

金融規制・監督機関としての金融サービス機構の役割

(財)日本証券経済研究所

主任研究員 須藤 時 仁

目 次

- | | |
|--------------------------|--------------|
| 1. FSA および金融サービス市場法成立の背景 | 3. FSA の権限 |
| 2. FSA の概要 | 4. 消費者へのサービス |

イギリスでは 2000 年金融サービス市場法が 2001 年 12 月 1 日から施行（一部の規則等は 11 月以前から施行）され、単一の金融規制・監督機関である金融サービス機構（FSA）も新たなスタートを切った。同日に合わせて、FSA は『金融サービス機構の紹介』と題するレポートを発表し、FSA の目的、組織、責任等について紹介している。本稿はこのレポートを補足・拡充する形で FSA の役割について概説する。

1. FSA および金融サービス市場法成立の背景

イギリスでは、ビッグ・バンを契機に投資業者を規制対象とした 1986 年金融サービス法（以下、旧法）が制定された。旧法における規制体系は、規制・監督権限を与えられている大蔵省が指定機関である証券投資委員会（SIB）に権限の大部分を委譲し、投資業者に対する日常的な規制は SIB の下に統治された業務別の 5 つ（後に 3 つに統合）の公認自主規制機関（SRO）が行なうという重層的な構造になっていた。このため、広範囲な投資業務を

営みたい業者は複数の SRO に加入しなければならず、手続やコストの面で大きな負担がかかる一方で、投資家側にも業者とのトラブルを訴える機関が不明確な場合があるという問題が生じていた。また、銀行業、保険業など他の業態の業者に対しては、個別の根拠法に基づき各監督機関が規制していた。そのため、1991 年のマックスウエル事件（年金資金不正流用）、1993 年の年金不正販売事件、1995 年のベアリングズ破綻などの事件が起こるたびに、個別の監督機関がその管轄範囲のみを監督する体制では金融業者の部分的な業務しか把握できないという問題点も指摘されていた。

こうした規制体系の問題を解決するには、各監督機関が担っている権限を一元化し、金融監督の効率性を高めるべきであるという意見が強くなり、1997 年 5 月に政権の座に就いた労働党政府は即座に金融・証券市場規制の抜本的見直しに着手した。政権成立直後の 5 月 20 日にブラウン蔵相が、包括的な規制・監督権限を持つ単一機関を設立し、旧法下での「法的な枠組みの中での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」へ移行する構想を発表した。その後、SIBを改組してFSAが発足（97/10）、銀行監督権限をイングランド銀行からFSAへ移管（98/6）、諮問文書の形で新法草案を公表（98/7）、新法案を下院に上程（99/6）など一連の過程を経て、2000年6月14日、2000年金融サービス市場法（以下、新法）が成立した。新法は旧法を改正したものというよりも規制対象の拡張をはじめとした規制体系の大幅な変更を伴う、実質的な新法制定といえる。実際、旧法は条文数212、付属規定17から成っていたが、新法は各々433、22に増えている。また、規制体系の変更以外にも、前述した規制理念の変更を反映して、規制機関の法律上の位置づけおよびその目的が明示されたこと、規制対象の拡張に伴い保護の対象が投資家から消費者へと拡大されたことが新法の大きな特徴である。なお、新法は規制の枠組みを定めているだけで、具体的な内容は大蔵省の命令、FSAの規則（認可業者に対する拘束力あり）やガイダンス（拘束力なし）などで決められる。

2 . FSA の概要

新法の下ではFSAが唯一の規制・監督機関として明確に位置づけられ、従来の9つの規制・監督機関の役割を引き継ぐほか、弁護士、会計士といった専門職業者およびロイズ保険組合の監督を担うこととなる。

(1) 法的地位

FSAの法的形態は保証有限責任の私的会社であり、その運営費用は主に認可業者からの手数料によって賄われる。現在、FSAのスタッフ数は約2,300人、2001年度の予算は約1億6,700万ポンドである。FSAは公的資金を受けない私的会社であるが、その内部管理組織、規制対象、目的、説明責任などは細かく

法定されている。

(2) 組織構成と規制対象

FSAは全体の政策を決定する内部管理組織として管理団体を有する。管理団体は議長、執行取締役（3人）、非執行取締役（11人）から構成され、議長をはじめ取締役たちはすべて大蔵省が任命する。

