



規制影響評価に関する調査研究 最終報告書

平成20年2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

1993 年にヨーロッパで検討が始められた規制影響評価（Regulatory Impact Assessment : RIA）は、いまや世界各国で取組みが始まっており、当センターが調査した 5 つの国においては、規制を実施するかどうかを事前に検証するものばかりでなく、当該規制の実施後一定期間を経過した時点で、継続するか、止めるか、内容を改善するか、といったレビューを行うことがその体系の中に入ってきており、言わばそれがグローバルスタンダードになろうとしている。

また、規制影響評価の結果をどう活用するかの考え方については、当該規制に「否定的」な結果が出た場合に、当該規制を行わないとする国がある一方で、それを含めて当該規制を行うかどうかを政策決定者が決めるための資料とする、という国もあり、調査をしていて非常に興味深かった。

わが国は、1990 年代に OECD や米国から規制影響評価への取組みを打診されたにもかかわらず、そのチャンスを生かさず、やっと平成 19 年 10 月から本格実施に移されたところであり、上記のような諸外国に比べて、残念ながら大きく出遅れている。

当センターでは、規制影響評価についても、当センターのベシック・テーマである政策評価の一環として、これまでも取り組んできたところであるが、平成 19 年 10 月からの本格実施に際し、改めて各国の実施状況について調査した。これまでも多くの規制影響評価に関する調査・研究はあるが、当センターの調査は、実際に行政を担当した者によるものであるところに大きな特徴があると考えている。

当センターの調査にご協力をいただいた各国の規制影響評価担当の方々、在外公館の方々、通訳の方々、そして当センターで資料の検索や翻訳に取り組み、調査研究をサポートしてくれた方々に心から感謝の意を表するとともに、この報告書が多くの規制影響評価担当者の参考になることを祈念する次第である。

農林水産政策情報センター

目 次

はじめに

第1部 調査の概要	1
第1節 規制影響評価について調査研究することとした理由	1
第2節 調査の実施	2
第3節 調査結果のとりまとめ	3
第4節 各国の規制影響評価	8
第2部 海外調査結果	17
第1章 規制インパクト評価を巡るヨーロッパの動き	17
第2章 英国の IA	19
第1節 改正の背景	19
第2節 改正の趣旨	21
第3節 RIA から IA への変更点	24
第4節 影響評価の対象となる提案	27
第5節 緊急時の対応	30
第6節 政府介入の論拠	31
第7節 費用便益	33
第8節 農村地域への影響の吟味	39
第9節 国民へのコンサルテーション及び IT の使用	41
第3章 アメリカの RIA	43
第1節 規制影響評価の仕組み	43
第2節 USDA における RIA の実施事例	47
第4章 ドイツの GFA	55
第1節 規制影響評価(Gesetzesfolgenabschätzung)の概要	55
第2節 連邦政府調査結果	66
(参考資料)スタンダード・コスト・モデル	70

第 5 章 オーストラリアの RIS	73
第 1 節 RIS について	73
第 2 節 参考資料	81
(参考資料 1) 規制措置の過程	81
(参考資料 2) 規制影響の予備的分析 (preliminary regulatory impact analysis) ..	82
(参考資料 3) 諸表	85
(参考資料 4) ビジネスコスト・カルキュレイター	89
(参考資料 5) 費用便益分析について (OBPR ガイドラインより)	90
(参考資料 6) リスク分析について (OBPR ガイドラインより)	102
第 6 章 カナダの規制影響分析の改定	109
第 1 節 これまでの改定の経緯	109
第 2 節 規制の合理化に関する政令の施行	110
第 3 節 費用便益分析	112
第 4 節 規制提案の選別	115
第 5 節 農業・食品省における規制影響分析の事例(抜粋)	117

第 1 部 調査の概要

第 1 節 規制影響評価について調査研究することとした理由

(1) 1993 年、ヨーロッパ各国は、OECD の会議において、各国に現存する規制体制を踏まえて、政策決定の原則を示したチェックリストを作成することとし、現在の規制影響評価 (Regulatory Impact Assessment : RIA) への取組みが始まった。1995 年には、OECD により、言わば最初の規制影響評価チェックリストが採択されている。

以降、今日まで、規制影響評価は、ヨーロッパ各国はもちろん、世界各国において取組まれてきており、各国それぞれの政治的、経済的、そして文化的背景を反映させながら、それぞれ固有の進展を重ねてきている。

(2) 日本政府は、平成 19 年 10 月から本格的に規制影響評価を実施し始めた。このため、わが国の農林水産省としても、その円滑な運用を図るためには、既に規制影響評価を実施している前例を調査研究し、運用にあたっての参考にする必要に迫られていたが、わが国にとっては新しい制度であるため、参考となる前例や資料が国内にはなく、海外に求めざるを得ない状況であった。

(3) そこで、当センターでは、先進諸国の規制影響評価の理論的背景、制度、運用状況、問題点とその解決策等 について調査・研究し、今後の農林水産行政における規制影響評価の円滑な運用に資することとした。

第 2 節 調査の実施

1 行った調査

18、19 年度にそれぞれ 3 回ずつ開催した調査専門委員会においてご検討いただくとともに、次のように海外調査を行った。

18 年度 オーストラリア、米国

19 年度 英国、ドイツ、カナダ

なお、当センターでは、調査員が訪問した全ての国において、当センターが 18、19 年度に取り組むこととした調査テーマ全てについて調査を行うこととしており、これらの調査においても、そうした姿勢で取り組んだ。

2 基本的な調査事項

- ① 規制影響評価を実施するに至った背景や考え方
- ② 規制影響評価の体系
- ③ 規制影響評価は、全ての規制について行われるのか。緊急の場合、影響の小さい場合には、どのように対処しているのか。
- ④ 規制影響評価の結果が規制に否定的であった場合、当該規制は実施されるのか。
- ⑤ 農畜産業政策の規制影響評価には、独自性があるのか。

第3節 調査結果のとりまとめ

1 規制影響評価の概要

(1) 規制影響評価 (Regulatory Impact Assessment : RIA) の定義は、各国とも、おおむね次のようなものである。

＊ 事業者や企業等に影響を及ぼす可能性がある規制案の制定、改廃を行う場合に、その費用便益、リスク等について影響を分析するもの

なお各国では、RIA は、政策決定過程に通常含まれる手続と受け止められており、事前に内部評価で行われ、その結果を公表している国が多い。

(2) 規制の必要性を示すものとしては、どこの国でも、一般的に「市場の失敗」があげられている。

(3) 規制影響評価 (RIA) の必要性については、いろいろな規則や規制措置を作ること、ないし多いことは、次のような弊害をもたらすから、とされている。

- ① 企業等のコストが増加する
- ② 競争を妨げる
- ③ 新しい会社の参入に、バリアを作る
- ④ 小さい企業に対していろいろな面で多大な害を与える

(4) 規制影響評価 (RIA) の要素には、国によって多少の違いはあるが、おおむね次のような事項が中心となっている。

- ① 目的や問題点を明確にすること
- ② 何もしないを含む代替手段を考慮すること
- ③ 便益と費用の分析・比較をすること (中小企業への影響を調べること)
- ④ 関係者、国民の意見を聞くこと
- ⑤ 規制遵守の仕組みと施行について検討すること

2 規制影響評価の活用

(1) 規制影響評価の結果は、当然、新たに講じられようとしている規制の是非を判断する証拠資料として用いられるが、海外調査の結果では、その結果が規制実施に「否定的」と出た場合の取り扱いはまちまちである。

英国やオーストラリアでは、規制影響評価の結果はいくつかある政策決定のための証

拠資料の一つであり、「否定的」という結果は結果として証拠の一つとして考慮するが、必ずしも当該規制を講じないという結論になるとは限らない、とのことであった。

米国では、規制影響評価により「否定的」という結果が出たとしても、当該規制を実施せざるをえない場合がある、としていた。

一方、ドイツでは、GFA の結果、「否定的」とでたら、当該規制は実施しないとのことであった。規制は政府が準備するものであり、自ら準備したものを「否定的」として議会に提出することはできない、とのことであった。

- (2) わが国では、おそらく「否定的」という評価結果が出た場合には実施されない、ということになろうが、(1) で述べたように世界各国でもその取り扱いは分かれており、「否定的」と出た場合における当該規制の取り扱い方について理論的な整理をしておくことが必要ではないだろうか。

3 規制影響評価の対象

規制影響評価も、実施するためには費用、時間、人手等を要することは言うまでもなく、このため、各国では、テストをして影響の少ないものを簡易な方法で済ませたり、一定影響規模以下のものを除外したりするシステムが講じられている。

例えばオーストラリアでは、ビジネスコスト・カルキュレーター (Business Cost Calculator ; 「BCC」) というツールを開発して適用した結果、2 万 6 千件の規制措置のうち、本格実施したものは 96 件に留まったとのことであった。

4 緊急事態への対応

鳥インフルエンザの発生の場合等、緊急な規制を要する場合に、規制影響評価を省略したり、事後に実施して影響を少なくする措置をとるなどの対応は、ほとんどの国で行われている。

5 事後の規制影響評価について

- (1) わが国の規制影響評価は、やっとスタートラインに立ったところであるが、諸外国では、すでに事後の規制影響評価の実施という段階になっている。

これは、実施に移された規制が実際にはどのような影響を及ぼしたかを、実施後 3 ～ 5 年後に調べ、当該規制を続けるべきか、やめるべきか、あるいは改定すべきか等を決定する証拠を提供することを主な狙いとしている。

こうした検証を行うのは、規制影響評価だけでなく、評価体系全体に言えることであ

るが、規制が必要かつ十分で、行き過ぎた負担を課していないかどうかを適時適切に検証していくことは、今後、グローバルスタンダードにもなるものと考えられ、わが国でも、こうしたシステムの導入を検討するべきである。

(2) なお、こうした規制影響事後評価を行うことを、当該規制の実施を定めた法規の中にあらかじめ規定しておくことも、各国において広く行われているので、併せて検討することが望ましい。

6 費用便益分析

(1) 費用便益分析を行った結果、「1」を超えなかった場合の取扱いについても、それぞれ2で述べたような考え方にに基づき、当該規制について「否定的」となる国、それをカバーするに十分ないわゆる「定性的な理由」があれば必ずしも「否定的」にならない国とがある。

わが国では、いわゆる公共事業において費用便益分析等が行われ、「1」を超えない場合には事業を実施してこなかった歴史があるため、おそらく「1」を超えなければ「否定的」な結論になるだろうが、「否定的」にならないために「鉛筆を舐める」ことも行われかねないので、十分な定性的理由があれば、「否定的」にはしない道筋を設けておく方が良いのではないだろうか。

(2) 米国では、費用便益分析 (cost benefit analysis)のほかに、経済分析 (economic analysis)、影響分析 (influence analysis)、規制柔軟性分析 (regulatory flexibility analysis) といった手法も用いられている。

このうち規制柔軟性分析は、地元の民間又は自治体レベルの組織も同じようなことを行うことができる、あるいはより良く行うことができると思われる中で、他の組織との違いをどのようにして提示することができるかというような分析である。

(3) また米国では、プログラムによって違うものの、例えば、農村地域に下水設備を整備し、浄水を提供し、地域の改善のために建物を建設するようなプログラムでは、その地域に提供される経済的な活性効果だけでなく「社会的な効果」をも見ている。例えばメタンガス消化槽の設置による経済的効果だけでなく、炭酸ガス放出の削減に関連する社会的効果にも注目している。

なお米国農務省では、新しい効果のモデルとして、アイオワ州の大学とともに、新たな雇用創出だけでなく、地域開発プログラムに対して行われた投資の社会的効果を見る社会経済分析システム (socio economic analysis system) というものを開発中である。

(4) 英国では、例えば日本の BSE 対策のように、国民の信頼、安心を得る必要がある場合には、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しているが、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ものの、数字として出した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できることを国民が評価した場合には、「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できる、としている。

この場合、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している。

要は、これが一般消費者の目に写ったとき、そ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と訴えられればいい、ということであった。その意味では、「透明性」が影響評価の中で重要な部分となっている。

(5) また英国では、例えば、マニフェストで公約されている政策のようなものに関しては、どんなに費用がかかってもやはりやらなければならないという、国民からの圧力があるので、「でも、これはやらなければならない」ということになる、としている。

このことについては、米国でも同様の話があった。

7 スタンダードコストモデルと官僚機構経費

(1) ドイツやオランダなどの 8 カ国においては、オランダで初めて考案され、現在では国際的評価を得ている、スタンダード・コスト・モデル (Standard Cost Model : SCM) を適用し、法的規制により企業の負う行政的負担(「官僚機構経費」と呼ばれている)を削減することが試みられている。

(2) 規制影響評価を行う場合には、ほとんどの場合、費用対便益の分析が必須であるが、費用、便益とも、それぞれ様々な計算手法があり、どのような手法を採用するかによってその計算結果も大幅な差が出てくることも少なくないと思われる。

したがって、(1) で紹介したような標準的な費用計算方法が示されれば、かなりの混乱が避けられ、国民の信頼を得ることも期待できるので、OECD でも公認しているスタンダード・コスト・モデルのようなシステムを研究し、日本の農林水産行政に適用できるコストモデルを開発する必要があるのではないだろうか。

(3) なお、官僚機構経費の削減は、ドイツ等の国々においては、評価を行う際の重要な要素とされている。これは、規制があることによって生ずる申請料などの事務的な経費や、当該規制のための人員配置に要する様々な経費、規制のために民間に要するかかり

まし経費（例えば、防災に関する規定で消火器の設置が義務付けられたような場合）等のことで、わが国でいうような、定員削減や組織の縮小といった行政改革にリンクしたものではない。

8 農業政策への影響

（１）各国の調査にあたっては、規制影響評価を行うことにより、農畜産業政策に独自の影響を与えることはないかについても調査したが、どの国の担当官も、他の産業分野と異なるところはない、とのことであった。

また、農畜産業分野に固有の問題や措置の有無については、どの国でも「ない」とのことであった。

（２）農畜産業政策といっても、消費者に対する影響については、他の政策によるものの差は考えにくい。

農畜産業従事者に与える影響については、理論的には考えられるものの、現在のわが国において現実的には、規制強化よりも規制緩和の政策が多いところから、考えにくいものと思われる。

（３）規制影響評価については、各国それぞれに独自のやり方、手法を開発していることを考えれば、わが国固有のシステムを構築することも視野に入れてよさそうであるし、事柄によっては、農畜産業分野独自のシステムがあってもよいのではないだろうか。

第4節 各国の規制影響評価

1 英国の I A

(1) 英国は、規制影響評価(Regulatory Impact Assessments ; RIA)への取組みについては、各国の中で最も進んだ国として OECD から高い評価を得ているが、今般、これまで行われていた規制影響評価を改正し、2007 年 11 月から、全ての影響評価は新しい様式で行われている。

(2) これまでの英国の規制影響評価は、言わば規制措置の検討について省内の同意を得るため(初期)、次に国民に対するコンサルテーション手続きを行うため(中期)、最終的な規制措置案を策定するため(最終)の 3 段階で行われ、各段階を通じて、規制の原則(目標の明瞭性、透明性、責任の所在、リスクと便益の均衡性、首尾一貫性)を念頭におきつつ、影響評価の要素(リスクの予測、各選択肢の比較、費用対便益、規制の遵守費用)について分析が行われていた。

(3) しかしながら、こうしたやり方には、次のような課題があったとされている。

- 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十分ではない
- ② RIA 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 費用便益データ等の決定的に重要なデータが見つげ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
- ⑦ RIA 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

(4) このため、次のような目的をもって改正作業が取り組まれた。

- 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

(5) RIA から IA への手順の変更は、次の 5 点である。

- ① 要約書の作成
政策論拠、政府介入の理由、費用便益等について、かなり分厚い書類が作成され、

分かり難くなっていたので、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
- ③ 省庁エコノミストの関与
- ④ IA 作成段階の増

従前は、初期、中間及び最終の 3 段階であったが、改正後は、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した。

- ⑤ 政策の施行についてのハンプトンの原則の考慮

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 年に発表したもので、どのようにすれば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ている。

(6) なお、従来の名称から規制の文字をはずした理由について、内閣府と環境食料農村地域省 (DEFRA) とでは、次のような異なる見解に立っている。

- ① 内閣府：政策は全て規制であるので、それをこの名称変更で示した。
- ② DEFRA：規制だけではなく、広い意味の政府の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。

(7) DEFRA では、今後、1 年に数千の政策について影響評価を実施しなければならないだろうと懸念しながらも、便益又は影響が少ないと想定されるものは、わざわざ時間をかけて細かくやったりはしないで、早く進めていくことになるだろう、としている。

2 アメリカの RIA

- (1) アメリカの規制影響評価 (Regulatory Impact Assessment : RIA) は、1993 年から、大統領令「規制の計画立案及び審査」により政府の定める規則について行われており、法律については行われていない。
- (2) 各省庁は、重要な規制措置 (significant regulatory actions) を講じようとするときは、行政管理予算局 (Office of Management and Budget : OMB) の情報及び規制業務室 (the Office of Information and Regulatory Affairs ; OIRA) の審査を受けなければならない。
- (3) 一見、OIRA と協議するのは、すべての規則ではないようにも見えるが、農務省 (United States Department of Agriculture : USDA) によれば、ほとんどすべての規則について規制影響評価を行い、OIRA と協議しているとのことであった。
- (4) 便益費用分析については、次のように記述されている。
- * 便益及び費用の両方が貨幣単位で表わされる。貨幣単位で表わすことができないときも物質的な単位で測定するよう努力すべきである。それも不可能であれば、質的に説明すべきである。重要な便益及び費用を貨幣単位で表わすことができない場合、便益費用分析の有用性は低い。
- 便益と費用の差である純便益の大きさは、ある政策が他のものよりも効率的であるかどうかを提示するものである。便益対費用の比率は純便益の有意義なインジケータではなく、この比率のみを考慮すべきではない。

3 ドイツの GFA

(1) ドイツの規制影響評価は、「Gesetzesfolgenabschätzung」(GFA：直訳すれば「法規によって生ずる結果の評価」と呼ばれている。2000 年以降、ドイツ連邦政府では、GFA を実施することが義務化されている。

規制の施行前に行われる「施行前 GFA (prospektive GFA)」と「補完的 GFA (begleitende GFA)」、規制施行後一定期間経過した段階で行われる「施行後 GFA (retrospektiven GFA)」の 3 種類があり、これらの 3 種類の GFA は、継続して用いられることもあれば、個々に用いられることもある。

(2) 施行前 GFA (prospektive GFA)

施行前 GFA は、規制の選択肢を検証するもので、影響を比較し、最適な規制の可能性を引き出す。日本で規制影響評価と言う場合、ドイツでは施行前 GFA がこれにあたる。

(3) 補完的 GFA (begleitende GFA)

補完的 GFA は、法形式の条例案の全部又はその一部について、実際の規制体系にあてはめてシミュレーションするもので、規制の実効性を検証するものである。

(4) 施行後 GFA (retrospektiven GFA)

施行後 GFA は、法規制により生じた影響を調査し、当該規制を継続ないし期間限定のものにするかどうか、内容を改定すべきかどうか等を決定するための情報を提供するものである。

(5) GFA の結果、その規制の施行に否定的な結果が出たときには、基本的には、その規制は実施されない。これは、費用対効果分析において「1」を超えなかった場合も同様である。

(6) また、GFA を行うにあたっては、連邦政府が政策課題として目指している「官僚主義的なコストの削減」が基準の一つになっており、官僚主義的なコストが付随的に発生するかどうかは、政策等を施行するかどうかの判断の一つの材料になっている。

(注)「官僚主義的なコスト」とは、規制措置に伴う事務的な経費や民間において新たに必要となる経費のこと。

4 オーストラリアの RIS

(概要)

(1) オーストラリア連邦政府の規制影響評価は、規制影響報告書 (Regulatory Impact Statement ; 「RIS」) と呼ばれ、議会への報告義務があること以外の基本的な枠組みは、各国で行われている規制影響評価と変わらない。

(2) RIS は、新しい規制 (既存の規制の改正を含む。以下同じ。) を講ずる際、当該規制に係る意思決定過程がきちんと必要な手順を踏んでいることを明らかにするためのもので、その限りにおいては規制の制定に重要な役割を担っているが、政策の決定に対する影響の度合いはそれほど大きくない。RIS はその根拠情報の一部に過ぎず、その結果如何にかかわらず、政策決定は総合的な判断の上に立って行われる。

(RIS の 7 つの要素 (elements))

(3) RIS では、次の 7 つの要素について、実施手順もこの順で、検討が行われる。

- ① 問題の所在を絞る。
- ② 政府が達成しようとしている目的は何か、を明らかにする。
- ③ 規制をするか、しないかの選択肢を見つける。
- ④ 影響 (impact) を分析する。
- ⑤ コンサルテーション (関係者に意見を聞く過程) ステートメントを行う。
- ⑥ 優先選択肢 (preferred option) を選定する。
- ⑦ レビューを実施する。

(費用便益分析の結果の役割)

(4) RIS では、必須的に費用便益分析が行われている。しかしながら、費用便益分析の結果が、便益が費用を大きく上回ることが望ましいが、「1」以上でなければ当該措置を講ずることはできない、とはされてはいない。費用の方が高いとき (「1」を超えていないとき) には、そういう結果であることを明確にした上で分析結果が提出され、政策決定者は、こうした分析結果を含む様々な根拠を総合的に踏まえて、規制をするかしないかを決定する。「1」を超えないからと言って、直ちに規制をしないということにはならない。

(RIS を行わなくても良い場合)

(5) 例えば重大な疾病の発生に対応するための規制等、緊急時の規制は RIS 実施の例外となっており、アメリカやイギリス等の各国と同様である。

(どの程度の RIS を行うかの予備的分析)

(6) オーストラリアでは、全ての規制に対して本格的な RIS を行っているわけではなく、「予備的分析」を行うことにより、過大な作業を防止している。予備的分析は、次のような手順で行われている。

① ステップ 1 実行可能なすべての選択肢の検討

この段階で規制措置をとらないとされたものは、ステップ 2 以降は必要としない。

② ステップ 2 規制案の影響の予備的分析

ステップ 2 では、ビジネスコスト・カルキュレーター (Business Cost Calculator : 「BCC」) を使って、講じようとする規制から考えられそうなビジネスや個人、経済に関わる規制遵守費用や、影響を明らかにする。

BCC は、IT を利用したツールで、政策作成者が必要事項をコンピューターに入力することにより、さまざまな政策の選択肢の規制遵守費用を見積もるのに役立つよう作られている。「クイックスキャン」と「コストオプション」の 2 つの主要機能があり、活動基準原価計算法を使って、ビジネスにかかる規制に対する規制遵守費用の数値化の標準処理を自動的に行うことができる。

規制遵守費用は、政府規制を順守するために必要となる業務にビジネスが要する直接費用のことである。規制により業務が新たに発生する場合に「ビジネスが負担する規制遵守費用が発生する」ことになるかとされている。

(詳細は、第 2 部第 5 章、参照)

③ ステップ 3 連邦政府の RIS 総括官庁の生産性委員会と協議し、どのようなレベルの分析作業を行うべきかを決定

なお 2005 年度においては、以上の予備的分析の結果、ステップ 1 で規制を要するとされた約 2 万 6 千件の案件のうち、本格的な RIS を実施したものは 96 件とのことであった。

5 カナダの R I A

(1) カナダは、規制影響評価について長い伝統を持つ国であり、近年もその近代化に向けて、頻繁に改定を行っている。最近では、2007 年 10 月、費用便益分析ガイドが制定され、費用と便益の分析を 5 段階の時系列に分けて実施することとされた。

なお、これらはいずれも政府の実施する規制プログラムをその対象としており、法律が規制影響分析の対象外であることは、米国と同じである。

(2) カナダにおいては、2007 年 4 月に、1999 年から実施されている規制影響分析に関する政令を、「規制の合理化に関する政令 (Cabinet Directive on Streamlining Regulation)」に改正した。

