

う「マーケットのメカニズムとか、あるいは交渉とか、民間の間のやりとりの中で、社会にとって望ましい資源配分という意味での結論が難しいときに、そういう状況のときに何が必要なのか」というと、いわゆる「公的に、騒音とか、水質とかの規制をする必要があるだろう」という形になってきます。

ですから、今日は何が申し上げたいかというと、経済問題、特に金融のような問題でいろんな厄介な問題が出てくるときに、それで「法的に、あるいは民間のみずからの知恵によって、そして同時に公的な政府の規制などを含めて対処するとき、おそらく選択肢というのはいろいろあるだろう」と思うのです。金融の話で言うと、かつての日本の行政のように、「行政が非常に強い縛りを設けて、その非常に限られた中で行動する」というのも一つの問題排除の方法だし、それから「そういう規制を一切設けなくて、最終的には裁判で決着をつけて、それに応じて交渉する」というのも一つの方法です。

しかし、おそらく、今日これから議論になる金融関係の紛争解決の問題というのは、公的規制に頼ったり、裁判に頼ったりするのではないケースが非常に多いのだろう。従って、そうい

う中で、有効な問題解決の方法を見つけるためのポイントは、「民間の仕組みの中で、そういう交渉や調整をどのように行ったら、金融の持っている好ましい側面を最も生かすことができ、かつその中でいろんな方が思わぬ被害を受けないような、あるいはおかしなことが起こらないような、メカニズムがつけられるのか」ということであると思います。

そんな話を、今日のプログラムを見ながら思い立ったわけです。

ここから先は、むしろ専門の方々に、いろいろ議論をしていただいて教えていただきたいと思います。

これから、おそらくこういう分野の話が非常に重要になると思いますので、ぜひここからいろいろな成果が出てくることを期待しております。

どうもありがとうございます。(拍手)

○犬飼 どうもありがとうございました。今後の金融の紛争解決の制度構築について、重要な示唆を頂いたと思います。それでは、次に私からお話をさせていただきます。

講演(1) 「金融ADR制度創設への展望」

早稲田大学客員教授・NIRA Senior Fellow
犬飼重仁

お手元にありますのは、これまでいろいろ考えてきたことを論文に書いたもののエクストラクトでございまして、これだけ全部お話しすると時間がどれだけあっても足りません。したがって、本当のポイントだけを、簡単に申し上げたいと思います。(配布資料は一部掲載省略)

まず、裁判外の紛争解決制度、これをADRと申します。ADRというのは、金融に詳しい方は、「American Depositary Receipt (米国預託証券)

か?」ということになるのですが、そうではありません。これは“Alternative Dispute Resolution”で、裁判外の紛争解決方法ということです。

また一方で、「ADR」と言うときもありますし、「オンブズマン」という言葉が突然出てきたりしますが、その「オンブズマンって一体何なのだ」というのも、実は非常に難しい。わが国では市民派の活動をされる方々やマスコミ等が、「市民オンブズマン」ということで、いろいろな

問題や不平等をただす民間の団体や企画に「オンブズマン」という名前をつけられていることが多いに思います。一方で、ヨーロッパにおけるヨーロッパ発祥のオンブズマンとは、「紛争を解決するための非常に公的なファンクションである」ということです。

そもそもこのオンブズマンというのは、北欧スウェーデンから発している言葉で、「議会オンブズマン」がその最初のものであったといわれています。それは、議会における問題・不正・争いに関連して、市民の代表である議会がオンブズマンを指名して、そういう人たちに問題解決の提案機能を担わせたことから始まったということです。また、後ほど詳しい話になると思いますが、イギリスで金融オンブズマンが発達したのは、1980年代のはじめに、保険業界自身の、民間のイニシアティブと彼ら自身のコスト負担で、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す。

この保険オンブズマンは、ちょうどイギリスで保険業法ができ、「規制が厳しくなって大変な問題になるというときに、裁判しか紛争解決の方法がないというのは、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」ということで、業界として、受動的に何もしないというよりも積極的に打って出て、自分から業界で主体的に、裁判外の紛争解決制度としてのオンブズマンをつくらうという判断が働いてできたといわれています。

環境変化に応じて、保険会社の間で、保険業界の中に、オンブズマン制度を任意（ボランティア）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す。

そのときには、任意の制度でしたので、業界各社は入っても入らなくてもいいという制度だったようですが、その後紆余曲折を経て、2000年に、イギリスで、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（Financial Om-

budsman Service / FOS）は、法定の制度になりました。

法定の制度というのは、2000年金融サービス市場法（FSMA）にきちんと書き込まれている、法律で定められた制度ということです。ただし、それを運用しているのは、国そのものではなくて、形の上では一種の会社の形をとっております。

実は、イギリスでは、皆さんご存じかもしれませんが、FSAという、日本の金融庁に相当する規制監督機関がありますが、金融庁とは言いませんで、「金融サービス機構：Financial Services Authority」です。この金融サービス機構も、一種の会社形態になっております。そういうことで、政府組織ではないが、法定かつ公的なものである。

どうも日本では、民と官の二項対立、あるいは公と私の二項対立みたいなことが思考の大前提としていつも言われるわけですがけれども、民の形を持っており自主規制の伝統は残しているのだけれども、法律で定められていて、いわば公の機関として非常に強い問題解決・紛争解決の権能を有している、というものが、イギリスには存在する、というのは非常に面白いと思います。

日本の場合には、金融の世界においてFOSに対比できるような、包括的で横断的なオンブズマン組織というのは、残念ながらまだないわけですね。

お手元の私の資料【下図：資料①】を見ていただくと、いま18の金融サービス業界型のADRというものがございます。要するに、金融の各業界・業態ごとにADRも分かれています。

