

GTT Watch Report

No.3 2009.1.1

GTT Watch

ガバナンス論と シンクタンクの役割

法学部 教授

大山 耕輔

ガバナンスとは、ある組織（政府）の重要な意思決定や舵取りを行ったり、そうした決定や舵取りを監視したりするメカニズムのことである。これまでの政策過程では、政治家や官僚たちは、関連業界の利益だけを考えれば済んだ。だが、ガバナンス論では、主権者である納税者や有権者の利益を優先し、多様な利害関係者の利益に配慮する必要が出てきた。

ここで問題となるのは、主権者である私たち納税者や有権者は、政策の立案や実施を政党や官僚に委ねているが、彼ら受託者たちが私たちの意図通りに行動したかどうかを監視したり評価したりする情報が限られている点である。確かに、新聞やテレビのマス・メディアが、政府や政策の評価情報を提供する機能は大きい。だが、記者クラブを通じた官庁情報の提供という面があったり、広告主の意



向には逆らえないという面もあったりする。

政府の監視と評価情報の提供という点で、シンクタンクの役割は今後大きくなるだろう。我が国ではなじみが薄いのが、欧米では、政府の活動を様々な視点で監視したり、様々な指標で評価したりするシンクタンクが市民社会に多数ある。これらのシンクタンクが提供する評価情報を体系的に分析することにより、我が国政府のガバナンス成熟度が諸外国と比べてどの程度なのか、また課題はどこにあるのかがわかる。シンクタンクは、政策の企画立案だけでなく、政府や政策の監視・評価でも重要な役割を果たすのである。



世界の論点、政策のヒント

金融規制体系の将来展望 — 各国の経験を踏まえて *Forum: BANK REGULATION*
Center for Economic Studies (CES) and the Ifo Institute for Economic Research
CESifo DICE REPORT Journal for Institutional Comparisons, Vol.6, No.3, Autumn 2008

次期国家安全保障補佐官に向けた行動メモ *Action Memorandum to the Next National Security Advisor*
Ivo Daalder, Mac Destler, The Brookings Institution, The American Interest, Winter 2009

自由を守る — 日米同盟新時代 *Securing Freedom; The U.S.-Japanese Alliance in a New Era*
Michael Auslin, Christopher Griffin, The American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI), Papers & Studies (AEI), 200812

オバマ新大統領が最初に直面する世界危機 *Obama's First International Crisis*
Brian Michael Jenkins, The RAND Corporation, NEWS&EVENTS, 200811

日米同盟新時代を築く *Forging a New Era in the U.S.-Japan Alliance*
Bruce Klingner, The Heritage Foundation, Backgrounder, #2196, 200810

金融規制体系の将来展望 — 各国の経験を踏まえて

Forum: BANK REGULATION

Center for Economic Studies (CES) and the Ifo Institute for Economic Research
CESifo DICE REPORT Journal for Institutional Comparisons, Vol.6, No.3, Autumn 2008
<http://www.ifo.de/portal/page/portal/ifoHome/b-publ/b2journal/40publdice>

前号に続き、ドイツ6大経済研究所のレポートを紹介する。今回取り上げるのは、ミュンヘンにあるIfo経済研究所のDICE Reportが2008年秋号で特集した「銀行規制」である。米国、日本、ドイツ、アイルランド、EUでの銀行規制について、各国の専門家が論じている。

米国についての論文では、まず、金融機関規制権限が州と連邦に分かれた極めて複雑な体系が歴史を経て成立したことや、ここ数十年の数次に及ぶ改革の経緯が、手際よく整理されている。米国の金融機関規制は、州政府の他、連邦では、通貨監督局（OCC）、連邦準備制度理事會（FRB）、連邦預金保険公社（FDIC）、貯蓄貸付組合監督局（OTS）が権限を分け合い、保険業については各州政府が権限を持っていて連邦政府には権限がないなど、他国とは大きく異なる。このため、その理解には米国の金融業の特徴ばかりでなく同国の歴史や州と連邦の関係を踏まえた整理が不可欠だが、米国の専門家による図表を交えたコンパクトな整理は思いのほか有益であろう。

