

金融審議会「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ」報告の「第2章 金融サービス仲介法制」  
についての意見書

2020年（令和2年）2月20日

日本弁護士連合会

はじめに

金融庁は、2019年（令和元年）12月20日、金融審議会「決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ」報告（以下「WG報告」という。）を公表した。WG報告は、決済法制<sup>1</sup>の制度整備とともに、「第2章 金融サービス仲介法制」において、多様な金融サービスをワンストップで提供する新たな横断的金融サービス仲介制度の創設を提言するものである。

本意見書では、この新たな横断的金融サービス仲介制度の創設に賛成するとともに、主として顧客保護の観点から、制度の具体化に当たって留意すべき点について意見を述べる。

第1 意見の趣旨

国は、新たな横断的金融サービス仲介制度の創設に当たって、以下の点に留意すべきである。

- 1 制度整備に当たっては、顧客保護のために十分な規律を確保すべきである。現行制度の顧客保護水準を確保するとともに、横断的なサービス提供や技術の進展による新たなリスクに適切に対応し得る制度とすべきである。
- 2 業務範囲について、以下の点に留意すべきである。
  - (1) 取扱可能な商品・サービスを、商品設計が複雑でないもの、日常生活に定着しているものに限定することに賛成する。ただし、その具体的内容は、顧客保護の趣旨に従って、適切に定められるべきである。
  - (2) 仲介行為として、「代理」は認めないことに賛成する。ただし、「媒介」について、現行の解釈・運用を前提としつつ、新たな技術的な展開を踏まえて、対象となる行為を明確化すべきである。
- 3 参入規制について、新たな仲介業者に保証金の供託を求めることに賛成する。ただし、保証金の額は、顧客の損害賠償請求の充足に十分な水準のものとするべ

---

<sup>1</sup> WG報告の第1章は「決済法制」に関する提言である。決済法制については、当連合会は、「金融審議会「金融制度スタディ・グループ」『『決済』法制及び金融サービス仲介法制に係る制度整備についての報告（基本的な考え方）』についての意見書」（2019年（令和元年）9月12日）を公表している。

きである。

4 行為規制について、以下の点に留意すべきである。

- (1) 業務運営に関する体制整備義務について、仲介を行う分野にかかわらず共通して求めていくことに賛成する。ただし、その具体的内容は、現行制度において各仲介業者に求められている水準を確保すべきである。
- (2) 顧客情報の適切な取扱いに関し、分野間、兼業業務間、グループ会社等の間の情報利用・提供について、顧客の同意を得ない利用・提供を禁止することに賛成する。ただし、顧客の同意の取得に当たっては、顧客が、対象情報の内容、情報共有の範囲、利用方法等について具体的な認識の下で同意を行うことを確保すべきである。
- (3) 仲介業者の中立性確保のために、顧客の求めに応じて手数料等の開示を求めること、及び、委託関係・資本関係の有無等仲介業者の立場の顧客への明示を求めることに賛成する。ただし、開示や明示を求める事項は、仲介業者の経済的なインセンティブに影響を及ぼし得る事項を広く対象とすべきである。
- (4) 説明義務について、適合性原則を踏まえた適切な説明等を求めること及び契約締結に至る一連の過程において、金融機関・仲介業者のいずれかが十分な説明を行えば足りることとすることに賛成する。ただし、情報提供が全体として適切なものとなるよう、金融機関・仲介業者間において適切な役割分担、相互確認、相互牽制が確保されるべきである。
- (5) 「機能」ごとの特性に応じた規制について、必要なルールを過不足なく適用することに賛成する。ただし、その具体的内容については、原則として現行制度の水準が確保されるべきである。

5 新たな仲介業者に係る協会を設け、自主規制の整備等を求めることに賛成する。ただし、新たな協会においても、現行の各自主規制団体の水準を確保するとともに、横断的なサービス提供や技術の進展による新たなリスクを踏まえた対応を促していくべきである。

## 第2 意見の理由

1 制度整備について（意見の趣旨1）

(1) 現行制度の概要

金融機関は、顧客に対して、様々な金融サービスを提供する。銀行は預金の受入れ・資金の貸付け・為替取引等の決済・資金供与サービスを、金融商品取引業者は有価証券の売買等の資産運用サービスを、保険会社は生命保

