

英国における金融サービス法制の変遷と わが国への示唆

全国銀行協会 金融調査部*

序

1. 英国における規制・監督の歴史
2. 2000年金融サービス・市場法のポイント
3. 2000年金融サービス・市場法における消費者保護
4. 2000年金融サービス・市場法の評価
5. わが国への示唆

付表1 英国金融サービス・市場法と日本における金融監督制度の比較

付表2 英国金融サービス・市場法における消費者保護規定と日本の金融法制等における消費者保護規定の比較

りー法)により、金融持株会社を通じて業態間の垣根を低める方向で改革が行われ、規制・監督体制についても所要の見直しが行われた。また、ドイツにおいては、従前は銀行監督庁、保険監督庁および証券取引監督庁が設置され、業態別の規制・監督が実施されていたが、2002年にこれらを統合して「金融庁」が設置され、金融監督の一元化が図られた。

このように各国において見直しが行われたところであるが、本稿で詳述する英国においては、他国に先駆けるかたちで、規制・監督体制の見直しが行われた。まず、1986年金融サービス法により、民間の自主規制機関に対して規制権限が委譲された後、さらに見直しが行われ、1997年に「金融サービス機構 (Financial Service Agency)」(以下「FSA」という。)が設置された。FSA に対しては、1998年に英国の中央銀行であるイングランド銀行 (Bank of England) (以下「BOE」という。)から銀行に関する監督権限が委譲され、さらに、2000年金融サービス・市場法により業態横断的な規制・監督権限が付与された。こうした見直しは、他国の規制・監督体制の見直しに影響を与えた。例えば韓国やオーストラリアは、英国の例を参考に見直しを行った。

わが国においては、戦後、専門金融機関制度を採用し、銀行・証券の分離等業態間に垣根が設け

序

金融サービス業および金融市場が急速に拡大し、主要先進国において金融業のコングロマリット化が進展したこと等を背景に、特に1990年代後半、金融機関に対する業態別縦割りの法規制を見直す動きが世界的に広がった。

いくつか例を見ると、例えば米国においては、1933年銀行法 (グラス・スティーガル法) により銀行業務と証券業務を厳格に分離するなど、伝統的に金融機関に対して業態別に規制を課すとともに、監督当局も業態ごとに設置されてきた。こうした体制は基本的には現在も変わっていないが、1999年金融制度改革法 (グラム・リーチ・ブライ

* 本論文は、今津 健、大山浩世、小川幹夫が執筆した。なお、本論文の内容や意見は執筆者個人のものであり、全銀協の公式的な見解を示すものではない。

られ、規制・監督主体も分離されていた。しかし、金融の自由化・国際化を経た後、1998年に金融システム改革（いわゆる「日本版ビッグバン」）が実施され、金融分野の規制緩和が大きく進められ、一方で、1997年7月の金融監督庁設置（いわゆる財金分離）、2000年7月の金融庁設置等、金融分野の規制・監督体制の見直しも並行して行われた。

今後、わが国においても、金融業のコングロマリット化の更なる進展が予想されるなか、こうした動きに対応して、昨年9月から金融審議会において、「投資サービス法（仮称）」の検討が開始されており、将来的にわが国金融業法全般の見直しが検討される可能性がある。

以上のような状況に鑑み、本稿においては、横断的な金融業法の先行事例として、英国における金融サービス法制の変遷を整理するとともに、今後のわが国への示唆を検討する。

1. 英国における規制・監督の歴史

英国における金融機関に対する規制・監督の歴史は、①1980年以前の自主規制および紳士協定の時代、②銀行法および金融サービス法が制定された1980年代、③業態の垣根がなくなった1990年代、の3段階に大きく分類される。

(1) 英国の伝統的規制体系

1980年以前、英国では銀行・証券・保険といった業態毎の棲み分けができており、他業態への進出はほとんど見られなかったことから、業態毎に自主規制をベースとした規制・監督体制が敷かれていた。

業態別にみると、まず、銀行に対しては、BOEが法に基づかない非公式な形で道徳的勧告（moral suasion）を行っていた。これは監督対象機関の協力と自主規制機関（業界団体）の幅広い権限の上に成り立つ制度であったと言える。次

に、証券取引所やロイズ、各種商品取引市場においても、制定法ではなく、市場参加者により形成された自主規制機関による規制・監督が行われていた。このため、規則は市場参加者の保護を意図したものとなっていた。これに対し、証券取引所の会員以外の証券ディーラー・住宅金融組合・貯蓄銀行・保険会社・友愛組合に対しては、制定法に基づく規制・監督が行われていた。これらの法律は、労働者の貯蓄奨励や金融不祥事への対応を契機に制定されたが、労働者の貯蓄の安全性を確保するため、業務範囲規制等の厳しい規制がかけられていた。

(2) 銀行法および1986年金融サービス法の制定

英国の金融機関は長らく自主規制および紳士協定により自らを律してきたが、1970年代前半に発生したセカンダリー・バンキング・クライシスにより、状況は一変した。当時、英国の銀行は、少数の大手金融機関（Primary banks）とそれ以外の中小金融機関（Secondary banks）に大別されていたが、1973年～75年に経営基盤の弱い後者のグループが相次いで倒産し、金融界が危機的状況に陥った。Secondary banksは、通商省やBOEの監督下に置かれていなかったため、金融界全体に対する国の監督体制の不備を露呈することとなった。また、イギリスは1973年に欧州共同体に加盟したが、1977年のEEC指令により、加盟国は銀行業務の免許制を含む「銀行法」の制定が求められた。これら一連の動きに定めるため、1979年に銀行法（the Banking Act 1979）が制定された。同法では、銀行業務を行う金融機関を①認定銀行（Recognised banks：旧 Primary banks）と②免許預金受入機関（Licensed deposit takers）に分ける二元免許制度を採用し、後者に対してはより厳しく監視を行うこととした。これらの金融機関に対するBOEの監督責任を明確化したことにより、BOEの監督責任は増したが、長年培ってきた柔軟な監督体制は維持された。

しかし、1984年、認定銀行であった Johnson

Matthey Bankers が経営危機に陥ったことにより、認定銀行に要請できる情報提供の範囲が限定されている等の二元免許制度の問題点が露呈し、再び銀行監督体制の不備が問題視された。これを受けて、1987年に改正銀行法（Banking Act 1987）が制定され、認可金融機関という免許への一元化やこれに伴う BOE の直接的監督権限の拡大（情報提供に関する権限の強化等）といった措置が講じられた。

制定法に基づかない銀行監督から制定法に基づく銀行監督への移行には、シティを取り巻く環境の根本的な変化も大きく影響した。まず、外国金融機関が相次いでシティに進出して市場におけるプレゼンスを高め、シティの国際化が進展した。情報通信手段の発達、金融市場のグローバル化を促すとともに国際化の動きを加速させた。また、政府による民営化プログラムは、これまで株式を保有したことのない新たな投資家層を生み出し、それら投資家を保護する体制が必要となったが、自主規制をベースとした従来の体制では対応に限界があり、変化が求められるようになった。

そして、もっとも大きな影響を与えたのは、証券市場の大改革（ビッグバン）とガウワー・レポートの公表であった。証券市場の大改革（ビッグバン）では、外部の会社による会員会社の買収を認めたことにより、証券取引所における会員組織という意識が希薄化したほか、旧体制における投資家保護策と見られていた証券業者の単一資格制度（ブローカーとディーラーの分離）が廃止されたことにより、新たな法規制が必要となった。また、その動きと並行して、1984年1月にガウワー・レポートが公表された。同レポートは、1970年代後半から1980年代前半にかけて起きた金融不祥事や通商省監督下の投資マネージャーが破綻したことを受け、政府から投資家保護体制の全面的な見直しを委嘱されたサザンプトン大学のガウワー教

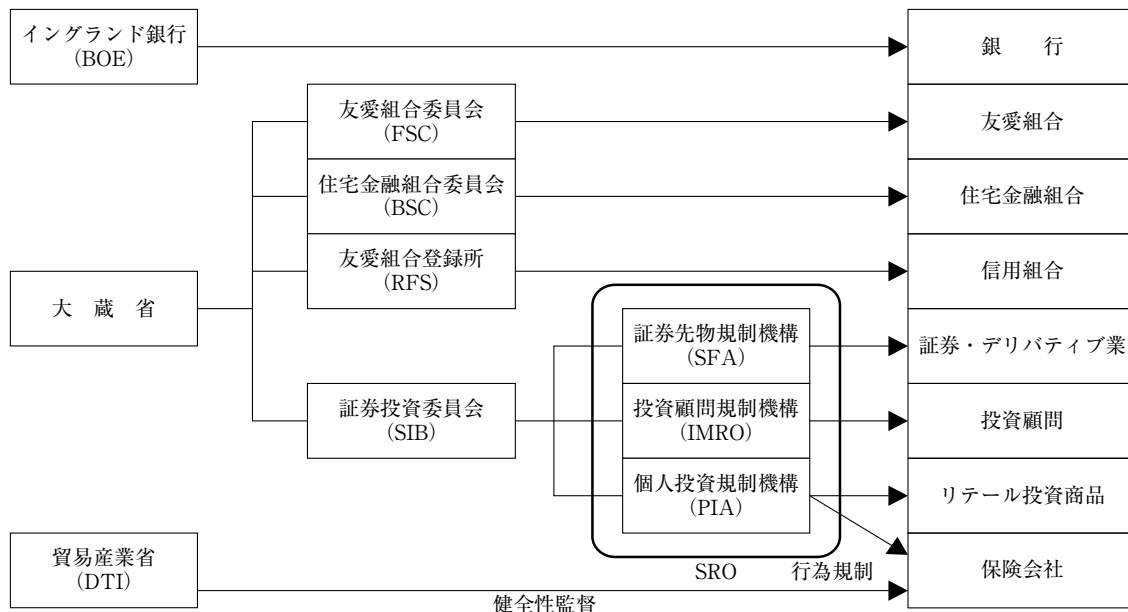
授により作成された報告書であり、この中で投資業を広範かつ厳密に規制する立法が勧告された。具体的には、現行の規制・監督体制に自主規制機関の仕組みを取り込み、1958年詐欺防止（投資）法（Prevention of Fraud (Investment) Act 1958）を廃止して全ての証券ディーラーが同一の証券法の適用を受けること等を提案した。

