

イギリスにおける金融サービス補償制度の統合

齊 藤 美 彦

要 旨

イギリスにおいては2000年金融サービス・市場法（FSMA）が成立・施行され、金融サービス業全体の規制・監督が金融サービス機構（FSA）という単一の機関により行われる体制が確立した。FSMA の目的としては、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金融犯罪の減少が挙げられているが、このうちの2つは消費者に焦点を絞ったものである。FSA 体制下において消費者は金融サービスに関する問い合わせや苦情がある場合には、まず消費者相談所（PEO）に問い合わせ等を行うことができる。また、消費者が金融サービス業者との間で紛争が生じた際には、裁判よりも簡便な紛争処理機構としてのオンブズマン制度が従来から各業態・業務毎に設けられていたが、FSA 体制下においては従前の8制度を統合した金融サービス・オンブズマン制度が設けられた。そして、業者が廃業したり倒産した場合に消費者にたいする補償を行うものとして金融サービス補償機構（FSCS）が、2001年12月に従前の業態・業務別の8機構を統合して本格的にスタートした。FSCS は、①預金等、②保険、③投資関連の3つのサブスキームに分かれている。

この体制下ではFSAは消費者教育については直接担当するが、消費者保護に関しては統合されたオンブズマン制度と金融サービス補償制度を運営する別組織の独立した法人にまかせ、それらの法人をFSAが管理するという役割分担となっている。こうした全体的な機構のなかでFSCSはその役割を果たすことが求められているわけであり、このような体制は世界的にみてもユニークなものである。

さらにイギリスの制度において特徴的なのは、預金補償制度が文字通り個人零細預金者保護のためのものとして位置づけられているという点であり、それが事後的セーフティネットとしての意味しか期待されていないということである。こ

こには暗黙の了解事項として制度が予想する破綻は小規模預金取扱金融機関のみという大前提が存在する。したがって大規模預金取扱金融機関の制度への拠出を抑えるための種々の工夫がなされているわけであり、制度を限定的なものとするという姿勢がはっきりとしており、それはイギリスの金融構造にも由来するものなのである。

目 次

I. FSA 体制と金融サービス補償制度の統合

II. 金融サービス補償機構の概要

1. 預金サブスキームの概要
2. 保険サブスキームの概要
3. 投資関連サブスキームの概要
4. 制度への拠出金

III. 金融サービス補償機構の補償活動

1. 預金サブスキームの補償活動
2. 保険サブスキームの補償活動
3. 投資関連サブスキームの補償活動

IV. イギリスの補償機構の特質

おわりに

I. FSA 体制と金融サービス 補償制度の統合

イギリスにおいては2000年金融サービス・市場法 (FSMA) が成立・施行され、金融サービス業全体の規制・監督が単一の機関、すなわち金融サービス機構 (FSA) により行われる体制となった。FSA は、1986年金融サービス法に基づく証券投資委員会 (SIB) を母体としつつそれにイングランド銀行の監督部門等の諸監督機構が統合され一大規制・監督機構として統合されたものである。2000年金融サービス・市場法の目的としては、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金融犯罪の減少が挙げられているが、このうちの2つは消費者に焦点を絞ったものである。なお、1986年金融サービス法における目的は投資家保護であったが、FSA は銀行や住宅金融組合も規制対象としており、預金者を含めた「消費者」保護がそ

の目的とされたのであった。

統合された規制・監督機関としての FSA 体制下において、既存の各業態毎に分立していた紛争処理機関 (オンブズマン制度) および補償機構の統合は、いわば自然の流れであった。FSA 体制下において消費者は金融サービスに関する問い合わせや苦情がある場合には、まず消費者相談所 (PEO) に問い合わせ等を行うことができる。また、消費者が金融サービス業者との間で紛争が生じた際には、裁判よりも簡便な紛争処理機構としてのオンブズマン制度が従来から各業態・業務毎に設けられていたが、FSA 体制下においては従前の 8 制度を統合した金融サービス・オンブズマン制度が設けられた。このオンブズマン制度は業者が営業を継続している場合の簡易な紛争処理機構であり、業者が廃業したり倒産した場合には別の機構が必要となる。

本稿においては以下で金融サービス業者が支払不能に陥った際等の事後的セーフティネットとしての補償機構の統合およびその内容につい

図表1 金融サービス補償機構（FSCS）に統合された従前制度

	補 償 額	補償限度
①住宅金融組合投資家（出資者）保護機構	出資金の90%	18,000ポンド
②預金保護機構	預金の90%	18,000ポンド
③友愛組合保護機構	保険額の90%	なし
④投資家補償機構	30,000ポンドまでは100% 30,000ポンドを超える20,000ポンドまでは90%	48,000ポンド
⑤保険加入者保護機構	強制保険（保険額の100%） 長期保険等（保険額の90%）	なし なし
⑥第43条（FSA1986）機構	投資関連（90%）	20,000ecu
⑦個人投資機構（PIA）補償機構		

