

**金融分野における裁判外の苦情・紛争解決支援制度
(金融 A D R)の整備にかかる今後の課題について**

(座 長 メ モ)

【案】

平成 20 年 6 月 24 日

金融トラブル連絡調整協議会

目 次

第 1 . はじめに

第 2 . 金融トラブル連絡調整協議会における主な取組みの経緯

- 1 . 苦情・紛争解決支援モデルの策定
- 2 . モデル改正の取組み
- 3 . 海外における金融 A D R 制度の紹介
- 4 . 金融 A D R の中立性・公正性の担保に資する制度の紹介等

第 3 . 金融 A D R の現状の問題点

- 1 . 業界団体等が行う相談対応、苦情解決支援
- 2 . 業界団体等が行う紛争解決支援
 - (1) 紛争解決支援の方法等
 - (2) 紛争解決支援の実効性
- 3 . 金融トラブル連絡調整協議会における自主的取組みの評価

第 4 . 金融 A D R のあり方

- 1 . 金融 A D R の理念
- 2 . 運営主体
- 3 . 中立性・公正性の確保
- 4 . 実効性の確保
 - (1) 自主規制機関化
 - (2) 金融 A D R 機関の認定
 - (3) 金融 A D R 機関との契約締結義務付け
 - (4) 訴訟援助
- 5 . 統一化・包括化
- 6 . 今後の方向性

第 5 . おわりに

第１．はじめに

金融トラブル連絡調整協議会（以下「協議会」という。）は、金融審議会答申（平成 12 年 6 月 27 日）を踏まえ、金融分野における裁判外紛争解決支援制度の改善のために、消費者行政機関、消費者団体、業界団体・自主規制機関（以下「業界団体等」という。） 弁護士会及び金融当局等の任意の参加により設置された自主的な協議会である。

協議会では、平成 12 年 9 月 7 日の第 1 回以来、38 回の会合を開催した。これまで、 機関間連携の強化、 苦情・紛争解決支援手続の透明化、 苦情・紛争解決支援事案のフォローアップ体制の充実、 苦情・紛争解決支援実績に関する積極的公表、 広報活動を含む消費者アクセスの改善、の 5 点を中心に、業界団体等の取組みなどについて業態の枠を超えた情報交換を行うとともに、さまざまな立場の委員による議論を行ってきた。

本座長メモは、これまで 8 年間の協議会における主な取組みの経緯を振り返り、金融分野における裁判外苦情・紛争解決支援（金融 A D R : Alternative Dispute Resolution）制度の整備にかかる今後の課題などの議論を取りまとめたものである。

第２．金融トラブル連絡調整協議会における主な取組みの経緯

１．苦情・紛争解決支援モデルの策定

当初、協議会に参加する業界団体等の間において、苦情・紛争解決支援体制について相当の格差が存在していた。平成 14 年 6 月、協議会では、「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」（以下「モデル」という。）を策定した。これは、苦情・紛争解決支援手続の整備を進めていくために指針又はベンチマークとなるべきモデルが必要とのコンセンサスの下、当時の状況において実現可能な範囲の下で理想的と考えられる苦情・紛争解決支援手続を示したものである。

モデル策定以降、業界団体等はモデルに基づき金融 A D R の改善に自主的に取り組み、協議会においてもモデルの実施状況のフォローアップを中心に業界団体等による自主的改善を促してきた。

2．モデル改正の取組み

現行のモデルについては、「苦情」の定義が難解で、狭く解釈される可能性があり、利用者の多様な不満に対応できていないのではないか、業界団体等が苦情・紛争解決支援を弁護士会等の第三者機関に委託した場合の業界団体等の責務が不明確ではないか、等の指摘があった。協議会では、これらの指摘に対応するため、第35回会合（平成20年3月31日）において、モデルのアップデートをすることが了承された。今後、金融ADRの実態を検証するとともに、モデル改正のためのワーキンググループの活動が開始される予定となっている。

