慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	ニュージーランドにおける金融ADR
Sub Title	ADR for financial services in New Zealand
Author	工藤, 敏隆(Kudo, Toshitaka)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2018
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.40 (2018. 2) ,p.111- 136
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	原田國男教授・三上威彦教授・六車明教授退職記念号
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20180222-0111

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

ニュージーランドにおける金融 ADR

工　藤　敏　隆

一　はじめに
二　ニュージーランドにおける民事紛争解決手続一般について
　1　民事訴訟
　2　裁判外紛争解決手続（ADR）
三　ニュージーランドにおける金融 ADR
　1　消費者保護一般の発展
　2　業界団体による自主的な紛争解決手続の発展
　3　金融サービス事業者法（FSPA）に基づく紛争解決手続
　4　適格スキームの実施状況
四　結びにかえて：若干の比較法的考察
　1　ニュージーランドにおける金融 ADR の特徴
　2　わが国の金融 ADR への示唆
　3　残された課題

一　はじめに

わが国では、平成 21 年に、銀行法、金融商品取引法、保険法などの金融サービスに関する法律[1)]の改正によって、顧客と金融サービス事業者間の取引上の紛争について、法律上の要件を充足し行政庁の指定を受けた民間の法人や団体が行う苦情処理手続および紛争解決手続が創設された。この制度は「金融 ADR」と呼ばれ、以前から金融サービスの業界団体が自主的に行っていた

1）全 16 法の関係条文の対照表が、金融庁ウェブサイト［http://www.fsa.go.jp/policy/adr/hourei/01.pdf］に掲載されている（本稿に記載する URL は、すべて平成 29 年 11 月 11 日閲覧）。以下本稿では、金融 ADR 制度に関する規定は、金融商品取引法のみを引用する。

ADR の仕組みを活用しつつ、その中立性・公正性を制度的に担保し、顧客保護の充実を図ったものである[2)]。金融 ADR 制度は平成 22 年 10 月の施行から 7 年を経過したが、これまで安定的に運営されており、わが国の ADR の中でも最も利用されているものの一つであることに疑いはないだろう。

国外での金融 ADR の状況に目を転じると、①金融サービスを監督する行政庁に付設される例、②監督行政庁とは別の公的組織が運営する例、③公的な認可を受けた民間団体が運営する例があり[3)]、わが国は③の類型に属する。しかし、③の類型の中でも、金融サービスの業態別か業態横断か、あるいは業界団体が運営するか別法人が運営するかなどのバリエーションがあり、他国の制度設計や運用・事件処理状況を具体的に知ることは有益であろう。③の類型に属する国として、わが国ではこれまでオーストラリアの制度が紹介されることが多かったが[4)]、本稿はニュージーランドにおける金融 ADR 制度の発展経過や現状を紹介し、わが国の今後の議論のための示唆を得ようとするものである。

2）金融 ADR に関する立法に先立って行われた議論を取り纏めたものとして、金融トラブル連絡調整協議会「金融分野における裁判外の苦情・紛争解決支援制度（金融 ADR）の整備に係る今後の課題について（座長メモ）」（平成 20 年 6 月 24 日）［http://www.fsa.go.jp/singi/singi_trouble/houkoku/20080624/02.pdf］および、金融審議会金融分科会第一部会・第二部会合同会合「金融分野における裁判外紛争解決制度（金融 ADR）のあり方について」（平成 20 年 12 月 17 日）［http://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/dai1/siryou/20081217/02.pdf］がある。

3）諸国の金融 ADR・オンブズマン制度を概観するものとして、Thomas, David & Francis Frizon, Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses：Fundamentals for a Financial Ombudsman（The World Bank, 2012）.［http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Financial_Ombudsmen_Vol1_Fundamentals.pdf］

4）オーストラリアの金融 ADR に関する邦語文献として、杉浦宣彦ほか「金融 ADR 制度の比較法的考察―英国・豪州・韓国の制度を中心に―」金融研究研修センター平成 17 年度ディスカッションペーパー 10 頁（2005 年）、タン・ミッシェル「オーストラリアの消費者保護制度における民間型 ADR 機関の役割 上・下」帝塚山法学 7 号 53 頁（2002 年）・同 9 号 327 頁（2005 年）、竹井直樹「金融 ADR の今後の展開に関する考察」保険学雑誌 618 号 198 頁（2012 年）、村上正子「オーストラリアにおける金融オンブズマン制度」石川明＝三木浩一編『民事手続法の現代的機能』647 頁（信山社、2014 年）。

以下では、ニュージーランドにおける民事紛争解決手続一般について概観した上で、同国における金融 ADR の発展経過と現行制度の運用状況を詳論し、わが国との若干の比較法的考察を加え結びにかえることとする。

二　ニュージーランドにおける民事紛争解決手続一般について

1　民事訴訟[5)]

民事事件の裁判権を有する裁判所の構成や管轄については、高位裁判所法（Senior Courts Act 2016, 2016 No 48：以下「SCA」という）と地方裁判所法（District Courts Act 2016, 2016 No 49：以下「DCA」という）が定めている。

一般的な民事訴訟事件の第一審の管轄は、高等法院（High Court）と地方裁判所（District Court）が分掌する。高等法院が一般的管轄裁判所であるのに対し（SCA s12）、地方裁判所は、原則として、財産や金銭債務等に関する訴額が 350,000 ニュージーランド・ドル（以下「NZD」という）を超えない事件につき管轄を有する（DCA s74-77）。

高等法院の裁判に対する上訴は控訴院（Court of Appeal）が管轄する（SCA s56（1）（a））。控訴院の裁判に対する上告は最高裁判所が管轄するが（SCA s68）、許可制となっている（SCA s73, 74）。一方、地方裁判所の裁判に対する上訴は原則として高等法院が管轄するが（DCA s124（2））、高等法院がした地方裁判所からの上訴事件の裁判は最終のものであり、控訴院に対しさらに不服申立て

5）ニュージーランドの民事訴訟制度に関する邦語文献として、塚本重頼「ニュージーランドの裁判制度」英米法学 29 巻 3 頁（1988 年）、近藤真「ニュージーランド法システム入門―解題と翻訳―」岐阜大学教養部研究報告 34 号 73 頁（1996 年）、矢部明弘「ニュージーランドの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情』150 頁（2003 年）、甲斐中辰夫「ニュージーランド裁判所事情」法曹 654 号 2 頁（2005 年）、荻野太司「ニュージーランドの司法制度改革に関する序論的考察（1）―最高裁判所の設立をめぐって―」広島法学 30 巻 4 号 230 頁（2007 年）。ただし、民事訴訟の上訴審の処理体制は、2004 年にニュージーランド最高裁判所が新設された（それ以前は、イギリスの枢密院司法委員会が最終審の管轄を有していた）ことによって大きく変わり、裁判所の組織に関する法典も、2016 年の法改正で全面的に刷新されたことに注意を要する。