日本のADRというのは、まずは「相談窓口」ですね。いろいろな金融に関する問題が起こったときに、「ここに相談できますよ」という窓口があるわけです。

例えば、銀行（全国銀行協会）の方ですと、資料³の上から5段目に書いてあると思いますが、平成18年度の年間の銀行とりひき相談所の相談件数は4万2千件⁴くらいある。

資料①

金融トラブル連絡協議会による2007年6月のアンケート調査より抜粋および一部修正

名 称	登録場所等	業界団体が設置する苦情解決支援機関		取り扱う苦情の範囲	
		平成19年度相談件数	従業者数等		
金融先物取引業協会	苦情相談室	1箇所(東京)	42件	合計3名	会員の行う金融先物取引業務に関する苦情、相談。
信託協会	信託相談所	1箇所(東京)	631件	合計4名	信託協会に加盟している信託銀行、都市銀行、地方銀行等の信託事業営金融機関および信託会社の信託業務、伊達業務および組行業務について。
生命保険協会	生命保険相談所	各都道府県の県庁所在地53箇所	1万1112件	合計130名	生命保険契約に関するもので生命保険契約上の権利を有する者から求めがあったもの。
全国貸金業協会連合会	苦情処理相談窓口	47箇所(各都道府県)	5万9888件	合計100名	貸金業者等から会員の営む貸金業の業務に関するもの。
全国銀行協会	銀行とりき相談所	51箇所	4万2083件	合計168名	全国銀行協会の正会員及び準会員である銀行の業務に関する苦情。
全国信用金庫協会	全国しんきん相談所	1箇所(東京)	1030件	合計4名	会員信用金庫の取り扱い業務に関するもの。
全国信用組合中央協会	しんくみ苦情等相談所	7箇所	400件	合計8名	信用組合取引に関する苦情。
全国労働金庫協会	ろうきん相談所	1箇所(東京)	52件	合計5名	顧客から申し出があった労働金庫の商品やサービス又は業務に起因する苦情、及び、他の苦情、紛争解決支援機関等から紹介があった事業。
投資信託協会	投資信託相談室	1箇所(東京)	381件	合計2名	会員の営む投資信託委託書又は投資信託受益証券等の売買その他取引に係る苦情。
日本証券業協会	証券あっせん・相談センター	10箇所	7451件	合計30名	協会である証券会社、銀行等の金融機関又は証券仲介業者が行う業務に関するもの(証券取引法78条の16)。
日本証券投資顧問業協会	苦情相談室	1箇所(東京)	23件	合計2名	当協会会員の行う証券投資顧問業務に関する苦情全般。
日本商品先物取引協会	相談センター	4箇所(東京、名古屋、大阪、福岡)	3904件	合計14名	国内商品先物取引に関する会員企業との取引に係る苦情。
日本商品投資販売業協会	苦情相談室	1箇所(東京)	1件	合計3名	会員が行う商品投資販売業に関する件。
日本損害保険協会	そんがい保険相談室 自動車保険請求相談センター	そんがいほけん相談室 11箇所 自動車保険請求相談センター 48箇所	9万1439件	合計112名	損害保険契約関係者からの、損害保険契約、保険会社が提供するサービスもしくは営業活動等に関する申立て。
全国農業協同組合中央会	全国JAバンク相談所	48箇所(47都道府県庁所在地)	498件	合計121名	全国の農業協同組合、各都道府県の信用農業協同組合連合会及び農林中央会連が行う貯金、貸出等の信用事業の業務に関するもの。
不動産証券化協会	苦情相談室	1箇所(東京)	0件	合計3名	会員の組成、運表、販売する不動産証券化商品に対する苦情。
前払式証券発行協会	名称なし	1箇所(東京)	655件	合計4名	会員の行う前払式証券の発行に係る業務に関する前払式証券購入者等からの苦情。
全国漁業協同組合連合会	JFマリンバンク相談所	25箇所	8件	合計38名	信用事業に関するもの。

出所：金融トラブル連絡協議会「東39回資料より作成」

ところが、その裏をごらんいただくと【上図：資料②】、左のほうに、全国銀行協会のADR機能（実際には弁護士会の仲裁センターに委託）で実際に解決した件数は、2件という記載があります。

4万件あまりの相談（もちろんそのすべてが紛争に関連しているわけではありませんが）に対して、実際に係争が解決したのが2件⁵である。「では、その間の数字はどこへ行ってしまったのだろう」というのが、そもそもの問題ではないかと思うのです。

日本においては、金融サービスにかかわる相談について、たとえば日本証券業協会（金融商品取引法上の認可協会として高い自主規制機能を発揮可能）なども一生懸命取り組んでおられ、証券あっせん・相談センターを通じて、実際、年間数百件単位の解決に至っているところもあります。また、本（2008）年1月から、金融商品・サービスに関するトラブルに遭った利用者にとって迅速かつ分かりやすい対応等を図る目的から、日本証券業協会、社団法人投資信託協

会、社団法人金融先物取引業協会、社団法人日本証券投資顧問業協会及び社団法人日本商品投資販売業協会では、共通苦情相談窓口（預金、保険、商品先物取引などを除く）を設置しておられます。また、生命保険協会も、認定投資者保護団体資格をいち早く取得されるなど、積極的に取り組んでおられます。（その後、銀行協会でも、認定投資者保護団体資格を取得され、2008年10月1日、銀行と利用者間の紛争解決支援機関として「あっせん委員会」を設置、運用を開始された。）

しかし、金融サービス関連の業界及び業態を全体として見ると、バラバラかつ不十分で、個人など利用者の立場からすると非常に使い勝手が悪い状況が存在する。

実際には、とにかく金融商品を買えばいいということで、売った後にいろいろな問題が起こったときに、金融商品を買った個人ないし零細な会社、個人事業主のような方々は、買った相手の金融機関とその関連の業界型ADR機関に相談はしてみても、結局泣き寝入りしてしま

摘されている。

では、なぜそういうことが起きるかを考えてみたいと思います。最近「ワンストップショップ」という言葉をよくお聞きになるのではないのでしょうか。これは、政府の方針として、「製販分離政策」というものが日本ではここ数年来とられております。製販分離とは何かというと、金融商品の製造と販売は別の人がやってもいいことにしようではないかという考え方です。つまり、たとえば銀行などの一つの金融機関の窓口でも、昔と違って、いろいろな金融商品を売っていいようにしようということです。

もう一つ、皆さんご承知の「銀証分離政策」があります。これは、戦後、アメリカの制度の枠組みを持ってきて、銀行と証券の分離を証券取引法（証券取引法65条。現、金商法33条）の中に、入れたわけです。ということで、これによって、実際に銀証分離をして、例えば銀行は銀行業に特化するということでやってきたのですが、先ほど申し上げた製販分離政策の進展とともに、——これは、バブル崩壊後の、銀行の非常に困難な時期を経まして、銀行でも証券類を売れるようにして、銀行も銀行業以外で儲かるようにしないとイケないのではないかという政府の考え方があってのことだと思うのですが——、実際に銀行以外がつくった金融商品を銀行の窓口で売れる、ということがどんどん進んでまいりました。それが「製販分離」であり「ワンストップショップ」ということです。

ということは、よくよく考えると、これは「販売現場での銀証一体化の推進」ということですので、銀証分離政策とちょっと矛盾を来すような感じがありますけれども、まあそれはそれでいいじゃないかということで、銀行・証券、保険も含めて、相乗りということで、過去、相互参入が進んできて、いまに至っているということです。

ただ、そうなる、自分が買った金融商品について、後でいろいろ問題が起こったときに、銀行に対して文句を言いに行ったら、「(当方は

販売しているだけなので) それは当方ではわかりません」とか「内在するリスクのご説明は販売時にきちんと申し上げております」ということになりかねない。実際、銀行等では、トラブルになったときの接客対応の基本のところは依然良くないとの意見も聞かれるところです。

実は、金融トラブル連絡調整協議会という、平成12(2000)年の9月にできた業界のADR主体が交流する会がありまして、そういう問題が起こったときに対応するための「移送ルール」というものをつくろうじゃないかということで、数年前につくってはいるのですが、残念ながら、それでもたらい回しが発生する。

