

# 金融ADR制度の比較法的考察 —英国・豪州・韓国の制度を中心に—<sup>1</sup>

杉浦宣彦<sup>2</sup> 徐熙錫<sup>3</sup> 横井眞美子<sup>4</sup>

## 要 旨

金融の自由化、IT化の進展により、多様かつ複雑な金融商品が増えている。また、低金利政策、ペイオフの解禁、窓口販売の拠点の拡大等により、庶民がリスク商品に接し、投資する機会も増えている。そのこと自体はわが国の金融市場の活性化には寄与している反面、金融機関と顧客・消費者（利用者）との間の苦情や紛争も増加の一途をたどってきている。このような中で、最近では、金融庁に設置されている金融トラブル連絡調整協議会において、金融業界と利用者が直接的な対話を通じてトラブル処理方法の一定のルール化を図るなど、裁判外紛争処理（解決）制度の具体的な活用が金融サービスにおいても議論されるようになってきている。この背景には、政府における司法改革の流れの中での仲裁法（2003）や「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（2004）の制定が後押ししていることがある。

本論文は、以上のような事情を背景としつつ、事業者の自主規制としての民間型ADRにおいて豊富な経験を有している英国や豪州、複数の行政型ADRを提供している韓国について、それぞれのスキームの最近の変化を踏まえ、その実際を詳細に紹介し、さらに、3か国のスキームについての特徴を対比、分析することを通じて、わが国における金融ADRのあり方に関する議論に際して、参考になる基礎的資料を提供することを目的としたものである。

---

<sup>1</sup> 本稿の執筆に当たっては、一橋大学大学院法学研究科松本恒雄教授に有益な御意見をいただいた。なお、本稿は、筆者の個人的な見解であり、金融庁の公式見解ではない。

<sup>2</sup> 金融庁総務企画局 金融研究研修センター研究官

<sup>3</sup> 金融庁総務企画局 金融研究研修センター専門研究員

<sup>4</sup> ロンドン大学クイーン・メアリーカレッジ助教授（国際金融法担当）

## 目 次

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| はじめに.....                              | 1  |
| I. 英国の統合金融オンブズマン制度—業界型から行政関与の統合型へ..... | 2  |
| 1. 概観：統合金融オンブズマン制度の法制化とその背景.....       | 2  |
| 2. FOSの法的地位と運営.....                    | 3  |
| 3. 苦情・紛争処理の手続.....                     | 5  |
| 4. 制度の評価.....                          | 8  |
| II. 豪州の金融ADR制度—業界型制度を活かした法制化.....      | 10 |
| 1. 概観：豪州におけるADRの観念と金融ADRの法制化.....      | 10 |
| 2. FSRによる金融ADRシステムの内容.....             | 11 |
| 3. EDRスキームの概要.....                     | 15 |
| 4. 制度の評価.....                          | 17 |
| III. 韓国の金融紛争調停委員会制度等—複数の行政型ADR機関.....  | 20 |
| 1. 概観：行政型金融ADR制度の整備とその特徴.....          | 20 |
| 2. 消費者紛争調停委員会.....                     | 21 |
| 3. 金融紛争調停委員会.....                      | 23 |
| 4. 制度の評価.....                          | 25 |
| IV. 考察.....                            | 27 |
| 1. まとめ：各制度の特徴.....                     | 27 |
| 2. 横断的考察：制度比較から読み取られるポイント.....         | 27 |
| おわりに.....                              | 30 |

## はじめに

平成 12 年 6 月、金融審議会第 1 部会は、「金融分野における裁判外紛争処理制度の整備について」という報告書を公表した（ホールセール・リーテイルに関するワーキンググループ（進行役：岩原紳作東京大学法学部教授）まとめ）。同報告書は、金融分野における裁判外紛争処理制度のあり方につき、ADR<sup>5</sup>機関の中立・公正性の確保、ADR 機関の紛争処理機能の向上、ADR 制度の実効性確保、ADR 手続の透明性の確保、ADR 機関の統一化・包括化、コスト負担の問題、といった六つの観点から制度整備の進むべき方向性ないし検討課題を整理したものである<sup>6</sup>。その後、この問題については、金融庁に設置された金融トラブル連絡調整協議会で継続的に議論が行われているところであり<sup>7</sup>、本稿における諸外国の金融 ADR 制度の調査はもともとこの協議会での計 2 回にわたった杉浦による調査報告が基になっている。

本稿の目的は、おりしも「仲裁法」（2003）や、民間型 ADR 機関の認証制度などを内容とする「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（2004）が成立し、わが国においても ADR 活用の環境が整えられつつあるなか、諸外国における金融分野における ADR 制度を紹介・比較・検討を行うことで、今後のわが国の金融分野における ADR 制度をどのように発展させていくかについて考えるうえでの 1 つの参考資料を提供することにある。

今回、本稿においては、英国、豪州（オーストラリア）、韓国の金融 ADR 制度を検討の対象としている。英国や豪州の金融オンブズマン制度については、上記報告書にも若干言及がなされており<sup>8</sup>、特に英国については、既存のオンブズマン制度を単一機関に統合する制度整備を行ったことで、上記報告書では「中長期的には一つの理想型として評価すべき」とされている<sup>9</sup>。豪州は、英国の制度と類似する部分も多いが、その後（上記報告書の公表以後）の立法において、既存の業界型オンブズマン機関などの認定制度を骨子とするユニークな制度整備を行っている。また、韓国は、既存の行政型機関（消費者紛争調停委員会）による ADR 制度を参考に、金融監督当局が直接 ADR 機関（金融紛争調停委員会）を設置・運営することを骨子とする制度整備を行っており、当該調停委員会が下した最終決定を両当事者が受諾した場合、執行力が保障されるなどの制度的手当てがなされている。

また、本稿が、この 3 カ国の制度を比較検討の対象としたもう 1 つの理由は、以上のような特徴があることだけではなく、この 3 カ国については、それぞれほぼ同じ時期（2000 年前後）に、金融改革立法とともに現行 ADR 制度が整備されたという共通点もあり、制度発足時から現在までの制度運営の実績も交えた制度比較を試みるのが可能ではないかと考えたからである。

なお、本稿は、英国の部分をロンドン大学クイーン・メアリーカレッジの横井助教授（国際金融法担当）が、また、豪州や韓国については、金融庁金融研究研修センターの徐専門研究員がまとめた調査・記述をもとに、金融庁金融研究研修センター研究官の杉浦が追加的な調査に基づく記述を追記し、編集したものである。本稿の意見にわたる部分は、個人の見解によるものであり、所属機関のそれではないことを予めお断りしておく。

それでは以下、英国（Ⅰ）、豪州（Ⅱ）、韓国（Ⅲ）の順にそれぞれの制度を整理した後、横断的な視点からの考察（Ⅳ）を試みることにする。

<sup>5</sup> ADR（alternative dispute resolution）の用語法としては、ADR、ADR 制度、ADR 機関、ADR 手続などが混用されているようであるが、本稿では、一応「裁判外紛争処理」または「裁判外紛争解決」を「ADR」として置き換えたうえ、ADR 制度、ADR 機関、ADR 手続などと表現することとする。なお、ADR とは、相談や苦情処理、紛争処理（解決）などを含む概念として用いる。

<sup>6</sup> 金融 640 号（2000）53 頁以下、同 641 号（2000）22 頁以下参照。

<sup>7</sup> 協議会の議事の内容等について以下の HP を参照していただきたい。（<http://www.fsa.go.jp/singi/singi.html>）

<sup>8</sup> 前掲・金融 641 号 23 頁。

<sup>9</sup> 前掲・金融 640 号 54 頁。

# I. 英国の統合金融オンブズマン制度—業界型から行政関与の統合型へ

## 1. 概観：統合金融オンブズマン制度の法制化とその背景

英国においては、2000 年金融サービス市場法（Financial Services and Markets Act 2000、以下「FSMA」）により、1980 年代より各業態を中心に個別的に運営されてきたオンブズマンや仲裁など 8 つの金融 ADR 制度を一つの単一オンブズマン制度へと統合することを内容とする、金融 ADR の制度整備が行われた<sup>10</sup>。FSMA に基づき統合金融オンブズマン制度の運営主体として設立された「金融オンブズマンサービス」（Financial Ombudsman Service、以下「FOS」）は、初期段階から、その人的構成（300 人以上のスタッフ、15-20 人のオンブズマン）や予算（年間 1500 万ポンド）といった点で、世界的にも最大規模のオンブズマン制度の運営主体として注目が集まっていたが、その後の制度運営において、年々紛争処理の実績を増やしている模様である。

それでは、英国において業界中心に散在していたオンブズマンなどの金融 ADR 制度を、単一法人（FOS）によるオンブズマン制度へと統合する法制整備を行った背景には何があるのか。この点については、金融改革立法として成立した FSMA において、規制当局（Financial Services Authority、「FSA」）による四つの規制目的（regulatory objectives）の一つとして新たに明示された「消費者の保護」との密接な関連性を指摘することができる<sup>11</sup>。

もともと、FSMA による金融監督体制以前の英国においては、金融領域別に規制当局が複数存在し（銀行はイングランド銀行が、投資業務は証券投資委員会（SIB）が、〔一般〕保険は財務省が担当するなど）、さらに投資業務については、1986 年金融サービス法により、証券投資委員会（SIB=後に FSA に拡大改編）の公認を受けた複数の自主規制機関（SRO）<sup>12</sup>が日常の規制業務を担当する規制体制が存在した。このような規制体制下において、1980 年代、保険会社による個人年金の不正販売（ミスセリング）事件、証券部門の不正取引が商業銀行の破綻を招いてしまったベアリングズ事件など、金融サービス業に関連する不祥事が続き、さらに 1990 年代以後金融分野の国際化が進み、金融領域間の垣根が崩れてきた状況のなか、従来の個別の監督機関ないし自主規制機関が縦割りで金融サービス業者を規制する体制の限界を指摘する声が強くなってきたとされる<sup>13</sup>。このような金融監督体制下における金融 ADR 制度は、業態別自主規制を基本とするもの（8 つ）が中心であって、その中には業界型オンブズマン制度が多数を占める形になっていた<sup>14</sup>。これらの金融 ADR 制度は、業者の加入が任意のものもあり、制度の内容もまちまちである

<sup>10</sup> 実際は、制度整備が立法（FSMA）に先立って進められてきた（制度運営の主体である FOS は 1999 年 2 月に設立され、FSMA が施行されるまでの間は、既存の ADR 機関との契約に基づき紛争処理を行うこととなっていた。河村賢治「英国の投資信託法制と金融オンブズマン制度（下）」国民生活研究 42 巻 1 号（2002）30 頁を参照）。

<sup>11</sup> 4 つの規制目的は、①金融システムにおける市場の信頼の維持（market confidence）、②金融システムに対する国民の理解の増進・啓蒙（public awareness）、③適切な水準の消費者保護の確保（the protection of consumers）、④金融犯罪の削減（the reduction of financial crime）である（FSMA §2(2), §3~6 参照）。これに対し、FSMA 以前の金融監督体制下においては、とりわけ 1986 年金融サービス法により、消費者の保護でなく「投資家の保護」が目的であったとされる（斉藤美彦「英国金融サービス・市場法について」金融 644 号（2000）6 頁、楠本くに代「英国金融サービス法と消費者保護」信用金庫 54 巻 5 号（2000）24 頁参照）。

<sup>12</sup> i）証券、先物・オプションのブローカー・ディーラーは証券先物委員会（SFA）が、ii）集合投資スキームや年金ファンドの管理運営業者、投資顧問業者は投資管理規制機構（IMRO）が、iii）生命保険商品、投資信託など個人投資家向けの投資商品の販売・助言をする業者は個人投資委員会（PIA）が、それぞれ規制を担当していた。このような自主規制の体制については、一般に英国における〔シティの〕自主規制の伝統へ配慮したものとされるが、サッチャリズムに基づく小さな政府と財政負担の軽減がその最大の背景であって、責任とコストの業界への転嫁という意味合いが強い、と捉える見解もある（斉藤・前掲・3 頁および脚注 1）を参照）。

<sup>13</sup> FSMA 制定の背景となる、1986 年金融サービス法による金融監督体制およびその問題点については、斉藤・前掲 3・4 頁を参照。

<sup>14</sup> 8 つの金融 ADR 機関は、その設立根拠により、法令によるもの（住宅金融組合オンブズマン（Building Societies Act 1986））、任意の団体として設立されたもの（銀行オンブズマン、保険オンブズマン、個人保険仲裁サービス）、規制当局（SIB=後に FSA）や分野別自主規制機関（SIB 公認）により運営されるもの（投資オンブズマン、個人投資委員会オンブズマン、証券先物委員会仲裁スキーム、FSA 苦情サービス）などと分類される。これら統合金融オンブズマン制度以前の英国の金融オンブズマン制度を紹介するものとしては、道垣内弘人「英国における金融関係オンブズマン制度（1～5 完）」法律時報 64 巻 3～9 号（1992）がある（保険・銀行・住宅建築組合（Building Societies）・投資営業オンブズマン）。

ため、消費者にとっては煩雑でわかりにくい体制であった<sup>15</sup>。

このような中で 1997 年発足した労働党政権（ブレア首相）は、早速金融監督体制の改革作業に着手、すべての監督機構の FSA への統合や、金融 ADR 制度の統合など消費者保護のための制度整備などを内容とする法制整備（FSMA）を行った。消費者保護の内容としては、金融 ADR 制度の統合以外にも、金融会社の廃業や倒産の場合に消費者に対し補償を行う機構（従来 8 つ）の統合（金融サービス補償制度の統合（FSMA Part XV The Financial Services Compensation Scheme 関連）<sup>16</sup>、金融取引における投資広告および不招請勧誘の統一的規制、FSA による直接的な消費者教育の強化（規制目的②関連）などが含まれる。金融 ADR 制度の整備が、FSMA に基づき金融監督当局による規制の目的たる「消費者の保護」と密接な関係があるとしたのは、このことからである。以上を要するに、金融をめぐる環境の変化のなかで、消費者保護が金融監督当局による規制の目的の一つとして捉えられ、その目的達成のための一つの手段として、既存のオンブズマンなど金融 ADR 制度の統合が図られたものといえるだろう。

以上のような背景から創設された統合金融オンブズマン制度は、①単一運営主体（法人）の設立（運営上の独立性）、②金融監督当局の規制との連携（被規制金融会社の ADR 参加義務の付与）、③FOS への証拠調査権の付与、④最終決定への法的効力（片面的効力、執行力）の付与、⑤消費者負担の無料化（運用費用の業界負担）、といった運営上の特徴を有するものであり、以上のような特徴から制度の実効性は確保されているといえる<sup>17</sup>。

以下、この特徴について、それぞれ関連するところで詳説する。

## 2. FOSの法的地位と運営

FSMA は、金融関連紛争が独立した個人（オンブズマン）により、迅速かつ最低限の手続に基づき解決されるスキーム（制度）を設けること、およびその制度（オンブズマンスキーム）は独立した法人（a body corporate）により運営されるべき旨を定めているが（FSMA § 225(1)(2)）、そのようなオンブズマン制度の運営主体として、監督当局である FSA により設立されたのが FOS である（FSMA schedule17（以下、単に「FSMA 付属規定」という）2(1)）。

### （1）FOSの法的地位（FSA との関係）

それでは、FSA と FOS の関係はどのようなものであろうか。それを知るには、両者が交換した諒解覚書（MOU）<sup>18</sup>が参考となる（この MOU は基本的に、FSMA とその付属規定に基づく両者の役割（権限）や関係を確認・整理したものである）。

FOS は、（FSA と同様）政府組織ではなく、独立した法人の形態（FOS Limited）をとっており、その構成員（理事会（Board）のメンバー、スタッフやオンブズマン）は民間人である（FSMA 付属規定 6）。しかし、その運営上の独立性（operational independence）がうたわれる一方で、以下のように、多くの面で FSA の影響力下にある<sup>19</sup>。

まず、FSA が有する責任（権限）の内容について、FSA は基本的に FOS の組織（理事会の構成）および監督において責任を負うとしている。すなわち、FSA は、FOS の理事会の議長とメンバーを任免（議長の場合、財務省（Treasury）の承認が必要）し（MOU 5(a)、FSMA 付属規定 3-(2)）<sup>20</sup>、FOS が法律上予定しているオンブズマン機能を遂行しているかについて監督し必要な措置をとる義務を負う（MOU 5(b)、FSMA 付属規定 2-(2)）。また FSA は、FOS 予算の承認（MOU

<sup>15</sup> 佐藤安信「英国の金融紛争処理（ADR）の概要と動向—金融サービス法改正に向けての新たな取り組み—」JCA ジャーナル 46 巻 7 号（1999）4 頁、斉藤・前掲 7 頁。

<sup>16</sup> これについては、斉藤「イギリスにおける金融サービス補償制度の統合」証券経済研究 42 号（2003）23 頁以下を参照。

<sup>17</sup> 前掲・金融審議会報告書は、制度の実効性確保のための要素として、ADR 機関への業者加入の確保や紛争処理手続への参加義務、最終決定に対する業者の受諾義務（片面的仲裁制度）、ADR 機関の事実認定機能の強化を挙げている（ただ、各々の要素は確定されたものではなく、議論の方向性ないし検討課題とされている）。

<sup>18</sup> FSA & FOS, “Memorandum of Understanding Between the Financial Services Authority and The Financial Ombudsman Service” 6 June 2002.