（注）上記の他、英国保険協会（ABI）が運営していた年金関係の補償機構も FSCS に統合された。

〔出所〕各種資料より筆者作成

て検討するわけであるが、それが従前制度とどのような相違があるのか、またそこにおける基本的思想はどのようなものであるかについても検討することにしたい。

Ⅱ. 金融サービス補償機構の概要

FSA 体制の下で単一の補償機構としての金融サービス補償機構（FSCS）は、従前の業態・業務別の8機構を統合し2001年12月に創設された（図表1）。この統合はまず2001年2月に預金保護機構（DPB）と投資家保護機構（ICS）の業務をFSCSが担い、その後に6機構が統合するという道筋がとられた。補償機構が統合されたといっても、当然のことながら、例えば預金と投資関連の補償制度を単純に一緒にすることは不可能である。FSCS は、①預金等、②保険、③投資関連の3つのサブスキームに分けられることとなった。なお、全ての認可業者は認可を受けた業務に応じて1つ以上のサブスキームに属さなければならないこととなっている。FSCS では、各サブスキーム毎に業態委員会（Industry Committee）を設立し、サブスキームに影響を与える業界における問題、

サブスキームの補償活動や将来動向等、サブスキームと認可業者（拠出者）との関係等について検討することとなっている。

1. 預金サブスキームの概要

（対象金融機関）

- ・FSMA に基づき免許を取得したイギリス国籍の銀行（その欧州経済地域〔以下 EEA〕内の支店を含む）
- ・イギリス国外 EEA 域内の銀行でイギリス国内支店において受け入れた預金につき、その母国の制度による補償に加えての補償を望む銀行
- ・EEA 域外の国籍の銀行のイギリス国内支店
- ・住宅金融組合

なお、2002年7月に信用組合が同制度へ加入した。また、チャネル諸島およびマン島〔タックス・ヘイブン〕の預金取扱金融機関の受け入れた預金については同制度による補償は受けられない。

（保護対象預金）

- ・通常の銀行取引により受け入れられたすべての通貨建預金（従来制度ではユーロおよび EEA 通貨建預金のみ）

- ・信用機関により発行された証券形態の負債
- ・資本的性質を持たない住宅金融組合の出資金
- 保護対象となるための条件は以下のとおりである。
- ・金融サービス機構 (FSA) がイギリス国内での規制対象業務としての預金の受入れを認めた業者の受入れた預金であること
- ・イギリス国内で受入れた預金もしくは EEA 域内国籍の金融機関のイギリス国内支店が FSA 認可により受入れた預金であること
- 保護対象とならない預金は以下のとおりである。
- ・信用機関が当該機関の資本金の一部を構成するものとして発行した債券
- ・担保預金
- ・住宅金融組合の劣後出資金
- ・無記名預金
- ・FSCS のスキーム・マネージャーがマネー・ロンダリングに関係していると認定した預金 (保護対象預金者)
- ・個人および小規模企業・一部トラスト
- 保護対象とならない預金者は以下のとおりである。
- ・大規模企業等 (EU の1994年の預金保証指令では適格請求者から排除する大規模企業を①総資産額250万ユーロ以下, ②総取引高250万ユーロ以下, ③雇用者数50人以下, のうち少なくとも2つの基準を満たさない企業と定義しており, この基準が準用される模様)
- ・中央政府, 地方公共団体等
- ・破綻金融機関の関係者等 (取締役等の経営者層およびそれと近い親族, 監査役, 同グループに属する企業, 発行済株式の5%以上 [関連会社についても] を保有する株主, FSCS スキーム・マネージャーが破綻の原因となっ

たないしはマネー・ロンダリングに関係していると認定した預金者等)

- ・以上の規定は基本的に他のサブスキームにおいても適用されることとされている。

(補償限度額)

2,000ポンドまでは全額保護, それを超える33,000ポンドまでは90%が支払限度 (計31,700ポンドが上限)。

2,000ポンドまでは全額保護としたのは, 預金者の実態を調査した結果, 平均的な所得レベルの家計が通常保有する預金額が1,200~1,500ポンドで, 平均的な所得の人々の日々の生活のための預金は全額保護すべきであるという検討結果に基づいたものである。また, 従来の制度 (預金保護委員会 [DPB]) では補償限度が20,000ポンドの90% (18,000ポンド) であったが, 物価上昇等を考慮し新しい限度額が定められた。なお, 補償されるのは元本 (元化利子を含む) のみであるが, スキーム・マネージャーが適当と判断した場合には利息相当分が別枠で支払われる。ただしこの利子率は大手銀行のベースレートを超えてはならない。

2. 保険サブスキームの概要

(対象保険契約)

長期保険 (年金保険, 生命保険等) および損害保険 (強制保険および任意保険) でイギリス国内において契約されたもの (EEA 域内, チャンネル諸島およびマン島において契約されたものについては一部含まれる)

- 保護対象とならない保険契約は以下のとおりである。

- ・再保険
- ・海上・航空・輸送保険
- ・信用保険

- ・ロイズ関連の保険契約
- ・EEA 域外におけるリスクに関連する保険契約

(補償限度額)

