ＦＳＡ体制下の補償制度とオンブズマン制度

―イギリスにおける金融消費者保護と紛争処理システムを巡って―

斉　藤　美　彦

はじめに

ただいま御紹介いただきました獨協大学の斉藤美彦と申します。本日はお忙しいところお出でいただきありがとうございます。

イギリスにおいては周知のとおり二〇〇〇年金融サービス・市場法（ＦＳＭＡ）に基づき統一的な金融サービス業の規制・監督機関としての金融サービス機構（ＦＳＡ）が設立され一元的な規制・監督体制ができあがることとなりました。ＦＳＡは、一九八六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す。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ます。このうちの二つは消費者に焦点を絞ったものです。なお、一九八六年金融サービス法における目的は投資家保護でしたが、ＦＳＭＡは預金取扱金融機関である銀行や住宅金融組

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ることとなりました。

日本証券経済研究所では、ＦＳＭＡの規制体系およびＦＳＡの機能について研究のために「イギリス資本市場研究会」を二〇〇四年一〇月に立ち上げましたが、その研究会に私も参加させていただきました。その研究の成果を取りまとめたのが昨年七月に出版されました『イギリスの金融規制―市場と情報の観点から―』（日本証券経済研究所）でして、私は「第六章　ＦＳＡ体制下の補償制度とオンブズマン制度」を書かせていただきました。

本日は、その内容につきまして最近までの状況も含めましてお話をさせていただきたいと思います。さて金融消費者保護の観点からは、金融サービス業者が破綻した場合や詐欺や不実表示等、さらには適合性原則違反事例であって業者が営業継続不能の場合についての対応が必要となります。イギリスにおいては従前は、業態毎に補償制度が分立していましたが、ＦＳＡ体制下においてこれらの補償機構が統合され金融サービス補償機構（ＦＳＣＳ）が設立されました。

一方、消費者が金融サービス業者にたいして不満があり苦情を申し立てたい場合における裁判外調停制度としての業態毎の紛争処理機関（オンブズマン制度）についてもＦＳＡ体制化において統合され金融オンブズマンサービス（ＦＯＳ）が設立されました。

これらはＦＳＡ体制のあり方からして当然のことと思われますが、本日はそれぞれの制度の概要を検討した後に、実際の活動状況をそれぞれの機関の財務状況も含めてみてみることとしたいと思います。

一、金融サービス補償機構（ＦＳＣＳ）

⑴　補償機構の統合と従前制度の特徴

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と思われます。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ます。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ましたが、ＦＳＡ体制下においては従前の八制度を統合した金融オンブズマンサービス（ＦＯＳ）が設けられました。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すが、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ります。

ただし金融サービス業全体を網羅する補償機構といいましても、それらを完全に一体化することは無理でして、実際には補償機構は三つのサブスキーム（当初、その後五つとなる）に分けられて運営されてきています。それでも統合が可能であった理由としては、イギリスにおいて預金補償制度（預金保険制度）が非常に限定的なものとして設計され、運営されてきたという点が大きいように思われます。

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まして一九世紀には州レベルの制度が存在しました。これはアメリカにおいては

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ます。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と思われます。一九三〇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、その多くが破綻しました。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）が設立されました。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したが、一九三〇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きました。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きました。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すが、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ります。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、セーフィティネットの水準を切り下げるということでして、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いってよいと思われます。

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きました。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一九七一年のことでした。その後の状況につきましては本日はお話しませんが、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

的には分類されますが、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あろうと思われます。ここから預金保険制度については「ライフボート（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」（吉田暁［2002］『決済システムと銀行・中央銀行』日本経済評論社、二五頁）という見解も出てくることになります。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と思われます。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だろうと思います。

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）にはみられません。イギリスの預金保険制度は日本よりさらに設立が遅いものです。一九七〇年代前半における金融危機（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一九七九年のことであり、それに基づき預金保護制度が設立されたのが一九八二年のことでした。これにはいくつかの理由が考えられますが、その最大の要因はイギリスの金融構造それ自体にあります。イギリスでは一九世紀後半に銀行合同運動が進み、一九一〇年代に五大銀行体制となりました。その後一九六八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四大銀行（ビッグフォー）体制となりました。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まして、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す。

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した。そこで重視されたのは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でして、その補償方式もペイオフのみでした。すなわち、イギリスの従前の預金補償制度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ということです。新制度はこの性格を受け継ぐこととなっています。このことが金融サービス業関連の補償スキームが統合されえたひとつの理由となっているように思われます。

⑵　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・業務別の八機構を統合し二〇〇一年一二月に創設されました（図表１）。この統合はまず二〇〇一年二月に預金保護機構（ＤＰＢ）と投資家保護機構（ＩＣＳ）の業務をＦＳＣＳが担い、その後に八機構が統合するという道筋がとられました。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ります。ＦＳＣＳは、当初①預金等、②保険、③投資関連の三つのサブスキームに分けられることとなりました。なお、全ての認可業者は認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こと

図表1　FSCSに統合された従前制度

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ﾎﾟﾝﾄﾞ
②預金保護機構	預金の90%	18,000ﾎﾟﾝﾄﾞ
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ﾎﾟﾝﾄﾞまでは100% 30,000ﾎﾟﾝﾄﾞを超える20,000ﾎﾟﾝﾄﾞまでは90%	48,000ﾎﾟﾝﾄﾞ
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

となっています。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ます。

それではＦＳＣＳの概要についてですが、あまり細かな制度内容についてはお話しません。興味がある方は本の方を参照していただきたいと思います。本日はその補償限度を中心にさせていただきたいと思いますが、まず預金につきましてはその保護対象預金者は個人および小規模企業・一部トラストに限定されています。そしてその補償限度額は、二、〇〇〇ポンドまでは全額保護、それを超える三三、〇〇〇ポンドまでの九〇％（計三一、七〇〇ポンドが上限）となっています。

二、〇〇〇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一、二〇〇～一、五〇〇ポンドで、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す。また、従来の制度（預金保護委員会［ＤＰＢ］）では補償限度が二〇、〇〇〇ポンドの九〇％（一八、〇〇〇ポンド）でしたが、物価上昇等を考慮し新しい限度額が定められました。なお、補償されるのは元本（元化利子を含む）のみですが、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ます。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という規定があります。

次に保険については、対象となる保険契約は長期保険（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です。そして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します。それが不可能な場合の補償限度額は、長期保険が二、〇〇〇ポンドまでは全額保護、それを超える部分については九〇％、損害保険については強制保険（自動車保険の対人保険等）については一〇〇％、任意保険については長期保険と同様となっています。

また、投資関連サブスキームにおきましては以下の二つのケースにおいて投資家に対し補償を行うことになっています。そのひとつは、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です。もうひとつのケースは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です。補償される投資の具体的な内容は、①株式、②ユニット・トラスト、③先物およびオプション、④個人年金プラン、⑤長期保険契約（養老保険等）等です。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、それが一九八八年八月二八日以降になされたもののみについて補償します。また、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こととしています。補償限度額につきましては、三〇、〇〇〇ポンドまでは全額保護、それを超える二〇、〇〇〇ポンドの九〇％（上限四八、〇〇〇ポンド）です。

