

1 はじめに

2 これまでの取組の実績と成果について

3 規制の事前評価の枠組みについて

- (1) 規制の事前評価の目的・意義
- (2) 評価法の枠組みの下での事前評価
- (3) 事前評価の対象
- (4) 事前評価の手法・ガイドライン
- (5) 事前評価の取組に当たっての考え方
- (6) 事前評価における留意事項等
- (7) 規制制定過程における事前評価の位置付け
- (8) 評価書の公表の時点等

4 今後の取組について

1. はじめに

規制については、第2次行革審「公的規制の緩和等に関する答申」(昭和63年12月)において「公的規制は、一般に、国や地方公共団体が企業・国民の活動に対して特定の政策目的の実現のために関与・介入するものを指す」とされ、「規制緩和白書(平成12年12月)」においても、この答申を基に、規制の体系的整理を行い、規制の現状を説明しているところである。

そうした規制は、特定の政策目的の実現のため設けられるものであるが、国民の権利を制限し、義務を課すものであり、多額の金銭的費用を発生させるもの、規制を受ける者の活動を過度に制約するおそれがあるもの、国民にとって潜在的に大きな負担を発生させる可能性を持つものもあると指摘されている(「政策評価制度の在り方に関する最終報告」(政策評価の手法等に関する研究会・平成12年12月))。

このような規制の性質を踏まえると、規制の新設、改廃等の政策の決定に際し、規制について事前評価を実施し、その結果を政策決定の有用な情報として提供し、判断の材料とすることは、極めて重要であり、「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、17年3月25日改定。以下、これらを「推進計画」という。)など累次の閣議決定において、規制の政策評価の積極的な実施や^{*}規制影響分析(RIA:Regulatory Impact Analysis)の導入を推進することとされ、政策評価に関する取組が進んでいるところである。

また、総務省では、本年6月17日に取りまとめた「政策評価制度に関する見直しの方向性」において、規制の事前評価を義務付ける対象の合理的な範囲や評価を実施する時点など早期義務付けに向けた具体的な枠組みの検討を行うこととしているところである。

規制の事前評価の早期義務付けに向けた具体的な枠組みの検討に資するため本年9月に総務省行政評価局に設けられた当研究会は、これらの方針を受け、これまでの議論において、同局に平成15年9月から16年7月まで設置されていた「規制に関する政策評価の手法に関する研究会」において調査・分析を行った先行する諸外国のRIAの取組などを参考にするとともに、推進計画に基づいて、平成16年10月から各府省において試行されているRIAの取組の成果を踏まえ、我が国における規制の事前評価の在り方について検討を重ね、以下のとおり中間的な整理を行うものである。

^{*} 規制影響分析(RIA):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

「規制改革・民間開放推進3か年計画(改定)」

2 これまでの取組の実績と成果について

前述のとおり、推進計画など累次の閣議決定を踏まえ、政府において規制の政策評価に関する取組が鋭意進められてきたところであり、「規制に関する政策評価の手法に関する研究会」において、規制の政策評価を制度化している諸外国の取組を把握し、我が国において取り組む際に考慮すべき事項の整理を行い、報告書を取りまとめたところである(平成16年7月)。

その主な内容は、以下のとおりである。

- (1) RIAは以下のツールとして整理でき、合意形成に資するものである。
 - ()客観性・透明性ある意思決定のための事前分析ツール
 - ()国民・事業者への説明責任を果たすためのツール
- (2) 評価制度を所管する機関が策定した評価のガイドラインで示されている基本的考え方を踏まえつつ、各行政機関の個別の評価事例では実務上可能な範囲で分析が実施されている。

また、評価のガイドラインにおいて、費用・便益要素の個々を可能な限り、定量化、金銭価値化すべきとされているが、評価事例についてみると、以下のことが言える。

 - ()便益については、定性的記述で整理する事例も少なくない。
 - ()費用については、可能な範囲で金銭価値化されている。
 - ()厳密な費用・便益の値(例:費用便益比)を算出するのが目的ではなく「規制がもたらす便益は、その費用を正当化し得る」ことを示すことが目的と考えられる。
- (3) 精緻なモデル等を用いた高度な経済分析を追求するより、政策の意思決定・合意形成過程で活用することを念頭に置いた、政策実務上で行われている実用的な分析である。
- (4) 規制制定過程の早期から分析に着手されている。検討の進捗に併せて徐々に分析内容が充実している。
- (5) 対象範囲として、法律及び下位法令を対象とするもの又は法律を除き下位法令を対象とするもの、経済的影響の大きいものを対象とするものなどの例がある。

