の増額となっている。このうち、無償資金協力の1,605億円（同26億円減）及びJICA運営費交付金等の1,505億円（同0.1億円増）を合わせた二国間ODAの予算は、3,110億円（同0.8%（26億円）減）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242億円（同17.4%（36億円）増）及び任意拠出金275億円（同11.4%（35億円）減）の合計518億円（同0.1%（0.4億円）増）となっている。

3. 外務省予算における注目点

平成30年度外務省予算においては、主な柱として、先に述べたように①不透明さを増す国際情勢に対応した戦略的な外交の展開、②テロ等の脅威からの在外邦人や国内の安全確保、③経済外交の推進、④戦略的な対外発信の維持・強化が挙げられている。これらを踏まえ、以下に特徴を紹介する。

（1）不透明さを増す国際情勢に対応した戦略的な外交の展開

北朝鮮の核・ミサイル、東・南シナ海における緊張等により日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増し、世界に保護主義や内向きの傾向が高まる中で、日本の安全を確保し、法の支配に基づく国際秩序を維持・強化するとの観点から、戦略的な外交を展開するための経費として対前年度比205億円増の3,258億円（うちODA2,483億円）が計上された。

まず、日米同盟の強化と我が国の安全保障環境の整備のうち、日米経済対話⁶に要する経費1億円が計上されたほか、米国の地方レベルにおけるグラスルーツでの取組として4.2億円が計上された⁷。また、近隣諸国との関係強化として、ロシアとの協力推進のため19.9億円が計上されたほか⁸、2018年5月に福島県いわき市で開催される第8回太平洋・島サ

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。さらに、2017年12月26日には、日本のSDGsモデルの方向性や主要な取組をまとめた「SDGsアクションプラン2018」が決定された。

⁶ 2017年2月の安倍総理とトランプ米大統領との日米首脳会談において、日米両国間に存在する強固な経済的な絆の深化に向けた取組を目的として設置が合意され、同年4月には東京で第1回会合が、9月には第2回会合がワシントンで開催された。日本側は麻生副総理兼財務大臣が、米国側はペンス副大統領がそれぞれ出席し、2018年においても2度の開催を予定している。

⁷ 政府は2017年4月26日、米国の州・地方レベルにおける日米関係の重要性に関する認識（特に直接投資等を通じた雇用創出等）を深め、ひいては連邦レベルにおける対日政策形成プロセスにも望ましい影響を与えていくことを目的として、官民を挙げた取組の具体的方策について検討するために、内閣官房副長官を議長として関係省庁などで構成される「グラスルーツからの日米関係強化に関する政府タスクフォース」を設置した。同年7月13日にまとめられた「行動計画」においては、①日本企業が複数進出している地域を廻る「地方キャラバン」の実施、②日本村の後押し（ミシガン州ノバイ市）、③ロボットコンテストへの支援（ミシガン州デトロイト）等の事業が提案されている。これらの事業に要する経費のうち、平成29年度補正予算においては8.5億円が、平成30年度予算においては4.2億円がそれぞれ計上されている。

⁸ 2016年5月の日露首脳会談において安倍総理が提案した8項目の「協力プラン」のうち、人的交流の拡大策の1つとして、2018年に「ロシアにおける日本年」及び「日本におけるロシア年」の開催が決定された。平

ミット⁹のため1.2億円が計上されている。

次に、「自由で開かれたインド太平洋戦略」¹⁰の具体化が図られ、巡視船等の機材供与や人材育成による沿岸国の海上保安能力の強化など法の支配に基づく国際秩序の強化のための経費や、インド太平洋地域におけるインフラ整備・人材育成を通じた連結性の強化に資するため、ODA予算292億円（無償資金協力132億円、JICA交付金160億円）が計上された。

さらに、グローバルな課題に対処するためのODA予算として1,732億円（無償資金協力879億円、JICA交付金853億円）が計上された。これらの経費のうち、「持続可能な開発目標（SDGs）」達成に向けた協力として、①感染症対策やユニバーサル・ヘルス・カバレッジの拡充を含む保健分野での協力、②UN Womenとの協力や国際女性会議「WAW!」開催等を含む女性・教育分野での協力、③防災・津波対策や気候変動を含む環境に関する協力に加え、④人間の安全保障に基づくSDGsの主流化を推進する広報・啓発活動の強化（2億円）等に要する経費が挙げられる。また、紛争の発生後のみならず発生・再発予防にも重点を置く「平和の持続」に資する難民支援、平和構築・国造り支援に要する経費も計上されている。この他、国際機関の戦略的活用として、若手日本人職員を送り込むJPO派遣制度¹¹の強化や拠出金を通じた国際機関幹部ポストの確保により国際機関における邦人職員数を増強するため24.4億円が計上された。

