

## 政策評価に関する統一研修（中央研修）講演概要

平成 27 年 1 月 16 日開催

講演名：規制の事前評価の質の向上について

講師：東京大学大学院法学政治学研究科・公共政策大学院 田辺 国昭 教授

講演時間：13 時 00 分～14 時 30 分

### <講演の構成>

本日は規制の事前評価の質の向上について述べる。まずは政策評価の全体的状況について、課題とその原因を述べる。第二に、規制影響評価の義務付けについて、現状を述べる。第三に、規制影響評価の特色について、公共事業の事前評価と比較しつつ述べる。第四に、規制影響評価のプロセスについて、注意すべき点などに触れつつ述べる。第五に、規制影響評価の具体例として、家庭用ガスコンロの規制の例と、アメリカにおける綿ゴミの規制に関する例を御紹介する。第六に、規制影響分析における実務と経済分析について、比較しつつ述べる。最後に、規制影響評価の質の向上について、必要なことを述べる。

### 1. 政策評価の全体的状況

#### <日本の政策評価制度の特徴>

日本の政策評価制度の特徴として、第一に挙げられるのは、法律による包括的な制度になっていることである。法律的な義務付けがあるということは、規範としてのレベルが高いということの意味する。また、包括的な制度になっているということで、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に、様々の種類の評価について全て規定されている。

第二の特徴は、実際に行われる評価の種類が様々なことである。同じ評価という言葉を用いてはいるが、評価対象の違いや、事前評価か事後評価かの違いなど、それぞれ内容に違いがある。

第三の特徴は、政策評価法は計画法としての色彩が強く、評価書の作成に強調がおかれることである。評価を内部管理のためのツールとして使うという側面は弱いという現状がある。

第四の特徴は、政策評価が予算配分と明示的な関係を持たずに行われていることである。評価は評価として見て、その後で評価結果を予算に反映するかどうかを見るという形で、政策評価と予算要求は二段階に分かれている。現在では、評価と予算要求が直接リンクしていないことが問題とされている。

#### <政府における政策評価の3つの手法>

日本で行われている政策評価には、大きく分けて3つの手法がある。

一つ目は「実績評価」と呼ばれる類型で、各府省の全政策について、政策が遂行された

事後に行われるものである。実績評価は政策体系を構築した上で、数値目標と測定指標を設定し、その目標・指標をどの程度達成できたかを評価する。

二つ目は「事業評価」と呼ばれる類型である。事業評価は事業の採否を目的として、道路・河川・ODAなど事業領域ごとに、事前に行われる。評価対象は、事業領域ごとに定まっている。事業評価では、採択された事業だけ評価書が作成されるため、採択されなかった事業との比較が難しいという問題がある。

三つ目は「総合評価」と呼ばれる類型である。総合評価は、特定のテーマについて、政策に係る問題点を把握するとともに、その原因を分析するなど総合的に評価する方式である。問題を解決するための評価なので、評価の結果が問題なしという報告では役に立たない。

### <各府省における政策評価の実施状況（2013年度）>

評価の実施状況として、事前評価は約950件行われている。事前評価のほとんどは、公共事業、研究開発、ODA、租税特別措置等、規制の特定5分野に係るものである。

これに対して、事後評価は約1,600件行われている。そのうち、約400件を占める一般政策の事後評価については、目標管理型の政策評価が中心となっている。残り約1,200件は特定5分野の事後評価が占めている。特定5分野の事後評価のうち、完了後の事業評価については、評価を実施するかどうかによって件数が大きく変わるが、約600件という件数は、かなり多い。完了後の事業評価は、評価結果を反映させにくいので、もっと件数が少なくても構わないのではないかと思う。

### <各府省における政策評価の全体的状況>

各府省における政策評価の全体的状況としてまず言えるのは、各府省とも実績評価を中心としているということである。それから、基本計画・年度計画に基づく評価書の作成というスケジュール自体は確立しているということが言える。

しかし、同一の組織内で、評価書の作成と各施策の作成を並行して行うため、評価の反映が明示化されず、決定への情報提供としてもラグが生じているという問題がある。

また、社会科学者をあまり活用していないという状況がある。外部委託などによる社会的な科学的な分析は、評価という形で行われることは少なく、むしろ研究という形で行われることが多い。

## 2. 規制影響評価の義務付けと現状

### <規制影響評価の義務付け>

公共事業、研究開発、ODA等の事業に加えて、規制の新設・変更を行う際には、事前に評価を行うことが法律により義務付けられている。

規制の事前評価の目的は様々だが、限定して申し上げると、①社会的な科学的な分析を政策

形成過程に組み込むことにより、より合理的な政策の形成に資するということ、②規制によって生じる社会的な負担を顕在化させることによって、規制の持つ影響を比較考量できるようにすること、③関係者のコンサルテーションを通じて、合意形成を促すという目的が挙げられる。

