

## 英国の公的金融教育機関MASを巡る新たな動き

大橋 善晃

### はじめに

二〇一三年二月三日、英国議会の下院財政委員会（以下、財政委員会という）は、公的金融教育機関であるマネー・アドバイス・サービス<sup>(1)</sup>（The Money Advice Service、以下MASという）に関する報告書<sup>(2)</sup>（以下、報告書という）を公表した。報告書は、財政委員会が二〇一二年六月から九月にかけて専門家、MAS及びFCA（Financial Conduct Authority、英国金融行為監

督機構）を対象に三回に分けて実施したヒヤリング、二〇一二年一月に実施した財務省経済担当副大臣（当時）に対するヒヤリング、二〇一三年六月に実施した財務省経済担当大臣（当時）及びMASチーフ・エグゼクティブ（最高執行責任者）に対するヒヤリングをもとに作成されたものであるが、その狙いは、MASの法的目的に照らして、MASの運営が効率的に行われているかどうかを評価することにあつた<sup>(3)</sup>。

報告書は、ヒヤリング結果に基づき、マネー・アドバイスにおける「デジタル優先」戦略の非効

率性、マネー・アドバイス、デット・アドバイスの予算配分の硬直性、アドバイス提供者とのかわり方、学校の金融教育における限定的な役割、MAS幹部の高額報酬問題などを中心にMASの運営の効率性に関して問題提起を行い、そうした問題への対応のため、MASの効率性にかかわる独立レビューの早期実施を強く求めた。

これを受けて財務省は、二〇一四年五月に、クリスティーン・ファーンニッシュ<sup>(4)</sup>(Christine Farnish)を主査とするレビュー・チームによる独立レビュー(independent review of the Money Advice Service)に着手した。独立レビューに求められたのは、①消費者教育及びアドバイスの必要性について評価すること、②MASが現在のアプローチを通じて、いかに有効かつ効果的にニーズに応えようとしているかを評価すること、③今以上にこうしたニーズに応えうるアプ

ローチと配布モデルをMASに提示すること、であった。レビュー・チームは、対面及び書面によるヒヤリング調査を実施し、その結果を「マネー・アドバイス・サービスのレビュー<sup>(5)</sup>」として取りまとめ、二〇一五年三月、二五項目の提言とともに公表した。また、MAS及び政府の当該レビューに対するレスポンスも同日付で公表されている。

上記のレスポンス公表後、引き続き、MAS及びFCAによる独立レビューの詳細な検討と分析が行われており、本年秋を用途に、その検討結果とそれに基づき策定されるアクションプランが財務省に提出されることになっている。これと並行して、政府もまた、独立レビューのレビュー結果の検討と分析を進め、MAS及びFCAからのアクションプランの提出を待つて、MASの法的権限の変更プランを含めその分析結果を本年末まで

に公表する予定である。

こうしたMASを巡る一連の動きは、それが英国の金融教育における重要な転換をもたらす可能性があり注目される所であり、本稿では、財政委員会の報告書、独立レビュー、MAS及び政府の独立レビューへのレスポンスについて、その概要を紹介することとしたい。

## I 下院財政委員会による効率性 評価と問題提起

### 1. マネー・アドバイスとデット・アドバイス

財政委員会が問題として指摘したのは、マネー・アドバイスにかかわる「デジタル優先」戦略の非効率性とマネー・アドバイス及びデット・アドバイスの非効率性にかかわる予算配分の硬直性である。

### ア 「デジタル優先」戦略の非効率性

MASによって提供されている「マネー・アドバイス」は、「ジェネリック・フィナンシャル・アドバイス」(generic financial advice)として知られているものである。MASは、マネー・アドバイスについて、二〇一二／一三年度業務計画において、「人々の生活に占めるデジタルメディアの比重が高まり、生活に欠かせないものになっている」という事実を反映して、当初はデジタル、その後次第に携帯電話が、MASの新たな基盤となる<sup>(6)</sup>と述べ、ウェブ・ベースのマネー・アドバイスを提供するとしているが、こうしたデジタル優先戦略は、膨大な数の人々にジェネリック・アドバイスを提供するというMASの意図を反映したものである。

MASのマネー・アドバイスの中心は、MASが「我々のサービスへの主要なゲートウェイ」と

位置付けている「フィナンシャル・ヘルス・チェック (Financial Health Check)<sup>(9)</sup>」である。しかしながら、財政委員会が受け取った証拠の示すところでは、このヘルス・チェックには重大な欠陥がある。報告書は、「短期的な局面あるいは長期的な局面のいずれにおいても、当該ヘルス・チェックが何のインパクトも持っていない」とする外部機関によるレビュー結果を証言として掲載している。

二〇一二／一三年度のビジネス・プランにおいて、MASは、マネー・アドバイスの総予算四六百万ポンドのうち二〇百万ポンドを「消費者コミュニケーション及びマーケティング」に配分している。MASによれば、こうしたマーケティングのための多額の支出は、出来るだけ多くの人々にアドバイスを配布するという目的を達成するために行うものであり、ウェブ・ベースのア

プローチには必要不可欠な支出である。しかし、ヒヤリングの場においては、MASがオンラインによるアドバイスの提供に集中しようとするれば、 unnecessaryな重複が生じる可能性が極めて高いという見方が大勢を占めた。

MAS以外にも、強力なブランドを持ち、提供するサービスの好感度も高いアドバイスや金融教育の提供機関が既に存在している。こうした中で、FSAがウェブによるマネー・サービスを提供するためにすでに構築していた「Manymadeclear」というブランドを「Money Advice Service」として再構築し、そのために巨額の費用を投じるといふMASの戦略には疑問を感じるという声が多かったとされている。

#### イ 予算配分の硬直性

デット・アドバイスにかかわる問題として財政委員会が指摘したのは、デット・アドバイスへの

予算配分の硬直性及びデット・アドバイスの外部依存である。

二〇一二／一三年度におけるデット・アドバイス予算は総額三四・五百万ポンドであったが、そのうちの三〇・二百万ポンドが対面によるデット・アドバイスに充てられている。しかし、MASは手間のかかる個人とのコンタクトを避け、デット・アドバイスを提供しているイングランド及びウェールズの六機関に委託して対面サービスを提供しており、スコットランド及び北アイルランドにおいても同様の方法を採用している。報告書は、こうしたデット・アドバイスの外部委託が、提供されるサービスのクオリティを低下させる可能性があると指摘している。

財政委員会は、また、デット・サービスへの予算配分に関して、MASに与えられた自由度が極めて低いことにも問題があるとしている。マ

ネー・アドバイス及びデット・アドバイスへの資金提供は、異なる二つの課徴金を用いて行われており、MASの各アドバイスへの予算配分は、その割合に応じて行われている。しかし、財政委員会は、マネー・アドバイスとデット・アドバイスは「全体として一つのパッケージ」を形成するものであり、予算配分についてはもっと弾力的に行うべきではないかとしている。マネー・アドバイスの予算は抑制することが可能であるが、デット・アドバイスは、危機を回避するために必要なものであり、不況下で大量かつ緊急のニーズが発生するような状況が見込まれるときには、配分を増やす必要があるからである。

## 2. アドバイス提供者とのかわり

ジェネリック・アドバイスは、既存のサービス提供機関とのパートナーシップの下で、最もコス

ト効率よく提供することが可能となるとされている。<sup>(11)</sup> そうだとすれば、MASは、アドバイザー分野への参入に際して、既存の優れたサービス提供機関に学び、不必要な重複を回避するというアプローチを採用すべきであった。しかし、アドバイザー分野への参入に際して、MASは、それとは全く異なるアプローチを採用して現在に至っている。

財政委員会は、独立レビューを通じて、MASによるサービスの提供が既存のそれと不必要に重複していないかどうか、重複しているとすればどの程度重複しているかを分析し、その上で、改めて、MASの各分野における役割を明確に位置づける必要があると述べている。

### 3. 学校における金融教育

#### ア 限定的なMASの役割

ヒヤリングの過程で多くの証言者が学校における金融教育の重要性について述べている。例えば、金融教育に携わる慈善団体であるPleg (Personal Finance Education Group) は、書面による証言で、「次世代の若い人々がお金をうまく管理出来るようにするために、MASは、一六歳以下の若者に学校で高いクオリティの金融教育を受けさせ、彼等が情報による意思決定を行い彼ら自身の行動に責任を持つようにしなければならぬ」と語っている。

財政委員会は、MASの学校における金融教育への貢献が限られたものであるとして、MASが以下を通じ学校における金融教育により大きな役割を果たすべきであると指摘している。

