

金融ADRに関する委員等提出意見

| | |
|-----------------------------|----|
| 1 . 石戸谷委員提出意見 | 1 |
| 2 . 伊原委員（全国信用金庫協会）提出意見 | 3 |
| 3 . 宇都宮委員（農林中央金庫）提出意見 | 4 |
| 4 . 近藤委員（全国信用組合中央協会）提出意見 | 7 |
| 5 . 坂本委員（日本損害保険協会）提出意見 | 8 |
| 6 . 竹中委員（生命保険協会）提出意見 | 10 |
| 7 . 辻委員（全国銀行協会）提出意見 | 14 |
| 8 . 土田委員代理提出意見 | 15 |
| 9 . 原委員提出意見 | 17 |
| 10 . 宮内委員（国民生活センター）提出意見 | 18 |
| 11 . 森委員提出意見 | 19 |
| 12 . 山本委員提出意見 | 22 |
| 13 . 瀧下オブザーバー（外国損害保険協会）提出意見 | 24 |

金融ADRの理念についての感想的意見

08・6・17、石戸谷

1．はじめに

金融ADRについて意見が様々に分かれる背景には、理念や役割という基本的な部分の考え方の違いがあるように思われる。そこで、ややメモ的で恐縮ではあるが、この際、当方のイメージを提示しておくこととした。

2．勧誘・取引ルールと苦情・紛争

勧誘・取引ルールの内容と苦情・紛争は、密接な関係がある。

顕著な例をあげるとすれば、外国為替証拠金取引がある。この取引は、悪徳業者が高齢者を食い物にする商法として社会問題化したことから、2004年改正金融先物取引法で不招請の電話・訪問勧誘を禁止するなどの規制が導入され、金融商品取引法に引き継がれた。この間、苦情は激減するとともに口座数は年々急増しており、民間経済研究所の推計では本年3月期で100万口座を超えるとしている。

3．業界ADRの特色

裁判による紛争解決は、勧誘・取引ルールの整備を目的としているわけではない。主たる任務は、個別紛争の妥当な解決である。

これに対して業界ADRの場合、苦情・紛争解決手続きの中で、苦情や紛争の原因・背景を検証することにより、よりよい勧誘・取引ルールのあり方を検討することが可能である。

つまり、業界ADRにおいては、勧誘・取引ルールと苦情・紛争の相関関係を実証的に検討することが可能であり、これは裁判にない強みである。この活用によって、苦情レベルに対する迅速な対応が可能である。

4．業界ADRの役割

業界ADRのこの特色に着目する場合には、苦情・紛争を単に処理ないし解決すれば足りると考えるのは適当でないことはもちろん、実体的ルールの実効性を確保するためと位置づけるのも十分ではないということになる。

業界ADRの中で、販売方法や商品の仕組み・取引手法などを含

む広い意味での改善策の検討が行われる必要があり、この点にもう少し積極的な意味を見出すべきではないか。古いタイプの販売方法に頼らず、より上質な金融商品を目指す方法の競争を促す観点でのルールのあり方を検討することができると思われる。

4．業界団体と自主規制機関

勧誘・取引ルールは、すべてが法律でなければならないというわけではない。全部を法律に書き込むという方法による場合には、ルールの変更はその都度法改正することになり、対応のため時間を要することになる。

そこで、自主規制機関による自主規制規則によって柔軟迅速に内応することが考えられる。

このような場合においても、業界 A D R における苦情・紛争解決に際して、自主規制規則を苦情や紛争の解決に際して考慮するルールとして位置づけることができる。

このような対応は、何ら法的根拠を持たない業界団体では難しい。金融分野においては、苦情や紛争の解決に対し、実務上、業務の適正処理の裏付けのため、何らかの法的根拠が必要と思われる。

5．信頼関係構築のための基盤整備の必要性

金融サービス業を高い付加価値を生み出す産業として位置づけるのであれば、金融業者への利用者の信頼を背景に、双方がメリットを受けられるような関係を模索することが不可欠である。勧誘・取引ルールの整備と苦情・紛争の解決制度の整備は、その重要なインフラのひとつである。

逆に言えば、例えば未公開株商法のようなものに業界 A D R を認めるべきではない。それらは健全な発展はありえない存在であり、摘発の対象でしかない。

6．金融審と本協議会

現在は、勧誘・取引ルールを含む実体的なルールのあり方は金融審議会が担当し、苦情紛争解決手続きの運用改善を金融トラブル連絡調整協議会が行うという分担となっており、相互に十分な関連性をもたないまま検討している。

しかも、当協議会の設置趣旨は苦情・紛争解決制度の運用改善であり、苦情・紛争解決制度それ自体でもない。このような関係は、見直す余地があると思われる。

平成20年6月17日
(社)全国信用金庫協会

金融 ADR のあり方について

当信用金庫業界は、かねてより協同組織の地域金融機関として地域密着型金融を積極的に推進しております。顧客視点に立った Face to Face のきめ細やかなサービス提供を標榜し、中小企業事業者や預金者とは日頃より双方向の対話による親身な対応を心掛け、できるだけ利用者の苦情・要望を反映できる顧客満足度の高い事業展開に留意しております。

この結果、信用金庫に寄せられる苦情件数は少なく、ありましてもしんきん相談所・会員金庫の連携で自主的に解決が図られ、弁護士会仲裁センターに委託する紛争解決支援の事案は皆無となっております。

本協議会での議論を踏まえて今般(本年2月)利用者からの苦情・紛争のより一層の解決促進を図るべく「信用金庫業務における苦情・紛争の解決促進に関する規則」等を改定したところです。これにより、これまで以上に利用者の苦情・要望を経営に反映できるよう態勢整備に業界あげて努力していく所存です。

