

平成 28 年 2 月
規制評価ワーキング・グループ

規制に係る政策評価の改善方策（平成 27 年度中間取りまとめ）
（案）

規制評価ワーキング・グループは、平成 27 年 5 月に政策評価審議会政策評価制度部会の下に設置され、同年 6 月から規制に係る政策評価の改善方策に関する検討を開始した。

今般、平成 27 年度における規制評価ワーキング・グループの検討状況を踏まえ、別紙のとおり中間取りまとめを行ったので、報告する。

規制に係る政策評価の改善方策（平成 27 年度中間取りまとめ）

I. 現状と課題

(1) 経緯と現状

我が国における規制の事前評価（R I A）は、平成 16 年 10 月から試行的に実施され、さらに 19 年 10 月から、法律又は政令による規制の新設改廃を対象とし、「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」（平成 19 年 8 月 24 日政策評価各府省連絡会議了承。以下「ガイドライン」という。）に沿って実施することとされたところである。過去 5 か年度の各府省における規制の事前評価の実施件数は、平成 22 年度が 68 件、23 年度が 92 件、24 年度が 62 件、25 年度が 188 件、26 年度が 109 件であり、年度平均約 104 件の実績となっており、規制行政を所管する府省において規制の事前評価の実施については定着しているものといえる。

本来、規制の事前評価は、以下のような目的と役割を持っているものと考えられる。

- ① 規制策定プロセスを効率化する（内部での検討や審議会等での関係者のコンサルテーションを通じて合意を得つつ規制案を検討するに当たり、想定される複数の案の事前評価の結果を議論のたたき台とすること（社会科学的な分析を政策形成過程に組み込むこと）で、各案の利害得失情報の一元化が図られることから、より合理的な政策形成に資する。）
- ② 規制の質を高める（想定される複数の規制案について、それらの費用と便益を可能な限り可視化して比較検討することで、社会にとって最も価値のある案を選択することが可能となる。）
- ③ 規制の妥当性を説明する（必要性、費用、便益等を明確に示すことで国民への説明責任を果たす。）

これら 3 つの目的と役割を果たすことができれば、規制の事前評価は単に国民、議会、関係団体への説明責任を果たすという役割を超え、関係者との合意形成をより容易にするとともに、社会にとって最も価値のある案を選択することにも資することができるようになる。

しかしながら、各府省における規制の事前評価の現状では、規制という政策手段の検討のために評価がなされているとは言い難く、本来規制の事前評価に期待される上記①、②のような役割を果たしていない。記載されている情報量に多寡はあるものの、評価書を作成し、公表していることをもって、辛うじて③の役割を果たしているところである。

(2) 各府省における規制の事前評価の主な課題

平成 27 年 5 月に設置された規制評価ワーキング・グループ（以下「規制評価WG」という。）におけるこれまでの検討・議論の結果から指摘すべき課題としては、大きく 3 つある。

第一に、各府省とも規制の事前評価書を作成することに力点が置かれ、「何のために当該評価を行っているか」というそもそもの目的を見失っているように見受けられることである。評価結果を踏まえ政策手段の選択・確定がなされるべきところ、規制を新設又は改廃するという政策手段が決まった時点で評価を行う、言い換えれば、単なる評価書を作成するという事務作業となっていると思われる。何のために評価を行うのか、という原点に立ち返る必要がある。

第二に、評価書に記載する情報量についてである。評価書に記載の内容として定性的なものが多く、定量的記載が少数にとどまっているのがほとんどである。現状の最終段階での評価書作成ということ踏まえれば、少なくとも企画立案段階での検討資料（審議会や有識者検討会等）において使用されたデータ等を評価書に記載することは可能であると思われるが、企画立案段階での検討資料から後退した情報量が評価書に記載されているものが散見されるため、評価書作成の際は、企画立案段階での検討資料と同等の情報量を記載することが必要である。

第三に、法律又は政令に基づく規制の新設又は改廃の全てに事前評価を義務付けているところであるが、当該規制の内容によっては評価の項目を重点化するなど、評価を簡素化してもよいと思われるものがある。法律又は政令に基づく全ての規制に関して十全の評価を求めるのではなく、一定の説明責任を果たすことを前提に、事例を精査の上、簡素化を検討し、メリハリのある評価とする必要がある。このことは単なる評価事務の軽減としてだけでなく、行うべき評価に注力する観点からも検討が必要である。