険・損害保険等の引受けによるリスク移転サービスを提供する。

こうした金融機関の提供するサービスに関し、金融機関と顧客の間において、金融機関と顧客との契約の媒介・代理を行う仲介業者が存在しており、金融機関により提供されるサービス（機能）ごとに、仲介業者に関する制度が、銀行法・金融商品取引法・保険業法等により整備されている。

現行制度では、金融サービス仲介業者に関する制度は、金融機関により提供されるサービス（機能）ごとに整備されており、銀行法における銀行代理業者、金融商品取引法における金融商品仲介業者、保険業法における保険募集人や保険仲立人等が存する。

また、現行制度上、銀行代理業者、金融商品仲介業者、保険募集人等は、制度上、特定の金融機関に「所属」することとされており、所属金融機関が仲介業者に対して指導・監督を行うことにより、仲介業者の業務の適正確保を図ることとしている（所属制）<sup>2</sup>。

## (2) 現行制度の下における横断的な金融サービス仲介業務

この間の情報通信技術の発達により、インターネットやスマートフォン等オンラインで金融サービスを提供すること、及び多種多様な商品・サービスをワンストップで提供することが技術的に容易となってきた。こうしたワンストップのサービスを適切に提供することは、顧客の利便に資するものと考えられる。

他方、多種多様な商品・サービスをワンストップで提供しようとする場合、現行制度の下では、仲介業者は、業種ごとの登録等が必要となり、また、多数の所属金融機関の指導に対応する必要がある。所属金融機関が多数となる場合、所属金融機関の指導・監督の実効性確保も困難が生じ得る。

## (3) WG報告における横断的仲介制度の枠組み

WG報告は、多種多様な商品・サービスをワンストップで提供する仲介業について、新たな制度の創設を提案する。これは、1つの登録で銀行・証券・保険等<sup>3</sup>の仲介業務を可能とするとともに、所属制に代えて取扱可能な商品・サービスの限定、財務面の規制の整備、顧客情報の適正な取扱い、仲介業者の中立性の確保等により顧客保護を図る制度を提言するものである。提案内容は、横断的仲介制度について、その特性に鑑み、新たな顧客保護の在り方を提案するものであり、かかる制度の創設について賛成する。

<sup>2</sup> 所属先の金融機関は、①仲介業者の指導等の義務や、②仲介業者が顧客に与えた損害の賠償責任、を負うこととされている。

<sup>3</sup> WG報告は、銀行分野の仲介について、銀行のみならず協同組織金融機関や貸金業者への仲介も射程とすることとしている。本意見もこれらを対象として含むものである。

#### (4) 制度の具体化に当たっての留意点

ただし、こうした横断的仲介制度の具体化に当たっては、以下の点に留意が必要である。

第1に、現行制度は、金融機関から提供されるサービス（機能）に応じて、それぞれに行為規制が整備されている。現行の行為規制は、これまでの経緯や実践の積重ねの中で整備されてきたものであり、基本的に必要かつ合理的なものである。新たな横断的仲介制度においても、現行の各業法における水準が適切に確保されることは、顧客保護の観点から必要不可欠である。仲介業者による規制の回避により顧客保護が後退することや、既存業者との公正な競争が損なわれることを防ぐ観点からも、既存の制度と同水準の顧客保護を実効的に確保することが重要である。

第2に、新たな横断的仲介制度では、所属制に代わる実効的な顧客保護の仕組みが適切に確保される必要がある。かかる観点から、取扱可能な商品・サービスを適切に限定すること、財務面の規制を適切な水準に整備すること、顧客情報の適正な取扱いを実効的なものとする、仲介業者の中立性を評価できる環境を確保すること等は、極めて重要である。

第3に、多種多様な商品・サービスを仲介する場合、業態ごとのサービスを仲介する場合に比して、顧客情報の適正な取扱いや利益相反構造等において顧客保護上新たなリスクが生じ得る。取扱可能な商品・サービスの限定、顧客情報の適正な取扱い、仲介業者の中立性を評価できる環境の確保等においては、かかる観点からも適切な対応が求められる。

