

## 第4章 まとめ

**4-1** 今回の調査研究において、諸外国における規制に関する政策評価手法に関し、政府の『評価ガイドライン』において求められている分析水準と、具体の『評価事例』において実務的に行われている分析水準とを比較分析した結果、我が国において規制の政策評価手法の開発の推進に取り組むに際して考慮すべき事項として以下のような点が見出された。それぞれの事項について、今後、我が国における規制の政策評価手法の開発を推進していく上で、個別具体的に検討していくことが求められる。

以下、規制に関する政策評価手法について、総論的な事項と各論的な事項とに分けて提示するとともに、それぞれの事項について、「諸外国の状況」を整理する。なお、我が国において現在進められている取組の状況についても、併せて記述する。

### 1 規制に関する政策評価手法（総論的事項）

#### （1）評価の『目的』

✓ 我が国の政策評価制度の中で、規制の政策評価（事前評価）の目的をどう位置付けるか？

#### 諸外国の状況

**4-2** OECD が 1997 年にまとめた RIA に関するベストプラクティス報告書<sup>1</sup>では、諸外国において取り組まれてきている RIA の目的について、図表 4-1 で示している 4 点に集約されるとしている。さらに整理すれば、概ね『客観性・透明性ある意思決定のための事前分析ツール（1 及び 2）』という側面と、『国民・事業者への説明責任を果たすための合意形成ツール（3 及び 4）』という側面とに分類される。

今回の海外現地調査を通じて実施した規制所管府省に対するヒアリングでも、導入・改正しようとしている規制案について、特に規制に伴う規制遵守費用を明らかにしつつその良し悪しの判断材料の 1 つとして用いること、また、利害関係者（場合によっては当該規制案に反対する者）に対して説明責任を果たすことを通じてその導入・改正を納得してもらうことが、RIA の主たる実施目的であることが指摘された。さらに、その実施目的に沿う形で、具体の分析においても、高度な経済学的分析（精緻なモデル等を用いた計測。想定されうるありとあらゆる便益・費用を金額ベースに換算し、社会的純便益を算定等）を追求するというよりも、むしろ政策の意思決定や合意形成過程で活用していくことを念頭に置いた、政策実務上で行われる実用的かつ実務的な分析が志向されている状況である。

<sup>1</sup> OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*

図表 4- 1 諸外国における RIA の目的

1. 政府行為が実社会にもたらす影響（費用・便益双方を含む）への理解の促進  
 ~ 費用対効果の高い規制の追求
2. 多様な政策目標の統合  
 ~ 規制のもたらす様々な影響を加味しつつ、相互の関連性・トレードオフを整理
3. 透明性・コンサルテーションの促進  
 ~ 規制制定の意思決定過程へ幅広い層（利害関係者）を関与・参画させる
4. 政府の説明責任の向上  
 ~ 政府の意思決定がどのような社会的利益をもたらすかを論証し、より広範囲の情報を提供

資料) OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries* 16~18 頁

**4-3** 一方、諸外国の RIA 制度において、規制制定過程内で個々の評価事例（RIA）の良し悪しを一定の基準を基にチェックしている規制所管府省外のレビュー機関（評価制度所管府省）では、レビューを行う目的として、 過剰・不必要な規制を排除するという『規制の質の向上』の側面と、 その一環として、RIA の分析水準を一定程度に確保する（例えば、分析に使用しているデータや計算方法が正確であること等）という『評価の質の向上』の側面とを有しており、政府部内において、規制に関連する事項についての中核的な機能・役割を果たしている。