一部の保険が上限なしであることを除けば、補償限度額はそれほど高額ではないといえると思います。

⑶　新サブスキーム

以上の三サブスキームに加えて①住宅ローンアドバイス・アレンジ（二〇〇四年一〇月三一日以降）、②損害保険仲介（二〇〇五年一月一四日以降）のサブスキームがそれぞれ新規に設立されました。住宅ローンアドバイス・アレンジサブスキームの補償内容は、消費者が住宅ローン商品を選択するにあたり住宅ローンブローカーを選択しそのアドバイス等を受けた際に、可能な選択肢が示されなかったり、住宅ローンの借換えのアドバイスが不適切だったりして、結果的に損失を負った場合で当該業者が破綻した場合に当該損失額について補償するというものです。これは同時期にＦＳＡが住宅ローンを直接の規制・監督対象としたこと（従前は業界の自主規制）によるものですが、近年住宅ローンブローカー経由で住宅ローンを借りる消費者がイギリスにおいて急増している

ことに対応したものでもあります。その補償限度額は三〇、〇〇〇ポンドまでは全額保護、それを超える二〇、〇〇〇ポンドの九〇％（上限四八、〇〇〇ポンド）となっています。

次に、損害保険仲介サブスキームの補償内容は、損害保険ブローカー（カーディーラーや携帯電話販売店等が同業務を行っている場合を含む）が破綻し、消費者が損害を蒙った場合で当該業者が破綻した場合に当該損失額について補償するというもので、補償限度額は強制保険（自動車保険の対人保険等）については一〇〇％、任意保険については二、〇〇〇ポンドまでは全額保護、それを超える部分については九〇％となっています。

⑷　制度への拠出金

ＦＳＣＳの運営、補償支払にかかる費用について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ことになっています。したがってＦＳＣＳには基金残高という概念は存在しません。実際には、旧制度の基金が移管されることにより存在するわけですが、それは一時的なものとの位置づけとなっています。

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）に分かれます。

このうち補償費用は、特定の債務不履行（案件）にたいして実際に支払う補償額ですが、当然これは関連のサブスキームの認可業者が負担します。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

当てられます。

なお、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〇・三％とされていまして、これについては累積負担限度です。保険については関連の年間保険料収入（ネット）の〇・八％、投資関連については年間四億ポンドが負担限度とされています。また、新サブスキーム（住宅ローンアドバイス・アレンジおよび損害保険仲介）については、それぞれ各年の収益の〇・八％とされています。

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し、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ます。

⑸　金融サービス補償機構の補償活動

それでは、ＦＳＣＳの実際の補償活動について、各サブスキーム毎に年次報告書等を参考にみてみることとしたいと思います。

①預金サブスキームの補償活動

預金サブスキームの補償活動については、ＦＳＣＳ設立以来、銀行および住宅金融組合の破綻事例はありません。このため二〇〇一年度以降補償費用の支払いは極めて少額となっています。具体的には二〇〇一年度の補償費用の支払いはLondon Trust Bank（二〇〇〇年一〇月三日破綻）およびＢＣＣＩ（一九九二年一月三日破綻）に関連するものでして、預金保護機構（ＤＰＢ）時代の破綻銀行に関する支払です。二〇〇二年度以降の補償費用の支払いは二〇〇二年七月二日からＦＳＣＳに加入した信用組合（credit union）関連のものがほとんどです。二〇〇二年九月に、テムズウッド信用組合が初めて破綻事例となったので

２．金融サービス補償機構（FSCS）

図表２　預金サブスキームの損益計算書

（単位　1,000ポンド）

	2004/05	2003/04	2002/03	2001/02
収益	551	3,323	1,483	283
回収金	219	2,982	1,109	176
受取利息	332	341	374	107
費用	1,164	1,341	1,336	383
補償費用	225	385	62	19
基礎費用	528	473	735	220
その他運営費用	224	258	284	58
設立費用	88	123	141	54
税金	99	102	114	32
損益	−613	1,982	147	−100
DPBからの基金移転				9,359
徴収拠出金1）		−4,000		
基金残高（年度末）	6,775	7,388	9,406	9,259

（注）1．BCCIに関連する拠出金の割戻し
（出所）FSCS各年年報より筆者作成

すが、預金額はきわめて小さく補償金の申請者は約五〇〇人、補償金支払の総額も極めて少ないものでした。預金者のほとんどが残高二、〇〇〇ポンド以下であり、従って預金の全額が保護された模様です。これを含めて二〇〇二年度中には五信用組合、二〇〇三年度中には七信用組合、二〇〇四年度中には三信用組合、計一五信用組合が破綻しましたが図表２でわかるとおりその補償費用の支払いは極めて少額となっています。これらの破綻した信用組合はいずれも小規模であり預金もほぼ全額が保護されたと見てよいと思われます。二〇〇四年度中の補償金の支払いは約四〇〇件であり、平均補償金額は五二五ポンドでした。

このように補償費用が少額で、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をこれ

2. 金融サービス補償機構（FSCS）

図表3　保険サブスキームの損益計算書

（単位 1,000ポンド）

	2004/05			2003/04			2002/03			2001/02		
	全体	損害保険	生命保険	全体	損害保険	生命保険	全体	損害保険	生命保険	全体	損害保険	生命保険
収益	190,828	190,722	106	98,732	98,580	152	42,676	42,560	116	155,170	155,129	41
拠出金	140,086	140,086					−170	−170		145,703	145,703	0
回収金	45,270	45,270		96,163	96,086	77	36,411	36,411		7,965	7,965	0
受取利息	5,472	5,366	106	2,569	2,494	75	6,435	6,319	116	1,502	1,461	41
費用	116,160	115,606	554	134,299	133,645	654	137,301	136,346	955	27,644	27,456	188
補償費用	112,984	112,934	50	131,365	131,204	161	131,295	130,969	326	26,453	26,426	27
基礎費用	536	146	390	485	143	342	617	172	445	176	63	113
その他運営費用	1,077	1,060	17	1,555	1,515	40	1,516	1,452	64	526	518	8
設立費用	89	24	65	125	37	88	118	33	85	39	11	28
支払再保険料	−154	−154		−8	−8		1,851	1,851				
税金	1,628	1,596	32	777	754	23	1,904	1,869	35	450	438	12
損益	74,668	75,116	−448	−35,567	−35,065	−502	−94,625	−93,786	−839	127,526	127,673	−147
PPBからの基金移転										64,939	61,300	3,639
基金残高（年度末）	136,941	135,238	1,703	62,273	60,122	2,151	97,840	95,187	2,653	192,465	188,973	3,492

（出所）FSCS各年年報より筆者作成

までのところはしないですんでいます。なお、前に述べましたように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ません。しかし、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りますが基金残高が経過的に残存しています。

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3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なっています。また、それをさらに詳しくみるならば損害保険関連のものがほとんどであることがわかります。ただし損害保険関連がほとんどである補償金については平均で三、〇〇〇ポンド以下でして、一件あたりではそれほど高額なものではありません。二〇〇四年度の補償件

数は四一、一〇四件であり、年次報告書によれば、その九九％以上が五日以内に処理されています。これは保険サブスキームにおいては、二社の代理業者に補償関連の処理が委託されており、ＦＳＣＳはこれのチェック等を行うという仕組みをとっていることによる面が大きいと思われます。

なお、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三六三・九万ポンド、損害保険関連が六、一三〇万ポンドでしたが、二〇〇一年度において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、損害保険関連では一四、五七〇・三万ポンドの拠出金が徴収されました。その後二〇〇四年度においても損害保険関連で一四、〇〇八・六万ポンドの拠出金が徴収された一方、生命保険関連では二〇〇四年度まで拠出金の徴収実績はありません。これは当然のことながら生命保険関連の補償費用が損害保険関連に比べて少額であることがその理由です。結果として保険サブスキームの二〇〇五年三月末の基金残高は一三、六九四・一万ポンド（損害保険関連が一三、五二三・八万ポンド、生命保険関連が一七〇・三万ポンド）となっています。