- ・ 金融能力戦略に関して、ナショナル・リーダー

シップを発揮すること・カリキュラムの内容に  
関して教育省に助言すること、教師に対する初  
期訓練とプロフェッショナルとしての継続的な  
専門能力の開発を行うこと。

・二〇一五年に実施されるPISA<sup>12)</sup>の金融リテラ  
シー評価プログラムに遅滞なく参加できるよう  
に、陣頭指揮を執ること。

・全国版のガイダンスを提供すること、学童およ  
び生徒を対象とする個人向け金融リソースを監  
視し、調整すること。

#### イ 教師の訓練とMASの役割

財政委員会は、セカンダリー・スクールのナ  
ショナル・カリキュラムの中に金融教育が組み込  
まれた(算数及びシチズンシップ・クラスの中に  
組み込まれた)こと、MASが、二〇一三／一四  
年度の事業計画において、学校の金融教育を直接  
に手掛けるのではなく、教育省や関係団体との連

携を深めながらコーディネーターとしての役割を  
果たすという意向を表明したことを歓迎すると述  
べている。しかし、その一方で、ヒヤリングの過  
程において、学校での金融教育には、教師の訓練  
が不可欠であるという多くの証言を得たとして、  
「教師は適切な訓練を受け、当該科目を効果的に  
教えるために準備することが求められている。学  
校の金融教育においてMASの果たすべき役割は  
ここにある」と述べ、MASが、金融教育を担う  
教師の訓練を行うために民間及びボランティア部  
門から提供されている資金に加えて、MASの予  
算の中から資金を提供すべきであると指摘してい  
る。

#### 4. アカウンタビリティとガバナンス

アカウンタビリティとガバナンスに関して財政  
委員会が指摘したのは、FCAの持つMASの監

視にかかわる権限が十分であるかどうか、MASのシニア・スタッフの報酬が適切な水準に設定されているかどうかということであった。

その契機となったのは、二〇一二年三月に開催されたビジネス・イノベーション・スキル委員会において、当時のMAS最高執行責任者であったTony Hohmannの高額報酬が問題として提起されたことである。当該委員会では、最高執行責任者が、首相より一〇万ポンドも多い、三五万ポンドを超える総報酬を受け取っていることが指摘され、こうした過大な報酬に対する疑義が表明されている。

財政委員会は、二〇一三年に就任した最高執行責任者の報酬が前任者よりかなり低いことを歓迎するとしながらも、前任者にこうした過大な報酬を与えるという決定がなされたことが問題であるとしており、さらに、ビジネス・イノベーション

ン・スキル委員会の指摘や疑義に対するFSAの対応が消極的でMASの責任を問うということがなかったことについて疑問を禁じ得ないと述べている。

## 5. 結論と提言

上述のような諸問題に対応するために、財政委員会は、第三者によるMASのレビュー（独立レビュー、independent review）の早期実施を提言した。財政委員会は、独立レビューのレビュー項目として以下を掲げている。

- ・ MASないしはこれに類する団体を法的機関として存続させるべきか？
- ・ 存続させるべきだとすれば、当該機関の役割、戦略はどのようなものであるべきか？それは、コーディネーターなのか、コミッションなのか、アドバイスの直接の提供者なのか？どのよ

- ・うなチャネルを利用すべきなのか？
- ・もし存続させるべきではないとすれば、当該サービスの提供についてFCAが責任を持つべきなのか？
- ・FCAは、MASの責任を問うために、より大きな法的権限を必要とするか？
- ・MASと関連部門における他の機関とのかかわり方についての、当該機関の見方はどのようなものか？
- ・現在のサービス提供体制の中で、MASが重層的に提供しているサービスのうち、不必要だと考えられるのはどのようなサービスか？MASが活動している個別のサービス分野におけるMASの役割はどのようなものであるべきか？
- ・シニア・スタッフの報酬は適切な水準に設定されているか？

## II MASの独立レビュー

これを受けて財務省は、二〇一四年五月に、クリスティーン・ファーニッシュ (Christine Farnish) を主査とするレビュー・チームに調査を委託し、MASの独立レビューに着手した。レビュー・チームは、口頭及び書面によるヒヤリング・レビューを実施、そのレビュー結果を「マネー・アドバイス・サービスのレビュー」として取りまとめ、二〇一五年三月に公表した。

### 1. 外部環境の変化

レビュー・チームは、最近のアドバイス市場を巡る状況について次のように分析している。

金融教育がスタートして以来、多くの重要な点で、外部環境は大きく変化した。まず、行動経済

学を学ぶことを通じて、人々の暮らしの中における消費者の行動や彼らがどのような方法で情報を活用しているかなどについてより多くのことを知り得るようになった。

デジタル革命も外部環境変化の一つである。現在、八三%の世帯がインターネット回線を利用し、六一%の消費者がスマートフォンを所有している。何かを調べたいときには、大部分の人々は、オンライン検索を利用している。市場もこれに依って、幅広い商品やサービスを提供しており、金融サービスにかかわる様々な情報やアドバイスも、オンラインで入手可能となっている。

重要な政策変更もいくつか行われている。FCAがFSAに取って代わり、市場をよりうまく機能させることを狙いとして、集中的な権限が与えられた。金融教育は、今や、学校のカリキュラムの一部となった。また、年金貯蓄にかかわる政策

変更により、消費者は、退職後の受け皿としての確定拠出年金貯蓄で何をするかを自分自身で決めなければならないことになり、政府は、人々が情報に基づく選択ができるように、無料のガイダンスを提供する準備を進めている。

## 2. MASの法的な位置づけと役割

レビュー・チームは、MASの法的な位置づけと役割について、以下のように総括している。

消費者金融教育が、英国の金融サービス規制の対象となったのは、FSAが設立された二〇〇〇年のことであった。消費者金融教育についての当時の政策立案者の考え方は、公衆の金融サービスへの理解と意識を高めることが消費者の情報に基づく意思決定に役立つというものであった。

二〇一〇年金融サービス法の下でFSAの金融教育機能を移管して設立された消費者金融教育団

体（CFEB）は、「金融事情に対する国民の理

解及び知識、国民が自身の金融問題を管理する能力の向上」<sup>43</sup>を法的目的とする独立法的団体（independent statutory body）であり、規制金融

サービスイス企業（regulated financial service firms）への課徴金が資金源となっている。FS

Aは、同団体の理事会メンバーの任命及び解任について責任を負うが（会長及び最高執行責任者については財務省の承認が必要）、任命に際して

は、理事会メンバーのFSAからの独立性を確保することも求められている<sup>44</sup>。また、FSAは、C

FEBの年次予算及び年次報告書を採択しなければならぬ。こうしたMASの監視にかかわるF

SAの法的責任は、二〇一二年金融サービズ法によってFSAが解体された後も、金融システムの信認の保護・改善を図る業務行為規制を担う独立規制当局として設置されたFCAに引き継がれて

今日に至っている。

CFEBは設立一年後の二〇一一年四月に名称をMASに改称したが、これは、CFEBを金融サービズについての情報と一般的助言（ジェネリック・アドバイス）を求める消費者が第一に目指すべき場所（拠り所）とすべく、「デジタル優先（digital first）」戦略を推進するためであった。さらに、二〇一二年四月には、二〇一二年金融サービズ法に基づき、ビジネス・イノベーション・職業技能省（Department for Business, Innovation and Skills: BIS）からデット・アドバイスの調整及び提供という役割の移管を受け現在に至っている。

### 3. デット・アドバイス

#### ア MASのアプローチ

MASは、UKにおけるフリー・デット・アド

バイスへの最大の資金提供者であり、Citizens Adviceをはじめ六つのデット・アドバイス慈善団体に助成金を提供している。また、MASは、スコットランド及び北アイルランドにも資金を配分しており、いくつかのデット・アドバイス・プログラムを通じてデット・アドバイスを提供している。

レビュー・チームは、デット・アドバイスに係るMASの仕事について、おおむね上手く行っており、消費者にポジティブな変化をもたらしていると評価している。そのうえで、現在の課題は、良質でコストパフォーマンスの高いデット・アドバイスの助けを借りたいという希望をさらに多くの人々が持つようにすることであるとしている。

