

海外における金融紛争解決の現状と日本への示唆

業界の行動規範・自主ルールとの有機的な連携が成功のカギ

早稲田大学 法学学術院
教授 犬飼 重仁

さまざまな金融サービスに対する単一の専門的な裁判外紛争解決制度（金融ADR）の枠組みは、欧州を中心に世界的な広がりをもちつつある。先駆けとなったイギリスの金融オンブズマンは保険業界の自主的な取組みから始まり、2000年金融サービス市場法で一定の強制力を有する法定の制度となった。その運営にあたっては金融業界の行動規範や慣行との整合性が重視され、経費も全額を業界が負担するなど官民「協治型ガバナンス」が実施されている。

単一の金融オンブズマン形成が世界の潮流

08年12月3日、金融審議会から金融業界に金融ADR機関の設置を事実上義務付ける方針が示され、12月17日には報告書「金融分野における裁判外紛争解決制度（金融ADR）のあり方について」が公表された。その趣旨は、金融機関に対して金融ADR機関の利用とそれへの拘束を義務付けることにあり、わが国の金融トラブルの解決にとって大きな動きといえる。それはわが国金融資本市場の信頼回復に向けて、金融機関等金融サービス業者にきわめて大きな、（この方針は世界的な動きとも整合的であるので）前向きなインパクトを与えるものと考えられる。

そこで、わが国金融ADR機関の法制化に関連し、欧州先進国を中心に世界に広がりつつある潮流について、英国金融オンブズマン機構（Financial Ombudsman Service/FOS）のトップオンブズマンの一人である David Thomas 氏から筆者自身が08年10月に聴取した内容をまず紹介することとしたい。

「英国FOSをはじめとする欧州の金融ADR制度は、任意のスキームから法定のスキームへと移行しつつあるのか」との筆者の質問に対して、Thomas氏は興味深い回答をしている。同氏によれば、「イギリスをはじめ法定化されたスキームをとる国は多く存在するが、それが各国に共通する潮流であるかどうかはわからない。しかし、すべての金融サービスをカバーする単一の金融オンブ

ズマン制度が世界的な潮流となってきた」という。

わが国で、「金融関連各業界・業態をまたぐ横断化された単一の金融ADR機関」は関係者の間で理想形としての意義を認められつつも、その実現までのハードルの高さから、具体的な目標として掲げられる段階に至っていない。しかし、Thomas氏によれば、「イギリス、アイルランド、オランダ、フィンランド、カナダ、オーストラリア等の先進主要各国の金融オンブズマン制度構築の最近の一般的傾向として、各国ともすべての金融セクターを包含する横断性を備えた単一の金融オンブズマン制度創設の動きが強くなっている」というのである。

なお、日本では金融分野の裁判外紛争解決制度について金融ADRという言い方が一般的であるが、イギリスを含め先進各国では金融ADRという言い方はほとんどされず、金融オンブズマンという言い方が主流になりつつあるようである。その理由としては、本来裁判を行うべきであるがそれを行うことができないので、その代替手段としてADRを志向するというのではなく、個人向けの金融関係専門の紛争解決方法については、はじめから裁判によらず、裁判とは代替的ではない金融オンブズマンという方法が適切であるとの思いがあるようだ。

イギリスの金融オンブズマン制度の形成

イギリスで金融オンブズマンが発達したのは1980年代の初め、保険業界自身のイニシアティブとコスト負担で、第三者的な紛争解決組織としての保険オンブズマンができたのが最初である。ちょうどイギリスで保険業法ができるなど業者・業界にとって規制への対応が大変な問題になるときに、「裁判しか紛争解決の方法がないのは、業者にとっても、また顧客にとっても適切ではない。裁判以外の紛争解決手段が必要だ」として、業界として積極的に打って出て、主体的に裁判ではない紛争解決制度としてのオンブズマン制度をつくろうという判断が働いたといわれている。このように環境変化に応じて、保険会社がオンブズマン制度を、まずは任意の、かつ第三者的なものとしてつくったというのが、イギリスの金融オンブズマンの発祥である。

その後紆余曲折を経て、2000年に金融サービス市場法（Financial Services and Market Act: FSMA）という、より横断的・包括的な法制度ができ、そのもとで金融オンブズマンサービス（FOS）は法律で定められた制度になった。その意味で、このたびの日本の金融ADR機関法定化の動きはイギリスの動きと整合的であり、今後のわが国におけるよりよい制度構築のための一里塚といえる。

現在のイギリスの金融オンブズマン制度（FOS）は業態ごとに分立していた裁判外紛争解決制度を統合・強化するスキームとして設置されたが、制度デザインにあたっては「レベリング・アップ」、すなわち業態ごとにそれまでま

ちであった消費者保護のレベルを、同等またはより高いほうにそろえるというアプローチがとられている。先の「横断的」という言葉には、この「レベリング・アップ」の意味合いも同時に込められている。

