

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くられていったか」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

ここで初めて出てきたのが、1980年代はじめの保険オンブズマンです。これは、もしかすると、私のイメージではありますが、医療サービスとかかわりながら保険オンブズマンというのが出てきたのではないかという気が少ししております。

ただ、この保険オンブズマンが出てきた背景は、先ほど犬飼さんからお話があったように、利用者側からの希望というより、業者側がこれをつくって紛争を解決しようといったところに発祥しています。それが少し興味深いところと思っています。

保険オンブズマンが出てきたときに、カスタマー（利用者）の不満を、業者側（企業側）が残してしまうことは、企業にとってどれだけのデメリットがあるのか……といったところから出発されたというふうに聞いています。それをどんどん積み残していってしまうことは、企業にとっては、そこで信頼関係が崩れてしまうということになるわけです。ですから、次の顧客へとつながらなくなってしまいます。金融商品というのは、特に個人年金や生命保険などは契約期間が長いものですから、一度買えば、なかなか次の商品を買うことはありません。しかし、そこで不満が残ってしまって、結果的に、例えば保険というものを見て、15年後にその会社で契約を更新するかといったところを考えたときに、そこまでの信頼関係がいかに大切かということが、業者側で考え始められたということだと私は認識しています。

ですから、犬飼さんの言葉をお借りすれば、「そこで買うときのサービスに対しての満足」と、「契約締結後の契約期間内の満足」というもの考えたときに、入り口の時点から、私たちは「売るだけのサービスの満足度」ではなくて、「売った後で、何か苦情や不満があったときにも、きちんと対応しますよ」というサービスの一環として、業者側がオンブズマンを設置しなければならないといった認識に立ち始めたのだと思っています。

これは、日本の状況とだんだん似てきている

のではないかなと思うのです。これだけ保険の不払いや、金融商品・金融サービスに関するいろいろな事件が増えた中で、自分が利用した、例えば自動車保険や生命保険の会社を、次につながっていくためには、消費者にとっての選択肢というのはどこで位置づけられていくのか。そういったことを考えたときに、今まで保険というものをそれほど深く考えていなかった消費者が、次に選択をするときに何を選択するかといったものの中の一つの要因として、契約締結後のサービスというものが入ってくるのだと思います。これだけ寿命が伸びてきている時代ですから、自分がどんどん金融商品を買って換える時代になってくるでしょう。そのときに、企業側にとって、顧客との間にどれだけの信頼関係をつくっていくか。一度崩れてしまった信頼関係を、もう一回つくり直すというのはとても大変なことです。それを最初から組み込みながら、しっかりと手続きをとっていきましょう、というのが、こういったイギリスの金融ADRのシステムだったと、私は認識しております。

もう一つは、イギリスが保険オンブズマンから次につながったもので、これは私の記憶で印象深いものとして残っているのが、ウルフ・レポートです。先ほど犬飼さんのお話にありました2000年の金融市場サービス法の直前に、イギリスでも司法制度改革がちょうど出てまいりました。とくに1996年に、ウルフ卿という方が司法制度改革のレポートを出し、そのAccess to Justiceという項目の中にADRという言葉が出てきたわけです。1986年のサッチャー政権の金融ビッグバンからウルフ卿のADRへといたる過程で、いろいろな波が重なりあって、イギリスのADRは、そのウルフ・レポートから一気に大きな波へと変わってゆきました。民事訴訟法も改定され、ADRの方向へと流れが一気に変わった中で、イギリスも、司法制度だけでなく、業界型のADRについても、より横断的・包括的でより公的な色彩をもつものへと、深く考え始められるようになったと、私自身、2000年ぐらいからたびたび現地を調査していて、感じて

いるところ です。

(ADRの種類)

では、イギリスのことも含めて、海外ではADRというのはどういう種類があるのか。その中でオンブズマンの位置づけというのはどういったものなのか、というのを少し考えてみたいと思います。

