

英国金融オンブズマンサービス(FOS)について

－日本版金融ADR設立に向けての課題－

(社) 日本共済協会 前企画部長 富永 紅

<はじめに>

2008年6月に、商法から分離して保険契約および共済契約に関する契約者の権利や義務等について定めた「保険法」が公布された。保険法制定の目的の一つとしてあげられているのが、“消費者保護”である。これまでも法務省による「ADR（<注1>参照）促進法」の制定（2004年12月公布・2007年4月施行）、金融庁による金融商品取引法における「認定投資者保護団体」制度の導入（2007年9月）、そして消費者庁の設立など、行政による消費者保護に向けた法政策が着々と進められてきた。

そして現在¹⁾、金融庁は、保険業法等個別法令における金融ADRに関する法改正（2009年6月公布・2010年12月施行予定）を検討している。

<注1>ADR=Alternative Dispute Resolution：「裁判外紛争解決手続き」について

ADRとは、「訴訟手続きによらず、民事上の紛争を解決しようとする紛争当事者のため、公正な第三者が関与して解決を図る手続き」のことをいい、仲裁、調停、斡旋などの「裁判によらない紛争解決方法」を広く指す。日本では、裁判所で行う民事調停や家事調停、公害等調整委員会や建設工事紛争審査会などの行政機関や弁護士会、社団法人その他の民間団体（業界団体）が行う仲裁、調停、斡旋の手続きが該当し、ADR促進法による認証をうけた機関（日本共済協会共済相談所は2010年2月に認証取得）による紛争解決もこれに含まれる。

現在日本で審議されている金融ADR制度については、英国の金融ADR運営機関である「金融オンブズマンサービス（以下「FOS」²⁾と呼ぶ）」をモデルとしたといわれている。しかし、日本共済協会を含めて日本の共済団体の多くが、そもそも英国のFOSが現実にもどのような背景から生まれ、法的にどのよう

本稿は、「共済と保険」誌（(社)日本共済協会発行）2009年8月号に掲載された報告書概要に加筆・修正したものである。

1) 本稿執筆は2009年5月であり、保険・共済事業における金融ADRに関する個別法令（保険業法、農業協同組合法、水産業協同組合法、中小企業等協同組合法）の改正が2009年6月交付、2010年12月施行で予定されていた。

2) FOS=Financial Ombudsman Service：金融オンブズマンサービス

に設置され、どのような機能・役割をもち、どのように運営されているかについて充分理解できていないのが実情である。

そこで、日本共済協会では、日本における共済や保険のためのADRおよびそれを運営する組織の在り方等を議論する一助とするため、FOSについての現地調査を2009年2月下旬に行った。FOSを理解する上で特徴的と思われる点およびそこから見えてくる日本版金融ADRに向けての課題について、ここに報告させていただく。

第一部 FOSについて

1. FOS設立の背景

英国は、2000年の金融サービス市場法2000（以下FSMA³⁾と呼ぶ）の成立により、銀行、保険、証券などの分野別・縦割りだった監督体制を分野横断的監督体制に一元化した。監督の一元化に伴い、伝統的に「業界主導・自主規制」をとってきた英国金融業界は、「法律・行政による規制」という規制に関する大きな変革を受け入れることになった。

FSMAは、以下の5点を目的として、【図表1：FSA, FOS, FSCS】に示す三つの機能（機関）FSA、FOS、FSCSを設定した。

- ① 金融機関の一元的監督
- ② 金融機関の政府による規制
- ③ 投資家中心の法制から消費者を視野にいれた法制への拡大
- ④ 消費者保護
- ⑤ 金融市場の整備・効率化

【図表1：FSA, FOS, FSCS】

略称	名称（日本語訳）	機能
FSA	金融サービス機構 Financial Services Authority	金融サービス全体についての規制・監督当局
FOS	金融オンブズマンサービス Financial Ombudsman Service	当事者間で未解決の紛争について裁判外の方法により解決をはかるADR機能を運営する機関
FSCS	金融サービス補償制度 Financial Services Compensation Scheme	金融サービスを行う企業が倒産した場合の補償請求を取り扱う機関

3) FSMA=Financial Service and Market Act：金融サービス市場法

これら三つの機関は、FSMAに基づいて、“相互に独立し”、“対等な立場”⁴⁾にあり、同じ領域で相互に自然な形をもって連携を図っており「三人姉妹」と呼ばれている。これにより既に“分野別”に業界主導で運営されていた六つの“民間”金融ADR機関は、法律（FSMA）によって裏付けされた“公的機関”かつ“単一組織”へと統合され、「金融オンブズマンサービス（FOS）」が誕生した。

2. FOSの役割の特徴

FOSは、金融会社とその利用者の間で未解決の紛争について、裁判外の方法により解決を図る機関だが、第一の特徴は、「和解重視で裁定は最終的手段である」ということである。当事者同士で解決できなかった問題がFOSに持ち込まれるわけだが、FOSはいきなり法的紛争として処理するのではなく、第三者として公平性と合理性の観点から問題を整理し、和解に努力する。それでも解決できなかった場合には、法的実効力をもつオンブズマンによる裁定が下され、これが最終決定となる。実際に、苦情としてFOSが取り扱うケースの9割以上がオンブズマン裁定に至らずに和解で解決している。

