

外務省における政策評価

—「政策評価」と「外交」評価の交錯—

内閣府大臣官房・参事官補佐 吉原 健吾

Kengo Yoshihara

山谷 清志

Kiyoshi Yamaya

はじめに

「政策を評価する」、このきわめて常識的な仕事が難しい官庁がいくつかある。たとえば外務省はその代表かも知れない。外務省が所管する仕事である外交の性質上、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2001年6月29日公布、法律第86号、以下「政策評価法」という）が想定する「政策」の「評価」になじみにくいところがいくつも見られるからである。

すぐ思い浮かぶところを列挙すれば、コントロールが難しく手強い交渉相手があるということ、国際関係の上で高度に政治的な問題を抱えている点、国内世論が割れている問題もあること、かりに「〇〇国友好記念△△事業」というような小さなイベント事業でも10年20年後の将来大きな意味を持つかも知れないこと、外交のコストも成果も金銭的に計測しがたいことなどである。「評価になじみにくい」だけでなく、毎年毎年ルーティンで評価する意義にも疑問が持たれるかも知れない。

さらに難問がある。抽象度が高く難解な外交は、プロフェッショナルな外交官の個人的な力量と長年にわたる努力に成功が支えられている。それを毎年毎年素人にわかりやすく評価して、公表することが可能であろうか。また成果や進捗状況を数字で表しにくい抽象的な価値を政策目標としている場合もあり、それらをどのようにして数値化するのであろうか。外務省がいくら努力してもどうにもならない政策、変化が出ない政策もある。逆に、長年努力し続けてもうまくいかなかった懸案課題が、日本政府の関与しない国際環境の大きな変化によって好転する場合も少なくない。あるいは、小さな金額の目立たない援助が現地でもとても感謝されており、しかし日本国内ではほとんど知られていないこともあるだろう。それでも定量評価への傾斜を強める政策評価の枠組みに載せるべきなのであろうか。

ここでは、一般の国内官庁とはかなり違った仕事をしている外務省が、どのような形で政策評価法に取り組んできたか、あるいは今後取り組んでいくのか、その簡単なレビューを試みたい。なお、筆者たちは、現在外務省員として政策評価に取り組んでいる者、かつて外務省員として取り組んだ者であるため、ともに公務員としての守秘義務を負っており、外交上あるいは政治上の微妙な問題については触れら

れないことをあらかじめ記しておく。

1. 政策評価法に応じた外務省体制の整備

政策評価法は2002年に施行され、外務省でも大臣官房総務課において2002年から2004年までの第1次基本計画が公表されている。その背景としては、1999年の中央省庁等改革基本法の「政府は……内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること」という文言がある。各府省はそれぞれ政策評価の基本方針を作り、政策について厳正かつ客観的な評価を行うための明確な権限と位置づけを持つ評価部門の確立を求められたが、外務省もこの要請に従ったのである。

さらに、「中央省庁等改革の推進に関する方針」（1999年4月27日、中央省庁等改革推進本部決定）の「Ⅷ・その他」の第2において「各府省の内部部局に、政策評価を担当する明確な名称と位置づけを持った組織を置くこととし、当該組織については、原則として課と同等クラス以上となるよう検討し、必要な措置を講ずるものとする」と明記されている。これに関して公共事業系の府省は評価担当の審議官を機構要求することで対応したが、外務省においては既存の考査・政策評価官のポストに、決裁によって「室」（いわゆる決裁室）を設ける形で対応した¹⁾。実務上の観点として、2002年に策定された政策評価基本計画に基づく政策評価書を作成する必要から、そのとりまとめを行う組織が必要とされることもあったためである²⁾。

ところで、外務省では2001年に露見した「松尾元要人外国訪問支援室長に係る事件」への対応等から外務省改革の必要性が高まり、いわゆる「外務省改革に関する『変える会』」が設置された。2002年3月から2002年7月まで12回にわたって会合が開かれ、最終報告書が2002年7月22日にとりまとめられたが、その中のアクションプログラムにおいてふたつの部分で政策評価にふれている³⁾。

ひとつは「政策立案過程などの透明化」の部分で、ここで政策評価に関連した記述は次の3点である。すなわち、「政策評価システムの構築（2002年度末までに実施）」の記述の中で、①各局は政策分野ごとの政策目標および評価基準を策定し、設置された「外交政策評価パネル」でこれを審査し決定する（とくに政策効果の定量化が可能なものについては、定量的な評価を行うことを原則とする）。②総合外交政策局内（以下「総政局」）に政策評価を担当するセクションを設置し、一定期間毎に、評価基準に照らして政策評価を行う（内部評価）。③外交政策評価パネルは、一定期間毎に、評価基準に照らして政策評価を行い、結果を公表する（外部評価）、の3点であった。

ふたつめは「政策構想力の強化」の部分である。すなわち、①「総政局内に政策評価を行う組織を設け、政策評価（事前評価、事後評価）を実施できる体制とシステムを構築する」、②「外部政策評価パネルを設置し、大局的（中長期的）な外交課題の政策立案に活用する」。

