

# 英国の公的金融アドバイス機関MASの改組

—公的金融アドバイス及びガイダンス配布体制の再構築—

大橋 善晃

## 一、要約

英国政府 (HM Treasury) は、二〇一六年三月、「公的金融ガイダンスの見直し・コンサルテーションのための提言」と題する報告書<sup>(1)</sup>（以下、「本レビュー」という）を公表し、英国の公的金融アドバイス機関であるマネー・アドバイス・サービス (The Money Advice Service、以下MAS)、年金アドバイザー・サービス (The Pensions Advisory Service、以下TPAS) 及び

Pension Wise の機能の一元化と新たな年金ガイダンス機関及びマネー・ガイダンス機関の設立を提言した。

新年金ガイダンス機関の設立目的は、消費者が年金にかかわる質問や疑問の答えをすべて一カ所で得ることが出来るようにすることにある。そのため、新機関は、現在TPASとPension Wise によって提供されている年金ガイダンス・サービスを一元化して引き継ぎ、さらに、MASによって提供されている年金サービスの一部を組み込むことになる。新年金ガイダンス機関は、労働年金

省 (Department for Work and Pension、DWA) に対して説明責任を負い、資金は金融サービス業界及び年金制度からの課徴金 (levy) によって賄われる。

MASの業務を引き継ぐことになる新たなマネー・ガイダンス機関の主要目的は、金融ガイダンス市場に存在するギャップを特定し、特定したギャップの穴埋めを外部のプロバイダーに委託することによって、必要とするデット・アドバイザー、マネー・ガイダンス、金融能力支援 (financial capability support) を消費者が確実に利用できるようにして、消費者がより効果的な金融意思決定を行う能力を身に着けるようにすることである。したがって、新機関は、自らサービスの配布を行なうことなく、経験と実績を持つ第三セクター、業界等のプロバイダーによって提供されている最前線のサービスに資金を提供することにな

る。当該機関は、財務省に対して説明責任を負い、金融サービス業界からの課徴金によって賄われる。

こうした動きの背景には、金融アドバイス及びガイダンスを巡る環境が大きく変化したこと、それに伴って、消費者が必要とする支援の内容も大きく変わったことが挙げられる。その一つは、政策の変化である。私的年金における年金フリーダム<sup>(3)</sup> (pensions freedoms) の導入や公的年金の見直しなど大規模な政策変更が、消費者にマネー・マネジメント (金銭管理、資金管理) に関する意思決定を強いることになり、また、的を絞った高品質のガイダンスとアドバイスの必要性を高める結果をもたらした。

第二はデジタル化の進展である。消費者の参加を促す新たな方法の開発に際して、テクノロジーが重要な役割を果たすことは広く認められてい

る。英国民の八〇％はブロードバンド・アクセス (broadband access) を持ち、六一％の人々は電話でインターネットにアクセスしているとされているが、こうしたデジタル化の進展は、人々の情報へのアクセスやプロセスに計り知れない変化をもたらししている。

第三は、構造的な変化である。政府、規制当局、第三セクター及びアームズ・レングス・ボディ<sup>(4)</sup> (Arm's length bodies) が担う役割のバランスが近年大きく変化しており、そうした中で、公的金融ガイダンスの配布体制 (アレンジメント) が消費者の混乱をもたらしている。MAS、サービス提供者、チャリティ機関は、引き続き高い品質の金融ガイダンスを提供している。しかし、TPRSとPension Wiseによって提供されている公平な年金ガイダンスは別として、公的機関 (公的資金を受けている機関) が配布している

金融ガイダンスの多くは、公的機関以外の機関や事業者によって市場で提供されている。こうしたガイダンスの入手可能性 (アクセシビリティ) の広がり、ガイダンスの提供にかかわる政府の役割に改めて焦点をあてる機会を提供することになった。

本レビューは、金融にかかわる効果的な意思決定に必要な支援を消費者が確実に入手することが出来るように、公的金融ガイダンスの配布を再構築するための提言を提示している。この新たな配布モデルは、既存の市場における提供を補完するものであり、また、消費者が最も必要とする支援を提供するためのものであり、可能な限り多くの資金を第一線に提供すべく設計されている。

