

「商品先物取引法施行規則」及び「商品先物取引業者の
監督の基本的な指針」改正案に対する意見書

2014年4月16日

農林水産省 食料産業局 商品取引グループ 御中
経済産業省 商務流通保安グループ 商取引・消費経済対策課 御中
経済産業省 商務流通保安グループ 商取引監督課 御中

FAX 03-3501-6646

publiccomment-sakimono26@meti.go.jp

〒530-0047 大阪市北区西天満5-1-3

南森町パークビル6階

TEL 06-6367-6692

FAX 06-6367-6693

hi-saito@d9.dion.ne.jp

弁護士 齋藤英樹

先物取引被害全国研究会 代表幹事

第1 意見の趣旨

- 1, 商品先物取引法が適用される個人顧客を相手方とする商品先物取引について、不招請勧誘（顧客の要請をうけない訪問・電話勧誘）の禁止規定を大幅に緩和する商品先物取引法施行規則改正案（第102条の2）に反対する。特に、同条第2号の新設部分は、商品先物取引法第214条第9号の趣旨を逸脱するものであり、到底容認できない。
- 2, 商品先物取引業者の監督の基本的な指針改正案は、そのⅡ-4-2（4）②イにおいて、「年金等生活者への勧誘」、「習熟期間を経過しない者への勧誘（最初の取引を行う日から90日を経過する日までの間における、取引証拠金等の額が投資可能資金額の3分の1を超える取引の勧誘）」を不適当な勧誘として追加するものであるが、これをもって不招請勧誘禁止規制を緩和することに反対する。

第2、意見の理由

- 1 商品先物取引法は、第214条第9号において、商品取引契約の締結の勧誘の要請をしていない個人顧客に対し、訪問し、又は電話をかけて、商品取引契約の締結を勧誘すること（不招請勧誘）を原則として禁止し、「委託者等の保護に欠け、又は取引の公正を害するおそれのない行為」として、商品先物取引法施行規則第102条の2に定める行為についてのみ、不招請勧誘禁止規定の例外を認める。

今回の改正案では、現行の規則第102条の2第1号ないし第3号で当該業者との間でハイリスク取引を継続的に行っていた顧客に対してのみ認められていた不招請勧誘について、当該業者のみならず他の業者との間でもハイリスク取引を行っていた場合にまで例外の範囲を拡大するとともに（同条第1号）、新たに第2号を設け、①顧客が70歳

未満であること、②基本契約から7日間を経過し、かつ、取引金額が証拠金の額を上回るおそれのあること等についての顧客の理解度を確認したことのいずれも満たす場合を、新たに例外とするものである。

- 2 しかしながら、そもそも、商品先物取引における不招請勧誘禁止規定は、商品先物取引による深刻な被害が長年発生し、度重なる行為規制強化のもとでもなおトラブルが解消しないため、与野党一致のもと、2009年7月の商品先物取引法改正で導入されたものである（2011年1月施行）。

しかも、この改正の衆議院ないし参議院の附帯決議においては、「商品先物取引に関する契約の締結の勧誘を要請していない顧客に対し、一方的に訪問し、又は電話をかけて勧誘することを意味する「不招請勧誘」の禁止については、当面、一般個人を相手方とする全ての店頭取引及び初期の投資以上の損失が発生する可能性のある取引所取引を政令指定の対象とすること。」「さらに、施行後1年以内を目処に、規制の効果及び被害の実態等に照らして政令指定の対象等を見直すものとし、必要に応じて、時機を失することなく一般個人を相手方とする取引全てに対象範囲を拡大すること。」と決議している。

にもかかわらず、不招請勧誘禁止規定の例外の範囲を、改正案のように拡大することは、個人顧客に対する不招請勧誘を実質上解禁するに等しい結果を招来し、法律が個人顧客に対する無差別的な訪問電話勧誘を禁止した趣旨を没却するものである。

- 3 改正案は、規則第102条の2第2号で、勧誘の対象者が70歳未満であることを確認の上、7日間の熟慮期間を設け、かつ、顧客の一定の理解度を確認した場合を、不招請勧誘の例外に加える。

熟慮期間を設けることは、一見個人顧客に対する配慮を示したかにも見えるが、過去には同様の熟慮期間を設けた「海外商品市場における先物取引の受託等に関する法律」（現在は商品先物取引法に統合）の例があったが、同法律の熟慮期間の定めは顧客保護のためには全く機能しなかった。

この点に関連して、経産省・農水省は、「商品先物取引業者等の監督の基本的な指針」を同時に改正し（Ⅱ-4-2（4）②イ）、「年金等生活者への勧誘」、「習熟期間を経過しない者への勧誘（90日を経過する日までの間における、取引証拠金等の額が投資可能資金額の3分の1を超える取引の勧誘）」を適合性の原則上「不適當」な勧誘にあたることの具体例に新たに追加して、そこで顧客保護の手当をすることを提案している。しかしこれらの規程は、もともと主務省が過去定めていた「商品先物取引の委託者の保護に関するガイドライン」（2005年7月実施、2007年9月改訂、2011年1月の不招請勧誘禁止規定を含む商品先物取引法施行にともって廃止）の一部を復活させるものに過ぎない。そして、上記年金生活者への勧誘や習熟期間を経過しない者への勧誘が適合性原則違反となることは、商品先物業者の社内規則にも従来から盛り込まれていた規程であって、格別新しい規程ではない。

