

2 1 世 紀 を 支 え る 金 融 の
新 し い 枠 組 み に つ い て

金 融 審 議 会 答 申

平 成 1 2 年 6 月 2 7 日

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」の構成

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」
(平成12年6月27日)

金融審議会第一部会

ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ報告
「金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について」
(平成12年6月9日)

金融審議会第一部会

証券決済システムの改革に関するワーキンググループ報告
「21世紀に向けた証券決済システム改革について」
(平成12年6月16日)

2 1 世 紀 を 支 え る 金 融 の
新 し い 枠 組 み に つ い て

金 融 審 議 会 答 申

平 成 1 2 年 6 月 2 7 日

平成12年6月27日

大蔵大臣 宮 澤 喜 一 殿

金融審議会

会長 貝 塚 啓 明

当審議会は、21世紀を支える金融の新しい枠組みについて、別紙のとおり答申をとりまとめましたので、ここに提出いたします。

金融審議会委員名簿

平成12年6月現在

会 長	貝 塚 啓 明	中央大学法学部教授
会長代理	蠟 山 昌 一	高岡短期大学長
委 員	石 弘 光	一橋大学長
	井 上 定 彦	連合総合生活開発研究所理事・鳥根県立大学総合政策学部教授
	江 頭 憲治郎	東京大学法学部教授
	大 塚 宗 春	早稲田大学商学部教授
	翁 百 合	日本総合研究所主任研究員
	神 田 秀 樹	東京大学法学部教授
	倉 澤 康一郎	武蔵工業大学環境情報学部教授
	杉 田 亮 毅	日本経済新聞社代表取締役専務
	高 橋 伸 子	生活経済ジャーナリスト
	田 島 優 子	さわやか法律事務所・弁護士
	田 中 直 毅	21世紀政策研究所理事長
	原 早 苗	(財)消費科学センター事務局長・消費科学連合会企画委員
	福 間 年 勝	三井物産(株)取締役副社長
	堀 内 昭 義	東京大学経済学部教授
	八 木 良 樹	(株)日立製作所代表取締役副社長
	吉 野 直 行	慶應義塾大学経済学部教授
	〔 計 18名 〕	
オブザーバー	浜 中 秀一郎	金融監督庁次長
	増 淵 稔	日本銀行理事
	森 昭 治	金融再生委員会事務局長

(敬称略、五十音順)

金融審議会第一部会委員等名簿

平成12年6月現在

部会長	蠟山昌一	高岡短期大学長
部会長代理	神田秀樹	東京大学法学部教授
委員	井上定彦	連合総合生活開発研究所理事・島根県立大学総合政策学部教授
	岩原紳作	東京大学法学部教授
	岩村充	早稲田大学アジア太平洋研究センター教授
	上柳敏郎	東京駿河台法律事務所・弁護士
	大塚宗春	早稲田大学商学部教授
	京藤哲久	明治学院大学法学部教授
	リチャード・クー	野村総合研究所主席研究員
	高橋伸子	生活経済ジャーナリスト
	田中直毅	21世紀政策研究所理事長
	能見善久	東京大学法学部教授
	原早苗	(助)消費科学センター事務局長・消費科学連合会企画委員
	福間年勝	三井物産(株)取締役副社長
	柳川範之	東京大学経済学部助教授
	吉野直行	慶應義塾大学経済学部教授
	オブザーバー	石橋三洋
奥正之		(株)住友銀行常務取締役
杵淵敦		野村アセット・マネジメント投信(株)専務取締役
木村隆治		全国信用金庫連合会専務理事
関要		日本証券業協会副会長
竹田駿輔		オリックス(株)取締役副社長
浜田三平		中央三井信託銀行(株)常務取締役
森昭彦		東京海上火災保険(株)専務取締役
守屋壽		メリルリンチ証券(株)取締役会長東京支店長
臨時オブザーバー	石戸谷豊	港共同法律事務所・弁護士
	宮部好広	日本生活協同組合連合会組織推進本部法規担当
関係省庁等	河野正道	金融監督庁長官官房企画課長
	鮫島正大	日本銀行企画室参事役

[計29名]

(敬称略、五十音順)

金融審議会

宮澤大蔵大臣諮問

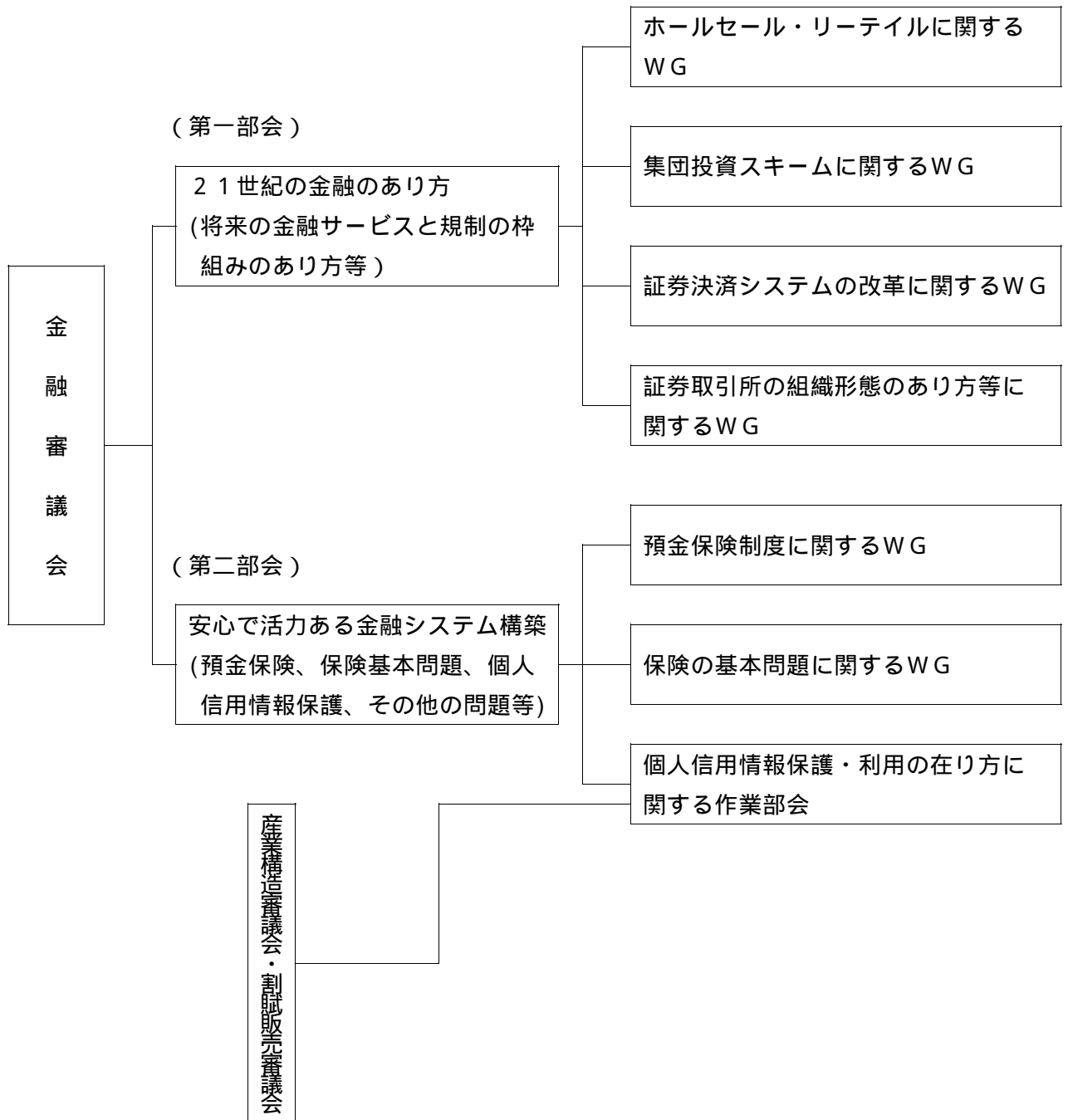
「21世紀を見据え、安心して活力ある金融システムの構築に向けて、金融制度及び証券取引制度の改善に関する事項について、審議を求める。」

審議会の部会構成図

(本審議会)

(部会)

(ワーキンググループ)



金融審議会総会の審議経過

平成10年 8月 6日 第1回

最近の金融を巡る問題について

- ・金融システム改革の進展
- ・不良債権問題と金融再生トータルプラン

10月29日 第2回

金融を取り巻く最近の状況について(臨時国会で成立した金融再生関連の法律等)

今後の審議会の運営方針について

平成11年 3月19日 第3回

特別保険料の料率に関する考え方について

部会のテーマとこれまでの審議状況について

規制緩和推進計画改定の概要について

7月 6日 第4回(総会・部会合同会合)

第一部会・第二部会の審議状況と中間的な整理等について

10月19日 第5回

「特例措置終了後の預金保険制度等に関する基本的な考え方について」について

部会・ワーキンググループの活動状況について

12月21日 第6回

「特例措置終了後の預金保険制度及び金融機関の破綻処理のあり方について」について

第一部会「中間整理(第二次)」について

「保険会社のリスク管理と倒産法制の整備・中間取りまとめ」について

生命保険会社のセーフティネットについて

平成12年 6月27日 第7回

「21世紀を支える金融の新しい枠組みについて」について

第二部会「保険会社のリスク管理について」について

金融行政機構改組について

金融審議会第一部会の審議経過

平成10年12月 8日 第1回

最近の金融システムを巡る問題について

12月22日 第2回

最近の金融システムを巡る問題について
今後の運営等について

平成11年 1月29日 第3回

有識者からのヒアリング

- ・ 淵田康之氏（野村総合研究所資本市場研究室長）
 - ・ 田中將介氏（東京三菱銀行取締役業務企画部長）
- 今後のワーキンググループの運営等について

2月25日 第4回

日本弁護士連合会「新しい金融の流れに関する懇談会『論点整理』に対する意見書」について

3月24日 第5回

ワーキンググループにおける検討状況について

- ・ ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループについて
- ・ 集団投資スキームに関するワーキンググループについて
- ・ 受託者責任に関する両ワーキンググループ合同会合について

4月23日 第6回

金融システム改革の進捗状況

「金融商品」の範囲について

- ・ 金融サービス法の対象となる「金融商品」（池尾委員）
- ・ 「金融商品」の範囲について（事務局）

5月21日 第7回

ワーキンググループでの検討状況について

「ルールの実効性の確保」「ルールの形成・運用」「業者の適格性等に関するルール」について

6月 7日 第8回

「金融商品」の範囲について

ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ
「議論のためのたたき台」について
集団投資スキームに関するワーキンググループ「議論のためのたたき台」について

平成11年6月11日 第9回

自由討議

「ルールの実効性の確保」「ルールの形成・運用」「業者の適格性等に関するルール」について

6月18日 第10回

「中間整理（第一次）」たたき台について

7月 6日 第11回（総会・部会合同会合）

「中間整理（第一次）」について

9月 3日 第12回

裁判外紛争処理制度及び英国における金融サービスオンブズマン制度に関する事務局説明

裁判外紛争処理制度に関する業界からのヒアリング

9月22日 第13回

金融審議会第一部会「中間整理（第一次）」へのパブリックコメント及び新聞論調等について

第一部会の今後の運営について

10月 8日 第14回

集団投資スキーム法制及びSPC法改正について

10月26日 第15回

「消費者契約法（仮称）」について

金融商品の販売・勧誘ルール等について

11月16日 第16回

集団投資スキームに関するワーキンググループの検討状況

11月24日 第17回

有価証券報告書等のディスクロージャー制度の電子化について

裁判外紛争処理制度のあり方等について

金融商品の販売・勧誘ルールのあり方について

11月30日 第18回

集団投資スキームに関するワーキンググループからの報告
裁判外紛争処理制度等に関する審議
証券取引所の株式会社化について

平成11年12月7日 第19回

ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループからの
金融商品の販売・勧誘ルールのあり方に関する報告
第一部会「中間整理（第二次）」の取りまとめについて
証券取引所の組織形態のあり方に関するワーキンググループ
の立ち上げ状況に関する報告

12月14日 第20回

金融審議会第一部会「中間整理（第二次）」の取りまとめに
ついて

平成12年2月22日 第21回

「中間整理（第二次）」へのパブリック・コメント及び第一
部会関連法律案の検討状況について
預金保険法等の一部を改正する法律案提出について
証券取引所の組織形態のあり方等について

3月29日 第22回

部会報告等に基づく国会提出状況について（保険業法等の
一部を改正する法律案、証券取引法等の一部を改正する法律案、
特定目的会社による特定資産の流動化に関する法律等の一部を
改正する法律案、金融商品の販売等に関する法律案）
今後の運営のあり方について

4月28日 第23回

ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループに
おける裁判外紛争処理制度のあり方に関する検討状況について
CPのペーパーレス化に関する研究会報告書について
金融サービスの電子取引等と監督行政に関する研究会報告書
について

5月19日 第24回

金融に関する消費者教育のあり方について
証券決済システムの改革に関するワーキンググループに
おける検討状況に関する中間報告

6月9日 第25回

ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ報告
「金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について」
いわゆる「日本版金融サービス法」への取組みについて

6月16日 第26回

証券決済システムの改革に関するワーキンググループ報告
「21世紀に向けた証券決済システム改革について」
21世紀を支える新しい金融の枠組みについて

6月23日 第27回

金融審議会答申案「21世紀を支える新しい金融の枠組みについて」

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」

目 次

はじめに	1
．金融サービスのルールに関する新しい枠組みについて	3
1．取組みの背景	3
(1) 経緯	3
(2) いわゆる「日本版金融サービス法」の必要性	3
(3) ルールの基本的な枠組み	4
2．これまでの法整備	5
(1) 金融システム改革における対応	5
(2) 「中間整理（第二次）を踏まえた法整備における対応	5
3．ルールの実効性の確保と消費者教育	7
(1) 金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について	7
(2) 金融分野における消費者教育の推進について	9
4．新しいルールの枠組みに向けた今後の取組み	10
(1) 基本的な考え方	10
(2) 今後の課題	10
．21世紀の我が国証券市場を支えるインフラ整備の在り方について	13
1．証券市場のインフラ整備について	13
(1) 証券市場のインフラ整備の重要性	13
(2) これまでの取組み	13

2 . 証券決済システムの基本的な考え方	1 4
(1) 統一的な証券決済法制の整備	1 4
(2) 有価証券の無券面化を可能とする法制の整備	1 5
(3) 証券決済機関の在り方の見直し	1 5
(4) 電子化の推進および DVP の実現	1 6
(5) 今後の取組み	1 6

おわりに	1 7
------	-----

はじめに

金融審議会は、平成10年8月、大蔵大臣から「21世紀を見据え、安心して活力ある金融システムの構築に向けて、金融制度及び証券取引制度の改善に関する事項について、審議を求める」という諮問を受けて以来、2つの部会を設けて審議を進めてきた。その第一部会では、金融システム改革の進展を踏まえつつ、21世紀を見据えた金融のルールの特長や証券市場の在り方について、第二部会では安心して活力ある金融システムの構築を目指し預金保険制度、保険会社の基本問題等についての検討を行い、逐次、その成果を公表してきた。

これらの検討の成果を踏まえ、先の通常国会において、我が国の金融システムの一層の安定化と利用者の保護を図るためのセーフティネット関係の2法案、および、公正でかつ効率的な金融資本市場の構築と金融サービスの利用者保護の環境の整備等を行う金融インフラ関係の3法案が、政府から提出され、5月に成立した。

以下のⅠ. では、金融サービスのルールに関する新しい特長について、第一部会名で発表してきた「中間整理（第一次）」（昨年7月）、および、「中間整理（第二次）」（同12月）を受け、これまでの取組みを振り返りながら、今後取り組むべき課題を明らかにする。特に、昨年12月の「中間整理（第二次）」の発表の段階で引き続き検討すべき課題とされた、金融分野における裁判外紛争処理制度の整備、および、消費者教育の充実についても、第一部会や「ホールセール・リーテイルに関するワーキング・グループ」における検討を踏まえてとりまとめを行った。

また、21世紀の我が国証券市場を支えるインフラの整備についても、証券決済システム改革と証券取引所等の組織形態の在り方の見直しを主要テーマとして、それぞれワーキング・グループを設けて検討を行った。証券取引所等の組織形態の在り方については、既に本年2月に第一部会名で報告書を公表した。そこで、以下のⅡ. では、21世紀の我が国証券市場を支えるインフラ整備の在り方について、これまでの取組みを振り返りつつ、残されたテーマである証券決済システム改革を中心に、第一部会や「証券決済システムの改革に関するワ

「ワーキング・グループ」の検討を踏まえ、その基本的な考え方を示す。

なお、各ワーキング・グループ報告は、別添に示されている通りである。

金融サービスのルールに関する新しい枠組みについて

1. 取組みの背景

(1) 経緯

金融システム改革に関する平成9年6月の金融制度調査会答申や証券取引審議会報告書において、金融システム改革の進展状況を踏まえつつ、金融サービスを幅広くとらえ、これに整合的に対応しうる新しい法的な枠組み（いわゆる「日本版金融サービス法」）の検討の必要性が指摘された。

これを受けて、金融を巡る諸問題に関係する13省庁等の共同勉強会である「新しい金融の流れに関する懇談会」が組織され、今後の新しい金融法制・ルールの枠組みの検討が行われ、平成10年6月に「論点整理」がとりまとめられ、その後、さらに金融審議会への検討へと引き継がれた。

(2) いわゆる「日本版金融サービス法」の必要性

これまでの検討を踏まえれば、いわゆる「日本版金融サービス法」が必要な理由は、次のように整理される。

すなわち、従来の我が国金融法制は、業法中心の枠組みの下で、金融商品・サービスが各関係業法により業態別に縦割りで規制される体系となっており、主として、業者に対して行為規制や健全性規制等を行い、監督当局による監督・是正措置を通じて、円滑な金融取引と利用者保護を達成する仕組みとなっていた。

このような仕組みには、以下のような問題があると指摘されてきた。

利用者保護の観点からみると、適用される業法が異なることにより、規制内容に不整合が生じるおそれがあり、その結果、金融商品の如何によって保護の程度に差が生じることも予想される。また、業法に基づく行政当局の監督は、業者に対する制裁・抑止力としては機能するが、利用者等の私法上の救済という面で不十分である。さらに、金融の自由化や規制緩和の進展により様々な金融商品が生み出される的確なりスク説明が求められるなかで、特に、業法の適用