をするには、高等法院または控訴院の許可を要する（SCA s60）。

特定の種類の事件につき管轄を有する裁判所として、集団的労働紛争の第一審や、個別的労働紛争について雇用関係局（Employment Relations Authority）が行った判断に対する不服申立てを管轄する雇用裁判所（Employment Court）[6]、環境に関する行政庁の決定に対する不服申立てや、行政庁からの照会について扱う環境裁判所（Environment Court）[7]、家庭裁判所[8]などがある。

2　裁判外紛争解決手続（ADR）

⑴　審判所

ニュージーランドにおける特徴的な紛争解決機関として、審判所（tribunal）がある。審判所は、紛争審判所（Dispute Tribunal）や賃貸審判所（Tenancy Tribunal）のように民事紛争の解決を行うもののほか、行政庁の決定に対する再審査を行うものや、専門職の免許や懲戒を行うものもあり、多様な分野ごとの必要性に応じて創設されてきた。そのため、名称として“authority”や“committee”を用いるものもあるし、組織や手続等についても統一的な設計はされていない[9]。ただし、2017年11月11日時点において、審判所について統一的に規律しようとする法案が国会において審議中である[10]。

審判所の手続は訴訟よりも迅速で費用低廉な解決を志向するものであり、ニュージーランドでは一般的にADRと位置付けられている[11]。しかし、訴訟

6）Employment Relations Act 2000, 2000 No 24, s99, 100, 186, 187(1).

7）Resource Management Act 1991, s247.

8）家庭裁判所（Family Court）は、法的には地方裁判所の部（division）とされている（Family Court Act 1980, 1980 No 161, s4; DCA s.9(b)）。

9）Ministry of Justice, Tribunal Guidelines 4-5（2015）.［https://justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/tribunal-guidelines-201511.pdf］

10）Tribunals Powers and Procedures Legislation Bill Government Bill 286-1.

11）政府の報告書が国主導（State-led）によるADRと位置付けている。Ministry of Business, Innovation and Employment, Dispute Resolution: Best Practice Report, Part One, 7（2013）.［http://www.mbie.govt.nz/about/our-work/roles-and-responsibilities/government-centre-dispute-resolution/document-image-library/Best%20Practice%20Report%20One.pdf］

手続への前置、成立した合意への執行力付与、判断に対する裁判所への不服申立が可能といった特徴を有するものは[12]、むしろ特別の訴訟手続との位置付けも可能なように思われる。

⑵ 民間の紛争解決手続

民事紛争を扱う紛争審判所や賃貸審判所の利用件数が多い反面[13]、民間による ADR は発展途上といえる。ADR の手続を担当する者の教育訓練や利用促進活動を担う団体としては、オーストラリアの親団体から独立して 1993 年に設立された LEADER（Association of Dispute Resolvers）や、仲裁人やメディエーターの団体が合併して 1996 年に設立された AMINZ（Arbitrators' and Mediators' Institute of New Zealand）がある。また、高等法院規則では、裁判所が当事者の同意を得て、裁判所付設の手続だけでなく民間の ADR 手続への回付を命じることができる旨の規定[14]が 2008 年改正により設けられ、民間 ADR の活用が期待されていることがうかがわれる[15]。

仲裁に関しては、UNCITRAL モデル法に準拠した仲裁法[16]が施行されているが、最近十数年、政府や ADR 団体はより多くの国際仲裁を呼び込むべく[17]、仲裁法の一部改正など様々な方策を講じている[18]。また、メディエーションに関しては、審判所の管轄に属しない企業間の商取引分野で、1990 年代以降、

12）これらの特徴の有無は、審判所によって異なる（Id., 16）。

13）ニュージーランド裁判所の年次統計［https://www.courtsofnz.govt.nz/publications/annual-statistics］によれば、2016 年の新受事件数は、紛争審判所が 13,243 件、賃貸審判所が 18,985 件である。参考までに、同時期の高等法院の民事事件の新受件数は 2,602 件、地方裁判所は 687 件である。

14）High Court Rules 2016（LI 2016/225）7.79（5）.

15）政府関係の報告書も、訴訟に代わる ADR の利用促進を提唱する。Law Commission, Delivering Justice for All：A Vision for New Zealand Courts and Tribunals, para. 264（2004）.［http://www.nzlii.org/nz/other/nzlc/report/R85/R85.pdf］; Saville-Smith K and Fraser R, Alternative Dispute Resolution：General Civil Cases, 45（2004）.［https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/alternative-dispute-resolution-general-civil-cases.pdf］

16）Arbitration Act 1996, 1996 No 99.

アド・ホックな手続が以前より多く利用されている旨の指摘がある[19]。一方、消費者取引の多くは紛争審判所が管轄を有すると見られるが、金融 ADR は、裁判所や審判所外の紛争解決手続が活発に利用されている好例である。

三　ニュージーランドにおける金融 ADR

1　消費者保護一般の発展

ニュージーランドにおける消費者保護は、1960 年代以降、所管する行政組織、ならびに実体法および手続法の面で強化されている。まず行政組織について、政府は 1959 年に消費者の利益保護・増進を目的とする消費者審議会（Consumers' Council）を設立した。同審議会は 1963 年に Consumers Institute of New Zealand への改称、1967 年に政府出資法人への改組、1989 年に民間法人への改組を経て、2007 年に Consumer New Zealand に改称されて現在に至っている[20]。また、1986 年には消費者省（Ministry of Consumer Affairs）が設けられたが、省庁再編に伴い、同庁は 2012 年に企業・技術革新・雇用省（MBIE：Ministry of Business, Innovation and Employment）に移管されている[21]。また、実体法については、1967 年に訪問販売法（2014 年に廃止され、公正取引法の一部に取り込まれた）[22]、

17）ニュージーランドの司法大臣が AMINZ において 2015 年 2 月に行った演説は、国際商事仲裁の強化に言及している。［https://www.aminz.org.nz/Folder?Action=View%20File&Folder_id=1&File=Attorney-General%20Arbitration%20Remarks%20-%2018%20February%202015.pdf］

18）直近のものとして、仲裁廷の定義を拡大し、仲裁機関（arbitral instuitution）や緊急仲裁人（emergency arbitrator）も含める旨（Arbitration Act sec. 2(1)(b)）の改正が 2017 年 3 月に施行された。

19）Grant Hamilton Morris, Towards a History of Mediation in New Zealand's Legal System, Victoria University of Wellington Legal Research Paper No. 83/2014, 12（2013）.

