

## 第 1 章 調査研究の概要

### 1 調査研究の背景・目的

**1-1 本調査研究の趣旨：** 本調査研究は、「規制」についての政策評価の手法について、主に諸外国における実態を調査して分析したものである。

**1-2 評価法・閣議決定上の要請：** 「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成 13 年法律第 86 号。以下「評価法」という。)第 20 条において、「政府は、政策効果の把握の手法その他政策評価等の方法に関する調査、研究及び開発」の推進を図ることとされている。また、「政策評価に関する基本方針」(平成 13 年 12 月 28 日閣議決定)において、規制に係る事前評価について、「規制改革の推進に関する累次の閣議決定の趣旨を踏まえ、政策評価に必要な情報・データの収集を進め、積極的に実施に向けて取り組む」こととされている。

**1-3 総務省行政評価局の役割：** 総務省行政評価局では、「平成 15 年度行政評価等プログラム」(平成 15 年 4 月)において、政策評価に関して同局が担う、各府省とは異なる評価専担組織として、府省の枠を超えた全政府的な立場からの政策評価(統一性・総合性確保評価、客観性担保評価活動)の実施と、政府における政策評価制度に関する事務を総括する立場から行う政策評価制度の推進という双方の立場から、分析手法等の調査、研究等の推進等を盛り込んでいる。すなわち、前者に関しては、「行政評価局が行う政策の評価の質の更なる向上等を図るため、必要な分析手法等の調査、研究等を推進する」とし、また後者に関しては、「全政府的な政策評価の推進に資するための取組として、事前評価に必要な政策効果の把握の手法その他の政策評価の方法についての調査・研究を実施する」としている。

**1-4 研究会を開催して調査研究を実施：** これらを踏まえて、有識者の参画を得て、平成 15 年 9 月から『規制に関する政策評価の手法に関する研究会』(座長：金本良嗣・東京大学大学院経済学研究科教授)を開催し、「規制」に関する政策評価についてその評価手法等の調査研究を行うこととした。

本調査研究報告書は、上記研究会において、規制に関する政策評価を実施する際に必要となる、具体的な評価手法の在り方、評価に必要な情報・データ等の把握方法の在り方等について、我が国に先行して規制の政策評価を制度化している諸外国(米国、英国、カナダ、豪州、ニュージーランド)における政府の『評価ガイドライン』、健康・安全・環境等の各分野における規制に関する『評価事例(レポート)』等について分析を行ったものである。それらを基に、規制の政策評価に取り組む際に考慮すべき事項を整理することを通じて、我が国における規制の政策評価の質の更なる向上の推進等に資することが期待される。

## 2 調査研究の内容・方法

**1-5** 本調査研究においては、諸外国における規制に関する政策評価に関し、その視点、方式、実施手順・内容、必要となる評価手法や情報・データ等について、以下のような枠組と方法により、調査・分析を行った。

(1) 「規制に関する政策評価の手法に関する研究会」の開催

**1-6** 総務省行政評価局総務課長及び評価監視官（規制改革等担当）が主宰する研究会として、規制の政策評価手法に造詣の深い有識者の参画を得て、平成15年9月に初会合を開催して以来、計6回の会合を開催した。メンバー及び開催状況は下記のとおりである。

氏名		所属（職名）
座長	かねもと よしつぐ 金本 良嗣	東京大学大学院経済学研究科教授 （政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員）
	あらかわ じゅん 荒川 潤	株式会社UFJ総合研究所新戦略部主任研究員
研究 協力者	きしもと あつお 岸本 充生	独立行政法人産業技術総合研究所 化学物質リスク管理研究センター研究員
	たなべ くにあき 田辺 国昭	東京大学大学院法学政治学研究科教授 （政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員）
	なかいずみ たくや 中泉 拓也	関東学院大学経済学部専任講師
	にいむら やすこ 新村 保子	株式会社住友生命総合研究所常務取締役 （政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員）

注) 座長以外は五十音順

**第1回研究会** 平成15年9月8日（月）15：00～17：00

- ・我が国における規制に関する政策評価を巡る経緯と現状
- ・諸外国における規制に関する政策評価の現状：マニュアル等の概要整理
- ・研究会での検討課題についてのフリートーキング

