

英国の新金融規制における消費者保護

須藤 時 仁

一九九九年六月一七日、イギリスでは「金融サービス市場法」案が国会に提出され、十二月現在でも審議が続いている。今回提出された法案は、元々制定されていた「一九八六年金融サービス法」の改正案というよりも、規制対象の拡大をはじめとした金融規制・監督体系の大幅な変更を伴う、実質的な新法制定に匹敵するものであり、その概要については拙稿「イギリスの新しい金融規制体系と監督システム」(『証券レビュー』第三九巻第八号)で紹介した。

一九八六年法から新法案への改正で注目すべき

ことは、消費者保護として金融サービス規制を捉えていることである。このことは、一九八六年法では投資営業の規制、つまり投資者保護を目的としていたが、新法案においては規制の目的として「消費者保護」という表現が採用され、更に規制対象となる「投資物件」の定義において保険の定義が拡張されたほか預貯金が対象に含まれたことに端的に現れている。そこで本稿では、新法案において規定されている消費者保護のしくみについて概観し、併せて、日本でも準備が進められている「日本版金融サービス法」の理念について簡単

に整理してみた。(なお、「一九八六年金融サービス法」は一九九一年一月時点でも有効だが、本稿では便宜上、この法律を旧法、提出された新法案を新法と呼ぶこととする。)

一、消費者保護のしくみ

(1) 金融営業活動

旧法では、投資広告と不招請の勧誘(顧客の依頼によらない戸別訪問、電話などによる一方的な勧誘)とを区別して規制していた。つまり、投資広告については、原則として認可業者または広告について認可業者の委託を得た者のみが行え、これに違反した場合には刑事責任や民事責任が課せられた。また、不招請の勧誘は原則禁止されており、違反者には民事責任が課せられた。

これに対して、新法では、投資広告と不招請の

勧誘を共に金融営業活動として統一的に規制することになった。これは、インターネット等による取引技術の進歩により両者の区別がしにくくなったためである。認可業者または伝達する情報の内容につき認可業者の委託を得た者を除いて、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(あるいは意図を持つと合理的に推測される場合も含む)情報を提供、伝達する行為は禁止され、違反した場合は刑事責任が課せられる。また、これに違反して締結された契約は顧客に対して拘束力を持たず、更に顧客は当該契約に基づき譲渡した金銭等の返還請求権および損失補償・損害賠償請求権を有する。ただし、当該伝達行為が顧客に影響を与えなかった場合、誤解を招くようなものではなかった場合、契約の履行を求めらるものによつてなされたものではない場合、などにはこれらの権利は生じない。

インターネット等によって海外から発信された情報については、新法ではイギリスにおいて影響を及ぼしうる情報について規制する旨が定められているが、大蔵省は実際の運用に当たって、イギリスに向けられた情報・営業活動に規制対象を制限する意向である。このイギリスに向けられた営業活動か否か（インターネットの場合）について、大蔵省は九九年三月の諮問書で次のような判断基準を提示している。

①イギリスを対象としたものではないこと、またはイギリス人が信頼すべきものでないことを示す記述があるか。

②イギリス人以外の者を対象としている旨の記述があるか。

③当該営業活動が、イギリスに向けられた他の営業活動の一環として行われていないか。

④ウェブサイトに、当該営業活動と関連した投

資物件等へイギリス人が関与しないようにするための措置があるか。

これらの判断基準において、該当する記述・措置がある、または営業活動が行われていない場合には規制の対象外となる。また、情報の発信において受動的な立場にいるプロバイダーは規制から免除される。

(2) 金融サービス業者の取締役、従業員および支配者に対する規制

新法では、消費者保護のために、金融サービス業者の取締役や従業員のみならず、その支配者までも規制しており、注目される。ここで支配者とは、認可業者の親会社の経営者、認可業者またはその親会社の大株主（10%以上の保有）、認可業者の経営に対して事実上の影響力を持つ者などを指す。