従来は、規制の実施前に影響評価を実施するだけで、一旦規制を実施すれば見直しは行われなかったが、この政令改正により、業績を表すインジケータを設定し、それによって規制の効果等を測定し、規制を見直すこととされた。その見直しで問題があるという結論が出れば、その規制をもう一度開発の段階に戻して規制を作り直すこととなる。

(3) 政令においては、規制の測定、評価及び見直しに関して、各省庁は、規制がその最初の政策目的を満たしていること、及び継続的に規制の枠組みを更新する責任があることが規定され、次のようにされている。

- ① 規制の測定に関しては、規制プログラムについて、あらかじめその業績を測定するためのインジケータを設定しておくこと
- ② 評価に関しては、実施したプログラムをインプット、活動、効果、最終的なアウトカム、アウトカムの達成にそのプログラムが寄与した程度、value for money、意思決定等の手順などの側面から評価すること
- ③ 見直しに関しては、規制の政策目的を適えるための効果、手法の選択、規制の明確性、競争力への影響等に焦点を当てて検討すること

(4) 影響分析は、次に掲げる 5 段階に分けて行われる。

- ① 課題、リスク及びベースラインシナリオの特定
- ② 目的の設定
- ③ 規制及び否定的規制的な選択肢の開発
- ④ 便益及び費用の評価
- ⑤ 説明陳述書の作成

また、定量化された便益が費用を上回っていることが必要であるが、どうしても定量化できない費用便益があれば、定性的な説明がなされることもある。しかしながら、それはまれであるとのことであった。

(5) カナダでは、1 年間に 300～400 ぐらいの規制の提案があるが、規制を実行すべきかどうかについては、その影響の大きさを低、中、高の 3 段階に分け、それに応じて影響評価の実施方法を変えることとなっている。

また、緊急事態（カナダ人の衛生、安全保障、経済又は環境に差し迫った深刻なリスクがある時としている。）には、迅速化された手順として、規制の選択のための質問表の作成を行わないで規制を実施することが許される。

なお、2006 年 7 月以降、提案のあった規制のうち、50%は「低」、約 40%が「中」、そして約 10%が「高」であったとのことであった。

第2部 海外調査結果

第1章 規制インパクト評価を巡るヨーロッパの動き

1 ユーロッパにおける規制インパクト評価導入の背景

1990年代に入り、ヨーロッパ各国においては、技術革新や経済的な競争の激化をはじめ、各国の協力関係の多様化など世界的な変革が進行し、新たな環境問題や社会問題が浮上する中、より少ない労力で効果的に政策決定を実行・実施できる仕組みづくりが各国政府に求められるようになってきた。法律が国際的になり、EU委員会から各種の規則制定の要請があるばかりでなく、国内法が世界の貿易体制にも影響を与えるようになって、法律の質を改善することは、人々の生活の質の向上や、経済動向、行政の効率化の動きにも大きな意味を持つ問題になってきた。

2 OECDの動き

1のような情勢の中でOECDは、1993年5月に開かれた会議において、加盟国の規制政策担当者らにより、各国に現存する規制体制を踏まえて、政策決定の原則を示したチェックリストを作成することになった。適切なチェックリストを作成することで、個々の法律の質が向上するばかりでなく、国家の法制度の効果や透明性も改善されるというのが大枠での合意内容である。

作業は、OECDの「Public Management Committee on Regulatory Management and Reform」と題する作業計画に則って、Public Management Service (PUMA)が管理運営および比較分析の点からサポートを提供するという形で進められた。加盟国の関心は高く、10カ国および欧州委員会から計15のチェックリストが提出され、それが分析された。PUMAは、行政の効率性、対応、効果を高めるという目標に向け、公共事業体の管理運営に関する調査・分析・報告を行ったほか、加盟国間の意見交換の場を設けるなどした。

リストは、原案の改訂が1994年11月半ばに行われ、The Council of the OECDに提案という形で提出された後、1995年3月9日に採択された。このリストは、その後各国において作成された規制インパクト評価チェックリストの原型となっている。

3 Mandelkern Group—規制改善のための諮問委員会

2000年11月、EU各国の行政担当大臣はストラスブールで会合を開き、行政改革や電

子政府、行政サービスの質、規制の改善など、各国が共通して抱えるさまざまな問題について話し合った。規制改善についてはさらに検討を重ねるとして、大臣らが Dieudonné Mandelkern 氏を議長とする High Level Consultative Group (諮問委員会)を創設し、委員会に第一次報告書を4カ月以内に、また最終報告書を1年以内に提出するよう義務付けた。

「Mandelkern Group」という名で一般に知られているこの委員会は、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、イギリスの各国における規制改善の上級専門家代表から構成され、欧州委員会事務総局 (Secretariat-General) から関係者がオブザーバーとして参加した。

第一次報告書は、2001年2月末に完成し発行された。Mandelkern Group は、各国行政担当大臣の要請に基づいて2001年11月に最終報告書を取りまとめ、欧州議会議長および欧州委員会、閣僚会議、行政担当大臣にこれを提出した。

最終報告書は、第一次報告で大枠を示した「規制の質向上」にかかわる主要分野を検討し、期限付きの行動計画を提唱している。行動計画の実施は、規制環境の改善を達成するにあたり大きな役割を果たすものと見られている。ここでは、必要性、バランス、従属性、透明性、説明責任 (アカウンタビリティ)、利用性、簡素化の7つを基本原則として掲げ、総合的なアプローチについて概説している。また、7つの主要分野における各国およびEUレベルのベスト・プラクティスを検討し、関係当局の権限を侵害しないようにそれらを適用する方法を提示している。

4 欧州委員会による規制改善のための行動計画

3の Mandelkern Report の報告を受けて、欧州委員会では、2002年6月5日、規制環境の簡素化および改善を目的とした行動計画を取りまとめ、6月21～22日に Seville European Council に提出した。この行動計画には、Mandelkern Report の主要な提言をはじめ、ヨーロッパの規制のあり方を改善するための16の行動指針が盛り込まれている。

行動計画の主な内容は、次のとおりであり、ヨーロッパ各国は、この行動規範を基礎として、規制影響評価に取り組んでいる。

- 欧州委員会は、2003年初から実施が予定されている政策案について、その経済・社会・環境面の影響を評価する2段階の影響評価プロセスを導入する。
- 欧州委員会は、欧州レベルでの政策決定プロセスの公開性および透明性を向上させるべく、協議の最低基準を確立することを約束する。
- 欧州共同体関連の法律を量的に削減するため、現行法の簡素化に向けた事業を策定する。
- 欧州委員会内に、事務局長を含む全長官 (Directorate-Generals) の参加する規制改善のための内部ネットワークを創設し、監督機関として機能させる。

第2章 英国の IA

英国は、規制影響評価(Regulatory Impact Assessments ; RIA)への取組みについては、各国の中で最も進んだ国として OECD から高い評価を得ているが、今般、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 (New Impact Assessment : IA) 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。

(注) 影響評価関係資料については、当センター政策情報レポート 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。

第1節 改正の背景

(1) 英国において 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

(2) また RIA には、次のような課題があった。

- 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十分ではない
- ② RIA 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
- ⑦ RIA 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

(3) 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 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。

2007 年 11 月から、全ての影響評価は、新しい様式を使用して行うこととされている。

第2節 改正の趣旨

1. 内閣府の見解

(1) 今回 RIA の改正を行ったのは、RIA の目的の改善や課題の解決を図ることを意図したためであるが、併せて、規制影響評価の「規制 (Regulatory)」の文字を外すこととした。このことについて、内閣府 (Cabinet Office) では、その対象は今までと変わらないとのことで、次のように述べている。

(2) 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。

そのひとつの理由は、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は変えることに決めた。

(3) 今回内容を変える必要を感じたので、同時にそれに応じて名前を変えた。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、ということである。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り、分析を改善するなど、いろいろな変更が行われた。

(4) 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。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。

(5) 以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ならないなかったのだが、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 の見解

(1) DEFRA においては、規制影響評価の「規制 (Regulatory)」の文字を外すことについて、内閣府とは異なり、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。すなわち「規制」という言葉をとることによって、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、ということである。

また、従来の RIA の問題点について、次のように述べている。

(2) 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ことがある。

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しまっていた。

(3) 次に、費用便益の分析の部分において、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ことが問題点であった。

(4) 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ときには、費用がこのぐらいかかって便益がこのぐらいある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べきであった。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。RIA は、本来ならば、政策としてなぜ政府が介入するか理由としての市場の失敗を見極めるためのものであるのに、それが無視されていた。

(5) 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、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。

(6) ほとんどの場合、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。

(7) 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。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。

第3節 RIA から IA への変更点

(1) RIA から IA への手順の変更は、次の 5 点である。

- 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
- ④ IA 作成段階の増
- ⑤ 政策の施行についてのハンプトンの原則の考慮

(2) 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。

(注) 要約書の書式については、当センター政策情報レポート 129 を参照されたい。

(3) 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。

(4) 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されている。

(5) 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した。

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。

(5-2) 影響評価ツールキットでは、審査段階 IA 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、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ならば、それを修正又は他の政策にするための基準が必要ではないのか
- ・ 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

(6) 政策の施行についてのハンプトンの原則の考慮

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。

(6-2) 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。

(7) 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、という作りであった。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4節 影響評価の対象となる提案

1. IAの実施対象

(1) 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) をもたらさないが、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。

(2) 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伴わない税金若しくは税率のその他の変更の場合

(3) DEFRA では、IA の実施対象について、次のように述べている。

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ならない。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ならないということになり、IA を行うこととなる。

行動規範には、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。

(3-2) 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。しかし、その対応費用だけではなく、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。

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。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 が減ることになる。

(3-3) 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。

(3-4) 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なれば、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。

(3-5) 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きなさいというものもある。

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良い。

2. IA の実施予定提案数

(1) 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、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。

なお、2006 年には、イングランドだけで 3183 の規則 (statutory instruments) があり、これは法令を作る前の命令 (order) (日本の政令、省令のようなもの) であるが、これらの命令の全部について、IA を実施しなければならないだろうと考えられる。

(2) DEFRA では、1 年に数千くらいを IA にかけなければならないだろう、と懸念しつつも、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で、早く進めていくことになるだろう、としている。

第5節 緊急時の対応

(1) 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。

(2) そのような場合について内閣府では、次のように述べている。

そうした場合、IA をやらないですぐに規制をかけるのか、ということについては、確かに柔軟性が必要で、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、ということになる。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、例えば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である。

例えば、食品基準庁 (Food Standard Agency) が公共の安全、健康のために牡蠣の養殖場を閉めるとしたとき、今まで RIA をやっていなければ、これからは IA をやりなさいと奨励する。その日のうちに判断しなければならない事案なので、できることは少ないだろうが、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。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である。

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。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なさ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し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だけのことで、公表も、基本的には緊急事態のみ後にしても許される。

(3) 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6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。

(2) このことについて内閣府では、次のように述べている。

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と考えられた場合や倫理的な課題もあるということである。

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、政策立案者に対して、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だけのことで、これだけには限られない。

(3) また、このことについて DEFRA では、次のように述べている。

省の公共サービス協定 (Public Service Agreement : 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ものの、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が入ってくる。

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ならないというような形で政府の介入は使われている。しかし、そう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場合には、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。

(4) 市場の失敗について、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	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

（５）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、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7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。

(2) 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。

(3) 費用便益に関し、内閣府では次のように述べている。

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一応推進している。とはいいながら、それは難しいというのはよく分かっている。だから、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、政策の規模があまりにも小さい場合には、調査にかかる費用がかりすぎでは困るわけである。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ので、ただできるだけやりなさいということである。

(3-2) 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 ((4) 参照)、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とき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、政策が対象に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、鶏の動物福祉を計算しろと言っているのではなく、動物福祉を求める人間の気持ちを計算しろということである。もし鶏の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。

(3-3) 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。

(3-4) 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。

(3-5) 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、やるべきであるということを経済学で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。

(3-6) 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。

(3-7) 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写るわけだから、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と訴えられればいいのである。影響評価の中で重要な部分となるのは透明性である。

(3-8) 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。例えば養鶏を営むに当たって、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。

(3-9) BBC の場合、(NHK と一緒にライセンスがあるが)、一般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、このぐ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) という事だと思うのだが、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。

(3-10) 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。これを使えというようなものは一切ない。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である。

ただ、協議の中でこういったものが出されたときに、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ならないから、それを踏まえて自分たちでやらなければならないのである。

(3-11) 英国においてもこれは難しいことである。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行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

たら間違っただけの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 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は言わないと思う。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いいものであれば良いのである。

(4) これに対し、DEFRA では次のように述べている。

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。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 に反映していくかということは非常に難しいことである。

(4-2) 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。

(4-3) 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に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こと

で、この特例という措置を活用することを選んだ。

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。圧力を無視したわけではないが、そのバランスを考えて制定したということである。

(4-4) 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ならないことである。

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ならないという、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ならないものだと思う。

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。

(4-5) 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。しかしながら、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。

(4-6) 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、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。

(4-7) 政府や省は、こ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。

(4-8) 英国の中で調査が行われたのであるが、小規模企業は、どのようにすればいいのかがはっきり書かれているので、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。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。

(4-9) 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と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が、この人たちがこ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。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。

(4-10) その政策チームを作っている公務員は、アメリカのような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人たちで、公平な立場にいる人間である。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8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ものは 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、次のように述べている。

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れも持っていない。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ので、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。農村地域の人々が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、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。

(3) 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である。

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ので、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。

(4) 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…と考えていくととても難しい。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9節 国民へのコンサルテーション及びITの使用

(1) コンサルテーションは、影響評価手順の不可欠要素とされ、コンサルテーション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、コンサルテーション規約(Consultation code)の項があるが、コンサルテーションの手順に関してもコンサルテーションの対象となっており、内閣府によれば、6月現在でコンサルテーションに関するコンサルテーションが始められたとのことであった。

(2) 影響評価におけるコンサルテーションの位置づけについて、DEFRA では次のように話していた。

＊ 一般消費者もコンサルテーション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。消費者でも興味がない人間は、最初から興味がないから、参加しない。

興味がある人は、一個人としてもコンサルテーション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、もともとコンサルテーション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。

第3章 アメリカの RIA

アメリカの規制影響評価（Regulatory Impact Assessment : RIA）は、1993 年から、大統領令「規制の計画立案及び審査」により政府の定める規則について行われており、法律については行われていない。

第1節 規制影響評価の仕組み

1 規制の計画立案及び審査（大統領令第 12866 号）

（1）「規制の計画立案及び審査」（Regulatory Planning and Review）（1993 年 9 月 30 日付け大統領令第 12866 号）では、第 1 項（a）に規制の理念を次のように規定している。

- * 連邦省庁は、法により要求される規則、法の解釈に必要な規則又は公衆の健康及び安全、環境若しくはアメリカ国民の福祉の保護若しくは改善における民間市場の実質的な失敗のような差し迫った公共の必要性になくてはならない規則のみを公布すべきである。

規制の可否及び方法を決定するに当たって省庁は、規制しないという選択肢を含め実施可能な規制の選択肢のすべての費用及び便益を評価（assess）すべきである。

費用及び便益は、定量可能な指標（有効に予測できる最大範囲まで）及び定量化は困難であるがそれにもかかわらず考慮することが必須である費用及び便益の定性的指標の両方を含むと理解されるものとする。さらに、代替的な規制への取組み案の中から選択するに当たっては、省庁は、成文法が規制の取組み案を要求しない限り（潜在的な経済上、環境上、公衆の健康及び安全上並びにその他の有利な点、分配に関する影響並びに公平を含む。）、純便益を最大化する取組み案を選択すべきである。

（2）また、各省庁は、重要な規制措置（significant regulatory actions）を講じようとするときは、行政管理予算局（Office of Management and Budget : OMB）の情報及び規制業務室（the Office of Information and Regulatory Affairs ; OIRA）の審査を受けなければならない。

重要な規制措置は、第 4 項定義の（f）において、次のように規定されている。

- * 重要な規制措置とは、以下の規則に帰着しそうなあらゆる規制措置を意味する。
 - （i）年間 1 億ドル以上の経済上の影響を及ぼす規則又は経済、経済の 1 部門、生産

性，競争，雇用，環境，公衆の衛生若しくは安全若しくは州，地方，若しくは部族政府若しくは共同体に実質的な悪影響を及ぼす規則

- (ii) 他省庁が取っているか，又は計画している措置と深刻な不一致又は抵触を生じる規則
- (iii) 社会保障受給資格，奨励金，利用料金若しくは融資プログラムの予算への影響又はその受益者の権利義務を実質的に変更する規則
- (iv) 法的権限，大統領の優先事項又は本大統領令に規定された諸原則から生じる新規の法律又は政策課題を提起する規則」

- (3) 大統領令では，OIRA と協議するのは，すべての規則ではないようにも見えるが，農務省（United States Department of Agriculture : USDA）によれば，ほとんどすべての規則について規制影響評価を行い，OIRA と協議しているとのことであった。

2 行政管理予算局通達 A-4

(連邦規制措置の必要性，便益費用分析及び費用効果分析の手法等についての指示)

- (1) 「規制の計画立案及び審査」，規制を知る権利法（Regulatory Right-to-Know Act）その他の諸法令により要求される規制分析に関する各省庁への指針として，OMB から2003年9月17日付けで通達 A-4 が出されており，連邦規制措置の必要性，便益費用分析及び費用効果分析の手法等について細かく指示している。

(連邦規制措置の必要性を示すもの)

- (2) 連邦規制措置の必要性を示すものとして，市場の失敗又は社会的目的，連邦レベルにおける規則が問題の解決に最適の方法であることを提示すること及び経済的規制に対する推定の根拠を記述している。

(便益費用分析)

- (3) 便益費用分析については，次のように記述されている。

＊ 便益及び費用の両方が貨幣単位で表わされる。貨幣単位で表わすことができないときも物質的な単位で測定するよう努力すべきである。それも不可能であれば，質的に説明すべきである。重要な便益及び費用を貨幣単位で表わすことができない場合，便益費用分析の有用性は低い。

便益と費用の差である純便益の大きさは，ある政策が他のものよりも効率的であるかどうかを提示するものである。便益対費用の比率は純便益の有意義なインジケータではなく，この比率のみを考慮すべきではない。

便益及び費用については、健康及び安全の便益及び費用の貨幣化といった貨幣化しにくいものの特定や測定の方法等について詳細な記述がある。

- (4) 費用効果分析については、すべての関連便益及び費用を貨幣化することなく、入手可能な資源の最も有効な利用を行う選択肢を識別できる方法であり、費用対効果の割合が小さいことが最良の選択肢を示すものではない、と記述されている。

3 農務省令 1512-1・規制の意思決定要件

(Regulatory Decisionmaking Requirement)

(規則制定手順において考慮されるべき事項)

- (1) USDA においては、大統領令第 12866 号その他の大統領令、行政手続法等の法律、その他の規則制定手順において考慮されるべき法令の要求する条件を満たすため、農務省令 (departmental regulation) 1512-1 を 1995 年に制定し、1997 年 3 月 14 日に改正している。

同省令の内容は、目的、どのような規則が対象となるかの定義、各段階の職員の責任、便益費用分析等の方法、省内手続、議会及び OMB との協議等である。

(USDA での規制影響評価の実際)

- (2) USDA での規制影響評価の実際は、Donald Bice 予算及びプログラム分析室予算監督及び分析課長及び Richard Saalfeld 首席財務官室計画立案及びアカウンタビリティ課プログラム分析官へのインタビューによれば次のとおりである。

(問) RIA の優良実施事例について教えていただきたい。

(答) 大統領令 12866 の中にある「効果の定量化」というのは非常に難しい。優良実施事例というのは、現在の効果を調整するための適切な割引要素 (discount factor) に対する将来の効果に向けた割引要素、といった特定の基準を満たさなければならない。最も適切な割引係数がどれくらいか、それがとても難しいところだ。優良実施事例は規制によっても変わってしまう。我々はいろいろな種類の規制を抱えているのでとても難しい。

優良実施事例かどうかを見るためには常に、経済的な分析の中で規制の説明が正確に行われているかどうかを確認することが重要である。大切な部分が書かれていないという場合も多くある。

そして、それぞれの規制について、正当な影響とはどのようなものなのかを話し合わなければならない。規制の必要性は何なのか、どのような市場の失敗（market failure）に対応しようとしているのか、その理由は何か、市場の失敗に向けた方策としてこれは正しいものなのか、などいろいろな基本的な質問をしなければならないだろう。

（問）来年から日本の農林水産省でもこの RIA の手法を取り入れようとしているので、USDA では実際にどのようなやり方をされてどのような結果が出ているのかを知りたいとお尋ねしている。

（答）影響分析（influence analysis）や費用対便益分析（cost - benefit analysis）はいくつものオフィスで見直しが行われ、重複するようなこともある。USDA では、チーフエコノミストのオフィスで経済的な影響が正確に記述されているかを確認し、私のオフィスで適切な政策及び重要な問題に対応しているかどうかを検討する。予算的な影響がある場合は、予算要求（budget request）に対応しているかなども調べなければならない。つまり共同責任なのだ。

このような見直しをひとつに統一させて、省の中に規制オフィスのようなものを作ろうという案もあったが、実現には至っていない。これは現在も変わらず、省の中に別々の役割がある。初めにお話ししたような分権的な性質を持った省だからである。しかし、重複して審査が行われることによって、指摘されなければならない問題点がどこかで見落とされたとしても、必ずどこか他のところがそれを見つけてくれる。

（問）規制的プログラムについて、部局によって RIA のやり方が違うということか？

（答）ある意味ではそうだと思う。RIA 又は費用対便益分析（cost - benefit analysis）を含む規制パッケージを準備する局庁もある。私のオフィスは、問題点はないか、そして予算的な面ではどうか、ということ審査して政策問題に対応していることを確認する。チーフエコノミストのオフィスでは、適切な経済的な仮説がたてられていることを確実にし、政策問題に関して不具合がないかを審査する。この上の階にある政策担当のオフィスでもこれらの規制の見直しが行われ、それは OMB でも再び審査される。OMB には中央集権的な情報及び規制問題を扱う部局があり、そこで見直しが行われ、また我々の仕事相手である OMB の USDA 担当オフィスでも見直しが行われる。

第2節 USDAにおけるRIAの実施事例

USDA の RIA の実施事例として、動植物衛生検査局から、2006 年 8 月から 9 月にかけて行った低病原性鳥インフルエンザの任意抑制プログラム及び補償支払（Low Pathogenic Avian Influenza, Voluntary Control Program and Payment of Indemnity）に関する分析を提供していただいたので、以下にその要約を掲げる。

なお、これらの分析結果は、8 月には暫定規程（Interim Rule）として公表され、それを修正したものが、9 月には暫定最終規程（Interim Final Rule）として公表され、一般国民の意見を求めている。

- * 暫定最終規程（Interim Final Rule）とは、公示等の公的な手順を取ることが現実には不可能、不必要又は一般国民の関心事ではないと判断された場合に、提案規程の公示及び一般国民からの意見を求める手順を踏まずに発表されるものであり、その時点から効力を持つ。暫定最終規程にはその旨が明確に述べられ、一般国民からの意見をを受けて修正が行われる場合もある。

1 低病原性鳥インフルエンザ、任意抑制プログラム及び補償支払の規制影響評価

2006 年 8 月 17 日公表の暫定規程において、この規程の便益費用分析が掲げられているので、以下に紹介する。なお、便益費用分析において、便益の計算は、対策を講じない場合の損失を計算し、講じた場合の便益としている。

資料－3

動植物保健検査局（APHIS）

予備的経済分析及び初回規制柔軟性分析

暫定規程： 低病原性鳥インフルエンザ（LPAI）任意制御プログラム及び補償支払

2006 年 8 月 17 日

要約

USDA は、本暫定規程のもとで、LPAI に対する任意的な制御プログラムを設定する。このプログラムの一環として参加する所有者及び飼育者たちは、H5 及び H7 亜類型（H5/H7 型 LPAI）に感染した鳥の処分によって生じる損害の補償を受ける。

