



英国における包括的歳出見直し等の状況 及び影響評価の制定等政策評価の現状

平成19年9月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

はじめに

我が国において、平成 19 年 10 月から政策評価法における事前評価の 1 つとして、規制影響評価を行うことが義務付けられた。このように規制影響評価が本格的に実施されることとなり、農林水産省を始め政府機関においては、当面そのための費用便益計算方式等実施面における体制の整備が急がれる状況にある。

費用便益計算については、1997 年から規制影響評価を本格的に行っている英国のような国においても、環境への影響のようにどのようにして計算すればよいのか研究段階にある分野もあり、未だ規制影響評価に関しては、すべて整備されて、実施を待つのみといった状況には程遠いと言わざるを得ない。

本年 5 月に改定された英国の影響評価は、これまでの規制影響評価の実施状況に基づいて、その反省の上に立って策定されたものであり、我が国の規制影響評価の実施におおいに参考となると考えられる。

また、英国においては、政策評価の前提とも言うべき政府の目標を定めた公共サービス協定（PSA）の見直しのため、昨年から今年にかけて予算の包括的歳出見直し（CSR）が行われており、さらに、環境食料農村地域省においては、評価手順等の見直しが行われているところである。

この報告書は、平成 19 年 6 月、当センター調査役・永山勝行が英国を訪問して、影響評価を始めとする政策評価及びその前提となる予算等の見直しについて調査した結果を取りまとめたものである。

この調査では、英国政府の環境食料農村地域省及び内閣府の担当官の方々、在英日本国大使館相本一等書記官、並びに通訳をしていただいた藤原百合恵さんに一方ならぬご協力、ご支援をいただいた。この紙面を借りて、心から感謝申し上げる次第である。

農林水産政策情報センター

目次

はじめに

冒頭要約	i
第1章 包括的歳出見直し及び公共サービス協定	1
第1節 包括的歳出見直し	1
第2節 公共サービス協定	4
資料ー1 DEFRA の戦略的目的	11
第2章 政策評価	17
第1節 事前評価	17
資料ー2 農村地域への影響を吟味すること (Rural proofing)	
ー政策決定者のチェックリスト	19
第2節 政策評価と政策審査	26
第3節 政策リサーチとその外部委託	28
第4節 政策評価の目的	29
第5節 評価の体制	31
第3章 影響評価	33
第1節 改正の経緯	33
第2節 概要	33
第3節 改正の趣旨	37
第4節 規制影響評価 (RIA) から影響評価 (IA) への変更点	39
第5節 影響評価の対象となる提案	43
第6節 緊急時の対応	47
第7節 政府介入の論拠	48
第8節 費用便益	51
第9節 農村地域への影響の吟味	57
第10節 国民への協議及び IT の使用	59

冒頭要約

この報告書は、平成 18, 19 年度に当農林水産政策情報センターが実施する「畜産分野における新たな施策推進手法の調査研究事業」の一環として、英国の政策評価における目標となる公共サービス協定及びその前提としての包括的歳出見直し、政策評価並びに影響評価の現状について調査した結果を取りまとめたものである。

英国の調査においては、次の事項について調査することを目的とした。

1 包括的歳出見直し（CSR）関係

- ① 2006 から 2007 年にかけて実施されている包括的歳出見直し（CSR）の環境食料農村地域省（DEFRA）での現状
- ② CSR の結果として改定されることとなる公共サービス協定（PSA）の検討状況

2 政策評価関係（これまでの調査の補足）

- ① 事前評価における農村地域への影響の吟味の位置付け
- ② 政策審査と事後評価の関係
- ③ 政策リサーチの性格
- ④ 政策評価の目的
- ⑤ DEFRA における評価体制

3 影響評価関係

- ① 規制影響評価から影響評価に変更された趣旨
- ② 影響評価の対象
- ③ 影響評価の仕組み
- ④ 影響評価における費用便益の考え方

以下に、調査結果を簡単に述べる。

1 包括的歳出見直し及び公共サービス協定

包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review ; CSR）は、1997 年に労働党政権に変わった時に、最初のものが実施された。その趣旨は、そのとき以降の 10 年間に、労働党は何をするかを明示するためであった。今回の CSR は、これまでの 10 年間で労働党政権は何をしたか、今後 10 年間で何をするかを国民に明らかにするために行われている。CSR は、2006 年の秋から開始されており、本年の 10 月ごろにはその結果が公表される見込みとのことであった。

その結果に基づき、公共サービス協定（Public Service Agreement ; PSA）が改定されることとなる。PSA は、これまで各省と財務省との約束という形で作られており、それが国民への約束ともなるという位置付けであった。今回の CSR によって、各省と財務省との約束という位置付けが変更されるとのことであり、各 PSA について責任大臣が決められるが、PSA そのものは、全体としての政府の国民への約束となって、その数も全体で 130 ほどあったものが 30 にまで減少するとのことであった。DEFRA の大臣が責任大臣となりそうな PSA は、気候変動と自然環境に関係する 2 つとのことであるが、その文章表現は決定されていない。

PSA の内容は、これまで、アウトカムを中心とした数値目標を PSA ターゲットとして掲げており、2 年に 1 度実施されてきた歳出見直し（Spending Review; SR）の結果を踏まえて改定されてきていた。今回の見直しでは、ターゲットについては、アウトカムだけではなく、達成したか否かを比較的短期に判定できるように、アウトプットのターゲットも設定することを考えているとのことであった。

PSA の公表は、通常であれば CSR と同時であるが、今回は CSR より遅く 11 月か 12 月になるのではないかとのことであった。

また、これまで PSA に基づき、各省では戦略的目的（Departmental Strategic Objectives）を定めていたが、今回の PSA の見直しに伴って、PSA とは別に省としての目的を定める必要が出てきたとのことで、環境食料農村地域省（DEFRA）では、8 項目の省としての戦略的目的を定める予定である。予定とはいっても、既に内部的には決定されており、CSR 及び PSA と同時に公表されることとなる。

2 政策評価

英国の政策評価に関しては、当センターの調査において、相当の蓄積があるので、今回の調査では、これまでの調査の補足を中心として実施した。

事前評価は、財務省のグリーンブックに基づいて行われているところ、その中に農村地域への影響を考えるとの記述があり、これについて DEFRA では、政策が農村地域においてはその地域特性により、都市部と違った影響を及ぼさないかどうかを事前に調べるものであるとのことであった。

政策審査（Policy Review）は、現在実施されている政策を見直すものであり、政策審査を実施するかどうかは政治レベルで判断される。その政策が続いている途中の段階又はその政策を踏まえて新しい政策に変えていこうという場合において実施されるものである。政策審査は、一つのプロジェクトとして実施される。したがって、事後評価（Evaluation）とはその目的が違う。

政策評価に関して、外部入札が行われているところ、それは評価そのものではなく、政策評価における便益の測定方法を生み出すためのリサーチ等を外部の大学などに委託しているものが、近年においては大宗を占めている。

政策評価 (Policy Evaluation) は、事後評価であり、政策等が終了したものについて行われる場合と政策等が継続されている途中で行われる場合があるとのことで、有効性と効率性が評価される。英国における評価の対象は、わが国とは違って Policy レベルのものであり、最後まで話がかみ合わなかった。

政策評価の体制については、政策を立案した部署が政策評価にも責任を持つべきであり、そのため、最初の政策を作るプログラム予算の中に評価までの手順が組み込まれるべきであり、評価のための予算も組み込むべきであるが、評価そのものは、政策立案部署がやれば、評価の意味がなくなってしまうので、そのような部署の外にいる人間が行うべきであるとしていた。

政策評価については、DEFRA 内でアウトカムに焦点を当てたものとして、その手続きを変更することを検討している。しかしながら、9 月現在においては、まだ決定を見ていない。

3 影響評価

本年 4 月と 5 月にこれまでの規制影響評価 (RIA) に替わって影響評価 (IA) の考え方が発表された。IA の実施は、RIA もそうであったが、法律に基づくものではなく、政府の約束という性格のものである。

これまでの RIA においては、①政策立案のための厳格な分析という基本的な目的の認識が不十分、②RIA は、多くの場合規制を導入する前の最後の障害として見られており、早期の分析に適切に組み込まれていない、③費用便益に関するデータ等の決定的に重要なデータが見つけにくい又は見当たらない、等の問題があった。

IA では、これらに対応して、①政策論拠、介入の理由に鮮明な焦点を当てる、②大臣による提案の承認段階の増、③費用便益の明記、④事後審査の期日を特定するよう義務付け、等の改正がなされ、新しいツールキットによる簡素化されたガイダンスが公表された。

IA では、いわゆる規制 (regulatory) だけではなく、実施庁 (agency) 等の作成する行動規範 (Code of Practice) や政府のガイダンスもその対象とすることを明確にする趣旨もあって、規制の文字をはずしたとのことであった。

IA においては、まず、政府の政策介入の論拠を明確にすることが要求される。その論拠としては、市場の失敗及び公正性 (equity) が挙げられているが、それだけには限られないとしていた。

緊急事態には、IA を実施するのかどうかという問題があるが、時間との関係でやれるところまでやればよいのであって、事後において実施する場合には、その時点でできることを実施して、その政策をチェックすれば良いとの考えであった。

費用と便益との関係については、便益が費用を正当化することが要求される。つまり、便益はすべて定量化、貨幣化されるものでないことを前提としており、定性的な便益が

あればそれを記載し、費用との関係を見て、政策実施の理由として正当であると判断されれば、IA を通るということであり、たとえ費用が便益を上回っていても、どうしても実施しなければならない政策であれば、同様に IA を通るかもしれないとのことであった。いずれにせよ、最終的には、政治的判断がなされるとのことである。

IA においても、事前評価と同じ農村地域への影響の吟味が行われ、農村地域に特別の影響があるかどうかを調べる。IA も事前評価の一形態であるから、当然ではあるが。

第1章 包括的歳出見直し及び公共サービス協定

現在、環境食料農村地域省（DEFRA）では、内部的には、ほぼ包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review；CSR）を終えたところであり、その結果は、10月に公表予定である。また、CSRに基づいて、公共サービス協定（Public Service Agreement；PSA）の見直しがなされており、この秋に公表される予定とのことである。

DEFRAにおけるCSR及びPSAの検討状況について、同省Financial Strategy Division課長のDermott O'Neill氏を訪問し、聞き取り調査した。以下はその結果である。それによると、PSAの性格、内容等は、今回のCSRの結果として、大きく変わるであろうとのことであった。

第1節 包括的歳出見直し

DEFRAにおいては、次のように話していた。

1. 包括的歳出見直し（CSR）の目的

2007年にCSRを行っているのは、労働党が1997年から政権を担当して、今年でちょうど10年になり、この10年の間に、果たして何を達成できたのか、次の10年に何ができるか、どのように発展できるのかを見るためである。

労働党が、政権を担当した最初の時には、公共部門に大きな投資をした。当時はたくさんのお金があったわけであるが、そのときから、いずれ予算がなくなって、使えるだけの金額が回ってこなくなると言われていた。だから、今回のCSRは、ゼロベースで、ボトムアップで見直すことによって、どこかで節約できる部分がないかどうかを見直すために行っている。そのため、非常に時間がかかっている。

2. CSRの実施方法

12か月前のCSRに開始時には、各省はゼロベース審査をやらなければいけないとされており、数字としては、予算の50%以上をゼロベースでやらなければいけないとされていた。DEFRAは、支出の約60%にあたる3つの大きなプロジェクトについて審査を行ったところ、その3つとは、洪水の防止及び管理、動物福祉衛生、並びに自然資源である。動物衛生については、農業者から課徴金を集めて、保険として役立てるという提案が行われ、この3つについて3～4か月かけて審査を行い、それをまとめたものを財務省に提出した。

2007年以降の10年間にわたる完全なCSRがこの秋に決定されるであろう。また内部での審査も行われる。小規模な計画は予算が少なくなるとどんどん長く引きずるのでロングテール（長いしっぽ）と言われているが、これらの計画に関して、1つ1つやはり2～3か月かけて審査が行われた。でもこれはあくまでも内部での審査である。

そういった意味でゼロベースをきちんとやったかということに関しては、60%にあたる大きいものを3つやったので、きちんとやったと言える。

その他にも共同審査という形で貿易産業省 (DTI)と一緒に、廃棄物の問題の審査も行った。

このゼロベース審査をどのようにやったかという点、DEFRA 各分野のトップレベルの専門家たちに3か月間集まってもらい、3つのプロジェクトそれぞれにつき3～4人のチームが構成された。エコノミストたちももちろんこれに加わったが、主にこの特別チームの人々が調査をしたり、チーム間で話し合いを行ったりしながら見直しをしていった。CSRが終了して、この人たちは独自の持ち場に帰ったが、また次の段階になれば彼らの手を借りることになるだろう。

専門家チームの3～4人というのは、トップではないが上級の公務員 (senior civil servant)、Deputy Director レベルの人たちで構成されている。今回このチームにいた人は5級のレベルの人たちである。1級がトップで1人、2級は、Director General と呼ばれる人たちで、8～10人ぐらいいて、3級は Director と呼ばれていて、30人ぐらいいる。1級、2級にいる人たちで役員会が構成されているが、2級の Director General の数は少なくなっている傾向にある。この理由の1つとしては、できるだけシニアレベルにおける格差をなくそうという動きがあることだ。そしてもう1つは、今まで Director General から Director に予算が渡されていたのを、プログラムを実際に管理している Director に直接渡されるようになったことである。そうすると Director General の役割は役員会に出るだけになってしまうので人数が減ってきた。だから、今までに比べて Director の責任が増えている。

このゼロベースとは別に efficiency programme と呼ばれているものがある。これは、CRS 期間中の実質的な節約をも考慮に入れなければいけないので、効率的に節約を行うために何ができるかということを考えて、CRS に提出しなければならない。私たちは財務省に対して、これだけの予算をこのように使いたいという要求をするわけであるが、これに対して efficiency programme は費用が大切に使われるのだということを報告するものである。活動についての計画ばかり提出しても、費用が有意義に使われることを証明するものがなければ説得力がないので。事務管理費用 (administration cost) の節約や人員の削減、あるいは重複する業務をやっている部署が複数あれば、それをひとつにまとめる、などの事項がここで見直される。例えば、動物福祉や自然資源に関するプログラムで同様のアウトカムを目標にしているものがあれば、それをひとつにまとめることができるかどうかを考慮される。また、プログラムの実施方法を見直したり、費用がかかりすぎているプログラムがあればどのように費用を削減できるかを考える必要もある。

先ほど話した、家畜の検査費用を農業者に一部負担してもらおうというような新たな体

制を作ったり活動を中止したりする場合は、大臣の決定が必要になるので大臣と話し合わなければならない。だから、節約の内容によっては大臣の承認を得なければならない。

それはゼロベースをやったチームとは全く別のチームが作った。Efficiency programme は、前の Spending Review の時にも見直さなければいけないものであった。前の Spending Review の中で、これだけの費用に関して、プログラムを作れと言われていたものをモニターする部署がこのフロアにあるが、その人たちが、プログラムに沿って、きちんと節約しているかどうかをモニターしてきている。

目標としては、1年間に事務経費を5%節約することである。この5%はインフレの前だから、多分最終的には2.5%ぐらいではないか、数字としてはそのようになると思う。前回の CSR から、それをモニターしてきた人たちがこれを行う。

Efficiency programme について、もう少し説明するが、効率的に節約する方法の1つとして、サービスの調達又は外部との契約の改善が DEFRA で行われている。サービスの調達や契約を結ぶ会社数を減らすことで費用が安くなる。数を少なくして集中させることによって、契約が安くなるし、サービスもより良くなる。契約の仕方を変えることによって、より大きな value for money を得ることができる。

政策に関するもの以外には、例えば職員が出張する際に必要となる費用やコンサルタントの費用などもある。いろいろな会社からコンサルタントを雇うのではなく、例えば1つか2つのコンサルティング会社から来てもらうようにすれば、やはり良い価格が得られる。ケータリングもそうだ。

事務所内や施設に関して節約できるものがあれば、それも契約内容を変えたり、数を絞ったりすることによって、より良い価格が得られると思う。鳥インフルエンザが発生した時には、鳥を処分するガス室も入札システムを導入し、安く上げることができた。

事務管理費用 (administration cost) の節約目標の数字は財務省の方から与えられているので、5%、インフレの後には2.5%という実質数字になると思うが、それを達成する方法はどのようなものでもいいということで、それに対する計画はこちらで立てられる。ただ、やはり、人数が多過ぎるというイメージがどうしてもあるので、プレッシャーはすごい。だから、新しい人をできるだけ雇うとか、職員の状況も見直してほしいということ言われる。

基本的には DEFRA の中で計画を作れるのであるが、人員に対するプレッシャーは大きい。一般の人たちに対するサービスを行うための資本などについてはそれほど大きくなく、今行っているオペレーションコストを下げろということに重点が置かれる。アウトソーシングの見直し、そして、もし近代化できるのであれば近代化しろということも言われる。だから、現在は同じ価格でも、長い目で見たときには、最終的には技術の方が安くなるので、今まで200人使っていたのなら、200人を削減して新しい技術を取り入れるよう