<sup>19</sup> “The directors of the company (FOS) must be appointed on terms which secure their independence from the FSA in the operation of the ombudsman scheme, but makes the FOS accountable to the FSA in a number of significant respects.” (MOU 4)

<sup>20</sup> ただ、独立性確保のため、理事会のメンバーの任期は FOS 自身が決定する（FSMA 付属規定 3-(3)）。

5(c)、FSMA 付属規定 9-(1))、FOS の管轄 (Jurisdiction)<sup>21</sup>に関する規則・規定の承認・制定 (MOU 5(d)(e)、FSMA § 226(3)・227(3))、財源確保に関する規則の制定 (MOU 5(f)、FSMA § 234(1)) などの責任 (権限) を負う。さらに、FSA は、財務省を通じて、議会に対し、規制当局として FSMA に基づく機能のひとつである (FOS の活動も含む) 消費者保護などの遂行についての説明義務を負う (MOU 2)。

一方、FOS は、制度の運営全般に関する責任 (権限) を負う (MOU 6(a))。具体的には、オンブズマン (チーフオンブズマンを含む) の任命 (MOU 6(b)、FSMA 付属規定 4・5)<sup>22</sup>、紛争処理手続 (MOU 6(c)、FSMA 付属規定 14)・費用 (cost) の徴収 (MOU 6(e)、FSMA § 230)・利用手数料 (case fee) の徴収 (MOU 6(f)、FSMA 付属規定 15)) に関する規則の制定、予算案の作成 (MOU 6(g)、FSMA 付属規定 9)、などが含まれる。なお、オンブズマンの機能の遂行状況について、FOS は FSA に報告し、その内容を公開する義務がある (MOU 6(h)、FSMA 付属規定 7)。

以上のような FOS の FSA に対する関係は、「監督上の従属と運営上の独立」と捉えることができるだろう。FOS は、(業界型) オンブズマンを制度のベースとしているものの、「業界」からの独立性 (中立性) が確保された、公益 (public interest) 的性格が強い独立した ADR 機関であるといえる。両者が、各々の機能の密接的な関連性 (closely related functions) [業界規制と消費者保護における関連性 (筆者注)] から、緊密な協力 (close co-operation) とコミュニケーション (具体的に情報共有と協議) に特別な重点 (particular importance) を置く旨を確認していることは (MOU 8 参照)、この点から理解できるものである (FOS の公益性<sup>23</sup>)。

## (2) FOS の運営 (人的構成と財源確保)

FOS の運営は、前述したように、FSA により任命された理事会のメンバーにより独立して行われている。以下、スタッフやオンブズマンなど人的構成と、財源確保の方法につき簡単に触れる。

まず、FOS のスタッフの数 (オンブズマンを包含) は、設立初期の 2 倍を越え、2004 年 3 月末において 725 名である (2005 年 3 月末には 944 名になることが予想されている)<sup>24</sup>。FOS の内部組織は、大きく消費者問合せ受付部門 (consumer contact division) と紛争処理部門 (casework division) とに分けられるが、スタッフの内訳としては前者が 93 名、後者が 542 名 (そのうち、オンブズマンは 23 名) となっている。紛争処理部門は、さらに銀行・ローン部門、保険部門、投資部門などに分けられるが、これらの部門ごとに「主任 (principal) オンブズマン」と数名の「オンブズマン」が存在し、これらオンブズマンのトップに「チーフオンブズマン」がいるという形になっている<sup>25</sup> (2004 年 3 月末の段階で、1 名のチーフオンブズマン、3 名の主任オンブズマン、19 名のオンブズマンで構成<sup>26</sup>)。

次に、財源については、FSMA に、FOS の設立および運営財源の業界負担の旨が明示されている (FSMA § 234)。そのうち運営財源は、管轄権に属する金融会社からの一般徴収 (levies) と紛争の申立を受けた金融会社が支払う FOS 利用手数料 (case fees) により確保されている (政府からの予算執行はない)。一般徴収は業態別に賦課され、その賦課額は、毎年 FSA と FOS との間

<sup>21</sup> FOS は金融会社に対し強制管轄 (Compulsory Jurisdiction) と任意管轄 (Voluntary Jurisdiction) を持つ。FSMA に基づく、Treasury 公布の Regulated Activities Order が指定する営業行為を行い、その結果 FSA により監督される金融会社は FOS の強制管轄の対象となる。FSA の監督範囲外の金融会社が、FOS の管轄権に属することを同意する場合は FOS の任意管轄の対象となる。

<sup>22</sup> オンブズマンの任命には、独立性およびオンブズマンとしての適正性 (資質や経験) の観点が考慮されるべきである (FSMA 付属規定 4-(2))。

<sup>23</sup> FSA の公益性については、FSA のホームページも参照 (<http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/board.html>)。

<sup>24</sup> FOS, “Plan & Budget 2005/06” at 4.7

(<http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pb05/pb05-4.htm>)

<sup>25</sup> 紛争処理部門およびオンブズマンの構成については、河村・前傾 30・31 頁も参照。

<sup>26</sup> しかし、執筆時点においては組織変更が行われている様子である (1 名のチーフオンブズマン、2 名の主任オンブズマン、5 名の部門別リーダオンブズマン (ombudsmen with lead responsibility)、21 名のオンブズマンの、計 29 名のオンブズマンで構成。なお、5 つの部門とは、モーゲージ養老保険 (mortgage endowments)、一般保険、銀行・クレジット、年金・証券、一般投資である。以上、FOS のホームページ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/organisation-chart.htm> 参照。2005 年 3 月 1 日アクセス)。

で行われる予算案に関する協議を経て FSA が決定している（強制管轄）<sup>27</sup>。その一方、紛争申立毎の利用手数料は、強制管轄に属する金融会社の場合、（利用手数料に関する予算の資料が公開された 2002/03 年度以来 2005/06 年度まで）360 ポンドの水準が維持され（「標準利用料」、任意管轄に属する場合（「特別利用料」）は 2005/06 年度予算基準で 475 ポンドである（特別利用料は、毎年その金額が下がる傾向にあり、2002/03 年度に 720 ポンド、2003/04 年度に 600 ポンド、2004/05 年度には 550 ポンドであった）。なお、2004 年 4 月からは、紛争件数 2 件までは利用手数料を賦課しない（3 件目から賦課する）インセンティブ制度（「two free cases arrangement」）を導入しており、金融業界から歓迎されているという<sup>28</sup>。

一般徴収と利用手数料の予算に対する割合は、初期段階では 50 : 50 の水準であったが、紛争件数の増加に伴い利用手数料の比重が高まってきており、2004/05 年度予算では 36 : 64、2005/06 年度予算では 25 : 75 の割合になっている<sup>29</sup>。

このような財源のため、消費者は無料で FOS のサービスを利用できるようになっている。FOS の 2005/06 年度予算規模は、51.1 百万ポンドである。

### 3. 苦情・紛争処理の手続

苦情・紛争処理の具体的な手続は、FSA のハンドブック（Dispute resolution: Complaints (“DISP”））に記されている<sup>30</sup>。DISP には、金融会社の内部苦情処理（以下「社内苦情処理」）に関する規則および FOS による紛争処理に関する規則などが盛り込まれている。社内苦情処理（DISP Chapter 1 Complaints handling procedure for firms）に関する規則は、FSMA（§ 138 および附属規定 13）により FSA が作成し、FOS による紛争処理（DISP Chapter 3 Complaints handling procedures of the FOS）に関する規則は、FOS が作成し FSA が承認するものである。

#### （1）社内苦情処理

FSA の監督を受ける金融会社（強制管轄）および合意により FOS の紛争処理に参加した金融会社（任意管轄）は、金融サービスと関連して提起される苦情を処理するため、社内苦情処理の手続を設けなければならない（FSMA 附属規定 13-(3)、DISP 1.2.1R）。すなわち、FOS による金融 ADR 手続の前提として、苦情がまず金融会社に申立てられ、金融会社内部での解決手段が使切られた場合にのみ FOS に申立ができる（社内苦情処理の前置主義）。DISP による社内苦情処理の手続は以下のとおりである。

社内苦情処理手続に関連して、金融会社は次のような義務を負う（DISP 1.2.9R）。第 1 に、商品販売時に（または販売後即時）、書面により社内苦情処理の手続が利用できる旨を知らせる、第 2 に、一般的に社内苦情処理手続の詳細を公表し、消費者からの要請時に、および苦情申立の段階で自動的に、そのコピーを提供する、第 3 に、支店または販売店に FOS 管轄下にある会社である旨を貼り出す。

金融会社に対し苦情が申立てられると、当該金融会社は、次に掲げる期限により苦情を処理しなければならない（DISP 1.4 Time Limits）。①苦情の受付 5 日以内に書面によるその受領の通知（担当者の名前や役職名、手続の詳細を含む）（DISP 1.4.1R）、②苦情受付から 4 週間以内に最終回答、もしくは経過報告と最終回答の返信予定（8 週間以内）の旨（DISP 1.4.4R）、③苦情受付から 8 週間以内に最終回答、もしくは最終回答ができない理由と最終回答返信の予定、または最終回答遅延に不満がある場合 FOS へ申立ができる旨（DISP 1.4.5R）。金融会社が苦情に対する最終回答を送付する際は、もし最終回答に不満がある場合は 6 ヶ月以内に FOS に紛争解決の申立ができる旨を共に通知し、FOS の説明パンフレットを同封しなければならない（DISP 1.4.12R）。

金融会社（強制管轄に限る）は、苦情に関する記録を苦情申立から最小限 3 年間保管し、FOS に年 2 回苦情処理に関する内容を報告しなければならない（DISP 1.5.1R and 1.5.4R）。

<sup>27</sup> 一方、任意管轄に属する金融会社の場合は、FOS が別途定める基準による。

<sup>28</sup> FOS, “Plan & Budget 2005/06” at 4.4（前掲注 24 のサイトを参照）。

<sup>29</sup> 財源確保に関する以上の記述については、FSA の関連規則（「Dispute resolution: Complaints (DISP)」所収）および FOS のホームページ（「Plan & Budget」）などを参照

（<http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/annual-reviews.htm>）。

<sup>30</sup> DISP は、FSA のホームページで入手可能である

（<http://fsahandbook.info/FSA/handbook.jsp?doc=/handbook/DISP>）。

## （２）FOSによる紛争解決

### A. 申立適格

FOSは紛争処理の申立を受付けると、それが適格なものであるかどうか（申立適格）をまず考える必要がある。申立適格の要件としては、適格な申立者要件（eligible complainant）、適格な期限要件（Time limit）、および適格な内容要件などがある（DISP 3.2.1R）。適格な申立者としては、個人、年売上高が10億ポンド以下の企業、年収入が10億ポンド以下のチャリティー、または純資産額が10億ポンド以下の信託における受託者が挙げられている（DISP 2.4.3R）。紛争の申立は、適格申立者によるものか適格申立者の代理（by or on behalf of）でなければ、FOSによる処理ができない（DISP 2.4.1）。

次に、適格な期限要件として、社内苦情処理の期間（普通8週）以内の場合、最終回答（FOSに申立ができる旨の通知）から6月以上経過している場合、またはかかる事件が発生後6年以上経過（またはその事実を知ったときから3年以上経過）している場合は、かかる紛争は適格な期限要件を満たしていないことになり、原則上FOSによる処理ができない（DISP 2.3.1R(1)）。

また、紛争内容についても適格かどうか問われる場合がある。以下のような場合に適格性が否定される。すなわち、①申立者が金銭的損失、物質的苦痛（material distress）または物質的不便（material inconvenience）を被っていないと判断される場合、②苦情が軽薄ないし嫌がらせの（frivolous or vexatious）内容である場合、③紛争処理を申立てられている会社が既に公正で合理的な補償を提示しておりまだその受諾が可能な場合、また、④苦情が過去または現在適当なオンブズマンにより検討されている場合などは、かかる申立は却下（dismissal）される（DISP 3.3.1R）。これらに該当するような場合には、その決定前に申立者に意見陳述の機会を与え、なお却下の決定後には、その理由を通知しなければならない（DISP 3.2.8R）。

### B. 紛争解決の流れ

申立が適格であると判断される場合、FOSは、当事者間の交渉による和解を模索することになる（DISP 3.2.9R）。この場合は、申立者にとってもっとも適切とみられる手段による紛争の解決が図られるが、普通、調停（mediation）や調査（investigation）などが活用される（DISP 3.2.10G）。調停や調査などによっても紛争が解決できない場合には、オンブズマンによる最終的な決定（裁定、determination）が下される。

「調停」は、当該紛争の評価（assessment）に基づき迅速かつ効率的な解決を目指す非公式的な（informal）手段として認識されている<sup>31</sup>が、調停による初期段階の解決ができない場合は、より公式的な（formal）調査の段階へと移行する。「調査」段階においては、当事者に陳述の機会が与えられ、FOS（adjudicator）による評価（provisional assessment）に基づく勧告（recommendation）が下されるのが普通である。また、勧告では、かかる紛争処理の申立が受容られるものかどうかの判断が理由付きで提示される<sup>32</sup>。それに両当事者が同意しない場合には、オンブズマンによる最終決定（裁定）段階に入る。オンブズマンによる「裁定」に当たっては、その前に当事者に陳述の機会が与えられ、必要と判断される場合（または一方当事者の書面請求により）、両当事者が参加する聴聞会議（hearing）が開かれる場合もある（DISP 3.2.12R、DISP 3.2.13R）。

### C. 裁定の効力

以上のような紛争解決の流れにおいて、調停や調査（勧告）などは、いずれも当事者間の和解（契約）に基づく紛争解決の手段たるものであるのに対し、オンブズマンの最終的な決定には法律上強力な効力が認められる点で、性質上区別される。FSMAもオンブズマンの決定につき比較的詳細な規定を置いている（FSMA § 228～230。強制管轄にのみ適用）。

まず、オンブズマンによる裁定は、紛争全体の実態を踏まえ、公平で合理的な（fair and reasonable）ものであることが求められる（FSMA § 228-(2), DISP 3.8.1R(1)）。オンブズマンによる公平性と合理性の判断においては、関連法令、規則や規定、ガイドラインや標準、関連業界

<sup>31</sup> FOS「2003/04 年次報告書（Annual Review）」22頁。

<sup>32</sup> 以上、調査段階の記述については、FOS・前掲年次報告書22・23頁とDISP 3.2.11Rを参照。

の行動規範、よき商慣行 (good industry practice) などが考慮される (DISP 3.8.1R(2))。このため、判決を下す場合と同等もしくは更に踏み込んだ判断材料により公平性を考慮できるとされる。

裁定が下されると、それは書面により当事者に通知されなければならない (FSMA § 228-(3))。その書面には、決定の理由や申立人がその決定を受諾するか否かを書面により通知すべき旨が記載され、オンブズマンが署名する (FSMA § 228-(4))。申立人が裁定を受諾する旨をオンブズマンに通知すると、それは両当事者を拘束する (binding) 最終的な (final) 法的効力を持つものになる (FSMA § 228-(5))<sup>33</sup>。ここで「当事者を拘束する」効力とは、受諾者がそれに拘束されることは勿論、相手金融会社にとっては、裁定の受諾如何を決定する権利がなく、裁定が申立人によって受諾されれば、それに従わなければならない (つまり「片面的効力」を持つ)、ということを意味する。一方で「最終的な」効力とは、法律上強制執行が可能であること (「執行力」の保障) を意味する。