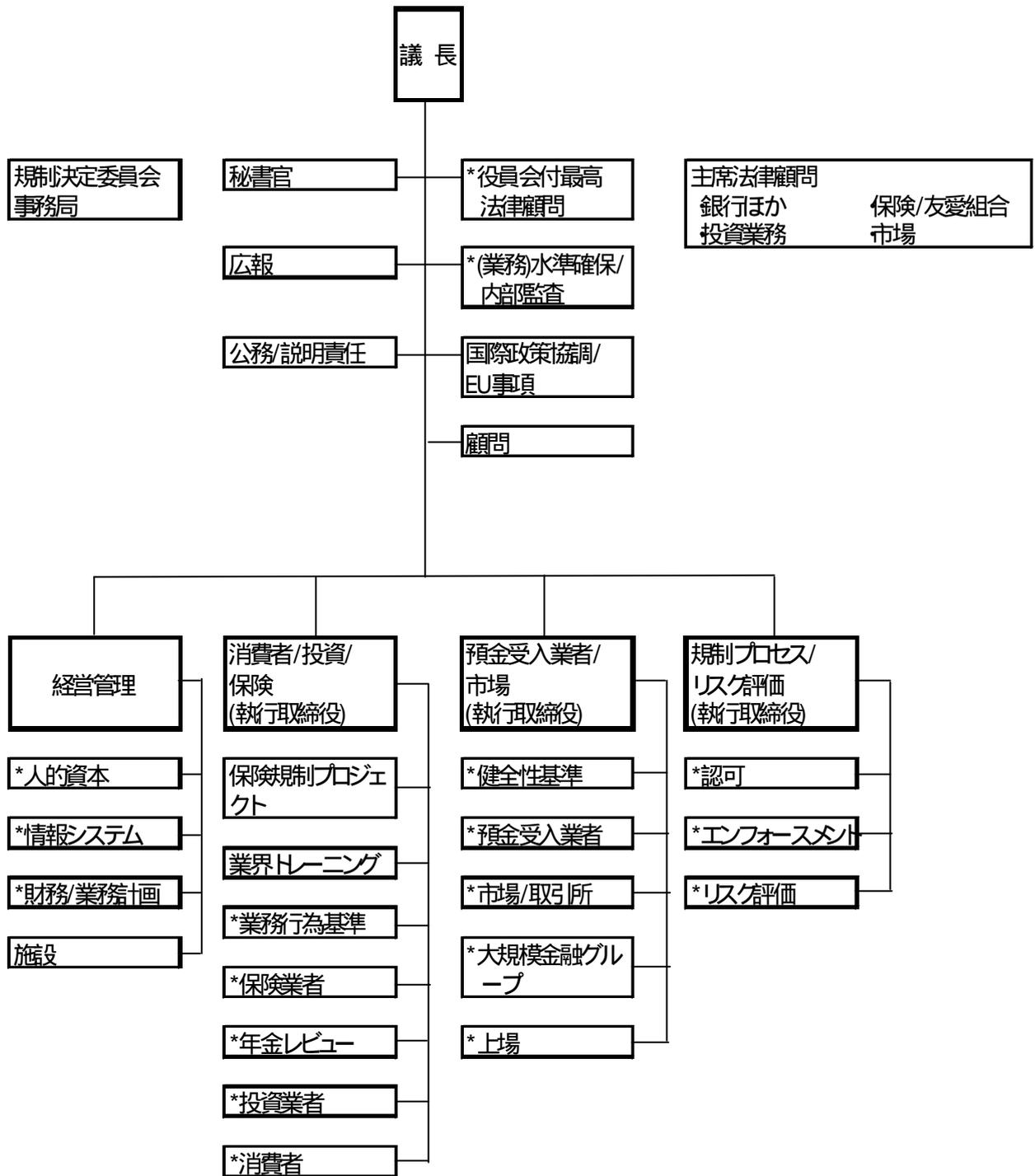
非執行取締役はFSAに任命されたメンバーで非執行委員会（その議長は大蔵省が任命）を組織し、次の役割を担う。

- ・ FSAが機能を遂行する際に、その資産を最も効率的かつ経済的な方法で使用しているか否かを継続的にレビューする。
- ・ 内部財政管理を監督する。
- ・ 管理団体の議長および執行取締役の報酬を決定する。

執行取締役には、預金取扱業者/市場部門担当、消費者/投資/保険部門担当、規制プロセス/リスク部門担当の3人がおり、経営管理部門の責任者とともに日常業務の執行管理およびスタッフの管理に対して責任を負っている。日常業務を行う部局は、これらの執行取締役および経営管理部門の責任者に従属する形で配置されている（図1）。

図1で示したFSAの組織構成は、法定されているFSAの規制対象や権限を反映している。権限については次節で詳述するとして、ここでは規制対象を概観しておこう。規制対象として、旧法は「投資業務」に限定していたが、新法では「規制業務」という、より包括的な新しい概念を導入した。また、それに合わせて、規制対象の範囲を規定する「投資物件」の概念も旧法より拡張されている。表1は法律上の規制対象業務と投資物件を旧法と新法とで比較したものだが、特徴的なことは、保険の定義が拡大されたほか、従来は安全商品であって顧客保護の法制を必要としないと考

図1 FSAの組織



注]1 .2001年12月3日現在

2.*印は取締役が担当する部局

出所]FSA, Introduction to the Financial Services Authority, December 2001より作成。

表 1 規制される業務と投資物件

| 業務 | |
|---|--|
| 1986 年金融サービス法 | 2000 年金融サービス市場法 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・投資物件の取引 ・投資物件の取引の取りまとめ ・投資物件の管理 ・投資アドバイス ・集団投資スキームの設立等 | <ul style="list-style-type: none"> ・投資物件の取引 ・投資物件の取引の取りまとめ ・預金の受入 ・資産の保管と管理 ・投資物件の管理 ・投資アドバイス ・集団投資スキームの設立 ・投資指図におけるコンピュータ・ベース・システムの使用 |
| 投資物件 | |
| 1986 年金融サービス法 | 2000 年金融サービス市場法 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・株式等 ・会社債券 ・政府および公共証券 ・株式または証券を受ける権利を与える証書 ・証券に代わる証書 ・集団投資スキームのユニット ・オプション ・先物 ・差金契約等 ・長期保険契約 ・投資物件に係る権利および利益 | <ul style="list-style-type: none"> ・証券(会社の株式等) ・負債を創出または承認する証書 ・政府および公共証券 ・投資物件への権利を与える証書 ・証券を表す証明書 ・集団投資スキームのユニット ・オプション ・先物 ・差金契約 ・保険契約(友愛組合の契約を含む) ・ロイズのシンジケートへの参加 ・預金 ・不動産担保融資 ・投資物件に対する権利 |

[出所] 日本証券経済研究所、『外国証券関係法令集 イギリス (改訂版)』、1996 年
『外国証券関係法令集 イギリス 金融サービス市場法』、2001 年より作成。

えられてきた「預金」が新法では加えられていることである(ただし、国民貯蓄預金・商品といった公的負債を示す証書は対象外である)。このことは、新法が市場原理に基づく金融機関の激しい競争とそれに対応した「消費者保護」を意識して制定されていることを示している。

(3) 規制目的と金融監督当局間の責任分担
新法に定められた FSA の規制目的は次の 4 つである。

市場の信頼性：金融システムに対する信頼を維持すること。

公衆の啓蒙：金融システムに対する公衆の理解を増進すること。具体的には、投資物件やその他金融商品の種類に応じてリスクとリターンの性格が違うという認識を促進すること、適切な情報と助言が提供されるべきことなどが含まれる。

