

金融グローバル化の下における 消費者保護

—— 訴訟外紛争処理とオンブズマン制度 ——*

Consumer Protection in the Globalized Financial System

— Financial ADR and the Ombudsman Service —

春井久志

This paper discusses that the number of complaints and enquiries about consumer-related issues has been increasing in Japan recently. The pace of the increase, particularly of those about financial products and services, was particularly prominent after the financial crisis in 2007. The damage incurred by consumers has also increased accordingly. Nevertheless, there is no way for such victims to resolve the disputes against financial institutions engaged in selling other than by starting a lawsuit. Yet, going to court imposes a burden on the consumers. There is an urgent need to provide an Alternative Dispute Resolution service. Currently no financial ombudsman service is provided in Japan. Lessons should be learnt from the experiences of Britain's Financial Ombudsman Service in order to establish Japan's FOS in the future.

Hisashi Harui

JEL : G20, G28

キーワード : 金融商品取引法、金融オンブズマン、訴訟外紛争処理、金融サービス機構、
金融サービス補償機構

Key words : Financial Instruments and Exchange Act, Financial Ombudsman Service, alternative dispute resolution, Financial Services Authority, Financial Services Compensation Scheme

* 本稿は、2007年度消費者金融サービス研究振興協会の「研究助成」による研究成果の一部である。ここに記して感謝したい。

I はじめに

(1) 「100年に一度の金融危機」と呼ばれる今次の危機は、2007年8月の「パリバ・ショック」に始まるアメリカのサブプライム・ローン問題の発生に端を発した金融不安である。しかし2008年9月の大手投資銀行リーマン・ブラザーズの破綻と世界最大手の保険会社AIGへの公的支援策の発表、G20などの金融サミットの開催が相次ぎ、今次の危機は第二段階に入り、さらに現在は実体経済にまで深刻な打撃を与える経済危機の第三段階へと進展している。

世界の金融規制・監督当局は、証券化金融商品のあり方、金融機関のディスクロージャーのいっそうの拡大、格付け機関への規制のあり方など、従来のミクロ・プルーデンス政策にとどまらず、マクロ経済全体の動向にも注視するマクロ・プルーデンス政策の必要性が議論されるようになり、金融規制・監督制度の再設計が世界中で検討されつつある。その意味では、中央銀行の金融政策とマクロとミクロのプルーデンス政策が、物価安定と金融システム安定との両にらみを要請される状況が出現しつつある。その結果、今次の危機は21世紀における中央銀行のあり方に大きな影響を与えることが予想される。

(2) 「パリバ・ショック」直後の2007年9月に、わが国では金融商品取引法が施行された。1997年の「日本版金融ビッグ・バン」を契機とする金融商品販売法が2001年4月に施行されたが、これは金融商品・サービス消費者のためのルールを整備しないまま導入されるという問題を孕んだ消費者保護法制への出発であった¹⁾。金融サービス法の論点の内「金融機関の説明義務」だけを法定し、そのほかの「適合性原則」をはじめ重要なルールを金融業者の「コンプライアンス（法令遵守）」に委ねる、という不十分な消費者保護法制であった。

この金融商品販売法の施行後も、いわゆる「サラ金問題」が続出し、「過払い金の返還」を巡る最高裁判所の判決、返還請求の急増により金融業者の経営悪化・破綻が起こった。国民生活センター等への消費者の苦情件数は高止まりした状態にとどまっている。その意味では、金融商品取引法が十分に対応しき

1) 春井（2000）参照。

れていない「消費者保護」の根幹である2つの重要な論点が浮かび上がる。すなわち、第1に、金融商品・サービスに関する金融リテラシーを向上させるための「金融能力向上の国家戦略」²⁾の未整備である。第2に、金融商品・サービスの不正な販売による消費者が蒙っている損害を金融規制・監督当局が補償する制度およびその損害補償を円滑にかつ簡便に受けることを可能する「訴訟外紛争処理制度」としての「金融オンブズマン制度」の未整備である。

イギリスの訴訟外紛争解決制度としての「金融オンブズマン制度 (Financial Ombudsman Service: FOS)」は、世界でもっとも先進的な統一的紛争解決方法であると言われている。このような先進的な訴訟外紛争解決スキームをわが国にも整備する上で、イギリスの金融オンブズマン制度から学ぶ点は決して少なくない。以下、わが国の現状とイギリスの実体を比較・検討する。

II わが国の金融商品・サービス問題の現状

(1) 「貯蓄から投資へ」³⁾

わが国では「貯蓄から投資へ」との政府の方針の下、個人が金融商品・サービスを購入する機会がふえ、金融商品・サービスの種類も拡大している。その一方で、外国証拠金取引 (FX 取引) や保険契約等で、個人投資家が多額の損害を蒙る事件が発生してきたように、新しい金融商品・サービスについては、法の規制がないために金融商品・サービスの消費者の保護が図れないという問題が生じている。消費者が安心して金融商品・サービス市場に参加するためには、金融商品・サービス市場に対する信頼性、効率性、透明性の確立が求められる。そのためには、金融商品・サービス市場全体の整備とその運営に関するルールの制定が不可欠である。平成 18 (2006) 年度の「投資サービス法 (金融

