

イギリスの金融サービス機構と消費者保護制度

春 井 久 志

要 旨

金融サービス・市場法（FSMA）に基づく FSA の規制・監督の目的は 4 つある。①金融サービス部門の信頼性維持、②金融サービスに対する国民の意識の向上、③消費者保護、④金融犯罪の減少である。このうち 2 つは消費者に焦点を絞ったものである。金融システムに関する消費者の理解を促進すること、および適切な消費者保護を確保することである。消費者教育は消費者保護のもっとも重要な要素である。また消費者教育は、十分な理解を持った消費者からの圧力の高まりにより、質の高い優れた金融商品を創出する商品開発を促進し、金融サービス市場の競争をいっそう促進することにも役立つ。

新法は各種の金融サービス領域をカバーして来た既存の 8 つの紛争処理機関を代替する新しい単一の金融サービス・オンブズマン制度を準備している。消費者の苦情を効果的に処理する制度の整備は適正な金融サービスに関する消費者保護を提供する上で不可欠の要素である。FSA は金融機関が苦情処理の効果的な制度を整備していることを想定している。しかし苦情の処理がそのような方法で解消されると常に期待できるものではない。金融機関が支払不能に陥ったときに、消費者のためのセイフティ・ネット（苦情処理と損失補償）が準備されていることは金融システムに対する一般的な信頼性と消費者保護にとって重要な貢献をする。

目 次

- | | |
|----------------------------|------------------|
| I. イギリスの金融監督システム | III. 消費者教育と消費者保護 |
| 1. イギリスの金融自由化と金融機関の破綻 | 1. FSA の規制・監督手法 |
| 2. ブレーア政権の金融システム改革 | 2. 消費者教育 |
| II. イギリスの 2000 年金融サービス・市場法 | 3. 消費者保護 |
| 1. FSA の目的 | 4. 消費者の苦情処理 |
| 2. ネット金融取引の監督・監視 | IV. 結びにかえて |

I. イギリスの金融監督システム

1. イギリスの金融自由化と金融機関の破綻

イギリスの金融システムは、長年にわたる国際金融センター「シティ」の金融業界の伝統や習慣によって形成されており、各種の金融業務の「棲み分け」による分業体制が高度に発達したシステムであった。この長い歴史を誇るシティの分業体制が次第に崩れて金融の自由化・国際化が進展したのは、1970年代以降の三次にわたる金融制度改革を通じてであった（春井 [1991a] 参照）。すなわち、①1971年の「新金融調節方式（CCC）」の導入、②1980年の補足的特別預金制度、いわゆる「コルセット」の廃止、および③1986年のいわゆる「ビッグバン」と呼ばれるイギリス証券市場の大改革がそれである。

これら一連の金融制度改革の結果、金融機関相互間の競争の激化や吸収・合併が金融機関の「同質化」や「コングロマリット化」、「金融のグローバル化」を生み出した。そのため、これまでの金融業態別に形成されて来た複雑で重層的な金融監督システムの機能不全を顕在化させるという問題が多数発生するようになった。

そこで、イギリス金融業界の急激かつ大幅な変容に適切に対処し、金融機関の不祥事や経営破綻を未然に防止しうるように、金融機関の規制・監督システムを抜本的に改革することが求められた。1997年に成立した労働党のブレア政権は、政権奪取の直後に2つの重要な決定を公表した。ひとつは、イングランド銀行に独立性を付与して、金融政策の決定権（いわゆる、

金融政策手段の独立性）を確立させることであり、もうひとつはイギリスのあらゆる金融機関を一元的に監督する単一の金融監督機関として「金融サービス機構（Financial Services Authority : FSA）」を設立することであった。この後者は「第2のビッグバン」と呼ばれることもある。

1970年代の「セカンダリー・バンク危機」の反省から、銀行をはじめ金融機関を規制・監督する必要性が求められ、1979年にはイギリス始って以来、最初の「銀行法（Banking Act 1979）」が制定され、イングランド銀行に銀行監督権限が法的に付与された。同時に、当時の保守党政権はいわゆる「コルセット」の廃止（1980年）や為替管理の撤廃による為替取引の自由化（1979年）、証券取引所の自主的改革案の誘導（1983年）、ポンド建て CP 市場の創設（1986年）、さらには上述のとおり1986年には「ビッグバン」と呼ばれる証券市場改革や金融サービス法（Financial Services Act 1986）の制定など一連の金融自由化措置を実施し、イギリス経済と金融産業の活性化を図った（春井 [1996] 参照）。

