

金融経済教育推進機構に関する意見書

2023年（令和5年）10月3日

全国証券問題研究会

代 表 石 川 真 司

副 代 表 牧 野 一 樹

副 代 表 正 木 健 司

事務局長 平 野 憲 子

第211回国会に提出された金融商品取引法等の一部を改正する法律案（令和5年3月14日提出・継続審査）中、「金融サービスの提供に関する法律」の一部改正（「金融サービスの提供及び利用環境の整備等に関する法律」に改称。以下「改正法案」という。）において、金融経済教育推進機構の設立が謳われている（同・第4章第二節）。

当研究会は、金融商品取引被害を被害者側代理人として取り扱う弁護士により構成され、金融商品取引による被害の予防及び救済の実現を目的として活動する団体である。金融商品取引被害の予防の観点から、金融経済教育推進機構に関し、次のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 今後、改正法案記載の金融経済教育推進機構の内容を具体的に制度化し、運用をするに当たっては、金融審議会市場制度ワーキング・グループ「顧客本位タスクフォース」中間報告、改正法案に係る衆議院財務金融委員会の審議の内容及び同附帯決議の趣旨や内容を的確にとらえた適切なものとすべきである。

- 2 金融経済教育推進機構における金融経済教育が、投資や資産形成偏重とならないように、日本証券業協会・全国銀行協会をはじめ、投資を推し進めることに利害を有する業界団体等ではなく、これまで金融経済教育を担ってきた日本銀行の金融広報中央委員会が中心となり、機構の制度が具体化され、中立的な運用がなされるべきである。

第2 意見の理由

1 今なお止まない投資被害

前述のとおり、当研究会は、金融商品取引被害を被害者側代理人として取り扱う弁護士により構成され、金融商品取引による被害の予防及び救済の実現を目的として活動する団体である。

昨今、金融商品取引を装った詐欺的な投資勧誘、脱法的なマルチ商法等による被害が多数生じている現状がある。

また、そればかりではなく、証券会社や銀行等の登録金融機関による勧誘販売に係る投資被害（古くからある過当取引被害や、近時は、リスクの高いデリバティブ取引、仕組債等の販売勧誘による被害など。）も依然としてなくなることはなく、残念ながら、一定数存在するのが現状である。

こうした投資被害の予防及び救済のためには、国民全体の金融リテラシーの向上のための金融経済教育が必要である一方で、金融経済教育の中で、“貯蓄から投資へ”といったメッセージが過度に強調されることによって、“投資はしなければならないもの”という誤ったメッセージとして受け止められ、投資への理解が不十分なままに投資勧誘に応じてしまうことにより、かえって投資被害が増加しかねない懸念がある。

また、金融経済教育の担い手に金融サービスを提供する側の事業者が関わ

ることによって、“販売目当て”、“収益目当て”の営業的要素が紛れ込むということになれば、金融経済教育の中立性は大きく損なわれ、顧客等との間で利益相反が生じるという点も懸念されるところである。

そこで、以下のとおり意見を述べる。

2 改正法案の内容

改正法案第四章第二節では、金融経済教育推進機構（以下「機構」という。）の目的や設立、資本金、組織運営、業務、財務会計、監督等に関する規定が置かれており、機構の目的は「適切な金融サービスの利用等に資する金融又は経済に関する知識を習得し、これを活用する能力の育成を図るための教授又は指導（第119条及び第134条において「金融経済教育」という。）を推進することを目的とする。」とされている（改正法案第86条）。

金融庁 2023事務年度 金融行政方針（2023年8月公表）をみると、機構は、改正法案の成立を前提に、2024年春に設立し、同年夏に本格稼働させることを目指すとされている。

この改正法による機構の設立は、国民の安定的な資産形成を目標とする資産所得倍増プランの一貫として位置付けられている。

3 改正法案記載の機構の内容を具体的に制度化し、運用をするに当たっては、金融審議会市場制度ワーキング・グループ「顧客本位タスクフォース」中間報告（以下「中間報告」という。）の趣旨や内容を的確にとらえた適切なものとすべきこと

