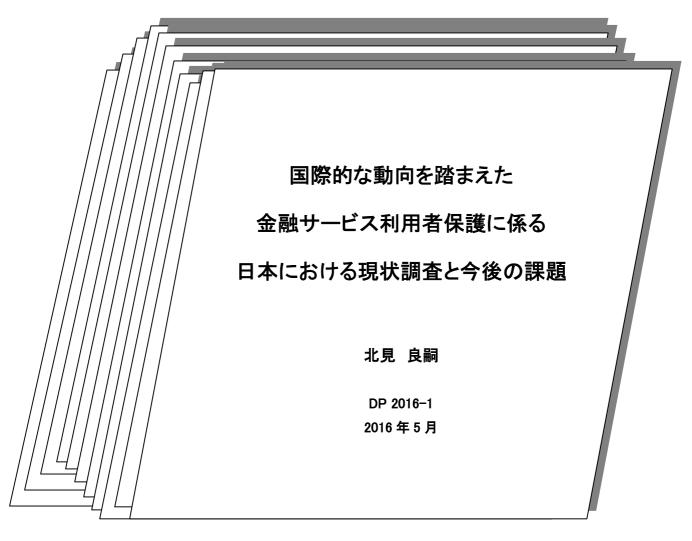


# FSA Institute Discussion Paper Series



# 金融庁金融研究センター

Financial Research Center (FSA Institute)
Financial Services Agency
Government of Japan

金融庁金融研究センターが刊行している論文等はホームページからダウンロードできます。

http://www.fsa.go.jp/frtc/index.html



# 国際的な動向を踏まえた金融サービス利用者保護に 係る日本における現状調査と今後の課題

北見 良嗣\*

# 概 要

金融サービス利用者保護については、2011年 G20 カンヌ・サミットにて「OECD 金融 サービス利用者保護ハイレベル原則」が、2014 年 G-20 ブリスベン・サミットにて「OECD 金融サービス利用者保護ハイレベル原則の効果的な実施アプローチ」が取り纏められるな ど、国際的に議論の枠組みが整理されつつある。この OECD 金融サービス利用者保護ハイ レベル原則は10原則からなるが、今回のリサーチでは、原則1[法令、規制、監督上の枠組 み]、原則2[監督機関の役割]、原則4[ディスクロージャーと透明性]を選び、@ハイレベル 原則の効果的実施アプローチのアネックスを活用するなどして、海外主要国(カナダ、フラ ンス、ドイツ、日本、オランダ、英国、米国)における取り組みの調査を行うと共に、⑥我 が国における関係省庁・金融業界の取組みに関する評価等を行うこととした。また対象業 務面では、証券取引から保険、銀行業務、消費者金融までカバーする OECD ペーパーに対 し、本稿では、分析の対象を主として銀行業務と消費者金融の分野とした(以上、第1章)。 第2章、第3章では上記原則1、2の監督機関の枠組みを主に取り上げた。概して近年異 なる金融業界からの類似機能を持つ商品・サービスの提供が可能になるに従い、幾つかの 国(オランダ、フランス、カナダ)で機能面に着目して各金融業界を跨る包括的規制、中には 統一法典による業界横断的規制の導入が模索されるようになってきている。第4章では原 則4として、「情報のキーワードによる分類、階層毎の整理・提供」など、当事者の有する 情報量の質的・量的レベルの補完に関わる先駆的なテーマが含まれている。第5章では、 そうした環境下での我が国のこれからの対応について、FinTech 等も踏まえつつ考えてみた。

キーワード:機能別アプローチ、情報のキーワードによる階層毎整理・提供

<sup>\*</sup> 帝京大学法学部教授(金融庁金融研究センター特別研究員)。なお、本稿は個人的な見解であり、金融庁および金融研究センターの公式な見解ではない。

# 1. はじめに

# (1) 経 緯

金融サービス利用者保護については、2011 年 11 月 G20 カンヌ・サミットにて「OECD 金融サービス利用者保護ハイレベル原則(G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection)」が、2014 年 11 月 G-20 ブリスベン・サミットにて「OECD 金融サービス利用者保護ハイレベル原則の効果的な実施アプローチ(Report on Effective Approaches to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection)」がそれぞれ取り纏められるなど、国際的に議論の枠組みが整理されつつある。こうした中、金融庁としても、金融利用者保護国際組織(FinCoNet)やOECD の金融利用者保護タスクフォース等の国際会議に参加しており、我が国の取組みの紹介やサーベイへの協力を依頼される機会が増えている。

こうした動きに適切に対応し、日本からのサブスタンス面での貢献を高めるには、①国際的な議論の枠組みに沿う形で、海外の取り組み状況を把握すると共に、②日本の取り組み状況について整理することが必要となっている。

# (2) 関連諸法との関係・位置付け

本稿の構成に入る前に、金融サービス利用者保護と関連諸法との関係・位置付けについてみておく。金融サービス利用者保護とは、我が国の法体系においては、消費者保護のうちの金融商品・サービス提供に関わる利用者保護を意味するものと解される。因みに、消費者保護のための消費者法については、今日我が国では、民商法(契約の民事効等)、行政法(規制監督のための機構、取り締まりのための業法)、経済法(公正取引規制)、手続法(集団訴訟)、刑法(担保措置としての刑事罰)などに跨る法領域と位置付けられるに至っている1。どのような法が消費者法と関係領域を接するかは国により細部を異にする可能性があるが、総じて各国を通じて、金融サービス利用者保護が上記法領域に関係する点では概ね共通イメージが得られつつあるように窺われる。

# (3) OECD 金融サービス利用者保護ハイレベル原則

OECD 金融サービス利用者保護ハイレベル原則は 10 原則からなるが、今回のリサーチでは、時間等の制約もあって、取り敢えず原則 1[法令、規制、監督上の枠組み]、原則 2[監督機関の役割]、原則 4[ディスクロージャーと透明性]を選んだ。その上で、②「OECD 金融サービス利用者保護ハイレベル原則の実効性あるアプローチの付随文書」2における記述等

1 大村敦志(2011)11 頁。本文中カッコ内は、関係法が消費者法の分野において果たす切り口的機能を指す。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 各原則に係る付属文書は、それぞれ、ハイレベル原則 1: Annex I to the Report on the Work to Support the Implementation of the Remaining G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection、ハイレベル原則 2: Annex II to the Report on the Work to Support the Implementation of

を活用して、海外主要国(カナダ、フランス、ドイツ、日本、オランダ、英国、米国)における取り組みの調査を行う(ただし、米国については、上記 OECD ペーパーに記載がないため、筆者の研究成果3等をベースに作成)と共に、⑥我が国における関係省庁・金融業界の取組みに関する評価等を行うこととした(別添「ハイレベル原則 1・2・4 に係る各国比較表」参照)。対象業務としては、OECD ペーパーでは証券取引、保険取引、銀行・消費者金融、モーゲージ住宅ローンまで取り上げられているが、本稿では、分析の対象を主として銀行業務と消費者金融の分野とした。

本稿は、第2章「ハイレベル原則 1」、第3章「ハイレベル原則 2」、第4章「ハイレベル原則 4」、第5章「日本に与えるインプリケーションについて $\sim$ ハイレベル原則 4の[実効性 あるアプローチ]を中心に」から構成される。

# 2. ハイレベル原則 1

# (1) 背 景

海外主要国においては、1986年の英国金融サービス法制定、1996年の我が国日本版金融ビッグバン始動、1999年の米国 Gramm-Leach-Bliley 法制定により、金融技術革新の下で、金融サービス利用者に対し新たな金融商品・サービスの開発・提供が進み、市場参加者や金融サービス利用者による選択の幅は大きく拡大した。こうした環境の下で、従来よりも高リスク等の金融商品等が登場しやすくなり、利用者にとって、正確な知識を持った自己の判断の下で、最適な金融商品・サービスを選択することの重要性が高まった4。

加えて、2008年のLehman Shockでは金融市場を舞台に発生した市場型システミック・リスクが危機の中心となり、個々の金融機関の経営危機を防ぎ最終的に消費者(投資家・預金者)の救済を目指すミクロ・プルーデンス政策だけでなく、金融システム全体に危機が及ぶことを防いで最終的には経済全体へのコストの最小化を狙うマクロ・プルーデンス政策の重要性が強く認識された5。特に、Lehman Shock 発生の原因の1つがサブプライムローンの再証券化、再々証券化等といった市場を駆使する金融手法にあったことから、金融サービス利用者保護のための施策が個別金融機関はもとより金融システム全体の安定に寄与すると同時に、マクロおよびミクロ・プルーデンス政策が金融サービス利用者保護に資するとの認識が共有された6。

the Remaining G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection、ハイレベル原則 4 : Annex to the Update Report on the Work to Support the Implementation of the G20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection である。

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 拙稿(2013)。なお、拙稿では Consumer Financial Protection との原語に「金融消費者保護」との訳語 を当てているが、本稿では「金融サービス利用者保護」との表現に改める。

<sup>4</sup> 藤井(2015)75 頁。

<sup>5</sup> 拙稿(2014)11 頁および同稿にて紹介されている文献参照。

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Kennedy, L. et al. (2012), pp.1147.

(2) 金融サービス利用者保護の責任を負う当局の制度的枠組み

#### [キー・テーマ]

1.1 制度的枠組み:金融サービス利用者保護は法令、規制、監督上の枠組みにおいて不可欠であり、各国・グローバル市場における多様な実情、金融分野における規制の進展を反映したものとなるべき。

# [前 提]

- 1. 金融サービス利用者保護は法令、条例、規則または行動指針の中に組み込まれる。
- 2. 金融サービス利用者保護の効果的な規制監督制度の下では、関係する各当局の役割、責任および目的が明瞭に規定されている。
- 3. 法的な枠組みは、特定の規制監督当局に対し、金融サービス利用者保護のために規制監督 を行う権能、具体的には法令遵守状況をモニターし、必要とあらばエンフォースメントを行って、消費者からの苦情に応える権限を付与する。
- 4. 金融サービス利用者保護を支援するための規制監督のインフラ整備には、法領域によって 異なるアプローチが取られている。したがって、国により金融サービス利用者保護を任務と する当局・省庁は、1 ないし複数となりうる。
- 5. 金融サービス利用者保護の適切なる枠組みを企画・実施するために、規制監督当局は当該 金融市場の特性、規模及び複雑度合いや異なる市場参加者の特殊性を考慮に入れる。
- 6. 金融サービス利用者保護の枠組みにより規制監督目標が設定されるが、一方で、そうした 目標達成のために規制監督当局の介入が要請されるケースについて、常にリスト化するのは 困難である。
- 7. 政府の関与の仕方は、金融サービス利用者保護の枠組みで異なりうる。政府機関は、概して金融サービス利用者保護に関する法的枠組みの構築や規制監督権限の特定省庁への付与、政策イニシアティブの関係者への連絡に責任を有する。その一方で、いくつかの法領域では、行政ないし立法機関が特定の金融サービス利用者保護に係るテーマ(例えば金融教育)について主体的ないし調整的役割を果たしうる。
- 8. 外部の利害関係者は、金融サービス利用者保護に関する様々なデータ・ソースを提供しうる。その中には、産業団体、苦情処理スキーム(例えば、消費者団体、一般消費者、大学研究者)から提供された情報も含まれる。
- 9. 規制監督当局間の調整・協調行動は、金融セクター内または同セクターの枠組みを超えてなされることにより、また産業・消費者団体・民間団体を跨ってなされることにより、金融サービス利用者保護の適応状況を改善して確かなものとすることができる。

# 1.1.1 金融サービス利用者保護のための法令・規制上のアプローチ

[各国共通の実効性あるアプローチ7]

- 10. 法的枠組みは、国法、条例、規則の中に、もしくは行動指針(準則型、任意型)の中に正式に規定されることで、明確な金融サービス利用者保護のルールを提供する。
- 11. 金融サービス利用者保護立法は次の領域をカバーするが、それらの領域に(対象が)限定されるものではない。
- 一制度的な枠組み、監督機関の役割、金融リテラシー/教育、基礎的な金融商品・サービスへのアクセス、情報開示要件と透明性(確保)、責任あるビジネス行動、責任ある貸出実務、データ保護とプライバシー(保護)、効果的な紛争解決スキームと苦情処理メカニズム
- 12. 金融サービス利用者保護に関わる法令、条例、行動指針(準則型、任意型)は様々な特性を持ちうる。例えば、
- 金融サービス利用者保護法:金融サービスの各業務領域を跨って適用される一般法 (general law)、(より適用領域の狭い)特別法(specific law)、更に両者が重畳的に適用される ケースも。
- 行動指針(準則型、任意型):産業団体が制定するもの。
- 金融サービスの業務領域を跨って適用される法律(cross-sectoral laws):金融市場の全参加者・諸活動に適用される条項を含み、特定の業務領域に限定された法律により補足を受ける。
- 特定業務領域に関する法律:特定業務領域における全参加者・活動に適用される規則を内 包しているもので、例えば保険業務、銀行業務、年金業務および証券業務に係る法律が挙げ られる。
- プリンシプル・ベースないしルール・ベースのアプローチまたはその両者:
- 一プリンシプル・ベースのアプローチは、細かいルールではなく、ハイレベルのガイダンス に依拠したもので、ガイダンスのポイントに焦点を当てて、粗削りで柔軟性を有し、急速 に変わりうるビジネス環境に適用しうる。
- ――方、ルール・ベースのアプローチは、如何にして金融サービス提供者により目標が達成されるかについての細目的ガイダンス・ルールを定めるもの。コンプライアンスやエンフォースメントの執行は、ルールの個別性に鑑み、より直截的なものとなる。
- 13. 適用される金融サービス利用者保護立法は次のような様々なレベルにおいて制定され、(相互)協力的でありうる。例えば:
- 超国家的レベルの場合

● 国家的レベルであって、国家的レベルの法が超国家的レベルの法を補足しうる場合または 国家的レベルの法が超国家的レベルの法により補足されうる場合

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> G20/OECD Task Force on Financial Consumer Protection (2014)の項目番号に紐付けられた「実効性アプローチ」の該当番号を記す。なお、文中の下線は筆者が追記。

- 立法機能が国家レベルの当局により中央集権化されている場合
- 立法機能が国家レベルで分権化されている場合
- 金融サービス利用者保護立法を発展させる責任が分散化されている場合

14. 新しい金融サービス利用者保護のための法律、規制の枠組みは、規制面での抜け穴(gap) 分析、すなわち現存する(規制)枠組みについて、内在する抜け穴や重複、不突合を洗い出す作業により、発展させることができる。国際的な展開の中で明らかとなる規制面での抜け穴は、関係する国際フォーラムへの参加を通じて、認識し取扱うことが可能である。

# [斬新な効果的実施アプローチ]

- 15. 金融サービス利用者保護の枠組みは、金融サービス利用者の有する知識、経験および当該金融商品に対する理解度を考慮に入れたものとなる。
- 16. 金融サービス利用者保護のための規制監督は組織立っていて、かつ全ての金融サービス の業務領域に跨って適用可能なものでなければならない。もしくは代替的に、同一の原則が、 細部ルールは異なるものの、別の業務領域に跨って適用されなければならない。
- 17. 金融サービスの提供業者およびその公認仲介業者は、金融サービス利用者保護を高める 目的で、消費者保護憲章(例えば:消費者の公平な扱いに同意する内容のもの<それ自体が当 該企業の金融サービス利用者保護に係るコミットメントを示唆>)への署名に同意しうる。

#### 1.1.2 金融サービス利用者保護の責任を負う当局

[各国共通の実効性あるアプローチ]

- 18. 制度的な枠組みには幾つかのアプローチがありうる。
- 統合(シングルまたはユニバーサル)アプローチ:単一の監督当局が、全ての金融サービス の業務領域を対象に、プルーデンシャル政策とビジネス行動規制政策の両者を統合的に果た す責任を有するケース。
- <u>ツイン・ピークス・アプローチ:一方の監督官庁が全金融セクターを跨ってプルーデンシャル政策を担当し、他方の監督当局は、やはり全金融セクターを跨って、ビジネス行動規制政策に従事するケース。したがって、このケースでは業務領域的に2つの統合された監督当局(但し、機能は異なる)が存在することになる。</u>
- 制度的または業務領域別アプローチ: 単一の監督当局が、ある金融機関ないし業務領域(例えば銀行、保険、証券)について、プルーデンシャル政策だけでなくビジネス行動規制政策にまで従事し、規制監督の責任を有するケース。
- ハイブリッド・ツイン・ピークス・モデル:上記アプローチの混合形態(例えば、1つの監督官庁が2つの業務領域に関してプルーデンシャル政策とビジネスの行動規制政策に従事するケース)。
- 19. 金融サービス利用者保護に従事するその他の政府機関・公共機関としては概ね以下のとおり。

- 消費者向けの情報・教育提供を行う消費者保護担当の官庁
- 競争政策担当官庁
- データ保護担当官庁
- 金融分野における苦情処理や救済に当たるオンブズマンその他のスキーム
- 20. (集団的ないし個別の)金融サービス利用者保護が金融規制監督の中心的テーマであることを確保するために、次のような幾つかのアプローチが考えうる。
- 規制監督当局は、金融サービス利用者保護上の諸問題について焦点を絞って取り扱うことを責務とし、その内部に適切な人的資源に裏打ちされた担当チームを組成すること。
- 規制監督当局の根拠法上、金融サービス利用者保護が当該規制監督当局の主要戦術目標の 1 つと定められていること。
- 規制監督当局に対し(金融サービス利用者保護に関し)明瞭かつ明確な権能(mandate)を 付与するに当たり、健全なる法的根拠があること。
- 21. 複数の当局間において(金融サービス利用者保護の)機能の重複や抜け穴(gap)が発生するのを防ぐために、次のようなアプローチが検討されうる。
- 個別命令により、複数当局の権限・機能が細部にまで明らかに規定されていること。
- (金融サービス利用者保護に関する)苦情処理やこれに伴う調査を複数当局が行う場合に、 責任権限の分担・移譲や情報・公文書の交換に関するプリンシプルやメカニズムを定めたス トラクチュア・規則・(当局間の)協定が存在すること。
- ●いくつかの金融商品を第1次媒体または第2次媒体として提供しうる仲介業者が問題先の場合、当該先の第1次規制当局が他の関係規制当局と調整を取り、市場状況・リスク発生状況・共通の規制監督上の課題に関する情報交換を行うこと。
- 異なる業務領域における金融サービス利用者保護のための監督を責務とする関係行政当局間に、特に規制上の重複がある場合には、政策調整・業務遂行調整・情報交換に関して基本的な枠組みを定める基本協定(MOU; memoranda of understanding)や協力合意が締結されていること。
- 当局間で定期的に、機能の重複や抜け穴が発生するのを防ぐために見解・意見の交換を行うこと。

# 1.1.3 顕現化しつつあるリスクを認識・取扱うためのアプローチ

[各国共通の実効性あるアプローチ]

- 22. (顕現化しつつある)リスクの認識把握は複数の当局内かつ当局間で行うことができるが、 その場合、利害関係人は、次のようなルートでリスクの把握に協力することができる。
- 外部の利害関係人(例えば消費者団体、産業団体・同業者団体、苦情処理スキームの担当者、一般大衆)との協同作業や定期的なコンサルテーション。
- 異なる規制監督当局間で締結された協同作業の枠組みであり、リスク緩和プロセスを通じて実効性を確保するためのものであって:

一観測されたリスクについてのフォローアップを適宜行うために据え付けられたプロセス。 一市場動向や顕現化しつつあるリスク一金融の業務領域を跨って発生しつつある利用者保護 上の問題を把握するため、政策文書を刊行することにより、研究されることが可能なもの一 を把握するために適度な人的資源を配置された専担チーム。

23. 顕現化しつつあるリスクに関する情報は、次のような様々なメカニズムを通じて把握される。

- 金融サービス利用者保護局を通じた正規メカニズム:金融サービス利用者保護局は、同一の規制監督当局内に存するもしくは他の機関に存する苦情処理局など他の紛争処理組織が扱っている、利用者からの質問・苦情・紛争の情報を収集する。
- 税・警察当局のような金融当局以外の当局からの情報収集メカニズム:金融サービス利用 者保護に係る規制監督当局は、規制対象外の金融商品・企業・マーケットや、(規制対象商品 に関する)金融犯罪・詐欺に関する情報を、税・警察当局のような金融当局以外の当局からも 調整・連絡作業を通じて収集する。

**24.** 顕現化しつつある消費者保護上のリスクの把握を可能にするために、(関連)情報は以下のような情報源から収集される。

- メディア報道
- 消費者サーベイ
- 消費者 SOS ホットライン上の相談電話
- 実地検査(結果)
- 覆面ショッピング
- 内外の消費者苦情処理スキームに現れた諸情報
- 利害関係人によるコンサルテーション、実証レポート、ケース・スタディ

#### 「斬新な効果的実施アプローチ]

25. (顕現化しつつある)リスクの把握のためには次のような行動も必要。

- 既存のマスメディアをフォローするだけでなく、(例えばブログ、ソーシャル・ネットワークなどの)ソーシャル・メディアを対象にしたモニタリングを行う。
- ビジネス慣行の変化や新金融商品の展開を把握するために(例えば、1回限りの干渉・実地 検査となる新商品のデータベースの追跡調査を行うことで、)宣伝広告キャンペーンを対象に モニタリングを行う。
- 特定の金融機関、同業務領域、商品に関する苦情の数、頻度およびタイプに基づいて出された特定の警告について追跡調査するために、数量システムを使用する。

26. 金融サービスの業務領域を跨って顕現化するリスク(クロス・セクトラル・リスク)について、特に潜在的な(システムの)脆弱性とシステミック・リスクに焦点を当てて規制監督の外延をリビューするセット・プロセスは、クロス・セクトラル・リスク合同委員会の設置に繋がりうる。そうした委員会は、内外の金融市場および金融機関に関する評価ペーパーのリ

ビューを行う。

27. 調査研究プロジェクトは、関連するテーマ((例えば、貸借対照表データや監視データにおける)収入データ分析、金融サービス提供者の関連活動に関するサーベイ、更に顕現化しつつある問題を把握・理解するための特定トピックに関する不定期なサーベイ)について、第三者に委嘱がなされる。

28. コンプライアンス遵守のためのツールとしてのリスク評価モデルの作成・使用は、当局にとって、消費者保護に関連する問題についての相対的なリスク・レベルの設定の一助となる。

- 上記モデルは、マーケット・プレゼンス、コーポレート・ストラクチュア、関連市場の動 向データおよびコントロールといった項目に基づき、個別の金融サービス提供者に対する評 価を可能にする。
- 上記モデルに含まれた情報は、当局内において金融サービス提供者の行う様々なビジネス活動や行動パターンに関するリスクを把握・定義・測定するのに役立つ。こうしたモデルは、かなりの精度で、金融サービス利用者保護に係る法領域の枠組みとは異なることとなりうる特定の問題や金融サービス提供者について、これを把握するのに役立つ。このアプローチは、市場の各領域を跨ってリスクを生産・伝播する要因についての鋭い理解を必要とし、また正確な監視を確保するための最新情報の入手を必要とする。
- 定期的なレポートを義務付ける規制は、消費者向けリスクの把握を容易にする主要な市場行動指標(金融サービス提供者に対して出される苦情の数、タイプ)にまで及び、(市場)サーベイや覆面ショッピングを通じて得られたこうした情報はリスクの把握に役立つ。加えて監視機関(oversight bodies)は、潜在的な将来リスクを把握するために市場動向をモニターし評価を行う。

#### 1.1.4 業務領域を跨る金融サービス利用者保護問題への対応アプローチ

[各国共通の実効性あるアプローチ]

29. 規制監督当局は、現行の金融サービス利用者保護に係る法的・制度的枠組みの下で適切ないし明確にカバーされていないおそれのある金融サービス提供者・金融商品のタイプについて、マッピングを行うことが可能。また、これらの金融サービス利用者保護上の抜け穴対応として、既存の法制度の拡張適用も考えうるが、責任ある当局による明示的な適用指定も考えうる。

30. 規制監督当局間での役割・責任の配分指定を行うことは、市場・商品ごとのアプローチというよりは機能的アプローチに属する。このような場合、金融サービス利用者保護問題に関する責任は 1 つの当局のみが負うことになる。こうしたアプローチは、他領域に重大な影響を与えたり業務領域を跨ったりする市場動向に関する規制監督を容易にすることで、規制監督間の抜け穴や重複の是正を可能にし、業務領域を跨って発生・顕現化しうるリスクや金融サービス利用者問題について対応調整を容易にすると共に、必要に応じて他の問題の中に

垣間見える金融サービス利用者保護問題についての取り組みを他の当局との調整により促す。

項目1:金融サービス利用者保護はそれぞれの法域においてどのような法律上・規制上・監督上の枠組みによって構築されているのか?