上の表では、当事者の双方の同意が必要か否かという観点から上下【上が不要で下が必要】に分けておりますけれども、オンブズマンというのが、上の真ん中辺りに位置しています。下にあるピンクの部分、通常ADRと言われてるものです。通常ADR（裁判以外の紛争解決方法）と聞いて、そのプロセスには、皆さん、頭の中のイメージで、どんなものが浮かばれるでしょうか。

私、本当でしたら皆さんにもうちょっと長いお話ができるのであれば、少し何人かご意見をお伺いしながらここで話を進めていきたいところなのですが、例えば日本で言えば、地元の名士が地域の住民の揉め事を解決するのも、もしかしたらADRの一つかもしれませんし、裁判所の調停機能というのもADRの一つかもしれません。

そういう意味では、ADRという考え方は、日本では昔からあったのだと思います。ただ、システムとしてADRと言われ始めたのは、まさしく司法制度改革の後からで、その辺の概念が、とても混乱している状況です。

その中でも特に、本来のADRという意味であれば、例えば私が裁判所以外で民間の調停機関を立ち上げているわけですが、そこで例えば私どもJMCという団体にメディエーション（調停）を申し込んだとします。けれども、相手方がそのメディエーションというもので紛争解決しましょうということに合意をしなければ、調停は始まらないことになります。

しかし、2000年のイギリスで言えば、2000年以前の民間型の保険会社のオンブズマンのシステムでは、そこに保険会社が任意で参加してい

ました。例えば消費者が、その任意のオンブズマンに苦情を申し込んだとします。ただ、任意のオンブズマンという制度なので、そこに、A社は同意していたかもしれないけれども、B社が同意していなかったら、自分の入っている保険がB社だったら、オンブズマンというところには乗らない、といったスキームになってしまうわけです。たまたまA社がオンブズマンのスキームを最初から持っていれば、その任意の保険オンブズマンの団体に入っていれば、自分は何か問題が起こったときに、そこで解決できるということ、最初の契約のときからわかっていることとなりますが、それを何も考えずに自分が契約をした会社がオンブズマンのスキームに入っていなければ、自分の問題の解決は、裁判に行くしか方法がなかったわけです。

そこで2000年に、それでは消費者が商品を選択するにも、選択の幅がだんだん狭くなっていってしまうし、金融市場もどんどん狭くなっていってしまうのではないかと、より包括的なADRのスキームが必要なのではないかということで、法制化で、ほとんどの会社がそこに強制的に加盟されることになったわけです。

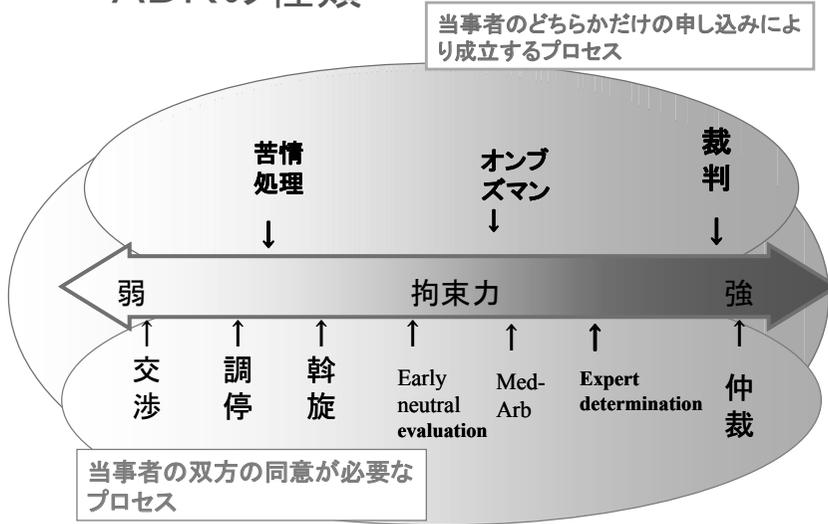
ですから、それは商品が多様化してきたことにももちろん背景はありますが、自分がどこで買ったどんな商品についてでも、FOSという苦情窓口が一つ、統一的なものとして残っているという制度ができていったわけです。