第4に、今後、情報通信技術が発達する中で、インターネットやスマートフォン等を通じた仲介がますます増大していくと考えられる。対面販売とインターネットやスマートフォン等を通じた仲介とでは、契約への誘因の在り方や情報提供の在り方が、相当程度異なる。現行制度は、このような状況を踏まえて、法制度及び各種自主規制において対応がなされてきているが、新しい横断的仲介制度においても、現行の法制度や自主規制において取られている対応が適切に確保されるとともに、今後の情報通信技術の更なる進展にも対応できる制度作りに留意すべきである。

第5に、金融庁が2017年3月に公表した「顧客本位の業務運営に関する原則」について、新たな金融サービス仲介業者においても、その取組みが推進されるよう留意すべきである。

## 2 業務範囲（意見の趣旨2）

### (1) 取扱可能な金融サービス

新たな仲介業者の取扱可能な金融サービスを、商品設計が複雑でないものや、日常生活に定着しているものなど、仲介に当たって高度な商品説明を要しないと考えられる商品・サービスに限定することに賛成する。

WG報告が指摘するとおり、所属制による金融機関の指導・監督等が存しない場合にはこれに代わる顧客保護の仕組みが必要である。また、商品設計が複雑な金融商品・サービスやリスクの高い金融商品・サービスは仲介のニーズが大きくないと考えられる。加えて、複雑な商品・サービスやリスクの高い商品・サービスについては、多くの投資者被害・顧客被害が生じている現状がある。さらに、画面の大きさが限定されたスマートフォン等における仲介に適しないほど商品設計が複雑なものは、金融機関や専門の仲介業者によることが望ましい。そこで、新たな仲介業者の取扱可能な商品・サービスは、適切に限定される必要がある。

かかる観点から、取扱可能な商品・サービスは、預金や保険については投資性のないものに限定し、証券については個人向け国債やつみたてNISAの対象商品に限定すべきである。また、生命保険については、不適切販売が社会的な問題となっていることに鑑み、少なくとも当面「掛け捨て」型の商品に限定することを検討すべきである。

特に、投資性の預金や保険（特定預金等契約・特定保険契約）、二種外務員の職務の範囲に含まれない金融商品（デリバティブ取引や信用取引を含む）、レバレッジ型、インバース型、商品指数連動型の投資信託・ETFを取扱可能な商品に含めることには強く反対する。

## (2) 仲介行為

新たな仲介業者の仲介行為として「代理」は認めないこととし、「媒介」（他人の間に立って、他人を当事者とする法律行為の成立に尽力する事実行為）を認めることに賛成する。

ただし、「媒介」となる対象は、現行制度の解釈・運用を前提としつつ、新たな技術的な展開を踏まえて明らかにされるべきである。現行制度では、特定商品を見込み客に積極的に紹介し、金融機関から報酬を得る行為や、比較情報サイトで金融機関から報酬を得て具体的商品を推奨する行為等は、業規制の対象となり、登録等を要するものと考えられる<sup>4</sup>。これに対して、パン

---

<sup>4</sup> 「勧誘」（金融商品取引への誘引を目的として特定の顧客を対象として行われる行為）は、業規制の対象となる。広告、説明会の開催、投資情報の提供も、実質的に「勧誘」に該当する場合があります。例えば、外国証券業者によるインターネット等を利用したクロスボーダー取引に関連した広告等掲載行為は、原則として「勧誘」に該当する（金融商品取引業者等向けの総合的な監督指針（以下「金商業等監督指針」という。）X-1-2）。なお、保険業法では、特定商品を見込み客に積極的に紹介し、保険会社

フレット等の交付，記載方法の説明をしない申込書の交付・受領，金融商品の一般的説明は，登録等を要するものではないと考えられている<sup>5</sup>。新たな仲介制度における「媒介」の範囲も，基本的にはこのように解される。

さらに，ターゲティング広告については，その精度が相当程度上がり，一般的な情報提供というよりも個別の顧客への働きかけという性格が強まっている。また，スマートフォンで金融商品の情報提供を行う場合，限られた画面に表示される商品を選択すること自体が顧客との関係では推奨としての意義を持ち得る。そうであれば，金融サービスに関するターゲティング広告については，原則禁止も含めた対応を検討すべきであり，少なくとも，「勧誘」等として「媒介」に含まれ得ることを明らかにすべきである。

