

英国における金融教育（3）

政府による金融能力への取り組み

平成21年7月10日

大橋 善晃

（日本証券経済研究所）

英国における金融教育(3)
政府による金融能力への取り組み
(要旨)

本稿は、英国の金融教育に関する第 3 回目のレポートである。前回のレポートで紹介したとおり、1998 年に FSA の主導で始まった英国の金融教育は、2003 年 11 月の FSA による「金融能力国家戦略に向けて」と題する報告書の公表を契機としてセカンド・フェーズに入った。FSA による金融教育への取り組みは国家戦略として位置づけられ、その後実施された国民の金融能力に関するベースライン・サーベイを踏まえて、2006 年 3 月、新たに 5 年間の戦略目標が設定された。この FSA による金融能力国家戦略は、2011 年の目標最終年度に向けて、現在も進行中である。

この間、政府は、経済、社会、人口構造の変化という大きな環境変化への対応の一環として、金融面では、金融サービス市場の機能強化を目指し、効率的で独立したリスク・ベースの規制体制の構築、仕組みが簡単で低コストの投資商品の市場への投入促進などもっぱらサプライサイドに重点を置いた対策を推進してきた。しかし、その過程で、政府は、こうしたサプライサイド対策は、消費者が市場において積極的な役割を發揮するようになれば、もっと大きな効果を發揮するのではないかとの認識を深め、こうした認識の下に、政府としての金融能力への取り組みが開始されることになった。

本稿は、こうした政府による金融能力への長期的な取り組みについて、その概要を紹介する。

政府による金融能力への取り組み

日本証券経済研究所
専門調査員 大橋 善晃

はじめに

前回のレポート¹において概観した通り、1998年にFSAの主導によって始まった英国の金融教育は、2003年11月のFSAによる「金融能力国家戦略に向けて」と題する報告書の公表を契機としてセカンド・フェーズに入ることになった。FSAによる「金融教育への取り組み」は、国家戦略として位置づけられ、その後実施された国民の金融能力に関するベースライン・サーベイを踏まえて、2006年3月、今後5年間に達成すべき戦略目標が設定された。このFSAによる金融能力国家戦略は、2011年の目標最終年度に向かって、現在も進行中である。

この間、政府も、経済、社会、人口構造の変化という大きな環境変化への対応の一環として、金融面では、金融サービス市場の強化を目指し、効率的で独立したリスク・ベースの規制体制の構築、単純で低コストの投資商品と金融への組み込み(financial inclusion)を促進するための対策の導入などサプライサイド対策を推進してきた。しかし、その過程で、政府は、こうしたサプライサイドの対策は、消費者が市場において積極的な役割を發揮するようになれば、もっと大きな効果を發揮するのではないかと、つまり、消費者の金融能力の向上は、個人ばかりではなく、金融サービス業界、金融サービス市場、ひいては英国経済全体に利益をもたらすことにつながるのではないかと認識を強め、こうした認識の下に、財務省を中心として、金融能力への長期的な取り組みについて検討を重ねた。そして、検討結果を「金融能力:政府の長期的な取り組み」と題する報告書²に取りまとめ、2007年1月に公表した。

英国における金融教育に関する第3回目のレポートである本稿では、こうした政府による金融能力への長期的な取り組みについて、上記報告書を中心に、その概要を紹介する。

1. 政府の金融能力への関与

ア. 政府による金融能力への取り組み

金融商品の内容が複雑になり、経済、社会、人口構造の変化が進むにつれて、スキルと自信を持って金融サービスに関与することが、消費者にとってますます重要になってきている。その反面、若年者を中心に英国における金融能力レベルが低いこと、とりわけ、将来の計画を立案すること、金融商品を選ぶことに不得手な人々が広く存在していることが指摘されている。政府は、効率的で独立したリスクベースの規制体制を構築し、分かり易く(単純で)低価格の投資商品と金融への取り

¹ 大橋善晃「英国における金融教育(2) 金融能力国家戦略の策定と新たな戦略目標の設定」平成21年5月20日、日本証券経済研究所ホームページ(トビックス)。

² HM TREASURY, *Financial Capability: the Government's long-term approach*, January 2007.

込み(financial inclusion)を促進するための対策を導入するなど金融サービス市場の強化に重点を置いて、この課題に取り組んできた。

しかし、こうしたサブライサイドの対策は、消費者が市場で積極的な役割を發揮する場合には、もっと効率的なものになる。政府は、消費者の金融能力(金銭管理の知識、スキルおよびモチベーション)を向上させることは、個人のみではなく、金融サービス業界、ひいては英国経済全体に利益をもたらすと考えている。

政府は、いまや、金融能力の向上を促し、範囲を広げるために、金融能力課題(financial capability challenge)への対応に積極的な役割を果たさなければならない。2009年から予定されている7歳児への児童信託基金(Child Trust Fund, CTF)³の支払いおよび2012年から予定されている年金貯蓄のための個人勘定(personal account、以下個人年金勘定という)の導入によって、政府は、ライフサイクルの全域で能力の向上を促すための新たなチャンスをつかむ事になる。

政府は、手ごろな料金の「一般的」⁴金融助言(“generic” financial advice)を提供する市場には、需給ギャップが存在すると考えている。当該アドバイスにアクセスする機会のないことが、拙劣な金融上の決断(financial decision)をもたらし、危機介入(crisis intervention)へのニーズをもたらしている可能性がある。もっと予防的(preventative)なアプローチが必要であり、政府は、一般的金融助言の提供について国家的な関与を求められている。

政府の長期的な願望(long-term aspirations)は、以下を確実なものとする事である。

- 英国の全ての成人は、金融にかかわる事項に関与し、金銭に関して有効な決断をするために、高品質の一般的金融助言にアクセスすることができる。
- 全ての児童および若者は、パーソナル・ファイナンス教育の計画的で首尾一貫したプログラムにアクセスすることができる。そうすることによって、彼らは、金銭を管理するためのスキルと自信を身につけて、学校を卒業することになる。
- 拙劣な金融上の決断による影響を最も受けやすい人々を支援するために、政府のさまざまなプログラムの重点が、金融能力の増進に置かれている。

こうした政府の金融能力への長期的アプローチは、FSA、ボランティア部門、金融サービス業界による新たなベスト・プラクティス(最良事例)をサポートするために意欲的な計画(ambitious agenda)を立案するというものでなければならない。つまり、政府のアプローチは、FSAの金融能力国家戦略を補完し、連携するという事になる。

イ. 政府を梃子として活用

³ 児童信託基金(CTF)とは、子供のための貯蓄・投資勘定である。2002年9月以降に生まれた子供は、彼らのアカウントを開設するために250ポンドの証票を受け取る。このアカウントは、子供に帰属し、彼らが18歳になるまでは誰もこれに触れることは出来ない。そのため子供たちは、CTFを通して、成年期をスタートするための、ある程度の資金を準備できることになる。このCTFは、学校における個人金融のための理想的なコンテキストを提供する。Pfeifferは、イングランドにおいて、教材を開発する予定である。この用具は、キー・ステージ2で使われるもので、子供たちに、CTFについて説明し、それが個人金融にどう関係しているかを教えるためのものである。CTFは、スコットランドやウェールズにおいても、金銭問題を教える手段として活用されている。

⁴ 金融サービス市場法に規制業務として掲げられている「投資助言」に該当しない助言という意味で「一般的」という言葉が使われている。ちなみに、規制された投資助言とは、「(a)投資物件の買付、売付、応募又は引受、または(b)投資物件が与える、投資物件の取得、売却、引受又は転換の権利の行使、に関して人に助言を与えること、又は与えることを申込若しくは同意すること」であるとされている(2000年金融サービス市場法の「付属規定2 規制業務」第7項「投資助言」を参照)。

金融能力の構築と公共部門、ボランティア部門、金融サービス業界、FSA の金融能力国家戦略を通じた支援の提供については、これまでに目覚ましい進展が見られた。政府としても、こうした実績を踏まえつつ、変革のペースを加速し、全国民の金融能力レベルを引き上げるために、政府が持つ政策という梃子を全面的に活用することとし、広範な政府計画の中から、金融能力を高め、長期目標を設定することが期待できる政策とプログラムを選別して、見直しを行なうことにした。この見直しには以下が含まれる。