（2）テロ等の脅威からの在外邦人や国内の安全確保

2016年のダッカ（バングラデシュ）襲撃テロ事件、2017年に英仏等で発生したテロ事案等を踏まえ、テロ等の脅威から在外邦人の安全を確保し国内の安全を維持するため、240億円（うちODA129億円）が計上された。

海外の日本人学校の安全対策強化（8.2億円）や、在アフガニスタン大使館の警備強化等（15.4億円）を始め、在留邦人や短期渡航者、在外教育施設、海外展開する中堅・中小企業、国際協力事業関係者の安全対策・危機管理に必要な経費が計上された。

また、査証・旅券のセキュリティ強化¹²のため7.6億円が計上されたほか、国際テロ情報収集ユニットの強化等を通じた在外公館・本省における情報収集・分析機能の強化、途上

成30年度予算では「ロシアにおける日本年」での日本紹介事業の実施のため12.4億円が計上されている。このほか北方四島における共同経済活動の実現に向けた協議の実施のため1.3億円が計上されている。

⁹ 太平洋・島サミットは、太平洋島嶼国との関係強化のため我が国において1997年より3年に1度開催されている。

¹⁰ 「自由で開かれたインド太平洋戦略」は安部総理が2016年8月に表明した構想であり、2つの大陸（アジア、アフリカ）と2つの大洋（太平洋、インド洋）との連結性を向上させ、自由、法の支配及び市場経済の重視により、地域全体の安定・繁栄を促進しようというものである。

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 米国の電子渡航認証システム（ESTA）等を参考に、査証申請者の利便性向上等を目的とした次世代査証を2020年に開始するための取組が進められている。また、現行のIC機能チップ旅券のセキュリティ機能を強化した次期旅券を2019年度に、また、人的情報の掲載頁をプラスチック化した次世代旅券を2024年に運用開始するため準備が進められている。

国の治安当局や法執行機関の能力強化支援等のための経費が計上された。

(3) 経済外交の推進

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の強化により、日本に有利な国際経済環境作りを進め、日本経済の好循環と持続的な成長とを結びつけていくため、対前年度比 75 億円増の 1,179 億円（うちODA 1,047 億円）が計上されている。

具体的な事業として、①地方自治体や中小企業を含む日本企業の技術・製品等の途上国への展開推進支援等、②経済連携協定等の交渉（1.9 億円）¹³、2019 年の G20 サミットの日本開催に向けた取組の推進（4.4 億円）など自由貿易の推進、自由で開かれた経済秩序の維持・強化、③風評被害対策や国際原子力機関（IAEA）と協力した原子力安全の強化を通じた東日本大震災被災地の復興対策、④観光情報発信の強化等を通じた観光立国の推進、⑤外国人人材に対する日本語教育の強化や各国の理工系学生等の育成・受入れを通じた高度外国人材の育成・受入れ、⑥大阪万博誘致に向けた支持取付け（8 億円）¹⁴が挙げられる。

(4) 戦略的な対外発信の維持・強化

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等を実施するため、対前年度比 198 億円増の 708 億円（うちODA 470 億円）が計上された。

日本の「正しい姿」の発信については、海外シンクタンクとの連携強化等のための経費として 9.4 億円が計上されている。また、昨年度に引き続き領土・歴史に関する学術的研究や対外発信を行う国内シンクタンクの事業支援に 5.1 億円が計上されている。さらに、発信力のある有識者の派遣・招へい、「明治 150 年」関連事業、ODA 広報の強化のための経費が計上されている。

一方、日本の多様な魅力の発信のうち、ジャパン・ハウス¹⁵関連経費については、平成 29 年に開館したサンパウロ、平成 30 年の開館が予定されるロサンゼルス及びロンドンの各館の運営のため 23.5 億円が計上されている。また、親日派・知日派の育成については、人的交流の一層の推進（対日理解促進プログラム等）、日本語教育事業・日本研究拠点の総合的育成のための経費が計上されているほか、世界遺産登録及び「世界の記憶」制度改善に向けたユネスコの実施に貢献するため 4.1 億円が計上されている。

¹³ 投資関連協定の締結促進及び効果的活用による投資環境の整備に向けた具体的指針として、外務省等が 2016 年 5 月 11 日に策定した「投資関連協定の締結促進等投資環境整備に向けたアクションプラン」において、2020 年までに 100 の国・地域との協定の署名を目指すことが目標に掲げられている。