消費者の保護：適切な水準の消費者保護を確保すること。適切な水準を設定するに当たっては、投資物件やその他金融商

品の種類に応じたリスクの違い、消費者の取引経験や知識の程度の違いなどが考慮されなければならない。

金融犯罪の削減：規制業者の業務が金融犯罪に利用される可能性を低くすること。ここで金融犯罪とは、詐欺・不実行為、金融市場での不正行為または情報の不正使用（インサイダー取引など）、犯罪入手金の取扱（マネー・ロンダリング）が法定されているが、それ以外にも犯罪の教唆などを含むあらゆる犯罪行為を指す。

上記の規制目的は相互に独立しているわけではなく、むしろ密接に結びついている。FSAは、これらの規制目的から導かれる最終目標は「効率的で秩序立ったクリーンな市場を維持し、個人消費者が公正な扱いを受けられるよう支援することである」と明言している。

規制目的を達成するために、FSAはさまざまな機能や規制アプローチを行使すると同時に国内外の機関とも協力し合う。ここでは、市場の信頼性を確立・維持するために大蔵省、イングランド銀行、FSAといった金融監督当局の間でどのように責任分担が決められたのか見ておこう。これは、日本における今後の金融市場規制のあり方を考えるうえでも参考になるだろう。

97年10月28日にFSAは規制制度変更後の「大蔵省、イングランド銀行、FSAの関係についての覚え書き」を発表した。この覚え書き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。それによれば、各機関の責任分担が具体的に次のように規定されている。

<大蔵省の責任>

監督・規制に関する全体的な制度の構築とその法制化に対して責任を負う。

<イングランド銀行の責任>

イングランド銀行は金融システム全般の包括的な安定性を確保する責任を負い、具体的には次のような責務を遂行する。

- ・ 通貨制度の安定
- ・ 国内外における安定的な決済システムの構築を中心とする金融システムのインフラ整備
- ・ 金融システム全体の包括的監視
- ・ 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
- ・ 国内金融機関の国際競争力向上に資する政策

<FSAの責任>

FSAの目的については新法の中で規定されているが、これを規制・監督機関としての責任という観点から捉え直すと次のようになる。

- ・ 銀行、保険、投資業など各業態に属す金融サービス業者の認可と監督
- ・ 金融市場および清算・決済システムの監督
- ・ 金融機関や金融市場、清算・決済システムに影響する問題への対処。ただし、このような問題が生じた場合には、大蔵省やイングランド銀行と対策を協議した上で措置を講じる必要があり、また、他の監督当局の専管事項には関与できない。
- ・ 上記の責任を果たすために必要な規制政策の立案と実行

なお、金監督当局は定期的な情報交換を行うために、各機関の代表者から構成される常設委員会を設置し、月例ベースで金融システムの安定に関する個別問題や促進政策について意見交換を行う。

(4)規制原則とアプローチ

FSAが機能を遂行する場合に考慮すべき要

素が、「好ましい規制原則」として法定された。それらは次の7つである。

資産を最も効率的かつ経済的な方法で使用する。

業者の管理責任を明確にした上でそれを尊重し、不必要な干渉を避けること。

業者や市場に対する規制の負担とその規制により消費者や業界が受ける便益とがつりあうこと。

新しい金融サービスの提供に対して合理性のない制限を課さないなどの意味で革新的であること。

金融サービスならびに市場の国際性および連合王国の競争上の地位を維持すること。

機能遂行に当たり、競争に与える悪影響を最小限に止めること。

規制を遵守している業者間の競争を促進すること。

上記の規制原則に基づいて FSA が新たに採用した規制アプローチが「リスクを前提としたアプローチ (risk-based approach)」である。このアプローチの基本的な考え方を説明すると、まず、あらゆるリスクおよび市場の失敗を排除することは不可能であり望ましくもないということが根底にある。FSA は、むしろリスクがあることを前提として、消費者や業者が自ら負うべき固有の責任を認識させると同時に、消費者、業者、市場が直面する重要な問題を FSA が認知し、それに対応するための透明な枠組みを構築、維持する。こうした、市場参加者が自らのリスクを管理するインセンティブを引き出す体制を作ることによって、規制の負担を軽減し、効率性を高めるのである。

新しい規制アプローチを实践する部署がリスク評価局であり、次の役割を担う。

- ・ 規制目的を達成することに対して FSA が直面するリスクまたは直面する可能性のあるリスクを見極めること (リスク評価の枠組みを作ることやリスクの原因を分類することも含む)。
- ・ FSA が取り組むべき問題の優先順位を決めること。
- ・ 問題に内在するリスクに対処するために最も有効で効率的な方法を選択すること。

より具体的には、FSA の活動を消費者一般を対象とした活動、業界全体を対象とした活動、個別の機関を対象とした活動に分類し、問題に応じて各活動に比重を設けるという方法でリスクに対処する (表 2)。例えば、新しい金融商品が市場に導入されリスクが生じた場合には、情報開示、消費者教育、市場監視といった消費者一般と業界全体を対象とした活動に重点が置かれる反面、個別業者やグループに起因するリスクに対しては、業者の監督、調査など個別の機関を対象とした活動ならびに市場監視に重点が置かれることになる。

(5) 説明責任

FSA は単一の規制・監督機関として広範かつ強大な権限が与えられているだけに、FSA の説明責任や FSA に対する審査、制限が様々な角度から法定されている。以下にそれらを列挙しよう。

大蔵省 (ならびに大蔵省を通じて議会) に対する FSA の活動についてまとめた年次報告書の提出。この年次報告書には、FSA の非執行委員会による、FSA の機能遂行に関する報告書 (特に機能遂行における経済性と効率性に焦点を当てた報告書) を含む。

