

提 言

「ADR法の改正に向けて」

(2012年4月1日)

一般財団法人 日本ADR協会

はじめに

裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律(ADR 法)は、2012 年 4 月に施行後満 5 年を迎えます。同法附則 2 条は、「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。」との定めを置いております。これを期に、法改正について検討が加えられることになると予想されますが、その際には、ADR の現場において各 ADR 機関が直面している実情や課題を的確に踏まえることが必要不可欠です。

そこで、日本 ADR 協会(JADRA)では、ADR 法改正問題ワーキング・グループ(WG)を設置し、WG が中心となって、同法改正の要否および改正をめぐる問題の所在を明らかにするとともに、それに基づいて、必要な法改正について、本提言の案のとりまとめのための作業を進めて参りました。

本年 2 月、WG から本提言の案が JADRA 理事会に提出され、それにつき、JADRA 内で所要の経緯を経ましたので、ここに、JADRA として本提言を提出いたします。

以下、検討の経緯及び本提言のとりまとめ方等について簡単に説明いたします。

(1) 検討の経緯

WG は、JADRA 理事会の決定に基づき、2011 年 3 月に設置されました。設立の際には、JADRA 事務局より、各種 ADR 機関に「参加のお願い」を送付してメンバーを公募しました。メンバーは、WG メンバー・リスト記載の 15 名の方々です。

WG では、ADR の現場において各 ADR 機関が直面している実情や課題を的確に踏まえるとともに、法改正に関する各 ADR 機関の意見の整理・集約のため、2011 年 6 月にアンケート調査を実施しました。アンケート調査の結果の概要、調査票及び意見の概要については、本提言の末尾に補遺として掲載していますので、ご参照下さい。

アンケート調査の結果からは、一方で、ADR 機関の設立母体の業種及び ADR の対象分野ごとに問題状況や問題意識が異なることが明らかになるとともに、ADR 業界を通じて広く共有されている課題として、利用件数の低迷、ADR 手続進行上の問題、ADR 業務運営上の問題が存在することが浮かび上がってきました。

そこで、WG においては、2011 年 7 月以降、アンケート調査の結果を踏まえて、ADR の多様性・自主性を尊重しつつ、魅力ある ADR の発展を阻害する要因を取り除き、発展のための条件を整備するための施策を求めるとの基本的視点から検討を重ね、本提言の前段階となる案を作成しました。そして、その案をもとに、WG 外の声を取り入れるため、2011 年 12 月 5 日にシンポジウムを開催し、さらに 2012 年 1 月 13 日を締切りとして意見募集を実施し、そこで表明された意見を踏まえてさらに WG で検討が行われ、上記の本提言の案がとりまとめられました。

なお、WG の審議内容については、<http://japan-adr.or.jp/?cat=16>にて公表しております*。

(2) 本提言のとりまとめ方

本提言は、基本的に、ADR 法改正に向けた提言であることから、以下の記述においては、ADR 法の規定構造に即した形で、問題点を整理しています。もともと、論点によっては、ADR 法そのものの改正ではなく、他の法令等による対応や、法令の改正以外の方法による対応が必要となると思われる事項も含まれています。

WG においては、それぞれの論点についてメンバーの見解の一致を得るべく、議論を積み重ねられました。論点によっては、必ずしも一致した結論に至ることができず、両論併記となっているものもあります。また、WG における問題関心や議論状況を広くご理解頂くため、WG において議論された論点については、積極的な提言はしないとの結論に至ったものについても、すべて掲載しています。

本提言は、ADR 法の改正に焦点を当てています。しかしながら、このことは、現在多くの ADR 機関が直面している、利用件数の低迷や、各種の ADR 手続進行上の問題、ADR 業務運営上の問題などにとって、ADR 法の改正が、あり得る唯一最善の手段であることを意味するものでないことは、いうまでもありません。したがって、今後の ADR の発展のためには、本提言においては必ずしも正面から取り上げることのできなかつた各種の問題点、例えば、相談・苦情処理との一般的な連携のあり方や、各種 ADR の特質に即した利用促進策などについても、さらに検討を進めていく必要があるものと考えられます。

また、本提言中で取り上げた論点においても、上記のように一致した結論に至っていないものがあることに加え、ADR と裁判手続との関係など、さらなる理論的な検討が望まれるものや、秘密の取扱いについての規律など、立法にあたってはなお細部についての検討を要するものも少なくありません。そうした意味で、本提言は、わが国における ADR のあり方をめぐって今後も引き続いて行われるべき検討作業の一里塚にすぎないものともいえます。

JADRA といたしましては、本提言が、ADR 法の改正及びその後のさらなる議論や検討に寄与することがあるとすれば幸いです。よろしく本提言の趣旨をご賢察の上、よりよい ADR 法制となるよう祈念しております。

2012 年 4 月 1 日

一般財団法人日本 ADR 協会

代表理事 道垣内 正人

* 本提言のとりまとめのために、1年にわたる討議にご参加下さった WG メンバーと、アンケート・シンポジウム・意見募集などの機会に意見を寄せて頂いた方々に対し、JADRA 代表理事として、この場をお借りして、厚くお礼申し上げます

目 次

I. ADR 法総則部分関係	6
1. ADR に関する通則的規定の充実	6
1-1. 理念及び責務の明確化	6
1-1-1. ADR と裁判手続等との関係に関する理念の明確化	6
1-1-2. ADR の利用促進のための国の責務の明確化	7
1-2. ADR に関する指導的な諸原則(行動目標)についての規定の整備	8
1-3. 調停人・手続についての基本的なルールの整備	9
1-4. 秘密の取扱いについての規定の整備	10
2. ADR の担い手育成	13
2-1. ADR の担い手育成の理念の明確化	13
2-2. 手続実施者以外の ADR の担い手(事務局スタッフや手続に関与する専門家など)についての規定の整備	14
2-3 その他	15
3. 弁護士法 72 条の規律の緩和	15
II. 認証制度(要件・手続)関係	18
4. 認証手続の簡素化	18
5. 認証の実体的要件	19
III. 認証 ADR に対する法的効果の付与	20
6. 民事調停や行政型 ADR との連携に関する規定の整備	20
6-1. 事件の回付	20
6-2. 事件が ADR から裁判へと移行した場合における資料等の取扱い	22
6-3. 事件回付以外の形での連携	22
7. ADR における和解合意に対する執行力の付与	23
IV. その他	26
8. 利用者に対する周知・情報提供	26
8-1. ADR に関する広報の充実	26
8-2. 法テラスとの連携の強化	26
8-2-1. 法テラスの ADR 紹介機能の強化	26
8-2-2. ADR 利用の法律扶助の対象化	27
9. ADR 機関の財政支援のための予算措置	29
10. ADR 利用促進のための国側の体制の強化	30
補遺1 日本ADR協会によるアンケート調査について	31
補遺2 アンケート調査票	44
補遺3 WG 提言案に対する意見の概要	62

