

消費者が期待する金融ADR

社団法人 全国消費生活相談員協会

丹野 美絵子

1. はじめに

(1) 保険についての消費者トラブルの増加とその原因

消費生活センターは、全国に約 500 か所ある地方公共団体が設置している消費者向けの相談窓口である。消費生活センターでは、消費者からの、消費生活に関するあらゆる相談や苦情を受け付けるが、(独)国民生活センターPIO-NET¹情報から見れば、全体の相談件数(総受付件数)が減少傾向の中で、保険(生命保険、損害保険、共済を含む)に関する件数は05年～07年に突出して増加し、その後も高いレベルで推移しており、保険金不払い問題によって、消費者が保険および保険会社にどれほどの不信感を抱いたかが如実に表れている。

(独)国民生活センター PIO - NET から作成 (2010年9月20日)

	04年度	05年度	06年度	07年度	08年度	09年度
生命保険	7,523	11,535	13,157	15,444	13,512	11,389
損害保険	3,155	4,752	6,696	6,836	5,927	4,798
その他の保険						2,069
総受付件数	1,919,674	1,302,799	1,111,911	1,050,641	950,271	900,342

消費者トラブルの主流は、募集時や転換時の説明の不適切さや保険金支払判断の是非を巡るものである(ちなみに不払い問題の前後で消費者からの苦情内容に大きな変化はない)が、これらのトラブルは、端的に言えば「消費者が自分の保険を知らない」ことに起因する。ではなぜ知らないのか。消費者の不知や誤認の生じる主因を総括すれば、①保険契約が消費者の理解を越えて複雑・難解化したこと、②消費者に理解できる説明をしない(できない)募

¹国民生活センターと都道府県、市町村の消費生活センターをオンラインネットワークで結んだ全国消費生活相談ネットワークシステム。09年度から分類の変更があった。

【創立 70 周年記念大会】

共通論題

レジュメ：丹野 美絵子

集人の説明能力の問題、③消費者が理解できていないことを放置し、差別化競争に奔走した保険会社の経営姿勢、などに帰着する。つまりは、消費者がイメージしている保険契約の内容と実際の契約内容のズレが起きているのだが、その解消のためには、何よりも保険会社から、消費者が理解できる簡素で平易な保険の提供がされることが最優先で行われ、その他の種々適切な対応を実行して、消費者トラブルの要因を事前に摘み取る必要がまずある。

しかしながら未然防止のための対応が実行整備されても、保険については、保険に内在する一定の複雑性、射倖性などがあり、そのため、一定のトラブル発生はどうしても避けられない。そこから事後的な対応策として、消費者が納得できる紛争解決機関の設置が必須となり、それが消費者の期待に真摯に対応する回答となると思われる。

(2) 消費者トラブルは解決しているか

保険についての消費者トラブルは、多くが眠ったままではないと言われる。消費者が事業者との間でトラブルを抱え、それを最初に相談する第三者機関は消費者センターであろうが、08年の国民生活センターの調査²においても、「商品・サービスに不満を持ったり、被害を受けたことのある人」の内、「消費生活センターなど行政の相談窓口に伝えた人」は4.1%でしかない。もちろん昨年9月の消費者庁発足等により消費者の意識向上が予測されるが、だからと言って現時点でその割合が飛躍的に増加するとは考えにくく、保険についても潜在的トラブルがまだ多数あることが推定される。

また、実際に消費生活センターにトラブル解決のために相談しても、現状では、消費生活センターは必ずしも保険についての専門的知見に秀でていない。消費生活センターにおいて消費者への助言や、消費者と事業者との間であっせんを行う消費生活相談員にとっても、保険はいまだ難解で複雑な分野に位置しており、消費生活センターによるトラブル解決は容易でないのが実情である。

では裁判についてはどうかと言えば、消費者は、裁判は時間とお金がかかるものと認識しており、忌避感情が大変に強い。加えて、保険のトラブルは、最終的には「言った、言わない」の水掛け論に陥ることが多いが、裁判において、客観的証拠に乏しい消費者の主張が認められにくい（と消費者が思っている）ことも、消費者が裁判を忌避する大きな要因である。

² 国民生活センター 第38回国民生活動向調査 08年1月

【創立 70 周年記念大会】

共通論題

レジュメ：丹野 美絵子

このため、消費者にとって、裁判外の紛争解決機関があることの意義は非常に高く、消費者に、その存在と役割が周知・浸透すれば、利用する消費者が多数現れると思われる。

2. 消費者は金融ADRに何を求めるか

金融ADR制度が2010年10月からスタートした³。すでにADR促進法による認証を受けた民間ADR⁴や国民生活センターADR⁵などが業務を開始しており、裁判外の紛争解決機関が次々に登場している。その中で金融ADRが存在する必要性について、消費者の視点から考える。

