

平成 22 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 22 年 12 月 8 日(水)

・主な検討課題

- 1) 環境省施策体系の見直しについて
- 2) 目標の達成度合いの判定方法事例調査について

② 第 2 回平成 22 年 2 月 8 日(火)

・主な検討課題

- 1) 環境省施策体系の見直しについて
- 2) 目標の達成度合いの判定方法事例について

(2) 平成 22 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 特任教授
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) 部会が出された政策評価手法に関する意見の概要

- ✓ 「低炭素社会づくり行動計画」、「循環型社会推進基本計画」、「生物多様性国家戦略」等、各分野別の計画の連携した推進を評価する視点及び指標の設定が必要である。
- ✓ 指標が設定されていないと、進捗状況が外部からはわからない。現状、指標設定されていない目標についても指標設定を行う必要がある。

- ✓ 現事業の延長線上の目標の最終成果を設定するのではなく、目指す姿となる最終成果を設定することが重要である。その上で、目指す姿と現状とのギャップを埋めるための道筋をロジックモデルによって明確化することが必要である。
- ✓ 指標の設定についても議論が必要となってきたと感じる。指標には、法令・理念に基づき決定される指標と、改善を促す目標管理的な指標等、指標の性質を踏まえ、どのような性質の指標を設定するかを検討することが今後の課題である。
- ✓ 施策体系は省内組織をベースに構築されているが、広く国民に周知するためには、環境基本計画等も踏まえた補足説明や体系の再整理が必要である。また、環境基本計画の進捗状況も政策評価の枠組みの中で評価すべきである。
- ✓ 達成度合い判定を行うことは、内部・外部のコミュニケーションツールとして有意義である。ただし、その場合には目標値の設定レベルや目標値とする指標、達成度合いの判定基準について、環境省の施策特性を踏まえて検討することが必要である。
- ✓ 達成度合いの判定の実施にあたっては、現状の施策体系・指標を見直すことが必要である。また、判定結果を公表するためには、国民が納得できる判断基準等が必要となる。

以上

環境省政策評価における目標・指標設定の検討について（案）

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目標・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。

【目標・指標設定の検討にあたって実施した作業の概要】

平成21年度に引き続き、目標設定の妥当性の検証、また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〔改定案〕【資料2-1参照】における9施策・39目標のについて、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、39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 (<u>施策の最終成果</u>)	✓ 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。

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、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 3-3 水環境の保全
- ・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 目標（最終成果）
 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）

施策の方針：3. 大気・水・土壌環境等の保全

大気汚染・騒音・振動・悪臭に係る大気環境基準、人の健康の保護及び生活環境の保全に関する水質環境基準等の目標の達成・維持を図るとともに、地盤環境の保全を図り、また、土壌汚染による環境リスクを適切に管理することにより、生活環境を保全し、国民の安全と安心を確保する。

施策の最終成果

目標3-2. 大気生活環境の保全

騒音に係る環境基準の達成状況を改善させ、騒音・振動・悪臭公害とともに、ヒートアイランド対策や光害対策を講じることにより、良好な生活環境を確保する。

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）

施策の中間成果

中間成果①
 人間活動に起因して排出される人工排熱を低減する

中間成果②
 都市における緑化の推進等により、蒸発散作用の減少や地表面の人工化による高温化を防ぐ

中間成果③
 一般環境における騒音・振動・悪臭のストレスの増大を防ぐ

実施事業群の成果

都市部にクールスポットの創出、ヒートアイランド対策技術の普及促進

「日中の暑熱ストレスの緩和」と「夜間の寝苦しさの緩和」の方策策定

特に苦情のある風力発電施設の一部について、騒音及び低周波音の実態把握

適切な振動・騒音規制の運用

規制地域内の工場・事業場の事業活動に伴って発生する悪臭の適切な規制

実施事業群

・地域におけるヒートアイランド対策

・ヒートアイランド現象に対する適応策の検討

・低周波音の影響に関する検討

・振動・騒音の評価・規制手法の検討

・悪臭の発生防止対策の推進

施策を構成する具体的手段

・騒音・振動・悪臭に係る規制その他の対策、ヒートアイランド現象や光害の対策の実施。

事業実施群

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。

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21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）

【別紙】環境施策の特性を踏まえた目標・指標設定の課題

環境施策の特性を踏まえた目標・指標設定の課題	これまでの対応に向けた考え方
<p>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。</p>	<p>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。</p>
<p>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。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・他府省が実施する環境施策 ・地方自治体の実施する環境施策 ・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 	<p>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。</p>
<p>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。</p>	<p>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。</p>
<p>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。</p>	<p>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。</p>

