

2013 年 5 月 28 日

東京大学・日本 ADR 協会 ADR 調査企画委員会

垣内 秀介

I. ADR 法改正に関するアンケート結果について

* 参考資料 1：垣内秀介「ADR 法改正に関するアンケート結果の概要」仲裁と ADR・7 号 154 頁以下
(2012 年 5 月)

1. 調査の概要

(1) アンケートのねらい

- ① 法改正に関する各 ADR 機関の意見の整理・集約
- ② 法改正の前提をなす現場の実情の解明

(2) アンケートの構成

- ① 回答者の属性等（フェイス・シート）：問 1～7
- ② ADR 法（総則部分）改正関連：問 8、問 9
- ③ 利用者の立場からみた現在の ADR の問題点について（特に相談業務との関係）：問 10～12
- ④ 人材養成関連：問 13～15
- ⑤ 認証制度関連：問 17～21

(3) 回収状況等

- ・約 170 の ADR 機関に対して調査票を送付（メール＋郵送）
- ・86 の ADR 機関から回答
 - * 士業団体関係の ADR、とりわけ、土地家屋調査士会（31）、行政書士会（24）の回答が多かった。

2. 調査結果の概要

(1) 利用実績についての評価

① 利用実績（問 6）

- ・当初予測を上回る申立てがある（弁護士会関係 1）、手続のどの段階でも特に問題はない（弁護士会関係 1、士業団体以外 2）といった回答もあったものの、ごく少数にとどまる。
- ・多くの ADR 機関においては、「問い合わせや相談の件数に比べ、申立件数は少ない」（約 60%）、「申立があっても取り下げられたり、相手方が応諾しなかったりという場合が多い」（約 30%）といった形で課題が感じられている。
- ・自由記述をみても、申立件数の伸び悩み、ADR の認知度の低さが課題として広く共有されている状況。
- ・その背景・原因として、PR 不足のほか、手続費用の問題が意識されている。

② なぜ相談から ADR に移行しないか（問 10 (2)）

- ・全体では、「a. 相談の段階で問題が解決できているから」とするものが最も多く（47.7%）、「c. 相手方が確実に話合いの席に着くかどうかわからない」（39.5%）、「b. 費用負担の問題がある」（34.9%）、「e. その他」（23.3%）と続く。他方、「d. 調停で成立した和解合意に執行力がない」は、16.3%で最も少なかった。
- ・業界別では、弁護士会では、「b. 費用負担の問題がある」、「e. その他」がともに（50.0%）

になっていること、社労士会では、「d. 調停で成立した和解合意に執行力がない」、「e. その他」がともに (50.0%) になっていることに特徴がある (ただし、双方とも母集団は少ない)。

* 「e. その他」に関する自由記述：相談担当弁護士に ADR 利用の意識が乏しい、両当事者の日程調整の困難さ、当事者のニーズとのずれ (他力本願志向)、調停開催場所が県内に 1ヶ所しかないなどの地理的障害、といった指摘があった。

(2) 財政状況 (問 7)

- ・「ADR 事業単体で利益が出ている」(弁護士会関係 1)、「ADR 事業単体で収支相償できている」(行政書士会関係 1、弁護士会関係 2) といった回答もあるが、ごく少数。
- ・多くの機関では、「他の事業から ADR 事業に填補している」(約 24%)、関連団体等から補助を受けている (44%) といった回答になっている。

→ ADR 事業の収支状況の厳しさが浮き彫りになっているといえる。

* 自由記述からも、事務局の維持費用・手続実施者への報酬などの関係 (+他方で低廉な申立手数料の維持の要請) から、申立てが増えれば増えるほど収支が悪化する構造の存在 → 設立母体である士業団体等からの補助の必要 → 費用の最終的負担者である当該士業団体等の会員の理解をどう得るかという問題 → 広報事業としての位置づけなどの努力 (費用対効果のアピール)

