
欧州連合(EU)における
規制の政策評価に関する調査研究

報 告 書

平成 28 年 12 月

The logo for FUJITSU, featuring the word "FUJITSU" in a bold, sans-serif font. Above the letter "J" is a stylized infinity symbol or a similar graphic element.

株式会社富士通総研

目 次

| | |
|---|----|
| 序章 本調査研究の目的・概要 | 1 |
| A) 本調査研究の目的 | 1 |
| B) 本調査研究の概要 | 2 |
| 第1章 欧州連合における規制策定プロセスの概要 | 3 |
| A) 欧州連合の規制策定プロセスにおける各機関の役割と流れ | 3 |
| ① 規制策定プロセスにおける各機関の役割 | 3 |
| ② 各省庁からみた規制策定プロセスの流れ | 8 |
| ③ 影響の特定・評価の手法 | 17 |
| ④ 既存規制の見直し制度である REFIT 制度の運用実態 | 29 |
| B) 「ベターレギュレーション・パッケージ」の実際の運用 | 32 |
| ① 背景となる問題意識及び改善状況 | 32 |
| ② 各規制所管総局の対応実態 | 34 |
| C) EU における影響評価の質の変化と規制意思決定に果たす役割・影響の変化 | 37 |
| ① 近年の影響評価の質の変化 | 37 |
| ② 近年の影響評価が規制意思決定に果たす役割・影響の変化 | 39 |
| 第2章 欧州における 2003 年以來の改革の歴史的経緯 | 40 |
| A) 2006 年のコンサル外部評価と 2010 年欧州会計監査院外部評価の内容と対応 | 40 |
| ① 2006 年のコンサル外部評価の内容と対応 | 40 |
| ② 2010 年欧州会計監査院外部評価の内容と対応 | 41 |
| B) 評価指針の改訂 | 42 |
| C) 影響評価委員会の設置と改革 | 43 |
| D) REFIT 制度の開始 | 44 |
| E) 「ベターレギュレーション・パッケージ」導入に至る背景 | 45 |
| 第3章 欧州連合における規制の影響評価の優良事例 | 46 |
| A) 規制の影響評価の優良事例収集の観点 | 46 |
| ① 影響評価における定量・定性評価の質が高い事例 | 46 |

| | |
|--|-----------|
| ② 影響評価により当初想定した結論と異なる政策オプションを選択した事例 | 46 |
| B) 規制の影響評価の優良事例 | 46 |
| ① 食品衛生の規制に関する新規・更新の登録・評価等申請における手数料課金制の導入可否（健康・食品安全総局） | 46 |
| ② エネルギー効率とエネルギー安全保障及び 2030 年の気候変動エネルギー政策枠組み設計への寄与（エネルギー総局） | 48 |
| ③ マネーマーケットファンド（MMs）に対する規制改正案に関する影響評価（欧州議会） | 49 |
| ④ EU における著作権枠組みの再調査（欧州議会） | 50 |
| ⑤ 欧州医薬品庁（EMA）医薬品監視における手数料の課金（欧州医薬品庁） | 51 |
| | |
| 第 4 章 日本における規制の政策評価の課題と EU からの示唆 | 53 |
| <hr/> | |
| ① 規制改革方針 | 56 |
| ② 規制策定プロセス | 56 |
| ③ 組織の権限設定 | 57 |
| ④ 職員スキル | 58 |
| ⑤ インセンティブ | 59 |
| ⑥ 留意点 | 59 |
| | |
| 別添資料 1 欧州連合現地調査インタビュー議事概要 | 60 |
| <hr/> | |
| A) 規制政策制度所管部門①（事務総局（より良い規制担当）） | 60 |
| B) 規制政策制度所管部門②（規制精査委員会） | 64 |
| C) 個別規制所管総局①（健康・食品安全総局） | 67 |
| D) 個別規制所管総局②（エネルギー総局） | 72 |
| E) 個別規制所管総局③（司法・消費者総局） | 74 |
| F) 個別規制所管総局④（域内市場・産業・起業・小規模企業総局） | 76 |
| G) 欧州議会事務局①影響評価担当 | 78 |
| H) 欧州議会事務局②事後評価担当 | 82 |
| I) 欧州議会事務局③科学フォーサイト担当 | 84 |
| J) シンクタンク①（IMPACT ASSESSMENT INSTITUTE） | 88 |
| K) シンクタンク②（CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES : CEPS） | 90 |

序章 本調査研究の目的・概要

A) 本調査研究の目的

日本における規制の事前評価は、平成 16（2004）年 10 月から試行的に実施し、さらに平成 19（2007）年 10 月からその実施が義務付けられたところであるが、その実施実態は必ずしも質の高い評価内容となっていないのが現状である。

規制の事前評価は、大きく分けて(a)規制策定プロセスを効率化すること、(b)規制の質を高めること、(c)規制の妥当性を説明することの 3 つの目的があるが、現状の規制の事前評価が果たす役割は(c)の規制の妥当性を若干説明する程度にとどまり、(a)規制策定プロセスを効率化すること、(b)規制の質を高めることを目的とした規制の事前評価の利活用については検討の余地がある。

これまで、総務省においても規制の事前評価の質の向上等に向けて取り組んできたところであるが、現状では課題解決に至っていない。そのため昨年度は、規制に係る政策評価の先進国である英国において調査を実施し、所要の成果を得た。本年度の調査研究では、規制に係る政策評価の先進的取組が見られる欧州連合の取組を調査し、日本における規制の事前評価の改善につなげる要素を発見することを目的とする。

あわせて、平成 27 年度から政策評価審議会が発足し、その下部組織として、有識者による規制評価ワーキング・グループ（以下「規制評価WG」という。）が設置されたことから、規制評価WGと綿密に連携の上、本調査を実施し、規制評価WGにおける規制の政策評価に係る改善方策の検討に寄与することとする。

なお本調査研究では、規制の事前評価の改善課題の仮説を以下の 3 点としてとらえ、調査研究を進めた。

- (a) 規制対象（法律・政令）の範囲と簡易評価基準・除外基準等と費用便益分析（定量化度合い：完全でなくても定量化度合いを高める努力）の整理
- (b) 各規制所管総局が実施する規制の事前評価に対する評価機能（意見提示機能）の追加や規制の事前評価制度そのものに対するメタ評価機能の拡充
- (c) 立案段階・政策オプション検討段階から始まる規制の事前評価プロセスの規制政策プロセス全体への組込みの実施

以上の改善課題の仮説を検証するため、以下の観点を踏まえ調査研究を進めた。

- (a) 本調査の対象である欧州連合の影響評価（IA）の見直し前後の状況及び見直しの背景・経緯を丁寧にたどること
- (b) 日本の規制の事前評価制度と(a)の結果を照らし合わせた際に、どのような部分が参考となり、どのような部分が参考とならないのかを仕分けること
- (c) 参考となる内容を仕分けた結果を踏まえ、規制影響評価の対象範囲や規制所管府省以外の組織による評価機能（各規制担当総局に対する影響評価書の修正・再提出要求機能）やメタ評価のあり方、規制政策プロセス全体の見直しに向けた要素を検討すること

B) 本調査研究の概要

本調査研究では、文献やインターネット等で関係資料を収集・分析した上で、書面では把握できない部内の事情や問題の根幹、参考となる所見などの側面的な情報を現地の政府関係機関からのインタビューにより把握した。欧州連合での現地調査日程は、以下図表のとおりである。

なお欧州連合での現地調査は、専門的な見地からのアドバイスを得るため、東京大学公共政策大学院の岸本充生特任教授とともに実施した。

図表 1 欧州連合現地調査日程

| 調査日 | 調査対象機関 |
|-----------------------------|---|
| 平成 28 (2016)年 6月 13 日 | <ul style="list-style-type: none"> ・保健・食品安全総局 (DG-SANTE) ・欧州議会事務局(事前の影響評価担当) ・欧州議会事務局(事後の影響評価担当) |
| 6月 14 日 | <ul style="list-style-type: none"> ・Impact Assessment Institute(シンクタンク) ・エネルギー総局 (DG-ENER) ・司法・消費者総局 (DG-JUST) ・規制精査委員会 (RSB) |
| 6月 15 日 | <ul style="list-style-type: none"> ・Centre for European Policy Study(シンクタンク) ・域内市場・産業・起業・小規模企業総局 (DG-GROW) ・欧州議会事務局(科学フォーサイト担当) |
| 6月 16 日 | <ul style="list-style-type: none"> ・事務総局(スマート規制・作業プログラム担当) |

第1章 欧州連合における規制策定プロセスの概要

A) 欧州連合の規制策定プロセスにおける各機関の役割と流れ

① 規制策定プロセスにおける各機関の役割¹

まず、規制策定プロセスに関係する各機関の役割を整理すると、(a)計画立案、(b)影響評価、(c)規制導入、(d)事後評価の4つに分けることができる（図表3参照）。

ア 欧州委員会

欧州委員会は欧州連合（以下 EU とする）における行政組織として位置付けられ、加盟 28 か国の中から各国 1 名ずつ任命された委員により運営される（委員長 1 名・副委員長 7 名・委員 20 名）。また、組織内には 23,000 人の職員と 40 の総局があり、各分野における規制立案・実施・評価を行っている。

全 28 名の欧州委員会委員は週次会議を実施している。主に「欧州委員会作業プログラム（Commission Work Program）」において、各総局が経済・社会・環境等への影響の大きさを考慮し、「重要（Major）」と判断したアジェンダについて議論し合意を図っている。また、「重要」ではないと判断されたアジェンダについては、全委員に対する文書回送を通じた合意形成が行われる。

欧州委員会では、「補完性（Subsidiarity）」と「比例性（Proportionality）」の2つの原則に基づき、効率的・効果的な規制の策定・運用を目指している。

（ア）欧州委員会事務総局

事務総局（Secretariat General）は、欧州委員会における 40 の総局を構成する総局の 1 つで、約 600 人の職員が勤務している。事務総局の主な役割は、欧州委員会の円滑な運営のために組織全体を支援することである。具体的には、欧州委員会の戦略目標の定義付けや優先順位付け、規制立案から実施における一貫性や品質を担保するための支援、欧州委員会のイニシアチブに関する計画立案や具体的な政策立案の支援が挙げられる。

事務総局には、“Directorate C” という規制評価を担当する部門が存在する。“Directorate C” は 4 つのチームで構成され、そのうちの 3 つが、規制評価に係るチームで、C1（事後評価/REFIT 担当）・C2（影響評価担当）・C4（規制政策全般・作業プログラム・ステークホルダー会議担当）の役割に分けられる（図表 2 参照）。

C1（事後評価/REFIT 担当）は、影響評価で整理した事後評価項目についてモニタリングすることや REFIT と呼ばれる既存規制に対する精査を行っている。以前から予算に関する事後評価は行われていたものの、包括的かつ一貫的な形での評価体系は確

¹ 事務総局・規制精査委員会・欧州議会インタビュー結果（別添資料）

立されていなかった。2015年に発表された「ベターレギュレーション・パッケージ」では、この点を改善し、事後評価に関するアプローチを標準化している。事後評価に関するアプローチの一つである REFIT（本章A④参照）は、複数の既存規制改革プログラムを統合する形で2012年12月に欧州委員会により立ち上げられたものである。これはEUにおける規制の単純化、行政における負担の軽減、経済成長と雇用を促進する安定的で透明性の高い規制の枠組みを形成することを目的としている。

C2（影響評価担当）は、影響評価制度の管理と規制案を審査する規制精査委員会（Regulatory Scrutiny Board：RSB）が精査の際に利用する基礎資料の作成を担当している。C2は、欧州委員会による規制の影響評価を、政策策定のためのツールと位置付けており、経済・社会・環境などへの影響を根拠に基づき包括的に評価するよう各規制所管総局に求めている。また、規制を導入する目的・理由・実施手段において、一貫して論理性が担保されるよう支援する。C2は影響評価の実施において、可能な限り定量化する姿勢を取っている。ただし、現状では定量的な分析を中心に作成されている影響評価書が少ないことから、定量化を進めるためにデータベースの活用を検討している。またC2は、コンサルテーションにおいて企業から把握した遵守費用を検証する。検証方法は、特定の分析や数値だけに依拠しない方法で実施する。基礎的な費用モデルには既存のフォーマットがあるが、新規に導入される場合など既存のフォーマットに適さない規制の場合は、負担に関する情報収集などを通じて、全体像を把握する。

C4（規制政策全般・作業プログラム・ステークホルダー会議担当）は、規制に関する政策を管理し、作業プログラムの策定やステークホルダーに対するコンサルテーションの調整を行う。規制に関する政策の全般的な管理は、「アジェンダプランニング」と呼ばれる内部情報システム（情報データベースと業務フローシステムにより構成）を通じて行われる。作業プログラムは、複数の総局から提出される規制案が断片的で一貫性がないという課題を解決するために採用された方法で、「より良い規制」を実現させるための優先事項として整理されている。

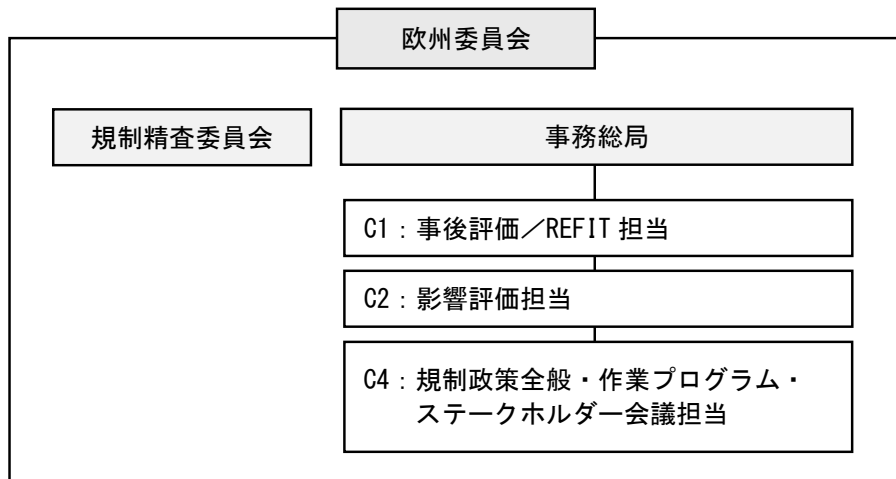
優先事項の一つであるコンサルテーションは、2015年の影響評価ガイドラインの改定により、公式文書に改めて規定された。コンサルテーションの場において明らかになった情報は、過去の情報を含め欧州委員会のウェブサイト上で公表されるようになってきている。コンサルテーションには様々な種類があり、「オープンパブリックコンサルテーション」は、ウェブ上でステークホルダーから意見を聴取し、最終的な結果をウェブ上で公開する。この結果は統計的に整理されるため、提案の採択・不採択の理由を事後検証することが可能である。

コンサルテーションの調整に関して、「トランスペアレンシー・レジスター」や「ステークホルダーネットワーク」という仕組みがある。「トランスペアレンシー・レジスター」は、EU政府へのロビー活動に関する公式の登録簿であり、規制案がコンサ

ルテーションの対象となるとEメールで登録者に通知される仕組みになっている。ただし、登録者は透明性の向上に寄与しているステークホルダーであることなどの条件があるため、限定されている。

「ステークホルダーネットワーク」は、ステークホルダーとのコンサルテーションを担当する各規制所管総局の職員が集まりコンサルテーションの方法や影響評価のガイドラインについて議論するネットワークで、事務総局が議長役を担当し、年間2～3回の頻度で実施される。

図表 2: 欧州委員会における規制評価担当部署



出典: 欧州委員会のウェブサイトより富士通総研作成

(イ) 規制精査委員会：第三者評価の役割

規制精査委員会（Regulatory Scrutiny Board：RSB）は、2015年7月に影響評価委員会（Impact Assessment Board：IAB）の後継組織として発足した。規制精査委員会は、前身の影響評価委員会よりも、独立性が高められるとともに、精査対象の適用範囲が拡大されている。

独立性の点では、影響評価委員会が各規制所管総局から起用された委員から構成されていたのに対し、規制精査委員会の委員はフルタイムで規制所管総局とは別の枠組みで採用される。規制精査委員会の委員は全7名で、全ての委員が分野を限定せず影響評価の精査を担当する。適用範囲拡大の点では、影響評価の対象が規制の立案時に加えて、既存の規制に対しても対象が拡大された。起用される委員は、EUの「持続可能な発展」のために重要な、マクロ・ミクロ経済政策や社会・環境政策の知見を有している専門家から選ばれる。

規制精査委員会は、各規制所管総局から提出される影響評価内容に、「ポジティブ」・「ネガティブ」の意見を提示する。影響評価に「ネガティブ」意見が提示された場合、各規制所管総局は影響評価書の修正・再提出を要求される。規制精査委員会は、これまで提出された影響評価の約50%を「ネガティブ」として修正・再提出

を要求している。各規制所管総局は、規制精査委員会の精査内容に納得できない場合や政治的圧力などにより、「ネガティブ」意見のまま規制策定のプロセスを開始したい場合は、意見を無視してプロセスを進めることは可能であるが、その場合には第一副委員長の承認が必要になる。これは、政治的な緊急性がある場合などに承認されることがあり、第一副委員長による覚書という形で示される。ただし規制精査委員会設立後、「ネガティブ」意見のまま政策形成プロセスが進められた事例は見られていない。

さらに規制精査委員会は助言機能を持つ。1つ目は、各規制所管総局に対する助言で、影響評価のガイドラインやツールボックスの解釈に関するものである。2つ目は、欧州委員会の事務総局に対する助言で、影響評価に関する経験を基にした規制の枠組みの改善に関するものである。

規制精査委員会の持つその他の役割として、年次報告書などを通じた規制に関する意見の公表やステークホルダーなど外部との意見交換が挙げられる。

規制精査委員会は、欧州委員会事務総局に所属するが、事務総局からの指揮命令を受ける関係にはない。また規制精査委員会には委員会独自の職員がいないため、必要な作業に関しては事務総局（影響評価部門 C2）の支援を受ける。

規制精査委員会における評価の方法は、影響評価のガイドラインに基づき作成されたチェックリストで評価される。規制精査委員会は、事務総局職員の支援を受けながら、チェックリストを作成する。作成されたチェックリストは、各規制所管総局に送付され、チェックリストに挙げられた評価の観点を中心に、規制精査委員会との協議が行われる（委員会会合）。協議後、規制精査委員会から各規制所管総局に「ポジティブ」・「ネガティブ」の評価結果が送付される。「ネガティブ」意見が提示された場合、規制所管総局は再度影響評価書を修正して規制精査委員会に提出するよう求められる。規制精査委員会は、「ポジティブ」意見が提示された場合にも、付属意見を追加することはあるが、再提出の必要はない。

チェックリストは、「問題が明確に定義されているか」など、ガイドラインの項目に沿った構成となっている。チェックリストには、主要な観点・要素が記載され、リストに示されたチェックボックスを確認しながら委員会会合で議論を行う。チェックリストは事後評価においても用意されている。2015年度に精査された影響評価書の数は25であったが、2016年度は6月の時点で精査数が40を超えており、精査の数は増加傾向にあるといえる。

規制精査委員会が精査対象とする影響評価は、事後評価も対象に含んでいる。事後評価の対象となる規制は150を超えるため、事後の評価制度の一つであるフィットネスチェックを中心に、1年間で20～25件の精査を今後4～5年かけて進めるよう予定している。事後評価の精査は、開始されたばかりで、結果はまだ公表されていない。事後評価の対象は、予算規模の大きさやイノベーションが起きた変化の割

合が大きいものなど、欧州委員会の優先事項に沿って精査の順序が決定される。事後評価の精査において、「ネガティブ」意見が提示された場合、即座に規制が撤廃されるわけではないが、規制精査委員会が事後評価において「ネガティブ」意見を提示した事実は公表される。

イ 欧州議会

欧州議会は、議会事務局が規制導入前後の2種類の影響評価を実施する。事前の影響評価担当は、各規制所管総局が作成した影響評価書の要約・報告を作成し、規制の導入に関する欧州議会の意思決定を補佐する。事前評価担当は、「欧州委員会の影響評価に関する詳細な初期評価」、「欧州委員会の影響評価の代替・補完的な評価」、「議会改正部分に関する影響評価」という3つの役割を通じて、全ての規制を対象に影響評価を実施する。

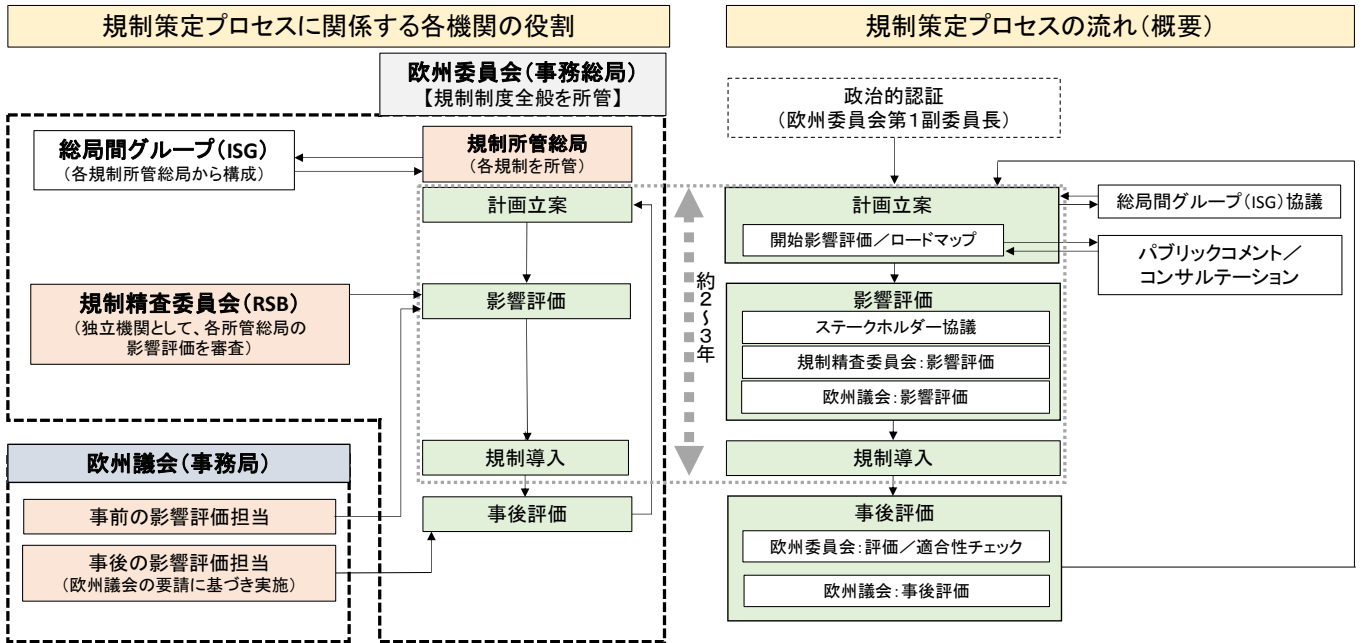
「欧州委員会の影響評価に関する詳細な初期評価」については、欧州議会事務局が実施し、各総局が作成した影響評価の要約に独自の視点を加えた「イニシャルプレイヤー」を作成する。「欧州委員会の代替・補完的な評価」と「議会改正部分に関する影響評価」は、公平・公正性を担保するため、外部委託により実施される。ただし、議会事務局の事前影響評価担当は、外部委託した影響評価についても内容を確認し、その責任を負う。

事後評価担当は、事前評価担当と異なり欧州議会の要請のみに基づいて影響評価を実施する。議会の要請に応じて実施するため、評価の対象となる規制は新規に導入された規制よりも既存の規制の方が多い。事後評価の実作業は、大学及びシンクタンク等に外部委託され、事後評価担当は影響評価報告書の導入部分や要約の作成が主要な役割になる。

事後評価担当は2016年5月に「欧州議会における事後影響評価実施プロセス (“Ex-Post Impact Assessment Evaluation in the European Parliament Method Process”）」という報告書の中で、評価基準を示した。報告書では、「EUへの付加価値」・「適合性」・「首尾一貫性」・「有効性」・「効率性」の5つの基準が示された。この基準は、欧州委員会で実施される影響評価とも共通する。

評価は、客観的な根拠に基づき政治的にも中立な結果が示されるよう注意が払われる。評価の対象事例とするサンプル抽出についても、地理的・社会的な条件が考慮され、外部の専門家の意見も含め、最も適切だと判断される事例が抽出される。事後評価結果が規制の見直しに繋がった場合には、その優良要素がその後の規制策定における欧州議会の事前評価において反映される。

図表 3: EU における規制策定プロセスに関係する各機関の役割と
各省庁の規制策定プロセスの流れ(概要)



出典: EU インタビュー時提供資料等を参考に富士通総研作成

② 各省庁からみた規制策定プロセスの流れ

規制策定プロセスの流れを影響評価の視点で整理すると、図表 3 右側のように表せる。計画立案から規制導入までの期間は、イニシアチブの種類や導入難易度等にもよるが、おおよそ 2～3 年かかる。

ア ロードマップ(Roadmaps)の仕組みと役割

ロードマップは、欧州委員会がイニシアチブを進めていくに当たり、関係する各ステークホルダーに対して、イニシアチブの内容をより早期の段階で共有・議論するための仕組みである。ロードマップは、各規制所管総局によって作成される。ロードマップは、事前影響評価～事後影響評価の段階において適用され、例えば(a)イニシアチブで対象とする課題や施策実施目的の定義、(b)EU による施策の必要性・根拠、(c)想定される政策オプション、(d)ステークホルダーコンサルテーションの方針などが記載される。

各規制所管総局によって作成されたロードマップは、総局間グループ (Inter Service Group: ISG) によるレビューを受けた後、最終版が作成され、事務総局によって欧州委員会の専用ウェブページ「EUROPA」にアップロードされる。なお、総局間グループとは、規制所管総局にまたがるイニシアチブの検討を行う協議体のことを指す²。これにより、より早期の段階で、ステークホルダーに対する情報公開、フィードバック収集を実施することが可能となる。

² 総局間グループの運営主体は、(a)イニシアチブが委員会作業プログラムに含まれている場合、(b)イニシアチブが重要であると判断されている場合、(c)イニシアチブがセンシティブであると判断されている場合は、事務総局が運営することになる。その他は、各総局が運営する。

図表 4では、イニシアチブの分類とロードマップ使用の必要性の運用基準を示した。なお、詳細は後述するが「重要」の客観的な基準はなく、規制所管総局ごと「重要」度の判断が行われている。イニシアチブの「重要性」と影響評価書の「比例性」（「重要性」の高いイニシアチブは、より詳細な影響評価を行う）は規制精査委員会で精査される。

図表 4: イニシアチブの種類と運用基準項目³

| | 重要な(Major)イニシアチブ | その他(Other)のイニシアチブ | | 規制所管総局内部作業計画 |
|-----------------------------------|---|---|--|---|
| 施策の種類 | <ul style="list-style-type: none"> ■ イニシアチブが欧州委員会作業プログラムに該当 ■ REFIT に該当 ■ 新たな立法案 ■ 国際的協定、国際的提案の交渉・締結に関する推奨 ■ 政策コミュニケーション ■ 重要な影響を持つ「委任された法行為」又は「実施法行為」 ■ 重要な影響を持つ金融施策決定 ■ その他、重要又は慎重に扱うべきイニシアチブ | <ul style="list-style-type: none"> ■ 重要な影響を持たない「委任された法行為」又は「実施法行為」 ■ 委員会報告書（事後評価又はフィットネスチェックは除く。） | <ul style="list-style-type: none"> ■ 重要ではない事後評価及びフィットネスチェック | <ul style="list-style-type: none"> ■ 欧州委員会内にて既に定められている行政上の決定 ■ 中間的立法行為 (Intermediate Legislative Act) ■ 国際条約に基づく実施事項の決定 ■ 欧州委員会内にて既に定められている金融上の決定 ■ 欧州委員会への Information Note ■ 権限移譲に基づく決定 ■ 侵害、競争及び国家援助の事例、貿易防衛の事例、国際取引規則の下での執行行為 (Infringement, competition, trade defense cases, enforcement action under international trade rules) ■ 緊急手続 ■ その他のイニシアチブ |
| アジェンダ・プランニングシステムへの登録 | 必須 | 必須 | 必須 | 不要 |
| ロードマップ/開始影響評価 (Inception IA) の必要性 | 必須 (Commissioners による承認) 影響評価が適用されるイニシアチブの場合は、ロードマップのフォーマットは開始影響評価書 (Inception IA) を使用する。 | 不要 | 必須 (Director-General の承認) | 不要 |
| 政治的認証の必要性 | 欧州委員会の President Cabinet との連携のもと、Commissioner(s)、VPs、the First VP による認証 | Commissioner による認証 | Director-General による認証 | Commissioners による認証 |
| 総局間グループ (ISG) の必要性 | 必要 (重要なものについては事務総局が主導) | 不要 | 必要 | 不要 |

³ European Commission, Better Regulation Guideline, p14, 2015.5

| | | | |
|-------------------|--|---|--|
| ISCを開始する条件 | <ul style="list-style-type: none"> ■アジェンダプランニングが全て入力済 ■規制精査委員会による影響評価結果にて「ポジティブ」 ■Commissioner(s)、VP(s)、the First VPによる認証 | <ul style="list-style-type: none"> ■アジェンダプランニングが全て入力済 ■Commissioner(s)、VP(s)、the First VPによる認証済 | <ul style="list-style-type: none"> ■Commissionerによる認証 |
|-------------------|--|---|--|