前提 4.により示されているとおり、「金融サービス利用者保護支援のための規制監督のインフラ整備は、各国によって異なるアプローチが取られている」。しかし、従来のように金融商品・サービス間の差異が不連続的ではなくなり、異なる金融業界からも類似の機能を持つ金融商品・サービスの提供が可能になるに従い、機能面に着目して金融各業界を跨る包括的な規制が幾つかの国で模索されるようになっている(オランダ、フランス、カナダ)。これらの国の中には、全ての金融セクターに適用される統一法典による業界横断的規制を導入する動きもみられる(フランス、カナダ<導入途上:項目2参照>)。

まず<u>カナダ</u>では、連邦および州政府は、カナダ憲法の下で金融サービス・セクターを共同で所管する。カナダ政府は銀行および銀行業務に係る排他的な管轄権を有しているが、 預金取扱機関については、州レベルで法人化され、州の規制対象となりうる。

同国では、連邦規制に服する金融機関は、金融サービスに関係する様々な連邦法上の利用者保護規定を遵守しなければならない。こうした連邦法には、銀行法、保険会社法、信託・貸付会社法、協同信用組合法、および多数の関連法規が含まれる。

金融サービス利用者保護の枠組みは、総体として金融リテラシー、開示要件、金融サービス利用者に悪影響を与える特定の事業方針の禁止、サービス利用者からの苦情処理メカニズム、および金融サービスへのアクセスに焦点を当てたものとなっている。

<u>フランス</u>では、全ての金融セクターに適用される消費法典(consumer code)による業界横断的規制となっており、付加的条項が、銀行業務・金融商品に関する通貨金融法典(monetary and financial code)や保険・年金商品に関する保険法典(insurance code)といった業種別の規制法に規定されている。個人客を対象とする金融サービスについての利用者に関する規制は、商品ベース・アプローチによってより詳細に規定されている。なお監督体制については、プルーデンス政策に関する監督と銀行・保険・年金商品等の金融サービス利用者保護に関する監督の双方を担当している金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)と、証券・金融市場における投資家保護を所管するフランス金融市場庁(AMF)、業種・業界を問わずに消費者保護を所管する経済財務省競争・消費・詐欺防止総局(DGCCRF)の間で分担されている。

<u>ドイツ</u>では、規制措置により複数の省庁によって実施されている。すなわち、連邦司法 消費者保護省が民法および消費者保護法を、連邦財務省が金融市場法および資本市場法を、 連邦経済エネルギー省が競争法、建値規制および商法を、それぞれ管轄している。また、 連邦カルテル庁(Bundeskartellamt)は、連邦経済エネルギー省の一部局として、反トラス ト法や競争法の遵守状況をモニターし、これらの法を実現(enforce)する業務等を担ってい る。連邦金融監督庁(BaFin)は、銀行・金融サービス提供者・保険会社・証券取引の監督を 一手に行っている。

連邦金融監督庁は公法上の独立した機関であり、連邦財務省の法令および規則上の監視に服する。連邦金融監督庁は、金融サービス利用者に対して金融諸問題に関する多くの情報を提供し、公益のために業務を遂行する。同庁の業務の主目的は、ドイツ金融システムの「適切な運営」、「安定性」、「健全性(integrity)」の確保にある。

金融サービス利用者保護のための権利実現(enforcement)については、連邦裁判所が責任を有している。ドイツでは消費者団体が、金融サービス利用者保護法の遵守を実現するための集団訴訟(Verbandsklagen)において法的措置を取ることができる。

更に金融サービスに関する特別紛争解決機関として、ドイツ連邦銀行(Deutsche Bundesbank)、連邦金融監督庁(BaFin)、および国内における金融サービス提供業者団体に、それぞれ仲裁委員会(arbitration boards)が設置されている。

日本8では、後掲英国の1986年金融サービス法制定の経験も踏まえ、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」において、「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)」の検討の必要性が打ち出された。こうした流れは2000年6月の金融審議会答申「21世紀を支える金融の新しい枠組みについて」に引き継がれ、同答申では「日本版金融サービス法」の必要性が改めて整理された。2004年9月以降、金融審議会金融分科会第一部会は「日本版金融サービス法」の理念を受け継いで審議を重ね、2005年12月には「投資サービス法(仮称)に向けて」との報告をまとめた。この報告を受けて政府が提出した証券取引法等の一部改正法は、2006年6月成立し、金融商品取引法(金商法)として2007年9月に施行された。

金商法では、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ほか、預金、保険、商品先物取引等の同法の直接規制対象とならない金融商品の販売・勧誘業務についても、投資性の高い商品に関しては、銀行法、保険業法、商品取引所法(現行の商品先物取引法)などにおいて、金商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整備が行われた。もっとも、預金、保険といった業務についての投資者保護法制への取り込みはこれからの課題となっている9。

<u>オランダ</u>では、包括的消費者保護法規としてオランダ消費者保護執行法があり、消費者・市場機構(ACM)が同法の監督・執行権限を有する。金融サービス利用者保護業務の多くは、金融サービス法により規制が行われており、金融市場庁(AFM)が監督当局である。金融市場の監督方法としてはツインピークス・モデルが採用されており、金融市場庁およびオランダ中央銀行(DNB)が共同で金融市場の監督を行う(根拠:金融監督法<Wft>。マクロおよ

<sup>8</sup> 藤井(2015)79~82 頁。

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>「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」との見解がみられる(黒沼悦郎(2015)33 頁)。

びミクロ・プルーデンシャル政策に関する監督はオランダ中央銀行が、ビジネス行動の監督は金融市場庁が行う)。財務省は、①金融システムの機能と②監督および(規制)法の制度的枠組みについて政治的責任を負う。

英国では、投資サービス分野を包括的・横断的に規制する 1986 年金融サービス法(FSA) が証券市場改革(ビッグバン)と同時期の 86 年に制定され、証券投資委員会の下に複数の自主規制機関を配置する仕組みになっていた。その後、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(FSMA)が制定され、ほぼ全ての金融サービスが単一の法的枠組みに取り込まれた(金融サービス庁による監督)。しかし、2008年以降の Lehman Shock に伴う世界金融危機の下で、金融危機への当局対応の遅れ10が批判を招き、プルーデンス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(FS Act)が制定された11。同法は英国に、健全性監督機構(PRA)および金融行為規制機構(FCA)の2つの新たな規制主体を作り出した。

健全性監督機構は金融行為規制機構と協働して認可業務を担当し、また個別の預金業務取扱業者(銀行、建築組合<br/>
>building societies>、信用組合)、保険会社(友愛組合を含む)、特定の指定された投資会社を対象に、健全性の観点からの監督を担当する。その目的は、健全性監督機構と金融行為規制機構の双方の規制を受ける会社(dual -regulated firm)の安全性と健全性を確保することにある。

金融行為規制機構は、概して①個人および法人顧客市場における行為基準の規制、②それらの市場を支える取引インフラの監督、③健全性監督機構の規制を受けない会社(金融機関)に対するプルーデンス監督、④英国上場審査機構(UKLA)の運営に、責任を有している。金融行為規制機構は、(金融)関係市場が十分機能するとの戦略的目的と共に、金融サービス利用者保護、金融システムの健全性、および競争の確保との特別目的を有している。金融サービス利用者保護の目的は、金融サービスの利用者に対し一定の適切なる保護を確保することにある。

<u>米国</u>では、金融サービス利用者保護は 2010 年 7 月に成立したドッド=フランク・ウォールストリート改革・消費者保護法(D=F 法)の最重要課題の 1 つとされた。その担当部局として、全く独立した行政庁の新設とするかそれとも連邦準備制度(FRB)内に止め置くかがが連邦議会にて議論となったが、結局、FRB 内の独立機関として金融消費者保護局(CFPB)を設置することとなった 11-2。

ドッド=フランク法以前は、連邦レベルでは連邦金融サービス利用者保護 18 法の下で業態毎の規制監督当局が当該監督先の健全性・安全性監督の一環として金融サービス利用者保護を図ってきたが、健全性規制とサービス利用者保護との間の関係は必ずしも整合的で

 $<sup>^{10}</sup>$  2007 年 9 月、住宅ローン証券化によって急成長した Northern Rock 銀行に取り付け騒動が 140 年振り に発生し、当局による緊急融資の発動を余儀なくされたが、結局救済できず(拙稿(2014)31 頁)。

<sup>11</sup> 藤井(2015)78 頁。拙稿(2014)15 頁注(42)。

<sup>11-2</sup> 拙稿(2013)86 頁。

はなかった。このため、今回のドッド=フランク法では、連邦金融サービス利用者保護 18 法の執行のための規則制定権が一括 CFPB に移管され、結果的に、証券(SEC)、保険(州当局)および FTC 法(FTC)対象の金融商品・サービス以外のものについて、規則制定権が CFPB に集約した $^{12}$ 。

この他連邦地方裁判所または州裁判所は、後掲<sup>13</sup>のとおり利用者保護のために CFPB が 提起する、民事制裁金(civil penalty)賦課や終局的・暫定的差止を含むコモンロー・衡平法上 の救済を求める民事訴訟を扱う<sup>14</sup>。この他、消費者によるクラスアクションも扱う<sup>15</sup>。

項目 2: 各国の制度枠組みでは、金融サービス利用者保護に関する個別具体的な権限委嘱 (specific mandate)や職務範囲(remit)はどうなっているか。関係する規制・監督当局の組織構造や当局間の関係はどうか。

項目 3: 各国の枠組みは業界横断的な金融サービス利用者保護に係る諸問題の解決を促すものとなっているか(すなわち、銀行・保険・証券・年金基金といった金融セクターのうち、1 つ以上の(複数にわたる)金融サービス利用者保護に係る諸問題に資する枠組みとなっているか)。

前提 4.によると、「国により金融サービス利用者保護を任務とする当局・省庁は、1 ないし複数となりうる」とされ、「政府の関与の仕方は金融サービス利用者保護の枠組みで異なりうる」(前提 7.)。

カナダには、個別の明確かつ補完的な権限委嘱(mandates)を受けた5つの連邦機関が存在し、相互の協働・情報共有を促進するために多くのメカニズムが存在する。①財務省は、金融システム全般の安定を含めたカナダの金融業務に関するあらゆる事項について職責を負う財務大臣を補佐する。②金融サービス利用者庁(FCAC)は、金融業界における消費者問題の監督および消費者教育の拡大を強化するために、カナダ金融サービス利用者庁設置法に基づいて設立された。③金融機関監督庁(OSFI)は、カナダの金融システムに対する国民の信認に資することを目的に、1987年に設立されたカナダ政府の独立した当局である。同庁の監督規制対象は、すべての銀行および連邦規制に服する生命保険・損害保険会社、信託・貸付会社、協同信用組合、共済組合、連邦法上の監視を受ける私的年金基金である。④カナダ預金保険公社(CDIC)は、カナダ連邦における預金保険および破綻金融機関処理の責務を有しており、その対象は、銀行・連邦規制および州法規制に服する信託・貸付会社・

\_

 $<sup>^{12}</sup>$  Zywicki, T (2013), pp.857-858.なお CFPB の設置後の活動状況については、Cordray, R.(2015)参照。

<sup>13</sup> 第3章(3)参照。

<sup>14</sup> 米国では行政上の義務履行確保の精度として司法的執行に重きを置くこと、およびそれに関連する文献については、塩野宏 (2015) 244 頁。

 $<sup>^{15}</sup>$  米国における消費者のクラスアクションに関する文献としては、最近のものとして、太田洋ほか (2015)204 頁以下。

連邦規制に服する個人顧客向けの協同信用組合・連邦信用組合等である(根拠法:1967年の預金保険公社法)。⑤カナダ中央銀行は、金融政策、通貨(currency)、金融システム、資金管理の主として4つの業務分野に職責を負っており、カナダの金融システムの安定性および効率性の促進に寄与している。

なお、銀行セクターにより供給される金融商品・サービスについて同様の商品・サービスが他セクターから供給されるようになったため、2013年の経済行動計画において、連邦政府が包括的金融サービス利用者保護法典(消費者法典; consumer code)の制定を提案している。

フランスでは、金融市場庁(AMF)および金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)は、それぞれ異なる業界についての金融サービス利用者保護を所管している。金融健全性監督破綻処理機構が銀行、保険、年金といった分野のサービス利用者保護に係る監督を行っている一方で、金融市場庁は金融市場における投資家保護を所管している。両当局による行動の一貫性を確保するために、両組織の間で共同の活動ユニット(Pôle commun)が組成されている。加えて、金融市場庁および金融健全性監督破綻処理機構は、金融サービス利用者保護のための情報提供サービス(Assurance Banque Epargne Info service; ABE-IS)を提供している。競争・消費・詐欺防止総局(DGCCRF)は、消費法典に基づいて消費者保護政策を指揮管理する権限を有している。フランスの法律によると、金融健全性監督破綻処理機構と競争・消費・詐欺防止総局とは、共通の所管事項である消費者信用と広告に関して情報交換を行う旨規定されている。

<u>ドイツ</u>でも、連邦金融監督庁(BaFin)は連携した金融サービス利用者保護の実践的なメカニズムを提唱している。BaFin は、特定の消費者問題に関して欧州の監督当局(ESAs)および消費者保護組織と協働しており、上記連携金融サービス利用者保護メカニズムを通じて一般的情報を利用者向けに提供している。また、無許可営業の事実を把握すると、公衆に対して警告を発する。

<u>日本</u>では、金融庁が金融サービス利用者保護を所管する一方で、消費者庁が包括的な消費者保護行政を担当している。金融庁は、銀行、保険、証券等の業界を包括的に監督する機関であり、金融システム、検査、民間金融機関の監督、証券取引の監視に関する政策立案を担っている。

一方、消費者庁が所管する消費者契約法は、金融商品・サービスも含めて消費者と事業者との間で締結される契約の効力等を律する法律となっており、同法は、目下消費者委員会に設置された消費者契約法専門調査会において改正審議が行われ、2015年8月中間とりまとめが発表されている 15-2。この他、通信販売等特定の商取引パターンを規制するものとして、特定商取引法がある(経済産業省と消費者庁の共管)。

<sup>15-2</sup> 消費者委員会(2015a)参照。

なお、日本でも統一的な消費者法、金融サービス法の制定を目指す議論は根強い16。

この他裁判所において、2006年の消費者契約法の改正時に、事業者の不当行為(消費者契約法違反)に対する、適格消費者団体からの差止請求(消費者団体訴訟)が扱えることとなり、更に2013年12月成立の消費者集団訴訟特例法により、特定適格消費者団体による、消費者契約に係る契約上の債務履行請求等を扱えることとなった。

<u>オランダ</u>の消費者・市場機構(ACM)は、金融サービス提供業者および同利用者の双方にとって、事業の機会・選択肢を増加させつつ、その一方で監督を行うことにより利用者保護の状況を監督する。同機構は、イノベーション、新規商品、サービス、ビジネスなどの選択肢を通じた機会均等のための画一的な競争の場を監督する。

一方金融市場庁(AFM)は、金融市場の公平性と透明性の促進を責務とする。同庁は預貯金、貸付、投資、保険市場を対象とする独立した監督機関であり、消費者、個人投資家、プロ・セミプロの投資家に対する公平かつ誠実な金融サービスの提供を促進し、資本市場の公正かつ効率的な運営を監視する。AFMの目的は、オランダおよび海外の金融市場に対する金融サービス利用者および提供業者の信頼性を向上させることにあり、こうした業務を遂行することにより、同庁はオランダの金融システムの安定・経済・信認・繁栄に資することになる。

同庁は市場参加者の行動を監督し、かつその法律その他適用可能なあらゆる規則・ルールの遵守状況をモニターすべき職責を負っている。同庁は、教育・検査・法の執行といった手段を用いることで監督を実践し、法定開示書類や同庁の専担調査チームが作成した報告書から情報を収集する。違法行為が認められた場合には、金融市場庁は制裁を課したり、警告を発したりする。さらに強制力を伴う指導を発出し、あるいは命令または行政罰を科し、未公表の財産管財人を指名し、免許の撤回、登録の削除、または検察庁(Openbaar Ministerie)に対して公訴を求めることもありうる。

オランダ中央銀行(DNB)は、金融システム安定のセーフガードとして、オランダの持続的な発展に貢献する。当該目的を達成するために、オランダ中央銀行は独立した中央銀行および監督者として、①物価の安定、バランスの取れた経済発展はもとより、②ショック耐性の強い金融システム、安全で信頼性のある効率的な決済システムの確保、③債務履行能力を有する強力かつ健全な金融機関確保を志向する。

2002年のツインピークス・モデル採用以前は、金融セクター別の監督方式が取られていたが、金融機関・市場・商品間の業界の境界が曖昧化。このため 2002年にツインピークス・モデルを導入し、オランダ中央銀行はミクロ&マクロ・プルーデンス政策、金融市場庁はあらゆる金融機関の事業行為の監督をそれぞれ担当する方式に改めた。

\_

<sup>16</sup> 大村(2011)46 頁は、消費者法の体系化の必要性について、「問題の多様性、規範の異質性を超えて、それらを包摂するものとして消費者法を統合する基本原理を抽出することは不可能ではない。そして、そのような原理を見出すことができれば、これを基準として、消費者法の実態を把握しそのあるべき方向を模索することが可能となろう」とする。

英国のプルーデンス規制機構(PRA)と同金融行為規制機構(FCA)(さらにイングランド銀行)の間では、諸機関の職責(職務範囲)が重複しまたは衝突する場合に諸機関が協力すべき事項を提示した複数の取り決めが存在している。これらの他に公正取引庁(OFT)が競争法、消費者法等を担当しており、OFTとFCAとの間では協力体制及び関連情報交換に関して、覚書が締結されている。

<u>米国</u>での金融消費者保護局(CFPB)は、連邦準備制度(FRB)内に設けられた独立運営の機関で、上院の助言と同意を得て大統領任命される局長(director)の指揮下に置かれる<sup>17</sup>。同局はその運営において FRB から完全に独立しており、FRB は同局の職員に対していかなる指揮・任命・監督権も持たず、同局の機能を代替することもない。また、同局制定規則について事後チェック機能も持たない<sup>18</sup>。

金融消費者保護局の主要業務としては、①金融教育プログラムの実施業務、②消費者苦情の収集・調査・是正対応業務、③消費者向け金融商品・サービス市場のリスク・機能状況にかかる情報の収集・調査・提供業務、④健全性にかかる連邦規制監督当局の対象となっていない金融サービス利用者向け金融商品・サービス提供者に対する監督業務、⑤連邦金融消費者保護諸法の遵守のための所要の規則・訓令・ガイダンスの発出業務、⑥その他付随業務が挙げられる<sup>19</sup>。

金融消費者保護局の一般的権限として、規則制定権限が挙げられる。規則制定においては、①費用便益の比較だけでなく、②当該規制が消費者の金融商品・サービスへのアクセスに与える影響、③当該規制の対象業者に与える影響、④当該規則が地方消費者に与える影響が考慮される<sup>20</sup>。

規則制定に当たっては、事前に連邦準備制度理事会(FRB)および通貨監督庁(OCC)等の監督当局との間で当該規則が健全性規制と抵触しないかを確認しなければならず、これらの当局が文書により異議を唱えた場合には、金融消費者保護局がそれに回答することとなっている<sup>21</sup>。

金融消費者保護局の作成した規則が米国の銀行システムの安全性・健全性または金融システムの安定性を損なうと考えられる場合には、金融安定監督評議会(FSOC)は、そのメンバーの申立てを受けて当該規制をレビューし、執行停止ないし無効とすることができる22。

項目4:潜在的または顕在化しつつある金融サービス利用者保護リスクの認識および取扱い について、制度的枠組みの中でどのように対応しているのか?

<sup>17</sup> 拙稿(2013)89 頁 (ドッド=フランク法 1011 条(c))参照。

<sup>18</sup> 拙稿(2013)89 頁 (ドッド=フランク法 1012 条(c)(1)(2))参照。

<sup>19</sup> 拙稿(2013)93 頁(ドッド=フランク法 1021 条(c))参照。

<sup>20</sup> 拙稿(2013)93 頁(ドッド=フランク法 1022 条(a)(b))参照。

<sup>21</sup> 拙稿(2013)94 頁(ドッド=フランク法 1022 条(a)(b))参照。

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> 拙稿(2013)49 頁(ドッド=フランク法第1編)、94 頁(同法 1022 条(a)(b))参照。

各国比較の中で特徴的と認められた $oldsymbol{7}
oldsymbol{7}
oldsymbol{$ 

また<u>ドイツ</u>では、ドイツの金融監督を強化するための法律(act of strengthening the German financial supervision; Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz <FinDAG>)に基づき、連邦金融監督庁(BaFin)内に消費者諮問委員会が設置された。同委員会は、連邦金融監督庁に対して金融サービス利用者の観点から助言および知見を提供する。そうした知見は、金融サービス利用者の傾向を記録・分析し、連邦金融監督庁の役員会(executive board)に報告される。加えて、金融サービス利用者保護機関だけでなく金融サービス利用者その他の被監督会社の顧客からの苦情申立手続も、同法には規定されている(FinDAG 8a 条、4b 条)。

日本では、05年7月金融庁が同庁総務企画局政策課内に、「金融サービス利用者の利便性の向上を図ると共に、寄せられた情報を金融行政に有効に活用するため」、金融サービス利用者相談室を開設している。同室での相談・意見等受付件数 22-2 は、15年1~9月中27,697件を記録している(前年同期30,395件)。このうち「預金・融資等に関する相談等」「保険商品等に関する相談等」「投資商品等に関する相談等」がそれぞれ1/3程度で、「貸金等に関する相談等」が僅少。

なお、従来「金融機関との間の個別トラブルに関する相談等や金融行政に関する意見・要望等」への対応を主として行ってきたが、14 年 5 月以降、「事前相談(予防的なガイド)」窓口を併設している(同窓口の受付件数は、前掲件数の内数)。

<u>オランダ</u>では、金融市場庁(AFM)による監督は、リスク主動型/問題解決型アプローチに基づく。その理由の 1 つは、すべてのリスクや潜在的なシグナルの監督を同時に行うことは不可能であり、能力・資源はリスクが最も高い領域に集中されなければならないから

-

<sup>22-2</sup> http://www.fsa.go.jp/receipt/soudansitu/index.html 参照。

である。このリスク主動型監督の採用は、金融市場庁が次のような監督プロセスを有していることを意味する。

① シグナルの収集およびデスクリサーチ  $\rightarrow$  ② シグナルおよび情勢(developments) の分析  $\rightarrow$  ③ リスクの特定(認識)  $\rightarrow$  ④ リスクの優先順位付け  $\rightarrow$  ⑤ リスクの緩和

項目 5:制度的・法的・規制上のアレンジメントに関する職責の重複または空白について、何らかの対処に努めようとしているか。

包括的・一元的なシステムが取られている国では、事前にかなりの程度十分調整されていることもあって職責の重複・空白は原則問題とならないように見受けられるが、監督面で複数軸のシステムが取られている国においては職責の重複・空白への対処は問題となりうる可能性が高い。例えば前者の例たる<u>ドイツ</u>では、適用可能な法令の範囲内において(within the applicable law)、すべての主要な業界について手当てがなされており、金融サービスの規制監督枠組みにおいて、残存している規制の空白を埋めるべく努力が続けられている(他に、日本、米国)。

一方、後者の例たる<u>オランダ</u>では(他に<u>フランス</u>)、ツインピークス・モデルの下で監督者は、特に金融監督について潜在的な重複・空白が懸念される場合には、協働して業務を行う。規制における重複・空白が問題となる場合には、空白または重複に対する対応は関係する 2 監督機関と財務省の間の密接な協力による。国内動向によって生じる規制及び監督上の空白を埋めるために、金融市場庁(AFM)はオランダ中央銀行(DNB)、財務省と緊密に連絡を取っており、加えて消費者・市場機構(ACM)およびその他の機関と協同して、規制当局間で同様の問題への対処方法を検討するため、規制当局コンサルテーション・フォーラム(MTB)が設立されている。そこでは、消費者・市場機構(ACM)と①オランダ金融市場庁(AFM)、②オランダ・データ保護機構(CBp)、③オランダ投機抑制機構(Gaming Authority)、④オランダ中央銀行(DNB)、⑤オランダ医療サービス庁(NZa)の協働が行われている。

# (3) 市場動向

#### [キー・テーマ]

1.2 市場動向:規制は、金融商品・金融サービス利用者の特性・タイプ・多様性および商品設計 (権利・義務)を反映・対応したものでなければならず、新商品・デザイン・(使用されている)テクノロジー・伝達メカニズムに応じたものでなければならない。金融サービス利用者を詐欺・濫用・錯誤から保護すると共に、(加害者に対し)サンクションを与えるために、強力かつ実効性ある法・司法・監督メカニズムが必要。金融サービス提供者および公認仲介業者は、関連サービスと業務領域毎の特殊アプローチを考慮に入れつつ、適宜規制監督を受けねばならない。

#### [各国共通の実効性あるアプローチ]

- 31. 金融サービス利用者保護のための一般原則は、同様の商品・サービスを提供する全てのタイプの金融サービス提供者に対し、一律に適用されなければならない。
- 32. 金融サービス提供業者に対する規制監督上の抜け穴や重複を回避するために、また規制裁量  $(regulatory\ arbitrage)$ の発生に注意を払いかつその発生を回避するために、規制監督当局間で共通のプラットフォームを策定する。
- 33. (当局の対応を)反応度が速く、効率的で費用対効果が高いものとするためには、金融サービス利用者保護のための規制監督当局は、資源を金融サービス利用者にとってハイ・リスクの分野に集中させた場合のリスク・ベース・アプローチを採用することとし、そうした対応を、(消費者にとって)危険度の高い行為や、規制監督当局の任務・責任の範囲内に属する潜在的ないし顕現化しつつあるリスクに対し一そのリスクが司法の枠組みの中で明示的に取り上げられつつある場合を含めて一、集中的に対応を図る問題解決型アプローチにより捕捉するものとする。
- 34. プリンシプル・ベースの規制と金融商品特有の規制とを融合させることにより、包括的な金融サービス利用者保護の枠組みの定立が可能となる。
- 35. 金融サービス利用者保護に係る規制監督について金融商品ベースのアプローチを採るには、 次の点に留意の要。
- 同様の市場機能を有する商品は、同一の監督規制枠組みに服すること
- 金融サービス利用者は、金融サービス提供者と直接コンタクトしたのか、それとも公認仲介 業者を通じてコンタクトしたのかを問わず、販売手口、商品企画、特徴に関して同一レベルの 保護を与えられること
- 36. (金融)商品規制アプローチの一般的な例として、次の事項に関する制限が挙げられる:契約 条項の一方的な変更、抱き合わせ販売、変動制金利、外貨貸付制限、特定商品に係る特性に関 してのオプト・イン要件。
- 37. 金融サービス提供者は、コンタクトする金融サービス利用者の区分(例えば、個人の金融サービス利用者 vs 法人の金融サービス利用者、異なる経験レベルの金融サービス利用者、リスク許容度、経済的基盤、時間的制約)に応じて異なるルール・基準に服する可能性がある。
- 38. 規制監督当局は、消費者権利グループなどの市民団体の協力を得て、リスクの把握や市場に おける不当行為(misconduct)に関する証拠収集などの市場モニターに従事する。

# [斬新な効果的実施アプローチ]

- 39. 規制監督当局は、新しい金融商品・テクノロジー・伝達チャネルの規制もしくは監督に当た
- り、(規制)抜け穴を把握・対処するためのメカニズムを有している。
- 40. 金融市場が発達し新しい金融商品が生まれてくると、金融市場の変遷を反映して市場行動規 範の変更が行われる。
- 41. 金融サービスに関して電子媒体により波及・伝達される情報の内容については、遠距離勧誘

や(業者)責任に関する適切で効果的な規制が有効である。

42. 規制監督当局は、例えば規制対象外・基準外の投資商品やテクノロジーが絡まった諸問題(オンライン・トレード、サーバーを持たない分散型の貸出ネットワーク)といった、特定の金融商品が有するリスクについて公衆向け注意喚起キャンペーンを展開するものとする。

43. 金融商品・サービスをテクノロジカル・チャネルだけでなくマス・チャネル(例えばコマーシャル・リテール)を通じて供給することは、規制監督当局にとって、特別の注意事項となる。

44. 既存の金融サービス利用者保護ルールは、新チャネル(例えばクレジット・カードやデビット・カードを使ったモバイル・ペイメント)を通じた金融商品・サービスの提供が発生した場合には、それを反映した附則を追記するものとする。

45. 規制監督当局は、金融商品・サービスの携帯性、相互情報交換可能性が、消費者金融サービス利用者ニーズを充たす最も適切な商品・サービス提供者を自由に選択させるのに役立つことを確信する。

46. オンライン上の販売プラットフォームからの不当売却を阻止するために、規制監督当局は、 潜在的に新しく、かつ顕現化しつつあるリスクについて、スクリーニングを可能とする新たな 解決策・プロセスを備えるものとする。

47. 危険性があり不適当で複雑な金融リテール商品については、規制監督当局は、重大な消費者 リスクをコントロール・緩和するために必要となる手段、例えばそういった金融商品の販売・ マーケッティングを一時的に制限・差し止める権限などを有するものとする。

項目6:貴法域においては、金融サービス利用者保護を確保するための規制はどの程度金融 商品や対象金融サービス利用者にかかる性格、類型、多様性とマッチしているか。

各国比較の中から特徴的な国であるフランス、ドイツ、オランダを抽出してみると、まずフランスでは、個人顧客向けの金融サービスについては、利用者保護に関して商品ベースのアプローチ(例えば、消費者信用、モーゲージ信用のタイプ別)が採用されている。当該規制は、権限を有する当局により、他の監督機関との意見交換を通じて、また金融部門諮問委員会(CCSF)における顧客・銀行・組合との意見交換を通じて、実施される。同委員会は、規制の実施状況を独自に評価し、規制のアップデートを提案する。

<u>ドイツ</u>では連邦金融監督庁(BaFin)が、銀行・金融サービス提供者・保険会社・証券取引の監督を一手に担っている。しかし、規制の態様は金融セクターによって異なり、例えば EU の金融商品市場指令(MiFID)のアプローチでは、顧客に投資サービスを提供する仲介業者の義務に焦点を当てている。仲介業者は顧客に対して、顧客が購入しようと考える金融商品・投資サービスの類型の性質やリスクについて、確実に理解できると考えられる情報を提供しなければならず、同業者は顧客の知識、経験、投資目的および財産状態に関する情報に基づき、当該顧客にとって適切であるといえる金融商品・投資サービスのみを顧客に対して推奨することができる(いわゆる適合性原則;後述)。

<u>オランダ</u>では、ツインピークス的監督は①変化し続ける金融業界の制度的(構造的)枠組み (institutional setting)よりもむしろ監督の目的に焦点を当てることで、金融構造が将来の市場動向に十分適合したものとなりうること、②プルーデンスおよびビジネス行動計画に係る事項は基本的に、銀行業、保険業、投資業および証券業の間で異なるものではないため、サービス利用者または金融サービス提供業者が、何れの業界において活動的であるのかは問題にする必要がないこと、の 2 つの理由から、非常に広範な金融商品・金融サービス利用者に適用される可能性を有している。

項目7:新商品、新しいテクノロジー、および(または)新たな金融サービスの伝達メカニズム(例 えばモバイルで電子的な店舗不要の伝達メカニズム)の導入に対応するために、制度的枠組みの 変更が行われた(もしくは計画されている)か?

