

行政評価と環境マネジメントの一体的・効率的運用に関する一考察

環境自治体会議環境政策研究所 中口毅博

はじめに

近年環境マネジメントシステムの考え方が普及し、ISO に準拠した環境マネジメントシステム以外にも、PDCA(計画・実行・点検・見直し)のサイクルを取り入れる場合が増えてきた。環境分野では例えば環境基本計画をはじめ、ローカルアジェンダ、率先実行計画、温暖化対策実行計画などでも PDCA が提唱されている場合が多くなっており、また企画財政分野でも事務事業評価をはじめとする各種の政策評価・行政評価手法が取り入れられつつある。そこで本稿では、行政評価システムと環境マネジメントシステムの現状と問題点を踏まえ、その一体的・効率的運用の方法についての試案を提示したい。

1. 環境評価手法をめぐる現状と課題

従来の行政運営では、環境行政に限らず、次元の異なる事象を同一尺度で評価しその政策効果を定量的に表わすことを、科学的根拠が乏しい、結果が一人歩きするなどとして極力避けてきた。このことは 1970 年代にアメリカに見習って研究された PPBS が普及しなかったことや、環境分野における環境指標の普及停滞などに示されている。しかし近年、地方行財政の行き詰まり、情報公開の必要性の増大、ISO に代表される PDCA の考え方の普及に伴い、何らかの定量的な尺度で効果や影響を評価することの重要性が再認識されるようになった。それに伴い事務事業評価システムなどの行政評価手法や、ISO14001 における環境影響評価手法などが自治体に導入されはじめている。

しかし環境自治体会議が一昨年 4 月までに計画策定を終えた全市町村に対する調査によると(環境自治体会議、2000)、多くの自治体で環境基本計画の進行管理がいまだ不十分であるという結果であった。また、環境レビューの手法も統一性に欠き、上位目標達成のためにどの施策が最も寄与するのかが判断できるような性質のものにはなっていない。一方、環境自治体会議と NEILA が昨年 5 月までに ISO 認証取得した自治体・サイトに行った調査結果によると(環境自治体会議・NEILA、2001)、環境側面抽出・環境影響評価の作業は、手間がかかる割に客観的な政策評価に結びついていないことが明らかになっている。

このような進行管理や環境評価の実施においては、評価指標設定の困難さや評価作業の煩雑さが大きな障害である。仮に総合計画、環境基本計画など各種マスタープランの進行管理が同時並行で進むと、進捗状況点検・評価シートの記入などが自治体の各部局の担当者に多大な負担となってくる。したがって、今後自治体における各種の政策評価手法をいかに一体化し、効率的に行っていくか行政運営上極めて重要な課題である。しかし一体化が進めば、高度な政策決定、例えば経済活性化と環境保全の調和、生活環境向上と地球環境保全の両立などのバランスを取った政策判断をできるだけ客観的に行っていくための有力な情報を得ることが可能となる。

したがって事業の本来目的の尺度に加え、環境・福祉などあらゆる事業が関連する尺度によって並列的に評価する手法の開発が急務であるといえる。

[illegible]

(2)事務事業評価調書の中に主な環境指標を追加する

(1)の例は記入量がかかなり多いのが欠点である。次に提案するものは、ISO とのリンクよりもむしろ環境基本計画における目標とのリンクを重視し、少数の環境指標を盛り込み形式である。例えば豊中市の環境基本計画を例にとると、住民参加人数、CO2 排出量、透水係数、廃棄物排出量、緑被率が総合指標として位置づけられているので、これらの指標を事務事業評価調書の中の成果指標として盛り込むことが考えられる。

例えば次の表のようなイメージが考えられる。道路改良事業についてはアウトプット指標として、その事業本来の活動指標である、道路改良延長(km)があげられるが、これとともに、住民参加人数、エネルギー消費量、透水面積、廃棄物発生量、緑化量の環境指標についての状況を書く欄をすべての事業について入れておく。住民参加人数は、道路改良における住民意見を求めたりワークショップを実施した場合の参加人数を記入する。エネルギー消費量は、重機の使用や物資輸送による軽油などの消費量を記入する。透水面積は道路拡張などによって透水面が失われた場合はその面積をマイナスで、透水性舗装などの配慮を施した場合はその面積をプラスで記入する。廃棄物発生量は、道路改良による廃アスファルトなどの発生量を指すが、リサイクル利用された場合はその分を差し引いて記入する。さらに緑化量は街路樹など植栽を施した場合はプラスで記入するが、拡幅に伴い伐採した樹木分はマイナスで記入する。