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

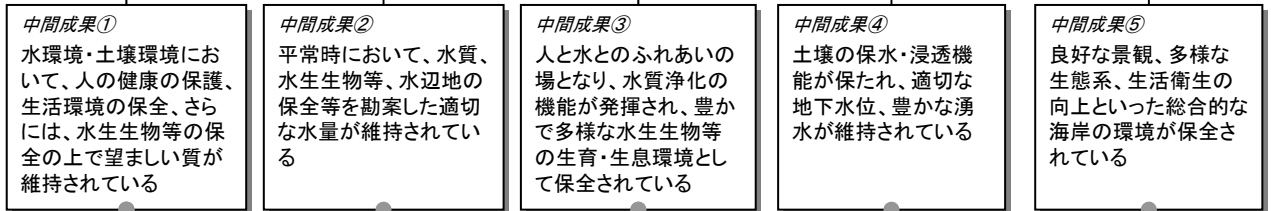
大気汚染・騒音・振動・悪臭に係る大気環境基準、人の健康の保護及び生活環境の保全に関する水質環境基準等の目標の達成・維持を図るとともに、地盤環境の保全を図り、また、土壌汚染による環境リスクを適切に管理することにより、生活環境を保全し、国民の安全と安心を確保する。

施策の最終成果

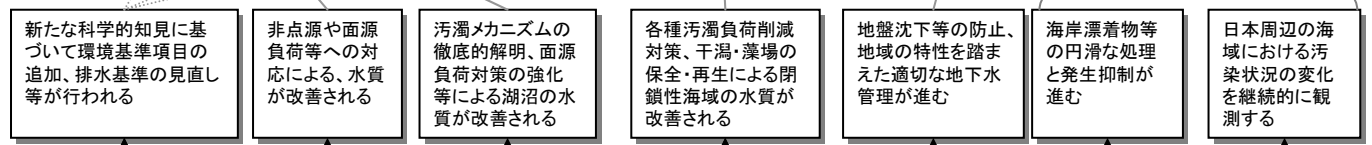
目標3-3. 水環境の保全

水質汚濁に係る環境基準等の目標を設定して、その達成状況の改善を図るとともに、適切な地下水管理を推進して地盤沈下の防止及び湧水の保全・復活を図る。海洋環境の保全に向けて、国際的な連携の下で油流出事故の発生時における適切な対応や漂流漂着ゴミ対策を図る。また、これらの施策と併せ、環境保全上健全な水循環の確保に向けた取組を推進し、水環境を保全する。

