
提 言

「金融専門 ADR 機関」のあるべきモデルと実現手段

良識に即した柔軟な紛争解決を目指す、
実効性と信頼性ある金融専門 ADR 制度の構築に向けて

金融 ADR・オンブズマン研究会

info@kinyu-adr.jp

<http://www.kinyu-adr.jp/>

2008年11月28日

執筆者 26 名（金融 ADR・オンブズマン研究会メンバー全員）の一覧
 （会長以外は五十音順で記載）

			(幹事) (編集委員)	
会長	築瀬 捨治	長島・大野・常松法律事務所 弁護士	☆	○
	安藤 信明	日本司法書士会連合会 理事 司法書士		
	石川 理絵	森・濱田松本法律事務所 弁護士		
	石黒 徹	森・濱田松本法律事務所 弁護士	☆	○
	稲村 厚	神奈川県司法書士会 専務理事 司法書士	☆	
	犬飼 重仁	早稲田大学 法学学術院 教授	☆	○
	井上 聡	長島・大野・常松法律事務所 弁護士	☆	○
	江島 秀樹	西村あさひ法律事務所 弁護士		
	尾本 太郎	森・濱田松本法律事務所 弁護士		
	勝部 純	西村あさひ法律事務所 弁護士		
	日下部真治	アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士		
	幸丸 雄紀	アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士		
	齋藤 尚雄	森・濱田松本法律事務所 弁護士		
	鈴木多恵子	西村あさひ法律事務所 弁護士		
	高田 祐史	長島・大野・常松法律事務所 弁護士		
	武井 一浩	西村あさひ法律事務所 弁護士	☆	
	田中 圭子	NPO 法人 日本メディエーションセンター代表理事 / JMC 研究所所長	☆	○
	飛松 純一	森・濱田松本法律事務所 弁護士		
	中村 由紀	長島・大野・常松法律事務所 弁護士	☆	
	増田 健一	アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士	☆	○
	宮武 雅子	西村あさひ法律事務所 弁護士		
	森下 国彦	アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士		
	矢嶋 雅子	西村あさひ法律事務所 弁護士		○
	山内 貴博	長島・大野・常松法律事務所 弁護士		
	山田 純	アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士		
	山田 貴彦	アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士		

序文

金融 ADR・オンブズマン研究会は、26名のメンバーからなる任意団体であり、公的機関・私的機関を問わず、いかなる組織・団体等との利害関係も有しない独立の研究会である。メンバーは、金融ビジネス法務又は紛争解決実務に携わる弁護士、司法書士、メディエーション実務専門家及び学識経験者からなり、いずれも研究会の設立趣旨に賛同してその研究と討議に参加した。研究会の目的は、日本における金融サービス紛争解決機関（＝金融専門 ADR 機関）のモデルを研究しかつその実現に向けて現実的に取りうるステップの選択肢を提言することである。

2007年4月18日の発足時に公表したように、研究会の究極の目的は、金融サービス業者と金融サービス利用者の双方に信頼される理想的な紛争解決機関の実現により、わが国の金融資本市場全体の信頼性と利便性を高め、利用者全体にとって魅力ある市場を構築するための重要なインフラストラクチャーの整備に貢献することである。したがって、提言の名宛人は、金融資本市場の利用者、とりわけ金融資本市場構築にリーダーシップをとる金融サービス業者と、利用者全体にとって魅力ある金融資本市場の構築のために国民の負託を受けている金融行政に携わる行政庁である。金融サービス利用者の保護に関心をもって活動している消費者保護団体、市民及び立法担当者も、提言の名宛人である。

このような趣旨で、本書による提言は、マスメディアを通じてこれを公表すると同時に、金融庁並びに金融サービス業者の業界団体及び消費者保護団体等に送付し、上記の目的のために協働すべく呼びかける予定である。

なお、研究会メンバーはそれぞれの属する組織の一員であるが、本書による提言はメンバー個人の意見を総合したものであって、その属する組織の意見を示すものではない。

「I 提言概要」は、「II 提言内容」において詳述する議論の「まとめ」である。「II 提言内容」において論点を詳しく論じている。「I 提言概要」では、細部の記述を切り捨てて、全体の論旨と流れを理解してもらうことに主眼をおいているから、提言のより具体的で詳細な内容を知るためには、「II 提言内容」を読んでいただきたい。また、添付の資料編は、提言の背景をより深く理解してもらうために有用である。

金融制度の自由化に伴って、いま日本では、金融サービス紛争解決機関の改革のための議論が一段と活発に行われているところである。本書における提言に同意しない方々、あるいは本書で提案しているステップを取る必要がない、又は異なるステップを取るべきであると考えの方々もいるであろうと研究会は認識している。それにもかかわらず研究会が本書による提言を公表するのは、この時期に公表される研究会の提言が、かかる改革への議論と行動をさらに促し、改革の実現を少しでも早めることに資するのを切に願うからである。

日本の金融資本市場が、金融サービス利用者にとって今以上に信頼のおけるものとなり、そして現代の我が国の経済構造を支える金融システム全体が、金融サービス利用者のゆるぎない支持を得ることによってより磐石なものとなってほしいと思う。研究会のメンバー各人の2年近くにわたる集中的な努力が、このためにほんの少しでも役立てば幸いである。

2008年11月28日

金融 ADR・オンブズマン研究会
会長 築瀬 捨治

目次

I	提言概要	7
1.	あるべき金融紛争等解決手段	7
(1)	研究会が理想とする紛争等解決手段	7
(2)	金融専門 ADR 機関が備えるべき要素（機関構築の設計理念）	7
2.	あるべき金融専門 ADR 機関	9
(1)	紛争等解決手続の流れ	9
(2)	紛争等解決の合意形成のための仕組み	9
(3)	組織と運営	10
(4)	財政	12
(5)	取扱う紛争等対象の範囲	12
3.	実現への具体的ステップ	13
(1)	金融オンブズマン機構の実現へのプロセス	13
(2)	当面の目標	15
4.	金融専門 ADR 機関の金融資本市場への貢献	15
(1)	金融資本市場のインフラストラクチャー整備と金融サービスの利用促進	15
(2)	金融サービス利用者にとってのメリット	15
(3)	金融サービス業者にとってのメリット	16
5.	結び	18
II	提言内容	19
第1章	あるべき紛争解決手段	19
1.	当研究会が理想とする紛争解決手段とは	19
2.	提言理由	20
(1)	事例：銀行窓口において、外貨建個人年金保険が販売された事例	20
(2)	金融サービス利用者の保護の必要性	23
3.	紛争解決手段の考察	23
(1)	既存の苦情・紛争解決手段の種類	24
(2)	設計理念	25
第2章	金融オンブズマン機構の具体的内容	29
1.	紛争解決手続の流れ	29
(1)	概観	29
(2)	第一プロセス（専門あっせん員によるヒアリング及び解決案の提示）	30
(3)	第二プロセス（合議型のあっせん）	35
(4)	第三プロセス（仲裁手続）	37
2.	組織	41
(1)	金融オンブズマン機構の法的性格	41
(2)	組織と運営	42
3.	財政	44
(1)	総論	44
(2)	主な収入源	44
(3)	組織運営に必要な費用	46
4.	取り扱う紛争等の対象の範囲	46
(1)	対象とする苦情等及び紛争	46
(2)	金融オンブズマン機構が対象とする紛争等の当事者	51
(3)	金融オンブズマン機構が取り扱う苦情等及び紛争の範囲の制限	51
第3章	金融オンブズマン機構の実現へのプロセス	55
1.	取り扱う苦情等及び紛争の範囲の段階的な拡充	55
2.	金融オンブズマン機構の実現へのプロセス（既存 ADR 機関との関係）	56

3.	具体的ステップ	56
第4章	金融専門 ADR 機関の金融資本市場への貢献	59
1.	金融資本市場のインフラストラクチャー整備と金融サービスの利用促進	59
2.	金融サービス利用者にとってのメリット	59
(1)	良識に即した紛争解決方法	59
(2)	迅速な救済	59
(3)	容易なアクセスの実現	59
(4)	紛争等解決の予測可能性	60
3.	金融サービス業者にとってのメリット	60
(1)	手続実施者の独立性・中立性の獲得	60
(2)	良識に即した柔軟な紛争解決のための判断基準の形成への参加	60
(3)	専門性の強化	60
(4)	業務の効率化とコスト削減	60
(5)	苦情等の問題状況の把握	61
(6)	個別金融サービス業者のリスク軽減	61
(7)	業界に広く存在する恐れのあるリスクの軽減	62
第5章	最後に	63
資料編		64
資料編 1.	裁判、既存 ADR の特色	64
第 1	既存の苦情・紛争解決手段の利点及び課題	64
1	各種相談窓口での相談	65
2	裁判所における訴訟手続	66
3	司法機関等による ADR 手続	68
4	業界団体による ADR 手続	69
第 2	業界団体の ADR 機関の概要	71
1	金融サービスにかかわる主な業界団体及び各 ADR 機関	71
2	組織	73
3	対象	76
4	手続	77
5	広報	79
6	他機関との連携	82
7	データベース化・フィードバック	84
第 3	既存金融 ADR 機関の整備に向けての検討状況	85
資料編 2.	英国の Financial Ombudsman Service について	87
第 1	イントロダクション	87
第 2	英国における金融 ADR 制度の歴史及び設立経緯	87
1.	FSMA2000 以前	87
2.	FSMA2000 による転換	90
第 3	対象とする紛争	92
1.	対象とする金融会社と商品	92
2.	苦情の申立人	93
第 4	苦情・紛争解決手続と紛争解決のための基準	93
1.	ルール上の苦情・紛争解決手続	93
2.	実際に FOS により取られている手続	95
3.	紛争解決のための基準	96
4.	司法手続との関係	97
第 5	組織の概要及び人材登用（経営方針の決定方法等含む）	98
1.	組織形態	98
2.	組織の概要	98
3.	収入及び支出	99
第 6	信頼確保・利用促進のための工夫（参加業者の勧誘方法も含む）	99

第7	財政基盤の構成と金額.....	99
1.	概要.....	99
2.	拠出金.....	101
3.	案件フィー.....	101
第8	あとがき — 日本におけるあるべき金融ADR制度の構築へ向けて.....	102
資料編3.	欧州における金融オンブズマンのプリンシプル.....	104
1.	プリンシプルとは何か・行動規範とは何か・良識に即した紛争解決とは何か....	104
2.	市場ガバナンスに適用すべきプリンシプル（協治型ガバナンスのプリンシプル）	108
3.	紛争解決に対応して企業団体に適用すべきプリンシプルと行動規範.....	109
4.	金融オンブズマン制度のプリンシプル.....	111
5.	BIOA（英国・アイルランド オンブズマン協会）のプリンシプル.....	114
6.	FIN-NETにおけるプリンシプル.....	114
7.	ISO（国際標準化機構）の品質マネジメント—顧客満足のための規格化.....	116
資料編4.	研究会設立趣意書・第一次提言.....	124
1.	研究会設立趣意書.....	124
2.	研究会第一次提言.....	126
資料編5.	関係法令抜粋.....	129

<資料編執筆担当者 五十音順>

資料編1.：幸丸雄紀、山田貴彦

資料編2.：石川理絵、尾本太郎、宮武雅子、築瀬捨治

資料編3.：犬飼重仁（本資料編の執筆は犬飼重仁が担当したが、執筆に当たり田中圭子、齋藤尚雄、鈴木多恵子の協力を得た。）

<イラスト作成者>

今林由佳（東京藝術大学油画専攻三年生、<http://imoimoko.hp.infoseek.co.jp/>）

I 提言概要

1. あるべき金融紛争等解決手段

(1) 研究会が理想とする紛争等解決手段

金融商品に関する苦情・紛争等と呼ばれる問題状況には、金融商品自体の欠陥に基づくものよりも、むしろ、金融商品や買い手の属性に応じた販売・勧誘が適切になされないことに基づくものが多い。係争金額が比較的少額で、かつ、金融商品の購入にあたり、投資者に思慮不足な面があったとしても、金融機関による販売にも丁寧さに欠ける場所があったというような多くの場合において、双方の話を一通り聞いた公正な第三者が、「金融商品の購入にあたり投資者に思慮不足な面があり、金融機関による販売にも丁寧さに欠ける場所があった（あるいは、投資適合性にいくらか問題があった）」とか「あるべき金融サービスとかけ離れた場所があった」と感じる場合に、例えば、金融機関が投資者に対し損害額の70%を支払う解決案を迅速に提示できれば、時間とコストをかけて厳格なルールに従って行われる訴訟による50%を支払う解決と比べて、投資者の満足度は大幅に改善すると思われる。

このような解決は、金融機関にとってもむしろコストが少なく済み、さらに、投資者の金融商品・金融業界に対する信頼性の向上を通じて、大きな価値・メリットを生み出すように思われる。

そうだとすれば、事実認定の厳密性や当該事実に具体的な法令を適用する際の一貫性にこだわることなく、個人が申立者となるような比較的少額の紛争では、個別の事案や当事者の属性に応じて、良識に即した柔軟な解決を迅速・簡易に実現することを優先する金融専門の裁判外紛争解決こそが、求められているのではないだろうか。

現在、我が国には、民間の金融サービス業態ごとの相談及び苦情等対応機関が既に18存在する¹。これらは、金融分野の既存の業態ごとの対応機関ということができる。金融商品・サービス又は販売チャンネルが業態の垣根を越えて横断化している現状においては、利用者が苦情を訴えたいときや紛争が生じたときに、そもそもどこに相談してよいか分からないケースや、最も適切な相談先にたどり着けないケースが、今後増加すると思われる。そこで、利用者の利便性・満足度の向上と、問題状況発見の容易化と対応迅速化のために、対応機関の統合又は対応機関間の連携を通じた、横断的な紛争解決機能の充実が求められることになる。

このような現状に鑑み、本提言は、可能な限り広範な業態の金融サービス業者の協力を得て、実効性・信頼性ある金融専門ADR機関（金融オンブズマン機構）を設置・運用することにより、以上の問題を解決することを、最終的な目標として提言するものである。

(2) 金融専門ADR機関が備えるべき要素（機関構築の設計理念）

あるべき金融専門ADR機関は、金融サービス紛争の解決について、柔軟性、迅速性、簡易性、専門性及び質の確保、アクセスの容易性、横断性、公正性（独立性と透明性を含む）、並びに秘密性、の8つの要素（設計理念）を備えていることを要し、したがって、それらの要素を満足するように設計し、これに基づいて運営されなければならない。これらの要素（設計理念）は相互に関連しており、また業者自身による苦情・紛争等の問題状況解決の際の行動規範となるにふさわしいものであることが前提として必要とされる。それらは、4つのグループに集約して理解することができよう。

¹ 金融先物取引業協会、JF マリンバンク相談所、信託協会、生命保険協会、全国銀行協会、全国JAバンク相談所、全国信用金庫協会、全国信用組合中央協会、全国労働金庫協会、投資信託協会、日本貸金業協会、日本証券業協会、日本証券投資顧問業協会、日本商品先物取引協会、日本商品投資販売業協会、日本損害保険協会、不動産証券化協会、前払式証券発行協会

ア 柔軟性、迅速性、簡易性、専門性及び質の確保

紛争等の解決は、簡易迅速に、良識に即した柔軟な救済を被害者に与えるものでなければならない。そのためには、手続と事実認定において柔軟な取扱いが求められる。そのような柔軟な取扱いは、訴訟手続や近年訴訟手続に近づきつつあるかに見える我が国の仲裁の実務からの決別を意味する。それを正当化する根拠は、自由化された金融資本市場がその利用者にとって公正に機能することを確保するためには、かかる紛争解決制度による、健全な市場秩序の確立が不可欠であることである。このような金融資本市場が求める要請を満足させるには、紛争解決機関は、金融サービス業及び金融商品とその販売の実情について専門的知識を持つことが求められ、そこで提示されるあっせん案は、金融資本市場の秩序の形成に資するとともに、良識に即した公平かつ妥当な救済を与える、質の高いものでなければならない。

イ アクセスの容易性と横断性

利用者によるアクセスが容易でなければならない。この点に関し、金融サービス業の自由化が進む中で、業態ごとの苦情処理機関の間のたらい回しがあってはならない。タテ割り組織の弊害のゆえに、利用者の利便性・満足度が損なわれ、問題状況の発見が遅れ、対応迅速化への要請が犠牲にされることがあってはならない。この故に、究極的には業界横断的な紛争解決機関が目指されなければならない。

ウ 公正性（独立性と透明性を含む）

金融専門 ADR 機関の運営は、金融サービス利用者の負担を最小限とし、関連業者の拠出金によってその相当な部分を賄うべきである。そのような構造のもとで、紛争解決の公正性に対する利用者の信頼を損なわないためには、手続実施者に厳然たる独立性を与えることが不可欠である。また、紛争解決機関の組織、人事、財政、運営について、利用者、定期的にまた随時詳細を包み隠さず公表し、その透明性を維持することによって、利用者の信頼を得ることが必要である。

エ 秘密性

個別の紛争当事者及び紛争内容の秘密を守ることが必要である。ただ、金融資本市場の秩序の形成のためには、個人・業者・紛争が特定されないような集合的な情報の形で、金融サービス業者、利用者、及び金融行政をつかさどる行政庁へ、紛争解決に関する情報が積極的に提供されなければならない。

これらの要素（設計理念）は、具体的な事例を念頭に置きながら現行の紛争解決制度の問題点を分析した結果に照らして抽出されている。そして、問題点の分析は、「金融サービス利用者の保護」という観点を重要な要素として包含しつつ、「金融資本市場のインフラストラクチャーとしての金融サービス紛争解決制度がどうあらねばならないか」という全体的視点からなされている。

なお、金融専門 ADR 機関に紛争解決の申立がなされた後のプロセスにおいてのみ、このような要素（設計理念）が満足されるように制度設計するだけでは充分でないことに留意しなければならない。苦情・紛争等の解決において初期対応が重要であること、また、個別金融サービス業者の苦情等の処理内容の記録は、当該苦情等が金融専門 ADR 機関に持ち込まれた場合に、金融専門 ADR 機関における手続の中で明らかにされることから、対応過程の全体において、上記の要素（設計理念）が満足されるようにしなければならない。

2. あるべき金融専門 ADR 機関

「II 提言内容」中第 2 章は、第 1 章で提示されたあるべき金融サービス紛争等解決手段の、具体的な内容を提示する。研究会が提案する、あるべき金融専門 ADR 機関（金融サービス紛争解決機関）における紛争解決手続、合意形成のための仕組み、組織と運営、及び財政のあり方、並びに取扱う紛争等対象の範囲の概要は、次の通りである。なお、あるべき金融専門 ADR 機関は「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（以下「ADR 促進法」という。）の認証を受けることを前提とする²。

(1) 紛争等解決手続の流れ

あるべき金融専門 ADR 機関は、順次三段階の手続を提供する。

ア **第一プロセス**では、専門あっせん員による解決の試み、すなわち、専門あっせん員による**ヒアリング**（申立人の苦情等の聴取と申立人からの資料の収集と調査、関係金融機関への問い合わせ、関係金融機関からの資料の収集と調査及び意見聴取、文献調査）と、**解決案（第一段階のあっせん案）の提示**による解決の試みが行われる。

紛争等当事者は、双方とも解決案（第一段階のあっせん案）を受諾する義務はないが、後記（2）に述べるように、手数料構造と専門あっせん員の教育や ADR 機関による広報などを通じて、紛争等当事者双方に解決案（第一段階のあっせん案）を受諾するインセンティブを与えるための工夫を行うことができるであろう。

イ **第二プロセス（合議型のあっせん）**の段階では、3 名の専門あっせん員から構成される専門あっせん委員会による審理を経て、**あっせん案（第二段階のあっせん案）**が提示される。第一プロセスを担当した専門あっせん員は、専門あっせん委員会の 3 名の専門あっせん員のうちの 1 名として、継続して事案を担当する。このあっせん案（第二段階のあっせん案）は、関係金融機関に対して片面的拘束力を有する。

ウ **第三プロセス（仲裁）**は、当事者双方が紛争等の解決を**仲裁**に委ねると合意したときに行われる。第一プロセスと第二プロセスにおいて関係金融機関が苦情・紛争等問題状況の解決に向けて対応する義務を負うのと異なり、仲裁は当事者双方の合意があったときにのみ開始される。

(2) 紛争等解決の合意形成のための仕組み

あるべき金融専門 ADR 機関は、金融サービス利用者の合意のうえで、紛争を迅速に解決する機能を持たなければならない。そのためには、上記の、二段階にわたるあっせん案の提示や仲裁の、それぞれ個別の段階での工夫だけではなく、金融 ADR 機関におけるこれら三段階の手続を、一連の手続ととらえることが重要である。

² 本提言は、あるべき金融専門 ADR 機関の理念型としてのモデルを提案することを目的とするものである。実際に金融専門 ADR 機関（金融オンブズマン機構）を設立しその業務を遂行する上で遵守すべき法令（弁護士法を含む）との適合性、並びに裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR 促進法）の認証及び金融商品取引法（金商法）に定める認定投資者保護団体としての認定を取得するために必要な要件等について詳細に検討することは本提言の目的ではない。これらは、金融専門 ADR 機関が実際に設立される段階で、当該機関の具体像を念頭に置いて別途検討されるべき事項である。

ア 手数料構造

第一プロセスの金融サービス利用者の負担は無料とする。第二プロセスの合議型のあっせんの申立手数料は、金融サービス利用者については無料、又は仮に有料としても低廉としつつ、金融サービス業者の申立手数料はある程度高額とする。

イ 専門あっせん員の教育

専門あっせん員の教育、及び ADR 機関内部での情報交換を緊密にすることで、第一プロセスのあっせん案の内容についての紛争等当事者双方の信頼を高めることが必要であり、かかる信頼を基礎として、第一段階のあっせん案の受諾率を 8 割程度にまで高めなければ、迅速な解決が実現するとはいえないであろう。

あるべき金融専門 ADR 機関は、第二プロセスの合議型あっせんや仲裁を申立てても、第一段階のあっせん案と大幅に異なる第二段階のあっせん案や仲裁裁定が出る見込みがあまりないと当事者双方に思わせるような、納得感及び安定感のある解決案（第一段階のあっせん案）が提示できるようにしなければならない。

このためには、あるべき金融専門 ADR 機関が、金融サービス紛争等に対する良識に即した公平かつ妥当な解決の指針を確立することが必要である。

ウ 金融専門 ADR 機関による広報

金融サービス紛争に対する解決の指針を金融サービス利用者にも知らせて、金融紛争等の良識に即した公平かつ妥当な解決がどのあたりになるのかについて、利用者の理解を深める努力が必要である。金融専門 ADR 機関の活動に関する定期的な広報資料は、この目的での金融サービス利用者との良質なコミュニケーションに役立つようなものにしなければならない。典型的な具体的な事例がどのように解決されたかを分かりやすい形で知らせなければならない。

また、定型的・組織的な紛争等の問題状況が一時に複数（時に大量に）起こったときには、随時、迅速にその類型的解決の事例・道筋を公表・周知徹底することが必要である。

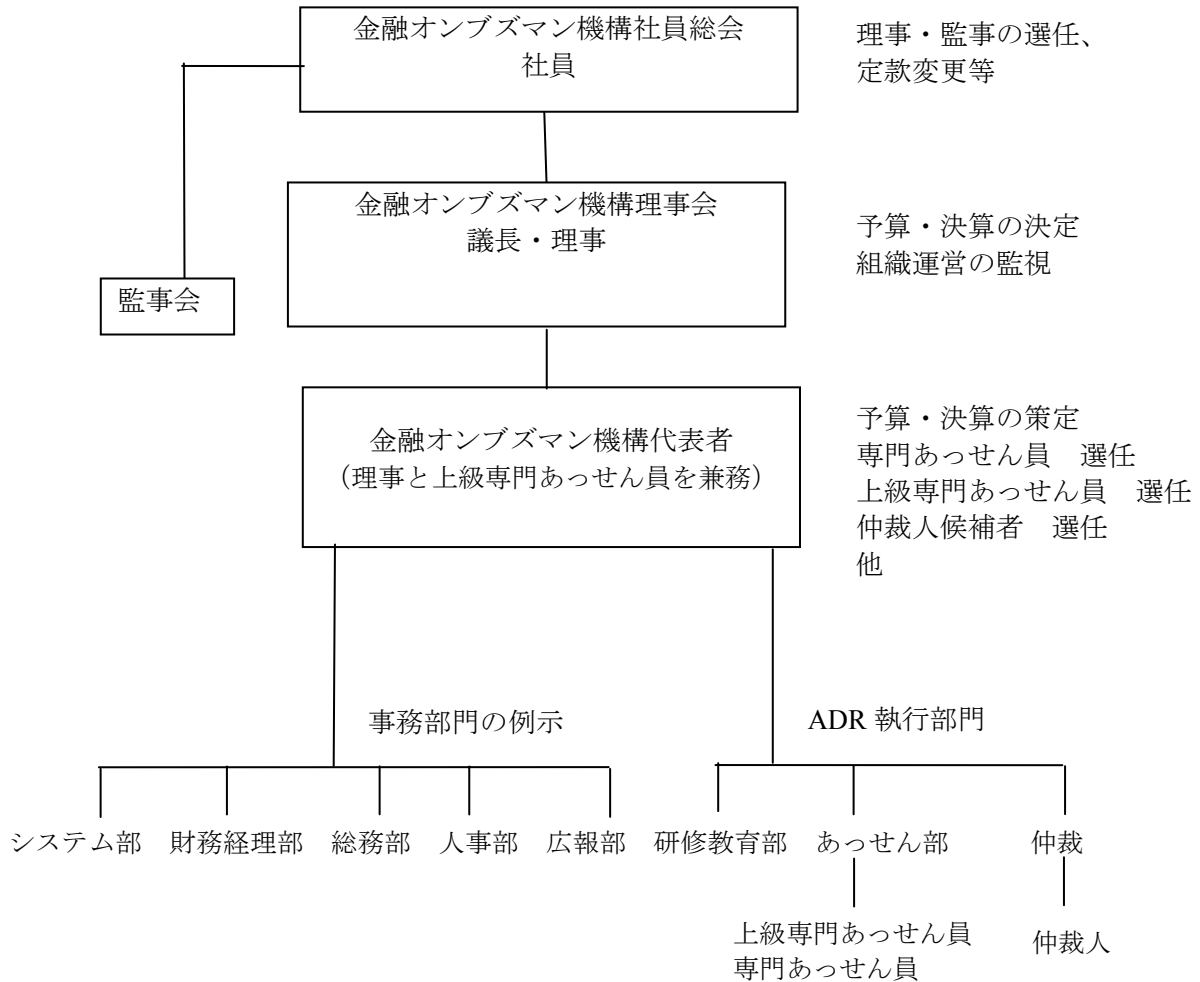
(3) 組織と運営

ここで、あるべき金融専門 ADR 機関を「金融オンブズマン機構」と称することとする。「オンブズマン」という言葉であるが、金融専門 ADR 制度の名称に「オンブズマン」という言葉を用いているのが諸外国では一般的である。

金融オンブズマン機構では、柔軟な取扱いを実現するため ADR 手続実施者に広い裁量が与えられる。

現行法の下、金融オンブズマン機構の組織形態として想定される一つのものとして、一般社団法人が考えられる。組織の概要を図示すると下記の図のようになる。

金融オンブズマン機構 (主な役割)



後記の「(4) 財政」で述べるように、金融オンブズマン機構の運営経費の大半は、社員となる金融サービス業者の拠出金でまかなうことになるが、それにもかかわらず金融オンブズマン機構による紛争解決が独立中立の第三者による公正な解決となることを、組織の構造上担保することがもっとも重要な課題である。このためには、個別紛争等解決手続を担う専門あつせん員、上級専門あつせん員、仲裁人候補者の独立性を保障し士気を高めるための工夫が必要である。このことは、金融オンブズマン機構が、金融資本市場のインフラストラクチャーを担うという、その重要な任務を果たすことのできる人材を得るためにも、必須である。

ア 社員と社員総会

金融サービス業者が社員となる。組織の基本的な仕組みは定款で定められるが、社員総会の権限は、理事の選任と定款の変更等組織の重大な変更に限られなければならない。

イ 理事の選任

理事の選任は社員総会が行うが、理事は（イ）社員たる金融業界団体代表、（ロ）個別紛争解決の実務に知識と経験を有する専門家（法律実務家、ADRの専門家、金融サービス業務専門家等）、（ハ）理事会がその責任を果たし権限を行使するうえで国民の意見を適正に反映するために適切な消費者団体代表、ジャーナリスト、学者等の各分野から選出されるのが望ましい。理事会は、金融サービス利用者の確固たる信

頼を得られるような構成でなければならない。理事会は、理事の互選により、理事会議長を選出する。

ウ 理事と理事会

理事会は予算と決算を決定し、組織の運営全体を監視する。

エ 金融オンブズマン機構代表者の選任

金融オンブズマン機構代表者は理事会によって選任されるが、その選任のプロセスは透明にこれを公表すべきである。そのためには、候補者を公募し、そのなかから金融オンブズマン機構代表者を選任する方法が考えられる。

オ 代表者の権限と責任

金融オンブズマン機構代表者は金融オンブズマン機構を代表し、その業務を執行する権限を有し責任を負う。その職務には、予算及び決算の作成、専門あっせん員、上級専門あっせん員、仲裁人候補者の選任、事務局員の人事、専門あっせん員の教育、及び広報が含まれる。代表者は理事となり、理事会に出席する。代表者は理事会の監督に服し理事会にレポートする義務を負う。代表者はまた、仲裁人や上級専門あっせん員として、個別紛争解決に参加する。

カ 専門あっせん員、上級専門あっせん員、仲裁人候補

十分な数の常勤の専門家そろえることが重要である。申立に対して迅速に対応し、また金融オンブズマン機構の内部で十分な教育をして、良識に則した公平かつ妥当な紛争解決のためのルールを徹底して、申立に対して安定した対応をするためには、担当者が常勤者であることが必要である。仲裁人は非常勤の候補者をリストに搭載しても良いが、迅速な解決のために集中して仲裁人の職務を行う用意のある者でなければならないであろう。

(4) 財政

財政を支えるのは、社員たる金融サービス業者である。社員の毎年の拠出金が、その大半を占めるものと思われる。経営規模に応じて一定の傾斜をつけた「基礎的負担額」と、第一プロセスの申立て件数などに基づく「受益者負担金」を合わせて、拠出金の額を決定することが一つの公平な方法であろう。

申立人たる金融サービス利用者の支払う案件手数料は、利用者に紛争解決手段を提供することが制度目的であるから、当然、無料ないし低廉とすべきである。

金融オンブズマン機構の提供するサービスが利用者の金融資本市場に対する信頼を高め、これによって金融資本市場のインフラが整備される。このことは最終的には金融サービス業者の利益ともなる。したがって、そのためのコストは、国の税金によって負担するのでなければ、金融サービス業者が自らの責任と広義の企業利益のためにも負担すべきである。このことが、金融サービス業者が金融オンブズマン機構の財政を担うべき理由である。

(5) 取扱う紛争等対象の範囲

ア 対象とする苦情等及び紛争

金融オンブズマン機構は、我が国における金融サービスに係る苦情等及び紛争を幅広く対象とすべきである。金融商品取引法による認定を受けて、同法の予定する金融サービスに係る苦情等及び紛争を幅広く対象とするばかりでなく、最終的には、無登録業者・無認可業者の行う業務や業法上規制対象とされていない業務（法の抜け穴を悪用した取引）に係る苦情等や紛争についても、可能な限り業務の対象とすべきである。

イ 対象とする紛争等の当事者

金融オンブズマン機構の提供する救済の対象は、原則として個人とすべきである。したがって、次の当事者間の紛争を取扱うものとする。

- ・金融サービス業者と個人顧客
- ・金融サービス業者と法人顧客（ただし、法人顧客は、実質的に個人と同視しうる程度の零細な事業体に限る。）

ウ 紛争等の金額による制限

第二プロセス（合議型のあっせん）の対象を一定金額以内の紛争等に限るか、又は合議型のあっせん案で一定金額をこえる部分については金融サービス業者に対して拘束力のない勧告としての意味を有するに留まるような制度設計をすべきである。一定金額以上の多額の紛争等について、金融サービス業者に金融オンブズマン機構による「柔軟な」紛争等解決の受諾（片面的拘束力）を義務付けるのは、適切でないと思われる。この一定金額は、例えば、2000万円程度とすることが考えられる。

エ 地理的な制限

金融サービス業者が日本国内で行う業務を対象とする。日本国内で行う業務とは、金融サービスが日本国内で提供されたものばかりでなく、日本国内から提供されたものをも含むものとする。

オ 時間的制限

紛争等の原因事象の発生から長い時間の経過があり得るとの観点を考慮して、申立てに時間的制限を設けることが考えられる。ただしこの点については、金融紛争等は金融商品の販売から長期間経過後に始めて顕在化することがあることに配慮して、慎重な検討が必要である。

3. 実現への具体的ステップ

このようなあるべき金融専門 ADR 機関を目指し、当初から金融サービス業界が一致して準備に取り掛かり、定款を作成し、組織の立ち上げと業務の運営に必要な金銭を拠出するコミットメントをし、金融オンブズマン機構を設立するというのが、本来であれば最も望ましい。しかしながら、金融サービス業界の 18 団体が、それぞれ何らかの既存の紛争等解決機能をもつ ADR 機関を運営している現状を踏まえると、このような、あるべき金融専門 ADR 機関が、直ちに業界横断的に設立される見込みは小さいと予想せざるを得ない。

そこで、「II 提言内容」の第 3 章では、このような現実を踏まえて、柔軟性や横断性などの重要な要素を満たすために、どのようなステップを取る選択肢があるかを検討する。

(1) 金融オンブズマン機構の実現へのプロセス

18 の業界団体がそれぞれ苦情処理機関を有している日本の現状を考慮すると、業界横断的な金融専門 ADR 機関の創設を究極の目的としつつ、段階を追ってこれを実現するプロセスが必要であると考えられる。

この問題に真剣に取り組んでおられる関係者の参考になることを願って、以下に研究会が想定したプロセスの一例につきその概要を提示する。

第一ステップ： 既存の業界型金融 ADR 機関の自己変革－柔軟性の実現

まず第一に、既存の各業界型金融 ADR 機関において、本提言に沿って、その理念等を可能な限り採り入れ制度改善を図るという自己変革を期待する。具体的には、上記設計理念のうち、性質上各機関における単独の努力では完全に実現することが困難であるアクセスの容易性と横断性を除いた各要素を充足するべく可能な限り組織、手続、運用を改善することが期待される。このような自己変革は、それだけでも、良識に即した柔軟な解決を迅速・簡易

に実現するという目標に向かった大きな前進につながるものと考えて。あわせて、既存の業界型金融 ADR 機関を有していない業界等において、本提言の内容を採り入れた ADR 機関を立ち上げる動きや、上記のような変革を実現した既存の機関に参加する動きも期待したい。

第二ステップ： 苦情等の問題状況の受付窓口の構築・拡大と、モデル基準の採用と奨励

(統一的な問題状況受付窓口の構築・拡大) –横断性の実現へ向けての最初のステップ

当然のことながら、第一ステップにとどまっていたら、本提言の大きな目標の一つである横断的な紛争解決機関の実現は達成できない。横断性の実現へ向けてのステップとして、本提言に定める設計理念を相当程度共有するに至った複数の業界やその業界型金融 ADR 機関から、自発的に統合に向けたイニシアティブが生ずることを期待する。具体的には、まずは、各機関が共同して、金融オンブズマン機構設立を最終的な目標とする新組織を創立することが考えられる。新組織の形態は、連絡協議会・準備委員会のような法人格を有しない組織、最終的にそのまま金融オンブズマン機構に転化することを想定して設立された法人など様々なものが想定できる。新組織は、その設立母体となった各業界の金融サービス業者に対する苦情等の問題状況を受け付ける、統一化された問題状況受付窓口を構築することにより、アクセスの容易性と横断性をまずは受付段階で可能な限り実現する。すべての金融サービス業者に対する問題状況を受け付けることとすることもできよう。日本司法支援センター（法テラス）、各弁護士会・司法書士会の法律相談窓口、国民生活センター、各消費生活センターの相談窓口等と提携して、それらに寄せられた金融サービス関連の問題状況を、このような問題状況受付窓口につないでもらうような取組みも考えられる。このようにして金融サービス紛争の苦情等問題状況受付の全国一元窓口を、順次拡大する。

(新組織による初期対応)

上記のような受付担当者による受付に加えて、新組織は、上記第一プロセス（ヒアリング及び解決案の提示）のうち、専門あっせん員による調査を行うことも考えられる。この場合、専門あっせん員は、苦情等の内容を確認のうえ、適切な既存金融 ADR 機関に当該案件を引き継ぐことになる。また、可能な場合には、自己完結的にそれ以降の実施を行うことも想定される。

(統一機構設立のためのモデル基準の作成)

新組織は、本提言の内容を参考にしつつ、既存金融 ADR 機関の意見や上記のような経験の蓄積による自らの知見も活用して、組織形態、紛争解決手続、紛争解決の基準など様々な事項に関する、金融オンブズマン機構が採用すべきモデル基準を作成する。あわせて、新組織の設立母体となった業界やその業界型金融 ADR 機関、さらにそれ以外の各金融業界団体や各既存金融 ADR 機関に対し、このモデル基準（組織形態等統一的な金融オンブズマン機構に固有の事項を除く。）を採用することを奨励する。

なお、このモデル基準は、上記 1. (2) 記載の金融 ADR 機関が備えるべき 8 つの要素（機関構築の設計理念）を備えているものであり、金融庁の紛争解決制度に関する検査基準と整合性を持ち、企業組織における顧客満足のための苦情対応に関する品質マネジメント規格（ISO10001－10003）に謳われた諸原則や行動規範等ともその理念を共有した内容になるであろう。

第三ステップ： 統一的な金融 ADR 機関のネットワークの形成－横断性の深化

新組織がモデル基準に定める要件を満たしていると認めた既存金融 ADR 機関を参加者とする新しい組織・ネットワーク（仮称：金融オンブズマンネットワーク）を構築し、組織は別であるものの、一つの統一的な基準に基づく一種のフランチャイズを実現することにより、横断性の深化を図る。

これにより、上記 1. に記載した金融サービス紛争等解決のための諸要素等の必要条件を満足する、金融専門 ADR 機関の日本国内における統一的なネットワークが作られる。

さらに、参加金融 ADR 機関が存在しない分野の苦情等問題状況の解決に新組織自らがあたるとすれば、ネットワーク全体として、日本国内のすべての金融サービス関連分野の業種・業態を取り扱うことができ、業界横断的・統一的な金融 ADR 機関ネットワークが形成されることになる。

第四ステップ： ワンストップ型の業界横断的、統合金融専門 ADR 機関への移行－金融オンブズマン機構の実現

金融オンブズマンネットワークに所属する各金融 ADR 機関の組織、紛争等解決手続、判断手法がある程度統一化されたところで、これらの組織が統合されれば、単一組織による、ワンストップ型の、業界横断的な統合金融専門 ADR 機関へと移行することになる。これが本提言の最終的な目標である金融オンブズマン機構である。

(2) 当面の目標

第四ステップまでの実現は、直ちには容易でないであろう。

直ちに取り組むべきことは、上記の、第一ステップ（既存の業界型金融 ADR 機関の自己変革－柔軟性の実現）と、第二ステップ（苦情等の問題状況の受付窓口の構築・拡大と、モデル基準の採用と奨励）までの実現である。

4. 金融専門 ADR 機関の金融資本市場への貢献

「II 提言内容」の第 4 章では、本書で提言する金融オンブズマン機構の理念と理想が関係者の間で共有され、あるべき金融専門 ADR 機関が速やかに構築されることが、金融サービス市場、金融サービス利用者、及び金融サービス業者にとってどのようなメリットがあるかについて指摘する。

(1) 金融資本市場のインフラストラクチャー整備と金融サービスの利用促進

実効性と信頼性のある金融紛争等解決制度は、金融資本市場の不可欠のインフラストラクチャーの一つである。これを業者自らのコスト負担により整備することにより、金融資本市場における多様な金融サービスの利用を促進することが期待される。新組織の設立による受付窓口の構築・拡大、モデル基準の採用と奨励の実現、統一的な金融 ADR 機関のネットワークの形成、金融オンブズマン機構の創設は、我が国の金融資本市場に対する市場参加者の信頼性と利便性を高め、市場の流動性と安定性の向上を促す。その結果、国際的にも競争力のある金融資本市場の構築が可能になる。

金融オンブズマン機構は、金融サービスに関する問題状況を幅広く収集することができる。これを広く公表することによって、金融サービスに関する紛争等の解決状況についての正確な情報を、金融サービス利用者に知らせることができよう。こうして共有される情報を基にして、金融サービス業者と利用者は、相互のコミュニケーションを通じて、共に金融サービスに関する紛争等解決制度の継続的な改善に貢献することができる。

(2) 金融サービス利用者にとってのメリット

良識に即した柔軟かつ迅速簡易な苦情・紛争等の解決手段が与えられるということは、次に述べるような様々なメリットを金融サービス利用者にもたらす。

(ア) 良識に即した紛争等解決方法

第三者機関としての金融オンブズマン機構は、既存の業界型 ADR やその他の紛争

解決制度や裁判制度に内在する問題点を克服し、公正な「良識に即した柔軟な紛争解決」、すなわち利用者にとって納得感のある妥当な問題状況等解決方法・紛争等解決方法を、金融サービス利用者に提供する。

(イ) 迅速な救済

金融オンブズマン機構は、それぞれの問題や紛争等の内容や程度の実態に応じて、柔軟かつ迅速に、実効性と信頼性のある救済を提供する。

(ウ) 容易なアクセスの実現

金融オンブズマンネットワークや金融オンブズマン機構の実現により、タテ割り組織の弊害が除かれ、苦情等処理機関の間のたらい回しの解消が期待される。また、情報の発信が持続的に行われることにより、一般市民である金融サービス利用者の容易なアクセスが実現するであろう。

(エ) 紛争等解決の予測可能性

金融オンブズマン機構は、利用者の金融サービス業者への苦情等問題状況の申立や、利用者と業者との紛争等がどのように取扱われまた解決されているかについて、金融サービス利用者に公表することができるであろう。金融サービス利用者は、これによって金融オンブズマン機構による紛争等解決の内容の予測可能性が高まることとなる。

(3) 金融サービス業者にとってのメリット

金融オンブズマン機構の理念の共有及びその設立に向けた動きが推進され、あるべき金融専門 ADR 機関が実現することは、金融サービス業者にとって、以下のような様々なメリットをもたらす。

(ア) 手続実施者の独立性・中立性の獲得

機構のスタッフは、消費者団体からも金融サービス業者からも独立した第三者である。金融オンブズマン機構は、独立性と中立性を備えた第三者として、申立者である金融サービスの利用者と金融サービス業者の間の情報の偏在や立場の違いを考慮した上で、表面的な手続の厳密さととらわれることなく、両者の実質的な公平を図ることを、機構制度設計の基本理念としている。

本提言内容が実現することで、参加する個々の金融サービス業者の信頼を確保しつつ、業界型金融 ADR 機関において、従来批判されがちであった手続実施者が本来持つべき独立性と中立性の問題を克服することができる

(イ) 良識に即した柔軟な紛争解決のための判断基準の形成への参加

金融サービス業者は、金融オンブズマン機構における個々の紛争等解決のための判断に影響を与えることは一切許されない。しかしながら金融サービス業者は、金融オンブズマン機構の構築に参加することによって、金融紛争等解決の判断基準となるべき、「良識」の具体的な内容の形成プロセスに金融サービス利用者と共に参加することができる。金融サービス業者は、金融資本市場において提供される金融サービスのあり方について、他の業者と共に自ら一定の基準（それは、自ずと法令の要求により高い水準の自己規律の基準を意味する）を設定することが期待されている。金融サービス業者は、自ら設定した基準を出発点として、金融オンブズマン機構による紛争等解決を通じての金融サービス利用者との持続的なコミュニケーションを通じて、良識に即した紛争等解決の判断基準の形成に参加する。

(ウ) 専門性の強化

金融オンブズマン機構のスタッフは、経験の積み重ねと持続的な訓練・研修の実施により、高度の専門性を要求されるケースにも対応可能な知識・想像力・対応力をつちかうことができる。このような専門性を備えた専門あっせん員が紛争等解決に当たることで、金融サービス業者の信頼を得ることができよう。

(エ) 業務の効率化とコスト削減

金融サービス業者は、より充実した法令遵守態勢・内部管理態勢、顧客満足のための行動規範構築等、統一的な自己規律・内部規定の整備及びそれらの絶えざる改善を求められている。このような状況下、金融サービス業者は金融オンブズマン機構に参加することによって、機構と連動して効率的な紛争等解決手法を持つことができ、これによって諸々の業務を効率化できる。

例えば、

- ・ 金融オンブズマン機構の窓口段階で解決可能な事案（簡単な質問、明らかに不適切な苦情（クレーム）等）が速やかに解決されることにより、参加金融サービス業者において、「苦情・紛争等」として取り扱うべき事案が少なくなる。
- ・ 金融オンブズマン機構の提供する紛争等解決手続とモデル基準を利用することにより、紛争等解決内容の客観的妥当性が確保され、顧客への損失補てんにつき事故確認が不要となる等の効果が期待される。
- ・ 金融トラブルの中には、損失発生後の業者の対応が不誠実であるなどという申立者の不満や、問題状況等の訴えが正当に扱われていないという申立者自身の感情の高まりによって、問題が一層こじれるケースが数多くあると推測される。金融オンブズマン機構とそのネットワークの利用には、かかる状況を回避する効果が大きいと考えられる。
- ・ 金融サービス業者は、金融オンブズマン機構の構築に参加することによって、紛争等解決制度の運営から得られる各種情報を入手することができるようになる。これらの情報は、個別の企業や単独の業界団体では享受することの困難な情報であろう。
- ・ 金融オンブズマン機構に参加することにより、当該参加業者またはその金融サービスに対する消費者・金融サービス利用者側からの信頼が向上する。また、利用者に対して、トラブルが生じた場合でも安心して有効な支援・解決策の提示を受けることが出来ることをアピールすることができる。

この結果、従来個々の金融サービス業者が、金融サービス利用者からの苦情等の問題状況への対応と利用者へのコミュニケーションに要していた種々のコスト（例えば、金融サービス業者が負担する弁護士費用や組織内の人件費等）が軽減される。

(オ) 苦情等の問題状況の把握

金融オンブズマン機構の設立に向けた取組を通じて、参加金融サービス業者全体の苦情等の問題状況の全体像が把握されることになる。参加金融サービス業者に対する情報フィードバックにより各参加金融サービス業者は、自らに対する苦情の内容のみならず、関係業界全体の又は業界横断的な苦情の傾向やその中における自らに対する苦情の位置づけの把握が容易となる。苦情等の問題状況は、金融サービス業のマーケットについての重要な情報である。関係業界全体の又は業界横断的な幅広い問題状況の把握をできることは、各金融サービス業者にとって、適切かつ有効な、内部管理態勢構築の一助となるばかりでなく、こうして得られる情報は、金融サービス業が自由化されていく状況の中で、金融商品の開発や営業戦略の構築のためにも重要な情報になり得よう。

(カ) 個別金融サービス業者のリスク軽減

利用者の不満を幅広く把握し分析することが可能となることにより、金融サービス業者の、コンプライアンス・リスクが長期間蓄積し肥大化することを未然に軽減・回避することができる。金融オンブズマン機構が参加金融サービス業者のコンプライアンス統括部門に問題点を報告することにより、当該参加金融サービス業者の対応を促すことができる。また、そのような報告がなされることをもって、そもそも

販売担当者による手続きの遺漏・脱落や違法行為、営業所による不適切な販売姿勢、トラブルを生じがちな金融商品の開発を抑制する効果が期待できる。

(キ) 業界に広く存在する恐れのあるリスクの軽減

同一商品・同一サービス又は類似商品・類似サービスに関する各業種・業態での苦情内容・苦情対応等の実態等の情報を、金融オンブズマン機構を媒体として、業者間で幅広く交換できる仕組みを設けることにより、業界に広く存在する恐れのあるリスクを、金融サービス業界全体として可及的迅速かつ確実に把握し、軽減することができる。例えば、業界・業態を跨いで販売される同種の経済性を持つが名称の異なる複数のリスク商品や、業界・業態を跨いだ資産と負債の組み合わせ等によって全体像が分かりにくい複合的リスク商品に内在する問題点が、それらについての紛争等を通じて明らかになり、それらの紛争等の解決の積重ねと周知徹底により、早期問題解決に向けての対応が可能となる。さらに、同時多発型のシステミックな問題（一つ一つは小型でも、多数頻発することにより、社会や市場全体として深刻かつ大量の問題を惹起するようなケース）について、市場全体に問題が拡散し被害が拡大することを、初期の段階で防止することも可能となろう。

5. 結び

金融資本市場は大小の様々な金融サービス業者の活躍する場であるが、そこに資金を提供する者は機関投資家等を通じた間接的な投資も含めて考えれば、究極的には個人に他ならない。個人の信用を失えば、金融サービス業者は、直ちに破綻する。個人の信頼は金融資本市場の礎である。

金融サービス利用者との紛争等は、これを迅速且つ適切に解決しなければ、利用者の当該金融サービス業者への不満をつのらせ、当該業者ばかりでなく金融サービス業者一般に対する信用を揺るがし、さらに金融資本市場全体に対する信用を失わしめる恐れがある。これを避けるには、紛争等を簡易迅速に解決し、金融サービス業者に対する顧客の信頼を維持しなければならない。この意味で、金融紛争等の良識に即した柔軟な解決を実現する制度は、金融資本市場の健全な維持発展に不可欠なインフラストラクチャーである。

ここで、金融資本市場の重要性を説きそのインフラストラクチャーとしてあるべき金融専門ADR制度が不可欠であると述べているが、これらはいずれも社会の構成員たる個人の福祉に資するものとして説かれていることに留意しなければならない。一人一人の金融サービス利用者にとって大切な個人資産を正当に保護し、かつサービス利用者が市場において金融サービス業者から公正に取り扱われることを確保するのが、その目的である。これらの個人利用者が、業者から見れば比較的少額の金融紛争において、金融サービス業者に軽視されることなく正当かつ迅速に救済される仕組みを金融サービス業者の責任において予め構築し提供することが重要である。本提言は、日本の金融資本市場のインフラストラクチャーとなるべき、金融専門ADR機関の構築を通じて、究極的には、社会の構成員たる個人の利益と尊厳を守り、より良き社会の形成をめざすことを促すものである。

II 提言内容

第1章 あるべき紛争解決手段

1. 当研究会が理想とする紛争解決手段とは

当研究会は、本提言において、金融商品に関する苦情・紛争等の解決手段として、良識に即した柔軟な紛争解決を目指す「実効性と信頼性ある金融専門 ADR」制度の設置・運用を提案する。

現在、我が国には、民間の金融サービス業態ごとの相談及び苦情等対応機関が既に 18 団体も存在する³。これは、金融分野における業態ごとの紛争等解決機関とすることができる。しかし、金融分野における業際規制が緩和される中で、伝統的な業態ごとの「縦割り」の垣根に必ずしも収まらない金融商品又はサービスが登場し、その販売チャンネルも多様化している。例えば、生命保険や投資信託等の銀行窓口での販売、銀行が行う証券仲介業などが挙げられる。このように、金融商品・サービス又は販売チャンネルが業態の垣根を越えて横断化している現状においては、利用者が苦情を訴えたいときや紛争が生じたときに、そもそもどこに相談してよいか分からないケースや、最も適切な相談先にたどり着けないケースが、今後増加すると思われる。そこで、金融分野における紛争等解決機関に対しては、機関の統合又は機関間の連携を通じ、横断的な紛争等解決機能を備えることが求められることになる。また、業態ごとの紛争等解決機関については、公正性に疑いを生じやすいため、独立性・透明性を確保する手立てを講じる必要がある。

また、金融商品に関する苦情・紛争には、金融商品自体の欠陥に基づくものよりも、むしろ、金融商品や買い手の属性に応じた販売・勧誘（説明など）が適切になされないことに基づくものが多い。したがって、訴訟手続などで金融商品に関する苦情・紛争の原因となる事実を立証する過程において、多くの場合「言った、言わない」の水掛け論となり、当該事実を立証すべき被害者側に酷な結果を招くことになる。訴訟手続のように、事実を厳格に認定し、それを具体的な法令にあてはめて紛争の解決を図る方法は、正義を実現する 1 つの方法ではあるが、しばしば、オール・オア・ナッシングの柔軟性を欠く解決がもたらされたり、手続に時間がかかって被害の救済が大幅に遅れたり、敷居が高くコスト倒れになるなどの理由で被害者が泣き寝入りを余儀なくされることになる。裁判官が必ずしも金融紛争に通じているわけではないし、秘密性も保たれない可能性がある。

もとより、金融機関に何らの落ち度もない事案において投資者による「言いがかり」ないし「ゴネ得」を許すべきではない。しかし、「金融商品の購入にあたり投資者に思慮不足な面があったけれども、金融機関による販売にも丁寧さに欠ける場所があった（あるいは、投資適合性にいくらか問題があった）」とか「あるべき金融サービスとかけ離れたところがあった」と感じられるような、比較的少額のケースの多くの場合において、何年もかけて過失割合を含む事実関係の主張立証を尽くした結果、金融機関が投資者に対し損害額の例えば 50%を支払うという解決を見たとしても、投資者にとっても金融機関にとっても不幸なことと言わざるを得ない。このような比較的少額の紛争事案において、双方の話を一通り聞いた独立の第三者が、細かい事情の存否はともかく、上記のように感じる場合に、金融機関が投資者に対し損害額の例えば 70%を支払う解決案を迅速に提示できれば、投資者の満足度は大幅に改善すると思われる。このような解決は、金融機関にとってもむしろコストが少なく済み、さらに、投資者の金融商品・金融業界、ひいては金融資本市場そのものに対する信頼性の向上を通じ、大きなメリットがあるように思われる。そうだとすれば、事実認定の厳密

³ 金融先物取引業協会、JF マリンバンク相談所、信託協会、生命保険協会、全国銀行協会、全国 JA バンク相談所、全国信用金庫協会、全国信用組合中央協会、全国労働金庫協会、投資信託協会、日本貸金業協会、日本証券業協会、日本証券投資顧問業協会、日本商品先物取引協会、日本商品投資販売業協会、日本損害保険協会、不動産証券化協会、前払式証券発行協会

性や当該事実に具体的な法令を適用する際の厳格な一貫性にこだわることなく、個人が申立者となるような比較的少額の紛争では、個別の事案や当事者の属性に応じて、良識に即した柔軟な解決を迅速・簡易に実現することを優先する紛争等解決手続こそが、裁判手続を代替するものとして求められているのではないだろうか。

このような現状に鑑み、本提言は、可能な限り広範な業態の金融サービス業者の協力を得て、良識に即した柔軟な紛争等解決を目指す実効性・信頼性ある金融専門 ADR 制度を設置・運用することにより、以上の問題を解決することを到達地点として目指すものである。

2. 提言理由

当研究会が考える現状の問題点等について、まずは、具体的事例を用いて考察することとする。

(1) 事例：銀行窓口において、外貨建個人年金保険が販売された事例

* * * * *

私は、現在 65 歳の主婦で、元公務員だった夫と二人で年金の支給を受けて生活をしています。私は、夫の退職金の一部である 500 万円を、X 銀行に私名義で 5 年間の円定期預金にして預けていました。その預金が満期になるという知らせを受けたので、引き続き、今後の生活費や医療費の備えとして貯蓄しておこうと、同額を 5 年間の円定期預金として預けなおすため銀行窓口に行きました。

しかし、行員さんに「円定期預金よりもずっと金利の良い商品がありますよ。」と言われ、5 年間で利回りが 3%ぐらいになるという、もうよく名前も覚えていませんが、「保険」と名の付くものへの申込みを勧められました。私は、行員さんの言うとおりに、確かに同じ期間お金を預けるならば当然金利の良い方がよいと思ったので、これまで「保険」といったたぐいのものにお金を払ったりしたことはありませんでしたが、行員さんに勧められるままにその場で申込みました。そのとき、契約書の控えのほか、「重要なことが書いてあるのでよく読んでおいてください。」と言って、いろいろな書類をもらいました。その中に色刷りになっているパンフレットがありましたので、その場で開いてみたのですが、行員さんから「そこには念のために万一のことがたくさん書いてありますが、安全で有利な商品ですから今とても人気がありますよ。」というようなことを言われたので、安心してその後中身を読んでいませんでした。



(イラスト作成：今林由佳)

契約から 3 ヶ月後、夫が急病で入院することになったため、まとまったお金が必要になりました。そこで、このまえ申し込んだ「保険」を解約しようと思い、X 銀行の窓口に行きました。しかし、行員さんからは、解約すると、払い戻される金額からは契約時にかかった費用とやらが差し引かれてしまうので、戻る額は数十万円減ってしまうこと、そしてさらに、その「保険」は日本円ではなくアメリカの通貨で積み立てられているので、現在の為替レートによると更に数十万円減り、合計で 150 万円ほど減ることになって、戻ってくるのは 350 万円ほどになるというようなことを言われました。

私は、これまで預けていた円定期預金と同じように、「保険」というものは解約をした場合でも、戻ってくる額が当初預けた金額を少なくとも下回ることにはないと思っていました。また、アメリカの通貨で預けていたことは知りませんでしたから、為替レートによって払い戻しの額が変わるということも想定していなかったもので、とても驚いています。

* * * * *

A さんは、夫の入院費用が至急必要なので、銀行に預けた 500 万円について、全額返してもらおうと、数日後再度 X 銀行窓口を訪れました。すると今度は、窓口担当者とは別の担当者が出て来て、次のように述べました。

* * * * *



お客様が申し込まれたのは、外貨建個人年金保険です。中途解約手数料や外貨建による為替変動リスクについては、申込みの際にお聞きになられていないとのことですが、担当の者から聴取したところでは、商品の名称・種類、解約の際のリスク、為替変動のリスクについては、ご契約時にきちんとお客様に説明していると申しております。大変恐縮ではございますが、お客様のご記憶違いの可能性はございませんでしょうか。そのような状況のため、当行としては、お客様のご要望にそのままお応えすることは難しいと思います。また、お客様の購入された商品は保険ですので、契約の相手方は保険会社となります。返金については Y 保険会社にお問い合わせ頂けますでしょうか。

* * * * *

このように言われて Y 保険会社の電話番号を渡された A さんは、翌日 Y 保険会社に電話してみました。Y 保険会社の担当者は次のように述べました。

* * * * *

当社においても、販売時に不手際がなかったかどうか、X 銀行の担当者等から事情聴取をいたしました。A 様には、中途解約手数料や外貨建による為替変動リスクについてきちんとご説明申し上げているとのこと。また、お申込時には、解約の際にかかる費用のご負担のご説明や、為替変動によるリスクについて記載された書面をお渡ししていると思っておりますが、きちんとお読み頂いたでしょうか。



