

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和3年度（2021年度）外務省予算の概要 － 現下のコロナ対応とポスト・コロナを見据えた外交の推進 －
著者 / 所属	奥利 匡史 / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	431号
刊行日	2021-2-5
頁	60-66
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210205.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

令和3年度（2021年度）外務省予算の概要

— 現下のコロナ対応とポスト・コロナを見据えた外交の推進 —

奥利 匡史

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 令和3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. 危機的状況下でも機能する外交・領事実施体制の構築

1. はじめに

令和2年12月21日、政府は令和3年度予算政府案を決定した。このうち、外務省予算は総額7,097億円（前年度比0.3%（23億円）減）¹となり、うち政府開発援助（ODA）予算は4,498億円（前年度比1.6%（69億円）増）が計上された。令和3年度外務省予算は、「経済財政運営と改革の基本方針2020」（令和2年7月17日閣議決定）において、新型コロナウイルス感染症の根本的解決のため、「国際機関とも連携しながら、国際的な協力体制作り、感染症拡大の可能性が高い国の医療体制や公衆衛生の向上を支援する」とされた上で、ポスト・コロナの国際秩序を見据え、「グローバルな諸課題に対し、国際協調や連帯を通じて、世界をリードする」とされたこと等を踏まえ、現下のコロナ禍の克服を目指しつつ、次なる危機に対応する体制の構築や地球規模課題への対処によって日本の存在感を示す等、ポスト・コロナを見据えた外交を推進する内容となっている。

本稿では令和3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. 令和3年度外務省予算の全体像

（1）外務省予算の全体額²

令和3年度外務省予算は総額7,097億円が計上され、前年度比で0.3%（23億円）減と

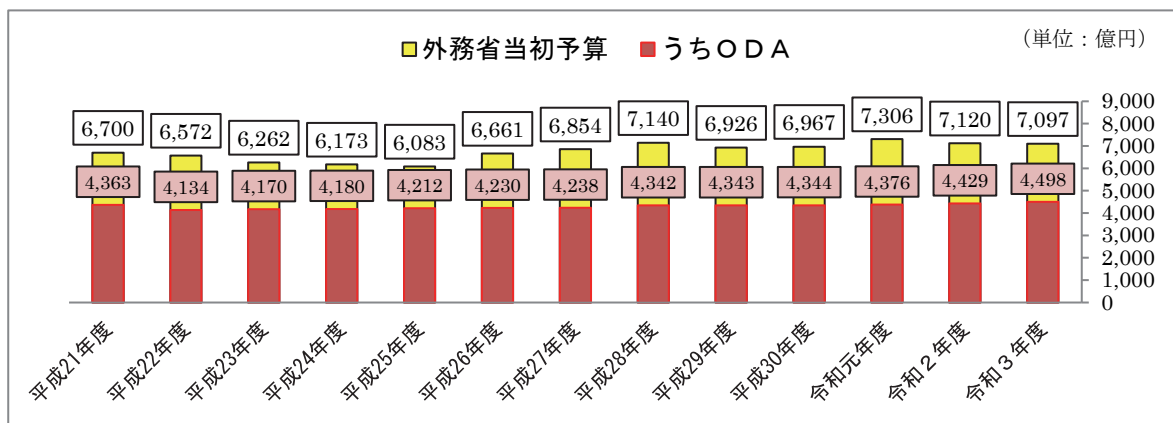
¹ 令和3年度外務省予算のうち、デジタル関係予算の一部（138億円）が内閣官房予算に移管されている。本稿記載の金額は、移管されている予算を含む。

² 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。

なっており³（当初予算ベース、以下同じ。）（図表1参照）、特殊要因⁴を除いた額としても4年ぶりの減額となった。こうした減額は、主に外務省のシステム関連経費等の一部予算が令和2年度第3次補正予算に前倒しで計上されたこと等に起因する。一方で、外務省予算のうちODA予算に関しては、医療体制が脆弱な途上国への保健分野の支援拡充等により増額となっている。

