

政策Ⅱ-3-(1)-①

1. 政策及び16年度重点施策等

政策	証券市場の公正性を損ねる証券犯罪及び悪質な市場仲介者の徹底摘発、並びに証券市場における公正な価格形成等の確保
16年度重点施策	① 証券犯罪の徹底摘発について、犯則事件の厳正な調査を実施 ② 悪質な市場仲介者の徹底摘発について、検査に係る基本方針・計画を策定し検査を実施 ③ 証券市場における公正な価格形成等の確保について、不審な取引に対する迅速な審査を実施 ④ 課徴金制度を円滑に運用していくための体制の整備
参考指標	① 犯則事件の告発状況（犯則事件の告発件数等） ② 検査の実施状況（検査実施件数、勧告件数等） ③ 取引審査の実施状況（取引審査実施件数等） ④ 体制整備の状況

2. 政策の目標等

法定任務	預金者、保険契約者、投資者等の保護
基本目標	市場が公正であること
重点目標	証券市場において取引の公正が確保されていること

3. 政策の内容

監視委員会は、監督行政部門から独立したルール遵守を監視する組織として、公正・公平かつ透明で健全な市場構築のための中核的な役割を果たしていくため、証券市場における取引の公正を害する犯則事件の調査、証券会社等に関する検査及び日常的な市場監視を行うこととしています。

また、課徴金制度の導入など監視委員会の機能強化に対応するための体制の整備を行うこととしました。

(1) 犯則事件の調査・告発

犯則事件の調査の目的は、市場の公正性を確保し、投資者保護を図るため、証券取引等の公正を害する悪質な行為の真相を解明し、告発により刑事訴追を求めることにあります。

監視委員会としては、証券市場等における市場参加者に対する監視活動を行い、犯則の疑いのあるものについては、徹底した調査を進め、取引の公正を害する悪質な行為に対して厳正に対処しています。

(2) 検査

監視委員会は、証券取引等の公正を確保し、公益及び投資者の保護を図ることを目的として、証券取引等の公正の確保に係る規定の遵守状況を監視するために、証券会社等に対する検査を実施しています。

平成 16 検査事務年度においては、証券会社等に対する検査を「平成 16 検査事務年度検査基本方針及び検査基本計画」により以下のとおり計画しました。

### 【資料 1 平成 16 検査事務年度の検査基本計画】

#### ○証券会社等検査

(単位：社)

区 分	計画件数	摘 要
国内証券会社	94 社	うち財務局長等が行うもの 82 社
外国証券会社	16 社	
登録金融機関	25 社	うち財務局長等が行うもの 20 社

(注 1) 上記検査以外に、別途、機動検査を実施することがある。

(注 2) 国内証券会社については、上記のほかに、財務局長等が行う支店のみを対象とした検査を 23 支店実施する。

#### ○金融先物取引業者等検査

金融先物取引等業者	原則として、証券会社等検査の際併せて実施する。
-----------	-------------------------

#### (3) 取引審査

監視委員会においては、取引審査として、株価操作やインサイダー取引などの不公正な取引の疑いのある事例について、証券会社等から有価証券の売買取引等に関する詳細な報告を求め又は資料を徴取するとともに、幅広く情報提供を求め、これら報告・資料に基づいて、審査を行っています。

また、自主規制機関である証券取引所等の市場監視部門との間では、定期的又は随時に必要な連絡を取るなど緊密な情報交換を行っています。

#### (4) 機能の強化及び体制の整備

急速に変貌する証券市場の様々な動きに迅速かつ的確に対応し、投資者の証券市場に対する信頼を確保することを目的として、監視委員会の市場監視機能の強化が図られることとなりました。具体的には、17 年 4 月からインサイダー取引や相場操縦等の不公正取引に係る課徴金の調査、17 年 7 月からは有価証券報告書等の検査、外国為替証拠金取引業者に対する検査等が新たに加わりました。

