

各国の金融 ADR 制度について  
—英国・豪国・韓国における金融関連紛争処理の仕組みと課題—

金融庁総務企画局政策課  
金融研究研修センター研究官  
杉浦 宣彦

**目的：**金融商品の種類と販売チャネルの拡大等により、従来型の業態別紛争処理の仕組みから、より横断的な紛争処理解決の仕組みの構築を求める声がある。このような横断的な金融 ADR は英国における金融オンブズマン制度に代表されるように、既にいくつかの諸外国に存在する。本稿においては、その仕組みと現状ならびに課題を調査し、わが国において、今後この問題を検討していく上での課題を確認する作業の一助とする。

なお、本稿は、最終的に、一部残っている制度の詳細についての調査に、わが国への示唆の部分を追加した上で、近日中に金融庁金融研究研修センター・Discussion Paper として公表する予定である。

目次：

1. 英国の金融オンブズマン制度  
—間接型—
2. 豪国の金融 ADR 制度  
—民間自主型—
3. 韓国の金融 ADR 制度  
—行政型—

## 1. 英国の金融オンブズマン制度

### －金融監督機構による間接型金融ADR－

#### (1) 背景

- ・1980年代から各業態を中心にオンブズマン制度が設立される（1986年金融サービス法の影響）
- ・2000年金融サービスと市場法（FSMA）で、これらのオンブズマン制度を統合した統一金融オンブズマン制度（Financial Ombudsman Service、以下「FOS」）の設立を規定。
- ・EUのFinancial Services Action Plan

#### (2) 組織形態

- ・FOSは、苦情処理機関ではなく、紛争処理機関（単一機関、独立性、迅速かつ最低限の手続き）。審理結果（審決）は法的に強い効果がある。
- ・FOSと金融サービス機構（FSA）との関係：  
FOSはFSAに付随する制度。予算、管轄権規定、財源確保方法は、FSAが決定。議長や役員会メンバーの任免もFSAが行う。

- ・財源：一般徴収（管轄権の属する企業から）＋利用費（消費者の負担はない）

予算規模：300億ポンド

- ・マンパワー：400人のスタッフと15—20人の仲裁人

#### (3) 苦情・紛争処理の手続き

受付件数等は、図表1、手続きについては図表2を参照

#### (4) FOSの評価・問題点

- ・評価：一元的な制度、迅速性、オンブズマンの仲裁人としての高い水準  
\*自主規制（業界別オンブズマン）→行政型規制への転換：過去の年金基金の使込みや個人年金の販売をめぐる不祥事から、自主規制のみによる限界を捉えた結果。海外金融機関の進出により伝統的な自主規制で包括しきれない機関も多くなった。
- ・問題点：①FOSとFSAの独立性確保と審理の衡平性：15件の再審請求 審理ミス???  
②苦情受付数の増加：制度の改善？それとも、景気要因？  
③苦情・紛争処理方法の改善：書面審査のみという現状でいいのか？  
④人材確保