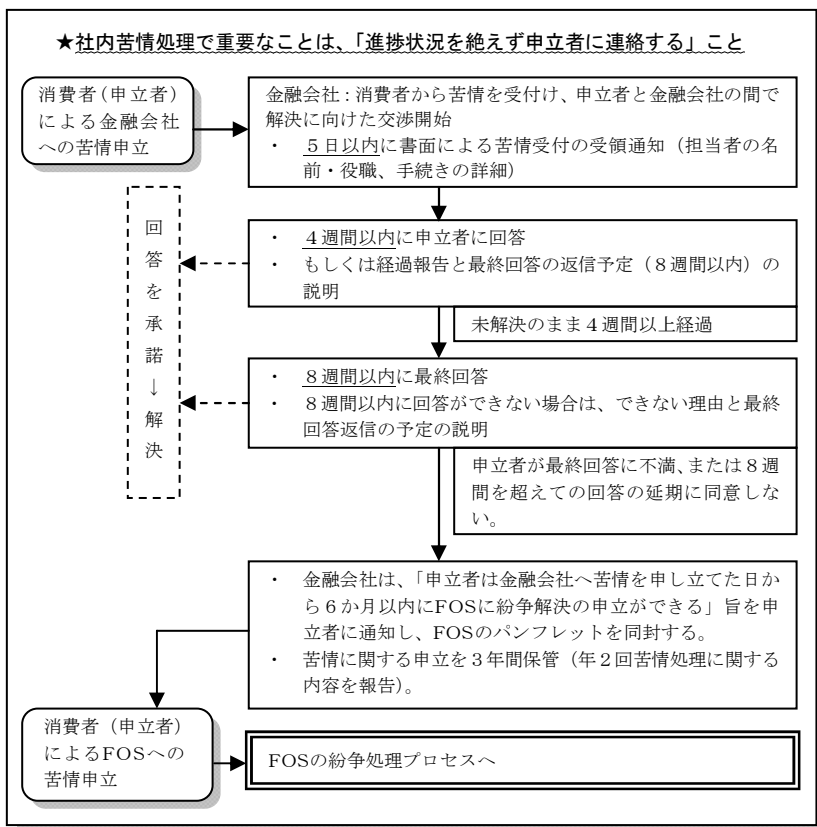
第二の特徴は、苦情に関する「社内処理前置主義」である。苦情対応においては、金融会社と苦情申立者といった当事者間での紛争解決努力（金融会社内部での処理）が最重要・最優先であり、金融会社も消費者も所定の社内紛争処理プロセスを経ないでFOSに紛争を持ち込むことはできない。FSAは、金融会社の監督の一環として、「申立者への進捗状況の勤勉な報告」などの処理原則や処理期限および処理内容といった具体的対応基準を「社内紛争処理規定」としてDISP（苦情処理ハンドブック）⁵⁾に規定している。対応基準の一例は【図表2：社内苦情処理手続き概観イメージ】の通りである。

第三の特徴は、「FSA管轄の金融会社はFOSの強制管轄金融会社（強制参加）である」ということである。英国では新分野の金融会社や外国での事業会社をのぞいて金融事業に関連する組織（代理店や独立金融アドバイザーなども含む）は保険・共済にかかわらず全てFSAの管轄にあり、これらはすべ

4) FOSの独立性については、第一部の「3. FOSの法的地位の特徴」を参照。

5) DISP=Dispute resolution: Complaints : FSAの紛争・苦情処理ハンドブック：苦情・紛争処理の具体的手続きについて定めたハンドブック。

【図表 2 : 社内苦情処理手続き概観イメージ】



てFOSの強制管轄会社(強制参加)となる。FSAの管轄でない組織も、任意管轄会社としてFOSを利用することができる。管轄の種類にかかわらずFOSの対応内容は同じだが、会費および利用料に差が設けられている。

第四の特徴は、「取扱事案の範囲(ADR機能)が明確である」ということである。FOSには、金融事業の利用に関する問い合わせ、相談、苦情などが寄せられるが、受付段階で問題点を整理し、ADR機能を利用して解決することが妥当な苦情(FOS審査事案)を一定の基準で分類する。当事者同士の解決努力はもちろんだが、申立人や申立期限に関する資格、申立内容に関する基準など約30項目を超える基準がある。以下に一例をあげてみる；

■ FOSの管轄外（法律・規則・ガイドラインによってFOSの対象とならない）

- ① 2001年12月1日（法律成立）以前に締結した契約
- ② 10万ポンド以上の寄付収入のある団体による苦情
- ③ 100万ポンドを超える売り上げのある法人による苦情
- ④ 社内苦情処理終結または決裂から6か月を超えて持ち込まれた苦情
- ⑤ 事由発生から6年（ケースによってはプラス3年）を超えて持ち込まれた苦情
- ⑥ 苦情申立人を代理する権利のない者による苦情
- ⑦ 苦情申立人本人でも本人を代理するものでもない者による苦情
- ⑧ 管轄外の会社およびサービスについての苦情
- ⑨ 英国国内で提供される金融サービスでないものについての苦情、など

■ 申し立て却下

- ① FOS設立以前の同様の制度によって既に苦情処理された苦情
- ② 既に最終調停案を承認した苦情
- ③ 他のADR機関⁶⁾で対応中の苦情
- ④ 裁判所が判決を下した事案および法廷で係争中の事案
- ⑤ 金融会社の職員および雇用に関する事項
- ⑥ 公的年金に関する調査
- ⑦ 適切な事業判断に基づくものについての苦情
- ⑧ 純粋に資産運用成績についての苦情
- ⑨ ふまじめで訴訟権を乱用している苦情
- ⑩ ADRスキームより裁判所で扱うにふさわしい事例
- ⑪ 金銭的損害や物理的な不便や苦痛の伴わない事項に関する苦情
- ⑫ すでに金融会社から合理的な提案を受けている事案、など

第五の特徴は、FOSの紛争処理理念そのもの——①運営における独立性・中立性、②判断における公平性と合理性、③手続きにおける迅速性と最小限の形式的手続き、④消費者に利用しやすい（消費者の利用は無料、専門用語は使用しない）——であるが、これについては本稿の中で順次説明してゆきたい。

6) ADR機関そのものは、金融以外にも製造業、小売業、サービス業などにおいて様々存在する。

3. FOSの法的地位の特徴

FOSの法的地位の特徴の第一は、法律に裏付けされた「公的機関 (public body) である」ということである。金融サービス市場法 (FSMA) および FSMA付属規定によりFOSの設置と役割・機能、オンブズマンの権限・責任が定められ、MOU⁷⁾ (諒解覚書) によってFSAとFOSの間でFOSの法的地位および両者の具体的役割・権限や関係について整理・確認されている。さらに、金融会社の苦情処理およびFOSにおける紛争処理に関する規則は、DISP (紛争・苦情処理ハンドブック) に規定されている。FOSに関連する法規等については、【図表3：金融オンブズマンサービスに関連する法規等】を参照されたい。

公的機関であることが、金融会社の強制管轄 (強制参加) を可能にし、FOSの裁定について裁判所と同程度の法的執行力を与え (ただし、消費者の法的権利には介入しない)、消費者・金融会社間のハンディを埋める片面的拘束規定⁸⁾ の設置を可能にしている。さらに、FOSは公益的性格の強い機関であるため、公的機関として適切に機能をはたし公的権力を適正に行使しているかなどについて、裁判所の司法審理の対象となっている。

