

REPORT III

英国における新しい金融保険商品規制

- C A T 基準適用拡大の動きと生保業界の対応について -

保険研究部門 小松原 章

1. C A T 基準導入の背景

英国の新しい金融規制の枠組みである金融サービス市場法 (Financial Services and Markets Act 2000) が2001年12月1日に施行されたのに伴い、銀行、保険会社等の一元的監督機関である金融サービス機構 (Financial Services Authority, 以下 F S A) は同法により付与された包括的な監督権限のもとで、法の趣旨に則った本格的な監督行政を実施することとなった。

同法によると F S A の監督目的として

信用秩序の維持 (market confidence)

消費者に対する金融の理解促進 (public awareness)

消費者保護 (the protection of consumers)

金融犯罪の抑止 (the reduction of financial crime)

が明記され、これらを達成するために包括的な規則制定権限が付与されている。

これらのうち、特に「消費者に対する金融の理解促進」は業者 (ないしアドバイザー) と消費者間における情報の非対称性を縮減し、消費者の金融サービス理解を促進し洗練された消費者を育成することに主たる狙いがある。

本来、このような目的を達成するための規制

としては、これまでに例えば、アドバイスに関する規制 (ベストアドバイス義務等)、商品ディスクロージャー規制 (商品特性を記載したキーフィーチャーの事前配布、コミッションの開示等) で対応してきた。すなわち、これらの規制は業者の自由な商品設計を前提に消費者に対して適正な商品情報・アドバイスを提供させ、可能な限り消費者の情報劣位を埋め合わせることによって最適な商品選択を行わせようとするもので、あくまでも消費者の自己責任を求めるものである。

一般的に、規制緩和のもとで上記の目的を達成するにはこのようなディスクロージャーの充実等を通じて消費者の情報劣位を補完し、交渉力をアップさせることによる市場の効率化策が第一に求められるのが本筋であるが、一方において実際問題として金融商品固有の複雑性および消費者の金融知識不足という現実が存在する。

金融商品の複雑性や金融知識不足という現実とは、とりわけ低中所得層の金融商品購入へのアクセスを遮断し (金融商品の理解困難、購入する自信の欠如、高コストアドバイスの入手困難) これらの層における絶対的な貯蓄不足という弊害をもたらしているとの懸念が表明され

ている。

そこで、低中所得層を中心に政府主導により一定の商品規制を導入することにより、これらの者に対する金融商品利用アクセスの向上、合理的な商品購入のサポートを行う必要性が認識されるようになった。

この結果、政府（財務省）主導で導入された適格商品基準（いわば、政府版適格マーク入り商品）が以下で紹介するC A T基準（98年12月制定）で、99年4月にスタートした新型の制度貯蓄である個人貯蓄勘定（Individual Savings Accounts, 以下I S A）に初めて適用されることとなった。その後、I S Aに続きモーゲージにもC A T基準が導入（2000年3月）されるなど拡大の動きが強まっている。

C A T基準の発想は、自由競争下でディスクロージャーの強化を通じて消費者の業者に対する交渉力アップを図るといった一般的な方向性を認めるなかで、現実における消費者の実態（金融知識不足、低コスト負担力等）に鑑み、一定レベルの妥当な商品購入（最適ではない）を確保するための監督当局による補完的な政策であると解釈することができる。

金融商品の複雑性はわが国でも同様であり、消費者の実態を考慮した場合の補完的消費者保護策のひとつとして英国の先例は参考にする余地があるものと考えられることから、以下では、C A T基準導入の契機となったI S Aを中心にC A T基準の内容等につき紹介することとする。

2. C A T基準の内容

(1) C A Tの意味、目的

C A Tの意味は、手数料（C-Charges）、最低取引単位等の利用条件（A-Access）、金利付与方法等の契約条件（T-Terms）等のことで、これらについて法令で諸条件を設定し、条件に合致した場合（あるいはこれら条件以上に消費者に有利である場合）、当該商品にC A Tマークを付与することができ、対象商品がI S AであればC A T I S Aとして販売することができる。

C A T基準それ自体は法令で定めるものの、C A T基準に従うかどうかは会社の任意であり、基準に合格すればC A T基準充足商品として販売できるに過ぎない（従わない場合は、非C A T商品、すなわち通常の商品として販売可能である）。

C A T基準の目的は、単純明快で公正な商品基準（枠組み）を設定することにより、消費者が相応の自信をもって商品購入するのをサポートすることである。すなわち、C A T基準は消費者に対して公正妥当な購入を促進するための基準であって、これをもって最適な商品選択をもたらすものではない。