しかしながらこれらの一連の金融改革措置にもかかわらず、銀行業や投資業務に関する規制・監督システムの不備が露呈した。たとえば、1984年のジョンソン・マシィ銀行の経営破綻は1979年銀行法に基づくイングランド銀行の銀行監督システムに問題があることを明らかにした。その結果、新銀行法が制定され、銀行の規制・監督権限が強化されてイングランド銀行に集中されることが明文化された（Banking Act 1987）。また投資業務については、1986年の金融サービス法によって証券投資委員会（Securities Investments Board : SIB）の

設置と SIB が認可した業態別の自主規制団体 (Self-Regulatory Organizations : SROs) の監督下に置かれることが法的に明確にされた。この金融サービス法は、1986年制定の住宅金融組合法とともに、規制内容の再検討が要請された。他方、保険業務についてもいっそうの抜本的な再検討が必要視された。

2. ブレアー政権の金融システム改革

FSA が一元的に監督することになったイギリスの金融サービス産業は、イギリス経済の中で重要に位置を占めている。イギリスの金融サービス産業は GDP の約 7 パーセントを構成し、ロンドン証券取引所の株価指標である FTSE100 上場企業の時価総額の約 30 パーセントを占めている。金融サービス産業は約 100 万人の労働者、総労働人口の 5 パーセントを雇用している。例えば、イギリスの家計の 80 パーセント以上は銀行もしくは住宅金融組合に預金もしくは出資勘定を保有しており、またその約 70 パーセントは生命保険や年金契約を結んでいる。さらに、成人の 4 分の 1 以上が株式や投資信託を保有している。FSA が規制・監督する金融機関は、概数でいえば 550 の銀行、70 の住宅金融組合、650 の信用組合、750 の保険会社および友愛組合、1,100 のファンド・マネジャー、4,100 のファイナンシャル・アドバイザー (Financial Adviser : FA)、1,300 のブローカー、8 の金融関連市場と各種取引所である。

FSA は法人格においてもまた法律上においても改称された新生 SIB そのものであり、1970年代以降の金融改革の流れを受け継ぐ保証責任会社である。FSA は法律に基づいて設立された機関ではあるが、政府から独立しており、その運営経費も規制の対象となる金融機関

から徴収する料金 (fees) でまかなわれている。

上述のとおり、ブレアー政権が決定した 2 つの決意、すなわち①イングランド銀行の独立性の確保、および②単一の金融監督機関として新生 SIB を設立したことに対する対応措置として住宅金融組合や保険会社の監督業務は、ともに新生 SIB へ移管された。その後、それが金融サービス機構 (FSA) と改称された。このようにして、ブレアー政権は、新イングランド銀行法 (1998年 6 月 1 日) および金融サービス・市場法 (2000年 6 月 14 日) という 2 つの法律の制定によって、2 段階でイギリスの金融監督システムの完成を構想しているといえる。

II. イギリスの 2000 年金融サービス・市場法

2000年 6 月 14 日に女王の裁可を得て施行された 2000 年金融サービス・市場法は、銀行業務、保険業務および投資業務などイギリスのあらゆる金融サービスおよび金融市場を規制・監督する唯一の機関として法的に FSA の設置を規定している。同法はまた、FSA の法律上の目的を明確に規定しているだけでなく、その規制・監督に対する FSA の基本姿勢や FSA のアカウントビリティも明文化している。

1. FSA の目的

金融サービス・市場法に基づく FSA の規制・監督の目的は 4 つある。2000年 1 月に FSA が公表した文書 (FSA [2000]) によれば、第 1 の目的は、金融サービス部門の信頼性を維持することである。第 2 は、金融サービスに対する国民の意識を高めること、第 3 は消費者を保

護すること、そして第4は金融犯罪を減少させることである。

(1) 市場の信頼性

どのような金融システムにとっても、市場の信頼性はその円滑な機能の上で不可欠の要素である。市場の信頼性が維持される限りにおいて、金融市場の参加者や利用者は市場で取引し、金融機関のサービスを利用する。市場の信頼性が維持されるのは金融市場の実際の安定性を保持するばかりではなく、それが将来にわたって安定的に維持されるとの期待が十分に持ちうる場合である。したがって、この目的を達成するには、イギリスの金融システムの健全性を大きく損なうような金融機関の不正な業務行為や金融市場の崩壊、金融インフラの動揺などを未然に防止することが必要とされる。また、イギリスの金融システムの信頼性がなにを基盤としているかを明確に説明すること、すなわち規制・監督者がなにを達成できて、なにが達成できないかを明言することも同時に必要とされる。

FSAは、規制対象の金融機関の破綻や金融市場の崩壊の発生をできる限り未然に防止することを可能にすると同時に、市場における競争と確信とを促進するような制度の維持を目的とする。