結局、先ほど伊藤先生もおっしゃっていたのですが、いろいろコストがかかる。個人からすると、二回、三回とたらい回しにされたら、「もういいよ」ということになってしまうわけですね。そういう状況がどんどん積み重なってきているのが、これまでの日本の現状ではないか。

この種の問題は、個々それぞれに小さい問題ではあります。従って、みんなあまり知らないが、いろいろ聞くにつけ、いろんなところで、細かくて、小額ではあるけれども、当事者にとっては大変な問題がいっぱい起こっている。いま、日本では企業の関係者が問題を起こしたりして、いろいろありますが、そういうことだけではなく、金融商品の販売の現場、リテール販売の分野において、買う方だけでなく売る方も含めて、非常にストレスが高まっているというか、そういう状況があるのではないかなというふうに思うわけです。

そういうときに、ではどうしたらいいのだろうかということで、先ほど申し上げた民間型の、業界・業態縦割りの個別の金融ADRのみならず、司法型ADRといわれる裁判所による調停とか、行政型ADRといわれる、国がつくっている国民生活センター、あるいは県や地方自治体にある消費生活センターのような相談窓口やセンターなど、いろいろあります。そういうものがそれぞれに一生懸命に対応をしようとしているわけですが、実際に相談に行ってみる

と、受け付けはしてくれるけれども、かなりの部分、あまり実効的な解決に結びつかないし、ストレスもたまる、ということですね。

もちろん、最終的には裁判に訴えるということも、理論上はあるのですが、現在の訴訟制度における紛争解決の方法は、改善されてきている部分も多いのですが、比較的時間がかかり、訴訟の提起や維持に費用がかかり、また個人の方はなかなか証拠も残しにくいので、過失相殺による損害額の減額という側面も無視できませんし、さらに個人や家族のプライバシーの保護の観点からも問題がないというわけではない。

つまり、消費者にとっての簡易性・迅速性、費用の低廉性等の観点から、「個人などが行なう比較的小額の金融トラブルについては、消費者が金融ADRでの解決を希望した場合は、裁判ではなく、第三者型の公正な金融ADR手続での紛争解決を目指すべきではないか」と考えられるわけです。

ところが、「金融サービス業者側にも裁判を受ける権利があるから、訴訟提起を行うのは自由である」として、「消費者が金融ADRでの解決を希望した場合であっても、業者側が裁判での解決を希望した場合には、金融ADR手続での紛争解決を行わないとする金融ADR団体側にしばしば見られる規則は、制度全体の趣旨からして合理的とはいえないのではないか」という疑問も投げかけられています。

立場の相対的に弱い個人や零細事業主などからすると、「裁判に持ち込んでいただいても結構ですよ」といわれた途端に、事実上、それ以上何も出来なくなってしまうということもあるということです。

従って、そういう日本の現在の紛争解決制度のあり方について、根本的な疑問が投げかけられており、金融ADR団体側がそういう規則（手続応諾義務の解除規定）を持っていること自体、業者側の権利の濫用ではないか、また後で申し上げる紛争解決の普遍的なプリンシプルとしての「比例性の原則」にも合致していないのではないかという考え方もありうるわけです。

そういう我が国の状況に対して、イギリスやヨーロッパは全然そうではない。個人には裁判に訴える自由を残しつつも、業者側が裁判外紛争解決手段による片面的仲裁合意【下図：資料③】に例外なく従うということを前提とした金融ADR制度が広がり、また定着してきているのです。

そして、裁判よりもずっと「簡便」で、言葉は適切ではないかもしれませんが、「ある程度いい加減」なものでも、利用者の身になって、迅速かつ確実に納得性のある解決に結びつく、そういう、より業界・業態横断的で、かつより包括的な、最終的には単一の紛争解決制度のほうに、ヨーロッパ全体として向かっているといえると思います。

なお、単行本の中の私の論文には、「横断的」という言葉をたくさん書かせていただいているのですが、「横断的」とは、日本のような縦割りの個別の業界型・業態型の、縦割りがベースになっているものだけではだめで、司法的なもの、あるいは政府がやっているものだけでは十分ではないのではないかという意味で書いているわけです。従来からの縦割りの制度に横串をさして、利用者にとって、より使いやすい、より横断的な制度を、そしてより公平感のある公正な制度をつくっていくということが、必要になっているのではないかということです。

なお、現在の英国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のですが、この金融オンブズマン制度のデザインにあたっては、基本的に、「レベリング・アップ」、すなわち、業態ごとにそれまでまち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方に揃えるというアプローチがとられています。私が使った「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させていただいております。

論文では「信頼回復と競争力獲得のために」と書かせていただいているのですが、実際に金融機関自身も、そういう状況が続きますと、あ

片面的拘束（片面的仲裁合意）の重要性

まず、日本では「憲法上の問題⁶」や「弁護士法72条の問題⁷」がネックになってなかなか導入しにくいといわれてきた片面的仲裁のあり方に関しての、英国における制度形成の歴史を振り返ってみよう。

すなわち、2000年にできたFOS（英国金融オンブズマンサービス）の前身である保険オンブズマンは、1981年に、個人投資家が不当に被害を受ける保険紛争の激化に伴って制定された82年保険会社法（日本の保険業法に相当する）による規制強化を目前に控えていた保険会社自身の要請に基づき、「参加者の任意（voluntary）による包括的な片面的仲裁合意を前提とした業界団体型の自主規制スキーム」として創設されたものであった。

英国では、日本で保険業法と言っているものは、1975年保険会社法、1977年保険ブローカー（登録）法に続く、1982年の新たな保険会社法の制定である。また1979年には、ある生命保険会社の破たんがあった。さらに、不正契約条項法（Unfair Contract Terms Act 1977）の制定がその背景にあった。同法は、契約書上の、契約違反や過失等による義務違反に基づく民事責任を制限する契約条項（免責条項）に一定の制約を課し、不正な契約条項についてはその効力を否定するものであるが、保険契約については、付則の適用除外規定により、この法律の適用が排除されている（同法First Schedule 1.(a)）。この適用除外規定は、保険業界が、保険業は本来政府から保護されるべき業界であり、業界内部の自主規制が行き届いているから、同法本則による規制の必要はないと主張したために設けられたものであったが、適用除外規定制定後、保険契約者である個人より、他の業界と異なり保険契約についてはなぜ保険会社側にそれほど大きな保険債務の支払義務の免除（免責）が定められているのか、またそうであればそのことを保険業界は保険を売る前に顧客にしっかりと説明するべきではないかという、保険業界への適用除外規定に対する疑問と保険ブローカーの注意義務違反に対する苦情の申立てが殺到したといわれている。保険業界は、これ以上の政府の規制強化を避けるべく、自らの自主規制の正当性・確実性を公に示し殺到する苦情に対応する必要に迫られることとなり、業界の自主規制の遵守状況を監視し、第三者的な立場から契約者の苦情に対応する機関として、保険オンブズマン制度が考案されたのである。

