

英国における公的金融教育機関を巡る議論

田中 健太郎

■ 要 約 ■

1. 英国議会の下院財政委員会は 2013 年 12 月 3 日、公的な金融教育機関マネー・アドバイス・サービス（MAS）に関する報告書を公表した。国民の金融リテラシー向上という目的を果たしていないなどとして、MAS の運営を問題視したものである。
2. 英国では、2000 年金融サービス市場法により金融教育の促進が規定されている。MAS は、英国金融行為監督機構（FCA）からその責務を受託し、FCA が金融機関に賦課する課徴金で運営される。個別銘柄の推奨等を含まない一般的アドバイス（generic advice）を、主にオンラインで国民に無償で提供している。
3. 財政委員会は、過重債務等の問題に直面し、インターネット環境にさえアクセスできない消費者こそ、アドバイスを必要としているなどと批判した。これに対して MAS は、負債に関するアドバイスを強化するなどの対策を講じており、毎週 30 万人に上る MAS のサイト利用者の 3/4 から評価を得るといった結果が出ていると反論した。
4. MAS を巡っては、個別具体的な金融アドバイスと混同しやすいとの批判もある。今般の議論は、英国の金融教育に係る政策の転換点となる可能性もあり、金融経済教育の強化が提唱されている我が国が学べるところも多い。

I はじめに

2013 年 12 月 3 日、英国議会の下院財政委員会は、公的な金融教育機関マネー・アドバイス・サービス（MAS）に関する報告書（以下、報告書）を公表した¹。この背景には、英国において従来指摘されてきた国民の貯蓄不足の問題がある。例えば、2013 年 12 月 5 日のオータム・ステートメント²において、オズボーン財務相は、国民の消費の増加は賃金上昇に因るものではなく、住宅価格の上昇によるもので、貯蓄を行っていないことを問

¹ House of Commons Treasury Committee “Money Advice Service -Seventh Report of Session 2013-14-” December 3, 2013

² 翌年度の予算と経済見通しに関して毎年財務大臣が行う演説。

題視している³。また、英国個人投資家向け金融商品販売制度改革（RDR）の実施を受け、プロの金融アドバイスを受けられなくなる層が拡大するという問題も生じている⁴。このような中、財政委員会は報告書において、国民に金融アドバイスを提供する MAS の運営の早期是正を求めている。

II マネー・アドバイス・サービスの概要

英国では、「2000年金融サービス市場法（Financial Services and Markets Act 2000）」により、英国金融サービス機構（FSA、当時）が「公衆の啓蒙」を行うこととされていた。同法を改正した 2010 年金融サービス市場法では、金融危機を踏まえた消費者保護の強化と並んで、国民の金融リテラシーをより高める必要性があるとの考えから、「公衆の啓蒙」が「公衆による金融事情等の理解の向上」に置き換えられた。さらに同法で、国民の金融リテラシー向上を担う機関の設立が規定されたことを受け、消費者金融教育団体（Consumer Financial Education Body、CFEB）が設立され、2011年に MAS に改称された⁵。MAS は、英国金融行為監督機構（FCA）が金融機関に賦課する課徴金を資金源とし、FCA から国民の金融リテラシー向上の役割を受託するという建て付けになっている⁶。

英国において金融教育は、個人年金の不正販売問題を受け、国民の金融リテラシー向上の必要性が指摘される中、2000 年金融サービス市場法により促進が規定される等、国の重要政策となっている。FSA は 2006 年 3 月に、国民の金融知識・経験に関する調査結果を基に、国民の金融教育を推進する中期五カ年計画を公表し⁷、2008 年 3 月には、金融アドバイスに政府として如何に取り組むべきか提言したトールセン・レビューが公表された⁸。トールセン・レビューでは、金融アドバイスの提供方法や、金融アドバイスに含まれるべき情報などが提言されている。その中で、金融アドバイスの提供方法については、オンライン・電話・対面など複数チャネルで行うべきであるとされたことを受け、2008 年 4 月には、「Pathfinder（パスファインダー）」と呼ばれる金融アドバイスの提供に係る大規模なパイロット・テストも行われた。そこでは、オンライン・電話・対面を通じた金融問題に関する情報とガイダンスの提供が、英国北西部および北東部の約 70 万人を対象に 2

