

海外における金融規制に関する政策評価の動向 — 英国・EU の政策評価の現状とわが国への課題 —

杉浦 宣彦*

近藤 哲夫**

概要

政策を策定する上で、エビデンス（証拠）に基づいてその影響の検討を行うべきという考え方はグローバルに定着した流れである。政策実現のために導入される規制（案）が、エビデンスに基づいて検討されたものであるかどうかを検証するツールである規制影響評価は、わが国でも、政策を事前事後に評価する仕組みが運営されているところである。

しかし、金融規制の評価に関しては、環境や交通、健康に関する規制に比べると、総じて影響の範囲が広範であり分かりづらい。そこで、EUや英国における金融規制に関する評価は実際にどのように手がけられ、活用されているのか、また、規制の影響評価の品質を高めるためにどのような工夫を行っているのか、そもそも規制の影響評価自体についてどのような評価が行われているであろうかについて、本稿では、規制の影響評価（事前）を日本よりも先行して進めてきた英国やEUでの実情を検討・紹介し、今後の日本の金融規制に関する政策評価のあり方についての示唆を探る。

キーワード： 金融規制、規制影響評価、Cost Benefit Analysis

*中央大学大学院戦略経営研究科教授（金融庁金融研究研修センター特別研究員）

**NRIヨーロッパ社長

本稿は、個人的見解であり、金融庁及び金融研究研修センターの公式見解でもなく、また、各執筆者の所属先のそれでもない。

1. はじめに

政策を策定する上で、エビデンス（証拠）に基づいてその影響の検討を行うべきという考え方はグローバルに定着した流れである。政策実現のために導入される規制（案）が、エビデンスに基づいて検討されたものであるかどうかを検証するツールである規制影響評価は、多くの国々で採用されてきている。日本でも、政策を事前事後に評価する仕組みが運営されているところであり、金融規制等についても法や監督手法を含めた事前・事後の評価が行われている。しかし、規制の評価に関しては、環境や交通、健康に関する規制に比べると、金融規制は総じて影響の範囲が広範であり分かりづらい。これは世界的にもそうであり、実際、EUの規制影響評価のガイドラインの詳細を解説した付属文書で、参考事例として取り上げられているのは主として環境や交通などの事例であり、金融規制に関する事例は紹介されていない。このことも、金融規制が教科書的な規制影響評価のアプローチでは扱いにくいことを示す証左といえるだろう。しかし、そのような状況下ではあるものの、EU諸国ではEC本部のイニシアチブのもと、金融規制に関する政策評価も様々な手法を用いて、活発に実施されている。

EUや英国における金融規制に関する評価は実際にどのように手がけられ、活用されているであろうか。また、規制の影響評価の品質を高めるためにどのような工夫を行っているのか、そもそも規制の影響評価自体についてどのような評価が行われているであろうか。本稿では、規制の影響評価（事前）を日本よりも先行して進めてきた英国やEUでの実情を踏まえて、日本の金融規制に関する評価のあり方についての改善余地を検討するため、政策評価（規制影響評価）の英国・EUでの実態を検証し、わが国への示唆を探る。

なお、規制の評価に関しては、英国やEUでは事後的評価よりも規制案の段階での事前の評価に軸足が置かれていることから、事前評価に焦点を当てて考察する。

2. 欧州における金融規制影響評価の枠組み

2. 1 規制影響評価の目的

2. 1. 1 英国

導入の経緯

英国では、政府の施策に対して経済的な手法を用いてそのコストとベネフィットを評価する方法は、公的支出を伴う政策の評価ツールとして1960年代から活用されてきた¹。その後、規制

¹ Alfons, I. and Andrews, P. (1999) “Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation” *Financial Services Authority, Occasional Paper Series 3 P3*

という形で政府が介入を行う際に企業が負担するコストが不合理に大きくなるようにするため、規制の遵守コストを評価する動きが広まり、1985年に政府が規制遵守のコスト分析（compliance cost assessment）の導入を表明したことが、英国における規制影響評価の始まりである。その後、1998年に政権を奪取した労働党のブレア首相は、「政府の近代化」への取り組みを進め、その中で客観的事象に基づく規制（エビデンス・ベース規制）の重要性を表明した²。そのために「企業や慈善団体、ボランティア団体に影響を及ぼすような規制を、影響評価なしに閣僚が議論してはならない」との声明を発出した。これに基づいて行なわれる活動が今日の規制影響評価につながっている。

このように、英国の規制影響評価は法律に依拠したものではなく政府の方針として行われている。規制影響評価の具体的な内容や手続き、様式などは、ビジネス・イノベーション・職業技能省（Department of Business Innovation and Skills）の中に置かれている、「よりよい規制（Better Regulation）」の推進役である Better Regulation Executive（BRE）が定めている。法律案や政令案で民間企業などに影響を及ぼすものは原則として規制影響評価の対象になる。従って、金融に関わる規制としては、例えば銀行法の改正案など財務省が所管するものについて規制影響評価が行われることとなる。

ただし、英国では、2000年金融サービス市場法により、金融機関の規制・監督に関わる業務は金融サービス機構（FSA）が手がけることとなっている³。FSAには、金融サービスの許認可権限が与えられているほか、金融サービスを手がける者に対する行動基準や健全性基準を策定し、監督し、法務執行を行なう権限が与えられている。FSAの役員は財務大臣が指名し、財務省に対する報告義務が課されているものの、その位置づけは非政府機関であり有限保証会社の形態をとっている。このため、FSAが金融機関の行動基準の改廃を行う際には政府が方針として定める規制影響評価は適用されない。

しかしながら、設立根拠法である金融サービス市場法では、FSAは規則の改廃に際して事前にコストを分析しベネフィットを評価すること（Cost Benefit Analysis =CBA）が原則として義務付けられている。BREが定めるものとは手順や様式などに違いがあるものの、FSAも規制影響評価の重要な構成要素であるコストとベネフィットの評価を手がけることで、ともにエビデンスに基づく政策策定の推進という目的を共有している。

位置づけ

規制影響評価に期待される役割として、毎年、規制影響評価に対する評価を行っている会計検査院（National Audit Office）は、下記の3点を指摘している⁴。

² The Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999) 「Modernising Government – Chapter 2. Policy making」 (<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>)

³ Financial Services and Markets Act 2000 § 2

⁴ National audit Office (2009) 「Delivering High Impact Assessments」 P8 (http://www.nao.org.uk/publications/0809/high_quality_impact_assessment.aspx)

- ①政策策定者が、規制案のもたらす影響を特定し評価することを支援するための継続的なプロセスとしての役割。
- ②各省庁と閣僚が規制案の影響を評価し、十分な情報に基づいて判断を行うことができるようにするツールとしての役割。
- ③規制案を利害関係者や議会が検討することを支援するという役割。

このように、規制影響評価は規制自体の良否を判定するための試験紙ではなく、政策策定者が判断を行うための材料を提示するためのものと認識されている。

また、規制影響評価は、英国政府と BRE が推進している「よりよい規制」を実現するための諸活動の中心的な手段として位置づけられている。「よりよい規制」は不適切な規制によって企業や市民が不必要なコストを負担するのを防ぐという視点に立脚するものであり、規制影響評価の原点につながるものである。

BRE は、「よりよい規制」を推進するにあたり、新たに導入される規制と既に制定されている規制に分けた上で、前者については影響評価による精査を、後者については規制の簡素化と不必要な規制の削減を目的達成のための重要な活動として位置づけている。規制影響評価の軸足が事前評価に置かれているのは、規制影響評価のこのような位置づけと関係している。

FSA が行う CBA の位置づけも、基本的には政府が行う規制影響評価と変わるところはない。ただし、FSA の場合は自身が政策策定者でもあるため、CBA の結果は自らが政策判断を行う上での適切性を検証するための材料として位置づけられることになる。

また、FSA は競争的な市場に関わる規制を担っていることから、CBA に際しては規制の経済的な影響の分析が特に重要となるとされている⁵。すなわち、FSA の法的目的が主として金融市場の利用者の厚生向上に向けられていることから、CBA に際しても、市場の信認や金融サービスの利用者にとっての直接的な影響に焦点が当てられがちである⁶。FSA が定める CBA に関するガイドラインでも、市場が不完全にしか機能せず、社会全体としての経済的厚生が最適化されていない状態を規制によって是正するという視点が強く意識されている。

2. 1. 2 EU

導入の経緯

欧州委員会による政策評価は、1986 年に公的支出を伴う新たな法案が企業などに及ぼす影響を事前に評価するという形で始まった。その後 1990 年代に入り、説明責任や予算制約、効率的な施策の実行に関する関心が高まるにつれて、評価に対する関心が急速に高まってきた。その

⁵ National Audit Office (2001) 「Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments」
(http://www.nao.org.uk/publications/0102/better_regulation_making_good.aspx) P32

⁶ HM Treasury (2009) 「Reforming Financial Market」
(http://www.hm-treasury.gov.uk/d/reforming_financial_markets080709.pdf) P140

中で、1990年代半ばには、EUによる財政支出の管理を強化するイニシアチブ⁷の一環として、財政支出を伴うプログラムについて計画的かつタイムリーに評価が行われることとされた。

これと並行して、1990年頃からは、環境、健康、消費者保護、性別、貿易などのセクターごとの観点から担当する各総局がそれぞれに法案がもたらす影響を評価するという動きが浸透していった。

2000年から始まった欧州委員会の改革の動きの中でも政策評価の強化は重要なテーマとして位置づけられた。欧州理事会が、2001年に政策案がもたらす影響をセクターごとではなく経済、社会、環境の側面から統合的に検討するとともに、EUの規制環境を簡素化し改善する、という政策方針を打ち出したことで、政策策定プロセスにおける規制影響評価の位置づけが明確化された。この政策方針は、EUにおけるベターレギュレーション活動計画の一環として2002年に欧州理事会から公示され、2003年から適用されることとなった⁸。

位置づけ

欧州委員会が2006年に外部委託した規制影響評価に関する評価の中では、規制影響評価の目標は大きく下記の3点に整理されている⁹。

- ① 欧州委員会が提案する政策の質を改善すること
 - ・ 政策策定に際して、より計画的で統一的、分析的、オープンでエビデンスベースのアプローチが採られるようにすること。
 - ・ 社会的、経済的、環境的な影響について全面的、バランスの取れた包括的な分析を行うこと。
- ② 政策決定に当たっての効果的な支援を行うこと
 - ・ 政策決定者に対して、想定されている介入を裏付ける関連する包括的な情報とその影響の可能性に関する情報を提供すること。
 - ・ 政策決定者が、政策決定に際してトレードオフを検討し、異なったシナリオと比較したりすることができるようにすること。
- ③ 貴重なコミュニケーションの手段として活用されること。
 - ・ 内部のコミュニケーションを促し、欧州委員会内部で早い段階で効果的な協力が行えるようにすること。
 - ・ 外部の利害関係者に対して、政策決定プロセスをよりオープンで透明なものとすることで、外部とのコミュニケーションを活性化すること。

⁷ Sound and Efficient Management programme (SEM2000)

⁸ European Commission (2002) 「Communication from the Commission on Impact Assessment」
(http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/february/tradoc_121479.pdf)

⁹ The Evaluation Partnership (2007), 「Evaluation of the Commission's Impact Assessment Systems FINAL REPORT」
P3(http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf)

2. 1. 3 英国と EU の評価のアプローチの違い

英国と EU の規制影響評価は、ともに、規制による介入の適切性をコストとベネフィットの視点から点検することで、不適切な規制が導入されるのを未然に防ぐことを狙いとしている。また、複数の規制の選択肢の中から望ましい選択肢を提示するものの、特定の規制の採用を推奨するのではないのも共通である。

その一方で、EU が、より多角的な視点から影響を評価し、持続可能な成長を促すという点に焦点が当てられているのに対して、英国の場合は、規制に伴って企業等に金銭的成本がかかったり活動が制約されたりすることを回避することで、企業等の創意工夫を引き出し、競争力の向上を図るという点に焦点が当てられているという違いがみられる¹⁰。

