

第 2 章 規制に関する政策評価制度の概要

1 我が国における規制に関する政策評価制度の概要

この節では、我が国における規制に関する政策評価及び規制に関連する諸制度についての概要を整理する。

(1) 評価法上での位置付け

2-1-1 評価法上、規制は事前評価の義務付けの対象外： 我が国における政策評価制度の根拠となっている評価法第 9 条により、各府省に対して、研究開発、公共事業、政府開発援助の 3 分野について自ら事前評価を実施することが義務付けられており、その範囲は同施行令（平成 13 年政令第 323 号）第 3 条により定められているが、規制については事前評価が義務付けられていない。

これは、事前評価の義務付け対象となる政策の要件として、事前評価の方法が開発されていることを規定しているためであり、その背景には、政策決定前では実績を基にした評価ができず政策効果等の予測が必要であるため、その手法が確立されていることが前提条件であるとの認識の下に判断がなされており、そのため、我が国において未だ十分な評価実績が存在せず、評価手法が確立されているとは言い難い「規制」については、その対象外とされたものである。

「評価法」上の事前評価の扱い

評価法

(事前評価の実施)

第九条 行政機関は、その所掌に関し、次に掲げる要件に該当する政策として個々の研究開発、公共事業及び政府開発援助を実施することを目的とする政策その他の政策のうち政令で定めるものを決定しようとするときは、事前評価を行わなければならない。

- 一 当該政策に基づく行政上の一連の行為の実施により国民生活若しくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすこと又は当該政策がその実現を目指す効果を発揮することができることとなるまでに多額の費用を要することが見込まれること。
- 二 事前評価に必要な政策効果の把握の手法その他の事前評価の方法が開発されていること。

評価法施行令

(法第九条の政令で定める政策)

第三条 法第九条の政令で定める政策は、次に掲げる政策とする。ただし、事前評価の方法が開発されていないものその他の事前評価を行わないことについて相当の理由があるものとして総務大臣並びに当該政策の企画及び立案をする行政機関の長（法第二条第一項第二号に掲げる機関にあっては内閣総理大臣、同項第四号に掲げる機関にあっては総務大臣）が共同で発する命令で定めるものを除く。

- 一 個々の研究開発（人文科学のみに係るものを除く。次号において同じ。）であって十億円以上の

費用を要することが見込まれるものの実施を目的とする政策

二 個々の研究開発であって十億円以上の費用を要することが見込まれるものを実施する者に対し、その実施に要する費用の全部又は一部を補助することを目的とする政策

三 道路、河川その他の公共の用に供する施設を整備する事業その他の個々の公共的な建設の事業(施設の維持又は修繕に係る事業を除く。次号において単に「個々の公共的な建設の事業」という。)であって十億円以上の費用を要することが見込まれるものの実施を目的とする政策

四 個々の公共的な建設の事業であって十億円以上の費用を要することが見込まれるものを実施する者に対し、その実施に要する費用の全部又は一部を補助することを目的とする政策

五 個々の政府開発援助のうち、無償の資金供与による協力(条約その他の国際約束に基づく技術協力又はこれに密接な関連性を有する事業のための施設(船舶を含む。))の整備(当該施設の維持及び運営に必要な設備及び資材の調達を含む。)を目的として行われるものに限る。)であって当該資金供与の額が十億円以上となることが見込まれるもの及び有償の資金供与による協力(資金の供与の条件が開発途上地域にとって重い負担にならないよう金利、償還期間等について緩やかな条件が付されているものであって、国際協力銀行法(平成十一年法律第三十五号)第二十三条第二項第一号の規定に基づき外務大臣が定める者に対して、その行う開発事業の実施に必要な資金を貸し付けるものに限る。)であって当該資金供与の額が百五十億円以上となることが見込まれるものの実施を目的とする政策

資料) 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)

行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令(平成13年政令第323号)

2-1-2 閣議決定の趣旨を反映し、各府省は自主的に取り組みつつある： 一方、評価法に基づく「政策評価に関する基本方針」(平成13年12月28日閣議決定)においては、前述の評価法上で義務付け対象外となっている政策についても、「国民生活若しくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすこと又は当該政策がその実現を目指す効果を発揮することができることとなるまでに多額の費用を要することが見込まれる」政策については順次事前評価の実施に向けて取り組むこと、取り分け規制については、「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(事前評価の)実施に向けて取り組む」との方針を示している。

