

第4章

金融における ADR

細川幸一

第1節 ADR 考察の基本視座

1. ADR とは

ADR という言葉は少なくとも社会科学を研究する者にとっては一般的な用語となった。ADR とは「Alternative Dispute Resolution」の略語であり、裁判外紛争処理と訳されることが多い。社会が複雑化、高度化するに連れて、様々なトラブルが生じるようになり、トラブルの内容や当事者のニーズに応じた様々な解決方法が求められるようになってきている。そのため、裁判機能を充実させる必要があることはもちろんだが、同時にトラブルの実情に合った解決に導くものとして、ADR による紛争解決が求められてきている。

裁判外紛争処理を制度として考えた場合、それは「裁判および相対交渉とならぶ、民事紛争処理のための方法として、重要な位置を占める」（小島・伊藤[1998:1]）ものである。では、なぜ、近年、ADR が注目されているのであろうか。その背景については以下の4点が指摘できる（小島・伊藤[1998:1]）。

- ①訴訟遅延の深刻化による裁判所の負担軽減の必要性
- ②法的正義へのアクセスの普遍的保障（経費・挙証責任の重圧、長い訴訟期間）
- ③ゼロサムゲームの裁判から当事者双方が満足のゆく統合的な解決へ
- ④グローバリゼーションの進行による非国家的紛争解決の要請

これらの背景がどの程度の比重を持つかは、国や時代、また紛争の内容によって異なると考えられる¹。伊藤眞教授は ADR が社会的に正当とみなされるには二つの要素が重要で

¹ 例えば、①に関して言えば、米国では民事訴訟が多すぎて裁判所の負担が過大になったために ADR が発達したのに対して、日本では民事訴訟がしづらいために ADR が求められ

あるとしている（小島・伊藤[1998:8]）。第一は、処理にあたる機関が中立的第三者によって構成されることであり、第二は、紛争解決基準が社会的に正当と評価されることである。一般に、ADR はその運営主体別に司法型（民事調停、家事調停）、行政型（公害等調整委員会、労働委員会等）、民間型（弁護士会、PL センター等）に分類できる（石川・三上[1997:9]）。日本では、企業対消費者の裁判外紛争解決手段としてもっとも活用されてきたのは、行政型であり、独立行政法人国民生活センターおよび自治体の消費生活センターにおける相談処理であろう。これを国民生活センターや消費生活センターについて当てはめてみれば、第一の点はともに行政機関（国民生活センターは独立行政法人）であり、第二の点は通常、法律や判例、官庁の通達等を判断基準にしており、社会的に正当な ADR とされている²。

ADR は、その処理にあたる機関自体の中立性と解決基準の正当性の二つの要素そのものについて、裁判所の紛争処理とそれらを共有するものの、その内容についてはかなりの違いが認められ、その違いが ADR の特徴を形成している。その特徴として下記の 5 つを挙げることができる（小島・伊藤[1998:10]）。

- ・ 裁判官以外の広範囲な構成員（専門家の登用可能）
- ・ 迅速性・簡便性
- ・ 非公開による秘密・プライバシーの保護
- ・ 手続の柔軟性（感情的対立が激しい場合の交互面接方式の採用等）
- ・ 実体法以外の条理にかなった解決基準の採用

これらは裁判所での紛争処理における問題点を補う意味で ADR の機能として求められているものであると考えられるが、そこではいかに正義を実現するかという問題がたえず存在する。例えば、迅速性、簡便性にあまりにも重きを置けば、十分な審議や議論がつけられないままに紛争処理が終了されてしまう危険性があるし、手続の柔軟性を重視すれば、手続上の公正が保たれなかったり、あるいは条理を解決基準とするとしても解決基準として両当事者が納得する形での条理が明確に存在するのかといった問題もある。小島武司教授は「代替的紛争解決方法は、実態面においては、法的基準に拠りながらも、それを修正

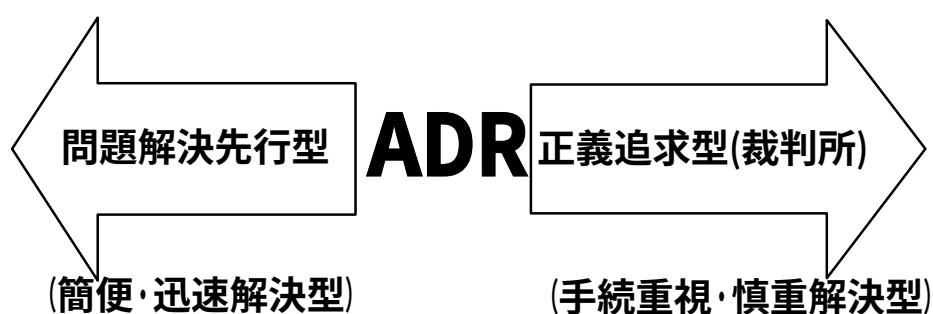
ており、ベクトルが違ふとの指摘もある。

² しかしながら、事業者サイドからその正当性に疑問の声が聞こえてくる場合もある。例えば、「事業者からの申し出では苦情処理をしない」「消費者に有利な法解釈をする」「個人経営者の苦情相談は消費者相談でないとして受け付けないのは不公平だ」等の主張である。ここでは紙面の都合上割愛するが、消費生活センターの苦情処理の法的根拠、歴史的発展の経緯等については、細川[2000:25]、消費者行政による紛争解決の中立性の問題については、細川[2004:65]参照。

する別のルールがある程度まで受容すべきことになる。そして、それは、手続面においては、裁判がフォーマリティの対極にあるとすれば、インフォーマリティの方向に展開し多様な変容を示す。代替的紛争解決方法が手続的にインフォーマリティを特徴とするにしても、手続保障の要請からどの程度まで自由でありうるかについては、なかなか微妙なものがある」と述べる（小島[2000:4ff]）。また、小島教授は正義への普遍的アクセスの憲法理念として「すべての人びとに多元的ルールを通じて広く正義へのアクセスを保障するにとどまらず、これに加えて、より適切な内容をもった正義を提供することも要請するものである。代替的紛争解決方法の整備ということは、このように考えると、少なくとも二重の含意をもつことになる。すなわち、裁判以外の代替的救済ルートを設けて、訴訟を手続的に得策としない人びとに対して正義へのアクセスを開くことがひとつであり、いま一つは、裁判を通じてのゼロ・サム的手法では適切な解決に達することができない局面において、より事案適合的な内容の解決を用意することである」（小島[2000:4ff]）。