金融 ADR については、その必要性は十二分に理解しておりますが、まずは苦情・紛争の解決促進に関する自主的な取り組みをより一層強化することが肝要と考えます。また、金融 ADR を設立するのであれば、信用金庫業界の苦情・紛争発生の実態、解決レベルの均質性等の観点から、当業界単独の設立というよりも他金融業界や他専門機関と連携した設立のほうが望ましいものと考えます。

以 上

平成 20 年 6 月 16 日
農 林 中 央 金 庫
全 国 農 業 協 同 組 合 中 央 会
(全 国 J A バ ン ク 相 談 所)

今後の金融 A D R の方向性について

1 基本的な考え方（前回提出意見のとおり）

J A バンクは、J A ・信連・農林中金によって構成される金融グループで、個人取引は主に J A が担っており、J A は組合員を中心に貯金・貸出等の取引を行なっている。そこで発生する相談・苦情等については、主な相手方が日頃濃密な対応を行なっている組合員ということもあり、他業態の金融機関と比較すると当事者間の話し合いによる解決の余地が大きく、もともと紛争に発展する素地が少ないといえる。

こうした実態を踏まえ、現状の J A バンクにおける金融 A D R は、公正・中立性を確保するため、各都道府県および全国の農業協同組合中央会に J A バンク相談所を設置し、そのうち紛争に発展した一部の案件は弁護士会の仲裁センターの利用により解決を支援してきた。

こうした取組みは、これまで対応に機能してきたものと認識しており、今後とも定着してきた現状の A D R の枠組みを継続しつつ、紛争に移行した案件については、弁護士会の仲裁センターをより積極的に利用するとともに、仲裁センターの前広な利用に向けた具体策（利用者への周知・宣伝の更なる徹底等）に取り組んでいくことにより、J A バンクの独自性を活かした A D R の取組みを一層強化することがよいのではないかと考えている。

2 自主規制機関化等の課題

J A バンク相談所について、A D R 促進法の認証取得、金融商品取引法の認定投資者保護団体の認定取得または自主規制機関化を想定した場合、現状の苦情等受付等の規模では、体制の維持等の観点から持続的なモデルとしては難しいのではないかと考えている。

仮に、将来的にそういう方向付けがなされるのであれば、ある程度規模的な広がりをもった業界横断的な範囲で構築していくことが必要ではないか。

また、そうした検討を行う際には、強制力を持つ法的担保のあり方と裁判（内外）手続きとの関係、利用者・業者双方の立場から見た中立性・公平性の確保等について、慎重な議論が必要であると考えている。

以上

平成 20 年 6 月 17 日

今後の金融 A D R の方向性についての意見

J F マリンバンク相談所
(全国漁業協同組合連合会)

J F マリンバンクは、J F (漁協)・J F 信漁連・J F 全漁連(農林中金)によって信用事業を営んでおり、個人取引はJ F、J F 信漁連が担っており、協同組合金融機関としての特質から、そのほとんどの取引が組合員を中心とした貯金・貸出等となっている。そこで発生する相談・苦情等については、主な相手方が日頃濃密な対応を行っている組合員ということもあり、他業態の金融機関と比較すると当事者間の話し合いによる解決の余地が大きく、もともと紛争に発展する素地が少ないといえる。

こうした実態を踏まえ、現状のJ F マリンバンクにおける金融 A D R は、公正・中立性の確保を念頭に、各都道府県信漁連(一部県漁協)に「J F マリンバンク (県域名) 苦情相談窓口」および全国連である本会に「J F マリンバンク相談所」を設置し、必要に応じて農林中央金庫とも連携しながら、苦情等の解決支援に取り組んでいる。また、仮に紛争に発展するような案件が発生した場合に備え、制度上弁護士会の仲裁センターの利用も視野に入れ、解決支援を行っている。

このような取り組みは相応の機能を果たしてきていると認識しており、定着してきた現状の A D R の枠組みを継続しつつ、紛争に移行するような案件が発生した場合については、弁護士会の仲裁センターをより積極的に利用することにより、J F マリンバンクの独自性を活かした A D R の取組みを可能な限り強化することがよいのではないかと考えている。

しかしながら、J F マリンバンク相談所において、A D R 促進法の認証取得、金融商品取引法の認定投資者保護団体の認定取得または自主規制機関化を想定した場合、現状の苦情等受付等の規模では、体制の維持等の観点から持続的なモデルとしては難しいのではないかと考えている。

仮に、将来的にそういう方向付けがなされるのであれば、ある程度規模的な広がりをもった業界横断的な範囲で構築していくことが必要ではないか、また、そうした検討を行う際には、強制力を持つ法的担保のあり方と裁判(内外)手続きとの関係、利用者・業者双方の立場から見た中立性・公平性の確保等について、慎重な議論が必要であると考えます。

以上

平成 20 年 6 月 16 日
(社) 全国信用組合中央協会

金融ADRの整備に係る今後の課題について

当信用組合業界は、平成 14 年 6 月の「苦情・紛争解決支援のモデル」策定を受け、15 年 4 月、業界への申立先を明確にする意味から「しんくみ苦情等相談所」として開所いたしました。

苦情等の申出受けにあっては常に公平公正な態度を保持し、会員信用組合からは苦情等解決に関する対応状況・対応結果の報告を求めるとしており、設立以来、相応に機能してきたものと認識しております。

また、当協議会の議論を踏まえ、本年 3 月に苦情・紛争解決支援に関する規程の一部改正を行ったところであり、当面、この仕組みの中で、会員組合の理解促進や顧客への制度周知に努めるべく、より一層の自主的取組みに努めていくことが肝要と考えております。

金融ADRのあり方については、当協議会において、今後、自前での充実あるいは既存ADRの活用や金融版ADR組織の新設等それぞれの方法について、実現可能性のある仕組みや方法について検討を進めることが適当と考えておりますが、仮に金融版ADR組織を新設するのであれば、当業界の実態からみて、当業界独自の設立よりも相応の規模的広がりのある業界横断的な範囲での構築が望ましいと考えます。