また、経産省・農水省は、更に日本商品先物取引協会における自主規制ルールとして、理解度確認書面やアラート機能を義務化させるとしているが、取引内容についての顧客の理解度の確認は、約諾書やアンケート確認などとして、現行制度の中でも行われている

し、値洗損益の状況や証拠金不足が生じた場合の通知は、売買報告書や不足証拠金請求の制度として存在し、新しい措置ではない。

- 4 そもそも、商品先物取引被害は、年金等生活者を顧客とする場合に限らないのであって、監督指針によって年金等生活者に対する勧誘を不適当な勧誘として位置付けたとしても、なお、多くの被害の発生を防ぐことはできない（現に、不招請勧誘禁止規制導入後の被害例にも年金等生活者以外の被害事例が含まれている。）。しかも、習熟期間制度の下でも、投資可能資金額を過大に記載させて、過大な取引を勧誘する事例や、習熟期間が経過したとたん、取引証拠金を目一杯利用した過大な勧誘が行われる事例が過去多数みられことからすれば、これらは不招請勧誘禁止規定の代替策となりえないものである。

法律は、例外的に「委託者等の保護に欠け、又は取引の公正を害するおそれのない行為として主務省令で定める行為」（商先法214条第9号括弧書き）を定めることを規則に委ねているに過ぎない。改正案は、実効性のない熟慮期間を設けることによって、70歳未満の者に対して、事実上不招請勧誘を解禁するものであり、法律自体の改正を行うに等しい。このような改正は、国民の代表者たる国会において十分な審議を経て行われるべきことであって、規則の改正という形で行うことは到底容認できない。

- 5 また、改正案は、規則第102条の2第1号において、現行の規則第102条の2が当該業者と継続的に取引を行っていた場合についてのみ例外を認めているものを、当該業者に限ることなく、他の業者との取引経験があった場合にまで例外の範囲を拡大する。しかし、過去のハイリスク取引の経験があったとしても、投機資金や余裕資金を喪失した顧客は、そもそも商品先物取引のような投機取引を行うには、ふさわしくない。現在、継続的なハイリスク取引のある自社顧客であれば、商品先物取引を勧誘可能であるとしても、過去のハイリスク取引経験者の全般に勧誘を拡大するような改正案には賛成できない。

- 6 しかも、今回の不招請勧誘禁止規定の見直しは、経済産業省に設置された産業構造審議会の商品先物取引分科会が2012年8月に取りまとめた報告書の内容に反するもので、見過ごすことのできないものである。

すなわち、同報告書では、「不招請勧誘の禁止の規定は施行後1年半しか経っておらず、これまでの相談・被害件数の減少と不招請勧誘の禁止措置との関係をも十分に見極めることは難しいため、引き続き相談・被害の実情を見守りつつできる限りの効果分析を試みていくべきである」、「将来において、不招請勧誘の禁止対象の見直しを検討する前提として、実態として消費者・委託者保護の徹底が定着したと見られ、不招請勧誘の禁止以外の規制措置により再び被害が拡大する可能性が少ないと考えられるなどの状況を見極めることが適当である」とされ、商品先物取引に関する不招請勧誘規制を維持することが確認された。

- 7 また、経産省・農水省は、不招請勧誘禁止規制を緩和する理由として、平成25年6月14日閣議決定された規制改革実施計画をあげるが、「勧誘禁止等における禁止事項について、顧客保護に留意しつつ市場活性化の観点から検討を行う。」とあるに過ぎない。そこでの議論は、国内の商品取引所の出来高が2004年のピーク時から5分の1程度まで大幅減少していることについて、先物業界から行為規制の緩和をもとめる要望に押され

る形で行われたが、消費者庁が参加していないなど、そもそも顧客保護の観点からの検討がまったくなされていない。

しかも、投機取引の中でも、格段に投機性の高い商品先物取引を、無差別的な訪問電話勧誘で巻き込むような過去のビジネスモデルを今更推奨すること自体、世界的な潮流からもかけ離れている（アメリカやカナダでは Do Not Call 制度が定着しているし、ドイツでは不正競争防止法によって電話による不招請勧誘が禁止され、イギリスでは金融サービス市場法で不招請の訪問電話勧誘を禁止している）。

