

金融サービスにおける利用者保護施策の経緯と課題

— 「日本版金融サービス法」の議論と近年の制度整備を中心に —

財政金融委員会調査室 藤井 一裁

1. はじめに

我が国では、平成8年（1996年）11月に日本版金融ビッグバンが始動して以来、金融機関間の競争を制限してきた護送船団方式に代表される金融規制・監督の在り方を改め、各種規制の緩和などを通じ、国際金融センターとしての東京市場の機能強化を図ってきた¹。その結果、新たな金融商品・金融サービスの開発・提供も進み、市場参加者や金融サービス利用者（預金者、保険契約者、投資者など）による選択の幅は大きく拡大している。

こうした環境の下で、従来よりも高リスクの金融商品等が登場しやすくなっており、利用者にとっては、正確な知識を持った自己の判断の下で、最適な金融商品・金融サービスを選択することの重要性が高まっている。また、規制・監督当局である政府や、市場運営者を含めた金融サービス業界の関係者には、利用者が安心して取引に参加するために利用者保護の枠組みを充実させることが求められている。

本稿では、日本版金融ビッグバン以降、今日まで整備が進められてきた金融サービスにおける利用者保護施策を振り返り、制度整備に至る経緯と規制の変遷を整理するとともに、今後の課題を検討していくこととしたい。

2. 利用者保護施策の経緯

（1）金融取引に係る利用者保護の意義

金融取引は、異時点間の取引（例えば、今日資金を貸して将来返済してもらう）によるリスクと不可分であるとともに、取引の当事者間に情報の非対称性が存在するという2つの重要な特徴を持っている²。特に、一般の金融サービス利用者は、金融サービス提供者（銀行、保険会社、証券会社等）と比較して、金融に関する専門知識が浅くなりがちであり、契約に当たっては業者の説明に依拠する部分が多くなる。さらに、紛議が生じた場合にも、その解決のための知識や情報等に格差が生じ、利用者に不利となりやすい。

「利用者保護」とは、こうした利用者と業者の間の情報格差を踏まえ、業者の検査・監督を行う金融行政当局によって講じられる取組、具体的には「利用者における合理的な判断を円滑にするための環境整備を行うとともに、金融サービス提供者における契約の適切な履行を求めていく行政対応」³である。金融庁設置法第3条では、「預金者、保険契約

¹ 日本版金融ビッグバン以降の東京市場改革の概略については、拙稿「東京市場の機能強化に向けた取組—金融商品取引法制定後の改革の経緯と課題—」『立法と調査』第356号（平26.9）参照。

² 谷内満『入門 金融の現実と理論 第2版』（同友館、平成25年）27頁

³ 佐藤隆文『金融行政の座標軸』（東洋経済新報社、平成22年）47頁

者、有価証券の投資者その他これらに準ずる者の保護を図る」ことを金融庁の任務の一つに掲げており、銀行法を始め各金融業態の業法の目的にも利用者保護⁴が規定されている⁵。

(2) 主な利用者保護施策

日本版金融ビッグバン以降の主な利用者保護施策の整備は、図表1のとおりである。

この間の施策の中では、まず、金融商品・金融サービスの包括的・横断的規制（いわゆる「日本版金融サービス法」）をめぐる議論を踏まえて、平成12年（2000年）に金融商品の販売等に関する法律（以下「金融商品販売法」という。）、平成18年（2006年）に金融商品取引法（証券取引法を改組）が制定されたことが挙げられる。

また、個別の課題に対する制度整備には、次のようなものがある。

- ①外国為替証拠金取引（FX）への規制の導入（平成16年金融先物取引法改正）など、規制対象となる金融商品・金融サービスの拡充を図るもの
- ②投資運用業者等への資産運用規制の見直し（平成25年金融商品取引法等改正）など、業者の行為規制（説明義務、勧誘規制等）を強化するもの
- ③平成17年（2005年）の偽造・盗難カード預貯金者保護法、平成19年（2007年）の振り込み詐欺被害救済法など、金融犯罪による利用者被害の救済を図るもの

融資に関しても、上限金利の引下げや行為規制の強化などを図るため貸金業法等の改正が複数回行われているほか、平成21年（2009年）には中小企業者等に対する貸付条件の変更等を金融機関の努力義務とする中小企業金融円滑化法が、時限立法（二度の延長を含めて平成25年（2013年）3月末まで）として制定された。

そのほか、預金保険制度、投資者保護基金制度及び保険契約者保護機構制度のように、金融機関が破綻した場合等に、利用者に対し一定の補償を行い、その財産を保護する制度がある⁶。これらは、金融機能・信用秩序の維持のための施策でもあり、金融機関の不良債権問題や世界金融危機への対応の一環としてしばしば改正されている⁷。

⁴ ここでいう「利用者保護」は、「消費者保護」と称されることも多い（例えば、「金融商品購入に関する消費者保護」伊藤宏一監修『金融商品なんでも百科 平成27・28年用』（金融広報中央委員会、平成27年）57頁）。ただし、「金融取引は本来的にそのリスクを明らかにして取引を行うものであることから、製品の欠陥を問題視する電気器具や玩具といった製造物に対する消費者保護の考え方とは基本的に異なる面がある」（新しい金融の流れに関する懇談会「論点整理」（平成10年6月17日））との指摘があるなど、消費者法（ないしは消費者行政）における「消費者保護」とは異なる面もあるとする意見もある。

⁵ 例えば、銀行法第1条では「預金者等の保護を確保する」、保険業法第1条では「保険契約者等の保護を図り」とされている。なお、金融商品取引法第1条では「投資者の保護に資する」とされているが、この「投資者の保護」の内容については、「投資者の自己責任原則が貫かれている点において、同種の金融規制法のうち銀行法や保険業法のように消費者保護の充実を図っている法制とは大きく区別される」（岸田雅雄監修『注釈金融商品取引法第1巻 定義・情報開示』（社団法人金融財政事情研究会、平成23年））との見解がある。

⁶ 國吉雅男「金融庁における金融サービス利用者保護施策」『金融法務事情』2012年5月25日号60頁

⁷ 利用者保護のための行政対応が重要である理由の一つとして、「「利用者の保護」は「金融システムの安定」を維持し「市場の透明・公正」を確保する仕事と、有機的に連携して進められる必要があること」（佐藤隆文『金融行政の座標軸』（東洋経済新報社、平成22年）49頁）が挙げられている。