規制影響評価の成り立ちの経緯を反映して、コストとベネフィットの評価に際しては、EU は経済的影響と並んで、環境的影響と社会的影響の観点からの評価も重視される傾向があるのに対して、英国の場合は経済的影響に焦点を当てた評価が行われる傾向があるという違いがある。この評価の視点の差異が、規制影響評価にあたっての重点の置き方の差異につながっている。

2. 2 規制影響評価のプロセス・様式と対象

2. 2. 1 英国

プロセス

FSA では、政策担当者が規制の立案を行なうのとあわせて CBA を遂行する。内部の専門部署の支援を受けつつも、評価を実施し、評価内容を文書化するのは、個々の政策担当者の役割である。文書化された内容はコンサルテーションペーパーに添付されて公表される。

FSA の政策策定の流れは図 1 に示す通りである。その中で、CBA の結果は政策策定の早い段階と市中へのコンサルテーションを実施する前の 2 段階で整理され文書化されている。コンサルテーションは規制案について、FSA の問題認識や当該規制を考察した経緯などを広く一般に公表し利害関係者からの意見を求めるプロセスである。政策策定の透明性を確保し、規制の内容が実情にそぐわないものになるのを避けるための重要な役割を果たしている。

早い段階で行われる CBA は、ハイレベル CBA と呼ばれ、問題を解決するための規制の選択肢、現状と比べて規制を導入した際のコストとベネフィット、今後、本格的な CBA を進めるための計画について簡潔に記述される。この段階では、規制の導入について本格的な検討を行うかどうかを FSA の政策会議 (Executive Policy Committee) が判断できる程度の情報の提供が求められており、分量も通常、1 ページ以内に収まるものとなっている¹¹。政策策定の初期段階であり、

¹⁰ European Observatory on Impact Assessment “Evaluating Integrated Impact Assessments” project (<http://www.avanzi.org/evia/index.php?content=nomenu&barra=observatory&submenu=observatory&SID>)

¹¹ Executive Policy Committee (EPC) は、FSA の CEO とビジネスユニット長ほかの幹部役員のを合せて 10 人によって構成される。なお、FSA は、政策の重要度に応じて星の数によって格付けする仕組み (重要度が高い順から

規制の詳細も定まっていないことから、分析の大半は定性的なエビデンスによるものになるのが通常である。ただし、推計できる範囲で規制の導入コストに関する分析や、ベネフィットが生み出される因果関係についての考察などを盛り込むことが望ましいとされている。

規制案が政策会議で了承されると、本格的なCBAが推進されることになる。FSAが行なうCBAのプロセスでは、CBAの内容についてFSA以外の第三者機関のチェックを経ることは求められてはいない。しかし、CBAの内容をコンサルテーションペーパーに盛り込むことが義務付けられており、2008年に発出されたコンサルテーションペーパー22件¹²のうち、3分の1の7件のケースで特にCBAについて意見がないかどうかが問われている。

コンサルテーションペーパーの中で公開されるCBAに対しては、分析が不十分といった意見が寄せられることも少なくないのが現状である。しかしながら、FSAがそれらの意見を受けて当初の分析の結果を再検討するようなケースは実際には稀である。FSAはCBAを行うにあたり、規制の影響を受ける業界の関係者と非公式な形でコミュニケーションを重ねており、実情から遊離した想定やデータに基づいて分析することが少ないことが背景にある。

ただ、少数ではあるが、利害関係者からの意見を容れてCBAを再実施したり、提案する規制の内容を変更したりすることもある。例えば、2007年に出されたビジネス行動規程（conduct of business）の見直しに関するコンサルテーションペーパーで示されたCBAの前提要件に関して業界団体などから多くの異論が寄せられたことから、改めて10の業界団体との8回のミーティング、オンラインサーベイ、外部コンサルティング会社への分析の委託を行なって情報を収集の上でCBAを再実施し、他の要素を合わせて規制の内容と導入の時期の一部見直す内容の再提案を行っている¹³。

また、見直しが行なわれない場合であっても、利害関係者から寄せられた意見に対しては十分に検討の上FSAの見解をポリシーステートメントの中などで公表することになっている。

なお、重要な案件の場合には、政策会議に回る前の段階で、FSAの問題認識や問題解決のための考え方を整理して広く意見を求める場合もある。その際に発出される文書はディスカッションペーパーと呼ばれている。ディスカッションペーパーにも、簡易なCBAが添付されるのが普通である。CBAのアプローチに対する意見やFSAがCBAを進めるに当たって必要な情報の提供を求めることが多い。

このほか、コンサルテーション以外のCBAに対するチェック機能として、規制案はFSAの中に設置された有識者から成る実務者パネルや消費者パネルの了承を受けることとなっている。

CBAは、政策策定の最初の段階から政策の中身の議論と並行して継続的に進められるものであり、例えば、政策の内容がほぼ固まったような時点でまとめて実施される類のものではない。

三つ星、二つ星、一つ星）をとっている。このうち、一つ星と二つ星の政策については、EPCの下に置かれるSenior Policy Boardで審議されることとなる。

¹² 複数の軽微な案件について合同でコンサルテーションが行われているものを除く。

¹³ Financial Services Authority “CP07/9: Conduct of Business regime: non-MiFID deferred matters”
“PS08/1: Telephone Recording: recording of voice conversations and electronic communications”

政策が構想されてから最終的に実施されるまでの期間は、案件によって大きく異なる。ハンドブックの簡単な修正であれば、3ヶ月~半年程度で完了するものも少なくない。その一方で市場の行動を大きく変えるような政策は、数年をかけて議論されることもしばしばである。例えば、2009年6月にFSAは保険や投資信託などの販売に際して消費者に独立したアドバイスを行なう金融事業者に対して、販売時に商品の供給元から受領するコミッションのうち顧客に対する独立したアドバイスの対価として受け取る金額を明瞭化することで、不適切な金融商品が販売されることを防止するための規制案を公表した¹⁴。Retail Distribution Reviewと呼ばれるこの規制についての検討が開始されたのは2006年6月のことであり、コンサルテーションペーパーが発表されるまでに3年が費やされたことになる。これに対するコメントを勧案し最終的に規制として実現するまでには更に1年以上の期間が予定されている。このようなケースでは、複数のコンサルティング会社に対して数ヶ月にわたる調査委託が行われるなどCBAを行なうために多くのリソースがかけられ、より念入りな分析が行なわれることとなる。

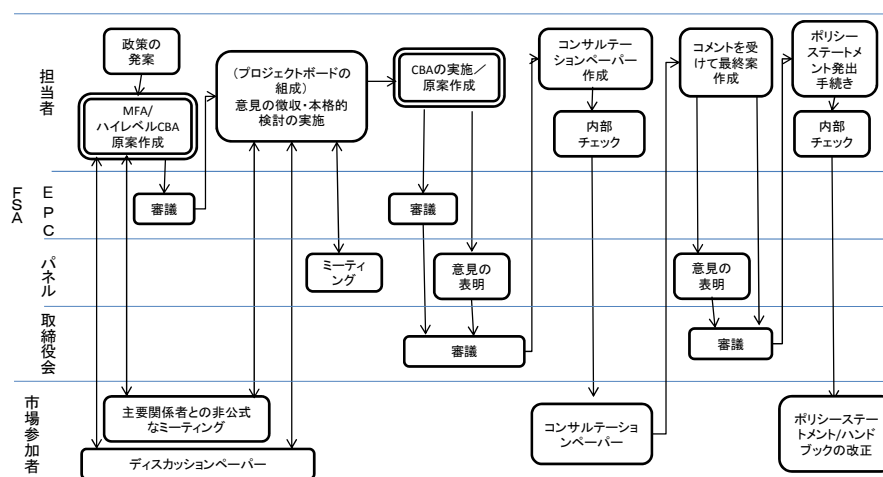


図1 規制制定のプロセスとコスト・ベネフィット分析

(注1) MFA: 市場の失敗分析。規制による介入の主たる根拠である市場の失敗の有無・状況を確認する。
 (注2) EPC: Executive Policy Committee
 (注3) パネル: 実務家パネル、消費者パネル、中小金融機関パネルなどFSAが設置する有識者委員会。
 (出所) "A Guide to the FSA's Policy Delivery Standard" FSA (2007)

¹⁴ Financial Services Authority "CP09/18: Distribution of retail investments: Delivering the RDR"

様式

ハイレベルCBAは、上述のように、規制案を本格的に検討するかどうかを政策会議で審議するための材料を提供するものであり、ポイントを簡潔に整理して提示することが求められている。ハイレベルCBAでは下記のような諸点を明記することとされている¹⁵。

- ①規制は、もっぱら EU 指令の最低必要条件を実施することを目的としているかどうか。
- ②規制の選択肢にはどのようなものがあるか。（何も対応しないことも選択肢に加える）
- ③規制の選択肢に対して CBA を行う際の適切なベースラインは何か（通常は、規制が行われないとした場合の状況がベースラインとなり、これとの対比で規制の影響を捕捉し評価する）
- ④③で定めたベースラインと比較して個々の規制の選択肢がもたらす経済的なコストとベネフィットは何か¹⁶。
- ⑤③で定めたベースラインと比較して個々の規制の選択肢がもたらす非経済的なコストとベネフィットは何か¹⁷。
- ⑥上記評価が依拠するエビデンスやデータ。当該政策を評価する上でのエビデンスの有効性。
- ⑦上記のコスト、ベネフィットを更に分析するための計画。CBA を継続する上での金融規制経済部（後述）の了承の有無。

これに対して、コンサルテーションペーパーに添付されている、詳細な CBA の分析内容については、特定の様式や記載の要領が定められてはいない。

CBA の対象

FSAIは、規制やガイダンスの改廃を行う際には、下記のいずれかの要件に当てはまる場合を除いてCBAを行うことが義務付けられている¹⁸。

- ①CBA を実施することで規制の策定が遅れ、消費者の利益が害されると考える場合
 - ②規制の策定に伴ってコストが追加的に発生しないと考える場合
 - ③規制の策定に伴ってコストが追加的に発生しても最小限に留まると考える場合
 - ④FSA の活動資金調達のための認可金融機関への賦課金にかかるものである場合
- 更に、ガイダンスに関しては、下記の要件を全て満たす場合以外は、CBAが免除されている¹⁹。

¹⁵ Financial Services Authority (2006) 「A Guide to Market Failure Analysis and High Level Cost Benefit Analysis」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/mfa_guide.pdf)

¹⁶ 市場参加者にもたらされる経済的なコストやベネフィットを記述する。定性的な説明で構わない。FSA の法定目的に関連しないコストとベネフィットも考察する。

¹⁷ 例えば、金融犯罪の減少や、消費者による市場の認知の高まりなど。これらは、FSA の法定目的であり、それを実現することはベネフィットである。しかし、これらは必ずしも市場参加者に対して経済的なコストやベネフィットをもたらすものではない。

¹⁸ FSMA§155(7), §155 (8)(a), §155 (8)(b), §155 (9)

- ①ガイダンスが市場の構造に大きな影響を及ぼす場合
- ②ガイダンスがそれまで市場で受け入れられていないほどに企業の振る舞いを変える可能性がある場合
- ③ガイダンスが既存の原則や規則、他のガイダンスから合理的に予見できない場合

ただし、上記の要件に該当する場合であっても、規制が金融機関や消費者に与える影響を適切に評価していることを確認するために、自主的に CBA を実施し公表しているケースもある。

特徴

FSAによる政策策定プロセスの特徴として、CBAに先立って行われる市場の失敗分析に力点が置かれていることがある。市場の失敗は、市場の機能が不完全で経済的な効率性が実現されていない状態であり、一般に、市場の失敗の是正は政府が市場に介入する主たる根拠として位置づけられている²⁰。そして、FSAは、原則として規制は市場の失敗があり、かつ規制がもたらす経済的なベネフィットが経済的なコストを上回るような場合にのみ規制を行うものとしている。FSAは、ハイレベルCBAと並んで市場の失敗分析の具体的な手順について詳細なガイドラインを策定するなど、市場の失敗の有無とそれが問題を引き起こす事情について綿密な検討を行う姿勢を明らかにしている²¹。そして、政策策定の初期段階でFSAの政策会議に提出する資料には、ハイレベルCBAと併せて市場の失敗分析の結果も含めることが求められている。

