

ADRの民事法律扶助の対象化に関する検討の経緯

1 法律扶助制度研究会における議論等（民事法律扶助法の立案当時）

(1) 時期

平成6年11月7日から平成10年3月23日まで

(2) 議論〔山本和彦「民事法律扶助法について」(判例タイムズNo. 1039), 第8回ADR検討会・議事録(平成14年10月28日)〕

ADRの位置づけについて議論されたが、ADRを利用する場合に要する費用をそれだけで直ちに扶助の対象にするかどうかという点については、①ADRを利用する場合のうち、どのような場合をどのような理由で扶助の対象とすべきか、②裁判となる前に際限なく国が費用を負担するという事態にならないか、③ADRにおける費用負担の在り方については、その特殊性や専門性などを踏まえて、当該ADR自体、あるいは、関係当局において別途検討されるべき事柄とはいえないかなどの問題点があり、ADRの実態等を踏まえ、今後慎重に検討されるべき問題である。

(3) 民事法律扶助法（平成12年4月28日法律第55号）の対象

民事裁判等手続の準備及び追行（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を含む）

※民事裁判等手続：裁判所における民事事件、家事事件又は行政事件に関する手続
→仲裁型ADRは扶助の対象とすることは見送られた

2 ADR検討会における議論等（いわゆるADR法や総合法律支援法立案当時）

(1) 時期

平成14年2月5日から平成16年11月8日まで

(2) 議論

ア ADR検討会・議事録

- ・ 予算の割り振りという観点からすれば、まず裁判扶助を充実させるということは当然のことであろうと思うが、制度的には将来の可能性というものを見据えるとすれば、少なくともADRを制度の適用対象にする可能性を認めておくということが現段階では非常に重要ではないかという認識を持っている。〔第12回ADR検討会・議事録(平成15年2月24日)〕
- ・ 予算上の制約は十分理解できるところであり、現時点において予算が十分でないときに、どこに重点的に予算を投入すべきかという問題設定が1つあり得え、その場合、訴訟を中心に予算を投入すべきであ

るということについては特に異論はない。しかし、将来的に、長い目で法律扶助制度を見た場合、この機会に、少なくとも法制上の根拠として、仲裁を含めてADRに対して予算を投入することができる根拠を与えておくべきではないかと思っている。〔第19回ADR検討会・議事録（平成15年6月30日）〕。

- ・ 59ページ、60ページが民事法律扶助の問題である。これにつき、賛否両論が「趣旨」のところで書いてあるが、財政上の理由というものもやはり書くべきではないかという指摘があったので、59ページの注3において、現在の財政状況について言及している。〔第20回ADR検討会・議事録（平成15年7月14日）〕

イ 司法制度改革推進本部事務局「総合的なADRの制度基盤の整備について－ADR検討会におけるこれまでの検討状況等－（平成15年7月）

ADR自体を独立して民事法律扶助制度の対象とするということについては、同制度を巡る最近の状況を十分踏まえるとともに、①同じ自主的紛争解決手段の中で、訴訟に先立つとはいえない相対交渉を対象とせず、訴訟を離れてADRのみ対象とする根拠や、②民間型ADRに対する国の支援の在り方との関係についても十分に整理する必要がある。したがって、少なくとも国民の裁判を受ける権利を実質的に保障する意義を有するものという現行の民事法律扶助の枠組みを前提とすれば、現時点で更に法制上の措置を講ずる必要は乏しいのではないかと考えられる。

他方、国民の紛争解決のニーズの多様化を踏まえると、仲裁を民事法律扶助の対象とすることも含め、必ずしも現行制度の枠組みにとらわれない検討を行うことも必要ではないかという意見もある。

いずれの立場からも、裁判代理援助でさえ、増加する援助申込み件数に十分に対応しきれない現状を勘案すると、直ちにADRに係る法律扶助を拡充し得る状況にはないのではないかという指摘がある。

(3) 総合法律支援法（平成16年6月2日法律第74号）の対象

民事裁判等手続の準備及び追行（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を含む）

※民事裁判等手続：裁判所における民事事件、家事事件又は行政事件に関する手続
→仲裁型ADRは扶助の対象とすることは見送られた

ADR検討会(第8回)議事録

(司法制度改革推進本部事務局)

1 日時:平成14年10月28日(月)14:00～16:30

2 場所:司法制度改革推進本部事務局第1会議室

3 出席者

(委員)

青山善充(座長)、安藤敬一、高木佳子、龍井葉二、原早苗、平山善吉 廣田尚久、三木浩一、山本和彦、横尾賢一郎、綿引万里子(敬称略)

(関係機関)

最高裁判所、法務省、日本弁護士連合会、関係省庁等

(オブザーバー)

日本行政書士会連合会、日本司法書士会連合会、日本土地家屋調査士会連合会

日本税理士会連合会、全国社会保険労務士会連合会、日本弁理士会

(事務局)

松川忠晴事務局次長、古口章事務局次長、小林徹参事官、山上淳一企画官

4 議題

(1)裁判手続との連携(第6回検討会の続き)

(2)専門家の活用(第7回検討会の続き)

(3)法律扶助の対象化

(4)その他

5 配布資料

資料8-1 ADR検討会において出された意見等(各論)

資料8-2 ADRにおける専門家の活用(論点の補足)

資料8-3 説明資料(法律扶助の対象化)