我が国では、平成16年3月の推進計画において、平成16年度からRIAを試行的に実施することとされ、また、RIAについての分析項目例等が示されたところである。平成16年8月には、「規制影響分析(RIA)の試行的実施に関する実施要領」(内閣府)が作成され、当該要領を踏まえて、同年10月から、各府省においてRIAが試行的に

実施されているところである。本年6月10日時点で79件(10月1日現在で103件)の試行事例が積み重ねられており、中には、分析において定量的な記述を行ったものや定性的な記述であっても工夫を凝らしたものなど着実に取組が進展してきていると言える。

(参考1) 推進計画に記載された分析項目例は、以下のとおり。

- (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

(参考2) 実施要領に記載された分析項目は、以下のとおり。

- 規制の内容・目的
- 期待される効果
- 想定される負担
- 想定できる代替手段との比較考量
- 備考(有識者の見解等)
- レビューを行う時期

3 規制の事前評価の枠組みについて

「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。)の枠組みの下で、規制の事前評価を義務付けるため、評価の目的・意義、評価法における位置付け、評価の対象、評価の手法などの面から、具体的な枠組みを示す必要があるため、以下のように、一定の考え方を示すこととした。

(1) 規制の事前評価の目的・意義

規制は、政策評価の対象である政策に位置付けられるものであるが、規制の国民生活又は社会経済への影響の大きさを考えると、評価の実施に当たって、規制の事前評価の目的・意義を十分に認識することが重要である。

規制について適切な合意形成を図る観点から、規制の事前評価を行うことは、

規制による影響を分析・評価することなどを通じて、政策の質の向上に資するとともに、

適切な政策の選択のために有用な情報を提供するため、評価を行い、その評価内容を公表すること等により説明責任を果たし、国民・利害関係者の理解等に資する

と考えられる。

我が国の規制制定過程において、こうした規制の事前評価を進めていくことで、規制の新設、改廃に係る評価作業における分析内容等が、広く議論の共通の土台として活用されることが期待される。

(2) 評価法の枠組みの下での事前評価

評価法の枠組みの下では、同法第9条に規定する「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」について事前評価が義務付けられ、その要件として、「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…が見込まれること」(第1号)及び「事前評価の方法が開発されていること」(第2号)の2つが定められている。現在、それらの要件を満たすものとして、同法施行令は、研究開

発、公共事業、政府開発援助の3分野(以下「義務付け3分野」という。)を定めており、また、同令は、義務付け3分野について、それぞれ同令第3条各号に規定する一定額以上の費用が見込まれるものを対象として限定している。

規制についても、義務付け3分野と同様、評価法第9条の要件を満たすものについて、義務付けの対象と位置付けることができるが、同条第1号の要件については、規制のうち一定のものを対象とし、同法施行令で費用面での限定をかけている義務付け3分野と同様に、何らかの限定をかけることにより、同要件は満たされているといえる。

さらに、評価法第9条第2号の要件については、これまでの取組の実績・成果を踏まえると、同法の枠組みの下で、規制の事前評価を義務付ける段階に来ているといえる。

そのため、義務付け3分野と同様に、規制の事前評価の義務付けに向けて、必要な対応についての検討を早急に行う必要がある。

(3)事前評価の対象

評価法の枠組みの下での事前評価の義務付け対象としては、上述の要件があることに加え、評価になじまないもの、負担と効果に関する分析を行う意義に乏しいものを除くなど、あらゆる規制ではなく、一定のものを対象とすることが適当である。そして、今後は、法制的な整理も進めながら、具体化の作業をしていく必要がある。