EUについての論文でも、規制権限や金融システムの安定を維持するためのコストを、EUと各国の間でどう配分するかがこれからの論点であることが指摘されている。米国の連邦と州、欧州のEUと各国の関係を比較するとどうなのかという点を含め、興味を覚えるところだ。この論文では、金融システムの安定にはコストを要することから、プリンシパル（本人）である各国民・納税者とエージェント（代理人）である規制当局が、欧州全体の金融システムの安定という公共財をいかに供給するか、という問題設定がなされている。日本人の目には新鮮に映る議論である。

米国のサブプライム住宅ローン問題は、当初はグローバルな金融システムにおいては比較的小さな一部分の問題と捉えられていた。しかし、現実には、想像を超えるスピードで世界的な金融危機に転化した。各論文の執筆時点は危機拡大の途中であったであろうが、その再発を防ぐ方策については、米国及びドイツに関する論文が紙幅を割いて扱っている。

米国については、証券化という金融技術の積極的な意義を認めただけで、市場機能をよりよく発揮させるための方策として情報開示や消費者教育の重要性が指摘されている。また、2008年3月に財務省が打ち出した「金融規制構造近代化に向けた青写真」において、連邦と州に分れた金融機関の規制権限を連邦に一本化することを含めた抜本的な改革の提言がなされていることなどが、紹介されている。

ドイツについての論文では、証券化の拡大あるいは行き過ぎを招いた要因として、バブルの膨張過程における金融市場

での証券化商品の評価及びその際の格付け機関の役割や、短期資金調達を繰り返しながらそうした商品に長期運用するビジネスモデルのリスクが取り上げられ、国際的な議論の場（ファイナンシャル・スタビリティ・フォーラム等）における成果が紹介されている。また、ドイツ特有の保守的な金融慣行や規制の利点とともに、ドイツでも一部の金融機関が金融危機表面化の中で大きな損失を被ったプロセスが描かれている。

アイルランドに関する論文は、まず、2003年の立法で成立した現在の規制体系について、明快に説明されている。また、同国が“Celtic tiger”と呼ばれた高成長期（1997-2006）において、金融機関の業務拡大と非金融民間部門の負債増加が見られたが、今次危機を経て、金融システムの安定が大きな課題であることが指摘されている。また、この論文では、金融業における集中度が金融規制においどう扱われるべきかについて、実証研究の成果を交えつつ整理されている。

日本の銀行規制に関する論文では、まず、90年代後半から2000年代前半、日本を襲った金融危機の経緯と、公的資金の投入や銀行の一時国有化など、その処理について概説されている。

その上で、現在の金融規制の現状分析と展望が示されている。一般に、金融規制の目的は、信用秩序の維持、預金者等顧客の保護、市場の高潔性（integrity）、の三つと言われ、金融庁は「ベターレギュレーション」という概念を用いて、よりよい金融規制を目指しているとしている。

これらの目的を実現するために、現在、日本の金融規制に求められているのは金融業界と当局との円滑なコミュニケーションであることや、その上で、金融システムの安定を守るため、新たな環境に対応した枠組みを構築することの必要性が指摘されている。

（監修：玉木伸介・預金保険機構参与）

* * *

ドイツの6大経済研究所は、国内外の経済政策に影響力あるシンクタンクである。その経済予測指標は信頼性も高い。日本では、シンクタンクと言うとアメリカを連想しがちだが、ドイツをはじめヨーロッパのシンクタンクは、学術的な知見にもとづいた質の高いアウトプットに定評がある。

本特集では、大学教授、金融当局の実務家、シンクタンクの研究員など、所属や属性を超えて、さまざまな専門家が寄稿している。グローバルに多様な見方を整理して提供できるのも、シンクタンクの強みである。