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二〇〇一年度以降の補償活動は、図表４でわかるとおり一貫して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という水準となっています。ただしこの間に破綻ないし廃業した業者数は二〇〇一年度七七、〇二年度一三五、〇三年度一四四、〇四年度二八五、計六四一と多くなっています。

この投資関連サブスキームの補償金支払におい

2. 金融サービス補償機構（FSCS）

図表4　投資関連サブスキームの損益計算書

（単位　1,000ポンド）

	2004/05			2003/04			2002/03			2001/02		
	全体	年金関連	年金以外	全体	年金関連	年金以外	全体	年金関連	年金以外	全体	年金関連	年金以外
収益	105,021	71,638	33,383	96,236	88,250	7,986	65,433	59,583	5,850	1,559	1,509	50
拠出金	97,551	64,566	32,985	87,871	79,978	7,893	56,035	50,365	5,670			
回収金	4,756	4,735	21	7,084	7,039	45	8,488	8,399	89	1,082	1,065	17
受取利息	2,714	2,337	377	1,281	1,233	48	910	819	91	477	444	33
費用	73,894	51,757	22,137	74,949	67,977	6,972	72,301	65,837	6,464	16,550	14,514	2,036
補償費用	61,501	46,580	14,921	65,845	61,996	3,849	63,023	59,565	3,458	14,451	13,163	1,288
基礎費用	1,089	0	1,089	1,123	128	995	1,459	88	1,371	354	0	354
その他運営費用	10,308	4,476	5,832	7,306	5,450	1,856	7,267	5,921	1,346	1,516	1,219	297
設立費用	182	0	182	290	33	257	279	17	262	86	0	86
税金	814	701	113	385	370	15	273	246	27	143	132	11
損益	31,127	19,881	11,246	21,287	20,273	1,014	−6,868	−6,254	−614	−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（年度末）	63,140	51,118	12,022	32,013	31,237	776	10,726	10,964	−238	17,594	17,218	376

（出所）FSCS各年年報より筆者作成

て大きいのは年金関連のものです。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）することが一九六〇年代以降可能でしたが、一九八〇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ました。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したが、通常は職域年金からの移動は年金受給額等が減少します。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大きな問題となりました。この問題は一九八〇年代末から九〇年代初めにかけて大問題となりましたが、これへの損失補償は二一世紀に入っても継続しているのです。従前制度である投資家補償機構（ＩＣＳ）は、一九八六年金融サービス法に基づき設立され

た補償制度ですが同制度からは年金関連の補償基金へ二、九一四・四万ポンドの基金移転をその他の九種類の補償基金へ合計三七・六万ポンドの基金移転が行われました。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一〇七・九万ポンドの基金移転が行われました。したがって二〇〇一年度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ませんでした。年金関連については補償の申請件数は年々減ってきてはいますが二〇〇四年度においても新規のものが三、四〇〇件あり、補償費用も四、六五八万ポンドと投資関連サブスキームの大部分を占めています。このため二〇〇二年度以降は年金関連では毎年度拠出金の徴収が行われています。

その他の補償の申請件数は二〇〇四年度に急増しています。このため年金関連以外においても二〇〇二年度以降拠出金の徴収が行われてきましたが、二〇〇四年度の徴収額が大きくなっています。このなかで多いのは住宅ローン関連の養老保険（これについて詳しくはオンブズマンのところで説明します）関連のものです。同年度においては住宅ローン関連の養老保険に関しては三、三〇〇の決定が下され、その三八％に補償金の支払いが行われ、平均の補償金額は二、七〇〇ポンドでした。次に多いのはインカム保証債（インカムゲインについては補償しているが元本については保証しない債券、通称プレシパイス・ボンド）関連のものでして、年度間の決定件数は一、二〇〇、補償金の支払い率は八四％、平均補償金額は八、二〇〇ポンドでした。これらを除くその他のものに関する決定件数は四〇〇、補償金の支払い率は五〇％、平均補償金額は一一二、〇〇〇ポンドで

した。これをみてわかるとおり補償金の支払いに至る率は必ずしも高くはありませんが、申請を認めないケースについてＦＳＣＳの年報においては、①業者がまだ破綻していない、②投資アドバイス等が法令に違反していない、③補償すべき損失が発生していない、④投資家補償機構（ＩＣＳ）が設立された一九八八年八月二八日以前の営業活動に関するもの等のケースであると説明しています。

以上の結果として、投資関連サブスキームの二〇〇五年三月末の基金残高は六、三一四万ポンド（年金関連が五、一一一・八万ポンド、年金関連以外が一、二〇二・二万ポンド）となっています。

⑹　金融サービス補償機構の二〇〇五年度の活動

以上は、ほぼ最初に紹介させていただきました本の論文のＦＳＣＳについての部分を内容をかいつまんで説明させていただいたものですが、二〇〇五年度につきましてはすでに年次報告が出されておりまして、その補償活動が公表されています。それによりますと二〇〇五年度の補償件数は二五、八〇〇件で前年度比一八〇％増でした。補償金額は若干増加し、前年度比一五％増の約二億ポンドでした。年度中の破綻・廃業業者数は三七六社で、補償の中心は引き続き①損害保険、②住宅ローン関連養老保険、③年金関連でした。補償額の平均はそれぞれが①一三、五〇〇ポンド、②二、〇〇〇ポンド、③二二、七〇〇ポンドでした。なお、参考までに預金関連の支払いの平均額は四一七ポンドでした。このほか、新サブスキームのうちの住宅ローンアドバイス・アレンジについては補償金の支払いはありませんでした。

二、金融オンブズマンサービス（ＦＯＳ）

⑴　オンブズマン制度の統合

二〇〇〇年金融サービス市場法（ＦＳＭＡ）の目的のひとつは前に述べましたとおり消費者保護ですが、消費者と金融サービス業者の間に紛争が生じた際における裁判外調停制度（苦情処理制度）としてのオンブズマン制度についてＦＳＡ体制下においては大きな位置づけが与えられています。補償機構と同様に金融サービス業に関連しては、業務毎に種々の制度がありましたがこのうちの八制度について統合した制度として金融オンブズマンサービス（ＦＯＳ）が一九九九年二月に設立されました。従前の八制度とは、一九八六年住宅金融組合法に基づき設立された住宅金融組合オンブズマン、任意の団体として設立された銀行オンブズマン、保険オンブズマン、個人保険仲介サービス、一九八六年金融サービス法体制下の規制当局（ＳＩＢ）や自主規制機関（ＳＲＯ）により運営されていた投資オンブズマン、個人投資委員会オンブズマン、証券先物委員会仲裁スキーム、ＦＳＡ（ＳＩＢ）苦情スキームです。なお、年金基金の不正流用（マックスウェル事件）を契機に制定された一九九五年年金法に基づき設立された年金オンブズマンについてはＦＯＳには統合されていません。また、年金に関しては年金助言サービス（ＰＡＳ）も仲裁活動を行っている他、リース協会仲裁スキーム（ＦＬＡ）もオンブズマン的活動を行っています。

