

(4) その他

本法案は、上記の他に、認可業者ではないのに、自ら認可業者であると記述し、示すこと(22条)、FSAの調査に際しなされる要求に応じないこと(147条)、認可業者に対する影響力の取得についてのFSAへの通知を怠ること(160条)、監査人等に対し、認可業者等が重要な項目について虚偽の情報を提供すること(303条)、秘密情報を制限に反して開示すること(305条・307条)、本法で課される要求に関し、FSAに虚偽の情報を与えること(342条)、法人の役員等が、法人が犯した本法の罪について共謀すること(343条)等を刑事罰の対象としている。そして、FSAは、法案上の犯罪、内部者取引及びマネーロンダリングにかかる犯罪について、手続開始権限を有する(344条)。

(注) 金融サービス法の邦訳として、日本証券経済研究所(編)『外国証券関係法令集・イギリス〔改訂版〕』(1996年)がある。また、相場操縦規制に関して、王子田誠「イギリス法における相場操縦規制～金融サービス法47条2項の意義を中心として～」立教大学大学院法学研究15(1996年)46頁以下参照。

第4節

消費者被害救済への取組

—オンブズマン・年金ミスセリング・補償スキーム—

いかに立派な法を作っても、また、規制、監督、執行システムを整備しても、被害の発生を完全に阻止することはできない。そこで、諸外国では、金融法制度の中にあらかじめ被害救済システムを組み込んでおくのが通例である。ここでは、イギリスの金融サービス消費者被害救済制度を概観する。具体的には、個別被害の救済を行うオンブズマン、集中的・構造的に生じた年金ミスセリングの被害者救済、倒産等の場合の補償スキームの三分野につき、現状並びに新しい金融サービス・マーケット法案体制ではどのように変わるか眺めることとする。

1 オンブズマンによる苦情処理

(1) 現状

金融サービス法は、付属規程2「自主規制機関の承認のための要件」第6条に苦情の調査という項目を設け、次のような規定をおいている。

第6条 (1) 当該機関は、機関又はその会員に対する苦情の調査のため効果的な取決めを持たなければならない。

- (2) 取決めは、その機能の全部又は一部を当該機関から独立の団体又は者に履行させ、かつ、責任を持たせるため必要な措置を含むことができる。

すなわち、苦情調査が自主規制機関として承認される要件の一つとなっているのである。

この規定に依拠して現在、投資オンブズマン (Investment Ombudsman)、PIA オンブズマン (PIA Ombudsman Bureau)、FSA 直属の苦情調査機関がある。さらに、金融サービス法に依拠した証券先物機構の苦情対応部局及び仲裁サービス (SFA Complaints Bureau and Arbitration Service) とビルディング・ソサイアティ法 (Building Society Act) に依拠したビルディング・ソサイアティ オンブズマン (Building Societies Ombudsman) がある。

以上5つの苦情処理機関は法に依拠したものであり、それぞれの機関の会員事業者は強制的に加入することが義務づけられている。

この5つの他に産業界が自主的に組織した銀行オンブズマン (Banking Ombudsman)、保険オンブズマン (Insurance Ombudsman — 保険会社と特約代理店)、個人保険仲裁サービス (Personal Insurance Arbitration Service — 保険会社) の3つがあり、これらは任意加入となっているが、大部分の銀行並びに保険会社はそれぞれの業界の苦情処理機関に加入している。

現行システムは、以上の8つの苦情処理機関をそなえている。強制加入のもの、任意加入のもの、法に依拠したもの、契約に依拠したもの、自主規制機関が設立したもの、業界が設立したもの、オンブズマンを採用するもの、仲裁を採用するもの等多様である。また8つの機関は、利用者適格、賠償額の制限、倒産や不当な行為に対する補償、救済申出期限、委託条件、決定の基準、苦情処理の手順、資金、ガバナンス アレンジメント等においてそれぞれ異なる取り決めをもっている (図表1)。