なお、そうした検討を行う際は、強制力を持つ法的担保のあり方と司法手続との関係、利用者・業者双方の立場からの中立性・公平性の確保等について、慎重な議論が必要と考えます。

以上

金融ADRのあり方についての意見

社団法人日本損害保険協会
坂本 仁一

1. 損害保険協会においては、業界団体の役割としてのADR機能の重要性を認識しており、調停委員会の下部組織の増設、相談・苦情対応組織の拡大、認定投資者保護団体の認定取得など強化、拡充に取り組んできた。各金融団体においては、今後ともADR機能の一層の強化を進めるべきであり、損保業界としても、引き続き、自ら方向付けた取り組みを推進していくこととしたい。

2. 自主規制機関化や横断的なADRなど、これまで提起されている形式や方法論については、具体的な実現形態にはさまざまなパターンがあり、協議会のメンバー間でもイメージに相当のばらつきがあると思われる。

具体的なイメージを共有し、丁寧に論議を行っていく必要があると考える。

3. 自主規制機関化については、自主規制機関化が直ちにADR機能の強化につながるのか、丁寧な論議が必要と思われる。

また、これまでの論議において、自主規制機関化の効果としてあげられている「実効性（事業者への強制力）」の確保については、自主規制機関化以外の手段によっても達成できると考えられる。損保業界においては、会員会社の「苦情解決支援への対応義務」「紛争解決支援への参加義務」「調停案の尊重義務」等の片面的な規定を設け、整齐と運営されている。この経験からも、実効性は自主的な取り組みにおいても確保することは可能であり、自主規制機関化は必須ではないと考えられる。

さらに、自主規制機関としての事業者への強制力が、必ずしも消費者の利益に寄与するとは限らないと考えられる。

いずれにしても、ADR機能は自主規制機能の一部をなすに過ぎないと考えられることから、ADRのみ切り出して自主規制機関化論議を行うのではなく、各団体の自主規制機関化を検討する中で、ADRも1つの要素と位置づけるべきではないかと考える。この点に加え、自主規制機関化は、行政の監督のあり方等とも関わる問題であることも考えると、自主規制機関化論議は金融トラブル連絡調整協議会にはなじまないものと思う。

4. 横断的なADRについては、様々な方法論が考えられ、これも丁寧な検討を行う必要があると思う。

例えば、消費者利便の向上を図る観点からは、横断的な紛争受付窓口を設置し、各業界への対応要請を行うことを検討することは、意義があると思われる。ただし、この場合でも、各業界団体のADR機関の整備、既存の関係機関との役割の明確化などについての検討が必要となろう。

なお、金融商品の専門性、対象範囲の広さを勘案すれば、ADRとして求められる専門性を横断的に確保することは難しいと考えられ、既存の各業界団体のADR機能を統合した横断的なADRを構築することは、必ずしも消費者利便の向上にはつながらないものとする。特に、損保は、実際の損失額を見積る必要性、被害者など契約者以外の利害関係者の存在等、他の金融商品

と性質を大きく異っている。また、業界団体 A D R の大きな機能である苦情・紛争事案の分析・フィードバック機能が働かなくなる懸念がある。よって、個々の業界団体が A D R 機能の強化、充実を図り、これに対応を委ねることが合理的と考えられる。

5 . また、損保関係の A D R としては、損保協会の損害保険調停委員会のほかに、(財)交通事故紛争処理センターと(財)自賠責保険・共済紛争処理機構があり、それぞれ役割分担して機能しているため、これらも含めて検討する必要があると思う。

6 . なお、横断的商品への対応については、各業界団体間の連携や移送ルールの明確化により無用のトラブルを回避できるものと思う。

以 上

平成20年6月17日

金融トラブル連絡調整協議会 御中

生命保険協会

今後の金融ADRのあり方について

謹啓 時下ますますご清栄のこととお慶び申し上げます。
平素は格別のご高配を賜り、厚く御礼申し上げます。
さて、「今後の金融ADRのあり方」に関しまして、下記のとおり、当協会としての意見を申し述べます。
宜しくお取り計らい頂きますようお願い申し上げます。

記

1. 現状（生命保険協会の「裁定審査会」について）

「今後の金融ADRのあり方」について考える際の前提として、生保協会の裁判外紛争解決機関である「裁定審査会」の現在の機能・役割について述べさせていただきます。

（1）裁定審査会

裁定審査会は、H13年4月に設置された業界の私的ADR機関で、生命保険相談所が苦情の申出を受け保険会社への解決依頼や和解の斡旋などを行なったにもかかわらず原則1ヵ月を経過しても問題が解決しない場合には、契約者等は裁定審査会に紛争の裁定を申立てることができます。裁定にかかる費用は無料です。

生保協会は、金融トラブル連絡調整協議会にてH14年4月に策定された、「金融業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援モデル」（以下、「モデル」という）に沿いながら、裁定審査会の機能強化に取り組んできており、モデルの項目別にみた整備状況は100%となっております。

（2）裁定審査会の権限

協会理事会で当協議会のモデルに沿った生命保険相談所規程を定め、裁定審査会に対して所要の権限を付与しております。

具体的には、会員会社に対して、運営に対する「協力義務」や、裁定審査会が相当の理由があると認めた場合を除き手続に参加しなければならない「参加義務」、裁定審査会の裁定結果の「尊重義務」を課すとともに、「尊重義務違反行為があった際の公表措置」が規定されております。

なお、これまで、会員各社による義務違反行為はございません。

(3) 中立性・公平性の確保について

裁定審査会では、専門性の高い外部の委員が中立・公平な立場で審理を行っております。また運営状況のチェック等を行う機関として裁定諮問委員会を設置しております。(裁定審査会は、3つの分科会と全体会をそれぞれ毎月開催。裁定諮問委員会は年2回開催。)

裁定審査会は、弁護士3名、消費生活相談員3名、生命保険相談室長1名で構成され、法律と消費者の立場の両面から審理をしており、公平な事実認定に努めております。(相談所規程に、会員各社の役職員は委員となれない旨規定。)

