

第1回 ADR法に関する検討会 議事録

第1 日 時 平成25年2月12日(火) 自 午前 9時57分
至 午前11時46分

第2 場 所 法務省第1会議室

第3 議 題 1. ADR認証制度について
2. 認証制度導入後の進展等について

第4 議 事 (次のとおり)

議 事

○飯島課長 少し定刻より早い時間ではございますが、委員の皆様方既におそろいでいらっしゃいますので、ただいまから第1回ADR法に関する検討会を開催いたします。

本日はやむを得ない所用のため谷垣法務大臣が当検討会に出席できません。恐縮でございますが、大臣から託されております挨拶を、小川司法法制部長が代読いたします。

○小川部長 おはようございます。司法法制部長の小川でございます。どうぞよろしく願いいたします。

本日は、今、お話がありましたように、谷垣大臣は国会関係で出席できませんので、私から大臣の挨拶を代読させていただきます。

委員の皆様方におかれましては、ADR法に関する検討会への御参加をお引き受けいただき、心から御礼申し上げます。

司法制度改革においては、21世紀の我が国を支えるのにふさわしい司法制度を目指して、多くの重要な改革が進められてまいりました。

その改革の一貫として、ADR（裁判外紛争解決手続）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・活性化を図るとの理念の下、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（ADR法）が制定され、平成19年4月にADR認証制度がスタートしてから、はや数年が経過しております。

この間、様々な分野の紛争を取り扱う多数の認証ADR機関が誕生しており、その事業者数は現在120に上っております。また、特定の専門的な分野に特化した認証ADR機関も相当数誕生しております。このように、認証ADR機関は、事業者数の増加とともに、その多様化が進んでおり、紛争解決の魅力的な選択肢として国民の多様な紛争解決ニーズに応える体制はかなりの程度まで整ったといえるでしょう。

ところで、ADR法は、附則第2条において「施行後5年を経過した場合」に、「法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」と規定しております。これを受け、法務省においては、法施行後5年目となる昨年4月以来、ADR法の施行の状況の把握に努めてまいりました。その結果を踏まえ、裁判官、弁護士その他の実務家、有識者等の方々の御意見を伺いながら検討していくことが重要であると考え、皆様方に御参集賜った次第です。平成25年度中に取りまとめでいただくことを目標に御検討をお願い申し上げます。

ADR法を所管する法務省といたしましては、ADRの更なる拡充・活性化が図られ、ADRが国民にとって、より魅力的な紛争解決手段となることを願っております。委員の皆様には是非様々な角度から有意義かつ充実した議論を交わしていただき、この検討会が実り多いものになりますよう大いに期待いたしまして、簡単ではございますが、私の挨拶とさせていただきます。

以上でございます。

○飯島課長 続きまして、本日御出席いただきました委員の皆様方の御紹介をさせていただきます。

まず、伊藤眞委員でいらっしゃいます。

○伊藤委員 早稲田大学の伊藤でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○飯島課長 なお、伊藤委員には、本検討会の座長をお願いしております。

引き続きまして、植垣勝裕委員でいらっしゃいます。

○植垣委員 東京地方裁判所民事第22部の部総括判事をしております植垣勝裕と申します。

どうぞよろしくお願いいたします。

○飯島課長 丹野美絵子委員でいらっしゃいます。

○丹野委員 公益社団法人全国消費生活相談員協会の理事長をしております丹野美絵子と言います。是非よろしくお願いいたします

○飯島課長 続きまして、道垣内正人委員でいらっしゃいます。

○道垣内委員 一般財団法人日本ADR協会の代表理事を務めています道垣内と申します。よろしくよろしくお願いいたします。

○飯島課長 林素乃子委員でいらっしゃいます。

○林委員 株式会社東芝の法務部法務第二担当、これは国内の法務全般という部署ですけれども、そのグループ長をしております林と申します。よろしくお願いいたします。

○飯島課長 藤井範弘委員でいらっしゃいます。

○藤井委員 日本司法支援センター、愛称「法テラス」と言いますがけれども、昨年4月から特別参与を拝命している藤井と申します。実は、私、法テラスの前身の財団法人法律扶助協会という団体の、解散までの最後の6年間、専務理事をさせていただいておりました。その関係もありまして、ADRには関心があるので是非活発な議論に参加したいと思っております。よろしくお願いいたします。

○飯島課長 森栄二委員でいらっしゃいます。

○森委員 日本損害保険協会の森と申します。損保協会でもADRセンターというのをやっておりまして、その運営に携わっております。どうぞよろしくお願いいたします。

○飯島課長 山本和彦委員でいらっしゃいます。

○山本委員 一橋大学の山本でございます。よろしくお願いいたします。

○飯島課長 渡部晃委員でいらっしゃいます。

○渡部委員 日弁連ADRセンター委員長の渡部でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○飯島課長 次に、法務省の出席者を紹介いたします。

小川司法法制部長でございます。

○小川部長 改めまして、小川でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○飯島課長 高松司法法制部参事官でございます。

○高松参事官 高松でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○飯島課長 中村官房付でございます。

○中村官房付 中村でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○飯島課長 そして、私、審査監督課長の飯島でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、ここからの議事進行につきましては、伊藤座長にお願いしたいと思います。

その前に、座長から一言御挨拶をいただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

○伊藤座長 今般、ADRないしADR法に関して様々な知見と御経験を持たれた委員の皆様

方と御一緒にこの検討会に参加させていただくこと、大変光栄に感じております。議事進行等、不慣れでございまして、不手際があることは存じますけれども、よろしく御協力、御教示をお願いいたしたいと存じます。

それでは、議事に入りたいと思いますが、内容に入る前に、運営に関して皆様方からあらかじめ御了解をいただきたい事項が数点ございます。

第1点目といたしましては、会議は非公開としたいと存じますが、この点よろしゅうございますか。

それから、2点目、会議の資料及び議事録は会議終了後速やかに法務省のホームページで公表することといたしたいと思いますが、場合によっては私の判断で、もちろんこの会議にお諮りしてということですが、公表しないこともあり得べしということですが、この点も御了解いただけますでしょうか。

その他、その都度、会議の運営に関して必要な事項があるかと思いますが、これも皆様方にお諮りした上で決定したいと思っております。この点もあらかじめ御了解ください。

それでは、ただいまのような形で会議の運営をさせていただきたいと存じます。

なお、本検討会は、先ほど法務大臣の御挨拶にもございましたとおり、平成25年度中に取りまとめるべく検討をするということを予定しております。そこで、進め方でございますけれども、前半につきましては、主にADRの現状を皆様方に把握していただくために、事務局からデータに基づく実施状況の説明及び各分野のADR事業者からのヒアリングを考えております。この点もあらかじめ御了解賜ればと存じます。

そこで、議事の内容に入りたいと存じますけれども、お手元の議事次第に記載してあるとおりでございます。まず、平成19年4月に施行されたADR認証制度及び認証制度導入後の進展等につきまして、法務省からの説明をお願いしたいと存じます。

○高松参事官 では、司法法制部参事官の高松から、認証ADR制度と認証制度導入後の進展等につきまして、配布資料の資料1から7に沿いまして御説明をさせていただきます。

まず資料1を御覧ください。認証制度の御説明に入る前に、ADR一般について少し御説明させていただきます。資料1にありますとおり、ADRというのは、日本語で言いますと裁判外紛争解決手続、すなわち裁判によらずに紛争を解決する手段・方法等の総称でありまして、英語で呼ばれておりますAlternative Dispute Resolutionの頭文字を取った呼称であります。具体的には、そこにありますとおり、調停、あっせん、仲裁等の種類の手続があります。

これらのうち裁判所の民事調停あるいは家事調停が有名ですけれども、裁判所以外での調停、あっせん、仲裁といった言葉は一般にはあまりなじみがない言葉であろうかと思っております。用語辞典などを見ますと、調停というのは、「紛争の当事者間に立って当事者が事件の解決に努力すること」とあります。また、あっせんといいますのは、「ある人とその相手方との間の交渉が円滑に行われるように第三者が世話をすること」とあります。さらに、仲裁といいますのは、「当事者間の紛争を、第三者の判断により解決することであって、裁判以外のものを言う」という記載がされているところでございます。

これらのADRと言われるものの特徴ですけれども、次の諸点が挙げられているのが一般です。これらはいずれも厳格な裁判手続と異なりまして、利用者の自主性をいかした解決ができるとか、あるいは、プライバシーや営業秘密を保持した非公開での解決ができる、

