

## ・ 総合的レビュー

- 1 . 平成 15 年度 外務省における政策評価
- 2 . 平成 15 年度 外交政策のレビュー

## 1 . 平成 15 年度 外務省における政策評価

### 1 外務省の政策評価

外務省は「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成 13 年法律第 86 号。以下「政策評価法」という。)および「政策評価に関する基本方針」(平成 13 年 12 月 28 日閣議決定。以下「基本方針」という。)に基づき、「外務省における政策評価の基本計画」(計画期間は平成 14 年から 16 年まで。以下「基本計画」という。)および「外務省事後評価平成 15 年度実施計画」(平成 15 年 4 月 1 日から 16 年 3 月 31 日まで、以下「実施計画」という)を定めている。

このうち外務省における政策評価の基本的事項を定めたのが基本計画である。この基本計画は、政策評価法第 6 条に基づき、外務省が行う政策評価の目的、実施に当たっての基本的考え方、実施体制、政策への反映、情報の公開などの基本的事項を定めている<sup>1</sup>。また実施計画は、政策評価法第 7 条および基本計画に基づき、政策評価の実施上の具体的項目、例えば対象となる政策、政策評価の手法、政策評価手続、そして評価対象政策を定めている。

### 2 政策評価の体制

外務省が行う政策評価の体制は、基本計画において明確に定められている。この基本計画によれば政策評価の実施体制は一次評価を個別の政策を所管する各局課(以下「政策所管局課」という。)が担当し、その二次評価を官房総務課、考査・政策評価官、会計課、および総合外交政策局総務課・企画課が担当することになっている。

#### (1) 政策所管局課

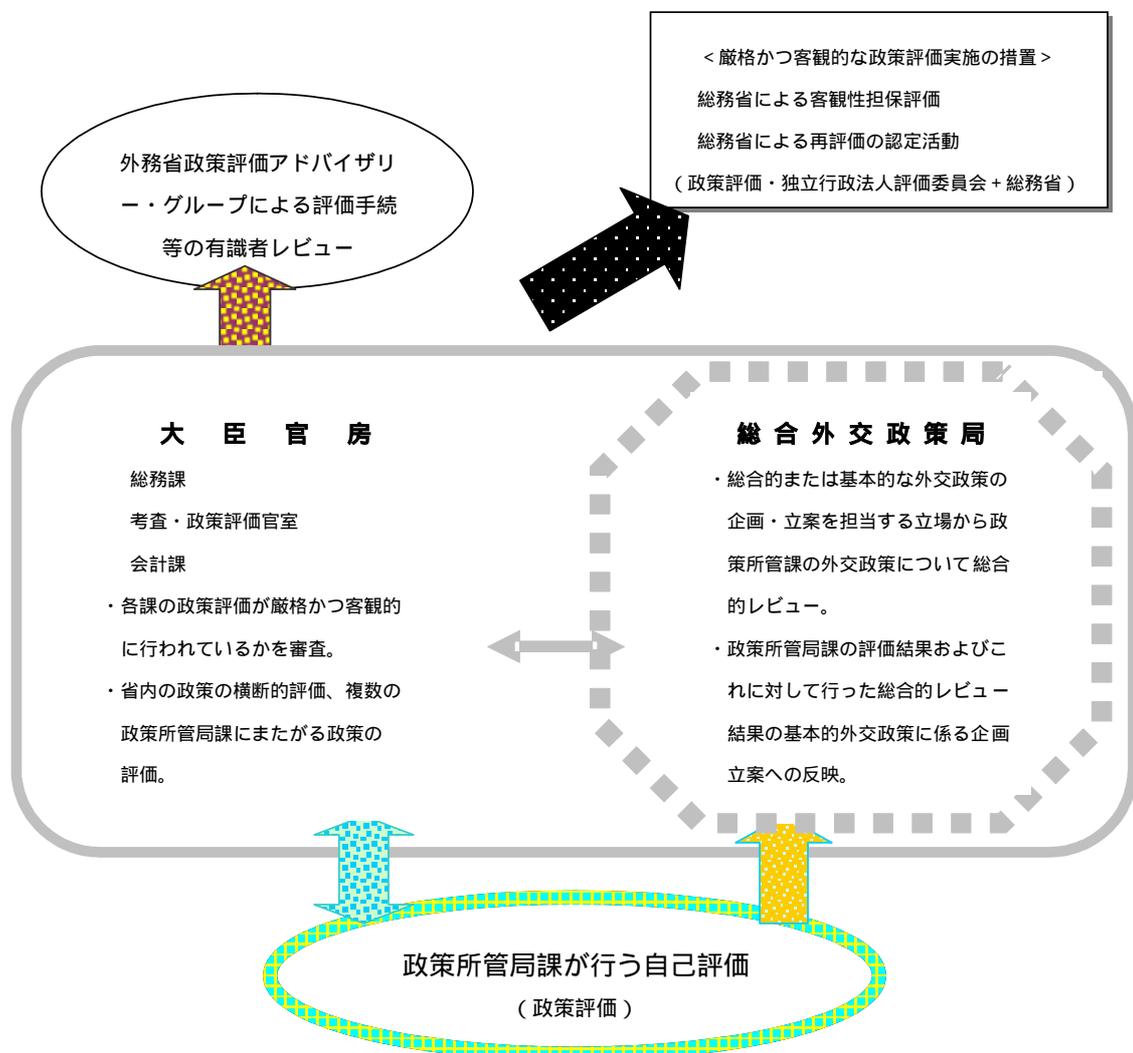
各政策所管局課はそれぞれ政策評価担当官を指名し、当該局課が担当する外交政策についての評価を行う。その評価方式は国や地域を対象とする地域局と、国際経済や軍縮・地球規模の諸問題などを対象とする機能局とで若干異なる対応をとる。地域局については「政策の目的と手段を体系的に整理し、それらを必要性、効率性、有効性の観点から評価した上で、その体系全体における目的と手段の関係の適切さを検証する」(基本計画)評価を行う。また機能局については「時々の課題に対応する政策について、目的と手段を様々な角度から掘り下げて総合的に評価し、政策の効果を明らかにしたり、問題の解決に資する多様な情報を提供する」(同上)評価を行う。なお、政府開発援助(ODA)については、過去 20 年間にわたって外務省が実施機関や有識者の協力を得つつ実施してきた ODA 評価を参考にしつつ、外交政策の観点を重視した評価を行っている。ODA の事後評価では、外務省としての政策決定責任を果たす意味での政策を対象とする評価のほか、有償資金協力(円借