裁定の内容が申立人の請求を受容れる (in favour of the complainant) 形であるなら、それには相手金融会社に対する、①金銭支払の命令 (a money award)、または (および) ②特定措置の指示 (direction) が含まれる (FSMA § 229-(2))。金銭支払の命令は、金銭的な損失 (financial loss) などに対する補償 (賠償) (compensation) のためのものであり、現在原則上 10 万ポンドを限度とする (DISP 3.9.5R)<sup>34</sup>。オンブズマンが下した金銭 (利子を含む) 支払の命令は、オンブズマンにより登録 (register) されると (DISP 3.9.15R)、裁判所による強制執行手続が保障される (FSMA § 229-(8)(b))<sup>35</sup>。一方、特定措置の指示 (裁判所が下しえないものであってもよい) もオンブズマンにより登録されると (DISP 3.9.15R)、[裁判所の] 差止命令 (injunction<sup>36</sup>) (スコットランドの場合、1988 年民事上級裁判所法 (Court of Session Act 1988) に基づく命令 (order)) により、その強制執行ができる旨が定められ (FSMA § 229-(9))、申立人に差止命令等のための手続 (proceedings for an injunction or an order) 保障が図られている (FSMA § 229-(10))。

#### D. 情報提供の要求

以上のように、オンブズマンの決定は強力な法的効力が認められるものであるため、その決定に際しては、情報収集・事実認定の機能が強化される必要がある。そこで、FSMA は、オンブズマンに対し証拠などの情報を当事者に要求できる権限 (power to require information) を認め、当事者に対してはそれに応じなければ法定の制裁が下される旨を明らかにしている (FSMA § 231・232)。

オンブズマンは、当事者に対する書面通知により、当該紛争の決定 (裁定) のため必要と考えられる情報や文書の提供または作成を要求することができ (FSMA § 231-(1)(3))、情報等の提供等を求められた当事者は、特定された期限内に、(かつ情報の場合特定された形式があればそれにあわせて) 情報等を提供等しなければならない (FSMA § 231-(2))。万一、当該当事者がその要求に応じない場合には、オンブズマンは裁判所 (高等法院 (the High Court)、スコットランド民事上級裁判所 (the Court of Session)) に対し、その事実の確認 (certification) を求めることができ、裁判所が、当該当事者が合理的な理由なしにかかる要求に応じなかったことを確認した場合には、当該当事者 (および (法人の場合) 代表者) は裁判所侮辱 (contempt) に準じて処理さ

<sup>33</sup> もし申立人が指定された期日まで受諾如何の通知をしないと、当該決定を受諾しないものとみなされ (FSMA § 228-(6))、当事者はその決定に拘束されない。

<sup>34</sup> 金銭支払の命令は、金銭的な損失 (financial loss) に加え (またはその代わりに)、苦痛 (pain and suffering)、評判の毀損 (damage to reputation)、または不便 (distress or inconvenience) による損失または損害 (loss or damage) に対する補償 (賠償) のためのものであってもよく、裁判所の決定による補償 (賠償) の対象になるものか否かを問わない (FAMA 229-(3)、DISP 3.9.2R)。なお、かかる金銭支払の命令には、利子の支払も含まれる (その利子は 10 万ポンドの限度には含まれない) (DISP 3.9.7G, DISP3.9.8G)。

<sup>35</sup> 金銭支払の命令 (a money award) に対する強制執行の手続は、地域によって少しずつ異なる。すなわち、イングランドやウェールズの場合、裁判所の命令により、北アイルランドの場合、関連規定 (Judgement Enforcement (Northern Ireland) Order 1981) 下の金銭判決 (a money judgement) として、スコットランドの場合、執行官 (sheriff) により (判決または命令として)、それぞれ強制執行が可能になる (FSMA 附属規定 16 Enforcement of money awards)。

<sup>36</sup> 英米法上「injunction」は、不作為だけでなく作為を命じる場合をも含む概念であることに注意 (田中英夫編『英米法辞典』(東京大学出版会、1991) 448 頁)。

れうることになる（FSMA § 232-(1)(2)(3)）。

## E. 実績

FOS の最近 3 年間の制度運営の実績は、図表 1－1 のとおりである。これによる限り、FOS は毎年紛争処理の実績を増やしていることがわかる。

（図表 1－1）FOS の制度運営実績

（単位：件）

|                               |                                        |       | 2003/04 年度   | 2002/03 年度   | 2001/02 年度   |
|-------------------------------|----------------------------------------|-------|--------------|--------------|--------------|
| 問合せ<br>(front-line enquiries) | 電話                                     |       | 291,892      | 265,554      | 242,168      |
|                               | 書面                                     |       | 256,446      | 196,786      | 146,071      |
|                               | 小計                                     |       | 548,338      | 462,340      | 388,239      |
| 紛争受付 <sup>1)</sup>            |                                        |       | 97,901       | 62,170       | 43,330       |
| 解決                            | 評価 (assessment) 段階<br>(調停 mediation 等) |       | 32,136 (42%) | 22,312 (40%) | 17,637 (45%) |
|                               | 調査段階<br>(勧告等)                          | 小計    | 38,263 (50%) | 27,857 (49%) | 15,678 (40%) |
|                               |                                        | 消費者有利 | 26%          | 18%          | 23%          |
|                               |                                        | 業界有利  | 54%          | 69%          | 67%          |
|                               |                                        | その他   | 20%          | 13%          | 10%          |
|                               | 最終決定 (裁定<br>determination)             | 小計    | 6,305 ( 8 %) | 6,290 (11%)  | 5,879 (15%)  |
|                               |                                        | 消費者有利 | 37%          | 35%          | 29%          |
|                               |                                        | 業界有利  | 47%          | 50%          | 56%          |
|                               |                                        | その他   | 16%          | 15%          | 15%          |
| 解決総数 <sup>2)</sup>            |                                        |       | 76,704       | 56,459       | 39,194       |

資料：FOS の年次報告書（Annual Review）等を参考に作成

注 1）消費者問合せ受付部門により、紛争処理を要するものとして分類された件数

2）初期 2 年間の実績：2000/01 年度—28,400 件、1999/00 年度—22,100 件

\* 2003/04 年度（2002/03 年度）金融会社別割合（紛争受付基準）

- ・生命保険会社（life assurers）= 38%（38%）
- ・アドバイザー及びブローカー（advisers and brokers）= 27%（13%）
- ・銀行及び住宅金融組合（banks and building societies）= 13%（22%）
- ・一般保険会社（general insurers）= 13%（18.5%）
- ・ファンドマネージャ（fund managers）= 9%（8%）

## 4. 制度の評価

### （1）英国の制度のまとめ

以上、英国の統合金融オンブズマン制度につき、その概略的な内容を説明してきた。要するに、英国の金融オンブズマン制度は、金融改革立法（FSMA）における消費者保護の一環として、業態別に個別運営されていた既存のオンブズマン制度などを単一の制度へと統合（包括的・横断的金融 ADR 制度の構築）したものであるとして、特に第三者機関（FOS）の設立による制度の独立運営、被規制金融会社の制度適用の強制化、裁定に対する強力な法的効力や関連証拠に対する強力な調査権の付与、といった点で制度の実効性確保のための立法的措置が採られている、といえるだろう。

このような制度整備は、ADR 機関が散在していた以前の制度に比べ、とりわけ「窓口（情報）の一元化」による消費者の利便性の向上につながるものである（消費者は、問合わせた FOS の担当者からかかる金融機関の関連部署へと案内され、かかる苦情は社内苦情処理へと移る）。この点は消費者による問合せの件数が年々増加していることから裏付けられる（図表 1－1 参照）。一方、紛争の解決という観点からは、当事者間の交渉による解決の模索ができない場合、和解斡旋に基づく紛争の解決（調停や調査など）といった ADR の本来の要素に止まらず、それができない場合の最終的な決定を下してくれるシステムやそこへのコンプライアンスの確保も、重要な要素と考える（段階的紛争解決システム）。以上の観点からも英国においては、調停や調査などの手

続きによって解決されなかった紛争につき、オンブズマンの下した最終決定（裁定）を申立者が受諾した場合の金融会社に対する片面的効力や執行力が保障されるシステムを構築していることは、本文で確認したとおりである。

以下においては、以上の内容を踏まえ、制度モデル論の観点から、英国型制度の特徴を考えてみる。

## （２）英国型制度モデルの特徴：業界型から行政関与の統合型へ

FOS は形式上、行政とは独立した制度運営の主体であり、その理事会のメンバーやスタッフの地位はあくまでも民間人である（運営上の独立性）。その面では、いわゆる業界団体が出資した独立法人により運営される制度モデル（後述する豪州型）に近いともいえる。さらに、制度運営の費用を業界が負担する点でも両者のモデルは一致する。他方で FOS は、理事会の組織（この点は運営の性質に係る重要な要素である）や監督などの面で、金融監督当局である FSA の影響下に置かれる（監督上の従属）。この点では、監督当局が直接金融 ADR 制度を運営するモデル（後述する韓国型）との類似性が見られる。単一制度による統合運営の点でも両者は一致するが、両者の違いは、金融監督当局による直接運営か（韓国）、金融監督当局の監督を受ける機関の設置による独立した運営か（英国）、という点にある<sup>37</sup>。

英国の金融オンブズマン制度は、業界団体などによる自主規制の伝統が強い制度モデルから、法制整備およびそれに基づく第三者機関（FOS）の設立により、運営上の独立性を維持しつつ、行政関与による公益的性格が強い制度モデルへと変身したものといえる<sup>38</sup>。金融監督当局（FSA）との密接な関連が維持され、かつ法律による制度運営の実効性が担保される以上、そのような性格付けの根拠は確保されていると考えられる。

一方で、以上のような制度の性格付けが可能であるとしても、千名に近いマンパワー（2005 年 3 月末基準）を保有する巨大組織の運営において、特に、優秀な人材の確保（また教育）が重大な課題になるう。

---

<sup>37</sup> 一方、制度運営の費用負担の面で両者は異なるが、この点は相対的であり、制度モデルを考える上で必須の要件とは限らない。FOS の運営費用を業界の負担とせず、政府予算などに賄わせる方法も制度設計としては可能であり、他方で、韓国型制度においても、制度の運営主体である監督当局（FSS）は、業界の分担金で運営されているからである（韓国 FSS（金融監督院）は、基本的に英国 FSA のような民間組織である。仮に、監督当局（＝ADR 運営主体）が現在のような民間組織の形態でなく、純粋な政府機関の形態であるとしても、業界に ADR 制度の運営費用の負担を求めること（手数料などの業界負担の法定）は、制度設計上可能である）。

<sup>38</sup> FSMA に基づく金融規制方式の変化を、以前の方式（1986 年金融サービス法）との対比で、「制定法の枠内での自主規制から、政府規制（完全に制定法に基づく法規制）へ」という表現で要約する見解（林康史「英国の金融サービス市場法－わが国への教訓 流れは『自主規制』から『政府規制』へ」日本経済研究センター会報（2000）10 頁以下）も参照。

## II. 豪州の金融ADR制度—業界型制度を活かした法制化<sup>39</sup>

### 1. 概観：豪州におけるADRの観念と金融ADRの法制化

豪州（オーストラリア）は、6つの州と2つの自治地域で構成される連邦国家であり、その司法制度もそれに連動している（州・連邦裁判所、特別裁判所（州・連邦））。法体系は、制定法で修正されたコモンローに基づいており、対審主義の裁判手続（the adversarial process）がとられ、裁判所に職権調査の（inquisitorial）権限はない<sup>40</sup>。一方、豪州には、様々な分野においてADRが法制度の中に盛り込まれており、ADR機関の種類も多様な特徴があるとされる<sup>41</sup>。

豪州において、このようにADRが広く活用されるようになった背景には、1980年代の中ごろから、裁判や仲裁制度が抱えていた対審主義手続の問題点（時間・費用・結末への不満足）との係わり合いが指摘されている。したがって、対審主義的な要素を排除するタイプのADRが支持を集めるようになり、ADR手続の本質は合意形成にあるとされ、その目的は当事者のニーズと利害を満足させることにあるとされた（第三者による決定という要素を排除した、両当事者の合意による利害本位の紛争解決）<sup>42</sup>。このような観点から、豪州におけるADRの主流は、「調停（mediation）」であることが指摘され、調停とは例えば、以下のように理解される。すなわち、「（調停とは）、紛争の両当事者が、中立的な第三者（調停人）の助けを借りて、争点を明確にし、選択の幅を広げ、代替策を模索し、合意に達するように努力する1つの手続である。調停人は紛争の実体的内容と解決内容については、助言を行ったり決定を下したりする役目は果たさないが、解決に至る調停手続の進め方については、助言や決定を行うことがある」というのである<sup>43</sup>。ただ、「調停」（mediation）は現在、このような定義または本質に加え、より広く一般的な意味合いを持つADR手続の用語法として使われる傾向にあるとされる<sup>44</sup>。

このような中で、金融分野においては、1990年代からいくつかの業界団体型ADR機関が発足し、金融会社と消費者・小企業の顧客間の苦情・紛争解決に当てるようになってきている<sup>45</sup>。豪州の金融ADR制度の特徴としては、以下のような点が挙げられる。すなわち、どの業界団体型ADR機関においても、消費者と（会員）金融会社との直接的な苦情の解決が出発点となり、以上による解決ができない場合、業界団体が運営しているADR機関により紛争解決が図られる、なお業界団体型ADR機関は、主に調査（investigation）や斡旋または調停（mediation）という手段をもって、当事者の合意による解決を手助けしているが、このような手段によっても紛争が解決できない場合には、一定の金額を限度とする決定（裁定）をすることにより解決を図っている、ということである<sup>46</sup>。

このような業界団体型のADR制度の展開は、1980年代後半以降、連邦政府による消費者政策の一環として、業界団体が運用する行動規範を中心とした自主規制が注目されたことと関連するものであるが、1990年代後半以降の金融政策における改革の推進により重要な転機を迎えることになる。すなわち、金融システム改革の一環として成立した2001年金融サービス改革法（Financial Services Reform Act、「FSRA」）において、金融ADRシステムの構築が金融会社に義務化（法制化）されるようになったのである<sup>47</sup>。この法律は、既存の自主規制を中心とする業態別

<sup>39</sup> 豪州の金融ADR制度については、帝塚山大学のタン・ミッシェル教授から貴重なご意見および資料をいただいた。この場を借りてお礼を申し上げる。なお、タン「オーストラリアの消費者保護制度における民間型ADR機関の役割・上・下」帝塚山法学7号（2002）53頁以下・同9号（2005）327頁以下も参照。

<sup>40</sup> Gerald Raftesath「オーストラリアにおける裁判外紛争解決制度」別冊NBL no75『アジア・太平洋諸国におけるADR』（商事法務、2002）113～114頁参照。

<sup>41</sup> 例えば、ADRが盛んな分野として、商事紛争、家族紛争、近隣紛争、環境紛争、労使紛争などがあり（田中信幸・金祥洙「オーストラリアにおけるADRの現状（1）」JCAジャーナル43巻6号（1996）3頁）、類型別には、公共政策ADR、商業ADR、民間型（業界運営）ADR、行政型ADR、裁判所付置型（司法型）ADRなどが存在する（タン・前掲（上）85頁注（2）参照）。

<sup>42</sup> Raftesath・前掲114～115頁。

<sup>43</sup> 連邦ADR諮問評議会（National ADR Advisory Council, NADRAC）「ADR基準の枠組（A Framework for ADR Standards）」（2001年4月）（Raftesath・前掲116頁）。

<sup>44</sup> Raftesath・前掲120頁。

<sup>45</sup> タン・前掲（上）85頁参照。

<sup>46</sup> タン・前掲（上）54頁

<sup>47</sup> FSRA（2001年会社法（Corporations Act 2001）Chapter 7に収録）は、統合化や国際化など金融を取り巻く環

複数の ADR 制度を活かす形で、社内苦情処理手続を設けることと、外部紛争解決スキームへの加入を金融会社に義務化している（この部分は、前述したように、同じく自主規制の伝統が強かった英国において、改革立法（FSMA）により統合型金融 ADR 制度が選択されたことと対比されるものである）。

## 2. FSRAによる金融ADRシステムの内容

FSRA により、金融サービス提供者の認可や業務行為（licensing and conduct of financial services provider）などに対する規制当局として発足（拡大改編）したのがオーストラリア証券投資委員会（Australian Securities & Investments Commission、以下「ASIC」）である<sup>48</sup>。FSRA によると、金融サービス提供者（以下「金融会社」という）は原則上、ASIC の認可（ライセンス）を獲得する必要がある、認可を獲得した（しようとする）金融会社は、FSRA による一連の義務を遵守しなければならない（FSRA Part 7.6 Division 3—Obligations of financial services licensees（§ 912A 以下））。その義務の 1 つが小売顧客（個人・小企業）のための紛争解決システム（a dispute resolution system）の構築である（FSRA § 912A(1)(g)）<sup>49</sup>。ここでその構築が義務化された「紛争解決システム」とは、社内苦情処理手続を設けることと、1 つ以上の外部紛争解決スキーム（機関）への加入を要素とするものである（FSRA § 912A(2)）。