が無い場合には利用者保護が十分に図られない。

業者の立場からみると、業法の枠組みを超えた、新しい商品・サービスについては、法律関係が不明確となる。また、金融商品が異なれば適用する業法も異なり、取扱主体もそれに応じて異なってくるという事情から、実質的に業態を超えた競争が阻害されたり、金融商品の間の公正な競争が阻害されるために、利用者利便の向上につながらない恐れがある。

とりわけ、多様なリスクとリターンの組合せを実現しうる仕組み型の金融商品であり、いわゆる市場型間接金融の中核となる集団投資スキームについては、投資対象が特定された縦割り法制となっており、利用者利便の向上にもつながる自由なイノベーションが困難である。

こうした問題を解決し、利用者保護とイノベーションの促進を図るため、機能別・横断的なルールとして「日本版金融サービス法」が必要であるとされたのである。

(3) ルールの基本的な枠組み

今後目指すべき機能別・横断的なルールの基本的な枠組みについては、金融取引の当事者間の私法的な権利義務関係の明確化に関する「取引ルール」、業者に対する行為ルールである「業者ルール」、および、証券取引法の開示および公正取引確保のためのルールのように市場の取引参加者全てに適用される一般的な行為ルールである「市場ルール」の三つに類型化される。これらを、以下の視点に立って、透明性に留意しつつ、整備していくことが基本と考えられる。

取引ルールについては、これまでは一般民商法に委ねられてきたが、業者と利用者の情報格差といった金融取引の特性を踏まえると、利用者保護に必ずしも十分とはいえないものと考えられる。したがって、利用者の保護とともに、利用者が安心して金融取引を行い得る環境を整備することにより金融取引の発展を促すため、できるだけ広範囲の金融商品・サービスを対象として、一般民商法を強化するルールを整備する。

業者ルールについては、利用者被害の予防や公正取引の確保等を図るために、取引ルールを補完するものとして、業者に対し特定の行為ルールを義務づけ、

同時に、現在の各業法間の整合性を図り、ルールの横断化を進める。

市場ルールについては、公正・円滑な価格形成を通じた健全な市場の発展を図るため、各金融取引における価格形成機能の違いなどに反映される市場の組織化の程度を踏まえつつ、市場取引参加者の守るべき行為ルールの横断的な整備を行う。

2. これまでの法整備

上記1.の問題意識については、平成10～11年の金融システム改革と今般の「中間整理（第二次）」を踏まえた法整備により、以下のような対応が図られてきた。

(1)金融システム改革における対応

金融システム改革においては、縦割りの法体系を残しつつも、利用者利便の観点重視し、それまで大きな課題とされてきた業者の参入ルールの大幅な緩和を図り、さらに、市場ルールを含めた包括的なルールが整備されている証券取引法の活用によってルールの横断化が進められた。こうした点での主要な改革は以下の2点にまとめられる。

銀行、信託銀行、保険会社、証券会社の間において、持株会社や子会社形態による相互参入を促し、業態間の競争を促進する。とりわけ、証券会社については、登録制への移行や専業義務の撤廃により、相互参入だけでなく他業からの新規参入を容易にした。

証券取引法が対象とする金融商品の拡大を行うとともに、銀行等に対し証券取引法を一部適用しつつ証券投資信託の窓販を認める等の措置を講じた。

(2)「中間整理（第二次）」を踏まえた法整備における対応

金融審議会第一部会において、金融システム改革の進展を踏まえつつ、機能別・横断的法制の具体化が求められる問題として、販売・勧誘ルールの制定および集団投資スキームの法的整備の2つが取り上げられ、第一部会はこれらについて

精力的に検討を行い、昨年12月に「中間整理（第二次）」を公表した。

その検討結果を踏まえ、先の国会で以下の法制化が行われた。

金融商品の販売・勧誘ルールの整備について

様々な金融商品販売業者が取り扱う金融商品を横断的に対象とする「金融商品の販売等に関する法律」を制定し、今後新しい商品が登場した場合等には政令指定を行うことによりその対象としうる仕組みを導入するとともに、業法の適用の有無にかかわらず、販売業者等の説明義務違反に対する損害賠償責任（取引ルール）を定め、同時に制定された「消費者契約法」とも併せ、利用者の民事上の救済を充実させた。

また、適合性の原則や不招請勧誘等の不適切な勧誘への対応については、業者に勧誘方針の策定・公表を義務づけ、適正な勧誘を確保するための業者による自主的な取組みを促すこととした。

集団投資スキームの整備について

集団投資スキームについては、幅広い資産を運用対象とする一般的な仕組みを導入するとともに、投資者から集めた資金の運用を業とする運用業者に対し行為規制やいわゆる受託者責任の明確化などを一般的に規定し、縦割りでない機能別規制の導入を図った。

また、このスキームにより発行される証券や信託受益権については、証券取引法の業者ルール・市場ルールを適用することとし、ルールの横断化が進められた。

これらの改革は、機能別・横断的法制に向かったの努力によるものである。特に、今般の法整備は、民事法制の特則として位置付けられる取引ルールを制定したこと、および、一般的な集団投資スキーム法制を整備し、資産運用業者への行為規制を定めるとともに、証券取引法において規定されている業者ルール・市場ルールを適用することにより、ルールの横断化を図った点に特徴がある。

3. ルールの実効性の確保と消費者教育

金融取引の適正化を実現していくためには、ルールの策定とあわせて、消費者保護のため、ルールの実効性を確保するための制度の整備を進めることが不可欠である。また同時に、公正かつ効率的な金融取引を実現するためには、消費者に必要な知識や情報が容易に入手できる仕組みが完備され、自己責任原則の下、消費者が自らの向上を図りやすくする環境の整備も重要な課題である。

これらの課題については、昨年12月の「中間整理（第二次）」において、引き続き検討を行うこととされ、その後、「ホールセール・リーテイルに関するワーキング・グループ」において裁判外紛争処理制度の整備についての報告書を取りまとめるなど、精力的な検討を行った。

(1)金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について

(イ) 近年、金融分野での苦情・紛争の顕著な増加にもかかわらず、司法制度の使い勝手の悪さ等の問題が指摘されている。こうした問題意識を背景に、第一部会は、「ホールセール・リーテイルに関するワーキング・グループ」に、金融分野における裁判外紛争処理制度の在り方について検討を依頼し、同ワーキング・グループは、金融取引の特性を踏まえつつ民事訴訟制度を補完する制度の整備を念頭に検討を行った。

(ロ) 金融分野での消費者トラブルの解決では、一般に、迅速性・簡易性が求められるとともに、当事者双方の納得が特に重視される。それには、金融の専門家の活用や解決過程への当事者の積極的参加を可能にする等、柔軟な対応が求められる。こうした点を考慮すると、金融トラブルに裁判制度のみで対処することには限界があり、当事者の合意に基づきつつ、簡易・迅速な紛争解決を実現する裁判外の紛争処理に期待されるところは大きい。一方、金融トラブルには高額紛争も多く、事実認定も容易でないケースが少なくない等、裁判外での最終解決を目指すことについての当事者間の合意が難しい面もある。

こうした特性を踏まえれば、金融分野での裁判外紛争処理制度の機能強化を図

るに当たっては、紛争の処理段階のみでなく、苦情処理・相談等、申立の初期段階での対応をも重視し、そうした全過程を通して、裁判外での合意による解決の意思を醸成できる体制の整備が必要である。

また、裁判外紛争処理制度の確立は、業者にとってもプラスである。すなわち、コンプライアンスの観点から問題是正のための重要なツールとなるほか、裁判外紛争処理への積極的な取り組み姿勢が市場での業者の評価に繋がり、ひいては取引の円滑化、金融市場の健全な発展にも資するなど、大きな意義があると考えられる。

- (ハ) こうした認識を踏まえ、ワーキング・グループは紛争処理機関の中立・公正性の確保、紛争処理機能の向上や制度の実効性・透明性の確保、紛争処理機関の統一化・包括化、コスト負担の問題、窓口の明確化や広報活動による裁判外紛争処理制度の活用促進等、広範な論点について、多面的な検討を行った。

金融分野における既存の裁判外紛争処理機関は、法的根拠やその実態等の面で多種多様である。そのため、ワーキング・グループでは、上記の各論点のすべてについて意見を一致させることはできなかった。しかし、それらに関する当面の施策として、意見の集約をみたものも少なくなかった。なお、統一的・包括的な第三者型機関を設立するメリットは少なくなく、中長期的には一つの理想型として評価すべき、との議論がなされた。

- (ニ) 以上の結果、将来的な統一的・包括的制度も視野に入れつつ、既存機関の運用面での改善等、現時点で取り得る効果的な方策を早急に実施することが、先ずは重要である。中立・公正な人材の活用等、各機関毎のイニシアチブで今後自主的改善が図られるものもあろうが、少なくとも、ワーキング・グループの報告書で提言されているように、

個別紛争処理における機関間連携の強化、
苦情・紛争処理手続の透明化、
苦情・紛争処理事案のフォローアップ体制の充実、
苦情・紛争処理実績に関する積極的公表、
広報活動を含む消費者アクセスの改善、

を早期に実施することが求められる。さらに、

これらの着実な実施を担保するとともに、業態の枠を超えた情報・意見交換等を行い、金融分野における裁判外紛争処理制度の改善につなげるため、金融当局、消費者行政機関、消費者団体、各種自主規制機関・業界団体、弁護士会等の参加する「金融トラブル連絡調整協議会（仮称）」を設置すべきである。

なお、こうした施策の実現に当たっては、既存の紛争処理機関の自主的努力だけでなく、国や地方自治体の様々な面でのサポートが不可欠であり、行政の積極的なリーダーシップが期待される。

今後は、これらの実施状況や具体的効果の検証、司法制度等を含む紛争処理制度全般に関する幅広い議論等を踏まえた、裁判外紛争処理制度のあるべき姿に関する前向きな取組みを期待する。

(2)金融分野における消費者教育の推進について

金融イノベーションが進む中で、様々な金融商品が提供されるとともに、インターネット取引等に見られるようにその提供方法も多様化している。こうした中で、消費者が主体的に商品を選択し、そのメリットを享受していくためには、消費者が金融の仕組みや取引ルール等に対する知識を深め、多数の選択肢の中でその商品がどのように位置付けられているかを理解するよう努めることが基本である。また、市場の効率性を高め健全な発展を促す上でも、リターンとリスクを厳しく判断する消費者の存在は不可欠の要素である。

一方、消費者が、このような対応を適切に行っていくためには、金融商品・取引について十分な知識や情報が消費者に対して提供されることが前提となる。

消費者教育については、これまでも、学校教育や社会教育、生涯学習の場において、行政機関や業界等による地道な努力が行われているが、それぞれ個別主体毎の取組みであり、また、その内容が消費者のニーズに必ずしも応えていない等の問題が指摘されている。このような現状を踏まえると、まずは、業界、消費者団体、地方公共団体、関係省庁等が参加する貯蓄広報中央委員会・都道府県貯蓄広報委員会のネットワークを活用し、消費者教育を体系的・効率的に実施するこ

とが重要である。さらに、不特定多数の消費者向けにインターネットをより一層活用した情報提供の推進も行われるべきであり、学校教育における更なる取組みも必要である。

これらの施策の実施も含め、今後、金融庁を中心とする関係当局は金融分野における消費者教育に積極的に取り組むべきであり、そのための具体的対応の検討が期待される。

4．新しいルールの枠組みに向けた今後の取組み

(1)基本的な考え方

一般の「中間整理（第二次）」を踏まえた法整備により、いわゆる「日本版金融サービス法」の第一歩が記された。

他方、今後、新たな金融商品の開発や取引はさらに活発化するものと見込まれ、そのような状況に応じて、利用者が安心して取引を行い得る環境の整備に引き続き努めることが重要であり、これは同時に、我が国金融市場の発展につながるものとする。

したがって、21世紀の金融を支える新しいルールの枠組みとして、取引ルール・業者ルール・市場ルールについての機能別・横断的法制の整備・拡充は、引き続き重要な政策課題である。

なお、ルールの実効性を確保するためには、取引参加者の自己規律を基本としつつ、ルールの遵守についての監視体制の整備や、さらに必要な場合には是正措置等の当局による適切な対応も重要である。

(2)今後の課題

いわゆる「日本版金融サービス法」の理念型は、すべての金融商品に横断的な取引ルール、業者ルール、市場ルールが整備されることである。今後も、これに向かったの着実な努力が必要とされる。一方、情報通信技術（IT）革命、グローバル化による非対面取引、クロスボーダー取引の発達や金融再編といった金融

環境の急速な変化にも迅速かつ現実的に対応することが求められる。

したがって、金融行政当局に求められる今後の課題は、今般制定された取引ルールについて、今後の新たな金融商品の登場や取引実態等を踏まえた迅速な対応を行うとともに、なお縦割りの法制が残っている業者ルール、市場ルールについて、横断化の努力を継続していくことである。具体的な課題としては以下のようなことが考えられる。

取引ルールについては、来年4月に新たに「金融商品の販売等に関する法律」が施行されるが、新しい商品が登場した場合等には、本法の枠組みを活用して、速やかに政令指定することが必要である。適合性の原則や不招請勧誘等の不適切な勧誘への対応については、同法に基づく勧誘方針の策定・公表を行うことにより市場メカニズムを通じて、金融商品販売業者による自主的な取組みが利用者保護を促すことが期待される。今後の非対面やクロスボーダー取引等の更なる進展もあるなかで、業者の取組み状況いかによっては、実効性確保の方策について更に検討することも考えられる。すなわち、不適切な勧誘については、上記の対応に加え、各業法の見直しなど業者ルールの強化によって改善を図ることなども可能と考えられ、必要に応じて、このような対応を検討すべきである。

また、このほか、資産運用業者等のいわゆる受託者責任については、今般の集団投資スキーム法制の整備において改善を図ったところである。今後、取引実態の変化等を踏まえ、資産管理業者等それ以外の分野を含め、このような機能別の考え方に基づく更なる取組みが期待される。

業者ルール、市場ルールについては、集団投資スキームに関し幅広い資産を運用対象とする一般的な仕組みを導入したところであり、また、今後の金融市場の展開等に応じて、利用者保護等の観点から、各業法の整合的な整備に努めることが望まれる。更に、参入規制の大幅な緩和等が進む中で、有価証券等に関する横断的な法制としての性格をもつ証券取引法について、その見直しを含め一層の活用を検討していくことも考えられる。

特に当面の課題として、新たな形態による銀行業への新規参入への対応が求

められているほか、保険業についても同様の観点から検討する必要がある。こうした問題に加えて、銀行や保険会社の業務範囲の見直しも求められている。今後、このような検討を進めていく場合には、機能別・横断的な考え方（誰が行うのかではなく、何をするのか）に立った対応が必要である。

さらに、消費者保護の観点からは、現在、政府の高度情報通信社会推進本部で行われている一般的な個人情報保護の検討を踏まえて、個人情報情報保護のための望ましい制度を整備することが求められている。また、持株会社や子会社形態による業態間の相互参入を踏まえ、金融グループ内における情報の取扱い方についても、同様の観点からのルール整備の検討が考えられる。

以上のような今後の課題に積極的に取り組んでいくことこそが、我々が理想とする一貫性のある機能別・横断的法制に着実に進む道である。こうした努力を積み重ねていくことにより、その理想とする具体的法制の姿が明瞭に視野に入ってくるこよう。

21世紀の我が国証券市場を支えるインフラ整備の在り方について

1. 証券市場のインフラ整備について

(1) 証券市場のインフラ整備の重要性

我が国においては、高齢化社会を目前に控え、個人金融資産のより有利な運用が求められているとともに、次代を担う新規産業への資金供給が重要になってきている。また、発展途上国を含む世界への円滑な資金供給という、国際的な役割を果たすことも必要である。

このような状況の下で、我が国証券市場は、国内外から要請されている利用者利便の向上に的確に答えていくことが重要であり、また、取引の決済リスクの低減を通じて利用者保護の徹底や取引の円滑化などを図っていくことが求められている。そのためには、証券市場のインフラ整備を積極的かつ継続的に行っていく必要があり、こうしたインフラ整備は、上記 . に述べた金融サービスのルールに関する新しい枠組みの整備とともに、21世紀を支える金融の新しい枠組みを構築するに当たっての柱と位置付けられる。

(2) これまでの取組み

こうした問題意識に立って、第一部会では、証券決済システム改革と証券取引所等の組織形態の在り方の見直しを、21世紀の我が国証券市場を支えるインフラ整備を検討する上での主要テーマとして検討を行ってきた。

まず、ニューヨークやロンドンの証券取引所が相次いで非会員組織化の計画を発表したこと等を踏まえ、昨年11月、「証券取引所の組織形態の在り方等に関するワーキング・グループ」を設置し、証券取引所等の組織形態として株式会社を可能とすることについてどのように考えるべきか、また、証券取引所等が株式会社化した場合、その公共性を如何に確保すべきか、といった問題について検討を行った。その結果、市場間競争が国内的にも国際的にも一段と激化してきている中で、証券取引所等が、円滑な資金調達や迅速な意思決定を行うことで利用者の

ニーズにより適切に対応することを可能とする観点から、公共性確保のための措置を講じたうえで、組織形態の選択肢として株式会社を可能とすべきとの結論に到り、これを踏まえ先の国会で証券取引法等の改正が行われた。

一方、証券決済システム改革については、平成9年の証券取引審議会の報告の中で、中長期的な観点から進めていくべき課題として位置付けられていたが、近年、金融機関等の破綻を契機として決済リスクに対する意識が高まってきたことや、金融システム改革の進行等により市場関係者の決済コストや流動性に対する意識が高まってきたこと、および、諸外国において証券決済システム改革が積極的に進められていること等を背景として、我が国の証券決済システムを抜本的に改革し、その安全性・効率性を向上させることが必要であるとの認識が高まってきた。こうした背景の下、昨年9月に「証券決済システムの改革に関するワーキング・グループ」を設置し、検討を行ってきた。

2. 証券決済システム改革の基本的な考え方

(1) 統一的な証券決済法制の整備

現在の我が国の証券決済は、有価証券の種類ごとに異なる法制に基づいて行われている。例えば、株式については「株券等の保管及び振替に関する法律」に基づき、社債等一般債については「社債等登録法」に基づき、また、国債については「国債二関スル法律」に基づき、それぞれ決済が行われている。このため、証券決済機関も有価証券の種類ごとにそれぞれ別々に存在している。