新たな配布モデルへの移行については立法措置が必要であるが、政府は本レビューへのコンサルテーションの結果を踏まえて法案を策定し、早け

れば二〇一八年四月の施行を目指すとしている。

## 二、現在の公的金融ガイダンスの問題点

二〇一五年一〇月、政府（HMT）は、公的金融ガイダンスに関するコンサルテーション（Public Financial Guidance consultation）を開始した。<sup>(5)</sup> このコンサルテーションの目的は、消費者の効果的な意思決定を支援するために、公的資金の提供を受けた年金ガイダンス（pensions guidance）、デット・アドバイス（debt advice）、マネー・ガイダンス（money guidance）をどのように組み合わせれば最適な組み合わせになるかを検討することであった。このコンサルテーションの結果を取りまとめたのが本レビューである。

コンサルテーションへの回答は、現在のガイダ

ンス提供体制をいかに改善すべきかに関して、広範なコンセンサスがあることを示唆している。

二〇一五年四月以降、新たな年金フリーダム制度が、五五歳以上の人々に、年金原資の受給方法と時期について大きな柔軟性（フレキシビリティ）をもたらすことになった。つまり、退職者は、年金の受け取り方法について、幅広い選択肢を持つことになったのである。

近年における最大の私的年金改革の一つである自動加入制度の導入に伴い、確定拠出年金（DC）に加入する人々の数が増えている。退職に備えて十分な貯蓄を確保するためには、消費者が必要な時に、理解できる方法で提供される正確な情報やガイダンスを入手することが不可欠である。

現在、年金ガイダンスは、Pension Wise、TPAS、MASという三つの公的機関によって別々に提供されており、時には、提供されるサービスに

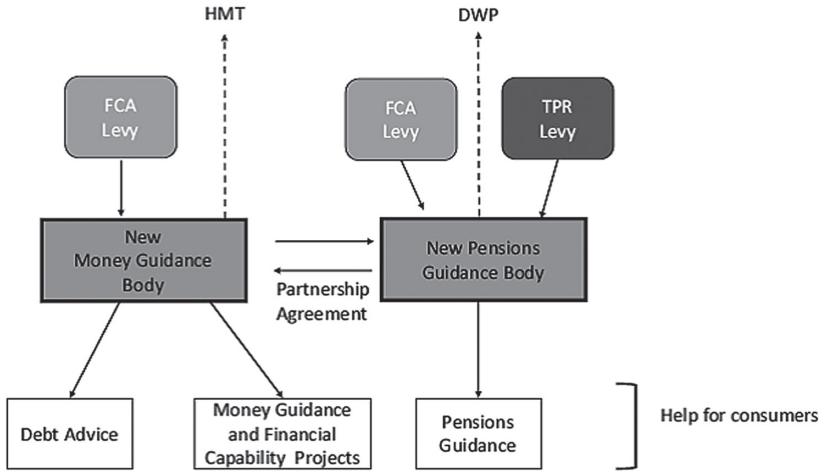
重複も見られる。こうした公的機関による年金ガイダンスの配布体制は非効率的であり、また、消費者に直接提供することも可能な資金を使って複数のウェブサイトを維持し、複数のブランドをプロモートするなど、金銭的にもコストのかかるものとなっている。コンサルテーションへの回答者は、政府が消費者に対する唯一の年金ガイダンスの提供者であることは、かつては重要なことであつたが、高品質のマネー・ガイダンスやデット・アドバイスがすでに多くの機関によって提供されている現在においては、政府のマネー・ガイダンスへの支援は、既存のガイダンス提供者にサービスの配布を委託すること、あるいは、ギャップを埋めるためのプロジェクトの運営に置かれるべきであるとしている。

政府は引き続き債務問題に直面している人々の支援を優先課題であると考えている。コンサル

テーションの回答者によれば、公的資金供給を受けたデット・アドバイスは、無料デット・アドバイスのおよそ四〇―五〇%を占めている。英国においては、約八百万人の人々が債務問題に直面しており、政府は、彼らが、必要とするアドバイスを確認し手に入れることを望んでいる。政府は、年金を除くリソースをすべてデット・アドバイスに投入することは、必ずしも長期的な解決につながるものではないと考えている。問題債務へのかかりを初期的な段階で回避するためには、人々の金融能力を高めることが必要であり、政府は、金融能力のレベルを上げるための支援に注力すべきであるというのがコンサルテーションを通じて得られた強力なメッセージであつた。