第2の特徴は、「国営 (governmental body) ではなく、運営については民間法人 (limited company) である」ということ。このことは、議会への説明責任がないこと、職員の雇用・待遇について行政から独立している (職員は公務員でない) という他の最も重要な点として、行政からの運営上の独立性を認められた運営主体・民間法人であり、事業運営全般に関する責任と権限をもつということである。FOSには強制執行権などの公的権力の行使が認められている一方で、事業運営と裁定については、第三者機関としての行政・金融会社・消費者からの独立性 (中立性)、判断の公平性が義務付けられている。

第3の特徴は、「FSAとの明確な役割区分—監督上の従属と運営上の独立—」である。FOSとFSAは、同等の法的立場を持つ組織であり、両者は消費者保護実現のために役割に応じて連携はするが、両者の役割は明確に区分されている。FOSの仕事は、FOSに持ち込まれた個々の事案 (紛争) の解決で

7) MOU=Memorandum of Understanding Between A and B : AとBで交わした諒解覚書

8) 片面的拘束規定 : FOSによる裁定を消費者が承諾した場合、裁定内容の如何にかかわらず、金融会社は裁定結果を承諾しなければならない (裁判所へ起訴できない。) というもの。

【図表3：金融オンプズマンサービスに関連する法規等】

レベル	法律・規定名	作成	FOSに関する規定内容
法律	FSMA 2000 =2000年金融サービス市場法	大蔵省	<ul style="list-style-type: none"> ・「独立した個人（オンプズマン）により迅速かつ最低限の手続きに基づき金融関連紛争が解決される制度」を設ける。 ・その制度を独立した法人（付属規定でFOSの設置を規定）が運営する。（Financial service and Market Act 2000）
法律の付属規定	FSMA schedule =FSMA付属規定	FSA （金融サービス機構）	オンプズマン運営主体としてFOS＝金融オンプズマンサービス（Financial Ombudsman Service）を設立する。
法律	FSMA § 228～230		オンプズマンの裁定（義務・権限）についての詳細な規定をしている；公平で合理的な裁定の義務、裁定の法的効力（金融会社への片面的効力および裁定を受諾した申立者への効力）、オンプズマンによる金銭支払いおよび特別措置の指示についての強制執行権、証拠・情報等の請求権など
覚書	MOU =FSAとFOSが交換した諒解覚書	FOSとFSAの共同	<p>FSMAとその付属規定に基づきFSAとFOS両者の具体的役割・権限について整理確認したものの。FOSとFSAは、「監督上の従属と運営上の独立」を規定している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・運営上の独立（スタッフは民間人） ・FSAはFOSの組織および監督に責任を持つ ・FOSは制度の運営全般に関する責任（権限）を持つ ・FOSは公益的性格が強いADR制度を運営する機関である。など（Memorandum of Understanding Between FSA and FOS）
ハンドブック	DISP＝苦情処理・紛争処理ハンドブック 社内苦情処理ハンドブック	2種類あり、作成主体が異なる FSAがFSMAおよびFSMA付属規定を基に作成	<p>苦情・紛争処理の具体的な手続きを定めたハンドブック （Dispute resolution：Complaints） 金融会社の内部苦情処理に関する規則 （DISP Chapter1 Complaints handling procedure for firms）</p>
	FOS苦情処理ハンドブック	FOSが作成し、FSAが承認	FOSによる紛争処理に関する規則 （DISP Chapter2 Complaints handling procedure for the FOS）

あり、FSAの仕事は、金融会社の監督（＜注2＞参照）、法律・規則・業界のルール作りおよび議会への説明等となっている。FSAは、FOS理事およびチーフオンブズマンの任免、FOS予算の承認、規制・規定の承認・制定などの監督についての責任を負うが、事業運営特に裁定の内容や職員の採用については口出しできない。

＜注2＞FSAの監督について

FSAによる金融会社の監督の特徴は、「消費者保護におけるあるべき方向性（TCF＝Treating Customer Fairly：顧客への公平な対応）を規定するのはFSAの仕事だが、実現方法を考えこれを実践するのは金融会社の主体的・自主的行動に任される」という考え方である。したがって、監督の評価は形式（チェックリスト）を満たしているかではなく、数字（消費者の反応、苦情の件数・内容など）で判断される。

4. FOS（オンブズマン）裁定の特徴

FOS裁定の最大の特徴は、「法実効性」である。FOSのオンブズマン（＜注3＞参照）には、証拠請求権、賠償金支払いや特別措置についての強制執行権など裁判官と同程度の権限が与えられている。

＜注3＞オンブズマン（Ombudsman）について

本報告内では「オンブズマン」を「FOSに申し立てられた未解決の紛争に関してFSMAにより与えられた法的権限をもって紛争を解決する人」と定義する。辞書の意味やその他のシーンで使用される意味とは必ずしも一致しないのでご注意願いたい。

FOSのトップであるチーフオンブズマンはFSAによって任命され、その他のオンブズマンはFOSの理事会によって任命される。オンブズマンはFSMA等の法律・規則に規定された権限と責任を負うが、公的資格（弁護士など）は不要とされている。現職37名のオンブズマンの内13名が弁護士、12名は旧ADR機関出身者、その他アクチュアリーや会計士、金融会社の法務管理者、品質管理部門責任者、FOSの審査専門職員からの採用など幅広いバックグラウンドを持ち、英国では社会的信用・地位ともに高い存在である。

さらに、オンブズマンの裁定には金融会社に対する「片面的拘束規定」が課せられているので、消費者が裁定を承認すれば、金融会社はこれに従う義務があり（裁判所に起訴することはできない）、紛争は終結することになる。消費者は、FOS裁定を承認せずに裁判所に起訴する権利を持つが、申立者が裁定を不服として裁判所に提訴して、FOS裁定より有利な判決が出た例はこれまでにないということである。

片面的拘束規定は、「消費者と金融会社の間には専門知識、情報量、経験

などにハンディがありこのハンディを埋めるためにハンディをつけることがフェアである」という考え方に基づいて、業界が自主的に設定を受け入れたものである。片面的拘束規定は、FOSの中立性・公平性について、消費者からの信頼を担保する重要な要素となっている。金融会社は、FOSの公的権力の濫用については司法審査に訴えることができるが、裁定の内容そのものについて提訴することはできない。