なお、令和2年度補正予算については、令和2年4月30日成立の第1次補正予算において、感染症拡大防止策と医療提供体制の整備及び治療薬の開発を行う国際機関への拠出⁵等として1,028億円（うちODA892億円）、令和2年6月12日成立の第2次補正予算において、在外教育施設支援の強化⁶及びJICA海外協力隊員の生活保障や活躍推進⁷として21.1億円（うちODA6億円）、令和2年12月15日閣議決定の第3次補正予算において、途上国へ新型コロナウイルス感染症対策のワクチン等の供給支援を行う国際機関⁸及び保健・医療、水・衛生等の支援を行う国際機関⁹への拠出等として1,207億円（うちODA1,075億円）、追加財政需要¹⁰として142億円（うちODA22億円）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

³ 令和3年度の支出官レートは、1ドル=108円、1ユーロ=121円。令和2年度は、1ドル=110円、1ユーロ=123円。令和元年度は、1ドル=110円、1ユーロ=131円。

⁴ 当該年度限りの経費として別枠で認められているものである。令和3年度外務省予算における特殊要因として、在外公館における抗インフルエンザウイルス薬備蓄等経費（0.7億円）、在外選挙実施経費（1.8億円）、東京オリンピック・パラリンピックにおける要人接遇経費（43.6億円）が計上されている。

⁵ 国際機関ごとの主な内訳として、国連児童基金（UNICEF）91.6億円、国連開発計画（UNDP）75.3億円、アジア欧州財団（ASEF）56.9億円、Gaviワクチンアライアンス55億円、日・ASEAN統合基金（JAIF）54.8億円等。

⁶ 日本人学校・補習授業校等の現地採用教師の給与の補填率向上に15億円が計上された。

⁷ 新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い一時帰国した隊員等の生活保障や活躍推進のために、6.1億円が計上された。

⁸ 国際機関ごとの主な内訳として、Gaviワクチンアライアンス99億円、世界エイズ・結核・マラリア対策基金（グローバルファンド）120億円、国際医薬品購入ファシリティ（UNITAID）9.8億円等。

⁹ 国際機関ごとの主な内訳として、国連開発計画（UNDP）158.7億円、国連世界食糧計画（WFP）121億円、国連児童基金（UNICEF）90億円、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）80.8億円等。

¹⁰ PKO分担金として134億円、国連分担金として6.5億円、防弾車の購入による在外公館警備強化に1.4億円が計上されている。

(2) 令和3年度外務省所管ODA予算¹¹

政府全体の一般会計ODA予算は、5,680億円（前年度比1.2%（69億円）増）が計上され、6年連続の増額となった。その大部分を占める外務省所管ODA予算は、途上国支援としての感染症対策のワクチン等の導入・普及（3.（1）アにおいて詳述する）や、保健・医療体制を整備する保健分野のODA拡充等により、4,498億円（前年度比約1.6%（69億円）増）が計上され、11年連続の増額となっている。このうち、無償資金協力の1,632億円（前年度と同額）とJICA運営費交付金等の1,517億円（前年度比0.07%（1億円）増）を合わせた二国間ODAの予算は、3,149億円（前年度比0.03%（1億円）増）となっている。一方、多国間ODA予算として、分担金・義務的拠出金1,032億円のうち298億円（前年度比31%（71億円）増）と任意拠出金336億円のうち321億円（前年度比0.6%（2億円）減）の合計619億円（前年度比13%（70億円）増）が計上されている。

(3) 国際機関への分担金・拠出金

令和3年度外務省予算における国際機関等への分担金・拠出金は、前年度比0.4%（5億円）減の1,368億円が計上された。このうち分担金・義務的拠出金は、国際機関における日本の分担率が減少したこと等によって、前年度比0.2%（2億円）減の1,032億円が計上されている。また、任意拠出金については、保健分野の国際機関への拠出金が増額された一方で、我が国の厳しい財政状況を踏まえ、他分野への拠出金が減額されたこと等によって、前年度比0.9%（3億円）減の336億円が計上されている。