以上の運用基準は、「重要なイニシアチブ」、「その他のイニシアチブ」、「各規制所管総局内部作業計画」の3つの分類を行っており、「重要なイニシアチブ」と「その他のイニシアチブ（一部）」に対してロードマップの適用が行われている。この中で、「重要なイニシアチブ」に対しては、「開始影響評価書」の形式でロードマップの適用を受ける。また、事後評価・フィットネスチェック（適合性チェック）の対象とされた「その他のイニシアチブ（一部）」は、ロードマップの作成が求められる。それ以外の各規制所管総局の内部作業計画、重要性の低い委任された法行為などに関して、ロードマップの作成を行う必要はない。

以下図表はロードマップのフォーマットであり、記載が必要な項目と記載に際して検討すべき重要な観点が挙げられている。フォーマットは2種類あり、1つ目は影響評価の対象とならない場合のロードマップであり、2つ目は影響評価の対象となる場合（重要なイニシアチブ）のロードマップ（開始影響評価書の形式）である。

図表 5:ロードマップのフォーマット

| ロードマップの作成項目と基準（影響評価対象外） ⁴ |
|--|
| A. 文脈と問題の定義 (Context and problem definition) |
| ○イニシアチブの政治的背景 |
| ○過去・将来のイニシアチブとの関係性 |
| ○検討中のイニシアチブの結果の妥当性 |
| ○既存の政策に対する事後評価分析実施の可否・その内容 |
| ○検討中のイニシアチブの結果の妥当性 |
| ○イニシアチブの取り組む主要な課題 |
| ○影響を受ける主体 |
| ○補完性原則の観点から、EUレベルでのイニシアチブ実施の正当性 |
| ○各加盟国単位でのイニシアチブ実施が困難な理由 |
| ○EUレベルでのイニシアチブ実施による政策目標達成の期待度 (加盟国単位でのイニシアチブ実施よりも望ましい形で政策目標を達成できるか) |
| B. イニシアチブの目的 (Objectives of the initiative) |
| ○政策の主要な目的 |
| ○政策目的の達成とEUレベルでの政策介入の必要性 |
| C. 政策オプション (Options) |
| ○考えられる政策オプション(中小企業に対する免除事項や対応体制を含む) |
| ○考えられる立法手続やソフトロー |
| ○政策オプションの比例性原則の遵守度 |
| D. 初期の影響評価 (Initial assessment of impacts) |
| ○それぞれの政策オプションの利益と費用 |
| ○それぞれの政策オプションの以下の項目に対する影響 (1)規制の単純化 (2)行政的負担 (3)他国との関係性 (4)実施準備 (5)特定の加盟国への導入時の難易度 |
| ○影響評価 (IA)の導入実施(このイニシアチブ又は次のイニシアチブに対して影響評価実施するか) |
| ○影響評価の開始時期 |
| ○影響評価運営グループの立ち上げ時期 |
| ○影響評価運営グループの会議実施頻度 |
| ○運営グループのメンバーとなる総局 |
| ○それぞれの政策オプションのEU予算基準(500万ユーロ)への影響 |
| ○EU予算基準に影響を与える場合、金融規制の遵守度、影響評価としての有用度 |
| ○EU予算基準に影響を与えない場合、影響評価実施時期の予定 |
| ○利用可能なデータの種類と内容 |
| ○既存の影響評価や事後評価の利用 |
| ○新規の情報収集の必要性 |
| ○新規に収集が必要な情報の種類と内容 |
| ○新規の情報収集の方法と実施スケジュール(内部実施又は外部委託を含む) |
| ○調達契約の予定(分析業務や情報収集業務を外部へ委託する場合、調達と契約はいつになるか) |
| ○特定の連携や情報活動は発生可能性 |
| ○発生する場合、連携や活動の種類と内容 |

⁴ European Commission, 'Roadmap:European Defense Action Plan', pp1-5, 2015. 4,
[http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_grow_006_cwp_european_defence_a
 ction_plan_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_grow_006_cwp_european_defence_action_plan_en.pdf)

| ロードマップの作成項目と基準(開始影響評価実施対象) ⁵ |
|--|
| A. 文脈、補完性チェック、目的 (Context, Subsidiarity Context) |
| <input type="checkbox"/> 課題 |
| <input type="checkbox"/> 補完性原理のチェック |
| <input type="checkbox"/> 主要な政策目標 |
| B. 政策オプションマッピング (Option Mapping) |
| <input type="checkbox"/> ベースラインシナリオ (EUの政策変更を伴わない場合) |
| <input type="checkbox"/> 既存の規制の改善又は既存の規制の単純化 |
| <input type="checkbox"/> 既存の指令 (Directive) の改定 |
| <input type="checkbox"/> 代替的政策アプローチ |
| <input type="checkbox"/> 代替的政策手段 |
| <input type="checkbox"/> 代替的/変更した適用範囲 |
| <input type="checkbox"/> 技術的進歩を考慮に入れた政策オプション |
| <input type="checkbox"/> 補完性原理の事前チェック |
| C. データ収集とより良い規制手段 (Data Collection and Better Regulation Instruments) |
| <input type="checkbox"/> データ収集 |
| <input type="checkbox"/> コンサルテーションアプローチ |
| <input type="checkbox"/> 実施計画は確立しているか |
| D. 影響評価プロセスに関する情報 (Information on the Impact Assessment Process) |
| E. 予想される影響の予備的評価 (Preliminary Assessment of Expected Impacts) |
| <input type="checkbox"/> 経済的影響 |
| <input type="checkbox"/> 社会的影響 |
| <input type="checkbox"/> 環境的影響 |
| <input type="checkbox"/> 単純化への影響・行政負担的影響 |
| <input type="checkbox"/> 中小企業への影響 |
| <input type="checkbox"/> 競争性・イノベーションへの影響 |
| <input type="checkbox"/> 行政業務への影響 |
| <input type="checkbox"/> 第三国、国際貿易、投資への影響 |

イ イニシアチブの発案から承認までの流れ

欧州委員会においては、欧州委員会内のイニシアチブは、以下の過程を経て発案から承認までが進められている。

(発案から承認に関わる主要な部門)

欧州委員会の各規制所管総局及び事務総局には、それぞれ政策担当部門 (Policy Desk) と計画担当部門 (Planning Unit) が設けられている。

各規制所管総局政策担当部門 (DGs Policy)

各規制所管総局の政策担当部門は、所管規制を含む政策 (イニシアチブ) の発案、それに伴うロードマップや開始影響評価の作成、アジェンダプランニングシステムへの登録申請を行っている。

⁵ European Commission, "Inception Impact Assessment: Initiative to improve the electricity market design", ppl-7, 2015. 10, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_ener_007_cwp_electricity_market_design_en.pdf

□各規制所管総局計画担当部門(DG Planning)

各規制所管総局の計画担当部門は、政策担当部門からのイニシアチブの発案に基づき、総局内マネジメントからの承認取得、アジェンダプログラミングシステムへの本登録、それに伴うデータ(ロードマップ/開始影響評価)のアップロード、事務総局の計画担当部門とのイニシアチブの回覧調整を行っている。

□事務総局計画担当部門(SG Planning)

事務総局の計画担当部門は、各規制所管総局の計画担当部門や事務総局内部の政策担当部門との間でのイニシアチブの回覧調整を実施し、第一副委員長からのイニシアチブ承認取得を行い、事務総局としての見解を各規制所管総局に伝える役割を担っている。加えて、パブリックコンサルテーションを目的として、最終版のロードマップ/開始影響評価のウェブページ(Europa)アップロードも行っている。

□事務総局政策担当部門(SG Policy)

事務総局の政策担当部門は、政策調整(Policy Coordination)、事後評価(Evaluation)、事前影響評価(Impact Assessment)、政策実施(Implementation)を行っている。イニシアチブ発案の過程では、各規制所管総局政策部門にて発案されたイニシアチブへのスクリーニングを行い、内容について助言を行っている。

(発案から承認までの過程)

欧州委員会においては、以下の過程を経てイニシアチブが発案・評価・承認される。

(ア) 担当総局内での内部手続と担当委員及び副委員長による事前承認

- (a) 担当総局内の政策担当課にてロードマップ若しくは開始影響評価書を作成し、イニシアチブのアジェンダプログラミングへの登録を要請
- (b) 担当総局内の計画担当課が該当イニシアチブについてのマネジメントの承認を取得
- (c) 担当総局は担当委員及び副委員長の承認を取得
- (d) 担当総局内の計画担当課はアジェンダプログラミング登録を実施。同時に、ロードマップ若しくは開始影響評価書もアップロード

(イ) 事務総局によるイニシアチブ・ロードマップ・開始影響評価のスクリーニング

- (a) 事務総局内の計画担当課がイニシアチブのスクリーニングを開始し、ロードマップ若しくは開始影響評価書を事務総局内の政策担当課へ回送
- (b) 事務総局内の政策担当課(政策調整・事後評価・影響評価・政策実施担当)は、

スクリーニングに基づき、「より良い規制」の要求項目の確認、ロードマップ若しくは開始影響評価書の内容・品質についてコメント

(ウ) 第一副委員長による承認

- (a) スクリーニングの結果に基づき、事務総局内の計画担当課は新しいイニシアチブを第一副委員長に提出し、承認を要求
- (b) 第一副委員長は、そのイニシアチブの準備作業が継続されるべきかを判断
- (c) 事務総局内の計画担当課は、担当総局に対して、第一副委員長による判断結果を通知
- (d) イニシアチブが承認される場合は、事務総局内の計画担当課が事務総局としてのロードマップ若しくは開始影響評価書に対するコメントを担当総局へ回送

(エ) ロードマップ/開始影響評価書の最終版作成・一般公開

- (a) 担当総局内の計画担当課は、政策担当課へ事務総局のコメントを回送
- (b) 総局間グループが組織されている場合は、そこでロードマップの最終版を作成（重要なイニシアチブでは事務総局が総局間グループを主導して形成）
- (c) 総局間グループが組織されていない場合は、政策担当課がロードマップの最終版を作成
- (d) 総局間グループは、影響評価が実施されるイニシアチブに対して、全て組織される必要あり。総局間グループが開始影響評価書の最終版を作成
- (e) 担当総局内の計画担当課が最終版のロードマップ/開始影響評価書を「EUROPA」にアップロード
- (f) 以上のアップロードにより、ステークホルダーは、対象となる課題・それに対する政策・政策オプション・その影響などについてフィードバックを実施。このパブリックコンサルテーションは、12週間にわたりウェブ上で実施されることが義務付け

(オ) 影響評価書の作成と規制精査委員会による評価

- (a) 総局間グループは、イニシアチブを進めるためのエビデンス（定量的データや科学的知見）、専門家のアドバイス、ステークホルダーからのコメントを収集・分析し、影響評価書の原案を作成
- (b) 総局間グループは、影響評価書の原案を規制精査委員会に提出し、品質レビューを要請
- (c) 規制精査委員会は、提出された影響評価書の原案を精査し、「ポジティブ」又は「ネガティブ」の評価を行う。これ以降のプロセスに進むためには、規制精査委員会から「ポジティブ」の評価を下される必要性があり、「ネガティブ」

の場合は、規制精査委員会からの評価書をもとに影響評価書を訂正し、再度規制精査委員会へ提出する必要あり。規制精査委員会では、総局間グループでどのような検討を行ったかも考慮

(規制精査委員会の品質精査の観点)

規制精査委員会は、全ての影響評価、重要な事後評価、フィットネスチェックを対象として精査を実施し、それぞれの評価の品質の向上に努めている。精査実施の際には、規制精査委員会独自のチェックリスト (Quality Check List) を用いて、影響評価、重要な事後評価、フィットネスチェックの内容を以下の観点から精査する。

規制精査委員会による精査実施時に使用する観点は6個の大項目と18個の小項目からなり、主に (a) 欧州委員会のガイドラインへの準拠、(b) エビデンスに基づく論理構成、(c) 影響分析の範囲と深さ、(d) イニシアチブの比例性、(e) 使用するツールと方法論の妥当性、(f) 使用するデータの信頼性を確保した報告書であるかに焦点を当てた上で、精査を実施する。

図表 6: 規制精査委員会による品質精査の観点

| No. | I. 課題・目的・政策オプション |
|-----|---|
| 1 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 事後評価・フィットネスチェックの結果はどのように利用されているか ■ 規制による不必要な負担や規制実施における問題は明確化されているか ■ コスト削減の可能性は明確化され、定量化されているか |
| 2 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 問題は、その規模を含め明確に特徴付けられているか ■ 主要なステークホルダーは特定できているか ■ 問題の原因と結果に対して一貫した説明が実施されているか |
| 3 | <ul style="list-style-type: none"> ■ ベースラインの信頼性はどの程度あるか ■ 信頼性はエビデンスにより裏付けられているか |
| 4 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 政策目的は、特定された問題とその原因に対してどの程度現実的か ■ 政策目的は、より広範囲な政策戦略やその他関連する政策イニシアチブに対して一貫性を保っているか |
| 5 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 政策オプションの現実性はどの程度あるか ■ 様々なステークホルダー (欧州議会、閣僚会議、加盟国、民間セクター、NGO 等) の利害に関係する政策オプションへの評価を実施しているか ■ 政策オプションは特定された問題やその原因に対する解決策となっているか ■ 規制を実施しない政策オプションについても検討がされているか |
| 6 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 電子化に関する要素は、問題定義や政策オプション (実施段階含む) に反映されているか ■ 政策オプションは、インターネットを介することが可能か ■ 規制の負担や立法過程を単純化する ICT の活用可能性に対し評価を実施しているか |
| | II. 補完性原則 |
| 7 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 補完性原則に係る課題はどのような取組が実施されているか ■ 加盟国や EU は政策を実施する能力を共有しているか ■ EU 全体の次元・規模の問題はどのようなものか明確化されているか ■ 加盟国単位での政策実施と比較して、EU としての政策実施がもたらす付加価値は何か ■ EU を介さず加盟国単位での政策実施は可能ではないか |

| Ⅲ. 影響評価・比例性原則・政策オプション比較 | |
|--------------------------------|---|
| 8 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 影響分析は、経済的・社会的・環境的要素に対して、比例性原則をどの程度満たし、バランスが取られているか ■ 特定の要素に対する影響・結果（例：基本的人権、地域、加盟国、消費者、第三国などに対する間接的・目的外の影響・結果）は、どのように評価されているか ■ 影響評価は、定性的・定量的エビデンスによりどの程度根拠付けられているか |
| 9 | <ul style="list-style-type: none"> ■ REFITに関わるイニシアチブである場合、コスト削減や便益は定量化されているか ■ ヨーロッパにおけるビジネスや競争性に対する影響は評価されているか ■ 影響分析は、中小企業や零細企業に対する影響（例：規制遵守コスト、規制実施事務負担）を検討しているか ■ 中小企業に対して、免除措置などを含む軽減措置は提案されているか |
| 10 | <ul style="list-style-type: none"> ■ それぞれの政策オプションは、ベースラインシナリオに対して比較がされており、そのための明確な基準が設定されているか ■ それぞれの政策オプションの影響は、比較可能な手法（例：比較表の活用）により、明確かつ一貫性をもって要約されているか ■ 特定のステークホルダーの利害に関わる政策オプションを選択肢から除く際には、明確な理由付けがされているか |
| 11 | <ul style="list-style-type: none"> ■ それぞれの政策オプションの比例性原則は適切に分析されているか ■ 政策オプションは、問題に取り組むために必要な範囲を超えていないか ■ それぞれの政策オプションに関連するトレードオフ、シナジー、不確実性に対しては焦点が当てられているか |
| 12 | <ul style="list-style-type: none"> ■ それぞれの政策オプションにより誰が、どのように影響されるかを特定しているか。 ■ 優先順位の高い政策オプションの遵守に際して、政策介入の対象となる主体の義務事項を明確化しているか |
| Ⅳ. モニタリングと評価 | |
| 13 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 政策イニシアチブの成功基準は定義されているか ■ 成功基準は測定可能か ■ 適切なモニタリング体制は提案されているか ■ 遵守や実施に関わる潜在的な問題は議論されているか |
| Ⅴ. 情報源と方法論 | |
| 14 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 全てのステークホルダーは特定されているか ■ 開始影響評価に対するフィードバックは検討されているか ■ ステークホルダーコンサルテーションにおいて、影響評価に関する要素（例：イニシアチブが取り組む問題・補完性原則・政策オプション・政策オプションの影響）はどの程度触れられているか ■ 各ステークホルダーの視点を報告しているか |
| 15 | <ul style="list-style-type: none"> ■ エビデンスベース、データの利用可能性に関する問題は認識され、説明されているか ■ エビデンスベース、データの利用可能性に関する問題は、影響分析に対しどの程度影響を与えるか明確化されているか |
| 16 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 方法論に関する選択肢・制限・不確実性は明確にされているか ■ 影響分析の確実性に対する制限や影響を明確化しているか ■ モデリングが使用されている場合、報告書に添付されているか |
| Ⅵ. プレゼンテーション | |
| 17 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 報告書の内容は明確、簡潔、理解可能であり、SWD（Staff Working Document：職員作業文書）の形式にて作成されているか ■ 報告書は、内容や構成の観点からガイドラインに従っているか ■ 報告書は、必要な全ての付属書類を添付しているか |
| 18 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 事業計画概要（Executive Summary）の内容は、明確であり、独立した職員作業文書として作成されているか |

③ 影響の特定・評価の手法⁶

影響分析を実施する際、政策介入により発生する可能性のある影響の種類・内容の特定、それらにより影響を受ける主体の明確化が必要になる。また、政策介入検討段階において複数の政策オプションを検討する場合、それぞれのオプションを実施した際に発生する費用・便益の明確化、それらの定量的・定性的な比較に基づき、最適な判断を下すことが求められる。

ア 政策介入の影響の特定と評価

(直接的・間接的な行動変化と政策目標の明確化ステップ)

政策オプションは、取り組む対象の問題に直接的・間接的に影響を与え、政策目標に資することを目指しており、影響分析の最初の段階では、問題・影響・政策目標につながる連鎖構造を整理することが求められる。それぞれ直接的・間接的・最終政策目標での検討対象は以下のステップを通じて明確化がされる。

ステップ1：直接的な行動変化の検討

政策オプションの直接的な効果により、何らかの形で行動が変化する主体が存在する。いかなる主体が、どのような形で行動を変化させるかを検討する。

図表 7: 直接的な行動変化の検討対象

| | |
|------------|--|
| 検討理由 | ○政策オプションの直接的結果として、政策介入を行わなかった場合と異なる影響が生まれるため |
| 検討対象 | ○直接的影響を受ける主体 ・市民、消費者、労働者、企業（全体・特定業種／小規模・中企業・大規模）、公共部門（EU・国家・準国家レベル）、第三国（主要な貿易相手国・発展途上国／第三国企業・第三国市民） ・上述した主体のうち特定の性質を持つ対象（地域、発明者、研究者・学生、若者・高齢者、性別・国籍など） |
| 検討事項 | ○検討している政策オプションが新しい規制の義務を課し、直接的な影響を与えるかどうか。与えたとすれば、影響を受ける主体は何を義務として実施し、行動をどのように変える必要があるか ○中小企業等の免除規定はどのように影響を与えるか ○政策オプションを実施する場合、追加的な実施事項・監視機能・法的要件として何をしなければならないか ○その他の行動は、検討している政策オプションの直接的結果に影響を与えるか |
| 直接的な行動変化の例 | ○市場から特定の危険物の流通を禁止する ○車両や施設に対して汚染軽減装置の導入を義務化する ○EUレベルの特許料を下げる |

⁶ European Commission, “Better Regulation Toox Box”, pp98-110, 2015.5

ステップ2：間接的な行動変化の検討

政策オプションの間接的な効果により、何らかの形で行動が変化する主体が存在する。いかなる主体が、どのような形で行動を変化させるかを検討する。

図表 8:間接的な行動変化の検討対象

| | |
|------------|--|
| 検討理由 | ○直接的な行動変化は間接的な行動変化を引き起こし、問題解決に向けた重要な連鎖構造を生み出すため |
| 検討対象 | ○間接的影響を受ける主体 ・市民、消費者、労働者、企業（全体・特定業種／小規模・中企業・大規模）、公共部門（EU・国家・準国家レベル）、第三国（主要な貿易相手国・発展途上国／第三国企業・第三国市民） ・上述した主体のうち特定の性質を持つ対象（地域、発明者、研究者・学生、若者・高齢者、性別・国籍など） ・ただし、直接的と異なる主体が間接的なグループが影響を受ける可能性あり |
| 検討事項 | ○検討している政策オプションが新しい規制の義務を課し、直接的な影響を与えるかどうか。与えたとすれば、影響を受ける主体は何を義務として実施し、行動をどのように変える必要があるか ○中小企業等の免除規定はどのように影響を与えるか ○政策オプションを実施する場合、追加的な実施事項・監視機能・法的要件は何をしなければならないか ○その他の行動は、検討している政策オプションの直接的結果から導き出される間接的結果に影響を与えるか ○以上に加えて、価格の変動や財・サービスの品質・活用可能性など |
| 間接的な行動変化の例 | ○新たな規制導入により、EUでの特許料がより安価になったため、EU内の企業が支払う特許料負担が低下した（直接的变化）。これにより、EU内における研究開発の収益性が向上し、研究開発への投資が増加した（間接的变化） ○新たなラベル表示規制の導入により、消費者はある電化製品のエネルギー消費効率の比較がより簡単にできるようになった（直接的变化）。これにより、エネルギー消費効率の高い製品の消費が増加した（間接的变化） |

ステップ3：最終的な政策目標への影響の検討

政策オプション実施により、最終的な政策目標に対する影響を検討する。

図表 9:最終的な政策目標への影響の検討対象

| | |
|------|--|
| 検討理由 | ○特定された全ての変更は、最終的にベースラインシナリオと異なる政策目標への影響を与えるため |
| 検討事項 | ○全ての変更は、問題の特定と目標達成に意味をなすものかを特定する必要がある ○他の政策目標が検討中の政策オプションに影響を与えるかどうかを確認しなければならない（既存のEUの政策コミットメント・委員会の政治的優先事項・EU条約等に規定されており、経済・社会・環境分野及び基本的人権の目標を含み、最終的には全ての社会福祉の最大化に連鎖） |

以上の項目の検討により、政策オプション実施から生ずる直接的・間接的な行動変化、最終的な政策目標への影響を明確化することができる。次に、政策オプション実施によ

り発生する影響の特定と評価が進められる。

(影響の特定・評価のステップ)

政策介入検討段階においては、介入の結果どのような影響が発生するかを明確化する必要がある。具体的には、介入により発生する潜在的な影響を明確化し、その中で特に重要な影響を選択し、それが市場や社会全体にどのような影響を与えるのかを評価する必要がある。こうした影響の特定と評価は以下のステップを通じて明確化される。

ステップ1：潜在的影響の特定

主要な潜在的影響の特定に向けた主な影響の概要は以下のとおりである。潜在的な影響の明確化に当たり、大きく4つの観点（経済・社会・環境・基本的権利）が存在する。

図表 10: 主な影響の概要

| | |
|-------|--|
| 経済 | ○成長と投資、分野別競争力、中小企業の成長促進、単一市場の実現、技術革新と研究の活発化、技術開発とデジタル経済、国際貿易と投資の増加、競争環境、エネルギー自給、深く公平な経済通貨同盟、経済・社会的結束、発展途上国への影響、持続可能な発展など |
| 社会 | ○雇用、労働条件、所得分配と社会的包摂、健康と安全、社会的保護、教育、セキュリティ、ガバナンス、文化遺産・多様性の確保、犯罪・テロの抑止、社会的保護や教育システムなど |
| 環境 | ○気候変動、再生可能・再生不可能資源の有効活用、水・土壌・大気汚染の防止、生物多様性・植物・動物の保護、景観の保護、廃棄物の削減と管理、環境リスクの最小化など |
| 基本的権利 | ○人間の尊厳、個人・プライベート・家庭生活・良心と表現の自由、個人データ、財産権とビジネス権、ジェンダーの平等、障害者の権利、子供の権利、良い管理、公平性など |

ステップ2：重大な影響の選択

比例分析の原則に従って、検討中の政策オプションに関連性の高い重大な影響を以下の観点を踏まえ選択する。

図表 11: 重大な影響の概要

| | |
|----------------------------|---|
| 影響の絶対的 大きさ | ○絶対的に最大の大きさのある影響に焦点を当て分析すべきである |
| 特定利害関係 者の影響の相 対的大きさ | ○絶対的な影響が小さくとも、特定利害関係者に得に大きな影響を与えるものに焦点を当て分析すべきである（零細・小規模企業や特定地域・産業・利害関係者など） |
| 委員会の別の 目標及び政策 影響の重要性 | ○別の潜在的に重要な取組や政策目標とのトレードオフが想定される場合、関連する影響に焦点を当て分析すべきである |

ステップ3：重大な影響の評価

重大な影響は、可能な限り定量的に評価すべきであるが、困難な場合は定性的に評価

する。以下の重大な影響の評価に向けた観点（例）を参考にすることが可能である。

図表 12: 重大な影響の評価に向けた問いかけ(例)

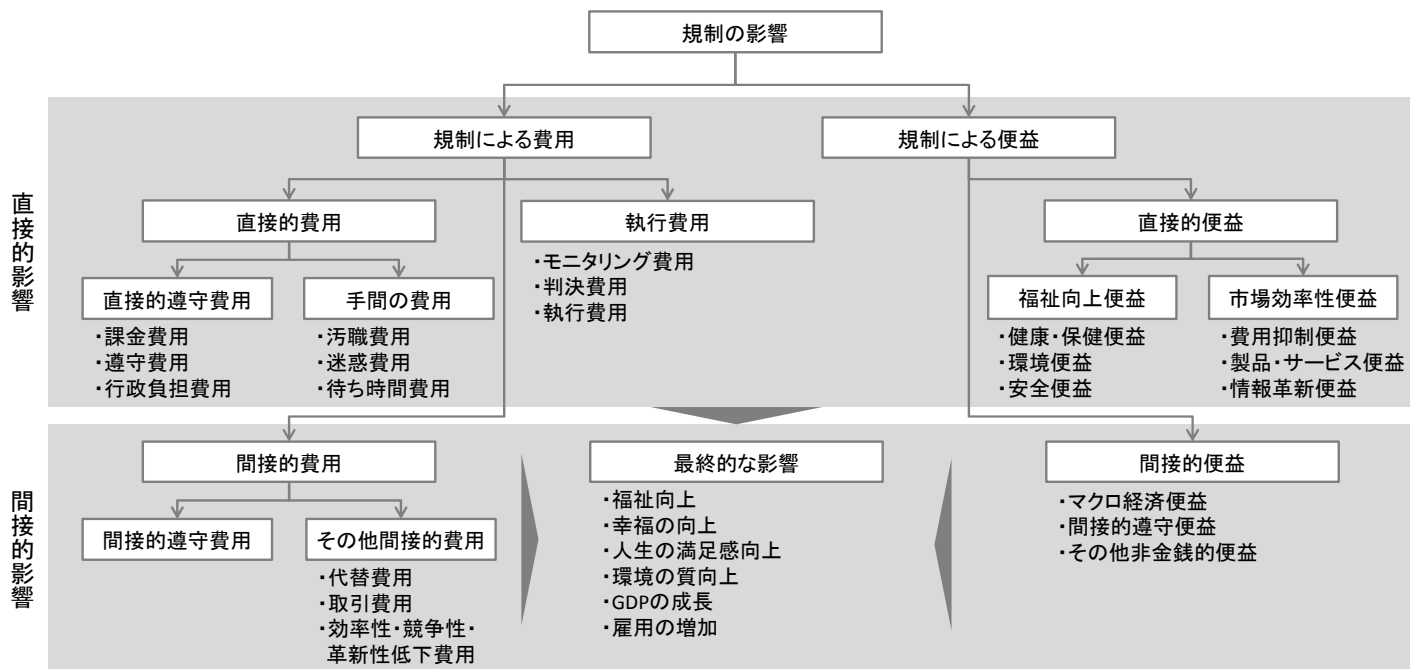
| | |
|---------------------------|--|
| <p>営業費用及び事業の実施</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ビジネス上の追加の調整、遵守費用や取引費用を課しますか？ ○それぞれの政策オプションは、原材料・機械・労働力・エネルギーなどの必要費用や活用可能性に影響しますか？ ○資金調達に影響しますか？ ○投資サイクルに影響を与えますか？ ○市場からの特定の製品の使用中止を必要としますか？製品の販売は制限・禁止されますか？ ○特定の業務の遂行の規制強化を必要としますか？ ○新規又は事業の閉鎖につながりますか？ ○比較可能な状況で、他者から異なる扱いを受ける製品や企業はありますか？ |
| <p>企業での管理負担</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ビジネス上必要な義務の性質に影響を与えますか？（例：データの種類、報告頻度、提出プロセスの複雑さなど） |
| <p>雇用と労働市場</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○どの程度の新規雇用の創出・喪失がありますか？ ○特定の部門・職業・地域・国・年齢などにおける仕事の創出・喪失がありますか？ ○雇用水準に著しい直接的・間接的影響はありますか？ ○仕事の創出あるいは喪失を予防する要因はありますか？ ○労働市場への参加や移動など特定のグループの労働力供給に影響を与えますか？ |
| <p>労働条件</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○賃金や賃金設定方法や人件費に影響を与えますか？ ○社会的対話に影響を与えますか？ ○組織形態に影響を与えますか？ ○労働安全衛生や労働条件、労働基準の効果的な活動に影響を与えますか？ ○職業訓練やキャリア開発の助言へのアクセス性に影響を与えますか？ |
| <p>気候</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○大気中への温室効果ガス（例：二酸化炭素・メタン・亜酸化窒素等）の排出量に影響しますか？ ○連合法によって作成された市場ベースのメカニズム（MBMS）によって設定された経済的インセンティブに影響を与えますか？ ○オゾン層破壊物質（CFC類、HCFC類等）の排出量に影響しますか？ ○気候変動に適応する能力に影響を及ぼしますか？ |
| <p>大気の質</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○酸性化・人間の健康・作物・建物に被害などの影響を与えますか？ ○土壌や河川などの環境の質的低下につながる可能性のある光化学又は有害大気汚染物質の排出量に影響がありますか？ |
| <p>人間の尊厳</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○人間の尊厳、生命又は人の整合性への権利に影響を及ぼしますか？ ○クローンや金銭的利益のための人体一部の利用、遺伝子研究・試験、遺伝子情報の利用などの倫理的問題を引き起こしますか？ ○拷問や非人道的な品位を傷つける取扱い若しくは刑罰の面でリスクを伴いますか？ ○強制労働や人身売買の面で影響がありますか？ |