(1) 手続きの簡便さと納得できる解決

ADRは、消費者の抱えるトラブルについて「簡易、迅速に、納得できる解決をしてくれる中立、公正な機関」である。金融ADRにおいては、中立性と公正性は、当事者と利害関係のない弁護士などの法律専門家、消費生活相談員など消費者問題の専門家による第三者委員会（紛争解決委員会）であることで担保し、簡易、迅速は、裁判よりも手続等が簡便であって時間のかからないことで担保しており、消費者は、裁判外ではあっても、法的根拠のある中立的で公正な機関が、早期に解決してくれることに、大きな魅力を感じる。

しかし、消費者にとってADRを価値あるものと位置付けする最大の要素は「納得できる解決」をしてくれるところにある。消費者は、ADRでは、裁判よりも柔軟な解決がなされると期待している。そのための最大の利点は専門的知見であり、金融ADRは専門性の具備によって他のADRと一線を画すると思われる。

そもそも金融ADRは、消費者と事業者には著しい情報格差、交渉力格差があることを踏まえ、事業者には手続応諾義務、資料提出義務、特別調停案の受諾義務など片面的義務を課す消費者保護のための制度である。消費者は事業者との間でトラブルになったときに、まず相対の交渉をするが、そこにおいては、消費者は明らかに非力であり感情的な対応にもなりがちで解決に至るのは容易でない。それに対して金融ADRでは、紛争解決委員の専門家とし

³金融庁は「紛争解決業務を行う者」として、(社)生命保険協会、全国銀行協会、(社)信託協会、(社)日本損害保険協会、(社)保険オンブズマン、(社)日本少額短期保険協会、日本貸金業協会の7団体を指名した。(平成22年9月15日付)

⁴平成19年4月開始。認証紛争解決事業者は80事業者。(平成22年9月26日現在)(社)日本共済協会、(社)日本証券業協会も認証を受けている。

⁵平成21年4月開始。重要消費者紛争を取扱う。取扱われた事案には保険に関するものも含まれている。

【創立 70 周年記念大会】

共通論題

レジュメ：丹野 美絵子

での知見を以て判断が行われる。つまり、商品の仕組みや取引の慣行・実態に精通するプロの目を以て個々の事案を十分に分析し問題点を抽出し、それに基づく適切な判断によって、消費者にとって納得できる妥当な解決が示されることとなる。消費者は決して「足して2で割る解決」「間を取る解決」を求めているわけではない。むしろ自分の主張が世の中で妥当と認めてもらえるのかを求めるのであって、中立・公正な機関によって、自分の主張をフェアにかつ合理的に判断してくれることに価値を見出す。つまりは消費者も、理屈に基づいた解決を納得できる解決とするのである。

(2) 解決水準の信頼性・妥当性

消費者が金融ADRをトラブルに陥ったらぜひ利用しようと思うか否かは、納得できる解決が行われているかどうかにかかっている。金融ADRでは、柔軟な解決を行うために手続の非公開を貫くが、事案の概要等は公表されるので、その解決水準が、消費者が金融ADRに信頼性・妥当性があると評価するか、使えないとそっぽを向くかのメルクマールになると思われる。

もちろん解決の水準は、個々の事案の持つ内容、事情によりさまざまに異なるが、消費者から見た保険商品の複雑性、募集時の説明責任、適合性の原則などを、実態に即して十分に考慮かつ斟酌した上の解決であることが肝要である。たとえば、法の要請通りに消費者に厳格に証明責任を求めたり、また、書面に記載があるから説明責任は果たされた、確認書面に署名があるから適合性の原則は遵守されたとするのではなく、紛争解決委員がその実態に一步も二歩も踏み込んで、専門性を以て判断することが行われなければならない。制度の趣旨から言って、金融ADRでは詳細な事実認定、証拠調べが行えないが、その中においても、事業者側に過失があると判断ができれば消費者に有利な解決がなされることとなる。これが消費者の信頼性・妥当性評価につながり、金融ADRが、金融の紛争解決の一つの主流になるシナリオを形成するはずである。

3. 個々の金融ADRに相違はあるか 裁定型か和解・調停型か

金融ADRの開始以前から、各業界団体においては自主的な紛争解決機関が設置されており、それには裁定型（例：生命保険協会の裁定審査会）と調停型（例：日本損害保険協会の調停委員会）の2つのタイプがあった。本来は裁定型と調停型は、解決に至る手法に差があ

【創立 70 周年記念大会】

共通論題

レジュメ：丹野 美絵子

るものであり、辞書によれば、裁定とは「当否を判断して決定すること」であり、調停とは「公けの機関が中に立って、当事者の互譲により紛争を円満に和解させること」となっている。つまり建前的には、裁定型では、紛争解決委員が消費者と事業者の主張のどちらが理屈に合っているのかを判断するのに対し、調停型では、紛争解決委員が間に立ち、当事者の互譲により紛争を和解させることになる。しかし実態としては、紛争解決委員から主導的に解決案を提示されることから言えば、双方に事実上の差異が生じるかは不明であり、とくに金融ADRにおいては、紛争解決委員から特別調停案の提示を受ければ事業者には原則として受諾義務が課せられており、これはまさに、紛争解決委員がプロの目で主体的に判断をして解決案を提示する手法であるので、裁定型と調停型の差異を問題にする必要性はほとんどなくなっただと思われる。