図表1

Existing Schemes: procedures

	FSA ¹ Firms	IMRO Firms	PIA Firms	SFA Firms	Banks	Building Societies	Friendly Societies	Insurance Companies
Firm to resolve first?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes, if member of scheme	Yes	Yes, if member of scheme	Yes, if member of scheme
In-house conciliation? (i.e. by regulator)	Yes	No	No	Yes	No	No	No	No
Independent mechanisms: external	Independent Investigator	Investment Ombudsman	PIA Ombudsman Bureau (PIAOB)	Consumer (and Full) Arbitration Schemes	Banking Ombudsman	Building Societies Ombudsman	Some complaints go to IOB or PIAOB (See relevant columns)	• Insurance Ombudsman Bureau • Personal Insurance Arbitration Service
Membership compulsory voluntary for firms?	Compulsory (for regulated business)	Compulsory (for regulated business)	Compulsory (for regulated business) and voluntary for non-regulated business	Compulsory (for regulated business)	Voluntary	Compulsory - subject to publicity option (see below)	Voluntary (except for investment business where complaints must go to PIAOB)	Voluntary (except for investment business)
Independent mechanism: procedure	(i) Further conciliation (ii) Arbitration if appropriate and both parties consent	(i) Informal investigation & recommendation (ii) Adjudication may be offered	(i) Conciliation (ii) Provisional assessment/ recommendation (iii) Ombudsman decision	Arbitration	(i) Conciliation (ii) Adjudication following investigation (iii) Final decision	(i) Conciliation (ii) Formal investigation and adjudication		PIAS: arbitration IOB: (i) Conciliation (ii) Provisional recommendation (iii) Ombudsman decision

¹ formerly known as the Securities and Investments Board

	FSA Firms	IMRO Firms	PIA Firms	SFA Firms	Banks	Building Societies	Friendly Societies	Insurance Companies
Decision binding on both parties or firm only?	Both parties (but only if both agree to arbitration)	Both parties (but only if both agree to adjudication)	Firm only (unless firm appeals to court on important precedents)	Both parties- if consumer seeks arbitration, firm must submit	Firm only	Firm only (but firm can opt for publicity let out clause instead)	-	IOB-Firm only PIAS-Firm only
Basis for awards	Arbitration procedure	Recommendations on fair and reasonable basis. May adopt any appropriate procedure	At Ombudsman's discretion based on laws, rules, codes of practice	Arbitration procedure	At Ombudsman's discretion-fair in all the circumstances, based on: · rule of law · general principles of good banking practice	At Ombudsman's discretion -fair in all the circumstances, having regard to applicable codes of conduct	-	IOB-fair and reasonable PIAS-procedural rules/law ABI codes/statements of insurance practice
Limits on individual awards	No	£ 100,000 (unless both parties agree to higher specified limit)	£ 50,000	Claims under £ 50,000: Consumer Arbitration Scheme Claims over £ 50,000: full Arbitration Scheme	£ 100,000	£ 100,000	PIAOB/IOB limit where applicable (see relevant column)	IOB- £ 100,000 PIAS- £ 100,000
Distress/inconvenience payments possible?	Yes	Yes-up to £ 750	Yes-up to £ 750	Yes	Yes	Yes, but within above limit	-	IOB-yes PIAS-yes
Service free to complainant?	Yes	Yes	Yes	Yes, but £50 charge for using Consumer Arbitration Service (refundable if complaint succeeds)	Yes	Yes	-	IOB-yes PIAS-yes

Some schemes reserve the right to award costs against complainant if he behaves unreasonably or causes unnecessary expense.

	FSA Firms	IMRO Firms	PIA Firms	SFA Firms	Banks	Building Societies	Friendly Societies	Insurance Companies
Governance arrangements (for independent mechanism)	Independent investigator appointed by FSA (Complaints referred by in-house unit where appropriate). Reports annually to FSA	Inv. Ombudsman appointed by IMRO Board. Inv. Omb Committee oversees effectiveness. Reports annually to IMRO Board	PIA Ombudsman appointed by separate PIAOB Council. Reports annually to PIAOB Council	Arbitration Schemes- Arbitration panel (and appeal panel) are independent of SFA. Reports annually	Ombudsman is responsible to an independent Council. Reports annually	BSC recognises BSO Scheme(s) under BS Act 1986 but has no power/ function to deal with complaints itself and has no involvement in operation of scheme. Reports annually	-	IOB-Independent Board/Council. Reports annually. PIAS-run by Chartered Institute of Arbitrators
Governance arrangements (for in-house process)	Independent complaints commissioner	-	-	Independent complaints commissioner	-	-	-	-
Funding	Directly regulated businesses' fees	IMRO membership fees	· Partly direct from PIA membership fees · Partly from case fees (paid by firms irrespective of outcome)	SFA membership fees plus £ 50 charge to complainants for Consumer Arbitration Scheme	Levy on member banks	Mixture of subscriptions and case fees	See PIAOB/IOB entry where relevant	IOB-members of scheme (case fees+levy) PIAS-members of scheme reimburse Institute for cost of arbitrator plus technical costs

出典: Consumer complaints, FSA, December 1997.