なお、裁定結果については、裁定理由を明確にした上で提示しており、消費者と企業側の双方に、理解・納得いただける形で裁定を終了しております。

裁定諮問委員会は、学者・弁護士・医師・消費者代表といった、外部の委員4名および協会常勤役員1名で構成されており、裁定審査会からの定期的な報告を受け、裁定審査会の機能・役割等について意見や指摘をしております。

上記のとおり中立性・公平性の確保に加え、生命保険協会では、

- ・苦情解決支援については、相談所が会員各社と連携を取りながら解決に向けた対応を図り、
- ・紛争解決支援については、専門性をもった外部の裁定審査会委員が取扱い、状況を相談所がフォローしており、

苦情解決支援から紛争解決支援まで協会で一貫して取扱うことで、専門性・迅速性・効率性が確保できていると考えます。

(4) 会員各社の経営改善に向けた取組み

裁定審査会は、7年間で145件の事案を公平な姿勢で審理し、裁定結果をボイスリポート(四半期毎に発行)・相談所リポート(半期毎に発行)として取り纏め、一般委員会(全社の役員クラスが参加)において報告し、会員各社にフィードバックするとともに協会ホームページにおいて公表することで、会員各社の改善取組を促しております。

さらに、生保協会として、お客様からの声を通じて得た情報や課題を、会員各社の経営改善に活かすべく、協会事務局(消費者の声事務局)にて集約・分析し、会員各社への情報提供や、協会自主ガイドラインに反映させるなど、契約者保護に向けた態勢整備を推進しております。

会員各社においては、お客様からの声への対応は経営としての最重要課題との認識の下、連携された情報をもとに検証を行い、再発防止や未然防止の検討材料とすることで、経営改善に向けた態勢整備を図っております。

上述の取組みを継続的に実施する中で、会員各社において、裁定審査会上がる前の苦情段階での解決に向けた努力を一層図る風土が醸成されております。

(Ex:個別案件について審査を行う、社外弁護士等で構成される「審査会」を社内を設置)

2. 今後の金融ADRのあり方について

上述のとおり、これまで生保協会においては、モデルに沿った自主的な取組みを推進してまいりましたが、当協議会において、

- ・ 裁定審査会を生保協会内に設置していること等の理由から、中立性に欠けるのではないが、
 - ・ 金融業界全体で見ると、紛争解決支援機関を有していない団体も多く、その場合、弁護士会仲裁センターに紛争案件を委託しているものの、その紛争解決支援は不十分ではないか、
- との指摘がされております。

生保協会の裁定審査会はADRに求められる機能を十分に発揮できていると考えておりますが、広く金融業界全体として消費者保護の態勢を充実させていくことは、消費者の信用を高め、金融市場の健全な発展に資するものであることから、今後、金融分野における裁判外紛争処理機能の更なる拡充に向け、消費者の皆様により安心してご利用いただける制度の構築に向けた検討をすすめていくことは望ましいことと考えます。

以下、金融業界における紛争解決支援のレベルアップに向けて、これまでの協議会における論点に対する意見を述べさせていただきます。

(1) 金融ADRにかかる法制整備の必要性について

現在、生保協会においては生命保険相談所規程を定め、既に必要なルールを整備しております。

当規程においては、会員各社の「協力義務」・「参加義務」・「尊重義務」・「尊重義務違反行為があった場合の公表措置」等を設けており、裁定結果のフィードバックおよび対外公表を通じ、会員各社に意識付け・注意喚起を促すことで、これまで違反したケースはなく、適切に運営が図られております。

従いまして、今後の金融ADRにおいても、必要なルールを各業界団体にて規程化し、これを業界各社が尊重しながら運営する方法によって、ADRの主旨に則った活動は可能であり、特段、法整備を講じなくとも十分に実効性は確保できると考えます。

(2) 自主規制機関化について

自主規制機関化については、ADRの観点に止まらず、業界団体の全体的なあり方の問題であることに加え、自主規制機関化が消費者にとって中立性・公平性を確保する唯一の手段ではないと考えられることから、金融ADRにとって自主規制機関となることが不可欠ではないと考えます。

ADR機関に求められることは、いかに中立性・公平性を担保し、裁定結果を踏まえて再発防止に取り組んでいくかであり、このことは必要なルールを規定化すること、当該ルールにおいて協力義務・参加義務・尊重義務等の手当てを行い尊重義務違反行為があった場合の公表措置等の牽制効果を盛り込むこと、および、次頁のとおり、金融分野における業界横断的なADRを設置すること等により担保されることから、ADR機能の実効性確保という観点からの自主規制機関化は必要ではないと考えます。

(3) 金融分野における業界横断的なADRの構築について

金融分野における業界横断的なADRを構築することにより、消費者の利便性や安心感、納得感が向上するのであれば、望ましいことだと考えます。

また、各業界団体が横の連携をとる中で、業界を跨る裁定事案への解決機能が向上するほか、業界全体のADR機能のレベルアップ・標準化が図られ、ひいては消費者保護にも繋がることから意味があるものと考えます。

検討にあたっては、

- ・金融商品といっても銀行・生保・損保・証券・信託等、複雑なものが多く、紛争解決支援を行うにあたっては、専門性・迅速性を確保すること
- ・消費者と企業両者にとっての中立性・公平性が担保されること
- ・既存の枠組みを十分に活用するなど、効率性・合理性も考慮することが必要であると考えます。

例えば、以下のような金融業界横断的なADRは、上記を踏まえた方式であるかと考えます。

【金融分野における業界横断的なADRのイメージ】

- 窓口機能を担う業界横断的な組織を設置
- 具体的な審査は専門性・迅速性・効率性を確保するため、各業界団体のADR機関に転送し、裁定を実施
 - 既にADR機関を有している団体はモデルに沿って機能を標準化
 - 現在ADR機関を有していない団体については早急に設置
- 窓口機能を担う横断的な組織において、裁定事案を整理・把握し、広く公表