<sup>1</sup> 政策評価法第 6 条は以下の 11 点を基本計画で定めなければならないと規定している。 計画期間、 政策評価の実施に関する方針、 政策評価の観点に関する事項、 政策効果の把握に関する事項、 事前評価の実施に関する事項、 計画期間内において事後評価の対象とする政策その他事後評価の実施に関する事項、 学識経験を有する者の知見の活用に関する事項、 政策評価の結果の政策への反映に関する事項、 インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する事項、 政策評価の実施体制に関する事項、 その他政策評価の実施に関し必要な事項。

款)を中心とした政策評価法第7条第2項に基づく未着手案件・未了案件に対する評価を行っている。また事前評価としては政策評価法第9条および同施行令第3条第5項に基づき、10億円以上の無償資金協力および150億円以上の有償資金協力事業を対象として評価を実施している。

平成15年度の事後評価については、平成14年度と同様、分かりやすさと簡潔さおよび外務省の政策を全体から見る一覽性の観点を重視して評価シートによる評価を実施している。評価シートは地域局、機能局とも共通のフォーマットであるが、14年度の反省点、および総務省が行った客観性担保評価の指摘事項等を踏まえ、平成14年度の評価シートの一部を改訂している。この点については3.で詳しく述べる。

### 政策評価の体制概念図



#### (2) 官房総務課と考査・政策評価官

評価シートについては各政策所管局課が作成している段階から考査・政策評価官室が助言・意見交換を行うとともに、とりまとめ作業を行う。とりまとめ後に大臣官房総務課および考査・政策評価官は、政策所管局課の評価が厳格かつ客観的に行われているかどうか

という視点からレビューを行う。ただし、外務省内の政策の横断的評価や複数の政策所管局課にまたがる政策については、総合外交政策局総務課および企画課が総合的、かつ組織横断的な視点でレビューを行う（外交政策レビュー）。なお、平成 15 年度からは、政策評価法第 3 条第 2 項の規定に基づき、政策評価の厳格かつ客観的な推進のための学識経験を有する者からの意見聴取の仕組みとして、官房総務課長のもとに、政策評価および外交に関する有識者からなる「外務省政策評価アドバイザー・グループ」を設けた。

この政策評価アドバイザー・グループは、とくに官房総務課と考査・政策評価官室が総合的レビューを行う際や、外務省の評価手続きの適正性等について、外務省が助言を得るためのものである。また、外務省における政策評価の方針の変更等の重要な事項については同グループに報告し助言を得るほか、評価の手续やあり方あるいは外交政策の特性を踏まえた政策評価のあり方についても助言を得ていく方針である。平成 15 年度末現在、同グループは 2 回の会合を開催しており、その概要は外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp/>）において公表している。

### (3) 総合外交政策局総務課と企画課

総合外交政策局総務課および企画課は、官房総務課および考査・政策評価官とともに、政策所管局課の評価を、平成 15 年度の「わが国の重点外交政策」を念頭に置きつつ、総合的レビューを行う。総合外交政策局は総合的な外交政策の企画および立案を行っており、その作業に評価結果を活用し、情報を今後の以降の政策の企画立案にフィードバックするためである。またその際、国会の注目が集まっている政策や、国民的関心が高いと思われる政策についても、実施計画に盛り込まれていたかどうか、総合的レビューによってフォローができていくかどうか等についてチェックする。

### (4) 会計課

会計課は総合外交政策局総務課、官房総務課、考査・政策評価官とともに評価結果に対する総合的レビューを行う。また、政策評価法第 3 条にいう「政策への反映」の一環としての「政策評価と予算との連動」について、平成 15 年現在、国会や経済財政諮問会議等において議論されている状況にあることにかんがみ、政策評価の仕組みとして、予算との連動に関しどのような具体的方策があるかについて、今後とも官房内で具体的に調整していく必要がある。

## 3 平成 15 年度の政策評価

### (1) 事後評価

平成 15 年度の政策評価は事後評価を基本としており、その結果は評価シートとして各政策所管局課が記述し、これらを考査・政策評価官室がとりまとめた上で公表する。

国・地域の評価シートは 59 件、分野は 46 件、政府開発援助は 3 件（未着手・未了を除く）である。評価シートの記載事項は、

- ・ 施策名
- ・ 評価責任者（役職と氏名）
- ・ 評価作成年月日

- ・ 評価を行う目的
- ・ 施策の目的と背景
- ・ 施策の概要
- ・ 施策の評価の観点と効果の把握
- ・ 評価の結果
- ・ 今後の予算、機構・定員要求の方針への反映
- ・ 政策評価を行う過程において使用した資料等
- ・ 備考・特記事項

(とくに定量的効果の把握や短期的評価が困難な理由等の外交政策を評価する際の特異性について記述)

である。

平成 15 年度の事後評価における「評価シート」のフォーマット・記載項目については、平成 14 年度の評価シートに対する総務省が行う客観性担保評価で指摘された事項およびこれまでの経験を踏まえ、政策評価法の理念および政策評価法第 10 条で要求されている事項を充足する方向で改訂を行った。例えば、新規項目として【評価の目的】を設けて評価に当たってのテーマを各課が明示できるようにしたり、平成 14 年度には政策評価書の概要版にしか記載していなかった【評価の結果】(政策手段(施策)を「継続」するか、「改善・見直し」するか、「廃止、中休止」するか)を明記するようにしたり、あるいは評価の結果を予算や定員機構要求に生かすかどうかにつき、【予算、定員・機構要求の方針への反映】の項目を設けて記載するようにしたりするなどの工夫を行った。

また、平成 15 年度については、国・地域に関して政策の概要や基本政策目標と施策(手段)との関係を体系的に説明するため、評価シートを取りまとめる形で、各国・地域の冒頭において「政策体系票」を 18 件作成した。政策体系票は、国・地域の評価シートの評価対象である複数の施策(手段)が、その達成しようとしている上位目標(基本政策目標)と全体としてどのような関係にあるかを説明するものとなっている。その構成は、