この方針の下、平成16年6月現在、7府省の政策評価に関する基本計画¹において、規制についての政策評価の実施が明記されているとともに、既に経済産業省、環境省においては、規制を中心とした事前評価・事後評価に実際に取り組んでおり、その他の府省においても、評価対象政策の遂行手段の一部として規制が含まれている政策についての評価に取り組んでいるなど、各府省の主体的な取り組みが行われつつある状況にある。

¹ 各行政機関の長が、「政策評価に関する基本方針」に基づき、当該行政機関の所掌に係る政策の評価について、3年以上5年以下の期間ごとに定める計画。7府省とは、内閣府、国家公安委員会・警察庁、金融庁、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、環境省。

「政策評価に関する基本方針」上の規制の政策評価の扱い

I 政策評価に関する基本計画の指針

4 事前評価の実施に関する基本的な事項

ア 事前評価は、政策の決定に先立ち、当該政策に基づく活動により得られると見込まれる政策効果を基礎としての確な政策の採択や実施の可否を検討し、又は複数の政策代替案の中から適切な政策を選択する上で有用な情報を提供する見地から行うものとする。

イ 事前評価については、法第 9 条の規定に基づき実施が義務付けられた政策以外のものであっても、同条第 1 号に該当するものについては、政策効果の把握の手法等に関する研究・開発を積極的に進め、その状況を踏まえつつ順次実施に向けて取り組むものとする。なお、規制については、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ものとする。

資料) 政策評価に関する基本方針 (平成 13 年 12 月 28 日閣議決定)

(2) 「規制改革・民間開放推進3か年計画」における位置付け

2-1-3 平成16年度以降、試行的に実施することが決定： 「規制改革・民間開放推進3か年計画」(平成16年3月19日閣議決定。以下「現3か年計画」という。)に基づき、各府省は、16年度以降RIAを試行的に実施することとされた。

2-1-4 すべての規制を対象とするが、分析内容は不確定： RIAに期待されている効果は、規制導入時における客観性や透明性を高めること、及び規制導入から一定期間経過後に当該規制の見直しを行う材料としうることであり、RIAの対象・時点については、「すべての規制」の「新設・改正時」において用いられるべきとされている。一方、RIAの分析内容は、一律に定量かつ詳細な分析を義務付けるものではなく、当面、分析項目のみを提示し、各府省の試行等を通じて内容面を徐々に充実させていくことが想定されている。

また、その後、評価手法が開発された時点で、評価法の枠組みの下での義務付けを図ることが明記されている。この評価手法の開発について、総務省(行政評価局)には、評価手法の開発の推進に向けて、試行的なRIAの実施状況を把握・分析するとともに、取組の推進に資するような知見・情報等を各府省に対して提供すること、調査研究等の実施が要請されている。

「現3か年計画」上のRIAの扱い

I 共通の事項

10 規制に関する基本ルールの見直し等

(1) 今後の規制改革推進の在り方

規制改革手法の見直し

規制改革・民間開放推進会議の活動の中心は、今後とも既存規制の見直しとすべきであるが、その手法について、従来の手法に加え、以下の手法も取り入れることとする。

ア 規制影響分析(RIA: Regulatory Impact Analysis)の活用

規制影響分析(RIA)とは、規制の導入や修正に際し、実施に当たって想定されるコストや便益といった影響を客観的に分析し、公表することにより、規制制定過程における客観性と透明性の向上を目指す手法である。

基本的に、RIAの手法は、規制導入時における客観性や透明性を高めるものであるが、それに加え、規制の導入から一定期間が経過した後に、当該規制がその時点での社会経済情勢に照らし
てなお最適であるか否かを判断する材料としても有効である。

したがって、後述(2)のとおり各府省が実施すべきRIAについて、規制改革・民間開放推進会議が既存規制をチェックする際にも活用できるような仕組みを作ることとする。

(2) 規制に係る手続の見直し

RIA 導入の推進【平成 16 年度以降逐次実施】

RIA は、1980 年代以降、米国、英国等において導入が進んでいる。我が国では、「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)に基づく「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、規制に係る政策評価の実施に向け積極的に取り組むこととされており、その取組を着実に推進する必要があるものの、義務付けには至っていない。

しかしながら、RIA の手法は、規制導入時における客観性や透明性を高めるだけでなく、先述のとおり既存規制をチェックするツールとしても有効であることから、すべての規制の新設・改正時に用いられるべきであり、以下のようにその導入を推進する。

ア RIA については、各府省において平成 16 年度から試行的に実施することとし、評価手法の開発された時点において、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の枠組みの下で義務付けを図るものとする。