こうした一連の動きを受けて、投資家保護を主たる目的として、1986年に金融サービス法（Financial Services Act 1986）が制定された。1986年金融サービス法は、ガウワー・レポートで提言された考え方が出発点となっており、同法に基づき規制・監督体制の見直しが実施された。まず、証券市場に関する規制・監督は、主務官庁である貿易産業省（1992年6月に法的権限は大蔵省に移管）から民間の自主規制機関である証券投資委員会（SIB）に権限が委譲され、日常の規制業務は SIB 傘下の複数の公認自主規制機関（SRO）が行うこととされた。これはシティの自主規制の伝統を受け継いだものと言えるが、いずれにせよ、シティに初めて法に基づく規制が導入されることとなった。SRO として、証券、先物・オプションのブローカー・ディーラーを規制する機関（証券業協会および先物業者協会。1991年に証券先物規制機構（SFA）に統合）や、集団投資スキームや年金ファンドの管理運営業者、投資顧問業者を規制する機関（投資顧問規制機構（IMRO））のほか、有価証券だけでなく生命保険¹や個人年金等の複雑な金融商品も規制の対象としたことを受けて、生命保険、投資信託等の個人投資家向け投資商品の販売・助言を行う業者を規制する機関（生命保険・投資信託規制機関および金融仲介業・ブローカー規制協会。1994年に個人投資規制機構（PIA）に統合）が設立された。

金融サービス法では、前述のとおり規制対象商品が拡大されたが、既存の業態別規制はそのまま

1 長期契約の生命保険で、純保障性的の商品は除く。

図1 1986年金融サービス法のもとでの金融監督体制



維持された。この結果、各業法に基づき業態別に BOE の銀行検査監督局、貿易産業省 (DTI) の保険局、友愛組合委員会 (FSC)、住宅金融組合委員会 (BSC)、友愛組合登録所 (RFS) が規制対象金融機関を監督し、投資商品に関しては SIB 傘下の SRO が重複的・複層的な規制を行うこととなった (図1参照)。なお、ロイズはそもそも規制の対象外とされた。

(3)金融サービス機構 (FSA) の設置と金融サービス・市場法の制定

投資家保護を主たる目的として制定された1986年金融サービス法であったが、法律施行後も個人年金保険の不正販売が社会問題化したほか、BCCI 事件やベアリング社の破綻等の金融不祥事が相次ぎ、金融サービスに対する規制の有効性に疑問が投げかけられた。このような事態に陥った要因として、以下の4点が考えられる。

① 業態の垣根の消失

1990年代に入ると、業態・国境を越えた金融コングロマリットが形成されるようになり、業態間の競争が発生するようになるとともに、これまでの規制体系の枠に当てはまらない新しい

タイプの金融商品が登場した。この結果、規制を受ける側においては、複数の規制当局の規制・監督に服するため規制の負担が増す一方、規制当局も規制対象金融機関のリスク・プロファイルを十分把握できなくなり、旧来の業態別の規制体系が現実の金融の規則・監督にそぐわなくなった。

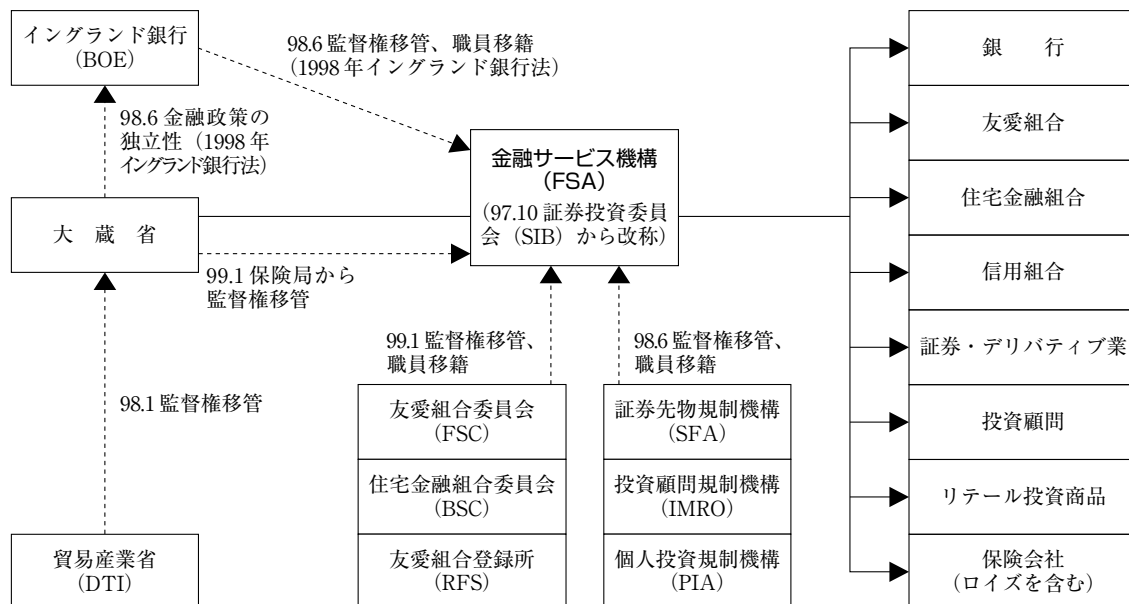
② 中央銀行による銀行監督に対する疑義

1997年に政権をついた労働党は、1979年銀行法制定時から、BOE が銀行監督を行うことに否定的であったが、BCCI 事件やベアリング社の破綻により、その意を強め、BOE から銀行監督権限を分離する方針を確定させた。

③ 自主規制機関としての限界

1986年金融サービス法は、「強引な販売から消費者を保護する制度」とされたが、法施行後も個人年金保険等の不正販売は減少しなかった。この原因は、保険会社が営業職員をコントロールできていない一方で、営業職員の成績が販売手数料にのみ連動していたことにあるとされているが、それを規制する立場の SRO は、上層部を業界出身者が占めていたため、適切な

図2 2000年金融サービス・市場法のもとでの金融監督体制



措置を講じなかったとの指摘もある。SIBもSROに対する十分な監督権限を有さなかったため（SIBとしては、SROの承認取消しという最終的な措置しか行えない）、適切な監督を行えず、不正販売に歯止めをかけられなかった。また、かねてから労働党は、1986年金融サービス法について、①制定法に基づく監督機関を設置しなかったこと、および、②ロイズを規制の対象外にしたこと、を批判しており、SIB・SROによる規制から、制定法に基づく単一の規制・監督機関による規制の導入へと議論が繋がった。

④ 金融犯罪への対応

1986年金融サービス法では、監督機関に金融犯罪（特にインサイダー取引や相場操作）に対処する権限が与えられておらず、刑法に基づく対応しかできなかった。そこで、監督機関に対して、市場における違反行為に対して民事罰を科すことができるよう権限を付与することが求められた。

以上のような状況に対応すべく、1997年5月に発足したブレア労働党政権は、選挙公約であった金融・証券市場に対する規制・監督の見直しに着

手した。ブラウン蔵相による議会演説のなかで、BOEに金融政策の独立性を付与する一方、銀行監督権限は分離する方針が示されたほか、新たに設立する規制機関には、貿易産業省による保険の監督権限や自主規制に拠ってきたロイズの監督権限も集中することが明示された。

これを受けてSIBは同年7月に「金融規制システムの改革」と題するレポートを大蔵大臣に提出し、このプランに基づき、10月にSIBはFSAに改組した。これ以降、全ての監督機関の統合が段階的に進められた。1998年1月に準備過程として貿易産業省の保険局が大蔵省へと移管され、同年6月には改正イングランド銀行法（Bank of England Act 1998）が施行され、銀行監督権限がFSAに移管された。また、SIB傘下の自主規制機関であるSFA、IMRO、PIAの職員もFSAに移籍した。12月には、FSAから1999年1月より住宅金融組合および友愛組合関係の規制・監督関連業務を行うことが発表され、住宅金融組合委員会等から職員がFSAに移籍した（図2参照）。

こうしてFSAへの監督機関の統合は完了したが、これは2000年金融サービス・市場法（Financial

Services and Markets Act 2000)の施行に先行して行われたものであった。

「法の枠組みの下における自主規制機関による規制」から「制定法に基づく規制システム」への転換を目指す2000年金融サービス・市場法は、1998年7月に草案が公表された。その後、関係各方面からの意見をもとに草案の修正が行われ、1999年6月に「金融サービス・市場法案」として議会に提出された。法案提出後も関係者からの意見聴取が続けられたほか、議会での議論の結果として多くの修正が行われ、2000年6月14日に成立し、2001年12月1日に施行された。

