

ビッグバンと金融サービス法

要約

大蔵省は、通常国会に金融商品販売・勧誘ルールに関する法案を提出し、2000年前半の施行を目指している。これと同時に、幅広く消費者のトラブルに対応する消費者契約法も通常国会に提出される。これらの法律は、事業者（金融機関）と利用者の関係をより対等なものとし、利用者の利益の保護とトラブルの防止を図ろうとするものである。金融機関はこうした法律を遵守することが求められ、利用者の立場に立って商品を提供するという姿勢がより重要になる。

はじめに

規制緩和により投信の銀行窓販が開始される等、日本版ビッグバンの進展が個人の金融機関利用者にも身近に感じられるようになってきている。このように規制緩和が進展する一方で、法律の整備や利用者保護への取組みは遅れていると指摘されてきた。しかし、ここへきてようやく「日本版金融サービス法」や「消費者契約法」の骨子が公表され、利用者保護の枠組みが示されるようになってきた。

このレポートでは、法制等も含め、現状の日本の利用者保護の問題点と今後導入される予定の金融サービス法の概要についてとりあげてみたい。

金融サービス法導入の背景

「金融サービス法」という法律は、イギリスで1986年のビッグバンとともに制定されたものである。イギリスの金融サービス法の特徴は、資産運用に関する広範な領域をカバーしていること、詐欺行為や誤解を招く商品説明を禁止するなど利用者保護に関する規定が盛り込まれていることである。

これに対して、現在の日本の法体系は、銀行法、証券取引法、保険業法等、各業態別に業法が存在しており、規制も業態別に行なわれている（第1表）。これらの業態別の法律においても、一定の利用者保護等の規制が定められているが、以下のような問題点があることが指摘されている。

業態毎・商品毎に規制がまちまちであること、既存の業態の枠にあてはまらない新規の商品に関する規制ができない、業態に対する規制が中心で、不正な取引について業者を罰する等の措置はあっても、利用者の私法上の救済という面については不十分であること、等である。

こうした問題点を克服するためには、現在のような

第1表 日本・米国・英国の金融法制の比較

	日本	米国	英国	
			現行	改革後
中核法規	銀行分野	銀行法	銀行法	金融サービス市場法
	証券分野	証券取引法	証券法 証券取引所法	
	商品分野	商品取引所法	商品取引所法	
	保険分野	保険業法	保険法（州法）	
個別業法 / 包括法	個別業法	個別業法	包括法 + 一部 個別業法	包括法
証券分野の規制法と対象商品	証券取引法 「有価証券」	証券法・証券取引所法 「有価証券」	金融サービス法 「投資物件」	金融サービス市場法 「投資物件」
対象商品の範囲	狭い	広い	非常に広い	金融商品すべて
対象業者	原則証券業者	証券を取扱う業者	投資業者	金融サービス業者

資料 日経金融新聞1999年1月27日より引用

業態別に規制するやり方から、金融サービスの機能に着目し金融商品の販売については同一の規制を適用する方向に転換する必要がある。それを実行するためには、業態を横断するような法制が必要だとして、金融サービス法の導入が検討されることとなったのである。

欧米の利用者保護のあり方

日本版金融サービス法における利用者保護の概要をみる前に、欧米における利用者保護はどのようなになっているかをみておこう。

イギリスでは、先に述べたように、86年のビッグバンとともに金融サービス法が制定されたが、97年5月のブレア労働党政権の発足により、第二次ビッグバンともいえる金融・証券制度の改革が進められている。それにともない、金融サービス法は、銀行業や保険業もカバーする「金融サービス市場法」という一本の法律に統合されることとなった。

この改革により、預金や純保障生命保険、損害保険も金融サービスに含まれ、これらを扱う金融機関を一元的に規制する、従来、金融機関の規制・監督を行っていたイングランド銀行等の9つの機関がFSAという一つの団体に統合され、金融機関に対する営業停止、罰金、刑事訴追等の権限も拡大した、利用者保護に関して、オンブズマン制度や補償機関等も統合され一つになることとなっている。

つまり、どのような金融機関であるかにかかわらず、金融サービスを提供する業者は、同じ法律により規制され、同じ規制・監督機関による規制を受け、利用者にトラブルがあった際には、同じ団体が相談にのるということになるのである。