これら 3 つのほか、現状の評価書の各項目等の記載内容に関してはⅡ（2）において記載する。

(3) 規制評価ワーキング・グループにおける検討状況

今年度の規制評価WGにおいては、規制の事前評価を真に利活用されるものとする事及び質の向上を図ることを主眼に、過去 3 か年度（平成 24～26 年度）に公表された各府省の規制の事前評価書から各年度 10 件、合計 30 件を無作為に抽出の上分析し、更に一部の評価書について深堀分析を行い、改善方策を検討してきたところである。規制評価WGでの検討は、平成 28 年度も継続して行う予定であるが、今年度は中間取りまとめとして、ガイドライン等の改正を伴わずに、本来求められている評価の質の確保に資する観点から、各府省が行う規制の事前評価において即時に取組が可能と思われるものの改善方策を示すこととした。

II. 改善方策

前述のとおり、規制評価WGでは、抽出した各府省の規制の事前評価書を分析し、改善方策を検討してきたところであるが、結果、各府省に共通して改善を要すると思われるのは、当該評価書を作成するに当たって、記載されるべき情報の内容が不足又は不明確と認められた（i）ベースラインの設定、（ii）費用の算定、（iii）便益の算定、（iv）代替案の設定の各項目についてである。詳細については、以下（2）において項目ごとに記載するが、まず、「規制」という政策手段を選択したことの経緯と説明が求められることから、この点について（1）として記載する。

（1）「規制」という政策手段の選択経緯の明確化

（2）で示す評価書の記載内容に係る改善方策の前提として、そもそも何故「規制」という政策手段を選択したのか、すなわち、政策課題の解決策として「規制」という政策手段が有効であると判断した論理的説明が求められる。各府省とも「規制の必要性」という項目等で一定程度記載しているものの、本改善方策の中間取りまとめを示すに当たり、改めて求められる説明内容について記載する。

まず、求められる説明項目を示すと、①解決すべき政策課題、②当該課題の原因、③原因解決の手段の検討、④選択した政策手段の費用、⑤選択した政策手段の影響（副作用や波及効果）、⑥選択した政策手段の便益（効果）、⑦代替案との比較検証（④～⑥の項目との比較）、⑧原因解決手段の確定及び政策課題の解決の見込みとなる。

各府省における個別具体の規制案については、大まかにでも①～⑧までの流れに沿って企画立案がなされているものと思われるが、①～⑧の内容を含めた規制の事前評価を実施し、その評価結果をもって検討されることが望まれる。特に、費用と便益との関係においては、要する費用と得られる便益との関係から規制案の「程度」が検討されるものと思料されるが、この観点も踏まえて必要な情報を整理し、因果関係を明確化した上で評価を実施することが望ましい。

I（1）及び（2）において記載したとおり、評価書を作成することが目的ではなく、本来、規制の事前評価は、行政機関が行おうとする「規制」という政策手段について、有効性、妥当性等を検証しつつ、内部での検討や審議会等との関係者とのコンサルテーションを通じて合意形成を図るもの等であるため、何のために規制の事前評価を行うのかという本来の目的に立ち返ることが望まれる。

（2）評価書の記載内容に係る改善方策

現状の評価書の記載内容を踏まえ、（i）ベースラインの設定、（ii）費用の算定、（iii）便益の算定、（iv）代替案の設定の各項目に係る改善方策について記載する。

(i) ベースラインの設定

規制の事前評価は、規制によって得られる便益が、当該規制がもたらす費用を正当化できるかどうかを示すものであり、費用及び便益を推計するに当たっては、「規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況」を比較対象（ベースライン）として設定し、「当該規制の新設又は改廃を行った場合に生じると予測される状況」と比較して行うことが必要である。

今回、各府省の規制の事前評価書を検証した結果、比較対象（ベースライン）の設定が不十分なものが散見された。各府省は、規制の新設又は改廃により解消を図ろうとする問題点、問題点の発生原因、現状を維持した場合に生じる不都合、その不都合を解消するために規制という手段をとる必要性を明らかにした上で、これまでの実績等を踏まえて、将来発生すると予測される状況を比較対象（ベースライン）として設定すべきである。