FSCS は長期保険の場合には、当該保険契約を他の保険業者へと承継させることを検討する。それが不能な場合の補償限度額は以下のとおりである。

- ・長期保険：2,000ポンドまでは全額保護、それを超える部分については90%
- ・損害保険：強制保険（自動車保険の対人保険等）については100%，任意保険については長期保険と同様

3. 投資関連サブスキームの概要

(補償内容)

投資関連サブスキームにおいては以下の2つのケースにおいて投資家に対し補償を行う。

- ①認可投資会社が当該業務を継続せず、その際に投資家から預かった資金を返還できなかった場合。
- ②投資アドバイスが不適切なものであったり投資管理が不適当であったことにより投資家が損失を蒙った場合で、認可投資会社が営業継続が不可能で投資家の請求に応じられない場合。

投資の具体的な内容は以下のとおりである。

- ・株式
- ・ユニット・トラスト
- ・先物およびオプション
- ・個人年金プラン
- ・長期保険契約（養老保険等）

なお、FSCS は不適切な投資アドバイスおよび投資管理については、それが1988年8月28日以降になされたもののみについて補償する。ま

イギリスにおける金融サービス補償制度の統合

た、投資会社がFSA等の認可を受けて以降の損失のみについて補償する。

(補償限度額)

30,000ポンドまでは全額保護、それを超える20,000ポンドの90%（上限48,000ポンド）。

4. 制度への拠出金

FSCS の運営、補償支払にかかる費用はすべて認可業者が負担し、その費用は賦課方式によって徴収される。したがってFSCSには基金残高という概念は存在しない（存在したとしても一時的なもの）。

認可業者が負担する費用は、基礎費用(Base Cost)、その他運営費用(Specific Cost)、補償費用(Compensation Cost)、設立費用(Establishment Cost)および年金関連費用(Pensions Review and Opt Out Cost)に分かれる。具体的な負担方法等は以下のとおりである。

- ・基礎費用：FSCSの活動の繁閑にかかわらず発生し、特定の債務不履行に結びつけられない費用（役員報酬等）。すべての認可業者が各サブスキーム経由で負担する。
- ・その他運営費用：補償請求の数や債務不履行のタイプに応じて発生する費用であり、特定の債務不履行（案件）に明らかに結びつけられる運営（事務処理）費用等。これについては関連のサブスキームの認可業者が負担する。
- ・補償費用：特定の債務不履行（案件）にたいして実際に支払う補償額。これについても関連のサブスキームの認可業者が負担する。この費用については各サブスキーム内においても保険および投資関連については業務内容等に応じて費用負担が業者ごとに異なったもの

が割り当てられる¹⁾。

預金等のサブスキームについては各銀行等の負担限度が保護対象預金等の0.3%とされている。なおこの負担限度は累積負担限度である。保険については関連の年間保険料収入（ネット）の0.8%、投資関連については年間4億ポンドが負担限度とされている。

- ・設立費用：FSCSの設立にかかわる費用。これについてはすべての認可業者が各サブスキーム経由で負担する（設立後3年間に分けて負担）。
- ・年金関連費用：適用除外個人年金に職域年金等から移動する際のアドバイス等が不適切だったことによる損害を補償するための費用。この負担については投資関連サブスキームの加入業者のうち当該業務に関連する業者のみが負担する。

各サブスキーム内での認可業者間の負担は、業者と請求適格者との取引高に応じて各業者が負担する。またサブスキーム間の相互補助はしないことが原則とされている。

Ⅲ. 金融サービス補償機構の補償活動

以下では、FSCSの実際の補償活動についてみることにするが、本稿執筆時点で入手できる年次報告は2001年12月1日から2002年3月31日までの間のものが最新のものである。以下では、それを基本としつつ一部それ以降の状況も判明している限りで付け加えることとしたい。

1. 預金サブスキームの補償活動

預金サブスキームのこの間の補償実績は図表2のとおりである。ただしLondon Trust

図表2 預金サブスキームの補償実績(01.12-02.3)

銀 行	申請拒絶件数	支払件数	支払金額
London Trust Bank	14	3	5,000ポンド
BCCI	0	1	14,000ポンド

〔出所〕FSCS [2002] p. 8.

Bankの破綻は2000年10月3日、BCCIの破綻は1992年1月3日であるから、これらはいずれも統合前の預金保護機構（DPB）時代の破綻銀行に関する支払である。前者の支払は3件で総計5,000ポンドと少額であり、申請が却下されたケースのほとんどはすでに管財人から配当金の支払を受けている場合である。また後者のケースはかなり前の破綻ではあるがこれまで管財人からの配当金を受取っていないことから、ポンド建預金の75%（90%ではないのは破綻当時のDPBの補償規定が75%であったため）の補償金の支払をFSCSより受取った。当該申請者は残余の25%分については回収状況により管財人からの配当金の支払を受取ることとなる。

