

環境政策手法の評価基準について

諸手法の評価基準について、下記のOECDのレポートから抽出し整理した。

規制的手法

- ‘ Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation ’ (OECD : 1995)
- ‘ Reforming Environmental Regulation in OECD Countries ’ (OECD : 1997)
- ‘ Regulatory Impact Analysis ’ (OECD : 1997)

経済的手法

- ‘ Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy ’ (OECD : 1997)
- ‘ Environmental Committee Meeting at Ministerial Background Paper NO.1-NO5 ’ (OECD : 1991)

自主的取組

- ‘ Voluntary Approaches for Environmental Policy ’ (OECD : 1999)

1 . 規制的手法 1 ページ

2 . 経済的手法 3

3 . 自主的取組 4

1 . 規制的手法

OECDは、規制的手法の評価基準について、次のように述べている。

問題の所在の明確性

解決すべき環境問題の程度と性格、発生理由が根拠を明確にされて議論されているか。

政府による行動の正当性

政府の介入によるコストとそれにより得られる便益を正当化する目的や根拠が明確にされているか。政府の介入により、民間の経済行為等の諸活動を過度に制約し、経済効率性を歪めないものであることが必要である。

規制は最善の策か

規制のコスト、それにより得られる便益、異なるグループへの便益の配分、環境保全効果、規制の管理システム等について、他の規制的手法や非規制的手法と比較した上で、最善と判断されたものか。規制の対象いかんによっては、規制的手法は経済的手法その他の政策手法により補完されることが望ましい。

法的根拠

規制の制定プロセスは法のルールに配慮したものか。より上位の法や他の法規制と整合したものとなっているか。「規制のインフレーション」を引き起こしていないか。許認可については、より単純で迅速な手続きであるべきである。

政府規制者の行動の妥当性

規制者は、最も妥当な水準の行動をとるべきである。政府の他の部局が当該の規制に関連する場合はそれと連携するなど、効率的な規制管理システムにすべきである。また規制者自らを含めた監視システムと監視手続きの改善を図るべきである。

規制による便益とコスト

規制当局はあらかじめ、規制に要するコストとそれにより得られる便益を明確な形で把握しているか。政府の行動にともなうコストは、事前に便益と比較することにより妥当とされた範囲のものか。規制効果分析(Regulatory Impact Analysis : RIA)を導入し、規制効果に関して事前・事後の分析をすることが望ましい。

(注) 規制効果分析 (RIA) について

RIA は、基本的には費用 - 便益分析をツールにして、規制の効果を分析する。規制的手法では、便益を貨幣的基準で評価することが難しい場合が多い。また費用 - 便益分析では、雇用、貿易、経済成長その他の間接効果を把握することが重要であるが、O E C D 諸国においては、実務上は経済分析のツールを用いてプロジェクトごとに間接効果まで分析することがコスト、時間等の理由により困難なため、主な政策目標である環境効果（直接効果）により便益を把握する場合が多い。

透明性

政府の介入により影響を受ける分配と公平の程度に関して、社会の各グループ間における規制コストと便益の配分については公平性と透明性にかなったものか。

規制の明瞭性、一貫性、包括性および規制へのアクセシビリティ

規制者は規制が規制の対象となる者に十分に理解されているか。理解されやすいものとするためには、法規制の本文および構造を可能な限り明確化、単純化すべきである。また、汚染者に対しては、十分な情報と幅広い広報が提供されるべきである。

利害関係者の意見陳述

規制を制定するに当り、透明で公開されたものになっているか。産業界、労働組合、その他の利害グループ、他のレベルの政府当局などの意見が、正当な手順により盛り込まれているか。

法規制への信認

規制者は、法の執行による効果や影響を評価しているか。法規制が最も望ましい形で運用されるための適切な措置がとられているか。そのためには、法規制の運用を調整するためのフィードバック・メカニズムの導入と業務の適切な配分、およびスタッフの教育訓練を強化すべきである。

(注) 上記の評価基準の多くは新たな規制を採用する際の‘事前’の基準である。

なお OECD では、‘規制の Inflation’と効率性の改善に関して、規制改革に関するチェックリストを作成することを推奨している。

2. 経済的手法

OECD は、経済的手法の政策効果を評価する際に、以下の 7 つの基準をあげている。

経済的手法の導入によって、汚染者は市場のシグナルにもとづくコストと便益を比較して行動するため、政策効果の事前・事後の評価は、主に数量的基準に基づく費用・便益分析によることが有効である。