3. 外務省予算における注目点

令和3年度外務省予算においては、重点項目（「予算の柱」）として、①新型コロナウイルス感染症の克服及びポスト・コロナを見据えた取組、②我が国と我が国国民の安全を守る「力強さ」のある外交の推進、③国際社会との連携・協力の強化及び「包容力」のある外交の推進の3つの柱が掲げられている¹²。以下、それぞれの特徴を紹介する。

(1) 新型コロナウイルス感染症の克服及びポスト・コロナを見据えた取組

全世界的な感染拡大が続いている新型コロナウイルス感染症は、2021年1月19日現在で世界の累積感染者数は約9,400万人に及ぶ¹³など、終息の兆しは見られていない。こうした状況を踏まえ、令和3年度外務省予算では、現下のコロナ禍に対応しつつ、ポスト・コロナを見据えた保健システム強化やルール整備等を推進する施策に、718億円（うちODA627億円）が計上されている。

¹¹ 外務省分を含む政府全体のODA予算の詳細については、本号掲載の武元英輝「令和3年度政府開発援助（ODA）予算—ポスト・コロナをも見据えた国際協力の在り方—」を参照されたい。

¹² ②及び③の項目にそれぞれ含まれている、「力強さ」及び「包容力」に関して、茂木外務大臣は2019年9月の外務大臣就任会見において、「包容力と力強さを兼ね備えた外交」を推進する方針を掲げた。「包容力」は多様性の尊重と調整力の発揮、「力強さ」はリーダーシップのある行動力の発揮を意味しているとされる。

¹³ WHOウェブサイト「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）WHO公式情報特設ページ」〈https://extranet.who.int/kobe_centre/ja/covid〉（本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2021年1月20日。）

ア 新型コロナウイルス感染症の克服

現下のコロナ禍を克服するための施策は、他国支援及び在留邦人の保護などが中心となっており、物資の支援から体制整備まで多岐に渡る。

途上国への支援として、治療薬の供給支援を行う、国際医薬品購入ファシリティ (UNITAID) への拠出 (0.4 億円)¹⁴、感染症研究拠点の施設整備、検査機材供与、人材育成支援等を通じた検査体制の拡充等が含まれる。また、途上国支援のみでなく、査証免除措置の一時停止国¹⁵における査証業務支援のための経費 (2.1 億円)¹⁶等が計上されている。

海外に滞在する邦人を保護する取組として、中国の武漢市から現地に滞在する邦人を帰国させるため、2020年1月28日の第1便から同年2月17日の第5便にかけて、チャーター機による輸送が行われた。令和3年度外務省予算にもこうした邦人保護のチャーター機を利用する可能性を考慮し、0.8億円が計上されている¹⁷。

イ ポスト・コロナに向けた取組

現下のコロナ禍の克服を目指すのみでなく、終息後を見据えて、次なる危機としての感染症に備える体制を整備する施策が盛り込まれている。

まず、途上国への支援として、中核医療施設の施設整備、機材供与を通じた診断・治療体制の強化、人材育成・技術支援、法制度整備による保健システムの強化等を行うとされる。

また、日本国内での新型コロナウイルス感染症対応によって新たに顕在化した課題について、調査研究を行うための経費が計上されている。具体的には、出入国管理やクルーズ船対応¹⁸等によって生じた、国際法上の論点や制度の調査研究経費 (0.3 億円)¹⁹や、ITを始めとする新技術による新型コロナウイルス感染症への対応²⁰及び同技術を特定国に依存することのリスクについての調査研究経費 (0.2 億円) が含まれる。