それから、簡易・迅速で廉価な解決ができる、多様な分野の専門家の知見をいかしたきめ細かな解決ができる、法律上の権利義務の存否にとどまらない実情に沿った解決が可能となる、ということなどの特徴が指摘されているところがございます。このようなADRの実施主体は大きく三つに分類されております。

一つ目は、裁判所の手続として行われる裁判型でありまして、民事調停や家事調停というものがこれにあたります。二つ目は、行政機関が実施主体となっていく行政型と言われるものでして、ここに例として挙げられております公害等調整委員会、あるいは、厳密に言う行政機関ではないかもしれませんが、国民生活センター、そのほかにも、最近で言いますと、文部科学省の原子力損害賠償紛争審査会の行っております原子力損害賠償紛争解決センターが有名なところがございます。最後に、民間組織である弁護士会の仲裁センターや、各種のPLセンター等の民間型というものがございます。これから御説明する認証ADR制度は、このうち民間型のADRを対象とするものです。

続きまして、資料2に基づいて認証制度の御説明をさせていただきたいと思っております。資料2の左上の二つの四角囲みを御覧いただきたいと思います。ADRにつきましては、平成13年6月12日に内閣に提出されました司法制度改革審議会意見書におきまして、裁判機能の強化とともに、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。そして、関係機関等の連携を強化し、共通的な制度基盤を整備すべきであるなどという提言がされました。

「従前の状況」という欄にありますとおり、従前はADRに対する認知や理解の不足、あるいは、情報の不足といったことから、利用者がADRの利用を躊躇^{ちゆうちよ}する。あるいは、利便性が不足しているということ、例えばADR手続を行っている間も時効を中断する手立てがないといったような制度上の制約があったという指摘をされております。

このような状況を踏まえまして、審議会が先ほどのような意見を提言されたのですけれども、審議会の意見書の中身をもう少し詳しく引用いたしますと、審議会は、現状認識といたしまして、次のように述べております。

「我が国におけるADRとしては、裁判所による調停手続、また裁判外では、行政機関、民間団体、弁護士会などの運営主体による仲裁、調停、あっせん、相談など多様な形態が存在する。しかしながら、現状においては、一部の機関を除いて、必ずしも十分に機能しているとは言えない。一方、経済活動のグローバル化・情報化に伴い、国際商事紛争を迅速に解決する仕組みの整備について国際連合等において検討が進められ、また、諸外国においては、競争的環境の下で民間ビジネス型のADRが発展するなど新たな動向を示しており、我が国としても早急な取組が求められている。」このように述べております。

そして、このような現状認識の下に、先ほど御紹介いたしましたとおり、「国民がより利用しやすい司法を実現するためには、まず司法の中核たる裁判機能について、これを拡充し、国民にとって一層利用しやすくしていくことに格別の努力を傾注すべきことは当然であるが、これに加えて、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、活性化を図っていくべきである。各ADRがそれぞれの特徴を活かしつつ充実・発展していくことを促進するため、関係機関等の連携を強化し、共通的な制度基盤の整備を推進すべきである。」と。やや具体的に御紹介いたしましたが、このように提言さ

れたところでは。

このような審議会意見を受けまして、同じ平成13年の12月、内閣に司法制度改革推進本部が設置されまして、その中のADR検討会において検討がされて、約2年10か月にわたる議論を踏まえて立案されたのがこのADR法、正式名称は、タイトルにありますとおり「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」というもので、制定されたのは平成16年12月1日でありまして、施行が平成19年4月1日からということで、今日に至っております。

ADR法の内容ですけれども、ADR法は、ADRの利便性の向上や紛争当事者の手続選択を容易にすることなどを目的といたしております。大きく分類しますと、ADRの基本理念や国等の責務を定める総則部分と、法務大臣による認証制度に関する部分から構成されております。

ここで、認証制度の対象とされておりますのが、一つ目の◆のところですが、括弧内に民間団体による調停、あっせん等の和解の仲介とございます。これは、調停人やあっせん人等の公正な第三者、法律上はこれを手続実施者と呼んでおりますけれども、このような手続実施者が紛争の当事者間に立ち、その利害調整や交渉の促進、その他もろもろの営みを行うことによって紛争解決の合意、すなわち和解を成立させることを目的とする、いわゆる調整型の手続を対象としておりまして、先ほどの分類で言いますと、調停、あっせんがこれに該当することになります。

他方、和解の仲介に至らない相談手続、あるいは、仲裁法に基づく仲裁を始めとする裁断型の手続と言われるものはADR法の対象とされておられません。

そして、認証を受けた手続には、時効中断効等の特例を付与することで、利用者の利便性の向上を図っているところでございますが、この点についてはまた後ほど詳しく触れたいと思います。

続きまして、同じ資料2の真ん中あたり、「認証制度の概要」と記載してある部分を御説明いたします。認証制度は、民間事業者からの認証申請によってスタートいたします。ただし、認証制度があるからといって、ADR業務を行う民間事業者が全て認証を取得しなければならないというわけではありません。民間のADR事業者が認証申請をするか否かは、その事業者において任意に決定されるべきことでありまして、認証を取得した場合には、時効中断効等のADR法に規定された特例を利用することができるけれども、他方そのような効果は不要であるとする民間事業者につきましては、認証を受けずにADR業務を行うことは可能であります。

このように、認証のADR制度は、国がADRを行い得るものを限定したり選別したりするものではなくて、その制度設計に当たってADRを利用する紛争当事者の自主的な紛争解決の努力を尊重しつつ、ADR業務を行う者の創意工夫の努力を支援するという形で、利用者である紛争の当事者の利便性の向上、あるいは、紛争解決方法の選択肢の拡充を図っていくことが望ましいのだと考えられたことによるものであります。

このような申請がありますと、事業者の認証申請を受けた法務大臣は、審査をした上で法定の基準要件を満たしている場合には認証をすることになります。これらについてはまた後に詳しく御説明いたします。

また、欠格事由としまして、暴力団員等を排除するための要件も定められております。法

務大臣は、警察庁長官の意見を聴くなどして、暴力団員等の関与がないということを確認することとしております。認証ADRに対する信頼性を確保する上で、他人間の紛争に暴力団員等が介入し、不正な手段で不当な利益を得るような行為を排除することは必要不可欠であると考えられております。

また、弁護士法の72条は、このような事件屋の排除を主たる目的の一つとして、弁護士以外の者が報酬を得て他人の法律事件に関する法律事務の取扱いを業とすることを刑罰をもって禁止しておりますが、ADR法は弁護士法72条の特例としての位置付けも有しており、同条の趣旨を損なわないようにするためにも、このような審査が不可欠であるということでもあります。

さらに、ここで認証いたしますと、法務大臣は認証ADRの業務に関する情報を広く国民に提供するため、法務省のホームページでADR事業者の情報を開示し、公開するということを行っております。そのような情報の中には、例えば事業者の名称や住所、手続実施者の選任に関する事項、それから、その事業者におけるADR手続の標準的な進行に関する事項、資料や秘密の取扱い、それから、当事者が支払う費用、苦情処理の取扱いを含む詳細な情報を公開しております。これによって、どこにどのようなADR事業者がおり、どのようなADRを行っているのかということが広く分かるようにしているということでございます。

右へ進んでいただきまして、「認証紛争解決事業者」という四角囲いですが、これらの情報については認証ADR事業者に対しても説明義務が課されます。認証ADR事業者は、これらの事項を事務所において見やすいように掲示するとともに、具体的な事件において紛争当事者との間でADRを実施する契約を締結するに当たっては、これに先立ってこれらの事項を説明しなければなりません。

また、認証を受けたADR事業者は、法務大臣の監督を受けることとなります。他方で、認証を受けたADR事業者は、先ほど言いました弁護士法72条の特例としまして、弁護士でない者でもその専門的知見をいかして手続実施者として活用することができるようになるのか、時効中断効等の特例が付与されるといったメリットがあります。

このように、認証制度は、認証を受けた民間ADR事業者が適正にADR業務を行うことができる態勢にあるということを公示するとともに、利便性を高める効果を付与することをねらいとしております。

下の「国民」とあるところですが、具体的には紛争の当事者である国民に対し、より身近に紛争解決サービスを提供する民間事業者が増加する、自己の紛争の解決を図るのに適した紛争解決サービスの選択の目安を容易に取得できる、暴力団員等の関与の排除により、安心して紛争解決を依頼できる、時効中断効等の特例により利便性が向上するといった効果を期待しております。これにより民間事業者のADR手続の拡充・活性化、ひいては国民の紛争解決のニーズに的確に対応し、裁判以外での紛争解決を促進することを目指しているものであります。