また、こうした新たな機能に対応するための体制の整備を行うこととしました。

#### 4. 現状分析及び外部要因

- (1) 証券市場におけるインサイダー取引や相場操縦などの不公正取引の摘発事例を見ると、証券市場の信頼を揺るがす重大・悪質なものとなっています。なかでも社会に大きな影響を与えた虚偽の有価証券報告書等の提出、さらには中央官庁勤務の公務員によるインサイダー取引といった事例が認められました。また、個人投資家のインターネット取引による相場操縦を行った事例が認められました。
- (2) 証券会社は市場仲介者として、証券市場において極めて重要な役割を担っていますが、証券会社やその役職員による法令違反行為は引き続き見られ、一部の証券会社においては、これまでの検査においても多数指摘している違反行為が繰り返し指摘されている例もあります。特に、過去の検査において、複数回にわたり、取引一任勘定取引の契約の締結をする行為について指摘を受けているにもかかわらず、同様な法令違反行為を行っていた証券会社が認められました。
- これらは、役職員の法令遵守意識の欠如や証券会社等の内部管理体制の不備が原因と考えられることから、このような事例については、法令違反行為のみならず、その原因も併せて指摘しているところです。
- (3) 証券分野においては、金融システム改革をはじめとする様々な改革の成果やIT技術が進展しています。近年様々な仕組みのオプション取引、高度なデリバティブを組み込んだ複雑な商品等、個人投資家にとって容易には理解し難い商品が大量に売られています。こうした新商品や新たな取引形態の出現、金融取引のグローバル化、IT化の進展など、市場を取り巻く環境は大きく変化してきています。

#### 【資料2 インターネット取引の口座数】

(単位：口座)

	13年3月末	14年3月末	15年3月末	16年3月末	17年3月末
口座数	1,933,762	3,092,227	3,921,114	4,955,151	6,943,678
増減	—	1,158,465	828,887	1,034,037	1,988,627

(日本証券業協会「インターネット取引に関する調査結果(平成17年3月末)について」より)

- (4) 「市場機能を中核とする金融システムに向けて」(15年12月金融審議会報告)において、市場監視機能の強化として、課徴金制度の導入や監視委員会の検査権限の拡大等が報告され、これを踏まえた「証券取引法の一部を改正する法律案」が第159回通常国会において可決・成立(16年6月)し、監視委員会の市場監視機能は更に強化されることとなりました。

## 5. 事務運営についての報告及び評価

### (1) 事務運営についての報告

#### ① 犯則事件の調査・告発

平成 16 事務年度の告発件数及び告発人員は、以下のとおりです。

#### 【資料 3 平成 16 事務年度告発件数及び告発人数】

(単位：件、人)

区 分	告発件数	告発人数
インサイダー取引	6	10
相場操縦	2	2
風説の流布・偽計	1	2
虚偽の有価証券報告書等提出	2	4
合 計	11	18

犯則事件の告発に当たって、監視委員会では、日頃より市場取引に関する様々な資料・情報を収集、分析して、事実関係の解明に努めており、取引の公正を害する悪質な行為が認められた 11 件・18 人について、刑事訴追を求める告発を行いました。

#### ② 検査

平成 16 事務年度の検査実施件数は、以下のとおりです。

#### 【資料 4 平成 16 事務年度の検査実施件数】

(単位：社)

区 分	検査実施件数	年度当初計画件数
国内証券会社	9 6	9 4
外国証券会社	1 7	1 6
登録金融機関	2 7	2 5

また、検査基本計画に従い、以下の取組みを行いました。

#### ア. 投資勧誘状況の検証

営業員が繰上償還を迎える投資信託の乗換勧誘をする場合において、当該乗換えに関する重要な事項である償還乗換優遇制度について顧客に対し説明を行っていない状況が認められ、金融庁長官等に行政処分を求める勧告を 2 件行いました。

#### イ. 公正な価格形成を阻害する行為の検証

複数の上場銘柄の株券について、当該銘柄の株価を自己に有利に動かすことを意図して、成行又は高い指値の買付けにより当該銘柄の株価を引き上げ、更に最良気配又はこれを下回る価格で買付注文を行うといった、作為的な相場を形成する一連の有価証券の売買取引をする行為が認められ、金融庁長官等に行政処分を求める勧告を2件行いました。

