

平成19事務年度金融商品取引業者等向け監督方針

I. 基本的考え方

1. 現状認識

間接金融に偏重している我が国の金融の流れが直接金融や市場型間接金融にシフトする、いわゆる「貯蓄から投資へ」の流れを加速するとともに、国際的なプレゼンスが低下傾向にある我が国金融・資本市場を活性化させ、国際競争力の強化を実現することが重要な課題となっている。これまでの金融・資本市場改革の取組みを更に進め、我が国金融・資本市場の裾野を拡大することにより、内外の市場参加者にとって魅力ある市場を構築していくことが求められる。また、金融システムの安定、利用者保護、公正で透明な市場の確立と維持といった金融行政の三つの分野について一定の枠組み整備が進み、実態面でも一定の改善がみられる中で、各金融機関の自助努力の重要性が従来以上に増してきている。こうした背景の下、金融行政における大きな課題の一つに、金融規制の質的向上(ベター・レギュレーション)の実現がある。

本年9月末より、金融商品取引法が施行されるが、横断的かつ包括的な利用者保護ルールの整備と金融イノベーションの促進を目指す同法の規定が、より良い規制環境の中で円滑かつ適切に実施に移されることが重要である。そのため、以下の基本的考え方に基づき、重点事項について集中的かつ的確な監督対応を行っていくこととする。

なお、金融商品取引法制の施行までは、証券会社等に対し、引き続き「平成18事務年度証券会社等向けの監督方針」に基づく監督を行うこととする。

2. 規制の質的向上(ベター・レギュレーション)の実現

金融商品取引業者等に対する監督においては、規制の質的向上(ベター・レギュレーション)の実現を図るため、以下の4点について、監督手法の面における取組みが必要であり、そのため、①金融商品取引業者等との対話の充実、②当局からの情報発信の強化、③海外当局との連携強化、④調査機能の強化による市場動向の的確な把握、⑤職員の資質向上、に取り組んでいくこととする。

(1) ルール・ベースの監督とプリンシプル・ベースの監督の最適な組合せ

ルール・ベースの監督とプリンシプル・ベースの監督は、二者択一のものではなく相互補完的なものであるという認識の下、それぞれの監督手法が有効な分野を見極め、(例えば行政権限に基づく不利益処分を行う場合はルール・ベース、金融商品取引業者等の態勢整備を促

す場合や新しい金融商品や取引手法が次々出現する場合はプリンシプル・ベースなど、)これらを最善な形で組み合わせることによって、全体としての規制の実効性を高めていくこととする。その際、法令の適用に係る方針等を必要に応じて監督指針等において明確にするとともに、金融商品取引業者等との対話等を通じて、ルールの背景にある考え方や趣旨(プリンシプル)に関する理解の共有に努める。

(2) 行政資源の有効活用による優先課題への対応

限られた行政資源を有効に活用し、より良い規制環境を実現するためには、優先順位の高いテーマを見極めた上で、そこに優先的に資源を投入することが重要である。継続的なモニタリングや対話等を通じて、金融商品取引業者等の経営状況や市場動向に関する情報を的確に把握・分析することにより、業務運営上のリスクが将来顕在化する可能性が高いと考えられる分野を可能な限り迅速に見極め、当該分野へ監督上の資源を振り向ける。

(3) 金融商品取引業者等のインセンティブの重視・自助努力の尊重

金融商品取引業者等の経営管理は経営者により主体的に行われるべきものであることを踏まえ、その自主的な努力を尊重するよう配慮するとともに、可能な限り、金融商品取引業者等自身が進んで経営改善に努めるよう促すことを重視した監督上の対応を行う。

(4) 行政対応の透明性の向上

行政対応の透明性・予測可能性を一層向上させるために、引き続き各種の指針・方針等の公表を行うほか、金融商品取引業者等との対話を通じた十分な意思疎通に努める。

II. 重点事項

1. 金融商品取引業者の監督の重点項目

(1) 適正な業務運営態勢、人的構成の確保

① 円滑かつ厳正な登録事務の履行

金融商品取引業者の登録事務は、現在金融商品取引業を行っている者の業務の継続性を阻害することのないよう迅速かつ円滑に行う必要があると同時に、当該登録事務を主として担う財務局等においては、利用者保護上問題のある不適格な業者を排除するため厳正に行われることが必要である。財務局等においては、登録申請者に係る以下の4つの点に留意しつつ、適切な対応を行っていくことが重要であり、金融庁としても必要な協力を行うこととする。

