

平成 21 年度環境省政策評価手法検討部会について

(1) 開催日時・主な検討課題

① 第 1 回平成 21 年 12 月 11 日(金)

・主な検討課題

- 1) 環境省の政策評価における指標の検討について
- 2) 政策評価結果の予算要求等への反映の事例について

② 第 2 回平成 22 年 2 月 4 日(木)

・主な検討課題

- 1) 政策評価結果の予算要求等への反映の事例について
- 2) 環境省の政策評価における指標の検討について

(2) 平成 21 年度政策手法検討部会メンバー

(部会長) 井村 秀文 委員 名古屋大学大学院 環境学研究科 教授
大塚 直 委員 早稲田大学大学院 法務研究科 教授
須藤 隆一 委員 埼玉県環境科学国際センター 総長
竹内 憲司 委員 神戸大学大学院 経済学研究科 准教授
玉村 雅敏 委員 慶應義塾大学 総合政策学部 准教授

(3) 検討事項の概要について

別紙のとおり

(4) 部会で出された政策評価手法に関する意見の概要

- ✓ 環境省では環境基本計画が基本であり、環境基本計画の進捗度合が環境省全体の評価である。環境基本計画の指標と政策評価の指標との関係、また環境省全体と部局ごとの評価の関係を明確にする必要がある。
- ✓ 環境省のアウトカムの特性は、多様な主体（地方自治体、企業、国民）

が関わることであり、環境省の施策だけでは完結されない。環境省が責任を持っている環境政策を推進するためには多様な主体に働きかける施策が必要である、という説明が求められる。

- ✓ アウトカムの実現のために、どのようなアウトプットをもたらす施策が必要なのかを示すロジックを作成し、短期・中期・長期のつながりをロジカルに説明する計画を策定することが求められている。
- ✓ 環境省の役割を明確にすることが必要であり、環境省が施策を実施しなければ、他の主体は活動しない。環境省の役割は他の主体を動かすことであり、他の主体の活動を促したというアウトカム指標も必要ではないか。
- ✓ モデル事業は、事業自体がアウトカムに貢献しないため、アウトプットやアウトカムと結びつきづらいが、時間軸を踏まえた因果関係の仮説（例：アウトプットの質を上げるために、モデル事業が必要であること）を説明することで、必要性を示すことができる。

以上

国内事例調査 概要

国内事例調査では、主に「政策・施策評価と事業評価の関連性」、「政策評価結果の予算要求等への反映」の観点から、2省及び4地方自治体の政策評価制度の事例について調査を行った。

1. 事例調査結果

(1) 施策単位の実績評価の位置づけ

環境省における事後評価は、施策レベルを単位として実施されており、省の政策全体の進捗状況を把握・評価し、新たな政策の企画立案及び既存政策の見直しに活用することが目的とされている。これは今回の調査対象組織における政策・施策評価の目的と同様である。

また、調査対象とした県では、政策・施策評価は、総合計画や基本構想といわれる県政の最上位計画によって、施策体系や指標群が密接に関係付けられており、当該計画の見直しに応じて、政策評価の制度自体が大きく変更される例も見られた。

- 制度変更の例・・・青森県(未来創造型マネジメントシステム)、滋賀県(基本構想進化管理)、秋田県(新規計画策定に伴い政策評価制度体系の変更を検討中)

(2) 他評価手法との組み合わせ

環境省では、大括り化した施策及び目標を対象とした政策評価が実施されている。一方、調査対象組織では、施策レベルでの評価を補完する形で、分野横断的な評価(総合評価)や予算事業を対象とした評価(事業評価)等、異なるレベルを対象とした評価の仕組みを組み合わせ実施している。

- 分野横断的な評価の例・・・国土交通省(政策レビュー)、農林水産省(総合評価)

総合的、中長期的な視点によって、特定テーマについて詳細に分析することで、政策の改善や見直し(例:当該分野の中期計画の見直しなど)を図ることを目的に実施される。

- 予算事業を対象とした評価の例・・・国土交通省(政策アセスメント:事前評価)、農林水産省(政策手段別評価)、岩手県(事務事業評価)、秋田県(事務事業評価:事前・中間評価)

施策評価結果の原因究明、または予算事業ごとの状況把握により、次年度以降の当該事業の方向性を把握することを目的に実施される。

(3) 政策評価結果の予算要求等への反映

調査対象組織においても、政策評価結果の活用先として「予算要求等への反映」は必ず明記されているが、その活用方法は政策評価の対象（政策・施策、予算事業）で区分できる。