MASはこれまで数多くのイニシアチブを手掛けてきたが、低い金融能力を引き上げるうえで、顕著かつ計測できる成果を達成することは出来な

図1 公的金融ガイダンスの新たな配布モデル



かった。十分な定義を欠いた規制目的と不明瞭なアカウンタビリティ体制が、MASの効率性を制約している。そのため、政府は、MASの規模を縮小してその機能を新たなガイダンス機関に移管すべだと考えている。この新たなガイダンス機関の役割は、市場におけるギャップを埋め、金融能力を構築するためのプロジェクトやサービスをターゲットとして資金を供給し、消費者が必要とするデット・アドバイスやマネー・ガイダンスを確実に利用できるようにすることによって、消費者がもっと効果的な金融意思決定を行うことが出来る能力を備えるよう支援することにある。

### 三、公的金融ガイダンスの新たな配布モデル

政府は、公的金融ガイダンスのための新たな配

布モデルの導入を提言している。この新たな配布モデルは、サービス配布の第一線に、これまで以上の資金を供給し、消費者が最も必要としている分野の支援に注力するようデザインされている。

・**新たな年金ガイダンス機関**…当該機関の主要目的は、消費者が年金にかかわる質問や疑問の答えをすべて一カ所で得ることが出来るようになることである。そのため、新機関は、現在TPASとPension Wiseによって提供されている年金ガイダンス・サービスを一元化して引き継ぎ、さらに、MASによって提供されている年金サービスの一部を組み込むことになる。この年金ガイダンス機関は、労働年金省 (Department for Work and Pension、DWA) に対して説明責任を負い、資金は金融サービス業界及び年金制度からの課徴金 (levy) によって賄われる。

・**新たなマネー・ガイダンス機関**…当該機関の主要目的は、金融ガイダンス市場に存在するギャップを特定し、特定したギャップの穴埋めを外部のプロバイダーに委託することによって、必要とするデット・アドバイス、マネー・ガイダンス、金融能力支援 (financial capability support) を消費者が確実に利用できるようにして、消費者がより効果的な金融意思決定を行う能力を身に着けるようにすることである。したがって、新機関は、自らサービスの配布を行なうことなく、経験と実績を持つ第三セクター、業界等のプロバイダーによって提供されている最前線のサービスに資金を提供することになる。当該機関は、財務省に対して説明責任を負い、金融サービス業界からの課徴金によって賄われる。

・**パートナーシップ契約**…これは、年金と幅広い

金融ガイダンスを必要としている消費者が適切な場所に誘導されるように、また、二つの機関が一貫した品質基準を維持するために最初から良い関係を築くことが出来るように、当該機関の間で結ばれることになろう。健全性規制機構

(the Prudential Regulation Authority、以下 PRA) 及び金融行為監督機構 (the Financial Conduct Authority、以下 FCA) におけるガバナンス体制の成功事例を生かすために、年金ガイダンス機関とマネー・ガイダンス機関の CEO は、戦略を共有するために互いの理事会のメンバーになる。

ア 新たな年金ガイダンス機関

(a) 新年金ガイダンス機関のガバナンス

新たな年金ガイダンス機関は、労働年金省

(Department for Work and Pensions、DWP)

のアームズ・レングス・ボディ (Arm's length bodies) として設立される。当該機関は DWP に対する説明責任を負うが、DWP からの独立性を保ちつつ消費者に公平なサービスを提供するアームズ・レングスとして運営されることになる。

自立性及び独立性の程度については慎重な考慮が必要であるが、政府は、新たな機関が年金政策や規制の変化に迅速に対応し、それによって顧客が、正確かつ最新の情報、シンプルなツールやガイダンスを、必要な時にいつでも利用できるようにすべきであると明言している。

(b) 新年金ガイダンス機関の資金

新たな年金ガイダンス機関の資金は、年金課徴金 (pension levy) 及び金融サービス課徴金

(financial service levy) から供出される。これらの課徴金は、年金規制当局 (the Pension Regulator、TPR) と FCA によって徴収され管理す



れている。年金ガイダンスは、現在、年金課徴金、FCAの課徴金(FCA Levy)、MASマネー・ガイダンス課徴金(MAS money guidance Levy)の一部で賄われている。サービスを新機関に一元化することを通じて生じる効率性が、第一線により多くの資金を誘導することを可能にし、それが、年金ガイダンスの予算を削減することに繋がることが期待されている。

