

2002年(平成14年)7月22日

司法制度改革推進本部

ADR検討会 御中

日本弁護士連合会

会長 本林 徹

ADR(裁判外紛争解決)についての意見

1 はじめに

現在、わが国は大きな変革の途上にある。経済社会における規制緩和は、行政による事前指導から司法による事後チェック型社会への変化を予定している。経済のグローバル化は、諸国間の法規範の相違を克服する新しい規範を要求し、社会のグローバル化は、日本社会において戦後進んだ価値観の変化を求めている。

こうしたわが国社会全般の急速な変化は、司法の世界にも大きな変化をもたらさざるを得ない。司法の扱う紛争は、社会のいわば病理現象であり、社会構造が変われば、そこで生じる紛争の数、規模、性質等が過去と大きく異なった形を呈するのも必然である。

ちなみに、司法統計年報から、およそ30年前の1970年(昭和45年)以降10年きざみで、地裁通常事件、簡裁調停事件、家裁の遺産分割、婚姻関係事件の各新受件数をあたってみると、以下のとおりである。

年	地裁通常訴訟	簡裁調停	遺産分割	婚姻関係
1970	86,353	48,891	3,925	33,207
1980	105,559	62,714	4,408	46,116
1990	106,871	59,120	6,306	44,188
2000	147,759	315,577	8,889	58,836

すべての事件において、受理事件数は増加している。2000年度の簡裁の調停事件315,577件のうち210,785件は特定調停事件であり、バブル経済の崩壊・長期にわたる不況の影響を如実に反映している。遺産分割事件の増大は、兄弟姉妹間の対等意識の表れであり、婚姻関係事件の増加は、女性を取り巻く社会、経済環境の変化・価値観の大きな変化をうかがわせる。

このような社会構造の変化に伴う紛争の数、規模、性質等の変化に対応して、紛争を取り扱うことを職業的使命とする裁判所、法務省、弁護士（会）も変わらざるを得ないのは必然であり、法曹三者には自覚的に変化に対応する姿勢が強く求められているのである。

2 日弁連の基本的立場

(1) 裁判所の容量拡大等

裁判所は司法の中核をなすものであり、法文化形成の中心的位置を占めるものであるから、時代に対応すべく大きな変革が求められなければならない。事件数の増大に対する抜本的な対応策は、裁判官、書記官、事務官を含めた人員の増加とともに物的設備の拡充が必要不可欠である。高度に専門的知識を要する紛争には、それに相応しい裁判官を数多く養成するとともにさまざまな分野における専門家との提携・協力を一層強化する必要がある。その他、新しい社会環境に対応する諸施策が講じられなければならない。

日弁連は、1990年から2000年にかけて4度にわたり「司法改革に関する宣言」を行い、市民に身近で利用しやすく納得のできる司法を実現するために努力してきたが、今後もこの姿勢は変わらない。

(2) ADRの拡充・活性化

しかしながら、裁判所の容量の増大など裁判所を取り巻く周辺環境を拡充整

備するだけでさまざまな紛争にすべて対応できると考えるのは早計であり，裁判制度の持つ限界を見据えたうえで，法律家が紛争の未然防止や生起したさまざまな紛争に裁判所外で関与することの必要性を認識しなければならない。

ア ADRの存在理由

裁判とADRの目的は，同じく私権の紛争解決にあるが，裁判が実体法の適用による法律上の権利義務をめぐる争いを公権的に解決することを目的とすることから，厳格な要件が必要であり，また，そのため，訴訟の対象となる紛争の範囲も自ずと限定された一定の要件を充足するものに限られることとなる。