3．海外における金融ADR制度の紹介

第28回会合（平成17年1月）では、海外における金融ADR制度の紹介として、金融庁金融研究研修センターから、英国、豪州、韓国の制度について報告が行われた。なお、当該報告は、後日、金融庁金融研究研修センターにおいて、平成17年度ディスカッションペーパー「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 - 」として公表されている。

4．金融ADRの中立性・公正性の担保に資する制度の紹介等

協議会では、金融ADRの中立性・公正性を担保すること等に資する制度として、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）の認証制度や金融商品取引法（金商法）の認定投資者保護団体制度の紹介を繰り返し行い、業界団体等に対し、その取得を促してきた。

平成20年6月現在、ADR促進法の認証を申請したのは1団体（日本証券業協会）、金商法の認定投資者保護団体の認定を取得したのは2団体（生命保険協会、日本損害保険協会）、金商法の認定投資者保護団体の認定申請の準備をしているのは1団体（全国銀行協会）である。

第3．金融ADRの現状の問題点

1．業界団体等が行う相談対応、苦情解決支援

業界団体等による金融ADRでは、苦情解決支援段階で、まずは利

用者と業者との間で直接相対交渉を行い、相対交渉で苦情が解決しないときに紛争解決支援を行うこととなっていることが多い。これについて、金融ADRは、苦情解決支援を行う際、苦情解決を業者に完全に委ねてしまうのではなく、中立的な立場で、助言やあっせん等により利用者を援助すること、また、苦情受付から紛争解決支援終了までの一連の手続を通じた一貫した支援を行うことが必要との意見が多かった。

苦情解決支援件数が少なく利用者からの苦情を十分に拾い上げられていないのではないかとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢であった。

他方、業界団体等委員には、苦情を隠そうという意識はなく、より広く苦情を吸い上げる方向で進めているとの意見が多かった。

２．業界団体等が行う紛争解決支援

（１）紛争解決支援の方法等

協議会における金融ADRの実情調査によれば、苦情解決支援により解決しなかった苦情のほとんどについて紛争解決支援の申立てがなされていない。

これについて、業界団体等における、利用者への苦情・紛争解決支援制度の周知・宣伝が不十分であるとの意見、苦情解決段階の業者との間の相対交渉で不本意ながら解決させられたと思う利用者もいるので、紛争解決支援の申立てを積極的に促すべきとの意見、また、苦情解決支援段階での数か月間の直接交渉に疲れて解決をあきらめる利用者も多く、紛争解決支援の申立てをより容易にすべきであるとの意見が消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢であった。

他方、業界団体等委員からは、苦情段階で業者や業界団体等が一生涯懸命対応することがまずは大切であり、利用者への助言や業者へのあっせんを通じて苦情解決に取り組んでいるとの意見が多かった。

また、特に、紛争解決支援について弁護士会仲裁センター委託方

式をとる団体では、ほとんど紛争解決支援が行われたことがなく、行われた場合であっても業者が誠実に対応しない場合も生じており、自前で紛争解決支援機関を設置していない業界団体等が、金融トラブルにつき、紛争の解決に至るまでの利用者支援を行えていないことは問題であるとの意見が消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢を占めた。

他方、業界団体等委員からは、紛争解決支援の数が少ないのは、苦情・紛争が少ないからであるとの意見や、規模が小さな業界団体等については、自前で紛争解決支援機関を設置して紛争解決支援を行うことが困難であるとの意見があった。

(2) 紛争解決支援の実効性

業者について、金融 A D R での手続応諾義務、金融 A D R の結果の尊重義務が十分に確保されていないとの意見が消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢を占めた。

他方、業界団体等委員からは、A D R での紛争解決を尊重する手続をルール化しており、中立性・公正性・実効性のある紛争解決支援機関を運営しているとの意見があった。

3 . 金融トラブル連絡調整協議会における自主的取組みの評価

平成 12 年の金融審議会答申以降、約 8 年間にわたる協議会における自主的な取組みにより、金融 A D R は一定の改善を見てきたものの、未だ十分な水準とは言い難く、協議会における自主的な取組みの枠を超えた施策が必要であるとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢を占めた。