したがって、もし消費者が自己にとっての最適商品購入を実現したいとするならば、独立のアドバイザー等によるアドバイスを得るなどして所要のサポートを得る必要がある（当然この場合には購入者にとってはアドバイスコスト等の追加的コスト負担が生じることとなる）。いわば、C A T基準は対象となる金融商品の最低基準を要求するベンチマークで、この基準を満たすかどうかで、良質な商品であるかどうかを見分けるひとつの判断基準となり、良好な購入を支援することが期待されることとなる。

端的に言うと、C A T基準は金融知識が所定レベルに達せず、金融取引に関するコスト負担余力の小さい層が、多くのコストをかけることなく一応妥当な満足感・安心感（最大満足感ではない）をもって金融商品購入を行えるようにするための商品設計上の縛りであると解することができる。

(2) I S Aの内容

I S Aとは低中所得層の貯蓄奨励のため99年4月に導入された新型の貯蓄制度で、掛金等預入れ金に所得控除の適用はないものの、積立金の運用益が非課税扱いになる制度貯蓄のひとつである。I S A導入前には、P E P (personal equity plan、86年導入)、TESSA (tax exempt special savings accounts、90年導入) と称する制度があったが、I S A導入とともにこれらの制度は収束されることとなった。

I S Aは所定の年間拠出限度額(5,000ポンド)を上限とする貯蓄で、受け皿商品を株式等の有価証券、預貯金、生命保険とする業種横断的制度である。この制度は大きく分けて、有価証券を主としつつ、預貯金、生命保険をセットして一つの勘定とするMaxi I S A、有価証券、預貯金、生命保険を分割してそれぞれの商品を独立の勘定とするMini I S Aに分類される。分類する意義は年間拠出限度額との関係上有価証券に多額の投資をしたいもの (Maxi I S Aを利用) 商品ごとに異なる管理業者を使いたいもの (Mini I S Aを利用) 等のニーズに対応するためである。

(3) I S Aに関するC A T基準

I S Aは生保、有価証券、預貯金の3種類の商品群から構成されているため、各商品ごとのC A T基準が以下のとおり適用される。

(a) 生命保険I S Aに関するC A T基準

生命保険については以下のとおりの基準が適用される。

図表 - 1 生命保険I S Aに関するC A T基準

項目	内容
経費・手数料 (charges)	<ul style="list-style-type: none"> 年間経費は積立金額の3%以下でなければならない その他いかなる経費も課してはならない
利用しやすさ (access)	<ul style="list-style-type: none"> 最低払込保険料は、月払ベースで25ポンド、一時払ベースで250ポンド以下とする
契約条件 (terms)	<ul style="list-style-type: none"> 解約返戻金は経過年数とともに対応資産の価額を反映しなければならない 特別の解約ペナルティがあってはならない 3年経過以降、解約返戻金は既払い保険料以上でなければならない

・対象商品は、ユニット・リンク保険、伝統的有配当保険等である

(b) 有価証券I S Aに関するC A T基準

有価証券については以下のとおりの基準が適用される。

図表 - 2 有価証券I S Aに関するC A T基準

項目	内容
経費・手数料 (charges)	<ul style="list-style-type: none"> 年間経費合計額は純資産価額の1%以下でなければならない その他いかなる経費も課してはならない
利用しやすさ (access)	<ul style="list-style-type: none"> 最低貯蓄金額は、一時払ベースで年500ポンド、定期月払ベースで50ポンド以下とする
契約条件 (terms)	<ul style="list-style-type: none"> 投資先をユニット・インベストメント・トラストまたはオープンエンド型投資会社とすることができる 投資ファンドの最低50%超がE U諸国の証券取引所に上場されているI S A適格株式・有価証券に投資されなければならない ユニットや持分は単一価格でなければならない (売りと買いで別個の価格となってはならない) 投資リスクが商品募集文書で明記されなければならない

- ・対象となる商品は以下のとおりである
 - * 全世界の公認証券取引所上場の株式・社債
 - * 英国国債および同等の欧州諸国発行の債券
 - * 英国公認ユニット・トラストのユニット
 - * 英国オープン・エンド型投資会社の持分
 - * 認可インベストメント・トラストの持分・証券等

