

## ADR 法制の改善に関する提言

2018 年 4 月 25 日

一般財団法人 日本 ADR 協会

## 目 次

はじめに	3
I．提言本文	5
II．各提言に関する補足説明	9
III．資料	34
【資料 1】 提言「ADR 法の改正に向けて」（2012 年提言）（抜粋）	35
【資料 2】 ADR 法に関する検討会報告書について	39
【資料 3】 ADR 法改正アンケートの集計結果	45
【資料 4】 ADR 法改正アンケート	74

はじめに

日本 ADR 協会では、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（ADR 法）の施行から 5 年を経過した 2012 年 4 月に、協会内外の ADR 関係者の意見を集約し、提言「ADR 法の改正に向けて」を法務大臣宛に提出いたしました。これは、ADR 法附則第 2 条において、「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。」との定めが置かれていることに対応したものです。

上記 2012 年の提言は、その後法務省に設置された「ADR 法に関する検討会」においても審議の参考に供され、同検討会がとりまとめた報告書は、運用面での改善という形で、当協会の提言の趣旨に沿った施策を含むものとなりました。その結果、法務省と当協会との連携や、法律扶助の取扱いなどに関しては、その後一定の前進がみられたということができます。その反面、上記 2012 年の提言のうち、ADR 法の改正に関する部分については、上記検討会報告書においては、いずれも見送りという結論になりました。これは、同報告書が公表された 2014 年の時点では、法改正にはなお時期尚早であり、運用改善による成果を見極めつつ、引き続き認証 ADR 等の実施状況等を注視していくべきであるとされたことによるものです。

しかしながら、現状を見れば、その後もなお、認証 ADR を初めとする各種 ADR が十分に国民に認知され、その本来期待される役割を果たすに至っているとは言い難い状況にあります。その一方で、日本の国外に目を向ければ、欧米諸国ばかりでなく、近隣のアジア諸国においても、ADR のさらなる活用への取組みが急速に進んでいます。また、国際商事調停（国際商事紛争 ADR）による和解の執行に関し、UNCITRAL において統一的な法的枠組みの検討が進められていることにみられるように、多国間での取組みの進展にも目を見張るものがあります。こうした中、日本だけが、上記のような現状に甘んじていてよいとは考えられません。

ADR 法は、2017 年に施行 10 年を迎えましたが、上記のような状況に照らせば、この節目の時期に、改めて、ADR 法を中心とする ADR 法制やその運用について、さらに改正を要する点がないのかどうかを改めて検討する必要があるものと考えられます。

そこで、日本 ADR 協会では、改めて、ADR 法の改正を含む ADR 法制の改善に向け、意見をとりまとめることとしたものです。

提言の取りまとめにあたっては、すでに上記 2012 年の提言が存在することに鑑み、これを基礎としつつ、その内容の中で、なお維持すべきものは維持するとともに、これにさらに加えるべき点があれば、それらを新たに盛り込むことを差し当たりの方針として、検討を行いました。その際、当然のことながら、ADR 法の下における 10 年の経験を踏まえた協会内外の関係者の意見を踏まえる必要があると考えられることから、当協会では、既存の提言項目のうちいずれを維持すべきか、また、いかなる事項を新規に意見に盛り込むかにつき、協会内外の関係者の意見分布を調査するため、2017 年 12 月から 2018 年 1 月にかけてアンケート調査を実施するとともに、2018 年 2 月及び 3 月に開催された協会実務情報交換会において、さらに関係者との意見交換を行い、その結果をも踏まえて本提言を取りまとめたものです。ご多忙の中アンケートにご協力頂き、また、議論に加わって頂いた関係者の皆様には、この場を借りて厚く御礼申し上げます。

日本 ADR 協会としましては、本提言が ADR 法制の改善のためのさらなる議論や検討の呼び水となり、よりよい ADR 法制の実現に寄与するよう、願ってやみません。

2018 年 4 月 25 日  
一般財団法人日本 ADR 協会  
代表理事 山本和彦

＊ 本文書の構成について

以下、本文書においては、Ⅰにおいて提言の本文を示し、Ⅱにおいて各提言項目の趣旨などの補足説明を掲げています。

また、当協会の 2012 年提言、ADR 法に関する検討会報告書と同提言との対応関係、2017 年 12 月から 2018 年 1 月にかけて実施したアンケート及びその集計結果については、Ⅲの資料の部に掲載いたしましたので、適宜ご参照いただければ幸いです。

なお、以下、本文書においては、当協会が 2012 年に取りまとめた提言「ADR 法の改正に向けて」を「2012 年提言」と略称しています。

## I. 提言本文

### 1. ADR に関する通則的規定に関わるもの

#### (1) ADR と裁判手続等との関係に関する理念の明確化

##### 【提言 1】

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べきである。

#### (2) ADR の利用促進のための国の責務の明確化

##### 【提言 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。

### 2. 認証の手続等に関わるもの

#### (1) 認証手続の簡素化

##### 【提言 3】

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。

#### (2) 大規模災害時等における規則変更の認証の迅速化等

##### 【提言 4】

大規模災害時等における規則変更の認証の迅速化に関し、例えば以下のような取扱いを検討すべきである。

- ① 時限的に、規則から外れた ADR を行うことを許容すること
- ② 認証そのものを短期間（数日など）で行うこと（緊急認証）

#### (3) ADR 機関間（国内、国外）の協力体制を構築するための規則変更等の対応

##### 【提言 5】

ADR 機関間（国内、国外）の協力体制を構築するための規則変更等の対応のあり方について、検討を進めるべきである。

### 3. 認証 ADR に対する法的効果等の付与に関わるもの

#### (1) ADR 前置事件の拡大

##### 【提言 6】

現在民事調停または家事調停が前置されている事件に加え、他に ADR を前置すべき事件がないかどうかにつき検討を加え、必要な場合には、民事調停等の前置事件を拡大するとともに、当該事件につき ADR 法 27 条による特例の対象とすることを検討すべきである。

