

ADR 検討会（第 1 回～第 4 回）において出された意見等（総論）

（注）本資料は、第 1 回～第 4 回 ADR 検討会において委員から出された意見（ を付したもの）及びヒアリングで出された意見（ を付したもの）のうち総論（ADR の基本理念等）に関するものを検討の便宜のために整理したもので、検討会としての意見を集約したという性格のものではない。

ADR に関する基本理念

（ADR の位置付け～裁判との関係～）

ADR が国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるということは、これまで裁判により解決されてきた紛争に新たな解決手段が加わるというだけでなく、裁判での解決がされてこなかった紛争にも解決の道が与えられるという意味を持つ。

ADR は私的自治という側面はあるが、結果からみれば、準司法機関としての性格も強調してし過ぎることはない。

ADR には、庶民と裁判をつなぐ役割が期待される。

ADR のあるべき姿として、裁判所の露払い的な役割を超えた可能性を探るべき。

ADR は多様であり、裁判と同じレベルに位置付けられる ADR がある一方で、裁判の前段階に位置付けられる ADR があってもよいのではないか。

ADR が裁判と並ぶ選択肢となるという議論は、裁判が法的基準による紛争解決の最終手段であるということと必ずしも矛盾するものではなく、法的判断のみによらない紛争解決の手段として ADR が根付いていけばよい。

紛争解決制度全体の質の向上を図り、当事者が自分に合った紛争解決手段を選択できるようにするためには、ADR がサービス内容のいずれか一つでも裁判に勝ることによって、裁判と競争可能となる必要がある。

「裁判と並ぶ魅力的な選択肢」という言葉の意味に関して、ADR は、裁判と同じレベルで並ぶものではなく、裁判を支えるものとして捉えていくべきではないか。また、裁判に至るまでに何段階もあり、それぞれの段階において適切な ADR があると考えないと意味がない。さらに、ADR の担い手については、利用者の選択の幅を広げることも重要ではないか。

意見書において、ADR については、裁判と並ぶ魅力的な選択肢ということがいわれているが、これは裁判を否定するものではなく、私的自治に基づく紛争解決という多様な選択肢があってよいということである。

- ・ 裁判が現状よりも魅力的にならなければならないことは司法制度改革の趣旨である。一部の国際的な紛争のようにADRによる解決を図らざるを得ないものもあるが、裁判で解決されるべき紛争が裁判の不備のためにやむなくADRでの解決が迫られているのであれば、それは裁判制度の見直しを行うことが本来のあり方である。
- ・ ADRのベースとなる私的自治とは、当事者による自己決定・判断が必要になるものであり、ADRをアピールしていく場合には、その点を言わないと、ADRという制度があっても使われないということになる。

(ADRに期待する役割)

近代は、権利に基づく物理的な強制力や法の有権判断を国家が司法権として独占する一方で、各人が法的な主体性を持って自分の問題は自分で解決し得る私的自治の原則を貫くという、2つの源流を特色とし、ADRは後者から導かれるもの。ADRへの期待が大きすぎるといった意見があったが、この検討会では、ADRは「近代」の意味にも関わる大きな問題として捉えて基本理念の構築を目指していくべき。

ADRのメリットとして簡易・迅速・廉価といった点が挙げられることも多いが、それよりも、当事者が選択できる紛争解決手段によって、主体的に手続に参加して、納得のいく形で結論を得ることができるという点に目を向けるべき。

経済界の立場としては、簡易・迅速・廉価に、消費者契約法やPL法に関連するようなB2Cの紛争（消費者との対応）や知的財産権やITのような専門性の高いB2Bの紛争を解決する手段としてのADRに期待がある。

労働者の立場としては、基本的には、行政型ADRの充実が必要であると考えられる。議論を進めていく前提として、今一度、意見書にいう「裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるようADRを拡充・活性化する」という言葉の意味をじっくりと考える必要があるのではないか。

- ・ ADRを裁判と対比させて簡易・迅速・廉価に紛争を解決できる手段としてマジック・ワードであるかのように捉えられており、ADRへの期待が大きくなり過ぎていると思われる面もあるが、簡易さ・迅速性・廉価性のいずれをとっても本質的に難しい問題があり、ADRにも限界があることを認識しておく必要がある。
- ・ 相談者が二次被害に遭遇しないための担い手要件として、弁護士法72条が存在することから考えれば、その精神を外すことはできないと考えている。このため、紛争解決の担い手としては、法曹有資格者が中心となるべきであり、紛争の種類によって他の専門家を関与させることを考えるべきである。
- ・ 国としては選択が可能となるだけの基盤を用意すればいいというものではなく、ADR基本法の制定、法的効果の付与等によるADRの利用促進を議論するから