さらに、インバウンド (外国人による訪日旅行) の再開を見据えて、オンラインや海

¹⁴ 令和3年度外務省予算には、国際医薬品購入ファシリティ (UNITAID) のほかに、低所得国等へ保健・医療分野の支援を行う、G a v i ワクチンアライアンス及び世界エイズ・結核・マラリア対策基金 (グローバルファンド) への拠出金も、2機関の合計で91億円が計上されているが、これらは新型コロナウイルス感染症以外の感染症対策経費である。これら2機関への新型コロナウイルス感染症対策関連の拠出金は、令和2年度第3次補正予算に合計で219億円が計上されている。

¹⁵ 2020年12月15日時点で61カ国が査証免除措置を停止されている (外務省ウェブサイト「ビザ免除国・地域 (短期滞在)」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/visa/tanki/novisa.html>>)。

¹⁶ 査証免除措置一時停止国の国民が日本への渡航を希望する場合、新たに査証の申請を行う必要があり、その代理申請を外部業者へ委託するための経費とされる。

¹⁷ 令和3年度外務省予算においては、チャーター便4往復分の経費が計上されている。

¹⁸ 2020年2月3日から横浜沖に停泊したイギリス船籍のクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」の乗員・乗客約3,700人のうち700人以上が新型コロナウイルス感染症に集団感染し、日本政府がこれに対応することとなった。同年2月1日に、香港において同船から下船した乗客のウイルス感染が確認されていたが、その後クルーズ船で起きた感染症への対応については、旗国、運航者の所在国、寄港国、乗員乗客の国籍国等の国際法上の管轄権の整理などの課題が指摘され、国際的なルール作りの必要性にまで議論が及んだ。

¹⁹ 国際法上の論点整理を民間シンクタンク等に依頼し、国際機関等へルール作成等の提言を行うとされる。

²⁰ 例えば、ドローンや赤外線カメラによる感染者・感染状況の迅速な把握、遠隔技術によるオンライン医療サービス、監視技術による感染者隔離の効率化等が想定されている。

外メディア等で日本の安全性や魅力を発信する取組（5.7億円）²¹等も含まれている。

（２）我が国と我が国国民の安全を守る「力強さ」のある外交の推進

感染症の拡大に伴う反グローバル化の傾向が、今後の国際秩序に影響を及ぼすという懸念がある中で、他国との関係強化等によって国際社会における日本の不可欠性を高め、強靱な経済・社会構造を構築するための取組として1,716億円（うちODA1,302億円）が計上されている。

主たる施策として、太平洋・島サミット（2.5億円）²²及び日・メコン地域首脳会議（0.8億円）²³等による各国との関係強化、途上国のサイバー能力構築支援や宇宙関連法令整備支援（0.3億円）、他国による技術窃取を防止するための査証確認強化（0.2億円）²⁴、WTO非公式閣僚会合の開催による、デジタル経済のルール作り等のWTO改革の議論主導（2.5億円）²⁵等が挙げられる。

また、新型コロナウイルス感染症という世界的危機を踏まえて、いかなる状況下でも外交・領事業務を遂行できる体制を構築するための取組が盛り込まれている（４．において詳述する）。

（３）国際社会との連携・協力の強化及び「包容力」のある外交の推進

新型コロナウイルス感染症の拡大に伴い、世界各国が「新たな日常」に向けた取組を模索する中で、グローバルな諸課題に対し、日本が国際協調や連携を通じて世界をリードする施策や、対外発信によって日本の取組を他国へアピールする施策に2,531億円（うちODA2,158億円）が計上されている。

地球規模課題の施策として、従来外務省が取り組んでいる持続可能な開発目標（SDGs）²⁶について、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）²⁷を含む保健、水、気候変動等の分野での取組を推進するとされている。加えて、TICAD閣僚会合（2.7億円）²⁸や東

²¹ 具体的には海外向け政策発出ページ作成、SNS広告作成の委託、コンテンツ作成ソフトの購入、新型コロナウイルス感染症特設サイトの運営、海外で放映する日本応援番組作成等が想定されている。