それがADRの種類に大きくかかわってくるわけです。ということで、2000年を境に、金融オンブズマンは、どちらか片方が申し込めば、必ず相手方が乗っかってくるというプロセスになってきている。そういったところが、民間型の制度の大きな転機になったと思われます。

(片面的拘束の側面)

いろいろなプロセスをこれからお話しさせていただきますが、その中でも、イギリスのオンブズマンの結論は、消費者には、最後に裁判の道が残っています。ですから、オンブズマンの裁定の結果に、もし不満であれば、消費者は裁

—ADRの種類—



判を起すことはできます。けれども、ここに最初から強制的に乗っている業者は、そのオンブズマンの裁定に従わなければならないという、先ほどの犬飼さんのペーパーにも書いてありますが、そういった制度がシステム化されているわけです。

これを一瞬間聞いたときに、「じゃ業者側はとも損するのじゃないか」と思われる日本の業者の方はまだ多いかもしれません。これが私たちも、大きな疑問として、オンブズマンを研究するときにも残っていた問題だったわけですが、それはイギリスではどうしてそういう制度になってきたのかというのは、まさしく業者側の希望で保険オンブズマンが、自分たちがオンブズマンをやる上で、片面的仲裁にしてくれと、自らが希望していったわけです。

片面的拘束の側面

- 業者側はそのシステムに参加することに義務
- 消費者側の自由度と満足度
- 業者側のメリット

- イギリス保険オンブズマン→彼ら側からの希望で片面的拘束が出来た
 - 紛争が解決する
 - 双方のメリット
- オンブズマン制度の目的
公正（約款・契約書を超えたあらゆる状況において）

それというのは、業者側にとっては、「顧客に不満を残すことがいかにデメリットであるか」ということが、蓄積されてきたので、それであれば、もう最初からシステムとしてそこにちゃんと乗っかりますよということを前面に出したほうが、保険業者としてもメリットが高かったということです。それで「片面的拘束」というのが出てきました。

一方、利用者側（消費者側）は、自分はいろいろなプロセスには乗っかっていくけれども、最後には裁判の道もしっかり残されているのだという、自由度と満足度というのが重なってきます。

ですから、双方のメリットの中で、先ほど一番初めに申し上げた、「双方にとっての正義」と

は何なのか、「公正とは何なのか」、というところを貫く上で、オンブズマンという制度がイギリスでしっかり顕在化されていったという背景があります。

最後の「双方のメリット オンブズマン制度の目的」というところに書かせていただいたのですが、業者側にとっても、利用者側にとっても、裁判で争うとどうしても、約款とか契約書とか、その時点でのものを白黒判断つけることしかできなくなってきました。しかし、これはあとのディスカッションで少しお話しさせていただこうと思っているのですが、消費者の問題の多くは、そういったことではなくて、例えば、業者の説明の仕方が悪かったとか、態度が悪かったとか、そういったところにあります。それは裁判で争っても、消費者にとっても不満が残るばかりだし、業者側にとっても、それを蓄積すれば、どんどん口コミが悪くなってくるといった悪循環になっていきます。

したがって、そこをしっかりと解決する。約款とか契約書を越えたところの本当に必要な紛争解決をするためには、横断的なADRのほかになかった、というのが正解なのではないかなと思います。

(法的スキームとして)

2000年に、金融サービス市場法ができて、そこでいろいろな業界が、例えば銀行業も保険業も証券業も、統一的に紛争がFOS一本で解決できることになりました。そしてそれによって、利用者にとっても、紛争が一本のFOSで解決できるというメリット以外にも、FOSの機関自身として、内部のリソースを最大限に活用できるようになりました。

これも午後のディスカッションでお話しさせていただこうと思っていますが、紛争解決の質の維持という意味で、ADR機関は、必ずトレーニングを行っています。機関が分かれていた場合には、それをバラバラに、各機関でやっていくことはとても大変なことです。ですから、統一的にトレーニングをできることですか、い