このように複雑なシステムに対して、パッチワーク・キルトのようなシステムで消費者には混沌として分かりにくく、また一貫した、そして妥当な救済が消費者に与えられないという問題提起がなされており、今回の金融制度大改革で、抜本的な見直しがなされている。

(2) 苦情処理システムの改革

ア 単一のオンブズマン・スキーム

改革の基本は幾つにも分かれている苦情処理機関を単一の機関に統合し、全ての認可事業者が強制的にそのシステムに参加するということである。そうでなければ、包括的で一貫した消費者保護が達成されないと政府やFSAは考えている。

この単一の機関を仲裁にするかオンブズマンにするかについては、次のような両者の違いをあげ、オンブズマンをよりふさわしいシステムとして是認している。仲裁とオンブズマンは次の3つの点で異なっている。

第一に、仲裁は、仲裁人の決定に拘束されることを両当事者が前もって合意しなければ成立しない。しかし、オンブズマンであるならば、事業者はオンブズマンによる紛争解決を拒否できないが、苦情申立人は自由に訴訟を選択できる。

第二に、決定によって立つ基盤が異なっている。すなわち、仲裁は法的権利・義務に基づき決定が下される。しかし、オンブズマンはfairとreasonableが決定の拠り所となっ

ている。したがって、厳格な法的地位を越えて、code of conduct（行為規定）やgeneral standards of good industry practice（産業界の望ましい一般慣行基準）、そして、事業者が従うべき特殊なconduct of business rule（ビジネス運営ルール）等をも視野に入れて決定を下すことができる。また、オンブズマンは先例や証拠原則に拘束されない。

第三に、仲裁のプロセスは仲裁法に定められており、それに依拠して行われなければならない。しかし、オンブズマンのプロセスはフレキシブルである。すなわち、助言、調停、非公式の推奨、公式の決定と多岐にわたっている。

このような違いを総括し、政府並びにFSAは、オンブズマンをより包括的なサービスの提供に適しており、フレキシブル、ユーザーフレンドリー、紛争の早期解決にかなうシステムであるとして、新しい制度の中に取り込んでいる。

ちなみに、日本では、仲裁・調停による解決に対する両者の合意が得にくいこと、また調停にあっては、調停人の提示する条件への歩み寄りがなかなかされないこと等から、仲裁・調停制度の実効性を疑問視する声が多く聞かれる。

また、米国では、最近消費者の金融機関に対する訴訟やクラスアクションが激増し、金融機関が仲裁条項を約款に入れる傾向が顕著である。仲裁は、非公開、事前の準備書面が不要、陪審が要らない、上訴の機会がほとんど無い等、消費者のデメリットも多く、消費者の権利を制限する方向に動く側面もある。消費者を仲裁条項で縛ることはunconscionable（非良心的）で州法や連邦法に抵触するのではないかをめぐって訴訟が提起されている。

日本や米国のこうした実態に鑑みると、イギリスのオンブズマンは、仲裁のデメリットをクリアーするソフィスティケートされた、そして熟慮された優れたシステムと思われる。

イ 金融サービス・マーケット法案におけるオンブズマン規定

前述したように金融サービス法では付属規程に苦情調査義務として規定されているにすぎないが、今回の法案では、条文に単一のオンブズマン・スキームと説明されている。企

業内で消費者の苦情が満足に解決されない場合には、単一のオンブズマンに苦情が持ち込まれることになる。

法案の第XV部、第197条から第203条と付属規程第14条が金融サービス・オンブズマンに関わる規定になっている。条文にそってオンブズマンのアウトラインをみると次のとおりである。

第197条：オンブズマン・スキームとスキームのオペレーター

スキームは法人 (body corporate) であるオペレーターにより運営される。詳細は付属規程第14条に定める。

第198条：強制管轄権

強制管轄権下に置かれる活動 (activities) は、第20条に定められている規制活動 (regulated activities) である。

すなわち、新法の規制対象になる活動に関わる苦情は、オンブズマン・スキームで取り扱われることになる。この場合、苦情申立人は次の3つの条件を満たしていなければならない。第一は、FSAの認可業者の顧客である等の要件を満たし、しかもオンブズマンでの苦情処理をのぞんでいることである。第二は、苦情発生時、被申立人は認可業者であったことである。第三は、苦情発生時、強制管轄権ルールが施行されていたことである。

