

金融サービス業への法的規制と消費者

山本裕子

1. はじめに—金融サービス業への法的規制の根拠—

自然独占や情報の偏在が存在する事業分野において、資源配分の非効率が発生することを防止し、利用者の公平の確保を主な目的として、市場への参入・退出、価格およびサービスの内容、財務・会計等の企業の行動に対して、許可・認可等の手段によって政府が規制を加えることを「経済的規制」という¹。しかし金融サービス業には、資源の稀少性、規模の経済性・範囲の経済性に起因する自然独占性は存在しない。そこで、金融サービス業に対して加えられる規制の根拠としては、情報の偏在があげられる。金融サービス業において、多数の事業者が、多様なサービスを、多様な対価で提供することが可能ではあるが、一般消費者がこれらのサービスの内容を十分に理解することは困難である。また金融サービス業は、サービスの買い手である消費者の資産を預かり、運用することを業とするものであるが、サービスの売り手である事業者の経営状態・財務内容等に関する情報を収集し、健全性の高い事業者を選択することでリスクを回避することは、一般消費者にとって容易なことではない。この情報の偏在によって、金融業者の経営状態の悪化または破綻を原因として消費者が経済上の損害を被る危険性が存在するため、このような事態の発生を防止することが政府による規制の重要な要因となっている²。

さらに、情報の偏在からの消費者の保護を目的とする規制は、同時に産業システムの機能保全の役割を果たす場合がある。例えば、銀行の倒産は預金者に経済的損失を与えるが、預金者は各銀行の安全性を十分に識別できない場合も多い。しかし、銀行の安全性を識別できない預金者が一斉に銀行から預金を引き上げてしまうと、銀行の投資による資金が産業界に十分供給されなくなる。そこで、預金の保護は預金者の保護にとどまらず、国民経済にとって重要な金融システムの機能を確保するために必要であり、そのための規制が行

註

¹ 古城誠「公的規制と法」『岩波講座現代の法8 政府と企業』岩波書店（1997）105-107頁

² 植草益『公的規制の経済学』筑摩書房（1991）59頁

われることの根拠となる³。

2. 金融サービス業の規制緩和と消費者

先に述べたように、情報の偏在に起因する政府の規制は消費者保護を目的とし、このことは事業監督法規において、預金者・投資者・保険契約者等の保護をその目的として掲げている点に表れている（銀行法1条、証取法1条、保険業法1条参照）。これらの法規において、サービスの買い手保護という目的は共通しているものの、その具体的内容はそれぞれの事業形態の違いを反映している。例えば、銀行における預金者保護とは、銀行が自己の資金を利子とともに確実に自己の下に戻すという銀行に対する預金者の信頼を確保し、預金者が安心して当該銀行に資金を預けることができる環境または制度を整備することを内容とする⁴。また、証券業における投資者保護とは、証券取引に危険が伴うことを当然の前提とし、有価証券を発行している企業の不正確な情報開示に基づく危険、および証券市場における不公正な行為に基づく危険から投資者を保護することを内容とする⁵。最後に保険業についていえば、保険会社の財務的健全性を維持し、保険会社の保険金支払能力を確保することによって保険契約者保護を実現することが、諸外国においても保険業に対する規制の根拠として強調されてきた⁶。ただし、金融サービス業におけるサービスの買い手保護の内容として共通する要素もあり、一般的には、①良い商品であること、②安く売られること、③正しい方法で売られること、および④苦情・紛争が迅速かつ公平に処理されることの4つがあげられている⁷。

このような消費者保護の要請に応えるため、保険業を例にとれば、①については保険商品の内容となる保険約款の事前認可性、②については保険商品の価格である保険料算出の基礎となる保険料率の事前認可および独占禁止法の適用除外によるカルテルの容認、③については正しい販売方法を確保するための募集取締規制等、保険会社の事業活動のあらゆる側面に政府の規制・監督が及んでいた。

しかしわが国においても、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正

註

³ 古城誠「公的規制と法」『岩波講座現代の法8 政府と企業』岩波書店（1997）107頁

⁴ 小山嘉昭『銀行法』大蔵財務協会（1992）44-45頁

⁵ 神埼克郎『証券取引法』青林書院（1980）35-36頁

⁶ Dorfman, *Introduction to Insurance*(3rd ed.), New Jersey, 1987, pp.412-415.

Mcdowell, *Deregulation and Competition in the Insurance Industry*, New York, 1989, pp.35-45.

⁷ 岡田豊基「保険業における消費者保護」『保険学雑誌』559号49頁。なお、証券業について同様の指摘をするものとして、岸田雅雄「証券取引法と消費者保護」『民商法雑誌』90巻2号16頁

な経済社会の構築を目指し、選択の自由と多様性の確保、新しいサービス・商品と技術開発の環境整備、規制によって生じるコストの削減といった目的に向け、経済活動全般にわたる政府の規制の緩和・撤廃が重要な政策課題となり、事前規制型行政から事後チェック型行政に転換していくことに伴う新たなルールの創設、規制緩和の推進にあわせた競争政策の積極的展開が図られている⁸。このような社会・経済情勢の中で、市場への競争の導入によって、サービスの買い手側は競争の果実ともいうべき利益、すなわち、提供される金融商品および販売チャネルの多様化といった利益を享受することが可能になる一方で、自己責任に基づく選択を求められるようになる。しかし、サービスの売り手である事業者と買い手である消費者との間の相対的な知識・情報の量の差は依然として存在している。そこで、情報の偏在に起因する消費者保護は、従来のような金融サービス業に対する競争制限的な規制によってではなく、情報の偏在の克服を直接の目的とする法制・ルールを整備することによって実現すべきことを要請され⁹、事業者から消費者への情報開示の充実や金融商品販売法の制定に見られるような販売ルールの整備が行われつつあるのが現状である。