**第2回研究会** 平成15年10月14日（火）16：00～18：00

- ・諸外国における規制に関する政策評価の現状：調査研究の進め方

**第3回研究会** 平成15年12月9日（火）10：00～12：00

- ・諸外国における規制に関する政策評価の現状：事例文献調査 荒川委員報告
- ・諸外国における規制に関する政策評価の現状：海外現地調査の進め方

2～3月にかけて、荒川委員、中泉委員による米国、英国現地調査を実施

**第4回研究会** 平成16年4月30日(金) 16:30~18:30

- ・ 諸外国における規制に関する政策評価の現状：海外現地調査 荒川委員報告
- ・ 社会的規制・経済的規制に関する政策評価について：岸本委員、中泉委員報告

**第5回研究会** 平成16年5月25日(火) 10:00~12:00

- ・ 報告書全体骨子の検討

**第6回研究会** 平成16年7月7日(水) 10:00~12:00

- ・ 報告書最終案の検討

(2) 文献調査

**1-7** 文献調査として、米国、英国、カナダ、豪州及びニュージーランドにおいて整備・作成されている「評価ガイドライン」及び個別の「評価事例(レポート)」を収集して分析した。

なお、個別の調査研究対象については、参考2「調査研究の対象とした事例一覧」において、調査研究結果については、第2章2「諸外国における規制に関する政策評価制度の概要」及び第3章「諸外国における規制に関する政策評価の実状」において、それぞれ記述する。

(3) 海外現地調査

**1-8** 海外現地調査として、米国、英国において、規制に関する政策評価制度を所掌する機関、個別の評価事例(レポート)等を作成した規制所管府省、調査研究機関等へのヒアリングを実施し、評価手法の詳細を把握し分析した。

なお、個別の調査研究対象については、参考3「海外現地調査概要」において、調査研究結果については、第3章「諸外国における規制に関する政策評価の実状」において、それぞれ記述する。

米国	：平成16年2月22日(日) ~2月29日(日)	荒川委員、中泉委員
英国	：平成16年3月7日(日) ~3月14日(日)	荒川委員、中泉委員

### 3 調査研究の対象とする評価方式について

#### (1) 規制を対象とした評価方式

**1-9 規制制定過程内に行われる評価を重視：** 規制を対象とした評価方式は、実施されるタイミングに着目すると、規制制定過程内に行われるものと、規制制定後に行われるものとに大別できる。規制を対象にした評価を制度として既に導入している諸外国の事例を概観すると、「評価の対象を定義して網羅的に評価を実施することを義務化している点」、「評価の実施過程において複数の機関が関係する点」、「多様な視点（必要性、有効性等）からの評価の実施が求められている点」等の特徴から、規制制定過程内に行われる評価方式が重視されていると考えられる。図表 1-1 は、規制を対象にした代表的な評価方式である。本調査研究では、これらの評価方式を調査研究の対象とする。

図表 1 - 1 規制を対象とした主な評価方式

評価方式・タイミング・概要		実施主体	評価対象の選定	評価の視点
規制制定過程内	規制影響分析 規制の導入・改廃等の際、規制によって生じる費用と便益を可能な限り定量的に分析するもの。利害関係者との合意形成を図る。	規制所管府省	対象を定義して網羅的に実施	必要性・有効性・効率性等
	規制影響分析の「レビュー」 規制所管府省が作成した規制影響分析を、規制制定過程内で評価（個別の評価事例を再検証）するもの。規制の質的改善と規制影響分析の内容の改善を図る（規制所管府省と第三者的立場にある機関（評価制度所管府省等）との意見交換等を通じて、質・内容が改善される）。	第三者的機関 (評価制度所管府省等)		必要性・有効性・効率性・手続の適切性等
規制制定後	規制影響分析の「メタ評価」 上記の実施後、規制所管府省が作成した規制影響分析を評価、又は（必要に応じて）評価方法そのものを評価するもの。一連の評価結果から得られた教訓の統合と、（個々の評価の評価を通じた）質の改善を図る。	第三者的機関 (会計検査院等)	選択的に実施	（個別の評価で異なるが） 規制の遵守状況、有効性・経済性等
	プログラム評価 規制が導入されてから一定期間経過後、規制の遵守状況や有効性（想定した成果を実現したか）等々を評価するもの。当該規制の運用の改善を図り、その在り方を分析する。	規制所管府省  第三者的機関 (会計検査院等)		