これらは政策評価法の動きを意識して書かれており、その上で外交政策評価パネ

ルと政策評価法との関係について以下のように述べている。「外務省としては、昨年6月に成立した政策評価法に基づき、各局課において政策評価を行っている。政策評価法においては評価における第三者の活用が謳われている」、「このような趣旨にかんがみ、『外交政策評価パネル』により作成される報告書については、各局課が政策評価法に基づき自己評価を行う上での参考材料として活用することとなる」。

なお、その後政策評価における第三者の活用としては、外交政策評価パネルの解散後2003年12月に外務省「政策評価アドバイザー・グループ」が大臣官房に設置され、2008年7月まで会合が10回にわたり開催された。(外務省HPによると)アドバイザー・グループは「外務省の実施する政策評価の一層の客観性、専門性を図るべく政策評価の手法、実施体制および評価結果の政策への反映等政策評価に係る実践的かつ理論的課題に対する外部有識者の知見を得る」ことを目的として設置され、「外務省が行う評価の方法等に関し、質的改善の視点からご助言(評価の方法、評価に必要なデータの収集方法、評価の手順、評価結果の政策への反映方法等)をいただく」ことになっているために、外部の第三者の目で外務省の政策評価を見る「外交政策評価パネル」のミッションが継承されている。

ところで「変える会」報告書には「改革推進体制とフォローアップ体制」が別添されており、ここでは再び政策立案過程などの透明化の箇所、外交政策といえども政策評価の対象であり、透明性の確保と国民への説明責任が貫徹されなければならない」と謳っている。とくに注目すべきところは「Ⅶ 政策構想力の強化」措置として、「3. 政策評価の積極的活用」において政策評価の手法を積極的に政策立案過程にも活用して、政策立案のレベル・アップを図るメカニズムを構築するプロセスを7段階にわたって詳しく記述している部分である。

第1段階 総合外交政策局(以下「総政局」)総務課に政策評価室を設置。

第2段階 各部局室の「業務ミッション」の再定義・再評価の実施。

第3段階 各部局室の「平成13年度・実施政策」の政策評価(事後評価)。

第4段階 各部局室の「平成14年度・重要政策課題」の策定(事前評価)。

第5段階 政策評価システムの導入・実施、すなわち、

総政局総務課→政策評価室→省外:外部政策評価パネル→総政局企画課

総政局総務課→政策評価室→省内:省内政策評価パネル→総政局企画課

第6段階 政策評価内容を総政局企画課にフィードバックする。

第7段階 総政局企画課は「平成15年度・重要政策課題」の策定に反映させるとともに、日常の政策立案業務にも活用する。

外部政策評価パネル→メンバー:外部有識者

対 象:大局的・中長期的な外交政策

内部政策評価パネル→メンバー:課長クラス

対 象:具体的な外交政策

外務省においては、当時のさまざまな内部的課題に向けた解決方針と、外部の中央省庁等改革の方針との二つの方針の接点に政策評価があったと考えるべきである。

2. 外交政策評価パネル

「変える会」が提案した「政策立案過程の透明化」方針にもとづいた外交政策評価パネルの設置の背景にあったのは、外務省にとって「政策構想力の強化」こそが新しい国際政治環境に的確に対応し国益を担う政策官庁となる上で必要であるという認識であり、それが外務省に対する国民の信頼回復のために必要不可欠であると指摘されていたからである。これをふまえ、中長期的な外交政策立案に活用することを目的として外交政策評価パネルは設置された（第1回会合は2003年8月21日）。その運営は2ヶ月に1回程度の頻度でパネルの会合を開催、各会合では特定の外交課題につき担当部局からの説明を踏まえ、委員が当該案件について議論を行っていた。当初6ヶ月後を目途に、会合の結果等をとりまとめた報告書を公表することを想定し、その取りまとめは座長の北岡伸一・東京大学教授が務めた⁴⁾。報告書では外交課題として、中国、国連、東南アジア、日米安保、ヨーロッパおよびロシアという個別の課題をとりあげ、委員から外交当局に質問書を送って各局の自己評価（政策目標の明示、その位置づけ、目標達成のための具体的方策等）を求め、それを基になお不明なところを質疑応答の過程で明らかにしていくという手法をとった。

外交政策評価パネルの着目すべき点は、その議論の進め方にあった。パネルは外務省の所掌事務全般をとりあげるのではなく、各委員の関心等に応じて重点的かつ中長期的な外交課題について意見交換し、しかも次回にとりあげる課題は各会合開催後に定め、その手続の中で報告書を取りまとめていく、そして議事録の外務省ホームページ掲載のみならず、対プレスとの関係で記者ブリーフを行う点である。また、パネル委員に「外務省タウンミーティング」などに参加してもらい、パネルでの議論が各種広報活動にも活用されたことも着目すべき点である。