第二の大きな特徴は、「公平かつ合理的⁹⁾」という判断原則である。裁定にあたっての判断基準となるのは、関連法令、規則・規定、ガイドライン、業界の行動規範などだが、個々のケースにおいて一律的な法律の解釈では必ずしも公平な結果をもたらさない場合は、法律の文面からだけでなく“何が公平であるか”をより広い範囲で吟味して、場合によっては公平であるように法律を超えた救済策を提供することが認められている。一般的な裁判所の仲裁は法的処理の色彩が濃く関係者の法律上の立場（合法性の要件を満たしているか否か）のみに縛られるのに対し、FOSは、法令以外の多彩な要素を吟味し、当事者の相互理解を促進し、問題の原因を認識し、公平な解決方法を柔軟に吟味することができる。

第三の特徴は、裁定の独立性と一貫性である。オンブズマンにはチーフ（1名）、プリンシパル（2名）、リード（4名）、その他オンブズマン（30名）などの役職があるが、オンブズマンが下す裁定については、役職による上下はない。オンブズマンが他のオンブズマンの裁定を覆すことはなく、理事会も個々の裁定には関与しない。オンブズマンの裁定およびアジュディケーター（＜注4＞参照）による和解勧告は、合議ではなく単独で行われるが、長年の事例と経験の蓄積、オンブズマン間での非公式な話し合い、アジュディケーターとオンブズマンの非公式な相談などによって裁定の一貫性が維持されている。公平性に問題のある場合は「クオリティー委員会」でチェックするしくみがある。

＜注4＞アジュディケーター（Adjudicator）について

アジュディケーターは、FOS内部の紛争・苦情処理等の手続きにおいて、事案となったケースを扱う審査専門担当スタッフである。FOSにおける紛争・苦情処理手続きにおける評価・調停および調査までのプロセスを行い、当事者同士の和解を目指して紛争処理にあたる。ジュニアオンブズマンの位置づけとなる。

9) Fair and Reasonable＝公平かつ合理的：FSMAに規定されているFOSが判断の基準とすべきもの。

最後に、FOSの解決策は、物理的・金銭的損害に対する金銭的賠償となっており、賠償水準については、適切に対応されていた場合（原状回復）との差額とされている。法的強制力があるのは10万ポンド（調査当時の為替1ポンド150円として1,500万円）とされているが、現実には、これを超える額の裁定が下された場合であっても、金融会社は裁定に沿った支払をしている。また、件数として多くはないが、金銭的賠償以外に特別措置（是正措置、謝罪、契約の復活など）も認められている。

5. FOSの紛争処理における特徴

FOSの紛争処理の第一の特徴は、「段階的かつシームレス¹⁰⁾な処理」である。全ての苦情をオンブズマンの裁定に回すのではなく、苦情 (complaints) と問い合わせ (enquiry) の分類や適格要件の判断からはじまって、苦情の内容、質、複雑さ、金額の大きさなどによって分類し、段階的・効率的な対応を行っている。段階的処理にあたっては、システムによる情報管理と一審査事案に一人の審査担当者が責任をもって対応することで、消費者にとってシームレスな対応を実現している。処理の詳細についてはここでは省略するが、処理の流れの概略は以下の通りである。

■第一段階：顧客対応部門（以下CCD¹¹⁾と呼ぶ）

CCD専門スタッフによる、以下(ア)～(ウ)の対応。

- (ア) 電話・文書での問い合わせ・相談・苦情等の受付
- (イ) 適格要件（FOSの管轄外や却下の基準）による分類
- (ウ) 簡単なケースの説明や対応

受付件数の85%がこの段階で終了する（15%が審査事案としてファイルされ第二段階のケースワークへ）。

■第二段階：ケースワーク（審査）

アジュディケーター（審査専門スタッフ）による以下(ア)～(ウ)の対応。

- (ア) 「評価」（審査事案の内容、質、複雑さ、金額などによる分類と簡単なケースについての標準的対応）

10) シームレス=seamless：縫い目（継ぎ目）のない。処理は段階にわけて進めていくが、一人の担当者が担当することにより、申立者からみると処理が継ぎ目なく行われる。

11) CCD=Customer Contact Division：顧客対応部門

-
- (イ) 比較的簡単なケースの「調停」(和解)
(ウ) より複雑なケースの「調査と調停」(勧告・和解)

内容によって経験や技術水準の異なるアジュディケーターが対応し、審査事案の93%がこの段階(和解)で終了する。

■第三段階：オンブズマン裁定

和解が成立しなかった案件について、消費者または金融会社の申請に基づいてオンブズマンが裁定を下す(最終決定)。審査事案の7%、受付件数の1%が裁定の段階まで来る。

FOS紛争処理の第二の特徴は、裁判所に比べて、「調査アプローチや手続きが柔軟で非公式、簡便」だということである。短期間での処理はFOSの運営方針のひとつであり、迅速性を高めるため調査等は基本的に電話で行い、公式な文書でのやりとりは複雑なケースの調査や意見書の作成など最小限に抑える。オンブズマン自らによる電話(裁判官が自ら調査を行うことはない)などによる調査が、多彩な情報収集と当事者間の理解促進を可能にしているといわれている。オンブズマンによるヒアリングは、2008年度中の約8000件のオンブズマン裁定の内わずか20件にとどまっている。

最後の特徴は「審査の専門性」である。職員の採用段階における経験と知識の配慮および入会後の専門知識の研修などによって、金融サービスについて分野別に専門性の高い審査が可能となり、金融会社、消費者両者からの信頼につながっている。

6. FOSの運営面での特徴

FOSの運営理念は、「消費者による利用のしやすさ・消費者にとってのわかりやすさ」である。消費者にとって利用の障害となる可能性のあるものを取り除くために、FOSの運営にあたっては以下のことが実践されている。

- ① 消費者の利用に関しては無料とする。
- ② 金融サービス全体について全英で1電話番号・1事務所(ワンストップ)とする。
- ③ 消費者への説明には専門用語を使用しない。
- ④ 苦情の受付や情報のききとりなどの手続きにおいては、なるべく正式書類の交換などは避けて、電話などのインフォーマルな(形式ばらない)方