#### (2) 裁判所等による ADR 利用の勧奨・付 ADR

##### 【提言 7】

① 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。

② ①に加えて、さらに、〔受訴裁判所は〕〔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〕必要と認めるときは、事件を〔認証〕ADR の手続に付することができる旨の規定を設けることについて、検討を進めるべきである。

#### (3) 手続応諾義務の適用範囲の拡大

##### 【提言 8】

現在一部の ADR で導入されている手続応諾義務に関する規律の適用範囲をさらに拡大する可能性について、その現実的ニーズと理論的当否の両面から、検討に着手すべきである。

#### (4) ADR における和解合意に対する執行力の付与

##### 【提言 9】

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るべきである。

(5) 秘密の取扱いについての規定の整備

【提言 10】

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。

4. ADR に対する支援の強化に関わるもの

(1) ADR に関する広報の充実

【提言 11】

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。

(2) 法テラスの ADR 紹介機能の強化

【提言 12】

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。

(3) ADR 利用に関する法律扶助の拡充

【提言 13】

代理人のつかない当事者による ADR 利用についても、法律扶助の対象とすることを検討すべきである。

(4) ADR 機関の財政支援のための予算措置

【提言 14】

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ことができるよう、その具体的な方法についての検討を進めるべきである。

(5) ADR 利用促進のための国側の体制の強化

【提言 15】

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、省庁間の連絡会議を積極的に実施するなどの措置をとるべきである。



## II. 各提言の補足説明

2012 年提言において、立法ないし施策の実施につき積極的な提言をした項目としては、以下のものが挙げられる（カッコ内は、2012 年提言における項目番号を示す）。

- ① ADR 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。）
- ② ADR 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。）
- ⑥ ADR 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。）
- ⑦ ADR 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）
- ⑨ ADR 利用の法律扶助の対象化（8-2-2）
- ⑩ ADR 機関の財政支援のための予算措置（9）
- ⑪ ADR 利用促進のための国側の体制の強化（10）

今次のアンケートの結果、これらの項目については、いずれもこれを維持することに賛成する意見が多数であった。したがって、これらについては、新たな意見においても基本的に維持することとした。具体的には、以下で述べる各提言のうち、提言 1、提言 2、提言 3、提言 7、提言 8、提言 9、提言 10、提言 11、提言 12、提言 13、提言 14 がこれにあたる。ただし、これらのうち、提言 7、提言 12、提言 13、提言 14 については、文言等に若干の変更を加えている。

これに対して、提言 4、提言 5、提言 6 については、2012 年提言にはなかった項目を新たに加えたものである。

### 1. ADR に関する通則的規定に関わるもの

#### （1）ADR と裁判手続等との関係に関する理念の明確化

### 【提言 1】

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べきである。

### 【2012 年提言との関係】

- ・提言 1-1-1 を維持するものである。

### 【意見の趣旨】

- ・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ことを目指すものである。
- ・具体的に、どのような規定ぶりが考えられるのかについては、例えば、1 条に「裁判と並ぶ」という文言を挿入する<sup>1</sup>、3 条 1 項に同様の文言を挿入するなど、なお検討を続ける必要がある。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」については、現行法では特に規定がないことから、そもそもの箇所に規定するのかなどを含め、検討の必要がある。

### 【検討会報告書との関係】

- ・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」）。

### 【アンケート結果等】

- ・アンケートにおいては、賛成意見が多数を占めたが（賛成 50、反対 4、その他 11）、ADR と裁判手続とでは手続や効力が異なるので、対等とは言えないのではないかと、あるいは、対等とはどのような意味か、といった疑問の提起もみられた。
- ・実務情報交換会においては、積極的な意見として、紛争を円満に解決する手段という点では対等なので法定することは歓迎である、利用者に対する説明がしやすくなるといった意見があった。これに対して、慎重な意見としては、多様なものを対等と位置づけることの意味がやはり不明確である、明示的な規定を設けるほどの必要があるのか疑わしい、といった意見があった。

---

<sup>1</sup> ADR 法改正研究会による 2013 年の改正提案（仲裁と ADR・9 号 102 頁）参照。

## (2) ADR の利用促進のための国の責務の明確化

### 【提言 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。

### 【2012 年提言との関係】

- ・提言 1-1-2 を維持するものである。

### 【意見の趣旨】

- ・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はいない。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、2011 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が、2012 年 3 月に文部科学省によって策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。
- ・なお、本項目に関連する ADR 法改正研究会の提案については、後記「参考 3」を参照。

#### \* 参考 1：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。

#### \* 参考 2：スポーツ基本計画 6 (3) (概要)

- ・スポーツ団体・アスリート等の仲裁・調停に関する理解増進、仲裁人等の人材育成の推進
- ・スポーツ団体の仲裁自動受諾条項採択等、紛争解決の環境を整備

＊ 参考 3：ADR 法改正研究会による改正提案（2013）（仲裁と ADR・9 号所収）

### 第三条

- 1 裁判外紛争解決手続は、法による紛争の解決のための手続として、紛争の当事者の自主的な紛争解決の努力を尊重しつつ、公正かつ適正に実施され、かつ、専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図るものでなければならない。
- 2 裁判外紛争解決手続を行う者は、前項の基本理念にのっとり、裁判外紛争解決手続に關与する第三者に対する教育研修等を通じて裁判外紛争解決手続の質的向上に努め、また、相互に連携を図りながら協力するように努めなければならない。
- 3 裁判外紛争解決手続に關与する第三者は、手続を公正かつ適正に実施することができよう能力の研鑽に努めなければならない。
- 4 国及び地方公共団体は、前二項の教育研修等への支援等を通じて、裁判外紛争解決手続が第一項の基本理念に照らして適切な質を保持するよう、努めなければならない。

