

金融分野における裁判外紛争解決制度 (金融ADR)のあり方について

平成20年12月17日

金融審議会 金融分科会

第一部会・第二部会 合同会合

金融審議会金融分科会第一部会委員等名簿

部 会 長	池 尾 和 人	慶應義塾大学経済学部教授
部 会 長 代 理	淵 田 康 之	(株)野村資本市場研究所執行役
委 員	岩 原 紳 作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	植 田 和 男	東京大学大学院経済学研究科教授
	小 島 茂	日本労働組合総連合会総合政策局長
	嘉 治 佐保子	慶應義塾大学経済学部教授
	神 作 裕 之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	黒 沼 悦 郎	早稲田大学大学院法務研究科教授
	斎 藤 静 樹	明治学院大学経済学部教授
	佐々木 かをり	(株)イー・ウーマン代表取締役社長
	島 崎 憲 明	住友商事(株)代表取締役副社長執行役員
	野 村 修 也	中央大学法科大学院教授
	藤 沢 久 美	(株)ソフィアバンク副代表
	藤 原 美喜子	アルファ・アソシエイツ(株)代表取締役社長
	堀 内 昭 義	中央大学総合政策学部教授
	若 松 誠	(株)フジテレビジョン解説委員長
臨 時 委 員	東 英 治	(株)大和総研代表取締役専務取締役
	上 柳 敏 郎	東京駿河台法律事務所弁護士、早稲田大学法務研究科客員教授
	神 田 秀 樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	田 島 優 子	さわやか法律事務所弁護士
	田 中 直 毅	国際公共政策研究センター理事長
	原 早 苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オンブズネット代表
専 門 委 員	太 田 省 三	(株)東京金融取引所代表取締役専務
	加 藤 雅 一	(社)日本商品投資販売業協会会長
	川 端 雅 一	(株)みずほ銀行常務取締役
	杉 山 健 二	全国共済農業協同組合連合会代表理事専務
	住 田 謙	中央三井トラスト・ホールディングス(株)専務取締役
	田 中 浩	野村證券(株)代表執行役常務
	檀 野 博	(社)不動産証券化協会運営委員会委員長
	鴫 田 和 彦	日本ベンチャーキャピタル協会会長
	飛 山 康 雄	(株)東京証券取引所代表取締役専務
	橋 本 雅 博	住友生命保険相互会社常務取締役
	増 井 喜一郎	日本証券業協会副会長
	米 田 道 生	(株)大阪証券取引所代表取締役社長
	[計 3 4 名]	
幹 事	鮎 瀬 典 夫	日本銀行企画局参事役

(敬称略・五十音順)

金融審議会金融分科会第二部会委員等名簿

部 会 長	岩 原	紳 作	東京大学大学院法学政治学研究科教授
部 会 長 代 理	翁	百 合	(株)日本総合研究所理事
委 員	池 尾	和 人	慶應義塾大学経済学部教授
	小 島	茂	日本労働組合総連合会総合政策局長
	金 丸	恭 文	フューチャーアーキテクト(株)代表取締役会長 C E O
	神 作	裕 之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	黒 沼	悦 郎	早稲田大学大学院法務研究科教授
	関	哲 夫	(株)商工組合中央金庫代表取締役社長
	根 本	直 子	スタンダード&プアーズ マネージング・ディレクター
	野 村	修 也	中央大学法科大学院教授
	堀 内	昭 義	中央大学総合政策学部教授
	山 下	友 信	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	吉 野	直 行	慶應義塾大学経済学部教授
	和 仁	亮 裕	外国法共同事業法律事務所リンクレータース パートナー弁護士
臨 時 委 員	今 松	英 悦	(株)毎日新聞社論説委員
	川 本	裕 子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
	神 田	秀 樹	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	高 橋	伸 子	生活経済ジャーナリスト
	田 中	直 毅	国際公共政策研究センター理事長
専 門 委 員	原	早 苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、金融オンブズネット代表
	落 合	寛 司	西武信用金庫専務理事
	川 端	雅 一	(株)みずほ銀行常務取締役
	住 田	謙	中央三井トラスト・ホールディングス(株)専務取締役
	殿 岡	裕 章	明治安田生命保険相互会社専務執行役
	羽 田	幸 善	外国損害保険会社協議会議長
	二 宮	雅 也	日本興亜損害保険(株)取締役常務執行役員
	増 井	喜 一 郎	日本証券業協会副会長
	〔 計 2 7 名 〕		
	幹 事	鮎 瀬	典 夫 日本銀行企画局参事役