2022年（令和4年）9月30日の第50回金融審議会総会において、金融担当大臣より、「我が国の家計の安定的な資産形成を実現するため、顧客本位の業務運営、金融経済教育等について、幅広く検討を行うこと」との諮問が行われ、金融審議会市場制度ワーキング・グループの下に設置された顧

客本位タスクフォースにて検討が行われることとなった。

同タスクフォースでは、計5回にわたり、経済成長の成果の家計への還元を促進し、安定的な資産形成の実現に向けて、利用者の利便向上とその保護のための、顧客本位の業務運営、金融経済教育等について検討を行い、2022年（令和4年）12月9日、中間報告をとりまとめた。改正法案は、この中間報告がベースになって、法案化がなされたものである。

中間報告では、

- (1) インベストメント・チェーン全体における顧客・最終受益者の最善の利益を考えた業務運営の確保（中間報告Ⅱ、1）

金融機関や企業年金等のアセットオーナー等、資産形成を支えるインベストメント・チェーン（投資の連鎖）に参加する全ての主体が、顧客・最終受益者の利益を最大化するため、十分に機能を発揮することが重要である。

- (2) 顧客の立場に立ったアドバイザー（中間報告Ⅱ、2（2））

家計の安定的な資産形成を実現していくためには、家計ごとのライフプラン、資産状況、収入等を考慮した上で、家計管理、資金計画、つみたてNISA等の税制優遇制度や年金制度、多様化する金融商品・サービスなどについて、気軽に相談し、継続的に良質なアドバイスを受けられる環境を整備することが重要である。

(i)アドバイザーが金融商品の販売を行う金融事業を兼業しておらず、家計の全体最適とポートフォリオの最適化の観点から、幅広い金融商品を対象としたアドバイスが可能かどうか、(ii) 金融商品の組成・販売会社からの手数料等を受け取らず、報酬は顧客からのみ得ているかどうか、等の基準を…金融経済教育を推進する中立的な常設組織が設定し、基準に該当するアドバイザーをリスト化・公表することが考えられる。

(3) 金融リテラシーの向上（中間報告 III）

個々人がそれぞれのライフプランに合った金融商品・サービスをより適切に選択し、安定的な資産形成を行っていく上では、金融リテラシーを向上させていくことが重要である。

国民の資産形成への自助努力を支援し、家計の資産所得を増やすため、誰一人取り残さず、広く、定期的に金融経済教育を受ける機会が提供されるよう、国全体として、中立的な立場から、資産形成に関する金融経済教育の機会提供に向けた取組みを推進するための常設組織を早急に構築すべきである。その際、最低限身に付けるべき金融リテラシーを体系的に整理した金融リテラシー・マップの内容を踏まえつつ、家計管理や生活設計等のほか、消費生活の基礎や社会保障・税制度、金融トラブルに関する内容も含めて、広範な観点から金融リテラシーの向上に取り組むべきである。

等と指摘されている点が、まず確認をされなければならない。

金融経済教育には、金融リテラシー（金融に関する知識・判断力）の向上を通じて、国民一人一人が、経済的に自立し、より良い暮らしを実現していくことを可能とするとともに、健全で質の高い金融商品の提供の促進や家計金融資産の有効活用を通じ、公正で持続可能な社会の実現に貢献していくという意義・目的があり（平成25年6月28日閣議決定（平成30年3月運用変更）「消費者教育の推進に関する基本的な方針」）、これは重要である。そして、中間報告や、同報告で引用されている金融リテラシー・マップで指摘されているように、金融経済教育は、投資や資産形成だけを内実とするものではなく、家計管理、生活設計、保険、ローン・クレジット、資産形成商品、トラブルに遭ったときの外部の知見の適切な活用、税制度をも対象に含む幅広い概念であって、投資教育ではない。

改正法案は、中間報告がベースになって法案化されたものであるところ、

今後、改正法案記載の機構の内容を具体的に制度化し、運用をするに当たっては、中間報告で指摘されている、①インベストメント・チェーン全体における顧客・最終受益者の最善の利益を考えた業務運営の確保や、②顧客の立場に立ったアドバイザーやその要件、③金融リテラシー・マップの内容を踏まえつつ、広範な観点から金融リテラシーの向上に取り組むべきである等とした中間報告の趣旨や内容を的確にとらえた適切なものとしなければならない。

