

大森恵子 経済研究所教授に聞く 「環境政策をどのように評価するか」

政策評価とは何か。二〇〇二年より施行された「行政機関の行う政策の評価に関する法律」に基づき、各府省は自らの政策（狭義）¹について評価・公表を行い、その過程で行政の効率化や国民への説明責任を果たしている。

二〇一三年五月二一日の経済財政諮問会議においても安倍首相が「政策評価は『政策インフラ』である」と、その強化に意欲を見せるなど、政策評価の意義は一定程度確立されている。一方で、その膨大な事務量を理由に「評価疲れ」「成果が見えない」という声もある。今回は、「評価」という切り口から環境行政の特色を探ることを目的に、本学で「環境政策評価論」の講義を開講されている大森恵子教授に話を伺った。

政策評価については、その事務量の多さが指摘されています。

「総務省さんが所管されている政策評価について

¹ 政策評価制度は政策（広義）を「政策（狭義）― 施策― 事務事業」に分割して評価を行う。本原稿において、特に断りがない場合、「政策評価」とは「施策」を対象とした毎年の実績評価を指すものとする。

のご質問だと思いますが、どちらかというと行政事業レビュー²の方が、事務作業量としては大変なのでは、と思います。政策評価に加えて行政事業レビューが開始されましたが、両者については役割について重複がありますね。その他にも、特定の政策の方針について定める基本計画の点検など『評価』と言えるものは様々あります。現場の認識としては、政策評価はその中の一つというものかも知れません。政策評価はあまりに手間のかかる制度になってしまうと、かえって丁寧にやらず記入が大ざっぱなものになってしまいます。政策評価も行政事業レビューも何のために行うのかを再確認する必要があるかと思えます。」

環境政策を評価することの難しさは何でしょう。

「環境行政に限らないと思いますが、政策評価調書によって、政策について全て説明することは、限界があるのではないかと思います。環境省の政策評価は四九の政策について行われていますが、記述も大まかなものになっていますね。測定指標についても、細かい記載をするときりがないので、毎年の実績値や、会議などの開催状況を報告する

² 二〇〇九年度以降の民主党政権による事業仕分けの後継として実施されたもの。対象は施策の下位概念である事務事業である。各府省が「予算監視効率化チーム」を中心に、自らの事業を点検する。レビュー結

ものになっているのかと思います。」

政策評価の目的の一つは、評価によって、国民への説明責任を果たすことですが、環境省の取組はどうでしょう。

「確かに、ホームページなどで、政策評価結果を公開していると思うのですが、ご指摘の通り、それだけで説明責任を果たしていると言ってしまうのか、と言う問題はあります。実際に政策評価調書を見ている人は少ないと思いますし、政策評価調書を見て、その政策について理解が深まるかといわれると中々難しい。評価結果についての意見を募集しても集まらないのはこれが理由の一つだと思います。むしろ、政策の実施状況についての、説明責任を果たすツールとしては、毎年発行の白書がわかりやすいかも知れません。説明も丁寧で、グラフなども豊富ですからね。」

環境行政においては、長期的な視野が必要だと思います。その評価についてはどのように対応しているのでしょうか。

「やはり評価書だけでその政策の全てを説明することは難しいのではないかと思います。ただ、長期的な目標はあるわけですから、その目標に向か果は各府省のホームページで公開される。」

って今年度の数値ほどの程度なのかを明らかにし、来年度に向かっている反省を行う意味はあるかと思えます。ご指摘の通り、温暖化対策やガス削減は、毎年どんな成果を出すのが難しいので、実績値を報告するに留まっているのかも知れません。

京都議定書であれば6%減。それを業界ごとに割り振って削減量の積み上げをやって、トータルとしての程度達成したかを審議会で報告する。そういうことは政策評価とは違う文脈でしかできない。政策評価としては、毎年度こういうことをやりましたということは記載していますが、経年の変化は何年間か遡らないと分からない。

さらに、長期的な視野という点についてですが、政策評価は今の世代から見た評価であると言えます。将来から見てもどうかということは、政策評価スキームになじまないということはどうしてもあって、毎年の個々の事務事業のボトムアップの評価からは中々出てこないです。

温暖化であればIPCCという機関があつて、世界全体の科学者の意見を集めて、気候変動の影響や適応策（アダプテーション）・緩和策（ミテイゲーション）を検討しています。影響については、1℃温度が上がることとどれくらい影響が出るのかを評価しています。例えば、5℃上がると結構破滅的な影響が出ます。このため、第四次報告書では、気温の上昇を2℃程度で落ち着けるこ