ADR法改正問題検討WG名簿

荒木 敏朗	証券・金融商品あっせん相談センター 次長
安藤 信明	日本司法書士会連合会 常任理事・ADR 対策部部长
伊藤 浩	日本行政書士会連合会裁判外紛争解決機関推進本部 委員
奥田 久美	全国社会保険労務士会連合会 専務理事
小原 正敏	総合紛争解決センター 財務委員会委員長
WG長 垣内 秀介	日本ADR協会 ADR調査企画委員会委員
加藤 幹夫	日本行政書士会連合会裁判外紛争解決機関推進本部 委員
河井 聡	日本ADR協会 ADR調査企画委員会委員(委員長代行)
佐藤 昌之	自動車製造物責任相談センター 事務局長
沢田 登志子	日本ADR協会 ADR調査企画委員会委員
志野 忠司	日本土地家屋調査士会連合会 副会長
田中 圭子	日本メディエーションセンター 代表理事
西田 寛	大阪土地家屋調査士会 境界問題相談センターおおさか運営委員
松川 忠晴	証券・金融商品あっせん相談センター 理事
渡部 晃	日弁連ADRセンター委員長

提 言

I. ADR 法総則部分関係

1. ADR に関する通則的規定の充実

1-1. 理念及び責務の明確化

1-1-1. ADR と裁判手続等との関係に関する理念の明確化

【提言】

ADR と裁判手続との関係、また、民間型 ADR と民事調停等の司法型 ADR 及び行政型 ADR 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。

【提言の趣旨】

- ・ 司法制度改革審議会意見書は、「ADR が、国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となる」べきであることを提言していたが、現行 ADR 法には、裁判外紛争解決手続が「重要なものとなっている」ことの指摘はみられるものの(1 条)、ADR が裁判と並ぶ対等な紛争解決手段であることを明示した規定や、民間型 ADR と民事調停等の司法型 ADR との関係について定めた規定はない。そこで、これらの点を法律上明確に規定し、ADR の発展のための基盤整備の必要性をより明確なものとするを旨とするのが、本提言の趣旨である。

【WG における議論】

- ・ 本 WG においては、裁判手続・行政型 ADR と ADR との連携との関係で(後記論点 6-3)、裁判と ADR とのイコール・フットイングという観点を明確化する規定が必要であるとの意見が出され、そうした規定を設けるとすれば、総則において ADR の基本理念との関係で設けることが考えられるとの指摘があった。また、このような規定を設けることは、国による ADR の財政的支援の基礎を提供することになるとする指摘があった一方、ADR 促進の立場からは共感できるが、憲法上の裁判を受ける権利などとの関係では、理論的に難しい面もある、との指摘もあった。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 4 件、賛否いずれともいえない意見が 4 件あった。反対意見はみられなかった。

【関連する問題等】

- ・ 裁判手続・行政型 ADR との連携(論点 6-3)

1-1-2. ADR の利用促進のための国の責務の明確化

【提言】

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。

【提言の趣旨】

- ・ 現行 ADR 法 4 条は、国の責務として、「裁判外紛争解決手続の利用の促進を図るため、裁判外紛争解決手続に関する内外の動向、その利用の状況その他の事項についての調査及び分析並びに情報の提供その他の必要な措置」を講ずることを定めているが、「その他の必要な措置」の具体的内容については、法律上明確に示されていない。しかし、ADR の担い手の育成、また、裁判手続や警察を含む種々の行政機関と ADR との連携など、ADR の利用促進のために重要な意義を有する点については、法律上も、国の責務として明確に規定することが適切であると考えられる。
- ・ 同種の立法例として、本年 8 月に施行された「スポーツ基本法」においては、後記の通り、国は、スポーツ仲裁における「仲裁人等の資質の向上」等のために必要な施策を講ずるものとする旨の規定が置かれ、この規定に沿ったスポーツ基本計画の策定が文部科学省によって予定されているところである。ADR 法においても、同様の文言を挿入することにより、国のよる一層積極的な施策の実施が期待できるものと考えられる。

* 参考:スポーツ基本法

(スポーツに関する紛争の迅速かつ適正な解決)

第 15 条 国は、スポーツに関する紛争の仲裁又は調停の中立性及び公正性が確保され、スポーツを行う者の権利利益の保護が図られるよう、スポーツに関する紛争の仲裁又は調停を行う機関への支援、仲裁人等の資質の向上、紛争解決手続についてのスポーツ団体の理解の増進その他のスポーツに関する紛争の迅速かつ適正な解決に資するために必要な施策を講ずるものとする。

【WG における議論】

- ・ 本 WG においては、ADR 法にも同様の規定を置くことによって、人材養成のための各種プログラムなどの施策を国が講じることが可能になるのではないか、などの意見があった。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 6 件、賛否いずれともいえない意見が 3 件あった。反対意見はみられなか

った。

【関連する論点等】

- ・ ADR の担い手育成の理念の明確化(2-1)
- ・ 事件回付以外の形での裁判手続等と ADR との連携(6-3)

1-2. ADR に関する指導的な諸原則(行動目標)についての規定の整備

【提言】

法律に規定を設ける必要はない。

【論点についての説明】

- ・ JIS Q 10003:2010(ISO 10003:2007 に対応)では、「効果的かつ効率的な紛争解決プロセスの基盤」として順守されるべき基本原則として、「紛争解決手続への参加の同意」(手続参加の任意性)、「アクセスの容易性」、「適切性」(手続及び救済の適切性)、「公正性」(組織及び手続の公正性)、「力量」(紛争解決者等の能力)、「適時性」(手続の迅速性)、「秘密保持」、「透明性」(手続に関する情報開示)、「適法性」(法令及び当事者の合意の遵守)、「対応能力」(紛争解決プロセスのための十分な経営資源の活用)、「継続的改善」が挙げられている。
- ・ こうした指導理念の多くは、ADR 法 3 条に定める基本理念によってカバーされているものと考えられるが、より具体的な規定としておくべきかどうかの問題となる。

【アンケート結果の概要】

- ・ 問 9(5)においては、「ADR に求められる最低限の行動規範」を法律に規定することの要否について尋ねており、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。
- ・ 自由記載においては、法にそうした規定を設けることが民間 ADR の自主性・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。

【WG における議論】

- ・ 本 WG においては、「ADR 法総則に、ADR に関するより具体的な行動目標に関する規定を置くべきである」とする案の当否が検討されたが、これに対しては、規定の性質が不明確である、一種の強行法的な性格を持つものだとすれば、内容を絞った上で

置く意味はあるが、任意規定的なものでは意味が乏しいのではないかと、といった指摘があり、規定を置くべきであるとの積極的な意見は見られず、むしろ、各 ADR 機関の自主性に委ねるべきであるとの意見が多かった。そこで、上記結論の通り、この点については、改正提案の対象とはしないものとされている。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 5 件あり、その他の意見はみられなかった。