（要約作成：飯塚俊太郎）

米オバマ新政権に向けた政策提案

国家安全保障チーム、危機管理、日米同盟の概観

1月20日、オバマ氏が第44代米大統領に就任する。この時期、アメリカのシンクタンクは新政権発足に向けての政策提言を競い合う。ここではこれらの政策提言の一部を概観する。紹介した政策提言などの全文は、次頁のリストのリンク①～④をご利用いただきたい。

国家安全保障担当補佐官は、大統領の側近中の側近である。補佐官のもとに組織されるチームの重要性を解説したのがブルッキングス研究所の「行動メモ(Action Memorandum ①)」である。補佐官の日常は、次から次へと厳しい判断を迫られ、優先順位を決めて職務をこなしていくことが求められる。その任務は、1) 大統領が日々の対外政策活動を進めるために必要な人員の配置、2) 意思決定プロセスの調整、3) 政策形成プロセスの進行、4) 決定内容の実施の確認、である。ごく少数のスタッフだけで数々の難題を処理していく。失敗は許されない。大統領や米国のみならず、世界に致命的な結果を招きかねないからである。

ラムズフェルド国防長官は、軍関連の情報共有を拒否するなどライス補佐官を冷遇した。レーガン、ブッシュ両大統領が適確に対処できなかった主な原因である。スコウクロフトを補佐官に任命したブッシュ大統領(父)は、バイカー国務長官やチェイニー国防長官の協力を得ることができた。ブッシュ現大統領も、最終的には、国防長官をラムズフェルドからゲイツに交代させ、ライスを国務長官に昇格させて、結束力ある有能なチームを編成することに成功した。優秀な人材をトップに据えただけでうまくいくわけではない。健全な人間関係の組織を構築することが、新大統領の喫緊の最重要課題である。

補佐官が優秀なチームをつくるには、1) スタッフに定期的かつ頻繁に会う、2) スタッフの見解を大統領に忠実に伝える、3) スタッフが大統領とアクセスできるようにする、4) 補佐官としての職務に専念する、ことが重要である。「行動メモ」が提起する、効果的な政策形成を編み出す組織運営のあり方は、どの組織にも通じる、組織運営の基本でもある。

新大統領が就任後の半年間に直面する世界的危機を論じたのが、ランドの論評「オバマ新大統領が最初に直面する世界危機(Obama's First International Crisis ②)」である。世界的な重大事件はこの48年間に50回以上発生している。大統領の多くが就任1年間に、対外的な危機局面に見舞われるのは歴史的事実であり、米国の世界での地位が高まったことから、新大統領の就任は、国際的にみても危険な事態を生むきっかけになりやすい。最近就任した新大統領9人のうち6人が、就任後1年間に国際的な事件に遭遇しており、総司令官としての任務を要請されたのが8回、米軍に軍事行動指令を出したのが5回あった。歴史を遡ると、第2次大戦で原爆投下して終戦を迎えたのも、キューバ侵攻やアフガニスタン派兵、ベトナム戦争開戦やバグダット侵攻、9.11も新大統領就任の年に起きた。

一方、朝鮮戦争の終結、ベトナムからの撤退なども新大統領の手で行われた。前政権が残した課題を新大統領が処理したのである。トルーマンが第2次大戦を、アイゼンハワーが朝鮮戦争を、ケネディがキューバ・ピッグス湾事件を、そしてクリントンがソマリア派兵を終わらせた。ブッシュ(父)大統領は、就任の1ヶ月前に270人が犠牲になったパンナム機テロ爆破事件が起き、就任した1989年の12月にはパナマに軍事侵攻した。この年、ヨーロッパでは歴史的転換点となったベルリンの壁が崩壊し、冷戦が終結した。大統