- 上位レベルの政策評価結果・・・政策・施策レベルの評価結果は、上位計画の進捗管理や、次回の政策形成、それに伴う予算編成方針等の検討にあたっての一要素として活用される。
- 予算事業レベルの政策評価結果・・・予算事業レベルの評価結果は、上位の政策評価結果を踏まえた政策形成や予算編成方針のもと、事業構成の立案や改廃の検討にあたっての一要素として活用される。

また、政策評価結果の予算要求等への反映にあたっては、政策評価は予算要求等への反映だけが目的ではないこと、政策評価と予算要求では必要な情報が異なること、政策評価や計画策定を行う部局と予算管理部局が異なること、政策評価と予算編成の実施時期にズレがあること等の課題認識が示された。

2. 環境省政策評価制度への検討に向けて

政策評価結果は、重点施策の策定や当該施策に基づく事業の決定、予算・機構定員の要求や各種長期計画の策定等の企画立案作業に活用されるものとされている。今後政策評価と予算・決算の連携をより強化していくにあたっては、以下の点に留意することが必要である。

環境省の政策評価では9施策・40目標を対象として実施されている。これまで通り、評価結果の省内における活用を推進する一方で、進捗状況を踏まえた原因分析や各予算事業の適切な執行の面からは、進捗が芳しくない目標についてはより下位の予算事業レベルを対象とした政策評価等の他手法の採用も一つの手段として考えられる。

ただし、その際には、政策効果の把握に要するコスト等を踏まえ、評価対象事業の重点化等を考慮した適切な手法を検討する必要がある。

例：農林水産省が施策よりも下位の単位で実施している政策手段別評価は原因究明を目的としたものであり、全予算事業における評価実施事業は限定されている（平成20年度の評価実績は全630事業中5事業のみ）。

平成24年度に予定されている環境基本計画の見直しや、環境政策の特性を踏まえ、政策評価結果の予算要求や政策の重点化等といった意思決定への更なる活用に向けた検討が必要である。

海外事例調査 概要

海外事例調査では、英国及び米国における政策評価の枠組みを簡単に整理するとともに、政策評価結果と予算要求等への反映という観点から、英国については公共サービス協定、米国についてはプログラム評価格付けツールを中心に、調査を行った。

1. 英国における政策評価と公共サービス協定

- 英国では、3年間の支出額の上限を定める「3ヶ年支出計画 (Budget)」として、2年に一度、3年を1単位として包括的歳出見直し (CSR : Comprehensive Spending Review) を実施し、3年間の歳出枠組みを決定する。CSR は、省庁ごとの3ヶ年の複数年度予算 (省庁別歳出限度額) と単年度ごとの予算 (各年度管理歳出額) とに区別され、各省庁の歳出限度額、及び目安としての単年度予算について金額を定めている。3ヶ年の歳出限度額は、各省庁の将来の単年度予算における予算額の歳出限度額を定める際、原則としてこれに従うことになる。CSR は政府内の取り決め事項とされ、議会の承認は必要としない¹。
- 一方、CSR とは別に、毎年度の支出額を定める年次予算 (Appropriation) では、各省庁の政策目的別に、資源要求事項 (日本の予算における「項」に相当) が定められる。年次予算は、毎年度議会の承認が必要とされる²。
- 公共サービス協定 (PSA : Public Service Agreement) は、この複数年度予算である包括的歳出見直し (CSR) と同期して策定されるもので、予算と連動して、政府として達成すべき目標を国民に提示するものである。
- PSA は、各省が実施しようとする政策について、財務省と各省が同意したものを協定の形にしたもので、各省にとっては、実施しようとする政策を国民に約束するものという位置付けとなっている。
- PSA は、英国政府としての主要な優先課題及び国民にとって重要な長期のアウトカムを政策の目標 (30 目標) として定めたものである。目標は、省庁の政策目標を網羅的に並べたものではなく、政策の優先順位を踏まえた内閣の戦略であるため、英国では政策評価の枠組みとは別のものとして捉えられている模様。