- ・ 金融商品取引法施行前に行っていた証券業等規制対象業務を継続する場合には、当該業務を遂行するために必要な人員確保の状況等に特段の変更がないか。
- ・ 登録後、他の規制対象業種に業務を拡大する場合、または新たに規制対象となる業務を行う場合には、これら業務を遂行するために必要な人員等が確保されているか。

- ・ 新たに内閣府令、監督指針に示された項目に照らし、金融商品取引業を適確に遂行するに足りる人的構成を有しないと認められる者でないか。
- ・ 金融商品取引業協会に加入する予定がなく、又は金融商品取引所の会員若しくは取引参加者となる予定のない業者について、協会等の規則を考慮した適切な社内規則の策定がなされているか。

②金融商品取引業者の態勢整備等

金融商品取引業を遂行する適切な業務運営態勢や人的構成は、金融商品取引業者自身が自らの責任において、常時その確保に努めるべきものである。従って、各金融商品取引業者においては、財務局等の登録後においても、内閣府令や監督指針に示された原則を踏まえつつ、適切な経営管理と役員又は使用人選任手続きの確保等のための態勢整備に努めることが重要である。

(2)高度で強固な法令等遵守態勢・リスク管理態勢の整備

金融商品取引業者が高い自己規律の下で、健全かつ適切な業務運営を行うためには、まずは経営者の法令等遵守意識の向上や法令等遵守に対する積極的な関与が図られる必要がある。その上で、法令等遵守部門やリスク管理部門がその役割を適切に果たしていくことが重要である。

①法令等遵守態勢の検証

総合的なヒアリング等を通じて、引き続き経営者の法令等遵守意識の向上や法令等遵守態勢の整備に向けた取組み状況及び運用状況を重点的に検証することとする。また、行政処分後の改善状況のフォローアップ等を通じて、金融商品取引業者の法令等遵守態勢の適切性・実効性について検証することとする。

②リスク管理態勢の検証

市場リスク、信用リスクのみならず、システムリスクや事務リスク(役職員が事故・不正等を起こすことにより会社が損失を被るリスク)についても、法令の求めるところに応じ、適切な管理が行われることが重要である。また、金融商品取引業者の業務の多様化・複雑化による潜在的な利益相反の増加等に伴い、法的リスクや風評リスクの適切な管理の重要性も増していると考えられる。こうした認識に基づき、金融商品取引業者によるリスク管理態勢について、総合的なヒアリング等を通じて検証していくこととする。

③内部監査部門の検証

経営者が社内で法令等の遵守を徹底し、あるいは、リスクを適切に管理する上では、法令等遵守態勢及びリスク管理態勢の整備に加えて、これらが適切に機能しているかを社内で検証すべき内部監査部門が果たすべき役割は大きいものと考えられる。特に、業務が大規模又は複雑になるほど経営者の目が十分に行き届かなくなるおそれがあることから、これらの部門の重要性は増すと考えられる。こうした認識に基づき、法令等遵守態勢やリスク管理態勢を検証する際には、併せて内部監査計画・内部監査報告書等に基づく内部監査の実施状況についてのヒアリング等を通じ、内部監査態勢が実効性のあるものになっているか、特に、法令等遵守態勢及びリスク管理態勢の実効性についての同部門による検証が適切になされているかどうか検証することとする。

(3)利用者保護

①適切な勧誘・説明の確保

金融商品取引法では、適切な利用者保護とリスク・キャピタルの供給の円滑化を両立させる等の観点から、投資家を特定投資家(プロ)と一般投資家(アマ)に区分し、金融商品取引業者が一般投資家との間で取引を行う場合には、利用者保護の観点から十分な行為規制を適用し、特定投資家との間で取引を行う場合には、多くの行為規制を適用除外することとしている。

こうした規定を踏まえ、引き続きヒアリング等を通じて、以下のような点について、実際に金融商品取引業者が取扱う商品・サービスに則して検証し、問題があると認められる場合には、監督上の厳正な対応を行うこととする。

- ・ 特定投資家と一般投資家を区分するための適切な審査を行った上で、顧客属性、顧客の理解力、取引の目的等を適切に把握し、それらの情報及び金融商品の特性に照らした適正な勧誘・説明が行われているか。
- ・ 勧誘の際に利用する販売用資料(広告等)においては、リスク情報や手数料情報等について明確で分かりやすい表示が行われているか。

②金融商品取引業者の態勢整備等

上記のような適切な勧誘・説明が行われ、適切な利用者保護が図られるためには、金融商品取引業者による以下のような社内態勢の整備が重要である。

- ・ 特定投資家と一般投資家の区分に関する審査態勢、及びその適正性を事後的に検証する社内態勢
- ・ 適合性原則の遵守のための顧客管理態勢・社内研修等
- ・ 広告等審査態勢
- ・ 顧客からの相談・苦情に対し、利用者の目線に立って誠実かつ適切に対応する態勢