²² 太平洋・島サミットは、ミクロネシア、メラネシア、ポリネシア等の太平洋島嶼国と共に、島嶼国ならではの諸課題の解決を探り、太平洋島嶼地域の安定と繁栄を目指す議論を行う国際会議であり、3年ごとに開催されている。2021年度中に三重県志摩市で開催される予定である。

²³ 日・メコン地域首脳会議は、産業上の重要なパートナーであり、かつ「自由で開かれたインド太平洋」及び持続可能な開発目標（SDGs）（脚注26参照）の推進等で連携しているメコン地域の国々と日本の首脳会議であり、2021年度中に開催される予定である。

²⁴ 関連する予算が、令和2年度第3次補正予算にも前倒して2億円計上されている。

²⁵ WTO非公式閣僚会合は2021年度中に開催される予定であり、令和3年度外務省予算には、配車や会場確保等の費用が計上されている。

²⁶ 2015年を達成期限としたミレニアム開発目標（MDGs）の後継であり、貧困や平和、ジェンダー等に関する17の目標を、2030年までに世界が達成すべき持続可能な開発目標（SDGs）として掲げている。

²⁷ ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）とは、全ての人が基礎的保健サービスを必要な時に負担可能な費用で享受できる状態を指し、持続可能な開発目標（SDGs）の1つに含まれている。

²⁸ TICADは1993年に日本が立ち上げ、国連・世界銀行・国連開発計画（UNDP）・アフリカ連合委員会（AUC）を共催者とする、アフリカ開発に関する首脳級の国際会議であり、今回は2022年にチュニジアで開催される予定である。令和3年度外務省予算には、2021年度中に開催予定の閣僚会合の開催経費が計上されている。

京栄養サミット（0.6億円）²⁹等の開催経費も盛り込まれている。

また、国際機関における邦人職員増強について、これまでに引き続き、JPO派遣制度³⁰や中堅派遣制度³¹の活用等による邦人の派遣拡大、幹部職員増強等のため、26.1億円が計上されている。

戦略的対外発信に関する施策としては、在外公館がSNSを用いて日本の魅力を発信するための広告作成費用、ジャパンハウス³²の運営費用等、各国における日本への理解を深めることで親日派・知日派の育成につながる事業が盛り込まれている。

4. 危機的状況下でも機能する外交・領事実施体制の構築

外交実施体制について、「経済財政運営と改革の基本方針 2020」において、「『自由で開かれたインド太平洋』を推進しつつ、基本的価値を共有する国々との協調・連携を強化し、在外邦人の保護を強化するとともに、引き続き必要となる外交実施体制の整備を推進する」とされた。こうした方針を踏まえ、令和3年度外務省予算においては、「力強さ」のある外交の推進の一環として、主要国並みを目指した外交実施体制の整備及び感染症による渡航制限等の危機的状況を踏まえた外交・領事実施体制の構築に係る取組に530億円が計上されている。

（1）定員・在外公館

外務省は従来、主要国並みを目指した外交実施体制の整備を進めている（次頁図表2参照）。令和3年度においては、外務省定員の72名の純増（外務本省68名、在外公館4名）を確保することとしている。また、在留邦人の増加及び日本からの観光客の増加や地政学的な重要性を考慮し、ダナン（ベトナム）に総領事館、エリトリアに兼勤駐在官事務所が新設されることとなった³³。在外公館数の目標については、国会における茂木外務大臣の答弁³⁴等で、250を目指すとしている。

²⁹ 東京栄養サミットは、栄養課題に向けた各国の今後の国際的な取組を促進することを目的とした、日本政府主催の国際会議であり、栄養のユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）への統合、健康で持続可能なフード・システムの構築、栄養改善のための財源確保等がテーマとなる予定である。