* * * * *

A さんは、X 銀行で書類を受け取ったことを思い出したので、受け取ったと思う旨すべて電話を切りました。自宅を探してみたところ「米国債個人年金保険●△」と書かれたパンフレットやその他の書類が見つかり、その中にはよく見ると「解約手数料」「為替リスク」についての説明が記載されていました。A さんは、これらの書類をきちんと読んで、分からないところについては、行員さんに質問しておけば良かったと後悔しました。

しかし、A さんには、それらの書類に書かれている説明を読んでもよく意味が分からないところもありました。難しい事項については、もっときちんと口頭で説明して欲しかったと思いました。

A さんは、500 万円全額を直ちに返してもらえないか親戚に相談したところ、市役所で週 1 回弁護士の法律相談が行われていることを知りました。相談料が 30 分 5000 円かかることが分かりましたが、A さんには弁護士に知り合いがいるわけでもなく、又弁護士に頼めば 500 万円がすぐに返ってくるものと期待して、約一週間後の相談を予約しました。

A さんは、相談日当日、以上の経緯を話したところ、弁護士は次のように述べました。

* * * * *

X 銀行と Y 保険会社とトラブルになっている状況について、おおよそ把握しました。ただ、X 銀行と Y 保険会社双方が、窓口担当者による説明には問題がなかったと言っていて、その点が A さんのお話と大きく異なっていますので、簡単に解決できるわけではないと思います。また、A さんは、少なくともその保険商品についての説明書等をお持ちですので、A さんに全く非がないということは認められにくいかもしれません。そうすると、中途解約手数料及び為替変動に伴う減額分の合計 150 万円分の話し合いによる回収は簡単ではないこととなります。

A さんの選択肢としては、弁護士に依頼して、弁護士が A さんに代わり X 銀行と Y 保険会社と再度交渉してみるものが考えられます。もし私に交渉をご依頼いただいた場合には、着手金⁴として 10 万円、150 万円全額を回収できた場合には報酬金⁵として 20 万円を頂きます。そのほかに、交通費、通信費、コピー代等の実費は別途お支払い頂きます。もっとも、お話を聞いたところでは、X 銀行と Y 保険会社は、交渉による解決には応じてくれない可能性があります。



そうすると、訴訟を提起することも念頭に入れておくべきでしょう。訴訟提起についてご依頼いただく場合には、着手金として 15 万円、報酬金として 20 万円頂きます⁶。本件のように 150 万円分の返還を求める訴訟を提起する場合には、裁判所に納める申立手数料として 1 万 3 千円の収入印紙が必要となりますので、これもご負担頂く必要があります。

それから、近ごろは裁判もだいぶ迅速に行われるようになってきましたが、それでも提訴から地方裁判所で判決が出るまで、平均で 1 年位⁷かかると言われています。A さんのご相談のケースの場合は、A さんがおっしゃる X

銀行や Y 保険会社の説明不足の点のほか、外貨建個人年金保険のような危険な金融商品を投資経験の乏しい A さんに販売したことの問題点を主張することが考えられますが、X 銀行及び Y 保険会社が、それらの事実を争うことが想定されますから、証人を尋問するなどの立証手続が必要となり、解決までに 1 年以上かかる可能性もありますね。

裁判手続では、X 銀行の担当者が今回の「保険」の魅力や危険をどの程度どのように説明したのかを具体的に主張しなければなりませんし、双方の言い分が異なっている場合には、

⁴ 結果に関わらず弁護士が手続を始めるために着手時に支払う報酬のこと。

⁵ 結果の成功の程度に応じて支払う成功報酬のこと。

⁶ 日本弁護士連合会作成にかかる「アンケート結果にもとづく市民のための弁護士報酬の目安」によれば、A さんの事案と類似の設例に関するアンケート結果は掲載されていないものの、例えば断定的判断の提供や説明義務違反などを理由として、商品取引先物会社に対して、700 万円の損害賠償請求訴訟を提起し、全面勝訴したという説例において、着手金を 30 万円前後とする旨の回答が 40.6%、報酬金を回収額の 1 割である 70 万円とする回答が 41.5%を占めている。

⁷ 最高裁判所「裁判所データブック 2008」(70 頁)によれば、平成 19 年次の民事第一審訴訟事件(地方裁判所)の平均審理期間は、6.8 ヶ月とされている。対席判決(相手方が欠席した場合以外の訴訟)で終結した事件に限っては、平均審理期間は 11.9 ヶ月とされている。

主張したことを立証しなければいけません。

* * * * *

これを聞いた Aさんは、困ってしまいました。もはや自分自身で解決するのは無理であると思われましたが、弁護士に頼む場合には、何十万円単位の費用が必要となります。そもそもお金を返してもらうまでに長期間かかるようでは、すぐに夫の入院費用を用意したい Aさんにとって意味がありません。

また、Aさんは、よく考えずに保険を申し込んだことについて、自分に全く落ち度がないとは言えないようにも思えてきました。すぐにある程度の金額を返してくれるのであれば、支払った元金が若干減っても仕方がないかなとも思い始めました。Aさんは、この点を正直に話して、もっと安くて早い手段はないのか聞いてみました。

* * * * *

保険会社とのトラブルであれば、生命保険協会が運営する生命保険相談所、銀行とのトラブルであれば、全国銀行協会が運営する銀行とりひき相談所というところに、無料で相談することができるようです。しかし、私は利用したことがないので、詳しいことはよく分かりません。

* * * * *

Aさんは、弁護士に依頼するかどうかをもう少し考えてみることにして、それら「相談先」の連絡先をもらって相談を終えました。しかし、どちらの相談先に相談すべきなのかよく分かりません。また、これらの相談先は、X銀行やY保険会社が関係している団体のように聞こえるので、そこで本当に納得いくように問題を解決してもらえるのかという疑問がわいてきて、途方に暮れてしまいました。



(2) 金融サービス利用者の保護の必要性

上記事例は、具体的には以下に例示するような問題点を含んでおり、かかる事態を放置又は容認すべきではない（なお、問題点の詳しい分析については、後記3.を参照されたい）。

ア 裁判手続に対する代替性の欠如

訴訟手続のように、事実を厳格に認定し、それを法令にあてはめて紛争の解決を図る手続は、上記のように個別性の極めて強い事実の有無が争点となる案件においては、しばしば、柔軟性を欠く解決をもたらす。このような解決は、個別の事案や当事者の属性に応じたものとはいえない場合があり、そのような場合に適した紛争解決手続が必要である。

イ 費用

利用者が求める救済内容に比して、解決に要するコストが高くなることは、利用者たる個人にとって事実上救済を受けられないのと同じである。このような事態は、利用者の「泣き寝入り」をもたらしてしまう。

ウ 時間

救済に時間がかかるということは、これも救済されないことと同じとなる場合もあり、上記同様に「泣き寝入り」をもたらすおそれがある。

エ 紛争解決手段へのアクセスの困難性

仮に上記イとウの問題を克服した紛争解決手段があったとしても、利用者等に周知されていない制度では、一般の市民は事実上アクセスができないことになり、存在しないと同一の結果をもたらしてしまう。

3. 紛争解決手段の考察

(1) 既存の苦情・紛争解決手段の種類

ア 既存の苦情・紛争解決手段の種類

現在、金融サービスの利用者が、金融サービスに関して苦情を抱えた場合又は金融サービスに関する紛争解決を求める場合、その対応窓口としては、概ね以下の選択肢が考えられる。

- ・ 裁判所に対する訴訟の提起又は調停の申立て
- ・ 国民生活センター、各消費生活センター
- ・ 各弁護士会・司法書士会の法律相談窓口に対する相談
- ・ 日本司法支援センター（法テラス）に対する相談
- ・ 各業界団体の ADR 機関に対する相談
- ・ 仲裁機関に対する仲裁の申立て（弁護士会のあっせん・仲裁センターを含む。）

イ 既存の苦情・紛争解決手続の利点と限界

利用者にとって最も安価かつ気軽に苦情・紛争の相談を持ち込める対応窓口は、国民生活センター、各消費生活センター、日本司法支援センター（法テラス）などの相談窓口であろう。これらの相談窓口は、無料で利用することができること、利用者にとって知名度も高いこと、アクセスが容易であることなどの利点がある。他方で、国民生活センター、消費生活センターは、現在、政府において紛争解決あっせん機能の強化を図る動きがみられるものの、現時点で業者側にも一定の拘束力を有する形で自ら紛争を解決する機能はもっていない。また、法テラスの業務は、利用者の採りうる適切な解決手段についての情報提供を行うことにとどまる。そのため、これらの相談窓口の利用のみで、利用者が苦情・紛争の解決を得られるのは、比較的容易な事案にとどまり、複雑かつ専門的な問題を抱える金融サービスにかかわる紛争に向いていない場合も多いと思われる。

次に、我が国においてもっとも伝統的かつポピュラーな紛争解決手段である裁判所における裁判手続によって救済を得ることが考えられる。裁判手続を用いれば、公正・中立な第三者による判断を得ることができ、また、執行力によって紛争解決の実効性を図ることができる。しかし、近年、民事訴訟法の改正や実務運用の効率化などによって迅速化が図られるようになったとはいえ、裁判手続にはなお相当の時間⁸を要し、また、弁護士や認定司法書士に委任して裁判を行う場合、多額の費用⁹を要することにもなりかねない。また、資料編 1.において述べるような裁判特有の厳格な手続は、手軽で迅速な解決を求める利用者にとっては敷居が高く、事実上、実効性の低い手段となることもあり得る。

また、裁判手続以外にも、裁判所における調停手続、仲裁機関における仲裁手続、各業界団体が設置する ADR 機関の手続を用いることが考えられる。これらは、裁判手続のような厳格な手続ではなく、比較的柔軟な手続によって、当事者の合意や話し合いを踏まえて紛争の実情に応じた解決を図ることも可能である。しかし、裁判所における調停手続や仲裁機関における仲裁手続は、調停委員や仲裁人が必ずしも紛争の対象となっている金融サービスに関して専門的な知識を有しているわけではないため、金融サービスの問題点を迅速に把握して実効的な解決策を提示するのが困難となるお

⁸ 前記 II. 第 1 章 2. (1) 脚注 7 を参照。

⁹ 前記 II. 第 1 章 2. (1) 脚注 6 を参照。

それがあられるように思われる。

この点、各業界団体が設置する ADR 機関の手続を利用すれば、紛争解決にあたる担当者は当該金融サービスについての専門的な知識を有しているため、事案の問題点を素早く把握し、手続の設計・運用次第では事案に即した解決策を提示することができ、利用者にとって実効性の高い手段となり得る。しかし、現在、金融サービスにかかわる業界団体の設置する各業界 ADR 機関は、資料編 1 において紹介するとおり、自主的な制度改善の取組みや工夫がなされているものの、いまだ知名度が高いとはいえないため、利用者にとってアクセスが容易ではない。また、一般の利用者からみて、公平・中立な第三者による適切な解決を得られるという信用をいまだ得られていないのではないかとと思われる。

このように、既存の苦情・紛争解決手段には、それぞれの利点が認められる一方で、金融サービスの利用者が抱える複雑かつ専門的な苦情・紛争について、利用者が手軽にアクセスでき、柔軟・公平・中立な真に実効性ある解決手段を迅速に提供することができ、またそのような信頼を得られた解決手段となり得ていないのではないかとと思われる。

(2) 設計理念

紛争解決手段には、大別して、裁判による紛争解決と裁判によらない紛争解決（ADR 制度）の 2 つがある。このうち、我が国において最も伝統的かつポピュラーな紛争解決手続は、裁判手続であろう。しかし、裁判による解決が、あらゆる紛争について、必ずしも最も相応しい紛争解決手段であるとはいえない。裁判は、厳格なルールに基づいて行われる事実認定を基礎として、法令の規定を精緻かつ厳密に解釈適用し、公的な判断を下す手続である¹⁰。また、通常は弁護士を代理人に選任し、相対的にコストが高くなるうえ解決までに時間がかかる傾向にある。従って少額の事件、白黒がはっきりと決めにくい事件、迅速に金銭の返還や支払いを受けられないと当事者の生活が成り立たない（真の救済にはならない）状況がある場合等、紛争内容の性質若しくは規模又は当事者の求める紛争解決結果によっては、厳格で、コストと時間がかかりがちな裁判よりも、柔軟かつ簡明な手続を用いて、迅速かつ低廉に紛争を解決できる ADR 制度の方が、相応しい場合があり得る。金融サービスにかかわる紛争の中には、上記に例示した特徴を含む事例が多数見られ、かつ、金融商品への投資には常に金銭リスクが伴っているため、とりわけ、ADR という紛争解決手段が有効であるケースが多いと考えられる。

このような観点から、当研究会は、「良識に即した柔軟な解決を目指す実効性と信頼性ある金融専門 ADR 制度」が利用者や業者をはじめとする関係者全体にとって有効かつ有意義に機能する金融資本市場のインフラストラクチャーとなり得るためにはどのようにこれを設計するのがよいかを検討した。その結果、以下の 8 つの設計理念に従って同制度を構築すべきであると考えに至った。なお、以下の設計理念は金融専門 ADR 機関が満たすべきミニ

¹⁰ 法令の根底には社会秩序や権利義務関係について国民の間に共有される正義・平等・自由・公正・衡平といった人間社会の基本的価値にかかわる共通感覚が存在する。換言すると、かかる共通感覚をそれぞれの法令が対象分野の個別具体的事象にあてはめる形で条文に盛り込んで、あるべき規範を体系化したのが個々の法令と考えられる。個別具体的な紛争において、このような法令の規定を解釈適用して当該紛争を解決するために、裁判所という国の機関が主宰して行う手続が裁判である。国の三権の一つである立法権に基づいて制定された法律を具体的紛争に適用し、司法権に基づいて裁く手続である以上、厳格な証拠調べ手続のルールに従って、プロの裁判官が一つ一つの事実関係を精緻に認定し確定した上で、当該事実関係に法令を解釈・適用して黑白をつける（即ちあいまいさを許さないオール・オア・ナッシングの形の、又は、いわば「唯一絶対の正しい結論」とでもいうべき）判断が裁判所の判断ということができる。

マムスタンダードというべき性質のものであり、排他的意味合いを有するものではない¹¹。

ア 柔軟性

裁判制度に代表される既存の紛争解決制度にはない、金融専門 ADR 機関が兼ね備えるべき最大の特長として「柔軟性」が挙げられる。

即ち金融 ADR 機関を、問題状況・紛争等の実情に応じた真に妥当な解決のための金融資本市場のインフラストラクチャーとして提供するためには、柔軟な紛争等解決が可能となる制度設計が必要となる。「柔軟」な問題状況・紛争等解決とは、たとえば「大岡裁き」に近く、国民の間に共有される正義、平等、自由、公正、衡平といった人間社会の基本的価値にかかわる共通感覚に沿い、かつ気持ちの上でも十分納得できる解決である。具体的には、第一に、裁判で採用されているような厳格な証拠調べ手続や証拠法則に縛られることなく、当該状況に応じて、当事者が納得できる形で臨機応変なプロセスにより事実調査を行い、第二に、細い法令規定の厳密又は技術的・専門的な解釈適用に捉われることなく、上記の共通感覚に沿い、かつ当事者が気持ちの上でも十分納得できる解決案を提示することにある。このような「柔軟」な事実調査プロセスと「柔軟」な解決案に基づく問題状況・紛争等の解決を「良識に即した解決」と呼ぶことができるであろう。

柔軟性の名の下に「いい加減」「手抜き」といった要素が混入しないかが気に懸かるところであるが、このような恐れは十分に回避できると信ずる。

回避策の基本は第一に、法令の根底にある万人が共有する良識に即した解決策を目指すことであり、第二に、あっせん案につき片面的拘束力（金融サービス利用者側はあっせん案の受諾を拒否する権利を有しており、あっせん案に拘束されるのは業者側だけ（但し、業者も、裁判・仲裁で争う余地がある）とするもの）を認めることである。金融サービス利用者が良識に即していない、納得できないと考えればあっせん案の受諾を一方向的に拒否できるからあっせんは成立せず、もし、あっせんの多数が不成立に終わるような ADR 制度である場合は制度そのものとして成立しないことになる。換言すれば、金融資本市場のインフラストラクチャーとして金融サービス利用者、金融サービス業者その他関係者の幅広い支持を獲得するためには、「いい加減」「手抜き」といった心配を十分に払拭するような納得感のある、即ち良識に即した解決事例を積み重ねつつ、「柔軟性」の利点を最大限に発揮する金融専門 ADR 制度の構築を目指すことを、当研究会は提唱するものである。現実には、英国をはじめとするヨーロッパを中心とした諸外国の金融 ADR 制度において、中心的指導理念とされているのが上記のような「reasonable and fair（合理的かつ公正）であること」、又は principle of equity（衡平の原則）であり、これらの理念の下で実際に行われている「柔軟な」ADR 制度がそれら諸国の消費者、金融サービス利用者及び金融サービス業者等の納得感を得られるものとして現に広汎な支持を受けつつ運営されていることを付言しておく。

具体的流れとしては、専門あっせん員が臨機応変に事案の性質に合わせた手続形態で両当事者から意見を聴取し、資料・事実関係を整理した上で、両当事者の互譲を促し、問題状況・紛争等の解決に必要な柔軟かつ大胆なあっせん案を提示することで、当事者の合意による、問題状況・紛争等の実情にぴったりの、良識に即した解決を図ることが期待できるであろう。

イ 迅速性

利用者の満足を得るためには、紛争等の性質と手続の種類・特質に応じた紛争等解

¹¹ なお、金融サービスに携わるすべての業者において、顧客から自社の商品・サービスに対する苦情・批判等の申入れがあった場合に、適切に対応するための各社毎の社内体制を構築すべきことは、他の業界の業者と同様に当然である。下記の 8 つの設計理念は、単に本書が提唱する金融専門 ADR 制度のみが満たすべき設計理念ではなく、まずは事業を行う者としての基本的責任として、各業者の社内体制構築・運営に際しても、そのほとんどのものが適切に満たされている必要がある。

決の「迅速性」が確保されることが重要である。いざという時のために投資運用している金融商品について、緊急の必要が発生して換金使用しようとした時点でトラブルが発生したような場合には、迅速な解決がとりわけ重要になる。迅速性を欠くことにより、結論の如何にかかわらず、金融サービス利用者にとっては真の解決又は救済にならないケースも想定されよう。紛争等解決の迅速性を確保するためには、効率的な手続運営と、それを支える手続実施者らの能力及び教育等が特に重要となる。この点において、紛争等や手続種類別に標準的な手続進行のモデルや解決までのターゲット期間（最大何日以内の解決を目指すといったもの）をあらかじめ設定することも検討に値する。また、金融サービス利用者に対して、紛争解決までの手続進行とそのスケジュールにつき随時情報開示をすることも必要である。「迅速性」は臨機応変で枠組みにとらわれない「柔軟性」を必要とし、かつまた「柔軟性」の必然的結果でもある。

ウ 簡易性

利用者にとって、紛争等解決手続の複雑さは、その利用を躊躇させる要因になりかねない。また、上記の「迅速性」を達成するためにも、手続の「簡易性」が求められる。利用者の権利を守るための手続保証を充実させつつ、利用者馴染みやすい「簡易」な紛争等解決手続を構築することが必要である。

エ 専門性及び質の確保

利用者の信頼を確保し、紛争等解決制度として確固たる社会的地位を確立するためには、紛争等解決における「専門性」を常に維持向上し、紛争等解決の「質」を高めることが不可欠である。かかる質の維持向上のためには、手続実施者はもちろん、ADR 機関のスタッフや組織の従業員も一定水準以上の資質を有することが求められ、適切な訓練を受け十分な経験を積んでいることが必要である。また、金融商品取引法等関係法令規則の厳格な解釈適用に縛られない「柔軟」な解決を目指すものの、解決の結果は法令の根底にある「条理」に適うものであることが前提となっている以上、法令規則に関する専門的知見が ADR 手続の流れの基礎部分において意識されている必要がある。したがって、法令規則に関する専門的知見を、専門あっせん員をはじめとする関係スタッフが適宜得られるような手続を整えることも必要である。

オ アクセスの容易性

利用しやすい紛争等解決制度であるためには、利用者によるアクセスが容易である（いわゆる「敷居が高い」「気後れする」といった感じを与えない、オープンで気安いイメージを持ってもらえるように工夫する）ことが重要である。かかる「アクセスの容易性」には、制度利用にかかる費用を無償又は低廉として利用者の経済的負担を最少限に抑えることその他、電話や文書その他利用者が日常生活で用いる連絡手段を幅広く認めることを含む。また、制度の存在を知ってもらうための一般市民への情報提供・周知活動（広報活動）も推進されなければならない。かかる情報提供・周知活動にあたっては、その内容が市民にとって難解である場合は実質的に利用者のアクセスを妨げる障害となるから、紛争解決手続は過度に技術的又は厳格であってはならず（この点においても手続の「簡易性」が重要。）、紛争内容の性質、規模又は当事者の請求内容に応じて、「柔軟」に運用できる手続とすることが望まれる。また、十分な教育を受けた担当者により、適宜利用者に手続等の分かりやすい説明がなされる体制の構築も重要である。更には、視聴覚障害者等の参加も促進するために、文字だけでなく音声や点字等による情報提供及び参加方法の導入も積極的に検討されるべきである。

カ 横断性

原則として、金融専門 ADR 機関の対象とする金融サービスの種類に制限を設けず、金融サービスに関するあらゆる苦情相談等の窓口となることで、例えば銀行が保険商品や投資信託商品を販売したり、証券代理業務を行った場合のように複数の業界団体

に関わる金融サービスを一箇所で（又は一つの手続で）取り扱うことも容易となり、利用者が業界団体ごとの業界型 ADR 機関のいずれにコンタクトしたらよいかにつきとまどったり、「移送」という名で他の ADR 機関にたらい回しにされるような事態をなくすることができる。業界横断的な機関で統一的に紛争解決を図ることにより、業界団体ごとの ADR 機関において異なった判断基準や運営方法がとられる結果、紛争の救済可能性や救済の内容が区々となるのを防ぎ、ひいては金融サービス業界全体に対する利用者からの信用を得られることも期待される。

キ 公正性（独立性と透明性を含む）

紛争解決にかかる費用は、加盟業者団体が負担することが想定されていることから、手続実施者は、少なくとも間接的に一方当事者からのみ報酬を得ていることになる。制度実施に費用がかかり、かつ利用者の負担を最少限にする必要がある以上、このような資金関係を排除することは不可能であるため、紛争解決手続の客観性・不偏性及び手続実施者の「独立性」を確保することにより、手続の「公正性」を図り、利用者の信頼を確保することが特に重要である。

そのためには、手続実施者等について、利益相反に関する基準や倫理規範を確立することや、特定の当事者が特定の手続実施者に繰り返し担当される場合を最少化するようなシステムを構築すること等が重要となる。また、手続実施者が、当事者との関係で、偏頗性を疑われかねないような外形的事情があればそれを必ず開示（「透明性」）し、当事者に異議申立の機会を提供する等、公正性担保のための手続的保証も図られる必要がある。更には、手続実施者の「独立性」を確保するために、その活動の独立性を保証するに足る任期が与えられ、正当な理由なく解任されないことや、関与する金融サービス業者等を退職してから 3 年以上経過していない者は当該紛争を担当しないこと等のルールが定められ、利用者に予め開示されている必要がある。

また、金融専門 ADR 機関の信頼性の確保のためには、ADR 手続、成果、予算・支出の概要等に関する十分な情報を当事者及び社会一般に開示して、制度及び組織の「透明性」を確保することも必要である。その手段としては Annual Report の作成及び公開やホームページにおける随時の情報提供等が有効であると考えられる。

ク 秘密性

金融サービスに関する紛争の中には、利用者のプライバシーや企業秘密が問題となるものが多く存在する。したがって、利用者のプライバシーや企業秘密が十分に守られるよう、手続の「秘密性」が確保されることが重要である。例えば、金融オンブズマン機構の規則において、法律上の要請がある場合及び当事者の合意がある場合を除き、企業秘密や個人情報を漏洩してはならない旨を定める、また、理事長・理事・専門あつせん員、受付担当者、事務担当職員、仲裁人候補者に秘密保持を書面で誓約させることなどが有効な手段として考えられる。

ただ、金融資本市場の秩序の形成のためには、個人・業者・紛争が特定されないような集合的な情報の形で、金融サービス業者、利用者、及び金融行政をつかさどる行政庁へ、紛争解決に関する情報が積極的に提供されなければならない。

第2章 金融オンブズマン機構の具体的内容

1. 紛争解決手続の流れ

(1) 概観

「良識に即した柔軟な紛争解決を目指す、実効性と信頼性ある金融専門 ADR」機関として、本書において提言する金融オンブズマン機構は、問題状況・苦情及び紛争の解決の手続として、以下のプロセスからなる3種類の手続を行うものとする¹²。

金融オンブズマン機構へ苦情等や紛争が持ち込まれる経路としては、様々なものが考えられるが、大別すると、(1)金融サービス利用者から直接金融オンブズマン機構へ持ち込まれる場合、(2)金融サービス利用者が金融サービス業者に苦情を申し入れ、その後、当該金融サービス業者経由で金融オンブズマン機構へ持ち込まれる場合、(3)他の ADR 機関から金融オンブズマン機構へ持ち込まれる場合があり得る。横断的解決機能を有する金融専門 ADR を目指す金融オンブズマン機構としては、いずれの場合にも苦情・紛争等を受け付けられる体制を整えるべきである。

上述のような種々の経路で金融オンブズマン機構へ持ち込まれた苦情・紛争等は、金融オンブズマン機構内において、第一プロセス（専門あっせん員によるヒアリング及び解決案（第一段階のあっせん案）の提示）、第二プロセス（合議型のあっせん：専門あっせん委員会による審理及び第二段階のあっせん案の提示）という順で解決が図られることになる。さらに、第三プロセスとして、仲裁も当事者の意思により選択できる流れを用意しておく。

ア 第一プロセス（専門あっせん員によるヒアリング及び解決案の提示）

金融サービス利用者から、電話・ファクシミリ、電子メールにより、直接金融オンブズマン機構へ持ち込まれた苦情・紛争、金融サービス業者から持ち込まれた苦情・紛争、及び、他の ADR 機関から持ち込まれた苦情・紛争は、受付窓口により形式的なスクリーニング及び電話番号の問い合わせなどへの簡単な回答が行われた後、単独の専門あっせん員が対応する。簡単な対応により解決される見込みのある苦情・紛争等は、まずは単独の専門あっせん員による解決を試みる。それ以外のより専門的で複雑な対応が必要な苦情・紛争であって、最初から合議型のあっせんや仲裁による解決が望ましい苦情・紛争等についても、当事者が合議型のあっせんに直ちに行うことにつき、明確な意思を示さない限り、一次的には、単独の専門あっせん員に回付される。

専門あっせん員は、受付担当者から回付された問題状況・苦情・紛争等について、

¹² 金融オンブズマン機構が金商法により導入された認定投資者保護団体の認定を受けることを前提とするならば、同法が規定する苦情の解決（同法79条の7第1項1号）及びあっせん（同法79条の7第1項2号）の手続を行うことが適当である（なお、金融オンブズマン機構が取り扱う紛争の対象の詳細については、後記第2章4.を参照されたい）。なお、本文の第一プロセス、第二プロセスは、それぞれ、金商法の苦情の解決、あっせんに相当するものである。

あっせんは、ADR 促進法の定める認証の対象である業務となり得る紛争解決手続でもある。同法に基づく認証を受けた民間事業者の行う紛争解決手続については、時効中断効や訴訟手続の停止が認められる。したがって、本提言において提案する金融専門 ADR 機関（金融オンブズマン機構）は、同法の認証を受けることを前提としている。（なお、本提言は、あるべき金融専門 ADR 機関の理念型としてのモデルを提案することを目的とするものであり、実際に金融専門 ADR 機関（金融オンブズマン機構）を設立しその業務を遂行する上で遵守すべき法令（弁護士法を含む）との適合性、並びに ADR 促進法の認証及び金商法に定める認定投資者保護団体としての認定を取得するために必要な要件等について詳細に検討することは本提言の目的ではない。これらは、金融専門 ADR 機関が具体的に設立される段階で、当該機関の具体像を念頭に置いて別途検討されるべき事項である。）

苦情の解決及びあっせんはいずれも当事者の合意で解決を図る手続であるが、苦情・紛争の強制的・終局的な解決を図ることができるように、合意ベースの解決が不調に終わった場合に備え、仲裁の選択肢をも用意しておくのが適当である。

第一プロセス及び第二プロセス（合議型のあっせん段階）を通じ一貫して対応する。

第一プロセスの解決における具体的な対応は、個々の問題状況・苦情・紛争等の内容等に応じて適時適切になされる必要があるが、概ね次のような対応が望まれる。すなわち、内容に応じて必要なヒアリングを中心とする調査（金融サービス利用者の主張・説明の聴取、関係金融サービス業者への問い合わせ、関係金融サービス業者からの意見聴取、文献調査）等を行い、解決案（第一段階のあっせん案）を提示するなどして、紛争の解決を試みる。

イ 第二プロセス（合議型のあっせん：専門あっせん委員会による審理及び第二段階のあっせん案の提示）

第一プロセス段階で解決に至らなかった問題状況・苦情・紛争等について、合議型のあっせん手続が開始される。第一プロセス段階で担当していた専門あっせん員に加えて他の専門あっせん員 2 名から構成される専門あっせん委員会による審理を経て、専門あっせん委員会によるあっせん案（第二段階のあっせん案）の提示がなされる。

ウ 第三プロセス（仲裁）

仲裁の申立てがあった問題状況・苦情・紛争等について、仲裁手続が開始される。

詳細は、以下(2)から(4)の各節において詳述する。

(2) 第一プロセス（専門あっせん員によるヒアリング及び解決案の提示）

金融 ADR オンブズマン機構における紛争等解決手続は、金融サービス利用者からの問題状況・苦情を受け付けることで開始する。基本的には、この段階で紛争の 8 割方が解決されることが望ましく、その意味において第一プロセスの重要性は 3 つの解決手続の中でもとりわけ高い。

ア 第一プロセスのフローチャート

(ア) 受付段階

受付段階において、申出の内容が特定金融機関や関係団体の電話番号の問い合わせのように苦情等に当たらないことが明白な場合は受付においてその場で適宜対応を済ませることとし、他方このような単なる「問い合わせ等」であることが明白ではない場合は¹³、申出は受付から専門あっせん員に回付され、専門あっせ

¹³ 苦情解決の申出のための窓口を設けた場合、受付窓口には単なる問い合わせや要望等といった苦情以外のものも頻繁に寄せられることが予想される。特に金融商品については、その仕組みが複雑なものが多いため、商品内容を尋ねるだけの問い合わせや内容説明をより分かり易くするようとの一般的な要望が多くなされることも予想される。問い合わせ等については、苦情等と異なり、問い合わせに対する情報提供や要望等の聴取（及び関連金融サービス業者に対する後のフィードバック）だけで対応が終わることも十分にありえ、また、それが望ましいことも多い。したがって、苦情等と問い合わせ等の区別をすることは重要である。また、苦情等と問い合わせ等を区別することには、事務作業を類型化・効率化することや、関係業者や金融オンブズマン機構の業務の内容についての分析に役立つ資料を作成する際にも、一定の基準となる等の利点もある。なお、苦情等に該当しない問い合わせ等の場合においても、その背後には苦情・紛争等となりうる事情が存在する可能性があり、また、苦情等に至らない程度の問い合わせ等の場合であっても、関係事業者が問い合わせ等に対する対応の仕方を誤れば、それが苦情等につながってしまうこともあり得よう。したがって、窓口担当者及び専門あっせん員は一見苦情に該当しない問い合わせ等を受けた場合であっても、潜在的な苦情・紛争等の可能性に留意し、慎重に対応すべきである。

ん員が対応処理を進めることになる¹⁴。この場合、担当する専門あっせん員は、申出人が既に関係金融サービス業者に苦情等の申出をするなどして解決を図ったことがあるか否かを確認する。もし申出人がかかる方法での解決を図ったことがない場合において、関係金融サービス業者による自主的な解決が期待できると考えられるケースにおいては、申出人に対して関係金融サービス業者の担当窓口を紹介して先ずそちらでの相談を試みることを勧め、それでも問題が解決しない場合には、金融オンブズマン機構に再度連絡するよう要請する¹⁵。この場合、専門あっせん員は、申出人の了解が得られた場合には、関係金融サービス業者の担当窓口へ直接苦情等の内容を報告し、申出人が関係金融サービス業者に苦情等の申出をした場合に、効率的に処理がなされるようにはからうべきである。もし申出人が既に関係金融サービス業者に苦情等の申出をして解決を図ったことがあるが、解決しなかった場合には、下記（イ）のヒアリング段階のプロセスに進むこととし、申出人に対して、その旨の説明を行う。その際には、今後の方針に目処をつけるため、苦情等の解決に向けた申出人の具体的な意向も尋ね、申出人がより慎重な手続による解決を望む場合には、金融 ADR オンブズマン機構に第二プロセス（合議型のあっせん手続）や第三プロセス（仲裁）があること及びその具体的な中身等、紛争解決手続の全体像についても概要を説明するべきである。

（イ）ヒアリング段階

ヒアリング段階においては、専門あっせん員には広範な裁量が与えられる。

専門あっせん員は受付が作成した相談受付表を精査し、申出人の苦情等の内容、苦情等に至る経緯、これまでの関係金融サービス業者と申出人の間のやり取りの有無及びその内容、関連資料があればその内容を把握する¹⁶。その上で、専門あっせん員は、必要に応じて受付担当者から申出人の心情などの付帯的な事情を聴取し、事案に則した苦情の解決に役立つ可能性のある情報の把握に努める。また、専門あっせん員は、把握した情報を元に、苦情等の対象となった事実の有無の確認や解決手段の策定のためにどのようなヒアリングが適切であるのかを立案し、

¹⁴ なお、調査段階のみならず受付段階においても、金融オンブズマン機構の受付窓口が申出人から複数回にわたって連絡を受けることがありえよう。その場合、最初に相談を受け付けた専門あっせん員が引き続き対応することが望ましいが、当初担当した専門あっせん員の休暇や別案件での拘束などの諸事情により、これが不可能な状況もありえる。かかる状況においては、申出人が当初担当の専門あっせん員との連絡以外は受け入れない場合を除き、手続の簡易性と迅速性を重視し、新たに担当となった専門あっせん員が対応するべきである。この場合、新たな担当専門あっせん員は既に受付済みの苦情等についての知見はないが、当該申出の受付受理番号をもとに直ちに相談受付表を電子的に取得し、申出の基本的事項や相談の概要については直ぐに把握できるようにしておくべきである。

¹⁵ かかる対応は、苦情等の内容によってはより迅速な解決が期待できる反面、申出人がたらい回しにされたと感じる可能性もあるため、その見極めが重要である。

¹⁶ 具体的なヒアリングの結果については、受付段階において苦情等に付された受付受理番号のもとで記録として保管し、何らかの理由で担当の専門あっせん員に事故があった場合にも、代替の専門あっせん員がヒアリングの結果を効率的に把握できるようにする必要がある。ただし、申出人や関連業者から提供を受ける資料等も記録に加える必要があるため、相談受付表と異なり、この記録を完全に電子的に管理することは難しいと思われる。しかし、担当専門あっせん員の氏名や調査の開始日、関係者との面談日など、調査に関する大まかな情報については相談受付表に入力し、相談受付表を見れば、受付段階だけではなく、調査段階の状況もある程度分かるようにしておくことが望ましい。

そのヒアリングを実行する¹⁷。

関係金融サービス業者や他の機関からの情報収集の方法としては、まずは任意の協力が得られることが望ましい。もっとも、情報収集の対象が苦情の相手方であるなど、任意の協力が得られない場合もあり得よう。そのような場合、情報収集の対象が金商法の定める対象金融サービス業者である場合には、金商法の認定団体である金融オンブズマン機構には文書若しくは口頭による説明を求め、又は資料の提出を求める権利が認められており、また、対象金融サービス業者は正当な理由なくこれを拒むことはできないとされているので（金商法第 79 条の 12 及び第 77 条第 2 項、同 3 項）、かかる権利の行使により情報収集を行うことが考えられる¹⁸。

具体的なヒアリング方法は事案ごとに異なるが、少なくとも、関係金融サービス業者に対して苦情等の内容を通知した上で、事情聴取し、一定の資料の開示を受け、それらを検証することが必要であろう。関係金融サービス業者が既に申出人との間で一定の折衝を行っているのであれば、その経緯に関する資料の提出を関係金融サービス業者に義務付けるべきであろう。また、それらに照らして、申出人に資料を要求し、また、再度申出人から事情聴取することもあろう。申出人に対しては資料提供を求め、また、（場合によっては直接面談により）詳細な事情の聴取を行うことも躊躇すべきではない。ヒアリング段階の後においては、十分なヒアリングを行った結果として専門あっせん員は解決案を策定・提示する

¹⁷ 専門あっせん員は、ヒアリング段階に進んだ苦情等 1 件について少なくとも 1 名が担当者として責任を持ち、その苦情等については基本的に担当者である専門あっせん員の変更は行わないべきである。これは、ヒアリングの過程での専門あっせん員の変更を容易に許すと引継ぎ等により処理が非効率となること、引継ぎを受けた新たな専門あっせん員が、前任の専門あっせん員が感得していた記録化されていない諸事情を理解しない状況となり、苦情等の適切な解決を難しくする可能性があること、申出人の観点からは、担当の専門あっせん員が代わると、煩雑な説明を新たな専門あっせん員に再度行うことを求められるおそれがあり、手続の迅速性を損なうほか、場合によっては手続の公正性を疑わせる理由にもなりうるためである。なお、人事制度の設計によっては、専門あっせん員の任期が比較的短期となり、ヒアリング中の交代が避けられないことも考えられるし、そのような制度設計をしなかったとしても、不慮の事故等により担当の専門あっせん員がヒアリングを続行することができない事態は常に生じうる。そこで、各苦情等の担当者となる専門あっせん員を 2 名とし、1 名を主任、もう 1 名を副主任とし、この 2 名が共同してヒアリングに当たることも、検討に値する。この場合、主任に事故があった場合には副主任がバックアップすることができるし、主任が 1 人ではヒアリングに関する判断に窮する場合に、副主任との協議によって適切なヒアリングを進められるようになることがより期待できる。また、人事制度の設計によっては、1 つの苦情等に対する担当専門あっせん員を 1 名とし、さらに上位の上級専門あっせん員 1 名が監督者として当該苦情等の処理をバックアップするという制度も検討の価値がある。上級専門あっせん員の監督が有名無実とならず、十分な数の上級専門あっせん員が確保できるのであれば、かかる制度も機能しうると思われる。

¹⁸ 金商法は、第 79 条の 12 及び第 77 条第 1 項において、「認定団体は、投資者から対象事業者の行う業務に関する苦情について解決の申出があつたときは、その相談に応じ、申出人に必要な助言をし、その苦情に係る事情を調査するとともに、当該対象事業者に対し、その苦情の内容を通知してその迅速な処理を求めなければならない」旨を規定している。すなわち、金商法は、認定団体に対して、対象金融サービス業者の業務に関する苦情の解決に向けて対応する義務、より具体的には、①相談に応じる義務、②必要な助言をする義務、③苦情に係る調査義務、④対象金融サービス業者に対し苦情の内容を通知し迅速な処理を求める義務、を課している。そして、認定団体がこれらの義務を履行できるようにするため、金商法は、第 79 条の 12 及び第 77 条第 2 項において、「認定団体は、前項の申出に係る苦情の解決について必要があると認めるときは、対象金融サービス業者に対し、文書若しくは口頭による説明を求め、又は資料の提出を求めることができる」として、認定団体の対象事業者に対する調査権限を、第 79 条の 12 及び第 77 条第 3 項において、「対象事業者は、認定団体から前項の規定による求めがあつたときは、正当な理由がないのに、これを拒んではならない」として、対象金融サービス業者の認定団体に対する協力義務を、それぞれ定めている。

もっとも、対象金融サービス業者が調査に応じなかった場合の制裁については法令上の定めがないため、金融サービス業者に一定の制裁を課すためには、金融サービス業者を拘束する何らかの合意（例えば、金融サービス業者と金融オンブズマン機構の間の連携についての特段の協定や、金融サービス業者が拘束されることを合意した金融オンブズマン機構の内部規則等）が必要である。

こととなるが、ヒアリングが不十分である場合には、解決案は当事者の一方又は双方にとって納得できないものとなる可能性が高く、実効性のある苦情等の解決のためには十分なヒアリングが不可欠であるためである。

また、ヒアリングの経過については、随時申出人に報告し、そこで示された関係金融サービス業者の言い分やその根拠等についても伝えることが望ましい。仮に申出人と関係事業者のそれぞれの言い分が相反し、敵対するものであったとしても、そのことを専門あっせん員が申出人に秘して苦情の解決を図ろうとすれば、それは手続の公正中立さと透明性を損ない、金融オンブズマン機構に対する申出人の信頼を根本から失わせる危険があるためである。

(ウ) 解決案の提示段階

ヒアリング段階におけるヒアリングの結果を踏まえて、担当の専門あっせん員は、当事者双方が受諾可能と考えられる、良識に即した柔軟な解決案を策定し、申出人及び対象金融サービス業者にこれを提示し、双方がこれを受諾できるかを確認する。解決案の実行のために対象金融サービス業者以外の機関の関与が必要な場合は、専門あっせん員は、当事者双方の了解を得た上で、かかる機関に対しても、提示した解決案の内容を伝え、解決案の実行がスムーズになされるように処理を求める。提示した解決案については、その提示日を含めて専門あっせん員が相談受付表に入力し、事後の参照が容易になるようにしておく。解決案の提示方法については、口頭によることを原則とすべきである。これは、書面による解決案の提示を要求した場合に、手続の迅速性が失われる可能性が高いためである。

専門あっせん員は、解決案の提示に対する双方の回答をそれぞれの相手方当事者に示し、もしその解決案で苦情等が解決しない場合には、申出人に対し、金融オンブズマン機構には第二プロセス（合議型のあっせん手続）及び第三プロセス（仲裁手続）があること及びその具体的な中身等、紛争等解決手続の全体像についても概要を説明する。

(エ) 第二プロセス（合議型のあっせん手続）又は第三プロセス（仲裁手続）への移行

提示された解決案によっても苦情等が解決されなかった場合には、申出人の希望により、第二プロセス（合議型のあっせん手続）又は（両当事者において仲裁合意が成立する場合には）第三プロセス（仲裁手続）へ移行することになる。

第二プロセス（合議型のあっせん手続）へ移行する際には、効率的な事案の把握による簡易・迅速な紛争の解決を実現するため、苦情等の申出段階における当事者からの提出資料は全て引き継ぐ扱いとする。このような制度設計をした場合には、関係金融サービス業者が金融オンブズマン機構からの事情聴取要請に対して非協力的になる危険性が指摘できるが、要請先が対象金融サービス業者である場合には、金商法第 79 条の 12 及び第 77 条第 2 項、同 3 項に基づき認定団体である金融オンブズマン機構に認められた説明要求権や資料提出要求権を行使することとなる。

イ 第一プロセスに関する留意点

第一プロセスの手続において早期かつ適切に苦情を解決するためには、苦情等の申出及びそれへの対応の際に生じ得る問題点を予め把握しておくことが有益である。かかる問題点としては以下が挙げられる。

(ア) 申出人による事実関係や問題点の把握が不十分であること

苦情等の申出の際には、申出人が事実関係や問題点を十分に整理・把握したうえで申出をしていくことが望ましい。しかし、実際には申出人がこのような整理・把握をせずに、苦情等を申し出ていくことが少なからずある。特に金融商品に関するトラブルにおいては、①金融商品の仕組みが複雑なものも多く、また、

商品の内容を説明する資料においても金融用語などの専門用語が含まれており、金融サービス利用者が商品の内容を十分に理解するには困難なことが少なくないし（商品内容の複雑性）、②製造物などと異なり、金融商品はその内容を直接目で見て確認できる性質のものではない（商品内容の不可視性）という特有の事情もあり、かかる問題点がより顕在化することが予想される。

(イ) 金融オンブズマン機構の担当専門あっせん員による事実関係や問題点の把握が困難であること

上記(ア)のように申出人自身が十分に事実関係や問題点を整理・把握していないことや、たとえ申出人自身が事実関係や問題点を把握・整理していたとしても説明が十分でない等の理由で、金融オンブズマン機構の担当専門あっせん員の側としても事実関係や問題点を把握することが困難になり得る。

また、金融商品の複雑性から、金融オンブズマン機構の担当専門あっせん員には十分な知識を有する者が必要となるが、金融オンブズマン機構がそのような専門あっせん員を十分に確保できなかった場合にも、同様の問題が生じうる。

(ウ) 信頼関係の構築が困難であること

金融オンブズマン機構の担当専門あっせん員の立場は、関係金融サービス業者からも申出人からも独立した中立の立場である。しかし、申出人によっては担当専門あっせん員を関係金融サービス業者の一員又は関係事業者の側の人間と誤解することが考えられる。その結果、担当専門あっせん員と申出人との間で十分な信頼関係が構築できず、担当専門あっせん員が必要な情報を得られないなどの弊害が生じる可能性がある。

(エ) 申出人と金融オンブズマン機構における担当専門あっせん員との間で知識・情報の程度に差があること

申出人は、苦情の対象となった金融商品に関する十分な知識を有していないことが多く、他方で、金融オンブズマン機構の担当専門あっせん員は、相応の知識・経験を有している者が就任している。その結果、担当専門あっせん員が当然の前提としている情報等が申出人にとってはそうではないなど、申出人に生じている問題点についての十分な認識の共有が両者間でできない可能性がある。

(オ) 申出人が感情的になること

申出人は、苦情等の申出をしてくる際には、金融商品に関してトラブルが生じている状態であるため、冷静さを欠き感情的になっている場合がある。そのような状況では、申出人は冷静に事実関係を説明することや金融オンブズマン機構の担当専門あっせん員の説明を受け入れることができない可能性がある。特に金融商品に対する投資は、投資対象の経済価値が市況の変化により激減したり、商品内容が申出人の想定外のものであったりすることがある。また、金融サービス利用者は、金融商品の即時の換金性を期待して、過度に高額な投資をしたり、余裕資金ではなく、老後の蓄えその他生活資金で金融商品を購入したりする場合もある。これらの場合には、トラブルにあった申出人の生活に与える影響が大きいものとなり、申出人がより感情的になる可能性がある。

(カ) たらい回しにされたと思われること

苦情等の内容によっては、苦情等の申出を受けた金融オンブズマン機構が必ずしも適切に対応できない場合もある。そのような場合には、金融オンブズマン機構は、申出人に対し、より適切な対応ができると考えられる関係事業者に連絡するようにと助言することが想定されるが、これに対して申出人が「たらい回しにされた」と感じ、不満を感じる可能性がある。また、金融商品は、それを組成する金融サービス業者と販売する金融サービス業者とが異なっている場合があるこ

とや、また、仲介・媒介業者が関与している等複数の金融サービス業者・業界団体が関与している場合も多いため、金融オンブズマン機構の手を離れた後に、当該苦情等がかかる複数の金融サービス業者の間で実際にたらい回しにされる可能性はより高くなる。

(キ) 苦情等の件数が膨大になる可能性

近時貯蓄から投資への流れが定着しつつあり、それに伴い一般金融サービス利用者向けの金融商品・サービスも多く販売され、金融商品・サービスを購入する層が広がっている。その結果、苦情の件数も膨大なものになりうる。そのため、予め多数の苦情等が寄せられることを想定した制度設計をしないと、苦情等の適切かつ迅速な解決ができなくなる可能性がある。

(3) 第二プロセス（合議型のあっせん）

ア 第二プロセス（合議型のあっせん手続）の流れ¹⁹

(ア) 申立

第一プロセスの手続によっては問題状況・苦情・紛争等が解決しなかった場合などにおいて、担当の専門あっせん員は、当事者に対して、第二プロセスとして、専門あっせん委員会による合議型のあっせん手続が利用できることを説明する。そして、当事者の一方又は双方から第二プロセス（合議型のあっせんの手続）を利用する意向が示されたとき、第二プロセスが開始される。なお、金融サービス利用者に紛争解決手法の選択を広く認めるという観点から、金融サービス利用者からの申立については、金融サービス業者にそれに応ずる義務を負わせ、一方、金融サービス業者からの申立については、金融サービス利用者それに応ずるか否かを選択させるというルールを導入することも検討に値しよう。

第一プロセスの手続から第二プロセスへの移行については、紛争等の解決の簡易・迅速という観点から、可能な限りスムーズになされる必要がある。この点、ADR 促進法ガイドライン（法第6条第8号関係）は、「紛争の当事者が民間紛争解決手続の実施を依頼する際に紛争の内容を明らかにすることの要否、要するとした場合のその程度、書面によることの要否（要するとした場合のその記載事項・様式を含む。）書面によることの要否」について ADR 団体が選択できることを示している。さらに、同ガイドラインは、「紛争の一方の当事者が申請者に対し民間紛争解決手続の実施を依頼する際には、紛争の他方の当事者に対する請求を明らかにすることは必ずしも要しない（民間紛争解決手続の過程において権利又は法律関係、争点の抽出等の作業を行い、手続の中途の段階で請求を特定するという手続も考えられる。）」と述べる。以上から、本提言にかかる金融オンブズマン機構については ADR 促進法の認証を得ることを前提に制度設計をするものの、第二プロセス（合議型のあっせん）の申立手続は簡易かつ柔軟なものにすることが可能である。例えば、手続の明確化という観点から書面によることを求めるにしても、申立の年月日、当事者名、問題となっている金融サービスの種類・名称程度を記入させるという簡易な手続も可能であろう。

(イ) 専門あっせん委員の選定

専門あっせん委員会を構成する専門あっせん委員として、第一プロセスの段階で当該ケースを担当していた専門あっせん員に加え、さらに2名の専門あっせん員を選定する。そのうち一人は上級専門あっせん員が含まれる。

¹⁹ 金商法 77 条 3 項（同法 79 条の 13 により、認定投資者保護団体によるあっせんについて準用されている。）によると、認定投資者保護団体によるあっせんの内容は、次のとおりである。①当事者若しくは参考人から意見を聴取し、又は報告書の提出を求める。②当事者から参考となるべき帳簿書類その他の物件の提出を求める。③適当と認めるときは、事件の解決に必要なあっせん案を作成し、その受諾を勧告する。

(ウ) 期日の開催

専門あっせん委員会は期日を、1回又は数回、開催する。期日には、専門あっせん委員、両当事者が出席する。専門あっせん委員は、期日において、両当事者から意見を聴取し、両当事者が納得いく解決を促進するように努める。専門あっせん委員会は、必要があるときは、当事者の一方又は双方に対し、参考となるべき帳簿書類その他の書類・物件の提出を求めることができる（いずれも、期日の場でも期日前・後でも行うことができる。）。専門あっせん委員会は、必要があるときは、当事者以外の者を、参考人として期日に出席させ、意見を述べさせることができる。

専門あっせん委員会は、書類を精査した結果、あっせん期日を開催する必要がないと判断したときは、期日を開催しないで直ちにあっせん案の受諾を勧告をすることができる。

(エ) あっせん案の受諾の勧告

専門あっせん委員会は、適当と認めたときは、紛争の解決に必要なあっせん案（第二段階のあっせん案）を作成し、当事者にその受諾を勧告する。

(オ) 第二プロセスの終了

両当事者が紛争等をどのように解決するかについて合意に至ったとき（専門あっせん委員会が勧告したあっせん案を受諾したときを含む。）、当事者が合意に至らないことが明らかになったとき、第二プロセスの申立があつてから予め定められた期間を経過しても当事者が合意に至らないとき、当事者の一方が訴訟の提起又は金融オンブズマン機構における仲裁の申立を行うことを表明したとき、その他、合議型のあっせん手続を継続することが適当でないと専門あっせん委員会が判断したときは、専門あっせん委員会は、第二プロセスを終了する。

イ 第二プロセスの留意点

(ア) 書類の提出についての片面的義務

金融サービス業者と顧客との間では、情報収集能力に大きな格差があることから、消費者保護の観点及び事実関係の解明のためには、専門あっせん委員会が、当事者である金融サービス業者に対して、参考となるべき帳簿書類その他の一定の範囲の書類の提出を求めたとき、金融サービス業者は提出する義務を負うというルールが導入されるべきである。

(イ) 専門あっせん委員会によるあっせん案（第二段階のあっせん案）の片面的拘束性²⁰

²⁰ 多くの既存 ADR 機関において、あっせん案の尊重義務又は訴訟提起義務という形で、業者に対する片面的拘束力を一定程度認めている。

生保協：尊重義務に違反する行為があったと裁定審査会が判断したときは、その求めに応じ、生命保険会社は当該違反行為を行った理由を裁定審査会に説明しなければならない。裁定審査会は、当該違反行為に正当な理由がないと認めるときは、違反行為等について公表することができる。

損保協：業者が調停案を受諾しない場合は調停委員会に対してその理由を説明しなければならない。当該受諾拒否が正当な理由に基づくとは認められない場合、調停委員会は、紛争の概要・最終案、会社名及び会社が受諾しなかった理由を公表することができる。

日証協：業者は、あっせん案を受諾しがたい場合には、すみやかに当該あっせん案により支払うべき金銭を日証協に預託し、債務不存在確認請求訴訟等を提起しなければならない。

迅速・柔軟な解決という観点から、専門あっせん委員会によるあっせん案（第二段階のあっせん案）については片面的拘束性を認めるというルールが導入されるべきである。

あっせん案の片面的拘束性とは、専門あっせん委員会が受諾を勧告したあっせん案（第二段階のあっせん案）について、当事者である金融サービス利用者が受諾したときは、相手方当事者である金融サービス業者は、原則として、当該あっせん案を受諾し、すみやかに当該あっせん案に基づく義務を履行しなければならないというものである。ただし、当該金融サービス業者が当該あっせん案を受諾できない相当の理由がある場合には、当該あっせん案を受諾しないことができるが、その場合は、債務不存在確認訴訟等の訴訟の提起、又は金融オンブズマン機構における仲裁の申立のいずれかを行わなければならない。

(4) 第三プロセス（仲裁手続）

ア 仲裁手続の概要

第一プロセス・第二プロセスの手続が不調に終わった場合で、当事者間に既に仲裁合意がある場合、又は当事者が紛争を仲裁で解決することにつき合意できた場合には、仲裁による紛争解決が試みられる²¹。

商品先物協：（調停手続について）調停案を利用者が受諾したにもかかわらず、業者が正当な理由なくその受諾を拒否したときは、当該業者に対して調停案の受諾について協会定款の規定に基づき必要な指示をし、当該指示に従わないときは、当該業者を協会定款の規定に基づき処分する。

²¹ 仲裁とは、当事者が自主的な合意に基づいて、第三者である仲裁人の審理判断に紛争解決を委ねる、いわば私設の裁判をいう。仲裁は、紛争解決の内容が第三者によって決せられる裁断型手続であるという点では、民事訴訟と同様であるが、民事訴訟が公権による強行的な紛争解決であるのに対して、仲裁は、当事者間の合意を淵源とする任意的・自主的な紛争解決であり、仲裁の特色は、当事者が合意により、事件の特質及び必要に応じて、紛争解決のためのルールを自由に設定することが可能な点にある。

「仲裁合意」とは、「既に生じた民事上の紛争又は将来において生ずる一定の法律関係（契約に基づくものであるかどうかを問わない。）に関する民事上の紛争の全部又は一部の解決を 1 人又は 2 人以上の仲裁人にゆだね、かつ、その判断に服する旨の合意」をいう（仲裁法 2 条 1 項）。すなわち、仲裁合意の対象は、①民事上の紛争であること、②将来のものについては一定の法律関係にすることが要件となる。仲裁合意の効力として、仲裁合意の対象となる民事上の紛争について訴えが提起されたときは、受訴裁判所は、原則として、被告の申立てにより訴えを却下しなければならない（仲裁法 14 条 1 項、防訴抗弁）。

仲裁人は、仲裁手続を主宰し、判断を求められた事項について仲裁判断を下すことで紛争を解決する地位にあり、いわば私的な裁判官としての役割をもつ。もっとも、仲裁人は、裁判官とは異なり、当然にその地位を取得するわけではなく、基本的に当事者によって選任されるのであり、その法的地位は仲裁当事者との契約に基づいている。

仲裁手続の準則は、当事者が合意により定めることができることが原則であるとされているが（仲裁法 26 条）、この当事者自治は、仲裁法の定める強行規定に反することはできず、仲裁法 25 条の定める当事者の平等待遇等の基本原則に反する合意はできない。なお、機関仲裁の場合には、特段の合意がない限り、当事者が指定した仲裁機関の仲裁規則が当事者の定めた準則となる。

仲裁の特徴の一つとして、仲裁は非公開で行われ、営業秘密を初めとする秘密保持に資することが挙げられる。また、判決と異なり、一般的には仲裁判断も非公開とされる。

仲裁廷は、仲裁手続の進行中において、仲裁手続に付された民事上の紛争について当事者間に和解が成立し、かつ、当事者双方の申立てがあるときは、当該和解における合意を内容とする決定をすることができ（仲裁法 38 条 1 項）、当該決定は、仲裁判断としての効力を有する（同条 2 項）。

仲裁法は、仲裁判断に確定判決と同一の効力を付与する一方（仲裁法 45 条 1 項本文）、仲裁判断に対する仲裁手続内での上訴（不服申立て）を認めていない。このように、判断に対する不服申し立てが制限される仲裁という手続が利用当事者にとって満足感の得られる制度となり得るためには、豊富な知識・経験を持つ仲裁人によって審理される必要があると共に、利用者の信頼を得られる規則あるいは事務局体制などの基盤を整備した権威ある機関による適正手続の担保、そして、ある程度統一された規範による判断が確保されること（判断に対する予測可能性があること）が極めて重要である。

しかしながら、現在の日本の紛争解決実務においては、仲裁という選択肢は必ずしも浸透しておらず、その利用は低調であり、法文化的に根付いているとは必ずしも言い切れないのが現状である²²。

したがって、当初から金融オンブズマン機構における仲裁機能を必須のものとするのではなく、裁判による紛争解決の選択の道を残すことが現状では望ましいものと考えられる。他方、仲裁による紛争解決のメリットの観点から、将来的には、金融オンブズマン機構において、仲裁という解決手段が積極的に利用されることが期待されるため、以下、金融オンブズマン機構におけるあるべき仲裁手続について論じておくこととする。

イ 第三プロセス（仲裁手続）における留意点 （ア） 仲裁合意の片面的強制

既述のとおり、第二プロセス（合議型のあっせん手続）において、顧客と金融サービス業者が合意に至らなかった場合、金融サービス利用者あるいは金融サービス業者のいずれかが仲裁手続を希望するとしても、裁判による解決も選択肢として残すため、仲裁についてはいずれの当事者にも応諾義務はなしとするべきである。この点、金融サービス業者側が仲裁手続の諾否を自由に決定できるとすると、本制度による紛争解決の実効性を著しく欠く結果となるため、金融サービス利用者側が仲裁手続を選択した場合の金融サービス業者側の応諾を片面的に強制するということも考えられる²³。しかしながら、上訴制度がない等の特色を有する仲裁手続への応諾までを強制することは、金融サービス利用者側はもとより金融サービス業者側からの理解も得にくいおそれがあること、また、事案によっては仲裁より裁判で解決する方が望ましい事案もあることに鑑みれば、第二プロセス（合議型のあっせん手続）において解決し得なかった場合に残される最後の紛