¹ 新日本監査法人「平成 18 年度政策評価調査事業 (政策評価と予算の連携によるアウトカム・マネジメントの強化に関する調査)」調査結果報告書

² 同、前掲注

- 2007 PSA では、4つの戦略分野と30のアウトカム目標で構成され、省庁横断的な目標が重視されている。英国環境・食糧・農村地域省（Defra）は、30のPSA目標のうち、「自然環境に関するPSA目標」が主担当となっており、そのPSA目標のもと、Defra独自の9つの戦略的目標（DSO）が設定されている。
- PSAと省の戦略的目標は、直接はリンクしていない。PSA目標はあくまで政府全体の政策についての目標であり、Defraの全ての活動を1つのPSA目標（自然環境PSA）ではカバーしきれない。そのためDefraは、省の活動に対して、別途9つの戦略的目標を設定している。
- 各省におけるPSA目標と戦略的目標の進捗は、毎年春に発行される「年次報告書」（Departmental Report）と秋に補完的に発行される「実績報告書」（Autumn Performance Report）により、各省及び財務省のウェブサイトで公表される。
- 予算編成とPSAの間、PSAと政策評価の間には、緩やかなリンクがあると言える。しかし、PSAの目標とCSRで示されている予算項目とは1対1で対応していない。また、年次予算における資源要求事項も、必ずしもPSAの目標ごとに区分されているわけではないため、政策評価と予算編成のプロセスには直接的なリンクはない。実際には、Defraが財務省に予算要求の説明をする際、その根拠を提示する必要があるため、過去の政策に関する評価を一資料として示すことになる。

<日本での活用のポイント>

- PSAは、省庁の政策目標を網羅的に並べたものではなく、政策の優先順位を踏まえた内閣の戦略であるため、英国では政策評価の枠組みとは別のものとして捉えられている。
- 3ヶ年の複数年度予算により、3年間の予算配分が保証されるため、その範囲内では、個別の費目にとらわれることなく、流用や繰越に一定の裁量が認められている（都度財務省の許可を得る必要がない）。その見返りとして、各省は、PSAで設定された目標の達成が求められている。
- 逆に言えば、PSA目標の達成に向け、複数年度予算の導入により、予算の使途について弾力化が図られている点は参考になると考える。
- しかしながら、PSAは政府としての戦略的政策方針を示すものであり、各政府機関の政策全てを網羅するものではない。また、現時点ではPSA目標と予算項目は必ずしも対応していないため、PSA目標の達成と予算への反映は連動してはいない。

2. 米国における政策評価とプログラム評価格付けツール

- ・ 米国では、クリントン政権のもと、1993年8月、政府の業績を評価することを目的とした「政府業績成果法」(Government Performance and Results Act of 1993)が制定され、大統領側、議会側の両面から行政府の業績が評価されている。
- ・ 環境保護庁(EPA)などの各省庁は、「政府業績成果法」に基づいて「戦略計画」を策定する。さらに、各省庁は、戦略計画に基づき、毎年度「年次業績計画」を作成する。
- ・ ブッシュ政権では、予算と業績の統合を推進するために、2004年度予算編成からプログラム評価格付けツール(PART)が導入された。
- ・ PARTは、大統領府による予算案の作成に資するため、連邦政府の各省庁のプログラムの実績を評価する政策評価の手法であり、行政府の予算執行を管理する、行政管理予算局(OMB)によって導入された。行政管理予算局は、各行政機関の政策を評価し、競合する予算要求を調整、査定して、毎年2月初めに大統領が議会に送付する予算教書(大統領による来年度予算案の編成方針)を作成する役割を担う、大統領直属の政府機関である。
- ・ PARTは、各省庁が自己評価として実施するもので、予算要求時にその結果を行政管理予算局に添付することが求められている。毎年度、連邦政府全プログラムの5分の1(20%)についてPARTによる評価格付けを行い、5年間で連邦政府のすべてのプログラムを評価するサイクルとなっている。
- ・ PARTは、プログラムの業績評価に関する情報を予算編成に活用することを目的に始められたが、第一の目的は、プログラムの問題点を明らかにし、プログラムの改善について提案を行うこととされている。そのため、PARTの結果を直ちに予算に結びつけるのではなく、行政管理予算局による予算編成の際の判断ツールとして用いられている。

<日本での活用のポイント>

- ・ PARTは、日本の政策評価における総合評価に近い評価である。点数付けされた質問にYes/Noで回答していく自己評価形式で、プログラムの成果をできる限り定量的に示そうとするものである(P.15<PARTの実施例>参照)。施策(プログラム)の成果を定量的に示す点や、5年間かけて政府の全プログラムの評価を一巡する仕組みは参考になると考える。
- ・ ただし、PARTの結果は、直接的に予算に反映されるわけではなく、行政管理予算局による予算編成の判断材料の一つとして参考にされるにとどまる点に留意する必要がある。