デット・アドバイス分野における連携の強化  
デット・アドバイスにかかわる今後の課題として、レビュー・チームが掲げたのは、デット・ア

ドバイス分野における連携の強化である。

レビュー・チームによれば、MASは、効果的なデット・アドバイスをコーディネートすることに注力しており、それなりの実績をあげてきた。フリー・デット・アドバイスの供給と効率性を一段と高めるためには、今後とも引き続きこうしたアプローチを維持することが必要であり、また、部門におけるリーダーシップの発揮と戦略的連携を一段と進めることによって、さらに多くのものを提供する余地がある。そのため、MASは、その役割の中心をデット・アドバイス分野に置き、部門横断的により強力な戦略的リーダーシップを発揮しつつ、調整の役割を果たすべきである。

こうした考えに立って、レビュー・チームは、MAS会長が議長となり、主要な債権者の上級代表者およびCitizens Advice, Money Advice Trust および Step Change 等の主なアドバイス

提供者から構成されるハイレベルのデット・アドバイス運営グループ (Debt Advice Steering Group、以下「運営グループ」という) を設置するよう助言している。レビュー・チームは、運営

グループの仕事として、とりわけ、①デット・アドバイスのためのフロント・エンド誘導システム (front-end triaging system) の実現、②債権者及びアドバイス・プロバイダー双方に共通のシステム及びプロトコルについての合意の成立、③問題が手に負えなくなる前に、人々にデット・アドバイスを受けるように後押しする「ナッジ (nudge)」システムの開発、を掲げている。

- (a) フリー・デット・アドバイスの対象範囲、利用者、提供の拡大

レビュー・チームは、MASが、デット・アドバイス予算をもっと増やし、アドバイスを必要としている人々に確実にアドバイスを届け、そし

て、部門を跨るもっと広い範囲において、標準 (standards) を高めるべくさらなる行動を取るよう求めている。

そうした行動の一つとしてレビュー・チームが掲げているのは、「一段と有効な誘導 (more effective triage)」である。MASの資金は、その大部分が対面サポートの提供に充てられている。MASは、デット・アドバイスを求める人々のうちの三二%はこうしたサポートを必要としているとみているが、換言すれば、これ以外の人々は対面サポートを必要としないということである。

現在の仕組みの下では、デット・アドバイスを求める人々は、彼らが最もよく知っている機関に頼ろうとする傾向がある。そして、彼らは、通常、他の選択肢があることに気づいていない。もっと多くの人々がデット・アドバイスを利用で

きるようにするためには、消費者を、最も適切で使い勝手の良いアドバイス源に誘導するための体系的なアプローチが必要である。

こうした観点に立って、レビュー・チームは、M A S が、デット・アドバイス運営グループと密接に連携しつつ、デット・アドバイスを必要としている消費者を誘導するためのネットワーク上のシステム (virtual system) を確立すべきであるとしている。

二つ目は、「デット・アドバイスの資金源の拡大」である。現在、M A S のデット・アドバイスへの資金供与の義務は、もっぱら、金融サービス会社が負っている。しかし、レビュー・チームは、消費者が支払を滞らせるのは、金融サービス会社に留まらず、公益企業、住宅協会、地方公共団体など様々であることを考えれば、資金供与を金融サービス会社に限定するのは、不適切ではな

いかと述べている。

こうした観点から、レビュー・チームは、金融サービス部門外の二つの重要な債権者（エネルギー及び水道）がM A S に対して自発的な寄付を行うことに同意したことに触れ、歓迎の意を表するとともに、M A S の新たなモデルが完成し稼働するようになれば、これらのセクターから大幅な追加資金が提供される可能性が高いという見通しを示している。

レビュー・チームは、さらに、エネルギー、水道分野に加えて、主要な規制通信会社 (regulated communications firms)、賃貸住宅部門、地方公共団体からの寄付金等を模索すべきであると提言している。

三つ目は、「早期介入」である。デット・アドバイスの拡大は必要不可欠であるが、十分ではない。金融面で困難な状況に直面し始めている人々

は、デット・アドバイスの支援を受けるために長い期間待たされることが多い。そのため、彼らは、借り増しを行ない、あるいは、当初の債務を返済するために借金を重ねることもしばしばである。早い時期にデット・アドバイスを受けることが出来るように人々を支援することは、彼らが未払い状態に陥ることによって生じる困難な状況を緩和し、あるいは回避することにつながる。レビュー・チームは、MASが、最優先課題として、こうした人々の行動面への取り組みを支援すべきであるとしている。そのため、レビュー・チームは、MASに対して、債務問題を抱える消費者が、早期にアドバイス団体に問い合わせが出来るようにするための「ナッジ」プロセスの利用に関して、債権者やデット・アドバイザーと連携すべきであると提言している。

四つ目は、「早期介入のためのインセンティ

ブ」である。より多くの人々に、早い時期にデット・アドバイスを受けるように促すためには、彼らがそういう行動をとるようなインセンティブを付与する必要がある。

レビュー・チームは、そうしたインセンティブの事例として、スコットランドのデット・アレンジメント・スキーム (debt arrangement schemes、DAS) を取り上げている。このスキームは、返済スキームを準備中の債務者に、六週間の「一息つける時間 (breathing space)」を与え、その間は、手数料および利息を凍結するというものである。イングランド、ウェールズ、北アイルランドにもこの種のインセンティブはあるが、DASとは異なる。レビュー・チームは、政府に対して、イングランドやウェールズにも、スコットランドのDASスキームを導入してはどうかと提言している。

最後は、「問題債務の回避」である。デット・アドバイスにおいて真に努力に値する行動は、早い段階で、借金をやめるように人々を誘導することである。その際、債権者が危険信号に気づき、素早い行動を取ることで、FCAが参加の民間プロバイダーに対してフリー・デット・アドバイスの入手が可能であることを顧客に気付かせるように誘導するよう求めることなどが有用な手段となる。レビュー・チームは、MASが、消費者の気付きを誘導するために、メディアや慈善団体と密接に協力して、イニシアティブの開発に優先的に取り組むことを提言している。

デット・アドバイスに加えて、MASは、対面、電話、ウェブチャットという「マネー・アドバイス」の直接配布に毎年九二五万ポンドを支出している。当該マネー・アドバイスは、その多くが金融的な回復力 (Financial resilience)、特に、

借金の回避に向けられている。この点において、デット・アドバイスとマネー・アドバイス（債務回避）との区分は曖昧なものとなっており、レビュー・チームは、MASが、マネー・アドバイス（債務回避）の管理及び資金調達を首尾一貫した枠組みに吸収するという視点で、出来るだけ早く、対面、電話、ウェブチャット及びマネー・アドバイス（債務回避）を統合すべきであるとしている。

(b) デット・アドバイス標準 (standard) の設定及び強化

MASは、フリー・デット・アドバイスの提供における標準化に熱心に取り組んでいる。共通評価プロトコル (Common Assessment Protocol) がすでに導入され、MASが資金提供しているサービスの品質基準を定めている。

デット・アドバイス団体は、これまで、消費者

を支援するために様々なアプローチを採用してきたが、今後は、より一貫したアプローチの採用が望ましいとして、主要な慈善団体は、これを改善するための共同作業に乗り出している。

レビュー・チームは、MASが、デット・アドバイスの各局面におけるベスト・プラクティスを特定しそれをプロモートするためにデット・アドバイス運営グループと協調することによってこうした連携を促進すべきであるとしている。

#### 4. 顧客情報、教育及びアドバイス

##### ア 消費者金融教育の現状と評価

###### (a) 現在のモデル

二〇一〇年金融サービス法の下で、CFED（消費者金融教育団体）が設立された際、CFE Bは自身のブランドをMoney Advice Serviceとすることに決め、MASウェブサイト経由で金融

情報と教育ツールを消費者に直接提供するプロバイダーとなった。MASが選択した「デジタル主導 (digital first)」戦略は、ウェブサイトに出るだけ多くの人々を引き入れることに主眼を置いたものである。実際に、MASの消費者とのコンタクトは、その九九%がウェブサイトを経由したものである。二〇一四／一五年度予算において、MASは、総計四、三〇〇万ポンドのマナー・アドバイス予算のうち七六%（三、三〇〇万ポンド）をMASウェブサイトへの提供・開発及び販促に配分している。<sup>66)</sup>

###### (b) MASのモデルは効率的か

レビュー・チームは、このMASのアプローチの効率性について、次のように評価している。

MASの法的目的は、金融事情に対する国民の理解および知識、国民が自身の金融問題を管理する能力の向上ということにあるが、後者につい

て、MASは、効果的な行動変化 (effective behavioural change) がこの目的を実現するための要件であると解釈している。そして、それを行うことが出来る唯一の機関は、政府の支援に裏付けられた独立機関であるMASに他ならないと考えている。