仲裁廷における審理に基づいた仲裁人の見解は、仲裁判断によって示されるところ、仲裁判断は、確定判決と同一の効力を有するとされている（仲裁法 45 条 1 項）。もっとも、仲裁判断に基づいて、直ちに強制執行することはできず、これを債務名義化するには、仲裁判断に基づく民事執行を許す旨の決定（執行決定）を求めて裁判所に申し立てをしなければならず、これを認容する決定が確定する必要がある（仲裁法 46 条、民事執行法 22 条 6 号の 2）。裁判所は、執行承認拒絶事由（仲裁法 45 条 2 項各号）があると認めて申立てを却下する場合を除き、執行決定をしなければならないとされている（同法 46 条 7 項、8 項）。拒絶事由は、仲裁合意が無効であること、通知が欠缺したこと、仲裁廷の構成又は仲裁手続の法令違背等、仲裁判断の未確定等、仲裁適格を欠く紛争についての判断、仲裁判断の公序良俗違反が挙げられており、公序良俗違反を除き、仲裁判断の実体審査はなされないことになっている。

²² 国際仲裁の事件数については、代表的な国際的な仲裁機関である日本商事仲裁協会（以下「JCAA」という。）への申立事件数が、年間ベースで 10 数件程度であり、最も多かった 2004 年でも 21 件である。また、国内仲裁の事件数は、最も本格的な仲裁機関のひとつである建設工事紛争審査会への仲裁事件の申立件数が平均して年間 50 件前後であり、近年で最も多かったのが 1998 年度の 77 件である（三木浩一「仲裁の現在と将来（上）」JCA ジャーナル第 55 巻 5 号 2-3 頁）。

²³ 各銀行協会内の銀行取引相談所は、相談及び事実上の和解あっせんによって紛争解決を図る手続を有するが、一定期間（東京では 2 ヶ月）にわたり解決に至らない場合には、単位弁護士会との協定に基づき、弁護士会の仲裁センターを利用することができるとされており、顧客が当該仲裁センターの利用を選択した場合、相手方（加盟金融機関）には応諾義務があるとされている。

争解決手段については、裁判と仲裁の選択肢の双方を残しておくことが望ましいと思われる。

(イ) 第二プロセス（合議型のあっせん手続）との関係

金融オンブズマン機構で受付された紛争を直ちに仲裁手続に付すことを可能とするか、あるいは、第二プロセス（合議型のあっせん手続）を経てから仲裁手続を行うこととすべきかについては、既述のとおり、仲裁合意に片面的強制力を持たせず、裁判手続と仲裁手続のいずれかによる紛争解決を自由に認めるという方針を推奨するため、第二プロセス（合議型のあっせん手続）の前置自体は強制されない。すなわち、両当事者が任意の仲裁合意の下、直ちに仲裁手続を求めるのであれば、第二プロセス（合議型のあっせん手続）を経ることなく、仲裁手続を開始することを可能とすべきである。もっとも、実際には、仲裁合意の有無の確認は、第一プロセスや第二プロセスの手続の中で行われることが多いものと思われる。事実上、多くのケースにおいて、第一プロセスや第二プロセスが仲裁手続に先行することになることが想定される。

但し、その場合であっても、第三プロセスにおける予断排除の趣旨からは、同一事件について、専門あっせん員と仲裁人は兼任することができないとすべきであり、また、第二プロセスにおける資料は仲裁手続において当然には流用されないことをルール化することが望ましいと考える。

また、いったん仲裁手続に入った後、両当事者の希望により和解協議を行う場合においても、仲裁人の判断の公正を確保する観点からは、仲裁人自体が和解協議に参加すべきではなく、仲裁手続を一旦停止した上で、第二プロセスに戻し、仲裁人とは別の専門あっせん員が和解協議を進めるべきと考える²⁴。この際は、第二プロセスで担当した専門あっせん員が再び和解協議を担当することで、手続の効率性・迅速性に配慮することが考えられる。

(ウ) 対象とする紛争の範囲

金融 ADR オンブズマン機構の仲裁手続で扱う対象とする紛争については、後記 4.を参照願いたい。

(エ) 仲裁人の選任

金融オンブズマン機構においては、法律的な方面・金融の方面ともに、豊富な知識・経験を持つ常駐の専門あっせん員が、専門あっせん委員会を構成する専門あっせん委員として第二プロセス（合議型のあっせん手続）を行うこととしている。他方、仲裁手続についても、金融紛争に特化していることを特色として利用を促すという観点からすると、当然ながら、金融商品に詳しい専門家の参加が望ましい一方、金融サービス利用者側にとって公平である制度であることが要求されることに鑑みれば、消費者紛争に詳しい専門家（弁護士を含む。）の参加や、また、仲裁判断が当事者にとって最終判断となり、裁判所の判断を仰ぐことができなくなることに鑑みれば、法律知識を有する者（弁護士、司法書士等）の参加も必須であると思われる。このように、仲裁人候補者は幅広い分野から人材を登用することが望ましいことに鑑みれば、第二プロセスを担当する専門あっせん員が原則として常勤の者で構成されるのに対し、仲裁人については、幅広く人材を登用するためにも、仲裁人候補者はむしろ非常勤者が多く登載されることが想定されるであろう。もっとも、仲裁人は、必ずしも仲裁人名簿からの選任が強制さ

²⁴ 日本海運集会所（以下「JSE」という。）の仲裁規則では、仲裁申立ての受理後、調停手続に移行した場合、当該調停は海事仲裁委員長が選任する 1 名の調停人が行うこととされ（同規則 3 条 2 項）、当該調停人は、当事者双方が合意した場合に限り、調停不調の場合に再開される仲裁の仲裁人となることができるとされており（同条 6 項）、手続の主催主体が原則として分けられている。

れる訳ではなく、常勤の専門あっせん員や仲裁人名簿に登録されていない人材が仲裁人として選任されることも可能としておくことが望ましいであろう。

ただし、第二プロセスから仲裁手続へと移行する場合は、既述のとおり、仲裁人の判断の公正を確保するため、同一事件について、専門あっせん員と仲裁人は兼任することができないとすべきである。

(オ) 仲裁人の人数

仲裁人の数については、3人の仲裁人とする事、又は、1人の仲裁人とする事が考えられるが²⁵、仲裁手続の迅速性、人材確保の困難性、仲裁手続に要する費用等を考えると、紛争金額の多寡によって、原則として仲裁人は1人とし、当事者の合意がある場合には仲裁人を3人とする場合（金額が低い場合）と、原則として仲裁人を3人とする場合（金額が高い場合）の双方を規定することが考えられる。また、仲裁人を1人とする場合であっても、その者が紛争対象となっている当該金融サービスについて必ずしも精通する者ではない場合、後記（カ）に述べるとおり、仲裁補佐人の参加を強制する制度も検討に値する。

選任手続については、仲裁人が1人の場合、原則として当事者の合意により仲裁人名簿から選任し、合意により定まらない場合は金融オンブズマン機構が仲裁人名簿から選任することが望ましいと思われる。また、仲裁人が3人となる場合は、当事者側に1名ずつ選任させ、第三仲裁人を当事者選任の仲裁人らの合意で仲裁人名簿から選任することにするか²⁶、あるいは金融オンブズマン機構において仲裁人名簿から選任することが公平の観点から望ましいと思われる。

(カ) 仲裁補佐人

仲裁手続において、仲裁人が、事案の性質に鑑み、必要に応じて、専門あっせん員の中から、仲裁補佐人として紛争対象となっている当該金融サービスに詳しいアドバイザーを付けることができるような制度も検討に値する。

(キ) 遠隔地からの利用

遠隔地に住む金融サービス利用者のために、電話、ファクシミリ、又はインターネットの利用によっても手続に参加することが可能となるよう、利便性に配慮した措置が施されている必要がある。

(ク) 証拠開示命令

金融サービス業者と顧客との間では、情報収集能力に大きな格差があるため、消費者保護の観点からは、当事者の証拠開示の申立てにより、仲裁人が一定の証拠を開示するよう命令を発することができる証拠開示命令の制度を設けることが望ましいと思われる²⁷。

(ケ) 仲裁判断の公開・検索性

上述したとおり、一般的には、仲裁手続は非公開で行われ、仲裁判断も非公開

²⁵ 仲裁法では、当事者の数が2人である場合において、仲裁人の数にかかる当事者の合意がないときは、仲裁人の数は3人とされている（同法16条2項）。既存の民間仲裁機関においては、仲裁人の人数を原則として3人とするものもあれば（日本知的財産仲裁センター（JIPAC）、JSE等）、原則として1人とするものもある（第一東京弁護士会仲裁センター等）。

²⁶ JCAA、第一東京弁護士会仲裁センター、JIPAC、JSE等

²⁷ JCAAの仲裁規則では証拠開示命令についての規定があり、「当事者は、仲裁廷に対し、相手方当事者にその所持する文書の提出を命じることを申し立てることができる」とされている（同規則37条4項）が、命令違反の効果については特に規定されていない。

とされるが²⁸、仲裁判断の内容が公開され、検索することができなければ、仲裁判断を行うための規範定立は困難となり、予測可能性が備わらないことで、手続利用を促進しにくくなることになるおそれがある。そこで、仲裁判断については、匿名とした上で事案の概要と仲裁判断内容の開示を行うことが望ましい。

2. 組織

(1) 金融オンブズマン機構の法的性格

金融オンブズマン機構の組織に係る要請としては、①公益性のある目的を有していること、②上記 1.に記載した紛争解決手続において、利害関係者から独立性・中立性が保てる組織であることが必須の要請であり、これに加えて③設立について簡易であること、及び金融オンブズマン機構の業務の決め方によっては、④公益性のある目的を有していながら営利的な活動もできることも要請されよう。個別紛争解決における独立性・中立性については、②の利害関係人からの独立性・中立性は、紛争当事者からの独立性・中立性ばかりでなく、金融サービス業界、消費者団体及び関係行政庁からの独立性・中立性を意味することに異論はないであろう。しかしながら、金融オンブズマン機構のはたす社会的役割について業界団体、消費者団体及び関係行政庁が多大な関心を持つのは当然で、この関係ではこれらの関係者からの独立性・中立性とは、金融オンブズマン機構の目的に照らし相互にバランスのよい関係を意味することになる。かかる要請を満たす組織を検討すると、一般社団法人、株式会社、任意団体が考えられる。概要は以下のとおりである。

任意団体は、講学上法人格のない社団といわれるもので、社団としての実質を備えていながら法令上の要件を満たさないため、法律上法人として扱われていないものをいう。例えば、町内会、愛好会等である。任意団体は、団体の目的、設立、機関及び解散等につき法令上の制約に服しないため、株式会社や一般社団法人で要求される内部機関の設置も不要であり、組織を自由に設計できるというメリットがある。しかし、法律上権利能力がないため、団体固有の財産や債務の処理につき第三者との間で問題が生じる可能性が高いし、また、ある程度機関が分化して権限の分配がされている方が、業界団体からの中立性を確保しやすく、中立性に対する利用者からの信頼を得やすいと思われる。

次に、株式会社を検討する。株式会社の内容についての詳細は割愛するが、会社法下では最低資本金の規制は撤廃され、設立手続も簡素化されて設立が容易になっている。また、内部機関も原則として株主総会と取締役が一人いれば足りる。しかし、株式会社は元々は営利追求を目的とする法人として設計されており、また、国民もそのようなイメージを持っているため、公益性のある金融オンブズマン機構の目的やイメージとは必ずしもそぐわないかもしれない。また、株式会社が一定程度以上の資産を有すると、法律上設置要求される機関は複雑化していき、設立について簡易であるという、金融オンブズマン機構の要請にそぐわない可能性がある。

では、一般社団法人はどうであろうか。一般社団法人とは、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」に基づいて準則主義（登記）によって設立される剰余金の分配を目的としない社団法人である。一般社団法人は、公益的な活動だけでなく、社員に共通する利益を図るための活動その他の幅広い活動をすることが可能であり、その行い得る事業に格別の制限は設けられていない。設立にあたっては 2 名以上の社員が必要で、定款の作成（公証人の認証）その他の法定の設立手続を経て設立の登記により設立される。社員は社団法人に対し経費支払義務を負う。機関としては、社員総会のほか、業務執行機関としての理事が少なくとも 1 人は必要である。また、それ以外の機関として、定款の定めによって、理事会、監事又は会計監査人を置くことができ、理事会を設置する場合と会計監査人を設置する場合には、監事を置かなければならない。社員総会は、法に規定する事項及び一般社団法人の組織、運営、管理その他一般社団法人に関する一切の事項について決議をすることができる。但し、

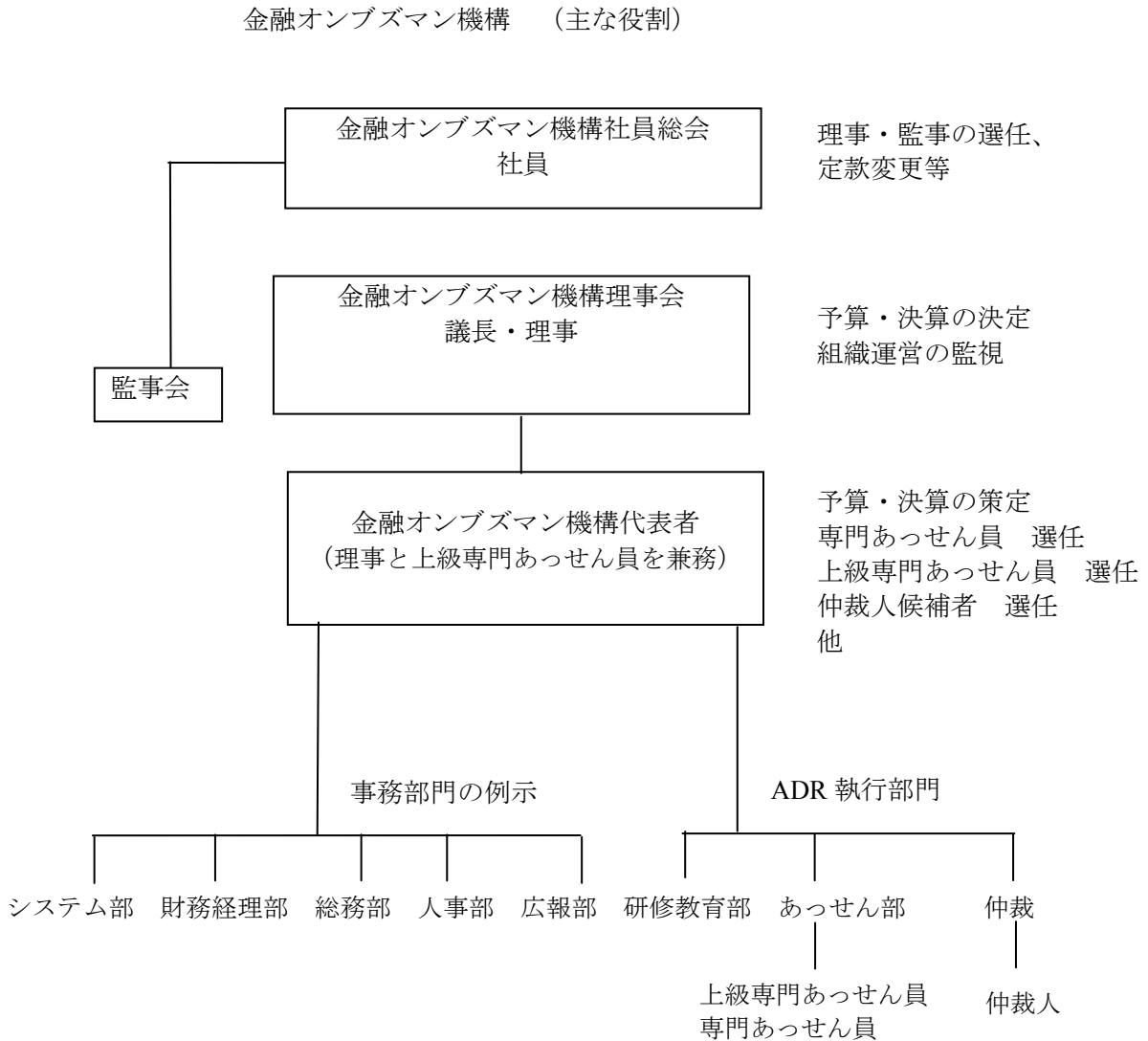
²⁸ JCAA の仲裁規則 40 条では、仲裁手続及びその記録は非公開とするとされている。

理事会を設置した場合には、社員総会は法に規定する事項及び定款に定めた事項のみ決議できるとされている。理事及び監事は社員総会が選任する。理事会は全ての理事で組織され、法人の業務執行の決定、理事の職務の執行の監督、代表理事の選定及び解職等を行なう。

以上からすると、現行法の下、金融オンブズマン機構の組織形態として想定される一つのものとして、一般社団法人が考えられる。

(2) 組織と運営

以下、一般社団法人を前提に検討する。



ア 社員と社員総会

まず、金融オンブズマン機構の最上位の組織としては、金融オンブズマン機構の社員から構成される社員総会がある。社員総会では定款の変更等組織の重大な変更（以下に述べる理事会の構成員比の変更を含む。）、理事会の構成員（理事）の選任、監事の選任等が行われる。社員となるのは、金融オンブズマン機構に出資して参加する金融サービス業者であるものと想定される。

イ 理事と理事会

理事会の構成員である理事については、まず、金融オンブズマン機構の適切かつスムーズな運営のためにも、金融オンブズマン機構の果たす役割及び金融オンブズマン

機構に関する分野について幅広い知識と深い経験を有する有識者の参加が欠かせない。また、金融オンブズマン機構の中立性を保つという要請から、理事の数・配分については十分に留意することが必要である。例えば、(イ) 金融業務に精通している金融業界団体代表、(ロ) 個別紛争解決の実務に知識と経験を有する専門家（法律実務家、ADR の専門家、金融サービス業務専門家等）、(ハ) 理事会がその責任を果たし権限を行使するうえで国民の意見を適正に反映するために適切な消費者団体代表等専門家や、ジャーナリスト・学者等のその他の有識者といった各分野から選出されるのが望ましい。これらのカテゴリー（母体）ごとの構成比は定款により定めた一定比率とするが、その比率は金融サービス利用者の確固たる信頼を得られるような構成でなければならない。

理事会は、予算と決算を承認し、組織運営の方針、手続及び各種研修の基本方針の承認を行い、金融オンブズマン機構代表者を選任し、並びに、組織の運営全体を監視する。もっとも、理事会の役割は、あくまで金融オンブズマン機構の運営、特に財政基盤の充実にあり、専門あっせん員、上級専門あっせん員、及び仲裁人の人事には関与しない（これらは金融オンブズマン機構代表者の専権に属するものとする）。

また、理事及び理事会は、個別具体的な紛争案件の手続に介入することは一切許されないことはもちろんでありさらに、組織の管理・運営に特に必要である場合を除き、個別具体的な手続に関する情報にアクセスすることも許されない。

ウ 金融オンブズマン機構代表者

金融オンブズマン機構代表者は、金融オンブズマン機構を代表し金融オンブズマン機構の業務の執行につき責任を負う最も重要な役職である。金融オンブズマン機構が実効性ある金融紛争等解決機関になるかどうかは、金融オンブズマン機構代表者の手腕にかかっている。

金融オンブズマン機構代表者は理事会によって選任されるが、その選任は金融オンブズマン機構が金融サービス業者、金融サービス利用者、消費者団体及び金融行政に係わる行政庁等の関係者に信頼される機関になるかどうかを左右する。金融オンブズマン機構の社員や社員のグループが持ち回りで金融オンブズマン機構代表者を指名するような仕組みは、金融サービス利用者その他関係者の信頼を失わせる。従って、その選任のプロセスは透明にこれを国民に公表すべきである。そのためには、自薦他薦の候補者を公募し、そのなかから金融オンブズマン機構代表者を選任する方法が考えられる。

金融オンブズマン機構代表者の報酬については、その役割の重要性に照らして、十分な金額の報酬を用意すべきである。金融オンブズマン機構代表者に、金融オンブズマン機構をリードする重要な役割を担うにふさわしい人材を得るために必要なことである。任期は、制度としては一定期間を任期として定めておくことが必要であろうが、実際の運用は、その時々金融オンブズマン機構が抱える課題に応じて、それを実行するために必要な期間在職してもらうために再任を躊躇してはならない。

金融オンブズマン機構代表者は金融オンブズマン機構を代表し、その業務を執行する権限を有し責任を負う。その職務には、予算及び決算の作成、事務局員の人事及び広報等の事務部門に関するもの、並びに専門あっせん員、上級専門あっせん員、仲裁人候補者の選任、専門あっせん員の教育等の ADR 執行部門に関するものが含まれる。金融オンブズマン機構代表者は理事となり、理事会に出席する。金融オンブズマン機構代表者は理事会の監督に服し理事会にレポートする義務を負う。金融オンブズマン機構代表者はまた、仲裁人や上級専門あっせん員として、個別紛争解決に参加することも可能である。

エ 専門あっせん員、上級専門あっせん員、仲裁人候補

充分な数の常勤の専門家をそろえることが重要である。申立に対して迅速に対応し、また機関の内部で十分な教育をして、良識に即した柔軟な紛争解決のためのルールを徹底して、申立に対して安定した対応をするためには、担当者が常勤者であることが

必要である。仲裁人は非常勤の候補者をリストに登載しても良いが、迅速な解決のために集中して仲裁人の職務を行う用意のある者でなければならないであろう。

オ 監事会

理事会の理事はその職務執行につき（具体的な案件処理は除かれる）、監事の監査を受ける。組織の中立性、公正性を担保するためである。監事は社員総会によって選任される。監事の監査結果は、社員総会で報告され、監事は必要があるときは理事会に出席して意見を述べることができる。

3. 財政

(1) 総論

金融オンブズマン機構は無料又は低廉な費用での紛争等解決を金融サービス利用者に提供するのがその目的であるから、金融サービス利用者である紛争当事者から案件手数料を受け取るとしても、金融オンブズマン機構の財政需要に比べて少額とすべきである。金融オンブズマン機構の財政を支えるのは、主として金融サービス業者側であることを前提としている。したがって、金融オンブズマン機構の財政は、参加する社員がこれを支える必要がある。

財政の問題を考えるに際して考慮すべき点は、金融オンブズマン機構の財政基盤を堅固なものとするには各業界団体の協力が不可欠であるところ、金融オンブズマン機構は業界団体からの独立性・中立性を維持するために、業界団体の意向を直接反映できない組織構造になっているとして、このことが各業界団体の資金拠出を消極的にさせるという側面も有している。英国では、FSMA（金融サービス市場法）という法律のもとで、各業界団体に資金拠出を法的に強制できるからこそ、英国 FOS（資料編 2.）の活動資金が確保されているといえる。そうだとすれば、理想的には立法により業界団体又は金融サービス業者の資金拠出を法的な義務とすることも考えられる。法律によって資金拠出の義務化が明文化されれば、既存の金融 ADR 機関と金融オンブズマン機構が遠くない時期に一本化する契機にもなり、第四ステップのワンストップ型の業界横断的な統合金融専門 ADR に近づくきっかけにもなると思われる。さらに、財政基盤を磐石にするためには、一定程度の公的援助も検討されてしかるべきであるが、金融オンブズマン機構の運営・管理については、行政府と協力関係は築くが、先に述べたように一定の距離は保つ必要がある点に留意すべきである。金融オンブズマン機構の設立及び運営のための金銭的出捐を、金融サービス業を営むために必要な経費と認めてこのために出捐する金銭を法人税の計算上損金として扱うことを認めるなど、金融オンブズマン機構の活動に対する行政側の適切な取扱いが必要である。

当面は各業界団体からの資金拠出はあくまで任意であることを前提としているため、いかにして各業界団体の協力を得ることができるかという点が課題として残されている。

本稿の目的の一つは上記のような現実的な問題はさておき、第四ステップのワンストップ型の統合金融専門 ADR を提示することにある。したがって、以下では金融オンブズマン機構の収入源と組織の運営に必要な費用について、後記第 3 章で述べられるワンストップ型の統一的／業界横断的な ADR を前提に検討する。

(2) 主な収入源

ア 基金又は資本金

前記 2. で述べた金融オンブズマン機構の組織形態によっても異なってくるが、いずれにせよ、基礎的な財産の拠出が当初必要である。なぜなら、建物（賃貸）費用及び内装費用に加えて、まず、金融オンブズマン機構の稼働開始より、常勤の専門あっせん員及び上級専門あっせん員が必要であり、また、窓口担当者も直ちに必要となることから相当程度の人件費が不可欠であるからである。また、効率的な苦情等処理を行うためにもデータベース等の IT システムの構築が必要となる。かかる基礎的な出資については、金融オンブズマン機構が民間主導の ADR である以上、各業界団体に負

担を求めるなどして民間資金によりまかなうのがあるべき姿である。

かかる基礎的な財産の拠出は、毎年の収入では不足する費用をまかなうに十分な金額でなければならない。金融オンブズマン機構の経常的財政運営は、基本的に毎年の収入と支出がほぼ同額となるという状況にするのが望ましい。

イ 毎年の拠出金

各年度の収入としては、拠出金収入、案件手数料及び金融オンブズマン機構の事業収入が考えられる。まず、拠出金（分担金）については、社員となる業界団体のメンバーに限定しないで、金融オンブズマン機構による紛争解決に服することに同意したすべての金融サービス業者にその支払いを求めることが想定される。その金額の定め方については、前述のように、業界の規模及び業者の業界団体ごとに、経営規模に関して様々な形態があることを踏まえると、定額に定めた場合中小業者の参加が進まないおそれがある。したがって、各業界参加者の不公平感をなくすためにも、これまでの各業界団体の既存 ADR の相談及び苦情件数あるいは売り上げ規模等のデータを参考にプロラタの配分システムを設定するべきではないかと思われる。すなわち、経営規模に応じてある程度の傾斜をつけた定率の「基礎負担額」に、苦情・紛争件数などに基づく「受益者負担金」を一定程度加味して決定する方法である。ただし、制度の存在によって業界全体への信頼が高まるという間接的な利益をアピールするのであれば、あくまでも「基礎負担額」を基本（苦情件数の多い問題企業の離反を防ぐ意味がある）にするということも考える。また、苦情・紛争件数のみをベースにすると業界団体が解決を必要とする苦情・紛争の取り込みに消極的となり、制度の幅広い利用促進の観点から障害となる可能性もあるため、「受益者負担金」の具体的な設定には十分留意する必要がある。

ウ 案件手数料（＝個別紛争当事者の負担）

（ア）第一プロセスの申立費用

第一プロセスの金融サービス利用者側の手数料は無料とすべきである。なぜなら、アクセスの容易性を確保する必要があること、また、低廉な手数料をとったからといって金融オンブズマン機構の経費の相当な部分をまかなう財源となる見込みは乏しいからである。金融サービス業者からは手数料を徴収することが考えられるが、第一プロセスの費用は前述の「受益者負担金」でまかなうこととして、この段階の金融サービス業者側の手数料についてもむしろ無しにするか低額にすることも考えられる。

（イ）第二プロセスのあっせん申立費用

これに対し、第二プロセス（合議型のあっせん手続）及び第三プロセス（仲裁手続）については、そもそも少なからず費用がかかることから、金融サービス利用者側にも相応の負担を求めることも考えられる。但し、手数料の設定を高くしすぎるとアクセスの容易性が害されるため、具体的な対応については注意を要する。負担を求める場合においても、第二プロセス（合議型のあっせん手続）のあっせん案が必ずしも金融サービス利用者側にとって完全に有利な判断となるわけではない場合も多いので、金融サービス利用者にとっての費用対効果の面からあっせん成立額に応じた手数料にはすべきではないという考え方もありうる。

他方で、金融サービス業者側手数料は、金融サービス利用者よりは高額で、紛争金額に応じて定率の手数料を求めても不都合ではないと思われる。ただし、金融サービス業者側手数料は裁判費用よりも割安な水準、すなわち、金融サービス業者が金融オンブズマン機構に参加しようとするインセンティブの一つとなる手数料水準にする必要がある。

エ 事業収入（書籍等の出版、研修、講演、コンサルティング等）

金融オンブズマン機構で蓄積された苦情相談・紛争解決の事例を匿名化のうえ、データベース化して、有料で（又は会費を支払っている会員が）係るデータベースにタイムリーにアクセスできるようにして、事業収益を上げることが考えられる。また、金融オンブズマン機構で蓄積された紛争解決ノウハウ及び予防方法等を事業者個別に、有償でコンサルティングすることも見込まれる。個別企業段階での苦情対応のための社員研修も、事業者及び金融オンブズマン機構の双方にとって有益であろう。これらのフィードバックは、金融オンブズマン機構の財政に寄与するだけでなく、業界全体のコンプライアンス遵守の徹底に寄与することができ、金融オンブズマン機構の重要な事業といえる。

(3) 組織運営に必要な費用

金融オンブズマン機構の主たる費用は人件費及びデータベースの構築費用だと思われる。これらはいずれも金融オンブズマン機構を適正かつ効率的に運営するための必要不可欠な経費であるので、予算において十分に手当をするべきである。なお、英国 FOS の財政規模については、資料編 2. の「第 7 財政基盤の構成と金額」を参照されたい。

4. 取り扱う紛争等の対象の範囲

(1) 対象とする苦情等及び紛争

ア 金商法に定める認定投資者保護団体の業務

金融オンブズマン機構は、金商法第 79 条の 7 に定める認定投資者保護団体としての認定を受けることを想定している。金商法第 79 条の 7 第 1 項は、認定投資者保護団体の業務として、次の各業務を規定している。

- A 金融商品取引業者又は金融商品仲介業者の行う金融商品取引業に対する苦情の解決
- B 金融商品取引業者又は金融商品仲介業者の行う金融商品取引業に争いがある場合のあっせん
- C 上記 A 及び B に掲げるもののほか、金融商品取引業の健全な発展又は投資者の保護に資する業務

また、金商法第 79 条の 11 は、(i) 認定投資者保護団体の構成員である金融商品取引業者若しくは金融商品仲介業者、又は (ii) 認定業務の対象となることについて同意を得た金融商品取引業者、金融商品仲介業者その他内閣府令で定める者を、当該認定投資者保護団体の認定業務の対象となる業者（対象事業者）としている。(ii) の同意を得て認定業務の対象となる業者の範囲については、業界横断的な苦情解決・あっせん機関の構築を可能ならしめる観点から、金融商品取引業者及び金融商品仲介業者に加えて、各業法において金商法の行為規制が準用されている業務等を行う者が幅広く定められている。具体的には、(a) 銀行・信用金庫・信用協同組合等・労働金庫等・農業協同組合等の預貯金取扱金融機関が行う特定預金等契約・特定貯金等契約に係る業務、(b) 保険会社等・農業協同組合等が行う特定保険契約・特定共済契約に係る業務、(c) 信託会社等が行う特定信託契約に係る業務等、(d) 不動産特定共同事業者が行う不動産特定共同事業契約に係る業務、及び (e) 海外商品取引業者が行う海外商品市場における先物取引等の受託等を行う者などである（協会府令第 31 条、金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項）。²⁹

²⁹ 松尾ほか「金融商品取引業協会等・金融商品取引所・有価証券の取引等に関する規制」商事法務 1820 号 11 頁参照。

なお、登録金融機関は、登録金融機関としての登録に係る業務（登録金融機関業務）を行う範囲において、金商法第 79 条の 7 第 1 項及び第 79 条の 11 の適用については金融商品取引業者とみなされる（金商法第 67 条の 2 第 3 項）。

更に、認定投資者保護団体は、認定に係る業務が不公正になるおそれがない限りにおいて、上記 A 乃至 C に掲げる業務以外の業務を行うことが可能である（金商法第 79 条の 7 第 3 号）。

以上を纏めると、金商法に定められる認定投資者保護団体の業務は、次のように整理することができる。

- ① (i) 認定投資者保護団体の構成員である金融商品取引業者（登録金融機関業務を行う登録金融機関を含む。）又は金融商品仲介業者、及び (ii) 認定業務の対象となることについて同意を得た金融商品取引業者又は金融商品仲介業者の行う
 - A 金融商品取引業に対する苦情の解決
 - B 金融商品取引業に争いがある場合のあっせん
(①の業務は、金商法第 79 条の 7 第 1 項第 1 号及び第 2 号に該当する業務である。)
- ② 認定業務の対象となることについて同意を得た金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項の表の上欄に掲げる者（具体的には上記 (a) 乃至 (e) に掲げる業務を行う者）の行う
 - A 同表の中欄に掲げる業務に対する苦情の解決
 - B 同表の中欄に掲げる業務に争いがある場合のあっせん
(②の業務は、金商法第 79 条の 7 第 1 項第 3 号に該当する業務であり、³⁰ 金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項において「特定認定業務」として位置づけられている。)
- ③ 金商法第 79 条の 7 第 1 項各号に掲げる業務以外の業務で、その業務を行うことによって当該各号に掲げる業務が不公正になるおそれがないもの
(③の業務は、金商法第 79 条の 9 第 3 号により認められる業務であり、かかる業務には、対象事業者以外の業者についての苦情解決・あっせん業務が含まれる。³¹)

イ 金融オンブズマン機構が対象とする苦情等及び紛争の範囲（金融オンブズマン機構の業務）

金融オンブズマン機構は、横断的解決機能を有する金融専門 ADR の構築を目指すものである。かかる金融オンブズマン機構の性格からすれば、金融オンブズマン機構は、我が国における金融サービスに係る苦情及び紛争を幅広く対象とすべきであると考える。本提言においては、金融サービスに関わる業者を下記のとおり「金融サービス業者」と定義した上で、金融オンブズマン機構の対象とする苦情等及び紛争の範囲（金融オンブズマン機構の業務）を次の I 乃至 III とすることを提言する。³²

³⁰ 山口ほか「金融商品取引業協会等・金融商品取引所」商事法務 1780 号 17 頁参照。同文献では、金商法第 79 条の 11 に定める「内閣府令で定める者」が行う業務に係る苦情解決・あっせん業務については、金商法第 79 条の 7 第 1 項第 3 号の業務として位置づけられている。

³¹ 山口ほか「金融商品取引業協会等・金融商品取引所」商事法務 1780 号 17 頁参照。同文献では、「認定投資者保護団体は、認定にかかる業務が不公正になるおそれがない限りにおいて、対象事業者以外の業者についての苦情解決・あっせん業務を含め、認定にかかる業務以外の業務を行うことが可能である（七十九条の九第三号）」と述べられている。

³² 本文中の I 乃至 III の業務は、金融オンブズマン機構の根本規範（会社組織であれば定款）において、金融オンブズマン機構の業務として定めることが想定されるものである。

- I 金融サービス業者の行う業務に対する苦情等の解決
- II 金融サービス業者の行う業務に争いがある場合のあっせん及び仲裁
- III 上記 I 及び II に付随・類似する業務（金融サービス業者の行う業務と類似する業務に対する苦情の解決又は当該業務に争いがある場合のあっせん及び仲裁を含む。）

上記 III は、無登録業者の行う業務や現行の業法上規制対象とされていない業務（法の抜け穴を悪用した取引）に係る苦情等や紛争についても金融オンブズマン機構において取り扱うことができるようにすることを目的としている。

「金融サービス業者」とは、金融サービスに関わる業者を幅広く捉える趣旨から、以下に掲げる者をいう。

- ・ 金融商品取引業者（登録金融機関業務を行う登録金融機関を含む。）
- ・ 金融商品仲介業者
- ・ 金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項の表の上欄に掲げられている者で、下記 a 乃至 s に掲げる者（特に明示するもの（下記 p 乃至 s）以外は、同表の中欄に掲げる取引を行う業務に限定されない。）³³
 - a 銀行及び銀行法第 2 条第 15 項に規定する銀行代理業者
 - b 長期信用銀行及び長期信用銀行法第 16 条の 5 第 3 項に規定する長期信用銀行代理業者
 - c 保険会社（保険業法第 2 条第 2 項に規定する保険会社をいい、同条第 7 項に規定する外国保険会社等を含む。）
 - d 保険業法第 2 条第 18 項に規定する少額短期保険業者
 - e 保険業法第 2 条第 23 項に規定する保険募集人及び同条第 25 項に規定する保険仲立人
 - f 信託会社（信託業法第 3 条又は第 53 条第 1 項の免許を受けた者をいう。）、金融機関の信託業務の兼営等に関する法律第 1 条第 1 項の認可を受けた金融機関及び保険業法施行令第 13 条の 3 に規定する生命保険会社等（上記 c に掲げる保険会社に含まれる者を除く。）
 - g 農林中央金庫及び農林中央金庫法第 95 条の 2 第 3 項に規定する農林中央金庫代理業者
 - h 株式会社商工組合中央金庫
 - i 中小企業等協同組合法第 3 条に規定する組合（企業組合を除く。）及び同法第 9 条の 7 の 5 第 2 項に規定する共済代理店
 - j 協同組合による金融事業に関する法律第 6 条の 3 第 3 項に規定する信用協同組合代理業者
 - k 信用金庫、信用金庫連合会及び信用金庫法第 85 条の 2 第 3 項に規定する信用

³³ 金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項の表の上欄に掲げられている者のうち、一部につき修正を施した上で、上記 a 乃至 s において提示している。同項は同表の中欄に掲げる取引を行う業務についての苦情解決等のみを特定認定業務とするものであるが、金融オンブズマン機構においては、そのような限定をせず、金融サービス業者の行う業務に係る苦情及び紛争を広く対象とするものであるから、上記 a 乃至 s についても既出のものについては再度提示していない。即ち、上記 f において、生命保険会社等について「上記 c に掲げる保険会社に含まれる者を除く」とし、また、上記 j において、信用協同組合代理業者のみを提示し上記 i に含まれる信用協同組合及び信用協同組合連合会は重ねて提示していない。なお、上記 i において、企業組合を除外したのは、同表の中欄において「中小企業等協同組合法第 9 条の 7 の 5 第 3 項に規定する特定共済契約の締結又はその代理若しくは媒介」と規定されており、企業組合については同法第 9 条の 7 の 5 の準用がなく、そもそも同表上欄の「中小企業等協同組合法第 3 条に規定する組合」として企業組合が想定されていないと考えられること、また、同法第 9 条の 10 に定める企業組合の事業をみても、同法に定める他の組合と異なり、組合員に対する金融を事業として行うことが予定されていないことから、「金融サービス業者」の定義に含める必要がないと思われるためである。

金庫代理業者

- l 労働金庫、労働金庫連合会及び労働金庫法第 89 条の 3 第 3 項に規定する労働金庫代理業者
 - m 農業協同組合、農業協同組合連合会及び農業協同組合法第 92 条の 2 第 3 項に規定する特定信用事業代理業者
但し、農業協同組合及び農業協同組合連合会については、農業協同組合法第 10 条第 1 項第 3 号（信用事業）の事業を行うもの又は同条項第 10 号（共済に関する施設）の事業を行うものに限る。
 - n 漁業協同組合、漁業協同組合連合会、水産加工業協同組合、水産加工業協同組合連合会、共済水産業協同組合連合会及び水産業協同組合法第 121 条の 2 第 3 項に規定する特定信用事業代理業者
但し、漁業協同組合、漁業協同組合連合会、水産加工業協同組合及び水産加工業協同組合連合会については、それぞれ、水産業協同組合法第 11 条第 1 項第 4 号（信用事業）の事業又は同項第 11 号（共済事業）の事業、第 87 条第 1 項第 4 号（信用事業）の事業、第 93 条第 1 項第 2 号（信用事業）の事業又は同項第 6 号の 2（共済事業）の事業、第 97 条第 1 項第 2 号（信用事業）の事業を行うものに限る。
 - o 消費生活協同組合及び消費生活協同組合連合会
但し、消費生活協同組合法第 10 条第 2 項に規定する共済事業を行うものに限る。
 - p 海外商品取引業者
海外商品市場における先物取引の受託等に関する法律第 2 条第 4 項に規定する海外商品市場における先物取引の受託等（金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項の表の中欄に掲げる取引）を行う場合に限る。
 - q 投資信託及び投資法人に関する法律第 197 条に規定する特定設立企画人等
設立中の投資法人の発行する投資証券の募集等（金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項の表の中欄に掲げる取引）を行う場合に限る。
 - r 不動産特定共同事業者
不動産特定共同事業契約の締結又はその代理若しくは媒介（金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項の表の中欄に掲げる取引）を行う場合に限る。
 - s 資産の流動化に関する法律第 2 条第 3 項に規定する特定目的会社、同法第 208 条第 1 項に規定する特定譲渡人及び同法第 224 条に規定する原委託者
資産対応証券の募集等若しくは募集等の取扱い又は受益証券の募集等（金商法施行令第 18 条の 4 の 3 第 5 項の表の中欄に掲げる取引）を行う場合に限る。
- ・ 金商法施行令第 1 条の 9 に定める金融機関（上記 c に掲げる保険会社及び上記 h に掲げる株式会社商工組合中央金庫を除く。）：無尽会社、証券金融会社及び短資会社
 - ・ 商品投資顧問業者
 - ・ 商品投資に係る事業の規制に関する法律第 35 条に規定する商品投資販売業者
 - ・ 商品取引所法第 2 条第 18 項に規定する商品取引員
 - ・ 貸金業者
 - ・ リース業者及びクレジットカード業者

金融オンブズマン機構の業務を上記 I 乃至 III のとおり定めることにより、現在の我が国における金融サービスに係る苦情等及び紛争を統一的かつ業界横断的にカバーすることができると思われる。

金商法に定める認定投資者保護団体の業務は、上述したとおり、金融商品取引業者を含む一定の「業者」の行う一定の「業務」に係る苦情解決・あっせんを中核とするものであるが、本提言の金融オンブズマン機構が行う上記 I 乃至 III の業務は、「業者」及び「業務」の双方において、その対象とする苦情等及び紛争の範囲を拡張する

ものである。

先ず、「業者」について、金商法は、金融商品取引業者、金融商品仲介業者及び金商法施行令第18条の4の3第5項の表の上欄に掲げる者について、これらの業者の行う一定の業務に係る苦情解決等を認定業務の対象としている。金融オンブズマン機構は、金商法において認定業務の対象とされているこれらの業者のほか、上記「金融サービス業者」の定義に記載したとおり、金商法施行令第1条の9に定める金融機関（具体的には、無尽会社、証券金融会社及び短資会社）、商品投資顧問業者、商品投資販売業者、商品取引員、貸金業者、リース業者及びクレジットカード業者をも対象とし、これらの業者の行う業務に関する苦情等及び紛争についても対象とするものである。このように、金融オンブズマン機構においては、対象事業者（即ち、金融オンブズマン機構の構成員である金融商品取引業者若しくは金融商品仲介業者又は認定業務の対象となることについて同意を得た金融商品取引業者、金融商品仲介業者若しくは金商法施行令第18条の4の3第5項の表の上欄に掲げる者（それぞれ同表の中欄に掲げる取引を行う者に限る。))に係る苦情等解決に限らず、かかる対象事業者以外の業者に係る苦情等解決をも対象とすべきであると考ええる。

次に、「業務」について、金商法第79条の7第1項第1号及び第2号は「金融商品取引業」に係る苦情解決等を認定投資者保護団体の業務として定めているが、上記Ⅰ及びⅡでは金融サービス業者が行う「業務」に係る苦情解決等を対象としている。これは、金融オンブズマン機構においては、金融商品取引業（本業）に関するもののみならず、金融商品取引業者が行う付随業務（金商法第35条第1項）、届出業務（同条第2項）及び承認業務（同条第4項）に関する苦情等及び紛争についても広く対象とする趣旨である。また、金商法において特定認定業務として認定投資者保護団体の認定業務の対象とされているのは、金商法施行令第18条の4の3第5項の表の上欄に掲げる者の行う同表の中欄に掲げる業務に係る苦情解決等であるが、上記Ⅰ及びⅡでは、一部の場合を除き、同表の中欄に掲げる業務に限らず、同表の上欄に掲げる者の行う業務に係る苦情等解決を対象としている。金商法は、これらの者の行う業務のうち特に投資性の高い金融商品を扱うもの等に限定して特定認定業務としたものであるが、特定認定業務以外の業務に関しても金融サービスの利用者の苦情等及び紛争を解決する必要性があると考えられることから、金融オンブズマン機構においては、これらの者の行う業務一般に係る苦情等及び紛争について広く対象とする趣旨である。³⁴

なお、金融分野に関する苦情等及び紛争は、業法上の免許、認可、登録等を受けた業者に対するもののみではなく、かかる業法上の免許、認可、登録等を受けていない違法な業者（以下「無登録業者」という。）に対する苦情等及び紛争も存在する。そのような無登録業者は悪質なものが多いと思われ、これに関する苦情等及び紛争については、利用者を保護する必要性が特に高いと考えられる。従って、業法上の免許、認可、登録等を受けずに、上記の「金融サービス業者」の行う業務を行っている無登録業者に係る苦情等及び紛争についても可能な限り金融オンブズマン機構の業務の対象とする方向で検討すべきであると考ええる。

しかしながら、無登録業者に係る紛争の解決については、金融オンブズマン機構においてこれを行おうとしても、無登録業者が金融オンブズマン機構の行う合議型のあ

³⁴ 特定認定業務（金商法施行令第18条の4の3第5項）に掲げられる業務は、(i) 各業法において金商法の行為規制が準用されている投資性の高い金融商品を取り扱う業務に限定して、かかる業務を対象とするものと、(ii) 各業法において規制されている業務全般を対象とするものと、(iii) 業者でない者が業者と同等の規制を受けることを前提にある一定の行為を行うことが許されている場合の当該行為を対象とするものとに分類することができる。金融オンブズマン機構は、(i) について、特に投資性の高い金融商品を取り扱う業務に限定せず、各業者が行う業務一般に係る苦情解決等を広く対象とするものである。(ii) 及び (iii) については、金融オンブズマン機構においても、特定認定業務において定められているのと同範囲の取引を行う業務に係る苦情解決等を対象とすることを想定している（上記「金融サービス業者」の定義中の p 乃至 s 参照）。

っせんや仲裁の手續に応じるとは考え難く、実効的な紛争解決を為し得るか疑問が残るところである。一方、無登録業者に関する苦情等については、金融オンブズマン機構においてこれを受け付け、その解決に向けて助力することは可能であるとする。具体的には、そのような情報を金融オンブズマン機構の参加業者間で共有し、それぞれの顧客に注意を促すなど各社の業務に活かすことができるし、金融オンブズマン機構として行政庁に情報を提供し監督是正を求めることなどが考えられる。このように、金融オンブズマン機構において無登録業者に関する苦情等についても取り扱うことは、我が国の金融サービス市場の信頼性を高めるという観点から意義のあるものである。

(2) 金融オンブズマン機構が対象とする紛争等の当事者

金融オンブズマン機構が対象とする苦情等及び紛争の範囲は、上記(1)において述べたとおりであるが、これらの苦情等及び紛争のうち、金融オンブズマン機構は、いかなる当事者間の紛争を取り扱うか明確にしておく必要がある。本提言は、個人投資者をはじめとする一般の金融サービスの利用者を対象に、簡易迅速且つ専門的・中立的な実効性のあるADR機関を提供しようというものである。これは、複雑・多様化した金融サービスの利用者が不測の損害を被った場合の謂わばセーフティネットとしての位置づけであり、そのような保護に値する金融サービスの利用者は、原則として個人とすべきである。ただし、法人の利用者であっても、実質的に個人の利用者と同視し得る程度の零細な事業者である場合には、同様に保護の必要性が認められる。かかる趣旨に鑑み、金融オンブズマン機構は、次の各当事者間の紛争を取り扱うものとする。³⁵

- ① 金融サービス業者と個人顧客
- ② 金融サービス業者と法人顧客（ただし、法人顧客は、実質的に個人と同視し得る程度の零細な事業者に限る。）

金融オンブズマン機構においては、上記①、②の当事者間の苦情等及び紛争を取り扱い、金融サービス業者相互間の紛争等についてはこれを対象としない。³⁶しかし、これは、金融オンブズマン機構において金融サービス業者相互間の紛争等を一切対象としないという趣旨ではなく、上記①、②の当事者間の紛争等解決に当たって必要な範囲内では、むしろ金融サービス業者間の紛争等についても取り扱うことができるとしておくべきであるとする。例えば、個人の顧客が損害を被ったという事例においても、複数の業者が関与しており、当該業者間の求償関係なども含めて解決しないと実効的な紛争等解決ができないと考えられる場合もあり、そのような場合には、当該業者間の求償関係も含めた形で金融オンブズマン機構において紛争等解決を行うのが適切であると考えられる。

(3) 金融オンブズマン機構が取り扱う苦情等及び紛争の範囲の制限

金融オンブズマン機構が取り扱う苦情等及び紛争の範囲について、以上のような形で定めるとしても、金融オンブズマン機構がこれらが無制限に対象とするのではなく、金融オンブズマン機構を創設する趣旨・目的に照らし、以下に述べるような一定の制限を設けることができると考える。

ア 地理的な制限

金融オンブズマン機構は、我が国の金融分野における業界横断的なADRを創設す

³⁵ 英国オンブズマン制度では、「私人（private personal）、年間売上高100万ポンド以下のビジネス（business）等であって、当該会社の顧客（customer）、潜在的顧客（potential customer）又は間接的苦情を有する者」が申立人になることができるとされている（FSA Handbook, Dispute resolution: Complaints sourcebook, DISP 2.4 参照）。

³⁶ ISO10003の対象は、組織（organization）が顧客（customer）に提供した製品・商品に関する紛争とされており、業者相互の紛争はその対象とされていないように思われる。

ることを目的としており、それが、我が国の個人投資者をはじめとする金融サービスの利用者の保護、ひいては我が国の金融サービス市場全体の利便性及び信頼性の向上に繋がると考えられる。従って、金融オンブズマン機構が取り扱う苦情等及び紛争は、金融サービス業者が日本国内で行う業務に関するものとする。

ここで、日本国内で行う業務とは、日本国内において提供されたものか、あるいは日本国内から提供されたものを意味し、当該金融サービスの利用者が日本国内に存在するか否かは問わない。また、金融サービス業者が外国人又は外国法人である場合でも、日本国内で業務を行っている場合には、当該業務に係る苦情等及び紛争は、金融オンブズマン機構の取り扱う対象となる。³⁷

イ 紛争金額による制限

金融オンブズマン機構の取り扱う紛争等について金額による制限を設けることが考えられる。例えば、(i) 金融オンブズマン機構におけるあっせんの対象をある一定金額（例えば 2000 万円）以内の紛争に限る、あるいは、(ii) 第二段階のあっせん案で一定金額（例えば 2000 万円）を超える部分については金融サービス業者を拘束せず、かかる一定金額を超える部分については拘束力のない勧告としての意味を有するに留まるとするものである。³⁸

これは、一定金額以上の多額の紛争等については、当事者は簡易迅速な ADR による解決よりも、時間を要しても主張・立証を尽くし、より厳密な事実認定が期待される訴訟手続を選択する可能性が高いこと、また、金融オンブズマン機構におけるあっせんに関し、金融サービス業者の側に片面的な拘束性を持たせることを考慮すると、金額的制限を設けることによって金融サービス業者としても金融オンブズマン機構による紛争解決手続に参加・協力しやすくなると考えられるという理由による。

ウ 時的制限

金融オンブズマン機構が取り扱う紛争に関して、時的制限を設けることが考えられる。例えば、(i) 金融サービス業者とその利用者との交渉が始まってから一定期間が経過するまでは苦情・紛争等の申立てを受け付けないとする、また、(ii) 苦情・紛争等申立ての根拠があると知った時から一定期間が経過したとき、あるいは、苦情・紛争等の対象となる事象の発生から一定期間が経過したときは、当該苦情・紛争

³⁷ 英国オンブズマン制度では、英国内の事業所で行われる（英国内で提供される又は英国内から提供されるものを指す。）会社等の活動に関する苦情に限られている。即ち、英国外の英国金融会社支店・支社の活動は管轄外であり、逆に英国内の非英国金融会社支店・支社の活動は管轄内である（FSA Handbook, Dispute resolution: Complaints sourcebook, 2.7.1.、(犬飼重仁、田中圭子編著「日本版金融オンブズマンへの構想」(H19.11.1) 101-102 頁)。

³⁸ 英国オンブズマン制度では、紛争の価額による制限はないが、オンブズマンが行う拘束力のある金銭裁定の上限は 10 万ポンドとされている（FSA Handbook, Dispute resolution: Complaints sourcebook, DISP 3.9.5）。但し、公正な補償額がかかる上限を超えるとオンブズマンが判断する場合、金融会社に対して拘束力のない勧告を行うことができるとされている。（犬飼重仁、田中圭子編著「日本版金融オンブズマンへの構想」(H19.11.1) 135 頁）

等の申立てを受け付けないとするのが考えられる。³⁹

上記 (i) については、当事者間での解決を促す効果が認められる一方で、早期解決に反することにもなり得ること、また、紛争等が生じているにもかかわらず一定期間が経過するまでは金融オンブズマン機構における紛争等解決手続を利用することができないことになり金融サービスの利用者の不満足感・不信感を増大させる結果にもなり得ることから、その採用の是非は慎重に検討する必要がある。上記 (ii) については、法的安定性の観点からこのような時的制限を設けておく必要はあると考えるが、金融商品は購入から満期までの期間が長期のものもあり、このような商品は購入からかなりの期間が経過した後金融サービスの利用者が損害等を認識することも想定され、このような場合に紛争解決の申立てが制限されることのないよう配慮する必要がある。

エ その他

既存 ADR では、紛争等解決手続において、医学的知見などの専門的知識や、複雑・高度な事実認定を要する事案について、当該機関の能力を超えるなどとして、手続を打ち切る例がみられる。

金融オンブズマン機構は、金融分野における紛争等を広く取り扱うものであるため、その中には金融以外の高度に専門的な知識を求められることも考えられる。このような案件に対応するための人的・資金的な負担が大きくなり、より一般的な他の大部分の紛争解決に支障を来すようでは本末転倒である。しかし、金融オンブズマン機構は、横断的解決機能を有する金融専門 ADR の構築を目的とするものであるから、簡単に「審理拒否」を認めるべきではなく、上記のような専門的知識を要するものについては専門機関による鑑定を利用するなどして、可能な限り紛争等解決を行うべきであると考えられる。

また、事実認定が複雑・高度である場合でも、それを理由として金融オンブズマン機構が紛争等解決手続を打ち切るという処理をすべきではないと考える。当事者は、金融オンブズマン機構による紛争等解決を求めて申立てを行うのであるし、また、金融オンブズマン機構によるあっせん案に不服がある場合は、訴訟を提起するなどの手段を講じることができるのであるから、事実認定が複雑・高度である場合でも、金融オンブズマン機構は、「審理拒否」をすべきでないと考えられる。

しかしながら、金融オンブズマン機構に申し立てられる紛争の中には、ADR による解決に適さない紛争も存在すると考えられる。例えば、集団訴訟のように当事者が多数に上る案件や、従来の判例解釈に重大な影響を及ぼすことが明らかな案件は、ADR よりも訴訟手続などによる方が適切であると考えられる。このような紛争等に係る申し立てがなされた場合に、金融オンブズマン機構の対象事業者である金融サービス業者に対して金融オンブズマン機構における紛争等解決手続への応諾を強制することは、必ずしも妥当ではない。そこで、このような紛争等が申し立てられた場合に、例えば、合議型のあっせん手続の最初の段階において、金融サービス業者が理由を述べて合議型のあっせん手続を打ち切ることを求め、専門あっせん委員会においてこれが認めら

³⁹ 英国オンブズマン制度においては、次のとおり紛争解決についての時的制限が定められている。①会社が当該苦情を受け付けてから 8 週間未満の場合、②会社がオンブズマン・サービスに付託できる旨の最終回答を苦情申立者に送付してから 6 か月間経過した場合、③苦情の対象となった事象の発生から 6 年間経過した日又は苦情申立者が苦情申立の根拠があることを知った（又は合理的にみて知るべきであった）日から 3 年間経過した日のいずれか遅い時点以降は、苦情を受け付けることができない（FSA Handbook, Dispute resolution: Complaints sourcebook, 2.3.1）。なお、英国オンブズマン制度においては、FSA ルールにて会社における苦情取扱手続の整備、苦情取扱の期限、苦情に関する記録の作成と FSA への報告が定められており（FSA Handbook, Dispute resolution: Complaints sourcebook, 1.1 から 1.6）、上記時的制限はこれと対応した形になっている。なお、FOS の annual review2006/07 の 43 頁によると、mortgage endowment（養老保険抵当）に関する紛争のうち 5 件に 1 件は上記③の時的制限が争点であったとのことである。

れたときには、合議型のあっせん手続を打ち切り、別途訴訟手続等に委ねられる道筋を作っておくことが望ましいと考える。しかし、横断的解決機能を有する金融専門ADRの構築という目的に照らし、合議型のあっせん手続打ち切りの事由は明確に規定しておく必要があるし、また、その該当性の判断も厳格に行われるべきであると考え

第3章 金融オンブズマン機構の実現へのプロセス

金融 ADR 機関がワンストップ型の統一的・業界横断的金融専門 ADR 機関であることは、金融サービス紛争等の解決の迅速性、簡易性、アクセスの容易性、専門性及び質の確保を実現するうえできわめて有益である。しかしながら、既存の 18 の業界団体がそれぞれ苦情処理機関を有している日本の現状を考慮すると、業界横断的な金融専門 ADR 機関の創設を究極の目的としつつ、段階を追ってこれを実現するプロセスが必要であると考えられる。

そこで横断性を備えた理想的な金融専門 ADR 機関の実現への現実的ステップを以下において検討する。

1. 取り扱う苦情等及び紛争の範囲の段階的な拡充

金融分野におけるワンストップ型の統一的・業界横断的 ADR を構築することが理想的、究極的な金融オンブズマン機構の姿であると考えられるが、そのような理想的、究極的な金融オンブズマン機構を一気に創設することは必ずしも現実的ではないとも考えられる。そのような理想型に至る過程として、金融オンブズマン機構が取り扱う苦情及び紛争の範囲を段階的に拡充していくことが現実的な制度設計であろうと考える。

後記 3.においては、既存の ADR 機関を活用する形で段階を踏んで金融オンブズマン機構を制度設計することを現実的なプロセスの一例として示している。これは、既存の業界型金融 ADR 機関の自己変革をまずは最優先しつつ、統一的な問題状況受付窓口の構築・拡大及びモデル基準の採用と奨励を行い、さらには、金融オンブズマン機構が定めたモデル基準を満たした既存 ADR の参加を得て統一的な金融 ADR 機構のネットワークを形成し、金融オンブズマン機構が受理した苦情等をこれらの既存 ADR に振り分け、原則としてこれらの既存 ADR に実際の苦情等の解決を委ねる形を前段階として想定するものである。苦情の解決のみならず、あっせん等の紛争解決までを実際に行っている既存の業界型金融 ADR 機関⁴⁰のうち、その団体及び構成員の参加・協力が得られる幾つかの業界の参加を得て早期にスタートすることが望まれる。