### 3 参入規制（意見の趣旨3）

新たな仲介業者の財産的基礎について，事業規模に応じた保証金の供託を求めることとし，また，一定額を基準に，前事業年度手数料等の対価の合計額の一定割合を加えた額とすることに，賛成する。

新たな仲介業者は，顧客資産の預託の受入れを行わないこととされていることから，顧客資産の保全という問題は生じない。しかし，違法な仲介行為により顧客に損害が生じた場合には，仲介業者により損害賠償責任が果たされる必要がある。ここにおいて，仲介業者に十分な賠償資力がないと，顧客が十分な損害賠償を受けることができない事態が生じ得る<sup>6</sup>。そこで，制度設計に当たっては，仲介業者の賠償資力を確保する必要がある。

この点，イノベーションの促進という視点も必要ではあるが，あくまでも顧客保護が前提とされるべきであり，保証金の額は，顧客が損害賠償を得ることができるために十分な水準の額を定めるべきである<sup>7</sup>。

### 4 行為規制（意見の趣旨4）

#### (1) 業務運営に関する体制整備義務（意見の趣旨4(1)）

業務運営に関する体制整備について，新たな仲介業者が行う仲介業務分野にかかわらず，共通して求めていくことに，賛成する。ただし，体制整備の

---

から報酬を得る行為や，比較情報サイトで，保険会社から報酬を得て，具体的商品を推奨する行為が「募集行為」として規制対象となる。

<sup>5</sup> 金商業等監督指針Ⅶ-3-1(2)②ロ（投資一任契約等の媒介に至らない行為）。保険業法では，見込み客情報を提供するだけの行為や比較情報サイトで保険会社等からの情報を転載するだけの行為は「募集行為」に該当しないが，「募集関連行為」に該当する。保険会社は委託先等における募集関連行為について，適切な指導をするよう求められる（保険会社向けの総合的な監督指針Ⅱ-4-2-1(2)）。

<sup>6</sup> 新しい制度では，所属制の下での所属金融機関の損害賠償制度を採用しない。

<sup>7</sup> 不動産関連の分野ではあるが，原野商法の二次被害において，対象不動産が宅地と認められる場合には，宅地建物取引業法における営業保証金の還付等による被害回復が図られる。しかし，悪質業者の場合，現状の供託金額は複数の被害者の被害回復に必ずしも十分でない。

具体的内容は、現行法の規律に従い、行われる仲介行為に応じて異なる<sup>8</sup>。

現行の銀行代理業者・金融商品取引仲介業者・保険募集人・保険仲立人における体制整備義務は、それぞれの業務の特殊性に即して必要な体制の整備を求めているものであり（銀行法第52条の38第2号、金融商品取引法第66条の4第4号、保険業法第294条の3等）、新たな仲介業者において、預金等・資金の貸付け・為替取引に関する仲介、有価証券の売買等に関する仲介、生命保険・損害保険等に関する仲介を行う場合、仲介業務を適正に行うためには、対応する現行法の体制整備は必要不可欠である。

新たな仲介制度の具体化に当たっては、現行の各業法が求める水準の体制の整備を確実に求める必要がある。

## (2) 顧客情報の適切な取扱い（意見の趣旨4(2)）

新たな仲介業者は、銀行・証券・保険の各分野における仲介を横断的に行い得るとともに、金融関連業務以外の他の業務を広く行うことが可能となる。

また、新たな仲介業者は、金融サービス仲介業のみを行う事業者、特定分野の他業と金融サービス仲介業を行う事業者、広範な業務を行う中で金融サービス仲介業を行う事業者（大規模なプラットフォーム業者）等、様々な形態があり得る。

顧客にとって、金融取引に関する情報は、一般に保護の必要性が高い。預金情報、借入情報、投資資産の保有情報、保険の加入情報等が、顧客の明確な同意なく、それぞれの分野を越えて広く事業者や事業者グループに利用・共有される事態は、一般の顧客の想定には必ずしも合致しないと考えられる。また、新たな仲介業者が銀行・証券・保険の仲介を横断的に行い得ることは、顧客の利便性を高める反面、情報利用による利益相反的な行為が行われやすい面がある。そこで、こうした事態を抑制する観点からも、金融取引に関する情報の管理や利用について、顧客本人の関与を適切に確保すべきである。