←→ 社会貢献的な理念とのせめぎ合い、といった状況がかなり広範に存在することがみてとれる。

(3) 認証制度に対する評価

① 認証制度の意義の評価 (問 17)

- ・全体では、「意義がある」が 65.1%、「(さほど) 意義がない」が 16.3%、「どちらともいえない」が 17.4%であり、一定の意義があるとの回答が多かった。
- ・業界別には、行政書士会 (83.3%)、社労士会 (75.0%) など、他士業団体での評価が特に高いのに対して、弁護士会 (50%)、士業団体以外 (53.3%) はそれほどでもなかった。

② どの点に意義があるか (問 18)

- ・全体では、「f. 利用者等からの信頼確保・イメージアップ」を挙げたものが最も多く (83.9%)、「a. 認知度の向上」(60.7%)、「d. 時効の中断」(55.4%) と続いている。これに対して、「b. 事件数の増加」を挙げたのは 8.9%にとどまった。
- ・業界別でも、概ね同傾向であるが、弁護士会では、「a. 認知度の向上」(66.7%) や「f. 利用者等からの信頼確保・イメージアップ」(66.7%) よりも、「d. 時効の中断」や「h. 調停前置の特則」(いずれも 100%) を挙げた回答が多かったこと、「b. 事件数の増加」(66.7%) が比較的多かったことに特徴が見られる。

* 自由記述のコメント：時効中断における「請求の特定」要件が不明確で使いにくい、ADR 機関側の意識向上に役立つ、といったコメントがあった。

③ 認証制度に問題点があるか (問 19)

- ・全体では、「問題点がある」が 72.1%、「問題点はない」が 12.8%、「どちらともいえない」が 12.8%であり、7割以上の回答者が問題点を感じている。
- ・業界別では、士業団体以外において、「問題点はない」とする回答が比較的多かった (33.3%)。

④ どの点に問題があるか (問 20)

- ・全体では、「a. 認証の際及びその後の手続的な負担が重いこと」、「c. 機関に対する財政援助がないこと」(いずれも 67.7%) が最も多く、「e. 政府としての広報活動が十分でないこと」(64.5%)、「g. 裁判所・官庁・他の ADR 機関との連携がないこと」(48.4%) が続く。また、

「f. 執行力の付与など法的効果が十分ではないこと」も 41.9%あった。

- ・他方で、「b. 認証の要件が機関における ADR の理念や実態に合致していないこと」(16.1%)、
「i. 時効中断効のゆえに請求の特定作業の手続的な負担が重くなること」(19.4%)は、比較的少なかった。
- ・業界別でもほぼ同じ傾向であるが、弁護士会では、「c. 機関に対する財政援助がないこと」が比較的少ないこと (33.3%)、行政書士会では、「b. 認証の要件が機関における ADR の理念や実態に合致していないこと」が比較的多いこと (28.6%)、司法書士会や社労士会では、「g. 裁判所・官庁・他の ADR 機関との連携がないこと」が多いこと (それぞれ 80.0%、75.0%) などの特徴が見られる。

* 自由記述のコメント：

- ・他士業団体（特に行政書士会）を中心に、認証要件としての弁護士の関与の要求をより柔軟なものとするべきであるとのコメントが少なくなかった。また、認証のハードルが高いのと比較してメリットが少ない、との指摘があった。
- ・他方で、現状程度の手続負担に耐えられない機関は認証に値しない、との指摘もあった。

(4) 法改正・国の施策に関する要望

(i) 法改正や施策の実施についての要望が相対的に多かった事項

① 民事調停や行政型 ADR との連携についての規定（問 8）

- ・全体では、「規定を置くべき」が 57.0%、「必要ない」が 20.9%、「特に意見はない・わからない」が 19.8%。
- ・業界別では、土地家屋調査士会、行政書士会、司法書士会で、「規定を置くべき」とするものが 6 割を超えるのに対して、士業団体以外では、「規定を置くべき」は 26.7%、「特に意見はない・わからない」が 53.3%となった。