インフォーマリティは ADR の特徴である。しかし、その度合いが強ければ、問題解決先行型となり、「正義とは何か？」の問いかけが不十分なままに解決が即される可能性を孕んでいる。他方、フォーマリティをより重視していけば裁判所での紛争解決に近くなり、裁判所と同様な障害が生まれ、ADR としての特徴が薄れる可能性も出てこよう。図に表せば個々の ADR は問題解決先行型と裁判所のような正義追求型との間のいずれかに位置していることとなる。

図1 ADR の位置付け



(出所) 著者作成。

2. ADR の機能と分類

消費者紛争の ADR の分類については多種の切り口が考えられるが、ここでは、処理方法に着目した分類³、運営主体による分類、対象の範囲に注目した分類についてあげておく。

(1) 処理方法に注目した分類

仲裁

一定の法律関係に関して現在又は将来発生する可能性がある紛争の処理を裁判所に委ねるのではなく、私人である第三者（仲裁人）の判断に委ねる旨の合意（仲裁合意）に基づいて行われる解決方法である。すなわち、仲裁とは、紛争当事者の合意により仲裁機関（または仲裁人）を定めて、その仲裁機関（仲裁人）の判断に紛争解決を委ねる手続きである。例えば、消費者が事業者から物品を購入したり、労働者が会社と労働契約を締結する際に、「この件に関する紛争は仲裁機関を利用して解決するものとする」という契約（「仲裁契約」）をすると、紛争は仲裁機関によって解決されることになり、当事者は裁判を起こすことができない。また、仲裁機関によって下された判断に対しては特別な場合を除いて裁判所に不服申し立てをすることができない⁴。仲裁契約にはあらかじめ紛争が起きる前に結んでおく場合と、具体的な紛争が生じてから結ぶ場合がある。仲裁機関の例として、建築工事紛争審査会、弁護士会仲裁センター等。

調停

一般に当事者間における紛争の自主的解決のために、第三者が仲介ないし助力することとされる。ここでは、第三者が手続規定を予め定め、その解決案を当事者に提示し、それを当事者双方が受け入れる形の解決手段をいう。(決定型)

あっせん

当事者間の交渉や話し合いがうまくいくように、第三者が間に入って、とりもち、あるいは世話をすること。(合意型)

³ 小島・伊藤[1998:25ff]を参照した。

⁴ 仲裁とは当事者双方が裁判を受ける権利を放棄するものであるから、仲裁合意は、対等な関係・立場にある当事者双方が仲裁の意味を十分に理解した上で自由な真意に基づいて合意することが前提となるべきであり、事業者と消費者の紛争解決手段としては慎重な運用をすべきとの指摘がある。例えば、大阪弁護士会の司法制度改革推進本部仲裁検討会宛「消費者問題に関する仲裁法制定についての意見書」(2002年9月4日)参照。
http://www.osakaben.or.jp/03_speak/2002/teigen020904.html

相談

当事者の言い分等を聞き、必要な情報の提供や権利等の行使にあたってのアドバイス等
をすること。

（２）運営主体による分類

司法型 ADR

裁判所の民事調停・家事調停を指す。民事調停、家事調停に関して、成立した調停案は
確定判決と同一の拘束力が生じ、執行力を持つ。

行政型 ADR

法令で組織・手続・権限が定められている行政による ADR。日本では、公害等調整委員
会、公正取引委員会、中央労働委員会、中央建設工事紛争審査会などがあり、消費者被害
の相談・あっせん機関として、国民生活センターや各自治体の消費生活センターが重要な
役割を果たしている。

民間型の ADR

業界団体が業界内の紛争を解決するために設けた業界型民間型 ADR と、中立性・公益性
を図るそれ以外の民間型 ADR に分けられる。日本を例に取れば、財団法人、社団法人など
公益法人（交通事故紛争処理センター、国際商事仲裁協会）、弁護士会（仲裁センター）、
業界団体が自主的に設置したもの（PL センター、クリーニング賠償問題協議会）などがあ
る。

（３）対象による分類

一般消費者向け ADR

広く消費者一般を対象とした ADR。消費者行政の行なうタイプが多い。

金融消費者向け ADR

特定の分野、すなわち金融関連の消費者紛争に特化した ADR。金融監督庁や金融関連業
界団体が行なうタイプ。

第 2 節 消費者紛争処理と ADR

1. ADR の必要性

町村泰貴教授は、消費者紛争解決に ADR が必要とされる理由について概ね以下のような

点を指摘している⁵。

① 少額・多数被害の救済

少額の消費者被害は、裁判を通じての救済にコスト的に見合わず、泣き寝入りを事実上強いられる。安価で迅速な被害救済システムが裁判外で用意されていれば、救済の可能性が高まる。このことは少額裁判制度の充実によっても代替可能な面があるが、強制執行も含めたトータルな権利実現プロセスを考えるならば、任意の履行が期待できる合意による解決がより望ましい。

② 当事者の非対等性

対等な当事者を前提とする訴訟制度は、消費者紛争の解決に必ずしも適格的でない。例えば製造物の欠陥が問われる紛争では、メーカーが製造物に関する専門的知見を豊富に有するのに対して、消費者には十分な知見がないという構造的情報偏在が見られる。そもそも法的紛争について事業者は繰り返し経験を有し、専門家による対応が可能であるのに対して、消費者側は原則としてワンショットプレーヤーであり、紛争処理手続への対応というレベルでも格差が存在する。