Environmental effectiveness(環境効果)

環境効果は、すべての政策手法を評価する際の最も基本的な基準である。

経済的手法の環境効果は、汚染者の対応能力によって決まる。そのため、経済的手法の対象になる製品、原材料の使用、廃棄などに関して、継続的に汚染物質の削減と技術革新に対する刺激を与えることができれば、環境効果は大きいといえる。

環境効果は、汚染の削減を物的(量的)単位または貨幣的基準で計測する。環境効果を評価する際には、量的基準にするか貨幣的基準にするか、政策効果の評価に有用な指標を導入することにより、環境政策のパフォーマンスを統合的に測定できないか。また、規制的手法のような他の政策手段との複合的な効果をどう評価するかなどについて留意する。

Economic efficiency(経済効率性)

経済的手法は規制的手法と比較して、一般に所定の環境目標の達成に要するコストが少ないと特徴がある。その意味で、経済的手法を適用する際に最低限満たすべき指標である。

環境目標を達成する際の直接的なコストを最小化するとともに、失われた機会に関する間接的コストにも配慮しなければならない。また経済的効率は、汚染削減のための限界コストが、汚染者の間で大きく異なる場合や環境負荷の高い生産方法や原材料に対する需要の価格弾力性が大きい場合に最大となる。

Administration and compliance costs(管理・運営コスト)

あらゆる政策の実施、監査、管理する際に必要なコストであり、導入する経済的手法の適用範囲の広さ、運営のために必要とされる組織や人員に依存する。したがって、制度が簡潔であるか、排出物等のモニタリングが容易かどうか、既存の制度等への相乗りが可能かどうかなどによりコストに大きく影響する。

Revenues (歳入、収入)

経済的手法に特徴的な基準である。汚染者に対して環境汚染行為による外部費用を賦課する原則に基づき、政策を遂行するための財源となる。財政システムと両立することが望ましい。

Wider economic effects(より広い経済効果)

経済的手法が価格、競争、貿易構造、雇用、所得分配、経済成長、革新など、より広い経済の諸側面に対してどのような効果をもつか、ということに関する基準である。マクロ経済的分析手法は主に短期的効果を、一般均衡分析はより長期的な効果を計測するのに有用である。

“Soft” effects(「ソフト」効果)

行動や意識にどの程度インパクトがあったかに関する基準である。経済的手法を導入することにより、消費者の環境意識にどのように働きかけ、購買行動に変化をもたらせたか、企業やその雇用者がどのように環境保全意識を変革したか、定量的な効果の把握は難しいが、重要な基準の一つである。

Dynamic effects and innovation(技術革新の促進効果)

経済的手法は規制的手法に比べて、継続的に技術開発を促進する効果が高く、経済的手法を評価する場合に重要な基準である。

しかし、技術革新には複雑な要因がからみあっているため、経済的手法による効果だけを取り出して評価することが難しい。また技術革新や生産施設等の更新は長期的な効果を計測する必要がある。

(注) OECD のレポートでは、評価基準の他、経済的手法の政策評価について、次のようなことが指摘されている。

- ・ 経済的手法がどのような状況で効果的に運用できるか、また税や料金など経済的手法のそれぞれの手法の長所短所に関する情報を提供することにより、経済的手法の効率性と効果に対する評価を行なう努力をすることは、将来の政策を改善するのに大きく役立つ。
- ・ 経済的手法のパフォーマンスに対する説得力のある情報は、その手法の導入に起因する変化を分析することであるため、その手法の導入が企画された当初の時点で、将来の評価に必要なデータや情報の収集に関する検討に着手し、導入前のデータをきちんと収集することが必要である。

3. 自主的取組

自主的取組の評価基準については、経済的手法の評価基準と共通する項目が多いが、「競争との係わり（市場競争）」「受容性」が自主的取組に特徴的な基準である。

Environmental effectiveness（環境効果）

環境政策に適用する手法の最終目的は、環境を改善することであるため、環境効果は自主的取組の政策評価を行なう際にも第一番目の基準となる。

O E C D 諸国では、企業や業界が自主的に環境目標を設定すると甘い基準になるのではないかという疑念があるが、それに対しては、明確な数値目標の設定と数値による評価方法をとることが望ましい。環境目標を設定する際には、当初に設定される環境目標（事前の環境効果）と目標の達成度合い（事後の環境効果）を区別することが有効である。