法で対応する。

- ⑤ 書類等の提出が必要な場合は、弁護士などの専門家の助けを必要としな
いで記入できるなど、わかりやすく簡単な手続きを心がける。

次に、運営に必要な財源およびスタッフについてであるが、概略は以下の
通りである。

(1) 運営財源

金融会社からの会費 (39%) と利用料 (61%) を財源とし、行政からの
補助は受けていない。2008年度予算は5,550万ポンド (調査当時の為替 1
ポンド=150円として約83億円) で、支出の 8 割は人件費である。会費は、
FOS運営費用に充てられ、分野・規模別、苦情の状況により業界毎に毎年
見直される。代表的な例は【図表 4 : 主な会費水準の例】の通りである。
利用料は、紛争処理費用に充てられ、処理時間にかかわらず審査事案 1 件
一律450ポンド (調査時の為替 1 ポンド150円換算で67,500円、これは強制
管轄会社の場合で任意管轄団体の利用料はこれより若干高い) の利用高支
払いとなっている。ただし、最初の 3 件までは無料で利用できる。この無
料件数の設定は、どうしてもやむを得ない場合を除いて金融会社がなるべ
く社内での処理に努力するモチベーションとなっている。

【図表 4 : 主な会費水準の例】

※単位は英国ポンド (£) および日本円 (¥) で換算は £ 1 = ¥150

金融会社の種類・規模等	2006/07会費	2007/08会費	2008/09会費
・ 200万口座以上を持つ銀行または 住宅ローン会社	£ 11, 630 ¥1, 744, 500	£ 18, 000 ¥2, 700, 000	£ 35, 600 ¥5, 340, 000
・ 1 億ポンド以上の保険料収入のある 損害保険会社	£ 5, 500 ¥825, 000	£ 6, 500 ¥975, 000	£ 16, 500 ¥2, 475, 000
・ 2 億ポンド以上の調整正味保険料 収入のかる生命保険会社	£ 24, 800 ¥3, 720, 000	£ 24, 000 ¥3, 600, 000	£ 14, 600 ¥2, 190, 000
・ 50以上の顧客の運用資金を管理し ている投資アドバイザー	£ 8, 000 ¥1, 200, 000	£ 7, 500 ¥1, 125, 000	£ 6, 500 ¥975, 000
・ 独立金融アドバイザー	£ 135 ¥20, 250	£ 135 ¥20, 250	£ 150 ¥22, 500
・ 住宅ローンまたは保険仲介者	£ 50 ¥7, 500	£ 50 ¥7, 500	£ 60 ¥9, 000

(2) スタッフ

スタッフは、FOS全体で約800名（CCDスタッフ約100名、アジュディケーター約500名、オンブズマン約40名、後方支援・管理その他約160名）おり、すべて直接雇用の正規職員となっている。業務の効率化により、2008年度はアジュディケーターを150名削減した。また、FOSの職場を実際に訪問した方々が共通に受けた印象として、職場の明るい雰囲気とFOSの職員のモチベーションの高さ（CCD離職率2%～3%）が特徴的である。これは、FOSの認知度と社会的ステータスの高さ、金融会社と同程度か若干低い程度の賃金水準、公益性が高い仕事へのやりがい、より高度な仕事へのやりがい（CCDからアジュディケーター、アジュディケーターからオンブズマンへの道が開かれている）などが理由として考えられる。

(3) 職員研修

新規役職員全員（オンブズマン含む）に1週間の理念教育、CCDおよびアジュディケーターに4週間の基本スキル研修が設定されている。さらに、6か月間のメンター（個別の指導・相談役）制度が整備され、個人の必要に応じて随時に専門スキル研修が行われている。採用については、CCDは学歴不問の公募となっているが、アジュディケーターは大卒を原則とし、特定分野の経験や知識を条件とした公募となっている。

(4) 情報開示とアウトリーチ活動

2008年度のFOSの課題は、「透明性」と「アクセスのしやすさ」であり、個別ケースの情報を除きほとんどの情報がホームページ等で開示されている。また、FOSとその仕事について認知度と理解を深めるための積極的なアウトリーチ活動（広報、宣伝、研修、セミナー、電話相談など）を行っており、適切な苦情対応と紛争処理による消費者のハロー効果と業界内へのベストプラクティス推進による事業の向上を目的とした金融会社の支援・指導活動も行っている。

7. FOSに対する社会的評価

FOSのサービス、存在意義、公平性、専門性についての満足度は、消費者・金融会社両者共に7割前後と高く、FOS設立から約10年が経過し、FOSは国

内唯一かつ世界最大規模の金融ADRとして消費者からも業界からも高い評価を得、確固たる社会的地位と信頼を確立している。

8. 金融会社の苦情へのスタンスとFOSに対する評価

すべての金融会社とは言えないが、今回訪問した英国の相互保険会社2社（いずれも英国で事業規模上位10位以内に入る）については、「苦情は、サービスや効率性改善のチャンス（何ができていなかったか、消費者が何を期待していたかを知る機会）であり、苦情への適切な対応は最終的に苦情の予防、コストの削減、信頼の向上、実績の向上と経営改善につながる。苦情対応は経営改善のチャンスととらえている」と明言していた。また、こうした社内の苦情対応姿勢は、「トップの強い認識と全社的浸透なくしては実践されない。そして、実践の結果は数字で示される」とも述べていた。

FOS発足当初は、社内弁護士による「法律的には金融会社に落ち度はない」という判断があったにもかかわらず、FOSの裁定では、「形式的に手順を踏んでいるだけでは消費者に対して公平とは言えない。消費者がどの程度の理解力を持ち、何を期待しているかを金融会社が適切に理解し、これに対して金融会社が適切な対応（説明など）を行い、消費者が内容を理解していることが確認できたかが公平性の判断基準となる」ということで、金融会社の落ち度という裁定になったこともあり、“公平かつ合理的”という判断はどのように個々のケースに適用されるのかについて金融会社の多くが不安を持っていたという。しかし、数件の裁定の経験から、FOSの言う公平かつ合理的であることの意味は、FSAの言うTCF¹²⁾（公平な対応）を実践することと同意だと理解でき、現在では苦情予防やサービス向上の行動基準にもなっているとのことである。

FOSは、多様な方法でノウハウ・情報の提供、経験の共有、アドバイスの提供など金融会社の苦情対応の充実を支援してくれており、金融会社にとって存在意義があるというのが訪問した両社によるFOSについての評価であった。

12) TCF= Treating Customer Fairly：顧客への公平な対応。FSAが金融会社の監督の中で消費者保護のガイドラインとして設定した規則。商品販売プロセスなど六つの要素についての基準を設定している。