には、拡充・活性化された姿につきある程度具体的なイメージを持つ必要がある。

前回の議論で示された、裁判所の効率化を図る観点から、裁判手続とADRの役割分担を図る、行政的手法により、簡易・迅速に権利救済を図る、私的自治の観点から、当事者が選び出した規範に基づいて自律的規範による解決を進める、というADRへの期待に関する3類型をベースに、各々にどのような価値を置いて、どの程度の拡充・活性化を図っていくのかを示す必要があるのではないか。

例えば、のADRとしては、弁護士会仲裁センター等がその典型であろうが、準司法機関という位置付けからすれば、ADRにおける結論が裁判における結論に近いものとなる必要がある。また、のADRとしては、国民生活センターやPLセンター等の相談・苦情型ADRへの期待ということになるが、いわゆる行政型ADRについて、全体として、行政への依存、あるいは縦割行政を温存しつつ裁判へのバイパスを作り、実質的に行政の肥大化を招くことになっていくことが、本当にADRの魅力の向上につながるのかという問題があることを認識する必要がある。については、裁判所において扱いにくい紛争、あるいは規律がまだ確立されていない分野の紛争の解決を図る領域において、ADRの価値が認められるのではないかと。

- ・ ADRの制度基盤に関しては、ADRの認知度を向上させるためにも、いわゆるADR基本法を制定することは望ましいと考える。一方、法的効果については、ニーズ・有効性を踏まえて検討を進めるのであればともかく、効果を付与することばかりが先行する議論には賛成できない。

まずは、例えば、3類型のADRにつき、これらをどのように伸ばしていくのかについて検討する必要があるのではないかと。なお、弁護士会仲裁センターを念頭に法的効果の必要性を考えると、ADRは自律的なものであるべきという考え方があるので、時効中断効は別として、他はどうしても必要なものとは思われない。もっとも、弁護士会にもいろいろな考え方はあろう。

労働紛争を念頭に置くと、一方当事者にはトラブルが存在することすら認識のない場合も多く解決を図るために公的権威が必要な場面もあること、裁判によって白黒を付けるのではなく、その前段階で表沙汰にしない形で決着をつけた方がよい場合も多いこと等を踏まえると、紛争の種類に応じて適した紛争解決手段、適したADRのタイプがあるのではないかと。

A D Rに関する現状認識

A D Rの現状をみると、認知度・信頼性が低く、裁判と競争できるような基盤に欠けている。

A D Rに関する法制度の整備が進むことによって、A D Rの認知度が高まること、裁判所との競争条件の格差が改善されることが期待される。

既存のA D Rの認知度・信頼性が低いのは、A D Rに関する基本理念が確立できていないために現場が混乱しているのが原因ではないか。

日本でも多くのA D Rが活動しているのに利用が少ない理由の一つは、利用しようとする者にとって、A D Rに関する情報が決定的に不足していること（認知度の低さ）にあるのではないか。

A D Rを国民に広く認知してもらうためには、A D Rという言葉を使いやすい日本語に訳す必要があると思われる。

消費者の立場からA D Rが利用されない理由を考えると、P Rが不足していること、事件がたらい回しされてしまうこと、解決に向けた進展がないことが挙げられる。

現在のA D Rや司法に対しては、例えば、業界型A D Rにつき手続が可視的でない、有償で紛争解決に携われる者が法曹に限定されている等の点で不満がある。

機関の中立性・公正性に関する対外的な信頼の醸成・確保を図るためには、母体機関からの体制の独立性を確保することが重要である。

今後の検討の視点・留意点

裁判と並ぶ魅力的な選択肢とすることの意味を、A D Rを裁判に近づけると捉えるのではなく、A D Rが本来的に有する特長を更に発揮できるようにすると捉えること、A D Rに対する公的支援として、最低限の法的保障を与える必要があること、の2点を基本的な視点として検討を進めるべき。また、、について考える大前提として、 国家としてA D Rを含めた紛争解決方法のあり方についてどう考えるかという問題がある。

- ・ に関しては、A D Rは、方法、紛争分野等の面で多様性を有すること、柔軟な解決が可能であること、裁判と異なり当事者が主体であって主宰者は当事者の自主解決を支援・補助する役割にあること、非公開が特長ではあるが透明性を確保

するためには機関に関する情報開示が求められること等を念頭に置く必要があるろう。

- に関しては、多様なADRにつき法的保障を与える対象の線引きに取り組みなければ議論は前進しないことを念頭に置く必要があるろう。
- に関しては、他の意見にあったように、裁判とADRの関係は近代の司法・私的自治に根ざす大きな問題として捉える必要があること等を念頭に置く必要があるが、いずれにせよ、検討の最後の段階で今一度 に立ち戻る必要がある。

現状を前提とした議論ではなく、あるべきADRの姿を描きながら議論する必要がある。例えば、潜在的な需要があるビジネス型ADRや知的財産関係のADRについても十分念頭に置いた議論が必要。