政策会議に提出する市場の失敗分析として、下記のような項目を盛り込むこととされている。

- ①市場の失敗分析が必要か（EU 指令を実現する場合などは不要）。
- ②関連する市場は何か。
- ③政策による対応が必要であるような、FSA の法定目的が阻害されるリスクは、市場の失敗に起因するものか。
- ④市場の失敗が上記リスクを引き起こす重要な要因になっているエビデンスは何か。
- ⑤政策による対応が行われなくても、市場の失敗は適切な期間内に改善される可能性があるか。

これに対して、政府が法令案などを作成する場合にも、BREが定める規制影響評価の様式の中で「政府による介入が必要な理由」の記載が求められている。多くの場合、ここで市場の失敗などの理由が説明されている。しかし、FSAが特に詳細なガイドラインを策定して市場の失敗分析に力点を置いているのに比べると、政府の規制影響評価の場合は、介入の根拠を確認する

¹⁹ Financial Services Authority (2007) 「Principles-based regulation: focusing on outcomes that matter」 P11
(<http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/principles.pdf>)

²⁰ 例えば、Prime Minister's Strategy Unit (2004) 「Strategy Survival Guide」 P178
(<http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/strategy/survivalguide/downloads/ssgv2.1.pdf>)

²¹ Financial Services Authority (2006) 「A Guide to Market Failure Analysis and High Level Cost Benefit Analysis」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/mfa_guide.pdf)

という位置づけに留まっており、FSAに比べるとその扱いが軽い様子は否めない。FSAは、商品や市場を自ら生み出したり、価格を直接にコントロールする形ではなく、市場参加者の行動の変化を促すことで政策を実現している²²。このため、市場の機能が健全に作動することが、政策が意図した効果をもたらすために非常に重要な要件と考えられている。市場の失敗に対して殊更に目を配るのも、このような事由によるものと考えられる。

この点で、2007年以降の金融危機を受けて市場機能への過度の依存は見直される傾向にあるものの、市場を通じて経済的な効率の実現を図るというアプローチが揺らいでいるわけではない。FSAにとって市場の失敗分析は引き続きCBAの前段階のテストとして大きな役割を果たしている。

件数等

規制を制定するに際してFSAが行うCBAはディスカッションペーパーやコンサルテーションペーパーの形で公表される。2009年の1月から11月までに発出された5つのディスカッションペーパーでは、ハイレベルCBAも含めれば全件についてCBAが公表されている。同じ期間に発出されたコンサルテーションペーパーでは、財務省との共同のものを含めると30の案件についてCBAが実施され公表されている。2008年に発出されたディスカッションペーパーやコンサルテーションペーパーでは、それぞれ、3件、40件につき、CBAが実施・公表されている。

2. 2. 2 EU

プロセス

欧州委員会では、それぞれの総局内の政策担当者が規制の立案を行なうのとあわせて規制影響評価を推進する。金融規制の場合は域内市場・サービス総局の政策担当者が総局内部の専門部署（Unit B.2.：影響評価、審査、経済分析課）の支援を受けつつ評価を実施し、評価書作成することになる。

欧州委員会における政策決定の際に行なわれる規制政策評価の流れは図2に示す通りである。欧州委員会は、毎年2月に翌年に優先して実行する政策方針（Annual Policy Strategy）を定め欧州理事会や欧州議会に提示する。それらの議論を踏まえて、欧州委員会は毎年11月に、翌年に優先的に実施する具体的な政策を定め作業プログラム（Commission's Legislative and Work Programme）を策定し公表する。各総局は、作業プログラムが策定される2か月前までを目途に、この作業プログラムへの採用を企図する政策についてロードマップと呼ばれる政策評価を行うための計画書を作成する。

²² Andrews P. (2008) 「A strategy for evidence-based regulation」 P2
(http://www.oxera.com/cmsDocuments/Agenda_May08/A%20strategy%20for%20evidence%20based%20regulation.pdf)

ロードマップは概ね2ページ~4ページほどの分量で、下記の項目が記載されることとなっている。

- A. 当該政策の内容と問題の所在
- B. 当該政策の目的
- C. 政策オプション
- D. 各政策オプションがもたらす主だった影響
- E. これからの規制影響評価の進め方（データ、収集方法、分析方法等）
- F. 時間軸
- G. 影響評価を行うための人的面、金銭面リソース
- H. 特段の意見交換・情報交換の要否

このうち、A~Eまでの項目は、作業プログラムとともに欧州委員会のホームページで公表されている。

ロードマップは、文字どおり規制影響評価の推進の方向を示すものである。実際には、要点のみを簡易的に記述したものが大半であり、数日程度で作成されることも多い。しかし、中にはロードマップが作成される段階で、利害関係者に対するコンサルテーションが行われたりするなど規制影響評価の具体的な作業に関して相当程度準備が進められるものもあるようである。

後述のように、作業プログラムに採用された政策については原則としてその全ての政策が影響評価の対象となる。

規制影響評価が行われることになると、ステアリング・グループが設置され、本格的な作業が開始される。

①政策影響評価ステアリング・グループ（Impact Assessment Steering Group）の設置

ステアリング・グループは、当該政策を担当する総局の規制影響評価担当のスタッフのほか、当該政策が影響を及ぼす可能性のある総局のスタッフ、事務総局（Secretariat General）の政策調整部署のスタッフによって構成される。域内市場・サービス総局の場合はUnit B2のスタッフが参加することとなる。

ステアリング・グループの役割としては、規制影響評価の諸作業の節目に多面的な視野と経験から作業の内容などを確認し助言を行なうほか、複数の総局に影響を及ぼすような政策に関して、早い段階から総局間での情報の共有を行なうという意味合いもある。また、ステアリング・グループのミーティングの議事録は政策評価書に添付することが求められているほか、規制影響評価書の最終稿はステアリング・グループの点検を受けなければならないとされている。

②データ収集とコンサルテーション

規制影響評価を行う上で、外部の専門家の手を借りることは一般的であるが、評価書の作成を全面的に委ねるようなことは禁止されている。また、コンサルテーションについては、委員会が定める手順と要件に沿って、広く利害関係者に向けて行うことが求められている²³。

²³ 欧州委員会が定めるコンサルテーションの要件は下記の通りである。

③幹部による承認

規制影響評価書案は、欧州委員会官房（Cabinet）に対するコンサルテーションを経て、総局長（Director General）の署名を得た上で、政策影響分析委員会に送付される。

④政策影響分析委員会（Impact Assessment Board）

規制影響評価の品質を担保するための仕組みとして、2006年に設置された組織である。政策影響分析委員会は欧州委員長の下に置かれ、議長を務めるベターレギュレーション担当の事務総局次長（Deputy Secretary-General）と、経済、社会、環境の側面における影響評価に造詣の深い4人の委員（経済・金融総局、雇用・社会問題・機会均等総局、企業・産業総局と環境総局の4つの総局から幹部が1人ずつ）から構成され、委員会を運営するために15人程度のスタッフが配置されている。

政策影響分析委員会では、規制影響評価書の提出を受けて3-5ページ程度の品質チェックリストを作成し提出元の総局に返信する。あわせてチェックリストの内容に鑑みて、政策担当者（operational unit）から45分程度の説明を受ける形での対面の審議を行なうか、書面でのチェックリストへの回答を受けるに留めるかの判断が行われる。いずれの場合であっても、委員会の審議結果は意見書の形で公開される。委員会は意見を表明するのみで最終の規制影響評価の品質に責任を負うことはなく、また当該規制影響評価案を棄却する権限を持つものでもない。しかし、意見書は実務上、大きな重みを持っており、担当総局の政策担当者は意見書での指摘事項を反映させた形で規制影響評価書の修正を行なうほか、再提出の要請があればそれに従うのが通常である。

欧州委員会では、政策影響分析委員会による審査の4週間前を目安に各総局内で規制影響評価書を提出することとされている。

⑤総局間のコンサルテーション、委員会での採択

当該政策が影響を及ぼす総局に対してコンサルテーションが行なわれる。このコンサルテーションの結果を踏まえ、規制影響評価書を最終的に確定し欧州委員会で採択されるという運びとなる。

域内市場・サービス総局によれば、利害関係者へのコンサルテーションを含めて、実際の規制影響評価の作業を行い、評価書を作成するまでの標準的な期間は、半年～1年程度である。その後、上層部の承認、政策影響分析委員会での審査、関連総局へのコンサルテーションや審査を得て最終的に欧州委員会で採択されるのに、さらに3～4ヶ月程度の時間がかけており、全体としては概ね10ヶ月～16ヶ月程度の時間がかけている。

①発出後、8週間以上の回答期限を設けること。②利害関係者が、以下の項目についてコメントできるようにすること：なにが問題か、問題解決に当該政策が必要で有効か（subsidiary分析）、政策オプションとその影響。また、評価書には、誰にどのように何のコンサルテーションを行ったか。どのような異なった見解があり、それらをどのように考慮したかなど、コンサルテーションの結果を記載することが求められている。

様式

規制影響評価の評価書は、欧州委員会の定める様式に従って作成する必要がある。域内市場・サービス総局は規制影響評価に関する内部向けの実務ガイドを作成し、評価書作成に当たっての要点を示している²⁴。（表 1）

規制影響評価書の本文は 30 ページ以内で、10 ページ（15,000 語）以内の要約をつけるのが原則である。また、規制影響評価は、欧州委員会が政策判断を行う上で予断を与えるものではないことを特に本文の冒頭に明記することになっている。規制影響評価が、もっぱらより質の高い政策判断に資するためにエビデンスに基づいた中立的な評価を行うものであり、特定の政策の実現を後押しするためのものではないことを再確認するためである。

規制影響評価の対象

上述のように、欧州委員会では、年間 1,000 件近い政策の中で、優先して取り組む政策を作業プログラムとしてリストアップし公表している。ここに含まれる政策のうち、法令の制定に関わるものは全て規制影響評価の対象になる。従って、作業プログラムのうち、問題を提起して関係者の議論を喚起するためのグリーンペーパーなどについては、規制影響評価は義務付けられていない。

また、作業プログラムに盛り込まれていないものであっても、それが経済面・社会面・環境面で重要な影響を及ぼす可能性がある場合には、規制影響評価が行われる。この選別は、毎年、担当する総局と事務総局、政策影響分析委員会が協議して行なわれることとなっている。

このような分かりにくさを解消するために、欧州委員会では 2010 年から規制影響評価の対象になる政策を一覧化・公表し逐次更新することとしている。

さらに、その後に浮上してきた政策であっても、経済面・社会面・環境面で重要な影響を及ぼす可能性がある場合には、政策担当者が政策評価担当課や事務総局と相談の上で規制影響評価を実施する場合がある。例えば、2009 年には、金融システムの安定化のために EU におけるマクロプルーデンスの監督を行う組織として European Systemic Risk Board を設置する案が急遽浮上してきた。この法案は重要な影響を及ぼすと見られることから影響評価が実施されている。

特徴

欧州委員会は、規制影響評価のアプローチとして、特に下記の 3 点を強調している。

第一は、影響を経済面、社会面、環境面の領域から統合的に評価する点である。かつて特定の視点から行われていた影響評価を統合したのが現在の制度であることも背景にある。実際には、金融規制の場合は、経済的影響に比べると環境的影響などは相対的に軽微であることが多く、簡潔に言及されるに留まっている事例が多い。それでも、中小企業や消費者など市場参加

²⁴ DG MARKT (2009) ”Mini-Guide on Impact Assessment”

主体ごとに受ける影響のばらつきや雇用への影響などの考察は、英国 FSA が行う CBA に比べると丹念に行われて評価書に盛り込まれている。

第二は、影響評価の対象になる政策やその影響の大きさに見合った幅や深さの評価を行うという点である。この両者のバランスを確保するための一助として、欧州委員会の規制影響評価では、対処すべき問題や問題を引き起こす要因と規制によって実現しようとする目的（基本目的、特定目的、業務目的）の関係が表 2 のような形で整理されている。そして、後述のように、それぞれの規制の目的の視点から政策オプションの評価を行うことで、焦点のずれた影響評価になることを回避している（表 9 参照）。