イ 費用及び便益の種類

規制の費用と便益の体系は図表 13 のとおりである。多くの場合、新たな規制を導入すると費用はすぐに利害関係者の特定のグループに生じやすく、金銭で測定しやすい傾向にある。一方で、便益はより長い時間軸で生じやすく、費用より金銭で測定しにくい傾向にある。費用と便益は通常、市場価格に基づき算定されることが望ましい。

しかしこれらの市場価格は、常に利用可能ではないため、他の方法として様々な前提条件を設定し金銭価値化することや金銭価値化できない場合は、関連する数値等で表現することが求められる（例：基本的権利の保護による価値や生物多様性の損失の値など）。

図表 13: 規制の費用と便益の体系



(規制の代替手段に関する費用の種類)

規制の代替手段に関する費用の種類は、図表 14 のとおりである。

図表 14: 規制の代替手段に関する費用の種類

| | |
|---------|---|
| 自主規制 | <ul style="list-style-type: none">・モニタリング費用・取引費用・直接的遵守費用 |
| 共同規制 | <ul style="list-style-type: none">・モニタリング費用・執行費用・取引費用・直接的遵守費用 |
| 市場による手段 | <ul style="list-style-type: none">・取引費用・課金費用・直接遵守費用・間接遵守費用 |
| 性能基準 | <ul style="list-style-type: none">・モニタリング費用・直接遵守費用・間接遵守費用 |
| 指揮統制 | <ul style="list-style-type: none">・課金費用・行政負担費用・直接遵守費用・間接遵守費用・モニタリング費用・執行費用・判決費用 |

ウ 影響評価の手法と手順

(影響評価の手法)

新規のイニシアチブの影響評価を実施するに当たっては、複数の政策オプションの比較を行い、それぞれの政策オプションに対して順位付けを行う必要がある。また、事後評価を実施する場合においては、既に施行中の政策介入のパフォーマンスの評価を行う必要がある。どちらのケースにおいても適切な評価を行えるよう、その場に適した手法を用いる必要がある。以下は、欧州委員会において用いられる主要な分析手法である。

図表 15: 主要な分析手法一覧⁷

| 分析手法 | 分析手法の概要 |
|--|---|
| <p>費用便益分析 Cost Benefit Analysis</p> | <p>【特徴】</p> <ul style="list-style-type: none"> 費用便益分析の特徴は、全ての費用便益要素を金銭価値化（Monetization）する点にある。金銭価値化された要素を用い最大便益を算出し、政策オプションの比較・決定を行う。 <p>【利点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 全ての費用便益要素を金銭価値化することにより、政策介入検討時における各政策オプションの比較が容易となる。 事後評価においても、全ての費用便益が金銭価値化されているため、政策介入の結果が明確な形で示され、財務説明責任を果たす際にも役立つ。 <p>【弱点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 金銭価値化が難しい要素が存在する。 （例：「幸福度」や「満足度」は金銭価値化が困難で、それを所得という指標にて近似させようとする点に限界がある。） 分配面への影響（Distributional Effect）⁸が分析要素から抜け落ちている。 加盟国単位ではなく EU 全体としての影響評価を実施する際、費用便益分析に必要なデータの収集が困難である。 各加盟国・EU という複数階層的な構造では、費用便益分析に十分な正確性を持たせることが難しい。 |
| <p>多基準分析 Multi Criteria Analysis</p> | <p>【特徴】</p> <ul style="list-style-type: none"> 多基準分析は、特定の政策目標に対して、複数の政策オプションと複数の基準を用いて評価を行う手法である。多基準分析の特徴は、波及効果（例：規制実施に伴うステークホルダー、特定の EU 地域、加盟国、時間軸への波及効果の観点）、トレードオフ要因（例：経済的、社会的、環境的要因間、設定した基準間に発生）を分析できる点にある。 <p>【利点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 政策介入検討段階での影響評価において、各政策オプションを評価し優先順位付けを行うことが可能である。 事後評価やフィットネスチェックの場合においては、政策介入の目的の達成度を評価するために用いることができる。 （評価基準を設定する際には、政策オプションの効率、効果、一貫性も主要な検討要素となるため、複数基準を設定することが望ましい。） 基準としては、政策介入による中小企業への影響や基本的人権保護の度合いなど、EU が重視している社会的・経済的・環境的要素も含めることができる。 <p>【弱点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 政策オプションの分析結果は、最初に設定する複数の基準項目に依存する。そのため、基準項目の設定が不適切な場合、適切な政策オプションを導けない可能性がある。 分析の結果、複数の政策オプションが最適解として並列する可能性がある。その場合、結論が導けない。 多基準分析は Kemeny's rule⁹を用いて分析を実施するケースがあるが、図が複雑になりステークホルダーへの説明に簡潔さが欠ける可能性がある。 |

⁷ European Commission, “Better Regulation Tool Box”, pp380-383, 2015.5

CEPS, Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Final Report, 2013.12

⁸ 分配面への影響（Distributional Effects/Impacts）は、政策介入により発生する様々なステークホルダー、EU の地域、EU の加盟国への影響を意味している。

⁹ 多基準分析を実施する際のステップ（図表 17）を参照

| | |
|---|--|
| <p>最小費用分析 Least Cost Analysis</p> | <p>【特徴】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 最小費用分析は、主に政策介入検討時の影響評価に用いられる。最小費用分析の特徴としては、費用のみに焦点をあて、最終的な費用が最も低いものから政策オプションを選択する点にある。 <p>【利点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 費用のみに焦点をあてるため、政策オプションの選択が比較的容易に可能である。 <p>【弱点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 最小費用分析が利用できるのは、政策介入によって得られる便益が固定的であるケースに限られる。 |
| <p>費用効果分析 Cost Effectiveness Analysis</p> | <p>【特徴】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 費用効果分析は、1ユーロ当たりの費用により発生する便益を定量化する点に特徴がある。費用効果分析の手法は、費用便益分析と似ているが、定量化の範囲が金銭価値化だけでなく、寿命の上昇、教育の達成度、排出量削減などの要素も含んでいる点において異なる。 <p>【利点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政策介入を検討する段階の影響評価においては、費用効果分析は「便益と費用の割合（便益÷費用により算出）」を示すことにより、政策オプションの選択に役立てることができる。 ● この手法を用いると、「1ユーロごとの投資によりどれくらいの雇用を生むか？」「1ユーロ当たりの投資によりどれくらいの命が救われるか？」といった質問の回答にも用いることができる。 ● 費用効果分析は、政策介入の事後評価の段階においては、ベストプラクティスや類似した目標を持つ政策介入との比較に用いられる。 <p>【弱点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 費用効果分析は、上述のとおり金銭価値化に限定されない定量化を行える利点があるが、複数の政策目標（例：雇用促進・環境保護の複数の目標が並列）が存在する場合、適切な分析結果が得られない可能性がある。 |
| <p>反実仮想分析 Counterfactual Analysis</p> | <p>【特徴】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 反実仮想分析は、政策介入の狙った効果が実際に発生したかどうかを評価する手法である。 <p>【利点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 政策介入後に観察された変化が、政策介入によるものなのかどうかを評価したいときに役立つ。 <p>【弱点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 反実仮想分析の実施のためには、政策介入実施前～実施後にまたがる広範囲のデータを必要としているため、データの利用可能性や分析に要する時間に困難が発生する可能性がある。 ● 因果関係の恣意的解釈の可能性があるため、その場合、適切な分析結果が得られない可能性がある。 |

(影響評価の手順)

欧州委員会のツールボックスでは、「費用便益分析」と「多基準分析」の実行ステップについて、その手順と観点を示している。

図表 16:費用便益分析を実施する際のステップ¹⁰

| No | 手順と観点 |
|----|---|
| 1 | <p>■ 費用便益分析が最適な手法であるか判断してください。</p> |
| 2 | <p>■ 測定する費用と便益を全て特定してください。 (重要な影響を特定できないと最終判断を歪めてしまう可能性があります)</p> |
| 3 | <p>■ 部分均衡分析¹¹若しくは一般均衡分析¹²を実施してください。 上記のどちらの手法を用いるかは、以下の基準で判断してください。</p> <p>(a) 課題は複数の市場に影響を与えますか。 (b) 課題は重要な連鎖効果や累積効果に影響を与えますか。 (c) 課題は経済全体に重大な影響を与えますか。</p> <p>全ての基準に対して答えが「はい」の場合、一般均衡分析を使用してください。 一般均衡分析の使用方法についての知識がない場合は、所属する総局の影響評価・事後評価ユニットに問い合わせてください。また、専門家や外部のコンサルタントに支援を求めることも検討してください。</p> <p>また、以下のケースの場合、部分均衡分析を使用してください。</p> <p>(d) 限定された市場、経済セクターのみ影響を与える。 (e) ほとんどがステークホルダーへの直接的影響に限定される。 (f) 間接的なマクロ経済への影響は限定的である。</p> <p>*比較的对象範囲が狭いイニシアチブや法的拘束力を伴わないイニシアチブの分析の実施に当たっては、多大な時間とコストがかかる手法（例：表明選好分析/Stated Preference Analysis¹³、一般均衡分析/Computable General Equilibrium Analysis）の使用は避けてください。</p> |
| 4 | <p>■ 直接費用¹⁴を金銭価値化し、その総額を計算してください。</p> <p>(検討時のポイント)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 直接課金は、特定のステークホルダーや社会組織に適用されますか？ ● 規制遵守費用（事務的負担を含む）は、増加しますか？ ● 規制実施費用はどのような内容になっていますか？ |

¹⁰ European Commission, “Better Regulation Tool Box”, pp386-387, 2015.5

¹¹ 部分均衡分析 (Partial Equilibrium Analysis) は、影響が特定のセクターやステークホルダー限定される場合に用いられる。

¹² 一般均衡分析 (General Equilibrium Analysis) は、影響が特定のセクターやステークホルダーだけでなく、より広範囲に及ぶ場合 (例: マクロ経済全体に影響を与えるケース) に用いられる。

¹³ 表明選好分析 (Stated Preference Analysis) は、支払意思額 (Willingness to Pay: WTP) と受入補償額 (Willingness to Accept: WTA) を算出するため、アンケートを用いる手法

¹⁴ 対象となる政策介入、若しくは全ての政策代替案から発生する直接費用

| | |
|----|---|
| 5 | <p>■ 直接便益を金銭価値化してください。これに際しては、次の点を考慮に入れて下さい。</p> <p>(検討時のポイント)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 規制に関わる課金、規制遵守費用、規制実施費用に関して、費用の減額はありますか？ ● 市場の効率性の改善は、可能な限り金銭価値化してください。(例：消費者余剰、生産者余剰、死荷重損失) ● 非市場的便益を金銭価値化してください。(例：健康、安全、環境など) |
| 6 | <p>■ 間接的影響を評価してください。</p> <p>(検討時のポイント)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 重大な間接費用が発生しますか？ ● 重大な間接便益が発生しますか？ ● 他に金銭価値化できない便益はありますか？(例：基本的人権の保護、法的確実性、法の支配の強化など) |
| 7 | <p>■ イニシアチブのどの段階において費用と便益が発生するか明確化してください。(価値割引を適用し現在価値を決定するため)</p> |
| 8 | <p>■ 影響項目を明示し、(1) 既存の政策介入のパフォーマンス、若しくは(2) 政策オプションの比較について、図式化してください。</p> <p>(検討時のポイント)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 金銭価値化した様々な費用と便益を示してください。 ● 金銭価値化されていない費用と便益についての定性的な情報を示してください。 ● 以下の観点からの比較を実施してください。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 費用と便益のカテゴリー ・ 現在価値、最終便益 ・ ステークホルダーへの波及影響 |
| 9 | <p>■ 分析結果の信頼性・妥当性を確認してください。</p> <p>(検討時のポイント)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 感度分析を実施してください。(重要な変数/最終的な結論や不確実性に対する前提条件の影響評価) ● 方法論を確認してください。(重複計算がないこと、ベースラインシナリオと政策オプションとの比較ができていること、基準通貨が一貫して使用されていること、分析結果が実際よりも良く出ていないか) ● 行動バイアスがないか確認してください。 ● 費用と便益の分類の中で、それぞれの相互作用や相互依存関係を評価してください。(例：規制遵守費用が減少する一方、規制実施費用が増加する関係性) |
| 10 | <p>■ 波及効果・累積効果を検討してください。</p> <p>(検討時のポイント)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 各加盟国 ● 将来の世代 ● 社会の富裕層・貧困層 ● 中小企業 |

図表 17: 多基準分析を実施する際のステップ¹⁵

| No | 手順と観点 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--|-------------|---------|------|---------|------|---------|------|-----|-----|-----|---|-----|-----|-----|-----|------|----|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|----------|-----|---|----|---|----|---|----|---|----------|-----|---|-----|------|-----|------|-----|------|----------|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----------|-----|---|-----|------|-----|------|-----|------|----------|-----|---|------|------|------|------|------|-----|
| 1 | <p>■ まず、N個の政策オプションに対して、比較に用いる基準項目 (Criteria) を設定してください。基準項目を設定するに当たっては、それぞれの基準項目に対して以下の3つの数値を設定してください。</p> <p>(1) 重み：基準項目に対する重量 (重要性) (2) 方向性：政策全体の目的に対する基準の方向性 (望ましい場合は+1、望ましくない場合は-1と表現) (3) パフォーマンス：基準項目に対する政策オプションのパフォーマンス</p> <p>上記の3つの数値を掛け算することで、数値の合成値が算出できます。</p> <p style="text-align: center;">参考例</p> <table border="1" data-bbox="228 696 1452 1079"> <thead> <tr> <th colspan="3" rowspan="2">インプットマトリックス</th> <th colspan="6">政策オプション</th> </tr> <tr> <th colspan="2">政策A</th> <th colspan="2">政策B</th> <th colspan="2">政策C</th> </tr> <tr> <th>基準項目</th> <th>重み</th> <th>方向性</th> <th>パフォーマンス</th> <th>合成値</th> <th>パフォーマンス</th> <th>合成値</th> <th>パフォーマンス</th> <th>合成値</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>基準項目 (a)</td> <td>0.1</td> <td>1</td> <td>50</td> <td>5</td> <td>70</td> <td>7</td> <td>90</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>基準項目 (b)</td> <td>0.2</td> <td>1</td> <td>0.6</td> <td>0.12</td> <td>0.3</td> <td>0.06</td> <td>0.4</td> <td>0.08</td> </tr> <tr> <td>基準項目 (c)</td> <td>0.1</td> <td>-1</td> <td>400</td> <td>-40</td> <td>500</td> <td>-50</td> <td>600</td> <td>-60</td> </tr> <tr> <td>基準項目 (d)</td> <td>0.3</td> <td>1</td> <td>0.6</td> <td>0.18</td> <td>0.7</td> <td>0.21</td> <td>0.4</td> <td>0.12</td> </tr> <tr> <td>基準項目 (e)</td> <td>0.3</td> <td>1</td> <td>4000</td> <td>1200</td> <td>5000</td> <td>1500</td> <td>3000</td> <td>900</td> </tr> </tbody> </table> <p>➤ 参考例では、政策オプションが3つ (A・B・C) 存在しており、それぞれに対して基準項目が5つ設定されている。</p> | インプットマトリックス | | | 政策オプション | | | | | | 政策A | | 政策B | | 政策C | | 基準項目 | 重み | 方向性 | パフォーマンス | 合成値 | パフォーマンス | 合成値 | パフォーマンス | 合成値 | 基準項目 (a) | 0.1 | 1 | 50 | 5 | 70 | 7 | 90 | 9 | 基準項目 (b) | 0.2 | 1 | 0.6 | 0.12 | 0.3 | 0.06 | 0.4 | 0.08 | 基準項目 (c) | 0.1 | -1 | 400 | -40 | 500 | -50 | 600 | -60 | 基準項目 (d) | 0.3 | 1 | 0.6 | 0.18 | 0.7 | 0.21 | 0.4 | 0.12 | 基準項目 (e) | 0.3 | 1 | 4000 | 1200 | 5000 | 1500 | 3000 | 900 |
| インプットマトリックス | | | | | 政策オプション | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | 政策A | | 政策B | | 政策C | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 基準項目 | 重み | 方向性 | パフォーマンス | 合成値 | パフォーマンス | 合成値 | パフォーマンス | 合成値 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 基準項目 (a) | 0.1 | 1 | 50 | 5 | 70 | 7 | 90 | 9 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 基準項目 (b) | 0.2 | 1 | 0.6 | 0.12 | 0.3 | 0.06 | 0.4 | 0.08 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 基準項目 (c) | 0.1 | -1 | 400 | -40 | 500 | -50 | 600 | -60 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 基準項目 (d) | 0.3 | 1 | 0.6 | 0.18 | 0.7 | 0.21 | 0.4 | 0.12 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 基準項目 (e) | 0.3 | 1 | 4000 | 1200 | 5000 | 1500 | 3000 | 900 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | <p>■ 政策オプションを比較できるマトリックスを作成してください。</p> <ul style="list-style-type: none"> 2つの政策オプションを1組としたマトリックスを作成します。 作成した表の政策オプションのペアを参照します。(例：オプションAとオプションB) オプションAの合成値でオプションBの合成値よりも優れている数値を足し合わせたものをオプションA・オプションB (AB) の数値とします。 逆の組合せであるオプションBとオプションA (BA) については、ABで使った合成値を除く残りの合成値を足し合わせます。 他の組合せに関しても同様の計算をして表を埋めます。 <p style="text-align: center;">参考例</p> <table border="1" data-bbox="497 1576 1179 1816"> <thead> <tr> <th>政策比較マトリックス</th> <th>政策A</th> <th>政策B</th> <th>政策C</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>政策A</td> <td>0</td> <td>0.3</td> <td>0.9</td> </tr> <tr> <td>政策B</td> <td>0.7</td> <td>0</td> <td>0.7</td> </tr> <tr> <td>政策C</td> <td>0.1</td> <td>0.3</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table> <p>➤ 参考例では、例えば縦軸・横軸 (A・B) の組合せの数値は0.3となっている。この計算は、オプションAがオプションBより優れている項目 (ステップ1の基準項目 (b) と基準項目 (d)) の合成値を足し合わせたものになっている。また、逆のパターン (B・A) では、上記で使用した基準項目以外 (ステップ1の基準項目 (a) 、基準項目 (c) 、基</p> | 政策比較マトリックス | 政策A | 政策B | 政策C | 政策A | 0 | 0.3 | 0.9 | 政策B | 0.7 | 0 | 0.7 | 政策C | 0.1 | 0.3 | 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 政策比較マトリックス | 政策A | 政策B | 政策C | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 政策A | 0 | 0.3 | 0.9 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 政策B | 0.7 | 0 | 0.7 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 政策C | 0.1 | 0.3 | 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

¹⁵ European Commission, "Better Regulation Tool Box", pp395-396, 2015.5

準項目 (e)) の合成値を足し合わせたものになっている。

■ **最適な政策オプションの組合せを算出してください。算出のため、政策オプションの全ての組合せを示す表を作成し、それぞれの比較を実施してください。**

- N! (N=政策オプションの数) だけの組合せを作成してください。(例: ABC)
- 作成した組合せに含まれるペア数値 (ステップ 2 にて算出) を足し合わせて下さい。
- 足し合わせた中で最も値が大きい政策オプションの組合せが最適なものとなります。

参考例

| 順列 (政策の順位付) | 政策ペア | 政策ペアの係数 | 最終スコア |
|----------------|----------|-------------|-------|
| ABC | AB+AC+BC | 0.3+0.9+0.7 | 1.9 |
| ACB | AC+CB+AB | 0.9+0.3+0.3 | 1.5 |
| BAC | BA+AC+BC | 0.7+0.9+0.7 | 2.3 |
| BCA | BC+CA+CB | 0.7+0.7+0.1 | 1.5 |
| CAB | CA+AB+CB | 0.1+0.3+0.3 | 0.7 |
| CBA | CB+CA+BA | 0.3+0.1+0.7 | 1.1 |

- 参考例では、3つの政策オプション ABC に対する順列が示されている。例えば、順列 ABC を見ると、ステップ 2 で算出した値 (AB, AC, BC) の合計を足し合わせることで最終スコアが算出される。この最終点数が最も高いものが望ましい政策オプションの組合せとなる。(参考例だと BAC が最適な組合せ)

(費用便益分析とその他の手法の有用性)

影響評価においては、政策介入の「効率性」と「有用性」が重要な観点として挙げられる。とりわけ政策介入の「効率性」を検討する際には、費用と便益の各要素を金銭価値化し比較することを可能にする費用便益分析が用いられることが多い。費用便益分析の実施に際しては、分析に必要なデータが入手でき、介入による波及効果が少ない場合において、比較的高い効果を示すと考えられる。しかし、EU の場合は以下の特殊性のため、費用便益分析が最も役立つ手法になるとは限らない。

まず、欧州委員会における影響評価では、経済・社会・環境の3つが重要な要素として挙げられている。例えば、基本的権利の尊重・ジェンダーの平等と促進は、EU における影響評価の文脈で核となる要素となっている。そのため、こうした金銭価値化が難しい要素も金銭価値化を行う必要のある費用便益分析では、これらの要素に対して適切な評価が行えない可能性がある。

また、EU は 28 か国からなる組織であり、個々の加盟国の経済的・政治的環境には一定の差異が存在すると言える。費用便益分析を実施する際、分析結果の正確性は、分析のために利用可能なデータや波及効果の有無にも影響を受ける。そのため、こうした複数の加盟国から構成される EU の環境は、費用便益分析に必要な広範囲なデータの取得を困難にし、また各加盟国に対する政策介入の波及効果を考慮に入れなければならない点も、分析結果の正確性に制限を課す可能性があると言える。

以上の理由から、政策介入の条件によっては費用便益分析だけでなく、多基準分析やその他の手法を用いることが影響評価の段階においては重要となる。とりわけ、政策介入による影響範囲が広く、多くのステークホルダーにまたがるなど、その影響が複雑になればなるほど、複数の基準を用いた比較を可能とする多基準分析が有用となると考えられる。

④ 既存規制の見直し制度である REFIT 制度の運用実態

ア REFIT 制度の概要

REFIT(Regulatory Fitness and Performance Program)は、いくつかのプログラムを統合する形で 2012 年 12 月に欧州委員会により立ち上げられた。プログラムの目的は、EU における法規制を簡素なものにし、規制遵守費用を削減し、成長と雇用を支える透明で安定的で予測可能な規制枠組みを形成することにある。その枠組みでは、法規制に対する事後評価やフィットネスチェックを実施している。

また REFIT は、EU 域内の中小企業に重点を置きプログラムを推進している。中小企業は、EU 経済の 99%を占めており、かつ EU の規制負荷の影響を受けやすいためである。

EU に関係する様々なステークホルダーからの意見を聴取するために、2015 年 5 月 19 日に発表された「より良い結果のためのより良い規制－EU アジェンダ」の中の 1 つの柱として、「REFIT プラットフォーム」の設置が発表された。REFIT プラットフォームは、政府グループとステークホルダーグループという 2 つのグループからなる。前者は加盟国から 1 人ずつで 28 名からなる。後者は事業者・市民団体など様々な人々 20 名からなる。プラットフォームの議長は第一副委員長が務め、事務総局が事務局を務める。

イ REFIT 制度の運用実態

REFIT において実施される主な検討事項や具体的な実施例・成果は以下が挙げられる。

(REFIT における主な検討事項)

□修正事項の法律化 (Codification)

法規制に対する修正 (Amendment) を全て統合し、ひとつの法律 (Act) にまとめ、分量と複雑性を減らす。

□法規制の統合と修正 (Recasting)

特定の法規制に対する個々の修正を統合しひとつの法律 (Act) を作ると同時に、元の法規制に対しても修正を加える。

□法規制の廃止 (Repeal)

不必要又は不適切な法規制を廃止する。

□法規制のレビュー (Review/Sunset-Clause)

法規制をレビューする。若しくは一定期間の経過の後、自動的に廃止する。

□法規制の改正（Revision）

法規制の内容を最新の状態にするため改正する。

□指令（Directives）の Regulations（規則）への変更

EU 加盟国全てが統一した基準に従うように、指令（Directives）を規則（Regulations）へ変更し、加盟国単位で追加事項等を加えられないようにする。

□手続中の法規制の撤回（成立前の法規制）

技術的進歩により時代遅れになった、又は政策目標と一致しなくなった手続中の法規制を撤回する。

□法的強制力を伴う法規制のより軽微な代替手段への変更

法的強制力の伴う法規制を、自主合意（例：自主規制や共同規制）に変更する。

（REFIT における具体的処置例）

□2015 年-2016 年にかけて 37 の法規制が廃止

□2012 年から現在までに 141 件の手続中（成立前）の法規制が撤廃

□2012 年から現在までに 30 件の事後評価及びフィットネスチェックを実施。2016 年内にも 39 件の事後評価及びフィットネスチェックを実施予定

（REFIT における具体的成果）

□約 500 万の零細企業に対するよりシンプルな財務報告システムを導入し、年間 63 億ユーロ（約 7,100 億円、1 ユーロ=113 円と換算）の削減に成功

□新型のデジタル速度メーター（Tachograph）を大型トラック（Lorry Drivers）に導入し、安全性の向上と年間 4 億ユーロ（約 452 億円、1 ユーロ=113 円と換算）の削減に成功

□新しい電子調達ルールの導入により、調達費用を 20%削減

□VAT（付加価値税）請求の電子化により、年間 18 億ユーロ（約 2,034 億円、1 ユーロ=113 円と換算）の削減に成功

ウ 影響評価「比例性原則（Proportionality Analysis）」の運用基準

（ア）比例性原則の概要

欧州委員会は、補完性原則（Subsidiarity）と比例性原則（Proportionality）の 2 つの原則に基づいた効果的で効率的な規制の起案・実施を目指している。

まず、補完性とは、加盟国単位ではなく EU レベルでのイニシアチブ実施を必要とする度合い（EU レベルでの政策介入の必要性）、加盟国単位ではなく EU レベルでのイニシアチブ実施による効果の度合い（EU レベルでの政策介入の効果性）を示している。

一方で比例性とは、政策課題や目的に対するイニシアチブの規制範囲や規制強度の妥当性を表している。言い換えれば、政策課題への取組や目標達成のために課される

規制が、目標達成に必要な範囲・程度を超えて大きくないか、又は小さくないかという観点を示している。

(イ) 比例性原則の運用基準と適用例¹⁶

各規制所管総局は、事前評価の段階において「重要」な対象を経済・社会・環境等に対する影響の大きさや特定のステークホルダーへの影響を考慮して決定しているが、この影響が大きければ、比例性原則に基づき、より詳細な評価が求められるようになる。

運用の実態としては、各規制所管総局でも「重要」な対象の客観的な基準がなく、比例性を決定するための条件にはなり得ていない。そのため、各規制所管総局が重要と考えるイニシアチブをそれぞれの裁量に基づき抽出している。欧州委員会のツールボックスにおいて比例性を判断する基準としては、以下の基準が主に挙げられている。

(比例性の運用基準)

- イニシアチブは問題や目的に取り組むために必要な範囲を超えていないか
- イニシアチブは加盟国が独自で実施することができず、かつ EU が実施した方がより望ましいか
- イニシアチブの形式はできる限り簡潔になっているか。また、イニシアチブの達成と効果的な実施に一貫して役立つものであるか
- イニシアチブは EU、加盟国、加盟国内の特定地域、経済主体、市民に財政的、維持的費用を発生させるか。仮に発生させる場合、それは十分に最小化されており、目的の達成と照らし割に合うものか
- 設定された目標を満足できる水準で達成できるようにする一方、加盟国の決定裁量について十分な範囲が残されているか
- イニシアチブの形式の選択（規制・指令・その他）に確固とした根拠があるか