業界横断的なADRを構築する際は、上記の視点に加え、既存のADR機関における人員体制にも大きな影響を与えることとなり、また、苦情の段階から紛争解決支援までの一貫性を確保する必要もあることから、詳細な運営を検討するにあたって、十分な意見交換が必要であると考えます。

また、業界横断的なADRに対する消費者からの信頼を確保するためには、実際の裁定の担い手となる各業界団体が中立性・公平性を備え、実際に機能するADR機関(機能)を整備していくことが大前提になるものと考えます。

生保協会としては、H14年以降、「モデル」に沿って、裁定審査会の機能を充実させてきており、他業界団体に対する規程や体制等のノウハウの提供等、ご協力させていただきたいと考えております。

以上

金融 A D R のあり方について

全銀協では、これまで、紛争解決支援にあたり、公平性の観点から第三者機関である弁護士会仲裁センターを利用して解決を図ることとしてきたが、これまでの金トラ連の場でのご指摘等を踏まえ、お客さまの信頼感向上のため利用者保護に関する更なる取組強化が必要との認識のもと、全銀協として自前の紛争解決支援機関を設置すべく、現在準備を進めているところである。

全銀協として設置する紛争解決支援機関については、制度の公平性・中立性を確保すべく、金商法上の認定投資者保護団体の認定申請を行うことを予定している。業界団体として、苦情相談・解決から紛争解決までの一貫した対応を行うことにより、利用者にとっての「利便性・効率性」を高め、一方で業界型 A D R としての「専門性」を兼ね備えた体制を作り上げたい。

こうした取り組みの実効性を高めていくために重要なことは、「適切な自主ルールの制定」と「会員銀行への運用ルールの徹底」であるが、全銀協としても、こうした観点から、あっせん手続への参加義務、あっせん案の受諾、規則不遵守時の対応等に係る自主ルールの制定し、規則遵守に関する申し合わせ等を行い会員銀行に徹底する予定である。

全銀協は金商法上の自主規制機関ではないが、これまでも預金の不正払戻しへの対応や耐震構造計算書偽装問題への対応等において、業界団体として自主ルールの制定し、申し合わせ等により会員銀行での対応を徹底するなどの活動をしてきている。銀行自身が A D R に対する意識を高めしていく必要性は十分認識しており、自主規制機関化は必要なく、今後も実効性のある体制の構築に向け、引き続き自主的・自律的な取り組みを行っていききたい。

統一的・包括的な金融 A D R については、対応の一元化により利用者の利便性の向上が期待される一方、相談員の専門性の確保や業界各社との利用者サービス向上に係る連携等、解決すべき課題も多く、慎重な検討が必要であると考え。こうした課題を踏まえれば、まずは、モデルの見直し・高度化を行い、例えば各業界団体による認定投資者保護団体の認定取得・活用が進むような方向を目指すことにより、各業界が一定水準以上の A D R 機関を整えていく方法が、実効性が高く、望ましいと考える。

銀行界の取り組みは未だ十分ではなく、改善すべき点も多いと思うが、認定投資者保護団体の枠組みのもと、利用者視点からこうした取り組みを着実に進め、会員銀行の意識を高めていくことで、利用者の利便性と紛争解決の実効性を高めていきたい。

以 上

金融分野における裁判外の苦情・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】へ意見提出

（社）日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会
土田あつ子
（青山代理）

以下に意見提出いたします。

座長メモ【案】第4．金融ADRのあり方について

1．独立性（運営主体）

金融ADRの理念（座長メモ【案】P5）と独立性

金融ADRのあり方で国民の信頼性確保のために「英国型では、自らの資金を拠出して独立性の強い第三者機関を設置し、そこでの裁定結果を従うという姿勢を示した」とあり、「日本では自ら不利になるような裁定をするかもしれない第三者機関の設置には業界の認識が達していない」と述べられている。

消費者側委員として英国型の金融ADRの設置を求めたい。業界が自ら資金を拠出し独立した機関を求めており、そのために行政に頼るのではなく、民間の人材も生かしながら金融ADRの設置を希望したい。

2．金融ADRの中立性と公平性の確保

座長メモ【案】3．中立性と公平性の確保（P6）でも触れられているように、消費者団体、弁護士会、学識経験者委員から「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できるべき」と指摘がある一方で、業界団体等委員からは「業者からも信頼されなければ有効に機能しないので、利用者だけではなく業者にも中立・公平性が保たれることが必要」とまとめられた。

この相反する意見の背景にあるのは業界団体と金融ADRの関連性が問われているのではないか。

業界団体の設立目的が「全銀協は、日本国内で活動している銀行を直接の会員とする組織で、わが国の銀行業界の代表として、銀行業の発展のためにさまざまな活動をしています。（全銀協HP）」である。そこからは会員向けの団体であり、同じ会員である企業に業界団体が遠慮なく意見が言える立場があるのか、金融ADRとしての独立性、中立性、公平性に疑義を持たざるを得ない。

このような業界団体の域から脱していない業界に果たして金融ADRとしての役目が果せるのか。

しかし、日本証券業協会や日本商品先物取引協会のように業界内でも、自前のADRの設置を行っている業界もある。特に日本商品先物取引協会のように会員企業にたいして厳しい措置を行っているのは消費者としても高く評価したい。

業界内に金融ADR機関を設置するのであれば、まず、業界内での独立性をどのように担保できるのかが問われる。できれば組織上においても独立性がわかるような組織構築が必要ではないか、またそのようにして独立性が確立されるのであれば、中立性・公平性は影響されると考える。

第三者型金融ADRと業界団体内金融ADRの認識

| | 独立性 | 中立性 | 公平性 |
|----------------|-----|---------|---------|
| 業界団体内 金融ADR | | 会員向け | 会員向け |
| | | 消費者向け ? | 消費者向け ? |
| 第三者型 金融ADR | | | |