第三は、利害関係者に対して幅広いコンサルテーションを行うことである。これは規制影響評価のアプローチの中核的な部分と位置づけられている。

件数等

欧州委員会が行う規制影響評価にかかるコストは、標準的なケースで 1 件あたり 18 万ユーロ程度とされている。また、規制影響評価を行うために投下される時間は 5 人月～10 人月程度の模様である。域内市場・サービス総局が実施する規制影響評価についてもほぼ同じような結果になると考えられる。

域内市場・サービス総局が実施した規制影響評価の件数は、金融危機までは年間 5 件程度であったが、2008 年には 17 件に拡大した。金融危機に対処するために影響の大きな政策案が増えたことが背景にある。2009 年度も、域内市場・サービス総局の規制影響評価の実施件数は、2009 年 11 月までに公表されたもので 11 件となっている。

3. 規制影響評価をサポートする仕組み／品質管理の仕組み

英国、EU とも、規制影響評価を行う主体は政策担当者であるが、政策担当者を支援する部署が設けられている。

3. 1 英国 組織的支持

FSA には、CBA に関して専門的なアドバイスを行なうためのエコノミスト集団として金融規制経済部（Department of Economics of Financial Regulation）が置かれている。総勢 25 名程度で、そのほとんどはマクロ経済の修士号を保有している。組織の規模は、FSA 創設当初に比べて陣容は 3 倍強に増強されている（金融規制経済部に関する詳細は、Appendix を参照されたい。）

金融規制経済部は、個々の案件ごとに CBA や市場の失敗の有無の分析に関する専門的・技術的な支援を行っている。特に、規制案が政策会議（Executive Policy Committee）にかけられる際に提出される CBA と市場の失敗分析には、金融規制経済部が内容を確認したことを証して署名を行うこととされている。

ただし、金融規制経済部の機能のうち、直接に政策担当者に対する規制影響評価の支援活動を行っているのは全体の3分の2程度であり、残りは、もっぱらデータの収集・分析や分析手法についての研究、モデル開発、規制の事後評価分析などの研究業務に専念している。FSA は、規制を導入するに際して CBA を行うことが設立根拠法で求められているが、規制導入後の事後評価（post implementation review）は義務付けられていないため、政策の質の向上のために事後評価は重要との認識はあるものの、実際には、金融規制経済部の分析活動の一部として行われているに留まっている。

仕組みやツールによるサポート

FSA では、金融規制経済部が政策担当者に対して CBA に関する短期の研修を行い、CBA のプロセスと主だった評価のツールの概要を紹介するなど、CBA の浸透・定着のための活動を行っている。また、政策担当者向けの CBA の実務指針を作成したり、市場の失敗分析の進め方とハイレベル CBA の位置づけを解説する資料を提供することで、政策担当者による CBA の遂行を支援している。

このように、FSA では、政策担当者による CBA を支援するために各種ガイドラインを準備しているが、それらはいくまでも CBA に対する理解を深めるためのものであり、実際の作業を行なう際のマニュアルではない。例えば、チェックボックス方式の、情報を入力していけば CBA が完成するような仕組みや、コストやベネフィットを分類し、それぞれごとに計測方法を提示するような資料などは用意されていない。これは、政策ごとに個性が異なるため規制の影響の範囲と捕らえ方はケースごとに異なるとの認識のもと、画一的で機械的な評価につながるような道具立てを提供すると、意味のある評価から乖離していく恐れがあることが懸念されていることが背景にある。実際の CBA は案件ごとに手作りするという側面が大きく、金融規制経済部のエコノミストが個々にアドバイスを行うという形が取られている。

ただし、CBA の作業の効率化のために、以前に行なわれたサーベイ調査の結果などを適切に援用する方法が取られている。例えば、FSA は 2005 年に、金融サービス市場法の制定によって金融機関にどの程度のコストがかかっているかについての調査を実施した。そこでは、例えば、投資アドバイスを行う金融機関にとって、FSA に支払う年会費、適合性レターを作成するコスト、販売した商品が顧客のニーズに合致していることの確認などにかかるコストが全体のコストの何%程度を占めるかといった情報が盛り込まれている。いくつかの CBA では、類似の規制がもたらすコストを勘案する際に、このようなサーベイ結果を参照して分析が行なわれている。

このほか、FSAは、サーベイ調査、コストやベネフィットの数値化のためのモデル分析、実証実験、影響の評価などの領域で、コンサルティング会社や大学の研究者などの専門家に調査を委託し、分析の質の向上を図っている。

なお、政府の各省庁が行う規制影響評価については、BREなどが下記のような様々な支援のツールを提供している。

- ・ 規制影響評価のツールキット：各省庁が行う規制影響評価の場合、定型の様式に沿って評価の要点を記入することとなっている。この様式に沿う形で、BREは規制影響評価の各作業のポイントを説明するツールキットを提供している²⁵。
- ・ e-ラーニングの研修サイト：BREは、規制影響評価の概要を紹介するためのe-ラーニングの研修サイトを提供している²⁶。
- ・ 行政コストの推計方法に関する標準モデル（standard cost modelling）の提供：BREは、行政コストの推計方法に関する標準モデルを定め、参照に供している²⁷。
- ・ コストとベネフィットの評価手法の解説書：財務省は、政策のコストとベネフィットの経済的価値を評価するための手法を解説するガイドブック（Green Book）を作成し公開している²⁸。

品質管理

FSAによる政策策定のプロセスでは、CBAは政策会議（Executive Policy Committee）に上程される前に、金融規制経済部の支援と内容の確認を得て署名を得ることになっている。そして、政策会議、FSA内に設置されるパネル（有識者委員会）の審議を経て、広く一般へのコンサルテーションに付される。それらの過程で、CBAの内容についてチェックを受けることになるが、FSA以外の専門機関の目から事前にチェックが行われることはない。

これに対して、政府が策定する法令案については、法令案の策定の過程で、BREが担当の各省庁内の規制影響評価の支援部署と連携しながら、評価を支援する仕組みとなっている。さらに、2009年には、規制影響評価をより厳格に行うための組織的対応を行う方針が打ち出されている。具体的には、法令案のコンサルテーションを行う際には、新たに設置されるRegulatory Policy Committeeが内閣の委託を受けて規制影響評価についての審査を行うこととされている。4人の委員によって構成される同委員会については、現在、委員長の任命が行なわれたところである。

²⁵ <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/toolkit/page44199.html>

²⁶ <http://www.iatraining.berr.gov.uk/>

²⁷ <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/simplifying-existing-regulation/administrative-burdens/page44061.html>

²⁸ HM Treasury 「The Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government」
(http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf)

これまでも、政府が法案を提出する前に、閣内で規制影響評価のチェックが行われてきた。しかし、専門家チームによる評価ではなかったこと、政府の情報公開に関する制約の関係で審議内容がかなりの期間非公開になり好ましくないとの判断から、政府の外に独立の評価機関が設置されることとなった。同 Committee の検討内容は直ちに公開され、政策決定の透明性を高めるのに貢献することが期待されている。

3. 2 EU

組織的サポート

欧州委員会で金融規制を担当する域内市場・サービス総局には、15人ほどの部署が規制影響評価の支援を行っている。このうち、約半数が政策担当者による評価活動を支援し、残りが規制影響評価に有益な情報の収集・分析に当たっている。

規制影響評価の実務では、このようなエコノミストの専門家チームによる支援の役割は極めて大きい。例えば、EUで金融規制に関する技術的な指針を打ち出す組織として、欧州銀行監督当局委員会（CEBS）などのいわゆるラムファルシー・レベル3委員会がある。レベル3委員会も、自らが打ち出す政策に関する規制影響評価を行うこととしており、2007年に独自にガイドラインを作成するなどの取り組みを行っている。その中でレベル3委員会が重視しているのが、IAネットワークと呼ばれる仕組みである。各国の監督当局の中で規制影響評価の経験豊富な専門家を特定し、実際に評価作業を行う際に、このネットワークに名前の挙がっている専門家の支援を受けるといえるものである。CEBSなど委員会が個別に支援部門を擁するのは効率的ではないため、このような各国の専門家の知見を援用する方法が取られている。

仕組みやツールによるサポート

欧州委員会や各総局では、規制影響評価を行うにあたってのガイドラインを準備している。FSAが定める実務指針やガイドラインに比べると、事例なども豊富でより評価の実務に近い内容となっている。しかしながら、数値や情報を当てはめていけば評価結果が導き出されるわけではないのはFSAの場合と同様である。評価支援部署の担当者間でも、個々の政策ごとに相互に相談しながら評価支援を行っているのが実情とのことである。

EUは、規制影響評価を効率的に進めるための支援ツールを開発し、インターネット上で公開している²⁹。欧州委員会共同研究センター（JRC）がプロジェクトとして開発を行っているこのツールは、影響評価ツール（IA TOOLS）と呼ばれ、経済面、環境面、社会面に及ぼす影響を捕捉上でのポイント（評価集）、影響評価のための評価モデル、優れた事例などが整理されている。

²⁹ <http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html>

評価集は、欧州委員会のガイドラインで例示されている経済面、社会面、環境面の影響を捕捉するに際して（後掲の表7参照）その影響を考察するために関係者に対して行なう典型的な質問とその狙いが解説されている。また、それぞれの影響に関連する Eurostat の統計情報へのリンクが張られている。

評価モデル集は、欧州委員会の支援の下に開発された、計算可能な一般均衡モデル、セクトラルモデル、マクロ計量モデル、環境影響評価モデル、マクロシミュレーションモデルを紹介し、影響の数値化を行うに際して、どの影響領域に適用可能かなどの情報を提供するものである。個々の規制影響評価で数量分析を行う際に外部の専門機関調査分析を委託するにあたっての参考資料として使われることが想定されている。

優れた事例集は、過去の規制影響評価のうち JRC が優れていると考えるものを収集し、その理由を概説するものである。

また、欧州委員会では、規制影響評価に際しては、データの実施や分析、評価手法の援用のために外部のリソースの活用が積極的に行われている。ただし、外部リソースを利用する際の条件として、結果を発注者自身がチェックすることが求められている。政策影響分析委員会などに対して自らの責任で説明することが求められる。このため、あまりにも専門的で複雑な手法を活用することは適切ではないとされている。また、委託先も欧州委員会が定める規制影響評価の要請を遵守することが求められている。

品質管理

規制影響評価の品質を担保するための仕組みとして、欧州委員会は、2006年に政策影響分析委員会（Impact Assessment Board）を設置している。同委員会は、5人の委員（5つの総局から幹部が1人ずつ）から成り、各委員は所属する総局の立場を離れて、規制影響評価に関する専門家として活動している。

政策影響分析委員会は各総局が作成し提出した規制影響評価書に対して、下記の3つの視点から評価を行う。

- ・ 欧州委員会が定めるガイドラインや基準などに沿って行われているか
- ・ 影響評価の分析は、規制案が経済・社会・環境に及ぼす影響の程度と比べて相応であるか
- ・ 評価の分析に活用されるデータ、分析手法などは十分に質の高いものであるか

上述のように、政策影響分析委員会が表明する意見書は実務上は大きな重みを持っており、担当総局の政策担当者は意見書での指摘事項を踏まえて規制影響評価書の修正を行なうほか、再提出の要請があればそれに従うのが通常である。

2008年の実績としては、政策影響分析委員会では135件の影響評価が行なわれ、そのうち43件について再提出が行なわれた。これは、2007年の再提出比率10%の3倍であるが、規制影響評価の質が低下したというよりも、同委員会の審査が、2007年には形式的な面での適切性の視点が中心であったものが、2008年には更に進んで分析のレベルの適切性にまで踏み込んだこと

が背景にあるとされている。その中で、域内市場・サービス総局は2008年に17件の規制影響評価を行った中で再提出となったのは2件のみと相対的に優れた成績となっている。

4. 評価の手法と実例

4. 1 英国

影響の捕捉手法

CBAの中心的作業の1つが、分析対象とする規制の影響の捕捉である。

規制によってどのような直接的・間接的な影響がもたらされるかについて、因果関係をたどってまずは幅広く考察されることになる。影響の捕捉範囲を広げれば、正しい政策オプションを選ぶことが出来る蓋然性が増す半面、分析にかかるコストは高まることになる。規制の重要性とのバランスが問われるところである。