### 【検討会報告書との関係】

- ・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）

### 【アンケート結果等】

- ・アンケートにおいては賛成意見が多数を占めたが（賛成 53、反対 4、その他 8）、意見中、「ADR の担い手の資質の向上」に言及している点については、国等の積極的な関与が ADR の多様性を損なう危険性を指摘する声があった。また、現行 ADR 法 4 条で十分とする声があった。
- ・実務情報交換会においては、積極的な意見として、行政との連携について、行政側も積極的な地域とそうでない地域との温度差があることから、成功例を全国的に普及させるような取り組みが期待される、明確な規定があることにより、地方自治体等の積極的な対応を後押しする効果が期待できる、といった意見があった。

慎重な意見としては、規定を強化するほどの必要があるか疑問である、といった意見があった。

## 2. 認証の手續等に関わるもの

### (1) 認証手續の簡素化

#### 【提言 3】

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。

#### 【2012 年提言との関係】

- ・提言 4 を維持するものである。

#### 【意見の趣旨】

- ・認証時及び認証後の提出書類の簡素化を提案するものである。2012 年提言作成の際の 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の提案があった。

#### 【検討会報告書との関係】

- ・提言の趣旨に沿った施策についての言及があった。

##### 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)。

#### 【アンケート結果等】

- ・この項目については、賛成意見が特に多く（賛成 63、反対 1、その他 1）、とりわけ、認証後の提出書類に関して簡素化を求める声があった。
- ・実務情報交換会においては、この項目について特に異論や慎重な意見はみられなかった。
- ・なお、次の提言 4 も参照。

## （２）大規模災害時等における規則変更の認証の迅速化等

### 【提言４】

大規模災害時等における規則変更の認証の迅速化に関し、例えば以下のような取扱いを検討すべきである。

- ① 時限的に、規則から外れた ADR を行うことを許容すること
- ② 認証そのものを短期間（数日など）で行うこと（緊急認証）

### 【2012 年提言との関係】

- ・新規項目である。

### 【趣旨】

- ・震災 ADR など、大規模災害時等における身近なトラブル対応手段として ADR が重要な役割を果たす場合があるが、そうした状況の下では、例えば、手数料の低廉化、口頭での申立ての許容、書面交付方法の柔軟化、取扱い紛争範囲の拡大、管轄の柔軟化など、認証時に想定されていたのとは異なる各種の特例的な取扱いをすべき場合がある。そうした場合に、当該 ADR を認証 ADR として円滑に実施しようとする場合には、上記のような取扱いを検討する必要があるものと考えられる。
- ・参考となる事例として、熊本の震災の場合に問題となった口頭申立て等については、「認証紛争解決手続の業務を行う知識又は能力の減少を伴わず、かつ、紛争の当事者に負担の増加その他の不利益を及ぼすことがないもの」（ADR 法施行規則 10 条 3 号）に該当し、変更認証の必要のない軽微な変更（法 12 条 1 項ただし書）として処理された、とのことである。したがって、こうした現行法下の運用による対応では不十分な場合としてどのようなものが考えられるかについては、さらに検討が必要である。
- ・なお、緊急時における迅速な変更認証等の可能性があることは、平時において過去の震災事例などから学び、有事の際の対応をあらかじめ検討しておくことの重要性を低下させるものではない点に、留意する必要がある。

### 【アンケート結果等】

- ・新規項目のため、アンケートの対象とはなっていない。
- ・実務情報交換会においては、熊本の事例では、運用の範囲内で対応した、との指摘のほか、書類交付方法の変更については変更認証が求められた機関があるのではないかと指摘があった。また、ある県内での業務について認証を受けているが、他の県での手続実施については受けていない、といった場合に実益があるのではないかと、といった指摘があった。

- ・関連して、熊本や仙台の震災 ADR では、運営費用が大きな赤字となった経緯があり、震災対応を対象とした財政支援なども考えられる、といった指摘があった。

### (3) ADR 機関間（国内、国外）の協力体制を構築するための規則変更等の対応

#### 【提言 5】

ADR 機関間（国内、国外）の協力体制を構築するための規則変更等の対応のあり方について、検討を進めるべきである。

#### 【2012 年提言との関係】

- ・新規項目である。

#### 【趣旨】

- ・例えば、国際家事調停のように一方当事者が国外に所在するような事案や、国内であっても、当事者が互いに遠隔地に居住していたり、大規模災害時等における被災者支援のため、他の地域の ADR 機関が被災地の機関と連携して ADR を実施する場合などにおいては、複数の ADR 機関が円滑に協力・連携することが可能であることが望ましい。しかし、現在の認証制度はそうした複数の ADR 機関が共同で実施する ADR を想定したものではないため、認証 ADR としてどの範囲でそうした活動が認められるのかが明確でない。そこで、こうした複数の ADR 機関の連携に関して、認証制度との関係で生じる問題点を検討するとともに、現在の制度または取扱いの下ではこうした連携に対して障害があることが明らかになった場合には、その改善の可能性について検討する必要があるものと考えられる。

