

2009年4月16日（木）

衆議院財務金融委員会

【案件】

金融商品取引法等の一部を改正する法律案（内閣提出第49号）

資金決済に関する法律案（内閣提出第50号）

参考人意見陳述

10分間の冒頭スピーチの内容

（9：30より冒頭の10分間）

犬飼 重仁

- 早稲田大学法学学術院教授の犬飼と申します。本日は金融商品取引法の一部を改正する法案のご審議に際し、金融ADR制度等に関して、意見を述べさせていただきますこと、光栄に存じます。
- 私は、昨年早稲田大学教授に就任する前、内閣府所管の総合研究開発機構（NIRA）というシンクタンクに在籍し、2003年から2年間『市場、特に金融資本市場』を取り巻く諸制度・システムについて、そこに参加する市民とユーザーの側に立ったグランドデザインに抜本的に変えていく必要があると考え、NIRAが主催し、早稲田大学が共催するプロジェクトを実施しました。
- 具体的には、本来日本に備わるべき、「包括的・横断的な金融サービス市場法制のグランドデザイン」を提言しようという壮大なプロジェクトであったわけですが、個人を対象とする金融紛争解決制度についても、広義の法制度システムの一環として市場インフラの不可欠の要素でありますので、そのあるべきグランドデザインを提言しようと、当時から進んでいるといわれていた英国の金融オンブズマン制度も、かなり突っ込んで調査いたしました。
- ここで、個人が申立者となる少額の金融関連の紛争の場合に、金融ADR（裁判外紛争解決）制度がなぜ不可欠かということではありますが、その点についての議論自体、日本ではつい最近まであまりなされていなかったと思います。それは、金融機関等に比べて相対的に弱い立場の個人が行う少額の紛争に、裁判・訴訟制度に不可欠の事実認定や法令解釈の厳密性を適用すること自体無理がありますし、裁判では費用や時間がかかる場合が多い。プライバシー

も保てない。また、金融関連の各業界団体が主催する相談窓口や苦情処理機関もありますが、中立性・公正性の面で利用者からみて多くの場合、信頼の面でも問題なしとしないし、使いづらい。

公正かつ妥当な、簡易、迅速、柔軟な、第3者的紛争解決手段が存在しないこと自体が、ずっと問題だったということです。

- 有効で実効性の高い紛争解決制度が存在するという事は、結局、一義的な制度維持のコストを金融機関が負担したとしても、金融機関と市場への信頼が生まれて、市場のコスト・客先が負担するコストや不確実性が最小限になりますので、市場を活発化させるし、お金を市場に呼び込むことができます。その好循環の中で、業者が潤うので、結局、市場を担っていけるということになります。
- 我々がお手本にしたイギリスの紛争解決制度には、結局、金融関連業界自らが、1980年代から多くの試行錯誤を繰り返しながら、工夫を重ね、よりよい制度を作り出していった伝統が生きているということが言えるかと思えます。経験を通じて、有効で実効性の高い紛争解決制度の存在価値を、自ら、理解していったということであると思えます。
- 英国の経験から分かったことは、金融サービス業者と金融サービス利用者の双方に信頼される紛争解決機関の実現は、金融資本市場全体の信頼性と利便性を高め、利用者全体にとって魅力ある市場を構築するための重要なインフラストラクチャーとなるということです。
- そして、そのような観点を踏まえて、NIRAの研究成果として、2005年春に、金融サービス業者に対して「片面的拘束」を課した制度として、実効的金融ADR（裁判外紛争解決）制度設置の提言を行いました。
- なお、片面的拘束とは、紛争当事者の双方の経験や知識のレベル、あるいは対応力の歴然たる差というものを背景として、制度的な調整を加味することが真の意味の公正につながるということです。言い換えると、『ハンディを付けることがフェアになるという理念』が重要ということです。
- 本日ご審議を頂いております金融ADR「指定紛争解決機関の創設」法案は、その理念を共有し、大前提として組み立てられていると感じます。そして、それをベースに制度の実効性を高めるための工夫がなされているように思