3．統一化、包括化について（座長メモ【案】P6）

まず、最優先されるべきは各業の金融ADRの確立であり、それらの設置状況や運用状況を検証した後に統一性や包括化の論議が必要ではないかと考える。

4．認定投資者保護団体の認定について

認定投資者保護団体制度の認定には、認定投資者保護団体の認定の基準が設けられており、基準の厳正な運用を望みたい。

以上

金融ADRの整備にかかわる今後の課題について

埼玉大学経済学部非常勤講師

原 早苗

1. それぞれの金融ADRで取り扱う事案が少ない
 - ・個別金融機関が扱う相談・苦情の総数から比して金融ADRで取り扱う事案が少ない
 - ・各地の消費生活センターでは相談・苦情全体に占める金融分野の比率が高くなってきている。それに比しても少ない。

2. 現行ADRにおいて強化すべき点が、抜本的に改善されていない
 - ・数年、協議会の場でも発言しているが、以下のような指摘が抜本的に改善されていない
 - ・消費者への認知度が低いことの改善を図る(広告やリーフレットなどへ明記)
 - ・アクセスしやすくするための工夫をする(設置箇所、利用手数料)
 - ・相談・苦情解決にあたる人材の強化
 - ・各金融機関をテーブルにつかせる、調査に協力させる、結果を尊重させる、これらを確実に果たせる仕組みにする(各金融機関に権限をもって臨む)

3. 金融サービスの改善、市場ルールの整備全体のなかに位置づけることが必要
 - ・単純に困りごとの解決だけを図っているわけではない。事業者には金融サービスの改善、市場ルールの整備に生かす責務がある
 - ・金融改革の一環としての法制整備として捉えるべきではないか。英国、豪州、韓国における取り組みなどを参考に考えるべきである。行政にも責務がある。

(参考)

『金融ADR制度の比較法的考察』(杉浦宣彦他 金融研究研修センター 05. 8)

 - ・具体的には、①既存制度の法制化 ②金融監督当局の関与 ③決定の拘束力 ④ADRの段階的手続 ⑤ADRに関するコスト負担 ⑥人材確保面での問題 などが検討すべき項目となる。
 - ・業界団体における業務の一環という捉え方ではなく、独立した自主規制機関に移行し、事業者としての責務を果たすべきである。そのうえで、横断化・包括化を図る。

4. 消費者政策としての明確な位置づけが必要
 - ・金融トラブルは、専門性も高く、消費者トラブルとしては事業者との力の格差を感じる顕著な事案となる。消費者政策として、どのように考えるのかも問われる。

金融 ADR の運営主体について

平成 20 年 6 月 17 日

国民生活センター 宮内良治

- 1．金融 ADR については、金融の専門性の観点から、民間が運営主体となるべきとの意見がある一方、先般の国民生活センター法の改正により、来年 4 月を目途に、国民生活センターに行政型の ADR 制度が導入される予定である。
- 2．国民生活センターに導入される ADR は、商品・サービスの範囲を限定することなく、その解決が全国的に重要である消費者紛争を対象としている。
また、同制度においては、
中立・公正な手続が法に定められていること
消費者問題に関する知見と消費者からの認知度を備えていること
出席・関係書類の提出要求、結果概要の公表など実効性の担保措置があること
などにより「紛争処理の専門性」を確保するとともに、
専門的な知識を具備した委員・特別委員が紛争解決に当たること
などにより「内容の専門性」を補完している。
- 3．このため、国民生活センターADR によっても、金融トラブルにかなりの程度対応し得るものと考えられる。民間主体の金融 ADR が設置される場合には、国民生活センターに導入される行政型 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ということが重要である
と考える。

平成20年6月17日

金融トラブル連絡調整協議会 御中

金融トラブル連絡調整協議会委員
弁護士 森 倫 洋

金融ADRの整備に関する意見

第37回の金融トラブル連絡調整協議会についてですが、所要のため欠席させていただきますことから、書面にて標記の議題に関する意見（私見）を下記のとおり述べさせていただきます。宜しくお取り計らいください。

記

【現状の問題点に関する認識】

弊職は、日本弁護士連合会ADR（裁判外紛争解決機関）センターの関係で、協議会に参加させていただいているものであるところ、弁護士会のあっせん・仲裁センターに対する紛争解決の委託の方式（弁護士会仲裁センター委託方式）をとられている団体に関する現状認識をまずもって率直に述べたい（ただし、以下の見解はあくまで弊職個人の私見であって、同センターとして取りまとめた意見を述べるものではないことに留意されたい。）

すなわち、弁護士会仲裁センター委託方式を採っている団体において、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会員業者が誠実な対応を行わない場合が散見されるなど問題があることは既に指摘されているとおりである。これは、委託を受ける側からすれば、各団体が弁護士会仲裁センター委託方式をとってADR機関を形なりに設けたという体裁を整えるためだけに利用されている感を抱かざるを得ないものであり、真摯に利用者のためのADR制度の整備に取り組んでいるものとは全く感じられないものである。

委託事案がゼロないしあっても年間1、2件というのは“当該業態における苦情自体が少ないから”であるとは（母数からして）到底考えられず、制度に関する利用者への周知・宣伝に努められていないからではないかと考えざるを得ない。

【上記現状認識からの制度設計の視点】

紛争からの教訓のフィードバック以前の問題として、取り扱われるべき問題事例が正しく拾い上げられ、認知されなければならないのであって、潜在している問題事例を顕在化させるよう抜本的な意識改革・取り組み姿勢の改善がなされない限りは、制度的に（クレーマーの類ではなく、真にADRを利用すべき）利用者にとってアクセスしやすい制度を別途に構築するほかないと思われる。