#### ＜規制影響評価の現状＞

規制影響評価の問題としては、まず、具体案がほぼ定まった後に、初めて評価書の作成が行われるため、規制影響評価が決定プロセスの中に組み込まれていないという問題が挙げられる。次に、立法事実の記載、必要性の記載などはあるが、費用と便益の定量化があまり行われていないという大問題がある。費用と便益の値についての関係者へのコンサルテーションは、明示的に行われていない。さらに、規制を行った場合どういう状況になるかがはっきりしていないものが多いという問題もあり、これが最大の問題点だと考えている。

これらの問題点を総括すると、規制影響評価は、まだプロセスとして確立しておらず、また、分析のレベルもかなりの問題を含んでいると言える。

### 3. 規制影響評価の特色

#### ＜政策分析としての規制影響評価＞

規制影響評価で行うことは、政策分析と変わらない。両者には共通点が8つ挙げられる。①特定の政策課題に向かって取り組んでいくということ。②課題に対する対応方策を検討するということ。③どういうロジックで政策的な介入をするかモデルを構成するということ。④介入した結果どうなるかを予測し、最も合理的な介入手段を選択するということ。⑤どういう情報をモニタリングするか方法を選択すること。⑥収集したデータをもとに分析を行うということ。⑦公平性や効率性など、どの基準を用いるかを選択して適用するということ。⑧分析結果の情報を公表・提供し、国民が利用するということである。

これらのプロセスは通常の政策を行う中でも行われることだが、それを明示的に行うのが規制影響評価の特徴である。

#### ＜公共事業評価と規制影響評価の対比＞

公共事業評価と規制影響評価を対比して、規制影響評価の特徴を述べる。公共事業評価も、規制影響評価も、費用に見合った便益が得られるかということの評価する点は共通している。

相違点として、まず費用面の違いが挙げられる。公共事業評価は公的な支出によって行われる。一方で規制影響評価の場合、公的な支出はほぼなく、企業や国民の私的コンプライアンス費用が社会的な費用として発生する。

二つ目の違いとして、便益面の違いが挙げられる。公共事業評価の場合、どのような便

益を評価するかはマニュアルで事前に設定されている。一方で規制影響評価の場合、マニュアルがなく、どのような便益が発生するかは個別に考慮を行う必要がある。

この二つの違いを通して、規制影響評価は、公共事業評価に比べて、政策によってどのような影響が生じるかを予測するのが難しいという特徴があることが分かる。

### <規制影響評価の区分>

規制影響評価の区分として、二つの軸がある。一つは、費用と効果をとともに検討しているかどうかである。検討しているかどうかとは、費用や効果を定量化できているかどうかということの意味する。もう一つは、代替案と比較可能かどうかである。費用と効果のいずれかしか定量化していない場合、完全な比較はできない。また、定量化していても、規制案と代替案とで共通の指標による定量化がされていないような場合は、比較が困難である。

### <経済評価の類型>

費用と効果をとともに定量化しており、代替案と比較可能な評価について、完全な経済評価としているが、それにも三つの類型がある。

一つは、費用を最小化する分析（費用－最小化分析）である。これは同程度の効果が得られる規制について、費用を比較するものである。

もう一つは、費用と効果を比較する分析（費用－効果分析）である。これは、費用を金銭価値化しているものの、効果を金銭によらない指標によって定量化している場合に用いる。

最後に、費用と効果がともに金銭価値化されている場合は、費用と便益を比較する分析（費用－便益分析）を用いる。

### <規制影響評価のねらうもの>

規制影響評価の類型のうち、どれを用いるかにより、目的が変わってくる。

費用－最小化分析では、コンプライアンス費用や、国民に対して要求する費用を最も減らすことが目的となる。

費用－効果分析では、費用が規制の効果を正当化できるのか、複数の政策のうち費用あたりの効果が最も効率的なものは何かを分析するのが目的となる。費用と便益の単位が異なる費用－効果分析では、費用と便益を引き算で計算することはできないが、割り算により費用あたりの効果を計算することが可能である。

費用－便益分析では、社会的便益が社会的な費用を上回っているか、社会的なネットの便益はどのくらいになるか、最も効率的な手段は何かを分析することが目的となる。費用と便益の双方が金銭価値化される費用－便益分析ならば、費用と便益を、割り算だけでなく、引き算で計算することも可能である。