また図表 18 のように、比例性が認められる例、比例性に乏しい例がツールボックスに挙げられている。

¹⁶ 健康・食品安全総局、エネルギー総局、司法・消費者総局、域内市場・産業・企業・小規模企業総局インタビュー結果（別添資料）

図表 18: 比例性の判断例¹⁷

| 比例性 | 有 | 低い |
|------|--|--|
| トピック | 家畜に対するホルモン投与の禁止 | 動物飼料の成分表示 |
| 内容 | 家畜に対するホルモン投与の禁止は、比例性がある。公衆衛生を確保するという観点から見た場合、その他の施策(消費者情報)の効果は相対的に低いと考えられるからである。公衆衛生の確保という目的の達成は、家畜産業への経済的影響よりも重要性が高いと言える。 | 動物飼料における汚染成分の早期発見という目的で、正確な成分表示を課すのは比例性が低い。動物飼料の製造者は既に販売用飼料に対して一定範囲の成分表示が義務付けられており、製造者の企業秘密である商品成分の表示にもつながる。そのため、不必要に飼料製造者を侵害することになるからである。 |

イニシアチブ導入の影響が大きければ、より詳細な評価が必要とされる。先にも示したとおり、「重要」か否かを決定するための客観的な基準がないため、規制所管総局ごとに評価を行い提案している（各総局での「重要」の基準がないため、影響評価を含む業務量の総量管理のために加えられた文言と想定される）。規制所管総局内では担当委員や第一副委員長が確認する。影響評価を行わないことを提案した場合も、社会に大きな影響を与えないことに同意を得る必要がある。

その影響評価の対象課題が「重要であるか」、影響評価の内容が課題の大きさに「比例的であるか」を判断する第三者として規制精査委員会が存在し、影響評価書の精査を実施している。

B) 「ベターレギュレーション・パッケージ」の実際の運用

① 背景となる問題意識及び改善状況¹⁸

「ベターレギュレーション・パッケージ」とは、欧州委員会が2015年に採択を発表した『『より良い規制』に向けた議題 (Better Regulation Agenda)』に基づき導入された包括的な改革パッケージである。EUにおける全ての政策サイクルに適用され、EUの意思決定プロセスの透明性を高めるとともに、影響評価を通じ、新たに制定される規制の質の向上を目的としている。ユンケル欧州委員会委員長は2014年の就任以来、「より良い規制」への本格的な取組を政治指針として表明しており、2015年に欧州委員会・欧州議会・欧州理事会は「より良い規制」を促進することを機関間で合意した。

「ベターレギュレーション・パッケージ」の方針は、(a) より高い透明性とコンサルテーション、(b) 既存の規制の精査、(c) より良い影響評価及びその質の維持、(d) EU機関間の共同の取組に関する新たな合意 (Interinstitutional Agreement : IIA) の4点を中心である。

¹⁷ European Commission, “Better Regulation Tool Box”, p25, 2015.5

¹⁸ European Commission, “Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_en.htm

ア より高い透明性とコンサルテーション

ポータルサイトによるイニシアチブの確認や、既存の政策の評価又は新たな政策の提案時にパブリックコンサルテーションを実施することで、政策策定の過程をより透明性の高いものにする。

既存の規制の修正案や新規の規制案は、欧州委員会の採択前に4週間一般公開され、ステークホルダーが意見提示できる。また委員会の採択後は市民やステークホルダーに8週間のフィードバック期間が設けられ、結果は欧州議会や欧州理事会での協議前に反映される。

イ 既存の法律の精査

EUにおける既存の規制の目的を歪めることなく、より効果的かつ効率的に機能させる REFIT 制度を強化する。欧州委員会は、既に既存規制を見直す REFIT により付加価値税制（VAT）、公共調達及び企業統計等の分野における負担軽減を実現しており、その他分野でも精査を行っている。また欧州委員会は、規制の改善方法について、ステークホルダー及び加盟国と対話するためのプラットフォーム（REFIT プラットフォーム）を設置している。

ウ より良い影響評価と品質維持

規制案の正当性を示す影響評価を政治的偏重がなく、より実証的なものにする。この一環として、2006年に設置された欧州委員会内の影響評価委員会を、独立した規制精査委員会として改変した。規制精査委員会は既存の規制について、EUの介入による影響分析及び関連する規制の政策への貢献度を、事後評価（Evaluation）及びフィットネスチェックにより分析し、新規の規制については、影響評価の質を精査する。

欧州委員会は規制提案前の評価だけでなく、全規制策定プロセスを通じた影響評価の実施を推奨している。修正案が提出された場合、欧州議会、欧州理事会又は欧州委員会の提案に応じて、修正案の実現性や影響について分析する期限付き第三者専門委員会（ad hoc and independent technical panel）が設置され、分析結果を一般開示しコンサルテーションを行った上で、政治的政策決定に分析結果が用いられる。

エ EU 機関間の共同の取組に関する新たな合意（IIA）

「より良い規制」に関する取組は欧州委員会、欧州理事会及び欧州議会がそれぞれ実施することで効果を発揮するため、欧州委員会は新たな機関間合意を提案した。本合意案は REFIT 制度の遵守、規制策定過程を通じた影響評価、EU 規制の実行状況とその評価の継続的なモニタリング、委員会作業プログラムにおけるコンサルテーションを含む単年・複数年の計画調整、機関間交渉の透明性の向上、加盟国による EU 内の過剰な規制を低減させる協力を挙げている。

② 各規制所管総局の対応実態

ア 健康・食品安全総局¹⁹

健康・食品安全総局のより良い規制ユニットは10人弱の公務員により構成されており、経済学者は所属していない。新設されたユニットなので、専門的に「より良い規制」に関する職務を担当している。2016年2月に、事前評価や事後評価を担当していたユニットが統合して新設された組織であり、今まで影響評価に関与してきた公務員が集められた。政策サイクルの考えに基づき、事後規制も含めてまとめている。各規制所管部門に対して影響評価が必要かどうか助言を行う。判断ではなくあくまで助言である。各規制所管部門に対しては、自分たちだけで考えて時間を費やさず、相談に来てほしいと伝えている。各規制所管部門にとっては問題を定義し、介入する根拠を明らかにすることが難しい。介入の論拠を簡易的に整理するための資料もガイドラインを明確化する形で独自に作成している。より良い規制に向けた枠組みづくりを支援することがより良い規制ユニットの役割である。

健康・食品安全総局は、独自のイントラネットをまだ構築していないが、今後は作成することも想定している。事務総局が作成したガイドラインやツールボックスがあるため、独自のツールボックスを作ることに手間をかけることは想定していない。

影響評価委員会から独立機関としての規制精査委員会となったことで、ガイドラインの価値を高めることができている。規制精査委員会はガイドラインの観点を用いて評価するため、各規制所管総局もガイドラインに基づく取組を進めなければならない。規制精査委員会の意見は公表される。その後、共同決定機関の閣僚理事会と欧州議会にかけられ、その際に影響評価書も規制精査委員会の意見も参照される。規制精査委員会のネガティブな意見も公表することになるため、規制所管総局にとっては提案を採択につなげるためには問題となる。

事前評価の「重要」な対象は影響の大きさによって決定している。経済・社会・環境に重要な影響があるかを整理し決定している。それ以外にも、社会全体のみならず特定のステークホルダーに強く影響を与える場合も「重要」な対象となる。もう一つのクライテリアが比例分析（proportionate analysis）である。影響が大きければ詳細な評価となる。「重要」か否かを決定するのは、規制所管総局ごとに評価を行い提案する。担当委員や第一副委員長が確認する。影響評価を行わないことを提案した場合も、社会に大きな影響を与えないことに同意を得る必要がある。新規分野で新しい提案を行う場合は影響評価を行わないというオプションはあり得ない。1回のパブリックコンサルテーションで、100～500の意見が寄せられることもある。

影響評価に関するデータ収集などは、大学やコンサルティング会社などの専門家に

¹⁹ 健康・食品安全総局インタビュー結果（別添資料）

委託することもある。各国にある複数のエージェンシー（例えば、食品であれば EFSA、化学物質であれば ECHA）の情報も収集している。

費用便益分析はツールのひとつであり、全てが金銭価値化できるのであれば良いが、政策形成を支援するための複数の手法を組み合わせることが求められる。例えば、感度分析などもその一例であるが、全ての利用可能なデータを集めるように取り組んでいる。

イ エネルギー総局²⁰

エネルギー総局の Directorate A(エネルギー政策)の中の A4(経済分析と金融手段)がエネルギー総局内の影響評価に関するアドバイスを行っている。総局内には経済学者は 20 名程度いるが、全員が影響評価を支援しているわけではない。例えば、経済モデリングでは 5 人所属している。エネルギー効率などについての経済分析を昨年は、20~30 件実施した。エネルギー総局は影響評価では議論しやすいよう、可能な限り定量化するように取り組んでいる。ただし、エネルギーセキュリティのような場合、定量化は困難である。そういう場合は、多基準分析 (multi-dimensional analysis) を使う。エネルギー総局では、影響評価を活用して EU 加盟国にエネルギーに関する規制の説明・調整を行っている。経験上、理事会の中で交渉をする場合に、きちんとした影響評価が準備されていれば有利な立場に立つことができる。

エネルギー総局では、事務総局が作成しているガイドラインやツールボックス以外に、独自のマニュアルやツールは整備していない。

比例性原則の判断基準について、明確な定義はなく、常識の範囲内で事例ごとに判断している。

エネルギー総局での影響評価は、政治的な意思決定と説明責任の遂行を目的として実施しており、規制を企画立案する最初の段階において影響評価を通じて目的や政策オプション等を示している。エネルギー総局は、政治的な意思決定が行われる充分前に影響評価を実施し、ステークホルダーに全ての可能な政策オプションを示すとともに、政治的な意思決定をエビデンスに基づくものにすることに役立てている。

エネルギー総局における影響評価は、最初のステップは既存規制の事後評価を行うことで、続いて既存規制の改正案も含めた新しいイニシアチブの影響評価を行う。

影響評価のタイミングが遅く、すでに政治的に決定した内容を正当化するためだけに実施されるという問題は、欧州委員会でも以前に取り組んだ大きな問題であり、そのためプロセスの早い段階で影響評価を実施するように制度を改正してきた。ただし政治的な思惑と完全に切り離すことも難しいので政治的インプリケーションや政治的プロセスを理解しておくことも重要である。

²⁰ エネルギー総局インタビュー結果（別添資料）

ウ 司法・消費者総局²¹

司法・消費者総局におけるより良い規制担当は2人の職員が担っている。規制所管部門から検討している規制案を相談されるところから始まり、開始影響評価を行い、次いでコンサルテーションを行う。6か月後に影響評価を実施する。時間的な制約は対外的な要素とも関係する。

比例性原則は誰にとっても困難であり、明確な条件などを示すことはできない。過去に実施した内容と近く見識がある場合は政策オプションの有効性を想定することができる。しかし、デジタル政策分野などは新規性があるため対応が難しく、異なる分析が必要となる。組織として経験があると分析は容易になる。

事務総局で作成しているガイドラインやツールボックス以外に、司法・消費者総局では独自のマニュアルやツールを整備していない。ツールボックスを基に提案を作成するが、テーマ別の専門家がいるため、問題をどう分類するかは明らかになっている。

司法・消費者総局では、影響評価に関する独自の研修は行っていないが、関連データの収集については、欧州統計局（Eurostat）を始め、様々な機関に外部委託している。また消費者問題は様々な分野にまたがるため、規制所管部門の多くの職員は総局間グループに関与している。

各規制所管総局とは別に、規制精査委員会が実施する影響評価では、政策の限界がある場合や政策オプションが少ない場合にも「ネガティブ」な指摘がされるため、司法・消費者総局では代替案を提示し、軌道修正している。

エ 域内市場・産業・企業・小規模企業総局²²

域内市場・産業・企業・小規模企業総局における影響評価は、規制を所管する各ユニット単位で実施し、6名程度の職員が各ユニットの影響評価の支援として、アドバイスやデータ収集等を実施している。各ユニットは個別に予算を持ち、影響評価の技術的・専門的な分析は外部委託している。外部委託支援の入札は4年から5年に一度の割合で実施される。域内市場・産業・企業・小規模企業総局としては総局職員に対し、影響評価、事後評価、パブリックコンサルテーションの設計、外部委託の方法に関する研修を定期的実施するとともに、イントラネットを通じ、ガイドライン等の影響評価に関する情報提供を実施している。

域内市場・産業・企業・小規模企業総局が担当する政策分野は幅広く、他総局と相互に影響する部分があるため、経済、社会及び環境面において影響分析を実施している。他総局との調整は総局間グループにおいて実施し、同時に他総局が保有する専門的な情報について収集する。

²¹ 司法・消費者総局インタビュー結果（別添資料）

影響評価において域内市場・産業・企業・小規模企業総局は、特に規制の企画立案の開始段階における影響評価を重視しており、開始影響評価の段階で、公開形式のパブリックコンサルテーションを実施し、その後の影響評価に反映する。これは外部の人々に域内市場・産業・企業・小規模企業総局の計画を伝え、影響評価の透明性確保に寄与している。影響評価は1年以上の期間を要するため、職員負担が大きく、外部のコンサルタントを活用することが多い。

影響評価の対象として、域内市場・産業・企業・小規模企業総局は特に産業界の負担に注意しており、事務費用や遵守費用等の法規制に係る費用推計を考慮した累積コスト評価（CCA）分析を事後評価で実施している。累積コスト分析が「より良い規制」のツールとして有効であるとの実証はないが、これまで鉄鋼業、化学産業、窯業及びガラス産業で外部委託により実施された。

C) EU における影響評価の質の変化と規制意思決定に果たす役割・影響の変化

① 近年の影響評価の質の変化²³

欧州における規制の影響評価は、2002年に試験的に開始された後、2006年の影響評価委員会の設置、2010年の欧州会計検査院による第三者評価を受けた改革、2012年のREFIT制度の開始を経て、2015年に包括的な「より良い規制」の枠組みである「ベターレギュレーション・パッケージ」として発展している。「ベターレギュレーション・パッケージ」の導入に当たり、規制精査委員会が影響評価委員会の後継組織として設置された。規制精査委員会では、影響評価の対象範囲が拡大されるとともに、精査結果が拘束力を持つよう変更されている。

2002年に影響評価が開始された当初、費用便益分析の手法として米国などで主流であった金銭価値化による分析方法が導入された。しかし、米国などでは、企業や市民など個々の主体を規制する二次法制が影響評価の対象とされたのに対し、EUでは、一次法制のみが影響評価の対象とされ、二次法制は適用範囲外とされた。そのため、規制による影響が十分に評価に反映されなかった。

2006年には影響評価の質を向上させるため、影響評価委員会が設置された。影響評価委員会の役割は、各規制所管総局が作成する全ての影響評価書の草案を確認し、意見を提示することであった。影響評価委員会が影響評価書に大幅な修正が必要だと判断した

²² 域内市場・産業・企業・小規模企業総局インタビュー結果（別添資料）

²³ 規制精査委員会、健康・食品安全総局インタビュー結果（別添資料）

European Commission, “IMPACT ASSESSMENT BOARD REPORT FOR 2012” pp1-30, 2011.3, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf

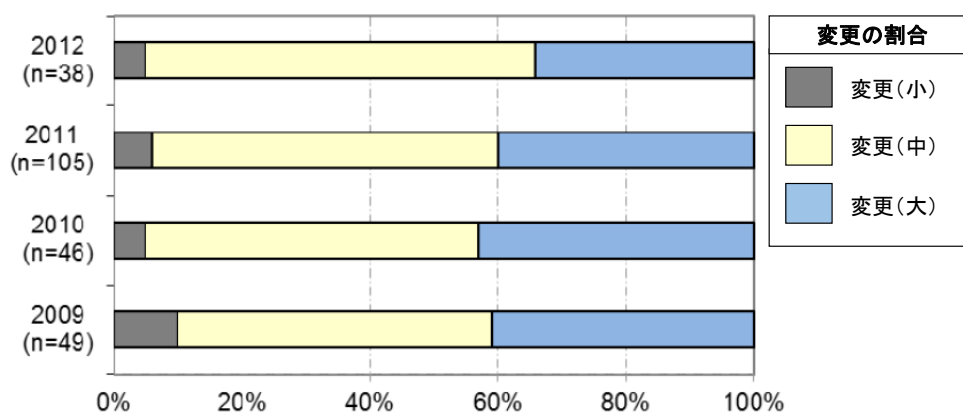
European Commission, “Impact Assessment Board / Regulatory Scrutiny Board 2015 activity statistics”, pp1-3, 2016.3,

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_rsb_stats_2015.pdf

場合、委員会は各規制所管総局に評価書の修正・再提出を求めることができた。各規制所管総局は、議会に影響評価書を提出する以前に、影響評価委員会から肯定的な意見を得ることが望ましいとされたが、影響評価委員会の要求は拘束力を持たないものであった。

影響評価委員会の設置後には、影響評価の質が変化したことが推察される。各規制所管総局が作成する影響評価書の草案と完成案の比較において、大幅に変更された割合が2010年をピークに減少していることから、影響評価委員会の意見提示機能が、各規制所管総局が実施する影響評価の質を向上させたと考えられる（図表19参照）。

図表 19: 影響評価委員会の設置後、影響評価書の草案と影響評価書の最終案において変更された割合



出典: “IMPACT ASSESSMENT BOARD REPORT FOR 2012”より作成

2010年には、欧州会計検査院による調査を受け、規制の単純化、行政負担の削減、影響評価の見直しを焦点に評価方法が改善された。規制を全サイクルにおいて評価することができるよう事後評価が追加されるとともに、影響評価委員会の体制強化や社会的影響の評価に関するガイダンスの作成など、包括的に規制を評価する体制が整えられた。また、規制の策定に関する欧州委員会、議会、理事会の責任共有や規制の実施に関する加盟国間の責任共有が進められるとともに、規制により影響を受ける市民やステークホルダーなどからの意見聴取を強化するために、パブリックコンサルテーションの期間が延長された。

2012年に開始された REFIT 制度により、欧州委員会は既存の規制に対しても継続的に評価することになった。REFIT 制度では、既存の規制のモニタリングを通じて、改善が必要な規制を明らかにし、取組の優先度を含めた情報を年度ごとに整理する。これにより、既存の規制の撤廃や策定段階で停止状態にある規制案の取り下げ、規制の単純化、行政の負担軽減が進められた。

現在では、EUの影響評価の対象は二次法制にまで拡大され、EUの中長期目標である「持続可能な開発」に沿って、経済・社会・環境の観点から包括的に評価が実施されている。また評価主体は、影響評価委員会が事務局から独立した規制精査委員会として再編され、

専門家が委員に追加されている。これは前身の影響評価委員会が、行政機関からの出向者のみから構成されていたため、独立性・専門性が低く、各規制所管総局の評価結果に異議を唱えることが困難であったことを改善したものである。また修正・再提出も拘束力を持つようになった。

欧州における影響評価は、以上のような変遷を経て、新規・既存の規制を包括的に評価するような体制に更新されており、専門知識の活用とエビデンスに基づいた判断がされる環境が形成されていると考えられる。

② 近年の影響評価が規制意思決定に果たす役割・影響の変化²⁴

各規制所管総局により実施された影響評価は、影響評価書に整理され規制精査委員会に提出される。規制精査委員会は、提出された影響評価書を精査し、不適切だと判断した場合は、内容の修正や再提出を求める。影響評価書の修正・再提出要求に関する規制精査委員会の権限は、前身である影響評価委員会よりも拘束力が強化されており、各規制所管総局が規制精査委員会の承認を得ずに規制策定のプロセスを進めるには、第一副委員長の許可が必要になっている。

規制精査委員会は、欧州委員会の作成したガイドラインに基づいて影響評価書を精査する。規制精査委員会は、前身の影響評価委員会とは異なり、機関として独立しているため精査結果の信頼性が高いとされる。この規制精査委員会による精査結果は、欧州議会において規制案が協議される以前に公表されるため、議会において規制案が採択されるための重要な要素になっている。

欧州委員会は、規制導入前後に事前・事後の影響評価を実施する。欧州議会においても別途、影響評価が実施されるが、現状ではその結果が欧州委員会の影響評価に反映されるような体制は確立されていない。

影響評価では、透明性を確保するためパブリックコンサルテーションという形でステークホルダーなど外部からの意見聴取が実施される。このようなコンサルテーションの取組は、各規制所管総局において支出額が大きい総局の方が進んでいる。

実際に影響評価を行う規制所管総局では、影響評価が、理事会や議会などにおける政治的な意思決定プロセスにも活用されている実感があり、規制を導入することの説明責任を果たすことにも役立っているという。

²⁴ 規制精査委員会、健康・食品安全総局インタビュー結果（別添資料）

第2章 欧州における2003年以来の改革の歴史的経緯

A) 2006年のコンサル外部評価と2010年欧州会計監査院外部評価の内容と対応²⁵

① 2006年のコンサル外部評価の内容と対応

2006年8月、欧州の影響評価システムの包括的な評価が外部機関への委託により実施された。評価結果は、2007年4月に“Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System”として報告された。この報告は、欧州委員会の影響評価の方法を評価するとともに、これまでの影響評価の経験を評価体制に反映する目的で実施された。報告における評価の焦点は、影響評価のシステムと影響評価書の質であり、これらの分析を通じて影響評価を向上させるための取組が提言された。

この報告書では、関係者へのインタビューと影響評価書の統計データを組み合わせた方法で評価が行われた。影響評価のシステムに関するデータ収集は、欧州委員会をはじめとするEUの機関や加盟国において影響評価に関わる100名以上の関係者へのインタビューと欧州委員会や外部のステークホルダーに対するインターネットアンケートにより実施された。影響評価書の質に関するデータ収集は、2003年から2006年に作成された計155の影響評価書を対象に実施された。155の評価書のうち20の評価書は評価の質についても確認され、20の評価書のうち6つの評価書は事例研究の対象にされた。事例研究の対象となった6つの影響評価書では、データ収集として実際の評価に関わった欧州委員会の関係者やコンサルテーションに参加したステークホルダーに対するインタビューが併せて実施された。

報告書は、これまでEU政府が定めた影響評価システムの運用方針に関する情報を以下の3点に要約し、方針ごとに必要な取組を整理した。影響評価システムの運用方針に挙げられた3点は、(a) 欧州委員会による提案の質の向上、(b) 意思決定における効果的な支援、(c) 価値あるコミュニケーション手段の強化である。

(a) 欧州委員会による提案の質の向上における結論では、規制案の作成には、組織として一貫性・高い透明性・エビデンスに基づく方法が重要で、規制による社会・経済・

²⁵ 岸本充生「規制の事前評価の手法と実際—欧米の動向と日本の課題」
京都大学経済研究所「規制評価に関する経済学的分析に関する研究報告書」、2010年3月、182-183
ページ。 <http://www.esri.go.jp/jp/prj/hou/hou056/hou56.pdf>

The Evaluation Partnership Limited (TEP), “Evaluation of the Commission’s Impact Assessment System”, 2007.4, pp2-123,

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf

European Court of Auditors, “Impact Assessments in the EU Institutions”, 2010, pp2-35,
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/coa_report_3_2010_en.pdf

European Commission, “The main changes in the 2009 Impact Assessment Guidelines compared to 2005 Guidelines”, 2009.2, pp1-4,

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/revised_ia_guidelines_memo_en.pdf

環境への影響を包括的に分析し、適切なタイミングで議会に情報提供することの必要性が挙げられた。(b) 意思決定における効果的な支援における結論では、規制案の根拠と規制導入により予想される影響を議会に情報提供するとともに、規制導入においては複数の代替案を比較検討する必要性が挙げられた。(c) 価値あるコミュニケーション手段の強化における結論では、欧州委員会内における調整をスムーズにするため内部でのコミュニケーションを強化するとともに、規制策定の過程における透明性を向上させるため外部とのコミュニケーションを強化することの重要性が挙げられた。これらの報告結果は、2009年の影響評価ガイドラインの改訂に反映された。

② 2010年欧州会計監査院外部評価の内容と対応

2010年に欧州会計監査院は、影響評価がEUの意思決定にどの程度役立っているかを評価した。評価の焦点は、欧州委員会は規制の影響評価を事前に実施し、欧州議会・理事会は提案に意見を提示しているか、欧州委員会は適切に優先順位を決めて影響評価を実施しているか、欧州委員会による影響評価は、議会の意思決定において有効に機能しているかの3点である。

評価の対象は2003年から2008年に欧州委員会が実施した404の影響評価書で、評価方法は、欧州委員会をはじめ影響評価の関係者に対するインタビュー形式で実施された。また、他国の影響評価システムに関する調査が行われ、米国・英国などで規制の提案時に実施される行政府とステークホルダーの協議が参考にされた。評価結果は、欧州委員会の影響評価ガイドラインの検討に利用された。

欧州会計監査院は、報告書で影響評価の方法に改善の余地が2点あることを指摘した。1点目は、欧州委員会が影響評価を実施する規制の優先順位の付け方を報告していなかったことで、2点目は、影響評価の草案作成段階において、ステークホルダーに対するコンサルテーションが実施されていなかったことである。

欧州委員会の影響評価書は、ガイドラインに沿って作成され信頼性が高い。しかし、評価書の報告内容が、事後評価や規制の提案時に反映されていない場合があり、影響評価書において提示された他の代替案が、適切に比較されていない場合があった。また、定量化や費用便益分析に用いたデータは開示請求される場合があることから、施行コストや規制が導入された場合の負担に関する定量的な分析が十分に行われなかった事例が確認された。

欧州会計監査院は、規制の導入・改訂において影響評価の目的を明確にし、規制の単純化を行うとともに、その実現性・透明性・説明責任を十分に追求すべきであると結論した。評価結果は、2010年の欧州委員会の評価指針の改訂に反映された。

B) 評価指針の改訂²⁶

2007年に発生した世界金融危機を受け、欧州委員会は「持続的な発展による包括的な成長」をEUが目指す目標に設定した。これに基づき、2010年に欧州委員会は、議会・欧州会計監査院・影響評価委員会の報告を基に、新たに3つの規制に関する方針を発表した。方針は、(a) 規制策定の全サイクル（提案－導入－執行－評価－改訂）における規制の質の管理、(b) EU組織間の責任共有と加盟国間の責任分担、(c) 規制により影響を受けるステークホルダーからの意見の反映である。

(a) 「規制策定の全サイクル（提案－導入－執行－評価－改訂）における規制の質の管理」では、新たな規制の影響評価だけでなく、既存の規制が目的どおりの効果を上げているかを確認する必要性が強調された。具体的な取組としては、規制の単純化と行政の負担軽減を追求すること、事前・事後評価により既存の規制に関する利益とコストを評価すること、新規に導入する規制案の妥当性を影響評価により確認すること、規制の実施状況に関する評価を事後評価やモニタリングにより向上させることが挙げられた。これらの方法により、規制策定における透明性や規制の実用性を向上させ、規制の質を高めることが確かめられた。

(b) EU組織間の責任共有と加盟国間の責任分担では、規制の策定・改訂に関する手続について、欧州委員会・議会・理事会は早急に対応するよう協力することが確かめられた。また、加盟国レベルではEUの規制導入に際して同様の措置を取ることが求められた。

(c) 規制により影響を受けるステークホルダーからの意見をさらに反映するため、パブリックコンサルテーションが、8週間から12週間に延長されることが決められた。

これらの取組の成果は、2012年に欧州委員会による評価により確認された。この結果、取組の一環として実施されたEUの事務負担削減プログラム（Action Program for Reducing Administrative Burden: ABRplus）により、加盟国における中小企業が負担する事務負担の約33%が削減されたことが確認された。これは約410億ユーロ（約820億円。1ユーロ＝113円で換算）に相当する。また、コンサルテーションにおいても、意見聴取の対象範囲が拡大したことと規制策定における透明性が高まったことが確認された。

²⁶ 岸本充生「規制の事前評価の手法と実際－欧米の動向と日本の課題」

European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Smart Regulation in the European Union”, 2010.10,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0543>

European Commission, “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Review of the Commission Consultation Policy”, pp1-18, 2012.12,
http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/document_travail_service_part1_en.pdf

C) 影響評価委員会の設置と改革²⁷

影響評価委員会は、2006年末に欧州委員会委員長により設置された。影響評価委員会は、各規制所管総局が作成する影響評価の草案をガイドラインに沿って確認し、草案に対する意見提示等を通じて、影響評価の質を向上させる役割を担った。影響評価委員会の委員は設立当初、議長以下、マクロ・ミクロ経済、環境・社会問題の4分野の専門家1名ずつの計5名から構成されていたが、2011年には、各分野の専門家が2名に拡大され、計9名から構成されるようになった。

影響評価委員会は、各規制所管総局が作成した影響評価の草案を約4週間程度の期間を使い精査する。精査では欧州委員会の作成した影響評価のガイドラインに基づき、評価の質を確認する。精査の結果は、影響評価委員会と欧州委員会の間で協議される。協議後、影響評価委員会は、協議内容を基に草案に対して意見提示する。影響評価委員会が、草案に大幅な修正が必要だと判断した場合には、各規制所管総局に草案の再提出を求める。

影響評価委員会の設置後、影響評価書の質は変化した。図表20のとおり、影響評価委員会が影響評価書に変更が必要だとして再提出を求めた意見の割合は2012年の47%をピークに減少していることから、影響評価委員会の役割が影響評価の質を一定のレベルに維持することに寄与したと推察される。