(敬称略・五十音順)

目 次

1．はじめに

2．金融分野における裁判外の紛争解決に関するこれまでの取組み

3．金融分野における裁判外の紛争解決のあり方

- (1) 金融 A D R の制度化に関する基本的考え方
- (2) 金融 A D R 機関の性格
- (3) 金融 A D R 機関の対象業務
- (4) 金融 A D R 機関相互の連携
- (5) 金融 A D R 機関の権限
- (6) 金融 A D R 機関の行う金融 A D R 手続
- (7) 金融 A D R に関する金融機関の義務
- (8) 行政庁の関与
- (9) 金融 A D R の法的効果

4．まとめ

- (1) 業態の実態を踏まえた対応
- (2) 金融トラブル連絡調整協議会
- (3) 横断的・包括的な金融 A D R の構築に向けた今後の取組み

1．はじめに

金融商品・サービスが多様化・複雑化するとともに、金融商品・サービスに関する苦情・紛争の発生件数が増加傾向にある中、金融商品・サービスに関するトラブルを簡易・迅速に解決する手段として、金融分野における裁判外の紛争解決制度（金融 A D R（Alternative Dispute Resolution））は、利用者保護の充実・利用者利便の向上のため重要な役割を果たすことが期待されている。

また、金融 A D R の充実、利用者の納得感のあるトラブル解決を通じ、金融商品・サービスに対する利用者の信頼性の向上につながるものであり、信頼・活力のある金融・資本市場の構築のためにも大きな意義がある。

これまで、金融分野における苦情・紛争解決については、業界団体・自主規制機関により自主的な取組みが進められている。また、平成 19 年 4 月には、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（A D R 促進法）が施行され、一般的な A D R の枠組みが導入されるとともに、平成 19 年 9 月には、金融商品取引法において認定投資者保護団体の制度が導入されるなど、制度面での整備も進められてきている。

こうした取組みが進められる中、金融分野における苦情・紛争解決の自主的な取組みについては、その実施主体の中立性・公正性及び実効性の観点から必ずしも万全ではなく、紛争解決に関する利用者の信頼感・納得感が十分に得られていないとの指摘もみられた。

このような状況を踏まえ、金融審議会金融分科会第一部会・第二部会の合同会合では、利用者保護の充実・利用者利便の向上等の観点から、金融 A D R の改善・充実のための具体的方策について審議を行った。

2．金融分野における裁判外の紛争解決に関するこれまでの取組み

金融 A D R に関して、平成 12 年 6 月に、「金融審議会答申 - 21 世紀を支える金融の新しい枠組みについて - 」が取りまとめられている。ここでは、各論点について意見を一致させることはできず、既存機関の運用面での改善等、現時点で取り得る効果的な方策を早急に実施することが、先ずは重要であるとともに、業態の枠を超えた情報・意見交換等を行い、金融分野における裁判外紛争処理制度の改善につなげるため、金融トラブル連絡調整協議会を設置すべきとの意見が示されている。

平成 12 年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する金融トラブル連絡調整協議会が、平成 12 年 9 月に設置されている。

金融トラブル連絡調整協議会は、平成 12 年 9 月以降、38 回にわたり会合を開催している。ここでは、苦情・紛争解決を行う業界団体・自主規制機関間の連絡・調整等を行うとともに、苦情・紛争解決手続の整備を進めていくための指針となる「金融分野の業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援のモデル」の策定など業界団体・自主規制機関による取組みのサポートを行っており、業界団体・自主規制機関による苦情・紛争解決の取組みの改善が進められてきている。