通常、コストについては、大きく金融機関等が新たな規制の遵守のためにかけるコスト、FSAが新たな規制の遵守のためにかけるコスト、規制によって市場が変化することで消費者など市場参加者が被るコストに分けて、主として経済的成本が考察されている。そして、非経済的な観点から規制の影響の有無が確認される。具体的には、競争への影響や中小企業などへの影響などのほか、温暖化ガスの排出といった環境面、地方への影響や所得層の異なるグループへの影響といった社会的面への影響について、BREが定める規制評価の際の specific impact tests に挙げられているような諸項目について確認が行われている模様である(表3)。

他方、ベネフィットとしては、個々の規制が解決しようとしている問題がどの程度解決されるかという視点から捕捉されることになる。更に、問題解決の度合いに加えて、規制によって、提供されるサービスの量、質と多様性、競争環境にどのような影響が生じるかという点から、消費者、金融機関、FSA、そして社会・経済全般にもたらされるベネフィットの有無が考察される。

このうち、規制が消費者にもたらすベネフィットとしては、例えば、FSAがコンサルティング会社に委託した研究によれば、消費者が市場の失敗の状況下で被るような弊害が解決されるという視点から典型的なベネフィットとして8つの事例が挙げられている(表4)。

また、金融機関にとってのベネフィットを考察する際には、それが仲介機関の性格を持つ点に留意する必要がある。例えば、規制によって金融機関の業務コストが低下するような場合は、競争的な市場を前提に考えればこの恩恵は消費者に還元されることになるため、消費者にとってベネフィットとして反映されている可能性がある。このため、ベネフィットが消費者の側と金融機関の側で二重に計上されないよう留意する必要がある。他方で、規制によって競争が減退することで価格引き上げが行われるような場合は、金融機関にとってのベネフィットである半面、消費者にとってはコストということになる。

FSAにとってのベネフィットは、規制によってこれまでかかっていた監督コストが軽減される度合いとして捕捉される。

一般的には、政策の重要度や政策のもたらす影響の大きさに応じて影響捕捉範囲が定まることになるが、具体的な線引きの基準があるわけではなく、案件ごとに金融規制経済部と相談しながら確定していくことになる。

評価の方法

FSAでは、評価の手法として、コストを推計しベネフィットを分析することで規制の影響を評価する方法（CBA）が採られている³⁰。CBAでは、コストとベネフィットを極力金銭に換算することとされているが、実際のCBAでは、捕捉し易い直接コストの一部が金銭化されるに留まっているものが大半である。金融サービス市場法においても、コストを推計（estimate）し、ベネフィットを分析（analyse）すると記述されており、もともとコストに比べてベネフィットの方が金銭化しにくいことが想定されている。

金銭化しにくいコストやベネフィットについては、例えば、財務省のGreen Bookなどでは支払い意思額（Willingness to Pay）などを計測する方法を初め、多くの手法が紹介されている³¹。FSAのCBAでも、こうした手法を用いて意欲的に数値化を図る事例も見られるものの、実際には広く活用されているわけではない。市場参加者からは、一層の金銭化・数値化が課題との声が根強いが、定性的な捉え方しかできない影響も多いため、金銭化・数値化については継続的な努力目標といった位置づけに留まっている模様である。

また、FSAは、規制がもたらすコストやベネフィットを特定し、それぞれごとに分析を行うものの、それらの分析結果を総括してどのように評価しているかについては定かにしていない。つまり、コンサルテーションペーパーでは、規制がもたらすコストはベネフィットに対して釣り合いが取れている（proportionate）ことは明記されているが、どのようなロジックでそのような結果を導き出したかは明確にしているケースは殆どない³²。

FSAは、CBAの目的はコストやベネフィットの分析を行うこと自体ではなく、最もコスト効率的な政策オプションを明らかにするところにあるとしている³³。そこでは、必然的に、評価に際して代替的な政策案を検討することが想定される。しかしながら、コンサルテーションペーパー

³⁰ FSMA§155(10)

³¹ HM Treasury 「The Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government」 P57
(http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf)

³² 例えば、A、B、Cの3つのコストとD、Eの2つのベネフィットがあり、CとEについては定性的な評価しか行っていないような場合に、それぞれの要因をどのように重み付けて評価を行ったか、などについての考えは示されていない。

³³ John Howell & Co Ltd (2004) 「N2+2 Review of Cost Benefit Analysis Cultural Issues」 P17
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/howell_report.pdf)

一などの中で公表されるCBAでは、代替的な政策案が明記され、それらについてコストやベネフィットの分析を行っているケースは極わずかであるのが実情である³⁴。

事例

2009年6月に、FSAは消費者向けの投資商品などの販売適正化に関する規制案を公表した³⁵。主な内容としては、①消費者への「独立した」アドバイスの要件の厳格化、②アドバイザーによる消費者への開示の強化（独立したアドバイスか、そうではないかの開示）、③アドバイスの手数料の消費者への一段の開示（支払いの方法は、消費者が投資代金とは別に払い込む方法でも、投資代金の中から差し引き方法でも構わない）、④「独立した」アドバイザーの資格要件の厳格化が、盛り込まれている。

コストの評価

コンサルテーションペーパーに添付されたCBAによれば、この規制に関するコストとしては、(a)FSAのコスト、(b)金融アドバイスの提供者や投資商品の供給者などの金融事業者が新たな規制に対応するためにかかるコスト、(c)規制がもたらす市場への影響などの間接コストの3つの視点からの検討結果が記述されている。

(a)FSAのコスト

本規制案では、監督対象である金融アドバイス事業者による消費者への開示義務、アドバイザーの資格要件の厳格化などが定められており、これらが適切に実施されているかどうかについての検査や記録の保持を行うために、FSAとして人員の増強を行ったり情報システムの修正を行ったりするためのコストがかかる。本規制案のコンサルテーションペーパーでは、分析の方法は省略され、一次コスト（200万ポンド）、年間コスト（120万ポンド）と試算の結果だけが記載されている。(b)の遵守コストに比べると金額は些少であるためと考えられる。

FSAのコストは、試算しやすいこともありCBAでは本件のように金額を伴って開示されていることが多い。

(b)金融事業者が新たな規制に対応するためのコスト

金融アドバイスの提供者、金融商品の供給者などが本規制案に対応するためのコストであり、これも一次コストと継続的にかかるコストに分けて分析されている。（表5）

一次コストとしては、資格要件強化への対応や消費者への開示文書の内容の変更などのように規制内容に直接に対応するためのコストと、情報システムの変更のように管理・態勢を変更するための付随的なコストに分かれている。

³⁴もともと、CBAでは、規制のもたらすコストやベネフィットを「ベースライン」と比較して分析しており、「ベースライン」は多くの場合、何も手を打たないという代替的政策案を実施した場合となる。このため、ある政策案についてCBAを実施することは、現状維持という代替的政策案と比較したものと考えることができる。

³⁵ Financial Services Authority “CP09/18: Distribution of retail investments: Delivering the RDR”

継続的コストとしては、消費者への開示、「独立性」を担保するための作業など、規制の要請の実現のためのコストが中心になる。

これらコストを試算するために、FSAは外部のコンサルティング会社を活用し、広く規制の対象になる金融事業者に対するサーベイを行っている³⁶。このサーベイでは、金融事業者が負担することになる見込まれるコストを算出するための情報収集が行われている。例えば、サービス内容の明確化の一環として、アドバイスの独立性に関して、顧客に対して追加的な説明を行うことが必要になる。このコストを推計するために、金融事業者が「追加的な説明を行うのにどの程度の時間がかかると考えているか」をサーベイによって把握し、これに、現在の平均取引件数とアドバイザーの時間当たり人件費を掛け合わせることでコストを算出するという具合である。このようにして、金融事業者の規模や形態ごとに各々のコスト平均金額が算出されている（表6）。FSAはこのサーベイを活用しつつ、一部の計数については自らの判断を加えながらコスト推計を行っている。例えば、コンサルティング会社は、高度資格の取得コストを一人当たり2,600ポンドと推計している（受験・受験準備、有給付与のコスト）。ただし、FSAは対象者のうち既に勉強を行っている人や経験豊富なアドバイザーは、これほどのコストはかからない可能性があり、2,600ポンドは過大評価の可能性があると考えている。他方で、コンサルティング会社は資格取得のためにアドバイザーが余暇を犠牲にしなければならないというコストを見逃しており、両者を勘案すると結果として2,600ポンドは妥当な金額と判断としている。また、コンサルティング会社が行ったサーベイでは、金融仲介事業者あたりにかかるITコストについて、一時コストと継続コストがほぼ同額という結果となった。しかし、過去の同様の規制の事例から鑑みると、ITの継続コストは殆どかからないと考えられるため、FSAは、継続的なITコストはかからないものとして分析を行っている。

(c) 規制がもたらす市場への影響などの間接コスト

間接コストについては、本規制が市場構造と市場の競争状況に及ぼす影響という観点から、別の外部コンサルティング会社にヒアリングに基づく情報収集と分析を委託している³⁷。その結果を踏まえて、FSAは間接コストとして金融仲介事業者が市場から退出する点、短期的に金融投資商品の手数料などの価格が上がる点、アドバイス料の大口利用者から小口利用者への補填がなくなる点を挙げて検討している。

市場からの退出については、現在独立したアドバイスを行っている金融仲介事業者が市場から退出する割合はそれほど大きくなく、逆に市場への参入障壁は低いため、この点は長期的には消費者にとってのコストにならないとしている。

³⁶ Deloitte (2009) 「Firm behaviour and incremental compliance costs」 (<http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/fbicc.pdf>)

³⁷ Oxera(2009) 「Retail Distribution Review proposals: Impact on market structure and competition」 (http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/oxera_rdr.pdf)

手数料など価格の上昇の点については、本規制により、独立の金融アドバイザーは金融投資商品の供給者に対して価格引下げの圧力をかけることがなくなるなどの理由で、短期的には金融投資商品の価格が上がる可能性がある。しかし、長期的には、FSAによる情報提供や比較サイトが活用されて適正な価格水準に是正されることになるものとFSAは判断している。

アドバイス料の補填に関しては、販売コミッションの中から金融仲介事業者がアドバイス料を受けるという現在の体系の下では、大口の消費者からのアドバイス料で小口の消費者向けのアドバイス料を補填する構造になっている。本規制の導入によってアドバイス料体系が明確化されるようになるとこのような補填構造が解消され、小口の消費者のアドバイス料が上昇する可能性がある。FSAは、小口の消費者は「独立の」アドバイスを受けずに、その分、安価に金融投資商品を購入する方法があるため、一概に消費者にとってのコストになるかどうかは判断できないとしている。他方で大口の消費者は、総じて、独立したアドバイスを重用する傾向にあり、そのような消費者が独立したアドバイスを利用する機会が増えることはベネフィットになると判断している。

いずれの間接コストについても、それらが実現する理由と実現する可能性を示すに留まり、それらの金額的な大きさは明示されていない。

ベネフィットの評価

金融機関による不適切な商品販売を回避するための規制強化に伴うベネフィットとしては、(a) バイアスのかかった不適切な金融投資商品の販売が回避されること、(b) 消費者の信認が高まることで金融投資商品の販売が増えることの2点について検討が行われている。

(a) 不適切な金融投資商品の販売の回避

本規制により、消費者はアドバイスの品質の向上、不適正な金融投資商品の販売の抑制などの恩恵を享受し、現状よりも状況が大幅に改善される可能性がある。FSAによるアドバイス会社の監督も容易になり、アドバイス会社が本規制を遵守するというインセンティブが高まることで、これらのベネフィットが現実化するものと期待されている。

FSAは、過去の不動産保険や年金の不適正販売に関して消費者に支払われた補償金の額（それぞれ27億ポンド、118億ポンド）を引き合いに出して、このベネフィットは非常に大きい可能性があるとしている。

また、金融アドバイザーが手数料稼ぎのために消費者に金融投資商品の乗り換えを薦めることが減少し継続率が高まることで、金融商品の提供業者が想定外のコストを被ることが避けられるというベネフィットもある。また、不必要な取引コストが削られるという社会的なベネフィットにもつながるとしている。

