

# 月刊 資本市場

**3** Mar.  
2011  
No. **307**

## ■論文——■

金融ADR制度の本格稼働と今後の展望

ETFの法的構造及び法規制の概要

香港から見た人民元国際化の進展

## ■短期金融市場レポート——■

日銀が景気判断を引き上げる状況におけるCP市場の動向

## ■連載——■

アジア株式市場のいま (第11回)

## ■講演録——■

経済情勢について—21世紀は「陸と海との戦い」

ドイツの州議会選挙のインパクト／上場企業にMBO相次ぐ／世界の取引所再編、第2幕／  
鉄鋼再編を機に取引活発化／中東・アフリカリスクは本当に「買い」か

# 金融ADR制度の本格稼働と今後の展望



早稲田大学 法学学術院 教授

犬飼 重仁

## ■ 1. はじめに

2009年、我が国に初めて、いわゆる金融ADR法が成立、2010年4月1日施行された。同年10月1日には、金融サービス業者には、金融ADR機関への事実上の加入義務（行為規制）が発効し、新制度が本格的に稼働を開始した。

同法成立以来の金融ADR制度立ち上げまでの経緯は下記のとおりである。

2009年6月	改正金融商品取引法等成立
2009年12月	改正金融商品取引法等に係る政令・内閣府令公布
2010年4月	改正金融商品取引法等施行／金融ADRガイドライン策定・適用開始
2010年9月	全国銀行協会等の7団体を紛争解決機関に指定
2010年10月	改正金融商品取引法等完全施行（金融機関に対する行為規制発効）

これまでに、7つの団体〔次頁表参照〕が、紛争解決業務を行うもの（指定紛争解決機関）として指定され、2010年10月より業務を開始した。2011年4月以降、さらに1機関（FINMAC：特定非営利活動法人 証券・金融商品あっせん相談センター）が加わり、8つの団体が、金融関連紛争解決に本格的に取り組む見通しとなっている。

このような時期に、金融ADR法に基づく新制度創設の経緯やその内容及び趣旨を改めて理解し確認しておくことには大きな意義があると考えられる。

幸い、去る2月3日に、筆者が研究会のリーダーを務める、早稲田大学GCOE等主催の「金融ADRオンブズマンフォーラムイン東京<sup>(注1)</sup>」において、金融庁高官や各ADR機関の方々から貴重なご説明をいただくことができた。ここでは、それらの内容を踏まえつつ、新制度のエッセンスをご紹介することとしたい（文責は、あくまでも筆者に属する）。

2010年9月15日、保険業法(平成7年法律第105号)第308条の2第1項等の規定に基づき、金融庁から紛争解決等業務を行う者として指定された団体の一覧

団体	所在地	業務の種別等	業務開始日
(社)生命保険協会	東京都千代田区丸の内 3-4-1	生命保険業務 外国生命保険業務	2010年10月1日
全国銀行協会	東京都千代田区丸の内 1-3-1	銀行業務 農林中央金庫業務	2010年10月1日
(社)信託協会	東京都千代田区大手町 2-6-2	手続対象信託業務 特定兼営業務	2010年10月1日
(社)日本損害保険協会	東京都千代田区神田淡路町 2-9	損害保険業務 外国損害保険業務 特定損害保険業務	2010年10月1日
(社)保険オンブズマン	東京都港区虎ノ門 3-20-4	損害保険業務 外国損害保険業務 特定損害保険業務 保険仲立人保険募集	2010年10月1日
(社)日本少額短期保険協会	東京都中央区八丁堀 3-12-8	少額短期保険業務	2010年10月1日
日本貸金業協会	東京都港区高輪 3-19-15	貸金業務	2010年10月1日

## 2. 金融ADR制度創設の経緯

このたび、日本で初めて、目に見えないという性質をもった金融商品・サービスに関するトラブル・苦情・紛争に関して、裁判や訴訟制度を補完するためのより簡便で簡易な仕組みとして、利用者の個別の紛争の解決に着目し、法定の金融ADR制度がつけられた。

日本の金融行政は、これまで、金融機関に対する監督を通じて金融機関を規律し、その規律を通じて間接的に利用者保護を図るという手法をとってきたが、今回、利用者保護のために、直接利用者の個別の紛争解決に着目する制度をつくったという意味では、行政手法の転換が起きているといえるかもしれない。

ところで、金融ADRの議論は、2000年6月の金融審議会から活発化した。その答申に基づいて設置されたのが、金融当局、消費者行政機関、消費者団体、各種自主規制機関、弁護士団体等が参加する「金融トラブル連絡調整協議会(通称「金トラ協」)<sup>(注2)</sup>」である。

