

第二 基本的事項

これまでの検討では、ADR の健全な発展を図っていくために、ADR に関する基本的な法制を整備する場合には、次のような事項について検討が必要ではないかといった指摘がなされている。

紛争解決手段の中での ADR の意義等について、国民一般の理解を得られるように、ADR に関する施策の基本理念を示すことが望まれるのではないか。

国、地方公共団体、ADR 機関、ADR の担い手といった各主体が、上記の基本理念にのっとり、相互に連携しつつ、それぞれの立場からどのような役割を担っていくべきかを示すことが望まれるのではないか。

国については、ADR の健全な発展のため講じていく施策の柱も合わせて示すことも考えられないか。

また、近代私法は、私的自治¹¹を原則とし、紛争の解決についても、本来的には、手続・内容の両面にわたる当事者間の合意を基礎とした自主的解決に委ねている。ADR に関する施策の基本理念を検討する前提として、このことを民事に関する紛争解決の基本的考え方として認識すべきではないかとの考え方も示されている。

以下では、こうした指摘やこれまでの検討状況を踏まえて、ADR に関する基本理念、国をはじめとする各主体の役割等について、更に検討を深めるべき論点を掲げている。

¹¹ 個人はそれぞれ自由・平等であって、そのような個人を拘束し、権利義務関係を成り立たせるものは、それぞれの意思であるという原則をいう。

1.ADR に関する基本理念

【論点 3】

ADR に関する基本理念を示す場合には、ADR は、以下のような意義を有し、社会全体の紛争解決機能の拡充と自由で公正な社会の形成に寄与するという重要な役割を果たすものであることを念頭に置くことについて、どう考えるか。

私的自治の原則の下で、人々の自主的・主体的な紛争解決を支援し、これを促進すること

訴訟制度のみでは満たし得ない多様かつ広範な人々の紛争解決ニーズに対応すること

社会における紛争解決機能の基礎的な役割を担うこと

趣旨

ADR の意義を、相対交渉との関係、訴訟制度との関係、司法制度全体の中での位置付けという3つの観点から整理し、その健全な発展が図られることによって、今般の司法制度改革の基本理念でもある自由で公正な社会の形成に寄与することとなるということを念頭に、ADR に関する基本理念を整理していくという考え方を示したものである。

相対交渉との関係

紛争の解決を当事者間の自主的解決に委ねるものとする私的自治の原則の下においても、当事者の解決姿勢や当事者間の情報格差等によっては、紛争解決を当事者同士の相対交渉に委ねてしまうことが困難な場合もあり、そこに、紛争の解決を促進するための支援システムが必要となる。また、このような支援システムの必要性は、事前規制型社会から事後チェック型社会への移行等に伴う紛争発生機会の増大や社会の高度化・複雑化の進展等に伴う当事者間の情報格差の拡大等により、今後一層高まっていくものと考えられる。

ADR は、そのような人々の自主的・主体的な紛争解決を支援し、第三者の関与等を通じて適正な解決結果が得られることへの期待を確保しつつ、私的自治の原則に適った当事者同士の合意を基礎に置いた紛争解決を容易にするための手続という存在意義(機能)を有している。

訴訟制度との関係

近代私法は、私的自治の原則と並び、私人の権利の実現には司法手続を経ることを要求する自力救済の禁止を原則としており、法律の適用によって、紛争解決を図る制度、つまり、訴訟制度を整備するとともに、人々がそのような手続を選択する権利を保障している。

訴訟制度は、その本来的機能ゆえに対象となる紛争、手続、解決基準の面で限定があり、また、国の資源配分上も一定の制約があることから、訴訟制度によって人々の有する多様で広範な紛争解決ニーズのすべてに対応することは自ずから限界がある。他方、人々のニーズは、今後、一層拡大するとともに多様化していくことが見込まれる。

ADR は、そのような訴訟制度のみでは満たし得ない多様で広範な紛争解決ニーズに対応し、人々に選択機会を提供するための手続という存在意義(機能)を有している。

司法制度全体の中での位置付け

ADR は、相対交渉や訴訟制度との二者択一的な関係にとどまるものではなく、人々にとっては訴訟を中核とする司法制度全体の中で、社会における紛争解決機能の基盤を構成する手続という存在意義(機能)を有している。