この間の預金サブスキームの損益状況は図表3のとおりであるが、補償費用が少額であり、これに加えて従前制度のDPBからの基金移転があることから銀行、住宅金融組合等の認可業者は費用負担の必要はなかった。なお、前述のとおりFSCSにおいては費用は賦課方式により徴収されることから基金残高という概念は通常は存在しないが、預金サブスキームにおいては従前制度の基金が移管されたため若干ではあるものの基金残高が経過的に残存しているものである。

2002年4月以降の状況については現時点では詳しくはわからないが、2002年9月末までの間には、1信用組合（Thameswood Credit

図表3 預金サブスキームの損益計算書(01.12-02.3)

(単位 1,000ポンド)

収益	283
回収金	176
受取利息	107
費用	383
補償費用 ¹⁾	19
基礎費用	220
その他運営費用	58
設立費用	54
税金	32
損益	-100
DPB からの基金移転	9,359
基金残高 (2002. 3. 31)	9,259

(注) 1) 旧制度関連の補償

[出所] FSCS [2002] p. 42. より筆者作成

Union) が破綻し約10,000ポンドの補償金の支払が行われた模様である。信用組合は2002年7月2日からFSCSに加入したが、同組合は最初の破綻事例となった。ただし預金額はきわめて小さく予想される補償金の申請者は400人から600人の間、補償金支払の総額の予想は70,000ポンド以下である。預金者のほとんどが残高2,000ポンド以下であり、従って預金全額が保護されることとなる。このようにFSCSは預金保険機構ではあるが、その発動方式はいわゆるペイオフのみである。しかし破綻金融機関の規模はきわめて小さく、預金者にも負担を求める方式となっているとはいえ、その負担はほとんどないかあっても少額であるという特徴がある。

2. 保険サブスキームの補償活動

保険サブスキームのこの間の補償活動は、図表4でわかるとおり預金サブスキームの補償実績より数段大きく2,645.3万ポンドとなっている。この間に破綻した保険会社等は損害保険関

図表4 保険サブスキームの損益計算書(01.12-02.3)

(単位 1,000ポンド)

	全 体	損害保険	生命保険
収益	155,170	155,129	41
拠出金	145,703	145,703	0
回収金	7,965	7,965	0
受取利息	1,502	1,461	41
費用	27,644	27,456	188
補償費用	26,453	26,426	27
基礎費用	176	63	113
その他運営費用	526	518	8
設立費用	39	11	28
税金	450	438	12
損益	127,526	127,673	-147
PPB からの基金移転	64,939	61,300	3,639
基金残高(2002. 3. 31)	192,465	188,973	3,492

[出所] FSCS [2002] p. 43. より筆者作成

連が20社、生命保険関連が2社であり、補償額の内容を細かくみるならば生命保険関連の補償は少なく、そのほとんどが損害保険関連のものとなっている。従前制度である保険加入者保護機構(PPB)からの基金移転は生命保険関連が363.9万ポンド、損害保険関連が6,130万ポンドであったが、損害保険関連の補償金の支払およびその他運営費用が多額となったため、損害保険関連では14,570.3万ポンドの拠出金が徴収された。一方、生命保険関連では拠出金は徴収されなかった。

なお、保険サブスキームの2002年3月末時点の基金残高は19,246.5万ポンド(うち損害保険関連は18,897.3万ポンド)であり、PPBから移転された基金残高より増加しているが、これは翌年度の補償金額がさらに多額になることが予想されたことによるものと思われる。ちなみに2002年4月から9月までの間の保険サブスキーム全体での補償金の支払は約6,200万ポンドとなっている。

3. 投資関連サブスキームの補償活動

投資関連サブスキームのこの間の補償活動は、図表5のとおり1,445.1万ポンドと預金サブスキームよりは多いが保険サブスキームよりは少ない水準となっている。ただしこの間に破綻ないし廃業した業者は77と多数に上っている。ただし投資関連サブスキームの補償金支払のほとんどは年金関連のものである。イギリスにおいては日本の厚生年金基金制度と同様に国の年金制度の二階部分にあたる所得比例年金(SERPS)を職域年金で代行(適用除外)することが1960年代以降可能であったが、1980年代の年金制度改革によりこの適用除外制度が個人年金にも拡大された。この個人年金には国の制度だけでなく職域年金からも移動することが可能であったが、通常は職域年金からの移動は年金受給額等が減少する。しかしながら保険会社等はこのことを顧客に十分に説明せずに販売を行ったために、こうした顧客への損失補償が

図表5 投資関連サブスキームの損益計算書(01.12-02.3)

(単位 1,000ポンド)

	全 体	年金関連	年金以外
収益	1,559	1,509	50
回収金	1,082	1,065	17
受取利息	477	444	33
費用	16,550	14,514	2,036
補償費用	14,451	13,163	1,288
基礎費用	354	0	354
その他運営費用	1,516	1,219	297
設立費用	86	0	86
税金	143	132	11
損益	-14,991	-13,005	-1,986
ICSからの基金移転	31,506	29,144	2,362
PIAからの基金移転	1,079	1,079	0
基金残高(2002. 3. 31)	17,594	17,218	376