このことから，訴訟要件をみたさない社会生活上のさまざまな紛争を解決する場あるいは当事者同士が裁判によらないで紛争を解決する場としてADRが必要となる。以下に掲げるような場合がこれに該当する。

a 法制度の異なる当事者間の紛争

法律は一国の制度で，それが適用される範囲は一国の主権が及び範囲に限られる。現代はボーダーレスの時代で，国際的な取引が極めて活発に行われている。国際的取引について紛争が起こったときは，どの規範に従うのかの問題が起こる。これが国際仲裁・調停が行われる理由であり，ADRがもっとも自然に受け入れられる分野である。

b 時代の進歩の先端での紛争

法律は，しばしば保守的と言われるように，時代の変化にすみやかに対応することができない場合がある。インターネットのドメインネームをめぐる紛争はその例であり，立法的措置がとられる前に日本知的財産仲裁センターが裁定制度を設けていち早く対応しており，ADRを活用している。

c 感情がからむ紛争

さらに、紛争のなかには感情が大きなウエートを占める離婚、いじめ、犯罪被害などがある。これらを裁判手続に載せるためには、精神的苦痛を「慰謝料」という金額に置き換えなければ利用できず、かえって被害を拡大させる場合があり、ADRの活用が期待できる。

d 高度に専門知識が必要な紛争

裁判官は、法律の専門家であることが要請されるが、医学、工学、化学、建築、その他先端技術の専門家ではない。鑑定制度にも時間と費用がかかるなどの問題があり、現代の急速に発展する専門分野への対応が困難な場合がある。この場合にも専門家を活用してのADRが期待される。

e 柔軟な手続や解決内容を必要とする紛争

裁判には、国家権力を発動するものであるため手続に厳格性と普遍性が求められるが、他方、紛争の個性に応じたフレキシブルな対応ができないという場合がある。森永ひそミルク事件では、訴訟中に裁判所外で被害児に対する「恒久対策」を内容とする和解が成立し、判決の一時金ではなく、生存中の生活を保障する給付を得させている。これもADRの一場面である。

f 公開されたくない紛争

裁判は公開が原則であるが、紛争のなかには公開されたくないものがある。純然たる個人間の争いで他人には知られたくないとか、高度な技術上の秘密がからむ特許紛争などについては相手にも知られたくないというものがあり、公開しない形のADRが可能である。

g 強制履行になじまない紛争

裁判制度の柱の一つは強制執行であるが、紛争は納得づくで平和的に解決

されるに越したことはなく，強制履行を前提としないA D Rが考えられる。

h 裁判所になじまない紛争

裁判所は原則として団体自治に介入しない。2000年8月，千葉すず選手と日本水連との間のオリンピック出場選考をめぐる争いに関するスポーツ仲裁裁判所の裁定は世間の注目を集めた。団体自治にもデュープロセスと公正が要求されるのであって，そこでは，A D Rの活動が期待される。

i 早期対応

紛争はできるだけ早い時期に対処することが望ましい。対立が次の対立を生みマイナス循環の果てに弁護士・裁判所のもとに来たときには，小さな紛争が何重にも膨れ上がっている場合がある。初期段階で安価に紛争を解決する仕組みが必要であり，A D Rでの対応が期待される。

イ 日弁連のA D Rに対する基本姿勢

上述のとおり，これからのわが国においては，裁判所を身近で利用しやすいものに改善・改革することと同時に，A D Rの拡充・活性化を図り，紛争の個性に応じた多様な紛争解決手段を提供することが必要になっている。

しかしながら，これまでの民間型A D R諸機関の活動はごく一部の例外を除いて低調である。その原因の一つとして財政基盤の脆弱性をあげることができるが，そこで行われる手続や手続担当者や解決内容が分かりにくい，ときに弱者が泣き寝入りをするような結果を押しつけられるという懸念もあり，信頼性が乏しいと言われていることも大きな原因の一つである。

したがって，今後，A D Rが「国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢」（意見書35頁）となるためには，公平・中立な第三者が適正な手続のもとで公正かつ透明な法的ルール・原理に基づいて紛争の解決が図られる場を提供す

るものでなければならない。今後，A D Rに求められるのは，公正・中立・透明性という理念である。

さて，弁護士は，日常的に紛争解決の最前線で活動しており，紛争解決を職業としている。A D Rで取り扱う紛争の多くも法的紛争であり，法的な処理を伴うものが多く，裁判所での紛争処理に精通している者が関与することが望ましい。弁護士はA D Rでの公平・中立な手続を主宰するに相応しい立場にいると言える。