すなわち、利用者にとって身近で利用しやすい「入り口」がまずあるべきであって、紛争解決に専門性が必要な場合については、適切に専門性を有する機関に取り次がればよく、フィードバックもそこから受ければよいというように考えられる。利用者からしてみれば、どの業界団体に属するのかその垣根が見えないという場合も想定されるのであって、少なくとも「入り口」はワンストップであることが望ましいと考えられる。その「入り口」を既存の機関を利用するのか、あるいは（法テラスのように）新規に設立するかは政策判断も伴う問題であると思われるが、いずれにせよ国民に身近であって周知されアクセスしやすい必要があると思われる（その意味では全国各地に拠点のあるものである必要があると思われる）。

【「専門性」と「中立性」の関係】

次に、「入り口」を経た後の紛争の実体面を扱う機関のあり方についてであるが、これは当該紛争について妥当な解決を図る知見を持つというばかりではなく、利用者からみて「納得感」のある解決である必要があると考えられる。そして、利用者の「納得感」が得られるかというのは、（弁護士及び過去の裁判官としての経験に照らすと）客観的に妥当なものかどうかとは尺度が異なるものであり、利用者にとっては、自分に対するバイアスのない立場の人から、十分に話を聞いてもらった上で、説明が十分に尽くされた案によって解決されたかどうかの方がキーになるように思われる。

その上で、妥当な解決を導く上での知見、「専門性」が当該商品や業務分野に精通することを意味し、そのために仮に当該業界に近い存在によって解決策が提示されることを意味すると考えるならば、それは、「中立性」、利用者からみた「公正らしさ」とは両立しない側面があるように思われる。利用者からみて当該業界に近い人は自分よりも相手方に近いように見えると思われるからである。「中立性」の確保の策として、客観的には自主規制機関化はその一つの解消策かもしれないが、はたして利用者の立場からみた「公正らしさ」「納得感」の問題としてみた場合に、これが実効的な解決策なのかという点に関してはやや疑問もないわけではない。

利用者の「納得感」の観点でいえば、業界団体の自主的なADRというのは、たと

え客観的に妥当な基準を示していても、利用者からみた「公正らしさ」、利用者の主観として自分に対するバイアスがないかどうかの点で（客観的にどうかということではなく、あくまで受け止められ方の問題として）ハンディを負っているように思われる。そのため、「納得感」の問題としては、むしろ業界とは一歩離れた手続主宰者による解決が図られることにメリットがあるのではないかと思われ、「専門性」は補助者としてあるいは共同実施者として当該金融商品／業界に精通するものが付くという形で補完されるというのも一つの形態としてあり得るのではないかというのが私見の趣旨である。

【業界へのフィードバックと解決に対する責任の所在】

上記から、中立的な紛争解決手続の主宰者として弁護士との関与というのが想起されるところではあるが、これが「丸投げ」になってしまえば、やはり業界へのフィードバックの観点からも、紛争に対する当該業界の「責任感」の観点からも、問題がある。したがって、「専門性」を補完するための当該業界の関係者は、やはり共同の実施者として関与し、責任をもってこれをフィードバックするというのが（上記「公正らしさ」はやや後退するかもしれないが）必要にはなってくるように思われる。

【まとめ】

以上述べたところから、
国民に身近であって周知されアクセスしやすい「入り口」の機関があること
当該機関が実質的な判断を要すると判断した案件については、専門性をもった機関に適切に取次ぎがされること
当該専門性をもった機関においては、専門性をもつ業界団体に出自のある者だけではなく、中立な紛争解決のノウハウをもつ第三者の関与もあること
当該専門性をもった機関の運営に関しては、業界団体が責任をもち、適切なフィードバックを図ること
（なお、更には、 の点について、 の「入り口」の機関がチェック・モニターをするという仕組みも考えられるかも知れない。）というところが、今後のADR機関のあり方として考慮されてよいのではないかというのが私見のまとめとなる。

以上

金融 ADR についての所感（2）

山本和彦

以下は、以前に提出した所感を踏まえて、金融 ADR の今後の在り方についてより制度的な観点から所感を述べるものである。あくまで試論的なものにすぎないが、ご審議において何らかのご参考になれば幸いである。

- ・ 基本的なスキームとして、一定の水準を満たした ADR 機関とその利用を契約し、当該 ADR の規則を遵守すること等を金融機関の免許等の要件とし、その点について監督官庁の監督が及ぶものとしてはどうか。
- ・ 上記のような契約の対象となる ADR 機関（以下「金融 ADR」という）については、金融庁が認定して、一定の水準を確保するものとしてはどうか。
- ・ 金融庁の認定の在り方としては、2 通りがあるのではないか。1 つは、法務省による ADR 法に基づく認証を前提に、金融庁が独自の認定基準により認定する方法であり、もう 1 つは金融庁が完結的な認定を行う方法である。ADR 法に基づく効果（弁護士法 72 条の除外、時効中断、訴訟手続中止等）をも付与しようとするのであれば、前者の構成が素直であるようにも思われる（前者のようなスキームをとる例として、産業活力再生特別措置法に基づく「特定認証紛争解決事業者」（いわゆる事業再生 ADR）の制度がある。これは法務省の認証を受けた ADR について、上乘せの要件を満たす事業者を経済産業省が認定して、独自の付加的効果を付与する仕組みである）。
- ・ 金融 ADR の認定の要件として、ADR 法の認証の要件（ADR 法 6 条参照）を満たす（中立性・公正性の要件は相当程度これによりカバーされる）とともに、（1）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、（2）手続規則において ADR 手続が実効的な解決をもたらすことができる規定が担保されていること（具体的には、業者の手続応諾義務、誠実交渉義務及び結果尊重義務を規定し、正当な理由なく業者がそれらに違反する場合には事業者名の公表等の制裁を規定していることなどが考えられる）（3）ADR 運営の費用として独立採算制にして業界からの独立性を確保するとともに、顧客の費用負担が生じないものとする、（4）ADR 機関の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うことなどが考えられるのではないか（結局、現在の「モデル」を若干変容強化し、ADR 法と重複する部分を除外しながら、その中核部分を認定要件とすることになるのではないか）。
- ・ 金融 ADR における苦情解決支援手続について、相対交渉によることを認めるとしても、ADR 機関の積極的な関与について明示的に定めることが必要ではないか。「モデル」の本来の考え方もそうであると思われるが、顧客と企業の相対交渉に完全に放置するのであればそれはそもそも ADR とは呼べないのであり、ADR 機関としては、少なくとも交渉期間を設定し、一定の期間ごとに ADR 機関の側から顧客に連絡をとり、交渉に