以下この 2 つについて説明するが、要するに、社内苦情処理手続は、ASIC により作成または承認された標準（standards）および基準（requirements）に従ったものであることが、なお外部紛争解決スキームは、ASIC により認定（approval）されたものであることが、それぞれ求められる。ASIC が認定した外部紛争解決スキームは、2005 年 3 月現在、金融分野別に 7 個（他の法律によるもの（年金紛争解決トリビュナル）をあわせると 8 個）にのぼる。

### （1）社内苦情処理手続（Internal Dispute Resolution Procedure : IDR Procedure）

#### A. 概観

まず、社内苦情処理（以下「IDR」）手続は、以下の 2 つの要件を具備することを要する（FSRA § 912A(2)(a)）。第 1 に、会社法規則（Corporations Regulations 2001）に基づき ASIC により作成または承認された標準（standards）および要求される基準（requirements）に従ったものであること。第 2 に、認可によりカバーされるすべての金融サービスの提供と関連して、小売顧客（retail clients）により提起された金融会社に対する苦情処理に関するものであること。要するに、金融サービスの提供と関連して「小売顧客」により提起された苦情に対応するため、金融会社は IDR 手続を設けなければならない、なお、かかる IDR 手続は、「ASIC の定める標準および

---

境の変化に対応すべく、市場の参加者の整合的な（誠実な）行動や消費者の保護が保障される規制体系の確立を目指して成立した（“In the financial system, specialized regulation is required to ensure that market participants act with integrity and that consumers are protected”（FSRA 制定の直接的なきっかけとなった「金融制度審議会（Financial System Inquiry）」の最終報告書（Wallis report）（1997）の結論の一部（後述する ASIC のホームページを参照。<http://www.asic.gov.au>））。FSRA の成立背景の詳細については、Clayton Utz, the essential guide to financial services reform, CCH Australia（2002）pp2-5 を参照（ASIC のホームページにも概要がある）。

<sup>48</sup> ASIC は、1991 年 1 月「豪州証券委員会（Australian Securities Commission）として業務を開始したが、金融改革と関連して 1998 年 7 月から、年金・保険・受信（銀行）に対する規制機能をも引受けて拡大改編された（なお 2002 年からは、与信（クレジット）に対する規制も担当）。独立の連邦政府機関として、3 名の常勤 Commissioners（財務相（Treasure）の指名で首相（Governor-General）が任命）と約 1530 名（2003 - 04 基準）の常勤スタッフで構成。連邦議会やその財務担当官（Parliamentary Secretary to the Treasurer）および財務省（Treasury）に報告（以上、ASIC のホームページや前掲・Clayton Utz 等を参照）。なお、豪州の金融規制当局としては、ASIC の他に、APRA（Australian Prudential Regulation Authority）がある（1998 年 7 月、APRA Act 1998 により設立）。ASIC が政府機関として市場の整合性と消費者保護を規制の目標として掲げているのに対し、APRA は基本的に自主規制（prudential supervision）機関として、金融の安定性と効率性、競争などを規制の目標として掲げている（規制の機能的分担）（以上、APRA のホームページ

（<http://www.apra.gov.au/home.cfm>）および ASIC と APRA が交わした MOU（Memorandum of Understanding between the APRA and the ASIC, June 2004）を参照）。

<sup>49</sup> 例外的に金融当局からの認可の獲得が免除される金融会社のうち、小売顧客に対する金融商品の発行者（product issuer）および仲介販売者（secondary seller）も、紛争解決システムを構築する義務を負う（FSRA § 1017G）。以下の本文の記述は、これらの者に対しても、基本的にそのまま適用される。

基準」に応じたものであることが求められる、ということである。ここでは、「小売顧客」の定義につき簡単に触れた後、次項で ASIC の基準について概括する。

「小売顧客」の定義は、特定金融商品（一般保険商品、退職年金（superannuation）商品、退職貯蓄（retirement savings account）商品）または関連サービスによって異なるものもあるが、一般に、企業（後述する小企業は除外）活動と関連する場合や専門投資家による場合、および一定水準の価格（ASIC が決定）以上の金融商品またはサービスと関連する場合などは除外されている（FSRA § 761G）。なお、一定規模に満たさない小企業（small business）の場合は、小売顧客として認められる。その規模とは、製造業の場合 100 人未満、その他業種の場合は 20 人未満の従業員が基準となっている（FSRA § 761G(12)）。

## B. IDR 手続の基準

以上のような「小売顧客」により提起された苦情に対応するため、金融会社は IDR 手続を設けなければならないが、かかる IDR 手続は、「ASIC の定める標準および基準」に応じたものであることを要する。この点につき ASIC は、IDR 手続に関する一定の基準（requirements）をポリシー・ステートメントの形式で公表している（PS 165 Licensing : Internal and external dispute resolution（2001）、以下「PS 165」として引用）<sup>50</sup>。

IDR 手続に関する ASIC の基準は以下の 3 点である。すなわち、①オーストラリア標準規格（「AS 4269 - 1995」）<sup>51</sup>上の「効果的な苦情処理の必須要件（Essential Elements of Effective Complaints Handling）」の充足、②IDR 手続の文書化、③関連 EDR スキームとの連携、である。以下概略的に説明する。

まず、オーストラリア標準規格上の要件の充足であるが、この要件に対する ASIC のガイダンスは、次のように要約される（PS 165.96）。すなわち、コミットメント（commitment）、苦情処理の公正性（中立のスタッフによる調査、決定理由の明示等、fairness）、社内資源の十分な配分（resources）、IDR 情報の獲得可能性（IDR 手続の存在と苦情方法を消費者が常時、容易に知ることができるようにすること、visibility）、アクセス手段の容易性（access）、苦情申立てへの助け体制の構築（assistance）、分明な苦情処理期限の設定（responsiveness）<sup>52</sup>、費用無料（charges）、救済手段の公正性（remedies）<sup>53</sup>、記録の保存管理（data collection）、構造的（市場問題になる）・反復的苦情への対応（systemic and recurring problems）、報告・説明体制の構築（accountability）、周期的なまたは外部によるレビュー（reviews）、ということである。

次に、金融会社の IDR 手続は文書化しなければならない（PS 165.17）。文書化の対象は、次の 3 要素を含むものである。3 要素とは、i）苦情処理の手続やポリシー（受付・調査・期限内の処理・EDR スキームとの連携方法・関連情報の記録・構造的問題の処理に関するもの）、ii）利用できる救済手段の種類、iii）苦情処理のための組織構造と報告体系をいう。文書化した資料は関連スタッフに配られるべきであり、なお消費者が苦情を申立てる時または要求時に備えて、シンプルで使用しやすいガイドが用意されるべきである。

最後に、IDR 手続と関連 EDR スキームとの連携が必要である（PS 165.18）。すなわち、IDR 手続によっても苦情が処理できなかった場合、または処理期限を超過している場合には、関連 IDR スタッフは、苦情の申立人に対し EDR スキームを利用できる権利がある旨を知らせ、かつ関連 EDR スキームを利用するための詳細な情報を提供しなければならない。

## C. IDR 手続の位置づけ

以上が、ASIC が提示する、IDR 手続に関して要求される基準の骨子であるが、金融会社が実

<sup>50</sup> ASIC は、IDR 標準（standards）は作成していないが、IDR における処理期限（time limit）、complaints の定義、報告関連事項などを含む、金融業界に適合した IDR 標準の作成を ASIC の課題としている（「PS165. 4」、「PS 165. 26」）。

<sup>51</sup> Standard Australia（[www.standards.com.au](http://www.standards.com.au) を参照）が付与。

<sup>52</sup> ASIC は、苦情処理期限として、最大 45 日を推奨する（ただ、法律により最大 90 日が保障されたもの（退職年金関連、退職貯蓄関連）は例外）（PS 139. 86 参照）。

<sup>53</sup> 救済手段は金銭賠償（補償）（compensation）に限らないが、金銭賠償（補償）を選択した場合、かかる金融会社の義務違反の結果発生したすべての直接損失・損害（direct loss or damage）が対象になる。損失・損害の範囲や救済額を決定するときは、関連法律原則、関連行動規範、公正性（fairness）の概念、関連業界の良き商慣行などを考慮すべきである。

際 IDR 手続を設けるに際しては、事業の規模、提供する金融サービスの範囲、顧客層の性質 (nature)、予想される苦情数および複雑度などを考慮するのが望ましく、したがって、このような要素により多様な IDR 手続が設けられることが予想される (PS165.11 : Tailoring IDR Procedures)。ただ、多様な IDR 手続が予想され、そこへの一定の理解が示されるとしても、IDR 手続を設けるに際しては、小売顧客の要件より広い範囲の顧客からの (PS165.12)、すべての種類の問合せ (enquiry) や苦情 (complaint) に対応できるものであること (PS165.28) が推奨される。IDR 手続の設け義務に違反したか違反の恐れのある場合は、認可の保留もしくは取消の事由になる (FSRA § 915C(1)(a)(aa))。

IDR の強調は、苦情 (紛争) は可能な限り当事者の直接交渉により、可能な限り初期段階で処理されるのが、すべての関連当事者にとってベターなもの (PS 165.13)、との認識により後押しされるものである。

## (2) 外部紛争解決スキーム (External Dispute Resolution Scheme : EDR Scheme)

### A. 概観

金融会社は、以上のような「IDR 手続」を設けるほか、1 つ以上の外部紛争解決 (「EDR」) スキームに加入しなければならない (FSRA § 912A(2)(b))。ここで EDR スキームとは、第 1 に、会社法規則に基づき ASIC により「認定 (approval)」されたものであること、第 2 に、認可によりカバーされるすべての金融サービスの提供と関連して、「小売顧客」により提起された金融会社に対する紛争 (「年金紛争解決トリビュナル (Superannuation Complaints Tribunal)」により処理される紛争は除外) を単独または (他の機関と) 共同で解決するためのものであることを要する。

ASIC による EDR スキームの「認定」と関連しては、6 つの「一般原則」とそれを発展させた「認定指針」がある (小売顧客の要件は、IDR と同じ)。

### B. 認定の一般原則

ASIC が EDR スキームを認定するにあたって考慮しなければならない原則は、以下の 6 つである (会社法規則 reg7.6.02(3)、PS 139.19、PS 139.151、PS 165.35) <sup>54</sup>。

- ①利用しやすさ (accessibility) : その存在の広報により、消費者のアクセスや利用において障  
碍がないこと、
- ②独立性 (independence) : スキームの運営や紛争解決過程において、会員金融会社から独立  
していること、
- ③公正性 (fairness) : 紛争解決におけるスキームの決定は、手続的公正の原則の遵守、持つて  
いる情報に根拠した決定、決定に導く特定な基準 (specific criteria) の保有、といった点によ  
り公正性が保障されること、
- ④説明責任 (accountability) : スキームは紛争に関する決定事項などの情報を公開し、業界の  
構造的な (systemic) 問題について注意を喚起すべきであること、
- ⑤効率性 (efficiency) : スキームの運営は、紛争の展開状況を継続的に追跡し、適当なプロセ  
スにより紛争が解決されることを保証し、遂行事項を定期的に (regularly) 評価 (review) す  
ることにより、その効率性が確保されること、
- ⑥有効性 (effectiveness) : スキームは、適当かつ包括的な (comprehensive) 業務規定 (terms  
of reference) を有し、遂行事項に対し外部による (independent) 周期的な (periodic) 評価  
により、その有効性を確保すること。

### C. 認定指針

ASIC が定める EDR スキームの認定指針は、上記の一般原則を反映して発展させたもので、

<sup>54</sup> この原則は、業界基盤の紛争解決スキームを評価するための基準として公表された「DIST ベンチマーク」

(Department of Industry, Science and Tourism, “Benchmarks for Industry-Based Customer Dispute Resolution Schemes” (1997)) を、金融業界における EDR スキームの認定審査と関連して、「PS 139: Approval of external complaints resolution schemes」(1999) においてそのまま取り入れたものであり、その後の FSRA の成立により会社法規則に正式な評価基準として定められ、なお PS 139 の後続ポリシー・ステートメントである PS 165 においても継承されている (「DIST ベンチマーク」は、タン・前掲 (下) に全文 (英語) が掲載されている (資料))。

1999 年公表のポリシー・ステートメント (PS139) に記載されている (PS165 に追加的な事項が記載)。認定指針は 12 の項目別に細分されているが、これをより包括的に分類すると、EDR スキームの組織 (独立性)、紛争解決手続、運営 (利用料)、ASIC との関係 (報告義務) の 4 つに分けて捉えることができると思われる。

まず第一に、**EDR スキームの独立性 (independence)** についてである。EDR スキームは、関連業界 (運営財源の提供に係る) から独立したもの (独立法人) でなければならない (PS139.24、PS139.25)。さらに、かかる独立法人 (incorporated entity) の運営上の独立性を確保するために、法人運営の責任機構 (overseeing body、以下「理事会」という) は、同数の業界および消費者代表で構成され<sup>55</sup>、その議長は外部の人事により賄われるべきである (PS136.26)。以上のように構成される理事会は、紛争解決における最終決定者<sup>56</sup>を任命し、スキームの機能遂行のためリソースが適切に配分されているかをモニタリングする (PS139.30)。なお、理事会がかかるスキームの日常運営上の管理責任者 (Chief Executive、Scheme Manager などと呼ばれる) を任命した場合、彼がスキームのスタッフの任免や管理について責任を負うことになる (PS139.31)。以上のような運営上の独立性の確保により、紛争解決に携わる最終決定者やスタッフは、独立した決定や紛争処理を行うことができるようになる (理事会にのみ責任を負う (PS 139.24))。

他に理事会には、関連業界や消費者団体および ASIC との連携 (協議、報告) が強調される領域がある。すなわち、「予算案の作成」は運営財源の確保に係る事項であり、業界との協議が必要である (PS139.30(b))。なお、「業務規定の作成・変更」は、スキームの運営 (紛争解決手続も含む) に関連する重要な事項であるため、理事会の単独決定で行うことができない (PS 139.30(c))。この場合は、基本的に業界・消費者団体・ASIC などすべてのステークホルダー (stakeholder) との協議事項 (public consultation) となっている (PS 139.39、PS 139.42) (minor な変更は ASIC との協議事項 (PS 139.41))。なお、スキームは、ASIC に対し、紛争処理のデータおよび市場に係る問題などの報告義務を負う (PS 139.30(f)) (後述)。

第二に、**紛争解決の手続と関連する指針**である。ここでは救済手段 (remedies) の種類と決定へのコンプライアンスの確保方法が重要なものである。まず、**救済手段**とは、紛争が紛争処理の初期段階において当事者の合意により解決されないまま、オンブズマン等による最終的な決定に至った場合における、スキームの最終決定の種類に係るものである。そのような救済手段には、金銭賠償 (補償) (compensation) と非金銭的命令 (non-monetary order) の二種類が含まれる。前者は、金融会社が金融商品またはサービスの提供と関連して負う義務の違反により生じた、直接的な損失または損害 (direct loss or damage) を対象とするものであり、いわゆる懲罰的損害賠償は除外される (PS 139.56)。後者 (非金銭的命令) には、作為または不作為の命令が含まれるが (PS 139.58)、例えば、申立人を契約から解放させること (払った金額および利子の返還)、契約条項の変更 (ただ、第三者の権利は影響しない範囲で)、金融会社の支配下にある顧客の書類や情報の返還などである (PS 139.130)。

次に、**決定へのコンプライアンスの確保方法**についてであるが、これは特に、スキームが下した最終決定 (金銭賠償 (補償)、非金銭的命令) の拘束力と関連する問題である。スキームに加入する金融会社は、普通、加入の条件としてスキームのルール (業務規定等) や決定に拘束されることを契約上合意する (PS139.50)。スキームは、スキームの決定等に不服する会員 (金融会社 = 被申立人) の内部処理手続について業務規定に定めるべきである (PS139.51)。スキームが下した決定に対し不服 (non-compliance) がある場合は、スキームは、決定に従うための相当な期間 (例えば 5 日) を定め、決定に従わない場合のインプリケーションなどを通知する (「notice to comply」、PS139.52) などして、会員金融会社に「従う機会」 (opportunity to comply) を与えるべきである (PS139.107)。それにもかかわらず、会員がスキームの決定に従わない (= 加入条件に違反する) ため、スキームがかかる会員の除名を考える場合は、ASIC への通知を要する (PS 139.53、PS139.54、PS139.107)。かかる会員のスキームからの除名は、認可 (ライセンス) と係るものであるから、ASIC による事前照会が必要になるわけである (PS 139.127)。ASIC は、かかる会員の聴聞調査後、ライセンスに条件を付加するか変更し、または他の EDR スキームへ

<sup>55</sup> 「小売顧客」の要件から、「小企業」の代表も参加する場合がある (後述する銀行・金融サービスオンブズマン (BFSO) の場合、業界 3 人に対し、消費者 (2 人) および小企業 (1 人) の代表が参加)。