項目8: 貴法域において、金融サービス利用者保護枠組みが有している際立った強み(specific strength)は、何であると考えられるか?

各国とも、金融サービス利用者保護を高いレベルで保障することに強い関心を有しているが、ここでも特徴的な国を挙げると、まず<u>カナダ</u>が挙げられる。同国政府が掲げる目標の 1 つに、デジタル・バンキング環境やリモート・バンキング環境に現実的に対応することができる包括的な消費者保護法典の創設がある。政府は、枠組み(revised framework)の変更に向けての技術的な中立性を保ったアプローチ(technology neutral approach)に関心を有している旨表明している。そのため、どのようにして利用者に金融サービスが提供されても、サービス利用者保護は適用され続けることになる。

さらに、カナダにおけるクレジット・カードおよびデビット・カード業界の行動規範が 2010 年 8 月に発効された。同規範の目的は、公正な事業慣行を促進し、小規模事業のオーナーおよびサービス利用者がクレジット・カードとデビット・カードの費用対効果を明確に理解する状況を確保することにある。決済システム見直しのためのタスクフォース最終報告書の公表に伴い、政府は、透明性、公平性、競争の各原則がモバイル決済環境において支持されることを確保するため、規範の検討、アップデートを行うことを公約している。業界、経済団体、消費者団体に対して行ったコンサルテーションを通じて、政府は、モバイル決済に対応する上記行動規範補遺を策定し、2012 年 9 月にそれを公開のコンサルテーションに付した。政府はできる限り早く補遺を完成させ、公表するべく作業を進めている。

フランスの金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)が 2010 年に創設された際、あらゆる広告を監視する権限が付与された。さらに 2013 年に新たに制定された銀行法は、同機構がソーシャル・メディアを監視するために仮想 ID(assumed identity)を使用することを認容した。当該新規権限は、監督チームの実査において実施に移されつつある。

同国の規制当局は、金融サービス利用者保護を高いレベルで保障することに非常に強い

関心を有している。当局は弱い立場にある金融サービス利用者の保護に焦点を当てている。フランスの監督機関の主な強みは、市場の際立った特徴に適合した利用者保護が経験的に確保されてきていることである。また、その他の強みは利害関係者によって共有されている経験の広範なネットワークで、まず金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)と金融市場庁(AMF)によるジョイント委員会の設置が挙げられる。これにより、投資者および金融サービス利用者保護の改善のために、両機関がフランスにおける商品マーケティングの監督を強化することが可能になっている。またACPRは、財務省とだけでなく、フランス銀行(BDF)、投資者支援団体または消費者団体、競争・消費・詐欺防止総局(DGCCRF)、広告の自主規制組織(ARPP)、競争・消費・詐欺防止総局により承認され、裁判所に対する訴権を有している消費者団体など、主導的地位にある公的・私的な機関および組織と意思疎通を行っている

<u>ドイツ</u>では、今回の金融危機後、金融市場における金融サービス利用者の信頼を回復するために、重要なイニシアティブがとられている。その主要な目的は、金融商品に関する相談の質を向上させ、金融サービス利用者情報を改善し、それによって確実に金融商品の透明性を高め、不正確な助言・予測不可能なリスクからの金融サービス利用者保護を効果的に行うことにある。金融商品に関する相談記録を残しておく旨の法規制が 2013 年 1 月、証券業界を対象に導入された。また、2011 年以降、金融商品に関する情報シートの使用が強制されており、当該シートの内容は、真実かつ簡潔で分かりやすいものでなければならない。当該枠組みは定期的に改編が行われており(in constant adaption)、例えば目下においては、EU レベルでの金融商品市場指令(MiFiD)、譲渡可能証券の集団投資事業指令(UCITS)、保険仲介者指令(IMD)、パッケージ化された個人顧客向け投資商品指令(PRIPs)の動向を見守っている。

なお、ドイツでの金融サービス利用者保護の枠組みは、主に民法に依拠している。金融サービス利用者の集団的利益に係る強力な金融監督に加えて、立法者は、ルールの遵守状況を監督する職責を部分的に市場参加者に与えている。例えば、金融サービス利用者保護の問題における不公正なマーケティング慣行に関しては、消費者団体、競合他社、取引協会、商工会議所が介入を行うことになる。不正競争防止法 8 条によると、こうした当事者には、不公正な商慣行に対する訴権一個々の訴権の放棄も含む一が規定されている。こうした権利は民事訴訟によって裁判所においても主張できる。また、ドイツのオンブズマンシステムは、欧州 ADR 指令のモデルとなった。

<u>オランダ</u>金融市場庁(AFM)は、現在認められている権限では新商品、技術、および(または)金融サービスの伝達メカニズムに十分に対応することができないと思われる場合には、望ましい法改正についてシグナルを発する積極的なアプローチ(proactive approach)をとっている。証券リース商品および投資保険商品に関する 2 大スキャンダルにおいて、金融市場庁は、財務省に対して商品の認可プロセス(product approval process)に規制を導入すべきことを要求すると共に、2011 年の議会宛の立法に関する書簡(letter of legislation)におい

て、商品の認可プロセスに関する法律・立法が欠如していることを強調。最終的には財務 省が立法を行い、議会審議を経て法律として成立した。

なお、ツインピークス・モデルでは、①2 つの監督機関に明確に区別された目的を定めることにより、それぞれの監督機関が目的の対象となる領域に自らの労力・資源を集中的に投下することが可能となること、②金融業界の制度的(構造的)枠組みに変化を加えるよりも、むしろ監督の目的に焦点を当てることで、監督の構造が将来的な市場の発展に対して十分柔軟に対応できるようになっていることなどが指摘されている。

(4) 外部の利害関係者とのコンサルテーション

# [キー・テーマ]

1.3 外部の利害関係者とのコンサルテーション:関係する非政府系の利害関係者(産業・消費者 団体、職業団体、調査研究コミュニティを含む)は、金融サービス利用者保護・教育に関わる政 策の策定・展開に当たり、協議を受けなければならない。関係する利害関係人、特に消費者団 体のこうしたプロセスへの関与は容易になるほどに、高く評価されなければならない。

#### [各国共通の実効性あるアプローチ]

(コンサルテーション・プロセス)

48. 金融サービス利用者保護の規定を策定・修正するための規制当局の政策イニシアティブは、 以下のようなパブリック・コンサルテーションの手続を取る必要がある:

- 特に複雑でインパクトの強い提案を行う際には、1つないしそれ以上の(パブリック・)コン サルテーションが、法律・規則の企画・制定段階で明示的に組み込まれるものとする。
- コンサルテーション・プロセスが簡略化されるのは、審議に時間をかけることが消費者利益を侵害しかねない場合に限られる。
- 49. ルール、規則、方針、ガイドラインなどの新設・修正を進める過程では、規制監督当局は、 産業部門や消費者部門の関係利害関係人から事前にフィードバックを受けて考慮すべき情報 を把握する、プレ・コンサルテーションのプロセスを確保することとする。
- 論点別のターゲット・コンサルテーションも、インフォーマル・コンサルテーションやコンサルテーション団体への正式のプレゼンテーションでは、有効。
- 50. 適切な場合には、規制監督当局は、(新設ないし修正)提案が金融サービス提供者、その公認仲介業者、非営利団体、消費者・投資家団体に対し、どのような主要インパクト、効果を与えるかにつきコンサルテーションを得るべく、規制インパクト評価を行うものとする。
- 51. 政策や規制に関するパブリック・コンサルテーションは、次のような発表物の発表を含む。
- 規制の新設ないし修正を必要とする理由を説明したコンサルテーション・ペーパー
- 提案された政策、法律、規則、ガイドライン(変更案)
- コンサルテーション・プロセスについて明確に記したもの(例えばスケジュール枠、開示ル

ール、コンサルテーション・チャネル)

52. パブリック・コンサルテーション終了後、規制監督当局は、パブリック・コメントに対する回答を公表し(例えばフィードバック・レポートのかたちで)、コンサル開始段階での内容と 最終提案の内容との間の主要乖離事項について説明する。

(コンサルテーション・チャネル)

- 53. 消費者団体代表との定期的な会合開催は、リエゾン・対話を増進する機会となる。そうしたミーティングにより消費者団体は、金融サービス利用者保護問題の趨勢に関する情報の共有が可能になると共に、例えば覆面ショッピングを通じて金融サービス利用者保護ニーズに関する分析研究を提示する機会が得られ、立法・規制上の措置の修正・遂行に向けた提案をすることが可能にする。
- 54. 規制監督当局は、(角卓ないし)マル卓会議の組成を通じて、また社会一般における集会やマスメディア・チャネルへの参加を通じて、一般公衆に対して直接的にコミットする複数のチャネルを開発するものとする。これら以外のコミット・チャネルとしては:
- 消費者-規制監督当局間における質問・回答のやり取りをより容易にする、ウェッブサイトやポータルでの画面情報。
- 利害関係人や一般大衆からのコメントの提出を可能とする、規制監督当局のコメント受付 画面のアドレスを明らかにした文書。
- 規制監督当局が発行するメディア・リリースで、利害関係人に(新設・修正の)提案内容を示すもの。

(業務領域を跨った金融サービス利用者保護のための異種制度間の協調体制)

55. 金融サービス利用者保護に責任を有する複数当局が組成する、業務領域を跨った協議会が、 定期的開催を前提とするハイレベルのフォーラムとして設置される要。そこでは、業務領域毎 の動向や消費者リスクの顕現を把握し、改善措置を議論して協同・協調行動を容易にすること が目的とされ、かつ異なる業務領域を跨って活動する全ての金融サービス提供者およびその公 認仲介業者に対して、規制監督上の重複・ギャップをできるだけ少なくするために関係当局の 採る行動が一貫性を持ったものとすることが求められる。当協議会には、当該金融領域の規制 監督主体や消費者保護当局、更に消費者保護に責任を有するその他の全ての団体が参加する。

# [斬新な効果的実施アプローチ]

- 56. 金融サービスに関する助言パネルは職業的専門家と金融サービス利用者の代表から成り、 拘束力のない(参考)意見の表明として、あるいは当局への参考情報の提供メカニズムとして、 政策遂行に関する助言の提供や金融消費者に影響を与えうる趨勢や政策行動についての議論 を展開する。
- 57. 諮問委員会(consultative committee)は行政府の省庁ないし議会により設置され、(新設・改正)提案に関するフィードバックや、金融領域の諸問題を取り扱う規制・立法措置の制定・修正を行う。

58. 利害関係者によるマル卓会議は、領域を跨る金融サービス利用者保護に係る政策調整の促進に、効果的である。

項目9:専門家団体、業界/消費者団体のような外部の利害関係者は、金融サービス利用者 保護に関する政策、法律、規則の立案に関与しているのか?

項目 10: そうであるならば、外部の利害関係者と対話を行うために政府が設けている手続は どのようになっているのか?

<u>各国</u>とも、外部関係者とのコンサルテーション(我が国で言うパブリック・コメント募集 に近いイメージ)を重視している。

<u>カナダ</u>では、外部の利害関係者へのコンサルテーションは規制立案過程における重要なステップであり、連邦政府の規制活動は、「規制の合理化に関する政令」に準拠して行われている。同政令によれば、利害関係を有し規制の影響を受けることになる当事者に対し、政府機関は、あらゆる規制プロセスの段階(規制の立案、実施、評価、見直しの各段階)において、規制の立案または改訂、規制プログラムの実施、規制目的に照らした規制活動の評価についての公開されたコンサルテーションを行わなければならない。

同国においては、銀行法、信託・貸付会社法、保険会社法、協同信用組合法と金融機関関連の連邦制定法が4法存在する。政府は、広く利害関係者に諮問を行いながら、5年毎に連邦規制に服する金融機関を規律する法令を対象に、見直しを行う。直近では2012年に見直しが完了した。

新たに提案される規制については、コンサルテーションに際して包括的なアプローチは採用されていない。コンサルテーションの規模や範囲は、提案されている規制の内容や当該規制によって影響を受ける人数・集団に依拠して決せられる。(監督機関の)担当部署が規制が政府の目的を達成するための最適な手段であると考える場合には、担当部署はまず計画およびコンサルテーションの手続を開始し、その後規制案および規制影響報告書(RIAS)を作成する。

規制草案が事前公表されると、利害関係を有し、影響を受ける当事者は自らの見解を表明する期間(通常 30 日)が与えられる。ある(限定的な)局面においては、事前公表が免除される。

フランスでは、専門家団体、金融サービス利用者の代表、財務省代表(議長)から成る金融サービス諮問委員会(CCSF)があり、同委員会はあらゆる金融サービスに対して拘束力のない意見を公表し、助言を行う。また、専門性を見込まれて選出された金融サービス利用者、規制者、専門家および2名の国会議員と行政機関の代表から成る金融法令諮問委員会(CCLRF)は、保険業・銀行・投資会社に関連する事項を取り扱う法律・デクレ・規則およびEU指令の案文(text)について、財務省から諮問を受ける。

この他、金融サービス利用者保護の分野においては、金融健全性監督破綻処理機構 (ACPR)が「勧告」の形でソフトローを発行する権限を有している。勧告の起案プロセスに は、あらゆる利害関係者に対する 2 か月間のコンサルテーションが含まれる。そのうえ、 ACPR は勧告を採択する前に、専門家団体および金融サービス利用者の代表によって構成 されるマーケティング慣行に関する諮問委員会(Commission Consultatif des Pratiques Commerciales)から助言を得ている。

<u>ドイツ</u>でも、連邦金融監督庁(BaFin)および連邦財務省は、金融サービス利用者保護に関連して提案されるあらゆる改正について公開コンサルテーションを行っている。連邦金融監督庁に新たに金融サービス利用者に関する諮問委員会(consumer advisory council)が設置されたが、同委員会は連邦金融監督庁に金融サービス利用者の観点から助言および知見を提供するものである。連邦金融監督庁は取引協会だけでなく、消費者団体とも対話を行っている。利害関係者は、意見を提出するに際して公開コンサルテーションやヒアリングに参加したり、連邦金融監督庁の諮問委員会を通じて、同庁とやりとりを行っている。

<u>オランダ</u>では、財務省は EU 規則案および自国法律案について市場(全体)にコンサルテーションを行う。金融市場庁(AFM)はまた同庁の所管する拘束力のあるルール・規則に関してだけではなく、監督政策(の改訂)についてもコンサルテーション手続を実施している。金融市場庁はさらに、同庁の監督に服する金融市場に係る EU の新たなルール・規則および年度予算、年間の監督議題、徴収金額等の設定についても利害関係者に対してコンサルテーションを行う。

この他、少なくとも年 2 回開催の代表機関の助言パネルのほか、専門的な市場知識を有する個人・機関から構成される専門委員会(例えば、資本市場委員会)が利用されている。金融市場庁はまた金融サービスの領域において様々な業界団体に対しても諮問を行っている。

英国では、2012 年金融サービス法(FS Act)は金融行為規制機構(FCA)に対して、実務家および金融サービス利用者のためのアレンジメント(実務家、小規模事業の事業主、市場参加者、および金融サービス利用者の利益を代表する 4 つの異なったパネルの創設が含まれる)を作成・維持すべき一般的な義務を課しており、同法は、こうしたアレンジメントに沿って行われる意見陳述の内容を考慮すべき義務を FCA に対して課している(提案ルールを採用する場合には、意見陳述に対する公式見解の公表による回答が草案と比べて異なる場合には、相違点の詳細<含む費用便益分析>についての公表が必要)。同様の義務が健全性監督機構(PRA)にも課せられている。そして、同機構が作成するアレンジメントには、実務家パネルの設立が含まれなければならない。

# 3. ハイレベル原則 2

# (1) 監督機関の機能と責任

#### [前 提]

(立法による権能の付与)

- 59. 立法は、金融サービス利用者保護の権能(mandate)と市場行動を監視する権限(powers)
  —具体的には、決定・ルールを行政的手段により制定・執行する権限、更に必要とあらば是 正措置を採る権限を含む一を明示的かつ明確に監督機関に委任する。
- 60. 規制監督当局は、金融サービス利用者保護に向けた積極的取組みの文化を具現化するものとして、何がサービス利用者に害を及ぼす市場行動に繋がるかを詳細に分析し、こうした市場行動の発生を今後食い止めるためのアプローチや市場介入(手法)をデザインする。

#### (資源)

61. 監督機関は、自らの活動を効果的かつ効率的に遂行するために、財務上・非財務上の適切な資源を有する。

#### (独立性)

62. 監督機関は、その業務遂行に当たり、独立であるものとする。

#### (説明責任)

63. 監督機関は、説明責任を果たすため、高水準の透明性を確保する。

# (エンフォースメント権限)

- 64. 監督機関のガバナンス構造は明確に規定されているものとする。
- 65. 監督機関は、規制対象となっている金融サービス提供業者およびその公認仲介業者に対し検査を行うと共に、現存するないし潜在的な金融サービス利用者保護問題を探求するのに 十分な権限を有する。
- 66. 監督機関は、金融サービス提供業者・公認仲介業者・個人から情報を入手するために、 自らの判断に基づき、監視(surveillance)、検査(inspection)、苦情処理(complaint handling) の手段を行使し、調査(investigation)する権限を有する。
- 67. 監督機関は、金融サービス提供業者・公認仲介業者・個人が犯したコンプライアンス違 反に対し、サンクションも含めた効果的な一連の対抗策を取りうるものとする。
- 68. 監督機関とそのスタッフは、その業務遂行に際して善意で(in good faith)した行為に関しては、脱法行為を行ったのではない限り、訴訟追及の責めを免れる。
- 69. 金融サービス提供業者・公認仲介業者・個人には、行政的なエンフォースメントに対す る適切なレビュー・プロセス―司法審査も含める―が確保されなければならない。

# (職業上の基準)

70. 監督機関及びそのスタッフは、高度な職業上の(倫理)基準を遵守する。

#### [キー・テーマ]

2.1 監督機関の機能(function)と責任(responsibility): 金融サービス利用者保護の明示的責任を専らないし他業務と並行して担う監督機関は、委嘱された権能(mandate)の遂行のために必要な権限基盤(authority)を有するものとして存しなければならない。こうした機関は、明瞭かつ客観的に定義付けられた責任(responsibilities)および適切なガバナンス、事務遂行上の独立性、その行動に対する説明責任、適切な権能(powers)、資源および能力を必要とする。

# [各国共通の実効性あるアプローチ]

# (独立性)

74. 独立性を確保するために、監督機関のシニア・クラス経営陣は、その任命の独立性が保障され、かつ任期の終了・罷免に関し明確に規定された手続をもって任命される。任命手続は、(候補者)個人の独立性・スキル・経歴・知見及び資格充足状況を考慮して、進められる。法/規則は、シニア・クラス経営陣に要求される最低限の要件(所要経験、知識、資格充足状況)を定めうるものとする。

75. 監督機関のシニア・クラス経営陣(例えばチーフ・エグゼクティブ、シニア・マネージメント・チーム、役員会メンバー)は、国家の然るべき機関(例えば国家元首、議会、最高裁判所)により任命を受ける。

76. 監督機関の長は、期間3年から7年までの間の予め決まった任期について(後者の7年の場合、更新不可も選択肢)、任命がなされる。

# [各国共通の実効性あるアプローチ]

(立法による権能の付与)

71. 監督機関(oversight bodies)は、特に金融サービス提供業者の行う不公正な(unfair)金融取引慣行に関して、金融サービス利用者保護を維持するための権能の委嘱を受ける。

項目1:監督機関の長はそれぞれの法域においてどのようにして選任されているか?

項目 2: これらの監督機関に対する権限委嘱(mandate)はどのようになっているか?金融サービス利用者保護はこれらの権限委嘱にどのようにフィットしているか?

前掲(第2章(1))「背景」のような問題意識の下で、金融サービス利用者保護の政策主体については、概ねどこの国でもマクロないしミクロ・プルーデンス政策の主体との強力な連携関係の下に置かれている。

カナダでは、連邦レベルでの金融セクターの監督責任は幾つかの関係官庁により担われ

ている。すなわち、a)まず財務省(DOF)は、金融システム全体の安定や金融セクターに関する連邦レベルでの立法について責任を持っている。また、b)カナダ銀行(BOC)は中央銀行として、カナダの金融システムに流動性供給を行い、決済システムの監督や金融システム安定を脅かすリスクの評価を行っている。c)さらに金融機関監督庁(OSFI)は行政府の中でも独立性の強い機関で、連邦規制に服する金融機関(FRFIs)や、カナダ・モーゲージ・ハウジング会社(CMHC)の商業活動に対する定期検査を 2013 年から行っている。d)カナダ預金保険公社(CDIC)は、連邦規制の対象となっている預金取扱金融機関について預金保険、破綻処理を行う。そして、e)カナダ金融サービス利用者庁(FCAC)は、金融サービス利用者保護措置の強化、利用者教育の拡張、FRFIs を適用対象とする制定法の利用者関連規定のエンフォースを担当する。

各機関の長の任命は、財務大臣の統括の下に総督枢密院一体方式(GIC)により行われる。 また財務大臣は、(各)金融セクターの監督当局の権限・権能を制定する立法を含めて、連邦 内の金融セクター立法を広く統括する権限を有する。金融セクターの政策及び立法は定期 的なレビューの対象となる。

フランスでは、金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)の事務局長(secretary general)は ACPR 総裁の指名に基づき、経済省発出の省令により任命される。事務局次長(deputy secretary general)の任命も ACPR 総裁権限となっている。通貨金融法典 L.612-1 により、ACPR は①金融システムの安定に係るモニタリングと②金融サービス利用者、保険契約者、加盟者および受益者の保護の 2 重の機能を付託された。

ACPR カレッジは業界を跨るメンバーにより組成される決定主体で、19名のメンバーからなり、議長はフランス銀行総裁が務める。取り扱う問題に応じて、本カレッジは幾つかの(異なる)設定を取る。副議長は、経済・社会保険・相互保険を所轄する大臣により、特に保険に造詣の深い人物が任命される。残るメンバーは、異なる独立した国家機関(例えば、下院、上院、破棄院、会計検査院)によりそれぞれ任命される。メンバーの中には、金融サービス利用者保護や数量・保険数理等 ACPR の根拠法に定められた目的遂行に役立つ専門性ゆえに、メンバーに選任されるケースもある(後掲金融市場庁<AMF>議長は上記 ACPRカレッジのメンバーをなす)。

一方、金融市場庁(AMF)の役員会議長は、総理大臣令による任期 5 年(1 期限り)の任命を受ける。その他の役員会メンバーは、行政府から独立した政府機関であるコンセイユ・デタや、破棄院、会計検査院、フランス銀行、議会からそれぞれ指名される。AMF の事務局長は、役員会の審議結果を踏まえて議長任命。この任命行為は、財務省の認可を受けることが必要(通貨金融法典 L.621-5-1)。AMF の機能は、①有価証券その他の投資商品に向けられた投資を保護することにより、金融商品市場・上場有価証券市場を促進すること、②EUレベルや国際レベルでのマーケット規制を支援すること、③関連する専門家に適用可能な、是認された行動基準の遂行を確保すること。

ドイツでは、連邦金融監督庁(BaFin)の長官、役員会メンバーはドイツ政府の発案により、

連邦大統領が任命する。同庁(BaFin)の第一義的目的は、ドイツの金融市場の適切なる運営、安定性及び一体性の確保・促進である。同庁は健全性確保のための監督を行うことで、金融機関、保険会社および金融サービス提供業者が決済債務を(確実に)履行できるようにするものとする。また、マーケットへの監督を通じて、同庁は市場の公平かつ透明性ある状況確保のためのエンフォースメントを行う。同庁は投資家保護の促進をも目的とする。可能な限り、当該会社に対し影響力を行使し誤りの是正を図る、または苦情申立者に対し法的状況の説明を行うことで、消費者保護に努めている。

英国では、金融行為規制機構(FCA)は役員会による統治構造となっており、役員は議長、長官(財務省任命)、イングランド銀行のプルーデンス規制担当副総裁、2名のメンバー、残る1名は財務省の単独任命となっている(合計6名)。このうち議長、イングランド銀行の副総裁、共同任命の2名は、いずれも非執行メンバー。残る1名一執行メンバーであるか非執行メンバーであるかを問わず一についての任命権限の行使に当たって、財務省は役員会の過半数が非執行メンバーからなることを確保しなければならない。

一方、健全性監督機構(PRA)の統治機関は役員会で、この役員会はイングランド銀行総裁が就く議長、首席委員(イングランド銀行のプルーデンス規制担当副総裁の官職指定)、イングランド銀行の金融安定担当副総裁、FCA 長官、財務省の同意の下にイングランド銀行役員会による任命を受けたその他メンバー(現状 4 名)からなる。こういった仕組みは、2012年の金融サービス法(FS Act)のスケジュール 3 による修正後の、2000年金融サービス市場法(FSMA)のスケジュール 1ZA および 1ZB に基づく。

<u>米国 22-3</u>では、2010 年 7 月に成立したドッド=フランク・ウォールストリート改革・消費者保護法(D=F 法)により連邦準備制度(FRB)内に独立機関として設置された金融サービス利用者保護局(CFPB)は、連邦金融サービス利用者保護諸法に服する利用者向け金融商品・サービスについて、その勧誘・提供を規制することを目的とする。同局の局長は、上院の助言と同意を得て大統領任命され、任期 5 年。

同局(CFPB)の目的は、利用者の金融市場へのアクセスを容易にし、かつ金融市場が公正・透明・競争的であることを確保するために、連邦金融サービス利用者保護諸法の統一的な運用とエンフォースメントを図ることにある。

\_

<sup>22-3</sup> 拙稿(2013)87、89、92 頁。

#### [各国共通の実効性あるアプローチ]

# (資源)

72. 監督機関は、その委嘱された権限を果たすために十分な資源を有するものとする。監督機関の(必要)資金ファンディングは、主として規制対象先に対する賦課金(levy)により、または一部・全額国家財政支出によりなされるものとする。

73. 独立性を確保するために、監督機関は自らの予算についてコントロール権限を有し、監督機関の予算は国家予算の一部とはならない。

項目 3: 金融サービス利用者保護に当たる監督機関の資金調達はどのような枠組みで行われているか?