- ・ 児童、若者、家庭：若者に対する情報およびアドバイスを改善すること、児童が金銭について学ぶための機会を付与すること、拡張学校 (extended schools)⁵や Sure Start Children's Centres⁶を通じて両親に情報およびアドバイスを提供すること。
- ・ カリキュラム：金融教育に教育課題上の確かな位置づけを与えること、改定カリキュラムガイダンスを公表すること。
- ・ 児童信託基金：2009年に予定されている7歳児への最初の支給にあわせて、学校生活に金融教育を持ち込むための教育ツールとして、児童信託基金を普及・促進すること。
- ・ 成人スキル：金融教育を基本スキル学習 (basic skill learning) に統合すること。読み・書き・計算の基礎学力 (literacy and numeracy skills) への道として金融教育の活用を促進すること。
- ・ 定年退職に備えた計画立案：人々が定年退職について決断が出来るように、年金情報を最大限に活用できるようにすること。個人年金勘定の導入が、適切な情報と一般的助言によってサポートされるよう保証すること。
- ・ 両親および介護：両親のために用意されたパーソナル・ファイナンス資産が、公認仲介者を通じて有効に分配されることを保証すること。
- ・ Social Fund や Jobcentre Plus などさまざまな政府機関から、パーソナル・ファイナンスについての情報提供やアドバイスへの有効な道案内 (signposting) が提供されること。

a. 児童、若者および家族

金融能力の構築は、Every Child Matters framework⁷の中の経済的安心という成果 (economic well-being outcome) を支援することになるだろう。そして、政府は、たとえば拡張学校に見られるように、児童、若者および家族向けのさまざまなサービスを統合しようとしている。

児童、若者および家族とともに活動するスタッフ (ソーシャル・ワーカー、ユース・ワーカー、パーソナル・アドバイザーなど) が金融能力トレーニングを受けられるようにすることも大切である。FSA は、Citizen Advice および若者に対する慈善事業のリーディング機関である Fairbridge、Kikass など

⁵ 拡張学校というのは、児童、若者、家庭、地域社会に、様々なサービスへのアクセスを提供する機関の総称。授業日以外の日に提供されるケースが多い。

⁶ 健康および家族支援サービスを一体化した早期教育と午前8時から午後6時までの保育を提供する機関。2004年児童法に基づいて実施されている「すべての子供のために：子供たちのための改革 (Every Child Matters : Change for Children)」プログラムの地域拠点として、2008年時点で、全国2500箇所を設置されている。

⁷ 英国では、2004年に成立した Child Act 2004 (2004年児童法) に基づいて、「Every Child Matters : Change for Children (すべての子供のために：子供たちのための改革)」という0歳から19歳までの児童および若年者を対象とした大掛かりなプログラムが推進されている。この改革の狙いは、バックグラウンドや環境に関わりなく、すべての子供が、①健康であり、②安全であり、③享受し達成し、④ポジティブな貢献をし、⑤経済的な安心を達成するために必要なサポートを受けられるようにすることであるとされている。

と連携して、仲介者が彼らの顧客に、自信を持って金銭についての話が出来るようにするためのトレーニングプログラムを開発している。

b. 学校

政府は、適切なリソースと用具の助けを借りながら、児童信託基金とのかかわりの中で、金融教育を教育政策の中にしっかり位置づけようとしており、その第一歩として、以下のような対策を検討している。

- ・ **カリキュラムガイダンス**：カリキュラム中の金融能力に関する現行のガイダンスは、2000年に公開されたものである。教育雇用訓練省 (Department for Education and Skills, DfES) は、児童信託基金を取り入れた学校向けの新たなガイダンスを、金融能力教育という文脈の中で、作成する予定である。
- ・ **小学校のリソース**：2009年からの7歳児に対する追加的な児童信託基金支給の導入は、児童の生活に金融教育を持ち込む重要な機会を提供する。政府は、ステークホルダーと連携して、小学校における金融教育支援とそのリソース(とりわけ児童信託基金)の妥当性を高めようとしている。
- ・ **キー・ステージ3および4 (Key stage 3 and 4)⁸**：政府は、2007年春に公表されたキー・ステージ3および4の改革に関する教員免許カリキュラム局 (Qualifications and Curriculum Authority) の提言に取り組む予定である。この見直しは、将来のカリキュラムにおける金融能力の位置づけをより明確にすることになる。14-16歳については、機能的数学 (functional mathematics)⁹が義務教育終了試験 (General Certificate of Secondary Education, GCSE)¹⁰ 数学カリキュラムの構成要素の一つとして組み込まれることになる。

c. 親への情報提供

子供の誕生は、人々が彼らのファイナンスを見直すポイントになることが多い。育児に対する政府の支援は、母親が望めば、彼女たちが職場に復帰することを容易にするであろうが、その場合でも、子供の存在は、金融的な課題を提起することになる。養育費は、およそ180,000ポンドに達すると予想される¹¹からである。

FSAは、新たに親となる人々のためのツールとして「Parent's Guide to Money」を製作した。その試行の成功を前提として、政府は、助産師 (midwives) や保健師 (health visitors) など公認の仲介者を通じて全ての新たな親たちにこのリソースを提供するように国民健康保険 (National Health Service, NHS) の地方組織に働きかけるための最良の方法を検討中である。

⁸ 英国の公立学校では、ナショナル・カリキュラムにより、義務教育を次の4段階に分けている。キー・ステージ1 (5歳から7歳、1年生から2年生)、キー・ステージ2 (8歳から11歳、3年生から6年生)、キー・ステージ3 (12歳から14歳、7年生から9年生)、キー・ステージ4 (15歳から16歳、10年生から11年生)。

⁹ ここで言う「機能的 (functional)」という言葉は、学習者が、コミュニティ、毎日の生活、職場、教育環境において積極的で責任ある役割を果たすために必要とするスキルおよび能力を提供すること、という広い意味で使われている。

¹⁰ 英国の初等、中等、高等学校レベルの教育システムの中には「卒業」という概念はない。それぞれの教育レベルの終了時に全国統一試験を受けてパスすることが、事実上の「卒業」に相当することになる。GCSEはこの全国統一試験のひとつである。生徒は、14歳からGCSEに向けた2年間のカリキュラムに沿って勉強し、義務教育 (5歳~16歳) を終了する時点でGCSEを受験する。選択できる科目は最高10科目である。成績はA~Gグレードで評価される。

¹¹ この数字は以下による。Liverpool Victoria's annual *Cost of a Child* survey, 2006.

児童信託基金に積極的に関与している親の割合はかなり高い。およそ4分の3の親が子供のバウチャーを口座開設に利用している。そして、多くの親たちが、子供の口座に拠出することによって、また、良い条件を獲得するためにプロバイダーを変更することによって児童信託基金に関与している。政府は、更なる支援を必要としている親の存在も認識している。歳入関税局 (Her Majesty's Revenue & Customs) は、児童信託基金口座の選択と管理について親たちを支援し、情報を提供するための最良の方法を精査するためのパイロットに資金を提供している。また、政府は、金融能力を向上させるために、親たちとの接触を利用する最良の方法について検討することになっている。

d. 成人のスキル

政府は、Skill for Life Strategy¹²を通じて、読み・書き・計算の学力 (literacy and numeracy skills) を向上させることを約束している。レイチ・レビュー (Leitch review)¹³は、この戦略目標を拡大し、もっと多くの人々が、金銭を管理する上で必要なスキルを獲得することが可能となるよう提言している。レイチ・レビューが掲げた 2020 年までの長期目標は以下の通りである。

- ・ 成人の 95%が、読み・書き・計算の基礎学力を獲得すること。
- ・ 成人の 90%を超える人々が、少なくともレベル2¹⁴の資格を満たすこと。

レイチ・レビューを踏まえて、政府は、計算スキルのルートとして、金融教育の活用の普及を図りながら、基礎学力の学習に金融能力を統合する努力を一段と強化することになる。

e. 給付金の受給者および求職者

最も所得の低い人々が確実に助力を受けられるようにするという特別なニーズが存在する。政府は、すでに、Social Fund Budgeting loans¹⁵の申込者を、金融教育あるいは金融助言の情報源に誘導することに尽力している。いくつかのジョブセンター (Jobcentres) は、通常、利用可能な場合には、顧客に債務助言 (debt advice) を紹介している。政府は、こうした対策の上に構築した、より予防的なアプローチを推進したいとしている。

f. 年金

政府が提言している 2012 年の個人年金勘定 (personal accounts) の導入は、提供される年金情報の変更を促すことになる。自動加入 (automatic enrolment) は、個人年金の積み立てを当たり前ものにするを意図して導入されたもので、この革新的なカルチャーの変化は、情報の提供方法について見直しを行なうための機会を提供するものである。

政府が引き続き担う責任としては、以下のようなものが挙げられる。

- ・ 国家年金資格に関する情報を入手可能にすること。
- ・ 個人が、彼らの年金資格についての十分な情報を受け取ることができるようにすること、

¹² Skill for Life Strategy とは、2001 年 3 月に政府によって立ち上げられた、成人の読み・書き・計算能力を向上させるための国家戦略である。この戦略は、英国の成人の読み書き能力 (リテラシー)、計算能力、情報通信技術 (ICT) および語学力 (ESOL) の飛躍的向上を狙っている。

¹³ Sandy Leitch, "LEITCH Review of Skills, *Prosperity for all in the global economy-world class skills*, Final Report", December 2006.