## (2) 「規制制定過程内」に行われる評価方式

### 規制影響分析

**1-10 共通の定まった定義はない：** 規制影響分析( RIA : Regulatory Impact Analysis. 以下「RIA」という。)の定義や名称について、定まったものが存在するわけではないが、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>を見ると、概ね以下のような分析を指している。

#### 規制影響分析 ( RIA ) とは

- ・ 新規規制や既存規制がもたらすネガティブ・ポジティブ双方の影響について、体系的に分析することを目的とした一連の分析手法
- ・ 政治・行政における意思決定の質を高めるための手段であると同時に、公開性、国民関与、説明責任等の重要な政治的価値を達成するための手段として、用いられている。
  - *Regulatory Impact Analysis ( RIA ) encompasses a range of methods aimed at systematically assessing the negative and positive impacts of proposed and existing regulations.*
  - *RIA is best used as a guide to improve the quality of political and administrative decision-making, while also serving important political values of openness, public involvement and accountability.*

#### 主要先進諸国における RIA の概要

米国： “ Economic Analysis ”

- ・ 景気回復を目指すための規制緩和・削減政策の一つの手段として 1981 年のレーガン政権が発行した大統領令 12291 で示された規制影響分析 ( Regulatory Impact Analysis ) が現制度の原型。現ブッシュ政権は、前クリントン政権下において発行した大統領令 12866 を踏襲している( 大統領令 12866 の基本構成は、レーガン政権下の大統領令 12291 を継承 )。
- ・ 年間で約 70 件を実施

英国： “ Regulatory Impact Assessment ”

- ・ 1980 年代から、規制の政策評価に関する自主的な実施事例が存在。1992 年に、規制案の遵守費用分析 ( Compliance Cost Assessment ) が義務化。1997 年のブレア政権成立後、政策方針である「政府の近代化 ( Modernizing Government ) 」が示され、客観的な証拠に基づく ( evidence-based ) 政策の実施が中央政府において義務化。1998 年 8 月、上記政策に基づき、内閣府が RIA に関する最初のガイドライン ( The Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment ) を公表し、中央府省における規制の政策評価の基本的な方法を明示。2001 年、規制改革法 ( Regulatory Reform Act 2001 ) により既存規制の改正時の RIA 実施が法制度化
- ・ 年間で約 150 件を実施

カナダ： “ Regulatory Impact Analysis Statement ”

- ・ 1978 年、財務委員会により、健康・安全・公平性に関連する主要な規制に対する社会経済的影響分析 ( Socio-economic Impact Analysis ) が義務付け。1986 年、閣議決定により拘束力を有する「カナダ規制政策 ( Government of Canada Regulatory Policy ) 」により、すべての規制案に対する RIA の実施が義務付けられることとなった。以降、数度の規制政策の改定を経て、現在の規制政策は 1999

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

- 年に改定されたもの
- ・ 年間で約 1,000 件を実施
- 豪州： “ Regulation Impact Statement ”
- ・ 1995年に既存規制の見直しを行うことが制度化(競争原則合意:Competition Principles Agreementに基づき)。1997年に発表された首相声明(Prime Minister's Statement)に基づき、産業や市場競争に影響を及ぼす規制についてRIAの実施が義務付けられた。
  - ・ 年間で約 100 件を実施
- ニュージーランド： “ Regulation Impact Statement ”
- ・ 1995年、内閣府通達CO(95)14により、事業者の規制遵守コストを明確化(遵守費用分析)することを要請。1998年、内閣府通達CO(98)5により、遵守費用に加え、規制案のみならずインパクトについての分析(RIA)を行うことを要請。2001年、内閣府通達CO(01)2により、上記RIAの内容として遵守費用分析が組み込まれ一体化

注) 各国におけるRIA制度の詳細については、第2章2「諸外国における規制に関する政策評価制度の概要」23頁を参照

**1-11 RIAの分析項目は各国で概ね共通：** 実際のRIAの分析項目について、実施する国により構成や順序に相違はあるものの、概ね次のような内容により構成されている(各国におけるRIAの実施フローについては、第2章2「諸外国における規制に関する政策評価制度の概要」29頁を参照)。

