

政策Ⅱ-1-(1)-①

1. 政策及び目標等

政策	金融実態に即した利用者保護ルール等の整備・徹底
達成すべき目標	金融サービスの利用者保護の仕組みが確保されていること
目標設定の考え方及びその根拠	金融実態に対応した利用者保護ルール等を整備することにより、利用者が金融商品・サービスを安心して受けられるような、利用者の信頼度の高い金融システムの構築を目指す。
測定指標	金融サービスの利用者保護の仕組みの確保の状況（金融サービスの利用者保護の仕組みが確保されるためには、以下の重点施策を的確に実施していくことが必要であり、施策に係る利用者保護ルールの企画・立案等の状況により評価を行う。）

2. 17年度重点施策等

17年度重点施策	<ul style="list-style-type: none">① 「投資サービス法（仮称）」の制定に向けた作業の実施② 証券取引法における投資家保護範囲の拡大③ 製販分離における業者の説明責任、販売責任の明確化④ 保険をめぐる諸問題への適切な対応⑤ 偽造カード犯罪等の金融犯罪防止のための対策の強化・徹底
参考指標	<ul style="list-style-type: none">① 「投資サービス法（仮称）」の検討状況② 証券取引法上の有価証券定義の拡充の状況③ 銀行制度等に係る企画・立案の状況④ 関連する政令・府令、監督指針の整備状況④ 少額短期保険業者に係る対応状況④ 銀行等による保険販売規制の見直しに係る措置状況④ 保険契約者等保護のための施策の検討状況⑤ スタディグループの報告を踏まえた金融機関への要請状況及びその後のフォローアップの状況

3. 政策の内容

金融商品・サービスの利用者が、安心して自分の望む金融商品・サービスを受けられるような、利用者の信頼度の高い金融システムを実現していくことが重要な政策課題であると考えています。

そのため、平成17事務年度においては、金融実態に対応した利用者保護ルール等の整備を行うとともに、金融犯罪の防止等に取り組むこととしました。

4. 現状分析及び外部要因

我が国経済の成熟化や人口の高齢化を背景として、家計における資産運用の重要性が高まるとともに、資産形成ニーズも多様化してきています。また、新たな金融技術やIT技術の進展なども背景として、既存の利用者保護のための法制の対象とならない金融商品が次々と販売されるようになってきています。このような規制のない新しい金融商品については、詐欺的な販売が行われる例も見られ、既存の利用者保護法制の対象となっていない「隙間」を埋める必要性が指摘されています。

一方、既存の金融機関においても、従前の業態の枠を超えて様々な金融商品・サービスを取り扱う傾向が見られますが、提供する金融商品によって、複数の異なる法律により規制されていることから、縦割り業法規制による金融イノベーションの阻害も指摘されてきています。

このようなことから、利用者が各自のニーズに応じた多様な金融商品・サービスを、安心して利用できる金融システムの構築が求められています。

5. 事務運営についての報告及び評価

(1) 事務運営についての報告

① 投資者保護のための横断的法制の整備に向けた作業の実施

ア. 平成17年12月22日に取りまとめられた金融審議会金融分科会第一部会報告書「投資サービス法（仮称）に向けて」を踏まえ、法制化に向けた検討を行いました。

イ. 利用者保護の拡充と利用者利便の向上、市場の公正性・透明性の一層の向上等を図るため、18年3月13日、「証券取引法等の一部を改正する法律案」及び「証券取引法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」を国会に提出しました（同法律案は6月7日に可決・成立し、6月14日に公布されました）。

主な改正内容は、証券取引法を金融商品取引法に改組するほか、以下のとおりです。

(ア) 規制の横断化による利用者保護ルールの徹底

規制の対象に包括的な定義による「集団投資スキーム」を追加するとともに、幅広い原資産・指標を対象とするデリバティブ取引を業規制の対象とする等、規制を横断化

(イ) 規制の柔軟化による利用者利便の向上

現行では各業法毎の規制を「金融商品取引業」に統合・簡素化するとともに、「特定投資家」（いわゆるプロ）を顧客とする場合の規制を緩和・除外する等、規制を柔軟化

(ウ) 公正かつ円滑な価格形成を軸とする市場機能の確保

四半期報告制度及び財務報告に係る内部統制制度の整備等適切な情報開

示を義務づけるとともに、取引所に対して適正な市場運営のための規制を整備

② 証券取引法における投資家保護範囲の拡大

ア. 証券取引法の対象商品に新たに追加された有限責任事業組合契約に基づく権利につき、有限責任事業組合契約に関する法律の施行(17年8月)に合わせて、証券取引法施行令において必要な手当てを行い、証券取引法の対象範囲を明確なものとししました。