資金調達の構成割合は、国によって差異が認められる。今回考察した中で、監督対象先に対する賦課金への依存度が比較的高いとみられる国としては<u>カナダ、フランス、ドイツ、英国</u>がある。すなわち<u>カナダ</u>の金融サービス利用者庁(FCAC)は連邦政府機関であるが、その資金ファンディングは概ね、連邦法の規制対象となる金融会社によって負担された割当額により賄われる。ただ 2008 年予算において、カナダ政府は同庁に対し、2008-2009 年財政年度から継続的に年間 2 百万ドルの負担金を支払うことを提案。同庁は、カナダ金融サービス利用者庁法 13 条(3)項において認められた範囲で、議会のチェックを受ける割当額を受入れることが認められている。

フランスでは、監督下にある金融会社は毎年、監督機関に対する賦課金を負担する。この負担金額は、当該金融会社のビジネス量・規模に応じて異なるが、銀行および保険仲介機関はこの負担金が免除されている。金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)は経済的に自立しており、①規制コストに見合った金融負担金と②フランス銀行から収められる追加割当の合計を歳入とする。ACPR カレッジは、ACPR の監督下にある金融会社が負担しうる負担額全体の範囲内で、年間予算を組成する。

また金融市場庁(AMF)は、法に規定された経済的な自立を有し、本庁の歳入は主として 議会により税として認識された手数料で、投資サービス供給業者および貯蓄商品、金融取 引及び発行者から徴収されるもの、ないし市場のインフラから支払われるものからなる。

<u>ドイツ</u>では、連邦金融監督庁(BaFin)はその歳出を全てその歳入で賄い、連邦予算からの資金支援は受けていない。同庁は、そのコストをカバーするための資金ファンディングについて、監督対象事業から徴収している。こうした扱いの法的基礎として、連邦金融監督庁設置法(FinDAG)がある。

英国では、健全性監督機構(PRA)および金融行為規制機構(FCA)はいずれも金融サービス市場法(FSMA)および同金融サービス法(FS Act)に基づき付託された責務を果たすべく、必要となる経費については、その支払いを可能とするために相応の手数料を徴求できるルールの制定権限が与えられている。

一方、国家財政への依存度が比較的高い国として、中国、日本、米国がある。もっとも、 各国とも監督機関予算の独立性については一定の配慮が行われており、中でも米国 CFPB において最も配慮が進んでいると言えようか。

中国では、財務省認可の全体予算の一部。日本の金融庁予算は国会の議決を要する予算 の一部をなすが、予算も含めた利用可能資源の配賦については、金融監督の重要性に鑑み、 同庁の裁量により行われている。米国では、ドッド=フランク法 1017 条(a)により、連邦準 備制度(FRB)内の金融サービス利用者保護局(CFPB)の局長は同法 1002 条(9)および同 1062 条の「指定移管日」(=財務長官が 2011 年7月 21 日を指定)以降、FRB に対し年間予算べ ースで、2011 年は 2009 年の FRB の総経常経費の 10%以内、2012 年は同 11%以内、2013 年以降は同 12%以内に相当する歳入の移管を求めることができることになっている(2011 年までの同局の所要歳入額については、財務長官が金額を指定)[FTC のように、予算につい ての連邦議会の承認は不要] 23。

項目 4: 監督機関の歳入および歳出(資金使途)はレビューないし監査の対象となっている *か?* 

いずれの国においても、監督機関の歳入・歳出(資金使途)は内部・外部監査の対象となっ ているが、他の国家機関のチェックの仕方、外部監査法人の活用方法等は、それぞれの国 の当局の拠って立つ沿革に依存して、異なっている。

カナダでは、通貨監督官が財務管理、内部監査、投資計画、必需品の調達、プロジェク ト管理および連邦政府内の不動産・動産の管理にかかる指示・保証の責任を負う。また、 金融サービス利用者庁(FCAC)の内部統制システムの効率性チェックは、金融機関監督庁 (OSFI) のスタッフによる定期監査と FCAC の監査委員会により、リスク・ベースでレビュ ーがなされる。そのうえで、デロイト LLP は FCAC の財務諸表の監査を行い、その結果を 財務大臣宛に報告する。

フランスでは、金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)カレッジの 4 名のメンバーからなる 監査委員会が、財務資源の適切利用をチェックする。また金融市場庁(AMF)の会計担当職 員は、AMF 内において、会計勘定の適切性を確認するためのフル・スケールないしテーマ 別監査について、歳入統括官が行う監査の対象となる。

ドイツでは、連邦金融監督庁(BaFin)の行政評議会が、同庁予算の責任を負う。年間予算 は、連邦予算指針 111 条に基づく連邦会計検査院(Federal Court of Audit)による会計検査 とは独立して、会計監査法人による監査を受ける。その際の監査には、少なくとも 4 年毎 の財務省協議の上、役員会(Executive Board)により異なる監査法人が指名入札される。

日本の金融庁は毎年、政府内の独立組織たる会計検査院(Board of Audit Japan)の検査を

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Pridgen, D. (2013), pp. 411, CCH Attorney-Editor Staff (2010), pp.489-490.

受けている。

英国では、健全性監督機構(PRA)および金融行為規制機構(FCA)はいずれも、会計帳簿を会計検査官(C&AG)に提出することが義務付けられている。同検査官は、これらの会計帳簿について検査・検認・報告を行い、監査済み会計帳簿の写しとそれに付随する報告書を財務省宛に送付する。財務省は、監査済み会計帳簿と付随報告書のワンセットの写しを議会宛提出する。健全性監督機構(PRA)は追加的に、イングランド銀行にも同様の監査済み会計帳簿と付随報告書のワンセットの写しを送付する。

米国 <sup>23-2</sup>では、金融サービス利用者保護局(CFPB)は、連邦機関が服する通常の会計コントロールに服する。経常経費の支出計画と四半期毎の結果報告は、連邦準備制度の財務諸表から切り離され、予算管理局(Office of Management and Budget)に提出されるほか、年間の財務諸表も作成される。同局長により CFPB の内部コントロールの実効性が保証され、外部監査の対象ともなる。

項目 5: 監督機構は、レベル感・経験あるスタッフの獲得のために、どのような措置を採っているか?

<u>各国</u>とも、規制監督対象となる金融商品・サービスの高度化に伴い、スキルある人材の 採用・育成・登用が重要との認識で、それぞれ人事制度、リクルート方針に工夫を凝らし ている。

<u>カナダ</u>の金融サービス利用者庁(FCAC)は、資格充足者の採用・継続雇用のために競争的報酬パッケージを提供している。同庁は、一ポジション毎に求められる研修計画、全庁レベルでの法的適格性に基づいた研修など一タイムリーかつ効果的な職業訓練を提供しており、スタッフのリクルートも、業務環境に影響を及ぼしうる諸問題のモニターと速やかな解決を目指して実施される。

フランスの金融市場庁(AMF)は、同庁のニーズに合った専門的なプロファイルを認識しスキルあるスタッフを集めるために、ヘッドハンターを使っている。一旦雇用したスタッフについては、継続的雇用を確保するために、様々な試みがなされている。監督官庁の給与政策は、毎年個々人のパフォーマンスや当該ポジションの採用に係る市場環境を反映した個別のペイアップと、高度な資格要件充足が求められる専門家・マネージャーに対するボーナスの付与からなる。金融市場庁と金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)は、将来に向けた意欲的な研修計画の策定に深く関与している。

<u>ドイツ</u>の連邦金融監督庁(BaFin)は、直接的なリクルート、夜間大学院での修士コースの 履修、職業研修など一連のリクルート・オプションを提供している。近時においては、競 争的なジョップ・マーケットにおいて同庁がよりよいポジションを獲得できるようにする

.

<sup>&</sup>lt;sup>23-2</sup> CCH Attorney-Editor Staff (2010), pp.490.

ため、幾つかのイニシアティブが進行中である。将来、リクルート活動は、雇用を希望する候補者のやる気と国際的に活躍できる能力に一層重きを置いたものとなろう。同庁職員のブランドを強化するためのイニシアティブが、当面工夫されることとなる。

<u>日本</u>の金融庁は、弁護士・会計士などの専門家を雇用しているほか、銀行業、証券業、 保険業、消費者金融といった様々なスキル、バックグラウンドを有する職員を採用してい る。

英国の金融行為規制機構(FCA)では、現状の人事政策・カルチャーについて方向性・プロセス・活動内容の面で、如何にしてベストな陣容を惹きつけ保持していけるかという点について努力を続けている。ここには、訓練・研修だけでなく、どのようにしてスタッフをリクルートするか、どのようにして能力を測るかといった視点を含む。同機構の仕事を十分理解するスタッフの供給源として、監督対象となっている業界そのものがある。同機構としては、もとより他の産業も含めた様々なバックグラウンドからの出身者からも、同様の経験を有し求められている行動を取ることのできるスタッフを求めている。候補者の選抜が終わると、定着を図るために適切な研修を行う。今後の成長が期待できる新規職員や既に活躍している職員については、より一層のキャリア研鑽を積む機会を提供できるよう心掛けており、スタッフの育成に伴い、シニア・クラスのポジション・職責を作っている。それと共に、適材スタッフの能力伸長と適切評価が確保されるようにするため、同機構のパフォーマンス・マネージメント手法の改善を心掛けている。

#### 独立性、ガバナンスおよび説明責任

項目 6: 監督官庁はどのようにして相互に連絡を取り、差異を解消しているのか? 異なる政 府機関間で互いに衝突しうる目標・権能間の調整はどのようにして行われているか? それ はどのようなメカニズムによるものか?

<u>各国</u>ともマクロ・プルーデンス政策に関連する重要事件の発生・認識や対応策の立案に おいては、関係省庁間の連絡調整の強化を狙って、既存の組織の上に位置する評議会や関 係官庁同士の横の連携強化のためのジョイント・コミッティを設定している。

<u>カナダ</u>では、官庁間での協調、情報共有のために幾つかのメカニズムが開発されており、まず金融機関監督庁設置法に基づく金融機関監督委員会(FISC)が 1987 年設立されている。その目的は金融機関監督庁(OSFI)、カナダ預金保険公社(CDIC)、カナダ銀行、カナダ金融サービス利用者庁(FCAC)および財務省の間でのコンサルテーションと金融機関監督関係情報の交換となっている。金融機関監督官が同委員会の議長を務め、同委員会は少なくとも四半期に一回(さらに必要があれば随時)開催される。

シニア・アドバイザリー委員会(SAC)があり、上記 FISC と同様のメンバーからなるが、 議長を財務副大臣が務める。本委員会は、金融の安定とシステミック・リスクに関わる脆 弱性といった金融セクターの政策課題に関して、財務大臣に意見具申するためのディスカ ッション・フォーラムとして位置付けられる。

またカナダ預金保険公社委員会は、カナダ預金保険公社法(CDIC Act)下において、連邦規制金融機関に対する破綻処理手法選択の決定・勧告を行う。メンバーは、財務副大臣、カナダ銀行総裁、金融機関監督官、同副監督官、カナダ金融サービス利用者庁長官と 6 名の民間セクター代表(このうちの1名が議長)からなる。同公社の提供する破綻処理手法の選択に当たっては、財務大臣ないし総督枢密院一体方式(Governor-in-Council;内閣)の同意が必要。

関係大臣連絡会(HoA Committee)は、カナダ銀行総裁が議長を務め、財務省、OSFI、4地方証券監督当局(オンタリオ証券委員会<OSC>、金融市場庁<AMF>、アルベルタ証券委員会<ASC>、ブリティッシュ・コロンビア証券委員会<BCSC>)からなる。このフォーラムは、連邦当局と地方の証券監督当局との情報交換や相互の関心事項に関する政策行動の調整の場となる。

カナダ証券監督者連絡会(CSA)は、2009 年 10 月システミック・リスク委員会を立ち上げ。 同委員会は、カナダの証券市場におけるシステミック・リスクの認識・分析等を行うもの で、その他の連絡会メンバーと共に、また必要に応じ、システミック・リスクに関わる共 通事項を話し合うため必要となるその他の規制当局と共に、協調行動を取るものとされて いる。

フランスでは、制定法上金融市場庁(AMF)と金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)とは、管轄、機能および責務の面で切り分けが明瞭になされており、両組織は相互補完的となっている。金融市場庁は金融市場の監督責任を有し、金融健全性監督破綻処理機構は銀行業、保険業および年金業務にかかるビジネス慣行の健全性確保の観点からの監督コントロールの責務を有する。もっとも、銀行は両組織の監督を受ける。

金融商品間のオーバーラップ拡大の一方、銀行、保険、貯蓄のフルレンジの商品を扱うことのできる業者の増加により、金融市場庁および金融健全性監督破綻処理機構の間の業務について調整が必要となってきている。そのため、金融市場庁設立と同時に、連絡調整委員会(Joint Committee)が設けられている。これにより両当局は、投資業界全体を対象としたより効率的なビジネス慣行のモニターが可能になる。

2010 年 1 月、保険=銀行=貯蓄インフォ・サービス(Assurance Banque Epargne Info Service)と命名された、一般公衆向け電話応答サービスが両組織の共同事業として立ち上げられた。こうした入口の一本化の狙いは、①顧客質問を集中化し、必要に応じた然るべきポジションへの回付により、顧客の便宜に資するとみられること、②保険、銀行、貯蓄における諸手続・契約関係に関し一般情報を発することで、一般大衆に情報・ガイダンスを提供すること、③不公平なビジネス慣行、商品一顧客として理解が難しい、もしくは宣伝がミスリードとなっている慣行・商品一を探索することで、フランス市場の動向をモニターすることが可能になることである。

ドイツの連邦金融監督庁(BaFin)は統一的な金融監督機関となっている。すなわち同庁内

に、銀行監督、保険監督および証券監督/資産管理と、それぞれ個別の検査部隊(Directorate) が配置されている。全体では14の局からなっており、そのうちの専門セクションがそれぞれ信用機関、保険引受、金融サービス機関、資産管理会社を監督すると共に、市場の濫用に対する刑事罰の適用に向けて目を光らせている。

同庁は、近時勃発した問題や市場操作、インサイダー取引および非認可業務の訴追などの問題について会議を開催する。同庁の関係スタッフは、法の執行サイド(例えば連邦警察、検察官、裁判官、証券取引所の市場動向監査官、ドイツ連銀のスタッフなど)のメンバーとも非公式に会合を持ち、監督対象となっている分野の近時の動向について、実態・法制面を含めて意見交換を行う。

米国  $^{23\cdot3}$  ドッド=フランク法第 1 編では、マクロ・プルーデンス政策の担い手として、システミック・リスクの計測及び対応を政府レベルで図るため金融安定監督評議会(FSOC)が設けられることとなり、 $^{2012}$  年 7 月政府内に設置された。そのメンバーをみると、財務長官が議長を務め、連邦準備制度(FRB)議長、通貨監督官(OCC)、連邦預金保険公社(FDIC)総裁、証券取引委員会(SEC)委員長、商品先物取引委員会(CFTC)委員長等となっている。

同評議会の目的は、①大規模相互連関関係にある銀行持株会社やノンバンク金融会社の金融危機・破綻が、米国の金融の安定に及ぼす影響を認識し、②破綻が発生した場合の損失について、政府が債権者、株主およびその他のカウンター・パーティを保護するといった期待感を抱くことの無いよう、市場規律の徹底を図り、③米国金融市場の安定に対する危機に適切に対応することにある。

前述のとおり、CFPB の策定した規則が米国の銀行システムの安全性・健全性または金融システムの安定性を損なうと考えられた場合には、上記評議会は、そのメンバーの申立てを受けて、当該規則をレビューし、執行停止ないし無効とすることができる(同法 1023 条(a))。

項目7: 貴国では、監督機関はどの程度の説明責任を負うか?議会その他の国家機関に対する説明責任について、制定法上の枠組みを説明されたい。

## [各国共通の実効性あるアプローチ]

(説明責任)

77. 監督機関は、行政府・立法府、更には国民に対する説明責任を果たすため、ハイレベルの透明性を確保する。

78. 監督機関は、年 1 回ないし半期 1 回のレポートの公表により、行政府・立法府、更には国 民に対し報告する義務を法定されうる。これらのレポートは、監督機関に委嘱された義務が如 何にして遂行されているか、委嘱された権能が如何にして行使されているかを明らかにする。

<sup>23-3</sup> 拙稿(2013)49、94 頁。

- 79. 監督機関は、検査、コンプライアンス違反に関するサンクションおよび苦情処理並びに新規 制の施行についてのデータ(件数)を公表するものとする。
- 80. 監督機関は、必要な場合には適宜、立法府その他行政府機関の公聴会に召喚を受ける。
- 81. 監督機関の(業務遂行に伴う)資金支出は、内部・外部の然るべきレビュー・監査の対象となる。
- 82. 監督機関の内部監査は、独立性ある内部部局により行われる。
- 83. 外部監査は、公的機関の監査経験を有する定評ある監査機関により行われる。
- 84. 監督機関の監査済み財務諸表は、立法府ないし行政府の然るべき部署に提出され、公表される。
- 85. 監督機関は、正規の研修計画に加えてオン・ザ・ジョッブのトレーニングを加味した、スタッフのスキル・能力を常時向上させるための研修研究プログラムを組成する責任を有する。

### [斬新な実効性あるアプローチ]

- 87. 独立性があり、制定法上根拠を有しない、内部パネルは、監督機関(本体)に対し、内部手続や事務上の判断に関する適切性を評価し、規制上の権限の行使が公平かつ一貫してなされているかに関し助言を与える。
- 88. 独立した年1回の監査報告書が、監督官庁の業務報告として公表される。

議会制民主主義の下、議会に対する証言・聴聞など説明責任を規定する国が<u>大宗と</u>なっている。

カナダ金融サービス利用者庁(FCAC)はかなりの程度、国庫委員会(Treasury Board)の政策・手続・指示に拘束され、政府レベルでの経営管理・決算・構造政策プログラムの認識や同プログラムに関連する金融・非金融情報の収集・管理・報告のためのアプローチに服する。同プログラムでは、部局庁に対し、明確に定義され測定可能な戦略的目標―プログラム対応構造―を有することが求められる。同庁の戦略目標やプログラムに関連した期待結果とパフォーマンス実績は、財務大臣の認可を受ける同庁のビジネス計画の中で比較分析がなされる。セットされた目標に対するパフォーマンスは、議会に提出される同庁の年報にて報告される。制定法の定める要件として、各官庁は議会に対し、その業務概要を記した年報を毎暦年の9月30日以降5営業日以内に提出しなければならない。

<u>フランス</u>では、金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)および金融市場庁(AMF)はいずれも独立性を有する行政機関で、議会に対し直接の責任を負わない。しかし、両組織の総裁(ACPR)、議長(AMF)は、上下院の金融委員会からの求めに応じて聴聞を受けるほか、同金融委員会に対して聴聞の機会を求めることもできる。両組織は、フランス会計検査院(French Court of Auditors)の会計検査を受けるほか、個別決定の対象となる両組織の個人はコンセイユ・デタに当該決定の破棄を求めて提訴できる。両組織は、年報を議会および大統領に対し報告する。

ドイツでは、連邦金融監督庁(BaFin)は連邦政府の一翼として、連邦財務省の法的・技術 的監督を受ける。

日本の金融担当大臣は、金融庁の行うあらゆる業務について、同庁設置法上国会に対し 説明責任を負う。金融庁職員は、他の行政主体に対し、説明責任を負う。

英国では、金融行為規制機構(FCA)は決定事項および審議の概要を記した役員会議事録を 公表しなければならない。更に毎年財務省宛に任務の遂行状況を報告しなければならず、 財務省はこの年報のコピーを議会に提出しなければならない。年報作成から3ヵ月以内に、 同機構は年報に関する一般向け説明会を開催しなければならない。本説明会は参加者に対 し、年報の内容一般に関する議論から始まって、該当年度における同機構の機能(ないし不 機能)状況について、適宜質問の機会を与えるものでなければならない。その模様は当該説 明会開催後1ヵ月以内に、公表されなければならない。

健全性監督機構(PRA)は、その任務達成状況について、同様に財務省宛に、目標の達成度 や 2012 年金融サービス法で定められたその他の目標(含む、役員会メンバーの報酬に関す る事項)の達成度を報告しなければならない。本報告も、議会宛に提出される。

年報の公表と同時に、健全性監督機構はその任務達成(ないし未達成)状況または目標の進 捗状況について、一般公衆の中から見解を求めることとし、一般公衆から得られた見解は 報告書として公表されなければならない。更に制定法上、監督官庁(FCA、PRA、イングラ ンド銀行)に対する苦情の処理・調査方法については、スキーム(コンサルテーション、発表 のための枠組みを含む)の創設が義務付けられている。

米国 <sup>23-4</sup> 金融サービス利用者保護局(CFPB)は上院銀行・住宅・都市問題委員会、下院金 融サービス委員会に対し、少なくとも半期 1 回報告すると共に、同局長は、委員会証言を 行う(ドッド=フランク法 1016 条(a))。同報告では、利用者が直面する重要問題に関する検 討、同局予算の積算根拠、前年度中に同局により制定された重要規則のリストおよび本年 度中制定予定の規則リスト、当該年度中に同局参加の下で取られた監督・エンフォースメ ント措置等を取り上げることになっている(同条(c))。

### (2)職業上の基準

[キー・テーマ]

2.3 職業上の基準(professional standards) : 監督機関は、高度な職業上の基準(消費者情報や所有 権情報にかかる秘密保持基準や利益相反の回避基準を含む)を遵守しなければならない。

[各国共通の実効性あるアプローチ]

109. 監督機関のスタッフは、厳重な秘密保持義務を遵守しなければならない。この秘密保持義 務は、口頭、書面または電子メディアを問わず、あらゆる形態の情報に適用される。

<sup>23-4</sup> 拙稿(2013)92 頁。

110. 監督機関内の IT セキュリティ・チームは、同機関スタッフに対し秘密保持施策を遵守し、 違反を排除することを求めるべく、業務についてのモニタリングや監査を行うものとする。

111. 監督機関は、リクルート採用を希望するスタッフ候補者の選別にあたって、能力・経験を確保するための確立した基準を有するものとする。

112. 秘密保持および利益相反回避に関する高度の職業上の基準は、法律および行動規範・倫理規範などの監督機関の内部基準により定められているものとする。

(職業上の基準のエンフォースメント)

113. 高度の職業上の基準のエンフォースメントについては、監督機関内部の法令遵守やリスク管理のための構造を通じて実現される。行動規範に対する違反は懲戒対象となりうる。

114. 法的義務に対する違反行為は法律上の民事・刑事責任を伴い、裁判所の判断に基づいて決定される。

(優れたレベル・経験を有するスタッフを獲得・保持するための施策)

115. 監督機関は、以下の諸施策の組合わせにより優れたレベル・経験を有するスタッフを保持するものとする。

- (様々な)キャリア(経験の)展開
- 給与パッケージ
- 研修
- スタッフによる誓約
- スタッフによる認識

# 「斬新な効果的実施アプローチ]

116. 法令上の規定およびもしくは監督機関内の公務規定(例えば公共サービスの価値基準に係る国家憲章や行動規範)をみることで、国民は監督機関に対し期待しうることの説明を受けることになる。例えば監督機関は、特に、以下のような点にコミットするものとする。

- 国民に対し敬意・丁寧な (with courtesy) 対応を行う。
- 常時、国民に対し迅速、専門的で良質の公共サービスを提供する。
- 最も高い職業・倫理的基準を遵守し、公平、効率的、普遍的に、かつ丁寧に義務を実行する。
- 外見、実質を問わず生ずる利益相反の回避・管理のために、合理的な手段を示し採用する。
- 一貫性ある決定を行い、関係者に対し適切なタイミングで連絡する。
- その提供するサービスについてパフォーマンスのモニタリングを行い、改善に努める。
- 被用者または第三者の利益を図るために、内部情報、当該被用者の義務・地位・権限・権威を不当に利用してはならない。
- 常時、 監督機関の有する価値、健全性、世間からの評判を保持するかたちで行動する。
- その行動に広く説明責任を持つ。

117. 監督機関内に特別専門基準ユニットを設けて、規制監督業務に係るスタッフの行動について提起された苦情に関し、レビュー作業を行う。

項目8:監督機関は、高度の専門的基準(秘密保持、利益相反の回避を含む)をどのようにして充たそうとしているのか?

項目 9: 上記高度の専門的基準は、どの程度遵守状況がモニターされ、かつエンフォースされているか?

高度の専門的(秘密保持、利益相反回避)基準において、<u>カナダ、フランス、ドイツ、英国</u>の対応が、それぞれ先駆的かつ特徴的となっている。

<u>カナダ</u>では、利益相反法(Conflict of Interest Act)が重要公職ポストにいる人物についての利益相反関係および退職後のコンプライアンスを規定。また倫理ガイドラインや行動基準が、重要公職人物による遵守が要求される倫理原則を定める。これらのガイドラインの遵守が個々の職員の任用条件となっている。重要な公職ポストに就く人物の不適切な政治活動に関わる疑惑については公共サービス委員会が調査権限を有する。

フランス通貨金融法典によると、金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)のスタッフは、フランス銀行において採用されている職業基準や倫理規定を遵守しなければならない。まず同機構は、職業基準(例えば、被監督主体の公平な取扱いと権利の尊重を定めるもの)を与えるコントロール行動憲章の草案を策定する。このコントロール行動憲章は、公表される。秘密保持に関しては、通貨金融法典 L.641-1 の規定によると、監督活動に従事する如何なる公務員も、職業秘密基準を尊重しなければならない。かかる義務の違反は、刑事罰のサンクションを被ることとなる。特別義務遵守委員会が、起こりうる利益相反状態の解決に当たる。

金融市場庁(AMF)の職員は、退職後であっても、裁量、自制心、忠誠心からなる職業上の義務に忠実でなければならない。業務遂行過程で入手された秘密情報は、職業上の秘密(通貨金融法典 L.621-4)として保護され、刑法典 226 条 13 項の刑事罰により保証される。秘密情報の保護は、司法当局に対する刑事手続による、または法的清算手続による、訴追を行うことができない(通貨金融法典 L.621-4 II)。

同庁のスタッフ・メンバーは、利益相反状態の回避のための厳格な法・規則からなる莫大な数の規制に縛られている。これらの規制は簡明(precise)であり、そのうちの幾つかは刑事罰により担保されている。これらの基準の遵守違反は、いかなるものであっても法的、司法的、行政的サンクションの対象となる。AMFの事務総長は、上記規制の遵守の責任を負う(通貨金融法典 L.621-5-1)。

<u>ドイツ</u>連邦金融監督庁(BaFin)内の中央コンプライアンス室は、データ保護、汚職防止、スポンサーリングに関する制定法その他の条項の遵守を担当しており、こうした目的の実現に向けて、連邦金融監督庁職員に対し助言を与えたり、予防的措置を採る。加えて、職員の副業の認可を行ったり、職員が行う取引がドイツ証券取引法(WpHG)16a条に適合して

いるかをチェックする。また公務員は、例えば職業上の秘密保持など連邦公共サービス法 (Bundesbeamtengesetz)による特別の忠誠義務による拘束を受ける。

英国の金融行為規制機構(FCA)は、開かれた説明責任ある規制当局としての責務と、企業および個人に係る秘密情報の保護のための法的要請との間のバランスを取る必要に迫られている。2000年金融市場サービス法(FSMA)は、こうした種類の情報の開示を禁止する。

機密情報の開示は一般的に禁止されているが、機密情報であっても他者に対し開示してよい場合がある。こうした場合を除いて、機密情報の開示は刑事罰の対象となる。同機構が機密情報を開示する場合であっても、当該情報は受取り手にとって機密扱いのままとなる。このルールを遵守せず当該情報を開示した受取り手は、非遵守が法律上認められている場合を除いて、刑事罰の対象となる。

同機構では、スタッフが株式取引やその他の金融商品取引を行うには、事前に FCA の承認が必要であり、ガバナンスの問題として、またスタッフの行動基準として、スタッフまたはその近親者の市場ポジション等を記録する。こうしたプロセスを通じて、潜在的な利益相反を認識し、適切に対応することが可能となる。行動基準によると、いかなるポジション変化や関係の変化も報告されるものとされ、全スタッフ・メンバーからの年間申告を受ける。

# (3)エンフォースメントの枠組み

[キー・テーマ]

2.2 エンフォースメントの枠組み:エンフォースメントの枠組みがキチンと規定され、透明性が高く、規制プロセスも一貫性があること。

# [各国共通の実効性あるアプローチ]

89. 監督機関は市場動向を実地検査、探求、調査するために法律の委任を受けており、そのために監督機関はその全ての業務において高度な基準の技術的能力をもって任務を遂行していると想定される。監督当局が法律の委任する権能を果たすことが、当局に対する信認(credibility)の支えとなる。

90. 法は当局が行う規制/監督行動(action)や規制/監督措置(requirement)について、如何にしてエンフォースするかの明確なガイダンスを提供するものとする。監督機関は、金融サービス提供業者及びその公認仲介業者が消費者に及ぼしうるリスク、あるいはこれらの者が晒されるリスクについて、その変貌、規模および複雑性に関しエンフォースメントの枠組みが然るべき注意を定期的に払うよう適切なメカニズムを有するものとする。エンフォースメントの枠組みに対する全ての重要な変更は通常、事前のパブリック・コンサルテーションに付される。

91. 規制措置とエンフォースメント手続は公表される。そこには、監督機関の果たす役割や役割達成プロセスに関する情報も含まれる。監督機関は、関係者の予測可能性を一層強める

ために、産業代表、消費者団体や必要とあらばその他の利益団体とのコンサルテーションを 経てから、金融サービス利用者保護に関するガイドラインや勧告を公表する。このプロセス では、インセンティブを含む利益相反、研修、モニタリング・アドバイザー、プロダクト・ ガバナンスおよび苦情処理といった事項がカバーされる。

92. 成功裏に終わった執行手続(prosecutions)、差止命令(banning orders)および民事裁判所命令(civil court orders)はメディア向けリリースにて公表されると共に、年報ないしエンフォースメント・リポートに掲載される。