<sup>56</sup> 多くは「オンブズマン」タイプ (オンブズマン、レフリー (referee) など) であるが、3 人協議体の「パネル」タイプもある。

の加入を命じるなどの措置を取るほか、最後の手段として、ライセンスを保留もしくは取消すことも可能である (PS 139.128)。以上によって、被申立人である金融会社は、スキームの下した最終決定に事実上拘束されることになるのである (片面的効力)。

第三に、申立人の EDR スキーム利用料は、無料が原則である (PS139.43)。これは ASIC により強く推奨される基本原則である (strongly supported fundamental principle) (PS139.101)。利用料の徴収は、かかる EDR スキームの利用における障害 (barrier to entry) または申立人に対する非合理的な不利益 (unreasonable disincentive) として認識されかねないからである (PS139.103)。それにもかかわらず、スキームが利用料を徴収しようとするなら、事前に業界と消費者団体および ASIC と協議することを要する (PS139.45)。

第四に、ASIC への報告義務についてである。EDR スキームによる報告は、大きく分けて、紛争およびその処理に関するデータの報告と、関連金融市場に係る構造的な問題 (systemic issues) や重大な違反行為 (serious misconduct) に関する報告の、2 種類がある。前者は年 4 回報告を基本とし (PS 139.84)、後者は発生毎に随時 (関連金融会社を特定して) 行うべき報告である。紛争処理と関連して報告すべき内容はポリシー・ステートメントに明示されている (PS 139.83 参照)。一方、構造的な問題や重大な違反行為は具体的な定義や特定ができないが、構造的な問題の例として、開示の怠慢、管理または技術上のエラー、商品欠陥、標準的な条件 (standard terms) の不適切な解釈ないし適用などにより、金銭的な損失や消費者信頼の喪失などが発生した場合が挙げられる (PS 139.133)。また、重大な違反行為としては、詐欺的な行為、重大な過失行為、関連法の違反行為などが挙げられる (PS 139.134)。このような紛争処理に関するデータや市場に係る問題は、ASIC へ報告されるほか、年次報告書等において公開される (PS139.85)。

### 3. EDRスキームの概要

#### (1) 認定された EDR スキーム

ASIC による EDR スキームの認定は、大体以上のような一般原則と指針により行われる。FSRA の施行 (2002 年 3 月 11 日) の際、既に PS139 に基づき認定 (1999.10 からスタート) を受けた EDR スキームはそのまま有効な認定として認められるが (PS 165.39)、他のスキームは 2 年間の猶予期間内に認定を受けることになった。このようにして、ASIC により認定された EDR スキームは、現在のところ、以下のように金融分野別に 7 つにのぼる (認定順)。

- ①金融産業苦情処理サービス (Financial Industry Complaints Service、FICS)<sup>57</sup>：生命保険業者、ファンドマネージャ、投資アドバイザー・プランナ、証券ブローカなど、
- ②保険オンブズマンサービス (Insurance Ombudsman Service Limited、IOS)<sup>58</sup>：一般保険会社、
- ③銀行・金融サービスオンブズマン (Banking and Financial Services Ombudsman、BFSO)<sup>59</sup>：銀行、外国為替ディーラ、受信業者、与信業者、担保ブローカ (mortgage brokers) など、
- ④信用組合紛争解決センター (Credit Union Dispute Resolution Centre、CUDRC)：信用組合、
- ⑤保険ブローカ紛争解決機構 (Insurance Brokers Disputes Limited、IBD)：一般・生命保険ブローカ、
- ⑥金融組合紛争解決スキーム (Financial Co-operative Dispute Resolution Scheme、FCDRS)：信用組合、住宅金融組合 (building societies)、
- ⑦クレジットオンブズマンサービス (Credit Ombudsman Service Ltd、COSL)：クレジット・サービス・プロバイダー (モーゲージブローカ、ファイナンスブローカなど)。

なお、同じ金融関連 ADR 機関ではあるが、ASIC による認定とは関係ないものとして、年金苦情処理トリビュナル (Superannuation Complaints Tribunal、SCT) がある。この ADR 機関は、他の法律 (Superannuation (Resolution of Complaints) Act 1993) に根拠して連邦政府により設立されたものであり、退職年金ファンド、年金・据え置き年金 (annuities and deferred

<sup>57</sup> タン・前掲 (上) 71 頁以下に紹介されている (ただ、2002 年以前資料 (以下同じ))。

<sup>58</sup> タン・前掲 (上) 63 頁以下に紹介 (IEC (Insurance Enquiries and Complaints Ltd) から改名)。

<sup>59</sup> タン・前掲 (上) 56 頁以下に紹介 (ABIO (Australian Banking Industry Ombudsman) から改名)。

annuities)、退職貯蓄商品に関する紛争を処理する。SCT の他の EDR スキームに対する特徴は、  
i) SCT による最終決定には ASIC による強制執行手続が保障される点、ii) 最終決定の法律判断に対しては連邦裁判所に上訴 (appeal) ができる点 (法 § 46)、iii) SCT は ASIC からの予算執行により財源を確保する点、などである。とはいえ、ある金融会社の提供する金融サービスが SCT によりすべてカバーできるものなら、その会社は他の認定 EDR スキームに加入する必要がなく、その意味では、SCT も全体として他の業界関連の EDR スキームと同じく取り扱われるものといえる。

## (2) EDR スキームの実例 (BFSO の場合)

以上の EDR スキームは、ASIC の基準により認定されたため、その組織形態 (法人) や運営方法 (理事会) および紛争解決の手続の面で、共通する点が多い。したがって、以下では、一定の評価を得ている銀行・金融サービスオンブズマン (Banking and Financial Services Ombudsman: BFSO) の運営例を簡単に紹介することとする (ASIC による認定の基準との対比・確認の意味もある)<sup>60</sup>。

### A. 概観

銀行・金融サービスオンブズマン (「BFSO」) は、主としてリテール銀行の紛争解決のための EDR スキームである (1990 年設立、2001 年 9 月 EDR スキームとして認定、2003 年 8 月 ABIO から改名)。BFSO を利用することができるのは、銀行の個人または小企業の顧客であり、銀行または銀行の子会社が提供した金融サービスや個人情報に関する紛争などが対象となる。IDR による解決や BFSO 事務局のスタッフによる調査または和解斡旋などの方法により当事者間の合意が成り立たない場合、オンブズマンは、勧告 (recommendation) または裁定 (determination) により紛争解決を図ることになる。

### B. 運営体制

BFSO は、有限責任会社の形態をとっている (BFSO Ltd.)。BFSO Ltd. は、定款 (Constitution) 及び業務規定 (Terms of Reference) により運営される。理事会は、外部の委員長、会員銀行等の代表 (3 人)、消費者 (2 人)、小企業 (1 人) の代表から構成される。理事会はオンブズマンを任命する。

BFSO の運営資金は、参加銀行等の年会費および個別の銀行等が支払う利用手数料 (数十ドルから数千ドルまで) から賄われる。

### C. 業務範囲

業務内容は、業務規程に定められている。業務規程は、オンブズマンが扱える紛争、紛争解決の手続、勧告・裁定の範囲や効果、規程の改定などについて、詳細なルールを定めている。オンブズマンは、規程に定められている処理範囲内の紛争解決の申立を受け付け、これを検討し、合意の斡旋、勧告もしくは裁定をすることにより、当該紛争の和解や解決を手助けすることを任務とする (勧告や裁定以外の権限はスタッフに委任) (業務規程第 1.2 条・第 4.3 条)。

オンブズマンが扱える紛争の範囲は、①申立人が個人または小企業であること、②紛争が、銀行または銀行の子会社等が提供した金融サービスと関連するか、または個人情報もしくは機密性のある情報に関するものであること、および③当該銀行等の行為 (または不作為) により金銭的損害が生じたものであること、とされている。ただ、金銭的損害が 15 万ドルを超える場合、当該申立が不真面目 (軽薄) ないし嫌がらせの態様 (frivolous or vexatious) で行われているとオンブズマンが判断した場合、裁判所や他の独立の ADR 機関における手続が終了または開始されている場合、6 年以上経過した事件である場合などは、除外される (業務規程第 5 条参照)。

### D. 紛争解決の手続

紛争解決の手続は、大体 3 段階に分けて捉えることができる。

第一に、BFSO が苦情・紛争解決の申立を受付けた場合、まず当該苦情・紛争を当該銀行等に

<sup>60</sup> BFSO に関する説明は、タン・前掲 (上) 56 頁以下および BFSO ホームページを主として参考した (<http://www.bfso.org.au/ABIOWeb/abioweb site.nsf>)。

回送し、申立人と相手方たる銀行等との合意による解決を促進する。この段階で 80%以上の苦情・紛争を解決することができるという（①IDR 段階）。

第二に、IDR 手続によって解決できなかった紛争が BFSO に申立てられると、まず当事者間の合意による解決が図られる。普通の場合、ケース・マネージャ（case manager）と呼ばれる BFSO のスタッフが調査（investigation）を行う。この調査を基に、次のことが可能となる。すなわち、ケース・マネージャが申立の実態を考慮した上でなされた書面評価（finding）、協議による和解（negotiated settlement）、両当事者が参加する調停会議（conciliation conference）がそれぞれ（②調査段階）。

第三に、上記の手続を経ても紛争の解決ができない場合、紛争の申立人または被申立人（銀行等）のいずれかは、オンブズマンに再審査（review）を要請することができる。再審査をした上で、オンブズマンは勧告（recommendation）と裁定（determination）の二通りの対応をすることができる。申立人は、勧告の内容に対して不服がある場合、裁判所に対し、新たに訴訟を提起してもよい。なお、被申立人は勧告に拘束されない。申立人は勧告を受諾したが被申立人が受諾しない場合、被申立人の再審査の要請により、最後の段階としてオンブズマンは、15 万ドルを超えない範囲で金銭の支払を命じることができる（裁定）<sup>61</sup>。裁定は、銀行等を拘束する強力な措置（片面的効力）であるが、オンブズマンは今まで一度も裁定を行ったことがないという（③勧告・裁定段階）。

## E. 最近の実績

最近 3 年間（2002 年から 2004 年まで）の紛争処理の実績は、下記の図表のとおりである。これによると、BFSO 受付（処理済み）件数は年々経る反面、IDR 段階での解決件数は 90%近い水準が維持されていることが分かる。その理由の一つとして、（BFSO を経由せず）銀行等の IDR 手続を直接利用する消費者が増えた点、および会員銀行等による IDR 機能の向上が挙げられる<sup>62</sup>。

（図表 2-1）BFSO 紛争解決件数の推移

（ ）は占有比率

|                                                |                               | 2003/04 年度    | 2002/03 年度    | 2001/02 年度   |
|------------------------------------------------|-------------------------------|---------------|---------------|--------------|
| BFSO 受付件数（①+②+③）                               |                               | 6,117         | 7,493         | 8130         |
| ①OTR <sup>1)</sup> ・Discontinued <sup>2)</sup> |                               | 2,122         | 2,419         | 2,60         |
| ②会員金融会社による解決（IDR 段階）                           |                               | 3,599 (90.1%) | 4,412 (87.0%) | 4904 (88.8%) |
| 調査段階                                           | 書面評価（Finding）                 | 239 (6.0%)    | 353 (7.0%)    | 363 (6.6%)   |
|                                                | 和解（Negotiated Settlement）     | 74 (1.9%)     | 168 (3.3%)    | 140 (2.5%)   |
|                                                | 調停会議（Conciliation Conference） | 16 (0.4%)     | 37 (0.7%)     | 14 (0.3%)    |
| 勧告（Recommendation）                             |                               | 67 (1.7%)     | 104 (2.0%)    | 100 (1.8%)   |
| 裁定（Determination）                              |                               | 0             | 0             | 0            |
| ③BFSO による解決件数合計                                |                               | 396           | 662           | 617          |

資料：BFSO, Annual Report（2003-04・2002-03・2001-02）

注 1）OTR：Outside Terms of Reference（処理範囲外）

2）Discontinued：Dispute Withdrawn by Disputant（申請撤回）など

\*2003-04 年度における紛争の内容は、消費者信用（クレジットカード等 28.3%）、住宅ローン（変動金利等 22.7%）、支払決済（ATM・Debit・小切手等 18.2%）、預金口座（個人小切手口座等 15.6%）、企業金融関連（企業ローン等 11.4%）などの順となっている。

## 4. 制度の評価

### （1）豪州の制度のまとめ

<sup>61</sup> オンブズマンが紛争を解決するに当たっては、関連法令、当該業界の行動規範またはガイドライン、業界のよき商慣習（good industry practice）、および全ての状況を考慮して、何が公正（fairness in all the circumstances）であるか、という判断基準を考慮しなければならない（業務規程第 7.1 条）。もっとも、オンブズマンは、証拠規則や先例に縛られない（同第 6.7-6.8 条）。

<sup>62</sup> BFSO, Annual Report 2003-04, p16.

以上述べてきた豪州の金融 ADR 制度の特徴を簡単にまとめると、以下のようになる<sup>63</sup>。

①**独立性**：各 ADR 機関（EDR スキーム）は、業界とは独立した法人の形態で運営される。これは出資者である会員金融会社による干渉を防ぎ、ADR 機関の独立性を確保するために必要な組織形態である<sup>64</sup>。また、各 EDR スキームの運営組織の独立性を高めるために、責任機関である理事会は、業界と消費者の同数代表で構成され（外部の委員長）、なお最終決定権者としてパネルを運営するスキーム（FICS、IOS）の場合も、この構図（外部委員長＋業界・消費者同数代表）は維持される。

②**段階的な紛争解決の手続**：紛争解決の対象は、まずは IDR で解決できないものに限定され（IDR 前置主義）、そこで解決できない場合、次の段階として、各 EDR スキームが用意するスタッフ（ケース・マネージャ等）による調査・斡旋等が行われる。ほとんどのケースはこの段階まで解決されるのが実状であるが、この段階でも解決できない場合には、オンブズマン（またはレフリー・パネル等）により最終的な決定が行われる、という仕組みである。

③**自主規制によるコンプライアンスの確保**：最終決定（裁定）は、金融会社を拘束するが、申立人（消費者・小企業）はそれに拘束されない（提訴可能）。最終決定に金融会社が拘束される理由は、スキームの決定などに対するコンプライアンスが強調されるからである（EDR スキームの加入条件）。ただ、EDR スキームの実状としては、IDR 手続が強調され、なるべく「勝ち負け」の決定を伴う最終的な段階まで進まず、合意による解決を目指す、という点が重視される<sup>65</sup>（豪州の ADR における「調停（mediation）」の強調）。

④**消費者の利用料は無料**：各 EDR スキームの運営は、基本的に会員金融会社からの会費や紛争ごとの利用手数料などによって賄われている。利用手数料が金融会社から徴収され、消費者は無料である点は、金融会社にとっては、顧客との紛争を減らすことへのインセンティブとなが一方、消費者にとっては、ADR を利用しやすい環境の整備というインセンティブにつながるものである。

⑤**消費者への情報の公開**：ADR を活性化するためには、消費者に IDR や EDR の存在および手続等の情報を知らせることが重要である。この点につき、PS165、EDR スキームの業務規定やこれと連動する行動規範などは、年次報告書、啓発用パンフレット、ガイドラインなどを通じて、ADR の情報を消費者に知らせる義務を金融会社に負わせている。

以下においては、以上を踏まえ、行政の係りという観点から、豪州型制度モデルの特徴を考えてみる（制度モデル論）。

## （２）豪州型制度モデルの特徴：業界型制度を活かした法制化

豪州において、（特に金融分野において）業界中心の ADR 制度が広く活用されるようになった背景には、連邦政府による、自主規制を重視した消費者政策の推進がある。すなわち、1980 年代後半、規制緩和を中心とした競争政策の最中、消費者政策は、権利中心や行政規制から、市場機能を重視した消費者福祉の拡大へと転換されるようになる<sup>66</sup>。この転換期の中で、業界団体による行動規範を中心とした自主規制は、消費者政策の目標を達成するための手法として注目された<sup>67</sup>。以後、連邦政府により、数回にわたり消費者政策における自主規制および行動規範のあり方についての基本方針が示され<sup>68</sup>、苦情の性質（苦情件数が多い、内容が複雑であるなど）によっ

<sup>63</sup> 金融 ADR 制度を含む、豪州における業界団体型 ADR 制度の共通点および特徴については、タン・前掲（下）328 頁以下も参照。

<sup>64</sup> タン・前掲（下）328 頁。

<sup>65</sup> タン・前掲（下）329 頁。この点は、本文で事例を挙げた BFSO で顕著であったが（裁定件数 0）、他の EDR スキームにおいても、前述した英国の FOS における 10%前後の裁定の比率（図表 1-1 参照）には至らない水準である。