そしてその流れが、2000年金融サービス市場法の下に設立された、現在の業界・業態横断的なFOSという法定（statutory）の組織にまで引き継がれている。

なお、個人投資家等のために、迅速かつ柔軟で実効性のある裁判外紛争解決機能を市場の中に整備していくには、業者自身（特にトップマネジメント）が、「ハンディをつけることがフェアになるという理念」を理解し、それに基づく「片面的拘束（片面的仲裁合意）」を進んで受け入れることにより、制度の実効性を高めることが必要となるであろう。

そしてそのためには、もちろん、裁判外紛争解決機能が、消費者、業者双方にとって実際上公正・中立なものとなっていなければならない。

つまり、この公正・中立を実質的に担保するには、双方の経験や知識のレベルの違いを背景に制度的調整を加味しなければならないのであり、そこに「ハンディをつけることがフェアになる」という理念への理解と賛同が不可欠となる。それが、英国のFair and Reasonable 或いはTCF（Treating Customers Fairly）原則の下での、上記の片面的仲裁合意における『片面的』という言葉の本来意図するところでもあるといえよう。

(注) 日本で新たな制度を設計する場合、片面的仲裁制度が任意加入のスキームであれば、加入時に包括的な合意を認定することは不可能ではないが、強制的なものであるとすると（例えば、銀行業務等をする要件として加入が求められるとすると）、日本では、業者の裁判を受ける権利（憲法第32条）を侵害することになり、問題とされる。仮にこれが行政処分として位置づけられれば（民間の組織であってもその限りで行政権限の一部委譲があると理解すれば）上記の問題はなくなるが、それに対する不服申立てを許さずファイナルなもの構成すると、今度は「行政機関は終審として裁判を行うことができない」とする憲法第76条第2項に反するおそれがある。つまり、いかなる行政府の組織・部門も司法に関わるることについて確定的な判断をする権力を与えられないという原則に抵触する恐れがある。ただ、行政機関も、審判の制度として、人事院の裁定、公正取引委員会の審決、選挙管理委員会の決定など、行政機関による審判の制度をすでに有しており、司法機関にかける前に担当行政機関が迅速に事件の処理にあたるのが行政サービスの向上になるという考えは日本にも存在する。日本では、従来、以上のような議論もあり、英国の金融オンブズマン制度のような「片面的仲裁の制度化」には問題も多いとされて、これまで突っ込んだ検討がなされてきていない。（事務局）

まり信頼されない。そういう問題を感じている個人なり、そういう被害を被っている人たちも、実際に苦情や紛争が解決できないことによって、大変にイライラが募る、あるいは、まったく爽快な解決感（解決した感じ）がなくて、いつまでも不安やモヤモヤや相手の業者に対する怒りが残ってしまう。そういうことは、結局、金融機関や金融サービス業者にとってもよくありません。また、金融サービス市場自体の信頼醸成にとっても、非常にマイナスの動きになるということが言えるのではないかと思います。

実は、銀行等は、先ほど申しあげましたように、銀行だけではないのですが、従来は、弁護士仲裁センターに紛争解決を委託して、実際の係争については、「弁護士のセンターのほうに行ってください」という扱いにしておりました。つまり、「それでいやなら裁判を起こして下さい」ということのようにです。そうすると、弁護士の仲裁センターのほうでどういう対応してくれるかということによっても違うのですが、先ほどのように、結局、年間2件しか紛争が解決しないというような状況になってしまった。

金融サービス業界を全体としてみると、そういう問題があちこちで積み重なっているというのが、日本のこれまでの状態ではないかと思われれます。これは健全な状態であるといえるでしょうか。

なお、「金融サービス全般に対する法規制制度の在り方を、利用者の立場に立ってより横断的なものにしよう」との趣旨（プリンシプル）をもった金融商品取引法が、昨2007年に施行さ

れまして、規制もわりあい強化すべきところは強化されてきている。それを受けて、金融サービス業者は、あらたな規制対応に大忙しですが、彼らの中には、その新たな法律の趣旨に反して、法律の文言に照らして、規制回避の方法がないかを探しているような面もないわけではないのではないか。

金融商品取引法については、我々の提言がかなり重要な役割を果たしたと、勝手に考えているわけではありませんで、実際にここにいらっしゃる上村先生をはじめ関係者の皆様のご努力が実ったということで、実際に金融商品取引法の第1条、目的規定の中に、「資本市場の機能の十全な発揮による金融商品等の公正な価格形成を図り、もって国民経済の健全な発展及び投資者の保護に資することを目的とする」と明確に書き込まれました。

「公正な価格形成機能の確保を中心とする市場機能発揮こそ重要である」との我々の長年の主張が、金商法の目的規定に書き込まれたことは、重要かつ大きな進展ではないかと考えております。

これまで金融業、特に預貯金を取り扱う業態をはじめ、かなりの程度、個別の業界・業態ごとに、それぞれの業法によって競争制限的な規制を受ける被規制業種でしたので、公正な価格形成が行われる「市場」とは縁遠かったのではないかとも思いますが、グローバル化の洗礼を受けた今日では、日本の国内の金融市場においても、「市場のあるべき機能」と「個人をはじめとする市場のユーザーの立場」を、金

Guide to principles of good complaint handling

《Firm on principles, flexible on process》

1. **Clarity of purpose** → A clear statement of the scheme's role, intent and scope
2. **Accessibility** → A service that is **free, open and available to all who need it**
3. **Flexibility** → Procedures, which are responsive to the needs of individuals.
4. **Openness and transparency** → Public information, which demystifies our service
5. **Proportionality** → **Process and resolution that is appropriate to the complaint**
6. **Efficiency** → A service that strives to meet challenging standards of good administration
7. **Quality outcomes** → Complaint resolution leading to positive change

Source: The British and Irish Ombudsman Association (BIOA)

融資本市場の関係者全員がきちんと認識しないと、本当にわが国の金融資本市場というのは、欧米の市場と競争できるほどにはよくなっていかないのではないかと思います。

では、市場の機能をよくするためにどうしたらいいかという、これまた話が飛んで恐縮なのですが、重要なポイントが三つあるとっております。

一つは法律と実効的な自主規制の枠組みからなる広義の法規制システムです。二つ目は、いま申し上げた、金融消費者に対する販売後の対応の中核的な制度であるADR等の裁判外紛争解決機能。三つ目が何かといいますと、これはシステムインフラです。例えば、証券取引所の機能とか、保管振替機構の機能とか、証券を預かるカストディ機能とか、銀行や金融機関の間の決済システムとか、コミュニケーションインフラとか、いろんなものがあります。

そういう「金融資本市場の必要条件」(詳細はP.111-112, 119-121 参照)ともいうべきこれらがきちんと機能しないと、我が国の市場はよくなっていかないということだと思いますが、バランスのいい形では、なかなかよくなっていかない。