取締役および顧客と直接に取引を行う接客従業員に対しては、これらの者が適格性の原則に則った職務遂行を確保するため、金融サービス機構（FSA）の承認を得た者を雇用する必要がある（認可業者とのサービス契約に基づき金融商品の助言や販売を行う指定代理人は新法の下でも適用除外業者となっているが、FSAは将来的に代理人の指定にも従業員と同様にFSAの同意を求めようにする意向である）、更に、これらの者が以下に示す指導準則（案）に違反するなど違法行為を行った場合には、罰金、当該違法行為の公表といった制裁措置がなされ、場合によっては承認の取り消しもありうるという。

①誠実に業務を遂行しなければならない。

②相当の技能、注意を持って勤勉に業務を遂行し、その目的に沿うような業務組織が構築されなければならない。

③効率的な業務組織を構築し、また監督しなければならない。

④慎重に業務を遂行し、その目的に沿うような業務組織が構築されなければならない。

⑤適切な市場行動に関する諸基準を遵守しなければならない。

⑥顧客利益に相当な配慮を払い、また顧客を公平に扱わなければならない。

⑦業者の判断に対する信頼を損ねないように顧客との信頼関係を保持していかなければならない。

⑧公明で協力的な態度をもって規制機関に応じなければならない。

また、前述した支配者は認可業者の営業活動に重大な影響を及ぼす可能性があるため、支配者になろうとする者はFSAに届け出て承認を得る必要がある。FSAは、申請者が適格性の要件を満

英国の新金融規制における消費者保護

たしていないなどの理由がある場合には、その申請に異議を唱えることができる。また、異議を唱えられた申請者が不当に株式を取得したような場合には、FSAは当該株式にかかる議決権を認めないなどの制限を課すこともできる。

(3) オンブズマン制度

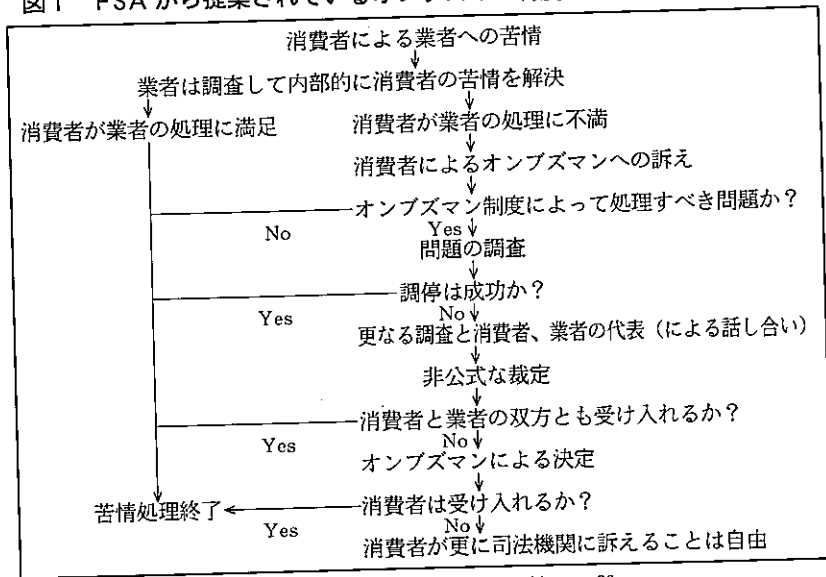
いかなる規制も、被規制業者に常に規則や一般的な営業行為規範等遵守させることはできない。このため、金融サービス業者と消費者との間で利害が対立した場合には、費用が安く、迅速・非公式で、かつ効率的な紛争解決手段が必要であり、そのような要請に応える紛争処理機構がオンブズマン制度である。

旧法の下でも金融業のタイプあるいは監督機関ごとに八つの独自のオンブズマン制度ないしは仲裁制度が存在していた。それらのオンブズマン制

法では、消費者の混乱を避けるために、これら八つの制度を単一のオンブズマン制度に統合すると共に、認可業者の参加を強制した。ここで、新しいオンブズマン制度の機構は、業者、消費者、規制機関から独立した法人によって効率的に運営されることになっている。そのため、その取締役会構成員はFSAに選任・解任権があるが、FSAからの独立性を担保するために、議長の人事に関しては大蔵省の承認が必要とされる。また、その法人は説明責任を果たすために年次報告書をFSAに提出する義務を負っている。