図表 4- 2 諸外国におけるレビュー機関（評価制度所管府省）の位置付け

- 米国行政管理予算庁 情報・規制問題室（OMB/OIRA）
- ・規制審査（成立拒否）権限を有しており、規制の「門番（Gatekeeper）」としての機能を自認
- 英国内閣府 規制インパクトユニット（CAO/RIU）
- ・政府から独立した立場に立ち規制に対する助言を行う「より良い規制タスクフォース」（BRTF : Better Regulation Task Force）と連携し、「より良い規制」を標榜
- カナダ枢密院事務局 規制問題部、政令部（PCO/RAOIC）
- ・規制問題部（RAD : Regulatory Affairs Div.）と政令部（OiC : Orders in Council Div.）で構成。前者は「規制及び RIA の分析、助言機能」を、後者は「規制の承認・登録等業務」を担当

我が国の状況

**4-4** 「規制改革・民間開放推進 3 年計画」（平成 16 年 3 月 19 日閣議決定。以下「現 3 年計画」という。）では、下記の観点から RIA に取り組むべきとしており、制度の目的としては、諸外国における RIA の実施目的とも実質的に差異はないと考えられる。

規制導入時における、客観性や透明性を高める。

規制導入時から一定期間経過後に、当該規制がその時点での社会経済情勢に照らしてなお最適か否かを判断する材料として有効。

## (2) 評価の『タイミング』

### ✓ 規制制定過程内で、評価をいつのタイミングで実施するか？

#### 諸外国の状況

**4-5** 諸外国の RIA 制度は、規制に関する意思決定過程で用いられるツール（事前分析ツール、合意形成ツール）として制度的に組み込まれており、事前評価としての RIA は、規制制定過程の早期段階から並行的に実施されること、検討の進捗・深化に併せて累次改定を行っていくことを前提とした運用がなされている。例えば、検討段階にある規制案及びそれに付随する RIA について、共に評価制度所管府省の複数回のレビューと国民・事業者等へのコンサルテーションに付することが制度的に要請されており、その結果として収集された利害関係者の意見等も踏まえながら、徐々に評価の精度を高めていくことが求められている。この点に関して、英国会計検査院（NAO：National Audit Office）のメタ評価報告書「RIA 評価概要報告」<sup>2</sup>では、“RIA は意思決定過程の早期に作成が着手され、規制制定過程の全体を通じて進化（evolve）していくべきである”と指摘している。

**4-6** 一方、規制制定過程内に実施・作成された RIA について、規制成立後、一定期間経過後に事後的に検証（事後評価）を行うことの必要性は、諸外国において広く認識されているものの、制度的にはまだあまり取り組まれていない。

#### 我が国の状況

**4-7** 我が国の政策評価（規制に限らない事前評価一般）では、評価書作成の途中段階において外部の利害関係者に提示し意見を聴取<sup>3</sup>したり、若しくは、外部から寄せられた意見に応じて評価書を累次改定したりするという運用は多くはない。その背景には、政府の作成・公表する評価書は、相当程度の精度が担保されていなければならない、間違いがあってはならない、とする考えが一部に存在していることも、一つの要因として考えられる。

<sup>2</sup> NAO（2004）, *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-04*

<sup>3</sup> 一部、パブリック・コメント手続に付している事例も存在する。

### (3) 評価に関する『コンサルテーション』

✓ 規制制定過程内で、「いつ」「誰に」「どのように」実施するか？

#### 諸外国の状況

**4-8** 前述(2)で述べたとおり、諸外国においては、規制制定過程の早期段階(=意思決定への反映が比較的容易に可能な、検討の途中段階)で、RIAを付した上で規制案を示し、コンサルテーション(利害関係者等との協議、パブリック・コメント)を広範囲に実施することとされている。規制所管府省は、これらの取組を通じて、国民・事業者等の利害関係者の意見を反映した規制案及びそれに付随するRIAを作成するとともに、規制の導入・改正に向けた合意を形成している。

「利害関係者等との協議」に関しては、例えば会議等の場において、利害関係者からの賛否両論の意見が提出されるとともに、各規制所管府省が実施したRIAの分析結果を正確かつ精緻なものとするための情報・データが利害関係者から提示されるなど、分析の質を高めるための有益な手段としても位置付けられ、かつ推奨されている。