93. 規制の効率性向上のため、リスク加重アプローチ―現在および将来の潜在的な利用者リスクの評価が、当局の重点目標の方向を優先順位付けするために用いられる―が採用される。リスク評価には、ビジネスの性質、規模および複雑性が考慮される。

(エンフォースメント・アクション)

94. エンフォースメント・アクションが有する現実的な脅威という側面は、(金融サービス提供業者に対し)業務活動上の粗相、不品行(misconduct)の抑制と共に、サービス利用者保護措置の遵守を実現する方向に働きうる。それ故、監督機関は矯正手段を課したり、是正のためのエンフォースメント・アクションを取ったり、必要とあらばサンクションを課すのに必要な権限を有しているのである。

95. 監督機関は、必要とあらば早期介入を可能とする一連のアクションないし矯正措置を採る必要権限を有する。

96. 予防的な是正措置は、発生した問題の厳しさに相応しい内容となっているものとし、内容的には、課金(fine)、消費者への改善措置(remediation)、日常的なモニタリング及び実地検査、消費者から寄せられた苦情のモニタリング、テーマ毎のレビューおよび関係者との継続的な対話を含む。

97. 監督機関は金融サービス提供業者に対し、その規模およびビジネス規模に応じ、把握されたコンプライアンス関係の問題について予防・矯正措置を採る計画を策定するよう求める。これらの計画には、許容されうる時間軸の範囲内で、問題解決のために取られるべき(提供業者との)契約段階も含まれるものとする。監督機関は定期的に金融サービス提供業者のフォロー・アップを行い、金融サービス提供業者による改善措置の実施を確実にする。金融サービス提供業者は、監督当局が指摘(note)した1つ1つの個別事実認定に対し正規に回答することが望まれる。

98. 監督機関は金融サービス提供業者、その公認仲介業者(法人・個人を問わない<業者等>) による法律または規則の違反があった(breached)場合に、課金(fine)、その他の刑事罰 (penalties)といったサンクションを課す。これは、当該業者等が監督当局へのタイムリーな情報提供・報告に失敗したとか、意図的に過誤情報の報告を行った場合を含む。取られるサンクションは当該違反の程度に比例する。

(エンフォースメント遂行の枠組み)

99. 監督機関は、法令違反の疑いがあり、または法令違反の指摘がされたケースで、テーマ

毎のまたは追加的な調査を行う他、定期的なモニタリング及び実地検査を行う権限を有する。 この監督活動は、定期的なまたは不定期な報告のためだけでなく実地検査を行うために必要 となる、文献、記録その他の情報へのアクセスを保障する正規の権限により、強化される。 調査権限については、監督機関が規則違反有りと信ずるにつき理由のある場合にまで拡張さ れる。

100. 監督機関は、公式の手法(例えば検査、捜査、調査)だけでなく、非公式のアプローチ(例えば主要金融サービス提供業者、リレーションシップ担当の経営陣との連続したコンタクトやシニア・クラス経営陣との面談)も補足的手段として活用する。

101. 監督機関(および/またはオンブズマン・スキーム)は、問題が発生した場合に適切かつ相応のエンフォースメント・アクションを適用するための対策として、複数の選択肢を有する。 これらの選択肢には次のものが含まれる。

- 遵守勧告(Observation letter)
- 行政上の課金 (Administrative fines)
- 暫定的な経営者の任命
- 営業活動・商品に対し賦課する制限
- 免許(licence)の停止(suspension)ないし撤回(revocation)
- 特定個人が特定業務ないし特定の地位に従事することを禁止(職業免許の撤回、規制対象 業務の一時的ないし恒常的停止)
- 刑事事件の容疑を公判審議に付す
- 代替する紛争処理機関での消費者救済

102. 是正的なエンフォースメント・アクションや救済手段、行政指導またはサンクションが 課された場合に、監督機関は、金融サービス提供業者のコンプライアンス遵守状況をチェッ クし、これら措置の実効性を評価する。

# 「斬新な効果的実施アプローチ]

103. 消費者、業界関係者、金融サービス提供業者の従業員および利害関係者は、営業上の不始末(market misconduct)を監督機関に対し、自己報告、密告(whistle blowing)およびオンライン経由(この場合、一般的な消費者苦情メカニズムとは明確に差別化されたルートとする)で、報告する。

104. 監督機関は、サービス利用者保護措置の遵守状況について金融サービス提供業者自らの自己評価を求めるものとする。

105. 金融サービス提供業者によるサービス利用者保護措置に係る遵守措置、同プロセスおよびその手続については、外部レビューが定期的に行われるものとする。このようなやり方は、 法令遵守問題が生じた場合に、特に有効といえる。

106. 監督機関は、自らが採っているエンフォースメント活動について記述している、より短期かつ定期(たとえば4半期)または不定期に公表される報告によって年 1 回発行の年報を補

完している。

107. 監督機関により金融サービス提供業者およびその公認仲介業者(法人・個人を問わない) を対象にして採られたサンクションは、それが最終的なものであり、かつ十分な検討を経て なされたものである場合には、一定ないし適当な期間に亘って一般に公開される。

108. 監督機関は金融サービス提供業者に対し、(消費者問題にかかる)連絡・折衝 (coordination)の窓口としてシニア・クラスのスタッフ・マネージャーの任命を求めなければならない。この方式は、監督機関に対し金融サービス利用者保護問題を迅速かつ効果的に当該金融サービス提供業者に伝達することを可能にし、金融サービス利用者保護のためのエンフォースメントの発動を速やかにし、かつ当該金融サービス提供業者内において消費者ベース・アプローチを構築する一助となりうる。

項目 10: 監督機関が潜在的、もしくは顕現化した金融サービス利用者保護問題について 捜査、調査する能力を確保するために設置している公式・非公式の一連のメカニズムに ついて、実例も含めて説明をお願いしたい。

<u>カナダ</u>の金融サービス利用者庁(FCAC)には、金融サービス利用者保護問題についての捜査・調査能力確保のためのメカニズムとして、コンプライアンス・エンフォースメント部門(CEB)が組み込まれている。CEB では、関係する金融機関やカード決済に係る支払ネットワークの担当者が、様々な産業の自主的行動規範や公的コミットメントだけでなく、連邦規制の忠実な実現を担保する。

<u>フランス</u>では、規則によると、監督主体は犯罪捜査当局から要請を受けたときには、真 摯かつ職業意識をもって協力・回答しなければならないことになっている。犯罪捜査当局 は、必要があれば情報の開示を請求でき、また被監督主体の施設に入って、必要書類(電子 書類を含む)をコピーすることができる。

<u>ドイツ</u>の連邦金融監督庁(BaFin)は、金融サービス利用者個々人を保護するための権限委嘱ではなく、金融サービス利用者全体を保護するための権限委嘱を受けている。同庁は、問題点がないか金融マーケットを調査し、その一環として、捜査当局・監査法人・引受に係る年報の記載事項を精査して、重要情報を入手する。他方、同庁は利用者から直接、情報を入手する。

<u>日本</u>の金融庁は、検査マニュアルに沿って金融検査を行う。同マニュアルでは、リスク管理、金融規制・金融サービス利用者保護法令の遵守といった視点から、日常業務の遂行が適切に行われているかに重点が置かれている。

<u>米国 23-5</u> 金融サービス利用者保護局(CFPB)のエンフォースメント権限について、ドッド=フランク法第 10 編第 E 章は、①調査、②証人の出頭等を求める罰則付召喚令状の発出、③

-

<sup>23-5</sup> 拙稿(2013)98 頁。

書類・有形物の提出及び質問への書面報告等並びに口頭証言の民事調査要求、④連邦金融利用者保護法等に基づく行政的な聴聞・審判手続の実施、⑤暫定的・永続的排除命令の発出と当該命令エンフォースのための連邦地裁宛訴求、⑥連邦地裁等に対し、連邦司法長官等と協働で、民事制裁金(civil penalty)<sup>24</sup>賦課または終局的・暫定的差止を含む適切なコモンロー・衡平法上の救済措置<sup>25</sup>を求める民事訴訟を提起する権限などを規定。総じて司法的救済手法に依存した政策手段の行使が担保されているように窺われる。

項目 11: 監督官庁が、金融サービス提供業者(Financial Services Providers; FSP)および その公認仲介業者におけるコンプライアンス・アレンジメントのエンフォースメント状況 を、どのようにしてモニターしているか説明して欲しい。

<u>カナダ</u>の金融サービス利用者庁(FCAC)は、同庁設置法その他の法律の金融サービス利用者保護に関係する全ての事項について検査・審尋する権限―情報の収集、自主的行動規範のレビュー、その他の同庁目的の達成に必要な行動を取る広範な権限を含む―を有する。同庁所轄の利用者保護のための立法規定が遵守されていない場合には、同庁は、問題の是正、最高 50 万ドルの行政罰賦課を行うための法令遵守協定を、金融機関との間で締結することができる。

フランスでは、金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)及び金融市場庁(AMF)に関しては、公募商品に関する法令規則に違反し金融サービス利用者の利益を侵害した、または市場の秩序立った機能に恣意的に介入した法人・自然人に対し、刑事罰その他のサンクションを課す権限を、それぞれのサンクション委員会が有する。ACPRとAMFの両組織は、それぞれのサンクション委員会により下されたコンプライアンス違反のサンクションを公表する。いかなる認識された実施措置についても、期限が付される。金融健全性監督破綻処理機構は、被監督主体との様々な情報交換チャネルを通じて、実施状況をモニターする。発動されたすべての措置が適正に執行された場合には、手続は完結する。

<u>ドイツ</u>の連邦金融監督庁(BaFin)は、金融サービス提供業者に対し、監督的アクションとして様々な手段を有している。保険監督及び銀行業に関する法律によると、同庁は、利用者利益を害するおそれのある望ましくない動きを防止・削除するために、必要かつ適切なる指示(instruction)を発することができる。この一般条項に加えて、諸法により、同庁は特

\_

<sup>24</sup> Garner, B.(2009)によると、"A fine assessed for a violation of a statute or regulation<the EPA levied a civil penalty of \$ 10,000 on the manufacturer for exceeding its pollution limints>." と記載されている。また、田中英夫(1993)では、「法違反に対し国・州などが課する金銭的制裁で、刑罰的な意味を持たないもの」との説明がある。

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> 具体的には、契約の解除(rescission)・変更(reformation)、返金または不動産の返還、原状回復(restitution)、不当利益の吐出し(disgorgement)または補てん(compensation)、損害賠償その他金銭救済、違反の公表、当該企業に対する活動・機能の制限、民事制裁金が掲げられている(拙稿<2013>98 頁および同頁の注 52 参照)。

定のタイプの脅威を回避するための特別権限―例えば経営陣に代わる特別委員(special commissioner)の任命、公式の業務免許撤回、必要に応じた不定期調査の実施などの権限―を有している。

<u>日本</u>では、金融庁は金融サービス提供業者に対し、実地検査ないしオフサイト・モニタリングにおいて、リスク管理ないし利用者保護の観点から重大な問題が発見された場合に、事実・原因・改善措置の報告を求める。この報告を分析することで、金融庁は必要に応じ、金融ステイタスの健全性や業務の適格性の面で重大な問題が見つかった場合には、行政措置を採る旨を決定する。

<u>米国</u>の金融サービス利用者保護局(CFPB)は規制対象者に対し、金融サービス利用者向け金融商品・サービスの勧誘または取引に関して、不公正・詐欺的な行為・慣行や消費者の無知等に乗じた濫用的行為・慣行を行わないよう、エンフォースメント措置を採る(ドッド=フランク法 1031 条(a))<sup>26</sup>。そのために必要となる規則の制定権限について、同局は他の連邦監督当局と協議の上行使する(同条(b))。

同局による不公正な行為・慣行の認定については、①当該行為等が、消費者に合理的に 回避できない実質的損害(substantial injury)を生じせしめる、または生じせしめる可能性が 高いと思われ、かつ②当該行為等が、消費者・競争にもたらす便益が当該実質的損害を上 回らないと結論付ける合理的根拠がない限り、同局は当該行為・慣行を不公正とは認定で きない(同条(c))<sup>26-2</sup>。

濫用的な行為・慣行の認定については、①当該行為等が消費者の理解能力を重大に妨げる場合、または②消費者向け金融商品・サービスのリスク・コスト・条件に関して消費者が理解を欠いていること、消費者が当該金融商品・サービスの選択・利用について自らの利益を守ることができないこと、もしくは規制対象者が消費者の利益のために行動していると合理的に信頼していることに付け込むと結論付ける合理的根拠がない限り、CFPBは当該行為・慣行を乱用的とは認定できない(同条(d))26-3。

項目 12:2012 年中の監督当局のエンフォースメント・コンプライアンス活動に関する、公 表ベースのデータを頂きたい。

•(略)

 $<sup>^{26}</sup>$  金融サービス利用者保護局(CFPB)制定以前において、米国において金融サービス利用者保護を管轄していたのは FTC であるが、CFPB 設立に伴う権限等移管に当たり、「不公正(unfair)」「詐欺的(deceptive)」概念については、CFPB は、FTC により FTC 法(不公正)ないし FTC 政策ステートメント等(詐欺的)の下でそれぞれ採用されていた当該概念の定義を、ドッド=フランク法の下でもそのまま踏襲するスタンスを取っている。一方、D=F 法により新たに導入された「濫用的(abusive)」概念については、同法 1031 条(d) により定義規定が新設されるに至った(Pridgen, D.(2013), pp. $412\sim413$ )。

<sup>26-2</sup> 拙稿(2013)96 頁。

<sup>26-3</sup> 拙稿(2013)96 頁。

項目 13:監督当局は、自らの実効性をどのようにして測定し、利害関係者(政府、産業界、 利用者等)に結果報告をしているか?

<u>カナダ</u>金融サービス利用者庁(FCAC)は、同庁の活動状況と、利用者保護に関する立法的な枠組みについて、財務大臣宛に報告する。加えて、同庁は年報を議会に送付する。そこでは、FCAC の活動状況、保護条項に係る連邦規制金融機関のコンプライアンス状況、連邦規制金融機関が有する苦情処理手続、同庁が関心をもった苦情の数・特性などが掲載される。

<u>フランス</u>では、内部統制政令(CRBF n<sup>o</sup> 97<sup>-</sup>02 号)に従い、金融健全性監督破綻処理機構 (ACPR)により、内部統制システム報告が毎年発表されている。この報告では、リスクの現状とその管理方法について記述がなされる。加えて、同機構は ACPR の活動―プルーデンス政策および利用者保護の観点から―に関する主要係数を報告する年報を発行する。

金融市場庁(AMF)は毎年年報を発表し、その中で市場サーベイヤンスおよびデシプリン、エンフォースメントを扱う1章を設けている。そこでは、前年の結果・動向について焦点を当て、係数を示す。

<u>ドイツ</u>では、連邦金融監督庁(BaFin)はその年報の中で、金融機関・金融サービス提供業者・保険引受業者に対する苦情の処理状況について報告を行う。

<u>日本</u>の金融庁は、行政機能の実効性を測定するために政策評価を行っており、その結果 を毎年利害関係者に開示している。

英国では、金融行為規制機構(FCA)は、次年度のビジネス・プランの中で予算配賦と共に、優先順位付けを示す。また、こうした優先順位に沿って、どのようにその効果を測定するかも概略説明する。

## (4)他の監督機関との協調行動

[キー・テーマ]

2.4 他の監督機関との協調行動(cooperation):金融セクターを跨る諸問題を巡って、他の金融サービス所管監督機関と協調行動を取ること、ないし担当金融監督機関相互間で協調行動を取ることは、推進されるべきである。異なる金融セクターを跨るサービスについては、競争条件の画一化を図ることが適切として望まれる。監督機関相互の国際的な協調行動は促進されるべきであるが、国際的な取引やクロス・ボーダーなマーケティング・販売活動から招来されるサービス利用者保護問題に関して特別の注意が払われなければならない。

# [各国共通の実効性あるアプローチ]

118. 一国内の複数の監督機関により組成されるジョイント形式の組織体(joint unit)は、以下のような目的を擁し、規制監督業務の全体としての一貫性・協調確保に資する。

● 規制/監督上の重複の確認

- 金融サービス利用者保護に係る複数の官庁の協調(co-operation)・協働(collaboration)のためのハイレベル・クラスのフォーラム設置。
- 共同体制を組んでの一般国民からの質問への回答、不公正(unfair)なビジネス慣行のトレンド についてのモニタリング(例えば消費者からの苦情記録のモニタリング)実施
- 統合ベースで利用可能な情報の分析
- 情報の交換調整(co-ordinate)、監督及び勧告遵守のための調整
- 次の事項を説明するために、幾つかの国内監督当局/もしくは海外監督当局との間で合意(基本協定〈Memoranda of Understanding〉、約款〈covenants〉、共同の議定書〈conjoint protocols〉)を締結

  一共通利益を有する関連分野
  - 一業務執行方法(リエゾン、エンフォースメント、クロス・ボーダーその他問題に係る情報交換、法令遵守の共有、国レベルでの教育キャンペーン)
  - 一加盟者間の権限委託に関する照会手続
- 119. 金融サービス提供者の規制監督の協調(cooperation)・調整(coordination)には、専門家フォーラムが有効。
- 120. 異なる利害関係者からなる専門家委員会(例えば金融セクター委員会、整理委員会)を立ち上げることは可能。
- 121. 監督機関は、制定法の根拠を得て初めて、その業務範囲でまたは海外ビジネス法のエンフォースメントにおいて、関係情報・文書・証拠を関係者から収集したり、そのようにして得た情報を海外の規制監督当局に対し伝達したりすることが可能になる。
- 122. 監督機関は、金融システムの機能状況をモニターするため、省庁を跨る金融安定協議会 (inter-institutional stability council)に参加し、金融システムの安定に脅威となる動きについて 対応を組成・調整する。
- 123. 監督機関は、地域ベースないしグローバル・ベースでの基準策定団体との調整・誓約により、金融業種を跨って生じる金融サービス利用者保護問題にかかる認知・知見を増やし、一国レベルでのルールのエンフォースメントを改善するものとする。
- 124. 金融業種を跨って発生する特定の金融サービス利用者保護問題については、(専担の)タスクフォース組成が有効。当該タスクフォースにおいては、政府機関、主要利害関係者(消費者団体、産業団体、研究機関、専門家を含む)などの多角的な関係者の参加が望まれる。
- 125. 政府機関相互間で競合する政策目標/委任事項間の調整は、以下のようにして行われる。
- それぞれの規制/監督機関の権限、機能、責任を法的レベルで明確に規定し、必要に応じて合意文書を作成する。
- 協働行動を取るための適格な法的要件(例えば、管轄漏れを防ぎ相互協調を確保するための責任分担体制、情報交換の枠組み)や正式の協議メカニズムを定める。

(レベル・プレイング・フィールド)

126. 金融サービス利用者保護のための規制/監督の統合的アプローチは、全ての金融サービス・ セクターが一貫性をもって規制/監督を受けることを確保する。 127. 監督機関は、市場行動ルールおよび当局アプローチについての相互一貫性確保のため、金融サービス利用者保護のためのガイドライン・規則を発出する前に、然るべく他の関係当局と協議するものとする。

128. 監督機関は、次のものに参加するものとする。

- 健全性規制および/または行動監督に関する、グローバルおよび/または地域的な基準策定団 体活動
- 適当とあらば、EU レベルでの共同メカニズム(例えば、特に EU 指令の適用に係る参加国関係当局の協働行動)

129. ヨーロッパでは、欧州監督機構(European Supervisory Authorities; ESA)が共通の規制監督基準策定に向けて中心的な役割を果たしており、EU法のフレームワークの一貫性ある適用を担保している。例えば:

- 権限ある当局間の強化された共同監督(例えばESA によるジョイント監督カレッジへの参加、 ESA による仲裁機能)の確保
- ガイドライン(例えば、保険引受・保険仲介業者や金融紛争解決ネットワーク〈FIN-NET〉による苦情処理ガイドライン;銀行・証券業における苦情処理のためのジョイント・コミッティー策定のガイドライン草案) や規制基準の草案策定
- 金融セクターを跨る協調行動や一貫性の確保において重要な役割を果たすジョイント・コミッティー(例えば、金融機関の新商品に係る内部承認手続に関係しており、ESA間の一貫性を確保することを目指した、ジョイント・コミッティー策定の金融セクターを跨るハイレベル原則)

# 「斬新な効果的実施アプローチ]

130. 消費者情報に対するアクセス強化のため、消費者の権利についてガイダンスを与え、かつ 金融商品および/または金融セクターを跨る販売ルート(例えば、銀行、保険、証券、年金)に関して消費者から寄せられる質問に答えられるよう、公共サービスのプラットフォームとして共通のエントリー・ポイントを設置する。

### (監督機関相互の国際協調)

131. 特定のケースでは、監督機関相互の国際協調を推し進めるためにある条件が必要となる。例えば、後述ダイナミック・カレンシー・コンバージョン(Dynamic Currency Conversion; DCC) のケースでは、監督機関は DCC サービスの供給業者や一当該法域において適用がある場合には一クレジット・カード・スキームの業者に対し、本サービスの対象となる取引の実行前の契約段階で、クレジット・カード保有者の自国通貨建てに換算した価格(為替レートや手数料率を含む)を同保有者宛に開示することを求めるが、これは保有者としては、DCC サービスを利用して自国通貨建てカード決済とするか、それとも外貨建てカード決済とするかの判断を事前に可能にするためのものである。

一DCC とは、クレジット・カードの保有者が海外において行ったクレジット・カード使用の取引について、カード使用時の為替レートで保有者の自国通貨建てに換算してその場で支払うも

の。一方、DCC サービスを提供する海外の商店は、通常高額のコンバージョン手数料を為替レートの上乗せ分として徴収し、そうして徴収された手数料は、当該海外商店、取引銀行および外国為替会社の間で、分配される。

### 協働・協調

項目 14: 監督機関相互間の国内的・国際的連携強化のために、どのような公式・非公式メ カニズムが設けられているか?

<u>カナダ</u>の国内面では、カナダ金融サービス利用者庁(FCAC)は、金融セクター関連事項をフォローして他の政府機関と連絡を取り、①財務大臣へのハイレベルの政策助言を行う前掲シニア・アドバイザリー委員会(SAC)や②個別金融機関の監督関連事項に関する情報の交換を促進するための金融機関監督委員会(FISC)などの委員会に積極的に参加している。規制ネットワークの枠組みの中で積極的な役割を果たすことにより、FCAC はハイレベルの政策提言が可能となり、かつ個別金融機関に関する監督関連事項についての情報交換を促進している。また、 国際的レベルでは、同庁(FCAC)は金融サービス利用者保護国際組織(FinCoNet)の加盟メンバーであり、同庁長官が同組織の副議長を務めている。

フランスの国内面では、金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)と金融市場庁(AMF)がジョイント・ユニット(Pôle commun)を組成しており、両組織は同ユニットを通じて政策行動の一貫性を確保している。また同ユニットは、実地検査における共通の優先順位付けを決定したり、ジョイント形式で年報を発刊したりしている。複数の金融セクターを跨る課題についても、同ユニットが共通の政策スタンス策定に役立っている。

欧州レベルでは、ACPR は欧州銀行監督機構(EBA)および欧州証券市場監督機構(ESMA)の加盟メンバーとなっている。一方、AMF は欧州証券市場監督機構(ESMA)や当局者会議、その下部組織たるワーキンググループへの参加を通じて、また常任委員会やその下部組織たるワーキンググループで議長職を務めることにより、業務上積極的に協働している。国際的・国内的に様々なグループのメンバーとなることにより、ACPR および AMF は他の監督当局とコンタクトを築き、複数の金融セクターに関わる一貫性を持った規制を開発することが可能となっている。

<u>下イツ</u>連邦金融監督庁(BaFin)は、欧州単一金融市場の創設に関わっているだけでなく、国際的金融組織(IOSCO、IAIS、BCBS<バーゼル銀行監督委員会>、FSB)に参加しており、それゆえ国際的な規制基準の策定に関与している。加えて、BaFin は他国の監督当局と基本協定(MoUs)を結んで、他国当局との協調体制の構築、国境を跨る活動を展開する信用機関・投資会社・保険引受活動に関する情報の交換を可能にしている。

国内面では、BaFin はドイツ連邦銀行(Deutsche Bundesbank)との間で、ドイツ銀行法7条に規定されているとおり、現行の銀行監督に関して、密接な連絡を取っている。BaFin とドイツ連銀は、両組織間の責任分担がベストプラクティスの要請を充たすようにするた

め、法により割り振られた機能の細部について、分担を明確化するための協定を締結している。ドイツ連銀との協議を経て、BaFin は「信用・金融サービス機関に対する、ドイツ連銀の監督の実施および品質保証に関するガイドライン(通称監督ガイドライン)」を発行している。

<u>日本</u>については、他国の監督当局との国際的な協働関係は、金融サービス利用者保護問題を協議する各種の基準設定組織(BCBS、IAIS、IOSCO)などの会議出席を経て実現されている。

英国では、2000年の金融サービス市場法(FSMA)に則り、金融行為規制機構(FCA)は同機構と類似の機能を果たす他の主体(国内外を問わない)との間で協調するために、また金融犯罪の防止・操作に関連して、必要となる手段を取らなければならない。2012年の金融サービス法(FS Act)の第4編により、財務省、イングランド銀行、金融行為規制機構および健全性監督機構の間の協調関係に関して、規律が定められている。また、国内機関との間の協調関係の円滑化のために、幾つかの正規の制度的取決めが定められている。

項目 15: 国内的・国際的な協調行動が監督機関に対し、金融セクター(銀行業、保険業、証券業および年金業)を跨る金融サービス利用者保護において、競争条件の均一化に資した例を示してほしい。

<u>フランス</u>では、金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)と金融市場庁(AMF)は、苦情処理や 複合金融商品に関し共同規制を発出している。

また<u>ドイツ</u>では、国内面では、利用者助言審議会(Consumer Advisory Council)が、金融サービス利用者保護に関係する監督業務上の諸問題について連邦金融監督庁(BaFin)に対し助言を行う義務を有する。同審議会は、銀行・保険業、金融サービス・商品における最近の動向(消費者トレンド)を示すデータを取集・分析し、同庁に報告する。

一方 EU レベルでは、金融サービス利用者保護および金融イノベーションに係る欧州ジョイント・コミッティーのサブ委員会に BaFin は参加メンバーとして加わっているが、同サブ委員会では、金融セクターを跨った競争条件の均一化に向けた政策アプローチをテストしている。欧州規則の実施に伴い、競争条件の均一化は推進されている。

日本では、2006(平成 18)年の金融商品取引法の制定の際に、「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して適用されるようになっており、... 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る」27とされた。

<sup>27</sup> 藤井(2015)88~89 頁。神田秀樹ほか(2013)14~16 頁他。

[各国共通の実効性あるアプローチ]

(クロス・ボーダーの業務活動)

86. 監督機関は、国際取引、クロス・ボーダーの販売・マーケティングから発生する諸問題について、関心を払うものとする。

項目 16: 貴法域において、監督機関はクロス・ボーダー活動(クロス・ボーダー取引、クロス・ボーダーなマーケッティングや販売業務)から由来する諸問題について、他の監督機関と協調(co-ordinate)・協働(collaborate)を図っているか。

<u>フランス</u>における EBA、EIOPA などの ESAs との共同作業は、主としてクロス・ボーダー活動から発生する諸問題に関わっている。

<u>ドイツ</u>では、例えば、監督カレッジ、金融サービス利用者協同サービス(CPCS)において協調・協働行動を図っている。

<u>日本</u>でも同様に、金融庁はクロス・ボーダー取引から発生する諸問題について関係監督 当局と協調行動を取っており、我が国の消費者の資産が非居住者企業により悪用された詐 欺的事例では、金融庁が海外当局と協働して、その背景・原因などを調べている。

項目 17: 貴法域の監督機関は、ある金融セクター特有の利用者保護問題について責任を有する国際機関ないし国際的な基準設定組織(SSB)と密接な連絡を取って業務を行っているか。