③ 企業のニーズ

消費者トラブルの効率的な解決は、事業者側にとっても有益である。これはもみ消しやクレーム排除のようなネガティブな側面だけではない。消費者からの苦情は、商品やサービスの改善提案にもつながり、経営上の価値ある情報である。たとえ無理な苦情であっても、その量によっては消費者の抱く企業イメージや期待をあらわす情報として、やはり企業側に価値がある。そうした苦情を、公正適切に、そして苦情の当事者が被害者意識を増幅させることなく処理する体制は、事業者にとって極めて有用である。

④ 和解事例の積み重ねによる法発展

裁判所は保守的な傾向を原理的に免れない。もちろん判例による法創造が現象として存在し、その正統性についても議論されている。しかし裁判を通じた法政策形成は個別紛争の解決を通じてなされるものであり、一般的な政策選択プロセスを経て行われるものではない。そこで和解を通じた解決事例により新しい考え方や新しい紛争類型の解決基準が示

⁵ ADR JAPAN の HP 中掲載の町村泰貴「裁判外紛争処理機関としての消費生活センター」による。<http://www.adr.gr.jp/>

されることで、裁判上の法政策形成を促進し、また立法へとつながっていくプロセスが重視される。特に消費者紛争は、新たな取引形態や被害実態が次々に現れて、立法はどうしても後追いとなりがちである。そこでの新たな紛争類型に対する合意による解決基準が、裁判所の解釈適用にインパクトを与えることの重要性が一層強いと考えられる。

⑤ 少額・多数被害の適正解決による社会的公正

少額の、そしてしばしば多数人に共通の被害が典型的に発生しやすい消費者紛争を、適正に解決する実効的な仕組みを用意することは、法が求めている正義を社会的に実現することを意味する。個別被害の救済は、それ自体としては目新しい先例につながるものでなくとも、実体法による解決を現実化するという点で、全体としての社会的公正を実現するものである。少額の消費者被害について ADR を充実させて、裁判では被害救済が困難なトラブルを多少とも法的に解決する仕組みを用意することは、この意味で公益に適うものである。

消費者紛争は事業者と消費者が情報や交渉力において対等でないことを前提として解決する必要があり、ADR の実施にあたっては、その点に配慮した制度設計や手続き規定の整備が望まれる。

2. 各国の ADR

以下、本報告書第Ⅱ部国別編の各国のレポートから ADR に関する当該箇所を引用、整理する形で各国の ADR を紹介する。当該箇所がない場合などは、筆者が適宜補足を加えた。

(1) 韓国

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。以下、韓国消費者院と金融監督院におかれた紛争調停委員会について述べる⁶。

韓国の行政型 ADR 制度の大きな特徴は、基本的に 1987 年に設置された韓国消費者院（旧名：韓国消費者保護院。日本の国民生活センターをモデルとして設立。以下、「消費者院」という）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。消費者院の苦情・紛争処理シス

⁶ 杉浦他 [2005]参照。以下の記述も同報告書による。

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」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。

消費者院は、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。

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・紛争処理の制度モデルを参考としたものである）。

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。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。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。

(2) 中国

本報告書第6章「中国」(周勇兵・小林昌之)の金融ADRに関する当該箇所(168頁他)によれば、金融ADRについては、中国においてはあまり議論されていない。

中国の仲裁法は1994年8月31日に制定され、国際基準に沿って一審制をとり、その迅速性と経済性は法制定当初から大きく期待されていた。金融ADRについても、既存の仲裁制度の活用によって金融ADRシステムを構築することができる。2004年1月18日に証券監督管理委員会と国務院法制弁が共同で「法に従って証券・先物取引契約の仲裁を促すことに関する通達」を下した。これは、証券仲裁の意義を強調し、証券会社が作成した約款の中に仲裁条項を盛り込んで、投資者により多くの選択肢を与えることを強く推し進めたもので、その後、各地の証券監督管理機関と仲裁委員会が様々な形で証券仲裁の普及・浸透に努めている。しかし、仲裁制度の利用者は依然として少なく、約款の中にも仲裁条項を取り入れた例がほとんど見当たらない。

中国における一般消費者向けの相談処理機関としては、中国消費者協会がある。中国消費者協会は中央政府の決定に基づき設立された全国的な社会団体である⁷。同協会は国家工商行政管理局の指導で活動を行っており、運営資金は政府から支出されている。中国消費者權益保護法32条により、消費者協会その他の消費者組織は、法により成立し、かつ、商品及びサービスに対して社会監督を行なう消費者の適法な權益を保護する社会団体であると定義づけられており、その職能のひとつに、「消費者の苦情申立てを受理し、かつ、苦情申立て事項に対して調査および調停を行なうこと」が挙げられている。そもそも消費者權益保護法は、消費者と経営者の間に紛争が発生した場合の解決方法として以下の5つを規定している(同法34条)。①経営者との協議による和解、②消費者協会に対する調停の請求、③関係行政部門に対する苦情申立、④経営者との仲裁合意に基づく仲裁の申立、⑤人民法院に対する訴訟の提訴、である。大多数の消費者扮装は、当事者による協議または消費者協会や関連行政部門による調停によって解決されているといわれている。金融消費者

⁷ 周 [2003: 8ff]、小林 [2001:133ff]参照。

紛争も消費者協会のほか、金融当局により解決されていると考えられる。

（３）香港

本報告書第７章「香港」（森下哲朗）の金融 ADR に関する当該箇所（191 頁）によれば、消費者が金融機関を訴えるような特別な ADR は存在しないが、消費者保護団体である香港消費者委員会（Consumer Council）⁸が金融分野でも一定の役割を果たしている。

香港消費者委員会は 1974 年に法令（Ordinance）に基づき設立された団体である。消費者団体的な側面と消費者行政組織の機能を併せ持つ。委員会のもとの事務局にはいくつかの部門があり、消費者の苦情処理部門、消費者教育部門を有し、政府の立法作業への参加も積極的に行なっている。証券先物委員会（SFC）の委員会にも参画している（Investor Education Committee など）。