消費者は、紛争に対する認可業者の内部処理に納得できないときはオンブズマン制度に紛争処理・解決を委ねることができ、その場合、業者はオンブズマンの調査に協力しなければならない(図1)。調査の結果、オンブズマンが消費者に有利な決定を下した場合には、業者はその決定に拘束

図1 FSA から提案されているオンブズマン制度による紛争処理の流れ



(出所) FSA, Consumer Complaints, December, 1997, pp. 38.

度とは、銀行オンブズマン(銀行に対する苦情、以下同じ)、住宅金融組合オンブズマン(住宅金融組合)、投資オンブズマン(IMRO「投資管理規制団体」会員業者)、保険オンブズマン(保険会社および代理店)、個人保険仲裁サービス(保険会社)、PIA「個人投資委員会」オンブズマン(PIA会員業者)、SFA「証券先物委員会」苦情処理および仲裁サービス(SFA会員業者)、FSA苦情処理サービス(FSA(旧SIB)が直接認可した会員業者)である(*印のついている制度への参加は、業者の任意)。しかし従来のスキームにおいては、独自の制度ごとに個別のスキームが存在し、中には機能が重複しているものがあつたほか、業者の制度への参加が任意となつているものがあるためいずれのスキームにも参加していない業者がいたなど、消費者にとつて煩雑で分かりにくい体制であつた。そこで、新

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	(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
投資家補償機構	・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 法人以外の個人加入者 すべての加入者	保険額の100% 保険額の90% 保険額の90%	なし なし 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。

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.

されるが、消費者側はその受け入れを選択できる。また、金融サービス業者と消費者との紛争は必ずしも認可業者が規制業務を行った場合にのみ生じるわけではない。認可業者が非規制業務を行ったときや、消費者が非認可業者と取引したときにも紛争は起こりうるからである。本来、こうしたケースの処理は他の管轄行政機構もしくは司法機構に委ねられるべきと考えられるが、消費者がオンブズマン制度による迅速で柔軟な解決処理のメリットを享受できるように、新法ではFSAがこれらのケースにもオンブズマン制度の管轄を拡大できるように定められている。

(4) 補償制度

どのような規制も金融サービス業者が常に顧客に対する債務に応じる能力を保証できるものではない。したがって、業者の経営破綻など特殊な事

態が生じたとき、効果的な補償制度が存在することが消費者保護のために重要である。

旧法の下でも、表1のように各業務別に五つの補償機構があったが、新法ではこれらを統合して単一の「金融サービス市場に関する補償制度」を創設するとしている。この制度もオンブズマン制度の場合と同様の性格を持つ、業者、消費者、規制機関から独立した法人によって運営されるが、どのような状況になったとき補償するか、補償の限度額はいくらまでとするか、などの詳細な規定はFSAが規則によって定めることになる。現在はFSAが提案している補償制度の枠組みは次のようになっている。

①サブ・スキーム

現行の業務別補償機構を踏まえて、単一補償制度の下に預金(銀行・住宅金融組合業務)、保険(保険会社・友愛組合業務)、その他投資(前記二

つの範疇に含まれない業務)の二つのサブ・スキームを設け、補償額等の規定は各サブ・スキームごとに決められる。全ての認可業者は許可を受けた業務に応じて一つ以上のサブ・スキームに属さなければならない。

②補償の適格請求者

補償の適格請求者は、預金保証スキーム、投資家保護スキームに関するEU指令にある程度準拠し、全てのサブ・スキームで個人及び小規模企業に統一される見通しである。なお、EU指令では、適格請求者から排除する大規模企業を、(i)総資産二五〇万ユーロ以下、(ii)総取引高二五〇万ユーロ以下、(iii)雇用者五〇人以下、のうち少なくとも二つの基準を満たさない企業と定義しており、FSAもこの基準に準じるようである。

