

## 仲裁手続に対する法律扶助の適用について

2014年4月15日

道垣内正人（早稲田大学教授）

山本和彦（一橋大学教授）

山田文（京都大学教授）

今般、総合法律支援法に規定する日本司法支援センターの各業務について見直しの議論があると伺った。法律扶助のADRへの適用の問題は、旧法律扶助法以来の課題である<sup>1</sup>。また、この問題は、先般法務省に設けられたADR法改正検討会（座長：伊藤眞教授）でも議論された。そこでは、和解仲介型のADRについては運用による対処を求める意見のとりまとめがされたところであるが<sup>2</sup>、仲裁型のADRについては、現在の条文の解釈によっては適用が困難である<sup>3</sup>。したがって、その適用の必要があるとすれば、法改正によるほかない。この際、その点に関する十分な議論が期待される。以上のような考え方に基づき、筆者一同は以下のような意見を申し述べるものである。

まず、理念的な問題である。司法制度改革審議会においては、「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」とされ<sup>4</sup>、そこにいうADRの中には、もちろん仲裁も含まれている。また、総合法律支援の趣旨の1つは、資力に関わりなく「裁判その他の法による紛争の解決のための制度の利用をより容易にする」ことにあると解され（同法1条参照）、それは結局、国民の正義へのアクセスの保障にあると言える<sup>5</sup>。そして、個人（消費者等）の紛争解決の方法としては、訴訟や和解よりも仲裁が望ましい事案もあると考えられる。周知のとおり、仲裁法はその附則3条において、仲裁合意について消費者による一方的解除の規定を設けているが、それは、一部の仲裁機関では「消費者と事業者間の仲裁も現に相当数行われており、消費者が仲裁を申し立てる

---

<sup>1</sup> 民事法律扶助法制定の基礎となった法律扶助制度研究会におけるこの点の議論については、山本和彦「民事法律扶助法について」判タ1039号（2000年）27頁参照（弁護士会による仲裁制度等は対象とすることが考えられるとされていた）。なお、筆者（山本）はその時点で既に、「民事裁判等に代替する仲裁等の裁定型ADRについても法律扶助の適用対象としていくことは真剣な検討に値しよう」としていた。

<sup>2</sup> 『ADR法に関する検討会報告書』14頁は、「認証ADRにおける和解の仲介においても、代理人が選任されることが望ましいと考えられる事案があり、このような事案について、必要な場合に法律扶助が十分活用できるよう、法改正の検討も視野に入れつつ、日本司法支援センター（法テラス）における運用改善をはじめとする積極的な検討が行われることを期待する」とする。

<sup>3</sup> 和解仲介型の場合は、総合法律支援法30条1項2号イの「民事裁判等手続に先立つ和解の交渉で特に必要と認められるもの」に該当するということであり、仲裁は、民事裁判等手続を排除して行われる手続であるので、これに含まれる余地はないと解される。

<sup>4</sup> 『司法制度改革審議会意見書』35頁参照。

<sup>5</sup> 総合法律支援が広義の司法へのアクセスの拡大、すなわち社会における法・正義の総量の拡大にあるとする理解につき、山本和彦「総合法律支援の現状と課題」総合法律支援論叢1号（2012年）5頁以下参照。

例も少なくない」ことなどから、(労働仲裁と同様に) 仲裁合意を当然無効とすると、「かえって、消費者の利益にならない場合があると考えられる」ためとされる<sup>6</sup>。したがって、仲裁手続の選択が消費者の利益となり、それが紛争解決にとって望ましいような場合には、仲裁が裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるためには、資力が十分でない個人についても、費用の負担を気にせず仲裁を選択できるような制度基盤が正義へのアクセスの保障のために不可欠であり<sup>7</sup>、仲裁についても法律扶助の適用対象とするのが我が国の司法政策と整合的であるというべきである。

次に、現実の問題としては、未だ必ずしも個人が仲裁を利用するケースは多くない。しかし、諸外国の状況を見ると、消費者が事業者に対する紛争を解決するために仲裁を活用していく方向性が認められる。その背景には、和解仲介型 ADR については、手続への参加と解決案を当事者双方が受け容れることが必要とされるという問題がある一方、裁判については、費用や労力といったコストが大きいという点、手続や判断について柔軟性をもった取扱いが難しい点があると考えられる。そこで、EU では、消費者が事業者に対して仲裁を含む ADR を申し立てるための共通システムを構築すべきとする指令が出された<sup>8</sup>。加盟国は 2015 年半ばまでに法制化の義務を負い、その実務的インパクトは大きいと考えられる。なお、同指令は消費者の代理人を付する権利につき明文で保障しており、何らかの公的援助の仕組みが設けられる可能性がある<sup>9</sup>。