領の行動の多くは本人の意志で進められたわけではなく、回避できない事態に対処するための手段であった。新大統領が直ちに身につけなければならないのは危機管理能力である。ルーズベルトは大恐慌の中で、トルーマンは第2次世界大戦下に、大統領に就任した。1929年以來の深刻な金融危機と、イラク、アフガニスタン、対テロ戦争。この2つの難問を抱えてオバマ新大統領が誕生する。

政権発足に向けた指針としてシンクタンクが示す提言の多くは、国際関係や米国の対外政策である。その中で特に日米同盟について検証したAEI(アメリカンエンタープライズ公共政策研究所)のレポートと、ヘリテージ財団の政策ブリーフを紹介する。オバマ政権は超党派で発足する。シンクタンクについても民主党系、共和党系といった二分された見方ではなく、より広い角度で注視していく必要がある。

日米同盟について、歴史的経緯も含めて詳細に検証し提言したのが、AEIの「自由を守る-日米同盟新時代(Securing Freedom-The U.S.-Japanese Alliance in a New Era ③)」である。中国の経済力と軍事力の拡大、北朝鮮問題、アジア地域の民主化の流れを背景に、アジア太平洋地域の平和と安全に寄与してきた日米同盟は再検討の時期を迎えている。日米両国は、この地域での変化を見ながら、21世紀アジアで普及するために、民主主義、自由市場、開かれた安全保障政策の理念を推進していかなくてはならない。60年も前の終戦直後に策定された憲法の制約を受けて、日米同盟の再検討は停滞している。新政権に求められるのは、日本側と協力して再検討を進めていくことである。日米両国が共同してより効果的な軍事力を配備できれば、政治目標であるアジア太平洋の安定的かつ生産的な地域環境の構築に貢献する。まずは、日米韓、日米豪の2つの3国関係で検討を進め、これまでのハブ・アンド・スポークの関係から、米国の同盟国で構成する多国間関係に変革することである。この10年、小泉、安倍の両政権のもとで日本は、安全保障分野でめざましい変革を遂げた。今後、日本にとって最も重要なのは、集団的自衛権によって制約される障害を明らかにすることである。米国に求められるのは、抑止力を維持しながら、日本側の改訂を支援する役割である。それが安全保障上の共通の目的を実現する唯一の道である。

AEIの詳細なレポートに対してコンパクトに論点をまとめたのが、ヘリテージ財団の「日米同盟新時代を築く(Forging a New Era in the U.S.-Japan Alliance ④)」である。この政策ブリーフでも、日米の安全保障関係の深化が進んだこの10年間を評価した上で、今後の課題として、さらに良好な関係に向けた明確な道筋を描けていない日本側の問題を指摘する。同盟関係の変更計画を実施に移すには、継続的かつ強力な、高い政治的主導力が、両国に必要である。日本の合意形成型の政治システムでは、これを実現することは難しい。実際に行動しない日本側に警告を発するとともに、中国の台頭に対して、強力な意志決定を下せない現状に、日本の影響力が低下することに懸念を表明する。

(中村円・G-SEC客員研究員)

Recent Updates and Related Papers

Action Memorandum to the Next National Security Advisor ①

Ivo Daalder, Mac Destler, The Brookings Institution, USA

The American Interest, Winter 2009, 200901, pp.27-31

http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/articles/2009/01_national_security_daalder/01_national_security_daalder.pdf

Rebuild Financial Institutions and Confidence

Martin Neil Bailly, The Brookings Institution, USA

Memos to the President, No. 6, 200812, pp.1-3

http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/1211_financial_memo/1211_financial_memo.pdf

Fix the Tax System

William Gale, Benjamin Harris, The Brookings Institution, USA

Memos to the President, No. 4, 200812, pp.1-4

http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/1205_taxation_memo/1205_taxation_memo.pdf

Securing Freedom; The U.S.-Japanese Alliance in a New Era ③

Michael Auslin, Christopher Griffin, The American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI), USA