1枚めくっていただきまして、資料3でもう少し詳しく認証の内容について御説明をしたいと思います。資料3では、法務省がどのように認証の審査を行っているかなどを御説明いたします。先ほどもありましたとおり、認証制度は民間事業者の認証申請によってスタートします。この認証申請は、必要事項を記載した認証申請書を作成し、提出することに

よって行います。認証申請書には、事業者の名称や組織・機構だけではなく、どのような
手続実施者を確保できるかといった体制整備の関係や、ADRの業務の内容、その実施方
法を記載した規定類を添付する必要があります。

真ん中の「法務大臣」とあります四角囲いのところですが、法務省では、提出され
た申請書や添付書類を精査するとともに、関係者からのヒアリングを行うなどして、後に
御説明する認証要件を満たしているか否かとか、欠格事由の有無等を審査いたします。ま
た、必要に応じて申請者の事務所に赴くという現地調査を行っております。

その下の風評調査というのは、報道その他の一般的な情報をソースとして行う調査です。
法務省では申請予定者からの要望等により、事前相談を行うなどしておりますが、申請書
類の準備等に掛かる申請者の負担はかなり大きいものがあるとも聞いております。国民が
安心して認証ADRを利用することができるようにするため、必要な事項について慎重に
審査をするということは必要であるし、やむを得ない面もあると思っておりますが、他方で認証
申請、あるいは、一旦認証した後の変更申請について、事業者にとって過度の負担になら
ないようにすることも考えるべきことでありまして、合理的な認証審査の在り方について、
私どもとしても問題意識を持っているところでございます。

次に、同じ資料の右側にありますとおり、関係機関からの意見聴取や協議等を行います。
ADR法は三つの場合について関係機関等に協議すべきことを定めております。一つ目は
申請者が公益法人等である場合の団体所管大臣等との協議です。これは法務大臣が認証す
るにあたって、申請者の組織や業務に支障を来すおそれがないかどうかということと事前
に調整する必要があることから、団体の所管大臣等と協議をすることとされているもので
ございます。

その下、二つ目は警察庁長官からの意見聴取であります。先ほどお話ししたとおり、暴力
団員等の関与の有無につきまして、警察庁長官に意見を聴くというものであります。

それから、三つ目は認証審査参与員からの意見聴取であります。法務大臣の専門的知見の
補完とか、判断の客観性の担保などを目的としまして、実務家や学識経験者等の有識者で
ある認証審査参与員に認証に関する意見を聴くこととされています。

このほか、必要な場合には都道府県知事などに照会や協力依頼をするというのも、その下
に書いてあるとおりでございます。

このような審査を経まして、認証の基準や要件を満たし、欠格事由もないと判断される場
合には、認証通知書を交付して、認証処分をすることになります。ADR事業者を認証し
た場合には、官報で公示するほか、認証事業者に関する詳細な情報をインターネットのホ
ームページで公表していることは先ほど御説明したとおりです。

次に、左下の四角囲い、「認証紛争解決事業者」という欄を御覧ください。ここで、先ほ
ど来触れておりますADR手続の利便性を向上させるために、認証によって認められる幾
つかの特例について詳しく御説明をしたいと思います。

まず一つ目の時効中断効ですが、これは認証ADR手続が実施された場合に一定の
要件の下で、請求に係る権利について時効の進行が中断するというものであります。従前
は、ADRには時効中断効がなかったため、紛争当事者が有する権利について消滅時効の
完成が迫っている場合には、その当事者は権利の時効消滅をおそれてADRの利用を躊躇^{ちゅうちよ}

してしまうという不便がありました。そこで、このような制約要因を取り除き、ADRの利用者の利便の向上を図り、利用の促進に寄与することとなるよう、民法の特例を設けることにしたものです。

ここには書いてございませんが、要件が二つございます。一つ目は、認証ADR手続によって紛争解決についての合意が成立する見込みがないということを理由に、手続実施者がその手続を終了したものであるということであり、二つ目の要件は、紛争の当事者が手続終了の通知を受けた日から1か月以内に、認証ADR手続の目的となった請求について、裁判所に訴えを提起したということであり、これら二つの要件を満たす場合には、時効中断に関しては、認証ADRにおける請求の時点で訴えの提起があったものとみなされて、これが時効期間の満了前であれば、目的となった請求に係る権利についての時効の進行が中断するということになります。

続きまして、その下にあります訴訟手続の中止について御説明をいたします。従前は、紛争の当事者間に既に訴訟が係属する場合、仮に当事者間にADRによって紛争の解決を図ろうという機運が生まれたときでも、訴訟手続のほうは一時的に中止するという制度がありませんでした。そのため、訴訟手続と並行してADRを行うか、又は訴えを取り下げてADRを行うという選択をせざるを得ないという制度的な制約要因がありました。そこで、そのような制約なく訴訟手続を一時中止することができるようにしたというものであります。

それにも要件があります。一つ目の要件は、紛争の当事者の共同の申立てがあるということです。二つ目の要件は、訴訟の対象となっている紛争について、その当事者間に認証ADRのADR手続が実施されているか、又は認証ADRによってその解決を図る旨の合意があるという要件であります。これらの要件が整っている場合には、裁判所が4か月以内の期間を定めて訴訟手続を中止する旨の決定をすることができるものとされたものです。

中止に関しても以上のような要件があるわけですが、これらの要件は憲法32条の裁判を受ける権利の保障との兼ね合いから、中止に関して慎重を期したものであるという趣旨によるものであります。

最後に、三つ目の事項として、調停前置の不適用ということについて御説明をいたします。これは調停前置事件、すなわち裁判所に訴えを提起しようという場合に、まず調停の申立てをしなければならないとされている種類の事件、具体的には家庭関係の事件とか、地代・借賃増減額請求事件がこれに当たりますけれども、それらの調停前置関係の事件につきまして、認証ADR手続を利用した場合には、改めて裁判所に調停の申立てをすることなく、すぐに訴えを提起することができるものとしてあります。

このような調停前置事件は、まず調停での話し合いを試みて、簡易・迅速な紛争の解決を期するとともに、利害関係あるいは人間関係の調整を行いながら円満な解決を図る必要があることから、訴えの提起前に調停を行うこととされているわけですが、従前はADRにおいて和解が整わなかった場合でも、改めて同じような手続である裁判所の調停を行わなければならないという制約要因がありました。しかし、このようなことになると、二重の労力と費用を費やすことになりまして、紛争の解決も遅延することが懸念されます。そこで、認証ADRの利便性の向上を図り、その利用の促進に寄与することとなるように、公正かつ適正なものと認められる認証ADR手続を利用したことを要件として、調停前置

の特則を認めることされたものであります。

次に、資料4について御説明をいたします。ここでは、法6条の認証基準・要件とありまして、ADR事業者が法務大臣の認証を受けるために必要な基準・要件を列挙しております。このうち、ここでは重要なものについて御説明をしたいと思います。

総論的に申しますと、ADR業務は他人間の紛争の解決を図ることを目的としておりまして、かつ、先ほどのとおり認証ADR手続を利用すれば、様々な法的効果が付与されることから、民間ADRの業務を行う者がそれにふさわしい適格性を持っていることが求められます。すなわち、この民間ADRの業務を公正かつ適正に実施することができる能力あるいは体制が必要でありまして、このような適格性に係る要件が認証の基準として定められております。ですので、個々の事業者は、認証申請の際、あるいは、それに基づく審査の際に、認証基準に関する規定を整備し、あるいは、これを実施するための組織や体制や設備等を準備して認証を受けることになります。

具体的に各要件、主要なものについて触れてまいります。黄色地に幾つかの分類をしております。大きく分けて認証の基準には、紛争の範囲に関するものと、手続実施者等に関するもの、それから、手続進行に関するものに分類することができます。また、付随するものとして、一番下に記載してある秘密の取扱いと苦情の取扱いの問題があります。

左上のところですが、このような認証基準に適合した業務を行うのに必要な知識及び能力、それから、経理的基礎を有することが認証の要件となっております。

なお、本資料では各項目の後ろに括弧書きで丸数字が記載されておりますが、これらはそれぞれADR法第6条の何号に記載されているかということを示したものであります。そこで、各項目を少し詳しく御説明してまいります。