なお、これまでの意見を踏まえると、現時点では、以下のような論点があり、今後、更に検討を進めていきたい。

ア 規制を緩和・廃止する場合は、義務付けの対象から除いてもよいのではないかの考え方もあるが、緩和・廃止の場合であっても、そのプラス、マイナスの影響を分析することで、適切な規制の程度の決定に資する場合があるなど、影響を分析する意義があるものがあること、一面で規制緩和の政策であっても、他面では規制強化の要素を有するものがあることなど、様々なものが考えられることから、規制を緩和・廃止する場合は、一律に対象から除外するべきではないのではないかと。

イ 例えば、給付行政において提出が求められている申請書類の一部の様式の変更など軽微なものについては、一面で規制の要素もあるが、義務付け対象から除いてもよいのではないかと。

ウ 法律上の規定としては、許認可等の条項と合わせて、取消、変更、是正命令等の条項又は許認可等の条件や遵守基準に関する条項が設けられている場合がある。そうしたものに関する評価の単位(ユニット)としては、それらの条項を一括することで、負担と効果の分析がより適切になるものが考えられるのではないか(横のユニットの問題)。また、上位法令(「法令」とは、法律、命令及び告示をいう。以下同じ。)と下位法令の規定内容について、どういった単位で、評価をすることが適切か(縦のユニットの問題)。これらのユニットの問題について、規制の新設、改廃の別を考慮し、具体的に考えるべきではないか。

RIAの試行事例において、RIAの対象とした法令のレベルを考察すると、法律のみに規定される内容のもの、政令、省令又は告示に規定される内容のもの、政令と省令、省令と告示のように複数の法令等のレベルにまたがる内容のものについてRIAが実施されている。そして、それらの法令等の規定をみると、法律事項のみで規制内容が明らかなもの、法律では制度の大枠が示され、具体的に負担を生じる範囲や内容は、下位法令で明らかにされるものなど、様々な法令の構成、定め方がある。

評価の対象については、こうした規制に関する規定が置かれる法令のレベルとの関係についての検討も行う必要があるが、この点については、現在までに、以下のような議論があり、今後、更に検討を進めていきたい。

ア 内閣提出の法律によって、規制の新設、改廃をするものは、事前評価を行うべきである。

イ 下位法令で規定されるものについても、規制による具体的な負担や効果が下位法令で明らかになるものがあり、それらの中にも評価法第9条第1号の事前評価を義務付ける要件である「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…が見込まれる」ものがある。一方で、下位法令で規定するもの全てについて対象とすることについては、それらの分量が相当程度に上り行政実務上のフィージビリティの確保にも配慮する必要があること等に留意する必要がある。

以上の 、 を踏まえると、事前評価の義務付けについては、一定のものを対象とすべきであると考えらる。

一方、事前評価が義務付けられる規制以外の規制については、各府省が、評価法上の政策評価として自主的な評価を行うことは望ましいことから、そうした取組を促進するための方策も検討する必要がある。

(4) 事前評価の手法・ガイドライン

規制の事前評価の手法としては、平成16年度から試行されているRIAの手法や諸外国の取組例を踏まえて実施していくことが必要である。

評価法及び同法施行令は、事前評価の義務付けの対象を定めるものであり、評価を実際に進めていくに当たっては、各府省の取組に資するよう、諸外国と同様に、事前評価の進め方(分析項目、留意すべき点等)、評価のタイミング等、規制制定過程での活用などについてのガイドライン等を作成する必要がある。

なお、その際、ガイドライン等は上記(3)にも資するものとすべきである。

(5) 事前評価の取組に当たっての考え方

政策評価については、評価法第3条に規定するように、政策効果を政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握し、必要性、効率性又は有効性等の観点から評価を行うことが求められている。

規制の事前評価についても、他の政策と同様、現状及び規制の新設、改廃の必要性を分かりやすく、論理的に記述することが、上記の法の趣旨等から必要である。

さらに、客観的な分析によって、効率性等の観点から評価を行うためには、評価法及び諸外国のガイドラインの記述でも示されているとおり、負担面及び効果面での影響をできる限り定量化(可能であれば金銭価値化)して分析することが求められている。

ただし、当初から、精緻な分析を画一的に求めることは、過度に行政コストが増加すること、必要な対策を適時、適切に行うことに支障がありうること等の理由から、各府省の評価経験、評価事例の継続的な蓄積によって徐々に分析のレベルを上げていくという取組の基本的なスタンスを持つことが適切である。