¹⁴ 教員免許カリキュラム局 (QCA) および教育雇用訓練省 (DfES) は、2000 年に、成人の読み・書き・計算能力に対する国家基準 (national standards) を初めて公表した。これらの基準は、コア・カリキュラムの基盤を形成するものであり、また、エントリー・レベル、レベル 1、レベル 2 の読み・書き・計算における国の資格認定 (national qualifications) を形成するものである。

¹⁵ 社会基金 (Social Fund) から貸し付けられる低所得者向けの無利息・非課税ローン。

また、提供される情報が理解し易いもので、次の段階の計画立案に役立つようなものにする。

個人年金勘定については考慮すべき二つの重要分野がある。それは、見通し(forecast)および「行方不明の(missing)」助言市場である。一般的金融助言については後述することとして、見通しに関しては、現在、労働年齢の人々の3人に1人は、毎年、年金見通しを受け取っている。定期的に見通しを受け取っている人々の数が増えていることはメリットになりうるが、その一方で、関連費用もまた増加している。同様に、見通しのフォーマットを、もっと魅力のある、もっと参考になる、もっと理解し易いものに改善することによって、ベネフィットが生まれる可能性もある。年金改革を反映するための見通しの改定において、政府は、見通しを提供するための最良の方法を検討している。

ウ. 一般的金融助言へのアクセス拡大

政策という梃子をもっと効率的に使う金融能力のレベルを引き上げるという政府計画の成否は、サービスが、人々に信頼し得る情報源やアドバイス源を紹介する事ができるかどうか、また、危機が襲ってくる前に、人々がファイナンスについての計画立案と管理の必要性に気付くようにすることができるかどうかにかかっている。こうした課題に取り組む際に、一般的助言は重要な役割を果たすことになる。政府のこの課題への対応は、一般的助言へのアクセスを拡大することである。

a. 一般的金融助言の定義

一般的金融助言は、規制対象外の助言であり、個人の特定の金融状況には注意を払うが、個別商品の推奨を行なうものではない。一般的助言は、個人が、現在の金融ポジションや利用可能な選択肢を理解し、彼らのニーズを満たすためにどのようなステップを踏み出せばよいかを理解するための手助けとなる。それは債務助言とは区別されるべきである。なぜなら、債務助言は、個人が問題債務に取り組む際に支援するという個別的な事項を取り扱っているからである。一般的助言は、その名が示す通り、より総合的で専門性が低い。

消費者が一般的助言サービスに対して何を望んでいるかということに関して 2002 年に行われた消費者協会(Consumer's Association)の調査によれば、消費者が重視する一般的助言の特性は以下の通りである(表 1)。

表 1 一般的助言サービスの重要な特性

特性	「非常に重要なファクター」と答えた回答者の割合(%)
購入圧力がない	65
無料	60
公平	58
手ごろな価格	56
対面アドバイスの可能性	54
短期および長期ニーズの考察	53
全体的な必要性の考察—年金やモーゲージに留まらない	51

地方でも入手可能	50
----------	----

出所: Which? (formerly the Consumers' Association) 2002.

回答者の 22%が、上記の特性を持った地元の助言サービスを「是非 (very likely)」利用したいと回答している。また、39%の人々は、「かなり (quite likely)」利用したいと言っている。全く利用するつもりはないと答えた人は、わずか 14%であった。

政府は、一般的金融助言の提供を飛躍的に増やす必要があり、人々が、彼らのファイナンスの計画を立て、管理するために一般的助言を利用するメリットについてもっと認識することが必要だと考えている。

b. 一般的助言の基準

金融部門技能委員会 (The Financial Sector Skills Council, FSSC)¹⁶は、2006 年に、一般的金融助言の National Occupational Standards¹⁷に同意した。この基準は、以下のように、一般的助言プロセスの基本的な要素を提示している。

- アドバイスを求める理由をはっきりさせる。
- 消費者の金融面の重要な懸念をはっきりさせ、関連する情報を収集する。
- 情報に基づく金融意思決定を行なうために、消費者の優先事項と選択肢を特定し、それに同意する。
- 消費者が考慮すべき金融ニーズを満たす方法を特定する。
- 更なる金融情報ソースとアドバイスを紹介する。

c. 助言の内容

政府は、こうした基準が一般的助言を開発するためのすぐれた基盤を提供すると考えている。加えて、政府は、総体的なアプローチを採用すること、受給資格や税額控除のような幅広いが関連のある問題を包含することが、一般的助言にとって実際的に重要であると考えている。

一般的助言は、また、商品への認識を高め、商品を見つけ出す方法を手に入れ、他の商品との比較を行なうことによって、消費者が商品の品定めをする手助けとなるはずである。一般的助言の実施要綱は、消費者の選択肢に関わる有用で関連性のある情報を提供することによって、さまざまな金融問題をカバーすべく策定されなければならない。一般的助言は、また、消費者が民間のアドバイス市場から受け取るものは何か、どのように料金を請求されるのか、どのような報告書を受け取るべきなのか、どのような手続きが採用されるのかなどについても説明するものでなければならない。換言すれば、「アドバイザーに関する助言 (advice on advisers)」を提供するものでなければならない。

d. 規制されている助言との関係

政府は、一般的助言が広く利用可能なサービスとなる前に、解決しておくべきさまざまな問題が

¹⁶ 国の職業能力開発政策の有力な実施機関である部門別技能委員会 (Sector Skill Councils, SSC) のひとつ。英国の金融サービス部門をカバーする事業主主導、かつ独立した組織団体。

¹⁷ National Occupational Standards は、「業績、知識報告書の形式で、職務 (job roles) あるいは仕事 (occupation) に適用される能力および能力を確認するために求められる証拠」と定義されている。

あることを認識している。実施要綱の問題もそうであるが、規制されている助言 (regulated advice)¹⁸との境界線も問題である。たとえば、一般的助言は、消費者が民間の助言を探すように推奨することができるのか？ 一般的助言プロセスの中で使われた「事実関係 (fact find)」を、規制されている助言のコストを引き下げのために再利用できるのか、それは、規制上の要件に合致するのか？ というような問題である。

e. 配布

助言サービスの提供についても問題がある。一般的金融助言はどのような方法で配布すべきか？ フィナンシャル・プランニングの経験が豊富なアドバイザーは十分にいるのか、また、この分野で訓練されたアドバイザーの供給を増やす仕組みはあるのか？ といった問題がそれである。

f. 一般的助言のターゲット

FSA の予防的な金銭のアドバイスに関する次の仕事は、若年労働者、建設労働者のスキルを向上させること、そして、ボランティアの助言サービス(たとえば、片親、老人、金融的に阻害されている人々向けの)に重点を置くことになろう。これには、仲介者に金銭問題に関する簡単なガイダンスを配布する自信と能力を付与するためのトレーニングの提供も含まれる。このトレーニングの狙いは、公認された仲介者が、彼らの顧客が抱えている一般的な金融問題について理解し、予防的なマナー・アドバイスを提供し、顧客がさらに進んでもっと詳しい情報を望んだときにその入手先を紹介することが出来るようにすることである。

FSA のプログラムは、ベースライン・サーベイで特定した顧客グループのニーズを直接的に取り扱っているが、それは、より広範な金融助言への需要を創出し、それを補強するための支援にもなるはずである。ターゲット・グループ、専門家である仲介者、ブランドの認知に関しても同じような問題がある。現在の一般的助言および情報の多くは、債務助言、危機介入、社会的弱者と密接に結びついており、新たなサービスは、狙い通りの聴衆を獲得するための全国キャンペーンなどによって、明確で限定されたブランディングと広報活動を要求されることになりそうである。

エ. フィージビリティ・スタディの委託

政府は、その長期的な願望に照らしてみれば、一般的助言に向けて国家的なアプローチを展開する明確な根拠があると考えている。こうしたアプローチは、拙劣な金融上の決断の影響を最も被り易い人々をサポートする唯一の接点として、電話ベースのサービスを中心に展開されることになるかもしれない(要望があれば、対面によるサポートも残す可能性はある)。しかし、一般的金融助言のネットワークを作る最良の手段は何かという運営上の課題もあるので、一層の研究と関係するステークホルダーを交えた検討が求められている。

こうした問題に取り組むために、政府は、AEGON UK のチーフ・エグゼクティブであるオットー・トールセン (Otto Thoresen) に委託して、一般的金融助言への国家アプローチについて調査し、それを設計するためのフィージビリティ・スタディを開始する。

オ. 関係関係会議の設置

金融能力は、関連するさまざまな政府目標の達成に貢献する、逆から見れば、政府サービスの

¹⁸ 2000年金融サービス市場法に規制業務として掲げられている「投資助言」を指す。注4を参照されたい。

多くは、金融能力を増進する助けとなる。しかし、政府内部には、能力レベルの向上について総括的な責任を持つ省庁はなく、パーソナル・ファイナンスに関して、教育、情報、アドバイスを提供する義務を持った省庁もない。

政府は、国民の金融能力を向上するという共通の目的を確立し、その達成を早めるために、省庁の枠を終えて作業を行なうことが重要だと考えている。政府は、経済担当の財務省副大臣が議長となり、教育雇用訓練省、労働年金省、貿易産業省、地方政府、内閣府からの代表者によって構成される非公式な関係閣僚会議 (Ministerial group) を設立した。この会議は、こうした政策の管轄官庁と話し合いを行い、また、そのほかの省庁とも必要に応じて協議を行なうことになる。