<sup>66</sup> 豪州の消費者政策における自主規制の展開およびそこにおける ADR の役割については、タン・前掲（下）330 頁以下を参照。

<sup>67</sup> 当時の取引慣行委員会（現の豪州競争消費者協会（ACCC））による調査研究の報告書（Trade Practices Commission, “Self-regulation in Australian Industry and the Professions: Report by the trade Practices Commission, Volume 1(Main Report), Volume 2 (Case Studies of Selected Self-Regulation Schemes in Australia), Volume 3 (Compendium of Self-Regulation Schemes in Australia)”（1988））がそのきっかけとなる（タン・前掲（下）331 頁）。

<sup>68</sup> 例えば、Department of Industry, Science and Tourism, Codes of Conduct Policy Framework（1998）（行動

ては業界団体による紛争処理が適切である場合もある、と指摘されるようになった<sup>69</sup>。要するに業界団体型の ADR は、消費者政策における自主規制の有効性を確保するための手段として、連邦政府により位置づけされるようになったのである。

ところで、そのような流れは、金融改革立法である 2001 年金融サービス改革法 (FSRA) により転機を迎える。すなわち、小売顧客を対象とする金融業者の場合、IDR 手続を設けることと監督当局により認定された EDR スキームへの加入が、金融業認可の獲得条件となる形で、金融 ADR 制度が金融会社に義務化されるようになったのである。その際、業界団体型の ADR 機関においてその独立性の確保のための諸手段（独立法人、理事会の構成など）が導入されるなど、既存制度の整備が図られた（金融 ADR の法制化）。

ADR 制度の法制化により、自主規制を中心とする業界団体型 ADR 制度は、行政の関与という意味で、その性格が変わるようになったといえる<sup>70</sup>。規制当局（行政）である ASIC による IDR の基準作成や EDR スキームの認定、EDR スキームと ASIC との関係（報告義務など）といった要素が、法制化に伴った行政の関与を表す要素である。

要するに、豪州型制度は、既に蓄積されていた業界団体による ADR 制度の経験を効率的に活かして法制整備にまで吸い上げた点に、制度モデルとしての特徴があるといえる（金融業認可の獲得と EDR スキームへの加入を連携）。とはいえ、複数の ADR 機関が散在すること（個別型）による問題（消費者の利便性など）はなお残されており、標準化などの課題が指摘されている模様である（これが英国の制度と対比される部分であると考えられる）。

---

規範における消費者救済及び ADR の整備の必要性を指摘)、Commonwealth Department of the Treasury, “Consumer Redress Study” (1999 年)(消費者救済と ADR というテーマの調査結果を基に、現存する ADR を評価するとともに、今後のあり方に関する改善策について提案)、Taskforce on Industry Self-Regulation, “Industry Self-regulation in Consumer Markets” (2000) (自主規制による苦情・紛争処理の必要性を強調) など。

<sup>69</sup> タン・前掲 (下) 333 頁。

<sup>70</sup> タン・前掲 (下) 333 頁は、これを行政規制 (government regulation) と自主規制 (self-regulation) との中間形態という意味で、「共同規制」(co-regulation) と表現している。

### Ⅲ. 韓国の金融紛争調停委員会制度等—複数の行政型ADR機関

#### 1. 概観：行政型金融ADR制度の整備とその特徴

韓国においては、紛争調停委員会等による行政型ADR制度が、業界型ないし民間型より発達している<sup>71</sup>。行政型ADR制度が発達したのは、消費者政策および関連法の整備と密接に係るものであるが、金融分野においての（行政型）ADR制度が注目を浴びたのは、ごく最近（1990年代後半から）のことである。すなわち、韓国の代表的な消費者苦情・紛争処理機関である韓国消費者保護院（以下「消費者保護院」）<sup>72</sup>において、金融ADRが実施され始めたのは1999年4月のことであり、金融ADR機関を運営する金融監督当局（金融監督院）が設置されたのは、1999年1月のことであるからである。1990年代後半は韓国に金融危機が訪れた時期でもあり、金融の危機は、消費者苦情・紛争の増加にも影響し、それが制度整備につながったとの見方も可能であろう。

韓国の行政型ADR制度の大きな特徴は、基本的に1987年に設置された消費者保護院による「相談→被害救済（斡旋・合意勧告）→調停」の3段階消費者苦情・紛争処理システムが、そのモデルとなっている点にある。消費者保護院の苦情・紛争処理システムは、物品の使用または役務の利用過程で生じる消費者の苦情および被害に対し、第一次的に「相談」を行い、それによっても消費者の苦情が解消されないときは、消費者の被害救済の請求などをうけ、消費者保護院が直接消費者の被害程度・事実如何等を確認し、請求の当事者に対し被害補償に関する「合意を勧告」する、合意勧告によっても消費者と事業者間に合意が成り立たない場合は、消費者保護院内に設立された消費者紛争調停委員会の「調停」<sup>73</sup>により当該紛争の解決を図る、といった仕組みが基本になるものである。このシステムが、行政型ADR機関による消費者苦情・紛争処理手続のモデルとなっているのである。

「金融」分野の行政型ADR制度も、以上のようなシステムを制度モデルとしているわけであるが、金融危機というやや特殊な時代的な背景下でほぼ同じ時期に2つの行政型金融ADR制度が整備されたという特徴があることは、前述したとおりである。その一つの担い手である消費者保護院は、1999年まではクレジットカード分野を除く金融分野は、その消費者苦情・紛争処理の対象としていなかったが、急増する金融関連消費者苦情・紛争に対応すべく、関連組織を整備して「金融」を消費者苦情・紛争処理の対象とする制度改革を行った<sup>74</sup>。なお、もう一つの金融ADR制度の担い手として設置されたのが金融監督院である。金融監督院が設置された1999年は、金融危機（1997）とも関連して、金融領域別に別途運営されていた金融監督機構を統合すること（「金融監督機構の設置等に関する法律」（1997）（以下「金融監督機構法」）の成立）などの金融改革が進められた時期でもあり、同法は、統合金融監督機構として金融監督委員会と金融監督院を設置すると同時に、「預金者および投資者など金融需要者を保護」（第1条目的）するため、金融監督院内に「金融紛争調停委員会」を設置する旨を明らかにした（第3章「金融監督院」第5節「金融紛争の調停」以下。なお、金融監督院と金融紛争調停委員会の設置規定は、1999年1月1日から施行（施行令付則1条））。以上のようにして、金融需要者保護の一環として、金融紛争の「調停」（裁定）を行う機関である金融紛争調停委員会が金融監督院内に設置されたが、同時に調停の前の段階として「相談」や「合意勧告」などは金融監督院の内部組織により行われる仕組みも整備された（これは「消費者保護院」と「消費者紛争調停委員会」による苦情・紛争処理の制

<sup>71</sup> 主なADR機関として、後述する消費者紛争調停委員会や金融紛争調停委員会以外にも、著作権審議調停委員会（著作権法）、プログラム審議調停委員会（コンピュータプログラム保護法）、通信委員会（電気通信基本法）、環境紛争調停委員会（環境紛争調停法）、医療審査調停委員会（医療法）、個人情報紛争調停委員会（情報通信網利用促進及び情報保護法）、電子取引紛争調停委員会（電子取引基本法）など。

<sup>72</sup> 財政経済部傘下の特殊公益法人（「消費者保護法」（1987）により設置）。日本の国民生活センターに相当する。

<sup>73</sup> 韓国の行政型ADR制度において「調停」の効力は、かかるADR制度を規定する法律によって、両当事者が調停案に合意した場合、裁判上の和解と同一の効力を有するもの（強制執行が可能）と、当事者の和解合意としての効力に止まるもの（mediation）とに分けられる。前者（消費者紛争調停委員会および金融紛争調停委員会など）は、その名称に関わらず、執行力が保障されている点で、「裁定」（determination）または「仲裁」（arbitration）に近いものである。

<sup>74</sup> 金融以外に医療・法務などの専門苦情・紛争処理が同時にスタートした。なお、金融の場合、合意勧告段階までは、基本的に、クレジットカード・銀行・保険・証券を区分して処理している。

度モデルを参考としたものである)。

このような事情のもと、1999年のほぼ同じ時期に2つの行政型金融関連ADR機関が活動を始めたわけであるが、両機関は、苦情・紛争処理の手続の面(3段階)や調停委員会の設置といった点だけでなく、調停委員会の構成や調停の効力の面においても共通している。まず、調停委員会は、常任委員と外部有識者による非常任委員で構成される(委員のプール化)。定期的または非定期的に開かれる調停会議において、当該事件の調停のために選任される非常任委員の構成は、事業者(金融会社)代表と消費者代表が同数になるよう配慮される。一方、2つの調停委員会において調停が成立(当事者が調停案に同意)した場合、「裁判上の和解」と同一の効力を持つ点でも、両者は一致する(準司法的機関)。裁判上の和解は、民事執行法上、強制執行ができる効力を有するものであるが、その強制執行の手続的保障のため、大法院(最高裁判所)により、調停調書等に対する執行文付与に関する規則が制定されている<sup>75</sup>。

このように両機関による制度運営は類似した点が多いが、基本的に消費者紛争調停委員会の処理対象が「消費者紛争」に限定されるのに対し、金融紛争調停委員会にはそのような制限がない(消費者紛争に限定されない)点で区別される。ただし、後者においても、実際は消費者紛争が多数を占めており、金融消費者にとっては、両紛争調停委員会を自由に選択することができる<sup>76</sup>一方、重複申請または訴訟との並行申請は制限されている。

以下においては、以上の内容を踏まえ、行政型ADR制度の2つの担い手である「消費者紛争調停委員会」と「金融紛争調停委員会」について、その人的構成、調停の手続、金融ADRの実績などについて解説することとする。

## 2. 消費者紛争調停委員会

消費者紛争調停委員会は、消費者苦情・紛争処理システムにおける「調停」(裁定)を担当する機関として、1987年消費者保護院内に設置された(「消費者保護法<sup>77</sup>」34条)。消費者紛争一般を調停対象にする行政型ADR機関であり、調停の効力に強制力が付与されることから、準司法的機関としての性格を合わせ持つ。消費者紛争調停委員会の構成、委員の身分保障、調停手続などに関する事項は、消費者保護法に規定されている(以下、条項だけを表示する。なお、以下の記述は消費者保護院と消費者紛争調停委員会による、消費者と「事業者」間の紛争解決に関するものであるが、消費者と「金融会社」間の金融紛争にもそのまま当てはまる)。

### (1) 構成

消費者紛争調停委員会(以下「調停委員会」ともいう)の構成は、委員長1人を含め30人以内の委員からなる(常任2人)。委員は、消費者代表や事業者代表<sup>78</sup>、学界、法曹界、公職等から選ばれ、財政経済部大臣(副総理級)が任命または委嘱する(委員のプール化)。委員の任期は3年で、再任が可能である。委員長は常任委員のなかで財政経済部大臣が任命する(以上35条)。

委員の身分は法律により保障される。すなわち、資格停止以上の刑の宣告を受け、または心身上の障害で職務を遂行することができない場合を除き、委員は、その意思に反して免職されない(36条)。さらに、委員は、当該事件と関連して利害関係がある場合などは除斥・忌避され、または自ら当該事件から回避することもできる(38条)。

<sup>75</sup> 「各種紛争調停委員会等の調停調書等に対する執行文付与に関する規則」(大法院規則、1992)。もともとは「消費者紛争調停委員会調停書に対する執行文付与規則」(大法院規則、1989)が制定されていたが、1992年同じ性質の他の規則とともに、上記の大法院規則へ吸収統合された。

<sup>76</sup> 他に、かかる金融紛争が、電子取引(電子金融取引)に関わるものである場合は、「電子取引紛争調停委員会」を、情報通信網の利用における個人情報に関わるものである場合は、「個人情報紛争調停委員会」を、それぞれ選択することができる(ただ、両者ともに調停の効力は、和解合意の効力に止まる)。

<sup>77</sup> 「消費者保護法」は、日本の「消費者保護基本法」(現に「消費者基本法」)をモデルにして1980年制定されたが、1987年消費者の基本的権利の明示、消費者保護院の創設などを主たる内容とする全面改正を行い、今の韓国消費者行政の基盤をなす契機となった。消費者苦情・紛争処理を含め、韓国の消費者法の沿革と最近の動向については、徐熙錫「韓国における消費者法の発展と課題—『消費者保護法』の内容を中心に—」国民生活研究42巻4号(2003)1頁以下参照。

<sup>78</sup> 非常任委員の選任にあたっては、全国的規模の消費者団体および事業者団体から推薦された者が各々2人以上均等に含まれるものとされている(施行令31条)。

調停委員会は、業務の効率化と専門性を図るための諮問機構である分野別「専門委員会<sup>79)</sup>」と、事務処理のための「事務局」により支えられている。

## (2) 紛争解決の手続

紛争調停の申請は、消費者が消費者保護法による消費者「被害救済」手続に基づき、物品の使用または役務の利用による被害の救済を、消費者保護院または（登録）消費者団体に請求することが前提条件である。すなわち、消費者が事業者との紛争において直接消費者紛争調停委員会に紛争調停を申請（申立）することはできない。消費者保護院または消費者団体（以下「消費者保護院等」という）に被害救済を請求した場合において、消費者保護院等による「合意勧告」に基づく当事者間の「合意」が成り立たなかったとき、調停委員会へ調停を申請することができるのである。この場合、調停申請のルートは、以下のように整理される。すなわち、調停の申請は、①消費者保護院に対する被害救済の請求から 30 日以内に合意勧告による当事者間の合意が成り立たないとき、消費者保護院の要請によって（43 条 1 項）、②消費者保護院等による合意勧告に基づく合意が成り立たないとき、当事者の申請によって（43 条 2 項）<sup>80)</sup>、③消費者団体の合意勧告による合意が成り立たないとき、消費者団体が消費者を代理して（18 条 3 項）、行われる。

紛争調停が申請されると、調停委員会は遅滞なく紛争調停の手続を開始し（43 条の 2 第 1 項）、申請を受けてから 30 日以内に（例外的に延長可能）、紛争調停をするものとされる（44 条）。手続が開始されると、事務局から事実調査が行われ（事実調査における事務局などの権限については後述（3）参照）、紛争調停のための調停委員会の会議（以下「調停会議」という）が開催される。調停会議は、委員長・常任委員と、委員長が会議ごとに指名する非常任委員 5 人～7 人の委員で構成される。指名される調停委員のうち、消費者および事業者を代表する調停委員が各 1 人以上含められるものとされる（37 条 1 項、施行令 30 条）。

調停委員会は、当該調停会議に指名された委員および常任委員（2 人）の過半数の出席と出席委員の過半数の賛成で、紛争調停の決定をする（37 条 2 項）。当事者が調停委員会から調停決定の通報を受けると、15 日以内に受諾如何を決定すべきである。万一、15 日以内に紛争調停に対する受諾拒否の意思を明らかにしない場合は、紛争調停を受諾したものとみなされる（45 条 3 項<sup>81)</sup>）。したがって、調停決定（調停案）に受諾する意思がない当事者は、受諾拒否の意思を書面によって明示的にしなければならない（施行令 39 条）。このように、15 日以内なら、当事者は調停案を受諾するか否かを自由に決定することができる（英国や豪州と違い、事業者（金融会社）に対し片面的効力がない）<sup>82)</sup>。当事者が調停案を受諾する場合は裁判上の和解と同一の効力を有することは既述のとおりである（強制執行が可能）<sup>83)</sup>。

## (3) 情報提供の要請

消費者保護院は、その業務を遂行するに当たって必要な資料および情報の提供を、事業者または事業者団体に要請することができる（52 条の 6）。この場合事業者または事業者団体は、正当な事由がない限り、これに応じなければならない（同後段）。この規定は、消費者紛争調停委員会の業務に関連してもそのまま妥当と解される。したがって、調停委員会は、紛争調停に関連して必要な資料および情報の提供を事業者等に要請することができる。ただ、その場合は、資料等の使用目的や使用手続などをあらかじめ事業者等に知らせる必要がある（52 条の 6 第 2 項）。

<sup>79)</sup> 輸送機械・繊維製品・PL・金融（銀行等）・証券・保険・法律・医療等 20 の分野 100 余名で構成（徐・前掲 17 頁注 26）。

<sup>80)</sup> ただし、43 条 1 項の規定により紛争調停の要請があるとき（①）は、紛争調停が申請されたものとみなされる（43 条 2 項但し書き）。

<sup>81)</sup> 調停決定の受諾如何について、受諾する意思を持っていながらもそれを明らかにしない当事者が意外に多いことにかんがみ、1995 年法改正において同条項を新設した。