このように有価証券横断的な統一的法制が存在しないことから、以下のような問題の所在が指摘されてきた。

証券決済機関の立場からみると、多様な有価証券に係る決済を行うことができないため、利用者のニーズを十分に満たしたサービスを提供することができないだけでなく、範囲の経済を活かした決済事務の効率化を図ることができない。

証券決済機関の利用者の立場からみると、複数の種類の有価証券の決済サービスを利用しようとする場合、それぞれの有価証券を扱う証券決済機関の参加

者となる必要があり、その結果、有価証券全般を横断的に取り扱う証券決済機関が存在すれば不要と考えられる重複投資が発生するおそれがある。

こうした問題を解決し、より効率的な決済を可能とするためには、有価証券の種類にかかわらず共通に適用される新たな証券決済法制の整備が不可欠である。また、この新たな証券決済法制は、単に有価証券横断的に適用されるだけでなく、証券決済機関の担い手の如何にかかわらず適用されることが必要である。

(2)有価証券の無券面化を可能とする法制の整備

現在の「株券等の保管及び振替に関する法律」に基づく保管振替制度は、株券等を保管振替機関に集中保管した上で、帳簿上の記録により権利の移転等を行うことで実際の株券等のやり取りを不要とし、決済の効率化を図る制度である。ただし、この制度においては、株券等の預託が前提となっているため、発行企業は預託すべき株券等を実際に発行する必要があり、また、保管振替機関においては株券等の保管が必要になり、そのために固有のコストが生じている。

したがって、こうした現状や、今後予想される電子取引の拡大等に対応し、証券決済の一層の効率化を図るためには、権利者（利用者）の保護を確保しつつ、現物証券の存在を不要とする（無券面化）法制の整備が必要である。また、こうした法制については、上記の統一的な証券決済法制についての考え方を踏まえて整備する必要がある。

(3)証券決済機関の在り方の見直し

先に述べたような統一的な証券決済法制に基づき、多様な有価証券を取り扱う証券決済機関が実際に現れることが望ましい。また、証券決済機関が環境変化に対して積極的かつ柔軟に対応できるよう、自らのサービスの質を高めようとするインセンティブが常に働く仕組みを整備することも重要である。そのためには、利用者の意見の適切な反映などガバナンス機能の充実や、競争可能性の確保が重要である。特に、証券保管振替機構の運営については、ガバナンス機能や組織形態の在り方など幅広い観点から見直しを進める必要がある。

(4)電子化の推進およびDVPの実現等

現在の証券取引に係る事務処理については、部分的に電子化されているものの、依然として人手を介して行われているものも多い。したがって、事務の効率化によるコストの低減とともに、決済期間の短縮化によるリスクの低減を図るためには、証券取引の約定から証券の決済までの一連の事務処理全体を電子化することが不可欠である。

また、決済リスクを低減させるためには、すべての取引の決済においてDVP (Delivery versus Payment ; 証券決済において、証券の引渡しと資金の支払いとを相互に条件付け、同時履行を確保する仕組み) を実現することが不可欠である。

(5)今後の取組み

統一的な証券決済法制や無券面化を可能とする法制等の整備を図るため、金融行政当局においては、立法化に必要な検討を早急に進めるべきである。また、証券決済システムの改革には、政府における法制整備だけでは不十分である。真に利用者のニーズを満たした証券決済システムの実現のためには、幅広い市場関係者が主体的かつ積極的に改革の努力を行うことが不可欠である。

なお、諸外国においても、決済リスクの一層の低減や証券決済システムの一層の効率化に向けた改革が着実に行われており、特に、米国では、具体的な目標時点(現時点では、2002年6月)を設定した上で、取引日の翌日における決済(T+1)の実現を目指し、包括的な改革を進めようとしている。こうした状況を踏まえると、証券決済システムの改革は差し迫った課題である。特に、翌日決済(T+1)を目指した決済期間の短縮化やすべての証券取引におけるDVPの実現のために必要な法制整備や市場慣行等の見直しは、速やかに検討を進め、実現させなければならない。

おわりに

以上、21世紀を支える、金融サービスのルールに関する新しい枠組みと証券市場のインフラ整備について、金融行政の企画立案部門が大蔵省から新たに発足する金融庁に移管されることを一つの節目として、これまでの検討のとりまとめを行った。

今後の我が国金融を展望すると、金融サービスはIT革命の影響を最も強く受けている分野の一つであり、また、経済のグローバル化が更に進展するなかで、一層の環境変化が見込まれる。

今後の新たな展開の下で、機能別・横断的法制の更なる推進を基本軸とすることによって、利用者保護の徹底に努めることが更に重要となつてこよう。利用者が安心して金融取引を行い得る環境を整備することにより、金融の円滑化や市場の活性化が実現する。また、電子取引・決済等の進展、国際的な市場間の競争の高まりに伴い、ルールの明確化が一層求められよう。民間の創意工夫が活かされ、かつ、市場の機能が十分発揮されるような、効率的で内外の利用者の利便向上につながる、市場インフラの整備に積極的に努めることが、引き続き重要である。

今後、金融庁においては、利用者保護の確保、業者間の競争促進や技術革新等を通じた利用者利便の向上、取引の円滑化や市場の安定等の観点を踏まえ、21世紀を支える金融の新しい枠組みを構築するための努力を続けていくことにより、我が国金融市場の一層の発展につなげることを期待したい。

金融審議会第一部会

ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ報告

「金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について」

(平成12年6月9日)

金融審議会 ホールセール・リーテイルに関するWG委員等名簿

平成12年 6月現在

メンバー	井上 聡	長島・大野・常松法律事務所弁護士	
	岩原 紳作	東京大学法学部教授	
	上柳 敏郎	東京駿河台法律事務所弁護士	
	神作 裕之	学習院大学法学部教授	
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト	
	原 早苗	(財)消費科学センター事務局長・消費科学連合会企画委員	
	廣瀬 久和	東京大学法学部教授	
	藤田 友敬	東京大学法学部助教授	
	柳川 範之	東京大学経済学部助教授	
	山田 誠一	神戸大学法学部教授	
	山本 和彦	一橋大学法学部教授	
	和仁 亮裕	三井安田法律事務所弁護士	
	オブザーバー	有田 礼二	東京海上火災保険(株)経営企画部企画グループ課長
		安藤 毅	(株)日本興業銀行総合企画部副参事役
		石戸谷 豊	港共同法律事務所弁護士
		今松 英悦	毎日新聞社論説委員
		清水 章子	国民生活センター相談部調査役
		高木 佳子	濱田・松本法律事務所弁護士
		高安 正樹	(株)東日本銀行経営企画部主任調査役
竹内 政明		讀賣新聞社論説委員	
中村 研一		(株)住友銀行企画部金融調査室上席室長代理	
藤井 良広		日本経済新聞社編集委員	
古瀬 康彦		野村證券(株)法務部文書課長	
増田 英次		メリルリンチ日本証券(株)上席法律顧問	
宮崎 伸也		中央三井信託銀行(株)業務部次長	
宮部 好広		日本生活協同組合連合会組織推進本部法規担当	
村田 敏一		日本生命保険相互会社調査部課長	
横山 史生		日本証券業協会企画部海外調査課長	
関係省庁等		遠藤 誠之	建設省建設経済局不動産課不動産市場整備室長
	甲斐 淑浩	金融監督庁長官官房企画課課長補佐	
	河野 修一	通商産業省大臣官房参事官(商務流通担当)	
	私市 光生	経済企画庁国民生活局消費者行政第二課長	
	清水 守	農林水産省経済局金融課組合金融企画官	
	武智 克典	法務省民事局付検事	
	田中 洋樹	日本銀行企画室企画第二課長	
	林 茂	金融監督庁監督部証券監督課課長補佐	

[計36名]

(敬称略、五十音順)

「ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ」の審議経過

金融分野における裁判外紛争処理制度の整備についての検討開始以降

平成12年 4月14日 第19回

金融商品の不適切な勧誘等に関する検討状況等
裁判外紛争処理制度のあり方に関する検討状況等
今後のワーキンググループの運営について

4月21日 第20回

裁判外紛争処理制度のあり方に関するヒアリング

4月27日 第21回

裁判外紛争処理制度のあり方に関するヒアリング

5月17日 第22回

苦情処理・裁判外紛争処理制度の役割に関する論点
苦情処理・裁判外紛争処理制度のあり方に関する具体的
論点

5月24日 第23回

裁判外紛争処理制度の役割・あり方に関する論点について
の討議

5月31日 第24回

「金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について
(案)」に関する討議

6月 2日 第25回

「金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について
(案)」に関する討議

金融審議会第一部会

ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ報告

「金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について（平成12年6月9日）」

目次

1. はじめに	1
2. 裁判外紛争処理制度の機能と期待される役割	1
(1) 民事訴訟制度と裁判外紛争処理制度	1
イ. 紛争処理システムとしての民事訴訟制度	1
ロ. 民事訴訟での金融紛争処理の限界と裁判外紛争処理制度の整備	2
ハ. 裁判外紛争処理制度の特徴のメリット	2
(2) 金融トラブルの特徴と金融分野における裁判外紛争処理制度の役割	3
イ. 金融分野における消費者トラブルの特徴	3
ロ. 金融分野の裁判外紛争処理制度に期待される役割	4
3. 金融分野における裁判外紛争処理制度の整備の方向性（各論）	5
(1) 裁判外紛争処理機関の中立・公正性の確保	5
イ. 第三者機関の設置	6
ロ. 独立の委員会による運営状況のチェック	6
ハ. 紛争処理担当者への中立的人材の選任	6
ニ. 窓口への中立的人材の配置	7
ホ. 苦情・紛争申立人サポート体制の整備	7
(2) 裁判外紛争処理機関の紛争処理機能の向上	7
イ. 苦情・紛争処理担当者の能力向上策	7
ロ. 苦情・紛争処理担当者の報酬の適正化	8

(3) 裁判外紛争処理制度の実効性確保	8
イ．裁判外紛争処理機関への業者加入の確保	8
ロ．紛争処理申立に基づく処理手続への業者の参加義務	9
ハ．裁判外紛争処理機関の決定に係る業者の受諾義務（片面的仲裁制度）	9
ニ．裁判外紛争処理機関の事実認定機能の強化	10
(4) 裁判外紛争処理手続の透明性の確保	10
イ．紛争処理手続に関する規則の策定・公表	11
ロ．紛争処理担当者名簿の公表	11
ハ．苦情・紛争処理結果のデータベース化と公表	11
(5) 裁判外紛争処理機関の統一化・包括化	12
イ．業態横断的・包括的な裁判外紛争処理機関の設立	12
ロ．統一化・包括化に向けた取組み	13
裁判外紛争処理機関相互の連携、及び調整機能の強化	13
個別紛争処理における機関間連携の強化	14
(6) コスト負担の問題	14
イ．個別事案の処理コスト	14
ロ．裁判外紛争処理機関の設立・運営コストの負担	14
(7) その他の論点	15
イ．裁判外紛争処理制度の活用促進	15
ロ．関連するルールの整備	15
4．まとめ	15

資料「金融関連の裁判外紛争処理制度の比較」

金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について

(平成12年6月9日)

(ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ報告)

1. はじめに

ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ(以下「WG」と言う)は、第一部会の委託を受け、金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について、現行制度下での苦情・紛争処理の問題点、裁判外紛争処理制度に期待される役割、金融分野の裁判外紛争処理制度の整備が進むべき方向性等を中心に、精力的な議論を行った。

審議では、裁判外紛争処理制度に係る多様な論点について網羅的な検討を行った。その結果、いくつかの論点については、当面の施策について意見の一致をみたが、様々な意見が出て一つの意見に収束できなかった論点もある。

以下では、そうした議論の内容について、幅広に紹介する。

(注)「裁判外紛争処理制度」の用語は、あっせん・調停・仲裁等、第三者を介する紛争処理手続につき狭義に用いられることもあるが、本報告では、それらの他に相談、苦情処理等まで幅広く含む広義の概念を対象とする(但し、必要に応じ、相談・苦情処理、紛争処理等を使い分ける)。なお、裁判所で行う民事調停を広い意味での裁判外紛争処理制度に含める見方もあるが、本WGでは検討の対象外とする。

2. 裁判外紛争処理制度の機能と期待される役割

(1) 民事訴訟制度と裁判外紛争処理制度

イ. 紛争処理システムとしての民事訴訟制度

民事訴訟制度は国が提供する最も公式な紛争処理手続であり、憲法に基づき厳正・中立な制度として規定されている。裁判においては、法律要件に当たる事実が認定されれば所定の法律効果の発生が認められ、判決が確定すれば当事者はそれに従うことを強制される。

手続的には、紛争当事者の一方が提訴すれば、相手方は参加を強制され、民事訴訟法に定められた口頭弁論の手続によって、両当事者の主張・立証が展開

される。中立・公正な裁判官を前にした公開の場で、両当事者に主張・立証・反論の機会を対等に保障することは「裁判を受ける権利」の重要な要請である。

このように、民事訴訟は、厳正中立な手続に基づいた処理を重視することにより、合理性と公正性を有する汎用的な紛争処理システムとして社会的に認知されている。

ロ．民事訴訟での金融紛争処理の限界と裁判外紛争処理制度の整備

民事訴訟制度は汎用的な紛争処理システムとして重要な機能を担っているが、金融トラブルへの適用の観点では、費用負担の重さ、審理期間の長さ、敷居の高さ（心理的抵抗感）、専門性の欠如、訴訟手続の複雑さに起因する分かりづらさ、当事者間の感情的対立を解消することの困難性、等が限界として指摘されている。

これらの点は、慎重性、中立性、強制性といった民事訴訟制度の長所と裏腹で生じているものであり、金融の領域に限定されない、民事訴訟制度そのものの限界であるということができる。民事訴訟を補完する紛争処理システムとしては、国が提供する民事調停制度があり、広い意味での裁判外紛争処理制度として従来から広範に活用されて来ているが、金融の領域ではそれに加え、金融取引の特性を十分に考慮に入れた裁判外紛争処理制度を整備することが有効と考えられる。以下では、こうした視点に立って、金融分野における裁判外紛争処理制度について考えを整理する。

（注）民事訴訟制度・民事調停制度を含めた司法制度全体については、現在、司法制度改革審議会において、その改善に向けた議論がなされている。

ハ．裁判外紛争処理制度の特徴とメリット

裁判外紛争処理制度には多様な形態があるが、いずれの場合にも、その究極のよりどころは自由意思に基づく当事者間の合意である。裁判外の紛争処理では、合意を基礎とするが故に、裁判ほどの公正・中立かつ厳密な手続保障を必要とせず、解決手続としての厳正さや実効性担保のための強制力を欠くことが多い。しかし、一方で民事訴訟制度の限界を次のように克服（ないし緩和）し得る。

簡易、迅速、かつ廉価な処理が実現し、解決に緊急を要する紛争や少額紛争にも適用できる。

複雑な手続きを要しないインフォーマルかつ任意の制度となることで、一

般に利用しやすい。

(業態別の制度等では、)専門性の高い事案につき、当該分野の専門家のノウハウが活用可能であり、適正かつ迅速な解決を図ることができる。

解決案形成過程に当事者が直接参加できるほか、あっせん人等が積極的働きかけを行い、法に縛られない柔軟な解決を図ることが可能であり、結果として納得を伴う紛争の全体的解決が実現できる。

法的権利性の有無を厳格に判定することなく紛争の処理を図ることができ、感情的対立を解きほぐしつつ合意形成につなげることもできる。

このように、当事者の任意性(自由意思)に基づく形式性の緩和は、裁判外紛争処理制度に訴訟での決着を超えた紛争解決の可能性をもたらすが、裁判外の解決には、その任意性故の限界もある。すなわち、裁判を受ける権利が憲法で保障されている以上、制度をどう強力に組み立てても、両当事者が紛争の最終解決を裁判手続に委ねることを禁止することはできず、当事者双方が裁判外紛争処理制度への付託に同意しない場合、その案件は扱えなくなってしまう。

したがって、金融分野における裁判外紛争処理制度は、民事訴訟を代替するものではなく、金融取引の特性を踏まえつつ民事訴訟を補完するものである。裁判外紛争処理制度の機能強化を検討する場合、そうした限界を十分認識した上で、当事者がその制度を信頼して手続に参加し、その判断を尊重するような仕組み・手続の工夫が必要である。

(2) 金融トラブルの特徴と金融分野における裁判外紛争処理制度の役割

イ．金融分野における消費者トラブルの特徴

多様化・複雑化する金融商品・サービスに係るトラブルについて、それらを束ねて一律に特徴付けることは容易ではないが、裁判外紛争処理制度との適合性を軸に金融トラブルの特徴を考えれば、以下の4点が指摘できる。

金額

消費者紛争には少額案件が多く、それが簡易・迅速な紛争解決への要請の一因となっているが、金融トラブルの場合、高額紛争も少なくない。

事実認定

金融トラブルには説明に係るものが多く、いわゆる「言った言わない」が焦点になり易い。これは契約対象の不可視性と合せ、事実認定の困難につながる。

専門性

複雑・多様な金融商品を対象とする事例等、解決に当たって高度の専門性を

要する場合がある。

納得性

基本的な問題について、誤解や双方の感情的対立によりこじれている事例も多く、その解決に当たっては当事者双方の納得が重要である。

金融分野における裁判外紛争処理制度の検討では、上記4つの特徴と、裁判外紛争処理制度との適合が問題になる。

ロ．金融分野の裁判外紛争処理制度に期待される役割

2.(1)ハ．で見た裁判外紛争処理制度のメリットは、金融分野の紛争処理に望まれる多くの要請に応えるものである。金融分野での消費者トラブルの救済では、一般に、解決の迅速性・簡易性が求められており、その点での裁判外紛争処理制度への期待は大きい。また、金融トラブルの解決における専門性や納得の重要性は、裁判外紛争処理の金融への適合を示すものである。諸外国においても、英国・ドイツ・オーストラリアにおけるオンブズマン制度等、金融分野に関する裁判外紛争処理制度が設けられている。

しかしながら、金融トラブルには高額紛争も多く、事実認定も容易ではないことから、紛争の当初において、裁判外紛争処理制度で最終解決を目指したいという紛争当事者双方の合意が整っていないことが多いという問題もある。

金融分野における裁判外紛争処理の要請、及び、合意形成の困難さを踏まえれば、金融分野の裁判外紛争処理制度に係る検討では、当事者の合意を可能な限り広く取り付けていくことに重点を置く必要がある。具体的には、苦情処理・相談等、申立の初期段階における対応を重視し、そのプロセスの中で、合意への意思を醸成していくための体制整備が求められる。