日本では、法律をよくしましょうという議論はあり、部分的に、これも縦割りの業法の枠組みをいまだ残してはおりますが、趣旨としてはより業界・業態横断的なものにしようという金

融商品取引法の実現が、その最たるものであり、すこしずつ、しかし確実に実現してきております。ただし、より包括的・横断的なADRないしはオンブズマンの制度をきちんとしたものにしてしようという議論は、ここへきて福田(前)首相が「生活安心プロジェクト」を提唱され、消費者行政の重要性とその一元化に言及されるまで、ほとんどありませんでした。

ということで、個人個人や各市場参加者が問題を個別に解決するというだけでなく、市場インフラ自体をバランスよく整備・構築していくことを通じて、我が国の金融資本市場の機能をよりよいものにしていくことが重要であると考えられます。そして、そういう意味でも、日本が競争力を金融の分野で増していくというために、実は金融ADRの機能の充実というのは、不可欠なものではないか、ということをお願いしたいわけです。それで、金融ADRの機能を、実際にきちんとしたものとしてつくっていくために、どういうポイントないし前提条件ないしは理念(principle)が必要か、ということをかいつまんで2, 3申し上げたいと思います。

ここに挙げましたページ【上図:資料④】を見ていただければと思います。Guide to principles of good complaint handlingというふうに書いてあります。英語だけが書いてあって、わかりにくいかもしれませんが、これは、英国・アイルランドオンブズマン協会の資料からの抜粋

❖補完性の原則（principle of subsidiarity）とは、小さな下位の共同体が効果的に遂行できる事柄を、より大きな上位の共同体が奪ってはならないとする原則。欧州連合（EU）は、集団（市民の共同体）的なアプローチが、個人、地方、あるいは国家的アプローチよりも効率的であるという分野において、国家主権を委譲するという、補完性の原則に基づいている。

❖The Subsidiarity principle is intended to ensure that decisions are taken as closely as possible to the citizen and that constant checks are made as to whether action at Community level is justified in the light of the possibilities available at national, regional or local level. Specifically, it is the principle whereby the Union does not take action (except in the areas which fall within its exclusive competence) unless it is more effective than action taken at national, regional or local level. It is closely bound up with the principles of proportionality and necessity, which require that any action by the Union should not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaty.

(<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000s.htm>)

❖比例性の原則（principle of proportionality）とは、規制や介入の程度が、その目的を実現するために必要な範囲を超えるべきではない（投入すべき規制や介入は必要最低限であるべきである）ことを意味している。つまり、規制や介入への要求は、個々の対象分野によって異なるので、規制や介入のレベル、コスト、手段、慣行、および手続は、適正であり、かつ各対象分野の価値と要求される信頼度、規制や介入が破られた場合の被害の深刻度、発生の可能性、広がりにより比例したものであるべきであるということ。規制や介入と必要な効果との間の「釣り合い」が重要であること、不正を正すのに必要以上の力を行使してはいけないことを示している。

❖近接の原理（principle of proximity）とは、行政の責務は一般的に市民に一番近い行政主体によって行われるべきであるという原則のことであり、地方自治体の責務の、中央政府等他の行政主体への移転は、技術的・経済的な効率性の要請に基づくものであって、かつ市民の利益により正当化されるものでなければならないとする。補完性の原則とあわせて用いられる。

です。彼らが裁判外の紛争解決・ADRの機能に必要であると考えているプリンシプル（理念・趣旨）を明記している部分です。

ここでは、上から五つ目のProportionalityというところに注目してください。この「Proportionality（比例性の原則）」というのは、そもそも、EUをつくったときの大原則なのですね。皆さん、お聞きになられたことはありますか。

そしていま一つ、「補完性の原則」という言葉があるのですが、「サブシディアリティ（Subsidiarity）の原則」というふうに呼んでおります。これは「地方自治の原則」というふうにも呼ばれております。要するに、住民に最も近いところの自治体が、その自治体の住民のお世話をす

るべきであるというか、それ以上、上部の構造にある県や国が、最も住民に近いところにあるコミュニティに介入してはいけないという大原則なわけですが、それは実は「補完性の原則」だけではなくて、「比例性の原則」も組み合わせて使われます。

今日の主題である「日本版金融オンブズマンへの構想」の方の単行本ではありませんで、一緒に出させていただいたもう一つの単行本「金融サービス市場法制的のグランドデザイン」の私の論文（第6章-I 欧州に学ぶ「市場法規制システムのプリンシプルとイノベーション」）の中にも若干書かせていただいております（以下当該部分の抜粋参照）が、ここの中で「比例性

資料⑥

欧州委員会が定義する「良い規制」のための7つの原則は、

- ① 比例性の原則 (proportionality),
 - ② 近接の原理 (proximity),
 - ③ 首尾一貫性 (coherence),
 - ④ 法的確実性・安定性 (legal certainty),
 - ⑤ 迅速で時機を得ていること (timeliness),
 - ⑥ 質が高水準で権威ある基準・規範となっていること (high standards),
 - ⑦ 法規制の執行力 (enforceability),
- であるとされる。

の原則」について触れております。【下図：資料⑤】

次【上図：資料⑥】に示すのは、実は、欧州委員会 (Commission of the European Communities) が定義する、「よい規制のための七つの原則」の一つです。

EUができ、EUを運営していくときに、いろんな原則をつくっているのですが、その中の非常に重要な原則の一つが、やはりこの「比例性の原則」です。

なお、参考までに、英国のFSMAにおける規制プリンシプルと業務プリンシプルにも触れておきたいと思います。【下図：資料⑦】

ここで、今一度、「比例性の原則」とは何のことか、説明をしておきたいと思います。これは、そもそも、実際の規制や公的権力の介入や、適用される紛争解決制度・機関等の実際の在り方、程度というものが、規制や介入や救済策を受けるほうの実際の状態や、問題を抱えその解決を望んでいる当事者の紛争の程度や状態にマッチし、バランスし、釣り合っていて、コストや資源 (従事する人員等) や手段や慣行や手続きのプロセスなども含めた全体の在り方について、最適の効果をもたらすような、本来望ましい規制・介入や紛争解決制度・機関の在り方 (process and resolution) になっていなければいけないということです。

例えば、金融ADRの話だったら、実際に存在するADR (裁判外紛争解決) 制度の適用を受け

る側の主体は個人とか零細事業主とかですが、彼らが、簡便で、お金がかからなくて、迅速で、秘密も保護されて、極力簡単に問題や紛争を解決したいと思っているときに、すべてのケースで、結局は裁判所に行くしか選択肢がなかったら、先ほどの伊藤元重先生の「裁判でもなく、つよい公的規制でもなく、民間の持っている好ましい側面を生かせる方法を見つけるべき」というお話にも通じるとは思いますが、これでは、紛争解決手段と紛争の程度や状態とがバランスしていませんね。それをバランスさせなければいけないというのが、「比例性の原則」ということです。