9. FOS利用のメリット

消費者および金融会社にとってのFOS利用のメリット（裁判所との違い）は、以下の通りと考えられる。

- (1) 金融サービスに関する苦情窓口が一元化され、利便性が高い。
- (2) 裁判所よりインフォーマルで敷居が低く（抵抗感がなく）アクセスしやすい。
- (3) 処理手続きが簡易でわかりやすい。
—以上は主に消費者にとって
- (4) 調査のためのアプローチが柔軟で非公式である（苦情の申し立ての事実や内容が裁判のように他人（社会）に公開されることがない）。
- (5) コストが抑制できる（申立者は無料、金融会社にとっては早期の紛争終結）。
- (6) 解決までの時間が短い（45%は3か月以内、80%は6か月以内で解決）。
- (7) 片面的拘束規定により紛争の最終的決着が図れる（長期化による疲弊・風評を防ぐ）。
- (8) 審査における分野専門性が高い。
- (9) 「公平性と合理性」という判断基準により個別ケースへの配慮が期待できる。
—以上は消費者・金融会社両者にとって
- (10) 社内苦情処理についての情報・アドバイス等が得られる（主に金融会社にとって）。

デメリットは、第三者の証人喚問ができないなど公式なアプローチについて一定の限界があることがあげられる。

10. FOS成功の鍵

繰り返しになるが、FOS成功の鍵は、以下の通りと考えられる。

- (1) 行政からの運営の独立性が法的に保障されている。
- (2) FSAとFOSの役割区分が法的に明確である。
- (3) オンブズマン裁定について公的権限が付与されており、裁定が法的実効性をもつ。
- (4) 全金融会社による強制参加であり、業界全体に対して強制力をもつ。

- (5) 片面的拘束規定が、FOSの中立性を消費者に見える形で示し、また、金融会社にとっては、“消費者による裁定承諾イコール紛争終結”を明確にしている。
- (6) FSAによる社内処理前置主義が徹底（社内紛争処理規則の設置と指導）されている。
- (7) ケースについての情報の非公表の原則が徹底されている。
- (8) 利用しやすさ・わかりやすさ（消費者は無料など）の理念が実践されている。
- (9) 「公平で合理的」な判断および裁判所との違いについて金融会社に理解されている。
- (10) 金融分野および法的審査についての専門性が高い。
- (11) 既存ADRのノウハウと経験の蓄積がある。
- (12) FOSの役割、理念、目的が全職員に理解され、仕事へのモチベーションが高い。
- (13) FOS設立にあたって、業界・消費者がそのプロセスに参画することで、消費者と金融会社の両者がFOS（ADR）の機能・役割について理解し、FOSを長い目で育てる姿勢を持つことができています。

11. 処理状況等

実績データやアンケート結果は、全てFOSのホームページに開示されているので、ここでは主な数字のみ紹介する（データはFOSの2008年度ホームページより引用）。

- (1) 処理件数（【図表5：問合せ苦情受付件数の推移】参照）
2008年度は過去最高の約80万件の受付（電話と文書ほぼ半々）となり、受付の約15%、12万件が新規事案としてファイルされた。ここ5年間増加の傾向にある。
- (2) 分野別処理件数（【図表6：新規事案件数 分野別占有率の推移】参照）
商品および会社形態の違いから、分類が日本と異なったりいわゆる問題商品により年度による苦情件数の変動が大きいが、2008年度の新規事案に占める件数割合は、銀行およびクレジットが57%、損害保険が22%、年金・

生命保険が10%となっている。

(3) 処理時間

FOSはすべての案件を9か月以内に終了することを目標にしているが、養老保険付住宅ローン（日本には対応する商品がないが1990年代後半から大きな問題となり現在は沈静化している）に関する苦情を除くと、全体の45%は3か月以内、83%は6か月以内、94%は9か月以内で処理している。

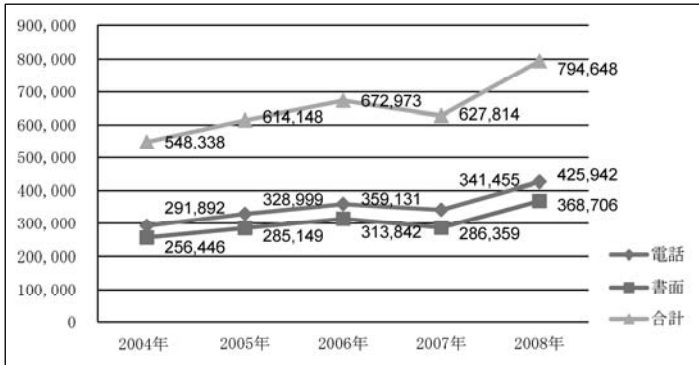
(4) 裁定結果

2008年度の裁定結果では、年金・生命保険分野では65%が金融会社有利、個人年金のみについては8割が金融会社有利となっている。損害保険分野では自動車保険が5分5分、その他は6割程度が金融会社有利となっている。銀行・クレジット分野では、当座預金の貸越利息の問題については80%程度が消費者有利、その他のサービスについては3割程度が消費者有利となっている。

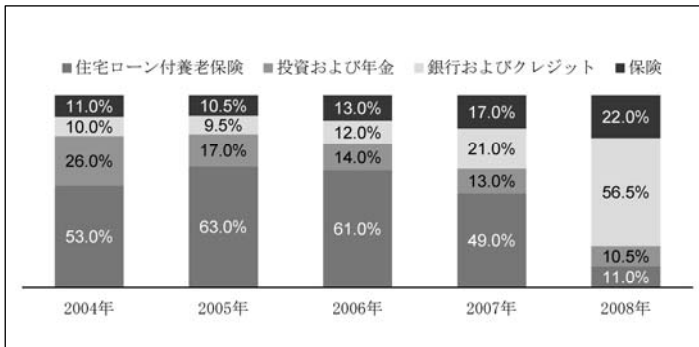
(5) 苦情件数別金融会社数（【図表7：苦情件数毎の金融会社数】参照）

英国内の上位6つの金融グループでFOS苦情件数の51%を占めており、1年間でFOSに持ち込まれる苦情のあった金融会社はFOSが対象としている金融会社の（銀行、保険、証券、住宅ローン会社、代理店、ブローカー、ファイナンシャルアドバイザー、ファンドマネージャー等々2万団体を超える）5%以下であり、大半の中小規模の金融会社は社内の苦情対応で解決している。FOSへの苦情のあった会社でも7割の会社は2件以下で利用料の支払いが発生していない。