(6) 事前評価における留意事項等

各府省は所管する規制の特性に応じて、創意工夫の上取り組んでいくことが必要となるが、事前評価は、将来的な予測を行うという特性上、効果について精度の高い

分析は、困難な場合が多いため、例えば以下のような留意事項、取組の工夫例等について、上述のガイドライン等において示すことも重要である。

< 留意事項 >

- (1) 規制の新設、改廃による影響は、少なくとも当該規制の新設、改廃がなされていない状況と比較し説明すること。また、複数の案を検討するときは、それらの比較考量の結果もできるだけ分かりやすく説明すること
- (2) 分析の結果に止まらず、例えば、以下のようなものについても分かりやすく説明すること
 - 具体的な負担の要素、効果の要素
 - 負担や効果の帰着先
 - 効果の発生過程
- (3) 効果に比して、負担については、定量化(金銭価値化)が行いやすい面があるので、なるべく定量化するよう努めること
- (4) 定量化が困難で、定性的に分析する場合であっても、論理的にその分析結果を説明すること

< 工夫例 >

- (1) 明らかに規制の効果がより大きいとみられる場合は負担面に集中して分析する
- (2) 不確実性のあるもの等について、ある程度幅をもった数量を用いて分析する
- (3) データや正確な情報がないこと等から精緻な定量化が困難であっても、一定の条件を置いた推計値や予想値を活用する
- (4) 外部検証可能性(再現性等)を確保するため、可能な範囲で、客観性の確保に留意するとともに、分析に用いたデータやその所在を明らかにする

(7) 規制制定過程における事前評価の位置付け

RIAは、規制の企画立案作業や最終決定に有用な情報を提供するために用いることが重要であり、できる限り早期に開始することが有効である。

また、結論の後付け的な評価の形骸化を避けるためにも、事前評価のプロセスにおいて、各府省の政策評価担当組織と政策所管部局、政策評価担当組織と法令の取りまとめ部局等の連携を進めていくことが重要である。

さらに、規制制定過程の客観性と透明性の一層の向上を図るため、学識経験者や利害関係者の側から必要なデータ、情報の提供や意見を受け、規制の企画立案プロセスにおいて審議会等を活用したり、規制の事前評価のプロセスにおいて学識経験者の知見の活用を積極的に行うことが望ましい。

(規制制定過程のイメージは別添資料を参照)

(8) 評価書の公表の時点等

規制は、法令の制定・改廃という形態を伴うものであることから、評価書の公表の時点は、法令の企画立案との関係で整理することが適切である。

規制の新設、改廃が法律案の企画立案を伴う場合、評価書の公表は、評価法の目的に照らすと、少なくとも法律案の閣議決定までに行うべきである。このことにより、国会の審議に有用な情報が提供されることに資する面もあると考えられる。

下位法令の企画立案を伴う場合は、「行政手続法の一部を改正する法律(平成17年法律第73号)」によって改正された「行政手続法(平成5年法律第88号)」に定められた意見公募手続において、広く一般の意見を求める際に命令等の案と合わせて公示する関連資料として評価書を公示すべきである。