- ・ タイトル
- ・ 所管局課室名
- ・ 評価作成年月日
- ・ 基本政策の意義
- ・ 基本政策と中期施策との関係
- ・ 有識者の意見等

である。他方、分野については、それぞれの重点施策について個別の上位目的が設定されていること、あるいは政策所管局課がそれぞれ複雑な相互関係にある大量の業務や案件を所管しており、政策体系を示すことが必ずしも可能ではない場合もあること等の理由から、評価シートの中でこの上位目的と施策(手段)との関係を説明することにし、政策体系票は作成しないことにした。

評価シートの中の記載項目のうち、本文にあたる【施策の評価の観点と効果の把握】においては、政策の目的および評価目的並びに施策特性を踏まえた上で、各政策所管局課が必要性、有効性、効率性、優先性等の観点から記述することにした。「必要性の観点」は、政策の目的が国際社会における日本国および日本国民の利益の増進を図るという観点から妥当であるか、行政関与のあり方からみて外務省が政策の企画立案や実施の主体となる必

要があるかについて見るものである。また、「有効性の観点」は政策の実施によって予測され期待した効果が得られているか、実施計画等で設定された目的を達成しているかを検討するものであり、「効率性の観点」は政策の実施に当たって投入された資源（予算・人員・時間等の政策コスト）に見合った効果が得られているかを考えるものである。最後の「優先性の観点」は、これら必要性・有効性・効率性の観点の評価を踏まえ、政策手段または事業が他のものよりも優先すべきだったかという観点から政策やその手段を見直すものである。なお、これらの評価の観点は基本計画で示したように、政策の性質に基づいて選択的に用いている。

## （２）政策評価法によって義務づけられたその他の評価

政策評価法は、行政機関がその所管する政策について自ら事後評価を行うことを基本としている。同時に、一定の要件を満たす政策についての事前評価（政策評価法第9条および同施行令第3条第5項）と未着手・未了評価（政策評価法第7条第2項および同施行令第2条）については、とくに規定を設けており、外務省では、現在のところ政府開発援助において、その要件を満たす政策があり、それらの評価を実施している。基本計画において事前評価を、実施計画の事後評価に含めて未着手・未了評価をそれぞれ規定しており、事前評価については作成後速やかに外務省ホームページ上にて公表し、未着手・未了評価については本報告書（年1回）とともに公表している。

事前評価には個々の政府開発援助のうち、無償資金供与による協力であって当該資金供与の額が10億円以上となることが見込まれる案件（一般プロジェクト無償、水産無償）の実施を目的とする政策、有償資金供与による協力であって当該資金供与の額が150億円以上となることが見込まれる円借款案件の実施を目的とする政策について実施することが義務づけられており（政策評価法施行令第3条第5項）、外務省では二国間関係、対象国の経済状況、対象国の開発ニーズ、わが国の基本政策との関係等を考慮に入れてこれを実施している。

事後評価に含まれる未着手案件の評価とは、政策決定後5年を経過した段階（実行上は交換公文署名後5年を経過した段階）で、その実現を目指した効果の発揮に必要な諸活動がなされていない（貸付実行が開始されていない）案件を評価するものである。また、未了案件の評価とは、政策決定後10年経過（実行上は交換公文署名後10年経過）しても「実現を目指した効果が出ていない」（実際は貸付実行が完了していない）案件を評価するものである。平成15年度は有償資金協力について未着手案件7件、未了案件11件を評価している。

## 4 次年度以降の課題 - 「外交政策」の特性から

### (1) データ、統計、アンケート情報の活用

政策評価を行うにあたっては成果の分析を行うために背景情報の収集、整理が重要であるが、平成14年度同様、平成15年度においても、データや統計を使用した政策効果の把握・分析を試みている政策所管局課は少数にとどまった。外交政策の特性にかんがみると、政策の効果を客観的に把握できるようなデータや統計自体がどの程度アベイラブルである

のかという疑問もあるが、政策評価に活用できるような情報・データの発掘、収集、整理の可能性を更に検討し、活用可能なものについては、データの収集と評価への活用を進めていく必要がある。また、平成15年度事後評価においてはさらなる「分かりやすさ」という方向を目指し、詳細なデータや複雑な情報を整理した概念図等の添付資料の作成に努めた。このような資料は国民への説明責任（アカウントビリティ）との関係において重要なものであり、こうした情報の整理やわかりやすさの追求も政策評価の基本的な課題のひとつである。

## (2) 定量評価の可能性

政策評価法ではできうる限り定量評価を進めることが推奨されているが、外務省の政策、施策ではそうした定量評価が困難な分野が多い。過去2年の評価実績をふまえて「定量評価になじむ政策」と「定性的な記述による評価以外は困難な政策」とに分け、それぞれの特性に応じた評価方法を検討する必要がある。その際、外交政策は事業評価方式（費用便益分析や費用対効果などの方式に代表される効率・効果を計測し、事業採否に係る情報を提供する評価方式）や実績評価方式（事前に期待される目標値を設定し、事後にその達成実績〔有効性〕を測定する評価方式）によって評価していくことが困難であるという側面があることに留意する必要がある。すなわち、他国との関係促進や信頼醸成、日本国および日本国民の安全と繁栄の確保等を目的とする外交を、数量測定・計測の方式で評価することは困難であり、また仮に数値で評価結果を公表した場合の関係各国に対するインパクトを考慮に入れつつ、政策評価法の精神を実現する評価の在り方を今後とも研究していく必要がある。

また、外交政策については、場合によっては国際的な事件の発生によって政策の実施環境が一変してしまい、当初のインプット（資源投入）の意味が短期間のうちに全く変わってしまうこともあるとの認識も必要である。さらに、外交政策における効果の発現を見るためには長い時間を要することもあり、場合によっては短期の評価になじまず、歴史の判断に委ねざるを得ない重大な政策があることも否定できない。そのため、外交政策については、外交手段（施策）をその目的との関係で定量分析以外の観点から記述する評価方式を採用せざるを得ない側面がある。今後も、どのような評価方式がより外交政策になじむものかを引き続き模索することは必要であるが、その一方で、定量評価になじまないものが多いことをその理由を含めて国民に対し、適切かつ合理的に説明していく必要がある。

