



ADRにかかる法改正動向とJA共済への期待

—金融ADR法への対応を中心として—

社団法人日本共済協会 企画部 次長 熊沢 由弘

1. はじめに

(1) 「ADR」とは？

① ADR (Alternative Dispute Resolution = 裁判外紛争解決手続) とは、「訴訟手続によらずに民事上の紛争を解決しようとする当事者のために、公正な第三者が関与して紛争解決を図る手続」の総称であり、「裁判所が行う民事調停・家事調停」、「国民生活センターや消費生活センターが行うあっせん」、「弁護士会や民間機関（業界団体等）が行う仲裁、調停、あっせん」などがあります。

② JA共済におけるADRとしては、以下の手続が該当します。

ア. 共済加入者等と共済者（JA・JA共済連）との間の紛争（以下イ・ウの紛争を除く）について、日本共済協会（共済相談所）に設置された審査委員会が行う裁定

イ. 自賠償共済の共済金支払等にかかる紛争について、(財)自賠償保険・共済紛争処理機構（自賠法に基づくADR機関）が行う調停

ウ. 自動車共済の賠償案件にかかる紛争について、(財)交通事故紛争処理センターまたは(財)日弁連交通事故相談センターが行う示談あっせん・審査

(2) ADRによる紛争解決のメリット

民事上の紛争を裁判によらず、ADRによ

り解決することの利用者メリットとしては、一般的に以下の点が挙げられます。

- ① 簡易な手続と利用しやすさ（裁判所は一般に敷居が高く、訴訟手続が複雑）
- ② 迅速な解決と費用負担の軽減（裁判は長期化し、費用負担が高額となる懸念）
- ③ 情報非公開による秘密保持（裁判は公開が原則）
- ④ 専門家による判断（業界単位のADRにより専門性を活かした適切な判断が可能）
- ⑤ 裁判より柔軟な解決が可能（裁判は法を基準とした解決となるが、ADRは両当事者合意のもと、紛争の実情にあわせた解決が可能）

2. ADRの法制化

—「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」の公布・施行—

(1) 法制定の背景等

① ADRによる紛争解決は従来から各分野で行われてきましたが、民間のADR機関に対する国民の認知・信頼が裁判所に比べて低い等の理由もあり、十分に活用されていないという課題がありました。一方、社会の複雑化・高度化に伴い、トラブルが増加・多様化するなかで、紛争の実情にあった柔軟・簡易・迅速な解決が可能であるADRの普及・充実が望まれていました。

② このような状況を踏まえて、平成13年6月の司法制度改革審議会の意見書において「ADRが国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるよう、その拡充・活性化を図るべきである。」との提言がなされ、これを受けて『裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律』（以下、「ADR促進法」と表記）が平成16年12月に公布、平成19年4月1日より施行されました。

(2) ADR促進法の特徴等

ADR促進法では、民間のADR機関が行うADR業務の適正性について、**法務大臣が認証を行う制度**が設けられています。

認証取得の申請は任意であり、認証を取得していなくてもADR業務を行うことは可能ですが、法務大臣の認証を取得した認証ADR機関による紛争解決には、以下のメリットがあります。

- ① 認証ADR機関は、取り扱う紛争に関する専門性・中立性・公正性等の面で、ADR業務を適切に行うための法定基準に適合していることについて、**法務大臣より認証（＝お墨付き）**を得ているため、安心して利用できる。
- ② 認証ADR機関が行う認証紛争解決手続には、「時効中断」（注1）および「訴訟手続の中止」（注2）の効果等があり、紛争当事者には権利の時効消滅等の心配がない。

3. ADRにかかる金融分野の法改正 —「金融商品取引法等の一部を改正する法律」の公布・施行—

(1) 法改正の背景等

- ① 金融分野においては、金融商品の複雑化に伴い消費者と事業者との間の紛争が増加傾向にあること、また、損害額等が比較的少額（例：保険料過受領）なため裁判に馴染まない紛争が多いという特有の実態が把握されてきたことから、平成12年6月の金融審議会答申を受けて同年9月に金融トラブル連絡調整協議会が設置され、業界団体（注3）・自主規制機関における苦情処理・紛争解決の取組みの改善が進められてきました。
- ② 業界団体・自主規制機関の苦情処理・紛争解決手続の改善に向けた自主的な取組みについては、一定の進展が見られるとの評価がある一方で、「中立性・公正性や手続の実効性の確保が十分ではなく、紛争解決に関する利用者の信頼感・納得感が十分に得られていない」、「利用者への周知が不十分なため苦情を十分に吸い上げられていない」等の指摘がなされてきました。
- ③ このような状況を踏まえ、平成20年11～12月に開催された金融審議会金融分科会第一部会・第二部会合同部会において、「金融ADRを改善・充実し、苦情・紛争解決における利用者の信頼感・納得感を高め、金融商品・サービスに関する利用者の信頼性の向上を図るためには、～（略）～中立性・公正性及び実効性のある金融ADRの法的枠組みを設けること