#### 【アンケート結果等】

- ・新規項目のため、アンケートの対象とはなっていない。
- ・実務情報交換会においては、例えば不動産の所有権が問題となる事案においては、相続人が各地に散在しているような例も見受けられ、取扱いに迷う場合もある、といった指摘があった。

### 3. 認証 ADR に対する法的効果等の付与に関わるもの

#### (1) ADR 前置事件の拡大

#### 【提言 6】

現在民事調停または家事調停が前置されている事件に加え、他に ADR を前置すべき事件がないかどうかにつき検討を加え、必要な場合には、民事調停等の前置事件を拡大するとともに、当該事件につき ADR 法 27 条による特例の対象とすることを検討すべきである。

#### 【2012 年提言との関係】

- ・新規項目である。

#### 【趣旨】

- ・現状では、人事訴訟事件、賃料増減事件について、それぞれ家事調停、民事調停の前置が定められているが（家事 257 条、民調 24 条の 2 参照）、そのほかにも ADR の前置が適切と考えられる事件類型が存在するのであれば、それについて新たに民事調停等の前置の規定を設けるとともに、それに伴い、ADR 法 27 条の特例を認め、認証 ADR の利用をもって民事調停等に代えることを認めることが考えられる。例えば、近時増加傾向にあるとされる交通事故関係事件のように、ADR における定型的処理になじむものや、一部の少額事件のほか、例えば医療事故紛争のように、ADR を利用することによって訴訟では実現できないような独自の意義のある解決が期待できるような紛争類型について、そうした規律を検討することが考えられるのではないか。

#### 【アンケート結果等】

- ・新規項目のため、アンケートの対象とはなっていない。
- ・実務情報交換会においては、裁判と並ぶ紛争解決手段という視点からは、定型的処理になじむというような準裁判的な機能よりも、むしろ ADR 独自の解決機能に着目した形での検討が望まれる、その好例として医療事故紛争が挙げられる、といった指摘があった。

### （2）裁判所等による ADR 利用の勧奨・付 ADR

#### 【提言 7】

- ① 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。
- ② ①に加えて、さらに、〔受訴裁判所は〕〔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〕必要と認めるときは、事件を〔認証〕ADR の手続に付することができる旨の規定を設けることについて、検討を進めるべきである。

#### 【2012 年提言との関係】

- ・①は、提言 6-1 を維持するものである。
- ・②は、さらに進んで、付 ADR の制度の検討を求めるものであり、新規の項目である。



### 【意見の趣旨】

- ・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、といった積極論も少なくなかったところである。そこで、上記意見は、こうした従来の議論も踏まえつつ、裁判所等によるADR利用の勧奨に関する規定の整備を提言するものである。
- ・①については、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、視野に入れている。
- ・②は、ADR利用の単なる勧奨に加えて、付ADRの制度化の検討を求めるものである。現在存在する民事調停や家事調停への付調停（民調20条、家事274条参照）に準じて、付ADRの規定を設けることが検討の対象となる。具体的には、例えば、当事者の費用的負担を生じさせないような形で初回面接を命じる、といった仕組みが考えられる。

### 【検討会報告書との関係】

- ・ADR法の制定時には、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。これらのうち、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との観点から、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ところ、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た。結果として、この点については将来の検討課題として、規程整備の対象とはならなかった。

- ・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」ものとされていた。
- ・検討会報告書においても、ADR利用の勧奨については、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ものとされている。

#### 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)

#### 【アンケート結果等】

- ・①については、アンケートにおいては、賛成意見が多数を占めたが（賛成52、反対5、その他8）、実効性に関する疑問や、裁判を受ける権利との抵触のおそれ、また、既得権益化することへの懸念を指摘する意見もあった。
- ・②については、新規に追加するものであり、検討にあたっては、裁判を受ける権利との関係や、ADRの利用に伴う費用の負担の問題について、留意する必要がある。また、あわせて、利用勧奨の制度と付ADRの制度との関係（いずれか一方のみについて規定を設けるか、双方について規定を設けるか、後者の場合にどのような規定が考えられるか）についても、検討する必要がある。この点については、例えば、①相当と認めるときは、利用勧奨、②特に必要と認めるときは、付ADR、といった2段階の規律も考えられる。
- ・実務情報交換会においては、積極的な意見として、筆界特定手続のような行政型ADRとの連携も考えられる、明文規定があると裁判官の意識にも事実上大きな影響がある、事件の一部まで視野に入れて考えると、ADRに適する事件は少なくない、といった指摘があった。慎重な意見としては、手数料負担の問題もあるので、付ADRまで定めることには反対である、といった意見があった。また、関連する問題として、裁判所や行政機関と民間型ADR機関との間の情報のやり取りのあり方についても検討する必要がある、といった意見があった。

### (3) 手続応諾義務の適用範囲の拡大

#### 【提言 8】

現在一部の ADR で導入されている手続応諾義務に関する規律の適用範囲をさらに拡大する可能性について、その現実的ニーズと理論的当否の両面から、検討に着手すべきである。