(図表1) FOS 受付・解決件数の推移

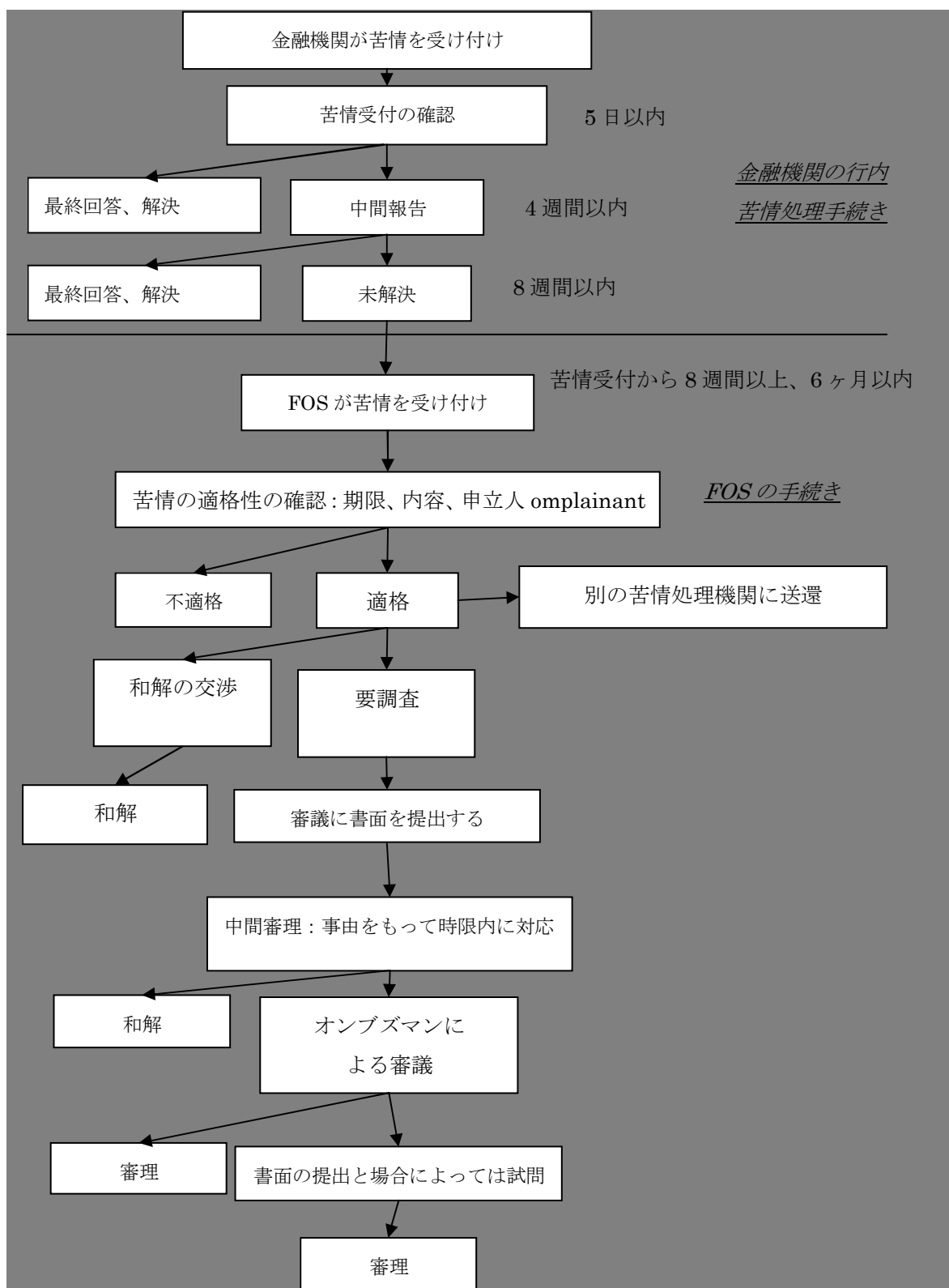
( ) は増加率%

	2004年3月	2003年3月	2002年3月
受付相談数	548,338 (19%)	462,340 (19%)	388,239 (-6.3%)
紛争解決段階	97,901 (57%)	62,170 (43.4%)	43,330 (38.2%)
査定段階 <sup>1</sup> における解決件数	32,136 (42%)	22,312 (40%)	17,637
裁定者調査等 <sup>2</sup> による解決件数	38,263 (50%)	27,857 (49%)	15,678
オンブズマン審理 <sup>3</sup> による解決件数	6,305 (8%)	6,290 (11%)	5,879

解決件数合計	76,704 (36%)	56,459 (44%)	39,194
--------	--------------	--------------	--------

- 注1) 査定段階 (assessment stage) : かかるケースを評価し、調停 (「mediation」または「conciliation」) による解決が可能かどうかを判断。調停手続きは定型化されており (「guided mediation」)、フォーマルな裁定者調査 (investigation) より、迅速かつ効率的な紛争解決ができる側面がある。
- 2) 裁定者調査 (investigation by an adjudicator) 等 : 裁定者が、かかる紛争につき、金融機関が公正に顧客対応をしたか否か等を調査 (investigation) し、その結果に基づき当事者に対し推薦 (recommendation) を発する (裁定 : adjudication)。多くの場合、当事者はこの裁定を受容れる。
- 3) オンブズマン審理 : オンブズマンによる最終的な決定 (final decision) が行われると、それは最終的なものなので、他のオンブズマンを利用することはできない。しかし、その決定を受諾しない場合、正式な裁判手続 (再審?) に依存することができる。一方、申立人が決定に受諾すると、相手の金融機関はこれにしたがわなければならない (偏面的効力)。

(図表 2) FOS 苦情・紛争処理手続きの流れ



参照：FSA, *Rules and Guidance Handbook*, DISP Chapter 3.