図表 20 影響評価委員会が各規制所管総局に影響評価の再提出を求めた割合

| | 年 度 | | | | | | | |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 影響評価委員会が確認した影響評価書の数 | 102 | 135 | 79 | 66 | 104 | 97 | 97 | 25 |
| 影響評価委員会が提示した意見の数 | 112 | 182 | 106 | 83 | 138 | 144 | 142 | 35 |
| 影響評価委員会が再提出を求めた意見の数 | 9 | 44 | 28 | 27 | 37 | 46 | 40 | 10 |
| 影響評価委員会が提示した意見の内、再提出を求めた意見の割合 | 9% | 33% | 35% | 41% | 36% | 47% | 41% | 40% |

出典：“Impact Assessment Board/Regulatory Scrutiny Board 2015 activity statistics”より作成

2010年の欧州会計監査院による外部評価を受けた改革の一環として、影響評価委員会

²⁷ 岸本充生「規制の事前評価の手法と実際—欧米の動向と日本の課題」

European Commission, “IMPACT ASSESSMENT BOARD REPORT FOR 2012”, pp1-30, 2013, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf

European Commission, “Impact Assessment Board / Regulatory Scrutiny Board 2015 activity statistics”, pp1-3, 2016.3, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_rsb_stats_2015.pdf

の役割が強化された。規制策定の全サイクル（提案－導入－執行－評価－改訂）における規制の継続的な評価が強調されたことで、影響評価委員会における事後評価やモニタリングの役割が強化されることになった。

D) REFIT 制度の開始²⁸

EUにおける規制が、EU域内でのビジネスに弊害をもたらしているという世論の非難を受け、欧州委員会は、2012年に規制の複雑さや行政負担の軽減を促進するREFIT制度を開始した。REFIT制度の運用プロセスは、「単純化の対象となる規制の特定」、「コストや利益の比較検討」、「規制が改訂された場合の影響評価の実施」であり、規制による負担を最小限にすることを目指している。

2013年3月に欧州委員会が実施した世論調査では、EU域内居住者の74%が「EUによる規制は形式的で非効率」だと意識しているとの結果が示された。欧州委員会は、この世論調査以前からも過剰な規制の改善に取り組んでいたが、この結果を受け、規制の一層の単純化や撤廃を進めるとともに、その進捗状況を公開することを決定した。これはREFIT制度の核となる取組で、具体的には（a）REFIT制度の業績の概要作成、（b）規制の単純化を促す制度の提案、（c）改訂や整理の対象となる既存の規制の特定、（d）撤廃・取り下げの対象となる規制、（e）加盟国に規制が平等に適用する取組の具体化、（f）REFIT制度の対象とされた規制の改善に関する進捗状況の年次報告という実施方法の方針が発表された。

2014年6月に欧州委員会はREFIT制度の取組状況を発表し、2013年に撤廃された53の規則のうち、9つの規則がREFIT制度により撤廃されたことが示された。また同年12月に欧州委員会が発表した2015年の作業プログラムには、REFIT制度を強化する方針が明記された。

²⁸ European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS EU Regulatory Fitness”, pp1-15, 2013.10,

http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf

European Commission, “European Commission Press Release, REFIT-Fit for growth - Commission takes ambitious next steps to make EU law lighter”, 2013.10,

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-891_en.htm

European Commission, “REFIT – Commission making EU law lighter, simpler and less costly”, 2014.7, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-682_en.htm

E) 「ベターレギュレーション・パッケージ」導入に至る背景²⁹

欧州委員会は、2015年5月に、「ベターレギュレーション・パッケージ」の導入を発表した。これは規制案に対する影響評価の導入と既存の規制に対する検査の継続により、EUの意思決定過程における透明性の向上とともに、規制の質を高めることを目的としている。

ユンケル委員長による欧州委員会の運営は、加盟国単独では達成が困難な課題の解決に重点を置いている。これは「雇用促進・経済成長のための投資」、「安全・安価で持続可能なエネルギー供給」、「テロリズムや組織犯罪をはじめ加盟国共通の脅威に対する安全保障上の課題」、「デジタル単一市場によるネットビジネスでの公正な競争環境の構築」、「移民に関する課題」などが挙げられる。これらの課題は、欧州委員会がEUにおける政治的な優先事項だと判断したもので、EUにおける全ての政治的な課題に規制が導入されるわけではない。

「ベターレギュレーション・パッケージ」は、EUの規制により各加盟国が被る負担を最小限にするため、欧州委員会がタイミングに応じて適切な政策決定を行えるようにする包括的な支援ツールである。また同パッケージは、成果に応じた規制の見直しを実施するため、規制の策定過程における透明性の向上とともに規制の策定側と影響を受けるステークホルダーの意思疎通の強化を定めている。

「ベターレギュレーション・パッケージ」が適用されるのは、EUにおける既存の規制と将来的に策定される規制の両方である。これはEU経済の原動力となる市場の発展や、EU内の雇用・経済成長を支える投資など、EU全体の持続的な発展に不可欠であるとともに、欧州の社会モデルの土台として、治安や社会正義を含めたEU域内の居住者が享受する権利や自由においても重要な要素となる。また同パッケージは、エネルギー安全保障、環境保全、気候変動等の課題も包括しており、取組全体を通じて、EU域内の居住者の生活やビジネスをより豊かにし、規制の単純化、行政の負担軽減、規制策定における透明性の向上を促すことを目指している。

²⁹ European Commission, “European Commission”Better regulation for better results-An EU agenda”, pp1-13, 2015.5,
http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf

第3章 欧州連合における規制の影響評価の優良事例

A) 規制の影響評価の優良事例収集の観点

規制の影響評価の優良事例収集に当たっては、以下の観点を基本として整理を行った。

① 影響評価における定量・定性評価の質が高い事例

多くのエビデンスに基づいて金銭価値化を行うなど、影響評価における定量評価の質が高い事例は、影響評価手法自体の優良事例として位置付けることができる。

また、社会面における影響や環境面でのリスク等、定量化が困難な指標を可能な限り定量化し分野を超えた影響を比較した事例や、定量化が困難な事例では柔軟に定性評価を取り入れるなど、影響評価における定性評価の質が高い事例は、影響評価手法自体の優良事例として位置付けることができる。

② 影響評価により当初想定した結論と異なる政策オプションを選択した事例

欧州委員会から提示された政策案に対し、影響評価を行ったことで、当初想定していた結論と異なる政策オプションを選択した事例は、影響評価が意思決定に結び付いている優良事例として位置付けることができる。

B) 規制の影響評価の優良事例

① 食品衛生の規制に関する新規・更新の登録・評価等申請における手数料課金制の導入可否(健康・食品安全総局)³⁰

ア 本事例の概要

影響評価により当初想定した結論と異なる政策オプションを選択した事例として、2013年に実施された「食品衛生の規制に関する新規・更新の登録・評価等申請における手数料課金制の導入可否」が挙げられる。これは健康・食品安全総局が実施する食品衛生上の製品・成分・製造過程等における科学的なリスク評価への登録・評価等申請に手数料を導入するか否かを検討したもので、欧州委員会から健康・食品安全総局への拠出金の削減が目的であった。

検討された政策オプションは、(a) 政策を変更せず課金を導入しない、(b) リスク評価を新規・更新申請する全ての申請者に手数料を課す、(c) リスク評価の新規・更新申請する申請者のうち、介入試験の申請者のみに手数料を課す、(d) リスク評価に新規・更新申請する申請者のうち、追加業務が発生する申請者に手数料を課す、の4つである。課金制導入の判断に欧州委員会から報告されたデータのみでは不十分であったことから、実現性及び実効性の程度について費用便益の観点から影響評価が実施された。

³⁰ 健康・食品安全総局インタビュー結果（別添資料）

影響評価の結果、部門間にまたがる法的枠組の複雑さ、定量化の妥当性を評価する欧州連合レファレンス研究所（EU Reference Laboratory：EURL）－健康・食品安全総局内部門－加盟国の間における認可プロセス業務が均等に配分されていないこと、食品衛生の規制において評価対象数と比較した場合に申請書類の定型化に限界があること、欧州連合レファレンス研究所や複数の加盟国が部門によって、既に認可の過程で課金が行われていること、単体での認可申請と複数での認可申請では申請側が受ける恩恵が異なること、健康・食品安全総局は公的認可サービスを実施する目的で設立されていることなどから手数料課金制の導入は不適切であると報告された。報告の結論としては、(a) 政策を変更せず課金を導入しないとの結論が選択された。これは当初想定されていた政策案とは異なる意思決定につながった事例である。

イ 本事例の優良要素

本事例では、食品衛生の規制認可手続について課金制を導入し欧州委員会からの拠出金を削減するという欧州委員会からの提案に対し、その是非を判断する上で必要な根拠を影響評価により定量化した事例である。当初、手数料課金制は導入の方向で検討されたが、委員会より提出された報告書のデータでは、判断するのに十分な情報が不足していたため、影響評価が実施された。影響評価の実施に際しては、健康・食品安全総局の「食の安全を保障する」という業務内容から、極端に経済効率性を追求せず、また機関としての独立性の維持が焦点とされた。

影響評価の結果、(b) リスク評価を新規・更新申請する全ての申請者に手数料を課す場合、課金による収入はリスク評価の手続に要する経費の約 48%にしか達しない見込みで、欧州委員会からの拠出金は 15%程度の削減見込みと算出された。さらに、ノーブランド商品の承認申請と個別の商品の承認申請が同じ制度で運用されるため、ノーブランド商品の承認申請については他社の申請を待ち、自身で申請することを避ける方が合理的になり、公平な競争の阻害に繋がる懸念もあった。

(c) リスク評価の新規・更新申請する申請者のうち、介入試験の申請者のみに手数料を課す場合、健康・食品安全総局の収入は、現在の対象商品のリスク評価手続に必要な経費の 23%にまで落ち込み、欧州委員会から健康・食品安全総局への拠出金は 7%しか削減が見込めない。さらに特定分野の商品のみに手数料を課すことになり、この大多数は手続の過程で、加盟国や欧州連合レファレンス研究所（EURL）に既に手数料を支払っていることから、対象となる商品の市場競争力に影響が出る恐れがある。

(d) リスク評価に新規・更新申請する申請者のうち、追加業務が発生する申請者に手数料を課す場合、追加業務として健康・食品安全総局に予想される経費の 60%を確保することが可能だが、欧州委員会から年間 2 百万ユーロ（約 2 億 2,600 万円。1 ユーロ＝113 円で換算）の追加拠出金が必要になる。追加業務は主に公共の利益のためであり、各部門における申請者の要請に合わせて用意されるわけではないので、申請者にと

って明確な利点はない。

本事例において影響評価は、課金の導入が健康・食品安全総局、EU またステークホルダーのいずれにも利点をもたらさないことを示し、現状の維持が最良であると結論付ける根拠を示した例となっている。

② エネルギー効率とエネルギー安全保障及び 2030 年の気候変動エネルギー政策枠組み設計への寄与(エネルギー総局)³¹

ア 本事例の概要

影響評価における定量・定性評価の質が高い事例として、2014 年に実施された「エネルギー効率とエネルギー安全保障及び 2030 年の気候変動エネルギー政策枠組み設計への寄与」が挙げられる。この枠組みは 2007 年に欧州理事会が設定した 2020 年までの EU の気候変動エネルギー政策に代わるもので、その政策策定プロセスにおいて、影響評価が実施され、「温室効果ガス排出量の削減目標」、「再生可能エネルギーの増加目標」、「エネルギー効率改善目標」の設定に寄与した。

2020 年以後の気候変動エネルギー政策枠組み設計には、以下 4 つの政策オプションが挙げられた。(a) 2020 年以後の温室効果ガス排出量削減等の目標設定は実施せず、具体的な政策を設けない、(b) 現行の枠組みを継続し、EU 全体の努力目標及び施策を設定、(c) 欧州委員会の提案に従い、EU 全体の拘束目標及び施策を設定、(d) 各加盟国の拘束目標及び EU の政策を国内市場に関連する分野に限定し設定である。

これらを選択する上で 2020 年目標と 2030 年目標の差を埋める政策について実施された影響評価は、既存の政策枠組みの適切な適用が必要不可欠であるが、新たな規制を立ち上げることは、通常の規制策定手続及びその規制の各加盟国における立法化に要する時間を考慮すると、負担の方が大きく、これに寄与しないことを示した。

イ 本事例の優良要素

影響評価は、供給リスクを含めたエネルギーシステムにおける影響、経済面における影響、社会面における影響、環境面における影響という観点から、政策オプションをそれぞれ評価し、意思決定に寄与した。

供給リスクを含めたエネルギーシステムにおける影響では、エネルギー効率に関する新たな政策の導入は効果的にエネルギー消費を削減するが、エネルギー経済効率を減退させることが示された。

経済面における影響では、新たな政策を導入した場合のエネルギーシステムに必要な年間使用費用は 2011 年から 2030 年にかけて、現行の枠組みを継続する場合に比較し、

³¹ European Commission, “Communication-Energy efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy”, pp1-14, 2014. 7, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52014SC0256>

20 億ユーロ（約 2,260 億円。1 ユーロ＝113 円で換算）から 1,140 億ユーロ（約 12 兆 8,820 億円。1 ユーロ＝113 円で換算）に増加することが示された。

社会面における影響では、エネルギー効率を高める政策を追求するほうが、特に建設業において、雇用促進効果があると示された。

環境面における影響では、新たな政策の導入が持続可能性を焦点に評価され、温室効果ガスの削減及び使用エネルギーにおける再生可能エネルギーシェアの増加が 2030 年に向けた目標に沿う形で進めることが可能という見積りが示された。

これらの分析により、エネルギー効率に関する規制は単に達成努力目標として設定した方が経済的に効果的であり、各加盟国における拘束目標の設置は、経済的な効果を考慮すると、2030 年の気候変動エネルギー政策枠組みに沿わないことが示された。また全く目標を設定しないことも可能だが、2020 年以降の枠組みが提供する進捗度確認・政策調整の指標、政策方針に関する加盟国への注意喚起、追加政策要素の基準等の有効手段が無意味になるとの結論が提示された。本事例は、定量・定性的な影響評価により、政治における議論が促進されたことで、政策の意思決定に繋がった。

③ マネーマーケットファンド(MMFs)に対する規制改正案に関する影響評価(欧州議会)³²

ア 本事例の概要

定量・定性評価の質が高い事例として「マネーマーケットファンド(MMFs)に対する規制改正案に関する影響評価」が挙げられる。これは 2013 年に欧州委員会が提案したマネーマーケットファンド(MMFs)におけるシャドバンキングの規制を目的として検討された改正案で、欧州議会の経済金融問題委員会(ECON)が流動性リスクの管理やファンドの安定性に関する影響について事前評価を実施した。

改正案の焦点は、純資産価格が安定したマネーマーケットファンド(MMFs)に組み入れられる規制の対象となる金融商品に、個人向けファンド(個人・公共団体等に投資家を限定したもの)又は EU 公債ファンド(EU 加盟国の負債を基準にする金融商品への投資の 80%以上を占める)が対象として含まれるかが問題にされた。

影響評価はマネーマーケットファンド(MMFs)の運用業者、ファンドに組み込まれる金融商品の発行者及び投資家の関係するステークホルダーの視点から、意見聴取を通じ、現状、改正案の実現性、予測される影響の 3 段階で評価された。

³² European Parliament, “European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report for July 2014 – December 2015”, pp5-29, 2016.4, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/IA-EAV-Activity_Report-July_2014-December_2015.pdf

European Parliament, “Money Market Funds: Impact Assessment of Substantive EP Amendments”, pp1-41, 2015.3, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU%282015%29547545

イ 本事例の優良要素

本事例では、以下の4点の変更が提案された。1点目は、純資産価格が安定したファンド（CNAV）は、個人向けファンドとEU公債ファンドの両ファンドから構成可能とすることである。2点目は、純資産価格が安定したファンド（CNAV）が、個人向けファンドのみで構成される場合、個人又は公共団体のみ購入可能とすることである。3点目は、EU公債ファンドを構成する金融商品の80%は2020年までにEU公債で運用することである。4点目は、EU公債の金融商品は、EU加盟国政府の国債が保障する金融商品で構成することである。

影響評価の結果、個人向けのファンドとEU公債ファンドの両ファンドは、利益率が低いと購入数が限定されていることが分かった。そのため、純資産価格が安定したファンド（CNAV）の大半が、利益率と同時にリスクも増加することになるが、純資産価格の流動性の高いファンド（VNAV）又は短期性預金で運用されることになった。

本事例において影響評価は、様々なステークホルダーの意見が拮抗していた状態に定量・定性的に現状及び改正案の影響を測ったことで、打開策を見出すのに役立つ事例になっている。

④ EUにおける著作権枠組みの再調査(欧州議会)³³

ア 本事例の概要

影響評価における意見提示機能が有効に機能している事例として、「EUにおける著作権枠組みの再調査」が挙げられる。本事例では、欧州委員会が著作権枠組みの更新に関する新たな立法案を提案する以前に、欧州司法委員会（JURI）に対し、既存のEUの著作権枠組みにおける制度と実情の乖離及び制度の課題について理解を深める目的で欧州議会事務局により影響評価書の作成・編集が実施された。

影響評価書における情報収集は、Center for European Policy Study（CEPS）及び民間コンサルタント会社2社（Milieu Ltd及びValdani Vicari & Association）の独立した3つの機関に外部委託された。

影響評価書は、新たな規制を導入した場合の事後評価の研究及びEUへの付加価値に関する3つの報告から構成される。導入後の評価研究では、導入・適用・欧州委員会による情報社会指令（Information Society Directive（2001/29/EC））及びその関連法案に焦点を当てている。またEUへの付加価値に関する報告では、欧州委員会による情報社会指令及びその関連法案の更新に関する調査で、EUの著作権に関する政策の主要な

³³ European Parliament, “Review of the EU copyright framework European Implementation Assessment”, pp1-186, 2015.10, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558762/EPRS_STU\(2015\)558762_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558762/EPRS_STU(2015)558762_EN.pdf)

議題を焦点に、それぞれ修正の政策オプションを示している。議題は主に以下の3つになる。

(a) 新規の著作権に関する法案が既存の枠組みに与える影響、他の EU 政策への効果及び法的基盤における政策オプションの影響を含む法的側面での修正、(b) 著作権の限定した地域での認可、地理的要因によるオンラインサービスのアクセスを拒否するジオブロッキング (geo-blocking)、除外規定及び制約に係る域内市場の側面での修正、(c) 著作権のバリューチェーン、正当な報酬規程及び違反に対する取組を主とした産業面での修正などである。

イ 本事例の優良要素

欧州議会事務局における事後の影響評価担当は、影響評価書の導入・要約部分の作成を担当しており、評価全体の分析及び結果の要約により欧州議会議員に対し情報社会指令及びその関連法案における優良点、問題点及び可能な修正の政策オプションについて、提示している。本事例では、将来的な動向も踏まえて、定性的に質の高い影響評価を行ったことが、欧州議会における議論の促進につながった。

⑤ 欧州医薬品庁(EMA)医薬品監視における手数料の課金(欧州医薬品庁)³⁴

ア 本事例の概要

影響評価により当初想定した結論と異なる政策オプションを選択した事例として、2013年に欧州議会及び欧州理事会に対して提案された「欧州医薬品庁(EMA: European Medicines Agency)による医薬品監視における手数料の課金」が挙げられる。本事例はEU全体のレベルにおける医薬品使用認可後の評価及び安全性監視の合理化を目的とした医薬品監視に関する法律(2010年採択、2012年適用)により、医薬品庁の実施業務が拡大されたことが発端である。法案では同業務に必要な財源は、医薬品市販承認取得者(Marketing Approval Holder: MAH)により賄われると規定されたが、課金方法の決定に影響評価が実施された。

本影響評価の目的は、EUレベルで実施される医薬品監視において医薬品市販承認取得者に課される手数料のシステム及び水準を決定し、加盟国が担当する調査報告の費用を含め、医薬品庁が必要とする経費に相当するかを確認することであった。

医薬品庁は欧州委員会の下部組織に当たるため、手数料の課金はEUによる法的措置が必要であり、(a) 医薬品監視における手数料の導入は実施しない、(b) EU内において認可された製品に、年間一律の手数料を課す、(c) EU内で認可された製品には年間

³⁴ European Commission, “Proposal for a Regulation on fees payable to the European Medicines Agency for the conduct of pharmacovigilance activities in respect of medicinal products for human use”, pp1-39, 2013.6, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0234&from=en>

一律の手数料を課し、その他の製品には医薬品監視に必要な手続に応じて手数料を課す、
(d) 全ての製品に手続に応じて必要な手数料を課すの4つの政策オプションが検討された。

医薬品庁は、(b) 年間一律の手数料を課すという政策オプションを支持していたが、医薬品業界の姿勢は一枚岩でなかった。先発医薬品メーカーは、年間一律の手数料課金を支持していたが、後発薬メーカーは反対していた。一方、加盟国の監督当局の焦点は、調査報告に必要な経費が手数料で賄えるか否かということであった。

影響評価の結果、最も透明性が高く、費用効率及び業務効率が良く、公平な課税方法は(c) EU内で認可された製品には年間一律の手数料を課し、その他の製品には医薬品監視に必要な手続に応じて手数料を課すであると判断された。この課税方法では、EUレベルの医薬品監視の対象となる製品には、必要な手続に応じて手数料が課されるが、既に加盟国レベルでの医薬品監視の対象として承認された製品には、年間一律の手数料のみが課されることになる。

イ 本事例の優良要素

影響評価は、「医薬品市販承認取得者への影響」、「加盟国監督当局への影響」、「医薬品庁及び欧州委員会への影響」というステークホルダーの種類に応じて分類し、「透明性」・「安定性」・「単純性」・「公平性」の4つの観点を基準に実施された。

(c) EU内で認可された製品には年間一律の手数料を課し、その他の製品には医薬品監視に必要な手続に応じて手数料を課す場合、(b)年間一律の手数料のみを課す場合よりも年間の手数料は低く設定される。これは医薬品監視の手続に必要な料金体系の透明性及び公平性が最も確保できる制度であり、加盟国調査委員会への報酬を費用に応じたものにするという欧州会計監査院及び欧州議会の要請を考慮した政策オプションとなっている。本事例は、影響評価が政策意思決定に影響を与えた優良事例である。

第4章 日本における規制の政策評価の課題とEUからの示唆

日本における規制の政策評価の課題とEUにおける規制の政策評価事例から得られる示唆との対応関係を整理するため、規制改革方針面・規制策定プロセス面・組織の権限設定面・職員スキル面・インセンティブ面の観点から以下図表のとおり整理した。なお参考情報として、昨年度調査である「英国における規制の政策評価に関する調査研究報告書」より、英国からの示唆を合わせて示した。

図表 21:日本における規制の政策評価の課題とEUからの参考要素

| 観 点 | 日本における 現状・課題 | EUからの参考要素 | 英国からの示唆 (昨年度参考) |
|---------------------|--|---|---|
| ① 規制 改革 方針 | <ul style="list-style-type: none"> ● 政治的特定テーマが挙げられ、その中で規制改革方針が決定（事前評価は特に方針なし） | <ul style="list-style-type: none"> ● 経済・社会・環境の観点による、統合的アプローチが大前提 ● 各規制所管総局によって、それぞれの観定の軽重は異なる形で導入 | <ul style="list-style-type: none"> ● 企業規制の徹底的緩和が大前提（例：100億ポンドの規制負担削減） ● 各省庁の特性や第三者評価機関である規制政策委員会の専門性により、一定の社会的・環境的観点等による規制改革方針が導入 |

| 観 点 | 日本における 現状・課題 | EU からの参考要素 | 英国からの示唆 (昨年度参考) |
|------------|---|--|---|
| ② 規制策定プロセス | <ul style="list-style-type: none"> ● 規制策定プロセスにおける、評価書活用の不在 ● 検討会・審議会等による検討時やステークホルダーからの意見聴取時に評価書の活用なし ● 途中段階の差戻し機能なし | <ul style="list-style-type: none"> ● 規制策定プロセスにおける、評価書活用の存在 ● ステークホルダーからのコンサルテーション時には評価書を活用し検討(ロビー関係者をネット登録する「トランスペアレンシー・レジスター」) ● 途中段階の規制精査委員会の意見提示により「ポジティブ」「ネガティブ」チェック ● 事前評価時の事後評価項目の整理・連動 ● 事務総局による提案管理システム(アジェンダプランニング)の存在 ● 提案を作成する際の検討すべき観点を網羅した Better Regulation Toolbox の存在によるガイダンス機能の充実(今後定量化データベースの構築を検討) ● 欧州委員会作業プログラムとして、規制全体の整理・優先順位付けを行うため、各規制担当総局は効率的に規制立案を実施 | <ul style="list-style-type: none"> ● 規制策定プロセスにおける、評価書活用の存在 ● ステークホルダーからのコンサルテーション時には評価書を活用し検討 ● 途中段階の規制について、政策委員会審査に強力な差戻し機能が付加 ● 事前評価と事後評価の連動 ● 規制所管省庁による、より良い規制プロセス管理のための情報が一元化されたポータルサイトやプロセス管理システムを導入 ● Impact Assessment Calculator などの表計算ソフトフォーマットや The Green Book に示される基準となる数値の存在によるガイダンス機能の充実 |

| 観 点 | 日本における 現状・課題 | EU からの参考要素 | 英国からの示唆 (昨年度参考) |
|--------------|--|---|--|
| ③ 組織の権限設定 | <ul style="list-style-type: none"> ● 特定テーマの規制改革は内閣府の規制改革推進会議が担当 ● 規制の事前評価制度全体は総務省行政評価局が担当 ● 各省庁規制所管部門は評価書作成、総務省行政評価局は事後に評価書を確認(メタ評価) ● 実際に実施されている規制の運用監査は総務省行政評価局(評価監視機能で一部フォロー) | <ul style="list-style-type: none"> ● 規制政策制度全体は事務総局の作業プログラム担当が実施 ● 規制の事前評価制度は事務総局の影響評価担当が実施、事後規制・既存規制評価は事後評価・REFIT 担当が実施 ● 各総局規制所管部門は評価書作成(場合によっては委託)、より良い規制ユニットは総局内検証、規制精査委員会は第三者評価(意見提示機能)を実施 ● 欧州議会事務局に事前評価担当と事後評価担当が存在 | <ul style="list-style-type: none"> ● 規制政策制度全体は内閣の規制削減小委員会が担当(内閣のガバナンス) ● 規制の事前評価制度を含む全体をより良い規制事務局が担当、既存規制改革はCutting Red Tape が担当 ● 各省庁規制所管部門は評価書作成、より良い規制ユニットは省庁内検証、規制政策委員会は第三者評価(差戻し機能)を実施 ● 実際に実施されている規制の運用監査はより良い規制運用事務局が実施 |
| ④ 職員スキル | <ul style="list-style-type: none"> ● 規制所管省庁内に、影響評価の検証スキルを保有した職員が不在 ● 規制の事前評価制度全体を所管する総務省行政評価局内に、影響評価の検証スキルを保有した職員が不在 ● 総務省行政評価局の政策評価研修による研修メニューあり | <ul style="list-style-type: none"> ● 規制所管総局により影響評価の検証スキル保有者の有無に違いあり ● 第三者評価機関である規制精査委員会における影響評価検証スキルを保有した外部委員の存在 ● 影響評価をはじめとしたより良い規制に向けた研修プログラム(アリーネ)の存在(コンサルテーション・事後評価などが対象) ● 影響評価作業部会やステークホルダーコンサルテーションネットワーク等による情報交換・共有の仕組みあり | <ul style="list-style-type: none"> ● 規制所管省庁内に影響評価の検証スキルを保有した経済学者・社会調査学者の存在 ● 第三者評価機関である規制政策委員会内に影響評価の検証スキルを保有した経済学者・社会調査学者の存在 ● 影響評価をはじめとするより良い規制に向けた人材スキル定義と研修メニューの存在 ● 各省庁の情報共有や共通課題解決のため、より良い規制ユニット会議を週1度実施 |

| 観 点 | 日本における 現状・課題 | EU からの参考要素 | 英国からの示唆 (昨年度参考) |
|--------------|--|---|---|
| ⑤ インセンティブ | <ul style="list-style-type: none"> ● 法律の場合、閣議決定までに評価書を公開すれば良いため、評価書を早く作成するインセンティブはなし(規制の新設審査や機構・定員査定とも連動なし) ● 各規制所管省庁内の政策評価課のガバナンスも乏しく、早く作成するインセンティブなし | <ul style="list-style-type: none"> ● プロセス上、開始 IA が定義されており、影響評価は当初から作成するインセンティブあり ● 加盟各国の政策形成の共通の土俵を作るためのツールとしてのインセンティブあり ● 規制精査委員会の意見提示機能があるため、早く質の高い評価書を作成するインセンティブあり ● 比例性原則があり、一定の条件に当てはまる規制案や「重要でない」規制案は影響評価の対象外(重要性や比例性の基準はなし) | <ul style="list-style-type: none"> ● プロセス上、ステークホルダーとのコンサルテーションの前後で2回評価書を作成・活用することが定められており、そのタイミングまでに作成するインセンティブあり ● 省庁内のより良い規制ユニットや第三者評価機関の規制政策委員会による差戻し機能があり、早く質の高い評価書を作成するインセンティブあり ● 重点的に実施する影響評価と簡易的に実施する影響評価を分けるファストトラック制度があり、重点的に実施する影響評価に注力可能 |

