HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	第一報告　紛争処理の多様化
Author(s)	佐藤, 鉄男
Citation	北大法学論集, 42(4), 61-73
Issue Date	1992-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16839
Type	departmental bulletin paper
File Information	42(4)_p61-73.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

第一報告

紛争処理の多様化

佐藤鉄男

I　はじめに—シンポジウムの意義をかねて—

我々人間社会には多くのモメ事・苦情・紛争が存在する。そして、それを処理する正式の機関・制度として裁判所・裁判がある。すなわち、これら紛争を野放しにし自力救済にまかせてしまうと、弱肉強食に堕するのが人間の常である[1]。そこで、この自力救済を禁ずる代償として、裁判制度を整えてきたわけである。しかし、そうであっても、すべての紛争が必ず裁判所に持ち込まれるわけではない。それは、単に物理的に不可能というだけでなく、もとより裁判がどんな紛争にも常に最適で高品質の正義を実現できると限らない以上、当然とも言える。

実際、社会における紛争は多様であり、これに応じて、その処理機関・方法も多様化するのは自然の成り行きでもあ

る。もともと、慎重な手続を経て裁判官が法律を適用して判断をくだす正式の裁判には、おのずとそれなりの守備範囲があろうというものである。ところが、本日のテーマである裁判外の紛争処理（Alternative Dispute Resolution）については、そこにおける非公式・非法的な解決方式のゆえに、当初は否定的な評価が多かった。すなわち、それは、裁判を回避する、前近代的な法意識の象徴であるかのようにとられたのである。しかし、その後、相当の利用実績を示すＡＤＲの現実を前に、消極的な是認論の段階を経て、理論的積極的肯定論が説かれるようになるまで、評価は変遷・上昇を遂げた(2)。

そこで、本シンポジウムでは、このような状況を踏まえ、ＡＤＲ（特に裁判所の外にあるそれを中心に）の今後を展望する意味でも、その正確な機能・限界・問題点の把握に努めたいと思っている。

まず、第一報告では、ＡＤＲ問題の全体像の提示と総論的分析を試みる。第二報告では、いわゆる行政型ＡＤＲの典型で、かつ、一般市民が最も係わりやすい紛争類型である消費者問題を扱っている二つを分析する。第三報告では、民間型ＡＤＲとして評価の高い二つにつき、これを支える立場にもある弁護士の視点をも入れて分析する。最後の第四報告では、紛争処理過程で重要となる交渉術（学）を取り上げ、ＡＤＲにおける実効性ある紛争処理への視角を提示する。なお、全体として、正式の紛争解決ルートである裁判制度との対比・相乗作用を念頭においている。

II　わが国のＡＤＲの現状

「裁判外の紛争処理」とは、必ずしも明確な言葉ではなく、論者によってイメージするところが違う代物でもある。実際、ＡＤＲに属するとされる諸々の機関・制度は非常に多く、その性質・機能・実績等を比べると千差万別と言っても過言でないくらいである。それゆえ、ＡＤＲの平均像を探ること自体も容易ではなく、平均像を念頭においた総論の展

開も難しいところがある。

しかし、ともかくは、ＡＤＲの全体を探ってみよう。これには、吉村徳重教授の分類[3]が非常に有用と思われるので、ここでも利用させていただくことにする。

ＡＤＲの分類の最も大きなものとしては、裁判所「内」のＡＤＲと裁判所「外」のＡＤＲという区別がある。前者には、裁判所でなされる訴訟以外の解決方法、すなわち、和解や調停があり、これがわが国ではきわめて重要な役割を果たしている。和解と（裁判外の和解を背景に控えることも多い）取下げとを合わせると終局判決に匹敵する数になるし、調停も民事・家事両方で通常事件の七割ほどになる。ＡＤＲ問題の全体の中に占める裁判所内ＡＤＲの比重は高いのであるが、それだけに独立に扱うべき大きなテーマとも言えるので、今回はむしろ言及を控えて、裁判所外のそれを中心に論じたい。

では、裁判所外のＡＤＲといった場合、これは裁判所以外でなんらかの紛争解決サービスを提供しているものがすべてそうであり、わが国では、実に数が多い。それゆえ、これをさらに細分類すると理解の助けになる。