また、金融商品が高度化・複雑化し、新たな商品が次々に登場する中にあるのは、全ての金融商品についての利用者保護ルールを予め詳細に定めることは不可能であり、各社が適切な態勢整備を図り、法令で示された原則に基づき、利用者保護のための自主的な取組みを進めていくことが重要となる。当局としては、こうした自主的な取組みを尊重しつつ、態勢面での整備状況を検証していくこととする。

(4)顧客情報管理

①顧客情報管理の確保

金融商品取引法施行後は、原則として一つの登録によって複数の業を行い得ることになるため、金融商品取引業者における業務の多様化の進展が予想される。そうした中において、個人情報をはじめ、法人情報を含めた顧客情報の漏えい、滅失又はき損が発生していないか、特にグループ間での不当な共有がなされていないか注視し、必要に応じ、金融商品取引法や個人情報保護法等に基づく監督上の対応を行っていくこととする。

②金融商品取引業者の態勢整備等

顧客情報の適切な管理は、個人情報の保護のみならず、グループ間での利益相反の防止やインサイダー取引の防止等の観点からも重要な論点である。金融商品取引業者において、これらの観点も踏まえた顧客情報の適切な管理態勢が構築されているかを検証する。

(5) 金融コングロマリットの経営管理

金融のコングロマリット化が進展し、金融商品取引業者の業務が多様化する中で、金融商品取引業者を含むグループにおいて、潜在的な利益相反や、リスクの集中、偏在、伝播の管理、グループ内取引の適切性確保の取組みがより一層重要になってきている。

そのため、金融商品取引業者を含む金融コングロマリットに対し、「金融コングロマリット監督指針」等を踏まえたグループの経営管理態勢等についての検証を行うこととする。

2. 各業種における監督の重点項目

(1) 第一種金融商品取引業を行う者について特に留意すべき事項

第一種金融商品取引業を行う者においては、従来証券会社が求められていたものと同等の、あるいは新規の規制や業務の多様化を踏まえたそれ以上の強固な経営管理態勢、法令等遵守態勢、及びリスク管理態勢の構築が求められる。

そのため、以下の点に特に留意し、検査結果やモニタリング調査、相談・苦情を端緒とした検証を行い、必要な監督上の対応を行うこととする。

① 業務の適切性の確保

- ・ 証券会社には新たに導入される広告規制に照らし、有価証券関連業に関する広告が適正になされているか。
- ・ 店頭金融先物取引業においては、不招請勧誘や再勧誘が行われていないか。元本超過損リスクの説明等が顧客に適切になされているか。
- ・ 自己資本規制比率は正確な算出方法により算出されているか。法令に定める水準を下回っていないか。変動が大きい場合に適切な対応が検討されているか。また、国際的に活動する金融商品取引業者グループにおいては、金融コングロマリット監督指針や銀行持株会社告示に基づき、グループベースの自己資本が適切に算出され、管理されているか。

② 金融商品取引業者の態勢整備等

- ・ 有価証券関連業を行う場合には、「証券会社の市場仲介機能等に関する懇談会 論点整理」を踏まえ、①オペレーションの信頼性の向上、②発行体に対するチェック機能の発揮、③投資家に対するチェック機能の発揮、④市場プレイヤーとしての自己規律の維持に関して日本証券業協会等で策定された自主ルール等に基づき、社内態勢の整備等の対応が適切になされているか。
- ・ グループにおいて投資銀行業務、プリンシパル投資業務等を行っている場合には、金融商品取引業者と顧客又は顧客間で利益が相反する状況が生じ得ることから、これを適切に管理するための措置が講じられているか。

(2) 第二種金融商品取引業を行う者について特に留意すべき事項

いわゆる集団投資スキーム(ファンド)の持分に係る権利の販売・勧誘又は募集若しくは私募を行う者の中には、法施行以前には当局の監督対象となっていなかった者、透明性・流動性が低く、投資者にとってその実態把握や評価が極めて困難なファンドを取り扱う者があると

考えられる。

そうしたことを踏まえ、これら権利を取り扱う金融商品取引業者の監督においては、当該権利に係る組合契約等の概要や、当該ファンドが現に行っている事業の概要、当該契約に基づく権利のリスクに関する事項を適切に把握することとし、これらの説明が出資者等に対して十分になされているかについて留意するものとする。また、その業務の実態が特定商取引法における連鎖販売業あるいはそれに類似する取引と思われる場合には、関係当局とも適切に連携を図り、必要な対応を行うこととする。