他方で，A D Rには紛争の自治的解決という名分のもとに，力の強弱による紛争解決，情実による紛争の封じ込めといった前近代的な紛争解決手段に陥る危険性をはらんでいる。A D Rにおいて，公正・中立・透明性という理念を貫徹するためにも弁護士が手続担当者としてあるいは機関の運営者として積極的に関与することが望ましい。

弁護士は，法の支配の担い手のひとりとして，A D Rの活動の中心に位置しなければならないものとする。

3 弁護士会のA D Rに関するこれまでの取り組み

(1) (財)日弁連交通事故相談センター

日弁連は，昭和42年9月，国庫の補助金を受けて，自動車事故による損害賠償問題の適正かつ迅速な処理を目的に(財)日弁連交通事故相談センターを設け，法律相談，損害額の算定基準の調査研究等の事業を開始した。その後，昭和52年から示談あっせん事業を開始している。平成13年度の相談件数は33,095件，示談あっせん件数は2,587件である。

ちなみに，平成12年度の全国簡易裁判所の交通事故調停の新受件数は，4,801件であり，上記相談センター類似の業務を行っている(財)交通事故紛争処理センターの受付件数は，6,003件である。交通事故紛争に関しては，民間型A D Rが裁判所付置A D Rの取り扱い件数を上回っていることは，今後研究

すべき課題である。

(2) 単位弁護士会の仲裁センター，あっせん・仲裁センター等のADR

単位弁護士会では，現在，第二東京弁護士会の仲裁センターをはじめ，大阪，新潟県，広島，東京，横浜，埼玉，第一東京，岡山，名古屋，同西三河（旧：岡崎）支部，岐阜県，京都，兵庫県，山梨県，奈良（開設順）と15の単位弁護士会と一つの支部が仲裁センター，あっせん・仲裁センターあるいは示談あっせんセンター，民事紛争処理センターを開設，運営している。平成13年度の取り扱い総件数は，約940件である。

なお，島根県では，石見法律相談センターが，仲裁人・あっせん人候補者名簿に登録した弁護士を派遣する方式であっせん・仲裁事業を行っている。

(3) 近畿弁護士会連合会の罹災都市臨時示談斡旋仲裁センター

平成7年1月17日に発生した阪神淡路大震災に際しては，近畿弁護士会連合会が「罹災都市臨時示談斡旋仲裁センター」を開設し，被災者間の紛争の解決に奔走した。受理事件は385件，そのうち180件を解決している。

(4) 日本知的財産仲裁センター（旧：工業所有権仲裁センター）

平成10年4月1日，日弁連は，弁理士会と共同で工業所有権仲裁センターを発足させている。日弁連と弁理士会が一つの紛争解決機関を共同設立・共同運営することは両会の歴史始まって以来の画期的な試みである。

(5) （社）東京銀行協会，（社）信託協会等との提携

東京三会は，平成11年10月，東京銀行協会と，同年11月，信託協会と，仲裁センター利用に関する協定を結び，両協会に持ち込まれた相談・苦情案件のうち仲裁センターに適合する案件を受け付けることになった。顧客である申立人

の申立手数料および期日手数料を協会が負担することになっている。銀行協会に関しては、現在、名古屋、大阪、京都の各弁護士会とも協定を結んでいる。

平成14年6月には、東京三会在が（社）全国労働金庫協会、信金協会と同様の協定を結び、提携関係に入るべく準備中である。

(6) 指定住宅紛争審査会

平成12年10月、「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に基づく指定住宅紛争処理機関として51の弁護士会が指定を受けている。紛争処理委員には一級建築士が参加している。

(7) 国際仲裁連絡協議会

日弁連、法務省、国土交通省、経済産業省、（社）国際商事仲裁協会、（社）日本海運集会所、日本知的財産仲裁センター等により国際仲裁連絡協議会が定期的に開催されている。