図表 1 金融分野の利用者保護に向けた施策の動き（日本版金融ビッグバン以降）

年	金融行政上の主な出来事・取組 (●：利用者保護関連の問題等)	利用者保護に関する主要な法改正 (◎：議員立法)
1996 (平成8)	○金融システム改革構想（日本版金融ビッグバン）始動 [11月]	○預金保険法改正（預金等全額保護の特例制度を導入）
1997 (平成9)	○金融制度調査会答申・証券取引審議会報告書 [6月]	
1998 (平成10)	○「新しい金融の流れに関する懇談会」論点整理 [6月] ○金融監督庁設置 [6月] ○金融再生委員会設置 [12月]	
1999 (平成11)	●商エローン問題	◎貸金業規制法等改正（上限金利引下げ、行為規制の強化等）
2000 (平成12)	●南証券経営破綻（日本投資者保護基金による補償実施） [3月] ○金融審議会答申「21世紀を支える金融の新しい枠組みについて」 [6月] ○金融庁設置（金融監督庁と大蔵省金融企画局を統合） [7月] ○金融トラブル連絡調整協議会設置 [9月]	○金融商品販売法 ○預金保険法改正（預金等全額保護の特例措置を延長） ◎出資法等改正（日賦貸金業者の特例上限金利引下げ）
2001 (平成13)	○金融再生委員会廃止 [11月]	
2002 (平成14)	○金融トラブル連絡調整協議会「金融分野の業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援のモデル」策定 [4月]	○預金保険法改正（決済用預金の全額保護（恒久措置）を導入）
2003 (平成15)	●外国為替証拠金取引問題 ●足利銀行経営破綻（特別危機管理により預金全額保護） [11月]	◎貸金業規制法等改正（ヤミ金融対策法）
2004 (平成16)	●振り込め詐欺被害問題 ●偽造・盗難カードによる被害問題 ○金融改革プログラム [12月]	○金融先物取引法改正（外国為替証拠金取引に対する規制強化） ◎貸金業規制法改正（違法年金担保融資の規制）
2005 (平成17)	●未公開株商法問題 ●多重債務問題 ●生命保険・損害保険の保険金不払問題 ○金融サービス利用者相談室設置 [7月]	○保険業法改正（根拠法のない共済の契約者保護ルールの導入） ◎偽造・盗難カード預貯金者保護法
2006 (平成18)		○証券取引法等改正（金融商品取引法（投資サービス法）） ○貸金業法等改正（貸金業の適正化、過剰貸付けの抑制、金利体系の適正化等）
2007 (平成19)	○市場強化プラン [1月]	◎振り込め詐欺被害救済法
2008 (平成20)	○リーマン・ブラザーズ経営破綻を発端とした世界金融危機 [9月～] ●大和生命保険経営破綻 [10月]	
2009 (平成21)	●地方自治体の仕組債等公金運用問題 ○消費者庁・消費者委員会発足 [9月]	○金融商品取引法等改正（金融ADR制度の整備） ○中小企業金融円滑化法（貸付条件の変更等の努力義務）
2010 (平成22)	●中小企業等への為替デリバティブ販売問題 ●日本振興銀行経営破綻（初の預金定額保護発動） [9月] ○金融アクションプラン [12月]	○更生特例法改正（当局による破産手続開始申立ての対象を拡大）
2011 (平成23)	○東日本大震災 [3月]	○金融商品取引法改正（無登録業者の未公開株売付を民事上無効化）
2012 (平成24)	●A I J投資顧問による年金資産運用問題 ●丸大証券経営破綻（日本投資者保護基金による補償実施） [3月]	
2013 (平成25)	●M R I国際ナショナルによる資産消失問題 ○金融・資本市場活性化有識者会合「金融・資本市場活性化に向けての提言」 [12月]	○金融商品取引法等改正（資産運用規制の見直し）
2014 (平成26)	●プロ向けファンドによる被害問題 ○金融・資本市場活性化有識者会合「金融・資本市場活性化に向けて重点的に取り組むべき事項（提言）」 [6月]	○金融商品取引法等改正（ファンド販売業者に対する規制の見直し） ○保険業法等改正（保険募集の基本的ルールの創設）
2015 (平成27)	○金融・資本市場活性化有識者会合意見書 [6月]	○金融商品取引法改正（プロ向けファンド制度の見直し）

（出所）金融庁資料及び各種報道を基に筆者作成

以下では、「日本版金融サービス法」の議論から金融商品取引法制定までの動きを整理するとともに、詐欺的な投資勧誘への対応と苦情処理・紛争解決手続等の整備を取り上げることとする。

3. 「日本版金融サービス法」の検討から金融商品取引法の成立まで

(1) イギリスの「金融サービス法」

我が国での議論に大きな影響を与えたイギリスの「1986年金融サービス法」は、証券市場の改革（ビッグバン）と同時期の1986年に制定された。これは、投資サービス分野を包括的・横断的に規制する法律であり、証券投資委員会の下に複数の自主規制機関⁸を配置する仕組みを採用していた⁹。

その後、1991年のマックスウェル事件（年金不正流用事件）¹⁰、1995年のベアリングズ経営破綻¹¹など相次ぐ不祥事の中で監督規制体制の不備が指摘され、その是正のために監督機関の権限を一元化し効率性を高めるべきとの意見が高まったことから、抜本的な見直しが行われた。2000年には、金融サービス法と銀行・保険関連法を統合した「2000年金融サービス・市場法（F S M A）」が制定され、ほぼ全ての金融サービスを単一の法的枠組みに取り込んだ。

これに先行して、1997年には単一監督機関としての金融サービス機構（F S A）が証券投資委員会の改組により設けられ、財務省が金融規制・監督に係る全般的な制度構築と法制化、イングランド銀行が金融システム全般の包括的な安定性確保、F S Aが個々の規制対象業者や清算・決済システムの認可・監督、金融機関や金融市場に影響を及ぼす問題への対応を行うという仕組み（トライパタイト・システム）が導入された¹²。

なお、2008年以降の世界金融危機の下で、この仕組みにより各機関の調整に時間を要し、金融危機への当局対応が遅れて、金融システムの回復に支障を来したことから、健全性に係る権限をイングランド銀行に集中させる金融規制システム改革が実施され、「2012年金融サービス法」が制定された。これにより、F S Aは2013年4月に廃止され、消費者保護等の役割を担う機関として金融行為監督機構（F C A）が設立されている¹³。

⁸ 自主規制機関とは、一定の公益の目的のために、自分たちでルールを決めてその違反に対しては制裁を下すといった私的な団体のことを指す（公益財団法人日本証券経済研究所『図説日本の証券市場2014年版』（平成26年）292頁）。

⁹ 総合研究開発機構『包括的・横断的市場法制のグランドデザイン 1 総論編 日本版金融サービス市場法制のグランドデザイン』（平成17年）75頁

¹⁰ ロバート・マックスウェル氏が、実質的に所有していた年金基金から4億ポンド以上の資産を流用し、5,000人以上に上る退職者の年金がストップした事件（「海外年金紹介 英国の制度（下）」『日経金融新聞』（平8.2.19））。