なぜなら、当初の環境保全目標の設定については、将来規制に取りこまれる（規制に移行する）脅威があるため慎重に配慮するが、自主的取組の達成度合い（結果）に対する拘束力は弱く、改善措置などの強制力が伴なわないからである。

また、生産方法や製品の変更等の成り行きによる改善と自主的な努力による改善は明確に分けて設定されるべきである。

一方目標の設定と事後評価については、何らかの規制的な要素とリンクさせ、信頼性と実効性を確保する制度的な枠組を設けることが有効である（例：オランダの National Environmental Policy Plan と Covenant、日本の地方自治体と企業間の汚染に関する環境協定）。

Economic efficiency（経済効率性）

自主的取組による環境保全に対するコストは、経済的な効率性に合致したものであるべきである。

ある環境目標を達成すべき時期については固定的に設定せず、企業の投資サイクルに合わせて柔軟性をもたせた方が、むしろ経済効率性に合致する場合がある。

個々の企業の自主的取組は、概して企業の経済効率性に合致するよう計画・実施されるが、業種全体あるいは産業全体として経済効率性にかなったものかどうか、経済的手法など他の手法と比較して経済効率性は良いのか、などについては別途検討されなければならない。

Administration and compliance costs（管理・運営コスト）

自主的取組による管理・運営コストの負担は、当局から企業または産業団体に移転される。したがって、行政当局の管理・運営コストは削減的であるが、個々の企業や産業部門にとって過大な管理負担を課さないか、全体として管理・運営に

係るコストが削減的であることが望ましい。

実際には、自主的取組は許認可手続きの簡素化や規制システムの簡素化と組み合わせることにより、全体としてのコストを削減することができる。

Competitiveness implications(競争との係わり)

特に企業が集合的に取りきめを締結する際に、国内市場に対して反競争的行為を助長しないか、また国際市場に対しては非課税障壁とならないかについて留意する。特に海外企業に対する市場からの排除とコストを一律に価格転嫁することのないようにすることが必要である。

(注)一時ドイツの廃棄物処理のDSD(デュアルシステム・ドイツ・ランド)は廃棄物回収と再生資源の独占に関して、ドイツの反トラスト当局とEUから調査を受けていた。

Soft effects(ソフト効果)

自主的取組は、短期的效果より長期的な企業の環境配慮を高めることを狙っている。いったん自主的取組を実施すると、企業はその環境保全行動が、消費者や利害関係者に対して望ましいシグナルとなるかどうかの動機付けとなる。その意味では、自主的取組に関する広報、信頼できるモニタリングなどにより、自主的取組の透明性と信頼性を高めるべきである。

Innovation and learning effects(革新及び学習効果)

技術革新や企業、従業員の学習への誘因があるかどうかに関する基準である。自主的取組は、エンドオブパイプに代わり川上からの汚染削減に有効なものとして政策手法としての重要性を高めている。また自主的取組は、画期的な技術革新というだけでなく従業員の環境意識を高揚することにより、日々の業務の改善や学習的な技術革新の積み重ねによる汚染とコストの削減を促進する。また他の企業へ環境保全技術を移転したり、環境負荷を低減するための別の技術問題の解決に応用するなど環境保全技術の水準を向上させるための広がりをもつ。

Viability and feasibility(実行可能性)

政治的、社会的な受容性に係る基準である。自主的取組はややもすると非産業利害グループや政府の関与を経ず実施されたり、単に企業活動の‘お化粧’ではないかという批判がある。世論や消費者、株主等の利害関係者からの受容性が欠如する場合は、自主的取組そのものの信認に対する大きな脅威となる。第三者による監視システムの導入、利害関係者や行政の参画により、以上のような問題を回避することができる。

また、自主的取組がどの位広範な企業や産業を巻き込んで実施されるか、目標の水準がかなりの努力を要するものかという点も重要である。業界や企業等で統一基準に基づいて実施される集団的な自主的取組の場合は、取りまとめに当る産業組織の統率能力、調査・監査機能が成否に影響する。