1-3. 調停人・手続についての基本的なルールの整備

【提言】

法律で、調停人の数、選任方法、手続の進行方法、終了事由等に関する任意規定を設けることは、適切でない。

【論点についての説明】

- ・ 一例として、UNCITRAL の国際商事調停モデル法は、調停手続の開始(4 条)、調停人の数と選定方法(5 条)、手続進行の方法(6 条)、当事者との面接の方法(7 条)、一方当事者から得た情報の開示(8 条)、秘密保持(9 条)、調停に関する情報の他の手続における証拠能力(10 条)、調停の終了(11 条)、調停人による仲裁の可否(12 条)、調停合意と仲裁手続・裁判手続との関係(13 条)、和解合意の執行可能性(14 条)といった規定を置いている。
- ・ これらのうち、秘密の取扱いや執行可能性に関しては、本論点整理においては独立の項目として掲げており、ここでは、それらの他、手続全体をカバーする形で任意規定を設けるかどうかの問題となる。
- ・ また、仮に法律で規定を設けなくても、別途、JADRA その他自主的な形でのモデル規則を作成するといったことの当否も問題となる。

【ADR 法制定時の経緯等】

- ・ ADR 検討会においては、調停手続一般法の制定が論点の一つとして議論された¹。その機能としては、デフォルト・ルールを設定しておくことにより、①手続の進め方についての合意が調わないことによる手続の行き詰まりを防ぐ、②調停手続の具体的内容を国民がイメージできるようにする、③ADR 機関による規則制定の指針となる、といった点が指摘されたが、ADR の多様性を阻害するとの懸念も表明され、不要とする意見が多数を占めた。
- ・ パブリック・コメントにおいても(論点 18)、ADR の自主性・多様性を阻害するおそれが

¹ ADR 検討会資料 17-1 (検討事項 2-4・6 頁) など参照。

あるとする消極的意見が相当数あり、結局、将来の検討課題にすることとされた²。

【アンケート結果の概要】

- ・ 問 9(1)において、「調停人と手続についての基本的なルール」に関する規定を置くことの要否について尋ねたところ、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。
- ・ 自由記述においては、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。

【WG における議論】

- ・ WG においては、「調停人の数、選任方法、手続の進行方法、終了事由等に関する任意規定を設けるべきである」との案の当否が検討された。
- ・ この問題については、手続ルールの整備は各機関で行うべきものであって、法律に規定を設ける必要はない、法律に規定を設けると、任意規定であるとしても、事実上の拘束力を発揮する可能性もあり、かえって有害である、との意見、JADRA においてモデル規則を作成することについても、各業界や各機関の自主性に委ねれば十分であり、業界を超えた一般的なモデル規則は必要ない、との意見があった。また、アドホックの調停手続の場合などには、法律に規定があれば参考になるが、同様の機能は、代表的な ADR 機関の手続規則やモデル・ルールのものがあれば果たすことが可能であるとの指摘があり、結論としては、ADR の自主性の観点から見ても、法律に規定を設けることはかえって望ましくないとの意見が大勢を占めた。
- ・ なお、JADRA の活動に関しては、各種機関の規則を収集して公開する、といったものも考えられるのではないかと、との意見があった。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 5 件あり、その他の意見はみられなかった。

1-4. 秘密の取扱いについての規定の整備

【提言】

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

² ADR 検討会資料 25-1 参照。

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べきである。

【提言の趣旨】

- ・ 手続実施者の守秘義務については、現在、各種の士業については、その職務上知り得た秘密につき法令上の定めが存在するが(弁護士につき、弁護士法 23 条、民訴法 197 条 1 項 2 号、刑法 134 条 1 項、司法書士につき司法書士法 24 条・76 条、行政書士につき行政書士法 12 条・22 条、土地家屋調査士法 24 条の 2・71 条の 2、社会保険労務士につき社労士法 21 条・32 条の 2 参照。なお、これらの各士業のうち、民訴法 197 条 1 項 2 号が証言拒絶権の主体として掲げるのは弁護士のみであるが、他の士業についても、法令上守秘義務を負う以上同号を類推適用できるとする見解が多数説である³)、その他の者をカバーする一般的な規定は置かれていない。また、手続実施者本人ではなく、ADR 機関に対して裁判所や捜査機関等から情報提供を求められた場合に、これを拒絶するための根拠規定も存在していない。しかし、こうした状況は、秘密の取扱いに関して ADR 関与者に大きなリスクを強いるものであり、適当でないと考えられる。また、民事訴訟における証言拒絶権については、民訴法 197 条 1 項 3 号に定める職業の秘密として認められる場合があると考えられるが、同規定に委ねる場合には、同項 2 号の場合と異なり、比較衡量に依存することになるし、訴訟外での照会等については対応できない、との問題がある。そこで、本提言は、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し、守秘義務の対象となる事項について、民事訴訟における証言拒絶権及び文書提出義務の除外事由を認めるべきであるとするものである。
- ・ なお、仲裁法制定に際しては、仲裁検討会において、仲裁人の証言拒絶権を設ける前提として罰則のある守秘義務を課するとの案が検討されたが、罰則について理解が得られず、採用されなかったという経緯がある。ADR の場合にも、罰則規定を設ける必要があるのか、罰則規定を設ける場合に、法人を罰則の対象とするのか、手続実施者や事務局職員を対象とするのか、といった問題については、なお検討を要するところである。これらの点については、WG において統一的な見解を形成するには至っていないが、秘密保護について提言のような規律を整備すべきであるとする点については異論がなかったところである。

【ADR 法制定時の経緯等】

- ・ ADR 検討会においては、調整型手続の過程で得られた情報の利用制限についてルールを設けることの可否が議論され、UNCITRAL 国際商事調停モデル法 10 条を参

³ 秋山幹男ほか・コンメンタール民事訴訟法IV・191-192 頁(2010)など参照。

照しつつ、証拠制限契約を利用する規律が検討の対象とされた⁴。

- ・ 検討会では、この種の規律を支持する意見も有力であったが、法律に規定を置くのは時期尚早である、裁判官の自由心証に委ねれば足りる、むしろ、ADRにおける情報を裁判において活用すべきである、現場に無用の混乱をもたらす、などの理由からの消極論も有力であり、パブリック・コメントにおいても同様の傾向であった。
- ・ 最終的には、調停手続法的事項全般と同様、将来の課題として立法が見送られることとなった。

【アンケート結果の概要】

- ・ 問 9(2)において、手続の進行中・終了後の秘密の取扱いについての規定を設けることの可否について尋ねている。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。
- ・ 自由記述においては、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。

【WG における議論】

- ・ WG においては、当初、「手続利用合意をした当事者間においては、調停に関連する情報（調停手続中の当事者の陳述、和解提案等）について、証拠制限契約締結の意思表示をしたとの事実が推定される旨の規定を設けるべきである」とする A 案と、「調停に関連する情報について、調停人[及び調停当事者]の守秘義務を規定し、守秘義務の対象となる事項について、民事訴訟における証言拒絶権及び文書提出義務の除外事由を認めるべきである」とする B 案とが検討された。A 案は、ADR 検討会において検討されたものと類似の案であり、B 案との関係では、調停当事者間における訴訟を考えた場合には、結果において差異は生じないものと考えられるが、第三者が関わる訴訟等においては、A 案では調停人・当事者は証言拒絶や文書提出拒絶をすることができないが、B 案では、拒絶が可能になる、という点で、違いが生じるものである。
- ・ A 案については、当事者自身が ADR 手続過程に関する情報を任意に訴訟に提出すること自体は、それほど懸念に値するものではなく、むしろ捜査機関等から ADR 機関が情報提供を求められた場合に拒絶できるかどうかの方が重要である、A 案のような対応は、各 ADR 機関のルールによっても可能であり、あえて法律に規定する意義に乏しい、とする意見があった。そこで、本提言では、B 案をベースとした案を採用している。