¹¹ イギリスの有力金融機関ベアリングズが、シンガポール市場における株価指数先物取引の失敗から経営破綻した事件（「英の金融監督制度一元化 市場の変化、行政動かす」『日本経済新聞』夕刊（平9.5.21））。

¹² 公益財団法人日本証券経済研究所『図説イギリスの証券市場 2014年版』（平成26年）144頁

¹³ イングランド銀行内にマクロ健全性監督を担う金融監督政策委員会（F P C）を、イングランド銀行の子会社として個別金融機関のミクロ健全性監督を担う健全性監督機構（P R A）を設置し、F C Aは独立当局として設置されている（公益財団法人日本証券経済研究所『図説イギリスの証券市場 2014年版』（平成26年）154頁）。

(2) 金融制度調査会答申等（平成9年）と「新しい金融の流れに関する懇談会」

「日本版金融サービス法」の議論は、こうしたイギリスにおける1986年金融サービス法制定の経緯も参考に進められたものであり、その端緒は、日本版金融ビッグバンの下での金融システム改革を検討していた大蔵省の審議会等でまとめられた答申等にあった¹⁴。

平成9年（1997年）6月の金融制度調査会答申「我が国金融システムの改革について」では、金融システム改革の進展に伴う法制面の課題として、「従来のいわゆる業法中心の縦割りの枠組みを見直し、利用者の視点に立って、規制に係る負担の軽減にも配慮しつつ、市場参加者に共通に適用される横断的なルールを確立することが必要となってくる」との認識の下で、「幅広い金融サービスに対して整合的な規制を行う新しい法的な枠組み（いわゆる金融サービス法）」の検討の必要性を打ち出した。

また、同月の証券取引審議会報告書「証券市場の総合的改革」の中でも、「現在証券取引法の枠外にある投資商品と金融サービスをもカバーし得るよう、すべての市場参加者に横断的なルールを適用する新たな立法（いわゆる金融サービス法）等も視野に入れた検討が行われるべきである」と、同様の指摘が行われている。

続いて、関係省庁等¹⁵の共同勉強会である「新しい金融の流れに関する懇談会」において、新たな金融法制・ルールの在り方について幅広い視点から理論的な検討が行われ、平成10年（1998年）6月に、新しい金融法制・ルールを考える際の基本的考え方を整理した上で、その枠組みについての論点を提示する論点整理が公表された。これを受け、議論の場は、新たに大蔵大臣の諮問機関として設置された金融審議会¹⁶に引き継がれた。

これらの動きと並行して、国会においても「日本版金融サービス法」に関する議論が行われている。例えば、平成10年（1998年）4月には、セーフティネットとして金融サービス法を考えるべきとの質疑に対し、橋本内閣総理大臣が「業法中心の縦割りの枠組みを見直し、利用者の立場に立って、市場参加者共通に適用される横断的であり公平なルールの確立を考えなければならない。こうした問題意識に基づいて、幅広い金融サービス全体に対する整合性のあるルールをつくるための新しい法的な枠組みなどを視野に入れながら、中期的な視点で幅広く理論的な検討を行っている。」¹⁷との見解を明らかにした。

(3) 金融商品販売法

平成12年（2000年）5月には、平成11年（1999年）12月公表の金融審議会第一部会の

¹⁴ イギリスのビッグバンについては、「金融関係者の間では1986年の実施直後から強い関心が寄せられ、既に1987年12月の制度問題研究会報告において金融制度改革のモデルとして取り上げられている」（西村吉正『日本の金融制度改革』（東洋経済新報社、平成15年）344頁）との指摘がある。

¹⁵ 学識経験者等の委員のほか、公正取引委員会、警察庁、経済企画庁、法務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、郵政省、労働省、建設省及び日本銀行が参加していた。

¹⁶ 平成10年（1998年）6月、金融監督庁及び大蔵省金融企画局の設置に併せて、大蔵省の金融制度調査会、証券取引審議会及び保険審議会が統合され、新たに金融審議会が設置された。平成12年（2000年）7月に金融庁が設置された際に移管され（金融再生委員会、金融庁長官及び大蔵大臣の諮問機関）、平成13年（2001年）1月の中央省庁等再編後は内閣総理大臣、金融庁長官及び財務大臣の諮問機関となっている。

¹⁷ 第142回国会参議院予算委員会会議録第16号14頁（平10.4.6）

「中間整理（第二次）」を基に提出された金融商品販売法が成立した。

金融商品販売法は、金融商品販売業者が取り扱う金融商品を横断的に対象とし、販売業者等の説明義務を明確にして、説明義務違反に対する損害賠償責任を定めるものである。あわせて、業者に勧誘方針の策定・公表を義務付け、適切な勧誘を確保するための業者による自主的な取組を促す仕組みも導入された。

国会の議論では、この法律が「金融サービス法」とは言えず、利用者保護という点で不十分であるとの質疑に対し、宮澤大蔵大臣が「新たに定めるべきことがあるのではないかとこの点では、この法案で全部がカバーされているとは思っておらず、なお改善をする余地が将来に向かってあるであろうとは思っている。」との認識を示した¹⁸。また、対象となる金融商品の範囲についても、法案化の段階で対象外とされた商品先物取引などを中心に議論となった¹⁹。

なお、平成18年（2006年）の金融商品取引法の整備に併せて、販売業者が説明義務を負う説明対象及び説明事項を追加する等、金融商品販売法の拡充が行われている。

（４）金融審議会答申（平成12年）

金融審議会は、平成12年（2000年）6月に「21世紀を支える金融の新しい枠組みについて」と題する答申を行った。この答申では、第一部会の「中間整理（第二次）」で残された課題であった金融分野の裁判外紛争処理制度などについての取りまとめを行っているが、その冒頭では、これまでの検討を踏まえて「日本版金融サービス法」の必要性を改めて整理し、ルール的基本的な枠組みを示している。

まず、従来の我が国金融法制が「業法中心の枠組みの下で、金融商品・サービスが各関係業法により業態別に縦割りで規制される体系」であり、利用者保護の観点、業者の立場それぞれから見て問題点があることが指摘され、こうした問題点を解決し、利用者保護とイノベーションの促進を図るため、「日本版金融サービス法」が必要であるとされた。

ここで、利用者保護の観点から指摘されたのは、「適用される業法が異なることにより、規制内容に不整合が生じるおそれがあり、その結果、金融商品の如何によって保護の程度に差が生じることも予想される」、「業法に基づく行政当局の監督は、（中略）利用者等の私法上の救済という面で不十分である」、「特に、業法の適用が無い場合には利用者保護が十分に図られない」といった問題点である。また、業者の立場からの問題点としては、「業法の枠組みを超えた、新しい商品・サービスについては、法律関係が不明確となる」、「実質的に業態を超えた競争が阻害されたり、金融商品の間の公正な競争が阻害されるた