③補償額及び補償限度

補償額及び補償限度については各サブ・スキーム

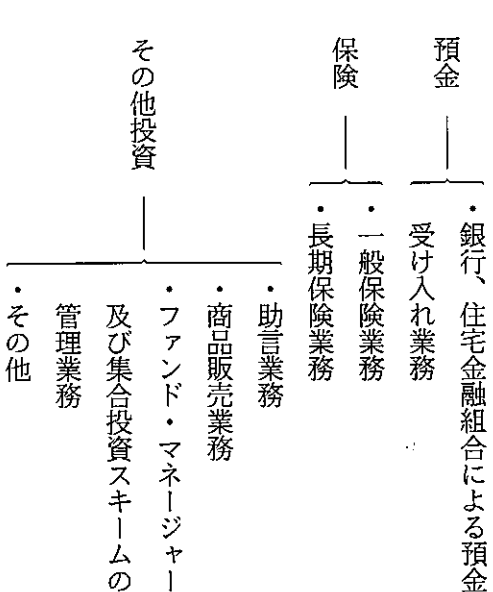
ムごとに定められる見込みだが、少なくとも現行の補償水準(表1参照)を維持することを基本方針としている。但し、現行制度では、預金および非強制保険(友愛組合への加入保険を含む)について権利額の九〇%までしか補償されないが、これらの権利額について一〇〇%補償する最低水準を設定するか否かが一つの焦点となっている。

④費用負担

新しい補償制度の運営、補償支払にかかる費用は全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。費用負担の構造は少し複雑であり、その一般原則を述べる前提として「拠出グループ」と「費用の分類」について説明しておく。

「拠出グループ」とは、各サブ・スキームの中で現状の市場構造から類似の業務として括られたグループであり、費用負担の基本単位となる。F

SAは例として、各サブ・スキームごとに以下のような拠出グループ案を示している。



次に認可業者が負担する費用は以下の三段階に分類されている。

・基礎費用—補償制度を運営する法人の活動の繁閑にかかわらず発生し、特定の債務不履行(案

件)に結び付けられない費用(役員報酬といった人件費など)。FSAではこの費用を年間約

二五〇万ポンドと見積もっている。

・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)費用等が該当する。

・補償費用—特定の債務不履行(案件)に対して実際に支払う補償額。

以上説明した「拠出グループ」と「費用の分類」を前提として、FSAは認可業者の費用負担に関して次のような一般原則を提案している。

- (i)原則として、特定の債務不履行に付随する補償費用(実際の補償額であろうと事務処理費であろうと)は、債務不履行を起こした業者が属する拠出グループが負担する。
- (ii)サブ・スキーム間の相互補助はしない。

(iii)拠出グループは、類似業務を行っていない業者間の相互補助を避けるよう、市場構造を考慮して設定される。

(iv)全ての認可業者は、この制度の運営に必要な基礎費用を負担しなければならない。

(v)特定の債務不履行に付随する運営費用は、債務不履行を起こした業者が属する拠出グループが負担する。

(vi)拠出グループ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分担する。

二、「日本版金融サービス法」の枠組みについて

現在イギリスの国会で審議されている「金融サービス市場法」案の概要については『証券レ

「ビュー」第三九巻第八号で、また、その中で注目される消費者保護強化の枠組みについては本稿で紹介してきた。一方、日本でも「日本版金融サービス法」(以下、金融サービス法)の制定に向けて準備が進められており、九八年六月に「新しい金融の流れに関する懇談会」から「論点整理」が、また九九年七月には「金融審議会・第一部会」から「中間整理(第一次)」が発表された。(以下、双方を総称して単に「整理」と呼ぶ)日本の場合、まだ法案作成に向けての論点整理の段階だが、以下におぼろげながら見える金融サービス法の骨格について整理することとしたい。

金融サービス法制定の理念としては、今後、本格的な金融システム改革の進展に伴って現行の業法では想定していない新たな金融商品・サービス、さらにはその新たな提供方法などが創出される可能性があり、そうした新しい金融の流れに對