* 自由記述のコメント

- ・「規定を置くべき」とする意見においては、土地家屋調査会を中心に、利用者の利便性の向上・迅速な紛争解決の見地からして、筆界特定制度・民事調停との連携規定が必要とするものが多かった。
- ・「必要ない」、「特に意見はない・わからない」とする意見においては、民間 ADR の負担増、訴訟化、個人情報保護の保護、内容があいまいとするものが多かった。

② 調停人と手続についての基本的なルール（問 9 (1)）

- ・全体では、「必要」が 50.0%、「必要ない」が 20.9%、「特に意見はない・わからない」が 29.1%であった。
- ・業界別では、「必要」が多かったのは土地家屋調査士会 (58.1%)、行政書士会 (70.8%) であり、他は、「必要」との回答は 3 割ないしそれ以下にとどまる。

* 自由記述のコメント

- ・利用者からの信頼性、透明性確保のために基本的なルールの法定は必要とする意見がある一方、各機関の規則で足りる、自主性を阻害する、といった消極意見も有力であった。

③ 手続中・終了後の秘密の取扱いについての規定（問 9 (2)）

- ・全体では、「必要」67.4%、「必要ない」9.3%、「特に意見はない・わからない」23.3%となっている。

- ・業界別では、土地家屋調査士会、行政書士会、司法書士会で8割以上が「必要」として
いるのに対して、弁護士会では50%、社労士会では25%、その他では26.7%にとどま
った。

* 自由記述のコメント

- ・特に非開示特権について支持する意見が多く、消極論としては、法改正を議論だけ
の実績の蓄積がない、とするものがみられる程度であった。

④ ADR 事業についての財政的援助（問9（4））

- ・全体では、68.6%が「必要」としており、「必要ない」は、8.1%にとどまっている。
- ・業界別では、土地家屋調査士会（93.5%）、行政書士会（83.3%）で「必要」とするもの
が特に多かった。これに対して、弁護士会、士業団体以外では、「必要」は、それぞれ
16.7%、26.7%にとどまり、「特に意見はない・わからない」が過半数を占めた。

* 自由記述のコメント

- ・地方、特に司法過疎地域では必要性が高い、社会貢献的事業であって、財政的援助
は必要である、裁判所の調停との競争上も必要である、といった指摘が多かった一
方、「ひもつき」の援助となってADRの独立性・自主性を害することへの懸念も見
られた。

⑤ ADR に求められる最低限の行動規範（問9（5））

- ・全体では、「必要」が55.8%、「必要ない」が20.9%、「特に意見はない・わからない」が
23.3%であった。
- ・業界別では、土地家屋調査士会で67.7%、行政書士会では83.3%が「必要」と答えたの
に対して、司法書士会では33.3%、弁護士会では16.7%、士業団体以外では13.3%にと
どまっている。

* 自由記述のコメント

- ・法にそうした規定を設けることが民間ADRの独立性・柔軟性を奪うのではないか
という懸念を示すものが目立っている。

⑥ ADR の担い手育成のイメージや理念についての規定（問13）

- ・「必要」が42%、「必要ない」が38%で、前者がやや優勢。
- ・業種別にみると、土地家屋調査士会、行政書士会で過半数が「必要」としている（もっ
とも、「必要ない」もかなり有力）反面、司法書士会、士業以外では、「必要ない」が多
数となっており、業種によって意見が分かれている。

* 自由記述のコメント

- ・「必要」と回答した機関のものが多く、調停人の倫理、担い手の資質、適性、理念に
関する規定、研修（の義務付け）等に関する規定などの必要性が指摘されている。
他方で、消極的な立場からは、各機関の独立性、関係性との関係での懸念が表明さ
れている。