(3) 投資運用業を行う者について特に留意すべき事項

投資信託委託業、投資法人資産運用業、投資一任業、及びいわゆる集団投資スキームの自己運用業については、引き続き顧客に対する忠実義務や善管注意義務の違反行為の有無について、以下の点に留意しつつ厳正な検証を行い、必要な監督上の対応を行うこととする。

- ・ 運用財産の管理・運用や取引の執行に係る適正な業務執行体制が構築されているか。
- ・ 恣意的な前提を設けたシミュレーションによる誤解を生ぜしめる表示など、不適切な広告等を行っていないか。
- ・ 不動産関連ファンド運用業者については、不動産市場における金融市場との連関の強まり（金融商品化）、海外市場との連関の強まり（グローバル化）、リスクマネーの供給の拡大といった変化に十分留意し、適正な価格形成機能が発揮されるよう、不動産取得及び売却の際のデューデリジェンス態勢や利益相反取引の防止態勢について、必要な検証及び監督対応を行っていくこととする。なお、こうした監督は個別の不動産価格に影響を与えること等を企図するものではないことに留意する必要がある。

(4) 投資助言・代理業を行う者について特に留意すべき事項

投資助言・代理業については、助言実績等が著しく優れていることを根拠なく表示するなどの誤解を生ぜしめる広告等を行っていないか、二以上の所属業者から投資顧問契約又は投資一任契約の代理・媒介業を受託する場合に、利用者保護の観点から必要な説明をしているか等について留意して検証し、必要な監督上の対応を行うこととする。

3. ファンドについて留意すべき事項

いわゆる集団投資スキーム（ファンド）に係る権利について募集（私募）又は運用等を行う業者の中には多様な者が含まれると考えられる。例えば、上記の第二種金融商品取引業や投資運用業を行う者に該当するものもあれば、届出を行って適格機関投資家等特例業務（機関投資家＋49人以下の一般投資家を出資者とする各種組合スキームの自己募集業又は運用業）を行う者もあり、そのような業者については、行為規制や監督権限が限定的なものとなっている。

ファンドについては、一方で、その多様性の適切な発揮を通じて、厚みのある市場の形成、金融イノベーションの促進、我が国金融・資本市場の国際化への貢献が期待される場所であるが、他方で、特定の潜在的なリスクを有すると考えられる。

そのため、2007年のサミット財務大臣会合、及びハイリゲンダム・サミット首脳会合といった国際的な場における議論も踏まえつつ、例えば我が国に投資者が存在しない外国のファンドの取

扱業者については、一般的な動向や業界内の実務慣行の見直し・強化を注視し、カウンターパーティー（取引の相手方の金融商品取引業者等）におけるリスク管理等のモニタリングを行うなどの対応をし、他方、登録や届出が義務付けられる監督対象のファンド取扱い業者については、利用者保護等の観点から十分な実態把握をした上で、適切な監督を行うこととする。このように、ファンドは様々な運用形態に応じて、そのリスクの所在を可能な限り迅速に見極め、監督上の資源を振り向けることが求められている。

監督指針では、登録や届出が義務付けられる監督対象のファンド運用業者（投資運用業や適格機関投資家等特例業務（自己運用業）を行う者）について、①ファンド名、②ファンドの類型、③運用財産総額の3点のモニタリング調査を行うこととしている。こうした調査を通じて全体的な動向を把握するとともに、これを契機として業者との対話を進め、業界の実態を常時把握、調査・分析し、将来のリスクの顕在化を見越した早めの対応を行っていくこととする。

4. 登録金融機関の監督の重点項目

(1) 優越的地位の濫用防止

金融商品取引法施行後、金融機関は登録金融機関業務としてデリバティブ取引等を扱う一方で、金融機関として融資等の取引を行うことが予想される。こうした中で、平成17年12月に公正取引委員会からの排除勧告があった銀行の事例も踏まえ、以下の点について、金融商品取引法の観点からも必要な監督を行うこととする。

① 優越的地位の濫用防止

- ・ 登録金融機関が顧客に対し、金融商品取引契約の締結に応じない場合には融資を取りやめる旨を示唆する、あるいは登録金融機関として行う業務の競争者との間で金融商品取引契約を締結する場合には、融資を取りやめる旨を示唆するなどの優越的地位の濫用を行っているか。