WG報告では、仲介業者が、仲介業務により取得した非公開情報を、①仲介行為を行う分野間、②兼業業務との間、③グループ会社等との間において、利用・提供する場合には、顧客の同意を要するとしている。そのように適正な取扱いの確保を求めることに賛成する。

ただし、このような規律の前提として、顧客において事業者がどのような情報を有しており、それをどのようにして利用・提供しているのかについて、容易に認識できる必要がある。また、分野間、兼業業務間、グループ会社等

---

<sup>8</sup> 決済法制及び金融サービス仲介法制に関するワーキング・グループ第6回における事務局回答。

の間における利用・提供の同意に当たっては、顧客がどのような情報があつて、それがどの範囲で共有され、どのように利用することとされているのか、利益相反関係等いかなる事態が生じ得るのかなどについて、具体的な認識を持って同意を行うことができる必要がある。

かかる観点から、顧客情報の適切な取扱いについて、分野間、兼業業務間、グループ会社等の間における利用・提供の同意取得に当たっては、顧客が、対象情報の内容、情報共有の範囲、利用方法等について具体的な認識の下で、同意を行うことを確保するべきである。また、利用契約継続中は、顧客が、上記事項を容易に確認でき、かつ、変更できるようにすべきである。

さらに、仲介業者が他業で得た情報を金融仲介サービスに利用する場合も、適切な利用が確保されるべきである。

### (3) 仲介業者の中立性（意見の趣旨 4 (3)）

新たな仲介業者のビジネスモデルとしては、家計簿アプリを通じて把握した資金ニーズを基にした利用可能な融資の紹介・送客や、顧客の資産状況やライフプランに応じて顧客に適した金融商品・サービスの比較・推奨等を行うことが想定されている。仲介サービスの横断化に加えて、事業者側が顧客情報を把握・蓄積していくことや、AI等を用いたサービス提供がより洗練されていく中で、横断的な仲介サービスにおいて、顧客が仲介業者を信頼ないし依拠して取引を行う傾向は、より強まる面があると考えられる。

他方、仲介業者が金融機関から手数料その他の経済的インセンティブを得て仲介を行う場合や委託関係・資本関係等継続的な関係がある場合には、仲介業者が顧客の最善の利益ではなく、手数料の多寡等自らの利益を優先する誘因が働くおそれがある。

また、新たな仲介業務には、金融分野において事業を行ってきた事業者のほか、他分野からの参入事業者も考えられる。新たな仲介業の参入事業者には、様々な個性を有する業者が存し得ると考えられ、規制の回避を試みたり、顧客の利益を十分顧みず自らの短期的利益を追求する事業者の参入があり得ることも否定できない。

このような状況に鑑みると、新たな横断的な仲介業においては、仲介業者の中立性を確保する制度整備の必要性は高い。したがって、仲介業者の経済的なインセンティブに関する透明性を確保することにより、顧客等による選択・監視を可能とする仕組みを整える方策が必要となる。

かかる観点から、新たな仲介業者に、顧客の求めに応じて金融機関からの手数料等の開示を求めること、及び、仲介先の金融機関との委託関係・資本



関係の有無など仲介業者の立場を顧客に明示することを求めることに、賛成する。

ただし、仲介業者の経済的なインセンティブの透明性を確保し、顧客等による選択・監視を可能とする趣旨を実効的なものとするため、上記に限らず経済的インセンティブとして機能するものは広く透明性が確保されるべきである。また、できるだけ分かりやすく、顧客が容易に知ることができる形で情報提供されることが促されるべきである。

#### (4) 顧客に対する説明義務（意見の趣旨4(4)）

##### ① 適合性原則を踏まえた適切な説明

新たな仲介業者が、金融機関の金融サービスの媒介を行うものである以上、仲介業者が、顧客に対して適切な情報提供を行うことは必要不可欠である。現行制度を参照しつつ、書面交付、適合性原則を踏まえた適切な説明、情報提供を求めることは当然であり、賛成する。