◇被害の発生を防止するための規制の場合◇

事件・事故等の発生を契機として、同様の被害の発生を防止することを目的に規制を導入する場合があるが、例えば以下のようなこれまでの事件・事故等による被害の発生状況等を分析することにより、当該規制の導入を行わない場合にどの程度の被害が将来発生するのかを可能な限り定量的に予測し、比較対象（ベースライン）として設定することが望ましい。

- ・ 事件・事故等の発生件数
- ・ 事件・事故等による被害者数・被害額
- ・ 事件・事故等の発生原因（当該規制が原因の解消に寄与するか）

※ 一度の重大事故・事件の発生を契機として、同様の被害の発生防止を目的とした政策手段を検討する際、他の手段（非規制手段）との比較・検討を行わず、また、将来的にどの程度発生防止に寄与するかの検討も行わずに、最も便益の高い手段として規制を用いることがある。規制は、特定の行政目的のため、国民の権利や自由を制限し、又は国民に義務を課すものであり、その遵守費用等も大きくなる傾向にあることから、当該重大事故等の発生状況（背景）、規制の適用対象者見込み等の定量的な情報の記載を充実させ、便益と費用を分析する観点から他の手段と比較考量の上、最良の手段が選択されるためにも比較対象（ベースライン）の設定が重要である。

◇規制緩和の場合◇

規制を緩和する場合があるが、例えば、以下のようなこれまでの実績等を比較対象（ベースライン）として設定することが望ましい。

（規制により使用を認められていた物品の使用期限を延長する等の場合）

- ・ 期限満了により使用できなくなる物品の種類
- ・ 期限満了により使用できなくなる物品を使用している事業者等の数

（物品の流通規制を緩和する等の場合）

- ・ 行政機関からの許可証の発給件数

（ii）費用の算定

従前から費用便益分析を最良の方法としてきたところであるが、金銭価値化した上での費用と便益の関係についての説明がほとんどなされていない。各府省の評価書の中には、特に費用について、公表データを利用することで一定の定量化又は金銭価値化が可能となるものが散見されることから、公表データを利用することや、過去の同種・類似の施策・事業における検討過程において、関係団体等からのヒアリングや市場調査等から参考となるデータが整理されたものもあるため、過去の審議会や検討会等の資料も参考にするなどの工夫が求められる。

規制により国民に負担を求めるとなる費用については、一部であっても定量化又は金銭価値化を図ることが強く望まれる。

□算定方法の例□

◇遵守費用◇

遵守費用は、規制に伴う費用の中でも特に重要であって、規制により負担を求められる国民（企業・団体・一般国民）に対し明確な説明を行う観点から定量化又は金銭価値化が特に強く求められる。遵守費用は、規制を行う行政側の費用ではないからこそより丁寧に説明することが求められるものである。

- ・ 新たな投資を要する費用

⇒ 機器の設置を義務付ける場合、当該機器の関係団体等の所持する単価データ等を入手し、新たに設置することとなる施設等全体に要する設置費用を推計することが可能。

例：機器設置 1 平米当たり平均○円。

規制により新たに対象となる施設数 □箇所

1 施設当たりの平均平米数 △平米

$\text{○} \times \text{□} \times \text{△} = 1$ 施設当たりの設置費用（見込み）

- ・ 申請手続きに係る費用

⇒ 新たな規制により、行政機関等への申請が必要となる場合、人件費単価に作業時間等を乗じること等から費用を推計することが可能。既にある規制において求められている手続への追加的手続も同様に推計が可能。

例：人件費単価×申請手続に要する時間×申請件数 等

例：申請件数×納付手数料 等

◇行政費用◇

- ・ 人員単価の定量化

⇒ 規制により、検査・検定の実施やモニタリングすることとなるなど新たに人員を要する（業務の追加等）こととなった場合、人件費単価に作業時間等を乗じること等から費用を推計することが可能。

例：人件費単価×申請に係る審査に要する時間×申請件数 等

- ・ 広報費用

⇒ 各府省の評価書において「新たな行政費用が発生しない」と記載されているものが散見されるが、制度の新設又は改正等を行った際、一般的に制度周知のための広報等がなされることが多いことから、行政費用として積算する必要がある。