② 登録金融機関の態勢整備等

- ・ 責任部署の設置、研修の実施、苦情相談に係る適切な対応など、優越的地位の濫用防止のための必要な態勢整備を行っているか。

(2) 投資信託等の販売における留意点

登録金融機関が投資信託等リスクのある金融商品を扱う場合には、預金等との誤認防止に努める必要があり、そのためにも、登録金融機関において、金融商品取引法等に基づく適切な勧誘・説明がなされているかについて必要な監督を行うこととする。また、金融商品の取引において過誤があった場合等には、法令等に基づき、顧客に対し誠実かつ公正な対応を行うこととなっているかについて留意して監督を行うこととする。

(3) 社内における情報管理態勢

優越的地位の濫用防止や利益相反防止等の観点から、登録金融機関の社内で適切な情報管理態勢が整備されていることが重要となる。特に、クレジットデリバティブ取引を扱う部門と融資部門との間での情報管理や、利益相反防止の実効性等について検証していくこととする。

5. 無登録、無届業者に関する重点項目

金融商品取引法はこれまでの業法の間隙に存在した多様な業者を新たに規制の枠内に含め、利用者保護の徹底を図るものである。これら業者の中には、故意又は過失により、法施行後も、登録又は届出を行わずに業務を継続する者が現れるものと考えられる。

こうした業者の存在を、苦情・相談等によって把握した場合には、当該業者に対し、かかる行為を直ちに中止するよう文書等で警告を行うとともに、過失による場合には、まずは速やかに金融商品取引法上の登録申請又は届出を行わせることとする。また、故意による場合等には、直ちに捜査当局への連絡等を行い、利用者被害の発生・拡大を防止するための措置を講ずることとする。

Ⅲ. 監督手法

1. 検査・監視部局との適切な連携の確保

監督局と証券取引等監視委員会事務局等の間で適切な役割分担の下、監督を通じて把握した検査に有効な情報や、検査を通じて把握された監督に有効な情報を交換することによって、相互の問題意識や情報を共有するなど、適切な連携を図ることとする。

2. 自主規制機関等との連携

日本証券業協会等においては、「証券会社の市場仲介機能等に関する懇談会 論点整理」を踏まえた自主ルールの策定等の取組みが進められているところであるが、引き続きその取組み状況をフォローアップするとともに、同論点整理を踏まえた自主ルールについての、金融商品取引業者等の遵守状況の検証について、適切な連携を図っていくこととする。特に、公正かつ透明性の高い市場を確立するためには、市場プレイヤーである証券会社等の倫理規範の確立が重要であり、そのための自主規制機関の取組みに協力していくこととする。

また、金融商品取引法の施行に当たり、規制の質的向上に取り組む中で、同法により拡充された自主規制機能が有効に発揮され、横断的かつ包括的な利用者保護ルールの整備という同法の趣旨が、自主規制のレベルでも実現されることが重要である。そのため、「金融商品取引業協会のあり方について(中間論点整理)」を踏まえた各協会の取組みを適切にフォローアップし、必要な協力を行っていくこととする。特に、各自主規制機関の、あるいは業態横断的な苦情解決のための態勢整備について、適切な連携を図ることとする。

金融商品取引業からの暴力団等の排除に関し、証券保安連絡会を通じた関係機関との連携を図るなど、適切な連携を進めていくこととする。

認定投資者保護団体については、その認定に係る基準その他の必要事項を定め、同認定制度が利用者保護の観点から真に効果的に機能するよう、適切な対応を行うこととする。

3. 金融商品取引業者等との関係

金融商品取引業者等との積極的な対話を通じて、当局と監督対象業者との間での共通理解の促進、当局からの情報発信やマーケット動向の把握の強化、当局の対応の透明性・予測可能性の向上を図っていくことが重要である。

特に、金融商品取引法の施行に伴い、当局は金融商品取引業者等が必ずしも法令等に違反していない場合でも、公益又は投資者保護のため必要かつ適当であると認める場合には、その必要の限度において、業務の方法の変更等を命ずることができるようになる。金融商品取引業者等の経営者においては、法令規制の背後にある原則的な考え方及び規制の趣旨・目的を踏まえた上で、適切な内部統制の確保をしていくことが求められている。そのため、当局としては、こうした点について金融商品取引業者等の経営者等と十分な意見交換を行うとともに、経営者の内部統制についての自主的な取組みを尊重しつつ、その実効性について検証していくこととする。

4. 海外監督当局等との連携強化

金融コングロマリットの増加やクロスボーダーでの金融商品取引の増加等の中で、金融商品取引業者等の監督を的確に行うため、海外監督当局等との情報交換や意見交換を通じた連携の一層の強化に努めることとする。

(以上)