他方、業界団体等委員からは、より実効性のある A D R の実現のため、自主的な取組みを強化しており、その進捗状況を見守ってほしいとの意見が多かった。

第４．金融ＡＤＲのあり方

１．金融ＡＤＲの理念

金融ＡＤＲは、解決にあたって高度の専門性を必要とする金融分野のトラブルにおける個別の利用者保護だけでなく、金融取引を適正化するためのルールの実効性を確保する仕組みとして広く利用者保護に資するものである。金融ＡＤＲを充実することは、金融取引に対する消費者の信頼を高め、金融・資本市場の健全な発展にも資する。

そこで、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。

この点については、英国では、業界が、国民の不信感を払拭するため、自ら資金を拠出して独立性の強い第三者機関を設置し、そこでの裁定結果に従うという姿勢を示した（「金は出すが口は出さない」）経緯があるのに、日本では、自らに不利な裁定をする第三者機関のために資金拠出することが国民の信頼を得る道であるという水準にまで業界の認識は達していないとの意見があった。

また、金融ＡＤＲの改善には、何らかの形で業界横断的な機能を持つという横の広がり、苦情解決・紛争解決という一連の手続が整えられたＡＤＲという縦の広がり、中立・公正性、透明性、秘密性、迅速性、低廉性という手続の質、の３要素を実現することが重要であるとの意見があった。

２．運営主体

金融の専門性の観点から、業界団体等による民間型ＡＤＲが実際に活動している金融分野では業界団体等で蓄積している知識・経験や人材をうまく使うべきであり、行政ではなく、民間が金融ＡＤＲの運営主体となるべきとの意見が多かった。

その場合、先般の法改正により強化された国民生活センターによる行政型ＡＤＲ等との協力・連携を図ることにより、金融トラブルが総体として適切に解決され、被害の未然防止・拡大防止につながるこ

が重要であるとの認識を共有した。

3．中立性・公正性の確保

金融ADRにおいて紛争解決支援に従事する者について、中立・公正に権限を行使できる立場が確保されるべきとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢であった。

また、金融ADRにおいて相談対応や苦情解決支援に従事する者についても、苦情を広く吸い上げるためには、事業者に遠慮することなく中立・公正に権限を行使できる立場が確保されるべきとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢であった。

そして、業界団体内部に金融ADR機関を設置する場合、金融ADR機関の独立性を確保するため、組織上も、例えば、運営について利用者の代表などが加わった独立の委員会が行い、独立採算制にするなど、金融ADR機関の独立性が明らかとなるような組織構築が必要であるとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢であった。

他方、業界団体等委員からは、金融ADRは、業者からも信頼されなければ有効に機能しないので、利用者だけでなく業者に対しても中立・公正性が保たれることが必要との意見があった。

4．実効性の確保

(1) 自主規制機関化

自主規制機関という用語には、様々な理解のされ方があるが、理念としては、会員業者の振興ではなく、利用者の利益保護を通じた金融・資本市場の健全な発展のため、自律的に活動できる機関とするならば、そのような機関による金融ADRは、利用者保護に資するものといえる。

現在の業界団体は、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を持つものと、持たないものがある。業法上の自主規制機関化を図れば、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・紛争の解決に際して考慮するルールとすることができるとの意見、また、紛争解決を通じて、販売方法等の改善策の検討を行うことができるとの意見が、消費者団体、弁護士会委員からあった。

他方、業界団体の業法上の自主規制機関化は、金融 A D R の観点を超えた業界団体の全体的なあり方の問題であり、業法上の自主規制機関化が、直ちに A D R 機能の強化につながるかは疑問であるとの意見、業法上の自主規制機関化以外の方法であっても、例えば、任意団体での申合せや、A D R 機能の法制化等により、金融 A D R の実効性を確保できるとの意見が、業界団体等委員に多く、また、弁護士会、学識経験者委員にも同様の意見があった。

また、業界団体を業法上の自主規制機関化して金融 A D R を行っても、直ちに利用者にとって中立・公正であることにはならず、また、業法上の自主規制機関としての業者への強制力が、必ずしも消費者の利益に寄与するとは限らないとの意見が、学識経験者、業界団体等委員からあった。

