

ADR 法に関する検討会報告書について

2014 年 11 月 7 日

日本 ADR 協会実務情報交換会

法改正小委員会 垣内秀介

○ 概要

(1) ADR 法に関する協会の従前の取組み

ADR 法の附則第 2 条は、同法が施行後 5 年を迎える 2012 年 4 月を目途として、同法の改正の可否についての検討を予定していた。そこで、協会においては、2011 年 3 月に、協会内外の関係者からなる ADR 法改正問題ワーキング・グループを立ち上げ、2012 年 4 月には、提言「ADR 法の改正に向けて」を法務大臣宛に提出した。

提言の主な内容としては、以下の点が挙げられる（カッコ内は、提言における項目番号を示す）。

- ①ADR と裁判手続等との関係に関する理念の明確化（1-1-1：ADR と裁判手続等との関係について、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。）
- ②ADR の利用促進のための国の責務の明確化（1-1-2：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。）
- ③秘密の取扱いについての規定の整備（1-4：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る。）
- ④認証手続の簡素化（4）
- ⑤裁判所等による ADR 利用の勧奨（6-1：訴訟事件等が係属する裁判所等は、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。）
- ⑥ADR における和解合意に対する執行力の付与（7：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る。）
- ⑦ADR に関する広報の充実（8-1）
- ⑧法テラスとの連携の強化（8-2）
- ⑨ADR 利用の法律扶助の対象化（8-2-2）
- ⑩ADR 機関の財政支援のための予算措置（9）
- ⑪ADR 利用促進のための国側の体制の強化（10）

なお、以上に対して、両論併記となった項目として、①弁護士法 72 条の規律の緩和の是非（3）、②認証の実体的要件（特に、弁護士の助言に関する要件）の緩和の是非（5）がある。

その後、2013 年 2 月に法務省に設けられた ADR 法に関する検討会においては、道垣内正人当協会前代表理事が委員として参加したほか、第 3 回会議（2013 年 5 月 28 日）において、垣内秀介当協会 ADR 調査企画委員が上記提言等について説明するなど、提言内容の実現に向けた努力をしてきたところである。

(2) 検討会報告書の内容について

- ① 本年3月に公表された検討会報告書においては、日本ADR協会の提言は、ADR法の改正という形では、いずれも採用されなかった。しかし、運用面の改善という形で、提言の趣旨に沿った施策が述べられている点も少なくないほか（協会提言1-1-2（ADRの利用促進のための国の責務の明確化）、4（認証手続の簡素化）、8-1（ADRに関する広報の充実）、10（ADR利用促進のための国側の体制の強化）。後掲【資料1】参照）、法律扶助の問題（協会提言8-2-2（ADR利用の法律扶助の対象化））のように、法改正の検討をも視野に入れた積極的な検討の必要性が述べられている項目もみられる。こうした点は、協会として歓迎すべきものといえる。
- ② これに対して、現状では困難ないし将来の課題とされた点として、提言1-4（秘密の取扱いについての規定の整備）、6-1（裁判所等によるADR利用の勧奨）、7（ADRにおける和解合意に対する執行力の付与）、9（ADR機関の財政支援のための予算措置）がある。もともと、こうした点に関しても、報告書は、「これらの論点については、必ずしも消極的な評価のみがされた結果ではないことを特に注記しておきたい。」（24-25頁）、「今回の検討会においては、執行力や時効中断効の論点については希望する一部の事業者に対し合理的な制度枠組みを設定しつつこれらの内容を実現する制度の導入の可能性やその当否、付ADRの論点については今後の認証ADR制度の実施状況を踏まえた導入の可能性について、具体的な検討課題として提示しているところであり、政府においては、今後開催される各種協議会等の様々な枠組みへの関与や実施等を通じ、認証ADR事業者や利用者の意見を十分聴取しながら、今後も検討を続けられたい。」（25頁）としている。
- ③ また、報告書において、日本ADR協会の活動に対する言及がされた箇所として、施策・1エ 手続実施者等の質の向上、施策・1オ 調停手続法の制定、施策・3ア 関係機関との連携等が挙げられる（後掲【資料2】参照）。こうした箇所については、日本におけるADRのさらなる発展に向けた協会の役割への期待が示されているものと受け止めることができる。