まず、紛争の範囲というところですが、ここでは専門的な知見を活用して和解の仲介を行う紛争の範囲を定めていることが必要とされます。紛争の範囲の定めというのは、単に形式的に定めていればよいというわけではありませんで、自らの専門的な知見を活用できる分野の紛争でなければなりません。専門的な知見を活用してというのはこういう趣旨でございます。紛争の範囲についてはホームページ上で公開されることとなりますので、これにより当事者にとっては自分の紛争をそこが取り扱ってくれるのか、くれないのかということが、明確に分かるようになっております。

どのような紛争の範囲の定めとするかというのは、各事業者においてそれぞれが決定されることですので、当然、事業者により異なっております。例えばということですが、資料5に認証紛争解決事業者の一覧があり、その右側の欄に紛争の範囲というものがございます。

例えば、番号1番、一般財団法人日本スポーツ仲裁機構の例で言いますと、ここにはスポーツに関する紛争があります。ただ、実際にはもう少し細かい定めがありまして、例えば競技中になされる審判の判定に関する紛争及びスポーツ競技又はその運営に関して競技団体又はその機関がした懲戒処分決定に関する処分に関しては、事実関係の確認のみにスポーツ調停手続を利用というような、詳しい紛争範囲の定めがございます。

もう一つの例で言いますと、番号の2番の一般財団法人家電製品協会では、家電製品の事故に関する民事上の紛争などと定められています。

このように紛争の類型の範囲で定めている例が多いのですが、このほかにも実際の例では、

物件や紛争当事者の所在地といった要素で特定しているものもあります。例えば、東京都に住所又は居所を有する者の紛争という形で特定するものとか、あるいは、紛争金額で特定するものもあります。例えば、紛争の目的物の価格が幾ら以下の民事に関する紛争といった要素が加えられることもあります。

なお、紛争の範囲の定め方自体は、広い、狭い、どのようにでも定めることができますので、例えば民事に関する紛争一般と定めることも可能ですけれども、その場合には、法務大臣としてはこのように広い範囲、民事関係全般の紛争を取り扱うことを前提として、その手続を担うにふさわしい手続実施者を確保できるかという観点で、他の認証基準や要件を審査することになります。ですから、こういう広い紛争範囲を設定する場合には、数多くの分野の専門的知見を備えた候補者を用意するとか、適正な事務処理要領を備えりとか、所定の研修を行ったりすることがおのずから必要となつてまいります。

次に、「手続実施者等」について御説明いたします。これまで紛争範囲について御説明してきましたが、調停人やあっせん人等の手続実施者については、紛争の範囲に対応して、個々の手続において「ふさわしい者」を選任することができること、あるいは、「ふさわしい者」の選任が可能な選任方法を定めていることが必要であります。和解の仲介を行うのにふさわしい者というのは、和解の仲介を行うために必要な能力及び経験を有し、かつ、公正性を疑わせる事情がない者であることが必要です。

このような和解の仲介を行う能力というのは多種多様なものであらうと思いますが、おおむね三つの能力に分類できるのではないかと考えられます。一つ目は法律に関する専門的な能力が考えられます。二つ目は、和解の仲介を行う特定の紛争分野、例えば医療とか建築といった特定の分野に関する専門的な能力が考えられると思います。三つ目は紛争解決技術、例えばカウンセリングとかコミュニケーションというような技術に関する専門的な能力ということで、これらの三つの能力が考えられるところです。

もちろん手続実施者一人でこれらの能力を全て備えていなければいけないというわけではないのですが、認証審査との関係で言いますと、事業者として提供するサービスにはこの基準を満たしていることが必要であります。例えば、手続実施者、複数の人が共同して手続を実施すると、そのうち1名を弁護士とする場合には、もう1名の弁護士以外の手続実施者に期待されるのは、主に2番目に申しあげました紛争分野に応じた専門的知見の発揮ということが通常ではないかと思ひます。

それから、「ふさわしい者」の選任が可能な選任方法というのは、例えば、手続実施者候補者一覧表なるものを作成して、その中から認証の申請者、つまり事業者が選任するとか、あるいは、紛争の当事者が指名するといったような仕組みを定めることになるのが通常です。

さらに、その下の③、④というのは、手続実施者については、公正な手続実施を妨げるおそれがある場合には、これを排除する措置等を定める必要があります。いわゆる忌避や回避といったものと似たような制度趣旨によるものであります。

それから、手続実施者についてはその下の⑤のところですが、弁護士でない場合には、法令の解釈適用に関し専門的知識を必要とするときに、弁護士の助言を受けることができるようにするための措置が定められている必要があります。認証制度においては、多様な紛争について各種の専門的知見を有する者を活用して、その適正な解決を可能にするために、

弁護士法72条の例外として弁護士以外の者も報酬を得て認証ADRの業務を行うことが認められています。

その反面、このような手続については、法秩序の維持と国民の公正な法律生活の確保を目的とする、弁護士法72条の例外的取扱いを根拠付けるに足りる公正性と適正性が求められることとなります。そこで、一定の場合に弁護士が手続に関与する措置が講じられていることが認証基準の一つとされているものです。ただ、これには例外がありまして、紛争の価格が140万円を超えない民事紛争について、認定司法書士が手続実施者となる場合は除かれております。

実際の認証事業者を見ますと、弁護士のみが手続実施者となる場合もありますけれども、手続実施者が弁護士のみでないという場合には、弁護士とそれ以外の専門家が共同して手続実施者となる共同実施型と言われるものもあります。あるいは、弁護士が電話やファックスなどにより連絡を受けることができる状態を確保しておくという、いわゆる連絡型といった措置が採られているところです。

次に、二つ目のくくりであります「手続進行」に関する認証基準について御説明いたします。手続進行に関し、ADR事業者は開始から終了までの標準的な手続進行の定めを置くということが7号で定められております。そのほか、紛争当事者がどのように手続実施の依頼をするのかという8号、それから、9号は、他方の相手方当事者も手続実施の依頼をするかどうかをどのように通知・確認するのかという定め。それから、12号ですが、当事者が手続を終了させるための要件・方式、それから、13号ですが、和解成立の見込みがない場合に手続実施者が速やかに手続を終了し、当事者に通知する旨を定めていることなどが必要とされます。さらに、6号にあるように手続における通知の方法とか、あるいは、10号の当事者から提出された資料の取扱いという定めも必要であります。さらに、報酬費用については、著しく不当なものでないということも必要です。

ADRは、訴訟と比較して柔軟な手続が可能であるという特徴がありますが、最低限定めておく必要がある事項については、認証基準という形で法定されているところです。加えて、一番下の行ですけれども、事業者は、11号、14号にあるような秘密の保持の取扱い、あるいは、16号にあるような苦情の取扱いについてもあらかじめ定めているところでもあります。このようにADR法では、ADR手続に関する規定を直接は置いておりませんが、認証要件といった形で各事業者の内規として定められております。

これらの事項の多くは、先ほど御説明したとおり、インターネットで公開するとともに、個々の事業者においても利用者への説明が義務付けられております。それによりまして、利用者はどのような紛争について、どのような事業者が、どのような手続実施者の下で、どういう手続で実施されるのか、費用はどれぐらい掛かるかということについて、あらかじめ情報を入手することができることになっております。

細かい説明が続いて恐縮です。次に資料5ですが、これは現在までに認証されております認証紛争解決事業者の一覧です。本日2月12日現在で120の事業者が認証を取得して活動中であります。事業者の傾向とか、これまでの取扱実績等につきましては、次回の検討会で御説明をさせていただく予定としております。

さらに、資料6と7を御覧ください。資料6が金融ADR、資料7が事業再生ADRに関する資料でございます。これらは法務省が所管する制度ではありませんが、認証ADR制

度の制定後、同様に民間分野のADRに関してなされてきた立法ということで御紹介をさせていただきます。

資料6の金融ADRは、銀行・保険・証券等の金融業界において、内閣総理大臣の指定を受けた指定紛争解決機関が、金融商品取引業等業務の関連紛争について行うADRであります。

また、資料7の事業再生ADRというのは、経済産業大臣の認定を受けた特定認証紛争解決事業者が、事業再生に係る紛争について行うADRです。事業再生ADRの方は、ADR法による認証も取得していることが、特定認証紛争解決事業者の認定を受けるための要件とされております。

これらの制度を詳しくは御説明するいとまがありませんが、これらの制度の共通点は、金融あるいは事業再生という特定の分野に関する紛争解決という政策目的の下に制度設計がされておまして、特定の要件の下に認証ADR制度では認められていない効力をも有しているという点が挙げられます。この点では、ADR一般を対象とするADR法の下での認証ADR制度とは前提が異なるとも考えられますけれども、それぞれ相応の実績を上げられているとお聞きしておまして、参考とすべき点多々あるのではないかと思います。

