

規制影響事前評価書

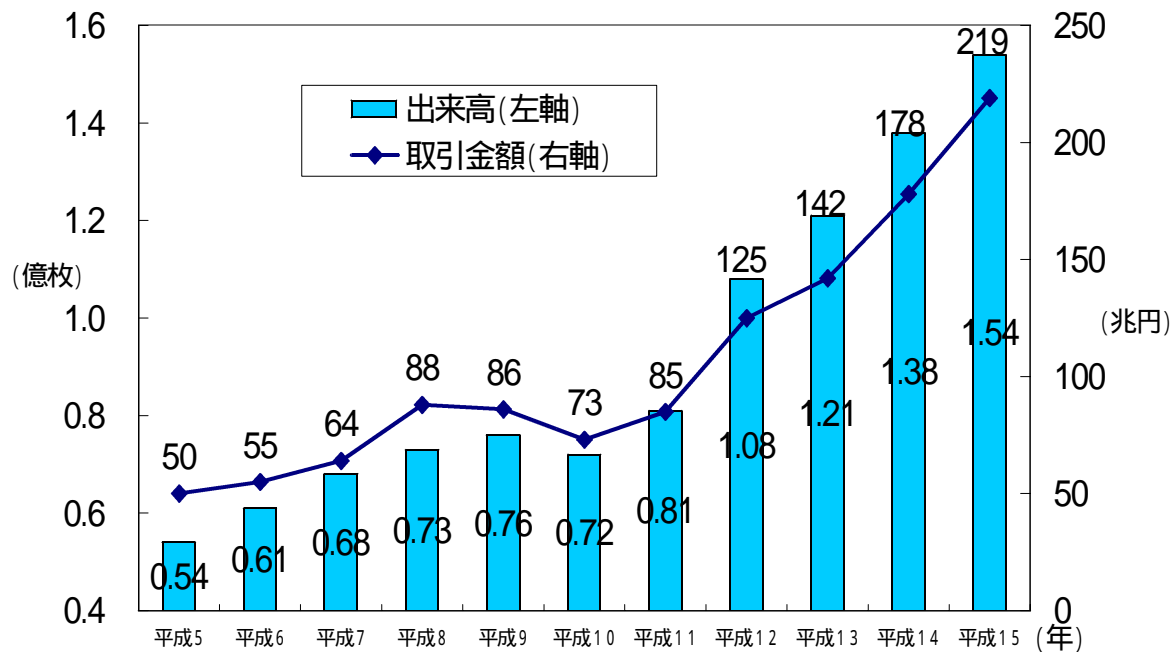
規制等法律名:商品取引所法の一部を改正する法律

1. 規制等の必要性

(1) 近年、我が国の商品先物市場は急拡大しており、各種の規制緩和等の経済構造改革が進展する中、経済活動におけるリスク管理ニーズの高まりを背景として、近年急速な拡大を遂げつつある商品先物市場の有する価格変動リスクのヘッジ機能(保険つなぎ)や指標価格の形成機能が益々重要になっており、今後一層の拡大が見込まれるリスク管理ニーズに対応できる制度整備が求められている。

(参考)日本の商品取引所の出来高及び取引金額の推移

平成15年の取引金額は219兆円で、平成10年(73兆円)の3倍



(2) 経済活動のグローバル化により欧米のみならずアジア諸国でも商品先物市場の整備が進展し、国際的な市場間競争が激化している。こうした中、商品取引所を中心とする我が国商品先物市場が十分な流動性を確保していくため、国際的な競争力の強化を目指した制度整備が必要である。

(3) 委託手数料の完全自由化(本年末)等により顧客(委託者)から取引の委託を受ける商品先物会社(商品取引員)の競争環境も大きく変化するものと見込まれる。こうした環境変化に対する商品取引員の円滑な適応を期待する一方、商品取引員の破綻等に備えて、委託者保護のための制度整備を行うことが重要である。