【論点4】

ADR に関する基本理念を示す場合には、ADR の健全な発展を図るための諸方策を講じていく上で、以下のような点に留意することについて、どう考えるか。

手続等の選択や手続の進行過程における当事者の主体性の尊重、手続・解決基準等の多様性の重視、信頼性の確保という3点が旨とされるべきである。

ADR に対する人々の理解の増進、ADR の利便性・実効性・信頼性の向上、ADR を提供する体制の充実・強化という3つのアプローチが有機的に組み合わされるべきである。

趣旨

各主体が ADR の健全な発展を図るための諸方策・行動をとっていく上で、どのような点に留意し、どのようなアプローチが軸となっていくべきであるかという点についての考え方を示したものである。

諸方策を講じていく上で旨とすべき点

ADR は、当事者同士の合意をベースとした紛争解決の手段である。したがって、私的自治の原則の下での民事紛争解決の基本理念である、解決のための手続・手法や判断基準は当事者の選択に委ね、手続の進行過程を通じて、当事者の意思が尊重されるべきという意味で、当事者の主体性が尊重されなければならないと考えられる。

また、ADR は、多様で広範な人々の紛争解決ニーズを吸収できる可能性を持ったものとして存在意義があり、それゆえに、国として拡充・活性化を図って

いくものである。したがって、当事者の選択機会を少しでも多く確保するように努めなければならないし、その効果がいたずらに選択機会を狭める方向に働くことは避けなければならない。そのような意味で、手続や解決基準等の多様性が重視されなければならないと考えられる。

さらに、ADR が、真に人々に多様な選択機会を提供し、社会における紛争解決機能の基礎的な役割を担うものとして機能していくためには、人々から制度としての信認を得た存在となる必要がある。また、そのような信認を得てこそ、適正な紛争解決の実現という共通の目的のための「連携」とより多くの利用者から評価を得るための「競争」が可能となり、ひいては、社会全体の紛争解決機能の拡充を通じて、自由で公正な社会の形成に寄与していくことが可能となる。

ADR の健全な発展に向けてのアプローチ

多様なADR が健全な発展を遂げていくためには、まず、ADR に限らず、私的自治の原則の下での民事紛争解決の在り方について人々の理解を得る必要がある。その上で、訴訟制度を含む紛争解決手段の中でのADR の制度としての位置付け・意義や手続・解決手段等、さらに、多様なADR の存在について、人々から幅広い理解を得ていくことが必要である。

また、利用者の期待に応え得るようADR へのアクセスの利便性の向上が図られるとともに、提供される手続の実効性・信頼性が高められ、人々が容易に、かつ、安心してADR を利用できる機会が拡大されることも必要である。

さらに、より質の高い手続が継続的に提供されるよう、ADR を提供する主体である主宰者、機関やその役職員等のADR を支える人的・組織的な体制の充実・強化が図られる必要がある。

【論点5】

ADR に関する基本理念を示す場合には、相談手続の健全な発展を図ることが、ADR の健全な発展を図る上で重要な意義を有するものであることを念頭に置くことについて、どう考えるか。

趣旨

相談手続はADR そのものではないが、ADR を幅広く支えるものとして重要な役割を果たしていることを踏まえ、ADR とともに、相談手続についても、その健全な発展を図ることが重要であることを念頭に、ADR に関する基本理念を整理するという考え方を示したものである。

2. 国の責務等

【論点 6】

国は、基本理念にのっとり、国が何らかの措置を講じなければ所期の効果を期待できない取組については積極的に関与し、他方、ADR 機関等の自主的な活動を通じても所期の効果を確保できる取組については補完的に関与すべきこと等を基本として、ADR の健全な発展を図るための施策を講じていくべきであるという考え方に基づいて、国の責務¹²等を整理することについて、どう考えるか。

(考えられる施策の例)

ADR に関する教育・学習の振興や広報活動の充実その他の ADR に関する国民の理解を深めるための施策

ADR 機関¹³やその団体等による自主的な取組・連携によって ADR を提供する体制の充実が図られるよう、その自発的な活動を促進するための施策

- ・ ADR 機関に対する情報提供や連携活動を支援するための施策
- ・ ADR 利用者に対する情報提供その他の ADR へのアクセス機会や選択機会を拡充するための施策
- ・ 多様で質の高い ADR の担い手¹⁴の確保その他の ADR を提供する体制の充実・強化を支援するための施策