応できるように市場メカニズムや金融取引の参加者の自己規律を前提とした利用者本位の法制・ルールを確立することとされている。この理念に基づく法制・ルールの基本的な考え方として、「整理」は次の六つを挙げている。

- ① 幅広い金融商品・サービスを対象とし、金融の機能面に着目した横断的な法制・ルール
 - ② 金融取引に係るリスクの評価および所在を明らかにし、取引当事者間の権利義務関係を明確化するための法制・ルール
 - ③ 金融取引の公正を確保し、市場機能の円滑な發揮を促すための法制・ルール
 - ④ 実効性が適切に確保される法制・ルール
 - ⑤ 公正・透明で機動性が高い法制・ルール
 - ⑥ 国際的な整合性のとれた法制・ルール
- 次に金融サービス法の枠組みだが、「整理」では以下のような方針が述べられている。

△対象となる金融商品▽

現行の業法では想定していない新たな商品・サービスが将来登場する可能性を考慮して、(a)現在から将来にわたるキャッシュフローの移転と(b)投資性の二つの要件を満たすものを金融商品と捉えている。具体的な金融商品はまだ列挙されていないが、この定義に照らして、株式、公社債といった証券取引法上の有価証券のみならず、預貯金、保険、融資、デリバティブ取引から集団投資スキームまで幅広く対象となるようだ。

△規制される取引行為▽

販売・勧誘、売買(ディーリング)、仲介(ブローカレッジ)、引受(アンダーライティング)、資産運用(アセット・マネジメント)、資産管理(カस्टディ)、助言(アドバイス)、集団投資スキームなどの仕組み行為、などが考えられている。

△金融取引の利用者像▽

利用者をもっぱら社会的な弱者・保護の対象として捉えず、資産運用意識や自己責任意識を持って主体的にリスクを選択する姿を基本においている。その上で、利用者の知識・経験等に応じて具体的には、(a)特段の条件なしに自己責任を貫徹する場合(ホールセール、プロ分野)、(b)一定の情報提供等を前提として自己責任の下でリスクを負担できる場合(一般リテイル、一般利用者分野)、(c)自己責任の全部ないし一部が問い得ない場合(特定リテイル、特定利用者分野)という区分を想定し、「ホールセール取引(プロ対プロ)」と「リテイル取引(プロ対アマ)」それぞれに適用されるルールを考えていく。

△基本的な構成要素▽

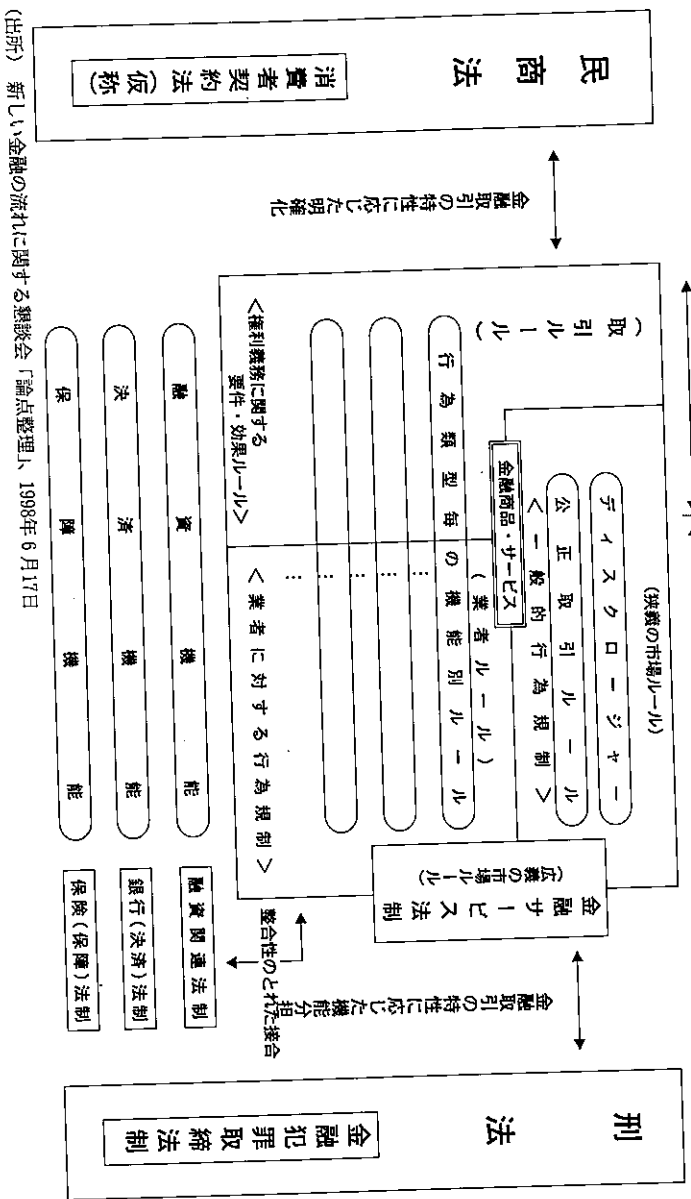
金融サービス法自体を金融取引の公正確保、市場機能の維持・發揮を図る広義の「市場ルール」