ということは、「業者側にも憲法上裁判を受ける権利がある」として、ADRでの解決を業者側が容易に拒否できるような、第三者型とは言い切れない現行の業者型ADR制度の在り方は、これは全体としてみたとき、「比例性の原則」から外れているといえるのではないのでしょうか。

そういうことで、とにかく、「比例性の原則」に則って、規制なり、裁判制度の適用なり、裁判外紛争解決制度の適用の在り方なり、いずれの制度にせよ、実際適用されるべき紛争解決機能のあり方と、それがもたらす効果 (process and resolution) とが、実際の問題や紛争の本質・程度に照らして、うまくつり合っていなければいけない。そういう非常に重要な原則がうたわれているわけです。

それを先ほどの言葉で言い換えるならば、

資料⑦

2000年金融サービス市場法（FSMA）では、規制主体としての金融サービス機構（FSA）が負うべき7つの規制原則（プリンシプル）が、その中に謳われている。

その七つとは、①FSAの資源の効率活用、②認可業者の経営者の責任、③規制のコスト・ベネフィットのバランス、④規制業務におけるイノベーションの促進、⑤金融サービス・市場の国際性と英国の競争力の維持、⑥FSAの行為から生じる反競争的効果の最小化、⑦認可業者間の競争促進である。

FSAはまた、自身に適用できると考えられる一般に認められた良きコーポレート・ガバナンス原則を考慮して、職務を遂行しなければならないとされる。

また、FSMAの規制体系をベースとして作成された「FSAハンドブック」の「5つのブロック」の最初のブロック（ハイレベル・スタンダード）における重要なモジュールの一つを構成する「11個のアイテムからなるすべての業者のための業務原則（プリンシプル）」が、規制主体である金融サービス機構（FSA）のルールのなかに次の通り謳われている。

- ① インテグリティ（高潔性・一体性・首尾一貫性）ある業務遂行義務、
- ② 適正な技能・注意・精励義務、
- ③ 内部統制システム構築義務、
- ④ 財源維持義務、
- ⑤ 市場行為規範遵守義務、
- ⑥ 顧客公正取扱義務、
- ⑦ 顧客に対する明快・公正で紛らわしくない情報提供の義務、
- ⑧ 顧客および第三者との利益相反管理義務、
- ⑨ 顧客の適合性確保義務、
- ⑩ 依頼人資産保護義務、
- ⑪ 規制機関に対する協力および情報開示義務。

この流れは、EU憲法条約などのEU基本法にも共通している。そしてその両者に共通するのは、形式や表面にとらわれず、極力背後にある実質（substance）と原則（principles）を重視しようとする姿勢である。

「ハンディをつけることがフェアになるという理念」というふうに言うこともできると思います。

それでは、今一度、英国・アイルランドオンブズマン協会の資料から、「比例性の原則」の説明の詳細を参照することとします。（下線およびBoldは筆者による）

なお、この「比例性の原則」の趣旨については、2007年7月に採択された「**OECD Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress**（消費者の紛争解決および救済に関するOECD理事会勧告）」⁸にも見ることがで

きます。

日本では、このような一見当たり前とも思われるような理念の議論は、現に我が国で行なわれているADRにおいて、そういう重要な理念からの逸脱がはなはだしい場合にはなおさらかもしれません。いずれにせよ、これまであまり好まれなかったのではないかと思います。

しかし、EUや英国では、永年の間に、欧州市民を中心に据えた熱心な議論を経て、このような理念が、非常に明確な形で、だれもが分かりやすい形のものとして、EU憲法条約や関連の白書やいろいろな関連の公的な文章のなかに、そ

して欧州委員会等の規制当局の発する指令やガイドランスの中に、また業界の自主規制ルールの中に、さらに各国の制定法の法律の中に書き込まれて、定着してきているということではないかと思います。

日本でも、すべての金融サービス業者や、その他の市場参加者や規制団体も含めて、市場関係者全員が、「共通の理念」あるいは「共通の言語」としての「比例性の原則」をしっかりと受け止めて、「それを実現できるような、日本に相応しい新たな制度的枠組みを全員で創っていくのだ」という自覚を持つことが、まさにいま求められているといえるのではないのでしょうか。

なお、資料④の2段目にお示しした言葉《**Firm on principles, flexible on process**》は、先ほどの英国とアイルランドのオンブズマンの協会がつくった、一般の方々に啓蒙するためのペーパーの中にある言葉です。そこでも、この「比例性の原則をはじめとする諸原則」を貫くべきこと、そして、原則には忠実でありながらプロセスについてはあくまでも柔軟に行なうべきことが、明確にうたわれています。

そういう趣旨から考えていくと、現在日本に18ある相談窓口ないしADRのあり方、あるいは、それ以外のADRのあり方というのが十分かということ、決して十分ではない、ということになるのではないかと思います。

そのほか、今回、金融商品取引法で、法制上初めて「適合性原則違反」に民事効が認められたとか、それによって円満な早期紛争解決のための動機づけとなる可能性があるのではないかということ、単行本には書かせていただいています。

これは、金融商品取引法が2007年にできる前に、金融商品販売法が2000年にできていたのですが、それは横断的に金融サービスの販売を行う人達をレギュレートする、実際の販売についての損害賠償責任を追及しやすくするためにつくられた法律であったのですが、実際に金融商品販売法は使われたことがなかった。

ということは、法律はあるけれども、業者に

とっては、全然怖くない法律だったということで、その怖くない法律について、今回、金融商品取引法をつくるときに、金融商品販売法の改定がなされて、実際に民事効がついた。これはあまり知られていないことなのですが、非常に重要な、上記の「比例性の原則」にも沿った変化だと思っています。

この民事効が付与されたことによって、いざとなれば、またやる気になれば、民間の個人であっても、金融機関に対して損害賠償責任の追及がやりやすくなった。実際にそれによって追及した人というのはまだあまりいないのではないかと思いますけれども、一応潜在的に、金融機関もほやほやしてられないという状況が出てきております。

それを受けて、今後、もしそういうことが続くのであれば、さっきのコストの話とも似ているかもしれませんが、金融機関側としても、このままの状態では置いておくのではなくて、むしろ、冒頭お話し申し上げたイギリスで1980年代のはじめに起こったように、「いまのやり方はまずいのではないか。金融商品を売って、それで終わりということではなくて、販売後の対応としての実効性の高い第三者型のADRを、業者自身のコスト負担を前提として、自ら発案してきちんとつくったほうがよさそうじゃないか」というふうになっていくといいなというふうに思っているわけですが、まだ、なかなかそうはいかないということです。

それで、実効性のある金融ADRを実際にこれから日本に広げていくためには何が必要かということ、いま一生懸命、金融ADR・オンブズマン研究会で議論しているのですが、そこで非常に重要なことは、いまの日本の時代の潮流に非適合的になりつつあるともいえる、業者（昔ながらの業界・業態）縦割りの状況を打破するのは、まだ難しいということです。

この縦割りの状況を打破するには何が必要かということですが、光明が見えてきたと思いますのは、先ほども申し上げましたように、(1)金商法という、規制対象を個人など利用者の立場

Chapter 5 Proportionality

5.1 Introduction

In dealing with a complaint, all schemes will be faced with choices in the type of process to apply, the resources to devote to the task and, if appropriate, the particular form of redress to be considered. All should be proportional.