2. トールセン・レビュー

上記のように、政府は、オットー・トールセンに委託して、一般的金融助言への国としてのアプローチについて調査を行い、それを設計するためのフィージビリティ・スタディを実施した。

政府のトールセンへの付託事項は、金融サービス市場の将来の発展と個人勘定を考慮しながら、全国的な規模で GFA へのアクセスをさらに容易にするための一連のモデルを確定すること、そして、勧告に以下の諸点を盛り込むことであった。

- ① さまざまな消費者への情報提供、拙劣な金融上の決断の影響を最も受けやすい人々をターゲットとして確保する最も効果的な方法。
- ② 業界、規制当局、第三セクターが受け入れ可能な助言のためのプロトコル (通信手段手続き)。
- ③ 認定、品質管理、規制されている助言 (regulated advice) との境界線。
- ④ 適切な広報活動の展開を通じたブランディング、マーケティングおよび需要喚起。
- ⑤ 全体のコストおよび長期的なベネフィットの評価。
- ⑥ 長期的な金融能力向上の利益を享受する全てのステークホルダーの利益を反映した資金調達の実現。
- ⑦ 制度的取り決めおよびガバナンス。

トールセンはこの付託事項に沿ってフィージビリティ・スタディを実施し、その結果を、2008 年 3 月、「一般的金融助言についてのトールセン・レビュー」と題する最終報告書¹⁹ (以下レビューという) に取りまとめて公表した。レビューは、それまで「一般的金融助言」と呼ばれていた名称を「マネー・ガイダンス (Money Guidance)」²⁰ という名称に代え、この「マネー・ガイダンス」を配布するための国家的なアプローチに関して最終提言を行なっているが、これらの提言は、英国国民に国家サービス (National Service) を配布するためのハイレベルの青写真を提示したものであった。

ア. 国家サービスのあり方とそのメリット

a. 国家サービスの原則

国の「マネー・ガイダンス」サービスは、以下に掲げる通り、公平であること、支援的であること、危

¹⁹ *Thoresen Review of Generic Financial Advice, Final Report, March 2008.*

²⁰ レビューは、「マネー・ガイダンス」という名称が、このサービスの内容を表すよりすぐれたデスクリプター (記述子) であると述べている。

機回避的であること、普遍的であること、販売に係わらないものであること、という原則によって統治され、しかも無料でなければならない。これらの原則は、「マネー・ガイダンス」サービスの品質やブランドの要となるものである。

- ① 「オン・マイ・サイド (on my side)」： 政府にも金融サービス業界 (FSI) にも偏らない (impartial)。
- ② 支えとなる (supportive)： 個人がよりよい決断を行い、行動を起こし、彼らの行動を変え、それによって、ファイナンスの改善に向けた積極的な一歩を踏み出すための支援と指導を行なう。
- ③ 予防となる (preventative)： 当該サービスは、危機に対処するように設計されるものではない。それは、人々が、金融面の衝撃に耐え、危機を回避し、彼らの望みを実現することが出来るように、今日と明日のために予算を立て、計画を立案する支援を行なうものである。危機の渦中にある人々は、このサービスにコンタクトし、最良の支援が期待できる機関の紹介を受けることになる。
- ④ 普遍的である (universal)： 全ての人々が利用可能である。もちろん、中期的には、このサービスは無料で利用者に提供される。
- ⑤ 販売に係わらない (sales free)： このサービスは、商品の販売チャネルではない。したがって、特定のプロバイダーからの商品を推奨し、あるいは、利用者が、既存の商品を買い替え、処分することを推奨することは出来ない (それは、規制サービスが行なうことである)。当該サービスは、利用者に、金融サービス業界から入手可能な異なるタイプのサービスについて、とりわけ、市場におけるアドバイザーのタイプについて知らしめるものでなければならない。

b. 国家サービスのメリット

「マネー・ガイダンス」の狙いは、人々が、金融問題に関与し、管理するやり方を変える事にある。それは、英国において金融能力のレベルを向上させるための中心的なツールとなる。費用対効果分析 (cost benefit analysis, CBA)²¹の結果は、「マネー・ガイダンス」サービスが、少数ではあっても最も利益を享受しうる人々の行動を変え、彼らに大きな利益をもたらすことを示している。「マネー・ガイダンス」の計量可能な利益の 2060 年までの純現在価値 (net present value) は以下のように見積もられている。

- 利用者にとっての利益は 150 億ポンド (ネット) 以上。
- 金融サービス業界にとっては、計量可能な利益は 3,612 百万ポンドから 5,514 百万ポンドの間、一方、計量可能なコストは、390 百万ポンドから 832 百万ポンドの間。
- 英国政府にとっては、計量可能な利益は、4,650 百万ポンドから 6,000 百万ポンド、一方、計量可能なコストは、390 百万ポンドから 839 百万ポンド。
- 社会全体にとっての計量可能な利益は 344 百万ポンド。

²¹ トールセン・レビューの付録 4 (コスト・ベネフィット分析) を参照されたい。レビューが Deloitte 社に委託して実施したコスト・ベネフィット分析の詳細な報告書が添付されている。

イ. 国家サービスとしての「マネー・ガイダンス」サービス

a. 「マネー・ガイダンス」の範囲と内容

「マネー・ガイダンス」は、次の行動に関して明確な指針を与えながら、利用者に、金銭に関してより良い決断をするためのツール、知識および自信を与えるためのものである。当該サービスは、以下に関する情報およびガイダンスを提供する。

- 週間あるいは月間の予算管理
- 貯蓄および借入れ
- 個人および家族の保護および保険
- 退職に備えた計画立案
- 税金および社会保障給付金についてのよりよい理解
- 専門用語を人々が分かりやすい言葉に直すー専門用語の排除(jargon busting)

実際問題として、利用者一人ひとりのニーズは異なる。ある人は、具体的な疑問への回答を望んでいるかもしれない。また、他の人は、幅広い金融面の要望やニーズをカバーする総合的なサービスの恩恵を得たいと思っているかもしれない。サービスは、次のようなものでなければならない。

- 人々が万一の場合あるいは定年に備えて資金を蓄えることが出来るように、彼らが、上手く予算を立てるための方法および貯蓄する場所について理解を深めるための支援を行なう。
- 現在は健全な金融状態にあるが、予測できない何かが起こったときに困難に陥るかもしれない人々が、保険や防衛ニーズについて考慮することを促す。
- 銀行や住宅貯蓄組合が経営難に陥ったときに、利用可能な預金保護手段について、利用者にアドバイスし、安心させる。

レビューは、「マネー・ガイダンス」を以下に掲げる境界線の限度一杯まで活用することを提言している。

「マネー・ガイダンス」サービスの境界線

「マネー・ガイダンス」は、人々に、専門用語の排除から長期貯蓄まで、さまざまな金融トピックスに関する情報およびガイダンスを提供する。公認されたパートナーである「ジェネラリスト (generalist)」は、「マネー・ガイダンス」のすべてのトピックスを一定のレベルまで提供し、公認されたパートナーである「スペシャリスト (specialist)」は、年金などの特定のトピックスに関して、掘り下げた「マネー・ガイダンス」を提供する。

「マネー・ガイダンス」は、利用者を、少数の選択肢の中から選ぶことの出来る場所、そして、何もしない場合の帰結を理解することのできる場所に誘導する。

「マネー・ガイダンス」は、個人のニーズ次第で、金融サービス部門、政府あるいは第三セクターなどの外部サービスを個人に紹介する。このサービスは、規制サービスあるいは累積債務危機エージェンシーへの紹介も含む。

「マネー・ガイダンス」は、特定のプロバイダーからの特定の商品の購入、引き渡し、買い替えを推奨することはない。

b. マネー・ガイダンスの配布モデル

「マネー・ガイダンス」を配布する人々は、専門的かつ親切的なサービスを提供しようとする場合には、技術的な知識と「ソフト」能力を併せ持つ必要がある。彼らは、「マネー・ガイダンス」を配布する前に、訓練を受ける必要があり、技術的な知識の評価を受けなければならない。

「マネー・ガイダンス」サービスを配布する最も適切な方法は、パートナーシップ・モデルである。パートナーシップ・モデルというのは、戦略を指揮し、基準を設定し、いくらかのサービス配布も行なう中心組織を持ち、しかしサービスの大部分は、公認のパートナー組織によって配布されるという方法を指す。行動を促すには、極めて効果的、効率的、専門的なサービスが要求される。パートナーシップ・モデルは、こうした「マネー・ガイダンス」のビジョンを配布する最も適切な方法である。