資料8-4 当面のADR検討会の日程

6 議事

○青山座長 次に、今日の第3番目の議題でございますけれども、法律扶助の対象化の問題に移りたいと思います。まず、事務局から資料8-3が提出されておりますので、これについて小林参事官の方から御説明をお願いします。

[法律扶助の対象化]

○小林参事官 それでは、資料8-3をご覧いただきたいと思います。本日は第1巡目でございますので、まず民事法律扶助制度とは何か、現在の民事法律扶助制度の中でADRはどのように位置付けられているのか、そして法律扶助に関する議論は、私どもの議論の対象でございますADRの拡充・活性化をめぐる議論全体の中でどのように位置付けられるのかといった点につきまして簡単に御説明したいと思っております。

まず、1ページをお開けいただきたいと思いますが、民事法律扶助制度とは、大まかに申し上げますと、資料の上段の四角の囲みの中にごございますように、紛争に巻き込まれて裁判が必要になったけれども、弁護士費用が支払えないとか、あるいは支払うのが非常に困難であるという方のために、法律相談を実施したり、弁護士費用を立て替えたりするという制度でございまして、裁判を受ける権利を実質的に保障する意義を有するということでございます。

民事法律扶助制度に関しましては、平成12年に民事法律扶助に関する国、日弁連等の責務を定め、事業を行う公益法人を指定することができる制度、いわゆる指定法人制度を採用いたしまして、事業の適正な運営を確保し、その整備及び発展を図る民事法律扶助法が成立してございます。その後、法務大臣によりまして、財団法人法律扶助協会が指定法人として指定されております。

援助手続の流れでございますが、法律扶助には主なものとして法律相談援助、それから代理援助、書類作成援助の3つの形態がございまして、これを紛争の発生から解決までの流れに沿って、この財団法人法律扶助協会による民事法律扶助事業の概要をこれから見ていきたいと思っております。

まず、紛争に直面し、法律扶助を希望する者は、まず法律扶助協会に対して援助の申込みをしていただくこととなります。この申込みにつきましては、全国に約50ある法律扶助協会の支部のほか、相談登録弁護士と呼ばれる弁護士の事務所で受け付けられ、申込者が資力に乏しい者であること、それから法律扶助の趣旨に適しているということという法律相談援助の要件を満たしている場合には、申込者は無料で法律相談を受けられる、これがつまり法律相談援助ということになるわけでございます。

次に、法律相談援助が終了した段階で、申込者の目的が果たせたのならば勿論それで終了するわけでございますが、裁判手続などによって紛争解決をするというのが相当な案件であることが判明した場合につきましては、法律扶助協会の支部に置かれております支部審査会におきまして、今度は代理援助などを受ける要件に適合するかどうかを審査するということになるわけござ

います。

この場合の援助の要件というのは、資料の中ほどにございますように、収入などが一定の基準以下で、資力に乏しい者であること、勝訴の見込みがないとはいえないこと、それから法律扶助の趣旨に適しているという3つでございます。

このうち資力要件につきましては、法律扶助協会の業務規程によりまして収入等に基づく具体的な基準が定められております。概ね所得階層で下から2割程度ということでございます。

また、法律扶助の趣旨に適している場合、3番目の要件でございますけれども、これは権利の主張が正義・公正等の観点から見て援助に値するというところでございます。例えば権利濫用的な訴訟であるとか、あるいは弁護士など専門家が関与する必要性が乏しい場合にはこの要件は満たさないということになるわけでございます。

以上の3つの審査につきまして審査をした結果、要件に適合するときには、代理援助、あるいは書類作成援助のうち、どちらか相当と考えられる援助につきまして援助開始の決定がされるということになります。このうち代理援助は代理人に支払う費用、つまり弁護士に支払う費用を立替えするということでございますし、書類作成援助につきましては、訴状など裁判所に提出する書類の作成費用ということですから、これは弁護士とか、あるいは司法書士の費用を立て替えるということでございます。

立替えと申し上げてはございますけれども、立替費用でございますから原則として返済しなければならないということでございますが、返済に当たっては生活状況、あるいは相手方から金銭その他の財産的利益を得ているか否かを確認した上で、償還の方法が決定されるということでございます。ただし、事件が終了した後、生活保護法の適用を受けているとか、あるいは生活保護法の適用を受ける程度に生計が困難であって、また将来にわたってその資力を回復する見込みに乏しいと認められる場合などにつきましては、申請によって立替金の償還が免除という制度もございます。

それから、立替金額についてですが、代理援助等の場合につきましては、着手金、あるいは報酬金、実費などということでございまして、案件などに応じまして法律扶助協会が業務規程において立替基準を定め、法務大臣の認可を受けています。例えば、裁判代理援助の場合で100万円の金銭請求事件というようなケースで見ますと、着手金が12万円、報酬金が10万円、それから自己破産の申立て、これは最近増えている状況でございますが、こういうケースでは債権者の数に応じて着手金が12万円から17万円ということにされております。

それから、全体の事業規模でございますけれども、法律扶助協会によります民事法律扶助事業の規模は、左下に表があると思いますけれども、そこで見させていただきますと、代理援助につきましては件数で3万件弱、支出金額で見ますと51億円を超えるということでございます。法律相談援助につきましては、件数で5万件弱、支出金額で3億円弱ということでございます。

それから、先ほどこちょっと触れましたけれども、援助の対象となっている事件の種類につきましては、最近の経済状況を反映しまして自己破産事件がかなりの割合を占めていると伺っております。