〔出所〕FSCS [2002] p. 44. より筆者作成

大きな問題となった²⁾。この問題は1980年代末から90年代初めにかけて大問題となったが、これへの損失補償は21世紀に入っても継続している。従前制度である投資家補償機構(ICS)は、1986年金融サービス法に基づき設立された補償制度であるが同制度からは年金関連の補償基金へ2,914.4万ポンドの基金移転をその他の9種類の補償基金へ合計37.6万ポンドの基金移転を行った。この他、同じく金融サービス法における自主規制機関としての個人投資機構(PIA)の補償機構からも年金関連の補償基金へ107.9万ポンドの基金移転が行われた。したがって当該期においては投資関連サブスキームにおいては拠出金の徴収は行われなかった。

FSCSの年次報告においては、2001年度(01.4-02.3)全体のICSとFSCSを合わせた補償実績も明らかにされているが、その補償金額は4,493万ポンドでその90%はやはり年金関連のものであった。ただしその実際の補償金額をみるならば1万ポンド未満が50%超と少額補償の割合が多くなっている(図表6)。

なお、FSCSは2002年5月に2002年度の投資関連サブスキームの拠出金について約5,640万

図表6 ICSおよびFSCS(投資関連)の補償金額内訳(2001年度)

補償金額(ポンド)	比率(%)
0-4,999	34.4
5,000-9,999	22.2
10,000-14,999	12.2
15,000-19,999	9.4
20,000-24,999	3.6
25,000-29,000	4.0
30,000-34,999	2.8
35,000-39,999	2.9
40,000-44,999	1.7
45,000-48,000	6.8

〔出所〕FSCS [2002] p. 9.

ポンドになり、その90%については年金関連のものとなる旨アナウンスした。また2003年度の拠出金についてはさらに増加し約7,000万ポンドとなる模様である。FSAは営業継続中の業者による年金関連の補償金の支払については2002年度中にほぼ終了との見通しであったが、FSCS関連すなわち破綻ないし廃業した業者に関連する補償はあと数年は継続するものと予想している。2001年度の年金関連の補償取扱件数（ICSおよびFSCS）は約3,000件、2002年度については約5,000件、2003年度では約7,000件と増加することが予想されているのである。なお、2002年4月から9月の間の実際の補償金支払実績は投資関連サブスキーム全体で約2,700万ポンドとなった模様である。

IV. イギリスの補償機構の特質

以上でイギリスにおける統合された金融サービス補償機構（FSCS）について、その制度の概要および短期間ではあるがその補償実績についてみたわけであるが、その特質は国際的にみてどのようなものであろうか。当然のことながら金融サービス業全体を規制・監督する単一の機関としての金融サービス機構（FSA）そしてその体制下での単一の補償機構としてのFSCSというのはイギリス独特のものであるとあってよい。また、適用除外の個人年金関連での補償が問題となっていることは他国では例がないであろう。しかし何よりも大きな特徴は預金保護制度（預金保険制度）がきわめて限定的な制度として構築されていることであろう。

預金保険制度が歴史的に最も早く形成されたのはアメリカであり19世紀には州レベルの制度が存在した。これはアメリカにおいては銀行の

設立が容易であり、小規模銀行が数多く存在し、その合同への運動が進展しなかったということが大きく影響している。すなわち小規模銀行においてはリスク分散が難しいことから、外部に預金保険制度を形成しリスクを負担したという側面がある。1930年代の大恐慌の時期においてもアメリカにおいては小規模銀行が数多く存在し、その多くが破綻した。その伝播を少しでも抑制しようとの観点から連邦レベルの預金保険機構（連邦預金保険公社〔FDIC〕等）が設立された。ただしこれにはアメリカの二元銀行制度における州法銀行にも連邦レベルの規制を及ぼそうとの意図もあった。それはともかくとしてアメリカにおける預金保険制度においても当初その発動方式はペイオフのみであった（これは制度が存在しない状態に比べればセーフティネットが整備されたことを意味する）が、1930年代においてすぐに預金を全額保護する買取承継（P & A）方式が破綻銀行処理の新しい方式として登場し、それが破綻銀行処理方式の主流となっていった。そしてペイオフは非常に小規模の銀行、保険金支払限度超の預金のきわめて少ない銀行を処理するための方式となっていった。モラルハザード防止の観点から預金全額保護の見直しが行われたのは近年のことであるが、それでもペイオフによる処理は実際には例外的なものである。大規模金融機関においてペイオフによる破綻処理を行うことは、セーフティネットの水準を切り下げることであり、そのもたらす影響を考えるならば実際上は選択肢となりえないとあってよい。

ところでこの預金保険制度は金融自由化が進展し、大衆預金の重要性が高まるという状況下において、アメリカ以外への諸国へも主として第二次世界大戦後に普及していった。日本にお