以上、長くなりましたが、認証ADR制度につきまして御説明をさせていただきました。

○伊藤座長 ありがとうございます。

それでは、ただいまの高松さんの説明に関して御質問等があればお願いいたします。

いかがでしょうか。御遠慮なく、どんな点でも結構ですので、お願いいたします。

どうぞ、道垣内委員。

○道垣内委員 せっかく御説明いただいたので一つ伺いたいと思います。

このような制度の下で既に120の団体が認証を受けているということですが、現在の状況としてもっと増えるような状況にあるのかどうかを伺いたいと思います。それから、取り消されたり、それは多分ないのだろうと思いますが、あるいは、窓口審査の段階でちょっと問題なので駄目ですというような取扱いになった機関があったのかどうか。そのあたりの実際の運用の傾向を伺いたいと思います。

○高松参事官 まず、増えるのかということであります。これも詳しくは次回に御説明したいと思いますが、現在でも認証のための新規の相談は来ておまして、実際に申請されている事業者もございます。現時点で言いますと、審査中のものが4件ございます。ただ、以前と比べて申請の件数、あるいは、申請のための相談に来ていた件数が以前ほどのペースではなくなっているのではないかと思います。

あと、実際に認証して、その後取り消された事業者はこれまではありません。また、審査の段階でいわゆる却下になったものもこれまでのところではありません。ただ、事前の相談の段階でいろいろ不備な点を指導しているうちに、結局は申請をしてこなかった例はあるということでございます。

○伊藤座長 どうぞ、丹野委員。

○丹野委員 御説明、ありがとうございます。せっかくですから、御質問させていただきたいと思います。

資料3の認証の審査を非常にきちんと、「きちんと」というのは変ですけども、きちん

となさっているのがわかりましたが、認証がとれてから後のサポートはするのでしょうかというのが一つです。それから、資料3のペーパーで、さっきの御説明を伺っていたら、意見聴取のところの地方公共団体への協力依頼というところがなかったような気がするんですが、これは具体的には何を指していらっしゃるのか。この二点でございます。

○高松参事官 1点目の後のサポートというのは例えばどのようなものを念頭に置いておっしゃっておられるのでしょうか。

○丹野委員 私、消費生活相談員の団体におりまして、消費生活相談員というのはいろいろなADRに、ここでいう手続実施者になっているケースがたくさんございます。言わば消費者問題に対する専門的知見と交渉能力を評価されてのことだと思いたいますが。そういう意味では、例えば、他のADRですと、当局がその後の状態を関与したり報告したりというのを漏れ聞いておりますので、それと同様のことがなされているかということをお聞きしたかったです。

○高松参事官 監督ということですね。監督ということでまいりますと、年に一度事業報告を求めることになっておりまして、その中ではその1年間の実績とか財務状況に関して説明を受けることとなります。その他では、その事業者に関して何らかの情報が、悪い情報と言いますか、がある場合には監督を行っていくということで、サポートというとはまた別かもしれませんが、監督という観点から今のようなことを行うこととなっております。

それからもう一点ですが、資料3の「地方公共団体への協力依頼」とありますが、これは下の「団体所管・犯歴等」とあるとおりでして、地方公共団体が所管している法人も中にはございますので、一番上の「団体所管等との協議」と同じ趣旨でお尋ねをしたり、あるいは、役員にどのような犯歴があるのかということについて照会するという手続を採っているということでございます。

○伊藤座長 よろしゅうございますか。

○丹野委員 はい。

○伊藤座長 どうぞ、渡部委員。

○渡部委員 先ほど却下した事例がないということですが、認証申請の段階では、資料2の中では「暴力団等の関与の排除により、安心して紛争解決を依頼」というのがございますね。この部分でちょっと危ないから申請の段階で指導したら取り下げたというような例があるのででしょうか。

○高松参事官 通常は正式申請に先立って事前相談が行われまして、その中では、例えば規定の不備なども含めいろいろな手続案内といいますか、手続指導を行ってまいります。ですので、そういうような問題点を指摘する中で結局は申請に至らなかったという事例はございます。

○渡部委員 それは別に暴力団だからどうということではなくて。

○高松参事官 暴力団云々というのは現在のところありません。

○渡部委員 ああ、そうですか。

○伊藤座長 そうすると、事前相談で問題の指摘があつて事実上取り止めたのは、今の御説明だと、事務的な不備が中心であつて、実質的に認証に適さないような組織構成であるというような申請は、事前相談の段階でも出てきていないということですね。

○高松参事官 今、暴力団云々というお話がありましたので、そのような例はないと申し上げ

たのですが、純粋な手続面以外に、例えば適切な紛争解決を行えるような組織、体制、あるいは、手続実施者のラインアップになっているのかどうかというところを問題にし、指導したという例もあることはあります。

○伊藤座長 どうぞ、植垣委員。

○植垣委員 資料3のところ、認証いたしますといろいろな法的効果が与えられますが、その中の一つに訴訟が係属中のものは訴訟手続を中止することができるということがありますね。これはどれぐらい実例があるのでしょうか。訴訟手続の中止にどれだけ意味があるのかという観点から気になるのですが。

○高松参事官 訴訟手続の中止については、これまでのところ、中止があったという報告は受けておりません。

○植垣委員 調停前置の不適用ということ、これは不調になった後の問題ですが、これについてどのくらい実例があるのか把握されていますでしょうか。

○高松参事官 ADRの手続後のものについては持ち合わせていないということでございます。

○植垣委員 そうすると、せっかく設けた効果がどれほど機能しているかというのは分からないということになりますかね。

○高松参事官 これに関する統計的な資料はちょっと持ち合わせていないということでございます。

○植垣委員 分かりました。ありがとうございます。

○伊藤座長 どうぞ、渡部委員。

○渡部委員 御報告のところは取扱実績ということで報告をいただいているわけですね、ホームページを見ると、認証団体。

○高松参事官 事業報告の形ですね。

○渡部委員 だから、こういった時効中断とか調停前置の不適用というのは、その報告の中には表れてこないということになるわけですかね。

○高松参事官 そういうことになっております。

○伊藤座長 いかがでしょうか。もし御質問等ございましたら、今後、適宜出していただくこととして、高松さんからの制度の概要及び運用に関する説明を踏まえまして、本日は第1回の会合でございますので、各委員から、ADRの現状認識、あるいは、それについて検討すべき課題などに関する御意見を一渡り伺って、今後の審議の参考とさせていただきますと思いますが、よろしゅうございますか。

私からお願いするものかどうかと思いますので、適宜、御意見をお述べいただければと思います。現在、ADRの組織運営に関わっていらっしゃる方もおいでですし、外部から客観的にそれを御覧になっているという立場の方もおいでになるかと思いますが、そのあたりは御遠慮なく御意見をお願いできればと存じます。

どうぞ、道垣内委員。

○道垣内委員 それでは、第三者的なお立場の方々からの御意見を伺うための基礎にもなるかもしれませんので、日本ADR協会としてこれまでいろいろと経験したこともございますし、あるいは、思うこともございますので、少し申し上げたいと思います。法律自体の改正の希望につきましては、既に昨年、提言と題するお願いの文書を作成し、それを提出しておりますので、次回以降御説明の機会を与えていただければ説明したいと思っております。

ども、本日は、そういうことではなくて、もっと全体的なことを申し上げます。

私は、日本ADR協会とは別に、それより前からですが、資料5の表の1番の日本スポーツ仲裁機構の機構長を10年くらいやっております。この機構の名前に「仲裁」とありますように、もともとは仲裁だけをやっていただけですが、ADR促進法ができるということで、スポーツ界に信頼感を持ってもらうためにも法務大臣の認証を受けるといいのではないかとということで、そのために調停を始めたという事情があり、かつ、1番を取ることによってPRしたいということで認証を受けました。ただ、調停自体はまだ3件ぐらいしかありません。その中でうまくいったのは労働関係のケースでございます。ですので、全く役に立っていないわけではなく、少しは人の役には立っているわけであります。

そういうことから、日本ADR協会に関係するようになったわけですが、この協会は何をやっているのかと言いますと、いわゆる業界団体です。ADR手続実施のサポートをしている機関が幾つか会員になっていただいております。ただ、現在20の団体しか会員はございません。それもこの資料5の分け方とは少し違うところがございます。都道府県のADR機関の統括団体が会員になっていただいていたかして、120分の20というわけではないのですけれども、いずれにしても全体をカバーできていない状況でございます。会費を頂いたりするという仕組みになっていることから、小さい団体はそれが負担できないという事情があります。日本スポーツ仲裁機構もお金がないものですから、最低限の口数しか会員になっていないのですけれども、そういう団体でございます。