⑦ 認証制度の手続・効果

→（3）④で指摘された問題点に対応するもの

- * 特に、提出書類の簡素化に関する指摘が多く、また、執行力の付与に関しても、不要論
と要望論とがみられるが、後者の方が若干多い（自由記述）。

（ii）法改正や施策の実施についての要望が相対的に少なかった事項

① ADR 士といった資格の創設（問 9（3））

- ・全体では、「必要」29.1%、「必要ない」47.7%、「特に意見はない・わからない」22.1%であり、「必要ない」が優勢であった。
- ・業界別では、「必要」が比較的多かったものとして、土地家屋調査士会（41.9%）、行政書士会（45.8%）があり、逆に、司法書士会、弁護士会、士業団体以外では、「必要」とするものは皆無であった。

* 自由記述のコメント

- ・消極的な立場からのものとして、現状では時期尚早である、社会的ニーズがない、基準の設定が困難、むしろ弁護士法 72 条そのものを撤廃すべき、といったものがあった。
- ・積極的な立場からのものとしては、手続実施者の能力の担保に役立つ、利用者への信頼確保に役立つ、といったものがあった。

② 相談業務と ADR 業務との関係または ADR 機関における相談業務についての規定（問 10（3）、問 11（3））

- ・全体では、有効回答中、「必要」が 25.9%、「必要ない」が 43.2%、「特に意見はない・わからない」が 30.9%であった。
- ・業界別では、社労士会で「必要」が 50%であったのを除けば、全体とほぼ同じ傾向。

* 自由記述のコメント

- ・相談業務と ADR 業務とを連携させることには中立性の点で問題がある、相談の多義性（中立性を維持した情報提供と、相談者に対する全面的支援）、法律に規定をおくことの副作用などに関するコメントがあった。

③ 事務局スタッフや手続に関与する専門家など、手続実施者以外の ADR の担い手についての規定の明確化（問 14）

- ・「必要ない」が半数。「必要」は 2 割強にとどまる。
- ・業種別にみても、土地家屋調査士会、行政書士会で「必要」とする意見が 3 割強みられるものの、他は総じて「必要ない」が多数。

* 自由記述のコメント

- ・手続管理委員（ケースマネージャー）に関する規定や、手続実施者以外の担い手の守秘義務に関する規定などの必要性を指摘するものがある一方、各機関の自主性に委ねるべきであるとのコメントも少なくなかった。

④ ADR の人材養成についての法制化（問 15）

- ・全体としては、「必要」31%に対し、「必要ない」45%で、「必要ない」が優勢。
- ・業種別には、土地家屋調査士会、行政書士会で「必要」が多数派となっており、他の業種で「必要」とする意見が皆無であるのと対照をなしている。

* 自由記述のコメント

- ・各機関の自主性を重視するコメントが多かったが、一定の指針が必要である、補助金、講師へのアクセスなどの面での環境整備が必要である、といったコメントもあった。

3. 調査結果の全体から浮かび上がる問題状況

（1）利用件数の低迷

- ① ADR というものそのものの認知度が低く、潜在的利用者に、そもそも選択肢として意識されない。
 - ・認知度が低い。
 - ・選択肢として認識されていないので、ニーズが形成されにくい。
 - ・そもそも ADR の情報を求めてくる人がいないので、ADR の情報を提供するという流れにならない。(法テラスからの指摘)
- ② 仮に選択肢の一つとして認識されたとしても、ADR 利用のニーズがない。
 - ・利用者は自分の味方を求めているのであって、中立的な第三者による調停を望んでいるのではない(現実のニーズとのずれ)。
 - ・ADR 利用の前段階(相談段階)で問題が解決し、ニーズが消滅している。
- ③ 抽象的な ADR 利用ニーズはもっていても、具体的情報が乏しく、どこへ行ったらいいのか分からない。
- ④ 選択肢の一つとしては認識されても、利用に踏み切れない。
 - ・費用対効果の問題(一定の費用を負担してもなお利用が魅力的な選択したり得るか、競合相手に対して独自の魅力があるか)
 - ・「費用を安くしても利用が増えなかった」との声の存在
 - ・実効性に対する懸念(相手方の応諾、和解合意の執行力など)