#### 【趣旨】

- ・一方当事者の申立てによって当然に手続が開始される司法型 ADR の場合と異なり、認証 ADR を含む民間型 ADR においては、相手方の手続応諾そのものが ADR 実施に対するハードルとなっている面があり、その結果、仮に手続が実施されれば当事者双方にとっても社会的にも有意義な形で紛争解決が可能であったような事案についても、ADR が実施できない場面が少なからず生じているものと考えられる。この点については、例えば、金融 ADR における事業者側当事者にみられるように、B2C 事案における事業者側当事者など、一定の事案においては、相手方当事者に手続応諾義務を課すことが考えられるが、現状ではその当否や条件について十分な検討がされているとはいいがたい状況にある。しかし、紛争の当事者がその解決を図るのにふさわしい手続を選択することを容易にし、もって国民の権利利益の適切な実現に資する、という ADR 法の目的（同法 1 条）に照らせば、そうした規律を拡大する可能性についても、真剣な検討に値するものと考えられる。そのため、一方で、そうした規律へのニーズがどの程度存在するか、あるいはそうした規律がかえって事業者側による訴訟提起を誘発しないか、といった現実的な側面について検証するとともに、他方で、そうした義務の根拠やその正当化のための条件、義務の性質や効果など、法理論的な側面についての検討を進めていく必要があるものと考えられる。

#### 【アンケート結果等】

- ・新規項目のため、アンケートの対象とはなっていない。
- ・実務情報交換会においては、積極的な意見として、相手方の説得の材料となるので、訓示規定的なものであっても意義はある、ADR の最大の弱点は手続応諾義務がないことであり、ぜひ積極的に検討すべきである、といった意見があった。慎重な意見としては、手続応諾義務を設けても履行強制手段がないのではないかと、設けるとしても訓示的なものにとどまる、対象分野の見極めが重要である、といった指摘があった。

### (4) ADR における和解合意に対する執行力の付与

#### 【提言 9】

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。

#### 【2012 年提言との関係】

- ・提言 7 を維持するものである。

#### 【意見の趣旨】

- ・ADR における解決は、解決内容についての合意を基礎とするものであることから、裁判や仲裁と比較すると任意の履行が期待しやすく、また、当事者の主体性の尊重に ADR の価値を見出す立場からは、解決の形成過程だけでなく、その実現過程についても任意性を貫徹すべきである、といった見方も存在する。しかし、その一方で、ADR においても、解決の内容によっては将来に履行の問題を残さざるを得ない場合もあり、そうした場合に強制執行の利用が容易に認められる司法型 ADR との比較において、認証 ADR において一律にそうした可能性を排除することは、利用者の視点からみれば後者の魅力を減殺するものであるとの評価もある。また、ADR の多様性を尊重する見地からは、強制執行の利用可能性を重視する当事者のニーズやそれが意味をもつ解決類型が一部であれ存在するのであれば、そうしたニーズに応える可能性は用意しておいてよい、という見方もあり得る。上記意見は、そうした見地から、各認証 ADR の判断と当事者の意思を尊重しつつ、ADR における解決に対して強制執行の利用を容易にする途を開くことを提案するものである。
- ・上記意見においては、ADR 法制定過程において懸念されたいわゆる「債務名義製造会社」の出現といった弊害については、仲裁判断の場合に準じた裁判所の執行決定手続を経ることによって対応する一方、各 ADR 機関の判断を尊重する観点から、そうした形で和解合意に執行力を付与する可能性を認めるどうかについては、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に、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たものである。
- ・なお、本項目に関連する ADR 法改正研究会の提案として、後記「参考」を参照。また、現在、UNCITRAL において、国際商事調停（国際商事紛争 ADR）による和解の執行に関する統一的な法的枠組みの検討が進んでいることから、その動向についても留意する必要がある。

\* 参考：ADR 法改正研究会による改正提案（2013）（仲裁と ADR・9 号所収）（ADR 和解の効力）

第\*\*条

- 1 認証紛争解決手続において成立した和解（以下、「ADR 和解」という。）に基づいて民事執行をしようとする当事者は、債務者を被申立人として、裁判所に執行決定を求める申立てをすることができる。
- 2 当事者が執行決定の申立てをするときは、ADR 和解の内容を記載した文書（以下、「合意文書」という。）の写しと、当該写しの内容が原本と同一であることを証明する文書を提出しなければならない。
- 3 合意文書には、次に掲げる事項を記載しなければならない。
  - 一 当事者
  - 二 執行対象となる特定の給付請求権
  - 三 債務者が直ちに強制執行に服する旨の陳述をした事実（執行受諾文言）
  - 四 ADR 和解の成立日
  - 五 認証紛争解決事業者
  - 六 手続実施者および手続実施者が弁護士でない場合（司法書士法（昭和二十五年法律第百九十七号）第三条第一項第七号に規定する紛争について行う民間紛争解決手続において、手続実施者が同条第二項に規定する司法書士である場合を除く。）において手続実施者が助言を受けた弁護士
- 4 裁判所は、口頭弁論または当事者双方が立ち会うことのできる審尋の期日を経なければ、執行決定をすることができない。
- 5 裁判所は、執行決定の申立てがあった場合において、次の各号に掲げる事由のいずれかがあると認める場合には、当該申立てを却下することができる（二号に掲げる事由にあっては、被申立人が当該事由の存在を証明した場合に限る。）。
  - 一 ADR 和解が、日本の法令によれば、その効力を有しないこと。
  - 二 ADR 和解の成立過程で公正かつ適正な手続の実施を妨げるような事由が存在したこと。
- 6 執行決定の申立てについての決定に対しては、即時抗告をすることができる。

#### 【検討会報告書との関係】

- ・ADR 法制定時においても、ADR 和解に対する特別の法効果として、執行力を付与するかどうかについて議論がなされたが、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いった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。もっとも、ADR 検討会の座長レポートには、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」との指摘もなされていた。

- ・検討会報告書においても、この点は、今後も検討を続けるべき将来の課題である、とされている。

#### 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

「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。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、今後とも検討を続けるべき将来の課題とする。」(6 頁)