2.(2)イ．で挙げた通り、金融トラブルでは、誤解や双方の感情的な対立によってこじれてしまっている事例も多い。そうした場合、苦情処理担当者は、中立的立場で申立者の主張を聞き、申立者の納得が伴う形で案件のスクリーニングを行うことが求められる。そうした取組みにより、誤解や感情対立といった要素が薄らぎ、窓口段階で解決される苦情・紛争が増えることが期待される。

次の紛争処理段階（あっせん・仲裁等）に進んでも、裁判外での解決の任意性を踏まえれば、中立の第三者が話を聞き、また仲介者として相手方の主張を

伝えることで、当事者が自己の権利のみならず、自己の主張の難点、落ち度についても、冷静に考える機会を作ることが重要である。こうしたプロセスにより、合意を求める意思が醸成できた時はじめて、裁判外紛争処理制度による、当事者の納得を伴った簡易・迅速な解決が実現する。

こうした段階を踏んでなお合意形成ができない場合についても、一定の強制的裁断権を付与された裁判外の機関での決着が必要であるとの意見もあるが、それは最早当事者の合意を基礎とするものではなく、一種の「第二裁判所」論である。但し、そうした事案を扱う司法機関以外の組織は例外的存在であり、金融分野にそうした準司法機関が必要か否か、必要とすれば如何なるものであるべきかについては、今後の検討課題とされた。

なお、裁判外紛争処理制度は、業者にとってコンプライアンスの観点からも、法令や自主規制等の違反の発見と問題是正のための重要なツールとなるほか、それへの参加や積極的取組み姿勢が市場での業者の評価を向上させる等、業者にとっても意義が大きい点にも注目すべきである。

3．金融分野における裁判外紛争処理制度の整備の方向性（各論）

我が国の金融分野における苦情・紛争処理の現状、及び前段で論じた裁判外紛争処理制度の位置付け等を踏まえ、当WGの最終的な目的である「金融分野における裁判外紛争処理制度のあり方」について、議論の方向性を紹介すれば、以下の通りである。

なお、裁判外紛争処理制度には、業態別制度、民間型の横断的制度（例：弁護士会仲裁センター）、行政型の横断的制度（例：消費生活センター）等の類型があり、設立根拠や対象事案、処理手続等も区々であるが、以下では、特定類型に限定せず、裁判外紛争処理制度全般について幅広に検討を行っている。

(1) 裁判外紛争処理機関の中立・公正性の確保

紛争処理機関が十全にその機能を発揮するための最大のポイントは、当該機関の中立性ないし公正性への信頼を確保することである。また、その中立性・公正性が外形的にも確認できるような制度構築の工夫が必要である。

なお、以下で検討対象とする制度問題とは離れるが、既存機関への不信は制度のあり方に加え、制度の具体的運営方法に由来する面も少なくない。各機関には、金融市場の健全な発展の観点から、今後一層、顧客の信頼につながる運営を行う意識変革が求められていることを注記しておく。

イ．第三者機関の設置

裁判外紛争処理機関の中立・公正性について利用者の信頼を確保する最も直接的な方法は、紛争処理機関を業界から切り離し、第三者が運営する紛争処理機関を創設することである。しかしながら、逆にそうした形態でなければ紛争処理機関の中立・公正性が保てないかについては、意見の一致は見られなかった。

また、第三者機関の新設を考える場合、その設立・運営に伴う費用を誰が、どれだけ負担するか、具体的な運営方法をどうするのか、あるいは紛争処理制度を業界から切り離すことによる専門性の低下をどのように補うのか、といった個別の論点について、具体的詰めを行うまでには至らなかった（新たな紛争処理機関の創設に関する議論については(5)も参照）。

ロ．独立の委員会による運営状況のチェック

裁判外紛争処理機関の中立・公正性の確保については、第三者機関の創設によらずとも、個別機関内に中立・公正な外部者（法曹関係者・学識経験者等）や消費者代表・業者代表等から構成される独立の委員会を設け、その運営を継続的に監視させることが考えられるとの提案があった。この場合、委員会が必要に応じ勧告・提言を行い、機関はその勧告・提言を尊重して制度の改善を図る体制とすることが望ましい。

ハ．紛争処理担当者への中立的人材の選任

イ．よりは簡便ながら、同様の効果が期待できる方策としては、既存制度下の紛争処理担当者（仲裁人、調停人、あっせん人等）に、紛争当事者双方の信認を得やすく、かつ中立性の高い者を選任することが考えられる。具体的には、そうした適性を備えた弁護士や消費者代表等の活用が考えられる。

現在、既に幾つかの業界型紛争処理機関において弁護士等の活用が一般化している他、昨年10月以降、銀行業界が、東京の弁護士会仲裁センターへの紛争処理業務の委託を開始する等、業界団体等による自主的な取組が進められている。とりわけ、外部委託方式での紛争処理は、中立・公正性が外形的に明瞭であるばかりでなく、既存紛争処理システムの再活性化にもつながるものであり、その成果が注視されるとともに、他の業界の具体的取組みとしても今後一層の

進展が期待される。

なお、この外部委託方式については、その前提として、委託・提携先（弁護士会仲裁センター等）の受入能力の拡充、当該領域におけるノウハウ蓄積等の体制整備が必要であるとの指摘もなされた。

二．窓口への中立的人材の配置

苦情・紛争処理申立てを最初に受付ける役目を担う窓口・苦情処理担当者の対応・姿勢に関し、申立人が金融の素人であるという点への十分な配慮がなされているか否かや紛争処理手続開始の申立てに適切に対応しているかどうか等の点で、申立人たる消費者と業者の間で認識の乖離が見られ、それが業態別紛争処理制度全体への不信感につながっているとの指摘があった。

裁判外紛争処理機関の中立・公正性への信頼確保のためには、窓口・苦情処理担当者のレベルでも、消費者問題にも通じており、顧客の立場を理解するとともに、中立的な観点から事案の処理に当たることができる人材（消費生活相談員・弁護士等）の配置が求められる。

ホ．苦情・紛争申立人サポート体制の整備

金融取引では、その専門性等から、業者と顧客の間の情報力格差が大きい。そこから顧客側の不満が昂じて、トラブルとなっているケースも少なくない。こうした情報力格差を埋め、顧客の不満を解消するためには、専門事項の一方的説明ではなく、顧客と意識を共有する問題探求型の取組みを行い、利用者の納得感、ひいては当該紛争処理機関への信頼の醸成に努めることが有効である。

苦情処理レベルでは、上記二．で述べた外部の第三者（消費生活相談員等）の採用が有効である他、紛争処理レベルにおいては、苦情処理担当者が必要に応じ、紛争処理手続の支援等、申立人をサポートする体制を整備することにより、紛争処理の場における業者と顧客の実質的平等を図ることができるのではないかと指摘もあった。

更に、紛争処理が不調に終わった場合のアフターケアとして、一般の消費者に馴染みが薄く、敷居が高いとされている裁判制度について、基礎的知識の教示、手続支援等を行うべきとの意見もあった。

(2) 裁判外紛争処理機関の紛争処理機能の向上

イ．苦情・紛争処理担当者の能力向上策

裁判外紛争処理制度が十分機能するためには、実際に事案処理に当たる苦情処理担当者、紛争処理担当者の能力向上が不可欠である。

例えば、苦情処理・紛争処理担当者の能力に係る検定制度・資格認定制度を創設することにより、紛争処理制度の質の安定化を検討すべきとの提案や、苦情処理担当者等の事案処理能力を高めるため、講習制度を設けるべきであるとの提案があった。但し、その実施主体やコスト負担の問題、既存資格認定制度との調整等、問題が残されている。

(注) 消費生活に関する既存の資格認定制度として、国民生活センターの「消費生活専門相談員資格認定制度」、(財)日本産業協会の「消費生活アドバイザー資格認定制度」、(財)日本消費者協会の「消費生活コンサルタント」がある。

ロ．苦情・紛争処理担当者の報酬の適正化

裁判外紛争処理の現場は、担当者のボランティア精神により支えられている面が強いが、苦情・紛争処理担当者に能力向上のインセンティブを与える意味でも、その職務内容に応じた報酬の適正化が必要との意見が聞かれた。報酬適正化は、インセンティブ・メカニズムを活用し、経済合理性に則った制度構築という意味で、有効な方策であると考えられるが、コスト負担の問題や弁護士法第72条(非弁護士の法律事務の取扱い等の禁止)との関係整理が残されている。

(3) 裁判外紛争処理制度の実効性確保

裁判外紛争処理制度が国民から信頼を得、積極的に活用されるためには、中立・公正性と並んで、実効性の確保も重要な課題である。

イ．裁判外紛争処理機関への業者加入の確保

裁判外紛争処理制度の実効性確保のためには、裁判外紛争処理制度への業者の加入を確保し、如何なる業者との間の紛争でも、顧客が裁判外紛争処理制度を利用して救済を求め得ることが望ましい。

その際、業者に特定機関への参加を法令で強制することが考えられる。しかしながら、それが当事者の自由意思に基礎を置く裁判外紛争処理制度の基本的な性質になじむのか、また、他の裁判外紛争処理機関における紛争処理を排除する要因とならないか、等の意見が出された。こうした観点からは、業者参加の確保については、むしろ業者が自ら制度への参加を望むようなインセンティブを伴う仕組みを工夫することも検討に値する。そうした仕組みの一例としては、所定の裁判外紛争処理制度に参加している業者に一定の表示を認めることにより、消費者に表示の有無による業者の選別を促す方法等も提案された。

ロ．紛争処理申立に基づく処理手続への業者の参加義務

裁判外紛争処理制度の実効性確保の観点からは、顧客の申立を業者が応諾し、紛争解決のための交渉のテーブルに着くか否かもまた、重要なポイントになる。

業者の参加を確保する最も直接的な方法としては、法令による義務付けが考えられるが、紛争当事者の一方が必ず裁判で争うことを主張している事例まで参加義務を課すことが有効な解決策となるのかという疑問が提示された。こうした問題に対しては、法令による強制ではなく、自主規制機関や業界団体の内部ルール（契約）で業者が手続に参加しなければならない旨自主的に定める等の対応も考えられるが、いずれにしても、業者の参加を単に確保するだけでは実効性向上にはつながらない可能性もあり、実効性ある方策について更なる検討が必要である。

ハ．裁判外紛争処理機関の決定に係る業者の受諾義務（片面的仲裁制度）

裁判外の紛争処理においては、紛争当事者の合意がない場合、原則として決定内容を強制できない。合意の欠如により、裁判外紛争処理手続が不調に終わった場合、申立人は訴訟を提起する他はないが、資力やノウハウに乏しい申立人の場合、訴訟負担に耐えかねて泣き寝入りという結末も考えられる。

こうした事態を極力回避する観点から、申立人たる顧客については決定の諾否の判断権を留保しつつ、業者には決定の受諾義務を課す、いわゆる「片面的仲裁制度」を導入して、裁判外紛争処理制度の実効性を高めるべきとの意見があった。

しかしながら、片面的仲裁制度を法定する場合、業者側の「裁判を受ける権利」との調整について、慎重な検討が必要との指摘があった。特に、業者の裁判外紛争処理機関への加入を法的に強制するとともに、重ねて片面的仲裁制度を採用することは、業者の「裁判を受ける権利」の一方的剥奪となるため、我が国法制上は採用困難との指摘もあった。

一方、法令による強制ではなく、裁判外紛争処理機関を運営する自主規制機関・業界団体の自主ルールに基礎を置く片面的仲裁制度については、法制的問題を回避しつつ、裁判外紛争処理制度の実効性を高める取組みとして評価できるとの意見があった。

ところで、処理結果の受諾を業者に直接的に強制するのではなく、決定を受諾しない業者にその理由を示す義務を負わせたり、あるいは決定を受諾しないのであれば債務不存在確認訴訟を提起させることにより、決定の受諾を間接的に促す方法もある。その効果は、直接的な義務づけに比べれば限定的となろう

が、裁判を受ける権利を阻害することなく、ある程度強制と同様の効果が期待できる。

二．裁判外紛争処理機関の事実認定機能の強化

裁判外紛争処理手続では、一般には民事訴訟並みの厳格な事実認定手続が行えるわけではないため、両当事者が事実認定それ自体を巡って真っ向から対立している事案解決には、自ずと限界がある。

とは言え、金融関連のトラブルについては、事実認定が容易でないのが通常であるから、一定の情報収集・事実認定機能を裁判外紛争処理機関に認めない限り、迅速・的確な判断は望み得ない。そのために、情報・証拠徴求権限を紛争処理機関に付与すべきとの意見があった。また、紛争処理機関に証拠徴求権限を与えるだけでなく、業者に金融取引を巡る事実認定に有益な情報となる証拠書類の保管を義務付けたり、あるいは裁判所に証拠調べの協力を仰ぐ制度等も検討に値するとの意見も出された。

一方、裁判外紛争処理手続は、性格上、事実認定について白黒はっきりさせることには向かない制度であり、それを上手く回避しつつ、解決に導くべきであるとする意見や、仮に証拠提出を求めるとしても、裁判外紛争処理の簡易・迅速性というメリットを減殺しないよう、必要最低限のものとすべきであるとの考え方もある。

(注) 諸外国の裁判外紛争処理制度は、紛争処理に係る社会意識・司法制度等の違いにより多様である。ちなみに、英国の「金融サービス・マーケット法案」による新たなオンブズマン制度では、上記イ・ハ・二．に関連して、

一定範囲の業者について強制参加とする、

オンブズマンによる金銭賠償の裁定 (a money award) には裁判所から強制執行の令状が発行される、

オンブズマンによる情報提供請求に従わない業者は、裁判所侮辱罪(contempt of court) に問われる、

等の諸方策が盛り込まれている。

(4) 裁判外紛争処理手続の透明性の確保

現存する裁判外紛争処理機関は多種多様である上、その仕組みや運営状況が必ずしも十分に周知・公表されていないため、顧客は裁判外紛争処理機関に信頼を寄せることができない、との指摘がある。

裁判外紛争処理機関が顧客からの信認を獲得するためには、顧客一般にその

仕組みや運営状況についての知識・情報を十分に浸透させるとともに、その運営状況を外部から確認できるようにする必要がある。

イ．紛争処理手続に関する規則の策定・公表

既存の裁判外紛争処理機関の中には、その手続規則を公表していないものもある。このため顧客は、処理手続がどのように進められるのか、手続上どの段階で如何なる主張ができるのか等を事前に把握できない。このことが、裁判外紛争処理制度の活用を妨げている可能性がある。

各裁判外紛争処理機関は、紛争処理申立の受付から始まる一連の紛争処理手続について、明確なルールを策定するとともに、それを事前に公開することにより、利用者の信頼を醸成するよう努めることが必要であるとの意見が多く出された。

また、手続規則については、単に公開するだけでなく、できる限り広く一般に認識されるよう、周知の工夫が必要である。

ロ．紛争処理担当者名簿の公表

裁判外紛争処理機関の紛争処理担当者は、その指名要件が必ずしも明らかではない上、具体的な人選が積極的に公開されているとも言い難いため、利用者は自身の紛争がどのような属性の人物に付託されるのか分からないことも多い。紛争処理担当者の資質は裁判外紛争処理機関の機能を大きく左右する要素であるだけに、その人物像が明らかでない場合、利用者に裁判外紛争処理制度への信認を求めることにも限界があろう。従って、裁判外紛争処理機関が、紛争処理担当者の指名要件および具体的な人選等をあらかじめ公開し、当該機関の「品質」を顧客に知らしめておくことが必要であるとの意見もあった。

ハ．苦情・紛争処理結果のデータベース化と公表

裁判外紛争処理機関の透明性を高めるためには、苦情・紛争処理結果のデータベース化・公表を推進すべきであるとの指摘が少なからずあった。

苦情・紛争処理結果のデータベース化・公表により、裁判外紛争処理機関の業務運営が外部にさらされ、当該機関の運営適正化が促されるとともに、個別業者の紛争処理への取組姿勢にも前向きの影響が期待できる。また、苦情・紛争処理事例の蓄積により、裁判外紛争処理を通じたルールメイクが進む他、公表された個別事案に類似する苦情・紛争事案を抱える当事者からの申立てが促されることも期待できる。

但し、苦情・紛争処理結果の公表に際しては、関係者のプライバシーに十分留意する必要がある。

(5) 裁判外紛争処理機関の統一化・包括化

第一部会、並びに当WGではこれまで、金融業態間の垣根の低下や既存の業の概念には収まらない金融商品の出現等を背景として、金融サービスの機能に着目した業態横断的なルールについて検討してきた。こうした流れの中で、金融関連の紛争処理についても、統一的・包括的な制度整備が必要なのではないかと、という議論が行われた。

業態を超えた統一的・包括的紛争処理機関を求める意見の背景には、現行の業態別機関では中立性・公正性の確保が困難であるとの見方に加え、

業態別機関が多数併存する現状は、そのPR不足ともあいまって、一般利用者には苦情の申出先すら分かり難く、利便性を欠く、

類似商品でも、その提供業態が異なれば、苦情・紛争申立先の機関が別になり、得られる紛争処理サービスの種類・結果が異なる等、バランスを欠く、

日々多様な金融商品が生まれる中で、紛争処理制度が整備できていない分野での取引について、紛争を持ち込む先がない(いわゆる「業の谷間」の存在)

といった認識がある。

苦情・紛争処理機関の統一化・包括化の議論では、こうした認識を踏まえつつ、業態横断的・包括的機関の新設も含めたいいくつかの案について検討を行った。

イ．業態横断的・包括的な裁判外紛争処理機関の設立

業態横断性・包括性を最も直接的に実現する方法として、新たな統一的・包括的裁判外紛争処理機関を設立し、現状では苦情・紛争処理制度が整備できていない分野の業者についても、当該機関への参加を強制すべきとの意見が出された。これにより、上記の3つの問題が一挙に解消されるばかりでなく、紛争処理機関の独立性が高まり(少なくとも特定業態との結びつきが薄まり)、金融分野の裁判外紛争処理制度における中立性・公正性の確保も容易になる。