ところで外交政策評価パネルが示した「外交政策評価についての考え方」には、興味深いところがある。すなわち、外部者による外交政策評価にはいくつかの基本的な困難・問題点が存在する、というのである。外交においては秘密の保持、つまり「手の内を明かす」ことが国民の利益に反することが少なくないし、課題が重要であればあるほどそのことが要請されるというのである。このためもあって、外部者による外交政策の評価については世界的にも例がなく、したがって評価の方法論も欠如していると外交政策評価パネルは指摘する。こうした状況で、このパネルに課されたような任務、すなわち将来に向けての高度な外交政策（high policy）について評価を行うということになると、政策評価が客観化された評価基準のないまま、そして評価基準に合意を得られないままに進められて、評価者の単なる主観的な「印象批評」になりやすい、と外交政策評価パネルは自らその限界について述べている。したがって、ここでの評価作業は他の従来の外部の評価者たり得る歴史家、国会、ジャーナリズムとの関係で逡巡しつつ進められたと報告書に記している。そして、末尾の「総括と提言」において、終わってみて本当に日本の外務省の外交評価に役立ったか一抹の不安を抱かざるを得ない、と告白していた。その自己評価は率直である。

あるいはパネルは述懐する。議論は活発であり、個々の政策についての過去からの一貫性もあり、分析や目配りも行き届いているのだが、総じてこれまでの政策に対する守りの姿勢、合理化・正当化が堅く、今日起こっている国際社会の変化に柔軟かつダイナミックに対応する余地がどれほどあるのか、やや疑問に感じることもあった、と。また、企業や NGO 等の民間組織、つまり市民社会との協力のもとに行う外交が今後不可欠になってくるが、これまでの外交のありかたからすれば外務省はあまり得意ではないであろう。その意味でも、この民間や市民社会との協力で行う外交のようなテーマを設定することによって、評価が刺激を与え、新たな外交活動の展開、政策構想能力の強化を促す一要因になりえたかもしれないとパネルは説いている。そして、何よりも、外交担当者が評価されるということを意識し、説明しなければならぬという感覚が生まれ育つこと、それが外交政策評価パネルで行われた政策評価の一番の意味であるのかもしれないと結論づけた。

このように評価者としての自らの反省、評価対象に対する提言があるため、外交政策評価パネルの役割は、政策評価法で考えるものよりも広い「評価」になっている。

3. 外務省政策評価アドバイザー・グループ

外交政策評価パネルの最終報告書が出た後、「外務省政策評価アドバイザー・グループ」が2003年12月に設置された。その狙いは政策評価の一層の客観性と専門性の強化を図るべく政策評価の手法、実施体制および評価結果の政策への反映など、政策評価に関する実践的かつ理論的課題に対する外部有識者の知見を得ることにあり、官房総務課長の諮問機関としての設置であった。

外務省は、その政策評価の基本計画にある「学識経験者を有する者の知見の活用」からの要請で先の「外交政策評価パネル」を設置していたが、パネルが「最終」報告書を提出したことに伴い、基本計画を改訂して政策評価の実施に当たり学識経験者、民間研究機関等、外務省外の評価者の活用を図るものとするとして外務省政策評価アドバイザー・グループを設置したのである⁵⁾。なお当時、総務省行政評価局はその客観性担保評価チームのヒアリングにおいて、外務省が「政策評価法の評価」について学識経験を有する者の知見の活用を図るべきだと指摘している。そして、総務省行政評価局がとりまとめた外務省の政策評価に対する審査結果の中でも、『外交政策評価パネル』は総合外交政策局に設置されたが、これまで『外交』政策を中心に活用されている状況にある。このため、大臣官房総務課および考査・政策評価官の下に改めて第三者機関を開催し、政策の評価に関わる専門的な知見を得る仕組みを作るべく検討中である」と記述している。総務省から政策「評価」そのものの議論をする有識者会議の開催が求められたことも、外務省政策評価アドバイザー・グループの設置の背景にある。

こうした仕組みの切り替えに伴い、外務省政策評価アドバイザー・グループには次の二つのミッションが与えられた。ひとつは外務省の実施した政策評価結果に

一層の客観性、専門性を与えるため政策評価の手法、政策評価の実施体制ならびに評価結果の政策および予算への反映など、政策評価に関する実践的かつ理論的課題について助言を得る。ふたつめは外務省の作成した評価書について意見を聴取する。また、運営に際しては政策評価のサイクルに合わせ、原則として四半期に1回の頻度で開催することとした（ただし、必要が生ずれば別途開催する）。

なお、外務省は外交政策の評価技法のノウハウ不足を感じていたため、2004年度に国際開発高等教育機構（FASID）を通じてイギリス、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドの四カ国の外交政策についての調査を行った⁶⁾。また、早稲田大学の福田耕治教授に「EUにおける政策評価に関する調査」を委託した。

4. 外務省政策評価基本計画

以上のように試行を経て定着してきた外務省の政策評価であるが、「外務省政策評価基本計画」（第三次基本計画：2008年度～2012年度）の作成にあたり検討した点を参考にしつつ、これまで行ってきた政策評価法に基づく評価について変更点および評価の課題について述べていくこととする。

4.1. 計画期間を3年から5年とした

計画期間を3年から5年に延長した最大の理由は、頻繁に作り替える必要はないと判断したためである。3年であれば2年目になるとすぐに次期計画の策定準備に入る必要があり、あわただしいという声も現場ではあった。この声は政策評価導入後にはじめて知り得たものである。