〈中心組織〉

レビューは、中央組織 (central body) が、「マネー・ガイダンス」サービスの全体的な戦略に責任を持つべきだと考えている。戦略には以下を含む。

- 英国民へのマーケティングおよび関与 (サービスのブランド開発を含む)。
- 範囲、内容、品質の決定 (品質管理、監視および評価を含む)。
- 資金調達。
- 「マネー・ガイダンス」を配布するための公認パートナーとの連携。
- 必要な場合、パートナー向けトレーニングの提供。
- 支援機能。

〈利用者への配布サービス〉

レビューは、「マネー・ガイダンス」が、既存のすぐれた実践を模倣するのではなく、むしろ、既存サービスの上に、またそれと連携して構築されるべきであると考えている。サービスを首尾一貫した効果的なものにするためには、戦略および配布レベルで、中央組織がさまざまなパートナーと連携することが重要となる (次ページ図 1 参照)。

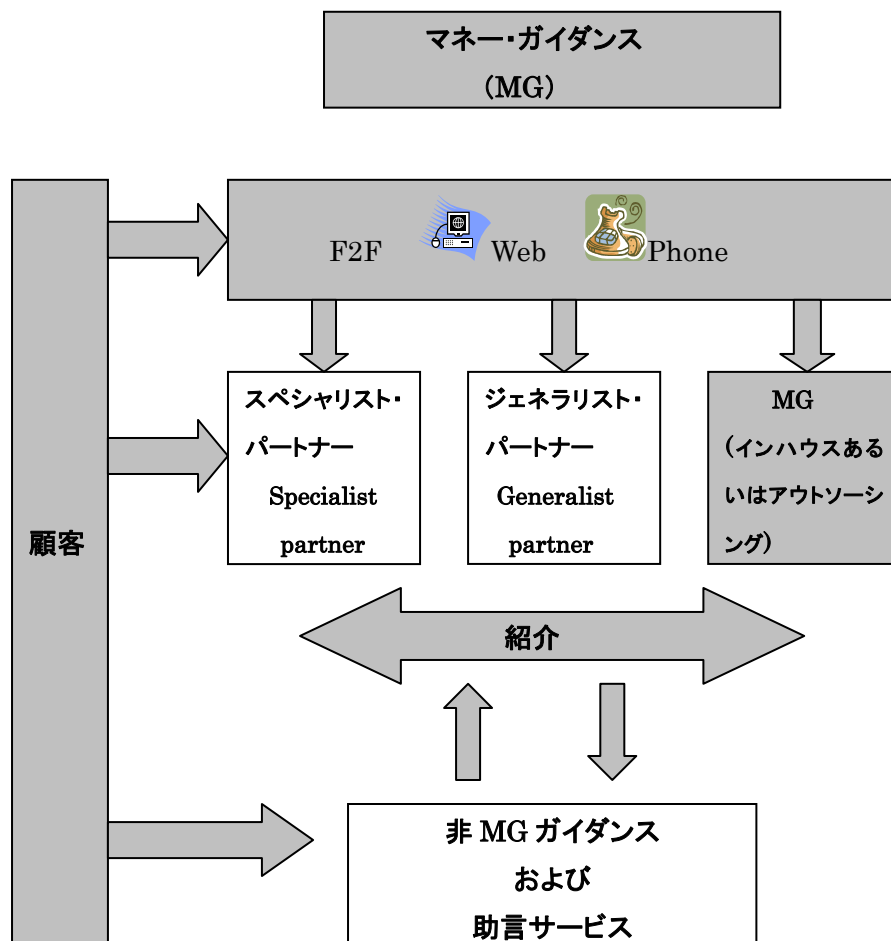
「ジェネラリスト・パートナー」は、さまざまな問題について「マネー・ガイダンス」を提供する。「スペシャリスト・パートナー」は、ある一つの特定分野に対応する。パートナー達は、中央組織によって公認され、共通の基準を満たすことが求められる。年金助言サービス (Pension Advisory Service) や TaxAid は、スペシャリスト・パートナーの候補である。パートナーは、いずれのタイプも、「マネー・ガイダンス」のブランドと並んで彼ら自身のブランドを利用するという、いわば、ブランドの提携が可能である。中央組織は、また、自ら配布することを望んでいるかもしれない。その場合でも、人々は、公認ジェネラリストおよびスペシャリスト・パートナーに、直接接触することが出来る。

さらに、レビューは、多くのパートナーが、マルチ・チャネルのアプローチを提供することが出来ること、また、パートナーと連携して最良の配布方法およびチャネルを決定するのは中央組織であることを認識している。

「マネー・ガイダンス」サービスは、その範囲を超えるサービスの提供者を利用者に紹介すべきである。たとえば、累積債務危機管理を取り扱っている機関を利用者に紹介することなどがそれに当たる。FSA のコマーシャル・アドバイザリー部門 (commercial advisory sector) あるいは業界外につ

いてもこうした紹介が行なわれることになるだろうが、特定のプロバイダーが紹介されることはない。

図1. 「マネー・ガイダンス」の運営モデル



注:MG はブランド名ではなく、図の説明のために使われている。

FSA に加えて、民間のプロバイダー (commercial provider) あるいは民間の直販店 (commercial outlets) が、「マネー・ガイダンス」の配布を希望している。「マネー・ガイダンス」に類似した提供品が、すでに金融サービス業者によって配布されている。たとえば、Royal Bank of Scotland の「MoneySense」、Norwich Union/AVIVA の「Six-Steps」がそれである。しかし、その一方で、人々は公平な(中立的な)サービスを望んでいる。

こうした点を踏まえて、レビューは、政府が、パスファインダーの一部として、民間の直販店を通じて、あるいは、直販店と共に、公平なガイダンスを提供し得るのかどうか、さらに調査を進める必要があるとしている。

c. マルチ・チャネル・アプローチ

「マネー・ガイダンス」への全国的な取り組みは、複合的なチャネル、つまり、電話、インターネット、

対面サービスを利用して遂行されなければならない。

レビューは、「マネー・ガイダンス」が、電話、対面 (face-to-face、F2F)、ウェブ・ベースのサービスを含む、マルチ・チャネル・アプローチを通じて配布されるべきであると提言している。こうしたチャネルミックスによって、「マネー・ガイダンス」は、アクセスが容易な、どこにでもある身近なサービスになりうる。逆に、オンライン・サービスだけでは、「マネー・ガイダンス」による利益を最も受けると見られる 19 百万人すべてを引き込むことはできない。なぜなら、彼らのうちの 48%は、家庭においてインターネットへのアクセス手段を持っていないからである。

レビューは、将来的には、上記以外の配布メディアの人気が高まるのではないかと考えている。双方向テレビ、ポッドキャスト (podcasting、オーディオコンテンツのダウンロード)、携帯電話メール (text messaging) などはすべて、「マネー・ガイダンス」を配布するために活用し得るメディアの例である。ユーザーと情報交換をする方法をできるだけ多く発見するために、新たな技術の潮流に気を配る必要がある。

d. 新たなブランドの構築と多面的なマーケティング戦略

「マネー・ガイダンス」は、サービスの原則、とりわけ、「公平であること (オン・マイ・サイド)」および「販売に係わらない」という原則を詰め込んだ新たなブランドを必要とする。また、「マネー・ガイダンス」のマーケティング戦略は、必要とされるさまざまなサービスに対応すべく多面的なものでなければならない。つまり、それは、全国のおよび地域的な販売キャンペーン、契約活動、信頼し得る仲介、ソーシャル・ネットワーク、ロコミによるマーケティングを網羅するものでなければならない。

レビューは、「マネー・ガイダンス」のブランド開発には手をつけていない。その代わり、政府が、サービスの原則、とりわけ「公平であること」と「販売に係わらないこと」という原則を凝縮した新たなブランドの設計に尽力するよう提言している。

利用者に関与するために、幅広いアプローチを利用することは極めて重要であろう。レビューは、信頼できる仲介者を通じたサービスの提供は、関与戦略 (engagement strategy)、たとえば、職場における「マネー・ガイダンス」の配布あるいは普及促進、におけるきわめて重要な構成要素であると考えている。当該サービスは、このサービスについて、また、それがいかに役立つかについて、人々の認識を高めると同時に、よい習慣を普及させるはずである。効果的な関与戦略は、社会的弱者から比較的裕福な層に至るまでのすべての人々を、当該サービスが彼らのためのものであり、適切な方法で彼らに関与していると信じるように仕向けるものでなければならない。重要なことは、当該サービスが、単に、最も脆弱な人々だけに向けられる場合には、誰もそれを利用したいとは思わないだろうということである。

レビューは、当該サービスが手を差し伸べる必要のあるさまざまなグループに働きかけるために、政府が多面的なマーケティング戦略を構築するよう提言している。レビューが提唱する戦略は以下の通りである。

- 全国のおよび地域的なマーケティング・キャンペーンおよび関与活動
- 信頼できる仲介者
- ソーシャル・ネットワークおよびバイラル・マーケティング (ロコミによるマーケティング)

e. 中央組織として FSA を選別

レビューは、「マネー・ガイダンス」の配布責任者を誰にすべきかについて検討した。当初は、新たな公共機関の設立も検討したが、検討の過程で、それを既存のインフラの上に構築するほうが効率的なのではないかという見方に傾き、結局、短・中期的には、FSA が「マネー・ガイダンス」を推進すべきであるという提言を行なっている。その理由は以下の通りである。