(8) 法律相談センター

全国の52単位弁護士会は、平成13年3月末現在、本部、支部を合わせ310カ所に法律相談センターを開設・運営し、平成13年度は、165,199件の有料相談、227,661件の無料相談、合計392,860件の法律相談を取り扱っている。

(9) 日弁連ADRセンターの創設

平成13年9月、日弁連では、ADRについての諸問題を統一的に協議、調査すること、仲裁センター等弁護士会が設置管理等関与しているADRの拡充プランを策定し、実施すること、外部の各種ADR関連団体と意見交換し、ADRのあり方について企画・立案すること等を目的にADRセンターを立ち上げ

た。

4 ADRへの今後の取り組み

日弁連でのADRに関する今後の取り組みは、ADRセンターを中心に行われることになるが、当面検討中の事項は以下の事項である。

(1) 仲裁統計年報の編集

現在、単位弁護士会で構成されている全国仲裁センター連絡協議会で稼働中の弁護士会仲裁センターの統計をまとめているが、本年度から日弁連の編集に移行することが内定している。今後、内容面を充実したうえで各方面に弁護士会仲裁センターの活動状況が広報されることになる。

(2) 全国仲裁センター連絡協議会の開催

現在、全国仲裁センター連絡協議会は単位会が主催し、日弁連が後援することになっているが、次年度以降は日弁連が主催する方向で協議中である。

(3) 弁護士倫理規定へのADR手続担当者の倫理規定の追加

現在、弁護士倫理規定の見直しの作業が進行中であるが、従来、代理人としての活動を中心に定められていた規定にADR手続を担当する弁護士の倫理規定を追加することも含めた検討作業が開始されている。

(4) 今後の検討課題

ア 日弁連の仲裁人・あっせん人候補者名簿の調整

全国に均質な司法サービスを行き渡らせる必要があるが、小規模単位会では自前のADRを持つことが困難であることが予想される。前記、石見法律相談センターでは、仲裁人候補者名簿を県外の弁護士も含め作成し、派遣の形で和解あっせんを行っている。現在までのところ、東京の弁護士が受理事件1件を

解決している。

また、銀行協会、信託協会などは有力単位会と提携関係を結んでいるが、仲裁センター・示談あっせんセンターのない地域では提携関係ができない状態である。ADR機関間の連携を促進するためにも、日弁連で仲裁人・あっせん人候補者の名簿を調整して、日弁連で人材を用意することが検討されることになろう。

イ ADR担当者の研修プログラムの企画・立案

現在、ADR担当者について、計画的な研修プログラムを設けて人材を育成している機関はない。単位弁護士会の仲裁センター等では、定例的に実務研究会を行っているところもあるが、手続の進め方全体を見通したうえで研修まで行っているところはない。ADRの手続においては、代理人として弁護士が関与しないケースが多く、紛争当事者が自主的、主体的に手続を進められるよう援助することが必要である。紛争当事者が自主的に手続を進めることがADRの信頼感の向上につながる。この意味でADRに関与する機会が多くなる弁護士の研修が必要である。

なお、現在、前述の国際仲裁連絡協議会において仲裁人研修講座の実施を企画している。

ウ 全国単位弁護士会への仲裁センターの普及

現在、単位弁護士会で仲裁センターなどの紛争解決機関を設置・運営しているのは前述のとおり15の弁護士会と1支部である。今後、未設置の単位会には、地域の実情に応じた仲裁センターの設置を支援し、島根県の石見法律相談センターの仲裁人派遣方式等の新しいシステムの企画・立案を推し進めることになろう。

5 ADR基本法への期待

現在、司法制度改革推進本部では、ADR基本法の制定を視野に入れて、ADRの基盤整備の問題を検討している。

日弁連としては、ADRの基盤整備、基本法の制定に基本的に賛成である。

ADRの一つとしてあげられる仲裁は、もともと社会に事実として存在していた自治的な紛争解決手段を国家法のなかに取り込んで一定の要件のもとに、裁判所の援助と一定の法律上の効果を与えられたものである（仲裁の法認）。