2000年金融サービス・市場法では、現代の金融市場に則した監督制度の構築が目指された。また、SROを廃止してFSAに統合することにより、シティにおける自主規制の慣行の一掃を図ったほか、市場不正行為に対する新たな規制を導入することにより、金融犯罪の減少を目指した。さらに、BOEからFSAへ銀行監督権限が委譲されたが、これは、非公式な基準による規制・監督から、制定法や詳細なルール・規則を基本とした規制・監督への移行を示す象徴的な出来事であったと言える。

2. 2000年金融サービス・市場法のポイント

(1)FSAの位置付けと目的

2000年金融サービス・市場法では、FSAを法律上の公的な金融・証券規制機関として明確に位置付けることにより、「法の枠組みの下における自主規制」もしくは「政府の監督下における自主規制」から、公的規制機関による直接規制への転換が図られている。

FSAが行う規制の目的は、①市場に対する信認の向上、②公衆の啓蒙、③消費者保護、および④金融犯罪の減少、の4点である。この4点に優先

順位はなく、いずれも等しく重要な目的とされている。

まず、「市場に対する信認の向上」については、世界の伝統的な証券規制である、市場に対する包括的な規制および情報公開に関する規制を実施することとされた。

次に、「公衆の啓蒙」および「消費者保護」については、金融機関と消費者との間の情報の非対称性が問題点として指摘された。従来規制では、こうした問題点について、顧客への情報公開の充実により対応することとされていたが、個人年金保険等の複雑な金融商品の登場により、情報公開だけでは不十分との指摘がなされた。これを受けて、1986年金融サービス法下のSROの規則集に最善のアドバイス(best advice)と適切性(suitability)のコンセプトが盛り込まれたが、個人年金保険の不正販売の抑止には効果を発揮しなかった。このため、一時、商品規制の導入が検討されたが、仮に規制が導入された場合、競争と技術革新が減少し、結果的に消費者にとって損失となるとの反対意見が出され、導入は見送られた。この点について2000年金融サービス・市場法では、自己責任原則を採用し、金融機関の破綻、詐欺行為、不当表示、意図的な不正販売については消費者を保護するが、投資そのものに起因するリスクについては保護しないこととされた。「消費者」の定義については、ホールセール業務/リテール業務といった一律の区分けは困難であるため、投資対象業務の種類毎に消費者が有する経験および専門的知識の程度の差を考慮することとされた。また、消費者が利用可能な情報およびアドバイスの改善と消費者保護を目的として消費者教育を実施することとされたが、これは、社会的目的に適うほか、効率的な金融市場の構築に貢献するものと考えられた。(これらについては後述3. 参照)

最後に、「金融犯罪の減少」については、FSAに対して、市場における違反行為に対して民事罰を科せる、新たな権限を付与して対応を図ること

とした。

なお、これら4つの目的のほか、「金融システムの安定性の確保」、「金融排除への対応」および「金融セクターの競争力の強化」の3点について、FSAの目的に加えることを求める意見もあったが、これらはいずれも盛り込まれなかった。

「金融システムの安定性の確保」については、FSAは、「全てのリスクの排除は過度の負担につながり、非経済的である」として、個別機関の破綻の可能性は否定しなかった。これに関する政府の見解は、「金融システムの安定性の確保には、イングランド銀行・大蔵省の協力が不可欠だが、そのことは1997年10月に発表した『大蔵省、イングランド銀行、FSAの関係についての覚書』²でカバーされている」というものであった。

「金融排除」に係る問題については、政府から、「健全性の監督が困難になるうえ、(FSAの)説明責任にも悪影響を及ぼすおそれがあることから目的には盛り込まず、必要があれば直接指導すべき」との見解が示された。

「金融セクターの競争力の強化」については、消費者保護に焦点を当てた権限の強い監督機関が登場することにより、over regulation への懸念が高まったことが背景にある。FSAは、業務が複雑になることから、「競争力の強化」を目的に盛り込むことはしないものの、配慮することとされた。

また、FSAは、前述の4つの目的を達成するため、規則の制定やガイダンス³の提示、業務および商品の認可等を行う。FSAの規則等についてはFSAハンドブック⁴として公表され、透明性を確保している。なお、FSAが、これらの職務を遂行するには、以下の点に留意することが求めら

れている。

- ① 最も効果的かつ経済的な方法による資源の利用 (Risk-based approach の監督アプローチを採用し、よりリスクの高いものに資源を割り当てる。)
- ② 認可業者の経営者責任 (会社の経営者から監督機関に責任が転嫁される傾向があるため、リスクマネジメントの責任者である経営者の責任を明確化することとした。これは、金融機関のコーポレートガバナンスの強化にもつながると考えられた。)
- ③ 認可業者およびその業務遂行に課す負担や制約と便益との均衡
- ④ 金融サービス業の技術革新の促進
- ⑤ 金融サービス市場の国際性および英国の競争力の維持への配慮
- ⑥ 認可業者間の競争に対する悪影響の最小限化
- ⑦ 認可業者間の競争の促進

(2)規制対象業務、商品

2000年金融サービス・市場法は、認可業者と認可免除業者以外の者が規制対象業務を行ってはならないと規定し、これに違反した者は有罪となり、刑事罰を受ける。これは1986年金融サービス法と同様であるが、2000年金融サービス・市場法における「規制対象業務」は1986年金融サービス法における「投資業務」より広い概念であり、「預金受入」等が新たに加えられている。このことも影響し、1986年金融サービス法の主眼は「投資家保護」であったが、2000年金融サービス・市場法ではより広く「消費者保護」とされている。また、規制対象商品についても、1998年にBOEからFSAに監督権限が移譲されたこと等を受けて、

2 覚書において、イングランド銀行の責任は金融システム全般の包括的な安定性の確保、FSAの責任は個々の金融機関・金融市場・決済システムの監督とされたが、危機管理に関するそれぞれの役割の分担は曖昧なものとなっている。

3 法の運用等に必要と認められる場合に、規制対象となる業者・業界に対し、継続的な効力を有することを意図して、文書その他の形でFSAが出す情報および助言のこと(金融サービス・市場法157条、158条参照)。

4 規制対象企業に求められる行動規範や規制プロセス等に関するFSAの規則等が平易な形でまとめられたもので、FSAのホームページ等で公表されている。

2000年金融サービス・市場法において「預金」等が加わっている（1986年金融サービス法と2000年金融サービス・市場法の規制対象業務、商品の比較は表1、2参照）。

表1 規制対象業務

金融サービス法	金融サービス・市場法
投資物件の取引 投資のアレンジ	投資物件の取引 投資のアレンジ 預金受入 資産の保護預り、事務管理
投資のマネジメント 投資アドバイス 集合投資スキームの設定	投資のマネジメント 投資アドバイス 集合投資スキームの設定 コンピュータシステムを利用した投資指図の送信

表2 規制対象商品

金融サービス法	金融サービス・市場法
株式等 社債 公共債 新株引受権証書 投資に関する権利証書 集合投資スキーム（投資信託） オプション 先物 差金契約 長期保険契約（純保障性の生保・損保は含まない）	株式等 社債 公共債 新株引受権証書 投資に関する権利証書 集合投資スキーム（投資信託） オプション 先物 差金契約 保険契約 ロイズ保険組合のシンジケート参加権 預金（電子マネーを含む） 不動産担保ローン債権
投資に関する権利	投資に関する権利

(3)FSAの組織形態と説明責任

FSAは、2000年金融サービス・市場法により、金融業界を一元的に規制・監督する権限を付与されているが、法的には民間組織（a company limited by guarantee）であり、その運営費は主に規制対象業者からの手数料によって賄われている⁵。

FSAの組織形態は、Director General model（長

官個人に権限が付与される形態）と multi-member commission model（複数メンバーで構成される委員会に権限が付与される形態）の良い点を組み合わせた形態となっているとされる。Director General modelは電気・ガス等の公共会社でよく見られる形態であるが、①金融業界は規模が大きく業務も多様であること、②規制の対象が広いこと、③FSAに付与された権限がかなり広範囲に及ぶこと等の理由から、採用は見送られた。これに対し、Multi-member commission modelは、政策決定の一貫性が図れるとともに、政府や業界からの独立性の維持が図れるという長所がある一方、迅速な政策決定が行われにくいという短所がある。そこで、FSAでは、非常勤取締役が取締役会（governing body）の過半数を占めることにより独立性を維持しつつ、専門的知識を有する長官や常勤取締役が取締役会に参加することで、迅速な政策決定を行うこととされた。あわせて、取締役会の透明性と説明責任を高めることとされた。長官と最高経営責任者（CEO）の役割分担については、法律上、兼職は妨げないものの、兼職は公に対する説明責任を弱めかねないとの懸念から、良いコーポレートガバナンスの原則に照らし合わせると、強制ではないが、分離する方が望ましいとされた。それにも関わらず、初代長官のHoward Davies氏（前BOE副総裁）はCEOを兼職したが、これはDavies氏の人望が厚かったからとも言われており、Davies氏の後任、すなわち現在の長官とCEOには、それぞれ別の人物（長官：Callum McCarthy氏、CEO：John Tiner氏）が就任している。