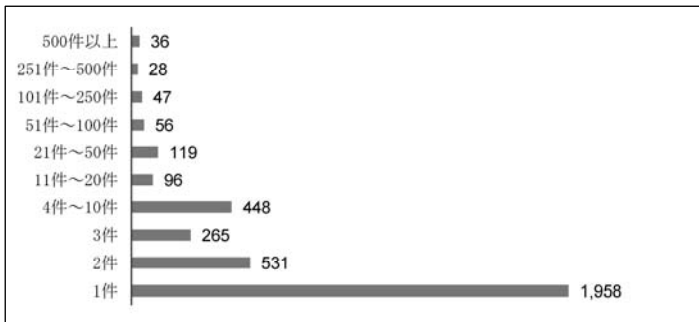
【図表 5：問合せ苦情受付件数の推移】



【図表 6：新規事案件数 分野別占有率の推移】



【図表 7：苦情件数毎の金融会社数】



第2部 日本版金融ADRにむけての課題

1. 留意すべき日本との違い

日本でも、英国のFOSを“参考”にした日本版金融ADRの設置を個別法令によって法制化する方向で行政主導の審議が行われている。しかし、法的・歴史的背景の違いや業界文化・消費者文化および精神風土の違いを考慮し、FOSの実態を知れば知るほど、FOSと同様の機能と特徴を持った金融ADRを日本に設置することの難しさを感じる。

(1) 法制および監督の違い

英国では、FSMAの制定によってはじめて、銀行、証券、保険などの種類の異なる金融事業全てがひとつの法律のもとに一元的に監督されることになった。また、同種の事業（例えば保険制度を用いた事業）については事業提供者の組織形態（株式会社、相互会社、協同組合など）にかかわらず同一の事業法のもとで一元的に監督されているが、経営・運営理念に影響する組織法は、事業法とは別個に設定されている。

日本ではもともと、銀行、証券、保険などの金融事業については、金融庁が一元的に監督してきた。しかし、保障事業に関する法律と監督については、保険は金融庁による保険業法、共済については、農林水産省の農業協同組合法によるもの、厚生労働省の消費生活協同組合法によるもの、経済産業省（中小企業庁）の中小企業等協同組合法によるものなど多岐にわたっており、法律（監督）は事業についても組織についても分かれている。また、日本の各種協同組合法は、組織法と事業法の両方の要素を含んだもので不可分となっている。

さらに、ADRに関しては、銀行、証券、保険それぞれの事業種類毎に専門性を重視した機関が別々に存在している。このことは、英国のような分野を超えた一元的ADRの設置や共済を含むすべての金融組織が参加するADRの設置の是非を含めた検討において課題となる。

(2) 公的権限および権利の制限についての考え方の違い

公的権限の付与または個人および組織に関する権利の制限についての考え方および法的在り様については、日本と英国には大きな違いがあり、

日本は概して権限付与等に対して目的を重視した柔軟性の余地は少なく、画一的で制限が厳しいといえる。このことは、“行政から独立した公的機関”の設置といった民間法人への公的権限の付与、公的資格に基づかない人（例えば弁護士資格をもたない人）への法的権限の付与、片面的拘束規定（組織の権利の制限）の設定などの是非を含めた検討において課題となる。

(3) 歴史的違いからくる業界・行政の関係の違いと業界の認識の違い

英国は成文憲法を持たず、マグナカルタ大憲章に始まる慣例法の文化であり、業界も伝統的に自主規制・慣例・実態主義の事業文化を持つ。これについては、英国においては保険商品の認可が必要ないことや、行政は方向性は示すが実施については、業界の自主的・自由裁量という規制方法の違いにもあらわれている。

一方、日本では成文憲法を頂点とする整然とした法律体系を持ち、行政主導の監督・規制・形式主義の事業文化となっている。日本の業界は、行政による細部にわたる指導に慣れてきたため、自ら考え、自主的に実践しなければならない自己規制型の対応には慣れていないといえる。このことは、苦情対応についての金融会社の消極的姿勢や、行政から方向性のみを示されてもどのように実践すればわからないから詳細なガイドラインがほしいという金融会社からの意見にもあらわれている。こうした文化の違いは、苦情対応についての金融会社の認識やADR機関利用の前提となるべき社内紛争処理前置主義の重要さの認識、さらに苦情・紛争処理部門での人材の確保や育成などADRを育てる環境の醸成において課題となる。

(4) 権威・フォーマル性についての文化の違い

裁判所が国家の権威を背景に圧倒的権限とフォーマル性を持つ一方で、日本では権威を与えられていないもの・フォーマルでないものは軽んぜられる傾向、すなわち、権威およびフォーマルさへの強い信仰がある。このことは、裁判所と異なる様々な利点を生み出すADRの裁判所との違いに関する理解において課題となる。

(5) オンブズマンおよびADRの歴史

欧州ではスウェーデンに発する広義の意味での「オンブズマン」の歴史が長く、英国ではオンブズマンスキームによるADRの長い歴史がある。一方、日本では民間（業界）オンブズマンそのものにもあまり馴染みがなく、オンブズマンスキームを金融ADRに利用した歴史もない。このことは、ADRにおけるオンブズマンスキーム導入の是非や導入するとすればオンブズマンやアジュディケーターに必要なスキルをもった人材の確保と育成などにおいて課題となる。

その他にも金融会社の数（日本の数十倍）、消費者文化、精神風土、生活習慣の違いなど、様々な環境の違いが英国版ADR制度の日本への導入に影響を与えることが考えられる。

2. 日本版金融ADRにおける課題

行政は消費者保護のための金融ADRの設置にむけた法制化を急いでいるが、本来の目的は、形式を整えるための“対処”療法的組織ではなく、本当に消費者にとっても業界にとっても有効な役割をはたせる“対応”組織を作り、“実態として”消費者保護機能を実現することにあるのを忘れてはならない。金融ADRが、金融会社の“夢の島（臭い物のゴミ捨て場）”と化し、消費者からも金融会社からも信頼されない“形式”に陥ってしまうことを防ぎ、金融ADRを日本で適切に機能させるためには、第一部「10. FOS成功の鍵」で述べた各項目が“日本の土壌・風土にあわせて”“実態的に実現される”（法的規制として公文化が難しい場合はしくみとして同等の効果を備える）ことが重要である。そのためには、以下のような課題への対応が必要となってくる。