⁴ ADR 検討会資料 14-2 など参照。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 7 件、反対意見が 1 件、賛否いずれともいえない意見が 1 件あった。

【関連する問題等】

- ・ ADR 検討会においては、ADR において得られた資料等を積極的に裁判所に引き継ぐべきかどうかという点も議論されたが、あえてそのような制度を設ける必要はないものとされている。本 WG においても、これに積極的に反対する意見は出なかった。

2. ADR の担い手育成

2-1. ADR の担い手育成の理念の明確化

【提言】

ADR の担い手が目標とすべき能力、倫理等に関する規定を法律に置く必要はない。

【WG における議論】

- ・ 本 WG では、当初、ADR において必要とされる人材像がイメージしにくいのが現状なのではないか、という問題意識から、ADR の担い手育成のイメージや理念について、より明確な規定を置く必要があるのではないかと、との問題提起がなされた。そこで、「ADR の担い手が目標とすべき能力、倫理等に関する規定を整備すべきである」との提案の当否について検討がされたが、ADR の担い手が目標とすべき能力、倫理等に関しては、各 ADR 機関において自主的に設定すべきものであり、それができない機関は淘汰される、というメカニズムに委ねることで十分ではないかと、との意見があり、最終的には、ADR の担い手が目標とすべき能力、倫理等に関して法律に具体的に規定することは困難であるということで大方の一致に達した。
- ・ 他方で、担い手の資質向上のための各機関の努力を促進する仕組みはあった方が望ましく、国の責務との関係でこの点を盛り込む余地があるのではないかと、との意見があった。

【ADR 法制定時の経緯等】

- ・ ADR 検討会では、ADR 機関は、必要に応じて相互に連携しつつ、ADR の担い手の能力の確保に努めなければならない、手続実施者は、紛争解決にかかる専門的能力の習得に努めなければならない、といった努力義務を法律で定めることが検討され⁵、パブリック・コメントにおいても、賛成する意見が相当数あった。
- ・ しかし、その後の議論において、認証のスキームに議論が集約されることになり、上記

⁵ ADR 検討会資料 25-1、26-1 など参照。

の能力等の要請は、認証要件の中に解消され、認証外の ADR 一般についてそうした努力義務を規定するという方向は採用されなかった。

【アンケート結果の概要】

- ・ (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(もともと、「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。
- ・ 自由記述は、「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、各機関の自主性、独立性との関係での懸念が表明されている。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 5 件、賛否いずれともいえない意見が 2 件あった。反対意見はみられなかった。

【関連する論点等】

- ・ ADR の担い手育成における国の責務の明確化(1-1-2)

2-2. 手続実施者以外の ADR の担い手(事務局スタッフや手続に関与する専門家など)についての規定の整備

【提言】

法律に規定を設ける必要はない。

【WG における議論】

- ・ 本 WG では、ADR の担い手としては、事務局スタッフなども重要な役割を担っているが、現行法の規定では、手続実施者のみに焦点が当てられているのではないかと、問題意識から、ADR 方においても、ADR に関与する担い手の多様性を明確にする必要があるのではないかと、という問題提起がされた。そこで、「手続実施者以外の ADR の担い手(事務局スタッフや手続に関与する専門家など)についての規定を整備すべきである」とする案の当否について検討がされた。
- ・ この問題については、アンケート結果において「必要ない」との回答が多かったことを踏まえ、規定を置く必要はない、との意見が大勢であった。もともと、アンケート結果が全体の意見を反映しているとはいえない面がある、との指摘もあったが、最終的には、

法律で具体的な規定を置くのではなく、自主的な努力を求めるのが適切であるという点で大方の一致を得た。

【アンケート結果の概要】

- ・ (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。
- ・ 自由記述では、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。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 5 件あり、その他の意見はみられなかった。

2-3 その他

- ・ ADR 法改正の問題ではないが、研修等における連携を支援する役割を JADRA が担うことは考えられる。例えば、研修を行うことが可能な講師や研修会、研修内容などについての情報を集約・共有できるデータベースの構築などが考えられる。

3. 弁護士法 72 条の規律の緩和

【提言】両論併記

A 案 認証紛争解決事業者以外の者による ADR の場合についても、弁護士法 72 条違反とならない場合があることを明確化する規定を設けるべきである。

B 案 現行法の規律を維持すべきである。

【論点についての説明】

- ・ 弁護士法 72 条は、非弁護士が「鑑定、代理、仲裁若しくは和解その他の法律事務」を、報酬を受ける目的で業として取り扱うことを原則として禁じており、その違反については刑事罰が規定されているため(同法 77 条 3 号)、和解の仲介を内容とする ADR の手続実施者等が報酬を受ける場合、同法との抵触が問題となる。この点に関して、現行 ADR 法 28 条は、認証紛争解決事業者については、報酬を受けることができるものと規定を設け、弁護士法 72 条の例外となることを明らかにしている。しかし、現行 ADR 法の認証要件は、弁護士の関与の可能性をかなり厳格に要求するものであると

ころ、手続実施者の専門的能力としては、ADR 検討会以来、(i)法的思考を通じた紛争解決能力(法律知識、争点整理能力+説得能力など)にとどまるものではなく、多様な調停のモデルに応じて、(ii)紛争分野固有の専門的知識、(iii)心理学的手法等を通じた話し合い促進能力(コミュニケーション技術、カウンセリング技術など)が考えられることが指摘されてきたところであり、非弁護士による調停に対する規制においても、こうした法的能力以外の能力を、より正面から積極的に位置づけるべきである、との意見もある。

- ・ 現状においては、認証 ADR 機関以外の ADR については、「業務の方法、組織等に照らして、正当業務行為として違法とされない場合もある」との解釈が提唱されているものの⁶、規定上その点が明確にされていないわけではない。しかし、正当業務行為による処理は、当該行為が犯罪構成要件に該当することを前提としつつ、その違法性阻却事由に該当することによって処罰を回避するものであるが、個別事件による違法性阻却事由の認定に処罰の有無が委ねられることになると、予測可能性に乏しく関係者に萎縮的効果を生じさせかねないという問題がある。また、同条が暴力団等の排除といった機能を有することは認められるとしても、認証事業者以外の者による ADR が直ちに犯罪構成要件に該当するとの現行法の前提が、実情に合致したものであるかどうかについては、疑わしいとする意見もある。
- ・ そこで、A 案は、暴力団等の排除といった同条の機能を慎重に考慮しつつ、認証 ADR 機関以外の ADR に関しても、弁護士法 72 条違反としない場合があることを明確化する規定を設けることを提案するものである。
- ・ これに対して B 案は、弁護士法 72 条は、暴力団などの反社会的勢力が和解仲介等を行い、利用者に被害を与えることを防止するという重要な機能を果たしていることから、堅持すべきであるとの考え方である。この案を前提とした場合には、同条の適用除外の枠組みとしては、現在の認証制度との結びつきを維持しつつ、必要があれば認証要件の緩和等で対応すべきことになる。
- ・ この問題に関しては、①認証制度との結びつきを維持しつつ、認証要件を緩和する、②ADR 士など、認証とは別の枠組みによる例外を創設する、③弁護士法 72 条適用範囲そのものを縮小する、といったアプローチが考えられる。上記 A 案は、このうち、②のアプローチ、B 案は、①のアプローチに対応するものであるが、論理的な選択肢としては、さらに、「仲裁若しくは和解」との文言を同条から削除するなど、③のアプローチにしたがった提案も考えられるところである。
- ・ A 案を前提とした場合、具体的にどのような形で弁護士法 72 条の例外要件を設定するかが問題となる。この点については、ADR 士の資格を新たに創設するといった可能性が指摘され、コミュニケーション能力など、法的能力以外の能力に対応した資格とし