ところで、社会の自治的な紛争解決手段には仲裁ばかりでなく多様なものがあり、従来、これらに対して、法は、行政型ADRを除き、その視野に入れていなかった。しかし、近時、民間においてさまざまな紛争解決機関が設営されるようになり、また、これまで仲裁を主として扱ってきた機関も仲裁以外の紛争解決手続を取り扱うようになった。その中には、国家が財政面を含む制度的な援助と法律上の効果を与えるに相応しいものもあり、国家全体としてみれば、かえって紛争処理コストの低減をもたらす結果になることが期待できる。

したがって、一定のADR機関の行う手続やその結果に法的効果を付与し（ADRの法認）、その活動を拡充・活性化させる施策が必要である。

(1) ADRの認知度向上

現在、中学校、高校の教科書でADRについて採り上げているものは少ない。

ADRの認知度を向上させるには、公的教育のなかで啓蒙することが必要である。

(2) 自治体の援助・提携

自治体によるADRへの支援と自治体とADRの連携が必要である。

現在、全国の自治体の多くは弁護士会と提携して住民に対し、無料法律相談の場を提供している。しかし、法律相談だけで問題が解決しないことはつとに指摘されていることであり、近年では、相談を担当した弁護士が相談案件を受任できる制度を持ち、弁護士が解決にあたっているケースも増えている。それでも、弁

護士に受任されないまま放置されている紛争も多い。自治体で行っている法律相談のなかには、比較的紛争の初期段階にあるものが多く、相手との話し合いの場と調停者を介在させれば、こじれないうちに早期に解決できるものも多い。

また、自治体の消費生活センターでは、多数の相談・苦情を受け付けているが、その中で解決されないまま放置されるものも多く、これらは、銀行協会などとの協定と同じような方式で弁護士会仲裁センターとの連携を図ることによって適切な解決を図ることが可能である。

(3) 法的効果の付与

A D Rでの手続に法的効果を付与する点については、付与する効果別に検討することが望ましい。また、A D R機関についても、なんらかの形で法律家が関与しているなど一定の要件を設けることが必要である。

要件の検討をするにあたっては、抽象的に要件を議論をするのではなく、(社)国際商事仲裁協会、(社)日本海運集会所、建設工事紛争審査会、弁護士会仲裁センターなどすでに相当数の実績をあげている既存の仲裁・調停機関については、時効中断効、執行力の付与、調停前置の省略効などの法的効果を付与することを視野に入れた議論をする必要がある。

これまで、A D R機関の有効性が低いと言われてきた理由の一つとして、そこでの手続に時効中断効がないことや、そこでできた和解契約が単なる私法上の契約以上のものでなかったことがあげられている。法的効果がないためのアクセス障害があった。既存のA D R機関に各種法的効果が与えられ、アクセス障害が取り除かれたとき、既存のA D R機関は大きく変身することになり、医療の世界で総合病院もあれば、町医者や地域の診療所や専門病院もあるのと同じように、国民に多角的・多様な司法サービスを提供することが可能になる。

(4) 法律扶助の適用

現在、(財)法律扶助協会では、弁護士会仲裁センターについては、示談交渉事件の一形態として、代理人弁護士の費用を扶助の対象にしている。したがって、問題は、ADR機関の手数料を扶助の対象にするかであるが、申立時、手続遂行中に必要となる費用はそれほど多額ではなく、貧困などの事情がある場合、減免規定をおいているので、実際に問題になるのは、解決時の成立手数料である。これは、受任弁護士に対する報酬と同じように償還制をとるならば、支払いの一時繰り延べ以上の意味がないので、法律扶助の適用にあたっては、現在とられている償還制の見直しが必要である。

また、日弁連が開始した権利保護保険の拡充も必要である。今は、紛争に遭遇することが避けて通れない時代になっているのであるから、いざというときは保険で弁護士費用もADRの手数料も賄えるようにすることが必要である。