金融オンブズマンの国際的ネットワーク

07年秋にはロンドンで『INFO'2007』、08年秋にはニューヨークで『INFO'2008』と題する金融オンブズマンの大会が行われ、筆者も参加した。日本にいたのでは想像もできない優れた活動が国際的に行われていることは、もっと注目されてよいであろう。

INFO (International Network of Financial Ombudsman) は、金融分野の法廷外紛争解決手続を扱う世界各国の金融オンブズマン制度が構成員となり、07年に設立された。現在は、世界16カ国(オーストラリア、オーストリア、カナダ、デンマーク、フランス、ギリシア、アイルランド、マン島、イタリア、ニュージーランド、ペルー、トリニダード・トバゴ共和国、南アフリカ、スイス、イギリス、アメリカ)の金融紛争解決機関が参加している。INFOの目的は、構成員による紛争解決を発展させることにあり、リテール分野の取引においてもますます重要になるさまざまなクロスボーダー案件の照会、トレーニング、オンブズマン制度のスキームや機能、ガバナンスに関する情報交換を行っている。また、年次世界大会などの会議やワークショップ等を通じて構成員他各国からの参加者との協力関係を促進している。

一方、EU加盟国を中心に各国に存在する全48の金融関係の苦情・紛争解決機関は01年に、共同してEUとその周辺地域における金融サービスに関する苦情解決にあたるためのネットワーク「FIN-NET」を結成している。ヨーロッパにおけるリテール金融市場の統合が進むなか、その信頼確保のためには顧客が自国の言語で自国の苦情・紛争解決制度を利用できる仕組みが必要であると考えられたためである。市場の信頼確保のためには使いやすい苦情・紛争解決制度が不可欠であるという考え方は、イギリスにおける業界横断的なFOSの創設と共通するものであり、FOSの発展が「FIN-NET」結成につながっているといえよう。

アメリカの金融オンブズマンは業態ごとに分立

アメリカの金融オンブズマンの代表的なものは、米国財務省傘下の公的ADR(オンブズマン)である。The Office of the Comptroller of the Currency (OCC)という役所(本部：テキサス州ヒューストン)のなかにADRの機能がある。イ

ギリスや欧州などの金融オンブズマンが政府の行政組織の外にあるのとは異なる。

アメリカの金融オンブズマン機能は地域銀行、貯蓄金融機関、ノンバンク等を対象とし、州レベルで金融業態ごとに縦割りの複数の組織が活動している。OCC 管轄下の金融機関との預貯金取引等については少額の係争案件を取り上げ（一件のクレームは 500 ドルまで）、年間の支払命令の総額は 800 万ドルあったとのことである。一件は非常に小さいが、数は相当たくさんあることがわかる。

ただし、その縦割りの規制とオンブズマンのシステムの有効性・実効性については、サブプライム問題の発生とまん延（同国のオンブズマンがそれを防ぐことができなかったこと）もあって、疑問が生じている。

金融オンブズマン制度の指導理念

英国 FOS をはじめとする旧ブリティッシュコモンウェルスの国々や、欧州各国を中心とした先進諸外国の金融オンブズマンにおいて、中心的な指導理念（leading principle）とされているのが、fair and reasonable（公正かつ妥当）の原則であり、principle of equity（衡平の原則）である。

イギリスの FOS で、fair and reasonable という判断基準は FSA ルールに明記されているが、何が fair and reasonable なのかについては、金融サービス業者の行動規範や業務執行慣行なども考慮に入れられる。その結果として、手続の柔軟性と透明性、結果についての高い予測可能性（および、その対応概念の一つとしての一定の拘束性）といったことが紛争解決機関に備わるのである。

企業団体等の組織やその構成員に対する信頼性を高めるには、苦情等の問題状況が発生して紛争解決の手続が行われる場合に、その手続が企業組織内部において行われるか、あるいは組織外部の金融オンブズマンなどの制度を用いて行われるかにかかわらず、①結果の予測可能性を高め、②紛争解決の事例等の情報や紛争解決の基準等の開示を含む手続の透明性を確保しておくことが必須であろう。

つまり、①初期対応としての企業組織内の問題状況・紛争解決への取組み、それに続く対応としての②企業組織外の紛争解決機関における紛争解決対応過程、そして③それら両者を含む一連のプロセスにおいて、プリンシプル(理念・原則)の共有を含む有機的な連携がなければ、当該組織と制度に対する信頼性確保は実現困難であろう。

英国銀行協会のバンキングコードの発展

したがって、企業組織の外部に構築される紛争解決機関自体の判断基準をはじめとする機関設計の理念の確立のみならず、企業組織や業界のなかで自主的に形成される紛争解決のための中心的な指導理念（**leading principles**）と、それを中核として構築されるべき組織内の価値規範・行動規範・ベストプラクティス等といわれるものが、高い透明性をもって確立している必要があるだろう。