(c) 預貯金（現金）ISAに関するCAT基準
 預貯金については以下のとおりの基準が設けられている。

- ・対象商品は以下のとおりである
 - * 銀行およびビルディング・ソサエティ勘定
 - * 認可ユニット・トラストに係わるマネー・マーケット・ファンドのユニットおよびマネー・マーケット・ファンドに投資する他の認可ユニット・トラスト（いわゆる、ファンズ・オブ・ファンド）のユニット
 - * ISA用に設計された特別の貯蓄商品（National Savings products）

図表 - 3 預貯金（現金）ISAに関するCAT基準

項目	内容
経費・手数料 (charges)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現金引出その他のサービスに対する費用を課してはならない ただし、紛失カード再発行等の取り ・ 替えに関する費用はこの限りでない
利用しやすさ (access)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 最低取引単位は10ポンド以下でなければならない ・ 預金者は7日以内に現金引出可能でなければならない
契約条件 (terms)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 預入金利は最低貸出利率から2%ポイント低くしたレベル以上でなければならない ・ 預入金利引上げは最低貸出利率引上げ後1ヶ月以内に行わなければならない。引下げはこれ以上遅行してもよい ・ 引出回数制限等その他の条件を課してはならない

(4) CAT基準に関するディスクロージャー
 ISAの販売に際し顧客に対してキー・フィーチャーズ（Key Features）と称する商品ディスクロ冊子（商品の目的、内容、リスク要素等がコンパクトに解説された文書で、わが国の「ご契約のしおり」に対応するが、数ページの簡素なものである）が事前に交付され、この中でCAT基準の充足状況が概ね以下のように開示される。なお、対象商品が非CAT基準商品である場合には、その旨の事実を開示することが要求されるが、「なぜ非CAT基準商品であるか」の理由を開示する必要はない。

- 「CAT基準に関する開示の概要（生保ISA）」
- ・ この生保ISAは政府が定めたISA向けCAT基準を満たすよう設計されている旨の説明
 - ・ CAT基準と当該生保ISAの対応項目を比較したもの
 - ・ CAT基準を充足していることが、必ずしも適切な投資手段を提供するものでないこと、また、将来の投資実績を保証するものでないことの説明
 - ・ CAT基準商品に満足しない顧客は別途アドバイザーによるアドバイスを求める必要性の説明

3. CAT基準適用商品拡大を目指す政府（財務省）

財務省公表のリリースによると、同省はISA、モーゲージ分野におけるCAT基準導入は顧客に対して良質な商品購入をもたらしたとしてその成果を自画自賛している。

すなわち、同省ではこれらの根拠をCAT基準ISAが同市場の大半を占めていること、モーゲージ市場でもCAT商品の順調な成長が見

られることに求めており、C A T基準が顧客へのサポート手段として機能し始めているとの認識を持っているのである。

こうした好意的な評価を背景に、財務省は2000年末から2001年初頭にかけて、C A T基準適用商品の拡大を目指して一段と積極的な動きを見せ始めている。

その第一弾が長期介護保険に関するC A T基準導入の動きである。財務省は2000年12月に長期介護保険の契約者が給付対象となる介護保障を正確に理解し、各種商品プランを比較検討することによって自己の資産状況に適合した商品購入を行えるようC A T基準導入の必要性を表明した。

同省によると、C A T基準の発想を弾力的に捉え、従来のC A Tが「charges, access, terms」であるのに対して、長期介護保険については「cover, access, terms」として保障内容(cover)を新規に導入している。これは、長期介護保険の契約者が環境の変化に応じてどのような給付を要するのかを正確に理解し、自己のニーズを専門的に評価する必要があることによるものである。C A T基準が導入されれば、商品が適格であるかどうかについての契約者(およびその家族)の混乱を避けることができ、介護等所要の措置に関する不適切な対応が避けられると考えられている。したがって、C A T基準は給付請求をいかに(迅速に)処理し、給付支払が行われるかという観点で設定される必要があるとしている。

加えて2001年1月に入るとC A T基準をさらに拡大し、クレジット・カードおよび銀行口座(Basic Bank Accounts)にも導入の意向を表明した。ここでもC A T基準の発想を拡大し、従前のchargesをcomparabilityで置き換えることによって商品を取り巻く環境の相違を考慮する

形で消費者の合理的商品購入をサポートしようとしている。すなわち、同省はC A T基準の考え方を幅広いものとして位置づけており、I S Aのように経費の上限規制(すなわち、価格規制)を行う場合だけでなく、商品によっては競争促進の観点から「比較可能性」(comparability)に重点を置くことによって価格競争を促進し、合理的な商品購入に誘導する方が適切でありうると見ている。

