

金融機関の説明義務を明確化する金融商品販売法案

2000年3月24日、「金融商品の販売等に関する法律」案が閣議決定され、国会に提出された。同法案は、あらゆる金融商品の勧誘・販売に関する包括的なルールを定めたものであり、業態横断的な新たな金融規制として構想されている「日本版金融サービス法」の主要部分に位置づけられる。

1. 法案提出の経緯

1) 「日本版金融サービス法」を巡る論議

1998年12月の金融システム改革法施行により、証券市場制度及び金融制度全般にわたる大改革「日本版ビッグバン」の法的な枠組みがほぼ整えられた¹。「フリー、フェア、グローバル」を掲げたビッグバンは、我が国の金融規制を大幅に緩和し、縦割り型の業際規制の枠を越えた自由な競争を可能にするものである。複数の業態にまたがる新たな金融サービスや既存の業態に当てはまりにくい金融サービスの登場も予想される。

こうした中で、市場の公正さを確保するという観点から、自由化と競争の時代にふさわしい、横断的・包括的な金融サービス規制の必要性が指摘されるようになった。英国の業態横断的な金融規制法である「1986年金融サービス法」を一つのモデルとする「日本版金融サービス法」の構想である²。この構想は、金融システム改革法に盛り込まれるべき内容を答申した金融関連三審議会の議論が完結すると同時に具体化へ向けて動きだし、1997年7月、「新しい金融の流れに関する懇談会」が設置された。この懇談会は、関係13省庁の代表者が出席するという異例の形で進められ、縦割り型金融規制の抜本的な見直しに結実することが期待された。

懇談会における議論は、1998年6月の「論点整理」にまとめられ、12月から蔵相の諮問機関である金融審議会第一部会に引き継がれた。部会においては、金融イノベーションを阻害する恐れのある従来の縦割り型の金融規制から、多様な金融商品を包括的に規制する業界横断的な金融規制への規制体系の見直しや、金融商品販売業者の民事上の責任追及を

¹ 金融システム改革法の詳しい内容については、大崎貞和「金融システム改革法案の概要」『資本市場クォーターリー』98年春号参照。

² 大崎貞和「金融サービス法を考える」『資本市場クォーターリー』97年秋号参照。

含めた金融サービス利用者の保護について検討がなされた。

具体的には、①投資家により魅力のある金融商品を提供する集団投資スキーム³に関する法制を、現在の金融商品ごとの規制から、より幅広い資産を対象とする横断的・包括的な規制に変えること、②金融サービス利用者の保護のために、金融商品の販売・勧誘ルールを法制化すること、③金融取引において損害を受けた被害者を迅速に救済するための裁判外紛争処理制度の整備すること等が検討された。

①と②の課題については、それぞれ専門のワーキンググループが設置され、審議がなされた。金融商品の販売・勧誘ルールに関しては、ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループで議論がなされ、1999年12月7日に、「金融商品の販売・勧誘ルールの整備について」という報告書が提出された。今回の金融商品販売法案は、このワーキング・グループ報告書の提言に基づいて作成されたものである。

2) ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループで議論された方向性

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は、まず金融商品の販売・勧誘ルールの法制化検討にあたって、販売業者の説明義務明確化の意義が議論された。

そもそも売買契約において金融商品を特別に扱う背景には、金融商品は手にとって目で見ることが出来ないうえ、商品の仕組みや機能を理解するのが難しいケースがあるといった性質の商品であり、顧客と販売業者の情報格差が大きいという点がある。顧客は販売業者から商品に関する説明を受け、それを信頼し、その情報に基づいて購入の判断をしなければならない。加えて、金融商品の購入においては、金銭的な不利益を被るリスクを伴う。したがって、顧客が商品の内容を理解し、円滑に取引が行われるためには、販売業者の適切な情報提供と説明が欠かせないということになる。

現在のところ、販売業者が顧客に対する金融商品の適切な説明を怠った結果、顧客が損失を蒙り、裁判に訴えた場合、販売業者側には信義則（民法第2条）に基く説明義務があり、その説明義務に違反したことについて、不法行為責任を追及（民法第709条）するという法律構成が採られることが多い。そして、その結果損害賠償責任が認められるケースも少なからずあった。しかしながら、原告である顧客側の立証責任が重く、裁判の長期化を招くなどコストが非常にかかること、賠償額の算定にあたって過失相殺がなされ、顧客側の受け取る賠償額が実際の損害額よりも低くなる傾向があることなどが問題視されていた。

そこで、ワーキング・グループでは、金融イノベーションにより金融商品がさらに多様化・複雑化することが予想される今後のために、販売業者の説明義務を制度化し、義務違反によって生じる損害賠償責任を明確化することは売り手と買い手の両者にとって資するところが大きいという論議がなされた。説明義務の明確化により、販売者側としては販売・