なお、下記方針にもあるように、会計年度ごとのマネジメント・サイクルを重視する政策評価法に基づく毎年度の評価は必要であるが、外務省内には「外交は歴史的な評価」に委ねられるべきであり、「後生の歴史家に評価を委ねる」ので「外交史料館」で「30年」（外交記録審査制度）をかけて見て欲しいとの声がいまだに強い。政策評価法は年度ごとの評価を求めるため、外務省内の長期的レビューを求める声と若干矛盾する。外務省内の長期的評価・レビューの要請と政策評価法の要請双方にこたえるためには、時間の枠組みに配慮した「しくみ」、あるいは別立ての評価が必要である。

4.2. 政策評価の実施に関する方針

政策評価の実施に関する方針では必要性、有効性または効率性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から評価を行うことにしている。ただし効率性に関しては、定量化しにくい外交目標の達成度合いを自己評価する中で、「限られた資源を効率的に活用できた」と言っても納得しづらい記述が多い。ことに外交における効率性の表現は難しく、「(数回でかける予定のところを) まとめて外遊したから経費が節減できた」等の書きぶりが散見されるにとどまる。なお、この「外交政策の特性」の有権解釈（政府機関が法的根拠を持って行う公式の解釈）では、外務省

の所掌事務との関わりとその範囲の解釈は外務省の判断によることから、総務省行政評価局の二次評価は外交政策の成果の内容ではなく、評価技法の巧劣に集中する。また、外務省が定性評価を中心とせざるを得ず、数値よりも文章表現によって政策の評価を行っていることから、総務省行政評価局がその内容に立ち至ることはなお一層困難である。

ところで政策評価法の枠組みにおける政策評価では、担当府省が自ら評価を行うので、政策の企画立案や政策活動を的確に行うために必要な情報を提供できると考えている。その情報であるが、昨今政策評価の基礎となるデータの公表が強く要請されている。しかし外務省の場合、いわゆる「機密情報」の問題があることから、自ずから公表には一定の限界がある（「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」1999年5月14日、法律第42号、第5条）。国内官庁が政策評価について行う「評価情報、評価の基礎になる情報は原則オープン」という説明は、外務省の場合かなり難しいのである（逆に、外務省は他府省に比べると報道、広報に比較的力量を入れている）。

4.3. 政策評価結果の予算への反映

政策評価書には外交政策への反映状況を記述する箇所がある。その「反映」活動を実体化するため、重点外交政策ヒアリング、省内各課による概算要求説明には審査・政策評価官も同席することにしてきた。このような工夫はされているが、その実態としてはPDCA（Plan-Do-Check-Act）サイクルのうち、Checkとそれによって改善・工夫された活動 Act（重点外交政策の展開等）、Plan（概算要求過程）への反映措置にまだ改善の余地があると思われる。たとえば重点外交政策と予算、予算と評価が連携ないままに実施されており、いまだ解決策は見つかっていない。政策評価に関わる各種作業を依頼される政策所管局課も、一連の作業の繋がりが分からないままその場その場で対応をしている状態であり、何らかの「しかけ」を作らないと作業負担がさらに重くなるおそれがある。

ただし、第三次基本計画では新たに「政策評価と予算・決算の連携を踏まえつつ」（中略）「その結果を政策の企画立案作業（予算要求（定員等を含む）等）に反映させる」ことを強調している。2008年度には経済財政諮問会議からの要請で内閣の重要政策についての政策評価が始まっている（「骨太2008」でも言及）。政策所管局課の意識としては「評価をしても、そのまま予算増につながる体制にもなっておらず、メリットが何かは不明」であるが、予算に反映させるという方向を重視したことへの予期しなかった副次効果として、政策所管局課からの評価書提出が迅速になったことは否定できない。ただ、文字通りの「反映」作業が実態として行われるかどうかは、これも今のところ不明である。

それというのも、評価結果は予算、定員・機構要求等に活用する時の「材料」としては用いられているが、別途作成されたフォーマットを基礎資料として予算、定員・機構を要求する慣行が続いているからである。そこで「官房からの似て非なる

発注作業が多すぎて過重な負担となっている」との政策所管局課の声に応え、評価書をなるべく汎用性があるものにする工夫に取り組んできた。たとえば、「平成20年度概算要求」から総務省が求める評価書の要旨と財務省が求める評価調書のフォーマットが共通化されており、少しずつであるが改善が試みられている。

4.4. 評価方式

政策評価を実施するにあたっては、政策評価に関する基本方針に定める「事業評価方式」、「実績評価方式」および「総合評価方式」の3つの方式を踏まえ、評価対象とする政策の特性に応じ、適切な方式を用いることになっている。

外務省は当初「総合評価方式」をとっていたが、総務省の定義する「総合評価方式」とあまりにかけ離れていること、そしてもう少し単年度毎に実績がどうなったか分かる表現に工夫すべきとの考えから、「実績評価方式の手法を踏まえつつ、外交政策の特性を勘案し、総合評価方式の手法をとり入れた評価を行うものとする」と決めており、今回の基本計画は第二次基本計画を踏襲し、第一次の基本計画よりも「実績評価」的色彩の強い手法を取り入れた。これは「外交政策の特性を（自らの専権事項として）勘案」して決定した方式であり、評価方式選定の最終的な判断は外務省がすることとなっているからである。