2) 春井 (2007)。

3) おそらく「貯蓄から投資へ」という方針の根底には、家計 (個人) 貯蓄の保有形態の大半が超低金利の「預貯金」に集中しており、株式や投資信託等の「市場型金融商品・サービス」の保有が欧米諸国に比べて著しく低い割合にとどまっている現状を改善したいとの政府の思惑が潜っていると推察される。しかしながら、経済学の概念としてみれば、預貯金も個人が保有している小口の株式や投資信託等も、「貯蓄」の諸類型の一部に過ぎず、資本財への追加・生産能力の拡大につながる「投資」の概念等とは、全く異なるものである。

商品取引法)」制定に向けた議論が数年続けられてきたが、2007 年 9 月に上述の金融商品取引法が全面施行された。同法は、イギリスの「2000 年金融サービス・市場法 (Financial Services and Markets Act 2000: FSMA)」をその範としているとも言われるが、その内容はかなり相違がある。

国民生活センターの年次報告書⁴⁾によれば、「消費者トラブルメール箱」には、平成 19 (2007) 年度には 10,467 件 (1 日あたり 29 件) の苦情・相談件数が収集された。前年度に比べて 2,385 件 (約 30 パーセント) の増加であった。このうち件数で上位 5 番目の「金融・保険サービス」は件数こそ 503 件と少なかったが、その増加件数は 131 であり、その増加率は 35 パーセントと全体の件数の伸び率を上回っていることは注目に値する。

図表 1：商品・サービス分類別年度別受信件数

		14 年度		15 年度		16 年度		17 年度		18 年度		19 年度	
		件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)	件数	割合 (%)
1	運輸・通信サービス	957	29.4	2,250	46.9	3,559	59.6	3,931	59.1	3,917	48.5	4,127	39.4
2	教育娯楽品	723	22.2	245	5.1	570	9.6	789	11.9	1,028	12.7	1,471	14.1
3	教養・娯楽サービス	246	7.6	657	13.7	172	2.9	188	2.8	309	3.8	573	5.5
4	商品一般	146	4.5	345	7.2	346	5.8	277	4.2	490	6.1	547	5.2
5	金融・保健サービス	134	4.1	213	4.4	169	2.8	222	3.3	372	4.6	503	4.8
6	住居品	130	4.0	140	2.9	150	2.5	166	2.5	286	3.5	438	4.2
7	食料品	126	3.9	126	2.6	108	1.8	105	1.6	177	2.2	385	3.7
8	土地・建物・設備	95	2.9	100	2.1	132	2.2	151	2.3	246	3.0	333	3.2
9	車両・乗り物	124	3.8	99	2.1	113	1.9	150	2.3	191	2.4	320	3.1
10	被服品	75	2.3	65	1.4	86	1.3	122	1.5	61	1.0	244	2.3
11	その他※	498	15.3	554	11.6	562	9.6	548	8.5	1,005	12.2	1,526	14.5
-	計	3,254	100	4,794	100	5,967	100	6,649	100	8,082	100	10,467	100

※ 10 位以下の項目を合算したものの

(2) 金融商品販売法から金融商品取引法へ

2001 年 4 月 1 日から施行された金融商品販売法は、わが国のバブル経済の崩壊以来、解約の際に元本を割り込むなど金融商品を巡る紛争が金融機関と顧客との間で頻発したことが背景にあった。従来、民法 709 条で言う「不法行

4) 国民生活センター (2008) 「商品・サービス分類別年度別受信件数」、20-21 ページを参照。

為」の前提として金融業者側に説明義務があったことについて立証する責任が原告側にあったが、これが今回不要となった。

このため訴訟において投資家側の負担が非常に軽くなった。何よりも、金融機関の側に「説明しなければならない」という意識が生まれ、日常業務においてその姿勢が生まれることが期待された。これこそが、金融商品販売法が狙いとする「国民経済の健全な発展」に繋がる可能性を生み出した。

一方、金融自由化が進展して販売される金融商品・サービスが既存の枠ではとらえ切れなくなり、顧客がワラント（新株引受の権利）やデリバティブ（金融派生商品）など高度な金融商品・サービスのリスクを理解しにくくなった。金融商品・サービスに関する金融業者と顧客との情報の非対称性、「情報格差」はいっそう拡大してきた。また、銀行が投資信託や新しい保険商品などが販売されるなど、従来の銀行・証券という業態の区別（いわゆる「垣根」）で金融商品・サービスを区分することも難しくなった。このような金融商品・サービスの質的变化や金融業者の業態区分の不明確化が金融商品・サービスを巡る苦情や損害の多発の背景を形成していると推察される。

以上のように考えると、政府が「貯蓄から投資へ」と消費者をハイリスク・ハイリターンの金融商品・サービスに誘う方針を実行する以上、消費者を保護するための「セーフティネット」としての法制、たとえば日本版の「金融サービス・市場法」⁵⁾の整備、損害賠償を円滑また容易に受けるための消費者支援システム、および損害を補償するためのスキームが同時に実施されることがきわめて肝要となる。