出典：欧州委員会・欧州議会提供資料・インタビュー結果・その他各種資料に基づき富士通総研作成

① 規制改革方針

規制改革における方向性を示す規制改革方針は、日本では政治的に特定テーマが挙げられ、その中で規制改革方針が決定される構図となっている。近年では、医療・農業・教育・雇用などの分野で問題の解決が後回しになっているいわゆる「岩盤規制」と呼ばれる規制に焦点を絞ることが規制改革方針として位置付けられている。一方、事前評価に関する方針は特段見られない。

欧州連合では、経済・社会・環境の観点による統合的アプローチが大前提として位置付けられており、各規制所管総局の政策分野に応じて、それぞれの観定の軽重が異なる形で導入されている。

英国では、前キャメロン政権が示していたように、「5年間で100億ポンドの規制負担を削減する」目標を掲げており、企業規制の徹底的緩和が規制改革方針の大前提となっていた。ただし、各省庁の特性に応じた影響評価を行うことや第三者評価機関である規制政策委員会の委員に多様な観点を持つ専門家を任命しており、一定の社会的・環境的観点等が加わった規制改革方針が導入されていた。

② 規制策定プロセス

日本の規制策定プロセスにおいて影響評価書を活用することは見られない。また、学

識経験者などを交えた研究会・審議会等による規制検討時やステークホルダーからの意見聴取時にも影響評価書を議論の土台として活用することは見られない。加えて、規制策定プロセス上、影響評価書を途中段階で第三者評価機関が確認し、規制所管省庁に影響評価書の修正・再提出を要求する機能もないため、影響評価書は事後的な説明資料として提示されることがほとんどとなっている。

欧州連合の規制策定プロセスにおいては、影響評価書を活用することが不可欠となっている。特に欧州連合は各加盟国の連合体であり、各加盟国の規制策定プロセスが異なることもあり、欧州委員会や欧州理事会、欧州議会での共通的な議論の土俵として影響評価書が活用されている。ステークホルダーとのコンサルテーション時にも影響評価書を活用しており、ロビー関係者をインターネット上のサイトに登録する「トランスペアレンシー・レジスター」という仕組みもある。また、規制精査委員会による影響評価書の審査を途中段階で挟むことにより、規制所管総局に対する意見提示機能が働き、影響評価書の質が担保されている。その他、事前評価時に事後評価項目の整理・連動を図る取組や事務総局による提案管理システム（アジェンダプランニングと呼ばれる情報システム）の存在、提案作成時に検討すべき観点を網羅した Better Regulation Toolbox のガイダンス機能の充実（今後、定量化データベースの構築検討）などの取組も、より有効な規制策定プロセスの構築に役立っている。

英国の規制策定プロセスにおいては、影響評価書を活用することが不可欠となっている。また、ステークホルダーからのコンサルテーション時には影響評価書を活用して検討することが義務付けられている。加えて、規制政策委員会による影響評価書の審査を途中段階で挟むことにより、規制所管省庁に対する強力な差戻し機能が働き、影響評価書の質が担保されている。その他、事前評価と事後評価の連動性を高める取組や規制所管省庁独自のより良い規制プロセスを管理するためのポータルサイトやプロセス管理システムの導入、割引率等の計算を容易にする表計算ソフトフォーマットや「The Green Book」（政策評価マニュアル）で示される基準値などによるガイダンス機能の充実も、より洗練された規制策定プロセスの構築に役立っている。

③ 組織の権限設定

日本における規制改革組織の権限設定は、特定テーマの規制改革は内閣府に置かれている規制改革推進会議が主に担当し、規制の事前評価制度全体は総務省行政評価局が担当している。各省庁規制所管部門は影響評価書作成、総務省行政評価局は事後に影響評価書を確認（簡易なメタ評価）している。実際に実施されている規制の運用監査は、総務省行政評価局（評価監視機能）が特定テーマを対象に実施している。

欧州連合における規制改革組織の権限設定は、規制政策制度全体は事務総局の作業プログラム担当が実施しており、欧州委員会内のガバナンスを確保している。規制の事前評価制度は、事務総局の影響評価担当が実施、事後評価や既存規制の見直しは事後評価・

REFIT 担当が実施している。各総局の規制所管部門は、影響評価書作成、より良い規制ユニットは総局内の検証、規制精査委員会は第三者評価（意見提示機能）を実施しており、影響評価を起点とした統合的なガバナンス確保が実現できている。欧州議会事務局にも事前の影響評価担当と事後の影響評価担当が存在し、欧州議会として独自の影響評価を行うことや欧州委員会の実施した影響評価の要約などを行っている。

英国における規制改革組織の権限設定は、規制政策制度全体は内閣の規制削減小委員会が担当し内閣としてのガバナンスを確保するとともに、より良い規制事務局も規制政策制度全体を担当している。既存規制の見直しは Cutting Red Tape が担当している。各省庁規制所管部門は影響評価書作成、より良い規制ユニットは省庁内検証、規制政策委員会は第三者評価（差戻し機能）を実施している。実際に実施されている規制の運用監査は、より良い規制運用事務局が実施している。

④ 職員スキル

日本における影響評価担当職員スキルという観点からは、規制所管省庁内に影響評価の検証スキルを保有した職員が存在しないことが挙げられる。また、規制の事前評価制度全体を所管する総務省行政評価局内に影響評価の検証スキルを保有した職員が存在しないことが挙げられる。一方、総務省行政評価局では、政策評価研修による影響評価研修メニューは一部用意している。

欧州連合における影響評価担当職員スキルという観点からは、規制所管総局により影響評価の検証スキル保有者の有無に違いがある。それを補うために、影響評価書の作成に当たっては外部委託を行うことが基本となっている。一方、第三者評価機関である規制精査委員会には影響評価検証スキルを保有した外部委員が存在している。以上に加えて、影響評価をはじめとしたより良い規制に向けた研修プログラム（コンサルテーションや事後評価などのメニューあり）が存在していることや影響評価作業部会・コンサルテーションを担当する職員間でのステークホルダーコンサルテーションネットワーク等による情報交換・共有の仕組みがある。

英国における影響評価担当職員スキルという観点からは、規制所管省庁内に影響評価の検証スキルを保有した経済学者や社会学者が存在することが挙げられる。また、第三者評価機関である規制政策委員会内にも影響評価の検証スキルを保有した経済学者や社会調査学者が存在することが挙げられる。以上に加えて、影響評価をはじめとするより良い規制に向けた人材スキル定義と研修メニューが存在しており、職員能力向上を図るための人材育成ガイドラインが確立している。さらに、各省庁の情報共有や共通課題解決のため、より良い規制ユニット会議を週1度実施し情報共有を行っている。

⑤ インセンティブ

日本の影響評価のインセンティブという観点からは、法律の場合、閣議決定までに影響評価書を公開すれば良いため、影響評価書を早く作成するインセンティブはない。総務省行政管理局（規制の新設審査）や内閣人事局（機構・定員等審査）との連動もないため、他の審査機能がインセンティブとなることもない。

欧州連合の影響評価のインセンティブという観点からはプロセス上、開始影響評価が定義されており、影響評価書を当初から作成することが求められている。先にも示したとおり欧州連合は各加盟国の連合体であり、各加盟国の規制策定プロセスが異なることもあり、欧州委員会や欧州理事会、欧州議会での共通的な議論の土俵を作るツールとして影響評価書が活用されている。また規制精査委員会の意見提示機能があるため、早く質の高い影響評価書を作成するインセンティブがある。加えて、比例性原則があり、一定の条件に当てはまる規制案や「重要でない」規制案は影響評価の対象外となる。ただし、重要性や比例性の基準はない。

英国の影響評価のインセンティブという観点からは、プロセス上ステークホルダーとのコンサルテーションの前後で2回影響評価書を作成・活用することが義務付けられており、そのタイミングまでに影響評価書を作成するインセンティブがある。また省庁内のより良い規制ユニットや第三者評価機関の規制政策委員会による差戻し機能があり、早く質の高い影響評価書を作成するインセンティブがある。加えて、重点的に実施する影響評価と簡易的に実施する影響評価を分けるファストトラック制度があり、重点的に実施する影響評価に注力することが可能な仕組みとなっている。

⑥ 留意点

欧州委員会の影響評価では、経済のみならず社会や環境の観点も重視した評価を行っているが、社会や環境に対する影響を定量的に評価することが困難な場合が多い。全てが暫定的であるため、その前提条件の透明性を担保し、複数のチェック機能により確からしいデータを追い求めることが重要である。費用便益分析はツールのひとつであり、全てが金銭価値化できるのであれば良いが、政策形成を支援するための複数の手法を組み合わせることが求められる。日本でも同様の考え方をとることが比較的導入可能性が高まりやすいように考えられる。まず、遵守費用評価を定量的に行うことで、低費用の影響評価を簡便化できる仕組みを導入することが想定される。

別添資料 1 欧州連合現地調査インタビュー議事概要

A) 規制政策制度所管部門①(事務総局(より良い規制担当))

| | | |
|----------|--|---|
| 日 時 | 2016年6月16日(木) 10:00~11:30 | |
| 場 所 | Smart Regulation and Work Programme, Secretariat-General 会議室 | |
| 参 加 者 | Smart Regulation and Work Programme | <ul style="list-style-type: none"> ● Ms. Elizabeth Golberg (Leader) ● Ms. Shallot (Work Programme) ● Mr. Ulrik Butzow MOGENSEN (Policy Officer, Impact Assessment) ● Mr. Michael LATSCH (Policy Officer, Work Programme and Stakeholder Consultation) ● Ms. Sara PILLER (Evaluation, Regulatory Fitness Performance) |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 受領資料／提供者 | <ul style="list-style-type: none"> ● Better Regulation for Better Results: 1 year on ● Commission Work Programme 2016 ● Better Regulation Guidelines ● Better Regulation Toolbox ● REFIT Making EU law lighter, simpler and less costly ● REFIT State of Play and Outlook “REFIT Scoreboard” | |

① Work Programme 担当の取組内容

- 評価のサイクルに沿って説明すると、Work Programme は政策文書の性格を持っており、異なる総局から出てくる提案が断片的で一貫性がないという課題を解決するため、新政権で新しいアプローチをとることになった。「より良い規制」に向け提案数も限定され EU レベルの仕事に専念することになった。10 の優先事項としてパッケージにまとめられている。政策レベルが異なっても、同じ優先事項や目的に沿って全体の一貫性を保つようにしている。これは新しい提案のみならず、既存の採択された法規制も対象となっている。
- REFIT は、特定の政策分野に焦点を当て、更新・刷新すべき法規制がある場合は評価を行う仕組みである。旧態依然としている法規制は廃棄すべきである。
- 欧州委員会の提案は、閣僚理事会と欧州議会で修正案が提示されることや差し戻されることがある。影響評価は、既存の対象であった一次法制以外にも二次法制を対象としている。「アジェンダプランニング (AP)」と呼ばれる内部情報システム (情報データベースとワークフローシステムにより構成) を活用して提案を管理している。各総局から提出された提案を意思決定まで結び付ける仕組みである。
- ロードマップにより政策意図を明確化し、利害関係者に情報公開している。現在 2017 年の Work Programme 策定の準備段階にある。

② コンサルテーション担当の取組内容

- 利害関係者に対するコンサルテーションのコーディネートを行う。規制精査委員会のように差戻し機能などはないため、各総局と調整しながら実施している。昨年のガイドライン改定によりオープンパブリックコンサルテーションを含む包括的なコンサルテーションが初めて規定された。欧州委員会のウェブサイト上には過去のコンサルテーション情報が全て閲覧できるようになっている。「コンサルテーション」には様々なタイプのものが含まれる。オープンパブリックコンサルテーションは、ウェブ上での意見聴取が中心となっている。「トランスペアレンシー・レジスター (Transparency register)」はロビー活動のための公式の登録簿であり、提案がコンサルテーションの対象となると E メールで登録者に通知される仕組みである。登録者は限定しており、NPO や利害関係者などで透明性の向上に寄与しているかなど条件がある。
- オープンパブリックコンサルテーションはリアルタイムの双方向のコミュニケーションを行っているわけではない。最終的に全ての回答をウェブ上で公開する。それらは統計的に整理することで、提案の採択・未採択を検証できる仕組みとなっている。
- 「ステークホルダーネットワーク」は、利害関係者とのコンサルテーションを担当する各総局職員が集まり議論する。事務総局が議長役を担い年間 2～3 回実施する。コンサルテーション手法等に関する意見交換の場である。ガイドラインの変更も議論する。ステークホルダーとのコンサルテーションは支出額が大きい総局が技術的に進んでいる。例えば雇用総局や農業総局などが挙げられる。お互いの手法から学習することができる。

③ 影響評価担当の取組内容

- 影響評価の定義は国によって千差万別である。欧州委員会の影響評価は影響分析にとどまらず、政策開発ツールとして位置付けられている。統合的アプローチとして、経済・社会・環境などの観点からエビデンスベースで評価を行う。欧州委員会の提案では何を達成することを目指しているのか、EU が取り組まなければならない理由 (subsidiarity)、その手段は何かなど各段階の論理性を担保するよう評価書が作られている。可能である限り定量化するというスタンスをとっている。できれば定量化したいが、ほとんどの評価書が定量化中心とはなっていない。今後、定量化をさらに進めるためにデータベースの活用を検討したい。
- 影響評価の仕組みは、理事会や議会といった政治的な意思決定プロセスに活用されている実感がある。影響評価は、提案が自分の選挙区にどのような影響を及ぼすのか議論の土台となっている。閣僚理事会や欧州議会で議論する際にも、三機関合意 (IIA) に基づき、「より良い規制」の原則を理解し議論するとともに、「かなりの改正」の影響評価を行ってほしい。

- Inter Service Group (ISG) はとても重要なプロセスである。関係者の相乗効果を生み出すことができる。規制精査委員会による評価では、ISG でどのような検討が行われたかを考慮する。総局は「ISG に入りたい」と言うこともできるが、各総局は事前に招聘されることがほとんどである。ISG 議長は事務総局が行うため、「関連するこの総局を入れるべきではないか」という提案は事務総局で行う。
- ビジネスに関する状況を把握するため、コンサルテーションでの企業からの情報により遵守コストを把握した場合は検証を行う。総局によっては行政負担のモデリングを行っている。感度分析などを導入し、特定の数値だけに依拠しないように注意を促している。特定の数値だけに依拠すると数字が一人歩きを始めてしまうためである。
- スタンダードコストモデルは既存のものを利用しているが、新しい政策案の場合、当てはまりが悪い場合もある。行政負担や規制負荷は新たな報告を集めたりするなど、全体像を把握しなければならない。

④ 事後評価担当の取組内容

- 影響評価で整理した事後評価項目についてモニタリングする必要がある。法規制で余計な負荷がかかっていると、28 加盟国の負荷が増大する。支出面は以前から事後評価を行っていたが、法規制も含めて包括的に一貫性のある形で情報収集することは難しい。特に EU が介在することでどのような影響や変化を生み出したかを検証することは難しい。理想的にはベースラインがあると良い。昨年導入した新パッケージでは(事後評価手法ではなく)事後評価アプローチを標準化している。効果を把握するためには10年程度など相当の期間がかかることを前提に、規制精査委員会でも評価を行う。

⑤ より良い規制を担保するためのツールと人材育成

- 現在ガイドラインと Toolbox を更新している。全ての総局が集まり、アジェンダプランニング・影響評価・ステークホルダー・事後評価の4つのグループを作り年間3～4回程度の打合せを行い検討している。Toolbox を公開して半年が経過したときに各総局から意見を収集した。それ以降も意見収集を行っている。意見収集を行わないと上から目線で押しつけていることになる。各総局の理解を深めることができおり、各総局は積極的に参加している。Toolbox は公務員が評価を行うに当たって不明点がある場合に活用する。評価を理解している公務員には不要である。
- アリアーネ (ARIANE) という内部研修プログラムは外部講師を招いて行われている欧州委員会全体の人材育成システムである。評価に初めて従事する公務員もいるため、教育訓練活動は充実させるべきである。その他に一般論として評価の方法を知っておきたいという公務員も受講する。より良い規制に関する内容は、アリアーネ2で扱っている。年間100名程度が受講しており、ネット上で申し込むことも可能となっている。コンサルテーションは半日の概要コースと半日のワークショップを行う。昨年は

外部講師を招いた、1日の詳細版を行い、アンケート作成方法や、結果の分析方法などを研修したコンサルテーションの段階に応じた包括的な研修プログラムを開発したいと考えている。影響評価の研修プログラムは現在見直し中であるが、4つのモジュールに分かれている。事後評価は半日プログラムと2日コースがあり、後者は研究手法の概観や費用便益分析の方法論を研修する。

B) 規制政策制度所管部門②(規制精査委員会)

| | | |
|----------|---------------------------|-------------------------------|
| 日時 | 2016年6月14日(火) 16:00~17:00 | |
| 場所 | RSB 会議室 | |
| 参加者 | RSB | ● Mr. Bernard NAUDTS (Member) |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 受領資料/提供者 | | |

① 規制精査委員会の体制・概要

- 規制精査委員会の委員として赴任する前は金融総局で勤務しており、その前は経済学者として大学で教えていた。
- 影響評価委員会との違いは、①独立性を高めたこと、②適用範囲を広げたことである。①は影響評価の精査の品質を高めるために、欧州委員会の外部機関や閣僚理事会、欧州議会からの独立性を担保しフルタイムの職員を起用した。影響評価委員会の中にはフルタイム職員はおらず、各規制所管総局の職員により構成されていた。現在は(委員長も含めて)7人の委員で構成されており、3人の外部からの委員が入っている。3人のうち2名が8~9月に採用される。イタリアの大学教員である Claudio Radaelli 氏が辞退したため、現在1名公募を行っている(EUの職を得ることよりも、EUの研究助成金を獲得することを優先した)。
- 外部専門家を導入することで、誰からも指示されることなく独立性を強化することが重要である。事務総局に所属するが、指示命令系統があるわけではない。規制精査委員会には独自の職員はいないため、事務総局(影響評価部門(C2))の職員の支援を受けている。
- 現在のところ、全ての委員が全ての影響評価の精査を担当する体制になっている。委員は(委員長も含めて)7名であるため、(2~3名ずつのチームとするなど)それぞれに仕分けて対応することもありえると思う。
- 影響評価の精査に関しては、外部専門家の活用も一定の可能性はある。ただ外部専門家に特定事案の支援を求めると、利用可能な時間が短いため、調整を行う十分な時間がないと考えている。また独立している組織でないと活用が困難である。あまり使わないようにしたい。まずは内部専門家を活用する方が十分に機能すると考えている。

② 規制精査委員会の取組内容

- 影響評価は長期にわたって進化を遂げている。影響評価委員会の力は限定的だった。約1年前に立ち上げられた規制精査委員会は、各規制所管総局から提出される影響評価内容に対して「ポジティブ」「ネガティブ」の意見を提示し、「ネガティブ」意見によって各規制所管総局の作業を差し止める本質的な権限を保有するようになった。

- 規制精査委員会の評価の観点を示されたチェックリストに基づき、事務総局職員の支援を受けながら評価を行う。彼らがまずチェックリストの草稿を書き、委員会が最終案を作成する。各規制所管総局に事前に送付し、問題の明確化に向けた協議（委員会会合）を行う。会合後、委員会から総局にポジティブ・ネガティブの評価結果が送付される。ネガティブの場合、規制所管総局はもう一度影響評価を修正して規制精査委員会に提出する。ポジティブの場合でも付帯意見を付すことはあるが、再提出する必要はない。
- チェックリストは、様々な観点から影響評価を精査するための要素が列挙されている。これは内部文書で一般に公開されていない。「問題は定義されているか」などガイドラインの項目を基礎とした資料である。チェックリストの上段にボックスがあり、主要な観点・要素が記載されており、チェックしながら委員会会合で議論を行うようになっている。事後評価でもチェックリストを用意している。昨年度の影響評価の精査数は25であった。今年度は現時点で40であり、ユンケル委員会の発足当初は負荷が小さかったが、今年度は増加傾向にある。
- 適用範囲を広げるという観点からは事後評価を対象としたことである。150の事後評価対象の案件があるため、フィットネスチェック（Fitness Check）を対象とすることにして、4～5年かけて全てを評価する予定である。個別の評価（Evaluation）については、今年の残りと来年の分を先月選択したばかりであり、金融プログラムに関するものを多く対象とした。開始したばかりでまだ結果は公表されていない。事後評価（Evaluation）の対象は、予算規模の大きいものやイノベーションの程度が大きいものなど、ユンケル委員会が優先事項としているテーマを考慮し決定する。おおむね20～25案件/年となる。通常、事後評価（Evaluation）は影響評価が実施された対象に対して行われるので、事後評価と影響評価は1つのパッケージとしてそれに対して1つの意見というやり方もありえる。
- 事後評価の精査でネガティブの意見になった場合にも、政策実施を差し止めるわけではない。ネガティブでも無視することは可能だがネガティブ意見自体は公表されることになる。
- 規制精査委員会は助言機能も持っている。1つ目は、各規制所管総局に対して、ガイドラインやツールボックスの解釈について助言する機能がある。2つ目は、事務総局に対して、規制精査委員会の影響評価と事後評価の経験から、フレームワークを改善するための助言をする機能である。また、規制精査委員会の意見などを、年次報告書などを通じて公に提言することができる。最後に、外部との意見交換の機会もある。
- 特定の産業や事案に関する内容について利害関係者と意見交換を行うことは避けたい。一般的な質問については回答したい。
- 不服申し立てではないが、政治的圧力などのため、「ネガティブ」意見のまま政策形成プロセスを進めたいときには例外的に無視して継続する可能性はある。そのために

は第一副委員長の承認が必要である。政治的な緊急性があることで承認される。最終的に覚書を示す必要がある。

- ネガティブのまま政策形成プロセスが進んだ数は 2010 年以降、5 事案以下だったと思われる。規制精査委員会ではまだ事例はない。
- 影響評価書の草稿(draft IA)は公表されていないが、規制精査委員会の意見を読むとその内容を想像することはできるだろう。

③ 関係する主体との連携方法

- 欧州議会事務局の影響評価の活動は規制精査委員会の活動を観察していることになる。欧州委員会で提案されて何年もかかって欧州議会や理事会で大きな変更がなされる場合、その変更のインプリケーションは精査されていなかった。そのため、欧州議会が影響評価を始めたことは意義深い。異なる立場から同じ対象の影響評価を観察することは重要である。事後評価は、委員会のフィットネスチェックに加えて、議会、さらに、会計検査院のチェックもある。

C) 個別規制所管総局①(健康・食品安全総局)

| | | |
|----------|---------------------------------------|---|
| 日時 | 2016年6月13日(月) 9:30~10:45 | |
| 場所 | DG Sante (Health and Food Safety) 会議室 | |
| 参加者 | DG Sante | <ul style="list-style-type: none"> ● Matthew Hudson (Director) ● Carmen Garau (Head of Unit) ● Rossella Chiodo (policy analyst) ● 他1名 |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 受領資料／提供者 | | |

① より良い規制ユニットの体制・概要

- より良い規制ユニットは10人弱の公務員により構成されており、経済学者は所属していない。新設されたユニットなので、専門的に「より良い規制」に関する職務を担当している。2016年2月に、事前評価や事後評価を担当していたユニットが統合して新設された組織であり、今まで影響評価に関与してきた公務員が集められた。政策サイクルの考えに基づき、事後規制も含めてまとめている。各規制所管部門に対して影響評価が必要かどうか助言を行う。判断ではなくあくまで助言である。各規制所管部門に対しては、自分たちだけで考えて時間を費やさず、相談に来てほしいと伝えている。彼らにとっては問題を定義し、介入する根拠を明らかにすることが難しい。介入の論拠を簡易的に整理するための資料もガイドラインを明確化する形で独自に作成している。より良い規制に向けた枠組み作りを支援することがより良い規制ユニットの役割である。
- まだ独自のイントラネットは構築していない。そのうち作ることがあるかもしれない。事務総局が作成したガイドラインやツールボックスがあるため、独自のツールボックスを作ることに手間をかけることは想定していない。
- まずより良い規制は誰にとっても多難な分野であり、今我々も学んでいる途中段階にあることを指摘しておきたい。我々のチームはA: Resource management and better regulationである。その中のA-1がGaru氏担当のbetter regulationチームがある。2つの政策の柱(健康分野と食品安全分野)についての横断的なサービスとしてより良い規制に関する支援を行っている。欧州委員会中枢に事務総局という駆動力になる組織があり、より良い規制に関するルールや指針を策定している。我々に委ねられた課題はこれら事務総局で作られたルールや指針を具体的に本総局内で実施する立場となる。

② 新パッケージを踏まえたより良い規制に関する取組の変化

- この10年～15年は試行錯誤を繰り返してきた。最も大切なことは、どのようにインセンティブを付けるかに尽きる。担当官・管理職や政治指導者に対して、「これこそをやるべきだ」というインセンティブを付与し、選択肢を提示し、一定レベルの定量化を行うことができればより良い規制の価値を高めることができる。政策決定のプロセスに位置付けることで成果を高めることができる。
- 私の個人的な評価としては、この取組はうまく進んでいると感じている。プロセスのより早い段階でなされるようになってきている。同僚のインセンティブは人それぞれである。人によっては、あまりにも官僚的ではないか、時間がかかりすぎるプロセスではないか、何もしないことを自己弁解するようなものではないかという議論もある。専門家である職員に対して、きちんとしたプロセスを案内し、業務を遂行できるように支援することが我々にとって重要である。
- 最も重要な転換は、(新アジェンダにおいて) 影響評価の適用範囲を拡大し、二次法制までを対象としたことと規制精査委員会が独立した機関として審査を行い、品質を担保することが挙げられる。各規制所管総局による提案は規制精査委員会からポジティブな評価を得ることが必要になったことが大きい。影響評価委員会の中には諮問機関であったため、ネガティブであっても無視してプロセスを進めることができた。規制精査委員会ではそれはできず、不適切な影響評価はプロセスを進めることができない仕組みを打ち立てたことが重要である。
- 影響評価委員会から独立機関としての規制精査委員会となったことで、ガイドラインの価値を高めることができている。規制精査委員会はガイドラインの観点を用いて評価するため、各規制所管総局もガイドラインに基づく取組を進めなければならない。規制精査委員会の意見は公表される。その後、共同決定機関の閣僚理事会と欧州議会にかけられ、その際に影響評価書も規制精査委員会の意見も参照される。規制精査委員会のネガティブな意見も公表することになるため、規制所管総局にとっては提案を採択につなげるためには問題となる。
- 事前評価の「重要な(major)」対象は影響の大きさによって決定している。経済・社会・環境に重要な影響があるかを整理し決定している。それ以外にも、社会全体のみならず特定の利害関係者に強く影響を与える場合も「重要」な対象となる。もう1つのクライテリアが比例分析(proportionate analysis)である。影響が大きければ詳細な評価となる。「重要」か否かを決定するのは、規制所管総局ごとに評価を行い提案する。担当委員や第一副委員長が確認する。影響評価を行わないことを提案した場合も、社会に大きな影響を与えないことに同意を得る必要がある。新規分野で新しい提案を行う場合は影響評価を行わないという選択肢はあり得ないと思う。1回のパブリックコンサルテーションで、100～500の意見が寄せられることもある。

③ 影響評価の取組内容と留意すべき事項

- 影響評価に関するデータ収集などは、大学やコンサルティング会社などの専門家に委託することもある。各国にある複数のエージェンシー（例えば、食品だったら EFSA、化学物質だったら ECHA）の情報も収集している。
- 科学的な問題は様々な意見があるため、複合的な考察が必要である。影響評価を正確に行うことが重要である。
- 英国や米国は過度に経済寄りの評価を行っていることが課題となっている。すなわち、社会や環境に対する影響を定量的に評価することが困難である。全ての内容について全知全能である必要はない。全てが暫定的であるため、その前提条件の透明性を担保することが重要である。
- 費用便益分析はツールのひとつであり、全てが金銭価値化できるのであれば良いが、政策形成を支援するための複数の手法を組み合わせることが求められる。例えば、感度分析などもその一例であるが、全ての利用可能なデータを集めるように取り組んでいる。
- まずはベースラインのシナリオを作るところから始める。正しいデータを考えることは難しい。シナリオごとに前提条件を定め、様々なデータを活用することが重要である。絶対的に正しいデータであることが重要であるわけではない。複数のチェック機能により確からしいデータを追い求めることが重要である。

④ コンサルテーションに関する取組内容

- たばこの規制に対しては記述式で 8 万 5,000 件の意見が寄せられた。より良い規制に関する利害関係者の関心が高いことを示している。意見を投げかけると規制所管総局の考えが戻ってくることに信頼性があると言える。
- データ収集のためにもコンサルテーションを行っている。またガイドラインにも示されているとおり、唯一の義務的なコンサルテーションは、オープンパブリックコンサルテーションで、市民がウェブ上でアンケートに回答できる仕組みがある。データ収集を行う際には、異なる種類のツールを使うことができる。各総局の規制所管部門でサーベイツールを用いたアンケート調査やワークショップ、フォーカスグループなどの手法を活用している。他に、コンサルタントやアカデミアに調査依頼する場合もある。インターネットによるオープンパブリックコンサルテーションとアンケート調査・ワークショップ・フォーカスグループなどを総称して「コンサルテーション」と呼んでいる。
- オープンパブリックコンサルテーションは通常、影響評価プロセスの当初の段階で実施する。その他のコンサルテーション手法は、データが集まっている場合には影響評価プロセスの後半に実施する。影響評価の案件によってケースバイケースである。