ただし、商事紛争について ADR の利用が増加していることを示す確たる統計は存在しないとの指摘もある（William Steel, The Judiciary as an Institution：Judicial Specialisation in a Generalist Jurisdiction：Is commercial Specialisation within the High Court Justified?, 46 Vic. U W. L. R. 307, 342(2015)）。

20）Consumer New Zealand のウェブサイトを参照。［https://www.consumer.org.nz/topics/our-history］

1986 年に公正取引法[23]、1993 年に消費者保証法[24] の立法が行われている。

さらに、手続法については、紛争審判所法（Dispute Tribunal Act 1988：以下「DTA」という）が 1988 年に制定され、1977 年から運営されてきた少額審判所（Small Claims Tribunal）が発展的に置き換えられた。紛争審判所が対象とする紛争は、契約や、財産の毀損や滅失などの不法行為に関する請求で、訴額が 15,000NZD を超えない事件（DTA s10(1)）や、契約・商事法（Contract and Commercial Law Act 2017, 2017 No 5）や公正取引法などの他の法が管轄を有する旨を規定する事件であり（DTA s10(1A)（2））、消費者紛争の多くがその管轄に属することになる。紛争審判所の手続を主宰するのはレフェリーであり（Id. s5)、非公開手続により行われる（Id. s39(1)）。

紛争審判所は当事者間の合意による解決を助力し（Id. s18(1)）、成立した合意を承認した場合は手続が終了する（Id. s18(3)）。合意が不成立もしくは承認されなかった場合や、審判所が交渉による解決に適さない旨を認定した場合、審判所は決定（determination）を行うことを要する（Id. s18(5)）。決定の内容は法を尊重しなければならないが、法的な権利義務や法定の要式に厳格に拘束されるものではない（Id. s18(6)(7)）。必要な場合、審判所は決定内容に基づき、相手型に対する金銭支払や債務不存在の宣言などの命令を発する（Id. s19(1)）。これに不服がある当事者は、地方裁判所に不服申立てができる（Id. s50(1)）。

以上のように、紛争審判所はまずメディエーションを行い、それが不調の場合には裁断的判断を行うため、ADR の一種である裁定（adjudication）や条件付仲裁に近い手続を提供しているといえる。しかし、決定に基づき執行力ある命令を発することが可能なことや、裁断的判断につき裁判所への不服申立てが可

21）State Sector Act 1988, 1988 No 20, 27A(1), Schedule 1；State Sector（Ministry of Business, Innovation, and Employment）Order 2012, 2012 S.R. 91, 7(1).

22）Door to Door Sales Act, 1967 No 126（Repealed on 17 June 2014, by section 41(1)(a) of the Fair Trading Amendment Act 2013）.

23）Fair Trading Act 1986, 1986 No 121.

24）Consumer Guarantees Act 1993, 1993 No 91.

能なことを強調すれば、特殊な裁判手続との位置付けも可能と思われる。

2　業界団体による自主的な紛争解決手続の発展

ニュージーランドにおける国の機関としてのオンブズマン（Ombudsman）は、議会の推薦により総督（Governor-General）に任命され[25]、行政に対する市民の苦情を中立的立場から調査することを職務とする[26]。元来は国の機関を指していた「オンブズマン」の呼称は、1991 年の法改正によって、所定の要件を充足する民間団体も許可を得て使用することが認められるようになり[27]、程なく、銀行や保険など主要な金融サービスの業界団体は、オンブズマンの名称を付した紛争解決手続を自主的に創設した[28]。その目的は、①交渉力格差のある当事者間の紛争解決のため、裁判所よりも簡易・迅速で無料の手続を提供すること、②裁判所よりも具体的衡平に合致した公正な解決を実現すること、③具体的事件の解決だけでなく、金融実務の改善を図ることにあったとされる[29]。

⑴　銀行オンブズマン・スキーム

ニュージーランド銀行協会（New Zealand Bankers' Association）は、1992 年に、会員の自主規制ルールである銀行取引準則（Code of Banking Practice）を制定した。同準則は現在まで数次の改訂を経ているが、制定当初から、顧客と銀行間

25）Ombudsmen Act 1975, 1975 No 9, s3⑴⑵.

26）Id., 13.

27）Id., s28A. 民間にもオンブズマンの名称使用を許容した趣旨は、独立性のない内部部門に名称使用が拡散することによって、オンブズマンの名称への信頼が毀損されることの防止にあった（Nadja Tollemache Obe, Taking the Ombudsman Concept into the Private Sector：Notes on the Banking Ombudsman Scheme in New Zealand, 26 Victoria U. Wellington L. Rev. 233, 239（1996））。

28）Ann Farrar, A Banking Ombudsman for New Zealand, New Zealand L. J. 12（1992）は、時代背景として、金融規制強化の世界的動向や、金融実務改善を望む消費者運動に直面し、改革のイニシアチブを銀行業界自身が担う必要に迫られていたことを指摘する。

29）Obe, supra note 27, at 239.

の紛争解決手続に関する規定を有しており、会員である銀行に対し、顧客のために内部的苦情処理手続（internal complaints procedure）を設置することや、銀行オンブズマン・スキーム（Banking Ombudsman Scheme：以下「BOS」という）に参加することを義務付けていた[30]。

BOS の紛争解決業務は 1992 年 7 月から開始された。当時の BOS は、銀行協会から独立した法人格を有する組織ではなかったが、紛争解決業務の独立性・中立性を確保するために、業界代表、消費者代表および中立的な議長によって構成される理事会（commission）を設置し、手続を主宰するオンブズマンの任命等を理事会の権限としていた[31]。

BOS が対象とする紛争は、BOS に参加する銀行と顧客間の銀行取引に関する紛争のうち、内部的苦情処理手続を経たが解決に至らなかったものであるが、リスクの評価など商業的判断（commercial judgment）に関する紛争は除外されていた。顧客は自然人・法人を問わず申立人となる適格を有するが、請求額に上限を設けていた[32]。

手続は、紛争の適格に関する審査を経た後、事案の調査を行い、当事者に和解の勧奨を行うこととしていた。和解が受諾されなかった場合、オンブズマンは裁定（award）を行うことができ、顧客がこれを受諾することにより銀行に対する拘束力を生ずるものとしていた[33]。

⑵ 保険・貯蓄オンブズマン・スキーム

損害保険の業界団体であるニュージーランド保険協会（Insurance Council of New Zealand）と、生命保険の業界団体であるニュージーランド生命保険協会（Life Office Association of New Zealand）（当時。その後合併・改称により 2012 年からは Financial Service Council of New Zealand）は、保険・貯蓄オンブズマン・スキー

30）Obe, supra note 27, at 237; Farrar, supra note 28, at 322.

31）Obe, supra note 27, at 238; Farrar, supra note 28, at 322.

32）Farrar, supra note 28, at 324.

33）Obe, supra note 27, at 243; Farrar, supra note 28, at 325.