(3) 協会による今後の取組みについて

- ① 協会提言に沿った施策が述べられている部分については、協会としては、そこでの施策が十分に実施されるよう今後も注視し、必要があれば、政府に対して実施を求めていく必要がある。
- ② 現状では困難ないし将来の課題とされた点に関しては、協会としては、今後の運用状況を注視しながら、必要に応じて会員団体等の意見を聴取した上で、なお改善すべき点については、改めて改善を提言していく必要がある。あわせて、法律上は、今後、ADR法の運用や改正の必要性について検討する場は予定されていないが、協会としては、例えば5年に1回といったペースで、定期的に運用状況や改正の必要性についての検証がされるべきこと、また、認証ADRをめぐる実情の検証のため、必要な統計資料等（検討会第2回配付資料参照）が、今後も引き続き定期的に公表されるべきことを提言することが考えられる。
- ③ 報告書中、協会の活動が言及された箇所に関しては、そこで言及された研修、情報共有等の活動について、報告書の記述をも踏まえつつ、今後さらに充実させていく必要がある。

【資料 1】日本 ADR 協会提言「ADR 法の改正に向けて」と報告書との対応関係

協会提言	報告書
<p>1-1-1. ADR と裁判手続等との関係に関する理念の明確化 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。</p>	<p>施策としては言及なし ただし、「本検討会は、何よりも認証 ADR が真に裁判と並ぶ魅力的な選択肢として更に発展・拡充することを願う」との記載がある (24 頁「第 3 おわりに」)。</p>
<p>1-1-2. ADR の利用促進のための国の責務の明確化 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。</p>	<p>規定の改正については言及がないが、提言の趣旨に一部沿った施策についての言及がある 施策・2ア 相談機関等との連携、広報 「認証 ADR 事業者と地方公共団体との間の連携も重要であり、政府においては、適切な機関等に対し、認証 ADR 事業者と地方公共団体との連携が強化される方向での働き掛けを行うべきである」(11 頁)。 施策・3ア 関係機関との連携 「業界団体、学会、相談機関等を含む関連団体、関係省庁、地方公共団体等、さらには各事業者相互間の連携の在り方については、ADR に関する様々な情報共有や研修、実務上の協力関係、制度上の問題点等を含むテーマを取り扱う協議会の開催等も含めて積極的に検討すべきであり、このような協議会の主催・実施等に関して、政府がより積極的に支援・関与すべきである。」(18 頁)</p>
<p>1-4. 秘密の取扱いについての規定の整備 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。</p>	<p>現時点での規定整備には否定的 施策・3ウ 守秘義務の法定 「守秘義務及びこれに伴う罰則の法定による萎縮効果等を考慮すると、現時点における制度化は行うべきではない」(21 頁)。 施策・1オ 調停手続法の制定 「ADR の手続で開示された一定の情報等について後の裁判等における利用を制限することに関するルールを法令化するについては、現時点では時期尚早」。(9 頁) 「各事業者相互間あるいは日本 ADR 協会等による横断的な枠組みにおいて、規則類の収集・公開やモデルルールの策定等を含む適切な情報交換や情報共有を図りつつ、各事業者の判断において検証・改善していくことが望ましい」(同上)。</p>
<p>4. 認証手続の簡素化 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。</p>	<p>提言の趣旨に沿った施策についての言及がある 施策・3オ 提出書類の合理化 「認証申請や変更届等における提出書類の合理化については、認証 ADR 制度開始後の実績を踏まえて、必要な監督を行いつつも、可能な部分については簡素化すべきである」(23 頁)。</p>
<p>6-1. 裁判所等による ADR 利用の勧奨 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。</p>	<p>克服すべき課題が多く、将来においてさらに検討されるべき 施策・2ア 相談機関等との連携、広報 ○ 認証 ADR と裁判所との連携について 「裁判所に係属している訴訟事件について、裁判官が適当な場合に認証 ADR 事業者の利用を勧奨するなどの仕組みを設けることを含めた認証 ADR と裁判所との連携については、個別の事件を担当する裁判官が、当事者の意向も踏まえつつ、事案に応じて自主的判断により、適切な認証 ADR 事業者について言及することに大きな問題はないと考えられるが、これを勧奨や勧告等として制度化することについては、克服すべき課題が多いものといわざるを得ず、今後の認証 ADR の実施状況等を踏まえて、将来において更に検討されるべきである。」(11 頁)</p>