国が何を求めるかではなく国民のニーズに応えるという観点から制度を整備する必要がある。

現在活動しているADRが必ずしも十分に機能していない理由について丁寧に分析しておく必要がある。

国連国際商取引法委員会（UNCITRAL）におけるモデル調停法の議論など国際的動向を踏まえ、国際的な評価にも耐え得るような議論が必要。

ISOなどの国際的動向にも十分注意を払う必要がある。

検討課題は基本理念の構築についての議論と法的効果の付与等に関する議論とに分かれるが、とりあえず、後者の議論に挑戦してみるべきではないか。

紛争の当事者間には情報力・交渉力の格差が存在しており、これを埋めるための方策についても議論すべきである。

現状のADRは縦割りで組織されている面があるので、より包括的な観点から議論すべきである。

消費者の立場からいえば、次のような点に留意して検討を進めることが必要。

- 国民生活センター等の現状をみると、相談件数が非常に多いということも検討の視点として必要。
- 行政型ADRの拡充が行政の肥大化につながるという意見があったが、事業者と消費者の間に交渉力・情報力の面で大きな較差があることを踏まえると、すべての紛争解決を司法型ADRや民間型ADRに委ねられるのかという疑問がある。ただ、いずれにせよ、行政型ADRのあり方についてはきちんと考える必要がある。
- ADRの議論は幅広く国民の意見を汲み取って進めていく必要があるが、検討会で議論が進んでいることすら十分には知られていない。国民の意見を聞く方法についても、今後半年間程度の間を考えてもらいたい。

司法型ADRについても、裁判所と民間の役割分担を含めた議論が必要である。

共通的な制度基盤の整備に関する基本的考え方

制度の枠組みとして、基本理念を中心に規定するのか、手続のガイドライン的な規定とするのか、多様なADRをすべて包含した法律とするのか、典型的なADRのみを対象とした法律とするのか、という点などにつき、イメージを持ちながら議論していく必要。

ADRが、アプライオリに認知された存在である裁判と競争し得るようになるためには、少なくとも、ADRを法律で認知し、国としての取組姿勢を明らかにする必要がある。

国民の信頼を得るような制度基盤の整備が必要である。基本法はとかく宣言的になりがちであるが、実効性のあるものにしなければならない。

ADRの信頼性の確保については、国が個々の機関の信頼性を許認可等によって担保することは相当ではなく、最低限の法律上の規律と情報の開示と組み合わせることにより、市場の淘汰に委ねることが望ましい。

ADRの自主性を尊重する一方で、それによって問題が生じないようにするのは、非常に難しい課題ではある。

いわゆるADR基本法に関する検討に臨む基本姿勢、留意点として、次のようなことが挙げられるのではないか。

- ・ まず、基本姿勢として、多様なADRを一括りにせず、制度の中身・目的に応じたきめ細かな議論を心がけることが肝要である。例えば、国としてADRを認知し、ADRに健全な発展基盤や法制度の基礎を提供するという場面では、相談・苦情処理のように、必ずしも紛争解決の仲介をする形態ではないようなものもADRの一部と位置付けた議論が求められる一方、ADRに一定の法的効果を付与するという場面では、本来の意味でのADRを対象に検討を深める必要がある。そのためには、ADRとは何か、本来の意味でのADRと相談・苦情処理はどこに境界があるか、あっせん調停は区別されるのか、行政型・司法型ADRをどこまで取り込むのかといった概念の整理を、いずれかの段階できちん行う必要がある。
- ・ いわゆるADR基本法を制定する場合の留意点としては、基本法の制定により既存の多様なADRの活動が制約されたり、特定のADRのみが有利・不利に取り扱われたりすることのないようにすること、規律は最低限のものに留めること、法的効果を付与する場合に弊害除去のために一定の要件を設けるとしても、

事前規制ではなく事後審査を基準とすること、国が支援等や関与する場合でも、できる限り、ADRの自主性が尊重され、市場原理が決定する領域を広くとるべきこと等が挙げられる。

ADRの認知度は信頼性を高めればついて来るものであり、そのためADRの基本理念と制度の確立を図り、手続等の透明性を高めるべきである。

ADRの自主性を尊重し、業界ADRの拡充や専門家の関与を進めるあまり、不透明な手続が放置され、さらに大きな紛争が生じてくることにならないかという懸念がある。

ADRに関する法制度の整備が進むことによって、ADRの認知度が高まること、裁判所との競争条件の格差が改善されることが期待される。

(注) アンケート調査等を踏まえると、観念的な基本理念を法制上明確化することは時期尚早、あるいは、多様なADRを一体的に捉えて統一的な基本理念を定めることには疑問があるといった考え方もあり得ると思われる。

また、ルールは法令化するのではなく、ガイドラインにとどめるべきといった考え方もあり得ると思われる。