いても金融効率化の一環として預金保険機構が設立されたのは1971年のことであった。1行たりとも潰さないという護送船団行政から銀行が潰れることはありうるという変化であると説明されたが、当時これを信じた業界関係者はいなかった。結局、日本の預金保険制度は設立後約20年間は発動されることはなかった。また、当初の破綻金融機関処理方式はペイオフのみであったが、1980年代に資金援助方式が導入され、今日までほとんどすべての破綻金融機関がこの方式のバリエーションにより処理されている。ペイオフは1990年代の金融混乱の時期にその期限付きの凍結が表明され、その解禁が延期された後に、制度的には2002年4月以降は定期預金については全額保護がはずされるという形で解禁されたが、完全実施（2003年4月実施予定）については同年10月に2年延長の政府方針が決定された³⁾。これは金融機関の経営が不安定な状況においてペイオフの解禁を行う、すなわちセーフティネットの水準を引き下げるということは大口預金者の動揺を引き起し、金融システムを不安定化させることから実際上はできないということである。預金保険制度は通常事後的セーフティネットとして教科書的には分類されるが、実際には事前的破綻予防機構としての意味が大きいものでもある。ここから預金保険制度については「ライフポート（奉加帳）方式に民間金融機関の協力を求める代わりの、あらかじめの資金プールと割り切って考えてもよいかもしれない」（吉田 [2002], 225頁）という見解も出てくることとなる。要するに、預金保険は建前としての事後的セーフティネットとしてあるのではなく、現実として事前的セーフティネットとして存在することを認めようとのことであろう。市場規律、預金者行動により銀

行行動を監視しようというのはやはり現実には難しく、モラルハザード問題というのはいわば建前重視の議論なのである。

ところが制度を実際上は事前的セーフティネットと位置づけようとの発想はイギリスの預金保険制度（預金補償制度）にはみられない。イギリスの預金保険制度は日本よりさらに設立が遅い。1970年代前における金融危機（セカンダリー・バンキング・クライシス）の経験を大きな理由としてイギリスではじめて銀行法が制定されたのが1979年のことであり、それに基づき預金保護制度が設立されたのが1982年のことであった。これにはいくつかの理由が考えられるが、その最大の要因はイギリスの金融構造それ自体にある。イギリスでは19世紀後半に銀行合同運動が進み、1910年代に5大銀行体制となった。その後1968年に合併によりバークレイズ、ロイズ、ミッドランド、ナショナル・ウェストミンスターの4大銀行（ビッグフォー）体制となった。そのビッグフォー体制に1990年代に一大変化が発生したわけであるが⁴⁾、それはさておきイギリスの金融システムの特徴は預金取扱金融機関の集中が進んでいるということであり、その意味で小規模銀行が多数存在するアメリカとは異なり、預金保険制度の必要性はあまり認識されなかったのである。

こうした金融構造を前提として構築されたその制度（預金保護機構：DPB）は、基本的にきわめて小規模の金融機関の破綻に対応することを想定したものであり、①大銀行の制度への拠出を抑制するために基金残高を低く抑え、毎年の拠出をしない、②制度的にはペイオフのみとし、その補償限度も低く抑え、なおかつ限度内でも100%補償とせずに預金者にも自己責任をとらせる方式とするなど限定的なものとして

誕生した。

その内容を具体的にみるならば、まず保護対象預金はイギリス国内で預入されたポンド建預金の元本のみ（元加利子を含む）であり、その補償限度額は10,000ポンド、しかもDPBによる支払は預金残高の75%（最高限度：7,500ポンド）しか行わない規定となっていた。これは公式には預金者にも一定程度の自己責任を求めるとの説明であるが、大銀行の不満緩和のために限定的な制度とすることとする必要があったためといわれている。

また、金融機関の制度への拠出は毎年保険料という形態で支払うわけではなく、①当初、②追加、③特別の3種からなっていた。各金融機関の拠出額は基準預金に拠出率（DPBが決定）を乗じて算出されたが、当初拠出金の徴収方法はきわめてユニークなものであった。まず基金残高を最初に5～600万ポンドと決定、次に、各金融機関の拠出を下限2,500ポンド、上限30万ポンドとし、そこから拠出率が決定（計算）された。これは大銀行の拠出額を抑え、小規模金融機関にも一定程度の拠出を義務付けようとの趣旨からである。また、基金額をかなり低く抑えたのは、この制度が極めて限定的なものとして構想されたものである証拠である。

次に追加拠出金の徴収規定は、会計年度末において基金残高が300万ポンドを下回った場合、DPBは大蔵省の承認を得て基金残高を5～600万ポンドの間に戻すため、1金融機関あたり30万ポンドを上限として追加拠出金を徴収できるものであった。また、大蔵省は基金規模を増額する必要を認めた場合は議会の承認を得て増額することができる規定となっていた。さらに特別拠出金の徴収規定は会計年度途中におい

て支払のための基金の資金が不足する場合には、DPBは大蔵省の承認を得て特別拠出金を徴収できるとのものであった。なお、年度末において同拠出金の未使用分が残った場合には徴収金額に比例して返還される規定となっていた。以上の拠出金の徴収規定の他、拠出金には納入累積限度額が定められており、これは各金融機関の基準預金の0.3%とされていた。