(5) 裁判所との連携

弁護士会の仲裁センターは、さまざまな分野の紛争の適正かつ簡易迅速な解決に寄与してきている。まさに、裁判所とともに広い意味の司法解決を支える一機関となっているのである。現在、弁護士会仲裁センターの一部では、簡易裁判所と連携して、事件を即決和解手続に移行することによって和解内容を債務名義化することが試行されているが、仲裁センターをさらに充実かつ活性化するために、裁判所との連携は不可欠である。

そのためには、所要の立法的措置と適切な運用改善の必要がある。

なお、東京三会の仲裁センターは、昨年6月から本年2月まで、非公式に東京地方裁判所と現行法の公示催告・仲裁手続法(公催仲裁法)のもとでの協力、運用などについて協議を行ったが、より一層の運用改善と立法的解決の必要性が実感された。

具体的には次のような点が、考慮されるべきである。(なお、前述の時効中断、執行力の付与および調停前置の省略効は割愛する。)

ア 公催仲裁法と同種の手続規定の整備の必要性の検討

現行公催仲裁法796条には管轄裁判所の協力規定があるが、ADRについても、証人尋問・鑑定人尋問について管轄裁判所の協力規定を設ける必要があるかどうか、また同条以外のどのような証拠調べが可能か、特に送付嘱託、調査嘱託その他の民訴法上の証拠調べの可否など立法的解決の必要なものがある。

イ 研修等での協力

仲裁人・あっせん人など手続担当者の養成・研修についての合同研修など裁判所との協力体制の構築。

ウ 専門家情報の提供・交換

裁判所とADR機関が保有する各界の専門家（医療関係、コンピューター関係を含む）に関する情報の交換と紹介制度の構築。

エ 紹介窓口の設置

市民はその紛争に相応しい解決機関に到達すること自体に困難を感じている。裁判所に来た市民に弁護士会仲裁センターなど適切なADR機関を紹介するためのパンフレットを備え置く、窓口にADR機関に詳しい職員を配置するなどのシステムの構築が望まれる。

オ ADRから裁判への移行、ADRへの事件回付システムの研究

弁護士会仲裁センター等での和解あっせんが不調になり、事件が裁判に移行したときにADRでの成果を裁判手続で利用することの是非の調査・研究、利用可能な成果について手続保障上問題のないシステムの構築。

また、逆に、裁判から仲裁・その他ADR機関による解決に相応しい紛争をADR機関へ移行するシステムの調査・研究。

以上のとおり、今後、裁判所との各種連携は、立法上・運用上、より一層強化されるべきである。

なお、弁護士会仲裁センター以外のADR機関と裁判所との連携関係については、各機関の組織・内容・仲裁の有無など、各機関の特性に応じて、個別に必要な

性が判断されるべきものとする。

(6) 財政的援助

A D R に関しては、財政的基盤が常に問題になる。国費による財政的援助については、A D R 機関の自律性を損い、自由な発達を阻むおそれがあるとの意見もあるが、「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」（意見書 35 頁）原因の一つとして財政的基盤が脆弱であることがあげられる。A D R として実績をあげている（財）交通事故紛争処理センターは、損害保険協会からの寄付金の提供を受けているし、（財）日弁連交通事故法律相談センターも国庫からの補助を受けている。弁護士会仲裁センターでは、満足に広報予算がとれない状態であるが、たまたまマスコミに記事が掲載されると、申立が急増するという現象が再々繰り返されている。

A D R の拡充・活性化には、財政的基盤の確立は避けて通れない問題と認識すべきであり、個別 A D R に対する直接的資金援助も含めさまざまな形での財政的援助措置を講じる必要がある。

6 まとめ

今後、わが国は多様な価値観が共存する社会に向かってゆく。A D R に求められる役割は、異なる価値観を有する紛争当事者の紛争解決能力を引き出し、主体的・自立的な紛争解決を支援することである。そして、A D R が、「国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢」（意見書 35 頁）となるためには、「公正かつ透明な法的ルールの下で適正かつ迅速に解決される仕組み」（意見書 6 頁）でなければならない。A D R 基本法は、そうしたあるべき A D R の基盤整備に資するものでなければならない。