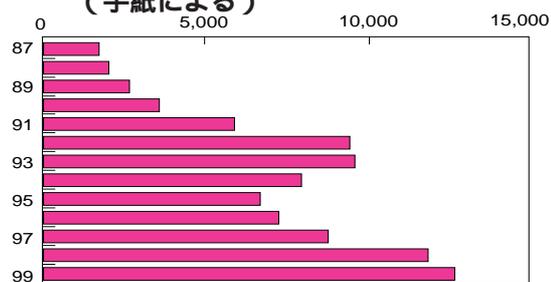
この制度のもとでは、利用者が金融機関に対して不満を持つ時には、次のような手順で苦情の申し立てを行うこととなっている。まず最初に、利用者は取引をしている金融機関に苦情を

述べる必要がある。各金融機関は、苦情処理の手順について明確に規定することが義務づけられている。金融機関が回答してこない場合や、処理に満足いかない場合は、オンブズマンという組織に案件を持ち込むことができる。利用者はオンブズマンの決定に不満がある場合には、正式な訴訟に持ち込むことができるが、業者は利用者の主張に沿った判断が下された場合はそれに従わなければならない。

従来は、銀行に対して苦情がある場合には銀行オンブズマンに、保険会社に対して苦情がある場合には保険オンブズマンに連絡しなければならなかったが、新しい制度では、金融機関に何らかの苦情があれば、金融機関の種類をとわず、統一されたオンブズマンに申立を行うことができるようになる。

こうした制度を利用する人の数は年々増加している。銀行オンブズマンを例にとると、電話による消費者からの苦情や問い合わせの件数は年々増加しており、99年には12,713件の苦情の手紙が寄せられた。

第1図 銀行オンブズマンに寄せられた苦情件数
(手紙による)



資料 銀行オンブズマン「アニュアルレポート1998-1999」
(注) 前年10月～今年9月まで

アメリカにおいては、イギリスのような包括・横断的な金融サービス法は存在しない。日本と同様、業態別に銀行法、証券法、商品取引所法、保険法等の法体系がしかれているが、制度の運営を機動的に行っていること、頻繁に法律の改定や解釈に関して議会や裁判で活発な議

論を行っていることが日本と異なる。また、SEC（証券取引委員会）が証券と認定される商品に関して幅広く監視を行うことにより、利用者保護を実現しているといわれる。

日本版金融サービス法の制定へ

日本版金融サービス法については、蔵相の諮問機関である金融審議会が議論を進めてきた。昨年12月に、金融審議会第一部会は金融機関の利用者保護に向けた「金融商品販売・勧誘ルール」の骨格を固めた。大蔵省はこの報告を受け、通常国会に金融商品の販売・勧誘ルールに関する新しい法案を提出し、2000年度前半の施行を目指している。

イギリスのように業態法そのものを一本化するのではなく、利用者保護に関する部分のみを法律化するのであるが、大蔵省は、このルールを金融サービス法の中核に位置づけている。新法は、販売・勧誘に関してすべての業態を網羅し、対象となる商品も業態の枠を超えることとなる。

今回まとまった金融商品販売・勧誘ルールのポイントは、金融機関に金融商品の詳細な説明を義務づけた点である（第2図）。説明の対象となるのは、株式や預金、保険等であり、説明が義務づけられる内容は、将来顧客が受け取る収益の変動や、元本割れの可能性等についてである。一方的な訪問や電話等、不適切な勧誘の防止策としては、商品の勧誘に関する社内規定を整備することが義務づけられ、基本方針については公表が求められる。

金融商品を販売する業者が義務づけられている利用者への説明を行わない等法律に違反した場合には、利用者は損害賠償責任を問うことができる。ただし、この場合、裁判所に訴える以外の方法がない。裁判の場合、判決が出るまでに時間がかかるといったこともあり、金融審議会第一部会では、今後イギリスにおけるオンブ

ズマン制度等について本格的な検討を開始することとしている。

これと並行して、詐欺や暴力によって成立した販売契約は無効とされる消費者契約法も通常国会に提出される（第3図）。消費者契約法は、金融商品だけでなく、その他の商品も含め消費者のトラブルに対応するものである。