イ. 証券取引法の対象商品に新たに追加された合同会社の社員権等につき、会社法の施行(18年5月)に合わせて、証券取引法施行令において必要な手当てを行い、合同会社の社員権に類似する合名会社及び合資会社の社員権を証券取引法の対象とししました。

ウ. このほか、投資家保護が必要と考えられる金融商品・取引の範囲について、金融審議会金融分科会第一部会報告書「投資サービス法(仮称)に向けて」を踏まえた検討を行い、①の「証券取引法等の一部を改正する法律」において、主に以下の改正を行うこととししました。

(ア) 組合契約を含む集団投資スキーム持分の包括定義の新設

(イ) 通貨・金利スワップや天候デリバティブ、クレジット・デリバティブ等を含むデリバティブ取引の範囲の拡大

(ウ) 信託受益権の追加

(エ) 抵当証券の追加

(オ) いわゆるカバードワラントの範囲の拡大

この改正により、規制の対象に包括的な定義による「集団投資スキーム」を追加するとともに、幅広い原資産・指標を対象とするデリバティブ取引を業規制の対象とする等、利用者保護ルールの徹底を図るための規制の横断化に係る措置を講じ、投資家保護範囲を拡大しました。

③ 製販分離における業者の説明責任、販売責任の明確化

一般事業者が銀行代理業に参入することに伴い、銀行代理業の適正・確実な遂行を確保するため、参入に当たっては許可制とするほか、兼業については個別承認制とするとともに、分別管理、個人顧客情報の安全管理措置、顧客に対する説明義務、抱き合わせ販売及び情実融資の禁止等の利用者保護のための措置等を内容とした銀行法等の一部を改正する法律案を17年10月4日に国会へ提出し、17年10月26日に可決・成立、17年11月2日公布し、18年4月1日施行となりました。

また、銀行法等の一部を改正する法律の施行に伴い、「主要行等向けの総合的な監督指針及び中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針の一部改正」を公表

しました。(18年3月28日)

金融庁ホームページのアクセスFSAに「銀行法等の一部を改正する法律」の解説を掲載[※]したほか、各業界団体への説明会開催などにより関係法令や諸手続を説明するなど、銀行法等の一部を改正する法律等について周知を行っています。

④ 保険をめぐる諸問題への適切な対応

ア. 少額短期保険業制度の円滑な実施及び保険のセーフティネットの見直しに向けた政令、府令等の整備

(ア)「保険業法施行令」、「保険業法施行規則」及び「保険契約者等の保護のための特別の措置等に関する命令」等の関係政令、府令を改正しました。(18年3月公布、18年4月施行。)

主な内容は以下のとおりです。

- a. 保険業法の定義から除外されるものを規定
- b. 少額短期保険業者に係る保険の保険金額、收受する保険料の基準等の整備
- c. 生命保険契約者保護機構の補助の要件等の整備

(イ) 少額短期保険業者に対する監督上の留意点等を取りまとめた「少額短期保険業者向けの監督指針」を18年3月に策定・公表しました。

イ. 銀行等による保険販売規制の見直し

(ア) 保険業法施行規則を改正し、17年7月に公布しました(17年12月施行)。

(イ) この施行により、一部の保険商品の販売が追加解禁されると同時に新たな弊害防止措置が講じられることとなりました。銀行等による保険募集の状況等については、引き続き、実効性のあるモニタリングに努めています。

ウ. その他保険契約者等の保護のためのルール等の整備

(ア) 保険商品の販売・勧誘時における情報提供のあり方については、「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」において、「中間論点整理～保険商品の販売・勧誘時における情報提供のあり方～」(17年7月公表)がとりまとめられ、18年2月、それを踏まえた監督指針の改正を行いました。

(イ) 適合性原則を踏まえた保険商品の販売・勧誘のあり方については、18年3月、同チームにおいて、「中間論点整理～適合性原則を踏まえた保険商品の販売・勧誘のあり方～」をとりまとめ、公表しました。