それから、民事法律扶助法におきましては、国は民事法律扶助事業を行う指定法人に対しまして、予算の範囲内で民事法律扶助事業に要する費用の一部を補助することができるというふうに書いてございまして、平成13年度においては、指定法人である法律扶助協会に対し、約28億2,000万円の補助金が支払われているということでございます。

次に、民事法律扶助制度とADRの関係について御説明をいたします。民事法律扶助法の2条でございますけれども、法律相談援助、代理援助、書類作成援助といった民事法律扶助の対象となるのは、原則として裁判所における民事事件、家事事件、行政事件に関する手続とされております。資料の中ほどにございますが、具体的には民事訴訟、民事保全、民事執行、民事・家事調停、家事審判、行政訴訟などでございます。

ただし、図の下の方に示しておりますように、代理援助の場合には、例外として訴訟等に先立つ和解の交渉で特に必要と認められるものも対象としてございまして、このような条件に合致する場合には、示談交渉における弁護士費用なども援助の対象となっております。

裁判所における手続を中核として現行制度は組み立てられているわけですが、その中でこのような裁判前代理援助が認められているというのは、例えば裁判で高い確率で勝訴が予想される場合でも、裁判前の和解交渉をする方が当事者にとって早期解決になる、それから費用の低廉化にも資するというような場合があることを念頭に置いたものと聞いております。

しかし、具体的に裁判前の代理援助の対象となる手続にはどのようなものがあるかという点につきましては、民事法律扶助法においては、民事裁判等手続、もう少し具体的に言うと、民事訴訟などに先立つ和解の交渉としているのみでございまして、制度としては当事者同士が相対で行う示談交渉のみならず、資料にございますように、ADRを通じた和解交渉も含まれているということでございます。援助審査の段階で裁判前の代理援助が適当と判断され、受任された弁護士が和解交渉の場としてADRが適当と考えるような場合には、現行制度の下でも、ADRにおける代理人費用は法律扶助の対象になるという

ことでございます。

先ほど見ていただいた左下の表のとおり、平成13年度では代理援助の開始が決定された件数は合計2万9,855件でございますが、このうち示談交渉によることとされたものは1,689件でございます。この内訳につきましては特に統計はないのですけれども、ADRを利用した件数は極めて少ない、ゼロに近いのではないかとということでございます。

それから、これも資料の右下にございますが、ADRのうち仲裁につきましては、訴訟の外に出るわけございまして、訴訟等に先立つ和解の交渉には該当しないということでございますので、対象とはならないということでございます。この点も民事法律扶助事業が裁判を受ける権利を実質的に保障するものであることを前提とした現行法の枠組みとも関係しているようでございます。

それから、山本委員がお詳しいと思いますが、民事法律扶助法の立案当時にも、ADRの位置付けにつきましては議論がされております。ただ、ADRを利用する場合に要する費用をそれだけで直ちに扶助の対象にするかどうかという点につきましては、ADRを利用する場合のうち、どのような場合をどのような理由で扶助の対象とするべきか、あるいは裁判になる前に際限なく国が費用を負担するという事態にならないか、それからADRにおける費用負担の在り方については、その特殊性や専門性を踏まえて、当該ADR自体、あるいは関係当局において別途検討されるべき事柄とは言えないかなどの問題点があり、ADRの実態等を踏まえ、今後慎重に検討されるべき問題であるとして、結果的には現行法の形になったと承知いたしております。

以上が現行制度でございますが、2ページをお開けいただきたいと思っております。今申し上げましたように、限られたものにつきましては法律扶助の対象となるわけでございますけれども、これまで何回か御紹介したように、扶助制度に関しますさまざまな御意見の中には、更に民間型ADRを裁判、あるいは民事調停などと同列に位置付けるべきではないかという御議論もございます。

2ページの図は、このように必ずしも今の民事法律扶助法の枠にとらわれないうで、幅広くADRに関する国の支援を考えた場合には、どのような議論のアプローチが必要になるのか。言い換えれば、結論に達するためには、前提としてどのような論点について考え方を整理しなければならないのかということを表したものでございます。

そもそも国によるADRに関する支援としましては、図の一番下の列に示してございますように、ADR機関への支援、法律扶助のようにADR利用者への支援、それから環境整備面での支援、これはアクセスの向上ですとか、担い手の確保などの問題でございますが、そういう環境整備面での支援と、4番目としては、これまで議論を続けてまいりました法的効果の付与などの面での支

援というさまざまな形態が考えられるわけございまして、法律扶助については、このうち左から2番目の位置付けということになるわけございまして。

したがって、法律扶助という形を採るにしても採らないにしても、まず国による支援についての考え方を整理する必要があるのではないかと考えるわけですが、そうなりますと、そもそもその前提として民間型ADRに対する国の関与についてどう考えるのか、ひいては、ADRの拡充・活性化に関する基本理念としてADRをどう位置付けるのかという点について、まずは考え方を整理する必要があるのではないかとございまして。

ちょっと話が抽象的になりましたので、もう少し具体的に申し上げますと、まず基本理念との関係で申し上げますと、民間型ADRに対して国として何らかの形で支援するか否かという問題については、多様な紛争解決手段の中で、この中には勿論裁判、ADR、相対交渉があるわけですが、裁判や相対交渉との関係でADRをどのように位置付けるのかという問題がございまして。更に、その上で司法型・行政型・民間型ADRがADRになるわけですが、それぞれどのような役割を期待するのかということもやはり考える必要があるわけございまして。