目指しているところの最低限は、不祥事が起きないようにということでございます。紛争当事者にとっては一生に一度かもしれない紛争を抱えて、国が認証している機関に持ち込んで、うまく解決してくれると思ったところ、とんでもない目に遭ったといったことが発生しては大変困ります。あるいは、もっとひどければお金だけ持っていかれたといったADR絡みの不祥事が発生しますと、制度全体をゆるがすこととなりますので、そういうようなことがないように思っております。

不祥事が起これば、世間はADR全体の問題として非難することになると思いますので、そのようなことが起きないように制度的にバックアップしていただくような仕組みをもう少し作り込んでいただければと思っております。それが最低限の目標です。

その先の目標は、もっとサービスを向上するということです。それぞれ孤立してADR事業をやっている人たちが集まって経験を共有し、議論していく中で、うまいやり方が普及していけば、恐らくは利用者のためになるだろうと思っております。そのために、研修のようなことも行っております。

そういったことをやっているわけですが、私が見るところ最大の問題はとにかくお金がないということです。制度は作って、利用の促進の、先ほど制度基盤と言われましたが、それに対して、財政基盤の支援は全くないものですから、非常に苦しいのが実情です。利用者が多額の手続費用を払っていただければ、それで動くのかもしれませんが、日本の商事仲裁でさえそれだけではなかなか動かないのが実情でございます。いわんや、この種の小さな紛争も含めて処理してあげようという機関が、利用者から相当な額をもらうということは難しい。競争上、恐らく競争するつもりはないと思っておりますが、裁判所、特に家庭裁判所の調停費用はすごく安いようですから、それと競争している以上、より高く利用者から頂くということはほとんど不可能でございます。

そのことが、ひいては人材の確保に長期的には問題を生ずるおそれがあるのではないかと
思っています。まだ5年ですので、やる気のある人たちがADR機関を設立したわけですが、
もうやっつけられないと思っている方々もいらっしゃるかもしれません。そうしますと、
長期的には熱意ある人は去っていくかもしれません。そういうことではよい人材も集
まらないし、私自身のスポーツ仲裁機構のことを考えまして、専従者は現在1人はいるの
ですけれども、複数雇用し、ちゃんと世代交代、承継ができるような仕組みにしていくべ
きだと考えています。とはいえ、資料5の120に複数の人たちが張りつくとなると、全
体的にはそのコストは相当な額になるわけで、それを誰かが出さなければいけないわけ
です。私はいいアイデアはないのですが、極めて重要な問題であると思っております。

ADR機関にも幾つかタイプがあるということだと思いますけれども、私どものスポーツ
仲裁機構は業界型ですので、業界団体である日本オリンピック委員会等のスポーツ団体
がお金を出してくださっています。ですので、まだやっつけられる。また、いわゆる士業
団体も、既存のオフィスを利用してやっているとしますので、何とかかなと思います。し
かし、純粋インディペンデントに人のために働こうという場合には、オフィスも人も全部
自前ですから、何もサポートなくボランティアでということでは、長続きはしないし、よ
いものにならないのではないのでしょうか。先ほど申し上げた最低限の防ぎたいこと、つ
まり不祥事につながるおそれもあるのではないかと危惧します。そのあたりを是非、法
務省が余り得意ではないことかもしれませんが、お金が付くような仕組みを構築できれば
有り難いと思っています。

ちょっと長くなりましたけれども、以上です。

○伊藤座長 道垣内委員からは全体の問題点の指摘等で口火を切っていただきました。

どうぞ、丹野委員。

○丹野委員 私は消費者団体の人間ですので、言わばADRを利用する側の立場から少し
申し上げたいと思います。ただ、私どもは消費生活相談員の団体ですので、先ほど申し
上げましたように、120もあるADR全部ではありませんけれども、ADRの
手続実施者、いわゆる仲介委員もやっていますので、その立場も併せてお話を申し上
げようと思います。

基本的に、120あるということは今回初めて知りました。私ども消費生活センターは
行政型ADRの原型で、消費生活センターも消費者から苦情を受けて、その中で情報提
供するだけではなくて、案件によっては事業者と消費者の間に入って、消費者に後
見的な立場であっせんをするという業務をやっています。国民生活センターの統計
では、一時期、消費生活センターの相談件数が190万件ぐらありましたけれども、
このごろ落ち着いてきて90万件台です。でも90万件、紛争はあるんですよ。消費
生活センターに寄せられる相談が全部解決できているわけではありません。詐欺
的な事案では解決は難しいですし、専門的な知見が必要なものに関してもなかなか
難しいという状況にあって。

そういう意味ではこの認証ADRに対するニーズは潜在的にあるのだろうと。要は、
消費生活センターに来るのでさえ、消費者にとって敷居が高くて、紛争がある人の
4%か5%しか来ないという統計が片方であるのですから、この認証ADRに
対する期待は非常にあるのだろうと思いますが、我々が現場でこういう解決が
できなかったときに、認証ADRを御紹介するかというと、私は関心のある
方の人間だと思うのですが、それでもこれほどあることをそもそも知りませ
んでしたし、消費者に紹介したとして、そこはどのような存在

なのか、何をしてくれるのか、どこまでやってくれるのか、どういう解決を提案してくれるのかというような、存在と実績に関する情報は消費者側に全く届いていない、すごい辛口で申し訳ないのですが、届いていないのではないかと考えているわけです。

今後、ヒアリングをしていけば、何件やっていますという話が出てくるのだと思うのですが、消費者から見ると、先ほどから「魅力的な」というフレーズがずっと付いていたのですが、魅力的とは何ぞやという話なのですね。そこへ行ったら自分の紛争がちゃんと解決できて、それが相応に納得できるものであると、そこが魅力的の一番の根本だと思うのですが、そういうことが、先ほど「存在も含めて」と申し上げましたが、存在も実績も、もちろんADR側は尽力しているのだと思いますよ、思っているけれども、実際には届いていないというのが現状だと思っています。例えば、知ったとしても、さっき3件とおっしゃいましたけれども、一定の規模のものをやっていただいて初めて「では僕もそこへ行こう」、「私もそこに行こう」という話になるのだと思っています、制度は発足し、たくさん機関はできたけれども、それが消費者側、利用者側に落ちているかという部分ではまだまだなのではないのかなと思っています。

以上でございます。

○伊藤座長 ありがとうございます。

いかがでしょうか。では、藤井委員、お願いします。

○藤井委員 今の点ともちょっと関連するのですが、ADRの特徴としてよく言われるのは、簡易であること、迅速であること、あるいは、費用が安い、低廉であることというのが特徴として挙げられます。全ていいことなのですね。こういう法律ができて、認証ADRも120できた。次回、具体的データが出てくるとは思います、利用にむらがあって、それなりの件数を上げているところと、1桁みたいなのところもあるのではないかと、そういうふうに向っております。

なぜなのだろうという点で、今、「魅力的な」ということが御指摘されましたけれども、特例、特典がありますということで3点ほど御説明があつたのですが、その3点だけで「魅力的」と言えるのだろうか。もちろんそれ以外にもたくさん特徴はあるのだろうかけれども、まだまだ考えなければいけない部分があるのかなと、そんな印象があります。もちろん、結論はこれから議論していただくことにはなりますが、一つ例に取れば、従来のADR検討会でも議論された点ですが、例えば執行力の問題をどうするのか、これはいろいろ議論しなければいけないと思います。魅力的なADR制度を作るためにはどうしたらいいのかということを考える必要があるだろうと思っています。

それからもう一つ、法テラスとの関係で問題意識をお話ししたいと思っています。法テラスは五つの業務をやっていますが、ADRとの関係では二つなのだろう。まず一つは、情報提供業務と既存のADR機関とどう連携をするのか、あるいは、情報提供していくのか。具体的なデータを持ち合わせていませんけれども、情報提供業務としてコールセンターをやっていますが、関係機関の紹介というのは弁護士会・司法書士会が3分の1、それから自分の団体ですね、法律扶助というのがありますから、これが3分の1、あと警察や自治体。そういう関係機関ということで、ADRの機関は十分紹介されていないのだろうという気がします。それがなぜなのかというのを分析しなければいけないのかなと思っています。今後、ADRをより利用しやすくするためには、法テラスとしても、認証機関だけで