⁶ 内堀宏達「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の概要」法律のひろば 2005 年 4 月号 15 頁注 1 参照。

て意義をもちうるのではないか、との指摘があったものの、仲裁人を含む形での資格とするのか、資格取得の要件として法的知識をどの程度要求するのか、といった問題については、A 案を支持する意見の中でも、なお統一した見解が形成されているわけではない。

【ADR 法制定時の経緯等】

- ADR 検討会では、ADR 主宰にかかる弁護士法 72 条の特例の要件をどうするかとの問題との関係で、特例の要件として「ADR 士」という資格を設けるとの選択肢が検討され⁷、これを支持する意見もあったが、最終的に、法的効果の付与については認証のスキームが採用された関係で、このような資格の創設はされなかった。

【アンケート結果の概要】

- ADR 士といった資格の創設については(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。

【WG における議論】

- 【論点についての説明】で言及した点のほか、とりわけ渉外的要素をもつ事案において、日本の弁護士の関与を必須とすることは合理性を欠くのではないか、政省令で指定するなどの方法によって適用除外とする方法も考えられるのではないか、暴力団等の排除については別の手段も考えられるのではないか、利用者の信頼確保の観点から、ADR 機関の適正性について業界が独自に認定等を行ったり、自主的な資格認定を行うことも将来的には考えられるのではないか、といった指摘があった一方、弁護士法 72 条の適用除外と認証制度とを切り離すことになると、認証制度の意義が大きく損なわれることになるのではないか、との意見もあった。また、関連して、法 3 条 1 項の「法による紛争の解決」との文言は、ADR の理念と必ずしも合致しないのではないか、との意見があった。

【意見募集の結果】

- A 案に賛成する意見が 8 件、B 案に賛成する意見が 1 件、その他の意見が 2 件あった。

⁷ ADR 検討会資料 24-3 参照。

【関連する問題等】

- ・認証の実体的要件(論点 5)

Ⅱ. 認証制度（要件・手続）関係

4. 認証手続の簡素化

【提言】

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。

【提言の趣旨】

- ・ 手続・書類の簡素化の必要性についてはほぼ衆目が一致するところであり、本提言は、これを提案するものである。
- ・ WG においては、特に負担が著しい例として、役員に関する認証後の各種の変更に関する書類の提出が挙げられた。具体的には、特に各士業団体で設置している ADR 機関においては、役員が定期的に交代する場合があるが、その度に多数に上る兼職の有無について網羅的な調査が必要になること、同一の役員の所属事務所の名称変更、転居や市町村合併に伴う表記変更による住所の変更などに関する書類提出などの負担が指摘された。また、これらの負担を軽減するための具体的な措置として、事情変更の度に書類を提出するのではなく、事業報告書とあわせて 1 年に 1 回程度まとめて提出することで足りるものとするといった方法が提案された。
- ・ なお、意見募集においては、審査手続の可視化の必要性等を指摘するものがあった。上記提言とあわせて留意すべき点であると考えられる。

【アンケート結果の概要】

- ・ (問 20(a)、問 21(1)) 認証制度に問題点があると回答した機関中、「手続的な負担が重いこと」を挙げたものは 67.7%あり、業界別にみても、この傾向は一貫している。
- ・ 自由記述においては、認証時における役員に関する書類の簡素化、認証後における役員交代時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必要とする指摘があった。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 6 件あり、その他の意見はみられなかった。

5. 認証の実体的要件

【提言】両論併記

A 案 現行法の規律を維持する。

B 案 弁護士の助言に関する要件（法 6 条 5 号）を緩和すべきである。

【WG における議論】

- ・ 現行 ADR 法の認証要件については、とりわけ、弁護士の助言に関する要件（法 6 条 5 号）に関して、要件が厳格に過ぎ、ADR の多様性を損なうのではないかと、といった議論が存在するところである。そこで、本 WG においては、「弁護士の助言に関する要件（法 6 条 5 号）を緩和すべきである」とする案の当否について、検討がされた。
- ・ しかし、WG 内部においては、この点は ADR 法改正における最大の論点であるとする指摘や、アンケート結果の評価に関しては、現場の感覚とは食い違う面もあるのではないかと、どの指摘もあったものの、アンケート結果においては認証の実体的要件を問題とするものが少なかったことなどを踏まえ、改正提案には含めないのが適当であるとの意見が大勢を占めた。
- ・ そのため、WG としては、認証の実体的要件については、改正提案の対象とはしない、という結論に至り、これを原案として意見募集を行ったものである。もともと、この原案に対する意見募集の結果においては、後記の通り、「弁護士の助言に関する要件（法 6 条 5 号）を緩和すべきである」とする意見が多かったこと、また、WG としても、認証の実体的要件、とりわけ弁護士の助言に関する要件の問題が、あるべき法改正に際して重要な論点となり得ることを否定する趣旨ではないことから、本提言では、両論併記の結論としている。
- ・ なお、B 案の立場を採用する場合、法改正の内容としては、法 6 条 5 号を端的に削除することが考えられるところであるが、そのほかにも、法 6 条 5 号そのものは維持しつつ、ガイドラインの改定などによって、運用のレベルにおいて基準を緩和する方法が考えられるところである。

【アンケート結果の概要】

- ・ 問 20 (b) では、「認証の要件が貴機関における ADR の理念や実態に合致していないこと」との項目を設けているが、これを選んだのは、16.1% にすぎなかった。業界別に見ても、行政書士会で比較的多かった (28.6%) 程度であり、以下、司法書士会 (20.0%)、士業団体以外 (14.3%)、土地家屋調査士会 (9.5%)、弁護士会・社労士会 (各 0%) となっている。
- ・ 問 21 (2) では、認証の実体的要件の改正を希望する場合、どの点についての変更を

希望するかを問うている。この設問に関しては、行政書士会を中心として、弁護士の助言措置に関する要件の緩和を求めるコメントが散見された。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 2 件、反対意見が 5 件、賛否いずれともいえない意見が 2 件あった。