いろいろな細分類の方法がありえようが、ここでも吉村教授の分類に倣うこととする。まず、裁判外のＡＤＲでは、その設立基盤を基準に①行政型と②民間型に大きく分けられる。そして、行政型は、(1)公正取引委員会や労働委員会などのような準司法機関と、(2)中央または地方の行政機関に付属し専門的に所定の紛争の処理にあたるもの（公害等調整委員会、建設工事紛争審査会、国民生活センター、消費者センターなど）の二類型がある。これに対して、民間型は、公的な基盤をもたないものであるが、これも、(3)交通事故紛争処理センターや国際商事仲裁協会などのように公益法人の形で活動しているものと、(4)クリーニング賠償問題協議会や医事紛争処理委員会などのように業界の予算で業界特有の紛争のみを扱うものの二種類がある。以上の(1)～(4)が今回のシンポジウムの射程のつもりである。

これらのほか、今回は立ち入れないが、わが国のＡＤＲ問題を考える際には不可欠の二つの問題を指摘しておこう。

第一は、自前のＡＤＲとも言いうるもので、各企業の消費者相談（苦情）窓口の存在である。[4] 消費者関係の問題は、具体的な商品・サービスと絡んで、まずここへ持ち込まれることが多く、消費者と企業の相対で問題が解決する。近時は、企業もこれを後ろ向きの部署ととらえることをやめ、ここでの適切な解決が顧客確保と将来の商品開発のヒントになることに気づき、独自の相談・交渉システムをもって臨むようになっている。[5]

第二は、いわば非公式の紛争解決なので、ＡＤＲの中に入れることは憚られるが、その現実を無視できない闇のＡＤＲの存在である。すなわち、事件屋・整理屋・取立屋のたぐいによる、いわゆる民事介入暴力の問題がこれである。[6] 現在、事態はきわめて深刻なものになっているが、そもそもこれは、裁判はじめ公式の紛争解決制度がその本来の機能を発揮していない状況のところに咲いたアダ花でもあり、ＡＤＲとしても決して無視できない現象と自覚しておくべきものである。

さて、わが国のＡＤＲの現状として、分類のほかに把握しておかなければならないのは、そこにおける処理方法の多様さである。すなわち、任意性の強い相談から、強制性の強い裁定まで、「任意性↑『相談・苦情処理・斡旋・調停・仲裁・裁定』↓強制性」といった処理メニューを（全部ないし一部）用意し使い分けていることである。それゆえ、実際に使われたメニュー次第で、人々のＡＤＲイメージが異なることになり、一つのＡＤＲの平均像すら持ちにくい。しかし、この解決に向けての豊富なメニューこそＡＤＲの長所でもあり、そこに数あるＡＤＲを統一的にとらえる必要性と可能性が潜んでいるとも言えよう。

III ADRの分析視点の模索

既に周知のように、わが国には実に多くのADRが存在しており、考えようによっては、日本はADRの先進国でさえある。これらは、大きく統一視点でとらえる必要があることはもちろんであるが、逆に、それぞれの特徴・差異を捨象し過ぎては議論の正確さを欠いてしまうおそれがある。

様々な視点から、違いを浮き彫りにしておかなければならない。その意味で、ADRの分類も、IIで紹介した設立形態でのみならず、行く末は、多様な視点で立体的になされるべきものかもしれない。もっとも、それは、私の手には余るので、今日は、いくつか、重要と思われる基本的な分析視点を確認的に提示して責めをふさぎたい。

(1) ADRの担い手

まず第一は、設立基盤とも密接にかかわる問題で、具体的にそれぞれのADRを誰が担っているかである。裁判が裁判官によってなされるように、紛争が生じその解決を期待してADRに持ち込まれた以上、その処理にあたる人材が必要である。

実際考えられるところとしては、役人、弁護士、各方面の専門家、大学教授、市民[7]（何らかの資格をもっている）などで、多様なマン・パワーに支えられている。これは、運用次第で大変な長所になりうるのであるが、問題は、これら人材の、具体的な関与・協力体制そして報酬のあり方などであり、意外にADRの命運を左右しうる。とりわけ、我々法律関係者にとっては、法・権利の具体的実現の一場面という意味で、ADRにおけるリーガル・プロフェッションのスタンスが気になるところである。

細かくは、担当者となる委員（必ずしも委員という名称ばかりではないだろうが）の選任方法・基準・実際の事件担当に際しての委員会構成[8]なども、当該ＡＤＲの質を左右してこよう。