が望ましい。」との報告がなされ、これを受けて、農協法の改正を含む『金融商品取引法等の一部を改正する法律』（以下、「金融ADR法」と表記）が平成21年6月24日に公布されました。（施行日については後掲4(1)(2)参照）

(2) ADR促進法との関係

既にADR促進法が平成19年4月に施行されているなかで、今般、金融分野に特化してADRが法制化されたことについては、以下の趣旨の説明がなされています。

- ① 「ADR促進法」は、ADR機関認証のための一般的な制度を定めたものであり、基本的には紛争解決にあたり、対等な当事者間の対等・平等な取り扱いが意識されている。思想としては、裁判の非効率性を克服する「裁判の代替」と考えられる。
- ② 「金融ADR法」は、顧客と事業者間にある知識・情報の格差から、金融機関が圧倒的に優位な立場であることを踏まえ、「利用者保護の充実」の観点から金融機関に義務を課す（注4）ものである。思想としては、「当事者間の対話を重視」するものである。
- ③ ①②を踏まえ、金融分野におけるトラブルの実態を勘案した場合、金融分野に特化した制度構築（法改正）が必要であった。

4. 金融ADR法の概要等

金融ADR法は、農業協同組合法・農林中央金庫法・水産業協同組合法・中小企業等協同

組合法・保険業法・銀行法等の16法律を一括改正するものです。

農協法に基づいてその概要等を整理すると、以下のようになります。

(1) 指定共済事業等紛争解決機関の指定等

平成22年4月1日施行【農協法第92条の6】

- ① 農水大臣は、ADR機関を、その申請に基づき、公正性や経理的・技術的基礎等について所定の要件を満たす場合に、「指定紛争解決機関」として指定できます。

なお、ADR促進法の認証と同様に、金融ADR法の申請は任意であり、指定を取得していなくてもADR業務を行うことは可能です。

指定は業務の種別ごとに行われ、農協法では、共済事業：「指定共済事業等紛争解決機関」と信用事業：「指定信用事業等紛争解決機関」の2種類があります。

- ② 指定紛争解決機関は、「紛争解決等業務」として、指定を受けた業務にかかる「苦情処理手続」および「紛争解決手続」（注5）を行います。

なお、指定紛争解決機関が行う紛争解決手続には、ADR促進法と同様に「時効中断」や「訴訟手続の停止」の効果がありません。（前掲2(2)②参照）

- ③ 指定紛争解決機関は、紛争解決等業務（苦情処理手続・紛争解決手続）の実施方法や利用料金等について規定する「業務規程」を定めなければならないが、業務規程の設定・変更にあたっては、農水大臣の認可を必要とします。

(2) J A ・ J A 共済連の義務等 **平成22年10月
1日施行**【農協法第11条の12の2】

農協法において、事業者（J A ・ J A 共済連）に課される義務は、指定紛争解決機関が「存在する場合」と「存在しない場合」とで区分して規定されています。

【指定紛争解決機関が存在する場合】

J A ・ J A 共済連は、指定紛争解決機関（複数存在する場合は1つの機関）との間で「手続実施基本契約」を締結（＝当該指定紛争解決機関を利用）する義務があります。

「手続実施基本契約」においては、紛争解決についての実効性確保のため、主に以下の事業者への義務が規定されています。

- ① 手続応諾義務（共済加入者等から指定紛争解決機関に苦情処理または紛争解決処理の申立があった場合に、J A ・ J A 共済連がその手続に応じる義務）
- ② 資料提出義務（指定紛争解決機関から事情説明・資料提出を求められた場合に J A ・ J A 共済連が応じる義務）
- ③ 結果尊重義務（指定紛争解決機関が提示する特別調停案（和解案）を J A ・ J A 共済連が尊重（＝原則として受託）する義務）

【指定紛争解決機関が存在しない場合】

J A ・ J A 共済連は自ら、法令に基づき、「苦情処理措置」および「紛争解決措置」を講じる義務があります。

- ① 苦情処理措置【農協法第11条の12の2第2項第1号、同法施行規則第30条の6第1項】

「以下ア～ウのすべての措置を講じた

うえで、組合が自ら苦情処理業務を行う」等の措置が義務付けられています。

- ア. 苦情処理業務を公正・的確に遂行できる業務運営体制の整備
- イ. 苦情処理業務遂行のための内部規則の整備（組合内の責任分担の明確化を含む）
- ウ. 「苦情の申出先を利用者に周知する措置」ならびに「業務運営体制および内部規則を公表する措置」