#### ウ. 誤解を生ぜしめるべき表示をする行為等の検証

複数の顧客に対し、仕組債の私募の取扱いに関し、当該債券の商品性が適切に記載されていない勧誘資料を交付等することにより、重要な事項につき誤解を生ぜしめるべき表示を行った事例が認められました。また、割引金融債の取引に関し、多数の顧客に対し、虚偽の内容の取引報告書等を交付した事例などが認められ、金融庁長官等に行政処分を求める勧告を3件行いました。

#### エ. 登録金融機関に対する弊害防止措置等の遵守状況の検証

特定の顧客に対して、仕組債の取得の申込みの勧誘と当該債券の取得代金等の融資の提案を併せて行い、信用の供与の条件として私募の取扱いを行った事例が認められ、金融庁長官等に行政処分を求める勧告を1件行いました。

#### オ. 過去の検査における問題点の改善状況

過去において指摘された法令違反行為について、その改善状況を重点的に検証した結果、取引一任勘定取引契約の締結について過去の検査において指摘されているにもかかわらず、同様の法令違反を行っていた証券会社が複数認められ、金融庁長官等に対し、外務員の処分を求める勧告を行いました。このうち2件については、過去の検査において複数回の指摘を受けていたにもかかわらず、今回検査においても同様の法令違反行為が認められ、証券会社の管理・監督上の重大な過失により実行されたものであると認められたことから、金融庁長官等に対し、外務員の処分を求めるとともに、証券会社に対する行政処分を求める勧告も行いました。

#### カ. その他

検査局との同時検査の実施、財務局監視官部門との検査ノウハウの共有、市場分析審査室との連携等を実施し、効率的な検査の運営に努めました。

#### ③ 取引審査

平成16事務年度の取引審査実施件数は、以下のとおりです。

【資料5 取引審査実施件数】

(単位：件)

区 分	審査実施件数
価 格 形 成	153
株価が急騰したもの	106
その他株価が維持・固定化されたもの等	47
インサイダー取引	506
業績予想の下方修正	96
業績予想の上方修正	68
新株等の発行等	30
その他	312
その他	15
風説の流布	8
その他	7
合 計	674

ア. 価格形成に関しては、株価が急騰するなど不自然な動きをしたものを中心に153件（株価が急騰したもの106件、株価が維持・固定されたもの等47件）の審査を行いました。審査の結果、特定委託者グループにより株価が引き上げられたのではないかと疑われる売買が認められました。

イ. インサイダー取引に関しては、投資者の投資判断に著しい影響を及ぼすと思われる情報を公開することにより株価が大きく変動したものを中心に、506件（業績予想の下方修正96件、業績予想の上方修正68件、新株等の発行等30件など）の審査を行いました。審査の結果、発行会社の役職員のほか、元役職員がインサイダー取引を行ったのではないかと疑われる売買が認められました。

ウ. その他風説の流布等に関しては、一般から寄せられた情報に取り上げられているものを中心に15件の審査を行いました。

エ. これらの取引審査に併せて、取引に関与していた証券会社に問題となる行

為についても審査を行いました。審査の結果、証券会社の行為規制違反の疑われる行為が認められました。

オ. 近年、様々な仕組みのオプション取引等、個人投資家にとって容易には理解しにくい商品や新たな取引形態の出現など市場における新たな動向の中で、不公正な取引が発生していないか審査を行いました。また、金融取引のグローバル化やIT化の進展する中、海外の投資ファンド等の非居住者が関与する形で法令違反の疑いのある取引が行われていないか審査を行いました。

カ. 上記の審査の結果、問題が把握された事案については、一層の究明がなされることとなります。

キ. ポスターの掲示や政府広報の一環として新聞突き出し広告、CS放送番組、モバイル携帯端末広告等を通じて個人投資家に情報提供の呼びかけを行い、幅広く情報提供を求めました。これらにより、得られた情報については、情報処理担当者が相場操縦、インサイダー取引、ディスクロージャー違反、証券会社の営業姿勢に関する情報等その内容に応じて分類・整理した上で速やかに担当する監視委員会内の各課室、財務局監視官部門又は行政部局に回付し、取引の公正を害する事実が認められたものについては、回付先において当該事実を迅速に解明するよう努めてきたところです。