III イギリスの金融サービス・市場法」と消費者保護システム

(1) 「自主規制」から「法的規制」へ

イギリスでは、1980年代のサッチャー政権下で「金融ビッグ・バン」が提唱され、投資家保護を目的とした金融規制・監督制度の改革が進められた。1970年以降の金融自由化の進展とともに、証券や保険に関する金融商品・サービス

5) イギリスの金融自由化の進展の流れや金融規制・監督システムの改革については、春井（1991）や春井（1999）を参照。

の不正販売や損害の発生が頻発し、個人投資家の保護と損害からの救済が喫緊の課題となったことが、その改革の背景であった。1984年にジム・ガウワー教授が『投資家保護のための報告書』（いわゆる、『ガウワー報告書』）を発表した。同報告書は「制定法の枠内での自主規制」、すなわち全般的な規制は政府が行ない、日常的な業務はシティの伝統を尊重して銀行や証券会社等の業態別の自主規制機関（Self-Regulatory Organisations: SROs）に金融機関の規制・監督業務を委ねた。

このような規制のあり方は1986年の金融ビッグ・バンと同時に「1986年金融サービス法」として受け継がれた。同法により新設された「証券投資委員会（Securities Investment Board: SIB）」は投資業務の規制や証券取引所等の監督を行なう民間組織であるが、政府からは各種の金融業態の自主規制機関を監督する権限を委譲された。このようにして、イギリスでは政府（大蔵省）と民間組織（SIB）の二者による役割分担が形成された。

しかしながら、「1986年金融サービス法」制定後も、ギネス事件、マクスウェル事件、ベアリングズ事件等が続発して投資家の被害が多発したため、自主規制機関による金融規制・監督システムも欠陥や限界が指摘された。また、一方では、新しい金融商品・サービスの開発等による金融機関内部のボーダレス化が起り、金融市場の国際化に対応する必要性も高まったため、金融規制・監督制度の改善やそのための法制の対応が強く望まれるようになった。

このような事情を背景にして、金融規制・監督制度を見直して、SIBを金融サービス機構（Financial Services Authority: FSA）に改組すると同時に、金融機関の違反行為への起訴権限の付与などにより、金融機関の規制権限を大幅に強化した。これは、イギリスの金融規制・監督制度の「自主規制」から「法規制」への大きな転換であった。

このような一連の金融規制・監督制度改革の総仕上げとして成立したのが、「2000年金融サービス・市場法」である。同法により、FSAは民間の自主規制組織から、独立した公的機関へと変更された。さらに同法は、FSAに吸収されていた業態別の自主規制機関を「金融オンブズマン・サービス（Financial Ombudsman Service: FOS）」として改組し、同時に業態別の損害補償機構を

「金融サービス補償機構 (Financial Services Compensation Scheme: FSCS)」に一元化した。このようにして、イギリスでは、消費者保護の統一的な制度が確立されるとともに、金融規制・監督当局による一元的な規制・監督システムが構築されたのである。

(2) 「投資家保護」から「消費者保護」へ

1986年の「金融サービス法」は金融商品・サービスに関して十分な知識や情報を有している投資家、金融機関と対等に金融取引を行なう能力のある投資家を想定していた。投資家の「自己責任」原則が謳われたのは、そのような想定が法律の基盤を形成していたことを物語っている。これに対して、「2000年金融サービス・市場法」は金融市場の整備や効率化を目標としている。同法の規制対象も、金融サービス法が証券業務の規制を中心としていたのに対して、「2000年金融サービス・市場法」は年金や保険商品などを含む、より包括的な規定へと改善された。新法の制定により、同法が規制する金融業務を行なうすべての金融機関がFSAから直接に認可を受け、したがって監督・規制を受けることになった。

さらに金融機関の「法律遵守」を確立するために、以下のような原則が定められた。

- ① 適合性原則：消費者が「プロ」なのか「アマ」なのかで峻別して、金融機関の説明義務等を区別する。
- ② 不招請勧誘の禁止：消費者の依頼なしで、金融機関は勧誘を行なってはならない。
- ③ 投資広告の制限：広く流布する広告の性質上、記載内容について厳格な規定を定める。
- ④ 「受託者責任 (Fiduciary Duty)」：善管注意義務、説明義務、分別管理義務、忠実義務 (利益相反防止義務)

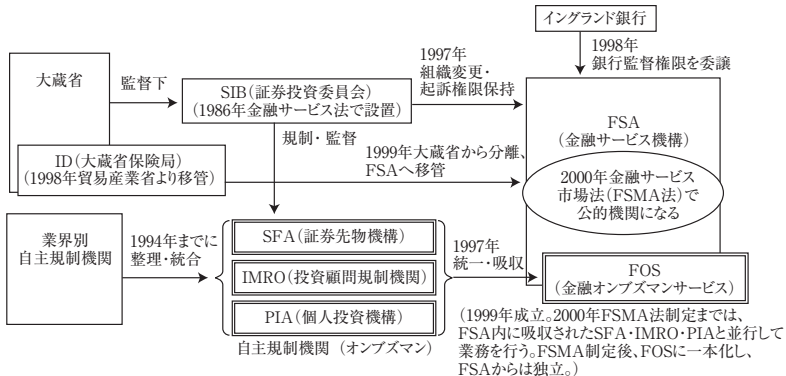
これ以外にも、消費者救済制度の一環として、金融サービス補償機構とともに、金融オンブズマン・サービスを統一した。