- ② 紛争解決措置【農協法第11条の12の2第2項第2号、同法施行規則第30条の6第2項】

利用者との紛争解決について、ADR促進法に基づく認証紛争解決機関等、法令が定める第三者機関が行う紛争解決手続によることが義務付けられています。

(3) 法施行後3年以内見直し

—横断的・包括的金融ADR構築の検討—

今般の金融ADR法の改正は、各業界における既存のADRの取組みをベースとすることが妥当と判断し、業法（業態）ごとに制度構築されましたが、国会審議において、「将来的には金融商品・サービス全体を対象とする横断的・包括的な金融ADRの構築が必要」との指摘がなされ、改正法附則において「法施行後3年以内に消費者庁の関与のあり方および横断的・包括的な金融ADR制度の検討を行い、必要に応じて所要の措置を講ずる」旨規定されました。

今後の制度の検討方向として、金融庁では、英国の業態横断的・包括的なADR制度である「金融オンブズマン制度（FOS）」（注



6) が参考になるとしています。

5. 日本共済協会（共済相談所） としてのADRへの取組み

(1) 「共済相談所」の設置

前掲2(1)および3(1)①に記載したADRに関する動向等も踏まえ、日本共済協会は、平成15年7月1日に共済相談所を設置し、JA共済をはじめ会員団体のADR機関として、苦情処理・紛争解決対応を行っています。

(2) ADR促進法に基づく法務大臣認証の取得

金融ADR法について根拠法が改正された会員団体の対応に遺漏なきよう、当協会としてサポート等の対応を行うこととしており、主に以下の理由から、平成22年1月26日付けでADR促進法に基づく法務大臣認証を取得しました。

- ① ADR促進法の認証取得により、ADR機関としての公的評価（＝お墨付き）を得ることによる信頼性向上に加えて、紛争解決手続にかかる時効中断・訴訟手続の停止などの法的効果が得られるため、共済加入者等の利用者保護に資する。
- ② ADR促進法の認証機関となることにより、金融ADR法が「指定紛争解決機関がない場合」に事業者に求める「紛争解決措置」を会員団体が確保することに資する。
- ③ ADR促進法の認証取得により、金融ADR法の改正がなかった消費生活協同組合法を根拠とする日本共済協会の会員団体の利用者にも①のメリットが生ずる。

(3) 金融ADR法に基づく指定取得について

日本共済協会が農協法を含む金融ADR法に基づく指定を取得することについては、さまざまな課題があります。特に現時点では以下のとおり「自動車共済の賠償案件にかかる紛争対応」の問題があるため、「事業者の措置義務」にかかる施行日（平成22年10月1日）時点においては、指定取得することは妥当ではないとの判断に至りました。

- ① 農協法に基づく指定取得条件として、法令上、「自賠償共済の共済金支払等にかかる紛争」を除くすべての共済契約にかかる紛争案件に対応することが求められます。

このため、日本共済協会の指定取得には、現在は取り扱っていない「自動車共済の賠償案件にかかる紛争」に対応する必要があります。自動車共済の賠償案件にかかる紛争対応は高い専門性が求められるため、交通事故関連紛争に精通した弁護士の確保が必要であり、また、取り扱う紛争案件の大幅増加が想定されることから、現状の日本共済協会の体制では対応できません。

仮に日本共済協会が「自動車共済の賠償案件にかかる紛争」に対応する場合は、多大な人的・物的コストと相当の準備期間が必要になると考えます。

- ② 現状、自動車共済の賠償案件にかかる紛争を専門に取り扱うADR機関としては、JA共済も利用している（財）交通事故紛争処理センターおよび（財）日弁連交通事故相談センターがあり、専門性

の高い両センターが長年培ってきたノウハウにより紛争解決を図ることが最も利用者保護に資すると思います。

6. JA・JA共済連の金融ADR法に基づく措置義務への対応

- ① 前掲4(2)および5(3)に記載したとおり、金融ADRにかかる改正農協法の施行日時点において、JA・JA共済連は「指定紛争解決機関がない場合」として、法令が求める「苦情処理措置」と「紛争解決措置」を確保することになると考えます。
- ② この義務のうち、「紛争解決措置」については、日本共済協会がADR促進法に基づく法務大臣の認証機関であることから、従来どおり日本共済協会に設置した審査委員会の裁定機能を利用することにより、法令が求める義務を履行(注7)することができます。(前掲4(2)【指定紛争解決機関が存在しない場合】②参照)
- ③ 「苦情処理措置」については、JA・JA共済連自らが現状の苦情発生状況等を踏まえ、法令に基づいた対応を措置する必要があります。