ろいろな知識の蓄積ですとか、そういったものも最大限に活用できるということが出てきたところが、横断的ADRのメリットだと言われています。

ですが、ここで一番強調しなければならないのは、ADR機関として、あるいは業者自身として、いろいろなことをシステムとして活用できているかもしれませんが、それはあくまでも自分たちのためではなくて、消費者が利用しやすくするために、最大限のリソースを利用できるようにしたというのがメリットだと、FOSのオンブズマン自身が言っています。このことが、大きな示唆になる点だと思われれます。

(システムの流れ)

あと5分ぐらいで、FOS全体のシステムの流れをお話しさせていただければと思います。

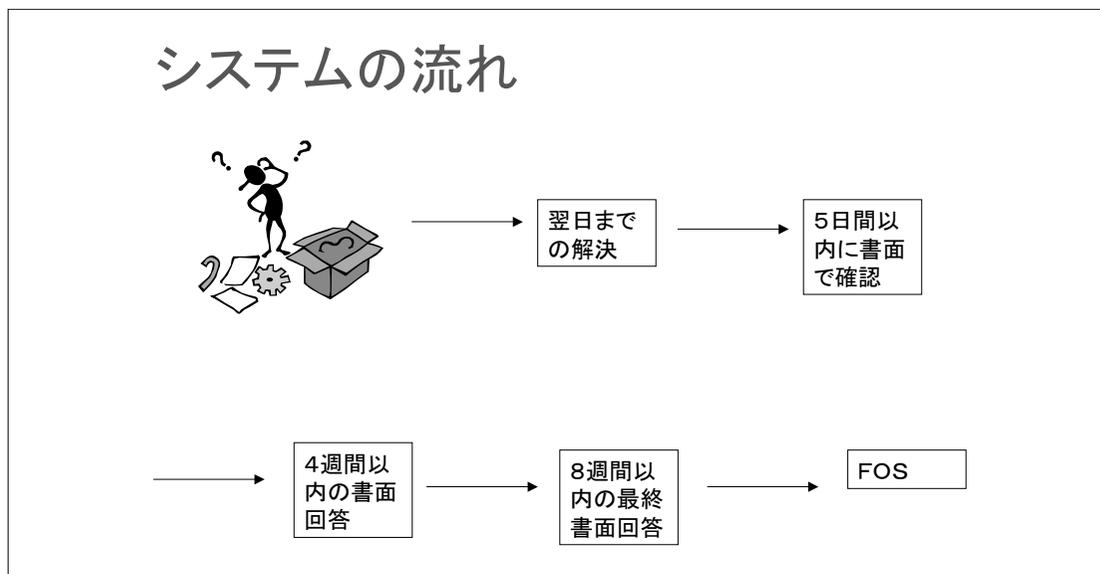
FOS自身が、統一的な紛争解決の方法だと言っていますが、すべての問題が全部FOSにいきなり入ってくるわけではありません。これは2000年の金融サービス市場法（FSMA）の中で、FOSに入る前には、各機関で必ず紛争解決を一度図りなさいということが決められているわけです。ですから、そこに乗るまでには、これだけでも約2カ月（4週間、8週間）の期間があることになります。そこでしっかりと解決されなかったものに関して、FOSに流れてくるシステムになっているわけです。

(FOS)

FOSの中に入っても、いきなりオンブズマンの裁定というものに入るわけではありません。FOSにはいろいろなシステムがありますが、まずカスタマーコンタクト・ディビジョンというところに、上の図は2005年の数字ですが、合計で、61万5000件の電話やe-mailや手紙が来ています。

そのうち、ケースとして扱われるのは18%です。ですから、80%以上は、カスタマーコンタクト・ディビジョンのところでもう既に終わっていて、そこから先が、ケースとして上がって

システムの流れ



いくものになってくるわけです。

ケースとして上がったものの中でも、私どもがやっているような例えばメディエーションや、そこで解決しなかったものに関しては書面の調査というようなものがしっかり出てきます。

FOSのオンブズマンは、全部で20人ぐらいの人数だと思いますが、オンブズマンにケースとして入ってきているものは、全体の中で、わずか8%です。これは年々比率が下がっています。つまり、アジュディケーターの部分で、ほとんどが終わっているということになっているわけです。