¹⁸ 第147回国会参議院本会議録第16号4頁（平12.4.14）

¹⁹ 「中間整理（第二次）」で「基本的には各法に定義されている有価証券、預金、保険、信託商品、抵当証券、集団投資スキームに関する商品、金融先物・オプション取引等について、取引の実態やルール適用の目的等に照らして列挙」とされていた対象となる金融商品の範囲については、法案化の過程で郵便貯金、簡易生命保険や商品先物取引が除外されたとされる（「金融サービス法案 蛸山・金融審部会長、大幅後退「不満」」『読売新聞』（平12.3.30））。これに対し、国会では商品先物取引が対象外とされた理由について、宮澤大蔵大臣が「商品先物取引については、元来その性質は実物の売買取引と認識しているから、本法案の適用対象にはならないと考える。」と答弁している（第147回国会参議院本会議録第16号3頁（平12.4.14））。

めに、利用者利便の向上につながらない恐れがある」などの点が挙げられた。

その上で、「日本版金融サービス法」となる機能的・横断的ルール的基本的な枠組みについては、「取引ルール」「業者ルール」「市場ルール」の三類型に分けて整備の視点が整理されている。当事者間の私法的な権利義務関係の明確化に関する「取引ルール」については、「できるだけ広範囲の金融商品・サービスを対象として、一般民商法を強化するルールを整備する」とされ、業者に対する行為ルールである「業者ルール」、市場の取引参加者全てに適用される一般的な行為ルールである「市場ルール」についても、横断的な整備を行うこととされている。

(5) 金融商品取引法（いわゆる投資サービス法）の整備

平成16年（2004年）9月以降、金融審議会金融分科会第一部会は、機能的・横断的法制を目指す「日本版金融サービス法」の理念を受け継ぎ、投資サービス²⁰における投資者保護の在り方等について審議を行い、平成17年（2005年）12月に「投資サービス法（仮称）に向けて」と題する報告を取りまとめた。この間、平成16年（2004年）の「金融改革プログラム」においても、「投資サービス法（仮称）」の制定が掲げられている。

この報告を受け政府が提出した証券取引法等の一部改正及びそれに伴う関係法律の整備法は、平成18年（2006年）6月に成立し、証券取引法を改組して金融先物取引法等を統合した金融商品取引法として平成19年（2007年）9月に施行された。

金融商品取引法では、投資性の強い金融商品に対する包括的かつ横断的な投資者保護法制が整備された。例えば、集団投資スキーム（ファンド）持分を包括的に有価証券と位置付けるなど、規制対象となる有価証券やデリバティブ取引²¹の範囲を拡大したほか、顧客が特定投資家（プロ）²²である場合には業者の行為規制を適用除外とするなど、顧客の属性に応じた行為規制の柔軟化を図っている。

また、預金、保険、商品先物取引などは金融商品取引法の直接の規制対象とはならないが、投資性の強い預金・保険や商品先物取引などの販売・勧誘業務については、銀行法、保険業法、商品取引所法（現行の商品先物取引法）²³などにおいて金融商品取引法と基本的に同等の販売・勧誘ルールが適用されるように規定が整備された²⁴。

²⁰ 「投資サービス（法）」という用語については、「貯蓄から投資へ」を標榜した改革がスタートし、国民の金融資産が、預金等の商品ではなく、投資商品にシフトさせていくことが重要と考えられたことを反映している」（淵田康之「投資サービス法に向けて」『資本市場クォーターリー』2005年夏号4頁）、「金融サービス法の制定は将来の課題として残すこととし、まず預金・保険以外の「投資商品」について業者横断的なルール（投資サービス法）を制定することになった」（黒沼悦郎『金融商品取引法入門〈第6版〉』（日本経済新聞出版社、平成27年）33頁）という見解がある。

²¹ 金融商品取引法は、金融商品全般ではなく、あくまでも「有価証券」と「デリバティブ取引」を規制の対象としている（「金融商品」の定義は、デリバティブ取引を定義するための技術的概念である（黒沼悦郎『金融商品取引法入門〈第6版〉』（日本経済新聞出版社、平成27年）36頁））。

²² 金融商品取引法における「プロ」の概念には、特定投資家のほか、適格機関投資家（開示規制の一部免除）及び適格投資家（プロ向け投資運用業の対象）がある。

²³ 商品取引所法は、平成21年の改正により、法律名を商品先物取引法と改めた。

²⁴ 本体の金融商品取引法（証券取引法改正）と、銀行法、保険業法等関係法律の改正を合わせて「金融商品取引法制」と呼ぶ（河本一郎ほか『新・金融商品取引法読本』（有斐閣、平成27年）9頁）。

国会の議論では、より包括的な規制の枠組みに関する今後の方向についての質疑に対し、与謝野金融担当大臣が「今回の法案の先に預金、保険全般を対象に含む、より包括的な法制を整備すべきとの指摘があることも承知しているが、まずは法案に盛り込んだ利用者保護のルール of 徹底にしっかりと取り組んでいく考えであり、その上で金融商品・サービスの規制の在り方についても、今後の金融審議会における検討状況を踏まえ、引き続き検討を行っていくことになる。」との認識を示した²⁵。また、商品先物取引に関しては、経済産業省・農林水産省による検査・監督を金融庁・証券取引等監視委員会と共管とすることを求める意見²⁶があったほか²⁷、一部の外国為替証拠金取引を対象に導入されている不招請勧誘（顧客の側で依頼していないにもかかわらず行われる勧誘）規制²⁸を商品先物取引にも導入すべきとの議論が行われた²⁹。

4. 詐欺的な投資勧誘等に対する規制の強化

平成19年9月の金融商品取引法施行後も、継続的に制度整備が進められている利用者保護施策として、未公開株やファンド等による詐欺的な投資勧誘等への対応が挙げられる。

なお、金融庁金融サービス利用者相談室は、平成25年7～10月期以降、四半期ごとに詐欺的な投資勧誘に関する情報の受付状況を公表しており、件数は各四半期とも、700件から800件程度（平成27年1～3月期は634件（うち被害有り274件））となっている。

（1）未公開株商法

未公開株（非上場会社の株式）を「上場したら価格が2倍になる」などと勧誘して、客観的価値から著しくかい離した高価で販売するという「未公開株商法」による被害は、平成17年（2005年）夏ごろから急激に増加したとされ、高齢者を対象に勧誘が行われているケースが多いとされていた³⁰。

²⁵ 第164回国会参議院財政金融委員会会議録第16号3頁（平18.5.23）

²⁶ この点に関し、与謝野金融担当大臣は「商品先物取引は農産物や鉱物など現物の生産、流通にかかわる施策と密接に関連することから、まずは現在の所管省庁において必要な体制整備を進めるとともに、違反行為の検査監督に厳正に取り組んでいくことが適当と考えている。」との答弁を行った（第164回国会参議院財政金融委員会会議録第18号36頁（平18.6.1））。