このため、毎年度、総務省は、規制改革・民間開放推進会議と連携しつつ試行的な RIA の実施状況を把握・分析するとともに、その結果得られたこれらの取組の推進に資するような知見・情報等を各府省に対して提供することや調査研究等を通じて、政策評価の観点から早急にその評価手法の開発の推進に努めることとする。

また、各府省においても、規制改革・民間開放推進会議及び総務省と連携しつつ評価手法の開発の推進に努めることとする。

イ RIA が客観性を持ち得るためには、可能な限り定量的かつ詳細な分析が必要であるが、その分析手法が確立していない現時点においては、一律に定量かつ詳細な分析を義務付けることは行政コストを増大させるのみで実益に乏しい。

したがって、当面、RIA については、諸外国の例を参考にしつつ分析項目のみ提示し、内容面については徐々に充実させていくことが適当である。また、定期的なレビューの実施に資するため、レビューの時期や規制を見直す条件等を盛り込むことが適当である。

項目例としては、以下の項目が考えられる。

- (ア) 規制の内容(規制の目的・必要性等を含む。)
- (イ) 規制の費用分析(規制実施による行政コスト、遵守コスト、社会コストの推計)
- (ウ) 規制の便益分析(規制実施による産業界や国民への便益、社会的便益の推計)
- (エ) 想定できる代替手段との比較考量
- (オ) 規制を見直す条件
- (カ) レビューを行う時期

資料)「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)

(3) 規制の新設審査

2-1-5 閣議決定に基づき、平成6年から実施： 政府における規制の新設に際して審査を行うという取組は、昭和62年11月に「各省庁許認可等検討会議」が設置され、「許認可等の新設の審査及び定期的見直しについて」を同会議で申し合わせたことに端を発する。その後、平成6年2月15日に閣議決定された「今後における行政改革の推進方策について（行革大綱）」において、規制の新設に当たっては、原則として当該規制を一定期間経過後に見直すこととする、法律により新たな制度を創設して規制の新設を行うものについては、各府省は、その趣旨・目的等に照らして適当としないものを除き、当該法律に一定期間経過後、その規制について見直しを行う旨の条項を盛り込むものとする等々を内容とする規制の新設審査のシステムが明記された。こうして平成6年から開始された規制の新設審査制度は、規制緩和推進計画、規制緩和推進3か年計画、規制改革推進3か年計画において、その内容が拡充されつつ引き継がれ、現在に至っている。

2-1-6 現3か年計画における記述： 現3か年計画によると、規制の新設審査は、下記のとおり、各府省が自ら実施するものと、内閣法制局、総務省行政管理局、財務省主計局が実施するもの²との2つで構成されている。

各府省は、規制の新設について、これを必要最小限のものにするとの基本的な方針の下に、大臣官房等総合調整機能を有する部局において審査を行うこととする。…規制の新設に当たっては、規制の必要性、期待される効果、予想される国民の負担等について検討し、検討結果を、…毎通常国会終了後速やかに国民に分かりやすく公表する。

内閣法制局、総務省行政管理局及び財務省主計局は、規制の新設についてそれぞれの所掌事務に基づき厳格な審査を行う。

資料) 規制改革・民間開放推進3か年計画(平成16年3月19日閣議決定)

² このうち、総務省行政管理局は、行政機関の機構・定員等に係る審査という所掌事務の一環として審査を行っている。実際には、規制の必要性・合理性、見直し条項の要否について、各府省における規制案が固まり次第、ヒアリング等を通じて審査を行っており(通常国会の場合、1~2月が多い)、平成6年に同制度が開始されてから平成15年通常国会(第156回国会)までに、359本の法案について審査を行ってきている。これまでの審査の結果として、審査の過程において、国の関与を必要最小限にする方向での指導、修正に至った事例は存在するが、必要性・合理性に問題があるものとして認められた法律案は存在しないこと、見直し条項が付された法律案は109本であり、全体の約3割を占めていること、近年その割合は増加傾向にあること等の特徴がある。

2-1-7 日本経団連による規制の新設審査への提言： こうした我が国政府における規制の新設審査に関する取組に対して、社団法人日本経済団体連合会は、平成 15 年 5 月 20 日に発表した意見書の中で、これまでの審査の観点に加えて、政策評価の視点、すなわち、規制の必要性、規制内容の妥当性、期待される効果、予想される国民負担等、後述するように、諸外国における規制の政策評価において一般的に考慮・加味されている視点について盛り込むべきであるとの提言を行っている。