FSAの説明責任に関する制度的枠組みについては、独立性の維持と説明責任の両立がポイント

5 FSAが徴収する手数料は、①申込手数料（Application fees）、②毎年徴収する定期手数料（Periodic fees）、③特別プロジェクト手数料（Special project fees）の3種類あるが、FSAの活動資金の大半は定期手数料で賄われる。手数料の算出に当たっては、規制対象業者を複数のグループ（fee-blocks）に分類し、グループ毎に算出式が定められている。最低金額は100ポンド（約19,600円）で、規模が大きいほど高くなる。なお、算出式は毎年見直される。

とされた。まず、FSAは大蔵省に説明責任を負っており、毎年大蔵省に対して業務報告書を提出し、大蔵省はその報告書を議会に提出する。また、大蔵省はFSAに対し、①長官および取締役会のメンバーの任免権、②FSAの業務に関する審査の実施（審査対象：FSAが職務遂行にあたり用いる資源の経済性、効率性および有効性）、③FSAの業務に関する調査の実施（調査対象：特定の例外的な事件。大蔵省は、調査結果について公表することが可能であり、公表した場合は、その写しまたは一部を議会に提出する）、という権限を有することとされた。なお、FSAは、議会に対して直接の説明責任はなく、監査局の会計監査の対象外となっている。

また、非常勤取締役を活用する仕組みとして、取締役会の過半数を非常勤取締役が占めるほか、非常勤取締役のみで構成される非執行委員会（non-executive committee）を設置した。委員会では、FSAの効率性、内部管理および長官・常勤取締役の報酬の決定を行う。

さらに、金融業界の実務者の意見を表明する実務者パネル（Practitioner Panel）と消費者の意見を表明する消費者パネル（Consumer Panel）を設置し、FSAが規制目的を正しく果たしているかについて両パネルから意見を採り入れることとした。実務者パネルは、重要な政策問題についてFSAの活動をモニターし、業界全体の意見をFSAに伝える。メンバーは、基本的に業界団体からの推薦に基づき各業界の上層部がFSAに任命される。現在の議長は、プルデンシャルのグループ最高経営責任者のJonathan Bloomer氏である。一方、消費者パネルは、消費者の関心や懸念に関する事項についてFSAにアドバイスするとともに、FSAの目的である消費者保護や公衆の啓蒙におけるFSAの活動の有効性について会合で報告する。メンバーは、消費者教育に携わる人や労働組合、報道関係者等多様な経歴を持っている。FSAは、パネルによる意見表明を考慮する義務を負う

金融 2005.4

ほか、両パネルのメンバーを決定するが、各パネルの議長の任命・解任には大蔵省の承認が必要となっている。

このほか、年次公開総会の開催、司法による審査および精査、賠償責任の免責といった措置が定められたが、賠償責任の免責については、FSAが従前の自主規制機関に比べ権能を強化したにも関わらず、引き続き賠償責任が免責されることに対して問題指摘がなされ、FSAの業務に対する金融機関等からの苦情について調査を行う、苦情スキームを設置することとされた。

3. 2000年金融サービス・市場法における消費者保護

1986年金融サービス法は「投資家保護」を、2000年金融サービス・市場法は「消費者保護」を、それぞれ法律の主たる目的を挙げている。また、わが国においては、金融法制について検討する際、先行事例として英国の事例を取り上げることが少なくない。本項では、2000年金融サービス・市場法における消費者保護の枠組みのうち、主たるものについて、1986年金融サービス法との比較を中心に概観する。

(1) FSAの消費者保護に関する方針

FSAは、消費者保護に関する方針として、以下の3点を挙げている。

- ① 消費者の保護および公正な取扱いのために、規制対象企業の財務健全性、公平な取引行為、業務遂行能力について高度な基準を設定し、監視・執行すること
- ② 消費者が、サービス、商品およびリスクについて明確で適切な情報を獲得することを確実にすること
- ③ 消費者の判断については消費者の責任を認める一方、消費者が引き受けるべきであると合理的に期待できないようリスクに消費者が晒さ

れないこと

(2)2000年金融・市場サービス法における消費者（投資家）保護規定（1986年金融サービス法との比較）

① 販売過程に関する規則の概要

A. 勧誘の規制

不招請勧誘（消費者の招請のない訪問・電話による勧誘）について、1986年金融サービス法では、法律で原則禁止し、規則で大幅な適用除外を認めていた。一方、2000年金融サービス・市場法では、法律で「認可業者は不招請勧誘ができる」こととし、規則等で禁止規定を定める方法とした。不正な「financial promotion」によって締結された投資契約は解約ができ、損害を被った場合には損害賠償ができることとされた（後掲B. 広告の規制参照）。

B. 広告の規制

投資広告について、1986年金融サービス法は、「投資広告とは『投資契約締結もしくは締結の申込み、投資物件に係る取得・処分・転換の権利の行使を勧誘する広告、またはこれらを行うように直接もしくは間接に導くために計算された情報を含む広告』をいい、あらゆる様式を含む。認可業者によるか、認可業者がその内容を承認した上でなされるかのいずれかでなくてはならない。」とされた。これにより、例えば、いかなる様式においても、多数の者に同じ電子メールを送信する行為も、認可業者が行えば投資広告とみなされていた。一方、2000年金融サービス・市場法においては、電子取引において、広告と勧誘の区別がより曖昧になっている（例えば電子メールを多数の者に送りつけた場合を広告とすべきか、勧誘とすべきか、区別が困難である）という問題意識のもとに、広告と勧誘の概念を一本化して「financial promotion」として捉え、規制対象とした。

また、クロスボーダー問題について、英国

では、法律について属地主義を採用しており、1986年金融サービス法では、主として英国外における広告を規制の適用除外としていた。一方、2000年金融サービス・市場法では、勧誘行為がどこに向けられたかを基準として判断（Target at 基準、または Direct at 基準という）することとされた。

C. プロとアマに関する論点

1986年金融サービス法では、プロに関し広告規制の適用除外や不招請勧誘禁止の原則の適用除外が定められていた。この取扱いについては、2000年金融サービス・市場法のもとでも変更されていない。

② 適合性の原則

英国では、一般に、ベストアドバイスを含めた適合性が要求されており、実際にアドバイスをする者に責任があると解釈されている。

顧客側の情報開示については、1986年金融サービス法では、業者は顧客に対して、顧客自身の状況や投資の目的についての情報を要求しなくてはならないとされている（顧客を知る義務）。この場合、業者は消費者が述べた事実を他の方法で確認する必要はなく、顧客が誤った情報を申告した場合には、原則として顧客側が責任を負う（インターネット上の取引においても同様）。2000年金融サービス・市場法においても、同様に、適合性の原則が適用されている。

③ 規制違反による民事上の効果

1986年金融サービス法と2000年金融サービス・市場法でほぼ同じであるが、2000年法による変更改善点として以下のことが挙げられる。

A. FSAによる裁判所に対する差止の申立て

B. FSAによる裁判所に対する賠償請求の申立て（FSAがいったん賠償金を受け取り、被害者に分配する。）

C. 裁判所を経ないFSAによる賠償請求（相場操縦のような市場における不正行為の場合を除いて認可業者に対する場合に限る。）

(3)消費者への投資教育

① FSA 発足以前

各団体や個別金融機関等が、それぞれの目的に応じて、金融に関する消費者教育のためのリーフレットや教材を提供していた。また、公的機関では、英国歳入庁、英国公正取引委員会が実施していた。

A. 各金融機関の団体

英国銀行協会、英国保険業協会、投資信託協会等の団体や、個別金融機関（Barclays Bank, Lloyds Bank, NatWest 等）は、比較的早い段階から学校教育を支援するための刊行物やホームページ上での情報提供などを充実してきた。

B. 消費者団体、消費者教育機関

消費者団体連合（National Federation of Consumer Groups）や消費者協会（Consumers' Association）も消費者教育のメニューの中に金融を取り入れている。また、金銭管理評議会（The Money Management Council）は、特に社会人向けのお金に関する消費者教育推進を目的として、金融商品、生活設計、税など個人のお金の管理に必要な知識を広く提供している。

C. 高齢者向け情報提供機関

高齢者の生活設計支援を行う、高齢者財団（Age Concern）、高齢者助成会（Help the Aged）等で、年金や税、福祉相談などに関するパンフレットやインターネットでの情報提供、相談窓口の開設などを実施している。

② FSA 発足後、2000年金融サービス・市場法のもとでの消費者教育

FSA は、1999年5月、関係省庁、金融業界などのニーズをも踏まえた「金融に関する消費者教育の進め方に関する指針」を公表した。同指針は、関係者のニーズを踏まえた内容であり、幅広い支持を得ている。これにより、関係者間のネットワークの下で、効率的な教育活動が展開されるこ

ととなった。さらに、2000年金融サービス・市場法第4条では、FSA に対して、金融システムに対する公衆の理解向上に対する法的責任を負わせており、FSA の強力なリーダーシップを担保している。

このように、現在では、金融に関する消費者教育は、FSA が一元的に実施しており、FSA が、関係諸官庁、金融団体、非営利の教育団体、消費者団体の協力を得ながら、全英の金融に関する消費者教育の中心として、積極的に活動を展開している点に大きな特色がある。

