

中間整理(議論のたたき台)(2)について意見

金融審議会委員

原 早苗

金融審の委員、金融庁事務方のとりまとめにあたってのご尽力に感謝申し上げます。これまでの論点について、再度強調しておきたい点と、まだ、残されている論点について意見を提出します。

I 投資サービス法の対象範囲

1) 法の対象(p6)

別紙提案に賛成である。⑪～⑬までの預貯金、保険、共済、無尽も含むべきである。とりわけ商品先物取引市場は、日本の場合、個人を市場に多く取り込んでおり、金融サービス・市場法の枠組みに入るのは必須である。商品取引所法、特定商品等の預託等取引契約に関する法律、商品投資に係る事業の規制に関する法律、不動産特定共同事業法などがそうである。さらに、海外先物オプション、未公開株などもれがないような工夫をすべきである。

2) 規定するルール(p7)

p7の3行目から5行目にかけて、「銀行法や保険業法についても、販売・勧誘等に関するルールなどについて投資サービス法と一元化することについて検討を行うべきである」としているが、販売・勧誘にとどまらず、参入、契約締結後のルール、裁判外紛争解決スキーム、実効性の確保、商品性などについて、金融サービス・商品として同様な理念をもつ法体系のもとに構築されるべきだと考える。

3) 参入規制(p11)

p11では、「財務の健全性の確保、コンプライアンスの実効性、経営者の資質」が書かれているが、「法的地位」「財産基盤」「緊密な関係」「適合性(認可にふさわしい状況にあるか等)」「コンプライアンス体制」「コーポレント・ガバナンス」に関する要件に照らして、さらに精査していただきたい。

II 規制内容

4. 行為規制

(2) 投資家保護規定の拡充について

◆販売・勧誘等のルールについて、明文の規定が必要である。以下のように構成していただきたい。

① 適合性の原則(詳細は後述)

- ・ ベストアドバイス義務の遵守(努力義務)
- ・ 一般原則(勧誘の禁止)
- ・ 特殊原則(勧誘・販売の禁止)
- ・ 保険契約に関わる特則

②勧誘に関わる一般的なルール

	広告類	非人的勧誘	人的勧誘
主なルール	広告・表示規制	表示規制 オプトイン方式	オプトアウト方式 (不招請勧誘の禁止)
違反に対する措置	行政処分など	刑事罰 クーリングオフ規定 は個別指定	刑事罰 契約無効

(注)

非人的勧誘: 特定の消費者に向けられたDM, Eメール, FAX等、契約の申し込みを意図している、ないしは可能にする勧誘

人的勧誘: 訪問販売や電話販売、店頭での勧誘

◆p12の最後の行に、「受託者責任を具体化した義務については、適合性原則、」と書かれているが、「適合性の原則」については、現状を見直し、明確な規定が必要である。

<適合性の原則>

① ベストアドバイス義務の遵守(努力義務)

② 一般原則: 勧誘の禁止

金融消費者の財産、資金の性格、経験・意向、知識、年齢、家族状況等に関して金融消費者が開示した情報、事業者が調査して得た情報、当然気づくべき事実を照らし、当該金融消費者に適合しない金融サービス・商品を提供してはならない。

③ 特殊原則: 勧誘・販売の禁止

一定の金融消費者に対しては、元本を超える損失のおそれがある商品は勧誘・販売してはならない。

◆ p13の「論点」では、適合性の原則を担保する方法として、勧誘・助言を行う場合の説明義務等の強化が考えられているが、義務の内容や担保手段としては、以下のように考える。

<説明義務>

- ① 重要事項を定め、記載した書面の交付と、それにもとづく説明
- ② 重要事項とは、「金融サービス・商品を正しく理解するための事項」「契約意思形成に影響を及ぼす事項」をいう。
- ③ 説明の程度は、重要事項を理解して自己決定ができる程度
- ④ 説明義務に違反した事業者は損害賠償の義務を負う。書面不交付に関しては罰則を適用。

◆ 「論点」にある不招請勧誘の禁止規定は、外国為替証拠金取引の規制だけでなく、「元本欠損のおそれがある商品」「元本を超える損失のおそれ」がある取引全般に広げるべきである。不招請勧誘の禁止規定は、以下のふたつの道筋から帰結する。

① 適合性の原則を徹底すると、「一定の金融消費者に対しては、元本を超えるおそれがある商品については勧誘・販売を行ってはならない」が、当然、導き出される。

② 勧誘に関わる一般的なルールからも導き出せる。人的勧誘（訪問販売や電話販売、店頭での勧誘）においては、オプトイン方式を原則とし、元本を超えるおそれがある、さらには周知性のない商品については絶対的勧誘禁止規定を置くとする考え方をとる。