金融関係のトラブル解決の点では、香港消費者委員会は金融機関と消費者の間に入り、お互いの言い分を聞き、調停を行なっている。

同委員会は、定期的に雑誌「選択」を発刊し、消費者に提供される商品・サービスについての検証結果、レポート等を発表している。金融関係では、最近では、クレジットカードの利息、銀行の支店の閉鎖等について消費者の苦情を受け付け、対応した実績がある。

（４）ベトナム

本報告書第 8 章「ベトナム」（荻本洋子）の金融 ADR に関する当該箇所（209 - 210 頁）によれば、ADR というコンセプトはベトナムではまだ新規なものであり、国家証券監督委員会（SSC）での取り組みは具体的なものではない。個人投資家保護のための民間組織としてはベトナム財務投資家協会（Vietnam Association of Financial Investors：VAFI）および証券業協会が関係機関として設置されているが、自主規制機関としての法的裏づけはなく、紛争処理についての権限もない。VAFI の取り組みは、個人投資家の立場などを背景とした、法規案へのコメントや、望ましい制度導入に向けたロビーイング活動を中心としている。証券業協会における個人投資家保護のための、具体的な取り組みのひとつとして、証券会社を守るべき倫理規定を策定している。

ホーチミン証券取引所（Hochiminh Stock Exchange、HOSE）では、苦情ホットラインを 2006 年に設置した。目的は、投資家からのフィードバックを得ることにある。このホットラインを拡充し、「紛争調停会議（Dispute Mediation Board）」を設置した。紛争の当事者となった証券会社に対して、会議が勧告を出すことができる。しかし、法的拘束力はなく、不服がある場合には、裁判所へ提訴するしかない。

⁸ http://www.consumer.org.hk/website/ws_en/

（５）タイ

本報告書第 9 章「タイ」（今泉慎也）の金融 ADR に関する当該箇所（236 - 241 頁）によれば、証券に関する紛争は、裁判所における訴訟手続きのコストの問題ほか、証券取引に内在する専門性・技術性があり、証券投資に経験の少ない個人の保護のための ADR として、証券取引委員会（SEC）、タイ証券取引所（SET）がそれぞれ、苦情申立て、調停、仲裁制度を整備しているほか、証券会社による顧客の苦情処理制度がある。

SEC は、投資家からの苦情申立て制度を整備し、電話やインターネットにおける苦情申立ての制度を整備し、ADR としての調停・仲裁の制度を定めている。証券・証券取引所法は SET による仲裁のみを定めるが、2003 年先物売買契約法（デリバティブ法）が SEC による仲裁規定を置いている。SEC の手続きが開始される前提として、証券会社等への苦情申立てが条件とされている。申立人が、被申立人に対して異議を送付してから 15 日以内に連絡がないか、または 45 日以内に問題解決を得られないこと、または満足すべき解決を得られなかったことが条件とされている。

SET は、コールセンターを設け、電話、インターネット等で苦情申立てを受理しているほか、証券・証券取引所法の規定による仲裁制度を設けている。会員間または会員と顧客との間に上場証券の売買によるまたはそれに関連して生じた紛争について、証券取引所による仲裁に付託することができる。

タイでは、上記の金融 ADR のほか、「消費者保護法」の定めによる消費者保護委員会の活動も注目される。タイにおける消費者保護への本格的な取組みは、1979 年消費者保護法（1998 年、2003 年改正）の制定とそれにもとづく消費者保護委員会（Consumer Protection Board: CPB）の設置に始まる。消費者保護法は、消費者保護委員会等の行政機構の整備、行政的規制、紛争処理制度を大きな柱とする。「消費者保護法」は、被害を受けた消費者のための紛争処理制度に力点をおいている。消費者保護委員会による苦情の受理、調査・斡旋等の活動のほか、消費者保護委員会が被害を受けた消費者に代わって訴訟を提起する制度と、被害を受けた消費者のために消費者団体に訴権を付与している。第一の点については、調停等の手続きは法律に定められていないが、同事務所は事業者の行為を監視し、調査する権限を有している（同法 20 条）。そうした相談があった場合、同事務所の担当者が、事業者に事実確認をするなどの形で対応し、その結果、紛争が解決される事例も多いようであり、その意味で、同事務所があっせん等の役割を果たしていると言える。

（６）フィリピン

本報告書第 10 章「フィリピン」（知花いづみ）の金融 ADR に関する当該箇所（264 - 265

頁)によれば、証券取引に関する紛争処理は、証券規制法 53 条により、証券取引委員会(SEC)に調査、強制命令、訴追手続きの権限がある。同法 55 条では、SEC による調査実施期間に、当事者から和解案が提出された場合はその案が優先され、SEC は公益に基づいて審理した後、速やかに和解案の拒否または受け入れを決定しなければならないと定められている。

フィリピン証券取引所(Philippine Stock Exchange: PSE)順守規則は証券取引に関する紛争処理の検査、調査および審査手続きの権限を PSE 内の順守監視グループ(CSG)に認める規定を置いている。CSG は特別調査課、通常調査課、市場監視部などによって構成されている。苦情処理の権限は、PSE 順守規則 4 条で、CSG に賦与されており、CSG は当事者から提出された非公開の実質的証拠を行政的に審理し、その結果を根拠に処分を決定する。CSG は同処分を SEC に対して報告しなければならないが、当事者が CSG の決定に不服な場合は、10 日以内であれば CSG に対して再審の申し立てができる。ただし、苦情の内容が、業者に対する苦情、資本の不備、投資家保護規則違反、会計帳簿規則違反、市場操作、インサイダー取引などに関わる場合は、CSG ではなく PSE 内のガバナンス委員会(GC)に直接再審理の請求ができる場合もある。GC は決定した処分の施行を担当する部署に当たり、SEC および PSE の規則に従い、業者に対する決定の迅速な実施を強制することができる。

以上のように、法令および規則上は、SEC および PSE の双方に証券取引に関する紛争処理の機能が備わっているが、実際には、係争内容の専門性が高度過ぎることや苦情を処理しうる人材の不足といった理由から、SEC や PSE で処理しうる案件は多くなかったのが実情である。このため、証券取引に関する訴訟については、SEC や PSE を経由せず直接裁判所に持ち込まれるケースが増加している。

