

政策策定プロセスの透明性確保に向けての施策

近藤哲夫

科学的なエビデンス（検証）に基づいた透明性の高い政策を策定するうえで、英国ではコスト・ベネフィット分析（CBA）に高い関心が集まっている。わが国の政策決定過程の場合でも、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「より良い規制」（ベターレギュレーション）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）には、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、意見を募るという形でのコミュニケーションが求められている。そしてそのなかには、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とは、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二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などから意

見や情報を求めたり、議論を喚起したりすることをねら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発出され、市中の反応を慎重に検討しながら政策が決定されることが多い。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、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ねらいとしている。

論点の第1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のか、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のか、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2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の詳細な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のである。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（国内総生産）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ということから考えると、CBA自体に市場参加者が高い関心を寄せている様子が見られる。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に基づいた政策策定

銀行の自己資本規制は健全性規制の重要な柱であり、バーゼル銀行監督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、8%がどうして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、当時の同委員会の担当者が、「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、上述のDPに見られるCBAへの関心の高さに鑑みると、英国では、影響分析に立脚して規制を策定するというアプローチが官民に浸透している様子がうかがえる。

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、いかに精緻に分析をしても、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きわ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、その数値をただちに導入するのではなく、政策的な判断要素——たとえば、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、麻薬の不正使用に関する英国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は、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（調査）や市場データなどのエビデンスをもとに評価したうえ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認を確保するうえでも重要である。

政策策定のさらなる 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さまざまな試みが打ち出されている。金融庁でも、2009年11月、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。

一部の批判にあるように、金融審議会が官僚主導の政策決定を支えて

いたか否かはともかく、政策決定に当たって同審議会は、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。

仮に金融審議会の開催の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うる機会を確保することが決定的に重要になる^{注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く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。

注

- 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う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

『金融ITフォーカス』2010年1月号より転載

近藤哲夫（こんどうてつお）
NRIヨーロッパ社長