このように、政策評価制度導入当初より外務省が標榜している「総合評価方式」は、上述のとおり総務省の言う一般的な「総合評価」になっておらず、したがって多様な視点から深く踏み込んだ本格的な「総合評価書」は、複数年度にわたる政策についても、また局課をまたぐ重大な外交政策（たとえば、政策評価アドバイザリー・グループが指摘するイラク支援等）についても作成されたことはない。例外的に数年前のスマトラ津波支援について当時の国際社会協力部が、その部から国際機関に拠出された資金が国際機関を通じてどのようにエンドユーザーに届き、どのような効果があったかを公開の場で講演したことがある。一種の「総合評価」である。ただし、その際聴衆が「これを政策評価としないのか」と質問したが、国際社会協力部長（当時）の返事は「検討したい」にとどまり、その後評価書として作成された形跡はない。

なお、予算との関連という意味では、分担金・拠出金の評価についても評価が検討されるべきなので、主たるものを毎年サンプリング抽出して評価する形を導入した。また、国際機関への分担金・拠出金の使途についても検証する作業が行われつつある。

4.5. 政策評価の観点に関する事項

政策評価法における観点は必要性、有効性、効率性であるが、効率性については投入資源のカウント（とくに人数）に難がある。また、「政策効果の発現のためにとられる手段は適切、効率的であるか」について工夫をこらすべきとは言うものの、たとえば規制事前影響分析（RIA）のように複数の代替手段を検討した結果「これ

がもっとも効率的である」と評価する方法は採用していない。その理由は、外交政策形成過程での複数の選択肢とその論争の過程は対外交渉を前提とするものなので公表できない場合が多く、しかも重要かつ緊急なものであればあるほどその傾向が強いからである。

4.6. 政策効果の把握に関する事項

政策効果の把握にあたっては、可能な限り効果を定量的に把握できる手法を用いることになっている。しかし、外務省が実施する外交政策においては、各国との友好関係の増進、外交的働きかけ、情報収集など、政策評価の定量的な把握になじまない政策が多い。また外交政策の効果を把握する評価手法も開発されていない。さらに評価手法の開発については（ODA 評価を除き）その財政的な支援が少なく、他国の実践・専門家の研究にも抜本的な改善策を示唆したものは少ない（これは外交政策評価パネル最終報告書以降も変わっていない）。結局、定量的な把握が困難であるために、次善の策として政策効果を定性的に説明する手法を用いている。

なお、定性評価をわかりやすくする観点から評価シートのフォーマットについて毎年の改善は図られているが、この場合であっても可能な限り客観的な情報・事実などに基づく記述を心がけている。また、政策効果の把握に関する手法については常に改善に努めるが、その知見は乏しく、財源もなく、委託調査等をもってしても発掘も難しいことが多い。結局評価シートの書きぶりを懸命に工夫することでカバーしている状態にある。

4.7. 事前評価の実施に関する事項

事前評価は、政策決定に先立ち、当該政策に基づく活動により得られると見込まれる政策効果を想定して、政策の的確な採択や実施の可否を検討する上で有用な情報を提供する見地から行われる。政策評価法およびその施行令によって外務省が求められる事前評価は、①新たに取り入れられた規制事前影響分析（国民との権利義務関係等を記した国内法は外務省では旅券法を主とする領事業務のみ）、②一定金額以上の無償資金協力案件（10億円以上）、有償資金協力案件（150億円以上）が事前評価の対象となっている。もっとも、事前評価は交換公文締結の前とするのか、閣議決定の前とするのか論争があり、長い議論の末、国内で行われている各種事前評価に準じて閣議決定前となった（ただし、公表は交換公文締結後となっている）。

ところで、政策評価法に基づかない ODA 一般の事前評価は、既に実施が決まっている案件について行っている。ただし、事前評価に基づいて実施の可否を判断している訳ではないので、政策評価法が意図しているところとは違っている。また、ODA 事前評価がどこまで「十分に丹念に」行われればいいのか、開発調査の段階まで遡及することが必要かについては、政策評価法が求める以上の説明責任となる可能性が強く、これも論議を呼ぶ。なお、独立行政法人・国際協力機構と国際協力銀行の統合後に、事前評価をどのように進めるか、再検討が必要である。

4.8. 事後評価

事後評価は政策の決定後において政策効果を把握し、これを基礎として政策の見直し・改善や新たな政策の企画立案およびそれに基づく実施に反映させるため行われる。外務省では外交政策の特性を勘案し、実績評価方式の手法を踏まえつつ総合評価方式の手法を取り入れた事後評価を行っている（これが現在外務省の政策評価シートのプロトタイプとなっている）。ただ、複数年度にわたり局課を越えた評価を行うべきとの声をふまえ、必要と認められる政策については「総合評価方式」等を用いた評価を行うことにしている。