(2) 金融 A D R 機関の認定

金融 A D R 機関に一定の水準を確保するため、金融庁等の行政が認定することとし、具体的な認定の要件としては、中立性・公正性を確保するための体制をとっていること、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、手続規則に実効性ある解決ができる規定が担保されていることなどを定めてはどうかとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢であった。

(3) 金融 A D R 機関との契約締結義務付け

業者に対し、金融庁等の行政が認定した金融 A D R 機関との契約締結を免許等の要件として義務付け、さらに、手続応諾義務、誠実交渉義務、結果尊重義務が課されるべきとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢であった。

(4) 訴訟援助

業者が金融 A D R 機関の提示した解決案を拒否した場合、利用者

は当該業者との訴訟の提訴又は応訴のための訴訟代理人として金融 A D R 機関が契約する弁護士を選任することができ、その場合には金融 A D R 機関が弁護士費用を負担することとしてはどうかとの意見が、学識経験者委員からあった。

5．統一化・包括化

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 A D R の整備について、その組織及び運営を、自主的な取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 A D R 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。

また、たとえ統一的・包括的第三者型金融 A D R であっても、無登録業者等とのトラブルの解決については有効ではないことに留意する必要があるとの意見があった。

自前で紛争解決支援機関を設置することができない場合には、単独の業界団体ではなく、複数の類似業務を行う業界の団体等が共同して業界横断的な紛争解決支援機関を設立することが望ましいとの意見が、比較的小規模な業界団体等の委員に多く、また、学識経験者委員にも同様の意見があった。

弁護士会、業界団体等委員から、業界横断的な A D R のイメージとして、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、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 A D R に取次ぎ紛争解決を行い、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 A D R 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。

他方、オブザーバーである業界団体から、全ての金融取引を対象とする金融業態横断の単一の金融 A D R 機関を設立する新法を制定すべきであり、その制定までは、各金融業界団体が共同で、A D R 促進法

の認証紛争解決事業者として、全金融業態横断の総合 A D R 機関を設立すべきとの意見があった。

6．今後の方向性

金融 A D R 機関について、一定の水準・要件を確保し、その運用を利用者の観点から評価できる仕組みを構築するための法的整備が必要であるとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢を占めた。

また、業者が、一定の水準・要件を満たす金融 A D R 機関における紛争解決支援手続に応ずること、当該金融 A D R 機関において業者が誠実に交渉に応ずること、金融 A D R 機関の出した裁定等の結論を業者が尊重することを、法的に担保することが必要であるとの意見が、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員の大勢を占めた。

他方、業界団体等委員からは、モデルに沿った自主的取組みの結果、金融 A D R の公正性・中立性、業者の手続応諾等が確保されるようになってきており、業界団体等における自主的な取組みを強化していくことでよいのではないかと意見が多かった。

第 5．おわりに

本座長メモにおいて取りまとめられた、金融 A D R の整備にかかる今後の課題についての協議会での議論が、業界団体等において、今後の金融 A D R 改善の取組みに活かされるとともに、政府において、今後の金融 A D R の改善に向けた具体的な検討に活かされることを期待したい。

以 上

金融トラブル連絡調整協議会委員名簿

平成20年 6 月24日現在

（消費者行政機関等）

内閣府国民生活局総務課国民生活情報室長
国民生活センター相談部長
東京都消費生活総合センター所長
日本司法支援センター事務局次長

松 風 慶 一
宮 内 良 治
永 野 実
佐 川 孝 志

（消費者団体）

金融オンブズネット代表、埼玉大学経済学部非常勤講師
全国消費者団体連絡会事務局
日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会副会長