(3) イギリスの訴訟外紛争処理制度 (Alternative Dispute Resolution: ADR)

イギリス経済における金融産業部門はきわめて重要な地位を占めている。2005 年におけるイギリスの GDP の約 8.5% を金融部門が稼ぎ出し、100 万人以上の雇用を生み出している。イギリスにはロンドン以外にも、エディンバラやリーズなど大きな金融センターが活動している。この意味で、金融産業部門はイギリスにとって基幹産業部門であるといっても過言ではない。FOS は年間 50 万件以上の問い合わせを処理し、10 万件以上の紛争を解決に導いている。消費者の信頼を勝ち取ることによって、FOS は金融部門の繁栄にきわめて重要な貢献をしているといえる。

図表 2 から明らかのように、証券先物機構 (SFA)、投資顧問規制機関 (IMRO) および個人投資機構 (PIA) 等の業態別自主規制機関等が 1997 年に FOS として統一・吸収されるまでは、個別の ADR が消費者に身近な機関として一定の紛争解決の実績を上げており、その機能は高く評価されていた。その後、2000 年金融サービス・市場法の制定と同時に「これらの個別の ADR が「金融オンブズマン・サービス (FOS)」として改編された。この ADR (訴訟外紛争処理制度) は、文字通り裁判を利用しないで、公正な第三者の協力により、民事

図表 2：英国 FSA (金融サービス機構) への統一経緯



上の紛争を解決する方法である。仲裁・調停・斡旋などの手段がある。厳格で費用と時間がかかる裁判と比べて、ADR は柔軟で迅速な解決が可能となるうえ、紛争分野に関する第三者の専門的知見を反映した、紛争の実情に即した判断がなされることが期待されている。

FOS の目的：FOS の目的は、2000 年金融サービス・市場法の定めた FSA 設立目的の 1 つである「消費者の保護」を具体的に実行することにある。通常の紛争処理方法である裁判と比較した場合、FOS による ADR サービスの特徴は、以下の 3 点にまとめることができる。

- ①簡易性：消費者は、電話一本で紛争そりを依頼することができる。担当する金融オンブズマンは終審まで同一者が担当するために、審議段階が進展しても、説明を繰り返す必要がない。
- ②迅速性：応答日等の期限設定は比較的みじかく、裁判のように長期化しない。
- ③廉価性：FOS サービスの利用については、消費者個人の費用負担がない。

FOS のガバナンス：FOS は FSA の管轄下にあるものの、独立的な ADR 機関であり、その理事会メンバーやスタッフの地位は民間人である。また、FOS の予算や役員人事等は FSA が決定するが、FOS は紛争処理を行なう統一機関として、FSA からは独立して審議をおこない、かつその審議結果は法的拘束力を持つ。

FOS の組織：FOS のスタッフは、2009 年 3 月発行の『金融オンブズマン・サービス年次報告書（2008-2009 年）』によれば、現在、865 名で、役員・金融オンブズマン・一般スタッフから構成されている。前者は消費者への窓口であり、最初に消費者の苦情が FOS で扱うことが適切か否かを判断する。後者は、①モーゲッジ養老保険⁶⁾、②一般保険、③銀行・クレジット、④年金・証

6) モーゲッジ養老保険とは、住宅ローン（モーゲッジ）との抱き合わせで販売される長期的貯蓄型の保険商品である。住宅ローンを借り入れた住宅購入者は、元本について、満期時に受け取る保険金（保証なし）で元本を一括返済するが、1999 年以降は、株価・金利の低迷が原因となって、満期保険金が返済金額に満たないケースが続出し、FOS に多数の苦情が寄せられた。

券、⑤一般投資の 5 つの部門からなる。

各部門には、1 名のリーダー・金融オンブズマンと数名の金融オンブズマン、および彼らを支える一般スタッフが配置されている。5 部門全体で 22 名の金融オンブズマンがおり、彼らをチーフ・金融オンブズマン 1 名と主任金融オンブズマン 2 名がこれら 5 部門を統括する。

FOS の財源: FOS の管轄下にある金融業者等に課した「一般徴収金 (levies)」と紛争申し立てを受けた金融業者が処理の度に支払う FOS サービスの「利用手数料 (case fees)」とからなる。FOS の経費は、そのすべてが民間の金融機関による負担となっている。FSA の経費が金融規制・監督の対象となる民間金融機関からの徴収金から構成されているのと同様、政府から公的資金の拠出はない。また、FOS を利用する消費者は無償で金融オンブズマン・サービスを受けることができる仕組みになっている。2009 年度の FOS の予算規模は、6,000 万ポンド (約 9,600 億円) である。