具体的には、

- ① 顧客の立場に立ったアドバイザーの要件として、中間報告で指摘されているように、「(i)アドバイザーが金融商品の販売を行う金融事業を兼業しておらず、家計の全体最適とポートフォリオの最適化の観点から、幅広い金融商品を対象としたアドバイスが可能かどうか、(ii)金融商品の組成・販売会社からの手数料等を受け取らず、報酬は顧客からのみ得ているかどうか、等の基準を設定し、基準に該当するアドバイザーをリスト化・公表すること」によって、アドバイザーが提供できる商品・サービスの範囲や、助言を得る顧客からのみ報酬を得ているか否か等、助言を得る顧客側がアドバイザーの助言内容の信用性を自ら判断できるような制度設計とすべきである。

機構の認定するアドバイザーと、最善の利益を図るべき顧客との間で、利益相反が生じることのないように、制度設計や運用がなされなければならない。

- ② 金融リテラシーの向上に関しては、中間報告が指摘するように、「最低限身に付けるべき金融リテラシーを体系的に整理した金融リテラシー・マップの内容を踏まえつつ、家計管理や生活設計等のほか、消費生活の基礎や社会保障・税制度、金融トラブルに関する内容も含めて、広範な観点から金融リテラシーの向上に取り組むべきである。

4 改正法案に関する衆議院財務金融委員会における審議の内容及び附帯決議

改正法案について審議がなされた、第211回国会 令和5年6月7日衆議院 財務金融委員会において、政府参考人から、以下のとおり、中間報告に沿う内容の答弁がなされている。

- ・ 機構が金融経済教育を推進していくに当たって、資産形成に関する教育にも力を入れていく一方で、家計管理や生活設計、詐欺的な投資勧誘等の金融トラブルに遭わないための教育等にもバランスよく取り組んでいくことが重要であると考えている
- ・ 顧客の立場に立ったアドバイザーないしは顧客本位のアドバイスを行うアドバイザーと、中立的なアドバイザーは同義であり、中立性とは、いずれの金融事業者の側にも立つこともなく中立的であるという意味である
- ・ 機構においては、顧客の立場に立つという観点から、一定の要件（販売業者等から報酬を得ない等）を設定した上で、その要件を満たすアドバイザーをリスト化、公表する

そして、審議の結果、全会一致で、以下のとおりの附帯決議がなされた。

「一 金融経済教育の意義・目的には、金融リテラシー（金融に関する知識・判断力）の向上を通じて、国民一人一人が、経済的に自立し、より良い暮らしを実現していくことを可能とすることがあることに鑑み、以下の事項に留意した金融経済教育を推進すること。

- 1 金融商品取引を装った無登録営業、詐欺的な投資勧誘、脱法的なマルチ商法による被害が多数生じている現状を踏まえ、被害防止に必要な情報を適時適切に提供する仕組みを整えるとともに、批判的かつ多角的な判断力のかん養を支援すること。

2 投資の必要性又は有益性のみを強調するのではなく、リスクの正しい理解の浸透にも努め、個人のライフプランを踏まえた資産形成における自由な意思決定による貯蓄と投資の組合せを尊重すること。

二 金融経済教育推進機構の運営に当たっては、官僚の天下り先の確保や新たな資格認定を通じた利権の温床とならないよう人事情報や財務内容を積極的に開示するほか、以下の事項に留意すること。

1 金融経済教育推進機構の目的は、「適切な金融サービスの利用等に資する金融又は経済に関する知識を習得し、これを活用する能力の育成を図るための教授及び指導を推進すること」であって、本法による改正後の金融サービスの提供及び利用環境の整備等に関する法律第八十二条第一項に基づく基本方針の内容に完全に含まれるものではないこと。

2 1の「適切な金融サービスの利用等に資する金融又は経済に関する知識」には、資産形成だけではなく、金融広報中央委員会が従来扱ってきた家計管理・生活設計や消費者被害防止等も含まれ、その知識を習得し、「これを活用する能力の育成を図るための教授及び指導」は、金融経済教育推進会議作成の金融リテラシー・マップを基本としたものを通じて行われるものであること。