に言われる。いい例が人件費以外に発生するいろいろな経費である。いろいろな業務をやってもらおうと、それに関連する支払いが発生してくるが、今までは全部人の手で処理していたものをホームページ上でできるのなら、ホームページで済ませなさいという動きである。

第2節 公共サービス協定

PSA は、包括的歳出見直し（CSR）や通常 2 年に 1 回行われる歳出見直し（Spending Review; SR）の結果を基礎に、その後各省が実施しようとする Policy について、財務省（Her Majesty's Treasury ; HMT）と各省が同意したものを協定の形にしたもので、各省にとっては、実施しようとする Policy を国民に約束したものという位置付けがされていたところ、DEFRA では、PSA の検討状況について、次のように話していた。

1. 公共サービス協定（PSA）の見直し

今回の CSR で PSA が見直され、これまで各省が 10～12 項目、政府全体で 130 の目標（target）を設定していたが、この目標の数が急激に減って、政府全体を通じて 30 ほどになる予定である。しかも、この目標は、今回の CSR から政府全体で共同で受け持たなければならないものとされた。その理由は、対立する可能性のある目標をなくすためである。例えば、DEFRA が公害をなくそう、空気をきれいにしよう、という目標を持っていたとすると、交通省の道路建設目標は、これに対立するものになってしまう。このような、お互いの持っている目標がかみ合わない例が見られたので、各省間で共同の取組を行うことになった。

2. PSA の目標に対する責任分担

PSA の目標に対する責任分担は、政府全体の目標という形で出されている。例えば、交通省は、渋滞をなくそうということを主な目的にしているが、渋滞を緩和させると他のどこかで車がまた増えてくるということにもなり得る。環境といっても各省はそれぞれに違った見方をしているが、例えば道路を造るのであれば、環境に適した道路の造り方をしたいこうと、交通省も環境に優しい形で動いている。バイオ燃料は DEFRA が担当する分野のひとつでもあるし、政府としては DEFRA が独自で自分のことをやるのではなく、お互いに話し合って同じ目的のために協力するという形にしてゆきたいのである。

例えば空気をきれいにしようなどというのは、省によってはそれほど重要ではないかもしれない。多分、防衛省（MOD）などではあまりこの問題には関係ないのではないか。しかし、全体的に何らかの貢献が必要であるから、最終的には大臣レベルでの話し合いが行われる。しかしこれはまだテスト段階で、実際に稼動しているわけではない。まだ CSR が終

わっていないのであるから。

今度の CSR で PSA の目標が 30 になり、その中の 2 つが DEFRA に来る。文章表現等は、大臣間で検討中であるところ、1 つは気候変動、もう 1 つは自然環境に関するものである。来年の 4 月からそのようになることが決まっている。この 2 つの PSA 目標の下に DEFRA 独自の戦略的目標（Departmental Strategic Objectives）が 8 つ設定される。だから、大臣たちが、例えば DEFRA がこの目標を達成したいので、どこの省にこれをやってほしいといったことを、政治的レベルで話し合っていて、広くつながりのある目標と一緒に達成しようと考えているのである。今までのように各省がそれぞれのことをやるのではなくて、もっと広い意味で達成していこうという考え方だから、多分、今よりも効果的になると思う。目標のほとんどが政治的な意味合いの強いもので、責任は各省が全員で取るということである。

政府としては、もう既に 5 つの優先事項を設定しており、そのひとつが気候変動である。気候変動の問題に対応してゆくための政策は当然 DEFRA が中心になるであろう。DEFRA にとってはこれが PSA 目標のひとつとなるだろう。他の省と分担したとしても、これは誰が見ても明らかに DEFRA の責任が一番大きいと思われるものである。だから、DEFRA の大臣は、この目標を達成するために考えられる問題を他の大臣たちに提案し、政治的な重要性を訴え、どのように協力できるのかを話し合うためのミーティングを行うだろう。こういった政策にどれだけの予算を費やすか、どのような問題点が考えられるか、将来的にこういうことをやっていきたい、このようなものを提案してもらえないだろうかというものを準備するのは DEFRA である。

30 の目標については、表面上は、複数の省が分担ということになるが、間違いなく実務上は誰かの責任となる、つまり主に担当する大臣がいるということになるだろう。それは PSA に書いてあるわけではない。まだ作業が終了しているわけではないので、はっきりとは言えないが、今の段階では、どこの誰の責任になる、というようなことは書かれてはいない。

3. PSA の目標の性格

今までのやり方は、PSA ターゲットに SMART 基準を使うというものであった。この SMART とは、Specific（具体的）、Measurable（測定可能）、Achievable（達成可能）、Realistic（現実的）、Time（時間）のことで、非常に細かいもので、内容がはっきりと明記された、とても具体的なものであった。ところが今回、客観的なものにしろということで、もう少し大きい観点から見るように変わった。つまり、今まではアウトカムを中心とした目標を推進し、どのような意図で何を達成したいのかというところに焦点が置かれていたが、このアウトカムが得られたかを見極めるには時間がかかりすぎる。だから、これからはアウ

アウトカムに対して、どのぐらいの段階まで進んでいるかがわかるように、短期間のアウトプット・ターゲットに切り替えることになったのである。アウトカムを目標にしてしまうと、**Spending Review** で見極めることができないので。

アウトカムで 10 年後に水質を何パーセント改善するというのだったら、そのためにどこそこに浄水場をたくさん造るとか、あるいはどこそこの湖沼で浄化器を付けたとか、そういうアウトプット・ターゲットを設定しようということである。だから、5 年後に何%の改善というものではなくて、ここに浄水場を作りましょうということである。いい例を挙げると、政府は今、喫煙率を下げようと力を入れており、アウトカムは喫煙者の数を減らすことで、それに対するアウトプットは、禁煙のキャンペーンを行うことである。キャンペーンを行えばそのアウトプットは終わったことになるから、そのアウトプットに対してアウトカムをどのくらい達成することができたのか、キャンペーンというアウトプットがアウトカムの目標に対してどれだけの貢献をし、どういった達成をしたのかを小さな規模で測っていくということである。

アウトプットがどのくらいアウトカムにつながったかを、調べる方法は、1 つ 1 つのアウトプットが、どのアウトカムに対して、どういう影響を与えたかという測り方ではなくて、複数のアウトプットがあったとすると、そのアウトプットを実際に行ったときに、最終的にそのアウトカムに対してどれだけの影響を与えたかを測るようにしていくと思う。

DEFRA に関しては、結果として出てきたものを測るということである。ただし、1 つ 1 つのアウトプットの内容が小さくて、また、内容がはっきりしていれば、これに対して発生した費用及び人員などが **value for money** に適っているかどうかは、アウトプットを実際に行っている途中でも測ることができる。プログラムを管理するディレクターは、実際にどのぐらいの費用がかけられているか、プログラムの途中であっても把握している。途中で、どうも成果が出ていないようだ、このままお金を費やしていいのか、ということもここで見極めることができる。

ただ、実際のアウトカムは、最終的にはやはり自分たちの目標であるが、それに対する影響を 1 つ 1 つのアウトプットに結び付けるわけではない。アウトプットをやっていく中で、全然影響が出ていないように見えるのであれば、見直さなければいけないということである。

これは私たち自身が状況をより良く理解し、また財務省に対してより大きな責任を持つためのものである。財務省に対する報告の中でも、このようなアウトプット 1 つ 1 つに対して **value for money** が適えられているかという記述をする。今までであると、PSA 目標に対する全体的な評価として、「順調に進んでいる」という言い方がされてきたが、これではあまり意味がない。このようにお金が使われ、このような影響が出てきているというも

っと詳しい報告ができるようになる。また、自分たちが行っていること、つまりどのお金がどこにどのように使われて、どのように成果が得られているかを今までよりも見極めやすくなると思う。

アウトプットが出たことでアウトカムが出るであろうという推測で、アウトプットの目標を作るということである。アウトプットは最終的にアウトカムを達成するための里程標と考えてほしい。今までだと、アウトカム目標にしていたがために、「今どうですか？」という問いに対して「大体 50%ぐらい、半分ぐらいまで達成しています」というような答えしかできなかった。しかし、今度はもっと具体的に、このようなことをやったという説明ができるわけである。

今までは、例えば、10%水質を改善するという数値目標があるとすれば、「5%しかできていません」という説明であった。ところが今度は、これに対してこれとこれとこれやっって、これに対してはこういう結果が出ているということを、細かく説明できるようになる、そっちの方を見たいということなのである。だから、アウトカムに対して、今は大体半分に当たる5%ぐらい達成しています、というのではなく、アウトプットをこういう形で実施して、それに対して、このような成功があるとか、失敗があるという形で報告するようになるのである。

例えば温室効果ガスの排出に対してのアウトカムの目標があるとして、1番目のアウトプットが、国際会議に出てそこでいろいろな交渉をすることだとすると、うまく合意に至って良い結果が出るかもしれないし、悪い結果が出るかもしれない。この結果によっては、次の第2段階のアウトプットに力を入れていかなければいけないかもしれない。

アウトカムにした場合の数値ターゲットを達成するために、1番目のアウトプットが複数ある場合がある。この中で、例えば先ほど言った国際会議は、コストがかかりすぎるからやめよう、ということになれば、例えばディーゼルをあまり使わせないようにしようというアウトプットが出される。この割合を全部計算した中で、ここの数字が最終的に出てきて、このアウトプットの段階でこれを見極めることによって、最終的なアウトカムでこれを防ぐことができるという考えである。

では、アウトプット自体はどうかというと、アウトプット1つ1つに対しても、アウトプットとインプットの割合がきちんと達成されているかを見なければいけない。

ただ、まだやっていないので、これからのことなので、こういう考え方で検討しているということである。

(途中段階でのアウトカムの数字を入れた里程標は作っていないので、アウトカムの里程標の代わりに、アウトプットでそれを代用しようという考えなのか。例えば、10年目に10%の改善目標があるとして、5年目で、5パーセントの目標を作って、これを達成しているかどうかを見ていこうという考えではなくて、あくまでも10年目にしかアウトカムの

目標はなくて、途中は何もないから、途中で達成しているかどうかは、アウトプットの目標でその代用をさせようという考えなのか。)

アウトカムターゲットに数字が出ている場合は、ここの中間地点でもアウトカムの数字が入る可能性も十分にある。ただ、ほとんど数字が出ていないので、例えば農業の自給率を改善していこうという目標があったとすると、EUの助成金を減らすとか、先ほども言ったような農業者との費用分担をしようとか、農業の形態を変えていこうとか、そういったアウトプットが出てくるわけである。この段階ではこのアウトプットに対して目標を設定し、その3つの目標が達成されているかを見極めて、最終的なアウトカムに対して、これが正しい方向に進んでいるかどうかをアウトプットで測るのである。里程標にはさまざまな指標があるが、財務省に報告しなければならないので、DEFRAは年に4回データを集めている。

4. 省の戦略的目的 (Departmental Strategic Objectives)

(DEFRAでは、2つのPSAの他に8つの省の戦略的目的 (Departmental Strategic Objectives) が作られる予定であり、その案文を、未公表の案の段階のものとして、調査後にDEFRAのO'Neill氏から送付いただいた。(資料-1))

PSAとobjectivesはくっついていない。2つのPSAの下に8つの目的(objective)があるのではない。DEFRAが中心となるPSAは2つあって、これはあくまでも政府の政策についてのPSAである。

8つの省の戦略的目的(Departmental Strategic Objectives)というのは、今までDEFRAがやってきた全ての活動を2つのPSAでカバーしきれないために、DEFRAの活動に対して、8つの目的というものが設定されるということである。必ずしもPSAに関連しているわけではない。

PSAと目的が重なっている部分もある。PSAはあくまでも政府のターゲットで、目的はDEFRAの実際の活動を8つに分けたものなので、中には当然PSAに関連するものもあるということである。

DEFRAの目的は、PSAと直接関係ないが、この8つに関しても、財務省に報告しなければならない。この8つが省の戦略的目標で、例えば自然資源の保護、田園地方の改善、気候変動、水質などの項目があるが、さらにその下にintermediate outcome objectivesというものがある。これはまだ話し合いの段階であって、はっきりと決まったものではないが、例えば「水質の改善」の項目の下であれば、「2010年までに水質を何パーセント改善する」というようなものが出てくるであろう。

CSRの下で新しいスタイルのPSAがターゲットとして設定されるが、このPSAは今まで各省のターゲットであった。この新しいものは、あくまでも政府が達成しなければいけないターゲットと考えられるのである。各省は6つから8つの自分たちが達成する目的

(objective) を別に定める。この目的が、例えば自然資源とか気候変動といったものであれば、この最終目的は常に変わらず、年度に関係なく常に続いていくものである。このほとんどが、だいたい5～10年後にアウトカムを達成するという計画になっているが、そのアウトカムをどのようなものに設定するか最終的に決まっていなくて *intermediary* といっている。

PSA は先ほど言ったように SMART 基準から客観的なものへと変わって、内容が違ってくるとは思う。目的については、実際の内容、その問題点などに関しては今までやってきたものと変わらないけれども、その表し方が変わってくるということである。特に DEFRA の存在意義、目標は変わらない。

確かに DEFRA という名前が示すように、環境面のウエートが大きくなってきているのは間違いない。だから、例えば今までは農業に向けられていた予算が、ここ5年ほどの間に環境へと移行している。環境が重視されていくというのは、政策面の問題なので、これは政策に従って、やはり変わってくる。

ではあるが、DEFRA 自体の存在目標も、ポートフォリオも変わらない。そのときの大臣がもっと環境に重点を置きたいと言え、それはしょうがないということである。EU 自体が、その補助金を生産に対してではなく環境に対して重点を置くように変わってきているので、それに準じて変わっていかなければならない。

CSR は多分10月ぐらいには落ち着きそうな状況である。通常であれば、CSR と PSA は一緒に出されるのであるが、今回は、はっきり分らない。PSA は11月か12月に出される可能性がある。通常だと、同時にされる。

3月に CSR をまとめて財務省に出した時に、DEFRA の目的ももう提出されている。これについては、もう合意されているが、当然 CSR が決定しない限りは、DEFRA の目的を公表するわけにはいかないで、CSR が10月に決定となった段階で公表されるだろう。

PSA のターゲットについては、それを測る数字がないというのは、ちょっとおかしいのではないかと思うので、何らかの形で絶対数字があると思う。なぜならば、今までもヘッドライン・ターゲットがあって、その後にテクニカル・ノートという形があって、それをどういった形で測っていこうというものがあつた。だから、同じように、もしヘッドラインの方に数字がなくても、*on the penny* と呼ばれている下の方の項目に何らかの数字が出てくるのではないか。どこかに測ることのできる数値目標があるはずだと思う。

(BSE や口蹄疫事件で、以前の MAFF の時に、MAFF に対する不信感がだいぶ出たと言う話であるが、それをなくすために、何か対処法というのは、新しく DEFRA の目的なり、その下の *intermediary outcome objectives* なりで、何かそのための政策、対処法は講じられるようになるのか。)

BSE と口蹄疫が発生した時に、緊急事態への対応が遅いということが問題になり、私たちはリスク戦略及び迅速な対応の重要性を学んだ。だから、鳥インフルエンザがあった時、幸い3～4件の小さな規模のものであったが、発生時の対応がとても迅速だったと DEFRA はメディアからも高い評判を得ることができた。そういうところに反映されてきていると思う。

昨年度には DEFRA の戦略レビューが行われた。DEFRA の活動の中には、**high impact policy** という、いろいろなものに大きな影響を与えるもの、そして **license to operate** と呼ばれているものがあり、先ほど言ったような疫病が流行ったときにどうするか、洪水防止、農業者への支払いなどがこの中に入ってくる。この **license to operate** は、日々の活動の中では大きな影響は見られないかもしれないし、洪水防止に関してやっていることなどは、何かが起こるまでは一般の消費者にはわからないかもしれない。しかし、何かが起こったときに、省としての評判に傷が付くわけであるから、この **license to operate** は、先ほどお話ししたような迅速な対応及び資源の投入が求められるという意味でとても重要なのである。

去年、この **CSR** の目標を決めるに当たって、このような戦略レビューを行って、そこから今回の目標が出来てきた。その中で、ミリバンド大臣は DEFRA の使命について、**One Planet Living** という言い方をした。WWF (World Wildlife Fund) が、現在地球という1つの惑星を生かすために、6惑星分の資源が必要であるということを言っており、それを1つの惑星の資源で賄えるようにしようというのが最終目的であるという言い方をして、今回の目的が設定されたのである。