(4) FOS の紛争処理のスキーム

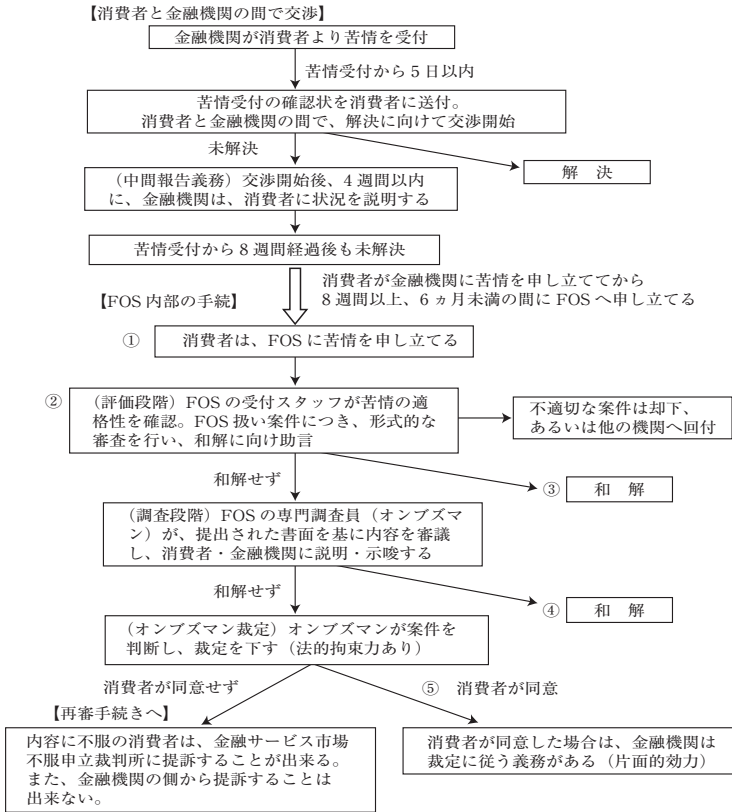
図表 3 が示すように、FOS サービスを利用した苦情処理のスキーム (流れ) は、それぞれの手続きの期限が明確に規定されており、迅速な処理が目的とされている。

①消費者と金融業者との間の交渉が不調に終わった場合に、消費者は FOS に苦情を申し立てる。FOS による紛争処理過程に移行する。消費者が金融業者に苦情を申し立ててから、8 週間以上、6 ヶ月未満の期間に FOS へ苦情を申し立てる。ここからが、FOS 内部の手続き (第 1 段階) となる。

②FOS の受付・調停スタッフ (adjudicators) が苦情の適格性を確認し、不適切な案件は却下、あるいは他の機関へ回付する。適格性が確認された場合には、FOS は金融業者から提出された書類の形式的な審査を行い、和解にむけて助言する。この第 2 段階の助言は仲裁とは異なり、解決案は双方の当事者の承諾をまって効力を生じる「調停」が行なわれる。これが「評価段階」である。

③これで解決 (「和解」) しない場合には、次の第 3 段階に進む。この「調査段階」では、金融オンブズマン (専門調査官) が提出された書面を基に内容を

図表 3：FOS（英国金融オンブズマンサービス）における苦情処理システム



(資料)「各国金融 ADR 制度について」杉浦 宣彦 (2005 年 1 月)、英国 FSA ホームページ

審議し、消費者と金融業者の双方に説明し、示唆する。イギリスの FOS の場合、比較的初期の段階（「評価段階」と「調査段階」）、かつ「和解」で解決するケースが多い。図表 4 では、2004 年の紛争解決総数のうち、評価段階での解決が 55 パーセント、調査段階での解決が 38 パーセント、合計で、94 パーセントが解決している。これら 2 つの段階での解決は、金融オンブズマンが示唆した提案に対して、消費者と金融業者の双方が納得して「和解」したことを意

図表 4：英国金融オンブズマンサービス (FOS) の利用状況

(単位：件)

		2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度
①問い合わせ件数	小計	388,239	462,340	548,338	614,148	627,814	794,648	789,877
	電話	242,168	265,554	291,892	328,999			
	書面	146,071	196,786	256,446	285,149			
②問い合わせ件数のうち、紛争処理として受付 (問い合わせ総数に占める割合)		43,330 (11.2%)	62,170 (13.4%)	97,901 (17.9%)	110,963 (18.1%)	94,392	123,089	127,471
内、解決 したもの	解決総数	39,194	56,459	76,704	90,908	104,831	91,739	105,257
	③評価段階 (調停等)	17,637 (45%)	22,312 (40%)	32,136 (42%)	50,004 (55%)			
	小計	15,678 (40%)	27,857 (49%)	38,263 (50%)	34,434 (38%)			
	④調査段階 (勧告等)							
	消費者有利	23%	18%	26%	36%			
	金融機関有利	67%	69%	54%	45%			
	その他	10%	13%	20%	19%			
⑤最終決定 (オンブズマン裁定)	小計	5,879 (15%)	6,290 (11%)	6,305 (8%)	6,470 (7%)	6,842	7,960	8,674
消費者有利	29%	35%	37%	32%				
金融機関有利	56%	50%	47%	48%				
その他	15%	15%	16%	20%				

