

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

本ガイドラインは、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。以下「評価法」という。）の枠組みの下、規制の新設又は改廃に係る政策の事前評価（以下「規制の事前評価」という。）を円滑かつ効率的に実施し、もって規制の質の向上や、国民への説明責任を果たすことに資するよう「政策評価に関する基本方針（以下「基本方針」という。）」及び「政策評価の実施に関するガイドライン（以下「政策評価ガイドライン」という。）」を踏まえつつ、規制の事前評価の内容、手順等の標準的な指針を示したものである。

本ガイドラインについては、各行政機関における取組の進展や諸外国での先行的な取組の成果を踏まえ、必要に応じ、規制の事前評価の改善及び充実のため、所要の見直しを行う。

I 評価に当たって

規制は、社会秩序の維持、生命の安全、環境の保全、消費者の保護等の行政目的のため、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。したがって、規制の事前評価を行い、その結果を公表することを通じて、規制の質の向上を図るとともに、利害関係者のみならず、規制について広く国民の理解を得ることが重要である。このように、規制の事前評価の果たす役割は、大きいものと考えられる。

規制の事前評価は、規制によって発生する効果や負担を予測し、それを評価するものである。評価の実施においては、規制の新設又は改廃の可否や規制の具体的な内容やその程度についての検討に資するよう分析するとともに、分析内容が国民や利害関係者等との議論の共通の土台として用いられ、その過程で充実したデータや情報が収集されることが重要である。このことを踏まえると、政策の着想から決定に至る一連の過程の中で、できる限り早期に評価を開始するよう努めるべきである。

なお、規制の性質等により本ガイドラインに定める標準的な評価が実務上困難な場合には、基本方針 I 3「政策効果の把握に関する基本的な事項」ア及び政策評価ガイドライン 3「評価手法」を踏まえ、可能な範囲で評価に取り組む必要がある。

II 評価の方法

1 評価の対象

- (1) 事前評価を行うことが義務付けられる政策は、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）第3条第6号に規定

する規制の新設又は改廃を目的とする政策である。

したがって、「国民」に対する作用ではない規定、「権利を制限し、又は義務を課する」作用ではない規定や、その作用の性質が規制の事前評価を行うのにふさわしくない規定については対象外となる。以下に具体例を掲げるが、これ以外の規定についても、作用の内容の性質に応じて判断すべきである。

- ① 一般国民と行政機関との関係とは異なる関係を行政機関との間で有する者に対する作用である規定
 - ・ 国の行政機関又は地方公共団体に対して、その固有の資格により適用される規定
 - ・ 特別の法律により設立される法人、国により行政上の事務を行うこととされる法人等、法令上国との間で一般国民とは異なる特別の関係に立つ法人に対し、当該法人のみに適用される規定。具体的には独立行政法人、地方独立行政法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人、認可法人又は指定法人（法令上指定又はこれに類する行政行為が予定されていないが、当該法人のみが行う公的業務が定められている法人を含む。）及びこれに類するものみに適用される規定（指定法人については、指定に関係する規定に限る。）
 - ・ 憲法や行政法（通説や判例において確立された解釈を含む。）において一般国民とは異なる取扱いが予定されている者に対し、当該者のみに適用される規定。具体的には公務員又は公務員であった者、行政機関や国立大学法人が設置する学校の学生や生徒、矯正・留置施設に収容・留置されている者、保護観察に付されている者などのみに適用される規定
 - ・ 外国人又は外国法人のみに適用される規定
- ② 犯罪及びこれに対する刑罰を一体として定める規定（犯罪の構成要件に当たる行為が行政機関による勧告や処分の対象とされているなど、行政機関が一定の行政目的を実現するために企画及び立案したものという性格を強く有している場合における当該部分を除く。）
 - ※ なお、罰則のうち刑罰の内容を定める部分のみでは、国民の権利を制限し、又はこれに義務を課する作用には該当しない（行政処分を定める規定のうち処分の内容を定める部分についても同様である。）。
- ③ 市民社会における対等な私人間のルールを定める規定
 - ・ 民法、商行為法等に定める対等な私人間の関係を規律するための規定
 - ※ 消費者や投資家の保護等のため契約又は取引の当事者の一方のみに義務を課している場合は対等ではない。
- ④ 国民の権利を制限し、又は義務を課す作用を実質的に持たない規定
 - ・ 違反に対する措置の定めのない努力義務規定
- ⑤ 社会通念に照らして行政目的によるものではないことが明らかである規定
 - ・ 行政サービス提供の対価としての手数料、負担金等の徴収に関する

規定

- ・ 行政機関が契約の一方当事者である場合に契約の適正な履行を確保するための規定

(2) 事前評価を行うことが義務付けられた規制以外のものについても、基本方針に基づき、積極的かつ自主的に規制の事前評価を行うよう努めるべきである。

2 評価の単位 (ユニット)

