

英国FSAに見る 規制制定プロセスの柔軟性

英国の金融サービス機構（FSA）は、規制の制定に際してコンサルテーションペーパーを発出して広く関係者当事者の意見を吸い上げている。このプロセスは、当局と関係当事者との共通認識の醸成の点でも重要である。

ベターレギュレーションを体するFSA

英国では、10年ほど前から、より優れた規制（ベターレギュレーション）に向けての活動が進められている。ベターレギュレーションでは、規制は、透明で、説明責任に裏付けられ、規制にかかる負担はその効果に見合い、一貫性があり、規制の対象に焦点を当てたものであるべきとされる。ベターレギュレーションは規制監督の当事者による不断の改善活動である。

英国のベターレギュレーションの推進主体であるBRE¹⁾と会計検査院は、今年3月、英金融サービス機構（FSA）をはじめとする5つの規制監督当局がベターレギュレーションに則った活動を行っているかどうかについての調査報告書を公表した。

この報告書では、FSAはいくつかの改善点は見られるものの総じて高い評価を受けている。中でも、FSAの優れた点の一つに幅広い関係者へのコンサルテーションの実施が挙げられている。これは、FSAの設立根拠法である金融サービス市場法の中で規制の制定に当たって要請されているものでもある。以下では、FSAの規制制定手順を概観した上で、コンサルテーションがどのように実施され活かされているかを見ていくこととする。

FSAの規制制定プロセス

規制の新設・改廃を行う際には、まず、二つの視点から検討を行うことが求められる。第一は、市場原理に委ねるのではなく規制による対応が必要であるかどうか、第二は、規制を導入することに伴うコストよりもその効果が上回

るかどうか（コスト・ベネフィット・アナリシス=CBA）である。双方をクリアすると見込まれる場合に初めて、規制案の検討が始まる。規制案は、その影響度に応じて1～3段階にランク付けされ、相応の場で審議されることになる。最も影響度の大きな規制案（ランク3）は、CEO²⁾が主催するエグゼクティブ・ポリシー・コミティ（EPC）にかけられる。そこでは規制案とCBAの概要がチェックされ、了解を得られれば具体的な規制案の策定に移ることになる。

具体的な規制案を構想するに当たっては、広く関係者にサウンディングを行うためにディスカッション・ペーパー（DP）が発出される場合がある。また、FSAには3つの専門家パネル（実務家パネル、消費者パネル、中小金融業者実務家パネル）があり、構想の段階からこれらパネルに意見を求めることもある。

こうして具体的な規制案が策定されると、改めてEPCの審議を経て、上述のパネルに意見を求めた上で取締役会の承認を受けることになる。取締役会の承認が得られれば、コンサルテーションペーパー（CP）の形で規制案を公表し、所定の期間内に広くコメントを募る。集められたコメントを検討の上で最終案を取締役に提示し、承認が得られれば規制として成立することになる。

英国でも、昨年、100年ぶりに銀行取り付け騒ぎが発生するなどFSAの個別の金融規制監督活動への信頼度は決して万全というわけではない。しかし、コンサルテーションを始めとする金融規制監督へのアプローチ自体は総じて幅広い支持を得ている。

2つの特徴

このようなFSAの規制制定のプロセスにおける特徴

NOTE

- 1) ベターレギュレーションエグゼクティブ (Better Regulation Executive)。ビジネス・企業・規制改革省 (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform) の一機関。省庁横断的に規制改革のアジェンダを先導して推進する役割を持つ。
- 2) FSAは、保証有限責任会社 (company limited by guarantee) という会社形態をとっている。保証有限責任会社は、営利を目的としない社団が法人格を取得する際に主として用いられる会社形態である。Chairmanが議長を務める取締役会があり、業務執行の最高責任者としてCEOが置かれるなど、民間事業会社と同じような組織を持つ。
- 3) 反響が大きい場合には、フィードバックステートメントという形で公表することもある。
- 4) CPO8/4 "Funds of Alternative Investments Funds (FAIFs) - Feedback on CP7/6 and Further consultation" (2008年2月)
- 5) DPO7/1 "A Review of Retail Distribution" (2007年6月)。これに対する中間報告書 "Retail Distribution Report - Interim Report" (2008年4月)

として、第一に広く関係者の意見を求めること（コンサルテーション）に重きが置かれている点がある。

上述のパネルのうち、実務家パネルと消費者パネルは法定のものであり、FSAは規制案についての意見を求めることとされている。中小金融業者実務家パネルについても、FSAは法定のパネルと同様の扱いを行っている。

また、規制案を公に諮ることも法律で要請されている。これにより発出されるCPIは、平易な英語で書かれているかどうかのチェックを受けるほか、原則として40ページ以内に収める、コメントの受付期間は12週間以上とされるなどの様式も定められているなど、より多くの声を集めようという思想が反映されている。

寄せられたコメントに対するFSAの見解や判断は、最終的に規制を公示するポリーステートメントの中で示される³⁾。コメントに対するFSAの考え方を発信する形で関係者との対話が行われるということであり、このような対話の積み重ねは、規制を行う側と規制に服する側、規制の恩恵を受ける側の間に共通の認識を醸成することにもなる。いわゆるプリンシプルベースの規制を適切に進める上で、こうした共通の認識の醸成は欠かせない。

規制制定のプロセスにおける第二の特徴は、FSAは当初案に過度に固執することなく、コンサルテーションの結果を受けて柔軟に変更を行うことである。

FSAはCPを発出する前に基本動作として、各種パネルの意見を聞き、また実際に業界関係者へのヒアリングを行っている。それでも、広く意見を求めると異論がでる場合がある。コメントの指摘がもっともである場合には、規制案を練り直してEPCにかけ、取締役会を通したあと、改めてCPが発出される場合もある。今年発出されたコンサルテーションペーパーの中でも、ファンズオブファンズに

関する規制案について、CPが再発出されている⁴⁾。

とりわけ、規制案を構想する段階で発出されるDPでは、その内容が大幅に変更になる場合も少なくない。リテール金融市場の改善を目指す規制案について今年4月出された中間レポートは、多くのコメントを受けて当初DPで提起された内容が大きく軌道修正されている⁵⁾。

我が国への示唆

我が国の場合、金融庁は政策策定にあたっては審議会や研究会を組成し、識者を招いて議論を積み重ねる形をとっている。議事録や参考人の資料がホームページで公開されるなど、情報開示に対する姿勢は高く評価できる。

しかし、金融サービスの現場が多様多彩になるにつれて、広く関係者からコメントを求め、より現実に即した規制を導入していくことは益々重要になっている。英国のように、パネルとコンサルテーションを組み合わせることで広く関係者から意見を求めていく方法について検討を行うべきではなからうか。政策の柔らかい段階で広く関係者の意見を募るDPの活用も有効と考えられる。

この過程で関係者間の共通の認識を醸成するための機会を確保していくことが、プリンシプルベースの規制の定着を促すことにもつながると思われる。



Writer's Profile



近藤 哲夫 Tetsuo Kondo
NRI ヨーロッパ
社長
専門は欧州金融関連調査
focus@nri.co.jp