## 2. 豪国の金融 ADR 制度

### －業界自主型－

#### (1) 背景

- ・1980年代の中ごろから、対審主義の問題点の指摘とともに、ADR の概念が広く認識されるようになる。
- ・1980年代後半、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る。
- ・2001年金融サービス改革法（Financial Services Reform Act 2001：FSRA）において、金融 ADR システムの設置が、金融機関に義務づけられる（金融当局である「オーストラリア証券投資委員会（ASIC）が規制）。

#### (2) ADR システムの形態

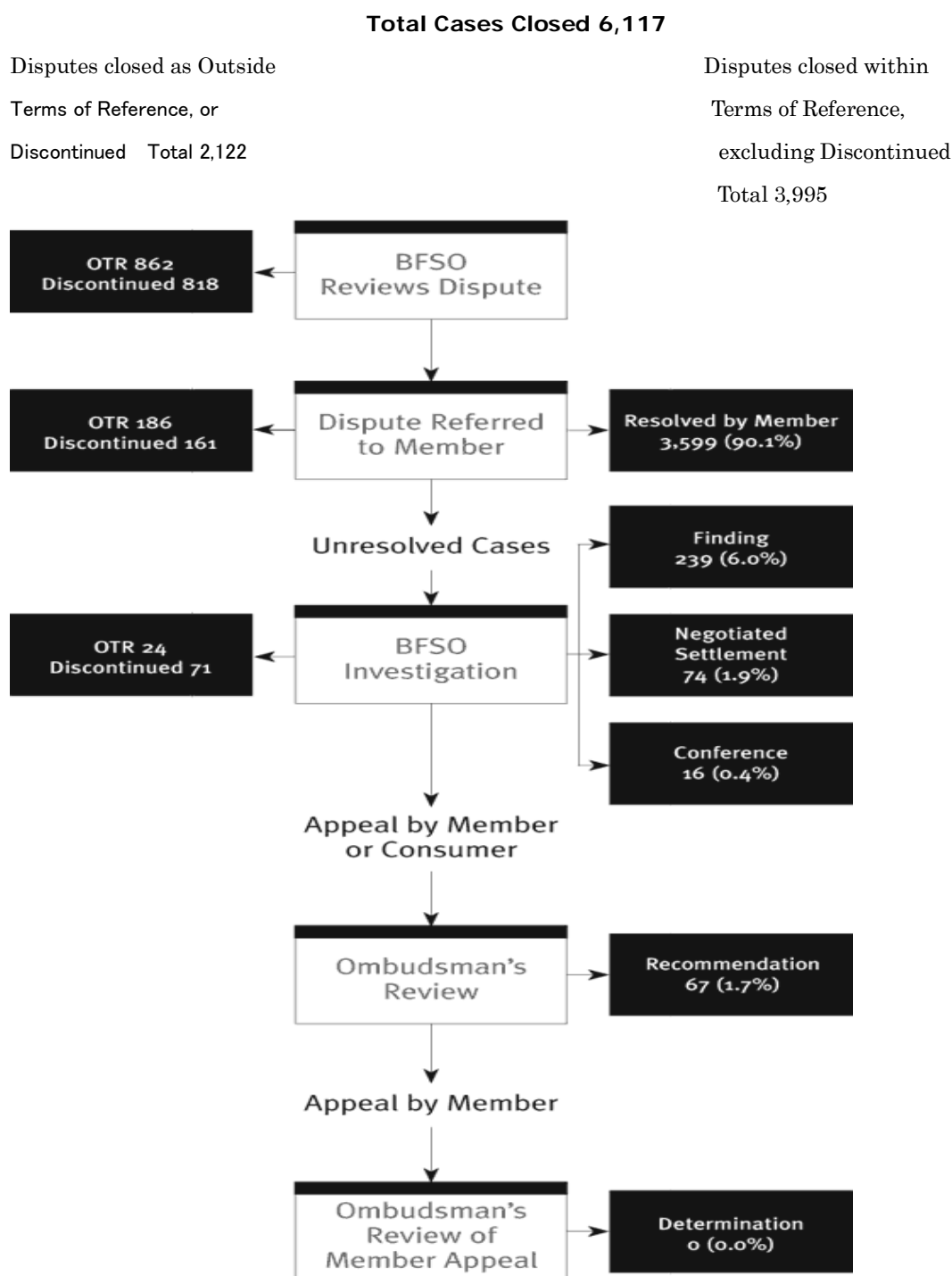
- ・ADR システム＝社内苦情処理手続（Internal Dispute Resolution Procedure）の設け  
＋外部紛争解決組織（External Dispute Resolution Scheme）への加入（1つ以上）
- ・社内苦情処理手続（IDR）：ASIC の関連規定に基づき、ASIC により作成または承認された標準（standards）および仕様（requirements）に従ったものであること
- ・外部紛争解決組織（EDR）：関連規定に基づき、ASIC により認定（approval）されることを要する。認定においては、利用しやすさ（accessibility）、独立性（independence）、公平性（fairness）、説明責任（accountability）、効率性（efficiency）、有効性（effectiveness）、といった要素が考慮される。→ 事実上、多くの金融機関は、すべてのタイプの苦情が処理されるよう、1つ以上の EDR の会員になることが要求される。
- ・ASIC が認定した EDR：2005.1.18 現在、銀行・保険・クレジット産業等分野別に 8 個