3 消費者保護のもう一つの側面 ―信頼確保を目的とする安全ネットの構築―

さらに、金融サービスを提供する事業者の経営破綻によって当該サービスの買い手が財産上の損害を被るような場合には、サービスの買い手の信頼を獲得することができなければ事業の継続が不可能になる。そこで、サービスの買い手の信頼を事業者の経営破綻という最終的な局面でも確保するために、事業者の経営破綻時にサービスの買い手の経済的損失を補償する仕組み（安全ネット）が必要とされる。さらに言うなら、競争力の弱い事業者を市場から退出させる可能性を大きくすること、すなわち、いわゆる護送船団方式による規制・監督の放棄が市場への競争導入の効果であり、このような安全ネットの重要性は一層増していくことになる。

銀行業については、決済システム的一端を担っているという銀行義務の特殊性から、個別の銀行の経営破綻が経済活動全体の混乱・停滞を惹起する外部不経済の発生の防止を目的として、中央銀行が「最後の貸し手」機能を負うほか、預金保険機構が預金者に対する預金の払戻しを行う。証券業および保険業については、銀行業のように決済機能を有していないこと、政府による競争制限的な規制によって競争力の弱い事業者も市場から脱落し

註

⁸ 行政改革推進本部規制改革委員会「規制改革についての第二次見解」（1999.12.14.）等を参照

⁹ 栗田誠『新しい金融の流れ』と競争政策』『公正取引』557号16頁

ない護送船団方式がとられてきたこと等を背景として、経営破綻時にその顧客を保護するための安全ネットが十分に整備されていない状況が続いていた。しかし、1998（平成10）年の証取法改正によって、証券会社の任意団体であった寄託証券補償基金の業務が、証券会社に法律上の加入義務を課している投資者保護基金に引き継がれ、また、同年の保険業法改正によって、保険契約者保護機構による保険契約の引受けが可能になったように、証取法・保険業法のいずれも信頼性の維持を目的とし（証取法79条の21、保険業法259条参照）、同業者の共同の負担によって経営破綻に至った事業者の顧客を最終的に保護する手段が事業監督法規の中に設けられている。

このような制度は、厳密に言えば競争制限的性質を内在させるものであり、ある種のモラルハザードを発生させる可能性のある制度ともいえる。しかし、顧客からの信頼の獲得およびその維持が金融サービス業の成立に絶対必要な条件であり、また、従来のような監督官庁主導による救済合併のように独占利潤（レント）の再配分による破綻処理コストの負担がもはや不可能になっている状況の下で¹⁰、サービスの買い手保護を実現する手段として、同業者の相互協力によって信頼を維持する制度は相対的に大きな合理性を有するものと考えられることができる。

ただし、このような制度が市場への競争導入の成果を損なうことなく、また本来的に内在するモラルハザードの発生の可能性を抑制しつつ有効に機能するためには、いくつかの要件が必要となる。1980年代に数多くの金融機関の経営破綻を経験したアメリカにおいて、監督当局は破綻金融機関の処理にあたり、①金融システムの安定性維持、②リスクの低い金融機関を消費者が選択するという市場規律（market discipline）を機能させること、③破綻処理コストの最小化、および④公平性と一貫性の確保の4つの政策目標として掲げていたといわれている¹¹。特に政府による経済的規制という観点からみたとき、共同出資による安全ネットを有効に機能させる要件として強調されるのは、制度の運用の公正、破綻処理コストの抑制および検証である。同業者の相互協力によって安全ネットを提供しているということは、破綻会社の顧客を保護するためのコストを同業他社の顧客が広く負担していることを意味する。しかし、破綻しなかった金融サービス業者、すなわち健全な事業者の選択に成功した消費者の負担において、その選択に失敗した消費者を保護するという制度は、金融サービス業全体への信頼の確保という限度においてのみ正当化される例外的存

註

¹⁰ 堀内昭義「日本経済と金融規制－変遷と課題」植草＝林＝堀内編『講座・公的規制と産業

⑤ 金融』NTT出版（1994）26頁

¹¹ 翁百合『銀行経営と信用秩序』東洋経済新報社（1993）45頁

在である。コストの抑制および検証というプロセスを欠く安全ネットは、自己責任に基づく選択という今日的要請に応えることのできた消費者の利益を損なうおそれがあり、市場規律の低下によるモラルハザードの発生の可能性が増大し、安全ネットの維持そのものが不可能になる危険性を有する。そこで、消費者保護の最終手段となる安全ネットを有効に機能させるために、経営破綻の大型化を未然に防止するための健全経営規制¹²、および安全ネットそのものの維持を目的とするコストの検証というプロセスを事業監督法規に基づく破綻処理制度の中に明確に位置付けることが、緊急に必要とされる政策課題となろう。

註

¹² 堀内昭義『日本経済と金融危機』岩波書店（1999）105-108頁