#### 【資料6 情報の受付状況】

(単位：件)

	12年7月 ～ 13年6月	13年7月 ～ 14年6月	14年7月 ～ 15年6月	15年7月 ～ 16年6月	16年7月 ～ 17年6月
インターネット	606	1,282	1,804	2,061	2,963
電話	390	408	749	616	700
文書	205	291	290	287	377
来訪	64	58	50	75	74
財務局等から回付	91	142	163	178	127
合計	1,356	2,181	3,056	3,217	4,241

#### ④ 市場監視体制の充実・強化

ア. 課徴金の調査体制や有価証券報告書等の検査体制を整備するほか、外国為替証拠金取引規制に対応するための検査体制や証券会社等の検査の一元化に伴

う検査体制を整備するため、新たに平成 17 年度機構・定員要求を行い、所要の増員（44 名）及び検査局からの振替（35 名）が措置されました。

イ. インサイダー取引や有価証券報告書等の虚偽記載等に係る犯則調査体制、課徴金調査体制、証券会社等に対する検査体制及び日常的な市場監視体制を強化するため、弁護士や公認会計士、デリバティブ取引の専門家など民間専門家を積極的に採用しました。（平成 17 年 4 月 1 日時点で 70 人在籍）

## （2）評価

監視委員会においては、取引の公正の確保と市場に対する投資者の信頼の保持を使命とし、特に個人投資家の保護に全力を尽くすことを最大の目標として任務の遂行に取り組んできました。

犯則事件の調査・告発については、監視委員会発足以来の最高の件数である 11 件（18 人）の告発を行いました。いずれも証券市場の信頼を揺るがす重大・悪質な事案でしたが、特に社会的に大きな影響を与えた虚偽の有価証券報告書提出及びインサイダー取引事案について告発を行ったほか、いわゆるデイトレーダーと呼ばれる個人投資家のインターネット取引による相場操縦事案、中央省庁勤務の公務員が法令に基づく権限を利用して行ったインサイダー取引事案についても告発を行うなど、監視委員会における重要な責務である犯則事件の調査を着実に果たしてきていると考えています。これらの調査・告発は、証券市場における不公正な取引を未然に防止するための直接的な抑止力としても機能していると考えています。

検査については、証券会社等 140 社に対して計画に基づき実施しました。特に、登録金融機関に対する検査を重点的に行った結果、信用の供与の条件として私募の取扱いをする行為を初めて指摘し、金融庁長官等に行政処分等を求める勧告を 1 件行いました。この行為は、取引の公正を害することから弊害防止措置として禁止されているものであり、これを指摘したことは、取引の公正の確保及び個人投資家の保護に寄与するものと考えています。また、一部の証券会社においては前回検査と同一の問題（取引一任勘定取引）が再度発生しているものが認められました。その中でも、前回までの検査において、複数回にわたり取引一任勘定取引の契約の締結をする行為について指摘を受けていたにもかかわらず、平成 16 事務年度においても同様な法令違反を行っていた証券会社が認められ、金融庁長官等に行政処分等を求める勧告を行いました。さらに、割引金融債の取引に関し、顧客に対して、虚偽の内容の取引報告書を交付して虚偽の表示を行った行為や投資信託の乗換えを勧誘するに際し、当該乗換えに関する重要な事項について説明を行っていない状況が認められ、金融庁長官等に行政処分を求める勧告を行うなど、効率的・効果的な事務運営に努めました。これらの検査や勧告は、悪質な市場仲介者からの投資者保護や市場の公正性、透明性向上に寄与していると考えています。

取引審査については、合計 674 件の審査を実施し、問題が把握された事案につい

ては、その内容に応じ、犯則事件の調査、課徴金の調査及び証券会社の検査に活用しています。こうした審査活動を通じた証券市場に対する日常的な市場監視は、不公正な取引を未然に防止するための直接的又は間接的な抑止力としても機能していると考えています。

課徴金調査については、平成17年4月に課徴金制度が導入、同年7月に有価証券報告書等の検査権限が委任されることに伴い、課徴金調査・有価証券報告書等検査室が設置されました。これにより、証券市場において、より機動的な取締まりが行われ、不公正な証券取引等に対する厳正な対応が行われると考えています。