環境省政策評価における指標設定の検討について

環境省の施策については、その成果（アウトカム）の発現にあたり、長期の期間を要するものが多い。また、環境省の実施策については、施策の成否に影響を与える、多くの社会経済、自然環境等の外部要因が存在する。

※【別紙】「環境施策の特性を踏まえた指標設定の課題」を参照

そのため、これまでも環境省による施策の特性を踏まえたうえで、その施策の効果を適切に把握・評価するために、順次、目標・指標体系の見直しを行ってきたところである。

【指標設定の検討にあたって実施した作業の概要】

平成21年度には、さらなる指標設定を検討するため、環境省の政策評価施策体系（資料1の別添1参照）における9施策・40目標の一部について、環境省の実施する事業レベル、施策レベルにおいて目標とする状態を明確にし、既定の施策の方針、目標に対して、どのような目的をもって各事務事業を行っているかを明らかにする作業を試行した。

具体的には、40目標のうちの複数の各目標について、

実施事業群	✓ 当該目標に関係する主な予算事項をとりまとめたもの。
実施事業群の成果	✓ 行政活動及びその結果によって生じる、比較的短期間で顕在化する(であろう)成果。
施策の中間成果	✓ より短期的なアウトカム(事業の成果)が達成、顕在化された後に発生する、アウトカム連鎖の次にくるもの。
施策の方針、目標	✓ その施策が目指している最終的な成果。 ✓ 一般に、達成されるまでに長い期間を要し、施策の枠を超えた外的要因に影響されることもある。

という定義に即して、環境省による実施事業（インプット）から、最終的に社会に与える成果（アウトカム）までに至る論理（ロジック）の道筋を整理したうえで、それぞれの過程における既存の指標設定の状況を整理した。

試行版として作成した、目標ごとの過程を整理した図の見方は次ページのとおりである。その後に、モデルケースとして以下の2目標の作業結果を添付する。

- ・ 目標 3-1 大気環境の保全
- ・ 目標 8-1 経済のグリーン化の推進

3. 大気・水・土壌環境等の保全

施策の方針: 3. 大気・水・土壌環境等の保全

固定発生源及び自動車等からの排出ガスによる大気汚染に関し、大気汚染に係る環境基準等の達成状況の改善を図り、大気環境を保全する。また、大気環境の状況をよりの確に把握するため、人の健康の保護と生活環境の保全の基礎となる評価・監視体制の整備、科学的知見の充実等を進める。

目標3-1. 大気環境の保全

固定発生源及び自動車等からの排出ガスによる大気汚染に関し、大気汚染に係る環境基準等の達成状況の改善を図り、大気環境を保全する。また、大気環境の状況をよりの確に把握するため、人の健康の保護と生活環境の保全の基礎となる評価・監視体制の整備、科学的知見の充実等を進める。

指標
 現行の事後評価にて設定している指標。

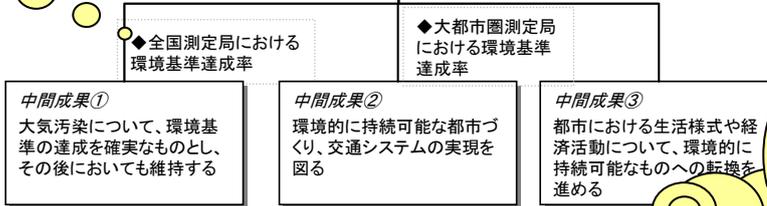
施策の方針 目標

施策の目指すべき姿(施策の方針、目標)を記載。

(第3次環境基本計画の「中長期的目標」部分と対応するレベル感)

(時間軸: 15~25年)