しかしながら規制機関の存在そのものが、消費者一般、すなわち金融サービスの利用者に達成可能もしくは望ましい消費者保護の水準以上の高いレベルの保護を期待させるという明白なリスクが存在する。金融機関に対する規制・監督当局が存在するというだけで、金融サービスの消費者の側だけでなく、その提供者である金融機関の側にもいわゆる「暗黙の契約」が発生

する。消費者は自己責任で投下した資金の安全性の保証を、金融機関は経営破綻時の救済をそれぞれFSAに期待するため、両者とも金融取引のリスクに十分な注意を払わなくなる。一種のモラルハザードである。

市場の信頼性を維持するということは、FSAが金融システムの崩壊や不正な業務行為をすべて防止することを目的とすることを意味するものではない。金融市場が本来きわめて不安定な性質をもっている以上、破綻をゼロに抑える制度を構築することは不可能であり、またいかなる場合にも望ましいことではない。金融破綻をゼロに抑える制度は規制を受ける金融機関にとって過大な負担となるばかりではなく、FSAの法律上の目的や規制・監督の原則にもそぐわないものである。

そればかりか、破綻ゼロの制度は経済全体に損害を与え、費用・便益の視点から見ても不経済的であり、金融サービス市場の競争と革新とを妨げる。また一方で、金融機関の経営者や消費者の自己責任についての意識を低下させる。他方で、個々の消費者や金融機関が金融取引を行う際にその取引に伴うリスクの評価について当然払うべき注意を怠るような誘因を与えるというリスクが生じる。

しかしながらFSAは金融破綻が市場の信頼性に及ぼす悪影響を最小限に抑えるべくあらゆる措置を講じる。FSAは、1997年に合意した『覚え書き』に基づいて、大蔵省とイングランド銀行との三者の間で金融システムの安定性維持の問題で協力関係を結んでいる（春井[1999]参照）。FSAは金融機関が破綻したり、期待されている業務行為の実行に失敗した場合には、消費者を保護する現行のメカニズムを維持し、また絶えず改善を試みる。特に、金

金融機関がその責務の実行ができない時には、金融サービス補償制度が利用可能であり、また金融オンブズマン制度は規制対象の金融機関に対する消費者の苦情を取り扱うサービスを無償で提供している。

(2) 消費者の意識の向上

多くの金融サービス消費者は金融システムや提供されている金融商品・金融サービスを理解していないし、それが彼らの金融ニーズとどのようにかかわっているのかについても知らない。このような消費者は適正な価格で自分にふさわしい金融商品を選択することができない。彼らは、提供された商品の特質や条件を誤って理解したり、異なる金融商品のメリットやデメリットを十分に認識できないであろう。そこで FSA は消費者の意識の向上という目的の下で、2つのことを目指す(2つの狙い)。すなわち、①一般国民の金融に関する知識、いわば「フィナンシャル・リテラシー」を高めること、および②消費者が利用できるような金融に関する情報や助言を改善すること、である。

一般的なフィナンシャル・リテラシーの改善は、金融サービスについての情報を改良したいと望む消費者が必要な知識やスキルを獲得できるように個々の消費者を教育するプログラムによって達成することができる。他方、2つめの狙いは FSA が消費者に「比較情報表」のような一般的な情報や助言を与えることができるし、FSA がその他の業者などに助言の利用可能性や質を改善するように督励することによって実現できる。現在 FSA が直接消費者に提供すべく実施している情報や問い合わせサービスとしては、認可金融機関の法律に基づく登録の照会や「消費者ヘルプライン」などがある。

FSA は、特に無防備で経験不足の消費者の側に立って、小売金融商品に関する国民の理解不足の実状を改善することを最優先課題としている。さらに、国民の意識の向上を FSA の消費者保護の目的を達成するための手段としている。国民の意識を向上させることは、教育制度の一環として金融教育を促進するべく計画・実施されている。

(3) 消費者保護

FSA はまた、「消費者に適切な程度の保護を提供すること」を2000年金融サービス・市場法によって義務付けられている。消費者が金融取引をする際に直面する可能性のあるリスクは大きく分けて4つある。

- ①経営破綻リスク (prudential risk) : 金融機関が経営者の弱体化や能力不足のため、あるいは自己資本不足のために倒産するリスク。
- ②不実リスク (bad faith risk) : 金融商品を販売したりアドバイスを提供する金融機関の側における詐欺や不実表示、故意の不正販売もしくは関連情報の非開示から生じるリスク。
- ③複雑・不適合性リスク (complexity/un-suitability risk) : 消費者が自分自身で十分に理解していない、もしくは消費者のニーズや境遇に相応しくない金融商品や金融サービスを契約することから生じるリスク。
- ④成果リスク (performance risk) : 投資物件が期待された収益をあげないことから生じるリスク。