## (3) 評価になじむ外交政策となじまない外交政策

外務省の政策（外交政策）には、相手国との関係を考慮すると日本だけでは判断できない政策、相手国や国際機関と交渉中の案件、国際環境が流動的でその影響が定まらない分野など、政策評価法が想定する評価になじまない分野がある。また、高度の政治判断が必要で、「行政機関が行う政策」の評価になじまない領域もある。評価の計画（とくに実施計画）を考え、評価方法を選択する前にこうした政策領域や政府活動分野の特性に注目すべきであることは言うまでもないが、そのための基礎研究と研究の実務への反映についても配慮する必要がある。他方、こうした政策評価法が予定する評価になじまない外交分野であっても、国民の関心が高く、説明責任を果たすべき事例も少なくない。そのような場合に、

如何なる情報をどのように提供していくのかについての検討を更に進めていくことが必要である。

#### (4) 政策評価の結果情報の提供

外交政策に関しては、例えば相手国の事情への配慮等から公表することが適当ではない分野があるため、通常の政策情報とは違って情報公開を行うことが難しい場合もある。しかしその一方で、説明責任と透明性はわが国の政府全体で目指すべき重要な課題であり、政策評価システムもまた、これら説明責任と透明性という要請にかなうものにしていく必要がある。この双方のバランスをうまくとり、なおかつ国民の信頼を得る政策評価システムの構築を目指す必要がある。また、政策評価関連情報の公表方法についても説明責任と透明性という要請を満たすために重要であるが、現在のところホームページで公開する方法、報告書という形態で公表する方法の併用を行っている。これらの方法についても、利便性および質的改善も含めてさらに工夫していく必要がある。

#### (5) 政策への反映とフィードバック

「政策評価法（第3条）」は政策評価の結果を政策に反映させることを求めている（この場合の政策には予算、定員・機構、計画等を含む）。評価結果の政策への反映とフィードバックは、説明責任と透明性の確保と同じく政策評価本来の目的でもあり、きわめて重要な課題といえる。また、評価結果を政策だけでなく、できうる限り予算にも反映すべきだという声が政府内外で強くなっているが、「個々の評価結果を機械的に予算の配分額に結びつけることは困難である」という指摘もある（政策評価の手法等に関する研究会『政策評価制度のあり方に関する最終報告』、平成12年12月）。もちろん予算や定員は、政策評価の結果のみを考慮して決定されるものではないが、国の財政状況や国民世論から見ると、政策評価結果を予算や定員の配分に反映することは非常に重要な要請である。ただし、外交政策の領域は政策を見直して、自動的に予算を削減したり、あるいは定員を見直すという進め方が難しい領域である。外交政策の企画および立案を主たる任務とする外務省の政策評価制度がこの要請にどうやって応えるべきなのか、政策評価の結果を予算や定員要求にどの程度結びつけていくか、そのためにどのような仕組みを構築していくのかは、引き続き重要な検討事項である。

#### (6) 具体的検討課題としての評価手法、体制構築

平成15年度の政策評価においては、まず基本計画を基礎としつつ、14年度の事後評価実施の経験を踏まえて実施計画を策定して、評価の対象および枠組み等を設定した。もちろんこれまでに得られた教訓に基づき、外務省は国民への説明責任を果たす努力を続けてきた。しかしさらに、より適切な政策の企画および立案、実施につながる政策評価の手法を模索していく必要が高まっている。

例えば、平成16年度以降、政策評価の実施計画策定に関しては、これまでの経験を反映できるように、一次評価を担当する各政策所管局課と二次評価を行う大臣官房総務課、審査・政策評価官や総合外交政策局とがさらに協力し、計画策定の時から、実際に評価を行うことを十分に念頭に置いて、実施計画を策定しなければならない。この協力体制の中で、評価シートの記述方法についてだけでなく、外交政策やそれ以外の政策の特性に応じた評

価のための分析・記述手法についても、政策評価アドバイザー・グループや政策所管担当局課の意見を取り入れ、質的改善を目指す余地がある。また、評価の結果を政策に反映させるため、総合外交政策局、官房総務課と会計課、考査・政策評価官が一層の連携を取ることができるようなシステムを外務省として構築する必要があり、それが政策の立案と評価を行う組織の連携を強めていくことにつながると考えられる。

## 5 今後の展望

政策評価法はその国会審議の過程で見直しの条件が付けられ、それが法律の附則第二条になっている（「政府は、この法律の施行後三年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」）。

政策評価のような新しいシステムには、ある意味で試行錯誤が必要であり、実施する中で発見された問題点や課題を教訓にして、日常的に改革、改善の努力を心がける必要がある。つまり「評価の評価」であり、附則第二条はこのような考えを反映した積極的な意義を持つ条文であり、外務省としてもこれを前向きに受け止め、「評価の評価」を行うことが重要である。

## 2 . 平成 15 年度 外交政策のレビュー

平成 15 年度においては、イラク情勢や北朝鮮情勢への対応をはじめとする日本及び国際社会の平和と安全に対する脅威への対応が大きな課題となる中で、安全保障分野における取組が最重要の課題であった。イラク人道復興支援特別措置法に基づいてイラクへの自衛隊の派遣が行われたほか、テロ対策特別措置法の延長を含めた一連のテロ対策の進展、有事法制の整備や法執行の厳正化など内外の安全保障分野における取組が進展した。

また、国際社会全体の公益を確保していくとの観点から、主要な外交課題に際して、日本は国際協調の維持・強化を推進した。イラク問題への対応に際しては、日米同盟と国際協調の重要性を両立させるとの方針に基づき、国際協調体制の構築のために一貫して努力を払ってきた。イラクの復興プロセスにおいても、日本は、国連安保理における関連決議が幅広い支持を得て採択されるよう各国に働きかけたほか、4 年間で総額 50 億ドルまでという米国に次ぐ大規模な支援を表明し、国際社会のイラク支援の呼び水の役割を担うなど、国際社会全体が一致協力してイラクの復興に取り組むプロセスを推進していくことに大きく貢献した。北朝鮮との関係でも、日本は、国際協調の推進に努め、日本、米国、韓国、中国、ロシア及び北朝鮮による 8 月の六者会合の実現に結びつけた。