一般的に、家畜又は家禽の疾病の蔓延を制御することによって生じる便益は、次の 3 つのカテゴリーに分けられる。

- 1) 家畜・家禽の罹患及び死による生産者の損失の回避
- 2) 供給減によって生じる価格上昇に伴う消費者の損失の回避（価格上昇に伴う生産者の利益の回避との差の正味額）
- 3) 影響された商品の市場が閉鎖された場合の需要減の回避。LPAI はめったに死に至るものではない。しかし、より長い期間その発生が制御されないほどより多くの鳥が H5/H7 型 LPAI に感染し、そのウィルスが高病原性の形質に変化する確率も高くなる。LPAI の発生をより時宜に適った計画的な対応をすることによって、価格や取引への有害な影響をより小さくすることができる。本暫定規程は H5/H7 型 LPAI の発生リスクを減少させ、疾病が発生した際の飼育場、産業及び州レベルにおける対応及び根絶手段を改善するという目的を持っている。

疾病根絶キャンペーンの主要な便益を享受するグループは、消費者及び健康な状態にある家禽の所有者/飼育者である。処分した家禽の所有者及び飼育者は、補償を受けなければ、根絶の取組の主要な負担をすることになる。失った産物の価値に加えて、感染した鳥の所有者/飼育者は、清掃、消毒、輸送、失われた収入及びその他の財政的な苦痛をも負担しなければならないかもしれない。

任意的鳥インフルエンザ制御プログラムの便益は、疾病予防及び病気が発生した際の費用の最小化から得られるものである。鳥インフルエンザの制御によって得られた便益の種類の証拠は、1983-84 年の発生について行われた USDA-ERS (USDA 経済調査局)の研究に見ることができる。2002 年のバージニア州での発生も、鳥インフルエンザによって生じる費用の種類を実証している。これらの出来事が、鳥インフルエンザの発生に伴う費用が相当な額になることを示しているが、最近の発生事例では概して規模が小さくなっている。継続的な監視プログラムによって、私たちはその発生を早期に発見し、その影響を制限することができる。

本暫定規程が鳥インフルエンザの排除に寄与している限り、長期にわたって関係者全てが便益を受けるはずである。APHIS が設定するプログラムは任意的なものであり、生産者の参加は義務づけられていない。LPAI 発生の予防及び発生した場合の損失の最小化から得られるこの規程の便益は、生産者及び州がプログラムの疾病予防対策に参加する費用を上まわると予想されている。

本規程の下で、基本的に、生産者たちは家禽及び施設を清潔に保ち、屠殺施設はサンプリングを実施し、州は年に 1 度の検査を行うとともに対応及び制御計画を開発することが義務づけられる。疾病が発生した場合、APHIS は参加の生産者及び州に特定の費用に対する全面的な補償金を提供する。この LPAI 規程とは別のものではあるが、

この関連として、APHIS は 2006 年度の予算割当額として LPAI 制御対策に約 1400 万ドルを受け取っており、これには継続的な監視に対して 24 の州との協同組合契約を通して支払われた約 200 万ドルが含まれている。

2～4 （略）

5 本規程の便益及び費用

（最初の部分は、要約の第 2、第 3 段落及び第 6 段落前半と同じ）

HPAI（高病原性鳥インフルエンザ）蔓延回避の費用便益の定量的な評価（assessment）は行っていないが、2002 年の LPAI（低病原性鳥インフルエンザ）発生時の補償金の支払い（payouts）の事例及び 1983/1984 年の HPAI の費用便益分析の審査（review）を提供する。その審査の所見は特に消費者の損失に関して、本暫定規程と結びつけると期待する効果の類型を反映している。2002 年の LPAI の発生に関しては、本暫定規程が当時実施されたと仮定して補償費用への影響を見積もった。

* 2002 年のバージニア及びテキサスでの発生

次ページの表は、2002 年バージニア及びテキサス州における LPAI の発生に対する補償費用を示すものである。本暫定規程は、2002 年に補償金が支払われた規程とは異なるものであるが、2002 年の発生は、この新暫定規程の下で生じるであろう費用との比較点を提供するものである。表は所有者への 37%の補償金（企業補償）に基づいている。

表：産業の損失に対する補償金の APHIS の見積り

USDA 標準公式使用

2002 年 6 月 14 日現在の処分した家禽の数 - 4,774,500 羽

		企業への補償金 (約 37%の補償)	生産者への補償金 (100%補償)	補償金合計額
ニワトリ	数			
1 歳未満の雌鳥				
及種鶏	565,952	\$3,202,966	\$3,010,865	\$6,213,830
ブロイラー	862,511	376,558	215,628	592,185
ニワトリ小計	1,428,463	\$3,579,523	\$3,226,492	\$6,806,016
七面鳥				
種雄(3)	28,926	\$1,156,490	\$0	\$1,156,490
種雌	395,860	15,585,093	5,664,750	21,249,843
販売用雄	1,038,532	2,650,463	2,087,450	4,737,913
販売用雌	1,882,720	4,328,731	2,993,524	7,322,255
七面鳥小計	3,346,037	\$23,720,777	\$10,745,725	\$34,466,502
総計	4,774,500	\$27,300,300	\$13,972,217	\$41,272,517

1. 出典:Stephen Ott, USDA/APHIS/CEAH. 注:端数処理のため合計額が合わないことがある。
2. 2002 年 5 月 10 日現在の処分された家禽の組成に基づく
3. 七面鳥種雄は契約飼育者がなく、会社が所有する農場で飼育されるため契約飼育者への補償金はない。

本暫定規程によって義務づけられているものと類似の疾病対応策（disease response measures）を取っているノース・カロライナ州における経験に基づいて、APHIS は、2002 年にバージニア州で見られたものと同様の規模の発生に関連する費用は、本暫定規程の下で削減することができると推測する。これらの費用の節減は、早期発見とプログラムの迅速な対策によって行うことができるだろう。言い換えれば、失った家禽の数は実際に生じた数の四分の一だけだったかもしれない。卵の損失及び処分された鳥の数が 75%削減されたと想定すると、節約額は約 1,100 万ドルになるだろうと我々は推測している。¹ 2002 年にテキサスで見られたような、いくつかの群れ

1 この代表例を作成するに当たって、2002 年のバージニアにおける発生に伴って報告された 200 万羽の採卵鶏の損失を加えた。補償、安楽死及び廃棄並びに清掃及び消毒を含む補償費用の合計は、暫定規程に基づいて処分される家禽及び卵の損失が 75%減少したと想定した場合の 1,697 万ドルに比べて、現在の規則の下では 2,777 万ドルとなる。

のみに感染が見られ、比較的早く制御することができるより小規模の発生については、本暫定規程は処分される家禽の数を減らすことを期待していない。また、小規模な発生の発見が増えれば、本暫定規程は、連邦費用を増やすことになるかもしれない。

2002 年のバージニアにおける発生による損失が本暫定規程によって最小化された場合の効果として 2 番目に考えられることは、この規程があれば疾病は非常に限られた範囲内、具体的に言えば合計約 12 万羽の七面鳥を飼育する同じ会社に属する 5 軒の繁殖農場の範囲内に抑制することができたかもしれないと推測されることである。もしそうであれば、実際に処分された 1 億 4,700 万羽に対して、失った鳥はこの 12 万羽のみで済んだかもしれない。

＊ USDA 経済調査局 (Economic Research Service: ERS) による 1983/84 発生時の費用便益分析

本規程は LPAI に関するものであるが、1983/84 年の HPAI の発生は、鳥インフルエンザの蔓延に関連する経済的な費用及び便益の種類の証拠を提供する。前述のとおり、最近の発生は比較的小規模なものである。とりわけ ERS の研究が HPAI の事例に基づいていることもあり、我々は、ERS の研究に記述されているものと同様の規模の便益及び費用は予想していない。しかし、補償金の支払いをしたとしても、鳥インフルエンザの発生を根絶させるプログラムが費用便益テストに通ることがこの研究で明らかにされている。回避した損失（価格の上昇による消費者の損失）に比べるとプログラム及び補償の費用の方が小さいのである。ERS の研究は消費者価格への効果を取り上げているが、これも重大であると思われる取引への影響は取り上げていない。さらに、ERS の研究は、短期的な生産者の利益を定性的に論じているが、それらの見積もりを試みてはいない。この研究の筋書きと結論の概略は次に記されるとおりである。

ERS による 1983/84 年の連邦 - 州鳥インフルエンザ根絶プログラムの費用便益分析は、1)鳥インフルエンザ補償プログラムによる便益は、実質的には補償金及びその他のプログラム費用を上まわったこと、及び 2) 鳥インフルエンザを野放しにしてアメリカ合衆国東部全土に拡大させるより連邦政府の関与があった方が望ましかったこと、を見出した。

1983/84 年の鳥インフルエンザ根絶のための政府プログラム費用は、合計 5,500 万ドル近くまでなった（補償金が 3,800 万ドル、残りはその他のプログラム費用である。）。短期的（6 か月間の展望）には、発生に関連する供給不足によって合衆国の消費者は卵、家禽、ブロイラー、七面鳥、豚肉及び牛肉に対して 3 億 4,900 万ドル余計に支払うことになった。鳥インフルエンザの影響を受けた生産者たちも同様に損失を被った。

しかし、鳥インフルエンザによる価格の上昇は、影響を受けなかった生産者たちに利益をもたらした。ERS 研究は短期的な生産者の利益を論じているが、それを見積もる試みは行わなかった。

ERS 研究は、もし鳥インフルエンザがデルマーバ半島（訳注：米国東海岸の半島，デラウェア，メリーランド，バージニア州にまたがる）まで広がっていれば，直接的な生産者の損失は 7,000 万ドル近くまで，価格上昇による消費者の損失は 4 億 9,200 万ドル近くまでになっていただろうと推計した。デルマーバ半島に被害が及んだ場合のシナリオでは，政府の補償金及びその他のプログラム費用は合計 6,970 万ドルになっていたであろう。

ERS 研究は，鳥インフルエンザが無制御に合衆国東部全土に影響を与えた場合の損害は 1984 年で 61 億ドル近くになっただろうと推計した。この合計額には，5 億ドルの直接的な生産者の損失及び卵，家禽，ブロイラー，七面鳥，豚肉及び牛肉において上昇した 56 億ドル近くの消費者価格が含まれている。この合計額には，取引における影響は含まれていない。無制御の発生が起こらないことを確実にするための継続的な監視が策定されている（designed）ことに注目することが重要である。最近の発生は，比較的小規模な事件であり，これらの発生に関する費用は無制御の発生によって生じる費用には達しない。

* 州及び産業の支出

連邦政府が負担する費用に加えて，州及び企業は，この任意的プログラムに参加することによって費用を負担する。実際に，H5/H7 LPAI プログラムが検討されるまでは，全国家禽改善計画（National Poultry Improvement Plan: NPPIP）対策実施のための連邦資金は州に提供されなかった。州が NPPIP の費用の約 29%，産業が 70%を提供し，1%のみが連邦政府によって提供されたと NPPIP では推計している。APHIS が LPAI の監視を実施するための資金割当を受けなかった場合には，おそらくこのような比率が販売用家禽プログラム（commercial poultry program）において広がるだろう。例として，ジョージア州は 2005 年に継続的な監視に対して約 400 万ドルを費やしている。

この規程によって我々は，費用負担の大半を州及び産業が継続して負うことになるだろうと予測する。APHIS は最近，協同組合契約の下に継続的な LPAI 監視のために州に資金を提供したが，これらの資金は，州及び産業がこのプログラムに参加するためのすべての費用をまかなうにはほど遠い。例えば，NPPIP は販売用家禽の LPAI 監視に対して 24 の州との協同組合契約のために 200 万ドルを 2006 年度の予算に計上しているが，NPPIP で実施される検査費用に基づき，LPAI の監視に対する州の費用は

1,500 万ドル，産業の費用は 2,500 万ドルと報告されている。²

我々の判断では，H5/H7 LPAI に対応する適切な制御手段をすでに持っている州は，この暫定規程が監視及び緊急対応手段として設定しているガイドラインを満たすよう，それらの手段をほとんど又は全く変更せずに適合させることができるかもしれない。我々はまた，これが任意的なプログラムであるため，企業は，プログラムから得られる便益がプログラムへの参加による費用を上まわるか否かを判断する最も良い位置にあると予想している。

6 (略)

-
- 2 この合計額は，サンプルの収集，輸送，実験室における検査並びに情報収集及び報告を含む 400 万件の鳥インフルエンザ検査（協同組合契約の下で行われた数）の費用から派生するものである。数字は州のための実験室における検査及び情報収集並びに産業のためのサンプル収集及び実験室へのサンプル輸送の費用を計算して得られたものである。州は実験室の費用を直接費用として料金請求するため，それは産業の費用に加えられている。

第4章 ドイツの GFA

ドイツの規制影響評価は、Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) と呼ばれている。これを直訳すると「法規によって生ずる結果の評価」となる。2000 年以降、ドイツ連邦政府では、GFA を実施することが義務化されている。

規制の施行前に行われる「施行前 GFA (prospektive GFA) 及び「補完的 GFA (begleitende GFA)」、並びに規制施行後一定期間経過した段階で行われる「施行後 GFA (retrospektiven GFA)」の 3 種類があり、これらの 3 種類の GFA は、継続して用いられることもあれば、個々に用いられることもある。

第1節 規制影響評価 (Gesetzesfolgenabschätzung) の概要

1 施行前 GFA (prospektive GFA)

施行前 GFA は、規制の選択肢を検証するもので、影響を比較し、最適な規制の可能性を引き出す。日本で規制影響評価と言う場合、ドイツに関しては施行前 GFA がこれにあたる。

(1) 施行前 GFA が導入されるのは、以下の理由による。

- ① 法規制の必要性を突き止める。
- ② 規制選択を追及し、それらの予期しうる影響（効果、負担、社会的発展）を査定し、比較評価する。
- ③ 規制選択の目的適合性を把握す。
- ④ 最適な規制選択を見つけ。

(2) 施行前 GFA の典型的な調査事項

- ① 規制の必要性はあるか？
- ② 規制領域は、どのように説明できるか？
- ③ 規制を選択するに当たって、どのような選択が可能で、(長期的なものも含めて) それぞれどのような影響を予測できるか？
- ④ どのような規制選択が最適なのか？

(3) 施行前 GFA の役割

- ① 規制選択を説明し、予測できる影響を評価する。
- ② 発生しうる負担の増減を指摘する。

- ③ 規制選択における最適な目標達成度を説明する。
- ④ 法規制の輪郭を描きだす。

(4) 施行前 GFA 進行の基本

(草案段階)

- ① 施行前 GFA の実施を決定した後、まず規制範囲の分析を開始する。問題分析、目標分析、システム分析等である。
- ② 規制の選択肢を構築することも必要である。その際、賢明なのは「現状維持」という選択項目も残しておくことである。大枠の中で想定可能な前提条件に基づき、規制環境に見合ったシナリオを考案することが基本であり、その中で規制が将来的に効力を発揮する。
- ③ 最終的に、影響評価の手段や方法はデルファイ法や費用効率評価等のように選択された上で、概念的及び組織的に準備されなくてはならない。いずれにせよ、専門家や基準適用者が参加するワークショップを企画する必要がある。

(注)「デルファイ法」とは、専門家がそれぞれ独自に意見を出し合い、相互参照を行って再び意見を出し合う、という作業を数回行い、意見を修練させていく方法。将来起こりうる事象に関する予測を行う方法としてよく用いられる。

(実施段階)

- ① この段階で規制業界から専門家や基準適用者を呼び、ワークショップを計画する必要がある。出席人員の選択に当たっては特に次のような選択基準に注意する必要がある。そして、自由な結論を引き出せるような討論を可能にしなくてはならない。
 - ア 基準適用者は規制業界から直接選ばれなくてはならない。
 - イ 専門家は自主的で様々な専門分野に属しており(学際的である)、様々な業界(科学、国家、経済等)や部署(企画、調整等)で活躍しているべきである。
- ② ワークショップは、それ以前に策定された規制選択の調査で、専門的正当性や内的説得力の有無、完全性等について行われたものに役立つ。専門家と基準適用者が規制を選択する基準としては、場合によってはシナリオと同時進行で、調査基準に従って、予測できる影響を論議し判断すべきである。

影響結果は記録される必要がある。

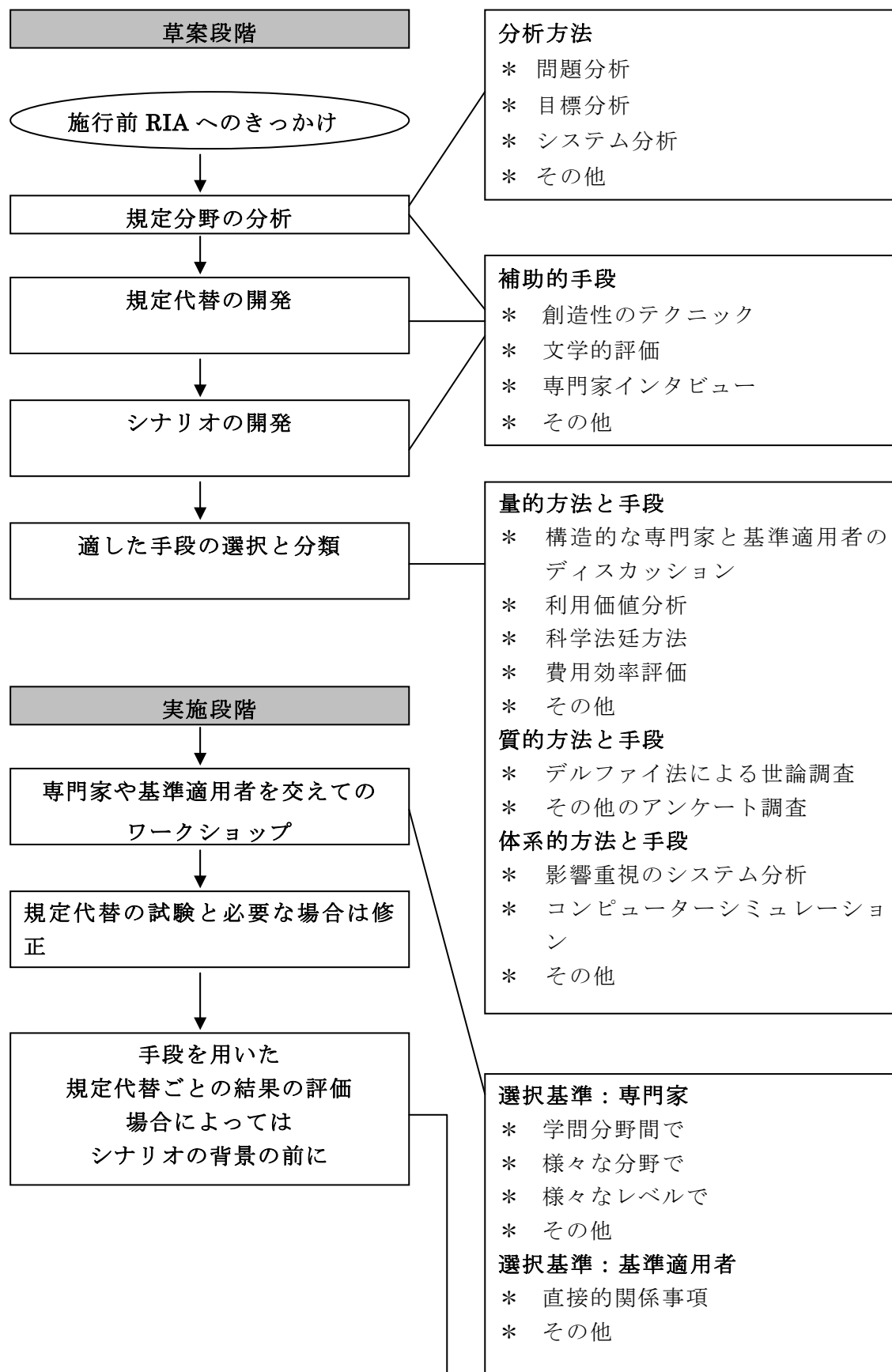
ワークショップを開催する際は、特に質的に選りすぐられた手段と影響評価を投入すべきである。
- ③ 量的手段の使用(例えば、デルファイ・アンケート)等を経験上の調査として規制選択肢の影響として、場合によってはシナリオと同時進行で活用することも有意義である。その際さらなる専門家や基準適用者を加えることも可能である。

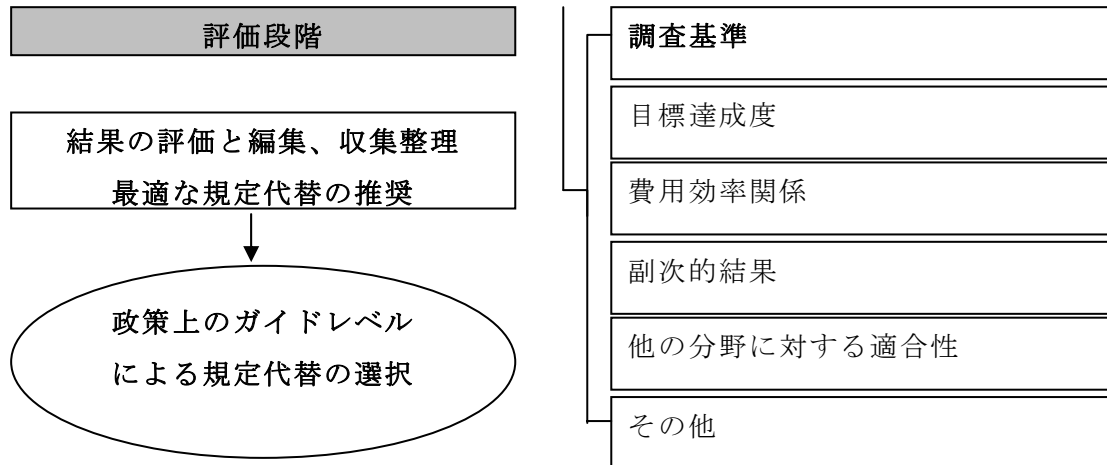
- ④ アンケート調査の量的・質的結果は、影響を基準にしたシステム分析に系統立てて取り込む。これらは、コンピューター・シミュレーションとして、ITやコミュニケーション技術を駆使して作成することもできる。

(評価段階)

施行前 GFA の実施段階の次のステップは、調査過程と評価影響の体系的な評価、統計処理と文書化である。そして、最適な規制選択肢を推奨する。規制選択肢の選出は法的形式に置き換えられるわけで、施行前 GFA の結果を基本にした政策的決断レベルでなされる。

図1 施行前 GFA の一般的進行過程





2 補完的 GFA（ begleitende GFA）

補完的 GFA は、法形式の条例案の全部又はその一部について、実際の規制体系にあてはめてシミュレーションするもので、規制の実効性を検証するものである。

（１）補完的 GFA が導入されるのは、以下の理由による。

- ① 法形式の条例案を調査基準（例えば、実践度、費用効果）に従って分析する。
- ② 法形式の条例案やその一部を現実に近いものでテストする。
- ③ 副次的影響等の不確定要素を減少させる。
- ④ 法形式の条例案を最適化させる。

（２）補完的 GFA の典型的な調査事項

- ① 計画されている規制は、遵守可能か、容認可能か？
- ② 計画されている規制は、実施可能、効率的か？
- ③ 負担と免責（費用便益、分配最適化）は、適切な関係にあるか？

（３）補完的 GFA の役割

- ① 施行された規制は、遵守できるか、実施できるか、効率的なのか、経済的か、分配最適化は図られているか、それらはどの程度まで可能か、それらの度合いを証明する。
- ② その際、不必要な規制を排除し、簡素化の可能性を論じ尽くす。
- ③ 不備や欠陥を顕著にし、訂正の可能性を提供し、反対意見や不可解な部分、意図しない影響を明らかにし、それらを修正したり減少させたりする方法を推奨する。