【関連する問題等】

- ・ 弁護士法 72 条の規律の緩和(論点 3)
- ・ 本論点は、論点 3 とも関連するところであり、論点 3 についての説明で指摘した①のアプローチを採用する際には、論点 3 と本論点とは内容的に一致することとなる。
- ・ もっとも、WG 内部においては、認証制度とは切り離れた形で弁護士法 72 条の規律の緩和を検討すべきであるとの意見も存在したこと(論点 3 で指摘したアプローチ②及び③)、また、認証制度の効果は弁護士法 72 条との関係の整序に尽きるものではなく、その点で、認証要件の緩和は論点 3 とは異なる射程をもち得る問題であることから、ここでは、論点 3 と本論点とを別個の論点として取り上げている。

Ⅲ. 認証 ADR に対する法的効果の付与

6. 民事調停や行政型 ADR との連携に関する規定の整備

6-1. 裁判所等による ADR 利用の勧奨

【提言】

訴訟事件、民事・家事の調停事件その他の事件が係属する裁判所、または、事件の係属する行政型 ADR 手続の主宰者は、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べきである。

【提言の趣旨】

- ・ 裁判外紛争解決手続を行う者の相互の連携協力については、抽象的にはすでに ADR 法 3 条 2 項が努力義務として定めているところであるが、訴訟事件を含めた裁判上の各種手続と他の ADR 機関との連携等についての具体的な規定は存在していない。しかし、ADR の利用促進のためには、裁判所等と ADR との緊密な連携が極めて重要なものと考えられる。
- ・ この点に関しては、ADR 法の制定過程においては、一方で、ADR 利用を強制することは裁判を受ける権利との関係で認められないこと、他方で、もし当事者に任意の ADR 利用を促すだけであれば、明文規定を整備しなくても可能であること、また、民間 ADR 機関の現状(裁判所から見た情報不足、実績不足)からすると、規定を設けても

活用されることは考えられないことなどの理由による消極論が有力であり、採用されなかったが、将来への布石として規定を設けておくべきではないか、理論上は規定がなくても勧奨は可能であるとしても、明文規定がなければ裁判所は尻込みするのではないか、といった積極論も少なくなかったところである。そこで、本提言は、こうした従来の議論も踏まえつつ、裁判所によるADRへの事件回付その他の規定の整備を提言するものである。

- 本提言においては、連携の対象となる裁判所の手続は広く捉えており、例えば刑事和解(犯罪被害者保護法 13 条以下参照)における刑事の受訴裁判所との連携なども、視野に入れたものである。
- なお、本提言にかかる事件回付が活発に利用されるためには、例えば、事件回付が適切と思われるモデルケースの提供など、ADR 機関の側から裁判所その他の機関に対して具体的な情報提供に努めていくことが重要であろう。

【ADR 法制定時の経緯等】

- ADR と裁判所との連携については、①手続面の連携(ADR で得られた情報の裁判への引継ぎのあり方、ADR における事実調査・証拠調べに対する裁判所の協力、ADR 係属中の訴訟手続の中止、訴訟事件の付 ADR など)、②ADR についての情報提供面での連携(裁判所窓口における ADR 情報の提供など)、③担い手確保面での連携(調停委員と ADR 手続実施者との人材交流など)が議論された⁸。
- ①のうち、付 ADR に関しては、強制的に事件を ADR に付することは裁判を受ける権利との関係で許されないことから、裁判所が事実上 ADR の利用を勧めることができる旨の規定を設けることが検討された⁹。
- パブリック・コメントにおいては、賛成・反対両意見ともに相当数あり、反対意見の理由としては、裁判所が ADR を十分に把握できていない現状では実効性に欠ける、運用上の対応で十分である、裁判を求めている当事者に他の解決方法を勧めること自体に問題がある、といった点が挙げられている。
- その後、「裁判所による ADR の利用の勧奨」については、「将来の検討課題とする」、との位置づけがされ¹⁰、ADR 法制定時における規定整備の対象から外れることとなった。
- なお、平成 15 年 4 月にとりまとめられた「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」においては、「相談機関・ADR機関等間の相互協力により、紛争当事者が、様々な特長を有するADR機関の中から、より適切と考え

⁸ ADR 検討会資料 6-4 参照。

⁹ ADR 検討会資料 15-1 参照。

¹⁰ ADR 検討会資料 25-1 参照。

られるものを利用できるようにする」との目標が掲げられており、そのための具体的施策として、「事案の引継ぎが一般的に生じ得る相談機関・ADR機関等の関係者による意見交換の場を設置し、事案引継ぎシステムの在り方について検討する」ものとされている。

【アンケート結果の概要】

- ・（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。
- ・ 「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、個人情報の保護、内容があいまいとするものが多かった。

【WG における議論】

- ・ WG においては、とりわけ調停前置主義の適用がある事案については、より積極的な形で付 ADR を認めてもよいのではないか、との意見があったが、これに対しては、裁判所の決定が当事者間の利用契約に代替するものとしてよいか、とりわけ、費用の点については、裁判所の調停に比較して高額になることが多く、問題ではないか、との指摘があった。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 3 件、反対意見が 2 件、賛否いずれともいえない意見が 2 件あった。

【関連する問題等】

- ・ 事件が ADR から裁判へと移行した場合における資料等の取扱い

6-2. 事件が ADR から裁判へと移行した場合における資料等の取扱い

→ 1-3参照。

6-3. 事件回付以外の形での連携

→ 1-1-2参照。

7. ADR における和解合意に対する執行力の付与

【提言】

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べきである。

執行力付与が可能な ADR 機関において、執行力を伴う条項を含む和解合意をする際には、当該条項に関して当事者が執行を受諾する旨の文言を要求することにより、強制執行の可能性についての当事者の意思を確認するものとすべきである。

【提言の趣旨】

- ・ 裁判に並ぶ魅力的な紛争解決手段としての ADR の実効性を高めるためには、いかに応諾率を上げるかという点と、合意が得られた場合にいかに履行を確保するかという点が重要な課題となることは、ADR 機関にとってはある程度共有されている認識であると考えられる。また、履行の確保の方法としては、ADR 法制定時に見送りになった「執行力の付与」がやはり強力な手段であると認識されているといえる。
- ・ 本提言は、こうした観点から、ADR の和解合意に執行力を付与する可能性を開くことを提案するものである。本提言の下では、債務名義製造会社が出現するとの懸念については、裁判所の執行決定手続を経ることで担保されることになる。
- ・ 本提言においては、執行力付与の可能性について、各 ADR 機関の判断を尊重する観点から、和解合意に執行力を付与する可能性があるかどうかについては、各 ADR 機関の選択に委ねるものとしている。また、強制執行の可能性が当事者にとって不意打ちとなることがないよう、執行受諾文言を要求することによって、当事者の意思確認をすべきものとしている。
- ・ なお、本提言は、基本的には、現行法の認証要件の下における認証 ADR 機関を前提として、和解合意に執行力を付与する可能性を導入することを提案するものであり、執行力という新たな法的効果の導入に伴って認証要件を一般的に厳格化することを意図するものではない。もっとも、本提言におけるように、執行力付与の可能性について各 ADR 機関ごとの選択を認めるものとする場合には、一般の認証要件に加えて付加的な要件を課すものとしたり(例えば、一般の認証要件については法 6 条 5 号の要件を緩和する場合でも、執行力付与を希望する場合には、同要件を維持することなどが考えられる)、同様の要件を裁判所による執行決定の際に審査するものとするといった規律を想定することも、考えられる。