以上のような拠出金の徴収方法、すなわち毎年徴収する規定とせず、基金残高を少額としたことは、同制度がきわめて小規模の金融機関の破綻を想定して創設された制度であることの表れである。そして制度創設により大銀行に重い負担が生じないようにとの観点が明確なものであった。

その後、1984年のジョンソン・マッセイ・バンカーズ（JMB）の経営危機を契機として1987年銀行法が成立したが、この際に預金補償制度については、その限度額が10,000ポンドから20,000ポンドに引き上げられたが、補償比率については75%で不変であった（最高補償額15,000ポンド）。さらにその後、1994年にEUの預金保証指令が発出され、その内容が預金については最低20,000ユーロの90%以上が保証されなければならないとのものであったため、イギリスにおいても1995年に補償限度は20,000ポンドのままとされたが（20,000ユーロよりも高額であったため）、補償比率は90%に引き上げられた（最高補償額18,000ポンド）。

その他、1987年法においては外国銀行支店については、従前の母国において同様の措置があれば適用除外との規定をなくし、強制加入とした。さらに拠出金についての規定についても当初拠出金（新たに対象金融機関になれば拠出しなければならない）の下限がそれ以前の2,500

ポンドから10,000ポンドに引き上げられた。

なお、住宅金融組合における預金（出資金）保護制度である住宅金融組合投資家（出資者）保護機構（BSIPB）は、1986年住宅金融組合法に基づき設立されたが、その保護内容は銀行の制度以上に限定的なものであった。その具体的な内容は出資金・預金の補償限度額が10,000ポンド、補償比率は90%（補償上限9,000ポンド）というものであった。なお、この限度額は1987年10月には20,000ポンド（補償比率は不変のため補償上限は18,000ポンド）に引き上げられた。このBSIPBには基金は存在せず（事前の拠出金の徴収はしない）、具体的に支払不能となる住宅金融組合が現れた時点で各組合が補償のための資金を拠出する規定となっていた。ただしその際の拠出額の上限（累積）は各組合の出資金・預金の0.3%となっており、場合によってはこの規定のために補償のレベルが90%を下回ることもありうるとの規定となっていた。そして制度の実際の発動はないままFSCSへと制度は統合された。そしてBSIPBの賦課方式による補償コストの徴収という方式はFSCSの拠出金の徴収システムに受け継がれた。ただしこれは前述のライフポートとしての奉加帳方式ではなく、破綻後の少額預金者保護のための奉加帳方式である点には注意されなければならない。

この住宅金融組合の補償制度は実際の発動はなかったが、預金保護機構（DPB）の発動は約20年間で約30件であった。その発動方式は当然のことながらペイオフのみである。しかし、そのほとんどは非常に小規模で預金者数もきわめて少ない金融機関である。この間の補償金支払額は総計約1.5億ポンドとなっている。ただしそのうち約8,000万ポンドについては1992年

に破綻したBCCI関連のものであり、その他の金融機関のほとんどはきわめて小規模のものである。たとえばそのうちの3行についてはは補償金支払額が7,000ポンド台と1預金者あたりの支払限度額よりも少額であり、いかに個人預金者に与えた影響が軽微なものであったがわかる。これらの金融機関が破綻し、またペイオフで処理されたとしても、システミック・リスクが発生することは考えられず、ペイメントシステム等にも悪影響を与えることは考えられなかったといつてよい。また、システミック・リスクが発生するおそれがある事態にはイングランド銀行を中心にシティの有力金融機関がこれに協力し対処するというのがイギリスの伝統である⁵⁾。実際、DPBの設立以降も、ジョンソン・マッセイ・バンカーズやベアリング・ブラザーズは制度とは関連せずに処理された。この他1991年にはかなりの数の小規模銀行が不動産貸出および消費者信用の失敗により経営危機に陥り、これにたいしイングランド銀行は極秘のうちに流動性を供給し、これらを救済した。これは1970年代のセカンダリー・バンキング・クライシスへの対応になぞらえて第二次ライフポート・オペレーションと事後的に呼ばれた。

以上でわかるとおり、イギリスの預金補償サプスキームはアメリカや日本の預金保険制度とは異なり、個人の少額預金者のみを事後的に保護するという役割に限定しているという点に特徴があり、それはイギリスの金融構造にも由来している。そしてそれは金融サービス業関連の補償スキームが統合されているという特徴とともにイギリスの制度の最大の特徴となっているのである。

おわりに

イギリスの金融サービス補償機構（FSCS）は、2002年12月の統合・設立以来、2000年金融サービス・市場法体制下における役割をいわば順調に果たしてきているといってよい。金融サービス・市場法における目的は前述のとおり4項目あり、そのうちのひとつの消費者保護の一部を担うものとしてFSCSはその役割が割り当てられている。統合された規制・監督機関としてのFSAは、金融サービス業者の認可を行い、健全性、業務行為、エンフォースメントに関する規定等を作成してきている。そして消費者教育・消費者保護に関しては、FSAが前者を直接担当する一方、後者については統合されたオンブズマン制度と金融サービス補償制度を運営する別組織の独立した法人にまかせ、それらの法人をFSAが管理するという体制となっている。こうした全体的な機構のなかでFSCSはその役割を果たすことが求められているわけであり、このような体制は世界的にみてもユニークなものである。