施策の中間成果



実施事業群の成果



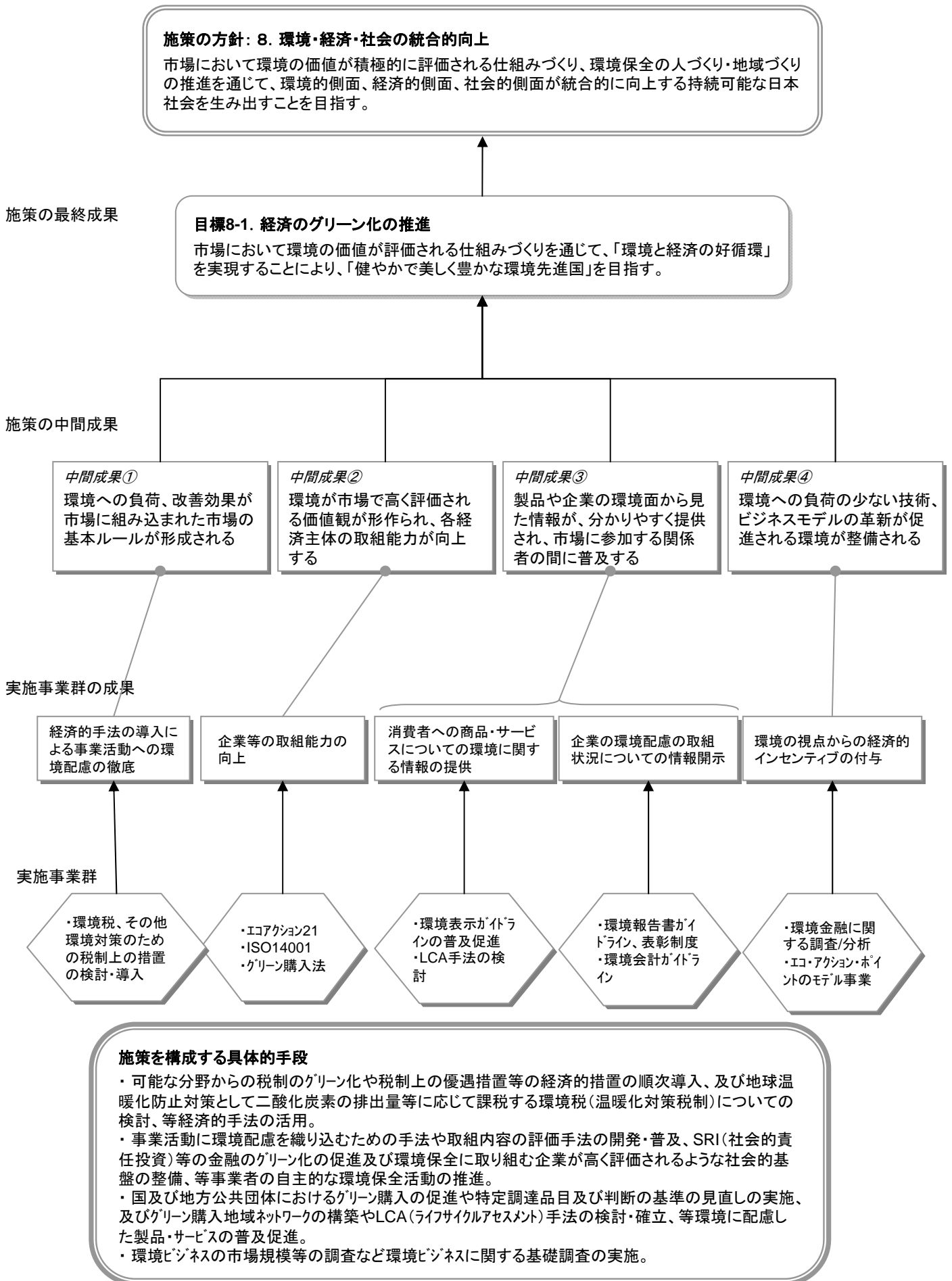
実施事業群



施策を構成する具体的手段

- ・科学的知見の集積を通じた、水質環境基準等の目標の設定。
- ・工場・事業場に対する排水規制、生活排水対策、非特定汚染源対策、地下水汚染対策、基準値を超える底質対策など負荷の発生形態に応じた対策の実施。
- ・水質総量削減の実施及び閉鎖性海域が今後目指すべき水環境の目標設定とその達成に向けた適切な施策の実施。
- ・工業用水法、建築物用地下水の採取の規制に関する法律に基づく規制の実施。
- ・水環境に係る的確かつ効率的な監視体制の整備。
- ・ロンドン条約・1996年議定書等海洋環境保全に関する条約と海洋汚染防止法の着実な実施。
- ・「北西太平洋地域海行動計画(NOWPAP)」などの国際的取組の推進。

8. 環境・経済・社会の統合的向上



事例調査 概要

事例調査では、政策評価の対象となる「施策体系」及び「目標の達成度合いの判定方法・基準の設定」について、次の組織を対象に調査を行った。

- 施策体系(4組織)
総務省、農林水産省、国土交通省、文部科学省
- 目標の達成度合いの判定方法・基準の設定(6組織)
農林水産省、国土交通省、文部科学省、滋賀県、岩手県、静岡県

1. 事例調査結果

(1) 施策体系

調査対象のうち、中央省庁における施策体系は、予算・決算書を基準に見ると、その階層構造が調査対象組織によって異なることがわかる。特に文部科学省では、最上位の政策目標レベルも実績評価の対象とし、下位の施策目標等の評価結果を踏まえ、政策目標単位での評価が実施されている。

また、指標の設定は、各省ともに、原則最下層に位置づけられる「目標」単位に設定されていることがわかる。

	上位	予算・決算書単位	下位①	下位②
環境省	—	施策	目標 指標	—
総務省	(行政分野)	主要な政策 ※20政策中8政策は総合評価の対象	下位レベル の施策	目標 指標
農林水産省	(中分類)	政策分野 ※21分野中5分野は総合評価の対象	施策	目標 指標
国土交通省	(政策目標)	施策目標	業績目標 指標	—
文部科学省	政策目標	施策目標	達成目標 指標	—

(2) 目標の達成度合いの判定方法・基準の設定

調査対象組織の達成度合い判定への取り組みは、その「判定単位」と「基準」、判定結果の「見せ方」の3つの観点から次のように整理できる。

	判定単位	基準概要	見せ方
農林水産省	指標	当年度目標に対する達成率	3区分(A、B、C)
国土交通省	指標	最終年度目標に対する成果の有無及び今後の施策の方向性 ※ただし、明確な客観的基準ではない	9区分(A、B、Cと1、2、3の組み合わせ)
文部科学省	指標	指標別の判断基準	4区分(S、A、B、C)
	上位階層(達成目標、施策目標、政策目標)	下位指標判定結果の平均値	4区分(S、A、B、C)
滋賀県	指標(アウトプット)	当年度目標に対する達成率	2区分(A、B)
	指標(アウトカム)	最終年度目標に対する達成率	4区分(★★★★、★★★、★★、★、なし)
岩手県	指標	当年度目標に対する達成率	4区分(A、B、C、D)
	上位階層(政策項目、具体的な推進方策)	下位指標の判定結果及び下位施策の取り組み状況	4区分(順調、概ね順調、やや遅れ、遅れ)
静岡県	—	—	—