（４）進行の基本

（草案段階）

- ① 補完的 GFA の実施を決定した後、まず合理的な調査基準（実施の可能性、費用効果等）を決め、法形式条例案（甲章、乙項、丙節等）の調査対象となる箇所を決める。
- ② その後、適切なテスト方法（例えば、机上演習）や調査手段（例えば、費用便益分析）、調査基準を考慮した上で（例えば、実践テストにより実施可能度を審査する）選択する。最終的にはそれぞれの設問に沿ったテストや調査を構想的・組織的に準備する。

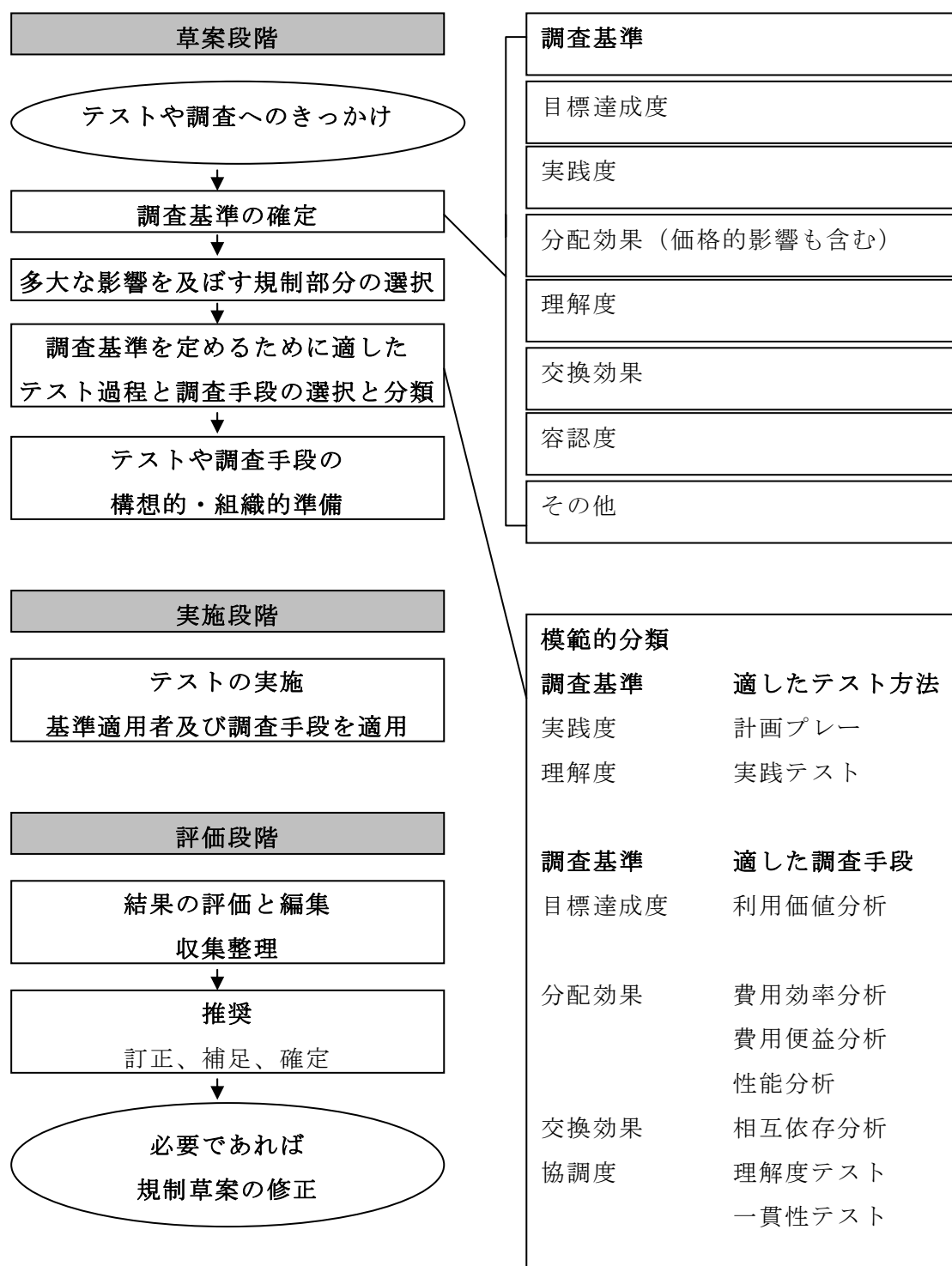
(実施段階)

この段階で選択されたテストや調査が実施される。テストを実施する際、できれば基準適用者の参加を促す。調査手段を応用する場合もこれは得策である。

(評価段階)

- ① テスト結果や調査結果の体系的評価、統計処理や記録・収集整理を行う。
- ② 次に規制条例案や条例案の修正や補足を推奨し確定させる。
- ③ これらの推奨に従って、場合によっては規制条例案の変更が行われる。

図2 補完的 GFA の一般的進行過程推奨モデル



3 施行後 GFA (retrospektiven GFA)

施行後 GFA は、法規制により生じた影響を調査し、当該規制を継続ないし期間限定のものにするかどうか、内容を改定すべきか等を決定するための情報を提供する。

(1) 施行後 GFA が導入されるのは、以下の理由による。

- ① 法規制の目標達成度を後から、把握する。
- ② 法規制による副次的影響や追隨して発生した効果を認識する。
- ③ 現行の規制に関する法改正の必要性や規模を確認する。

(2) 施行後 GFA の典型的な調査事項

- ① 現行の規制で目標は達成できたのか？
- ② どのような副次的支障が起こり、その度合いは？
- ③ どのような規模で負担と免責が発生したのか？
- ④ 規制は、有効で遵守可能と証明されたのか？
- ⑤ 法改正及び法廃止の必要性はあるのか？

(3) 施行後 GFA の役割

- ① 現行規制の成果を示す。
- ② 現行規制の修正へのきっかけを明確にする。
- ③ それぞれのケースに従って、法規制の改正・改定・廃止を正当化する。

(4) 進行の基本

(草案段階)

- ① 施行後 GFA の実施を決定した後、まず調査基準を決める。
- ② 中心となる調査基準は、目標達成度、発生した費用、費用便益効率、規制の容認度、実践度と副次的影響である。
- ③ 目標達成度の評価が行われる場合、法規制に基づいた効果モデルであることを、まず説明する必要がある。この効果モデルは、法規制で認められた規制目標とそのための個々の対策との全体的関係を示す。
- ④ それに伴って評価範囲の決定がなされる。規制のどの部分が調査対象となるのかを決定する。調査基準に焦点を合わせた法規制の評価では、法規制の有効範囲内における基準の実質的進展も比較分析する必要がある。比較基準としては、可能ならば、法規制の理想値を使用したい(理想・現実 比較)。この比較が不可能な場合は、以下のような比較値も可能である。

ア 法の有効期間内におけるデータと進展を法施行以前の適応するデータと比較す

る（以前・以後 比較）。

イ 法規制施行後のデータと進展を様々な時点ごとに比較する（法規制施行後に時間を追って「事後分析」）。

ウ 法規制の有効範囲内におけるデータや成果を他の法規制の相応する規制資料の有効範囲内にあるデータと比較する（ケーススタディ：例えば、相応する州同士の規制の比較）

⑤ 個々のケースに応じて、最適な比較方法及び複合的比較方法を、必ず決定する必要がある。

⑥ 最終的に、調査基準に合わせた測定可能な仮説を立てる必要がある。操作手順を明確にする必要がある（例えば、介護保険法は全介護件数中の外来介護数の比率を上げている）。

次に決定する必要があるのは、いつどこで、データ徴収を行うべきかである。データ徴収の方法を選択し、計画的に組織的に準備する必要がある。データ徴収は継続的報告によるものであったり、専門分野研究によるものであったり、専門家・適用者 ワークショップで行われてもよい。関連資料（統計等）を引き合いに出してもよい。さらに、徴収されたデータの評価方法が提示されるとよい。

（実施段階）

この段階でデータの徴収が実施される。実証的分析方法に従って行われる。

（評価段階）

① 徴収されたデータは、比較しながら評価される。種類によって（質的データ、量的データ）内容解析的方法又は統計的評価方法を用いる。最終的に結果が比較される。法規制の質は、選択された調査基準に従って評価される。評価の際、以下の点に注意すべきである：

ア 目標は、予測した範囲で達成できたのか？

イ 副次的影響や発生した費用は、許容範囲内か？

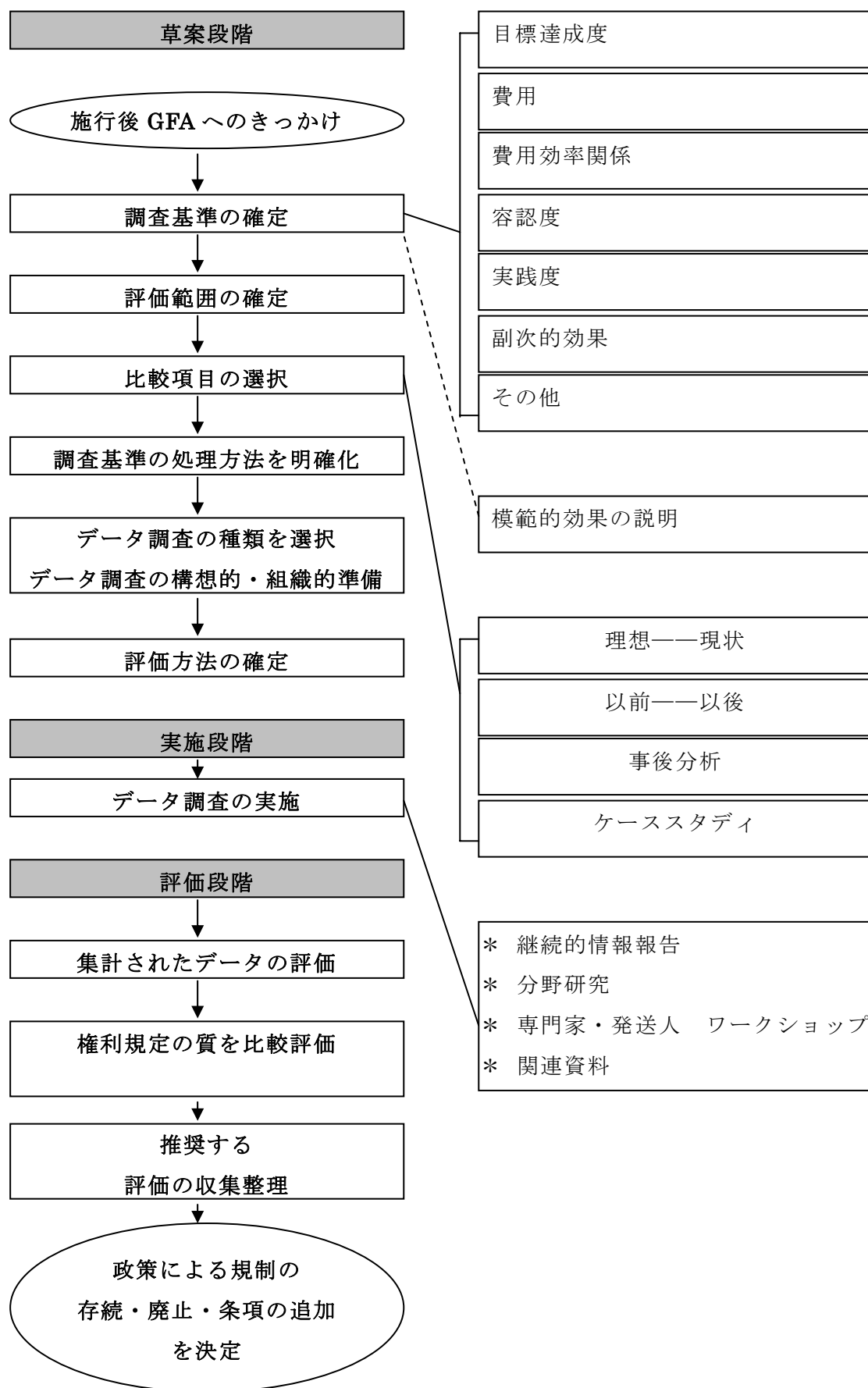
ウ 指示された進行は、実践可能か？

エ 規制は、容認されるのか？

オ 法規制の中に含まれている目標とそれに関連する個々の対策との関係は、適切であるか、つまり法規制の基礎となる効果モデルに当てはまるか？

② 進行過程の方法と評価結果は、推奨事項も含め文書で記録すること。結果として、調査を行った規制の法改正・法廃止・法改定を提案し、図式化するとよい。また調査結果として、有効性を実証した場合は、その規制の不変存続を推奨するものとなる。規制の法改正・法廃止・法改定及び存続を決定するのは、それぞれ政策的管轄となる機関（議会やそれぞれの担当行政機関）である。

図 3 施行後 GFA の一般的進行過程



第2節 連邦政府調査結果

(GFA を3つに分けた理由)

(1) 規制影響評価 (Gesetzesfolgenabschaetzung : GFA) の検討は、1995 年頃始めた。

初めは、施行前 GFA だけだった。(法規によって生ずる) 結果の評価 (folgenabschaetzung) ということでいけば、施行前 GFA というのが妥当なところだったが、様々な専門家が集まって行った議論の中で、法律の実効性や、法律が施行されている間のモニタリングとして、補完的 GFA と実施後 GFA が必要ではないか、ということが議論され、最終的に3つ GFA という形になった。

(施行前 GFA)

(2) 施行前 GFA は、規制の選択肢を検証する場合に有用で、代替案を含めて検証し、その評価結果を比較して、最適の規制に到達する上において有意義であるだけでなく、それによって最適な規定にたどり着く上でも有意義である。施行前 GFA は特に法的規制を調査する際に採用される。一般的に他の国で規制影響評価として実施されているものと同種のものである。

影響力があり、最も実施が困難なのは施行前 GFA であり、様々な代替選択肢を調査するにあたって、より自由にその定義に近づくことができる。

(補完的 GFA)

(3) 補完的 GFA は、拘束力を持つ法律の草案を作成するに際し、それが実際に施行できるかどうかをシミュレーションするものである。草案は分析され、現実に沿っているかテストされ、最終的に最適化される。施行前 GFA に比べ、枠組みが決められており、草案があり、評価する範囲は施行前 GFA の範囲を超えない。

(4) 例えば、各州に大規模災害防止法という法律がある。災害が発生したときにどれを災害と見るか、緊急事態にどの省庁がどんな連携を持って処理していくか、といったこと等が書かれている。災害が起きたときの取組みは省庁によっていろいろ違うが、各省庁は、インターフェイス (他の機関と情報交換しながら制御を行って行く接続部分) を明確に保持している。補完的 GFA の役割は、災害防止法上のインターフェイスが、実際に各省庁がそれぞれ決められたとおりに動くのか、機能するのかを評価することである。

例えば、それを、ある実際の地域を想定して、その経済状況、どの位の川があるのか、どの位企業があるのか、等々といったことを、その意味ではシミュレーションのような形でやっていく。そこに関係する機関、関係者、例えば消防隊、人命救助隊といった機関が、災害が起きたときどう動くか、実際に適正であるかどうかについて評価する。も

し、それをやっている際に、例えば鉄道施設があった場合、その所有者は誰で、そういった場合にどうするか、といったことが明確に書いてなければ、後で問題になるおそれがある。ある意味、弱点を抽出するようなことを補完的 GFA では行う。

全ての法律においてこのようにシミュレーションをするということとはできない。災害防止法ならできるが、補完的 GFA は、全ての法律について行うというものではない。

施行前 GFA から補完的 GFA に移る数、割合については、省や課によって独自のものがあり、データがないので、わからない。

(施行後 GFA)

(5) 施行後 GFA は、施行前 GFA が正しかったかどうかを見るものではなく、施行された法律が適正であったかどうかを見るもので、その生じた結果を調査し、その規定が最終的に目標を達成したかどうかを調べるものである。施行前 GFA と関係はない。

通常、法律の中に「5 年後にこの法律を評価しなさい」ということが既に明文化されている。ノルドライン・ウエストファーレン州やエッセン州には、その例が多い。

(GFA の実施)

(6) GFA の基本的なやり方については「連邦政府共通業務規定 (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Gemeinsame Geschäft : GGO)」第 44 条の中に具体的に何をしなければならないかが書いてあるが、実際にどうするかは担当の判断に委ねられている。しかしここに書いてある事項は、あくまでリコメンデーションの要素を持っているので、必ずしもこうしなさい、という義務が発生するわけではない。

(7) GFA 自体は比較的新しい手法であるが、外部評価ではなく、内部評価として行われ、外部に委託したという例はない。なお、GFA の結果は、今は、公表されていない。

(GFA の結果の活用)

(8) ドイツでは、GFA を行って施行前の評価がネガティブになった場合、当該規制は実施されない。というのは、GFA は法律を策定する、法律を準備するときに導入されるメソッドであり、第一義的に、法律を導入した後にどのくらいの官僚的な大きな仕事が追加できてしまうか、といったようなことが考慮に入れられる。法律を作ろうとする場合には、その法律によってどういう目的を達成し、どういう効果、そして、その法律が出来上がった場合に、どういう影響が出るかということを GFA で吟味するわけである。

これは医療と同じようなもので、その医療行為によって治癒効果があると同時に副作用の効果もある場合、その両方を吟味しながら進めていくわけであるが、副作用の方が大きいという場合には、いくら治癒効果があっても、その医療行為はしない、ということと同じである。

(9) 政府の役割は、あくまでも法律を決定するのではなく、法律を準備することである。法律を準備した後に議会に提出して、議会の委員会で公聴会を開きながら進めるわけであるが、その議会に提出した規則、法律そのものが既に政府部内の評価の中でネガティブなものであったということになると、これは政府の法律準備のやり方が悪いという評価を受けることになる。したがって、そういったネガティブな評価が出たものは、実際には議会に提出されることはない。

(10) 各省には、省に属する研究所があつて、その研究所は、法律を策定するとき、あるいは施行中に、そうした付随の効果や影響を専門にチェックすることを主な仕事、任務としている。法律というものは、法律の種類にもよるが、非常に複雑で広範囲にわたる。そこで、その法律が施行された後の影響が非常に多岐多様にわたる場合には、主にそういった研究所で事前に評価してもらうということが往々にしてある。

(11) 昨年から連邦政府では、官僚主義的なコストの削減を目指している。ドイツでは、情報開示の要求があつたときには事前の評価の結果を開示する義務があるので、新しい法律の施行に伴って、どういう付随的な人件費が発生するのか、それがどうして必要なのかを必ず明らかにしなければならない。それによって、コストが事前に推測できる。

官僚主義的なコストがこれだけ出てくるということは、法律を施行するかどうかの判断の一つの材料にはなるが、官僚主義的なコストが付随的に発生するという理由だけで法律が施行されなくなることはない。しかしながら、新しい法律を施行する場合の官僚主義的なコストがどのくらいになるか、十分注意しなければならない。直接、法律のコストにも関係してくる。

(注) ドイツにおいては、「官僚機構の削減」が連邦政府の大きな課題になっているが、これは、乱暴な言い方をすれば、わが国でいう「許認可整理」のことである。

これに伴って「官僚機構経費」の削減も目指されているが、これは、規制があることによって生ずる申請料などの事務的な経費や、当該規制のための人員配置に要する経費、規制のために民間が要するかかりまし経費（例えば、防災関係法規により義務付けられた消火器の設置費用）等の削減を目指すということである。

当初、日本の行政管理的な概念から、定員削減や組織の縮小といった行政改革を目指したものと考えていたが、そうしたことはリンクしていない。

(費用対効果分析結果の活用)

(12) 費用対効果分析をした場合に、もし1以下であつたら、これは導入すべきではない。しかしながら一番の問題点は、費用対効果の効果のところであるが、その効果を数値的にどのように的確に評価できるか、表せるかということである。それが的確に表せた、表示できた場合に、1以下になったら、それは導入すべきではないということである。

(13) しかし、政治レベルのこととなれば、必ずしもそうではない。例えば、最近消費税を 19%に上げたが、上げるときは大変で、物価が高くなることはわかっていたし、経済的な影響はどれくらいあるかの予想がついていなかった、にもかかわらず、税率の引き上げは行われた。

(スタンダード・コストモデル)

(14) ドイツ連邦政府は、2006 年 4 月 25 日の閣議決定により、すでに多くのヨーロッパ諸国で定評のあるスタンダード・コスト・モデル (SKM) の導入を決め、客観的に官僚的負担を計測するために活用することとなった。このために、2006 年 8 月 14 日の法律により、国家基準監視委員会 (NKR) が設置された。2006 年 12 月 1 日より立法案やすでに施行されている連邦の規定について経済面における影響調査を行い、部分的に改善案を提出している。

同年に GGO が変更され、GFA の一環として義務化により生じる、経済、国民、行政のために費やされる官僚費用の正確な評価を行い、それを後に検索可能な形で立法案に組み込むことが、各連邦省庁に義務づけられた。

(国民の意見の聴取)

(15) 一般的に法律を準備する場合、通常、個々の一般の国民の意見ということではなく、その法律に関係がある、関連団体の意見を徴収する。。

一般の国民に関心があるような法律の場合、例えば特別法でアフガニスタンに連邦の兵士を派遣するといった場合には、首相府の方で、それに関して国民がどのように思っているかということアンケート調査して、それで法律を策定する。要するに、その法律の種類による。

(GFA を行うことによる BMELV ないし農業政策への影響)

(16) いわゆる規制評価、影響評価というのは、今までもずっとやってきたことであり、それをただ今回は GFA という形でシステム化して、それが一般というか、省内部に広まってきたということである。各省の職員に法律を準備するときどういうプロセスがあるのかということを知らせるという意味では多少の変化はあったかと思うが、それによって大きな変化が出てきたということはない。

また農業関係の政策だからといって、ほかの規制、影響評価と違うということはない。

(参考資料) スタンダード・コスト・モデル

スタンダード・コスト・モデル (Standard Cost Model : SCM) は、オランダで初めて考案され、現在では国際的評価を得ている「標準費用モデル」である。

ドイツでは、この計算方法を適用し、官僚機構を削減することにより、年間 200 億ユーロの節約が見込まれている。

現代社会において、法的規定と機能的行政は必需品である。法的権利と義務により国民や企業は公的・私的横暴から守られ、公平な経済競争のもと、共同生活を営んでいる。しかし、過度な規制や行政義務は国家や経済や国民の活動範囲を狭めるので、官僚機構の削減は、必須である。問題は、信頼の置けるデータや効果的削減法がない、ということである。そこで注目を集めているのが SCM で、SCM による「官僚機構費」の計測により、経済の負担を減らし、政治的舵取りを可能にする。

(スタンダード・コスト・モデルの発展と実施)

(1) オランダでは、企業が負う官僚機構的負担への対応に関して長い歴史があるが、ここ数年で、ようやく成果があがるようになってきた。それはスタンダード・コスト・モデルを導入し、存在する法律全てと全法律イニシアティブに対して厳密にこのモデルを適応したことによる。

(2) すでに 1975 年の時点でオランダでは、法的規制により企業の負う行政的負担というテーマが注目を浴びていた。1993 年まで再度にわたり委員会が設置されて官僚機構費用を分析し、良き提案を提出するはずであったが、根本的改善は得られなかった。1993 年、可能な限り正確で実践的な経済的官僚機構費の計測方法が、当時官僚機構的負担軽減にむけての委員会 (SALM) 代表を努めていた研究機関 EIM によって開発が行われた。

(オランダが成果をあげた要素)

オランダが成果をあげた要素は、次のとおりである。

- ① 情報提供義務におけるコストそのものに集中した。内容の判断は考慮しない。
- ② 全省庁に SCM を統一的調査手段として、拘束力を持つ義務として課す。
- ③ 実践的で明白、かつ、計測可能な目標設定を決め、総合的目標に対して誰が、どれだけ、いつまでに達成すべきかを明確にした。
- ④ 独立した監視組織と専門家組織 (Actal) を設けた。
- ⑤ 実践力のある国内的調整組織を設け、集中的管理体制を取り、全管轄に定着させた。

(IPAL)