<sup>82)</sup> 仮に消費者は調停案を受諾したが、事業者が受諾しない場合、消費者保護院は、消費者の民事訴訟提起を手助けするシステムを構築しているという（現職弁護士（20 名位）による「訴訟支援弁護人団」の運営）。

<sup>83)</sup> 当事者が調停案を受諾した場合、調停委員会は「調停書」を作成し当事者が記名・捺印する（45 条 2 項）。調停書に表示された債権者は、強制執行を実施するため、調停委員会の所在地を管轄する地方裁判所（ソウル）に調停書の正本を提出して執行文付与の申請をする（「各種紛争調停委員会等の調停調書等に対する執行文付与に関する規則」（1992）3 条・4 条）。裁判所事務官等は、調停書の正本と調停委員会から送付を受けた調停書の謄本を対照して一致することを確認した後、執行文を付与する（同 7 条）。

他に、調停委員会は、必要に応じて、専門委員会の諮問を受け、または当事者以外の利害関係人・消費者団体・主務官庁の意見を聞くことができる（43 条の 2 第 2・3 項）。なお、調停委員会は、消費者を代理して紛争調停を申請した消費者団体（上記③）または合意勧告を担当した機関または消費者団体（上記②）に対し、当事者が提出した証拠書類など関連資料の提出を要請することができる（施行令 36 条の 2）。当事者には、調停会議において意見陳述または関連証拠の提出の機会が付与される（「消費者紛争調停規則」15 条）。

#### （４）実績

消費者紛争調停委員会は、2002 年 11 月 11 日、調停委員会（調停会議）開催総 500 回を記録した（1987 年 8 月からスタート）。その間約 5,200 余件の調停決定をしている（年間約 400～500 件。ただ、金融関連紛争の調停などは、クレジットカードを除き、1999 年から始まったことは既述）。紛争全体における調停の平均成立率は約 80%であるが、金融関連紛争の場合は、全体平均を下回る（下記の表を参照）。消費者保護院および消費者紛争調停委員会の最近 3 年間の実績は次のとおりである（資料は、消費者保護院『2003 消費者被害救済年報及び事例集』による（2004 年度統計は担当者による暫定集計））。

（表 3-1）相談受付・被害救済請求・紛争調停申請の実績 単位：件

| 区分               | 2002 年              | 2003 年              | 2004 年              |
|------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 相談受付<br>（金融関連）   | 311,236<br>(29,132) | 321,934<br>(30,422) | 272,942<br>(16,774) |
| 被害救済請求<br>（金融関連） | 23,225<br>(1,869)   | 22,691<br>(2,067)   | 19,649<br>(1,402)   |
| 紛争調停申請<br>（金融関連） | 588<br>(67)         | 796<br>(51)         | 1,125<br>(60)       |

（表 3-2）金融関連紛争の「被害救済請求」実績 （単位：件）

| 区分       | 2002 年 | 2003 年 | 2004 年 |
|----------|--------|--------|--------|
| 銀行等      | 162    | 208    | 95     |
| クレジットカード | 821    | 995    | 636    |
| 証券       | 19     | 13     | 10     |
| 保険       | 867    | 851    | 661    |
| 全体       | 1,869  | 2,067  | 1,402  |

（表 3-3）金融関連紛争の「調停申請」実績（調停委員会） （単位：件）

| 区分               | 2002 年        | 2003 年        | 2004 年        |
|------------------|---------------|---------------|---------------|
| 金融全体<br>（調停成立率*） | 67<br>(65.5%) | 51<br>(55.9%) | 60<br>(46.7%) |

注）\*調停案に対する受諾・不受諾の件数による。

### 3. 金融紛争調停委員会

金融紛争調停委員会は、金融監督当局（金融監督院）による検査を受けるすべての金融会社と、預金者など金融需要者その他利害関係人との間に発生する金融関連紛争の調停に関する事項を審議・議決するために、金融監督院に設置されている（「金融監督機構法」51 条）。消費者紛争調停委員会と同じく、行政型 ADR 機関・準司法的機関である。金融紛争調停委員会（以下「調停委員会」ともいう）の構成や調停手続などは、金融監督機構法に規定されている（以下、条項だけを表示）。

#### （１）構成

金融紛争調停委員会は、委員長 1 人を含め 30 人以内の委員で構成される。委員長は、金融監督院長（以下「院長」ともいう）が金融監督院の副院長の中で指名する。委員は、院長が金融監督院の副院長補の中で指名する者と、以下の資格がある者の中で院長が委嘱する者で構成される。

その資格とは、判事・検事または弁護士、消費者保護院または消費者団体の役員（または経歴者）、金融機関 15 年以上勤務経歴者、有識経験者、専門医などである<sup>84</sup>。委員の任期は、指名委員の場合、元の職の在職期間とし、委嘱委員の場合は 2 年とし再任が可能である（以上、52 条）。

調停委員会の構成は以上のとおりであるが、金融監督院には、調停委員会の事務局としての役割や調停前の「合意勧告」（斡旋）などを担当する部署（紛争調停室<sup>85</sup>）が存在し、なおその前の段階として相談や苦情処理などを担当する部署（消費者保護センター<sup>86</sup>）が別途存在する。一方、院長は、調停業務と関連して調停委員会の諮問に応じさせるため、30 人以内の専門委員を委嘱することができる（金融紛争調停細則 10 条）。

## （２）紛争解決の手続

金融監督院による検査対象機関（以下「金融会社」という）、預金者など金融需要者およびその他利害関係人は、金融関連紛争があるときは、金融監督院長に紛争の調停を申請（申立）することができる（53 条 1 項）。条文上は、金融会社も紛争調停の申請ができるように読めるが、制度の趣旨や金融取引の実務から、実際は金融会社と金融取引を行った預金者などによる調停申請が考えられる。ここで預金者などは消費者（個人）に限定されないから、法人による調停申請も可能なわけである（前述した消費者紛争調停委員会と異なる点である）。

紛争調停の申請を受けた場合、院長（実際は調停委員会の事務局。以下同じ）は、関係当事者にその内容を通知し、合意を勧告することができる（同 2 項）<sup>87</sup>。院長が合意勧告をしたにもかかわらず、調停申請後 30 日以内に当事者間の合意が成り立たないときには、院長は、遅滞なく当該案件を調停委員会に回付する（同 3 項）。調停委員会は、回付日から 60 日以内に当該案件を審議し調停案を作成する（同 4 項）。ここで当該案件の審議や調停案作成のための調停委員会の会議（調停会議）は、以下の要領で行われる。

調停会議は、保険分野（損保、生保）と被保険分野（銀行・非銀行、証券）に分けて、調停委員会の委員長が召集する（原則、各月 1 回）。調停会議は、会議ごとに委員長が指名する 7 人～11 人（委員長含む）の委員で構成される（54 条 1 項）。この場合、調停会議の委員には、当該事件の審議・議決につき、除斥・忌避・回避制度が適用される（施行令 18 条）。調停委員会による調停事件の審議は、院長による当該事件に対する事実調査や関連資料の収集（施行令 19 条<sup>88</sup>）により支えられる。なお、調停委員会は調停会議において、当事者その他利害関係人の意見を聴取することができ、当事者等は調停委員会の許可を得て調停会議に出席して意見を陳述することができる（施行令 20 条）。

調停会議の案件は、構成委員過半数の出席と、出席委員過半数の賛成で議決される（54 条 2 項）<sup>89</sup>。以上のような手続を経て調停委員会が調停案を作成したときは、院長は当事者にその受諾を勧告する（53 条 5 項）。当事者は、調停案に対し 20 日以内に調停案の受諾如何を決定すべきである。当事者が調停案を受領した日から 20 日以内に調停案を受諾しないときは、調停案を受諾しな

<sup>84</sup> 2005 年 1 月現在、銀行・証券分野の場合、弁護士 4 名、関連業界（銀行・証券）2 名、消費者団体 2 名、学界 3 名、電子金融分野専門家 1 名（計 12 名）で構成。一方、保険分野は、弁護士 4 名、関連業界（損保・生保）2 名、消費者団体 2 名、学界 3 名、専門医 2 名、損害査定人 1 名（計 14 名）で構成。

<sup>85</sup> 紛争調停支援チーム、銀行・非銀行紛争調停チーム、証券紛争調停チーム、生保紛争調停チーム、損保紛争調停チームなど、5 チームで構成（マンパワーは、2005 年 3 月 15 日現在、55 名）。

<sup>86</sup> 消費者保護企画チーム、消費者教育チーム、相談チーム、苦情処理 1 班・2 班・3 班など、3 チーム 3 班で構成（センター長は局長級で、マンパワーは 39 名）。

<sup>87</sup> ただし、①既に提訴された事件であるか調停申請後に訴を提起した場合、②申請内容が調停対象として適合しないと認定される場合、③申請内容が、関連法令または客観的な証拠などから合意勧告や調停の手続を進行する実益がない場合、④その他施行令の定める場合は、合意勧告または後述する調停委員会への回付をしないことができる（53 条 2 項ただし書き）。一方、施行令で定める場合（④）とは、i）申請人が正当な理由なく申請書類などの期限内の補完に応じない場合、ii）申請内容と直接的な利害関係のない者が申請する場合、iii）申請人が不当な利益を得る目的で調停申請をしたものと認められる場合などである（施行令 16 条 1 項）。

<sup>88</sup> 施行令第 19 条（事実調査等）①院長は、事件の調査のため必要であると認定される場合には、当事者に対し、事実の確認または資料の提出などを要求することができる。②調停委員会は、調停事件の審議のために必要な場合には、院長に対し、当該事件に対する調査または関連資料の収集を要請することができる。

<sup>89</sup> 院長は、金融紛争調停委員会の議決事項が違法または公益に照らし著しく不当であると判断されるときには再議を要求することができる。この場合は、構成委員 3 分の 2 以上の出席と出席委員 3 分の 2 以上の賛成で再議決する（54 条 3・4 項）。しかし、実際のところ、再議が要求されたケースはないという。

いものとみなされる。この場合、金融会社が調停案を受諾しないことは可能であるが（いわゆる片面的効力がない）、そのときは、不受諾の事由を院長に提出しなければならない<sup>90</sup>（以上、施行令 21 条）。当事者が調停案を受諾した場合、当該調停案は裁判上の和解と同一の効力をもち（55 条）、大法院（最高裁）規則により、調停書上の債権者による強制執行手続が保障される（注 79 を参照）。

### （３）実績

最近 3 年間の合意勧告等および調停の実績は以下のとおりである（資料は、金融監督院『金融紛争調停事例集・2003 年度』（2004.12）による（2004 年度統計は、事務局担当者の暫定集計））。

（表 3-4）紛争処理実績

（単位：件、％）

| 区分                | 2002 年  | 2003 年  | 2004 年  |
|-------------------|---------|---------|---------|
| 紛争処理（合意勧告等）計      | 15,061  | 14,365  | 17,592  |
| 銀行・非銀行(クレジットカード含) | 6,066   | 3,377   | 5,177   |
| 証券                | 724     | 882     | 646     |
| 生命保険              | 3,436   | 5,007   | 5,771   |
| 損害保険              | 4,835   | 5,099   | 5,998   |
| 調停委員会回付（回付率）      | 52（0.3） | 62（0.4） | 83（0.5） |

（表 3-5）調停委員会の調停実績

（単位：件、（ ）は受容\*件数）

| 区分     | 2002 年 | 2003 年 | 2004 年 |
|--------|--------|--------|--------|
| 銀行・非銀行 | 7（3）   | 12（7）  | 18（6）  |
| 証券     | 18（17） | 20（16） | 25（14） |
| 生命保険   | 18（13） | 13（3）  | 19（9）  |
| 損害保険   | 9（5）   | 17（5）  | 21（10） |
| 合計     | 52（38） | 62（31） | 83（39） |

注）\*受容：申請人の申請内容の全部または一部を認容する決定のこと（当事者間合意による取下を含む）。受容決定に対し、当事者がこれを受諾した比率（調停成立率）については統計がないが、一部認容を含めてほとんどの場合は、受容が受諾につながるという（もちろん、被申請人（金融会社）が受諾しないことは可能だが、極例外である（注 86 も参照））。一方、受容以外の場合（不受容）には、請求の棄却決定および却下決定（調停委員会の決定前に訴を提起した場合など）が含まれる。

## 4. 制度の評価

### （１）韓国の制度のまとめ

韓国の金融 ADR 制度の特徴をまとめると、次のような点が指摘できる。第一に、業界型ないし民間型より、相対的に行政型の ADR 制度が整備されており<sup>91</sup>、法律（消費者保護法、金融監督

<sup>90</sup> 実際のところ、被申請人である金融会社が、申請人の申請内容を認容する調停委員会の決定に対し、その調停案を受諾しないことは極例外的なもので（2004 年 1 件）、金融会社が債務不存在の確認訴訟等を提起する意向がある場合なら、調停委員会の決定前に訴を提起（調停委員会は却下決定）するのが普通であるという。

<sup>91</sup> 行政型以外の ADR 機関としては、2003 年 7 月 29 日「消費者保護法」の改正により、消費者団体の協議体（登録消費者団体を構成員とし、財政経済部に登録）に、調停（調停案の提示）の権限が与えられた点が注目に値する（これを条文上は「自律的紛争調停」という）。消費者保護法上、消費者団体は、消費者苦情・紛争処理業務において、相談や合意勧告の段階までは可能であったが（18 条 1 項 5 号）、今回の法改正により、消費者保護院・消費者紛争調停委員会と同じく、「消費者団体の協議体」による 3 段階苦情・紛争処理システムが可能になったわけである。ただ、消費者紛争調停委員会に比べ、金融・医療・環境・著作権など、専門性が要求される分野の調停（それぞれ別途の行政型 ADR 制度が存在）は除外され、調停の効力は民法上和解（合意）の効力を持つに止まる（2003. 10. 29 施行）。実際は、訪問販売法や電子商取引消費者保護法上の特殊取引（訪問販売・多段階販売・電話勧誘販売、通信販売など）における紛争解決に役に立つという（訪問販売法等の執行機関である公正取引委員会と連携）。2004 年度制度運用の結果（暫定）は、約 430 件の紛争調停申請のうち、調停まで至ったのは 60 余件で

機構法)により行政型 ADR 機関による紛争解決手続への参加や、関連資料または情報の提出が義務づけられている点、第二に、調停委員会による最終決定以前の段階における紛争解決のため、ADR 機関の内部組織(消費者保護院、金融監督院)が整備されている点(段階的苦情・紛争処理システム)、第三に、調停委員会による最終決定(調停)を両当事者が受諾した場合(英国や豪州のように、消費者の受諾に対し金融会社が拘束される片面的効力は持たない)、執行力が付与される点、第四に、消費者の立場から見て、2つの類似した金融 ADR 機関が個別的に運営されており自由な選択が可能である点、などである。

以下では、制度モデル論の観点から、第4の特徴(選択可能性)につき敷衍する。

## (2) 韓国型制度モデルの特徴：複数の行政型機関の自由な選択

2つの調停委員会によるADR制度がそれぞれの法的根拠をもって個別的に運営されている点が、韓国型金融 ADR 制度の大きな特徴になっているが、両調停委員会の制度枠(人的構成、手続、効力の面)からは、既述したとおり、大きな違いは見られない。一方、制度運用の実態から見ると、消費者紛争調停委員会の金融紛争の調停成立率が、全体平均(80%)より落ちる点(3年平均56%位で、その水準は金融紛争調停委員会の3年平均受容比率(57%)とほぼ同じ)、合意勧告等(被害救済)の以前段階における紛争処理件数の規模が金融監督院のほうが圧倒的に多い点(金融監督院における高い初期段階解決比率)、消費者保護院における金融紛争の高い調停申請率(低い初期段階解決比率)から考えたとき、最近の金融監督当局による ADR 制度(統合型)を含む消費者保護の姿勢が消費者に広く認識されつつある、ということができるだろう。

要するに、伝統的な消費者保護機関(消費者保護院)と金融監督当局(金融監督院)による金融 ADR 制度が、ほぼ同じ時期にそれぞれ始まり、消費者による自由な選択が可能(重複選択は不可)な一方、金融監督当局による ADR が着実にその実績を伸ばしている模様であるといえる。

その一方で、韓国型制度の問題点としては、複数の委員会の政府運営によるコスト負担(政府予算、事務局の業務負担・マンパワー確保)や専門家不足による委員の重複選任の可能性という点が指摘できる。このような問題点に対しては、韓国でも将来的に、民間型 ADR 制度(特に業界型)との業務分担・補完の模索(IDR の法制化、利用手数料の徴収など)、といった点が新たな課題として検討に値するものとなりえよう。