上記年次報告書について検討する公の年次集会の開催。

表2 消費者・業界・業者のリスクに対応したFSAの活動

| |
|--|
| <p>消費者・業界等全体を対象とした活動</p> <p>(ア) 消費者一般を対象とした活動</p> <ul style="list-style-type: none"> ・情報開示：消費者が最も容易に金融商品を比較・選択できるような方法で情報開示を行う。 ・消費者教育：金融システムや消費者自身のニーズへの理解を高める長期プログラムと特別のタイプの金融商品のリスクとリターンの理解を高める短期プログラムを提供する。 ・苦情処理 ・補償 ・公表：デイ・トレーディングやインターネット詐欺等の情報を公表する。 ・金融商品の承認：消費者一般に販売される集団投資スキームに対し承認制度を設ける。これはEC法で要請されている。 <p>(イ) 業界全体を対象とした活動</p> <ul style="list-style-type: none"> ・業界のトレーニングと資質向上のための体制を整備する。 ・規則、ガイダンスなどの制定 ・市場監視 ・構造的被害等への対応：年金ミスセリングへの対応等 ・国際的活動：海外市場のリスクのイギリスへの影響やイギリスが海外市場に与える影響等の情報の共有を図る等 <p>個別の機関を対象とした活動</p> <ul style="list-style-type: none"> ・業者の認可と営業活動を行う個人の承認 ・差止命令と訴追 ・業者の監督：机上の監督と現場の監督。例えば、リスクの変化に即応した資本要請、特別な業務や管理を必要とする分野の集中的監督など。将来的には、定期的な監視活動が削減され、ある分野に特定したリスクを取り扱うテーマ別監視活動に重点が移ると考えられる。 ・調査 ・介入 ・懲戒：警告、譴責処分（業者名の公表を含む）、制裁金（業者名の公表を含む）、認可の取消と停止 ・損失の原状回復 |
|--|

[出所] 近藤光男ほか『金融サービスと投資者保護法』、2001年、中央経済社、48 - 50 ページより作成。

[原出所] FSA, A new regulator for the new millennium, Jan 2000.

大蔵省による、資産利用における経済性、効率性、実効性についての審査を行う者または規制システムの重大な欠陥に対する究明調査を行う者の任命。その報告書は大蔵省、FSAのみならず議会にも提出される。

FSA に対する苦情を調査する苦情スキームの設置。

大法官に属する金融サービス市場不服申立審判所による、規制上の決定に対する審判。この審判は、FSA と当該業者または個人との間で規制上の決定に対して合

意が得られない場合になされる。
規則の制定またはガイダンスの発行に際しての諮問および費用 便益分析を行う義務。
外部の観点から FSA に助言し、FSA の活動について報告を行う消費者パネル（消費者代表で構成されるパネル）と実務者パネル（業界の実務者で構成されるパネル）の設置。FSA がいずれかのパネルからの見解または提案に反対する場合には、反対の理由を記したステートメントを公表しなければならない。
公正取引長官および競争委員会による、FSA 規則および実務慣行に対する競争審査。

3 . FSA の権限

前述した規制目的を達成するために、FSA には広範な権限と責任が与えられている。その中には消費者教育や消費者保護といった消費者へのサービスも含まれているが、それは次節で詳述するとして、ここではそれ以外の主要な権限について概説する。

(1) 認可

イギリスで規制業務を行なうためには旧法と同様、認可業者となるかまたは適用免除業者でなければならない（一般的禁止）。認可されていない業者と締結した契約は執行することができず、さらにその契約に基づく支払いや損失に対して原状回復および損害賠償を請求することができる。また、一般的禁止に違反した者には刑事罰が科される。

適用免除業者とは、新法その他の従属法令により一般的禁止の適用が免除された者であり、具体的には、指定代理人、大蔵省の定める適用免除命令に特定された者（例えばイングランド銀行、EEA 諸国がメンバーとなって

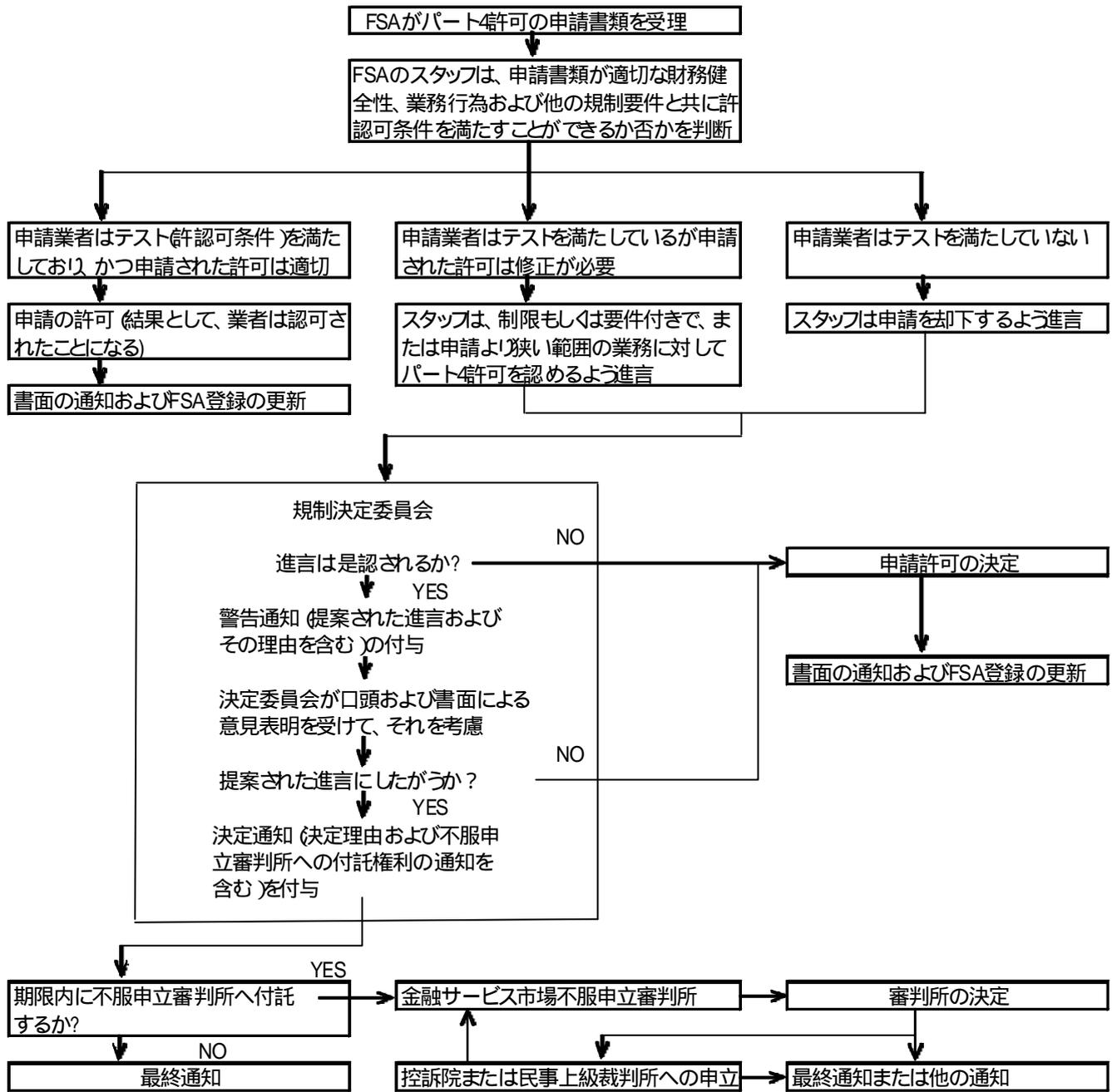
いる超国家的団体）公認投資取引所と公認清算会社がある。また、特定の業務に限り、ロイズ組合メンバーと指定専門職（弁護士、会計士など）団体のメンバーは適用免除される。