FSA は経営破綻リスクや不実リスク、および複雑・不適合性リスクの一部を識別し、減少

させる役目を果たすべく期待されている。しかしながら、消費者に金融商品を推奨する金融機関がそれに随伴するリスクについて十分な説明をし、過大かつ非現実的な請求をしていないという状況の下では、消費者を成果リスクから保護することはFSAの責任ではない。金融市場に投資することは本来、収益が保証されていない、不確実な取引だからである。消費者の意識の向上を目指すFSAは、消費者が投資市場に随伴するリスクや機会を十分に理解することが確実にできるようになることを目的とする。

提供される保護の程度は、消費者が持つ金融商品への投資に関する高度な知識（専門性）の程度に依存する。プロの投資家に対する保護は、小口の投資家に対する保護よりも少なくてもよく、また場合によっては保護を必要としないこともある。さらに、保護の程度はアドバイスや情報に対する消費者のニーズを反映するし、消費者は自らの決定について自己責任を追うべきであるという一般的な原則をも反映するであろう。

（4）金融犯罪

もしも金融システムや個々の金融機関が犯罪目的のために濫用されることがあれば、金融システムや消費者保護に対する信頼は大きく損なわれることになる。したがってFSAはそれが規制する金融機関が金融犯罪との関係で利用される可能性をできる限り低く抑える責任がある。FSAがその発生を防止する上で重要な役割を果たす金融犯罪の3つの主要なタイプがある。すなわち、①マネー・ローンダリング、②詐欺または不正行為（電子金融犯罪および投資物件の不正なマーケティングを含む）、③違法行為（インサイダー取引を含む）である。2000

年金融サービス・市場法はFSAにこの分野の犯罪に対する新しい権限を付与している。

FSAが第二次的な役割を果たす金融犯罪の分野は広く、クレジットカード詐欺などをも含む。FSAは警察や重大不正局（Serious Fraud Office）、貿易産業省（Department of Trade and Industry）などの他の省庁などとも連携して捜査などにも協力する。

2. ネット金融取引の監督・監視

バーゼル銀行監督委員会は2000年末を目途に、インターネットなどを利用した銀行業務や金融取引を適切に監督・監視するための共通指針を策定すると報じられている。国境を越えた電子取引の安全性を確保するため、異業種の銀行業務参入や銀行のシステム外部委託、データの管理についてのリスクを適切に把握することなどを盛り込む予定である。

バーゼル委員銀行監督委員会は1999年11月、ネット取引に関する調査グループを設置した。各国の金融規制・監督当局はネット上では取引相手の本人確認が困難であり、通常の金融取引の比べてリスクが拡大する懸念が大きいという課題を指摘している。共通指針作りに当たってはネット銀行の技術革新や競争を妨げるような規制をできるかぎり排除するという。

Ⅲ. 消費者教育と消費者保護

1. FSAの規制・監督手法

FSAは従来の規制・監督機関よりも幅広い目的を有し、したがってより幅広い規制・監督の手法を使用する必要がある。それらは大きく2つに分類することができる。1つは、消費者

一般や規制対象金融機関（もしくは取引所）、金融サービス産業全体の行動をモニターし、働きかけるために設計された手法である。もう1つは、個々の金融機関（規制対象の機関や取引所、決済業者）および金融機関内部の認可を受けた個々人の行動をモニターし、働きかけるために設計された手法である。

消費者一般に働きかける主要な規制・監督手法には、次のようなものがある。

①情報開示

消費者に金融商品に関するより良い、分かり易い情報を提供することは消費者が購入しようとしている商品を理解するのに役立ち、またより良い決定をする上でも役に立つ。これ以外の開示手段（比較情報表を含む）は消費者がもっとも容易に理解できる形で情報が利用できるようにするべく市場の検証を受ける必要がある。

②消費者教育と消費者の意識の向上

消費者教育と消費者の意識の向上とは、長期にわたる計画（たとえば、消費者の金融システムや彼ら自身の金融ニーズに関する消費者の理解の改善）および特定のリスクに焦点を当てた特定のイニシアティブ（たとえば、特定タイプの金融商品の利点とリスクについての消費者の理解を増大させる）を含む。高い金融知識を有する消費者を創り出すことによって金融機関に関する規制の必要度を低減させることができる。しかしそれには相当の時間を要する。

③苦情処理制度とオンブズマン制度

これらの制度によって消費者は金融機関に対する苦情を提起し、適切な補償を確保することができる。これらの制度は、FSA にとって市場慣行に関する貴重な情報源となる。また、それによって消費者の信頼性を高めることにも役立つ。