手続の利便性・実効性・信頼性の向上その他の ADR の手続を充実するための施策

ADR のうち国が提供するもの(いわゆる司法型・行政型 ADR)について、社会的要請を踏まえた適切な運営を確保するための施策

相談手続に関し、～ に準ずる施策

趣旨

ADR の健全な発展を図っていく上で国が果たすべき役割について、これまでの検討では次のような指摘がなされている。

国が何らかの措置を講じなければ所期の効果を得ることが不可能又は困難な取組については、国の積極的な関与が求められるのではないか。他方、ADR 関係者等の自主的活動を通じても所期の効果を確保しうる取組

¹² 具体的な権利義務関係が発生するわけではないが、責任をもって果たすべき職務。

¹³ ADR に関するサービスを提供することを業務とする者(団体又は個人)をいう。

¹⁴ 主宰者及び ADR 機関の役職員をいう。

については、ADR 関係者等の自発的活動の状況を見極めた上で、国は補完的に関与することが求められるのではないかと考えられる。

国が自らサービスを提供するという形で関与している公的な ADR については、引き続き一定の社会的要請が存在することから、民間部門が提供する ADR とも連携しつつ、その適切な運営に努めていく必要性が認められるのではないかと考えられる。

国が、財政上の措置等の形で、一部の ADR 機関、手続・手法や解決基準のみを直接的に支援することは、機関間の適切な競争を阻害し、ADR の多様化を妨げるおそれがあるので、個別の政策判断として行う場合はともかく、基本的施策として行うことには問題があるのではないかと考えられる。

ADR に関する基本的な法制の整備に当たって、国の責務等を明らかにする場合には、上記のような指摘に示された考え方を基礎に、例として掲げたような施策を講じていくべきではないかという点について考え方を示したものである。

3. 地方公共団体の責務

【論点 7】

地方公共団体は、ADR の健全な発展を図っていくために、基本理念にのっとり、国に準ずる役割を担うほか、さらに、住民により身近な行政機関としての役割を担うべきであるという考え方に基づいて、地方公共団体の責務を整理することについて、どう考えるか。

趣旨

ADR に関する基本的な法制を整備するに当たって、地方公共団体の責務を明らかにする場合には、どのような内容が考えられるかという点についての考え方を示したものである。

なお、この場合の地方公共団体には、行政型 ADR (消費生活センター等) の提供主体という位置付けも含まれている。

4.ADR に係るサービスの提供者等 (ADR 機関・担い手)の役割

【論点 8】

ADR に係るサービスの提供者等 (ADR 機関や担い手)には、基本理念にのっとり、各々の立場から ADR の健全な発展に寄与するための取組を行っていくことが求められるという考え方に基づいて、ADR に係るサービスの提供者等の役割を整理していくことについて、どう考えるか。

趣旨

ADR の健全な発展を図る上では、ADR 機関や担い手が各々の立場で可能な取組を行っていくことが不可欠であり、ADR に関する基本的な法制を整備するに当たって、ADR 機関や担い手の役割を明らかにすることも考えられるという考え方を示したものである。

具体的には、他の ADR 機関、担い手と連携しつつ、提供体制や手続の充実を図っていくための取組を通じて、ADR の健全な発展に寄与していく役割を果たすことが期待される。

5.国民の役割

【論点 9】

国民に対し、民事に関する紛争については当事者が自主的・主体的に解決していくことの重要性を認識することを求めることについて、どう考えるか。

趣旨

私的自治の原則の下では、民事に関する紛争については、当事者間の合意を基礎とした自主的解決に委ねられているものであるということが国民に広く理解されることによって、はじめて、ADR が訴訟と並ぶ紛争解決手段として社会に根付き、ADR の自律的な発展が図られていく土壌ができるものと考えられる。

ADR に関する基本的な法制を整備するに当たり、このような自主的紛争解決の重要性を認識することを国民の役割として明確化すべきではないかという考え方があることを示したものである。

なお、このように国民の役割を明示することについては、国民の裁判を受ける権利との関係で誤解を招くおそれがあるのではないかという指摘もある。