#### (3) 評価と課題

- ・組織上の特徴：①独立性：法人（Limited）の形態、②消費者・事業者同数の役員会（中立の会長）、③オンブズマンタイプ（1人）とパネルタイプ（3人構成）で大別
- ・運営上の特徴：①紛争解決の手続と効力は大同小異：IDR→Case Manager 等（調査・斡旋等）→Ombudsman（Panel・Referee 等）による決定、③社内苦情処理手続（IDR）前置主義が原則、④決定の効力は偏面的効果、⑤申請できる紛争金額の上限設定、⑥運営は事業者からファンディング（出資）：消費者は費用無料。
- ・行政の係り：自主規制を中心とする業界（団体）型 ADR 制度でありながら、法律による ADR 参加義務の付与、規制当局への報告義務、規制当局による消費者団体からの人選の指針作成など、行政との係りがある（共同規制）。
- ・課題：ADR 手続の標準化、行動規範との連動強化、コース負担など。

<図表3 BFSO<sup>1</sup>による紛争解決チャートフロー>

Annual Report2003-2004



OTR : Outside Terms of Reference (処理範囲外)、Discontinued : 申請撤回、Finding : 調査に基づく裁定、Negotiated Settlement : 協議による和解、Conciliation Conference (三者協議のヒヤリング)

<sup>1</sup> BFSO : Banking and Financial Services Ombudsman (銀行等オンブズマン)

### 3. 韓国の金融 ADR 制度

#### —行政型 ADR の自由な選択—

##### (1) 背景

・概観：消費者紛争一般および分野別専門（金融一般・電子取引・個人情報等）調停機構への自由な選択が可能な一方、重複申請または訴訟との並行申請不可等の制限がある。

・背景：主として消費者保護のための制度の一環として導入。特に、金融監督当局が運営する金融紛争調停委員会の場合、1990年代後半の金融監督機構の改編に際して、導入された（他の機構においても大体その時期を前後にして導入）。

##### (2) 消費者紛争調停委員会

・性格：消費者紛争一般を対象、準司法的機構（調停の効力に強制力がある）。

・設置：「消費者保護法」（1986）により、消費者保護院（日本の国民生活センター）内

＊金融・医療・法律など専門分野の調停は1990年代後半からスタート（クレジットカードは以前から対象）

・構成：財政経済部長官が任命または委嘱する30人以内の委員（委員のプール化、常任2人、任期3年・連任可）。委員長は常任委員のなかで財政経済部長官が任命。委員の身分保障および除斥・忌避・回避制度（手続的保障）。

・処理手続：「相談→被害救済請求（合意勧告）→調停」の3段階システム。相談・合意勧告は、消費者保護院の関連組織により、調停は「消費者紛争調停委員会」により処理（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調停会議で調停決定）。