統合前の制度については、制度が分立していたため、その制度の内容も統一されたものではなく、業者の加入が任意のものもあったりしたこと

から、一般消費者が苦情の申立てを行なう場合において、その手続きがわかりにくいという難点がありました。

このためＦＳＭＡ下すなわち統合された規制・監督機関としてのＦＳＡ体制下のオンブズマン制度としては、当然のことながら単一運営主体としてのＦＯＳが設立され、これには運営上の独立性が付与されることとなりました。ただしＦＳＡはＦＯＳの組織と監督についての責任は負うこととなっていまして、ＦＯＳの予算の承認を行うこととされています。

また、ＦＯＳとＦＳＡの関係でいうならばＦＳＡの規制下にある業者についてはＦＯＳの管轄下とならなければならなく、これを強制管轄といいます。ただし金融サービス業務のなかには預金業務や融資業務のようにＦＳＡの規制対象外（資格認定について）のものもありますが、ＦＯＳはこれらの業務も対象とすることができます。さらに強制管轄以外の業者についてもＦＯＳの自発的管轄権に属する活動の規制を受けることができ、これを任意管轄といいます。この場合は任意ではあっても苦情処理等についてはＦＯＳの規定・指示に従わなければならないこととなっています。

この他、イギリスの金融オンブズマン制度の特徴としては、ＦＯＳへの証拠調査権の付与、最終決定について業者のみの遵守規定（消費者が不満の場合は提訴可能）、運営費用の業者負担等の特徴がありますが、それらおよび具体的な処理手続き等については順次説明してきたいと思います。

⑵　金融オンブズマンサービスの概要

ＦＯＳが設立されたのは一九九九年二月ですが、その法的地位は独立した法人であり、オンブズマンや職員は公務員ではありません。ＦＳＡは

ＦＯＳの組織および監督について責任を負いますが、ＦＯＳの運営については独立性が認められています。ＦＳＡ・ＦＯＳ両者の間には諒解覚書（ＭｏＵ）が二〇〇二年七月に締結されておりまして、ＦＯＳは監督上はＦＳＡに従属するものの、運営上の独立性が付与されている点についての確認が行われています。

ＦＯＳの運営についての意思決定を行う理事会は二〇〇六年三月時点において九名で構成されています。そしてオンブズマンについてはチーフ・オンブズマンが一名（ウォルター・メリック氏）、主任オンブズマンが二名、部門責任者のオンブズマンが五名（①住宅ローン関連養老保険、②損害保険、③銀行・クレジット、④年金・証券、⑤投資関連全般）、その他のオンブズマンが二二名となっています。職員数は設立当初は三五〇人程度でしたが申立て件数の増加等を反映して一、〇〇〇名程度まで増加してきています。

⑶　金融オンブズマンサービスの運営

このＦＯＳの運営経費については、金融サービス業者から徴収されますが、大きく①一般拠出金と②ＦＯＳ利用手数料に分かれています。①の一般拠出金は、強制管轄の業者については毎年業界ごとに異なった基準、たとえば銀行・住宅金融組合については口座数二〇〇万につき一三、八〇〇ポンド（二〇〇四年度）といった基準により徴収されています。任意管轄の業者については別途の基準によることとなっています。②のＦＯＳ利用手数料については、苦情申立て一件ごとに徴収されるものでして、二〇〇五年度においては三六〇ポンド（特別手数料四七五ポンド）となっています。なお、二〇〇四年四月にＦＯＳ利用手数料について一社につき一年度二件までは徴収しないと

いうインセンティブ制度が導入されました。

具体的な徴収金額については二〇〇三年度で①一般拠出金が一、三一〇万ポンド、②ＦＯＳ利用手数料が二、七四〇万ポンド、〇四年度ではそれぞれ①一、二四〇万ポンド、②三、一二〇万ポンドとなっていまして、ＦＯＳ利用手数料の方が多くなっています。また、解決案件一件あたりのコストについても五〇〇ポンドを下回る水準となっています。

⑷　苦情・紛争処理手続きの流れ

次に、ＦＯＳにおける苦情・紛争処理の流れについて説明してみることとします。まず消費者は①銀行、②住宅金融組合、③モーゲージ会社（モーゲージ・ブローカー、モーゲージ・アドバイザー等を含む：二〇〇四年一〇月三一日より適用対象）、④金融アドバイザー、⑤友愛組合・信用組合、⑥保険会社（二〇〇五年一月一四日以降は損害保険仲介に関する苦情についても対象となっている）、⑦投資会社、⑧証券ブローカー、⑨ユニット・トラスト会社の提供する金融サービスについて不満がある場合にはＦＯＳを利用することが可能です。なお、銀行・住宅金融組合以外の業者が個人ローン・消費者信用業務を行った場合は、貿易産業省（ＤＴＩ）の管轄となっていたために消費者はＦＯＳを利用することはできませんでした。ただし二〇〇六年消費者信用法が二〇〇七年四月六日から施行されることにともない当該業者もＦＯＳの管轄となることとなりました。その他、①企業の適切な「営業上の判断」によるもの、②他者の加入している保険会社にたいして（例：自動車事故後に被害者が加害者の加入している保険会社にたいして）、③投資運用実績に関するものについてもＦＯＳを利用することはでき

ません。

消費者が金融サービス業者（その商品ないしサービスについて）にたいして不満をもち苦情の申立てを行いたいと考えた場合、消費者はまず当該業者に申立てを行います。ほとんどの金融サービス業者は、内部に無料の苦情処理部門を有しています。それについては消費者が購入した金融商品の説明書等に記されています。ＦＯＳは、消費者に業者側の応対者の氏名および苦情の内容をメモしておくことを勧めています。業者側は応対者の氏名（部署・役職）を消費者にたいし明らかにすることを求められています。

この段階で問題が解決される場合が数多く存在します。しかし、業者段階で問題が解決されない場合は、消費者はＦＯＳに申立てを行うことが可能です。これはより具体的には業者が消費者にたいし最終通知を出し、それに消費者が満足できない場合および業者が消費者にたいして申立てから八週間を経過しても最終通知を行わず、これにたいして消費者側において不満な場合（これ以上待てないと感じた場合）に、ＦＯＳにたいする申立てを行うことになります。なお、消費者はこの段階でオンブズマン制度を利用せずに直接裁判所に訴えることは可能です。

消費者は業者の最終通知書送付後六か月以内にＦＯＳにたいして申立てを行わなければなりません。ＦＯＳは申立てを受け付けた後、消費者にたいし苦情申立書を送付し、消費者はこれに記入して返送します。ＦＯＳは当該申立てが適格なものであるか否かをまず審査します。申立者が適格か、期限内に申し立てられているか、紛争内容についても申立者が真に金銭的等の苦痛を蒙っているか等についての検討が行われ、適当ではないと判断した場合においては申立ては却下されます。

ただし却下の場合には申立者には意見陳述の機会が与えられ、却下決定の後はその理由が通知されることとなっています。

申立てが適格であるとされた場合においても、すぐにオンブズマンによる裁定が下されるわけではありません。ＦＯＳはまずは双方の合意により解決の可能性を模索します。これが調停（mediation）です。これは非公式手段との認識ではありますが、調停による初期段階の解決ができない場合は、調査（investigation）が行われます。これはより公式なものとの位置づけがなされておりまして、調査官が双方の意見を聞いて評価を行い、解決策が勧告されます。これに両当事者が納得しない場合、オンブズマンによる「裁定」が行われることになります。

オンブズマンの「裁定」は公正かつ妥当であることが原則です。オンブズマンは消費者側の立場にも業者側の立場にも立つものではなく、その事例ごとに紛争全体の実態を踏まえた「裁定」を下すこととされています。この「裁定」には業者は必ず従わなくてはなりません。一方、消費者の側はオンブズマンの「裁定」に不満の場合は裁判所に訴えることは可能です。このこと、すなわちオンブズマン裁定の片面的効力がイギリスの制度の特徴となっています。