はないですが、ADR機関の情報を共有しながら、適切に情報提供しなければいけないのかな、どんなことが工夫としてできるのかな、ここは考えてみたいと思っています。

それから、お金のない人に対する援助が民事法律扶助なのですけども、ADRとの関わりはどうなっているのか、これも随分議論があって、なかなか難しいのですが、法律には民事裁判等手続に先立つ和解の交渉で特に必要な場合はいいとされています。結構要件は厳しいですね、先立つ和解の交渉で特に必要と認められるものということで、実はADRを入れてないのだという考え方の方もいらっしゃいます。「いやいや、これは示談交渉だから、全般的に認めていいのだ。援助の対象として認めていいのだ」という考え方もあり、法テラスの中でも内部的に十分に整理されていません。ただ、今、解説本、ハンドブックを作っています。

そこではどういう紹介をしているかという、裁判前の代理援助の対象となるのはADRも入るのですよ、だけれども、これは和解の交渉だから、お互いに歩み寄る要素がないと駄目ですよ。だから調停とあっせん型はいいです。しかしながら、歩み寄る要素のないもの、仲裁型、これは仲裁人が判断を下すわけですから。あと、行政の申請型とか不服申立てとか境界特定制度、こういう歩み寄りのないものは駄目ですよ、これは対象にならないのです、法律に和解の交渉で特に必要なものと書いてあるので、これは対象にならないのですという仕分けを一応案として今作っています。ただ、果たしてそういうことでいいのだろうかという気も個人的にはしています。

仲裁制度も、仲裁だけだったら認証の対象にならないのかもしれませんが、その前提として話し合いをするわけで、そこで解決するという例も、例えば弁護士会の仲裁センター、名前は仲裁センターですけども、大半が仲裁合意するわけではなくて、話し合いで解決することなので、文言できちぎち定義付ける解釈が適切なのかどうかというのはちょっと疑問に思っているのです、民事法律扶助、資力のない方に対しては、確かに裁判手続ではないけれども、民間型の紛争解決であることは間違いないので正面から認めていく、場合によっては制度改正も考えてもいいのではないかと、もし文言上疑義があれば。そんな議論もしていただければなと思っています。

○伊藤座長 ありがとうございます。

どうぞ、渡部委員。

○渡部委員 今、藤井委員がせっかく言ってくれたことなのですが、阪神大震災のときに法律扶助の段階だったものですから、ADRをすぐ近弁連が立ち上げたのですね。法律扶助の制度のときには、それについての法律扶助協会が弁護士会の中にあつたものですから、迅速にできたのです。ところが、東日本大震災になりまして、同じようなスキームでしようと思いましたが、無理だったのです。要するに、きちぎちの関係で、今言った藤井委員が苦労されたようなことで、和解交渉についてだけの補助が出るだけで、ADRそのものについては全く出ないので、結局使えなかったのですね。

法律扶助の段階では、阪神大震災のときによく使えたものが、法テラスになって使えなくなってしまって、結局、仙台の弁護士会は見通しを立てて、1か月で震災ADRを作ったのですが、1年間でおよそ2,000万円ぐらいの赤字が出るだろうという予算を立てまして、それについて各地の弁護士会から義援金、寄付などを、日弁連も出したと思うのですが、出してそれを補てんしたということでもあります。そういうふうになりますと、不意

のものについて必要なADRを何らか、阪神大震災のときには法律扶助協会が弁護士会の中にあつたら、うまくいって、法テラスになつたらできないというのでは困ったものだなと思ひました。私も、そのときいろいろ動いたのですが、結局できませんでした。

今度、東京にも大震災が来るかもしれないというときに、今、東京三会で震災ADRを作るかどうかという検討をしており、要綱だけでも臨時のものを作っておこうと考えています。そうすると赤字が必ず出る。そのときに法テラスはきっと支援してくれないだろうと考えており、今の法律制度ではどうなるのだろうかということで、今検討しているところでありまふ。だから、藤井委員が今やられているようなことは、もう少しADRに理解があるような扶助制度ができるといいなと思ひておひります。

○伊藤座長 ありがとうございます。

どうぞ、藤井委員。

○藤井委員 今、震災の話があつたので、ちょっと御説明したいと思ひます。

震災特例法、去年の4月1日施行の特例法ができる前は、民事法律扶助で東日本大震災の被災者の方々に対する法律相談等をしなければならなかつたのですね、特例法がなかつたので。だから、家も流された、仕事もなくなつた、両親が死んだという方に対して、「あなたの現在の年収は幾らですか」ということを確認しなければ、扶助要件を満たすというふうに言えなかつたのです、飽くまで資力要件というのがありますから。これが非常に評判が悪くて、特に東北3県、被災3県と言われている弁護士会からはこもごもクレームが来まひました。

「扶助該当者に決まっているではないか、仕事もなく、自宅も失われているのだよ、そういう人にあなたの収入は幾らですかと聞かなければ、法律相談できないのか」というお叱りを受けたのですね。だけれども、しょうがないです、民事法律扶助というのは平時の制度として作られたものですから、資力要件を、法律相談は自己申告でいいのですけれども、確認して法律相談を実施する。これでは被災者に対するサービスの提供ができないな。ADRも原則、限定的な解釈で余り使えないという考え方だったので、やはり特例法を作らないと駄目なのだということで、関係者にいろいろ御尽力いただいて昨年4月1日施行の震災特例法ができました。

三つのポイントがあります。資力要件、問いません。ただし、前提として被災者であること。23年3月11日に被災地に住所あるいは営業所、事務所等があつた人ということで、被災者であれば資力を問わない、誰でも相談できますという制度に、3年間の特例ですが、なつています。それから、対象としてADRが入つています。行政手続も入れたということで、今の民事法律扶助よりも、対象事件というか、使える手続が増えたのですね。3点目の特徴としては、日本の民事法律扶助というのは立替制度なので、原則5,000円から1万円ずつ分割で返していただくという仕組みになつています。特例法は事件が解決するまで取りあえず返さないでいいですよ、事件が解決するときままとつたお金が入ってくる事案もありますので、そのときにまとめて清算していただくことはありますけれども、事件の進行中は取りあえず返さないでいいですよ、猶予しますよ。こういう三つの特例が設けられたのですが、今後、ADRの議論をする上でも震災特例法が一つの参考になるのではないかと思ひています。

○伊藤座長 ただいまの皆さんから、利用者の費用負担、それぞれのADRの運営についての

財政的な基盤，あるいは，社会における認知，制度的な問題としては執行力の付与等々，様々な問題に関する御発言が出たように思います。

植垣委員，調停という，ADRと密接な関係がある制度を御担当の立場から何か御意見いただけますでしょうか。

○植垣委員 私は東京地裁の民事第22部というところの裁判長をやっております。民事第22部と申しますのは，建築事件，借地非訟事件，それから，調停申立事件を担当している専門部であります。調停は，裁判という強制的な解決方法と違い，当事者の歩み寄り，条理などを基本として紛争を解決する制度で，ADRと非常に親近感のある制度だと思いません。

ただ，現在は，調停においても，当事者は法的な判断を裏付けにした解決を期待して調停の申立てをする傾向にあるように思われます。法的判断を裏付けにした紛争解決の実現ということが今の国民のひとつのニーズではないかと思えます。そういった観点からしますと，裁判所の機関ではありませんけれども，ADRという紛争解決をするシステムの中で，声の大きい人に有利な判断をすとか，容貌の美しい人に有利な判断をすとか，そういうことがあってはいけないのは当然で，判断には一定の法的な裏付けがどうしても必要なのであろうと思えます。訴訟における判決とは異なりますので，あまりそのようなことを前面に出すのはちょっと控えなくてはいけないかもしれません。

しかし，日本の国家の中で起きてくる国民間の紛争を解決するためには，一定の法的な裏付けられた判断というものがどうしても求められるのではないだろうか。それはどのように担保されるのだろうかという観点からの興味がございます。そして，その判断がどのような内容なのかということと関連して，先ほど執行力などという話が出ましたけれども，そういう執行力を与えるにふさわしいものなのかどうかという観点からの検討が必要になってくるかなという感じがいたします。

○伊藤座長 林委員も客観的なお立場で見られるかと思いますが，いかがでしょうか。

○林委員 そうですね。まだまだ宣伝が足りないのではないかというお話が今日出ましたけれども，事業者の立場でも，私は国内法務全般ということで見ておりますが，ADRで解決したという事例を今のところ，寡聞にしてというところもあると思うのですけれども，聞いていません。事前に頂いた資料を見ましても，例えば家電PLセンターなどもかなり利用されているほうなのだろうと思えますけれども，年間数件程度ということかなと認識しております。