④損害補償制度

損害補償制度は金融機関が倒産した時に消費者を救済するセーフティ・ネットを提供するという意味で、規制・監督システムのもっとも重要な要素である。このセーフティ・ネットの存在によって FSA はバランスの取れた規制を採用することができ、また倒産が実際に起こった時にその衝撃を緩和することができる。

⑤声明の公表

デイ・トレーディングやインターネット詐欺などに関する声明を FSA が公表することによって、消費者および市場参加者一般に対して特定のリスクに注意を払うように促すことができる。また、そのことを通して、消費者と金融機関の行動に影響を及ぼすことができる。

⑥金融商品の認可

金融商品の認可は、投資信託のように消費者に広く販売される集団投資スキームに対して、現行の EC 法が要請している手段である。これは、株式が「目論見書」を通して発行される場合やプロの投資家に直接かつ限定的に発行される（私募発行）場合を別とすれば、認可されたユニットトラストのルートを通してのみ消費者に提供することを保証するために設計された手段である。

以下では、前者の手法、特に消費者保護と消費者教育に焦点を当てて考察する。

2. 消費者教育

上述の通り、2000年金融サービス・市場法の法律上の目的は4つあるが、2つは消費者に焦点を絞ったものである。すなわち、金融システムに関する消費者の理解を促進すること、および適切な消費者保護を確保することである。消費者教育は消費者保護のもっとも重要な要素で

ある。FSA の狙いは、消費者が金融についての十分な情報を基礎に金融商品やサービスを選択（フィナンシャル・プランニング）し、金融管理（フィナンシャル・マネジメント）を自分で上手に行うことができるように手助けすることである。

また消費者教育は、十分な理解を持った消費者からの圧力の高まりにより、質の高い優れた金融商品を創出する商品開発を促進し、金融サービス市場の競争をいっそう促進することにも役立つであろう。

これら2つの目的を達成するための作業は大きく2つの範疇に分かれる。すなわち、①金融に関する知識を高めるための教育と②消費者に対する情報や助言である。①は個々の消費者に十分な金融の知識や金融取引の能力とスキルを提供して、1人ひとりを有能な金融サービス消費者へと育成することである。②は偏りのない情報と一般的な助言を消費者に提供して、消費者が自らの力で資産運用や金融管理の計画を立てられるようにすることである。この作業が消費者に個々の金融商品や金融サービスを推奨することは含まないことは言うまでもない。

さらに FSA は、長期的には、成人としての生活を開始する学校卒業予定者に対する準備の一環として、「フィナンシャル・リテラシー（Financial Literacy）」、すなわち一般的な金融知識の習得が学校教育の中に組み込まれるようになることを期待し、そのために作業をしている。FSA が提供する情報や一般的な助言、成人教育は、小口の大衆投資家の参加する金融市場や金融サービスについて未経験かつ不十分な知識しか持たない弱い立場にある消費者に焦点を当てている。

3. 消費者保護

（1）消費者相談所（Public Enquiries Office : PEO）

消費者相談所（PEO）は金融サービス消費者が直接 FSA に問い合わせることのできる機関である。PEO は電話ヘルプラインを設置しており、電話料金は有料であるが市内料金が適用されている。PEO は PIA や IMRO, SF A, 住宅金融組合委員会および友愛組合委員会に代わって相談や問い合わせに応じている。

PEO は電話や文書での問い合わせや苦情に対処する。多くの問い合わせは、金融機関の認可ステータスの確認や苦情処理手続きの説明、FSA が規制または監督している金融機関とそうでない金融機関とに関する情報の提供、あるいは金融サービスや金融商品に関する消費者の権利や責任の説明などが含まれる。

多くの場合、相談者は彼らがフィナンシャル・プランニングや購入決定をする前に情報を求める。そこで FSA はしばしば問い合わせられる質問に関する小冊子やファクトシートを開発しつつあり、また FSA の消費者向けのウェブサイト（FSA Consumer Help website）も計画している。

（2）苦情処理

新しい法律（FSMA）は各種の金融サービス領域をカバーして来た既存の8つの紛争処理機関を代替する新しい単一の金融サービス・オンブズマン制度（Financial Services Ombudsman (FSO) scheme）を用意している（FSA (1999, August, 21 ページ, 注 2 参照)）。FSA はこの制度を運営するための新しい会社を設立した。この新しい制度の最優先課