#### 【アンケート結果等】

- ・アンケートにおいては、賛成意見が多数であったが、反対意見やその他の意見も一定数存在し（賛成 44、反対 9、その他 12）、そこでは、執行力付与の容易化は ADR の活性化に直結しないといった認識や、こうした制度を導入することに伴い認証要件が厳格化する可能性についての懸念が指摘されている。
- ・実務情報交換会においては、積極的な意見として、扶養料の支払などとの関係で執行力が求められることがあり、その際、公正証書の利用も考えられるが、和解の成否はその期日にならないと分からないので、予め立ち会ってもらうことには無理があるし、公証人の出張費用の問題等もある、手続開始時の説明において、執行力がないという点がネックになっている、合意が守られないときはどうなるのか、という問合せに対して、最終的には裁判をするしかない、という回答をせざるを得ない状況には問題がある、といった指摘があった。慎重な意見としては、執行力付与というオプションを認めると、執行力が付与されるなら応諾しない、といった対応を誘発するおそれもある、また、債務名義としても問題のない和解条項を作成することは弁護士でも難しい面があるのではないかと、といった指摘があった。

#### (5) 秘密の取扱いについての規定の整備

## 【提言 10】

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。

## 【2012 年提言との関係】

- ・ 提言 1-4 を維持するものである。

## 【意見の趣旨】

- ・ 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）、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、当事者その他の ADR に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、ADR 関係者を対象とする守秘義務の定めとしては、民事調停法 38 条、銀行法 52 条の 64 第 1 項などが挙げられる。また、本項目に関連する ADR 法改正研究会の提案として、後記「参考」を参照。

\* 参考：ADR 法改正研究会による改正提案（2013）（仲裁と ADR・9 号所収）

（訴訟等との関係）

第四条の二

- 1 民間紛争解決手続（以下、本条において「手続」という。）の当事者は、別段の合意がない限り、当事者間に係属した訴訟手続又は仲裁手続において、以下の各号に掲げる事項について主張し、証言し、又は、証言を求めてはならない。
  - 一 当事者が行った手続開始の申出の事実または当事者が手続への参加を希望していたという事実
  - 二 手続において当事者が行った自白その他の陳述
  - 三 手続において提示された和解案
  - 四 和解案に対して当事者が表明した意見
  - 五 当事者が和解案を受諾する意思を示したという事実
- 2 手続の当事者は、別段の合意がない限り、当事者間に係属した訴訟手続または仲裁手続において、以下の各号に掲げる書面その他の資料を、証拠として提出してはならない。
  - 一 第一項各号に規定する事項を記載した書面その他の資料
  - 二 もっぱらその手続における利用に供する目的で作成された書面その他の資料
- 3 前二項の規定は、以下の各号に掲げる場合には、適用しない。
  - 一 和解合意の履行を請求し、又は、その効力を争うために、前二項に規定する主張、証言又は証拠の提出が必要であるとき
  - 二 前二項に規定する主張、証言又は証拠の提出が許されないものとするならば、公の秩序に反することとなるとき

（秘密を守る義務）

第十四条の二 認証紛争解決事業者（法人にあってはその役員、法人でない団体で代表者又は管理人の定めのあるものにあってはその代表者又は管理人）の使用人その他の従業者及び手続実施者又はこれらであった者は、認証紛争解決手続の業務上取り扱った事項について知り得た秘密を漏らしてはならない。

第三十三条の二

- 1 第十四条の二の規定に違反した者は、六月以下の懲役または五十万円以下の罰金に処する。
- 2 前項の罪は、告訴がなければ公訴を提起することができない。

**【検討会報告書との関係】**

- ・この論点については、ADR 法制定時にも議論の対象とされ、UNCITRAL 国際商事調停モデル法 10 条を参照しつつ、証拠制限契約を利用する規律が検討されたが、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ことから、将来の課題として立法が見送られることとなった。



- ・検討会報告書においても、下記の通り、現時点での規定整備には否定的な結論となっている。

#### 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ことについては、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)。

#### 【アンケート結果等】

- ・アンケートにおいては賛成意見が多数を占めたが(賛成 54、反対 2、その他 9)、守秘義務法定による萎縮効果に対する懸念や、その必要性を疑問視する声もあった。
- ・実務情報交換会においては、積極的な意見として、特に自主交渉援助型の場合にニーズがある、といった指摘があった。これに対して、慎重な意見としては、守秘義務の範囲について慎重な検討が必要である、例えば、事例研修に支障が生じるといった事態は避ける必要がある、また、アンケートにおける賛成意見は、罰則規定を設けることまで認める趣旨ではないのではないか、といった意見があった。

### 4. ADR に対する支援の強化に関わるもの

#### (1) ADR に関する広報の充実

#### 【提言 11】

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。

#### 【2012 年提言との関係】

- ・提言 8-1 を維持するものである。

#### 【意見の趣旨】

- ・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

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」と規定されており、現在でも一定の努力が図られているところであるが、なお国民のADRに対する認知度が十分に高まっているとはいえず、広報の充実の必要性は否定できないものと考えられる。そこで、上記意見は、法4条の趣旨にも鑑み、広報活動・情報提供を一層積極的に進めるべき旨を提言するものである。