我が国の金融商品取引法でも、投機性の高い店頭 FX 取引が不招請勧誘禁止の対象とされているが（金商法 38 条 4 号、施行令 16 条の 4、2004 年改正金先法 76 条 4 号）FX 取引では不招請勧誘禁止規制の導入後、悪質な業者の大多数が廃業し、現行制度の中では、ネット取引で自発的意思で参加する投資家が増え、いまや FX 取引市場は 1800 兆円規模にまで発展し、店頭取引は 95% を上回る状況にある。かたや、商品先物取引は、2009 年の商品取引所法改正によって、不招請勧誘禁止規定が設けられた後も、海外投資家の参入こそ増加したものの、国内のネット取引増加は一部業者に限られ、取引規模は 87 兆円程度に低迷している。FX 取引と異なり、商品先物市場の出来高が大幅減少しているとすれば、それは行為規制強化のみの問題ではなく、国内投資家や海外投資家から利便性が評価されず、あるいは公正透明な市場とみなされていないためである。無差別的な訪問電話勧誘を解禁し、素人投資家への勧誘を見過せば、不公正・不健全な市場に逆戻りしかねず、これによって市場活性化がはたされるというのは、まったくの誤った認識である。

8 また、商品先物取引に関する苦情相談の件数は、2003 年に 7810 件あったものが、2005 年改正で 4724 件まで減少したものの、それ以降も 4000 件台の高い苦情相談件数が続き、2009 年の商品取引所法改正につながった。そして、法改正と施行の結果、2011 年の苦情相談件数は 1510 件、2012 年は 900 件にまで激減した（消費者委員会 2013 年 11 月 12 日付け意見書）。これらの苦情相談件数の減少は、取引高の減少の影響もあるであろうが、法改正の最大の成果といっても過言ではない。それにもかかわらず、経産省・農水省が、商品先物取引の出来高が減少していることを理由に、不招請勧誘禁止規制を改正案のように大幅緩和するのは、本末転倒である。再び、国民の大切な命金を犠牲にして、悪質な先物業者の無差別的な訪問電話勧誘にお墨付きを与えるのは、言語道断である。

現在も、個人顧客に対し、金の現物取引や損失限定取引を勧誘して顧客との接点を持つや、すぐさま通常の先物取引を勧誘し、多額の損失を与える被害が数多く発生していることが、日本弁護士連合会の会員からも報告されており、商品先物取引業者の営業姿勢はまったく変わっていない。農林水産省及び経済産業省も、昨年 12 月に不招請勧誘禁止規定違反があるとして、ある商品先物取引業者の行政処分を行ったところである。このような事情からは同報告書が見直しを検討する前提とした「実態として消費者・委託者保護の徹底が定着したと見られ、不招請勧誘の禁止以外の規制措置により再び被害が拡大する可能性が少ないと考えられるなどの状況」には到底至っていない。

9 当研究会は、2013 年 8 月 28 日付け「商品先物取引について不招請勧誘禁止撤廃に

反対する意見書」で、①商品先物取引では、過去多数の消費者被害を生んだ歴史があり、その大きな原因が無差別の訪問電話勧誘にあること、②不招請勧誘禁止規定が導入された結果、大幅にトラブル・被害が減少し効果をあげたこと、③ただし、現在も不招請勧誘規定を脱法する形でトラブルが複数報告され、商品先物業者の営業姿勢が変わっていないこと、④不招請勧誘による個人顧客の参加は、取引所の信用を低下することになることなどを理由に挙げ、商品先物取引についての不招請勧誘規制を維持するよう求めた。同様の意見は、日本弁護士連合会や近畿弁護士連合会、各地の単位弁護士会および数多くの消費者団体からも出されている。

内閣府消費者委員会も、2013年11月13日付けの「商品先物取引における不招請勧誘禁止規制に関する意見」で、「仮に商品先物取引における不招請勧誘禁止規制が金融デリバティブ取引に係る規制と同程度に緩和されると被害が再び増加することが予想される一方、商品先物取引に係る現状の不招請勧誘禁止規制の存続によって市場の健全な発展が阻害されるとは言えないため、不招請勧誘禁止規制を緩和すべきではない」と明言し、今回の改正案に対しては、2014年4月8日付の「商品先物取引法における不招請勧誘禁止規制の緩和策に対する意見」で、「改正案は商品先物取引の不招請勧誘禁止規制を大幅に緩和し、事実上解禁するに等しいものである。」「当委員会としては、このような改正案が、消費者保護の観点から見て、重大な危険をはらむものであることに鑑み、その再考を求める。」と結論づけている。

10 前述のとおり、改正案は、2009年7月に改正された不招請勧誘禁止規定を骨抜きにするもので、法律が省令に委任した範囲を逸脱するものというべきであり、また、前記産構審分科会の報告書や内閣府消費者委員会の意見書をも無視するものであって、到底認めることが出来ない。70歳未満の個人顧客に対する無差別的な訪問電話勧誘を許容するような立法事実はおよそ存在しないのであり、今回の改正案の提示は、つまるところ商品先物取引業界の規制緩和の要請を安易に受け入れようとするものといわざるをえず、透明かつ公正な市場を育成し、委託者保護を図るべき監督官庁の立場と相容れないというほかはない。

それ故、当研究会は、個人顧客の保護の観点から、商品先物取引の不招請勧誘禁止規定を骨抜きにするような今回の商品先物取引施行規則第102条の2の改正提案には断固反対する。

以上