FSA が提供する消費者教育の概要は以下のとおりである。

A. 教育機関向けの消費者教育

FSA が、教育技術省との協力の下でカリキュラムを作成する。全英の小・中・高等学校に配付したガイダンスは、「お金とは何か」、「お金はどこからくるのか」といった基礎的な内容から、「個人の人生における選択」、「消費者の権利と責任」といった高度な内容に至るまで、年齢に応じた指導目標を詳述するとともに、具体的な参考文献なども示されている。この他、副教材やビデオ、貨幣の見本なども配付し、教育の現場を支援している。

B. 成人向けの消費者教育

刊行物の作成・配付と並んで、インターネットを通じて豊富な情報が提供されている。FSA のウェブサイトには、消費者支援（Consumer Help）と題する独立したサイトがあり、「商品比較（Shop around）」、「あなたの権利（Your rights）」、「金融商品（Financial Products）」、「ファイナンシャル・プランニング」、「学校と大学（Schools & Colleges）」といった項目が並んでいる。

この他、金融に関する消費者教育に関連したすべての冊子やリーフレットがPDF形式で掲載されており、金融商品の比較表（comparative table）も、2001年10月に新たに掲載

された。アクセス件数は、ホームページ開設当初に比べ大幅に増加していると言われている。

参考までに、FSAの提供するこれらの教材等のうち、よく利用されるものについてのアンケート結果をみると、1位：リーフレット、2位：ヘルプライン（一般的なアドバイス）、3位：金融商品の比較表、4位：テレビ・ラジオ番組、5位：新聞、6位：FSAのウェブサイトの消費者支援コーナー、という順になっている。

(4)英国のオンブズマン制度

英国では、訴訟において、敗訴者が勝訴者の弁護士費用を負担するとされていることから、個人の一般投資家が訴訟を提起することは実際にはほとんどなく（特に小額訴訟のような場合）、したがって、金銭的な負担のないオンブズマン制度に対する消費者（個人投資家）のニーズは大きい（なお、オンブズマンによる決定が下されても、消費者は訴訟を提起することができる）。

① 1986年金融サービス法のもとでのオンブズマン制度

業界の自発的・自主的な取組みとして行われており、各々のオンブズマンが担当分野を持っていた。このため、苦情を申し立てる消費者からすると、各々のオンブズマンの関係がわかりにくいとの指摘があった。

② 銀行オンブズマン制度の概要

1986年に「銀行オンブズマン協会」が発足した。苦情申立てをすることができる者は、個人、組合、中小会社（年間売上高100万ポンド以下）とされていた。苦情の内訳を見ると、住宅ローン関係（約25%）、その他のローン（約10%）、預金などの業務（約65%）となっていた。

③ 2000年金融サービス・市場法のもとでのオンブズマン制度

既存のオンブズマン制度を統合し、「金融

サービスオンブズマン制度」を創設した。従来の制度と異なり、法律に根拠を持つ制度として成立しており、すべての金融サービスに対する苦情処理を1つの組織で対応することとされた。運営費用や手続きは、従来のオンブズマン制度と同様である。もっとも、手続きについては、従来よりも両当事者の意見を直接聞くヒアリングを重視している（従来は、書面によるやりとりが中心で、両当事者からのヒアリングはほとんどなかった、とのこと）。なお、オンブズマンの取扱件数は、表3にあるとおり増加傾向にある。

表3 金融サービスオンブズマンに対する相談・苦情申立て件数（全金融サービス）

（単位：件）

	2004年度	2003年度	2002年度
相談件数	548,338	462,340	388,239
うち電話	291,892	265,554	242,168
うち書面	256,446	196,786	146,071
裁定に委ねられた件数	97,901	62,170	43,330
解決件数	76,704	56,459	39,194
うち査定段階における解決	32,136	22,312	17,637
うち裁定者調査による解決	38,263	27,857	15,678
オンブズマン審理による解決	6,305	6,290	5,879

(5)金融サービス補償制度

1986年金融サービス法の下では、認可業者が経営破綻したこと等により、利用者に損害が発生した際、その一定割合を補償する制度が業態ごとに7つ存在していた。銀行に関して言えば、1979年銀行法制定に伴い、1982年にBOEが事務局を務める「預金保護委員会」が設立されたが、当初、その保護限度額は1万ポンド、補償支払はその75%（すなわち補償限度額は7,500ポンド）に限定されていた⁶。その後、2000年金融サービス・市場法によりFSAに業態横断的な規制・監督権限

6 1987年銀行法により、保護限度額が2倍の2万ポンドに引き上げられ、さらに1994年のEU預金保証指令を受けて、翌1995年に補償比率が75%から90%に引き上げられた。

が付与されたこと等を踏まえて、これらの制度を統合して、2000年3月に「金融サービス補償制度」が創設された（2000年金融サービス・市場法施行前であったが、消費者・金融サービス業者双方にとってメリットがあること等から、前倒して創設された）。

同制度は、金融商品の特性の相違等を考慮して、預金・保険・投資関連の3つのサブ・スキームに分かれており、認可業者は、業務の内容に応じて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されている。

参考までに預金の補償限度額を見ると、1金融機関における1預金者あたり31,700ポンド（従前は18,000ポンド）とされている。

4. 2000年金融サービス・市場法の評価

2000年金融サービス・市場法に対する規制対象機関の評価を見定めるべく、実務者パネルおよび英国銀行協会（BBA）は、メンバーを対象にアンケート調査を実施している。また、昨年初めからは、英国大蔵省が2000年金融サービス・市場法の見直し作業を開始した。これらについて概要を整理すると、以下のとおりである。

(1)実務者パネルによる調査

実務者パネルでは、FSA および規制・監督の枠組みに対する金融業界の見解について、調査を実施している。1999年に最初の調査を、2002年に第2回調査を実施し、以後2年毎に調査を実施することとしている（直近の第3回調査は2004年に実施）。調査形式は、経営者およびコンプライアンス責任者へのアンケートである。ここでは2002年の調査結果を中心に、評価を概観する。

まず、総論では、金融サービス・市場法の施行に伴う規制・監督体制は業界にとって有益であるとの意見が大半を占めた。その一方で、法施行前

の1999年の調査時には、単一の規制・監督機関による規制・監督体制の導入により、効率性が増し、経営上の負担軽減が期待されていたのに対し、2002年（および2004年）の調査では、現在の規制・監督体制は金融機関に過大な負担を負わせていると感じているとの回答が少なくない。ただしこれを業態別に回答内容を見ると、銀行では肯定的な意見が多いのに対し、生命保険・年金・小規模金融機関では否定的な意見が目立っている。

次に、各論について見てみると、ガイダンスの提供については、金融機関がFSAに最も期待する事項となっている。FSAの設立および2000年金融サービス・市場法の施行により、規制の複雑さといった問題は解消されるとの期待があったが、実際には、明瞭性や一貫性が薄れたほか、分野によってはガイダンスそのものが提供されないケースも見受けられた。このため、多くの金融機関が、FSAがガイダンスそのものを提供しないことや照会に対して直ちに明確なガイダンスを提供しないこと、さらに、規制対象機関側のスタッフに法律の専門家を入れない限り非公式にガイダンスを提供することを行わないことに対して、不満を抱いていることがうかがえる。

FSAの規制目的の遂行については、FSAが「金融犯罪の減少」と「消費者保護」の実現に努力を払っていることに対しては支持するものの、「消費者保護」に焦点を当てすぎて他の目的の遂行に悪影響が出ないか懸念を示している。特に「消費者保護」に関しては、FSAは消費者利益に偏重している、業界の意見よりも消費者の意見を重視しているとの意見が根強い。

求められるコンプライアンス費用（FSAとの協議に係る費用やFSAの要求に応えるため雇用する専門家〔弁護士や内部監査人等〕の費用）については、調査を重ねるごとに、「高い」と回答する金融機関の割合が増えており、コンプライアンス費用の増加を懸念する声が強い。

FSAのスタッフに対する評価は、検査の頻度や

スタッフの対人能力の高さ、規制対象機関のスタッフへの対応に関して良い評価が寄せられているが、監督アプローチがスタッフによって異なることに関して、多くの不満が寄せられている。

また、FSAが規則を適用するに当たっては、「柔軟性がある」という回答よりも「やや厳格である」という回答の方が多い。

(2)実務者パネルの調査に対するFSAの回答

実務者パネルによる調査を受けて、FSAはAnnual Reportの中でFSAの対応方針等を説明している。2003年6月に公表したAnnual Report 2002/03では、調査結果の中で特に重要と位置付けられた、①コンプライアンス費用、②ガイダンス、③FSAハンドブックの3つの問題について、FSAの考えを述べている。

まず、コンプライアンス費用については、費用の増加に対する業界の懸念に理解を示し、別途、第三者機関（コンサルティング会社）に調査を依頼した。その調査レポートでは、コンプライアンス費用はここ数年確かに増加しているものの、実務者パネルで示された結果に比べて、増加額は極めて低いことが指摘された。あわせて、金融機関の自助努力により、負担を軽減できることが提言された。そこで、FSAでは、この調査レポートをもとに各金融機関のコンプライアンス責任者と話し合いを行うとともに、FSAにおいても、金融機関に対する助言やガイダンスの提供について改善を図りたいとしている。

次に、ガイダンスについては、金融機関の期待に十分応えられていないことを認め、金融機関に対し十分な説明を行うとともに、ガイダンスを提供する場合には迅速かつ一貫した対応を行うと回答している。