金融サービス業者は、民間主導によるワンストップ型の統一的・業界横断的 ADR を創設する意義及びこれによる業者としてのメリット（後記第 4 章参照）を充分理解し、自発的に金融オンブズマン機構に参加・協力していくことが期待される。しかし、金融オンブズマン機構の業務は、理想的には上記のとおり幅広い金融分野に渡るものであるから、金融オンブズマン機構への参加・協力がこれらの金融分野に携わる各業者の自発性にのみ委ねられるとすると、上記に掲げる理想的な形を実現することは必ずしも容易ではないとも考えられる。そこで、行政としては、各業者に対する指導、監督等を通じて、本提言の趣旨を充足するような ADR 機関に対する参加・協力を促すよう適切な行動を採ることも検討されるべきであると考えられる。

また、金融オンブズマン機構の業務として上記第 2 章 4.(1)イの I 乃至 III において記載したものの中には、貸金業に係る苦情解決等も含まれることが想定されている。金融分野のワンストップ型 ADR としては、貸金業に係る苦情及び紛争もその対象とされて然るべきであるし、既存 ADR に寄せられるこれらの苦情・紛争の件数は、他の金融分野と比較しても多く、また、ADR 以外の裁判や特定調停等の手続に対する申立てがなされているものも相当多数存在しており、金融オンブズマン機構の創設する ADR においてこれらの苦情等・紛争を取り扱う意義は大きいと言える。しかし、貸金業に係る苦情等及び紛争は、多重債務者のケースなど、多数の業者（債権者）が関係するものも多く、かかる案件の紛争等解決は債務整理

⁴⁰ 現在、既存の業界型金融 ADR 機関のうち、苦情等の解決のみならず、あっせん等の紛争解決までを実際に行っている団体としては、日本証券業協会、生命保険協会、日本損害保険協会、金融先物取引業協会及び日本商品先物取引協会がある。

や倒産処理に近い内容になると思われる。このような案件においては、関係する業者（債権者）全てとの間で紛争等を解決する必要があると思われるが、手続への参加が任意的であるADRにおいては、必ずしも実効的な紛争等解決を期待できないという可能性も考えられる。⁴¹したがって、このような事案の実効的な紛争等解決を金融オンブズマン機構において行うには、本提言の趣旨を充足するようなADR機関に対する参加・協力を促す（あるいは義務づける）ような行政的（あるいは立法的）な手当ても併せて検討される必要があるのではないかと考える。

2. 金融オンブズマン機構の実現へのプロセス（既存ADR機関との関係）

第1章で触れたとおり、研究会が理想とするものは、柔軟かつ横断的解決機能を有する金融専門ADR機関である金融オンブズマン機構の実現である。

もっとも、そのような横断的解決機能を有する金融専門ADR機関を、ワンストップ型の金融オンブズマン機構を当初から創設することにより、一気に実現するには、(i)各業界団体により創設されている既存の各ADR機関との関係の調整、(ii)財源、人材等の手当等、現実的には多くの実務上の問題点が存在すると考えられる。これらの問題を解決し、広範な金融サービス業者の参加・協力が得られるようにしなければ、仮にかかる新組織を創設したところで、現実に機能するとも思われない。

このような観点からは、ワンストップ型の金融オンブズマン機構の創設を究極の目的としつつ、段階をおってこれを実現していくプロセスが必要であると考えられる。

3. 具体的ステップ

この問題に真剣に取り組んでおられる関係者の参考になることを願って、以下に研究会が想定したプロセスの一例につきその概要を提示する。

第一ステップ： 既存の業界型金融ADR機関の自己変革－柔軟性の実現

まず第一に、既存の各業界型金融ADR機関において、本提言に沿って、その理念等を可能な限り採り入れ制度改善を図っていただく自己変革を期待する。具体的には、上記の8つの設計理念のうち、性質上各機関における単独の努力では完全に実現することが困難であるアクセスの容易性と横断性を除いた各要素を充足するべく可能な限り組織、手続、運用を改善して頂くことになる。このような自己変革は、それだけでも、良識に即した柔軟な解決を迅速・簡易に実現するという目標に向かった大きな前進につながるものと考えられる。

あわせて、既存の業界型金融ADR機関を有していない業界等において、本提言の内容を採り入れたADR機関を立ち上げる動きや、上記のような変革を実現した既存の機関に参加する動きも期待したい。

第二ステップ： 苦情等の問題状況の受付窓口の構築・拡大と、モデル基準の採用と奨励－横断性の実現へ向けての最初のステップ

（統一的な問題状況受付窓口の構築と拡大）

当然のことながら、第一ステップにとどまっていたら、本提言の大きな目標の一つである横断的な紛争等解決機関の実現は達成できない。横断性の実現へ向けてのステップとして、本提言に定める設計理念を相当程度共有するに至った複数の業界やその業界型金融ADR機関から、自発的に統合に向けたイニシアティブが生じることを期待する。具体的には、まずは、各機関が共同して、金融オンブズマン機構設立を最終的な目標とする新たな枠組み（便

⁴¹ ADRによる紛争等解決に応じない業者（債権者）がいた場合、他の業者（債権者）との間で和解等をしたとしても債務者として完全な紛争解決に繋がらないし、当該他の業者（債権者）としても、手続に参加しない業者が存在する中で、進んで債権の減額や免除等を内容とする和解案に応じるインセンティブに乏しいと考えられる。

宜上「新組織」という。)を設立することが考えられる。新組織の形態は、連絡協議会・準備委員会のような法人格を有しない組織、最終的にそのまま金融オンブズマン機構に転化することを想定して設立された法人など様々なものが想定できる。新組織は、その設立母体となった各業界の金融サービス業者に対する苦情等の問題状況を受け付ける、統一化された問題状況受付窓口を構築することにより、アクセスの容易性と横断性をまずは受付段階で可能な限り実現する。すべての金融サービス業者に対する問題状況等を受け付けることとすることもできよう。日本司法支援センター(法テラス)、各弁護士会・司法書士会の法律相談窓口、国民生活センター、各消費生活センターの相談窓口等と提携して、それらに寄せられた金融サービス関連の問題状況等を、このような問題状況等受付窓口につないでもらうような取り組みも考えられる。このようにして、金融サービス紛争の苦情等問題状況受付の全国一元窓口を、順次拡大する。

(新組織による初期対応)

上記のような受付担当者による受付に加えて、新組織は、第2章1.(2)にて検討した第一プロセス(ヒアリング及び解決案の提示)のうち、専門あっせん員による調査を行うことも考えられる。この場合、専門あっせん員は、苦情の内容を確認のうえ、適切な既存の業界型金融ADR機関に当該案件を引き継ぐことになろう。また、可能な場合には、自己完結的にそれ以降の実施を行うことも想定される。

(統一機構設立のためのモデル基準の作成)

新組織は、本提言の内容等を参考にしつつ、既存の業界型金融ADR機関の意見や上記のような経験の蓄積による自らの知見も活用して、組織形態、紛争解決手続、紛争解決の基準など様々な事項に関する、金融オンブズマン機構が採用すべきモデル基準を作成する。あわせて、新組織の設立母体となった業界やその業界型金融ADR機関、さらにそれ以外の各金融業界団体や各既存金融ADR機関に対し、このモデル基準(組織形態等統一的な金融オンブズマン機構に固有の事項を除く。)を採用することを奨励する。

なお、このモデル基準は、上記第1章3.(2)記載の金融ADR機関が備えるべき8つの要素とそれを踏まえたあるべき機関構築の設計理念を備えているものであり、金融庁の紛争解決制度に関する検査基準と整合性を持ち、企業組織における顧客満足のための苦情対応に関する品質マネジメント規格(ISO10001-10003)に謳われた諸原則や行為規範等ともその理念を共有した内容になるであろう。

窓口が統一され、かつ、各既存の業界型金融ADR機関がモデル基準をクリアする努力をしてくれるだけでも、全体として非常に大きな改善に繋がるものと期待する。

第三ステップ： 統一的な金融ADR機関のネットワークの形成－横断性の深化

新組織がモデル基準に定める要件を満たしていると認めた既存の業界型金融ADR機関を参加者とする新しい組織・ネットワーク(仮称：金融オンブズマンネットワーク)を構築し、組織は別であるものの、一つの統一的な基準に基づく一種のフランチャイズを実現することにより、横断性の深化を図る。

すなわち、新組織は、金融オンブズマンネットワークへの参加意思を有する既存の業界型金融ADR機関がモデル基準に定める要件を満たしているか否か審査の上、満たしている場合にのみ参加を認め、参加後も引き続き当該基準を充足することを求め、各参加既存業界型金融ADR機関に対し、一般的かつ個別案件毎に、必要なフォローアップを行い、苦情等・紛争解決手続の全体としての統一性、適正性、迅速性等を確保する。新組織はこのように既存の業界型金融ADR機関の参加を得た上で、第二ステップで設けた統一的な問題状況受付窓口を活用し、金融サービス利用者からの苦情等相談を一括して受理するとともに、引き続き、これを各参加既存金融ADR機関に振り分けて実際の苦情等・紛争の解決手続を委ねる。ただし、第三ステップにおいては、各参加既存業界型金融ADR機関で一定期間内に解決できない場合、あるいは各参加既存業界型金融ADR機関での結論に一方当事者が不満である場合など、一定の場合には、新組織が自ら紛争解決にあたることのできるものとする。さら

に、第二プロセスのあっせん委員会によるあっせんについては、新組織が自ら行うこととするとも考えられよう。このように、(i)問題状況受付窓口の一体化、(ii)モデル基準の設定及び(iii)最終的な判断の統一化により、ワンストップ型の統一的・業界横断的金融 ADR 機関を事実上実現しようとするものである。

これにより、第 1 章 3.(2)に記載した金融サービス紛争解決のための諸要素等の必要条件を満足する、金融専門 ADR 機関の日本国内における統一的なネットワークが作られる。

さらに、参加業界型金融 ADR 機関が存在しない分野の苦情等問題状況の解決に新組織自らがあたることにすれば、ネットワーク全体として、日本国内のすべての金融サービス関連分野の業種・業界を取り扱うことができ、統一的・業界横断的な金融 ADR 機関ネットワークが形成されることになる。

第四ステップ： ワンストップ型の業界横断的、統合金融専門 ADR 機関への移行－金融オンブズマン機構の実現

金融オンブズマンネットワークに所属する各業界型金融 ADR 機関の組織、紛争解決手続、判断手法がある程度統一化されたところで、これらの組織が統合されれば、単一組織による、ワンストップ型の、業界横断的な統合金融専門 ADR 機関へと移行することになる。これが本提言の最終的な目標である金融オンブズマン機構である。

第4章 金融専門 ADR 機関の金融資本市場への貢献

最後に、当研究会が提言する「金融オンブズマン機構」の理想と理念が関係者の中で共有され、新たな理念と枠組みに支えられた金融専門 ADR 機関が速やかに構築されることが、金融資本市場、金融サービス利用者、及び金融サービス業者にとってどのようなメリットをもたらすかについて指摘することとしたい。

1. 金融資本市場のインフラストラクチャー整備と金融サービスの利用促進

金融サービスの利用者は、金融サービスを利用する者であるにとどまらず、同時に資金の出し手（投資者）や受け手（調達者）でもあるという特徴をもっている。したがって、金融サービス業者が、金融サービスの利用者との間の紛争解決のための実効性と信頼性のある制度を、金融サービス利用者・消費者へのサービスないし顧客満足度向上のための有効な方法として、業者自らのコスト負担により適切に整備することは、金融資本市場のインフラストラクチャーの一つを整備することにはほかならない。それは、金融サービス利用者の金融サービス業者に対する信頼を高め、金融資本市場における多様な金融サービスの利用を促進することが期待される。

当研究会の提言する金融オンブズマン機構の創設へ向けて、新組織の設立による受付窓口の構築・拡大、既存の業界型金融 ADR 機関によるモデル基準の採用と奨励の実現、統一的な金融 ADR 機関のネットワークの形成、といったステップを踏むことは、我が国の金融資本市場に対する市場参加者の信頼性と利便性を高め、市場の流動性と安定性の向上を促し、利用者の資産運用の促進、業者のメリットの増大をもたらす。そしてそれらの相乗作用により、さらに我が国の金融資本市場に対する信頼性と安定性を高めるという好循環につながる。その結果、効率的で厚みのある、市場参加者全員にとって魅力的な市場、言い換えれば国際的にも競争力のある、金融資本市場の構築が可能となる。

金融オンブズマン機構は、金融サービスに関する問題状況を幅広く収集することができる。これを広く公表することによって、金融サービスに関する紛争等の解決状況についての正確な情報を、金融サービス利用者には知らせることができよう。こうして共有される情報を基にして、金融サービス業者と金融サービス利用者は、相互のコミュニケーションを通じて、共に金融サービスに関する紛争等解決制度の継続的な改善に貢献することができる。

2. 金融サービス利用者にとってのメリット

金融サービスの利用者・消費者を取り巻く状況は日々変化してきており、そこで起こりつつある問題や紛争もまた、多様化、複雑化、多発化してきている。実効性と信頼性ある「金融オンブズマン機構」という、目指すべき組織の理念が関係者の中で共有され、その設立に向けた動きが推進されて、これが実現すれば、金融サービス利用者は、このような問題や紛争の多様化、複雑化、多発化の中にあっても、「良識に即した柔軟な紛争解決」がなされることを期待することができる。すなわち、金融オンブズマン機構は、以下に示すような様々なメリットを、金融サービス利用者にもたらす。

(1) 良識に即した紛争解決方法

第三者機関としての金融オンブズマン機構は、既存の業界型 ADR 機関やその他の紛争解決制度や裁判制度に内在する問題点を克服し、公正な「良識に即した柔軟な紛争解決」、すなわち利用者にとって納得感ある妥当な問題状況等解決方法・紛争等解決方法を金融サービス利用者へ提供する。

(2) 迅速な救済

金融オンブズマン機構は、それぞれの問題や紛争の内容や程度の実態に応じて、柔軟かつ迅速に、実効性と信頼性のある救済を提供する。

(3) 容易なアクセスの実現

金融オンブズマンネットワークや金融オンブズマン機構の実現により、タテ割り組織の弊害が除かれ、苦情等処理機関の間のたらい回しの解消が期待される。また、ネットワークに参加する各金融サービス業者や関連の様々な広報媒体が、金融オンブズマン機構や金融オン

ブズマンネットワークについての情報の発信を持続的に行うことにより、一般市民である金融サービス利用者の容易なアクセスが実現するであろう。

(4) 紛争等解決の予測可能性

金融オンブズマン機構は、金融サービス利用者の金融サービス業者への苦情等問題状況の申立や、利用者と業者との紛争等がどのように取扱われまた解決されているかについて、金融サービス利用者に公表することができるであろう。金融サービス利用者にとっては、これによって金融オンブズマン機構による紛争等解決の内容の予測可能性が高まることとなる。

3. 金融サービス業者にとってのメリット

金融オンブズマン機構の理念の共有及びその設立に向けた動きが推進され、あるべき金融専門 ADR 機関が実現することは、金融サービス業者にとって、以下のような様々なメリットをもたらす。

(1) 手続実施者の独立性・中立性の獲得

機構のスタッフは、消費者団体からも金融サービス業者からも独立した第三者である。金融オンブズマン機構は、独立性と中立性を備えた第三者として、申立者である金融サービスの利用者と金融サービス業者の間の情報の偏在や立場の違いを考慮した上で、表面的な手続の厳密さにとらわれることなく、両者の実質的な公平を図ることを、機構制度設計の基本理念としている。

本提言内容が実現することで、参加する個々の金融サービス業者の信頼を確保しつつ、業界型金融の ADR 機関において、従来批判されがちであった手続実施者が本来持つべき独立性と中立性の問題を克服することができる。

(2) 良識に即した柔軟な紛争解決のための判断基準の形成への参加

金融サービス業者は、金融オンブズマン機構における個々の紛争等解決のための判断に影響を与えることは一切許されない。しかしながら金融サービス業者は、金融オンブズマン機構の構築に参加することによって、金融紛争等解決の判断基準となるべき、社会一般に受け入れられる「良識」の具体的な内容の形成プロセスに金融サービス利用者と共に参加することができる。金融サービス業者は、金融資本市場において提供される金融サービスのあり方について、他の業者と共に自ら一定の基準（それは自ずと法令の要求より高い水準の自己規律の基準を意味する）を設定することが期待されている。金融サービス業者は、自ら設定した基準を出発点として、金融オンブズマン機構による紛争等解決を通じての金融サービス利用者との持続的なコミュニケーションを通じて、良識に即した紛争解決基準の判断基準の形成に参加する。

(3) 専門性の強化

金融サービス業は、目に見えない商品やサービスを売ることが業とする。このような業務の性格上、紛争解決手続実施者に持ち込まれるケースについては、高度に専門的な知識や想像力や経験が必要となることがあり得る。金融オンブズマン機構のスタッフは、経験の積み重ねと持続的な訓練・研修の実施により、高度の専門性を要求されるケースにも対応可能な知識・想像力・対応力をつちかうことができる。このような専門性を備えた専門あつせん員が紛争等解決に当たることで、金融サービス業者の信頼を得ることができよう。

(4) 業務の効率化とコスト削減

金融サービス業者は、より充実した法令遵守態勢・内部管理態勢、顧客満足のための行動規範構築等、統一的な自己規律・内部規定の整備及びそれらの絶えざる改善を求められている。このような状況下、金融サービス業者は金融オンブズマン機構に参加することによって、機構と連動して効率的な紛争等解決手法を持つことができ、これによって諸々の業務を効率化できる。

例えば、

- ・ 金融オンブズマン機構とそのネットワークの窓口段階で解決可能な事案（簡単な質問、明らかに不適切な苦情（クレーム）等）が、窓口段階で速やかに解決されるこ

とにより、機構のスキームに参加した業者や関連 ADR 団体において、「苦情・紛争等」として取り扱うべき事案が少なくなる⁴²。

- ・ 金融オンブズマン機構の提供する紛争等解決手続とモデル基準を利用することにより、紛争解決内容の客観的妥当性が確保され、顧客への損失補てんにつき事故確認が不要となる⁴³等の効果が期待される。
- ・ 金融トラブルの中には、損失の原因が業者側にあるか（例えば説明不足等）、そうでないか（例えば市場の変動等）の争いよりも、損失発生後の業者の対応が不誠実であるなどという申立者の不満や、問題状況等の訴えが正当に扱われていないという申立者自身の感情の高まりによって、問題が一層こじれるケースが数多くあると推測される。金融オンブズマン機構とそのネットワークの利用には、かかる状況を回避する効果が大きいと考えられる。
- ・ 金融サービス業者は、金融オンブズマン機構の構築に参加することによって、紛争等解決制度の運営から得られる各種情報を入手することができるようになる。これらの情報は、個別の企業や単独の業界団体では享受することの困難な情報であろう。
- ・ 信頼性と実効性ある金融オンブズマン機構に自主的・積極的に参加することにより、当該参加業者またはその金融サービスに対する消費者・金融サービス利用者側からの信頼が向上する。また、金融オンブズマン機構に集約された苦情等の問題状況の解決率・相談者満足度等の指標の絶対数値や相対数値の公表により、利用者に対して、トラブルが生じた場合でも安心して有効な支援・解決策の提示を受けることが出来ることをアピールすることができる。

この結果、従来個々の金融サービス業者が、金融サービス利用者からの苦情等の問題状況への対応と利用者へのコミュニケーションに要していた種々のコスト（例えば、金融サービス業者が負担する弁護士費用や組織内の人件費等）が軽減される。

(5) 苦情等の問題状況の把握

金融オンブズマン機構の設立に向けた取組を通じて、参加金融サービス業者全体の苦情等の問題状況の全体像が把握されることになる。参加金融サービス業者に対する情報フィードバックにより各参加金融サービス業者は、自らに対する苦情の内容のみならず、関係業界全体の又は業界横断的な苦情の傾向やその中における自らに対する苦情の位置づけの把握が容易となる。苦情等の問題状況は、金融サービス業のマーケットについての重要な情報である。金融オンブズマン機構のような、独立した第三者として客観的な判断を行うことのできる紛争等解決機関の協力を得て関係業界全体の又は業界横断的な幅広い問題状況の把握をできることは、各金融サービス業者にとって、適切かつ有効な、内部管理態勢構築の一助となるばかりでなく、こうして得られる情報は、金融サービス業が自由化されていく状況の中で、金融商品の開発や営業戦略の構築のためにも重要な情報になり得よう。

(6) 個別金融サービス業者のリスク軽減

利用者の不満を幅広く把握し分析することが可能となることにより、金融サービス業者の、コンプライアンス・リスクが長期間蓄積し肥大化することを未然に軽減・回避することができる。特定の参加業者の本支店のみに固有の問題（特定の販売担当者による手続きの遺漏・脱落や違法行為、特定の営業所による不適切な販売姿勢、特定の金融商品に特有のトラブルなど）が複数のクレームから見て取れる場合などは、金融オンブズマン機構（またはその前身組織）が当該参加金融サービス業者のコンプライアンス統括部門に報告することにより、

⁴² 2007 年度に英国金融オンブズマン機構（FOS）にて受け付けられた苦情 627,814 件のうち、窓口からアジュディケーターに移管された苦情はその約 15 パーセントにあたる 94,392 件にすぎず（FOS 発行の annual review 2006/07 による。）、約 75%の苦情が窓口段階にて解決されていることが推察される。

⁴³ 認定投資者保護団体のあっせんによる和解又は ADR 促進法の認証紛争解決事業者（有価証券売買取引等を対象紛争としているものに限る）が行う認証紛争解決手続による和解においては、顧客への損失補てんにつき事故確認が不要である（金商法 39 条 3 項ただし書、金商業等府令 119 条 1 項、金商業等府令 119 条 1 項 4 号及び 7 号）。

当該参加金融サービス業者の対応を促すことができる。また、そのような報告がなされることをもって、そもそも販売担当者による手続きの遺漏・脱落や違法行為、営業所による不適切な販売姿勢、トラブルを生じがちな金融商品の開発を抑制する効果が期待できる。

(7) 業界に広く存在する恐れのあるリスクの軽減

金融サービスや金融商品の欠陥は、購入後数年の経過を待って初めて明らかになることが少なくない。従って、そのような欠陥が明らかにならないままに、それらが金融サービス利用者に広くいきわたる恐れがある。紛争についての情報は、このような欠陥を知る一つの端緒となりうる。同一商品・同一サービス、又は類似商品、類似サービスについて、紛争が多発すれば、そのような欠陥がある恐れがある。同一商品・同一サービス又は類似商品・類似サービスに関する各業種・業態での苦情内容・苦情対応等の実態等の情報を、金融オンブズマン機構を媒体として、業者間で幅広く交換できる仕組みを設けることにより、業界に広く存在する恐れのあるリスクを、金融サービス業界全体として可及的迅速かつ確実に把握し、軽減することができる。例えば、業界・業態を跨いで販売される同種の経済性を持つが名称の異なる複数のリスク商品や、業界・業態を跨いだ資産と負債の組み合わせ等によって全体像が分かりにくい複合的リスク商品に内在する問題点が、それらについての紛争等を通じて明らかになり、それらの紛争等の解決の積重ねと周知徹底により、早期問題解決に向けての対応が可能となる。さらに、同時多発型のシステミックな問題（一つ一つは小型でも、多数頻発することにより、社会や市場全体として深刻かつ大量の問題を惹起するようなケース）について、市場全体に問題が拡散し被害が拡大することを、初期の段階で防止することも可能となろう。

第5章 最後に

金融資本市場が正常に機能することは、一国の経済が健全に維持され発展するために不可欠である。金融取引は国境を越えて行われるから、一国の金融資本市場の混乱は全世界の実体経済を揺るがすことがある。このことは、近時の米国金融資本市場の混乱が世界各国の実体経済に深刻な打撃を与えていることからも明らかであろう。

金融資本市場は、市場参加者相互の信頼をその基礎としている。金融資本市場は大小の様々な金融サービス業者の活躍する場であるが、そこに資金を提供する者は機関投資家等を通じた間接的な投資も含めて考えれば、究極的には個人に他ならない。個人の信用を失えば、金融機関も金融サービス業者は、直ちに破綻する。個人の信頼は金融資本市場の礎である。

金融サービス利用者との紛争等は、これを迅速且つ適切に解決しなければ、利用者の当該金融サービス業者への不満をつのらせ、当該業者ばかりでなく金融サービス業者一般に対する信用を揺るがし、さらに金融資本市場全体に対する信用を失わしめる恐れがある。これを避けるには、紛争等を簡易迅速に解決し、金融サービス業者に対する顧客の信頼を維持しなければならない。この意味で、金融紛争等の良識に即した柔軟な解決を実現する制度は、金融資本市場の健全な維持発展に不可欠なインフラストラクチャーである。

本提言は、日本の金融資本市場のインフラストラクチャーとなるべき、金融専門 ADR 機関のあるべきモデルと、その実現へのプロセスを提案するものである。

ここで、金融資本市場の重要性を説きそのインフラストラクチャーとしてあるべき金融専門 ADR 制度が不可欠であると述べているが、これらはいずれも社会の構成員たる個人の福祉に資するものとして説かれていることに留意しなければならない。一人一人の金融サービス利用者にとって大切な個人資産を正当に保護し、かつサービス利用者が市場において金融サービス業者から公正に取り扱われることを確保するのが、その目的である。これらの個人利用者が、業者から見れば比較的少額の金融紛争において、金融サービス業者に軽視されることなく正当かつ迅速に救済される仕組みを金融サービス業者の責任において予め構築し提供することが重要である。本提言は、日本の金融資本市場のインフラストラクチャーとなるべき、金融専門 ADR 機関の構築を通じて、究極的には、社会の構成員たる個人の利益と尊厳を守り、より良き社会の形成をめざすことを促すものである。

資料編

資料編 1. 裁判、既存 ADR の特色

第 1 既存の苦情・紛争解決手段の利点及び課題

本項では、金融サービスにかかわる苦情・紛争について、一般消費者が採り得る既存の解決手段として考えられる以下の選択肢について、一般に妥当と思われる利点及び課題を概観する。

- ・ 裁判所における訴訟手続
- ・ 各消費生活センター（国民生活センター）に対する相談
- ・ 各弁護士会・司法書士会の法律相談窓口に対する相談
- ・ 日本司法支援センター（法テラス）に対する相談
- ・ 裁判所における調停の申立て
- ・ 仲裁機関に対する仲裁の申立て（弁護士会のあっせん・仲裁センターを含む。）
- ・ 各業界団体の ADR 機関に対する相談・申立て

1 各種相談窓口での相談

各消費生活センター（国民生活センター）、各弁護士会・司法書士会の法律相談窓口、日本司法支援センター（法テラス）などの各種相談窓口に対する相談には、必ずしも一般的に妥当しないものもあるが、以下の利点及び課題が考えられる。

(1) 利点

利点	補足
アクセス	いずれの相談窓口についても、比較的知名度が高いと考えられ、利用者が法的トラブルを抱えた際の窓口としてのアクセスの容易性は高いと思われる。
費用	各消費生活センター及び法テラスに対する相談は無料であり、各弁護士会・司法書士会の法律相談についても、相談内容にもよるものの費用は定額であり、訴訟提起費用などと比べると、必ずしも高額であるとは言いえない。但し、1回30分程度の法律相談のみで十分な事情聴取が行えない場合や、法的調査を要する事案などの場合、適切なアドバイスを得るために追加費用を要する場合もあり得る点に留意を要する。
一元的窓口による仲介機能（※法テラスについて）	法テラスは、あらゆる法的トラブルについて、一元的窓口で、制度・手続・関係機関の案内を受けることができる。これにより、金融サービスにかかわる紛争を含め、あらゆる紛争について、いかなる救済手続にアクセス可能なのかを迅速・安価（無料）に知ることができ、適切な紛争解決機関に申し立てることが容易になると考えられる。

(2) 課題

限界	補足
紛争解決の実効性	各種相談窓口は、その性質上、自ら紛争解決機能を有しないため ⁴⁴ 、しばしば紛争解決の実効性を欠く。
専門性	<ul style="list-style-type: none"> ・法テラスは、第一次的な相談窓口として選ばれやすい反面、個々の相談員が金融サービスに関する専門性を有していない可能性が高い。 ・各消費生活センターは、社会問題化してノウハウの共有が進んだ事案などについて、高い専門性を有する場合もあるものの、複雑な金融サービスにかかわる紛争について必ずしも十分な専門性を有していない可能性がある。 ・弁護士会・司法書士会は、法律の専門家であり、紛争解決全般に対する専門性は認められるものの、複雑な金融サービスについての専門性を有していない可能性がある。

⁴⁴ 但し、各消費生活センターでは、利用者と業者との間に入って紛争解決のあっせんを行っている例がある。

2 裁判所における訴訟手続

(1) 利点

利点	補足
公正性・中立性	裁判所における訴訟手続は、公正・中立な立場で、厳格な司法手続の下で審理を行い、多くの場合に法的にみて妥当な紛争解決を図ることを期待できる伝統ある優れた紛争解決手段と考えられる。
執行力	裁判所の判決には執行力が与えられるため、紛争の解決策を相手方に強制することができる。
予測可能性	裁判例には相当程度の先例拘束性が認められるため、先例的価値の高い裁判例の公表と相俟って、同種の事実関係の下では、一般に結果の予測可能性が高い。

(2) 課題

課題	補足
解決までの期間	近年、民事訴訟法の改正や裁判所における実務運用の効率化等によって迅速化が図られるようになったものの、民事事件の集中審理が制度的に困難な現状ではなお、裁判は紛争解決に時間がかかる。
費用	利用者の抱える金融サービスにかかわる紛争には、比較的少額な請求も多い。しかし、一般に訴訟では弁護士又は認定司法書士による代理を受けることが多く、代理人による手続には多額の費用がかかり、費用倒れとなる可能性がある。
専門性	裁判所は、金融サービスに限らず、あらゆる紛争の解決機関であるため、一部の社会問題化したような紛争類型に関するものを除き、必ずしも個別の金融サービスに関する専門知識を有しているわけではない。そのため、紛争の対象となった金融サービスに関して、紛争解決のために必要な情報については、当事者の主張・立証に大きく左右されることとなる。しかし、利用者と業者との間には構造的な情報量の差があるため、利用者が必ずしも十分な主張立証を行えないまま、裁判所が業者の主張・立証に流されてしまうおそれが否定できない。
プライバシー保護	裁判所における裁判は、原則として公開法廷において行われるため、制度上、利用者のプライバシーが十分に守られないおそれが高い。
手続・解決の柔軟性	裁判所の手続で救済を求める場合、訴訟提起の段階で、権利義務関係及び訴訟原因を特定し法的に構成した上で、自らの主張を裁判所及び相手

課題	補足
	<p>方に提示しなければならない。しかし、金融サービスにかかわる紛争の中には、法的にみて請求原因を構成しづらい紛争⁴⁵もあり、このような紛争は一般に厳格な手続による訴訟手続には馴染みにくい。また、かかる紛争では、法令の厳格な解釈から多少離れても、実情に応じた真に妥当な解決（手続の比例性の観点も加味した妥当性を有する解決）を図ることが重要である。しかし、裁判所での和解は、訴訟の進展や相手方の判決を見据えた交渉態度に大きく左右されるため、必ずしも十分な解決手段とはならないおそれがある。</p>
親和性	<p>上記の観点と相俟って、利用者の側に、裁判手続が分かりづらく、敷居が高いというイメージが依然として存在すると思われる。</p>

⁴⁵ 例えば、法的にみれば業者側に不法行為等に基づく損害賠償義務が一見明白に発生するとまでは言えないものの、一般消費者に対する適切な金融サービスという観点からみれば妥当でないような取引態様が争点となる紛争などは、訴訟原因の特定は容易ではないものの、なお一定の保護に値するものがあり得る。このような紛争では、利用者に過度の負担がかからない柔軟かつ迅速な解決が望まれる。

3 司法機関等による ADR 手続

裁判所における調停の申立てや、仲裁機関（弁護士会のあっせん・仲裁センターを含む。）に対する仲裁の申立てなどについては、概ね以下のような利点及び課題が考えられる。

(1) 利点

利点	補足
公正性・中立性	裁判所や弁護士会のあっせん・仲裁センター等を利用する調停・仲裁手続は、法曹関係者や学識経験者、一般市民等が中心となって構成される委員によって、公正・中立な立場で、手続が行われるため、一方当事者に偏らない公正・中立な判断が期待できる。
手続・解決の柔軟性	訴訟手続と異なり、手続が柔軟である。調停委員やあっせん・仲裁委員が、法的な評価に加えて条理に基づいて両当事者に互譲を促すことで、当事者の合意による実情に即した解決を図ることも期待できる。
プライバシーの保護	手続が非公開で行われるため、利用者のプライバシーが保護される。

(2) 課題

課題	補足
専門性	金融サービスにかかわる複雑・高度な紛争類型について、必ずしも十分な専門知識を有する調停委員・仲裁委員等が揃っているとは言い難いため、紛争の対象となった金融サービスの問題点を十分に理解した上で、迅速かつ適切に紛争解決案を提示できるか否かについて、利用者・業者の双方に不安が生じる可能性がある。
相手方の同意が必要	利用者が調停や仲裁手続の利用を選択したとしても、相手方である業者が当該手続の利用に消極的である場合、故意に不調に終わらせることも可能であり、紛争解決の実効性が十分でなくなるおそれがある。

4 業界団体による ADR 手続

各業界団体による ADR 手続に対する相談・申立てなどについては、概ね以下のような利点及び課題が考えられる。主な業界団体による ADR 機関の概要については、「第 2 業界団体の ADR 機関の概要」を参照されたい。

(1) 利点

利点	補足
専門性	個々の業界団体に属する会員業者の取り扱う金融サービスについての専門性が最も高く、金融サービスの性質・内容に応じた判断をすることが可能である。
片面的拘束力	業界団体 ADR 機関の手続には当然に拘束力や強制執行力が与えられるわけではないものの、会員業者に対して手続への参加義務を課したり、一定の片面的拘束力を定めることにより、会員業者が調停案・あっせん案等を不合理に拒否することのないような手当をすることで、手続の実効性を高める工夫をしている業界団体が見られる。
費用	苦情解決支援手続は、当研究会が把握する限り、全ての業界団体が無料としており、また、紛争解決支援手続についても、多くの業界団体において、無料ないし低額の費用で手続を利用することができる。
手続・解決の柔軟性	訴訟手続と異なり、手続が柔軟である。紛争解決支援委員が、法的な評価に加えて条理に基づいて両当事者に互譲を促すことで、当事者の合意による実情に即した解決を図ることも期待できる。
プライバシーの保護	手続が非公開で行われるため、利用者のプライバシーが保護される。

(2) 課題

課題	補足
アクセス	当研究会が把握する限り、業界団体の ADR 機関へのアクセスは、相談・苦情の電話・訪問による受付が平日の営業時間内に限られており、メールその他のインターネットを通じた受付が可能な業界団体は極めて限られている。また、面談方式 ⁴⁶ による紛争解決支援手続は、利用者にとって参加すること自体が多大な負担となるおそれがある ⁴⁷ 。
業界ごとの区割り	利用者にとっては、自らが購入した金融サービスがどの業界団体の管轄するサービスに該当するのかを正確に覚知することが困難な場合がある。そのため、各業界団体固有の ADR 機関のみでは、利用者がどの機関

⁴⁶ 面談方式による手続には、事案の整理や双方当事者の理解の促進に役立つ側面も認められる。

⁴⁷ 紛争解決支援手続の利用者が遠隔地に居住する場合に、最寄りの地方事務所で電話会議システムによる事情聴取を行うこととしている業界団体や、あっせん手続の申立てがあった場合に、業界団体からの予算の支出により、消費者に近い地方事務所の施設又は会議室等の場所を用いて手続を行うこととしている業界団体もあり、一部の業界団体においては、利用者の負担を軽減する施策が講じられている点も認められる。

課題	補足
	に苦情・紛争の解決を申し出たらよいかを把握しづらいという難点がある ⁴⁸ 。
知名度	現状の各業界団体の ADR 機関の知名度は、他の苦情・紛争解決支援手続と比べた場合、必ずしも高くないといわざるを得ない。
一方当事者性	各業界団体の ADR 機関による公正・適切な ADR 機関の運営への努力 ⁴⁹ にもかかわらず、利用者にとっては、紛争の相手方である業者の所属する業界団体が設置した ADR 機関である、という事実が、中立的な判断ができない又は中立的ではないと受け取られる原因となっているおそれがある。

⁴⁸ 一部の業界団体においては、主に複数の業界団体に関わる金融商品が問題となるような事案や隣接業界に関わる紛争を受理した場合の移送ルールを、関係する他の業界団体との間で取り決めている例や、各種消費者団体との間で事案の紹介、移送を行っている例もある。しかし、複数の業界団体にまたがる紛争には、常にたらい回しの危険がつきまとうのではないかと思われる。なお、日本証券業協会、金融先物取引業協会、日本商品投資販売業協会、日本証券投資顧問業協会及び投資信託協会が、全国共通ダイヤルの電話相談窓口を設置し、相談内容ごとに各協会に振り分けるといった窓口の一元化に向けた試みが始まっている。

⁴⁹ 多くの業界団体において ADR 機関の調停委員・あっせん委員等は、弁護士、学識経験者（学者等）、消費者団体相談員、業界団体職員・OB 等の複数の委員から構成されており、公正さの確保に配慮した体制が採られていると考えられる。

第2 業界団体のADR機関の概要

本項では、金融サービスにかかわる主な業界団体における ADR 機関の概要を紹介する。なお、本項を作成するにあたっては、金融庁の設置する金融トラブル連絡調整協議会が平成 19 年 6 月 12 日付第 33 回会合において発表した『金融分野の業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援の取組みについて（平成 18 年度）』（以下「**金融トラブル連絡調整協議会平成 18 年度報告書**」という。）及び平成 20 年 6 月 17 日付第 37 回会合において発表した『金融分野の業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援の取組みについて（平成 19 年度）』（以下「**金融トラブル連絡調整協議会平成 19 年度報告書**」という。）をはじめとする公表資料並びに対象業界団体へのアンケート調査の結果を参考にした。

1 金融サービスにかかわる主な業界団体及び各 ADR 機関

(1) 対象業界団体及び対象 ADR 機関

金融サービスにかかわる主な業界団体⁵⁰の一部及びそれらの業界団体が設置する各 ADR 機関を以下に掲げる（以下、便宜上、「**対象業界団体**」及び「**対象 ADR 機関**」という。）。

(表 1)

業界団体	苦情解決支援機関	紛争解決支援機関
生命保険協会 (生保協)	生命保険相談所 (54 ヶ所)	裁定審査会 (1 ヶ所)
日本損害保険協会 (損保協)	そんがい保険相談室/ 自動車保険請求相談センター (前者につき 11 ヶ所、後者につ き 48 ヶ所)	損害保険調停委員会 (1 ヶ所)
全国銀行協会 (全銀協)	銀行とりひき相談所 (51 ヶ所)	あっせん委員会 ⁵¹ (1 ヶ所)
日本貸金業協会 ⁵² (貸金業協)	苦情処理相談窓口 (48 ヶ所)	なし
日本証券業協会 (日証協)	証券あっせん・相談センター (2 ヶ所)	証券あっせん・相談センター ⁵³ (2 ヶ所)
金融先物取引業協会 (金先協)	苦情相談室 (1 ヶ所)	苦情相談室 (1 ヶ所)

⁵⁰ 以下、本項において「業界団体」との用語を用いる際は、文脈上別異に解すべき場合を除き、金融トラブル連絡調整協議会のメンバーである以下の業界団体を指す。

金融先物取引業協会、JF マリンバンク相談所、信託協会、生命保険協会、全国銀行協会、全国 JA バンク相談所、全国信用金庫協会、全国信用組合中央協会、全国労働金庫協会、投資信託協会、日本貸金業協会、日本証券業協会、日本証券投資顧問業協会、日本商品先物取引協会、日本商品投資販売業協会、日本損害保険協会、不動産証券化協会、前払式証券発行協会

⁵¹ 全銀協は、従来、紛争解決支援手続を弁護士会が主催する仲裁センターに委託していたが、平成 20 年 10 月 1 日付で「あっせん委員会」を設置し、金融商品取引法に基づく認定投資者保護団体としての認定を受けた。

⁵² 貸金業協は、平成 19 年 12 月 19 日付で内閣総理大臣の認可を受けて設立された。

⁵³ 日本証券業協会のあっせんは、平成 20 年 6 月 30 日付で ADR 促進法の認証を取得した。

業界団体	苦情解決支援機関	紛争解決支援機関
日本商品先物取引協会 (日商協)	相談センター (3ヶ所)	あっせん・調停委員会 (3ヶ所)

(2) 対象とする会員企業

(表 2)

業界団体	会員数	免許・許認可・登録等を受けている業者	所属割合
生保協	46 社 (H20.10 月現在)	生命保険業免許 46 社 (H20.8.27 現在)	100%
損保協	26 社 (H20.4.18 現在)	損害保険業免許 52 社 (H20.4.1 現在)	50%
全銀協	190 行 (銀行持株会社会員及び特別会員を除く) (H20.10.14 現在)	銀行業免許 213 行 (H20.5.7 現在)	89%
貸金業協	3,561 社 (H20.9.24 現在)	貸金業登録 9,115 社 (H20.3.31 現在)	39%
日証協	会員 (第一種金融商品取引業者) : 321 社 特別会員(登録金融機関) : 221 機関 (H20.10.1 現在)	第一種金融商品取引業登録 403 社 (H20.6.30 現在) 登録金融機関 1157 機関 (H20.8.31 現在)	80% 19%
金先協	会員 211 社、 特別参加者 5 社 (H20.9.30 現在)	金融先物取引業を行う金融商品取引業者及び登録金融機関 ※金融先物取引業を行うかどうかの観点からの登録数の把握は行っていないとのこと。	不明
日商協	会員 60 社 (H20.9.29 現在)	商品取引員 (商品取引受託業務の許可を受けた者) : 61 社 (H20.8.29 現在)	98%

(3) 処理件数データ概要

(表 3)

※平成 19 年度分

業界団体	相談件数	苦情解決支援件数 (うち不調件数)	紛争解決支援件数 (うち不調件数)
生保協	9,989	3,822 (1,143)	55 (3)
損保協	92,975	2,131 (不明) ※1,639 件解決	10 (1)
全銀協	38,700	492 (53)	0 (-) ⁵⁴
貸金業協	8,108	43 (3)	該当なし
日証協	6,438	773 (173)	194 (67)
金先協	12	139 (8)	10 (1)

⁵⁴ 平成 19 年度当時の外部委託先である弁護士会仲裁センターにおける紛争解決支援件数である。

業界団体	相談件数	苦情解決支援件数 (うち不調件数)	紛争解決支援件数 (うち不調件数)
日商協	2,901	200 (53)	182 (34)

(4) 平均処理期間

(表 4)

※平成 19 年度分

業界団体	苦情解決支援手続	苦情申立て～紛争解決支援手続
生保協	42 日	160 日
損保協	不明	148 日
全銀協	不明 (解決事案は 1 週間以内が多い)	該当なし
貸金業協	10 日	該当なし
日証協	6 日	81 日 ※紛争解決支援手続の 申立てから終結まで
金先協	3 週間	100 日
日商協	60 日	208 日

2 組織

(1) 構成

ア 設置状況

◎ 苦情解決支援機関

苦情解決支援機関の設置状況	対象業界団体の状況
1ヶ所 (東京のみ)	金先協
2ヶ所 (東京・大阪)	日証協
3ヶ所 (東京・大阪・名古屋)	日商協
11ヶ所 (概ね高裁所在地ごと)	損保協 (そんがい保険相談室)
概ね都道府県ごと	生保協、損保協 (自動車保険請求相談センター)、全銀協、貸金業協

◎ 紛争解決支援機関

苦情解決支援機関の設置状況	対象業界団体の状況
なし	貸金業協
1ヶ所 (東京のみ)	生保協、損保協、全銀協、金先協
2ヶ所 (東京・大阪)	日証協
3ヶ所 (東京・大阪・名古屋)	日商協

上記設置数及び第 1 項に掲げる「処理件数データ概要」（平成 19 年度分）によれば、紛争解決支援件数は、一部の例外を除き、概ね事務所の設置数に比例しているとみることができるであろう。

イ 従事者数

◎ 苦情解決支援委員

東京所在の本部機能を有する事務所（又はそれに相当する事務所）における対象 ADR 機関の苦情解決支援委員数は、以下のとおりである（一部非公開の情報が含まれるため、匿名・順不同としている。）。

(表 5)

	苦情解決支援委員	属性
業界団体 A	14 名(非常勤・専従) 6 名(常勤・専従)	業界団体職員のみ
業界団体 B	8 名(常勤・専従)	業界団体職員のみ
業界団体 C	19 名(常勤・専従)	業界団体職員のみ
業界団体 D	3 名(常勤・非専従)	業界団体職員のみ
業界団体 E	6 名(常勤)	業界団体職員のみ
業界団体 F	24 名 (常勤 8 名、非常勤 16 名)	業界団体職員及び派遣スタッフ (業界での勤務経験を考慮)
業界団体 G	26 名(常勤)	出向者 1 名 ⁵⁵ 除き業界団体職員

紛争解決支援委員以外の一般従事者の出身母体については、多くの業界団体において業界団体のプロパー職員が登用されており、一部に派遣スタッフを登用する業界団体においても、当該業界における実務経験が考慮されているようである。

◎ 紛争解決支援委員

金融トラブル連絡調整協議会平成 19 年度報告書によれば、対象 ADR 機関における紛争解決支援委員数は以下のとおりである。なお、以下の委員のほか、事務局を設けているのが一般的であり、一部の業界団体では、苦情解決支援委員の一部が紛争解決支援機関の事務局メンバーを兼ねているようである⁵⁶。

(表 6)

	紛争解決支援委員	属性
生保協	7 名	弁護士、消費生活相談員
損保協	5 名	弁護士、学識経験者
全銀協	不明	弁護士、学識経験者、消費者問題専門家、

⁵⁵ 出向者は、ADR 機関の運営に関する事務手続等の業務を担当している。

⁵⁶ 苦情解決支援手続を行った苦情解決支援委員が、紛争解決支援手続においても引き続き利用者との窓口となる対象 ADR 機関もある。このような取扱いは、利用者にとって同じ担当者が手続の最後まで関与することで信頼感を醸成することができるとのメリットがある反面、苦情解決支援手続における担当者の心証ないし前提知識が、紛争解決支援手続における判断に不当な影響を与えないようにするなどの留意を要するであろう。

	紛争解決支援委員	属性
		全銀協役職員等
貸金業協	該当なし ⁵⁷	該当なし
日証協	31名	弁護士
金先協	2名	弁護士
日商協	42名	弁護士、法学者等

紛争解決支援委員は、弁護士、学識経験者（学者等）、消費者団体相談員、業界団体職員・OB等からなる。

複数の委員で委員会を構成してあっせん・調停等にあたる場合、対象 ADR 機関では、大別して以下の機関構成がみられる。

- ①法曹関係者と消費者団体相談員⁵⁸を同数とし、これに業界団体関係者 1 名を加える構成
- ②法曹関係者、業界団体関係者、学者等、消費者団体相談員などを均等に集める構成
- ③法曹のみの構成

上記機関構成には、特段、公正さを疑わせるような点は見当たらないものと思われる。

紛争解決支援委員 1 人あたりが年間に担当する事案の件数は、業界団体によってまちまちであるが、当研究会が把握する限りでは、3～10 件程度が多い。

(2) 財政

ア 運営費用

各対象 ADR 機関の運営に係る費用は非公表のものや協会予算に含まれるため不明であるものが多いものの、当研究会が公表資料等から把握する限りでは、概ね数億円程度とする業界団体がある。

費目としては、人件費、広告費用、事務機器賃借料、通信費、光熱費、消耗品費が挙げられるほか、業界団体事務所から独立して設置する場合は事務所賃借料も必要となる。

なお、当研究会で把握できる限りでは、各 ADR 機関の運営費用は、各業界団体の予算から支出されている。

イ 利用者の費用負担（紛争解決支援制度について）

- ①無料とするもの： 生保協、損保協、日商協、全銀協⁵⁹
- ②申立手数料を負担： 日証協、金先協（いずれも請求額に応じて 2000 円～5 万円）

申立手数料を負担する必要がある日証協は、他の対象 ADR 機関（申立時点で費用負担のない団体を含む。）と比べて相対的に紛争解決支援件数が多い（平成 19 年度では対象 ADR 機関中、最多の紛争解決支援件数）。このことからすると、比較的少額に留まる手数料

⁵⁷ 貸金業協では、紛争解決支援機関を設置していない。

⁵⁸ 対象業界団体へのアンケート調査の結果によると、消費者団体相談員については、全国消費生活相談員協会からの推薦によるなど、業界色のない人選とするよう配慮しているとの意見もみられる。

⁵⁹ 全銀協では、あっせん委員会設立以前、弁護士会仲裁センターに外部委託していた当時は、弁護士会仲裁センターの申立手数料及び期日手数料は全銀協が負担し、和解成立時の成立手数料の半分を利用者が負担するとの取扱いがなされていた。かかる取扱いは、手続によって利益を得た場合にのみ応分の負担を求めるものであり、公平感が損なわれにくいと思われるため、一考の余地があると考えられる。

料（申立手数料又は成立手数料）であれば、利用者のアクセスに影響を与えるものではないように思われる。

(3) アクセス

ア 受付時間

いずれも平日の概ね営業時間内のみである。

イ 受付媒体

苦情解決支援機関について、いずれの機関も電話・面談・文書（FAX 含む）によるアクセスがほぼ可能で、EメールやHPからの入力・送信が可能な団体もある。

このうち、電話による申出が大半を占めており（多くの対象業界団体で95%超）、複数の事務所を設置する対象業界団体では、東京事務所への申出が全国に占める割合は、3割～9割と多岐にわたる。

Eメールによる申出を認めていない対象業界団体の一部には、かかる申出方法を認めることによって無責任な申出が増加しかねないことを危惧する意見がみられる。もともと、現にEメールその他の電子的媒体による受付を実施している対象ADR機関が複数存在することからすれば、必ずしも運用に困難を来すわけではないことも考えられる。

なお、対象業界団体の中でフリーダイヤルを導入するのは、損保協、日証協、金先協であり⁶⁰、フリーダイヤルを導入しない業界団体において、濫用のおそれ又はコスト問題を理由として挙げる意見がみられる。

3 対象

(1) 苦情解決支援手続－「相談」と「苦情」

苦情解決支援手続では、「相談」及び「苦情」の解決支援を対象としている。金融トラブル連絡調整協議会における定義によれば、「相談」及び「苦情」は以下のとおり区別されている。

「苦情」＝相手方に何らかの責任・責務に基づく行為を求めること、又は商品・サービスの内容若しくは営業活動等に起因して何らかの被害が発生し若しくは発生する可能性がある旨の告知

「相談」＝利用者による申立てのうち苦情を除くもの

各業界団体 ADR 機関においても、概ね上記の定義に従って分類されているようである。

(2) 紛争解決支援手続－苦情解決支援手続前置主義の要否

多くの業界団体において、原則として、苦情解決支援制度による当事者間の協議によっても一定期間（1ヶ月～3ヶ月程度）内に未解決だった案件に限り、紛争解決支援手続の対象

⁶⁰ 日証協及び金先協は、金融商品・サービスに関するトラブルを抱える利用者による相談・苦情に迅速に対応するため、社団法人投資信託協会、社団法人日本証券投資顧問業協会及び社団法人日本商品投資販売業協会と共同で、共通苦情相談窓口のフリーダイヤル（「金融商品取引苦情相談窓口」）を設置している。かかるフリーダイヤルを利用すると、商品・サービスの区分ごとに案内ガイダンスが流れ、区分が不明な場合は日証協の相談窓口につながるようにすることで、利用者の混乱を回避しているようである。

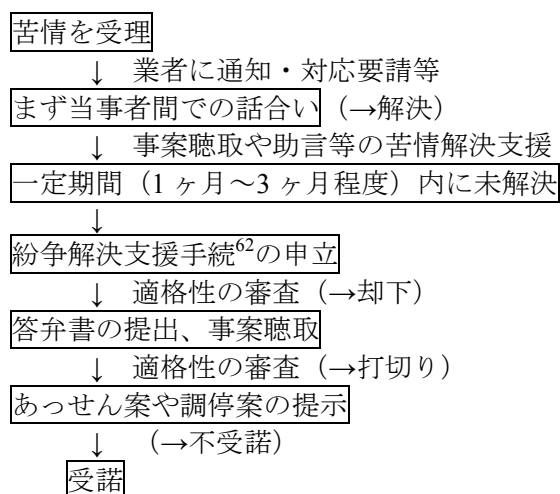
となるとされている⁶¹。

当事者間協議が前置しなければならないとの明文規定は、公表されている対象 ADR 機関の関係規則上、見当たらない。但し、多くの対象 ADR 機関では、苦情解決支援手続を通じた当事者間の話し合いを経ずに紛争解決支援手続を行っても、事案の解明及び争点の顕在化が十分になされないおそれがあることを理由として、まず苦情解決支援手続を行うことを緩やかな原則としているようである。その結果、苦情の申出から紛争解決支援手続の終結までに要する期間は、表 4 記載のとおり、約 3 ヶ月～7 ヶ月と比較的長期に及んでいる。

4 手続

(1) 苦情解決支援手続～紛争解決支援手続の流れ

多くの業界団体における ADR 機関の一般的な手続の流れは、以下のとおりである。



(2) 苦情解決支援手続

多くの対象 ADR 機関において実施されている苦情解決支援の内容は、概ね以下のとおりである。

相談への回答、他業界団体等の紹介、処理手続（裁判等を含む。）の説明、事案の聴取、該当商品・サービスや関連契約等に関する一般的な説明や見通しに関する助言、苦情の相手方業者の見解の聴取、相手方業者の見解の申立人への通知、相手方業者に対する相対交渉の指示、相手方業者に対する事実調査及び当事者間協議の結果報告の指示、紛争処理制度の説明及び申立人の意向の確認、など。

なお、当事者間の話し合いを重視する業界団体の一部では、苦情受付段階では紛争解決支援手続の説明をせず、苦情解決支援手続が不調となった場合に初めて説明することとしている。これは主に、苦情解決支援手続での当事者の話し合いによる解決を重視しているからとみられるが、利用者にとって分かりづらい側面も認められる。

また、対象業界団体によって、苦情解決支援手続において両当事者間の話し合いにどの程度介入するかは異なるものの、対象業界団体に対するアンケート調査の結果によれば、こ

⁶¹ 他方、苦情解決支援手続を経ないでなされる紛争解決支援手続が全体の 7 割近くを占める対象 ADR 機関も存在する。

⁶² 日商協は、紛争解決支援手続が 2 段階あり、まずあっせん手続（1 名の委員によるあっせん案を提示）を行い、同手続が不調の場合に初めて、合議制の調停委員会による調停手続を行う。

の段階における介入は手続の趣旨から消極的に考えるべきとする意見が比較的多くみられる（原則として介入しないとする対象業界団体も多い。）。

(3) 紛争解決支援手続

ア 手続の流れ

前記(1)のとおり、紛争解決支援手続は、いずれも概ね、**申立て→答弁書→事情聴取**という流れを経るが、事情聴取の方法については、①面談方式で行うか、電話会議又は書面審査を用いるか、また、②双方同時に面談/聴取を行うか、個別に面談/聴取を行うか、という違いが生じ得る。また、①については、遠隔地に居住する場合など、出席困難な場合の取扱いも問題となる。

この点、対象業界団体に対するアンケート調査の結果によれば、それぞれの基本的なスタンスは以下のとおりである。

(表 7)

	面談方式/電話会議・書面審査	同時聴取/個別聴取
業界団体 A	・原則として自ら出席して面談	個別に面談/聴取を行う
業界団体 B	・事前の書面提出により争点を明確にした上で意見聴取を行う ・遠隔地居住者であっても出席を前提とする ・出席困難な申立人には少額訴訟等、他の方法を案内する	個別に面談/聴取を行う
業界団体 C	・遠隔地居住者その他出席困難な場合は最寄りの地方支部において開催 ・電話会議も行う ・但し、契約時の取扱いに関するものは遠隔地でも相手方である会社まで来てもらう	個別に面談/聴取を行う
業界団体 D	・事前の書面提出により争点を明確にした上で意見聴取を行う ・出席して面談を行う ・弁護士等の代理人による出席可 ・開催地を全国都道府県庁所在地に拡大することで出席の負担を軽減	個別又は同時に面談/聴取を行う
業界団体 E	・原則として出席して面談 ・遠隔地居住者で、かつ、事案が複雑でないと判断した場合のみ電話会議・書面審査を行う	個別又は同時に面談/聴取を行う
業界団体 F	・出席して面談 ・電話会議や書面審査の方法は規程上、利用できない	個別又は同時に面談/聴取を行う

イ 片面的拘束力

以下のとおり、いずれの対象業界団体においても、一定の尊重義務又は訴訟提起義務という形で業者に対する片面的拘束力を一定程度認めている。

◎ 生保協

尊重義務に違反する行為があったと裁定審査会が判断したときは、その求めに応じ、生命保険会社は当該違反行為を行った理由を裁定審査会に説明しなければならない。裁定審査会は、当該違反行為に正当な理由がないと認めるときは、違反行為等について公表することができる。

◎ 損保協

業者が調停案を受諾しない場合は調停委員会に対してその理由を説明しなければならない。当該受諾拒否が正当な理由に基づく認められない場合、調停委員会は、紛争の概要・最終案、会社名及び会社が受諾しなかった理由を公表することができる。

◎ 全銀協

会員銀行は、正当な理由なくあっせん案を拒否してはならず、あっせん案を受諾しない場合、受諾しない理由をあっせん委員会に書面で説明しなければならない。

◎ 日証協

協会員は、あっせん案を受諾しがたい場合には、利用者が当該あっせん案に係る紛争に関して訴訟を提起した場合を除き、すみやかに当該あっせん案により支払うべき金銭を協会に預託し、債務不存在確認請求訴訟等を提起しなければならない。

◎ 金先協

会員業者は、あっせん案を受諾しがたい場合には、すみやかに当該あっせん案により支払うべき金銭を協会に預託し、債務不存在確認請求訴訟等を提起しなければならない。

◎ 日商協

(調停手続について) 調停案を利用者が受諾したにもかかわらず、会員業者が正当な理由なくその受諾を拒否したときは、当該業者に対して調停案の受諾について協会定款の規定に基づき必要な指示をし、当該指示に従わないときは、当該業者を協会定款の規定に基づき処分する。

5 広報

(1) 周知の取組み

一般消費者にとって、業界団体による苦情・紛争解決支援機関は必ずしも馴染みがあるとはまではいえないと思われる。そのため、利用者にとってアクセスしやすく信頼感の高いADR 機関を運営するにあたっては、どのようにして利用者に効果的に制度を周知するかが重要となる。