このレビューの目的の1つとしては、現在自分たちがやっているこの仕事のポートフォリオ、活動のポートフォリオがあるわけだが、果たしてこれ全部を今後やっていかなければいけないのかということを知るためにも、この戦略レビューを行ったのである。今回の DEFRA の目的を決めるに当たって、果たして今やっていることを全部やる必要があるか、資源を今までどおりここに費やすべきなのかという見直しがされ、いくつかのプログラムについては他の省と共同でやった方がいいのではないかという意見が出た。しかし、残念ながら、これはやらなくてもいいというプログラムは1つも出て来なかった。でも、まだ見直しているところである。

DEFRA の戦略的目的

– 11 –

健全な、回復力を持ち、生産的及び多様な自然環境	汚染物質濃度が危険レベルにない空気	自然環境新PSAの下でのインジケータ－ －我々のすべての空気の質戦略の空気の質の目的達成に近づくための空気の質の改善	PSA 8 - 一酸化炭素、鉛、窒素酸化物、粒子、二酸化硫黄、ベンゼン及びVOCsの全国大気環境戦略 (National Air Quality Strategy) の目的を達成して空気の質を改善する(運輸省と共に)	はい
	尊重、保護及び強化される生物の多様性	自然環境新PSAの下でのインジケータ－ －生物多様性の多くの重要な構成要素の減退の停止	PSA 3a - 根本となる動向と比較して毎年測定を行い、農場の鳥の数の長期にわたる減退を2020年までに逆転する	
	水質、環境、供給及び需要間の均衡の達成をねらいとした持続的な水の使用	自然環境新PSAの下でのインジケータ－ －2015年の水フレームワーク指令 (Water Framework Directive) の環境目的の達成に向けた進展を示す、生態学的及び化学的な水質の改善		
	清潔で、健全で、安全な、生産的及び生物学的に多様な海洋及び海	自然環境新PSAの下でのインジケータ－ －海軍戦略指令 (Marine Strategy Directive) ターゲットの達成からそれないようにするための海軍環境の改善		
	持続的に管理された土地及び土壌	次の趣旨で開発中 - 土壌行動計画及び environmental stewardship 土壌管理実施地域		
	人々が自然環境について楽しみ、理解し、及び関心を持つ	次の趣旨で開発中 - 人々が自由に入れる土地、忘れられた道の発見及び田園地帯への訪問		
	地域環境の質の改善	次の趣旨で開発中 - 既存の LEQ/BUPLs/LA 及び将来の業績フレームワーク指標		
	最も良い特徴を保存した、持続的な生活景観	開発中 Environmental Stewardship Programmeに取り込まれたものを反映及び既存の * SSSIインジケータ－PSA * SSSI: Sites of Special Scientific Interest (学術研究上重要地域)	PSA 3b - 2010年までに、全ての国内の重要な野生生物保護地の95%をより良い状態にする	

消費及び生産の持続的パターン	ライフサイクルを通して環境への影響を削減し、同時に繁栄を促進させる、より良い成果物及びサービス	廃棄物戦略からの既存のPSAインジケーター及び指標（2項目上を見よ）	PSA 6 - 2005－2006年までに家庭の廃棄物の25%を再生利用又はたい肥にし、2008年までにさらに改善する	家庭の「未処理分」(residuals) (すなわち、防止、再利用、再生利用、たい肥利用後)の新たなターゲットは、2005/2006の1人あたり370kgの現在の水準に比べて、2010年、2015年、2020年にそれぞれ310、285及び260kgとする 自治体の2010年、2015年、2020年の回復ターゲットはそれぞれ53%、67%及び75%である 商業及び産業廃棄物についてターゲットを設定 重要な廃棄物質に関する自発的な協定は、幅広い詳細な物質及び部門別のターゲットに つながる	はい
----------------	--	---	--	---	----

経済及び社会が環境的なリスクに対して回復力を持ち、気候変動による影響に適応する	洪水及び海岸浸食からのリスクの持続可能な管理	次の趣旨で開発中 - 現在協議段階にある、洪水管理新戦略からのインジケータ	SR04 洪水のリスク - 持続可能な開発に寄与するため、洪水及び海岸浸食のリスクを管理する。これには、2005-2006年に等しいレベルのアウトプットを維持するための効果的節約を使って、人命の損失を最小限に抑えること及び最低10万世帯を保護する基準を改善することを含む		はい
	気候変動に適応した社会及び生態系				
	環境的リスク及び緊急事態からの経済、人の健康及び生態系の保護				
	動物疾病からの公衆衛生及び経済の保護				
改善された正味の環境影響を持つ、成長する農業及び食品部門	農業が環境に対して正味の積極的な貢献となる	自然環境新PSAの下でのインジケータ - 農業が自然環境に与える正味の影響の全体的な改善	PSA 9 - 2010年までにスクレピーの感染率を40%削減する(0.33%から0.20%へ); - 積極的及び受動的調査 (surveillance) によって発見されるBSEの件数を2006年までに60以下に削減し、2010年までにBSEを根絶する; - 年間新たに17.5件の発生が確認される牛結核の蔓延の増加を2008年末までに削減する		はい
	収益が高い及び競争力のあるビジネスベースの農業				
	CAP改革ビジョンの執行				
	飼養動物の福祉の改善				
	英国の食品生産及び消費の世界への影響の削減	次の趣旨に基づき開発中 - 既存の動物衛生監視指標	PSA 5 - 2004-2005年までにCAPの支払い管理単価の10%削減を達成し、2005年3月までに電子操作による支払い実施能力を95%まで増加する		

持続可能な開発が政府全体、英国全域及び国際的に増進される	WSSD目標（ターゲット）の達成	開発中 既存のPSAターゲットを基に	PSA 1 - 特に持続可能な消費及び生産、化学製品、生物多様性、海洋、漁業並びに農業の分野における持続可能な開発世界サミット (World Summit on Sustainable Development) についての実施に向けた英国の進歩		はい
	政府全体で持続可能な開発が成功裡に増進される	開発中 既存のPSAターゲットを基に	PSA 1 - 国際的に合意された気候変動への取り組みの公約に向けて、政府の持続可能な開発進捗状況大枠インジケータの中での積極的な傾向の達成によって測定される、持続可能な開発を政府及び全体としての国を通じて増進する		
力強い農村地域共同体	不調な農村地域経済の改善	開発中	PSA 4 - 2008年までにイングランドの中央値と下位四分位点にある農村地域の生産性の差を縮め、2006年までに改善を明示し、及び農村地域の人々のサービスのアクセスを改善する		はい
	分散した農村地域における必要性が、主流の社会政策に反映される				
	指針に基づく政府の役目が、都市の共同体と同様に、農村にも効果的に執行される				
効率的及び高い質のサービス及びアウトカムを執行する、評判の高い省	*優先事項のために調整された技能 (skills)、能力及び諸資源、*パートナーを通じた効果的な執行;並びに*効果的でうまく証拠づけられた政策の開発及び実施、のために柔軟性を持って配置及び調整された諸資源を持つ、効果的な執行のために形成されたDEFRA				いいえ
	利害関係者、パートナー及び顧客が、DEFRAが何を達成しようとしているのかについて明確に理解する				
	所轄の全分野における緊急事態に対して、迅速及び効率的に対応する準備ができていDEFRA				

第2章 政策評価

英国環境食料農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs; DEFRA）における政策評価については、これまで数回にわたって調査している。当センターが一昨年行った調査については、英国における複数年度予算制度等に関する調査報告書（政策情報レポート105）に詳しく述べているところである。今回の調査は、政策評価に関して、一昨年の調査を補完するため、DEFRAの農業ビジネス経済部門長のDavid Cawley氏及び同部門エコノミストTony Pike氏から聞き取り、より詳細な調査を行った。

第1節 事前評価

1. 事前評価（appraisal）については、英国財務省が作成した「グリーンブック：中央政府の事前評価と期中・事後評価」（THE GREEN BOOK : Appraisal and Evaluation in Central Government）（当センター政策情報レポート068）に従って行われている。

政策評価（Policy Evaluation）は、事後的に行われるものであり、その方法等は、2003年10月に作成されたDEFRAの「政策評価ハンドブック」（Handbook On Policy Evaluation）（当センター政策情報レポート082）から変わっていない。これに書かれていることは、事後的（ex-post）に行われる評価に関するものである。

2. 財務省のグリーンブックには、農村地域への影響の事前評価については、詳しいガイドランスがDEFRAから出ているので参照せよとの記述がある。

このことについて、DEFRAでは、次のように話していた。

財務省のグリーンブックに記載されている農村地域への影響の事前評価の詳しいガイドランスというのは、DEFRAの「政策評価ハンドブック」（Handbook On Policy Evaluation）を参照するという意味ではない。ハンドブックとは一切関係ない。これは何かというと「農村地域への影響を吟味すること（Rural Proofing）」と呼ばれているガイドブックで、農村地域における特定の状況を常に考慮に入れるという内容である。それは内部的なものなので、公には出されていない。（農村地域への影響を吟味すること（Rural Proofing）については、資料－2を参照）

私自身はあまりこの「農村地域への影響を吟味すること」に関しては知識がないが、影響評価手順の中で、農村地域及びそのコミュニティーに対する影響を考慮に入れなければならないということである。イギリスには事前評価政策の枠組みの中にさまざまな段階があり、それを経て大臣の署名をもらうという流れになっており、「農村地域への影響を吟味すること」はその中のひとつとして位置づけられる。

農村地域というものは、いくつかの種類に分類されているが、自分が住んでいるとこ

ろがその中のどれに当てはまるのかわからない、又は政策の影響を受けているのだけでもこれが農村地域に当てはまるのかどうかかわからない、という時は DEFRA に問い合わせなさいということがグリーンブックに書かれている。DEFRA では、全ての地方当局 (rural authorities) を、完全な都市、一部都市、一部農村地域…というふうに5段階に分けているので、わからない場合は DEFRA に聞いて確認せよと明記されている。

5つの段階というのは、先ほど言ったように、都市又は農村地域、そしてその度合いによって分けられているのであるが、それによって方法が違うのではなくて、チェックリストの中でチェックする部分があり、それに沿って考慮してゆくということである。規制によっては、例えば機械の生産の場などという製造業に関連するものであれば、ほとんどこれは都市部における影響についての事項なので、そうすると「農村地域への影響を吟味すること」は実施しなくていいことになる。その規制によって、影響が明らかに農村地域に出ると思われるものや影響の度合いによって、「農村地域への影響を吟味すること」を考慮すべきかどうかを見る、ということである。

例えば、健康省が何かの規制をかけようとする場合、お医者さんに行く距離が長く、より時間のかかる農村地域にどのような影響が出るか、その影響は都市部とどのぐらい違うのか。例えば注射一本のためにお医者さんに行くのに時間がかかる、行くのに大変だという人たちに対する影響が明らかに都市部よりも悪いというのであれば、それを全部考慮しなければいけないということである。

農村地域における影響の方が完全にひどいという場合でも、何か変更しなければいけない、完全にそれに対して何か対応しなければいけないというような義務はない。ただ、そのほかに Better Regulation Design などのガイドラインがあるので、それに沿っていくと、確かに必ずしも農村地域における影響のみが悪いということでもなく、状況によっては都市の方に影響が出る可能性もあるわけである。だから、どこかに問題点が出る可能性があるということをしてできるだけ踏まえた上で、もし何かできるのであれば、それに沿った方法を取るべきであるということである。何もできないかもしれないし、何もできないかもしれないとも、そういう影響を出す可能性があるのだということを認識しなければならない。規制をかける時にそれを踏まえて何か変えてゆかなければいけないということではなくて、全国的な規制をかけるに当たって、そういう可能性があること、どのような可能性がどこに存在するかということを認識するためのものである。

農村地域にサービスを提供するというのは非常に難しいし、費用がかかる。先ほどの例を挙げてゆくと、医療サービスの提供には農村地域の方がより費用がかかるわけである。そういった意味での予算も必要になってくる。一応、農村地域の方が交通費や医療サービスにお金がかかるということを認識しているので、地方当局 (local authority) に対して、農村地域について一人当たり追加分の予算が出る。

資料－２

農村地域への影響を吟味すること（Rural proofing）－政策決定者のチェックリスト

（2007 年 8 月 16 日 DEFRA ウェブページで公表）

農村地域への影響を吟味すること（rural proofing）とは何か？

Rural proofing とは、国内の全ての政策に農村地域の状況及び必要性が考慮されることを確実にするための、政府による公約（commitment）である。（2000 年農村地域白書（Rural White Paper 2000））これは政策立案手順の義務的な部分であり、このことは、政策が開発される際に政策決定者は次のことがらを体系的に行うべきだという意味である。

特定の農村地域の状況又は必要性のため、政策が異なった影響を農村地域に与えそうかどうかを考慮する；

それらの影響が重要そうであれば、それらを適切に評価（assessment）する。

必要な場合は、農村地域の必要性及び状況に適う解決手法をもって政策の調整を行う。

Rural proofing は全ての政策、プログラム及びイニシアチブに適用され、並びに企画設計及び執行の両段階に適用される。

The Commission for Rural Communities は中央省庁及び地域の政府事務所（Government Offices for the Regions）の rural proofing の年次評価を公表している。

Rural proofing チェックリストの使い方

チェックリストは、政策決定者たちが自分の政策が農村地域に異なった影響をあたえそうかどうかを考慮する一助となるように設計された、ふり分けのツールである。これは、実施及び評価（evaluation）の間に使用することもできるが、政策立案の早期段階から適用されることを意味する。

チェックリストが影響評価又は他の政策選択肢の開発の必要性を示すのであれば、政策決定者は、確立された方法を使うか、又は Commission for Rural Communities の助言を求めるべきである。

農村地域が示している政策課題は多様であり、チェックリストは最も典型的なものを扱っているにすぎない。政策決定者は Commission for Rural Communities 又は他の田園地方

の専門家から詳しい情報を求めることが奨励される。チェックリストは、農村地域共同体、企業又は組織との協議の代わりとなるものではない。

チェックリストは主に中央政府及びその実施庁のために **Commission for Rural Communities** 及びその前身によって作成されたものであるが、他の組織にとっても役立つかもしれない。これは、**Policy Appraisal and the Environment, the Green Minister's Biodiversity Checklist** 及び規制影響評価のような他の事前評価システムと一緒に使用されるように設計されている。これは、それらのシステムと重複しないし、又は代わりとはならない。

取るべき段階

1. 提案された政策開発の目的、意図された影響又はアウトカム（便益を得るべき分野、グループ又は組織を含む）及び提案された執行手段について確信していることを確実にする。
2. チェックリストの各質問に目を通し、提案された政策が農村地域に異なった影響を与えそうなところを特定する。
3. 不確実性又は潜在的に異なった（より悪い）影響がある場合は、さらに詳しく吟味されるべきである（及び政策の全体的な費用便益評価に含まれるべきである）。
4. 農村地域における影響が著しく異なる場合は、望ましいアウトカムを農村地域で生み出す、又はいかなる望ましくない影響も避ける/和らげるための政策選択肢を模索すること。これを行うことによって、農村地域における肯定的な影響を最大限にする機会もまた明らかになるかもしれない。
5. 必要に応じて、当省で指定された **rural proofing** の窓口又はチェックリスト末尾に詳細が書かれている **Rural Proofing Studies Unit** から助言を求めること。
6. 解決手段を含む、事前評価（**appraisal**）の成果を意思決定手順に組み込み、年次 **Rural proofing** 報告への当省の寄稿に含まれるよう記録を維持すること。

詳しい情報は、**Commission for Rural Communities** 内の **The Rural Proofing Studies Unit**（電話 020-7340-2971）に問い合わせること。

年次 **rural proofing** 監視報告を含む詳しい情報及び助言が載っている刊行物は **Commission for Rural Communities** のウェブサイトから入手することができる。

都市部/農村地域の定義の使用についての役に立つ統計的な情報及び助言は **Defra** の **Rural Affairs** のウェブページに見ることができる。

Rural proofing チェックリスト

あなたのイニシアチブが農村地域に異なった影響を与えそうかどうかを証明するための一助として、以下の全ての質問を考慮しなさい。適切な調整を考慮するための一助として、いくつかの潜在的な解決手法が示されている。

1. その政策は、公共又は民間のサービス (service) の利用可能性に作用するだろうか？

その政策は、終結又は中央集中化を促すかもしれないだろうか、及び既にサービスが限定されている農村地域において不均衡な効果を持つだろうか？

農村地域の解決手法：

- サービスの中央集中化を償うために交通/利便性を改善する；
- 脅かされる農村地域サービスのために代替の資金の流れを促進する；
- サービスの水準を保つために農村地域の窓口 (outlet) に追加的な資金を供給する。

2. その政策は、学校、銀行及び一般診療所 (GP surgery) のような、既存のサービス窓口を通して提供されるものか？

窓口の数が少ない及び窓口間の距離が長い地域で、どのようにして農村地域住民のサービスへのアクセスを確実なものにするか？

農村地域の解決手法：

- 移動式 (mobile) 及びアウトリーチサービスを利用する；
- 窓口を訪れる必要をなくすために情報通信技術 (ICT) を使う；
- 農村地域の窓口を保持し、又は創設するために施設又は人員を他のサービス提供者と共有する (「共同提供」 (joint provision))。