³ “Autumn Statement 2013: The chancellor’s speech” *Financial Times*, December 5, 2013

⁴ “MPs slam Money Advice Service” *Financial Times*, December 6, 2013

⁵ MAS の設立経緯については、井瀧正彦、野村亜紀子、神山哲也「我が国に求められる義務教育・高等学校での金融経済教育強化」『野村資本市場クォーターリー』2013 年秋号参照。なお、MAS は有限責任保証会社（company limited by guarantee）で、FCA により指名された役員等（会長と CEO は財務省の承認も必要）が保証人として各々 1 ポンド預託している。

⁶ FCA “Memorandum of Understanding between the Financial Conduct Authority (the FCA) and the Money Advice Service” Spring 1 2013. なお、FSA の権限が 2013 年 4 月に、FCA と PRA（健全性監督機構）に移譲された。

⁷ 国民の金融知識・経験に関する調査結果は、FSA “Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline” March 2006. 中期五カ年計画は、FSA “Financial Capability in the UK, Delivering Change” March 2006.

⁸ “Thoresen Review of Generic Financial Advice, Final Report” March 2008. 財務省より、金融アドバイスに対する政府の取り組みに関する調査を委託されたオットー・トールセン（英国エイゴン CEO、当時）が、金融アドバイスを提供する外部 2 社に委託して、約 5,000 人に対して 12 週間のパイロット・テストを実施するなど、2007 年 1 月より 1 年超の期間をかけて行った調査結果をまとめたもの。

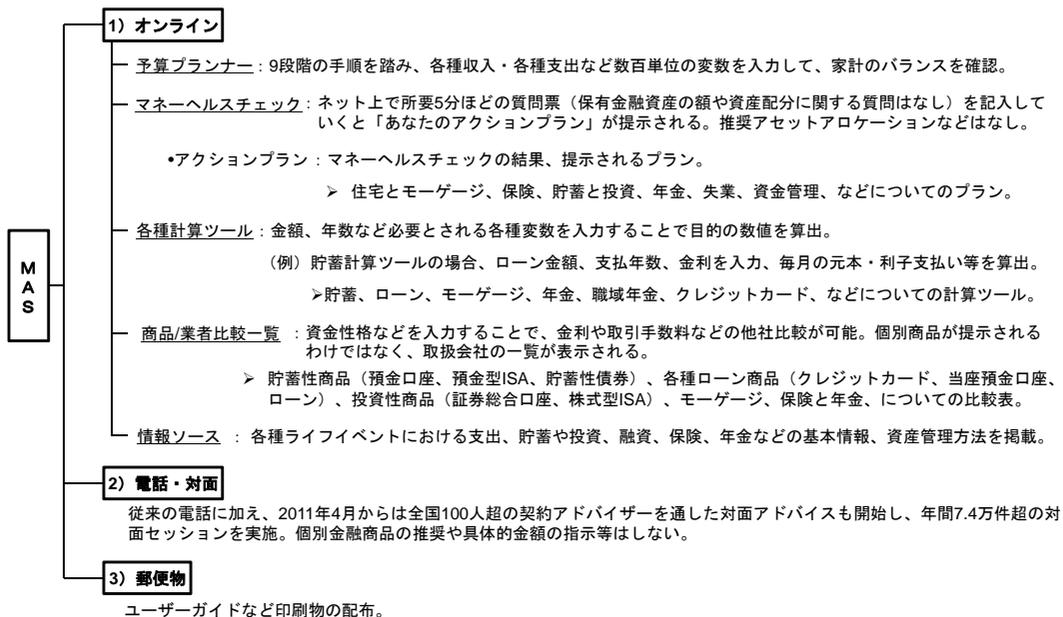
年間に渡り実施された。結果として、パスファインダー利用者の約 3/4 がサービスに満足し、具体的行動に移った、約 80%が他人に推奨した、といったことが公表され、金融アドバイスに対する国民のニーズが確認された⁹。なお、実際に金融アドバイスの提供を行った機関としては、競争入札を経て、同分野での実績があり、強固な地域ネットワークを有する民間機関や慈善団体が選定され、それら機関が「Moneymadeclear」¹⁰というサイトの下、パスファインダーを実施した¹¹。MAS は、こうした金融教育に関する政府の取り組みの集大成と位置付けられよう。