ム（Insurance and Savings Ombudsman Scheme：以下「ISOS」という）を創設した[34]。ISOSは、前記両業界団体が合弁事業として、自主的ルールである保険・貯蓄オンブズマン理事会準則（Rules of the Insurance and Savings Ombudsman Commission）に基づいて実施する紛争解決業務であり、業界代表、消費者代表および中立的な議長で構成される理事会が、オンブズマンの任命等の権限を有していた[35]。

ISOSの紛争解決業務は1995年から開始された[36]。ISOSに参加する資格として、前記理事会準則所定の保険業を行い、かつ業界団体の会員であることを要するが、会員に参加を義務付けるか否かは各業界団体に委ねられていた[37]。ISOSにメンバーとして参加した事業者は、内部的苦情処理手続の設置や、ISOSの裁定に従うことを義務付けられていた[38]。

ISOSが対象とする紛争は、スキームに参加する保険会社と顧客の間の保険契約に関する紛争のうち、内部的苦情処理手続を経たが解決に至らなかったものであり[39]、申立人となる適格は、個人または家庭を対象とする保険の契約者が有する。請求上限額が存在すること、申立手数料が無料であること、調査と和解勧奨を経て裁定が行われること、裁定が片面的拘束力を有することなど[40]の特徴は、BOSとおおむね同様であった。

34）当初は生保と損保で別々のスキームとしてオンブズマンの名称使用の許可が申請されていたが、首席オンブズマンと保険業界代表や消費者代表との協議を経て、単一のスキームとして申請されることとなった（Stephen Rogers, The New Zealand Insurance and Savings Ombudsman Scheme, 26 Victoria U. Wellington L. Rev. 791, 792（1996）; Obe, supra note 27, at 239.

35）Rogers, supra note 34, 793.

36）Rogers, supra note 34, at 791; Obe, supra note 27, at 239.

37）Rogers, supra note 34, at 794 n22は具体例として、ニュージーランドを代表する損保会社であるNew Zealand Insuranceは、中立的な仲裁スキームを自社で運営しており、ISOSが創設された当時、これには参加していなかったことを指摘する。

38）Rogers, supra note 34, at 794.

39）ただし、リスクの評価に関する事項（例えば保険料額や保険の受入、更新や拒絶に関する紛争）は除外されていた。

40）以上につき、Rogers, supra note 34, at 796-97.

3　金融サービス事業者法（FSPA）に基づく紛争解決手続

⑴　事業者登録制度および ADR に関する規定の新設

2008 年に、金融サービスやその事業者の規制に関する一連の立法が行われ、ニュージーランド準備銀行法の改正[41]などと並び、金融サービス事業者法（Financial Service Providers（Registration and Dispute Resolution）Act 2008, 2008 No 97：以下「FSPA」という）が制定された。

FSPA は、金融サービス事業者の登録制度[42]と、紛争解決手続すなわち金融サービスに関する ADR 制度を主たる内容とする。FSPA が対象とする「金融サービス」は、銀行、保険、証券だけでなく、クレジット業者、送金業者、決済業者なども含んでいる[43]。「スキーム」と呼ばれる紛争解決手続を設けた目的は、消費者が金融サービス事業者から補償を得るアクセスを向上し、金融サービスへの信頼を増進することにあるとされた[44]。

⑵　適格スキームと予備スキームの過渡的並存

FSPA の紛争解決手続に関する規定は 2010 年 8 月に施行されたが、当初は適格スキーム（approved scheme）と予備スキーム（reserved scheme）の 2 種類を規定し、公衆に金融サービスを提供する事業者に対し、どちらかに属するスキームのメンバーであることを義務付けていた[45]。

適格スキームは、スキームを運営しようとする者の申請に基づき、FSPA が規定する要件の充足を所管大臣が認定した紛争解決手続である。これに対し予

41）主な改正点として、信用組合などのノンバンク預金業者（Non-Bank Deposit Taker）を準備銀行の監督対象としたことが挙げられる（Reserve Bank of New Zealand Act 1989, 1989 No 157, s157A）。後の 2010 年に制定された保険業法（Insurance（Prudential Supervision）Act 2010, 2010 No 111）は、準備銀行の権限を、保険会社への免許付与や監督などにも拡大した（Id. s12）。

42）FSPA s35.

43）FSPA s5.

44）FSPA s47.

45）FSPA, s13（b）, 48（1）（repealed 2014）.

備スキームは、FSPA が規定する要件を充足し、所管大臣の推薦により、枢密院勅令に基づき総督が指定した紛争解決手続である[46]。FSPA は、所管大臣が予備スキームとして推薦する要件の一つとして、当該スキームが金融サービスの全業態に関する紛争を解決可能であることを規定していたが[47]、それ以外の手続構造や事件処理方法について、適格スキームとの間にほとんど差異はなかった[48]。

このように 2 種類のスキームが並存する制度とされた理由は、FSPA 制定当時、前記 2 のように業界団体が紛争解決手続を運営していた業態以外では、適格スキームが提供されるか不確実であったため、過渡的な補完措置として予備スキームを設けたことによる[49]。予備スキームとして指定を受けた手続は、Dispute Resolution Service Ltd. が運営する Financial Dispute Resolution Scheme（以下「FDRS」という）であった。結果的には BOS や IOS だけでなく、他の業態も対象とする Financial Service Complaints Ltd. が適格スキームとして紛争解決業務（以下「FSCLS」という）を開始し、順調に運営を続けていたため、2014 年に予備スキームは廃止され[50]、現行法は適格スキームのみを規定している。

⑶ 現行法の適格スキーム

⒜ 消費者担当大臣による認定

すべての金融サービス事業者は、消費者顧客（retail client）に提供するサービスについて、適格スキームのメンバーであることを要する（FSPA s48(1)）。消費者顧客とは、所定の資産額や売上高を超える者や、機関投資家などの大口顧客（wholesale client）に該当しない者を意味する（Id. s49）。

46）FSPA, s71（repealed 2014）.

47）FSPA, s72(3)(b)（repealed 2014）.

48）FSPA, s3(3), 72(1)（repealed 2014）.

49）消費者担当大臣から Financial Dispute Resolution のメンバーに宛てた 2013 年 4 月 16 日付通知文書に、予備スキームの創設と廃止の経緯が述べられている。［http://www.fdr.org.nz/sites/fdr.org.nz/files/Ministers%20letter.pdf］

50）Financial Service Providers（Registration and Dispute Resolution）Amendment Act 2014.