・調停の効力：「裁判上の和解」（強制力） ＊最高裁規則により強制執行の手続が保障。

・調停実績：年間約400～500件（調停の平均成立率は約80%）

(図表4) 消費者保護院・紛争調停委員会の相談・被害救済・紛争調停実績（単位：件）

区分	2002年	2003年	2004年
消費者相談	311,236	321,934	272,942
被害救済請求	23,225	22,693	19,649
<b>紛争調停申請</b>	<b>588</b>	<b>796</b>	<b>1,125</b>

(図表5) 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
<b>全体</b>	<b>1,869</b>	<b>2,067</b>	<b>1,402</b>

(図表 6) 金融関連紛争の調停申請実績

(単位：件)

区分	2002 年	2003 年	2004 年
<b>金融全体</b> (調停成立率 <sup>1)</sup> )	<b>67</b> (65.5%)	<b>51</b> (55.9%)	<b>60</b> (46.7% <sup>2)</sup> )

注 1) 調停案の受諾・不受諾の件数による。2) 変動の可能性ある。

**(3) 金融紛争調停委員会**

- ・性格：金融関連紛争を対象とする非常設・行政型 ADR 機構、準司法的機構
- ・設置：「金融監督機構の設置等に関する法律」(1997) により、金融監督院内
- ・構成：金融監督院長が指名又は委嘱する 30 人以内の委員（常任 2 人、委員長は院長が指名する副院長、任期 2 年・連任可）、身分保障および手続的保障
  - \* 資格：判事・検事または弁護士、金融機関 15 年以上勤務者、学識経験者、消費者団体の役員、専門医など
  - \* 事務局（金融監督院所管部署）と専門委員（委員会諮問）により支えられる。
- ・処理手続：保険分野と非保険分野（銀行・非銀行・証券）別に、委員長が指名する 7～11 人の委員により構成される調停会議で調停決定（毎月 2 回が原則）（ほか、図表を参照）
- ・調停の効力：「裁判上の和解」（強制力）

(図表 7) 苦情処理・調停実績

(単位：件、%)

区分	2001 年	2002 年
苦情処理（合意勧告等）	14,488	15,153
<b>調停委員会回付（回付率）</b>	<b>56 (0.4)</b>	<b>52 (0.3)</b>
銀行・非銀行*	4,860	6,084
証券	920	753
生命保険	3,542	3,465
損害保険	5,166	4,851

注) \*クレジットカードを含む。

(図表 8) 調停委員会の調停実績

(単位：件)

区分	2001 年	2002 年
銀行・非銀行（収容*）	9 (4)	7 (3)
証券（収容）	12 (6)	18 (13)
生命保険（収容）	20 (10)	18 (11)
損害保険（収容）	15 (9)	9 (3)
<b>合計（収容）</b>	<b>56 (29)</b>	<b>52 (30)</b>