- ⑥ 常時 (最終的には公的に)、政府と議会による情報と助言を提供した。

(国際的基準)

オランダの SCM に賛同する EU 参加国、デンマーク、イギリス、スウェーデン、ノルウェー、ベルギーなどでは、オランダの SCM を基本とした計測法により、官僚機構費の計測がすでに実施されている。OECD では、参加 8 カ国による国際ネットワークを構築している。EU もすでに SCM に基づく計測モデルを開発しており、ヨーロッパ全土におよぶ基準作成の前兆とも言うことができる。

(オランダ農業・自然・水産省において SCM を適用した事例)

2001 年春、スタンダード・コスト・モデルを適用して、オランダ農業・自然・水産省内における全ての法的規制の計測が実施された。その際 1620 件の法律が対象となった。最初に内容的分析により情報義務を含まない、つまり官僚機構費の発生しない法律を除外した。残ったのは 131 の規制である。この規制の中には例えば、「伝染的動物病に関する追加的規定」というものがあり、情報提供義務として「来訪者記録簿の記載」などを含む。

この規制の影響を受けるのは酪農業界、養豚業界、畜産業界である。コストパラメーターが算出され、来訪者記録簿の記載を義務付けられたことによる行政用出費を計算した。結果は、情報提供義務を全うするための来訪者記録簿の記載義務により年間 140 億ユーロの経費がかかることが明らかになった。

全体的に見ると、計測結果により 1620 件の法的規制の中の 9 件が全経費（年間 4300 億ユーロ中 3440 億ユーロ）の 80% を占めていることが判明した。それらは、厩肥法、厩肥法の工程規定、家畜製品の検査・交易、動物伝染病の衛生規定、家畜の健康、害虫駆除剤、野菜と果物の品質、牛肉の標識表示、生存動物の交易である。

この 9 件の規制に関して官僚費削減の可能性が調査され、提言がなされ、削減が実施されたが、規制の内容について問題視されることはなかった。例えば、来訪者記録簿の記載義務については、「経営関係来訪者」のみ把握すればよいこととなった。この一見、仔細に思える変更により、年間 40 億ユーロの節約がなされ、全体では 480 億ユーロの節約が実現した。

第5章 オーストラリアの RIS

オーストラリアで実施されている規制影響評価は、規制影響報告書（Regulatory Impact Statement ; RIS）と呼ばれ、基本的には諸国で行われているものと同じであるが、議会に提出されることが前提となっているため、報告書（Statement）という名称になっている。すべての規制について準備されなくてはならないことになっており、通常、規制は数年後にレビューが行われるので、併せてモニタリングの方法も決められている。

その役割は、政策決定の判断基準になるというよりも、規制の質を改善するためのプロセスであり、公表することによって、当該規制措置が「手続きを踏んでいること」を証明し、「意見を聞くべき関係者に漏れがない」ことを確認する手続きである、とされている。

RIS に関しては、生産性委員会（Productivity Commission）Office of Best Practice Regulation（OBPR ; 在日オーストラリア大使館によれば、「最良慣行規制事務室」）という連邦政府の各省から独立した総括的な部署が設けられ、RIS に関し、総括的な立場から、各省庁に対する指導やアドバイスを行っている。

第1節 RIS について

1 RIS の役割

（1）RIS は、新しい規制（既存の規制の改正を含む。以下同じ。）を講ずるにあたり、その規制の影響を検証するため、規制案を担当する省庁、エージェンシー、法定機関、審議会などが、関係者とのコンサルテーションを経て準備する公文書のことである。

（2）RIS の実施は、オーストラリア連邦政府の最高規制慣行（Best Practice Regulation）政策の重要な特徴であり、政策展開過程の重要段階の一つである。これによって、政策編成が正式化され、編成過程で取られた措置が証明されるからである。したがって、RIS の実施は、認識された政策問題に取り組むための選択肢が、体系的かつ客観的で、情報が確実かつ明白な方法で徹底的に検討され、純便益に応じて位置づけされていることを保証する。

RIS には、費用の評価や各選択肢の便益が含まれ、その後に最も効果的かつ効率的な選択肢を支える提言が続く。RIS を実施することで、関係するすべての情報が文書化され、意思決定過程が明白で分かりやすいものとなる。

(3) しかしながら RIS の役割は、政策決定の判断基準になるというよりも、規制の質を改善するためのプロセスであり、公表することによって、当該規制措置が「手続きを踏んでいること」を証明し、「意見を聞くべき関係者に漏れがない」ことを確認する手続き、とされている。

したがって、例外的な場合を除き、RIS を経ていなければ規制措置を行うことができない、という限りにおいては政策決定手続きにおいて大きな役割を果たしているが、RIS を実施した後は、政策を決定する要因としての役割は小さい、ということができる。

(4) なお、オーストラリア連邦政府は、全ての新しい規制に関して、RIS、あるいは RIS の全行程を実施しなければならない、とはしておらず、RIS を行うかどうか、またどのようなレベルの RIS を行うかを判断するため、規制影響の予備的分析（preliminary regulatory impact analysis）を行うこととしている。（参考資料2 参照）

2 RIS を行う目的

(1) RIS を行う目的として、以下が挙げられる。

- ① 規制監督の強固なシステムを実現する。そのシステムによって、連邦政府が規制案の潜在的費用・不利な予測・便益を確実に検討することで、健全な政策展開や実施を促進する。
- ② 連邦政府が意思決定過程に対する適正な管理を堅持し、必要ならば迅速に政策を実施する能力を維持できるようにする
- ③ 規制の質に対する最高責任が個々の大臣、省庁、エージェンシーにあるようにする。

(2) RIS には、7つの要素（elements）がある。

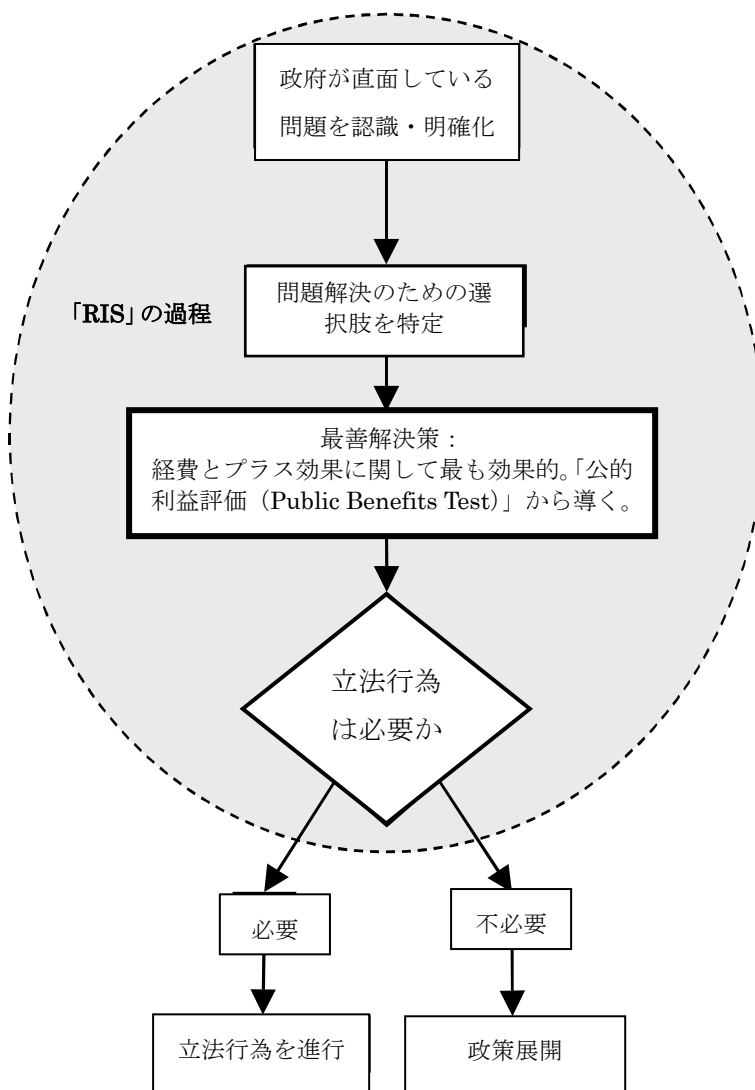
- ① 問題の所在を絞る。なぜ政府まで関与する必要があるのかを正当化しようとする。すなわち、政府が規制するのではなく、まず市場に取り組みさせるようにする。
- ② 政府が達成しようとしている目的は何か、を明らかにする。なぜならば、政府が問題の解決策を提供することができないかもしれないからである。
- ③ 規制をするか、しないかの選択肢を見つける。
- ④ 影響（Impact）を分析する。それには費用便益分析が含まれ、重点が置かれる。各選択肢を検討し、それぞれに費用便益分析を行う。それには、何もしない、つまり「現状のまま」という対応も含まれる。
- ⑤ コンサルテーション・ステートメントを行う。影響分析はグループ別や主要関係者ごとに行われる。例えば、主となる関係者にかかる影響の分析、また違ったグループにかかる影響の分析を行う。
- ⑥ 優先選択肢（preferred option）を選定する。つまり、政策助言者が政策決定者にど

の選択肢が優先順位が高いかを伝える。

- ⑦ レビューを実施する。規制が施行されれば、問題は解決済みと思われるが、モニタリングの方法がなくてはならないし、それについて報告しなければならない。オーストラリアでは、これを「規制に関するサンセット・クローズ (Sunset Clauses)」と呼んでいる。通常、規制は数年後にレビューが行われるが、政府が設定した目標が達成されていないとモニタリング・アセスメント過程で判断された場合には、それより早期にレビューされることもある。

図1 ツールとしての「RIS」

出典：*Best Practice Guide for preparing Regulatory Impact Statements (December 2003)*



3 RIS の一般的な検討過程と検討事項

- (1) 対策を講ずる必要性のある課題の分析（注：参考資料2のリスト1も参照）
 - ① 取り組むべき課題は何か。その課題はどれほど重大か。
 - ② 課題を是正するのに、なぜ政府の措置が必要か。
 - ③ 関連した規制がすでに実施されているか。なぜ追加的措置が必要か。
- (2) 望ましい目標等の検討
 - ① 政府が取り組む目的、結果、目標や対象は何か。
- (3) 目的を達成しうる選択肢の特定
 - ① 「規制を行わない」という選択肢を含む、一連の実行可能な選択肢を特定する。
- (4) 各選択肢の消費者、ビジネス、政府、コミュニティに与える影響（費用、便益、必要に応じて、危険性のレベル）の評価
 - ① 課題によって誰が影響を受けるのか。また、解決案によって影響を受ける可能性があるのは誰か。
 - ② 提案された選択肢が与える、予想される経済的、社会的、環境的影響（費用や便益を含む。）の特定・分類
 - ③ 中小企業を含む様々な関係者団体やコミュニティ全体に関する費用と便益の見積もり（注：競争評価（**Competition Assessment**）、参考資料2のリスト3も参照）
 - ④ 費用便益分析（必要に応じて危険分析）を使ってこれらの影響を数値化する。
 - ⑤ ビジネスコスト・カルキュレーター（**Business Cost Calculator**）を使って、ビジネスにかかるコンプライアンスコストを数値化する。（注：参考資料3参照）
 - ⑥ 個人、ビジネスにかかる累積負担に与える、各選択肢の効果を調べる。
 - ⑦ これらの評価を行うのに使用するデータソースと予測、データにおける格差を特定
 - ⑧ 調査済みの各選択肢の結果をまとめる。
- (5) コンサルテーションの報告
 - ① 最も影響を受ける関係者は誰か。誰がコンサルテーションを受けたか。
 - ② 関係者の見解。
 - ③ 関係者の見解は、どのように考慮されたか。
 - ④ コンサルテーション過程は、どのように行われたか。
 - ⑤ コンサルテーションに制限があった場合、またはコンサルテーションが実施されなかった場合、なぜ完全なコンサルテーションが不適当だったのか。
（注：コンサルテーションは、関係者の意見を聞く手続き）

(6) 結論と推奨選択肢の提示

- ① 優先選択肢は何か。何故その選択肢が優先され、ほかの選択肢が却下されるのか。

(7) 優先選択肢を実施し、レビューするための方策の提示

- ① 優先選択肢は、どのように実施されるか。
- ② 優先選択肢は、利用者にとって明確で矛盾がなく、総合的で、入手しやすいか。
- ③ 優先選択肢は、様々な状況や事情に順応できるくらいの適応性を持っているか。
- ④ 優先選択肢は、その分野の既存の規制とどのように相互作用しているか。
- ⑤ 中小企業を含むビジネスへの影響は、どれほどか。さらに、コンプライアンスコストや書類負担コストなどをどのように最小限に抑えるか。
- ⑥ 優先選択肢の有効性は、どのように評価されるか。どれくらいの頻度で評価されるか。ある一定期間実施された後の規制をレビューまたは廃止するための条件はあるか。

4 Gate Keeping(全行程にわたる RIS を実施するかどうかの事前審査手続き)

- (1) RIS の全行程を実施することは、労力、時間、費用等が相当かかることから、全ての規制について、全行程にわたる RIS を実施する必要があるかどうかを判断する「Gate Keeping」と呼ばれる、言わば事前審査手続きが設けられている。

(2) Gate Keeping は、3 段階になっている。

- ① 第 1 段階では、課題を検証し、政府の目的を明確にし、規制のあるなしにかかわらず、考えうる選択肢を考慮する。そして、もしこの段階で規制措置が必要となれば、次の段階に進む。
- ② 第 2 段階では、講じようとする規制措置から考えられそうな、ビジネスや個人、経済に関わるコンプライアンス・コスト (Compliance Cost) や影響 (Impact) を明らかにする。(注：参考資料 2 のリスト 2 も参照)

まず規制措置案の全てについて「ビジネスコスト・カルキュレーター (Business Cost Calculator ; BCC) クイックスキャン (Quick-scan)」という判断テストが行われる。
(注：参考資料 3 参照)

その結果、次のプロセスに進むべきと判定された場合は、「BCC コスト選択肢 (BCC Cost Options)」により、コンプライアンスコストの完全査定が行われるとともに、「競争評価チェックリスト (Competition Assessment Checklist)」によって講じようとする規制が競争にもたらす影響も明らかにされ、その結果は、RIS を本格的に実施すべきかどうかの判断基準となる。

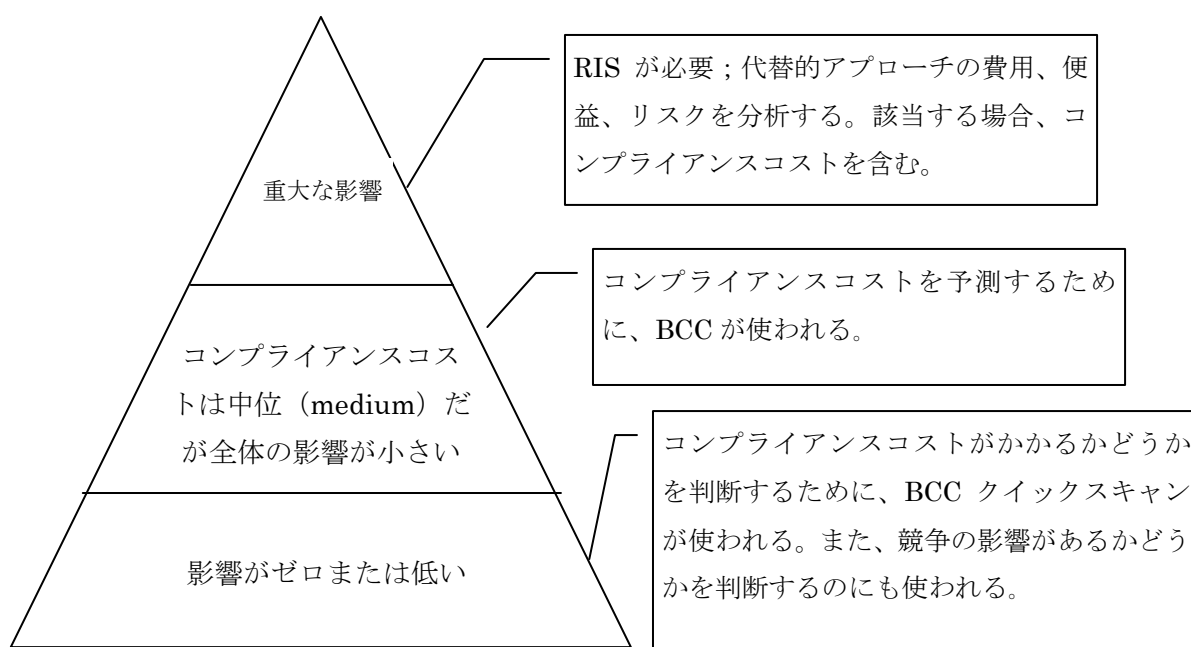
- ③ 第 3 段階では、第 2 段階までの事前審査でさらに詳細な見極めが必要とされたものについて、OBPR と担当省庁が協議し、本格的に RIS を実施すべきかどうか決定する。

(3) これを規制措置の視点から見ると、次ページのピラミッド (Assessment Pyramid) のようになる。

すなわち「重大な影響があるもの」、「コンプライアンスコストは中位 (medium) だが、全体の影響が小さいもの」、「影響がゼロまたは低いもの」で、それぞれのレベルに対応した透明性の確保措置が採られている、ということである。

(4) なお 2005 年度の実績では、第 1 段階から第 2 段階に進んだ規制案約 2600 件のうち、本格的に RIS を実施したものは、96 件とのことであった。

図—3 評価ピラミッド



(出典 ; Best Practice Regulation Handbook ; OBPR 2006 年 11 月)

5 費用便益分析

(1) オーストラリアの RIS における費用便益 (Cost Benefit) 分析の考え方は、費用とその便益を計算して、その結果を公表することに意義がある、とするものである。したがって、「1」を超えるにこしたことはないが、超さないからと言って直ちにその事業を実施しない旨の決定が行われる、ということの意味するわけではなく、その差を埋めるに十分な定性的理由があれば、あとは政策決定者の判断、ということであった。

わが国では、昔から公共事業において費用便益分析が重視され、「1」を超えることが

厳密に求められてきたところから、非公共事業の分野においても「1」を超えなければならない、という発想になりがちであるが、少なくともオーストラリアの非公共事業に関しては、そうではない。

(2) RIS では、すべての選択肢が検討された後、最も適切な選択肢とされるのは純利益 (net benefit) が最も高いものである。しかし、それに対する純費用 (net cost) をどう考えるかを決めるのは政策決定者次第である。すなわち、便益が費用を大きく上回ることが望ましいのだが、費用の方がまだまだ高いというときには、そういう結果であることを示して提出する。そこで規制をするしないというのは、政治家の決定である。

(3) 便益を考える際の「人間の生命」の価値について、人命に価値をつけているのではなく、人が死亡する確率を用いて評価している。道路の安全性、健康、環境問題等に関して、アメリカの経済学者のキプ・ビスクージィ (W.Kip Viscusi) が米国での統計に基づく人命 (statistical life) の評価 (注) に多大な貢献をしている。これは現在、非常に一般的な手法になっている。

命が救われる可能性がある正確な人数を計算することができるならば、その重要な情報を政策決定者に伝える必要がある。死への可能性はさまざまな方法で計算できるが、価値をつけるとすれば、人命の価値の範囲はおおよそ 1 人当たり 200~500 万豪ドルである。

(注) The Value of a Statistical Life ; A Critical Review of Market Estimates throughout the World(February 2003) [Harvard Law and Economics Discussion Paper No.392]

(4) なお、便益の計算については、例えば仮想市場法 (contingency evaluation) 等の技法を使う等により、なんらかの形で必ず数値化はできる、とし、非常に重要な提案に関しては最高レベルの数値化が期待され、影響が少ない提案に関しては質的または記述的な分析 (qualitative or descriptive analysis) で足りる、とのことであった。

6 RIS の特徴

(1) RIS を行う機関として、OBPR のような政府から全く独立した機関であって、外部から規制を監視する組織があるのは、他の国にはない特徴である。

(2) その他にも、他の国と異なるところは数点ある。

第 1 点目は、コンプライアンスコストがあるかどうかを見るために、インターネット上でできるビジネスコスト・カルキュレーター (Business Cost Calculator ; BCC) を使うことで、すべての規制が審査・選別されることが義務付けられていることである。コ

ンプライアンスコストがある場合、さらなる情報が集められる必要があり、“中位” (medium) コンプライアンスコストがある場合、BCC での4つのコストオプションを経なければならない。

こうしたモデルは、最初にオランダで考えられ、スタンダードコスト・モデルと呼ばれていた。主に事務手続きの負担に焦点を当てているが、BCC の場合には、他のコストにまで広げて展開している。スタンダードコスト・モデルは欧州の多くの国で使用されているが、RIS では、それを展開し、改善している。

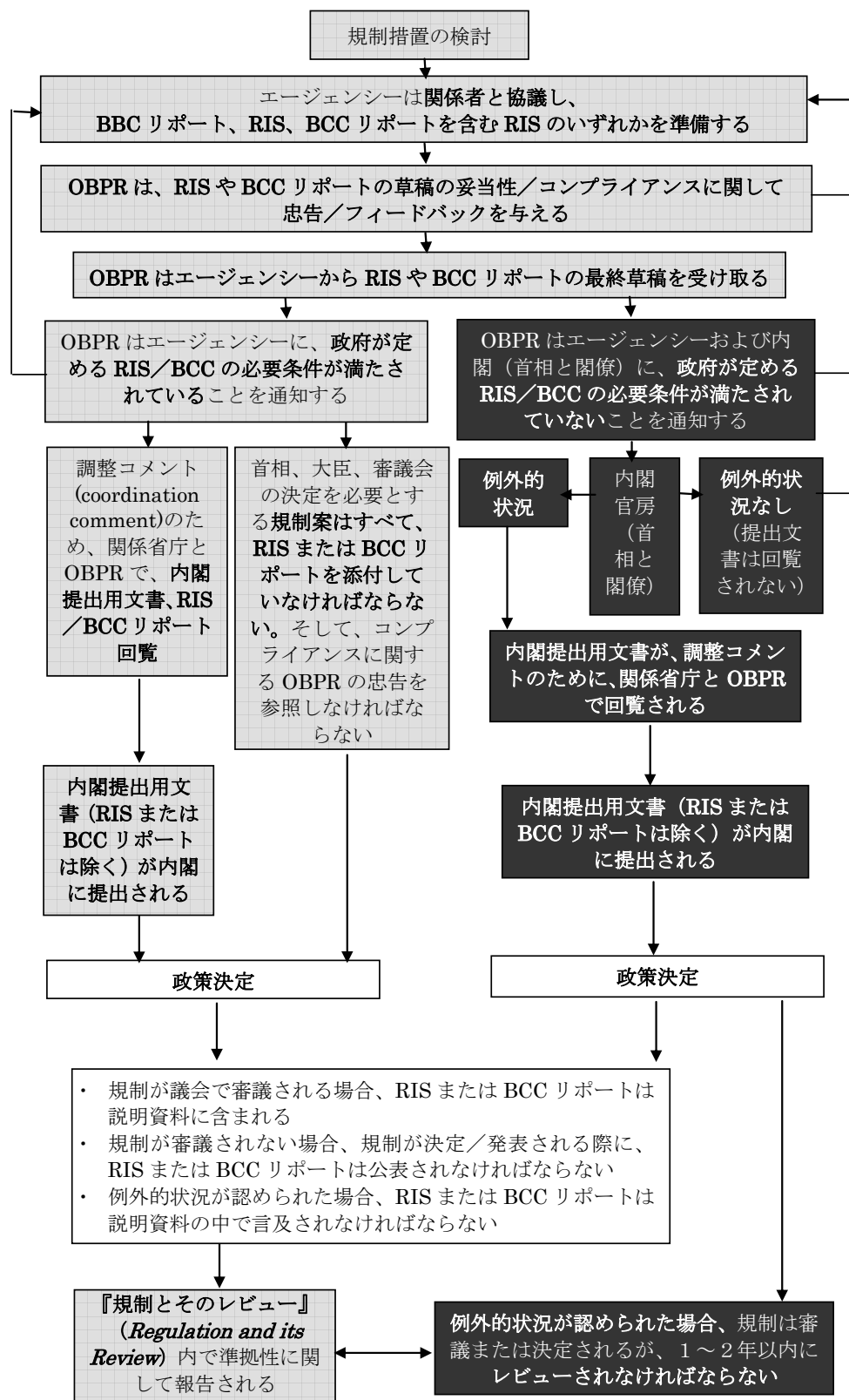
ビジネスや個人に重大な影響を与える規制の場合、RIS が必要となるが、中には、非常に小さい規制もたくさんあるし、改定すると言ってもほとんど消費者には関係ないものもあれば、インパクトがそれほどないというものもある、ということである。