3. 顧客がより広く分散している、又は規模の経済 (economy of scale) を達成するのがより難しい農村地域における提供費用はより高いものになるであろうか？

顧客までの移動の時間又は距離が長くなるにつれてサービス提供の費用にそれが加算されているだろうか？サービスはより小さな窓口から排除される必要があり、したがって規模の経済を失うか？

農村地域の解決手法：

資金供給の公式（例えば、「過疎」要素（‘sparsity’ factor）で算出されるサービス提供費用のより高い単価又は費用効率基準を特定する時期を考慮に入れる；費用削減のために共同提供を促す。

4. その政策は、移動の必要性又は移動の容易さ及び費用に作用するだろうか？

通常、移動時間がより長く、公共交通機関が乏しく、車への依存度が高く、特に所得の低い人々にとって、移動の選択肢が限定される、又は高価である、人口過疎地域又は遠隔農村地域における影響は異なるだろうか？

農村地域の解決手法：

移動式サービス（mobile service）、地域での提供（local delivery）又は電話/インターネットの利用によって移動の必要性を削減する；
交通網を調整又は改善することによって移動を容易にする（例えば、追加的なサービス、需要応答型運送、共同体運送/共同体自動車計画、タクシー券）；
サービス又は個別に補助することによって交通費を軽減する（多くの地域間で公共交通サービスがないかもしれないことを念頭に置くこと）。

5. その政策は、顧客への情報伝達に依存しているか？

助言及び情報を得る（公式な）場所が少ない農村地域において、顧客はどのようにして情報にアクセスするだろうか？

農村地域の解決手法：

柔軟性を持たせ、例えば、郵便局や村の役場（village hall）のような既存のネットワークを利用する；
他の情報供給者と提携する；
地元のラジオ及び新聞を利用する；
巡回指導員（mobile adviser）の提供；情報技術の利用（高齢者のようなグループの人々はあまり情報通信技術を使わないことを念頭に置くこと）。

6. その政策は、民間部門又は官民パートナーシップを通して執行されるのか？

農村地域の、少ない及び分散した人口は民間部門を引き付けるのに十分な市場を提供するだろうか？選択及び競争の同様の機会があるだろうか？農村地域の民間部門は執行する能

力を持っているか？

農村地域の解決手法：

ユニバーサルサービスの義務を含む規制の利用を考慮する；

農村地域の提供目標を設定する；

最も収益性の高い（都市部の）市場のみの選択を防止する契約を結ぶ；

インセンティブにより営利提供者を奨励する；

より高い農村地域費用を相殺する（例えば、救済補助率（rate relief）によって）。

7. その政策は、執行をインフラストラクチャー（例えば、ブロードバンド情報通信技術、主要道路、公共施設）に依存しているか？

その政策は、通常既存のインフラストラクチャーがより不十分な（例えば、道路、電力供給網）、いくつかのインフラストラクチャーが存在しない（例えば、ケーブルテレビ、配管によるガス供給）及びインフラストラクチャーの改良が困難又は高価である農村地域においてどのように働くか？

農村地域の解決手法：

改善されたインフラストラクチャーの開発を奨励するために規制又は認可（license）の利用を考慮する；

需要を奨励又は調整して供給を実行可能なものにする；

供給を刺激するために公共部門の需要を集める；

サービスにアクセスする代替の手段を提供する。

8. その政策は、自営業を含む農村地域の事業（business）に影響を与えるだろうか？

それは、小規模事業（労働力の大部分を農村地域で雇用する）又は通常、農村地域でより重要である農業及び建設業の部門に異なった影響を与えるだろうか？農村地域におけるより高い割合の自営業の人々（パートタイムビジネスを経営する女性を含む）がその政策によって影響されるだろうか？

農村地域の解決手法：

小規模事業の必要性に具体的に対応することを確実にする；

事業に対して支持、助言及び研修を提供する；

可能な場合は不均衡に小規模企業に作用する規制又はその他の負担を避ける。

9. その政策は、土地を基盤とする (land-based) 産業に特定の影響を与え、したがって、農村地域の経済及び環境に特定の影響を与えるだろうか？

その政策は、多くの農村地域において特に重要である農業部門並びに鉱業、採取業 (extraction industry) 及び水道産業にどのように作用するだろうか？環境への波及効果はあるだろうか (陸地の 70% が農用地であることを前提にして)？逆に、その政策が環境に作用するのであれば、観光業、レジャー、再生可能エネルギー及び食品生産のような天然資源を基盤とする事業に対する影響は何か？

農村地域の解決手法：

経済的及び環境的な便益を提供する「ウィン・ウィン」解決手法（例えば、特に食品生産者と消費者の間の地域の供給の連鎖（サプライチェーン）の増進）の識別；

環境にやさしい実施慣行に対するインセンティブを考える；

多様な範囲の農村地域の企業を考慮に入れ、及び奨励する。

10. その政策は、低所得者、パートタイム労働者、季節労働者に作用するだろうか？

農村地域で働く者たちの賃金は平均して低い傾向にあり、労働力のより高い割合がパートタイム又は季節雇用に従事している。提案は、賃金レベル又は質の高い雇用への人々のアクセスに作用するだろうか？それは低賃金を支払うか、又は季節/パートタイム労働を提供する傾向のある種類の事業（例えば農業、観光業）に作用するだろうか？

農村地域の解決手法：

賃金/便益と雇用/失業との間の変遷が十分に柔軟で支えとなるものであることを確実にするために提案の効果を他の政策（特に福祉）と照合する；

仕事の選択を改善するための方策を考慮する（例えば、技能の向上、地域の児童保育の改善、仕事への交通手段の改善）。

11. その政策は、不利な条件に置かれた人々を対象としているか？

その政策は、どのようにして、通常は特定の地域に集中していないという農村地域の不利な条件をターゲットとするだろうか？必要性を識別するために使用されるべき指標は、農村特有の特徴（例えば、サービスへのアクセス、雇用機会へのアクセス、低賃金及び住居の値ごろ感）である、欠乏の課題を測定しているか？

農村地域の解決手法：

- 欠乏している小地域を識別するために小地域の統計を使う；
- 都市及び農村地域の両方における欠乏の側面に順応させるために指標又はそれらの重みづけを調節する；
- 散在する不な条件を集める（pick up）ため、より大きな地域をターゲットに指定する；
- 地域よりはむしろ人々のグループをターゲットにする。

12. その政策は、執行を地域の機関（institutions）に依存するだろうか？

その政策は、公共、民間及び自発的部門の組織の規模が小さい傾向にあり、並びにパートナーシップを構築する能力がより小さい農村地域においても効果的であるだろうか？資金又はサービスが入札手順を通して割り当てられるのなら、小さな組織は公平に競争することができるだろうか？

農村地域の解決手法：

- 能力構築のための具体的な支援を提供する；
- 入札のためにより長い期間を許容する；
- 入札手順を簡素化する；
- 民間部門からのインプットが限られる可能性があるので、それを補うために公共又は自発的部門からのインプットの水準の増加を許容する。

13. その政策は、新たな建築物又は開発地に依存しているか？

未利用地（brownfield）となっている場所がほとんどないこと及び住宅建設又はその他の開発が容認される場所はより少ないことを所与として、これらは農村地域のどこに設置されるだろうか？

農村地域の解決手法：

- 農村地域の計画立案当局（planning authorities）で提案を調べてもらう；
- それが最も適切及び必要とされているところ（例えば、市の立つ町又は村において）に設置されるように開発に柔軟性を持たせる；
- 地域の性格及び独自性に寄与する質の高い開発を確実にする。

第2節 政策評価と政策審査

1. 政策審査 (Policy Review) は、現在実施されている政策を見直すものであり、政治レベルで判断される。その政策が続いている途中の段階又はその政策を踏まえて新しい政策に変えていこうという場合に実施されるものである。当然ではあるが、DEFRA の「政策評価ハンドブック」には、政策審査に関する記述はない。

2. 政策審査の実施及び政策評価との関係について、DEFRA では、次のように話していた。

政策の審査というのは、また1つのプロジェクトであって、これは、政府が現在行っている政策が果たして正しいものであるかどうかを見直すことである。だから、はっきりとした目的や論拠があるかどうかを見るために、政策評価は、それを判断する上での1つの重要なポイントになると思う。これからのことを見たときに、その政策の置かれている環境が変わっていく可能性があり、社会的に何か変わっていくかもしれない。だから、将来的に、また何か違ったことが見られるかもしれないので事前評価も必要になってくる。なぜならば、政策評価は終わったものを見るものだからである。

それについては、特段の DEFRA としてのガイダンスはない。政策の審査の場合は大体的な場合、新しい大臣になったとか、政府が替わったとかというときに行われることが多いが、あくまでも政治的レベルで決められるものである。政治的なレベルで、そろそろこの政策に関して見直す必要があるのではないか、時期が正しいのではないかと判断された時に、例えば、それが年金の問題であろうが環境問題であろうが、そろそろ見直すべき時期ではないかと政治レベルで判断された時に、外に出して調べてこいというような形が多いのである。たとえば、ハスキンス卿のレビューのようなものがその例である。

政策の審査は、評価を行ったらすぐに政策の審査をしろというような正式な手順は決められていない、あくまでもそろそろ見直すべきではないかと思ったときに行われるものである。その際に、今回のハスキンス卿のレビューもそうであるが、DEFRA が行った政策評価が出されて、それが判断材料の1つとして使われる。ただし、政策の審査なので、必ずしも小さい政策ではなくて、割合大きな政策、全面的な審査の方が多い。だから、そのために出す評価はあくまでも1つではなく、しいていえば、その下に付く補助的な政策 (sub-policy) と考えればいいだろうか、そういったものの評価を含む広い範囲で行う。将来的な展開や、現状、及び目的が変わっていないかどうか、改善することはできるか、などの見直しが行われるのである。

政策の審査というのは、その政策が続いている途中の段階、あるいはその政策を踏まえて新しい政策に変えていこうという場合に、その政策の審査が行われると思っていい。終わっているというわけではなくて、現行の政策に対して、そろそろ変わる時期ではないか、

何か見直す事項があるのではないかと思ったときに行われるのである。先ほどから私は年金のことを繰り返し言っているが、これがいい例だと思う。というのは、人々の寿命が長くなって高齢者が増えてきているので、年金を受ける年齢の人が増えているのにもかかわらず、それに対して労働者の数が減ってきている。このまま行くと、明らかに年金を払えなくなるので、年金制度をどのように変えていく必要があるかというのが、国民の間での心配事でもあったわけである。そういった心配事が起こったときには、当然政策を見直す必要がある。これを今後変えていかなければ、お金がなくなって支払えなくなってしまい、これを持続させるためにはどのように政策を変えなければいけないか、ということを見直さなければいけない。

政策評価というのは、政策の審査のために行うとは限らない。結局、政策の審査が行われる時には、現行の政策に関しても評価をしなければいけないわけであるから、終わったものだけが対象になるということではない。だから、ある意味、政策の見直しを行うためには、政策評価が必要だけれども、政策評価を行う前提に審査がなくてもいいということが違いである。政策の審査はもっとハイレベルのもので、より社会的地位の高い人によって行われるものなので、最終的に良い政策を作ろうという、より良い政策立案 (**better policy making**) に沿っていくわけである。一方、政策評価は、それが目的を果たしているか、その政策で目的が達成できたかを見るものであるから、どちらかというともっと狭い評価である。政策の審査というのは、もっと広い意味で見えるものである。

政策評価を行う理由、趣旨について説明する。政策評価というのは、狭い意味で言うと、政策が終わった時にその目的が達成されたか、予想どおりの影響がもたらされたか、予想されなかった効果が何か他に見られたか、良い効果又は悪い意味での効果があったか、費用がどれぐらいかかったか、などのことを調べるためのものである。評価は通常、外部に委託されるものなので、これが持つ影響は委託されたものがその論拠をどう見るかによるだろう。農村地域開発プログラム (**Rural Development Programme**) のようなものになれば、定期的に評価が行われ、その結果がプログラムに活かされていく。それに対して、審査はもっと大きなもので、その全体像を見てゆくというものである。

農村地域開発プログラムに関する評価は EU によって決められているので、政策評価を定期的に必ず行って、その結果を取り入れていかなければならない。通常の評価は個々の政策やプログラムを見てゆくものなので、先ほど言ったように狭い意味の理由で見ることであって、審査というのはそれに対して、もっと広い意味である。だから、本来の評価というのは、達成されたどうか、費用がどのくらいかかったか、効果がどうだったかということを見た上で、それをこれから続けていくべきなのか、やめるべきなのかということを見判断する材料に使われるべきものである。

第3節 政策リサーチとその外部委託

1. 政策評価を外部入札に出していることは、これまでの報告にあったが、外部入札は、これに限らず、評価に関するリサーチ（環境の便益の貨幣化など）についても行われている。
2. 政策リサーチの外部委託について、DEFRA では、次のように話していた。

2006 年の7月に、政策評価の入札を3つのプロジェクトでしているとの指摘であるが、その3つは必ずしも政策評価ではない。2つ目の **Scoping study on agricultural landscape valuation** というのはリサーチである。これは、土地に対して貨幣価格としての価値を付けるためのリサーチである。

政策評価の中には、現行の政策に対して、評価を委託することができると書いてあるが、同時にリサーチを委託することもできると書いてある。この DEFRA の中でリサーチをするだけの資源がない場合は外に出してもいいということである。

例を挙げると、環境的に何らかの利益を得るための政策として、土地の景観を良くしようとか、生物多様性についての政策が作られるかもしれない。自分たちの政策の費用がどのくらいかかるかというのは計算できるが、その便益が果たして費用よりも大きいのかどうかという計算をしないと政策として動かないわけである。その場合、例えば、売り物にならないチョウや生け垣などにどうやって価格を付けるかということも問題になる。だから、そういった価格の付いていないものに対して価値を付けるための方法を作ってもらうためのリサーチを外部に依頼する。これは一般市民がそれに対してどのような価値を持っているかというようなものを計算する方法で、外部に委託して、だいたい価値を付けるためのリサーチを行い、それによって判断できるようになる。

入札に出した3件は、全部リサーチである。この3つはたまたま全部リサーチであるが、これが事前評価につながるかもしれない。というのは、リサーチの中で、自分たちが今まで知らなかったことが出てくるかもしれないからである。3番目の **size and nature of quality regional food sector** については、今まで知らないことがあって、もしかしたらそこに市場の失敗があるかもしれない、といったことがリサーチの結果として出てきた場合、政府による何らかの介入が必要であると思われた時にはそこに政策が発生するであろう。しかし、このリサーチによって、特に問題はないという結果が出された場合は、あくまでも研究結果で終わってしまうことになる。

入札に出した評価が少ないのではないのかという質問であるが、必ずしも、見た目の数ということではない。これだけ見ていると、何かガイダンスばかりやっているように見えて、政策の評価を委託していないように見えるかもしれない。DEFRA の中でも、政策立案者は

政策を計画して、それを提供するまでが自分の仕事であると考えている人もいる。評価することにも責任があるのだということを、全員が理解しているとは言い難い部分は確かにある。だから、そういった意味で、作るだけではなくて、評価までが自分の責任であるということをよりよく理解してほしいという希望はある。政策に対して、エコノミストに任せて評価してもらうのではなくて、内部でも評価してもらうということは重要だと考えている。

2006年に通常の評価があまり見られなくて、全てリサーチに回したという状況になったのは間違いなく予算の問題である。予算の問題は続いている。ただし、2006年の入札対象は、経済的な評価である。DEFRAは今でも科学的評価を続けている。

それと、もう1つ、今までの評価というのはそのようにして、経済担当のグループから予算が出されていたものが多いが、そうあってはいけないと考えている。最初の政策を作るプログラム予算の中に評価までの手順が組み込まれるべきであり、評価のための予算も組み込むべきであるという考え方を持っている。政策を作る人間が、政策評価にも責任を持つべきだと思う。

DEFRAの農業ビジネス経済部門の予算を今までのように評価に使うのではなくて、もっとリサーチに使うべきであって、どこかにギャップが存在していないか、それを政策で埋めていく必要がないかどうかを測る材料をもらうべきだと考えている。

その1つの例として、評価ではなかったが、実際にクロスコンプライアンスの方法でリサーチを行ったことがある。クロスコンプライアンスというのは、今までの農業と違って、**Single Payment**を受ける農家はそれに対する環境的な事項を達成しなければならないということである。ところが、その環境というものをどうやって測ればいいのか分からないものだから、クロスコンプライアンスの測定と評価を外部に委託した。**Central Science Laboratory**とグロスターシャー大学にお願いして研究してもらって、提言をもらったというものである。だから、今後はそれを使って、政策評価を行うのではないかと思うが、今はまだその提言が出されたばかりの段階である。