²⁷ 参議院では、民主党から「金融商品取引監視委員会設置法案」が提出され、内閣提出法案とともに委員会質疑が行われた。この法案は、「現在の証券取引等監視委員会を根本から改革、強化し、英国に見られる金融当局から独立したF S A、金融サービス機構のような組織を構築することが必要である」との認識の下で提出されたもので、金融商品取引監視委員会の所掌事務に「商品先物取引における投資者保護を十分なものとする」ことが早急に求められていることにかんがみ、商品先物に関する検査・監督権限を加える」こととしていた（第164回国会参議院財政金融委員会会議録第17号2頁（平18.5.30））。

²⁸ 不招請勧誘規制は、外国為替証拠金取引に対する規制強化を図るため、平成16年の金融先物取引法改正で規定され、金融商品取引法に引き継がれたものである。政令では、店頭金融先物取引と、個人顧客を相手方とする店頭デリバティブ取引（平成22年12月の政令改正で追加）を対象としている。

²⁹ 金融商品取引法の審議過程における商品先物取引への不招請勧誘規制の導入に関する議論については、井上涼子「国会審議で浮き彫りにされた商品先物取引の問題性～証券取引法等の一部を改正する法律案～」『立法と調査』第259号（平18.9）参照。なお、平成21年の商品取引所法等改正に伴い、商品先物取引法においても不招請勧誘を禁止する規定が設けられた。

³⁰ 荒井哲朗編著「Q&A投資取引被害救済の実務」（日本加除出版、平成24年）122頁

未公開株を一般投資家に勧誘することは、登録を受けている証券会社であっても、日本証券業協会の自主規制規則（店頭有価証券に関する規則など）により原則として禁止されており、無登録業者が勧誘を含めた金融商品取引業を行うことは、刑事罰をもって禁止されている³¹。しかし、金融庁等による行政処分など、金融商品取引業者に対して行うことができる当局の監督権限は、金融商品取引業者ではない無登録業者には及ばない。そのため、法令違反行為の裁判所による禁止・停止命令（差止め命令）³²など、金融商品取引法上での無登録業者に対する規制手段は限られている。

平成22年（2010年）4月には、内閣府の消費者委員会が「未公開株等投資詐欺被害対策について（提言）」を公表し、「無登録事業者が業として不特定又は多数の消費者に金融商品を販売する行為について、これを無効もしくは取り消すことができる旨を定めることを検討すべきである」と提言した。これを受け、平成23年の金融商品取引法改正では、無登録業者が非上場会社の株式・社債等の売付けを行った場合には、その売買契約を民事上無効とするルールが導入されたほか³³、無登録業者による広告・勧誘行為を禁止し、無登録営業に対する罰則を強化する等の措置が講じられた。

（２）プロ向けファンド

平成18年（2006年）に整備された金融商品取引法では、投資家からの出資を専門家が共同運用するファンドを集団投資スキームとして包括的に規制対象としており、その運用や投資家への販売には金融商品取引業の登録を必要としている³⁴。その際、1名以上のプロ投資家（適格機関投資家）と49名以下のアマ投資家（一般投資家）が出資するファンド（いわゆるプロ向けファンド）の自己募集及び自己運用（適格機関投資家等特例業務）については、金融イノベーションを阻害するような過剰な規制とならないように配慮する観点から、当局への届出をもって行うことが認められ、届出者に対する行為規制も簡素なものとした。

ところが、プロ向けファンドが一般の投資家にも販売が可能なことを悪用して被害を与えるケースが増加し、全国の消費生活センター等における相談件数が2009年度の154件から2012年度には約10倍の1,518件となったほか³⁵、金融庁ウェブサイトに掲載する「問題が

³¹ 無登録営業に対し刑事裁判で有罪判決がなされたものとしては、無登録で海外のIT企業の未公開株売買を仲介した業者の実質的経営者（「無登録で株勧誘 時事評論家有罪 東京地裁判決」『日本経済新聞』（平24.1.28））などの例がある。

³² 裁判所による差止め命令については、平成20年の金融商品取引法改正において、金融庁長官（内閣総理大臣から委任）の申立て権限を、日常的に証券取引を監視している証券取引等監視委員会に再委任することとされ、平成22年の金融商品取引法改正では、差止め命令に違反した法人にも罰則を科すことができるよう両罰規定が設けられた。

³³ 取締法規である業法の違反は、直ちに民事上の効力を否定するものではないとするのが、伝統的な法解釈の態度であったとされる（大迫恵美子「金融商品取引法の改正～無登録業者の未公開株等の売買は無効」『日弁連 消費者問題ニュース』143号）。

³⁴ 持分の売買や投資の勧誘（募集・私募）が第二種金融商品取引業、抛出された金銭等の運用が投資運用業に該当する。

³⁵ 「投資経験の乏しい者に「プロ向けファンド」を販売する業者にご注意！」（平成25年12月19日 独立行政法人国民生活センター）

あると認められた届出者リスト」に掲載された届出者数が全体の2割弱にまで上り³⁶、証券取引等監視委員会の検査でも検査対象の半数以上に問題が認められた³⁷。

このため、平成26年4月の証券取引等監視委員会の建議や消費者委員会の提言で要件の厳格化等の見直しを行うことが求められ、金融審議会での検討³⁸を経て、平成27年の金融商品取引法改正で行為規制の拡充や問題業者への行政対応等の措置が定められた。

(3) その他

平成24年(2012年)に発覚したA I J投資顧問による年金資産運用問題では、厚生年金基金等の資産運用を受託していた投資運用業者が、公益及び投資者保護上重大な法令違反行為等が認められる状況にあるとして行政処分を受け、後に詐欺及び金融商品取引法違反で起訴された。これを受けて、平成25年の金融商品取引法等改正では投資運用業者等への資産運用規制の見直しを行うとともに、厚生年金基金が特定投資家(プロ)になるための要件を限定した³⁹。

また、平成25年(2013年)に発覚したMR I インターナショナルによる資産消失事案など、ファンド販売業者における問題事案の発生を踏まえ、平成26年の金融商品取引法改正では第二種金融商品取引業者に対する規制を強化した。

5. 利用者の相談、苦情処理・紛争解決手続等の整備

(1) 金融庁金融サービス利用者相談室の設置

平成16年(2004年)12月に策定された「金融改革プログラム」では、「利用者への情報提供の充実により利用者と金融商品・サービス提供者との間の情報格差を埋めるとともに、利用者が理解し納得して取引ができる枠組みを整備する」との方針の下、「金融サービス利用者相談室」の設置等が打ち出された。