なお、独立評価官制度がＦＯＳにおいては制定されており、ＦＯＳの裁定、調査やスタッフの対応について消費者等が不満の場合には独立評価官による評価を要請することができます。独立調査官は、それについての評価を行うわけですが、具体的には二〇〇四年度において三一九ケースの申し出があり、うち一六四ケースについて評価が行われました。うち五八ケースにおいては申し出を認め、五〇ケースについて五〇から五〇〇ポンド

３．金融オンブズマン・サービス（FOS）

図表５　FOSへの申立ておよび解決件数

（単位:件、カッコ内構成比％）

年度	ME関連		投資関連		銀行関連		保険関連		申立合計	解決件数
2000/01	9,067	(29)	9,568	(30)	6,153	(20)	6,559	(21)	31,347	28,400
2001/02	14,595	(34)	13,711	(31)	8,117	(19)	6,907	(16)	43,330	39,194
2002/03	13,570	(22)	23,872	(38)	15,070	(24)	9,658	(16)	62,170	56,459
2003/04	51,917	(53)	25,157	(26)	9,798	(10)	11,029	(11)	97,901	76,704
2004/05	69,737	(63)	19,251	(17)	10,491	(9.5)	11,484	(10.5)	110,963	90,908

(注) 1.解決件数は年度内のものであり当該年度外の申立ての解決を含む.
　　2.ME(Mortgage Endowment):住宅ローンの元本返済用の養老保険
(出所) FOS各年年報より筆者作成

の支払いの増額が必要との勧告をしています。また、二〇〇四年度の年報において独立調査官のマイケル・バーンズ氏は、現状オンブズマンの裁定による支払い命令の上限が一〇万ポンドとなっていることについて、これは従前の制度を受け継いだものであるが、その増額が必要ではないかとの意見を表明しています。これは、金融サービスにおいて紛争額が高額となる場合に消費者はＦＯＳを利用せずに業者と直接交渉を行う例が発生していること等を踏まえてのものと思われます。

(5)　金融オンブズマンサービスの活動

それではＦＯＳの具体的な活動状況について説明したいと思います。図表５はＦＯＳへの申立件数および解決数をみたものです。申立件数は年々増加してきていまして、二〇〇四年度には一一万件強となっています。そして解決件数をみるとそ

れが年度内申立・年度内解決を表してはいないため慎重に評価されなければなりませんが、一応申立ての大部分は解決しているとみなすことが可能です。そして電話・書面等による問い合わせはその五から一〇倍となっていまして、その大部分は非公式段階において解決されています。また解決の件数において裁定にまで至るのは全体の一〇％程度であり、残りは調査段階および勧告段階においておおまかにいって半数ずつが解決している模様です。

申立件数が多いのは住宅ローン関連の養老保険に関するものでして、これに関するものが二〇〇四年度まで急増してきています。これは住宅ローン商品のうちで顧客はローンの金利のみを支払い、元本については別途契約する養老保険の満期償還金により支払うという方式（エンドウメント・モーゲージ）のものに関わるものです。この方式の住宅ローン商品は一九八〇年代において人気を集めたものでして、当時の新規住宅ローンの約八〇％がこの方式である年が続いていました。これは当時、住宅ローンにおける支払利息の税優遇制度（ＭＩＲＡＳ）があったために、同商品が元利均等償還型住宅ローンより税制上有利だったことによります。より具体的には住宅ローンの借入を行った顧客が所得税率に応じて利子の一定部分が源泉で控除される仕組みであり、養老保険を組み入れた住宅ローンの方が利息の支払額が多いために控除額が多くなることから人気を集め、銀行・住宅金融組合の側においても積極的な販売を行いました。ＭＩＲＡＳは一九九〇年代に入り税制上の優遇度（補給率）が段階的に引き下げられ二〇〇〇年度には廃止されたこと、および一九九〇年代半ば以降、種々の新型住宅ローン商品が出現したことにより、近年エンドウメント・モー

ゲージはそのシェアを急速に低下させてきています。しかしながらこの方式の住宅ローンの期間は二五年が多く、一九八〇年代にオリジネートされた住宅ローンの満期において元本返済のための養老保険に関する苦情が多く寄せられている模様です。

一九八〇年代においてエンドウメント・モーゲージ関連で契約された養老保険のほとんどは配当付保険（with profit）でして、通常無配当保険（without profit）よりも保険料は安くなります。しかしながら運用がうまくいかない場合においては満期償還金が住宅ローンの元本をカバーできなくなってしまうことになります。このような場合、保険会社は顧客にたいし満期償還金では住宅ローンの元本の返済には不足するであろう旨の通知（'red're-projection letter）を出し、これにたいして顧客の側が不満である場合に紛争が生じ、その解決へのプロセスが進行することとなります。ただしＦＯＳは単純に投資失敗のようなケースは取扱わないため、販売時の説明等が十分でなかったケース等に対応しているものと思われます。ＦＯＳのパンフレットにおいては退職間近の顧客に対し長期の養老保険を販売したケースが紹介されています。

その他で件数の多いものは二〇〇〇年八月に議会上院が不適切な営業と認め、同年一二月に新規業務を停止したエクイタブル生命の主として年金保険関連のものがあります。同社は無配当保険については二〇〇一年二月にハリファックス（現ＨＢＯＳ）に移管し、同社の子会社となって存続しているためＦＳＣＳではなくＦＯＳがその解決にあたっています。これは個人年金保険についてそのリスクをほとんど説明せず満期金による購入する年金保険についても年金額を実質保証して販売

したにもかかわらず、その履行をしないこと等が紛争の原因となってきました。このエクイタブル生命関連の紛争についてＦＯＳはいくつかの典型的なケースを示し、その具体的な補償についての指針を示すことにより、大量に発生した申立ての処理を行いました。

ＦＯＳにおいて紛争解決までに要した日数が年報に記されていますが、それによるとそのほとんどが一年以内（平均六～九カ月）に解決しているとのことです。ＦＯＳの二〇〇三年度の年報においては、目標として四五％を三か月以内、八〇％を六か月以内、九〇％を九か月以内という目標が掲げられていましたが、二〇〇四年度においては申立件数の増加の影響もあり、これを若干下回ることとはなっている模様です。

さらに解決内容をみるならば、それは業界側有利のものが多い模様です。またＦＯＳにたいする申立てには期限があり、それは当該事態発生後六年以内となっておりまして、それを超過した場合は、顧客がその事態を知り得てから三年以内となっています。なお前述のエンドウメント・モーゲージ関連の養老保険については二〇〇四年六月にＦＳＡは業者にたいし顧客に申立期限について明確に示さなければならないこととしました。その期限は、業者からの顧客への通知（前述の‘red’re-projection letter）から三年以内（原則）です。

このような活動を行っているＦＯＳの損益をみたのが図表６ですが、申立件数の増加等を反映して経費は増加傾向にあります。これを業界が負担するという構造に不満があるかはわかりませんが、さらなる増加が歓迎されるかどうかはさらによくわかりません。また、前に述べましたとおりオンブズマンの裁定による支払いには一〇万ポン