ア 業界団体による取組み

◎ 広告媒体

対象業界団体における ADR 機関の周知のための主な取組みは以下のとおりである。

- HP への掲載、パンフレットへの記載：ほとんどの対象業界団体が行っている
- 新聞/雑誌広告：生保協、損保協、全銀協、貸金業協、日商協
- ラジオ公告：全銀協
- その他一タウンページへの掲載（全銀協）、消費生活センターを通じて周知（生保協、日商協）、顧客提供書面/Eメールへの掲載、ポスター作成等

一部の対象業界団体において、消費生活センターを通じた周知策がみられる。「利用者が苦情・紛争を抱えた際に最初にアクセスするのはどこか」という視点で周知策を選択した場合、利用者にとって消費者問題等について相談できる場所として一般に浸透している消費生活センター⁶³や、国（監督官庁）・地方公共団体を通じた広報が効果的と思われる。また、自らは最終的な紛争解決機能を有しないその他の相談窓口（弁護士会、司法書士会等）を通じた周知策についても、一層活用していくことが望ましいと思われる。

◎ 苦情受付時の手順の説明

前述のとおり、ADR 機関を運営する業界団体の中には、当事者間の話し合いによる解決を重視するとの理由から、苦情受付時には、原則として紛争解決支援手続について説明せず、その後の経過に応じて説明することとしているものがみられる。

確かに、かかる取扱いは、当事者間の話し合いのみでは解決が困難な紛争をスクリーニングすることにより、効率的な苦情・紛争の解決に資するというメリットもある。

しかし、利用者がすみやかに紛争解決支援手続を通じた解決を求めたいという選択の機会を提供することも重要であること、また、苦情解決支援手続の実効性に疑問を持ったり、迂遠に感じたりする利用者が、不満を抱えたまま業界団体の ADR 機関の利用をやめてしまったりする事態が考えられることからすれば、手続の早期の段階で選び得る手段の全体像を示すことも有益であろうと思われる⁶⁴。

なお、損保協は、協会 HP において、協会による苦情・紛争解決支援機関及び第三者機関（交通事故紛争処理センター・日弁連交通事故相談センター）について、その手続概要とともに、利用可能な機能（「相談」「あっせん」「調停」等）を比較した表を掲載しており、利用者の手続選択にあたっての便宜を考慮したものと評価することができる。

イ 各会員企業による取組み

利用者は、金融商品・サービスを購入する際、業界団体と直接コンタクトをとることはほとんどなく、専ら契約の相手方である業者とコンタクトをとることとなる。そのため、業者による ADR 機関の周知のための取組みは、業界団体 ADR 機関の認知度を高める上で重要な意味を持つ。しかし、金融トラブル連絡調整協議会平成 19 年度報告書によれば、金融サービスにかかわる業界団体に所属する業者において、販売時に苦情・紛争解決支援

⁶³ 「国民生活センターの在り方等に関する検討会」平成 19 年 9 月最終報告によれば、平成 18 年度における国民生活センター及び全国の消費生活センターに対する苦情相談件数は、約 110 万件に上るとされる。

⁶⁴ 紛争解決支援手続の利用にあたって、苦情解決支援手続前置主義を維持するか否かとも関連する問題であると思われる。この点については、前記第 2 の 3 (2) も参照のこと。

手続に関する説明をしている例は少数のようである⁶⁵。金融トラブル連絡調整協議会平成18年度報告書によれば、会員企業による周知のための取組みを把握していない業界団体も多く、ADR 機関の周知のための会員企業の自主的な取組み又はそれに向けた各業界団体の働きかけは、必ずしも積極的なものとはいえない。これは、苦情・紛争の存在を連想させかねない上記説明が、個々の会員企業の営業活動に馴染みにくいととらえられているのが原因ではないかと思われる。

なお、会員企業による周知の取組みとして多いのは、HP への掲載（業界団体 HP へのリンクを含む。）、ポスターやリーフレットの営業店舗への掲示・備置などである。そのほか、新聞広告に記載している例（日商協）もある。

長期的・継続的な視野に立って業界団体 ADR 機関の認知度を高める試みは、一会員企業ではなく業界団体が行うべきであり、かつそれが相応しいと思われる。これに対し、各会員企業による取組みを検討するにあたっては、「苦情・紛争が生じた際に利用者が自らの手元に保管しているであろう媒体又は利用者が容易にアクセスし得る媒体」に業界団体 ADR 機関の案内を記載することが効果的ではないかと思われる。かかる観点からすると、各会員企業の HP（トップページその他の視認しやすい箇所にリンクさせるのが望ましいであろう。）のほか、契約書、商品内容説明書その他の顧客提供書面等への記載が望ましいと思われる。その際、業界団体内、或いは業界横断的に統一的な文面とすることも検討に値するであろう。

ウ 申出人の認知経路

苦情・紛争解決支援機関への申出人の認知経路で多いのは、HP、消費者団体、行政庁、電話帳、他機関からの紹介、業界団体への問合せ等である。

(2) 処理結果の広報

貸金業協を除く対象業界団体では、苦情解決支援結果及び紛争解決支援結果を、業界団体 HP や広報誌等で公表している。公表の頻度は、年 1 回から年 5 回（損保協）まで様々である。また、解決事案・不調事案の紹介を行う業界団体もある。

もっとも、これらの業界団体 HP でみる限り、多くが事業報告書の体裁をとっている。これらの報告書の作成目的が必ずしも利用者の参照用とは限らないため、一般の利用者が気軽に閲覧することを前提としたものとなっていない。利用者への広報の一環としてみた場合、利用者にとって利用価値の高い情報（FAQ 等）をさらに充実させることが有益であると思われる。

なお、特徴的な試みとして、生保協では、協会 HP において、会員企業の各社別の苦情受付状況（受付件数、四半期推移、苦情内容の内訳と詳細、改善に向けた各社の取組内容）を開示している。ここでは、改善に向けた取組みは、各社 HP の該当ページにリンクされており、利用者にとっても利用価値は高いものと思われる。

(3) 外部評価機関による評価

対象業界団体のうち、生保協及び全銀協では、外部の第三者機関⁶⁶による評価を受けてい

⁶⁵ 生保協、損保協及び日商協では、販売時において苦情・紛争解決支援手続に関する説明を行っている。なお、日商協では、法定の事前交付書面においてかかる説明が義務付けられている。

⁶⁶ 生保協では、学者、医師、消費者団体関係者からなる委員による裁定諮問委員会を設置し、年 2 回、ADR 機関の運営に関して意見を聴取している。また、全銀協では、学者、消費者行政機関代表、消費者団体代表、弁護士からなる外部有識者からなる銀行とりひき相談所運営懇談会を設置し、年 2 回、ADR 機関の運営に関して意見を聴取している。

る。日証協はかかる第三者機関を独立には設けていないが、第三者である弁護士を特別顧問として、意見・助言等を受けている。そのほか、日商協は、業界団体の理事の過半数が業界関係者ではない第三者の学識経験者からなることから、理事会が外部からの評価に準じる機能を有するとしている。

第三者による評価及びそれに基づく制度の改善をいかなる形で行うのかについては、様々な意見があり得るところではあるが、定期的に独立の第三者による評価ないし意見聴取を行うこと、また、かかる評価・意見聴取に際して他の業界団体 ADR 機関との比較の視点を加えること（これは複数機関を統一的・横断的に評価することによって達成できるであろう。）が、ADR 機関の信頼性を高め、ひいては認知度を高める上でも重要かつ有用ではないかと思われる。

6 他機関との連携

(1) 外部団体との間の情報交換

金融トラブル連絡調整協議会平成 19 年度報告書によれば、対象業界団体における外部団体との情報交換の状況は以下のとおりである。

(表 8)

	情報交換の有無/頻度	外部団体名	方法及び内容
生保協	①年 1 回(実務者レベルでは毎月) ②年 1 回 ③年 2 回 ④計 500 回以上	①国民生活センター、各消費生活センター、消費者団体 ②保険窓口販売関係団体連絡会 ⁶⁷ ③全銀協 ④生命保険文化センターにおける外部諸機関との勉強会・セミナー等	①役員、実務者レベルでの情報交換 ②・③保険窓販の苦情に関する実務者レベルでの情報交換 ④生命保険学習会、勉強会、セミナー（一般消費者向けセミナーを含む。）
損保協	①最低年 1 回 ②最低年 1 回	①国民生活センター、各消費生活センター、消費者団体 ②日証協、生保協、全銀協、全国地方銀行協会、第二地方銀行協会、信託協会、全国信用金庫協会、全国信用組合中央協会、全国労働金庫協会	①役員、実務者レベルで実例や対応状況についての情報交換、実務者レベルでの勉強会 ②保険窓販の苦情に関する実務者レベルでの情報交換
全銀協	①年 4 回 ②年 1 回 ③年 2 回 ④年 1～2 回	①金融団体相談所連絡会 ⁶⁸ ②保険窓口販売関係業界団体連絡会 ③生保協 ④国民生活センター、日本消費生活アドバイザー・コ	①実務者レベルで苦情・相談の実例や対応状況についての情報交換 ②・③保険窓販の苦情に関する実務者レベルでの情報交換 ④実務者レベルで、各団体に

⁶⁷ 「保険窓口販売関係団体連絡会」は、全銀協、全国地方銀行協会、第二地方銀行協会、信託協会、全国信用金庫協会、全国信用組合中央協会、全国労働金庫協会、商工中金、農林中金、損保協、日証協、生保協からなる。

⁶⁸ 「金融団体相談所連絡会」は、全銀協、全国地方銀行協会、第二地方銀行協会、信託協会、全国信用金庫協会、全国信用組合中央協会、全国農業協同組合中央会、全国労働金庫協会、商工中金、農林中金からなる。

	情報交換の有無/頻度	外部団体名	方法及び内容
		ンサルタント協会、全国消費生活相談員協会、日本消費者協会、東京都消費生活総合センターの各々	寄せられる銀行関連の苦情の内容・傾向についての情報交換
貸金業協	なし	該当なし	該当なし
日証協	随時	全銀協、損保協、地方銀行協会、第二地方銀行協会、全国信用金庫協会	有価証券の売買その他の取引等に関する事案で、左記団体の会員業者の事例やその対応状況についての情報交換
金先協	なし	該当なし	該当なし
日商協	①年1回 ②随時	国民生活センター、各消費生活センター	①役員、実務者レベルで情報交換 ②研修会等に講師を派遣

上表のとおり、対象業界団体のうち、外部団体との定期的な情報交換を行っているものは、大別して、①業界横断的な商品・サービスについて関連する業界団体との間で情報交換を行うもの（例：保険窓口販売関係団体連絡会）、②隣接業界団体との間で実例や対応状況についての情報交換を行うもの（例：金融団体相談所連絡会）、③各種消費者関係団体との間で勉強会、研修会その他の交流を行うものがある。

(2) 外部団体との間の移送

金融トラブル連絡調整協議会平成 19 年度報告書によれば、対象業界団体において定めている外部団体との間の移送ルールの有無・内容は下表 9 のとおりである。

(表 9)

	移送ルールの有無	外部団体名	移送ルールの内容
生保協	有	全銀協、損保協、日証協、信託協会、全国信用金庫協会、全国労働金庫協会、商工中金、農林中金	・窓口販売に伴う苦情について、当該窓口販売会社の所属業界団体において解決が不可能な場合に、販売元の業界団体の窓口へ取次ぎ ・生保協の裁定審査会又は損保協の調停委員会に金融機関における保険窓販に係る紛争の解決支援の申出がなされた場合、金融機関の参加を義務付け、裁定等の結果を尊重させる
損保協	有	全銀協、生保協、日証協、信託協会、全国信用金庫協会、全国信用組合中央協会	・窓口販売に伴う苦情について、当該窓口販売会社の所属業界団体において解決が不可能な場合に、販売元の業界団体の窓口へ取次ぎ ・銀行業務、信託業務、証券業務又は生命保険業務に係る申出については、原則として所管の業界団体へ取り次ぐ
全銀協	有	生保協、損保協、日証協、信託協会	・会員銀行と利用者との話合いで解決可能な苦情を除き、左記団体の各々に取次ぎ

	移送ルールの有無	外部団体名	移送ルールの内容
			・取次ぎにあたっては、取次先及び利用者に連絡
貸金業協	無	該当なし	該当なし
日証協	有	日証協会員の行う業務を所管する団体	利用者が有価証券の売買その他の取引以外に係る苦情について、相対交渉で解決できない場合、利用者の希望に応じて、関係機関に取次ぎ
金先協	無	該当なし	該当なし
日商協	無	国民生活センター、各消費生活センター	(明確な移送ルールはないものの、各消費生活センターとの間で、苦情の連絡や日商協での取扱いの進捗状況・処理結果の報告等の連携)

上表によれば、保険等の窓口販売などの業界横断的な事案に関して、他業界団体との間で苦情・紛争の移送ルールを定めている場合がある。

移送ルールを決めていない業界団体においても、個別に関係機関の連絡先を紹介するなどの対応を行っているようである。もっとも、移送先をデータベース化していない業界団体がほとんどであり、移送後の処置については関知していない場合が多い可能性がある。

あくまで一般論ではあるものの、特に、業界横断的な事案に関して移送がなされた場合や、利用者にとって違いの分かりづらい隣接業界団体に移送がなされた場合において、移送後のケアが不足すると、利用者からみて不満感が残るおそれがあり、また、移送ルールに基づき適切な移送がなされた場合でも「たらい回しにされているのではないか」といった心理的な反撥を受ける可能性が否定できないように思われる。

なお、日商協では、明確なルール化まではなされていないものの、消費者関係団体との間で連携が行われている。前記のとおり、消費生活センターその他の消費者関係団体は利用者にとって身近な相談窓口と考えられるため、広報媒体としての機能のほか、需要の掘り出しのために消費者関係団体との日常的な連携を図ることが、利用者のアクセス容易性を高める上で重要な役割を果たすように思われる。

7 データベース化・フィードバック

金融トラブル連絡調整協議会平成 18 年度報告書によれば、対象業界団体における苦情・紛争解決支援に関するデータベース化及びそのフィードバックの状況の概要は、以下のとおりである。

(1) データベース化

- ほとんどの業界団体で、処理した件数は把握している
- 外部機関との間で移送が行われた事案については、データベース化されていない場合が多くみられる
- 多くの業界団体において、手続不調後の顛末までは把握していない

相談・苦情事例についてのデータベース化及びその分析を充実させること、並びにそれを一般の利用者に対して FAQ 等の形で公表することは、業界団体 ADR 機関の信頼性を高める上では有益であろうと思われる。

(2) 情報のフィードバック

- 消費者団体との会合を通じた指摘・苦情を、会員にフィードバックし（損保協など）、業界団体の業務運営改善に利用（全銀協など）
- 消費者団体からの苦情・紛争の移送引受を開始（日商協）
- 会員企業の役員に、各会員別のデータや分析結果を直送（生保協、損保協など）

上記報告書によれば、苦情・紛争解決支援手続のデータベースの分析及び会員企業へのフィードバックを強化し、また、対応マニュアルの整備や相談員のスキルアップに活用することを課題に挙げる業界団体が比較的多くみられる。

(3) 相談員の研修体制

金融トラブル連絡調整協議会平成 18 年度報告書及び対象業界団体へのアンケートによれば、多くの対象業界団体において、苦情解決支援委員をはじめとする職員のスキルアップは、OJT によっている。機関内部又は外部研修機関（隣接業界団体など）において、研修会やセミナーを開催する例も多い。

一部の業界団体において、消費者団体との間で勉強会を行う例もみられるが、かかる試みは、業界団体 ADR 機関の信頼性を高め、また消費者団体を通じた広報の一環ともなり得るため、有益であろうと思われる。

研修の内容としては、取扱事例の回覧及び報告を行うケースがみられるほか、全銀協では、受付件数の最も多い東京銀行協会の銀行とりひき相談所が作成した「相談・照会回答事例集 Q&A」（CD-ROM）（年 1 回更新）を全国の相談所に配布するなど、特徴的な試みもみられる。

第 3 既存金融 ADR 機関の整備に向けての検討状況

金融分野における裁判外の苦情・紛争解決支援制度（金融 ADR）の整備については、平成 12 年 6 月 27 日付の金融審議会答申を受け、消費者行政機関、消費者団体、業界団体・自主規制機関、弁護士会及び金融当局等が参加して金融トラブル連絡調整協議会（以下「協議会」という）が設置され、かねてよりその場で議論がなされている。具体的には、平成 12 年 9 月 7 日から平成 20 年 6 月 24 日までに、計 38 回の会合が開催され、岩原紳作（東京大学大学院法学政治学研究所）教授を座長として、①機関間連携の強化、②苦情・紛争解決支援手続の透明化、③苦情・紛争解決支援事案のフォローアップ体制の充実、④苦情・紛争解決支援実績に関する積極的公表、⑤広報活動を含む消費者アクセスの改善、などを対象として議論がなされてきたところ、先般第 38 回の会合において、金融 ADR 制度の整備にかかる今後の課題などの議論が「座長メモ」の形で取りまとめられた。

この座長メモによれば、金融分野の苦情・紛争に対し、公正かつ迅速で透明性の高い解決を図るため、金融分野における裁判外紛争解決機能の更なる拡充に向けた検討を進め、広く活用される中立な制度を確立することが必要である点については、委員の間に異論は見られないようである。しかし、そのような制度の実現に向けた実効性ある方法については、必ずしも意見が一致しているわけではない。

まず第一に、金融 ADR の自主規制機関化については、日本証券業協会のように、業法上、会員業者に対する規制権限（ルールメイキング機能）が与えられれば（「業法上の自主規制機関化」）、柔軟・迅速に拘束力のある自主規制規則を積み上げることが可能になり、当該規則を苦情・紛争の解決のよりどころとすることができ、さらにはマーケティングの改善にもつなげることができるとの意見がある。

その一方で、第二に、金融 ADR を業法上の自主規制機関化しても利用者にとって中立性・公正性が保たれることにはならないし、業法上の自主規制機関化によらなくても、一定の法制化によって ADR 機能の実効性を確保することができるとの意見もある。すなわち、法令に基づき、中立性・公正性を確保するための体制や金融関係について専門的知見を有する手続実施者を選任できる体制をとっていることなどを要件とする金融 ADR 機関の認定制度を設け、かつ、各金融業者に対し、かかる認定を受けた金融 ADR 機関との契約を免許等の要件として義務づけ、あわせて手続応諾義務、誠実交渉義務、結果尊重義務も課すことにより、ADR 機能の実効性を確保することができるという意見もある。

この点、金融トラブル連絡調整協議会の上記座長メモにおいても、「将来的には統一的・包括的な第三者型機関を設置等することが望ましいが、統一化・包括化には、専門性・迅速性を確保できるのかどうかなどについて解決すべき課題も多く、慎重な検討が必要であり、まずは、各業界団体による金融ADRの整備について、その組織及び運営を、自主的な取り組みや法制化等により望ましい水準まで引き上げるなど標準化等を図り、それぞれの金融ADR機関間の連携を強化するなどしつつ、中長期的に検討していくべきとの意見が多かった。」など、段階的な実現手段が提唱されている。また、その一例として、「弁護士会、業界団体等委員から、業界横断的なADRのイメージとして、①入口はワンストップであることが望ましいことから窓口機能を有する業界横断的組織を設置し、②実質的な判断を要する事案は専門性を有する業界団体のADRに取次ぎ紛争解決を行い、③窓口機能を有する業界横断的組織において、苦情・紛争事案を整理・把握し、広く公表するなどして業界団体のADRをチェックする仕組みが考えられるのではないかと意見があった。」などの紹介があった。

以上

資料編 2. 英国の Financial Ombudsman Service について

金融 ADR・オンブズマン研究会

英国等諸外国の金融 ADR・オンブズマン制度の研究グループ

第1 インTRODクシヨN

近年、我が国の金融制度は、業態ごとの垣根を取り払い自由な競争を通じて最適な金融サービスの提供を促す制度に向かって改革を続けているところである。金融行政も自主規制にその軸足を移したものに变革されようとしている。自由化された金融制度は、民間主導による実効性のある金融紛争解決制度に支えられて、金融サービス業者ばかりでなく消費者にも公正な制度として支持される制度として発展しなければならない。自由化された金融制度の下では市場に参加する関係者自らが、制度の公正な運用を担保するための諸原則を構築することが不可欠である。研究会は、このような状況と認識のもとで、民間主導によるあるべき金融 ADR 機関を研究しその設立を提言する目的を持って、2007 年 4 月に発足した。

研究会は当初 4 つのグループに分かれて基礎的な研究を行ったが、そのうちの 1 グループにおいて、「英国等諸外国の金融 ADR・オンブズマン制度の研究」を行った。我が国のあるべき金融 ADR 制度を研究するには、我が国固有の状況と問題点を知ることが不可欠であることはもとよりであるが、諸外国の金融 ADR 制度を調査して、そこから学ぶべきところを参考にすることが有用であろうと考えたからである。

諸外国の金融 ADR・オンブズマン制度の研究では、いくつかの国と EU（ヨーロッパ連合）を選んでそこでの金融 ADR の歴史と現状を調査した。その発展を促した歴史的・社会的な理由、その発展の過程で経験した課題とそれをどのように解決したか、現在の制度の詳細、現在抱えている問題等を明らかにしようと試みた。

諸外国の金融 ADR 制度を概観すると、英国の Financial Ombudsman Service(“FOS”)が、最も興味深い歴史を持ち、他国の制度にも多くの影響を与え、また現在最もよく機能している金融 ADR 制度であろうと思われる。ロンドンの世界の代表的な金融市場であり、金融紛争の解決制度はそのインフラのひとつである。しかも、ロンドンの金融市場は市場参加者の自主規制が制度の根幹を成して発展してきたことで知られている。英国の金融 ADR 制度の調査・研究は、研究会に有益な資料を提供することが期待された。

このような観点から英国の FOS について調査・研究がなされ、その成果は研究会全体で共有された。我が国のあるべき金融 ADR 制度についての研究会の提言は別途公表されるが、英国 FOS の研究の成果は、その提言の背景をよりよく理解するために重要である。また、それをひとつのまとまったものとして記録に残し公表することは、それなりの意味が認められるものと期待される。この「英国の Financial Ombudsman Service について」と題する資料は、このような考えから、英国 FOS についての研究の成果をまとめたものである。

第2 英国における金融 ADR 制度の歴史及び設立経緯

英国の金融分野における裁判外での苦情解決手続の発展の歴史は、「オンブズマン制度」の発展の歴史である。オンブズマンはスウェーデン語で「仲介者、仲裁者」という意味をもつが、通常は、何らかの不正があると疑われる場合に、それについて判断を行い正す役割を担う者を指す。ここから、英国の金融業界では、金融会社その他に対する顧客の苦情を調査し判断する者を「オンブズマン」と呼び、彼らを中心とした苦情解決機関として「オンブズマン制度」を発展させてきた。そこで本章では英国における金融オンブズマン制度の歴史を概観することとするが、その歴史はそれまでの業界ごとに設立されていた個々のオンブズマン制度が、いわゆる金融サービス市場法 (the Financial Services and Markets Act 2000 : 以下「FSMA2000」という。) に基づき、横断的かつ強制管轄権を有する金融オンブズマン制度 (the Financial Ombudsman Service Limited : 以下「FOS」という。) に一元的に統合されたことにより、大きく変化した。そこで以下 FOS 発足前後に分けて概観することとする。

1. FSMA2000 以前

(1) オンブズマン制度の創設

英国におけるオンブズマン制度は、1967年、行政上の過誤を救済するための制度として設けられたのが発祥であるが⁶⁹、本稿において想定する金融業界におけるオンブズマン制度が誕生したのは1981年である。保険会社数社による自主的な保険オンブズマン（the Insurance Ombudsman Bureau：以下「IOB」という。）の設立がそれであり⁷⁰、このIOB設立の背景には、次のような背景があった。すなわち、日本で保険業法と言っているものに相当する、1975年保険会社法の成立、1977年保険ブローカー（登録）法の制定がそれである。また1979年にはある生命保険会社の破たんがあった。なお、1982年には新たな保険会社法が制定されている。

また、不公正契約条項法（Unfair Contract Terms Act 1977⁷¹）の制定が背景にあった。すなわち、同法は、契約書上の、契約違反や過失等による義務違反に基づく民事責任を制限する契約条項（免責条項）に一定の制約を課し、不公正な契約条項については強制力を有しないものとする（効力を否定する）ものであるが、保険契約については、付則一による適用除外規定により、この法律の適用が排除されている（同法 First Schedule 1.(a)）⁷²。

この適用除外規定は、保険業界が、保険業は政府から保護されるべき業界であって、業界内部の自主規制が行き届いているから、同法本則による規制の必要はないと主張したために設けられたものであったが、この適用除外規定の制定後、保険契約者である個人より、他の業界と異なり保険契約については、なぜ保険会社側にそれほど大きな保険債務の支払義務の免除（免責）が定められているか、またそうであれば、そのことを保険業界は保険を売る前に顧客にしっかりと説明するべきではないかという、保険業界への適用除外規定に対する疑問と保険ブローカーの注意義務違反に対する苦情の申立てが、殺到したといわれている。

保険業界は、これ以上の政府の規制強化を避けるべく、自らの自主規制の正当性・確実性を公に示すとともに、殺到する苦情に対応する必要に迫られることとなり、業界の自主規制の遵守状況を監視するとともに、第三者的な立場から契約者の苦情に対応する機関として、保険オンブズマン制度が考案されたのである⁷³。

IOBは、中立性確保のために学者、消費者団体関係者及び保険業界出身者から構成される評議会がオンブズマンを任命し、紛争解決規程を作成することとされており、以下の特徴を有していた（これらの特徴は以後の英国におけるオンブズマン制度に共通する。）。

- ① オンブズマンの裁定は業者のみを拘束し、苦情申立人は裁定内容に不満がある場合には裁判所に改めて訴えを提起することができる（片面的拘束力）。
- ② 裁定をなす判断基準は「何が公正かつ妥当か」という点にあり、法規にとらわれることなく、先例や証拠法則にも拘束されない。
- ③ オンブズマンは紛争解決手続を裁量的に進めることができ、状況に応じて助言、調停、非公式な勧告、裁定等を使い分けることが可能である⁷⁴。但し、苦情申立者が相手方

⁶⁹ Parliamentary Commissioner Act に基づき、オンブズマンとしての役割を果たす Commissioner が所属する Parliamentary Commissioner for Administration が設立された。（平松毅「オンブズマン制度」（現代行政法大系第3巻所収））

⁷⁰ Adam Samuel (2005) "Consumer Complaints and Compensation: A Guide for the Financial Services Market" 1.6.1 より

⁷¹ http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?&actno=Reved-396&date=latest&method=part にて入手可能である。

⁷² <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?type=RESOURCES&itemId=1074405689sq> 及び <http://www.berr.gov.uk/consumers/buying-selling/sale-supply/unfair-contracts/act/index.html> を参照。

⁷³ 道垣内弘人「英国における金融関係オンブズマン制度・1」（法律時報 64 巻 3 号所収）1992 年

⁷⁴ 神崎敬史「金融サービスにおける裁判外紛争処理制度のあり方—英国の保険オンブズマンを中心に—」（日本保険学会「保険学雑誌」第 567 号所収）1999 年

たる業者等が自ら用意する内部的な苦情解決手続を既に利用したことをオンブズマンによる苦情解決手続の開始要件とする。

上記 IOB 設立当初は多数の保険会社が参加に躊躇したものの（当初オンブズマンがその広い裁量権を背景とした「消費者の擁護者」になってしまうのではないかという懸念があったようである。）、数年のうちに IOB は保険業界に浸透していった。また、同様の特徴を有する制度が 1986 年に銀行業界で設立され（the Office of the Banking Ombudsman）、さらに同年、同様の制度である住宅建築組合オンブズマン（the Office of the Building Societies Ombudsman）の設立が住宅建築組合法（the Building Societies Act）により義務付けられる等、他の金融業界にも拡大していくこととなった⁷⁵。

(2) 1986 年金融サービス法（the Financial Services Act 1986）の制定

1986 年に制定された金融サービス法は政府の金融業界に対する初の横断的な規制として制定されたものであるが、同法は英国のいわゆるシティの伝統である自主規制を尊重し、証券投資委員会（Securities and Investment Board：以下「SIB」という。）という規制機関の下に複数の自主規制機関を配置するという仕組みを採用した。同法の下では政府の承認を受けた自主規制機関の会員でなければ英国において投資業を営み、又は営もうとしてはならないとされており（同法第 3 条、第 7 条）、自主規制機関の整備及びその会員になることが法の要請であったが、その自主規制機関の承認の要件として当該機関及びその会員会社に対する苦情の調査に関する実効的なルールを定めることが盛り込まれた（このルールはその苦情調査機能の全部又は一部を当該機関から独立の団体等に履行させ、かつ責任を持たせるために必要な措置を含むことができるとされている。）（1986 年金融サービス法 Schedule 2, 6.1, 6.2）。これを受けて生命保険及びユニット型信託規制機関（the Life Assurance and Unit Trust Regulatory Organization：以下「LAUTRO」という。）は IOB に参加し⁷⁶、その他の自主規制機関も個々の苦情取扱ルールを定めていくこととなった⁷⁷。

(3) 自主規制機関によるオンブズマン制度の進展

上記 1986 年金融サービス法を受け、投資営業規制機関（Investment Management Regulatory Organization：以下「IMRO」という。）⁷⁸は、投資審査人によるオンブズマン制度（the Office of the Investment Referee：以下 Investment Referee を「投資審査人」という。）を設置した。かかる IMRO の内部規則によると、各会員は自らの内部に実効的な、適切かつ明文の苦情解決制度を用意し、遵守しなければならないとされ、また IMRO の設置した苦情解決手続及び投資審査人に協力しなければならないため⁷⁹、IMRO の会員は投資審査人によるオンブズマン制度に自動的に服することとなる。また、1994 年には、財政状態の悪かった金融仲介業者自主規制機関（the Financial Intermediaries Managers and Brokers Regulatory Association：以下「FIMBRA」という。）及び LAUTRO が、両者の統合により新たな自主規制機関である個人投資協会（the Personal Investment Authority：以下「PIA」という。）を設立することを決定し、これに伴い、PIA 傘下の会社に対する苦情への対応のため PIA オンブズマン（the Personal Investment Authority Ombudsman Bureau：以下「PIA オンブズマン」という。）を設立した⁸⁰。これにより、上記 IMRO の場合と同様、PIA の会員は PIA オンブズ

⁷⁵ 前掲脚注 73

⁷⁶ なお、IOB に取り扱う権限のない苦情については、規制機関当局の苦情に関するサブ・コミッティー（Complaints Sub-committee）にて取り扱われるものとされた。（前掲注 73）

⁷⁷ 上村達男他編著「金融サービス市場法制のグランドデザイン」（2007. 11. 15）、前掲注 73 及び道垣内弘人「英国における金融関係オンブズマン制度・4」（法律時報 64 巻 8 号所収）参照。

⁷⁸ なお、当初は FIMBRA と合同の制度であったが、1991 年に FIMBRA が脱退した。

⁷⁹ 道垣内弘人「英国における金融関係オンブズマン制度・4」（法律時報 64 巻 8 号所収）

⁸⁰ 前掲脚注 70 参照

マン制度に服することとなった⁸¹。このように 1986 年金融サービス法を契機として、自主規制機関によるオンブズマン制度の導入が進むこととなった。なお、1993 年には英国における様々なオンブズマン制度（公的制度か私的制度かに関わらず）から成る英国オンブズマン協会（後にアイルランドに拡大し、英国アイルランドオンブズマン協会となった。）も組織され、現在に至るまでオンブズマンに関する情報提供や提言、「オンブズマン」という名称を冠するための基準の作成及びその認定業務等を行っている⁸²。

以上のような FSMA2000 以前のオンブズマン制度は、その処理の迅速さ、費用がかからないこと、代理人を必要としない簡易な手続等の点から消費者及び金融業界双方に有益であると評価される一方で、①オンブズマンの中立性・独立性の維持が不十分である⁸³、②手続の異なるオンブズマン制度同士の管轄の重複により消費者に混乱が生じる等の問題点も指摘されていた⁸⁴。

2. FSMA2000 による転換

(1) FSMA2000 による金融制度改革

先に述べたように、英国では 1986 年金融サービス法の下で自主規制を重視する仕組みをとったものの、個人年金の勧誘トラブルの多発やマックスウェル事件⁸⁵（1991 年）といった金融不祥事が相次いだことから、このような仕組みの見直しが求められるようになった。そこで 1997 年 5 月 20 日、当時の英国大蔵省は、①これまでの 1986 年金融サービス法制は各自主規制機関への監督責任の分断により投資家を混乱させ、また十分な説明と明確な責任の分配を欠く実効的でない法制であり、さらに②各種金融サービス業の境界が不鮮明になっている現在において、かかる法制は金融サービス業者が異なる種類の自主規制機関から過剰に監督されるという結果を招くため、コストがかかり非効率的である旨述べ、FSMA2000 による金融制度改革を実施することを発表した⁸⁶。この金融制度改革は、具体的には、まず銀行等の監督権限を英国銀行から金融サービス機構（the Financial Services Authority : SIB が名称を変更したもの。以下「FSA」という。）に委譲し、続いて 1986 年金融サービス法制における 9 つの（自主）規制機関⁸⁷を FSA に統合することにより、金融サービス業者全体を監督・規制する単一の規制機関を創出するものである⁸⁸。

(2) FSMA2000 によるオンブズマン制度の改革

⁸¹ 前掲脚注 73 参照

⁸² <http://www.bioa.org.uk/index.php> 参照。

⁸³ 但し、オンブズマンの（その裁定の対象となる企業からの）独立性はよく保たれていたとする見解もある。

⁸⁴ 道垣内弘人「英国における金融関係オンブズマン制度・5 完」（法律時報 64 巻 9 号所収）及び及び前掲注 73 参照

⁸⁵ 大手メディア会社を所有していたロバート・マックスウェル氏が、自らが所有する企業の年金受託者理事長の地位を利用し、年金資産を企業投資活動に流用したが、流用先が破綻したため、多くの従業員が年金を受領できない事態に陥った事件。

⁸⁶ The Chancellor's Statement to the House of Commons on the Bank of England, HC Debs, 20 May, 1997. http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/1997/press_49_97.cfm にて入手可能。

⁸⁷ the Building Societies Commission（住宅建築組合を対象とする）、the Friendly Societies Commission（友愛組合を対象とする）、the Insurance Directorate (ID) of the Department of Trade and Industry（保険業を対象とする）、IMRO（投資営業を対象とする）、PIA（個人投資のリテール販売を対象とする）、the Registry of Friendly Societies（クレジット・ユニオンを対象とする）、the Securities and Futures Authority (SFA)（証券及びデリバティブ業を対象とする）、SIB（投資業を対象とする）、the Supervision and Surveillance Division of the Bank of England（銀行業を対象とする）の計 9 規制機関である。

⁸⁸ FSA “Financial Services Authority: an outline” (October, 1997)

FSMA2000 による金融制度改革の一環として、英国の金融分野におけるオンブズマン制度も整備されることとなった。すなわち FSMA2000 下の FSA が金融分野全体をその監督対象としたのと同様、各金融分野に散在する 8 つのオンブズマン制度⁸⁹を統合し、新たに単一のオンブズマン制度である Financial Services Ombudsman Scheme Ltd. (後に Financial Ombudsman Service Ltd.に改名：以下「FOS」という。)を設立するというものである。かかる改革による業界横断的な新オンブズマン制度は、FSMA2000 第 16 章 (the Ombudsman Scheme) に基づいて FSA の監督下にある金融サービス業者すべてに対する強制管轄権を有しており (s226, FSMA2000)、①苦情申立の受付窓口及び手続の統一、②知名度の向上、③既存のオンブズマン制度の間隙を埋めること、④規模の利益の享受、⑤独立性、透明性の確保等のメリットを有するといわれた⁹⁰。FOS は基本的に FSMA2000 以前のオンブズマン制度の 3 つの特徴 (本章 1.(1)参照。)を引き継いでおり、その First Annual Report において①無料かつワン・ストップの苦情解決サービスの提供、②迅速な、かつ最低限の手続による苦情解決、③顧客に分かりやすい情報の提供及び紛争の予防促進、④首尾一貫した公正かつ合理的な決定、⑤費用対効果がよく効率的であること、⑥社会的弱者も利用可能であること、⑦新技術を効果的に利用し、進歩的で順応性・柔軟性があること、⑧顧客、企業その他に信用され尊敬されることを目標として掲げた。以来、FOS は多数の苦情を取り扱って実績を挙げており、2007 年度⁹¹における新規問い合わせ件数は 627,814 件、アジュディケーター (後述第 4 の 2.参照。)又はオンブズマンが新規に取り扱った苦情の件数は 94,392 件、アジュディケーターの段階で解決した苦情の件数は 104,831 件、オンブズマンの段階で解決された苦情の件数は 6,842 件である⁹²。なお、下記は近年における(i)FOS に対する新規問い合わせ件数及び(ii)アジュディケーター又はオンブズマンが新規に取り扱った苦情の件数を示す。

(i) 新規問い合わせ件数

年度	電話による問い合わせ	書面による問い合わせ	合計
2004	291,892	256,446	548,338
2005	328,999	285,149	614,148
2006	359,131	313,842	672,973
2007	341,455	286,359	627,814

(ii) アジュディケーター又はオンブズマンによる新規取扱件数

年度	新規取扱件数
2001	31,347

⁸⁹ The Office of the Banking Ombudsman (銀行を対象とする)、The Office of the Building Societies Ombudsman (住宅建築組合を対象とする)、The Office of the Investment Ombudsman (IMRO により規制される会社を対象とする)、The Insurance Ombudsman Bureau (保険会社及び代理店を対象とする)、The Personal Investment Authority Ombudsman Bureau (PIA により規制される会社を対象とする)、The Personal Insurance Arbitration Service (保険会社を対象とする)、The Securities and Futures Authority Complaints Bureau and Arbitration Service (SFA により規制される会社を対象とする)、The FSA Complaints Unit and Independent Investigator (FSA (SIB) により規制される会社を対象とする) の計 8 機関である。(CP4)

⁹⁰ Joint Committee on Financial Services and Markets, First Report, dated April 27, 1999。 <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtfinser/328/32802.htm>にて入手可能。

⁹¹ ここでいう「年度」は当該前年の 4 月 1 日に始まり当該年の 3 月 31 日に終了する一年間を指す。すなわち、2007 年度は 2006 年 4 月 1 日から 2007 年 3 月 31 日までをいう。以下同じ。

⁹² FOS2006-2007 年度版 Annual Report による。

年度	新規取扱件数
2002	43,330
2003	62,170
2004	97,901
2005	110,963
2006	112,923
2007	94,392

(以上、FOS2006-2007 年度版 Annual Report より)

なお、FOS は徐々に取り扱う苦情の範囲を拡大しており、2004 年 10 月には住宅ローン仲介業者及びその他住宅ローン融資業者、2005 年 1 月には保険仲介業者に係る苦情が、さらに 2007 年 4 月 6 日には the Consumer Credit Act 2006 に基づき消費者クレジット業務に関する苦情が（一部の新たな消費者クレジット業務については 2008 年 10 月からとなる。）新たにその取扱対象となった⁹³。

(3) FIN-NET

2001 年 2 月、EU 加盟国を中心とする全 48 の苦情解決機関は、共同して、EU を中心とした地域⁹⁴における金融サービスに関する苦情解決にあたるためのネットワーク（以下「FIN-NET」という。）を結成した。これは、ヨーロッパにおけるリテール金融市場の統合が進む中、その信頼確保のためには、かかる市場における紛争について顧客が自国の言語で自国の苦情解決制度を利用できる仕組みが必要であると考えられたためである⁹⁵。この FIN-NET については「資料編 3.欧州における金融オンブズマンのプリンシプル」の「6.FIN-NET におけるプリンシプル」で詳述されているが、このように、ある市場の信頼確保のためには使いやすい苦情解決制度が不可欠であるという考え方は英国における業界横断的な FOS の創設と共通するところであり、FOS の設立・発展がこの EU 全体をカバーする苦情解決組織のネットワークの結成の潮流へと繋がっているように見受けられる。

(4) INFO

International Network of Financial Ombudsman（以下「INFO」という。）は、金融分野における法廷外での紛争解決手続きを扱う世界中の金融オンブズマン制度がその構成員となり、2007 年後半に設立された。現在は世界 16 カ国⁹⁶の紛争解決機関が参加している。

この INFO の目的は構成員による紛争解決を発展させることにあり、クロスボーダー案件の照会、トレーニング、オンブズマン制度のスキームや機能、ガバナンスに関する情報等に関する情報交換を行っている。また、会議やワークショップ、トレーニング、インターンシップ等を通じて構成員の協力関係を促進させている。

未だ日の浅い制度ではあるものの、上記 EU による FIN-NET からさらに一歩進んで全世界の金融オンブズマンによる情報交換の場が設けられているといえる。

第 3 対象とする紛争

1. 対象とする金融会社と商品

⁹³ FOS 作成 “our role in settling consumer-credit disputes” より。 http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical_notes/quick_guides.html にて入手可能。

⁹⁴ EU、アイスランド、リヒテンシュタイン、及びノルウェイである。

⁹⁵ FIN-NET 作成 “FIN-NET activity report 2001-2006”

⁹⁶ オーストラリア、オーストリア、カナダ、デンマーク、フランス、ギリシア、アイルランド、マン島、イタリア、ニュージーランド、ペルー、トリニダード・トバゴ共和国、南アフリカ、スイス、イギリス、米国である。

英国で活動している約 26,000 の金融会社が英国国内で提供する全ての商品を対象にしている。金融会社とは、銀行、住宅金融組合、住宅ローン会社及び住宅ローンの仲介人、信用組合（クレジットユニオン）、電子マネー取扱会社、生命保険会社及びその他の保険会社並びにそれらの会社の商品の仲介人、年金、投資会社、投資顧問会社、証券会社、株式仲買人等である。英国国内でのサービスの提供が条件であるので、海外の金融会社の英国国内支店、支社の取引も含むが、英国の金融会社であっても英国国内以外の支店、支社が行ったものについては管轄外である。

2008 年度において受領した新件につき、業界別の件数を見ると、銀行が全体の件数の 59% を占め、生命保険及び投資商品が全体の 14%、その他の保険が 11%、投資アドバイザーが 4%、住宅金融組合が 4%、ファンドマネージャー、株式仲買人及び消費者信用が併せて全体の 3%、保険仲介人が 3%、及び担保付ローンの仲介人が 2% となっている⁹⁷。

対象となる商品は、全ての金融的な活動、金融サービスである。例えば、預金、貸付け、クレジットカード、デビットカード、キャッシュカード、住宅ローン等である。

商品別の取扱件数を見ると、2008 年度では、銀行取引及びクレジットカード関係が全体の 56.5%（内訳は、当座預金が 57%、クレジットカードが 20%、担保付ローンが 10%、無担保ローンが 4% 等である。）、保険が全体の 22%、mortgage endowments（モーゲージ養老保険、保険の満期償還金によりローンの元本の返済を行なう保険とローンがセットになった商品）が全体の 11%、investment and pensions（年金、投資関係）が全体の 10.5%、となっている⁹⁸。

2. 苦情の申立人

個別の消費者及び代理人のほか、年間売上高が 2 億円未満の小規模の事業所、2 億円以下の収入を持つ慈善団体、2 億円以下の信託財産を有する信託等も苦情を申し立てることができる⁹⁹。

第 4 苦情・紛争解決手続と紛争解決のための基準

1. ルール上の苦情・紛争解決手続

FSA Handbook: Dispute Resolution: Complaints（以下「ハンドブック」という。）¹⁰⁰に定められている FOS による苦情・紛争解決手続を概説すると、大要以下のとおりである。ハンドブックは、オンブズマンが主体となるよう定められているが、オンブズマンは、FOS の職員を指名し、苦情に関し、その最終決定にかかるものを除く権限を行使させることができるものとされており（ただし、苦情について決定する権限等一定の権限は除外されている）（ハンドブック 3.9.1A）、後述のとおり、実際には多くの業務が窓口担当者やアジュディケーター（Adjudicator）等によって行われている。FOS において実際に行われている手続については、2.で後述する。

(1) 苦情の受領

苦情を受領した場合、オンブズマンは、以下の事項を考慮しなければならない

⁹⁷ Annual Review of Financial Ombudsman Service, Financial year 2007/08, page64

⁹⁸ Annual Review of Financial Ombudsman Service, Financial year 2007/08, page21

⁹⁹ 犬飼重仁、田中圭子編『日本版オンブズマンへの構想』、雄松堂出版、102 乃至 103 頁

¹⁰⁰ FSA は、FSA が FSMA2000 によって与えられた権限に基づいて制定した様々な種類の規則をとりまとめた FSA Handbook を作成している。FSA Handbook は、インターネット（<http://www.fsa.gov.uk/Pages/handbook/>）、CD-ROM、紙媒体により提供されており、インターネット版は毎日更新されている（紙媒体及び CD-ROM は毎月更新）。FSA Handbook はいくつかのブロックに分かれており、ブロックはさらにいくつかのモジュールに分かれている。Dispute Resolution: Complaints（略号 DISP）は、Block 5（Redress）のなかのモジュールの一つであり、金融会社が提供する金融サービスに関する苦情の金融会社による内部的な取扱い及び苦情が迅速かつ柔軟に解決されることを確保することを目的とする FOS の運営に関する、ルールやガイダンスを収めている。

- (i) 当該苦情が、FOS の管轄 (jurisdiction) を充足するか (ハンドブック 3.2)
- (ii) 当該苦情が、一定の期限内になされているか否か (ハンドブック 2.8 及び 3.2.2)
- (iii) 申立者が、適格申立者 (eligible complaint) であるか否か (ハンドブック 2.7)
- (iv) 当該苦情が、争点を検討することなく却下すべき (dismissal without consideration) ものであるか否か (ハンドブック 3.3)

(2) 期間的制約 (ハンドブック 2.8 等)

上記(1)の考慮事項のうち、(ii)の期限については、具体的には、オンブズマンは、以下の場合、原則として、苦情を受理することができないものとされている。

- (a) 原則として会社による苦情の受理から 8 週間が経過していない場合 (ただし、会社が既にその最終回答を送付している場合を除く)
- (b) 苦情申立者に対し、会社が最終回答を送付した日から 6 か月が経過している場合
- (c) 原則として苦情の対象となった事象から 6 年を経過している場合又は (それ以降の場合) 苦情の原因を知った (若しくは合理的に知り得べきであった) 日から 3 年を経過している場合

会社が苦情を受理してから 8 週間が経過していない場合には、会社が既に最終回答を発行している場合を除き、オンブズマンは、苦情を会社に回付することになる (ハンドブック 3.2.2)。また、会社が苦情受理から 8 週間以内に最終回答を発行できない場合には、オンブズマンは、苦情を検討することができる。

なお、非常に例外的な状況の結果として、上記期間制限を遵守できなかったとオンブズマンが判断する場合、上記期間制限を経過している場合であっても、オンブズマンは苦情を受理できることとされている。

(3) 却下事由 (ハンドブック 3.3)

上記(1)(iv)記載の通り、FOS は、一定の場合、争点を検討することなく、苦情を却下することができるものとされている。このような事由は全部で 17 掲げられている (ハンドブック 3.3.4) が、そのうち重要なものをいくつかあげると、以下のとおりである。

- (i) 申立者が、金銭的損失 (financial loss)、重大な苦痛 (material distress) 若しくは重大な不都合 (material inconvenience) を被っていないか、又は被る可能性が低いと判断する場合
- (ii) 苦情が、事実無根 (frivolous) 又は濫用的 (vexatious) であるとオンブズマンが判断する場合、
- (iii) 合理的に見て、苦情が認められる見通しはないとオンブズマンが判断する場合、
- (iv) 申立者が主張する状況に関し、会社が、公正 (fair) かつ合理的 (reasonable) な補償を既に申し入れており、それがなお有効な申入れである (open for acceptance) とオンブズマンが判断する場合
- (v) 当該事象が現在 FOS と比較可能な苦情スキーム、紛争処理手続や裁判で係争中であるとオンブズマンが判断する場合 (ただし、FOS による検討を可能とするよう、裁判手続が全当事者の合意又は裁判所の命令により、中断又は停止されている場合を除く。)
- (vi) 苦情が、投資の運用成果に関するものであるとオンブズマンが判断する場合

(4) オンブズマンによる苦情の処理 (ハンドブック 3.5 など)

オンブズマンは、苦情を、できる限り早期に、かついかなる手段であろうともっとも適切であると認めるところにしたがい、苦情を解決するものとされている (ハンドブック 3.5.1)。オンブズマンは、場合によっては適切な他の苦情申立の対象となる会社を苦情申立者に告知することも可能である (ハンドブック 3.5.2)。オンブズマンは必要と認めるときには調査を行い (ハンドブック 3.5.4)、当事者のヒアリングを行い (ハンドブック 3.5.5)、証拠提出を命ずることができる (ハンドブック 3.5.11)。オンブズマンは、裁判所において証拠能力を認められない証拠を考慮したり、秘密性の観点から証拠を他方当事者にそのまま開示せず要約等の

形で開示することなども認められている（ハンドブック 3.5.9）。オンブズマンは、適宜期限を設定することも可能である（ハンドブック 3.5.13）。なお、オンブズマンは、他の苦情解決スキームによる解決がより適切であると判断した場合には、苦情を他のスキームに回付することも認められている（ハンドブック 3.4.1）。

(5) オンブズマンによる裁定(Awards)の内容（ハンドブック 3.7）

オンブズマンは、苦情が理由あるものと判断する場合には、金銭裁定（money award）、利息裁定（interest award）、費用裁定（cost award）及び一定の命令（direction）の一つ又は複数を決定内容に含めることができる（ハンドブック 3.7.1）。

オンブズマンは、経済的な損失のみならず、精神的苦痛、レピュテーションに関する損害等に対しても、オンブズマンが公正と判断する金額の金銭的補償を行うべき旨の裁定を行うことができる（ハンドブック 3.7.2）。また、裁判手続であれば認められないであろう内容のものであっても差し支えない。

かかる金銭裁定の上限は、10 万ポンドである（ハンドブック 3.7.4）。ただし、オンブズマンは、公正な補償額が上限を超えるとオンブズマンが判断する場合には、会社に対してその残額を支払うよう追加的に勧告することも認められている（ハンドブック 3.7.6）。

利息裁定は、金銭裁定について、裁定で特定された日から一定の利息を生じさせることを内容とする裁定であり（ハンドブック 3.7.8）、費用裁定は、苦情に関連して苦情申立て者が合理的に被った費用を回復するためにオンブズマンが公正と判断する額（利息を含めることもできる）の支払を命じる裁定である（ハンドブック 3.7.9）。なお、FOS に対する苦情申立てについて専門家による助言は一般的に必要なとは考えられないため、費用裁定は一般的には想定されない旨のガイダンスが付されている（ハンドブック 3.7.10）。

また、オンブズマンは、命令により、苦情に関連して、オンブズマンが正義（just）にかなない適切である（appropriate）であると判断する措置を講ずることを会社に命じることができる（裁判手続で認められないものであっても差し支えない）（ハンドブック 3.7.11）。

オンブズマンの決定には片面的拘束力が認められており、会社は、このようなオンブズマンの決定（及び手続のより早い段階で合意した和解内容）に従わなければならない（ハンドブック 3.7.12）。

2. 実際に FOS により取られている手続¹⁰¹

FOS に対して、消費者から寄せられた問い合わせや苦情は、まず、カスタマー・コンタクト・ディビジョン（Customer Contact Division）という相談受付窓口において処理されている。このような苦情の申出は、電話、書面、ウェブ経由のいずれでも可能であり、弱者対策として、窓口担当者による書面記入サービスや少数言語への対応なども行われている。

特徴的なのは、このような苦情等の早期解決を図るべく、窓口担当者は、その段階で可能な限り適切な回答を提供することとされていることである。すなわち、窓口段階において、消費者に対して一般的な説明を行うだけではなく、簡易な案件（単純な誤解、セカンドオピニオンの利用など）については、受付担当者限りで、完全に解決まで至るように仕組みが作られている。なお、この段階では、Case Fee は不要である。

窓口担当者のみでは対応が不可能であり、さらに対応が必要な事案（Case）については、アジュディケーター（Adjudicator）に回付されることになる。この段階になると Case Fee が必要であるが、かかる Case Fee は、会社側が負担するものとされている。この段階では、事案について、アジュディケーターが適宜調査の上必要な追加情報を入手し、FOS の対象とならない事案（たとえば前記の却下事由に該当するような事案）を振り分けた上で、まずは、両当事者による認識を共通のものとし、勧告による解決が図られる。この段階で、調査済の状況に基づき、勧告案の初期見解（Initial View）が示される。

¹⁰¹ 全体につき、大槻芳行「英国金融オンブズマン制度の研究(II)」損害保険研究第 66 巻第 3 号（2004 年 11 月）54 頁以下を参照。

これにより解決できない事案については、更に調査裁定(investigation and adjudication)の段階に進み、更なる調査、調停による解決の模索、書面による調停案の提示が行われる。この提示を両当事者が受け入れた場合には、紛争は当該時点で解決される。

これでも解決できない場合には、最終段階としてオンブズマンへ回付され、オンブズマンによる決定が行われる。オンブズマンによる決定には、上記の通り、会社に対する片面的な拘束力が認められている。実際には、オンブズマンの段階にまで至る事案は極めて少数である。

3. 紛争解決のための基準

オンブズマンは、オンブズマンの意見において、当該事案のあらゆる状況に照らし、何が公正 (fair) かつ妥当 (reasonable) であるかに基づき、苦情について判断するものとされている (FSMA 2000, s 228 (2)、ハンドブック 3.6.1)。その際、オンブズマンは、(1)①適用ある法令及び規則、②規制当局のルール、ガイダンス及び基準、③適用ある実務規範 (codes of practice)、並びに(2) (適切な場合には) 当該時点において何が良き業界慣行であったのか、を考慮するものとされている (ハンドブック 3.6.4)。そのため、オンブズマンは金融機関の「不適切」(但し違法ではない。) な行為により損害を受けた消費者について、救済することができる¹⁰²。このように、オンブズマンによる苦情の処理は、裁判手続とは異なり、公正性・妥当性という基本原則の下、非常に弾力的であることが特徴であり、迅速かつ実質的に適切な紛争解決が志向されている。

このような基準による紛争解決は、個々の紛争解決担当者の裁量に拠るところが大きく、結論が安定しないようにも思われる。しかし、例えばオンブズマンの裁定前に紛争解決を担当するアジュディケーターは、オンブズマンと同じチームで仕事をしており、お互い近いところにいるため、しばしばオンブズマンに案件の解決方針や類似案件の有無等について意見を問う。このようなやりとりを通じて、当該案件について一貫性のある取扱を行うことができる¹⁰³。また、FOS で働くスタッフが必要なスキルや情報を理解するための研修の中で、「何が公正であるか」について共通の理解を持つことができるよう特に力を入れているとのことである¹⁰⁴。

また、対外的にも、テクニカル・アドバイス・デスク (<http://www.financial-ombudsman.org.uk/contact/tech-advice.htm>) を設置して金融会社の苦情解決担当者を相手に苦情解決のための専門的なアドバイスを رفتたり、様々な講演の開催・刊行物の出版を رفتたりして、積極的に FOS の取り扱った事案やその結論及び FOS の考え方の公開に努めており、金融会社等の予測可能性を確保している。

オンブズマンの判断基準の理解に資するために、INFO' 2007 ロンドン会議 (2007 年金融オンブズマン世界大会) の事例研究分科会で取り上げられた二つの事例をみてみよう。

事例 1

X 氏は、投資顧問業者にインベストメント・アドバイスを求めた。彼は退職前に株式投資をしていて、これよりよい投資を探していたものである。問題とされた投資は

¹⁰² FOS を被告として投資顧問会社が提起した訴訟 (R v Financial Ombudsman Service and Simon Lodge[2008]EWCA Civ 624) の判決で、R v Financial Ombudsman Service[2005]EWHC 1153 なる判決の以下の部分が引用されている：「オンブズマンは英国法に基づき決定を行うことを要請されてはいない。もしオンブズマンが「fair and reasonable」と考えることが英国法 (又は英国法の適用により得られる結論) と異なっているのであれば、オンブズマンは全ての状況に照らし「reasonable」であると思われる考え方に拠って救済を行うことができる。」。また、同判決の中で、裁判官は上記引用元の判決と同様の結論に改めて達したことを述べると共に、「(FOS が) 迅速に最低限の手續 (formality) をもって紛争を解決するためのスキームを目指していることを考えれば、このような結論は驚くに値しない」と述べている。なお、犬飼重仁、田中圭子編『日本版オンブズマンへの構想』、雄松堂出版、128 頁にも同旨の記述あり。

¹⁰³ 犬飼重仁、田中圭子編『日本版オンブズマンへの構想』、雄松堂出版、126 頁

¹⁰⁴ 犬飼重仁、田中圭子編『日本版オンブズマンへの構想』、雄松堂出版、151 頁

2000 年になされた二つの「ハイリスク」債券投資であった。60,000 ポンド（約 1,200 万円）がシリーズ 3 に、53,000 ポンド（約 1,060 万円）がシリーズ 5 に投資されていた。これらは、Eurostoxx 50 インデックスにリンクした組成金融商品に連動していた。償還期限が到来したとき、いずれも元本を割っていた。X 氏は、投資顧問業者からこれらの金融商品は元本をリスクにさらすことはないと言っていたと理解していたと言っており、不服申し立てをした。

投資顧問業者は、彼らの推奨したものは、不服申し立て者の株式投資のポートフォリオと経験に適合するものであったと述べた。

オンブズマンは、不服申し立て人が老齢であったこと及び彼の財政状況に照らすと、彼の手持ち資金の 40% をこのような金融商品に投資することは適切でなかったと判断した。しかしながら、不服申し立て人はリスクを知っていたから彼の手持ち資金の 20% を投資した最初のシリーズ 3 については不服申し立てを支持しなかった。投資家の年齢と財政状態に照らすとハイリスクの投資を手持ち資金の 40% まで増やすのは適当でなかったとして、シリーズ 5 への第二の投資については不服申し立てをみとめた。

事例 2

T 氏夫妻は同居している。T 氏は体が悪くて働けず夫人は働いていない。家計は T 氏に支払われる国の給付金に依存している。

2004 年 4 月に T 夫人は現存の複数のローンを纏めるために 13,000（約 260 万円）ポンドの借り入れを申し込んだ。銀行は家計の収入をもとにこのローンを承認した。銀行はまた 2,816.41 ポンド（約 56 万円）のコストで返済補償保険を T 夫人に売って、そのコストをローンに加算した。その結果ローン合計 15,816.41 ポンド（約 316 万円）の返済は、5 年間にわたり月額 339.41 ポンド（約 68,000 円）となった。