消費者契約に関する法律としては、訪問販売法や割賦販売法などがあり、消費者トラブルには民法を中心にこれらの法律で対応している。しかし、近年、規制緩和や国際化の進展等により、新たな商品やサービスが増大し、既存の法律だけでは十分な対応ができないといった金融の世界と同様の問題が様々な分野で発生している。「消費者契約法」は、金融サービス法同様、消費者と事業者の契約をより対等なものとし、消費者の利益の保護と契約トラブルの防止・解決を図ろうとするものである。

日常業務への影響

では、具体的にこれらの法律の制定で、金融機関の日常業務にはどのような影響がでてくるのであろうか。

新法は、有価証券、預金、保険、信託商品等幅広い商品を対象としており、これらの商品を販売する際には、利用者に対して詳しい説明を行う必要がある。特に、金融商品から得られる収益が変動したり、元本割れの可能性がある場合には、そうした可能性を引き起こす要因等について、利用者に理解してもらう必要がある。外貨預金や投資信託、積立型保険等がこれに該当する商品であろう。

消費者契約法には、「将来の見込みについて断定的な判断を示す行為」により契約を行った場合、消費者はその契約を取り消すことができるとされている（第3図）。これは、バブル時の変額保険の販売にみられたように、「この商品は必ず儲かる」等といった商品を販売すること

をさす。

また、消費者を困惑させる行為として、訪問販売時に住居等から退出しないことなどが挙げられている。利用者のいやがるような、執拗な勧誘はいけないということである。

これらの事柄は、金融機関であれば常日頃から留意しているであろうものも含まれており、特に新しいルールが導入されたからといってこれまでと大きく変わるといったことではないかもしれない。ただ、商品の内容に関する理解の度合い等は利用者によって異なることも考えられ、収益性が変動するような金融商品の提供を行う際には、十分な説明を行う必要がある。

おわりに

ビッグバンは、金融市場の規制を緩和し、自

由な取引によって市場の効率性を高めることを目的としている。このような状況下で発生する問題から利用者を保護するために、金融サービス法等が定められているのである。

かつてイギリスの銀行を訪問した際に、窓口の職員が常に法律を念頭におき利用者に接しようとしている姿が印象的であった。法律を守らない場合には罰則規定があるということもあろうが、利用者に対して的確な商品を理解してもらったうえで提供したいという意欲も感じられた。金融機関にとっては、常に利用者の立場にたって金融商品を提供しようという努力が求められることとなろう。

(重頭 ユカリ)

第2図 金融商品の販売・勧誘ルールのポイント

(1) 説明業務の明確化と民事上の効果

金融商品の販売に際して、販売業者に一定の説明義務を課し、これに違反した場合に損害賠償義務が生じることを明確にする。

金融商品のリスクに関する説明義務の内容
顧客のリスク判断にとって重要な事項についての説明義務を課し、金融商品の収益の変動や元本割れの可能性を商品の仕組みにそって説明することを求める。

対象となる商品の範囲

有価証券、預金、保険、信託商品、抵当証券、金融先物・オプション取引など幅広く対象にする。ただし、郵便貯金、簡易保険は今後の検討課題。

販売業者の範囲

対象となる金融商品の販売行為を業として行う者を広く対象とする。

(2) 販売業者のコンプライアンス(内部管理)体制の整備

販売業者に対し、勧誘に関する社内規定の整備・遵守を義務づけるとともに、同規定の基本的な方針について公表等を義務づける。

第3図 消費者契約法(案)のポイント

(1) 消費者の契約取消権を新設

事業者が、契約の締結の勧誘に際し、消費者の判断に影響を及ぼす重要なものにつき、下記の行為によって消費者を誤認させたときは、消費者はその契約を取り消すことができる。

不実のことを告げる行為

将来の見込みについて断定的な判断を示す行為

告知した事実と密接に関連する消費者に不利益な事実を故意に告げない行為

事業者が、契約の締結の勧誘に際し、下記の行為によって消費者を混乱させたときは、消費者はその契約を取り消すことができる。

消費者が、事業者に対し、その住居または就業場所から退去するように求める旨の意思を示したにもかかわらず、これらの場所から退去しない行為

消費者が、事業者に対し、勧誘を受けている場所から退去したい旨の意思を示したにもかかわらず、消費者の退去を困難にする行為

(2) 無効とすべき不当条項リストを新設

(3) 消費者契約の当事者の努力規定

事業者は、契約時に消費者に必要な情報を提供しよう努めるものとする。