そこで、どんどんケースが出てきて、最後の片面的仲裁というのは、ここの図の右下の、つまりオンブズマンの段階での片面的仲裁ということで、どうぞご理解いただければと思います。これがFOSのシステムです。

日本でオンブズマンと言うと、今までここのオンブズマンばかり注目されていて、オンブズマンのところで100%全部ケースを扱っているのではないかという誤解がされていたわけですが、ここに入ってくる以前に、しっかりとしたシステムがあるということを、どうぞご理解いただければと思います。

これがまさしく、犬飼さんがさっきおっ

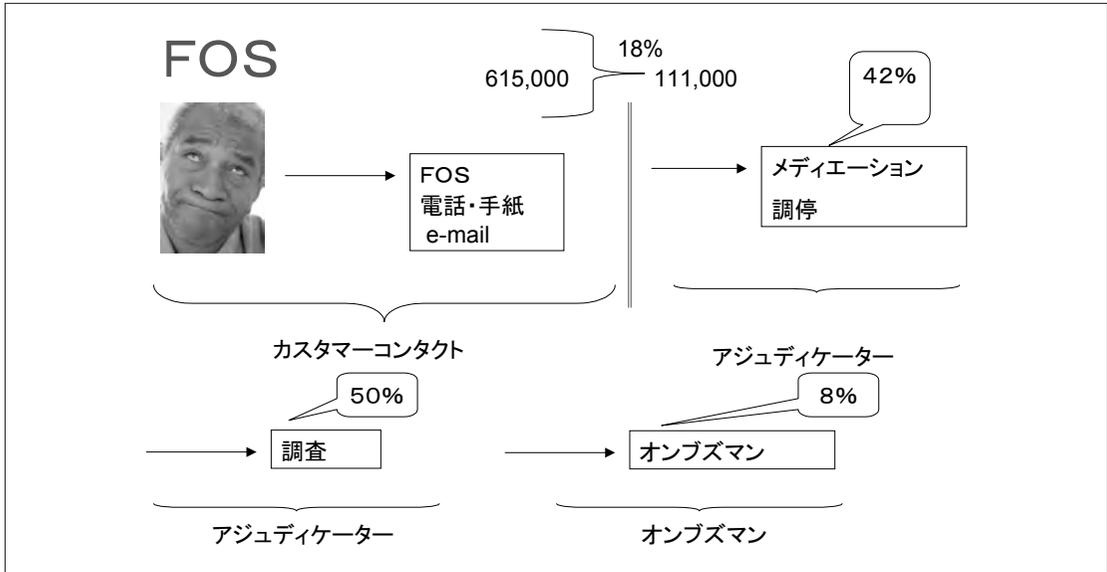
しゃったprocess and resolutionのシステムです。こういったプロセスがあるからこそ、「オンブズマンの裁定には自分は従おう」という片面的仲裁がしっかりそこでシステムづけられていると言っても過言ではないと思います。

(パンフレット)

各銀行で約12週間の期間があると言いましたが、私は今回2007年9月にイギリスに行ったときに、銀行や証券会社を何件か窓口を回って見て、どんな形でオンブズマンの情報が置かれているのかというのがとても気になっていました。

いろんな銀行のパンフレット、投資についてとか、うちの利息はこうですよ、窓口の前にいっぱいパンフレットが並んでいます。そういったところの中に、オンブズマンについてのパンフレットが必ず置いてあって、その中で、苦情の受け付けはまず私ども（業者自身）にご相談くださいというフォームと一緒に置いてありますが、そのパンフレットの中にはFOSの説明が入っていて、そこでも解決されなかった場合には、国として私どもはFOSの制度に準拠していますといったところがしっかりアピールされている、といったところがあります。

いくつかお手元にコピーを配らせていただき



ました。(省略)

(写真) (一部を抜粋)



FOS内部の写真、ビジュアル的に、どんなイメージなのかなというのも少しお示したほうがいいのかなと思いました。これはカスタマーコンタクト・ディビジョンの部分です。9階建てのビルが全部FOSになっています。カスタマーコンタクト・ディビジョンはワンフロアになっています。その上の階が図書室ですとか、アジュディケーターとか、オンブズマンの部屋に分かれています。