(3) 二点目は、ゲートキーピング (Gate-keeping) ・アレンジメントというものがあることである。例えば米国では、全ての新しい規制措置は規制影響分析の必要条件を満たさなければならないと法律で定められているが、オーストラリアでは、提案が政府の規制影響分析の必要条件を満たさないかぎり、提案は大臣や内閣等の政策決定者に提出することができないとされている。しかし例外として、首相が特別助成金を与えたり、特別な事態として認めたりする場合もある。

(4) 三点目は、政府が義務付ける規制影響分析の必要条件が満たされているかどうかを確認するため、連邦政府のすべての省庁やエージェンシーにおいて上級役員を任命し、監視する責任を課していることである。以前は OBPR の前身である規制レビュー室 (ORR) がその責任を負っていたが、現在は各省庁に担当者がおり、OBPR と連絡を取ることができて、より主体的になっている。

第2節 参考資料

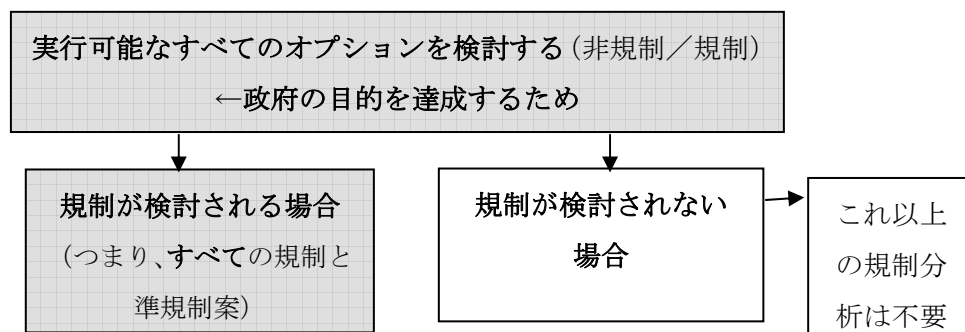
(参考資料1) 規制措置の過程



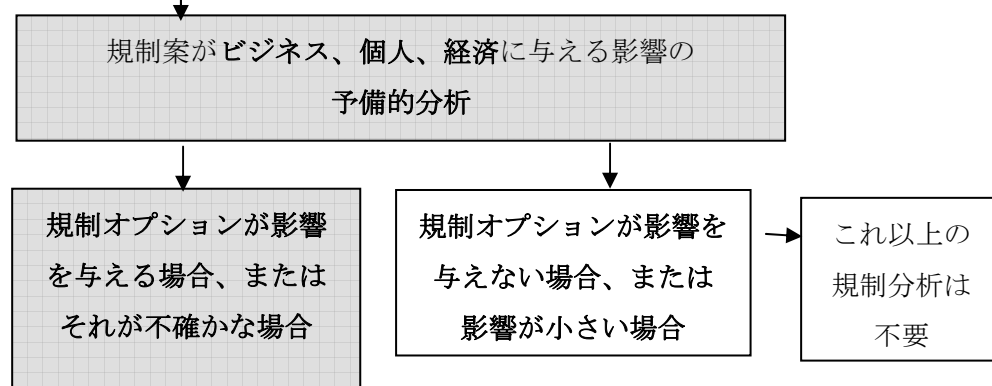
出典：OBPR資料 (Integrating 'best practice processes for regulation' with the policy development process)

(参考資料 2) 規制影響の予備的分析 (preliminary regulatory impact analysis)

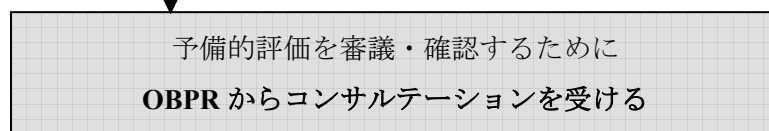
ステップ 1
課題を分析 (自己査定)



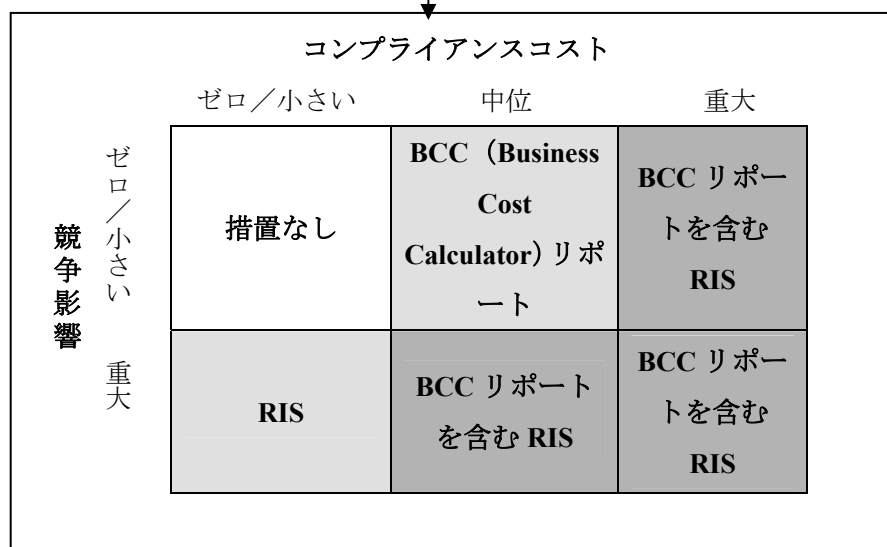
ステップ 2
予備的査定を実施 (自己査定)



ステップ 3
OBPRからコンサルテーションを受ける



ステップ 4
規制分析の適切なレベルを決定する



(解説)

Step 1 課題の分析

Step 1 では、課題を検証し、政府の目的を明確にし、規制のあるなしにかかわらず、考える選択肢を考慮する。

(1) 政策担当者は、どんな直接目的、アウトカム、最終目的が求められているか、を明らかにした上で、次の事項について検証しなければならない。

- ① 取り組むべき課題は、何か。
- ② どのくらい重要か。
- ③ なぜ、政府の関与が必要か。
- ④ 既に規制が講じられているか。
- ⑤ 規制が講じられているなら、なぜ追加措置が必要か。

(2) 次に、規制のあるなしにかかわらず、考える選択肢を考慮する。そしてもし、規制措置が必要と判断されれば、Step 2 に進む。

Step 2 予備的分析 (Assessment)

Step 2 では、講じようとする規制措置から考えられそうな、ビジネスや個人、経済に関わるコンプライアンス・コスト (Compliance Cost)、影響 (Impact) を、2つのプロセスを経て明らかにする。

(1) 第1プロセス (クイックスキャン ; Quick Scan)

ビジネスのコンプライアンス・コストは、大企業より中小企業に大きくのしかかることを配慮し、政府は、ビジネスに与えるコンプライアンス・コストを適切に見積もり、考慮することが要求される。このため、政策担当者は、クイックスキャン機能による検証に取り組む。クイックスキャンによる検証は、すべての講じようとする規制措置に対して要求される。講じようとする規制措置に関しなんらかの一応の証明があっても同様である。クイックスキャンで入力するのは、次の事項である。

- ・ 政策課題の性格と選択肢
- ・ 影響を受けるビジネスの数
- ・ 講じようとする規制措置によって、次の9つの分野のコンプライアンス・タスク (リスト 1 参照)のどれかを行わなければならないか。

これらをコンピューターのクイックスキャン・ソフトに入力し、次のプロセスに進むべき、と判定された場合には、BCC Cost Option Step に進む。

(2) 第2プロセス (BCC Cost Option Step)

Business Cost Calculator (BCC) Cost Option 機能は、コンプライアンス・コストを見極めることに役立つ。

1) 主な入力事項は、

- ・ コンプライアンスを実行するための行動の性格
- ・ 誰がその行動をするのか
- ・ どのくらいの期間、どのくらいの頻度でその行動が要求されるか
- ・ 関連する業務とコスト
- ・ これらの情報を保管する証拠 (Evidence)

2) ビジネスや個人への影響を見極める

規制は、業務のやり方の変更を要求することになり、ビジネスや個人に大きな影響を与え、競争を制限するので、詳細な事前の分析を行って、政策決定者、ひいては国民に提供する必要がある。

また規制は、ビジネスにコストとベネフィットをもたらすが、それは、金額換算が容易にできるものだけでなく、直ちには換算できないものも含む。

3) 競争評価チェックリスト(Competition Assessment Checklist ; リスト2参照)により、講じようとする規制が競争にもたらす影響を明らかにする。影響が重大なもの(中程度のものも含む。)であれば、RIS が要求される。

経済的影響は、影響が出るビジネスや個人の数についての見通し、大きさ (Scale)、タイプを考慮に入れて、広い経済的な視点に立って見なければならない。

(3) 以上により、講じようとする規制の影響がある、ないし不明な場合、担当省庁と OBPR の間で協議し、全行程にわたる RIS を実施するかどうかを判断する。

政府は、OBPR が規制案に対して RIS が必要かどうかを決定するよう求めており、規制機関によって決定されるのではない。

(参考資料3) 諸表

(リスト1) 課題の分析にあたっての留意事項

- ① 課題の明確化にあたっては、例えば次のような問題がないかどうかを解明する必要がある。

- 例) ・ 市場の不成立 (情報の欠如、誤解を招く情報、外部性や公共財の存在、過剰な市場支配力の行使など)
- ・ 規制の失敗 (政府が課す、公益にならない競争規制など)
 - ・ 受け入れがたい被害や危険 (人の健康被害、安全上欠陥、危険に耐えるのに十分でない人や存在物、物理的環境への被害の恐れなど)
 - ・ 社会的目標／公正問題 (入手可能な情報、商品、サービスを利用できない個人やグループなど)

- ② ①の各項目に関しては、次のような点について詳細な検討が必要である。

ア どれほど問題が重大か。

問題の規模はどれほどか。

危険に関して、どのような有害事象が起こる可能性があるか。

この初期評価の根拠となるどんな証拠があるか。

イ 問題は、現在どのように連邦政府、州政府、準州政府、地方政府の規制によって管理されているか。もし修正されれば、問題を解決する可能性がある既存の規制システムに不備はあるか。

ウ 政府介入の事例はあるか、または問題は純粋に私益のものか。

なぜ既存の規制では特定された問題に適切に対応することができないのか。

- ③ 「無措置 (no action)」となった場合の検討事項

ア 既存の法律や規制の一般的適用があれば、市場への依存は問題を解決できるか。
できない場合は、その理由

イ 適度な期間内で問題は自己修正されるか。

ウ 規制は、解決策を改善できるか。

(リスト2) ビジネス・コンプライアンスコスト・チェックリスト

* 通知

ビジネスがある特定の事象を報告するよう義務付けられている場合、ビジネスにコストが生じるか。

例：ビジネスは、食品を販売してもよいという許可が下りる前に、公的機関に報告しなければならない。

* 教育

規制の必要条件に対応するのに、ビジネスにコストが生じるか。

例：ビジネスは、新しい法の詳細を理解し、新しい必要条件をスタッフに知らせるよう義務付けられている。

* 許可

活動を行うための許可を得るのにコストが生じるか。

例：ビジネスは、合法的にスタッフを雇用する前に、警察の検査を受けるよう義務付けられている。

* 購買コスト

ビジネスは、器具や備品を購入するよう義務付けられているか。

例：ビジネスは、現場に消火器を置くよう義務付けられている。

* 記録管理

ビジネスは、記録を最新のものにしておくよう義務付けられているか。

例：ビジネスは、職場で起こった事故の記録をつけるよう義務付けられている。

* 施行

監査や査察に協力する際に、ビジネスにコストが生じるか。

例：ビジネスは、禁煙に関する法律との準拠性を調査する際に、監督政府機関査察官の現場でのコストを負担しなければならない。

* 公表と文書化

第三者機関に提出する書類を作成する際に、ビジネスにコストが生じるか。

例：ビジネスは、危険備品の周囲に警告の掲示をしたり、事務所の入り口に標示を掲げたりするよう義務付けられている。

* 手続き

経営に無関係な性質のコストがビジネスに生じるか。

例：ビジネスは、年に数回避難訓練を実施するよう義務付けられている。

* その他

規制案に関連する、その他のコンプライアンスコストがあるか。

(リスト3) 競争評価チェックリスト

＊ その規制案は、多数の、広範囲にわたる供給者に影響を与えるか。

- 例
- ・ 供給者が商品やサービスを提供する独占権を与えるか。
 - ・ 実施の必要条件として、免許・許可・承認といった方法を定めるか。
 - ・ 公的調達に参加する、ある種の企業の能力に影響を与えるか。
 - ・ 供給者に対して、参入や脱退（entry or exit）のコストを大きく変化させるか。
 - ・ 商品やサービスを提供したり、投資したり、労働力を供給したりするビジネスの能力に地理的な障壁を生み出すか。

＊ その規制案は、供給者の競争力を変化させるか。

- 例
- ・ 商品やサービスの値段を抑えたり、値段に大きな影響を与えたりするか。
 - ・ 供給者が自らの商品を宣伝したり、売り込んだりする能力に変化を与えるか。
 - ・ 商品／サービスの質に対する、現行の方式と大きく異なる基準を設定するか。
 - ・ 他と比較して、ある供給者のコストに大きな変化を与えるか。

＊ その規制案は、精力的に競争するという供給者の意欲に変化を与えるか。

- 例
- ・ 自主規制制度や共同規制制度を作るか。
 - ・ 消費者の供給者間の移動に影響を与えるか。
 - ・ 企業の生産高／値段や売上／費用に関する情報を公表するよう要求／促進するか。
 - ・ 一般的な競争法から活動を除くか。

上記＊の質問に対して1つでも「はい」という答えがあれば、政策作成者はその影響の範囲と規模を査定しなければならない。

なお、チェックリストではカバーされていないビジネスや個人に対する他の影響がある場合には、政策作成者は OBPR に相談しなければならない。

(リスト4) 規制案が重大な影響を与えるかどうかの判断

- * 案の性質に関して、
 - ・ 一般的な広く知られた活動の禁止は、通常、非常に重要だとみなされる。
 - ・ 免許や特定基準を必要とするなど、活動に条件を付けることは、重要な性質の介入とみなされる。
 - ・ 重要度の低いものの例としては、ビジネスの追加的報告義務が挙げられる。
- * 影響は、次の点を考慮して、経済全体の観点から考える。
 - ・ 範囲（影響を受けるビジネスと個人の数）
 - ・ 規模（ビジネスや個人に対する費用および／または便益の規模）
 - ・ 種類（直接的または間接的；多くの規制案は、両方の影響を持つ）
- * OBPR は、潜在的な影響が大きい小さいかを分析する。例えば、
 - ・ ガソリン税の税率を上げるとは、影響が大きいと考えられる。
 - ・ 地方の空港への深夜の航空機乗り入れ規制は、影響に関しては比較的小さいと考えられる。
 - ・ 酪農業の規制撤廃措置は、供給側からすれば、比較的小さく、費用のかかる、業界を中心とした影響かもしれないが、需要側からすると、消費者に対する、広範囲に分散した小さな影響が出るかもしれないので、その結果、その案が“広範”と分類されることもある。

(参考資料4) ビジネスコスト・カルキュレイター

ビジネスコスト・カルキュレイター（BCC=Business Cost Calculator）は、IT を利用したツールで、政策作成者がさまざまな政策オプションのビジネス・コンプライアンスコストを見積もるのに役立つよう作られたものである。活動基準原価計算法を使って、ビジネスにかかる規制に対するコンプライアンスコストを数値化するための自動かつ標準処理を行うことができる。

コンプライアンスコストは、政府規制の順守に関連したさまざまな必要業務を行うことでビジネスにかかる直接費のことである。ビジネスが負担するコンプライアンスコストが発生する業務は、・通知・取得原価等、リスト1に掲げられた9種類である。

ビジネスコスト・カルキュレイターには、クイックスキャンとコストオプションの2つの主要機能がある。

* BCC クイックスキャンとは

BCC クイックスキャン機能とは、ビジネス・コンプライアンスコストを含む可能性があるかどうかをはっきりさせるために提案の予備的評価をすることである。

入力事項：政策問題と政策オプションの性質についての説明

影響を受けるビジネスの数

政策オプションによって、ビジネスが9種類のコンプライアンスコストのいずれかの業務を行わなければならないかどうか。

クイックスキャン機能で出力されるのは、BCC コストオプション段階へ進むべきかどうかに関する指示である。

BCC コストオプションとは

BCC コストオプション機能は、十分なコンプライアンスコスト評価をするものである。

主な入力事項：コンプライアンス業務の性質

その業務を遂行するのは誰か。

各業務はどれくらいの時間がかかり、どれくらいの頻度が必要か。

関連した労働力とその他のコスト；この情報の根拠となる証拠。関係者とのコンサルテーションは、このデータの一つの情報源となる。

出力されるのは、個々のコンプライアンス業務と全体のコンプライアンスコストに関する一連の報告である。また、BCC リポートと呼ばれる概略報告にもなる。

参考資料5 費用便益分析について（OBPR ガイドラインより）

規制影響分析の主な目的は、政策課題に最も有効で最も効率的な解決策を採用する根拠を提供することにより、政策決定を改善することである。その達成を支援するため、RIS は、識別された各オプションの可能性のある便益と費用の分析を含んでおり、採用されたオプションがコミュニティへ最大の純便益をもたらす結果となることを保証するのに役立つ。

RIS の「影響分析」部分は、提案が実行されるとき、受益する関係者が異なれば（便益と費用の）肯定的結果と否定的結果の両方が出ること、そして、もしこれらの結果がすべて前もって考慮されなければ、健全な決定を下すのは難しい、ということを明らかにする。

エコノミストは、伝統的に、プロジェクトや提案の純便益を評価するため、費用便益分析として知られる分析フレームワークを採用する。これは、提案に関連する社会への総便益を計算し、その全費用とを比較することを含む、包括的な分析の形である。費用便益分析を行おうとする際にとられるステップは、Box C1 にまとめられている。

Box C.1 費用便益分析を行おうとするときのステップ

- 1 各オプションの費用と便益のすべてを明らかにする
- 2 各オプションの費用と便益を価格評価する
- 3 (各オプションの全期間について)毎年の費用と便益を見積もる
- 4 将来の費用と便益を現在価格に割引く
- 5 各オプションの純便益を計算する
- 6 仮定またはデータの変化の影響を検証する

資料 ; Sinden & Thampapillai (1995)

費用便益分析は、経済的福祉に関する提案の影響についてのみ注目する。公正の問題、文化的・社会的な重要性、さらに政治的思惑もまた、政府の決定に影響を及ぼすであろう。しかしながら、費用便益分析(及び純便益の基準)を使用することは、社会への純原価に帰着する政策が将来採用される可能性を減少させる。

このセクションは、費用便益分析を準備し、費用対効果分析を議論するための主な概念およびいくつか技術についての簡潔な入門書である。費用便益分析の準備についてもっと詳しく知りたい場合は、生産性委員会・最良慣行規制事務室（Office of Best Practice Regulation ; 「OBPR」）へ。

C1 便益と費用を明らかにする

多くの場合、規制の費用と便益を明らかにし、価格評価するには、観念的な「もしも…」の状況の分析を必要とするであろう。すなわち、適切な規制のない場合のアウトカムの計算結果との比較における、適切な規制がある場合のアウトカムの計算結果を含むことになる。大量の市場情報をもってしても、特に間接的な効果（effect）が重要になりそうな場合には、これらの計算は全く複雑なものとなるかもしれない。単純なスプレッド・シート・モデルから、詳細な計量経済学的シミュレーション、ないし幅広い経済的シミュレーションに至るまで、特別な規制の市場への影響を分析するための一連の技術がある。OBPR は、どのようにしてそのような分析をすることができるかについて助言することができる。

費用便益分析を実施する第一歩は、規制、非規制の各オプションの(コミュニティ全体に渡る展望からの)費用及び便益の全てを明らかにすることである。そうする際には、各オプションの経済的な効果及びその分配効果を区別することが重要である。経済的費用と便益は、社会に利用可能な資源のストックを左右する。したがって、提案かその代わりのオプションが実行される場合、提案の「純便益」は、増加した消費機会を通じて、コミュニティが全体として便益を得る範囲を計るためのものさしとなる。

経済的な費用と便益は、分配の結果を明確には考慮に入れない(それは特別のコミュニティ・グループに生じるかもしれない便益対費用である)。コミュニティ全体に渡る観点から評価されたとき、分配の効果(Gain と Losses)は、ある程度まで互いを相殺するかもしれない。

直接・間接の効果

直接効果は、提案の目標である個人、グループおよび組織に影響するものであり、間接効果は、他の関係者に生ずる効果である。これらの間接の効果のうちのいくつかは、予測できないこともある。

「意図しない」、あるいは「間接的な」提案の効果は、肯定的なものかもしれないし否定的なものかもしれない。否定的なものである場合には、提案に魅力がない、あるいは不適當とするに十分本質的な理由となりうる。間接的な効果は、次のようなことをもたらすことがある。

- ・ 現行の規制の有効性を減らしたり、改善したりする。
- ・ コミュニティーの規制による負担全体を増やしたり減らしたりする。
- ・ 市場の柔軟性を減らしたり、改善したりする。

有形の効果と無形の効果

「有形の効果」は、容易に明らかになり、容易に計量化され、かつ金銭評価されるものである。例えば、規制対象の関係者から情報を集めるため人を雇用する費用がそうである。

「無形の」という用語は、しばしば、金銭換算したり、計量化するのが難しい効果に適用される。無形の影響は人々の満足感に影響するが、それ以外の経済市場は存在しない。例えば、時間、健康、なごみ、環境的な快適性、文化的価値観などである。無形の要素の計量ができない場合には、記述により、あるいは定性的に取り扱われるべきである。しかしながら、多くの場合、これらの効果の価値を見積もることができる。例えば、安全のための規制を評価する場合、その規制によって救われると思われる負傷者や死者の数という指標が含まれることもある。

C.2 便益と費用の金銭評価

代替オプションを比較させるためには、一貫したやり方で便益と費用を金銭評価する必要がある。このためには、測定の標準単位が求められる。通常、便益と費用は貨幣価値で測定される。このことは、オプションがコミュニティへに与える全面的な影響を表わす掛け値なしの数値に到達するためには、全く異なる便益と費用を加えることが可能であることを意味している。

RIS で調査される多くのオプションが、金銭価値化することが難しい費用と便益を含むであろう。そのような場合には、金銭価値を見積もるために、一連の技術を使用することができる(BoxC.2 参照)。

Box C2 金銭価値化のテクニック

- ① 次のことが可能かどうか決定する

影響が計測でき、計量できる

および

市場のデータから価格を決定できる

- ② もしこれが簡単にできないなら

便益に対する支払い意思を用いる

- ③ 次により決定する

消費者の態度を見て、価格を推測する

- ④ もしそれでも価格をつけられなかったら、
次のことが可能かどうか決定する

特別の便益のために、何に対して支払い意思を持つかを
人々に聞くことにより、支払い意思を見積もる

あるいは

費用の場合には、それを受け入れるために消費者が
要求するであろう補償額を明らかにする

英国・財務省資料

市場価格を用いた金銭評価

もし市場が競争的で、政府介入または市場の失敗によって著しく歪められなければ、市場価格は、通常、使われたインプットの社会に対する価値を反映するであろう。すなわち、市場価格は、社会が進んでその便益のために支払おうとするところや、生産するために使われた資源の「機会費用」を反映するであろう。