認可業者となるためには、新法のパート 4 に基づいて FSA から 1 つまたは複数の規制業務を行なう許可（パート 4 許可）を得ることが普通だが（図 2）、イギリス以外の EEA 諸国で母国規制機関により認可を受けた業者はパスポート権利（参入 EEA 業者）、条約上の権利（参入条約業者）、その他の規定（例えば公認海外投資スキーム）に基づいてイギリス国内の支店を通じてサービスを提供することができる。なお、イギリス外の業者がパート 4 許可を申請して認可業者となることももちろんできる（トップ・アップ許可）。

FSA は、パート 4 許可の付与に際して、申請者が許可を受けるすべての規制業務について許認可条件を満たし、認可業者となった後もそれを維持することを要求している。その許認可条件とは法的な地位、事務所の所在、クローズ・リンク、十分な資産、適格性の 5 つである。

FSA は、完備した申請書類を受理した日から 6 ヶ月以内に許可するか否かの決定を下さなければならない。また、受理した申請書類が不完備な場合には、最初の受理日から 12 ヶ月以内に不完備申請の決定を下し申請業者に通知しなければならない。また、認可業者の要請によらなくとも、業者がパート 4 許可を与えられた日から 12 ヶ月以内に業務を開始しない場合または 12 ヶ月間業務を遂行していない場合には、FSA は主導権限を行使してパート 4 許可の変更、取消を行なうことができる。

図2 パート4許可申請の流れ



[注]規制決定委員会はFSAの意思決定プロセスの頂点に位置づけられ、すべての基幹的な規制事項の決定に対して責任を負う。主な事項として、許可(認可)申請の却下、許可の取消、懲戒問題(罰金または公開譴責)などがある。この委員会は現役または退職した実務家と公益を代表する個人で構成される。メンバーは委員会の議長の推薦に基づきFSAの管理団体が任命するが、当該問題の処理に従事していたFSAスタッフは委員会の決定に参加できない。

出所 FSA, Regulatory processes manuals and Threshold conditions, 2001, Annex 1Gより作成。

(2) 業者に対する基準の設定（規則等の制定）

FSA は、新法により、個々の規則（rule）、規約（code）、ガイダンス（guidance）を作成し、政策（policy）と原則（principle）を決定する権限が与えられている。FSA の活動は基本的にすべてこれらの規則等に則って行われる。規則等は『FSA ハンドブック』（以下、ハンドブック）として公表されているが、新法の条項を補足する一部の細かい規定については大蔵省が命令（規制業務、市場不正行為に関連する市場と認可投資物件についてなど）やレギュレーション（投資取引所と清算会社の公認要件など）で定めている。

業務規制という観点からは認可、健全性、業務行為、エンフォースメントに関する規定が重要であり、FSA も組織としてそれらに対応する部局を置いている。エンフォースメントについては後述するとして、以下では健全性基準と業務行為基準についてみてみよう。

健全性基準

FSA はすべての規制業者に適用する健全性基準を設定しており、その基準に基づいて健全性監督を行う。健全性基準は財務に関する基準と内部管理に関する基準とに大別され、適切な規則等の作成および見直しについては健全性基準局が主要な責任を負っている。

財務に関する基準はハンドブックの「健全性ソースブック」に、銀行、保険、住宅金融組合、友愛組合、投資業者ごとに業務内容に応じて細かく規定されている。例えば、投資業者は証券・先物業者（EC の投資サービス指令の適用業者と不適用業者ごとに規定）、投資管理業者、ロイズ組合（引受代理人に関して）、個人投資業者、専門職業者、サービス会社ごとに規定されている。財務健全性基準に関する規定の多くは EC 法規またはバーセル銀行

監督委員会のような国際機関の取決めに基づいて決定されたものである。

一方、内部管理に関する基準はハンドブックの「高度な基準」に含まれる「高度な管理上の取決め、システムおよび統制」の基準により規定されている。この基準は、業者の特定の取締役および上級管理者は効率的で信頼できる組織を維持する責任があることを示しており、原則としてすべての業者に適用される。ただし、この基準にある規則への違反は損害賠償訴訟の権利を生じさせるわけではない。具体的には、組織構造、コンプライアンス体制、内部監査体制などの項目につき適切なシステムおよび統制体制を確立し維持すること、それらに対する取締役および上級管理者間の責任を明確にするよう規定している。

業務行為基準

FSA は投資業務を営むすべての業者に適用する業務行為基準を設定し、それに基づいて規制している。業務行為基準は、業者と消費者との関係について重要な面を規定しており、業務行為基準局が適切な規則やガイダンスの作成および見直しについて主要な責任を負っている。