(c) 新年金ガイダンスへのアクセス

消費者は、退職後に備えて貯蓄し、積極的に計画を立案する際に生じる疑問や問題についての確かな回答を得るための総合的なガイダンスを必要としている。単一の機関による年金ガイダンスの提供は、したがって、個人的に年金についての疑問を持つ全ての人々を支援するための効率的かつ効果的な方法である。消費者にシンプルかつ利用しやすい顧客満足体験を与えることによって、個々

の消費者が利益を受け、それによって、年金情報あるいはガイダンスを探すことが人々の行動基準(norm)になる可能性がある。

新たなガイダンス機関を設立するということは、TPAS及びPension Wiseが現在の形で残ることはないということだが、両機関のコア機能は新たな年金ガイダンス機関に引き継ぐというのが政府の意向である。政府は、TPAS及びPension Wiseと密接に協議して、移行期間の間、TPAS及びPension Wiseが提供しているサービスに混乱が生じないようにしている。

新たな年金ガイダンス機関は、出来るだけ多くの人々が利用できるように、複数のチャネル(電話、面談、オンラインなど)を通じてガイダンスを提供する。また、より詳細な年金ガイダンス、デット・アドバイスや給付金など年金以外の質問や疑問については、それに対応している様々な機

関への誘導を目的とした案内表示や友好的なバトンの受け渡し (warm handoffs) を提供する。

新年金ガイダンス機関は、サービスをより個別化し、個人にとって利用しやすいものにするために、個人のニーズに合ったオンライン・ツールや商品を導入するなど、革新的な方法に目を向けることを求められており、新たな調査あるいは知見を共有するために、新マネー・ガイダンス機関との協力が必要となろう。また、円滑に機能する案内表示やバトンの受け渡しの実現には、関係機関全ての密接な協力が必要となる。新たな機関には、消費者中心のサービスに専心するために、全てのパートナーとの協調関係を確立し維持することが求められる。

(d) 新年金ガイダンス機関のブランディング

TPASが提供するサービスは、広く行き渡っているものの、Pension Wiseとどうブランドを

もつと強化すべきであり、新たな年金ガイダンス機関はこの名前を継承すべきであるという意見が多数を占めた。

イ 新たなマネー・ガイダンス機関

(a) 新マネー・ガイダンス機関の規制目的

MAS<sup>(6)</sup>を改組して新たに設立されるマネー・ガイダンス機関は、可能な限り多くの資金を第一線に提供するという役割を担う。政府は、新マネー・ガイダンス機関の規制目的として以下を提言している。

① 金融ガイダンス市場におけるギャップを特定すること。

② 特定したギャップを埋めるために、デッ

ト・アドバイス、的を絞ったマネー・ガイダンス、金融能力プロジェクト及びサービスを

外部に委託すること。

③ こうしたプロジェクト及びサービスを配布

するため、第三者に資金を提供すること。

コンサルテーションの回答者は、新マネー・ガイダンス機関がインハウスの調査機能を持つべきであり、そうでなければ、第三者にそれを委託すべきであるとしている。新たなマネー・ガイダンス機関が委託する調査は例えば以下のようなものになろう。

・ マネー・ガイダンス及び金融能力の提供におけるギャップの特定

・ デット・アドバイス、マネー・ガイダンス及び金融能力プロジェクトの効率性の計測

(b) 新マネー・ガイダンス機関の構築

新たなマネー・ガイダンス機関は、明瞭かつ特定の規制目的を持つ法律の下で設立されることになる。政府は、規制目的の修正あるいは新たな権限を付与することによって、新たな規制の枠組み

を作るための法律を整備するとしている。いずれにせよ、新機関は、MASの知識基盤の上に構築されることになろう。

新年金ガイダンス機関と同様に、新マネー・ガイダンス機関は、アームズ・レンダス機関として設立される。MASを支えたアカンタビリティの仕組みは、必ずしも明瞭なものではなかったので、FCAと財務省は、新たな機関が明瞭なアカンタビリティ体制を構築することが重要だと考えている。そのため、新機関に対するFCAの役割は課徴金の徴収に限定され、新マネー・ガイダンス機関は財務省に対してのみ説明責任を負うことになる。

ガバナンスの制御には、財務省による事業計画、予算の承認及びCEO、会長の指名が含まれる。当該マネー・ガイダンス機関は、議会に対して説明責任を負い、また、NAOの会計監査の対