社団法人日本経済団体連合会による「規制の新設審査」への意見

4. 規制改革推進のための基本方針

(1)-3 規制の新設に際し政策評価の視点からの審査

むやみに不要な規制が新設され、自由な民間事業活動が妨げられることのないよう、新たな規制の制定に際しては、法的整合性、予算、組織・定員等の観点に加えて、政策評価の視点（規制の必要性、規制内容の妥当性、重複規制の排除と他の規制との整合性確保、期待される効果、予想される国民負担、制定手続の透明性など）から、内容を厳格かつ客観的に評価・審査すべきである。その際、規制を所管する省庁がその一次評価を行ない公表することに加え、総合規制改革会議の後継機関等による第三者評価も活用し、政策評価や上記の「規制の見直し基準」の視点から、統一的・総合的な評価・審査を行なう体制を整備することを検討すべきである。

また、評価・審査の結果を踏まえて、規制を新設する場合には、原則として、当該規制を一定期間経過後に、廃止も含め見直すこととする条項を盛り込むこととすべきである。

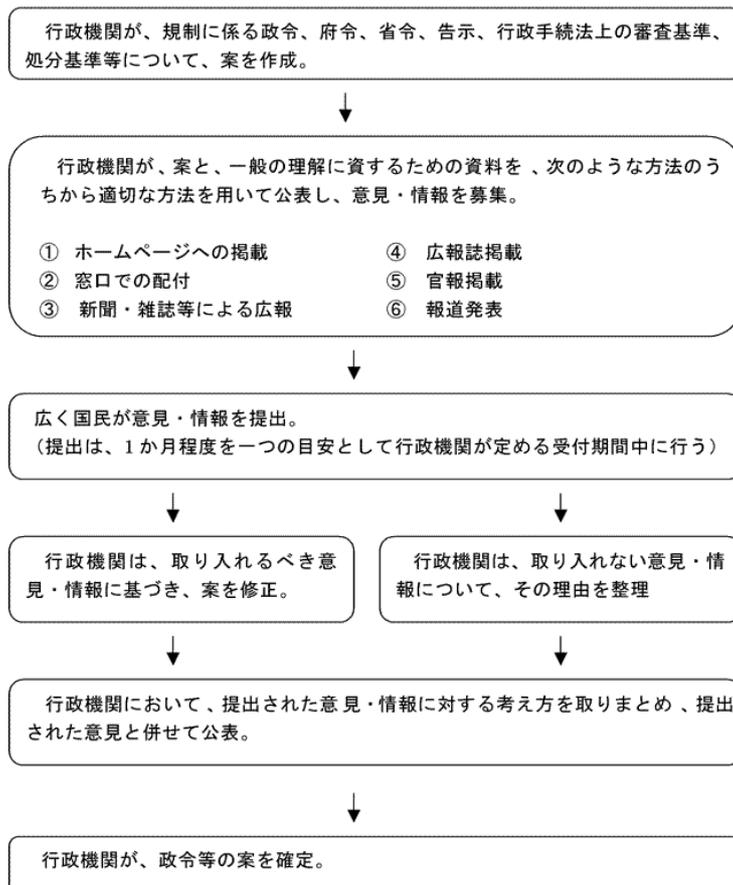
資料) 社団法人日本経済団体連合会「『民主導・自律型システム』の確立に向けた新たな規制改革の推進方策について 日本経団連新ビジョンに基づく規制改革プログラム (平成 15 年 5 月 20 日発表) <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/043/index.html>

(4) パブリック・コメント手続

2-1-8 閣議決定に基づき、平成 11 年から規制の設定又は改廃に係る行政機関の意思表示を対象に実施：平成 10 年 3 月 31 日に閣議決定された「規制緩和推進 3 か年計画」等を受けて、11 年 3 月 23 日に「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」が閣議決定され、11 年度から実施されている。

規制の設定又は改廃に係る行政機関の意思表示を策定する過程において、国民等の多様な意見・情報・専門的知識を把握するとともに、その過程の公正の確保と透明性の向上を図ることを目的としており、規制の設定又は改廃における意思決定過程において、広く国民等に対し案等を公表し、それに対して提出された意見・情報を考慮して意思決定を行う手続（いわゆるパブリック・コメント手続）がとられている。なお、当該手続を経て策定される行政機関の意思表示は、政令、府令、省令、告示等とされている。