施策の中間成果



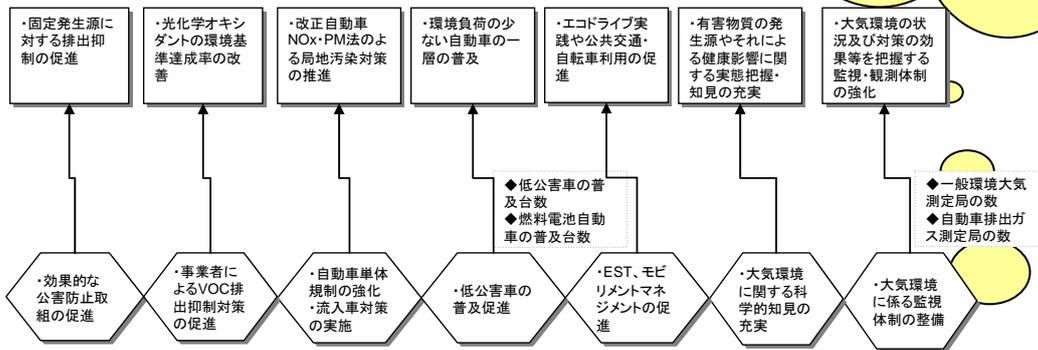
施策の中間成果

施策の方針、目標を実現するにあたっての必要条件(例: 社会の状態)を記述。

(第3次環境基本計画の「中長期的な目標」、「施策の基本的事項」部分から事務局にて作成。該当する記述がない目標については、施策の目標達成に向けての課題を記述)

(時間軸: 5~10年)

事業群の成果



実施事業群

施策を構成する具体的手段

- 科学的知見の集積を通じた、大気環境基準等の目標の設定とその達成・維持に向けた適切な施策の実施。
- 固定発生源からの大気汚染に関する規制や自主的取組の促進など多様な措置の実施。
- 自動車排出ガス等による大気汚染に関する規制、助成、税制措置、普及啓発など多様な措置の実施。
- 大気環境に係る科学的知見の充実その他基礎調査の実施。
- 大気環境に係る的確かつ効率的な監視体制の整備。

実施事業群の成果

当該実施事業群により期待される短期的な成果を記述。

(「平成20年度環境省政策評価書(事後評価)」の「⑦予算事項について」をもとに事務局にて作成)

(時間軸: 2~3年)

実施事業群

当該目標にかかる予算額上位の事業が、含まれるように設定。
 ・他の目標と共管の事業は、原則として主管課室で対応。

【別紙】環境施策の特性を踏まえた指標設定の課題

環境施策の特性を踏まえた指標設定の課題	これまでの対応に向けた考え方
1 環境省の実施施策は、その成果（アウトカム）の発現にあたり、長期の期間を要するものが多い。	目標、指標の設定にあたっては、社会全体への影響がより分かりやすいアウトカム指標を設定することを原則とする。
2 環境省の実施施策は、その成果（アウトカム）である環境の状態に行き着くまでに、様々な外部要因が影響するため、施策の実施による環境の改善の程度の把握が難しい。 <ul style="list-style-type: none">・他府省が実施する環境施策・地方自治体が実施する環境施策・事業者・国民による環境保全の取組・社会経済的要因、自然要因	環境政策の改善効果の把握は場合によっては専門的な分析や長時間のデータの集積等を必要とし、把握された改善効果も専門的で一般にわかりにくい場合が多いことから、評価書の作成にあたっては把握された効果がわかりやすいものとなるよう配慮する。
3 環境行政は、規制、補助金、経済的手法等様々な施策を組み合わせられており、それぞれの評価手法は業務や施策等の特性によって自ずから異なってくる。補助金や公共事業と異なり、規制や他主体への働きかけのようなタイプが多い環境省の施策・事業は、その影響（効果）の把握・分析が難しい場合が多い。	評価においては評価方式、制度の細部に拘泥し、形式的に統一された均一的で整合性のとれた評価を目指すことよりも、評価の目的に合致した運用を行うことを重視することとする。
4 環境省は、環境施策の調整権限を有している立場から、他府省と横断的に施策を実施しており、省としての寄与分（アウトプット）を考慮した評価が求められるが、この寄与分を把握することは技術的に困難が伴う。	環境省による施策と目指すべき環境の状態（アウトカム）の因果関係の立証が難しい施策については、施策の進捗状況を測定するようなアウトプット指標を設定し、評価を行う。