過去の同種・類似の施策・事業において作成したパンフレット、ポスター、リーフレット等の作成・配布費用等から推計することが可能。

◇その他の社会的費用◇

- ・ 規制に伴う影響の明確化

⇒ 規制は、場合によっては、直接的な遵守費用の増大以外の影響を持つ場合がある。1 つには遵守費用が一定レベルを超えると、経済活動の縮小、例えば倒産や事業撤退などにつながる可能性がある。さらには、あるリスクを減らすことを目的とした規制措置が、事業者や消費者の行動を変化させ、別の種類のリスクを増大させる可能性がある。

このように直接的な遵守費用や行政費用のみならず、社会にもたらされるであろう負担も費用として捉え、精緻な金銭価値化は困難であるとしても、規制が社会に与え得る「影響」として明記し、可能な部分は定量化することが望ましい。

例：規制による経営圧迫

安全確保のため機器の設置を義務付ける規制案について、経営

を圧迫することが想定され、義務付けられた場合、一定数の施設の閉鎖・廃止もあり得ることから、これによる影響を考慮する。

具体的には、規制案を検討する際、関係者への事前アンケート等を実施し、規制案の実現可能性やその後の影響を把握する等の方法がある。

(iii) 便益の算定

上記 (ii) において記載したとおり、金銭価値化した上での便益の説明がほとんどなされていない。各府省の評価書の中には、公表データを利用することで金銭価値化が可能となると思われるものが散見されることから、公表データを利用し、便益の金銭価値化を図ることが望まれる。

また、過去の同種・類似の施策・事業における検討過程において、関係団体等からのヒアリングや市場調査等から参考となるデータが整理されたものもあるため、過去の審議会や検討会等の資料も参考にするなどの工夫が求められる。

便益は、費用よりもより不確実性が大きいために精緻な金銭価値化が困難な面もあるものの、遵守等に要する費用等に比べ便益が上回ることを客観的に説明するための費用便益分析が可能となるよう、金銭価値化に努めるべきである。なお、ガイドラインでは、「費用便益分析」を主要な手法として推奨しているところであるが、金銭価値化が困難な場合は、「効果」を金銭によらない指標によって定量化し、「費用効果分析」を行うことでもよいこととされている。金銭価値化が困難であることから全てを定性的に記載するのではなく、できる限り、効果について定量化することが望ましい。すなわち、金銭価値化が困難な場合でも、「(削減) 件数」や「(削減) 割合」といった定量化は可能と考えられる。

費用と便益（効果）の分析手法については、費用及び便益（効果）の双方を金銭価値化した上での分析が最良ではあるが、便益（効果）については、定量化に努めることを第一とし、可能であれば金銭価値化することの2段階で取り組むことが現実的と考える。

□算定方法の例□

経済的被害や事故の防止といった観点から実施する規制に係る便益の算定に当たっては、単に「被害が軽減される」や「事故が防止される」ではなく、「どの程度軽減される又は防止される」との評価が望まれる。

- ・ ベースラインを基にした試算

⇒ 器具や施設の整備による事故の防止に関する規制の効果は、設置する器具や整備しようとする施設の性能評価を踏まえ、設置により「被害を○分程度防止」「△%減少」といった推計が可能。

⇒ 被害の防止に関する規制の便益は、ベースラインである現状においてどの程度の被害が発生しているか（○件・□円等）、規制後も発生すると見込まれる被害がどれほどか（△件・◇円等）から、推計が可能。

例：現状の被害（○件・□円等）※1

規制後も発生すると見込まれる被害（△件・◇円等）※2

※2 - ※1 = 防止された被害【便益】

・ 規制緩和における便益の事例

⇒ 便益（規制緩和により不要となる費用）

= 「権利移転に係る行政書士平均単価」 × 「権利移転対象地域の平均所有者数」 × 「権利移転対象地域数」 × 「次期制度見直しまでの期間」

（iv）代替案の設定

規制は、特定の行政目的のため、国民の権利や自由を制限し、又は国民に義務を課すものであることから、政策手段として安易に選択されるべきものではなく、規制以外の政策手段と比較考量した上で、規制という政策手段を執る必要性について明らかにされなければならない。