とができればという話になっています。そのため二〇五〇年の世界全体の排出量としては、現在から50%くらい減らさないといけないでしょう。

さらに、今まさに第五次報告書を出そうとしており、新しい情報が提供される予定です。温暖化については将来の目標設定をこのようにしています。それを世界全体で達成するとして、各国がどう対策をとっていくかということを経済変動枠組条約で話し合っています。環境省の政策評価は、あくまでも今やったことがどうであったか、と言う話。五〇年後の目標をどのように達成するかは主に政策評価とは違ふところで議論が行われています。」

長期目標の追及に関連して、短期的には温室効果ガスの排出量などが増えてしまうこともあると思います。

「毎年の評価書の記載が目標ではなくて、次にどのようなアクションをするかが重要だと思えます。数値目標を達成できないとして、何が原因であったのか、何を対策として充実させていくのかという説明をしていくことが必要かと思えます。経済と環境は、別の文脈で議論するべきなのかと思えますが、それでも経済の要因などは切り離せない部分はどうしてもある。そこは率直に『こういうことがありました』と説明することも必要かと思えます。また、景気が良くなると、汚染物質の

排出量やゴミが増えていくことは、まだどうしてもありますね。」

毎年毎年の評価で長期的な目標を掲げる環境政策を評価することは難しいのでしょうか。

「そこは組み合わせだと思えます。毎年の事業がキチンと実施されていることが重要な分野もあります。個人的な考えですが、政策評価については一律に実施するのではなく、もっと効率的な運用を目指した方が分かりやすいものになるかも知れませんね。例えば環境基本計画では、毎年同じ分野ではなく、今年はこの分野、今年はこの分野というようにメリハリをつけています。」

環境政策については、各アクターにいろいろ思惑があると思います。そのような諸アクターの総合調整はどのように行われているのですか。

「環境問題は環境省だけがやっているわけではありません。最近ではNGOのウエイトも大きくなってきています。協働をどのように実現するのかについてですが、環境省の政策の一つにパートナーシップの形成があります。その定性的な目標は何か、何をもってその達成を図るのかという問題もありますね。環境関係だと、NGOに対する補助金なども続けていて、これは環境行政に特徴的と

言えます。パートナーシッププラザ³の設置など、個別ではそのような協働の事例はあるのですが、全体としての目標達成はまだまだです。国がやるのはそのような制度の整備であり、実際に話し合うのは個々のアクターでしょう。その成果をどのように示すかという問題はありますね。」

事業仕分けの狙いでもあったように、政策評価を政治のトップダウンの政策決定に用いることは可能でしょうか。

「理想はそうでしょう。政策評価を今の状況把握に活用させる。ただ、実際に誰が何をどうするのか、という点までは充実していないのかなと思います。政治家の方だけではやはり専門知識が弱くて、その実現のために事務局を充実させていくことが必要でしょうか。事業仕分けについては財務省が事務局であったと思いますが。ただ、単純に人がいればできるのかという疑問もあって、やはりシステムをどうするかという話になるかと思えます。」

³一九九六年、東京に「地球環境パートナーシッププラザ」が開設された。その目的は「様々な環境問題を解決し、持続可能な社会を実現するため、市民・NGO/NPO、企業、行政といった各社会主体が、考え方の違いを越え、それぞれの特性を活かしつつ相互に連携する対等・平等な関係による取組の推進を図る」というもの。

過去の政策を見て、今後の政策を考えるとということが原則だとは思いますが、事前評価を充実させることも将来的には予算の効率執行につながると思います。それも全部やる必要はなくて、社会にインパクトを与えるものなどは、事前にアンケートを取るなどで評価のためのデータを取っておけば、何が足りなかったのかもわかりますよね。ある程度余裕を持って考えていくためにも、今後は事前評価を充実するのが良いと思います。」

環境政策のように国の政策は政策のターゲット層が大きすぎて、なかなか成果や効用を測定することも難しいのかと思います。

「ただ、政策をやる以上ターゲット層というものはあります。ここを事後だけでなく、事前の評価を充実させていくことが必要かも知れません。それには政策評価のような大きくくりのものではなく、もう少し細かいものが良いと個人的には思います。税金を使って行っている政策の効果を測定することは重要なことなので、政策評価という政策についてはさらに改善していく必要はあると思います。」

〈所感〉

長期的視野を必要とし、様々なアクターが参画する環境政策に限らず、あらゆる政策についてそ

の効果を完全に測定することは困難であるが、その実施をあきらめることはできない。政策評価は現在も行政事業レビューとの連携など現場での試行錯誤が続いている。今後も取組に注目していきたい。
(文責 山本剛)

大森恵子

おおもりけいこ

京都大学経済研究所先端政策分析研究センター一教授。京都大学経済学部 卒業。1990年環境庁(当時)入庁。環境基本法案作成、水俣病対策、環境税や再生可能エネ導入推進などの地球温暖化対策、環境アセスメント制度の構築、環境白書と循環型社会白書執筆、廃棄物・リサイクル対策、家電エコポイント制度などの環境行政について幅広く担当。2011年8月より現職。