2005 年 1 月に T 氏夫妻は休暇を計画した。この目的で 10,000 ポンド（約 200 万円）のローンを共同で申請し、これを 3,000 ポンドと 7,000 ポンドに分けて返済するとした。銀行はこのローンもまた承認し、ふたたび返済補償保険を売却した。このコストは 2,166.45 ポンド（約 43 万円）でローンに加算され、ローン合計は 12,166.45 ポンド（約 243 万円）となった。返済は 5 年にわたり月額 261.08 ポンド（約 52,000 円）となった。T 夫人が第一次借入人となった。

T 夫妻は、2005 年 3 月の後、合計月額約 600 ポンド（約 12 万円）の返済を続けられなくなった。

事例研究分科会では、X 氏と T 氏夫妻が金融会社の説明を受けて取引内容をよく理解していたかどうかを問うことなく、いずれの事例においても救済がなされるべきであることについては異論がなく、議論は救済の内容に集中していた。事例 1 では投資顧問業者の助言は適切でなく、事例 2 のような過大な貸し付けは適切でない。いずれの場合も、あるべき公正妥当な金融サービスを提供する健全な業界プラクティスとかけ離れたところがあったゆえに救済されるべきであると判断されているのである。

4. 司法手続との関係

FSMA2000 の条文上、オンブズマンによる裁定と司法手続との関係について規定している条文はないが FOS は公的機関であるので、金融会社は、当然の理として、裁定の内容、裁定に至った経緯が FSMA2000 によりオンブズマンに与えられた裁量の範囲を越えているか否か、また法の支配の原則に違反したり憲法上の権利を侵害しているか否かについて、司法審査を受ける権利を有する¹⁰⁵。オンブズマンの決定が裁判所から支持されなければ、裁判所は、自ら新しい裁定を下す、オンブズマンの裁定を取り消し裁判所が指針を示した上で再度オンブズマンに裁定を行わせる等の判決を行うことが考えられる¹⁰⁶。

¹⁰⁵ R v Financial Ombudsman Service and Simon Lodge[2008]EWCA Civ 624

¹⁰⁶ 犬飼重仁、田中圭子編『日本版オンブズマンへの構想』、雄松堂出版、130 頁

しかし、オンブズマンの裁定が裁判所において否定されるためには、原告は当該事案が、①オンブズマンが管轄を超えて紛争解決を行った場合、②natural justice（手続的正義）の原則に反する場合、又は③不合理な裁定を下した場合（実務的には、合理的（reasonable）なオンブズマンであれば、その問題状況について達し得ないであろう結論を採っている場合をいう。）のいずれかであることを示さなければならない。判決中で、オンブズマンが法の適用を誤ったことを認めつつも、上記③に当たらないことを理由として棄却された判決もあり、実際にオンブズマンの裁定を裁判所において否定することは困難であるように見受けられる¹⁰⁷。

他方で、FSMA2000 に基づき、苦情申立者は、裁判手続により、オンブズマンが決定した金銭裁定や命令を執行することができる（ハンドブック 3.7.13）。

第 5 組織の概要及び人材登用（経営方針の決定方法等含む）

1. 組織形態

FOS は FSMA2000 の Part XVI 及び同法の Schedule 17、並びに Consumer Credit Act 2006 の Section 59 によって設立が認められた公的かつ独立した機関である。

FOS の組織の法的な性質は、1985 年英国会社法に根拠を有する "Company limited by guarantee" と呼ばれる会社である。同社は資本金を有しないが、清算時の社員及び清算時より遡って 1 年以内に辞めた社員は、社員である時期に会社が契約により負った一切の債務、清算費用及びその他諸費用につき、一定額（1 ポンド）までの有限責任を負う会社である¹⁰⁸。つまり、株式は名目的に存在しているが、Fund としての資本が存在しない有限責任の会社である。

2. 組織の概要

定款に署名した者、取締役になる者で社員となることに同意した者は社員になることができる¹⁰⁹。社員総会は年次総会と特別総会があり、社員は一人 1 票の投票権を有する。年次総会での業務は以下のとおりである¹¹⁰。

- ① 決算報告書及び監査報告書を受領しそれらを精査する。
- ② 監査人を選任する。
- ③ 総会での承認が必要な取引又は業務につき承認をする。

FOS には取締役会（Board）が設置され、現時点では取締役会は 9 人の取締役（Directors）で構成されている。取締役は FSA によって選任され、FSA は取締役の中から取締役会議長（Chairman of the Board）を選任する。取締役会議長の選任は英国財務省（HM Treasury）の承認も必要である¹¹¹。取締役の任期は原則として 3 年以下であるが、FSA により再任されることができ、再任された場合の任期は当初選任されたときより合計して 10 年を越えることはできない。取締役会副議長の任期は原則として 5 年以下であるが、FSA の再任及び英国財務省の承認により再任された場合の任期は、当初選任されたときより合計して 10 年を越えることはできない¹¹²。取締役は個々の案件には一切関与しない。取締役会の職務は以下のと

¹⁰⁷ Adam Samuel (2005) "Consumer Complaints and Compensation: A Guide for the Financial Services Market" 625 頁; 前掲脚注 102 及び前掲脚注 105 の判例参照

¹⁰⁸ Memorandum of Association of Financial Ombudsman Service Limited (以下「Memorandum of Association」という。)第 8 条

¹⁰⁹ Articles of Association of Financial Ombudsman Service Limited (以下「Articles of Association」という。)第 2 条

¹¹⁰ Articles of Association 第 39 条乃至第 43 条

¹¹¹ Memorandum of Association 第 4 条 (b) (c)

¹¹² Memorandum of Association 第 4 条 (e) (f)

おりである¹¹³。

- ① 英国 FOS の各年度の運営方針を決定する。
- ② 毎年度の予算を作成し、FSA の承認を得る。
- ③ 訴訟その他の法的紛争手続において、英国 FOS を代表する者を選任する。
- ④ オンブズマンとチーフオンブズマンを選任するが、オンブズマンの独立性の確保に努めなければならない。
- ⑤ アニュアルレポートを作成、公表する。
- ⑥ 内部規則を作成する。但し、FSA の承認が必要である。
- ⑦ FSA が承認した収入金の収受をする。

オンブズマンは内部規則に従い、各案件の解決方針に関する勧告を行なう¹¹⁴。2008 年度のオンブズマンは合計 37 名であり、その内チーフオンブズマンが 1 人、プリンシパルオンブズマンが 2 人である。殆どが弁護士資格を持っている¹¹⁵。

その他、アジュディケーター、カスタマーコンタクトディビジョン、IT、資金、人事、総務部門を併せて 1000 人ほどのスタッフがいるといわれている¹¹⁶。

3. 収入及び支出

FOS の支出に占める人件費の割合については「第 7 財政基盤の構成と金額」をご参照いただきたい。

第 6 信頼確保・利用促進のための工夫（参加業者の勧誘方法も含む）

FOS の場合、法律により、英国内の金融会社には参加が強制されている（強制管轄）。他方で、消費者側からの利用促進のための工夫としては、まず、消費者側から手数料を徴収することが一切ないことがあげられる。また、上記の通り、可能な限り、迅速に、かつ公正性・妥当性という原則に立脚した柔軟な解決が志向されており、これらも利用促進のための工夫といえる。オンブズマンによる裁定には片面的拘束力があるとされている点も、消費者による利用を促進するための工夫の一つとも評価できよう。さらに、金融に関する紛争解決にふさわしいクオリティーを維持するために、職員に対するトレーニング等も行われている。

FOS は、独立した地位が保証され、さらに、前記の通り様々な権限が法律上与えられている。さらに上記のような迅速性、公正性、妥当性に立脚した理念が、消費者のみならず、金融サービス業者側の信頼を確保する上でも寄与しているものと思われる。

第 7 財政基盤の構成と金額

1. 概要

FOS は毎年事業年度開始前に年間の予算計画を定め、FSA の承認を得なければならない（なお、FSA の承認があれば変更可能である。）。かかる予算は強制管轄権の範囲に係るものと任意管轄権の範囲に係るものを区別した上で、オンブズマン制度の運営費用及び同制度運営によって得られる（又は得られると予想される）収入総額を明らかにして、策定しなければならない（FSMA2000, Schedule17, para 9）。かかる予算における収入額、すなわち FOS の財政基盤については、主に①各規制対象団体からの拠出金及び②苦情解決の案件に係るフィーにより賄われている。かかる収入の根拠として、FSA は法に基づき FOS 運営のための資金について規制対象団体から資金拠出を求める又はフィーを受け取るためのルールを制定する権限を有しており（FSMA 2000, s 234、同 Schedule 17, para 15、16、18）、これに基づいて

¹¹³ Articles of Association 第 6 条乃至第 15 条

¹¹⁴ Articles of Association 第 24 条

¹¹⁵ 犬飼重仁、田中圭子編『日本版オンブズマンへの構想』、雄松堂出版、150 頁

¹¹⁶ 犬飼重仁、田中圭子編、前掲書、139 頁

FSA Handbook の Chapter 5 ”Financial Ombudsman Service Funding”にて①②に係るルールが制定されている。なお、最近の FOS の収入及び支出の内訳は以下のようになっている。

(単位：1 件あたりの解決費用を除き100万ポンド・百万円)
(特段の記載のない限り、本書中の情報は、2008年9月1日付現在の為替レートである、194.8ポンド/円の為替レートを前提とする。)

収入	2006/07 (確定額) £m (百万円)	2007/08 (予算額) £m (百万円)	2008/09 (予算額) £m (百万円)
拠出金	16.6 (3,233.68)	19.4 (3,779.12)	21.7 (4,227.16)
案件フィー	36.1 (7,032.28)	37.9 (7,382.92)	33.6 (6,545.28)
その他	0.4 (77.92)	0.4 (77.92)	0.3 (58.44)
不良債権	(0.6) (116.88)	(0.4) (77.92)	(0.4) (77.92)
合計	52.5 (10,227)	57.3 (11,162.04)	55.2 (10,752.96)

支出	2006/07 (確定額) £m (百万円)	2007/08 (予算額) £m (百万円)	2008/09 (予算額) £m (百万円)
スタッフ人件費その他スタッフ関係費用	42.4 (8,259.52)	43.6 (8,493.28)	37.7 (7,343.96)
専門家費用	0.7 (136.36)	0.8 (155.84)	0.9 (175.32)
IT 費用	1.8 (350.64)	2.3 (448.04)	1.7 (331.16)
賃料・施設費用	6.0 (1,168.8)	6.4 (1,246.72)	5.8 (1,129.84)
その他の費用	0.6 (116.88)	0.7 (136.36)	0.7 (136.36)
減価償却費	2.5 (487)	3.2 (623.36)	2.2 (428.56)
上記運営費小計	54.0 (10,519.2)	57.0 (11,103.6)	49.0 (9,545.2)
利払費用	0.2 (38.96)	0.3 (58.44)	0.4 (77.92)
合計	54.2 (10,558.16)	57.3 (11,162.04)	49.4 (9,623.12)
リストラクチャリング費用	0 (0)	0.0 (0.0)	0 (0)
収入マイナス支出(赤字額)	(1.7) (331.16)	0.0 (0)	5.8 (1,129.84)
解決した苦情の総数	111,673	106,500	84,000

支出	2006/07 (確定額) £m (百万円)	2007/08 (予算額) £m (百万円)	2008/09 (予算額) £m (百万円)
一件あたりの解決費用	£484 (¥94,283.2)	£535 (¥104,218)	£584 (¥113,763.2)

2. 拠出金

FOS によるオンブズマン制度の管轄に服する業務を行う企業・団体等（強制的管轄権に服するもの、消費者クレジット管轄権に服するもの¹¹⁷、任意的管轄権に服するもの）は、その資金をまかなうため、FOS に対し資金拠出を行わなければならない。FSA と FOS は協議の上、参加企業・団体からの拠出金でまかなうべき予算の額を決定し、FSA はこれに基づき業務分野により分けられた企業・団体のグループ（“industry block”）ごとの拠出金額を定める（かかる拠出金額の割当は当該業務分野に係る苦情を解決するために必要と想定されるスタッフ数に基づき算出される。）。2008 年度において拠出金額の負担割合が高かった industry block は、保険業者のうち健全性規制及び事業活動に対する規制双方がかかるもの（長期生命保険）（industry block 4: 35.5%）、顧客の金銭及び／又は財産の預託を受けて行うアドバイザー・アレンジャー、販売業者、仲介業者（industry block 8: 25.3%）、預金受入管理・担保付貸付を行う者（industry block 1: 10.0%）、保険業者のうち健全性規制のみかかるもの（industry block 2: 8.9%）、顧客の金銭及び／又は財産の預託を受けないアドバイザー・アレンジャー、販売業者、仲介業者（industry block 9: 8.0%）であり、以上で全体の 9 割弱程度を占めている。なお、industry block ごとの拠出金額確定後、当該 block に所属する企業・団体ごとに、その事業規模に応じて（一律定額の場合もある。）、拠出すべき金額が割り当てられる。その額は、小規模のフィナンシャルアドバイザーで年間 100 万程度、都市銀行や大きな保険会社の場合には年間 300,000 万程度以上とのことであり¹¹⁸、下記の表は例えば左欄のような規制対象団体がどの程度の拠出をしているかを示したものである。

規制対象団体	2006/07 総拠出額 £	2007/08 総拠出額 £	2008/09 総拠出額 £
口座数 200 万程度の銀行又は住宅建築組合	11,630	18,000	35,600
総保険料 1 億ポンド程度の損害保険会社 調整後総保険料 2 億ポンド程度の生命保険会社	5,500 24,800	6,500 24,000	16,500 14,600
50 名程度の認可アドバイザーを擁する、顧客の財産の預託を受けて行う投資アドバイザー会社	8,000	7,500	6,500
3 名の共同経営による顧客の財産の預託を受けない投資アドバイザー会社	135	135	150
担保付貸付、保険の仲介会社	50	50	60

3. 案件フィー

¹¹⁷ the Consumer Credit Act 2006 に基づき消費者クレジット業務が FOS オンブズマン制度の強制管轄権に服することとなったため、他の強制管轄権に服する団体とは独立して拠出額の算定が行われている。なお、2007 年度に消費者クレジット業務のライセンスを取得した又は更新した団体については the Office of Fair Trading（公正取引委員会）により拠出額が設定される。

¹¹⁸ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pb08/index.html> 及び FOS 作成の“a quick guide to funding and case fees”（http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research_a5.html にて入手可能である。）を参照。

案件フィーは当該案件をアジュディケーターが取り扱うこととなった場合に案件の当事者企業・団体が FOS に対して支払うべきフィーであり、かかる案件フィーが発生する案件の割合は 6 件に 1 件程度である¹¹⁹。案件フィーはどの参加企業・団体においても毎年 2 件分までは発生せず、3 件目から 1 件につき一律 400 ㎄となっている¹²⁰。

第 8 あとがき — 日本におけるあるべき金融 ADR 制度の構築へ向けて

この英国の FOS についての調査・研究は、冒頭に述べたように、日本の現状をふまえてあるべき金融 ADR 制度を研究してこれを提言する金融 ADR・オンブズマン研究会の研究に資する目的でなされたものである。従って、上記の研究成果の発表内容は、必ずしも英国の FOS の全貌をバランスよく網羅的に紹介する結果になっていないかもしれない。

日本に実効的な金融 ADR 機関をたちあげるにはどうしたらよいかと言う課題を念頭におきながら、英国の FOS の成功の理由を、FOS の制度の中に見てみよう。その理由としては、①事前に個別企業での苦情対応を義務づけその段階での記録の FOS への提出を義務づけることによって、この段階での真剣な解決のための努力を促していること¹²¹、②FOS の手続実施者の教育等により、当初のあっせん案の提示の段階で紛争当事者が FOS の最終判断を事実上予想することが不可能ではなくなっていること、③この FOS の最終判断の予測とあいまって、手数料体系が手続の早い段階での解決を促すように工夫されていること、④FOS は公的機関でありながら FOS の手続実施者は行政庁から独立し、それによって金融サービス業界の発展をはかる行政庁の役割から離れて、金融サービス紛争を公正に解決するという役割に専念することが出来るようになってきていること、⑤FOS は公的機関であり従業員はすべて公務員であることにより、民間機関であれば必然的にその収入の源泉たる金融サービス業者に偏ることが起こりうるという弊害から免れていること、⑥FOS は判断の基準として、“fair and reasonable”という基準を採用しこの基準により事案の柔軟な解決をめざすことができること、などがあげられる¹²²。手続の実施においても事案の判断の基準においても、オンブズマンは良識に従って公正・妥当な判断をする広い裁量を与えられている。FOS はこれにより迅速かつ実質的な救済を実現している。判断の基準について、さらに誤解を恐れずに解りやすい言い方をすれば、正義の追求を徹底せず、合理的な範囲の程度の正義、言い方を変えれば「ほどほどの正義¹²³」にとどめておくと言うこともできよう。しかしながら、オンブズマンに与えられた裁量は、あるべき金融サービスに照らして簡易迅速に紛争を解決するという FSMA2000 の定める FOS の目的の実現のために行使されるのであって、この意味では、法による正義の実現をめざしていると言ってよい。

日本のあるべき金融 ADR 制度の研究と提言をするためには、英国 FOS の制度の理解から

¹¹⁹ 但し、当該案件が解決又は終了するまで請求されない。

¹²⁰ 前掲脚注 70 参照。

¹²¹ この点については Adam Samuel (2005) "Consumer Complaints and Compensation: A Guide for the Financial Services Market"にて詳細な検討が行われている。

¹²² 英国 FOS の成功の理由については、米国の現状との比較においてこれを論じた、米国ミネソタ大学 Law School の Daniel Schwarcz 教授の "Towards a New Approach for Resolving Consumer Insurance Disputes"と題する最近の論文 (<http://ssrn.com/abstract=1183482>) に負うところが多い。また、英国 FOS と日本に於ける金融紛争解決制度について論じた、ロンドン大学 Queen Mary 校で教鞭をとる Mamiko Yokoi-Arai 氏の "A comparative analysis of the financial ombudsman systems in the UK and Japan (Journal of International Banking Regulation July 1, 2004)"は、日本に於いて緊急に検討されるべき点として、①入り口と出口の単一化、②金融監督当局が少なくとも立ち上がりでより大きな役割を果たすべきこと、③常勤可能な独立の専門家の数を増やすこと、④金融紛争解決制度は、「衡平(equity)」に基づく被害者の救済を目的とすべきで、一般的な ADR がめざすものとは異なる目的をもっていることを明確にすること、をあげている。

¹²³ 厳密にいえば、法は「ほどほどの正義」は認めない。法が認めるところが「正義」である。時間とコスト等の正義の実現のための要素を考慮して、法がこれを「正義」と認めるのは理由のあることである。

さらに進んで、英国の FOS を可能にしている社会的な要因を分析しなければならない。上に列挙した FOS 成功の要因のなかには、日本で採用することが可能なものもあれば、法律の制定がなければ導入できないものもあり、さらに法の歴史の違いなどから同じように機能するかどうか懸念されるものもある。かかる要因が成功の要因となった状況と同一ないし類似の状況が日本にどれだけ備わっているかを判断しつつ、英国 FOS が、どの範囲で或いはそれをどのように変容すれば、日本のあるべき金融 ADR 機関の実現に資するのかを検討しなければならない。

英国の FOS を支えているものは何であろうか。それは、直接的には、金融サービス業者が負担している毎年の資金と日々 FOS を動かしている人々である。なにゆえに金融サービス業者はそのような資金を負担するのであろうか。FOS で働く人たちは、どのような動機でそこで働くことを決めて継続してその職について専門性を高めているのであろうか。それは、金融市場関係者と消費者、さらに政治家と金融監督当局を含めた社会が、FOS が必要であるとの認識を共有し、社会が FOS の担う役割に付いての高い評価を共有しているからに違いない。そうでなければ金融サービス業者はそのような資金を負担することが必要であり正当であると株主に説明することはできないであろうし、有能で専門的な知識と経験を持つひとたち、法律家や金融サービス業に従事していたひとや金融監督当局での職務経験のあるひとなどが、従前の職を離れ又は他の職に就く可能性を捨てて、FOS に就職することはないであろう。英国では何ゆえに、そのような認識と評価の共有が生じているのか。日本では金融 ADR について、英国の FOS を支えているこのような認識とそこで働くことの評価を、金融サービス業者を含む社会が広く共有しているとは思えない。それはなぜであろうか。現在、日本で関係者すべてが共有できる認識は何であろうか。どのような金融 ADR であれば、日本の社会が、金融 ADR の必要性についての認識を共有し、それを高く評価するようになるだろうか。どのような金融 ADR 機関の提言であれば、我が国において、その必要性に対する認識が関係者の間で共有でき、また関係者がその実現に向けて動き出すであろうか。

シェークスピアの作品を読むと、野心と欲望にあふれた登場人物をめぐって物語は展開する。歴史を紐解き物語を読むと、ひとを騙し、力でひとを押し切ろうとするのは洋の東西を問わない。他方で、「ベニスの商人」での知恵を絞った解決や三方一両損の大岡裁きは、自由意志によって過酷な条件に同意してしまった者の救済や関係者一同の平等な負担により将来へ向けて新しい関係を築くための知恵にあふれている。このようなことに目を注ぐと、日本においても英国と同様に、金融 ADR の必要性を促す貪欲さから生まれる金融紛争もあれば、それを公正に解決して社会を安堵させる知恵もあるはずだと思われる。

日本では、明治以後、紛争解決制度は、裁判制度をその中核としてきた。裁判外紛争解決制度(ADR)の重要性が改めて認識され意識してその促進を図られるようになったのは最近数年のことである。世界の状況を見ると、民間の知恵によって裁判外で紛争解決をはかる ADR は、グローバル化の進行する世界で、近年その重要性を増している。金融サービス業は、グローバル化の最も進んだ業種のひとつである。資金は国境を越えて世界中を移動するから、日本の金融市場は、必然的に外国の金融市場と連動している。日本のあるべき金融 ADR 機関は、日本の社会の現実の支持を受けて実際に活用されるものでなければならない。それと同時にそこで採用される原則は、国際的にも受け入れられるものでなければならない。

資料編 3. 欧州における金融オンブズマンのプリンシプル

提言本編で述べられている、「日本におけるあるべき金融専門の紛争解決機関」がどのような制度であるべきかを考えるに際して、あらかじめ考慮に入れておくべきと思われる以下の3点、すなわち、市場と業者と紛争解決機関に適用されるべきプリンシプル、

- ① 市場：金融機関等の金融サービス業者や金融紛争解決機関も市場の構成要素（インフラストラクチャー）として含まれる、その金融資本市場における広義の法規制システム（＝市場ガバナンス）に適用されるべきプリンシプル
- ② 業者：金融機関など企業団体組織自体、及びそのマネジメントと構成員に適用されるべき、価値規範・行動規範の中心としてのプリンシプル
- ③ 紛争解決機関：金融専門の紛争解決機関自体に適用されるべきプリンシプル（設計理念）、及びそれらの紛争解決機関のネットワークに適用される統一の基準ともいうべき指導理念・プリンシプル

について、それらの意味、位置づけと相互関連性等の関連事項の説明を含めて若干の考察を行い、あわせて、欧州から始まり、欧州発で、いわば協治型ガバナンスモデルとして、業種業態横断的な単一の金融オンブズマン制度に向かいつつある世界的な潮流等についても、事例の紹介を中心にコメントすることとしたい。

1. プリンシプルとは何か・行動規範とは何か・良識に即した紛争解決とは何か

（プリンシプルとは何か）

プリンシプルとは、簡単にいえば、あらゆる企業・団体等の組織あるいはその構成員が行動を始める時に、その行動のベースとなる指針、あるいは迷った時、困難に遭遇した時、失敗した時に、立ち返る原点を示したものである。その意味でプリンシプルとは、当事者にとって絶対であり、批判の対象とすることのできない基本中の基本である。

プリンシプルを辞書で引くと、「主義、原則」などとある。要は、どんなことがあっても揺らぐことのない、当該企業・団体等の組織とその構成員あるいは個人にとっての、譲ることのできない筋、哲学、理念といつてよい。

さらに言えば、プリンシプルとは、企業・団体等の組織とその構成員の、あるべき価値規範ないし行動規範（Codes of Conduct）の中心、又は背骨となる基本的考えである。通常、プリンシプルを中心に据えて紙の上に表示したものである行動規範（但し呼び名はさまざまである）は、企業・団体等の組織が、歴代、あるいは10年から20年、30年という一定以上の年限にわたって、自らの経験や失敗の繰り返しの中で培ってきたもの、ないしその時その時に適当と考えられる解釈や修正を付加してできあがっているものであることが多く、従って、一定の範囲で広がりをもって、普遍性ないし妥当性を認められているものであるといえよう。

では、実在の企業・団体等の組織とその構成員は、どんなプリンシプル・価値規範・行動規範に基づいて日々行動しているのだろうか。もしくは、どのような基準に基づいて行動すべきなのだろうか。我が国の企業・団体等の組織においては、しばしばそれらは明示的ではないが、それを知るにはまず、そのための努力を始めることが必要であろう。

（規範とは何か）

まず、規範（norm）とは、一定の社会集団の中で、その構成員が抱いている、あるいは抱くべき、価値判断についての共通の評価基準ないし理想形をいう。通常、規範の存在によって、当該集団内における価値の普遍性・妥当性が保証される。

規範はまた、一定の行為を命令または禁止する準則（ルール、ないし則るべき規則）を意味する。ここで、「理念と規範」という場合の規範とは、それを強制されるか遵守を自覚させられる本人にとって、自ら信じて主体的にそうするかどうかということとは直接の関係を持たない。例えば、上司や目上の者がそうすべきであるとするから、また守らないと一定のペナルティが科せられるから、自らも行う（従う）という整理である。これに対して理念とは、哲学ともいうが、外部からの強制力とは関係なく、自らそれを信じて行うという点に違いがある。

規範は、本来、文化体系の一部を構成し、「内面化」を通じて人格体系へ、そして「制度化」

を通じて社会体系へ、それぞれ定着し、人間の社会的生活の連続性、一貫性を保証すべきものとされてきた。

(行動規範とは何か)

行動規範(codes of conduct)とは、一定の社会集団の構成員が、その共通の評価基準に沿って行動するための統一の基準・標準(standard)、ないしは、具体的な行動を起こす際に絶えず念頭に置き、それから外れないようにするための標準であり、行動の際の判断のよりどころとなるものである。

もちろん、社会集団によって異なるが、それはしばしば、ある社会集団の構成員にとって、その社会集団内において厳守すべきルール・掟となる。なお、そのルールからの逸脱は、紳士協定的意味合いをやぶることになり、ある意味その世界では存在しえないほどの耐えがたいこと（脚注 137 参照）を意味することもある。

(規範意識の喪失)

我が国では、規範意識の軽視ないし喪失の範囲は、社会集団各層全般に拡散しているのではないかともいわれている。

実際に、企業団体等の組織やその構成員の行動が、その本来の目的・趣旨からかけ離れてしまっている場合には、そのような組織への、社会や顧客からの信頼度は、どうしても低くならざるを得ないであろう。

ここで、ネール（インド初代首相）の言葉を掲げたい。

Failure comes only when we forget our ideals and objectives and principles.

つまり、我が国の場合、もちろんそれぞれの団体・組織等によって状況は異なるものの、概して、あるべきプリンシプルや価値規範・行動規範が必ずしも明確でなく、多くの場合、それらがわかりやすい言葉で具体的に表現され、関係者の中で共有され、尊重・遵守するための努力が継続的に行われているとは必ずしもいえないことから、組織構成員の間で共通の価値基準が形成されるに至っていない場合も少なからずあるのではないかと考えられる。

(良識とは何か・良識に即した紛争解決とは何か)

そして、それ以前の段階においても、本来人々の行動の背後にあって広く共通に認識可能なはずの良識や常識とは何かということが、実際に社会の中で、人々の間で必ずしも共有されていないように思われることも、問題ではないだろうか。

今回我々の研究会が用いた、紛争解決に用いられるべき「良識」という言葉にしても、一般に何が良識なのかということが理解されていないか、理解されていても（すべての業界に当てはまるわけではないが）当該業界に属する企業集団とその構成員にその良識を実践するインセンティブが乏しいという状況が、現在の日本に存在しているのかもしれない。

「良識に即した紛争解決」という場合、それは、苦情等問題状況の申立者である金融サービスの利用者・一般市民と金融サービス業者の間の情報の偏在や立場の違いを考慮した上で、紛争解決手続の実施に際して、表面的な手続の厳密さととらわれることなく、両者の実質的な公正と公平（衡平）を図ることを指している。これを言い換えれば、「あくまでも利用者本位の、公正かつ妥当で合理的な、いわば人間味・人情味ある問題状況・紛争の解決方法」を志向するということである。

(必要な解決事例規範の蓄積と公表)

日本においても、現在まで、多数の金融紛争について相当数の判決が下されていることは事実である。他方、このように蓄積され、紛争を事前に防止するための生きた資産とも言える具体的なケース・ローである裁判例が、十分に統合・集約され、整理された形で、消費者や販売者の教育・啓蒙に、体系的に活用され尽くしてきたかと言う点については、今後の課題とされるべき点多々存する状況と考えられる。すなわち、現状では、具体的事例に即して十分な教育・啓蒙がなされていれば、投資者としても、商品性やリスク・リターンについて理解を深め熟慮を経た上で投資判断を行うことが期待できるにもかかわらず、必ずしも十分な教育・啓蒙がなされてい

いため、慎重な検討を経ることが難しい状況で投資を行ってしまい、損失が生じた場合に不満を募らせてトラブルになる、と言うケースも一定数存するのではないかと推察される。反対に、販売者側についても、過去の現実の紛争事例で問題となった具体的状況に即して十分な教育・啓蒙がなされていれば、どのような投資者にどのような状況でどのような商品を販売すれば、顧客である投資者にどのような誤解、失望、困惑が生じ、顧客の信頼を失ってトラブルになるかを事前に推測してそのような事態が発生することを防止し得たにもかかわらず、必ずしも具体的ケースに即した十分な教育・啓蒙がなされていない状況で販売が行われトラブルになってしまう、と言うケースも相当数存するのではないかと推察される。

この点は、既存の裁判手続での紛争解決事例（判決）の教育・啓蒙面での活用をより一層推し進めると共に、紛争解決機関においても、判断基準・原則の明確化と、その判断基準によって個々の事案で積み重ねられた判断結果としての解決事例規範（＝ケース・ロー）を広く社会一般に活用できる形で蓄積し、公表し、認識を行き渡らせることで、消費者側及び販売者側双方の努力で避けることができる誤解・混乱・困惑の隙間を埋めていくことが必要であろう。

従って、金融紛争解決機関の運営においては、個々の紛争解決の成果であるところの当該解決で提示された解決事例規範（ケース・ロー）を蓄積・公表して、消費者側及び販売者側の双方への規範の実効的普及に力点が置かれるべきであるとも考えられる。

そして、その前提として、紛争等問題状況の発生及び紛争解決対応を行うことは恥ではなく、それらの積極的な解決こそが必要かつ賞賛されるべきであり、そこで得られた消費者側と販売者側の認識のギャップを埋める具体的な解決事例規範を将来に向けて活用することが必要不可欠であるとの認識を、消費者及び販売者共にもつことが重要となるであろう。それでこそ、コストを負担してそのような組織を運営することが社会的にも正当化されるのであり、そういう視点の提示が望まれよう。

（柔軟な、問題状況・紛争の解決）

また、別の言葉で言い換えるならば、それは、問題状況・紛争のそれぞれの実情（特に立場の弱い個人が問題状況を申立てるとい実情）に応じて、真に公正かつ妥当で合理的な解決のための市場のインフラストラクチャーとして、柔軟性ある紛争解決を金融資本市場に提供するということである。そしてそのためには、柔軟な紛争解決が可能となるための制度設計と設計理念（プリンシプル）が必要となる。

その柔軟な問題状況・紛争の解決とは、たとえば言えば「大岡裁き¹²⁴」に近く、市民の間に共有される正義、平等、自由、公正、公平といった人間社会の基本的価値にかかわる共通感覚に沿って、かつ当事者双方の気持ちの上でも十分納得できる解決である。すなわち、双方に納得感のある、良識に即した解決事例を積み重ねつつ、「柔軟性」の利点を最大限に発揮する金融専門紛争解決機関の構築である。

具体的には、第一に、裁判で採用されているような厳格な証拠調べ手続や証拠法則に縛られることなく、それぞれの実情・問題状況に応じて、当事者が納得できる形で臨機応変なプロセスにより事実調査を行い、第二に、細かい法令規定の厳密または技術的・専門的な解釈適用に捉われることなく、上記の考え方（人間社会の基本的価値にかかわる共通感覚）に沿い、両当事者自身の考えも反映されるように十分コミュニケーションをとりながら、当事者が気持ちの上でも十分納得できる解決案を提示することにある。

つまり、このような柔軟な事実調査等のプロセスと柔軟な解決案の提示等に基づく問題状況・紛争の解決は、「良識に即した解決」と呼ぶことができるであろう。

（先進各国に広がる金融オンブズマン制度）

現実に、英国 FOS（Financial Ombudsman Service）をはじめとする旧ブリティッシュコモンウェルズの国々や、ヨーロッパ各国を中心とした先進諸外国の金融紛争解決機関（それを、彼らの

¹²⁴ 公正で人情味のある裁定・判決。江戸中期の江戸町奉行、大岡忠相の裁きに由来。

中で広く呼ばれているように、本稿では金融オンブズマンと総称することにする)において、中心的な指導理念 (leading principle) の根幹にある判断の基準とされているのが、fair and reasonable (公正かつ妥当で合理的) の原則であり、または principle of equity (衡平の原則) である。

これらの理念・プリンシプルの下で行われる、柔軟性と結果についての高い予測可能性 (及びその対応概念の一つとしての一定の拘束性)、及び手続の透明性を備えた紛争解決機関としての金融オンブズマン制度が、それら欧州を中心とする先進諸国の市民・金融サービスの利用者、及び多くの業者等の納得感と基本的な共感を得て、現に広汎な社会からの支持を受けつつ、ここ 10 年来、運営を開始し、先進各国に広がり始めているのである。

(信頼性確保に必須の高い予測可能性と透明性)

なお、企業団体等の組織やその構成員に対する信頼性を高めるには、苦情等の問題状況が発生して紛争解決の手続が行われる場合に (本来、紛争解決の手続がその企業等の組織内部において行われるか、或いは組織外部の制度を用いて行われるかの別には関係なく、その両方のプロセスを通じて)、(1) 結果の予測可能性を高め、(2) 紛争解決の事例等の情報や紛争解決の基準等の開示を含む手続の透明性を確保しておくことが必須であろう。

つまり、本来、紛争解決のための一連のプロセスとして構成されるべき、(1) 初期対応としての企業組織内の問題状況・紛争解決への取組みと、それに続く対応としての (2) 企業組織の外部の紛争解決機関における紛争解決対応過程、そして (3) それら両者を含む一連のプロセスにおいて、根本のところからの理念・プリンシプルの共有を含む有機的な連携なしには、当該組織と制度に対する信頼性確保は実現困難であるといえるのではないだろうか。

(セットで確立すべき組織外紛争解決機関の設計理念と企業組織の価値規範)

従って、そのためにも、いわばコインの裏表の関係にあって相互に関連し、また有機的に連携¹²⁵しておくべきセットとして、(1) 企業組織の外部に構築される紛争解決機関自体における判断基準をはじめとする機関設計の理念の確立のみならず、(2) 業界団体等各々の企業組織の中で自主的に形成される初期対応を含めた問題状況・紛争解決への取組みのための中心的な指導理念 (leading principles) と、それを中核として構築されるべき組織内の価値規範・行動規範・ベストプラクティス等といわれるものが、きちんとした高い透明性を持つものとして、確立している必要があるであろう。

日本では、もちろんすでに努力を始めている企業団体も多く存在すると思われるが、全体としては、まさにこれから、企業団体等の組織内の価値規範の確立と、その標準化・定着化・行動規範化・visible なものへのいわば「見える化」への努力が、金融機関など企業団体組織のマネジメントと構成員にとって本格的に必要となってくるのではないかと。

¹²⁵ 英国 FOS の David Thomas 氏 (Principal ombudsman and corporate director) による説明、以下参照。英国の FOS では、FOS 自身が決定を行う際の判断の基準として、fair and reasonable という判断基準 (FSA ルールに明記されている) を用いるが、何が fair and reasonable なのかについては、金融サービス業者のもっている行動規範や業務執行慣行なども同時に考慮に入れている。(2008 年 10 月 2 日ニューヨークで実施された早稲田大学 GCOE 主催による「金融オンブズマンに関する研究会 in NY」資料よりの抜粋) (なお、DISP と書かれているのは、FSA Handbook of rules and guidance 中の Block4 の、救済(Redress) の中の中核的概念である紛争処理: 苦情(Dispute resolution: Complaints)の項目を示している)

"DISP 3.6.1: The Ombudsman will determine a complaint by reference to what is, in his opinion, fair and reasonable in all the circumstances of the case ...

"DISP 3.6.4: In considering what is fair and reasonable in all the circumstances of the case, the Ombudsman will take into account: (1) relevant (a) law and regulations (b) regulators' rules, guidance and standards (c) codes of practice and (2) (where appropriate) what he considers to have been good industry practice at the relevant time."

You will see that we take codes of conduct (for example, the banking code - <http://www.bankingcode.org.uk/theCodes.htm>) into account under our rules. Note that we will take account of any relevant code, even if the individual financial provider in the case did not sign up to it. We take account of any relevant code of conduct, whether it complies with ISO or not. But we are only required to take account of it, not necessarily to follow it. So we will not follow the code if we think it produces an outcome which is unfair.

2. 市場ガバナンスに適用すべきプリンシプル（協治型ガバナンスのプリンシプル）

欧州において、近年、「社会的市場経済（social market economy）」及び「市場市民権（market citizenship）」という概念が使われ始めていることは注目に値する。そこでは、社会と市場と市民とが対立的な概念として捉えられていないことに、まず留意したい。

金融資本市場をはじめとする様々な市場において、その適用されるべき、法規制システムなどを含む市場インフラは、特に我が国において、従来は、政府と一部の大企業など、以前はごく限られた人や組織しか参加できない、いわば「閉ざされた統治」によって一方的に設定される傾向が強かったといえよう。

しかし、これからは、ありとあらゆる行為主体が連携・協力し、市場における公正な価格形成と信頼にあふれ公正かつ妥当で合理的な市場運営が行われる高品質な市場構築という大きな目標に向かって進んでいくための、いわゆる双方向参加型の「協治としての開かれたガバナンスシステム」が最も重要になるのではないかと考えられる。それこそが 21 世紀型のガバナンスといえよう。

（協治としての開かれたガバナンスシステム）

- なお、協治としての開かれたガバナンスシステムの概念は、具体的には、以下の 3 つの要素、
- ① 上からの公的な（官主導の）法規制と行政システムを中心とするガバナンスシステム（従来からの自主規制団体という名の業法ベースの上からのガバナンスシステムや、裁判以外の官（行政）主導の、公的な苦情・紛争対応制度を含む）と、
 - ② 下からの（民主導の）主体性ある自主規制システムや、企業・団体等の民間の組織自体が構築し組織する、市場の利用者である市民を見据えた、例えば顧客満足度向上のための品質マネジメント・システム規格にかなった私的な紛争解決機関などを含む、広義のソフト・ロー的なガバナンスシステムと、
 - ③ 上記の両者の連携と協調・協働・パートナーシップ、及びその成果としての、新しい金融オンブズマン制度等の協治型紛争解決システム（協治型ガバナンスシステム）等、
- を指しているといつてよいであろう。

なお、ざっくりとした発展段階論としては、① → ② → ③ の流れをたどると考えられる。この流れは、もちろん国ごとに様々である。

（協治型ガバナンスのプリンシプル）

例えば、欧州委員会が 2001 年 7 月に発表した“European Governance”という題名の白書¹²⁶においても、市場の“Co-regulation”（政府の一方的な規制ではなく、市民や市場実務家などからなる市民社会の参加・主導による規制システム）の重要性が指摘されており、「協治としての開かれたガバナンス」の考え方と相通ずるものがある。

（良きガバナンスを支える 5 原則）

ちなみに、同白書によれば、良きガバナンスを支える原則（principles）として、

- (1) 開かれていること（openness）、
- (2) 消費者や市場実務家などを含む市民社会の参加（participation）、
- (3) ガバナンス主体の説明責任（accountability）、
- (4) 効果的であること（effectiveness）、
- (5) 首尾一貫性（coherence）、

の 5 つがあげられ、それらがより統合的・一体的（more inclusive way）に運用されてこそ、その実質に意味が出てくるとしている。

¹²⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf

さらに、それら 5 つの原則の適用が、EU の大原則である（身の回りの問題はまず市民自身が解決にあたり、解決できない問題は地域の市民共同体のレベルで解決し、それもできない問題は行政が解決するという）、「補完性（subsidiarity）¹²⁷の原則」と、（投入すべき規制や介入は、目的を実現するための手段であるという点に照らして必要最低限のものであるべきであるとする）「比例性（proportionality）¹²⁸の原則」とを補強することになっているとしている。

（良い規制のための 7 原則）

また、欧州委員会が定義する「良い規制」のための 7 つの原則は、

- (1) 比例性の原則（proportionality）、
- (2) 近接¹²⁹の原理（proximity）、
- (3) 首尾一貫性（coherence）、
- (4) 法的確実性・安定性（legal certainty）、
- (5) 迅速で時機を得ていること（timeliness）、
- (6) 質が高水準で権威ある基準・規範となっていること（high standards）、
- (7) 法規制の執行力（enforceability）、

であるとされる。

3. 紛争解決に対応して企業団体に適用すべきプリンシプルと行動規範

上に述べた、協治としての開かれたガバナンスシステムが志向されるのであれば、

- ①法規制システムの背後に存在する一般的・包括的なプリンシプルのみならず、
- ②市場参加者でありまた顧客（市民）への対応主体でもある、企業団体等の組織とマネジメントとその構成員に適用すべき、中心的な指導理念・プリンシプル（leading principles）と、それを中心に記述したものとしての価値規範・行動規範等の基準も、本来、同時に、①と同程度もしくはそれ以上の重要性を持って存在すべきであろう。

実際、欧州では、行政単位や企業等の業界団体等の単位など、様々な単位において、それらのプリンシプルをわかりやすい形で普遍化し、定着させ、広く普及させるための継続的な努力が、様々な業界団体や ISO（国際標準化機構）等の非政府組織によって行われていることは、もっと注目されてよいであろう。

¹²⁷ **補完性の原則（principle of subsidiarity）** とは、小さな下位の共同体が効果的に遂行できる事柄を、より大きな上位の共同体が奪ってはならないとする原則。欧州連合（EU）は、集団（市民の共同体）的なアプローチが、個人、地方、あるいは国家的アプローチよりも効率的であるという分野において、国家主権を委譲するという、補完性の原則に基づいている。

The Subsidiarity principle is intended to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizen and that constant checks are made as to whether action at Community level is justified in the light of the possibilities available at national, regional or local level. Specifically, it is the principle whereby the Union does not take action (except in the areas which fall within its exclusive competence) unless it is more effective than action taken at national, regional or local level. It is closely bound up with the principles of proportionality and necessity, which require that any action by the Union should not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.

(<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000s.htm>)

¹²⁸ **比例性の原則（principle of proportionality）** とは、規制や介入の程度が、その目的を実現するために必要な範囲を超えるべきではない（投入すべき規制や介入は必要最低限であるべきである）ことを意味している。つまり、規制や介入への要求は、個々の対象分野によって異なるので、規制や介入のレベル、コスト、手段、慣行、及び手続は、適正であり、かつ各対象分野の価値と要求される信頼度、規制や介入が破られた場合の被害の深刻度、発生の可能性、広がりには比例したものであるべきであるということ。規制や介入と必要な効果との間の「釣り合い」が重要であること、不正を正すのに必要以上の力を行使してはいけないことを示している。

¹²⁹ **近接の原理（principle of proximity）** とは、行政の責務は一般的に市民に一番近い行政主体によって行われるべきであるという原則のことであり、地方自治体の責務の、中央政府等他の行政主体への移転は、技術的・経済的な効率性の要請に基づくものであって、かつ市民の利益により正当化されるものでなければならないとする。補完性の原則とあわせて用いられる。

次に、統一的な基準としての行動規範等の策定と、それらの規格化・標準化等の継続的プロセスへの努力の例を、以下にみることにする。

(英国銀行協会¹³⁰のバンキングコード¹³¹)

例えば、英国の銀行協会では、自主的にバンキングコード（銀行規範）を設定し、あわせてそれをより広く深く理解してもらうためのガイダンスを設定し、その両者について定期的に見直しを行っており、現在では個人向けと法人向けの二つのバンキングコードを保有している。

個人向けのバンキングコードをみると、フェアネス[公正さ]へのコミットメント（Fairness commitment, 下記参照）を明記し、その中で、公正であることについて、“**treat you fairly and reasonably**” という表現で、英国の金融紛争解決機関である FOS の判断基準 “**fair and reasonable**” との間で共通の基準をもっていることを明らかにしている。

Fairness commitment

We promise we will treat you fairly and reasonably when providing you with products and services covered in this Code. We will keep this promise by meeting all of the key commitments shown below.

- We will make sure that our advertising and promotional literature is clear and not misleading and that you are given clear information about our products and services.
- We will give you clear information about accounts and services, how they work, their terms and conditions and the interest rates which may apply.
- We will help you use your account or service by sending you regular statements (where appropriate) and we will keep you informed about changes to the interest rates, charges or terms and conditions.
- We will help you to switch your current account between financial institutions that subscribe to this Code.
- We will lend responsibly.
- We will deal quickly and sympathetically with things that go wrong and consider all cases of financial difficulty sympathetically and positively.
- We will treat all your personal information as private and confidential, and provide secure and reliable banking and payment systems.
- We will publicise this Code, have copies available and make sure that our staff are trained to put it into practice.

To meet these promises, we will, as a minimum, take the steps and meet the standards set out in the rest of this Code.

また、顧客の必要に合致する商品とサービスを選択してもらうため顧客を手助けすることをうたい、顧客に苦情等の問題状況が生じた場合には、銀行内部の手続きとして、FSA（金融サービス規制機関である英国金融サービス機構）の要求に合致する手続きをとり、公正かつ迅速に問題解決のために対応し、遅くとも 8 週間以内に対応できないときには、逆に、書面でその旨を通知すると共に、無料で第三者の紛争解決機関である FOS を紹介することを明記している。

また、英国銀行協会のバンキングコードは、現在では、1999 年に設立された、外部の識者を中心に構成される第三者のバンキングコードスタンダーズボード¹³²により、絶えずレビューされている。

なお、英国 FOS における苦情等の問題・紛争解決に関する運用基準・判断基準（FSA ルールを含む）と、上記の銀行協会のバンキングコード等金融業者の行動規範や業界のあるべき業務執行慣行等とが、常に同期（相互に有効性を持って参照・連携）している、ないしは、するように互いに努力していることで付加価値が生み出されているという点は、日本がこれから学んでゆかねばならない点でもあるのではないかと思われる。その例を、今少し詳しくみてみよう。

(初期対応における 8 週間ルールの例)

上記のバンキングコード上の記載でも明らかのように、例えば、英国の場合、市民は、自ら金融機関に苦情を申立ててから後、事態の進展がない場合においても、いずれにせよ 8 週間が経過

¹³⁰ <http://www.bba.org.uk/bba/jsp/polopoly.jsp?d=103>

¹³¹ <http://www.bba.org.uk/bba/jsp/polopoly.jsp?d=140>

¹³² <http://www.bankingcode.org.uk/thecodes.htm>

すれば、第三者の包括的紛争解決機関である FOS に案件が回付されることが、ほとんどあらかじめ分かっており、FOS に回付された場合には、FSA/FOS のルールに従って、公正かつ妥当で合理的であると広く認められた紛争解決手続が（裁判による訴訟制度とは異なり、いわば）私的な柔軟性のあるものとして動き出すという具合である。

この初期対応における 8 週間ルールの存在は、顧客・申立者と金融機関の双方に、提起された問題状況ないし紛争の結果についての高い予見可能性をもたらすための重要な要素となる。また、実際に、FOS における紛争解決の結果は、分類・記録され、個々のケースについてプライバシーの問題に抵触しないように一般化して、公表される。これは、解決事例規範（ケース・ロー）を構成するといえるであろう。

この仕組みは、金融サービスの利用者にとっての安心の源になるだけでなく、金融機関に対しても（提起された問題状況を放置し続けることは得策でなく、「こういうケースの場合にはこのような結果が予測される」など、FOS からの情報の積み重ねによって、あらかじめかなりの程度結果についての予測がつくことで）、多くの場合、組織内において 8 週間以内に行うべき顧客対応行動の指針となる情報があらかじめ提供されることにより、有効で価値ある情報源になりうるといえよう。

（英国における協治型ガバナンスモデルの構築）

英国では、保険業界¹³³も、業界独自の行動規範（コードオブコンダクト）を作成してきているが、2000 年金融サービス市場法（FSMA）の制定に際して、保険業界のコードが、FSA ルールの中にその一部として、組み入れられた。このことは、いわばもともと私的な業界の行動規範・自主規制として策定されたものが、FSA ルールという公のルールに取り入れられ、協治型ガバナンスの一例が生まれたことを示しているといえよう。

また、英国の企業買収ルールを定めたテイクオーバーコードは、民間主導のテイクオーバーパネルによって策定されているが、その仕組みは FSMA の一部となり、またその 10 のゼネラルプリンシプルは、EU のテイクオーバーダイレクティブの策定の基礎となり、そのダイレクティブが英国のテイクオーバーコードの改訂に反映されるに至っている。

このように、英国と EU 等の先進各国では、様々な分野において、協治型ガバナンスモデルの構築が、着実に進んでいるといえよう。

4. 金融オンブズマン制度のプリンシプル

（協治型ガバナンスモデルとしての金融オンブズマン）

今少し、協治型ガバナンスモデルについて、具体的に観察しよう。

英国の金融オンブズマンサービス（FOS）をはじめとする先進の各国の金融オンブズマン制度の多くは、現在は、当該国の制定法にうたわれた公の制度の一部である。その中で英国の制度（FOS）は、2000 年英国金融サービス市場法（FSMA）の下で、金融サービスのあらゆる分野に対して、一定のエンフォースメント力（ある種のルール制定力及び金融サービス業者に対する強制力。例えば、顧客からの苦情等問題状況の申立てが、公正かつ妥当で合理的（fair and reasonable）なものであるといえるか、また金融サービス業者に対して証拠提出を命ずる権能をもち、彼らのどのような行為（顧客への説明等における行為や省略）が、公正かつ妥当で合理的（fair and reasonable）なものであるかを決定し、その“fair and reasonable”を基準とする裁定判断の結果を金融サービス業者に対して命令（order）として発する権能¹³⁴）を備えるものである。

¹³³ <http://www.abi.org.uk/default.asp>

¹³⁴ 英国 FOS の David Thomas 氏（Principal ombudsman and corporate director）による説明。（2008 年 10 月 2 日にニューヨークで実施された早稲田大学 GCOE 主催による「金融オンブズマンに関する研究会 in NY」資料よりの抜粋）下記参照。

Section 228(2) of FSMA says that, in the compulsory jurisdiction, "a complaint is to be determined by reference to what is, in the opinion of the ombudsman, fair and reasonable in all the circumstances of the case." Schedule 16 paragraph 14(2) (a) of FSMA gives FOS power to make rules which "specify matters to be taken into account in determining whether an

しかし、その成立ちは、1980年代の、業界主導による民間のオンブズマンスキームであり、法定の制度になった現在もなお、FOSは、業界の資金に全額活動経費を依存している。

すなわち、FOSは、ある種の強制力を有する一方、自主規制的な柔軟な手続と運営基準をもつプライベートセクターオンブズマンの伝統を、いまだに残しているのである。

すなわちそれらは、いずれも「協治としての開かれたガバナンスシステム」の一つの具体例であり、「協治型ガバナンスモデル」の成功例の一つとあってよいものであろう。

(我々の提言する、紛争解決機関の設計理念・プリンシプル)

なお、提言の本文では、金融専門の紛争解決機関が備えるべき要素と機関構築の設計理念として、「あるべき金融専門ADR機関は、金融サービス紛争の解決について、柔軟性、迅速性、簡易性、アクセスの容易性、専門性及び質の確保、横断性、公正性（独立性と透明性を含む）、並びに秘密性の8つの要素（設計理念）を備えていることを要し、従って、それらの要素を満足するように設計し、これに基づいて運営されなければならない。これらの要素（設計理念）は相互に関連しており、また業者自身による苦情・紛争等の問題状況解決のための行動規範となるにふさわしいものであることが前提として必要とされる。」と述べられている。

これらは、いずれも、紛争解決機関の基本的なプリンシプルとあってよいであろう。

(業界業態横断的な単一の金融オンブズマン制度の形成に向かう世界の潮流)

これらの我々の研究会の提言する設計理念については、提言の本文の中で詳しく説明されているので、ここでは、この中の横断性の側面に注目しつつ、欧州発で、欧州の先進国を中心に世界に広がりつつある潮流についてコメントすることとしたい。

英国FOSのトップオンブズマンの一人であるDavid Thomas氏は、最近、「英国FOSをはじめとする欧州の金融オンブズマン制度は、任意のスキームから法定のスキームへと移行しつつあるのか」との質問に対して、興味深い回答を寄せている。（下記参照）

すなわち、David Thomas氏よれば、一般的な傾向として、すべての金融サービスをカバーする「単一の金融オンブズマン制度」が、世界の潮流となってきているというのである。

我々の提言における上記の8つの要素（設計理念）のうち、（金融関連の各業界や業態を跨ぐ）横断性のプリンシプルについては、その実現へのハードルの高さから、提言の四つのステップの第3段階から第4段階にかけて実現に向かうことを念頭に置いて、単一の金融オンブズマンの形成を最終目標として掲げているが、英国、アイルランド、オランダ、フィンランド、カナダ、オーストラリア等の先進主要各国の金融オンブズマン制度構築の一般的傾向としては、各国とも、すべての金融セクターを包含する横断性を備えた単一の金融オンブズマン制度創設への傾向が強くなっていることが、下記のDavid Thomas氏のコメント¹³⁵から明らかである。

「Our knowledge is primarily focused on what is happening in the Europe and also English-speaking countries (mainly in the British Commonwealth). I am not sure that there is necessarily a trend away from voluntary to statutory - but there does appear to be a trend towards **a single ombudsman scheme for all financial sectors**. This has happened in the UK, Ireland, Netherlands, Finland (from 2009), Canada and Australia. In some places (for example, Netherlands) this has been brought about by the government threatening to create a single statutory schemes if the voluntary schemes fail to amalgamate. Also Armenia has just passed a law to create an ombudsman service on the FOS model.」

act or omission was fair and reasonable."

These provisions were extended to our consumer credit jurisdiction by the Consumer Credit Act 2006. Our rules apply similar provisions to our voluntary jurisdiction.

So the relevant procedural rules for FOS (<http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/DISP/3/6>) say, in respect of all three jurisdictions -

"DISP 3.6.1: The Ombudsman will determine a complaint by reference to what is, in his opinion, fair and reasonable in all the circumstances of the case ...

"DISP 3.6.4: In considering what is fair and reasonable in all the circumstances of the case, the Ombudsman will take into account: (1) law and regulations (b) regulators' rules, guidance and standards (c) codes of practice and (2) (where appropriate) what he considers to have been good industry practice at the relevant time."