注) \*収容：申請人の請求内容の全部または一部を認容する決定のこと。その決定（調停案）に対す

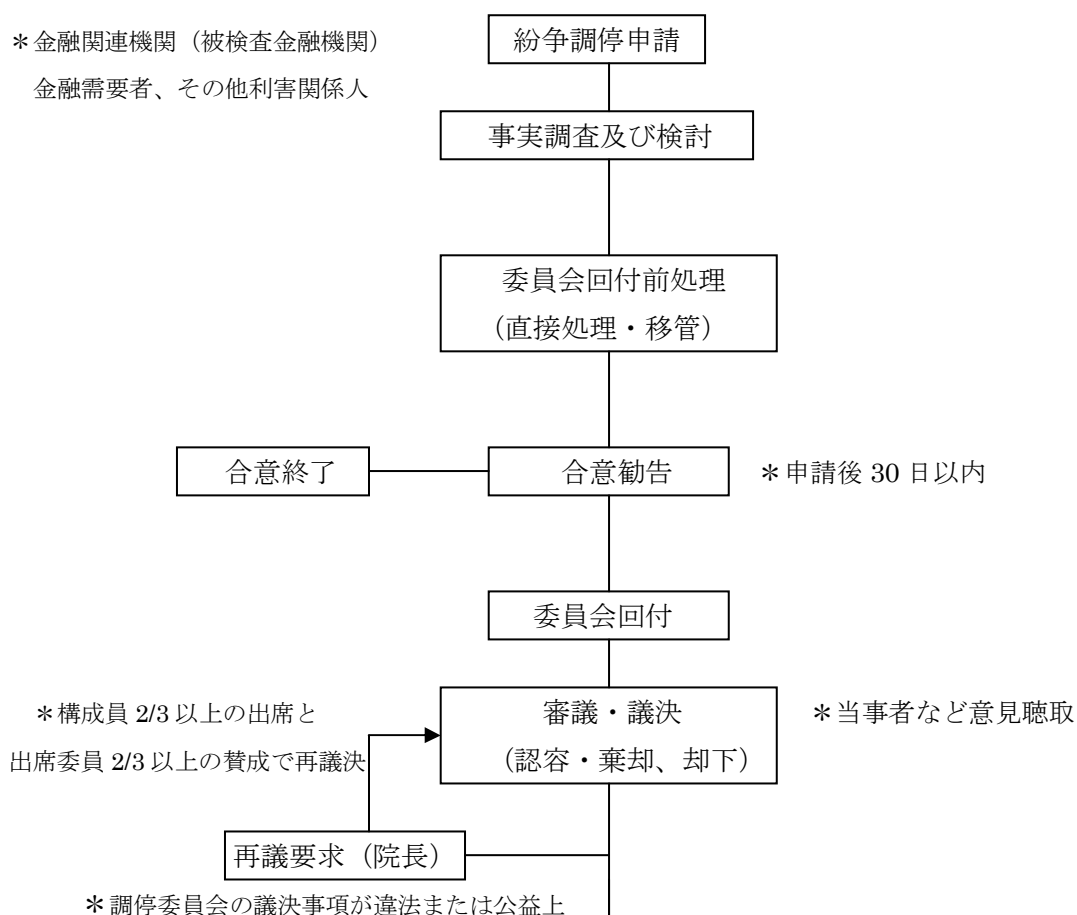


る受諾の比率を表す調停成立率の統計は成されていない。参考までに、金融機関が調停案を受諾しないときは、その事由を金融監督院長に提出しなければならない（「金融監督機構法施行令」21条）。

#### （４）評価及び課題

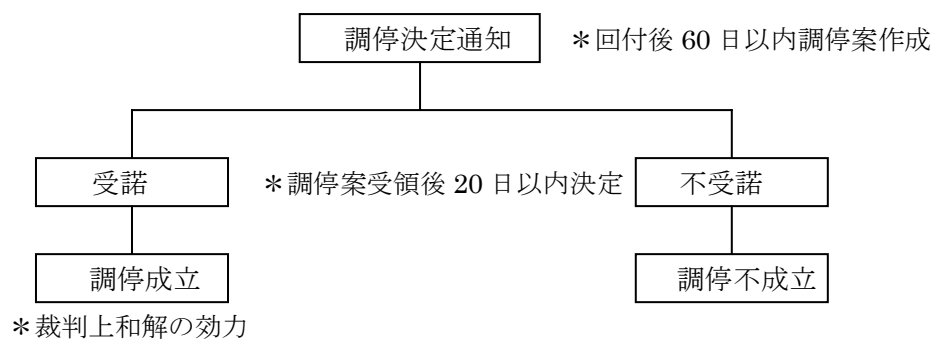
- ・韓国金融 ADR 制度の特徴：①行政型が相対的に整備<sup>2</sup>、②費用（無料）、③調整の効力（強制力）、④調停委員会の選択可能性など。
- ・消費者紛争調停委員会」が「金融紛争調停委員会」より消費者に選好される傾向。（金融関連紛争の調停申請比率は、全体の 20%強。他の分野に比べ非常に高い水準）。
- ・消費者紛争調停委員会を制度モデルにした分野別調停委員会（電子取引・個人情報紛争調停委員会など）が、情報通信インフラの拡充による関連紛争の増加とともに整備されつつあるなかで、金融消費者としては、調停委員会の選択領域が広がる利点がある一方（実績はない）、専門家不足による委員の重複選任の可能性などの問題もありうる。

＜図表 9 金融紛争調停委員会の調停手続＞



<sup>2</sup> 「弁護士法」との関係で消費者団体などによる民間型 ADR の認定如何が問題になってきたが、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（財政経済部に登録）に「自律的紛争調停」（民間型 ADR）の法的根拠が与えられた。ただ、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。

著しく不当であると判断されるとき



\* 調停手続きの進行中、一方当事者が訴訟を提起すると、調停手続きは終了する。