業務行為基準はハンドブックの「業務行為規約」として公表されている。この規約は、投資業務を営むすべての業者に適用する規則、金融販売促進、取引および管理、顧客分類、顧客資産など 11 項目に渡り詳細に規定しているが、ここでは金融販売促進と取引および管理の項目について概説する。

() 金融販売促進

金融販売促進とは、個別訪問や電話などの通信手段を用いて投資活動への勧誘または誘引を行なうことである。金融販売促進は、法人の売却など大蔵省の命令または FSA 規則に

定める例外を除いて、認可業者が行なうまたは通信内容が認可業者の承認を受けている場合しか事業として行なうことができない。これに違反した業者は刑事罰に処せられるほか、そのような契約は執行不能であり、契約者は原状回復および損害賠償を請求することができる。なお、金融販売促進に利用される通信手段には制約はないが、イギリス国外から発進された通信の場合、それがイギリスの居住者を対象とし、かつイギリス国内で効力を持つ場合に金融販売促進の制約が適用される。

() 取引および管理

業者は顧客の利益を優先して業務を遂行することが要請されており、それを具体的に規定したものが取引および管理に関する規則である。この規則に違反した業者は民事罰として損害賠償請求、強制執行などの制裁を受けるが、刑事罰は必然的に生じるわけではない。この項目では、利益相反の禁止、回転売買の禁止、顧客への推奨と同時に行なう自己勘定取引の禁止、最良執行などが規定されている。

(3) 監督

FSA は前述した健全性基準、業務行為基準、そして市場不正行為について規定している市場行為規約などに基づいて業者を監督している。個別業者の監督・規制は消費者/投資/保険部門の保険業者局、投資業者局と、預金取扱業者/市場部門の預金取扱業者（銀行、住宅金融組合）局が行っている。前述した『金融サービス機構の紹介』によれば、FSA が監督・規制している業者は約 1 万あり、その主要な内訳は、投資業者が 7,500 以上、銀行が 660 以上、住宅金融組合が約 70、保険会社と友愛組合が約 1,000 となっており、さらに 2002 年 7 月からは約 700 の信用組合も規制・監督対象とする予定である。なお、投資業務を併

営している預金取扱業者や保険業者、ならびに投資物件に関して直接にアドバイスを与えている専門職業者は、投資業務に関する規制基準に基づいて FSA が直接に規制している。ただし、専門職業者でも、付随的に投資業務を行いかつ一連の詳細な条件を満たしている場合には適用免除業者として扱われ、指定専門職団体による規制と監督の下で特定の規制業務を行うことができる。

監督で特徴的なことは、大規模金融グループ、市場および取引所・清算会社、上場管理に関する専門部局を設けていることである。大規模金融グループとは、一般的に、複雑な組織形態、複数の主要な金融業務（銀行、保険、投資業務）の併営、国際的規模での業務展開を特徴としたものである。大規模金融グループ局は、グループ各社の内部管理について共通の基準を適用することによって、グループ全体にかかるリスクの把握を容易にするとともにグループ全体に対して一貫した統合的な監督を行っている。

FSA は、市場の信頼を維持するため、投資物件の取引が行われる市場を監督する責任がある。このため、市場/取引所局を設置し、取引所、清算・決済機関およびその他市場インフラの提供者の監督と、市場および取引のモニタリングを行っている。前者に関して、FSA は国内で 8 つの投資取引所と 2 つの清算会社を公認し監督している。公認投資取引所にはロンドン証券取引所（LSE）、ロンドン国際金融先物・オプション取引所（LIFFE）などが含まれ、公認清算会社はロンドン・クリアリング・ハウス（LHC）とクレスト（CRESTCo Ltd）である。なお、旧法の下で大蔵省が管轄していた海外の投資取引所および清算会社を公認する権限は、新法により FSA に移管された。また、市場の監督者という立場から、FSA は取引所や他の組織による電子取引の増加が市

場の質、信頼性、アクセスにどのような影響をもたらすかといった問題に注目しており、新しいシステムが規制上の要求を確実に満足させるよう取引所と共同で作業を進めている。

市場と取引のモニタリングについては、取引モニタリング担当部署が認可業者、公認投資取引所および決済システムから集められた取引を分析し、異常な取引行為に注意している。また、市場の信頼性を維持するためには、インサイダー取引や相場操縦などの市場不正行為を徹底的に排除しなければならない。FSAは、大蔵省が命令で定めた特定の市場に参加するすべての者（認可を受けているか否かを問わず）に要求する基準を挙げた新しい「市場行為規約」（ハンドブックに所収）を発行し、その規約が遵守されているかを監督する。FSAは市場不正行為の罪を犯した者に制裁を課す権限を有しているが、これについては次項で詳述する。

市場の監督と関連して、新法の下では証券の上場管理の権限がロンドン証券取引所からFSAへ移管された。つまり、FSAは証券を公式リストに掲載することを許可できる連合王国の適格機関となったのである。上場管理に関して、連合王国上場適格機関（UKLA）と呼ばれる部局が次の職務を遂行する。

- ・ 上場明細書、目論見書および証券の公式リストへの掲載を申請するために企業が準備した他の関係書類すべてをレビューし承認する。
- ・ 上場規則を作成し、上場企業がそれを遵守するよう監督する。上場規則に違反した場合には、当該企業または取締役に対して制裁金を課すまたは公開譴責に処する権限を有している。

なお、上場規則に関して、FSAは定期的に適切な情報を市場に提供するとともに、技術

革新など時代の変化に合わせて、革新的な企業が公式リストへ掲載されるように規則を改定していかなければならない。

(4) エンフォースメントと金融犯罪の削減
規制の実効性を確保し、さらに金融犯罪（詐欺・不実行為、金融市場での不正行為または情報の不正使用、マネー・ロンダリング）の削減という規制目的を達成するために、FSAは次のような一連の法的調査および執行権限が与えられている。