¹³⁵ 2008年10月2日にニューヨークで実施された早稲田大学GCOE主催による「金融オンブズマンに関する研究会 in NY」にQ&Aの一部としてDavid Thomas氏から提供された資料よりの抜粋。

(日本における協治型ガバナンスモデル成功の可能性)

例えば、日本では、証券取引法 65 条（現金融商品取引法 33 条）の銀・証分離政策に関連して、その撤廃を求める動きが、銀行等の金融機関の業界から出てきている。このことは、現在行われている（金融商品の）製販分離政策の評価とも関連するが、いずれにせよ、現在、銀行と証券の分離政策の見直しが、政府の審議会等で検討課題に上り、一部実際にそれに向けた規制緩和が進み始めるなど、現実には、銀・証分離政策の撤廃の方向に、少しずつ進みつつあるように見受けられる。

金融商品を作る会社と販売する会社は別々で構わないという製販分離政策の下、証券類や投信や保険商品など様々な金融商品の販売の現場では、従来の業態の垣根を越えたいわゆるワンストップショップがすでに可能となっており、各金融機関の販売現場では、事実上ユニバーサル・バンキング化現象が普通のことになっていることから、各販売現場の現実と、業法による銀・証分離政策維持との間に、隔たりが生じているといわれている。すなわち、典型的には投資信託のような商品を証券会社だけではなく、10 年程前から銀行で買えるようになり、3 年程前から郵便局でも買えるようになっている。

しかし、基本的に、利用者の視点に立った紛争解決制度の確立など、市場の円滑な運営に必要と考えられる制度インフラの整備を欠いたままの銀・証分離政策の見直しそして撤廃は、「**ヴィジョンなき破壊**」に結びつきかねない。例えば、なまじ銀行や郵便局で買える商品なのだから元本保証の商品と誤認しないだろうかとか、さらに業態の垣根が今後低くなると、「こんなはずではなかった」という苦情やトラブルが増えて、そういう人々への販売後の対応ないし適切な制度的な対応もないままに業者側の自由化、規制緩和だけを進めるのは、ワンサイドであり不十分ではないかということである。

抜本的な制度システムの見直しと新しい制度設計には、業者だけでなく、顧客の立場も踏まえた全体最適の観点が必要と考えられ、この点は、金融庁の高官の見解¹³⁶も同様である。

従って、本提言のテーマである、実効性の高い金融紛争解決機関を、この国の金融システムの重要なインフラとして整備していくことが重要と考えられるのである。

ただ、制度を整備しさえすれば、その制度の下で人間は想定どおり行動して幸せになれるとも限らず、どのように制度を設計しても、それを使う人間のセンスないし心構えが伴わないと、経済社会の中で、制度が活かされないということもいえる。

上村達男早稲田大学教授¹³⁷が指摘されるように、「イギリスの法律は、元来、業界の自主規制

¹³⁶ 早稲田大学 GCOE と NIRA 共催による 2008 年 1 月 19 日の講演会「日本版金融オンブズマンへの構想」における、大森泰人金融庁総務企画局企画課長の特別講演「制度と人間」参照。

¹³⁷ 早稲田大学 GCOE と NIRA 共催による 2008 年 1 月 19 日の講演会「日本版金融オンブズマンへの構想」における、上村達男早稲田大学教授の講演「金融・資本市場法制—英国型モデルと日本の選択肢—」参照。「(以下当該部分を抜粋の上一部修正して掲載) 団体のルールというものは、特に欧州では極めて重い意味を持っているのですが、それはなぜかという、フランス革命には結社の自由がないと言われていたのですが、結社の自由がないというのは、要するに、団体結社、法人というのは、個人の尊厳や自由を必ず犯すものである。こういうことで、市民革命が戦った相手は、国王と教会と結社団体でありますから、とにかく団体というのはろくなものではないということで、シャブリエ法は一切の団体を禁止したわけでありました。しかし、それが解禁されたのは 1901 年のアソシエーション法ですから、ずっと団体というのはろくなものではないとしても現実には必要ですから認めざるを得ない。会社の設立もそうですし、自主規制機関の設立もそうです。そうだとすると、本来望ましくない、とんでもないものであるけれども認めざるを得ないので、そこでのルールはものすごく厳格でなければいけないのです。ですから永久追放になります。野球のルールでも、違反すれば永久追放です。証券業界もそうですし、そういうことになっております。このルールを守らないけれども、強引に守らせる仕組みというのは大変しんどくて、日本人がやれるのだろうか、ということでございます。イギリスの場合を見てみますと、企業買収のプリンシプルもそうですが、テイクオーバーパネルの幹部に「どうやって守らせるのだ」と聞いたら、何だかきょとんとされまして、「質問の意味がよくわからない」と。「守るに決まっているじゃないか、守らなければそこにいられないのだから」と。やった人だけじゃなくて、家族なども含めて。これは日本の村八分よりひどいということのようです。ですから、若い娘のころあるいは青年のころから、ジェントルマンとしての教育を受けるのは、その後、団体や結社に入っていくときに真っ当に振る舞える者でいられるためのものであって、要するに、命懸けの世界でありまして、そういう状況だと思います。だとすれば、日本は本当にこれはやれるのだろうか。アメリカのように、最大自由だけれども、守らない人に守らせるために保安官がいて、ジョン・ウェインがいて、ライフルを振り回すという、共謀罪もなきやいけない

ルールをもとに形成された。そういう法律であるからこそ、ジェントルマンの間でワークする」ということであるとすると、制度をどのように構築するかと、ジェントルマンの育成とを、我が国においても、併せて考えていかなければならないことになる。

上で欧州における複数の例を挙げて紹介したような、協治型ガバナンスモデルの理念を、我が国において提唱する場合には、同理念が機能する前提が、現に我が国においても確保されているのかどうか、あるいは今後確保される見通しがあるのかどうか、そして確保されていない場合に、どのような事実上の積極・消極の利益・不利益も視野に入れた制度的な枠組み（市場インフラ）を構築すればそのような前提が確保されることとなるか、といったことを含めて、今後、論じてゆく必要がある。

欧州発の協治型ガバナンスモデルの理念実現に向けた方策の検討自体は、本提言及び本稿の直接の目的を超えているため、これを一応、別個の問題・将来への課題として整理しておくこととしたい。

その上で、次に、プリンシプルのエンフォースメント、或いは、プリンシプルにどのように魂を入れるかの問題に関して、以下に、BIOA（英国・アイルランド オンブズマン協会）のプリンシプル、FIN-NET におけるプリンシプル、そして、ISO の品質マネジメントー顧客満足のための規格化の事例を、我が国における課題実現に向けた問題提起を兼ねて紹介する。

5. BIOA（英国・アイルランド オンブズマン協会）のプリンシプル

次に、参考までに、英国・アイルランドオンブズマン協会が、裁判外の紛争解決機能に必要であると考えているプリンシプルは以下のとおりである。

<p>Guide to principles of good complaint handling 《標語：Firm on principles, flexible on process》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Clarity of purpose → A clear statement of the scheme's role, intent and scope 2. Accessibility → A service that is free, open and available to all who need it 3. Flexibility → Procedures, which are responsive to the needs of individuals. 4. Openness and transparency → Public information, which demystifies our service 5. Proportionality → Process and resolution that is appropriate to the complaint 6. Efficiency → A service that strives to meet challenging standards of good administration 7. Quality outcomes → Complaint resolution leading to positive change <p>Source: The British and Irish Ombudsman Association (BIOA) http://www.bioa.org.uk/docs/BIOAGoodComplaintHandling.pdf</p>

上に取り上げられたプリンシプルは、上記の欧州委員会の良きガバナンスを支える原則との関連が濃厚であることがわかる。特に「Proportionality（比例性の原則）」は、EUの大原則であり、前述の「補完性（Subsidiarity）の原則」と合わせ、両者は常に組み合わせて使われる。

6. FIN-NET におけるプリンシプル

（FIN-NET の概要）

FIN-NET とは、欧州経済地域内の国において、消費者・金融サービス事業者間の紛争解決に関する金融紛争解決機構ネットワークのことであり、欧州委員会により 2001 年に立ち上げられ

し、いま挙げたようなアメリカ的自由があるのならばアメリカ的規律がなきゃできないはずですが、これを日本の制度の中に全部入れるなどということは本当にできるのだろうかということです。そうだとすれば、急に転換するのは難しいかもしれませんが、いわゆるイギリス型と言われているもの、これは要するにルールは守るものだと。だとすれば、大変迂遠ではありますが、金融教育というものは、金融ジェントルマン養成講座とか、そういうものから始めなければいけないのではないかと。そしてルールは守るものだと。こういうことをきちんとやっていく必要があるのかなと、こういうふうに思ったわけでありませう。

た。FIN-NET は、クロスボーダー事例について、各金融紛争解決機構が協力して、消費者にアクセスし易い裁判外の苦情申立てを提供することを目的としている。

具体的には、消費者が、他国所在の金融サービス事業者に対し苦情を有する場合には、当該消費者の本国における裁判外金融紛争解決機構にコンタクトをとれば、当該機構が当該金融サービス事業者所在国における担当機構を特定し、消費者は苦情申立手続等に関する必要な情報の提供を受けることができる。

また、当該消費者が苦情申立てを行う場合には、当該消費者の本国の機構で手続を行うことができ、かかる申立ては、当該機構により金融サービス事業者所在国における機構に移送される。

このように、消費者が、クロスボーダー事案においても、自国語による申立てを行うことが可能となる点が、FIN-NET の特徴の一つである。(FIN-NET の特徴や利用方法の詳細については、以下参照。http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/how_en.htm)

(FIN-NET の定めるプリンシプル)

FIN-NET を通じて苦情を受理した金融紛争解決機構は、かかる紛争を当該機構の規約に従い処理する他、Commission Recommendation 98/257/EC (Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes) に規定される以下のプリンシプルも考慮することとされている。

(1) 独立性(Principle of independence)

公平性の確保には、判断主体の独立性が保証されるべきであるとして、概要以下が指摘されている。

- ・判断者が個人(individual)である場合には、① 選任された者が(特に法律の領域において)、能力、経験及び適性を有すること、② 選任された者には活動の独立性を保証するに足る任期が与えられ、正当な理由なく解任されないこと、③ 関与する事業者等を退職してから3年以上経過していない者は当該紛争の判断者として選任されないこと。
- ・合議体による場合は、消費者と事業者(professionals)の立場を公平に代表する構成(equal representation)とすること。

(2) 手続の透明性(Principle of transparency)

手続の透明性を確保するために、以下が指摘されている。

- ・紙媒体又はその他の方法による① 取り扱う紛争の種類、地域や訴額に関する制限の詳細、② 手続ルール(手続が書面又は口頭で行われるか、出頭の要否、使用される言語等)、③ 費用、④ 規約の概要、⑤ 当該機関における判断の取り決め、⑥ 判断の法的拘束力、に関する情報提供が重要であるとされる。
- ・アニュアルレポートの公開の必要性(紛争の内容及び判断結果のアセスメント)

(3) 当事者主義(adversarial principle)

当事者による主張立証(専門家による意見を含む)が、保証される手続であることが必要であると指摘されている。

(4) 有効性(Principle of effectiveness)

手続の有効性は、①消費者が代理人(legal representative)の選任を余儀なくされることのない手続であること、②手続費用が無料又は低額(moderate costs)であること、③判断までの期間が短いこと、④関与機関が紛争解決の要素を広く考慮し、積極的に関与することにより確保されると述べられている。

(5) 合法性(Principle of legality)

消費者の本国における法の下で保護される消費者の権利が害されないことが示されている。

(6) 選択の自由(Principle of liberty)

当事者双方が事前に同意した場合に限り、判断に拘束力が生じること、消費者の裁判を受ける権利を保証すべく、紛争具体化の前になされた消費者の参加合意には依拠しないことが指摘されている。

(7) 代理(Principle of representation)

手続の全段階において、当事者が第三者による代理又は援助の権利を保証されることが必要であると指摘されている。

7. ISO（国際標準化機構）の品質マネジメント—顧客満足のための規格化

ここまで、英国銀行協会の統一的な基準としてのバンキングコード策定や、欧州等先進各国の単一の横断的金融オンブズマン制度構築の例等を挙げ、基本的な理念・プリンシプルをわかりやすい形で定着・標準化することを通じ、一般の市民が市場と市場インフラにアクセスしやすく、またそれらの制度を使いやすい環境をつくるための継続的な努力が、官と業と民の市場関係者を挙げて行われていることをみてきた。

ここでは、それらの努力の一環として、苦情等の問題状況や紛争への企業等の対応に関する ISO の品質マネジメント（顧客満足）規格策定の取組みと、そこで取上げられているプリンシプルの項目を概観することとしたい。

（ISO 規格とは何か）

ISO 規格とは、157 カ国の機関が加盟する国際的な NGO のネットワークである国際標準化機構 (International Organization for Standardization, 略称 ISO) が策定する、国際標準化規格 (International Standards) をいう。ISO 規格は、消費者や企業間取引において物やサービスが世界規模で流通していることを踏まえて、それらの物やサービスの信頼性を担保することを目的として、様々な場面に関して策定されている。日本においては、製品品質に関する ISO 9001（品質マネジメント・システム—要求事項）や環境マネジメント・システムに関する ISO 14001 等の認証取得が、広く普及している。

ISO では、近年、規格の対象が、ハードからソフトに移ってきている。顧客満足度を高めるには顧客との実際の対応の在り方が重要であり、そのために、企業団体等の各組織のマネジメントと構成員が自らを律し持続的に追及すべき品質マネジメント規格として、ISO は、苦情等の問題状況や紛争への対応を行うに当たっての 3 つの規格を発行している。なお、それらは、比較的知られた ISO 9001, ISO 9004（品質マネジメント・システム—パフォーマンス改善の指針）の流れを汲むものである。

すなわち、金融機関などの企業団体等の組織内の苦情等問題状況への対応や、組織外の第三者型の紛争解決機関を起用する場合の対応機関のあり方、及びそれらの前提となるべき組織としての顧客満足についての品質マネジメントのあり方、模範的な指導理念・プリンシプル (leading principles) 等に関して、ISO は規格の 3 つのモデルを発行している。

ISO10001（品質マネジメント—顧客満足—組織における行動規範に関する指針： Quality management - Customer satisfaction - Guidelines for codes of conduct for organizations)
ISO10002（品質マネジメント—顧客満足—組織における苦情対応のための指針： Quality management - Customer satisfaction - International Standards for Complaints Management)
ISO10003（品質マネジメント—顧客満足—組織外紛争解決システムに関する指針： Quality management - Customer satisfaction - Guidelines for dispute resolution external to organizations)

なお、規格の策定主体は、ワーキンググループメンバーであり、10001 をつくるメンバーと 10003 をつくるメンバーは共通していた。当該メンバーは全員、国益を代表するのではなく、エキスパートとして中立的な立場からの参加である。参加国は、9 カ国（アメリカ、オーストラリア、イングランド、オランダ、カナダ、ドイツ、スウェーデン、南アフリカ、日本）で、常に 15～20 名程度が参加していた。参加者のプロフィールとしては、法律家（弁護士、大学教員）、規格関係の専門家（大学教員）、行政官、標準化団体職員、消費者団体の関係者、企業の社員である。

なお、ISO10001,10002,10003 とほぼ同じ内容が、日本でも JIS 規格化されつつある。ISO10002 は、2004 年に日本語の規格として発行済みであり、日本語版が 2,100 円で購入できる (<http://www.webstore.jsa.or.jp/webstore/top/index.jsp>)。また、10001 と 10003 は、2008 年度中に、JIS 規格として発表される見込みとされる。

日本では、企業団体等の組織にとっての品質マネジメント規格としては、ISO 9001 がよく知られているに留まり、ISO 10001 及び 10003 については、ごく最近（2007 年末、日本では 2008 年）発行したこと（ISO 10002 は 2004 年に発行（但し日本では 2005 年）している）、また ISO10001-10003 は認証規格ではなく自主的な自己宣言型の規格であることから、これまで一般に重要性の認識が乏しく、それらの ISO 規格の相互関連性なども含めて、あまり知られていないか、知られていても具体的な取得を目指す動きはそれほど出てきていないようである。ISO が主たる名宛人としてきた製造業においてもあまり知られておらず、ましてや、金融サービス業における注目度は、少なくとも過去においては、低かったようである。ただし、ごく最近、我が国の複数の金融機関の中に、ISO10002 の規格を自主的に取得する動きが出てきているとの指摘もある。

（ソフト・ローとしての ISO 規格）

京都大学法学部の山田文教授は、最近（2008 年 8 月 27 日）の早稲田大学 GCOE 主催のフォーラムにおいて、「ISO 規格は、いわゆるソフト・ローであり、ハード・ローよりも機動的かつ柔軟であるが、しかし、一定程度の平準化を国際的に図る、その取引等も安定化を図る、という意味があると思われる」という趣旨を述べておられる。

（顧客満足のための 3 規格の一覧）（京都大学山田文教授作成資料より抜粋・一部修正）

名称	英文表題	邦訳	ISO 審議状況	JIS 化状況
(ISO9000)	Quality Management - Customer Satisfaction	品質マネジメント—顧客満足	1998 年 ISO 消費者政策委員会 (COPOLCO) 決議	
ISO10001	Guidelines on codes of conduct for organizations	組織における行動規範	2003 年 10 月より TC176-SC3-WG13. 2007 年 12 月発行	JIS 化作業中. 2008 年中に発行予定とされる
ISO10002	Guidelines for complaint handling in organizations	組織における苦情対応	2001 年 5 月より TC176-SC3-WG10. ISO 10002 (2004 年 7 月) 発行	JIS Z9920(2000 年 10 月) 先行制定. →先行制定の邦訳として JIS Q10002(2005 年 6 月) 発行
ISO10003	Guidelines for dispute resolution external to organizations	組織外紛争解決システム	2003 年 10 月より TC176-SC3-WG12. 2007 年 12 月発行	JIS 化作業中. 2008 年中に発行予定とされる

（ISO 10001 から 10003 の連続性の理解が重要）

ISO 10001 から 10003 には、いずれも、指導理念 (Guiding principles) が明記されている。企業団体等の組織の関与する苦情・紛争対応に関しては、どの業界や団体でも同様であるが、ISO10001 から 10003 の連続性、すなわち、組織内の対応基準と、外部の紛争解決機関における紛争解決に際しての判断基準の双方が、相互に有機的な関連をもつものとして、関係者の間で認識される必要があると考えられる。

（ISO10000 シリーズと、我が国の金融専門紛争解決機関のあり方との関係）

今回の金融 ADR・オンブズマン研究会の提言が示すように、目下の課題である「我が国に必要とされる、真に実効性と信頼性のある、横断的な紛争解決機能を有する金融専門紛争解決機関のあり方」を考えるにあたっては、例えば、顧客が外部の紛争解決機関の入り口に来る前の段階における、当事者である金融機関など企業団体の組織内における苦情・紛争への対応については、確かに紛争解決機関自体の問題ではない。

しかし、金融資本市場への信頼、及び金融機関など金融サービス業者に対する信頼の醸成に必須であるところの、金融サービスに対する苦情・紛争が適切に取扱われているのか、またそれらがどのように解決されているのか、もしくは解決されていないのかという、金融資本市場全体の

あり方の観点から見ると、金融サービス業者の初期段階の対応のあり方は、大変重要であると考えられる。

その点、英国の銀行協会のバンキングコードでは、FOS の運用基準に連動して、上述のように、初期対応として 8 週間のうちに解決に向けて対応を行い、それでもだめな時は、顧客はその紛争解決を FOS に回すことができることを、バンキングコードの中で明らかにしている。

これに対して、例えば、日本の銀行協会の策定した行動憲章の中では、そのようなことは現状明記されていないが、銀行協会の設置した銀行取引相談所・あっせん委員会の説明資料の中では、お客様の納得が得られない場合/苦情の申し出から 2 か月経過の場合、（銀行業界の ADR である）銀行取引相談所は、お客様に全銀協の「あっせん委員会（2008 年 10 月 1 日に設置）」のあっせんを受けることができる旨をご説明し、利用申込みに関するお客様の意思を確認します、とうたっていることは、一定の前進であると考えられる。

つまり、顧客満足の観点からすれば、苦情・紛争等の問題状況の対応に関しては、金融機関の内部の初期対応の段階と、それが FOS のような外部の紛争解決機関に回った段階と、それらの両方を含めた一貫したプロセスの流れの中で、しっかりと業者としての責任（これはもちろん金融機関に限定されない）を果たすというコミットメントが重要であり、その観点から、ISO も、それら規格の中で、ISO10001 から 10003 への連続性の認識の重要性を強調しているのではないかと考えられる。

英国では 8 週間、日本の銀行では一応 2 か月であるが、このような期間（前置期間、但し日本の場合には、正式に 2 か月という前置期間が定められているわけではない）を、企業側が主体的に共通のルールとして設けることには、企業等サービスの提供者と顧客の双方にとって、すでに行動規範やルールが整備されている場合には、関係者に結果の予測可能性を高める意味からも、非常に意味があると考えられる。

なお、日本では、業界によっても、また個別の企業によっても状況は異なると考えられるが、一般に、この前置期間のカウントがなく、始めから外部の ADR 等に行くケースが少なくないとされるが、これは、実際に企業の内部で、顧客による苦情等の問題状況の企業に対する最初の表明を、適切にデータとして記録していない可能性があることと無関係ではないと想像される。

顧客からの問題状況の申立てに関しては、相談と苦情とクレーム等を実際にどう区別して把握し記録するかという議論が最近まで存在し、各金融サービス業者のなかで、事実上定義の統一がなされていなかったことも、その一因であるかもしれない。

その意味でも、今後、業界内部において、適切かつ外部にもわかりやすい透明性の高い内容の行動規範の存在が重要となるのではないかと考えられる。

また、企業団体の組織内における苦情・紛争の取扱いについて関心を示すことなく、外部の紛争解決機関での取扱いのみ（箱モノの形）を検討・立案・提言するのでは、形を整えるのみで、問題に本格的に取り組んでいるとはいえないであろう。

（ISO10001-10003 の指導理念）

ISO10001-10003 の指導理念は、英国と欧州をはじめ世界中から参集した専門家と市場実務家による議論を経て時間をかけて規格化・標準化されたものであるとされる。我が国においても、よく吟味し、敬意を持って参照することが望まれるであろう。

なお、英国 FOS の採用している基準は、ISO10001-10003 との直接の関係は持っていないが、それは、ISO の規格化よりも前に FOS 及びその前身の各業界縦割りのオンブズマン制度が創設されたからである。逆に、英国の金融オンブズマンの発展が、ISO の指導理念に影響を与えたことも考えられる。

FOS の David Thomas 氏は、前述の資料の中で、以下のようにコメントしている。

「ISO 10003 is primarily a standard, for those who provide goods and services, about how they should handle complaints about themselves - although it does include reference to external 'appeal' arrangements, such as provided by FOS. The private-sector ombudsman model in the UK was invented before ISO 10003 - and in our case is based on the law set out in the Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) - but is consistent with the external 'appeal' provisions of ISO 10003.」

日本において、今後、金融オンブズマンの制度の構築を検討するに当たっては、FOS の仕組

みの理解等とともに、ISO10001-10003 の連関をも含めて参照することが望まれるであろう。すなわち、顧客が外部の紛争解決機関の入り口にたどり着く前の部分については、特に ISO10001 と 10002 の指導理念との関連を含めた理解が重要と考えられる。つまり、未解決の苦情・紛争が外部の紛争解決機関の入り口に入るまでの機会を十分に確保するにはどうするべきかという切り口が、我が国においては特に重要になるのではないかと考えられる。

下記は、ISO の 3 つの規格が示す指導理念（諸原則）の項目を示している。

各プリンシプルの項目の配置は、ISO の 3 つの規格において示されたそれぞれのプリンシプルが相互に関連していることを示すべく、左右参照しやすいように、規格の記載順を一部、筆者の任意により、変更している。また日本語による説明・注記は仮のものである。（以下の資料の作成に当っては、京都大学法学部の山田文教授による、2008 年 8 月 27 日の早稲田大学 GCOE 主催のフォーラムにおける講演内容及び資料を参照している）

● Comparison of the Guiding principles (指導理念)

ISO Quality management — Customer satisfaction —		
ISO 10001: Guidelines for codes of conduct for organizations	ISO 10002: International Standards for complaints handling in organizations	ISO 10003: Guidelines for dispute resolution external to organizations
4.1 General Effective and efficient planning, design, development, implementation, maintenance and improvement of a code is based on adherence to the customer-focused guiding principles	4.1 General Adherence to the guiding principles	4.1 General 効果的、かつ、効率的な紛争解決は、4.2 から 4.12 に示す基本原則を順守することが望ましい。
4.2 Commitment 組織の積極的な行動規範と目的の達成へのコミットメント。		
		4.2 Consent to participate 参加への同意 組織の提供する紛争解決への苦情申出者の参加は任意であることが望ましい。参加への同意は、プロセス、考えられる結果についての十分な知識及び理解に基づくことが望ましい。顧客が個人用又は家庭用に商品を購入若しくは使用する個人の場合、(参加への)同意を製品受取りの要求条件にしないことが望ましい。(附属書C参照)
4.3 Capacity 十分な内部資源があること。		
4.4 Visibility 行動規範を顧客等外部にわかりやすく公表していること。	4.2 Visibility 顧客にとっての苦情・紛争対応関係情報のわかりやすさ。	
4.5 Accessibility 行動規範と関連情報を顧客等が取得しやすいこと。	4.3 Accessibility 苦情・紛争申立者にとっての苦情・紛争対応プロセスへのアクセスの容易性及びわかりやすさ。	4.3 Accessibility アクセスの容易性 紛争解決プロセスは、情報が入手しやすく、使用しやすいことが望ましい。(附属書D参照)
		4.6 Competence 能力 組織の要員、提供者及び紛争解決者には、各自の責務を十分に遂行するために必要な個人的特質、技能、教育・訓練及び経験が備わっていることが望ましい。(附属書 G 参照) 4.11 Capacity 受容能力 紛争解決に対し、十分な資源を活用できるようにし、配分するとともに、これを効果的、かつ、効率的に管理することが望ましい。
4.6 Responsiveness 苦情の受付を直ちに顧客に知らせるなど、組織の行動規範が顧客にとっての必要性と外部の関係者の期待に沿ったものであること。顧客の立場に立った対応を行うこと。	4.4 Responsiveness	
		4.7 Timeliness 適時性 紛争解決は、紛争の性質及び使用するプロセスの性質を考慮して、できる限り迅速に実施されることが望ましい。時間枠の設定は有効。(附属書 H 参照)
4.7 Accuracy		

行動規範とそれに関連する情報が正確で誤解を招くことがなく、外部からもチェックしやすいこと。		
	4.5 Objectivity 苦情・紛争対応のプロセスを通して、公正で公平なバイアスのない態度を貫くこと。	
		4.5 Fairness 公正性 組織は、公正かつ誠実に苦情申出者との紛争を解決するという意図をもって紛争解決に当たることが望ましい。プロセス、勧告的・判断的手続について、両当事者にとって公正であり、また独立性をもって行われたと認められるために、組織は、紛争解決委員[担当者]及び紛争解決に関与する紛争解決者が公平かつ客観的である者を選択することが望ましい。(附属書 F 参照)
	4.6 Charges 苦情申立者にとって苦情申立て費用が無料であること	
		4.4 Suitability 適合性 紛争の当事者に対して提供する紛争解決方法の種類(附属書 A)及び苦情申出者に利用可能な救済策は、紛争の性質に応じて適切なものであることが望ましい。(附属書 E 参照)
	4.8 Customer-focused approach 顧客の立場に焦点をあてた誠実な対応。	
	4.7 Confidentiality	4.8 Confidentiality 秘密性 個人を特定できる情報は、法律によって開示が義務付けられた場合、又は開示の同意が得られた場合を除き、機密扱いとして保護することが望ましい。同様に、企業秘密も法令によって開示が義務付けられた場合、又は開示の同意が企業秘密を有する当事者から得られた場合を除き、機密扱いとして保護することが望ましい。 注：組織による紛争解決への自発的参加を促すため、法律によって開示が義務付けられている場合を除き、組織の名称を伏せることが必要な場合もある。
4.8 Accountability 行動規範に基づいて、企業団体側のアクションと決定事項についての報告がきちんとわかりやすくなされること。	4.9 Accountability	
		4.9 Transparency 透明性 紛争解決プロセス、提供者及びそのパフォーマンスに関する十分な情報を、苦情申出者、組織及び一般市民に開示することが望ましい。(附属書 I 参照) 注：透明性の対象となる情報とは、苦情申出者の個人情報及び組織の企業秘密ではなく、紛争解決プロセス、提供者及びそのパフォーマンスに関する情報を指す。
		4.10 Legality 適法性 紛争解決プロセスは、適用すべき法律及び当事者の合意に従って運用されることが望ましい。
4.9 Continual improvement 継続的改善 (PDCAサイクルを回すこと)を永続的な目的に。	4.10 Continual improvement	4.12 Continual improvement 継続的改善 紛争解決プロセスの有効性及び効率の向上が、組織の永続的な目的であることが望ましい。

上記のうち、ISO 10003 の、外部の第三者型の紛争解決機関に関する（委託者である企業団体組織からみた場合の）指針と紛争解決機関におけるプリンシプルの概要を以下に示す。

なお、以下にそれらを記載する目的は、あくまでも参照のためであり、本稿では、下記の各項目を我が国における将来の紛争解決機関の設計にそのまま用いることを推奨するものではない。

ISO 10003: Quality management — Customer satisfaction — Guidelines for dispute resolution external to organizations

ア ISO 10003 の概要

(ア) ISO 10003 の趣旨

ISO 10003(以下「本規格」という)の正式名称は、Quality management - Customer satisfaction - Guidelines for dispute resolution external to organizations であり、組織(organization: 本規格 3.8 に定義される¹³⁸)が提供した製品又はサービス等に関する紛争について、顧客満足を導く効果的かつ効率的な解決制度の計画、設計、構築、運営、維持又は改善を行うための指針(ガイドライン)を提示するものである。

本規格の趣旨は、組織内の行動規範に関する ISO 10001 (Quality management - Customer satisfaction - Guidelines for codes of conduct for organizations)及び組織内の苦情対応に関する ISO 10002 (Quality management - Customer satisfaction - Guidelines for complaints handling in organizations)に関連して、組織が紛争解決を外部の第三者機関(紛争解決機関)に委任する場合におけるシステム等を適正に構築し、ひいては顧客満足の向上及び製品等の品質改善を図ることにある。

(イ) ISO 10003 の性質

本規格の直接の名宛人は、紛争の当事者である組織である。しかし、本規格は、紛争解決のために、一方当事者である組織が紛争解決機関を利用した紛争解決手続を構築するという場面に対応した規範である点において、紛争解決機関が備えるべき諸原則(以下「プリンシプル」という)を示すものでもある。

そこで、本規格が規定するガイドラインのうち、主に 4. Guiding principles の Annex C から Annex I より、紛争解決機関におけるプリンシプルを以下の通り検討、抽出した。

イ 紛争解決機関におけるプリンシプルの概要

(ア) 紛争解決制度利用の合意について(Guidance on consent, Annex C)

消費者の裁判を受ける権利を尊重するため、消費者の紛争解決制度利用はその自由意思に基づくこと(Voluntary consent)が非常に重要である。かかる自由意思は、紛争解決プロセス及び生じうる結果についての十分な知識及び理解に基づくことを踏まえて、次の要件が挙げられている。

- ① 紛争解決方法、紛争解決機関の権限、紛争解決申立てにかかる費用、賠償の最大枠、解決基準、訴訟手続との重要な相違点、紛争解決機関の名称等、各紛争解決方法において予想される必要期間、紛争解決を利用した場合の訴権の帰趨などについて事前に情報開示すること(C.1 Information prior to consent)
- ② 原則として紛争発生前の合意(consent to participate prior to the dispute arising)は望ましくなく、これを置く場合は促進的手続(facilitative methods)を用意するか、決定力を有する判断(裁断)的手続(determinative methods)を用意するのであれば片面的拘束力(binding only when the complainant accepts the decision)にとどめるべきこと(紛争解決手続きの機能的名称については脚注¹³⁹参照)

¹³⁸ group of people and facilities with an arrangement of responsibilities, authorities and relationships と定義される。

¹³⁹ ISO10003 に使用されている紛争解決手続の機能的名称について—Annex (附属書) A—

下記の 3 つの名称は、国ごとにそれぞれ意味の異なる、調停(mediation)・和解(conciliation)・あっせん・仲裁(arbitration)などの従来からの言葉は使わずに、facilitative methods、advisory methods、determinative methods という言葉を使って分類をしている。

促進的手続: facilitative methods (交渉促進型)

- ・ 消極型 …… 当事者間のコミュニケーション促進のみ、和解契約の適切な記録化。(手続実施者ではなく) ADR 機関の従業員やソフトウェアによるコミュニケーション(意見・解決案交換)促進、記録化を含む。
- ・ 積極型 …… 結論は出さないが、手続実施者による争点発見、選択肢の立案、代替案の模索などは行う、対話・合意促進型。インターネット上の ADR (ODR)を含む。

勧告的手続: advisory methods

- ・ 事実・法律・その他の争点の解決案、起こりうる結果、結果実現のための方策等について、手続実施者が勧告のみ行い決定権はない。(日本でいうところの調停の一種)
しかし、事実あるいは法律、その他の争点の解決案や、起こり得る結果等についての勧告はある。非拘

- ③ 紛争発生後の合意においても、当該合意書において、紛争解決機関の名称、手続実施者の権限等について列挙すること(C.3 Consent to participate-after the dispute arises)
- (イ) アクセスについて(Guidance on accessibility, Annex D)
紛争解決制度へのアクセスの容易性は、紛争解決制度利用の実質化のために重要な要件であることから、次のような方策が提案されている。
- ① 製品又はサービスの提供時や申立時に紛争解決制度に関する情報を提供する
 - ② 内部における申立処理手続が不調に終わった際に、外部機関による紛争解決制度利用可能性があることを説明する
 - ③ 文字だけでなく、音声や点字などによっても情報を提供する
 - ④ 紛争解決機関に関する説明の担当者を置き十分な訓練を受けさせる
 - ⑤ 紛争解決機関利用費用を低廉(あるいは無料)とする
 - ⑥ 電話や文書での参加を認める
 - ⑦ 手続をできるだけインフォーマルにする
- (ウ) 適合性について(Guidance on suitability, Annex E)
消費者にとって用意される紛争解決手続は、実際の紛争に適合したものであることが必要であることに鑑み、当事者の要望、時間枠、費用、事案の複雑度、強制執行の要否、紛争の特質、能力のある手続実施者の確保等の観点からの検討(Suitability of methods)と、提示される救済が適切か(Suitability of remedies)等の検討がなされるべき。
- (エ) 手続の公正性について(Guidance on fairness, Annex F)
公正さを構成すると考えられる論点として次の要素が掲げられている。
- (1) 手続の公正性 【 勸告的・判断（裁断）的手続 】 (advisory or determinative methods)
 - ・ 手続の事前の明確化。手続実施者に提出された証拠と議論を基礎とすることの確認。
 - ・ 全当事者に完全な、フェアかつ平等な参加の機会を保障。
 - ・ 手続のための基準を事前開示。
 - ・ 判断（裁断）的手続につき、理由の書面開示。
 - (2) 手続実施者の客観性・不偏性の保証
 - ・ 手続実施者が一方当事者の被用者の場合、客観性を推認しない。
 - ・ 報酬（あれば）の保障、正当な理由のない解任の禁止。
 - ・ 当事者との関係で合理的に偏頗性（公平性に影響を及ぼす）と考えられる事情を事前に開示。当事者に意見の機会を付与。
 - ・ 特定当事者を担当する回数を最少化。
 - ・ 手続実施者の権限の開示。勸告等がその範囲内であることの保障。
→ 法的判断・評価の範囲
 - (3) その他の関係人の客観性・不偏性
 - ・ 従業員・マネジメント・手続実施者のための利益相反に関する基準、倫理

束的判断(Non-binding arbitration)、評価(evaluation)。facilitative とは明確に概念的には区別をしている。

- ・ 例としては、ミニ・トライアル(mini-trial)、オンブズマン。
- ・ 非拘束的判断の諸否 -- 受諾しない場合には、ADR 機関の手順又は組織自らの行動規範に従って理由提示。

判断（裁断）的手続： determinative methods (ISO の審議の過程では、裁断的手続といわれていたもの：その判断が拘束力を持つもの)

- ・ 手続実施者の判断が拘束力を持つ。仲裁が典型例。
- ・ 紛争の評価、事実に関する争点の判断を書面化。
- ・ 一般に、法律上の拘束力・執行力を付与。
- ・ 片面的仲裁／評価の形式をとる場合もある。 e.g., 仲裁, 評価, オンブズマン

規範の確立。

- (4) 紛争解決機関の客観性
 - ・ 当事者たる組織との資金関係（透明性原則）。
 - 紛争解決機関のスタッフと組織経営陣の、当該紛争解決への直接的関与の禁止。
 - 但し、適格性要件の確認及び手続の適切な観察の確認作業は除く。
- (5) 専門家利用の保障
 - ・ 受諾された和解案の書面化，執行可能化。
- (6) 両当事者の履行調査・評価。

- (オ) 能力について(Guidance on competence, Annex G)

手続実施者だけでなく、紛争解決機関のスタッフや組織の従業員も、提供する紛争解決手続の種類や救済に応じて、それぞれ適切な訓練(Training)を受け、資質(Qualification)を有し、十分な経験をつんでいることが必要。
- (カ) 適時性について(Guidance on timeliness, Annex H)

紛争の性質と手続種類・特質に応じた迅速性を確保し、紛争や手続種類別に標準的な手続進行の時間枠(expected time frames)を予め設定して、特に消費者側にとって手続進行の予測がつくようにしておくこと必要。
- (キ) 透明性(Guidance on transparency, Annex I)

紛争解決機関の信頼性の確保のため、紛争解決手続、方法、成果に関する十分な情報を当事者及び社会一般に開示することが必要とされている。この点、Annual Reportの作成も有効。
- (ク) 秘密性(4.8 Confidentiality)

個人特定のな情報とトレード・シークレットについては、原則として守秘性を維持すべき。但しその例外として、法律上の要請がある場合、及び合意のある場合が示されている。

資料編 4. 研究会設立趣意書・第一次提言

1. 研究会設立趣意書

2007. 4. 18

「金融 ADR・オンブズマン研究会」設立趣意書

1. 趣旨説明

(背景としての認定投資者保護団体制度新設)

2006年6月7日に成立し2007年9月施行の金融商品取引法に、内閣総理大臣の認定を受けて金融商品取引業者等に対する苦情の解決や争いがある場合のあっせん業務を行う**認定投資者保護団体（金融 ADR=金融オンブズマン）** 関連条文（七十九条の七以下）が新設された。

これは、2005年春の総合研究開発機構（NIRA）提言（NIRA Market Governance Report 2005）を踏まえて制度化されたものである。中身の充実はこれからとはいえ、**金融サービス紛争解決（ADR）** 制度構築への第一歩として法的受け皿が整ったことは、画期的前進といえよう。

なお、国会答弁で金融庁高官は、「自主規制機関以外の民間団体が自主的に行う苦情解決あっせん業務を行政が認定することにより、その業務の信頼性を高める目的で、認定投資者保護団体に関する制度が整備された。金融商品取引業のほか投資性ある商品、銀行や貸金業者からの借入れ、保険取引等にかかわる苦情解決あるいはあっせん業務についても認定対象となり得る」という趣旨の説明を行っている。

(金融サービス紛争解決制度設計に際して前提とすべき要件)

金融サービスに関する紛争解決については、**専門性**が要求されるのはもちろんであるが、金融ビックバン以降、わが国の銀行、証券、保険、その他投資商品、商品先物など各金融サービス関連業界の垣根は、特に販売・サービスの現場において相当低くなってきており、その分ますます、アフターケアとしての紛争解決制度は、業態ごとの対応にとどまらず**横断的な検討と対応**を要するものになっている。

このように専門的・業態横断的な検討や対応を迫られる現状において、既存の金融サービス業態ごとの民間型ADR機関や、司法型ADRや、裁判による紛争解決手続、あるいは行政型ADRだけでは、あらゆる金融サービスに関する紛争に十分に対応しきれていない面がある。

また、金融サービスの利用者にとって、より利便性が高く、アクセスしやすい紛争解決手続を提供する必要がある。

そこで今、金融サービスの利用者をはじめとする関係当事者全員にとって、簡易、迅速、かつ最小限の経済的負担で、また申立者のプライバシーの保護が図られ、全体として利用しやすく、実効性があり、そして制度運営主体の専門性と信頼性が高い、**統合的・横断的な金融サービス紛争解決制度の設計**が、求められていると考えられる。

(金融サービス利用者の特徴を前提とした新制度創出の意義)

金融サービスの利用者は、金融サービスを利用し消費する者であるにとどまらず、資金の出し手（投資者）や受け手（調達者）でもあるという特徴をもっている。

このような特徴を持った金融サービスの利用者によく信頼される紛争解決制度を構築することは、金融サービス利用者による金融サービスへの信頼を高めることにつながり、それによって、金融サービスの利用を促進させる効果が期待される。さらに、それは、金融サービス利用者自身にとって有益であるのみならず、金融サービス業者にとっても、金融サービスの利用が促進され、ひいては市場を拡大・安定させる効果が期待される点で、有益かつ大き

な意義がある。

専門性に優れたADRによる迅速かつ合理的な紛争解決手段の提供を受けられることは、金融サービス利用者と金融サービス業者の双方にとって、メリットがあることは言うまでもない。

このような金融サービス紛争解決制度は、わが国経済の根幹である金融システムをゆるぎないものとするために、**不可欠なインフラストラクチャー**である。

(研究会発足の目的)

近い将来、金融ビジネス法務と消費者保護の両面の知見を持つ法律家・隣接法律専門職種（弁護士・司法書士等）、メディエーション実務専門家、学識経験者などで構成される金融ADR機関が、個別の金融サービス業者又は関係業界の合意をベースとして設立され、そしてそれを核として、関係組織との連携を深め、民主導による統合的・横断的な金融サービス紛争解決制度の構築へとつながって行くことが期待される。

そうすれば、わが国においても、利用者の視点に立ちながら関係当事者全員にメリットのある、優れた制度の構築が可能となるであろう。

そのためには、まずはあるべき金融ADR機関のモデルについて、関係者有志による自主的な共同研究の開始が必要であると考えられる。

そこで、今般、上記の趣旨に賛同する人々により、任意団体としての研究会を発足することにした。

なお、あるべき金融ADR機関のモデルを研究するにあたり、英国の金融オンブズマン制度など海外で先行した事例と実務が参考になると期待される。例えば、英国の制度では、事案（ケース）についての積極的事実調査に基づいて、金融サービス業者と利用者の双方にとって実質的に中立かつ公平な紛争の解決を行うことが目的とされている。

金融サービス業者と利用者の双方に信頼される、専門的かつ統合的・横断的な紛争解決機関の実現を通じ、金融市場全体の信頼性および利便性を高め、利用者全体にとって魅力ある市場を構築することが、この研究会の目指す究極的な目的である。

2. 研究会について

(1) 名 称：**金融ADR・オンブズマン研究会**

英文名称：**Japan Financial Ombudsman Study Group¹⁴⁰**

(2) 研究会の位置づけ：研究会の設立趣旨に賛同するメンバーが自主的に会合する任意団体。基本的に、個人がメンバーとなるものとする。

(3) 会 費：徴収しない。

(4) 新規メンバーは、既存のメンバー複数名の推薦により、会長が決定する。

(5) 活動の枠組み：

連絡先として、長島・大野・常松法律事務所の中村由紀弁護士と NIRA の犬飼重仁主席研究員の 2 箇所を指定する。研究会は、毎月 1 回（原則として第 1 木曜日の午前 10 時 30 分から）、定例会を開催する。定例会の場所は、4 法律事務所と NIRA の合計 5 箇所を順に使用する。

(6) 2007 年 4 月 18 日開催の「NIRA 政策フォーラム」において、研究会発足を公表し、第一次提言の発表を行う。

(以下 省略)

¹⁴⁰ その後、Japan Financial ADR/Ombudsman Study Group に変更した。

2. 研究会第一次提言

2007年4月18日

金融サービス紛争解決（ADR）制度（金融オンブズマン制度）創設への提言 （第一次提言）

提言者：

○ 「金融ADR・オンブズマン研究会」（2007年4月18日設立）

提言の目的：

1. 金融サービスの利用者の視点に立ちつつも、金融サービス業者と利用者の双方に信頼され、また関係当事者全員にとって望ましい、専門的な紛争解決（ADR）機関と機能の実現（日本版金融オンブズマン制度の創設）、および、
2. 最終的に、専門的かつ統合的・横断的な紛争解決制度の実現を通じて、金融市場全体の信頼性および利便性を高め、利用者全体にとって魅力ある市場を構築することを、究極的な目的とする。

提言：

2006年新設の法テラス（日本司法支援センター）の相談窓口の活用を視野に入れつつ、2007年施行の金融商品取引法の認定投資者保護団体制度の利用を前提として、民間の主導により、日本版金融オンブズマン制度の創設に向けて関係者による自主的な検討を進め、「金融サービスの利用者の視点に立ち、かつ金融サービス業者と利用者の双方に信頼され、また関係当事者全員にメリットの及ぶ、実効的かつ公正な金融サービス紛争解決（ADR）制度」を早期に実現するべきである。

わが国が実現すべき金融サービス紛争解決（ADR）制度の要件：

金融サービスの利用者をはじめとする関係当事者全員にとって、

- ① 簡易、
- ② 迅速、
- ③ 最小限の経済的負担で、
- ④ 申立者のプライバシーの保護と当事者間の融和性に優れ、
- ⑤ 全体として利用しやすく、
- ⑥ 実効性があること。

そして、

- ⑦ 制度運営主体の専門性が十分に活かされており、
 - ⑧ 利用者、金融サービス業者双方から信頼性が高いこと、
- が必要とされる。

そしてそのためには、金融サービス紛争解決（ADR）制度は、当初は一部の範囲の商品を対象として出発したとしても、最終的には、利用者の視点に立って金融サービスと商品を広くカバーする、統合的・横断的な制度とする必要がある。

包括的で実効的な金融サービス紛争解決機能の必要性：

裁判所を利用する既存の紛争解決手段は、優れた紛争解決手段であり、制度の改善も行なわれてきている。ただ、個人の投資者をはじめとする一般の金融サービスの利用者の観点か

らみた場合、裁判による紛争解決の実効性は高いものの、制度の性質上、最終的な紛争解決までに要する費用や時間の点で簡易で迅速なものとはいえず、また申立者のプライバシーの保護や当事者間の融和性の面での制約もあり、必ずしも利用しやすい制度とはいえない場合がある。そこで近年、裁判によらない紛争解決（ADR）制度が、魅力的な選択肢として注目されているといえる。

一方、わが国には民間の金融サービス業態ごとのADR、司法型ADRや、さらに行政型ADRが存在するが、これらのADRにも、例えば、以下のような指摘がなされており、金融サービスの利用者にとって、金融紛争の解決手段としては必ずしも十分ではなく、また使いやすいものとなっていない状況にある。

- ① ADRの手続を申し立てても、従来は民法上の時効の中断がなされなかった。
- ② 制度上の基盤整備が行われていないため、ADRの手続において合意がなされても、拘束力がなく、結論としての行動に結びつきにくい。
- ③ ADRの多くの制度は、相談に止まり、調停、あっせんや仲裁に結びつきにくい。
- ④ 利用者の側から見て、必ずしも十分な中立性を維持できていない。

現在、わが国の金融サービス市場では、関連する法令その他の規制は依然として整備途上である上、多くの金融商品・サービスは、高度に専門的な知識をベースとした複雑な仕組みとなっている。そのため、個人投資者をはじめとする一般の金融サービスの利用者が、金融商品・サービスの内実を十分に理解することは時として困難であり、不測の損害を被る例もある。また、紛争解決（ADR）主体にとっても、経済的効果が同様の金融商品でも名称が異なる金融商品であって取扱う業態が異なるような場合には、金融サービスの利用者の観点に立って適切な専門性と実効性を発揮できない場合もある。

金融サービスの利用者にとって、損害回復のために、実効性が高く、かつ使いやすく、広く使われている紛争解決（ADR）制度は、みあたらないのが現状である。

21世紀のわが国金融サービス市場には、裁判による紛争解決を補完する魅力的な選択肢として、市場の変化に迅速に対応でき、包括的で実効的な、利便性の高い金融サービス紛争解決（ADR）制度が必要とされているのである。

制度構築上特に留意すべき点：

- ① **専門性**：制度運営主体が金融商品・サービスの特性を十分に理解し、制度の中で専門性を十分に活かし、それらの特性に応じた、利用者に対するフォローがあること、
- ② **信頼性**：各種金融サービスの利用者、業者の双方にとっての中立性・公正性が確保されており、制度と制度運営主体が利用者、業者の双方から信頼されていること、
- ③ **実効性**：業者に対して実効性あるADRの必要性が理解され、その結果として、業者自身が拘束力ある仲裁合意を自ら受け入れやすい環境を整えることで、制度の実効性を高めること、
- ④ **業者としてのメリット**：各種金融サービス業者自身に対しても、迅速かつ最小限の経済負担による紛争解決手段の提供が行なわれ、またそれによって業者への信頼性が高まることで、広く金融サービス利用者に金融サービスの利用を促進させる効果が期待されるなど、業者にとっても制度利用のメリットのある制度設計を行うこと。またそれらを通じて、業者間の主体的連携を基礎に、当該制度の運営のための資金を提供しやすいしくみにすること、
- ⑤ **現在ある制度の活用**：2006年に総合的相談窓口として開設された法テラス（日本司法支援センター）の相談窓口等の活用を視野に入れること、
- ⑥ **認定投資者保護団体制度の利用**：2007年9月施行の金融商品取引法上の認定投資者保護団体制度の利用を前提とすること。

期待される効果：

今回の提言では、金融サービス紛争解決（ADR）制度を、単なる個別の紛争解決のみを目的とする機関として位置付けているのではない。それを超えて、最終的に、専門的かつ統合的・横断的な紛争解決機関および機能の実現を通じて、金融サービス市場全体の信頼性および利便性を高め、個人投資者をはじめとする市場の利用者全体にとって魅力ある市場の構築につながるなどの効果が期待される。

また、公平で迅速な統一的金融サービス紛争解決（ADR）制度の実現は、金融機関および各種金融サービス事業主体にとっても、業者としての信頼の獲得と増大、市場の効率化と魅力増、金融サービスの利用促進という観点から、メリットがあると考えられる。

「金融ADR・オンブズマン研究会」の発足：

その第一歩として、あるべき金融サービス紛争解決（ADR）機関（認定投資者保護団体）のモデルを作り、これを提案するため、2007年4月18日、第一次提言の発表と同時に、ここに「金融ADR・オンブズマン研究会」を発足することとした。

「金融ADR・オンブズマン研究会」設立趣意書 参照。

資料編 5. 関係法令抜粋

- ・金融商品取引法 37条の3第1項7号、72条、77条、77条の2、79条の7～19
- ・金融商品取引法施行令 18条の4の3、18条の4の4
- ・金融商品取引業等に関する内閣府令82条第14号
- ・金融商品取引業協会等に関する内閣府令19条～21条、30条～32条
- ・裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律 全条文
- ・裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律施行令 全条文
- ・裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律施行規則 全条文

金融商品取引法

(契約締結前の書面の交付)

第三十七条の三 金融商品取引業者等は、金融商品取引契約を締結しようとするときは、内閣府令で定めるところにより、あらかじめ、顧客に対し、次に掲げる事項を記載した書面を交付しなければならない。ただし、投資者の保護に支障を生ずることがない場合として内閣府令で定める場合は、この限りでない。

(中略)

七 前各号に掲げるもののほか、金融商品取引業の内容に関する事項であつて、顧客の判断に影響を及ぼすこととなる重要なものとして内閣府令で定める事項

(役職員の秘密保持義務等)

第七十二条 認可協会の役員若しくは職員又はこれらの職にあつた者は、その職務に関して知り得た秘密を漏らし、又は盗用してはならない。

2 認可協会の役員若しくは職員又はこれらの職にあつた者は、その職務に関して知り得た情報を、認可協会の業務の用に供する目的以外に利用してはならない。

(投資者からの苦情に対する対応等)

第七十七条 認可協会は、投資者から協会員又は金融商品仲介業者の行う業務に関する苦情について解決の申出があつたときは、その相談に応じ、申出人に必要な助言をし、その苦情に係る事情を調査するとともに、当該協会員又は金融商品仲介業者に対し、その苦情の内容を通知してその迅速な処理を求めなければならない。

2 認可協会は、前項の申出に係る苦情の解決について必要があると認めるときは、当該協会員又は金融商品仲介業者に対し、文書若しくは口頭による説明を求め、又は資料の提出を求めることができる。

3 協会員又は金融商品仲介業者は、認可協会から前項の規定による求めがあつたときは、正当な理由がないのに、これを拒んではならない。

4 認可協会は、第一項の申出、当該苦情に係る事情及びその解決の結果について協会員又は金融商品仲介業者に周知させなければならない。

(認可協会によるあつせん)

第七十七条の二 協会員又は金融商品仲介業者の行う有価証券の売買その他の取引又はデリバティブ取引等につき争いがある場合においては、当事者は、その争いの解決を図るため、認可協会に申し立て、あつせんを求めることができる。

2 認可協会は、前項の規定による申し立てを受けたときは、学識経験を有する者であつてその申し立てに係る争い（以下この条において「事件」という。）の当事者と特別の利害関係のない者をあつせん委員として選任し、当該あつせん委員によるあつせんに付するものとする。ただし、あつせん委員は、事件がその性質上あつせんを行うのに適当でないと認めるとき、又は当事者が不当な目的のみだりにあつせんの申し立てをしたと認めるときは、あつせんを行わないものとする。

3 あつせん委員は、当事者若しくは参考人から意見を聴取し、若しくは報告書の提出を求め、又は当事者から参考となるべき帳簿書類その他の物件の提出を求め、適当と認めたときは、事件の解決に必要なあつせん案を作成し、その受諾を勧告することができる。

4 前三項の場合において、金融商品仲介業者が当事者であるときは、その所属金融商品取引業者等も当事者とみなす。

5 協会員又は金融商品仲介業者は、第三項の規定による求めがあつたときは、正当な理由がないのに、これを拒んではならない。

6 認可協会は、あつせんに関し要した費用の全部又は一部を、当事者から徴収することができる。

7 あつせん委員又はその職にあつた者は、その職務に関して知り得た秘密を漏らし、又は盗用

してはならない。

- 8 あつせん委員又はその職にあつた者は、その職務に関して知り得た情報を、認可協会の業務の用に供する目的以外に利用してはならない。

(認定投資者保護団体の目的及び業務)

第七十九条の七 有価証券の売買その他の取引及びデリバティブ取引等を公正かつ円滑にし、並びに金融商品取引業の健全な発展及び投資者の保護に資することを目的として、次の各号に掲げる業務を行おうとする法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含み、認可協会及び認定協会を除く。次条第三号ロにおいて同じ。）は、内閣総理大臣の認定を受けることができる。

- 一 金融商品取引業者又は金融商品仲介業者の行う金融商品取引業に対する苦情の解決
 - 二 金融商品取引業者又は金融商品仲介業者の行う金融商品取引業に争いがある場合のあつせん
 - 三 前二号に掲げるもののほか、金融商品取引業の健全な発展又は投資者の保護に資する業務
- 2 前項の認定を受けようとする者は、政令で定めるところにより、内閣総理大臣に対し申請をしなければならない。
- 3 内閣総理大臣は、第一項の認定をしたときは、その旨を公示しなければならない。

(欠格事項)

第七十九条の八 次の各号のいずれかに該当する者は、前条第一項の認定を受けることができない。

- 一 この法律の規定により刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなつた日から二年を経過しない者
- 二 第七十九条の十九第一項の規定により認定を取り消され、その取消しの日から二年を経過しない者
- 三 その業務を行う役員（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものの代表者又は管理人を含む。以下この条において同じ。）のうちに、次のいずれかに該当する者があるもの
 - イ 禁錮以上の刑に処せられ、若しくはこの法律の規定により刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなつた日から二年を経過しない者
 - ロ 第七十九条の十九第一項の規定により認定を取り消された法人において、その取消しの日前三十日以内にその役員であつた者でその取消しの日から二年を経過しない者

(認定の基準)

第七十九条の九 内閣総理大臣は、第七十九条の七第二項の規定による申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、その認定をしてはならない。

- 一 第七十九条の七第一項各号に掲げる業務を適正かつ確実にを行うに必要な業務の実施の方法を定めているものであること。
- 二 第七十九条の七第一項各号に掲げる業務を適正かつ確実にを行うに足りる知識及び能力並びに経理的基礎を有するものであること。
- 三 第七十九条の七第一項各号に掲げる業務以外の業務を行つている場合には、その業務を行うことによつて当該各号に掲げる業務が不公正になるおそれがないものであること。

(業務廃止の届出)

第七十九条の十 第七十九条の七第一項の認定を受けた者（次条第一項において「認定投資者保護団体」という。）は、その認定に係る業務（以下この節において「認定業務」という。）を廃止しようとするときは、政令で定めるところにより、あらかじめ、その旨を内閣総理大臣に届け出なければならない。

- 2 内閣総理大臣は、前項の規定による届出があつたときは、その旨を公示しなければならない。

(対象事業者)

第七十九条の十一 認定投資者保護団体（以下この節において「認定団体」という。）は、当該認定団体の構成員である金融商品取引業者若しくは金融商品仲介業者又は認定業務の対象となることについて同意を得た金融商品取引業者、金融商品仲介業者その他内閣府令で定める者を対象事業者（当該認定団体の業務の対象となる金融商品取引業者、金融商品仲介業者その他内閣府令で定める者をいう。以下この節において同じ。）としなければならない。

2 認定団体は、対象事業者の名簿を公衆の縦覧に供しなければならない。

（認定団体による苦情の処理）

第七十九条の十二 第七十七条の規定は、認定団体が投資者からの苦情（対象事業者に関するものに限る。）の解決を行う場合について準用する。この場合において、同条中「協会員又は金融商品仲介業者」とあるのは、「第七十九条の十一第一項に規定する対象事業者」と読み替えるものとする。

（認定団体によるあつせん）

第七十九条の十三 第七十七条の二第一項から第三項まで及び第五項から第八項までの規定は、認定団体があつせん（対象事業者に関するものに限る。）を行う場合について準用する。この場合において、同条第一項中「協会員又は金融商品仲介業者」とあるのは「第七十九条の十一第一項に規定する対象事業者」と、「デリバティブ取引等」とあるのは「デリバティブ取引等（これらの取引に付随する取引その他の内閣府令で定める取引を含む。）」と、同条第五項中「協会員又は金融商品仲介業者」とあるのは「第七十九条の十一第一項に規定する対象事業者」と読み替えるものとする。

（役職員の秘密保持義務等の準用）

第七十九条の十四 第七十二条の規定は、認定団体の役員若しくは職員又はこれらの職にあつた者について準用する。

（名称の使用制限）

第七十九条の十五 認定団体でない者は、認定投資者保護団体という名称又はこれに紛らわしい名称を用いてはならない。

（報告の徴取）

第七十九条の十六 内閣総理大臣は、この節の規定の施行に必要な限度において、認定団体に対し、認定業務に関し報告をさせることができる。

（投資者保護指針）

第七十九条の十七 認定団体は、金融商品取引業の健全な発展及び投資者の保護のために、対象事業者による金融商品取引の契約内容、対象事業者による資産運用のあり方その他投資者の保護を図るため必要な事項に関し、この法律の規定の趣旨に沿った指針（以下「投資者保護指針」という。）を作成し、公表するよう努めなければならない。

2 認定団体は、前項の規定により投資者保護指針を公表したときは、対象事業者に対し、当該投資者保護指針を遵守させるため必要な指導、勧告その他の措置をとるよう努めなければならない。

3 認定団体は、金融に係る知識の普及、啓発活動及び広報活動を通じて、金融商品取引業の健全な発展及び投資者の保護の促進に努めなければならない。

（命令）

第七十九条の十八 内閣総理大臣は、この節の規定の施行に必要な限度において、認定団体に対し、認定業務の実施の方法の改善、投資者保護指針の変更その他の必要な措置をとるべき旨を命ずることができる。

（認定の取消し）

第七十九条の十九 内閣総理大臣は、認定団体が次の各号のいずれかに該当するときは、その認

定を取り消すことができる。

- 一 第七十九条の八第一号又は第三号に該当するに至ったとき。
- 二 第七十九条の九各号のいずれかに適合しなくなつたとき。
- 三 前条の規定による命令に従わないとき。
- 四 不正の手段により第七十九条の七第一項の認定を受けたとき。

2 内閣総理大臣は、前項の規定により認定を取り消したときは、その旨を公示しなければならない。

金融商品取引法施行令

(認定投資者保護団体の認定の申請)

第十八条の四の三 法第七十九条の七第二項の規定による申請は、次に掲げる事項を記載した申請書を金融庁長官に提出してしなければならない。

- 一 名称
 - 二 主たる事務所の所在の場所
 - 三 代表者又は管理人の氏名
 - 四 認定の申請に係る業務を行おうとする事務所の所在の場所
 - 五 認定の申請に係る業務の概要（特定認定業務が含まれる場合には、その種類を含む。）
- 2 前項の申請書には、次に掲げる書類を添付しなければならない。
- 一 定款、寄附行為その他の基本約款
 - 二 認定を受けようとする者が法第七十九条の八 各号のいずれにも該当しないことを誓約する書面
 - 三 認定の申請に係る業務の実施の方法を記載した書類
 - 四 認定の申請に係る業務を適正かつ確実にを行うに足りる知識及び能力を有することを明らかにする書類
 - 五 最近の事業年度における事業報告書、貸借対照表、収支決算書、財産目録その他の経理的基礎を有することを明らかにする書類（申請の日の属する事業年度に設立された法人（法第七十九条の七第一項に規定する法人をいう。）にあつては、その設立時における財産目録その他の経理的基礎を有することを明らかにする書類）
 - 六 役員（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものの代表者又は管理人を含む。）の氏名、住所及び略歴を記載した書類
 - 七 対象事業者（法第七十九条の十一第一項に規定する対象事業者をいう。）の氏名又は名称を記載した書類及び当該対象事業者が認定を受けようとする者の構成員であること又は認定の申請に係る業務の対象となることについて同意したものであることを証する書類
 - 八 認定の申請に係る業務以外の業務を行つている場合は、その業務の種類及び概要を記載した書類（苦情の解決又はあつせんであつて内閣府令で定める業務を行つている場合には、当該業務を行うことによつて認定の申請に係る業務が不公正になるおそれがないことを証するものとして内閣府令で定める書類を含む。）
- 3 金融庁長官は、認定の申請に係る業務に特定認定業務が含まれる場合（当該特定認定業務につき特定関係大臣がある場合に限る。）において、法第七十九条の七第一項の認定をしようとするときは、あらかじめ、当該特定認定業務に係る特定関係大臣に協議しなければならない。
- 4 認定投資者保護団体（法第七十九条の十第一項に規定する認定投資者保護団体をいう。以下同じ。）は、第一項第一号から第四号までに掲げる事項又は第二項第一号から第四号まで若しくは第六号から第八号までに掲げる書類に記載した事項に変更があつたときは、遅滞なく、その旨（同項第三号に掲げる書類に記載した事項に変更があつたときは、その理由を含む。）を記載した届出書を金融庁長官に提出しなければならない。
- 5 第一項第五号及び第三項の「特定認定業務」とは、次の表の上欄に掲げる者の行う同表の中欄に掲げる取引を行う業務に対する苦情の解決又は当該業務に争いがある場合のあつせんをいい、同項の「特定関係大臣」とは、同表の上欄に掲げる者の行う同表の中欄の取引を行う業務につきそれぞれ同表の下欄に掲げる大臣をいう。