Papers & Studies (AEI), 200812, pp.1-44

http://www.aei.org/docLib/20081118_SecuringFreedom.pdf

Lead With Confidence

Darrell M. West, The Brookings Institution, USA

Memos to the President, No. 1, 200811, pp.1-3

http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2008/1107_lead_memo/1107_lead_memo.pdf

Obama's First International Crisis ②

Brian Michael Jenkins, The RAND Corporation (RAND), USA

NEWS&EVENTS, 200811

http://www.rand.org/commentary/2008/11/16/SDUT.html?ref=homepage&key=t_obama_flag

The Year of the Insurgents: the 2008 US Presidential Campaign

MARTIN WALKER, The Royal Institute of International Affairs (Chatham House), UK

International Affairs, v.83, issue6, 200811, pp.1095-1107

<http://www.chathamhouse.org.uk/publications/ia/current/>

Forging a New Era in the U.S.-Japan Alliance ④

Bruce Klingner, The Heritage Foundation, USA

Backgrounder, #2196, 200810, pp.1-9

http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/upload/bg_2196.pdf

High-Speed Rail: The Wrong Road for America

Randal O'Toole, The Cato Institute, USA

Policy Analysis (Cato), n625, 200810, pp.1-20

<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-625.pdf>

*掲載項目 — タイトル / 著者 / 発行機関 / 雑誌名・シリーズ名等 / 発行年月 / 巻号 / ページ / リンク



GTT Watch データベース (DB) のホームページ (<http://gttwatch.jp/>) が、12月から公開されました。どうぞご利用ください。

GTT Watchレポートは、このプロジェクトが、各国のシンクタンクの最近の政策論文や政策ブリーフの内容を、日本で利用して下さる皆様に向けて紹介するものですので日本語で発行していますが、そのほかのGTT Watchのページは現時点では英語で作成しています。DB検索のサイトでは、ごく簡単な英単語を入力してフリーワード検索をご利用いただけます。検索システムも開発中ですので、さらに使いやすいものにするよう改良していく予定です。

世界的な金融危機の発生は、グローバルなレベルで、安心・安全社会を創っていくことの重要性を再認識するよい機会となりました。安心・安全社会を形成するためには公共政策のさらなる充実が求められます。GTT Watchプロジェクトは、世界の政策研究の最先端を通して、政策の将来像を見ていくことも意図しています。

今年は、特に組織力を活かしてプロジェクトを運営する、メンバーが力を合わせてデータ構築し、検索システム開発を進めていく年にしたいと考えています。本年も、G-SECとともに、GTT Watchの活動に、ご支援、ご協力くださいますよう、どうぞよろしくお願い申し上げます。(中村円、G-SEC客員研究員)

GTT Watch Report No.3 2009.1.1

発行人 竹中平蔵

編集 中村 円 G-SEC客員研究員

発行所 慶應義塾大学グローバルセキュリティ研究所

〒108-8345 東京都港区三田2-15-45

E-mail: GSEC-GTT@gsec.keio.ac.jp

URL: <http://gttwatch.jp/>

グローバル・シンクタンク・ウォッチ (GTT Watch) は、世界の主要シンクタンクが発信する政策分析レポートや政策ブリーフの書誌情報を収録したデータベースです。20か国、50機関が英文にまとめ、webに掲載したレポート類を中心に収録し、そのほかの言語でも英文抄録があれば収録するよう努めています。多国性、多元性を重視して、世界の政策研究情報の知的ネットワークのゲートウェイとなるよう、日本のシンクタンクが主導するプロジェクトです。

本レポートは、GTT Watchで収集した世界の先駆的政策研究アウトプットを、日本の政策関係者に紹介し、提供することを目的に編集しています。

★「GTT Watchレポート」と「G-SECニュースレター」の刊行案内のメール配信を希望される方は、お名前、ご所属を明記の上、上記アドレスまでお申し込み下さい。