第4節 政策評価の目的

1. 政策評価 (Policy Evaluation) は、事後評価であり、政策等が終了したものについて行われる場合と政策等が継続されている途中で行われる場合があるとのことで、有効性と効率性が評価される。ただし、評価の対象として考えているのは、我が国の施策や事業のように、数年で終了することが予定されているようなものではなく、もっと大きな Policy レベルのものであり、最後まで話がかみ合わなかった。

2. 政策評価について、DEFRA では、次のように話していた。

予算が残っているかどうか、それから、それが続いているものか又は終わったものに対して行われるのかということについては、両方やっているというのが答である。というのは、農村地域開発プログラムのようなもの、これはたまたま EU によって義務づけられているが、こういったものは期間が7年と決まったものなので、当然、終わった時にそれがどうであったかを判断するわけである。だから、多分これはまた続いていくとは思いますが、期限付きのものに対しては終わってからその評価をする。

ほとんどの政策は期限がないといっていいものであるが、だからといって評価をしなくてもよいというものではなく、やはり評価はすべきである。それは、その政策が続けられるべきかどうかを決めるためにも重要な意味を持つ。やっても無駄だからやめた方がよいとなるかもしれないし、または何の変更もなくそのままやった方がいい、又はこの目的は正しいのだけれどもいくつかの箇所に関してはもっと違ったやり方ができるのではないかと、想像しなかった副次的な悪影響があるためにそれを削らなければいけない、などのいろいろなことが出てくると思う。政策等を改善していくため、またはやめた方がいいと判断するために、当然評価が必要になってくると思うので、たとえ継続して行われる政策であっても評価すべきである。

政策評価には2つの大きな目的があって、1つは有効性、つまり政策の目的がどれくらいうまく達成されたか、ということであり、もう1つは効率性、つまりその目的を達成するためにどのような資源を使わなければならなかったか、ということである。有効性として、想像しなかった影響が出なかったかというようなことなども見ていくわけであり、効率性として、使ってしまったものはもう変えることはできないが、どのようなものが使われたかという経験を将来に活かしていくことができるようにということで、どちらかといえば評価は将来の参考になるように行われるのである。

例えば、今、ごみの重量によって手数料を決めようということが考慮されている。ごみ袋1つにつき手数料をいくらにするか、ごみの重さによって変えるなどの方法もあるが、そうすると、リサイクルに回す方が多くなってごみが減るだろうという結果が想定される。ところが、誰かのドア先にごみを置く人も出てくるかもしれないし、もしかしたら、道路にまき散らす人も出てくるかもしれない。これが私たちの言う、副次的な悪影響なのである。前もってこうしたものを全部想定した上で政策を作っていかなければならないのであるが、予想できない悪影響が出た場合は、それを次の段階で活かしていかなければならない。

もしその政策が、もうそれで終わってしまい、もう二度とやらないものであれば、何でやる必要があるのだろうという気持ちになると思う。しかし、最終的には自分たちの間違い、昔の間違いを学んで将来に活用していかなければいけないのであるから。

その政策がその時点で終わるものだとしても、やはり評価をするべきだし、しているということである。第一に、その政策が終わった時に、政策がちゃんと達成されたか、効率的に達成されたか、有効性と効率性が達成されたかを見る両方の評価をしなければならない。ほとんどの場合、政策というものは似たようなものをまたやる可能性が高いので、そういった形で次の段階に活用できる。そうではないものの例は何かあるだろうか？よほどその政策がひどくて、評価がこれはやめた方がいいとなった場合は、当然やめる可能性もあるかもしれないが、いい例を思いつかない。プログラムと政策は違う。先ほど言った農村地域開発プログラムは、プログラムであって、これは期間が限定されている。政策の中でも期間限定のものもあるかもしれない。ただ、先ほど言ったような、ごみの問題はずっと持続するもので、特に税金が絡んでくるような問題などは終わりが無い。

第5節 評価の体制

1. DEFRA の農業ビジネス経済部門としては、政策チームは、政策評価にも責任を持つべきであり、そのため、最初の政策を作るプログラム予算の中に評価までの手順が組み込まれるべきであり、評価のための予算も組み込むべきである、しかし、評価そのものは、自分たちでやれば、評価の意味がなくなってしまうので、外部の人間が行うべきであると考えている。

2. 評価の体制、予算等について、DEFRA では、次のように話していた。

今までの評価というのは、農業ビジネス経済部門から予算が出されていたものが多いのであるが、そうあってはいけないと考えている。最初の政策を作るプログラム予算の中に評価までの手順が組み込まれるべきであり、評価のための予算も組み込むべきであるという考え方を持っている。政策を作る人間が、政策評価にも責任を持つべきである。

今現在、評価の実施は、外に頼んでいる。というのは、自分たちでやれば、それは評価の意味がなくなってしまうからである。評価に意味合いを持たせるためには、完全にそこから離れた外部の人間に評価してもらいべきなので、外に委託している。

今後は、トップの人間に対してもこういう評価をやっているのだということを、もう少し透明性を持って伝えなければならないと思っているので、それについてまた話し合いを持とうと思っている。私の知っている限りでも rural team が外部に委託しているということは聞いている。

EU から来る政策には、「ポリシーサイクル」という考えがあるが、それを見ると確かに改善計画(improvement plan) のあたりが評価になって、審査が行われて、また始められる、

ということになる。最後のこの段階になってから評価をしようとするのではなくて、まず、最初のこの段階からもう評価について考えていくことを始めているわけである。だから、この段階で、まず先に、この政策はどのような目的があって、どのような計画で行われるかということが考えられるわけであるが、同時に、どのように政策を監視（monitor）していくか、最終的にどのように評価するかを考慮して、その評価のための予算をそこに組み込んでいく。それに対して、どのくらいの割合で評価に対する予算を組めばいいのかというようなことも考慮される。だから、後からではなく、最初の段階で、評価というものを予算に組み込んでいくのである。

政策チームは、評価を行う責任を持たされているので、最初の段階で、評価を行う仕組みを作って予算を組み込んでいかなければならない。2008年度からはもっとそれを厳しくやっていくつもりである。来年からは実際に政策を施行する前に、書面における評価の計画が組み込まれていなければ、施行することはできなくなる。つまり、評価の計画の段階で評価の予算が組み込まれていなければ、実施させないということであり、事前評価を通らないということになるわけである。シニア・マネジメント・レベルの人がそれをきちんと承認しなければいけないし、またそれに対して予算がきちんと組み込まれていなければならない。

政策チームが最初に評価するメカニズムを組み込むガイダンスについては、来年にむけてきちんとしたものをつくろうとしているところであり、どの時点でサインオフが必要であるか、要は承認を受けるまでにどういった内容にしなければいけないのか、そういったものをきちんと書いたガイダンスを作成中である。

（上記のガイダンスは、9月現在で決定を見ていないが、その案を送付していただいた。証拠と事後評価（Evidence and Evaluation）との表題であり、その概要は、アウトカムに焦点を当て、①課題の定義、②状況の理解、③選択肢の開発と事前評価、④執行の準備、⑤責任をとる約束、⑥実施とモニター、⑦事後評価と適用といった7段階の評価サイクルを形成するものとなっている。）

第3章 影響評価

英国では、これまで行われていた規制影響評価を改正し、2007年4月2日に新たな影響評価が必要であること及びその概要を発表し、5月11日には影響評価ツールキットを公表した。（影響評価関係資料については、政策情報レポート129 影響評価ハンドブック及び影響評価ツールキットを参照されたい。）

この影響評価について、内閣府（Cabinet Office）より良い規制局（Better Regulation Executive）（現在は、ビジネス、事業及び規制改善省（Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform）に所属している。）規制改善上級顧問 Stephen Clively 氏及び同局員 Aram Wood 氏から聞き取り調査を行うとともに、環境食料農村地域省（DEFRA）への影響について、同省規制課政策分析官 Kevin Ruston 氏（動物福祉政策担当）及び経済顧問 Sarah Wardle 氏（IA の省庁エコノミスト）から聞き取り調査を行った。

第1節 改正の経緯

英国における規制影響評価（Regulatory Impact Assessments ; RIA）は、1997年から実施されている。これは、政府の決定事項ということで、政府による約束（commitment）である。法律に基づくものでも議会の指示によるものでもない。

RIA は、経済的、社会的及び環境的な費用及び便益の評価の手法であり、ほとんどの提案にその実施が義務付けられていた。

英国政府は、この RIA を次のような目的で改正することとし、2006年7月に国民への協議（public consultation）が開始された。

- ①政策立案の中心に影響評価を組み込む
- ②政策立案を実証する経済的な及びその他の分析の質を改善する
- ③分析の透明性を高める

協議における意見を踏まえ、内閣府（Cabinet Office）から2007年4月2日には、新たな影響評価（new Impact Assessment ; IA）の概要が、5月11日には、影響評価ツールキットが公表された。

新たな影響評価は、5月中旬から国民への協議において提示されている。本年11月からは、すべての影響評価は、新しい様式を使用して行うこととされている。

第2節 概要

1. 規制影響評価の課題

規制影響評価（RIA）には、次の課題があった。

- ①政策立案のための厳格な分析という基本的な目的の認識が不十分
- ②RIA は、多くの場合規制を導入する前の最後の障害として見られており、早期の分析に適切に組み込まれていない
- ③多くの場合根底にある問題の明確な陳述がない
- ④代替案が十分に考慮されていない
- ⑤費用便益に関するデータ等の決定的に重要なデータが見つけにくい又は見当たらない
- ⑥論拠及び証拠にアクセスできない
- ⑦RIA が他の文書作成と重複している場合が多い
- ⑧ガイダンスが過度にお役所的 (bureaucratic) である

2. 対応策としての新たな影響評価

これらの課題に対応して、新たな影響評価 (IA) では、次のような改正がなされた。

- ①提出書類の書式を以下のとおり変更
 - ・ 政策論拠、介入の理由に鮮明な焦点を当てる
 - ・ 大臣宣言の改善
 - ・ 費用便益を際立たせる
 - ・ 事後審査の期日を特定するよう義務付け
 - ・ 標準費用モデルの設定
- ②新しいツールキットによる簡素化されたガイダンス

このような改正をスムーズに実施するため、内閣府では、移行のための訓練と長期のサポートを行うとともに、評価の品質保証のための経済的専門知識に関するガイダンスを強化することとしている。

3. 影響評価の手順

IA の手順について、RIA から改正された点は、以下のとおりである。

(1) 要約書の作成

政策論拠、政府介入の理由、費用便益について、RIA では 150 ページにも及ぶような書類が作成され、分かり難くなっていたのを、要約書の作成を義務付けて透明性の高い濃縮した情報を提示させることとした。

(2) 大臣宣言の回数増

RIA の手順では、担当大臣による RIA 案についての承認宣言(署名)を議会への法案提出前等の最終段階のみとしていたが、IA の手順では、それに加えて、国民への協議に諮る IA 案についても担当大臣の署名を必要とした。

その趣旨は、協議に入る前に大臣が IA 案のすべてを読み、政策案の影響、費用便益をきちんと理解していることを明確にすることである。

(3) 省庁エコノミストの関与

専門家による評価（peer review）として、大臣に IA 案を説明する以前の段階から省庁所属のエコノミストに相談することを義務付け、大臣への健全な助言を行い、早い時期にエコノミストを組み入れることによって、証拠に基づいた政策を作成することとしている。

（４）IA 作成段階の増

RIA においては、初期、中間及び最終の 3 段階において作成することが義務付けられていたが、IA においては、開発段階、選択肢段階、協議段階、最終提案段階及び審査段階の 5 段階において作成することとされた。

特に、審査段階 IA は、政策実施後に実際の費用便益及び望んだ効果を政策が達成しているかどうかを立証するための審査であり、これまでにはなかった考えである。

4. 影響評価の対象となる提案

（１）影響評価は、次のような提案について要求され、いわゆる規制以外の行動規範（Code of Practice）（通常は、独立団体等が政府又は各省から権限を与えられて、特定の分野における運営を監視するものとして作成）や政府のガイダンスも含まれる。

RIA では規制以外のものが含まれるかどうか明確でなかったため、これらのものが含まれることを明らかにする趣旨もあって、規制影響評価の規制の文字をなくし、単に影響評価としたものである。RIA は既にブランドになっているので、その名称を変更することについては、政府内では、かなりの反対意見があったとのことであった。

- ①企業や第 3 セクターに対して費用を課する又は削減するもの
- ②公共機関の人件費、設備等の費用（500 万ポンド以内を除く）に影響するもの
- ③再分配（例えば、あるグループから他のグループへの費用又は便益の移転）を伴うもの
- ④管理上の費用における変化を伴うもの
- ⑤EU の提案についての英国の交渉立場に対する閣議合意を求めるもの
- ⑥立法プログラム内閣委員会に対して議員立法のための企画を提出するもの

（２）これに対し、次のような提案については、影響評価は要求されない。

- ①政策の変更が、企業、公共部門、第 3 セクター、規制省庁又は消費者に対する費用の増加又は節約につながらない場合
- ②道路閉鎖命令
- ③インフレ率のような既定の公式によって法令による料金若しくは税金が変更される場合又は管理上の費用の増加若しくは節約に関連しない税金若しくは税率の変更に関するもの

（３）実際にどのくらいの数の政策が影響評価の対象となるのかについては、内閣府では確たる返答をもらえなかった。これに対し、環境食料農村地域省では、昨年 1 年間にイングランドだけで 3183 の規則が出されており、それから考えれば数千となることが

予想されるが、便益又は影響が小さいと想定されるものについては、多くの時間をかけて詳細に行ったりはしないだろうとの話であった。

5. 政策介入の論拠

いかなる政策による介入も明確な論拠を持っているべきとされており、その論拠としては、市場の失敗又は公正性を挙げている。

(1) 市場の失敗

市場自体が有効なアウトカムをもたらさない又はもたらすことが予期できない状況であり、政策介入はその改善を目指すべきである。市場の失敗の類型として、公共財の提供、経済外部性、不完全な情報、情報の非対称性、市場の独占又は寡占が挙げられている。

(2) 公正性 (equity)

介入によって実現すべき公正性については、次の事柄が挙げられている。

① 垂直的公正

裕福な個人/家庭からより貧しい個人/家庭への所得移転

② 水平的公正

同様の必要性を持つ個人/家庭は同様に扱われるべきである

③ 社会的一体性

誰もが自分の住む社会の生活に十分参加することのできる所得の機会及びサービスにアクセスできるようにすべきである

④ 世代間公正

現在及び将来の世代の必要性に均衡を持たせる

6. 費用便益の関係

提案される政策による便益が、費用を正当化することが必要である。費用には、監視、施行等に必要なる管理上の費用が含まれ、便益には、環境的、社会的及び経済的な便益が含まれる。

便益については、貨幣化等の定量化が困難な場合がある（内閣府では、理論的にはすべての便益は定量化できるとの意見であった。）が、すべての便益を記載することが要求されている。その記載において、政策による便益が定量化されていなくとも、つまりは数値として費用を上回っていなくとも、費用に見合うものと認められれば、担当大臣は、その提案を「便益が費用を正当化する」と承認し、署名宣言する。

便益の定量化の手法は、各省に任されており、環境食料農村地域省においては、土地の環境について貨幣価値をつけるためのリサーチを行っている。

第3節 改正の趣旨

1. 内閣府では、改正の趣旨について以下のように話していた。

規制影響評価（Regulatory Impact Assessment ; RIA）から影響評価（new Impact Assessment ; IA）へと、規制の文字を外したのは、規制だけでなくなくなったという部分もあるし、そうではないという部分もある。規制という言葉を外したのは、規制だけではなく他のものも含むということではない。規制（regulation）だけでなく、規制以外にあるものも見てほしいと思ったのでこの言葉を外したというところはある。例えば自発的な行動又はインフォメーション・キャンペーンのような、古典的な規制の代替となるものについて人々に考えてもらいたかったのだ。こういうものは、新しい法律を取り入れるべきだという考えにすぐには結びつかないので。

しかし、RIA は、義務的なものであろうと自発的なものであろうと、どのような政策にも適用されるべきものである。政策とは単に法律というだけではなく、「規制」(regulatory)とはどういう意味か、という、幅広い解釈がある。政策がすべて規制 (regulatory)であるという考え方をしているので、それをはっきりとこの名称で表した。

ひとつの理由は、法律 (law) を作る人々が自動的に規制 (regulating) について考えるのではなく、規制 (regulation) の代替となるものについて考えるように変えることであった。RIA によって、規則だけではなく、その文化 (culture) の変革をも推進することができる。RIA には長い歴史があり、変えるべきでないという意見も出されたが我々に変えることに決めた。

名前を変えるために内容を変えたのではなくて、今回内容を変える必要を感じたので同時に名前を変えた。だから名前から「規制」という言葉を外すことを目的として影響評価全体を変えたのではない。たまたま RIA を変える必要があったので、それに応じて名前も変えただけである。まずそこを理解していただきたい。