(1) 上位法令と下位法令にわたるユニット (縦のユニット)

上位法令と下位法令の条項の規定が一体となって規制の内容を構成しているものについては、適切な評価の単位 (ユニット) を設定して事前評価を行う。上位法令と下位法令について同時期に一括して評価を実施した場合に、それぞれの法令レベルごとに評価書及びその要旨 (以下「評価書等」という。) を作成するのか、又は一括して評価書等を作成するのかは各行政機関の判断によるものとする。

なお、上位法令と下位法令について一括して評価を実施した時点から、下位法令の内容に実質的に変更が生じるなど、評価を行う必要が生じた場合においては、下位法令の改正時点で、改めて当該下位法令について評価を実施する。

(2) 複数条項にわたるユニット (横のユニット)

関連する規制の内容が同一法令の複数の条項や複数の法令の条項にわたる場合は、個別の事例において発生する効果と負担の関係を分析するのに適した評価の単位 (ユニット) で評価を行う。

(参考)

評価の単位 (ユニット) の例

- ① 関連する複数の条項を一括して評価の単位とするもの
(許認可等規制の主要な部分を規定した条項と、これに付随する許認可の取消、変更、是正命令、遵守基準を規定する条項)
- ② 個別の条項を評価の単位とするもの
(個別の作為又は不作為 (禁止) を命ずる条項、行政機関の命令権限を単独で規定する条項)

3 分析及び評価の内容

(1) 規制の目的、内容及び必要性

ア 現状及び問題点

現状及び問題点を具体的に、かつ、分かりやすく説明する。例えば、現在の制度や政策体系はどのようになっているか (関係する条項及びその内容を明示)、問題点の発生原因は何か、現状を維持した場合にどのような不都合が生じるか、将来どのような状態が見込まれるかに留意して説明する。

イ 規制の新設又は改廃の目的、内容及び必要性

上記アに照らして、規制の新設又は改廃の目的、内容及び必要性を説明する。行政が関与する必要性、行政が関与を強める若しくは弱める必要性、又は関与をやめる必要性や便益が発生する過程が分かるような説明に努める。規制の緩和の際は、緩和後の規制の必要性も説明する。

(2) 費用及び便益の分析

本ガイドラインの以下の説明においては、「費用」又は「便益」は、それぞれ金銭価値化された要素と金銭価値化されない要素とを共に含むものとする。すなわち、「費用」又は「便益」とあっても、金銭価値化できない要素についてまで金銭価値化されていることを前提とするものではない。

以下、費用及び便益の分析の方法を説明する。

ア 共通事項

(i) 分析対象期間

分析の対象とする期間は、費用及び便益の経年的変動や推計における予測精度を考慮して、個別の事例に応じた適切な期間を設定する必要がある。

また、複数年にわたる金銭価値化された費用及び便益の総計を考える場合は、将来価値を割引率を用いて割り引き、現在価値に換算することが適当である。

(ii) 費用及び便益を推計する際の比較対象（ベースライン）

「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（以下「ベースライン」という。）として設定し、費用及び便益の推計は、ベースラインと「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」とを比較することによって行う（代替案を検討する場合もベースラインと比較する。）。

(iii) 費用及び便益の各要素の分析

規制の新設又は改廃によって、発生又は増減することが見込まれる具体的な費用及び便益の要素を可能な限り列挙し、説明する。そして、各要素について、費用を負担する主体又は便益を受ける主体を示すとともに、各要素の発生過程を説明する。

客観的な評価を行うためには、費用及び便益は、可能な限り定量化又は金銭価値化して示すことが望ましい。定量化又は金銭価値化ができない場合は、定性的に分かりやすく説明する。ただし、費用は、便益と比べて、金銭価値化による推計を行いやすい面があることに留意すべきである。

なお、定量化と金銭価値化の両方が可能な場合は、両者を行って説明するよう努める。

(iv) 副次的影響又は間接的影響

費用及び便益の要素については、直接的影響に加え、政策決定において考慮すべき副次的影響や間接的影響も含めるとともに、目標達成に影響を及ぼす可能性がある外部要因が想定される場合には、その旨説明する。副次的影響や間接的影響のうち重要なものについては、定量化又は金銭価値化に努める必要がある。ただし、間接的影響については、直接的影響と同じ要素を再計上する、いわゆる二重計算がないよう注意することが必要である。

また、副次的影響や間接的影響の分析を行い、費用及び便益が異なる主体間にどのように分配されるかを示すことは、分配の公正さの観点等を踏まえたより適切な政策判断に資するものである。