4. 金融ADRの指定前からの問題点

指定前のADRが抱えていた問題は、そのまま指定後の金融ADRに引き継がれる。

(1) 同種多数事案の存在

たとえば生命保険において、同種多数の事案があるものは、転換に関するトラブル、配当金に関するトラブル、銀行窓販の変額個人年金保険に関するトラブルなどである。それらについて、たとえば同時期のほとんど同じ内容の事案に、まったく相反する解決が行われることは、確かに制度の信頼性担保の観点からは制約されるべきであり、ADRに先例拘束的側面があるのは肯定される。しかし個別の事案ごとに内包する事情が異なり、それに対する斟酌も当然行われるのであるからして、画一的な解決がベストプラクティスでないことも当然であり、つまりはその両方の面を考慮しながら、理屈のある、納得できる解決がされることになると思われる。

また同種多数事案があることは、事業者・業界が拱手傍観していて良いはずがなく、業界全体の問題として、課題の分析とともに積極的な対応策が講じられるべきである。そのフィードバックは金融ADRの意義の一つである。

(2) モラル・ハザード事案の存在

金融ADRには、いわゆるモラル・ハザード事案が申し立てられることも想定される。消費者としては、真実にモラル・ハザード事案であるならば、これを許してはならないのであ

【創立 70 周年記念大会】

共通論題

レジュメ：丹野 美絵子

って、厳正な対処を望むものである。しかしだからと言って、安易にレッテルが張られて不支払いが決定されることは許されないと言うべきである。万が一、事業者からモラル・ハザードであるとの主張があれば、当然に、ADRとして許す限りの綿密な事情の把握、客観的な事実の積み重ね等により、あくまで慎重に判断されるものであり、消費者としては、それらが尽くされたときに初めて受け入れることができるものと言える。

(3) どの金融ADRで扱うのが適切か

消費者トラブルには、複数の金融ADRで取り扱いが可能な事案がある。典型は、いわゆる銀行窓販のように、生命保険会社の作った保険を、業態の異なる金融機関で販売した場合だが、消費者は生命保険協会のADRに紛争解決を申し立てるのか、銀行協会のADRにするのかの問題が生じる。交通事故をめぐる事案においても、同様に、複数のADRのうち、どこに申し立てするかが問題になる。

これについては、基本的には、消費者の意向が尊重されるべきである。たとえば、変額個人年金保険の事案においては、消費者から見れば、販売時の誤った説明によって損害が生じたのであれば銀行協会ADRに申し立てすることが自然であるし、商品性を問題にするならば生命保険協会ADRになると思われる。今後は、各金融ADRによって解決の差が生じないかがまず問われることになり、もしも移送がされるのであれば、極力、手続きを簡素にして、消費者が混乱しない対応がとられなければならない。

業態別ADRが採用されたために生じる課題については、金融ADR機関の適切な連携が必要であり、実態としてどのような取扱いになるのかを明確化し、消費者に明瞭に示す必要がある。できる限り簡素なルールとするべきと思われる。

5 消費者に信頼される金融ADRになるためには

保険についての消費者トラブルは、従来から、業界団体の自主的なADRの取組によって「かなり水準の高い紛争解決が行われていた」⁶と評価されている。金融ADRは基本的にその仕組みを継承したものであり、法的な根拠が加わったことにより、消費者の信頼を獲得する条件が整えられた。また金融ADRが、消費者と事業者の情報の非対称性を前提とした消費者保護制度として構築されたことも、消費者の信頼を高める要素である。

⁶ 中沢則夫「詳説金融ADR制度」はしがき ii

【創立 70 周年記念大会】

共通論題

レジュメ：丹野 美絵子

そういう条件のもとに、金融ADRが消費者に本当に信頼されるものとなるかの一つの目安は、消費者の利用の増大である。利用の増大には、消費者から見て納得感のある解決（裁判所より消費者に有利な解決）が行われることが最も重要な要素となる。裁判所のような厳格な立証や法律構成が整わなくとも、紛争解決委員の専門的知見により、「違法とまでは言えないが明瞭な不適切行為があった」「この約款の文言は、通常の消費者であればこのように読む」などの判断がされたとき、事業者に責任を負担してもらい解決がされることが、消費者の信頼性を高める。消費者の利用が増大すれば、金融ADRが一種の権威を持つことになり、消費者と事業者の紛争解決の主流になりうる。

消費者にとっても、事業者にとっても、双方が納得できる解決をすることができることが金融ADRの醍醐味であり、消費者、事業者、業界など関係者の理解と尽力によって、金融ADRを大きく育てていかなければいけない。

金融ADRを大きく育てていかなければいけない。