この間、先行的な業界団体・自主規制機関を中心に、苦情・紛争解決に対する意識も高まり、一定の取組みの進展が見られる。しかし、金融トラブル連絡調整協議会での議論においては、業界団体・自主規制機関による自主的な取組みについては苦情・紛争解決の実施主体の中立性・公正性や手続の実効性の確保が十分ではなく、紛争解決に関する利用者の信頼感・納得感が十分得られていないとの指摘や、苦情・紛争解決の位置付けが明確でなく利用者への周知が不十分であるため、苦情解決件数が少なく、利用者からの苦情を十分に吸い上げられていないのではないかと指摘がみられる。

また、制度面では、平成 19 年 4 月には、「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)が施行され、一般的な ADR の枠組みが導入されるとともに、平成 19 年 9 月には、金融商品取引法において「認定投資者保護団体」の制度が導入されている。これらについて、日本証券業協会において ADR 促進法の認証が取得されているほか、生命保険協会・日本損害保険協会・全国銀行協会において認定投資者保護団体の認証が取得されている。

このような、平成 12 年 9 月以降の金融分野における苦情・紛争解決に関する動向を踏まえ、金融トラブル連絡調整協議会において、平成 20 年 6 月に、「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)の整備に係る今後の課題について(座長メモ)」が取りまとめられている。

3．金融分野における裁判外の紛争解決のあり方

(1) 金融ADRの制度化に関する基本的考え方

苦情・紛争解決における利用者の信頼感・納得感を高めるためには、金融ADRの中立性・公正性及び実効性を確保する必要があるが、金融商品・サービスやその販売チャネルが多様化する中、業界ごとの金融ADRの取組みでは、利用者利便に欠ける面があり、また、中立性・公正性の観点から利用者の信頼感・納得感にも限界があると考えられる。このため、金融商品・サービスに対する利用者の信頼性を向上させ、信頼・活力のある金融・資本市場の構築のためには、金融商品・サービス全体の法規制のあり方を踏まえつつも、将来的には、専門性・迅速性・実効性等も確保された金融商品・サービス全般を取り扱う権威のある横断的・包括的な金融ADRが構築されることが望ましい。

横断的・包括的な金融ADRの構築には解決すべき課題もあることから、横断的・包括的な金融ADRの構築を目指すためより努力を重ねるとともに、これまでの業界ごとの苦情・紛争解決への自主的な取組みを踏まえ、現時点では、複数のトラブル解決手段の存在を許容しつつ、段階的に金融ADR全体の改善を図ることが、過渡的な姿として考えられる。

また、金融ADRは簡易・迅速な紛争解決を目指すものであることから、少額のトラブルであっても利用者が利用し易いよう、金融ADRの利用に伴う利用者の費用は低く抑えることが重要である。加えて、金融ADRの費用を金融機関の負担とした場合であっても、その費用は最終的に利用者に転嫁され得ることに留意しつつ、コスト面も重視した形で金融ADRの枠組みを構築する必要がある。

(2) 金融ADR機関の性格

利用者保護の充実の観点からは、金融ADRを実施する金融ADR機関の設置が義務付けられることが望ましいと考えられる。しかし、業界団体・自主規制機関による自主的な苦情・紛争解決の取組状況は業態によって区々であり、現時点では、一律に金融ADR機関の設置を義務付ける状況にはないと考えられる。

このため、業界団体・自主規制機関等の民間団体が金融ADRを担うこととし、その自主的な申請を受け、金融ADRの実施体制・能力等を有する者について行政庁が確認（指定等）を行うことにより、金融ADRの実施主体の中立性・公正性を確保することが適当である。

なお、このような枠組みとする場合には、業態内で複数の金融ＡＤＲ機関が成立し得るものとなるが、複数の金融ＡＤＲ機関間で包括化が進むことや取組みを競い合うことなどを通じて利用者保護の充実・利用者利便の向上が期待される。ただし、金融機関が安易に質の劣る金融ＡＤＲ機関を利用することのないよう、金融ＡＤＲ機関の同質性の確保については十分に留意する必要がある。

（３）金融ＡＤＲ機関の対象業務

相談・苦情からの紛争解決への移行を進めるとともに、相談・苦情を金融機関へフィードバックし、個別金融機関の利用者保護の取組みを促進するため、金融トラブルに関する相談及び苦情解決についても金融ＡＤＲ機関の業務として位置付けることが適当である。これに加え、苦情・紛争解決との相乗効果が期待されることから、金融ＡＤＲ機関の業務としては、その他の利用者保護のための取組みも行い得るものとするのが適当である。