情報収集と調査

介入

損害を蒙った者への賠償請求

懲戒（公表、制裁金、認可の取消など）

裁判所に対する差止命令および原状回復命令の申請

訴訟手続

これらの権限の一部については認可、業務行為基準などの項で触れたが、以下では、金融犯罪としても法定されている市場不正行為を犯した場合について詳しく見てみよう。

市場不正行為とは、情報の不正使用（インサイダー取引）間違ったまたは誤解を招く印象（相場操縦）、市場の歪曲のうち、1つまたは複数に該当する行為を行った場合をいう。市場不正行為に対する罰則は旧法でも定められていたが、新法ではこれらの行為に対するFSAの制裁権限が大幅に強化された。まず、インサイダー取引および相場操縦に対して、従来からの貿易産業省、重大犯罪庁、検察庁に加えFSAも刑事起訴が可能となった。さらに特筆すべきは、FSAによる市場不正行為に対する民事上の制裁権限が導入されたことである。FSAは市場不正行為を行った者に対し制裁金を課すか、またはその者が不正行為に従事した旨のステートメントを公表することができる。FSAが課す制裁金に法律上の制限

はないが、制裁金に関する政策について FSA は事前に諮問を受けた上でそのポリシー・ステートメントを発行しなければならない。また、不正行為により損害を蒙った者に対し賠償をするよう請求する権限も有する。市場不正行為に関する FSA の民事上の権限はそれだけではない。旧法では、裁判所（高等法院またはスコットランドの民事上級裁判所）に不正行為の差止命令および原状回復命令を発するよう申請できるのは国務大臣であったが、新法では FSA も申請することができる。さらに、差止命令および原状回復命令を申請する際に、不正行為者に制裁金の賦課を裁判所に検討するよう求め、裁判所は、それが適当と判断した場合には、FSA に制裁金を支払うよう命令することができる。

市場不正行為とともに金融犯罪に法定されているマネー・ロンダリングについても FSA に同様の権限が与えられている。つまり、FSA は、マネー・ロンダリングを防止するために業者が遵守すべきシステムおよび管理に関する規則の作成、業者がその規則を遵守しているかの監督、および遵守していない者を起訴する権限を有している。

金融犯罪の防止ならびにそれへの対応は FSA 単独でできるものではなく、重大犯罪庁（SFO）、警察、国家犯罪情報サービス（NCIS）など国内の犯罪取締機関や関係国際機関との協力体制が不可欠である。例えば、FSA は 2001 年 7 月に NCIS とマネー・ロンダリングを中心とした金融犯罪に協調して対応する合意を交わしている。

4 . 消費者へのサービス

消費者へのサービスは、規制目的にも法定されているように、FSA の重要な責務である。その具体的な内容としては、消費者教育・支援と消費者保護に大別することができる。前

者については、FSA が Web サイトなどを通じて直接に活動しているが、後者については、オンブズマン制度（業者に対する消費者の苦情・紛争処理）と金融サービス補償制度の運営をそれぞれ FSA とは独立の法人に任せ、それらの法人を FSA が管理している。

(1) 消費者教育・支援

FSA のホームページ (<http://www.FSA.gov.uk/>) には消費者支援のサイトがあり、そこで以下の項目に分けて様々な消費者向けサービスを提供している。

消費者支援 (Consumer Help): 消費者向けパンフレットなど刊行物の提供、苦情処理制度や補償制度といった消費者保護に関する情報の提供など。

商品比較 (Shop around): 金融商品の比較表の提供、金融商品・サービスの比較やアドバイスの受け方に関する情報の提供など。金融商品比較表の対象商品は個人年金、ステーク・ホルダー年金、養老保険、投資社債、ユニット・トラスト・ISAs であり、それらの商品別に提供業者、価格・手数料、最低引出額、最低残高などの比較情報を提供している。

あなたの権利 (Your rights): 金融商品に応じて消費者が受けられる権利と負うべき責任に関する説明。

金融商品 (Financial Products): 各金融商品・サービスに関する一般的知識の提供。

フィナンシャル・プランニング (Financial Planning): フィナンシャル・プランの立て方やそれを立てる場合に留意すべき事項に関するアドバイスの提供など。

学校 (School & Colleges): 小・中・高等学校で金融教育を担当する教師向け情報の提供など。

業者チェック・サービス (Firm Check

Service): 金融商品・サービスを提供している業者が認可を受けているか、苦情はどの担当者に訴えればよいのかなど、業者に関する情報の提供。

(2) オンブズマン制度

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迅速で効率的な紛争解決手段を提供するのがオンブズマン制度である。新法では、従来8つに分かれていたオンブズマン制度を単一の制度に統合し、FSAとは独立の法人(金融オンブズマン・サービス〔FOS〕)にその運営を任せることとなる。

オンブズマン制度の枠組みは以下のようになっている。

強制管轄と任意管轄

強制管轄は、FSAが特定した業務に関する苦情およびFOSに加入すべきすべての認可業者を対象とする。強制管轄が適用される業務は、規制業務、土地を担保とした金銭貸借、制約のない金銭貸借、ストア・カード以外のカードによる金銭貸借または支払い、銀行または住宅金融組合による一般保険サービスの提供である。任意管轄は、業者(任意管轄加入業者)が標準的条件に基づく契約に合意してFOSに加入するため、非認可業者および強制管轄が適用されない業務も対象とする。

適格申立人

個人、グループの年間取引高が100万ポンド以下の事業体、年間収入が100万ポンド以下の登録慈善団体、純資産価値が100万ポンド以下の信託の受託者が適格である。ただし、金融サービス業者は、この条件に適合しても、許可を受けたまたは行なった業務と苦情が関連している場合には適格性を失う。

苦情申立に対する裁定

消費者は、業者が苦情を受けてから8週間

以内にその内部処理により解決できないなどの場合には、FOSのオンブズマンに紛争解決を申し立てることができる。オンブズマンが強制管轄に属する紛争を解決する過程は図3のようになっている。オンブズマンが申立人に有利な決定を下した場合には、業者はその決定に拘束されるが、申立人はその受入を選択できる。また、オンブズマンが賠償の裁定(金銭裁定)を下す場合には、申立人の金銭的損失以外の要素も考慮することができるが、特別の配慮がない限り、金銭裁定の上限は10万ポンドと規則に定められている。