事後評価の対象は実施計画に予め明記することとなっているが、社会経済情勢の変化等による政策の見直し・改善の要請、政策効果の発現効果等を勘案して、必要と考えられる場合には実施計画に明記されていなくても適時に評価を行うこともありうる。また、「暫定（仮の）評価」という軽めの評価を、数年後の効果発現時に本格評価することを条件に、選択肢として導入しようとした試みもあった。短期的には効果が出ない政策で、やはり政策効果が発現しなかった場合に政策評価書を作成させられる側が過重負担となる現実がその背景にあった。しかし、安きに流れやすいという批判があり、また分かりづらいつの意見もあったため結局止めた経緯がある。

事後評価の実施手順として、まず「政策所管局課」による政策評価書作成と、「評価総括組織」（考査・政策評価官室に加え、官房総務課、会計課、総政局総務課、総政局政策企画室）による総合的な審査を規定しているが、3年前、「各課の評価書を単に束ねたものではなく、省としての評価を示すべき」との観点から評価書冒頭に梗概を書き、また、評価シート末尾に「評価総括組織の所見」というコラムが設けられることとなった。所見のコラムには評価総括組織による内容に踏み込んだ表現が当初は見受けられたが、外務省内意見の不統一ととられないかとの懸念から、2年前に同コラムには評価書の書き方としての技術的な所見のみが記載されることとなり、結局は冒頭の梗概のみで全体の統一感を表すこととした（なお、梗概を起草するのが評価官室なので、全体統一の成否は評価官室および「評価総括組織」が内容まで踏み込んで書く意欲に左右されるかも知れない）。しかしその梗概が重点外交政策に掲げる外交政策の順序で作成されており、一方で政策評価書がほぼ「外務省組織令」の順序で編纂されているので両者の順序が食い違い、あまりよい「とりまとめ文」になっていないと指摘を受けており、2008年以降からは梗概を政策評価書（組織令）の順に改めた。なお、政策評価法が求めている評価書は冒頭梗概に総括部分を足した程度の分量でよく、いまの政策評価法は過大な分量の作業を課しているのではないかと懸念を示す外部の声もある。

4.9. 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項

政策評価の実施に当たり、省内では得られない高度の専門性や実践的な知見が必要な場合、またより高度の客観性や国民各位各層の多様な意見の反映が求められる

場合、必要に応じて学識経験者、民間研究機関等の外部評価者の活用を図っている。また外務省はホームページのトップページで政策評価の内容や体裁について意見募集を行っているが、反応はせいぜい年間1件程度である。ただ、閲覧者は月にもよるが2万件前後のヒットはある。

省外の評価者の活用に当たっては、評価の対象とする政策の性質、評価によって得ることを期待する成果等に応じて、以下のような使い分けを考えた（ただし、以下の方式に限られるものではない）。

- a. 個々の学識経験者からの意見聴取。個々の政策評価シートで実施しているが、客観性を保つ観点から毎年同じ学識経験者に依頼することは避ける。
- b. 学識経験者等により構成される研究会等の開催。アドバイザー・グループがこれに該当するが、「等」にいう学識経験者以外、たとえば企業経営者やNGOにどのように参加してもらうかが課題である。現在は外交の専門家と評価の専門家に二分化されている。なおアドバイザー・グループの研究会では論点が出尽くしているきらいがあり、メンバーの改選を機に増強を図った。
- c. 外部の研究機関等の活用。2004年度国際開発高等教育機構（FASID）に4カ国の外交政策の委託研究を委託した（『先進国外務省における外交政策の評価手法等についての調査・分析』2005年3月）。また、早稲田大学の福田耕治教授にEUの政策評価の委託調査をお願いした（『EUにおける政策評価システムの概要』2005年3月）。しかし現在では、インターネットでとれる情報が十分頒布されていること、どの国でも外交政策評価については抜本的な打開策が見いだされていないこと、委託調査費の払底等の理由から委託研究は行っていない。

5. 政策評価法に関わる根元的課題

5.1. 政策評価の多義性と混乱

政策評価は混乱しているという批判、多様性が過ぎて理解が困難だという非難が多い。原因は、多くの目的を押し込みすぎた政策評価法第1条にあるかもしれない。そこでこの第1条の条文に潜む難問の数々を明らかにしたい。

行政機関が行う政策の評価に関する法律 第1条 この法律は、行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

まず、第一に「政策の評価の客観的かつ厳格な実施」である。客観的な評価の実施のために定量評価が推奨される（政策評価法第3条2項1号）が、実は定量評価でも客観性を担保できないため、評価をする者はとまどう。ダム建設や高速道路等の公共事業の事前予測や見積りに典型的に見られるように、数字であっても都合の良いように操作できる。定量評価がわかりやすいことは確かだが一概に正確とは

言えない。また、学識経験者の知見の活用（政策評価法第3条2項2）も、「誰が、誰を選ぶか」という視点で見れば客観性を担保するには不十分である。

さらに、評価に使用した基礎データ、膨大なバックデータを開示することもたしかに客観性に貢献するが、すべて、いつも公開するにはコストがかかりすぎるので関心のある人にだけ情報公開法に基づく開示請求をしてもらう方がより合理的であろう（不開示情報でないときに限る）。もちろん、評価書に関心ある人が情報を追尾できるような工夫は必要であり、外務省の評価書においても評価にあたって使用した資料を記載する等の工夫がなされている。ただ、その工夫も出典が「外交青書」との記載がほとんどであり、そうすると外交青書と政策評価書との役割分担問題になってくる。なお、政策評価書本体への参照率も低いのに、バックデータまで仮に公開しても渉猟する人はごく僅かであることは予測できる事態である。

