

21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12年6月27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	日本生命保険相互会社代表取締役専務取締役
	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

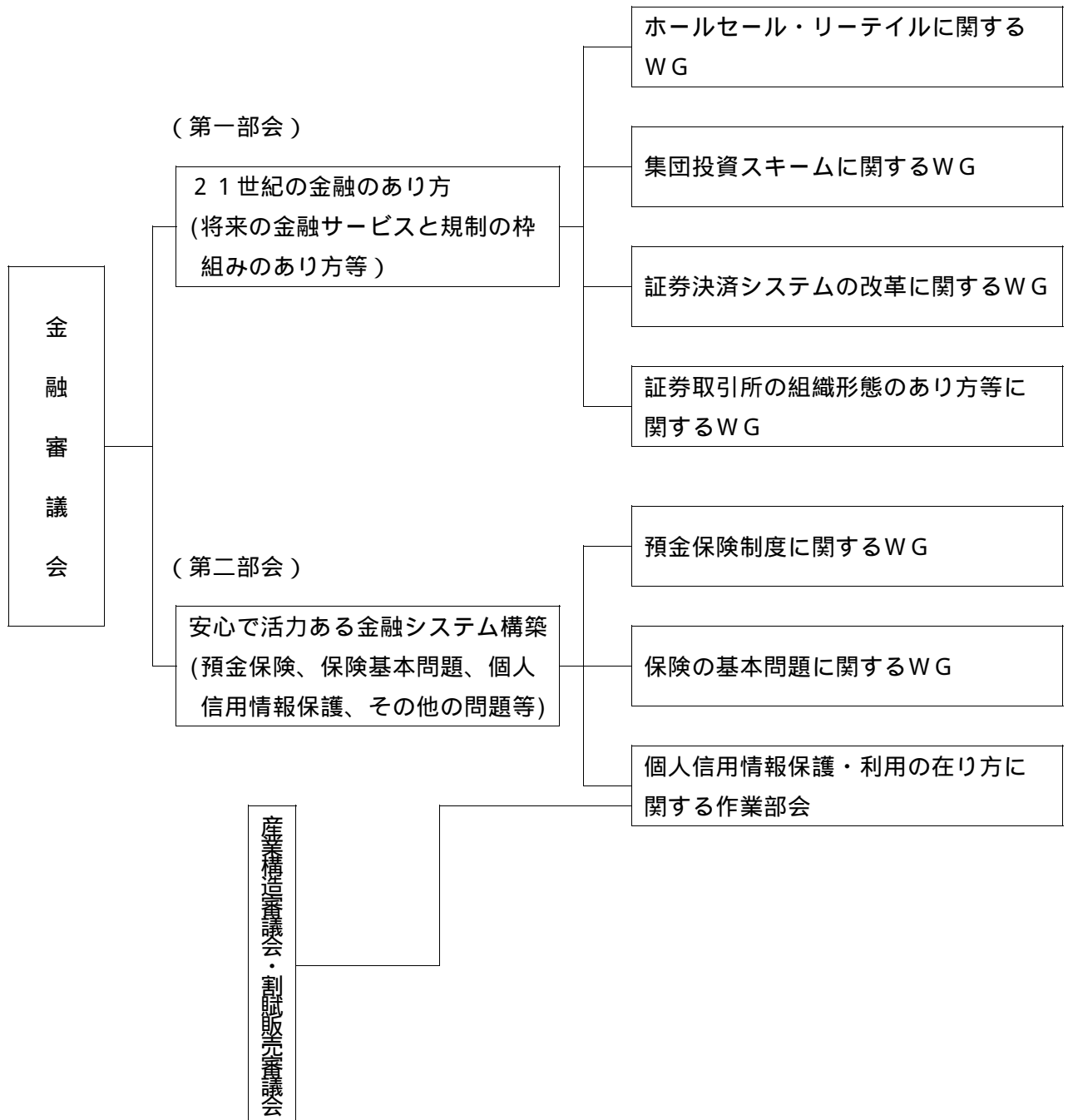
「21世紀を見据え、安心して活力ある金融システムの構築に向けて、
金融制度及び証券取引制度の改善に関する事項について、審議を求める。」

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 of 枠組み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枠組みについて、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リ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。

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進められており、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。