Proportionality implies an assessment of the complaint and a response to it that takes into account the nature of the issue, and the effect it has had on the complainant. Some complaints may be relatively straightforward and the alleged consequences of the fault minor. Some may be extremely complex, with alleged failures causing injustice or hardship affecting not only the complainant but also **others**. Procedures need to be in place to ensure fairness of treatment, while recognising the need to **tailor** resources to the particular complaint.

The depth of the investigation and the time taken should be **proportional** to the seriousness of the alleged failure. Redress should reflect the maladministration that has occurred, and take account of the hardship or injustice suffered as a result. The standard or quality of evidence and investigation should, however, remain constant. In addition, procedures should be in place to assure quality and audit the process.

5.2 Proportionality of approach

It represents a better outcome for a complainant and the organisation concerned if problems that arise can be resolved as quickly as possible, so that people do not need to take their complaint to independent review. Schemes should encourage organisations within their remit to have effective complaints procedures which facilitate local resolution and, where appropriate, should refer complaints back to give the organisation the opportunity to achieve this outcome.

Where local resolution is not appropriate, the methods used to examine or investigate a complaint should be suited to the needs of the scheme and the nature of the problem (see Chapter 3 – Flexibility).

The particular method used to reach a fair outcome will depend on a number of factors including the nature and impact of the complaint, the circumstances of the complainant, any time constraints (both **Process and resolution** that is appropriate to the complaint for the scheme and the complainant), the parameters of the scheme and the resources at the scheme's disposal.

5.3 Proportionality of redress

Redress should be **proportional** to the degree and nature of the failure and hardship or injustice suffered. The investigator needs to weigh up the problem and the proposed solution in order to provide an appropriately balanced outcome.

It is essential that complainants are given realistic expectations about what the scheme can achieve within its jurisdiction. For some schemes redress options are very limited. However,

for most, a number of options for redress are usually available in appropriate circumstances:

An apology. In many cases, an early apology by the organisation concerned, given as a result of its own complaint-handling process, can lead to settlement without referral to a scheme.

Remedial action. This may mean changing decisions or standpoints on the service given to an individual consumer and putting things right, or a revision of procedures to ensure that such complaints are less likely to occur in future.

Financial redress. This can include a payment designed to restore the complainant to the position they would have been in had the maladministration not occurred. It can also mean a goodwill payment given as a tangible expression of an apology.

Of course, resolution of a dispute may involve a combination of any of these options, together with any other that may be particular to that dispute.

In recommending redress, the scheme will take a number of factors into account. While the decision rests with the **reviewer**, the wishes and needs of the complainant should be considered. Other relevant issues are the degree to which the complainant contributed to the failure, the time that has elapsed since the event, and the time and trouble experienced by the complainant in pursuing the complaint. The reviewer should also consider the implications for others similarly affected, the capacity of the organisation to comply and the implications for other similar organisations.

5.4 Unacceptable actions by complainants

While accessibility is a key principle for all, the behaviour of some complainants may exceptionally require restriction of access. Their conduct may be abusive or aggressive, their demands unreasonable or they may be unreasonably persistent. Complaints may also be made as part of an orchestrated campaign. Such behaviour can absorb resources disproportionately, and cause disruption or disadvantage to other complainants.

If the complaint has sufficient merit, procedures should be in place to allow the investigation to proceed while managing such behaviour. Engagement with complainants can of course be reduced if their complaints are dealt with efficiently and brought to a timely conclusion. If, after a complaint has been determined, (including any appeals process), the complainant persists in an unacceptable way, it is important to call a halt in a way that is reasonable, timely and decisive.

The scheme should have clear procedures for responding to a complainant who is particularly threatening. In extreme cases, this may include calling in the police. These procedures should be open and transparent for complainants as well as for staff. They should include a requirement wherever possible to make a complainant aware that particular behaviour is considered unacceptable and why this is the case, and to explain what will happen should it continue.

It is important however not to confuse such cases with those where special sensitivity is needed, for example when responding to the requirements of some complainants with mental health problems or other disabilities.

資料⑨ <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/ncac/6-sann-2-4.pdf>

<http://www.consumer.go.jp/seisaku/cao/kokusai/file/oecd-kariyaku.pdf>

Recognising that consumer disputes require tailored mechanisms that provide consumers with access to remedies that do not impose a cost, delay and burden disproportionate to the economic value at stake and at the same time do not cause excessive or disproportionate burdens on society and business.

消費者紛争は、問題となっている経済的価値に比して不均衡な費用、遅延及び負担を課されない、そして、同時に社会や事業に過度又は不均衡な負担を引き起こさない救済策の利用機会を消費者に提供するような、それぞれの必要性に応じた仕組みを要求するということを認識し、

に立ってより横断化しようという趣旨の法律が制定されたということです。そして、その趣旨に沿って、銀行・証券の分離政策の見直しの一環として、法律自体も、ファイアーウォール規制の見直しがいま行われているということがあります。それによって、法律自体も、さらにより横断的なものになる可能性がある。また、(2)先ほども触れましたが、福田内閣で、生活安心プロジェクト⁹が提唱され、消費者の視点に立った消費者行政の一元化（ただし金融関連は対象外）が、従来のような業界タテ割りの業法とお役所の壁を突き破って実現すべく目指されているということです。

そうすると、法律の改定や行政組織の変更等に歩調を合わせて、販売後の対応の面も、より横断的にしなければいけないというふうになればいいのですが、実は、逆説的に、そのこと自体は法律にきちんと書かれていないので、差し迫った法的な要求がない以上、「それだったら、何もなくていい」ということで、何も行われないと、ゆくゆく大変なことになるよ、ということが言いたいのです。

これは、私が単行本の報告書に書かせていただいた中に、「避けるべきヴィジョンなき破壊」という書き方をさせていた【下図：資料⑩】があるのですが、実際、将来も販売後対応の制度整備が行われないまま、銀行・証券の分離政策が、もし仮に放棄されていった場合に、そういうときにこそ効果を発揮すべき、いわばトランポリンというか必要なセイフティー

ネットの役割を果たす、より横断的・包括的なADRといいますか紛争解決のための制度がないとどうなるかという、まさしく「ヴィジョンなき破壊」になってしまうのではないかと思っているわけです。しかし、そういう状況というのは、結局業者にとっても得にはならないのではないかと、思います。

従って、「抜本的な制度システムの見直しと新しい制度の設計には、消費者（顧客）の立場を踏まえた全体最適の視点というのが必要である」ということです。

日本ではなかなかそうはいかないのですが、先ほど申し上げたように、縦割りの業者・業態ごとの個別の相談窓口ないしはADRというものが、金融の面で18あって、それぞれ活動をしていて、また、法テラスなど最近出来た共通の相談窓口はありますけれども、それ以上の包括性をもった流れになかなかいかない。