(ウ) また、同チームにおいては、18年6月、「最終報告～ニーズに合致した商品選択に資する比較情報のあり方～」をとりまとめ、公表しました。

(エ) 18年4月、第三分野の保険商品の財務関連ルール(内閣府令等)の改正を行いました。

[※] <http://www.fsa.go.jp/access/17/200511.html>

⑤ 偽造カード犯罪等の金融犯罪防止のための対策の強化・徹底

ア. 金融機関の対応の進捗状況についてのフォローアップ

(ア) 偽造キャッシュカード問題に関する各金融機関の対応状況について把握するため、17年9月末時点での「偽造キャッシュカード犯罪緊急対応方針」の報告を銀行法第24条に基づき徴求しました。

(イ) また、17年12月末時点における各金融機関の偽造キャッシュカード問題に関する取り組み状況を把握するため、キャッシュカードを発行する民間金融機関を対象にアンケート調査を実施し、その取りまとめ結果を偽造・盗難キャッシュカード預金者保護法の施行日である18年2月10日に公表（系統金融機関については2月23日に追加公表）しています。

イ. システム・セキュリティ対策に関する標準等の検討及び情報共有

(ア) 「主要行等向けの総合的な監督指針」（17年10月策定）及び「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」（17年12月改正）の中で、ATMシステム及びインターネットバンキングに関する監督上の着眼点や対応を規定しました。

(イ) 財団法人金融情報システムセンターが作成している「金融機関等コンピュータシステムの安全対策基準」の改定（17年12月）にあたり、偽造・盗難キャッシュカード預金者保護法の趣旨に則ったものとなるよう、必要なアドバイスをを行いました。

(ウ) ATMシステム及びインターネットバンキングにおける犯罪手口の詳細な情報共有を図るとともに、各種セキュリティ対策の有効性を検証すべく、警察庁や財団法人金融情報システムセンター、各金融関係団体をメンバーとする「情報セキュリティに関する検討会」を金融庁監督局内に立ち上げました。（18年3月）

(エ) 犯罪手口や対応策などについて、金融庁が入手した情報のうち有用なものを各金融機関に提供する体制を構築し、情報提供を行っています。

(2) 評価

金融サービスの利用者保護の仕組みの確保の状況

① 投資者保護のための横断的法制の整備に向けた作業の実施

法改正により以下のような成果が期待されるなど、「国民が金融サービスを適切に利用できること」との基本目標に資するものとなっています。なお、詳細については、今後、政令及び内閣府令で定める必要があります。

ア. 規制の横断化による利用者保護ルールの徹底

イ. 規制の柔軟化による利用者利便の向上

ウ. 公正かつ円滑な価格形成を軸とする市場機能の確保

② 証券取引法における投資家保護範囲の拡大

前述のとおり、投資者保護の対象範囲が適切に拡大されており、「金融サービスの利用者保護の仕組みが確保されていること」との目標に資するものとなっています。

③ 製販分離における業者の説明責任、販売責任の明確化

銀行法等の一部を改正する法律により、一般事業者が銀行代理業に参入することに伴い、銀行代理業の適正・確実な遂行を確保するため、参入に当たっては許可制とするほか、兼業については個別承認制とするとともに、分別管理、個人情報安全管理措置、顧客に対する説明義務、抱き合わせ販売及び情実融資の禁止等を措置したところであり、利用者保護に資するものと考えています。

④ 保険をめぐる諸問題への適切な対応

ア. 改正法の施行のために必要とされた政令・府令等の整備を実施することができました。

なお、第162回通常国会において成立した「保険業法等の一部を改正する法律」により、以下のような成果が期待されます。

(ア) 根拠法のない共済への対応

根拠法のない共済について、原則として保険業法の規制対象とすること、一定の事業規模の範囲内で少額短期の保険のみの引受けを行う事業者について、登録制等の新たな規制の枠組み（「少額短期保険業者」）を創設すること等により、保険契約者等の保護の一層の充実が図られるものと考えています。

(イ) 保険のセーフティネット

保険のセーフティネットについて、補償内容や財源措置を見直すことにより、保険契約者等の保護の一層の充実が図られるものと考えています。

イ. 銀行等による保険販売規制の見直しについて

銀行等による保険販売規制の見直しにより、販売チャネルが多様化するとともに保険商品の選択肢や商品に関する情報が増加し、利用者利便が向上することや利用者のニーズに適合する商品開発の促進につながるなどが期待されます。

ウ. その他保険契約者等の保護のためのルール等の整備

保険商品の販売勧誘のあり方については、「中間論点整理～適合性原則を踏まえた保険商品の販売・勧誘のあり方～」（18年3月公表）や「最終報告～ニーズに合致した商品選択に資する比較情報のあり方～」（18年6月公表）を踏まえ、今後、監督指針の改正等ルール整備を行う必要があります。また、第三分野の財務関連ルールについては内閣府令の改正等整備を行いました。これらの措置により、保険契約者等の保護の一層の充実が図られるものと考えていま