についての要望がないかどうかを確認し、顧客の要望を業者に伝達して、積極的に業者を説得するなどの対応をとることが必要ではないか。

- ・ 業者が金融 ADR の提示した解決案を拒否して、訴訟が必要になる場合、消費者はその提訴又は応訴のための訴訟代理人として金融 ADR 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 ADR が弁護士費用を負担することとしてはどうか。このような ADR 交渉失敗後の訴訟援助のスキームとしては、東京都消費者被害救済委員会の制度があり、参考になるのではないか。
- ・ 他方、業者の義務としては、認定 ADR 機関と契約し、顧客から当該機関の利用の申立てがあれば、それに応じること（手続応諾義務）とともに、当該手続において ADR 機関の規則を遵守しながら誠実に交渉する義務（誠実交渉義務）、手続の結果として一定の解決案が ADR 機関から提示された場合には、それが不当なものでない限り、その解決案を尊重する義務（結果尊重義務）が課されるべきではないか。これらの義務の遵守については、金融庁による検査・監督・処分の対象になるものと考えられる。

金融 ADR のあり方に関する当協会の意見

現下、金融トラブル連絡調整協議会において論議されております金融 ADR のあり方に関して、当協会は下記の通り意見を申し述べますのでご高配くださいますようお願いいたします。

記

1. 意見の内容

(1) 金融 ADR 法の制定

すべての金融取引を対象とする裁判外紛争処理（以下、金融 ADR といいます。）を規律し、金融業態横断の単一の裁判外紛争処理機関（以下、金融 ADR 機関といいます。）を設立する新たな法律（以下、金融 ADR 法といいます。）の制定を要望する。

金融 ADR 法は金融庁の所管とし、この金融 ADR 法に基づく金融 ADR 機関（以下、認定金融 ADR 機関という。）の設立には金融庁の認定を要するものとする。また、認定金融 ADR 機関は ADR 手続き及びその組織の運営にあたり中立であり、各金融業界団体から独立したものであるものとし、消費者のニーズに最適な手段を提供するため、相談、あっ旋、調停、仲裁などの ADR に関する幅広い機能を有するものとする。

(2) 金融 ADR 法立法までの暫定措置

金融 ADR の整備は急務であり、金融 ADR 法の制定に至るまでの間、各金融業界団体は合同して、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（平成十六年十二月一日法律第五十一号）に規定する「認証紛争解決事業者」として、外国金融・保険業者を含む金融業態横断の総合 ADR 機関を設立するものとする。また、金融 ADR 法では認定投資者保護機構からの移行に関する経過措置を設けるものとする。

2. 意見の背景

(1) 消費者行政を一元的に推進するための強力な権限を持った新組織を創設

福田首相は本年 1 月 28 日の施政方針演説において、消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織の創設と、併せて消費者行政担当大臣の常設を公表した。

これを受けて新たに設立された消費者行政推進会議において、新組織「消費者庁（仮称）」の設置の基本的考え方、法制、その役割などが検討されているが、『商品・金融などの「取引」、製品・食品などの「安全」、「表示」など、消費者の安全安心に関わる問題を幅広く所管』することが予定されている。また、その主要な業務として、『消費者が頼れる分かりやすい一元的な相談窓口』を設置することとし、『窓口では、相談受付から助言・あっ

せん、紛争解決まで、一貫して対応』することとされる。

(2) 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の制定

裁判外紛争解決手続が、第三者の専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図る手続として重要なものとなっていることにかんがみ、裁判外紛争解決手続についての基本理念及び国等の責務を定めるとともに、民間紛争解決手続の業務に関し、認証の制度を設け、併せて時効の中断等に係る特例を定めてその利便の向上を図ること等により、紛争の当事者がその解決を図るのにふさわしい手続を選択することを容易にするため、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、平成19年4月1日に施行された。

この法律はADR組織の認定制度を創設したが、先進諸国では一般的に公的機関がADRを提供しており、他に類を見ない制度である。金融ADRについて、英国では金融サービス・市場法による金融に関する幅広い消費者の苦情の解決のための機関として、独立で包括的な金融オンブズマン制度があり、年間50万件を取り扱い、10万件事案の解決を行っている。オーストラリアでは複数の金融オンブズマンが存在するが、そのいくつかは運営を統合しつつあり、単一のオンブズマンに統合する動きもある。

(3) 金融トラブル連絡調整会議の議論

金融トラブル連絡調整会議では、金融サービス産業のADRの方向性や役割について議論しているが、生命保険協会、日本損害保険協会や外国損害保険協会などの既存の業界団体に保険業法などの関連業法を改正して自主規制団体的な権能を与える案などが考えられる。

しかしながら、この提案は金融業界団体に監督当局の権限が与えられることになることから、適当でないと考えられる。保険分野においては、1994年10月11日付アメリカ合衆国政府及び日本政府による保険に関する措置 Section III (10) a (i)において、日本国政府は業界団体等に政府の権限を委譲しないことを約束している。この約束により、日本国政府はその権限の全部あるいは一部を金融業界団体・自主規制団体に委譲することはできない。

さらに、業界団体を自主規制機関とすることは業界団体の自主性を損ない、ADRそのものの中立性及び独立性を損なうこととなる。たとえば、特定の会員の影響下にある業界団体がその競合業者に対して拘束力ある決定を行うことが可能である。ADRを行うことに伴う業界団体の費用の増加やその費用を誰が負担するかなどの課題が残っている。

以上