【ADR 法制定時の経緯等】

- ・ **ADR** 法制定時において、**ADR** 和解に対する特別の法効果として、時効中断効に並んで、執行力の付与についても議論がなされた¹¹が、結論的には時期尚早として法効果の付与は見送られた。即ち、**ADR** の紛争解決機能を高めるべきとの見地から **ADR** における和解について執行力を付与すべきとの意見が主張されたのに対し、**ADR** の私的自治・柔軟性を強調する見地からは必ずしも **ADR** には執行力という強制力はなじまない・必要でないとの意見も見られたほか、仮に執行力を広く認めることになると、債務名義製造会社のような濫用的な **ADR** 機関が出現してしまうとの懸念を表明する意見が見られた結果、執行力の付与については将来の課題とされた。
- ・ 但し、制定時より、執行力の付与については「**ADR** の実効性の確保という点でその利用促進に資する面があると考えられることから、**ADR** 法施行から 5 年の期間経過後に予定されている見直しにおいては、認証 **ADR** 機関の利用の実情を踏まえつつ、また利用者の権利保護にも十分配慮しながら、その採用の是非を慎重に検討すべき」¹²との指摘がなされていた。

【アンケート結果の概要】

- ・ 問 20(認証制度の問題点・複数回答可)において、約 41.9%が「執行力の付与など法的効果が不十分」を選択している。また、問 21(5)(執行力の付与を要望する場合、仲裁判断のように、裁判所の決定を得る等の手続を経るという前提でよいでしょうか。そうでない場合、想定される仕組みをお書きください。)においては、執行力は不要という意見と裁判所の決定を得る等の手続による執行力の付与を望む意見の双方が見られたが、後者の方が若干多かった。また、裁判所等の手続でなく公正証書類の仕組みを取り入れるべきとの意見もあった。

【WG における議論】

- ・ **WG** においては、執行力の付与を必要とするかどうか、仮に必要とする場合には、「**ADR** における和解合意に対して、仲裁判断と同様にあるいは別の要件の下、裁判所の執行決定による執行力の付与を認めるべきである」とする案(A案)と、「**ADR** における和解合意について、執行受諾文言を付して公正証書と同様の執行力の付与を認めるべきである」とする案(B案)のいずれが適当であるかについて、議論がなされた。
- ・ A案は、**ADR** の和解合意に執行力を付与することが履行担保の点で望ましいという観点で執行力を付与することに踏み切る考え方である。この案を進める場合には、更に、執行決定について裁判所が審査する範囲をどのようにすべきか、即ち、仲裁判断につ

¹¹ 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—第五 特例的事項 2. **ADR** における和解に対する執行力の付与」参照

¹² 平成 16 年 11 月 30 日「**ADR** 検討会」座長青山善充「日本における **ADR** の将来に向けて—**ADR** 検討会座長レポート—3 裁判外紛争解決手続に関する中長期的な課題 (6)裁判外紛争解決手続の法的効果」参照

いての執行決定のように形式的・手続的な審査で執行決定を受けられるという建付けでよいのか、あるいは、裁判所は ADR 和解の執行決定にあたって実体面の審査をすべきか(すべきとしてどのような点を審査するのか)、という点が問題となる。

- B 案は、A 案を更に超えて、裁判所の執行決定なくして、執行力を付与するという建付けであり、債務名義製造会社の出現の懸念については、認証 ADR 機関については認証制度により担保するという考えである。この案を進める場合には、更に、和解合意に執行力を付与する ADR 機関について、通常の認証制度で足りるのか、あるいは別の基準・制度を創設すべきかを検討する必要がある。
- これに対して、現時点においても ADR 法制定時から状況が変化したとはいえないので、執行力の付与についてはなお時期尚早とする考え方(C 案)もあり得るところであるが、WG における議論では、執行力の付与というオプションはあった方が望ましいという意見が大勢であった。その手続としては、仲裁法との整合性という観点からも、旧 B 案より、裁判所の決定を介在させる提言の方法の方が適切であるとする意見が多数を占めた。また、現状においても、合意内容がまとまった段階で仲裁合意を得て、仲裁判断としての執行力(仲裁法 38 条 2 項参照)を取得するという方法が用いられることがあり、提言の方法は、そうした現状と連続性をもつものと評価できるとの指摘があった。
- 他方で、ADR 和解全般について執行決定が得られるものとする、合意を書面化するに際して債務名義性に対する配慮が必要となるが、それが適切でない場合も存在するのではないか、執行力の付与が認証要件の厳格化につながるとすれば、それは望ましくない、といった指摘もあった。
- また、ADR 機関のポリシーとして執行力は不要と考えているところも少なくないことから、執行力の付与を可能とするかどうかについては、当該 ADR 機関による選択の余地を認めるべきである、執行力が必要となる場面は多くはないが、合意成立と同時に履行を確認することができない長期の分割払いや家屋明渡し等については、実際上も必要性がある、といった指摘があった。
- なお、後記の通り、WG 提言案に対する意見募集においては、執行力付与を可能にする、との本提案に対して反対する意見が比較的多かった。WG においては、反対意見の指摘する懸念も理解できるものではあるが、本提案のように各機関による選択の余地を認める場合には、各機関の自主性を尊重しつつ、弊害を最小限にとどめることができるのではないか、といった考慮から、本提案をなお維持するとの結論に至ったところである。

【意見募集の結果】

- 賛成意見が 4 件、反対意見が 5 件、賛否いずれともいえない意見が 2 件あった。

IV. その他

8. 利用者に対する周知・情報提供

8-1. ADRに関する広報の充実

【提言】

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か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。

【提言の趣旨】

- ・ 現行ADR法上も、4条において「国は、裁判外紛争解決手続の利用の促進を図るため、裁判外紛争解決手続に関する内外の動向、その利用の状況その他の事項についての調査及び分析並びに情報の提供その他の必要な措置を講じ、裁判外紛争解決手続についての国民の理解を増進させるように努めなければならない」と規定されているところであるが、現状、国によるADRの広報活動は活発ではないというのがニュートラルな認識であろう。その意味では、法改正の問題というよりも法執行の問題かもしれないが、本提言はこの4条の趣旨に鑑みて広報活動・情報提供を積極的に進めるべき旨を提言するものである。

【アンケート結果の概要】

- ・ 問20(認証制度の問題点・複数回答可)において、約15%が「政府としての広報活動が不十分」との回答をしている。また、問21(4)(政府としての広報活動を積極的に行うことを要望する場合、どのような広報活動(媒体・頻度等)を要望しますか)においては、テレビ・新聞・ラジオといったマスメディアを活用した広報活動、特にテレビCMを望む意見が多い。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が5件、賛否いずれともいえない意見が3件あった。反対意見はみられなかった。