これらの類型のうち、費用－便益分析が最も望ましいが、個人的には、費用効果分析を用いても構わないのではないかと思う。効果が同一と考えられる規制を比較する際は、費用（特にコンプライアンス費用）把握に集中しても良い。

#### 4. 評価のプロセス

##### <評価の階層性>

評価を行うためには、どのようなことをしなければいけないかをお話する。これは規制影響評価に関わらず、評価一般に言えることである。

まず、ニーズ・アセスメントをする必要がある。社会的な課題、それを解決するニーズがどの程度の規模で存在するのかを評価するということである。ニーズがない場合、そもそも規制をする必要がなく、この評価が最も大事である。

二番目に、ニーズがあった場合、プログラム理論のアセスメントが必要である。これは、社会的な課題に対し、どのような政策が効果的であるか、評価をするということである。

三番目に、プログラム又はプロセスのアセスメントが必要である。これは、どのように実施するかの評価である。

四番目に、インパクト・アセスメントが必要である。政策を実施することによって、どのような効果があるかを評価する。

最後に、効率性のアセスメントを行う。政策によって得られる効果に対し、費用は見合うものかを評価する。

これらの評価は、前段階の評価が行われたい限り、後の段階の評価を行っても有益ではないという点で、階層性を有している。

##### <評価の各プロセスについて>

ニーズのアセスメントでは、規制の必要性について二つの観点からチェックを行う。一つは市場の失敗の観点、もう一つは政府の失敗の観点である。

市場の失敗としては、公共財、外部不経済、独占、情報の非対称性などが挙げられる。これらの市場の失敗がある場合、規制が必要である理由となる。

政府の失敗としては、私的目標の挿入、非効率、予期せざる効果、権力の偏在が挙げられる。私的目標の挿入とは、公的な目標を掲げている政策が、私的目標を持ってしまっている場合を指す。

規制をすることによって生じる政府の失敗と、現に生じている市場の失敗とを比較し、後者の方が大きいのであれば規制の必要性があるということになる。

プログラム理論のアセスメント、すなわちロジック・モデルの構築に関しては、政策のゴールと目標が十分に定義されているかなどを評価する。また、研究文献も多く存在するので、研究文献と実践との比較によるアセスメントなども行われる。

プロセス評価については、プログラムが意図したとおりに、またある適切な基準に従って運営されているかをアセスメントする。

アウトカムの測定では、より適した測定尺度を選択することが重要になる。同じ現象を同じ測定手順で測定したとき同じ結果が得られるか、測定しようと思図したものを測定しているかが問題になる。

インパクト抽出の手段としては、無作為フィールド実験法が好ましい。しかし、無作為化を実際に行うのは困難であり、どのように行うかが課題である。

効率性の評価については、費用便益分析、あるいは費用効果分析を用いて行う。

## 5. 規制影響評価の具体例

### <家庭用ガスコンロの過熱防止措置と立ち消え安全装置の設置義務付け>

規制影響分析の具体例として、一つ目は家庭用ガスコンロの過熱防止措置と立ち消え安全装置の設置義務付けの例を紹介する。実際例を紹介する上では、コストを分析する方法と、効果を把握する方法が重要である。

コストについては、実際に業界に聴取をし、それを費用としてコンプライアンス・コストを推計している。聴取をした結果、開発費、防止装置取付け等にかかる製造設備の変更で 200 億円の追加費用が必要であることが分かった。そのため、4年間で経費回収を図るとして、年 50 億円の負担となる。

政策効果の便益については、類似の規制の実例を参考に事故の減少率を 90%と見積もり、推計している点が参考になる。建物損害額の減少については、現在のコンロ火災による損失額 71 億 5,000 万円に対して、ガスコンロを原因とする火災の比率である 95%をかけ、さらに事故減少率の 90%をかけ、61 億円と見積もっている。事故による死亡損害額の減少については、現在のコンロ火災による死亡数 49 名に対し、人命の損失額を一人 2 億円としてかけ、さらに事故減少率の 90%をかけ、88 億円と見積もっている。この二つを合わせて、総便益は合計 149 億円と見積もられる。純便益は、コンプライアンス・コストとして見積もった年間の負担費用 50 億円を引いた、99 億円となる。よって、規制を行うべきだと言える。

代替案の検討としては、広報活動の強化と、業界の自主規制という代替案について行っている。代替案はそれぞれ事故減少率が低下するものと仮定して比較している。その結果、設置義務付けは、代替案より純便益が上回ると判断された。