象となる。こうした仕組みは、財務省と新たなマネー・ガイダンス機関との間の枠組み協定 (framework agreement) において提示されることになる。

(c) 新マネー・ガイダンス機関の資金

新たなマネー・ガイダンス機関の資金は、引き続き金融サービス業界への課徴金によって賄われることになる。金融サービス会社が効果の高いデット・アドバイス、マネー・ガイダンス及び金融能力介入から得ることができる利益を前提にすれば、この課徴金による資金供給モデルは適切である、と政府は考えている。

(d) デット・アドバイス

過去三年にわたりMASが推進してきた公的デット・アドバイスのクオリティの改善をベースとして、新マネー・ガイダンス機関は、中立的でFCAが認可したデット・アドバイス・プロバイ

ダーに、デット・アドバイスを配布する約定を与えることになる。無料 (free-to-client) デット・アドバイスは、現在、第二セクターを中心に、多くの組織によって提供されている。デット・アドバイス課徴金は、無料デット・アドバイス・プロバイダーの全予算のおよそ四〇―五〇％を占めており、残りの予算は異なる部門の組織による寄付金によって賄われている。

政府は、顧客への影響をモニターするために、引き続き、認可プロセスにおけるFCAとの接触 (コンタクト) を維持し、必要ならば、デット・アドバイスのための資金提供の仕組みを見直す考えである。その場合、政府は、消費者が引き続き彼らの必要とする支援を受けられるように、資金供給源を他の部門に拡大することを検討する可能性がある。

マネー・ガイダンス機関がデット・アドバイス

の基準を設定する責任を持つべきかどうかについては意見が分かれた。政府は、FCAの認可プロセスが消費者保護の標準レベルを引き上げ、認可機関によって提供されるアドバイスのクオリティに対する信頼も高まるので、これ以上のクオリティ保証は必要ないと考えている。しかし、新たなマネー・ガイダンス機関のデット・アドバイス契約のインパクトを評価するためには、何らかの標準化された要件が契約に組み込まれることが必要である。それによって、全ての契約者の成功が、一貫した基準の下でモニターされることになる。

(e) マネー・ガイダンス及び金融能力戦略

MASへの批判は、その付託された権限の広さからもたらされたものである。MASは、幅広い規制目的を達成しようとして多方面にわたりサービスを配布することを目指したが、それがかえっ

てMASの存在感を薄くすることに繋がったとされる。コンサルテーションの回答者は、MASが大量のウェブ・コンテンツをつくることに疑問を呈しており、MASは至る所で重複活動を繰り返している指摘している。政府は、従って、新たなマネー・ガイダンス機関の権限をもっと絞られたものとし、消費者が最も利益を受けるサービスに絞ることを望んでいる。

無料ガイダンスの仕組みは規模を縮小、あるいはすべて停止すべきだという意見が大半を占めたが、一方で、例えば、住宅を購入する際に、購入金額に含まれる全てのコストを理解するうえで役立つツールなど、MASのマネー・マネジメント・ツールの中には消費者の役に立つものもあるという声もあった。政府は、新たなマネー・ガイダンス機関がマネー・ガイダンスにおけるギャップがどこにあるのかを評価し、これらのギャップ

を埋めるために配布パートナーに資金を提供するよう提言している。

政府は、多くの人々が効果的な意思決定を行うために役立つ最大のチャンスは、テクノロジーを通じてもたらされると考えており、新マネー・ガイダンス機関が、金融意思決定の意味を消費者が理解するための支援を目的にしたツール、a p p などの対応型コンテンツを招聘するよう求めている。このツールは、オープン・ソースとして、あるいは、共通の基準に基づく消費者本位のツールとして開発され、消費者は、こうしたツールを、よく知られたウェブサイトを通じて、あるいは、a p p ストアを通じて無料で入手できるようになる。

政府は、M A S が事務局となり、調整・監視・評価という役割を担っている金融能力戦略 (the Financial Capability Strategy)<sup>(17)</sup> に掲げられた意図

(目的) については支持することを表明しており、新たなマネー・ガイダンス機関が、英国において金融能力を向上させるための計測可能な目的を設定することを期待しているが、新たなマネー・ガイダンス機関は、現在の金融能力戦略のままの形で続けるか、あるいは、見直すか、置き換えるかの決断を行うことになると思われる。