(注) 評価段階、調査段階、最終決定の%は、解決総数に占めるそれぞれの割合。「2001 年度」とは、2001 年 4 月～2002 年 3 月を指す。以下同様。

①～⑤は、図表 3 での段階と対応。

(資料) 図表 3-6 につき、英国 FSA 「annual review」、英 FOS, *Annual Review*, 各年および杉浦宣彦・徐熙錫・横井真美子 (2005 年 8 月)

味する。

しかしそれでも双方が納得できなかった場合には、金融オンブズマンが強制力を持つ第 4 段階の「裁定」を行なう。しかし裁定まで進むケースは少なく、2004 年度でわずか 7 パーセントに過ぎない (図表 4 を参照)。また、図表 5 が示すように、6 ヶ月以内の解決率が 2004 年度で 64 パーセントと、解決に要する期間も比較的短い。

さらに、第 3 の調査段階や第 4 段階の裁定での結果を見ると、金融業者の方がやや有利な内容となっている。図表 6 は、苦情内容が保険関係の相談に偏っていることがわかる。これは、前述のモーゲッジ養老保険に関する苦情案件である。

2009 年度に FOS は総数 789,877 件の問い合わせ・苦情を消費者から取り扱ったが、1 営業日当たりでは 3,000 件以上である。この総数のうち、約 6 件中 1 件のみが受付・調停スタッフやオンブズマンが関与する「本格的な」紛争となる。住宅ローン関連の苦情は半分以下に低下したが、保険関連の苦情は 84 パーセントも増加した。住宅ローン、クレジットカードおよび消費者信用に関

図表 5：FOS で問題解決に要する時間

(単位：%)

	2002 年	2003 年	2004 年
受理してから 3 ヶ月以内	44	47	32
3 ヶ月超～6 ヶ月以内	32	32	32
6 ヶ月超～9 ヶ月以内	14	12	16
9 ヶ月超～12 ヶ月以内	6	5	10
6 ヶ月以内の解決率	76	79	64

図表 6：FOS に寄せられた苦情（業種別）

紛争受付段階（図表 3 ①）基準

(単位：%)

	2002 年	2003 年	2004 年
生命保険会社	38.0	38.0	44.0
アドバイザー及びブローカー	13.0	27.0	13.5
銀行及び住宅金融組合	22.0	13.0	35.0
一般保険会社	18.5	13.0	6.5
ファンドマネージャー	8.0	9.0	1.0

連した紛争は 34 パーセント増加した。FOS が解決した 113,949 件の紛争（年増加率は 14 パーセント）のうち、消費者のための損害補償にまで進展したものは苦情の 57 パーセントであった。

(5) FOS の運用のあり方

以上で考察した金融オンブズマン・サービスの運用に関して、①書面審査のみで不十分であると当事者が考えた場合、更なる意見交換が行なわれる。②FOS 自身の独立性をどのようにして確保するのかという問題をはじめ、FSA の活動方針と FOS の紛争処理とが矛盾する可能性などについても問題点が指摘されている。また、年々、取り扱い苦情処理件数は増加しており、スタッフの負担増加（スタッフ一人当たりの取り扱い件数も 913 件）に伴う処理レベルの質的低下も懸念される。しかしながら、イギリスでは FOS による積極的な事実調査に基づいて、金融業者と消費者の双方にとって実質的に中立かつ公平な紛争の解決が行なうことが目的とされている。図表 4 から明らかなように、問

い合わせ件数および紛争受付件数は毎年着実に増加している。この事実から見て、FOS に対するイギリスの消費者の満足度は概して高く、FOS は有効にその社会的責務を果たしているといつてよいであろう。

要するに、イギリスの金融オンブズマン制度は、2000 年金融サービス・市場法の制定において確立された「消費者保護」の一環として、業態別に業界団体による自主規制モデルから法制整備およびそれに基づく第三者機関 (FOS) の設立による、運営上の独立性を維持しつつ、行政関与による公益的性格が強いモデルへと進展したと言える。

IV わが国の訴訟外紛争処理制度の制度設計

(1) 金融商品取引法と認定投資者保護団体関連条文

わが国では、金融市場を整備し、市場規律を図るものとして、2000 年に「金融商品取引法」や「特別目的会社法」などのいわゆる金融サービス法の整備が行なわれた。しかしながら、これらの法律は金融市場・金融業者を包括的に規制・監督するものではなく、「適合性原則」などの取り扱いが不十分なままにとどまっているなど、多くの課題が積み残されている。また、預金や有価証券など、旧来からの金融商品に加えて、様々な集団投資スキームが生まれたり、投資ファンド使ったビジネスも登場し、一方ではプライベート・エクイティ・ファンドのような新しい形態の金融機関、いわゆる「シャドウ・バンキング・システム」が興隆してきた。

他方、金融商品に関する被害に対処する消費者保護制度として、2005 年 7 月から金融庁は金融サービス利用者相談室を設置し、電話等の相談に応じるサービスを開始した。また、2007 年 9 月からは「金融商品取引法」が<完全実施>されたにもかかわらず、訴訟外紛争処理制度は未だ未整備段階にとどまっている。