(2) ADR 手続進行上の問題

- ① 申立てがあっても、相手方が応諾しない、あるいは取下げで終わる。
- ② 履行確保
- ③ 手続中、終了後の秘密の取扱い

(3) ADR 業務運営上の問題

- ① 担い手となる人材の確保・育成
 - ・求められる人材像が不明確
 - ・手続実施者以外の担い手についての対応が手薄
 - ・向上のためのインセンティブが不十分
 - ・都市・地方間の格差
- ② 財政上の困難
 - ・一部では、申立てが増えれば増えるほど収支が悪化するという構造も
- ③ 認証手続の負担
- ④ 運営の理念・方針の設定
 - ・通常の業務なのか、採算を度外視した社会貢献なのか、業界の宣伝、イメージアップなのか。

II. 日本 ADR 協会提言について

* 参考資料 2 : 一般財団法人日本 ADR 協会『提言「ADR 法の改正に向けて」』(2012 年 4 月 1 日公表)
(提言本体部分の抜粋)

参考資料 3 : 垣内秀介「提言「ADR 法の改正に向けて」について」NBL975 号 8-9 頁(2012 年 4 月)

- 1. 提言に至る経緯
- 2. 提言内容の概要

- ① ADR と裁判手続等との関係に関する理念の明確化

提言 1-1-1：ADR と裁判手続等との関係について、両者が紛争解決の手段として互いに対等の関係にあることを規定上明確化する。

② ADR の利用促進のための国の責務の明確化

提言 1-1-2：ADR 利用者の利便性の向上を図るため、ADR の担い手の資質の向上や、裁判所その他の国家機関、地方公共団体等と ADR との適切な連携のために必要な措置を講ずることについての国の責務を、規定上明確化する。

③ 秘密の取扱いについての規定の整備

提言 1-4：調停に関連する情報について、手続実施者及び ADR 事業者の守秘義務を規定することによって、守秘義務の対象となる事項について民事・刑事訴訟における証言拒絶や、捜査機関等第三者からの照会に対する回答の拒絶を可能にするための根拠規定を整備する。

④ 認証手続の簡素化

提言 4：認証時及び認証後の提出書類を簡素化すべきである。具体的には、認証時における役員に関する書類の簡素化、役員交代など認証後に各種の事情変更が生じた際の提出書類の簡素化、官庁間での情報共有による重複提出の解消などが考えられる。

⑤ 裁判所等による ADR 利用の勧奨

提言 6-1：訴訟事件等が係属する裁判所等は、適当と認めるときは、事件の性質に応じて適当と認められる ADR 機関において和解交渉をすることを、当事者に対して勧めることができるものとする旨の明文規定を設ける。

⑥ ADR における和解合意に対する執行力の付与

提言 7：ADR における和解合意に対して、当該認証 ADR 機関の選択により、裁判所の執行決定による執行力の付与を可能とする。

⑦ ADR に関する広報の充実

提言 8-1：ADR の普及啓発のため、法テラスと同様にテレビ、ラジオ、新聞などを通じた広報活動を実施するほか、法務省トップページからいけつサポートへのリンクを張るなどのインターネット上の情報提供、裁判所におけるパンフレットの配布など、広報を一層強化すべきである。

⑧ 法テラスとの連携の強化

提言 8-2-1：法テラスによる ADR 紹介を促進するため、コールセンターのオペレーターを対象とした研修を実施するなどの形で、ADR 機関と法テラスとの連携を強化すべきである。

⑨ ADR 利用の法律扶助の対象化

提言 8-2-2：ADR についても、法律扶助の対象とすべきである。

⑩ ADR 機関の財政支援のための予算措置

提言 9：ADR 機関の財政支援のため、国として何らかの予算措置を講じるべきである。

⑪ ADR 利用促進のための国側の体制の強化 (10)

* 以上に対して、両論併記となった項目として、①弁護士法 72 条の規律の緩和の是非（提言 3）、②認証の実体的要件（特に、弁護士の助言に関する要件）の緩和の是非（提言 5）がある。