

政策プロセスの透明性確保 に向けての施策

エビデンスに基づいた透明性の高い政策策定を行う上で、コスト・ベネフィット分析（CBA）は英国で高い関心を集めている。わが国の政策決定過程の間でも、CBAとコンサルテーションの活用に向けた検討が望まれる。

政策過程のコミュニケーションの 一翼を担うCBA

英国では、10年以上前から「よりよい規制」への取り組みを進めている。そのために5つの原則が掲げられており、透明性の確保はその第一である。

規制の透明性を確保するため、英国の金融サービス機構（FSA）は、規制案の背景にある問題認識や政策案の内容を市中に公開し、意見を募るといった形でのコミュニケーションを求められている。その中には、原則として規制がもたらすコストとベネフィットに関する分析（CBA）を盛り込むこととされている。CBAは規制の適切性についてFSAがどのように考察しているかを示すものであり、コミュニケーションを促す効果が期待されている。

FSAは、2009年10月に銀行の健全性規制強化政策に関する2度目のディスカッションペーパー（DP）を発出した。DPは、政策案の形成に先立って、論点について自らの考え方を示して市場参加者等から意見や情報を求めたり議論を喚起したりすることを狙いとして公表される。DPの発出は義務的なものではないが、重要な政策の場合には、複数回にわたってDPが発出され市中の反応を慎重に検討しながら政策決定が行われることが多い。今回のDPは、2009年2月に最初のDPが発出された後の議論や反応を踏まえて2つの論点に焦点を当ててFSAの考え方を示し議論を喚起することを狙いとしている。

論点の第一は、金融システム上重要な銀行に対する規制のあり方である。「重要な」銀行をどのように線引きするか、破綻の可能性を縮減し、破綻の影響を抑えるた

めにどのような政策が考えられるか、といった点についての議論を整理し、FSAとしての方向感を示している。

第二は、自己資本規制や流動性規制などが強化された際の影響である。このDPでは、FSAが進めているCBAの詳細分析が明らかにされている。規制強化に伴う銀行与信の質と量の低下度合いを推計し、実体経済にとってどの程度のコストになるかを分析している。FSAはこのようなコストと、そのトレードオフにある金融安定化というベネフィットについて考察し、自己資本規制と流動性規制の引き上げによってGDP成長率がどれだけ変化するかを試算している。

今回のDPが、より充実した内容のCBAを求める市場参加者の声に応えるものであることから考えると、CBA自体に対して市場参加者が高い関心を見せている様子が窺われる。また、CBAがFSAと市場参加者とのコミュニケーションを取り持つ役割の一翼を担っていることを示すものともいえる。

浸透するエビデンスベースの政策策定

銀行の自己資本規制は健全性規制の重要な柱であり、バーゼル銀行委員会が最初に自己資本比率規制を導入したのは1988年のことである。最初の自己資本比率規制は自己資本をリスク資産の8%以上とするというシンプルなものであった。しかし、どうして8%が適切な水準であるのかについては、理論的な分析に基づいて導き出されたものではなかった。数字の根拠として、当時のバーゼルの担当者が「窓の外に目を向けたら雲の形が8に見えたから」と述べたという逸話もあるようである。これに比べて英国では、上述のDPに見られるような

NOTE

1) 政策策定に際して利害関係者の意見を広く求める方法としては、パブリックコメントの制度がある。しかし現在の仕組みは、内定した法令案を示してコメントを求めるといった形で運用されており、政策の中身の議論に広く意見を反映させるものとは言い難い。

CBAへの関心の高さを鑑みると、影響分析に立脚して規制の策定を行うというアプローチが官民に浸透している様子が窺える。

もっとも、CBAを行っても規制のすべての影響を捕捉し分析できるわけではない。FSA自身も、いかに精緻な分析を行っても自己資本比率と流動性比率の最適な数値を導き出すのは極めて困難であることを認めている。仮に最適な数値が算出できたとしても、その数値を直ちに導入するのではなく、政策的な判断要素——例えば、消費者は成長の極大化と経済の安定化の間でどのようなバランスを望むか——も考慮して最終的な規制の内容が定められることになる。

また、科学的な検証に基づいて導き出された結果であっても、不都合な真実には政府はあえて背を向ける可能性さえある。2009年10月に、英国の麻薬の不正使用に関する政府の諮問委員会の委員長である大学教授が解任されたが、その背景には政府が科学的なエビデンスを捻じ曲げて、大麻をよりリスクの高い麻薬区分に引き上げるよう圧力をかけたことに同委員長が抵抗し続けたことがあるとされている。

それでも、CBAの結果を慎重かつ適切に活用することで、規制がもたらす重要なインパクトに焦点を当てた効果的な議論を促すことが期待できる。実際、エビデンスに基づく影響分析なくして、利害の異なる多くの関係者がグローバルに規制の水準を何%に引き上げるかという議論を有意に進めることは困難である。

そして、政策のもたらす影響をサーベイや市場データなどのエビデンスをもとに評価した上で政策を構築していくことは、政策の恣意性や不透明性に関する疑念を払拭し、政策当局と政策策定プロセスへの信託を確保する

上でも重要である。

さらなる政策策定の透明性向上の施策

わが国では、政権交代を機に、政治主導での政策策定を進めるべく旧来とは異なる様々な試みが打ち出されている。金融庁でも、11月に内閣総理大臣の諮問機関である金融審議会の開催を凍結することが決められた。今後の金融審議会の扱いについては「官邸や霞が関全体の議論を見ながら検討する」と報道されている。

金融審議会は、一部批判にあるように官僚主導の政策決定を支えていたか否かはともかく、政策決定にあたって市場参加者などから幅広い情報や専門的な意見を徴収し議論する公的な場としての役割を果たしてきた。仮に金融審議会の活動凍結が続くとすれば、政府が目指す政策決定過程の透明性の向上のためには、政策決定過程で公式な形で関係者の声が反映され得る機会を確保することが決定的に重要になる¹⁾。その観点からは、英国のように、政策決定の節々で政策当局がその考え方を示し、市場参加者から意見や情報を求めるコンサルテーションを導入していくことが注目に値する。そして、CBAを活用したエビデンスに基づいた政策の影響評価を併せて公表することで、コンサルテーションの場での政策当局と市場参加者とのコミュニケーションを活性化させることが有用である。



Writer's Profile



近藤 哲夫 Tetsuo Kondo

NRIヨーロッパ
社長
専門は金融制度など
focus@nri.co.jp