2. 規制等の目的

商品先物市場をめぐる内外の経済的環境変化に対応して我が国商品先物市場の健全な発展を図るため、商品市場における取引の委託者資産の保全の厳格化を図る観点から、取引証拠金を商品取引所に直接預託する制度の創設、委託者保護基金制度の創設等の措置を講ずるとともに、商品取引員に対する規制の適正化を図り、信頼性・利便性の高い商品先物市場を実現する観点から、商品取引所外においてより効率的な清算を可能とする清算機関制度の導入、商品取引所の組織形態として株式会社形態を可能とする制度の導入等の所要の措置を行う。

3. 規制等の概要

(1) 委託者資産の保全制度の拡充

委託者が取引の担保として法律に基づき預託する証拠金(新制度において「取引証拠金」という。)について、これを確実に保全するため、法律で義務づけられる取引証拠金額の全額を商品取引所に預託する制度に改める。(現行法では、委託者が、法律で義務づけられる証拠金を商品取引員に預託し、商品取引員は、その一部を取引所に預託せず、手元で保管できる(その際、自己財産から分離して保管する義務がある)。)

上記の取引証拠金以外に委託者から預かった資産については、商品取引員は手元で保管することができるが、その際の分離保管義務を厳格化する。(分離保管方法の厳格化、当該義務違反に対する罰則の導入)

更に、委託者資産の保全を図るため、安全網(セーフティネット)として、商品取引員の破綻等によって万一委託者資産が毀損した場合においてその補償等を行う委託者保護基金の制度を創設し、商品取引員の加入を義務づける。

(2) 商品取引員に対する規制の見直し

商品取引員の許可制度について、これまでの商品市場(石油、貴金属、農産物等)ごとに細分化された許可から、市場横断的な包括許可に改めるとともに、商品取引員の健全な財務基盤を確保するため、商品取引員一律に定められる純資産額基準(最低必要額)のみならず、各商品取引員ごとに取引の量(に伴うリスク)に対応した純資産を保有することを義務づける。

近年増加する商品取引員と委託者間の顧客トラブルを防止するため、商品取引員が勧誘を行うに際して、()商品先物取引の仕組み・リスクを顧客に事前説明することを義務づけ、また、()適合性原則(顧客の知識、経験及び財産の状況に照らして不適切な勧誘を行わないという考え方)についての規制強化、()再勧誘の禁止等不当な勧誘行為の禁止の法定化を行う。