以上を踏まえれば、平成16年度における監視委員会の活動は、当初予定していた事務を着実に実施し、もって、証券市場等における投資者の保護及び取引の公正性の確保に寄与しているものと考えています。

## **6. 今後の課題**

(1) これまで証券分野においては、金融システム改革をはじめとする様々な改革の成果やIT技術の進展などを受けて、市場を取り巻く環境は大きく変化してきています。その中で、虚偽の有価証券報告書提出問題が公になり、ディスクロージャーのあり方が市場における重大な問題としてクローズアップされました。また、新たな商品や企業の資金調達のあり方など、様々な議論が巻き起こりました。更に、クロスボーダー取引が活発化している中で、海外の投資家によるインサイダー取引が発覚し、監視委員会とシンガポール証券当局との調査協力等の連携を行った結果、シンガポール証券当局が当該行為者に対して民事制裁金を課した事例がありました。このほか、IT技術の進展や証券市場における競争効果も相まって、個人投資家を対象としたネット取引の発達など販売チャネルの拡充や投資サービスの多様化、新商品や新たな取引形態の出現など、個人投資家にとって、様々な投資ニーズに応じた多様な選択肢が提供され、飛躍的に利便性が向上しています。近年においては、新たなタイプの金融商品や高度なデリバティブを組み込んだ複雑な商品が個人投資家を対象に数多く販売されるようになってきています。

また、市場監視機能の強化の一環として、平成17年4月から、インサイダー取引や相場操縦等の不公正取引や有価証券届出書等の開示書類の虚偽記載に対し金銭的負担を課す課徴金制度が導入され、その調査権限が監視委員会に付与されました。更に、平成17年7月からは、検査の対象として、証券会社の財務の健全性等に関する検査項目や投資信託委託者等の検査対象先が拡大されました。また、有価証券報告書等の虚偽記載等に係る検査権限が関東財務局長から監視委員会に移管されました。加えて、平成17年6月に成立した「証券取引法の一部を改正する法律」により、平成17年12月以降に提出される継続開示書類についても課徴金調査の対象となりました。また、平成17年10月に投信販売を開始する予定の日本郵政公社が新たに検査対象となります。こうした新たな調査・検査権限を的確に行使することにより、

証券市場に対する信頼の向上及び投資者の保護を図ることが求められています。

- (2) 監視委員会としては、その与えられた責務を着実に果たすため、必要な人員の確保を含む更なる監視体制の充実を図り、急速に変貌する証券市場の様々な動きに迅速かつ的確に対応し、犯則事件の調査、課徴金調査、証券会社等に対する検査及び不審な取引に対する日常的な市場監視を実施していくことが不可欠であると考えています。

以上を踏まえ、平成18年度において、課徴金制度の円滑な運用のための体制整備及び証券会社等に対する検査体制等の充実・強化を図るため、予算・機構定員要求を行う必要があります。

## 7. 当該政策に係る端的な結論

政策の達成に向けて成果が上がっていますが、環境の変化や取組みの有効性等を踏まえ、取組みの充実・改善や新たな施策の検討等（急速に変貌する証券市場の様々な動きに迅速かつ的確に対応し、証券市場に対する投資者の信頼を確保するため、市場監視の徹底及び体制の充実・強化を図り、新たな調査・検査権限を円滑に運用していくための体制の整備の実施等）を行う必要があります。

## 8. 学識経験を有する者の知見の活用

政策評価に関する有識者会議

## 9. 注記（政策効果の把握方法又は評価に使用した資料等）

〔政策効果把握方法〕

政策効果は、下記に掲げる資料を参考にしつつ、把握に努めました。

〔使用資料等〕

- ・ 告発事件の概要一覧表
- ・ 検査実施状況一覧表
- ・ 取引審査実施状況
- ・ 情報の受付状況
- ・ 日本証券業協会「インターネット取引に関する調査結果（17年3月末）について

## 10. 担当部局

証券取引等監視委員会事務局（総務検査課、特別調査課）