社会の「支払い意志」の点から便益を金銭評価し、「機会費用」の点から費用を金銭評価する、というこれらの概念は、費用便益分析の中心をなすものである。

もし市場が政府介入または市場の失敗によって歪められている場合には、使われたインプットを金銭価値化するための代替アプローチが必要となる。例えば、商品が世界市場で取引される場合、それらの商品の世界相場は、使われた資源の機会費用として、国内の価格よりも正確な指標である。(国内の価格は、例えば、企業には、関税、補助金あるいは検疫を通した支援が買い手と売り手の間の取引をも反映しているかもしれない。費用便益分析は、オプションの全体的な影響に注目することによって、そのような取引を切り捨てている。)

このほか、代りの商品あるいはサービスの価格または費用がよい見積もりを提供するかもしれない。この情報は、関連する市場において付けられている価格に由来する場合もある。またこれとは別に、同じような商品の市場がない場合には、特定の商品ないしサービスの価値を評価する参考とするための調査をすることも可能である。しかしながら、これらの調査を設計する際には、幅広い、分野をまたがる人々を調査することを確保し、人々が特定の商品に置いている価値そのものに、ないしそれに対する理解について斟酌することに、注意が払われるべきである。

費用の見積もりがより容易に入手できるのに対して、ときには、便益を貨幣化することが難しいこともあるかもしれない。これらの場合には、便益は、物理的な単位（例えば、生命が助かった人の数）で表現されることとなり、費用は貨幣価値で表現されることとなるかもしれない。この形の分析は、「有効性 1 単位当たりの費用」あるいは「単位金銭当たりの有効性」を基礎とした「オプションのランク付け」を含んでいる。これは、通常、検討中のオプションが幅広く同じようなアウトカムを生み出すときに適用される。この技術は、「費用対効果分析」として知られている(Box C.3 参照)。

Box C.3 費用対効果分析

費用対効果分析は、検討中の様々なオプションの便益が貨幣価値という手段では計量化が難しい場合に、特に役に立つ評価技術である。費用対効果分析は、健康、安全性、環境改善および教育のような分野で最も一般的に使用されている。これらの分野では、便益を測定するよりも特定化の方がより容易であるかもしれない。

費用対効果分析は、金銭単位ではなく、物理的な単位(例えば、生命が助かった人の数、処分された有害廃棄物のトン数、あるいは教育を受けた子どもの数)で便益を測定する。オプションの費用は、費用効果分析と同じく、金銭単位で測定される。

費用対効果分析は、相対的な「有効性1単位当たりの費用」あるいは二者択一的な「単位金銭当たりの有効性」を基礎としたプロジェクトの自己言及ランク付けを提供する。

費用対効果分析を使用するにあたっての主な限界は、比較されているオプションが本質的には類似している、すなわち、それらは共通の顕著な効果を持っていないなければならない、ということである。共通の効果がなければ、どんなランク付けも有効性をほとんど持たないであろう。

費用対効果分析は、費用便益分析とは異なり、評価中のオプションに由来する経済的効果に対する便益の絶対的な尺度を提供しない、すなわち純社会便益を計測しない。このように、費用対効果分析は、オプションを受理するか拒絶するか絶対的な基準を提供しないので、政府がある特定の課題に対してどれだけの金銭ないし資源を割り当てるべきかについて決定する際の参考とするために使用されるべきではない。

費用対効果分析が適切で有用な範疇がいくつかある。

第一は、手がけている課題が本質的に固定的な政府の財源の最適使用である場合で、代替オプションの間で選ぶ必要があるとき

第二は、政府のプログラム、プロジェクトあるいは規制が、既に着手されていて継続が予想されるが、必ずしも現在と同じ形ではない場合、及び、政府介入の効率性や有効性を改善することが目標である場合

第三は、全てが同じ顕著な結果を備えた、特に多くのオプションが検討されている場合

費用対効果分析には、いくつかのステップがある。

- ① 課題、目的、および検討中のオプションの概要を(費用便益分析と同じ方法によって)描く。
- ② 検討中の各オプションの費用(費用便益分析と同じ方法で、現在価格に置き換えられるべきである)の概要を試算
- ③ 有効性の優れた尺度(例えば、教育を受けた子供の数)を樹立
- ④ 各オプションの費用対効果比率、すなわち、(貨幣価値で積算した)費用と(物理的な単位で計測した)効果の測定値の比率の計算。比率が小さいほど、オプションの費用対効果は高い。
- ⑤ オプションを、最も費用対効果の高いものから最も費用対効果の低いものまでランク付けする

市場価格によらない金銭評価

市場が存在しない場合でも使用できる一連の金銭評価手法がある。そのいくつかを以下に述べる。

* トラベル・費用法 (*Travel-cost method*)

トラベル・費用法は、レクリエーション地域への往復の旅行に要する時間、及び享受した便益の「潜在価格」であるレクリエーション地域への各参入費用を用いて、レクリエーションの便益を金銭評価するために開発された。しかしながら、この手法は、旅行の費用と関連があるかぎり、商品やサービスの需要のレベルに使用することができる。例えば、ドライバーが自分の時間に対しておいている金銭価値の指標は、彼等が時間のかかる一般道を使用するよりは、高速道路を使用する料金を進んで払うという事実によって推論されることになる。

この方法は、異なる地域の環境上の便益や代替道路プロジェクトの便益を比較するため、及びオーストラリア南東の森林の保存と伐採の便益を比較にするため使われてきた。

* ヘドニック法 (*Hedonic pricing*)

多くの商品やサービスは、単一の特性によってだけでなく、提供される一連の便益のために(例えば、自動車は輸送手段のためだけに購入されているのではない。)購入されている。ヘドニック法は、商品の個別の特性を金銭評価するのに使用できる手法の一つである。

人々が騒音に対しておいている金銭価値の指標は、より静かな自動車あるいは近隣がより静かな家の代価として余分に支払おうとする額によって見積もることができる。同

じ様に、人々は、もし騒音が日中に起きれば払うであろうよりも、夜の高い騒音レベルを回避するために喜んでもっと支払おうとするかもしれない。

異なる場所にある 2 軒の瓜二つの家の価格の違いは、空気の品質、気候、視界、施設へのアクセスの利便、あるいはその他の要因といった異なる特性を反映している。（家ごとに（特性を）分離して購入されるわけではないので）はっきりとした市場価格はないが、固有の価値を持っていることとなる。

＊ 仮想市場法 (*Contingent valuation*)

実際の選択(顕示選好)から価値を推論するトラベル・費用法やヘドニック法とは違い、仮想市場法は、選好の表明により無形のものを金銭評価する方法である。すなわち、仮想市場法は、もし仮定の状況に直面したら彼等はどうするかについて人々が言うこと（表明された選好）を基礎としている。（例えば、BoxC.4 を参照）。

この方法は、（支払い額を示されて）特定の事象、便益、特性にいくら支払う意思があるか（あるいは、特定の事象、便益、特性を失うことにいくら補償してくれるなら受け入れるか）を、調査の中で直接人々に尋ねることを含んでいる。

仮想市場法の難しさの一つは、偏見のある回答を避ける質問を設計することにある。例えば、国定公園を訪れている人々が彼らの訪問をいくりに金銭評価するかを尋ねられたとしたら、彼等の答が利用料金、あるいは政府資金の増加に結びつくだろう、と感じたかどうかによって答が異なるかもしれない。

Box C.4 統計的寿命の金銭価値 (Valuing a statistical life)

多くの規制のオプションは、生命へのリスクの削減を目指している。このため、生命が助かった人の数、あるいは助かった生命の年数、及び生命を助けられた年数の質は、金銭価値によって計量されるべき重要な便益である。

1つの統計生命(VSL)を救うことの金銭価値は、1つの統計惨事を回避するために「リスク」のレベルを下げることへのコミュニティの支払い意志を見積もることによって、引き出される。

用語「VSL」が個人の生命に金銭価値を置く試みではないことに注目することは重要である。もっと正確に言えば、それは1つの統計惨事を回避するために一般的なリスクのレベルを下げることに社会が支払おうとする量の評価である。これは時間とともに変わるかもしれないし、さらに、ライフ・サイクルとともに変わるであろう。

「VSL」という言葉は、他の国々、例えばアメリカ(USEPA 2000)、英国(Jones-Lee and Loomes 1994)、ニュージーランド(Cough and Meister 1990)でも使用されている。

採用された「VSL」の妥当性を評価するために、職員は、リスク、影響を受けた人々の年齢構成、および評価がどのように見積もりが行われたかに関係のある他の情報の量および類型についてのデータを提供すべきである。

どんな特定の規制のオプションを分析する場合にも、使用すべき適切な VSL は何か、OBPR に相談するべきである。

便益と費用が見積もられるすべての場合に、行われた仮定や使用したデータソースについて、公表することが必要である。

C 3 将来の費用と便益の動向を考慮し、現在価格に割り引く

関係する価格変動の調整

インフレーションは、一般的な価格水準の中における変化(増加)である。もし将来の影響(費用と便益)が(想定されるインフレーションに影響された)名目価格で計測されるならば、(インフレーションの効果が取り除かれている)現在の、安定した価格に引き下げられる

べきである。このことは、適当なインフレーション指数・・・当初の一般的な便益と費用の見積もりの中に潜んでいるインフレーション率に相当するもの・・・によってふり分けられることで実現可能になる。特別の価格（例えば、医療費、電気関税）が、一般的なインフレーションより著しく(より高いかより低い)異なるレートで率的に増加する場合には、これらの変更についても見積もられるべきである。

相対価格変更のための調節があった場合には、これらは分析の中で明確にされるべきである。

将来の効果を考慮し、現在価格に割り引く。

費用と便益を金銭評価し、しかる後、各オプションごとにもこの作業を加えることが必要である。同じ年に生じる費用と便益は、ともに、この作業を加えることができ、毎年の純便益の動向を引き出す。しかしながら、これらの年額は、直接は比較ができない・・・それらは共通の時期に置き換えた同等の量に変換される必要がある。このプロセスは、「割引 (discount)」と呼ばれる。このセクションは、費用と便益は実勢価格で測定されると仮定する。名目の価格で影響が測定されるときは、名目利率が使われるべきである。

「割引」は、「時間選好」及び「機会費用」の2つの法則に基づく。

人々は、時間がかかることを費用と見なし、かつ将来の便益ではなく現在の便益を選好する傾向がある。従って、個人的時間選好率は個人に帰し、各個人が二律背反する現在および将来のアウトカム(あるいは消費)のどちらを選ぶかの割合に関係する。社会的時間選好率は、全体として社会に帰し、社会が二律背反する現在および将来のアウトカムのどちらを選ぶかの割合に関係する

「時間選好率」は、以下のように概算することができる。

- * 個人(又は会社)に対しては、「時間選好率」は、実質金利(すなわち、インフレーション調整をした名目金利)によって、概算できる。
 - － しかしながら低所得消費世帯は、より高い時間選好率を持っているのかもしれない。何故なら、彼等にとって、より自由に裁量できる消費よりも、消費を断念することの方が基本的ニーズなのかもしれないからである。(このことは、RISで行われるオプションの分配効果の分析に重要な結果をもたらすかもしれない。)
- * 社会全体にとっては、(インフレーション調整をした)10年国債の利率を下限として使用することができるのかもしれない。例えば、もし2005年に10年国債の平均名目利率が5.3%であったならば、(約2.5パーセントの)インフレーション調整は、2.8パーセントの割引率を示唆するであろう。

「時間選好」は消費の断念を測定するが、「機会費用」は、投資に対する見返りの断念の概念に基づく。すなわち、人々は、自分が今持っているものを費やすか、将来、より多くのもの(税引き後)を受け取ることを期待して投資するか、選択することができる。

「資本の機会費用」は、以下により概算できる。

＊ 個人にとっては、私的な資本の機会費用の見積もりは様々であり、それは、個人が調達できる基金の財源による。

－ 例えば、低所得世帯は、資本についてより高い機会費用を持っているかもしれない。何故なら、彼等は、貸出機関からローンを借りるためには実質的な保険料を払わなければならないかもしれないからである。(このことは、RISで行われるオプションの分配効果の分析にとって重要な結果をもたらすかもしれない。)

＊ 社会全体にとって資本の機会費用は、検討中のプロジェクトに類似したものへの私的な投資に対する見返りの(税引き前の)実勢割合によって概算される。しかしながら、多くの規制提案にとって直接比較できるような私的なプロジェクトは、存在しない。

－ そのような場合には、資本の社会的な機会費用は、インフレーション調整をした10年国債の利率や、一般的な市場のリスク(すなわち、経済状態全体における予想しえない変動に関連したリスク)によって概算できる。

エコノミストの間では、単一の正確な割引率に関しての一般的な意思統一はされていない。何故なら、ひとつには状況によって率が様々に変化するからであり、ひとつには一つの率の根拠として二つの選択肢があるからである。それゆえ、選択された「ベンチマーク」レートがどんなものであれ、「ベンチマーク」レートより高いあるいは低い二者択一割合もまた、将来効果の現在価格への割引に対し、各オプションの純現在価格見積もりがいかに敏感であるかを指摘するために、検証されるべきである。(感度分析については、以下でより詳細に議論する。)

割引率には、非市場リスク(すなわち、特定の提案に対するより特有の要素に関連するリスク)のためのさらなる保険料を含むべきだということを示唆する人もいる。しかしながら、このアプローチを有効なものにするためには、リスクの性格についての限定的な推論を行う必要がある。費用便益分析におけるリスクについて説明しようとするより実際的なアプローチは、規制提案に関連する全てのリスクについて、別々に記述し計量することである(参考資料6 参照)。したがって、割引率は、リスク保険料を含むべきではない。

RISの中で使用される割引率について、その理論的背景(すなわち、どのように、なぜ、それが選択されたのか)を説明することは重要である。

C.4 純便益を計算する

各オプションの毎年の純便益を見積もり、またインフレーションおよび社会時間選好率の影響を考慮するために調整した後、割引後の純便益の動向を、各オプションの純現在価格を見積もるため、付け加えることができる。その次に、その経済的影響を基礎として、純現在価格を用いてオプションをランク付けすることができる。

二者択一のステップは、各オプションの便益と費用の比率の見積もりである。便益と費用の比率とは、費用の現在価格に対する便益の現在価格比率のことである。便益と費用の比率を用いることは、オプションのランキングを変更することができるし、政策決定者が、資本的な制限を対象とした異なるプロジェクト間で選択しなければならない場合には有用かもしれない。

C.5 不確実性の許容 — 感度分析

正確に見積もることができる費用と便益がある一方、かなりの不確実性も存在する。

この不確実性が、費用と便益の見積もり、ひいてはオプションの純現在価格に対して、物理的な影響を持たない場合がある。このような場合には、感度分析を行う必要はない。

しかし、その他の場合においては、重要な仮定を基にした不確実性のレベルを明確にするべきである。これは、重要な仮定を変えることによって、各オプションの純現在価格を再度見積もることにより行われる。

重要な推測には、「法令順守費用の見積もり」、「物価の予測」、「需要の予測」が含まれていることがある。(特に、どの「見積もり」が適切かに関して討論がある場合には) 無形のものに割り当てられた価格を変えることは重要かもしれない。例えば、オーストラリア、ニュージーランドおよび英国で準備された費用便益分析では、非労働時間が個人の総時間給の約 25%に見積もられているが、アメリカでは、同様の調査が行われた結果、約 42%という数値が取り入れられた。

感度分析を実施する目標は、政策決定者に、特定のオプションの費用と便益の見積もりの中に含まれている不確実性のレベルをよりよく理解させることにある。それは、政策決定者の判断に代わるものではないし、見積もりの信頼性に誤った確約をするものでもない。

実施可能な感度分析の量には、現実には限界がある。OBPR は、ケースバイケースの原則の上で、費用便益分析で要求される感度分析のレベルについてのアドバイスを与えることができる。

参考資料6 リスク分析について（OBPR ガイドラインより）

規制を生み出す問題の多くは、危険な（hazardous）事件が起こるリスクを含んでいる。これらの場合、規制の目標は、危険の具体化の可能性あるいは頻度を縮小するか、それが起きた場合の結果を縮小することである。リスクに取り組む規制の例のいくつかは、次のとおりである。

- * 労働現場の事故の発生ないし重大化の縮減を目指した基準
- * テロ攻撃の可能性の縮小を目指した安全基準
- * 食物由来健康被害の発生の縮減を目指した食物規格
- * 自動車事故の可能性への取組みを目指した車両安全規格
- * いくつかの製品の使用に関する潜在的なリスクへの取組みを目指した製造物安全基準
- * 金融機関の業績悪化欠陥問題への取組みをを目指した健全性規制

「リスク」という用語は、特定の危険（hazard）が引き起こす危害の可能性、すなわち、望ましくない事件が起きる可能性と、起きているその有害な事件の結果の大きさの組み合わせを指す。

リスク分析は、望ましくない危険が起こる可能性と、それが起こった場合に発生しそうな結果を分析する手段である。どんな行動が、害ないし危険な事件の結果を減じたり、取り除いたりするかを見極めることも含まれる。さらに、潜在的な危険に関して何もしないことのリスクと、特定の行動計画に従うことに関連するリスクを評価することも含んでいることがある。

リスク分析は、本質的に、次のものを含んでいる。

- * 危険（hazard）とそれが起きるメカニズムを明らかにする
- * 危険（hazard）が起きる可能性を予測する
- * 潜在的な可能性を評価する
- * いくつかの対応策の選択肢を分析し、適切な対応策を推奨する
- * （その中の一つが実施された場合は）その対応策の有効性を検証し、反省する

リスク分析は、知覚されたリスク（perceived risks）と実際のリスクとを区別しなくてはならない。リスクの知覚は、実際に起きているリスクの信頼できる兆候とはなりえない・・・悪影響を及ぼす事件の可能性や費用を過大又は過小に述べていることがある。リスクの見積もりは、実際ないし可能性のある客観的な証拠がある場合にはそれに基づかなければならない。

リスク分析は、潜在的なリスクに関する決定に情報を提供し、選択した対応策が含まれていたリスクに釣り合うようにする可能性を増加させる。リスク分析は、リスク全体に寄与する様々な要素の重要性や、そのリスクを減らす努力がもっともよく方向付けられるところを示すべきである。

政策対応に意味合いを持たせるためには、リスクの見積もりをするために必要な情報の利用が出来なくなることがあるかもしれない。例えば、情報が遺伝子組換え植物に関係しているかもしれない環境リスクを評価するのに利用可能なものがない場合、考えられる 1 つの政策対応は、(例えば、実験用の植物を使うような) 情報ベースを開発することである。

リスク分析は、規制の導入が 1 つのリスクを減らす効果がある一方、他のリスクを増加させることがあるかもしれない、すなわち、リスクを規制する間接の効果があるかもしれない、ということに留意すべきである。例えば、市場に出す前に新薬の厳密な規制および標準を課すことは、それらの新薬の導入を遅らせることになるであろう。そのような規制は、意図しない副作用のリスクを減らしているのかもしれないが、現在利用可能な薬は新薬より効果が薄いかもしれないし、あるいは新薬より、より不適当な副作用を持っているかもしれない。従って、新薬の導入を遅らせることによって、何人かの命が救われなかったかもしれないというリスク、あるいは苦痛が緩和されないというリスクが存在する。

リスクに対処する提案を実施する目的は、全ての犠牲を払ってリスクを減じることでも、それを最低水準まで減らすことでもなく、むしろ、コミュニティのリスクを減らす便益と費用の釣合いをとることである。

規制担当者がよくとる一般的な行動は、安全係数を含ませるためにリスクの範囲を過大に主張することである。そうすることによって、採用された対応策は、リスクの「実際の」レベルを指針として使用された場合に比べて、より厳格になるであろう。そのような過度の対応策がコミュニティの最大の利益になることは、ほとんどない。

もう一つのよく見られる間違いは、起きているリスクの脅威、あるいは起きている実際のリスクの発生に対するコミュニティの順応性を説明しないか、著しく過少に主張することである。この種の間違いは、リスクに対処するためにとられている規制措置が過度なものになってしまうことに帰着する場合がある。そのような手段は、不必要に金がかかり、および(または)限定的なことに加えて、より長期に渡ってコミュニティの力をそぐ、規範から外れた(間接)効果を持つことがある。個人やより広いコミュニティからリスクを取り去るための対処に責任を持つことによって、政府介入は、リスクそのものに取り組む人々の意欲および能力を腐食してしまう場合がある。

リスクとリスクに対する提案の有効性を考える最も重要な理由は、決定が客観的な証拠や分析に基づいていること、および、コミュニティが、規制が課す費用を正当化することにより、政府の措置から十分な便益を得るであろうことを確認することである。

D.1 リスクと不確実性

リスク分析を行う場合には、「リスク」と「不確実性」の区別を行う。「リスク」は、危険な(hazardous)事件が起きる可能性(そしてそのことが起きた結果)がある程度よく知られている状況を伴うものである。一方「不確実性」は、危険な事件が起きた結果については知られているかもしれないが、起きる可能性については知られていない状況である。

リスク分析は、最も可能性の高いもの、すなわち、危険な事件が起きる可能性の予測を基礎とした証拠を作っている、という意図を持って、両方の状況に適用されるべきである。この予測の信頼性のレベルは、分析の中で明白に示されるべきである。疑わしい場合には、現実的な上限値と下限値が提供されるべきである。この不確実性が暗示していることについては、感度分析によって測定されるべきである。(C 費用効果分析の「感度分析についての詳細」を参照)

D.2 RIS とリスク分析

危険に対する規制の提案には、何種類かのリスク分析を行うべきとする理由がいくつかある。

日常生活の中では多くのリスクに直面しており、例えば政府がそれらを軽減するために活動しているとしても、その多くは残ってしまうので、リスクを視野に入れておくことが必要である。

リスクを減らす努力は、通常、政府介入から得られるものが最大になるものに対して、最も向けられる。

もし、危険に取り組むための規制が考慮されているならば、リスク分析は、全面的な規制影響評価(RIS)の初期段階で実行されるべきである。

初期のリスク分析は、リスクが正式な政府介入を検討するのに十分な大きさのものであり、政府介入が当該リスクに効果的に取り組む可能性を持っている、ということを明らかにするため、RIS の問題セクションで取り扱われるべきである。さらに、それは、その問題に取り組むオプションを考案するプロセスにも寄与するかもしれない。例えば、事件が

起きる可能性は低い、その結果は重大である可能性が高いことが明らかになった場合、事件が起きることを完全に防ぐ戦略の代わりの選択肢として、その結果を緩和する戦略が検討に値するかもしれない。

一旦リスクに関連する問題に取り組むオプションが明らかになったならば、各オプションの実施が取り組むべきリスクにどのような効果があるのかを確立するために、詳しい分析を行う必要がある。各オプションが悪影響をもたらす事件の可能性、頻度あるいは結果を減じるであろうという証拠は何か。その事件の結果は、各ケースごとに、より小さくなるのか、より大きくなるのか、あるいは同じなのか。悪影響を及ぼす事件の可能性、発生、（あるいはその結果）を減じることは、各オプションから生じる主要な便益であるはずなので、この情報は、各オプションの潜在的な便益を評価するために必要である。

RIS の実施およびレビューセクションは、明らかにされたリスクに取り組むものとして選ばれた対応策の有効性がどのようにモニターされるか、説明しなければならない。

リスク分析は、現状の中で最も適切な方法で詳述されるべきである。すなわち、それは提案された規制措置の影響のレベルと釣り合っているべきである。

D.3 リスク分析のプロセス

リスク分析は、比較的新しい規律で、その用語の使い方に関してのコンセンサスは一致していない。

しかしながら、リスク分析には、通常、次の 3 つの別個の構成要素があることは広く普及している。

- リスクアセスメント
- リスクマネジメント
- リスクコミュニケーション

リスクアセスメント

この構成要素は、問題ないし出所が明らかなものが人口/個人/環境に曝したリスクを明らかにし、予測することを含んでいる

次のような課題に取り組む。

- ・ リスクは、何か
- ・ リスクが起きる可能性は、どれくらいか
- ・ リスクはどのくらい広がるか（例えば、地域で、国内で、国際的に）
- ・ どんな環境にりす危険が生ずるか