MAS は、①オンライン、②電話・対面、③印刷物、を介して資産・負債の両面から金融アドバイスを提供する(図表 1)。その中でも MAS が注力しているのは、オンラインによるアドバイスである。例えば、主要なオンライン・ツールである「マネーヘルスチェック」は、所要 5分程度の簡単な手順によって、利用者の財務状況を分析し、将来予測される支出の計算をする、退職後に向けた貯蓄を計画する、といったアクションプランを提示する。

MAS は、3 チャネルのいずれにおいても個別金融商品の推奨や具体的金額のアドバイスは行わず、「一般的アドバイス (generic advice)」に留めている。一般的アドバイスとは、投資助言 (advising on investments) などを含む「規制されたアドバイス (regulated advice)」に該当しないアドバイスと位置付けられている。

他方、消費者が個別具体的なアドバイスを必要とする場合は、独立フィナンシャル・ア

図表 1 MAS の提供する金融アドバイスの概要



(出所) MAS 資料より野村資本市場研究所作成

⁹ CFEF “The Money Guidance Pathfinder: Key findings and lessons learned” July 2010

¹⁰ 2006年にFSAが開発したウェブサイト、MASのウェブサイトの前身と位置付けられる。

¹¹ 「A4E」、「Citizens Advice Service」、「Knowsley Advice Forum」、「Liverpool Money Talk Consortium (RAISE)」が選定された。

ドバイザー（IFA）などの利用も選択肢として提示している。MAS は、アドバイザーを直接には仲介しないが、居住地域やアドバイスを受けたい商品などを入力することで数名の IFA 候補者を提示する検索サイトを 5 つ紹介している¹²。

III 財政委員会の提言

英国議会の下院財政委員会は、2013 年 12 月 3 日に公表された報告書において、MAS に割り当てられた予算が本来の目的のために有効活用できていないといった観点から MAS の運営を問題視している（図表 2）。その上で、財政委員会は、現在の MAS が当初目的とされた役割を担えているのか甚だ疑わしいと批判した。財務省は 2013 年初に、2015 年を目処として MAS のレビューを行うとしていたが、財政委員会は、今般の議題は緊急を要するとして、政府に迅速にレビューを行い、少なくとも 2014 年夏までには結果を公表するよう要望している。また、MAS のレビューは、MAS を管轄している財務省主導によるものではなく、公正を期すためにも第三者独立機関により執り行われるべきとした。その上で、図表 3 に挙げられた項目に対して回答するよう財務省に求めている。

英国では 2012 年末以降、RDR を受けて、従来は、運用会社からアドバイザーに支払われていたアドバイスの対価を、投資家がアドバイザーに直接支払うこととなった。これにより、投資家側からすると、あたかも無償であった投資アドバイスが有償となったという錯覚に陥りかねないという問題が生じている¹³。そのため、アドバイザーに支払う手数料