#### RIAの基本的な分析項目

- 規制の目的・内容 : 規制の導入・改廃が必要となるような社会経済の状況を具体的に説明
- ベースラインの設定 : 当該規制を実施しない場合に想定される社会経済の状況を分析
- リスク評価 : 状況放置(ベースライン)、行政関与(規制導入)の双方のリスクを分析
- 代替案との比較検討 : この規制以外の対応策(オプション)の可能性を検討
- 規制の費用分析 : 規制実施による行政費用、規制の遵守費用、社会的費用の把握
- 規制の便益分析 : 規制実施による国民や事業者への便益、社会的便益の把握
- コンサルテーション : 利害関係者とのコンサルテーションの状況及び見解(賛否・修正意向)の総括
- 規制の見直し : 規制制定後一定期間経過後に行う規制の見直し方法を提示
- 中小企業へのインパクト : 中小企業の事業展開に悪影響を及ぼさないか確認
- 競争状況へのインパクト : 市場における競争状況に悪影響を及ぼさないか確認
- 結論

規制影響分析の「レビュー」

**1-12 規制の評価制度の所管府省が主に実施：** 規制所管府省が作成した個々の RIA に対する第三者的機関による評価（以下「レビュー」という。）は、規制制定過程内に組み込まれており、通常は、政府部内において規制制定時の手続及び規制の評価制度を所管する府省横断的な役割を持つ中核的な機関が実施している。例えば、米国では政府の予算、マネジメントから政策の策定に至る幅広い権限を有する行政管理予算庁( OMB: Office of Management and Budget ) 内に設置されている情報・規制問題室( OIRA : Office of Information and Regulatory Affairs ) が、英国では内閣府( CAO : Cabinet Office ) 内に設置されている規制インパクトユニット( RIU : Regulatory Impact Unit ) が、それぞれレビューを実施している。

**1-13 レビューの目的は、個々の評価の内容・質の検証：** RIA のレビューの目的は、直接的には対象とする個々の評価( RIA )の内容と質を検証することである。それを通じて、各国の制度によって違いはあるが、最終的には「規制の質の向上」と「評価( RIA )の質の向上」の双方を確保するものであると言える( OMB/OIRA、CAO/RIU 等の役割の詳細は、第 2 章 2 「諸外国における規制に関する政策評価制度の概要」33 頁を参照。 )。

(3) 「規制制定後」に行われる評価方式

規制影響分析の「メタ評価」

**1-14** 会計検査院等の独立性の高い第三者的機関が実施： 会計検査院等の独立性の高い第三者的機関が、規制制定後のタイミングで評価の結果やその評価方法の評価（以下「メタ評価」という。）を実施している。米国では議会に属する米国会計検査院（GAO: General Accounting Office）が行う“連邦政府機関による主要な規制についての報告<sup>2</sup>”や、英国では英国会計検査院（NAO: National Audit Office）が行う“RIA 評価概要報告<sup>3</sup>”が該当する（GAO、NAOの役割の詳細は、第2章2「諸外国における規制に関する政策評価制度の概要」36頁を参照。）。

メタ評価 (Meta-evaluation)

メタ評価とは、実施した一連の評価の結果から得られた教訓を統合（aggregate findings）するための評価である。また、評価者の質や業績を評価する「評価の評価」という意味でも用いられる。

*- The term is used for evaluations designed to aggregate findings from series of evaluations. It can also be used to denote the evaluation of an evaluation to judge its quality and/or assess the performance of the evaluators.*

資料) OECD/DAC (2002), Evaluation and Aid Effectiveness No. 6 - Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management

**1-15** メタ評価の目的は、評価結果から得られた教訓の統合と評価の質の改善： メタ評価の目的は、「一連の評価の結果から得られた教訓の統合」と、「個々の評価の評価を通じた質の改善」にある。NAOが行う“RIA 評価概要報告”は、複数の評価（RIA）事例から評価のベストプラクティスを導き出すことに主眼に置いており、前者の目的で実施されている。一方、GAOが行う“連邦政府機関による主要な規制についての報告”は、個々の評価（RIA）が定められた手順に沿って正しく行われているかどうかの個別チェックに主眼を置いており、後者の目的で実施されている。