(2) 「金融 ADR・オンブズマン研究会」の設立

総合研究開発機構 (NIRA) は、2006 年に「NIRA 政策フォーラム」で「裁判外紛争解決 (ADR) の現状と展望—英国 FOS (金融オンブズマン) に学ぶ

一」を開催し、次いで 2007 年には「金融 ADR・オンブズマン制度構築への展望」と題する「NIRA 政策フォーラム」を開催した。今回は前回に引き続いて、「金融商品取引法」の制定によって実現した認定投資者保護団体制度の活用を目指しつつ、これまでに出された論点について整理し、わが国における金融オンブズマン制度の構築に向けての議論を行い、実務界や行政等の視点も含めながら、新たな制度構築に向けての議論をさらに深め、将来を展望した。

このようなわが国の金融オンブズマン制度構築に向けた動きに呼応して、2007 年 4 月 19 日、築瀬捨治氏を会長とする 20 名ほどの弁護士など金融専門家によって「金融 ADR・オンブズマン研究会」が設立された。その「設立趣意書」および「金融サービス紛争解決（ADR）制度（金融オンブズマン制度）創設への提言（第一次提言）」⁷⁾を中心に、わが国における ADR の実情を考察して小論の「おわりに」に代えることにする。

2007 年 9 月の金融商品取引法に、金融商品取引業者等に関する苦情の解決や争いがある場合の斡旋業務を行なう「認定投資者保護団体（金融 ADR＝金融オンブズマン）」関連条文が新設された。しかし金融サービスに関する紛争解決には専門性が要求されるのみならず、「日本版金融ビッグ・バン」以降、わが国の銀行、証券、保険、その他投資商品、商品先物など各金融サービス関連業界の垣根は、特に販売・サービスの現場において、相当低下してきた。その結果、金融商品販売のアフターケアとしての紛争解決制度は、金融業態ごとの対応にとどまらず、金融市場・金融機関を横断する制度の検討と対応が必要とされる。このような専門的・業態横断的な検討や対応を迫られる現状では、既存の金融サービス業態ごとの「民間型 ADR」や「司法型 ADR」、裁判による紛争解決手続き、あるいは「行政型 ADR」だけでは、あらゆる金融サービスに関する紛争に十分に対応しきれていない面があり、また、金融サービスの利用者にとって、より利便性が高く、アクセスしやすい紛争解決手続きを提供する必要がある。

今日、金融サービスの利用者をはじめとする関係当事者のすべてにとって、

7) 金融 ADR・オンブズマン研究会（2007）および国民生活センターのホームページ「国民生活センター紛争解決委員会による ADR の仕組み」を参照。

簡易、迅速、かつ最小限の経済的負担で、また申立者のプライバシーの保護が図られ、全体として利用しやすく、実効性があり、そして制度運営主体の専門性と信頼性が高い、統合的・横断的な金融サービス紛争解決制度の設計が求められている。このような諸点に関連して、イギリスの FOS からは学ぶことが多くあるといえる。

(3) 国民生活センター紛争解決委員会による ADR の仕組み

金融グローバル化に伴い、近年、消費生活に関連して消費者と事業者との間に紛争が多発するようになり、その内容も複雑・錯綜したものになる傾向が強くなってきた。国民生活センターは、消費者から寄せられた相談のうち当事者同士による自主的な解決が困難な案件について「斡旋」を行なってきたが、事業者が事実関係の調査を拒否し、合意内容を実行しないこと等により、紛争が解決できない案件が増加している、と言われている。

斡旋等によって解決されない紛争の被害救済については、最終的には裁判による解決になる。しかしながら、紛争の当事者である事業者との間には情報量や交渉力などにおいて情報格差が存在するという構造的な問題が潜んでいる。また、被害金額が少額である場合などにおいては、裁判に踏み切ることが躊躇されることが考えられ、裁判のみで紛争を解決することには一定の限界が存在しているといえる。

このような構造的な問題に対処するために、消費者基本法（第 19 条第 3 項）において、国等はこうした紛争が専門的知識に基づいて適切かつ迅速に解決されるようにするために必要な施策を行なうように努めるべきことが明記されている。こうした事態を踏まえて、裁判に訴えることなく、迅速かつ安価に紛争を解決することができる仕組みを国民生活センターに整備することを目的として、2008 年 5 月に「独立行政法人国民生活センター法」が改正され、紛争解決委員会が設置された。

紛争解決委員会は、15 人以上の委員からなり、独立してその職権を行なう。委員は法律や商品、サービスの取引についての専門的な知識や経験を有する者の中から選出され、内閣総理大臣の許可を受けて、国民生活センター理事長が

任命する。

この紛争解決委員会は、重要消費者紛争⁸⁾について、「和解の仲介」や「仲裁」を行なう。この消費者紛争のうち、被害状況や事案の性質に照らし、その解決が全国的に重要であるものが紛争解決委員会で取り扱う重要消費者紛争と呼ばれる。具体的には、以下の1～3のいずれかであって、国民生活センターが指定するものである。