先ほども申し上げたように、金融トラブル連絡調整協議会というものがあるが、金融庁が一応窓口になって、業界の主体的な議論の場を設定するような体制もとられていて、それはそれで非常に大事な会だと思うのですが、その協議会ができて8年目に入ったものの、新しい方向が、なかなか前向きに出てこなかったという状況があります。（注）その後、同協議会では重要な見直しが行われつつある）

この現行の業界型ADRの仕組みを、次の段階で、新しいモデルに衣替えしていかないと、なかなか市場もよくなりません、利用者である

「日本版金融オンブズマンへの構想」I-2. わが国の現状（法規制システムインフラ問題）と展望（P.34）からの抜粋

(10) 避けるべきヴィジョンなき破壊

前述の製販分離政策の評価とも関連するが、現在、銀・証（銀行と証券の）分離政策の見直し、最近の政府の審議会等で検討課題に上っている。ただ、基本的に利用者の視点に立った紛争解決制度の確立などアフターケアの制度整備を欠いたままでの銀・証分離政策の放棄は、ヴィジョンなき破壊に結びつきかねない。抜本的な制度システムの見直しと新しい制度の設計には、顧客の立場も踏まえた全体最適の観点が欠かせない。

個人も救済されない。なおかつ、それだけではなく、実際の業者にとってみても、本当の意味での顧客からの信頼を得られず、ビジネスの面でもプラスにはなっていないのではないかと思います。ただ、いま私が申し上げたことは、これまで日本ではあまり議論がなかったことです。従って、これまでほとんど何も問題を感じていない方が多いのではないかと思います。

今日は詳しくは触れられませんが、金融機関などの組織内の苦情対応や組織外の第三者型の紛争解決（ADR）の在り方、それらの前提となるべき組織のマネジメントの在り方等に関して、ISO（国際標準化機構）が規格を発行（ISO10001, 10002, 10003）しております。それらの内容は、いま述べたプリンシプル（原則）の在り方と表裏一体のものとして発展してきたものであると理解しておりますが、日本ではまだあまり注意が向けられていないように感じられます。

これから、どういう状況が日本にあって、諸外国の状況はどこまで進んでいるか、そういう海外の進んだ状況をちゃんと把握し啓蒙して、皆さんに知っていただくということもやっていく必要があるのではないかと考えているところです。

いずれにしても、英国やヨーロッパが、その分野でも非常に進んでおりまして、そここのところを我々はもっともっと勉強をしながら——ただ、彼らの真似をすればいいというものではありませんので、日本のいいところも残しながら、

民間のイニシアティブで、あるいは民と官のパートナーシップで、よりいいものをつくっていくということが必要ではないかと思います。

非常に雑駁な話になりましたが、金融関連の紛争解決制度をこれからどのように良くしていったらいいのかというところで、いま申し上げた独立の研究会である金融ADR・オンブズマン研究会が立ち上がり、いま一生懸命、次の時代の日本のための市場制度インフラのモデルをつくっているところです。

いずれにしても、いまの日本では、規制は緩和基調にある。ただ、事後規制ということで規制の体系は変わったけれども、実際に、事実上規制強化になっている部分もかなりあるのではないかと。そして、それによってブレーキを踏まれるし、なおかつ、金融業もこれからどんどんイノベーションして、それがサービス産業の中核にならなければいけないということで、アクセルを吹かされるということで、摩擦熱や抵抗が生ずる一方で「ヴィジョンなき破壊」にもつながりかねない。

要するに、ブレーキとアクセルと一遍に踏むというような政策がとられかねない。というか、政策だけではなくて、市場の参加者、市場の当事者自身にも、そういう状況が目前にあるのではないかと思います。

今後、ブレーキとアクセルを一緒に踏むのではなく、ブレーキはブレーキ、アクセルはアクセルできちっと踏み替えて、その中でスムーズに市場が動くようなことをしていくための必要

な機能，市場インフラの一つとして，より包括的・横断的な金融紛争解決制度があるのではないかなという感じがいたします。

この大きな話を短い時間でご説明申し上げるのはなかなか難しいのですが，今日は，講演会の終わりまで，それぞれの講師の方々のお話をお聞きいただきましたら，最後に，「ああ，そういうものか」ということで，私どもが申し上げ

たいことのイメージがわかっていたけるのではないかということをご期待いたしまして，導入のお話とさせていただきます。どうもありがとうございます。（拍手）

それでは，続きまして田中圭子様から，「英国のモデルに学ぶ」と題しましてお話をいただきます。

講演(2) 「英国のモデルに学ぶ」

JMC代表理事・金融ADRオンブズマン研究会幹事
田中圭子

ただいまご紹介いただきました日本メディエーションセンターの田中と申します。いまの犬飼さんのお話の中と多少ダブル点は，少しはしよらせていただきたいと思います。

私といたしましては，メディエーションセンターのことについては，今日は詳しくお話しできません。ですから，お手元のパンフレット等をご覧になっていただきたいのですが，小さな小さなNPOではございますが，実務家というメディエーターとしての立場を通して，「実際イギリスの金融オンブズマンというところではどういった形で紛争解決が行われているのか。そしてその背景に対して，業者側・利用者側はどういうコンセプトや理念を持ち込みながらそこがつかられていったか」というようなことを中心に，「英国のモデルに学ぶ」といったタイトルをいただきながらお話を進めさせていただきたいと思っております。

（イギリス FOS設立の背景）

いまの犬飼さんのお話にございましたが，「オンブズマン」という言葉の発祥の地はスウェーデン，北欧です。著書の中にも書いてございますが，もともとスウェーデン語で，「正義をもたらす人」という意味だったそうです。このコンセプトというのは，いま犬飼さんからお

話があったようなプロセスとレゾリューションの中でも，ずっと一貫してそれが貫き通されるものというのがオンブズマンのコンセプトと思っていただければよろしいのではないかなと思います。

もともとスウェーデン・北欧で始まったオンブズマンですが，英国に入ってきたのは1967年の，これは北欧と同じ「議会オンブズマン」でした。そのほか，次に始まったのが医療サービスです。医療サービスも今回の金融サービスも，特に医療サービスのほうは人にとってはなくてはならないサービスという，目に見えないものの中で，何か自分が不満をもったときに，解決するためにはどうすればいいのかといった中で，制度として組み立てられたのがオンブズマンでした。

その後，これが日本に大きく影響していると思うのが「自治体オンブズマン」です。これが，いまの日本の年金オンブズマンですとか，税金オンブズマンですとか，いろいろ日本の市民活動として入ってきている言葉に大きく影響しているのだと思います。

その後，英国で民間オンブズマンがたくさん出てきました。それまでは公共セクターにおいてオンブズマンが活用されてきたのが，民間型のオンブズマンが英国に登場してきました。そ