図表 2-1-1 パブリック・コメント手続の主な流れ



資料) 総務省ホームページ (http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/a_07_05.htm) より

パブリック・コメント手続に付する案は、「最終的な意思決定を行う前」に公表を行うことが求められており、ホームページへの掲載、窓口での配付、新聞・雑誌等による広報、広報誌掲載、官報掲載、報道発表等の公表方法により、「1か月程度を一つの目安」として意見募集が行われる。公表資料としては、規制案とともに、当該案等を作成した趣旨・目的・背景、当該案等に関連する資料（根拠法令、当該規制の設定又は改廃によって生じるとされる影響の程度・範囲等）、当該案等の位置付けに関する資料も可能な限り併せて公表すること、収集された意見・情報については、当該行政機関の考え方を取りまとめるとともに、提出された意見・情報と併せて公表することが求められている。総務省行政管理局では、制度が導入された平成11年度以降毎年度、その実施状況を取りまとめているが、14年度の取りまとめ結果によれば、399件³実施されている。その運用実態は図表2-1-2の通りである。

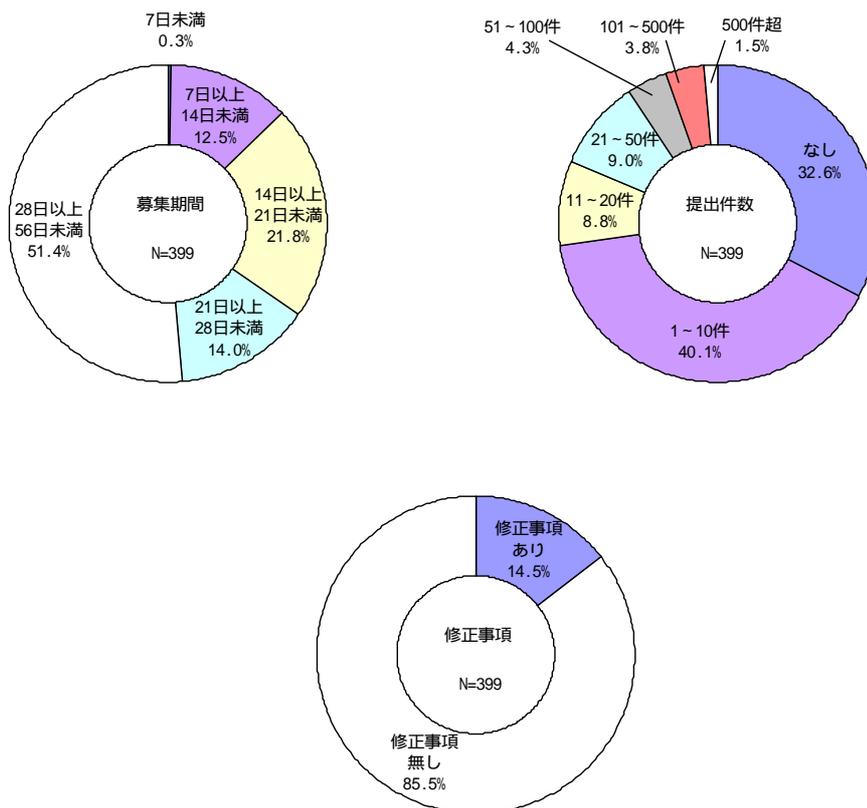
³ 閣議決定対象案件の実施件数。これとは別に、閣議決定の対象ではないが、各府省の自主的な判断に基づき審議会や研究会での検討結果等について合計214件が同手続に準じた手続を経て意思決定がなされている。

図表 2-1-2 パブリック・コメント手続の運用実態

【意見・情報の募集期間】閣議決定では「1 か月程度を一つの目安」とされているが、およそ全体の半数が1か月以上の期間を設定

【提出された意見・情報件数】提出なしが全体の約3割、10件以内を含めると約7割

【意見・情報の提出を受けて政令等を修正した事項の有無】修正を行った件数は全体の約15%



資料) 総務省行政管理局「『規制の設定又は改廃に係る意見提出手続』の実施状況」平成15年8月22日

2-1-9 行政手続法検討会におけるパブリック・コメント手続の法制化の検討： 現3か年計画では、行政手続法（平成5年法律第88号）の施行後10年間の運用状況を踏まえ、行政立法手続等を含めた行政手続法の見直しを行うこととされており、総務省では、総務大臣の下に「行政手続法検討会」（座長：塩野宏東亜大学通信制大学院教授）を平成16年4月から開催し、検討を進めている。