例えば、一例で申し上げますと、現在は司法型ADRに加えまして、国の政策上ADRという手段が必要であると判断される分野につきましては、これまでそれぞれ行政型ADRを設置することによって対応してきたわけございまして。これをある意味で転換あるいは発展させて、民間型ADRも国の政策上相当の役割を担うものとして位置付けるのかどうかといった点についても、やはり十分議論を尽くす必要があるのではないかとございます。

その際には、先ほど申し上げましたように、同じ自主的紛争解決手段の中で、ADRと相対交渉があるわけですが、ADRが関与する場合と関与しない相対交渉の場合で差があっているのかどうかということについても、十分考え方を整理する必要があるのではないかとございまして。その上で、民間型ADRに対する国の関与について考え方を整理する必要があるのではないかとございまして。

これまで検討会の一巡目の議論ということでいろいろな論点について議論してきたわけございまして、その中で考えられる国の関与の形態といたしましては、まずはADRの位置付けの明確化でありますとか、あるいは利用促進のための法制上・財政上の措置でありますとか、あるいは場合によっては所要のルールを設定するとか、そういったいろいろな形での関与ということが考えられるわけございまして、国はどのような形でどの程度まで民間型のADRに対して関与していくべきか、あるいは関与しないべきかということについての議論を経て、国による支援についての考え方が導き出されてくるので

はないかと考えるわけでございます。

若干、ある意味では水を差すような議論になってしまったかもしれませんが、広い意味での法律扶助につきましては、ADRの拡充・活性化という観点からのみとらえますと、どうしても単純な積極論ということに留まってしまうと思われるので、敢えてやや骨太といいますか、少し水を差すようなことになってしまったかもしれませんが、大きな議論をさせていただいた次第でございます。

以上です。

ADR検討会(第12回)議事録

(司法制度改革推進本部事務局)

- 1 日時:平成15年2月24日(月)14:00～16:00
- 2 場所:司法制度改革推進本部事務局第1会議室
- 3 出席者
(委員)
青山善充(座長)、安藤敬一、高木佳子、龍井葉二、廣田尚久、三木浩一、
山本和彦、横尾賢一郎(敬称略)
(関係機関)
最高裁判所、法務省、日本弁護士連合会、関係省庁等
(オブザーバー)
日本行政書士会連合会、日本司法書士会連合会、日本土地家屋調査士会連
合会
日本税理士会連合会、全国社会保険労務士会連合会、日本弁理士会
(事務局)
松川忠晴事務局次長、古口章事務局次長、小林徹参事官
- 4 議題
(1)国の責務等
(2)その他
- 5 配布資料
資料12-1 検討事項1-4(国の責務等)
資料12-2 2巡目における検討スケジュール(案)
資料12-3 参考資料(国の責務等を規定した法律の例)(略)
- 6 議事

○山本委員 もうかなり皆さん条文をイメージして御議論しておられるようですが、私はまだそこまで必ずしもついていけないので、実態的な側面で国が果たすべき役割について、私自身が考えていることを述べさせていただきます。

最初に龍井委員が言われた第1の点は、全くそのとおりだと思います。私もこの資料を読んで、そこは若干の違和感を覚えた点でありまして、私自身はここでも繰り返し述べているところですが、ADRの発展に関する施策については、

基本的には国の役割は補完的なものであるべきであって、第一次的には民間による自主的な取組があって、それを背後から支援、ないし促進する黒子としての役割が基本になるのではないかと考えています。

したがって、論点2-1に即して言えば、①から③のようなものは当然国の責務としてあり得るのだろうと思うわけですが、④、⑤というのは、いろいろな分野あるいはいろいろなADRごとによって変わってくるし、仮に④や⑤を国の責務としてやるとしても、そのやり方についても、やはり民間の自主性をなるべく尊重するような方向で行われるべきであると思っています。

具体的に言えば、私自身は、まず第一次的には利用者に対する支援というものが可能であればそれを考えるべきであって、それがどうしても不十分だということであれば、ADR機関に対する支援というのは考えられるのではないかと。それでも不十分な場合の、いわば最後の手段として国が自分で出て行って、自らサービスを提供する公的ADRという施策が取られるべきではないかという印象を持っております。

現実から出発するという点では、先ほどの参事官の御説明のとおりだろうと思いますが、現実には、おそらく世界的に言えば、日本の公的ADRというのは非常に肥大していると評価してもいいのではないかとと思われるところで、今後のADRの整備の仕方、国の関与の仕方としては、私はそのように考えていくべきではないかと考えております。

具体的な類型としては、非常におおざっぱですが、BtoBのADRについては、これは一般的にはマーケットに委ねておけば足りるのではないか、その需要供給のバランスの問題ではないか。そういう意味では、国の役割というのは、まさに①から③のような背景的あるいは制度的なものにとどまって、裁判等とのイコールフットイングを確保するような施策に基本的にはとどまることではないかと思っています。

それに対して、BtoCのADRについては、市場原理に委ねればうまくいくということでは必ずしもない、多くの場合ペイしない可能性が高いけれども、社会的にはADRを整備する必要があるという部分が大きい印象を持っております。そうだとすれば、国が積極的に関与する必要があるのではないか。

ただ、国の関与の仕方については、先ほど申し上げたようなことを思っております。私の認識ではどうしても国が出ていかなければならない、自らがサービスを提供しなければいけない場面として、行政庁が有している非常に強力な権限行使を背景にしないと、なかなか交渉がうまくいかないような場面というのはあるのだろうと思います。