なかでも、適合性原則を踏まえた適切な説明が行われることは、極めて重要である。今後、インターネットやスマートフォンによる金融サービス仲介が更に拡大していくなかで、顧客の範囲も、自ら積極的に取引を行おうとする者だけでなく、必ずしも積極的な取引意思を有していなかった者が、低額取引も含め、新たな顧客層として引き込まれる可能性が高まるものと考えられる。情報通信技術の発達により、顧客属性を踏まえた顧客ごとの個別の効果的な情報提供が進展していくことは、こうした事態を進行させるものと考えられる。また、スマートフォンを通じた取引を行う場合、画面を通じて提供される情報の量は限定されざるを得ず、情報を受領する顧客の側も、自らに必要と考える情報を短時間で確認する傾向が存するなどの指摘も存する。

このようななかで、インターネットやスマートフォンによる仲介の場面においても、顧客の知識・経験・財産状況・契約締結目的に鑑みて、顧客が理解することができる方法と程度による説明・情報提供の必要性・重要性は増していくものと考えられる。

そこで、説明義務に関する制度の具体化やその運用に際しては、現状や今後想定される事態に基づいて、インターネットやスマートフォンによる仲介においても、適合性原則を踏まえた適切な説明が確保されるよう特に留意すべきである。

##### ② 説明の役割の明示

契約締結に至る一連の過程において、金融機関・仲介業者のいずれかが

十分な説明を行えば足りることとすること、及び、その役割分担に関し、仲介業者が担う役割を顧客に明示することを求めることに、賛成する。

もつとも、顧客に対する十分な説明をいかにして適切に確保できるかが課題であり、金融機関・仲介業者のいずれの説明も十分でなかった場合の責任の在り方について、明らかにしておく必要がある。

この点、新たな仲介制度の下では、金融機関と仲介業者の役割分担は、両者の契約関係によることになると考えられる。他方、契約締結の過程の中で、両者の役割分担があり得るとしても、顧客にとっては、全体の経過が一連のものとして受け止められる場合が多いであろう。また、事業者の情報提供は相互に影響を及ぼし合うものと考えられる。すなわち、金融機関と仲介業者の契約関係において一方が説明を分担した場合でも、その説明が適切でない場合には、顧客にとっては契約締結に至る一連の過程において説明が適切に行われなかったこととなる。そのような場合、説明を分担しなかった事業者も、損害賠償請求等の対象とされることが考えられる<sup>9</sup>。

このような責任の在り方に鑑みても、金融機関と仲介業者の間では、説明を分担した事業者において適切な説明が確保されるよう、相互に確認されることが必要と考えられる。その在り方は個々の事業者の対応によるとしても、結果として適切な説明及びそれを支える実効的な確認・牽制が行われるよう、適切な委託契約が確保されるよう求めるべきである。

#### (5) 「機能」ごとの特性に応じた規制（意見の趣旨4(5)）

新たな仲介業者の行為規制について、可能な限りで、金融サービスの「機能」に横断的なルールの統合を図りつつも、「機能」ごとの特性に応じルールの適切に定めていくことに、賛成する。

現行制度における各ルールは、それぞれの金融サービスの「機能」を踏まえて、これまでの蓄積の下で定められてきたものであり、基本的に必要かつ合理的な制度である。顧客保護の観点からは、各金融サービス「機能」における現行規制の水準が新たな仲介制度においても確保されることは必要不可欠である。

### 5 自主規制団体（意見の趣旨5）

WG報告では、新たな仲介業者に係る協会を設け、自主規制の整備等を求めており、その内容に賛成する。金融商品取引法等の定める自主規制団体に関する

---

<sup>9</sup> 金融商品販売法では、説明を分担した事業者が適切な説明を行わなかった場合、他方の事業者の説明義務は免除されないこととされている（大前恵一郎ほか「逐条解説 金融商品販売法」109ページ、松尾直彦監修「逐条解説 新金融商品販売法」145ページ）。

る規律を参考に、制度の具体化を図るべきである。

また、現行の金融規制におけると同様に、法規制と自主規制が有機的に協働して規制目的が達せられることが望まれる。新たな協会においても、現行の各自主規制団体の水準を確保するとともに、横断的なサービス提供や技術の進展による新たなリスクを踏まえた対応を促していくべきである。

以 上