なお、従来どおり、JA・JA共済連自らが苦情処理に取り組んだうえで、解決できない場合は、日本共済協会の苦情解決支援業務を利用することはできます。

7. 金融ADRにおいて想定される今後の動向と影響等

- ① 金融ADR法の施行を機に、より一層事業者の苦情処理対応に注目が集まることとなり、JA共済においても、生損保各

社・他共済団体の苦情処理対応(注8)との比較に晒されることが想定されます。したがって、組合員等利用者からの信頼の維持・確保のため、他団体に劣後しない、万全な苦情処理を行うことができる体制整備が必要であると考えます。

- ② また、前掲4(3)のとおり、金融ADR法の施行後3年以内に「横断的・包括的な金融ADR制度の構築」について検討が行われることから、制度共済も含めた1つの金融ADR機関が設置される等の方向性が示された場合には、事業者における苦情処理対応の一層の拡充・強化が求められる可能性も想定され、将来を見据えて苦情処理に積極的に取り組む必要があると考えます。

8. JA共済への期待等

JA共済は、組合員のために事業を実施されており、組合員等利用者がJA・JA共済連に苦情を申し立てる際には、協同組合組織だからこそ民間生損保以上に誠実な対応が期待されていると考えます。

また、JA共済は、大手生損保に比肩する事業規模を有していることもあり、その苦情処理対応については、組合員等利用者のみならず、広く各方面から注目が集まることが想定されます。

このような背景および前掲7に記載した動向を踏まえ、JA・JA共済連として以下の取り組みがより一層強化されることを期待します。

- ① JAにおける主体的な苦情処理対応と体制整備

利用者は身近な存在であるJAの誠実

で迅速な対応を最も期待しており、J A 段階での適切な対応は利用者満足度の向上につながります。

② J A と J A 共済連が連携した苦情処理対応

共同事業方式に基づく役割分担を踏まえ、案件によっては J A 共済連と連携を密にして万全な利用者対応を図ることが J A 共済全体の信頼性確保・向上につながります。

③ J A 共済連における統括機能の発揮と体制整備

J A 共済の事業規模・社会的影響を十分に勘案し、J A 共済連による全 J A へのフォローに加え、J A 共済全体のトラブルの状況・原因を把握・分析し、適切な業務改善につなげることが J A 共済全体の事業運営に資することになります。

9. おわりに

最後に、日本共済協会としては、ADR 促進法の認証取得機関として、ADR 機能を高めるべく体制整備に努め、共済加入者等からの苦情処理・紛争解決の申立に万全な対応を行うことができるよう取り組み、J A ・ J A 共済連における取組みと一体となって利用者保護のより一層の充実を努めてまいります。

【注】

(注 1) 認証紛争解決手続では紛争解決が図られずに手続が終了した場合において、当事者が手続終了の通知を受けた日から 1 か月以内に訴訟提起したときは、認証紛争解決手続の申立時に訴訟提起があったものとし

て、遡って時効を中断させる。これにより、共済金請求権の消滅時効の適用を回避できる等の効果がある。

(注 2) 訴訟継続中の紛争について、認証紛争解決手続で解決を図ることを当事者間で合意した場合等、所定の場合において、裁判所は 4 か月以内の期間を定め訴訟手続を中止する旨の決定をすることができる。

(注 3) 金融分野の業界団体における代表的 ADR 機関として、生保協会、損保協会、全国銀行協会、日本証券業協会が挙げられる。なお、日本証券業協会は、平成 22 年 2 月 1 日以降、「特定非営利活動法人証券・金融商品あっせん相談センター」に苦情・紛争解決機能を移管。

(注 4) ADR 促進法は、ADR 機関を利用する者に対し法令上の義務は課していない。

(注 5) ADR 促進法は「紛争解決」のみを認証対象業務とするが、金融 ADR 法では、苦情と紛争は連続しており、苦情処理から適切な紛争解決につなげることが金融分野における利用者保護に資するとの考えから、「苦情処理」とあわせて指定を行う。

(注 6) FOS については、日本共済協会発行の『共済と保険』(2009 年 8 月号)掲載の「英国金融オンブズマンサービス (FOS) について」に、当協会の調査結果報告を掲載。

(注 7) 日本共済協会の共済相談所規程は、金融 ADR 法が求めている各種の事業者義務(前掲 4(2)の手続実施基本契約に規定される義務等)を踏まえた規定内容であり、J A 共済の利用者は、安心して日本共済協会の紛争解決機能を利用できる。

(注 8) 大手生損保各社は保険金の未払問題等を契機として、利用者保護を重視した対応体制の強化に取り組むとともに、苦情等の原因を分析し、業務改善に結び付けている。