現在の消費生活センターなどが多く扱っておられる、例えば悪徳商法を巡るような紛争などについては、やはり行政庁が自らADRを設営しなければ交渉

がうまくいかない場面というのが多いような気がしております。他の分野にもそういうことがあると思いますが、必要性があるとすれば、国が自らADRを提供するということが考えられていいのだらうと思います。

ただ、基本的には私は、直接的な国の支援ということではなくて、間接的な支援が第一次的に考えられていいのではないかと。先ほどお話ししたように、基本的には利用者の支援というものが一次的に考えられていいのではないかと。

そういう面からすれば、廣田委員が先ほどおっしゃったように、私自身も、完全に法律扶助のスキームに乗るかどうかということではありますが、法律扶助的な、利用者に対して支援を行うという方策は十分検討に値するのではないかと考えております。

現在、BtoCのADRについては、業界型ADRが無償のサービスを提供している場面、これは金融についてもPLについてもそうですが、そういう場面が多くあるわけですが、しかしそれが現在、かなりの程度限界に来つつあるという認識が一般的になってきているのではないかと。思います。

将来、例えばNPOとかが、こういう場面でのADRに参画するということを促進するとすれば、私はこの法律扶助の問題というのは非常に重要になってくるのではないかと。思います。

理念的には、資料に書かれておりますように、確かに直接に裁判を受ける権利の保障に資するという側面ということではないわけですが、ただ広い意味では法の支配を社会に行き渡らせるという点は、このADRに対する法律扶助にあるわけでありまして、それは今回の司法制度改革の趣旨にも沿うものであると考えておりますし、また諸外国の法律扶助制度において、ADRを制度の適用対象にするに当たって、そのような形で法律扶助の制度趣旨を再定義しているという例もあると認識しております。

特に日本のように、裁判による紛争処理、紛争解決の比率が低い社会において、貧困者の実効的な権利保護を図るという観点からは、ADRに対する扶助が積極的に位置付けられてよいように思いますし、実際に法律扶助の需要があるとされている、例えば多重債務問題でありますとか、家庭問題、あるいは借地借家紛争、クレジットカウンセリングなどを含めて、そのようなところについては、ADRが最も機能し得る領域ではないかというようにも思うわけがあります。

勿論、法律扶助については、現実に予算面の限界というものがあるわけでありまして、現実には御承知のとおり、裁判扶助においても必ずしも現在の予算は十分であるとは思われないところであります。

そういう意味では予算の割り振りという観点からすれば、まず裁判扶助を充実させるということは当然のことであろうと思うわけですが、しかし制度

的には将来の可能性というものを見据えるとすれば、少なくともADRを制度の適用対象にする可能性を認めておくということが現段階では非常に重要ではないかという認識を持っております。

長くなりましたが、以上です。

ADR検討会(第19回)議事録

(司法制度改革推進本部事務局)

- 1 日時:平成15年6月30日(月)13:30～17:10
- 2 場所:司法制度改革推進本部事務局第1会議室
- 3 出席者
(委員)
青山善充(座長)、安藤敬一、高木佳子、原早苗、廣田尚久、
三木浩一、山本和彦、横尾賢一郎、綿引万里子(敬称略)
(関係機関)
最高裁判所、法務省、日本弁護士連合会
(オブザーバー)
日本行政書士会連合会、日本司法書士会連合会、日本土地家屋調査士会連
合会
日本税理士会連合会、全国社会保険労務士会連合会、日本弁理士会
(事務局)
古口章事務局次長、小林徹参事官、山上淳一企画官
- 4 議題
(1)特例的事項②(法的効果の付与等)[第18回検討会の続き]
(2)特例的事項③(ADRの適格性の確認方法)
(3)ADRに関する基本的な法制の枠組み[第17回検討会の続き]
- 5 配布資料
資料17-1(抄)検討事項2-1
資料17-2(抄)参考資料
資料18-1 検討事項2-6
資料18-2 検討事項2-7
- 6 議事

○山本委員 全く三木委員の御意見に賛成です。私も民事法律扶助法の制定過程に関与しましたが、当時、司法制度改革審議会の議論がまだ始まる前の頃にはADRの国の中での位置付けがはっきりしていなかったわけです。

ところが、我々の議論の前提として、ADRは国民の権利保護の多様性として、また、裁判と並ぶ選択肢として位置づけられているわけですから、その当時理解されていた裁判を受ける権利は現在においてはもう少し広がって、裁判を含む多様な選択肢の中で、当事者の権利利益が保護されるために最も適切な選択肢があることが保障されるという利益を実現するものとして法律扶助が位置付けられなければならないのではないかと思います。そして、現行の民事法律扶助法の枠組みを根本的に変える、あるいはそれにとらわれないというものではなくて、むしろ当然に延長線上にあるものとして理解しています。

事務局がおっしゃる予算上の制約は十分理解できることであり、現時点において予算が十分でないときに、どこに重点的に予算を投入すべきかという問題設定が1つあり得ます。その場合、訴訟を中心に予算を投入すべきであるということについては特に異論はありません。しかし、将来的に、長い目で法律扶助制度を見た場合、この機会に、少なくとも法制上の根拠として、仲裁を含めてADRに対して予算を投入することができる根拠を与えておくべきではないかと思っております。