<p>7. ADR における和解合意に対する執行力の付与</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>今後も検討を続けるべき将来の課題</p> <p>施策・1ウ 認証 ADR による和解の実効性を確保するための方策</p> <p>「認証 ADR による和解の実効性を確保するための方策については、現在においても各事業者において、仲裁合意の活用や公正証書又は簡易裁判所による即決和解に係る関係機関との協議等を含めた様々な工夫がされているところである。</p> <p>これに加え、認証 ADR において成立した和解に執行力を付与することについては、主として利用者等の動機付けや便宜の観点等からこれを望む意見がある一方で、必要性を疑問視する意見や執行力の存在による利用者への萎縮効果など ADR の機能を害するおそれがあるとの意見があるほか、執行力を付与するには和解の内容の適切性・妥当性を確保するための仕組みが必要不可欠であるなどの指摘もされている。これらの事情に鑑みれば、ADR による和解への執行力の付与は、現時点では克服すべき課題が多いものといわざるを得ないが、他方で、事業者の選択及びこれに対する適切な規制による一部の ADR のみに対する執行力の付与や裁判所の関与による和解の適切性の確認等により合理的な制度設計が可能ではないかとの見解もあることから、このような見解にも留意しつつ、今後も検討を続けるべき将来の課題とする。」(6 頁)</p>
<p>8-1. ADR に関する広報の充実</p> <p>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。</p>	<p>提言の趣旨に一部沿った施策についての言及がある(政府において一覧性のある資料を作成し、広報を行う)</p> <p>施策・2ア 相談機関等との連携、広報</p> <p>○ 個別の認証 ADR 事業者と各種相談機関との連携、国又は個別の認証 ADR 事業者による広報の在り方について</p> <p>「個別の認証 ADR 事業者と各種相談機関との連携、国又は個別の認証 ADR 事業者による広報の在り方については、個別の認証 ADR 事業者やこれが取り扱う事案の特質等に応じて認証 ADR 事業者と相談機関との間の連携を強化することや、その連携を強化するために個別の認証 ADR 事業者の側から活動内容や活動実績についての情報を積極的に発信していくことなどが重要であり、政府において、例えば、各認証 ADR 事業者の専門性・特殊性や当該 ADR 事業者を利用する利点等を整理した一覧性のある資料を作成し、これを利用した広報を行うことも有用である。また、認証 ADR 事業者と地方公共団体との間の連携も重要であり、政府においては、適切な機関等に対し、認証 ADR 事業者と地方公共団体との連携が強化される方向での働き掛けを行うべきである。」(11 頁)</p>
<p>8-2-1. 法テラスの ADR 紹介機能の強化</p> <p>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。</p>	<p>(同上)</p>
<p>8-2-2. ADR 利用の法律扶助の対象化</p> <p>ADR についても、法律扶助の対象とすべきである。</p>	<p>提言の趣旨に沿った運用改善について、法改正の件等も視野に入れた積極的な検討についての言及がある</p> <p>施策・2イ 法律扶助の活用</p> <p>「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。」(14 頁)</p>
<p>9. ADR 機関の財政支援のための予算措置</p> <p>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。</p>	<p>公金支出等は現状では困難</p> <p>施策・3イ 財政基盤の充実</p> <p>「認証 ADR 事業者の存立に財政的基盤の充実が重要であることに異論はなく、ADR が社会全体あるいはそれぞれ</p>

	<p>の分野において果たし、また現に果たしつつある役割を考えれば、その財政的基盤が確立・充実するような措置が望まれるところである。ただ、その具体的な在り方については、現下の厳しい国の財政事情や実現可能性などの観点からすると、認証 ADR 事業者一般を対象とする公金支出等の直接的な方法による解決は現状では困難であり、当面は、本報告書に記載した政府の施策や各事業者における取組を実施し、社会における認証 ADR 制度ないし事業者の浸透を図りつつ、実績を積み重ねていくことが重要である。」(19頁)</p>
<p>10. ADR 利用促進のための国側の体制の強化 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。</p>	<p>提言の趣旨に一部沿った施策についての言及がある 認証 ADR のさらなる拡充のための積極的な働きかけ(施策・1イ 認証 ADR の更なる拡充) 研修実施に対する助言・周知等の必要な協力の積極化(施策・1エ 手続実施者等の質の向上) 情報共有のための協議会等に関する政府の積極的な支援・関与(施策・3ア 関係機関との連携等) 地方公共団体との連携強化のための政府の働きかけ(施策・2ア 相談機関等との連携、広報)</p>
* 協会提言において両論併記とされた点	
<p>3. 弁護士法 72 条の規律の緩和 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。</p>	<p>現段階において緩和する必要はない 施策・3エ 弁護士の関与の在り方 「認証 ADR の手続における弁護士の関与の在り方については、法令の解釈適用に関し専門的知識を必要とするときに弁護士の助言を受けることができるようにするための措置を定めておくことを認証要件とする現在の制度の合理性を疑わせる事情があるとはいえず、現段階においてこれを緩和する必要はない。」(22頁)</p>
<p>5. 認証の実体的要件 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。</p>	(同上)