これを受け、平成17年(2005年)7月、金融庁総務企画局に金融サービス利用者相談室が設置された。相談室には、消費者相談のノウハウや金融の専門的知識を有する金融サービス相談員を配置し、金融サービスに関する利用者からの電話、ファックス、ウェブサイト等を通じた質問・相談・意見等に一元的に対応する。相談内容・対応状況等は体系的に記録・保管するとともに、関係部局に回付し、企画立案・検査・監督等において活用している。ただし、金融機関と利用者との個別取引に係るあっせん・仲介・調停は行わず、業界団体等の紹介や論点整理等のアドバイスを行うことになっている⁴⁰。

³⁶ 金融庁資料「プロ向けファンドに係る問題リスト掲載業者数等の推移」

³⁷ 金融審議会投資運用等に関するワーキンググループ(第2回)配付資料「適格機関投資家等特例業務届出者に関する証券検査の状況」(平成26年10月24日 証券取引等監視委員会証券検査課)

³⁸ 当初、金融庁は適格機関投資家等特例業務において販売可能な投資家の範囲を限定する政令・内閣府令案を作成したが、そのパブリック・コメントの段階で出された意見を踏まえ、平成26年9月に金融審議会に諮問が行われ、平成27年1月に投資運用等に関するワーキング・グループの報告が取りまとめられた。

³⁹ これとは別に、同年に行われた厚生年金保険法等の改正により、厚生年金基金の新設を認めない等、厚生年金基金制度の見直しが行われた。

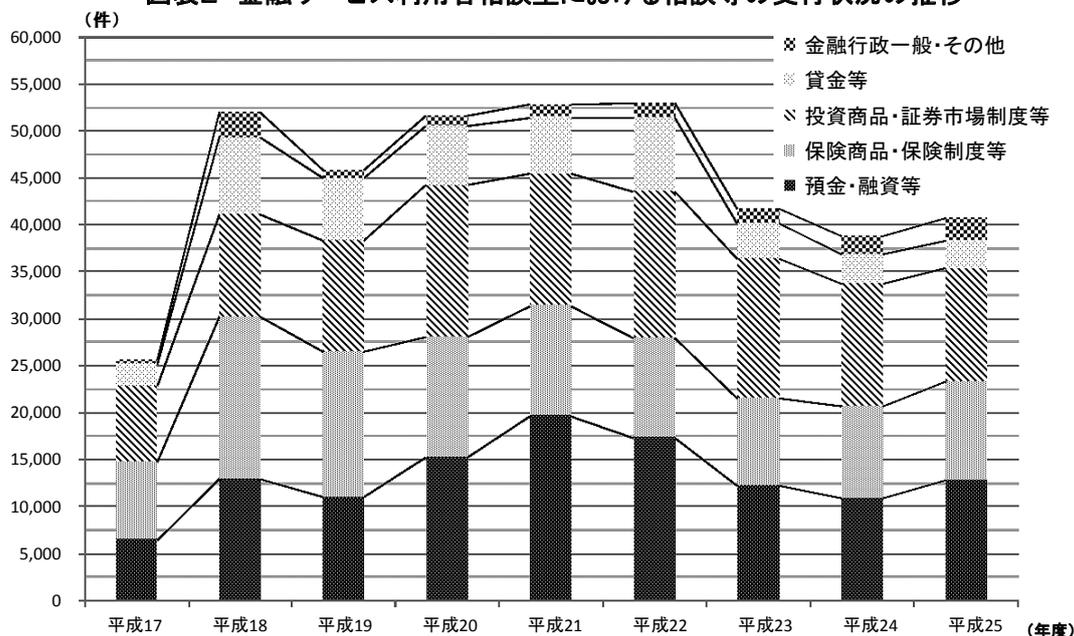
⁴⁰ 「金融庁の1年(平成25事務年度版)」24頁

さらに、平成26年（2014年）5月からは、金融サービス利用に伴うトラブルの発生の未然防止などに向けた事前相談の提供の充実を図るため、「事前相談（予防的なガイド）」の相談窓口を開設している⁴¹。

金融サービス利用者相談室の体制は、平成17年7月の発足当方で16名（うち金融サービス相談員10名）であったが、平成26年度末には32名（うち金融サービス相談員23名）と2倍になっており、平成27年4月以降は金融サービス相談員を2名増員し25名とすることとされた。1日当たりの受付相談件数は約170件となっている。なお、近畿・東海・北海道の各財務局では、金融庁の金融サービス利用者相談室と同様に、一つの窓口で専任の担当者を配置して各種情報提供、相談・質問を受け付ける相談体制が構築されている⁴²。

金融サービス利用者相談室設置以降の相談件数の推移（年度別）は、図表2のとおり推移している。

図表2 金融サービス利用者相談室における相談等の受付状況の推移



(注)平成17年度は、平成17年7月19日から平成18年3月31日まで。

(出所)「金融庁の1年」(平成17事務年度版から平成25事務年度版まで)

(2) 指定紛争解決機関（金融ADR）制度の整備

ア 金融分野における裁判外紛争処理制度の議論の経緯

裁判外紛争処理制度（ADR）は、調停、仲裁、相談、あっせんなど裁判以外の方法で紛争を解決する手段であり、裁判では解決しにくい紛争を柔軟な手続で迅速に解決できる利点があるとされる⁴³。イギリスでは、2000年金融サービス・市場法（F S M A）

⁴¹ 「事前相談（予防的なガイド）」の開設について（平成26年5月23日 金融庁）

⁴² 崎山正夫「金融庁金融サービス利用者相談室における相談の受付状況から見る金融を取り巻く状況」『New Finance』2015年4月号6頁

⁴³ 「きょうのことは ADR」『日本経済新聞』（平13.4.5）

に基づき、それまでに存在していた金融サービスに関わる複数の自主規制機関と各種ADR機関が統合され、金融オンブズマンサービス（FOS）が設立されている⁴⁴。一方、我が国では、全国銀行協会の銀行とりひき相談所⁴⁵、日本証券業協会の証券あっせん・相談センター⁴⁶など、業態別の機関が並立している状況であった。

平成12年（2000年）の金融審答申では、金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について、「将来的な統一的・包括的制度も視野に入れつつ、既存機関の運用面での改善等、現時点で取り得る効果的な方策を早急に実施することが、先ずは重要である」として、機関間連携の強化、手続の透明化、処理事案のフォローアップ体制の充実など5項目の早期実施を求めた。さらに、これらの着実な実施を担保し、業態の枠を超えた情報・意見交換を行うため、金融当局、消費者行政機関、消費者団体、各種自主規制機関・業界団体、弁護士会等の参加する「金融トラブル連絡調整協議会」を設置すべきであるとした。

これを受け、平成12年9月、金融庁に金融トラブル連絡調整協議会が設置され、平成27年（2015年）6月までに49回の会合が開かれている。この間、平成14年（2002年）4月には、現状において実現可能な範囲の下で理想的と考えられる苦情・紛争解決支援手続として「金融分野の業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援のモデル」を策定した。