<u>カナダ</u>では、金融サービス利用者庁(FCAC)の長官が金融サービス利用者保護国際組織 (FinCoNet)の副議長を務めるなど、同組織と緊密な協働関係にある。

フランスでも、金融健全性監督破綻処理機構(ACPR)は保険監督者国際機構(IAIS)および金融サービス利用者保護国際組織(FinCoNet)の市場行動サブコミッティーのメンバーであり、両組織とも、それぞれ保険業、銀行業にかかる金融サービス利用者保護を扱う国際組織である。

<u>ドイツ</u>も、連邦金融監督庁(BaFin)は、保険監督者国際機構(IAIS)、バーゼル銀行監督委員会(BCBS)、金融安定化理事会(FSB)、証券監督者国際機構(IOSCO)、OECD、金融利用者保護国際組織(FinCoNet)など多くの国際機関ないし国際的基準設定組織と緊密な連絡を取っている。

<u>日本</u>の金融庁も、G20/OECD 金融サービス利用者保護タスクフォースに参加してきたうえ、2013 年 11 月設立の金融サービス利用者保護国際組織(FinCoNet)執行評議会 (Governing Council)のメンバーとして、主として銀行業・クレジット業に関わる諸問題に対応してきた。

英国では、金融行為規制機構(FCA)および健全性監督機構(PRA)は、関連する国際機関お

よび国際的基準設定組織—EU内の欧州証券市場監督機構(ESMA)、欧州保険年金監督機構(EIOPA)、欧州銀行監督機構(EBA)はもとより、世界レベルでの証券監督者国際機構(IOSCO)、保険監督者国際機構(ISIA)、バーゼル銀行監督委員会(BCBS)—の業務遂行に当たり積極的に関与してきている。

# 4. ハイレベル原則 4

### (1) 金融商品・サービスに係る主要情報

第2章ではハイレベル原則1[法令、規制、監督上の枠組み]を、第3章では原則2[監督機関の役割]をそれぞれ取り上げた。これらの章での議論は、総じて金融商品・サービス利用者保護を担当する組織とマクロないしミクロ・プルーデンスを担当する組織との関係、両者の連携・連絡の仕方に関するものが多かったといえる。しかし、本章では、原則4[ディスクロージャーと透明性]のサブ・タイトルが示すとおり、当事者の有する情報量の質的・量的レベルの補完にかかわるテーマが扱われる訳で、議論は民事法と交錯することが多くなる。

## [前 提]

- 1. 情報開示(disclosure)および透明性確保(transparency)の原則は、利用者が金融商品・サービスについて、完全(complete)、明瞭(clear)かつ誤解を生まない(not misleading)情報の提供を受けることが最善の利益をもたらすという意味で、重要である。
- 2. 情報開示—標準化(standardised)され根拠付けを有するものを含む—により、利用者は、 提案された当該金融商品・サービスに関する情報ある利用者判断(informed assessment)を行 うことができ、これによりこれらの商品・サービスを購入するか否かの判断を行うことがで きる。(開示情報の)標準化を適切なレベルで行うことで、異なる金融商品・サービス間の比較 可能性が向上され情報ある利用者判断が支援される。このように、情報開示ルールはマーケ ッティング・宣伝活動一般に関する手段として重要であり、ある特定商品の販促のみに関わ るものではない。
- 3. 利用者は、金融商品・サービスが広く市場にて取引されているがその購入機会が不定期な場合には、当該商品・サービスの購入により特別の不利益を受ける可能性がある。行動経済学(Behavioural finance)によると、情報開示に対する伝統的なアプローチが、利用者が行おうとする判断との関連で、利用者の情報ニーズに常にマッチしているとは限らない、との見解を支持する考察が展開される272。そのうえ利用者の判断プロセスは、金融商品・サービス

<sup>27-2</sup> 例えば、Erta, K. et al. (2013), pp.5 では、金融商品・サービスについて、①その仕組みが複雑であること、②多くの商品が現在と将来の間でトレードオフの関係を有すること、③意思決定において、リスク

<sup>202</sup> 例えば、Erta, K. et al. (2013), pp.5 では、金融間品・サービスについて、①その仕組みが複雑であること、②多くの商品が現在と将来の間でトレードオフの関係を有すること、③意思決定において、リスクと不確実性のアセスメントを要すること、④判断が情緒的に流されやすいこと、⑤過去の教訓を生かすことが可能な商品が少ないことといった点で行動経済学的課題を有しており、利用者判断が誤ったものとなり易いと指摘している。

の選択を粗末なものとさせかねない幾つかの内在的な要因により、影響・制約を受けうる。 それゆえ実効性ある情報開示・透明性確保は、適切かつ適当な情報を、利用者が安易かつ明瞭さをもって処理する機会を提供することにより(例えば、利用者が情報ある判断を行えるよう(提供)情報のフォーマット、タイミング、媒体、分量などの面で工夫する)、これらの要因の与えるマイナス効果を緩和する方向で働くようにすべきといえる。

4. 透明性が常に十分とは限らないため、情報開示を通じた実効性ある利用者保護を確保するには、責任あるビジネス行動指針と金融教育の改善といった措置による補完が必要となる。

# [キー・テーマ]

1.1 (金融)商品・サービスにかかる主要情報:金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は利用者に対し、当該商品・サービスの基本的メリット、リスクおよびその他の約款条項についての主要情報を提供しなければならない<sup>28</sup>。同様に、金融サービス提供業者は、当該金融商品の販売を手掛ける公認仲介業者との間の利益相反状況について、情報を提供しなければならない。特に、当該金融商品の主要側面については、情報提供がなされなければならない。適切な情報は、利用者とのあらゆる段階において提供されなければならず、契約前段階で行う情報開示の標準化(例えば、フォーマットに関するもの)は、同様の金融商品・サービス間の比較を可能にするために役立ちうる場合には、採択されなければならない。

### [各国共通の実効性あるアプローチ]

- 5. 金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は、虚偽の(untrue)、誤解を生みやすい (misleading)または当該金融商品・サービスの特性、リスク、条件といった重要情報が欠落した書面を作成(使用)してはならない。
- 6. 利用者は金融サービス提供業者により、当該金融商品・サービスにかかる主要特性(例えば 手数料、費用、違約金、リスク)に係る的確な情報を提供されるものとする。
- 7. 加えて、(当該金融商品・サービスに係る)情報は、利用者が重要なものとそうでないものとを容易に判別できるようにするため、利用者の関心を惹くべく最初のキーワードでもって分類され、階層ごとに整理されうる。
- 8. 利用者は、その取引相手方が金融サービス提供業者であるかその公認仲介業者であるかを問わず、金融商品・サービスについて適切かつ一貫性ある説明を受けるものとする。
- 9. (金融商品・サービスに係る)情報を記載した文書は、無料で配布されるものとする。金融商

-

<sup>28 (</sup>原文注) 金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は(利用者に対し)、提案する金融商品・サービスについて一特に当該商品の主要特性に関して、また関連性があれば商品・サービスのラインアップの中でより簡易で代替可能な商品・サービスに関して一明瞭、簡潔、正確、信頼性ある、比較可能な、容易にアクセスでき、タイムリーな文書・口頭情報で提供しなければならい。原則、上記情報には価格、費用、違約金、解約手数料(surrender charges)、リスクおよび解約手続(termination modalities)を含まなければならない。

品(・サービス)のタイプその他の諸条件により、これらの文書の配布は強制(mandatory)ベースで行われたり、リクエスト (upon request)・ベースで行われる。

10. 金融サービス提供業者およびその公認仲介業者により消費者宛に配布される全ての情報、情報開示およびその他のコミュニケーションは、利用者との取引関係における全ての段階において、明瞭で、正確かつ総括的であるものとする。このことは、(金融商品・サービスの)取引前、取引時点において、または金融商品・サービスの満期までの間定期的に、もしくは(利用者による)適切な判断(変更)時期において、情報が提供されることを意味する。強制ベースで行われる情報開示・コミュニケーションのケースについては、規制当局はこのようなタイプの情報提供等が上記のような特徴を充たすよう担保するものとする。

11. 金融商品・サービスの利用者は、金融商品・サービスに関して提供された情報を調べ、質問を発し、理解したうえで、購入しようとしている金融商品・サービスとその購入がもたらす結果について情報ある判断(informed decision)を行うため、思慮期間(a period of reflection)を与えられるものとする。

12. 金融商品・サービスの購入後、利用者は、何らの不都合も被ることなく当該契約を撤回する(withdraw)ことを可能とするために、十分長いクーリングオフの期間を与えられるものとする。このクーリングオフ期間の適用は、当該金融商品の特性、顧客層およびマーケット・供給戦略—例えば、遠距離販売か戸別訪問販売か—や、同様の金融取引と整合的である範囲において、期間調整がなされる。

13. 利用者のための(提供)情報は、金融サービス提供業者のウェブサイト画面に掲示され、支店、事務所その他利用者の目のつきやすい場所に掲示されるものとする。後者の点は、金融サービスの利用者が低所得層の場合その他のインターネットへのアクセスが期待できない脆弱な環境に置かれている利用者(vulnerable consumers)の場合に特に重要になる。規制監督当局は金融サービス提供業者に対し、オンラインや電子媒体で金融商品についての情報提供を行う場合を含めて、情報開示の要件を規程するガイダンスを定めるものとする。

14. 契約締結後、利用者は当該金融商品についての負担した費用(incurred costs)、パフォーマンスおよびリスクの状況をモニターすることを可能にするため、主要情報を含めた定期的な情報を受けるものとし、当該商品・サービスに関する(契約)条項に何らかの変更がなされる場合には、その前に、法律に明記され契約上合意された条件に従って、合理的な検討期間を確保した書面通知がなされるものとする。

15. 主要情報が掲載された標準化フォームには、利用者が当該商品等や当該業者について容易に比較をすることができるようにするため、提示された商品・サービスの性質、主要特性、リスク及び費用―当該商品・サービスの購入に当たってどの位の対価を支払うべきか―や、当該商品・サービスを扱う業者の主要情報を反映するものとする。

16. 情報―特に数値情報―は、金融サービス提供業者から利用者に向けて提供されるあらゆる文書・資料を通じて一貫したものでなければならない。

### [斬新な効果的実施アプローチ]

17. 金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は、当該金融サービスのマーケッティングに使用する情報・コミュニケーションのチャネルを調整し、当該商品が提案された環境を考慮に入れると共に、当該商品の性質、マーケット慣行や利用者のニーズ、知見、経験を考慮に入れるものとする。提供される情報はいかなるものであっても、当該商品・サービスのターゲット・マーケットとなっている特定の利用者グループ向けに設えられたものとなっており、利用者の金融能力を勘案し、かつ脆弱な環境に置かれている利用者への特別の配慮を施したものとなっている。

18. 職業的な文章情報デザイナーの助力の下に情報開示書類(のフォーマット)が改良され、利用者テストが、規制監督当局や金融サービス提供業者により定期的に行われ、特に金融サービスの新規で不慣れな利用者にとって、情報化が意図されたとおり実施されているか、障害者対応もなされたフォーマットで提供されているかを確認する。利用者代表は、情報開示文書の有効性について重要なるフィードバックも行うものとする。

19. 特定の情報開示義務を賦課する前に、その有効性や情報過多リスクを回避する可能性を掌握するために、適切で効果的な利用者テストが行われるものとする。

20. 規制当局、監督当局および金融サービス提供業者とその公認仲介業者は、利用者代表の(参加)協力の下に、調整の採れた定期的手法により、最新のパンフレット、用語集や適切な情報提供手段―利用者に主要金融概念を知らせるのに役立つ、簡単な例示、表、グラフ、計算表など―を作成する。

21. 可能であれば、情報は利用者の母国語により提供されるものとする。

# (ハイレベル原則の実効性アプローチについて)

各国別比較に入る前に、ハイレベル原則 4 の[各国共通の実効性あるアプローチ]等についてコメントしておくと、番号 5 の「虚偽の、誤解を生み易いまたは…重要情報が欠落した書面の使用の禁止」は当然の記述といえるが、同 7 「金融商品・サービスに係る情報のキーワードによる分類、階層ごとの整理」、同 11 「情報ある判断のための思慮期間の付与」、同 12 で「十分長く、かつ期間調整が可能なクーリングオフ期間の付与」、同 13 「貧困利用者向け配慮」が打ち出されているほか、[斬新な効果的実施アプローチ]の同 19 では「適切で効果的な利用者テスト」、同 21 では「母国語による情報提供」が打出されている。

こういった点の中には、すでに各国で部分的かつ自発的に取り組みがなされつつあるものもあるとみられるが、このようにアプローチ基準として打出されることにより、各国ともより一層早急にその実現を迫られることになる可能性がある。そうした意味で、アプローチ基準として掲げられることの意味は大きいとみられる(日本の規制との関係については後述)。

## (金融商品・サービスに係る主要情報)

そこで、金融商品・サービスに係る主要情報についての国別比較を行うと、<u>カナダ(銀行セクター)</u>では、連邦規制に服する金融機関は連邦金融機関法により、契約締結前および契約締結に関係する時点において(at relevant points of time)、金融商品・サービスの契約条件(the terms and conditions)を金融サービス利用者に開示することが義務付けられている。同法によると、あらゆる(情報)開示は、明瞭、簡潔かつ誤解を生じさせない言葉・記載方法を用いて作成されることが義務付けられている。また、金融機関は一般的に金融商品の契約条件(the terms and conditions)に生じたいかなる変更についても、金融サービス利用者に対して事前通知(advance notice)を行うことが義務付けられている。

カナダ金融サービス利用者庁(FCAC)は、金融セクターのサービス利用者が十分な情報に基づいた投資判断を行うことができる状況を確保するために金融サービス利用者の教育活動を行っている。そのために、同庁は、金融サービス利用者に十分な情報を提供することを目的とした多くのオンライン教材(on-line tools)、株式市場情報(tip sheets)、その他の製品(other products)を公表している。

フランスの消費法典 L121-1 II によると、すべての金融セクターにおいて、虚偽の(untrue)、誤解を生みやすい(misleading) 記述や必要情報の不記載は禁止されている。契約の締結に先立って、金融機関は、自社が販売を行う商品/契約の主要な特徴を、金融サービス利用者に通知しなければならず、情報提供が行われた旨の証明責任は金融機関が負担する(消費法典 L.111-2  $\S1$ )。なお、銀行セクターについて、消費法典 L.311-6 に基づき、貸し手または貸出仲介機関は消費者信用契約の締結に先立って、金銭の借り手に対して、異なる業者からの勧誘を比較する上で必要となり、借り手が契約の射程について明確に理解できるようにするために必要となる情報を提供する。

消費者信用契約は、書面またはその他の保管可能な媒体(durable medium)で締結されなければならない。それは、いかなる媒体の広告文書からも切り離された書類である(消費法典 L.311-18)。詳細かつリスト化された必須の情報は、契約において提供されなければならない(消費者信用に関する R311-5 および R311-5-1、モーゲージ・ローンに関する L.312-9 参照)。14 日間のクーリングオフ期間が、消費者信用の利用者には与えられている(消費法典 L.311-2)。契約は、与信(credit)に関する主要な情報が記載された簡略化書面により、行わなければならない。消費法典 R311-5 は、口頭で提供される情報についてその一覧・内容と同情報をどのような態様で伝達すべきかという点について規定している(消費法典R311-3)。消費法典 L.312-8 および L.312-9 は、契約終了時までの情報(提供)について、モーゲージ・ローンおよび返済補償保険(PPI insurance)において提供されるべき情報を規定している。

日本では、不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律134号; 景表法)31条1項(平

成 26 年法律 118 号による改正後)に基づく公正競争規約として <sup>28-1-2</sup>、全国銀行公正取引協議会が「銀行業における表示に関する公正競争規約」(93 年 4 月施行;会員銀行による一種の自主カルテル)を定めており、これによると、例えば預貯金等の金利や貸出の金利を表示する場合に、「銀行は... 次の事項を見やすい大きさで明りょうに表示しなければならない」とされている(同規約 5 条、6 条他)。

この他 2012 年 11 月、金融庁金融研究センターに、有識者、関係省庁、関係団体をメンバーとする金融経済教育研究会を設置し、13 年 4 月には同研究会の枠組みの下で、最低限身に付けるべき金融リテラシー分野・項目を特定すると共に、金融広報中央委員会のネットワークを活用し、今後の金融経済教育を推進していく場として、「金融経済教育推進会議」を設置した 28-2。

また、2007年3月全国銀行協会が「消費者との契約のあり方に関する留意事項」をまとめて公表したほか<sup>28-3</sup>、2013年10月日本証券業協会がインターネット取引以外の取引を律する「高齢顧客への勧誘による販売に係るガイドライン」を制定。同協会は2014年6月、高齢顧客によるインターネット取引に係る自主規制の検討を開始している<sup>28-4</sup>。

<u>オランダ</u>では、投資ファンド、投資保険といった複雑な商品を提供する金融機関は、顧客に対して、投資にかかる費用、リスク、リターンに関する情報を記載した書面を提供することが義務付けられている。当該書面は、標準化され、あらかじめ設定された(pre set)フォーマットおよび構造によっている。これにより、顧客にとって異なる金融サービス提供者の異なる商品を比較することがより容易になっている。現在使用されている書面は僅か2頁の長さだが、商品購入に係る意思決定プロセスに必要とされる最も重要な情報を提供している。リーフレットは、情報の第 1 階層(a first layer of information)をなすものと考えられており、さらなる詳細情報が記載された書面へのレファレンスを提供する。このリーフレットは 2013 年 7 月 1 日付けで、作成が義務付けられた。金融サービス提供業者は、金融サービスに係る書面(financial services document; FSD)を作成するために、ソフトウェアプログラムを使用することができる。

英国の金融行為規制機構(FCA)原則 7 は金融サービス提供業者に対し、利用者の情報ニーズに配慮すると共に、利用者に向けて明確、公正かつ誤解を生じさせない方法で情報を伝達すべきことを要求している。モーゲージ貸付については、モーゲージ貸付・住宅金融向け業務行為ソースブック(MCOB)に関連ルールが定められ、標準化・個別化された不動産ローンに関する開示書類である「主要事実の例示(Key Facts Illustration)」について規定している。同開示書類では商品に付随する費用、商品の特徴、リスク等について詳細に記載さ

28-2 金融経済教育研究会(2013)

<sup>&</sup>lt;sup>28-1-2</sup> 景表法 31 条 1 項は、「事業者は、... 景品類又は表示に関する事項について、内閣総理大臣及び公正取引委員会の認定を受けて、不当な顧客の誘引を防止し、一般消費者による自主的かつ合理的な選択及び事業者間の公正な競争を確保するための協定又は規約を締結し、又は設定することができる」と規定。

<sup>28-3</sup> 全国銀行協会(2007)

<sup>28-4</sup> 日本証券業協会(2014)

れる。

また、銀行セクターについて、2009 年 11 月に銀行業向け業務行為ソースブックが定められ、①銀行利用者(banking consumer)とのコミュニケーションにつき、金融商品の販売促進は公平で透明性があり、かつ誤解を生じさせるようなものはあってはならない、②銀行利用者に伝達されるべき情報は、正確かつ適時に、適切な媒体を通じて、簡単に理解しやすい言葉で、かつ、利用者が十分な情報に基づいて利用に係る意思決定を行うことができるように、明確かつ包括的な形式で提供されなければならないこと等を規定。

同時に 2009 年 11 月に制定された決済サービス規則(PSRs)および電子マネー規則 (EMRs)は金融サービス提供業者に対し、一定の範囲の情報を提供することを要求している (たとえば、契約の条件といった契約前に提供されるべき情報や、支払額や支払通貨といった契約後の情報が挙げられる)。さらに、決済サービスの利用者および提供業者の権利・義務について定める多くの条文を有している(たとえば、提供業者は利用者の同意がない限り、手数料を差し引くことが認められていない)。

米国では、D=F 法 1013 条により、CFPB 内に①構成貸付・機会均等室、②金融教育室、③軍人問題担当室、④シニアのための金融保護室を設置。②の金融教育室は、金融教育プログラムの展開、金融リテラシー・教育委員会策定の「金融リテラシー全国戦略(National Strategy for Financial Literacy)」と整合的な消費者向け金融リテラシー改善戦略を策定・実施する <sup>28-4-2</sup>。

# (金融商品の重要側面に関する情報)

<u>カナダ(銀行セクター)</u>では、金融サービス利用者の情報ある選択を支援するために、法令上の条文は、利率や手数料、最低支払額といったクレジットの契約内容に関する開示を義務付けている。加えて、クレジット契約に変更が加えられる場合には遅くとも 30 日前までにその旨の事前の通知を行うことが義務付けられている。

借手が自らの財務状態をより良く管理できるようにすることを企図して、クレジット・ラインやクレジット・カードを含むクレジット契約に関する規制が 2010 年に施行された。当該規制により、連邦規制に服する金融機関に対し、①金利や手数料といった商品の主要特徴を明らかにするサマリーボックス(summary box)を通じて、クレジット契約や申込フォームにおける明確な情報を提供すること、②借入金の全額返済の開始時に情報提供を行うことによって、顧客によるクレジット・カード債務の管理を補助すること(毎月最低額の支払いのみを行う場合であっても当該義務に変更はない)、③金利引上げ契約の効力発生に先立って、たとえ当該情報がクレジット契約に含まれている場合であっても、事前に金利の引上げに関する開示を行うことなどが義務付けられている。

連邦規制に服する金融機関は、カードの紛失または盗難等の不正利用において①チャー

.

<sup>28-4-2</sup> 拙稿(2013)90~91 頁。

ジを回避するために、クレジット・カード保有者ができる方法および②カード保有者が負担すべき上限額を開示しなければならない。

モーゲージ住宅ローンについてのより高度な情報を金融サービス利用者に提供するために、「連邦規制に服する金融機関の行為規範—住宅ローン前払い情報」は、連邦規制に服する金融機関に対して、ペナルティを課せられることなく住宅ローンの繰上げ返済を行う方法を含め、住宅ローン商品間の相違点を説明することを義務付けている。上記規範は、いかにして前払い手数料が計算されるのかという点に係る情報についても要求している。

フランスでは、金融健全性監督機構(ACP)が為替変動リスクを有するタイプの定期預金口座および資金貸付の開示および透明性に関して、体制の整備を進めている。すなわち、2012年10月12日にACPが表明した「定期預金口座の販売促進に関する勧告 第2012-R-02号」によると、同機構は銀行等に対し、顧客が1つ以上の(one or more)定期預金口座を開設する前に、明瞭かつ分かりやすい方法で顧客に対して説明を提供すること、そのために契約書それ自体とは別途の(説明)書類を発行することを推奨している。また、2012年4月6日にACPが表明した「為替変動リスクを有するタイプの個人向けローンの販売促進に関する勧告第2012-R-01号」によると、同機構は、借り手に提供される情報について、当該借り手が為替変動リスクを有するローンに関するあらゆるリスクを正確に理解することを可能にするものであることが推奨されるとした。

<u>オランダ</u>では、開示が金融サービス利用者の意思決定過程に効果的に作用するようにするために、情報過多防止(あらゆる情報が一度に表示されないようにすること)に注力している。オランダでは、金融商品・サービスに係る金融サービス利用者の意思決定を実効たらしめるために、情報について階層構造を使って整理し、「知らなければならない情報(Must know)」「知る必要がある情報(Need to know)」「知っていると有用である情報(Nice to know)」を区別するべきであると考えられている。前掲 FL や FSD のような標準化された書面は、「知らなければならない情報」を提供することを目的として設計されたものである。これらの書面においては、顧客の意思決定プロセスを支援するより詳細な情報を伴った、他の情報書面へのレファレンスが用意されている。

金融市場庁(AFM)は欧州保険・年金監督局(EIOPA)と協議を行いながら、一人々がどのように情報を処理し、退職後の生活を見据えて金融商品の取引にかかる意思決定を行っているのかという点について一行動ファイナンスの実践移行のためのチェックリストの作成を行っている。また、情報提供に関するベストプラクティス(good practice)についても、情報収集を行っている。2013年1月1日時点で、金融商品開発に関するルールを導入。金融市場庁は、①業界横断的なアプローチおよび②規制当局による商品の認可に重点を置くのではなく、むしろ商品の開発プロセスにより重点を置いた規制・監督にフォーカスしている。

<u>米国</u>の CFPB 関連では、D=F 法 1411 条による新設 TILA(貸付条件の開示に関する法律)129 条 C がモーゲージ住宅ローン供与者に対し、顧客の支払能力判断義務を課している

のが注目される  $^{28\cdot5}$ 。また D=F 法  $^{1002}$  条( $^{15}$ )の中に、CFPB の業務目的として、「金融商品・サービスに関連する債務の回収」が掲げられており、これを受けて CFPB は  $^{2012}$  年以降徐々に、ノンバンク等の監督権限の一環としてモーゲージ住宅ローンのオリジネータ、サービサー等に対する登録義務制度を実施した  $^{28\cdot6}$ 。

なお D=F 法 1413 条により、債務者は、モーゲージ住宅ローンの債権者等が抵当権実行等債権回収行為を行う際、債務者の返済能力に係る判断義務違反を抗弁事由に、請求額減殺・相殺を主張できることになっている 28-7。

(金融商品・サービス利用者との関わり合いにおける適切なる情報提供)

カナダについては、前掲「金融商品・サービスに係る主要情報」欄参照。

フランスでは、同国での一般則として、民法 1135 条は、合意とは単に契約上表明されたことだけでなく、債務の性質に従って衡平、慣習または法律がそれに与えるすべての結果についても、義務を負わせる旨を規定している。フランスの規制は、保険業であろうと銀行業であろうと、契約のあらゆる段階において適切な情報が(利用者宛に)提供されるべきであるという立場を採っている。銀行セクターでは、預金勘定(通貨金融法典 L314-14 I.、L312-1-1、314-14)や消費者信用契約(消費法典 L311-26)に関する取引明細情報は、定期的に(例:各月、各四半期)利用者宛に提供されなければならない。

<u>オランダ</u>では、年金管理者は毎年、金融サービス利用者に対して、いわゆる「統一年金書面(UPO: Uniform Pension Statement)」を交付することが義務付けられている。当該書面により年金加入者は、自らの積立方式の年金請求権(build up pension claims)、積立目標額、昨年度からの繰越額等についての情報を受け取る。(こういった統一フォームの採用により)年金加入者は、自らが加入する他の年金への請求権額を合算して、自らおよび世帯全体の年金額を把握することができる。

英国(モーゲージ・セクター)では、モーゲージ住宅ローン販売業者との初期段階のコンタクトにおいて、顧客は提供を受けるサービス、対象となる商品の範囲、業者が受け取る報酬といった各項目に関する情報を受領しなければならない。

住宅ローンへの申込みに先立って、または業者からの推奨・勧告の時点において、顧客は確認説明書(Key Facts Illustration; KFI)を受け取らなければならない。この情報は適宜更新され、住宅ローンの勧誘の一行程として繰り返し提示されなければならない。

住宅ローン契約が締結される際に、ローンの貸し手は、返済計画の内容を確認するために主要事項にかかる開示を行わなければならない。その後は、既返済額とローン残高の詳細を記載した年次報告書に係る規制が存在する。

<sup>28-5</sup> 拙稿(2013)104 頁。

<sup>&</sup>lt;sup>28-6</sup> Kider, M. et al. (2015), pp.13.