なお、イラク問題への対応を巡り明らかになったように、国連が国際社会の直面する脅威に有効に対処し得ていないとの問題意識から、アナン事務総長の提唱により「ハイレベル委員会」が平成 15 年 11 月に設置された。日本からは緒方貞子 JICA 総裁が参加し、国際社会が直面する様々な脅威への国連の対処につき議論が行われており、平成 16 年 12 月までに事務総長に対し報告がなされる予定である。日本国内でも、国内の国連改革に関する様々な意見を拾い上げて建設的な議論を行うため、「国連改革に関する有識者懇談会」を立ち上げ、これまでに 5 回会合を実施し、平成 16 年 5 月には最終報告書をハイレベル委

員会に提出する予定である。

さらに、開発途上国の開発と国際社会の発展に向けた取り組みの中で、開発途上国との関係強化に努めたことも大きな成果であった。第3回日本・太平洋諸島フォーラム首脳会議（太平洋・島サミット）、第3回アフリカ開発会議（TICAD）、日・ASEAN特別首脳会議といった一連の大規模な首脳級会合を主催して各地域との関係強化に努めるとともに、開発問題への日本の積極的な姿勢を広く内外に印象づけることとなった。

#### （対米外交）

イラク問題、北朝鮮問題、テロ対策等、我が国の安全と繁栄にとり死活的に重要な現下の政治・安全保障問題をはじめとする幅広い諸課題に取り組む上で、米国と緊密に連携し、日米安保体制を中核とする日米同盟の維持・強化を図っていくことは益々重要となっている。平成15年度においても、5月の小泉総理の訪米や10月のブッシュ米大統領の訪日を含む首脳・外相会談や、あらゆるレベルの協議を通じ、幅広い分野に関する頻繁かつ緊密な協議や政策協調を進め、同盟の更なる強化に努めた。こうした日米両国の連携の重要性と必要性については、日本国内においても幅広い理解が得られている。平成15年度においては、このような同盟関係の長期的な基盤強化にも資するものとして、ペリー提督来航150周年（日米交流150周年）記念行事を日米両国で実施し、両国民の相互理解・信頼の更なる強化を図っていくことに貢献した。経済面においては、合わせて世界のGDPの半分近くを占める二大経済大国として、「摩擦から協調へ」の精神に則り、「成長のための日米経済パートナーシップ」の枠組み等の下で様々な建設的対話を引続き実施し、二国間の問題のみならず、地域的問題からグローバルな問題に至る幅広い分野での協力を進めた。また、日米安保体制について不断に信頼性の向上に努めていくことは当然であり、在日米軍に関する諸問題については、沖縄県民の負担を軽減するため、普天間飛行場の移設・返還を含め、沖縄に関する特別行動委員会最終報告の着実な実施に引続き努めている。

#### （アジアの平和と繁栄に向けた取組）

北朝鮮をめぐる問題は、日本が直面する最も重要な外交課題の一つである。北朝鮮との関係では、日朝平壤宣言に基づき、拉致問題及び核やミサイルといった安全保障問題等の諸懸案を包括的に解決した上で国交正常化を実現することが一貫した基本方針である。北朝鮮による拉致問題については、被害者とその御家族の御意向を踏まえ、問題の全面的解決に向けて引き続き全力を尽くしているところであり、北朝鮮との直接協議を始めとして、六者会合等のあらゆる場においてその解決の重要性を強く主張している。協議においては具体的成果を見るに至っていないが、日朝双方は、日朝平壤宣言に基づき懸案を解決する必要性を認め、政府間協議を継続することを申し合わせた。また、北朝鮮の核計画は、東アジア地域の平和と安定に対する直接の脅威であるとともに、国際的な不拡散体制への重大な挑戦でもある。問題解決のためには、日朝間の問題解決に向けた取り組みに加え、米国、韓国を始めとする関係国、国際機関緊密に連携・協力していくことが不可欠であり、多くの二国間、多数国間の外交努力を行ってきた。更に、問題の解決には「対話と圧力」が必要であることから、北朝鮮に対し諸懸案の包括的な解決を求める働きかけを継続するとともに、船舶検査や輸出管理などの国内法執行等の強化に努めた。

日本と基本的な価値観を共有する韓国は、政治・経済上、極めて重要なパートナーであり、平成 15 年度は、盧武鉉新政権の下で良好な日韓関係が維持・強化され、特に、北朝鮮問題を巡る両国の連携が深化された。また、6 月に発表された「日韓首脳共同声明」に基づき、金浦 - 羽田間の航空便運航開始（11 月）、FTA 締結交渉の開始（12 月）など両国経済連携が一層進展した。更に、日本文化の開放が一層進められ、日本の大衆文化が韓国で浸透する一方、映画やドラマなどの韓国文化も日本で流行するようになり、スポーツ面での交流も進展した。

日本にとり最も重要な二国間関係の一つである日中関係においては、3 月に発足した新指導部との間で関係強化に向けた取組が進められ、3 回の首脳会談と 4 回の外相会談等を通じて、日中関係の重要性と未来志向の関係構築に向けた努力が確認されるなど関係の緊密化が進んだ。また、こうした機会を捉え、二国間関係のみならず、北朝鮮情勢を始めとする地域情勢等、幅広い分野における率直な意見交換を通じて、日中間の「共通利益」を拡大していくことが重要であるとの認識を共有し、六者会合の開催を始めとする具体的成果を得ることができた。相互に最大の貿易相手国の一つとして両国間で相互依存・補完関係が深化している経済面でも、日中経済パートナーシップ協議の推進による問題解決や各種二国間協定の実施において具体的成果を出した。また、日中平和友好条約締結 25 周年記念行事もあり、人的交流の拡大による両国民間の様々なレベルでの相互理解・相互信頼が更に進んだ。なお、日本が SARS 感染に苦しむ中国に迅速な協力を行ったことは中国側にも広く感謝されており、両国関係の強化に資するものであった。