- ・以上をまとめると、ADR 協会の提言は、ADR 法の改正という形ではいずれも採用されなかったが、運用面の改善という形で、提言の趣旨に沿った施策が述べられている点も少なくないといえる。
- ・そうした点としては、協会提言 1-1-2 (ADR の利用促進のための国の責務の明確化)、4 (認証手続の簡素化)、8-1 (ADR に関する広報の充実)、10 (ADR 利用促進のための国側の体制の強化) が挙げられる。
- ・また、8-2-2 (ADR 利用の法律扶助の対象化) については、法改正の検討をも視野に入れた積極的な検討の必要性が述べられている。
 - * なお、この点に関しては、その後、本年 6 月 11 日に、「充実した総合法律支援を実施するための方策についての有識者検討会報告書」が公表されており、そこでも、運用改善への言及があるほか(同報告書第 2・1 (3))、日本司法支援センターにおいて、具体的な方策を検討中のようなのである。
- ・これに対して、現状では困難ないし将来の課題とされた点として、提言 1-4 (秘密の取扱いについての規定の整備)、6-1 (裁判所等による ADR 利用の勧奨)、7 (ADR における和解合意に対する執行力の付与)、9 (ADR 機関の財政支援のための予算措置) が挙げられる。
- ・なお、協会提言において両論併記とされていた 3 (弁護士法 72 条の規律の緩和) 及び 5 (認証の実体的要件) に関しては、現段階において緩和する必要はない、とされている。

【資料2】日本ADR協会の活動についての言及

報告書において、日本ADR協会の活動についての言及があった箇所として、下記のものが挙げられる。

項目	言及の内容
<p>施策・1エ 手続実施者等の質の向上</p>	<p>「これまで、各認証ADR事業者において、主に手続実施者に対する研修が実施されているほか、<u>一般財団法人日本ADR協会</u>（以下「日本ADR協会」という。）等において、手続実施者以外の職員に対する研修が実施されるなど、各事業者等における様々な取組がされており、今後もこのような努力を継続されることが望まれるところである。」（8頁）</p> <p>「政府としては、当面は、個々の認証ADRや日本ADR協会等において実施される研修につき、助言や周知等の必要な協力を積極的に行っていくべきである。」（8頁）</p>
<p>施策・1オ 調停手続法の制定</p>	<p>「現状においても、非認証の機関も含む一部のADR機関や協議会等において、規則類の収集・提供等を含む手続ルールの共有化の取組がされているところであり、今後も、各事業者相互間あるいは日本ADR協会等による横断的な枠組みにおいて、規則類の収集と当該事業者の了解を得た上での公開やモデルルールの策定等を含む適切な情報交換や情報共有を図りつつ、各事業者の判断において検証・改善していくことが望ましい。」（9頁）</p> <p>「もっとも、このようなルールを採用していない事業者であっても、意図的に採用していないのかは必ずしも明らかではないとの指摘もあり、手続ルール一般と同様に、事業者相互間あるいは日本ADR協会等による横断的な枠組みにおいて、規則類の収集と当該事業者の了解を得た上での公開やモデルルールの策定等を含む適切な情報交換や情報共有を図りつつ、各事業者の判断において検証・改善していくことが望ましい。」（9-10頁）</p>
<p>施策・3ア 関係機関との連携等</p>	<p>「このような連携強化の在り方については、ADRに関する様々な情報共有や研修、実務上の協力関係、制度上の問題点等を含むテーマを取り扱う協議会の開催等も考えられるところ、これまで、<u>日本ADR協会</u>等を中心としてシンポジウムや研修会等様々な取組がされてきたところであるが、任意加入の団体による自主的・個々の取組のみでは自ずと限界があるとの意見もあることからすると、協議会の主催、実施等に関しては、ADRの自主性・多様性を損なわない方法、態様に留意しつつも、政府がより積極的に支援・関与すべきである。」（18頁）</p>

* 上記のほか、協会の活動ではなく、協会の提言についての言及のある項目として、施策・3ウ 守秘義務の法定、施策・3エ 弁護士の関与の在り方がある。