イ 費用要素の区分

費用については、以下の区分により、要素ごとに負担者を示して分析する。

(i) 費用は、その負担者の種別に応じて大きく以下のように分類される。

遵守費用は、規制を受ける側にとって最も関心のある費用であり、十分な検討を行う必要がある。行政費用は、行政が関与することの適否の判断や継続的に必要となる費用が明らかになるなど、評価のための情報として重要である。その他の社会的費用は、規制を直接受ける者以外に大きな影響が見込まれる場合は、同様に重要な情報となる。

① 遵守費用

規制を受ける国民や事業者が規制を遵守するために負担する費用。行政への申請費用（書類の作成や提出等）、国民や事業者内部における費用（設備の導入や維持等）などが含まれる。

② 行政費用

規制主体において発生する費用で、当該規制の導入に要する費用（制度化のための研究や必要な施設、設備等）や規制導入後に要する費用（検査、モニタリング、増員等）が含まれる。主体の別（国、地方公共団体又は関係法人）についても明記する。

③ その他の社会的費用

広く社会経済全体や環境等に対する負の影響。規制の新設又は改廃が競争状況に影響を及ぼすことが明らかな場合には、その影響を考慮する。

- (ii) 初期に必要となる費用、継続的に必要となる費用、将来の一定の時期に必要となる費用など様々な費用の発生時期が想定される場合、(i) の①～③ごとにそれらの種別を示しつつ、発生時期の差に留意した分析（現在価値への換算や年ごとのフロー比較等）を行う必要がある。

(3) 費用と便益の関係の分析

規制の事前評価の目的は、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（justify）できるかどうかを示すことにあり、代表的なものとしては、以下の三つの手法がある。このうち、便益と費用を金銭価値化する費用便益分析が規制の事前評価の主要な手法とされている。しかしながら、①規制のもたらす便益や費用のなかで定量的な予測が困難な要素や、②定量的な予測ができたとしても金銭価値化することが困難な要素が存在する。また、通常の費用便益分析においては、分配の公平等の効率性以外の要因が扱われない。したがって、費用便益分析を用いる場合には、推計された便益や費用だけによるのではなく、金銭価値化されていない要素を費用効果分析の手法等により分析し、効率性以外の政策目的も考慮した総合的な評価が必要である。

定量的な予測が困難な場合には、定性的な分析を行う。定性的な分析による場合は、要素ごとの重要度を踏まえた分かりやすい説明が必要である。定量的な予測が可能であるが、金銭価値化が困難な場合には、費用効果分析を用いることができる。

ア 費用便益分析

金銭価値化した費用と便益を推計して、費用と便益の関係を分析するもの

イ 費用効果分析

一定の定量化された便益（効果）を達成するために必要な費用を推計して、費用と効果の関係を分析するもの

※ 効果が同様の単位によって示される代替案がある場合は、比較を行うことができる。また、効果についてのイメージがわかりやすい場合がある。さらに、複数の効果を一つの要素に還元し、定量化する費用効用分析も必要により用いるべきである。

ウ 費用分析

便益が複数案間でほぼ同一と予測される場合や、明らかに便益の方が費用より大きい場合等に、便益の詳細な分析を行わず、費用を中心に分析するもの

(4) 代替案との比較

的確な政策の採択の検討に有用な情報を提供するとともに、国民への説

明責任を果たす観点からは、想定できる代替案を提示して、当該代替手段についても（3）に掲げる分析を行い、比較考量を行うべきである。

可能であれば、代替案として、規制以外の手段を執る案も提示する。また、規制緩和の場合、当該規制を廃止することも想定されるときは、規制の廃止も代替案として比較を行うことを基本とする。

代替案としては、規制以外の手段を執る案のほか、権限行使の主体が異なる案、行政行為や遵守確保手段等が異なる案、基準、期間等の内容が異なる案などが考えられる。ただし、規制の内容や上位法令による下位法令への委任内容によっては、有効な代替案が想定し難い場合もある（なお、本ガイドラインにおいては、ベースラインを代替案として扱う整理をしていない。）。

代替案の費用及び便益についても、ベースラインとの比較により分析するとともに、当該案と代替案の比較考量の結果を分かりやすく示す。

（5）有識者の見解その他関連事項

規制の新設又は改廃の案や規制の事前評価による分析内容について審議会での検討結果や有識者の見解がある場合、これらを評価書に記載する。また、評価において用いたデータや文献等については、それらの概要や所在に関する情報を評価書に記載する。

なお、データや情報の収集を促進し、また、規制を受ける側の遵守意識の向上を図る観点から、早期に規制の事前評価による分析内容について情報の提供または収集や意見の聴取（諸外国のコンサルテーション手続などを参考とする。）を行うことが望ましい。このような取組を行った場合、その結果についても説明する。

（6）レビューを行う時期又は条件

当該規制（新設又は改正）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。なお、レビューの一環として定期的に費用及び便益の実績を把握（モニタリング）することも重要であり、モニタリングを予定している場合は、その旨を説明するよう努める。