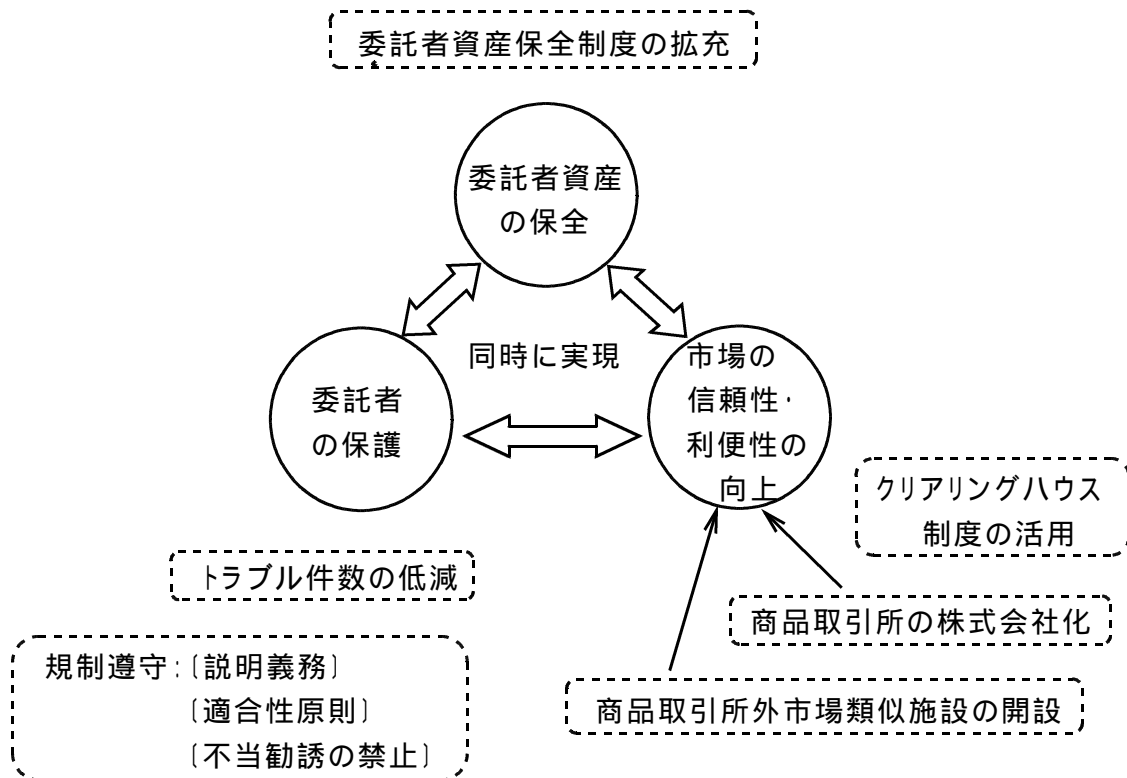
(3) 市場の信頼性・利便性の向上

取引の決済について、現行法では、各商品取引所内で行うことになっているが、複数商品取引所における取引の決済を一括して効率的にできるよう、商品取引所外での決済を可能とする制度を整備する。

商品取引所の組織形態について、現行法では、会員制組織に限定されているが、業務運営の効率化や資金調達の円滑化ができるよう、株式会社形態を可能とする。商品の売買等を業として行う者(当業者)が有する多様なリスクヘッジニーズに対応するため、商品取引所外で行われる先物取引に類似する取引を仲介するための施設の開設を解禁する。

(参考) 制度改正に伴う影響波及モデル

想定される規制改正による影響波及は以下のとおり。(ただし、必ずしも、このモデルのみで規制の影響が波及するわけではない。)



4. 規制等の導入・改廃により期待される効果・費用

(1) 委託者資産の保全制度の拡充

【効果】

信頼性及び透明性の高い委託者債権保全制度が実現されることで、商品先物市場の信頼性の一層の向上に資する。具体的な効果は以下の通り。

取引証拠金の全額を商品取引所に直接預託することにより、委託者が取引の委託をしていた商品取引員の破綻等の際にも、委託者は商品取引所に対して直接に証拠金の返還請求を行うことができるため、委託者資産の保全が図られる。

商品取引員が委託者から預かった取引証拠金以外の資産について、商品取引員の自己資産との分離保管義務を厳格化(分離保管方法の厳格化及び当該義務違反に対する罰則の導入)することにより、委託者債権の保全が図られる。

商品取引員の破綻等によって万一委託者資産が毀損した場合であっても、補償等を行う委託者保護基金の制度を創設することによって、 と合わせて委託者資産の保

全が図られる。

【費用】 ～ のそれぞれに対応する具体的な費用は以下の通り。

特になし。

商品取引員は、委託者から預かった資産について分離保管措置を講じる際、その分離保管方法の選択肢が限定されることになる。

商品取引員には必ず委託者保護基金に加入することが義務づけられ、併せて委託者保護基金への負担金の納付義務を負う。

(2)商品取引員に対する規制の見直し

【効果】

商品取引員に対する規制を見直すことによって、商品取引員による市場仲介機能の適正化を図られる。

商品取引員の許可制度を市場横断的な包括許可に改めることにより、商品取引員は、本年末に予定されている委託手数料の完全自由化をはじめとする競争環境の変化に応じた多様な事業展開が可能となる。

商品取引員が顧客に対する商品先物取引の勧誘を行うに際して、商品先物取引の仕組み・リスクの事前説明義務、適合性原則の規制強化、不招請勧誘の禁止等の厳格な行為規制を課すことによって、近年我が国商品先物市場において増加している顧客トラブルが防止される。

(参考)最近の商品先物取引に係る苦情・相談件数の推移

	平成10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度
国民生活センター 消費生活センター	3,161	3,798	4,414	6,026	7,582	7,650 9/7時点での集計値
経済産業省	222	293	283	364	422	670

【費用】 及び それぞれに対応する具体的な費用は以下の通り。

従来より委託者保護の観点から商品取引員に課していた純資産要件について、商品取引員の許可を包括許可としたことに伴って見直しがなされ、商品取引員には一律に定められる最低必要額に加えて各商品取引員ごとに取引の量(に伴うリスク)に対応する純資産の保有義務を負うこととなる。併せて、商品取引員は純資産額のリスク相当額に対する比率(純資産額規制比率)について主務大臣への届出義務等を負う。