３．金融オンブズマン・サービス（FOS）

図表６　FOSの損益

（単位 1,000,ﾎﾟﾝﾄﾞ）

	2004/05	2003/04	2002/03	2001/02
①拠出金・手数料等	43,645	40,535	37,497	27,351
②経費	−45,593	−36,322	−34,168	−26,487
③（①−②）	−1,948	4,213	3,329	864
④その他収入	147	342	150	10
⑤（③＋④）	−1,801	4,555	3,479	874
⑥受取利息	234	158	221	107
⑦支払利息等	−214	−182	−450	−691
⑧税引前利益	−1,781	4,531	3,250	290
⑨税金	−11	2	15	−28
⑩税引後利益	−1,792	4,533	3,265	263
⑪期初資産	8,561	4,028	763	501
⑫期末資産	6,769	8,561	4,028	763

（出所）FOS各年年報より 筆者作成

ドという上限が設けられています。実際の支払いはこれよりもかなり少ないようではありますが、多少の業者への配慮は感じられるといってよいと思います。

⑹　金融オンブズマン・サービスの二〇〇五年度の活動

ＦＯＳにつきましても二〇〇五年度の活動についてみてみますと、申立件数は約一一万件で前年度比一・八％増となっています。そしてその約六割が住宅ローン関連の養老保険関連のものです。また、解決件数は約一二万件で、前年度比三一％増と大幅に増加しています。ただしそのうちオンブズマンによる裁定にいたったケースは約八％であるようです。二〇〇五年度につきましても、解決されたケースにおいては業者側有利の内容が多いようですが、オンブズマンによる裁定にまでい

たったケースにつきましては顧客有利の比率が上昇しています。

三、おわりに

イギリスの金融サービス補償機構（ＦＳＣＳ）および金融オンブズマンサービス（ＦＯＳ）は、それぞれ二〇〇二年一二月および一九九九年二月の統合・設立以来、二〇〇〇年金融サービス・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と評価できると思います。金融サービス・市場法における目的は四項目あり、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およびＦＯＳはその役割が割り当てられています。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ます。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で、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ます。こうした全体的な機構のなかでＦＳＣＳおよびＦＳＯはその役割を果たすことが求められているわけでして、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と思います。

さらにイギリスの補償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して、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す。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

します。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して、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ます。

二〇〇〇年金融サービス・市場法の成立以前の一九九七年一〇月の段階で、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」を発表しました。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す。その詳細についてここで説明することはいたしませんが、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ます。この点についてはＦＳＡのしたがって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す。

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ります。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しょうが、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と思われます。

またオンブズマン制度においては、イギリスと日本では大きな相違があり、イギリスを先進的な制度と位置づけるならば、日本の制度は大きく遅れているといえるかもしれません。しかしながら日本においても二〇〇三年に「仲裁法」が、〇四年に「裁判外紛争手続の利用の促進のための法律」が成立するなど、裁判外の調停制度に関する

関心も高まってきています。さらに金融サービス業における従来的な垣根が取り払われたことは、業界ごとの苦情処理スキームでの対応を混乱させることになっていくかもしれません。そこからイギリスの制度を参考にするとの機運が生まれるかもしれないと考えています。本日はご清聴いただき誠にありがとうございました。

若林常務理事　斉藤先生、どうもありがとうございました。

イギリスのＦＳＡ体制下におきますＦＳＣＳとＦＯＳの活動について、非常に詳細に、かつ課題等も含めて具体的にお話しいただきました。

この証券セミナーは、皆様方と、講師の先生の最近の研究の成果について、意見交換をさせていただくということも一つの目的としております。お時間もいただいておりますので、御質問等ございましたら、御遠慮なく挙手していただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

質問者　どうもありがとうございました。このレジュメの三ページ目にありますが、ちょっと理解しにくい部分ですが、新サブスキームの中に入った住宅ローンアドバイス・アレンジという言葉、ちょっとピンと来ないんですが、この部分の損失というのは、今、後半の方に御説明いただいた養老保険との抱き合わせのために生じる損失なのか、住宅ローンから消費者が損をするというのはどういう場合、例えば変動金利と固定金利、やり損なっちゃったとかいうような損なのか、債権者というか、貸し手側がつぶれても、普通は消費者、住宅ローン借り手は損はしませんよね。この損というのはどこから発生するものかということが一点です。

もう一点は日本ではかなりおくれているという

お話だったんですが、今後、日本ではこういう手が打たれるだろうと予想されるようなことがもしございましたら、教えていただきたいと思います。

斉藤　まず、住宅ローンのアドバイスにつきましては、実はイギリスにおきまして、ここ数年、消費者が住宅ローンを借りる場合に、住宅金融組合とか銀行の窓口に行くのではなくて、モーゲージアドバイザーというところに行って、そこでアドバイスを受けて住宅ローンを借りるというのが、大体五割ないし六割と言われております。

その際に、いわゆるベストアドバイスが受けられなかったというようなケースが考えられます。本来もっと適合する商品があったにもかかわらず、もしくはもっとよい商品があったにもかかわらず、ベストアドバイスではない、より劣った商品をアドバイスしてしまい、それにより顧客が損失を被ったというケースが考えられます。

あとは可能性として考えられますのは、預かり金をしたようなケースで返還不能になったケースが考えられます。ただ、具体的には二〇〇五年の年報で見る限り、このサブスキームについては補償金の支払いは一件も出ておりません。

二点目のご質問ですが、今日の話でも言いましたとおり、例えば日本の預金保険機構と投資家保護基金が統合していくということは、私は考えにくいことではないかと思っております。ただ、今後金融商品取引法というのが、一般的にはホップの次のステップと言われて、次にイギリス的な法制、統一的な金融サービス・市場法に向かう、本当のよりジャンプの次の段階に向かうかどうかというようなことが言われております。

その中で、オンブズマン制度の位置づけが大きくなり、そこで、日本版の金融サービス・市場法

のようなものができた場合に、統合されたオンブズマン制度を設立するという動きが出てくる場合もあるのかなという気がしています。よくはわかりませんが、そういうこともあり得るのではないかというくらいなところです。

若林常務理事　よろしいでしょうか。ほかにございませんか。

質問者　いただいた資料の七ページ目なんですけれども、ＦＳＣＳによる二〇〇五年度の補償件数というのが、前年度と比較して一八〇％増えているということなんですが、これは何か特に理由というのはあるんでしょうか。

斉藤　これは件数ベースの話で、恐らく損害保険関連のものと、モーゲージ・エンドウメントの関係が、件数が増えているというふうに思います。なかでも、件数ベースで見ますと、モーゲージ・エンドウメントの関係が多いのではないかと思います。それは、ちょうど満期がこのくらいに、八〇年代の後半から一九九二年くらいまでが、このモーゲージ・エンドウメントの販売が多かった時期でありまして、それが満期の到来とともに、満期の到来だけじゃなくて、その間金利がだんだん低くなりますので、運用がうまくいかなくなるというケースが頻発して件数が増加しているというふうになっていると思います。

若林常務理事　私の方から、先生にお伺いしたいと思います。

ＦＳＣＳなりＦＯＳは、それぞれ八つぐらいの機関が統合して一つのものになったということなのですが、それに関して二点ばかりお聞きしたいと思います。一つは、ポジティブな意味で複数の機関に対するよりも、それぞれの苦情なり、あるいは補償の手続を申し出る場合は、統合された方が消費者にとっては便利だということは一般的に

言えると思うのですが、他方では、そういうふう多くの機関が統合したことによって、効率的に運営されているのかどうかということです。そういったあたりの評価みたいなものが、イギリスの中で議論されているのでしょうか。その辺について、お教しえいただきたいと思います。