このほか、販売が適正化されることで金融投資商品の過当売買が減少し、金融仲介業者にとっては収益減になるというコストが発生するものの、消費者が自らのリスク許容度を超えたりリスクにさらされる恐れが減少するなどのベネフィットが発生すると指摘している。

総じて、消費者が享受するベネフィットは新たな規制の遵守に関わるコストを大きく上回ると位置付けている。

(b) 消費者の信認の高まりによる金融投資商品の販売拡大

FSAが行った消費者リサーチによれば、消費者は金融アドバイザーを選ぶ上でアドバイス料金よりもアドバイザーに対する信認をより重視する傾向が認められる³⁸。本規制により、金融アドバイザーに対する消費者の信認が高まれば、消費者がアドバイスに基づいた投資を行う頻度が増えることになり、その結果、消費者はより合理的な投資を行う機会が増え、貯蓄不足幅を縮減出来るというベネフィットが期待される。

これらの諸点については、ベネフィットの発生についてのFSAの考え方を示すのみで、数値を伴った分析結果は示されていない。

こうしたコストとベネフィットの分析結果はコンサルテーションペーパーの中で開示されており、FSAは、コストとベネフィットが釣り合いの取れたものと明示している。しかしながら、多様なコストとベネフィットをどのように評価して結論を導き出したかは明らかにしていない。

4. 2 EU

影響の捕捉手法

欧州委員会の規制影響評価のガイドラインでは、規制影響評価の程度はその必要性和と比べて釣り合いの取れたものであるべきとされている³⁹。規制影響評価の程度は、分析の深さや範囲、データ収集の努力、コンサルテーション、政策オプション、詳細分析を行う影響の種類など影響評価のあらゆる側面に関わってくるもので、評価の対象としてどの程度の範囲の影響を捕捉するかについても、必要性和との釣り合いが重要になってくる。

必要性和を判断する上では、影響の重要性（significance）、政治的な重要性、政策策定を行う上で現在どの段階にあるか（構想段階、具体的な規制案提出する段階）の3点が考慮される。これらは過去の経験、市場からの見方、政治的な状況、利害関係者からの声などを参考に影響評価ステアリング・グループが判断を行うこととされている。

影響を捕捉するに際しては、経済、社会、環境の3つの角度からどのような影響が、どの主体に、いつ発生するかが包括的に検討される。ガイドラインでは、それぞれについて具体的な検討の視点が例示されている（表7）。

これらの影響のうち、ベネフィットについては規制によって実現しようとする政策目標に関わる領域について、コストについては企業などが新たな規制に対応するための管理コストを含

³⁸ Financial Services Authority (2009) 「Estimation of Total Incremental Compliance Costs for RDR Proposals」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/rdr_report_Jun09.pdf)

³⁹ European Commission (2009) 「Impact Assessment Guidelines」 P12
(http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

む直接コストと、想定していなかった負の影響が生じる領域（間接コスト）に分けて、それらが発現する蓋然性の高さや影響の大きさが、低いか・中程度か・高いかという判別を行なう。蓋然性の大小は、コスト・ベネフィットを引き起こす要因に対して規制がどのように影響するかの評価、影響の大小は規制の影響を受ける主体の行動に規制がどのような影響を及ぼすかという評価に基づいて検討される。

その中で、蓋然性が高く影響も大きいと考えられるコストとベネフィットは規制のもたらす重要な影響と位置づけられて、より踏み込んだ影響分析が行なわれることになる。

評価の方法

蓋然性が高く、影響も大きいと考えられるコストとベネフィットについては、可能な限り数値化・金銭化を行なうこととされている。規制影響評価のガイドラインでは、概して、政策評価の信頼性は、信憑性のあるデータに基づいた確かな分析に基づく評価結果を打ち出せるかどうかにかかっており、分析結果を数値で示すことが出来るほど分析内容の説得力が増すとされている。しかしながら、域内市場・サービス総局が行った規制影響評価の事例を見ると、影響を金銭換算しているケースはごく僅かであり、英国 FSA の CBA での事例に比べても少ない。

影響の分析結果は、ガイドラインが例示する評価基準に沿って政策オプションごとに評価が行われている⁴⁰。

基本的な評価基準として、ガイドラインでは効果、効率性、他の EU の政策との一貫性があるかどうか、が挙げられているが、その中心になるのは効果と効率性である。

効果（effectiveness）は、当該政策オプションが所定の政策目的をどの程度達成するかの基準である。規制の直接的なベネフィットがこれに当たる。

効率性（efficiency）は、政策目的が所定の政策目的を実現するためにどれだけのコストがかかるかという基準である。規制遵守のための直接コストなどがここに入る。

他の EU の政策との一貫性（coherence）は、他の EU の政策に及ぼす影響であり、規制が及ぼす間接的なコストやベネフィットなどがここに該当することになる。

実際には、それ以外にも規制の目的を勘案して、導入までの期間、政治的な受け入れ易さを初めとして個々に適切な評価基準が設定されている。そして、これら評価基準ごとに政策オプションの優劣がマトリックス化して表記されている。表 8 は、個人向けのパッケージ投資商品に関する事前情報開示の規制強化に関する規制案の考え方に関する規制影響評価書で示されているものである。この規制評価書では、3つの政策目的の実現にかかる効果と効率性に基づいて政策オプションの評価が行われている。その上で、最適な政策オプション（ここでは、EU 指令と

⁴⁰ 欧州委員会の規制影響評価のガイドラインによれば、規制評価に際しては政策オプションを検討することとされている。実際、2009年9月までに公表された域内市場・サービス総局が行なった規制影響評価では、全てのケースで、何も手を打たないという選択肢も含め、政策オプションを交えて評価が行われている。

して公布するというオプション) について、主な利害関係者に対する影響、雇用への影響、中小企業への影響、環境や第三国への影響について定性的に記述が行なわれている。

事例

欧州委員会は 2009 年 7 月に、銀行のトレーディング勘定、再証券化商品にかかる自己資本比率規制、再証券化商品の開示、報酬体系に関する規制に関する EU 指令を強化する内容の指令案を提案した⁴¹。この指令案の規制影響評価は、規制改正が行われる 4 つの項目について、規制の目的などの観点からそれぞれ最適と考えられる政策オプションを判定した上で、これらが実施された際のコストとベネフィットについて評価するという構成になっている。表 9 は、それぞれの政策オプションについての評価表であり、規制評価書の中では、その評価の判断根拠が定性的に説明されている。その上で、4 項目についてそれぞれに最適な政策オプションを採用した場合の全体としてのコストとベネフィットの評価が行われている。

コストの評価

当該規制案にかかるコストとして、欧州委員会は下記の点を挙げている。

第一に、再証券化商品にかかる自己資本を確保するために金融機関は自己資本の増強などの対応が必要となり、業界全体として大きな (material) コストがかかることになる。規制は慎重にタイミングを見計らって導入されると見られるのに加え、足元の再証券化商品の市場は低調であるため短期的には実体経済への影響は回避できると見られるものの、将来的に市場が回復した折には、銀行与信の抑制が懸念されるためである。

第二に、トレーディング勘定で持つ再証券化商品の開示規制の強化に対応するための管理コストとして年間 100 万ユーロがかかるものと推計する。算出根拠は以下の通りである。

- ・ 欧州委員会が外部コンサルティング会社に委託した調査によれば、金融機関が現行の開示指令⁴²の要請に対応するためのコストは年間 1700 万ユーロと推計される。金融機関は情報開示のために年間 20 人日を投下しており、そのうち 25% が当該指令に対応するために追加的にかかる労力であることを前提にしている。
- ・ 現在、開示が必要な項目数と新たに開示が必要になる項目数を比較し、先進的なリスク管理手法を持つ大手銀行は現行のコストの 15% 相当額が追加で発生するものと想定する。それ以外の銀行は再証券化商品市場にはあまり参加していないことから、追加で発生するコストは、大手銀行の半分 (7.5% 相当額) と想定する。
- ・ 先進的なリスク管理手法を持つ大手銀行は EU 域内の銀行全体の 2% と想定する。
- ・ 追加コストは、 $1700 \text{ 万ユーロ} \times (0.02 \times 0.15 + 0.98 \times 0.075) = 130 \text{ 万ユーロ} \approx 100 \text{ 万ユーロ}$ と推計。

⁴¹ [COM (2009) 362], [SEC (2009) 975]

⁴² Directive 2006/48/EC

なお、規制案は、実質的に主として大手金融機関にかかるものであり、中小の金融機関に対して不釣り合いに大きな影響を与えるものではないと判断している。

ベネフィットの評価

他方、ベネフィットとしては、将来の金融危機の発生を抑制することで巨額の対応コストの発生を防ぐという点が指摘されている。今次の金融危機に伴う欧州の銀行による資産償却額は1.4兆ドルと推計されており、これに実体経済への波及的な効果を併せ考えると、本規制によってこうした金融危機を抑制するというベネフィットは規制に伴うコストを大きく上回ると判じている。

さらに、主体別のベネフィットとしては、それぞれ次のように評価されている。

- ・ 銀行業界…リスク管理と内部ガバナンスが改善され、長期的に生存力が高まると同時に国際的な競争力が高まる。
- ・ 監督機関…金融機関の不適切な報酬体系に伴うリスク管理が強化され、EU域内の規制の整合性が高まるため、金融機関のリスクのモニタリングの効果が向上する。
- ・ 債権者…銀行のデフォルトリスクが低下することで債権者や預金者の保護が一段と図られることになる。
- ・ 中小企業などの借り手…銀行貸出しの景気循環性が緩和されるため収益性の高いプロジェクトを推進しやすくなる。
- ・ その他の利害関係者…金融の安定性が増し過度な正の景気循環性が緩和されることで、銀行の従業員は銀行の財務的な安定のベネフィットを、家計は銀行貸出しの正の景気循環性が緩和され、景気後退期でも与信が絞られにくくなるというベネフィットを、納税者は将来の銀行救済の可能性が軽減されるというベネフィットを享受する。

ただし、規制評価書ではベネフィットのポイントが挙げられているに留まり、その大きさや実現の可能性に関する評価と判断根拠は議論されていない。また、コストとの見合いでベネフィットが大きいことについても、結論が述べられているに留まる。

5. 規制影響評価に対する評価

5. 1 規制影響評価に関する評価制度

英国

英国では、会計検査院（National Audit Office (NAO)）が2003年以降、毎年、規制影響評価の活動に対する評価を行っている⁴³。このNAOの評価は政府の各省庁が行なう規制影響評価を取り上げており、FSAが行なうCBAは直接的な評価の対象にはなっていない。

⁴³ National audit Office (2004) 「Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-04」
(http://www.nao.org.uk/publications/0304/regulatory_impact_assessments.aspx)

NAOIは、いくつかの省庁をサンプルとして取り上げる形で規制影響評価の実例を分析すると同時に、対象となる省庁や規制影響評価の推進機能を担うBREやその他関係者へのインタビューなどに基づいて評価を行う。2008年に行われた評価は、前年に実施された規制影響評価の様式や進めガイドラインの見直しの効果に焦点を当てた分析であったが、それまでは、若干の見直しはあるものの、評価範囲の設定、コンサルテーションの有効性、コスト・ベネフィット分析の十分性、規制遵守の見通し、規制の点検と評価、競争への影響など視点から定期的に評価が行なわれている（表10）。2007年の評価では、特に分析の質的評価を行うために、NAO内部の識者の協力を得て、規制影響評価の中で欠落しているコストやベネフィットがあるかどうか、十分なエビデンスに基づいてコスト・ベネフィットの分析が行われているかについてのチェックを行っている⁴⁴。また定性評価が行われている項目について定量評価が可能であったのではないかどうか、規制影響評価で利用されている情報源が適切であるかどうかという点を始めとして、形式面に留まらずに踏み込んだ評価が行われている。

NAOは、分析・評価の対象、手法、内容などについて外部の学識経験者やコンサルタントから成る規制専門家パネルの助言を得つつ評価作業を進めることで、評価の客観性を確保しようとしている。そして、評価の結果については、優れた点、要改善点などが定性的に表記されているほか、評価対象の規制影響評価について、上記の評価の視点ごとに品質の良し悪しを青（良好）、黄（普通）、赤（要改善）の3色で色づけして評価し分かりやすさの工夫を凝らしている。