商品取引員が勧誘を行うに際し、顧客に対して商品先物取引の仕組みやリスクについて説明する義務に違反した場合、その義務違反によって生じた顧客の損害を賠償する責任を負うこととなる。

(3) 市場の信頼性・利便性の向上

【効果】

商品取引所を中心とした市場機能の向上を図ることにより、投資家をはじめ幅広い市場参加者にとって信頼性・利便性の高い商品先物市場が実現される。

商品取引所外での決済を可能とする制度を整備することによって、商品取引所にとっては清算業務をアウトソースすることで業務運営の効率化が図られ、複数の商品取引所において取引を行う者にとっては複数取引所間での損益通算が可能となり決済資金の効率化が図られる。

商品取引所の組織形態について株式会社形態が可能となることにより、商品取引所の業務運営において、効率的な経営による意思決定の迅速化、取引のシステム化に係る多額の設備投資資金の調達が容易になり、ひいては商品先物市場の利便性の向上につながる。

商品取引所外で行われる先物取引に類似する取引を仲介するための施設の開設を解禁することにより、当業者にとって売買等を行う商品の価格変動リスクをヘッジする機会が拡大する。

【費用】 ~ のそれぞれに対応する具体的な費用は以下の通り。

商品市場における取引の決済に混乱を来し、市場の信頼性及び安定性を損なう恐れがないよう、商品取引清算機関(商品取引債務引受業)を許可制とし、許可後においても業務制限、定款等の変更認可、解散等の認可などの規制が課せられる。

従来からの会員商品取引所と同様に、その公共的性格を担保する観点から、株式会社商品取引所の設立を許可制として、設立後においても議決権の保有制限、合併の認可などに加え、会員商品取引所と同等の規制が課せられる。

商品取引所外の施設において実需に基づかない取引が横行し、当該施設で取引されている商品の生産・流通に混乱が生じないよう、当該施設の開設を許可制とし、開設後においても帳簿の作成、主務大臣への報告義務が課せられる。

なお、新たな法規制を実効あるものとし、商品取引員の財務・業務の更なる適正化を図り、委託者保護を徹底するためには、商品取引員に対する検査・監督体制を強化することが不可欠である。

このため、立入検査を執行する検査官の増員及び行政処分その他の監督業務を専門に行う監督室の設置が必要である。

併せて、検査業務の補助を行う非常勤職員を増員も含め、本法の適切かつ機動的な執行に努めるため予算の拡充が必要である。

5. 想定される選択肢の比較

【現状維持の場合(規制を新設しなかった場合)】

(0) 総論

前回の法改正(平成10年)から5年が経過し、その間、市場規模が急拡大するなど、商品先物市場の状況は大きく変化しており、このまま現行制度を維持すれば、刻々と変化しつつある商品先物市場の状況(市場規模、参加者層等)に十分に対応できない。

(1) 委託者資産保全制度の拡充

委託者資産保全制度が拡充されないままに、本年末に予定されている委託手数料の完全自由化が実施されれば、商品取引員の競争環境の変化により商品取引員の破綻等が生じた場合には商品先物市場に大きな混乱が生じ、委託者資産が十分に保全されない可能性がある。

現行制度を維持し、委託者が取引の担保として預託する証拠金の一部を商品取引員が手元で保管できることとすれば、商品取引員の破綻等によって委託者に証拠金の一部の返還がなされないケースが生じる可能性がある。

現行法令で規定されている分離保管方法の一つである「金融機関への預託」を維持すれば、商品取引員の破綻等の際に、金融機関の有する当該商品取引員に対する債権と相殺され、委託者資産の保全が不完全となる可能性がある。

(2) 商品取引員に対する規制の見直し

現行の商品取引員の許可制度を維持すれば、商品取引員は商品市場毎に主務大臣の許可を受けなければならない上、本年末に予定されている委託手数料の完全自由化をはじめとする環境の変化に応じた多様な事業展開を阻害することとなる。