その後、平成19年（2007年）4月に施行された裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR促進法）⁴⁷に基づく認証や、同年9月に施行された金融商品取引法に基づく認定投資者保護団体⁴⁸の認定を取得する動きも見られた。

イ 指定紛争解決機関制度の創設に向けた検討

平成20年（2008年）6月、金融トラブル連絡調整協議会は「金融分野における裁判外の苦情・紛争解決支援制度（金融ADR）の整備に係る今後の課題について（座長メ

⁴⁴ 犬飼重仁・田中圭子編著『日本版金融オンブズマンへの構想 認定投資者保護団体制度を活かす道』（レクシスネクシス・ジャパン、平成19年）5頁

⁴⁵ 平成22年10月の指定紛争解決機関制度施行に伴い、一般社団法人全国銀行協会が銀行法上の指定紛争解決機関となり、東京の「銀行とりひき相談所」は「全国銀行協会相談室」となった（各地銀行協会が運営する51箇所は引き続き設置されている）。

⁴⁶ 日本証券業協会は、金融商品取引法上の認可金融商品取引業協会（自主規制機関）である。平成4年の証券取引法改正で、自主規制機関の機能強化を図る観点から、法律の定める自主規制機関の業務として苦情相談業務が正式に位置付けられ、平成10年の証券取引法改正ではあっせん制度が導入された（宍戸善一・大崎貞和『ゼミナール金融商品取引法』（日本経済新聞出版社、平成25年）329頁）。なお、平成22年2月に、日本証券業協会ほか4金融商品取引業協会が共同で設立した特定非営利活動法人証券・金融商品あっせん相談センター（FINMAC）に移行した。

⁴⁷ ADR促進法は、裁判外紛争解決手続についての基本理念等を定めるとともに、民間事業者が行う調停、あっせん等（民間紛争解決手続）の業務に関し、法務大臣による認証の制度を設けること等を定めている。認証を受けた民間事業者は、「かいけつサポート」の愛称とロゴマークを使用することが認められており、平成27年6月3日現在、136機関が認証を受けて事業を行っている。

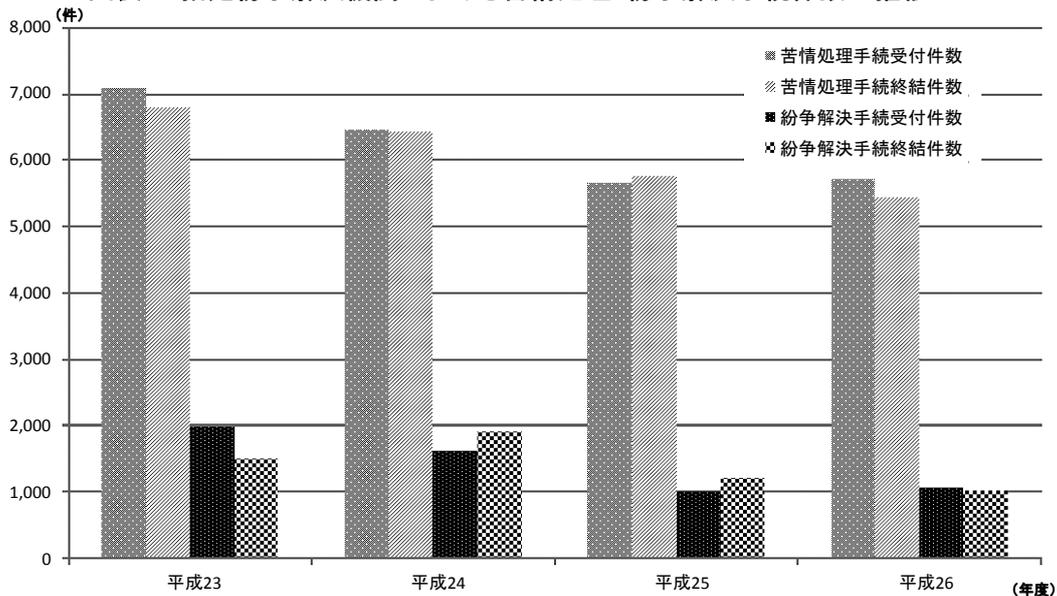
⁴⁸ 認定投資者保護団体は、自主規制機関以外の民間団体による自発的な申請に基づき、認定を行うことにより、当該団体が行う金融分野の苦情解決・あっせん業務の信頼性を確保することを目指す制度である。

モ)」を公表し、金融ADR機関に一定の水準・要件を確保等するための法的整備が必要であるとの意見が消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢を占めたことを明らかにした。これを踏まえ、金融審議会金融分科会第一部会・第二部会合同会合において、金融ADR制度の在り方について具体的な方策の検討が行われ、平成20年12月に報告が取りまとめられた。この報告を受けた平成21年の金融商品取引法等改正により、金融業態ごとに指定紛争解決機関制度を創設するため、各業法に規定を新設した。

指定紛争解決機関がある金融業態については、金融機関（業者）は指定紛争解決機関との間で手続実施基本契約を締結することが義務付けられている⁴⁹。また、紛争解決の申立てがあった場合には、金融機関側に手続応諾義務が課されるほか、紛争解決委員が特別調停案を提示した場合にも金融機関側に原則として受諾する義務が課せられている。

現在、指定紛争解決機関には、一般社団法人生命保険協会、一般社団法人全国銀行協会、一般社団法人信託協会、一般社団法人日本損害保険協会、一般社団法人保険オンブズマン、一般社団法人日本少額短期保険協会、日本貸金業協会及び特定非営利活動法人証券・金融商品あっせん相談センター⁵⁰の8機関が指定されている。これらの機関における苦情処理・紛争解決手続件数の推移は、図表3のとおりである。

図表3 指定紛争解決機関における苦情処理・紛争解決手続件数の推移



(出所)第49回金融トラブル連絡調整協議会(平成27年6月15日)
配付資料「指定紛争解決機関の紛争解決等業務実施状況」

⁴⁹ 指定紛争機関が存在しない業態においては、個別金融機関に苦情処理・紛争解決への対応を求め、利用者保護の充実を図ることとされている（大森泰人ほか『詳説金融ADR制度 [第2版]』（商事法務、平成23年）75頁）。

⁵⁰ 特定非営利活動法人証券・金融商品あっせん相談センターは、第一種金融商品取引業者についての指定紛争解決機関であるとともに、自主規制機関に加入する第二種金融商品取引業者等（指定紛争解決機関が存在しない）についての認定投資者保護団体でもある。また、ADR促進法に基づく認証も受けている。