さらにイギリスの制度において特徴的なのは、預金補償制度が文字通り個人零細預金者保護のためのものとして位置づけられているという点であり、それが事後的セーフティネットとしての意味しか期待されていないということである。ここには暗黙の了解事項として制度が予想する破綻は小規模預金取扱金融機関のみという大前提が存在する。したがって大規模預金取扱金融機関の制度への拠出を抑えるための種々の工夫がなされているわけであり、制度を限定的なものとするという姿勢がはっきりとしている。

2000年金融サービス・市場法の成立以前の1997年10月の段階で、FSA等は新体制下での「大蔵省、イングランド銀行、FSAの関係についての覚書」を発表した。この覚書は各機関の責任分担を明確に示し、金融市場の安定という共通目的を達成するための協力関係をいかにして築くかについて説明しているものである。その詳細についてここで説明することはしないが、そのなかで「金融システムの不安定化を生じさせる緊急事態が発生した場合の公的な金融支援」については明確に中央銀行たるイングランド銀行の責務として位置づけられている。この点についてはFSAの従ってFSCSにとっての第一義的責務とはみなされてはいないのである。

この点は、預金保険制度が少額預金者の保護という建前から離れて大口預金者の動揺を防ぐための制度として事実上位置づけられている、すなわち事前的なセーフティネットとして位置づけられているアメリカや日本とは異なる点である。これはおそらくはイギリスの金融構造それ自体に由来するものであろうが、国際比較を行う場合にこうしたことへの留意は重要であろう。

注

- 1) 保険に関しては損害保険（A3：費用負担が異なるサブスキームにおける小分類、以下同じ）と生命保険（A4）に分かれ、投資関連については年金関連（A16）とそれ以外の9種類（A7～A15）に分かれている。この点について詳しくはFSA [2001b]を参照されたい。
- 2) この点について詳しくは斉藤 [1999a]を参照されたい。
- 3) その前月の2002年9月に金融審議会は答申「決済機能の安定確保のための方策について」を発表し、新たな安全な決済手段としての「決済性預金」を銀行等が提供し、これについては2003年4月以降も当座預金・別段預金と同様に全額保護する（普通預金については全額保護とはしない）との提言を行っていた。
- 4) 1920年代には世界最大の銀行であったミッドランド銀行は業績低迷から1992年に香港上海銀行（HSBC）グループの一員となり、1999年にはイギリス国内銀行部門

- の商号もミッドランド銀行からHSBC銀行となった。
また、ナショナル・ウェストミンスター銀行は、2000年
に買収合戦の結果、ロイヤル・バンク・オブ・スコット
ランド (RBS) グループ傘下となる等の変化があっ
た。この点について詳しくは齊藤 [2000 b] および齊藤
[2001] を参照されたい。
- 5) 預金保護機構 (DPB) の補償実績について詳しくは
齊藤 [2002] を参照されたい。

参考文献

- FSA [2001 a], *FSA Handbook*.
- FSA [2001 b], Third Consultation Paper on the
FSA's post N2 fee-raising arrangements in-
cluding feedback on CP79, *Consultation Pa-
per*, No. 95.
- FSCS [2002], *Annual Report 2001/02*.
- FSCS, *Outlook*, various issues.
- 落合大輔・杉岡登志夫・銭谷馨 [2001], 「ペイオフ
解禁と預金保険制度」『資本市場クォータ
リー』2001年秋号。
- 小林襄治 [2000], 「金融サービス市場法の成立」
『証券経済研究』第28号。
- 齊藤美彦 [1999 a], 『イギリスの貯蓄金融機関と機
関投資家』日本経済評論社。
- [1999 b], 「イギリスの金融サービス法制
について」『地銀協月報』第472号。
- [2000 a], 「英国金融サービス・市場法に
ついて」『金融』第644号。
- [2000 b], 「1990年代のイギリス四大銀
行」『証券経済研究』第28号。
- [2001], 「英国リテール金融機関の再編
(上) (下)」『月刊消費者信用』第19巻第10・
11号。
- [2002], 「英国の金融サービス補償機構に
ついてー預金補償制度を中心にー」『金融』第
667号。
- 須藤時仁 [1999], 「英国の新金融規制と消費者保
護」『証券レビュー』第39巻第12号。
- [2002], 「金融規制・監督機関としての金
融サービス機構の役割」『東証取引参加者協会
レポート』Vol. 6 No. 1.
- 春井久志 [2000], 「イギリスの金融サービス機構と
消費者保護制度」『証券経済研究』第28号。
- 吉田暁 [2002], 『決済システムと銀行・中央銀行』
日本経済評論社。
- (獨協大学経済学部教授・当研究所客員研究員)