現行の商品取引員に対する行為規制を維持した場合、我が国商品先物市場において近年増加している顧客トラブルを防止できない。

(3) 市場の信頼性・利便性の向上

欧米のみならずアジア諸国における商品先物市場の整備が急速に進展する中、我が国の商品先物市場の信頼性・利便性を確保するような制度を構築しなければ、我が国商品先物市場の国際競争力を失うこととなる。

各商品取引所における決済について、商品取引所経由で行う方法と、商品取引所自らが清算業務を行う方法だけに決済方法に係る選択肢を限定した現行制度を維持すれば、商品取引所にとっての業務運営の効率化や、取引を行う者にとっての決済資金の効率化が阻害され、またすでに取引所外での決済を可能としている欧米諸国の制度及び国内の証券取引等の制度に立ち遅れることとなる。

商品取引所の組織形態について会員制のみに限定した現行制度を維持した場合、商品取引所における資金調達等の効率的な業務運営が期待される株式会社形態の商品取引所の可能性を否定することとなる他、すでに取引所の株式会社形態を可能としている欧米諸国の制度及び国内の証券取引等の制度に立ち遅れることとなる。

現行とおり、非上場商品を対象として当業者のみが自己の営業のためにその計算において行う取引のみを行う商品取引所外施設のみの開設を認めるだけでは、当業者が有する多様な価格変動リスクのヘッジニーズには対応しきれず、当業者のリスクヘッジの機会が制限されてしまう。

【本規制等を導入した場合】

(0) 総論

我が国商品先物市場を取り巻く内外の環境が大きく変化する折、本規制を導入することによって、今後の環境変化に的確に対応し、国際的にも遜色のない信頼性・利便性のある

商品先物市場を整備することが可能となる。

(1) 委託者資産保全制度の拡充

本規制等が導入された場合、本年末に予定される委託手数料の完全自由化等商品取引員を取り巻く環境変化によって商品取引員の破綻等が生じた場合であっても、商品先物市場に大きな混乱が生じることなく、委託者資産が保全されることになる。

商品取引員の破綻等が生じた場合であっても、委託者が取引の担保として預託する証拠金の保全がなされることになる。

商品取引員の破綻等が生じた場合であっても、委託者が商品取引員に預けた証拠金以外の資産の保全がなされることになる。

万一委託者資産が毀損することとなった場合であっても、委託者保護基金が補償等を行うことで、委託者資産が保全されることとなる。

(2) 商品取引員に対する規制の見直し

本規制等を導入した場合、商品取引員による市場機能の適正化が図られる。

商品取引員の許可が包括許可となることにより、今後商品取引員を取り巻く環境の変化に応じた多様な事業展開が可能となる。

商品取引員の行為規制が強化されることにより、我が国商品先物市場において近年増加している顧客トラブルが防止されることが期待される。

(3) 市場の信頼性・利便性の向上

欧米のみならずアジア諸国における商品先物市場の整備が急速に進展する中で、本規制を導入することにより、我が国商品先物市場の国際競争力の強化が図られる。

決済方法に係る選択肢を拡大することにより、商品取引所にとっては清算業務をアウトソースするなどの業務運営の効率化、複数の商品取引所において取引を行う者にとっては複数取引所間での損益通算による決済資金の効率化が可能となる。

商品取引所の組織形態について株式会社形態が可能となることにより、商品取引所の業務運営において、意思決定の迅速化、資金調達の円滑化等が期待できる。

商品取引所外で行われる先物取引に類似する取引を仲介するための施設が解禁されることにより、多様なリスクヘッジニーズを有する当業者にとって、自らの売買等の対象となる商品の価格変動リスクをヘッジする機会が拡大される。

6. 有識者の各種意見

(1) 現在の商品先物市場を取り巻く環境変化を踏まえ、平成15年5月以降産業構造審議会商品取引所分科会において検討が重ねられ、同年12月に「商品先物市場制度の改革について(中間報告)」がとりまとめられたところである。

中間報告では、商品先物市場がその社会的役割を十分に果たすため、近年の環境変化に対応しつつ、商品取引所を中心とした市場の信頼性・利便性の向上、委託者保護及び業務運営の効率化の観点からの商品取引員による市場仲介機能の適正化、多様なリスクヘッジニーズに応える取引所外取引の市場機能の適正化を図ることが重要である旨述べられている。