<sup>28-7</sup> 拙稿(2013)105 頁。

### (契約締結前の情報)

<u>カナダ(銀行セクター)</u>では、借入コスト規制(Cost of Borrowing Regulations)の下で、連邦規制に服する金融機関は、金利や手数料といった(金融商品の)主要特徴を明らかにするサマリーボックスを通じて、クレジット契約や申込フォームにおける明確な情報を提供することが義務付けられている。現在提案されている前払い商品に関する規制は、連邦規制に服する金融機関に対して、あらゆる初期開示におけるすべての手数料についてのサマリーボックス程度の抜粋説明を明示することを義務付けている。

金融サービス利用者のためのクレジット・カードに関する開示を改善するために、金融サービス利用者庁(FCAC)と MasterCard 社カナダ現法は、①カナダの金融サービス利用者がどのようなサービスに申し込みを行っているのかや②クレジット・カードの申込みフォームで使用されている専門用語について、より理解できるように設計されたクレジット・カードの申込フォームのモデルを開発した。

英国(モーゲージセクター)では、銀行行動規範(Banking Conduct Regime)により、顧客が容易に理解することができる文言、明確かつ包括的な様式、適切な媒体で情報提供が行われなければならないことを担保。

## (2) 利益相反

# [キー・テーマ]

1.2 利益相反:金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は、商品が公認仲介業者経由で販売された場合には、同業者との利益相反関係(conflicts of interest)に関する情報を提供しなければならない。

#### [各国共通の実効性あるアプローチ]

22. 金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は、特定の利益相反関係が禁止されておらずかつ不可避なものであるときには、利用者が、自らに提供されている(金融)サービスに当該利益相反関係がどのように影響を及ぼすか、そしてその結末はどのようなものかについて、適切なる情報の提供を受けられるように、担保しなければならない。したがって、(金融)サービス提供の前に、公認仲介業者は、自らの身元、金融サービス提供業者との系列関係、助言の提供に当たってこれらの系列関係が及ぼす影響について情報提供する義務を負う可能性がある。特別の利益相反関係を情報開示しただけでは利用者に与える潜在的な影響を緩和するのに十分たりえない場合には、金融サービス提供業者またはその公認仲介業者は、他に取りうる手段を設けるものとする。

23. 金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は利用者に対し、当該業者自身またはその購入仲介業者が、特定金融商品・サービスの販売・推奨の第一線において受け取る報酬、手数料(commission)、手数料(fee)、リベート(rebate)その他のベネフィット、販売奨励金等の

誘因(incentive)がマーケッティングや助言に与える影響を開示するものとする。とりわけ金融サービス提供業者またはその公認仲介業者は、当該金融商品・サービスを提供する前に、一上記のようなベネフィットや販売奨励金が当該金融商品・サービスの供給、更には同商品等の将来のパフォーマンスに与えうる影響に加えて一こういった事実についても開示するものとする。

フランス(銀行セクター)では、消費法典 L 313-11 によると、個人の販売業者(vendor)、クレジット会社の従業員、代理人は、いかなる場合においても、買い手に対し、クレジット契約の利率または類型(消費クレジットかモーゲージ住宅ローンか)に応じた金利・手数料の支払いをクレジット契約上受けることができない(消費法典 L 313-11)。

通貨金融法典 R519-25 によると、銀行仲介業者の受け取る報酬およびその受取方法は、 顧客の最善の利益のために行動しなければならないという自らの義務に抵触したり、業者 が顧客に提供するサービスの質に影響を与えたりするものであってはならない。

仲介業者は、行動指針 (rule of conduct) による拘束を受けている(通貨金融法典 L519-4-1)。銀行取引の締結に先立って、仲介業者は顧客に対し、自ら(仲介業者)が 1 社以上のクレジット会社との関係で金融取引関係にあるという情報を提供しなければならない。仲介業者はまた、同者が 1 社以上のクレジット会社との間で専業義務を負っている場合には、顧客に対し、その請求に基づき、当該クレジット会社の名称を明らかにすることができる旨を通知しなければならない(通貨金融法典 L519-4-2)。

銀行の内部統制システムは、こういったタイプの利益相反が現実に防止されているか否 かをチェックしなければならない。

英国では、利益相反対応のアレンジメントが顧客の損害発生リスクの確実な回避に不十分である場合には、会社(金融サービス提供業者)は、顧客のための事業引受けを行う前に、利益相反の一般的性質および(または)発生原因について明示的に開示を行わなければならない。

### (3) 助言の提供

[キー・テーマ]

1.3 **助言の提供**: 助言(advice)の提供は、可能な限り客観的なものであることが必要であり、かつ一般的に、当該商品の複雑性や関連リスクを考慮に入れると共に、利用者の金融目的、知見、能力、経験を考慮し、利用者のプロファイルに基づいたものであることが必要。

### [各国共通の実効性あるアプローチ]

24. 助言の提供に当たっては、金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は、利用者ニーズに応じて、フィット性・持続性のある商品を購入するよう助力することを第一義としなければならない。加えて、金融サービス提供業者等は利用者に対し、自分達が幅広い選択肢(提

供業者)の中から当該金融商品を選んで提案しているのか、それとも特定された選択肢の中から選んで提案しているのか、あるいは一社のみの金融商品を提案しているのかを示すものとする。また、提供業者は助言を得るのに要する費用についても利用者に連絡するものとする。25. 金融サービスを跨って活動する金融サービス提供業者またはその公認仲介業者によりなされた推奨(recommendations)は、利用者にとって客観的に根拠を有するものであり、明瞭に説明され、かつ的確に文書化されたものとする。(利用者から)要望のあった金融商品が利用者のリスク許容度評価結果を超えてリスクの高いものであったり、利用者のニーズにマッチしない性格の商品であったりした場合には、金融サービス提供業者およびその公認仲介業者はこうしたミスマッチについて利用者の注意を促すものとする。

26. 金融(商品・サービス)に関わる助言の提供者は、利用者の金融目的、知見、経験を的確に評価したうえで、当該金融商品の有するリスクその他の特性と当該利用者の金融ニーズ、状況およびリスク・プロファイルを突合させて、当該金融商品の適合性(affordability)を判断するものとする。利用者からの情報収集に当たっての比例原則(proportionality)への配慮はもとより、利用者情報の収集管理に当たっての秘密管理についても、相当の配慮がなされなければならない。

27. 助言提供者は利用者に対し、助言の要約が記載されており、推奨された商品がどのように利用者ニーズにマッチして、利用者の環境や金融状況に適切かを説明する文書を手交するものとする。当該文書における基本の情報は標準化され、利用者が助言を容れるか否かに係る情報ある判断(informed decision)を行う際に貢献するものとする。

[キー・テーマ 1.3 助言の提供]にかかる[実効性あるアプローチ]では、番号 26 に「金融商品の適合性(affordability)」が出てきており、顧客の投資活動に係る助言の提供だけでなく、より幅広く金融商品・サービスの提供に係る助言の提供についても、適合性が問われる文面となっているのが注目される。適合性原則については、日本でもその理解の仕方について議論があるが、この[実効性あるアプローチ]と同様、総じて投資家保護ルールとしてだけでなく、より幅広い金融商品・サービスに係る利用者保護ルールとして理解しようとするのが最近の傾向のように窺える(後述)。

各国別にみると、<u>カナダ(銀行セクター)</u>と<u>フランス</u>が顕著で、まず<u>カナダ(銀行セクター)</u>では、規制(regulations)によると、貯蓄型商品(deposit-type instrument)、元本保証型債券 (principal protected notes)の双方について、銀行に対して、そのような商品について熟知している人物(担当者)の電話番号を今後購入見込みのある潜在的な顧客に提供することが義務付けられている。

借入コスト規制によれば、ある一定の状況下においては、金融機関は借入者がモーゲージ住宅ローン契約の締結前に独立した法的助言を得られる状況を確保しなければならない。 次にフランス(銀行セクター)では、貸し手またはその仲介業者は、金銭の借り手に対して、 提案されている貸付契約が顧客のニーズおよび財務状況に適合したものであるか否かにつ き判断を行うことが可能になるような説明を提供しなければならない。また、貸し手等は、 当該貸付契約の本質的な特徴やこれに伴う借入資金が顧客の財務状態にどのような影響を 及ぼすか(債務不履行時を含む)について、借り手の注意を喚起しなければならない。こうし た情報は、適切なるものとの借り手の選好に基づき、供与される(消費法典 L311-8)。

貸付契約を締結する前に、貸し手は借り手の信用性について、当該貸し手の要求に基づいて契約の申込者が提供する情報を含む、十分な数の情報の中から確認を行う(消費法典L311-9条)。

契約が貸付取引である場合には、顧客の状況に適合したサービス、契約または取引を提供できるようにするため、顧客が銀行業について有している知識、経験、および顧客の財務状況およびニーズに関して、貸付業務仲介銀行による調査が行われる。

また仲介業者は顧客から、当該顧客の手元流動性、当該顧客の負担する手数料、および銀行が顧客の支払能力を確保することを可能にするために出したローンの残高に関する顧客情報を収集しなければならない(通貨金融法典 R519 21)。

英国(銀行セクター)では、銀行を対象とする手引きによれば、認可預金取扱機関は顧客に対して、特定口座や預金取扱サービスに関して個人的な推奨を行う義務は負担していない。しかし、預金取扱機関が同機関の判断に依拠しうる顧客に対して個人的な推奨を行うことを選択した場合には、顧客のニーズ・目的・置かれている状況を考慮したうえで、当該推奨が対象顧客に適合することを確保するための合理的なステップを踏むべきである。

加えて預金取扱機関は、状況に応じて、助言の提供に関する一般法の規律の下で顧客に 対して注意義務を負う公算が大きい。

<u>米国</u>では、D=F 法 1013 条により、CFPB 内に「消費者苦情ユニット」を設け、利用者 からの苦情等受付けている  $^{28-8}$ 。また、RESPA(不動産決済手続法)規則 $\S1024.20$ 、TILA 法 127(b)(11)(B)(iv)により、債務者はモーゲージ住宅ローン等申込み後 3 日以内に、貸付人から当該地区のカウンセリング窓口の紹介を受ける。

# (4) 販促資料

[キー・テーマ]

1.4 販売促進資料:全ての金融(商品・サービス)に係る販売促進資料は、正確、親切で、理解し易く、誤解を生まないもの(not misleading)でなければならない。

### [各国共通の実効性あるアプローチ]

28. 広告は、公平(fair)、明瞭(clear)、総括的(comprehensive)、簡潔(concise)、正確(accurate)、単純(simple)で、理解しやすく(understandable)、バランスが取れており(balanced)、比例的(proportionate)であり、かつ見易い(visible)/聴き易い(audible)ものであるものとする。広告は、

\_

<sup>28-8</sup> 拙稿(2013)89~90 頁。

主要情報に焦点を当てたものであり、かつこうした情報を曖昧にせず、際立たせたものとする。 文字数も十分な大きさで、明瞭で見易くする。特別の配慮が電子機器類用の情報の読み易さに ついて払われなければならない。

29. 金融サービス提供業者およびその公認仲介業者は広告活動を行うに当たり、どのような(必要)情報を如何にして説明するか―例えば使用言語、グラフ、パフォーマンス情報、イラスト、予測・警告情報など―について詳細なガイダンスを提供する、一般的なもしくは特定商品に限定された法規制またはガイドラインを遵守するものとする。

30. 規制監督当局は、金融商品・サービスに関する広告状況をモニターし、関連ルール―不適切な広告については、利用者にとって誤解を生み易い文書の使用を抑制するため、撤回を求めるといった規制―をエンフォースする。(使用された)情報は、当該情報が正確・明瞭でない、または誤解を生み易い場合には、直ちに撤回ないし修正される。誤解を生み易い虚偽情報を抑制するために、明瞭なるペナルティ手続が存在する。

31. 特に金融サービス提供業者と利用者の間の契約が終了したにも拘らず、両者間で招請されていないコミュニケーションが行われる場合には、それは規制の対象となる。

## [斬新な実効性あるアプローチ]

32. 販売促進資料は、どのようなコミュニケーション・チャネルが取られるかに応じて(内容・形式面で)調整され、当該商品のマーケッティングの対象とされる利用者の属するグループに応じて、かつ当該利用者の金融能力の潜在レベルを考慮に入れて、適切に焦点が当てられる。

<u>カナダ(銀行セクター)</u>連邦の法令は金融商品の販促資料・広告が備えるべき要件を明らかにしており、たとえば借入コスト規制によると、連邦規制に服する金融機関は、すべての広告において金利(年利ベース)およびローン約款について開示することを義務付けられている。金利情報は少なくともその他の表示と同程度に人目を引き、かつ、その他の表示と同じ態様で提供されなければならない。

他の例としては、元本保証型債券(principal protected note)の広告において連邦規制に服する金融機関は、過去の市場業績を使用する際には、業績を公正に表示し、かつ、過去の市場業績が将来の市場業績の指標とはならないことを開示しなければならない。

借入コスト規制によれば、連邦規制に服する金融機関は、金利や手数料といった主要特徴についてサマリーボックスを通じて明らかにすることで申込フォームやクレジット契約において明確な情報を提供しなければならない。

フランス(銀行セクター)では、まず一般則として、広告資料における不実表示や誤解を生じさせるような表示、重要な事実の不記載は悪しき商慣習として、消費法典 L 121-1  $\Pi$ によってすべての業界で禁止されている。

加えて、銀行セクターに関し、顧客に対して提供される消費者信用については、利率またはローン費用に関する量的情報を提示するあらゆる広告は、媒体を問わず、提供が義務

付けられる情報のリストを一代表例を用いつつ一明確・正確かつ目立つように記載したものでなければならない(消費法典 L.311-4)。また、消費法典の L.312-4 および 312-5 によると、モーゲージ住宅ローンに関するあらゆる広告は、明確かつ理解しやすい方法でローンの特徴、デュレーション、目的、総費用、金利および契約の撤回期間について明記しなければならない。

オランダでは、①金融市場庁の監督下にない投資サービス(このことは、目論見書またはライセンスを有すべき義務を負っていないことを意味)については、当該サービスには、金融市場庁の監督下にはない旨の警告サインおよび文言が伴わなければならない。②複雑な商品の広告においては、リスク指標について言及がされなければならない。リスク指標とは、金融サービス利用者に対して 5 つの異なったリスクカテゴリを提示する。法定のリスク算定方法に依拠することで、金融サービス提供業者は、金融商品に何れの指標が適用されうるかを示すことができる。リスク算定の際に最も大きな影響を与えるリスクは、金融サービス利用者が彼らの貯蓄(deposits)を失うか否かである。または、金融商品が満期を迎えた際に、一部が残存しうるかという点である。

英国(モーゲージ住宅ローン・セクター)の販売促進(活動)においては、助言者の方が、明確かつ公正で、誤解を生じさせるようなものではなく、かつ、情報提供が義務付けられている詳細事項—例えば Annual Percentage Rate of Charge—を含む高レベル要件を充足・確保すべき義務を負っている。

## (5) 特殊な情報開示手法

[キー・テーマ]

1.5 特殊な情報開示措置:必要に応じ為される警告措置(warning)を含む特殊な情報開示措置 (specific disclosure mechanisms)は、複雑かつリスキーな金融商品・サービスに関する情報 提供についてなされたものであるとの特性に応じて、開発されなければならない。

## [各国共通の実効性あるアプローチ]

33. より高度な情報開示規制は、利用者にとってより特殊な費用・リスクを伴う、高度に複雑な金融商品について設定されるものとする。こうした規制は、明瞭、簡潔かつ容易に理解しうる標準化されたフォームによる情報提供一当該商品の主要特性やリスクについて利用者が理解することを可能にする情報を含んでおり、他の(類似する)金融商品との比較を容易にするフォーマットにより提供される一を前提とするものである。この文書は、利用者に対し、当該金融商品・サービスの販売の時点ないしその前に、無料にて提供される。

34. 当局が発するステートメントなどによるリスク警戒システム(risk warning systems;規制 監督当局が公衆向けにウェブ画面等においてリスク警報を発するもの)は、特定の商品に関する 諸問題を利用者に認識させるのに有効である。こういったシステムは、利用者テストを経るこ とで最も上手く開発され、金融サービス提供業者またはその公認仲介業者により使われている 販売促進用資料・広告において目を惹くものとなる。

## [斬新な効果的実施アプローチ]

35. より複雑性を増した金融商品については、規制/監督当局は主要情報文書に関する事前審査制度を設けることで、現行規制の遵守を確保すると共に、誤解を生み易い情報が開示されることを防ぐことを担保しうる。

例えば、<u>カナダ</u>での元本保証型債券に関する規則(The Principal Protected Notes regulations)によると、元本保証型債券に関するバランスのとれた表示を目指した多くの開示要件が規定されている。同規則では、金融機関に対して、①元本保証型債券と固定金利型債券との相違点だけでなく、無利子払となりうるリスクを含めた当該債券に関するあらゆるリスク、②元本保証型債券が適切な投資とはいえない例、さらには③投資家の当該債券購入判断に影響を与えうるその他のあらゆる情報を開示すべきことを規定している。

ネガティブオプション広告規則は、連邦規制に服する金融機関に対して、個人顧客に新規またはオプションの商品・サービスを提供するのに先立って、まず金融サービス利用者から明示的な同意を得ることを義務付けている。また規則は連邦規制に服する金融機関に対して、オプションの商品・サービス(例:クレジット残高保険や詐欺警告のようなもの)を受けた個人顧客に対して、販売促進の目的やオプションの商品・サービスの契約条件に加えられる変更について、事前の通知を義務付けている。同規則は2012年施行済み。

フランス(銀行セクター)では、2003年の「金融システムの安定に関する法律」に基づき設立された金融セクター諮問委員会(CCSF)の使命は、①信用機関、決済サービス機関、投資会社および保険会社と、②当該分野顧客との間で発生する諸問題について検討し、必要とあれば通知または一般勧告の形で、適切な対応策を提案するもの。こういったプロセスを通じて、現に、不動産信用の担保としての short form document が開発された(同document は、モーゲージ住宅ローンの供与の際に申請者が加入する保険で、銀行・保険会社・信用仲介機関・保険仲介機関が関与し、2009年7月1日実施をみている)。

英国では、住宅ローン借入れが当該住宅物件をリスクに晒すことになりうる旨を表示するために、リスク警告が広告や確認説明書(KFI)において使用される。確認説明書はまた、適合性(affordability)、外国為替リスク、金利リスクについてのリスク警告を含むものである。規制により、モーゲージ住宅ローンの開示様式および内容について規定がなされているだけでなく、過大な情報を減少させるために書面への追加情報の記載が禁止されている。

# (6) 利用者リサーチ

[キー・テーマ]

**1.6 利用者リサーチ**:可能であれば、利用者リサーチは、情報開示規制の有効性を決定し改善するために行われなければならない。

### [斬新な効果的実施アプローチ]

36. 利用者リサーチは金融サービス提供業者およびその公認仲介業者において、利用者の情報ニーズや選好に係る多様性をよりよく理解する一助となる。利用者リサーチは、規制当局にとっても、利用者の態度、拒絶感、脆弱性、判断プロセスをよりよく理解するツールの 1 つとなる。

37. 利用者サーベイー特に販売後実施される利用者サーベイーは、金融サービス提供業者またはその公認仲介業者および規制当局により、情報開示文書の有効性に関する利用者の見解を収集する手段として、またそれらの有効性アップ手段を認識する一助として、活用される。 利益相反を回避するために、サーベイのデザイン(作成)や結果の分析は、独立性ある組織や公的機関により行われる。

38. 国内法において可能である限り、覆面ショッピング(mystery shopping)<sup>29</sup>—それ自体が直接的なサンクション賦課の基礎をなす訳では全くないが一は、利用者の視点から金融サービス提供業者およびその公認仲介業者による規制・実践基準の遵守状況について、また販売スタッフから提供された情報・助言の質について、評価するのに役立つ。

39. モバイル式支払システムや電子バンキングなどの新しい販売チャネルにおいては、利用者ニーズは、(利用者の中の)脆弱グループのニーズに配慮しつつ、利用者リサーチのアプローチ(手法)開発の際の包括的なアプローチの中で考慮される。

40. 加えて、供給業者および助言者に関するリサーチは、潜在的な消費者負担に繋がり易いバイアスに関して有効な考察を与える。

カナダ(銀行セクター)の金融サービス利用者庁(FCAC)への委嘱権限(mandate)は2010年、カナダの金融商品・サービスの利用者に対して影響を与えうるトレンドや新進の問題についての監視・評価にまで拡大された。FCACのリサーチ部門は、金融サービス利用者問題に関する適時かつ価値の高い知見を提供することを職責としている。金融サービス利用者庁は、①金融商品・サービス利用者のニーズや行動を評価し、②利用者の専門的能力を向上させ、金融機関による金融サービス利用者関係のコンプライアンス促進を企図して、同庁の活動の効率性や効果を評価するために、調査を自らないし委託して実施している。

連邦レベルでは 2009 年に、カナダ人の金融知識調査(Canadian Financial Capabilities Survey)が開始された。当該調査は、様々な区分の国民が有している金融リテラシーのレベルを調査するものである。

フランスでは、銀行・保険・貯蓄・金融資産の分野で使用されている主要用語の用語集(a glossary of key terms)が、金融諮問委員会(Financial Sector Advisory Committee)の事務

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> 会社や商店などの依頼により、自社商品や店員の接客態度について、客を装って情報を収集すること(大修館『ジーニアス英和大事典』<2001-2011>より)。

総局によって策定されている。同委員会には、財務省および監督当局(ACPR、AMF)との協調の下に、金融業界の業界団体と消費者団体の代表が参加している。この用語集は、金融商品の特徴を示すと共に、様々な銀行・金融商品の名称を表示するために最も一般的に使用されている用語について、顧客理解の一助とするためのものである。

2010年5月にフランス金融市場庁(AMF)内に設立された「個人投資家向けリレーション部門」の主要業務の1つは、投資家の行動および金融商品の販促実務をよりよく理解することにある(貯蓄情報センターの設立および覆面ショッピングの導入)。

覆面ショッピングについて。フランスの AMF は、金融商品が如何にして一般公衆に対し 提供されるのかという点に係る実地検査(on-site monitoring)を行うことで、貯蓄保護のた めの予防的努力を重ねている。覆面ショッピングの狙いは、金融商品の販売促進について の特定の見解を持ち、良き実務慣習・悪しき実務慣習をより理解した上で、関係専門家と 対話を始めるために行われるものである。それは、監視のための手段であったり、または 金融市場庁が覆面ショッピングの対象となった業者(visited entity)に制裁を課すことを目 的とするものではなく、金融商品の販売を監督するための関連材料(relevant subjects)を提 供する手段である。

<u>ドイツ</u>においては、消費者諮問委員会が設立された。加えて、金融サービス利用者に係る問題が連邦金融監督庁(BaFin)の監督アプローチの中でより大きな比重を占めることを確実にするために、「消費者苦情手続」と「金融サービス利用者および監督を受ける業者のその他顧客の苦情処理プロセス」とが併って、金融サービス監督法(FinDAG)8a 条に組込まれた。

英国の金融行為規制機構(FCA)は、市場に重要な影響を与える可能性の高い政策を提案する場合には、市場の失敗に関する分析(MFA)および高レベルの費用便益分析(CBA)を行う。 規制者はまた必要に応じて、対案内容の進展度合いを知らせしめるために、金融サービス利用者に関する調査を行う。

# (7) 利用者側の認識

[キー・テーマ]

1.7 利用者側の認識:利用者は、金融サービス提供業者に対し、関係する、正確かつ入手または利用可能な情報を提供することの重要性を認識しなければならない。

### [各国共通の実効性あるアプローチ]

41. 規制当局は利用者に対し、金融サービス提供業者またはその公認仲介業者に対して一提供業者が利用者の金融状況、リスク嗜好及び期待感を十分評価し、的確に特徴付け、利用者が真に必要とし欲しているものを理解出来るようにするために一当該利用者の持つ(金融商品・サービス)関連の必要情報をできるだけ多く利用者自ら提供し、必要情報の提供を拒まないよう注意喚起するものとする。利用者の情報提供責任は、利用者からすべての関連情報の収集を義務付け

る、金融サービス提供業者に対する行政上の規制が厳しければ厳しいほど、軽くなる。

42. 金融サービス提供業者または助言者に対し正確な情報を提供することの重要性を理解させる一助となるよう、金融教育、リタラシー、能力を改善するための誘因(incentive)が開発される。 43. 利用者は、情報ある判断(informed decision)を行うのに十分な情報―アクセスが保障されている情報タイプを含む―を受け取る権利があることを認識させられる。また利用者は、これらの情報を受領し理解することを主張するよう奨励される。

#### [斬新な効果的実施アプローチ]

44. 利用者は、SMS、TV、その他ウェブ等の手段を通じて、金融サービス提供業者、その公認 仲介業者または金融アドバイザーに対し的確な情報を提供することの重要性を注意喚起される。

<u>フランス</u>について、前掲(6)の金融諮問委員会の事務総局による銀行・保険・貯蓄・金融 資産の分野で使用される主要用語集策定の項目参照。

英国(銀行セクター)では、規制者は、銀行口座の利用客のために「権利確認ガイド」を発行。同ガイドは、銀行の義務について説明を加えると共に、金融サービス利用者に銀行の義務(their responsibilities)を想起させ、現在および潜在的な口座保有者にとって有用となりうる情報を提供する。

# 5. 日本に与えるインプリケーションについて~ハイレベル原則 4 の[実効性あるアプローチ]を中心に

#### (1) 我が国の金商法を中心とする法体系

第2章でも見たとおり、日本では1990年代後半、「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)」の検討の必要性が高まっていた。

こうした考えは、2006年6月の金商法制定時にかなりの程度現実化し、同法においては ①「利用者保護ルールの徹底を図る観点から、同じ経済的性質を有する金融商品・取引に は同じルールを適用するとの機能的アプローチのもと、(金商法による)金融商品取引業者等 の行為規制が従前の業態を問わず横断的に適用され」ることとなった<sup>30</sup>。そのうえで、②「金 商法は金融商品・取引の販売・勧誘などに関する一般的な性格を有するものと位置付けら れ」<sup>31</sup>、銀行の営む銀行業、保険会社の行う保険業や信託会社の営む信託業などのように金 融商品取引業または登録金融機関業務に該当しない業務についても、銀行法 13条の4に規

-

<sup>30</sup> 松尾(2014)379 頁。

<sup>31</sup> 松尾(2014)379 頁。

定する特定預金のように投資性の高い商品に関しては、「銀行法、保険業法や信託業法などの金融規制法において、金商法の行為規制を準用するなどの所要の整備が行われ…(た)(銀行法 13 条の 4、保険業法 300 条の 2、信託業法 24 条の 2)」32。

金商法における金融商品取引業者等の行為規制の条文の体系は、「金融商品取引業者等に 共通する行為規制が定められている(金商法 36 条~40 条の 5)」33が、その一方で、「当該行 為規制には、その内容から、金融商品取引業者等のうち一部の類型にのみ適用される行為 規制が含まれ」ることとなった34。

#### (2) 今回のハイレベル原則との相克

我が国において、こういった機能面を重視した規制体系が採用されたこと自体が画期的なことといえるが、一方で前述のとおり、銀行の営む銀行業、保険会社の行う保険業や信託会社の営む信託業などの業務については、原則あくまでも金融商品取引業等に該当しないとの建て方になっている。

一方、近年急速に IT 技術が進展し、そうした動きが金融サービスの内容を大きく変貌させつつある中で、①「世界的に「FinTech」34-2 と呼ばれる金融と IT を融合させる動きが広がっており、そのことが銀行業務の将来像に強い影響を及ぼす」34-3 と共に、②ノンバンク・プレイヤーによる、「従来銀行が担ってきた業務を分化させてサービスとして提供する動き」(銀行業務のアンバンドリング化)34-4 が進んでいる。こうした環境変化の下では、既存の銀行等業務であっても、「様々なプレイヤーが登場し、サービスの種類も拡大する中、適正な利用者保護等を図るための枠組みについて検討していく必要」34-5 があろう。

33 松尾(2014)380 頁。

<sup>32</sup> 松尾(2014)379 頁。

<sup>34</sup> 一部の類型にのみ適用される行為規制としては、具体的には、

①「特定金融商品取引業者等」(証券会社・登録金融機関)に適用される利益相反管理体制の整備義務(同法 36 条 2 項~5 項、施行令 15 条の 27)、

②有価証券関連業を行う金融商品取引業者に適用される社債管理禁止等(同法 36 条の 4)、

③有価証券等管理業務を行う金融商品取引業者等の保証金受領に係る書面交付義務(同法 37 条の 5)、

④第一種金融商品取引業・第二種金融商品取引業を行う金融商品取引業者または登録金融機関に適用される取引態様事前明示義務(同法 37条の2)、最良執行方針等に係る義務(同法 40条の2)、分別管理が確保されていない場合の売買等禁止、特定投資家向け有価証券の売買等制限(同法 40条の4)および特定投資家向け有価証券に関する告知義務(同法 40条の5)、