対東アジア・ASEAN 外交については、12 月に日 ASEAN 特別首脳会議を主催し、で将来の日 ASEAN 関係の基本文書となる「東京宣言」とその具体的施策を示した「行動計画」を採択したほか、日中韓の三国協力、ASEAN に日中韓を加えた ASEAN + 3 の枠組みによる地域協力の進展があった。尚、東南アジアにおいては、地域の平和と安定の確保に向けて取り組むべき個別の課題も残されており、東ティモールにおける平和の定着への取り組み、ミャンマーにおける国民和解と民主化に向けた動きを具体的に進展させるため、関係国と協力した粘り強い外交努力を継続している。

#### （対露外交）

領土問題を解決して平和条約を締結し、真に安定的な日露関係を構築することは、日露両国の利益に適うのみならず、北東アジア地域全体にとって大きな戦略的・経済的重要性を持つとの認識に立ち、首脳・外相・事務レベルでの交渉を含め、平和条約締結に向けた取組を継続した。また、平和条約交渉の促進にも資するものとして、平成 15 年 1 月の小泉総理訪露の際に採択された「日露行動計画」に基づく協力を着実に実施した。具体的には、政治対話の深化、非核化協力、朝鮮半島情勢等国際舞台における協力、エネルギー分野を始めとする経済分野における協力、防衛、治安分野での協力、人的交流・文化交流等、幅広い分野において協力が進展した。

#### （対中東外交）

中東地域はテロや大量破壊兵器等の拡散の脅威が存在すると同時に、イラク、アフガニスタンの復興や中東和平といった課題を抱えており、国際社会全体の平和と繁栄に大きな

影響を及ぼす地域であり、日本の長期安定的なエネルギー確保にとって死活的に重要な地域である。このような観点から、日本はこの地域の平和と安定の実現に向けて積極的に取り組んできている。

イラクについては、日本は、イラク復興に関する安保理決議の採択を関係国に働きかけるなど、国際協調体制の構築に尽力し、主体的な役割を果たしたほか、イラクに派遣される自衛隊による支援と ODA による支援を「車の両輪」としてイラクへの復興支援を進めてきた。自衛隊については、サマワ周辺での医療、給水、学校等の公共施設の復旧整備や人道支援関連物資の輸送を開始した。また、資金協力面では、フセイン政権崩壊後いち早く復興支援を開始し、既に約 8 億 5000 万ドルの支援を実施している。また、わが国は、イラク復興国際会議で、当面の支援として主に平成 16 年の復興措置に対応するものとして、これまでの支援と併せて総額 15 億ドルの無償資金の供与、中期的な復興需要に対する支援として基本的に円借款により最大 35 億ドルまでの支援、総額 50 億ドルまでの支援を実施する旨表明した。これらのわが国の貢献は、国際社会をリードするものとして高く評価されている。

復興支援国会合を日本で開催するなど、日本として独自のイニシアティブを発揮してきたアフガニスタンでは、16 年 4 月現在で約 6 億ドルの支援を実施・決定してきた。また、本年 3 月 31 日、4 月 1 日に開催されたアフガニスタン国際会議では、今後 2 年間で 4 億ドルの支援を表明し、その結果アフガニスタンに対し 10 億ドルの支援を実施することになる。特に「平和のための登録 (Register for Peace)」構想の具体化のため、DDR (元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰) 支援や地域総合開発、所謂「緒方イニシアティブ」等は、日本が主導的な役割を果たしている。

中東和平は現在厳しい状況にあり、ロードマップが行き詰まって今後の見通しは厳しいが、日本としては関係国と協力しつつ事態の打開に向けて粘り強い働きかけを続けている。情勢に進展が見られた 15 年前半においては、4 月末にアッバース・パレスチナ首相が就任したタイミングで川口外相がパレスチナ等中東地域を訪問し、関係国に中東和平の重要性を訴えた。また、イスラエル・パレスチナ双方の官民の関係者を招いた「信頼醸成会議」を 5 月に東京で開催して和平に向けた環境整備に努めた。

イランの核問題は不拡散体制に関わる重要な問題であるが、イランが国際原子力機関 (IAEA) 追加議定書に署名するなど、前向きな動きも見られている。日本としては、イランが累次の IAEA 理事会決議の全ての要求事項を誠実に履行するよう引き続き働きかけることが重要であると考えており、これを実践してきている。また、年末のイラン地震に際して、国際緊急援助隊の派遣や自衛隊輸送機 C - 130 による救援物資の輸送といった人道支援を迅速に実施したことは、イランとの友好関係の強化に資するものであった。

#### (欧州外交)

EU は、国際的ルール作りを始め国際社会が直面するグローバルな取り組みに対し大きな影響力を有しているところ、戦略的なパートナーシップを強化することが日本の国際社会における立場を強化することにつながる。平成 15 年度は、ハイレベルや実務者レベルでの政治対話、パートナーシップの強化を図り、「日欧協力の 10 年」を具体化するための「日・EU 協力のための行動計画」で規定された 4 分野の協力を着実に実施した。即ち、

平和と安全、経済貿易、地球規模の問題、人的・文化的交流の4分野について具体的に協力関係を深めた。特に、経済貿易については、双方向投資拡大のためのセミナーの開催、EU拡大に伴うわが国の企業への負の影響への対処、規制改革対話を通じた双方でのビジネス環境の改善等に努めた。また、国連安保理常任理事国である英国、仏に加え、G8のメンバーであるドイツ、イタリアといった欧州主要国は国際社会に大きな影響力を有しており、それら各国との関係でも、着実な進展が見られる。

#### (テロとの闘いと大量破壊兵器等の拡散防止)

テロとの闘いは日本及び国際社会の安全の確保に向けた取り組みであり、テロの防止・根絶に向けた真剣な取り組みを実施してきた。日本は、テロ対策特措法に基づき、米軍等により、インド洋にて展開されているOEF-MIO(「不朽の自由」作戦の一環としての海上阻止活動)に従事する艦船に対する燃料補給支援等の協力支援活動を実施しているほか、関係国と協力してテロ関連情報の収集・分析に努め、また、テロ対策等キャパシティー・ビルディングのため、アジア諸国を中心に平成15年度は約280名を研修・セミナー等に受け入れる等国際的な反テロネットワークの構築及び国際テロ対策協力の活動を展開した。今後とも、更なる海外の日本人の安全確保、在外公館の警備強化等に向けて可能な限りの対応を行うことが必要である。