<sup>2</sup> Reports on Federal Agency Major Rules

<sup>3</sup> Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report



## プログラム評価

**1-16 プログラム評価の定義：** 「プログラム評価 ( Program Evaluation )」について、各国共通の決まった定義は存在しないが、例えば GAO は下記のように定義している。また、このプログラム評価は、「政策評価に関する標準的ガイドライン」(平成 13 年 1 月 15 日。政策評価各府省連絡会議了承)に掲げる 3 つの評価方式 (事業評価・業績評価・総合評価)のうち、総合評価方式に相当するもので、同ガイドラインでは、総合評価方式について「特定のテーマを設定し、様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、政策の効果を明らかにするとともに、問題の解決に資する多様な情報を提供すること」と定義されている。

### プログラム評価の定義例： 米国会計検査院 ( GAO ) による定義

プログラム評価は、施策が有効に機能しているかどうかを検証するために、期間を区切って、若しくは一時的に行う体系的な研究である。府省内施策担当者が実施するのと同様に、府省内外の外部専門家によって実施されることも多い。通常プログラム評価は、施策の業績やその結果として、施策の目的が達成されたかどうかを検証する。

*- Program evaluations are individual systematic studies conducted periodically or on an ad hoc basis to assess how well a program is working. They are often conducted by experts external to the program, either inside or outside the agency, as well as by program managers. A program evaluation typically examines achievement of program objectives in the context of other aspects of program performance or in the context in which it occurs.*

資料) GAO ( 1998 ) , Performance Measurement and Evaluation - Definitions and Relationships

**1-17 プログラム評価は 4 種類で実施：** GAO は、プログラム評価を図表 1-2 のように、プロセス評価 ( 執行評価 )、アウトカム評価、インパクト評価、費用便益分析 ( 費用効果分析 ) という 4 種類に分類している<sup>4</sup>。1 つのプログラム評価の中で、複数種類の評価が実施されることもある。通常、「規制の遵守状況を分析する評価」は、下表のうちの「プロセス評価」に、「規制の効果 ( 成果 ) を分析するための評価」は、「アウトカム評価」、「インパクト評価」、「費用便益分析 ( 費用効果分析 )」に、それぞれ分類される。

<sup>4</sup> このうち、インパクト評価は、達成した成果のうち、プログラム実施の純効果を中心に評価するものであり、これをアウトカム評価と類似する評価の種類として分類すれば 3 種になるとしている。

図表 1 - 2 米国 GAO によるプログラム評価の種類

評価の種類	概要
プロセス評価 (執行評価)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- プログラムが、意図されたように実施されているか、その程度を評価</li> <li>- プログラム実施が、法や規則による要請に適合しているか。</li> <li>- プログラム実施が、その実施計画に適合しているか。</li> <li>- プログラム実施が、スタンダードや顧客の期待に適合しているか。</li> </ul>
アウトカム評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「成果志向の目的」の達成度を評価</li> <li>- Output と Outcome (意図せざる効果を含む。)に焦点を当てて有効性を判断。</li> <li>- 実施プロセスを評価して、Outcome がどのように創造されていくのかを把握する。</li> </ul>
インパクト評価	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 上記「アウトカム評価」の一類型</li> <li>- プログラム実施の純効果を把握する。プログラム実施がなかった場合(予測)と比較</li> <li>- 外部要因が影響を与えるときに活用され、プログラムの目的達成のための貢献度合いを切りだして特定</li> </ul>
費用便益分析 (費用効果分析)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Output/Outcome とそれを産み出すコストとを比較</li> <li>既に存在するプログラムに対して実施される際には、プログラム評価の一類型と考える。</li> <li>- 費用効果分析 (Cost Effectiveness Analysis) は、一つの目標を達成するためのコストを評価し、当該目標を達成するために最も低コストの代替案を特定するために用いられる。</li> <li>- 費用便益分析 (Cost Benefit Analysis) は、すべての関連するコストと便益とを特定するために用いられ、通常は貨幣価値で表現される。</li> </ul>

資料) GAO (1998), *Performance Measurement and Evaluation - Definitions and Relationships*

**1-18** プログラム評価の実施機関： プログラム評価は、規制や施策（プログラム）を所掌する府省自らが実施する場合と、GAO や NAO 等の第三者的機関が実施する場合とがある。一般的には、制度上も運用上も、実施主体によって、評価の視点や方式が変わるものではない。