³⁰ 国際機関での勤務を希望する若手日本人を、日本政府（外務省）の経費負担により原則2年間国際機関に派遣する制度であり、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ている。本制度が始まった1974年からの累計で約1,800名が派遣されており、国連関係機関における日本人職員の約47.1%（2019年12月現在）がJPO経験者となっている。

³¹ JPOと同様の仕組みで、年齢制限なく、国際機関等で勤務経験のある中堅レベルの日本人を派遣する制度。

³² ジャパンハウスとは、日本の政策や取組等の「正しい姿」を国際社会に理解してもらうとともに、文化等の多様な魅力を発信すること等を目的として、サンパウロ、ロンドン、ロサンゼルス（2021年1月現在）に設置されている施設である。令和3年度は新設の予定はなく、既設の施設の運営費（38億円）が予算に計上されている。なお、新型コロナウイルス感染症の影響により、2020年12月現在、ロンドン及びロサンゼルス（ロサンゼルス）のジャパンハウスは休館となっている。

³³ 在ダナン総領事館は領事事務所からの格上げである。また、在ケニア日本国大使館がエリトリアを兼轄している。なお、概算要求ではこれら2公館のほか、シェムリアップ（カンボジア）への総領事館及びヌメア（仏領ニューカレドニア）への領事事務所の新設も要求していた。

³⁴ 第200回国会衆議院外務委員会議録第2号16頁（令元.10.23）、第201回国会衆議院外務委員会議録第3号9頁（令2.3.18）。

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	在外公館の種類			外務省職員数 (定員)
		大使館	総領事館	政府代表部	
日本	229	153	66	10	6,430
米国	274	171	87	16	28,831
英国	233	158	62	13	8,581
フランス	274	162	88	24	8,674
ドイツ	226	153	61	12	8,857
ロシア	245	146	85	14	11,771
中国	281	171	100	10	9,000

※在外公館の設置数は、日本は令和2年度末現在、他国は令和2年1月現在のもの。

外務省職員数は、日本は令和3年度末の定員、中国は令和元年、その他の国は令和2年6月の調査結果。

(出所) 外務省資料を基に筆者作成

(2) 外務大臣の外国訪問に係る移動手段

令和3年度外務省予算においては、外務大臣の外国訪問について、チャーター機の借上げ等に係る経費として、5.1億円(前年度比50%(1.7億円)増)が計上されている。チャーター機の確保によって、人の往来が制限されている中でも外交活動を充実させ、また、柔軟な日程調整に対応するとされている。要求額について、令和2年度は200時間相当分が計上されていたが、令和3年度は300時間相当分が計上されている。この増額は、新型コロナウイルス感染症の拡大による、民間機の減便等により、外交活動におけるチャーター機での移動機会が増加する見込みであること等に起因する。

(3) コロナ危機への対応を含めたデジタル・ガバメントの推進

菅政権はデジタル・ガバメントを推進しており³⁵、令和3年度外務省予算では、旅券の電子申請システムの設計・開発等³⁶に13億円(前年度比5.7倍(10.7億円増))、領事メールの大量配信に備えたインフラ強化に0.6億円等が計上されている。これらの施策によって、外交・領事関係業務のデジタル・ガバメントが推進され、新型コロナウイルス感染症を含む緊急事態においても業務を継続するための体制強化につながるとされる³⁷。

(おくり まさふみ)

³⁵ 「デジタル・ガバメント実行計画」(令和2年12月25日閣議決定)において、「社会全体のデジタル化を進めるために、まずは国・地方の「行政」が、自らが担う行政サービスにおいて、デジタル技術やデータを活用して、利用者目線に立って新たな価値を創出するデジタル・トランスフォーメーションを実現」とされている。

³⁶ 旅券の電子申請システムは2022年度の導入を見込んでおり、令和3年度外務省予算にはシステムの開発経費が含まれている。

³⁷ 令和2年度第3次補正予算にもシステム関連経費として、45億円が計上されており、外務省のデジタル・ガバメント推進に重点が置かれている。