8-2. 法テラスとの連携の強化

8-2-1. 法テラスのADR紹介機能の強化

【提言】

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。

【提言の趣旨】

- ・ ADR の潜在的利用者を実際の利用に結びつけるためには、法テラスをはじめとする相談機関による ADR の紹介が重要であると考えられるが、現状においては、法テラスによる ADR 機関の紹介が十分になされているとは言い難い状況にある¹³。また、法務省では、「法テラスのコールセンターの担当者に対して、認証 ADR 制度と認証紛争解決事業者に関する研修を実施するなどして、認証 ADR 手続の紹介が促進されるように努めている」とされているが¹⁴、2007 年 1 月に 1 回実施されたにとどまるようであり、なお継続的な取組みが必要なものと考えられる。
- ・ また、法テラスの ADR 紹介機能強化のための具体的な方策としては、提言中で例示したオペレーターを対象とした研修の実施のほか、法テラスで受けた電話の転送を可能とする、法テラスによる紹介が適切であったかどうかなど、ADR 機関側からのフィードバックを強化する、といったものも考えられる。
- ・ 本提言は、こうした観点から、法テラスの ADR 紹介機能強化の必要性を提言するものである。もっとも、この点は、ADR 法の改正というよりは、ADR 法の実施及び JADRA 等の活動指針としての意義が大きいことになろう。
- ・ なお、本提言は、法テラスとの連携を直接の対象とするものであるが、法テラス以外の各種相談機関等との連携に関しても、同様の取組みを進めていくべきものと考えられる。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 3 件、賛否いずれともいえない意見が 3 件あった。反対意見はみられなかった。

8-2-2. ADR 利用の法律扶助の対象化

【提言】

ADR についても、法律扶助の対象とすべきである。

【提言の趣旨】

- ・ ADR 法制定時には、民事法律扶助は財団法人法律扶助協会が担当していたが、そ

¹³ 佐々木文「法テラスに寄せられる法的トラブルと ADR」法律のひろば 63 巻 9 号（2010 年 9 月号）47 頁以下によると、2009 年度における法テラス・コールセンターの情報提供件数は 40 万件程度であるが、そのうち認証 ADR 紹介件数は 679 件にとどまっている。

¹⁴ 高松宏之「ADR 認証制度の現状」法律のひろば 63 巻 9 号（2010 年 9 月号）20 頁。

の後の制度変更により現在は法テラス(日本司法支援センター)が民事法律扶助を担当している。現在、法テラスが民事法律扶助の対象としているものは、無料法律相談を行う法律相談援助、弁護士・司法書士の裁判手続(これに先立つ示談交渉等を含む)の弁護士・司法書士費用等の代理援助及び裁判所に提出する書類作成費用に係る書類作成援助である。このように、現状、法テラスの民事法律扶助は概ね裁判手続を対象としているといえ、ADR 手続の代理人費用、書類作成費用及び申立て費用等の手続費用は対象とされていない。本提言は、ADR を裁判と並ぶ魅力的な紛争解決手段と位置づけるためには、裁判手続と同様に、少なくとも代理人費用と書類作成費用については民事法律扶助の対象とすること、そして、究極的には申立て費用等の手続費用についても対象とすることを提言するものである。

- ・ なお、法テラスの民事法律扶助の内容は、日本司法支援センター業務方法書に規定されているものであるため、本提言を実施する場合には、ADR 法の改正ではなく、上記業務方法書の変更という手続(及びこれに要する法務大臣の認可(総合法律支援法 34 条 1 項))が必要になる。

* 参考

- ・ 一部の弁護士会などでは、自主事業として、ADR 利用者に対して費用の援助の例があるようである。一例として、大阪弁護士会による自主事業が挙げられる。

【ADR 法制定時の経緯等】

- ・ ADR 法制定時には ADR 申立てにかかる代理人費用につき法律扶助の対象とすることが議論され、議論の結果、代理人費用を法律扶助の対象とすることは実現されなかった。

【アンケート結果の概要】

- ・ 問 20(認証制度の問題点・複数回答可)において、約 45.2%が「法律扶助の対象でないこと」との回答をしている。また、問 21(7)(法律扶助の対象とすることを要望する場合は、法テラスが裁判手続で提供している民事法律扶助と同様な制度が望ましいか)においては、法テラスが裁判手続で提供している民事法律扶助と同様な制度が望ましいとの意見が多かった。また、中には、代理人費用だけでなく、申立て費用等の手続費用についても法律扶助の対象とすべきであるとの意見も見られた。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 5 件、賛否いずれともいえない意見が 1 件あった。反対意見はみられなかった。

9. ADR 機関の財政支援のための予算措置

【提言】

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。

【提言の趣旨】

- ・ 一般に ADR 機関の財政は厳しく、オフィスの賃料や役職員の賃金等を含めればほとんどの ADR 機関が赤字であるといわれている。裁判と並ぶ魅力ある ADR 制度を真に定着させ維持させるためには、手続実施者やスタッフ等の人の育成が重要であることは論を俟たないが、それだけでなく(それ以上に)ADR 機関として健全な財政状況を維持することもまた必要である。本提言は、財政的に苦しい ADR 機関が多いという現状に鑑みて、国民の権利保護にとって重要な責務を負うべき ADR 機関に対して裁判所等の司法機関に準じたものとして国費を投入することを提言するものである。

【アンケート結果の概要】

- ・ 問 9(4) (ADR 事業についての財政的援助に関する規定創設の要否)においては、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。また、業種別では、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。自由記述においては、地方、特に司法過疎地域では必要性が高い、社会貢献的の事業であって、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。
- ・ 問 20(認証制度の問題点・複数回答可)において、約 67.7%が「機関に対する財政援助がないこと」との回答をしている。また、問 21(3)(機関に対する財政援助を要望する場合、例えば 1 機関・年あたりでどの程度の援助を想定しているか)においては、援助希望額として年間 10 万円から 1000 万円までと相当大きな幅のある回答が見られたが、その中では年間 100 万円から 300 万円という回答が多かった。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 4 件、賛否いずれともいえない意見が 3 件あった。反対意見はみられなかった。

10. ADR 利用促進のための国側の体制の強化

【提言】

ADR 利用促進に関する国としての施策の実施体制を強化するため、例えば内閣として ADR 利用促進計画を閣議決定するなどの措置をとるべきである。

【提言の趣旨】

- ・ ADR 法 4 条は、ADR 利用促進のための国等の責務を定めており、「アクション・プラン」など形でその実施が図られているところであるが、利用者はもちろん、ADR 機関の視点から見ても、国が具体的にどのような形で施策を実施しているのかについては、見えてこない部分が多いように思われる。とりわけ、普及啓発活動や関係諸機関の連携が十分に実効的に図られているかどうかについては、なお改善の余地があるものと考えられる。
- ・ また、金融 ADR など、各省庁がそれぞれの利害から ADR に関与する事例が増えつつあるが、それが利用者にとってかえって分かりにくい事態を招いていないか、という問題もある。
- ・ そこで、本提言は、ADR 利用促進のための国側の体制の強化を提言するものである。

【意見募集の結果】

- ・ 賛成意見が 3 件、賛否いずれともいえない意見が 2 件あった。反対意見はみられなかった。