適格スキームの認定は、消費者担当大臣が、財務大臣と商務大臣への諮問を経た上で行う（Id. s51, s53）。認定に際し考慮すべき事項として、申請者が適切な財政基盤を有すること、スキームが対象とするメンバーに関する紛争を解決する能力を有すること、スキームの準則が適切な内容を含むこと等が規定されており（Id. s52(1)）、FSPA が目的とするアクセスの容易性、独立性、公正性、説明責任、効率性、効果性の諸原則に照らして評価されなければならない（Id. s52（2））。

(b) スキームの準則の内容

スキームの準則が規定すべき事項は、FSPA の規定（Id. 63(1)）に列挙されているが、それらの多くは内容に関する具体的制約を設けず、各スキームの自治に委ねている。例えば、スキームが対象とする金融サービスの業態（(a)）、スキームのメンバーとなる方法（(b)）、スキームに対する紛争解決の申立方法（(d)）、スキームがメンバーに課すことができる救済の内容（(i)）や履行確保の方法（(j)）などがこれに該当する。これに対し、同規定が内容に渡る規制をする事項としては、以下のものがある。

① 紛争解決手続の申立人となる適格を、消費者、および常勤従業員 19 名以下の事業者が有すること（(c)）[51)]
② 対象とする紛争は、契約、実定法上の義務、業界規則の違反や、その他準則に規定された事柄であること（(g)）
③ 申立人に対し手続費用を課さないこと（(l)）
④ 申立内容は、自然的正義（natural justice）に合致する方法により調査されな

51）なお、メンバーである事業者による申立ての可否は、各スキームに委ねられているが、認定審査に用いるガイドライン（以下「認定 GL」という）では積極的には推奨されていない。Ministry of Consumer Affairs, Guidelines to Assist Schemes applying to become an Approved Dispute Resolution Scheme under The Financial Service Providers（Registration and Dispute Resolution）Act 2008, para. 47.［http://www.consumerprotection.govt.nz/pdf-library/legislation-policy-pdfs/fsp-guidelines.pdf］

ければならないこと（(f)）

⑤　申立てに関するいかなる情報も考慮できること、および、状況に応じて公正かつ合理的なあらゆる調査を行うことができること（(h)）

⑥　スキームによる最終的解決（resolution）は、受諾した申立人およびメンバーを拘束すること（(m)(n)）

⑦　申立人が裁判上の手続を申し立てることは、スキームへの手続係属中および終了後ともに妨げられないこと（(o)(p)）

⑧　スキームは認定取得後、少なくとも5年毎に第三者評価が行われ、その結果が終了後3月以内に消費者担当大臣に提出されなければならないこと（(q)）[52]

⑨　スキームの準則の重大なまたは繰返しの違反、スキームで課された救済の不履行、メンバー費用の不払い等があった場合に、メンバーの地位を失うこと（(b)）

一方、FSPAは規定をおいていないが、認定の審査における考慮要素とされる事項としては、以下のものがある。

①　メンバーに対する直接の苦情申立てを処理する方法や、どのような場合にスキームの手続に移行できるかについてのルール[53]

②　最終的解決に至るまでの手続の具体的な進め方[54]

52）適格スキームは、これとは別に年次報告を、毎年度終了後3月以内に消費者庁長官に提出しなければならない（FSPA s68）。

53）各メンバーにおける内部的苦情処理手続を詳細に定めることや、それをメンバーの資格要件とすることは必須ではないが、申立てを適格に認識・支援し、不必要なエスカレートを避けるため、メンバーに共通する最低水準を定め、周知を図る必要があるとする（認定GL para 74, 75, 76）。

54）例えば、交渉、メディエーション、仲裁などの手続を解決手法として定めることができる。仲裁や専門家認定（expert determination）は、他の手続を試みた後で利用可能とすることが推奨される（Id. para 104）。裁断型手続における判断者の権限や、考慮すべき事柄についても規定することを要する（Id. para 105）。

③　スキームが用いる紛争解決基準[55)]

④　代理人による手続追行の可否[56)]

⑤　スキームを運営する組織の形態や内部機関の構造[57)]

4　適格スキームの実施状況

現在、認定を受けている適格スキームとしては、① BOS、② ISOS が 2015 年 11 月に改称した保険・金融サービス・オンブズマンスキーム（Insurance and Financial Services Ombudsman Scheme）、③ FSCLS、④ FDRS の合計 4 つが存在する。以下では、最も長い歴史を有する BOS と、予備スキームから承認スキームに移行した FDRS を採り上げ、それらのスキームの実施状況を概観する。

⑴　BOS

⑷　運営主体

FSPA の施行後は、BOS は適格スキームの認定を受けて運営されている。認定に先立つ 2007 年に、BOS を運営する部門はニュージーランド銀行協会から独立し、有限責任法人である Banking Ombudsman Scheme Ltd.（以下「BOS 法人」という）となった。これにより、BOS 法人の定款や付託条項（Terms of Reference：以下「BOS-TOR」という）の変更権限は、銀行協会の評議員会から BOS 法人の理事会に移管された[58)]。その他の組織面に関しては、適格スキームとしての

55）認定 GL は、法や先例に拘束されない旨を定めるべきとする（Id. para 108）。

56）認定 GL は、簡易・迅速・費用低廉な紛争解決という目標の達成を困難にするおそれがあるため、代理人による追行は推奨されるべきではないとする。また、決定手続の非当事者主義的（職権主義的）性質により、判断者が事実の提示に対する責任を負うことや、スキームに法的素養のあるスタッフも備えるべきであることも述べる（Id. para 147）。

57）認定 GL は、スキームの手続および運営は、メンバーから独立していることを要するとし、消費者代表と業界代表の均衡のとれた、独立の主体によって監督されていること、FSPA および付託条項に沿った事件処理を可能にする十分な財政基盤を有していることなどを考慮要素として列挙する（Id. para 135）。

58）The Banking Ombudsman Annual Report 2006-07, 2-4（2007）.［https://bankomb.org.nz/ckeditor_assets/attachments/44/annual_report_2006-07.pdf］

認定前後で大きな変更点は見られない。

(b) メンバー

銀行取引準則（以下「CBP」という）[59] は、銀行協会の会員である銀行に対し、内部的苦情処理手続を設けること、および、その結果に顧客が満足しない場合、適格スキームへの申立てを可能とすることを義務付けている（CBP 1.3）。

BOS にメンバーとして参加するには、BOS 法人との間に参加契約（participation agreement）[60] を締結する必要がある。メンバーとなる資格は、登録銀行およびノンバンク預金業者が有している[61]、CBP 上、銀行は BOS 以外の適格スキームのメンバーとなることも可能であるが、現在銀行協会の会員銀行のうち、消費者向けサービスを提供する銀行は、すべて BOS に参加している。また、信用協同組合（credit union）や住宅金融組合（Building Society）といったノンバンク預金業者のいくつかも、BOS のメンバーとなっている[62]。

(c) 手続および事件処理の状況

申立てに係る紛争の適格性の審査[63]、紛争実体面の調査[64]、和解勧告[65] を経て裁定[66] に至るまでの基本的な手続の流れは、BOS-TOR において規定

59）New Zealand Bankers Association, Code of Banking Practice（5th ed.）（2012）.［https://www.nzba.org.nz/assets/Uploads/codeofbankingpractice/NZBA.CoBP.2012.05.WEB.PDF］

60）参加契約のひな型は、BOS のウェブサイトで公開されている。
Participation Agreement Relating to Banking Ombudsman Scheme Ltd.［https://bankomb.org.nz/ckeditor_assets/attachments/295/participation_agreement_november_2015.pdf］

61）Constitution Relating to banking Ombudsman Scheme Limited, Part B 1.1.［https://bankomb.org.nz/ckeditor_assets/attachments/297/constitution_august_2015.pdf］

62）BOS に参加する金融機関については、BOS のウェブサイト［https://bankomb.org.nz/about-us/scheme-participants］を参照。

63）BOS-TOR 6.