しかしながら、統一的・包括的裁判外紛争処理機関の新設については、以下のような問題点も指摘された。

第一に、既存の裁判外紛争処理機関との関係整理である。仮に統一機関に既存の業態別紛争処理機関を統合することを考えると、金融分野における現行の業態別機関は、法的根拠の有無や制度内容等多様であり、そうした様々な民間組織をどういう形で一つの新組織に統合していくかは難題である。一方、現行制度は維持しつつ、別途、統一機関を設立する場合、資金面や人材面での

制約から、当該機関の規模・機能は限定的に考えざるを得ず、結果として実際の苦情・紛争処理の大部分は既存の業態別機関に依存することになる。

第二に、統一的・包括的制度の設立の際には、その設立・運営費用の負担も一大論点である。現実的な資金拠出者としては、業者、あるいは公益性の観点から国・地方公共団体が挙げられたが、前者については、制度新設の費用負担を業者に求めることの合理性と負担割合の設定根拠等を、後者については、そもそも金融分野にのみ公的資金で新機関を設立することの正当性や司法制度（特に民事調停）との棲み分けを、それぞれ説明できる必要がある。更に、公的に機関を設立する場合、行政改革との関係で特殊法人の新設が難しいといった事情や、既存の行政型裁判外紛争処理機関たる国民生活センター等との関係整理も必要になる。

統一的・包括的な裁判外紛争処理機関については、設立の可能性に係る上記の論点の他、実効性確保の問題や、統一的機関であるが故の限界等の論点も指摘された。包括性の確保の観点からは、業者の強制参加が必要だが、これについては、(3)イ.の論点の詰めが必要である。また、組織を業界から切り離す場合に、業態型機関のメリットである専門性を如何に確保するかが一つの論点になる。とりわけ、新機関と顧客との一次的接触である問合せ・相談の段階では、一定水準の専門的知識が事案処理の効率化のために決定的に重要と考えられ、そうした部分までカバーしながら中立性を保って統一的・包括的制度を指向することは必ずしも容易ではないとの意見もあった。

WGの議論では、以上を踏まえても、金融分野に統一的・包括的な裁判外紛争処理制度を設立するメリットは（特に、紛争処理段階で）少なくなく、中長期的には一つの理想形として評価すべき、との議論がなされた。

ロ．統一化・包括化に向けた取組み

裁判外紛争処理機関相互の連携、及び調整機能の強化

統一的・包括的裁判外紛争処理機関への第一歩として、個別機関相互間の連携、及び調整機能を強化するため、業態の枠を超え、消費者団体、弁護士会、関係行政機関等の参加も得て、紛争処理制度に関する問題把握や情報・意見交換、更には各紛争処理機関の活動の評価等を行う場を設けるべきという点で意見の一致が見られた。こうした取組みにより、個別機関の活動に対するチェックが働き、業態間格差の是正等も期待できる他、金融分野全体での苦情・紛争処理体制のシステマティックな検討が可能となる。

個別紛争処理における機関間連携の強化

機関相互の連携・協力体制の整備は、個別紛争事案の処理のレベルにおいても重要である。個別機関内における苦情・紛争処理体制の充実を図るべきことは当然だが、寄せられた事案が受付けた機関に馴染まない場合等に適切な機関を紹介したり、事実関係の調査等につき複数機関が協力することは、紛争の適切かつ迅速な解決に大きく寄与すると考えられる。

また、こうした活動を通じ、各種紛争処理機関相互のチェック機能が働けば、個別機関による苦情・紛争処理過程の適正化を促す効果も期待できよう。

(6) コスト負担の問題

イ．個別事案の処理コスト

裁判外紛争処理機関が、個別紛争の処理コストについて、申立人たる顧客にどれだけ負担を求めるかは、当該機関の利用に少なからぬ影響を及ぼす。

処理コストの顧客負担水準については、裁判外紛争処理制度へのアクセスの平等化等の観点から一律無料化が望ましいとの見解と、業者と顧客の資力の格差を適正に反映した負担水準を設定することは必要だが、民事訴訟制度との平仄や受益者負担の原則等に照らして一律の無料化は適当ではないとする見解とが示され、コンセンサスは得られなかった。

ロ．裁判外紛争処理機関の設立・運営コストの負担

裁判外紛争処理機関の設立・運営コストについては、金融商品・サービスの供給主体であるとともに、機関設立で一定のメリット（金融商品・サービスへの不信感の払拭等）を得るはずの業者を、今後とも主たる負担者とすべきとの意見が多かったが、裁判外紛争処理制度の公共性に鑑み、国や地方公共団体が資金拠出をすべきとの意見も見られた。

但し、前者の意見については、業者への資金面での依存により、裁判外紛争処理機関の中立・公正性に影響が出るのではないかと、あるいは、そうしたコストは結局手数料等にはね返り一般の顧客に転嫁されるため、一概に顧客にとってプラスとは言えないのではないかと、との懸念も聞かれた。また、後者の意見に対しては、公的資金を金融分野に限りて拠出することが適当なのかといった指摘や、行財政改革の流れの中での実現可能性について議論があった。

(7) その他の論点

イ．裁判外紛争処理制度の活用促進

現状の裁判外紛争処理制度は、国民に身近な紛争処理システムとして浸透しているとは言い難い。これは、制度の仕組みや運営状況の問題だけに帰着できるものではなく、制度を国民の間に定着させ、その活用を促す努力が、必ずしも十分でない点にも由来している。

裁判外紛争処理制度の活用促進には、宣伝広告、平易なパンフレット、ホームページの作成等、裁判外紛争処理制度についてのPR活動を積極的に行うこと、また、金融商品の販売時に業者が紛争処理制度について周知を図ること等が有効である。こうしたPR活動については、効率性や浸透効果の観点から、できる限り多くの機関が共同で統一的行うことが望ましい。ロ．の情報交流・意見交換会を、業態横断的なPR活動の検討の場として活用することも一案である。

更に、電子メールによる苦情・紛争申立ての受付け、無料電話回線の設置等により、苦情・紛争申立て経路を拡充することも有効である。

ロ．関連するルールの整備

裁判外紛争処理制度が十分にその機能を発揮できるためには、裁判外紛争処理制度自体の整備に止まらず、金融商品・サービスに関する取引ルール・市場ルール・業者ルールの早急な整備も重要である。

WGでは、裁判外紛争処理機関の事実認定機能の補強のため、業者に一定の証拠の保管及び提出を義務付けるべきという意見や現行の証券取引法上の損失補填禁止規定と裁判外紛争処理制度の関係を整理すべきとの意見、また、「金融商品の販売等に関する法律」等の取引ルールの整備により、裁判外紛争処理機関による紛争処理が円滑化する効果も期待できるのではないかといった意見も示された。

もっとも、今回の検討では、具体的にどのような法令に関して、どのような整備が可能なのかについてまで踏み込んだ議論は行われていない。

4．まとめ

以上に述べたように、当WGでは、金融分野で期待される裁判外紛争処理制度の役割と、その整備の方向性について、精力的な検討を行った。その過程では、メンバーの活発な意見交換を通じ、取り組むべき問題の所在等について共

通認識を深める中で、統一的・包括的な第三者型裁判外紛争処理機関の設立可能性についての議論も行った。

しかしながら、そうした制度の実現には、本報告で挙げた諸課題の解決が求められ、他分野での裁判外紛争処理制度の整備や司法制度改革の場での議論の進展等も参考としつつ、その解決策について考えていく必要がある。

以上を踏まえれば、将来的な統一的・包括的制度も視野に入れつつ、運用面での改善等、現時点で取り得る効果的な方策を実施すべきである。中立・公正な人材の一層の充実・活用等、各機関毎のイニシアチブで今後自主的改善が図られるものもあるが、当WGの議論では、少なくとも以下の諸方策について、早期に実施するという点で、意見の一致が見られた。

個別紛争処理における機関間連携の強化

紛争の適切かつ迅速な解決に資するとともに、機関相互にチェック機能を働かせるため、事案の受付けや事実関係の調査等についての機関相互の連携・協力体制を整備する。

苦情・紛争処理手続の透明化

裁判外紛争処理手続を透明化するため、苦情・紛争処理申立ての受付けから始まる一連の苦情・紛争処理手続について、明確なルールを作成・公表するとともに、苦情・紛争の申立てをした紛争当事者には必ず配布・説明を行う。

苦情・紛争処理事案のフォローアップ

裁判外紛争処理機関の運営適正化のため、各裁判外紛争処理機関は、苦情・紛争事案の処理状況及び最終的な処理結果に係るフォローアップ体制の充実を図る。

苦情・紛争処理実績に関する積極的公表

裁判外紛争処理機関の運営適正化や、苦情・紛争事案の処理を通じたルールメイクの促進のため、苦情・紛争事案及びその処理結果についての詳細な統計、主たる苦情・紛争事案の概要等を定期的に公表する。

広報活動を含む消費者アクセスの改善

裁判外紛争処理制度の活用を促すため、宣伝広告、パンフレットの配布、金融商品販売時における裁判外紛争処理制度の紹介等のPR活動や、受付窓口の明確化・電子メールの活用等によるアクセス改善を実施する。

「金融トラブル連絡調整協議会（仮称）」の設置

上記 ～ の着実な実施を担保するとともに、金融分野全体の苦情・紛争処理について業態の枠を超えた情報・意見交換等を行い、金融分野における裁判外紛争処理制度の改善につなげるため、金融当局、消費者行政機関、消費者団体、各種自主規制機関・業界団体、弁護士会等の参加する「金融トラブル連絡調整協議会（仮称）」を設置する。

なお、こうした施策の実現に当たっては、既存の裁判外紛争処理機関の自主的努力だけではなく、国や地方自治体の様々な面でのサポートが不可欠と考えられる。こうした観点からは、新設の協議会の運営も含め、行政の積極的なリーダーシップが期待される。

当WGとしては、上記諸施策の一刻も早い実現を希望するとともに、その実施状況や具体的効果の検証、司法制度等を含む紛争処理制度全般に関する幅広い議論等を踏まえた、裁判外紛争処理制度のあるべき姿に関する更なる検討の進展を望むものである。

以 上

未 定 稿

金融関連の裁判外紛争処理制度の比較

業 態 名		証券会社	銀行	信託銀行	生命保険	損害保険		
制度・組織の名称		証券苦情相談室 あっせん委員	銀行よろず相談所	信託相談所	生命保険相談所	そんがいほけん相談室 損害保険調停委員会	交通事故紛争処理センター	
法的根拠		(証取法 79-16, 79-16-2)	×	×	×	×	×	
制度の運営主体		法律に基づく自主規制機関 (日本証券業協会)	業界団体 (各地銀行協会)	業界団体 (信託協会)	業界団体 (生命保険協会)	業界団体 (日本損害保険協会)	業者設立の第三者機関	
対象事案		[苦情処理]協会の行う業務に関する苦情(法 79-16) [あっせん]協会の行う有価証券の売買等についての争い(法 79-16-2)	[苦情処理]全銀協正会員・準会員の業務に関する苦情(内1) [和解あっせん・仲裁]苦情への会員の対応について顧客が納得できない事案、又は苦情申出から3月以上解決が図られていない事案(内6)	[苦情処理]信託協会社員会社・準社員会社の信託業務等に関する苦情(内1) [和解あっせん・仲裁]苦情への会員の対応について顧客が納得できない事案、又は苦情申出から3月以上解決が図られていない事案(内5)	[苦情処理・和解あっせん]生命保険会社に対する苦情(内4) [裁定]苦情申出から1月を経過しても問題が解決せず、かつ当事者の双方又は契約関係者等から紛議裁定の申出があった場合(内6)	[苦情処理]損害保険契約者その他の関係者から申立のあった苦情(内1) [調停]申立を受けた苦情が解決する見込みがなく、かつ申立人から損害保険調停委員会による調停を希望する旨の申出があった場合(内5)	[相談・和解の斡旋]航空機・船舶・鉄道関係の事故を除いた陸上の交通事故 [審査]相談・和解の斡旋にかかる事案のうち、当事者の一方が相談担当者を経て申立をしたもの	
窓口の設置状況		全国 11 か所の証券苦情相談室	各地銀行協会内銀行よろず相談所(信託相談所との連携もあり。)	信託協会(東京)内の信託相談所(銀行よろず相談所との連携あり)	生命保険相談所(協会本部)及び各都道府県の連絡所	全国 15 か所の損害保険協会内そんがいほけん相談室	全国高裁設置地(8 か所)の交通事故紛争処理センター	
苦情処理	相談担当者の属性	日本証券業協会のプロパー職員	各地銀行協会のプロパー職員	信託協会のプロパー職員	生命保険協会のプロパー職員 地方協会ではプロパー職員と業界出向者が存在。	日本損害保険協会のプロパー職員。	センター理事長・支部長委嘱の嘱託弁護士(相談担当者)	
	業者の情報提供義務	(法 79-16, 内 23)	苦情対応結果報告義務(内 4)	苦情対応結果報告義務(内 3)	×	×	×	
	結果の公表内容	内容分類毎の件数のみ月 1 回機関誌にて公表。	内容分類毎の件数と主な苦情等の概要を月 1 回機関誌にて公表。	件数、内容とも非公表。	内容分類毎の件数のみ年 4 回機関誌にて公表。	四半期毎に処理結果(件数・主要事案概要)を取り纏め、マスコミ等の取材に応じ公表。	内容分類毎の件数のみ年 1 回機関誌にて公表。	
紛争処理	相対交渉前置		(申立書類に交渉経過記入欄あり。)	(内 6)	(内 5)	(内 4)	(内 5)	
	選択可能な手法	調停型	[あっせん]	[和解あっせん]	[和解あっせん]	[裁定]	[調停]	[和解斡旋]
		片面仲裁型	[あっせん]			[裁定]		[審査]
		仲裁型		[仲裁]	[仲裁]			
	業者の手續参加義務		あっせん手續への参加義務(法 79-16-2, 内 12)	顧客の「仲裁センター」利用の求めに応じる義務(内 6) <手法選択の合意は別途>	顧客の「仲裁センター」利用の求めに応じる義務(内 5) <手法選択の合意は別途>	契約関係者等から紛議裁定の申出があったときは、裁定手續が開始する旨規定(内 4)	調停申立てに対する答弁書の提出義務(内 18)	×
	仲裁人等の属性		法律専門家等の学識経験者(法 79-16-2, 内 6)	和解あっせん、仲裁とも弁護士会仲裁センターの仲裁人[仲裁人候補者の中から弁護士会又は両当事者が指名。](内 6)	和解あっせん、仲裁とも弁護士会仲裁センターの仲裁人[仲裁人候補者の中から弁護士会又は両当事者が指名。](内 5)	[裁定]弁護士等の学識経験者及び生保協会常勤役員計 5 名からなる裁定委員会(内 6,7) [医師・弁護士・消費者問題識者等]	学識経験者 4 名、損保関係団体役員 1 名からなる損害保険調停委員会(内 8,9)	[和解斡旋]相談担当者 [審査]センター理事長・支部長の指名する審査員 3 名からなる審査会
	専門家の参加状況			各種分野の専門的知識を有する者(仲裁人助言者等)を選任。(弁護士会の規程による。)	各種分野の専門的知識を有する者(仲裁人助言者等)を選任。(弁護士会の規程による。)	裁定委員会に医師・弁護士・消費者問題有識者等が在籍。		
	業者の情報提供義務		(法 79-16-2, 内 15)	×	×	×	×	×
	結果の公表内容		月 1 回内容分類別件数を機関誌に公表 あっせん事案概要を年 4 回会員に周知	今後は件数等を年 1 回機関誌で公表予定	件数、内容とも非公表(但し過去事例なし。)	内容分類毎の件数のみ年 4 回機関誌にて公表	四半期毎に処理結果(件数・主要事案概要)を取り纏め、マスコミ等の取材に応じ公表。	内容分類毎の件数のみ年 1 回公表
	利用者負担となる費用		あっせん申立金のみ(¥2,000~¥50,000、内 10)	和解あっせん、仲裁とも成立手数料のみ(¥8,000~、解決額 10 億円で両当事者負担合計が 595 万円<東京二弁利用の場合>。)	和解あっせん、仲裁とも成立手数料のみ(¥8,000~、解決額 10 億円で両当事者負担合計が 595 万円<東京二弁利用の場合>。)	無料(内 27)	無料	無料
行政によるチェック		日証協に対する処分権、検査監督権(法 79-13, 14)	各地銀行協会に対する民法 67 条に基づく検査・監督権	信託協会に対する民法 67 条に基づく検査・監督権	生保協会に対する民法 67 条に基づく検査・監督権	損保協会に対する民法 67 条に基づく検査・監督権	センターに対する民法 67 条に基づく検査・監督権	

() 表中、「内」は各機関の内規を表す。

() 「調停型」…………… 仲裁人等が積極的に具体的な解決案を提示して、その受入れを説得するタイプの手法。 「片面仲裁型」… 仲裁人等が提示した解決案に、業者が拘束されるタイプの手法。