新たなマネー・ガイダンス機関は、金融能力を向上させるためのプロジェクトを提供することによって、消費者が生涯にわたり効果的な金融意思決定を行うための支援を行う。金融能力とは、定義の困難なコンセプトであり、従って、金融能力を向上するためにデザインされたプロジェクトの影響を評価することは困難な課題である。しかし、政府は、消費者にそういうものとしての価値を実証しうるプロジェクトに資金提供することが

重要であると考えており、新マネー・ガイダンス機関が、ローカル・プロジェクトへの資金提供に目を向けるよう求めている。

多くの機関が、特定の場所にふさわしい（適した）介入を利用した地方レベルの金融能力向上の事例を提供している。政府は、新たなマネー・ガイダンス機関が金融に関する消費者の理解を高め、その結果としてより良い意思決定を行う手助けとなる高い可能性を持った特定の地方向けにより幅広くかつスケールアップした介入の事例を待ち望んでいる。こうした介入はどのような形式を採用することも可能であり、また、いかなる年齢層あるいは社会経済グループにも適用可能だが、新たなマネー・ガイダンス機関は、介入を最も必要とする人々をターゲットにするプロジェクトに資金を供給することになる。

(f) 新マネー・ガイダンス機関のブランディングMASは認可アドバイスを提供することが出来ないのので、「Money Advice Service」という呼称そのものが誤解を招いてきた。政府は、新たなマネー・ガイダンス機関が、強力な公的ブランドを必要とするとは考えていない。

以上

(注)

- (1) HM Treasury. *Public financial guidance review: proposal for consultation*, March 2016.
- (2) 本レビューにおいて「アドバイス」とは、質の高いアドバイザーによって配布される、認可金融アドバイス (regulated financial advice) をいう。また、「ガイダンス」とは、消費者に提供される支援であって、「アドバイス」の定義に該当しないものをいう。
- (3) 英国の私的年金商品は、年金原資の形成を目的とする「ペンション」と、形成した年金原資で退職時に購入する「アニユイティ」に大別される。従来はペンションで形成し

た年金原資でアニユイティを購入することが義務付けられていたが、二〇一五年四月の年金法改正によって、この制限が撤廃され、退職を迎える人々は、アニユイティの購入のほか、年金原資を一時金として受け取る、運用資金の一部を現金で引き出すことの可能なインカムドローダウンを購入する、など多様な方式の中から選択して受け取ることが出来るようになった。年金フリーダムとは、こうした年金原資の使途自由化を指す。

(4) 政府から独立性を保ちつつ、その運営に対する政府からの助成・支援を受ける機関。英国ではこうした機関を一般的にアームズ・レングス・ボディ (Arms length bodies、ALBs) と称している。

(5) HM Treasury, *Public financial guidance: consultation*, October 2015.

(6) MASは、二〇一〇年金融サービスタに基づいて、金融サービスタ機構 (Financial Service Authority、FAS) の持つ金融教育機能を発展的に継承し、「公衆による金融事情等の理解の向上」を機能として持つ法人として、二〇一〇年三月に設立された独立機関である。「公衆による金融事情等の理解の向上」というのは、金融サービスタに掲げられたMASの目的 (「規制目的 (statutory objectives) 」と呼ばれている) であり以下の二つを含んでゐる。

① 金融事情 (連合王国の金融システムを含む) に対する国民の理解および知識の向上

② 国民が自身の金融問題を管理する能力の向上

(7) 金融能力戦略 (the Financial Capability Strategy) とは、英国の金融能力向上を目的とする一〇年にわたる戦略である。それは、二〇一五年一〇月にMASによって開始され、金融能力協議会 (Financial Capacity Board) の監視を受けている。この戦略の狙いは、人々の日々の金銭管理能力を改善し、金融面で困難に陥った時の対応能力を向上させることにあり、その中心テーマは、人々の金融的スキルと知識の向上、態度やモチベーションの改善、適切な金融商品やサービスタへのアクセスの改善に置かれている。当該戦略の最優先アプローチは、イニシヤチブを試みることに、何が有効で何がそうでないかに基づく証拠を積み上げること、そして、ベスト・プラクティスタを共有することにある。こうした文脈における一連の優先活動 (イニシヤチブ) は、子供、退職が近い人々などのグループごとに特定されている。

(おおはし よしあき・当研究所特別嘱託調査員)