⑤ 関係する主体との連携方法

- 全ての規制所管総局に「より良い規制ユニット」という名称の組織があるわけではないが、その機能は各規制所管総局にある。イニシアチブごとに形成しなければならない、Interservice steering Group (ISG) では、事務総局が議長となり、そのトピックに利害があつたり、知識があつたりする規制所管総局を招待する。
- 事務総局のワーキンググループには、およそ1か月ごとに、方法論や手続など共通の課題を議論する、特定目的のためのグループがある。1つは、影響評価作業部会 (Impact Assessment Working Group) で、もう1つはステークホルダーコンサルテーションネットワーク (Stakeholder Consultation Network) である。前者では、現在ツールボックスの改訂も行っている。そのほかに、特定のプロジェクトの垂直的に関わる、事後評価 (Evaluation) や監視 (Monitoring) に関するアドホックグループがある。
- 委託範囲は政策分野によって異なる。ある政策分野では、科学的な専門機関が活動を積極的に行っているため、曝露分析など信頼性のあるデータがありデータ提供を依頼している。また食品分野では加盟国当局からデータを入手している。全くネットワークがない場合は、コンサルティング会社等に委託し、専門機関からデータ収集を行う。
- 予算には、operational と administrative の2種類あつて、データ収集に係る費用については前者で、政策担当部局において政策実施に係る予算として予算要求している。
- 事務総局がより良い規制に関する全体研修を実施している。アリアーネ (Aliane) という名称でコースが1～4までに分かれており、より良い規制に関する運用上の訓練を行う。

⑥ 影響評価の優良事例

- 影響評価の結果に基づき、当初想定していた政策案と異なる結論が導き出された2013年の食品衛生の規制に関する新規・更新等の登録・評価等手数料の課金可否の課題が挙げられる³⁵。政府が実施可能な政策オプションは(a)何も政策を変更しない、(b)全ての新規・更新申請時のリスク評価に手数料を課す、(c)加盟国で手数料を払っていないが認定を受けた新規・更新申請時のリスク評価に手数料を課す、(d)全ての新規・更新申請時のあらゆる追加事項に手数料を課す、の4つであった。この事例では、影響評価を行った後に、それぞれの19部門にわたる法的枠組みの複雑さやEU及び加盟国の二重徴収の問題などにより、公平性や競争性が担保されていない選択肢や、公平

³⁵ European Commission, “Impact Assessment on the Revision of Regulation 178/2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority (EFSA) and laying down procedures in matters of food safety on the establishment of fees for EFSA”, pp1-4, 2013.2, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_45_en_3.pdf

性や競争性は確保できても手数料収入が得られない選択肢となっており、(a)の何も行動すべきではないという結論になった。つまり、行政にとっては当初想定していた政策案と異なる、「何もしない」という結論を選ぶこととなった。

D) 個別規制所管総局②(エネルギー総局)

| | | |
|--------|---------------------------|---|
| 日時 | 2016年6月14日(火) 11:00~12:00 | |
| 場所 | DG Energy 会議室 | |
| 参加者 | DG Energy | <ul style="list-style-type: none"> ● Mr. Hans Van Steen (Head of Unit, International Relations & Enlargement) ● Mr. Marten Westrup (Team Leader, Energy Policy Coordination) ● Ms. Ewelina Daniel (Policy Analyst, Economic Analysis and Financial Instruments) ● Mr. Matthieu Craye (International Relations Officer, International Relations & Enlargement) |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 資料/提供者 | | |

① エネルギー総局における影響評価の位置付け

- エネルギー総局での影響評価は、政治的な意思決定と説明責任の遂行を目的として実施しており、規制を企画立案する最初の段階において影響評価を通じて目的や選択肢等を示している。エネルギー総局は、政治的な意思決定が行われる充分前に影響評価を実施し、利害関係者に全ての可能な選択肢を示すとともに、政治的な意思決定をエビデンスに基づくものにすることに役立てている。
- エネルギー総局における影響評価は、最初のステップは既存規制の事後評価を行うことで、続いて既存規制の改正案も含めた新しいイニシアチブの影響評価を行う。
- なお、欧州委員会には以前、影響評価を精査する影響評価委員会があったが、最近では権限が強化されて規制精査委員会に改変されている。
- 影響評価のタイミングが遅く、すでに政治的に決定した内容を正当化するためだけに実施されるという問題は、欧州委員会でも以前に取り組んだ大きな問題であり、そのためプロセスの早い段階で影響評価を実施するように制度を改正してきた。ただし政治的な思惑と完全に切り離すことも難しいので政治的インプリケーションや政治的プロセスを理解しておくことも重要である。

② エネルギー総局における影響評価の進め方

- エネルギー総局の Directorate A(エネルギー政策)の中の A4(経済分析と金融手段)がエネルギー総局内の影響評価に関するアドバイスを行っている。総局内には経済学者は20名程度いるが、みんなが影響評価を支援しているわけではない。例えば、(経済)モデリングには5人。エネルギー効率などについての(経済)分析を昨年は、20~30件実施した。エネルギー総局は影響評価では議論しやすいよう、可能な限り定量化するように取り組んでいる。ただし、エネルギーセキュリティのような場合、定量化は困難である。そのような場合には、多基準分析(multi-dimensional analysis)

を使う。エネルギー総局では、影響評価を活用して EU 加盟国にエネルギーに関する規制の説明・調整を行っている。経験上、理事会の中で交渉をする場合に、きちんとした影響評価が準備されていれば有利な立場に立つことができる。

- エネルギー総局では、事務総局が作成しているガイドラインやツールボックス以外に、独自のマニュアルやツールは整備していない。
- 比例性原則の判断基準について、明確な定義はなく、常識の範囲内で事例ごとに判断している。

③ エネルギー総局における影響評価の優良事例

- エネルギー総局における影響評価の優良事例として、エネルギー効率とエネルギー安全保障への貢献と気候・エネルギー政策のための 2030 年のフレームワークに関する事例が挙げられる³⁶。政府が実施可能な政策オプションは(a)何もしない（2020 年以降のエネルギー目標は立てない）、(b)現行の枠組みを継続した特定の EU 措置とつなげたエネルギー目標の設定、(c)特定の EU 措置とつなげた拘束力のあるエネルギー目標の設定、(d)域内市場に関連した拘束力のある EU 加盟国におけるエネルギー目標の設定、の 4 つであった。まず、2020 年までのエネルギー目標は現在の政策枠組みの適切な運用により、ギャップを埋める取組として必要十分であると結論付けている。逆に新しい立法は立法手続の多大な負担に比してエネルギー効率化にはつながらないとしている。2030 年に向けては影響として、6 つのシナリオのうち 3 つのシナリオでエネルギー効率を高め消費量を減少させることで化石燃料の輸入代が減少すること（€ 285bn と € 346bn の間）や、全てのシナリオでエネルギーシステム費用を上昇させるなどと評価している。2030 年に向けては、(d)拘束力のある EU 加盟国のエネルギー目標の設定という選択肢は有効性と経済性が不透明で望ましくないとしている。影響評価を用いることで、政治家が異なる CO2 削減目標によってトレードオフや影響がどれだけ異なるかを理解するのを支援し、政治プロセスの議論を促進しており、影響評価が政策意思決定につながっている事例となっている。
- モデリングは外部の専門家に委託して作成しているが、今後は内部（Joint Research Centre も含む）で作成できるようにしたいと考えている。そのために過去 2～3 年、能力を高めてきている。エネルギー総局は、大気汚染物質についてはその遵守コストと健康ベネフィットを定量化しているが、CO2 については政策や目標を所与として遵守コストと CO2 排出削減量を定量化するのみである。エネルギー総局では CO2 排出規制に関する前提条件や CO2 排出量のモデル式、推計結果等を取りまとめて政治家に説明するとともに、コンサルテーションで紹介している。

³⁶ European Commission, “Communication – Energy efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy”, pp1-7, 2014.7, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52014SC0256>

E) 個別規制所管総局③(司法・消費者総局)

| | | |
|----------|---|--|
| 日時 | 2016年6月14日(火) 13:40~14:15 | |
| 場所 | Directorate-General for Justice and Consumers 会議室 | |
| 参加者 | DJC | <ul style="list-style-type: none"> ● Mr. Martijn QUINN (Deputy Head of Unit) ● Mr. Aurelien JULIARD (International Relations Officer) ● Ms. Edyta ZIOMEK (Policy officer) |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 受領資料/提供者 | | |

① 司法・消費者総局(より良い規制担当)の体制・概要

- 司法・消費者総局におけるより良い規制担当は(Ziomek氏を含めて)2人の職員が担っている。規制所管部門から検討している規制案を相談されるところから始まり、開始影響評価(InceptionIA)を行い、次いでコンサルテーションを行う。6か月後に影響評価を実施する。時間的な制約は対外的な要素とも関係する。
- 事務総局で作成しているガイドラインやツールボックス以外に、司法・消費者総局では独自のマニュアルやツールを整備していない。ツールボックスを基に提案を作成するが、テーマ別の専門家がいるため、問題をどう分類するかは明らかになっている。
- 司法・消費者総局では、影響評価に関する独自の研修は行っていない。
- (Quinn氏は)10年前に環境分野で影響評価に関わったが当時は皆(アンチ規制のためのツールではないかと)疑念を抱いていたが、大気汚染の費用便益分析が規制導入のための強力な論拠になることが分かってきた。

② 影響評価の取組内容と留意事項

- 影響評価の定義は、今後発生しうる政策の影響を特定する準備と言える。より良い規制に向けては、影響評価を行った上で提案を行い、採択して実施する。実施に向けては国内法に委譲されるものもある。3年~5年が経過すると事後評価を行う。様々な段階で影響評価を活用する。定量評価だけでなく定性的な評価も行う。
- 比例性原則は誰にとっても困難であり、明確な条件などの回答はできない。過去に実施した内容と近く見識がある場合は選択肢の有効性を想定することができる。しかし、デジタル政策分野などは新規性があるため対応が難しく、異なる分析が必要となる。組織として経験があると分析は容易になる。
- 規制精査委員会は影響評価における定量化や金銭価値化など、分析評価の品質も確認している。社会的なものは定量化しづらいが、環境は比較的取り組みやすい。
- 影響評価は利害関係者にとって新しい要素となる。規制精査委員会は、欧州委員会から提出される50%の影響評価を「ネガティブ」とする。規制所管総局が何を行おうとしているのか交渉や審議の機会に影響評価の情報が活用されている。

- 規制精査委員会は政策の限界や政策の選択肢が少ない場合にも指摘を行うため、司法・消費者総局では代替案を提示し軌道修正を行う。
- 規制精査委員会の分析の内容に対してはコメントすることがある。影響をより良く解釈してほしいという意見を出すことはある。しかし、大前提として規制精査委員会の意見を考慮することは義務である。
- 規制所管総局が影響評価を実施する能力は少しずつ高まっている。透明性への要請が高まってきた。規制精査委員会以外にも外部の機関（オンブズマン）がある。例えば規制所管総局が影響評価を実施しない場合、利害関係者はオンブズマンのところに行って実施しない理由を問うことがある。
- 影響評価はただ単に分析して終わりではなく、意思決定のためのツールである。全ての政治家が影響評価を使っているかは分からないが、少しずつ影響評価への認識が高まっている。
- 影響評価に関しては3つの課題を感じている。第一に、時間がかかることである。時間が限定される中で影響評価に関する作業を行わなければならない。通常の意味決定プロセスの中で影響評価を行うが、緊急性の高いものであっても提案が採択されるまで平均3年から4年かかる。第二に、欧州議会・閣僚理事会が立法機関であり、そこで改定されたものをどのように評価するかである。改定されたものを積極的に検証することが必要となる。第三に、EUはあくまで欧州各国の司令塔であり、具体的な影響は各加盟国に発生するため、金メッキ（gold plating）も含めて、各国での影響をかんがみる必要がある。
- 小さな範囲の政府が実施できない政策を広域政府が実施すべきという「補完性原則」がある。EUレベルで政策を実施するときに効果があるものもあるが、限界を感じる部分もある。

③ 関係する主体との連携方法

- 消費者問題はかなり多くの分野に関係するため、規制所管部門の職員が様々な分野の Inter Service Group (ISG) に関与している。ISG で参加者を募る場合には、関係すると想定される全ての各規制所管総局に打診する。各規制所管総局はそれぞれ ISG に参加する適任者を選任する。ISG の議論に貢献可能な場合は、各規制所管総局職員を追加するが、強制力はない(実際にはそういう問題は起きていない)。
- 司法・消費者総局では、様々な機関にデータ収集の外部委託を行っている。欧州統計局 (Eurostat) も活用し、統計資料を収集している。
- 近年の中国では、より良い規制への関心が高まっている。政策の品質を高めたい動きがあると言える。

F) 個別規制所管総局④(域内市場・産業・起業・小規模企業総局)

| | | |
|--------|---------------------------|--|
| 日時 | 2016年6月15日(水) 14:00~15:00 | |
| 場所 | DG Growth 会議室 | |
| 参加者 | DG Growth | <ul style="list-style-type: none"> ● Mr. Kamil Kiljanski (Chief Economist, Directorate-General for Internal Market and Industry) ● Mr. Marc Pirrung (Team-Leader (Impact Assessment), Economic Analysis and Impact Assessment, Directorate-General for Enterprise and Industry) ● Mr. Piotr Bogumil (Economic / Trade Policy Analyst, Chief Economic Team, Directorate-General for Internal Market, Industry Entrepreneurship and SMEs) |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 資料/提供者 | | |

① 域内市場・産業・起業・小規模企業総局の影響評価の取り組み

- 域内市場・産業・起業・小規模企業総局における影響評価は規制を所管する各ユニットで実施しており、各ユニットの影響評価を支援する6名程度の職員が各ユニットにアドバイスを提供するほか、データの収集等を行っている。また、域内市場・産業・起業・小規模企業総局では職員に対して影響評価や事後評価、パブリックコンサルテーションの設計、外部委託の方法などに関する訓練を定期的に行っている。各ユニットが資金を持ち、影響評価の技術的・専門的な分析を外部に委託している。4~5年に一度、影響評価支援業務の大きな入札を行う。さらに、域内市場・産業・起業・小規模企業総局はイントラネットでガイドラインなど影響評価に関する情報を職員に提供している。
- 域内市場・産業・起業・小規模企業総局の影響評価では経済面・社会面・環境面への影響を分析しており、とくに産業界への影響を明らかにすることに注力している。域内市場・産業・起業・小規模企業総局では影響評価は規制を企画立案する最初の段階に行うことが重要であると考えており、影響評価を通じて透明性を確保することができる。開始影響評価(Inception IA)は、外部の人々に総局の計画を伝える目的を有している。この段階でオープンなパブリックコンサルテーションを行う。これらは影響評価に反映される。影響評価は1年以上かかる長いプロセスであり、影響評価を行う職員の負担が大きい。このため、しばしば外部コンサルタントを利用する。域内市場・産業・起業・小規模企業総局は職員のメンタリティを変える必要があり、彼らに対して影響評価は実施することが義務付けられている。また、政治的な議論を影響評価によって客観的に行うことが可能になったため、影響評価が職員の業務の役に立つことを訴えている。以前、欧州議会や欧州理事会は影響評価に対して好意的ではなかったが、現在では、「影響評価は重要である」という認識が広まり、全体的に関心が高まっている。

- なお、EU の影響評価は、各総局で実施する影響評価を規制精査委員会が確認する仕組みになっており、域内市場・産業・起業・小規模企業総局は良い制度であると考えている。また、定量化は推奨されているが、職員は影響評価において不確実性が高い場合の定量化を避ける傾向があり、全ての影響評価で定量化を行っているわけではない。
- 各総局では、独自に評価を行っているものの、他の総局と調整を行った上で評価している。他の総局との調整は、ISG において行っており、他の総局からの情報収集や自身の総局にない専門性について情報収集も行っている。

② 域内市場・産業・起業・小規模企業総局の影響評価の特徴

- 域内市場・産業・起業・小規模企業総局は以前、産業界にフォーカスしていたが、合併後、単一市場政策など政策分野は幅広くなり、域内市場・産業・起業・小規模企業総局が所管する規制は他の総局の政策分野に影響することがあるし、逆の場合もある。例えば、域内市場・産業・起業・小規模企業総局が所管する CO2 排出規制では費用は産業界が負担するが、社会面・環境面の効果が生じる。
- 例えば、鉄道は一般的に競争相手が少なく、地域独占的な交通手段であり、鉄道に関する環境規制を導入しても鉄道会社の経営への影響は小さいが、国際展開するメーカーに対する規制は諸外国のメーカーとの競争条件が不利になる場合があるため、域内市場・産業・起業・小規模企業総局は規制による産業界の負担に注意している。域内市場・産業・起業・小規模企業総局では、事後評価として累積コスト評価 (cumulative cost assessment : CCA) 分析を行っている。「より良い規制」自体は理想的には影響評価で担保されるはずなので、累積コスト評価が「より良い規制」のツールとして有用かなのどうかはまだ確認していない。(注：累積コスト評価は、REFIT の一環として、Fitness Check と Evaluatin に加えて、DG GROW 特有の取組みであり、関連する法規制の費用 (事務費用、遵守費用、間接費用) を推計している。これまで鉄鋼業、化学産業、窯業とガラス産業などについて、外部委託により実施されている。)

③ 規制精査委員会との関係

- 規制精査委員会に提出した影響評価が否定的なコメントを受けた場合には、従わざるを得ない。規制精査委員会のコメントは公表されるため、規制精査委員会のコメントを無視した場合には、説明が求められる場合がある。
- 規制精査委員会のコメントが公表される前のやりとりの段階 (会合の数日前に、クオリティ・チェックリストが送付される) で、域内市場・産業・起業・小規模企業総局の見解を伝えることが可能である。しかし、実行不可能な要求が出てくることはめったにない。

G) 欧州議会事務局①影響評価担当

| | | |
|----------|--|---|
| 日時 | 2016年6月13日(月) 13:30~14:30 | |
| 場所 | European Parliament Impact Assessment Unit 会議室 | |
| 参加者 | European Parliament | <ul style="list-style-type: none"> ● Ms. Alexia Maniaki-Griva ● Mr. Claudio Collova |
| | 東京大学 | <ul style="list-style-type: none"> ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | <ul style="list-style-type: none"> ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | <ul style="list-style-type: none"> ● 坂野・若生 |
| 受領資料/提供者 | | |

① 欧州議会事務局(影響評価担当)の体制・概要

- 欧州議会事務局の事前評価担当は8人の行政職員と1名のアシスタントで構成されている。欧州委員会の影響評価ユニットで働いていた職員や影響評価委員会で働いていた職員など多様な経歴を有している。
- 影響評価の分析内容の水準など、欧州議会委員会から意見を問われたときに、適切なタイミングで欧州議会事務局の見解を示すことが重要である。
- 欧州委員会は透明性を高めることに取り組んできた。ただ定量化はしているものの、その根拠が明確に示されていない場合もある。透明性を高めるよう欧州委員会に働きかけている。
- 欧州議会・閣僚理事会・欧州委員会の3つの機関と情報交換を行う。例えば、影響評価に関する優良事例なども情報交換を行っている。特に事務総局のより良い規制担当とは定期的に情報交換を行っている。また欧州委員会の影響評価に関する職員研修に参加している。閣僚理事会はあまり関係していない。

② 欧州議会事務局に影響評価が設置された理由

- 影響評価に関する改革が2015年に行われた。その改革内容は「より良い規制ガイドライン」に示されている。この改革により、規制案が採択される前から政治レベルの合意を取得することが求められるようになった。影響評価委員会では完全な独立性がなかったため、規制精査委員会では委員7名のうち3名が外部者で構成されており、委員7名はフルタイムで活動している。
- 議会が影響評価を専門とする組織を設けたきっかけは、(2011年の)「Niebler Report」と呼ばれる報告書で、「影響評価を独立した組織で検証すべき」という指摘があったことによるものである。欧州議会事務局に事前評価担当が作られた理由の1つには、影響評価書は数百ページあるものもあり、その内容を要約することが目的だった。欧州委員会の影響評価書には2ページのエグゼクティブサマリーがあるがこの内容では少なすぎる。政策の意思決定を行う際に参考にできる水準とすることが重要である。

- 議会事務局による影響評価は、①欧州委員会の影響評価の初期・詳細評価機能（イニシヤルアプレイザル：各総局が作成した影響評価を要約し、独自の視点を加えたもの）、②欧州委員会の影響評価の代替・補完的な影響評価、③議会改正部分に関する影響評価、の3つの機能を持っている。
- 欧州議会事務局の事前評価担当は独立した立場で影響評価を実施するため、各規制所管総局と接触することはほとんどない。ただ、欧州委員会は欧州議会に対して、政策形成に係る根拠を全て開示する義務がある。(Collova氏は)以前は、欧州委員会の(当時の)域内市場総局でアドバイザーとして働いていたため、欧州委員会の開示していない情報も知ることができたが、欧州議会事務局に移り、欧州委員会との接触は好ましくないと考え、(前の同僚とも)接触しないように心がけている。
- 欧州議会事務局としては、影響を受けない立場にあることも重要である。欧州委員会は前向きに考えていることが多いが、欧州議会は欧州委員会の影響評価内容を批判的に見ている。必要があれば欧州委員会に接触するようにしている。

③ 欧州議会事務局による影響評価の取組内容

- 欧州議会にとっての影響評価のインセンティブは、より良い法律やルール作りに役立つツールとして位置付けられるためである。より良い法律やルール作りのためには適当に政策形成をするのではなく、エビデンスベースであることが必要である。最終的には評価を継続的に実践できることが重要である。影響評価は欧州議会活動の正統性・妥当性を示すツールである。影響評価を行うことでデータ収集時間はかかるが、全体的な問題構造が把握できれば、その後の政策形成プロセスは短縮できる。
- 欧州議会事務局が行う影響評価のうち、欧州委員会の影響評価の初期・詳細評価機能（イニシヤルアプレイザル：各総局が作成した IA を要約し、独自の視点を加えたもの）(①)については、自動的に全てを対象に、組織内部で作成している。
- 影響評価では、経済・社会・環境の観点が重要である。欧州議会事務局は、影響評価に課題があると考えられる場合は欧州議会に指摘を行う。影響評価書の各項目についてよしあしを示し、結語のところにまとめが記載される。
- 欧州議会が行う影響評価のうち、欧州委員会の影響評価の代替・補完機能及び議会改正部分に関する影響評価機能（②や③）については、公平・公正に行うため、外部委託を行っている。外部委託を行うことにより、本格的な影響評価を行うことができるため、通常は可能な限り外部委託を行う。これら外部委託している影響評価については、欧州議会事務局事前の影響評価担当が内容を確認しており、内容の責任を負うこととされている。
- ②は委員会が影響評価を実施しない（＝重要な影響がない）と決定したが、議会で必要だと判断した場合も含まれる。委員会に差し戻すこともありうるが、議会が実施する場合は本ユニットに依頼がある。③の実施の決定（＝”substantial amendment”

である)は、ハンドブックに基づき、議会委員会内で政治的になされる。各委員会には政党グループのコーディネーター(政党が7つあるので7人)がいる。

- 欧州議会のプロセスは緩慢としており、欧州委員会が規制案を提案してから、欧州議会の評決にたどり着くまでおおむね1年～1年半の期間が必要となる。影響評価は狭い範囲のテーマであれば約3か月、広い範囲のテーマであれば約6か月の期間が必要となる。範囲の広狭や定量化度によって必要な期間は異なる。どちらにせよ影響評価は政策形成プロセスの早期に実施することが重要である。影響評価の分析結果が出るまで審議を中止することは歓迎されない。ただ欧州議会のプロセスは多くの時間が必要であり、3か月程度影響評価に関する分析の遅延が起きたとしてもほとんど問題はない。影響評価の分析は、政策形成プロセスを遅らせるために使用するわけではない。
- 影響評価内容の品質を担保するため、ピアレビューを行っている。影響評価の範囲は欧州議会委員会と共同で検討する。時間が限られるときには影響評価の範囲を狭くすることもある。
- 影響評価は合意ができにくいくらい議論が拮抗している場合に、妥協案を提示し合意を形成するツールとして使うことがある。マネーマーケットファンド(Money Market Fund)に関する規制は、お互いに合意の隙がないほど拮抗していたが、影響評価は打開策を見いだすことに役立った³⁷。EUにおける安全性試験済みマーク(EU Safety Tested' Marking)というテーマでは、欧州議会は追加的な強化策は全く効果がないと判断し採択が見送られた³⁸。欧州議会はただ規制案を改定するだけでなく、却下することもある。欧州委員会が提案した当初規制案が欧州議会や閣僚理事会で修正されたとしても、欧州委員会は影響評価を更新することをあまり考えていない。

④ 欧州議会事務局の手がけた影響評価の優良事例と不良事例

- 欧州議会シンクタンクのウェブサイトにも、多国籍企業に関する税制に関する報告が6月末に掲載される予定である(暫定的なタイトルは“Public country by country reporting by multinationals”あるいは著者名の「Collova」で検索)。非常に議論があり、センシティブな問題に対して、ガイドラインを活用し、全てのステップをチェックして、政策決定者のみならず全てのステークホルダーに対しコンサルテーションを行い取り組んだ内容となっている。様々な実現可能性のある選択肢があり、平易な

³⁷ European Parliament, 'European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value', 2016. 4,
http://www.europarl.europa.eu/EPRS/IA-EAV-Activity_Report-July_2014-December_2015.pdf
European Parliament, 2015. 3,
http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU%282015%29547545

³⁸ European Parliament, 2014. 4,
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET\(2014\)528791](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET(2014)528791)

文言を用いて難しい課題を説明できている。欧州委員会とは異なる結論を出す可能性がある。

- その他、影響評価の優良事例として、前述のマネーマーケットファンドに関する評価が挙げられる。ピアレビューを雇用したが、1,000 ユーロで済んだ。優れた提案をしてくれた結果、影響評価の質が極めて高い事例である。議員間の交渉で利用された。
- 逆に影響評価の悪い事例として、「自動車に関する新規承認と市場監視ルール」に関する評価が挙げられる³⁹。政策オプションが限定されていた。
- 影響評価の問題のある別の例として、影響評価書が 370 ページものボリュームで構成されていた事例がある⁴⁰。評価書の記述内容が重複しており。問題が何か、何を解決すべきなのかが全く分からないものであった。またデジタル分野であるにもかかわらず、データがあまりに古いこともある。デジタル分野は進化が早いため、最新のデータを活用し検討することが必要である。

⑤ 閣僚理事会による影響評価の取組内容

- 閣僚理事会は影響評価に取組み始めたばかりである。まだ未公表であるが最初の影響評価書が作成された。欧州委員会の提案を、閣僚理事会での討議を開始する前にチェックする新たな取組がある。2014 年 6 月から 2016 年 5 月までに、チェックリストを使って 10 の影響評価を精査している。しかしまだ、独立した影響評価は実施できていない。それはキャパシティーが無いし、責任を持つ組織も無いからである。窓口も定まっていない。

³⁹ European Parliament, “Motor vehicles: New approval and market surveillance rules”, pp1-8, 2016. 4,
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/481375/EPRS_BRI\(2016\)481375_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/481375/EPRS_BRI(2016)481375_EN.pdf)

⁴⁰ European Parliament, 2014. 1,
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET\(2014\)514088](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET(2014)514088)

H) 欧州議会事務局②事後評価担当

| | | |
|--------|---|--|
| 日時 | 2016年6月13日(月) 15:00~16:10 | |
| 場所 | European Parliament Ex-post Assessment Unit 会議室 | |
| 参加者 | European Parliament | <ul style="list-style-type: none"> ● Mr. Jose Luis Rufas Quintana (Head of Unit) ● 他1名 |
| | 東京大学 | <ul style="list-style-type: none"> ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | <ul style="list-style-type: none"> ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | <ul style="list-style-type: none"> ● 坂野・若生 |
| 資料／提供者 | <ul style="list-style-type: none"> ● Ex-Post Impact Assessment and Evaluation in the European Parliament / 事後の規制影響評価担当 ● 事後の規制影響評価担当に関する資料一式(電子データ) / 事後の規制影響評価担当 | |

① EUにおける影響評価の実施主体

- EUでは、半分程度の加盟国では府省(行政)が影響評価を実施しており、残りの半分程度の加盟国では議会(立法)が影響評価を実施している。影響評価の実施主体は府省・議会です。どちらが優れているということはないと考えており、それぞれの国の政治状況等に応じて決まっている。