このため、ガイドラインにおいては、①想定できる代替案を提示して、当該代替手段についても費用と便益の関係の分析を行い、比較考量すること、②可能であれば、代替案として規制以外の手段を執る案を提示することとされている。

今回、各府省の規制の事前評価書を検証した結果、代替案が「存在しない」としているものや、比較対象（ベースライン）を代替案と誤解しているものが散見された。一方で、代替案が「存在しない」としているものの中にも、当該規制案について検討した審議会・研究会等において、規制以外の手段も含めて議論・検討がなされているものもある。この検討は、解決すべき課題の解決手段としての規制の必要性を説明するものであるため、各府省は、可能な限り、規制以外の手段を検討したことを事前評価書に記載すべきである。

「規制」という政策手段を選択した後は、ガイドラインにも記載のとおり、権限行使主体が異なる案や遵守確保手段等が異なる案等の代替案について

比較考量し、その旨を事前評価書に記載すべきである。

□代替案の例□

- ・ 情報提供・啓蒙・周知
- ・ （設備の設置義務を課す場合）財政上の措置や金融上の措置による設備の設置の誘導
- ・ （設備の設置義務を課す場合）義務付けず、設置済み施設（又は未設置施設）を公表
- ・ （行為規制を課す場合）業界団体による自主規制
- ・ （既にある規制を強化する場合）既存の報告徴収・立入検査等の強化
- ・ より費用の少ない規制

Ⅲ. 平成 28 年度における主な検討項目

規制評価WGにおいては、規制の事前評価が各府省の意思決定に活用されることや各府省における評価事務の負担軽減の観点からも、規制に係る政策評価の在り方等を検討している。

「Ⅰ. 現状と課題」に記述した「規制の事前評価の目的と役割」を確保しつつ、意思決定過程における評価の活用を促進し、メリハリのある評価となるよう、特に、平成 28 年度はガイドライン等の改正も視野に以下の項目を中心に検討していくこととする。

なお、今年度検討・整理した内容はあくまで中間的なものであるため、28 年度においても、引き続き、各府省の過去の評価書の分析・検討を行う。

<以下、主な検討項目等>

【評価の活用】

- 1) 規制案を検討する審議会・検討会等において事前評価結果を基に議論すること等、政策意思決定過程への規制の事前評価を組み込むことの実現可能性。
- 2) 1) が可能である場合、規制案確定時に再度評価を実施することを求めるか。他の方法（①案検討時に行った事前評価結果、②審議会・検討会における議論内容、③確定した規制案の①～③を一括公表する等）によることも検討。

【簡素化】

1) 「ファストトラック」等評価手法の検討

平成 27 年度に実施した「英国における規制の政策評価に関する調査研究」の成果等を踏まえ、具体的に評価手法を分析し、以下の規制案等を対象に導入を検討。

- ・ 規制緩和かつ費用が少額であるとされるもの。
- ・ 国際条約の遵守のために実施するものであって、意思決定要素のないもの。
- ・ 専門家の科学的知見に基づく規制等であって、行政に裁量余地がないもの（薬物等の使用規制等）。

2) 簡素化した場合の評価書様式の検討。

【レビューの在り方】

現行ガイドラインでは、「レビューを行う時期又は条件」と題し、評価書に「当該規制が社会経済情勢に照らしてなお適切であるか否かの判断を行う時期・条件について記載する」こととされている。

規制評価WGでは、事前評価のみならずレビューの実施について、レビューの対象範囲、評価手法についても具体的に検討。

【現行ガイドラインの問題点に関する改正の是非の検討】

改善方策を検討する過程において明らかとなった現行ガイドラインの記載内容

の問題点（例：全ての規制案について将来を予測してベースラインを設定することとしている点、非規制案を代替案の一つとしている点等）に関して、改正の是非を検討。

【関係機関との連携等】

1) 規制改革会議「規制レビュー」との連携

規制改革会議の協力を得つつ、同会議が進める「規制レビュー」の取組との連携を検討。

2) 公正取引委員会「競争状況への影響の把握・分析に関するチェックリスト」の取扱い

平成 22 年 4 月から試行的に実施している競争状況への影響の把握・分析に関するチェックリストについて、公正取引委員会の協力を得つつ、今後の在り方について検討。

（以上、Ⅲで掲げた項目は、現時点での想定であるため今後変更があり得る。）

（以上）