(1) ADR機関の独立性・中立性、公平性の確保（第三者機関であること）

ADR機関は、運営において行政から独立し、業界にも消費者にも偏らない公平な判断のできる中立的組織でなければならない。そのためには、ADR機関の役員の選任、理事会の在り方、職員の在り方、裁定の在り方など、裁定に中立性が保障されることを確保・実現する“消費者にみえる”しくみが必要である。

(2) ADR機能への法的実効性の付与

ADRによる裁定に実効性を持たせるために、ADR職員に審査（調停・調査）における一定の権限を与え、ADRの裁定には裁定者の資格にかかわらず一定の法的権限を与えるなど、裁定の実効性を確保するしくみが必要である。

(3) 金融会社の強制参加と片面的拘束規定“的”しくみの設定

消費者保護の観点からは、すべての金融会社がADRに参加することが望ましい。金融ADRは、金融会社の出資で運営される組織であることから、ADR機関の業界からの中立性を消費者に明確に示すために、片面的拘束規定“的”な公平性が見えるしくみが必要である。

(4) 社内紛争処理前置主義の規定化と適格要件の明確化

消費者保護を実現するにはまず、金融会社が、社内での苦情処理について明確なスタンスを示し、文字通りトップから一職員に至るまで全社的にその認識を浸透させる必要がある。金融会社の苦情対応への認識を高めるために、また、ADR機能の疲弊を防ぎ効率性および専門性を保つために、金融会社の社内紛争処理体制の徹底と整備基準（FOSに紛争解決を依頼できる条件）の規定化またはそれに代わるしくみが重要になってくる。

あわせて、ADRがカバーする金融機関およびサービスの範囲、申立人の資格、申立の期限、社内紛争処理の完了条件、申立の内容など、ADRが引き受ける事案の要件を明確にすることも重要である。

(5) 専門性の確保

金融サービス特に共済・保険制度は、物品の製造や販売、その他のサービスにはない特徴をもった契約（発生の不確実性・非可視性、将来に向かっている保障の長期性、社会性、相互扶助性とこれを支える前提条件と保険数理など）である。これらの特徴を無視した判断は、優良な金融サービスそのものの提供と責任の遂行を困難にするため、苦情・紛争対応においても、これらの特徴を踏まえた専門性の確保は重要である。

(6) 消費者にとっての利用しやすさの確保

ADR利用にあたっての敷居を極力低くし、消費者が利用しやすい環境（消費者の利用は基本的に無料、柔軟・インフォーマルなアプローチと簡易な手続き、専門用語を使わない平易な説明など）の確保が必要である。

(7) ADRの機能（裁判所との違い）の理解とADRを育てる環境の醸成

ADRは、“夢の島”ではない。ADRを日本に定着させるためには、金融会社と消費者の両者がADRの役割および裁判所との違い（ADRのメリット）を充分に理解して適切な利用をはかり、ADRを育ててゆこうという姿勢・環境の醸成が不可欠である。

(8) ADRの設立区分

行政は、将来的にはすべての金融サービスをカバーする分野横断的なADRの設置を視野に入れているようだが、当面は分野（銀行、証券、保険、共済など）別の対応が求められており、保険分野ではさらに、生命保険会社、損害保険会社、外国保険会社、認可共済、少額短期保険などにそれぞれに対応するADRの設置が想定されている。共済はさらに農林水産省、厚生労働省、中小企業庁、経済産業省および金融庁など監督官庁が複数にわたり、さらに各種共済団体の数は数百にのぼるため、どのくくりでADRの設置を行うか不透明な状態にあり慎重な検討が必要である。

＜おわりにー協同組合だからこそ「甘え」は許されない＞

英国の相互保険会社（ミューチュアル）から寄せられた2008年度FOSの審査事案件数を見てみると、英国内で唯一社存在する協同組合保険会社に関するFOSによる審査案件は年間で約160件、信用組合は全社で十数件、英国最大のミューチュアル保険会社A社は年間に約800件（A社に寄せられた2万件の苦情のうちの4%）、主に農業従事者を対象とするB社は14件（B社に寄せられた1400件の苦情のうちの約1%）となっている。

これを見る限り、ミューチュアル保険会社および協同組合は、同規模他社と比べてかなり優秀な苦情対応をしているように見えるし、実際、本調査で訪問したミューチュアル保険会社A社およびB社は、いずれも顧客サービスおよび苦情対応（以下「顧客対応」という）において英国保険業界でトップクラスに

ランクされ、FOSにも高く評価されている。にもかかわらず、「貴社が顧客対応に力を入れ、これほど優秀な実績をあげているのは、貴社が協同組合またはミューチュアルだからでしょうか。」という筆者の質問に対する答えは、訪問した二社ともに全く同じだった；

「はっきり申し上げて、組織形態が顧客対応を実践させているわけではありません。ミューチュアルの中にも顧客対応のよろしくない会社があり、株式会社の中にも顧客対応に力をいれている会社があります。顧客対応に対する姿勢は、組織形態による差というより組織構成員の認識の差、つまり、経営層から末端の職員までの認識とそれを実践しようという全社的な姿勢の差です。」

苦情・紛争処理において金融会社がやらなければならないことについては、組織の形態（株式会社、相互会社、協同組合など）による違いはない。組合員を重視し、組合員のために事業を行うことが法律で決められている協同組合に関しては、商品やサービスについての期待、事業において誠実であり組合員対応において優れていることへの消費者（組合員）からの期待は保険に対してよりも高く、苦情がないことが当たり前とされる。むしろ“協同組合であることで苦情対応のハードル（期待）は無意識に保険会社より高い所に設定され、消費者の評価は厳しくなる”ことを覚悟しなければならない。共済団体は、組織内での苦情対応の重要性の認識はもちろん、協同組合という組織の看板に頼った「甘え」が許されないことを強く自覚する必要がある。

また、共済に関しては、「共済」を監督する官庁は複数にわたり、規模も事業内容も財務体力も異なる共済団体が無数にあり、ADRに関する対応と監督について保険とは異なる数々の課題があることを認識して、これからの日本におけるADRの在り方を検討してゆく必要がある。