

バイオマス利活用政策評価の論点

Points at Policy Evaluation of Biomass Use

柚山 義人
YUYAMA Yoshito

1. はじめに

総務省では、関係行政機関による各種施策が総体としてどの程度の効果を上げているかを分析し、関係行政の今後のあり方の検討に資する「政策評価」を行ってきている。2008年度からは「バイオマス利活用」が対象になっている。これまでに実施された湖沼水質保全計画や循環型社会形成推進計画に対する評価¹⁾に比べると、バイオマス・ニッポン総合戦略及びその戦略に基づき各省庁が実施している各種施策は、示されている目標のうち数値化されている部分が少ないため、評価の方法の設計自体も難しい。

一方、筆者が研究開発責任者として推進しているバイオマス利活用のプロジェクト研究は2008年度に中間評価を受けた。評価を受ける立場からみて、評価のあり方について考えさせられることが多々あった。

本稿では、バイオマス利活用の政策評価について、研究開発部門からみた、論点整理を行う。

2. 論点整理（前提）

政策評価の目的は、基本的には、そもそもの政策目標の設定について議論するものではない。設定されている目標に対して、国費（税金）を投入しての各種の施策が効果を上げているかどうかを評価し、十分でなければ目標に達するように施策を見直すことを勧告することが目的である。

政策には、多くの場合、定性的目標と定量的目標がある。政策の立案段階で、目標年次における達成度の評価方法まで決められていればデータの収集・分析・整理だけの作業になる。そうでない場合は、政策の推進者からも情報を収集しつつ、評価のための調査・分析方法、評価指標、評価指標の入手方法を評価者自らが定めることから始め

なければいけない。その後、政策の効果の発現状況と見通しを明らかにしていく作業となる。

バイオマス利活用に関する政策評価に当たっては、施策の全てにわたって数値目標が設定されている訳ではなく、設定されていても指標が具体的でないものがあり、調査・分析手法の検討が重要になる。

3. 論点整理（方法論、留意点）

調査・分析の方法と留意点を以下に抽出した。

- ・ 複数の基本目標の重み付けの是非
- ・ 全国的視点、地域的視点に分けての評価
- ・ 数値目標の設定のあり方：何もかも「数値目標」化することは適切でない。数値にこだわりすぎると本質を見失う危険性がある。定性的目標の意義やその達成度判定法についても検討を要する。
- ・ 国費（税金）の投入状況は、予算ベースではなく、決算ベースで評価
- ・ 外部経済発揮、外部不経済解消効果の評価
- ・ 費用対効果の分析：現在の経済合理主義のもとで行うとともに、化石資源がほとんど使えなくなる時代に置き換えても行う。目先の利益獲得が持続性を損なう危険性があることに留意する。
- ・ バイオマスタウン構想の策定及び事業推進の評価：構想は地域の夢を描こうということで策定が奨励された経緯があり、事業化に向けての検討はFSレベル以下である。構想どおり事業が進んでいないというのは、酷である。
- ・ バイオマス利活用の位置づけ：農業や工業という主たる営みのサブストリームと位置づけるべき側面が強いことを認識する。
- ・ 地域特性や技術開発の進展度を配慮
- ・ 現行法規制等の支障について分析・評価

- ・ 国策として大胆な投入や制度設計の勧告
- ・ 非調査者から有益なコメントを引き出し、建設的な提言（勧告）につなげる。

4. プロジェクト研究の目標設定と評価

筆者らは、農林水産省の委託プロジェクト研究「地域活性化のためのバイオマス利用技術の開発（バイオマス利用モデルの構築・実証・評価）」（2007～2011年度）を推進している²⁾。公募要領による達成目標の1つは「バイオマス利活用システム全体のライフサイクルでのコスト、化石エネルギー消費量をそれぞれ20%以上削減できるシナリオ（モデル）を提示すること」である。目標達成の判定方法には、総務省による政策評価と同様の困難性を有している。

本プロジェクトは、5年計画の2年目である2008年度末に中間評価が行われた。評価の要領は、研究開発評価実施要領（19農会第585号、平成19年6月29日）に示されている。中間評価における評価項目は次のとおりである。

- 1) 研究目標の達成度及び今後の達成可能性等
- 2) 研究が社会・経済等に及ぼす効果の明確性
- 3) 研究推進方法の妥当性
- 4) 社会・経済の諸情勢の変化を踏まえた研究の必要性

このうち、1)の研究目標の達成度は、研究資源の投入や前提・外部条件により異ってくる。責任を明確にするため、前身のプロジェクトでは、自主的にPDMを作成した³⁾。しかし、本プロジェクトでは、前提条件、外部条件が活動や事業目標の達成に与える影響が大きすぎるので作成しなかった。契約に基づく業務を適切に行い、成果を上げていても、方向転換が求められることもある。ま

た、5年計画の後半に着手予定の課題が未着手の段階で切られることもある。委託元のP0（プロジェクト・オフィサー）と研究担当者との間の信頼関係の醸成、単年度予算・契約という制限がある中で、準備への研究資源の投入法、数値で表現しづらい本質的な目標への貢献に対する評価のあり方、追加的な要請への対応、後から出された今後の方針のベースとなる基準への対応など研究推進システムの制度設計について、論点が浮かび上がった。

2009年度からは、中間評価を経て、新たな体制と内容でプロジェクトが進行する。地域活性化のためのバイオマス利活用の技術開発を、設定されている数値目標と、それ以外の大切なものの両方を追求しつつ精力的に進めていきたい。

5. おわりに

バイオマス利活用システムは、原料バイオマスの生産（発生）・収集・運搬・貯蔵（保管）、エネルギーやマテリアルへの変換、変換によって得られるエネルギーやマテリアルの貯蔵、それらの利用場所への搬送（・貯蔵）・利用、それぞれの段階での廃棄からなる。政策評価や中間評価が、組織（人）と技術と制度をうまくつなげて、より望ましいやり方でのバイオマス利活用の推進に貢献することを念願する。

本稿は、総務省の研究会参加及び4.で示したプロジェクト研究の推進ほか様々なバイオマス利活用の取り組みに関わっている経験をもとにとりまとめたものである。意見部分は個人的見解であり、所属組織の公式見解ではない。

参考文献

- 1) 総務省：リサイクル対策に関する政策評価書，2007
- 2) 柚山義人ほか：プロジェクト研究「バイオマス利用モデルの構築・実証・評価」について，ARIC 情報，87，pp.11-15，2007
- 3) 上田達己・柚山義人：農林水産バイオリサイクル研究プロジェクトにおける研究進行管理，研究調査室小編集，10，pp.13-23，農研機構，2007

表1 PDMの論理 (Logic of PDM)

上位目標	← 評価指標及びそのデータソース	
事業目標	← →	外部条件
期待される成果	← →	外部条件
活動	← →	外部条件
	← 投入	前提条件