ADR検討会(第20回)議事録

(司法制度改革推進本部事務局)

- 1 日時:平成15年7月14日(月)13:30～16:25
- 2 場所:司法制度改革推進本部事務局第1会議室
- 3 出席者
(委員)
青山善充(座長)、安藤敬一、高木佳子、龍井葉二、原早苗、平山善吉、廣田尚久、
三木浩一、山本和彦、横尾賢一郎、綿引万里子(敬称略)
(関係機関)
最高裁判所、法務省、日本弁護士連合会
(オブザーバー)
日本行政書士会連合会、日本司法書士会連合会、日本土地家屋調査士会連合会
日本税理士会連合会、全国社会保険労務士会連合会、日本弁理士会
(事務局)
山崎潮事務局長、松川忠晴事務局次長、古口章事務局次長、小林徹参事官、
山上淳一企画官
- 4 議題
(1)検討状況整理案
(2)その他
- 5 配布資料
資料20-1 検討事項3(検討状況整理案)
資料20-2 今後のADR検討会の開催予定
- 6 議事

○青山座長 34ページの「趣旨」の2行目の利用促進を図るための手段の1つとしてという後に、「民事調停法や家事審判法とは別に」と入れた方が、いわゆる調停手続法の制定という意味がわかってくるのではないかという気がいたしまして、それを入れてほしいと思っています。これはまた後で事務局と話し

たいと思います。それでは35ページ以下の「第五 特例的事項」以下について、一括して御説明いただけますでしょうか。

○小林参事官 35ページ以降につきましては、前半も活発な御意見をいただきましたが、元々いろいろ意見が分かれているところがございますので、事務局としてもいろいろ意を用いたところでありませぬけれども、まず、35ページから36ページにかけてでございますが、基本的な考え方として、前回御議論いただいたときは、かなり要件が必要だとか、あるいは要件の確認方法としての、当時の言い方で言えば認定制というのをかなり前に出したような書き方がされていたわけでございますが、この点についてはかなり異論もあるということで、客観的な記述に努めるようにいたしました。その関係で35、36ページにつきましては、一定のADRという言い方をしていたのをとりあえず外しております。どんなADRでもいいという趣旨ではありませんので、御理解賜りたいと思います。

35、36ページは、これは特例的事項、概ね5つほど論点を挙げているわけですが、そのうち3つについては積極的、2つについて賛否両論有りということで全体の整理をしたところがございます。(略)

それから、59ページ、60ページが民事法律扶助の問題でございます。これにつきましては、賛否両論が「趣旨」のところを書いてあるわけでございますが、財政上の理由というのもやはり書くべきではないかという御指摘がございましたので、59ページの注3でございますが、現在の財政状況についての言及をいたしております。

それから、59ページから60ページにかけましては、これは積極論と申しますか、必ずしも現行制度の枠組みにとらわれなくてもいいのではないかという立場からの御意見でございますが、「国民の紛争解決ニーズの多様化を踏まえると、裁判のみでなく、裁判を含む多様な紛争解決手段から最も適切な手段を選択できる権利を保障することが必要であるから」ということを加えております。

同じ趣旨で仲裁を民事法律扶助の対象とするということについて、3行目で触れておりますが、これについて、必ずしも現行制度の枠組みを外れなくてもできるのではないという御意見もございましたので、これについて60ページの注4で言及をいたしております。

以上が民事法律扶助でございます。

検討事項 3

(検討状況整理案)

6. 民事法律扶助の対象化等

【論点28】

ADRにおける代理人費用(弁護士報酬等)を扶助することについて、どう考えるか。

なお、現行の民事法律扶助制度では、民事裁判等に先立つ和解の交渉で特に必要と認められるものにおける代理人費用は、扶助事業の対象となり得るものとされており、和解の交渉がADRによる場合も特に排除されていない。

趣旨

司法制度改革意見においては、ADRを民事法律扶助制度¹の対象とすることについても、ADRに関する基本的な法制の整備を検討する場合の検討課題として挙げられている。

ただし、この点について、調整型ADRにおける和解交渉が、訴訟に先立つもので、特に必要と認められるもの²であれば、現行制度の下でも制度の対象となるものとされている。また、ADR自体を独立して民事法律扶助制度の対象とするということについては、同制度を巡る最近の状況を十分踏まえる³とともに、同じ自主的紛争解決手段の中で、訴訟に先立つとはいえない相対交渉を対象とせず、訴訟と離れてADRのみを対象とする根拠や、民間型ADRに対する国の支援のあり方(司法型ADRに加えて、国の政策上、簡易・迅速な権利救済が必要とされる分野については、逐次行政型ADRが設置されてきているが、民間型ADRも国の政策上相当の役割を担うものと位置付けるのか)との関係についても、十分整理をする必要がある。

したがって、少なくとも、国民の裁判を受ける権利を実質的に保障する意義を有するものという現行の民事法律扶助制度の枠組みを前提とすれば、現時点で更に法制上の措置を講ずる必要は乏しいのではないかと考えられる。

他方、国民の紛争解決ニーズの多様化を踏まえると、裁判のみではなく、裁判

¹ 資力が乏しいために弁護士に相談したり、裁判を起こしたりできずに困っている者のために、法律相談を実施したり、弁護士費用などを立て替える制度。国は、指定法人(扶助事業を適正・確実に遂行し得る等の要件を備えた公益法人(財団法人法律扶助協会))に対して、予算の範囲内で費用の一部を補助している。