#### 【検討会報告書との関係】

- ・2012年提言の趣旨に沿った施策として、政府において一覧性のある資料を作成し、広報を行うことなどについての言及があり、これについては、実行に移されている。

##### 施策・2ア 相談機関等との連携、広報

##### ○ 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

「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）

#### 【アンケート結果等】

- ・アンケートにおいては、賛成意見が多数を占め、積極的な反対意見はみられなかった（賛成60、反対0、その他5）。もっとも、実効性のある広報の方法については、費用対効果の観点から検討すべき問題があるとする指摘がみられた。
- ・具体的な広報の方法として、上記意見に記載のもののほか、「ADRの日」の制定やそれにもなうイベントの開催、白書等の調査報告書の刊行といった提案がみられる。
- ・実務情報交換会においては、個別機関の広報は当該機関において努力しているので、国にはADR一般についての広報をさらに強化してほしい、といった意見や、各機関の取組みの紹介として、短期的にはイベントやテレビ番組が効果があった、マスコットキャラクターなども集客や関心をもってもらおうという点では効果がある、といった指摘があった。

## (2) 法テラスの ADR 紹介機能の強化

### 【提言 12】

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。

### 【2012 年提言との関係】

- ・提言 8-2-1 を維持するものである。

### 【意見の趣旨】

- ・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。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、この研修そのものは、2007 年 1 月に 1 回実施されたにとどまるようであり、なお継続的な取り組みが必要なものと考えられる。
- ・なお、上記意見は、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、同様の取り組みを進めていくべきものと考えられる。日本 ADR 協会では、そうした見地から、これまで、相談機関との連携をテーマとしたシンポジウム等の開催や、ADR 機関と各地の消費生活センターとの関係構築のサポートといった活動を行っている。

### 【検討会報告書との関係】

- ・2012 年提言の趣旨に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

- 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

「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 事業者やこれを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)

【アンケート結果等】

- ・アンケートにおいては、賛成意見が多数を占め、積極的な反対意見はみられなかった(賛成 58、反対 0、その他 7)。もっとも、コールセンターのオペレーターの研修実施に関しては、その費用等について問題があるとの指摘がみられた。また、オペレーターのほか、法テラスのスタッフ弁護士との連携強化の必要性についても、指摘があった。
- ・実務情報交換会においては、東京では、法テラスによる紹介例がみられるようになっている、との紹介のほか、東京以外では紹介が進んでいない観があり、さらに強化が必要である、といった指摘があった。

(3) ADR 利用に関する法律扶助の拡充

【提言 13】

代理人のつかない当事者による ADR 利用についても、法律扶助の対象とすることを検討すべきである。

【2012 年提言との関係】

- ・提言 8-2-2 を基礎としつつ、その後の状況の変化に鑑み、内容を修正したものである。  
(2012 年提言 8-2-2 ADR についても、法律扶助の対象とすべきである。)

【趣旨】

- ・2012 年提言後、検討会報告書では、「施策・2イ 法律扶助の活用」において、「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)との指摘がされ、これを受けて、法テラスにおける取扱いの変更が行われた。
- ・現状の取扱いとしては、①あっせん型・調停型の ADR は、民事裁判等手続の前段階としての示談交渉の一種といえるため、代理援助の対象となる(総合法律支援法 30 条 1 項 2 号イ参照)、②その際には、ADR 機関に対して支払う手数料等も、「代理人が行う事務の処理に必要な実費」として立替対象となる、③代理人のつかない紛争当事者に対する援助としては書類作成援助があるが、認証 ADR 機関の利用の場合には、「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」に該当しないため、援助の対象とならない(ただし、法テラス震災特例法

においては、ADR も援助対象手続とされ、書類作成援助の利用者は、申立手数料を含めて立替対象となる)、④代理人のつかない紛争当事者が民事調停の申立てをする場合には、書類作成援助を利用する限りで、申立手数料を含めた立替えを受けることが可能、となっている(なお、民事調停の場合には、別途手続費用救助の制度(民調 22 条、非訟 29 条)がある。ただし、救助については、疎明資料の準備にそれなりの手間がかかるともいわれる)。実情としては、平成 28 年度には、ADR における代理援助として、一般代理援助 18 件、震災代理援助 202 件(後者は、多くが原子力損害賠償紛争解決センター)の利用があったとのことである。

- ・以上の通り、法律扶助の取扱いについては、2012 年の提言後に運用が改善され、これは歓迎すべき事態と考えられるが、代理人のつかない当事者による ADR 利用との関係ではなお原則として援助の余地がなく、認証 ADR と民事調停等との間で取扱いに差が残されている。そこで、この点についてさらに改善の余地がないか、検討を求めるものである。

#### 【検討会報告書との関係】

- ・上記趣旨説明参照。

#### 【アンケート結果等】

- ・本項目については、アンケート作成時の手違いにより、対応する設問が設けられていないことから、賛否に関する意見分布を、実務情報交換会等の場において確認する必要がある。もっとも、本項目の内容は、2012 年提言の立場を踏襲し、これを具体化するものであるから、特段の反対がなければ、維持することが考えられる。
- ・本項目は、次の項目で取り上げる ADR に対する財政的支援の問題とも関連するほか(後述の通り、支援のあり方として、機関に対する支援ではなく利用者に対する支援が適切であるとの意見がある)、ADR の利用勧奨など、裁判所との連携のあり方に関連づけて検討することも考えられる。
- ・実務情報交換会においては、実際にも申立人が生活保護を受けており、手数料の支払資力がなかったために受理できなかった案件がある、との紹介や、現在の法律扶助の取扱い自体、ADR 機関や弁護士に十分に認識されているわけではなく、その点の広報も課題である、といった指摘のほか、ADR は示談交渉として位置づけるのではなく、あくまで民事調停に準ずる手続として規律すべきである、といった意見があった。

### (4) ADR 機関の財政支援のための予算措置

#### 【提言 14】

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ことができるよう、その具体的な方法についての検討を進めるべきである。