1. 同種の被害が相当多数のものに及び、または及ぶおそれがある事件にかかる消費者紛争
2. 国民の生命・身体・財産に重大な危害を及ぼし、または及ぼすおそれがある事件にかかる消費者紛争
3. 上の1と2に掲げるもののほか、争点が多数あり、または入り組んでいるなど事件が複雑であることその他の事情により紛争解決委員会が実施する解決のための手続きによることが適当であると認められる消費者紛争

なお、特定の分野においては、紛争解決委員会以外のADR機関で高度に専門的な知識や経験を備えており、そのADR機関に解決を任せたいほうが適切かつ迅速な解決が図れると考えられる場合もあるため、これらの機関と協力し、連携をして紛争解決に取り組むこともある。

紛争解決委員会が行なう紛争解決手続きには、「和解の仲介」と「仲裁」の2種類がある。「和解の仲介」では、重要消費者紛争について仲介委員が当事者間の交渉を仲介し、和解を成立させることによって紛争解決を図る。「仲裁」では、重要消費者紛争について仲裁委員が判断、すなわち「仲裁判断」、を行い、当事者がその「仲裁判断」に従うことによって紛争解決を図る。

イギリスの金融オンブズマン制度では、金融オンブズマンが案件を判断して「裁定」下すが、この「裁定」には法的拘束力がある。これに消費者が同意し

8) 重要消費者紛争とは、消費者と事業者との間で起こる紛争のうち、その解決が全国的に重要であるものを言う。

た場合には、金融業者はこの裁定に従う義務がある。これを「片面的効果」と呼ぶ。他方、裁定内容に不服な消費者がこれに同意しない場合には、金融サービス・市場不服申し立て所 (Tribunal) に提訴することができる。しかしながら、金融業者のほうからは提訴することができない。

この点から明らかのように、わが国⁹⁾よりもイギリスのほうが、「消費者保護」の基本姿勢が金融オンブズマン制度に徹底して反映されているといえる。

参考文献

- Financial Ombudsman Service (2009) *Annual Review 2008-09*.
- FSA (2003) “Towards a national strategy for financial capability”, November.
- FSA (2003) “Building Financial Capability in the UK”, November.
- FSA (2006) “Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline”, March.
- FSA (2006) “Financial Capability in the UK: Delivering Change”, March.
- 春井久志 (1991) 「イギリスの金融自由化、1971-1990 年」『名古屋学院論集 (社会科学篇)』、第 27 卷、第 4 号、4 月、45-73 ページ。
- 春井久志 (1999) 「イギリスにおける金融監督システム改革」『経済学論究 (関西学院大学)』、第 52 卷、第 4 号、3 月、69-102 ページ。
- 春井久志 (2000) 「金融商品販売法と消費者保護」『Financial Adviser』、8 月、66-69 ページ。
- 春井久志 (2004) 「イギリスにおける金融サービス消費者の保護システム」『経済学論究 (関西学院大学)』、第 57 卷、第 4 号、3 月、57-94 ページ。
- 春井久志 (2007) 『消費者金融サービス研究会年報』67-81 ページ。
- 犬飼重仁 (2009) 「海外における金融紛争解決の現状と日本への示唆」『週刊 金融財政事情』、2 月 16 日号。
- 金融 ADR・オンブズマン研究会 (2007) 「金融 ADR・オンブズマン研究会設立趣意書」、4 月 18 日。
- 金融 ADR・オンブズマン研究会 (2007) 「金融サービス紛争解決 (ADR) 制度 (金融オンブズマン制度) 創設への提言 (第一次、提言)」、4 月 18 日。

9) 金融 ADR・オンブズマン研究会 (2007) 「金融サービス紛争解決 (ADR) 制度 (金融オンブズマン制度) 創設への提言 (第一次、提言)」、4 月 18 日を参照。

国民生活センター（2008）『平成 19 年度独立行政法人 国民生活センター 業務実績報告書』、6 月。

国民生活センター（2009）『国民生活センター ADR の実施状況と結果概要について』、8 月 20 日。

楠本くに代（2006）『日本版 金融サービス・市場法—英国に学ぶ消費者保護のあり方—』、東洋経済新報社。

三井トラスト・ホールディングス（2005）「英国『金融サービス市場法』について」、No. 52、冬。

杉浦宣彦・徐 熙錫・横井眞美子「金融 ADR 制度の比較法的考察—英国・豪州・勧告の制度を中心に—」、金融庁・金融研究研修センター・ディスカッションペーパー、No. 52、8 月。

<http://www.fsa.go.jp/>

<http://www4.ocn.ne.jp/~onbuzu/>

<http://www.financial-ombudsman.org.uk>

<http://www.kokusen.go.jp/adr/>

[追記]

本稿脱稿後（2009 年 8 月 20 日）に、『国民生活センター ADR の実施状況と結果概要について』と題する報告書が公表された、これによると 2009 年 4 月～8 月中旬までの期間における申請件数は 30 件で、うち、手続き中が 23 件、手続き終了が 7 件であった。この後者 7 件のうち、「和解成立」が 2 件、「和解不成立」が 2 件、「却下」が 1 件、「取下」が 2 件であった。わが国の ADR 制度として重要な論点は、和解不成立事案のその後の紛争処理の徹底である。すなわち、消費者保護や損失補償（損害賠償）の確保を保全するための制度設計である。