金トラ協では、苦情・紛争解決を行う業界団体の連絡調整と、「苦情・紛争解決支援モデル」の策定が行われたが、このモデルが今回の金融ADR制度の根幹において繋がっている。

---

2007年には、司法制度改革の一環として「ADR促進法（裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律）<sup>（注3）</sup>」ができ、さらに、同年、金融商品取引法上のADR制度として、民間団体が、苦情の解決やあっせんを行う場合に、行政がそれを認定し、その業務の信頼性確保を図るものとして、認定投資保護団体制度<sup>（注4）</sup>が導入された。

2008年には、金融審議会の報告書において、自主的な取組みは、中立性・実効性の観点から万全ではないため、法的な枠組みを設け、利用者の納得感のあるトラブル解決と金融商品・サービスに対する利用者の信頼性の向上を図る必要があるとされ、各業態別に設置されるADR機関を行政庁が指定・監督し、その業界に所属する金融機関は、そのADR機関と契約を結び、その苦情・紛争の手続を応諾する義務と、そのADR機関が下す和解等の結果を尊重する義務を課すべきとされた。そして、この報告書をベースに、2009年、金融ADR法<sup>（注5）</sup>が成立した。

### ■ 3. 金融ADR制度概観

#### (1) 新制度の特徴

新しい金融ADR制度の特徴としては、①公正中立なプロセスを担保するための措置が用意されたこと、②金融機関に対して法的な義務が課されたこと、③金融ADR機関の手続が進行している間は、法律上の時効が中断すること、があげられる。

#### (2) 当局の基本姿勢

法制度整備に際しての金融庁の基本姿勢については、①業態ごとの多様性・柔軟性を許容する、②これまでの金融機関の取組みを後退させない、③先行する業態を模範に、遅れた業態にも体制整備を促す、④できるだけ国家権力が関与しない形での解決を志向する、⑤紛争解決における顧客・利用者の選択肢を拡大し、利便性の向上を目指す、といったことがあげられる。ここで、行政庁が、できるだけ国家権力が関与しない形での解決を志向するとの姿勢を明確に打ち出していることは、注目に値しよう。

#### (3) 新制度の目指す方向性

新しい制度における方向性としては、①業態ごとにつくった金融ADR相互の連絡協力、連携を確保すること、②将来的に包括的横断的な金融ADRを志向すること、があげられている。

---

ここで、包括的横断的な金融ADRとは、単に、機関、箱を1つにすることだけを意味するものではないであろう。一足飛びに形式的な単一の機関を作ればよいというものではない。各業態が行う手続が、ある一定程度統一され、収斂していく中で、その苦情や紛争解決に向けたそれぞれの機関の取組み姿勢や、取り組む目線が横断的になってゆき、ソフトの面での包括性と横断性が生まれてくることを歓迎するとの意味合いも含まれていると想像される。

#### (4) ADR措置を導入した金融関連法と業態

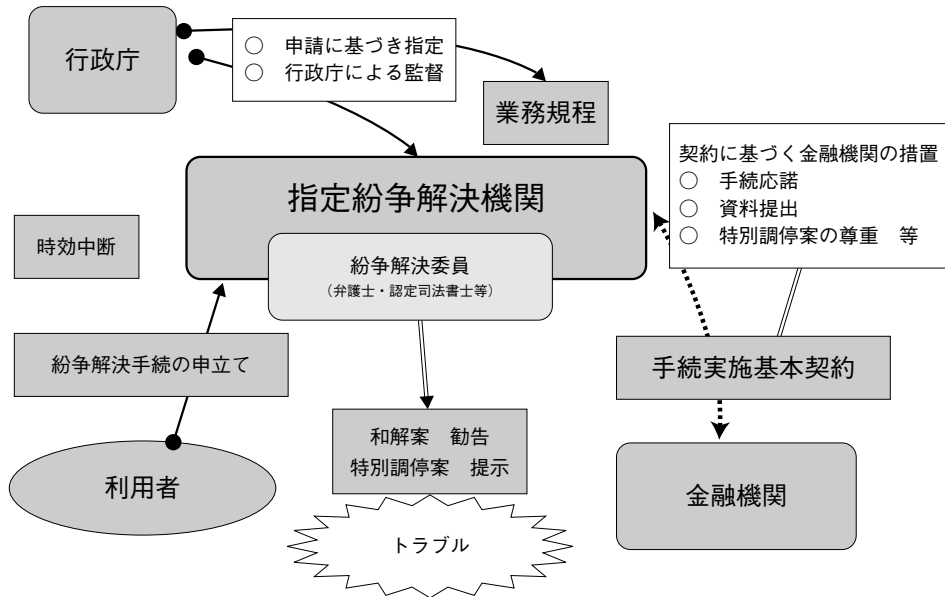
ADR措置を導入した金融関連法と業態に関しては、まず、銀行法、保険業法、金融商品取引法など16の金融に係る業法に、金融ADRに関する同様の規定（いわゆる金融ADR法）を新たに設けることで、法整備が図られた。その結果、銀行、信用金庫、労働金庫、農協、各種保険業態、証券、貸金業、資金移動業者まで、幅広い金融サービス関連業に、金融ADR制度が整備されることとなった。