EU

EUでは、NAOのように外部機関が規制影響評価を定期的・継続的に評価するような仕組みはない。しかし、欧州委員会は2006年にコンサルティング会社（The Evaluation Partnership）に対して規制影響評価の計画、実施、結果の現状を評価し、改善点を特定するための調査を委託している。この調査では、2003年から2006年までに実施された規制影響評価を対象に31項目の評価視点から調査が行われている（表11）。あわせて規制影響評価に関わるEUの機関、加盟国の関連機関などへのインタビュー調査のほか、欧州委員会のスタッフや利害関係者に対するオンラインでのサーベイが実施されている。この調査では、規制影響評価が3つの目的を達

National audit Office (2005) 「Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2004-05」

(http://www.nao.org.uk/publications/0405/regulatory_impact_assessments.aspx)

National audit Office (2006) 「Evaluation of Regulatory Impact Assessments2005-06」

(http://www.nao.org.uk/publications/0506/impact_assessments_2005-06.aspx)

National audit Office (2007) 「Evaluation of Regulatory Impact Assessments2006-07」

(http://www.nao.org.uk/publications/0607/regulatory_impact_assessments.aspx)

National audit Office (2009) 「Delivering High Impact Assessments」

(http://www.nao.org.uk/publications/0809/high_quality_impact_assessment.aspx)

⁴⁴ NAO内部の識者は、評価対象の省庁の成果監査チームのメンバー、経済・統計分析に携わるメンバー、規制担当のメンバー、持続的な開発に関する知見を有するメンバーから成る。

成しているかどうかの評価が行われ、未達に留まる諸点について、その背景にある4つの要因を改善するための施策が提示されている。

このほか、2008年9月からルクセンブルクにある欧州会計検査院（European Court of Auditors）が欧州委員会の規制影響評価が「ベターレギュレーション」の実現に有効かどうかの視点から調査を進めている。2009年6月には情報の収集を完了し、現在、考察を進めているところである。

5. 2 規制影響評価の成果・評価

ここでは、規制影響評価がもたらす成果や意義について、当局自身、市場参加者、第三者評価機関の3つの視点からの評価を紹介する。

当局自身の評価

FSAは、FSAの内外でCBAに対する理解は浸透しており、内部での政策議論でもCBAの観点からの議論が自然に出てくる状態になっていると評価している。政策担当者に対して行ったサーベイでもCBAの効果について肯定的な声が増えている模様である。

ただし、CBAのクオリティについては依然として改善の余地があることを認めている。政策決定のスケジュールを意識しながら最善の分析を行っていかざるを得ないことも一因である。外部の専門家を巻き込んだアカデミックな分析手法についても政策決定を支援する材料として有用性は大きいと考えている。

また、対外的に政策の妥当性をエビデンスに基づいて議論できるというメリットも大きいとしている。例えば、EUでの金融規制案の構想に当って、FSAは他国の金融監督機関と同じく主体的に議論に参加している。その際にも、CBAの結果を示すことで、説得性のある主張を行なうことができると考えている。

他方、欧州委員会も、現行の規制影響評価については課題があることは認めつつも、全体としては前向きな評価を得られるのではないかとの見方をしている。欧州議会などでも政策の裏づけとしての規制影響評価の意味合いが徐々に高まりつつある。

もちろん、評価に際して影響の数値化が不十分との批判は認識している。これに対しては、加盟27か国を対象とした評価のためのデータを入手することが困難であることが少なくないこと、無理に数値化を行っても結果が意味をなさないという事由もあり、数値化は必ずしも優先度の高い課題にはなっていない様子である。

市場参加者の評価

これに対して市場参加者の規制影響評価への評価は、概して辛口のものが多い。

ある金融業界団体は、規制案のコスト・ベネフィットの分析が厳格に実施されているのであれば金融業界は大いに恩恵を受けるが、現実には規制に対応するためのコストが十分に勘案さ

れていないケースや形式を整えるだけの取ってつけたような内容のものが散見されると指摘している。政策が決まったあとで、半日程度かけて体裁だけ整えたのではと疑われるようなものもあるとの声もある。

FSA では、CBA の結果をコンサルテーションペーパーに付して広くコメントを求められることになっている。CBA に関する異論についても FSA は総じて丹念に分析し、不十分な箇所があれば CBA をやり直している。それでも、一部の急を要する政策については、指摘が十分に聞き入れられないケースがあるとの認識を抱く業界団体関係者もいる。

FSA が公表している CBA を見る限り、コストとベネフィットをそれぞれ特定、評価するところまでは、精度の高低はあれ、かなり力を入れて分析に取り組んでいる様子が窺える。しかしながら、その分析結果に基づいて、コストとベネフィットをどのように考量して当該政策案が妥当であると判断したかについての説明が極めて手薄である。大半は、「コストはベネフィットに対して釣り合いが取れている」と簡潔に記述するに留まっている。また、コンサルテーションペーパーに対する市場参加者からのコメントに、「コストはベネフィットに対して釣り合いが取れていない」との批判がなかったことを FSA の判断の正当化の根拠にしているものもある。CBA は、政策の妥当性を自動的に判断するツールではないものの、それでも分析結果をどのように評価するかについて踏み込んだ分析が行われていないことが CBA の物足りなさを感じさせる一因になっているように考えられる。

他方、消費者団体からは、CBA のあり方自体は、総じて評価できるとの声が上がっている。ただし、コストの金銭化は比較的容易であるが、ベネフィットの評価が課題であること、消費者は必ずしも合理的に行動するわけではないため、規制の消費者行動へのインパクトがどこまで及ぶかを見極めるのは難しいという点で課題が指摘されている。また、事後評価に力を入れるべきとの指摘もあった。

ただし、規制影響評価については、その効果が外部から窺いづらい事情があるのも事実である。規制当局が規制影響評価の結果を受けて、外部にコンサルテーションを行う前に不適切な政策オプションを整理したり、規制案の内容を改善したりすることは経常的に行なわれている。このため、評価を行うことのメリットが見えづらいということもある。

しかしながら、規制影響評価への注文は多いものの、政策決定過程を透明化し、当局がどのような背景認識の下でどのような考え方に基づいて政策を打ち出しているかが明らかにされるという点で、その意義は十分に認識されていると考えられる。実際、規制影響評価の効果に懐疑的なコメントを行う者からも、そのプロセス自体を取りやめるべきという議論は出ていない。

第三者評価機関の評価

上述のように、英国では NAO が政府の規制影響評価に対して 2003 年から継続的に評価を行っている。これまでの評価で指摘されてきた規制影響評価に関わる諸課題は漸次改善されているものの、下記の諸点について、引き続き改善の余地は少なくないとされている。

①問題、評価範囲、目的の特定について

- ・各省庁は、当該規制によって何を実現しようとしているかの目的を明確化すべきである。
- ・解決すべき問題は明確に定義されるべきである。
- ・規制の目的が問題とどのように関連しているか、各省庁が十分検討できるように、問題分析をしっかりと行うべきである。
- ・多様な政策オプションが検討できるよう、問題は十分に柔軟に定義されるべきである。

②代替的解決案の特定について

- ・できるだけ多くの政策オプションを検討できるよう、規制影響評価はできるだけ早い段階で実施されるべきである。
- ・「現状維持」という政策オプションも検討されるべき

③コンサルテーションのプロセスについて

- ・市中のコンサルテーションは12週以上の期間を設けるべきである。
- ・コンサルテーションには、様々な人がアクセスできるように適切な手法が用いられるべきである。
- ・政策過程の透明性を増すため、コンサルテーションの結果は公表されるべきである。

④コスト・ベネフィットの分析について

- ・コストやベネフィットを特定できない場合は、金額の範囲を示すべきである。
- ・コストやベネフィットの評価のために信頼できるデータを収集すべきである。専門家を活用し、データがない場合には、コンサルタントを活用すべきである。
- ・規制影響評価のプロセスの透明性を確保するために、コストとベネフィットは全面的に開示されるべきである。
- ・コストやベネフィットを定量的に評価できない場合は、定性的な分析が行われるべきである。

⑤規制の導入について

- ・規制の遵守に関する分析では、各省庁がどのように規制を執行していくかも評価の対象とすべきである。
- ・規制が完全に遵守されない可能性がある場合は、どの程度遵守されるかについても想定すべきである。
- ・金融機関等が規制を遵守するためにかかるコストについても幅を持って分析すべきである。

⑥点検と事後評価について

- ・導入される規制を点検し評価する手法が開示されるべきである。事後評価を誰がどのタイミングで行うかを開示すべきである。
- ・場あたりのではなく、計画的な点検手続きを定めるべきである。
- ・各省庁は、事後評価の結果を将来の政策提案に活用すべきである。

これらのうち、③のコンサルテーションについては、総じて適切に実施されている領域と評価されている。他方で、④のコスト・ベネフィット分析の領域は十分なエビデンスに基づいていない、定量的評価が乏しいなど、規制影響評価の中で最も弱い部分と評価されている。また、

⑤規制が実施されれば、完全に導入・遵守されるという前提に立った評価が多く、現実的な評価が必要との指摘が行なわれている。

こうした評価は、FSAが行うコスト・ベネフィット分析を直接の対象にしているわけではないものの、指摘事項の多くは、FSAにとっても該当するものと考えられている。

このほか、2008年には、NAOが財務省の委託を受けて実施したFSAの規制監督の状況に関する調査が公表されている⁴⁵。そこでは、FSA自身、CBAのプロセスは依然改善の余地が大きいことを認識し、熱意を持って品質向上に取り組んでいると指摘されている。また、法定義務ではないハイレベルCBAを自主的に実施することで、政策策定の早い段階での規制影響評価に取り組んでいる点は評価されるものの、金融機関からは分析に用いるデータが的確でない場合があるほか、CBAが冗長でポイントが分かりづらいとの指摘を受けているとされている。

他方、欧州委員会が2006年に行なったEUの規制影響評価についての評価を受託したコンサルティング会社によれば、3つの規制影響評価の目的（政策の質の改善、政策決定に当たっての効果的な支援、コミュニケーションの手段としての活用）のうち、第一の目標の達成度合いは30～40点、第二の目標については殆ど成果が見られないとしているものの、第三の目標については、かなり高い評価を下している。その上で、第一と第二の目標を中心に、目的達成を阻害している4つの要因について次のような課題を指摘している。

(a) 規制影響評価の範囲と釣り合いのとれた分析の実現

原則として作業プログラムに盛り込まれる全ての政策が規制影響評価の対象になるため、例えば代替的な政策オプションを検討する余地が殆どない政策や将来の施策に関するおおまかな枠組みを提案する政策などについても一律に規制影響評価が行われることになる。半面、作業プログラムに載らない政策は、一義的には規制影響評価の対象にはならない。このため、規制影響評価が真に政策の重要度や必要性に応じて釣り合いのとれたものになっていない。

(b) タイミングとアプローチ

規制影響評価の開始時期が遅いこと、特定の政策を採用するような政治的な圧力がかかることで規制影響評価の客観性が失われてしまう恐れがある。このため、規制影響評価は複数の政策の利点・欠点を虚心に分析するというよりも所定の政策を正当化するための手段とみなされることがしばしばある。

(c) 品質管理のメカニズム

品質管理のために、各総局レベル、事務総局レベル、政策影響分析委員会レベルでの対応が行われているものの、総局によって品質のバラつきがみられる。ただし、企業・産業総局や環境総局などと並んで、金融規制を司る域内市場・サービス総局は規制影響評価に対して真面目で前向きな取り組みを行っているとされている。

(d) 支援とガイダンスのあり方

⁴⁵ National Audit Office (2008) 「Effective inspection and enforcement: implementing the Hampton vision in the Financial Services Authority」 P16 (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hampton_financial_services_au.aspx)

規制影響評価を支援するシステムは、そのプロセスに携わる主体がそれらを十分に活用できるという前提に基づいている。このため、支援の形態をより実務的なものへと変えていく必要がある。

規制影響評価については、「規制影響評価の仕組みは、世界中のどの国においても依然として完璧なものではなく、まだまだプロパガンダとしての域を出ないのが現状」という指摘があるなど、何からの完成形や模範があるわけではない。