「仲裁型」…………… 仲裁人等が、事前に両当事者の合意を取り付けた上で、両当事者に対して拘束力のある裁定を提示するタイプの手法。

業 態 名		貸金業者*	信用金庫	証券投信委託業者	証券投信顧問業者	抵当証券業者	金融先物取引業者	商品投資販売業者	商品投資顧問業者
制度・組織の名称		苦情処理委員会 (実務は協会事務局)	全国しんきん相談所 しんきん相談所	(苦情担当)	苦情相談室	(特になし)	苦情相談室	苦情処理委員会 (実務は協会事務局)	苦情処理委員会 (実務は協会事務局)
法的根拠		(貸金業法 28)	×	(投信法 53)	(投資顧問業法 44)	(抵当証券業法 41)	(金融先物取引法 88)	×	×
制度の運営主体		自主規制機関 (都道府県貸金業協会)	業界団体 (全国信用金庫協会) (都道府県信用金庫協会)	自主規制機関 (証券投資信託協会)	自主規制機関 (日本証券投資顧問業協会)	自主規制機関 (抵当証券業協会)	自主規制機関 (金融先物取引業協会)	業界団体 (日本商品投資販売業協会)	業界団体 (日本商品投資顧問業協会)
対象事案		会員の営む貸金業の 業務に関する苦情 (法 28)	信用金庫取引に関する 質問・相談・要望・ 苦情等(内規)	会員の営む証券投資信託 委託業、又は会員の行う 証券投資信託の受益証券 の売買その他の取引に 関する苦情(法 53)	会員の営む業務に関する 苦情(法 44, 内 4)	会員の営む抵当証券業の 業務に関する苦情(法 41) 会員外業者の業務に関 する苦情は、当局又は抵当 証券保管機構と連絡(内 7)	協会員の営む金融 先物取引業の業務に 関する苦情(法 88)	会員が行う商品投資 販売業に係る業務(内 2)	会員の行う商品投資 顧問契約に係る業務に 関する苦情(内 3)
窓口の設置状況		各都道府県貸金業協会 内の相談窓口(各 1 か所)	全国信用金庫協会及び 都道府県信用金庫協会 のしんきん相談所	証券投資信託協会本部 の相談窓口	証券投資顧問業協会 本部の相談窓口	抵当証券業協会本部の 相談窓口	金融先物取引業協会 本部の相談窓口	日本商品投資販売業 協会本部の窓口	日本商品投資顧問業 協会本部の窓口
苦 情 処 理	相談担当者の属性	大規模協会はプロパー ながら、小規模協会につ いては出向者も混在。	協会のプロパー職員	協会のプロパー職員	原則協会のプロパー職員	協会のプロパー職員	協会のプロパー職員	業界からの出向職員	業界からの出向職員
	業者の情報提供義務	(法 28)	×	(法 53)	(法 44, 内 6)	(法 41, 内 5)	(法 88, 内 4)	(内 3)	(内 4)
	結果の公表内容	内容分類毎の件数を全国 ベースで年 1 回連合会年報 にて公表。	適宜苦情等の概要を機 関誌にて公表	件数・内容とも非公表。	内容分類毎の件数を年 2 回機関誌にて公表。	件数・内容とも非公表。 (但し過去事例なし。)	件数・内容とも非公表。	件数・内容とも非公表。 (但し過去事例なし。)	件数・内容とも非公表。 (但し過去事例なし。)
紛 争 処 理	相対交渉前置	×							
	選択可能 な手法 ()内は 手法の呼称	調停型							
		片面仲裁型							
		仲裁型							
	業者の手續参加義務	(内 7)							
	仲裁人等の属性	協会員から成る苦情処理 委員会 規定上知識経験者・非 協会員も含み得る。							
	専門家の参加状況								
	業者の情報提供義務	(内 7)							
結果の公表内容	件数を年 1 回連合会会報 で、主要事案の概要を年 1 回機関誌で公表。								
利用者負担となる費用	無料								
行政によるチェック		貸金業協会に対する 報告徴収及び立入検 査権(法 35)	全信協・地区協会に 対する民 67 条に基 づく検査・監督権	証券投資信託協会に 対する報告徴収及び 立入検査権(法 55) 証券投資信託協会に 対する監督命令(法 56)	証券投資顧問業協会に 対する報告徴収及び 立入検査権(法 46) 証券投資顧問業協会に 対する監督命令(法 47)	抵当証券業協会に 対する報告徴収及び 立入検査権(法 43)	金融先物取引業協会 に対する報告徴収 及び立入検査権(法 90)	日本商品投資販売業 協会に対する民 67 条 に基づく検査・監督権	

()表中、「内」は各機関の内規を表す。

()「調停型」…………… 仲裁人等が積極的に具体的な解決案を提示して、その受入れを説得するタイプの手法。 「片面仲裁型」…… 仲裁人等が提示した解決案に、業者が拘束されるタイプの手法。

「仲裁型」…………… 仲裁人等が、事前に両当事者の合意を取り付けた上で、両当事者に対して拘束力のある裁定を提示するタイプの手法。

(*) 全国の都道府県貸金業協会のうちいくつかで紛争処理を実施。上表の各項目は、東京都貸金業協会の制度に関するもの。

業 態 名		消費者紛争一般（含・金融関連）		金融（英国）		
制度・組織の名称		消費生活相談 （国民生活センター、消費生活センター）	弁護士会仲裁センター （例・第二東京弁護士会）	業態別オンブズマン （例・銀行オンブズマン）	金融サービスオンブズマン	
法的根拠		[国セン] 国セン法 18 [消セン] 消費者保護基本法 15	×	×	（金融サービス市場法 16 章）	
制度の運営主体		[国セン] 第三者機関 [消セン] 地方自治体	第三者機関 （第二東京弁護士会）	業界設立の第三者機関 （銀行オンブズマン協会）	第三者機関 （金融サービスオンブズマン機構）	
対象事案		[国セン] 国民生活に関する苦情 [消セン] 事業者と消費者との間での取引に関して生じた苦情（基本法 15）	民事紛争	銀行業務に関する不平 〔但し、紛争額が 10 万ポンド 超の 事案等は対象外。〕 （内 1, 16, 17, 19, 29）	認可業者の行う金融サービス市場法の規制対象 たる金融サービス業務（FSA 諮問文書） 非認可業者の行う特定の金融サービス業務 （FSA 諮問文書）	
窓口の設置状況		[国セン] 本部 1 か所 [消セン] 全国計 399 か所	第二東京弁護士会事務局の受付窓口	ロンドン 1 か所 （カバー領域はイングランド全域）		
苦 情 処 理	相談担当者の属性	[国セン・消セン] 消費生活相談員中心				
	業者の情報提供義務	×				
	結果の公表内容	[国セン] 件数、代表的事例の概要等の情報を定期的にホームページ・月刊誌（各月 1 回）消費生活年報等に公表。 [消セン] 件数、代表的事例の概要等の情報を随時月刊機関誌等にて公表。				
紛 争 処 理	相対交渉前置	×	×	（内 19） [調停]		
	選択可能な手法 -（ ）内は 手法の呼称	調停型	[国セン・消セン] [あっせん]	[和解勧告]	↓ [裁定]	↓ [決定]
		片面仲裁型				
		仲裁型		[仲裁]		
	業者の手續参加義務	[国セン・消セン] ×	×		（法 221）	
	仲裁人等の属性	[国セン] 消費生活相談員が原則だが、処理困難な事案は法律専門家、技術専門家 15 人以内から成る消費者苦情処理専門委員会に諮問可能。 [消セン] 消費生活相談員が原則だが、特に重要な事例は学識経験者、消費者代表、事業者代表から成る苦情対策委員会に諮問可能。	仲裁人候補者（弁護士、元裁判官等）の中からセンター若しくは両当事者が指名した者 1 名、又は各当事者が指名した者計 2 名 + センターが指名した者 1 名（仲裁手続規程 3）	取締役会の承認下、評議会に任命された銀行オンブズマン（内 76）	機構運営者が適性と経験に照らして任命する金融サービスオンブズマン（法 220, 法附 17-4）	
	専門家の参加状況	[国セン・消セン] 外部の法律・技術専門家から難解な事例について助言を得る。	各種分野の専門的知識を有する者（仲裁人助言者）から仲裁人助言者を選任（仲裁人助言者規程）。			
	業者の情報提供義務	[国セン・消セン] ×	×	（内 5）	（法 226, 227）	
結果の公表内容	[国セン] 件数、代表的事例の概要等の情報を定期的にホームページ・月刊誌（月 1 回）消費生活年報等に公表。 [消セン] 件数、代表的事例の概要等の情報を随時月刊機関誌等にて公表。	統計資料と個別のサンプルケースを年次報告書等で公表。	件数を年 1 回「仲裁統計年報」にて公表。代表的事例の詳細な概要を年 1 回「仲裁解決事例集」にて公表。	当事者の個性が判明しない形で決定を公表予定（FSA 諮問文書）。		
利用者負担となる費用	[国セン・消セン] 無料	無料	申立手数料、期日手数料、成立手数料を当事者双方で負担（仲裁手数料規程）。	無料 （法 225）		
行政によるチェック	[国セン] 国センに対する経企庁長官の検査・監督権（法 29, 30）			業務遂行状況の報告、予算認可 （法附 17-8, 10）		

（ ）表中、「内」は各機関の内規を表す。

（ ）「調停型」…………… 仲裁人等が積極的に具体的な解決案を提示して、その受入れを説得するタイプの手法。

「片面仲裁型」…………… 仲裁人等が提示した解決案に、業者が拘束されるタイプの手法。

「仲裁型」…………… 仲裁人等が、事前に両当事者の合意を取り付けた上で、両当事者に対して拘束力のある裁定を提示するタイプの手法。

金融審議会第一部会

証券決済システムの改革に関するワーキンググループ報告

「21世紀に向けた証券決済システム改革について」

(平成12年6月16日)

証券決済システムの改革に関するワーキンググループ名簿

平成12年6月現在

座長	池尾 和人	慶応義塾大学経済学部教授	
委員	岩原 紳作	東京大学法学部教授	
	岩村 充	早稲田大学アジア太平洋研究センター教授	
	神作 裕之	学習院大学法学部教授	
	神田 秀樹	東京大学法学部教授	
	柳川 範之	東京大学経済学部助教授	
	オブザーバー	沖津 武晴	財団法人証券保管振替機構常務理事
奥 正之		株式会社住友銀行常務取締役	
門平 孝二郎		中央三井信託銀行株式会社常務取締役	
可児 滋		東京証券取引所常務理事	
兼坂 光則		株式会社日本興業銀行常務取締役	
川嶋 一弘		第一生命保険相互会社常務取締役	
菊一 護		日本証券業協会常務理事	
武本 嘉之		大和証券 SB キャピタル・マーケット株式会社専務取締役	
中村 芳夫		経済団体連合会常務理事	
野村 高史		住友商事株式会社取締役副社長	
畠山 千蔭		株式会社債券決済ネットワーク取締役社長	
淵田 康之		株式会社野村総合研究所資本市場研究部長	
森田 英子		モルガン・スタンレー・ディーン・ウィッター証券会社 東京支店業務部長	
関係省庁等		後藤 博	法務省民事局第四課長
		田中 洋樹	日本銀行企画室企画第二課長

計21名（敬称略・五十音順）

（注1）後藤博氏は、渋佐慎吾氏の後任として平成12年1月に就任した。

（注2）門平孝二郎氏は、土居安邦氏の後任として同年4月に就任した。

（注3）奥正之氏は、田中隆康氏の後任として同年5月に就任した。

証券決済システムの改革に関するワーキング・グループの審議経過

回	開催日	審 議 内 容
第 1 回	平成11年10月 8 日	・内外の証券決済システムの現状
第 2 回	平成11年10月20日	・関係者からのヒヤリング
第 3 回	平成11年11月17日	・関係者からのヒヤリング
第 4 回	平成11年12月21日	・各オブザーバーの意見、これまでの意見整理 ・証券受渡・決済制度改革懇談会「決済期間の短縮化」専門部会報告 ・決済照合実務検討会報告
第 5 回	平成12年 1 月26日	・証券受渡・決済制度改革懇談会「DVP決済の確保」専門部会報告 ・法制度面の論点
第 6 回	平成12年 2 月23日	・法制度面の論点
第 7 回	平成12年 3 月15日	・システム構築面での問題について
第 8 回	平成12年 4 月17日	・日本証券業協会「証券受渡・決済制度改革懇談会」中間報告 ・証券投資信託協会「証券決済制度に関する検討委員会」中間報告 ・CPのペーパーレス化に関する研究会報告 ・諸外国の動き等
第 9 回	平成12年 5 月12日	・証券決済システム改革に関する論点整理
第10回	平成12年 5 月26日	・報告書素案について
第11回	平成12年 6 月 9 日	・報告書案のとりまとめ

金融審議会第一部会
証券決済システムの改革に関するワーキンググループ
「21世紀に向けた証券決済システム改革について」(平成12年6月16日)

目 次

1 .	はじめに	1
2 .	現行の証券決済システムの問題点	2
(1)	証券決済制度の分立	2
(2)	効率的決済の観点からみたペーパーレス化の遅れ	3
	現物証券の流通段階における問題	3
	証券振替決済制度の問題	3
	社債等登録制度の問題	4
(3)	電子化の遅れ	4
(4)	DVPの未実現	5
3 .	証券決済システム改革の目標と改革に際して考慮すべき視点	6
(1)	証券決済システム改革の目標	6
(2)	改革に際して考慮すべき視点	7
4 .	改革の具体的方策	7
(1)	統一的な証券決済法制の整備	7
	有価証券の流通段階におけるペーパーレス化の拡充	7
	A. 保管振替決済制度の改善	8
	B. 無券面化法制の整備	9
	社債決済制度の見直し	10
	A. 記番号管理廃止方式	11
	B. 受寄者名義登録方式	11
	C. みなし預託制度を拡充する方式	12
	D. 電子登録による振替決済制度を整備する方式	12
	証券決済機関の在り方の見直し	12
(2)	STP化	13
	取引報告書及び信託財産運用指図書電子化	13
	有価証券横断的な照合システムの構築	14
(3)	DVPの実現等	14
	DVPの実現に伴う問題の解決	14
	フェイル・ルール等の確立	16
(4)	クロスボーダー取引の決済の円滑化	16
5 .	改革の進め方	17
	【参考】用語集	19

1. はじめに

証券取引においては、決済の安全性や効率性に対する信頼が確保されてはじめて、投資家等は取引に積極的に参加することとなるため、このような意味で、証券決済システムは証券市場の重要な基盤といえる。

金融資産の多様な運用及び企業等の円滑な資金調達の間としての証券市場の役割が、近年、益々重要となり、また、証券取引のグローバル化とともに、国際的な市場間競争が現実の問題となってきた状況の下で、我が国証券市場がその機能を十分に発揮し、国際競争力を強化していくためには、その基盤である証券決済システムを、より安全でより効率性の高いものに改革していくことが喫緊の課題となっている。

欧米主要国では、証券集中保管機構が広範な有価証券を対象として、決済リスクを低減するための有効な仕組みである DVP を実現しつつ、効率的な振替決済を行っている。近年は、さらに、決済リスクの一層の低減や証券決済システムの一層の効率化に向けて、市場関係者が一丸となって改革に取り組んでいる。特に、米国では、具体的な目標時点（現時点では、2002年6月）を設定した上で、取引日の翌日における決済(T+1)の実現のために必要な課題、具体策の洗い出しを行い、包括的な改革を進めようとしている。加えて、欧州では市場統合等を背景に、各国の証券集中保管機構の間において統合や提携の動きが活発化している。

また、アジアに眼を転じてみると、韓国、台湾、香港では、一つの証券集中保管機構が広範な有価証券を取り扱っていることに加え、取引日の翌々日における決済(T+2)が既に実現しており、これらの点では我が国よりも改革が進んでいる状況にある。

さらに、現在、IOSCO（証券監督者国際機構）や ISSA（国際証券サービス協会）において、これまで証券決済についての国際標準とされてきた G30 や ISSA の勧告をアップデートする作業が行われている。

我が国においても、こうした潮流に取り残され、証券市場の国際的地位が低下することのないよう、危機感を持って証券決済システムの改革に早急に取り組み、強力的に推進していくことが強く求められている。

このような認識の下、昨年9月22日、我が国における証券決済システム改革の在り方について検討を行うため、金融審議会第一部会の下に当ワーキング・グループが設置された。当ワーキング・グループは、昨年10月8日に第1回会合を開催して以来、これまで11回の会合を重ね、その間、諸外国の動向や日本証券業協会が主宰した「証券受渡・決済制度改革に関する懇談会」等関係団体における議論の動向を参考にするとともに、関係者からのヒアリング

を実施するなど精力的に検討を行い、今回、以下のように最終的な考え方をとりまとめた。

2. 現行の証券決済システムの問題点

現行の我が国の証券決済システムは、次のような基本的問題点を抱えている。

第一に、証券決済が、有価証券の種類ごとに、異なる法制に基づいて行われており、統一的に規律するルールが存在しない。その結果、証券決済機関が有価証券ごとに別々に存在し、異なるルール・手続で決済を行っている。これが、様々な複雑さや非効率をもたらしている一因となっている。(**証券決済制度の分立**)

第二に、有価証券の流通段階におけるペーパーレス化が遅れており、権利の移転等に券面の引渡しを必要とする場合が依然として多い。また、既に存在するペーパーレス化の仕組みとしては、株券や国債（振込国債）における振替決済制度と社債等における登録制度とがあるが、いずれの仕組みもそれぞれ以下に掲げるような問題を抱えている。(**効率的決済の観点からみたペーパーレス化の遅れ**)

第三に、様々な事務処理における電子化、とりわけ STP 化が遅れているため、事務の効率化、決済期間の短縮の大きな障害となっている。(**電子化の遅れ**)

第四に、決済リスクを低減するための有効な仕組みである DVP が有価証券の種類によっては実現していない。(**DVP の未実現**)

また、これらの基本的な問題点のため、我が国は、証券決済についての国際標準とされている G30 や ISSA の勧告を十分に達成できない状況にある。

以下、我が国の証券決済システムの基本的問題点の詳細について述べる。

(1) 証券決済制度の分立

有価証券の種類ごとに異なる法制・仕組みに基づいて決済が行われているため、証券決済機関も有価証券の種類ごとにそれぞれ別々に存在し、異なるルール・手続で決済を行っており、一つの証券決済機関が、多様な有価証券に係る決済を行うことができない。そのため、利用者のニーズを十分に満たしたサービスを提供することができないだけでなく、範囲の経済を活かした決済事務の効率化が図れない状況にある。また、新しい商品（有価証券）の決済に柔軟に対応できないおそれもある。

さらに、有価証券全般にわたる横断的な統一決済機関があれば不必要と考えられる重複投資が発生するおそれがあるほか、海外の証券集中保管機構が、我が国の証券決済機関に直接口座を開設して数種類の有価証券の決済を行おうとする場合、我が国の複数の証券決済機関に口座を開設しなければならないという問題がある。

(2) 効率的決済の観点からみたペーパーレス化の遅れ

現物証券の流通段階における問題

有価証券の不動化や無券面化といった有価証券の流通段階におけるペーパーレス化が十分に進んでいないため、権利の移転等において、券面の引渡しを必要とする有価証券が多数存在している。そうした有価証券については、権利を移転する際に、券面を紛失したり、盗まれたりする等のリスクが存在するとともに、券面の保管等にコストが必要となっている。

(注) 有価証券の流通段階におけるペーパーレス化とは、有価証券に表章されるべき権利の移転等について、券面の交付を必要としない形で実現することをいい、具体的には次のような形態が考えられる。

- イ) 不動化(現物証券を一定の機関に集中保管した上で、帳簿上の記録により権利の移転等を行い、実際の券面のやり取りを不要とする仕組み)
- ロ) 無券面化(帳簿上の記録により権利の移転等を行うことで、現物証券を不要とする仕組み)

こうした現物証券の取扱いに係る問題を解決するため、我が国においては、有価証券の流通段階におけるペーパーレス化を可能とする仕組みとして、振替決済制度と登録制度が採用されているが、それぞれ次のような問題を抱えている。