第199条：任意管轄権

任意管轄権下に置かれる活動は、強制管轄権下に置かれる活動以外の活動である。

例えば、認可業者が行う非規制活動、強制管轄権下に置かれていない活動について、認可・非認可業者との自発的な取決めに基づきオンブズマンが利用される場合の活動等が任意管轄権下に置かれる。

第200条：強制管轄権下の決定 (determination)

苦情に対するオンブズマンの決定は fair and reasonable の原理に照らして出される。

決定のステートメントは両当事者に書面で渡される。そのステートメントには、①決定の理由、②オンブズマンの署名、③苦情申立人が書面で決定を受け入れるか、それとも拒否するかを通知すべきこと等が明記されねばならない。申立人が決定を受け入れると、その決定は、申立人と被申立人の双方を拘束する。

第201条：賠償の決定 (awards)

決定が苦情申立人に有利なものである場合、金銭賠償の額とその支払いの手続きの指示を定めておくことができる。金銭賠償の決定は、法廷が下したと同様の効力を持つ。金銭賠償の額は、法律で決められた上限を超えないものとする。しかし、必要な場合はそれを超えて賠償することをオンブズマンは推奨できる。

第202条：紛争解決に要するコスト (costs)

オンブズマンは紛争解決に要したコストをルールに基づき被申立て人に課することができる。

第203条：オンブズマンの情報請求権

オンブズマンは書面による通知により、情報やドキュメントの提出を求めることができる。

なお、付属規程第14条は、4部よりなる。第2部では、スキーム・オペレーターは chairman と board から構成されること、両者はFSAにより指名(除名)されること、chairman に関しては大蔵省の承認があること、しかし、スキームの運営に当たってはFSAからの独立性が保証されていること、スキーム・オペレーターはオンブズマン・パネルを指名・維持しなければならないこと、パネルのメンバーの一人をチーフ・オンブズマンに指名することができること等が規定されている。

また、第3部では、強制管轄権の手続きルール(有効期限内に申立をしないと苦情処理の利益を享受できない等)、スキーム・オペレーター・ルール(fair と reasonable であるべきこと、証拠収集の取決め、苦情の却下、個別案件のタイムリミットをオンブズマンが決定すべきこと等)、費用(被申立者はルールに定められた費用をスキーム・オペレーターに支払うべきこと)、金銭賠償は履行強制可能であること等が定められている。

スキームの資金に関しては、①全ての認可業者に規制費用の一部として案分する方法、②ケース・フィーとして苦情を発生させた事業者から徴収する方法、③①と②を折衷した方法があるが、FSAはコンサルテーション・ペーパーで、③の方法が好ましいとの意見を表明している。

2 構造的・集中的被害の救済 — 年金ミスセリングの救済

以上、スタンダードな苦情処理のスキームを眺めた。これ以外に集中的、構造的に生じた被害、具体的には年金ミスセリングと言われている事例に対しては、次のような対応をしている。

(1) 事例の概要

1980年代後半個人年金が導入された。その際、個人年金の方が企業年金より有利な給付が受けられるとの誤ったセールストークに基づき、多くの人々が個人年金に加入した。しかし、企業年金は一般に事業主が保険料の多くを負担するケースが多く、個人年金の方が給付額が少ないケースが多いことが判明し、社会問題化した。FSA(当時SIB)は、1994年10月に、1988年4月29日から1994年6月30日に売られた個人年金については金融サービス法違反の売り方がなされた可能性があるとして、各事業者にミスセリングが無かったかどうかを調査し、ミスセリングが認められ、それにより損害が生じている場合には、損害を賠償するよう命じた。

(2) 第一グループの救済

見直しのガイドラインが作られ、死亡者・引退者・引退間際の者等第一グループに属する者(契約当時男 50 歳女 45 歳以上)に関しては強制的な見直しが義務づけられた。

65万5,000人が対象、タイムリミットは1998年12月とされた。FSAは、大々的なマスコミによるキャンペーンを行った。また、見直しの遅れている事業者名を公表し罰金を課す等の措置を行ったことが事業者の対応を早めた。1999年8月3日付のFSAリリースによると38万4,000人に2.6billionポンドの賠償がなされたとのことである。4万件以上の賠償を行った企業もある(図表2)。