64）BOS-TOR 7-9.

65）BOS-TOR 16-19.

66）BOS-TOR 20-22.

されている。

BOS の年次報告書の統計[67]によれば、2016 年 7 月から 2017 年 6 月の年度において、BOS への苦情申立件数は 619 件、紛争解決手続の開始件数は 153 件となっている[68]。また、2014 年に公表された第三者評価（independent review）によれば、2013 年 7 月から 2014 年 6 月までに終結した 237 件の紛争解決手続のうち、60 件（25%）は取下げ、22 件（9%）は放棄で終了している[69]。また、同じ期間に和解の成立や裁定によって終結した事件を見ると、申立人の請求を認めなかったものは 122 件（51%）、一部認めたものは 55 件（23%）、全部認めたものは 17 件（7%）となっている[70]。これらの統計値の背景には、手続を主宰するオンブズマンが事案に応じて行う取下げや和解の勧奨に、多くの当事者が応じている実態があるとのことである[71]。

顧客が内部的苦情処理手続を経ずに BOS に直接苦情申立を行うことも可能であるが、その場合、BOS はまずメンバーである金融機関の内部的苦情処理手続に移送する[72]。また事業者から問い合わせに対し、事業者の内部的苦情処理手続で解決するための助言を行う事案も相当数存在するとのことである[73]。

67）各年度の年次報告書は、BOS のウェブサイト［https://bankomb.org.nz/news-and-publications/annual-reports］で公開されている。

68）Banking Ombudsman Scheme 2016-17 Annual Report, 7（2017）.

69）Banking Ombudsman Scheme 2014 Independent Review, p27, Fig.10（2014）.［https://bankomb.org.nz/ckeditor_assets/attachments/206/2014_independent_review.pdf］

70）Banking Ombudsman Scheme 2014 Annual Report, 14

71）調査の結果、申立てに理由がないと見られる場合には、手続主宰者は申立人に取下げを勧奨し、理由があると見られる場合には、相手方であるメンバーに和解受諾を勧奨しており、当事者は、手続を長期間続行するコストを回避するために、これらの勧奨に通常は応じることが多いとのことである。2015 年 11 月 17 日に筆者が BOS の本部（ウェリントン）にて、Enquiries Manager に対し実施した聴き取り調査で受けた説明による。

72）［https://bankomb.org.nz/how-to-complain/complaints-process-guides/after-banks-final-decision］

73）前掲注 71）の調査で受けた説明による。メンバーが比較的に少なく、事業者の業態の多くは、内部の体制や手続が盤石な銀行であるが故によく機能するとのことである。

⑵ FDRS

⑷ 運営主体

FDRS を運営する Fairway Resolution Co., Ltd.（以下「FRC」という）の前身は、ニュージーランドにおける特徴的な社会保障である事故補償制度[74]を運営する事故補償公社（ACC：Accident Compensation Corporation）の再審査部門であり、1999 年に Dispute Resolution Service Ltd. の名称で独立の株式会社となった。同社の株式はすべて国によって保有されており[75]、2013 年に現在の名称となった。

FDRS は主としてメンバーの会費で運営されており、決算は FRC が行う他の事業とは独立して行われる。紛争解決手続の運営は、FDRS 準則（以下「SR」という）[76]および付託条項（以下「FDRS-TOR」という）[77]に基づいて行われる。

スキームを運営する機関は FRC の取締役会であるが、個別具体的事件の処理に関してはスキーム・アジュディケーター（Scheme Adjudicator）を、管理的業務に関してはスキーム・ディレクター（Scheme Director）を選任し、権限を委譲している（SR 33.2, 40；FDRS-TOR 4）。また、FDRS はメディエーション業務を行う職員を選任することができる（SR 41）。

スキーム運営の中立性を担保する機関として、諮問会議（advisory council）が

74）事故補償制度に関する邦語による紹介は多数存在するが、同制度一般を扱った比較的最近の論稿として、浅井尚子「ニュージーランド事故補償制度の 30 年（人身賠償・補償研究（77））」判タ 1102 号 59 頁（2002 年）、同「効率的運用とは何か：ニュージーランド事故補償制度一部民営化の経験から」名法 201 号 643 頁（2004 年）、佐野誠「ニュージーランド事故補償制度の現状と課題―立法 40 周年を迎えて」損保 74 巻 4 号 1 頁（2013 年）がある。

75）Schedule 4：amended, on 1 July 2011, by clause 3 of the Public Finance（Dispute Resolution Services Limited）Order 2011（SR 2011/230）. 株式は財務大臣と、ACC の所管大臣が保有している。

76）Financial Dispute Resolution Service Scheme Rules 2015.［http://www.fdr.org.nz/sites/fdr.org.nz/files/scheme-rules-2015.pdf］

77）Terms of Reference of the Governing Body and Advisory Council to Financial Dispute Resolution Scheme（2009）.［http://www.fdr.org.nz/sites/fdr.org.nz/files/upload/Terms%20of%20Reference%20Governing%20Body%20and%20Advisory%20Council%2009102014.pdf］

ある。諮問会議は、FRC の取締役会が選任する消費者代表、業界代表および中立的な委員長で構成される機関であり、スキーム運営の監視や助言などを行う（SR 34.2, 57; FDRS-TOR 5, 6）。

スキームは、スキーム・アジュディケーターや、メディエーションを行う職員に対し、スキームの運営上必要なものとして一般的に指示した事項を除き、いずれの当事者からも独立し、事件処理を独立して行うことを保障しなければならない（SR 42.1, 42.2）。なお、スキーム・アジュディケーターは、自らが調査、交渉やメディエーションに関与していた具体的事件についての最終判断に関与することはできない（SR43.1）。

(b) メンバー

FDRS が予備スキームとして運営されていた時期は、すべての業態の金融サービス事業者を対象としていたが、適格スキームに移行した後も同様である（SR 46.1）。2017 年 8 月時点のメンバー総数は 1,543 事業者であり、過半数をフィナンシャル・アドバイザーが占めている[78]。

(c) 手続および事件処理の状況

スキームが対象とする紛争は、消費者や小規模事業者[79]である顧客とメンバーとの間の、ニュージーランド国内で提供された金融サービスに関する、契約上または制定法上の義務等の違反や、不公正なプラクティスに関する紛争である（SR 6.2, 6.3）。スキームへの申立てに先立ち、申立人がメンバーに対し苦情申立てをしたが、解決に至らなかったことを必要とする（SR 9.1）。代理人による手続遂行は、当事者が法人である場合や、障害を有する場合など、当事者