今回の改正は、中間報告を受け、法律改正を要する事項について立法作業を進めるに至ったものである。

(2) なお、当分科会における中間報告のとりまとめにあたって実施したパブリック・コメント（当省ホームページに掲載）には71件の意見が寄せられ、中間報告作成への参考とさせて頂いた。

（参考）中間報告書、パブリックコメントの結果については以下を参照。

<http://www.meti.go.jp/feedback/data/i31226aj.html>

(3) また、国会審議においては、以下のような附帯決議がなされた。

【衆議院】

- 1 個人委託者の保護のため、商品取引員の勧誘方法に関し、適合性原則の徹底を始め関係法令を遵守するよう厳格に指導すること。
- 2 両建て勧誘、特定売買、向玉については、悪用されることのないよう厳正に対処すること。
- 3 商品取引員の受託業務の実態を毎年調査し、公表するよう努めること。
- 4 産業構造審議会商品取引所分科会については、個人委託者側委員を増員し、関係方面の意見をより公平に聴取するよう努めること。
- 5 監督体制については、農林水産省及び経済産業省が十分緊密な連携を図り、委託者保護に万全を期すとともに、米国の商品先物取引委員会（CFTC）なども参考として、今後の監督体制の強化について検討すること。
- 6 交付する書面については、個人委託者にとってわかりやすい内容のものとするよう努めること。

【参議院】

- 1 商品取引員の勧誘行為に関しては、個人委託者の保護のため、適合性原則の徹底を始め関係法令を遵守するよう厳格に指導すること。特に、新規委託者の保護には万全を期すとともに、契約締結前に交付すべき書面については、商品先物取引の仕組み・リスクについて個人委託者に分かりやすい内容とすること。
- 2 両建て勧誘、特定売買、向玉等の悪用については厳正に対処するとともに、今後の委託者トラブルの動向を踏まえ、禁止行為の累計やその実効性の確保策について適時適切な見直しを行うこと。
- 3 商品取引員に対する監督体制については、農林水産省及び経済産業省の緊密な連携を図り、委託者保護に万全を期すとともに、米国の商品先物取引委員会（CFTC）等も参考として、今後の体制強化について検討を行うこと。

7. 規制等の実施（遵守措置）と見直しについて

(1) 規制等の実施について

本法は、平成17年5月1日から施行される。

本法については、当省ホームページに掲載を行うことによって、幅広く周知普及を行っている。

なお、必ずしも制度のパフォーマンスを示すものではないが、以下の指標の推移により、主な規制影響要素の動きを把握することとする。

指標 : 商品先物取引の市場規模

指標 : 商品先物取引に係る苦情・相談件数

指標 : 顧客への情報提供の程度(経済産業省ホームページ(商品先物取引関連)へのアクセス件数)

(2) 規制の遵守措置について

本法では、株式会社商品取引所、商品取引清算機関、委託者保護基金等を新たに整備したことに伴い罰則を新設することでその制度の実効性を担保するとともに、近年における商品取引員と委託者間のトラブルの増加等に鑑み商品取引員に対する財務基準や勧誘規制等の行政規制を大幅に強化した。

加えて、商品取引員に対する厳格な行為規制について、その実効性を担保するため、法令違反に該当する行為類型を示す法執行ガイドラインを作成・公表する予定である。また、これに平行して、商品取引員の自主規制機関である日本商品先物取引協会の自主規制規則についても強化する予定であり、より一層の違法行為の抑止効果が期待される。

(3) 規制の見直し

我が国商品先物市場を取り巻く環境は今後も変化を続けるものと思われ、商品先物市場をめぐる制度の在り方については、引き続き不断の見直しを行っていくことが重要であると考えられており、本規制は、法律の施行後5年を目途として見直しを行うこととなっている(施行日:平成17年5月1日)。

(参考) 商品取引所法の一部を改正する法律(抄)

附 則

第二十四条 政府は、この法律の施行後五年以内に、この法律による改正後の規定の実施状況、商品先物市場を取り巻く社会経済状況の変化等を勘案し、この法律による改正後の商品取引所制度について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。