#### (5) 金融ADR制度の流れ

金融ADR制度の流れとしては、次のとおりである。すなわち、

- 金融ADR機関を行いたい場合、業態ごとに、行政庁に対して指定申請を行う。金融庁・行政庁は、指定紛争解決機関がどのような業務を行うかを中心に審査を行う。
- 審査結果が一定の基準（注6）を満たすと認定された場合には、その機関が指定される。
- 紛争解決機関が指定されると、紛争解決機関は、その業態にあるすべての金融機関との間で、手続実施基本契約を締結する。
- 指定紛争解決機関が活動を開始すると、利用者が、ある金融機関とトラブルが生じた場合、紛争解決手続の申立てを行う。
- この紛争解決手続の申立てを受けた指定紛争解決機関は、金融機関に対して、この手続に応じ、必要な書類を出すように促すことになる。
- そして、最終的に紛争解決を図るのは、指定紛争解決機関にある紛争解決委員—金融分野に精通した中立的な人々、例えば、弁護士や認定司法書士等の中立的なメンバーから成る紛争解決委員が、両方の言い分を聞いて、最終的な和解案を勧告する。
- また、和解案で調停がうまくいかない場合には、最終的に、必要に応じ、さらに強力な、特別調停案（注7）を提示して、紛争の解決を図る仕組みとなっている。

## 金融ADR制度のイメージ



(出所) 金融庁

### (6) 金融ADR制度の趣旨

[中立性・公正性・実効性・専門性の確保]

- ①紛争解決機関を行政庁が指定・監督することによって、中立性・公正性を確保する。
- ②紛争解決の申立てが利用者から行われた場合には、金融機関に紛争解決手続の利用と和解案の尊重を求め、紛争解決の実効性を確保する。
- ③特に、金融分野に知見を有する者が紛争解決委員として紛争解決に当たることにより、金融商品・サービスに関する専門性を確保する。

[迅速・簡便・柔軟な紛争解決]

これらにより、事案の性質や当事者の事情に応じた迅速・簡便・柔軟な紛争解決が可能となり、法的枠組みの下、利用者の納得感のあるトラブル解決が図られ、金融商品・サービスへの利用者の信頼性の向上が期待されることとなる。



---

なお、キーワードとして書かれている「公正性」「専門性」「迅速性」「簡易性」「柔軟性」は、筆者もメンバーの一人である、金融ADR・オンブズマン研究会（注8）が2008年11月に出した提言「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」（注9）の8つのコアプリンシプルともいうべき要素（設計理念）、すなわち、「柔軟性、迅速性、簡易性、専門性と質の確保、アクセスの容易性、横断性、公正性ならびに秘密性」にも入っているものである。行政当局として、制度設計に当たり、この提言を参照いただいたことは、誠にありがたく、幸甚である。

### （7）業務規程の重要性と適合基準

紛争解決制度、金融ADR制度がうまく実施されるか否かは、金融ADR機関の業務規程が適正に整備されているか否かによるところが大きい。したがって適合基準が重視される。

主なポイントとしては、①金融ADR制度は、苦情処理と紛争処理を同一の機関で行うが、苦情と紛争は断絶したものではなく連続した一連のプロセスであり、利用者から指定機関に対して苦情として入ったものについても、事案の性質に応じては、紛争解決の手続に移行したほうがよいものが当然存在するため、苦情処理手続と紛争解決手続が常に連携をとり、事案の性質に応じては、速やかに苦情の手続から紛争解決の手続に移行できる措置が設けられることが必要となる。そのプロセスが、業務規程で書かれているかどうか、重要なチェックポイントとなる。②次に、紛争解決を実際に行うのは、中立的な紛争解決委員であるが、その選任の規程が適切であり、公正な手続の実施を妨げるような委員が排除できるような仕組みになっているかどうか、重要なポイントになる。③また、秘密の保持を十分図れるようになっているか、④負担金や料金の算定方法を定めているか、負担金、料金の算定方法が著しく不当なものとなっていないかなどである。簡易・迅速、安価な紛争解決手段の提供という趣旨であるので、顧客の経済的負担、金融機関の経済的負担—金融機関の経済的負担は、最終的には転化されてユーザー（利用者）の経済的負担になる—が過大とならないような、負担金、料金の設定が必要である。