費用負担

オンブズマン制度の設立および強制管轄の運営に要する費用は、規則に基づきすべての認可業者が負担する。

(3) 金融サービス補償制度

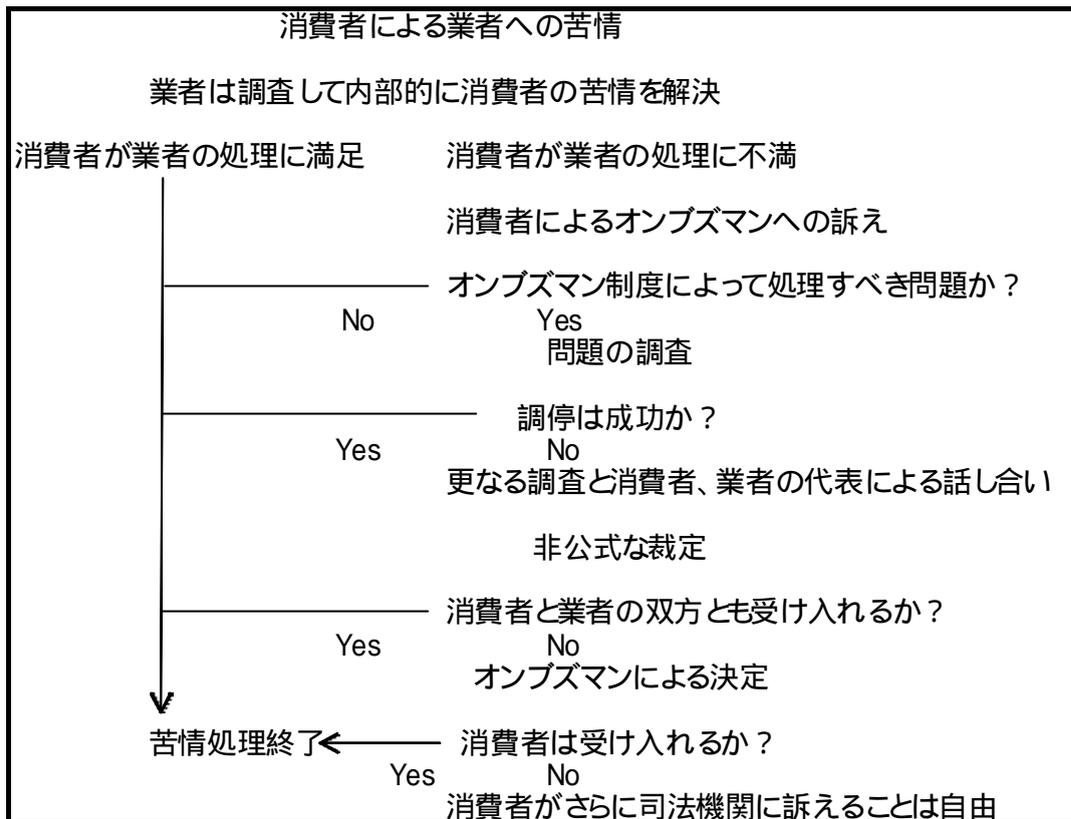
業者の債務不履行が生じたときに消費者を保護するため、FSAは金融サービス補償制度を創設した。旧法時代にも預金保険など業態別に5つの補償機構があったが、新法では補償制度を単一化し、FSAから独立した法人(金融サービス補償スキーム〔FSCS〕)にその運営を任せることとなる。

金融サービス補償制度の枠組みは以下のようになっている。

サブ・スキーム

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(その他業務)の3つのサブ・スキームを設け、補償額等の規定はサブ・スキームごとに決められる。認可業者は許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(ただし、EEA業者については、この制度への加入申請をしなければならない)。

図3 強制管轄における紛争処理の流れ



出所 FSA and FOS, Complaints handling arrangements: Feedback statement on CP33 and fraft rules, 2000 より作成。

保護される請求と適格請求者

規則には、預金、保険契約、投資業務関連に対する補償請求について保護するものとしていないものを定めている。投資業務関連では、認可業者、投資サービス指令に基づき EEA 内に設置した UK 企業の支店、同指令に基づきイギリス国内に支店を設置した EEA 業者、およびこれらの指定代理人が行なう指定投資業務の投資物件が保護される。また、適格請求者に関しては、原則として、大規模な企業またはパートナーシップ以外の一般顧客は預金をはじめいずれのタイプの保護された請求に対して適格だが、法人顧客および金融機関は長期保険契約と強制保険に関する請求のみ(顧客が小規模な場合は預金も)適格となる。

補償額および補償限度

補償額は FSCS が特定した計算日に算出した純請求総額(保護された請求に係る総額から業者が相殺できる債務総額を引いた額)となる。ただし、その上限は表3のように決められている。また、原則として、FSCS は補償額の計算日から3ヵ月以内(FSA が延期を認めた場合でも6ヵ月以内)に請求者に補償を支払わなければならない。

費用負担

制度の運営、補償支払いにかかる費用はすべて制度に加入している認可業者が負担し、賦課方式によって徴収される。

表3 金融サービス補償制度の補償額と補償限度

| 対象 | | 補償額 | 補償限度 |
|--------|-------------------------|---|------------|
| 預金 | | 2,000ポイントまでは100%、 2,000ポイントを越える33,000 ポイントまでは90% | 31,700ポイント |
| 投資商品 | | 30,000ポイントまでは100%、 30,000ポイントを越える 20,000ポイントまでは90% | 48,000ポイント |
| 保 険 | 一般保険 (強制保険) (その他) | 100% 有効な請求の2,000ポイント までは100%、2,000ポイント を越える額については90% | なし なし |
| | 長期保険 | 保険価値(債務不履行日以前 に明らかとなった将来の利益 を含む)の90%以上 | なし |

[出所]FSA, Financial Services Compensation Scheme Draft Rules, 2000より作成。