9.11以降、テロの脅威と大量破壊兵器等が結びつくことは計り知れない脅威であるとの認識は広く国際社会で共有されている。したがって、テロリストが大量破壊兵器やミサイルを取得・使用することは絶対に阻止しなければならない。こうした認識に基づき、日本は、核兵器不拡散条約(NPT)を始めとする軍縮・不拡散関連の条約の普遍化及び完全な履行を国際社会に働きかけているほか、弾道ミサイルの拡散防止に資する国際的枠組みの強化に努めている。また、米国の呼びかけにより開始された「拡散に対する安全保障構想(PSI)」に積極的に参加すると共に、アジア諸国を対象とした「アジア不拡散協議(ASTOP)」の実施、ASEAN全10カ国への「日・ASEAN不拡散協力ミッション」派遣や各種セミナーの開催等を通じ、アジア地域における不拡散の取組強化に積極的に貢献した。軍縮・不拡散分野の取組は日本の安全確保に直結するものであり、積極的な取組を継続していく必要がある。

#### (国際経済に関する取組)

世界経済の安定と持続的な発展の中に日本の繁栄がある。日本は、G-8、OECD、WTO等グローバルな枠組みにおける国際経済への基本的方向付けへの積極的参画、欧諸国との協力やアジア太平洋地域における協力、アジア・欧州間における協力の推進、並びに自由貿易協定を含む経済連携といった重層的な経済関係の強化・有効活用を図るとともに、伝統的な課題への対応に加えて、国際マネーロンダリング対策、テロ資金対策及び航空保安強化といった国際経済の新たな諸課題への効果的対処を着実に実施してきた。

特に、経済連携協定、自由貿易協定締結の世界的潮流の中で、経済的観点、安全保障上の観点、政治外交上の観点を踏まえ、日本は東アジア諸国との経済連携強化に努めてきており、平成13年10月の日・ASEAN首脳会議では、日・ASEAN包括的経済連携の「枠組み」につき合意した。二国間レベルの経済連携協定(EPA)ではシンガポールに加え、平成15

年度には韓国との協定交渉が開始されたほか、12月の日・ASEAN 特別首脳会議の際にタイ、マレーシア、フィリピンとの交渉開始にも合意した。また、投資環境の改善を目的とした日越投資協定が11月に署名された。メキシコとの交渉も、15年10月のフォックス大統領の訪日を経て、16年3月に、日・メキシコ双方の関係閣僚のテレビ会談にて、主要点につき大筋合意に達した。

#### （人間の安全保障に関する取組）

個人やコミュニティーに焦点を当て、人間一人一人の保護とエンパワーメント（能力強化）を図っていくとする考え方を「人間の安全保障」といい、我が国は、外交政策の実施に際してこうした視点を重視している。平成15年5月、「人間の安全保障委員会」報告書が、緒方貞子、アマルティア・セン両共同議長によりコフィ・アナン国連事務総長へ提出された。人間の安全保障は、我が国が掲げる新しい外交理念であり、ODA大綱にもその重視を基本方針に盛り込んだほか、人間の安全保障基金を通じた具体的協力を実施した。

また、平成15年度より、従来の草の根無償資金協力を拡充し、人間の安全保障の理念をより強く反映させつつ草の根・人間安全保障無償資金協力として具体的協力を実施した。

#### （持続可能な開発／平和の定着に向けた取組）

日本が平成15年、持続可能な開発の分野でイニシアティブを発揮して一連の大規模な国際会議を主催し、開発への取組及び途上国との関係強化の双方において注目すべき成果をあげたことは高く評価される。

5月中旬、沖縄で開催された第3回太平洋・島サミットには、太平洋諸島フォーラム加盟15カ国・地域から、9人の首脳を含む代表が参加した。日本と太平洋諸島地域との開発戦略についての議論を踏まえて、首脳宣言文書と「沖縄イニシアティブ」と題する共同行動計画が発出された。

9月末には、第3回アフリカ開発会議（TICAD）が、アフリカ23カ国の元首・首脳を含め、89カ国・47国際機関から1000名以上の参加を得て成功裏に開催された。「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」に対する国際社会の支援の結集とパートナーシップの拡大を目標として議論が行われ、「TICAD10周年宣言」が採択されたほか、議論の結果をまとめた「TICADIII議長サマリー」が発出された。また、小泉総理は、今後5年間で10億ドルを目標に、保健医療、教育、水、食糧等の分野で無償資金協力の実施等を内容とする「日本の対アフリカ支援イニシアティブ」を発表した。TICADは、アフリカ開発問題についての世界最大の政策フォーラムとしての地位を確立し、組織化・制度化が求められたほか、日本のアフリカ開発に対する各種イニシアティブは国際社会から高い評価と支持を受けた。

また、「日本・ASEAN 交流年2003」の締めくくりとして12月に開催された日・ASEAN 特別首脳会議は、ASEAN10カ国の全首脳が初めて域外国で会した会合であり、日本とASEANとの歴史的紐帯を象徴するものとなった。

平成15年は、開発分野において「水」問題が一つの焦点となった一年であったが、わが国で開催された第3回世界水フォーラム及び閣僚級国際会議は、その流れをリードする取組となった。本会合の成果は、6月のG8エビアン・サミットにも引き継がれ、水に関す

る G 8 行動計画の作成にも肯定的な影響を与えることとなった。

政府開発援助（ODA）は、厳しい財政事情下で予算が削減傾向にあるが、ODA の重要性はいささかも変わるものではない。8 月に ODA 大綱を 11 年振りに改定したが、これは内外の情勢変化に適合する ODA を目指す試みとして評価される。新 ODA 大綱では、ODA の目的を「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じてわが国の安全と繁栄の確保に資する」こととし、「人間の安全保障」や「平和の構築」といった新たな考え方や開発課題を基本方針および重点課題の中に取り入れている。その他、ODA 改革の成果と方向性も包括的に盛り込まれており、こうした点を踏まえて、幅広い国民参加と支持・理解を得てより戦略的かつ効果的に ODA を実施していくことが必要とされている。