- FSA は、レビューが当該サービスのために設定した原則に合致し、金融サービス業界および政府から独立している。
- FSA は、金融能力における世界的なリーダーとして認識されており、金融能力国家戦略の主導を通じて能力の構築に深く関わっている。
- FSA は、金融能力イニシアティブを配布するために、他の機関と連携して活動した経験を持っている。
- FSA は、MoneyMadeClear ウェブサイト、情報キャンペーンおよび情報やガイダンスの直接配布を通じて、国民に関与した経験を有している。
- FSA は、健全で信頼し得ると看做される機関を召集するためのメカニズム(仕組み)とアプローチ(接近法)を持っている。

f. サービスのコスト負担

レビューは、サービス提供のコストは、政府と金融サービス業界が均等に負担すべきだとしている。コスト・ベネフィットに関する調査結果は、この考え方を支持している。この考え方は、実際的で、長期の利益配分を反映している。それに加えて、レビューは、課徴金(levy)が、業界の資金負担分を確実に調達するためのもっとも公平、透明、持続可能な方法であるとしている。レビューは、また、以下に掲げるような、幅広い金融サービス機関を加えるべきであると提言している。

- FSA の規制を受けている企業。彼らはすでに、金融能力に対して拠出している。
- 公正取引局(Office of Fair Trading、OFT)の規制を受けている消費者信用会社
- National Savings and Investments(NS&I)

レビューは、公平原則に照らして既存の課徴金を評価し、FSA の課徴金は規制対象企業から「マネー・ガイダンス」のための資金を調達する優れた仕組みであるが OFT の課徴金はそうではない、という結論に達している。レビューは、OFT 管下企業および NS&I については、政府が公平な拠出金を徴収するための選択肢を検討すべきであると考えている。

年金市場の発展は、「マネー・ガイダンス」サービスの需要と資金調達の双方に関連した問題を惹起している。これは、とりわけ、職域年金スキーム(occupational pension scheme、OPS)に深く係わる問題である。OPS は、従業員の利益のみを目的として作り出されたものである。レビューは、OPS の構成員(従業員)が、直接に、このサービスへの資金拠出を要請されるのは適切ではないと考えている。しかし、OPS の資金を管理しているアセット・マネジャーは、FSA の規制を受けている金融サービス部門の一員として、貢献すべきであろう。OPS が生命保険会社によって管理されている場合には、生命保険会社も、FSA の課徴金を通じて、同様の貢献をすべきである。

政府は、個人年金勘定は職域年金スキームであるべきだ、と明言している。しかし、レビューの

公表時点では、個人年金勘定創設のための法律は、まだ国会において審議中であった。その上、個人年金勘定の最終的な配布モデルはまだ決定されておらず、とくに、管理などの支援サービスが、FSA の規制を受けている企業によって配布されるのかどうかははっきりしていなかった。したがって、レビューは、個人年金勘定への課徴金については、何の結論も出すことが出来なかった。しかし、「公平」原則は、個人年金勘定とそれに類似したスキームとの間には、市場において公平な条件が確保されるべきである、ということをサポートすることになるだろう。

レビューの権限の一部として、「マネー・ガイダンス」サービスを配布するためのコストが試算されている。表 2 に掲げた通り、サービス配布モデルにかかわる「マネー・ガイダンス」サービスの費用は、年間4百万人の利用者に提供するものと仮定して、年間およそ49百万ポンドと見込まれている(2008年価格)。上記を含めて、いくつかのシナリオをもとに計算した結果、費用の範囲は、年間約36百万ポンドから64百万ポンドの間と推計されている。これを、2060年までの純現在価値(Net Present Value、NPV)²²に置き換えれば、779百万ポンドから1,665百万ポンドの間となる。

基本シナリオのケースでは、チャンネルミックス(アクセスの割合から見た)として、オンライン45%、電話35%、F2F20%と仮定している。また、2020年までに、利用者の「マネー・ガイダンス」・オンラインへのアクセスが全体の65%に増加し、その一方で、電話とF2Fの利用が各々25%、10%に減少すると仮定している。

表2 「マネー・ガイダンス」サービスのコスト

(単位:百万ポンド)

	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	2009-2060 NPV
基本シナリオ	28.8	39.6	48.7	54.2	48.9	1,135
高コストシナリオ	35.9	43.5	56.0	67.9	63.9	1,665
低コストシナリオ	19.7	25.6	32.3	38.4	35.8	779

注: CBA では、初年度を 2009 年と想定している。

こうした方法による推計は、健全ではあるが、あくまで一例に過ぎない。しかし、この推計値は、ある時点で、チャンネルミックスや利用水準などいくつかの重要な変数が設定された場合に、コストがどの程度になるかを示す、すぐれた目安となる。この分析は、たとえ高コストシナリオの下でも、国の「マネー・ガイダンス」サービスの配布コストは、中間報告書で示された金額の範囲内であり、しかも、すべてのステークホルダーが享受する利益はこうしたコストを大きく上回る、ということを示している。

ウ. パスファインダーの立ち上げ

レビューへの付託事項は、国の「マネー・ガイダンス」サービスを配布するための、ハイレベルの青写真と基本設計概念を提示することであった。この報告書を通じて、レビューは、「マネー・ガイダンス」の配布方法に関してさまざまな提言を行なった。こうした提言は、総体として、当該サービス

²² ある事業の経済価値を測定する指標。将来のキャッシュフローを予測し、投資判断に活用する。NPVは、ある事業から得られるであろう将来のキャッシュフローを資本コストで割り引いた現在価値から、投資額の現在価値を差し引いた金額で表される。

が全国的にスタートする前に確認すべきいくつかの仮説を作り出している。レビューは、こうした仮説を確認するうえでも、政府ができるだけ早く本報告書を検討する機会を持ち、パスファインダー (pathfinder、先導者)²³を立ち上げるよう提言している。

レビューは、パスファインダーのコストは、10 百万ポンドから 12 百万ポンド、配布対象としては 500,000 人から 750,000 人が目標になると見ている。レビューは、パスファインダーの実施期間を、18 から 24 ヶ月の間と見ている。

3. 政府と FSA による金融能力のためのジョイント・アクション・プラン

以上のようなトルセン・レビューの提言を受けて、政府は金融能力への取り組みについて財務省を中心に具体策の検討に着手し、その検討結果を、「お金を最大限に活用する手助け：金融能力のためのジョイント・アクション・プラン」²⁴と題する報告書に取りまとめて、2008 年 7 月に公表した。

このジョイント・アクション・プラン (以下アクション・プランという) は、人々が金銭を管理するにあたって、その支援を行なうための方策を提示したものであり、また、「自分自身で金銭を管理し、金融サービス市場で積極的な役割を果たす能力を備えた、もっと情報に通じた (better informed)、もっと教養のある (better educated)、もっと自信に満ちた (more confident) 消費者」という政府と FSA の共通のビジョン (望ましい消費者像) を追求する役割を担うものである。その意味で、このアクション・プランは、政府と FSA の金融能力への取り組みをひとつにまとめた初めての試みということが出来る。

FSA は、2006 年に、「Delivering Change」と呼ばれる、英国における金融能力向上のための 5 年間のプログラムに 1 億ポンドを投入しており、2011 年までに 1000 万人の人々に手を差し伸べることを目標にしている。幅広いパートナーとの共同作業、分野横断的な金融能力運営グループ (Financial Capability Steering Group) による助言によって、FSA は 2006 年に設定した目標を達成し、それを凌駕しつつある。一方、政府は、2007 年に長期の目標を設定した。それは、長期的に、全ての成人が、金銭についての公平なガイダンスを利用することが出来、全ての子供が、学校で、個人個人の金融教育の計画的なプログラムを受けることが出来るというものである。報告書には、アクション・プランとあわせて、FSA が主導している「金融能力のための国家戦略」および政府の「長期的アプローチ」に掲げられたプログラムを通じて、英国全土ですでに実施されているプロジェクトとその進捗状況についても記述されている。

報告書で提示されたアクション・プランの中心は、以下の 3 つである。

- ① FSA の Moneymadeclar ウェブサイトと消費者電話相談窓口をベースにした、公平な情報のためのワン・ストップ・ショップおよび金銭に関する問題へのサポートの改善、拡張および普及拡大。
- ② 予算、金銭管理および計画立案など金銭に関する新たな無料のアドバイスを配布するための 12 百万ポンドのプログラム。トルセン・レビューによって提言されたマネー・ガイダンスの

²³ パスファインダーについては後述する。本レポートの「3のイ」を参照されたい。

²⁴ *Helping you make the most of your money : a joint action plan for financial capability*, HM Treasury, July 2008.