題は、新法に先立って金融サービスの消費者のために「ワン・ストップ・ショッピング」をできるかぎり早急に準備することである。

(3) 損害補償

金融機関が支払不能に陥ったときに、消費者のためのセイフティ・ネットが準備されていることは金融システムに対する一般的な信頼性と消費者保護にとって重要な貢献をする。FSAは、1986年金融サービス法に基づいて投資家に対する損害補償制度を構築する責任がある。日々の苦情処理は、別会社の投資家補償制度 (Investors Compensation Scheme : ICS) の責任である。SRO や FSA が規制している金融機関が明確に定義された投資業務に関わる債務を履行できない場合に、民間の投資家に対して設定された上限 (現行では 4 万 8,000 ポンド) までは、ICS が支払う。

ICS が投資家に支払う補償金は、その他の認可された投資金融機関から賄われる。投資家

補償制度に補償請求する投資家にはなんらの負担もない。1998年9月に施行された「投資家補償指令 (Investors Compensation Directive)」の下では、欧州経済地域 (European Economic Area : EEA) の加盟国によって認可された金融機関との間でなされた投資契約については異なった規定が適用される。ICS は、認可された「専門家団体 (Recognized Professional Body : RPB)」がその投資業務を認可した金融機関はカバーしない。これらの金融機関は PRB が設定した別個の補償制度の対象となる。同様に、経営破綻した保険会社に対する補償請求も「保険加入者保護機構 (Policyholders Protection Board)」によって管理・運営されている。

1997年銀行法は「預金保護機構 (Deposit Protection Board)」によって管理・運営される「預金保護制度 (Deposit Protection Scheme)」を設立した。この機構は銀行の支払能力不足が引き金となって設立されることに

表 1 従来の補償制度

機 構	対象商品	対 象 者	補 償 額	補償限度
預金保険機構	スターリング・ポンド及び EEA (注 1) 通貨建の預金	すべての預金者 (注 2)	預金額の 90%	1.8 万ポンド
住宅金融組合 投資家保護機構				
投資家補償機構	(金融サービス法で) 定義されているすべての投資物件と規制業務に関する投資	プロを除くすべての投資家	3 万ポンドまでは 100%, 3 万ポンドを超える 2 万ポンドまでは 90%	4.8 万ポンド
保険加入者 保険機構	・強制保険 ・一般保険 (海・空・陸運, 再保険を除く) ・長期保険	すべての加入者	保険額の 100%	なし
		法人以外の個人加入者	保険額の 90%	なし
友愛組合 保護機構	全ての加入保険	すべての加入者	保険額の 90%	なし

(注 1) EEA とはヨーロッパ経済圏のことである。

(注 2) 銀行、住宅金融組合、保険会社などの金融機関からの預金は対象外である。

[出所] FSA, *Consumer Compensation: A Further Consultation*, June, 1999, pp.60-61.

なり、その資金は銀行からの拠出金で賄われている。保護を受ける預金者は、その預金額の90パーセント、上限1万8,000ポンドまで補償されている。住宅金融組合の預金者を保護する同様の制度が存在する。現行の補償制度については春井[2000]の表1(以下に再掲)を参照されたい。

これに対して、金融サービス・市場法はFSAに現行の補償制度を代替する単一の補償制度を新しく設立するように要請している。現在、FSAは補償請求の適格性や補償金額などを含む、多数の現行補償制度の特徴について投資家や補償機構と協議を実行しつつある。

(4) 消費者調査

FSAは消費者調査を広範囲に展開しつつある。たとえば、消費者が利用する金融サービスや金融商品、およびそれらに対する消費者の理解度などを調査している。最近実施された調査は、金融情報や金融商品に関する消費者のニーズや比較表の利用状況、ISAについての理解度、FSAが発行している消費者向け情報の小冊子の評価などを対象にした。

4. 消費者の苦情処理

消費者の苦情を効果的に処理する制度の整備は適正な金融サービス消費者保護を提供する上で不可欠の要素である。消費者が規制対象の金融機関から受けるサービスや取り扱いについての消費者の苦情が発生する場合には、その苦情を当該の金融機関が自らその解消に努力するのが最初にとるべきステップである。監督当局としてのFSAは金融機関が苦情処理の効果的な制度を整備していることを想定しており、そのような目的のための適切な規則や指針を開発し

つつある。

しかし苦情のすべてがこのような方法で解消されると期待できるものではない。したがって、政府は金融機関がその顧客を満足させるような形で苦情を解消できない場合に備えて、民間の金融機関から独立的した苦情処理機構を設立することを決定した。これが前出の金融サービス・オンブズマン機構(FSO)である。