³ 多数の投資家から集めた資金をプールし、それを専門家が運用・管理する仕組み。

勧誘の際に何をどこまですればよいのかがはっきりし、商品の販売がしやすくなるメリットがあり、また顧客側としては以前よりも安心して金融サービスを利用できるようになるメリットがある。それにより、金融サービスに対する信頼感が増し、取引が円滑化・活発化すると考えられたのである。この結果、説明義務の明確化を柱とする法案が作成されることとなった。

表1 金融サービス法を巡るこれまでの動き

年月	事項
1998年6月	新しい金融の流れに関する懇談会「論点整理」
1999年7月	金融審議会第一部会「中間整理（第一次）」
11月	集団投資スキームに関するワーキンググループ報告 「横断的な集団投資スキームの整備について」
12月	・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 「金融商品の販売・勧誘ルールの整備について」 ・金融審議会第一部会「中間整理（第二次）」
2000年3月	・「証券取引法及び金融先物取引法の一部を改正する法律案」国会提出 ・「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」国会提出 ・「金融商品の販売等に関する法律案」国会提出

(出所) 野村総合研究所作成

2. 法案の内容

1) 説明義務の対象となる金融商品の範囲（第2条）

業界横断的かつ包括的な金融規制を構築するという見地から、金融商品の範囲についても包括的な定義付けが志向されたが、現時点では難しいとして、結局、銀行法、保険業法、証券取引法等の各業法に定義されている商品を幅広く列挙した上で、新たに組成される商品についてはそのつど政令で定めることとした。条文に列挙されたのは、預貯金、信託商品、保険商品、有価証券、抵当証券、集団投資スキームに関する商品、金融先物・オプションなどで、リスクの低い商品からリスクの比較的高い商品まで、現時点で存在する金融商品がおおよそ網羅されている。ゴルフ会員権や宝くじ、商品先物等は金融商品の範囲外とされた。

2) 説明義務の内容（第3条）

金融商品販売業者⁴が、1) で示した金融商品の範囲に含まれる商品を販売又は販売の代理・媒介をする際に、①金利や為替相場、有価証券市場の相場等の変動により、または②販売業者の業務や財産の状況変化により、商品の元本割れが起こる可能性がある場合はその旨を顧客に説明しなければならないとされる。また、①と②以外の原因で、顧客のリスク判断に重要な影響を及ぼす事項として政令で定めた事柄により元本割れが生じうる場合は、その旨を顧客に説明する必要がある。要するに、金融商品の販売・勧誘の際には、顧客に対して商品の元本割れのリスクを周知徹底しなければならないと、そのために商品の基本的性格や仕組み、特徴等を顧客に理解させなければならないということである。また、販売する金融商品に権利行使期間や契約解除期間の制限がある場合は、その旨も説明しなければならないものとされる。

金融審議会第一部会では、取引主体のプロとアマの区別が議論されてきたが、最終的には「金融商品の販売等に関する専門的知識及び経験を有する者として政令で定められる者」が顧客である場合と、顧客が説明を要しない旨を意思表示した場合は、販売業者に説明義務は生じないことが定められた。実際に、「プロ」が政令で定められる場合は、証券取引法の適格機関投資家⁵の制度等が参考にされるとみられる。

一方、部会の議論では、商品の特徴、仕組み等について「明確性あるいは周知性が高い」商品については、特に政令等で特定して説明事項を限定することも検討されていたが、今回の法案には盛り込まれなかった。

法案が成立した後、各商品ごとにどのような説明がどの程度なされるべきかについては、自主規制機関や業界団体等によるガイドラインなどで定められることとなる。

3) 説明義務違反の民事上の効果

金融商品販売業者は、2) で説明したような顧客に対する説明義務を怠った場合、もし顧客に損害が生じれば、その損害を賠償しなければならない（金融商品販売法第4条）。

損害賠償責任を負う者が、使用者責任（民法第715条）により金融商品販売業者となったのは、賠償の際の資力の観点と、インターネット経由の取引等、実際の販売者の特定ができない取引への対応の観点から考慮した結果であると考えられる。また、当該商品の元本割れした額を損害額と推定することとした（金融商品販売法第5条）。これによって、顧客は、損害額の立証に力を割く必要がなくなるものと期待される。もともと、金融商品販売業者の損害賠償責任に関しては、新たな法律の他に民法の規定も適用される（同法第6条）ため、過失相殺（民法第722条）や消滅時効（同法第724条）の規定も準用され、元本割れの額が損害額とされても、実際の賠償額は、過失相殺によって減額される可能性も

⁴ 「金融商品販売業者」とは、金融商品の販売等を業として行う者と定義される。

⁵ 証券取引法第2条第3項

ある。

一方、立証責任については、顧客は販売業者から説明がなかったことのみを立証すればよいものとされる。従来、金融商品の販売を巡る訴訟において、民法第709条により販売業者の不法行為責任を追及する場合は、①説明義務の存在、②説明義務を怠ったこと、③損害の発生とその額、④説明義務を怠ったことと損害発生との間の因果関係の存在、等を原告側である顧客が立証しなければならなかった。