---

ある(調停成立(調停案受諾)32件、調停不成立31件)。

## IV. 考察

以上、1990年代後半以降、ほぼ同時期に始まった3カ国の金融ADR制度について、それぞれ紹介・検討してきた。ここでは、それをまとめて各々の特徴を整理しつつ、横断的な視点で3カ国の制度比較を試みる。

### 1. まとめ：各制度の特徴

ここまで紹介してきた各国の制度の特徴を要約すると、以下のようになる。

まず、英国は、もともと自主規制中心の金融オンブズマン制度などが散在していたが、消費者保護の観点から、それらを単一のオンブズマン制度へと統合する制度改革を行った。制度の運営自体は独立した法人（FOS）により行われ、紛争解決の手続きにおける独立性は保障されているが、その理事会の構成や監督などの面で、FOSは金融監督当局であるFSAの実質的な監督下に置かれている（監督上の従属と運営上の独立性）。自主規制中心の業界型オンブズマン制度をベースとしながらも、政府の監督下で統合運営される形をとっているため、公益性や消費者の利便性が確保される一方、巨大組織であるための制度運営自体のコスト（人材の確保を含む）が負担となる。英国型制度モデルは、自主規制の伝統が強かったオンブズマンなどの制度を、法律（FSMA）と行政的な規制によって支えられる、思い切った「統合型」モデルへと変化させた点に特徴があるといえるだろう。

豪州は、もともとの金融制度が英国の影響を受けていたことを背景に、金融ADRにおいても業界中心の自主規制の伝統が強かった点で英国と共通するが、金融改革立法におけるADR制度の法制化の内容は、英国と若干異なる方向性を指している。すなわち、英国のような統合型モデルでなく、金融領域別に存在するEDRスキームを金融監督当局が認定（approval）し、金融業の認可制と連携させる、つまり、認可の条件として認定EDRスキームへの参加が金融会社に義務化される形で、金融ADR制度の法制化が図られたのである。ここでは、既存の業界型制度を活用することが法制整備のベースとなっており、その上EDRスキームの独立性を確保するための措置（独立法人化、理事会の構成における工夫など）が採られているほか、金融監督当局としては、制度運営の主体（EDRスキーム）の「認定」やスキームからの「報告」などを通じてかかる制度に関与することができる。金融改革後の豪州の規制体制は、英国のFSAのような単一管理体制にまでは至っていないが（注48参照）、少なくとも、金融消費者の保護やADRの制度整備の観点からみた豪州型制度モデルは、単一法律（FSRA）により、既存の各業界中心の自主規制の伝統を効率的に活かした法制化を図った点に特徴があるといえる。

韓国の場合、英国や豪州とは異なり、（政府運営への信頼性とも関連するが）伝統的に業界による自主規制にはあまり馴染みがない。そこで活用されるのは、金融監督当局が直接運営する紛争調停委員会制度である。上述したように、委員は、監督当局内部からなる常任委員の一部を除き、外部から委嘱され、業界団体と消費者団体との委員数が配慮されている。調停委員会の調停会議における多数決による最終的な決定まで至る「前」の段階（相談や合意勧告など）についても、監督当局の内部組織によりまかなわれる形だが、このような制度のモデルとなったのが、既存の行政型ADR機関（消費者保護院と消費者紛争調停委員会）による3段階消費者苦情・紛争処理システムである（ここでも金融関連紛争を処理）。消費者の立場では、両調停委員会による制度を自由に選択できる一方、最近では金融監督当局の消費者保護が強調され、紛争処理の実績を伸ばしているという状況になっている。なお、運営の面から見れば、基本的に行政当局（政府）の予算執行が必要なモデルであり、英国型と同じく統合型モデルであるため、マンパワーなどのコストが負担となる。韓国型制度モデルは、行政（監督当局）の内部組織が直接制度を運営する点で、独立法人（FOS）が制度を運営する英国型とは決定的に異なる。

### 2. 横断的考察：制度比較から読み取られるポイント

3カ国の金融ADR制度は、以上のような特徴を有するものであるが、各々の制度をいくつかの視点で横断的に考察すると、以下のような点が金融ADR制度の創設・円滑な運営のための最大公約数としての共通点であるように考えられる。

#### （1）既存制度の法制化

まず、3カ国の金融ADR制度は、既存の業界中心のオンブズマン制度（豪州・英国）または行政型ADR制度（韓国）を活用した（または参考した）形で、それぞれの法制整備を行った共通点がある。それぞれ自主規制（豪州・英国）と行政規制（韓国）の伝統が強い状況の中で、3カ国は既存の伝統を法制度化する形で、金融ADR制度を整備したということができ、そのため、各金融機関にとって違和感なく受容られるものになっているといえる。

## （２）金融監督当局の関与

3カ国の法制整備は金融改革の一環として行われた点でも共通する。すなわち、英国と豪州の場合、ともに金融環境変化に対応すべく、金融監督体制の整備を含む金融改革立法（FSMA、FSRA）において、既存の業界中心の金融オンブズマン制度などを法制度化し（統合運営と個別運営という違いはあるが）、韓国の場合、金融監督機構を統合することを主たる内容とする立法（「金融監督機構法」）に際して、既存の消費者保護制度（消費者紛争調停委員会）を参考した金融ADR制度を法制化した、という背景がある。このような背景から、3カ国の制度整備やその運営には、その程度の差はあるにせよ、金融監督当局との関係・関与が見られ<sup>92</sup>、その中でも金融監督当局の監督を受ける金融会社のADR手続への参加が義務化される点が、金融ADR制度の実効性確保の観点からも重要な要素となっている。また、金融ADR制度が金融改革立法の中に取り込まれている点は、金融ADRが金融監督当局による金融政策（消費者保護政策）の一環となりうることを示したものといえよう。

## （３）決定の拘束力

ADR機関による最終決定の法的拘束力をどこまで認めるかは、ADR制度の実効性の確保および金融ADRの制度設計の観点において欠かせないポイントである。この面においては、英国と豪州の場合、それぞれ法律および自主規制により、オンブズマンなどによる最終決定（裁定）を消費者が受諾した場合、金融会社がそれに拘束され（片面的拘束力）、裁判所による強制執行手続または自主ルールによるコンプライアンスが保障されている。韓国の場合、金融会社に対する片面的な拘束力こそ認められないものの、金融紛争調停委員会の決定（調停）を両当事者が受諾すると、それは裁判上の和解と同一の効力が認められることになっており、その決定どおりの強制執行が可能とされている。これらの制度に共通することは、このような裁定や調停についての効力は、当事者間の合意（和解）による紛争解決を図るADRのモデル（普通、合意勧告（斡旋）または調停（mediation）などの方法が用いられる）とは異なり、仲裁型ADRに類似するという点である。しかし、最終決定案に対する消費者（韓国の場合、両当事者）の受諾如何の選択が可能であるという点で、決定への受諾を前提としない「仲裁」よりは、消費者（韓国の場合は両当事者）に有利なつくりになっているといえるだろう<sup>93</sup>。

## （４）ADRの段階的手続

他方で、3カ国の制度はともに、以上のような強力な効力（片面的効力、執行力）のある決定に至る前の段階で解決する紛争解決（和解）の比重が大きい点においても共通する。これは、ADRの段階的な属性を表しているものであり、制度運営の主体のマンパワーが最終決定に至る前の段階に集中していることも関連する。これを3カ国の金融ADR制度の手続面における特徴として一般化して言い換えると、まずIDR（英国・豪州）またはADR機関の内部組織（韓国）による相談や苦情処理の手続が活用され、次の段階として当事者間の和解による解決を図り、それができない場合、最終的な決定が下され、それに従うことを消費者（または両当事者）が選択した場合、その決定の遵守または強制執行手続が保障される、ということになるだろう。要するに、3カ

<sup>92</sup> 金融監督当局（英国のFSA、豪州のAISC、韓国の金融監督院）の制度運営への係りの程度は、豪州→英国→韓国の順で高いといえる。

<sup>93</sup> 韓国では、調停（裁定）案に対する当事者の合意（受諾）を前提に、裁判上の和解と同一の効力をもつものとして強制執行が可能になる以上のような調停（裁定）の効力から、金融紛争調停委員会や消費者紛争調停委員会を「準司法型機関」として性格づけている。これに対し、「準司法機関（型）」を、最早当事者の合意を基礎とするものではなく、一種の「第二裁判所」であり、例外的な存在として性格づける見解（金融審議会・前掲報告書24頁）や、行政機関がその専門的知見を活用して第一次的に行政処分を行い、それに対して司法機関が緩やかな形で再審査を行うADRモデルとして理解する見解（山本・前掲47頁）もある。

国の制度は、相談や当事者間の和解を中心とする ADR 手続の活用プラスして、強力な効力のある決定までできる段階的なシステムとして整備されている、ということができよう。

#### （５）ADRに関するコスト負担

金融審議会報告書でも指摘されているように、ADR に関するコストは、個別手続の利用費用と制度の運営費用とに分けて捉えることができる<sup>94</sup>。今回調査した 3 カ国については、個別利用の消費者負担を無料とする点で共通する。ただ、英国と豪州が個別利用の手数料を業界から徴収する（それは運用費用として賄われる）のに対し、韓国は個別利用料の負担自体がない点が異なる。次に、制度運営の費用の点においても、英国と豪州が、制度運営の主体（FOS、各 EDR スキーム）の管轄権に属する（英国）、またはそこに参加する（豪州）、金融会社が費用を負担する体制であるのに対して、韓国の場合は、基本的に制度運営の主体（消費者保護院、金融監督院<sup>95</sup>）の予算により賄われる体制になっている。要するに、現在 3 カ国は、制度運営の主体（韓国）または業界中心の伝統（英国・豪州）などの点から、制度運営の負担主体もそれに応じて異なっているが、消費者の利用を無料とする点では共通している。以上の点につき、制度運営の費用を金融会社（英国・豪州）または行政（韓国）だけの財源で賄うことに対しては、制度運営上の問題になる可能性（金融会社負担の場合、価格の転嫁として消費者の負担になる可能性も指摘されている<sup>96</sup>）も予想されることから、制度設計においては十分な検討がなされる必要があろう<sup>97</sup>。ただ、3 カ国の制度がともに消費者の費用負担を無料としている点に絞ると、制度利用の費用が、かかる ADR 機関の利用における障害または申立人に対する不利益として認識されないよう（豪州 PS139.103）、当該紛争の被申立人たる金融会社によって、または行政サービスとして制度運営の主体の予算によって賄われる体制には、ある程度の合理性は認められるだろうと考える<sup>98</sup>。

#### （６）人材確保面での問題

また、各国の制度共通の問題としては、人材確保の問題がある。各国の制度ともに、弁護士等の法曹が ADR 機関（オンブズマンや調停委員会等）のメンバーになっているケースが見られるが、金融分野における専門性や経験のある弁護士等の招聘が制度運営におけるコスト負担につながることは、予想に難くない。また、金融紛争の専門性や複雑性などから、金融ビジネスでの経験のある人材または金融会社からの出向者も当然考えることができるが、金融会社からの出向は当該会社の人材確保の観点から難しい場合もあり、また、ADR 機関で紛争解決の対象となる金融商品はかなり幅広であることから、金融機関に勤務している（または経験のある）人材でも相当限定的になる可能性も予想される。更には紛争解決の平等性の確保という観点から、利用者（消費者）の代表等が参加することも必要であるが、消費者側でも金融商品や金融の仕組みについて精通している人はそう多くはなかろう。英国や豪州ならびに韓国においても、ADR 機関に勤務・参加してもらう人材の確保が常時大きな課題になっていることは、以上の観点から理解できる。この点、わが国において、将来的に金融分野における横断的 ADR の仕組みが出来上がったとしても同様な問題を持つことになることは間違いあるまい（無論、仮にそれだけの人材がいても、相当な経験の持ち主ということになるから、招聘するためのコストを考えると、それは、そのま（５）の問題に直結する）。

<sup>94</sup> 金融審議会・前掲報告書 28 頁、山本・前掲 51 頁。

<sup>95</sup> 金融会社分担金が予算の一部を占める点（金融監督機構法 46・47 条）では、金融会社分担金に ADR 制度の運営費用が含まれる、と捉えることもできる。

<sup>96</sup> 金融審議会・前掲報告書 28 頁、山本・前掲 51 頁。

<sup>97</sup> 政府と業界が費用を分担するモデルも一つの代案として考えられる（運営費の政府（または業界との共同）負担＋利用料の業界負担）。

<sup>98</sup> これに対し、モラルハザードの観点から、利用料無料は望ましくなく、一定額の利用者負担（鑑定や証拠調査費用も別途徴収）を求めるべきであろう、という見解もある（山本・前掲 51 頁）。

## おわりに

以上、3カ国の金融ADR制度を紹介し、若干の考察としてその制度比較を試みた。これらの3カ国は、金融政策や消費者政策などにおいて、それぞれ自主規制（英国・豪州）や行政規制（韓国）の伝統が強かったが、1990年代後半以降ほぼ同じ時期に行った金融改革立法に際して、それぞれの伝統を活用した形で金融ADRの法制化を完了した。本稿で試みたように、法制化による3カ国の制度は、それぞれ自主規制をベースとした行政関与の統合型（英国）や個別型（豪州）、または行政運営の統合型（韓国）、といった異なる制度モデルとして分類できるが、ADRの手続的な側面や最終決定の効力の側面などの具体的な中身においては、共通した部分も多く、いずれも制度としての実効性が確保されている。

他方、日本は、業界型金融ADR機関が多数存在し<sup>99</sup>、消費者センターなどの行政型ADR機関も存在するが、実効性が確保されているといえるレベルには至っていないように思われる<sup>100</sup>。しかし、最近、ADRへの関心に後押しされ、「仲裁法」（2003）や「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（2004）が成立するなど、実効性のあるADR制度の利用・活用のための基本的な環境の整備が整いつつあり、金融ADRにおいても今後のさらなる制度整備へ向けた動きが活発化することが期待される場所である。

従来より、金融分野の紛争は、高額紛争が多い点、紛争の専門性、事実認定の困難性などが指摘されている<sup>101</sup>ほか、放置しておくことにより、より多く損失等が発生しうる関係から、通常の裁判制度よりは、早く解決の方向へ導く必要があるなど、ほかのタイプの紛争と比較して特殊性がある。このような特殊な分野におけるADR制度の進むべき方向性（冒頭で引用した、ADR機関の中立・公正性の確保、制度の実効性の確保、ADR機関の統一化・包括化など六つ）を考えると、本稿で紹介した3カ国の金融ADR制度は、これらの特殊性をある程度克服しADR制度の方向性につながる一定の視点を提供してくれるものといえよう。本稿が、今後、具体的な制度モデルを検討するうえでの基礎的な調査研究の資料として参考になれば幸いである。

### <3カ国制度モデルの比較>

|                  | 英国                         | 豪州                                                 | 韓国                                     |
|------------------|----------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 根拠法律             | 金融サービス市場法<br>(FSMA (2000)) | 金融サービス改革法<br>(FSRA (2001))                         | 金融監督機構法 (1997)                         |
| 運営主体             | 独立法人<br>(FOS)              | 独立法人<br>(8つのEDRスキーム)<br>*各理事会は、中立議長<br>+業界・消費者同数構成 | 監督当局<br>(金融監督院)<br>*委員は、外部委嘱<br>(プール化) |
| 監督当局との係り         | 理事会の組織(理事任免)、運営の監督         | EDRスキームの<br>認定、報告義務                                | 直接運営                                   |
| IDRの義務化          | 前置主義                       | 前置主義                                               | ×                                      |
| 運営費用負担           | 金融会社                       | 金融会社                                               | 金融会社分担金など                              |
| 利用料負担<br>(消費者負担) | 金融会社<br>(ない)               | 金融会社<br>(ない)                                       | ない                                     |
| 制度モデル            | 業界型伝統+統合型+<br>行政関与         | 業界型伝統+個別型+<br>行政関与                                 | 行政型+統合型                                |

<sup>99</sup> 金融審議会・前掲報告書 31 頁以下、山本・前掲 47 頁以下を参照。

<sup>100</sup> 特に業界形の場合、業界ごとで区切られているため、それぞれの業界で相当の努力は払われているようであるが、銀行等での保険の窓販が認められるなど、業界を超えた金融商品の販売が行なわれると発生しがちな業界間にまたがる紛争への対応などを考えた場合、業界間ADRの連絡やどこで処理を行うのかについての決定が必ずしも早いとはいえないとか、一定のルールはあるものの、業界団体ごとに紛争対応（体制）に相当な違いがあることなど、しばしば指摘されるところである。

<sup>101</sup> 金融審議会・前掲報告書 23・24 頁、山本・前掲 47 頁。