横断的・包括的な金融ＡＤＲ機関の設置については、利用者の信頼性・利用者利便の向上及び規模の経済等の観点からは望ましいと考えられる一方、専門性・迅速性の確保に課題があるほか、その担い手や規制導入のコストなどのハードルが存在している。このため、横断的・包括的な金融ＡＤＲ機関の設置について根強い意見があるものの、現時点においては、横断的・包括的な金融ＡＤＲ機関の設置は将来的な課題として位置付け、業界団体・自主規制機関等による苦情・紛争解決の自主的な取組みを活用することが適当である。

また、業界団体・自主規制機関等による苦情・紛争解決の自主的な取組みを踏まえると、金融ＡＤＲ機関が取り扱う金融商品・サービスの範囲について、基本的には、業法ごとに規定されている金融機関の業務を範囲とすることが適当である。ただし、日本証券業協会ほか５団体において、苦情相談窓口の共通化及び苦情・紛争解決業務の一元化に向けた検討が行われていることや、業法の中で事業者や金融・商品サービスの概念が細分化されていることを踏まえ、例えば、一つの金融ＡＤＲ機関が同種の金融商品・サービス全体を取り扱うことや、事業者や金融商品・サービスの概念に応じて業法を細分化した一定の分野のみを取り扱うことも可能とし得るような枠組みについて検討する必要がある。

（４）金融ＡＤＲ機関相互の連携

このような金融ＡＤＲの枠組みとする場合には、金融分野で複数の金融Ａ

D R機関が成立し得ることとなる。このため、各金融A D R機関相互の連携の強化に加え、利用者利便の向上のため、コスト面や振分けの実効性の確保という課題はあるものの、振分けを行う窓口の共通化について、金融庁の金融サービス利用者相談室の活用も含め、実務上検討が必要と考えられる。

また、今日では、銀行等による投資信託・保険商品の窓販や代理業者による金融商品の販売など、金融商品・サービスの販売チャネルが多様化しており、複数の金融機関が金融商品・サービスに関与することも少なくない。このような場合には、利用者にとって対象となる金融A D R機関が不明確である。しかし、金融商品に紛争の原因が内在している場合や販売方法に紛争の原因がある場合など、トラブルの原因は区々であるとともに、各金融A D R機関の専門性を踏まえると、紛争解決を行う金融A D R機関を法令等で予め定めておくことは困難と考えられる。このため、金融商品・サービスに複数の金融機関が関与するような場合には、いずれかの金融A D R機関において紛争解決が図られるよう、金融A D R機関相互の連携など実務上の対応が重要である。

さらに、金融商品・サービスにおける紛争が全体として適切に解決されるためには、国民生活センターや消費生活センターにおけるA D R等と協力・連携を図ることも重要である。

(5) 金融A D R機関の権限

金融A D R機関における紛争解決等のための取組みの実効性確保のためには、金融A D R機関は一定の規則制定権及び実効性確保のための権限を有することが適当である。ただし、行政機関の金融機関に対する規制と金融A D R機関の金融機関に対する権限の重複について十分に留意し、金融機関の負担が過大とならないようにする必要がある。

(6) 金融A D R機関の行う金融A D R手続

金融A D R機関の行う金融A D R手続については、利用者利便の向上を図りつつ、利用者の信頼感・納得感のあるものとするため、中立性・公正性、専門性、迅速性、低廉性、実効性等の観点を踏まえ構築される必要がある。

一方で、利用者からの紛争解決の申出を受けた金融機関も金融A D Rの利用者であることから、金融A D R手続は、金融機関においても納得感のあるものとするよう構築される必要がある。