しかし、レビュー・チームによれば、MASが法的権限の下で、国民に行動変化を促すことを求められているかどうかは疑問である。数多くの証拠が示すところによれば、消費者にとって最上のアウトカム (成果) は、幅広い行動変化への試みを通じてではなく、意思決定を行う時点で、彼らを支援することを通じて達成される。MASが重視する金融回復力 (financial resilience) は、たしかに金融問題を管理する要素の一つではあるが、人々が金融サービス市場をもっと効果的に利用しようとする場合、彼らのニーズはもっと幅広い

いところにある。金融的回復力は、マネー・アドバイスというよりは、むしろ、人々が予算の立案と所得の平準化を通じて問題債務を回避することを支援するデット・アドバイスの延長線上にあるとみるのが自然である。レビュー・チームは、MASの消費者金融教育の仕事は、人々の、もっと広範な金融サービスへのニーズに焦点を当てるべきであるとしている。

(c) MASウェブサイトは消費者の役に立っているか

MASのモデルが効率的であるためには、MASのウェブサイトに対するニーズがあり、かつ、人々がそれに満足することが前提となる。しかし、いまや、十分に質の高い一般情報が、消費者が訪問し信頼する様々なウェブサイトで入手可能である。これらは、「公平な、政府によって設定された」ものではないが、それは消費者にとって

絶対的な要件ではない。消費者にとって重要なのは、良質の情報にアクセスができ、より良い意思決定が出来るかどうかということである。

こうしたことから、レビュー・チームは、他と重複するサービスを提供しようとするのはMASにとつてふさわしいことではなく、MASは、より広範囲の情報やガイダンスの提供のクオリティを高めることに注力すべきであるとしている。

イ 消費者がより良い意思決定を行うためのモデルの強化

(a) 将来に向けて

多くの証拠が示すところによれば、消費者は、MAS以外の様々なプロバイダーから情報と支援を受けている。こうした状況において、消費者にとつて重要なことは、公平な情報をどこで手に入れることが出来るのかを知ることである。レビュー・チームは、政府が後ろ盾になっている独

立情報にアクセスすることは有用であるとしながらも、急速に変化する市場において、情報提供の分散化が進展していることを前提にすれば、MASは、唯一の公共セクター・サイトであるMASのウェブサイトに人々を誘導するよりは、もっと広範囲の市場において消費者のニーズが満たされ、消費者の理解と能力を向上させるようにすることに注力すべきであるとしている。

レビュー・チームは、MASが、その重要な職務として、消費者ニーズを満たしている市場、満たしていない市場を特定し、場合によっては、MAS自身がギャップを埋めるよう提言している。

(b) より良い意思決定を支援する

戦略的なリーダーシップと調整の役割(coordination role)を強化することによって、MASは消費者に大きな付加価値をもたらす可能性がある。レビュー・チームは、そのために、MA

Sが以下のような存在になるべきだと指摘している。

- ・重要なギャップを確実に埋める
- ・こうしたギャップを埋めるためのフィナンシャル・ヘルプライン (Financial helpline) を提供する

- ・学校の金融教育をさらに活発化し、改善する
- ・多様なアプローチを通じて、消費者理解の向上を促す

この新たな役割に取り組むために、MASは、金融サービスにおける消費者の行動及び理解に関する専門知識のセンターとしての位置づけを強化する必要がある。

#### ウ 新たなモデル像

レビュー・チームによれば、新たな役割を遂行するために、MASが必要とするのは、多様なツールとアプローチの配備であり、成功のカギと

なるのは、MASが保有する、業界、仲介業者、消費者グループ、メディア、慈善セクターとの関係及びそのクオリティである。また、FCAとの緊密で建設的な関係も必要となる。

#### (a) サービス提供のギャップを埋める

レビュー・チームによれば、MASはサービス提供のギャップを埋めるために引き続き資金供与と調整の役割を維持すべきであり、消費者への情報及びガイダンスの配布についても、それが必要であれば、引き続き維持すべきである。MASの役割は、市場で何が入手可能か、また、人々のニーズが満たされていないのはどこかということに常に把握しておくことであり、他の機関や団体にサービス提供を促すことを通じて、あるいは、自身で直接に提供することによって、重要なギャップを確実に埋めるようにすることである。

また、現在のMASウェブサイトについて、レ

ビュー・チームは、多様なアドバイスや情報が至る所で入手可能な状況を勘案すれば、これ以上の資金投入は必要なく、MASは、自身のウェブサイトの内容を改善するよりは、むしろ、人々を高品質の情報に導き、他のプロバイダーの向上を支援することに力を注ぐべきであると指摘している。その上で、レビュー・チームは、MASが市場のギャップを埋めるための方法として、以下を掲げている。

① 最優先分野における新規の、あるいは、革新的な開発のための呼び水として資金を提供すること。非営利団体は、開発がコストパフォーマンスの高いものであることを示すことが出来れば、こうした資金を受ける資格がある。事例としては、特別なアプリやエデュテインメント・ツール (edutainment tool)<sup>17)</sup> などがある。

② 民間の仲介業者のサービス開発を促すこと。

③ 他の団体に対して市場におけるギャップを埋めるように説得することが出来ない場合、当該分野におけるエキスパートに委託して、その配布を確実に行うこと。

(b) ファイナンシャル・ヘルプラインを提供するレビュー・チームによれば、消費者へのウェブ・ベースの情報提供には、良質のものが数多く存在するが、その一方で、明瞭な、情報に基づく、偏らない方法で、金融サービスや商品についての消費者の疑問に答えることが出来る専用の専門的なヘルプラインを提供しているところはどこにもない。多くの人々が、ウェブ・チャネルを利用することに満足しているのは事実であるが、ヘルプラインは、オンライン検索よりも誰かと会話することを望んでいる人々にとりとりわけ価値

のあるサービスを提供することが出来る。

MASは現在、電話チャネルによるマネー・アドバイスを提供しているが、これは、もっぱら債務回避を中心とするものである。新たなフィナンシャル・ヘルプラインは、幅広い様々な疑問にさらに深く答えることが出来る専門技術をもつもので、これまでのアプローチとは全く異なる。レビュー・チームは、サービス提供におけるギャップの存在を確認しており、多くの関係者もこれに同意しているが、更なる需要分析が必要であり、そのため、MASは、出来るだけ早く、フィナンシャル・ヘルプラインの試行を始める必要があるとしている。さらに、MASは、FCA及びFOS (Financial Ombudsman Service) とヘルプラインの開発において密接に連携すべきであり、この三つの団体が、消費者の質問にかかわる各々の役割と責任について合意し、金融サービスについ

ての一般的な消費者の疑問と誤解がMASのフィナンシャル・ヘルプラインによって対処される仕組みのフロント・エンド誘導システムを運営することになれば、連携による相乗効果が十分に引き出される可能性があるとみている。

(c) 学校における金融教育を支援する

金融教育は、現在、ナショナル・カリキュラムに組み込まれ、資金的にも時間の上でも、膨大な資源が金融サービス会社等によって投入されている。現在までのところ、これらの異質なイニシアティブを一つにまとめ、ベスト・プラクティスを特定し、利用可能な資源を最大限に活用するためのメカニズムは存在しない。また、学校に対する公式なインセンティブの枠組みもない。MASは、相対的に少ない資金の投入で、この状況を改善することが可能である。こうした認識に立つて、レビュー・チームは、MASが以下を達成す

るよう提言している。

・学校における数多くの業界イニシアティブの戦略的な調整と品質保証

・業界のイニシアティブへの品質保証の提供

・専門的知識・技術を持つ慈善団体の支援

・教師を支援するために高品質のリソースを取り

まとめる Schools Portal の構築

(d) 消費者理解を促進する

リテール金融会社が、顧客にとって理解しやすい商品情報を提供する必要性は現在でも高い。MASはここでさらに大きな役割を発揮すべきである。公的な規制領域の外に位置しているため、MASは、リテール商品情報の明瞭性及び簡便性を向上させるために、銀行、保険会社、アセット・マネジメント会社、消費者信用セクターと連携するうえで絶好の位置を占めている。こうした認識に立って、レビュー・チームは、MASが業界と

連携して商品についての消費者情報を簡素化し、商品内容を従来以上に比較可能なものとするよう支援すべきであり、また、そうした機運を維持するために、いくつかのプロジェクトに取り組むべきであると述べている。