会社の立場といたしましては，常に紛争，クレーム関係は避けて通れないところで，それをどういう方法で解決していくかという選択肢の問題なのかなと思うところです。中には，ちょっと言い方がふさわしくないかもしれませんが，言い掛かり的など言いますか，会社としてはお金を払ういわれがないというようなクレーム等も中には多数ございますので，そういったものにつきましては，時間を掛けてあれこれこねくり回すよりも，むしろ裁判で決着をつけるほうが，少額とは言えどもすっきりするという面はございます。先ほど法的な裏付けという話がありましたが，正にこれに沿った解決ということで。

もちろん何がなんでも戦うのだということではなくて，一方でこれは会社にとっても非があつて，何かしらの補償をしなければいけない。でも，金額的なところで折り合いがつかないというような案件につきましては，今回議論になっておりますADRの制度がある意

味ふさわしいところなのかなと思っておりますので、費用とか時間の問題を考えて、そういったふさわしい案件がこういった制度で解決されるのが会社にとっても望ましいところかなと思っております。私自身、直接知っているのは、下請けの駆け込み寺というので、関係会社が申立てを受けたという事例がございました。PLセンターはもう少しいろいろあるのだと思うのですが、具体的な事例を知らないものですから、これからヒアリング等もあると聞いていますので、実態を踏まえてまた御意見を申し上げられたらと思います。

○伊藤座長 森委員はいかがでしょう。

○森委員 私は、冒頭申し上げましたが、損害保険協会が損害保険業界のADRセンターを運営している者でございます。特に金融という分野は目に見えない商品を契約で売っているということで、分かりにくいとか説明が必要だということで紛争になりやすい部分もあるのですが、損保協会だけで毎年数万件の相談を受けているのですね。そういう相談の中で苦情手続、つまり当事者間での解決をもう一度促すということも指定解決業務としてやっているのですけれども、そういったところに行って、その上で紛争手続になるというのが数百件あって、そういうところの段階を踏んでいます。

また、保険会社もそういう周知を利用者、契約者にするということになっていますので、周知の部分については、ADR促進法におけるADRさんとは違って、進んでいる部分もあるのではないかなと思うのですが、それでも周知が足りないと言われている部分があるので、そこをどうするかということが大事なかなと思います。その上で、例えば諸外国がどうなっているのかということも知りたいと思いますし、料金がどうなっているのかということも知りたいと思います。

いずれにしても、さっき丹野先生がおっしゃったように、金融などに比べれば比較的利用の度合いは少ないかもしれませんが、利用されていないからと言ってニーズがないということと直結するのかなと言え、そうではないのではないかなという気もしますので、そういったニーズをどこまで吸い上げて対応していくかということが大事なのではないかなと思っています。

○伊藤座長 山本委員は理論、実務双方について、この問題に関して詳しいと思いますが、いかがでしょうか。

○山本委員 私自身は研究者の立場でありますけれども、前回のADR法の検討にも参画した者として、今回の検討についての御要望を若干申し上げたいと思います。

現状の認識としましては、ADR法で先ほど御紹介があった百数十の事業者が認証を受け、従来はADRの対象として必ずしも考えられていなかった分野についても、広くADR機関が創設されているということは、日本のADR全体にとって大きな前進だったのだらうと思いますし、ADRの直接の対象ではありませんが、先ほど御紹介があった金融ADRとか、あるいは事業再生、あるいは医療の分野とか、いろいろな分野のADRにおいて新たな動きがあるというのは、ADR法がある意味で大きな起爆剤になったのだらうと。そういう意味では日本のADRは大きく前進したのだらうと思います。

ただ、司法制度改革審議会が設けた目標は、ADRを裁判と並ぶ魅力的な選択肢とすることであったかと思いますが、それが現在の状況で達成されているかということ、まだまだ道は遠いと言いますか、そこまでのものにはなっていないというのが率直な感想であ

ります。そういう意味ではまだやるべきことは多く残っているのだろうということで、この検討会の検討に期待をしているということですが、3点、御要望を申し上げたいと思います。

第1は、ADR法の制定時に検討会で様々な議論を尽くしたわけでありまして、その中で達成されたものは一部でありまして、残された問題も非常に多くあったと記憶しています。そもそもADRについての包括的な法制を作るというのは、当時はある種の実験的な試みでありまして、全く一から、白紙から作り上げていったというところがありまして、当然そこで挙げられた検討課題の全てを実現に移すということは難しかったというのはやむを得なかったところであったかと思えます。

その残された課題、端的には当時の検討会の座長であられた青山先生が最終的に座長レポートという形でまとめられておりまして、そこで幾つかの課題が掲げられています。正に今日、各委員から御指摘があった執行力の問題にしても、法律扶助の問題にしても、周知の問題にしても、座長レポートの中で残された課題、中長期的な課題として指摘されている問題でございます。また、道垣内委員から御指摘があった、協会から提出された要望の中にも残された課題として指摘されていたものが多く含まれていると承知しております。そういう意味では、座長レポートで将来への宿題として残されていたものが、幾つかでも解決することができればよろしいのではないかと思います。

第2点は諸外国の動向でございます。検討会でも諸外国の動向を調べましたけれども、当時は全くそういうものはなかったと記憶しています。僅かにイタリアでそういう法案が提出されたそうだというような情報を聞きつけて、イタリアから法案を取り寄せて検討をしたと、その後、法律になったのかどうか知らないですが、そういう記憶があります。ただ、その後はかなり進展があるのではないかと。取り分けEUで2008年に調停に関するディレクティブというものが出されて、その影響もあるのだと思いますが、その前後にヨーロッパで法整備がかなり進んでいると伺っております。

例えば、フィンランドなどでは2011年に法改正があって、そこで民間の調停に対して時効中断効を認めるとか、一定の範囲で執行力を認めるというような法律を整備したということは、日本でも報じられておりました。その他多くの国々で何らかの法改正あるいは法制の制定に踏み込んでいるということがあります。先ほど森委員からも御指摘がありましたけれども、そういう諸外国の動向も踏まえながら今回は検討できるのではないかと思っております。

最後に第3点ですが、実務のニーズということで、これは今までの検討の経緯とか諸外国の動向ということでありますが、法改正をするに当たっては何よりも立法事実と言いますか、具体的な実務のニーズを把握していくことが必要ではないかと思います。先回の検討会でももちろんその点はかなり配慮して議論をしたところではありますが、今回は多くの認証機関ができ、そして、それを利用する利用者、ユーザーの方々も増えているわけですので、そういう要望を取り入れながら議論をしていく必要があるのではないかと思います。

ADR機関につきましては、既に道垣内委員の協会でもアンケート調査をしておりますし、また、仲裁ADR法学会という学会がございますが、その学会でもアンケート調査を行って、その結果を公表しております。恐らくはこの検討会でもヒアリング等を行うことになろうかと思いますけれども、機関のニーズ。それから、私は是非御検討いただきたいと思

うのは利用者のニーズ、丹野委員、林委員が委員として参画されておりますけれども、実際に手続を利用した人がADRに対してどういう印象を持って、どういうふうにすればいいと考えたのかというようなことが検討できれば、我々の検討としては非常に有益なものになるのではないかと思います。

私が承知している限りでは、各ADR機関でもアンケート調査を行っているところがあるのではないかと思います。森委員の金融ADRなどでもユーザーに対するアンケート調査は積極的に進めていただいていると承知しておりまして、そういう材料がここに出てくれば議論の有益な資料となるのではないかと考えております。

以上でございます。

○伊藤座長 ありがとうございます。

一渡り御意見を伺いました。私自身は、ADRの関係では、自動車製造物責任ADRと事業再生ADRに多少関与をしたことがございます。その中でいろいろなことを感じましたが、本日皆さんから御発言いただいた問題のかなりの部分に共感を覚えた次第です。本日は有益な意見の交換をいただきましたので、それを踏まえて、次回以降に予定されている各種の団体や機関に対するヒアリングを実施していきたいと存じます。

なお、ほかに御発言があれば承りますが、いかがでしょうか。

それでは、次回の予定に移ってよろしいですか。今回は第2回になりますけれども、3月29日（金曜日）午後1時30分から3時30分までの予定をいただいております。場所はこの建物の地下1階の会議室になりますが、詳細につきましては、後日、事務局から委員の皆様方に御連絡をすることになろうかと思いますので、御多忙のところ恐縮でございますけれども、どうぞよろしく願いいたします。

それでは、他に特段の御発言がなければ、本日の会議はこれで終了いたします。

—了—