(2) ＡＤＲの利用範囲

第二の視点は、利用範囲ひいては利用者の問題である。これは、各ＡＤＲの設立理由・経緯に関係する。つまり、ＡＤＲの原型では、おそらく、紛争類型に見合った処理ということで、利用範囲を一定範囲の事件に限定した、いわゆる専門店方式であろう。この点が、万能型というかよろず屋方式の宿命を担う通常裁判と違うところであり、否むしろ、紛争類型に見合った解決機関という発想で、裁判のアンチ・テーゼとして出発したＡＤＲの面目ですらある。たとえば、交通事故、建設工事紛争、労働事件といった具合にである。しかし、なかには、事件類型をあまり限定せず、「駆け込み寺」的な万能型を標榜するタイプもある。たとえば、今日取り上げる、国民生活センター（消費者センター）は、消費者事件という枠はあるものの、実際上相当の守備範囲を誇っているし、第二東京弁護士会の仲裁センターも「少額事件」という限定を特に明示しなかったので、かなり広い範囲の事件がきているという。

両方式の長短は興味深いとともに、裁判との関係を考える際に忘れてはならない点である。

(3) ＡＤＲの紛争処理過程

一般に、ＡＤＲでは、柔軟で実質的でスピーディーな紛争解決がはかられているとされる。これは、民事裁判がとかく形骸化・遅延化の弊害に陥りがちなことと対比して、ＡＤＲのメリットと説かれているところである。ＡＤＲの専門性・親近性が、市民をして紛争を持ち込みやすく感じさせ、これに多彩なＡＤＲのマン・パワーが応えていく。こうし

た理想像が描かれている。

しかし、問題はその実情であろう。この点、公表された統計や実態調査分析[9]をみると、たしかに、解決までの期間も短いものが多いし、利用者の満足度も高い。これは、注目に値する。ただ、各ADRの活動の実情は、なお、部分的・断片的にしか知られていない状況であり、正確な情報に基づく処理過程の比較・分析は今後の課題である。

(4) ADRの紛争解決構造

ここには、二つの問題がある。第一は、IIでも触れたが、ADRがもつ複数の処理メニューの使い分けである。全般的には、ここでも調停方式が主流をしめ、仲裁方式はたまにしか使われないという傾向のようだ[10]が、もっと厳密にみておく必要があろう。

第二は、ADRにおける解決規範についてである。これは、紛争解決規範の多重構造[11]と言われ、裁判における解決規範（当然、法規範が中心）と、仲裁や調停における解決規範は違うものと認識されている点の実際のところである。おそらく、ADRにおいては、法規範オンリーの解決はもともと期待されてはいまい。法にのみ頼るのではなく、分野ごとの慣習とかも考慮して、柔軟で実情に適った解決が目標とされていると思われる。しかし、この点も、事例集の検討などを通じて個別的に分析しなければならないところであろう。ある意味で、ADRの解決の質を問う視点と考えられる。

(5) ADRと裁判との関係

ADRと裁判は、決して相互に排斥しあうものではない。それゆえ、一つの紛争をめぐって、ADRと裁判が競合することも理論的にはありうる。そうした上で、裁判とADRとの役割分担を問う視点で、これまでほとんどノー・マー

クの状態と言ってよかった。問題は、二つの段階からなる。

第一は、入口段階での、いわゆる「裁判所とADRの二重係属」（民訴二三一条参照）の問題である。基本的には、利用者の合理的な選択に委ねられれば済むものの、特定の紛争については、ADR前置主義（家審一八条参照）、あるいは「二重係属」の場合の訴訟手続の中止[12]（公害紛四二条の二六、同条の三二）といった規制が好ましいものもあろう。ADRと裁判の相互乗り入れをスムーズにする意味でも、もっと自覚的に検討されなければならないだろう。

第二は、裁判においてADRをどうみるかという問題である。つまり、実際に、ADR→裁判というふうにある紛争が移行した場合、ADRでの積み重ねをどう考慮するか、講学上、実質的証拠法則[13]と言われるものである。要するに、ADRのした事実認定が裁判所を拘束する扱いを認めるかどうかである。行政型ADRの一部で明文規定があるだけで（独禁八〇条、電波九九条、土地利用調整四二条）、まだほとんど問題とされていない。だが、ADRを利用したがために二度手間でかえって解決が遅れるというのは好ましいことではないし、ADRの評価の変遷・向上とともに顕在化が予想される問題である。たとえば、具体的には、不当労働行為の救済過程での労働委員会と裁判所との関係で指摘されてきているところが、参考となろう[14]。