すでに述べたように、人々は、広範な情報源から情報を収集し、金融サービスの支援を受けており、こうした市場は急速に成長している。素晴らしい情報や入手可能な支援もいくつかある一方で、胡散臭い情報もかなり存在する。また、多くの民間プロバイダーは良い情報を提供しているものの、販売プロセスにリンクしている場合も往々にして見られる。一方、MASの現在までのアプローチは、人々を自分のウェブサイトに誘導するということであったが、こうしたアプローチはもはや適切なものとはいえないとして、レビュー・チームは、MASが果たすべき重要な役割は別の

ところにあると指摘している。

レビュー・チームによれば、一般情報 (generic information) 及びジェネリック・アドバイスは FCA による規制の枠外にあり、また、消費者をよりよいプロバイダーに導くための情報源やプロバイダーの適格性 (妥当性) にかかわる独立検証は入手不能、さらに、標準 (standards) を引き上げるためのプロバイダーへのインセンティブというものも存在しない。この市場の重要性と広がりにより鑑みれば、MAS は、他の全てのプロバイダーの品質 (クオリティ) の「監視者 (guardian)」として行動することによって、大きな価値を付け加えることになるだろうとして、レビュー・チームは、MAS が、クオリティの高いサービスを特定し、消費者をそこに誘導することによって、この役割を果たすべきだと進言している。

そのために、MAS は、「消費者志向の品質基準 (consumer-oriented quality criteria)」を設定し、独立の専門家の委員会 (Expert Advisory Panel) を設置し、ウェブサイトにプロバイダーをリストアップし、さらに、MAS Quality Mark を付して優秀なプロバイダーを顕彰することを検討すべきであるとしている。

#### エ 規制当局との連携

英国における金融サービス規制の枠組みは、分野ごとに特定の規制機関を設置して、役割と責任を分担させるというものである。FCA は規制実施機関であり、Financial Service Consumer Panel は規制機関に対する専門的な消費者対策のアドバイザーであり、FOS は金融消費者に対する紛争処理サービスの提供者であり、そして、MAS は消費者の金融能力と理解の向上をなう団体である。これらの団体はすべて大量の仕事を抱

えている。しかし、レビュー・チームは、この規制システムは、より協調的なアプローチが採用されれば、全体的にもっと効率性が高まるのではないかと見ている。

オ アカウンタビリティの枠組みと強化

(a) 現在の枠組み

FCAは、MASの理事会メンバーの任命及び解任については責任を負うが（会長及び最高執行責任者については財務省の承認が必要）、任命に際しては、理事会メンバーのFCAからの独立性を確保することも求められている。また、MASは年次予算及び年次報告書をFCAに説明する義務があり、FCAはそれを採択しなければならぬ。

MASの二〇一五／一六年度事業計画における総額八、一一〇万ポンドの予算は公共支出であり、財務省事務次官は、議会にそれを説明する義務を負う。

財務省はMASの予算と事業計画について相談を受けなければならない。

FCAがMASの予算と事業計画を精査し、異議を申し立てることは可能であるが、現在の枠組みのもとでは、FCAがMASの戦略的アプローチについてとやかく意見を述べ、その責任を問うことは困難である。

(b) 枠組みの強化

レビュー・チームは、現在のアカウンタビリティ体系は弱体であり、これを強化することによってMASは恩恵を受けられると見ている。短期的には、現行の法的枠組みの範囲内で、MAS、財務省及びFCAが、MASのアカウントビリティの枠組みを強化するための以下のような対策について合意することが可能であるとしている。

・財務省とFCAは、MASの戦略設定、権限の

解釈を支援するために、消費者理解と金融能力のための戦略的優先順位に関する見解を提示することが出来る。

・MASは、より有意義な方法で、その戦略と事業計画について相談し、全ての関係者と関わりを持ち、フィードバックに耳を傾けることを示すことが出来る。

・MASは、資金を供与している金融サービス業界と積極的に関与し、利害関係者が年間支出、パフォーマンス、効率性を精査することが出来るように一層透明な情報を公表することが出来る。

・デット・アドバイス運営グループは、MASのデット・アドバイス業務の精査及びアカウンタリティの強化について支援すべきである。

長期的には、MASの法的枠組みの修正を視野に入れる必要があると見られる。レビュー・チーム

ムは、そうすべきかどうかの判断は独立レビューの範囲を超えるので差し控えるが、いずれ政府は、MASの法的枠組み及び構成を修正すべきかどうかの判断を迫られることになるのではないかとしている。

以上が、レビュー・チームによるMASレビューの概要であるが、こうしたレビュー結果を踏まえて、レビュー・チームは、MAS及び政府に対して、二五項目にわたる提言<sup>18)</sup>を行っている。

### Ⅲ 独立レビューに対するMAS及び政府のレスポンス

#### 1. MASのレスポンス

上記独立レビューに対するMASのレスポンスは、MASの最高執行責任者から財務省経済担当副大臣への書簡という形で行われ、独立レビュー

と同時に公開されている。

ア デット・アドバイス

MASは、デット・アドバイス部門の強化にかかわる独立レビューの提言については基本的にこれを受け入れ、これらの提言を実施するために、非営利のデット・アドバイス・パートナー、クレジットの主要提供会社、その他の債権者との連携を一段と強化することを表明した。

デット・アドバイス運営グループ (Debt Advice Steering Group) の設立について、MASは、すでに当該グループの新設を決め、同グループのシニア・メンバーの指名準備に取り掛かっており、二〇一五／一六年度第一四半期に第一回のミーティングを開催することを視野において、委員会への付託事項を準備中であると回答している。また、当該グループの役割については、効果的なトリアージ（優先順位づけ）など、部門

を支援するための新たなイニシアティブにかかわる取り決めを行い、資金が可能な限り有効に配布されていることを確認することで、MASを支援することになるとしている。

問題債務を抱える消費者が、早い時期にアドバイス機関に注意を向けるように仕向けるための「ナッジ」プロセスの活用について、MASは、すでに、現在の介入の有効性を評価し、ナッジ・テクニックを完全に組み込んだ新たな介入を試験的に導入するための作業に着手しており、これをサポートするために、早い時期に支援を必要とする消費者を特定し、彼らに支援の手を差し向けるためのベスト・プラクティスを共有する目的で、債権者との共同イベントの開催を検討中であるとしている。

また、デット・アドバイス提供の効率性を高めるための部門横断的なプロトコル（議定書）の受

け入れ促進について、MASは、顧客のアウトカムの一貫性のある計測方法、デット・アドバイス・プロバイダーのクオリティ標準を引き上げるための共通の評価ツールキット、さらに、顧客が収入と支出を記録するための標準テンプレート（铸型）となる標準財務諸表（Standard Financial Statement）、アドバイス・プロバイダーがニーズに最も適合するアドバイスを顧客が受け取るこゝとが出来るようにするために利用可能な共通初期アセスメント（Common Initial Assessment）等を開発中であると回答している。

#### イ 直接的なマネー・アドバイスの提供

独立レビューは、MASが新たなウェブサイト・モデルに移行し、マーケティング活動への支出を最小限に抑えるべきであるとしている。これに対して、MASは、MASが展開してきたマネー・アドバイスにかかわるマーケティング

は、フリー・アドバイスを求める消費者にとつてMASは最初の切り所であるという消費者の認識を喚起し、高める役割を果たしてきたと主張しており、その結果、現在は、こうしたマーケティングへの支出を大きく削減することが可能になったと反論している。

独立レビューは、また、消費者が多くのオンライン・データソースからのフリー・アドバイスにアクセスできる現在、MASが直接に配布するアドバイスの範囲についての疑問を提示しているが、MASは「これは筋の通った指摘である」として、「レポートは、MASの運営モデルを変えよう提言している。それは、MASに、市場にあきらかにギャップが存在する時に限って一般的マネー・アドバイス（generic money advice）を提供するよう求めている。換言すれば、MASは、適切なアドバイスを提供することが出来る他

の機関に消費者を誘導すべきであると言っている。これらの提言は、MASの大きな改革を求めるものである。彼らはまた、いくつかの複雑かつ困難かもしれないトレード・オフを提起している。それは、財務省及びFCAとの密接な連携である。MASは、こうした提言をどのように実施すれば消費者ニーズを満たすことが出来るのかということについて完全に理解し、また、消費者がアドバイスを求めることのできるような信頼すべき公平な場所を残すよう努める必要がある」と述べている。

新たなビジネス・モデルを構築するために、独立レビューは、一連の詳細な対策を推奨している。その対策というのは、MASのウェブサイトを作り直すこと、他のプロバイダーを「品質マーケット」を与えて認定すること、MASのマナー・アドバイス・テレフォン・サービスとマナー・アド