² 迅速かつ効率的な権利実現が期待できるなど案件の内容や申込者の事情などにより、弁護士による継続的な代理が特に必要と認められるものをいう。

³ 後述するいずれの立場からも、裁判代理援助でさえ、増加する援助申込み件数に十分に対応しきれない現状を勘案すると、直ちにADRに係る法律扶助を拡充し得る状況にはないのではないかという指摘がある。

を含む多様な紛争解決手段から最も適切な手段を選択できる権利を保障することが必要であるから、ADRに関する基本的な法制の整備を図る機会に、ADRと民事法律扶助制度の関係について、仲裁を民事法律扶助の対象とする⁴ことも含め、必ずしも現行制度の枠組みにとらわれない検討を行うことも必要ではないかという意見もある。

こうした考え方があることも踏まえ、ADRにおける代理人費用の扶助に関する意見を求めるものである。

⁴ 検討の過程では、仲裁については訴訟に代替する権利救済手続であるから、裁判を受ける権利を実質的に保障するものであることを前提とする現行民事法律扶助制度の枠組みの下であっても、制度の対象となるという考え方も成り立ち得るのではないかという指摘もなされた。

総合的な ADR の制度基盤の整備について

- ADR 検討会におけるこれまでの検討状況等 -

平成 15 年 7 月

司法制度改革推進本部事務局

総合的な ADR の制度基盤の整備について - ADR 検討会におけるこれまでの検討状況等 -

1. 平成 13 年 6 月に提出された「司法制度改革審議会意見」では、裁判所、行政機関、民間団体等が提供する仲裁、調停、あっせん等の裁判外の紛争解決手続 (以下「ADR¹」という) について、「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、活性化を図っていくべきである」とされ、そのための課題として、「関係機関等の連携強化の促進」と「総合的な ADR の制度基盤及び仲裁法制の整備」の二つが挙げられている。
2. 司法制度改革推進本部事務局では、この意見にのっとった検討作業を進めてきた。まず、「関係機関等の連携強化の促進」に関しては、ADR の拡充・活性化関係省庁等連絡会議 (平成 14 年 6 月設置) において、関係省庁等が関係機関等の連携を強化するために、当面、横断的・重点的に取り組むべきと考えられる施策を「ADR の拡充・活性化のための関係機関等の連携強化に関するアクション・プラン」²として取りまとめた (平成 15 年 4 月) ところである。
3. 他方、「総合的な ADR の制度基盤の整備」に関しては、「ADR 検討会 (座長 : 青山善充成蹊大学教授)」 (平成 13 年 12 月設置) において、これまでに 20 回の会合を開催し、総合的な ADR の制度基盤を整備するために必要な方策について、関係者のヒアリング等を通じて ADR の現状を把握するとともに、今後のあるべき姿を見据えながら検討を行ってきた³。その結果、ADR 検討会としては、今後、ADR に関する基本的な法制を整備することを前提に、この段階で、更に幅広い意見を踏まえた上で、制度の詳細を詰めていくことが適当ではないかと考えるに至った。
4. そこで、司法制度改革推進本部事務局では、総合的な ADR の制度基盤の整備に関し、ADR 検討会での検討状況等も踏まえ、ADR に関する基本的な法制を整備する場合に必要な検討事項全般について、別添のとおり、考え得る選択肢も含め、今後更に検討を深めるべき論点をお示しした上で、広く意見を求めるものである。

¹ ADR とは、Alternative Dispute Resolution の略である。

² 司法制度改革推進本部のホームページ (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/>) 参照。

³ 司法制度改革推進本部のホームページ参照。

別 添

総合的な ADR の制度基盤の整備について

- ADR 検討会におけるこれまでの検討状況等 -

目 次

検討に当たっての基本的考え方	-----	1
第一 検討の対象とする ADR の範囲	-----	4
1．ADR に関する基本的な法制における「ADR」の範囲 【論点 1】	-----	5
2．ADR に関する基本的な法制における相談手続の位置付け	-----	7
	【論点 2】	
第二 基本的事項	-----	8
1．ADR に関する基本理念	【論点 3～5】	9
2．国の責務等	【論点 6】	12
3．地方公共団体の責務	【論点 7】	13
4．ADR に係るサービスの提供者等の役割	【論点 8】	14
5．国民の役割	【論点 9】	14
第三 一般的事項	-----	15
1．公正な手続運営の確保義務（努力義務）	【論点 10】	16
2．ADR 機関に関する一般情報の提供義務（努力義務）	【論点 11】	18
3．質の高い ADR の担い手の確保に関する義務（努力義務）	-----	19
	【論点 12】	
4．サービス提供に関する重要事項の説明義務	【論点 13】	21
5．主宰者の有する一定の事実の開示義務	【論点 14】	23
6．秘密の保持義務	【論点 15】	26
第四 調停手続法的事項	-----	29
1．調整型手続から裁断型手続への移行に関する手続ルール	-----	30
	【論点 16～17】	
2．調整型手続に関する一般手続ルール	【論点 18】	35