評価「結果の政策への適切な反映を図る」という文言についても問題は残っている。たしかに総務省が公表した資料（「政策評価結果の平成21年度予算要求等への反映状況」、平成20年9月）によれば、中央府省全体で2008年4月から8月末までに公表した政策評価結果の予算への反映件数の比率は高い。平成21年度分に限って言えば91.9%になっている。しかし公共事業ならまだしも、外交政策が予算や定員といった投入資源を見直す「選択と集中」ができるとは考えづらい。とくに外交は長期的な視点に立った政策展開と、短期的な臨機応変型の（危機管理のような）政策展開が混在しており、いずれも予算要求と政策評価の連携・活用を効果的に行うのは難しい状況にある（どんなにコストを要しても「せざるを得ない」ことが多い）。ちなみに総務省資料において各府省が行った評価結果が予算要求等に反映されている好事例において示されている外務省事例は、報道機関対策・国内広報と、外国人問題（不法就労・犯罪）の2例である。

政策の評価に関する情報を公表するのは大切なことであるが、評価書自体を公表するのにも膨大な作業を必要とし、さらに総務省行政評価局の細を穿つチェックをうける。他方、一般の関心は低い。バックデータは学識経験者など一部の「マニア」が関心をもち、必要に応じて開示請求をするので、それを待つのが費用対効果から言っても合理的であると思われる。ただし、外交記録審査制度に基づく公開は情報公開制度への対応と相乗する形で少しずつであるが作業が加速されている（先述の外務省「変える会」の提言にも外交記録審査制度の加速化が唱われている）。

「もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに」との理想には、外交の場合「効率性」の計り方が困難という根元的な問題が消えない。またその「資する」ための牽引材料として評価書作成が使われているはずであるが、実際には過重な負担となっており評価コストの発生が指摘される（また、追加的なバックデータの開示請求などさらなる負担が予想される）。つまりは「資する」マインドに公務員をもっていけるかというレベルの難しさがある。

そもそも、「政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにする」ことによって確保されるべき説明責任は、年度毎のマネジメント・サ

イクルで示せばこの法律では十分であって、あとは主として電子媒体（ウェブ等）を通じた広報資料、さらには情報公開法を用いた開示請求で足りると考えられる。少なくとも700ページを越える評価書は、どんなに技法を駆使してわかりやすくしようと努力しても参照率は低く、その「政策への反映」や「効果的且つ効率的な行政の推進」、そして「国民に説明する責務が全うされる」ためには効果的ではない。評価コストの過大化や「評価疲れ」の問題を考えれば、他の方法を模索することも一案であろう（たとえば、外交青書と統一されている英国の例もあるので、外交青書との役割分担や統一などの検討もある）。

5.2. 政策評価法によるアカウンタビリティ確保の問題点

政策評価法による政策評価は「自己評価」なので、「お手盛り」との批判は避けられない。このためもあって総務省が客観性を担保する体制となっているが、その体制は評価技法の拙さの指摘にとどまらず、その内容にまで踏み込むこともあるため各府省の所掌事務への容喙か否かという論争に発展することがある。

しかし、自己評価するからこそマネジメント・サイクルが回り、そのサイクルに啓発される外務省員が増えることも事実である。とくに若手の職員にとって、鳥瞰的な視野がもてるようになるというメリットがある。他方、外部の専門家による調査は現地フィールド調査（『ODA 評価ガイドライン』を参照）や世論調査等には向くが、政策展開に対する評価の主体となり得えないという限界がある。ここにはアカウンタビリティの追及とマネジメント強化というふたつの目的が微妙に食い違う限界がある。その食い違いを無視して両者を追及しようとするため、政策評価には主観的には「評価疲れ」、客観的には膨大な紙と時間を労する評価コストの発生の問題が避けて通れない。効率的な行政の推進という目的にも背反しかねない状況を生んでいる。

なお、新しい動きとして、2008年度から経済財政諮問会議からの要請で内閣の重要政策についての政策評価が始まっている（「経済財政改革の基本方針」骨太の方針2008）。ただ、評価作業に屋上屋を重ねることになるおそれがあり、メリットが何かは不明の状態ともいえる。現在、政策評価の対象と予算の項の一致が図られており、同一の尺度で予算要求と政策評価のサイクルが見える形となっている点では改善が見られる。また、毎年度の概算要求ヒアリングには考査・政策評価官が同席している。しかし、良い「評価書」を作ったから予算等投入資源が増えたというよりは、予算要求・定員機構要求の概算要求、政府案決定に際しての復活折衝は別の力学で行われている現実がある。要するに政策評価はそのはじめから「リセットし直す」必要があるが、それが不可能なためにさまざまな彌縫策が展開されているのである。

おわりに

アカウンタビリティ確保のツールとしての政策評価には、いまだに心許ないところ

ろがある。この心許なさは、とりわけ外交政策の評価において如実に表れてくる。

「行政機関が行う政策の評価」と「外務省が行う政策の評価」との間には微妙な認識ギャップが存在するからである。ギャップが発生する理由はもっぱら、外交官が行う「外交」の特殊性に起因する。それは公共事業官庁をはじめとする国内官庁が所掌する「政策」との違いが背景にあることは、これまで繰り返して述べたとおりである。