この例ではこれらを総合的にみる尺度として、事業予算で道路延長を除いた値、すなわち千円で何メートル道路を作れるかという指標を設定している。この値が大きくなるほど道路が安くできるので、財政的に好ましいといえる。その一方でエネルギー消費量で道路延長を割った値、すなわち1MJ(メガジュール)で何メートル道路を作れるかという指標、すなわち「環境効率性」を設定している。この値が大きくなるほど少ない環境負荷で道路が作れることになり、環境面から好ましいといえる。同様のことが他の環境指標でも算定できる。

改良した事務事業評価調書の一部のイメージ

事業名

道路改良事業

インプット指標

	前々年度	前年度	本年度	翌年度	目標年次
物件費(千円)	23,648	43,540	32,453	20,343	
人件費(千円)	3,723	3,722	3,522	3,642	
合計(千円)	27,371	47,262	35,975	23,985	

アウトプット指標

名称	前々年度	前年度	本年度	翌年度	目標年次	
活動指標 道路延長(km)	27.5	41.1	36.7	26.4		
成果指標 道路改良率	64.6%	65.8%	66.8%	67.7%	70.0%	
環境指標	住民参加人数	0人	0人	0人	20人	20人
	エネルギー消費量	1,234	1,114	1,024	650	
	透水面積	-2.6km ²	-0.2km ²	0.6km ²	2.2km ²	
	廃棄物発生量		4.1t	3.8t	1.1t	
	緑化量	0.6km ²	0.6km ²	1.2km ²	1.6km ²	

アウトカム指標

成果指標 道路満足率	44.6%	45.8%	56.8%	57.7%	70.0%
------------	-------	-------	-------	-------	-------

効率性評価

	前々年度	前年度	本年度	翌年度	目標年次
事業効率性(m/千円)	1.00	0.87	1.02	1.10	
環境効率性(km/MJ)	22.3	36.9	35.8	40.6	

この環境効率性の概念を事務事業評価に導入することによって、事業の環境面からの配慮を客観的に評価できる。環境効率性を高めるための環境配慮を実施するとどうしても割高になる場合が多いが、事業効率性が悪くなくても環境効率性を高めている場合は予算をつけるといった予算査定の根拠としても活用可能であろう。

3.3 ISO の EMS プログラムの進捗管理シートを事務事業評価シートで代替する

ISO を認証取得している自治体では、ISO 規格における目的・目標や環境マネジメントプログラムの内容を、監視・測定するための帳票を作成しているのが通常である。これらは目的・目標（またはプログラム）ごとに 1 枚ずつ記入することが求められるため、多くの事業を目的・目標に位置づけている自治体では、記入にかなりの手間を要している。一方総合計画における、実施計画の進行管理では、事業ごとに、総合計画の分類(体系コード)、事業内容、年度ごとの計画・事業費、効果予測、効果を表わす指標、事業費・財源の根拠などを記述することになっている。これも記入にかなりの手間がかかることが予想される。

したがってもし実施計画の進行管理と環境マネジメントシステムの両方が実施された場合、担当職員は相当な作業量が要求される。そこでここでは ISO の監視測定表を実施計画調書に統合し一本化する方法を考えるのが望ましい。次の表はその例である。このように事業内容の欄を作業スケジュールとし、冒頭に年度ごとの目標を記入する欄を入れる。年間スケジュールとして、月ごとまたは四半期ごとの作業内容のどちらかを記入するようにし、評価の欄を設けて○か×を記入していく。これを ISO における監視・測定記録文書と位置づけ、さらに都市計画マスタープランや環境基本計画などの部門別マスタープランの進捗状況調書も兼ねることにより、煩雑で手間のかかる進行管理に関する事務を一本化することができる。