図表 2 財政委員会による提言の概要

<ul style="list-style-type: none"> ・ 前身の消費者金融教育団体が一般的な金融アドバイスを提供する機関として既に認知されていたにも関わらず、MASへ改称し、更にもその認知度を広めるために多額のマーケティング費用を割いたことは間違っている。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 2008年の金融危機のように経済環境が厳しい時は、MASの経営資源は金融危機に苦心している消費者に注がれるべきである。即ち、需要に応じて、MASの予算はマネー・アドバイスからデット・アドバイスに再配分されるべきである。
<ul style="list-style-type: none"> ・ MASのデット・アドバイスの件数が前年比50%増となっているが、アドバイスのクオリティが落ちているのではないかと懐疑的に見ている。MASは、デット・アドバイスの有識者からなるワーキング・グループを立ち上げて、デット・アドバイスのクオリティ向上を図るべきである。
<ul style="list-style-type: none"> ・ MAS設立の段階で、金融アドバイスを提供していた既存の民間団体やチャリティー団体と意見交換や関係構築ができていなかった結果、それらの提供していたサービスと重複してしまうという事態を招いた。
<ul style="list-style-type: none"> ・ MASは、金融教育を提供する団体や教育省と連携して、金融教育の水準を確立するべきである。またMASは、学校で金融教育を行う教師の指導に、既に民間団体や慈善団体が提供している予算に追加して、予算を割くべきである。
<ul style="list-style-type: none"> ・ 現CEOの報酬が前CEOより引き下げられたことは評価できるが、そもそも前CEOの高額報酬が認められたこと、現CEOの報酬を上回る職員が二名いることは、MASに対する信頼性を揺るがせかねない。

（出所）財政委員会報告書より野村資本市場研究所作成

¹² 「Unbiased」、「Find an Adviser」、「Vouched For」、「financial-advisor.co.uk」、「Wayfinder from the Institute of Financial Planning」のサイトが紹介されている。

¹³ RDR の詳細については、田中健太郎「英国リテール金融業界に構造改革を迫る RDR」『野村資本市場クォーターリー』2013 年冬号参照。

図表3 財政委員会が求めるレビュー項目

・ MASは、現在のように法律に基づく組織として存続すべきか否か。
・ 仮に存続させない場合、その機関の役割や戦略は何か。調整機関、アドバイスの提供を外部機関に委託する機関、アドバイスを直接提供する機関であるべきか。また、どのようなチャンネルで利用されるべきか。
・ 仮に存続させる場合、FCAがMASの役割を引継ぐべきか。
・ FCAは、MASに対する監督権限を強めるべきか。
・ 金融アドバイスを提供する既存機関との取り組みについて、それら既存機関の意見はどうか。
・ 金融アドバイスを提供する既存機関のサービスと重複は避けるべきではないか。また、各分野におけるMASの役割はどうあるべきか。
・ MASのシニア・スタッフの報酬は適正水準か。

(出所) 財政委員会報告書より野村資本市場研究所作成

を賄えない投資家はプロの助言を得られなくなるという「アドバイス・ギャップ」が生じており、低コストな投資アドバイスに対する需要が高まっている。このような中、財政委員会は、仮に MAS を法律に基づく組織として存続させることになった場合でも、RDR の実施により「アドバイス・ギャップ」が生じている中で、MAS 運営の早急な改善が必要だとした。

これに対して MAS は、財政委員会の報告書は 1 年前のデータを使用しており、財政委員会による指摘の多くには既に対応を開始していると反論した。具体的には、過重債務等の問題に直面する消費者を正常な財務状況へ導くための「デット・アドバイス」のクオリティ向上や、他機関・団体との協力等を挙げている。デット・アドバイスの件数が前年比 50% 増となっているとの財政委員会の指摘に対しては、デット・アドバイスにより多くの予算を割くようになった結果であり、アドバイスのクオリティを引き下げたことが理由ではないとした。また、現在では、公的機関や民間・慈善団体と連携して英国国民全体の金融リテラシー向上を図る戦略を練っており、さらに、金融アドバイスを提供していた既存の機関・団体と建設的な関係を築いているとした。このような中、毎週 30 万人が MAS のサイトを利用し、その 3/4 が意思決定に有用であったとする結果が出ており、MAS 本来の目的を果たしているとして反論した¹⁴。