- ・ リスクに曝されるのは、誰、または何か
- ・ どんな危害ないし障害が起きそうか（すぐに生ずるもの、長期間影響があるものを含む）

リスクマネジメント

この構成要素は、リスクを減らす手段、すなわち、悪影響を及ぼす事件が発生する可能性を減じ、かつ、または、その悪影響を及ぼす事件による好ましくない効果を減ずる手段を明らかにすることを含んでいる。それは、様々な代替対応策によって起きるリスクの減少を評価することを含んでいる。

考慮しなければならない最初の問題は、リスクに対して、(危険な事件が起きる前であれ、最中であれ、後であれ)政府が講ずることができる、現実的で実行可能な対応策があるかどうかである。もし、答えが「否」か、あるいはそのような活動の費用が便益より高くつきそうな場合には、対応策を全く講じないことに慎重な検討が行われなければならない。

その対応策が何故選ばれたのか、また、対応策を講じないことを含む、他の提案された対応策を何故選ばなかったのか、について、説明をするべきである。

リスクコミュニケーション

この構成要素は、明らかにされたリスクに関し、リスク・アセスメントの結果および決定された政策を含む、リスク・マネージャーとステイクホルダーの間の相互の情報交換および意見交換のプロセスである。この構成要素は、RIS のコンサルテーション・セクションと類似点を持つ。

その他の側面

リスク分析の 3 つの主な構成要素に加えて、選ばれたどの対応策の有効性についても、モニターされ、レビューされることが重要である。レビューのプロセスでは、次のことを検証するべきである。

- ・ リスクが十分に明らかにされたかどうか、また、最初に、その範囲が正確に予測されたか。
- ・ リスクは、拡大したのか、縮小したのか、本質的に除去ないし変更されたか。
- ・ 選ばれた対応策は、引き続き、適切か、そして、もしそうならば、残すとしても、(完全にリスクを除去することが非現実的、ないし不適當でさえあることがしばしばであるかもしれないことを頭におきながら)受け入れ可能なレベルまでリスクを減少させるのに、どのくらいの期間、現状のまま残すのか。

リスク分析の限界

費用効果分析と同じように、リスク分析は、どの対応策の提案が最も有効で効率的なものであるかに関して決定的な回答を提供するものではない。と言うよりもむしろ、代替案のどちらかに決める場合に、他の関連要素および課題と平行して査定される必要のある情報を提供するものである。

リスク分析は、望ましくない事件が起きた場合に、影響を受けた側（人間であれ、動物であれ、植物であれ、あるいは環境であれ）によって被りそうな費用の評価を、通常、含んではない。また、危険および(または)その潜在的な結果を減ずるために提案された手段に関連した費用と便益の詳細な評価も、通常、含まない。

したがって、リスク分析は、望ましくない状況に取り組むための活動を行うべきかどうかを決めるための、あるいはどんなタイプのアクションをとるかを決定するための、唯一の根拠として使用されるべきではない。リスク分析は、提案された手段の費用とか、関連するリスクのような追加情報を評価することによって幅を広げることができる(また通常広げべきである)。リスク分析は、一般的には、費用便益分析または費用対効果分析のような他の定量分析と併せて使用されることが最善である。

第6章 カナダの規制影響分析の改定

カナダは、規制影響評価について長い伝統を持つ国であり、近年もその近代化に向けて、頻繁に改定を行っている。そこで、平成19年10月、カナダ・財務委員会事務局を訪問し、こうした改定の状況について、調査した。

第1節 これまでの改定の経緯

カナダでは、費用便益分析を中心とする社会経済的影響分析（Socio-Economic Impact Analysis）が1970年代から行われてきており、1986年にはすべての提案について規制影響分析を行うことがカナダ政府の政策として制定された。

1999年には、規制影響分析に関する政策が改正され、規制影響分析陳述書（Regulatory Impact Analysis Statement, RIAS）を作成し、官報に公表することが義務付けられた。

近年に至っても、これをさらに改正する動きがあり、2006年5月、枢密院事務局から規制提案の選別のための枠組み（Framework for the Triage of Regulatory Submission）が出され、規制の影響の大きさにより、低、中、高に規制プログラムを分類し、それらに応じた規制影響分析を行うこととされた。

次に、2007年4月、規制の合理化に関する政令（Cabinet Directive on Streamlining Regulation）が施行され、規制の実施後の評価を行って、規制の見直しにつなげることとされた。

さらに、2007年10月には、費用便益分析ガイドが制定され、費用と便益の分析を5段階の時系列に分けて実施することとされた。

これらはいずれも、政府の文書であり、政府の実施する規制プログラムをその対象としている。法律が規制影響分析の対象外であることは、米国と同じである。

第2節 規制の合理化に関する政令の施行

1 概観

(1) カナダにおいては、1999年から実施されている規制影響分析に関する政令を、規制の合理化に関する政令（Cabinet Directive on Streamlining Regulation）として2007年4月に改正した。従来は、規制の実施前に影響評価を実施するだけで、一旦規制を実施に移せばその見直しはされていなかったが、この政令改正により、業績を表すインジケータを設定し、それによって規制の効果等を測定し、規制を見直すこととされた。その見直しで問題があるという結論が出れば、その規制をもう一度開発の段階に戻して、規制を作り直すこととなる。

（注）この政令については、当センター政策情報レポート136第2章第2節参照

(2) 政令においては、規制の測定、評価及び見直しに関して、各省庁は、規制がその最初の政策目的を満たしていること、及び継続的に規制の枠組みを更新する責任があることが規定され、次のようにされている。

- ① 規制の測定に関しては、規制プログラムについて、あらかじめその業績を測定するためのインジケータを設定しておくこと
- ② 評価に関しては、実施したプログラムをインプット、活動、効果、最終的なアウトカム、アウトカムの達成にそのプログラムが寄与した程度、value for money、意思決定等の手順などの側面から評価すること
- ③ 見直しに関しては、規制の政策目的を適えるための効果、手法の選択、規制の明確性、競争力への影響等に焦点を当てて検討すること

2 規制の合理化に関する政令

（2007政令と1999政令の違い）

(1) 2007年4月1日に制定された新しい政令（Cabinet Directive on Streamlining Regulation）を1999年の政令と比べて見てみると、いくつかの違いがある。

まず、1999年の政令では、規制が実施される前に省庁は課題が何なのか及びなぜ政府の介入が必要なのかの特定、費用及び便益、軽減される負担並びに環境的な評価、協議などが求められていたのに対し、新しい政策の方では、ライフサイクル・アプローチというものを重要視する、とされていることである。

次に大きな違いは、省庁に対して業績指標の設定が求められていることである。

また、サービスの基準又は規制の見直しが定められたことも違いのひとつである。

(2007 年政令の機能の仕方)

(2) 2007 年政令がどのように機能するかというと、規制プログラムのライフサイクルに応じて、まず規制を開発し、分析をし、そして規制を実施し、実施した後に、規制を見直さなければならず、また、問題があるということであれば開発の段階に戻さなければならない、ということになっている。1999 年政令の古いシステムでは、規制を実施してしまえばそれで終了であった。

3 新しい政令の趣旨

(1) 以前の政令では、手続きが途中で止まってしまって、次のプログラムのライフサイクルに回らなくなっていたが、その理由は次のとおりである。

まず省庁で規制を開発し、それを財務委員会事務局に持ってくる。そして、財務委員会担当大臣のところにその規制案を持っていくことになる。官報掲載の手順を経て、この規制が承認される。それを実施するか否かは省庁にかかっている。いったん省庁が規制の実施を始めたものに対して財務委員会事務局の方からなんらかの働きかけをするというのは難しい。財務委員会事務局は、規制を変更する権限は持っていないからである。

しかし、規制を開発した時には、業績指標の設定を義務づけるという新しい考え方が出てきたことによって、業績指標に照らし合わせて見直しをすることができるようになった。これは、**flow**（作業の順序）と呼ばれている。これに対し、**Stock**（蓄積）というのは、今までに蓄えられた 2700 件ほどの規制のことであり、これは懸念事項になっている。昔の制度の中で開発されたものや、100 年ぐらい経っているものさえある。

(2) 新しい政令により、規制に関して省庁は、問題が発生した時だけでなく、定期的に見直しをしなければならなくなった。

省庁でこのような見直しをする時に発生する問題のひとつは、自分の観点から物事を見てしまいがちだということであるが、この政令においては、カナダ全体、カナダ人全員を考えてのものを見方をするになっている。

また、これまでは、規制を実施した後は、ほとんどの場合に内閣その他への報告の義務もなかったが、これも改定された。

カナダでは、法律自体の規制影響分析 (**Regulatory Impact Analysis**) は行われていないが、法律に基づいた政令レベル以下の規制については **Regulatory Impact Analysis** が行われている。

第3節 費用便益分析

1 概説

費用便益分析については、「カナダ費用便益分析ガイド」が2007年10月に出されている。このガイドでは、政府介入の必要性は、「市場の失敗」で説明されている。また、影響分析を次に掲げる5段階に分けて行うことを説明している。

- ① 課題、リスク及びベースラインシナリオの特定
- ② 目的の設定
- ③ 規制及び非規制的な選択肢の開発
- ④ 便益及び費用の評価
- ⑤ 説明陳述書の作成

また、定量化された便益が費用を上回っていることが必要であるが、どうしても定量化できない費用便益があれば、定性的な説明がなされることもあるものの、それはまれであるとのことであった。

2 新しい費用便益分析ガイド

(1) 2007年10月、新しい費用便益分析ガイドが出された。クイーンズ大学や省庁間の委員会などと共に作業にあたり、広範な協議をしたので、省庁間でもコンセンサスは得られている内容である。

財務委員会事務局が規制を受け取る時には規制影響分析が行われていなければならないが、財務委員会事務局では、このガイドとその分析内容を比較して期待に沿っているか否かを見ている。これはあくまでもガイドであるから、少々道すががそれでもかまわないが、そのようなものについてはその理由などが問われることになる。

(2) このガイドでは、費用便益分析は5つの段階に分かれている。第1段階は、課題、リスク、ベースラインシナリオの特定である。リスク分析は非常に重要であるが、省庁ではよく行っていないことがある。リスクレベルを定量化することができなければ、その便益も定量化することができない。

そして次は、目的の設定、つまり規制によって達成したいのは何かということである。

そして、財務委員会事務局では、省庁に対して、分析の中で規制的及び非規制的な選択肢を考えるように求めている。そしてそれらの選択肢の費用と便益を見つめてみるということである。そして説明陳述書もここに入れてもらうよう、準備をしている。

(3) 説明陳述書とは、便益、費用、定量化、費用効果、1年度、2年度、3年度にわたる影響、を記述するものである。例えばリスクの影響の評価のように、金額に換えられない又は定量化できないという場合もある。

それから、財務委員会事務局が注意しているのは、異なった利害関係者の分析である。ビジネスへの影響、消費者、政府、環境又は地域上の分布とかを書くことになっている。このような説明陳述書を統合化し、新しい RIAS に入れ透明性を持たせたい、としている。

3 定量的及び定性的リスクアセスメント

(1) リスクアセスメントは、定量的に評価するもので比べるが、もし定量的に測れない場合は、その一覧を表示する。

規制の合理化に関する政令には、分析には定量的指標を含むこと、と書いてあるが、費用及び便益が定量化できない場合には定性的指標を使うように、とされている。

その場合、定量的にはベネフィットがコストを上回らないが、定性的なものを考慮すれば便益の方が上回るというような説明で、この規制を提案することまで許している。

具体的には、予防的措置というものがある、状況によっては、見解を支持するための根拠が十分になくても、カナダ人を守るために政府として規制すべきだと懸念されるようなものもある。また、費用と便益の分布について、定量的には費用が便益を上回っていても、定性的には便益が上回っているのではないかという議論が持ち出されることもある。ただ、それはまれである。通常は規制を決定する時、費用が便益を上回っている場合は認められない。このような場合は極めて注意して RIAS を書かなければならない。特に農業の場合には、政治的理由が背景にあるということもある。

(2) 定量化されているコスト便益だけ見てはいけない、それ以外のものも見ないと、ちゃんとしたコストベネフィットの議論にはならないということは、そのとおりである。

費用便益は、この政令の中の1つのセクションなのである。現在の世代とこれからの将来の世代に対しての全体的な便益とを見ているわけである。

それが定量化されない可能性があるということであり、特にセキュリティーなどに関しては定量化できない。また、社会的な項目について定量化できないものもある。

そういう場合は、そういうベネフィットがあるということを書いて、財務委員会事務局に各省庁が持ち込んでもよいことになっている。しかしその場合は、注意深く審査する。公共の利益とは全く結びつかないものもあるので、いい内容だなと思われるものであっても、押し返す時もある。

(3) 各省庁は、中心的な機関が監督するということをあまり望んでいない。農業食品省であろうと何であろうと、自分が望むような規制を持ちたいのである。公共の利益には

ならないかもしれないけれども、農業部門を守る、又は食品部門を守るための規制を開発したいのである。

しかし、意思決定は恣意的にできるものではなく、これを正当化しなければならない。その協議の中で、さまざまな機関 (institution)、大学及び利害関係者による審査が行われ、その結果として、その規制を実施しないよりは良いというようなことになる。

4 政府介入の正当化

(1) 規制を提案する際には、まず、公共の問題を特定し、及び評価 (assess) しなければならない。その1つの問題として、市場の失敗というのがあり得るわけである。例えば食品の安全の問題があるということであれば、まず業界に対して、「この問題を直せませんか」、「こういう問題がありますよ」と伝え、市場の方でその対処をさせる。市場が対処しない場合には政府が介入するということになる。

そこで政府は、目的を設定する。例えば、大腸菌のレベルをこれぐらいまで削減する、というような目的である。死亡率、活動又は汚染の削減というようにもあり得る。新しい政令では、「測定可能な目的を」と書いてある。以前は、内容としてはとてもいいことが書かれていたが、具体性に欠けていた。

(2) 例えば法律に関連するものなど、特定の状況がある。法律制定には限界があるし、憲法上の権限の範囲は州政府、連邦政府それぞれに違う。政治的な状況もあるし、社会的、倫理的な状況もある。経済も関係してくる。

このような経済、社会、政治的な枠組みというものがある、それと連動しなければならない。そして、これらの条件を満たした上で便益が費用を上回るという科学的な正当化がされてやっと規制が作られるのである。関係省庁にとって、規制を開発するというのは非常に難しいことで、ある場合には10年かかってしまうこともある。

第4節 規制提案の選別

1 概説

2006年5月、規制提案の選別のための枠組み(Framework for the Triage of Regulatory Submissions)が、枢密院事務局(Privy Council Office)から出されており、規制を実行すべきかどうかについて、その影響の大きさを低、中、高の3段階に分け、それに応じて影響評価の実施方法を変えることとなっている。

(注) この枠組みについては、当センター政策情報レポート136第2章第4節参照。

また、緊急事態(カナダ人の衛生、安全保障、経済又は環境に差し迫った深刻なリスクがある時としている。)には、迅速化された手順として、規制の選択のための質問表の作成を行わないで規制を実施することが許される。

2 影響の大きさによる規制の選別

(1) 財務委員会事務局は、1年間に300~400ぐらいの規制の提案を受けるが、各省庁には、まず分析、協議及び一般的な規制開発に努力を注いでもらいたいと考えている。規制の影響によく見合ったものなのかどうかということを考慮してほしいということである。影響が非常に小さいと思われるような規制は望ましくない。

(2) 規制のレベルは、13の質問に基づいて低、中、高の3つに分けられている。健康及び安全、環境、規制に関連する節約及び費用、企業への影響、雇用、国際的な競争力、国際的な貿易協定に適っているか否か、社会的な影響、例えば、ある州のような特定の地域への効果、公共安全への影響、利害関係者による反対又は論争、他のレベルの政府による活動との一貫性及び法律上の問題がないか、というのがこの13の質問の内容である。

これらの質問に対して、低、中、高のいずれかの答を選び、その理由を添えなければならない。そして、それを全部最後に合計する。全部「低」であれば、これはレベル「低」の提出となり、「中」の答が多いものはレベル「中」の提出になる。そして、1つでも「高」の答があれば、これは「高」レベルの提出事項になる。これが完了すると、省庁が承認して財務委員会事務局に持ってくる。そして、財務委員会事務局がそれを承認する。これが第1段階である。

そしてこれを使って、どのような作業が必要かということを判断する。これは全体的な影響を見るだけでなく、どこに影響があるのかということを見ることができる。健康

なのか、環境なのか、経済なのか、社会なのかということで、そこに焦点を当てていく。

その結果によって規制影響分析陳述書（RIAS）が変わってくる。2006年7月1日に始められたところ、財務委員会事務局が当初受け取ったものの50%は「低」であった。約40%が「中」、そして約10%が「高」であった。50%を占めた「低」の提出物はRIASも簡単なもので定量的な費用便益分析がない、そして10%の「高」の方は詳細なRIASが作成され、満足できる定量的な費用便益分析が行われたものであった。

3 緊急事態への対応

（1）緊急事態の場合は、RIASも選別の質問表も作成しなくてよい。通常は、関係省庁ができる限り早く動くための方法を考える。数日で行われることもあり、通常システムを通さずに進められる。

これは交渉であり、非常に短いRIASにするとか、省庁と財務委員会事務局が話して決めることで、内容にもよる。すべてを定量化するというようなことはやっていられないので、事態にできるだけ早く対処するということである。これは法律ではなく、また法律の拘束も受けない。なぜならば、これは政令による要件だからである。だから内閣で、規制影響分析のシステムを通さずに進めるという柔軟性を持っている。

（2）BSEが発生したときは、食品への牛肉由来の調味料の使用が禁止されたことがあったが、その時はRIASが求められた。しかし、そういう場合は1日か2日ぐらいで完成させる、という簡単なもので、入手可能な情報をとにかくかき集めて、承認を得るために出すという感じであった。

そのような場合は、省庁の大臣及び財務委員会の承認で実施できる。

緊急事態の場合もやはりすべての手順を通過しなければいけないが、すべてが早く行われて、かつ集約された形で行われている。

この場合、規制を実施した後に、RIAの手順をすべて再実施するようなことはない。緊急事態が終わった後、再評価をし、これを通常の流れに戻していく。

緊急事態が一応収まった後、その規制について、全ての面を再評価する。プログラム、規制、緊急事態が発生した原因及びシステムがうまくいかなかった場合はその原因、同じようなことが再発しないように全てを再評価する。しかし、状況にもよるので、再評価をしない場合もある。

危機的な状況下で規制を実施した場合、問題は去っても、規制を変えないということもある。

ライフサイクルという手法を考えようと言っているのはそういうことで、前の規制も含めてどうだったかということを考えようということなのである。

第5節 農業・食品省における規制影響分析の事例（抜粋）

2006年12月14日

有機栽培食品（Organic food）に関する規制についての規制影響分析

1 背景

カナダでは、複数の異なった有機栽培基準が使われており、その基準はそれぞれに異なった認証機関によって位置づけられている。カナダでは過去10年の間に、年間15～20%の割合で有機栽培農家が増えている。2004年に認証を受けた有機栽培農家の数は約3,670件、小売価格の総額は9億8,600万ドルと推定されている。

カナダの貿易相手のいくつかは、有機栽培食品として取引される商品に対して条件を義務づけている。カナダの有機栽培農家は、複数の基準の認証を受けるために何倍もの料金を支払わなければならない場合が多い。

2 規制の枠組み

カナダ食品検査庁（Canadian Food Inspection Agency, CFIA）は、国際的に受け入れられたガイドラインに基づいた基準を構築しており、これを使って既存の認証機関の評価及び認証が行われる。

有機栽培食品は、他国に輸出される際、原産国の管理当局によって発行された証明書が必要とされる。有機栽培食品に関する規制は、消費者、生産者、加工者、州/地方政府及び有機農業の中のその他の利害関係者たちから高く評価されている。

3 選択肢

（選択肢1 現状維持）

複数の認証機関を通じて、生産者、加工者及び取扱者がそれぞれ自分で管理する現在の方法を続ける。

この代替案から想定される最も重要な影響は、カナダの輸出業者が取引相手をなくしてしまうかもしれないことである。輸出向けに生産されたものが余り、価格にも大きな

影響がみられるだろう。

(選択肢 2 第三者によって認証が行われる連邦規制 ー奨励案)

国際的に承認される単一の基準を取り入れて、有機栽培食品の認証を行う。

政府がこの認証をするのではなく、一定の条件を満たしている既存の認証機関がこれを執り行う。監督、管理及び施行は CFIA が行う。

この制度は、既存の任意的な制度の上に構築されるものであるため、諸資源の価値を最も有効に使うことができる。利害関係者並びに地方及び州のパートナーたちにも選好されている選択肢であるため、この案が奨励される。

(選択肢 3 カナダ政府によって認証が行われる連邦規制)

カナダ政府によって認証された商品のみが州間及び国際間の貿易の中で「有機栽培」として認められる。

ここで問題になるのは、既存の認証機関の将来である。政府がこの業務を行うことになれば、約 30 の企業が閉鎖に追い込まれ、民間部門の中の 80 の職が失われることになる。利害関係者との友好関係も失われ、政府及び民間産業にも費用が課されることが考えられるため、この案は奨励されない。

4 便益及び費用

2005 年 1 月から 5 月までの間、利害関係者からの意見を聞いて、規制に関する詳細な費用便益分析が行われた。この調査では、栽培者及び生産者、有機栽培産業を支持する部門（加工者、卸売業者、小売業者、輸出業者、認証機関）、消費者、カナダ国民並びに連邦及び地方政府に対する費用及び便益が考慮された。

費用と便益は、長期的な効果の算定と共に、10 年間の期間を想定してモデル化された。この調査によって、現状維持（選択肢 1）は、4 億 9020 万ドルの累積的な損失（2005 年価格）に結びつくことがわかった。この原因は、主に輸出市場における損失に見られる。余剰作物が生じることから、価格が下がり、消費者は便益を得るであろう。全体的には、この選択肢は経済に否定的な影響を与え、費用 1 ドルあたりの便益は 0.53 ドルしか期待できない。

第三者による認証制度（選択肢 2）及び政府による認証制度（選択肢 3）は、それぞれに 12 億 5760 万ドル及び 12 億 4400 万ドル（2005 年価格）とカナダ経済の向上につながる。これは、輸出市場の維持、国内需要の増加及び有機栽培産業全体の成長の結果である。

これらの選択肢はそれぞれ、費用 1 ドルに対して 1.25 ドル及び 1.24 ドルの便益を生むだろう。

この調査は、第 3 者による認証制度を義務づけるという選択肢 2 が、長期的に見て、カナダ経済に最も大きな便益を与えるという結果に至った。

利害関係者への影響 — 選択肢 2

調査は、重要な各利害関係者への便益及び費用の観点からの影響を吟味した。次の表は、比較のために、選択肢 1 及び 2 の下での各グループの純現在価格（便益引く費用）を示すものである。

利害関係者	便益（－費用）の純現在価格	
	現状維持：自主管理 (\$100 万)	第 3 者による認証制 度 (\$100 万)
栽培者及び生産者	－752.3	112.5
加工業者	4.1	11.3
卸売業者	2.7	7.1
輸出/買い付け業者	－28.3	8.2
輸入業者	0	155.8
小売業者	6.9	284.8
認定機関 (Accreditation Agencies)	－0.1	.001
認証機関 (Certification Bodies)	－12	0.1
消費者/一般国民	288.7	214.8
政府	0	－27.3
増分利益	－490.3	767.3
現状維持と比較した際の累積的便益		\$1,257.6

出典：Cost Benefit Analysis of the Effects of Federal Regulation for Organic Products, TDV Global Inc, 2005 年 5 月