また、「パブリック・コメント」に関しては、意見提出期限として一定期間が設けられており、利害関係者などの準備時間が確保されていることや、収集された規制案及びそれに付随するRIAに対する個々の意見に関して、各規制所管府省がどのように対応したのかをRIAにも記載させるなどの運用がなされている。

#### 我が国の状況

**4-9** 我が国においては、審議会での検討段階において業界団体等の意見を聴取したり、公聴会の開催や「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続(パブリック・コメント手続)」を経たりするなど、枠組み上、利害関係者の意見を聴取する機会を設けている点について、諸外国におけるコンサルテーションと類似の制度・手続を有している。

一方で、諸外国において実際に運用されているコンサルテーションとの比較の観点で見た場合、背景にある法制度、立法・政策形成過程の違いが存在するため一概には言えないが、情報の公開性、意思決定過程における実施タイミング・期間等の点に関して、更なる改善の余地があるという意見もある。一方、利害関係者の側においても、<sup>エビデンス</sup>論拠(情報・データを含む)を示しながら賛否の議論をするという風土の定着が課題となろう。

なお、現3か年計画では、“パブリック・コメント手続に際しては、その対象となる規制原案に、可能な限り当該原案に係るRIAを付して、意見・情報の募集の対象とする”ことに関して平成16年度中に措置を講じることを要請している。

(4) 評価の『対象』

- ✓ 規制の政策評価について、評価対象の範囲をどうするか？
- 規制の根拠： 法律、政令、省令・規則、訓令・通達、告示等
  - 規制の内容： すべての規制を対象とするか、規制の内容等により選択か  
： すべての規制に同一水準の分析を求めるか、規制の内容等により分析を求める精度を変えるか

諸外国の状況

**4-10** 諸外国の RIA 制度では、図表 4-3 に示されるように、義務付け対象とする規制について、一部の規制を対象外とするケース（議会での検討過程を経ることとなる法律や、事業者等に多大な影響を及ぼさない規制等を分析対象外とする等）や、一部の規制に対してより詳細な分析を求めるケース（事業者等に多大な影響を及ぼす規制等）があるなど、規制の内容（影響の度合い）等により、対象や分析に求める水準についての絞り込みを行っている。

**4-11** ただし、法律を義務付け対象外としている国においても、法律案は民意を代表する議会において民主的手続にしたがって十分な討議を通じて評価されているという明確な考え方に基づいて判断がなされていること、また法律の委任に基づき規制に関する事実上の中身を詳細に規定する個別の「運用規則」や「実施手順」等については RIA の義務付け対象となっている。

図表 4-3 諸外国における RIA 実施の義務付け対象範囲

	米 国	カナダ	英 国	豪 州	ニュー ジーランド
評価対象	下位法令 (法律対象外)	下位法令 (法律対象外)	法律・ 下位法令	法律・ 下位法令	法律・ 下位法令
年間件数	約 70 件	約 150 件	約 1,000 件	約 100 件	-
備 考	議会の検討過程を経る法律については、規制の妥当性の検討を民主的な議会に委ねる、という考え方にに基づき分析対象外  重要な規制（年間 1 億米ドル以上の経済的影響）が分析対象（ 1 ）	主要な規制（5 千万加ドル以上の費用、一般市民の受容性が低いとされるもの）はより詳細な分析を実施	事業者等での費用発生・費用削減効果が皆無・僅少な規制、事前に定められた方式により自動的に改定される法定料金の改定は分析対象外	事業者等に直接的・間接的な影響を及ぼさない規制、既存規制の微細な修正・自動的な修正等は分析対象外	

1) 大統領令 12866 第 3 条 (f) 1 で定義される“Significant Regulatory Action (重要な規制)” “Effect on the Economy (経済的影響)” の訳であり、金銭価値化されたインパクト（すなわち純便益）が大きい規制との意味である。