バイス対面サービスを「デット・アドバイス」に統合すること、金融商品に関するより技術的な支援を提供する新たな電話サービスを提供すること、などである。

こうした課題に対応するために、MASは、二〇一五年度において、現在の市場における消費者ニーズの完全な理解を目的として、FCAとの密接な連携のもとに、徹底的な調査を行うとしている。この作業の一部として、MASは、独立レビューで示唆された改革の実行の実現性について検討するとともに、こうした対策が消費者に付加価値を与えるかどうかについても検討する。そして、どの様なビジネス・タイプが、規模、予算、人材、配布メカニズムの観点から見直された目的を実現させるために必要なのか、そうしたビジネスのタイプに向けて、MASはどのように行動すればよいか、また、そのために必要な時間はどの

くらいか、などについて評価を行うと述べている。

また、独立レビューの提言への取り組みに際して助言を提供し、調査の具体化を支援し、新たに出現した調査結果について検討し、厳格な監視を行うために、MASは、ステークホルダー委員会を設置するとしている。この委員会は、少なくとも、業界からのエキスパート（専門家）及び技術者、消費者団体、ボランティア部門、学者によって構成されることになる。

MASは、上記の調査結果とそれに基づく具体的なアクションプランを、二〇一五年夏に、FCA及び財務省に提出するとしている。

ウ ギャップの埋め手、調整者、部門のリーダーとしてのMAS

MASは、アドバイスにおけるギャップを埋めるべきであるという独立レビューの忠告に対し

て、これは、二〇一〇年における組織の設立当初から組み込まれていたものであり、MASは、政府の新たな Pension Wise というガイダンスの導入を支援することによって、すでにこれを実施していると述べている。Pension Wise ガイダンスは、退職に先立って予算を策定する方法、退職アドバイザー要覧（住所録）、個人年金の比較表などの退職前及び退職後の人々を支援するための新たなオンラインのコンテンツを含むが、これらはすべてギャップを埋めるためのものである。

しかし、重要なことであるが、「ギャップ・テスト」は、入手可能性はもちろん、品質やサービスの配布範囲にかかわる問題についても考慮しなければならぬ。たとえば、完全に独立した情報が極めて重要となる地域がある。金融サービス社から入手可能な情報を利用しない、あるいははたかたくない消費者も数多く存在する。

MASは、独立レビューが、UK金融能力戦略

(Financial Capability Strategy for the UK、以下「UK戦略」という)のリーダーシップを通じて金融能力部門 (financial capability sector) のリーダー及び調整役となるというMASの努力を支持しているとして、今後とも、UK戦略を通じて、民間あるいは非民間のステークホルダーとのかわりを強め、政策立案者、コミッショナー、資金提供者に対して、何が役に立つのか(あるいは役に立たないのか)についての証拠をより有効に活用し、ベスト・プラクティスを採用するための支援を行うことによって、当該部門の有効性と効率性を改善するために主導的な役割を果たすとしている。二〇一五年に、MASは、オンラインによるエビデンス・ハブ (Evidence Hub) を開設した。これはだれでもアクセス可能かつ検索可能であり、ベスト・プラクティスに関する最新の証拠

を集約している。

また、MASは、金融能力評価ツールキット (Financial Capability Evaluation Toolkit) を稼働させた。これは、関連機関に対して、彼らのプログラムの効果(影響)を従来以上に確実かつ一貫した方法で計測するために必要なガイダンス及び実際のな支援を提供することを意図したものである。

#### エ 金融教育

MASは、学校における金融教育に関して、MASが従来以上の積極的かつ戦略的な調整の役割を果たすことを考慮すべきであるという提言を歓迎すると述べている。二〇一五年、MASは、教師及び両親のための金融教育評価の枠組みを導入する予定である。これは、金融能力介入を実施する人々がベスト・プラクティスを把握し、活用し、評価するうえで支援を行うためのものであ

る。MASは、今後、この提言をさらに前進させるためにMASがとるべき方法について、関係機関と共同して計画を策定する予定である。

オ FCA及び規制機関との連携強化

MASは、FCA及びその規制機関との結びつきを強めることを求めた独立レビューを歓迎している。MASはこの提言を全面的に支持し、この提言を、FCA、FOS及びFSCP (Financial Services Consumer Panel) と連携して推進する。MASは、それぞれの権限のシナジー効果を活用するために、FCAと密接に連携するが、重要なのは、MASの知見をFCAと共有することであり、FCAの政策策定に、MASの専門知識が役に立つようにすることであると述べている。MASはまた、UK戦略の展開に際して、FCAとの緊密な連携を期待するとしている。

## 2. 政府のレスポンス

独立レビューとMASのレスポンスに対して、政府はこれらを基本的には歓迎するとしながら、以下のようなレスポンスを公表している。

ア デット・アドバイス

独立レビューは、MASに対して数多くの提言を行っている。これらの提言には、債権者が早期に債務トラブルに気づき、借金を抱えた人々が助言を受けるようにするために「ナッジ (nudge)」プロセスを活用すること、が含まれる。この提言は、債務がコントロール不能に陥ることを回避するための重要なカギとなる。独立レビューは、また、MASが債務助言提供者と協力し合って、人々が彼らのニーズに最も適合するチャネルを通じて助言を受け、それによって、消費者にとっての結果および助言提供の効率性に資する共通の事前格付けシステムを採用するよう彼らに働きかけ

るよう提言している。

さらに、もう一つの重要な提言は、デット・アドバイス運営グループの設立である。当該グループにはデット・アドバイスの資金提供者、デット・アドバイスの提供者が含まれ、当該セクターをサポートするための新たなイニシアティブの範囲について合意することを目指す。政府は、この提言がデット・アドバイスにかかわる提言を全て実施することを容易にする重要な尺度であり、これが、フリー・デット・アドバイスの提供の効果および効率性を高めることに資すると考えており、MASがこれらの提言を受け入れ、すでに実施に向けてステップを踏み出したことを歓迎していると述べている。

独立レビューは、利息及び返済金の凍結による猶予 (breathing space) 付きの特別な債務返済スキームを消費者の合意の下で提供し、様々なク

ラスの債権者に公正で適切な債務支払いのための基盤を確保するために、政府が債務管理の法的な枠組みを見直すよう提言している。これについては、消費者が債務に取り組む際の手助けとなるように、適切な選択肢とインセンティブが入手可能となるようにすることは極めて重要であり、消費者もこの提言を喜んで受け入れることだろうというところで政府の見解は一致していると述べている。

MASのデット・アドバイスは、FCAが認可した金融サービス企業に賦課する課徴金 (levy) によって運営されているが、二〇一五／一六年度から、この資金供給ベースが拡大され、FCAによって消費者信用活動を認可された企業も、はじめてこれに含まれることになった。政府は、MASのデット・アドバイスに資金を提供するとしてエネルギー及び水道業界からのコミットメントを

歓迎するとしている。政府は、ユティリティ業界が、消費者の負債が彼らにとって相対的に大きな意味を持つということを反映するような方法でMASのデット・アドバイスへの資金拠出に貢献することが重要であると考えている。政府は、今後とも引き続きユティリティ業界による支援を見込んでおり、支援額の増大も期待している。

#### イ マナー・アドバイス

お金をうまく管理することが必要であると考えている人々を支援するということは重要である。人々が質の高い情報、アドバイス、資料を、彼らのニーズに合致するソースから入手できること、あるいは、その利用を促すことは、立ち直る力を構築し、独立性を確保し、彼らが債務問題に陥る可能性を減らすうえで有用である。これが、マナー・アドバイスにかかわる政府の考え方である。

独立レビューは、MASのアプローチについて、いくつかの重要な疑問を提起している。それは、MASが、その果たすべき戦略的な役割も含めて、この課題にどう取り組み、また、その法的権限をいかに解釈しているかということである。MASは、供給におけるギャップを認識しそれを埋めることに確固として注力しなければならぬ。それによって、MASは、コンテンツやサービスの重複による資源の無駄遣いを避け、あるいは、他のソースを締め出すことを回避することが出来る。