原 早 苗
依 光 道 代
青 山 理 恵 子

（業界団体・自主規制機関）

金融先物取引業協会業務部長
信託協会事務局長兼信託相談所長
生命保険協会生命保険相談室長
全国銀行協会業務部長
全国信用金庫協会業務管理部長
全国信用組合中央協会業務相談室次長
全国労働金庫協会業務部長
投資信託協会投資者相談室長
日本貸金業協会相談センター長
日本証券業協会証券あっせん・相談センター所長
日本証券投資顧問業協会業務部長
日本商品先物取引協会自主規制部部長
日本商品投資販売業協会総務・業務部長
日本損害保険協会そんがいほけん相談室企画グループグループリーダー
農林中央金庫総合企画部部長代理（農漁協系統金融機関代表）
不動産証券化協会総務部長・苦情相談室長
前払式証票発行協会事務局長

原 田 俊 介
平 岡 守
竹 中 肇
辻 松 雄
伊 原 進
近 藤 高 弘
竹 吉 努
若 杉 治 幸
福 原 義 政
白 石 勝
高 谷 哲 司
浜 地 敏 明
吉 澤 恒 男
坂 本 仁 一
宇 都 宮 正 一
山 口 真 紀 子
永 澤 修

（弁護士会）

長島・大野・常松法律事務所
西村あさひ法律事務所
港共同法律事務所

井 上 聡
森 倫 洋
石 戸 谷 豊

（学識経験者）

生活経済ジャーナリスト
東京大学大学院法学政治学研究科教授
東京大学大学院法学政治学研究科教授
一橋大学大学院法学研究科教授

高 橋 伸 子
岩 原 紳 作（座長）
神 作 裕 之
山 本 和 彦

（金融当局）

金融庁総務企画局企画課長
金融庁総務企画局政策課金融サービス利用者相談室長
金融庁監督局証券課長
経済産業省経済産業政策局産業資金課課長補佐
厚生労働省労働基準局勤労者生活部企画課労働金庫業務室室長補佐
国土交通省総合政策局不動産課不動産投資市場整備室長
総務省郵政行政局貯金保険課長
農林水産省経営局金融調整課組合金融指導官

大 森 泰 人
伊 藤 雅 男
森 田 宗 男
大 貫 繁 樹
田 村 誠 一
佐 竹 洋 一
淵 江 淳
成 田 裕 一

〔計39名〕

（オブザーバー）

外国損害保険協会専務理事

瀧 下 行 夫

（敬称略、順不同）

平成19年度金融分野の業界団体・自主規制機関における相談、苦情・紛争解決支援件数

(単位:件)

業態	団体名	相談	苦情					紛争				
		件数	申立 件数	解決支援件数				申立 件数	解決支援件数			
					継続中 件数	解決 件数	不調 件数			継続中 件数	解決 件数	不調 件数
預金	JFマリンバンク相談所	2	19	19	0	19	0	0	0	0	0	0
	信託協会	757	20	24	2	22	0	2	2	1	1	0
	全国銀行協会	38,700	2,174	492	80	359	53	1	0	0	0	0
	全国JAバンク相談所	1,502	387	414	70	284	60	0	0	0	0	0
	全国信用金庫協会	1,199	12	12	0	10	2	0	0	0	0	0
	全国信用組合中央協会	662	46	46	7	39	0	1	0	0	0	0
	全国労働金庫協会	156	53	53	0	50	3	0	0	0	0	0
保険	生命保険協会	9,989	10,148	3,822	178	2,501	1,143	40	55	28	24	3
	損害保険協会	92,975	17,447	2,131	362	1,639	把握不能	26	10	1	8	1
投資サービス	金融先物取引業協会	12	139	139	15	116	8	10	10	4	5	1
	投資信託協会	428	20	20	0	20	0	0	0	0	0	0
	日本証券業協会	6,438	773	773	20	580	173	173	194	54	73	67
	日本証券投資顧問業協会	15	30	17	2	11	4	3	3	2	0	1
	日本商品先物取引協会	2,901	197	200	54	93	53	131	182	61	87	34
	日本商品投資販売業協会	11	9	9	0	9	0	0	0	0	0	0
	不動産証券化協会	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
その他	日本貸金業協会	8,108	43	43	1	39	3	-	-	-	-	-
	前払式証票発行協会	544	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
合計		164,400	31,518	8,215	791	5,792	1,502	387	456	151	198	107

(出典) 第37回金融トラブル連絡調整協議会資料 1

「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)」