78）Financial Dispute Resolution Service, Annual Report 2016-2017, 1（2017）.［http://www.fdr.org.nz/sites/fdr.org.nz/files/upload/FDRS%20Annual%20Report%20FINAL%20%2827%20Sept%202017%29.pdf］

79）常勤従業員 19 名以下の事業者、またはアジュディケーターが、その規模や性質上スキームの利用を相当と認定した事業者は申立人となる適格を有する（SR 8.2）。

が適切な手続追行ができないことをスキームが認定した場合にのみ可能である（SR 23）。

スキームの事件処理手順は以下のとおりである。まず、申立てに係る紛争について、対象としての適格性を確認した後（SR16）、事案に関する情報収集を行う（SR 19）。紛争解決の手法は、交渉（negotiation）、和解（conciliation）、メディエーション（mediation）、最終決定（final decision）の中からスキームが選択できる（SR 18.1）。これらの手法の具体的な進め方の詳細は規定されていないが[80]、スキームは合意的解決手法をまず試み、これが成功しなかった場合にアジュディケーターに最終決定を付託することができる（SR 24）。最終決定の手続は、以下のように行われる（SR 25）。①当事者に対する決定案とその理由の提示、②当事者による追加的主張やその検討を行うべき期間の指定、③この期間内に紛争が解決されなかった場合に、アジュディケーターによる最終決定が行われる。最終決定においては、200,000NZD を上限とする賠償金支払や、申立てにかかる救済のための作為・不作為等を命じることができる（SR 27）。

FDRS の 2017 年の年次報告によれば、2016 年 7 月から 2017 年 6 月までの間の苦情申立件数は 236 件である[81]。一方、同期間中に終結した事件は 455 件であり、その内訳を見ると、メンバーの内部的苦情処理手続により解決したもの 230 件、取下げ 215 件、メディエーションでの合意成立 6 件、最終決定によるもの 4 件（認容 2 件、棄却 2 件）となっている[82]。

ここ数年の特殊な状況として、オフショアの FX（外国為替証拠金）取引業者に対する申立てが急増しており、2015 年および 2016 年の年次報告では、申立件数の約 8 割を占めていたが、2017 年の年次報告では約半数となっている。これらの FX 業者は、国外に居住する顧客を対象とする外国資本であるため、申立人のほとんどは国外居住者である。苦情の内容は送金等の指示違反である

80）メンバーにおける内部的苦情処理手続を経て、スキームの最終決定に至るまでの流れについて、FDRS のウェブサイトを参照。［http://www.fdr.org.nz/node/58］

81）FDRS Annual Report, supra note 78, at 7.

82）Id., at 8.

ため[83]、事案自体は比較的に単純であるが、申立人と外国語でコミュニケートする必要などにより、事務処理上大きな労力が割かれているとのことである[84]。2017 年の年次報告では、FX 以外の残り半分の事件のうち、相手方の業態で多いものは貸金・ノンバンク預金業者であり、申立全体の 35％を占めている。

四　結びにかえて：若干の比較法的考察

1　ニュージーランドにおける金融 ADR の特徴

⑴　業態横断的な複数のスキームの併存

わが国の金融 ADR 制度では、銀行、保険など金融サービスの各業態ごとに、法が規定する要件を充足し、所管行政庁[85]による指定を受けた民間の団体が「指定紛争解決機関」として ADR 手続を運営する[86]。現在の指定紛争解決機関である 8 団体のうち、2 団体は業界団体から独立した法人格を有するが、その他は業界団体であり、業態ごとに棲分けがされている[87]。

一方、ニュージーランドの金融 ADR 制度である適格スキームの運営主体は、所管行政庁による認定を受けた民間の団体であるが、4 団体とも業界団体とは別法人であり、特に FDRS や FCSL はその設立経緯も業界団体とは関係を有しない。また、適格スキームの根拠法は金融サービスの全業態を包括的に規制する FSPA であり、現在認定を受けている適格スキームを見ても、BOS 以外の 3

83）Id., at7-8.

84）2015 年 11 月 17 日に筆者が FRC の本部（ウェリントン）にて、スキーム・ディレクターに対し実施した聴き取り調査で受けた説明による。

85）条文上の指定や監督の主体は内閣総理大臣であるが、それらの具体的指針は金融庁によって公表されている（金融庁総務企画局「指定紛争解決機関向けの総合的な監督指針」（2013 年））。［http://www.fsa.go.jp/common/law/guide/kinyuadr.pdf］

86）金融商品取引法 156 条の 39 第 1 項

87）金融庁のウェブサイト［http://www.fsa.go.jp/policy/adr/shiteifunson/index］に、指定紛争解決機関一覧が掲載されている。

つのスキームは、メンバーが属する金融サービスの業態につき制限を設けていない。そのためニュージーランドでは、業態横断的な複数のスキームが競争しつつ共存する状況にある[88)]。

⑵ 申立人および請求額についての制限

わが国の金融 ADR は、申立人の適格を消費者や小規模企業に限定することや、対象とする紛争を一定額以下のものに限定することを法の明文で定めておらず、顧客が「紛争を適切に解決するに足りる能力を有する者であると認められる」場合には、紛争解決手続を実施しなくてもよいと規定するにとどまっている[89)]。

一方、ニュージーランドにおいては、FSPA の規定により、申立人の適格は自然人と、常勤従業員 19 名以下の企業に限定されている。また、請求額の上限設定については各スキームに委ねられているが、4 スキームともに 200,000 NZD を上限としている。

⑶ 最終的決定の片面的拘束力

わが国の金融 ADR における紛争解決手続は、紛争解決委員が当事者からの意見聴取や帳簿等の書類の調査を通じて収集した資料に基づき、和解案の作成と受諾勧告を行うことによって解決を図ろうとする調整型の手続であり、裁断的な決定を行うことはできない。ただし、和解案の受諾勧告のみでは和解成立の見込みがない場合に、紛争解決委員は当事者に対し、特別調停案と呼ばれる特殊な和解案の提示を行うことができる[90)]。この特別調停案を顧客が受諾するか否かは自由であるが、受諾した場合には、金融サービス事業者は 1 か月以内に訴訟を提起するか、手続外での和解や仲裁合意等が別途成立しない限り、

88）前掲注 84）の調査によれば、4 スキームは定期的に会合を行い、事件処理、組織運営、金融規制との関係等の事項について情報交換を行っているとのことである。

89）金融商品取引法 156 条の 50 第 4 項

90）金融商品取引法 156 条の 44 第 2 項 5 号

特別調停案を受諾することが義務付けられる[91]。

これに対し、ニュージーランドの適格スキームにおいて行われる紛争解決手続の制度設計は、各スキームの設営者に委ねられているが、4つのスキームとも、まず調整型手続により当事者間の合意成立を目指し、それが奏功しなかった場合に裁断型手続に移行する形となっている。そして、最終的決定を顧客が受諾した場合、顧客と事業者に対し拘束力を生じることは、FSPA の規定で定められている。顧客が受諾した最終的決定の効力を事業者は訴訟で争うことはできず、わが国の特別調停案よりさらに強力な（本来的意味での）「片面的拘束力」を有することになる。