⑤投資助言・代理業を行う金融商品取引業者等に適用される書面による解除(クーリング・オフ)(同法 37条の 6、施行令 16条の 3 第 1 項<10 日間>)、並びに

⑥投資助言・代理業または投資運用業を行う金融商品取引業者等に適用される禁止行為(同法 38 条の 2)がある(松尾(2014)380 頁)。

<sup>34-2</sup> 金融(Finance)と技術(Technology)とを掛け合わせた造語(金融審議会(2015a)3 頁注(4)参照)。

<sup>34-3</sup> 金融審議会(2015a)3 頁。

<sup>34-4</sup> 金融審議会(2015a)3 頁。

<sup>34.5</sup> 金融審議会(2015a)19 頁。なお、金融審議会(2015b)6~7 頁は、決済業務等や前払式支払手段、融資業務を巡って、「各業務ごとの規制の枠組みは、必ずしも、相互に整合的なものとはなって...」おらず、「規制が区々となっていることは、利用者利便の妨げとなったり、ビジネスの選択に歪みをもたらしていく可能性」を指摘する。

このような問題意識を踏まえて、以下、今回ハイレベル原則 4 の[実効性あるアプローチ] において明確に打ち出されている幾つかの主要提案について、日本での現状と比較してみる。

(番号 7:金融商品・サービスに係る情報のキーワードによる分類、階層毎の整理・提供) 各国別では、オランダにおいてこの問題意識を強く意識した対応が取られているが、日本においては、制度としての対応は今後の課題となっているように見られる。

しかし、今後「利用者保護等を図る上で問題のある行為等に関する情報共有や利用者への注意喚起、高年齢者等への配慮、利用者側のリテラシー向上なども重要」<sup>34-6</sup>と認識されている以上、そういった問題意識への対応のためにも、その一歩として情報のキーワード分類、階層毎の整理・提供が進められるべきであろう。

(番号 11:情報ある判断のための思慮期間の付与、同 12:十分長くかつ期間調整が可能な クーリングオフ期間の付与)

いずれの国も、Annex II 上において法制上の対応について明確な対応は記載されていない。 <u>日本</u>の場合を例にとって考えてみると、クーリングオフ制度の意義については、「不意打ち 的な取引方法などでは消費者が十分考慮したうえで契約を選択することができないため、 契約締結後も一定期間は熟慮することができるようにした制度」35と説明されている。

クーリングオフに係る規定があるのは個別法たる特定商取引法と割賦販売法であるが、特定商取引法(対象:原則全ての商品の販売・役務提供)では、対象 6 取引(①訪問販売、②電話勧誘販売、③通信販売、④連鎖販売取引<マルチ商法等>、⑤特定継続的役務提供<所定・期間・金額以上の語学学校等>、⑥業務提供誘引販売取引<内職・モニター商法>)のうち③の通信販売を除く 5 取引についてクーリングオフ制度が規定され、期間は概ね固定式で①②⑤が8日間、④⑥が20日間となっている36。

また割賦販売法(対象:不動産販売を除くすべての商品・役務)では、「特定商取引法でクーリングオフが認められている態様の取引が個別信用購入あっせんによる与信を伴う場合には、その与信契約自体についてクーリングオフを認める」37という発想が取られており、対象 5 取引(@割賦販売、⑥ローン提携販売、⑥信用購入あっせん、⑥前払式特定取引、⑥前払式割賦販売)のうち、⑥のうちの個別信用購入あっせん(クレジット取引)のみがクーリングオフ等契約内容規制の対象となっている(同法 35 条の 3 の 10~35 条の 3 の 12)37-1-2。

<sup>34-6</sup> 金融審議会(2015a)20 頁。

<sup>35</sup> 村千鶴子(2008)5、13頁。

 $<sup>^{36}</sup>$  訪問販売におけるクーリングオフの特則として、過量販売(通常必要とする分量を著しく超える商品の売買契約等)については、買主にその契約を結ぶ特別の事情が無い限り、契約後  $^{1}$  年間は契約の解除等ができる(特定商取引法  $^{1}$  9 条の  $^{2}$  2)。

<sup>37</sup> 内田貴(2011)262 頁。

<sup>37:12</sup> すなわち、①訪問販売・電話勧誘販売・特定継続的役務提供等契約についての与信契約が個別信用購

ハイレベル原則 4 との関係で言うと、目下割賦販売法の改正作業が進められ、昨 2015 年 7 月には産業構造審議会の報告書が発表されているが 37-2、その中にクーリングオフ期間の長期・弾力化の必要性は明記されていない。前掲注(34)の投資顧問業者にかかる金商法上のクーリングオフ期間(10 日間)についても、変更の必要性は特に聞かれていない状況にある。しかし、今後の状況によっては、弾力的に見直しの可能性皆無とは出来ないであろう。

#### (番号13:インターネットへのアクセスが期待できない貧困利用者向け配慮)

いずれの国でも、こうした観点からの明確な対応は Annex II 上記載されていない。しかし、例えば<u>日本</u>においても、今後高齢化が進む中で、経済成長の恩恵にあやかれなくなる層への社会的配慮の必要性が増える可能性も無くはないだけに、こうした配慮は必要となってこよう(ややもするとコスト削減の見地から、紙媒体からインターネットへの切り替えが重視される傾向が無しとはしない)。

#### (番号 12:母国語による情報提供)

Annex II 上の記載は乏しいが、主要国では EU、米国といった多民族国家(ないし集合体) において、多様な母国語による情報提供はむしろ一般常識化しつつある。 <u>日本</u>でも、20 年の東京オリンピック開催により海外からの来訪者等が増えてくること、研修も含めた外国人(特にアジア地域出身)労働者の参入等を展望すると、こういった配慮に対する必要性は高まることこそすれ、弱まることは考えにくいだろう。

#### (番号 26: 適合性原則)

番号 26 は、既述のとおり、顧客の投資活動に係る助言の提供だけでなく、より幅広く金融商品・サービスの提供に係る助言の提供についても、適合性が問われる文面となっているのが注目される38。適合性原則については、日本でもその理解の仕方について議論があるが、総じて投資家保護ルールとしてだけでなく、より幅広い金融商品・サービスに係る利用者保護ルールとして理解しようとするのが最近の傾向のように窺え39、その意味ではこの

入あっせんで行われた場合、与信契約について8日間のクーリングオフ、②店舗(ないし事務所)等を用いない個人との間で行われる連鎖販売契約・業務提供誘引販売契約による与信契約については20日間、③過量販売等についての与信契約は、買主に特別の事情があったときを除き、1年間解除が認められる(内田(2011) 262 頁)。

<sup>&</sup>lt;sup>37-2</sup> 産業構造審議会(2015)。

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> 適合性原則発祥の地である米国では、2012年7月9日施行の米金融取引業規制機構(Financial Industry Regulatory Authority; FINRA)規則2111および規則2111.05により、我が国で適合性原則というとイメージされる「特定顧客適合性義務(customer-specific suitability)」だけでなく、「合理的根拠適合性義務 (reasonable-basis suitability)」(商品の市場合理性、業者の商品に対する理解)や「量的適合性義務 (quantitative suitability)」までが具体的内容として記載されている(王 冷然(2015)28~30頁、Lichtor, M.(2013), pp.211)。今回扱ったハイレベル原則の記述ぶりも、こういった米国での適合性原則を幅広く理解するスタンスと無縁ではないように窺われる。

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> 河上正二(2015)、宮下修一(2015)、王 冷然(2015)、村本武志(2015)他は、更に進めて、消費者契約法への適合性原則導入など、適合性原則違反に民事効を与える議論を提唱する。なお、河上正二(2016)は、「今

[実効性あるアプローチ]の方が議論を先取りしているとみることもできよう。

#### (金融サービス法の在り方について)

これまで見てきたように、Annex II は国によって記述のレベルが異なるため一様な比較が難しいが、対象についてみると、 $\underline{n}$  ナダ、 $\underline{n}$  フランス、英国は「銀行セクター」との概念を打ち立てて他セクターとは明確に区別して記述しており、また業務としても、 $\underline{n}$  ナダ、 $\underline{n}$  フランスが消費者貸付・預金を明示的にカバーしているほか、 $\underline{n}$  カナダ、 $\underline{n}$  英国はモーゲージ貸付に明確に言及しており、総じてこれら  $\underline{n}$  カ国では、少なくとも銀行セクターに近い業務を金融商品・サービス利用者保護のターゲット内に入れることが前提とされている。

次に、「(3)助言の提供」に係る[実効性あるアプローチ]をみると、番号 26 及び同 27 に代表されるように、かなり高度の適合性原則の適用が予定されているように理解しうる。国別では、<u>カナダ</u>は借入コスト規制を通じた借入契約予定者に対する第三者からの法的助言の提供、<u>フランス</u>は提案された貸付契約が顧客ニーズへの適合性を有すること及びその顧客財務状態への影響についての説明、<u>英国</u>は預金取扱機関の負いうる助言提供に関する注意義務を規定している。

<u>諸外国の例を見るに、日本</u>でも、伝統的銀行業務までをカバーした金融サービス法の制 定が将来に向けての課題と言えるかもしれない。

#### (後 記)

本稿の執筆にあったっては、総務企画局の服部高明参事官(国際担当)、総務課国際室の小森卓郎室長、田畠秀高課長補佐(当時)、堀井健介課長補佐には1年間に亘り、実務面から貴重なアドバイスを頂戴した。早稲田大学大学院法学研究科博士後期課程(商法専攻)の新井弘貴君には、アシスタントとして文献の渉猟、翻訳作業での原案作成等に多大なサポートを得た。

最後に、今回の特別研究員の機会を与えて頂いた金融研究センター顧問の吉野直行先生、 林ゆかり課長補佐、丸山幸子研究企画第 1 係長他金融庁の関係セクションの皆様、帝京大 学の関係者の皆様にお礼の言葉を申し上げたい。

以上

後の検討課題として、... ①重要事項(今回「速やかに法改正を行うべき内容を含む主な論点」とされた、不実告知取消りにかかる「消費者が当該消費者契約の締結を必要とする事情に関する事項」の関係以外の列挙事項)、②合理的な判断をすることができない事情を利用して契約を締結させる類型(いわゆる「つけ込み型勧誘」)... などが挙げられている」が、「検討が後回しになった適合性原則導入問題や約款問題への対応も含まれよう」とする。

### 参考文献

井上涼(2006)「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, pp.37-41

井村進哉(2014)「住宅ローン媒介業務の法規制とその展望」『中央大学商学論集』第 55 巻 第 3 号, pp.182-201

上杉めぐみ(2015)「英国・EU 金融サービス指令における適合性原則」『現代消費者法』28号, pp.46-54

内田貴(2011)『民法Ⅱ〔第3版〕』東京大学出版会

王冷然(2015)「米国における適合性原則の現状―適合性原則の内容の進化について」『現代 消費者法』28 号, pp.26-36

太田洋ほか(2015)『消費者集団訴訟特例法の概要と企業の実務対応』商事法務

大村敦志(2011)『法律学体系 消費者法〔第4版〕』有斐閣

河上正二(2015)「思想としての『適合性原則』とそのコロラリー」『現代消費者法』 28 号,pp.4-14

川上正二(2016)「消契法・特商法改正にかかる 2 つの答申(続報)」ジュリスト 1489 号 70-71 頁

川地宏行(2015)「ドイツにおける適合性原則の判例・学説の状況」『現代消費者法』28号,pp.37-45

神田秀樹ほか(2013)『金融法講義』(岩波書店)

北見良嗣(2013)「米国ドッド=フランク法の概要と同法における住宅ローン関連救済および 証券化プロセスの規制強化措置について」『帝京法学』第 28 巻第 2 号,pp.47-119

北見良嗣(2014)「米・英・EU・独仏の銀行規制・構造改革法について」『金融庁金融研究センター ディスカッションペーパー』DP-2014-7

金融経済教育研究会(2013)「研究会報告書 金融経済教育研究会」『金融庁金融研究センター ディスカッションペーパー』DP-2013-1

金融審議会(2015a)「決済業務等の高度化に関するスタディ・グループ中間整理(2015 年 4 月 28 日)」

金融審議会(2015b)「決済業務等の高度化に関するワーキング・グループ報告〜決済高度化に向けた戦略的取組み(2015 年 12 月 22 日)」

金融庁(2013)「高齢者対策に関する取組状況について(2013年9月26日)」

黒沼悦郎(2015)『金融商品取引法入門〔第6版〕』日本経済新聞出版社

産業構造審議会 (2015)「商務流通情報分科会割賦販売小委員会報告書~クレジットカード 取引システムの健全な発展を通じた消費者利益の向上に向けて~」

塩野宏(2015)『行政法 I 〔第6版〕』有斐閣

消費者委員会(2015a)「消費者契約法専門調査会中間取りまとめ(2015年8月)」[第17回

消費者契約法専門調査会 資料 1-1]

消費者委員会(2015b)「消費者契約法専門調査会報告書(2015年12月)」

消費者庁消費者制度課(2015)『逐条解説 消費者契約法[第2版補訂版]』商事法務

全国銀行協会(2015)「消費者契約法の規律等の在り方について (2015 年 10 月 16 日)」[第 18 回消費者契約法専門調査会 資料 <math>2-2]

全国銀行協会(2007)「消費者との契約のあり方に関する留意事項(2007年3月)」

全国銀行公正取引協議会(2010)「銀行業における表示に関する公正競争規約」 $(1993 年 4 月 施行; 2010 年 8 月 4 日最終改正) www.bftc.gr.jp/hyouji_kiyaku/pdf/hyouji.pdf$ 

消費者委員会(2015)「電子マネーに関する消費者問題についての建議(2015 年 8 月 18 日)」 田中英夫(1993) 『Basic 英米法辞典』東京大学出版会

日本証券業協会(2012)「広告等に関する指針(2012年3月)」

日本証券業協会(2014)「インターネット取引における自主規制のあり方に関する懇談会中間報告書(2014年12月16日)」

藤井一哉(2014)「東京市場の機能強化に向けた課題―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, pp. 97-111

藤井一哉(2015)「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」『立法と調査』第 367 号,pp.75-89

松尾直彦(2014)『金融商品取引法〔第3版〕』商事法務

宮下修一(2015)「我が国の金融サービス取引・消費者取引での適合性原則に関する学説・裁判例の状況」『現代消費者法』28 号,pp.15-25

村千鶴子(2008) 『Q&A これで安心!改正特定商取引法の全て〔第2版〕』中央経済社村本武志(2015)「適合性原則と民法・消費者法」『現代消費者法』 28 号, pp.55-65

CCH Attorney-Editor Staff (2010) "Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act –Law, Explanation and Analysis" Wolters Kluwer

Cordray, R.(2015) "Foreword: Consumer Protection in the Financial Marketplace" Harvard Law & Policy Review, Vol.9, pp.307-327

Erta, K. et al. (2013) "Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority" Financial Conduct Authority, Occasional Paper No.1 (April 2013)

Financial Conduct Authority (2013) "The FCA's approach to advancing its objectives" (July 2013)

Garner, B.(2009), BLACK'S LAW DICTIONARY (9th ed), West

G20 / OECD Task Force on Financial Consumer Protection (2014) "Effective Approaches to Support the Implementation of the Remaining G20/OECD High-Level Principles on Financial Consumer Protection" (September 2014)

Kennedy, L. et al. (2012) "The Consumer Financial Protection Bureau: Financial

#### <金融庁金融研究センター ディスカッションペーパー DP2016-1(2016 年 5 月)

Regulation for the Twenty-First Century" *Cornell Law Review*, Vol.97 Issue 5, pp.1141-1176

Kider, M. et al. (2015) "Consumer Protection and Mortgage Regulation under Dodd-Frank" *Thomson Reuters* (2015 Edition Issued in August 2015)

Lichtor, M.(2013) "How "Suitable" Is the Language of Suitability in the Modern Era?" *The Journal of Corporation Law*, Vol.39, pp.201-219

Mann, R. (2012) "After the Great Recession: Regulating Financial Services for Low- and Middle-Income Communities" *Columbia University School of Law*, Working Paper No.419

Pridgen, D. (2013) "Sea Changes in Consumer Financial Protection: Strong Agency and Stronger Laws" *Wyoming Law Review*, Vol. 13 Issue 2, pp. 405-437

Zywicki, T (2013) "The Consumer Financial Protection Bureau: Savior or Menace?" George Washington Law Review, Vol.81 Issue 3, pp. 856-928

## (別添)ハイレベル原則1・2・4に係る各国比較表

	カナダ	フランス	ドイツ	日本	オランダ	英国	米国
【原則	・金融機関監督庁	•金融健全性監督破綻処	・連邦金融監督庁	· <u>金融庁</u> (98 年金融監督	・ オランダ銀行(DNB) : 金	• 健全性監督機構	·連邦準備制度金融サービ
1】担当	(OSFI):銀行、連邦規	<u>理機構(ACPR)</u> : プルーデ	(BaFin):銀行・金融サービ	庁、00年金融庁):銀行・	融監督法に基づき、	(PRA):預金業務取扱業	2利用者保護局(CFPB、
機関(下	制下の保険会社、信託・	ンス政策+銀行・保険・年	ス提供業者・保険会社・証	保険・証券等の業界を包	AFM と共同で、主にプ	者、保険会社、指定投資	10 年設立): D=F 法以前
線:主	貸付会社、協同信用組合	金商品に係る利用者保	券取引の監督。金融サービ	括的に監督。	ルーデンス政策に関する監	会社を対象に監督。	は、業態別規制監督当局
担	等を監督。	護等。	ス紛争解決(仲裁委員	•消費者庁(09 年発足):	督を担当。	• 金融行為規制機構	が健全性・安定性監督の
当)(項	・金融サービス利用者庁	・ <u>金融市場庁(AMF)</u> : 証	会)。	消費者行政を包括的に	<u>・金融市場庁(AFM)</u> : 同	(FCA): 12 年金融サービス	一環として金融サービス利
目 1、7、	(FCAC): 金融サービス利用	券・金融市場周りの投資	・ドイツ連銀:中央銀行と	担当。	様にして、主にビジネス	法により設立。監督のう	用者保護を担当(両者間
8)	者保護問題の監督、消費	家保護。	して銀行監督。金融サービ	一消費者庁等設置法第	行動の監督を担当(対	ち法人顧客市場基準等	に不整合)。しかし同法
	者教育拡大。	—AMF=ACPR は、ジョ	ス紛争解決(仲裁委員	5条により、消費者庁長	象:預貯金、貸付、投資、	市場周りのルールについて	制定後、消費者保護 18
		イント・ユニット(Pôle	会)。	官は「関係行政機関の長	保険)。	は、FCA が担当。	法執行のための規則制
		commun)により、政策	・連邦司法消費者保護	に対し、資料の提出、説	―AFM は現行権限では	・公正取引庁(OFT): 競	定権等が CFPB へ移管。
		行動の一貫性を確保	省:民法·消費者保護法	明その他必要な協力を	新商品等に十分対応で	争法、消費者法を担当。	• 連邦地方裁判所等:民
		(ex.商品マーケティング)の監	を管轄実施。	求めることができる」。	きないと考えられる場		事制裁金または差止を
		督強化、ABE-IS<消費	・連邦経済エネルギー省(含	・裁判所:事業者の不当	合、財務省に対し、望ま		含むコモンロー・衡平法上の
		者相談窓口>共同提供)。	む連邦カルテル庁):競争法・	行為(消費者契約法違	しい法改正に向けてのシ		救済(CFPB提起)を求め
		·経済財務省競争·消費·	商法を管轄実施。	反)に対する、適格消費	グナリング発出可。		る民事訴訟を扱う。この
		詐欺防止問題総局	•連邦裁判所:消費者団	者団体からの差止請求	・消費者・市場機構		他、消費者によるクラスアク
		(DGCCRF):消費法典に	体の集団訴訟を扱う。	(消費者団体訴訟)を扱	(ACM):金融サービス提供		ションを扱う。
		基づき消費者保護政策		う。更に消費者集団訴訟	業者の監督、利用者保		
		を指揮管理。		特例法により、特定適格	護。		
				消費者団体による、消費			
				者契約に係る契約上の			
				債務履行請求等を扱う。			

	特徴	金融サービス利用者保護に	機能毎に複数の機関が	金融監督の単一機関	金融監督の単一機関が	機能毎に複数・別個の機	機能毎に複数・別個の機	証券(SEC)、保険(州)、
	点	かかる専担の単一機関	監督。	(BaFin)が中心となっ	中心となった、金融サービ	関が監督。	関が監督。	FTC 法(FTC)対象の金
		(FCAC) が包括的に監	—利用者保護:商品別。	て、金融サービス利用者保	<b>ス利用者保護監督。</b>	【ツインピークス・モデル<02 年		融商品サービス以外のもの
		督。		護まで包括的に監督。		採用>】		について、CFPB が包括
								的に監督権を掌握。
適	用法	銀行法他の利用者保護	消費法典	民法他	民法、消費者契約法;銀	金融サービス法、オランダ消費		連邦金融利用者保護規
		規定。	一付加条項:通貨金融法		行法、金融商品取引法、	者保護執行法。		制 18 法(TILA 他)。
		一包括的な消費者保護	典、保険法典による。		景表法その他の業法。			
		法典の制定指向。						

[外部コンサルテーション手続(項目4、9)]

各国とも、企画立案段階で業界の専門家団体、金融サービス利用者代表、統轄官庁代表を集めた審議会形式を整えるほか、具体的な法律・規則案の制定段階でも、公開コンサルテーションを実施することが多い。

【原則	・OSFI、預金保険公社、	·(担当機関欄参照)。	・金融監督強化法(Fin	・消費者政策会議等を通	・規制監督上の空白を埋	・12年金融サービス市場法	・D=F 法により、マクロ・プ
2】監督	カナダ銀行、FCAC、財	・ACPR は財務省、	DAG)に基づき、利用者	じて、内閣の外局たる消	めるため、AFM は	(FSMA)第4編により、	ルーデンス主体として金融
官庁等	務省間の情報交換の場	BDF、DGCCRF、消費	観点から助言知見を提	費者庁が調整(消費者基	DNB、財務省と密接に	財務省、イングランド銀行、	安定監督評議会(FSOC)
間の連	として金融機関監督委	者団体等と連絡。	供する消費者諮問委員	本法)。	連絡。AFM は、加えて	PRA、FCA に協調規律。	設置。
携調整	員会(FISC)設立。統括は		会を BaFin 内設置。	―第三者機関として消	ACM 等と共通の問題解		―同評議会は、メンバー
メカニス゛ム	金融機関監督官。		・ドイツ連銀=BaFin 間	費者委員会が設置。	決のため、規制当局コンサ		申立てを受けて、CFPB
(項目			で、銀行監督に関し責任		ルテーション・フォーラム(MTB)を		制定規則案の執行停止・
6)			分担·連絡緊密化。		設立。		無効化可能。

[議会等に対する説明責任(項目 7)]

各国とも、議会等に対し、聴聞への出席、報告、年報の提出等により説明責任を果たしている。英国では、年報に関する一般説明会も開催。

【原則	・あらゆる情報開示は、	・消費法典 L121-1Ⅱに	・景表法 31 条 1 項(平成	・複雑な商品を提供する	・FCA 原則 7 は、金融	・TILA 法規則§1026.16
4】金融	明瞭、簡潔かつ誤解を生	より、全ての金融セクター	26 年法律 118 号改正後)	金融機関は顧客に対し、	サービス提供業者に対し、	および 1026.24 により、
商品サー	じさせない言葉・記載方	において、虚偽の、誤解	に基づく公正競争規約	投資費用、リスク・リターン情報	利用者の情報ニーズに配	広告・販促資料について
ピスの	法を用いて作成の要(連	を生み易い記述や必要	により、銀行は明りょう	を金融サーヒ、ス書面	慮すると共に、利用者に	「誤解を生じさせるこ
主要情	邦金融機関法)。	情報の不記載は禁止。	 表示に務める要。	(FSD:標準化フォーマット)	向けて明瞭、公正かつ誤	との無いような分かり
報、販	・FCAC は、利用者への	・銀行セクターでは、預金勘	・12 年 11 月、金融庁金	に則り提供する要(13年	解を生じさせない方法	易い内容を確保すべき」
促資料	十分な情報提供を目的	定・消費者信用契約に関	融経済センターに、金融	7月)。	での情報伝達を要求。	との指示あり。

等	に、多くのオンライン教材、	する取引明細情報を、定	経済教育研究会を設置。	・情報開示について、情	―銀行業向け業務行為リ	・D=F 法 1013 条によ
	株式市場情報等を公表。	期的に利用者宛に提供	13年4月、最低限身に	報過多防止のため、	-スブック(09 年制定)は同	り、CFPB内に①公正貸
	・銀行セクターの借入コスト規	の要。	付けるべき金融リテラシー分	Must know, Need to	様の趣旨を規定。	付・機会均等室、②金融
	制の下で、連邦規制下の		野・項目の特定と共に、	know、Nice to know O		教育室、③シニアのための
	金融機関は、金融商品の		金融広報中央委員会のネ	3階層に構造化。		金融保護室等を設置。
	主要特徴を示すサマリーボ		ットワークを活用し、「金融経	・AFM 監督下に無い投		・同法 1002 条(15)
	ックスにより、クレジット契約		済教育推進会議」を設	資サービスについては、そ		[CFPBの業務目的]を受
	等の明確な情報を提供。		置。	の旨の警告サイン・文言を		けて、CFPB は 12 年以
			・07年3月全国銀行協	提示。なお、AFM(監督		降、モーゲージ住宅ローンのオ
			会が「消費者との契約の	下にある)複雑商品の広		リジネータ、サービサー等に対し
			あり方に関する留意事	告では、リスク指標に言及		登録義務制度を実施。
			項」をまとめて公表。	の要。		・同法 1411 条による新
			<ul><li>・13年10月、日本証券</li></ul>	・年金請求権の見通し確		設 TILA129 条 C は、モー
			業協会はインターネット取引以	保等のための統一年金		ケージ・住宅ローン供与者に
			外の取引を律する「高齢	書面(UPO)の導入。		対し、顧客の支払能力判
			顧客への勧誘による販			断義務を課す(なお、
			売に係るガイドライン」制			D=F 法 1413 条参照)。
			定。			
助言の	・借入コスト規制によると、	・前掲 ABE-IS による消	・金融庁金融サービス利用		•預金取扱機関が顧客に	・D=F 法 1013 条によ
提供	金融機関は借入人がモー	費者相談。	者相談室では相談・意見		対し、個人的な推奨を行	り、CFPB 内に「消費者
	ゲージ住宅ローン契約締結	・貸し手等は、借り手に	 等を受付け(14 年 1~9		うことを選択した場合、	苦情ユニット」を設け、利用
	前に、独立した法的助言	対し、提案された貸付契	月 30,395 件→15 年 1~		顧客ニーズ等を考慮した	者からの苦情等受付け。
	を得られる状況確保の	約の顧客ニーズ・財務状況	9月27,697件)。		うえで、当該推奨の顧客	・RESPA 法規則§1024.
	要。	への適合性を判断する	・金融商品販売業者等に		適合性確保のための合	20、TILA 法 127(b)(11)
		ための情報提供の要。ま	よる説明は、顧客の知		理的ステップを踏むべき。	(B)(iv)により、債務者は
		た、貸し手等は当該契約	識、経験、財産状況・目		その場合、預金取扱機関	モーゲージ住宅ローン等申込
		の特徴、債務不履行時の	的に照らし、理解に必要		は状況に応じ、一般法の	み後3日以内に、貸付人
		顧客財務状況に与える	な方法・程度による要		規律の下で顧客に対し	から当該地区のカウンセリン
		影響を注意喚起の要。	(金販法3条2項)。		注意義務を負う公算。	グ窓口の紹介を受ける。



# 金融庁金融研究センター

〒100-8967 東京都千代田区霞ヶ関 3-2-1 中央合同庁舎 7 号館 金融庁 15 階

TEL:03-3506-6000(内線 3293)

FAX:03-3506-6716

URL: http://www.fsa.go.jp/frtc/index.html