最後に、FSAハンドブックについては、ハンドブックに対する業界からの問題指摘を認識し、機会を捉えて、利用しやすいよう工夫を重ねているとしている。

(3)英国銀行協会（BBA）による調査

英国銀行協会は、銀行業界の代表として、業界の発展のため、大蔵省やFSA等に対して働きかけを行う有力な業界団体である。同協会では、2002年と2003年に、会員銀行を対象にFSAの監督の枠組みに関する調査を実施して、FSAに改善を申し入れている。調査形式はアンケートで、大半の銀行はコンプライアンス部門責任者が回答している。ここでは、直近の2003年の調査結果を概観する。

まず、コンプライアンス費用については、前回調査時（2002年）に比べ増加している。回答した銀行の半数が、コストの上昇は穏やかなものであると考え、80%の銀行が、コストの上昇は長期にわたり継続すると予想している。費用の適正性については、多くの銀行がFSAの業績に比べて過大ではないと判断しているものの、大手銀行の60%は、FSAの業績はコストに見合っていないと考えている。

英国市場の魅力向上に関しては、大半の銀行が、FSAの設立と新しい規制・監督体制の導入は、英国市場の魅力向上にはほとんど影響していないと回答している。しかし、この結果は、規制・監督体制が市場の魅力向上にあたって重要ではないということの意味するものではなく、他の要因（言語や時差、スタッフの能力）の方が、英国市場の魅力向上に大きく影響していると考えているためのものである。

FSAの業務遂行に対する評価であるが、まず、ガイダンスの提供については、多くの銀行がガイダンスを得ることの困難さを指摘する一方、ガイダンスの内容については、概ね「良い」もしくは「適当」との評価を得ている。FSAの規制目的の遂行については、70～90%の割合で達せられていると評価している。最も評価の高かった項目は「市場に対する信認の向上」で、最も評価の低かった項目は「金融犯罪の減少」となっている。FSAのスタッフの金融業務への理解度に対する

評価は、前回調査時よりも改善し、90%が「良い」もしくは「適当」と回答している。また、FSAが規則を適用するに当たっては、半数以上は「やや厳格である」と回答している。最後に、マネー・ローンダリング問題への対応については、費用対効果については評価が分かれているが（英国大手金融機関は否定的な意見が多いのに対し、他のEU諸国の金融機関は肯定的な評価を下している）、この問題に対するFSAの監督体制については90%が肯定的な評価をしている。

(4)大蔵省による2000年金融サービス・市場法見直しの動き

2004年に入り、2000年金融サービス・市場法が施行されて2年以上経過したことを踏まえて、大蔵省は、同法の見直し作業⁷に着手した。2004年2月、規制内容の見直しに焦点を当てた、「金融サービス・市場法の改正に関する市中協議案」を公表した。主な見直しの対象は、①非上場企業の資金調達（本件に関する市中協議案は1月に先行して公表）、②金融アドバイスに関する規制、③規制の簡素化、の3点である。

これを受けて、関係各方面から多くの意見が寄せられ、12月2日、政府から結果が公表された。主な意見としては、「法の適用範囲の縮小により、個人に対して金融サービスに関するアドバイス等を行う助言機関（advice centre）の活動がしやすくなり、その結果、個人の債務問題の管理がうまくいくことが期待される」、「金融機関の規制に伴う負担が軽減し、競争を促進するとともにコストの削減が期待される」、「金融オンブズマン・サービスは、プロセスの透明化の向上等を図ることにより消費者・金融業界双方の理解向上が期待される」といった肯定的な意見が寄せられた。また、現行の規制・監督体制についても、公正取引委員

会による調査において、「金融サービス・市場法は競争にプラスの影響を与えた」との結論が示される等、肯定的な評価がされている。

今後、大蔵省は、2005年の早い時期に、市中協議を踏まえた修正案を公表する予定とのことである。

5. わが国への示唆

これまで英国の金融サービス法制の変遷や、2000年金融サービス・市場法の概要および同法に対する評価等を整理してきた。わが国とは、金融制度やその発展の歴史に違いもあるが、最後に、これらを踏まえて、今後のわが国の検討への示唆や論点を示したい。なお、これまで整理した内容について、参考までに、「英国の金融サービス・市場法と日本における金融監督制度の比較」を付表1、「英国の金融サービス・市場法における消費者保護規定と日本の金融法制等における消費者保護規定の比較」を付表2として添付する。

(1)実務面まで含めた規制・監督の更なる統合

英国をはじめ世界各国において、金融コングロマリット化の進展に対応し、同一金融グループ内に所属する複数業態の金融機関に対し、複数の部局が規制・監督を行う体制を見直し、規制・監督の更なる統合が行われている。これまで述べたとおり、英国では、2000年金融サービス・市場法に基づきFSAという単一の機関に業態横断的な規制・監督権限を付与し、「業者」単位の縦割りの規制・監督ではなく、「業務」・「商品」を対象とした規制・監督体制を構築した（付表1参照）。そのなかで、規制対象業務を営もうとする者の許可申請窓口も、FSAに一元化された⁸。一方、わが国にお

7 ①金融サービス・市場法の競争に与える影響の評価、②FSAの実務と金融オンブズマン制度の改正、③規制内容の見直し、の3点を行うこととしている。

8 英国FSAでは、新規業務の許可手続きは、統一の申請書を使用するなど簡素化されており、法律上、申請を受理してから原則6ヶ月以内に許可の可否が決定される。

いては、これまでの省庁再編等により、規制・監督主体は概ね一元化されてきた⁹と考えられるが、許認可・登録手続き等の規制・監督の実務面については一元化されておらず、引き続き各業法に基づいた縦割りの取扱いが残されている。今後、ワンストップサービスなど利用者の利便性を高めるために金融サービス提供者側のインフラ整備をすべく、金融コングロマリット法制を展望するうえでは、効率的な規制・監督体制構築が重要であり、英国の例も参考に、実務面まで含めた規制・監督の更なる統合が必要である。例えば、ワンストップサービスで幅広い金融商品を取り扱う金融機関については、許認可・登録手続き等を一元化する方向で大幅に簡素化を進めるべきである。

規制・監督の統合は、規制を受けることにより生じるコストの低減や、類似した金融商品・サービスに対する規制・監督の整合性を確保する等の観点から、望ましい。また、規制・監督の統合は、後述の規制の透明性の向上にも資するものと考えられる。

(2)規制・監督に対する金融機関・利用者の意見を反映させる仕組みの導入

金融コングロマリット化の進展に伴い、金融機関の業務範囲は拡大し、さまざまな規制に直面することが考えられる。その際、規制を受ける側の立場からは、規制の透明性が重要となる。規制の透明性を高める観点からは、規制・監督に関して、これを受ける金融機関および利用者の意見をフィードバックさせる、法律に基づいた仕組みを設けるべきである。わが国においても審議会や関係業界毎の意見交換会は存在しているが、英国のように、法律を背景として、利用者および業界からの意見を反映させるために2つのパネルを設置し、各々のパネルからの意見について当局が配慮する仕組みを設けることが適当と考えられよう

(付表1参照)。

一方、規制を受ける側において、自主規制機関を設けて自主規制を幅広く導入することも考えられるが、英国の1986年金融サービス法下での例を見ると、自主規制ゆえにメンバーに対する是正措置等に限界もあると考えられ、大きな事件が生じたりすると、結果的に、国による直接規制に戻ってしまうおそれもある。したがって、自主規制機関による自主規制については、その実効性の観点も含め慎重に検討することが必要と考える。

(3)利用者向け情報提供・相談活動の充実

英国の2000年金融サービス・市場法では、個人年金保険等の不正販売を教訓に、「消費者保護」、特に「消費者教育」に重点を置いた施策がとられている。わが国においても、金融システム改革（「日本版金融ビッグバン」）実施以降、政府による金融分野の利用者向け情報提供活動は、ホームページ等を中心に充実してきたところであるが、今後、さらに多様な金融商品・サービスの提供が見込まれる。このため、学校教育の活用に加えて、直接的な利用者向け情報提供・相談等の活動や、民間ベースの同種の活動に対する支援をさらに充実すべきである。

その意味で、金融庁における「金融サービス利用者相談室」の設置は取組みの第一歩として評価できる。今後、業界の相談機関との連携や、英国のオンブズマン制度を参考に議論されることが多い金融版ADR（裁判外紛争処理制度）の検討について、英国における取組みも参考にしつつ、関係者の意見を踏まえた進展が期待される。 □

〔参考文献〕

Barry Rider, Charles Abrams and Eilis Ferran “Guide to the Financial Services Act 1986” Second Edition British Bankers’ Association (2003) “BBA membership survey on the FSA regulatory framework 2003” Financial Ombudsman Service “Annual review (and re-

⁹ 完全に一元化されているわけではなく、例えば、同様の業務を行う銀行と商工組合中央金庫とでは、規制・監督主体が異なる（前者は金融庁、後者は経済産業省および財務省）。