しかし、規制影響評価は、その分析結果自体の良し悪しもさることながら、むしろ、それを遂行するプロセスにこそ価値があると指摘されている。CBAは、FSAによる政策決定の質の向上に寄与するという点で重要なプロセスである⁴⁶。CBAは、政策担当者が、問題の所在、政策の目的、政策の選択肢、それらがもたらす費用と効果を明確に意識しつつ、エビデンスに基づいた分析を行い政策案を立案するのを自然に行うためのガイド役という重要な役割を果たしている。

規制影響評価に対する課題は課題として認識しつつ、改善に向けての取り組みを促していくと同時に、単に不十分さをあげつらうのではなくその効果を十全に引き出していくことが重要である。

6. わが国への示唆

このような英国やEUでの状況からわが国の金融規制に関する政策評価に対して得られる示唆にはどのようなものがあるだろうか？

従来、金融庁における政策評価に関しては、PDCAという政策のマネジメント・サイクルに基づきながら、政策評価が行われ、平成21年においても、例えば、「金融機関をめぐる状況の変化に対応した、効果的・効率的なオフサイト・モニタリングの実施」という政策について実績評価形式により事後評価が行われているし、各法律が上程される際にも事前評価が行われることが多くなってきており、その中で達成すべき目標・測定指標・測定結果等ができる限り数値化したデータで提示されるような形での評価が行われている。

しかしながら、現段階では、自己資本比率や不良債権比率など一般公開情報を測定指標ならびに結果として利用しており、政策評価そのものが、もともと各省庁の自己評価原則とむすびついているという側面はあるとはいえ、政策を実行していくにあたってのコストやベネフィットを加味した政策の定量的な分析といえる状況にはない。今後、財源に限られる中、より効率的かつ効果的な政策の実施が求められていく流れの中で、より高いレベルの政策評価をどのように行うかが課題となってくる。

⁴⁶ NERA Economic Consulting (2004) 「The FSA's Methodology for Cost-Benefit Analysis」 P5
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/nera_cba_report.pdf)

そこで、わが国の金融規制や金融関連政策の政策評価を更に今後の行政に効果的なものにしていくかを考えるなか、上述の英国やEUの状況から、以下のような示唆を得ることができるのではないだろうか。

①規制の事前評価については、コストやベネフィットの定量的な分析への挑戦。

事後的に政策・規制のもたらしたコストやベネフィットを定量的な分析に取り組むという方法もあるが、情報やデータを集め、分析するという作業の定着により、より多様なエビデンスに基づく政策策定・決定の方向へ改善を提言できる。

②政策等実行のコストの定量的分析から着手することが効果の評価には有効である。

ただし、効果（ベネフィット）の評価を行うことは、上述のように英国やEUでもハードルは高い。そのために英国FSAでは、主に民間から採用されたスタッフで固められた経済規制経済部における市場分析・データ分析の専門家による支援体制を構築され、そこで、内部でありながら、第三者性の高い評価が行われ、さらに、規制遵守のための金融機関や消費者の対応コストのサーベイ調査などを実施し、さらに次回の規制影響評価の参照の用に供するため、英国など諸外国の規制影響評価のベストプラクティスを収集し参照のように供する試みが行われている。

③その上で、追加的に英国のNAOのような第三者機関による規制影響評価の中身に踏み込んだ評価のレビューが実施されることで、緊張感の中で評価作業を進んでいくことになる。これは、政策評価の品質評価にもつながり、施策の効率性・有効性を立証することにもつながり、については政策への信頼性の確保につながる。

もっとも、現段階でわが国には、NAOに該当するような第三者機関が存在しないことから、これを暫定的に民間シンクタンク等による評価を活用するという手段も考えられる。

以上のようなコスト・ベネフィット評価や評価の数値化の導入による政策評価の手法の発展は、従来から政策評価全般でも問われている予算や決算との連携という部分にも有効に機能すると考えられる。連携が強すぎると評価そのものが一種の統制手段になる可能性があることには留意すべきではあるものの、連携は政策評価の意義上も重要である。また、第三者による評価も加わる中で、評価から得られる示唆もより有効かつ多様性を持つものへと進化することが期待できるだろう。

英FSAの金融規制経済部
(Economics of Financial Regulation Department) の構成と運営

【構成】

- ・ 現在（2010年3月現在）24人の体制。部長（1名）、ラインマネージャー（4名）、テクニカルスペシャリスト（1名）、スタッフ18名の構成となっている。
- ・ テクニカルスペシャリストは、高い専門性が認められた専門職でマネージャーと同格。マネジメント業務は行わない。
- ・ 現在、ラインマネージャーは、銀行関連領域が2名、リテール関連領域1名、その他1名という構成になっている。スタッフへの業務の割り当ては概ねこれらの領域ごとに行なわれることになる。しかし、マネージャーのラインごとの領域の仕切りは固定的なものではなく、案件ごとにスタッフの専門性に鑑みて他のラインマネージャーの下のスタッフと組んで業務を行うことも多い。
- ・ スタッフのうち、常時数名は他に出向している（現在は、財務省、FSAの政策部門、コンサル会社などへの出向者がいる）ため、実際に稼働しているスタッフ数は18名よりも少ない。

【業務】

- ・ 大きく、政策部門へのCBAの支援活動と調査活動に分けられる。実際のリソースの割り当ては、概ねCBAの支援が3分の2、調査が3分の1である。
- ・ そのほか、CBAに関する国際的な活動（啓蒙活動、協力活動）や政府や議会に対する説明なども担当する。
- ・ スタッフは通常、複数の案件をかけもちしている。また、CBA支援活動と調査活動のかけもちを行なっているのが普通。

〔CBAの支援活動〕

- ・ 政策部門が実施するCBAに関する支援、CBAに関する政策部門への説明・講習などを行なう。CBAに関する支援としては、どの程度のエビデンスを集めるべきか、どのように集めるか（外部のコンサルタントの活用可否）、エビデンスの分析手法、評価や文書化等、幅広く助言を行っている。政策部門から代わりにCBAを行なってくれと言われることもあるが、肩代わりすることはない。
- ・ CBAの支援は、3名程度がチームを組んで行なうのが典型的。軽微な案件だと2名だけといった場合や、大型の案件だと4-6名になることもある。
- ・ CBAの支援を行なう期間は案件ごとに大きく異なり一概には言えない。昨年は重要な政策案件について比較的短い期間で対応が要求された。

〔調査活動〕

- ・ 政策部門からの要請を受けて特定テーマで調査を行なうほか、Economics of Financial Regulation Department自身が独自に調査を行なうこともある。

- ・調査テーマは公表され、これを行ないたい人が手を挙げるといった形がとられる。スタッフの希望を勘案して最終的な割当はラインマネージャーが行う。
- ・このほか、大学などへの調査委託、共同研究を行なう場合もある（政策部門からの要請に基づく調査の場合には、そのコストは政策部門が負担する）。
- ・調査の成果はオケージョナルペーパーとして公表している。
- ・また、金融・経済に関わるテーマについて大学関係者や実務家を招いて FSA 内部のセミナーを企画・実施している。

【採用・キャリア】

- ・経済学の修士号を持っていることが資格要件。このため、殆ど全て外部からの採用であり、FSA の他部署から異動してくるケースはない。国籍も多様で、英国人の方が少数派（FSA のマネジメントクラスは英国人が大半であるが）であるのが現状。（もっとも、これは、FSA 自体が政府の一部ではないことから採用のフレキシビリティが許されているのも大きな理由。）
- ・候補者の前職は、他の政府機関の調査部、大学教員、コンサル会社といった人が多い。給与水準の関係で、民間金融機関出身者は殆どいない。新卒を採用することも稀。全体の人員構成を見ながらどのような経験を持つ人を採用するかを決めることになる。
- ・採用後は、最初から特定領域を担当として割り当ててではなく、多様な領域の案件を経験してバランス感を養わせるようにしている。その中で、自分の専門性を決めていくことになる。
- ・キャリアパスとしては、他の政府機関への転職、コンサル会社への転職、FSA の政策部門への異動などがある。ただ、FSA の政策部門に異動すると、その特定領域の業務に専念することになる。これに対して、当部では FSA の全ての政策に関して CBA の支援という形で関与することができることに魅力を感じる人が多い。

参考文献

Alfon, I. and Andrews, P. (1999) “Cost-Benefit Analysis in Financial Regulation “ *Financial Services Authority , Occasional Paper Series 3*

Andrews P. (2008) 「A strategy for evidence-based regulation」
(http://www.oxera.com/cmsDocuments/Agenda_May08/A%20strategy%20for%20evidence%20based%20regulation.pdf)

CESR, CEBS, CEIOPS (2007) 「Impact Assessment Guidelines for EU Level 3 Committees」
(http://www.cesr-eu.org/data/document/07_089.pdf)

Deloitte (2006) 「The cost of regulation study」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/deloitte_cost_of_regulation_report.pdf)

Deloitte (2009) 「Firm behaviour and incremental compliance costs」
(<http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/fbicc.pdf>)

European Commission (2002) 「Communication from the Commission on Impact Assessment」
(http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/february/tradoc_121479.pdf)

European Commission (2009) 「Impact Assessment Guidelines」
(http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)

Financial Services Authority (2000) 「Practical Cost-Benefit Analysis for Financial Regulators」
(<http://www.fsa.gov.uk/pubs/foi/cba.pdf>)

Financial Services Authority (2006) 「A Guide to Market Failure Analysis and High Level Cost Benefit Analysis」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/mfa_guide.pdf)

Financial Services Authority (2007) 「A Guide to the FSA’s Policy Delivery Standards」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/foi/policy_delivery.pdf)

Financial Services Authority (2007) 「Principles-based regulation: focusing on outcomes that matter」
(<http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/principles.pdf>)

Financial Services Authority (2009) 「Estimation of Total Incremental Compliance Costs for RDR Proposals」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/rdr_report_Jun09.pdf)

HM Treasury 「The Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government」
(http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf)

- HM Treasury (2009) 「Reforming Financial Market」
(http://www.hm-treasury.gov.uk/d/reforming_financial_markets080709.pdf)
- John Howell & Co Ltd (2004) 「N2+2 Review of Cost Benefit Analysis Cultural Issues」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/howell_report.pdf)
- National Audit Office (2001) 「Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments」 (http://www.nao.org.uk/publications/0102/better_regulation_making_good.aspx)
- NERA Economic Consulting (2004) 「The FSA's Methodology for Cost-Benefit Analysis」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/nera_cba_report.pdf)
- National audit Office (2004) 「Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003-04」 (http://www.nao.org.uk/publications/0304/regulatory_impact_assessments.aspx)
- National audit Office (2005) 「Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2004-05」 (http://www.nao.org.uk/publications/0405/regulatory_impact_assessments.aspx)
- National audit Office (2006) 「Evaluation of Regulatory Impact Assessments2005-06」
(http://www.nao.org.uk/publications/0506/impact_assessments_2005-06.aspx)
- National audit Office (2007) 「Evaluation of Regulatory Impact Assessments2006-07」
(http://www.nao.org.uk/publications/0607/regulatory_impact_assessments.aspx)
- National Audit Office (2008) 「Effective inspection and enforcement: implementing the Hampton vision in the Financial Services Authority」
(http://www.nao.org.uk/publications/0708/hampton_financial_services_au.aspx)
- National audit Office (2009) 「Delivering High Impact Assessments」
(http://www.nao.org.uk/publications/0809/high_quality_impact_assessment.aspx)
- Oxera (2006) 「A framework for assessing the benefits of financial regulation」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/Oxera_report_20060622.pdf)
- Oxera(2009) 「Retail Distribution Review proposals: Impact on market structure and competition」
(http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/oxera_rdr.pdf)
- Prime Minister's Strategy Unit (2004) 「Strategy Survival Guide」
(<http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/strategy/survivalguide/downloads/ssgv2.1.pdf>)
- The Evaluation Partnership (2007), 「Evaluation of the Commission's Impact Assessment Systems FINAL REPORT」 (http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf)

The Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999) 「Modernising Government」
(<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>)

井多波良雄編著 (2009年) 『公共政策のための政策評価手法』 中央経済社