② 事後評価担当の概要

- 欧州議会調査サービスの事後評価担当は2~3年前に設立された部署であり、職員数は10名程度である。事後の影響評価の実際の作業は大学・シンクタンク等の外部の専門家に委託しており、事後の影響評価担当では報告書のイントロダクションや要約等を作成している。
- 事後の影響評価担当は欧州議会委員会の要請に応じて影響評価を実施しており、対象とする規制は新規に導入された規制よりも、既存の規制が多くなっている。事後の影響評価担当はこれまで15~20件程度の事後評価を実施しており、15件程度の影響評価が進行中である。
- 整理すると二種類の文書がある。1つは、議会委員会が自ら作成する「施行報告書(Implementation Report)」であり、事後の影響評価担当はそのための詳細な「欧州施行評価(European Implementation Assessment)」を作成している。
- 事後の影響評価担当では、2016年5月公表の「Ex-Post Impact Assessment and Evaluation in the European Parliament Method and Process」において、事後の影響評価における5つの主要な評価基準(①EUによる付加価値、②適合性、③首尾一貫性、④有効性、⑤効率性)を示している。これは欧州委員会のもと同じである。

③ 事後評価の特徴

- 事後の影響評価の特徴としては、「中立性」と「自動的」であることが挙げられる。事後の影響評価(主に、「欧州施行評価(European Implementation Assessment)」)

はエビデンスに基づいて行い、政治的な意見を反映しないものであり、中立的である。事後の影響評価担当は欧州議会に客観的な意見を提供することが役割であり、欧州議会では政治家がその意見を参考にして意思決定を行う。なお、事後の影響評価は必ずしも全ての EU 加盟国・産業等で実施せず、一部の EU 加盟国や産業等をサンプルとして抽出して行う。事後の影響評価担当ではサンプルを抽出する際には、地理的な条件や所得などを考慮し、外部の専門家の意見を踏まえて、理論的に適切なサンプルを抽出する。

- また、欧州議会事務局事前評価担当は、自動的に欧州委員会の実施した事前の規制影響評価を全て評価することされているが、欧州議会事務局事後の影響評価担当では、欧州議会の要請に基づき事後の影響評価を実施している。事後の影響評価における規制の見直しの提案は、次期の事前の影響評価に反映される。「エネルギー効率 (Energy efficiency)」の欧州施行評価では 3 人の専門性の異なる外部有識者に外注したが、「食品接触材料 (Food contact materials)」の場合は内部で全て作成した。(ともに 2016 年公表。)

④ 事後評価の優良事例

- 事後の影響評価ユニットは最近設立されたばかりのため、事後の影響評価が、議会委員会による施行報告書に反映され、それが欧州委員会における次期の新しい提案および事前の影響評価に反映されたという優良事例はまだない。理想的なサイクルが生まれるには数年かかると考えられる。
- 「著作権」に関する事後の影響評価の報告書は 4 章構成であり、事後の規制影響評価担当がイントロダクション・要約を作成し、外部の専門家が各章でそれぞれの分野の評価を行っている⁴¹。

⑤ 欧州委員会による規制影響評価との関係

- 欧州委員会では REFIT という規制影響評価を実施しており、欧州議会調査サービスが行う事後評価と位置付けは同じである。ただし、同じ統計データを用いたとしても、解釈は異なる可能性がある。また、欧州委員会が事後評価を実施していない例もある(例：著作権)。欧州委員会がどのような事後評価を行ったかによって議会の事後評価の焦点は異なってくる。欧州委員会の事後評価の補完的な事後評価という形もありうる。事後の規制影響評価担当は異なる視点からセカンドオピニオンとしてダブルチェックしていると認識している。

⁴¹ European Parliament, 2015. 10,
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558762/EPRS_STU\(2015\)558762_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558762/EPRS_STU(2015)558762_EN.pdf)

I) 欧州議会事務局③科学フォーサイト担当

| | | |
|----------|---|---|
| 日時 | 2016年6月15日(水) 16:00~17:00 | |
| 場所 | 欧州議会事務局科学洞察担当会議室 | |
| 参加者 | Paliament Science Foresight Unit | <ul style="list-style-type: none"> ● Mr. Lieve VAN WOENSEL (Head of Scientific Foresight Service) ● 他1名 |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 受領資料/提供者 | | |

① ユニットでの業務内容

- ユニットでは12人が働いている。
- 毎年秋に京都で開催されている「STS フォーラム」に、2016年10月初頭にはユニットメンバー (Zsolt PATAKI 氏 (STOA Secretariat の Head of Service) と Paul RUBIG 氏 (STOA chairman)) が参加する予定である。
- 議会の中に「STOA パネル」という24人(2015年に15人から増員)の議員からなる公式組織がある。8つの常任委員会から23名(再任可能で2年半の任期)と、議会の Vice-President 1人からなる。マネジメントは、4人からなる「STOA ビュロー」が行う。このような体制で、751人の議員と各委員会の活動をフォローしている。あらゆる委員会が(あるいは、合同で)依頼を投げかけてくる。多くの加盟国やステークホルダーに關与するものを対象としている。
- テクノロジーを予測、分析し、選択肢を検討する。議員の任期は5年間だが、本ユニットではそれよりも長期な視野を見ている。ロボティクスの分野は、物理的な部分もサイバー部分も含み、AI とリンクさせ考えている。7つのトピックを分析している。ほとんどは外部専門家に委任している。ロボティクスの中にも、エネルギーとの関係、セキュリティとの関係、ロボティクスと農業、など様々なトピックに分かれている。
- 次の段階、技術と社会科学を一緒に合わせて考える。ユニット内にも法学者と社会学者がいる。(ユニットメンバーの1人)Darja は社会学者で、特に未来学者である(※ここで参考資料として、Van Woensel 氏との共著の報告書「欧州議会における科学フォーサイトに向けて」⁴²⁾。未来の科学についての社会科学的な研究であり、同様の研究は、マーストリヒト、シンガポール、ハワイ、マンチェスターなどの大学でグループが立ち上げられている。政策形成に影響を与える。

42

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/527415/EPRS_IDA\(2015\)527415_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/527415/EPRS_IDA(2015)527415_REV1_EN.pdf)

② ロボティクスの影響評価について⁴³

- ロボティクスについては、関係者を集め、専門家の知見がどのようになっているかを把握している。ヨーロッパは 1980 年代からロボットの研究開発を進めてきた。例えば、顔認識など。身体障害者の介護ロボットは顔認識しなければならない。自閉症の人たちに顔認識して、きちんとしたタスクを行えるようにすることが求められる。このようなロボットは社会にとって有用性が高い。
- 社会学者も含めたステークホルダーが一堂に集まり、丸一日、ロボティクスの影響について、7つのエリアについて議論した。ロボットが全て無料だったら？あるいは、有料だったらいくらまで払うかなど、自動運転により自動車が事故を発生させたときにどのような影響があるのか、責任は誰にあるのか、子供が使ってしまい事故が起きたら、など多様なトピックを議論した。
- 社会学者がシナリオを提示して、未来社会を描いている。2回目のミーティングにおいて、これらのシナリオを検討し、未来社会を想像し、懸念と期待をリストアップした。法律家や弁護士を入れて、2050年のありうる未来社会について検討した。法的なバックキャストを行い、いまの時期に何が必要なのかを考える。高価なロボットが雑草を抜いているのは見たくないだとか、有機栽培のところにロボットがあるのは認めがたいといった、マインドのところも検討していかねばならない。中立的な立場から、評価は下さず、何が起きそうなのかを整理することが重要である。次なる世代にどんな政策が必要かを考えている。
- 法規則がない場合、新たな起草を欧州委員会に提案することができる。ドローンは欧州委員会にしかるべき法制度を行うべきだと考える。科学ベースの見解を新たな立法活動として伝える。
- ロボティクスの分野で 20 年後、30 年後なにが起きるのか、今できることを明らかにする。そうすれば、加盟国が予想性を高めて未来に対して対策を講じることができる。
- 議会の非専門家は 9 割であり、分かりやすく伝えることが求められている。“What if”シリーズの報告書があり、例えば「もしあなたの買い物がドローンによって届けられたら？」「もし私たちが他人から見えないようになったら？」など⁴⁴。未来の不安感をなるべく減らしていきたいと思う。
- 例えば、3D プリンターは、印刷が容易になり廃棄物が増えるかもしれない。毒性の高い煙を発生させるかもしれない。プラスチック製の玩具でも同じ問題が発生する。

⁴³ このプロジェクトの報告書が発表された。まずは、Ethical Aspects of Cyber-Physical Systems: Scientific Foresight study

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563501/EPRS_STU\(2016\)563501_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563501/EPRS_STU(2016)563501_EN.pdf) そして、これに基づき、STOA Policy Briefingとして、Developments in the area of cyber-physical systems and their implications for the EU legislative agenda [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563501/EPRS_STU\(2016\)563501\(ANN\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/563501/EPRS_STU(2016)563501(ANN)_EN.pdf) が作成された。

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/stoa/cms/home/studies>

③ フォーサイト・サイクル

- フォーサイト・サイクルは 2016 年 1 月からスタートした仕組みで、最初の対象がロボティクス (“Cyber-Physical Systems”) であり、まもなくウェブサイトに掲載される (前述)。2 つ目「精密農業 (precision farming)」がもうすぐ完成する⁴⁵。精密農業の背景は農業の後継者の問題である。後継者を育てていかなければならない仕組みがある。農業活動が IT などを取り入れていって、かつ、所得も増大する仕組みにしていきたいという方法である。WiFi を農村地域に整備することなども想定できる。共同研究センター (Joint research center) でも議論している。
- 3 番目の研究は、障害者のための支援技術 (assisting technologies for disabled people) である。4 番目はバイオ 3D プリンティング (bio 3D printing) である。臓器や医療機器をプリントする。誰が製造者なのかという問題が生じる。テーマの選択は、議会からの要請と自主研究の両方がある。
- テクノロジーアセスメントは、科学フォーサイトの 6 つのサイクルのうちの 2 番目 “horizon scanning” に相当する。

④ 独立性の確保

- テクノロジーアセスメントを制度化している国はたくさんあるが、皆必ずしも満足しているわけではない。政治的過ぎたり、独立性を保つのが難しかったりという問題を抱えている。委託の契約者を競争入札し、ピアレビューも行い、偏重しないように報告書を慎重に検証し、対外的な専門家や NPO なども招待し、議論を行うことで、独立性・中立性を確保する。エキスパートのみの見解に依拠しないようにしている。対話を図ることが豊かな理解を把握することができる。独立性を担保できないときにはピアレビューを行う。とはいえ、著者はみなそれぞれ固有のバックグラウンドを持っている。
- 共同研究センター (JRC) は 3,000 人ほどの研究者を抱えており、その中に、Foresight Section があるので、ピアレビューなど連携している。いくつかの DG ともつながりが強く、ワークショップなどに入ってもらっている。
- 議員が新しいイニシアチブを作ろうとすると、サポートグループがサポートに入る。委員会事務局に、学んだことを報告している。当初から欧州委員会とは議論を進めている。
- 事前評価の中で規制が必要かどうかということが問いとなる。事後評価に関しては、10 月にレポートの改訂版が来る。年内に委員会から提案が出てくる。そうすると、サイクルを描けるかもしれない。

⁴⁵ <http://www.veteffect.eu/taxonomy/term/219/all>

- 何か事故が起きてからの危機管理ではなく先手を Foresight で打つ必要がある。事後では遅い。もちろん奇跡を起こすことはできないが、予測を立てることもできる。対象を科学に限定してフォーサイトを行っているが、移民の問題など、政治的なフォーサイトをやっている研究グループもある。これらは、興味深いテーマであり、議員も関心を有しているため、引き続き検討していきたい。

J) シンクタンク①(Impact Assessment Institute)

| | | |
|--------|--------------------------|--|
| 日時 | 2016年6月14日(火) 9:00~10:00 | |
| 場所 | ホテル会議室 | |
| 参加者 | インパクトアセスメントインスティテュート | <ul style="list-style-type: none"> ● Dr. Simon Godwin (Founding Chairman and Managing Director) ● Mr. Erik Akse (Founding Vice Chairman and Director for Training) |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 資料/提供者 | | |

① インパクトアセスメントインスティテュートの設立の経緯

- 2016年4月にインパクトアセスメントインスティテュートを Akse 氏と設立した Godwin 氏は、以前は自動車メーカーに勤務して米国や英国の規制対応に従事していたが、5年程度前に独立を考えるようになった。1年前に退職し、設立を準備してきた。ミッションは、欧州の政策形成、特に欧州委員会の影響評価のエビデンスを中立的な立場で精査すること。インパクトアセスメントインスティテュートでは、ビジネス寄りでも、環境保全寄りでもなく、また規制の増加や削減といった方向性をあらかじめ持たずに活動している。そういう意味で、欧州委員会内部の組織である規制精査委員会よりも価値ある活動を行っている。これまで欧州委員会の影響評価について5つの調査研究(※「気候&エネルギー/エネルギー効率」「重量車両からのCO2排出」「2020年以降の排出量取引システム」「再生可能エネルギーの開始影響評価」「循環経済」)を実施してきた。
- また、Akse 氏はオランダの行政機関に勤務し、行政負担の削減に取り組み、標準費用モデル(Standard Cost Model)を全ての法規制に適用した後、2006年に欧州委員会で影響評価の実務に携わり、2011年からフリーランスとしてOECDの活動に多く携わり、バルカン諸国(コソボ、アルバニア、セルビア、トルコなど)における影響評価に関するコンサルティング等を行っていた。

② 影響評価の重要なポイント

- 影響評価は規制を企画立案する最初の段階で、費用や便益などのデータに基づいて必要性を明確にするために実施することが重要である。
- また、使いやすい影響評価に関するガイドラインを作成することも重要である。現在の欧州委員会の影響評価に関するツールボックスは500ページと分量が多く、忙しい職員が全てを読むことは難しい。このため、欧州委員会の各総局では影響評価に関する支援部門を設けて、影響評価を実施する職員を実務面で支援している。しかし、影響評価を実施するためのトレーニングは十分になされていない。Akse 氏の経験では、

例えば、バルカン諸国では、ガイドラインを作って、少し研修をすると、良い影響評価が出てくると期待されるが、そういうわけにはいかない。OECD の SIGMA(www.sigmaweb.org)で、トレーニングなどを実施している。

- 影響評価を精査して質を確保することが重要であるが、影響評価を精査する主体には独立性が求められる。しかし、完全な独立性を確保するのは難しい。ドイツの影響評価を精査する主体（Normenkontrollrat）は財務省が所管しているし、欧州委員会の規制精査委員会も各総局からは独立であるが欧州委員会の内部組織である。影響評価を精査する主体は予算の確保や職員の採用等を独自に行うようにして独立性を確保し、特定の組織・部署に偏らずに影響評価を精査できる環境を整備することが重要である。
- 近年、トルコでも（英国のやり方をまねて）一定の費用以下の規制については、簡易な評価を実施することとしたが、これまで費用を金銭価値化する取組や経験の蓄積がないため、うまくいっていない。日本も同様の取組を導入した場合、同じようにうまくいかないのではないか。

③ パブリックコンサルテーションの位置付け

- 影響評価のパブリックコンサルテーションでは、インターネットに公表された資料を実際に読む市民は限られている。しかし、規制を企画立案する職員は現場の実態に詳しくない場合があり、パブリックコンサルテーションは職員が情報を収集する重要な機会である。影響評価ではパブリックコンサルテーションを増やすと、情報を多く収集できる一方、パブリックコンサルテーションを減らすとプロセスを簡略化することができる。
- 充実したパブリックコンサルテーションを実施するためには、経済や法律などさまざまな属性の市民と意見交換することが重要である。

④ 比例原則の取り扱い

- 欧州委員会は重要な規制について影響評価を重点的に行う比例原則を打ち出しているが、重要な規制に関する客観的な基準はなく、各総局が重要と考える規制をそれぞれの裁量に基づいて抽出している。

⑤ 影響評価の優良事例

- 影響評価の優良事例としては、医薬品庁（EMA）の医薬品の登録に関する手数料（fee）についての事例が挙げられる⁴⁶。

⁴⁶ European Commission, ‘Proposal for a Regulation on fees payable to the European Medicines Agency for the conduct of pharmacovigilance activities in respect of medicinal products for human use’, pp1-18, 2013. 2,

K) シンクタンク②(Centre for European Policy Studies: CEPS)

| | | |
|----------|---------------------------|--------------------|
| 日時 | 2016年6月15日(水) 11:30~12:30 | |
| 場所 | CEPS 会議室 | |
| 参加者 | CEPS | ● Mr. Andrea Renda |
| | 東京大学 | ● 岸本特任教授 |
| | 総務省 | ● 高橋官 |
| | 富士通総研 | ● 坂野・若生 |
| 受領資料/提供者 | | |

① 欧州におけるより良い規制システムの進化過程と概要

- 欧州連合の Better Regulation に関する取組は、時間はかかりながらも進化してきたがまだ理想的な姿には至っていない。
- 英国で開始された Better Regulation の取組は、当初、より狭い「遵守コスト評価」に絞り進められた。英国はこの概念を EU に「ビジネス影響評価」という形で導入を促した。チェックリスト形式の質問項目により、ビジネスに対する影響は小さいか重大かなどをアンケート形式によって検証する仕組みを作った。英国は 1998 年のブレア政権以降に費用便益分析に基づくシステムに移行した。EU でも同時に、英国や米国の事例を勘案しながら透明性とアカウンタビリティを高め改革を進めた。2001 年のプロティ欧州委員会委員長のときに、「欧州ガバナンス」と題する説明責任と透明性のある手続に関する白書が作られた。
- 2002 年に欧州委員会が最初の「Better Regulation Package」を導入した。これは 15 の加盟国が集まり作業部会により仕組みを作成した。この際に、欧州委員会の影響評価のためのシステムを作った。「統合された (integrated) 影響評価」と呼ばれていたが、これを作る際に 2 つ主要な課題があった。
- 1 つ目の課題は、どの手法を使用し影響評価を行うべきなのかという観点で、米国や英国の費用便益分析を使用するか否かであった。費用便益分析手法が当時の主流で、金銭価値化することが大きな目的であった。EU は米国と同じタイプのルールを対象に影響評価を行うわけではなく、米国は二次法制のみを対象としていたのに対して、EU では一次法制のみを対象としており、当時二次法制 (当時、Implementation act と呼ばれていた) を対象としていなかった。欧州委員会は当初、米国式の費用便益分析を導入したため、社会的影響、例えば基本的人権などを考慮できないという大きな問題に直面した。システムのスコープの選択と方法論の選択がうまく合っていなかった。2 つ目の課題は、誰も内容を読まず、クオリティを確認しなかったことである。2007 年に欧州委員会が影響評価委員会を立ち上げ、影響評価の質を高める動きをもたらした。日本もこのことを参考にすべきである。適切なスコープとそれに結び付いた手法、そして適切なガバナンスがなければ、影響評価システムは機能しない。よい質の

報告書を作成するインセンティブを生み出すには、プリンシパルとエージェントの関係、緊張関係、チェック&バランスが必要である。

- 影響評価委員会は利用価値が高いものであったがまだ不十分であった。1つは、当時の影響評価委員会メンバーは同じ行政機関から出向してきたため、影響評価に異議を唱える意識があまりなかった。もう1つは、米国のOIRAは極めて高い専門性を持つメンバーで構成されているため深い検証ができるが、影響評価委員会メンバーは公務員で構成されており（経済学のバックグラウンドを持つ者は1人だけで）専門性は低かった。
- 2009年に欧州委員会企業総局（DG ENTERPRIZE、現在、DG GROW）から研修に招待されたことがある。影響評価委員会をパスするために、具体的に影響評価委員会がどの部分に注目しているのか教えてほしいと言われた。適切な影響評価を実施するということにはあまり関心がないようだった。これは、学生が試験にパスするために、特定のことのみを勉強するというのに似ている。英国が独立の第三者機関を設置するという提案をしたが、2014年の閣僚理事会での投票により否決された。しかし欧州委員会は、2015年に3人の外部専門家を加えるという対応を行い、規制精査委員会となり独立性を高めた。
- このようにガバナンスも変化している。同様に手法も変化している。費用便益分析は一次法制には向いていないという批判が高まり、EUの中長期の目標（持続可能な開発目標）に沿った影響を評価する方向に変化している。
- 「何もしない」という結論になったケースは2つある。1つは金融サービスで、もう1つがDG SANTE (SANCO)。しかし、こういうケースは今後起きそうにない。なぜなら、欧州委員会の新しいより良い規制パッケージではまず第一副委員長の政治的認証を必要としているから。それが第一副委員長によって承認されてしまうと、「規制しない」という結論はありえないだろう。影響評価が形だけのものになる危険性がある。
- EUは日本より複雑な課題も抱えている。それは実施、移行、執行の問題である。執行を委譲してしまうと、加盟国次第となり、実態を把握することは難しくなる。状況が異なるため、ブリュッセルで事前に予測することは困難である。昨年、実施法制、すなわち主要な二次法制に関しても影響評価の対象となった。スコープ、方法論、ガバナンス、これら全て重要である。
- その他のEU機関も重要である。（Renda氏は）定期的に議員にトレーニングを行っている。彼らは、欧州委員会と同じ手法、つまり、費用便益分析は興味がない。政策の一貫性や長期的な影響には関心がある。議会には欧州委員会とは異なる手法が適していると考えている。閣僚理事会は一切なにもやっていない。欧州委員会からの提案は、議会と閣僚理事会により改定され、それに対する影響評価がなされないために、（欧州委員会提案の）影響評価はすぐに歴史の一部になってしまう。そのため欧州委員会は、この問題を解決するために、新しい「より良い法作成に関する組織間合意（IIA）」

⁴⁷を提案したが、議会と理事会との交渉プロセスの中で、提案メニューはテキストから削除されてしまった。

② 影響評価に関連する取組内容

- 予備的 (preliminary) 影響評価と最終影響評価、という組合せは最初の 2 年だけ。予備的 IA は、最終 IA に進むものを選別する、スクリーニングのためのものであった。2005 年から 2014 年には、ロードマップ (1~2 ページ) と影響評価 (IA) だけになった。2015 年からは、主要なイニシアチブについて、ロードマップよりも分量が多い、開始影響評価 (inception IA) が導入された。この背景には、米国からの圧力があつた。米国では初期に、NPRM (提案ルール作成の通知) が義務付けられており、パブリックコンサルテーションの期間が設けられる。欧州では、草稿段階の影響評価はクローズドで、これをパブリックコンサルテーションの対象とすることを 10 年以上拒否してきた。しかし、ようやく 2015 年に開始影響評価 (inception IA) を導入することで受け入れた。しかし現在の開始影響評価 (inception IA) はまだ以前のロードマップと大きくは違い、情報量は少なく、産業界からは批判がある。
- 2015 年に新しく導入されたプロセスとして、他に、委員会提案が完成したあと、議会が審議を始めるまでの 8 週間のコンサルテーションが設けられた点が挙げられる。
- 比例性原則に関する具体的なルールはない。大体の目安 (rule of thumb) があるだけ。規制所管総局横断的な基準はない。EU レベルでは規制精査委員会が、各規制所管総局に対して十分な評価がなされていないと評価書を差し戻す唯一の機関である。
- 2014 年に作られたツールボックスに費用の詳細な記述がある。規制は直接費用がかかる。最も重要なのは遵守費用である。遵守費用は特定の行動を行うために不可欠な費用である。その中でも、報告書作成費用など情報提供義務対応費用などは行政負荷として大きなものがある。
- スコアカードアプローチ (影響評価書を、複数選択肢が設けられているか、遵守費用が定量化されているか、効果が定量化されているか、等のあらかじめ設定した複数の評価項目に点数を付け、その合計点で評価する方法) は影響評価の完成度合いを第三者的に評価するときには有用なツールである。スコアは最初上がったが、2008 年~2009 年に低下した。いくつかの理由があつた。1 つは評価の数が増加したことに対応しなくてはならなかったため。また総局によって影響評価の質にばらつきがあつた。影響評価委員会は、影響評価の質ではなく、完成度合いをチェックした。質を判断する能力に欠けていた。影響評価書の情報量は多いが、それらの多くでは、全体像をきちんと示しているどうか、あらかじめ結論が決定されていた (想定シナリオがあつた) のかどうか、などはよく分からない。

⁴⁷ European Union, 2016.5,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=EN>

③ 費用便益分析の意義と課題

- 事務総局は費用便益分析を重視している。財政的な観点からいつも中央政府は費用便益分析を必要としている。費用便益分析が効率性の寄与することに加えて、各サービスや官僚をコントロールするための手段であり、そのための議論における共通の言語となりうる。
- 米国 OMB の Circular 4 や環境保護庁のガイドライン、英国のグリーンブックやマジエンダブック、オーストラリアのガイドブックでも同様に費用便益分析スタイルである。しかし現実には、米国でさえも費用便益分析における金銭価値化できている案件は30%～40%にとどまっている。
- 欧州委員会から2年前に（Renda氏が）費用便益分析の資料作成の受託⁴⁸を行った際に、（研究者でなく）公務員向けの、段階的に費用便益分析のコンセプトを、不必要に定量化に頼りすぎずに、理解できるようなガイダンスを作れないかと相談された。公務員が自分自身で課題を明らかにし、全貌を把握できるようなチェックリストがあると良く、広範囲な作業を進めやすくする工夫が必要である。ドイツは標準化された表があるため、定量化や費用推計をしやすい仕組みとなっている。
- 日本でも一次法制に米国のガイドラインを適用すると、EUの犯したミスと同じ轍を踏むことになる。産業・社会・高齢化社会などによる分配面の変化は費用便益分析では問題構造がとらえきれない。公務員にとって、費用便益分析が難しいというだけでなく、もし費用便益分析を実施しても、それが一次法制にとって適切でないことも挙げられる。Renda氏の欧州委員会への解決策は、シンプルにすることである。ポジティブ・ネガティブの影響を整理し理解することが求められ、その大前提として透明性を高め作業することが重要である。

④ 事後評価の取組内容

- 2010年10月に「スマートレギュレーションに関するコミュニケーション」⁴⁹の中で、「政策サイクル」という概念を、OECDよりも早く、欧州委員会で導入している。3種類の事後評価の形がある。1つ目は個別法制に対するものである。規制精査委員会は、全ての個別法制は必ず5年以内に事後検証するという非公式なルールを設けたようである。評価は、効率性、有効性、関連性、一貫性、EU付加価値といったマルチク

⁴⁸ Center For European Studies (CEPS), “ASSESSING THE COSTS AND BENEFITS OF REGULATION”, 2013. 12,
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

⁴⁹ European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS” pp1-12, 2010. 10,
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0543&from=en>

ライテリアで行われる。2つ目は REFIT の適用である。REFIT は全体の政策分野に適用されるが、手法は基本的に決まっていない。ステークホルダーへのコンサルテーションに基づく。3つ目は、いわゆる累積コスト評価であり、成長総局（DG GROW）のみで実施されている。政策分野ではなく、産業部門を特定して分析を行っている。現在、Renda 氏は、ガラスやセラミックという2部門で累積コスト評価をリードしている。英国では Defra が類似の評価を行っている。累積コスト評価では（主に遵守）費用のみを対象としており便益は分析しない。累積コスト評価には費用削減目標はない。削減目標を設定した事例は、事務負担（Administrative burden）削減の件。2006年に欧州委員会はパイロットプロジェクト、2007年に正式に立ち上げて、43の指令について5年間で25%削減を目標として実施された。多くの加盟国では、同様の目標を目指して、標準費用モデル（Standard Cost Model）を適用したが、請け負ったコンサル会社が、1か国での結果を全加盟国に外挿したため、非常に不正確な数字となった。

- 事後評価のためのモニタリング方法を事前評価の中で検討しておくことが、影響評価のガイドラインの中で述べられている。この条項は、2005年に影響評価の仕組みを改訂した際に導入された。欧州委員会は評価指標を管理するだけでなく、評価指標に関する重要なデータについて入手可能性を考慮する必要がある。
- 規制精査委員会は事後評価のやり方に対して批判的である。事後評価（個別法制の Evaluation については全て）はコンサルティング会社に外部委託されている。文書のみを確認して、施行状況や法令遵守状況を見ない。例えば、昨年9月に自動車のCO2排出ガス規制の事後評価結果を公表⁵⁰し、全てうまく行っていると評価したが、具体的には検証されておらず、直後にフォルクスワーゲンの不正により検証が正確に行われていなかったことが明らかになった。

⑤ 参考とすべき優良事例

- 影響評価に関する優良事例は別途送付する。
- EU加盟国レベルでは、より良い規制に関する取組が確実に行われている国は英国のみである。あえて行うことができている国を挙げるとすれば、スウェーデン・フランス・ドイツ・オランダ・チェコ・オーストリア・イタリアなどが挙げられるが、後者はコスト分析（特に行政コスト）に集中して取り組んでいる。OECDの2015年のアウトLOOK報告書⁵¹では、エストニアとメキシコは過大評価されていることに注意。

⁵⁰ European Commission, “Evaluation of Regulations 443/2009 and 510/2011 on CO2 emissions from light-duty vehicles Final Report”, 2015. 4,

<http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=14322217>

⁵¹ OECD, “Regulatory Policy in Perspective A Reader’s Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015”, 2015. 10,

<http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-in-pe>

- ファストトラックは、オーストラリアの仕組みが参考になる。緊急性がある規制又は影響の不確実性が高い規制の場合に、事前評価を免除する代わりに、3年以内に事後評価（post implementation review）を必ず実施するという仕組みである。緊急性がある規制又は影響の不確実性が高い規制について2～3年後であれば、必要なデータを提供し、当該規制がうまく機能しているかを判断することが可能である。