- port & financial statement 1 April 2003 to 31 March 2004”
- Financial Services Authority “Annual Report 2002/03”
- Financial Services Compensation Scheme “Annual report 2003/04”
- Financial Services Practitioner Panel (2002) “2002 Survey of the FSA’s regulatory performance Report”
- Financial Services Practitioner Panel (2004) “Third Survey of the FSA’s Regulatory Performance”
- Michael Blair QC, Loretta Minghella, Michael Taylor, Mark Threipland and George Walker (2001) “Blackstone’s Guide to the Financial Services & Markets Act 2000”, Blackstone Press Limited, London
- P. カートライト編 (2002) 「金融サービスにおける消費者保護」、九州大学出版会
- 新しい金融の流れに対する懇談会 (1998) 「論点整理」
- 牛越博文 (1999) 「金融サービス法—生保・年金・投信販売のベスト・アドバイスをめぐして—」、金融財政事情研究会
- 牛越博文 (2000) 「日本版金融サービス法」、日本経済新聞社
- 大槻芳行 (2004) 「英国金融オンブズマン制度の研究 (I)」『損害保険研究』第66巻第1号、損害保険事業総合研究所
- 落合大輔・林宏美 (2000) 「成立した英国の金融サービス・市場法」『資本市場クォーター』Vol. 4, No. 2、野村資本市場研究所
- 河村賢治 (2001) 「英国金融サービス市場法—FSAの概要及び金融サービス業者の行為規制—」『国民生活研究』第41巻第3号、国民生活センター
- 金融情報システムセンター (1999) 「電子取引における情報開示と技術基盤に関する調査の研究会報告書」
- 金融情報システムセンター (2000) 「電子取引における情報開示と技術基盤に関する調査の研究会報告書」
- 金融情報システムセンター (2002) 「電子金融取引に関する金融サービス法研究会報告書」
- 斉藤美彦 (1999) 「イギリスの金融サービス法制について—金融サービス・市場法案を中心に」『地銀協月報』第472号、全国地方銀行協会
- 斉藤美彦 (2000) 「英国金融サービス・市場法について」『金融』第644号、全国銀行協会
- 杉浦宣彦 (2003) 「各国の金融関連紛争調停制度について—英国・韓国・米国における金融関連紛争処理の仕組みと課題— (中間報告)」(第22回金融トラブル連絡調整協議会 (2003年9月9日) 資料)
- 高崎康雄 (2002) 「英国金融サービス市場法下の募集規制—日本への示唆—」『生命保険経営』第70巻第4号、生命保険経営学会
- 日本損害保険協会総合企画部法務室 (2002) 「英国2000年金融サービス・市場法(試訳)」、日本損害保険協会
- 林康史 (2000) 「英国の金融サービス法制の展開」、大蔵省財政金融研究所
- 春井久志 (2004) 「イギリスにおける金融サービス消費者の保護システム—金融サービス機構 (FSA) を中心に—」『経済学論究』57巻第4号、関西学院大学経済学研究会
- マイケル・フット (1998) 「イギリスにおける金融監督制度の発展」『金融』第613号、全国銀行協会
- ホームページ
- Financial Ombudsman Service : www.financial-ombudsman.org.uk
- Financial Services Authority : www.fsa.gov.uk
- FSA (1999) “Consumer Education : A strategy for promoting public understanding of the financial system”, FSA ホームページ
- FSA (2000) “Better informed consumers”, FSA ホームページ
- Jane Bass (1998) “A guide to the provision of financial services education for consumers”, FSA ホームページ
- Financial Services Practitioner Panel : www.fs-pp.org.uk
- HM Treasury (大蔵省) : www.hm-treasury.gov.uk
- 金融広報中央委員会 : www.shiruporuto.jp
- 岡崎竜子 「(金融に関する消費者教育レポート) 金融に関する消費者教育の実情と今後の進め方—海外実地調査結果を中心に—」金融広報中央委員会ホームページ
- 小川万理絵 「(英米・消費者教育レポート) 金融に関する消費者教育の重要性 (上)—英国の動向—」金融広報中央委員会ホームページ
- 前沢裕己 「(金融に関する消費者教育レポート) 金融に関する消費者教育の重要性 (下)」金融広報中央委員会ホームページ

[参考] 付表1 英国金融サービス・市場法と日本における金融監督制度の比較

	英 国	日 本	
金融監督機関	FSA	金融庁	(参考) 日本証券業協会
金融監督法制	金融サービス・市場法	銀行法、保険業法、証券取引法、等	証券取引法
監督機関の位置付け	公的な金融・証券・保険監督機関	金融庁設置法に基づき設置された政府省庁	証券取引法に基づき設置された、証券市場における自主規制機関
規制の目的	①市場に対する信認の向上 ②公衆の啓蒙 ③消費者保護 ④金融犯罪の減少	金融の機能の安定を確保し、預金者、保険契約者、有価証券の投資者その他これらに準ずる者の保護を図るとともに、金融の円滑を図る	有価証券の売買その他の取引等を公正かつ円滑ならしめ、もって投資者の保護に資する
対象金融機関	銀行、友愛組合、住宅金融組合、信用組合、証券・デリバティブ業、投資顧問業者、リテール投資商品取扱業者、保険会社（ロイズを含む）	銀行、銀行持株会社、信用金庫、労働金庫（※）、信用協同組合、農業協同組合（※）、水産業協同組合（※）、農林中央金庫（※）、生命保険会社、損害保険会社、証券会社、外国証券会社、証券金融会社、投資信託委託会社、投資顧問業者、貸金業者、等（※は共管する他省庁あり）	証券会社、外国証券会社、登録金融機関（銀行、協同組織金融機関等）
規制対象業務	投資物件の取引、投資のアレンジ、預金受入、資産の保護預り・事務管理、投資のマネジメント、投資アドバイス、集合投資スキームの設定、コンピュータシステムを利用した投資指図の送信	預金受入、資金の貸付、為替取引、保険の引受け、保険の募集、有価証券の売買、有価証券の引受け、有価証券の売買の媒介、有価証券に関連する情報の提供・助言、有価証券等の保護預り、等（銀行法、保険業法、証券取引法、等各法ごとに規定）	有価証券の売買、有価証券の引受け、有価証券の売買の媒介、有価証券に関連する情報の提供・助言、有価証券等の保護預り、等
規制対象商品	株式等、社債、公共債、新株引受権証書、投資に関する権利証書、集合投資スキーム（投資信託）、オプション、先物、差金契約、保険契約、ロイズ保険組合のシンジケート参加権、預金（電子マネーを含む）、不動産担保ローン債権、投資に関する権利	預金、貸出金、保険契約、有価証券（株式、社債、公共債、新株引受権証書等）等（銀行法、保険業法、証券取引法、等各法ごとに規定）	有価証券（株式、社債、公共債、新株引受権証書等）
運営経費	主に規制対象金融機関からの手数料等	国の予算で手当	主に会員からの手数料等
組織	非常勤取締役が取締役会の過半数を占めることにより独立性を維持しつつ、専門的知識を有する長官や非常勤取締役が取締役会に参加することで、迅速な政策決定を行う。 大蔵省はFSAに対し、長官および取締役会のメンバーの任免権を有する。 長官と最高経営責任者（CEO）は、分離する方が望ましいとされている。	金融庁の長は金融庁長官。 長官とは別に、金融庁の事務を掌理する国務大臣として、金融担当大臣を設置。 長官は、官僚の中から大臣が任命。	公益理事3名（業界外から選任）、会員理事3名、特別会員理事1名、常任理事3名の10名で理事会を構成し、重要事項を決定。 会長は、公益理事・会員理事・常任理事の中から総会の決議により選出。
説明責任を果たすための仕組み	大蔵省に説明責任を負っており、毎年大蔵省に対して業務報告書を提出し、大蔵省はその報告書を議会に提出。 大蔵省はFSAに対し、FSAの業務に関する審査および調査を実施する権限を有する。	政策評価に係る基本計画や実施計画などを策定のうえ、毎年、各政策の実績評価書を作成・公表。 金融庁の各事務年度における様々な取組みを、制度の企画立案・検査・監督の各般にわたって取りまとめた「金融庁の1年」を公表。	毎年、事業報告書を公表。
ガバナンスのための仕組み	非常勤取締役を活用する仕組みとして、取締役会の過半数を非常勤取締役が占めるほか、非常勤取締役のみで構成される非執行委員会を設置（委員会では、FSAの効率性、内部管理および長官・非常勤取締役の報酬を決定） 年次公開総会の開催 司法による審査および精査 賠償責任の免責⇨FSAの業務に対する金融機関等からの苦情について調査を行う「苦情スキーム」の設置	金融庁職員の行政上の行為について、法令遵守に万全を期す観点から独立した調査を実施するため、弁護士から成るコンプライアンス対応室および外部窓口を設置。	理事会を協会運営全体に係る専決事項の決議と監督機能を担う機関として位置付け、効率的・効果的な意思決定を図るため、10人以内の構成とし、公益理事の比重を高める（3人）など、公正性・中立性が担保できるガバナンス体制とする。
実務者・消費者からの意見聴取の仕組み	金融業界の実務者の意見を表明する実務者パネルと消費者の意見を表明する消費者パネルを設置し、FSAが規制目的を正しく果たしているかについて両パネルから意見を採り入れ。 法律レベルは大蔵省が、規制レベルはFSAが制定過程でパブリックコメントを実施。	学識経験者からなる金融審議会を設置し、金融制度の企画立案について審議。 金融界との意見交換会を随時実施。 政省令等を策定する過程でパブリックコメントを実施。	業界活動部門の意思決定機構である証券戦略会議に、多様な業態を形成する会員の意見を十分に吸収するために証券評議会を、地方会員の意見を十分に吸収するために地区評議会をそれぞれ設置。 直接的または間接的に投資家・発行人社等に対して影響を及ぼすと考えられる定款諸規則の制定または改廃について、パブリックコメントを実施。