たとえば、イギリスの銀行協会では自主的にバンキングコード（銀行規範）を設定し、あわせてそれをより広く深く理解してもらうためのガイダンスを設定して、その両者について定期的に見直しを行っており、現在では個人向けと法人向けの二つのバンキングコードを保有している。このバンキングコードは、外部の有識者を中心に構成されるバンキングコードスタンダードズボード（1999年設立）により絶えずレビューされる。

個人向けのバンキングコードをみると、フェアネス（公正さ）へのコミットメント（**Fairness commitment**）を明記し、“**treat you fairly and reasonably**”という表現で、イギリスの金融紛争解決機関である FOS の判断基準 “**fair and reasonable**” との間で共通の基準・原則をもっていることを明らかにしている。また、顧客の必要に合致する商品とサービスを選択してもらうため、顧客を手助けすることをうたい、顧客に苦情等の問題状況が生じた場合には、銀行内部の手続として FSA（金融サービス規制機関である英国金融サービス機構）の要求に合致する手続をとり、公正かつ迅速に問題解決のために対応し、八週間以内に対応できないときには書面でその旨を通知するとともに、無料で第三者の紛争解決機関である FOS を紹介することを明記している。

英国 FOS における苦情等の問題・紛争解決に関する運用基準・判断基準（FSA ルールを含む）と、銀行協会のバンキングコードなど業界の行動規範や業務執行慣行等とが、常に同期（相互に有効性をもって参照・連携）している、ないし、同期するように互いに努力している点は、日本がこれから本格的に学んでゆかねばならない点であろう。

イギリスの「協治型ガバナンスモデル」

イギリスでは、保険業界も独自の行動規範（コードオブコンダクト）を作成してきているが、FSMA の制定に際しては保険業界のコードが FSA ルールの一部に組み入れられた。これは、官民の「協治型ガバナンス」の一例を示している。

ちなみに、イギリスの企業買収ルールを定めたテイクオーバーコードは民間主導のテイクオーバーパネルによって策定されているが、その仕組みは FSMA の一部となる一方、その 10 のゼネラルプリンシプルが EU のテイクオーバーダイ

レクティブの基礎となり、そのダイレクティブがイギリスのテイクオーバーコードの改訂に反映されている。このように、イギリスとEU等の先進各国では、さまざまな分野において協治型ガバナンスモデルの構築が着実に進んでいる。

英国FOSをはじめとする各国の金融オンブズマン制度の多くは、現在は当該国の制定法にうたわれた公の制度である。FOSもあらゆる分野の金融サービス業者に対して一定のエンフォースメント力（ある種のルール制定力および金融サービス業者に対する圧力）を備える。たとえば、金融サービス業者に対して証拠提出を命じ、顧客からの苦情等問題状況の申立てや金融業者の行為（顧客への説明や省略）が公正かつ妥当（fair and reasonable）なものかを決定し、その裁定結果を金融サービス業者に対して命令（order）する。

しかし、その成り立ちは業界主導による民間のオンブズマンスキームであり、法定の制度になった現在もなお、FOSは業界の資金に全額活動経費を依存している。すなわち、FOSは自主規制に淵源をもつある種の強制力を引き続き有すると共に、自主規制的な柔軟な手続と運営基準をもっており、プライベートセクターオンブズマンの伝統をいまだに残しているのである。「協治型ガバナンスモデル」の成功例の一つとってよいものであろう。

（注） 本稿の作成にあたっては、筆者も幹事の一人として参加する「金融ADR・オンブズマン研究会」による08年11月28日発表の提言『「金融専門ADR機関」のあるべきモデルと実現手段—良識に即した柔軟な紛争解決を目指す、実効性と信頼性ある金融専門ADR制度の構築に向けて』の資料編3他を複数箇所参照している。この提言は、08年12月3日の金融審議会と12月24日の金融トラブル連絡調整協議会で、金融庁担当官から概要が紹介・説明された。読者には、提言全体をお読みいただければ幸いである（提言本文および同研究会の詳細は <http://www.kinyu-adr.jp/> 参照）。

いぬかい しげひと

75年慶応義塾大学法学部卒。同年三菱商事入社後、87年から六年間あまりのロンドン金融子会社勤務を含め一九年間同社財務金融部門に勤務。01年金融情報担当部長。ハーバード・ビジネススクールAMP修了後、02年6月総合研究開発機構（NIRA）出向、主席研究員等を務める。04年4月から08年6月まで、早稲田大学法学学術院客員教授を兼務。07年4月「金融ADR・オンブズマン研究会」幹事（現）。同年6月「アジア資本市場協議会」代表兼事務局長（現）。08年7月から現職。早稲田大学GCOEの専任の教授として研究活動に従事。