消費者とのトラブルで被害を被ったとする人の7、8割は不招請勧誘にもとづくことも考慮していただきたい。

◆ p12～p13にかけて、「受託者責任を具体化した義務」についての記述があるが、「契約締結後のルール」として、以下のような規定を盛り込んでいただきたい。（詳細は略）

① 信認義務

・一般原則

・具体的義務（情報提供義務、公正な取り扱い義務、継続的な注意義務）

② 苦情対応義務等

(3)「プロとアマ」の区分について

◆ P14では、「準プロ」とでも呼ぶべき選択肢を用意しているが、単純に資金力、経験などが判断基準になるのではなく、「情報等の格差」があるかどうかを判断基準とすべきである。

（なお、「金融消費者」の概念を確立すべきである。金融サービスを利用する者で、金融サービス事業者との間に著しい情報等の格差のある者をいう。基本的には個人を指すが、格差に着目すれば法人等も含む。）

Ⅲ 集団投資スキーム

2. 具体的規定

(1) ファンド(金融商品)の届出・登録

- ◆届出・登録をせずに勧誘・販売した場合は、金融庁は調査権限をもち、報告を求め、調査に入ることができることとする。
- ◆届出・登録制を原則とするにしても、アマに向ける商品は「理解しやすいものであること」「リスクがあまりにも過大な商品、手数料が異常に高い商品」などは認められない。また、商品の開示が適正に行えるものでなければならないとする。
- ◆「論点」にある商品ファンド法、不動産特定共同事業法も法の規制対象に含めるべきである。

4. その他

- ◆ファンドの安易な統合、消滅についてどう考えるかの論点があるのではないか。

Ⅳ 市場のあり方

2. 市場制度のあり方

(2) 株式上場制度

- ◆市場からの退出ルールの明確化が必要と考える。

3. ディスクロージャー制度

- ◆p20では、公開買付規制にかなりの記述がみられるが、「公正な情報開示の確保」についても検討を重ねるべきである。アメリカにおけるフェア・ディスクロージャー規制、イギリスにおけるマーケット・アビューズ規制などゆがんだ情報提供がなされないような努力がなされている。なんらかの規定が必要である。
そのうえで、「助言」行為のあり方について、具体的な検討をすべきである。

Ⅴ ルールの実効性の確保

3. 市場監視機能の強化

(1) 課徴金

- ◆課徴金の拡充だけでなく、不当利得の吐き出し、クラス・アクションの導入なども検討すべきである。

(2) 民事責任規定

- ◆民事責任規定が、ルールの実効性確保に役立つようにすべきである。また、同様な行為については、同様なエンフォースメントをかけるべきである。最近では、特定商取引法にみられるように、行政処分＋民事効の組み合わせもみられる。こうした方向性も視野に入れていただきたい。

(具体的な例)

- ① 参入の際、登録を受けることなく金融サービス活動を行った者には罰則を適用し、契約の履行強制は不可とする。
- ② 適合性の原則の項に掲げた一般原則に違反した場合は、損害賠償請求とする。
- ③ 上記特殊原則に違反した場合は、罰則の適用と契約の無効を求める。(保険契約には特則を設ける。)
- ④ 説明義務に違反した場合は、損害賠償請求と罰則の適用を求める。
 - ◆ 民事効を機能させるためには、「資料、証拠書類などの提出」「推定規定の導入」「立証責任の転換」などが必要である。
 - ◆ 現状では、被害救済に行政が果たす役割も小さい。「現状回復命令」などの規定の導入を検討すべきである。

4. 自主規制機関の機能強化

- ◆ 「論点」にある、「苦情解決・あっせん業務については紛争処理制度としての役割が期待される」とあるが、そのとおりである。

現在、金融トラブル連絡調整協議会で各業界団体による仕組みづくりの強化、さらには、銀行での投信や保険窓販解禁にともなって移送ルールを定めているが、レベルはばらついており、また移送ルールも機能しているとは言いがたい。法定化し、単一の窓口や組織にすべきである。そのうえで、以下のような苦情・紛争解決ルールを定めていただきたい。(詳細は略)

- ①目的
- ②会員
- ③スキームの理念
- ④費用負担
- ⑤スキームの構成及び公正さの確保
- ⑥遵守事項(あっせん・調停前置、文書提出命令、期間内解決、結果における事業者拘束、報告義務、特則等)

6. その他

- ◆ 金融経済教育については法定化し、本格的に取り組むべきである。その際、消費者の視点をおとすことがないように。こうした土壌作りがないと、自己責任は問えないはずである。

すべての金融サービス・金融商品を包含し、市場ルールのあり方、主務行政庁のあり方とあわせて検討が尽くされることを希望する。

以上