斉藤　ＦＳＡについてはその種の議論はよくなされているようです。ＦＳＣＳおよびＦＯＳについてついての議論というのは、実は本当のところはよく知りません。しかしながら、イギリスの場合この種の機関のパフォーマンス評価というのが行われるのが一般的ですし、一応年報ベースにおきましては、それぞれのコーポレートガバナンスといいますか、そういうものはどうなっているという記述は、各年報に必ず載っております。その意味では、その辺はもちろん意識はされているというふうに考えます。

若林常務理事　ありがとうございました。ほかにございませんでしょうか。

それでは時間も参りましたので、本日の証券セミナーはこれで終わらせていただきたいと思います。

斉藤先生、どうもありがとうございました。

（拍手）

（さいとう・よしひこ　獨協大学教授
当研究所客員研究員）

（この講演は、平成一九年三月二三日に開催されました。）

斉　藤　美　彦　氏

略　　歴

1955年　北海道北見市生まれ
1979年　東京大学経済学部経済学科卒業
1979年　全国銀行協会連合会入社
1983年　預金保険機構出向（1985年まで）
1986年　ロンドン大学（LSE）大学院研究生（1987年まで）
1990年　日本証券経済研究所入所
1992年　ロンドン大学（SOAS）客員研究員
1995年　オックスフォード大学（セント・アントニーズ・カレッジ：スワイヤ・キャセイパシフック・フェロー）（1996年まで）
1997年　広島県立大学経営学部助教授
2001年　獨協大学経済学部教授（現在に至る）
　　中央大学経済研究所客員研究員（現在に至る）
2002年　日本証券経済研究所客員研究員（現在に至る）
2007年　中国社会科学院日本研究所客員研究員

著　　書

『リーテイル・バンキング：イギリスの経験』（時潮社）1994年
『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年
『金融自由化と金融政策・銀行行動』（日本経済評論社）2006年

（レジュメ）

FSA体制下の補償制度と オンブズマン制度
ー英国における金融消費者保護と紛争処理システムを巡ってー

獨協大学経済学部教授・
日本証券経済研究所客員研究員
斉　藤　美　彦

１・はじめに

イギリス資本市場研究会編[2006]
『イギリスの金融規制ー市場と情報の観点からー』
(財)日本証券経済研究所
⇒２０００年金融サービス・市場法（FSMA)の規制体系および金融サービス機構（FSA)の機能について研究
⇒第６章　FSA体制下の補償制度とオンブズマン制度

2. 金融サービス補償機構（FSCS）

（1)補償機構の統合と従前制度の特徴

・統合された規制監督機構としてのFSA体制下において補償機構の統合は自然の流れ

・完全に一体化ではなく、FSCSに3つのサブスキーム（預金・保険・投資関連）を設ける（後にサブスキームは5つになる）

・統合が可能であったのは預金保険制度が限定的なものであったことが大きい

図表1　FSCSに統合された従前制度

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ﾎﾟﾝﾄﾞ
②預金保護機構	預金の90%	18,000ﾎﾟﾝﾄﾞ
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ﾎﾟﾝﾄﾞまでは100% 30,000ﾎﾟﾝﾄﾞを超える20,000ﾎﾟﾝﾄﾞまでは90%	48,000ﾎﾟﾝﾄﾞ
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

２．金融サービス補償機構（FSCS）

（２）FSCSの概要

・設立　2001年12月

・補償限度

預金　2000ポンドまで全額保護、それを超える33000ポンドまでは90％（上限31700ポンド）

保険　長期（ 2000ポンドまで全額保護、それを超えては90％）　短期（強制保険は100％、任意保険は長期と同様）

投資関連　30000ポンドまで全額保護、それを超える20000ポンドまでは90％（上限48000ポンド）

２．金融サービス補償機構（FSCS）

（３）新サブスキーム

①住宅ローンアドバイス・アレンジ（2004年10月31日以降）

補償限度　30000ポンドまで全額保護、それを超える20000ポンドの90％（上限48000ポンド）

②損害保険仲介サブスキーム（2005年1月14日以降）

補償限度　強制保険は100％、任意保険は2000ポンドまで全額保護、それを超えては90％

２．金融サービス補償機構（FSCS）

（４）制度への拠出金

・補償費用は賦課方式で徴収
　⇒基金残高という概念は存在しない

・その他、認可業者が負担する費用としては、
　基礎費用、その他運営費用、設立費用、
　年金関連費用がある

・サブスキーム毎（さらに細かく）に費用が徴収され、サブスキーム間の相互補助はしないのが原則

２．金融サービス補償機構（FSCS）

（５）FSCSの補償活動

①預金サブスキームの補償活動

・制度設立以来、銀行・住宅金融組合の破綻事例はない

・02年7月以降に制度の対象となった信用組合の破綻とこれに伴う補償費用の支払い

・従前制度の基金が移管されたため拠出金の徴収は行われていない

２．金融サービス補償機構（FSCS）

図表　２　預金サブスキームの損益計算書

（単位　1,000ﾎﾟﾝﾄﾞ）

	2004/05	2003/04	2002/03	2001/02
収益	551	3,323	1,483	283
回収金	219	2,982	1,109	176
受取利息	332	341	374	107
費用	1,164	1,341	1,336	383
補償費用	225	385	62	19
基礎費用	528	473	735	220
その他運営費用	224	258	284	58
設立費用	88	123	141	54
税金	99	102	114	32
損益	−613	1,982	147	−100
DPBからの基金移転				9,359
徴収拠出金1）		−4,000		
基金残高（年度末）	6,775	7,388	9,406	9,259

注）1.BCCIに関連する拠出金の割戻し

［出所］FSCS各年年報より筆者作成

２．金融サービス補償機構（FSCS）

（５）FSCSの補償活動

②保険サブスキームの補償活動

・預金関連よりも補償実績より数段大きい

・その中心は損害保険関連

・従前制度からの基金移転はあったが、損害保険関連での補償費用が嵩んだことから01年度および04年度に拠出金徴収（生命保険関連はなし）

2. 金融サービス補償機構（FSCS）

図表 3 保険サブスキームの損益計算書

（単位 1,000ポンド）

	2004/05			2003/04			2002/03			2001/02		
	全体	損害保険	生命保険	全体	損害保険	生命保険	全体	損害保険	生命保険	全体	損害保険	生命保険
収益	190,828	190,722	106	98,732	98,580	152	42,676	42,560	116	155,170	155,129	41
拠出金	140,086	140,086					−170	−170		145,703	145,703	0
回収金	45,270	45,270		96,163	96,086	77	36,411	36,411		7,965	7,965	0
受取利息	5,472	5,366	106	2,569	2,494	75	6,435	6,319	116	1,502	1,461	41
費用	116,160	115,606	554	134,299	133,645	654	137,301	136,346	955	27,644	27,456	188
補償費用	112,984	112,934	50	131,365	131,204	161	131,295	130,969	326	26,453	26,426	27
基礎費用	536	146	390	485	143	342	617	172	445	176	63	113
その他運営費用	1,077	1,060	17	1,555	1,515	40	1,516	1,452	64	526	518	8
設立費用	89	24	65	125	37	88	118	33	85	39	11	28
支払再保険料	−154	−154		−8	−8		1,851	1,851				
税金	1,628	1,596	32	777	754	23	1,904	1,869	35	450	438	12
損益	74,668	75,116	−448	−35,567	−35,065	−502	−94,625	−93,786	−839	127,526	127,673	−147
PPBからの基金移転										64,939	61,300	3,639
基金残高（年度末）	136,941	135,238	1,703	62,273	60,122	2,151	97,840	95,187	2,653	192,465	188,973	3,492