日本は紛争の解決に向けた取組にも近年力を入れている。この観点より、和平の促進、紛争地域の安定・治安の確保及び人道・復興支援に重点をおいて支援を行う「平和の定着」を日本発のコンセプトとして推進している。例えば、アフガニスタンにおける取組に加え、スリランカの和平プロセスについては、15 年 3 月に第 6 回和平交渉を箱根で実施した。さらに、6 月には「スリランカ復興開発に関する東京会議」を開催し、日本は今後 3 年間で、最大 10 億ドルの支援を行う用意がある旨表明し、スリランカの復興に向けた道筋を示した。こうした取り組みは、スリランカ和平自体への取組に加えて、「平和の定着」という日本発の外交上の新たなコンセプトを国際社会にアピールする上でも大きな意義を有する。

また、日本は、従来より国連平和維持活動（PKO）への協力を推進してきており、現在、東ティモールやゴラン高原で展開中の PKO への自衛隊部隊等の人的貢献は、国際的にも高く評価されている。

#### （海外邦人安全対策）

近年、年間約 1700 万人の国民が海外に渡航し、約 90 万人の永住者、長期滞在者が海外に居住しているが、常時約 120 万人以上の国民が海外に出ているという計算となる。国民の安全の確保は日本政府の最優先の課題であり、国民が安全な渡航・滞在を行うための適時適切な情報の発信や官民協力の推進及び国民の安全に対する意識を向上させるための広報活動の実施、さらに国民を巻き込む海外の戦争、内乱、自然災害、テロ、感染症の蔓延等緊急事態に対応する体制の強化、海外において事件・事故に巻き込まれた国民に対する援護体制の強化を図っている。

平成 15 年度には、事件・事故や SARS 等の感染症による被害の事前防止という観点から、テロをはじめとする治安関連情報及び医療情報の収集に努めるとともに、海外安全官民協力会議等を通じた民間との連携強化、ホームページ等の情報提供の更なる拡充に取り組んだ結果、海外安全ホームページの認知度の向上やアクセス数の大幅な増加（対前年比 2.5 倍）等が見られ、国民の海外安全に対する意識の向上に貢献したと考えられる。

また、危機管理体制の強化がなされ、イラクにおいて軍事行動が行われた際には、民間企業等への迅速な情報提供により、周辺国毎の状況に応じた早め早めの邦人退避を行い、平成 16 年 6 月 21 日 月曜日平成 16 年 6 月 21 日邦人犠牲者を出すことなくオペレーションを終了させるとともに、イラク周辺国を中心に世界的なテロ情勢をきめ細かく把握・分析し、機動的な注意喚起を行うことが出来た。

更に、増加・多様化する邦人保護事案に適切に対応するために、領事業務指針やメンタ

ル・ケアのマニュアル等の作成、各種領事研修の強化等を通じて領事の邦人援護能力を向上させるとともに在外公館における 24 時間緊急電話対応サービスの拡充等を通じて夜間・休館日における対応能力を強化し、在外邦人から高い評価を得た。

以上、政策所管局課の第一次評価を踏まえた総合的レビューを行った見地からも、平成 15 年度の主要外交政策は全体として妥当であったと総括しうる。限られた予算と人員の中で、日本の国益に直結する重要かつ幅広い分野を対象とした政策をタイムリーに実施していくという役割は益々重要性を増しており、平成 16 年度においては、今回の評価の結果を踏まえ、更に改善が可能な点は改善を行うという不断の努力を行っていくことが必要である。

#### (外務省改革)

外務省は、能動的かつ戦略的な外交実施体制を構築するため、平成 14 年 8 月に策定した外務省改革に関する「行動計画」に基づき「意識・制度面での改革」と「組織・機構面での改革」を外務省改革の両輪として改革を推進している。15 年 3 月 25 日、外務省は、「行動計画」に基づき実施した改革措置を総括し発表した。また、外部有識者により構成される外務省改革に関する「変える会」(14 年 3 月発足)は、15 年 4 月 21 日、外務省の改革実施状況に関する「総括報告」を発表し、「厳しい状況下でありながら、着実に実施されていると認められる施策が多数あり、1 年あまり前と比べると、外務省は「変わった」と言えよう。しかしながら、残された課題もあり、今後の実施・運用状況を見守る必要があるものも数多い。」と総括している。

この総括後も、改革の流れを確かなものとするため、とくに重要な柱として、大使人事・人事体制の強化、省内において多様な組織文化を育てていくための体制の整備、情報公開・説明責任の徹底、領事・警備体制の強化並びに職員の意識改革や実力強化を目的とした研修の強化及び外交シンクタンクの活用と 5 つの柱を取り上げ、さらなる改革策をまとめ、15 年 8 月 25 日に発表した。

これまでに実施した改革の具体的成果としては、外部からの人材 24 名(16 年 3 月現在)を本省幹部及び大使等に積極的に起用したこと、領事シニアボランティア 10 名を在外公館に派遣するなど領事業務改善に向けた措置を導入したこと、人事における公募制度の導入、下からの評価の実施、意識改革の観点から若手職員を領事窓口業務に従事させ、また、NGO にて研修させたこと、国民と外務大臣が直接対話を行う外務省タウンミーティングを 15 年 3 月までに計 9 回実施したこと、国民の声を幅広く聴くための「広聴室」を設置したこと(15 年 1 月)、さらに本省・在外公館の運営状況、経理状況等について、これまでに 13 の本省の内部組織に対する監察、124 の在外公館に対する特別集中査察(いずれも 16 年 3 月現在)を外部専門家の参加を得て行ったことなどがあげられる。その他、全府省共通の「電子政府構築計画」が定める「国民の利便性・サービスの向上」や「IT 化に対応した業務改革」などの目標を達成し、また、外務省独自の業務の効果的な遂行を可能とするために情報通信技術(IT)を利用した業務改革を達成するため、「e-外務省構築基本構想」を策定し、15 年 12 月 22 日に公表した。現在 10 のプロジェクトチームを立ち上げ、情報セキュリティ、領事サービス、人材強化・意識改革、その他多くの分野で改革の試みに

着手している。

また、組織・機構に関しては、15年3月に「外務省機構改革最終報告」を発表し、「選択と集中」の考え方により、「我が国の安全と繁栄を実現するための能動的・戦略的な外交」を展開できる新しい組織・機構に16年夏より移行するため準備を進めている。

外務省としては、変動する国際情勢の中で、外交構想力を磨き、外交イニシアティブを発揮していくため、今後も着実な改革を進め、力強い外交を推進していくべきである。