おわりに

本稿では、行政評価システムと環境マネジメントシステムの現状と問題点を踏まえ、その一体的・効率的運用の方法について提示した。本稿で紹介した例は試案であり、まだこの方法で成功している自治体は存在しない。行政評価と環境マネジメントをリンクさせ、運用可能なシステムにするまでには、多くの試行錯誤が必要であろう。環境自治体会議の会員自治体に筆者がこの考え方を提案し、現に共同作業をやる中で、多くの問題点が出てきている。自治体職員の皆さんの新たな挑戦を期待したい。

紙面の制約上、行政評価システムと環境マネジメントシステムそのものに関する解説や、ISO および環境基本計画に関する調査結果について触れることができなかったが、より詳しい内容は、参考文献であげた環境自治体会議の出版物をご参照いただきたい。

参考文献

政策評価各府省連絡会(2001) 政策評価に関する標準的ガイドライン。

総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/kansatu/gaido-gaidorain1.htm>

古川俊一(2001)自治体行政評価の可能性と課題。都市問題 92(7),p5-17.

以下の資料は有償配布しているので、環境自治体会議事務局まで (Tel 03-3263-9206) お問い合わせください。

環境自治体会議(2001)環境基本計画の運用状況に関する実態調査報告書(都道府県編/市区町村編).

環境自治体会議・NEILA(2001)環境 ISO 自治体ネットワークフォーラム資料集(ISO に関する実態調査結果を含む).

環境自治体会議(2001)環境マネジメント委員会報告書(行政評価などに関する詳説を含む).

実施計画・ISO進行管理調書

(参 考 例)

課名	交通政策課
環境基本計画分類	4.1 ISO14001 分類 6

体系コード	総合計画分類	2.3	都市マス分類	3.2	環境基本計画分類	4.1	ISO14001 分類	6
施策・事業名	自転車のまちづくり事業							
予算事業名	駐輪場整備事業							
予算区分	款		項		目		節	
事業の具体的な内容								現年度予算額(千円)
A駅周辺及びB施設周辺を中心に、1500台分の収容能力を有する駐輪場を計7箇所新設する。								
計画における位置付け(事業の根拠)								
都市計画マスタープランでは、道路の安全性や渋滞解消の施策の一部として位置づけられ、また地区別整備計画においてA地区の拠点機能強化のための主要事業として位置づけられている。								
環境基本計画では、地球温暖化防止対策のなかで運輸部門のCO2排出量を1990年レベルまで抑制する数値目標が設定されており、そのために自転車の交通機関分担率を20%程度まで増加させる必要がある。本事業はそのために必要な施策のひとつである。								
総合計画では2.3 環境の負荷の少ない都市構造を持つまちづくり、3.1 安全で快適なまちづくりに位置づけられる。								

事業の実施スケジュール・実績およびその評価

○達成 一部達成 ×未達成

全体計画(目標)		～H13年度末 現状(実績)見込		～H14年度末		～H15年度末		～H16年度末	
着手年度	13年度	作業計画		作業計画		作業計画		作業計画	
完成年度	16年度	評価		評価		評価		評価	
活動指標(目標)	駐輪場ヶ所	3ヶ所		4ヶ所		5ヶ所		7ヶ所	
作業スケジュール	4月								
	5月								
	6月								
	第1四半期	住民説明会	○						
	7月								
	8月	場所の決定	×						
	9月								
	第2四半期	発注	○						
	10月								
	11月	工事開始	○						
	12月								
	第3四半期								
	1月								
	2月								
	3月	工事完了	○						
	通年	2ヶ所完成							
達成率 %	%	達成率 %	%	達成率 %	%	達成率 %	%	達成率 %	%
事業費(千円)	0	事業費(千円)	0	事業費(千円)	0	事業費(千円)	0	事業費(千円)	0
財源内訳	国費	財源内訳	国費	財源内訳	国費	財源内訳	国費	財源内訳	国費
	県費	財源内訳	県費	財源内訳	県費	財源内訳	県費	財源内訳	県費
	地方債	財源内訳	地方債	財源内訳	地方債	財源内訳	地方債	財源内訳	地方債
	その他	財源内訳	その他	財源内訳	その他	財源内訳	その他	財源内訳	その他
	一般財源	財源内訳	一般財源	財源内訳	一般財源	財源内訳	一般財源	財源内訳	一般財源