この例は、定量化をするに当たり、大まかに計算している部分が多い。しかし、全く定量化しないよりは、大まかであっても定量化をするのが好ましい。また、関係者とのやりとりの中で定量化を行い、合意形成が行われたという点に意義がある。

### <アメリカにおける綿ゴミ規制の事例>

二つ目の事例として、アメリカの綿ゴミ規制について説明する。

これは、1978年にアメリカの労働安全衛生庁が繊維工場における綿ゴミの基準を強化したもので、アメリカでも多くの議論が行われ、議会や連邦最高裁まで争われた。

この綿ゴミ規制の強化は正当化できるものであっただろうか。

規制が強化された経緯としては、繊維工場で働く者が、綿ゴミを吸引することによって肺疾患を生じるというもの。症状としてはグレード1/2から3まで違いがあり、3となると、症状が悪化して慢性化する。

そこで、綿ゴミの濃度を規制し、工場内の環境を、紡糸の過程で1立方メートルあたり200マイクログラム以下、織布の過程で750マイクログラム以下、その他の過程を500マイクログラム以下とすることとした。

綿ゴミ粒子の濃度を減少させるために必要な費用は図(P.32)のとおりであり、費用は減少させる粒子の濃度に応じて変わる(粒子の濃度を下げると費用も大きくなる)。

図(P.33)は、実際に綿ゴミの規制強化を行ったことによる肺疾患の減少数である。

左は1978年から1982年までのグレードごとの減少数で、右は本規制の対象外となっていた中小企業においても規制を施行した場合の想定数である。

また、その次の図(P.34)は肺疾患一人を減少させるためにかかった費用である(左と右の欄の意味はそれぞれ前の図と同じ)。

評価の結論としては、事前に予測された一人当たり減少にかかる増分費用より実際の増分費用は少なく、その点では規制の強化は正当できるというものであった。

しかし、考えてみると、工場の空気を清浄化する以外にも他の方法(例:作業員にマスクの着用を義務付ける)の方がより効率的だったかもしれない。

これは、アメリカの労働組合から、マスクを着用することに反対の圧力があつたということもあり、このような若干割高な形に落ち着いたということもある。

## 6. 経済研究と実務との比較

### <実務における規制影響分析の特徴>

実務における規制影響分析では、まず政策がどのような経路で流れて、どのような主体に影響するのかを考える。そして、影響を受ける主体が負担する費用については、関係者に実際に聴いて推計する。特にコンプライアンス費用については、聴いてみないと分からない。

政策がどのような影響を対象に及ぼしそうかについては、現在の事故などの区分けから判断し、類似の事案を先例として類推する。総便益、総費用については、これらの影響を受ける主体ごとに積み上げて計算をする。そして、費用が効果を正当化できるかを判断す

る。

#### ＜経済学的な規制影響分析＞

経済学的な影響分析では、関連する主体の効用関数を設定し、これを決定するパラメータを過去のデータから決定し、それをもとに費用と便益を計算していく。しかし、このような分析を実務で行おうとすると、コストが非常にかかる。

政策評価における規制影響分析では、決定に必要な情報、すなわち費用を正当化できる効果を生じるか否かを判断できればよく、ミクロ的基礎付けを重視して効用関数から出発することは必ずしも必要ではない。そのため、実務型の規制影響分析を用いて良いと言える。

## 7. 結語

#### ＜規制影響評価の質の向上に必要なこと＞

規制影響評価の質は、まだまだ向上する余地がある。質を高めるためには、第一に研究者等の参入が不可欠である。第二に、使える資源が限られている中で、決定に必要な情報を提供しているかを意識する必要がある。第三に、研究者が参入したくなるような、興味深い分析をするためのデータを、各府省が提供していく必要がある。

そして最も私が言いたいことが次の二つであり、第四に、評価書の作成ではなく、政策の作成プロセスの一環として、規制影響評価を位置付けていく必要がある。ここでは、コンサルティングによる関係者との情報の往復と合意形成が重要になる。

最後に、適切な規制影響評価を推進することで、データや証拠に基づいた議論を可能にする必要がある。

これが日本の政策決定の質の向上につながると考えている。

#### ＜質疑応答＞

Q：環境規制など便益の経済的な定量化（金銭換算）が難しい分野も規制影響評価の対象として考えてよいのか。今日の話では、経済的指標で分析することが重要だと感じたが、それが難しい場合には、定性的な評価でも差し支えないのか。

A：便益は金銭換算して評価するのが望ましいが、それが難しい場合は定性的なもので構わない。ただし、コンプライアンス費用については、なるべくはっきりと換算してほしい。