そもそも政策評価制度の導入に関して集中的に議論した総務庁行政監察局「政策評価の手法等に関する研究会」（1999年8月27日第1回会合、2000年12月に『政策評価制度の在り方に関する最終報告』を提出して解散）では、とくに外交の特殊性の議論はしなかった。また、この研究会事務局が外務省大臣官房総務課に対して行った政策評価制度に関するヒアリングの結果は研究会に報告されたが（2000年5月11日）、ヒアリングにおいて外務省側から示された課題の内容は本稿がこれまで述べてきた問題点・課題とそれほど違っていなかった。すなわち、導入前から既に問題点はかなり明確であったということなのである。外交政策に関していえば、その評価は容易に解決できない「永遠の課題」なのかも知れない。

ただ、こと外交の評価に限っていえば、外交政策評価パネルがいうように「オーラルヒストリー」の形をとることも可能であろう（たとえば元駐米大使・大河原良夫氏の『オーラルヒストリー 日米外交』や元外務省事務次官・柳井俊二氏の『外交激変』がある）。あるいは評価に限定した「力技」としてみれば英国のDIFID (the Department for International Development) は、援助国側の納税者、被援助国側の受益者に対する別々のアカウンタビリティを意識して、国連のミレニアム・デベロップメント・ゴールを自己の開発政策の目標として使っていると言われ⁷⁾、米国ではわが国の政策評価の実績評価方式が参考にした GPRA (Government Performance and Results act of 1993) を、USAID (the United States Agency for International Development) の開発政策だけでなく、外交政策でも使用していた。

この英国と米国の事例は、政治と行政の関係、政治のリーダーシップの在り方、政治文化、行政の役割がわが国とは違ったアングロサクソン流の考え方が反映していると思われる（その代表がNPMと呼ばれる新公共経営であろう）。あるいは政策評価の意義に対する社会の認識の違い、そしてわが国よりは頻繁な政権交替が背景にある。

結局のところ政策評価は、他のさまざまな民主主義の諸制度や統治制度、それらを動かす政治手法や行政マネジメントのツールなどとうまく組み合わせて使用しなければ意味をなさない。無駄な苦役になるだけである。その悲劇を回避するためには、外国のテクニックをただ猿真似するだけではなく、その背景にある理念もまた考察対象にしておくべきであり、またわが国政府の現実に適合させ、円滑に運用させる熟慮が必要になる。

註

- 1) 政策評価機能強化のため、大臣官房の考査・政策評価官（2002年には既に設置済み）の下に考査・政策評価官室が設置されたのは2003年4月1日のことである。実質的な初代考査・政策評価官は、川口大臣の外部人材の登用によって2002年8月から経済協力評価室長に就いていた山谷清志（現・同志社大学政策学部教授・日本評価学会副会長）が務めた。
- 2) 当時、経済協力局評価室が担当した ODA 評価も官房に移すかどうかについての議論もだが、これは「追って調整」となった。その後、さまざまな経緯から ODA 評価の中でも政策評価法に基づく評価（一定金額以上の有償・無償案件の事前評価を含む）は大臣官房にて、それ以外の第三者評価を中心とする評価は引き続き経済協力局（現在の国際協力局）に残されることとなった。やや暴論になるが、大臣官房のもっている政策評価予算と国際協力局の（ODA）評価室が第三者委託調査による評価のためにもっている予算には雲泥の差があり、また別途無償資金協力については日本評価学会の協力の下「無償資金協力におけるプロジェクト・レベル事後評価報告書」が編纂されている。さらに、外務省予算の大半を占める ODA 費目について政策評価法の俎上に乗せるべきか否かについては上記のさまざまな政策評価をめぐる議論や検討の過程で論争がある。
- 3) 外務省改革に関する「変える会」については以下のHPを参照。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/change
- 4) 外交政策評価パネル報告書は、http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/kai_genjo/pdfs/kodo_sokatu.pdfを参照。
- 5) 外交政策評価アドバイザー・グループは、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/ag.html>を参照。
- 6) 先進国外務省における外交政策の評価手法等についての調査・分析は FASID のHPから入手可能 (<http://www.fasid.or.jp/chosa/kenkyu/bunseki/>)。
- 7) 城山英明『国際援助行政』、東京大学出版会、2007年、256ページ。

【参考文献】

- 山谷清志『政策評価の実践とその課題』、萌書房、2006年。
 大河原良夫『オーラルヒストリー 日米外交』、The Japan Times、2006年。
 柳井俊二『外交激変』、朝日新聞社、2007年。

■吉原健吾は執筆時（2008年7月）は外務省大臣官房考査・政策評価官室の首席事務官。2008年10月より内閣府大臣官房参事官補。

山谷清志は2003年4月より2004年3月まで外務省大臣官房考査・政策評価官。

■上記の論説は執筆者たちの文責によるものであり、外務省組織としての見解を述べたものではないことを念のため申し添える。