1997年の協議文書でFSAは金融サービス・オンブズマン機構の設立を提案し、市場からの提案に対する意見や反応を求めた。このFSAの制度(FSO)は既存の8つの苦情処理機関を統合した単一のオンブズマン制度である。これら8つの機構とは、the Banking Ombudsman, the Building Societies Ombudsman, the Insurance Ombudsman, the Investment Ombudsman, the Personal Insurance Arbitration Service, the PIA Ombudsman Bureau, the SFA Complaints Bureau and Arbitration Service, and the FSA Direct Regulation Unit and Independent Investigatorである。単一のオンブズマン制度を設立した主たる目的は、補償を望んでいる消費者が法廷に提訴する代わりになる、迅速かつ平易で利用者に優しい苦情申し立ての選択肢を提供することである。

新しい法律(FSMA)の下では、FSOはこのような目的のためにFSAによって設立された有限責任会社によって管理・運営される。そしてFSOはその運営上についてはFSAから独立している。

IV. 結びにかえて

2000年金融サービス・市場法は同年6月14日

に女王の裁可を得て、正式に成立した。2000年3月31日に公表されたFSAの『年次報告書1999・2000年』によれば、FSAはその将来における使命と戦略とを同年1月に公表した文書（*A New Regulator for the New Millennium*）の中で自ら明らかにしている。この文書は、FSAの目的が現実的な目標を規制の限界についての明瞭な声明の基盤の上にイギリスの金融システムを構築することにあることを明言している。この金融システムは、消費者自身が本来払うべき適正な責任、金融機関自身の管理責任、および金融システムからすべてのリスクや倒産を排除することは不可能でもあり、また望ましいものでもないという正しい認識に立脚する金融レジームである。FSAは2001年中の施行（いわゆる、「N2期日」）をめざしつつも、それを先取りして多くの業務をすでに実行に移しつつある。

これらの目的を達成するために、FSAは金融サービス産業に属するあらゆる金融機関などに適用する共通のリスク・モデルが必要とされるという認識に立つ。このようなリスク・モデルの構築はFSAが有する諸資源を効率的かつ効果的に配分することを可能にする。FSAは従来の規制・監督業務の重点を個別の金融機関に対する日常的な監督から主要なリスクに焦点を絞った、より積極的な監督業務へと移行すべきであると考えている。また、消費者に対しても、従来以上に、より直接働きかけることの必要性を主張している。

このように新しい法律（FSMA）の消費者保護システムは大きく、金融サービス業者（＝金融機関）の営業活動規制、金融機関の取締役、従業員および経営上の支配者規制、オンブズマン制度、および補償制度から構成されてい

る。旧法では個別に規制されていた「投資広告」と顧客の依頼によらない個別訪問や電話などによる一方的な勧誘などの「不招請勧誘」などは統一的に規制される。これはインターネットなどによる取引技術の進歩により両者の区別が難しくなったためであると考えられる。いかなる規制といえども、規制を受ける金融機関に常に規制や一般的な営業行為規範を遵守させることはできない。

このため、金融機関と消費者との間で利害が対立した場合には、費用が安く、迅速で手軽な、効率的な紛争処理機関として設置されたのが、単一オンブズマン制度である。オンブズマンが下す裁定は金融機関を拘束し、金融機関が裁判所に訴える道を閉ざしている。

これに対して、消費者には裁定に不服な場合、裁判所に訴える権利が留保されている。新法は認可金融機関のすべてをこの制度に強制加入させ、オンブズマン制度の費用はすべて金融機関の拠出により、消費者は無料で紛争の解決に臨むことができる。もっとも、このような金融機関が負担する紛争処理費用は、金融機関が販売する金融商品の価格にあらかじめ織り込まれ（すなわち、隠れたコスト）、最終的には消費者に転嫁されるであろう。それでも、単一のオンブズマン制度により消費者は紛争処理の煩わしさや費用負担から解放され、消費者は安心して金融商品への投資ができるようになる。

また、どのような規制も金融サービス業者が常に消費者に対する債務を弁済する能力を保証するものではない。金融機関の経営破綻など特殊な事態が生じた場合など、効果的な補償制度を整備することが消費者保護のために重要である。補償額と補償制度の詳細については今後決定されるが、少なくとも現行の補償水準（前掲

の表1を参照)を下回らないように維持することを基本方針としている。新しい補償制度の運営や補償金支払にかかる費用はすべて認可金融機関が負担し、その費用は賦課方式によって徴収されることになっている。

他方、市場の信頼性維持を保証する方策としては、FSA から罰則を受ける市場参加者に規制・監督権限の行使に誤りがあったと判断される場合には、不服審査を要求できる「金融サービス・市場不服審判所 (Financial Services and Markets Tribunal)」を設置し、金融機関に救済の道を開いている。