われます。それは、4年前に我々が行った提言の実現に必要な、前提条件の立法化であり、不可欠の前向きの一里塚であると感じられます。

- 話は前後しますが、私は、提言を行った2005年以降も、一貫して金融ADR・金融オンブズマンを研究してまいりましたが、今からちょうど2年前、我が国の金融紛争解決制度の問題含みの状況が続いていたことに鑑みまして、我が国のさらなる制度改革に資するには、2005年に行った提言だけでは不足であり、専門家の手によって、我が国にフィットする「金融専門ADR機関」のあるべきモデルとその実現手段のあり方にまで踏み込んだ、より具体的な提言を策定し、それを金融機関と政府・金融庁、また立法府の方々にお訴える必要があると考えるに至りました。
- 具体的には、第3者的な任意団体として、一昨年2007年の4月18日に、「金融ADR・オンブズマン研究会」を立ち上げました。趣旨にご賛同いただいた22名の弁護士、2名の司法書士、メディエーション専門家の方一名と私という、26名のメンバーで、一昨年4月から約一年半、非常に密度の高い調査・研究を継続的に行い、昨年11月28日に、156ページの提言を発表させていただきました。
- この提言は、各方面から前向きな評価を頂戴しましたが、金融庁の方々にも詳しく参照いただき、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の場で、参考資料としてそれぞれ席上資料配布され、金融庁の担当官より概要説明いただきましたが、民間の一任意団体の提言が、そのような公式の場で紹介されることは異例のことではなかったかと存じます。
- おそらく、我々の提言の中に、制度創設に必要な理念・原則と、具体的な制度の進化・発展に合わせた手続きのあり方について、かなり具体的な提案をさせていただいたことを評価いただいたのではないかと思います。
- それでは、その提言のポイントをかいつまんで申し上げます。
  - 個人が申立者となる少額紛争では、事実認定や法令解釈の厳密性等に強くこだわることなく、良識に即した柔軟な解決(比喩的にいえば「大岡裁き」のようなイメージのもの)を迅速・簡易に実現する金融専門の裁判外紛争解決が、求められます。

- あるべき金融専門 ADR 機関は、金融サービス紛争の解決について、柔軟性、迅速性、簡易性、専門性及び質の確保、アクセスの容易性、横断性、公正性（独立性と透明性を含む）、並びに秘密性、の 8 つの要素（設計理念）を備えていることを要します。  
日本は制度を作る場合、形から入る傾向があるように感じられますが、制度の理念・原則について、関係者の間でしっかりした考え方を共有しておくことこそ重要と思われまます。
- また、実現への現実的ステップとして、18 の業界団体がそれぞれ苦情処理機関（業界型 ADR）を有している日本の現状から、業界横断的な単一の金融専門 ADR 機関の創設を究極の目的としつつも、リアリスティックな実現プロセスが必要と考えて、4 段階の段階的プロセス（下記注）について、概要を提示しました。  
今回の法案のご審議に関して、一元的・横断的 ADR と、業界縦割りの現行の ADR について、どこが違うのか、また、どういう発展形を考えているのかというご議論があると思いますが、今回の法案は、現状を踏まえた、理想の実現への一里塚であり、この点に関して、将来、我々の 4 段階ステップの考え方が参考になると思われまます。
- そして、最後に、結びとして、金融機関も金融サービス業者も個人の信用・信頼が重要であるということです。
- 今回ご審議いただいております法案は、金融業界を正に本気にさせるきっかけになる、極めて重要な要素を含んでいると思われまます。その意味で、今後の制度のさらなる発展のための不可欠の一里塚として、前向きにとらえてよいと考えております。

以上です。

（別途質疑において、石井啓一議員の質問に答える形で、下記を追加で説明）

#### 4 段階ステップの考え方

第一に、既存の各業界型金融 ADR 機関において、本提言に沿って、その理念等を可能な限り採り入れ制度改善を図る自己変革を期待する。自己変革は、それだけでも、良識に即した柔軟な解決を迅速・簡易に実現するという目標に向かった大きな前進につながる。

次に、設計理念を共有するに至った複数の業界型金融 ADR 機関が共同して準備委員会・連絡協議会のような、金融オンブズマン機構設立を最終目標とする新組織を創立する。新組織は、苦情等の統一受付窓口を構築し、徐々に統一窓口を拡大する。更に新組織は、金融オンブズマン機構が採用すべきモデル基準を作成し、各既存金融 ADR 機関等に対し、モデル基準の採用を奨励する。

第三ステップとして、モデル基準を満たしている既存金融 ADR 機関の間のネットワークを構築し、一種のフランチャイズを実現することにより、横断性の深化を図る。

第四ステップとして、適切な状況下で、ネットワークに所属する組織が統合されれば、単一組織による、ワンストップ型の、業界横断的な統合金融専門 ADR 機関へと移行することになる。これが本提言の最終的な目標である金融オンブズマン機構である。

---

本日の委員会の全体の構成は、9：30 より、参考人 4 名の各 10 分ずつの意見陳述の後、4 名の質疑者より、順に参考人 4 名に質問を行う方式で行われました。終了は 11：30。

参考人は、以下の 4 名。

犬飼重仁	早稲田大学法学学術院教授
原 早苗	金融オンブズネット代表
安東俊夫	日本証券業協会会長
三國陽夫	株式会社三國事務所代表取締役

質疑者は、

盛山正仁	自由民主党
鈴木克昌	民主党
石井啓一	公明党
佐々木憲昭	共産党

の 4 名でした。

以上