### （8）手続実施基本契約の締結

業務規程が認可されると、指定紛争解決機関と金融機関との間で、手続実施基本契約が結ばれる。その中には、上述の義務がうたわれている必要がある。すなわち、申立てがあったら、その紛争解決の手続に、金融機関は応諾しなければならない。

### (9) 金融ADR機関（指定紛争解決機関）相互の連携と協力

各金融機関を対象とする指定紛争解決機関がばらばらに行動することは望ましいことではない。指定紛争解決機関相互の連携と協力の在り方に関しては、例えば顧客が指定紛争解決機関の申立て先を間違えてしまう場合もあり得るが、申立て先を誤った場合には、それを適切なADR機関に紹介することが必要であり、苦情処理や紛争解決の状況等について、お互いに情報交換し合うことも重要である。判断基準の統一なども含めて、紛争解決委員やADR機関の職員がともに研修を行うことや、さまざまな機会をとらえての連携・協力を図っていくことは、極めて重要であると考えられる。

### (10) 金融機関に対する行為規制と、苦情処理及び紛争解決措置（代替措置）

例えば業態として小さく、指定紛争解決機関が設けられないような場合には、個社、個々の金融機関で法律に定められた一定の苦情処理措置と紛争解決措置を、自ら整備することが規定されている。

また、そういう機関がない場合は、例えば消費生活専門家による指導及び助言を受けるなど、公正適確に苦情処理業務を行えるような体制をきちんと整備する必要がある。または、他の苦情処理に長けた認可機関や認定投資者保護団体、国民生活センター、または他の指定紛争解決機関に苦情処理を依頼する等々、代替的な措置を設けるべきであることが規定されている。

同様に、紛争解決措置についても、業態に中立的な機関がない場合には、認証ADRによる紛争解決の仕組みをつくるか、または、紛争解決に長けた機関、弁護士、または弁護士のようなあっせん・仲裁機関、国民生活センターや消費生活センターによるあっせん等々の、代替的な機関を用意すべきことが規定されている。

### (11) 金融ADRに関する金融行政当局の基本的スタンス

金融ADR制度の代替措置も含め、基本は、指定紛争解決機関がADRの中核になるべきであり、指定紛争解決機関の取得・普及が志向・奨励されているといえよう。

まずは現在の業態別のアプローチの中で、業態ごとに指定紛争解決機関が設けられていき、さらに指定紛争解決機関相互の連携が促進されていくことが望まれるであろう。

指定機関がない場合は、必ず代替措置を設ける必要があり、これについては、監督行政で、代替措置が金融機関において設けられているか、監督、検査でチェックを行うこととなる。

将来的には、ハードのみならずソフトの面における包括的・横断的な金融ADR制度を志向してゆくことになろう。



---

なお、昨年6月に策定された官邸の新成長戦略の中にも、金融ADR制度の着実な実施を行うことがうたわれているが、一般的に言えば、単に規制緩和を行えばよいということではなく、金融ADR制度のような社会的システムも併せて並行的に整備していき、さらに我が国の金融を全体としてバランスよく発展させていくことが重要であろう。

## ■ 4. 我が国金融ADRの課題

このように、我が国の金融ADR制度が、新しいシステムとしてスタートした。これは我が国にとって非常に重要な前進であると思われる。金融庁と金融ADR関係者の多大な尽力により新たな制度が動き出したことは誠に喜ばしく、金融行政当局の英断に改めて感謝の意を表したい。

本年（2011年）2月3日に行った早稲田大学主催のフォーラムでは、金融行政当局より大変明確な指針が示されたこと、特に「ハードとソフトの両面における横断性・包括性」という示唆に富む言葉をいただいたことを、これから金融ADR関係者は心すべきと思われる。単に金融ADR機関を一元化すればよいということではないのであって、その目指すところは、顧客の保護と、顧客利便と顧客満足度の向上であろう。