(7) マレーシア

本報告書第 11 章「マレーシア」(中川利香)の金融 ADR に関する当該箇所(283 - 286 頁)によれば、マレーシアでは 2005 年に裁判外紛争解決法が定められており、ADR はそれに基づいて進められている。行政型 ADR としては証券委員会が行なうもの、民間型 ADR としては業界団体が行なうものがあり、また、アジア・アフリカ法律諮問機関が設立したクアラルンプール地域仲裁センターがある。

証券委員会による苦情処理ルールはウェブサイト上の Client Charter に苦情取り扱い手続きが掲載されている。苦情が担当部署に寄せられると 2 営業日以内に受理通知が申請者に送付される。証券委員会ではその内容を検討し、調査が不要と判断された場合には 15 営業日以内に処理される。しかし、証券委員会が調査を必要と判断した場合には、関係者に

情報を請求し調査を進める。この過程で証券業法や先物業法などの法令違反の疑いがある場合には、調査部に案件を移してさらに調査を継続し、刑事訴訟、民事訴訟、行政制裁のいずれかの最終的な対応を決定する。しかし証券関係法令違反の疑いがない場合、証券委員会の適切な部署や取引所、関係業界団体などに案件を委譲し対応を促す。

証券市場に係る業界団体はいくつか存在するが、自主規制団体として苦情処理ルールを定めていることがある。そのひとつ FMUTM（Federation of Malaysian Unit Trust Managers）では、懲戒手続きに関する細則を作成している。苦情が寄せられると、事務局は問題に対応する必要があるか否かを評価し、対応が必要と判断された場合には、当該業者に苦情内容を通知する。通知を受けた業者は 14 営業日以内に協会事務局に返答する。協会事務局はその内容を吟味し、対応を検討うえで①追加的な詳細報告の依頼、②苦情取り下げ、③懲戒手続委員会（Compliance and Disciplinary Committee：CDC）に報告、④懲戒処分書の交付、⑤罰金の 5 つのアクションのいずれか（あるいは複数）をとることを決定する。

マレーシアではクアラルンプール地域仲裁センター（Kuala Lumpur Regional Centre for Arbitration：KLRCA）がアジア・アフリカ法律諮問機関（Asian-African Legal Consultative Organization：AALCO）によって設立されている。KLRCA では建設関係の案件が最も多く、その背景には、マレーシアでは建設の契約において ADR の記載が義務づけられていることがあげられる。金融に関しては契約に ADR の記載義務がないことから、同センターの ADR を利用するケースは少ないようである。金融 ADR を促進する動きとして、KLRCA では 2007 年 3 月にイスラム金融の ADR ルールを導入しており、この分野における ADR 制度が整えられた。

（８）インドネシア

本報告書第 12 章「インドネシア」（田澤元章）の金融 ADR に関する当該箇所（313 315 頁）によれば、インドネシア資本市場仲裁委員会（BAPMI）が、証券仲裁・調停機関である。2002 年に司法省により認められて設立された特別法人であり、資本市場監督庁（Bapepam）から独立かつ中立の機関である。そのサービスは、仲裁、調停、Binding Opinion の付与の 3 種類である。手続きや手数料などにつき詳細な規則を有し、手数料は、紛争金額に一定の料率を乗じた金額である。取扱いの要件は、①資本市場活動に関連した民事紛争で、②両当事者が BAPMI の手続きに付すことを合意し、③し書面による申立てがなされ、④紛争が、相場操縦やインサイダー取引、免許剥奪などの刑事事件、行政事件に関連するものでないことである。

一般の仲裁機関（BAMI）も存在し、そこでも証券に関する事件を扱える。また、「消費者保護法」で定められた消費者紛争解決委員会も証券関連の相談を処理している。従って、BAPMI は証券紛争に関する仲裁・調停につき独占的機関ではない。

ジャカルタ消費者紛争解決委員会（BPSK-Jakarta）は以下の権限と義務を有する。

- ・ 斡旋、調停、仲裁の方法による消費者紛争解決
- ・ 消費者保護相談
- ・ 標準契約条項の挿入の監督
- ・ 消費者からの消費者保護違反の通報の受領
- ・ 消費者保護問題の研究・調査
- ・ 消費者保護法違反を侵したと疑われる事業者の召喚

2007 年に 42 件の事件を扱っている。民事事件のみであり、最も多いのは調停（90%）である、手数料は無料である。

（9）インド

本報告書第 13 章「インド」（川名剛）の金融 ADR に関する当該箇所（333 - 339 頁）によれば、インドの証券取引において紛争が生じた場合に最もよく利用されているのが、証券取引所(NSE)が設置している仲裁（arbitration）である。数ある紛争解決制度の中で仲裁が最も利用される理由は、第 1 に、証券取引に関するあらゆる紛争を扱える体制になっている点、第 2 に、仲裁人の中立性である、第 3 に、期間の短さ、第 4 に、投資家が利用する場合、申立費用がかからない点があげられる。ただし、NSE では、25、000 ルピー以下の少額の紛争は扱わないなどの制限もある。

証券取引委員会（SEBI）オンブズマンは、SEBI が提供する裁判外紛争解決の枠組みのひとつである。オンブズマンは、金融市場や経済問題に知見のある人の中から委員長が任命する選定委員会（Selection Committee）が推薦し、SEBI が任命する。いかなる者も、上場企業または仲介業者に対する苦情を地理的管轄のオンブズマンに申立てることができる。申立てには、時間的制約や他の手続きによる最終裁定のある場合などの制限があるが、申立てそのものに相手方の同意は必要ない。オンブズマンは、申立てを受領したら申立てられた上場企業や仲介業者に情報を求めることとなる。収集した情報などをもとにオンブズマンは、申立人と被申立人の間で合意ないし調停による解決を推進し、1 ヶ月または指定された延長期間の間に解決されないときはオンブズマンが裁定（award）を下す。裁定は最終的であり当事者を拘束するが、裁定に不服のある当事者は裁定の再検討を申立てることができる、これは証券取引委員会が行う。