(7) 金融A D Rに関する金融機関の義務

金融A D Rの実効性を確保し、利用者保護の充実を図るため、金融A D R

機関が設立されている場合には、業界団体・自主規制機関等と加盟・加入事業者との関係に留意しつつ、金融ＡＤＲ機関の対象範囲内にある金融機関は、紛争解決等に関して利用者から求められた場合、行政庁が指定等を行ったいずれかの金融ＡＤＲ機関を利用しなければならないとするなど、金融ＡＤＲ機関と金融機関との一定の関係を規律することが適当である。また、紛争解決にあたって、金融機関に金融ＡＤＲ機関に対する手続応諾義務、事情説明・資料提出義務、結果尊重義務等を課することが適当である。

ただし、手続応諾義務や結果尊重義務については、金融ＡＤＲの実効性の確保のため重要である一方、憲法上の権利である裁判を受ける権利についても十分に配慮する必要がある。

なお、業界団体・自主規制機関の自主的な苦情・紛争解決の取組みを踏まえると、業態によっては金融ＡＤＲ機関が設立されていない場合も想定される。このような場合においても、利用者保護を充実し、金融商品・サービスへの利用者の信頼性を向上させるため、金融商品販売・金融サービス提供後のフォローアップ・カスタマーサービスとして金融機関に他のＡＤＲの利用を求めるなど、苦情・紛争解決に関する一定の義務を課することが適当である。

(8) 行政庁の関与

金融ＡＤＲの中立性・公正性及び実効性を確保するため、金融機関及び金融ＡＤＲ機関に対する行政庁の一定の権限を設け、行政庁の検査・監督等を含めた関与を可能とすることが適当である。

また、金融ＡＤＲの実効性の確保のためには、金融ＡＤＲ機関が設立されている業態においては、その利用を業への参入の要件とすることが望ましい。

(9) 金融ＡＤＲの法的効果

金融ＡＤＲを利用することにより、時効中断等の法的効果に関して利用者に不利益が生じないように、金融ＡＤＲに関する手続の負担も考慮しつつ、時効中断や訴訟手続の中止といった法的効果を設けることが望ましい。

4 . まとめ

金融ＡＤＲを改善・充実し、苦情・紛争解決における利用者の信頼感・納得感を高め、金融商品・サービスに関する利用者の信頼性の向上を図るためには、上記３で示した中立性・公正性及び実効性のある金融ＡＤＲの法的枠組みを設

けることが望ましい。今後、関係者において、本報告書の趣旨を踏まえ、一層の制度整備が進められることを期待する。

(1) 業態の実態を踏まえた対応

実効性のある金融 A D R 制度を構築するためには、金融商品・サービスの内容、相談・苦情等の状況、利用者の状況、業態における金融機関数又は業界における苦情・紛争解決への取組状況等の業態の実態を十分に踏まえる必要がある。

このため、新たな金融 A D R の制度整備を円滑に進めるためには、上記 3 の金融 A D R のあり方を基本としつつも、全ての金融商品・サービスについて一律に同様の法的枠組みを適用するのではなく、金融 A D R 機関のあり方、金融 A D R 機関の利用の業への参入要件化や金融 A D R の枠組みの導入時期などについて、業態ごとの実態を踏まえた柔軟な法的枠組みを構築することが重要である。

(2) 金融トラブル連絡調整協議会

上記 3 で示した金融 A D R の枠組みを構築する場合には、金融分野において複数の金融 A D R 機関が成立し得る。また、制度整備にあたっては業態の実態を踏まえることも重要である。このような中、各業態における金融 A D R に関する取組を促すとともに各金融 A D R 機関相互の協力・連携等の取組みや制度の周知を進め、金融 A D R 全体の改善・発展につなげていくため、その役割を再確認したうえで、今後も、金融トラブル連絡調整協議会は金融 A D R 改善の推進役として重要な役割を果たしていく必要がある。

(3) 横断的・包括的な金融 A D R の構築に向けた今後の取組み

本合同会合としては、将来的な金融 A D R のあり方として、金融商品・サービス全体を対象とする横断的・包括的な金融 A D R の構築が望ましいとの認識が共有されたものの、実現可能性等を考慮し、金融 A D R の当面のあり方として上記の提言を示したものである。

横断的・包括的な金融 A D R の構築に向け、今後、各業態における金融 A D R の個別の取組みと金融トラブル連絡調整協議会を核とする金融分野全体での取組みが、関係者により着実に進められることを期待しつつ、今後の展開を見守っていきたい。