① 達成度合い判定の実施単位

達成度合いの判定を行っている調査対象組織では、指標単位での定量的な判定は全組織で実施されており、一部組織では、指標単位での定量的な判定結果を踏まえて、上位の政策・施策目標単位で達成度の判定を行っている事例も見られた。

- 指標単位でのみ達成度を判定・・・農林水産省、国土交通省、滋賀県
- 指標単位に加え、政策・施策目標単位で達成度を判定・・・文部科学省、岩手県
- 達成度の判定を実施していない・・・静岡県

指標以外の政策・施策等の判定にあたっては、文部科学省では、下位に位置する各指標単位の判定結果の平均値が利用され、岩手県では、下位に位置する各指標の判定結果を条件としつつ、さらに県の取り組み状況や外部要因を加味して総合的に評価方法がとられている。

② 達成度合い判定の方法・基準

達成度合いの判定基準は、文部科学省における指標単位での判定のみ各指標の特性等に応じて個別に設定された「判断基準」を用いて判定が実施されているが、その他の調査対象組織では、組織内共通の判定基準(当年度目標に対する進捗、または最終年度目標に対する進捗)に基づいて判定が実施されている。

なお、国土交通省では、客観的な判定基準は存在せず、評価実施者が指標の進捗や施策の取り組み状況等を加味して判断することとされている。

③ 見せ方

達成度合いの判定を実施している調査対象組織では、判定結果を2～4つに区分して結果を

公表している。

ただし、客観的な判定基準を設定していない国土交通省では、判定結果はあくまでも施策の成果を議論する出発点であり、判定結果のみで、指標に関連する施策が成果をあげている等の判断はできないとしている。また、政策・施策単位での判定を実施している文部科学省では、これまで、政策・施策レベルでの判定結果を評価書に記載していたが、判定結果のみでは、十分に政策・施策の成果を説明できない等の理由により、平成21年度評価より、文章での表現に変更している。

2. 環境省政策評価制度における達成度合い判定の検討に向けて

(1) 環境省政策評価制度の特徴

環境省政策評価制度における達成度合い判定を検討するにあたっては、環境省が所管する施策内容の特徴を考慮することが必要である。環境省が所管する施策内容の特徴としては、これまでの議論により次の点が挙げられる。

- 調整機関としての役割を担っていること

環境省は、環境施策に関する行政機関の調整機関である立場から、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。

- 成果までの因果関係が複雑であること

環境省の実施策は、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困難である。

- アウトカム発現までに長期間を有すること

環境省の実施策は、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。

- 施策目的が多様であること

環境施策はその対象が幅広く、目的の性質が異なる(環境の状態、予防、事務の適正化、周知等)政策が混在している。

(2) 環境省政策評価制度における達成度合い判定の留意点

① 達成度合い判定の実施単位

達成度合いの判定は、まず指標単位での実施が必要不可欠であり、その上で施策・目標単位で実施するか否かを検討することになる。そのため、環境省政策評価制度における達成度合い判定の実施にあたっては、まず指標単位での実施を検討することが必要である。

環境省政策評価制度では一部を除いて、定量的な指標及び目標年度における数値目標が設定されている。そのため目標年度を基準とした指標単位での達成度合い判定を実施することは可能であり、その度合いを明示することは内部の議論の契機、外部への説明にあたって有効である

と考えられる。

② 達成度合い判定の方法・基準

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が、各施策・目標によって、その性質が大きく異なる。そのため、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が必要である。

指標単位の達成度合いの判定方法・基準を設定するにあたっては、指標共通の判定基準とするか、指標に応じた判定基準とするかを検討することが必要となる。そのためには、現在検討を進めている40目標単位のロジックモデル化作業の結果を踏まえ、その指標の位置づけや特徴を明確化し、共通基準の検討、共通基準における問題点の抽出、個別基準の検討の順に進めていくことが有効であると考える。その際には、必要に応じて指標や数値目標の再検討も必要となる場合もあり得る。

また、今回の調査対象組織でも、指標単位の達成度合いの判定は、あくまでも設定した目標への進捗を判定するものであり、外部要因や施策効果発現までのタイムラグの存在等は考慮されていない。前述の環境省の所管施策内容の特徴については、指標の上位に位置する施策や目標単位で達成度を判定する際に考慮することが求められるものであると考える。