インドでは、国際的な消費者保護運動の高まりを受け、1986 年の包括的な消費者保護法の制定において、統一的な裁判外紛争解決制度として、消費者紛争救済機関が規定された。消費者紛争救済機関は県レベルの消費者紛争救済フォーラム、州レベルの消費者紛争救済委員会、全国レベルの中央消費者紛争救済委員会が存在している。県のフォーラムは 50 万ルピー以下の申立て、州の委員会は 50 万ルピー以上 200 万ルピー以下の申立てと県フォーラムからの上訴、全国レベルの中央委員会は 200 万ルピー以上の申立てと州委員会からの上訴を扱う。中央委員会の裁定に不服のあるときは、最高裁に申立てることができる。各委員会の委員長は裁判官経験者でなければならず、県フォーラムは県判事、州委員会は高裁判事、中央委員会は最高裁判事の経験者が任命される。いずれの任命においても各地区の法務事務官と消費者問題担当事務官が委員を務める任命委員会で任命されることになっており、法的解決と消費者保護の両面に配慮している。ただし、証券取引に関する申立てについては、仲裁制度の充実により消費者紛争救済機関に委ねられるケースは少ない。

仲裁や SEBI での手続きに入る前に、さまざまな消費者保護団体に対して苦情を申立て、紛争解決の仲立ちをしてもらうこともできる。証券取引に関する消費者団体としては、消費者問題局が管轄する広範囲の消費者団体の中で金融・証券取引に関する苦情申立てを受け付けているものと、SEBI の認定を受けて活動しているものがある。これらの団体の主な機能は、一般消費者からの苦情を受けて、相手側とのコンタクトを取ったり仲裁や消費者紛争解決機関へ橋渡しをすることであって、自ら仲裁や調停を抱えることはあまりない。

(10) 各国 ADR の考察

本報告書第Ⅱ部国別編の各国レポートを中心に各国の金融取引に活用可能な ADR を概観したが、アジアの金融分野における紛争解決は概ね、金融分野に特化した ADR と消費者問題一般を扱う ADR に分類できよう。前者については、行政機関である証券取引委員会等によるもの、証券取引所や業界団体によるものに分けられる。後者も行政によるものと公益団体や消費者団体によるものに分けられる。以下、各国の主な機関を可能な範囲で分類してみる。

①行政型金融 ADR

韓国金融監督院・金融紛争調停委員会

タイ証券取引委員会

フィリピン証券取引委員会

マレーシア証券委員会

インドネシア資本市場仲裁委員会
インド証券取引委員会オンブズマン

②証券取引所・業界主導型金融 ADR

ベトナム・ホーチミン証券取引所
タイ証券取引所 フィリピン証券取引所
フィリピン証券取引所
インド証券取引所

③行政型一般消費者向け ADR

韓国消費者院・消費者紛争調停委員会
香港消費者委員会（注：消費者団体の側面も持つ）
タイ消費者保護委員会
インドネシア・ジャカルタ消費者紛争解決委員会
インド消費者紛争調停機関

④公益団体・消費者団体型一般消費者向け ADR

中国消費者協会（注：行政機関の側面も持つ）
インドの消費者保護団体による苦情受付

金融紛争の特徴としては、内容が専門的であることから、金融に特化した ADR が設立される傾向にあるが、知名度不足や手続き上の問題（手数料の設定等）からあまり活用されていない状況も各国レポートから散見された。一方、アジア諸国では一般消費者向けの ADR が存在しているが、これらも金融関連紛争にはあまり活用されていない実態もうかがえる。一般消費者向けの ADR は逆に消費者にとって敷居の低いものであるが、金融取引の専門性ゆえに十分機能し得ない側面があると思われる。行政、業界、公益団体、民間団体等がともに ADR の主体となり得るが、その役割分担において未だ試行錯誤の状況にあるといえる

3. 日本における金融 ADR

(1) ADR としての行政

① 国民生活センター・消費生活センター（消費者行政）

戦後の高度経済成長とともに、消費者問題が大きな社会問題とされ、その解決が急務となったが、裁判でその解決を図ることは消費者にとってたやすいものではなかった。だからといって事業者との相対交渉にその解決を委ねてはそこでも交渉力や情報力で圧倒的に優位な立場にある事業者と対等に交渉することも容易ではなかった⁹。そこで、消費生活センター、国民生活センター等の消費者行政が消費者と事業者の紛争解決機関として苦情処理を行い始めたといえることができる。

国レベルでは、特殊法人として国民生活センターが 1970 年に設立され（2003 年 10 月より独立行政法人）、相談部で相談業務を行っている。相談の受付け、あっせんを日常的に実施しており、同センターの会長の諮問を受けて、消費者苦情処理専門委員会が助言をする。

自治体では、各自治体（都道府県、政令指定都市、市区町村）が消費生活センター¹⁰を設置している。2007 年 1 月現在 532 箇所（都道府県立 151、政令指定都市立 24、市区町立 357 箇所）ある。相談の受付け、あっせんを日常的に実施し、苦情処理専門委員会で調停を行う。国民生活センター、消費生活センターとも活動は、あっせんどまりであり、仲裁は行っていない。調停については、自治体では消費者苦情処理委員会等の名称の委員会を作り、消費生活センターであっせん解決が不調に終わったものについては調停をできる形にしているが活発な活動はしていないのが現状である。その中で、活動が目立つのは、東京都消費者被害救済委員会である。消費生活総合センター等の相談機関に寄せられた苦情・相談のうち、都民の消費生活に著しく影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのある紛争について「あっせん」や「調停」を行い、その解決にあたる「東京都消費生活条例」で設置された知事の附属機関である。ただし、東京都の同委員会でも 1976 年以降、2008 年 1 月末現在までに扱った事案は 36 件であり、「あっせん」解決が多い。なお、この件数が示すように、扱っている案件は多くはなく、当事者間の紛争解決というより重大な案件についての判断基準を社会に示すという社会的役割に重きが置かれていると考えられる。