¹⁴ 2025 年の万国博覧会の開催には大阪のほか、サクレ（フランス）、バクー（アゼルバイジャン）、エカテリンブルク（ロシア）が立候補を表明しており、2018 年 11 月の博覧会国際事務局総会において開催地が決定される。

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開設される。

このほか、中南米諸国の日系人招へいや現地の日系ネットワーク形成支援を通じた日系社会との連携強化のため0.6億円が計上されている。

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）。平成30年度においては、外交を推進する基盤として、特に、活発化する総理・外務大臣等の外国訪問への対応、在外公館所掌国の地方都市や兼轄国への出張の強化、在外公館主催行事の拡充、在外公館施設整備の推進・警備体制の拡充等のいわゆる「足腰予算」¹⁶として2,149億円（人件費を除くと979億円）が計上された（対前年度78億円増（人件費を除くと37億円増））。

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	総領事館	政府代表部	外務省職員数 （定員）
日本	226	151	65	10	6,153
米国	280	169	90	21	30,170
英国	224	151	58	15	6,491
フランス	274	161	89	24	8,979
ドイツ	226	153	61	12	8,471
ロシア	247	144	89	14	11,708
中国	271	166	95	10	9,000

※在外公館の設置数は、日本は平成30年度末の時点、その他は平成29年1月現在。

外務省職員数は、日本は平成30年度末の定員、米国、フランス及びドイツは平成29年実施の調査結果、英国及びロシアは平成28年実施の調査結果、中国は平成27年実施の調査結果。

（出所）外務省資料を基に筆者作成

在外公館の整備については、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年度予算成立によりこの目標は達成された¹⁷。平成30年度予算においては、在外公館（実館）の新設はベラルーシ大使館、ダバオ総領事館（フィリピン）、国際民間航空機関（ICAO）政府代表部（カナダ）の計3公館となっており、これらの新設に係る経費（4.7億円）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150から151に、総領事館数（実館数）は64から65に、政府代表部数（実館数）は9から10となる。

¹⁶ 旅費の類、庁費の類、施設費、人件費等を指す。

¹⁷ 今後の整備方針については、外務省は具体的な数値目標を示していない。なお、外務人事審議会「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）等には、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。

¹⁸ 概算要求ではこれら3公館のほか、1大使館（エリトリア）の新設が要求されていた。

これまで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）公館化又は極小規模（ミニマム）公館化が進められてきた。しかし、定員の少ない公館においては在外公館としての機能を十分に果たすことが困難となっている現状を踏まえ、外務省は、適切かつ持続可能なペースで増設を行うとともに、必要なところに人員を配置する等により、在外公館の質を確保するよう方針を転じた。平成 30 年度においては、定員上限を 4 名とするミニマム・マイナス公館の廃止が行われる¹⁹こととなっている。

外務省職員の定員²⁰については、平成 29 年度末時点から 88 人純増の 6,153 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 34 人の純増、在外公館が 54 人の純増となっている。また、各省からの出向者のうち、防衛省からの防衛駐在官がマレーシア、ベルギーにそれぞれ 1 名ずつ増員され、チリに 1 名が新規派遣されることとなっている。

5. 国際機関への分担金・拠出金

平成 30 年度予算における分担金・拠出金は、対前年度比 1.1%（16 億円）減の 1,378 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、平成 28 年からの国連分担率の減も踏まえ、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国際機関等の専門分野における活動の成果・影響力、②国際機関等の組織・財政マネジメント、③日本の外交課題遂行における国際機関等の有用性、④国際機関等における日本人職員・ポストの状況等、⑤日本の拠出金等の執行管理における 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、その結果を最大限考慮して必要性等を精査した上で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 1.9%（2 億円）増の 1,086 億円、任意拠出金は対前年度比 10.8%（35 億円）減の 292 億円がそれぞれ計上された。個々の項目のうち、文化遺産保存日本信託基金（1.3 億円）など 5 件の任意拠出金が廃止されたほか、世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金（36.7 億円減の 10 億円）を始め 20 件が減額された。なお、国際連合教育科学文化機関（UNESCO）拠出金、世界保健機関拠出金（UHC2030 拠出金）等 59 件は対前年度比同額以上とされている。

（うえむら まさゆき）

¹⁹ 具体的には、平成 30 年度予算の成立を受けて該当する公館の予算上の定数が引き上げられる。

²⁰ 脚注 17 の外務人事審議会による勧告（平成 28 年 7 月）等には、「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。