### (1) 漸進的に段階を追って理想を実現するプロセスとしての4段階

筆者らが2007年に専門の法律家らと立ち上げた「金融ADR・オンブズマン研究会」では、1年間余りの研究期間を経て、2008年11月に提言を公表し、「あるべき金融専門ADR機関は、金融サービス紛争解決について、柔軟性、迅速性、簡易性、専門性と質の確保、アクセスの容易性、横断性、公正性ならびに秘密性という8要素を備える必要がある」と提言した。また、この提言では、「業界横断的な統一機構としての金融専門ADR機関の創設を究極の目的としつつも、漸進的に段階を追ってこれを実現するプロセスが必要であり、それには4段階がある」と説明している。

第1段階は、既存の各業界型金融ADR機関が柔軟な解決を迅速、簡易に実現するとの目標に向かって前進する段階。

第2段階は、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段階。この段階では、新組織は苦情などの統一窓口を構築し、徐々に拡大。また、新組織は金融オンブズマンが採用すべきモデル基準を作成し、各既存金融ADR機関などに対し、モデル基準の採用を奨励する。

---

第3段階は、その基準を満たす既存金融ADR機関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で、横断性の深化を図る段階である。そして、

第4段階として、適切な状況下でネットワークに所属する組織を統合することで、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ADR機関へと移行する、という構想だ。

現在、英国、アイルランド、オランダ、フィンランド、カナダ、オーストラリアなど先進主要各国の金融オンブズマン制度構築の一般的な傾向としては、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への傾向が強くなっているとの指摘があるが、上記の4段階ステップを見た場合、欧州各国は、主に第3段階から第4段階の位置にあるといえるかもしれない。

日本は今、どの状況に位置するといえるのだろうか。おそらく「現在は、第1段階から第2段階への移行期間の最初の段階にあるといえるであろう。

## (2) 自ら制度を改善していく不断の自助努力が必要

我が国の金融ADR機関は、よりよい制度を目指して、あらゆる意味で、協力・連携を行い、公式的及び非公式的な対話を継続していくことが望まれるに違いない。

そのための、当局に頼らない、自ら制度システムを改善していく不断の自助努力こそが、各ADR機関と金融機関に求められているといえるであろう。

(注1) 早稲田大学GCOEのHP参照。 <http://www.globalcoe-waseda-law-commerce.org/>

(注2) 金融トラブル連絡調整協議会

[http://www.fsa.go.jp/singi/singi\\_trouble/index.html](http://www.fsa.go.jp/singi/singi_trouble/index.html)

(注3) <http://law.e-gov.go.jp/announce/H16HO151.html>

(注4) [http://www.fsa.go.jp/koueki/s\\_houjin/07.pdf](http://www.fsa.go.jp/koueki/s_houjin/07.pdf)

(注5) <http://www.fsa.go.jp/common/law/guide/kinyuadr.pdf>

(注6) 一定の基準とは、(1)欠格事由がないこと(第1項第1～4号)、(2)業務の的確な実施につき経理的及び技術的な基礎を有すること(第1項第5号)、(3)役職員の構成が業務の公正な実施を妨げないこと(第1項第6号)、(4)業務規程が法令に適合し、公正かつ的確な業務実施に十分であると認められること(第1項第7号)、(5)当該業態に属する、業務規程の内容について異議を述べた金融機関が、3分の1を超えないこと(第1項第8号)(施行令第16条の10)、の5点。

---

(注7) 特別調停案は、和解案の一種であるが、和解案よりも強くなっており、基本的に加入金融機関が原則として受諾しなければならない和解案のことを、特別調停案として、我が国のADR制度では位置づけられている。なお、受諾しなくてもよい場合は、限定的に法律で列挙されている。1つは、顧客が受諾しないときであり、また、当該請求に係る訴えが提起されたときである。また、基本的に金融ADR制度は、法律の訴訟と並行して継続できることになっており、特別調停案が出て、法律の訴えを取り下げない場合は、特別調停案は受けなくてよい。また、この特別調停案とは別の仲裁合意、または異なる内容の和解が成立したときは、特別調停案は受けなくてもよい。これらの仕組みがつくられたのは、憲法第32条に保障された裁判を受ける権利に配慮したところであり、新たに導入された仕組みである。

(注8) <http://www.kinyu-adr.jp/>

(注9) <http://www.kinyu-adr.jp/Top/documents>



犬飼 重仁 (いぬかい しげひと)  
慶應義塾大学法学部卒業  
ハーバードビジネススクールAMP修了  
三菱商事、総合研究開発機構を経て、2008年に早稲田大学法学学術院教授に就任、現職  
2011年2月より、金融トラブル連絡調整協議会委員  
<http://sites.google.com/site/profinukaiswebsite/>