［出所］FSCS各年年報より筆者作成

2. 金融サービス補償機構（FSCS）

（5）FSCSの補償活動

③投資関連サブスキームの補償活動

・破綻・廃業した業者数が極めて多い

・個人年金の不適切販売関連の補償件数が多い

・その他では住宅ローン関連の養老保険についてものも多い

・年金関連等で拠出金の徴収が行われた

２．金融サービス補償機構（FSCS）

図表 4 投資関連サブスキームの損益計算書

（単位 1,000ポンド）

	2004/05			2003/04			2002/03			2001/02		
	全体	年金関連	年金以外	全体	年金関連	年金以外	全体	年金関連	年金以外	全体	年金関連	年金以外
収益	105,021	71,638	33,383	96,236	88,250	7,986	65,433	59,583	5,850	1,559	1,509	50
拠出金	97,551	64,566	32,985	87,871	79,978	7,893	56,035	50,365	5,670			
回収金	4,756	4,735	21	7,084	7,039	45	8,488	8,399	89	1,082	1,065	17
受取利息	2,714	2,337	377	1,281	1,233	48	910	819	91	477	444	33
費用	73,894	51,757	22,137	74,949	67,977	6,972	72,301	65,837	6,464	16,550	14,514	2,036
補償費用	61,501	46,580	14,921	65,845	61,996	3,849	63,023	59,565	3,458	14,451	13,163	1,288
基礎費用	1,089	0	1,089	1,123	128	995	1,459	88	1,371	354	0	354
その他運営費用	10,308	4,476	5,832	7,306	5,450	1,856	7,267	5,921	1,346	1,516	1,219	297
設立費用	182	0	182	290	33	257	279	17	262	86	0	86
税金	814	701	113	385	370	15	273	246	27	143	132	11
損益	31,127	19,881	11,246	21,287	20,273	1,014	−6,868	−6,254	−614	−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（年度末）	63,140	51,118	12,022	32,013	31,237	776	10,726	10,964	−238	17,594	17,218	376

［出所］FSCS各年年報より筆者作成

２．金融サービス補償機構（FSCS）

（６）2005年度の活動

・補償件数　25800件（前年度比180％増）

・補償金額　２．01億ポンド（同15％増）

・破綻・廃業業者数　376

・補償の中心は引き続き①損害保険・②住宅ローン関連養老保険・③年金関連

・補償金額平均　①13500ポンド・②2000ポンド・③22700ポンド（預金：417ポンド）

３．金融オンブズマン・サービス（FOS）

（１）オンブズマン制度の統合

・FSCSと同様にFSA体制下においてオンブズマン制度の統合は自然の流れ

・統合前の制度においては、制度毎に違いが大きく、業者の加入についても任意のものもあり、消費者から苦情申立てを行う際に手続きがわかりにくいとの批判があった

・銀行・保険・投資関連等の従前の８制度が統合してFOS設立（統合されていない制度有）

３．金融オンブズマン・サービス（FOS）

（２）FOSの概要

設立　１９９９年２月

FSAはFOSの組織および監督には責任を負うが、FOSの運営については独立性有り

チーフオンブズマン、主任オンブズマン（2名）部門責任者（5名）、その他２２名

職員数　設立当初は３５０名程度、２００６年には１０００名程度まで増加

３．金融オンブズマン・サービス（FOS）

（３）FOSの運営

・運営経費は業者負担

・①一般拠出金と②FOS利用手数料

・①は強制管轄（FSA規制下の業者）の場合、毎年業界ごとに異なった基準で徴収　任意管轄の業者については別途の基準で徴収

・②は苦情申立て１件ごとに徴収（05年度　360ポンド、インセンティブ制度有り）

３．金融オンブズマン・サービス（FOS）

（４）苦情・紛争処理手続きの流れ

消費者⇒金融サービス業者（苦情処理部門）⇒業者・最終通知⇒消費者・FOSに申立（直接裁判所に訴えることも可能）⇒FOS・申立の適格性を審査

FOSによる紛争解決：調停（非公式）⇒調査・勧告⇒（両当事者が納得しない場合）⇒裁定

業者はこの裁定に従わなければならないが、消費者は不満の場合裁判所に訴えることが可能（片面的効力）

3．金融オンブズマン・サービス（FOS）

（5）FOSの活動①

・申し立て件数は年々増加（04年度には10万件を超える）

・電話・書面等による問い合わせは5－10倍

・解決件数において裁定にまでいたるのは全体の10％（残り半数がそれぞれ調査・勧告段階で解決）

・解決までに要した期間はほとんどが1年以内

3．金融オンブズマン・サービス（FOS）

図表5 FOSへの申立ておよび解決件数

（単位:件、カッコ内構成比%）

年度	ME関連		投資関連		銀行関連		保険関連		申立合計	解決件数
2000/01	9,067	(29)	9,568	(30)	6,153	(20)	6,559	(21)	31,347	28,400
2001/02	14,595	(34)	13,711	(31)	8,117	(19)	6,907	(16)	43,330	39,194
2002/03	13,570	(22)	23,872	(38)	15,070	(24)	9,658	(16)	62,170	56,459
2003/04	51,917	(53)	25,157	(26)	9,798	(10)	11,029	(11)	97,901	76,704
2004/05	69,737	(63)	19,251	(17)	10,491	(9.5)	11,484	(10.5)	110,963	90,908

注）1.解決件数は年度内のものであり当該年度外の申立ての解決を含む.

2.ME（Mortgage Endowment）:住宅ローンの元本返済用の養老保険

[出所]FOS各年年報より筆者作成

３．金融オンブズマン・サービス（FOS）

（５）FOSの活動②

申立件数が多いのは住宅ローン関連の養老保険

解決内容は業者側有利のものが多い

オンブズマンの裁定による支払いには10万ポンドという上限有り

FOSの経費は増加傾向

３．金融オンブズマン・サービス（FOS）

図表６　FOSの損益

（単位 1,000,ﾎﾟﾝﾄﾞ）

	2004/05	2003/04	2002/03	2001/02
①拠出金・手数料等	43,645	40,535	37,497	27,351
②経費	−45,593	−36,322	−34,168	−26,487
③（①−②）	−1,948	4,213	3,329	864
④その他収入	147	342	150	10
⑤（③＋④）	−1,801	4,555	3,479	874
⑥受取利息	234	158	221	107
⑦支払利息等	−214	−182	−450	−691
⑧税引前利益	−1,781	4,531	3,250	290
⑨税金	−11	2	15	−28
⑩税引後利益	−1,792	4,533	3,265	263
⑪期初資産	8,561	4,028	763	501
⑫期末資産	6,769	8,561	4,028	763

［出所］FOS各年年報より筆者作成

3．金融オンブズマン・サービス（FOS）

（6）2005年度の活動

・申立件数　112923件（前年度比1．8％増）

・その約6割が住宅ローン関連の養老保険関連

・解決件数　119432件（前年度比31％増）

・そのうちオンブズマンによる裁定にいたったケースは約8％

・解決の場合、業者側有利のものが多いがオンブズマンによる裁定のケースは顧客有利の比率が上昇

4．おわりに

・FSCSおよびFOSはFSA（FSMA）体制下における役割を順調に果たしてきている

・FSMAの4つの目的のひとつの金融消費者保護の一部を担うものとしての位置づけ

・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支援は中央銀行（BOE）が担当する（FSCSは無関係）

・FOSは先進的制度とみなせる