この他、議論の過程では、説明義務違反に基く売買契約の無効もしくは取り消しを認めるといった可能性も検討されたが、取引の安全性という観点からは契約の無効や取り消しの要件は厳格に解すべきであること、加えて金融商品の販売を巡る訴訟ではおよそ金銭による損害賠償で被害者の救済手段としては十分であると考えられることなどから、法案には盛り込まれなかった。

4) 勧誘の適正の確保(第8条)

金融商品販売業者は、商品の販売における勧誘行為を適正に行うために、勧誘方針を定め、それを公表しなければならない。勧誘方針においては、①勧誘対象となる顧客の知識、投資経験、財産の状況及び②勧誘の方法や時間帯について配慮する事項を定めなければならない。例えば、「商品Aは、3年以上の投資経験を持ち、資産が1億円以上の顧客にしか勧誘しない」といった条件が1つの方針として考えられる。勧誘方針を定めないもしくは公表しない販売業者には、50万円以下の過料が課される(金融商品販売法第9条)。

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は、詐欺的な勧誘の取扱い、適合性の原則⁶の位置付け、不招請の勧誘(いわゆるコールド・コーリング)⁷が論点になった。このうち詐欺的な勧誘に関しては、詐欺や暴力によって成立した販売契約を無効とする消費者契約法案が今国会で成立すれば、同法律が金融商品の消費にも適用されるものと考えられる。また、適合性の原則と不招請の勧誘については、条文上では、①と②にそれぞれ反映されたとみられ、具体的には販売業者が勧誘方針を通じて自主的に対応し、社内でコンプライアンス規定を定めることとなる。

⁶ 証券業規制上の用語で、証券会社が顧客に証券売買の勧誘を行う場合、顧客の知識や投資経験及び財産の状況に照らして適当と思われる投資以外は推奨してはならない、という原則。

⁷ 顧客からの招請のない場合の訪問・電話による勧誘。

3. 法案成立のインパクト

1) 立証責任の軽減

今回の法案では、法律の解釈上、原告側である顧客の立証責任が転換・軽減されることは確かであり、顧客保護の充実という観点からは前進がみられたと言えよう。従来、金融商品の販売をめぐる紛争においては、顧客側の立証責任が重く裁判が長期化する傾向もあったため、あえて訴訟に訴えないケースも少なくなかったと言われる。今後は、裁判の迅速化に対する期待から訴訟件数が増加する可能性もある。

2) 説明事項等に関するガイドラインの作成

この法案が成立した場合、各金融商品ごとにどのような説明を顧客に対して具体的にを行うかという点に関して、何らかのガイドラインが作成されることとなろう。ただ、各金融商品と深い関わりを持つ業界団体が当該金融商品についてはルールを定めるとして（預貯金については、全銀協など）、どの業法にも属さない金融商品に関しては誰がルールを定めるのか、また商品性は類似するが、規制する業法の異なる金融商品は相変わらず別々にルールを設けるのかといった疑問が残されている。

3) 社内のコンプライアンス規程の整備

金融商品販売業者は、自ら金融商品販売の勧誘に関する勧誘方針を定めなければならないことが条文に明記された。これは、適正な勧誘確保のための行政上の規制であると共に、勧誘方針に関する細かな内容策定は業者側に委ねられており、業者側の自主的な対応に重点を置いた規定である。

金融商品販売業者は、「勧誘方針」に類似した社内ルールを既に持っているであろうが、今回それを整備して公表しなければならず、また公表したからには社内のコンプライアンス規程を強化して、当該方針の遵守に努めなければならない。ワーキンググループの報告では、コンプライアンスに関する業者間の競争が促されることが期待される、としている。

4. 今後の展望

金融審議会第一部会は、「日本版金融サービス法」構想を①集团的投資スキームの整備、②金融商品の販売・勧誘ルール of 整備、③裁判外紛争処理制度（いわゆる ADR）の整備という 3 つの大きな項目に具体化し、そのうち前二者については改正投信法⁸と今回紹介した金融商品販売法という形で結実しつつある。残された裁判外紛争処理制度については、金融商品販売法を補完するものとして、時間と費用のかかる裁判以外に、手続きが簡易・迅速で、低コストな金融取引の被害者の救済制度を新たに設けることが検討されている。英国の金融オンブズマン制度を参考に議論が進められているが、運営の主体を誰にするか、人材や資金をどのように集めるのかなど、課題が多く、2000 年 6 月に出される予定の最終報告での結論が待たれる。

（岩谷 賢伸）

⁸ 改正投信法の詳しい内容については、関雄太「運用対象を拡大する投資信託法改正案」『資本市場クォーターリー』2000 年春号参照。