カスタマーコンタクト・ディビジョンのパソコンの中には、先ほど犬飼さんがおっしゃった

ように、システム的な環境というのも、日本では、ローカル線と700系ひかりぐらいの差があるかもしれませんが、システム的にしっかり構築されています。例えば、ブランクの中に顧客名と銀行名を入れていくと、手紙が自動的にできるようなシステムになっています。例として、バークレー・バンクという名前を入れると、バークレー・バンク宛の手紙もできるし、逆にカスタマー宛の手紙も一気にできるわけです。同時に全部できるようなシステムになっているわけです。そういったシステムがしっかり構築されています。

これは、アクセス、利用者の利用しやすさのためにできてきて、いかに迅速にFOS内部でも紛争を解決していくかという中で、日進月歩でこういったシステムも開発されている。

(組織として)

組織として

■年間拠出金

例 銀行：1口座あたり 1円

保険：保険料100円に対して 1円

■ケースフィー

1件あたり 72,000円

(年間2件まで無料)

組織として、ではどんなお金で回っているのよというのが皆さん気になるところで、よくご質問を受けます。年間拠出金とケースフィーと、二つお金があります。この二つで、主にFOSというのは成り立っているわけです。

(オンブズマン)

オンブズマン

- 一貫性
- チーム
- 上下関係ではない、しかしマネージャーとしての責任
- 公共性からの出発と公共性コンセプトの顕在化
- 業者のモチベーション
- 消費者の信頼

ここで最後にお話しをさせていただきたいのですが、結論として、オンブズマンというのは、オンブズマンだけの裁定でできているのではなくて、銀行の苦情窓口のところから、8%のオンブズマンの裁定のところまで、全部一貫したシステムとして、金融オンブズマン(FOS)は成り立っています。それは、利用者も含めたチームとして、金融市場の信頼をどういうふうに高めていこうかといったテーマを追求していく中でつくられたものであって、あくまでも金融業界だけがメリットを得ようというものではない。市場の信頼をいかに高めていくのかということです。ですから、消費者のチャンピオンをつくるわけではないとFOSのオンブズマンたちはよく口癖のように言うわけですが、消費者の保護のためにあるのではなくて、いかに利用者の利便性を高めながら、市場としての信頼を高めていくか、といったところでできているものです。

繰り返しになるかもしれませんが、これは私が何回かFOSのオンブズマンに接するといつ

も感じるのですが、彼らの専門性が売りなわけではないのです。信頼関係としてのチーム力が売りなわけです。

オンブズマンの方々の人間性——こちらの3人(築瀬先生、犬飼さん、私)は特に感じていると思うのですが、彼らの人間性というのは、とても魅力的な、人間的に素晴らしい方たちです。だからこそ、利用者にも信頼されている。そこのところをしっかりと押さえているのではないかなと思います。

ですから、FOSのオンブズマンに聞いても、例えば、先ほどのカスタマーコンタクト・ディビジョンとか、アジュディケーターが、彼らの部下であるわけではないのです。それぞれの得意分野があって、カスタマーコンタクト・ディビジョン、アジュディケーターという分野があるので、自分はマネージャーではあるけれども、彼らは自分の部下ではないということを、オンブズマンたちははっきり口頭で言います。

オンブズマンの役割の公共性というものを自分の中でしっかり把握していて、自分の役割の中で、いかに自分やみんなの正義とか公正を貫いていくのか、といったところが、彼らの仕事の上でもモチベーションになっていると、彼らも言っていました。

その中で、彼らが築いた信頼関係を基礎として、イギリスの中でFOSが確固たる地位のADRとして確立されてきたものです。

ですから、これから私たちが日本型の金融ADRを考えるときに、何が市場の信頼なのかということも併せて、ぜひ研究会も含めて考えていければなと思っていますところなんです。

短い時間ではありましたが、こちらでまとめさせていただきました。どうもありがとうございました。(拍手)

○犬飼 ありがとうございました。それでは築瀬先生、お願いいたします。