4 その他留意すべき事項

（1）不確実性等への対応

将来の事象の予測によって行う規制の事前評価には、不確実性が伴う。推計値の不確実性の程度についての説明を、例えば、幅を持った数量（上位値や下位値の設定等）を用いて行う必要がある。また、定量化又は金銭価値化による分析を行うためのデータの入手が難しく、データの一部を把握できていない場合でも一定の前提条件を置いて定量化するなどの努力をし、これを説明する必要がある。

（2）緊急に新設又は改廃される規制の評価

突発的な案件や緊急事態への対処等の事由により、規制の新設又は改廃に係る立案や策定の過程において標準的な評価手順を踏むことが困難な場合も想定される。このような場合には、評価法の趣旨に基づき、事情の許す限りの規制の事前評価を行い、結果的に事後となっても必要な範囲で評価書等を作成し、公表するべきである。ただし、このような場合、当該評価主体は、本ガイドラインに基づく標準的な評価手順によらない理由を説明するなど国民への説明責任を果たす必要がある。

他方、緊急の場合にのみ適用される規制については、前述のような特別の事由のない限り、通常の規制と同様の事前評価の対象となる。

(3) 分析内容の充実

規制の質の向上を図るという観点から、各行政機関は規制の特性等に応じ、分析の多角化など内容の充実を図っていくことが重要である。

特に、諸外国においては、競争状況への影響が大きい規制について、その影響の分析を規制の事前評価の中で実施している事例がある。こうしたことを踏まえ、競争状況への影響の把握・分析等の方法について、その普及・定着を図るための関係行政機関による連絡会議を設け、公正取引委員会の協力を得て、取組を推進する。

(4) 評価機能と法令企画機能等との連携

規制の新設又は改廃を行う場合には、各行政機関における評価機能と法令の企画機能等との効果的な連携が不可欠である。そのため、各行政機関の政策評価担当組織と政策所管部局や法令の取りまとめ部局等が連携し、規制の質の向上に努める必要がある。

5 評価書等の記載事項

(1) 評価書等の記載項目

次の①～⑥は、規制の事前評価において重要な項目であり、これらについて評価書等に記載する。

- ①規制の目的、内容及び必要性
- ②規制の費用
- ③規制の便益
- ④政策評価の結果(費用と便益の関係の分析等)
- ⑤有識者の見解その他関連事項
- ⑥レビューを行う時期又は条件

代替案を公表する場合には、当該案の費用及び便益や、規制案と比較した結果について必要な範囲で記載する。

(2) 評価書の要旨のモデル様式

評価書の要旨の作成に当たっては、別紙様式を基本とし、様式に修正が必要な場合には、適宜、修正の上作成する。

6 評価書等の公表の時点等

規制の新設又は改廃が法律による場合、評価書等の公表は、遅くとも法律案の閣議決定までに行う。政令以下の下位法令による場合は、遅くとも行政手続法（平成5年法律第88号）に基づく意見公募手続まで（意見公募手続の適用除外のものについては閣議決定又は制定まで）に公表する。この場合、「電子政府の総合窓口」のウェブサイト（www.e-gov.go.jp）において意見公募手続に付される命令等（規制）の案の「関連資料」とすることを原則とする。なお、意見公募手続において提出された意見を踏まえて評価書等の内容を変更した場合は、改めてこれを公表する必要がある。

ただし、機密の保持等の特別の事由により、この公表時期により難しい場合は、規制の公表時（官報掲載時など）までの可能な限り早期に公表する。ただし、本ガイドラインに基づく標準的な公表時期によらない場合、このことについて評価主体である行政機関に説明責任が生じることは言うまでもない。

なお、条約等国际約束に基づいて新設又は改廃される規制に関しては、国会承認を要するものについては当該国際約束を国会に提出するまで、要しないものについては当該国際約束を締結するまでの間において、関連する国内法令を含めて評価書等を公表することが望ましいものと考えられるが、国内法令の制定又は改廃を行う場合には、遅くとも原則にのっとり公表を行う。

別紙様式

規制の事前評価書(要旨)

政策の名称	〇〇省〇〇局〇〇課 △△省△△局△△課		
担当部署	電話番号: 03-xxxx-xxxx	e-mail: xxxxx@xxxx.go.jp	
評価実施時期	電話番号: 03-xxxx-xxxx	e-mail: xxxxx@xxxx.go.jp	
規制の目的、内容及び必要性等	平成〇〇年〇〇月〇〇日		
想定される代替案	法令の名称・関連条項とその内容 代替案1: 代替案〇:		
規制の費用	※代替案が複数ある場合には適宜、表を修正の上作成		
(遵守費用)			
(行政費用)			
(その他の社会的費用)			
規制の便益			
政策評価の結果 (費用と便益の関係の分析等)			
有識者の見解その他関連事項			
レビューを行う時期又は条件			
備考			