第五 特例的事項 ----- 37

1 . ADR を利用した紛争解決における時効の中断	【論点 19 ~ 20】 -- 40
2 . ADR における和解に対する執行力の付与	【論点 21】 ----- 46
3 . ADR を利用した場合の調停前置主義の不適用	【論点 22 ~ 23】 -- 51
4 . ADR の手続開始による訴訟手続の中止	【論点 24 ~ 25】 -- 55
5 . 裁判所による ADR を利用した和解交渉の勧奨等 -----	59
	【論点 26 ~ 27】
6 . 民事法律扶助の対象化等	【論点 28】 ----- 62
7 . 専門家の活用	【論点 29 ~ 34】 -- 64
8 . 特例的事項の適用における ADR の適格性の確認方法 -----	76
	【論点 35 ~ 40】

第六 各事項の適用対象 【論点 41】 ----- 87

参考資料

- 参考 1 司法制度改革の三つの柱
- 参考 2 司法制度改革審議会意見(抄)
- 参考 3 司法制度改革推進計画(抄)
- 参考 4 ADR 検討会の開催状況
- 参考 5 ADR 検討会名簿
- 参考 6 わが国の ADR の分類(例)
- 参考 7 ADR の手続の類型化フローチャート
- 参考 8 諸外国における最近の ADR を巡る動向(未定稿)
- 参考 9 紛争解決手続の選択と法的効果等
- 参考 10 時効中断効の付与に関する議論の背景(第4回 ADR 検討会資料より)
- 参考 11 時効中断効の付与のオプション(補足)(第5回 ADR 検討会資料等より)
- 参考 12 執行力の付与に関する議論の背景(第5回 ADR 検討会資料より)
- 参考 13 執行力付与のオプション(補足)(第5、6、18回 ADR 検討会資料等より)
- 参考 14 現行の主な債務名義(付与のプロセス等)(第5回 ADR 検討会資料等より)
- 参考 15 ADR(調整型)と裁判(所)との手続面の制度的連携~考えられるオプション~
(第6回 ADR 検討会資料より)
- 参考 16 ADR 主宰者に求められる能力(イメージ)(第7回 ADR 検討会資料より)
- 参考 17 ADR における専門家の活用(論点の補足)(第8回 ADR 検討会資料より)
- 参考 18 民事法律扶助制度の概要とADR の位置付け(第8回 ADR 検討会資料より)
- 参考 19 ADR 検討会委員提出意見 (論点 20、30、36、37、40 部分の脚注関係)

6. 民事法律扶助の対象化等

【論点 28】

ADR における代理人費用 (弁護士報酬等) を扶助することについて、どう考えるか。

なお、現行の民事法律扶助制度では、民事裁判等に先立つ和解の交渉で特に必要と認められるものにおける代理人費用は、扶助事業の対象となり得るものとされており、和解の交渉が ADR による場合も特に排除されていない。

趣旨

司法制度改革審議会意見においては、ADR を民事法律扶助制度⁵⁴の対象とすることについても、ADR に関する基本的な法制の整備を検討する場合の検討課題として挙げられている。

ただし、この点について、調整型 ADR における和解交渉が、訴訟に先立つもので、特に必要と認められるもの⁵⁵であれば、現行制度の下でも制度の対象となるものとされている。また、ADR 自体を独立して民事法律扶助制度の対象とするということについては、同制度を巡る最近の状況を十分踏まえる⁵⁶とともに、同じ自主的紛争解決手段の中で、訴訟に先立つとはいえない相対交渉を対象とせず、訴訟と離れてADRのみを対象とする根拠や、民間型 ADR に対する国の支援の在り方 (司法型 ADR に加えて、国の政策上、簡易・迅速な権利救済が必要とされる分野については、逐次、行政型 ADR が設置されてきているが、民間型 ADR も国の政策上相当の役割を担うものと位置付けるのか) との関係についても、十分整理をする必要がある。

したがって、少なくとも、国民の裁判を受ける権利を実質的に保障する意義を有するものという現行の民事法律扶助制度の枠組みを前提とすれば、現時点で更に法制上の措置を講ずる必要は乏しいのではないかと考えられる。

他方、国民の紛争解決ニーズの多様化を踏まえると、裁判のみではなく、裁判

⁵⁴ 資力が乏しいために弁護士に相談したり、裁判を起こしたりできずに困っている者のために、法律相談を実施したり、弁護士費用などを立て替える制度。国は、指定法人 (扶助事業を適正・確実に遂行し得る等の要件を備えた公益法人 (財団法人法律扶助協会)) に対して、予算の範囲内で費用の一部を補助している。

⁵⁵ 迅速かつ効率的な権利実現が期待できるなど案件の内容や申込者の事情などにより、弁護士による継続的な代理が特に必要と認められるものをいう。

⁵⁶ 後述するいずれの立場からも、裁判代理援助でさえ、増加する援助申込み件数に十分に対応しきれない現状を勘案すると、直ちに ADR に係る法律扶助を拡充し得る状況にはないのではないかという指摘がある。

を含む多様な紛争解決手段から最も適切な手段を選択できる権利を保障することが必要であるから、ADR に関する基本的な法制の整備を図る機会に、ADR と民事法律扶助制度の関係について、仲裁を民事法律扶助の対象とする⁵⁷ことも含め、必ずしも現行制度の枠組みにとらわれない検討を行うことも必要ではないかという意見もある。

こうした考え方があることも踏まえ、ADR における代理人費用の扶助に関する意見を求めるものである。

⁵⁷ 検討の過程では、仲裁については訴訟に代替する権利救済手続であるから、裁判を受ける権利を実質的に保障するものであることを前提とする現行民事法律扶助制度の枠組みの下であっても、制度の対象となるという考え方も成り立ち得るのではないかという指摘もなされた。