と捉え、これを支える具体的なルールが三つ規定されている(図2)。

- ①金融取引の当事者間の私法的な権利義務関係の明確化に関するルール(「取引ルール」)
- ・情報開示、説明等とリスクの移転
- ・分別管理と破産リスクからの遮断
- ・利益相反行為に関する責任分担
- ・受託者の注意義務に係る責任範囲
- ・支配、従属、提携関係がある場合の責任分担
- ②市場機能の維持・発揮に関して、全ての取引参加者に適用される一般的な行為ルール(狭義の「市場ルール」)
- ・ディスクロージャー
- ・公正取引ルール(インサイダー取引、相場操縦、風説の流布、詐欺的行為等の規制)
- ・価格形成機能(取引所、マーケットメーカーなど)に関するルール

③業者(特定の専門家等)に対する行為ルール(「業者ルール」)

- ・販売、勧誘行為に関するルール(説明義務、適合性原則、勧誘規制、広告規制など)
- (適合性原則とは、業者が利用者の知識・経験、財産力、投資目的等に適合した形で、勧誘・販売を行わなければならないというルール)
- ・分別管理義務
- ・利益相反防止義務(忠実義務)
- ・資産運用サービス等における注意義務
- ・他社への委託等に関する行為義務
- ・仕組み行為に関するルール
- ・手続き面等に関する行為ルール(書面の作成・交付・縦覧・保存等)
- ・業者の適格性(fit and proper)等に関するルール(参入規制、財務健全性規制、



業務分野規制・兼業規制の見直し

これらのルールには一部重複している部分もあるが、実際の法の制定、運用に当たってはこれらのルールを組み合わせることによって、全体としての横断性と整合性を確保するという。

日本では法案作成前の論点整理の段階にあることから、ここではその論点整理から読み取れるごく大雑把な枠組みを述べるに止める。ただ、日本版金融サービス法について、その理念として「投資者」のみならず「消費者」保護も視野に入れている点は評価できるものの、論点整理の段階とはいえ、規制制度の大枠に関わる部分、例えば金融サービス法と監督官庁及び自主規制機関との関係（法律によって実際の規制権限はどこが与えられるのか、監督官庁と自主規制機関、または自主規制機関どうしの関係はどうなるのかなど）、業者に対する認可・許可手続きなどに関して具体的な

姿がほとんど見えてこないのは残念だ。日本版金融サービス法の骨格作りを進めている金融審議会（蔵相の諮問機関）は二〇〇〇年六月に最終報告を出し、早ければ来年の通常国会に金融サービス規制の中心となる金融商品の販売・勧誘ルールについて、金融サービス法全体に先行して法案を提出する方針のようだが、日本の金融規制体系と監督システムについてのどのようなビジョンが盛り込まれるかが注目される。

（すどう ときひと・当研究所研究員）