また、手続利用を現実的なものとして消費者保護を強化するために、特に電子商取引が一般化した現在では、すべての手続をインターネットを介してのみ行ういわゆるオンライン仲裁が極めて有益である。そこで、例えば EU では、上記指令と並行してオンライン仲裁 (ODR) 規則が発効した<sup>10</sup>。これにより、消費者はインターネットを通じて他国の事業者に対して自国語で仲裁手続を利用できることとなった。このような潮流は普遍的なものであり、近時、UNCITRAL も越境的消費者紛争を対象とする ODR 規則案を公表しており<sup>11</sup>、アジアにおいてもシンガポールなどではそれが活用されているようである。このような電子商取引紛争 ADR は日本も参画して ICA-Net 等で試みられてきたが、EU や UNCITRAL の動きを見れば、その延長線上に仲裁手続の利用による消費者保護が位置づけられることは大いに予測される。日本でも、将来を見通し、そのような消費者紛争の解決のための仲裁の活用に備えて、あるいはそのような活用を促す方策として、法律扶助の適用対象から仲裁を排除している規定を改正しておくべきものと解される。

---

<sup>6</sup> 近藤昌昭ほか『仲裁法コメンタール』(商事法務、2003年) 308頁参照。

<sup>7</sup> 既に当事者間で仲裁合意がある場合において、十分な資力のない者が紛争解決を図るためには、裁判によることはできず、仲裁について援助がされなければ適切な法的救済が図られなくなるおそれがある(その意味では、和解仲介型の ADR よりも深刻な問題になるおそれがある)。

<sup>8</sup> EU Directive/2013/11.

<sup>9</sup> 北欧諸国及びオランダは、既に、このようなシステムは裁判と同様に公共政策の問題であるとして、公的資金を投入することを予定しているという。

<sup>10</sup> Regulation on Consumer ODR (P7\_TA(2013)0065).

<sup>11</sup> A/CN.9/WG.III.127. 早川吉尚「UNCITRAL Online Dispute Resolution プロジェクト」仲裁と ADR 7 号 14 頁 (2012 年) 参照。

最後に、現時点でも法律扶助の対象とされてよい実際の例について、いくつか指摘しておきたい。

まず、行政型 ADR として、前述の仲裁法立案時にも検討された建設工事紛争審査会の例がある<sup>12</sup>。そこでは、実際に私人による、また私人を相手方とした<sup>13</sup>仲裁の申立てが一定数あるようである（その点が、まさに消費者仲裁合意を当然無効としなかった理由の 1 つである<sup>14</sup>）。ただ、同審査会における申請手数料について資力を理由として免除する規定や弁護士代理を資金的に援助する規定は見当たらない<sup>15</sup>。仲裁の申請手数料が紛争額に応じて増えること<sup>16</sup>や同審査会における手続では弁護士代理が一般的であること等に鑑みると、一定の紛争では法律扶助の必要性は現実には存在する可能性がある。

また、民間型 ADR として、日本スポーツ仲裁機構の例がある。同機構においては、選手の側からスポーツ団体に対して仲裁を申し立てる事案について、選手側の資力が十分ではないものが多い。しかも、そのような紛争は法律上の争訟に該当するか疑義のあるものも多く、司法による解決は困難である。そこで、選手側に対して手続費用（弁護士費用等）を支援する制度の必要性は大きい。現在は、実際にはこのような手続費用の支援は外部の資金によって一部行われているが<sup>17</sup>、これは恒久的なスキームではない。正義へのアクセスの保障の必要性はスポーツの分野でも認められ、スポーツ界における「法の支配」の理念に基づくこの制度の重要性に鑑みれば、法律扶助の対象とされる潜在的必要性はあろう。

以上のように、理念的に見ても、従来からの我が国の司法政策の延長で考えても、国際的な潮流に鑑みても、また萌芽的なニーズが生じている分野があることに鑑みても、現時点で法改正を行い、少なくとも仲裁手続についても法律扶助の適用対象から除外することをやめ、紛争解決手段としての仲裁にイコール・フットィングを与えることは、正義へのアクセスを保障するという総合法律支援の理念に合致するものであると解される。

---

<sup>12</sup> 他に、仲裁型 ADR で個人が関与し得る例として、公害等調整委員会がある。ただ、そこでは、過去に個人の仲裁申立ては 1 件に止まるようであるし、裁定手続は近時増加しているものの資力に応じた手数料免除の規定（公害紛争の処理手続等に関する規則 67 条参照）があり、問題は少ないとみられる。

<sup>13</sup> なお、建設工事紛争審査会における仲裁については、（仲裁法適用前の仲裁合意に関するものであるが）仲裁法附則 3 条による一方的解除の趣旨が妥当しないとする裁判例として、名古屋地判平成 17・9・28 判タ 1205 号 273 頁参照。

<sup>14</sup> なお、建設工事紛争審査会における仲裁については、原則として仲裁法が適用される（建設業法 25 条の 19 第 4 項参照）。

<sup>15</sup> なお、東日本大震災との関係で申請手数料を免除する措置がとられている。「東日本大震災に伴う中央建設工事紛争審査会による紛争処理に係る申請手数料の特例に関する政令」（平成 23 年政令第 162 号）参照。

<sup>16</sup> 例えば、紛争価額が 5000 万円の場合には、仲裁の申請手数料は 36 万円となる。

<sup>17</sup> 具体的には、toto 事業（日本スポーツ振興センターが運営しているスポーツ振興くじ事業）から一当事者あたり 30 万円を上限とし、年間で少なくとも 5～6 件の援助をすることができる予算措置がされている。