⁹ 宮澤健一教授は 1979 年に法経済社会における消費者のこのような地位について構造的な問題として指摘している（宮澤[1979:33]）。

¹⁰ 名称は消費者センター、生活創造センター等自治体によって異なる。

② 金融庁

金融庁では、「金融サービス利用者相談室」を設置している。金融庁組織規則第2条「金融サービス利用者相談室および企画官等」は、「政策課に、金融サービス利用者相談室並びに企画官二人、金融企画管理官一人（関係のある他の職を占める者をもって充てられるものとする。）および金融行政相談官一人を置く。」とし、同2項は、「金融サービス利用者相談室は、金融庁の行政に関する苦情の処理および問合せに対する情報の提供に関する事務をつかさどる。」と定める。

同相談室 HP では、以下のサービスを提供するとしている。

意見・要望・情報提供の受付

金融行政に関する意見・要望や貸し渋り・貸し剥がし、口座の不正利用等の各種情報提供の受付。

質問・相談への対応

専門の相談員が、質問・相談に電話で対応。ホームページ・ファックス・郵送での質問等には相談室から電話で回答

意見の金融行政への活用

意見を金融庁内で共有し、今後の金融行政に活用。

金融サービス利用者への情報提供

相談等の受付実績、よくある相談についての Q&A 等を、3ヶ月ごとに金融庁ホームページで公表。

ただし、「ご留意事項」として以下の点を明記している。「利用者の皆様と金融機関との間の個別トラブルにつきましては、お話を伺った上で、他機関の紹介や論点の整理などのアドバイスは行いますが、あっせん・仲介・調停を行うことは出来ませんので、予めご了承下さい。」

証券取引等監視委員会でも情報提供を呼びかけているが、個別のトラブル処理や調査等の依頼については対応しないことを明言している。

すなわち、金融庁は ADR 機能を有していないことになる。日本では、行政はその権限や活動が基本的には民事契約の効力に影響を及ぼすべきではないとの発想が根底にあるからであり、経済産業省等の他の官庁における消費者相談業務でも同様である。言い方を代えれば、事業者に対する規制権限を持った官庁には民事被害救済の権限がないから、国民生活センターや消費生活センターといった組織が「支援行政」として、消費者被害の救済をあっせん等の形で行なってきたといえる。

(2) 金融関連業界団体による主な ADR

①銀行とりひき相談所

銀行に関する相談や照会、銀行に対する意見・苦情を受けるための窓口として、全国銀行協会が運営している。全国に 51 箇所ある。同協会が策定した「苦情の受付と解決促進に関する規則」にもとづき、銀行の苦情を受け付けている。同規則 8 条「苦情申出人への説明」は、苦情を申し出た顧客からの求めに応じて、当該会員銀行の対応結果を当該顧客に説明するものとする」と規定し、第 9 条「紛争解決支援への移行」は、「弁護士会の『仲裁センター』の利用につき弁護士会と協定等を締結している各地銀行協会の銀行とりひき相談所は、前条による説明では納得が得られない顧客（「個人」に限る。以下、本条および次条において同じ。）または銀行とりひき相談所もしくは会員銀行への申し出から 2 か月以上にわたり苦情の解決が図られていないとする顧客から、その旨の申し出を受けたときは、細則に定めるところにより当該弁護士会の運営する『仲裁センター』の利用申込みが可能であることを説明し、利用申込みに関する顧客の意思を確認するものとする。」と規定している。

従って、同相談所はあっせん案の提示や調停等行なわず、あくまで銀行と苦情申し出者の取次ぎを行なうものであり、苦情申し出者が納得しない案件については、弁護士会の仲裁センターを紹介（情報提供）するというスタンスである。

②生命保険相談所

社団法人生命保険協会が設置しているもので、同協会本部に生命保険相談所、全国の地方事務室に相談を受ける連絡所（53 ヶ所）を設置し、契約者をはじめ一般消費者から生命保険に関する相談・照会・苦情を受け付けている。同会は、金融商品取引法に定める認定投資者保護団体として、第一号認定を受けており、変額保険・変額年金保険、外貨建て保険・外貨建て年金保険、解約返戻金変動型保険等（特定保険契約）の取引に係る苦情の解決、争いのある場合のあっせん等の業務を行っている。

同相談所では、申出のあった苦情について、内容を整理し、決に向けたアドバイスをする。相談所で解決できない場合は、相手方の生命保険会社に対し、解決依頼や和解のあっせんなどを行い、早期解決に努める。それでも解決できない場合は、公平な立場から和解のあっせん等を行うことを目的として相談所の中に設けられている「裁定審査会」が利用できる。生命保険相談所が苦情内容を受け付け、生命保険会社への解決依頼や和解のあっせんなどを行い、当事者双方で十分に話し合いをしたにもかかわらず、原則として一ヶ月を経過しても問題が解決に至らなかった場合に利用できることになっている。ただし、

次の場合には裁定は行なわない。

- (1) 生命保険契約に関するものでないとき
- (2) 保険契約者等による申立てでないとき
- (3) 訴訟や民事調停が進行中もしくは終了した事案
- (4) 不当な目的でみだりに裁定の申立てをしたと認められるとき
- (5) 生命保険会社の経営方針や職員個人に係わる事項、事実認定が著しく困難な事項など、申立ての内容がその性質上裁定を行うに適當でないと認められるとき

裁定審査会において、提出書類にもとづき適格性の審査が行われ、裁定申立が受理された場合、裁定審査会は当事者双方から事情の聴取を行う。裁定審査会は、弁護士（３名）、消費生活相談員（３名）、生命保険相談所の職員（１名）の計７名の委員で構成されている。裁定審査会は、当事者間で和解を受け入れる用意があるとき、または、当事者間に和解が成立するように努めても容易に解決しない場合等で、裁定を行うことが相当だと認めたときは、公正な立場から裁定書による和解案を提示し、当事者双方に受諾を勧告する。審理の結果、申立人の申立てに理由がないと判断したときは、裁定書でその理由を明らかにして裁定を終了します。なお、相手方の生命保険会社は和解案を尊重しなければならないこととなっている。申立人に対しては特段の規定はない。裁定に要する費用は無料である。