#### 我が国の状況

**4-12** 現 3 か年計画では、“すべての規制の新設・改正時に（RIA が）用いられるべき”と言及されているが、現時点では、規制の具体的な定義や RIA に求められる分析水準・精度について具体的な定めはない。

**4-13** なお、我が国における規制制定過程に関わりのある諸制度を見ると、「規制の新設審査」の対象となっているのは主として『法律』である一方、「パブリック・コメント手続」の対象となっているのは『政省令、告示等』である。なお、現在、総務省では「行政手続法検討会」を開催して、行政立法手続等を含めた行政手続法の見直しを行っている。

2 規制に関する政策評価手法（各論的事項）

(1) 評価項目

✓ どのような「評価項目」を設定するか？

諸外国の状況

4-14 諸外国の RIA における評価項目は図表 4-4 の通りである。各国とも RIA ガイドライン等で評価項目を一律に明示するとともに、記載方針、要求する分析水準、分析に際して参考となる情報等についても提示している。さらに米国の例では、RIA ガイドラインで分析結果の総括表様式を例示・提案している。

下記の評価項目のうち、「規制の目的・内容」、「代替案との比較検討」、「費用・便益の分析」、「コンサルテーション」などの項目は、各国で共通している。また一部の国の例では、相対的に規制導入による影響の程度が大きいと考えられる「中小企業へのインパクト」や「競争状況へのインパクト」を特出しして分析を行うことを要請している。

図表 4-4 諸外国における RIA の評価項目

	カナダ	英国	豪州	ニュージーランド
評価項目	1. 問題の記述	1. 目的・意図する効果	1. 問題の特定	1. 問題・対応の必要性
	2. 代替案 (Alternatives)	- 目的	2. 意図する目的	2. 目的
	3. 費用・便益の分析	- 背景	3. 代替案 (Options)	3. 代替案 (Options)
	- ビジネスインパクトテスト	- リスクアセスメント	4. 費用・便益の分析	4. 純便益
	- 環境インパクト	2. 代替案 (Options)	- 影響を受けるグループの特定	- 費用・便益の分析
	- 規制負荷 (Regulatory Burden)	3. 費用・便益	- 費用・便益の分析	5. コンサルテーション
	4. コンサルテーション	4. 公平・公正 (Equity and Fairness)	- 競争制限	
	5. 遵守・執行	5. 中小企業へのコンサルテーション	- 他に考慮すべき問題	
	6. 連絡先	6. 競争アセスメント	5. コンサルテーション	
		7. 執行・強制措置	6. 結論・提言	
	8. モニタリング・見直し	7. 執行・見直し		
	9. コンサルテーション			
	- 政府部内			
	- パブリックコンサルテーション			
	10. 要約・提言			

資料) カナダ PCO (2001), *Guide to the Regulatory Process: Developing a Regulatory Proposal and Seeking its Approval*

英国 CAO (2003), *Better Policy Making: A Guide to RIA*

豪州 PC (1998), *A Guide for Regulation*

ニュージーランド MOC (1999), *A Guide to Preparing Regulatory Impact Statements*

注) 米国 RIA ガイドラインについては、RIA 上で記載すべき項目について特段示されておらず、各府省・各担当者がそれぞれの様式にて作成している。なお、同ガイドラインが要請する経済分析は「規制の必要性に対する言及」、「代替案の検討」、「もたらされる費用・便益の分析」の3項目

## 我が国の状況

**4-15** 現3か年計画では、現時点で考えられる評価項目を例示しており、諸外国のRIAにおける評価項目とも差異はないが、現時点では、記載方針、分析水準、参考情報等についての具体的な定めはない。

## (2) 代替案との比較検討

✓ どのような「代替案」を比較検討するか？

## 諸外国の状況

**4-16** 評価項目の1つである「代替案との比較検討」について、諸外国のRIAガイドラインでは代替案の設定案を例示しており、規制によらない手段も含めて広範囲に列挙している。また実務的にも、代替案の設定に関しては、規制制定過程内に行われるレビューにおいて代替案の設定についての具体的な改善案が示されることがある。また、コンサルテーションにおいて、利害関係者等により、個々の代替案についての具体的な議論がなされ、かつ検討されることも多い。