「パスファインダー」の一環として、イングランド北西部および北東部の数十万世帯を対象に実施。

- ③ 政府の新たな 11.5 百万ポンドの 3 年プログラムである「MY Money」および FSA の 16 百万ポンドのプログラム「Learning Money Matters」を通じた学校におけるパーソナル・ファイナンス教育のサポート。これらのプログラムは、子供たちが始めて金銭に出会ってから学校を離れるまでに直面する金融上の決断に重点的に取り組みながら、4 歳から 19 歳までの児童および若年者の金融能力をサポート。

アクション・プランの立ち上げにあたって、財務省首席副大臣のイベット・クーパー下院議員は次のように語っている。

「多くの家族は、石油価格や食料価格の高騰に危機感を持ち、また、モーゲージ貸付に関わる信用収縮に危機感を抱いている。しかし、人々が金銭上の懸念に直面した時、どこを頼りにすればよいか分らないというケースが多いのも事実である。われわれは、人々が情報、支援およびアドバイスをもっと容易に受けられるようにする必要がある……政府は、また、人々が人生のはじめから終わりまでパーソナル・ファイナンス教育と情報を受けられるような環境を作るためにさまざまな対策を実施する。そして、彼らを金銭上の問題から救い、進学、出産、定年退職など人生の節目で支援するつもりである。」

また、FSA の最高責任者ヘクター・サンツは次のように語っている。

「過去 3 年の間、FSA は、英国における低レベルの金融能力への取り組みにおいて急速な進歩を遂げ、金融問題に直面する人々を支援してきた。政府と協力しながら、われわれは、消費者が健全な金銭上の選択を行い、プロバイダーに尋ねるべき疑問について知り、同時に、そうすることに自信を持ち、事態が悪化したときにどこへ行けばよいかを知ることが出来るようになるための支援となるマネー・ガイダンスを開発したいと考えている。」

以下は、このアクション・プランの概要である。

ア. 情報と支援のためのワン・ストップ・ショップの展開と拡大

人々は、多くの困難な金融状況および選択に直面する。直面するこれらの重大な金融問題は、専門家の債務助言 (debt advice) を通じて、最良の支援を受けることが可能である。専門的な債務助言は、負債問題に直面する人々が、金銭面の制御を取り戻し、正しい軌道に戻るための支援となる。政府は、現在、重大な金融問題に直面している人々を支援するための負債助言に対して、2 億ポンドの資金を提供している。政府はまた、地域社会において、500 人を超える債務アドバイザー (debt advisor) の登用と訓練を支援するために、Financial Inclusion Fund を通じて、今後 5 年間にわたり、総計 1 億 2000 万ポンドを越える資金を提供することを約束している。さらに、政府は、National Debtline のような電話による債務助言サービスに対して、大きな支援を提供している。2008 年 5 月に、政府は、新たに 1000 万ポンドのパッケージプランを公表した。このプランは、上記のような金融問題に直面する人々を支援するためのもので、Citizens Advice のような第三セクターのパートナーによって提供される対面の債務助言のための 900 万ポンドの追加的な資金提供を含んでいる。

負債問題には直面していないが、金銭に関する公平で有用な双方向の情報を求めている人々のために、FSA は、Maneymadeclear ウェブサイトを開発している。

政府および FSA は、Maneymadeclear ウェブサイトおよび消費者電話相談窓口 (consumer helpline) を改良、拡張、普及しようとしている。それによって、人々は、販売に係わらず (sales-free)、業界用語を使わず (jargon-free)、公平な (impartial) 金融情報や金融支援にアクセスすることが出来、電話相談窓口は、人々を、債務助言を含む専門家のアドバイスに向かわせることになるだろう。

Maneymadeclear は、人々が情報に基づく決断を行い、商品を物色するための、公平な情報と双方向の支援ツールを提供している。これらのツールには、Financial Healthcheck、Debt Test、商品比較表、予算、モーゲージ、ローン、年金をカバーする計算機などがある。2008 年 6 月には、支払い保障保険 (Payment Protection Insurance) のための比較表が新たに立ち上げられている。

Maneymadeclear への訪問件数は、2006 年から 2009 年の目標 200 万件を 2 倍以上凌駕して、410 万件に達している。2008 年 3 月までに、Financial Healthcheck には、およそ 150 万件の訪問があり、また Debt Test には、100 万件の訪問があった。

Directgov、Pension Service and Citizens Advice など 61 のパートナーが、彼らのウェブサイトに FSA のツールをリンクさせている。Financial Healthcheck と Debt Test は、BBC ウェブサイトでも利用することが出来る。

2007 年に、FSA は、彼らの消費者ガイドを銀行、住宅金融組合、信用組合を通じて配布するという試みを行い、成功している。このガイドは、助言機関、住宅組合、地方当局など幅広い仲介者によって利用されている。

FSA は、Maneymadeclear の普及を図り、ウェブサイトや双方向ツールに訪問者を呼び込むための広告キャンペーンを継続する。また、FSA は、ウェブの改良ペースを緩めることなく、消費者を力づける関連情報、アクセス可能な情報を提供することを確約している。

イ. マネー・ガイダンス・パスファインダーの立ち上げ

「マネー・ガイダンス」とは、「人々が日常生活で必要とする、金銭問題についてのガイダンスおよび情報」のことで、「一般的金融助言」と呼ばれているものと同義であるが、トールセン・レビューにおいては「一般的金融助言」に代えて「マネー・ガイダンス」という名称が採用されており、ジョイント・プランでもこの名称が踏襲された。

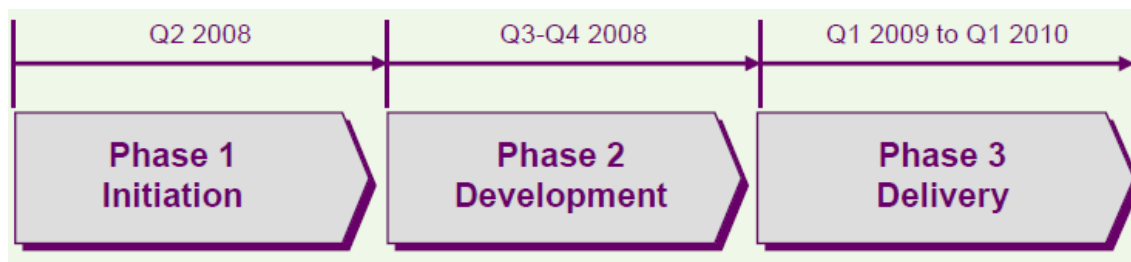
トールセン・レビューは、「マネー・ガイダンス」サービスが大きなベネフィットをもたらすことを指摘し、大規模な試行 (pilot) を開始すべきであると提言した。この大規模な試行が、「パスファインダー」(pathfinder、先導者) と呼ばれるプログラムであり、この提言を受けて、政府は、FSA と連携しながら、パスファインダー・プログラムを推進することにした。このパスファインダー・プログラムは、「マネー・ガイダンス」サービスをデザインし、配布し、評価することになる。

a. パスファインダープログラムの概要

パスファインダープログラムに要する費用は、およそ 1200 万ポンドである。政府と FSA は、2 年間にわたり、各々 600 万ポンドを拠出する。このプログラムは、50 万人から 75 万人の人々に、さまざま

な金銭問題に関する情報およびガイダンスを、ウェブ、電話、対面などを利用して提供することを狙いとしている。このサービスは、英国の二つの地域、イングランド北西部およびイングランド北東部を中心に実施され、2009年初旬から運営を開始する。

<パスファインダーの実施スケジュール>



- **始動段階(Initiation Phase):**パスファインダーの目的、デザイン、アプローチを決定し、成功に向けてプログラムを設定する。
- **開発段階(Development Phase):**運営段階の実施および評価に必要な基本的構成要素を構築する。これには以下を含む。
 - 電話、対面、ウェブなどのチャネルのための戦略および実施プラン。
 - チャネル間の照会およびサービスの出入りを管理するための原則と方法の設定。
 - マネー・ガイダンスの「境界線」を決めるための手順およびサービスの詳細な内容。
 - マネー・ガイダンスを提供する人々に対するトレーニングおよび支援計画。
 - FSA が主導する金融能力国家戦略活動を足場としながら、ブランディング、マーケティング、PR、広告、信頼の置ける仲介者による署名入りの郵送を通じて、ユーザーをサービスに関与させるための戦略を設計する。
- **配布段階(Delivery Phase):**イングランド北東部および北西部において、最大75万人の人々にマルチ・チャネルのマネー・ガイダンスを配布する。
- パスファインダーの評価は、配布段階あるいはその後に実施される。

b. パスファインダーの立ち上げ

FSAおよび政府は、2009年1月13日、マネー・ガイダンスの配布を支援する最初のパートナー・グループを公表した。イングランド北西部および北東部を中心とするマネー・ガイダンス・パスファインダーは、2009年春から、電話、オンラインおよび対面による公平なガイダンス(impartial guidance)を提供する予定である。