③金融商品取引苦情相談窓口

日本証券業協会、投資信託協会、金融先物取引業協会、日本証券投資顧問業協会、日本商品投資販売業協会が共通の「金融商品取引苦情相談窓口」を設置している。同窓口では、株式、債券、投資信託、外国為替証拠金取引、証券投資顧問業、商品ファンドに関する相談・苦情を受け付けている。ただし、預金、保険、商品先物取引などは対象としていない。これはフリーダイヤルに電話をかけガイダンスに従って、ダイヤルするとそれぞれの協会の相談窓口につながる仕組みであり、上記協会共通の相談処理組織があるわけではない。

表1 「金融商品取引苦情相談窓口」での電話の割り振り先

相談内容区分		相談内容区分		受付窓口
株式、債券など証券取引について		1		日本証券業協会
投資信託について	2	販売に関するもの	1	
		運用に関するもの	2	投資信託協会
外国為替証拠金取引について		3		金融先物取引協会
証券投資顧問業について		4		日本証券投資顧問業協会
商品ファンド取引について		5		日本商品投資販売協会
その他		6		日本証券業協会

(出所) 日本証券業協会・投資信託協会・金融先物取引業協会・日本証券投資顧問業協会・日本商品投資販売業協会作成『金融商品取引苦情相談窓口のご案内』(リーフレット)。

一例として、1 番をダイヤルした場合につながる日本証券業協会・証券あっせん・相談センターの概要を以下に紹介する。

日本証券業協会・証券あっせん・相談センター

証券業務の勧誘や制度等に関する顧客からの相談、苦情の受付窓口、証券取引に関する顧客と協会員等との紛争を解決するための「あっせん」の窓口、証券取引にかかる顧客の個人情報の取扱いに関する相談、苦情の受付窓口として、協会員等の業務に対する顧客からの苦情の申出およびあっせんの申立てについて、公正中立な立場から迅速かつ透明度の高い処理を図ることを目的としている。

同センターでの処理として、あっせんも行なわれている。相談者から申立てのあった紛争について、あっせん委員(弁護士)が、相談者と相手方協会員等との双方から事情を聞いて、解決を図る。あっせんに申立てに当たっては、申立ての趣旨を記載した「あっせん申立書」をご提出し、所定の「あっせん申立金」(最低 2、000 円、最高 50、000 円)を支払う。あっせんの対象は、協会員等との間で行われた有価証券(投資事業組合契約、商品ファンドなどのみなし有価証券を除く)の売買その他の取引又はデリバティブ取引等(いわゆる為替証拠金取引などの金融先物取引を除く)につき争いがある場合である。

第3節 小括

日本では、裁判以外の解決方法をこれまで以上に充実させ、法的なトラブルに巻き込まれた人が、その解決を図るのにふさわしい方法を選択できるようにするため、司法制度改革の一環として、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」が制定され、2007 年 4 月 1 日から施行された。調停、あっせんなどの和解を仲介する業務を対象として、それが

法律で定めた基準・要件に適合しているものに法務大臣が認証する制度を設け、認証された事業者の процедуруを利用した場合には、一定の要件の下に時効中断などの法的効果が認められるなど、その利便性を高めることを目的としている。2008 年 2 月 17 日現在以下の認証がある。この中には、金融関連の消費者紛争に利用できる機関もあるが、今後、金融という専門分野に熟知した専門家を配置しながら、公正性、迅速性を確保した ADR が必要となろう。

日本を含めてアジア諸国では金融関連の ADR はまだ発展途上にあると言える。金融紛争解決の手段としては、①通常の裁判所や仲裁法を活用するもの、②証券取引委員会や業界団体の金融専門の ADR を利用するもの、③消費者一般向けに設けられている行政や公益団体による ADR を利用するものの 3 つに分類できる。③の消費者一般のための ADR はかなり整備している状況もあるが、金融という専門性、特殊性ゆえの課題も多い。それゆえ、②の金融問題に特化した ADR を消費者によって使いやすいものにしていく努力が求められるであろう。

表 2 認証紛争解決事業者一覧

認証番号	認証紛争解決事業者名	取扱う紛争の範囲
0001	日本スポーツ仲裁機構	スポーツに関する紛争
0002	大阪弁護士会	民事に関する紛争
0003	財団法人 家電製品協会	製造物責任等に関する紛争
0004	財団法人 自動車製造物責任相談センター	製造物責任等に関する紛争
0005	京都弁護士会	民事に関する紛争
0006	大阪土地家屋調査士会	土地の境界に関する紛争
0007	社団法人 日本商事仲裁協会	商事紛争
0008	愛媛県土地家屋調査士会	土地の境界に関する紛争

(出典) 法務省大臣官房司法法制部審査監督課 HP。

〔参考文献〕

- 石川明・三上威彦 [1997] 『比較 裁判外紛争処理制度』慶応義塾大学出版会。
- 小島武司 [2000] 『裁判外紛争処理と法の支配』有斐閣。
- 小島武司・伊藤眞編 [1998] 『裁判外紛争処理法』有斐閣。
- 小林昌之編 [2001] 『アジア諸国の市場経済化と社会法』アジア経済研究所。
- 周勇兵 [2003] 「中国／消費者を主役にすえた法整備の進展」『アジア研究ワールド・トレンド』95号（2003年8月）8-11頁。
- 杉浦宣彦・徐熙錫・横井眞美子 [2005] 「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—」金融研究研修センター研究報告書。
- 細川幸一 [2000] 「自治体における消費者被害未然防止体制の整備について—米国州政府の消費者保護活動と比較して—（上）」『国民生活研究』第40巻第1号。
- 「消費者行政における『中立性』概念について—ADRとしての苦情処理における基本姿勢の考察—」『消費者問題と消費者保護』成文堂。
- 宮澤健一 [1979] 「経済構造における消費者の地位」『ジュリスト増刊総合特集 13号・消費者問題』。