「規制」の言葉を外すために名前を変えたわけではない。新しい制度と古い制度に適用される事項はよく似ている。しかし、何が適用されるかではなく、この手順を通して何を評価するかということが重要である。分析を改善するなど、いろいろな変更が行われた。

RIA という名前はブランド化しているものであるから、この名前を変えるのは良くないのではないか、と協議においても確かに言われた。RIA というもの自体がもうすでによく知られているものなのに、なぜこの名前を変えるんだと言われたが、あえてこの機会に、先ほど言ったように法律、必ずしもそれが規制ではなくても、規制につながることもあるかもしれない、ということで、全てにおいて見てほしいという意味から名前を変えた。

確かに、ちょっとした違いがある程度で、どういうふうに行わなければいけないかについては、古いガイダンスに載っているものが、そのまま新しいガイダンスに載っているものもある。問題は、人々がやらなければならないことをやっていなかったと、いうことであった。このため、新しいガイダンスでは、やらなければならないことは何かに焦点が当てられている。

RIA では、やらなければならないことをやっていなかったの、新しい IA では、「これをやらなければいけない。これをやるのだ。」というところにもっと厳しく焦点を絞っている。

前は費用便益を金額で表せというように書かれていて、それをやらなければいけなかったのだが、書類によって全部違っていた。結局、便益を計算するのは難しいので、費用は出したけれども便益がはっきりと出ていない、というものもあった。確かに便益の推計は難しいが、それを変えるためにこのような書式（テンプレート）を出して、きちんとやりなさいということである。

2. DEFRA では、内閣府とは少し違う説明が聞けたので、以下に掲載する。

何が問題だったかまず先に説明する。最初の問題点としては、書類自体が、言葉や説明ばかりが先行して、それで足りないと思われたことを後から追加する形になっていて、中身がたくさんあるのにもかかわらず、実際の費用便益の分析の部分があまり書かれていなかった。

実践的な面で、例えば環境面などの費用計算をする場合、競争（competition）の計算の方に力を入れると、逆に農村地域の問題（rural affairs）が無視されてしまうなどの形で、費用便益の部分が少なくなってしまう、説明ばかりがふくらんでいってしまっていた。

次のポイントは、費用便益の分析の部分なのだが、これは経済的、社会的、及び環境的費用の3つに分かれている。経済的及び社会的費用の部分は結構強かったのだが、環境に関しては少し弱かったというのが問題点であった。

最も大きな問題点は、RIA というのは本来ならば政策を発展させる上で最初の部分から絡んでいかなければならないものだったのにもかかわらず、その政策を作成している最後の部分まで活用されなかったということである。

本来の目的としては、こういった事項を考慮していると言った時は費用がこのぐらいかかって便益がこのぐらいありますよというものをしっかり計算して、それを踏まえた上で作成するべきものであった。しかし、これは最後のハードルのようなものとしてとらえら

れ、政策立案者たちは RIA を最後まで後回しにする傾向があった。ここを飛び越えたらこれはもう大丈夫だというような、最後のハードルのように考えられてしまっていた。

RIA というのは本来ならば、政策としてなぜ政府が介入するかの理由としての市場の失敗を見極めるためのものであったのに、それが無視されていた。それが RIA の問題点であった。

影響評価の中には小さな項目がたくさんある。その項目のひとつひとつ、例えば、小規模農家への影響はどうか、競争はどうなるかとか、品質はどうかなど、その細かい項目の分析が全然なされていなかったということが問題であった。それに対する文章は書かれているのだが、全然分析しないで、「いや、大丈夫である」というようなことが書かれているような文書でもパスしたという問題があった。

ほとんどの場合が、エコノミストを完全に無視したか、又はその政策を作る人間がエコノミストに相談するのが遅すぎたという問題があった。だから、本来ならば、こういった分析の下に行わなければならないものを、市場の失敗が無視された上に、エコノミストとの相談も無視されており、こういった分析は最後に補足的に付けられるものというような状況になっていた。

細かい問題点は他にもたくさんあるが、最後の大きな問題点としては、会計検査院 (National Audit Office) と環境監査委員会 (Environmental Audit Committee) が RIA を見直した時に、環境面の分析がなされていないことを指摘したことである。持続可能な農業 (sustainable agriculture) についての分析が足りなかったのだ。いいところもたくさんあるのだが、この部分が RIA の中によく組み入れられていないということが一番の問題点であると指摘されたのである。

第 4 節 規制影響評価 (RIA) から影響評価 (IA) への変更点

RIA から IA への手順の変更は、第 2 節の概要で述べた、①要約書の作成、②大臣宣言の回数増、③省庁エコノミストの関与、④IA 作成段階の増の他、⑤政策の施行についてのハンプトンの原則の考慮である。

1. 要約書の作成

DEFRA では以下の様に話していた。(要約書の書式については、当センターの政策情報レポート 129 を参照されたい。)

RIA というのは説明ばかりが多くなってはつきりとは分かりにくい書類になっていた。

それに対して今回のものは、要約書 (summary sheet) を作ることが決まりになっている。これは絶対やらなければいけないものである。この要約書の目的は、濃縮させた情報を非常に透明に記入することである。150 ページにもわたる RIA を見たことがあり、費用便益について書かれているものが分散しているので、それを全部読まないといけないし、とても見にくいものであった。そういうものだと大変なので、そうではなくて濃縮された情報を簡単に見ることができるようになっている。そこには、費用便益のページもあるし、また、特に DEFRA では今、温室効果ガスの排出が注目されているので、そういったことも書かれている。これは、全員がやらなければならないことであるし、これに対して何かを足していくかどうかは、個々の政策ポリシーによって全部違う。

2. 大臣の IA 承認宣言 (署名)

影響評価ツールキットにおいては、大臣の宣言 (Ministerial declaration) の項で、政策に責任を持つ大臣は、公の影響評価を承認することが要求されるとして、これまでの最終提案／実施段階に加えて、協議段階で影響評価の承認に署名することが義務付けられている。

内閣府では、これにより、政策についての意思決定を行う大臣たちは、政策立案の段階でどのような問題があるかについてはっきり分かるようになった、と述べていた。

同ツールキットの要約：介入及び選択肢の書式の下段の欄に、次のように記載されている。

<u>大臣の承認</u> 協議段階影響評価用	<u>大臣の承認</u> 最終提案/実施段階評価用
私は影響評価を読み、入手可能な証拠を所与として、それが有力な選択肢の適切だと思われる費用、便益及び影響の理に適った見解を表していると満足している。 責任大臣による署名 年月日	私は影響評価を読み、それが、(a)政策の予期される費用、便益及び影響の公平で理に適った見解を表し、並びに (b)便益が費用を正当化していると満足している。 責任大臣による署名 年月日

3. 省庁エコノミストの関与

省庁エコノミストの関与については、影響評価ツールキットの大臣の宣言の項に、「省庁は、早期段階から省庁エコノミストを関与させ、及び大臣への健全な助言手順を行うことによってこれらの大臣宣言を促進させなければならない。」の記載がある他、政策選択肢の

生成及び最終候補掲載、補償の簡素化等の数項目にわたって、エコノミストの助言を求めよ等の記載がある。

DEFRA では、次のように話していた。

影響評価ツールキット等では、さらに専門家たちによる評価 (peer review) を行いなさい、必ずエコノミストに相談しなさい、ということも言っている。だから、どのような政策でも、常にこの段階でエコノミストに相談しなければいけない。そして、政策が大きければ大きいほど、大臣に提出される前にチーフエコノミストがそれを審査して大臣にそれを説明する必要がある。だから、前回の RIA の問題点であったエコノミストを最後まで入れなかったり、又は全然相談しなかったりということをなくして、早い時期にエコノミストを組み入れることによって、証拠に基づいた政策を作ることができる。

最初からエコノミストを入れて、証拠に基づいて (Evidence Base) 行うということである。

内閣府から出されているガイダンス等は、RIA の時は、それが 70 から 80 ページに及ぶもので、さらに付属文書がたくさん付いて政策関係者にとって非常に分かりづらいものになっていた。だから、今回はもっと簡潔にした上で、さらにリンクする部分を明確にすることに、例えば、DEFRA に関して言えば、エコノミストが持続可能な発展 (Sustainable Development) について考慮しなければいけない場合には、どこをどのように見ればいいのか、そのリンクが明確に記されている。

4. IA 作成段階の増

RIA では、初期 RIA、中間 RIA 及び最終 RIA の 3 段階で作成していたものを、IA では、開発段階 IA、選択肢段階 IA、協議段階 IA、実施段階 IA 及び審査段階 IA の 5 段階にした。

この 5 段階のうち、審査段階 IA は、政策が実施された後で、実際の費用及び便益並びに望んだ効果を政策が達成しているかどうかを立証するための審査であり、事前の評価どおりに政策が実施されているかどうかを見るものである。

影響評価ツールキットでは、審査についての重要な課題には、次の事柄が含まれるとしている。

- ・ 政策の目的に適っているか；
- ・ 費用及び便益を含む影響が予期されたものであったか；
- ・ 予見されなかった、又は意図しないなんらかの結果があったか；
- ・ 政府の介入がまだ必要であるか；
- ・ 施行体制が有効であることを遵守のレベルが表示しているか — おそらく今はより軽度の影響か又はよりリスクベースになっているかもしれない；
- ・ 審査の基準 — それは、成文法による（法律の一部を形成している）ものであるか

- 又は審査のための政治的な関与（commitment）があるかもしれない；
- ・政策が目的を達成していないのならば、それを修正又は他の政策にするための基準
- ・審査は、簡易化又は規制撤廃の範囲を考慮すべきか；
- ・政策の実施に関する利害関係者の見解及び意図しないなんらかの結果があったかどうか

5. 政策の施行についてのハンプトンの原則の考慮

（1）ハンプトンの原則とは、英国のスーパーマーケットチェーンの会長フィリップ・ハンプトンが、2005年に発表した考えであり、どのようにすれば英国のすぐれた規制のアウトカムに妥協することなく、ビジネスの管理上の負担を削減することができるかを論じたものである。

RIAでは、ハンプトンの原則についての言及はなかったが、IAでは新たにそれについて言及されており、ツールキットでは、施行の項で、政策決定者は、施行の選択肢を考慮するとき、次のハンプトンの原則を考慮すべきであると述べている。

- ・規制者、及び全体としての規制制度は、最も必要とされている地域に資源を集中させるために包括的なリスクアセスメントを使うべきである。
- ・規制者は、行った決定の中で独立した立場を保持しながら、活動の効率性及び有効性について説明責任を持つべきである。
- ・全ての規制は、簡単に理解、実行及び施行ができるように文書に記述されるべきであり、起草される時は関心を持つ全ての当事者と協議されるべきである。
- ・理由なしに査察（inspection）が行われるべきではない。
- ・企業は、不必要な情報を与える必要はなく、同じ情報を2回与える必要もない。
- ・持続的に（persistently）規制を破る少数の企業は速やかに特定されるべきであり、相応で、意味のある制裁に直面すべきである。
- ・規制者は、権威があり、理解できる（accessible）助言を容易に及び安価に提供すべきである。
- ・新しい政策が開発されている時は、管理上に課される負担を最小限に抑えるために既存の制度及びデータを使ってそれらをどのように施行することができるかについて明確な考慮がされるべきである。
- ・規制者は、的確な（right）大きさ及び能力の範囲であるべきであり、既存の者がその仕事をするところと新たな規制者を創るべきではない。活動の重要な要素は、経済的な成長を許容又は奨励さえもすることであり、明らかに保護が必要な場合のみに介入することであることを規制者は認識すべきである。

(2) このことについて、内閣府では次のように話していた

施行のための良い規制慣行についていろいろな質問がある。施行による影響を考えさせるもの、ハンプトン・レポートに沿っているかどうか、などである。

今までの UK の検討課題 (agenda) というものは、新しい政策に焦点を当てて、その費用と便益を計算する、という作りだったわけである。ところが、2005 年に 2 つの重要な要件が出され、その 1 つが「ハンプトン・レポート」というものであった。この「ハンプトン・レポート」は、規制者がどう働くかに関するもので、「規制が多すぎる。規制を作る人間は一定のやり方でやらなければならない」という内容のものである。

もう 1 つの要件は、Less is More という考え方で、この Less is More に関しては、管理上の費用などの負担をどんどんなくしていこうというものである。今までの例を見てみると、規制を行うに当たって、検査 (inspection) が必要だったり、監視報告書を出さなければいけなかったりと、これは結局、規制の副産物になっていた。こういったものの負担が大きかったから、それを簡素化して、少なくするべきであるというのが、新しく 2005 年に作られた英国の Better Integration Agenda というものであった。

だから、今までと違って規制を作るに当たっての流れを変えていく。ストックという言葉方をしたのだが、これは既存の法律や規制も見ていくということである。新しい法や規制を作る際には、前の規制を見直す。規制はほとんどの場合重なっている部分が多いわけだから、新しい政策を取り入れたいのなら以前にあった政策のストックを削除し簡素化するという考えである。

第 5 節 影響評価の対象となる提案

1. IA の実施対象

(1) 内閣府では、「規制」の文字が無くなったということで、その対象は今までと変わらないとのことであったが、DEFRA においては、成文法による「規制」だけではなく行動規範 (Code of Practice) や政府のガイダンスについても、対象とすることを明確にしたとの受け止め方であった。

影響評価ガイダンスにおいては、どのような種類の介入が影響評価を必要とするかについて、概要次のように記載されている。

①事業 (business) 又は第 3 セクターへ費用を課し、又は削減するいかなる提案も、並びに公共セクターにおいて 500 万ポンドを超える費用に影響を与えるいかなる提案も、影響評価を必要とする。

②省庁又は規制者 (regulator) が、その影響として費用を増加又は削減すると考える全ての形態の介入 (行動規範 (codes of practice) 又はガイダンスと同様に、議員立法 (primary legislation) 及び政府提案立法 (secondary legislation) を含む) について影響評価を完成する必要がある。これには、自主規制又は選択規制 (opt-in regulation) を奨励する提案も含まれる。

③出どころが規制的 (regulatory) でないにもかかわらず、**公共セクター**又は公務を執行する第3セクター組織に費用を課する提案についても影響評価が必要である。例えば、報告の要件における変更、資金の放出 (release) についての基準の改定及び新たな目標 (target) の押し付け (imposition) は全て、評価されるべき費用への影響がある。

④影響評価は、提案が費用及び便益における全体的な純変化 (net change) をもたらないが、何らかの形の再分配 (redistribution) (グループ間の費用又は便益の交換又は移転 (transfer) がある場合のような) が生じる、又は管理上の (administrative) 費用に変更がある場合に要求される。

⑤影響評価は、EU の提案に関する英国の交渉の立場についての閣議合意 (collective agreement) を求める時、及び Legislative Programme Cabinet Committee へ議員立法 (primary legislation) のために上程する (submitting bids) 時にも作成されるべきである。

これに対し、同ガイダンスにおいて、次の場合は、影響評価は要求されないとしている。

①政策の変更が、事業、公共セクター、第3セクター組織、規制者又は消費者に対する費用又は節減 (savings) につながらない場合

②道路閉鎖命令

③成文法による (statutory) 料金又は税金の変更がインフレ率などのようなあらかじめ定められた計算式 (formula) によって扱われている (covered by) 場合、又は関連する管理上の費用若しくは節減がともなわない税金若しくは税率のその他の変更の場合

(2) DEFRA では、IA の実施対象について、次のように話していた。

影響評価 (IA) に変わった理由は、先ほども言ったように RIA の問題点を改善することだったが、そのひとつとして名前が変わった。これは、「規制」という言葉を取ることによって、規制だけではなく広い意味で政府の介入又はそういった法の介入によって公共部門、第3セクター及び私企業に対する費用がいろいろかかってくるわけであるが、そういった介入によって起こる影響全体を広い意味で評価できるようにしたのである。

いわゆる規制以外では、行動規範 (code of practice) というものがある。成文法によるものではない。成文法を理解するために導入されるものであるが、この行動規範というものをまず考えなければいけない。このやり方をこのようにしなさいとの自発的な行動規範というものもあるし、成文法によるものもある。

これ自体は、必ずやらなければいけないという、法としての規制はないが、万が一裁判に持って行かれた時、裁判所ではこれをやっているかやっていないかで判決を下すことができる。だから、違法でなくても、やっているか、やっていないかによって裁判の判断基準になる。そのようにすると、結局、これに対する費用もしっかり考えなければいけないので、IA を行うのである。

その行動規範というのは、いろいろな場合があるが、通常の場合は、独立団体のようなものが政府又は各省から権限を与えられて、特定の分野における運営 (operation) を監視するという形で行動規範を作る。DEFRA に関していえば、例えば、環境庁 (Environment Agency) などのような執行機関 (delivery agency) がその権限を持っている。

内閣府のガイダンスの中にも書かれているが、いろいろな負担をかけることによって、結局それに対して費用がかかるわけだから、それに対しても影響評価をすべきであるとされている。通常はみんな、そういった負担がかけられると、それを実施するための、それに対応していくための費用ばかり考えてしまう。でも、その対応費用だけではなくて、ペーパーワークの費用や管理上の費用もあるはずで、それは red tape cost と呼ばれているものである。