図表2

WHO HAS HAD TO PAY COMPENSATION?	
People offered Compensation	Pension providers
40,000+	Prudential
30,000-40,000	Pearl Assurance
20,000-30,000	CIS, Lloyds TSB
10,000-20,000	Allied Dunbar, Legal & General, Royal London, Sun Life of Canada
8,000-10,000	Abbey Life, Britannic, Lincoln National, NatWest, Royal & SunAlliance, United Assurance
5,000-8,000	Barclays, Commercial Union, Gan, Guardian, London & Manchester, Standerd Life

This list shows the 20 companies who have had to compensate the most people in phase one. It takes no account of phase two, or each company's overall market share.
Source: HM Treasury

出典: Which?, May 1999.

(3) 第二グループの救済

第一グループ以外の、すなわち、個人年金の契約のアドバイスをされた時、男 50 歳、女 45 歳以下だった者、2,076,000 人が見直しの対象であり、タイムリミットは、2002年6月30日である。この日までに賠償がなされるか、または賠償の対象に当たらない旨のメールが發送される(前記FSAリリースより)。すでに、1999年1月から4月の間に各事業者から該当者にメールが發送されている。あわせて、FSAはマスコミによる大々的なキャンペーンを行った。このメールに答えて調査書を返送したものが103万人である(前記FSAリリース)。FSAは、残りの4分の3は、見直しをしないという自己決定をした者、そして、4分の1はまだメールを見ていない者と考えている。見直しの申出の期限は、2000年3月31日であり、この日以後は、個別にオンブズマンないしは訴訟で対応せざるをえないことになる。

(4) 見直しのガイダンス(オプション・コンプライアンス・テスト:OCT)

第二グループの見直しに当たって、事業者は、顧客に適切なアドバイスが与えられていたかどうかをOCTに基づき判断する。賠償するかどうかは、次の二点に基づいて決定される。第一は、顧客は、当時のルールに照らして、取引の性格とリスクについて適切な助言をされていたかである。第二は、助言の結果、顧客に損害が生じているかである。

コンプライアンスの評価基準は次の4点である。第一は、顧客を知り、適合性の原則を遵守しているか、第二は、適切な情報提供しているか、第三は、リスクの説明をしているか、第四は、フェアな、誤信させない文書であり、企画であり、報告書であるかである。

なお、PIAは、1995年に顧客の情報収集とコンプライアンスの評価についてのOST(Optional Streamlined Test)を導入した。OSTは3つの評価を提言している。第一は、助言が行われた時の投資状況に照らし、個人年金への移転は、合理的なものであったかである。第二は、事業者のファイルからコンプライアンス違反が特定できないかである。第三は、顧客へのアンケート調査からコンプライアンス違反が特定できないかである。この三つのテストを合格すると、個人年金への移転は、法を遵守して行われたとされている。OCTは基本的にはOSTに依拠しているが、これに新たに、事業者が調査の際に顧客に送るアンケート用紙、ファクトシート、報告書等の雛形が付け加えられている。

(5) 損害賠償の方法

企業年金に入っていたとして、そこで得られるはずだった給付と個人年金の給付の差額が賠償額となる。また、企業年金に他の保険(例えば、生命保険や疾病保険等)がついていれば、それらも対象となる。賠償金は直接キャッシュで契約者に支払われるわけではない。原則として、可能な限り、元の企業年金に戻り、賠償金がそこに入金される。倒産や社内規定で戻れない場合には、不利にならないような措置が講じられる。

3 補償スキーム

(1) 現状

倒産等で支払不能になった事業者の顧客に対して、その事業者にかわって支払いをする補償システムが現在6つある。それらは、預金保護スキーム(Deposit Protection Scheme)、ビルディングソサイアティ投資家保護スキーム(Building Society Investor Protection scheme)、投資家補償スキーム(Investors Compensation Scheme)、金融サービス法43条スキーム(s43 Scheme)、保険契約者保護委員会(Policyholders Protection Board)、友愛組合保護スキーム(Friendly Society Protection Scheme)である(図表3)。このうち、投資家保護スキームと43条スキームは金融サービス法に依拠して作られた補償システムであり、他のスキームはそれぞれ異なる法に基づき設立されている。

投資家補償スキームを取り上げ、法と実態を眺めると次のとおりである。