財政委員会から批判を受ける中、2013 年 12 月 17 日に MAS は、2014 年度事業計画を公表した¹⁵。フィナンシャル・タイムズ紙は、本件計画の中で、外部アドバイザーのさらなる活用という取り組みを取り上げている。消費者が個別具体的なアドバイスを求めたり、MAS がアドバイザーによるアドバイスが必要であると判断した場合は、従来よりもスムーズにアドバイザーへ消費者を受け渡すような仕組みにするという。そのためには、MAS が現状紹介できるアドバイザーの人数は限られているので、今後、MAS はアドバイザーの業界団体と協議していく予定であるという¹⁶。

MAS の 2014 年度事業計画におけるアドバイザー仲介の強化は、英国会計検査院 (NAO)

¹⁴ “Mas dismisses damning report as out of date” *FT Adviser*, December 3, 2013

¹⁵ Money Advice Service “2014/15 Business Plan Consultation” December 17, 2013

¹⁶ “Mas plans new regulated advice referral initiative” *FT Adviser*, December 17, 2013

の MAS に関する報告書も反映している¹⁷。NAO によると、インターネット環境にアクセスできない消費者など、デット・アドバイスを本当に必要としている消費者にアドバイスの提供ができていないという。こうした消費者にアドバイスを提供するには、電話や対面チャネルによるアドバイスの提供を増やす必要があると指摘している。実際、MAS における金融アドバイスは、97%がオンラインを介して提供されている。また、オンラインの利用状況が示唆していることも多いという。例えば、2012 年 6 月時点と比較して、2013 年 7 月時点での MAS ウェブサイト訪問者におけるオンライン・ツール利用者の割合は 15%から 25%に増加したが、オンライン・ツールの利用時間が同期間で、平均 4 分 10 秒から 2 分 39 秒に減少した。これは、オンライン・ツールが効率的になったことに因るのか、もしくは、消費者の需要を満たしていないことの表れなのか、その実態を把握する必要があると指摘している¹⁸。

IV おわりに

アドバイザーの中には、MAS の情報は、MAS 自身のサービスの詳細を提供しているに過ぎず、消費者を豊かにする情報とは到底言えないと見る者もいる。また、消費者は「一般的アドバイス」と個別具体的な「規制上のアドバイス」を区別することが困難で、MAS の名称に「アドバイス」を用いていることが余計な混乱を招いていると見る向きもある。実際、英国金融オンブズマン・サービスは、MAS に対しては、規制対象外のアドバイスを受けたために、誤った方向へ導かれたというというクレームも多いと指摘している¹⁹。

今般の財政委員会の要請を受けて、第三者独立機関により行われるレビューの結果次第では、政府の取り組みの一環として設立された MAS が廃止され、英国の金融教育に係る政策の転換が必要となる可能性もある。他方、オンライン・チャネルを中心として、国民へ金融アドバイスを提供してきた MAS が、有人チャネルを強化するという取り組みは、如何に個々の金融事情が複雑になっているかの証左と言えよう。我が国でも、経済・社会の構造変化や、それに伴う金融環境の変化を受け、個々人の金融リテラシー向上が必要とされている中、習得すべき金融リテラシーの具体化や情報提供体制の整備など、金融経済教育の強化が提唱されている²⁰。こうした中において、今般の英国の議論から、我が国が学ぶことも多いはずである。

¹⁷ National Audit Office “Helping consumers to manage their money” December 5, 2013

¹⁸ “Mas has not delivered to those who need it most” *FT Adviser*, December 12, 2013

¹⁹ 英国金融オンブズマン・サービスとは、英国における金融 ADR（金融分野における裁判官紛争解決）制度を担う紛争処理機関。

²⁰ 金融庁金融研究センター「金融経済教育研究会報告書」2013年4月30日等。