認可を受けた金融機関またはその委託を受けた代理人を除いて、投資行動への勧誘、もしくは直接・間接に投資行動を促す意図を持つ (あるいはそのように合理的に推測できる場合も含めて) 情報を提供し、伝達する行為は禁止され、これに違反した場合は刑事罰が科せられる。また、これに違反して締結された契約は顧客である消費者に対して拘束力を持たない。さらに、消費者は当該契約に基づき譲渡した金銭等の返還および損失補償・損害賠償を受ける権利を有する、として消費者保護規定が整備されている。

このように2000年金融サービス・市場法は、国際金融街シティに進出している約1万の金融機関、25万人の関係者を規制・監督の対象とする。その金融機関の内、3分の1は日系を含む非イギリス系の金融機関で、邦銀なども新しい制度への対応を迫られている。今後、FSA は市場参加者が遵守すべきルールを細かく規定した「市場行為規範」を作成する。

アメリカの金融監督権限が米連邦準備制度理事会 (FRB) や証券取引委員会 (SEC)、通貨監督庁 (OCC) および連邦預金保険会社 (FD

IC) などに分かれているのに対して、イギリスの新体制は監督システムを一元化しており、より効率的に規制・監督業務を遂行できる仕組みになっている。FSA の監督範囲は日本の金融監督庁と似ているが、FSAの方が金融犯罪に対して強い調査・執行権を持つ。また、民間の金融機関の幹部登用に関しても、FSA が認可権を握るなど、日本よりもはるかに強大な権限を付与された監督当局となる。

金融サービス・市場法案の審議過程では、FSA の監督権限が強すぎて欧州人権条約に違反するのではないかと懸念や不正取引きに対する厳しい罰則規程が、世界でも自由度の高いシティの活力をそぐ恐れが指摘された。審議の結果、同法案は2,000余りの修正を経てようやく2000年6月に成立した。

以下では、消費者関連について、FSA の対策と進展の実態を要約して結びにかえることにする。

消費者教育という付託事項に関して、①12の新しい消費者向け指針とファクトシートなどを発行した (詳細は、『年次報告書 1999・2000年』の付録9を参照)。また、②消費者ヘルプ・ウェブサイトも開始した。③FSA は、個人の金融教育が学校で提供されるべく国民カリキュラム (National Curriculum) の開発に大きな貢献をすることに成功した。

FSA は、「個人金融教育団体」の協力のもとで、イギリス中の学校で個人金融を効果的に教授するプログラムに貢献した。ほぼ200人の小学校の教師と教育関係者が2000年2月に開催された第1回のFSA年次教育会議に参加した。会議では、学校における数量的思考能力を高めるためのプログラムとしてどのように個人金融教育が利用しうるかについて検討された。FS

A は、成人を対象にした金融サービス教育プログラムも開発中である。このプログラムは、イギリスの貿易産業省の協賛を得て、欧州委員会 (European Commission) のからの資金によって賄われている。このプログラムの進展状況とその結果とは欧州委員会と欧州連合加盟諸国とに報告されることになっている。

参 考 文 献

相沢幸悦 [1998] 『金融機関の顧客保護：欧米でのリテール戦略』 東洋経済新報社。

春井久志 [1991 a] 「イギリスの金融自由化，1971－1990年」『名古屋学院大学論集』，第27巻，第4号，4月。

—— [1991 b] 「イギリス ビッグバンとコングロマリット化」太陽神戸三井総合研究所編『世界の金融自由化』 東洋経済新報社。

—— [1996] 「金融の自由化・国際化と金融システムの安定性－イギリスのセカンダリー・バンク危機を中心に－」『経済学論究』（関西学院大学），第49巻，第4号，1月。

—— [1999] 「イギリスにおける金融監督シス

イギリスの金融サービス機構と消費者保護制度

テム改革－Financial Services Authority をめぐって－」『経済学論究』（関西学院大学），第52巻，第4号，3月。

—— [2000] 「金融商品販売法と消費者保護」『Financial Adviser』8月号。

楠本くに代『金融機関のレンダー・ライアビリティ：金融ビッグバンと消費者保護』 東洋経済新報社。

齊藤美彦 [1999] 『イギリスの貯蓄金融機関と機関投資家』 日本経済評論社。

Briault, Clive [1999] *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, May.

Financial Services Authority [1998] *Financial Services Authority Meeting our responsibilities*, August.

—— [1999] *The Financial Services Authority*, August.

—— [2000 a] *A new regulator for the new millennium*, January.

—— [2000 b] *Annual Report 1999/2000*.

Llewellyn, David [1999] *The Economic Rationale for Financial Regulation*, April.

（関西学院大学経済学部教授）