図表 4-5 英国における代替案の提示例

### 第2章 イニシャルRIA：早期の政策立案段階 (p.14)

#### 代替案 (Alternatives)

2.17 規制は必要ないかもしれない、ということをお忘れてはならない。

- ・ 何もしない (do nothing)
- ・ 自主規制
- ・ 共同規制 (事業者 (産業界) の自主規制と、行政による規制との組み合わせ)
- ・ 情報提供 (製品ラベリング等)・教育キャンペーン (メディアキャンペーン等)
- ・ 財政的インセンティブ (税制措置、価格統制等)
- ・ 販売許可
- ・ 保証協定 (例 英国旅行代理店協会スキーム)
- ・ 品質保証マーク
- ・ 推奨スキーム
- ・ 市場投入前の評価スキーム (リスト、認証、ライセンス等)
- ・ 市場投入後の排除スキーム (禁止、リコール、ライセンス取消等)
- ・ 行動規範
- ・ 標準化 (自主基準・規制、性能基準、規範標準等)
- ・ その他の仕組み (強制的監査、品質保証スキーム等)

資料) 英国 CAO (2003), *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* 14 頁  
注) 同様の代替案例示は、豪州 RIA ガイドライン (Office of Regulation Review (1998), *A Guide to Regulation*) にも存在する。



### (3) 費用要素・便益要素の提示

✓ 個々の規制案において、どの範囲の費用要素・便益要素を分析対象とするか？

#### 諸外国の状況

**4-17** 諸外国では、RIA ガイドラインにおいて、規制導入時に想定、予測されうる直接的な影響、二次的作用を含め、「すべての」費用要素・便益要素について提示することを求めている。また RIA ガイドラインでは、規制導入によりもたらされる一般的な便益要素として、人間の生命・健康等に影響を及ぼすリスクが低減される便益や、環境の質が維持・改善される等の便益等を例示している場合が多い。

**4-18** 一方、調査対象とした評価事例（RIA）では、便益要素について、具体的に RIA 上で要素として提示され、定量化等の可否の検討がなされているのは、規制の目的に照らして重要な意味合いを持つ、もしくは費用・便益の分析上で重要な要素（純便益の算定に響く規模の大きな要素）となる「主要な」要素のみである場合が多い。一方、費用要素については、当該規制の導入により規制対象側に発生する「規制遵守費用」を中心に、大半の評価事例（RIA）において幅広く要素の提示がなされている。また、費用の特性（一時的に発生する費用、継続的に発生する費用等）に応じて区別して整理されているケースも多い。

**4-19** 便益要素について、諸外国の評価事例（RIA）を帰納的に分析すると、規制分野ごと、個別事例ごとにある一定の効果発生ロジックが想定されているものと推測される。例えば社会的規制（健康・安全・環境分野）では、『死亡・疾病リスクの低減による社会的便益の向上』を到達点とした効果発生ロジックが想定され、個々の事例ごとに、当該ロジックのどの段階まで定量化・金銭価値化を行うのか（または、どの段階で分析をとどめるのか）を判断しつつ、便益の計測が行われていると考えられる。

**4-20** 一方、費用要素について、諸外国の評価事例（RIA）を帰納的に分析すると、規制遵守費用、行政費用については、規制分野や個別事例を超えた共通性として、様々な規制に一律に適用可能な費用要素の類型が想定できる。例えば、評価ガイドライン等で例示されている費用要素、個々の評価事例で採用されている費用要素等を総括・一覧化することにより、規制の内容等に応じて取捨選択が可能な費用要素リストを提示することも考えられうる。