3. 大気・水・土壌環境等の保全

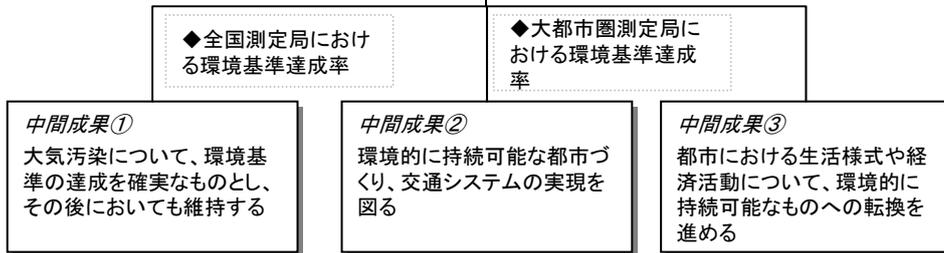
施策の方針: 3. 大気・水・土壌環境等の保全

固定発生源及び自動車等からの排出ガスによる大気汚染に関し、大気汚染に係る環境基準等の達成状況の改善を図り、大気環境を保全する。また、大気環境の状況をよりの確に把握するため、人の健康の保護と生活環境の保全の基礎となる評価・監視体制の整備、科学的知見の充実等を進める。

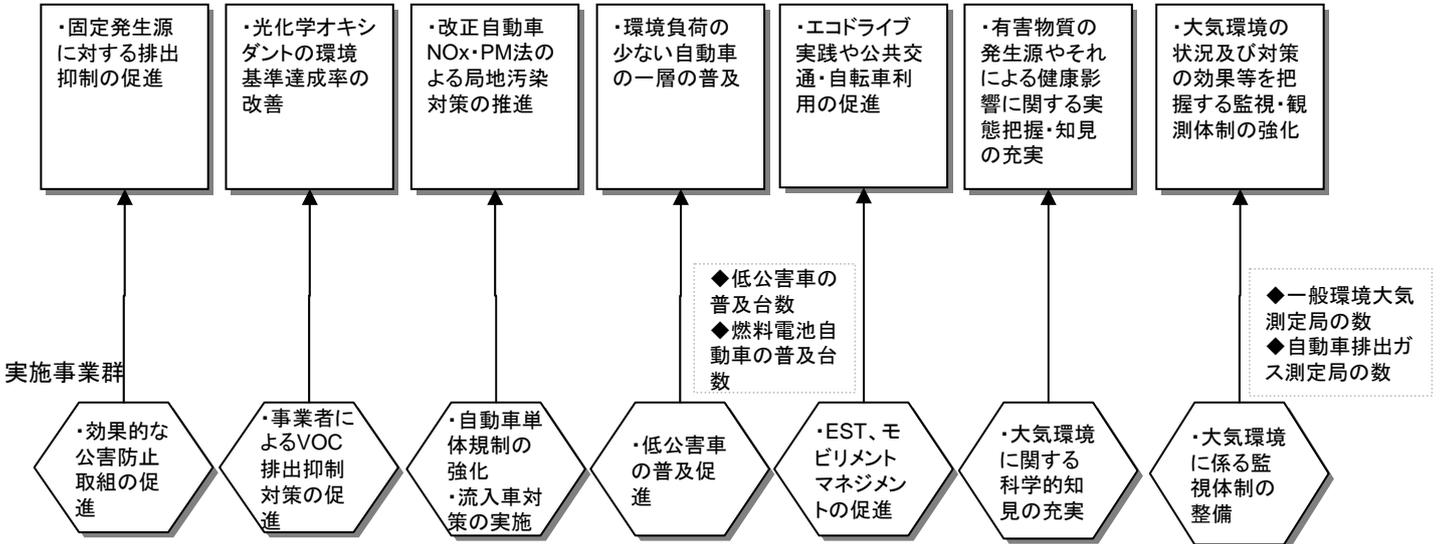
目標3-1. 大気環境の保全

固定発生源及び自動車等からの排出ガスによる大気汚染に関し、大気汚染に係る環境基準等の達成状況の改善を図り、大気環境を保全する。また、大気環境の状況をよりの確に把握するため、人の健康の保護と生活環境の保全の基礎となる評価・監視体制の整備、科学的知見の充実等を進める。

施策の中間成果



実施事業群の成果



施策を構成する具体的手段

- ・科学的知見の集積を通じた、大気環境基準等の目標の設定とその達成・維持に向けた適切な施策の実施。
- ・固定発生源からの大気汚染に関する規制や自主的取組の促進など多様な措置の実施。
- ・自動車排出ガス等による大気汚染に関する規制、助成、税制措置、普及啓発など多様な措置の実施。
 - ・大気環境に係る科学的知見の充実その他基礎調査の実施。
 - ・大気環境に係る的確かつ効率的な監視体制の整備。

8. 環境・経済・社会の統合的向上