この red tape cost に対しても、他のもののような完全な影響評価でなくても、費用と便益の分析をするべきであるということである。例えば、内閣府のガイダンスによって出された書類が非常に短い、又は簡潔に書かれていれば、この red tape cost が減るということである。

法律を遵守するために行動規範を考慮に入れるという場合もある。ガイダンスの中にも、例えば、この法に従ってこのようにしたい場合は、こういったこともできますよということが書かれている。それを行うことによってこれが費用になりますよということも示されている。だから、行動規範とガイダンスには、規制以外のところでも費用の影響が出てくるものがある。

政策に関わる人たちは法律を基準にして物事を考える。食肉の品質を保証する Farm Assurance Scheme のような任意的な計画を考える時、これを達成するための法律を設定しないとすれば、政府は企業とパートナーシップを結んでこれを達成しようとする

るだろう。私たちは政府が、「これをやればこれだけの費用がかかる」という内容の影響評価を行うことを期待している。

規制や行動規範以外には、政府等によるガイダンスがある。そのガイダンスに従わなくても、別に何の罰則もないのは確かにそのとおりである。罰則はないけれども、最終的に一般消費者の受け止め方というか、世論に影響される。中には、消費者による自発的な計画 (consumer scheme) という形で設定されるものもある。その場合も、影響評価で費用を計算した上で、規制にした方が安いのか、費用としてどのようにかかるか、選択肢を全部測った上で、この場合は法にはしないが、そのかわりに、あなたたちの方でそういった計画にしないかというものもある。

確かに、これに対する罰則はないが、これに従うか従わないかで、市場における一般消費者の受け止め方が違って来るはずなのである。だから、最終的に法的な罰はなくても、市場の中で被害を受けることがあるので、私企業はそれに従うことが多いのだ。罰ではないけれども、結局は罰のような状況になるということである。

どこの国でも同じだろうが、罰がなくて何の影響もなければ、誰も従わないが、消費者受けが悪ければ最終的に自分の事業に影響が出るわけであり、それならばそういったものに進んで参加した方がいい。

2. IA の実施予定提案数

内閣府では、影響評価の実施予定件数については、確たる返答はなかったが、規制影響評価は、99 パーセントの政策に対して行われており、より良い規制局のウェブページ Regulatory Reporting(http://www.cabinetoffice.gon.uk/regulation/ria/regulatory_reporting/index.asp)には、これまでに実施された最終 RIA がすべて掲載されているとのことであった。これによると、2006 年には、政府全体では 355 の最終 RIA が実施、公表され、うち DEFRA では 49 の最終 RIA が実施、公表されている。

このことについて、DEFRA では、かなりの件数について実施する必要が出てくるのではないかと恐れており、次のように話していた。

去年 1 年の間で、イングランドだけで 3183 の規則 (statutory instruments) があつた。これは、法令を作る前の命令 (order) (我が国で言う政令、省令のようなもの) であるが、それを全部、IA を実施しなければならないだろう。例外は、例えば、今現在あるものを新しくした場合、ここを直しましたと公表した場合、そこに費用便益が発生するのであればやらなければいけないが、もしそこに費用便益が生まれない場合はやらなくてもよい。言葉を少し換えなければいけないとか、技術的なものを少し変えなければいけない、という程度の、既存のものを変える場合であれば、費用便益計算を改めてやる必要はない。あとは、価格を上げる、又は例えば罰金を上げましょう、というようなもので、もともとその

方程式ができ上がっているものについてはやらなくてもよい。

このほかに新しい手順として、行動規範 (code of practice) とガイダンスも忘れてはいけない。

1 年に数千くらいを IA にかけてなければいけないだろう。もう想像もできない。ただ、確かに便益又は影響が少ないと想定されるものに対しては、わざわざ時間をかけて細かくやったりはしないだろう。早く進めていくことになるだろう。

省略するということにはなりそうになく、すべてやらなければいけないことには変わりはない。はっきり数値を覚えていないが、たしか費用が 2,000 万ポンド以下のものに関しては、例えば私が担当した場合は私 1 人でやっていいことになっている。DEFRA の中で私が 1 人でやって、自分で判断して、それを自分のチーフのエコノミストに伝えて、チーフエコノミストがそれを大臣に説明する。ただ、費用が 2,000 万ポンド以上になった場合は、独立したエコノミストグループがちゃんと見なければいけないし、専門家による審査も行わなければいけない。

「独立したエコノミスト」というのは、DEFRA の人だけでも、その政策にかかわっていない他の人間ということで、その人たちが見直さなければいけない。

第 6 節 緊急時の対応

病気の発生等の緊急時への対応としての政策について、IA を実施する暇もないことが考えられるが、そのような事態にどのように対処するかは、ガイダンスやツールキットには記載がない。そこでそのような場合にはどうするかを、内閣府で質問したところ、次のような答であった。

(問) 緊急に対処すべき事態が出た場合に、どういうふうにするのか。まずそれまでの政策の蓄積から見て、今あるもので何とか対応できないかと考えて、それでもだめだとなれば、緊急に対処すべき事態については、IA をやらないですぐに規制をかけるということにするわけか。

(答) 確かに柔軟性があるので、必ずしもそれをやれと強制しているのではなく、あくまでも状況に応じて、ということだ。政策を作る人間が、こういうことをやった方がいいよというものを認識してほしい。景観に関する規制などが重複するようなことがないように、調整を取れということなのだ。

例えば、食品基準庁 (Food Standard Agency) が牡蠣の養殖場を閉めるとしよう。公共の安全、健康のために閉めるとした時に、今まで RIA をやっていなかったのなら、これからは IA をやりなさいと奨励する。これはその日のうちに判断しなければいけないわけ

だから、できることは少ないだろう。その中でもできる限りのことを、費用及び便益について、自分たちの考えていることだけでもいいから、この書式に書くようにと奨励する。

だから、全部書かなくてもいいけれども、書けるところは書きなさい、できるだけそうしてくださいということなのだ。この中には、実施後審査（**post-implementation review**）も行いなさいと書かれている。緊急の場合だと、1か月後に審査をしますということになるかもしれない。普通の政策の場合は、たぶん3年後ぐらいと言うだろう。まずは提案の利点を考えるのだ。公表されるかどうかは関係なく、公表するのは後になるかもしれないけれども、あくまでも良い政策を作るという意味で、できる限りこれをやりたいということである。これもまたカルチャーの変革ということになる。

一般的には緊急事態に関しては、先に公表しなくてもよいとされている。協議が行われずに大臣の判断によってこれが行われることもあるが、できるだけ協議が必要だから出いなさいという考え方は奨励している。このようなことは通常は緊急な場合のことだが。基本的には緊急事態のみ、公表を後にしてもいい。

（問）大臣によっては協議を行わないと言ったけれども、日本では政令で決めており、だから、全政府がそれに従わなければならないということになっている。英国では、各省の大臣の判断で協議を省略してもかまわないと、要するにそういう意味のフレキシビリティがあるということなのか。

（答）英国では、IA は政府の決定事項として、法で規制するということではなくて、政府の決定事項として IA を行うということになっている。ある意味政府の決定事項というわけで、政府による公約（**commitment**）である。トニー・ブレア政権と政府のメンバー、大臣たちがそれをやりますという形でそこに確約したものであり、政府が決定事項としてこれを実施しようということで、法律（**law**）ほど強いものではない。だから、柔軟に実施できるのである。

第7節 政府介入の論拠

（1）政府が政策により介入する場合には、その論拠が必要とされる。その論拠としては、ツールキットに市場の失敗（**Market failure**）と公正性（**Equity**）があげられている。

これ以外の論拠としては、内閣府では、次のように話していた。

あくまでも助言（**advice**）という形でこの2つを挙げているのであって、この2つに限られるものではない。例えば、幹細胞の研究には、市場の失敗も公正さの問題もないが、

介入が必要である。要は社会的な保護が必要であると考えられた場合や倫理的な課題もあるということだ。政府の介入がなぜ必要かと考えた場合、市場の失敗や EU の指令など、また、政府のマニフェストだから、というのも介入の理由になるが、政策決定者に対して、社会的な目的を見極めてもらうために、この2つをアドバイスとして挙げているのだ。これだけには限られない。

また、DEFRA では、省の公共サービス協定（PSA）との関係について、次のように話していた。

PSA の中に市場の失敗が関係してくる場合、例えば、気候の変化などが市場の失敗に関係してくるわけであるが、そういったものに対して、政府の介入が必要な場合はあるが、PSA 自体がどう進んでいるかに関しては関係ない。あくまでもその中にこういった要素があれば介入という形で入ってくる。

逆に、PSA とか省の目的を達成するために政策介入をやりますという説明は通らない。理論的には IA は左右されてはいけない。だから、政府の介入というのは、あくまでも市場の失敗と公正でなければいけない。しかし、EU 指令との関係で言えば、例えば、EU がこのように言ったからやらなければいけないというような形で政府の介入は使われている。でも、それはあってはいけないと考えられており、それから離れようという動きもある。ただ、どんなものにも例外というものはあるから、もし犬が子供を殺したというようなことがあれば、政府が介入して、この種類の犬を飼ってはいけないとか、犬をこうして飼わなければいけないというような規制が出てくるかもしれない。できるだけそういったものは避けたいということは分かっているのだが、そこに大衆からの圧力があれば、そういったものが出てくる可能性もある。

（2）市場の失敗については、ツールキットでは、次のように述べている。

市場の失敗とは、市場自体が有効なアウトカムをもたらさない及びもたらすことが予期できない状況である。熟考された介入は、これを改善することを探求すべきである。多くの種類の潜在的な市場の失敗がある。それは次のようなものである：

失敗	定義	例	可能な介入
公共財	非競合的及び非排他的 (non-excludable)な財 (a)	防衛、警察、医療、公衆衛生	公共提供；競合的な入札
外部性	個人又は会社の活動が他の者に影響を与えるがその費用又は便益は取引の価値の中に反映されない	汚染、道路渋滞、知的財産	税金、助成金、法律、財産権の設定 — 例、売買許可 (tradable)
不完全な情報及び非対称な情報	当事者（例えば、買い手及び売り手）が一連の異なった情報を持っている；又は個人がしばしばリスクについての役に立つ情報を持っていない場合の取引	歯科医療、司法サービス、中古車、保険、健康に有害となるかもしれない個人的な習慣	質の規制、情報提供；認定
収益の増大	生産高が増えるにつれて平均費用が下がる	自然独占	機構の分割、公的所有、私的独占の規制
市場力	1人又は数人の買い手又は売り手が価格に影響を与えるだけの十分な市場力を持っている	独占、単一の買い手、企業連合	市場の障壁を取り除く、合併の規制、競争的な入札

（３）公正性に関しては、ツールキットに公正性及び他の目的（Equity and other objectives）の項があり、内閣府の言うように、公正性以外の論拠も許容している。公正性についての記載は、次のとおりである。

介入に対する公正の議論

公正の議論	説明
垂直的公正（Vertical Equity）	裕福な個人/家庭からより貧しい個人/家庭への所得の再分配
水平的公正（Horizontal Equity）	同様の必要性を持つ個人/家庭は同様に扱われるべきである
社会的一体性（Social Inclusion）	誰もが自分の住む社会の生活に十分に参加することのできる所得の機会及びサービスにアクセスを持つべきである
世代間公正（Intergenerational Equity）	現在及び将来の世代の必要性に均衡を持たせる

第8節 費用便益

(1) ツールキット等によれば、費用及び便益の分析に当たっては、現状維持又は「最小限のことを行う」選択肢と比較した、各選択肢の全ての費用及び便益を説明することとされている。また、費用及び便益は可能な場合はいつでも定量化されなければならない、ともされている。

ツールキット等には、定量化した便益が、費用を上回っていなければならないとの記述はなく、むしろ、大臣の宣言の項には、「便益が費用を正当化していること」との記述がある。

また、とくに便益の定量化については、内閣府では、理論的には全ての便益は定量化できるとしていたが、DEFRA では、動物の福祉等についてどのように定量化するか悩んでいるようであった。

(2) 費用便益に関し、内閣府では次のように話していた。

一応、財務省と内閣府の方針として、できる限り数字にするようにということを推進している。勧めているのだ。とはいいいながら、それは難しいというのはよく分かっている。だから、ここに書いてあるように、できないものは要約：分析及び証拠の書式中「貨幣化できない費用・便益」の欄に記入するようになっている。ただ、できる限りやっちはいる。例えば政策が非常に小さくて、例えば野生生物の保護に対して何らかの影響があるかどうかを計るために調査を行えと言われたとしても、政策があまりにも小さいために、調査にかかる費用がかかりすぎては困るわけである。そういったときには、政策の規模に合わせてそれなりのものが行われていればいい。ただできるだけやりなさいということである。

貨幣化できない (non-monetized) どころか、数字にもできない例として、DEFRA が挙げたような、動物の気持ちとか、動物の福祉については、DEFRA が間違っている。例えば人が平飼い卵を買う時にどの位までの額なら支払うかがわかれば、それを数字にできるだろう。鶏がそうしたいかどうかという気持ちは別として。というのは、投票しているのはあくまでも人間であって、鶏ではない。だから、この計算をするのに当たって、動物福祉を計算しろと言っているのではない。動物福祉を求める人間の気持ちを計算しろということなのだ。もし動物福祉を計算してしまったら人の気持ちも入るから二重計算になってしまう。

だから、動物福祉というのは動物の福祉を計算するのではなくて、動物福祉を考える人間のそれを計算しろということである。

理論的にはすべてを数量化することができる。そういう方法がいろいろ今までに出されている。ただそれを信用できるかどうか、という問題は出てくるだろう。たくさん情報がありすぎて、どれを取ればいいのかというのが課題となるだろう。そして、技術というものは常に良くなってきている。すぐに政策を作らなければならないけれど、費用に対してどれぐらいの便益が得られるかがすでにわかっているものに10万ポンドもかけて調査をするのはばかばかしいということもある。だから、理論的には数字にできても、確かに信用できるかどうかという部分はあると思う。

便益の数字が費用より大きくなくとも政策として提案することは可能である。影響評価の書式をもう一度見ると、大臣が署名するところが2箇所ある。最終提案実施段階での大臣承認の欄に「便益が費用を正当化している」、つまり費用よりも便益の方が多い、ということが書かれているが、これは大臣が判断することである。この数字がマイナスであったとしても、便益が費用を正当化するということができる。つまり、これは大臣が判断することなのである。もうひとつの見方は、政策の費用、便益、影響について公平で理に適った見解を持たなければならないということである。数字がマイナスであれば、ここに何か重大なことがあるということかもしれない。しかし、便益の方が大きいと判断したのなら、その判断を主張しなければならないということである。

日本では、BSEが出たときに、国民の信頼、安心を得るために、全部の屠殺した牛を検査して、BSEにかかっているか、かかっていないかというのを調べたとのことであるが、そのようなケースは当然問題になっている。というのは、それは結局数字をどういうふうに付けるかということである。この場合はリスクがない社会、という安心感を与えるための価値を数字に表して評価するということになるわけであって、数字として出せるものと数字として出せないものがあるが、数字として出したものの費用が非常に大きくても、最終的にそういったリスクのない社会に生活する国民を評価した場合、国民がそういった安全な生活を評価した場合、これは費用の数字が高くても、やるべきであるということを正当化することができる。さらに重要なのは、数字がマイナスであってもそれが小さなものならば、他の方法と比べて、どちらの方がマイナス分が小さいかを考えるということもこの手順の一部であるということだ。

BSEのようにすぐ対応しなければいけない場合は、当然、リスクのない社会に生きるという便益という数字を出している暇はないだろう。そういった場合は貨幣化できないものとしておいて、便益の方に書かれることになる数字が出なくても、それはそれでいいと思う。

例えばBSEのようなときでもいろいろな対処の仕方があると思う。非常に高い費用がかかるロールスロイス的な対処もできるし、日本のような対処の仕方というのはある程

度のコストはかかっても、それなりの方法だっただろう。費用効果、どれ位の額を支払うことができるかということが大切である。これが一般消費者の目にうつるわけだから、そのときにこの判断を国民に対して防御できる、自分たちの判断が正しかったのですよと訴えられるのであればいいのである。影響評価の中で重要な部分となるのは透明性である。

英国では、例えば動物福祉を数字にする場合の計算式、あるいは支払い意思(willingness to pay)の計算式はどういうものがあるのかとの質問については、学術的な研究でそういうものがあるかもしれないし、調査もあるだろう。でも、必ずしも調査を行うほどのものではないかもしれない。例えば養鶏するのに当たって、集中型はやめて、全部平飼いにしろといった場合、その費用というのは、卵一箱に対して幾らの価格差があるかというのを計算すれば出てくるわけである。だから、調査しなくても普通の集中型と平飼い卵の価格差の違いから費用便益計算できると思う。そういった場合は調査する必要もないだろう。