証券振替決済制度の問題

我が国の証券振替決済制度として、日本銀行が運営している国債振替決済制度と、「株券等の保管及び振替に関する法律」に基づく振替決済制度があるが、前者は国債についてのみの仕組みであり、後者は現実には株式が中心の制度となっており、すべての有価証券を包括的に規律する仕組みができていない。

さらに、株券の保管振替機関への預託率は、上昇傾向にはあるものの、3割程度にとどまり、諸外国に比べて著しく低い水準にあるため、不動化

を通じた決済の効率化が進んでいない。

株券の不所持化についても、保管振替機関に預託されたもののうち4割程度についてしか行われておらず、株券等の保管に相当のコストを費やしているのが現状であり、振替決済制度によるコスト削減のメリットが十分に発揮されていない。

社債等登録制度の問題

社債等一般債については、社債等登録法に基づく登録機関が160余りに分かれているが、すべての登録機関を接続したオンライン・ネットワークの構築が進んでいないため、オンラインによる移転登録請求と書面による移転登録請求とが混在する状態にあり、決済に係る事務の効率化とコスト削減が進んでいない。

また、登録機関で記番号管理が行われていること等により、登録前の事務処理を行う事前サービス機関等の事務が煩さになっており、決済期間の更なる短縮化の障害となっている。さらに、社債等登録法上、社債権者が登録機関に直接登録しなければならないこととなっているため、社債権者から社債券の寄託を受けた者が社債権者に代わって自らの名義で登録を行うこと（受寄者名義登録）ができず、決済の一層の効率化が困難な状況にある。

(3) 電子化の遅れ

証券取引の約定から決済に至るまでの様々な事務処理を電子的に行うSTP化が進んでおらず、依然として人手を介して行われている事務処理が多い。取引の約定から決済までの間には、投資家、証券会社、信託銀行及び証券決済機関等、多数の関係者が関与することとなっており、また、これらの関係者間における情報のやり取りが、様々な異なる様式により行われているため、約定照合や決済照合の過程が複雑かつ非効率なものとなっている。この結果、事務の効率化が遅れ、決済期間の短縮を図る上で大きな障害となっている。

（注）STP (Straight Through Processing) とは、証券取引の約定から決済に至る一連の作業が、標準化されたメッセージ・フォーマット（取引データをやり取りする際の形式）を用いて電子的に行われ、一度入力されたデータが、人手による加工を経ることなくシームレスに処理されることをいう。

(4) DVP の未実現

株式や転換社債等については、証券の引渡しと資金の支払いとが相互に条件付けられて行われる仕組みである DVP (Delivery Versus Payment) が実現しておらず、資金が支払われても証券の引渡しが行われないなどのリスクが存在している。

なお、DVP の未実現の問題を含め、以上の諸問題を、証券決済についての国際標準とされている G30 勧告や ISSA 修正勧告に照らして再整理してみると、我が国の証券決済システムは、次の事項についていまだ国際標準を満たしていない。

- 間接参加者の約定照合
「間接参加者（機関投資家等）は、約定の翌日までに約定内容に関する承認を与えること」
- 証券集中保管機構 (CSD: Central Securities Depository)
「預託商品の範囲は可能な限り広範なものであること」
「不動化ないしは無券面化を可能な限り達成すること」
「複数の証券集中保管機構は同様のルール、慣行下で運営されること」
- 決済リスクの削減
「各市場は、即時グロス決済(RTGS)又はランファルシー基準に沿ったネットティング決済の導入により、決済リスクの削減を目指すこと」
- DVP
「DVP をすべての証券取引の決済方法として採用すること」
- 標準証券メッセージ
「国際標準化機構 (ISO) の標準証券メッセージを採用すること」

(注1) G30 勧告とは、G30 (Group of 30 : 世界の民間銀行、中央銀行等の有識者からなる、国際金融・経済問題に関する提言等を行う非営利のシンクタンク) が 1989 年に行った、証券決済システムに関する 9 つからなる勧告のこと。

(注2) ISSA 修正勧告とは、ISSA (国際証券サービス協会、International Securities Services Association : 各国の証券集中保管機構、グローバルカストディアン等の証券管理の実務者で構成され、業務の合理化・効率化の観点から、情報交換、勧告の採択をしている組織) が 1995 年に G30 勧告を修正の上、採択した勧告のこと。

- (注3) 証券集中保管機構とは、G30 勧告において、「振替決済(book-entry)による証券取引に係る処理を可能とする施設」とされている。
- (注4) 即時グロス決済(RTGS：Real Time Gross Settlement)とは、証券や資金の決済指図を、一件ごとに直ちに実行する方法をいう。
- (注5) ランファルシー基準とは、1990 年に、クロスボーダー及び多通貨ネットティングとその決済スキームの設計と運営に関する基準として G10 諸国中央銀行によるインターバンク・ネットティング・スキーム検討委員会報告書において示された諸条件をいい、ネットティングがすべての関係法の下で確固とした法的根拠を持つこと、取引に係る資金の支払額から受取額を控除したネット負債額が最も大きな参加者が決済不能となった場合にも日々の決済をタイムリーに完了させることができること等が必要であるとしている。
- (注6) 国債については、既に DVP が実現しているが、更に、2001 年 1 月には即時グロス決済 (RTGS) による DVP が実現される予定である。社債等一般債については、既に DVP が実現している。株式については、東京証券取引所及び大阪証券取引所での取引における DVP が 2001 年前半を目処に実現される予定であるが、その他の取引における DVP については検討段階にとどまっている。

3 . 証券決済システム改革の目標と改革に際して考慮すべき視点

(1) 証券決済システム改革の目標

既に述べたとおり、証券決済システムは、証券市場を支える重要な基盤であり、その安全性、効率性及び利便性の高さが、各国証券市場の競争力を左右する極めて重要な要素となっている。

したがって、証券決済に係るリスクとコストの低減を図り、使い勝手が良く、我が国証券市場の国際競争力の強化に資する証券決済システムを構築することを、改革の目標とすべきである。

特に、決済システムの安全性や信頼性は、証券市場の安定や投資者保護を図る観点からも極めて重要であることから、改革に当たっては、決済リスクの低減の重要性について十分認識すべきである。そうした認識に立って、すべての種類の有価証券の取引に係る決済について DVP の実現を図るとともに、決済期間を短縮化して取引日の翌日における決済(T+1)の実現を目指すべきである。

(2) 改革に際して考慮すべき視点

また、証券決済システム改革を進めるに当たっては、先に述べた問題点等を踏まえ、次のような視点を考慮すべきである。

利用者（投資家・発行者・仲介者）にとって使い勝手が良いものとなるよう、利用者の立場（**CUSTOMER FIRST**）に立った改革を進めること。情報通信技術（**INFORMATION TECHNOLOGY**）の急速な進展や、新たなビジネス・モデルの登場に対応した改革を進めること。

クロスボーダー取引（国境を越える取引）の拡大に対応する観点や、円の国際化を促進する観点から、国際標準（**GLOBAL STANDARD**）に沿った改革を進めること。

市場参加者自身の積極的な改革努力を促す観点から、競争可能性（**CONTESTABILITY**）に配慮した改革を進めること。

4 . 改革の具体的方策

現行の証券決済システムの問題を解決し、改革の目標を達成するためには、次に掲げる具体的方策に取り組むことが必要である。

- (1) 統一的な証券決済法制の整備
- (2) STP 化
- (3) DVP の実現等
- (4) クロスボーダー取引の決済の円滑化

それぞれの項目の詳細は以下のとおりである。

(1) 統一的な証券決済法制の整備

有価証券の流通段階におけるペーパーレス化の拡充

券面の保管と引渡しに伴うリスクやコストを低減させるとともに、証券取引に係る事務処理の STP 化を進めて決済期間の短縮化を行い、その下で DVP の実現を図るためには、有価証券の流通段階におけるペーパーレス化（不動化や無券面化）の拡充が不可欠である。

ISSA 修正勧告においても、決済の効率化を図るため、不動化又は無券面化を達成すべきであるとされており、実際、欧米諸国では、券面の発行、保管及び引渡しに伴うリスクとコストの問題を解決する観点から、振替決

済制度を活用した効率的な決済が、広範な有価証券について行われている。例えば、英国では、振替決済制度を利用した場合には、券面を無くすことができることとしている。フランスでは、権利発生時からそもそも券面の存在を必要としない無券面化の方法が採用されている。また、米国やドイツでは、券面の存在を前提とした振替決済制度とともに、無券面化の方法も採用されている。

これに対して、我が国では、振替決済制度が国債と株券等の決済において採用されているものの、先に問題点として指摘したとおり、すべての有価証券を包括的に規律する振替決済の仕組みができていないため、それぞれ異なる仕組みに基づいた決済制度となっている。また、社債等一般債については、振替決済により権利の移転等を行う仕組みがそもそも存在しない。このため、一つの証券決済機関が様々な有価証券の決済を取り扱うことができず、多様で効率的な決済サービスを提供することができなくなっている。

我が国のこのような状況を踏まえれば、有価証券の流通段階におけるペーパーレス化を拡充し、決済の安全性・効率性の一層の向上を図るためには、まず、有価証券の種類や証券決済機関の担い手の如何にかかわらず、共通のルールの下で決済が行われるための統一的な証券決済法制を整備することが必要である。

その具体的な在り方としては、我が国や欧米諸国で既に採用されている振替決済制度や、現在、我が国のコマーシャル・ペーパー（CP）について検討されている無券面化のための新たな仕組み等を考慮すれば、次の二つの課題がある。

A. 保管振替決済制度の改善

株券等については、保管振替決済制度により決済の円滑化を図るための法制である「株券等の保管及び振替に関する法律」が既に存在しているが、以下のような措置を講じることにより、同法に基づく保管振替決済制度を改善することで、決済に係るリスクとコストの更なる低減を図ることを検討すべきである。

あらゆる種類の有価証券を「株券等の保管及び振替に関する法律」の対象とする。

そのためには、現在、有価証券が同法の適用対象となるためには、上場されていること、又は流通状況が上場に準ずることが必要とされているが、これについて見直しが必要である。

預託率向上の障害となっている問題を解決する。

預託率の向上を図るため、保管振替機関へ預託された株券に係る少数株主権の行使が制約される問題や、保管振替機関が株券等を取り扱う場合に発行会社の同意が必要であることから生じる問題等を解決する必要がある。

- 少数株主権の行使については、投資家が保管振替機関に株券を預託した場合、株主名簿上、投資家から保管振替機関に名義変更がなされるが、株主名簿に保管振替機関の名前が記載されてから、実質的な権利者を記した実質株主名簿に投資家の名前が記載されるまでに空白期間が生じる。そのため、投資家は株式の継続所有を証明できず、六箇月以上の継続所有が前提である少数株主権の行使ができなくなっている。このような制約を除去するため、継続所有についての推定規定を設ける等の法的措置を講じる必要がある。
- 保管振替機関が株券等を取り扱う場合に、発行会社の同意が必要とされていることが、取扱銘柄の拡充にとって障害となっているとの指摘があるが、これについては、証券取引所や日本証券業協会がその自主ルールに基づき、株券を上場している会社等に対して同意を要求することで解決を図ることが一案である。

B. 無券面化法制の整備

諸外国の法制にみられるように、証券決済機関において振替決済がなされる場合には、そのような証券については券面を無くすことができないかについて検討すべきである。有価証券の発行段階から無券面化を認めることができれば、券面作成にかかる事務負担やコストが一切発生しないというメリットがある。

これを達成するための方式としては、次のようなものが考えられる。

現行の保管振替決済制度上のみなし預託制度を拡充する。

実際の券面の発行手続を経ることなく預託したものとみなす制度を拡充する方式である。このためには、例えば、以下のような手当てについて検討する必要がある。

- 券面が発行されないため、保管振替機関への預託ができないこととなっている単位未満株式については、株主の指示等により株券が預託されたものとみなす等の法的措置を講じる。
- 現行商法上、株券に認められている不所持制度を、社債券等に

も拡大する。

- 既発行の登録社債等について、社債等登録制度から保管振替決済制度への円滑な移行を確保するためには、みなし預託制度の活用により、登録債をいったん現物債にかえることなく社債券が預託されたものとして取り扱うこととする。

電子登録による振替決済制度を整備する。

電子的な登録によって無券面化を実現するという方式である。

この場合には、券面の存在を前提として定められている権利の移転等に関する商法の特例を設けることを検討する必要がある。なお、株主の議決権等に関する商法の規定や社債権者保護のための商法上の諸制度などは、諸外国と同様に、無券面化された株式や社債についても適用されるべきと考えられる。

以上のような無券面化法制の整備に当たっては、既存の制度からの円滑な移行に配慮しつつ、関連する諸制度との関係を整理しながら、可能な方式・有価証券から法制整備を行っていくことが適当であると考えられる。

なお、現在、コマーシャル・ペーパー（CP）のペーパーレス化を可能とするために検討されている電子的な登録を権利関係の基礎とする債権に関し、無券面化法制の一環として整備していくことについても、さらに検討を要すると考えられる。

社債決済制度の見直し

昭和 17 年に施行された社債等登録法に基づく社債等登録制度は、券面の作成・保管に伴うコストを無くすなど、一定のメリットを提供してきた。そのため、これまでも、同制度の改善の試みが数次にわたって行われてきた。そこで、証券決済システム改革の検討に際しては、まず、社債等登録法の枠組みの中で、その改善を図る方策について模索した。他方、社債等登録法の枠組みを前提とした改善にとどまらず、さらに、社債等登録法によらない新たな社債決済制度の在り方についての検討も行った。特に、統一的な証券決済法制の整備の中に、社債の決済をどのように統合的に取り込むべきかという観点からの検討も行った。

具体的には、前者のアプローチとして次に掲げる A 及び B の二つの方式を、後者のアプローチとして C 及び D の二つの方式を検討した。

A. 記番号管理廃止方式

登録機関による記番号管理及び券種管理を廃止する方式である。

この方式は、登録債の個別性をなくし、事務処理の効率化を図ることができるというメリットがある一方、例えば、現物債を盗取した者が当該現物債を登録して、さらに転売した場合などには、盗取された現物債がどの名義人の債券であるかが不明となり、真の権利者が保護されないという問題が生じる。つまり、社債等登録制度は、記番号管理により登録債の特定性を保ち、現物債との連続性を維持している制度であるため、記番号管理を廃止した場合、現物債との連続性を前提として成り立っている除権判決の制度がとり得なくなる等、権利者保護上の問題が発生するとの指摘がある。

これについては、債券が転々と流通する面を重視し、真の権利者の保護という静的安全よりも、取引の安全という動的安全を重視する必要がある等との指摘があるが、権利者保護を十分に図りつつ、記番号管理を廃止するためには、真の権利者保護や善意取得者保護など権利関係を確定するための仕組みについて、詳細な規定の整備が必要となると考えられ、結局、社債等登録法の全面的な改正なしには、記番号管理の廃止を行うことは困難であると考えられる。

B. 受寄者名義登録方式

社債等一般債の登録について受寄者名義登録を認める考え方であり、これには、単一の受寄者を認める考えと、複数の受寄者を認める考えがある。

受寄者を単一の者に限定する場合、決済は受寄者の帳簿上の振替により実現されるため、登録機関における記番号管理を廃止することなく決済の効率化を図ることができる。なお、単一の受寄者を保管振替機関とし、当該保管振替機関が現物債の預託を受けているものと法律構成できる場合には、次のC方式と同様になる。この場合、権利移転の仕組み、善意取得者保護の仕組み等について、「株券等の保管及び振替に関する法律」の枠組みを利用することが可能であると考えられる。ただし、この方式は、実質的にC方式と同様なものとなるにもかかわらず、さらに社債等登録法に基づく登録を必要とする制度であり、このような制度をとることが可能かどうか検討する必要がある。

これに対し、複数の受寄者を認める場合、同一銘柄の登録債について異なる受寄者に寄託している者相互間の権利移転には、移転登録が必要となり、権利移転の仕組み、善意取得者保護の仕組み等について、社債

等登録法に詳細な規定の整備が必要となり、A方式と同様の問題が生じる。

C. みなし預託制度を拡充する方式

Bで述べたみなし預託を活用して、保管振替機関が社債を扱えるようにする考え方である。既に発行された登録債についても、みなし預託の考え方を利用して、登録債をいったん現物債にかえた上で、それを保管振替機関に預託すると擬制することで、保管振替機関が登録債とされていた一般債も扱えるようにする考え方である。

社債を保管振替機関に預託するとみなすことができれば、預託された社債の権利の移転は、保管振替機関及び参加者における帳簿上の振替により行われるため、決済の効率化が期待される。また、除権判決制度は現在と同様に適用されることとなる。

D. 電子登録による振替決済制度を整備する方式

電子的な登録により無券面化を実現する方式を、社債にも適用する考え方である。

この場合、Bで述べたとおり、社債券の存在を前提とした商法の規定との関係を整理し、その特例を設けることについて検討する必要がある。また、電子登録による無券面化法制の下で、既に発行された登録債をどのように扱うべきかについてはさらに検討する必要がある。

これらの方式を比較してみると、社債等の決済の効率化のためには、いずれにせよ、社債等登録法の部分改正のみで対処することは困難であると考えられる。したがって、今後における決済事務の電子化の進展や社債等流通市場整備への対応を考慮すると、統一的な証券決済法制の考え方と整合性をとりつつ、社債決済制度を新たな制度へ移行させるべきである。

証券決済機関の在り方の見直し

我が国の証券決済機関の今後の在り方については、次のように考えられる。

先に述べたとおり、決済の安全性・効率性の一層の向上のためには、有価証券の種類や証券決済機関の担い手の如何にかかわらず、共通のルールの下で決済を行うための統一的な証券決済法制を整備していくことが必要である。そのような法制の下では、欧米諸国と同様に、一つの証券決済機関が多様な有価証券を包括的に取り扱うことが可能となる。また、そう

した法制に基づき、多様な有価証券を取り扱う証券決済機関が実際に現れることが望ましい。

その上で、証券決済機関においてサービスの質を高めようとするインセンティブが常に働き、環境変化に対して積極的かつ柔軟に対応していけるようにすることが重要である。そのためには、利用者の意見の適切な反映などガバナンス機能の充実や、競争可能性の確保が重要である。特に、証券保管振替機構の運営については、ガバナンス機能や組織形態の在り方など幅広い観点から見直しを進める必要がある。また、証券保管振替機構の提供するサービスの在り方についても、利用者の立場に立って検討を行う必要があると考えられる。