農業協同組合法第十条第一項第三号の事業を行う同法第五条に規定する組合及び同法第九十二条の二第三項に規定する特定信用事業代理業者	農業協同組合法第十一条の二の四に規定する特定貯金等契約の締結又はその代理若しくは媒介	農林水産大臣
農業協同組合法第十条第一項第十号の事業を行う同法第五条に規定する組合	農業協同組合法第十一条の十の三に規定する特定共済契約の締結	農林水産大臣

消費生活協同組合法（昭和二十三年法律第二百号）第十条第二項に規定する共済事業を行う同法第四条に規定する組合	消費生活協同組合法第十二条の三第一項に規定する特定共済契約の締結	厚生労働大臣
水産業協同組合法第十一条第一項第四号の事業を行う漁業協同組合、同法第八十七条第一項第四号の事業を行う漁業協同組合連合会、同法第九十三条第一項第二号の事業を行う水産加工業協同組合、同法第九十七条第一項第二号の事業を行う水産加工業協同組合連合会及び同法第二百一条の二第三項に規定する特定信用事業代理業者	水産業協同組合法第十一条の九に規定する特定貯金等契約の締結又はその代理若しくは媒介	農林水産大臣
水産業協同組合法第十一条第一項第十一号の事業を行う漁業協同組合、同法第九十三条第一項第六号の二の事業を行う水産加工業協同組合及び共済水産業協同組合連合会	水産業協同組合法第十五条の七に規定する特定共済契約の締結	農林水産大臣
中小企業等協同組合法（昭和二十四年法律第百八十一号）第三条に規定する組合及び同法第九条の七の五第二項に規定する共済代理店	中小企業等協同組合法第九条の七の五第三項に規定する特定共済契約の締結又はその代理若しくは媒介	経済産業大臣
協同組合による金融事業に関する法律第二条第一項に規定する信用協同組合等及び同法第六条の三第三項に規定する信用協同組合代理業者	協同組合による金融事業に関する法律第六条の五の二に規定する特定預金等契約の締結又はその代理若しくは媒介	
投資信託及び投資法人に関する法律第百九十七条に規定する特定設立企画人等	設立中の投資法人（投資信託及び投資法人に関する法律第二条第十二項に規定する投資法人をいう。）の発行する投資証券の募集等（同法第百九十六条第一項に規定する募集等をいう。）	
信用金庫法第二条に規定する金庫及び同法第八十五条の二第三項に規定する信用金庫代理業者	信用金庫法第八十九条の二に規定する特定預金等契約の締結又はその代理若しくは媒介	
長期信用銀行法第二条に規定する長期信用銀行及び同法第十六条の五第三項に規定する長期信用銀行代理業者	長期信用銀行法第十七条の二に規定する特定預金等契約の締結又はその代理若しくは媒介	
労働金庫法第三条に規定する金庫及び同法第八十九条の三第三項に規定する労働金庫代理業者	労働金庫法第九十四条の二に規定する特定預金等契約の締結又はその代理若しくは媒介	厚生労働大臣
銀行法第二条第一項に規定する銀行及び同法第十五項に規定する銀行代理業者	銀行法第十三条の四に規定する特定預金等契約の締結又はその代理若しくは媒介	
海外商品市場における先物取引の受託等に関する法律（昭和五十七年法律第六十五号）第二条第五項に規定する海外商品取引業者	海外商品市場における先物取引の受託等に関する法律第二条第四項に規定する海外商品市場における先物取引の受託等	農林水産大臣及び経済産業大臣
不動産特定共同事業法（平成六年法律第七十七号）第二条第五項に規定する不動産特定共	不動産特定共同事業法第二条第三項に規定する不動産特定共同事業契約の締結又はそ	国土交通

同事業者	の代理若しくは媒介	大臣
保険会社、保険業法第二条第十八項に規定する少額短期保険業者、同条第二十三項に規定する保険募集人及び同条第二十五項に規定する保険仲立人	特定保険契約（保険業法第三百条の二に規定する特定保険契約をいう。以下この欄において同じ。）の締結若しくはその代理若しくは媒介又は顧客のために特定保険契約の締結の媒介を行うことを内容とする契約の締結	
資産流動化法第二条第三項に規定する特定目的会社、資産流動化法第二百八条第一項に規定する特定譲渡人及び資産流動化法第二百二十四条に規定する原委託者	資産対応証券（資産流動化法第二条第十一項に規定する資産対応証券をいう。）の募集等（資産流動化法第二百七条に規定する募集等をいう。）若しくは募集等の取扱い又は受益証券（資産流動化法第二条第十五項に規定する受益証券をいう。）の募集等（資産流動化法第二百八十六条第一項に規定する募集等をいう。）	
農林中央金庫及び農林中央金庫法第九十五条の二第三項に規定する農林中央金庫代理業者	農林中央金庫法第五十九条の三に規定する特定預金等契約の締結又はその代理若しくは媒介	農 林 水 産 大 臣
信託会社、金融機関の信託業務の兼営等に関する法律第一条第一項の認可を受けた金融機関及び保険業法施行令（平成七年政令第四百二十五号）第十三条の三に規定する保険金信託業務を行う生命保険会社等	信託業法第二十四条の二（保険業法第九十九条第八項において準用する場合を含む。）に規定する特定信託契約の締結	
株式会社商工組合中央金庫	株式会社商工組合中央金庫法第二十九条に規定する特定預金等契約の締結	経 済 産 業 大 臣 及 び 財 務 大 臣

（認定業務の廃止の届出）

第十八条の四の四 認定投資者保護団体は、認定業務（法第七十九条の十第一項 に規定する認定業務をいう。以下この条において同じ。）を廃止しようとするときは、廃止しようとする日の三月前までに、次に掲げる事項を記載した届出書を金融庁長官に提出しなければならない。

- 一 名称
- 二 主たる事務所の所在の場所
- 三 代表者又は管理人の氏名
- 四 法第七十九条の十二 において準用する法第七十七条第一項 の申出及び法第七十九条の十三 において準用する法第七十七条の二第一項 の規定による申立ての受付を終了しようとする日
- 五 認定業務を廃止しようとする日
- 六 認定業務を廃止する理由

金融商品取引業等に関する内閣府令

(契約締結前交付書面の共通記載事項)

第八十二条 法第三十七条の三第一項第七号に規定する内閣府令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

(中略)

十四 当該金融商品取引業者等が加入している金融商品取引業協会及び対象事業者となっている認定投資者保護団体の有無（加入し、又は対象事業者となっている場合にあつては、その名称）

金融商品取引業協会等に関する内閣府令

(あっせん委員となることができない者)

第十九条 次の各号のいずれかに該当する者は、法第七十七条の二第二項（法第七十七条の三第四項において準用する場合を含む。次条及び第二十一条第一項において同じ。）に規定するあっせん委員となることができない。

- 一 成年被後見人、被保佐人若しくは被補助人又は破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者
- 二 禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わり、又はその執行を受けることがなくなった日から五年を経過しない者
- 三 公務員で懲戒免職の処分を受け、当該処分の日から二年を経過しない者
- 四 弾劾裁判所の罷免の裁判を受けた者
- 五 弁護士法（昭和二十四年法律第二百五号）又は外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法（昭和六十一年法律第六十六号）の規定による懲戒処分により弁護士会からの除名の処分を受け、当該処分の日から三年を経過しない者
- 六 公認会計士法（昭和二十三年法律第百三号）、税理士法（昭和二十六年法律第二百三十七号）又は司法書士法（昭和二十五年法律第百九十七号）の規定による懲戒処分により、公認会計士の登録の抹消、税理士の業務の禁止の処分又は司法書士の業務の禁止の処分を受け、当該処分の日から三年を経過しない者

(あっせん委員の特別の利害関係)

第二十条 法第七十七条の二第二項 に規定する事件の当事者（以下この条及び次条において単に「当事者」という。）と特別の利害関係のない者とは、次の各号のいずれにも該当しない者をいう。

- 一 当事者又はその配偶者若しくは配偶者であった者
- 二 当事者の四親等内の血族、三親等内の姻族若しくは同居の親族である者又はこれらであった者
- 三 当事者の後見人、後見監督人、保佐人、保佐監督人、補助人又は補助監督人である者
- 四 事件について当事者の代理人若しくは補佐人である者又はこれらであった者
- 五 当事者から役務の提供により収入を得ている者又は得ないこととなった日から三年を経過しない者

(あっせんを行わない旨の通知)

第二十一条 認可協会（当該認可協会が法第七十七条の三第一項の規定により法第七十七条の二第一項に規定するあっせんの業務を委託した場合にあっては、当該業務の委託を受けた者。以下この条において同じ。）は、法第七十七条の二第二項に規定するあっせん委員が同項ただし書の規定によりあっせんを行わないものとしたときは、当事者に対し、遅滞なく、その旨を書面により通知するものとする。

- 2 認可協会は、前項の規定による書面による通知に代えて、あらかじめ、同項の当事者に対し、次に掲げる方法のうち当該認可協会が使用するもの（以下この条において「電磁的方法」という。）及びファイルへの記録の方式を示し、当該当事者の書面又は電磁的方法による承諾を得て、同項の規定により通知すべき事項を電磁的方法により通知することができる。この場合において、当該認可協会は、当該書面による通知をしたものとみなす。
 - 一 電子情報処理組織を使用する方法のうち、送信者の使用に係る電子計算機と受信者の使用に係る電子計算機とを接続する電気通信回線を通じて送信し、受信者の使用に係る電子計算機に備えられたファイルに記録する方法
 - 二 磁気ディスク、シー・ディー・ロムその他これらに準ずる方法により一定の事項を確実に記録しておくことができる物をもって調製するファイルに情報を記録したものを交付する方法
- 3 前項各号に掲げる方法は、受信者がファイルへの記録を出力することにより書面を作成する

ことができるものでなければならない。

- 4 第二項に規定する当事者の承諾を得た認可協会は、当該当事者から書面又は電磁的方法により電磁的方法による通知を受けない旨の申出があったときは、当該当事者に対し、第一項の規定により通知すべき事項の通知を電磁的方法によってしてはならない。ただし、当該当事者が再び第二項の規定による承諾をした場合は、この限りでない。

(苦情の解決又はあっせんの業務等)

第三十条 令第十八条の四の三第二項第八号に規定する内閣府令で定める業務は、商品取引所法（昭和二十五年法律第二百三十九号）第二条第十六項に規定する商品市場における取引等を行う業務に対する苦情の解決又は当該業務に争いがある場合のあっせんとする。

- 2 令第十八条の四の三第二項第八号に規定する内閣府令で定める書類は、前項の苦情の解決又はあっせんを適正かつ確実にを行うに足りる知識及び能力を有するかどうかについて農林水産大臣及び経済産業大臣の意見が記載された書面とする。

(対象事業者)

第三十一条 法第七十九条の十一第一項に規定する内閣府令で定める者は、令第十八条の四の三第五項の表の上欄に掲げる者（それぞれ同表の中欄に掲げる取引を行う者に限る。）とする。

(あっせんの対象となる取引等)

第三十二条 法第七十九条の十三において読み替えて準用する法第七十七条の二第一項に規定する内閣府令で定める取引は、有価証券の売買その他の取引又はデリバティブ取引等（法第三十三条第三項に規定するデリバティブ取引等をいう。）に付随する取引及び令第十八条の四の三第五項の表の中欄に掲げる取引とする。

- 2 第十九条から第二十一条までの規定は、法第七十九条の十三において法第七十七条の二第二項の規定を準用する場合について準用する。

裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、内外の社会経済情勢の変化に伴い、裁判外紛争解決手続（訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続をいう。以下同じ。）が、第三者の専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図る手続として重要なものとなっていることにかんがみ、裁判外紛争解決手続についての基本理念及び国等の責務を定めるとともに、民間紛争解決手続の業務に関し、認証の制度を設け、併せて時効の中断等に係る特例を定めてその利便の向上を図ること等により、紛争の当事者がその解決を図るのにふさわしい手続を選択することを容易にし、もって国民の権利利益の適切な実現に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- 一 民間紛争解決手続 民間事業者が、紛争の当事者が和解をすることができる民事上の紛争について、紛争の当事者双方からの依頼を受け、当該紛争の当事者との間の契約に基づき、和解の仲介を行う裁判外紛争解決手続をいう。ただし、法律の規定により指定を受けた者が当該法律の規定による紛争の解決の業務として行う裁判外紛争解決手続で政令で定めるものを除く。
- 二 手続実施者 民間紛争解決手続において和解の仲介を実施する者をいう。
- 三 認証紛争解決手続 第五条の認証を受けた業務として行う民間紛争解決手続をいう。
- 四 認証紛争解決事業者 第五条の認証を受け、認証紛争解決手続の業務を行う者をいう。

(基本理念等)

第三条 裁判外紛争解決手続は、法による紛争の解決のための手続として、紛争の当事者の自主的な紛争解決の努力を尊重しつつ、公正かつ適正に実施され、かつ、専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図るものでなければならない。

- 2 裁判外紛争解決手続を行う者は、前項の基本理念にのっとり、相互に連携を図りながら協力するように努めなければならない。

(国等の責務)

第四条 国は、裁判外紛争解決手続の利用の促進を図るため、裁判外紛争解決手続に関する内外の動向、その利用の状況その他の事項についての調査及び分析並びに情報の提供その他の必要な措置を講じ、裁判外紛争解決手続についての国民の理解を増進させるように努めなければならない。

- 2 地方公共団体は、裁判外紛争解決手続の普及が住民福祉の向上に寄与することにかんがみ、国との適切な役割分担を踏まえつつ、裁判外紛争解決手続に関する情報の提供その他の必要な措置を講ずるように努めなければならない。

第二章 認証紛争解決手続の業務

第一節 民間紛争解決手続の業務の認証

(民間紛争解決手続の業務の認証)

第五条 民間紛争解決手続を業として行う者（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。）は、その業務について、法務大臣の認証を受けることができる。

(認証の基準)

第六条 法務大臣は、前条の認証の申請をした者（以下「申請者」という。）が行う当該申請に係る民間紛争解決手続の業務が次に掲げる基準に適合し、かつ、申請者が当該業務を行うのに必要な知識及び能力並びに経理的基礎を有するものであると認めるときは、当該業務について

認証をするものとする。

- 一 その専門的な知見を活用して和解の仲介を行う紛争の範囲を定めていること。
- 二 前号の紛争の範囲に対応して、個々の民間紛争解決手続において和解の仲介を行うのにふさわしい者を手続実施者として選任することができること。
- 三 手続実施者の選任の方法及び手続実施者が紛争の当事者と利害関係を有することその他の民間紛争解決手続の公正な実施を妨げるおそれがある事由がある場合において、当該手続実施者を排除するための方法を定めていること。
- 四 申請者の実質的支配者等（申請者の株式の所有、申請者に対する融資その他の事由を通じて申請者の事業を実質的に支配し、又はその事業に重要な影響を与える関係にあるものとして法務省令で定める者をいう。以下この号において同じ。）又は申請者の子会社等（申請者が株式の所有その他の事由を通じてその事業を実質的に支配する関係にあるものとして法務省令で定める者をいう。）を紛争の当事者とする紛争について民間紛争解決手続の業務を行うこととしている申請者にあつては、当該実質的支配者等又は申請者が手続実施者に対して不当な影響を及ぼすことを排除するための措置が講じられていること。
- 五 手続実施者が弁護士でない場合（司法書士法（昭和三十五年法律第九十七号）第三条第一項第七号に規定する紛争について行う民間紛争解決手続において、手続実施者が同条第二項に規定する司法書士である場合を除く。）において、民間紛争解決手続の実施に当たり法令の解釈適用に関し専門的知識を必要とするときに、弁護士の助言を受けることができるようにするための措置を定めていること。
- 六 民間紛争解決手続の実施に際して行う通知について相当な方法を定めていること。
- 七 民間紛争解決手続の開始から終了に至るまでの標準的な手続の進行について定めていること。
- 八 紛争の当事者が申請者に対し民間紛争解決手続の実施の依頼をする場合の要件及び方式を定めていること。
- 九 申請者が紛争の一方の当事者から前号の依頼を受けた場合において、紛争の他方の当事者に対し、速やかにその旨を通知するとともに、当該紛争の他方の当事者がこれに応じて民間紛争解決手続の実施を依頼するか否かを確認するための手続を定めていること。
- 十 民間紛争解決手続において提出された資料の保管、返還その他の取扱いの方法を定めていること。
- 十一 民間紛争解決手続において陳述される意見又は提出され、若しくは提示される資料に含まれる紛争の当事者又は第三者の秘密について、当該秘密の性質に応じてこれを適切に保持するための取扱いの方法を定めていること。第十六条に規定する手続実施記録に記載されているこれらの秘密についても、同様とする。
- 十二 紛争の当事者が民間紛争解決手続を終了させるための要件及び方式を定めていること。
- 十三 手続実施者が民間紛争解決手続によっては紛争の当事者間に和解が成立する見込みがないと判断したときは、速やかに当該民間紛争解決手続を終了し、その旨を紛争の当事者に通知することを定めていること。
- 十四 申請者（法人にあつてはその役員、法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつてはその代表者又は管理人）、その代理人、使用人その他の従業者及び手続実施者について、これらの者が民間紛争解決手続の業務に関し知り得た秘密を確実に保持するための措置を定めていること。
- 十五 申請者（手続実施者を含む。）が支払を受ける報酬又は費用がある場合には、その額又は算定方法、支払方法その他必要な事項を定めており、これが著しく不当なものでないこと。
- 十六 申請者が行う民間紛争解決手続の業務に関する苦情の取扱いについて定めていること。

（欠格事由）

第七条 前条の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する者は、第五条の認証を受けることができない。

- 一 成年被後見人又は被保佐人
- 二 民間紛争解決手続の業務に関し成年者と同一の行為能力を有しない未成年者
- 三 破産者で復権を得ないもの

- 四 禁錮以上の刑に処せられ、その刑の執行を終わり、又は刑の執行を受けることがなくなった日から五年を経過しない者
- 五 この法律又は弁護士法（昭和二十四年法律第二百五号）の規定に違反し、罰金の刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から五年を経過しない者
- 六 第二十三条第一項又は第二項の規定により認証を取り消され、その取消しの日から五年を経過しない者
- 七 認証紛争解決事業者で法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。第九号、次条第二項第一号、第十三条第一項第三号及び第十七条第三項において同じ。）であるものが第二十三条第一項又は第二項の規定により認証を取り消された場合において、その取消しの日前三十日以内にその役員（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、その代表者又は管理人。第九号において同じ。）であった者でその取消しの日から五年を経過しないもの
- 八 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律（平成三年法律第七十七号）第二条第六号に規定する暴力団員（以下この号において「暴力団員」という。）又は暴力団員でなくなった日から五年を経過しない者（以下「暴力団員等」という。）
- 九 法人でその役員又は政令で定める使用人のうちに前各号のいずれかに該当する者のあるもの
- 十 個人でその政令で定める使用人のうちに第一号から第八号までのいずれかに該当する者のあるもの
- 十一 暴力団員等をその民間紛争解決手続の業務に従事させ、又は当該業務の補助者として使用するおそれのある者
- 十二 暴力団員等がその事業活動を支配する者

（認証の申請）

- 第八条 第五条の認証の申請は、法務省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を法務大臣に提出してしなければならない。
- 一 氏名又は名称及び住所並びに法人にあつてはその代表者（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、その代表者又は管理人）の氏名
 - 二 民間紛争解決手続の業務を行う事務所の所在地
 - 三 前二号に掲げるもののほか、法務省令で定める事項
- 2 前項の申請書には、次に掲げる書類を添付しなければならない。
- 一 法人にあつては、定款、寄付行為その他の基本約款を記載した書類
 - 二 その申請に係る民間紛争解決手続の業務の内容及びその実施方法を記載した書類
 - 三 その申請に係る民間紛争解決手続の業務に関する事業報告書又は事業計画書
 - 四 申請者の財産目録、貸借対照表、収支計算書又は損益計算書その他の当該申請に係る民間紛争解決手続の業務を行うのに必要な経理的基礎を有することを明らかにする書類であつて法務省令で定めるもの
 - 五 前各号に掲げるもののほか、法務省令で定める書類
- 3 第五条の認証の申請をする者は、実費を勘案して政令で定める額の手数料を納付しなければならない。

（認証に関する意見聴取）

- 第九条 法務大臣は、第五条の認証の申請に対する処分をしようとする場合又は当該申請に対する処分についての異議申立てに対する決定をしようとする場合には、あらかじめ、申請者が法律により直接に設立された法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人であるときはこれらの法人を所管する大臣に、申請者が設立に関し許可又は認可を受けている法人であるときはその許可又は認可をした大臣又は国家公安委員会に、それぞれ協議しなければならない。
- 2 法務大臣は、第五条の認証をしようとするときは、第七条第八号から第十二号までに該当する事由（同条第九号及び第十号に該当する事由にあつては、同条第八号に係るものに限る。）の有無について、警察庁長官の意見を聴かなければならない。

- 3 法務大臣は、第一項に規定する処分又は決定をしようとする場合には、法務省令で定めるところにより、次条第一項に規定する認証審査参与員の意見を聴かななければならない。

(認証審査参与員)

第十条 法務省に、第五条の認証の申請及び当該申請に対する処分についての異議申立て、第十二条第一項の変更の認証の申請及び当該申請に対する処分についての異議申立て並びに第二十三条第二項の規定による認証の取消し及び当該取消しについての異議申立てに関し、法務大臣に対し、専門的な知識経験に基づく意見を述べさせるため、認証審査参与員若干人を置く。

- 2 認証審査参与員は、行政不服審査法（昭和三十七年法律第百六十号）第四十八条において準用する同法第二十五条第一項ただし書の規定による異議申立人又は参加人の意見の陳述に係る手続に立ち会い、及びこれらの者に直接問いを發することができる。
- 3 認証審査参与員は、民間紛争解決手続に関する専門的な知識経験を有する者のうちから、法務大臣が任命する。
- 4 認証審査参与員の任期は、二年とする。ただし、再任を妨げない。
- 5 認証審査参与員は、非常勤とする。

(認証の公示等)

第十一条 法務大臣は、第五条の認証をしたときは、認証紛争解決事業者の氏名又は名称及び住所を官報で公示しなければならない。

- 2 認証紛争解決事業者は、認証紛争解決手続を利用し、又は利用しようとする者に適正な情報を提供するため、法務省令で定めるところにより、認証紛争解決事業者である旨並びにその認証紛争解決手続の業務の内容及びその実施方法に係る事項であつて法務省令で定めるものを、認証紛争解決手続の業務を行う事務所において見やすいように掲示しなければならない。
- 3 認証紛争解決事業者でない者は、その名称中に認証紛争解決事業者であると誤認されるおそれのある文字を用い、又はその業務に関し、認証紛争解決事業者であると誤認されるおそれのある表示をしてはならない。

(変更の認証)

第十二条 認証紛争解決事業者は、その認証紛争解決手続の業務の内容又はその実施方法を変更しようとするときは、法務大臣の変更の認証を受けなければならない。ただし、法務省令で定める軽微な変更については、この限りでない。

- 2 前項の変更の認証を受けようとする者は、法務省令で定めるところにより、変更に係る事項を記載した申請書を法務大臣に提出しなければならない。
- 3 前項の申請書には、変更後の業務の内容及びその実施方法を記載した書類その他法務省令で定める書類を添付しなければならない。
- 4 第六条、第八条第三項及び前条第一項の規定は第一項の変更の認証について、第九条第一項及び第三項の規定は第一項の変更の認証の申請に対する処分をしようとする場合及び当該処分についての異議申立てに対する決定をしようとする場合について、それぞれ準用する。

(変更の届出)

第十三条 認証紛争解決事業者は、次に掲げる変更があつたときは、法務省令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を法務大臣に届け出なければならない。

- 一 氏名若しくは名称又は住所の変更
- 二 認証紛争解決手続の業務の内容又はその実施方法についての前条第一項ただし書の法務省令で定める軽微な変更
- 三 法人にあつては、定款、寄付行為その他の基本約款（前二号に掲げる変更に係るものを除く。）の変更
- 四 前三号に掲げるもののほか、法務省令で定める事項の変更
- 2 法務大臣は、前項第一号に掲げる変更について同項の規定による届出があつたときは、その旨を官報で公示しなければならない。

第二節 認証紛争解決事業者の業務

(説明義務)

第十四条 認証紛争解決事業者は、認証紛争解決手続を実施する契約の締結に先立ち、紛争の当事者に対し、法務省令で定めるところにより、次に掲げる事項について、これを記載した書面を交付し、又はこれを記録した電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られる記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。）を提供して説明をしなければならない。

- 一 手続実施者の選任に関する事項
- 二 紛争の当事者が支払う報酬又は費用に関する事項
- 三 第六条第七号に規定する認証紛争解決手続の開始から終了に至るまでの標準的な手続の進行
- 四 前三号に掲げるもののほか、法務省令で定める事項

(暴力団員等の使用の禁止)

第十五条 認証紛争解決事業者は、暴力団員等を業務に従事させ、又は業務の補助者として使用してはならない。

(手続実施記録の作成及び保存)

第十六条 認証紛争解決事業者は、法務省令で定めるところにより、その実施した認証紛争解決手続に関し、次に掲げる事項を記載した手続実施記録を作成し、保存しなければならない。

- 一 紛争の当事者との間で認証紛争解決手続を実施する契約を締結した年月日
- 二 紛争の当事者及びその代理人の氏名又は名称
- 三 手続実施者の氏名
- 四 認証紛争解決手続の実施の経緯
- 五 認証紛争解決手続の結果（認証紛争解決手続の終了の理由及びその年月日を含む。）
- 六 前各号に掲げるもののほか、実施した認証紛争解決手続の内容を明らかにするため必要な事項であって法務省令で定めるもの

(合併の届出等)

第十七条 認証紛争解決事業者は、次に掲げる行為をしようとするときは、法務省令で定めるところにより、あらかじめ、その旨を法務大臣に届け出なければならない。

- 一 当該認証紛争解決事業者が消滅することとなる合併（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、合併に相当する行為。第三項において同じ。）
 - 二 認証紛争解決手続の業務に係る営業又は事業の全部又は一部の譲渡
 - 三 当該認証紛争解決事業者を分割をする法人とする分割でその認証紛争解決手続の業務に係る営業又は事業の全部又は一部を承継させるもの
 - 四 認証紛争解決手続の業務の廃止
- 2 法務大臣は、前項の規定による届出があつたときは、その旨を官報で公示しなければならない。
- 3 第一項各号に掲げる行為をした者（同項第一号に掲げる行為にあつては、合併後存続する法人又は合併により設立される法人）は、その行為をした日に認証紛争解決手続が実施されていたときは、当該行為をした日から二週間以内に、当該認証紛争解決手続の当事者に対し、当該行為をした旨及び第十九条の規定により認証がその効力を失った旨を通知しなければならない。

(解散の届出等)

第十八条 認証紛争解決事業者が破産及び合併以外の理由により解散（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、解散に相当する行為。以下同じ。）をした場合には、その清算人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつては、その代表者又は管理人であつた者。次項において同じ。）は、当該解散の日から一月以内に、その旨を法務大臣に届け出なければならない。

- 2 前項の清算人は、当該解散の日認証紛争解決手続が実施されていたときは、その日から二

週間以内に、当該認証紛争解決手続の当事者に対し、当該解散をした旨及び次条の規定により認証がその効力を失った旨を通知しなければならない。

3 前条第二項の規定は、第一項の規定による届出があった場合について準用する。

(認証の失効)

第十九条 次に掲げる場合においては、第五条の認証は、その効力を失う。

- 一 認証紛争解決事業者が第十七条第一項各号に掲げる行為をしたとき。
- 二 認証紛争解決事業者が前条第一項の解散をしたとき。
- 三 認証紛争解決事業者が死亡したとき。

第三節 報告等

(事業報告書等の提出)

第二十条 認証紛争解決事業者は、その認証紛争解決手続の業務に関し、毎事業年度の経過後三月以内に、法務省令で定めるところにより、その事業年度の事業報告書、財産目録、貸借対照表及び収支計算書又は損益計算書を作成し、これを法務大臣に提出しなければならない。

(報告及び検査)

第二十一条 法務大臣は、認証紛争解決事業者について、第二十三条第一項各号又は第二項各号のいずれかに該当する事由があると疑うに足りる相当な理由がある場合には、その認証紛争解決手続の業務の適正な運営を確保するために必要な限度において、法務省令で定めるところにより、認証紛争解決事業者に対し、当該業務の実施の状況に関し必要な報告を求め、又はその職員に、当該認証紛争解決事業者の事務所に立ち入り、当該業務の実施の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させ、若しくは関係者に質問させることができる。

2 前項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係者の請求があったときは、これを提示しなければならない。

3 第一項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

(勧告等)

第二十二条 法務大臣は、認証紛争解決事業者について、次条第二項各号のいずれかに該当する事由があると疑うに足りる相当な理由がある場合において、その認証紛争解決手続の業務の適正な運営を確保するために必要があると認めるときは、当該認証紛争解決事業者に対し、期限を定めて、当該業務に関し必要な措置をとるべき旨の勧告をすることができる。

2 法務大臣は、前項の勧告を受けた認証紛争解決事業者が、正当な理由がなく、その勧告に係る措置をとらなかつたときは、当該認証紛争解決事業者に対し、その勧告に係る措置をとるべきことを命ずることができる。

(認証の取消し)

第二十三条 法務大臣は、認証紛争解決事業者が次の各号のいずれかに該当するときは、その認証を取り消さなければならない。

- 一 第七条各号（第六号を除く。）のいずれかに該当するに至ったとき。
- 二 偽りその他不正の手段により第五条の認証又は第十二条第一項の変更の認証を受けたとき。
- 三 正当な理由がなく、前条第二項の規定による命令に従わないとき。

2 法務大臣は、認証紛争解決事業者が次の各号のいずれかに該当するときは、その認証を取り消すことができる。

- 一 その行う認証紛争解決手続の業務の内容及びその実施方法が第六条各号に掲げる基準のいずれかに適合しなくなったとき。
- 二 認証紛争解決手続の業務を行うのに必要な知識若しくは能力又は経理的基礎を有するものでなくなったとき。
- 三 この法律の規定に違反したとき。

3 法務大臣は、前二項の規定による認証の取消しをしようとするときは、第七条第八号から第

十二号までに該当する事由（同条第九号及び第十号に該当する事由にあつては、同条第八号に係るものに限る。）又は第十五条の規定に違反する事実の有無について、警察庁長官の意見を聴くことができる。

- 4 法務大臣は、第一項又は第二項の規定により認証を取り消したときは、その旨を官報で公示しなければならない。
- 5 第一項又は第二項の規定により認証の取消しの処分を受けた者は、当該処分の日から二週間以内に、当該処分の日に認証紛争解決手続が実施されていた紛争の当事者に対し、当該処分があった旨を通知しなければならない。
- 6 第九条第一項及び第三項の規定は、第二項の規定により認証の取消しの処分をしようとする場合及び当該処分についての異議申立てに対する決定をしようとする場合について準用する。

（民間紛争解決手続の業務の特性への配慮）

第二十四条 法務大臣は、第二十一条第一項の規定により報告を求め、若しくはその職員に検査若しくは質問をさせ、又は第二十二條の規定により勧告をし、若しくは命令をするに当たっては、民間紛争解決手続が紛争の当事者と民間紛争解決手続の業務を行う者との間の信頼関係に基づいて成り立つものであり、かつ、紛争の当事者の自主的な紛争解決の努力が尊重されるべきものであることその他の民間紛争解決手続の業務の特性に配慮しなければならない。

第三章 認証紛争解決手続の利用に係る特例

（時効の中断）

第二十五条 認証紛争解決手続によっては紛争の当事者間に和解が成立する見込みがないことを理由に手続実施者が当該認証紛争解決手続を終了した場合において、当該認証紛争解決手続の実施の依頼をした当該紛争の当事者がその旨の通知を受けた日から一月以内に当該認証紛争解決手続の目的となった請求について訴えを提起したときは、時効の中断に関しては、当該認証紛争解決手続における請求の時に、訴えの提起があつたものとみなす。

- 2 第十九条の規定により第五条の認証がその効力を失い、かつ、当該認証がその効力を失った日に認証紛争解決手続が実施されていた紛争がある場合において、当該認証紛争解決手続の実施の依頼をした当該紛争の当事者が第十七条第三項若しくは第十八条第二項の規定による通知を受けた日又は第十九条各号に規定する事由があつたことを知った日のいずれか早い日（認証紛争解決事業者の死亡により第五条の認証がその効力を失った場合にあつては、その死亡の事実を知った日）から一月以内に当該認証紛争解決手続の目的となった請求について訴えを提起したときも、前項と同様とする。
- 3 第五条の認証が第二十三条第一項又は第二項の規定により取り消され、かつ、その取消しの処分の日に認証紛争解決手続が実施されていた紛争がある場合において、当該認証紛争解決手続の実施の依頼をした当該紛争の当事者が同条第五項の規定による通知を受けた日又は当該処分を知った日のいずれか早い日から一月以内に当該認証紛争解決手続の目的となった請求について訴えを提起したときも、第一項と同様とする。

（訴訟手続の中止）

第二十六条 紛争の当事者が和解をすることができる民事上の紛争について当該紛争の当事者間に訴訟が係属する場合において、次の各号のいずれかに掲げる事由があり、かつ、当該紛争の当事者の共同の申立てがあるときは、受訴裁判所は、四月以内の期間を定めて訴訟手続を中止する旨の決定をすることができる。

- 一 当該紛争について、当該紛争の当事者間において認証紛争解決手続が実施されていること。
- 二 前号に規定する場合のほか、当該紛争の当事者間に認証紛争解決手続によって当該紛争の解決を図る旨の合意があること。
- 2 受訴裁判所は、いつでも前項の決定を取り消すことができる。
- 3 第一項の申立てを却下する決定及び前項の規定により第一項の決定を取り消す決定に対しては、不服を申し立てることができない。

（調停の前置に関する特例）

第二十七条 民事調停法（昭和二十六年法律第二百二十二号）第二十四条の二第一項の事件又は家事審判法（昭和二十二年法律第五十二号）第十八条第一項の事件（同法第二十三条の事件を除く。）について訴えを提起した当事者が当該訴えの提起前に当該事件について認証紛争解決手続の実施の依頼をし、かつ、当該依頼に基づいて実施された認証紛争解決手続によっては当事者間に和解が成立する見込みがないことを理由に当該認証紛争解決手続が終了した場合には、民事調停法第二十四条の二又は家事審判法第十八条の規定は、適用しない。この場合において、受訴裁判所は、適当であると認めるときは、職権で、事件を調停に付することができる。

第四章 雑則

（報酬）

第二十八条 認証紛争解決事業者（認証紛争解決手続における手続実施者を含む。）は、紛争の当事者又は紛争の当事者以外の者との契約で定めるところにより、認証紛争解決手続の業務を行うことに関し、報酬を受けることができる。

（協力依頼）

第二十九条 法務大臣は、この法律の施行のため必要があると認めるときは、官庁、公共団体その他の者に照会し、又は協力を求めることができる。

（法務大臣への意見）

第三十条 警察庁長官は、認証紛争解決事業者について、第七条第八号から第十二号までに該当する事由（同条第九号及び第十号に該当する事由にあつては、同条第八号に係るものに限る。）又は第十五条の規定に違反する事実があると疑うに足りる相当な理由があるため、法務大臣が当該認証紛争解決事業者に対して適当な措置をとることが必要であると認める場合には、法務大臣に対し、その旨の意見を述べるることができる。

（認証紛争解決手続の業務に関する情報の公表）

第三十一条 法務大臣は、認証紛争解決手続の業務に関する情報を広く国民に提供するため、法務省令で定めるところにより、認証紛争解決事業者の氏名又は名称及び住所、当該業務を行う事務所の所在地並びに当該業務の内容及びその実施方法に係る事項であつて法務省令で定めるものについて、インターネットの利用その他の方法により公表することができる。

第五章 罰則

第三十二条 偽りその他不正の手段により第五条の認証又は第十二条第一項の変更の認証を受けた者は、二年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

2 第十五条の規定に違反して暴力団員等をその認証紛争解決手続の業務に従事させ、又は当該業務の補助者として使用した者は、一年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

3 次の各号のいずれかに該当する者は、百万円以下の罰金に処する。

- 一 第八条第一項の申請書若しくは同条第二項各号に掲げる書類又は第十二条第二項の申請書若しくは同条第三項の書類に虚偽の記載をして提出した者
- 二 第十一条第三項の規定に違反した者

第三十三条 法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。以下この項において同じ。）の代表者若しくは管理人又は法人若しくは人の代理人、使用人その他の従業者が、その法人又は人の業務に関して、前条各項の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その法人又は人に対しても、当該各項の罰金刑を科する。

2 法人でない団体について前項の規定の適用がある場合には、その代表者又は管理人が、その訴訟行為につき法人でない団体を代表するほか、法人を被告人又は被疑者とする場合の刑事訴訟に関する法律の規定を準用する。

第三十四条 次の各号のいずれかに該当する者は、五十万円以下の過料に処する。

- 一 第十一条第二項の規定による掲示をせず、又は虚偽の掲示をした者
 - 二 第十三条第一項、第十七条第一項又は第十八条第一項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者
 - 三 第十六条の規定に違反して手続実施記録を作成せず、若しくは虚偽の手続実施記録を作成し、又は手続実施記録を保存しなかった者
 - 四 第十七条第三項、第十八条第二項又は第二十三条第五項の規定による通知をせず、又は虚偽の通知をした者
 - 五 第二十条の規定に違反して事業報告書、財産目録、貸借対照表若しくは収支計算書若しくは損益計算書を提出せず、又はこれらの書類に虚偽の記載をして提出した者
 - 六 第二十一条第一項の規定による報告をせず、又は虚偽の報告をした者
 - 七 第二十二条第二項の規定による命令に違反した者
- 2 認証紛争解決事業者（法人にあつてはその代表者、法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあつてはその代表者又は管理人）、その代理人、使用人その他の従業者が第二十一条第一項の規定による検査を拒み、妨げ、又は忌避したときは、五十万円以下の過料に処する。

裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律施行令

(民間紛争解決手続に該当しない裁判外紛争解決手続)

第一条 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（以下「法」という。）第二条第一号ただし書の政令で定める裁判外紛争解決手続は、次に掲げるものとする。

- 一 自動車損害賠償保障法（昭和三十年法律第九十七号）第三章第二節の二の規定により指定紛争処理機関（同法第二十三条の五第二項に規定する指定紛争処理機関をいう。）が行う調停の手続
- 二 住宅の品質確保の促進等に関する法律（平成十一年法律第八十一号）第六章第一節の規定により指定住宅紛争処理機関（同法第六十六条第二項に規定する指定住宅紛争処理機関をいう。）が行うあっせん及び調停の手続

(法第七条第九号及び第十号の政令で定める使用人)

第二条 法第七条第九号及び第十号の政令で定める使用人は、法第五条の認証の申請をした者の使用人であって、民間紛争解決手続の業務に関し法第八条第一項第二号の事務所の業務を統括する者及びこれに準ずる者として法務省令で定める者とする。

(認証の申請に係る手数料の額)

第三条 法第八条第三項の政令で定める手数料の額は、申請一件につき十四万五千元（電子申請（行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律（平成十四年法律第百五十一号）第三条第一項の規定により同項に規定する電子情報処理組織を使用して行う申請をいう。次項において同じ。）による場合にあつては、十三万二千三百円）とする。

2 法第十二条第四項において準用する法第八条第三項の政令で定める手数料の額は、申請一件につき六万六百元（電子申請による場合にあつては、五万三千五百円）とする。

裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律施行規則

(実質的支配者等)

第一条 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（以下「法」という。）第六条第四号の申請者の実質的支配者等は、次の各号に掲げる者とする。ただし、事業上の関係からみて申請者（法第六条に規定する申請者をいう。以下同じ。）の事業の方針の決定を支配すること及びその事業に重要な影響を与えることができないことが明らかであると認められる者は、この限りでない。

- 一 特定の者が自己の計算において所有している議決権と当該特定の者と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係があることにより当該特定の者の意思と同一の内容の議決権を行使すると認められる者及び当該特定の者の意思と同一の内容の議決権を行使することに同意している者が所有している議決権とを合わせて、申請者（個人を除く。）の議決権の三分の一以上を占めている場合（当該特定の者が自己の計算において議決権を所有していない場合を含む。）における当該特定の者
- 二 申請者（個人を除く。）の役員（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものの代表者又は管理人を含む。以下同じ。）である者又は役員であった者
- 三 前号に掲げる者を代表者（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものの代表者又は管理人を含む。以下第六号、次条、第五条第五号及び第六条第二項第三号において同じ。）とする者
- 四 申請者（個人に限る。）を役員若しくは使用人とする者又はこれらとしていたことがある者
- 五 申請者（個人に限る。）又は申請者（個人を除く。）の役員の子親等以内の親族である者
- 六 前号に掲げる者を代表者とする者
- 七 申請者（個人を除く。）の役員である者の三分の一以上を役員若しくは使用人とする者又はこれらとしていたことがある者
- 八 申請者との間で申請者の事業の方針の決定を支配する契約を締結している者
- 九 特定の者が申請者の資金調達額（貸借対照表の負債の部に計上されているものに限る。以下この号及び次条第九号において同じ。）の総額の三分の一以上について融資（債務の保証及び担保の提供を含む。以下この号及び次条第九号において同じ。）を行っている場合（当該特定の者と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係のある者が行う融資の額を合わせて資金調達額の総額の三分の一以上となる場合を含む。）における当該特定の者
- 十 前各号に掲げる者のほか申請者の事業の方針の決定を支配していることが推測される事実が存在する者
- 十一 特定の者が前各号に掲げる者に対して、前各号（第二号から第六号までを除く。以下この号において同じ。）に規定する前各号に掲げる者の申請者に対する関係と同様の関係を有する場合における当該特定の者
- 十二 第一号から第十号までに掲げる者が特定の者に対して、次条各号（第二号から第六号まで及び第十一号を除く。以下この号において同じ。）に規定する申請者の次条各号に掲げる者に対する関係と同様の関係を有する場合における当該特定の者

(子会社等)

第二条 法第六条第四号の申請者の子会社等は、次の各号に掲げる者とする。ただし、事業上の関係からみて申請者が当該各号に掲げる者の事業の方針の決定を支配することができないことが明らかであると認められる者は、この限りでない。

- 一 申請者が自己の計算において所有している議決権と申請者と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係があることにより申請者の意思と同一の内容の議決権を行使すると認められる者及び申請者の意思と同一の内容の議決権を行使することに同意している者が所有している議決権とを合わせて、他の法人又は法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるもの（以下この条において「法人等」という。）の議決権の三分の一以上を占めている場合（申請者が自己の計算において議決権を所有していない場合を含む。）における当該他

の法人等

- 二 申請者（個人を除く。）の役員である者若しくは申請者の使用人である者又はこれらであった者
- 三 前号に掲げる者を代表者とする者
- 四 申請者（個人に限る。）を代表者とする者
- 五 申請者（個人に限る。）又は申請者（個人を除く。）の役員の子親等以内の親族である者
- 六 前号に掲げる者を代表者とする者
- 七 第二号に掲げる者が他の法人等の役員である者の三分の一以上を占めている場合における当該他の法人等
- 八 申請者が特定の者との間に当該特定の者の事業の方針の決定を支配する契約を締結している場合における当該特定の者
- 九 申請者が特定の者の資金調達額の総額の三分の一以上について融資を行っている場合（申請者と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係のある者が行う融資の額を合わせて資金調達額の総額の三分の一以上となる場合を含む。）における当該特定の者
- 十 前各号に掲げる者のほか申請者が特定の者の事業の方針の決定を支配していることが推測される事実が存在する場合における当該特定の者
- 十一 前各号に掲げる者が特定の者に対して、前各号（第二号から第六号までを除く。以下この号において同じ。）に規定する申請者の前各号に掲げる者に対する関係と同様の関係を有する場合における当該特定の者

（認証に当たり審査の対象となる使用人）

第三条 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律施行令第二条の法務省令で定める者は、副所長、所長代理その他いかなる名称を有する者であるかを問わず、民間紛争解決手続の業務に関し法第八条第一項第二号の事務所の業務を統括する者の権限を代行し得る地位にある者とする。

（認証の申請）

第四条 法第五条の規定による法務大臣の認証を受けようとする者は、別紙様式第一号により作成した法第八条第一項の申請書（以下「認証申請書」という。）に同条第二項に規定する書類を添付して、これを法務大臣に提出しなければならない。

（認証申請書のその他の記載事項）

第五条 法第八条第一項第三号の法務省令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

- 一 電話番号及び電子メールアドレス
- 二 申請者が法律により直接に設立された法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人である場合にあつては、その旨及び申請者を所管する大臣
- 三 申請者が設立に関し許可又は認可を受けている法人である場合にあつては、その旨及びその許可又は認可をした大臣又は国家公安委員会
- 四 申請者（個人に限る。）の生年月日及び本籍（外国人にあつては、国籍。以下同じ。）
- 五 申請者（個人を除く。）の代表者の生年月日、本籍及び住所並びにその役員（代表者を除く。）の氏名、生年月日、本籍及び住所
- 六 法第八条第一項第二号の事務所の名称、電話番号及び電子メールアドレス
- 七 民間紛争解決手続の業務を行う日及び時間
- 八 申請者（個人を除く。）の主要議決権所有者（特定の者が自己の計算において所有している議決権と当該特定の者と出資、人事、資金、技術、取引等において緊密な関係があることにより当該特定の者の意思と同一の内容の議決権を行使すると認められる者及び当該特定の者の意思と同一の内容の議決権を行使することに同意している者が所有している議決権とを合わせて、申請者の議決権の十分の一以上を占めている場合（当該特定の者が自己の計算において議決権を所有していない場合を含む。）における当該特定の者をいう。第十二条第一項第五号において同じ。）の氏名又は名称、住所及び所有する議決権の割合
- 九 申請者が他の事業（申請に係る民間紛争解決手続の業務以外の業務を行う事業をいう。以

下同じ。)を営んでいるときは、その事業の種類及び内容

十 申請者（個人に限る。）又は申請者（個人を除く。）の役員が、他の事業を営む者の使用人となり、又は他の法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めがあるものを含む。以下この号及び第十二条第一項第六号において同じ。）の役員若しくは使用人となっているときは、当該申請者又は役員の氏名、これを使用する者の氏名又は当該法人の名称、その住所及び当該事業の種類又は当該法人の業務の種類

十一 申請者（個人を除く。）の役員が他の事業を営んでいるときは、その事業の種類

十二 法第七条第九号及び第十号に規定する政令で定める使用人（以下「重要な使用人」という。）の氏名、生年月日、本籍、住所及び職名又は呼称

十三 その申請に係る民間紛争解決手続の業務の内容及びその実施方法の概要

（認証申請書のその他の添付書類）

第六条 法第八条第二項第四号に規定する法務省令で定める書類は、次に掲げる書類とする。

一 認証の申請の日の属する事業年度の直前の事業年度の貸借対照表、収支計算書若しくは損益計算書及び当該事業年度末の財産目録又はこれらに準ずるもの（申請者が申請の日の属する事業年度に設立された法人又は法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものである場合にあつては、その設立時における財産目録）

二 認証後における収支の見込みを記載した書類

2 法第八条第二項第五号の法務省令で定める書類は、次に掲げる書類とする。

一 申請者（法人に限る。）の登記事項証明書

二 申請者（個人に限る。）又は申請者（個人を除く。）の役員及び重要な使用人の本籍の記載された住民票の写し又はこれに代わる書面

三 認証申請書に押された申請者（個人に限る。）又は申請者（個人を除く。）の代表者の印鑑の証明書

四 申請者、申請者（個人を除く。）の役員及び重要な使用人がそれぞれ別紙様式第二号により作成した法第七条各号に該当しないことを誓約する書面

五 申請者の組織の概要を記載した図面

（手数料の納付方法）

第七条 法第八条第三項（法第十二条第四項において準用する場合を含む。）の手数料は、認証申請書に手数料の額に相当する額の収入印紙をはって納めなければならない。ただし、行政手続等における情報通信の技術の利用に関する法律（平成十四年法律第百五十一号）第三条第一項の規定により同項に規定する電子情報処理組織を使用して認証の申請をする場合において、当該申請を行ったことにより得られた納付情報により納めるときは、現金をもってすることができる。

（認証審査参与員からの意見聴取）

第八条 法務大臣は、法第九条第三項（法第十二条第四項及び第二十三条第六項において準用する場合を含む。次項において同じ。）の規定により認証審査参与員の意見を聴取するときは、あらかじめ、次項に規定する意見書の様式及び提出期限その他必要な事項を示すものとする。

2 法第九条第三項の規定による認証審査参与員の意見の提出は、理由を記載した意見書を提出して行うものとする。

（掲示）

第九条 法第十一条第二項に規定する法務省令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

一 認証紛争解決事業者がその専門的な知見を活用して和解の仲介を行う紛争の範囲

二 手続実施者の選任の方法

三 手続実施者の候補者の職業又は身分の概要

四 認証紛争解決手続の実施に際して行う通知の方法

五 認証紛争解決手続の開始から終了に至るまでの標準的な手続の進行

六 紛争の当事者が認証紛争解決事業者に対し認証紛争解決手続の実施の依頼をする場合の要

件及び方式

- 七 認証紛争解決事業者が紛争の一方の当事者から前号の依頼を受けた場合において、紛争の他方の当事者に対し、速やかにその旨を通知するとともに、当該紛争の他方の当事者がこれに応じて認証紛争解決手続の実施を依頼するか否かを確認するための手続
 - 八 認証紛争解決手続において提出された資料の保管、返還その他の取扱いの方法
 - 九 認証紛争解決手続において陳述される意見又は提出され、若しくは提示される資料に含まれる紛争の当事者又は第三者の秘密の取扱いの方法
 - 十 紛争の当事者が認証紛争解決手続を終了させるための要件及び方式
 - 十一 認証紛争解決事業者（手続実施者を含む。）が紛争の当事者から支払を受ける報酬及び費用の額又は算定方法並びに支払方法
 - 十二 認証紛争解決事業者が行う認証紛争解決手続の業務に関する苦情の取扱い
- 2 法第十一条第二項の規定による掲示は、認証紛争解決事業者である旨及び前項各号に規定する事項を認証紛争解決手続の業務を行う事務所に備え置く電子計算機の映像面に表示する方法により行うことができる。

(変更の認証を要しない軽微な変更)

第十条 法第十二条第一項の法務省令で定める軽微な変更は、次に掲げる変更とする。

- 一 法第八条第一項第二号の事務所の名称、所在地、電話番号又は電子メールアドレスの変更
- 二 認証紛争解決手続の業務を行う日又は時間の変更
- 三 前二号に掲げるもののほか、法第六条各号に掲げる基準に適合するかどうかについての判断の基礎となる事項に係る変更であって、認証紛争解決手続の業務を行う知識又は能力の減少を伴わず、かつ、紛争の当事者に負担の増加その他の不利益を及ぼすことがないもの

(変更の認証の申請)

第十一条 認証紛争解決事業者は、法第十二条第一項の規定による法務大臣の変更の認証を受けようとするときは、別紙様式第三号により作成した同条第二項の申請書に同条第三項に規定する書面を添付して、これを法務大臣に提出しなければならない。

- 2 法第十二条第三項の法務省令で定める書類は、法第八条第二項各号（第二号を除く。）に掲げる書類のうち変更に係るものとする。

(変更の届出)

第十二条 法第十三条第一項第四号の法務省令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

- 一 認証紛争解決事業者の電話番号又は電子メールアドレス
 - 二 認証紛争解決事業者（個人に限る。）の本籍
 - 三 認証紛争解決事業者（個人を除く。）の役員の氏名、生年月日、本籍又は住所
 - 四 認証紛争解決事業者（個人を除く。）の主要議決権所有者の氏名若しくは名称、住所又は所有する議決権の割合
 - 五 認証紛争解決事業者が他の事業を営んでいる場合のその事業の種類又は内容
 - 六 認証紛争解決事業者（個人に限る。）又は認証紛争解決事業者（個人を除く。）の役員が、他の事業を営む者の使用人となり、又は他の法人の役員若しくは使用人となっている場合の当該認証紛争解決事業者若しくは役員の氏名、これを使用する者の氏名若しくは当該法人の名称、その住所又は当該事業の種類若しくは当該法人の業務の種類
 - 七 認証紛争解決事業者（個人を除く。）の役員が他の事業を営んでいる場合のその事業の種類
 - 八 重要な使用人の氏名、生年月日、本籍、住所又は職名若しくは呼称
- 2 認証紛争解決事業者は、法第十三条第一項に規定する届出をしようとするときは、別紙様式第四号により作成した変更届出書に法第八条第二項第一号、第二号及び第五号に掲げる書類のうち変更に係るものを添付して、これを法務大臣に提出しなければならない。

(紛争の当事者に対する説明)

第十三条 法第十四条第四号の法務省令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

- 一 認証紛争解決手続において陳述される意見若しくは提出され若しくは提示される資料に含まれ、又は法第十六条に規定する手続実施記録（以下「手続実施記録」という。）に記載されている紛争の当事者又は第三者の秘密の取扱いの方法
 - 二 紛争の当事者が認証紛争解決手続を終了させるための要件及び方式
 - 三 手続実施者が認証紛争解決手続によっては紛争の当事者間に和解が成立する見込みがないと判断したときは、速やかに当該認証紛争解決手続を終了し、その旨を紛争の当事者に通知すること
 - 四 紛争の当事者間に和解が成立した場合に作成される書面の有無及び書面が作成される場合には作成者、通数その他当該書面の作成に係る概要
- 2 認証紛争解決事業者は、法第十四条 に規定する説明をするに当たり紛争の当事者から書面の交付を求められたときは、書面を交付して説明をしなければならない。

（手続実施記録の作成及び保存）

第十四条 法第十六条第六号に規定する法務省令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

- 一 認証紛争解決手続において請求がされた年月日及び当該請求の内容
 - 二 認証紛争解決手続の結果が和解の成立である場合にあっては、その和解の内容
- 2 認証紛争解決事業者は、手続実施記録を、その実施した認証紛争解決手続が終了した日から少なくとも十年間保存しなければならない。

（合併の届出等）

第十五条 認証紛争解決事業者は、法第十七条第一項 に規定する届出をしようとするときは、別紙様式第五号により作成した合併等届出書に次の各号に掲げる区分に応じそれぞれ当該各号に定める書類を添付して、これを法務大臣に提出しなければならない。

- 一 法第十七条第一項第一号 に規定する合併（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものが行う合併に相当する行為を含む。以下この条において同じ。） 合併の経緯を説明した書面、合併に係る契約書の写し及び合併後存続する法人（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものを含む。以下この条において同じ。）又は合併により設立される法人の定款、寄付行為その他の基本約款（以下「基本約款」という。）を記載した書面及び登記事項証明書
 - 二 同項第二号に規定する営業又は事業の全部又は一部の譲渡 営業又は事業の全部又は一部の譲渡の経緯を説明した書面、営業又は事業の全部又は一部の譲渡に係る契約書の写し及び営業又は事業の全部又は一部の譲渡の相手方が法人である場合にあってはその基本約款を記載した書面及び登記事項証明書
 - 三 同項第三号に規定する分割 分割の経緯を説明した書面、分割計画書又は分割契約書の写し及び分割により認証紛争解決手続の業務に係る営業又は事業の全部又は一部を承継する法人の基本約款を記載した書面及び登記事項証明書
 - 四 同項第四号に規定する業務の廃止 業務の廃止の経緯を説明した書面
- 2 法第十七条第一項 各号に掲げる行為をした者（同項第一号 に掲げる行為にあっては、合併後存続する法人又は合併により設立される法人）は、遅滞なく、その旨を記載した書類に当該行為をしたことを証する書類を添えて、その旨を法務大臣に届け出なければならない。

（解散の届出）

第十六条 法第十八条第一項に規定する届出をする者は、別紙様式第六号により作成した解散届出書に清算人を記載した登記事項証明書（法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものである認証紛争解決事業者が解散に相当する行為をした場合にあっては、当該行為をしたことを証する書類）を添付して、これを法務大臣に提出しなければならない。

（事業報告書）

第十七条 法第二十条の事業報告書は、別紙様式第七号により作成しなければならない。

(報告)

第十八条 認証紛争解決事業者は、法務大臣から法第二十一条第一項の規定により報告を求められたときは、報告書を提出しなければならない。

2 法務大臣は、前項の報告を求めるときは、報告書の様式及び提出期限その他必要な事項を明示するものとする。

(職員の身分証明書の様式)

第十九条 法第二十一条第二項 の証明書は、別紙様式第八号によるものとする。

(認証紛争解決手続の業務に関する情報の公表)

第二十条 法第三十一条 に規定する法務省令で定める事項は、次に掲げる事項とする。

- 一 認証紛争解決事業者の電話番号、電子メールアドレス及びホームページアドレス
- 二 認証紛争解決手続の業務を行う事務所の名称、電話番号及び電子メールアドレス
- 三 認証紛争解決手続の業務を行う日及び時間
- 四 第九条第一項各号に掲げる事項
- 五 認証紛争解決事業者及び認証紛争解決手続に関する統計

提言 「金融専門 ADR 機関」のあるべきモデルと実現手段
良識に即した柔軟な紛争解決を目指す、
実効性と信頼性ある金融専門 ADR 制度の構築に向けて

2008 年 11 月 28 日 初版第 1 刷発行

2008 年 12 月 5 日 初版第 2 刷発行

著者 金融 ADR・オンブズマン研究会

info@kinyu-adr.jp

<http://www.kinyu-adr.jp/>

©2008 Japan Financial ADR/Ombudsman Study Group

Printed in Japan

本書の全部または一部を無断で複写複製（コピー）することは、著作権法上の例外を除き、禁じられています。本書からの複写を希望される場合は、当研究会にご連絡下さい。