規制の事前評価については、推進計画等に基づいて行われている関係機関の新設審査においても活用されることが重要である。

4 今後の取組について

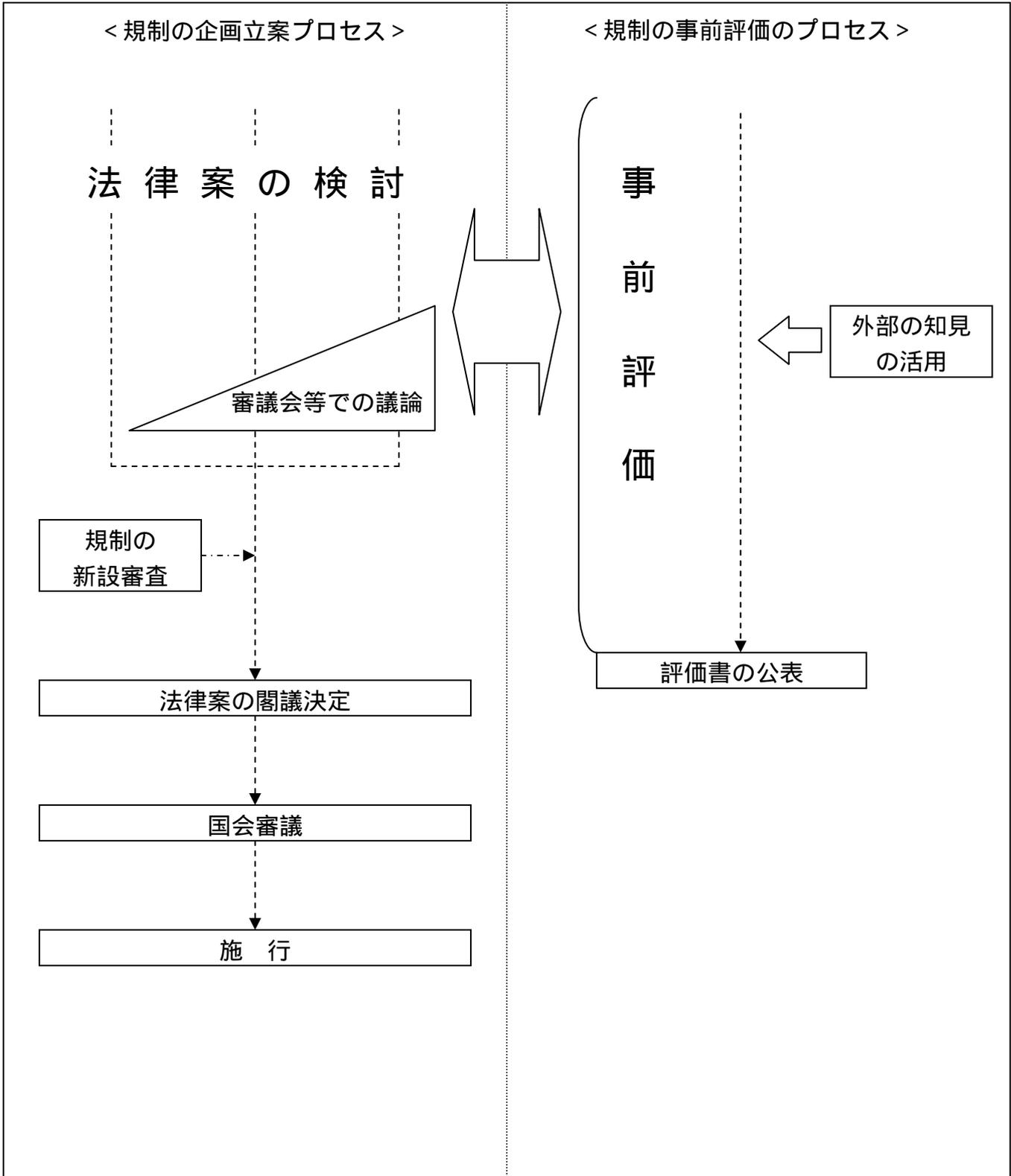
我が国におけるRIAの取組は、この中間報告の時点で既に 100 件を超える実績が重ねられたところである。試行的実施であり、取組状況は各府省で様々であるが、件数的にも、内容的にも着実な進展をみている。

先行する諸外国におけるRIAも、一朝一夕に現在の状況に至ったものではないことを考えると、我が国においても、継続的で不断の取組が重要であると考え。そのためには、我が国の様々な規制の特性に応じた評価を行い、質の高い政策を選択できるように評価内容の向上が図られるとともに、国民に説明する責務を適切に果たしていくという精神に立った取組が必要である。

当研究会は、政府において今後、規制の事前評価の在り方に関する検討を行うに当たっては、本中間報告の内容を活かされることを期待するとともに、当研究会としては、規制の事前評価の早期義務付けと義務付け後の適切な評価の実施に向け、対象範囲の詳細な検討、評価を行うユニット、ガイドラインなどについて、今後更に検討を進めていきたいと考えている。

規制制定過程のイメージ

< 法律に規定されるものの場合 >



< 政令以下に規定されるものの場合 >