#### (4) 定量化・金銭価値化

✓ 費用要素・便益要素について、定量化・金銭価値化される範囲をどうするか？

：「便益」に関して、どの程度の定量化・金銭価値化が可能か？

：「費用」に関して、どの程度の定量化・金銭価値化が可能か？

##### 諸外国の状況

**4-21** 評価ガイドライン（RIA ガイドライン、費用便益分析ガイドライン）では、規制がもたらす費用・便益について、「可能な限り」定量化・金銭価値化を行うことを要請している。また、評価制度所管府省へのヒアリング結果によると、各規制所管府省において評価（RIA）作業を通じたある程度の経験・蓄積ができてきつつあるという状況を踏まえて、一部において、徐々に定量化、更には金銭換算化への方向へと導こうとする傾向が見られる。例えば米国では、過去長期間にわたって府省・部局の判断として人命の金銭価値化を行ってこなかった（費用効果分析までの実施）機関に対して、評価制度所管府省が金銭価値化への対応を要求するなどの新たな動きもある。

**4-22** 費用については、便益に比べて金銭価値化が相対的に容易であるとの認識が規制所管府省・評価制度所管府省双方においてなされており、個別の評価事例（RIA）を見ても、大半の事例において金銭価値化が行われている。ただし、便益については、利用する原単位、発生確率、基礎統計データ等の精度によって計測結果に大きな幅が生じうる可能性も認識されており、すべての便益について一律に定量化・金銭価値化を行うべきであるとの厳密なスタンスはとられていない。したがって、個別の評価事例（RIA）を見ると定性的記述で整理されている事例も少なくない。

**4-23** 諸外国の評価事例（RIA）を見ると、実務的にはすべての要素が定量化・金銭価値化されることや、費用便益比（B/C）が1以上であることが、必ずしも求められるわけではなく、RIAに取り組む際の基本的な考え方である「規制がもたらす便益はその費用を正当化しうる」（Benefits Justify Costs）かを明確に説明することが、費用・便益の分析の主な目的となっていると考えられる。

✓ 「規制の遵守率」を分析上どのように扱うか？

##### 諸外国の状況

**4-24** 諸外国では、費用や便益の定量化・金銭価値化に際して、事前に想定される規制遵守状況を計算に加味していないこと（規制遵守率を100%として分析を行っていること）について、今後の改善課題として指摘されている。

#### (5) 必要となる情報・データ

##### ✓ どのような「データ整備」が必要か？

- ：基本的に常時保有するデータと、規制案ごとに個別に収集するデータの切り分け
- ：主要規制分野における現状のデータ整備状況を把握
  - 府省内に存在する / しないデータの把握
  - 既存データの信頼性、活用・公表可能性の把握

#### 諸外国の状況

**4-25** 諸外国の RIA では、府省内に蓄積されている既存データ、コンサルテーションを通じて利害関係者から収集したデータ、新たに個別に収集されたデータ、研究者の先行研究による解析データ等を用いて、実際の分析が実施されている。府省内の既存データとしては、定期的に定点観測されたデータなどが用いられている。州・郡政府などの収集データを、全国的に収集、集約してデータベース化している例も存在する。米国の RIA では、RIA に使用するための新規データ収集、分析、評価レポート作成を外部委託するなど、一定程度の評価コストをかけている事例も存在する。

##### ✓ どのような「原単位」が必要か？

- ：統計的生命価値等（死亡・疾病リスクの金銭価値化）（例：我が国の交通安全分野で採用されている死亡 3,500 万円等の値）
- ：「社会的割引率」の標準化（例：我が国の公共事業で採用されている 4%等の値）

#### 諸外国の状況

**4-26** 諸外国の RIA では、「死亡・疾病リスク」の金銭価値化の「原単位」について、先行研究が充実している分野での研究成果から導き出される数値に依拠する場合、政府により統一的な数値の検討が行われる場合、などが存在する。

**4-27** 諸外国の評価ガイドライン（RIA ガイドライン、費用便益分析ガイドライン）では、「割引率」の設定について共通的に使用する割引率を明示している（複数の割引率を提示している場合もある）。