す。

⑤ 偽造カード犯罪等の金融犯罪防止のための対策の強化・徹底

金融機関への要請状況については、17年8月に偽造キャッシュカード預貯金者保護法の成立・公布を受け、各金融関係団体に対し、傘下金融機関への「偽造キャッシュカード問題に関するスタディグループ」最終報告書の趣旨の周知、被害発生の予防策等の検討を要請しています。また、ATMコーナーに隠しカメラが設置された事件を受け、17年10月には、各金融関係団体及びATMを設置する各金融機関に対して、ATMコーナーの管理態勢について検証し、必要な対応を行なうよう要請しています。

各金融機関の取組状況については、17年12月末基準で実施したアンケート調査によると、17年4月末時点の前回調査との比較では、ICキャッシュカードを導入している金融機関数が6から28へ増加、生体認証を導入済みの金融機関数が2から15へ増加、ATMでの引き出し状況等から異常な取引を検知するシステムを導入済みの金融機関数が60から335へ増加するなど、一定の進展が見られています。

6. 今後の課題

- (1) 投資者保護のための横断的法制の整備に向けた作業の実施については、金融商品取引法の適切な実施に向け、制度の周知を図るとともに、関連する政令・内閣府令を整備する必要があります。
以上を踏まえて、19年度において、市場制度に係る企画立案体制の強化、及び同法の施行に向けた監督体制の整備を図るための予算・機構定員要求を行う必要があります。
- (2) 製販分離における業者の説明責任、販売責任の明確化については、銀行代理業制度の適切な運用を図る必要があります。
- (3) 少額短期保険業制度や保険のセーフティネットのあり方については、改正法に定められた制度の見直しに係る規定に基づき、今後、見直しに向けた検討を行う必要があります。
- (4) 銀行等による保険募集の状況等については、引き続き、実効性のあるモニタリングを行う必要があります。
- (5) 保険商品の販売・勧誘のあり方については、引き続き、「保険商品の販売勧誘のあり方に関する検討チーム」がとりまとめた報告書を踏まえ、監督指針の改正等を行う必要があります。
- (6) 偽造カード犯罪等の金融犯罪防止のための対策の強化・徹底については、偽造カード犯罪への対策は各金融機関による個別の対策だけでは有効に機能するものではなく、各関係機関が技術面、運用面を含めATMシステム全体としてのセキュリ

ティを向上させることが必要です。また、インターネットバンキングなどによる不正取引への対策についても今後検討していく必要があります。

また、19年度において、金融機関の情報セキュリティ対策等に関する調査・研究のための予算要求を行う必要があります。

- (7) また、利用者保護ルール等の整備・徹底の観点から、今後、消費者信用法制の検討も重要な課題となるものと考えられることから、19年度において、消費者信用制度に係る体制の強化を図るための予算・機構定員要求を行う必要があります。

7. 当該政策に係る端的な結論

政策の達成に向けて成果が上がっているが、環境の変化や取組みの有効性等を踏まえ、取組みの充実・改善や新たな施策の検討等を行う必要があります。

8. 学識経験を有する者の知見の活用

政策評価に関する有識者会議

9. 注記（政策効果の把握方法又は評価に使用した資料等）

〔政策効果把握方法〕

政策効果は、下記に掲げる資料を参考にしつつ、把握に努めました。

〔使用資料等〕

- ・ 関係法令等の整備状況
- ・ 主要行等向けの総合的な監督指針
- ・ 中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針
- ・ 「金融機関等・コンピュータシステムの安全対策基準」（財団法人金融情報システムセンター
- ・ 偽造キャッシュカード問題に対する金融機関の取組状況（17年4月末）」（17年6月24日公表）
- ・ 偽造キャッシュカード問題に対する金融機関の取組状況（17年12月末）」（18年2月10日、18年2月23日公表）
- ・ 「「偽造キャッシュカードによる預金等引出し」等に関するアンケート結果」（18年5月23日全国銀行協会公表）

10. 担当部局

総務企画局企画課、総務企画局市場課、総務企画局企業開示課、総務企画局政策課、総務企画局信用制度参事官室、総務企画局企画課保険企画室、監督局総務課、監督局総務課協同組織金融室、監督局銀行第1課、監督局銀行第2課、監督局保険課、監督局証券課、証券取引等監視委員会