MASのマナー・アドバイスに関して政府が今後の重要課題と認識している諸課題は以下の通りである。

・特定されたニーズが存在する場合には、効果的にギャップを埋めること（独立レビューは、例えば、フィナンシャル・ヘルプラインの設置を

- ・推奨している)。また、その効果に疑問がある場合、あるいは重複が存在する場合には、直接的な配布 (direct delivery) を減らすこと。
- ・埋めなければならぬギャップが存在する場合には、そうしたギャップを埋めるための代替手段 (例えば、ギャップを埋めるために他の機関に助成金を供与することなど) を持つことが出来るように、そのための様々なアプローチを開発すること。
- ・MASの仕事の照準を金融情報や金融アドバイスの他の供給源の水準を高める方向に定め直し、可能であれば、MAS以外の機関によってギャップが埋められるようにすること。
- ・MAS以外の機関あるいは企業の事業領域、リソース、専門知識・技能・技術を活用するために、そうした機関ないしは企業の戦略的コーディネーターとしての位置づけを強化するよう努めること
- ・他機関がそこから消費者行動の知見や知識を引き出すことができるような専門知識の拠点 (ハブ) としてMASを位置付けること。
- ・金融サービス部門から資金供与を受けている学校におけるイニシアティブとの連携をもっと強めるようにすること。
- ・政府は、マネー・アドバイスという役割にかかわる独立レビューの提言の多くが、通説への疑問や現状への疑義の核心をついたものであると考えており、独立レビューによって提起された極めて重大な疑問に取り組むために、MASが行った以下のコミットメントを歓迎している。
- ・独立レビューのエビデンス・ベースの内容を詳しく研究し、併せて、提言の実用性についても詳細に検討する。
- ・埋めなければならないギャップが存在するかど

うか、また、直接配布 (direct delivery) から撤退できるか、あるいは撤退すべきかどうか (ギャップが存在しない場合あるいはニーズを満たすために代替手段又は革新的な方法を利用する場合の撤退も含む) を徹底的に再評価し、チャレンジ・パネルを開催する。このパネルのメンバーとしては、少なくとも、業界の専門家及び実務家、消費者グループ、ボランティア部門、学者が含まれる。パネルの役割は、レビューの疑問に対応するためのMASの仕事について精査することである。

政府は、MASによる調査と改革案は、消費者に役立つ配布という原則に導かれたものでなければならぬと明言している。消費者は、彼らが必要とする情報、支援及びツールを、適切なチャネルを通して、また、彼らが信頼するソースから入手できなければならない (ただし、こうしたリ

ソースのクオリティが保証されることが前提となる)。これが、MASにとって、さらに詳細な調査に全力で取り組まざるを得ないようないくつかの重要な課題をもたらすことになる。

そうした課題の一つは、MASによる介入が必要かどうかということである。公平な情報及びアドバイスの提供は、市場によって異なる可能性があり、MASによる介入の必要性は、(消費者の観点から) 高水準で信頼に足る情報源がMAS以外に利用可能かどうかにかかっているからである。これはMASのギャップ分析において重要な考慮すべき事項となる。

第二は、MASが情報及びアドバイスのプロバイダーに対して、これまで以上の大きな役割を果たすべきだという独立レビューの提言に関して、MASとFCAによってもたらされる実地的な、あるいは、法的な問題についての懸念である。こ

の課題に関して、政府は、MASとFCAが彼らの権限と得意分野の相乗効果を生かすために、彼らが最も効果的に協業できる方法について特定するという両者によるコミットメントを歓迎している（このコミットメントには、FCAがその認可企業に対して消費者をMASに誘導するよう求めるべきだとする提言への配慮も含まれている）。

第三の課題は、MASと他の重要なステークホルダー（営利企業および非営利企業の双方）とのかわりを一段と深めることである。それは、金融情報及び助言部門と連携して影響を及ぼし、また、改革と良き慣行を広めかつ促進するために、MASのUK戦略の上に構築されることになる。

第四の課題は、デット・アドバイザー・アドバイザーの機能をより良く調整できる方法についての調査である。債務問題に陥る危険性のある消費者を守ることは、彼らが、早い時期に債務問

題が問題債務に陥ることを阻止するために必要な支援を受けることを促し、また、それが、効果的な介入のカギとなる。これは、MASは、問題債務を抱えて苦しんでいる消費者を特定し照会するために債権者と協力すべきだとする独立レビューの提言を成功裏に実施するための鍵となる。

第五の課題は、将来、金融的に独立し、金融回復力に富む大人になるために、子供たちが学校の金融教育にスムーズに参加できるよう支援することである。これこそ、政府が、二〇一四年度からセカンダリー・スクールの全国カリキュラムに金融教育を導入する重要な一歩を踏み出した理由である。政府は、金融サービス部門が資金を供給し、あるいは、開発を主導したリソースやイニシアティブを連係し活用することが利益をもたらすという独立レビューの評価に同意している。従って、政府は、MASが学校への金融教育の埋め込

みにおいてより強力な戦略的な調整と支援の役割を果たすべきだとの独立レビューの提言を推進するため、ここ数カ月の間に計画を策定するといふMASによるコミットメントを歓迎している。

ウ ガバナンス、アカウントビリティ及びFCA規制機関との協調

独立レビューは、MASとFCA及びFCAの規制下にある機関 (regulatory family) との関係をさらに強化するための何らかの方策がとられるべきであると提言している。政府は、全てのレベルにおいて彼らがより密接に協力できる方法を早急に特定するとする両機関によるコミットメントを歓迎し、特に、コミットメントが、「消費者行動及び様々なタイプの介入の有効性に関するMASの知見が、FCA規制機関の注目するところとなり、彼らが共通の目標達成に向けて共に働き、その結果金融情報及び助言市場が消費者にとって

より良く機能するようになることを目指す」としている点に注目し歓迎している。

独立レビューは、FCA及び政府は、MASの説明責任 (アカウントビリティ) を強化するために採用可能な短期の諸対策としてどういうものが考えられるかを検討すべきであると提言している。MASは独立機関であり、最終的には財務省に対して説明責任を有する。FCA (自身は独立機関である) は、MASの予算及び事業計画、理事の任命及び異動の承認について法定の監督責任を持つ。従って、政府の介入については、明確な制限が存在する。しかし、政府とFCAは、現在の法的枠組みの範囲内で、説明責任協定をさらに強化し、戦略的アプローチに関して政府とMASの間のコミュニケーションを改善するためにどのような機会があるかについて調査すると明言している。

## おわりに

MASを巡る議論の概要は以上の通りであるが、独立レビューの提言への対応については、引き続き、MAS、FCA及び政府による分析と検討が行われている。

MAS及びFCAは、今後数カ月の間に、独立レビューの提言について検討と分析をすすめ、その分析結果とアクションプランを、本年秋に財務省に提出することをコミットしているが、政府は、独立レビューがもたらした未解決の問題に取り組むための彼らのコミットメントを歓迎しながら、MAS及びFCAの策定するアクションプランが、MASがその付託された権限を遂行するための方法を具体的に改善することにつながるものであることを期待していると述べている。

こうした政府の反応から見れば、今のところ、政府は、MASの解体までは視野に入れていないと思われるが、継続中の独立レビューの分析結果を、MASに対する法的権限の変更の可否を含めて、本年末までに公表するとしており、MASの法的権限の見直しの可能性は否定できない状況にある。いずれにせよ、今回の独立調査を踏まえて、英国の金融教育に重要な転換がもたらされることになりそうだ。

### 《独立レビューによる二五項目の提案》

A1 MASは、出来るだけ早い時期に、債権者の代表者からなるハイレベルのデット・アドバイス運営グループを立ち上げるべきである。この運営グループには、フリー・デット・アドバイスの効率性、有効性及び届く範囲を改善するために、'Citizens Advice' Step Changes' Money Advice Trustの最高執行責任者もメンバーとして加わる。当該運営グループはMASのチェアマンによって主宰されるべきである。

A 2 M A Sは、デット・アドバイスを必要とする消費者を最もふさわしいチャネルに誘導するために、共通のフロント・エンド・システムの提供について、主要なフリー・デット・アドバイス提供者間の合意を仲立ちするための場として、デット・アドバイス運営グループを活用すべきである。

A 3 M A Sは、金融サービス業者からの課徴金とエネルギー及び水道部門からの任意拠出金を含むデット・アドバイスのために利用可能な資金が、最も効果的な方法で配分されるようにするために、当該運営グループと連携すべきである。

A 4 M A Sは、問題債務を抱える消費者が、早い時期に、助言機関に注意を向けるように仕向けるために、「ナッジ」プロセスの活用についての合意を促すべく、債権者及びデット・アドバイザーに働きかけるべきである。

A 5 政府は、債務管理（債務統治）のための法的枠組みを見直すべきである。それは、利子や手数料を凍結することによって、猶予を提供する特別な債務返済スキームに同意する消費者に供するため、また、様々な債権者への債務返済のための公正かつ適切な根拠を確保するために行われるべきである。