なお、証券決済機関が複数存在し、相互に競争する場合には、利用者利便の向上等に資するため、個々の証券決済機関における情報処理システムの仕様等は標準化されるべきである。

(2) STP 化

事務の効率化によるコストの削減を図るためには、証券取引の約定から証券の決済までの一連の事務処理を STP 化することが不可欠であるが、決済期間の短縮化を行い、さらに、その下で DVP の実現を図るためにも、STP 化が必要である。

欧米では、このような観点から、市場関係者を中心に、クロスボーダー取引を含め、事務処理過程の再構築や STP 化を積極的に推進しようとしている。例えば、米国や、クロスボーダー取引の STP 化推進のための国際組織（GSTPA）においては、機関投資家と証券会社との間で順を追ってデータを行き来させて約定照合や決済照合を行う方法を改め、データを一箇所に集中させて自動的に照合を行うシステムを導入することにより、事務処理過程の再構築を図ることを検討している。

こうした状況を踏まえれば、我が国においても、早急に事務処理の STP 化を進めることが肝要であり、具体的には、次に掲げる措置の実現が不可欠である。

取引報告書及び信託財産運用指図書電子化

機関投資家又は信託銀行は、有価証券の売買等に係る約定照合を書面により交付される取引報告書又は信託財産運用指図書により行っており、STP 化を進めるためには、これらの書面を電子化する必要がある。

その際には、書面の持つ証拠保全等の機能が確保されるよう配慮が必要である。

有価証券横断的な照合システムの構築

異なる種類の有価証券の取引であっても、メッセージ・フォーマットを標準化し、有価証券横断的な照合システムを構築することが、あらゆる有価証券に係る取引を対象として STP 化を進める上で重要である。また、照合システムの構築には、有価証券の種類ごとや取引の相手方ごとに異なる取引慣行やルールの標準化が前提となるため、証券市場の間接参加者である機関投資家等も含めた幅広い市場関係者が共同して進めるべきである。

また、STP 化は、一連の事務処理全般を電子的に行うものであるため、証券決済機関や各証券会社等の関係者においては、システム障害の発生や第三者によるなりすまし、データの改ざん等によるトラブルを回避すべく、内部管理体制の整備、ファイアー・ウォールの構築を含めた総合的な情報セキュリティ対策に万全を期すことが不可欠である。このために必要な人的、物的資源の確保にも十分な配慮がなされるべきである。

なお、照合システムの構築に際しては、国際的な整合性にも配慮することが、クロスボーダー取引に係る決済の円滑化のためにも不可欠である。

(3) DVP の実現等

DVP の実現に伴う問題の解決

決済リスクを低減させるため、すべての取引の決済において DVP を実現する必要がある。

DVP の形態としては、以下の 3 つの方式がある。

- イ) グロス = グロス方式：個別の証券の振替とそれに対応する資金の振替が同時に処理されるもの。
- ロ) グロス = ネット方式：証券はグロスにより振替を行い、資金はネットリングして振替を行うもの。
- ハ) ネット = ネット方式：証券及び資金の振替について、各々ネットリングした上で同時に処理されるもの。

これらのうち、どの方式を採用するかについては、有価証券の種類ごとの取引件数や一件当たりの金額等を考慮し、安全性、効率性のバランスから総合的に判断すべきである。ただし、いずれの方式をとるにせよ、資金

の支払いと証券の受渡しとが相互に条件付けられている必要がある。

決済の効率化等の観点からネットィングを行う場合、我が国では、マルチラテラル・ネットィング（多数当事者間で行うネットィング）についての明確な法的根拠が存在しないことから、ネットィングについての法的有効性を明確にすべきとするランファルシー基準を満たすためには、売り手と買い手の間に清算機関が当事者として入り、バイラテラル・ネットィング（二当事者間で行うネットィング）の形式をとる必要がある。

また、清算機関の参加者による資金の効率的な利用を可能とするとともに、ある参加者の債務不履行が清算機関や他の参加者に悪影響を及ぼすことを回避するセーフ・ガードを整備するため、次に掲げる措置を組み合わせることで対応することが適当である。

- イ) 決済途上にある証券の担保化
- ロ) 清算機関間の担保の共用化
- ハ) 参加者の拠出に基づく基金等の設定
- 二) 参加者ごとの債務額の上限の設定
- ホ) 直接参加者の資格要件の設定

これらの措置を可能とするには、決済途上にある証券の担保化や、清算機関が有する担保権の優先など、担保法制上の諸問題について、安全性、効率性の観点から検討する必要がある。さらに、海外の証券集中保管機構やカストディアンに預託された証券への担保権について、諸外国の動向も踏まえ、準拠法も含めて検討する必要がある。

その際、担保法制については、証券取引のみならず、他の一般的な商取引等にも深く関係する問題でもあり、これらとの整合性についても配慮しつつ検討していく必要がある。

(注) 現在、我が国においては、通常、有価証券に係る権利移転や担保提供の効力の第三者対抗要件についての準拠法は、券面がある場合には券面の所在地の法令により、券面がない場合には発行会社の所在地の法令による（発行会社と引受会社が準拠法を定めた場合にはそれによる）と解するのが有力である。このルールによれば、海外の証券集中保管機構やカストディアンに預託されている有価証券を担保にとる場合、現実に券面が保管されている国や発行会社の所在地の法令に従わなければ第三者対抗要件を備えた担保権を取得できず、円滑な担保取引に実務上支障をきたすおそれがある。

この点については、現在、欧州等では、証券集中保管機構等をはじめとする仲介者（Intermediary）の帳簿が所在する国の法制を適用

する PRIMA (Place of the Relevant Intermediary Approach) という考え方の導入が進められている。

なお、現在、東京証券取引所及び大阪証券取引所における取引については、両取引所がそれぞれ独立して清算機関となって決済が行われているが、ともに 2001 年前半の実現を目標にして DVP の検討を行っている。また、証券保管振替機構においては、一般振替における DVP を実現する観点から、自らの清算機関化について検討が進められている。これらの検討に際しては、資金効率の向上等の観点から、清算機関業務の外部委託や清算機関間の連携等についても検討することが重要である。ただし、その検討に当たっては、採用する DVP の形態や有価証券の種類により、リスク管理の在り方や市場参加者の範囲・特性に違いがあることも考慮に入れる必要がある。

フェイル・ルール等の確立

DVP を確保しつつ決済期間を短縮化した場合、決済期日に証券の引渡しが行われない事態（フェイル）の増加が予想される。フェイルが関連する他の取引の決済に悪影響を及ぼすことを回避するため、売り手が買い手に対して一定のコストを支払うことを条件に証券引渡しの繰延べを認めることや、買い手が同種の証券を別途取得することで売り手からの証券引渡しに代えること（バイ・イン）等のルール（フェイル・ルール）を普及させることが不可欠である。

現在、国債については、2001 年 1 月に行われる決済の即時グロス決済（RTGS）化に備え、日本証券業協会を中心として市場参加者が自らフェイル・ルールを策定しているところであり、その他の有価証券についても、有価証券の特性や取引形態に応じたフェイル・ルールが策定され普及することが必要である。

また、フェイルそのものを減少させる観点から、引渡しに必要な有価証券が不足する際、迅速に有価証券を調達できる仕組みが必要である。この場合、債券の短期調達手段としての性格を有する、いわゆるレポ取引を一層円滑に行えるよう、所要の制度整備を行うことが必要である。また、株式等の貸借市場の一層の整備についても検討する必要がある。

(4) クロスボーダー取引の決済の円滑化

クロスボーダー取引に係る決済を円滑に行うためには、内外の証券集中

保管機構の連携が重要であり、その手法については様々なものが考えられるが、我が国の証券決済機関と海外の証券集中保管機構が相互に口座を開設することによって連携を図ることも可能とすべきである。なお、権利発生時から券面の存在を全く必要としない法制度を採用している国における証券集中保管機構との連携を図る場合などには、内外の法制度の整合性の確保について検討する必要がある。また、証券集中保管機構のサービスや機能における整合性の確保についても検討する必要がある。

また、国際的に整合性のとれた照合システムの構築やメッセージ・フォーマットの標準化は、クロスボーダー取引の決済の円滑化のためにも重要である。

5 . 改革の進め方

冒頭に述べたとおり、我が国の証券市場がその機能を十分に発揮し、国際競争力を強化していくためには、証券決済システムを抜本的に見直し、より安全で効率的なものに改めていくことが急務である。市場関係者をはじめとするあらゆる関係者が、このような共通認識に立って、改革を推進していくことが極めて重要である。

同様の認識に立って、市場関係者を中心に証券決済システムの改革に向けた精力的な取組みが行われている欧米諸国等の動向を考慮した場合、我が国においてもスピード感を持って改革を進める必要がある。また、重複投資を避ける意味からも、改革全体の方向性や手順を明確にした上で進めることが重要である。

取引日の翌日における決済(T+1)を目指した決済期間の短縮化やすべての証券取引におけるDVPの実現のための法制度の整備や市場慣行等の見直しについては、システム構築に要する期間なども勘案し速やかに検討の上、実施していくことが重要である。

統一的な証券決済法制の整備については、先に述べたとおり、既存の制度からの円滑な移行に配慮しつつ、関連する諸制度との関係を整理しながら、可能な方式・有価証券から法制整備を行っていくことが適当であると考えられる。現在の社債等登録制度に基づく決済制度については、諸外国の改革の動向を踏まえるとともに、法制整備に要する期間や既存のシステムからの円滑な移行などを考慮に入れると、数年後には新たな制度に移行させることを目安として法制整備を検討することが望ましい。

さらに、政府における法制整備の検討とあわせて、幅広い市場関係者が結集

し、市場慣行、事務処理フロー等の見直しや、証券保管振替機構の運営の在り方等についての検討を行い、主体的かつ積極的に改革を推進していくことが不可欠である。このような市場関係者自身による取組みなくして、真に利用者のニーズを満たす証券決済システムの実現は不可能であることを忘れてはならない。

以上

【参考】用語集

- DVP (Delivery Versus Payment)
証券決済において、証券の引渡しと資金の支払いとが相互に条件付けられて行われる仕組み。
- G30 勧告
G30 (Group of 30 : 世界の民間銀行、中央銀行等の有識者からなる、国際金融・経済問題に関する提言等を行う非営利のシンクタンク) が 1989 年に行った、証券決済システムに関する 9 つからなる勧告のこと。
- GSTPA(Global Straight Through Processing Association)
STP 化を通じグローバルな証券取引におけるリスク、コストを削減させることを目的として、1998 年 8 月、欧米の代表的な証券会社、機関投資家、カストディ銀行等が集まり、設立された組織。
- ISSA 修正勧告
ISSA(国際証券サービス協会 International Securities Services Association : 各国の証券集中保管機構、グローバルカストディアン等の証券管理の実務者で構成され、業務の合理化・効率化の観点から、情報交換、勧告の採択をしている組織)が 1995 年に G30 勧告を修正の上、採択した勧告のこと。
- STP (Straight Through Processing)
証券取引の約定から決済に至る一連の作業が、標準化されたメッセージ・フォーマット (取引データをやり取りする際の形式) を用いて電子的に行われ、一度入力されたデータが、人手による加工を経ることなくシームレスに処理されること。
- T+1
「T」は取引日(Trade Date)の省略形であり、「T+1」は取引日の翌 (営業) 日のこと。
- 一般振替
(財)証券保管振替機構において行われる有価証券の口座振替のうち、取引所市場取引に係る取引所と会員との間の口座振替及び店頭登録市場取引に係る

証券業協会と会員との間の口座振替を除いたもの。例えば、機関投資家や外国人投資家と証券会社との間の口座振替、市場外取引に係る口座振替、貸借取引に係る口座振替などがある。

- 記番号管理

登録された社債が現物債同様にそれぞれ個別性を有するものとして、個々に特定可能な形で登録機関が管理を行うことをいう。記番号は発行された債券の券面に記載される番号のことであり、個々の債券を識別するための標識である。

- 決済リスク

1992年9月のG10参加国中央銀行「支払・決済システム委員会」報告書「証券決済システムにおけるDVP」において、証券取引における決済リスクは次の4つに分類されている。

- (1) 「元本リスク」: 取引の相手方に引き渡した証券又は資金の全額を喪失するリスク。証券の売り手にとっては、証券を引き渡したにもかかわらず代金の支払いを受けられないリスクを指し、買い手にとっては、資金を支払ったにもかかわらず証券の引渡しを受けられないリスクを指す。
- (2) 「リプレースメント・コスト・リスク」: 取引の相手方が期日に決済を履行しない場合に、当該未決済契約に係る未実現利益を喪失するリスク。ある未決済契約に生じている未実現利益の額は、その時点における証券の市場価格と契約価格との比較によって決まり、証券の売り手においては市場価格が契約価格より低い場合に、証券の買い手においては市場価格が取引価格より高い場合に、それぞれ発生するリスク。
- (3) 「流動性リスク」: 取引の相手方が期日に決済を履行できず、将来の不特定の日に行うというリスク。証券の売り手においては、期日に買い手から資金の支払いを受けられず、他の取引に係る自らの不履行を避けるために資金の借入れ又は資産の処分を余儀なくされるおそれがある。証券の買い手においては、期日に売り手から証券の引渡しを受けられず、他の取引に係る自らの不履行を避けるために証券の借入れを余儀なくされるおそれがある。
- (4) 「システミック・リスク」: ある取引参加者が期日に債務を履行できなくなることにより、他の契約当事者も期日に債務を履行できない事態を引き起こすリスク。

- 国際標準化機構（ISO : International Organization for Standardization）
ISO は工業製品やサービスに関する世界的な標準化活動を行うために 1947 年に設立された非政府機関(本部はジュネーブ)であり、現在 130 ヶ国が加入している。
- コマーシャル・ペーパー（CP）
法人が事業に必要な資金を調達するために発行する約束手形であって、その法人の依頼によりその支払いを行う銀行等の金融機関が交付した「CP」の文字が印刷された用紙を使用して発行されるもの。
- 事前サービス機関
(株)債券決済ネットワークのオンライン・ネットワークに参加している社債等登録法上の登録機関たる金融機関で、登録社債等の売買等に伴う移転登録請求の並べ替え、登録残高の有無のチェック、記番号の補充等の業務を行う。
- 証券集中保管機構（CSD , Central Securities Depository）
G30 勧告において「振替決済(book-entry)による証券取引に係る処理を可能とする施設」とされている。
- 受寄者名義登録
社債権者等（寄託者）から債券の寄託を受けた者（受寄者）が、当該寄託者の承諾を得て、当該債券を寄託者分である旨を明らかにして自己の名義で登録すること。
- 準拠法
国際私法上の用語で、国をまたがるある法律関係において、適用されるべき法律として指定された法律のこと。指定は、それぞれの国の国内法において行われる。
- 信託財産運用指図書
証券投資信託及び証券投資法人に関する法律第 36 条及び同法施行規則の規定により、証券投資信託委託業者が、信託財産の状況その他の業務に関し作成する帳簿書類の一つとして、信託財産の受託者である信託銀行に交付する書面をいい、信託財産の運用指図の内容（銘柄、数量、取引の種類等）などが記載されている。

- 清算機関

取引所の一部門または独立した主体であって、個々の参加者のネット・ポジションの計算などのサービスを提供する機関を指す。また、清算機関は多くの場合、取引のセントラル・カウンターパーティとなり、すべての買い手の唯一の売り手となるとともに、すべての売り手の唯一の買い手となる。なお、我が国においては、三当事者以上の間の債権・債務についてのネットティング(マルチラテラル・ネットティング)を行う場合、その法的有効性を確保するため、清算機関を介在させ、二当事者間の債権・債務についてのネットティング(バイラテラル・ネットティング)の形態とすることが多い。
- 即時グロス決済 (RTGS , Real Time Gross Settlement)

証券や資金の決済指図を、一件ごとに直ちに実行する方法をいう。
- 取引報告書

証券取引法第 41 条の規定により、証券会社に対して、有価証券の売買等が成立したときに作成し、顧客に交付することが求められている書面をいい、銘柄、数量、単価等の取引内容が記載されている。
- 標準証券メッセージ

国際標準化機構 (ISO) により開発された証券取引のためにやり取りされるメッセージ・フォーマットのこと。
- ファイアー・ウォール

組織内のコンピュータやネットワークへの外部からの不正な侵入を防ぐセキュリティ (安全保護) システム。本来、防火壁という意味。組織内のネットワークと外部のネットワークとの間に設置して、外部からの不正アクセスを防止する。
- フェイル

証券売買の決済期日に売り手から買い手に対する証券の引渡しが行われないう事態。
- フェイル・ルール

フェイルが起きた場合に、売り手が買い手に対して一定のコストを支払うことを条件に証券引渡しの繰延べを認めることや、買い手が同種の証券を別途取得することで売り手からの証券引渡しに代えること (バイ・イン) 等を定める

ルール。

- 振替決済 (book-entry)
券面の移動を伴うことなく、帳簿への振替の記録によって権利移転を行うこと。
- ペーパーレス化
有価証券の流通段階におけるペーパーレス化とは、有価証券に表章されるべき権利の移転等について、券面の交付を必要としない形で実現することをいい、具体的には次のような形態が考えられる。
不動化 (現物証券を一定の機関に集中保管した上で、帳簿上の記録により権利の移転等を行い、実際の券面のやり取りを不要とする仕組み)
無券面化 (帳簿上の記録により権利の移転等を行うことで、現物証券を不要とする仕組み)
- みなし預託制度
証券集中保管機構への有価証券の預託について、実際の券面の預託手続きを経ることなく、預託したものとみなす制度。株券等の保管及び振替に関する法律では、現在株式分割による株式の発行や転換株式・転換社債の転換による株式の発行等が行われる場合について、みなし預託制度が採用されている (同法第 19 条 ~ 第 22 条等)。
- ランファルシー基準
1990 年に、クロス・ボーダー及び多通貨ネットティングとその決済スキームの設計と運営に関する基準として G10 諸国中央銀行によるインターバンク・ネットティング・スキーム検討委員会報告書において示された諸条件をいい、ネットティングがすべての関係法の下で確固とした法的根拠を持つこと、取引に係る資金の支払額から受取額を控除したネット負債額が最も大きな参加者が決済不能となった場合にも日々の決済をタイムリーに完了させることができること等が必要であるとしている。