

**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)の整備にかかる今後の課題について**

(座 長 メ モ)

【案】

平成 20 年 6 月 17 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・金融 A D R の自主的改善の促進
- 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・公平性の確保
- 4 . 自主規制機関化
- 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、 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と、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と、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この意見が、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、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懸命対応することがまずは大切であり、利用者への忠告・助言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な対応を行わ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っ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ADRでの手続応諾義務、金融ADR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、ADRでの紛争解決を尊重する手続を工夫しており、中立性・公平性・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ADR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業界団体等委員を除く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ADR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、金融トラブルの解決や被害の未然防止について、金融ADRと国民生活センター等が協力・連携すべきとの認識を共有した。

3．中立性・公平性の確保

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。

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．自主規制機関化

金融ADRの実効性を高めるために、銀行、保険その他金融業全般につき、日本証券業協会のように法律上の自主規制機関化を図れば、迅速に拘束力のある自主規制ルールを積み上げることが可能になり、苦情・紛争の解決についても資するとの意見が、消費者団体、弁護士会委員を中心としてあった。

他方、自主規制機関化の議論は、金融ADRを超えた業界団体等のあり方の問題であり、金融ADRの実効性向上のための一つ的手段に過ぎないとの意見、任意団体でも、申合せにより自主規制機関と同様な機能を持つことができるとの意見もあった。

また、自主規制機関化して金融ADR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ないとの意見があった。

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。

統一化・包括化の方法については、専門性・迅速性を確保できるのかどうかなどについて慎重な検討が必要であり、金融 A D R の組織及び運営を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つつ、中長期的に検討していくべきとの意見が多かった。

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 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 において業者が誠実に交渉に応ずること、金融 A D R 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との意見が多かった。

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、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

(参考)

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)」