A 6 M A Sは、問題債務を回避する方法、アドバイスの選択肢、そして、早期に支援を求めるとの重要性について消費者の自覚を促すために、業界、慈善団体、メディアと連携すべきである。

A 7 M A Sは、機会があれば、対面、電話、ウェブによる債務回避を、デット・アドバイスのためのファンドに統合することを考えるべきである。

A 8 M A Sは、デット・アドバイス提供の効率性を高めることを目的に、部門横断的な共通プロトコル（議定書）の受け入れを促進するために、デット・アドバイザー、債権者と連携すべきである。

A 9 M A Sは、ミステリー・ショッピング（客を装った調査員による店舗調査）を引き受け、情報を集め、業者と密接にかかわり、良い慣習、悪い慣習を特定してそれを公表することによって、より広いデット・アドバイス市場において標準（standards）を引き上げるために働くべきである。

A 10 M A Sは、新たなウェブサイト・モデルに移行し、マーケティング活動への支出を最小限に抑えるべきである。

A 11 F C Aは、リテール業者に対して、M A Sのウェブサイトおよびヘルプラインを奨励するように求めるために、ルールを策定すべきである。

A 12 M A Sは、サービス提供におけるギャップを特定し、グラント・ファンディングなど、そうしたギャップに対処するための措置を講じるべきである。

A 13 M A Sは、フィナンシャル・ヘルプラインをまず試験的に導入し、その後、それを設置すべきであり、また、それは、リテールの金融サービス業者によって奨励されるべきで

ある。MAS、FCAおよびFOSは、金融問題についての消費者の疑問（質問）に対して、効果的な誘導（トリアージ）と「ワン・ストップ・ショップ」を保証するために協力すべきである。

A 14 MASは、消費者向けの商品情報を簡素化し、商品の特性をさらに比較しやすくするために、業界との連携を強めるべきである。MASは、こうした動きを今後とも維持するために、毎年、関連するいくつかのプロジェクトにかかわるべきである。

A 15 MASは、情報及びガイダンスの提供者がより良い慣行を採用するよう促すための様々なアプローチを通して、消費者への情報提供に、品質の向上、イノベーションそして良い慣行をもたらすようにすべきである。

A 16 MASは、消費者サイドに立った品質基準を設定するとともに、独立専門家の委員会を開設し、自身のウェブサイトにプロバイダーをリストアップし、良好なプロバイダーをMAS Quality Markで顕彰することの可否を検討すべきである。政府は、この分野におけるMASの法的権限を明確にする必要があるかどうかを検討すべきである。

A 17 MASは、重要な問題に関する消費者教育キャンペーンを推進し、コディネットするために、業界、消費メディアなどと連携すべきである。

A 18 MASは、教育省及び必要に応じて権限を委譲された

管理組織に関与しつつ、学校の中に金融教育を埋め込む際に、戦略的な連携・支援という任務を強力に果たすべきである。

A 19 MASは、知見を共有するためのリサーチ・ハブ（リサーチ拠点）を開設し、Annual Review of Financial Healthを公刊すべきである。

A 20 MASは、消費者行動にかかわる問題点を抽出し、FCA等行政機関がどのような点に注目しているかを理解しつつ、必要であれば、最も効果的であると思われるいくつかの救済方法に関して彼らと協働すべきである。

A 21 FCAとMASは、金融情報の提供及びアドバイスをを行うために、お互いにもっと密接に連携すべきである。そうすることで、デット・アドバイスマarketは、消費者にとってより良い市場になる。

A 22 MASとFSCPは、それぞれの責任をお互いにサポートするために、強力な連携を構築する方法についてレビューすべきである。

A 23 政府とFCAは、知力と知見を共有するために、密接なパートナーシップを構築すべきである。

A 24 政府及びFCAは、MASのアカウンタビリティを強化するために、どのような短期的な手段を取り得るのか検討すべきである。

A 25 MAS理事会は、新たなビジネス・モデルに適合する

組織とするために、出来るだけ早く、強化されるべきである。

(注)

(1) MASは、二〇一〇年金融サービス法に基づいて、金融サービス機構 (Financial Service Authority, FSA) の持つ金融教育機能を発展的に継承し、「公衆による金融事情等の理解の向上」を機能としてもつ独立法人として、二〇一三年三月に設立された。MAS設立の経緯と主要業務については以下を参照されたい。

大橋善晃「英国の消費者金融教育を主導する独立機関MAS」『証券レビュー』第五二巻第一一号、日本証券経済研究所、二〇一二年十一月。

(2) House of Commons Treasury Committee, *Money Advice Service Seventh Report of Session 2013-2014*, December 3, 2013.

(3) 財政委員会がMASの効率性を問題にする理由の一つは、MASの財源が、FCAの管轄下にある金融サービス提供機関への課徴金に依存していることにある。報告書によれば、MASは、FCAの監督下にある金融サービス提供機関に対する二つの課徴金 (two levies) から資金提供を受けているが、その一つはマネー・アドバイスのためのものであり、もう一つはデッド・アドバイスの支援及び提供のためのものである。二〇一二／一三年度のMA

Sの総予算八〇・八百万ポンドのうち、四六・三百万ポンドがマネー・アドバイスに割り当てられている。これは、金融サービス市場法 (FSMA) の認可機関である支払機関 (payment institution) 及び電子マネー提供者からの拠出金である。また、デッド・アドバイスには、三四・五百万ポンドが割り当てられているが、このうちの一五パーセントは、預金受け入れ機関 (deposit acceptors) からの、八五パーセントは住宅金融会社 (home finance providers) 及び住宅金融管理会社 (home finance administrators) からの拠出金であった。

(4) National Association of Pension Fund's CEO, *Consumer Futures* の会長等々歴任。

(5) HM Treasury, *Review of the Money Advice Service*, March 2015.

(6) HM Treasury, *The Government's Response to the independent review of the Money Advice Service*, March 2015. The Money Advice Service, *the Money Advice Service's formal response*, 20 March 2015. (本レスポンスは、MAの最高執行役のMs. Caroline Rookesから財務省経済担当副大臣 Andrea Leadsom 下院議員あつての書簡という形をとっている)

(7) 財務省は、これを、「個人の特定の金融状態を考慮するが、商品の推奨をもたらさない」、規制されないアドバイス

- (unregulated advice)」と定義している。
- (8) The Money Advice Service, 2012/13 Business Plan.
- (9) フィナンシャル・ヘルス・チェックは、ネット上で数分間の簡単な手続き(質問表への記入)を踏んで、人々が彼らの財務状況を見直し、自分自身のアクションプランを作成できるように設計されたツールである。以下を参照されたい。大橋 善晃「英国の消費者金融教育を主導する独立機関MAS」『証券レビュー』第五二巻第一一号、日本証券経済研究所、二〇一二年一月。
- (10) この二つの課徴金については注3を参照されたい。
- (11) HM Treasury, *Thorsen review of generic financial advice*, March 2008.
- (12) Program for International Student Assessment, 経済協力開発機構(OECD)による国際的な生徒の学習到達度調査。日本では「国際学習到達度調査」ともいわれている。
- (13) 二〇一〇年金融サービス法第二条。
- (14) 二〇一〇年金融サービス法付属規定IパートIの二。
- (15) ナッジ(nudge)とは英語で「人をひじで軽く押ししたりついたりすること」を意味する。行動経済学と呼ばれる研究分野から出てきた用語で、選択肢をうまく設計したり、初期設定(デフォルト)を替えたりすることで、人々に特定の(望ましい)選択を促すという意味がある。米国では伝統的に、政府の役割を否定的に考える人々と政府の介入を肯定的に考える人々がいて、前者は「リベタリアン」、後者は「パターナリズム」と呼ばれることがあるが、「ナッジ」は、ちょうどその中間に位置するもので、個々の選択の自由は尊重するが、規制者が弱い形で関与して社会をよい方向に導こうという考え方である。
- (16) Money Advice Service, 2014/15 Business Plan.
- (17) Education と entertainment の合成語で、ゲーム感覚で遊びながら学習できるソフトウェアのことを指す。
- (18) 二五項目の提言は、文末に列記したので、参照されたい。
- (19) 二〇一二年末に始まったこの戦略は、クオリティ、イノベーションおよびグッド・プラクティスをもたらすことを通じて、金融能力を向上させようとするものである。二〇一四年九月、MASは、共同作業の優先分野および消費者支援のためのハイレベルのソリューションを中心とした戦略案を公表している(www.fincap.org.uk)。

(おおはし よしあき・当研究所特別嘱託調査員)