## 【2012 年提言との関係】

- ・提言 9 を基礎としつつ、その内容に若干の変更を加えたものである。  
(2012 年提言 9 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。)

## 【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、あるいはそれ以上に、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。上記意見は、上記のような現状に鑑みて、国民の権利保護にとって重要な責務を負うべき ADR の活動に対して、裁判所等の司法機関に準じたものとして国費を投入すべき理由があるとの認識を前提にするものである。
- ・もっとも、抽象的な形で予算措置を要求しても実効性に乏しく、また財政支援のあり方としてどのようなものが適切かについては様々な議論があり得ることから、上記意見では、望ましい形で財政支援のあり方について、まずは具体的な方法の検討を進めるべきことを提言するものである。
- ・具体的には、例えば、これまで、一定の政策目的のためのプロジェクトに際して、予算措置が講じられた例があること（例：地デジ ADR、子の面会交流、ハーグ条約（国際家事 ADR））、主として研究活動の目的で、数年間にわたるプロジェクトが実施された例があることなどが、参考となり得る。また、法曹養成や法教育など、教育と関連づけた形でのプロジェクトなども考えられよう。もっとも、単年度や短期間のプロジェクトの場合には、翌年はプロジェクトがないなどの不安定要素があることから、専属の事務職員を雇用するといった対応は困難である点も、留意する必要がある。
- ・なお、本項目に関連する ADR 法改正研究会の提案として、後記「参考」を参照。

\* 参考：ADR 法改正研究会による改正提案（2013）（仲裁と ADR・9 号所収）  
（国等の責務）

### 第四条

- 1 国は、裁判外紛争解決手続の利用の促進を図るため、その利用に係る財政的措置を講ずるとともに、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。
- 2 地方公共団体は、裁判外紛争解決手続の普及が住民福祉の向上に寄与することにかんがみ、国との適切な役割分担を踏まえつつ、裁判外紛争解決手続に関する情報の提供、その利用に係る財政的措置、その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

#### 【検討会報告書との関係】

- ・認証 ADR の財政的基盤の確立・充実のための措置が望まれるとする反面、公金支出等は現状では困難とされる。

#### 施策・3イ 財政基盤の充実

「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)

#### 【アンケート結果等】

- ・アンケートにおいては、賛成意見が多数であったが（賛成 51、反対 8、その他 6）、予算措置と引換えに ADR 機関の自主性が損なわれるような自体に対する懸念や、機関に対する支援とする場合にはその対象の選別について問題がある、といった指摘もみられた。
- ・また、財政支援のあり方について、機関ではなく利用者に対する支援を考えるべきであるとする意見、裁判所からの紹介と連動した形での費用面の支援があり得るとの意見などがみられた。
- ・実務情報交換会においては、積極的な意見として、ADR 機関の財政はやはり厳しく、士業団体を母体とする機関の場合、東京、大阪など大規模会の場合と比較して、とりわけ小規模でもともと予算規模の小さい地方会において切実な問題となっている、支援のあり方としては、手続実施者の研修に対する援助なども考えられる、といった指摘があった。慎重な意見としては、支援対象が認証事業者ということであれば、非認証の機関の立場からは疑問である、といった意見があった。また、ADR 機関ではなく手続利用者に対する支援という形も考えられる、との指摘があった。

#### (5) ADR 利用促進のための国側の体制の強化

#### 【提言 15】

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、省庁間の連絡会議を積極的に実施するなどの措置をとるべきである。

### 【2012 年提言との関係】

- ・提言 10 を基礎としつつ、その内容に若干の変更を加えたものである。  
(2012 年提言 10 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。)

### 【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きたところではあるが、現状において、法務省とそれ以外の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。ADR は対象分野に関する行政の施策と密接な関連を有する場合も多く、関係省庁の連携が十分に図られないと、利用者にとって全体像が分かりにくい自体を招くおそれがあるほか、ADR の潜在的な利用者が警察や福祉の相談窓口など、地方公共団体を含む各種の行政機関と接点を有することも多いと考えられることからすると、国が全体として連携を強化していくことは重要であると考えられる。
- ・具体的には、例えば、ADR に関する省庁間の連絡会議を行うことが考えられる。また、警察や福祉の相談窓口において、選択肢の一つとして ADR 機関を相談者に紹介するといった可能性も、検討に値するものと考えられる。

### 【検討会報告書との関係】

- ・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)

### 【アンケート結果等】

- ・アンケートにおいては、賛成意見が多数であったが(賛成 50、反対 5、その他 10)、その実効性について疑問視する意見などもみられた。
- ・実務情報交換会においては、特段の異論や慎重意見はみられなかった。



(後注) 2012 年提言において立法をしない旨の提言をした項目及び両論併記項目について

2012 年提言において立法をしない旨の提言をした項目及び両論併記項目としては、以下のものが挙げられる。これらについては、別紙アンケート結果の通り、立法をしない旨の提言をした項目については、その立場を支持する意見が多数を占めており、また、両論併記項目については、依然として意見が対立する状況にある。

このように、これらの項目については、いずれも 2012 年提言当時と状況は変わっていないものと考えられることから、現状では積極的な提言をすべき状況にはない。これらの項目については、今後も、学界における議論の進展などを注視すべきものと考えられる。

#### 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

法律に規定を設ける必要はない。

#### 1-3. 調停人・手続についての基本的なルールの整備

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。

#### 2-1. ADR の担い手育成の理念の明確化

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。

#### 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

法律に規定を設ける必要はない。

#### 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 条違反とし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。

#### 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。