その結果、クレジットカード等については比較可能性に重点を置いた規制を作り、契約条件を理解しやすい内容に統一することによって価格競争を促進しようとしているのである。さらに、政府側はこれらに加えて一部の保険・年金商品をも含めた他のリテール商品にもC A T基準導入の意向を示し、業界団体等利害関係者に対してコメントを求めてきている。

このように、政府側はC A T基準を弾力的に考え、商品の内容に応じたフレキシブルな規制を広範なリテール商品群に対して行うことによって、消費者の合理的な購入行動を誘導するという従来にない新しい動きを見せており、今後どのような形で進展していくのが注目される。

4. 保険業界の反応等

本来規制緩和のもとで業者・顧客に対し自己責任原則に基づく競争環境を整備していくには、業者・顧客間の情報ギャップを埋め合わせ可能な限りの対等関係を構築していくための諸施策が必要であり、その典型的な方策が、販売方法の規制(最適なアドバイスに係わる規制等)および商品ディスクロージャー規制である。

ところが、C A T基準のような規制は監督当局が商品の仕組みそのものに直接制約を課すものであり、リテール市場におけるイノベーション

ンの進展や競争促進の観点からは疑問なしとはしないが、顧客の実際の金融知識レベルを勘案すると一定の枠を当局主導で導入することにより顧客に対して簡易な商品選択手段を提供することにも一理あるものと見られる。

CAT基準導入に意欲的な政府側は、現在のところCAT基準導入拡大に相応しい商品として以下の条件を有するものを想定している。

- ・消費者にとって理解困難なもの
- ・消費者にとって類似商品の比較が困難なもの
- ・商品の品質・価値以外で競争がなされるもの（価格競争に力点が置かれるもの）
- ・単純・明快で公正な商品提供によって多数の消費者が十分な満足を得ることができるもの
- ・複数社の商品の中から自己のニーズに合致したものを選択しようとするもの

これらの条件は金融商品全般に見られる特徴であることから、当局の解釈次第で極めて多様なリテール商品に導入の動きが波及する可能性がある。

こうした方向性に対し、英国保険業界（ABI）は、長期介護保険へのCAT基準導入については、その導入により消費者が自信をもった商品購入ができるとして、当局への協力を含めて歓迎の意向を表明したが、2001年に入ってから保険を含めたリテール商品への拡大導入意向に対しては慎重な姿勢を示している。

すなわち、業界側の見解は、CAT基準の過度の拡張は経営の自由度を狭める、業界の自主規制にも配慮してほしい、CAT基準の誤解により非CAT商品が不適切であるとして締め出されたり、（フィーベースの）適切なアドバイス機会が損なわれてはならないとして、政府の過度の動きに対して一定の歯止めをかけようとしているのである。

具体的な業界の自主規制の動きとしては、

2000年10月に検討開始した独自の品質基準（Raising Standards quality mark scheme）作りの動きが見られ、契約書類の標準化を通じた透明性の高い比較しやすい情報提供、経費徴収の透明化（売買スプレッドをなくす等）、クーリング・オフの拡張（14日から30日へ）等の所定の諸基準を達成した生保・年金商品に対して「当基準認定」ブランドを提供し、契約者サービスの改善に努めるという対応がなされている。この場合の基準を満たしているかどうかの判定は業界から独立の団体であるPPIAB（Pensions Protection and Investments Accreditation Board）が行うこととなっている。

このような施策の結果、2001年10月にはノーリッチ・ユニオン、スコティッシュ・エクイタブル社等5社が認定基準クリアーによるブランドを取得するに至っている。保険業界では、2002年末までに、業界の約半数が当ブランドを取得するとして、制度の定着を期待している。

「公示自由主義」の伝統を有する英国においては、業者の自由度を最大限保証し、これらをディスクロージャーでチェックすることにより市場規律を確保するというのが基本的な発想であるが、顧客の金融知識レベルの実態に鑑みCAT基準という新たな商品規制を導入することにより顧客の交渉力アップを通じて顧客の保護を図るという方式は、新たな監督手法として注目される。CAT基準導入はまだ緒に付いたばかりであり、政府のリテール商品への広範な導入意向を考慮すると、業界の反応をも含めてその定着状況を見極めるには相当の時間がかかるものと思われるため、監督当局・業界団体等の具体的な動きにつき引き続き留意していく必要がある。