2　わが国の金融 ADR への示唆

⑴　比較対象モデルの多様化

わが国において金融 ADR 制度を創設する際には、イギリスの Finanical Ombudsman Service（以下「FOS」という）を範として、業態横断的かつ包括的な紛争解決機関を創設すべき旨の提案がされ[92]、業態別の現行制度の導入に際しても、将来的には業態横断的な制度の構築が望ましいとされていた[93]。しかし、現行制度において実務上大きな問題は生じていないことから、現時点では、業態横断的制度の導入に向けた具体的検討は行われていない[94]。

業態横断的かつ包括的な機関のメリットとしては、①複数の業態を横断する金融商品への対応に有効であること、②消費者にとって窓口が一つである方が

91）金融商品取引法 156 条の 44 第 6 項

92）金融 ADR・オンブズマン研究会「「金融専門 ADR 機関」のあるべきモデルと実現手段」8 頁（2008 年）。

93）金融庁ウェブサイト「金融 ADR 制度について」［http://www.fsa.go.jp/policy/adr/adr.pdf］

94）金融 ADR 制度のフォローアップに関する有識者会議「「金融 ADR 制度のフォローアップに関する有識者会議」における議論のとりまとめ」13 頁（平成 25 年）［http://www.fsa.go.jp/singi/adr-followup/20130308/02.pdf］は、現行の金融 ADR 制度には実務上の大きな支障は生じていないとして、業界横断的かつ包括的な機関の設置は、依然として将来的な課題と位置付けている。

分かりやすいこと、③運営主体にとっても手続の周知や人材確保上の利点があること等が指摘されている。一方、懸念されるデメリットとしては、❶専門性が後退すること、❷費用の低廉性や簡易迅速性が損なわれること、❸既存機関との重複が生じ非効率であること等が指摘されている[95)]。

オーストラリア＝ニュージーランド・オンブズマン協会（Australian and New Zealand Ombudsman Association：ANZOA）は、（金融 ADR に限らず）複数のオンブズマンの競争について、手続の重複による非効率性や、競争によってメンバーである事業者は利益を享受できるとしても消費者の利益は少ないことなどを理由に否定的な立場を採っている[96)]。ただし、オーストラリアでは、金融 ADR について包括的な単一機関化を提唱するスキーム事業者も見受けられるのに対し[97)]、ニュージーランドの適格スキームの運営者は、スキームによって専門分野や得意分野を持つことが有益なことや、競争を通じて手続の利便性や経済性向上がもたらされるとして現状を比較的肯定的に捉えており、消費者から分かりにくいとの声もあるとはいえ、スキームの一元化に向けた動きは見られないようである[98)]。

このように、業態横断的な複数のスキームが並存し競争することについては様々な評価があり得るため、わが国の立法論においても、包括型・単一型だけでなく、複数並存とする制度も比較対象に加えることによって、議論のさらなる深化が期待できると思われる[99)]。

95）有識者会議・前掲注 94）13 頁

96）ANZOA’s submission to the Review of financial system external dispute resolution framework（2016）.［http://www.anzoa.com.au/assets/anzoa-edr-review_oct2016.pdf］

なお、ニュージーランド政府の報告書においても同様の指摘がある（Ministry of Business, Innovation & Employment, Final Paper：Review of the operation of the Financial Advisers Act 2008 and the Financial Service Providers（Registration and Dispute Resolution）Act 2008（2016）, p57）。

97）Financial Ombudsman Service Australia, Improving Dispute Resolution in the Financial System：Response to the Consultation Paper, 12（2017）.［https://www.fos.org.au/custom/files/docs/fos-submission-to-consultation-paper-improving-dispute-resolution-in-the-financial-system.pdf］

98）前掲注 71）および 84）の調査において受けた説明による。

⑵ 片面的拘束力を正当化し得る事情

わが国の特別調停案の制度は、事業者が訴訟提起をすれば調停案の拘束力を免れることができるため、訴訟をおそれる消費者側が事業者側の言い分をそのまま受け入れる解決となるおそれや[100]、それを避けるために特別調停案の利用自体を回避する傾向があることが指摘されている[101]。

仮に、裁断的判断の片面的拘束力をわが国に導入する場合には、事業者の裁判を受ける権利を奪うことを正当化する事情として、片面的仲裁の合意が事前に存在することに加え、申立人と事業者間の交渉力格差が大きく和解のみに依存すべきでない事情を要する旨が指摘されている[102]。しかし、ニュージーランドでは片面的拘束力は法定されており、少なくとも前者の点には拘泥していないことになる[103]。同様に法の明文で片面的拘束力を採用する国としてイギリス[104]があるが、同国については、裁判所の訴訟件数の多さや、FOS の重厚な判断手続を前提の違いとして指摘する論者もある[105]。これらの国の制度や議論をさらに詳細に精査し、従前から指摘されている事情以外に片面的拘束力の正当性を補強し得る事情があるのか否か、さらなる検討の余地があると思われる。

99）山本和彦「ADR の将来」法の支配 178 号 45 頁（2015 年）は、中立性に対する疑義は業界型 ADR の宿命であると指摘するが、業態を超えた併合や競争によって疑念が緩和される可能性もあると思われる。

100）山本・前掲注 99）45 頁

101）山本和彦＝山田文『ADR 仲裁法』408 頁（日本評論社、第 2 版、2015 年）。

102）山本＝山田・前掲注 101）423 頁

103）なお、オーストラリアでは、片面的拘束力は法の規定ではなく、紛争解決手続の認可の際の考慮事項とされている（Australia Securities and Investments Commission, Approval and oversight of external dispute resolution schemes, RG 139.217(2013)）。

104）イギリスの FOS の裁定（determination）も、申立人が受諾した場合、事業者は別途訴訟を提起して争うことはできなくなる（Financial Services and Markets Act 2000, 2000 c. 8, s228(5)）。

105）松澤登「英国オンブズマン制度に関する一考察」生命保険論集 168 号 225 頁（2009 年）

3　残された課題

以上に論じた以外にも、和解や裁定の前提となる規範ないし基準のあり方[106]、調整型手続と裁断型手続の効果的な連携などに関しても比較法的考察は有益と思われるが、他日を期して筆を擱くこととしたい。

【追記】　本稿は慶應義塾学事振興資金（平成 27 年度）による研究成果の一部である。

106）和解の前提規範について、山本＝山田・前掲注 101）410 頁。裁定基準について、中島弘雅「金融 ADR の現状と課題」出口正義ほか編『企業法の現在』90 頁（信山社、2014 年）。