3 政府・金融経済教育推進機構は、これまで金融広報中央委員会が実施してきた学校教育に向けた金融教育プログラムをはじめとした、金融教育教材作成、教員向けセミナー、作文・小論文コンクール等の活動、及び経年的に行ってきた「家計の金融行動に関する世論調査」や「金融リテラシー調査」等の基礎的な調査・報告等の意義・成果を踏まえながら、活動内容を充実させるとともに、金融経済教育が広く国民に提供されるよう取り組むこと。

三 金融経済教育推進機構に対して国が行う監督の実効性を確保するため、及び、地方公共団体や民間事業者の取組に対する支援を全国において着実に実施するために必要な体制を整備すること。

四 金融サービスの提供に当たり、「顧客等の最善の利益」を図るための取組が徹底されること。

五 本法附則第六十九条の検討条項に関して、改正後の各法律の施行の状況等を勘案するに当たっては、金融サービスの顧客等の利便が向上し、かつ当該顧客等が保護されているかを十分に検証し、必要があると認めるときは、各法律に基づく制度の改善につなげるための検討を行うこと。」

今後、改正法案記載の機構の内容を具体的に制度化し、運用をするに当たっては、上記審議の内容及び附帯決議の趣旨や内容を踏まえたものとしなければならない。

5 機構の制度・運用の具体化に当たっての懸念

改正法案では、どのような立場の者が、機構の発起人や出資者、理事長・理事・監事、運営委員会委員になるのか、具体的な職員の数や派遣、出向元の体制、業務の委託先等、具体的な内容は定まっていないが、第211回国会 令和5年6月7日 衆議院 財務金融委員会の国会議事録を見ると、機構について、金融リテラシーの向上のみならず、政府が公表する「資産所得倍増」プランに絡めた説明がなされるとともに、機構の組織としては、日本銀行の金融広報中央委員会の機能を移管・承継するほか、全国銀行協会や日本証券業協会等の民間団体の活動内容を可能な限り集約し、事業費も、これら組織・団体の事業費を集約することになっている。

「資産所得倍増」プランに絡めた説明や、これまで金融経済教育を担ってきた日本銀行だけでなく、民間の業界団体が機構の人材や資金を拠出するこ

とで、機構や金融経済教育の具体的内容において、家計管理、生活設計、保険、ローン・クレジット、資産形成商品、トラブルに遭ったときの外部の知見の適切な活用、税制度を対象とする幅広の教育という理念が軽視され、投資や資産形成偏重になることが強く懸念される。

特に、日本証券業協会は、令和4年6月7日、「中間層の資産所得拡大に向けて～資産所得倍増プランへの提言～」をとりまとめ、これを受けて、政府が資産所得倍増プランをとりまとめているところ、上記提言の中で、日本証券業協会は、「初心者や未経験者が証券投資を始めやすくする仕組み作り～更なる投資家の裾野の拡大に向けて～」として、ベーシック・アカウント構想（全国民に特別な申請手続をしなくても、証券を保有できる口座（アカウント）を付与する構想）や、全ての国民が「証券を無償で受け取ることができる環境」の実現について言及するほか、リスクの高いデリバティブ取引の意義についても、「個人的投資家のリスク許容度が高まり、リスクマネー供給に資する」「個人投資家の安定的収益の確保に役立ち、個人の資産形成に資する」等と言及し、リスク取引のうち資産形成取引ではない取引に分類される仕組債取引（金融庁「投資信託等の販売会社に関する定量データ集 2022（令和4）年度9月期」2023（令和5）年6月30日 1コマ・3コマ）についても勧誘する姿勢を維持していること（2023年7月1日施行の勧誘開始基準ガイドライン等）から、投資に偏った制度運用や、リスクの高い取引に国民を誘引する教育内容になることが強く懸念される。

機構における金融経済教育が、投資に偏った制度運用とならないように、日本証券業協会・全国銀行協会をはじめ、投資を推し進めることに利害を有する業界団体等ではなく、これまで金融経済教育を担ってきた日本銀行の金融広報中央委員会が中心となり、機構の制度が具体化され、中立的な運用がなされるべきである。

以 上