6. 利用者保護をめぐる今後の課題

(1) 「貯蓄から投資への転換」と利用者保護

我が国では、長期にわたる間接金融中心の金融構造の中で、家計金融資産の過半が預貯金に吸収されてきたこともあり、証券市場による直接金融の機能を高めることが課題として指摘されてきた。累次の金融・資本市場制度改革が、この課題の解決を目指していたことはいうまでもない。特に個人の金融サービス利用者に対して「貯蓄から投資への転換」を促すことによって、多様な金融商品・金融サービスを自らの知識と判断の下で利用できる環境を構築していくためには、制度改革と並行的に進められてきた利用者保護施策の整備は必要かつ不可欠な取組であった。

ただ、今日においても家計金融資産の過半が現金・預金で占められているという事情は変わっていない⁵¹。家計金融資産が預貯金に偏っている背景としては、デフレ経済期の所得環境の悪化等に加えて、金融知識が少ないという要因や、高度成長期の預貯金誘導施策（護送船団方式による破綻回避等）などがあると指摘されている⁵²。これまで以上に投資誘導策を講じていくのであれば、学校段階から社会人・高齢者段階までを通じて、体系的な標準の下での金融経済教育⁵³を推進するなど、金融サービス利用者の知識・対応能力を強化していくことは欠かせない。一方、金融サービス提供業者の側にも、利用者の知識や経験の程度を正確に把握して、より適合性の高い金融商品を選択させるなど、利用者保護のための更なる取組が不可欠となるだろう。

(2) より横断的な金融サービス法制整備の方向性

平成18年の金融商品取引法の制定に際しては、日本版金融ビッグバンと金融商品販売法の制定を「ホップ」、金融商品取引法の制定を「ステップ」、将来の金融サービス法の制定を「ジャンプ」と表現する「ホップ・ステップ・ジャンプ」論が唱えられた⁵⁴。

この「ジャンプ」となる三段目の法制に関しては、イギリスの金融サービス法のように、預貯金や保険商品を含めた包括的・横断的な法制を構築するという考え方も、選択肢の一つではある。ただ、現行法制においても、少なくとも投資性の高い金融商品に関しては、提供する業者の業態にかかわらず、金融商品取引法の定める利用者保護の枠組みが原則と

⁵¹ 2015年3月末の残高では、金融資産1,708兆円のうち現金・預金が883兆円（51.7%）を占めている（「資金循環統計（2015年第1四半期速報）：参考図表」（2015年6月29日 日本銀行調査統計局））。

⁵² 保志泰・矢作大祐「アベノミクスと家計資産～「貯蓄から投資」の実現メカニズムを考える～」『大和総研調査季報』2013年夏季号26頁

⁵³ 金融庁金融研究センターは、平成24年11月以降「金融経済教育研究会」を設置して議論を行い、平成25年4月に報告書を取りまとめた。また、この報告書を基に、金融庁は「最低限身に付けるべき金融リテラシー（4分野・15項目）について」を整理し、同年11月に公表した。

⁵⁴ 栗原脩『金融商品取引法入門』（一般社団法人金融財政事情研究会、平成25年）318頁。例えば、神田秀樹東京大学教授は、金融商品取引法について「ホップ・ステップ・ジャンプで言えば『ステップ』だ。」（「金融商取引法何が変わるのか 下 消費者保護」『日本経済新聞』（平18.6.17））、平成19年に就任した渡辺金融担当大臣は「ホップ・ステップ・ジャンプのうち、金商法はステップの段階。」（「インタビュー 金融行政関連2閣僚に聞く」『ニッキン』2007年10月5日号）と述べている。渡辺大臣は、国会審議でも同様に答弁している（第169回国会衆議院財務金融委員会議録第17号9頁（平20.4.25））。

して適用されるようになってきている。利用者保護上問題となりやすいのは、有価証券やデリバティブ取引等の「投資サービス」の分野であり⁵⁵、日本版金融サービス法の議論の中で目指していた利用者保護の目的は、現行法制によっても十分に達成していると考ええる。

むしろ、新たな金融商品・金融サービスが登場し、それらが金融サービス利用者にとって高いリスク負担を余儀なくされる可能性がある場合には、「投資性の高い金融商品」の範囲に含めて適切な規制を講じていくことが、現実的に必要な方法かと思われる。この観点からは、現行の法制において適用対象外とされている商品・サービスが、金融商品・金融サービスとして規制されているものと実態が変わらない場合には、早期に適用対象とすべきである⁵⁶。規制逃れを許さない実効的な利用者保護の在り方について、引き続き考えていく必要がある。

なお、しばしば議論されてきた商品先物取引に関しては、平成24年金融商品取引法等改正により、証券・金融と商品を一体的に取り扱う総合取引所の制度が整備され、総合取引所の商品デリバティブについては金融商品取引法による規制に一元化された。今後は、取引所の根拠法令が異なることによって、市場に参加する利用者の保護に関して弊害が生じることのないよう留意する必要がある。

そのほか、金融商品販売法や指定紛争解決機関制度といった民事的な解決を促すルールについても、金融サービス利用者と提供業者の情報格差がなお存在する中で、現状に即した改善が継続的に行われるべきである。

(3) 詐欺的な投資勧誘に対する規制の強化・徹底

詐欺的な投資勧誘については、平成25年（2013年）8月に消費者委員会が「詐欺的投資勧誘に関する消費者問題についての建議」を取りまとめ、消費者庁及び金融庁を含む関係省庁に対し、関係法令の執行強化及び制度整備等を求めている。

消費者委員会が公表した調査報告では、「詐欺的な勧誘を行う商材が多様化し、未公開株、公社債や集団投資スキーム（ファンド）を扱った詐欺的投資勧誘が多く見られる一方で、（中略）新たな商材が次々と現れている」⁵⁷と指摘されている。未公開株商法など、既に累次にわたる規制強化が行われているものも少なくないが、引き続き利用者・消費者への注意喚起・情報提供も含め、対策を講じていく必要がある。省庁間の垣根を越えて、消費者保護に万全を期す取組が必要である。

（ふじい かずや）

⁵⁵ この点について、神田秀樹東京大学教授も「実際には銀行商品分野や保険商品分野は今もう隙間がないんです。今、隙間があるのは金融商品取引法制がカバーしている投資商品分野なのです。」との認識を示している（「金融IT対談」『金融ITフォーカス』2013年12月号4頁）。

⁵⁶ 例えば、平成24年から25年に掛けて問題が顕在化した「医療機関債」は、金融商品取引法上の有価証券ではない。この点については、警察庁が厚生労働省に対し、金融庁と協議し、医療機関債を有価証券に指定するよう法整備を要請したと報じられている（「医療機関債を「有価証券」に 警察庁が法整備要請」『日本経済新聞』（平25.2.28））。

⁵⁷ 「詐欺的投資勧誘に関する消費者問題についての調査報告」（平成25年8月 消費者委員会）8頁