政府が委託したトルセン・レビュー(2008年3月公表)は、マネー・ガイダンスのための青写真を提示し、これを、大規模なパイロット、あるいは「パスファインダー」を通じて試行するよう提言した。政府はこの提言を受け入れ、2008年3月3日に、FSAと財務省が共同で主導し資金提供を行なう、12百万ポンドのパスファインダー・プロジェクトの発足を発表した。このパスファインダーは、消費者への金融ガイダンスの配布に経験を持つさまざまな機関とパートナーシップを組んで、電話、対面およびウェブを通じたマネー・ガイダンスの配布を試行することになる。

競争入札手続きを経て、金融関連情報および一般公共支援の提供に顕著な実績を持ち、関与する地域においてネットワークを構築し、また、ターゲットとする聴衆を引き込む力を持ったパートナー・グループが、パスファインダーを配布するために選別された。

これらのパートナーは以下の通りである。

- A4E－民間の第一線の公共サービス提供者／請負業者。
- Citizens Advice service－独立の慈善事業ネットワーク。情報やアドバイスを提供することによって、人々が、金銭問題や法律問題などを解決する手助けを行なっている。
- Knowsley Advice Forum－Knowsley におけるアドバイスセクターによって組成されたパートナーシップ。Knowsley の市民が、正しいアドバイス、ガイダンスおよび支援を受けられるように、力を合わせている。
- Liverpool Money Talk Consortium (RAISE)－金融能力トレーニングの配布に数年間の経験を有し、また、金融面で除外されている人々へのマネー・アドバイスおよびガイダンスの配布にも何年かにわたる経験を持つ Liverpool advice centre のパートナーシップ。

マネー・ガイダンスの電話パートナーは Teleperformance となろう。Teleperformance は委託コールセンターのソリューションのリーディング・プロバイダーで、2002 年から FSA に協力してきた。既存のサービス業者に加えて、経験豊富な負債管理慈善事業者である The Consumer Credit Counselling Service は、彼らの顧客に、電話によるマネー・ガイダンスを提供している。

FSA の金融能力担当理事のクリス・ポンド (Chris Pond) は、次のように語っている。

「これは、多くの人々が、今日のような困難な時期において、是が非でも必要としている金銭問題に関する公正なガイダンスの提供に向けての新たなステップである。消費者にこのサービスを提供するために、われわれおよび政府と一緒に働いてくれるパートナーを公表できることは、われわれの大きな喜びである。」

「マネー・ガイダンスは、消費者に、上手に金銭上の選択を行い、金融サービスのプロバイダーに何を尋ねればよいかを知り、こうしたことを行なう自信を持ち、事態が悪化した時にどこに行けばよいかを知るための、より高い能力を与えることになるだろう。」

「われわれは、引き続き、責任を果たす手助けをしてくれるパートナーを特定するために他の営利部門、第三セクター、非営利機関と協議を行なう。」

財務省の経済担当副大臣イアン・ピアソン (Ian Pearson) は、こう語っている。

「本日、われわれが今春立ち上げを予定しているマネー・ガイダンス・パスファインダーの配布に向けた重要なステップについて公表できることは、私の大きな喜びである。金銭問題に関する公平で信頼し得るガイダンスは、かつてないほど必要とされている。」

「こうしたパートナー達は、アドバイスとサポートの配布、とりわけ、脆弱な金融上の決断に大きく影響を受ける人々への配布に豊かな経験と専門性をもたらし、パスファインダー・サービスを成功に導く上で重要な役割を演じることになろう。」

パートナー達は、北東部から北西部にかけて隈なく代理人を送りこんでいるので、さまざまに異なる方法、たとえば、予約、集会への立ち寄り、奉仕活動などを経由して、対面サービスを配布す

ることが可能となる。その多くは、税務、給付金、負債、雇用、権利擁護、住宅などの分野における専門家である。

ウ. 政府による小中学校向けのパーソナル・ファイナンス教育プログラムの実施

学校において行なわれるパーソナル・ファイナンス教育は、稀であり、一貫性のないものであると見られてきた。全ての子供のための計画的で首尾一貫した金融教育プログラムへの長年の強い願望を満たすためには、パーソナル・ファイナンスが教育カリキュラムの中に確実に組み入れられ、学校および教師がその配布を支援することが何よりも大切である。

a. カリキュラムの中でのパーソナル・ファイナンス教育

イングランドにおいて、政府は、パーソナル・ファイナンスをカリキュラムに組み入れつつある。

- ・ 経済的安心 (economic wellbeing) および金融能力は、2008 年夏から、中等学校の生徒向けの個人・社会・健康および経済教育 (Personal, Social, Health and Economic education, PSHE) の一部としてカリキュラムに組み込まれる。
- ・ 金融能力に関わるスキルは、義務教育終了試験 (General Certificate of Secondary Education, GCSE) 数学カリキュラムの機能的数学というコンポーネントに組み入れられることになる。

金融能力は、また、従業員のスキルや企業のスキルを下支えする。児童学校家族省 (Department for Children, Schools and Families) は、学校がカリキュラムを立案する際に、パーソナル・ファイナンス教育と企業教育をリンクするよう働きかけることになろう。2010-2011 年から、キー・ステージ4 (14-16 歳) の生徒のための企業活動に新たな焦点を合わせるために、中等学校に年間 5500 万ポンドの資金が提供される。

b. 学校に対する支援

FSA が 1600 万ポンドの資金を提供する Learning Money Matter プログラムは、パーソナル・ファイナンス教育を中等学校の生徒たちに配布するための支援を行なっている。これは、イングランドの教育慈善団体である pfeg によって配布されており、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでも、パートナー機関によって、同様のプログラムが設定されている。このプログラムは、数学を含み、パーソナル・ファイナンス教育の授業や訓練の立案に役立ち、ワン・ストップ・ウェブサイトの支援を受けている。2008 年 5 月までに、全英 2,400 の学校でこのサポートが利用可能となった。このプログラムは、2011 年までに、4,000 の学校の 180 万人の生徒に届けられることを目標としている。

- ・ カリキュラムの改革を支援するために、政府は、小学校に重点を置きつつ、学校におけるパーソナル・ファイナンス教育プログラムに対して、3年間に1,150万ポンドの追加資金を提供する。「マイ・マネー (My Money)」と呼ばれるこのプログラムは、pfeg によって配布され、4 歳から 19 歳までの全ての子供および若者を対象としている。それは、子供たちが初めてお金というものに出会ってから学校を離れるまで、児童信託基金を含めて、彼らが直面する金融上の決断に焦点を当てている。

c. 分離地域におけるパーソナル・ファイナンス教育

スコットランドでは、あらゆる年代層の子供たちが、パーソナル・ファイナンスについて教えを受け

ている。基礎的な計算能力 (numeracy) は、カリキュラムを超えて奨励されているため、人々が金銭を管理し、計画を立てるために役立っている。FSA は、スコットランド政府と連携して、Scottish Centre for Financial Education の中に開発事務局をおき、教師や学校がカリキュラム改定の準備を進める手助けを行なっている。2011 年までに、32 の地域当局の全てが、パーソナル・ファイナンス教育の配布について、支援を受けることになろう。

ウェールズでは、2008 年 9 月から、金融リテラシーが、7 歳から 16 歳までの子供のための数学に、また、7 歳から 19 歳向けの社会教育 (Social Education) に組み入れられることになっている。ウェールズ議会政府は、独創的な教育メソッドを通して 14 歳から 15 歳の生徒に届けるようにデザインされた Managing Money というパイロットを開発した。FSA は、Welsh Unit for Financial Education の二つの金融教育開発官ポストに資金を提供することになっている。

北アイルランドでは、金融能力は、数学の必修項目であり、クレジットカードやデビットカード、学生ローンや自動車電話の料金表など関連深いトピックスを通じて、人々に資金計画の立案や金融に関わる意思決定について学ばせている。FSA は、Northern Ireland Council for the Curriculum, Examinations and Assessment の二つの金融教育開発官ポストに資金を提供している。

(次回に続く)

(編集注)

- このレポートは情報提供のみを目的としており、販売もしくは利益を目的としての配布及び再配布は禁じられています。
- このレポートで翻訳・引用されている英国の金融サービス機構（FSA）の文書については、読者への情報提供を目的とするものであり、FSA の規制上の判断を形成するものではありません。
- このレポートにおける FSA 文書の日本語への翻訳については、その正確さを FSA が保証しているものではありません。
- FSA の文書は、必要に応じて変更が加えられますので、このレポートに掲載されている FSA の文書についても、現時点では変更されている可能性があるかもしれないことに注意する必要があります。
- このレポートで翻訳・引用されている FSA の文書については、その一部分を抜粋することによって、反対の解釈が導き出される恐れがあることに留意するとともに、参照する場合には、当該文書を特定して明示する必要があります。
- このレポートで FSA の文書が翻訳・引用され、当研究所のウェブサイトまたは雑誌に掲載されていますが、それを持って、FSA がこのウェブサイト又は雑誌もしくは当該組織を保証していると解することは出来ません。