[参考] 付表2 英国金融サービス・市場法における消費者保護規定と日本の金融法制等における消費者保護規定の比較

		英 国	日 本		
		法令・FSA ルールに規定されている主な内容	法令・金融庁ガイドラインに規定されている主な内容	業界ルール（注）に規定されている主な内容	
消費者保護に関する方針		<p>①消費者保護および公正な取扱いのために、規制対象企業の財務の健全性、公平な取引行為、業務遂行能力について高度な基準を設定し、監視・執行すること。</p> <p>②消費者が、サービス、商品及びリスクについて明確で適切な情報を獲得することを確実にすること。</p> <p>③消費者の判断については消費者の責任を認める一方、消費者が引き受けるべきであると合理的に期待できないようなリスクに消費者が晒されないこと。</p>	金融庁の任務の1つとして、「預金者、保険契約者、有価証券の投資者その他これらに準ずる者の保護を図ること」を金融庁設置法に規定。	—	
(不招請) 勧誘	預金	<p>1986年金融サービス法では勧誘規制と広告規制とを分けて規定していたが、2000年金融サービス・市場法においては、投資広告規制と不招請勧誘規制とを1つにまとめて financial promotion (金融販促) として規定 (FSMA 第21条)。</p> <p>認可業者は不招請勧誘も可能とされ、一方で、financial promotion に関する FSA ルールが適用される。非認可業者による financial promotion は制限。</p>	<p>勧誘の適正の確保 (金融商品販売法第7条)、金融商品販売業者等による「勧誘方針」の策定・公表 (金融商品販売法第8条) (不招請の勧誘については規定なし)</p>	—	
	保険			いわゆる不当勧誘の自制、等 (「金融商品の販売等に関する法律」に関する指針) (不招請勧誘については規定なし)	
	証券			過当勧誘の防止 (主観的・恣意的な情報提供となる特定銘柄の集中的推奨の禁止、等)、等 (「協会の投資勧誘、顧客管理等に関する規則」および同細則) (不招請勧誘については規定なし)	
広告規制	預金	—	—	表示の基準、比較広告の基準、不当表示の禁止、等 (「銀行業における表示に関する公正競争規約」)	
	保険	—	比較広告の制限 (保険業法300条1項6号、金融庁事務ガイドライン (保険会社関係))	—	
	証券	—	—	禁止行為 (取引の信義則に反するもの、投資者の投資判断を誤らせる表示のあるもの、等)、表示の基準、等 (「広告等及び景品類の提供に関する規則」および「広告等に関する指針」)	
プロ/アマ	預金	<p>業務行為ルール (Conduct of Business) で規定。</p> <p>プロ投資家：金融機関、大規模な法人顧客、法人顧客、専門知識を有する一般顧客</p> <p>アマ投資家：一般顧客</p> <p>プロは、広告規制、不招請勧誘禁止の原則の適用除外</p>	<p>特定顧客 (=顧客が専門的知識及び経験を有する者として政令で定める者である場合および説明を要しない旨の顧客の意思表示があった場合) については説明義務の適用除外 (金融商品販売法第3条第4項)</p> <p>金融販売業者が国等である場合又は特定顧客のみを顧客とする金融販売業者である場合は勧誘方針の策定・公表不要 (金融商品販売法第8条第1項)</p>	—	
	保険			—	—
	証券			<p>適格機関投資家の定義 (証券取引法第2条第3項)、投資者保護基金の補償対象となる一般顧客 (適格機関投資家、国等以外) の定義 (証券取引法第79条の20第1項)</p>	<p>販売対象を法人に限定した商品等の表示については、表示規約不適用 (「銀行業における表示に関する公正競争規約」)</p> <p>—</p> <p>適格機関投資家のみを対象として行う広告等は適用除外 (「広告等及び景品類の提供に関する規則」および「広告等に関する指針」)</p>

		英 国	日 本	
		法令・FSAルールに規定されている主な内容	法令・金融庁ガイドラインに規定されている主な内容	業界ルール（注）に規定されている主な内容
適合性の原則・説明義務	預金	消費者保護の観点から説明義務について規定（FSMA第5条）。説明義務および適合性の原則の内容は、業務行為ルール（Conduct of Business）で規定。 英国では、一般に、ベストアドバイスを含めた適合性が要求されており、アドバイスする者に責任があることとされている。 顧客側の情報開示については、業者は顧客に対して情報を要求しなくてはならないとされており（顧客を知る義務）、この場合、顧客が誤った情報を申告した場合には、原則として顧客側が責任を負う。	金融商品販売業者等の重要事項の説明義務（金融商品販売法第3条）（適合性の原則については規定なし）	金融商品・サービスに関する情報提供（主要な金利、手数料、約款、等）、重要事項の説明（金融商品・サービスの持つリスクの内容等に応じ、当該消費者の知識・経験等を踏まえた対応を図るべき）、等（「消費者との契約のあり方に関する留意事項について」（適合性の原則については規定なし、行内規則対応）
	保険		書面交付による説明義務（保険業法第100条の2） 適合性を踏まえた説明等についての社内規則整備（同法施行規則第53条）	説明の方法・程度、重要事項、いわゆる適合性の原則、等（『金融商品の販売等に関する法律』に関する指針）
	証券		適合性の原則（有価証券の買付け・売付け等、有価証券指数等先物取引、有価証券オプション取引、外国市場証券先物取引の委託、有価証券店頭デリバティブ取引等）（証券取引法第43条） 適合性の原則（改正商品先物取引法第77条（未施行）） 証券会社の取引態様の事前明示義務（証券取引法第38条） 契約締結前の取引概要書の交付（有価証券先物取引）（証券取引法第40条） 取引成立後の取引報告書の作成・交付（証券取引法第41条）	信用取引および発行日決済取引に関する説明書の交付等、新株予約権証券取引及び先物取引等に関する説明書の交付等、預金等との誤認防止、手数料等の説明、等（「協会の投資勧誘、顧客管理等に関する規則」および同細則）
規制違反による民事上の効果	預金	損害を被った私人等による損害賠償請求（FSMA第71条） 2000年金融サービス・市場法により、FSAによる裁判所に対する賠償請求の申立て（FSAがいったん賠償金を受け取り、被害者に分配）等について追加。	説明義務違反に対する金融商品販売業者等の損害賠償責任（金融商品販売法第4条）	-
	保険			-
	証券			-
消費者向け投資教育	預金	金融システムに対する公衆の理解向上に対する法的責任（FSMA第4条、法定することによりFSAの消費者教育に係るリーダーシップを担保）。 消費者教育は、FSAが関係諸官庁、金融団体、非営利の教育団体、消費者団体等の協力を得ながら、一元的に実施。	パンフレット等の作成、Webサイトの開設、金融広報中央委員会との連携、「金融経済教育懇談会」設置・開催、文部科学省との連携、等	パンフレット・CD-ROM・ビデオ教材等の提供、Webサイト（More Bank）の開設、等
	保険			資料、ビデオ教材等の提供、Webサイトの開設、等
	証券			証券カウンセラー派遣制度、証券投資セミナーの開設、Webサイトの開設、Web教材の提供、ゲーム・ビデオ教材の提供、等

		英 国		日 本			
		法令・FSAルールに規定されている主な内容		法令・金融庁ガイドラインに規定されている主な内容		業界ルール（注）に規定されている主な内容	
オンブズマン制度	預金	すべての金融サービスに対する苦情処理を1つの組織で対応する制度を創設（FSMA 第225条～234条）。		金融トラブル連絡調整協議会を設置し、苦情・紛争処理手続の整備・拡充等の参加各団体等が行った裁判外紛争処理に係る取組みについて報告。機関間連携の強化を図る。 一元的な利用者相談体制を確立するため、平成17年度から「金融サービス利用者相談室」を設置予定。		銀行よろず相談所を設置し、苦情受付を行うとともに、弁護士会の「仲裁センター」と提携した苦情処理制度を運営（「苦情の受付と解決促進に関する規則」および「同施行細則」）	
	保険					生命保険相談所を設置し、苦情受付を行うとともに、裁定制度を運営（「生命保険相談所規程」）	
	証券					証券あっせん・相談センターを設置し、あっせん制度を運営（「協会員と顧客の紛争等の解決のあっせんに関する規則」および「同細則」）	
補償制度	預金	1つの「金融サービス補償制度」を設立（FSMA 第212条～224条）。同制度は3つのサブスキーム（預金、保険、投資関連）を置く。	補償限度額：31,700ポンド	預金保険制度（預金保険法）、補償限度額：元本1,000万円とその利子	-		
	保険		補償限度額（生命保険・年金保険の場合）：2,000ポンド+残額の90%	保険契約者保護機構（保険業法）、補償限度額（生命保険の場合）：責任準備金の90%	-		
	証券		補償限度額：48,000ポンド	投資者保護基金（証券取引法）、補償限度額：1,000万円	-		

(注) 「業界ルール」とは、以下のものを指す。
 預金：全国銀行協会の通達、規則、全国銀行公正取引協議会の公正競争規約
 保険：生命保険協会の指針、規程
 証券：日本証券業協会の公正慣習規則・同細則、紛争処理規則