BBC の場合、(NHK と一緒にライセンスがあるが)、一般の消費者がどのくらいの額を受信料として払う意思があるかを調査したら、大体今と同じくらい、という結果が出たらしいのだが、このくらいの大きな組織になれば、5万ポンドを調査に使ったとしても、これは利益があるからそのお金を調査費用としてそこに回してもいいと思う。

多分そちらの質問の趣旨は、便益移転(benefit transfer)ということだと思うのだが、この理念に関してはもっともっと研究されるべきであるところらでも思っている。

便益の計算の仕方というのは、各省、あるいはIAをやる人たちに、任せているということである。それに対してこれを使えというようなものは一切ない。ただ、また同じことの繰り返しになるが、結局 DEFRA のチーフエコノミストが大臣に対して、これは正しい、これはいい計算であるということを証明しないと署名ができないわけだから、そういう意味で自分たちできちんとやれということなのだ。

ただ、協議の中で、こういったものが出された時に、業界や動物福祉、環境団体などが、「あんたの経済的な方策が間違っている」と言ってくる可能性もあるので、それに対してもきちんとした対策を取らなければいけないから、それを踏まえて自分たちでやらなければいけないのである。

英国においてもこれはむずかしいことである。時間もかかることである。こちらの方でトレーニングコースをいろいろ行っているが、トレーニングコースに参加する公務員には、その時々には必ず適したものを言いなさいと言っている。例えば、今年はここまでしかできないけれども、来年はあなたたちの技術が良くなって、この答えがもしかしたら間違ったものになるかもしれない。その翌年になったらまた違うものが出てくるかも

しれない。ただここに書いてあるのは、あくまでも道理に適った、政策の規模に合った IA をきちんとやっていけば良いということなのである。

例えばこの農家で BSE が発生したからといって、いきなり BSE の調査を実施しろということと言わないと思う。1 戸で起こったことに対してそこまでやることはないけれども、例えば今後 BSE に対してどういう対策をしていこうかという中で、半年ぐらいの間、こういったものをやりますというのもまた適切ではないかもしれない。だから、あくまでもその規模に合ったものをして、それが道理に適っているものであれば良いのだ。

大体 1 つのトレーニングコースに 20 人ぐらいが参加するが、BRE（内閣府より良い規制局）の人がいたり、Better Regulation Unit の各省の人がいたり、政策立案者やエコノミストが入ったりと、いろいろな人が交ざっている。一応シナリオが整っていて、それに沿って行われるのであるが、ここではあくまでも問題点が指摘されるだけであって、答えはない。つまり、このコースの中では、問題点を指摘するトレーニングが行われ、それに気づかせる。こういうことをやらなければいけない、などの課題を指摘してゆくのである。課題を示して、それに対してどういうふうに対処するのか、自分なりに考えるということである。

（3）これに対し、DEFRA では次のように話していた。

費用便益計算については、まだまだ問題点がたくさんあると思う。特に DEFRA の問題としては、環境の影響というのは、例えばブルドーザーを使って家を建てていった場合、その土地を住宅に替えた場合の土地の価値、価格及び費用並びに土地をそのまま残しておいた場合の費用及び便益はどのように計算すればよいか。早いうちにエコノミストを入れていけばこれに関してリサーチができる。世界中の同じような例を調べて、証拠に基づいた何らかの計算をすることができるだろう。

ただ、そうはいっても、出すことのできないものもある。動物の健康などもとても難しい問題である。最終的な費用がどのようなものであっても、動物の健康に対する便益があれば良いと言われても、どうやって動物のストレスを計算するのだろうか。そういった意味で、それをどのように IA に反映してゆくかということは非常に難しいことである。

費用便益計算において動物福祉政策への影響というのは、動物福祉に対して、費用に対して便益が少ないような場合は、確かにその法なり規制が通らないことはある。逆に、通ったものでも、2 年後に見直しをされて、そのときにその便益が全然実現されていない、むしろ費用がかかり過ぎている、というようなことがあれば、それがまた見直されてやめる可能性もある。

動物福祉の便益計算ができないが、みんなの国民的な意識として動物福祉は大事なのだよということがあれば、費用が大きくてもやるべきだということになるのか、やはりそうではなくて、便益が小さいのだから、単純にそれはやめることにするのか、これは非常に難しい問題である。どちらとも言えないだろう。最近の例を挙げると、ヨーロッパの方から動物を輸送するときの福祉上の規制が出されたのだが、免除及び特例という項目があって、それを取り入れるかどうかを検討した。最初は大衆からの圧力、獣医さんや動物福祉グループなどからの圧力が大きかったので、政策チームはこれを一切無視してヨーロッパの規則どおりでやろうということにしていた。しかし、利害関係者と相談した結果、やはりあまりにも費用がかかり過ぎるということで、この特例という措置を活用することを選んだのである。

EU 規則をそのまま適用すると費用がかかり過ぎるので、免除、特例措置の活用ということで内容を少し広げた。もし状況が違えば、間違いなく国民の圧力を受けてそのまま進めていただろう。この場合は、費用とのバランスを考えた上で判断した例である。だから、圧力を無視したわけではないけれども、そのバランスを考えて制定したということだ。

費用便益計算上、便益がどうしても費用を下回る、費用の方が上回るといった場合に大臣あるいはパネルにどんな形で上げるかについては、最終的にはエコノミストの担当ではなくて、やはり政策担当の人間がやらなければいけないことである。状況によっては、例えば、マニフェストで公約されている政策に関しては、どんなに費用がかかってもやはりやらなければいけないという、大衆の圧力がある。だから、どんなに費用がかかっても、政策の人間がこれは必要であると思った場合、例えば、費用が1億ポンドかかって、便益 (impact) が9千万ポンドだという計算が出たとしても、大臣に提出する時に、政策の人間は「でも、これはやらなければならない」ということを自分なりに説明していかなければいけないものだと思う。

仮に委員会を通過したからといっても、さらに今度は閣議承認を得なければならないわけだから、「パネルを通りました、今度は他の大臣にかけました、そこで反対されました」ということは常にあることなので、最終的には証拠に基づいた手法が一番いいということになるのだろう。

依然として費用が大きいということを示したままで、それで政治的にやろうという決定はなされるという可能性はある。確かに費用が大きくても通る場合もあるし、通らない場合もある。期待されるアウトカムに対して費用がかかり過ぎだと判断された場合は、もう一度考え直せと言われるが、そのまま通る場合もある。だが、費用というのは、例えば、全体で 500 万ポンドかかると言っても、実際に細かく分けて利害関係者単位で考

えていくとそれほど大きくないこともある。だから、そういう情報も大事だと思う。でも最終的には、どの規制に対しても便益があるわけだから、その便益が大事だと思われれば通るだろう。

英国商工会議所 (British Chamber of Commerce) は今年 3 月に負担のバロメーター (Burdens Barometer) というものを発表した。これは、98 年から 2007 年 3 月までの RIA を見て、この中で 1,500 万ポンド以上の費用がかかるであろうと思われる政策すべてを対象に、実際にどのぐらいの費用がかかったかを計算して作られたものである。この結果、費用の総額は 556 億ポンドという数字が出された。ただ残念なのは、それに対して便益がどれぐらいあったかというのは計算してくれていない。あくまでも費用の計算しかされていない。

政府や省は、どういった便益があるのかを宣伝する (promote) のが苦手であるが、どうしてここに政府が規制や介入をしていきたいのかという理由があるのだから、こういったいい論理を、どんどん説明してオープンになるべきである。最終的にそのようにオープンになってゆけば、長期的に考えれば、もしかしたらこういった商工会議所のような考え方も変えることができるかもしれない。無理かもしれないが。

英国の中で調査が行われたのであるが、小規模企業は、基本的にはある程度規制があった方がいいという考え方をしている。というのは、どのようにすればいいのかがはっきり書かれているから。この人たちが恐れているのは、間違ったことをしてしまったがために、それに対して申立てをされる (challenge) ことなのである。だから、適度な規制があって、それにそれほど費用がかからないのであればそれにこしたことはない。

最初にそのような提案を、大臣に出したり、委員会に出したり、閣議に出したりするイニシアチブを取るのは誰かということであるが、イギリスの省は directorates, branches 及び teams という具合に分かれており、その一番下には部署別に「政策チーム」(policy team) というものがある。これは、大体 4～5 人の政策を立案する人々によって構成されているのであるが、この人たちがどういったものを作ればいいかをエコノミストと相談したり、IA をやったり、すべての準備をした上で、早い段階から大臣に説明をしてどんどん進めていくのである。それで、最終的に大臣が、「これで良い」と承認した段階から先は、大臣が引き受けて、上に対する責任を負うことになる。

その政策チームを作っている公務員は、アメリカみたいにポリティカルアポインティではなく、普通にそのチームに入っている公務員の方たちで、公平な立場にいる人間と考えてほしい。中立的な立場の人で、政治的なものではない。当然、政治上の顧問 (political

special advisor) という者が大臣たちにはいる。一般消費者向けというのはどうであるかということをおアドバイスする人たちはいるが、政策を作るチームの人たちは政治的な立場にはない。

第9節 農村地域への影響の吟味

(1) 影響評価においては、具体的影響テストとして、政策決定者が、経済的、環境的若しくは社会的な費用及び便益を貨幣化するため若しくは貨幣化されない費用及び便益を特定する一助となるように又は政策提案の様々な影響を特定することを可能にするために、関係各省において以下のようなテストが開発されている。これらのテストによる成果については、Evidence base の書式の中に記載するか、又は付属文書とするかが求められる。

- ・ 競争評価
- ・ 小規模会社影響テスト
- ・ 法的支援
- ・ 持続可能な発展
- ・ 炭酸ガス評価
- ・ その他の環境
- ・ 健康効果評価
- ・ 人種の平等
- ・ 障害者の平等
- ・ 男女平等
- ・ 人権
- ・ 農村地域への影響を吟味すること (Rural Proofing)

(2) これらのテストのうち、農村地域への影響を吟味することについては、前章で述べたように、DEFRA において開発され、実施されている。

このことについて、DEFRA では、次のように話していた。

どのようなものであっても、地域の法令でない限りは、政府で作るもので農村地域の法というものはない。だから、農村地域に対する責任はどこも持っていないわけである。ただ、そうはいっても、どのような法及び規制でも、もしかすると農村地域に対しての何らかの影響を持つ可能性はある。というのは、農村地域の生活と都市の生活というのは違うわけだから、もしかしたら、その規制によって農村地域での職が失われる、又は

事業の機会が減る可能性も出てくる。農村地域の人々を不利な立場にあるというわけではないが、特別なグループだと見なして、そこに及ぼす影響があるかどうかを調べなければならない、というのが **rural proofing** である。

動物福祉を例にとると、規制がかけられるとすれば、全体的な費用はこれぐらいだと提示されていても、実際にその影響を一番受けるのは農業者や土地の管理者である。つまり、全体でこれだけの費用がかかると言われても、それは、小さいグループの人たちにかかってくるわけである。だから、DEFRA の場合で言えば、そういったところを明確にしていけるのが第一の目的なのだ。

ただ、この問題点に一番かかわってくるのは雇用、就職に関する法律、あるいは交通手段に関する法律である。仮に、就職に関する何らかの規制が変わった場合、農村地域の方が失業率は高いわけだから、そこに対する影響は大きくなるはずである。そして、交通の面から言えば、例えば、バスの時刻表が1時間に1本に変わるということになると農村地域の方が影響が出てくるはずなので、そういうものを見極めていかなければならない。簡単に都会を対象にした考え方をするだけでなく、もしかしたら農村地域に対する影響の方が大きいかもしれないという点を明確にしていかなければいけない。

人種平等、障害者の平等、男女の平等と並んで、これも平等の問題である。**Rural proofing** というのは、都会に住んでいるか、農村地域に住んでいるかにかかわらず平等に見なければいけないということである。

影響を地域ごとに見たりはしない。何が都会で何が農村地域かという定義の説明文が作られていて、そういった意味では広い地域になっているが、要は都会対農村地域という形の中で、かかる費用のバランスが崩れていないかどうかを見る。

DEFRA の農村地域開発プログラム (**Rural Development Programme**) がもし現在紹介されるものであれば、当然こういった農村地域に対しての便益が大きいものであるから、**rural proofing** に関するものの1つになったと思う。ただ、このように IA や費用便益分析をやって、政策の人間がいろいろ作って…と考えてゆくととても難しい。DEFRA と関係ない人間にとって、**rural proofing** とはいったい何なのか、一般消費者にとってこれは何なのか、はっきり分からない部分がある。だから、これが何なのか、どのように評価を行うのか、ということについてはすぐにははっきりと説明できないのではないだろうか。

第 10 節 国民への協議及び IT の使用

(1) 協議は、影響評価手順の不可欠要素とされ、協議によって得られた国民の反応は、影響評価の証拠の 1 つとなる。ツールキットには、協議規約 (Consultation code) の項があるが、協議の手順に関しても協議の対象となっており、内閣府によれば、6 月現在で協議に関する協議が始められたばかりとのことであった。

(2) 影響評価における協議の位置づけについて、DEFRA では次のように話していた。

一般消費者も協議に参加することもできるし、例えば、自分が所属しているグループを通して意見を述べることもできるわけである。当然、メディアが間違った情報を流したりすることでいろいろな問題点が起こったりもするが、ただ、基本的には、興味のある人は何らかの形でそこに意見を反映させようとする。興味がない人間は、もう最初から興味がないから、消費者でも。

興味がある人は、一個人としても協議に参加して意見表明をすることもできるし、当然その人たちを代表するグループの人たちが、最終的にはこういう提案になりましたということで、実際に閣議を通す時、国会を通す時に、そこでまた質問なり、ロビー活動なりをすることはできる。

影響評価は、もともと協議の中に一般消費者が費用及び便益を見ることができるよう書かれているもので、それを利用して意見を述べることができるようになっているし、その手順には一般消費者の代表がすべて入っている。

(3) 影響評価に関して IT を使用することについては、内閣府大臣宣言において、影響評価の特徴として、幅広い国民による吟味を可能にするすべての影響評価のオンラインデータベースを挙げている。ツールキットにおいても、公表の項で、大臣によって承認された全ての最終的な影響評価は、容易に見つけることができるように省庁のウェブサイトの中央位置に公表されなければならない、とされている。

(4) 協議と IT の使用に関して、内閣府は次のように話していた。

IA では IT の使用というのは、オンラインデータベースに結果を載せるということ以外に、どういった影響評価があったかという IA の一覧リストとして、IA ライブラリーを作ろうと考えている。どういった内容、問題点があるかというものを一覧にして、それを押すと、リンクで違う省の IA のページにつながるようにするという図書館的な役割のものを、年内に作りたいと思っている。各省はそれぞれに IA をウェブサイト公表しているから。

協議をオンラインで実施するなど、協議にこういった方向の可能性があるかということで、今それは確か見直されているのではないと思う。現在行われているものとしては IA の協議に関しては 12 週間以内に行うということで、この書類で出すところもあるけれども、これは必ずウェブサイト上に載せなければいけない。それをダウンロードするということはできるし、確かそれに対して E メールでの意見を言うことはできるようにはなっている。

だから、各省の責任で作られているので、省によって違うと思うが、中には実際にミーティングしようというところもあるだろうし、今はまだやっていないけれども、今後について考えられるのは、チャットルームのような、ネット上で話し合えるような方法もあるのではないかというところまでは来ている。しかし、まだ実施には至っていない。

今、協議に関する協議が始められたばかりなので、多分 11 月ぐらいにその結果が出るだろう。ホームページ上でこれを見ることはできると思う。協議への使用方法としては、今までのように業界に関するものや利害関係者の意見をまとめて、これを判断してこうしようという一方向のものではなく、双方向にする必要があると思うのだ。こういった意見があったというのをまとめて、それをどういうふうに活用していくかということである。協議の結果をただまとめて、それで、ではこういう政策にしようというだけだと、一方向で終わってしまう。

それと、一般消費者にもっと参加してほしいと思っている。だから、来年から多分やり方が変わると思うが、どういうふうにやったら効果的かというのは、多分、協議に関する協議の結果事項として出てくると思うので、それを探してみてくれ。11 月ぐらいに出されると思うので。

IT というのは基本的にセットアップするのはお金がかかるが、それを実際に行うのにもお金がかかるわけなので、オンラインで話し合いをしようとする、それを管理する人間がいなければいけない。そうするとお金がかかりすぎるので難しいだろう。

オンライン協議が 1 つ行われたことがある。オンライン協議は大きな政策に関しては活用できると思う。こちらの首相がロードタックス、日本で言うと自動車税、車両税みたいなものであるが、そのロードタックスをそのまま使うか、それとも走ったマイル数によって課税するかというアイディアを出して、それをオンライン協議にかけたことがある。100 万以上の人が反対意見を出してきたので、結局だめになったのだが、そういった形で活用できると思う。