IV　ADRをめぐる課題と展望

最後に、裁判外の紛争処理をめぐる総論として出てくる全体的課題と将来への展望を示してみたい。

(1)　ADRと裁判の相乗作用

既に述べたところからも明らかなように、この両者を全く別個のものと扱うことはなくなった。何よりも、ともに紛

争処理に資することで、合わせて社会の正義の総量を増していることが正しく認識されるに至ったと言ってよい。

では、この両者の関係・役割分担をどのようにみるべきであろうか。代表的な二つの理解がある。第一は、小島武司教授の立場[15]で、裁判を中心とする同心円的構造の正義の総合システムにあって、ADRは裁判の周辺に位置し（同心円の位置は、ADRの性質により異なる）、相互に「波及と汲み上げ」の関係にあるというものである。第二は、井上治典教授の立場[16]で、裁判もADRも紛争処理のためのワン・オブ・ゼムとみ、裁判の位置づけを相対化し、「八ケ岳志向での相互乗り入れ」を構想するものである。

ADRと裁判の役割分担は、このように総論として必要であると同時に、紛争のタイプごとに、また個々のADRごとに、各論的にも重要である。しかし、Ⅲの⑸の問題一つにしてもそうなように、まだ、ほとんど詰められていない。一般に、現在の裁判制度にとって、ADRが通常もつ柔軟性・迅速性・低廉性は見習うべき点で、逆に、ADRにとっては、裁判の厳格性・慎重性が見習うべき点であろう。だが、双方が持ち味を失ってしまう愚は避けなければならない。とりわけ、ADRの担い手も利用者も、その特徴・限界を知っておくことが必要である。

ここで、ADRと裁判の役割分担・相乗作用を考えさせる例を一つだけ示しておこう。それは、チッソ水俣病をめぐる被害救済に現れている。現在もなお続いている難しい問題ではあるが、格好の例となっている。長年の救済活動には、大きく分けて、①直接交渉による補償協定、②公害等調整委員会の調停[17]、③訴訟、の三パターンがある。問題の性質からいって、訴訟や公的な調停の重要さは当然だが、正確・慎重な法律判断よりも、一刻も早い救済を必要とする患者が存在している。四十数次にわたり一、四〇〇人以上もの患者との調停を成立させてきたのが②の調停である。また、訴訟も、これまで、数次、多数・多地域に及んでいる。現在進行中のものについては、裁判所による和解勧告と国側の拒否という岐路にあるが、これらの訴訟はそれぞれ違った意味合いをもったものと言われている[18]。正確な分析は私の能力

のかぎりではないが、①～③には、役割分担があり、相互に影響を及ぼしあい、全体で被害者の救済に向かっていることに気づくのである。

(2) ADRの将来のために

裁判と合わせての正義の総量の増加という形でADRの機能が正当に評価されるに至った今日、より一層の充実が期されるべきである。そのための課題はなお多いと思われる。

第一に、まだ一般にADRは宣伝不足というか、潜在的利用者への情報不足の感が否めない。そのため、知名度により活動実績にも相当の開きがある現状である。関係者の理解と協力のもと、ADRが果たしうる役割はもっと積極的にPRされてよい。この点、社団法人公告審査機構（JARO）のコマーシャルが印象に残る。活動こそがハード面の充実につながるのである。

第二に、このようにADRが多数、しかもバラバラに存在していると、当事者が実際に具体的な紛争に直面した際、いったいどこのADRがその紛争にとって最適の処理機関かの選択に迷うことも予想されよう。これは、役割分担が知れわたり当事者が合理的に選択ができるようになる以前の問題である。たしかに、類似機関の存在は、競争と相互刺激というプラス効果をもたらしうるものの、利用者にとっては不便な面もあるのである（射程外事件のたらい回しのおそれ）。そこで工夫されるべきは、「総合ADRセンター」的なものの構築である[19]。ここでは、ADR間の振り分け（他機関の紹介・移送）、あるいはスムーズな相互乗り入れへの寄与が期待されるのである。これは、別にハードの機関である必要は必ずしもなく、振り分けのためのソフトを各機関が共有することでもまかなえよう。既存のADRでは、いわゆる万能型のADRがこの役目を果たしうる可能性を秘めているが、現状では、各機関での不調事件のフォローはほと

んどなされていないように思われる。

第三に、ＡＤＲの一層の質的・量的向上に向けての、情報システムの構築である。現状では、事例集が内部資料のような形で作られている程度で、広報活動は必ずしも十分とは言えない。そのため、普遍性のある処理事例もとかくその場限りで埋もれてしまいやすい。この点で注目されるのは、国民生活センターと全国主要消費者センターをオンラインで結んだパイオ・ネット[20]により情報の輪が広がりつつあることである。こうした工夫は、もっと進められるべきであろう。すなわち、たまたまＡＤＲの担当委員になった人の、個別的手腕・奉仕精神にその都度依存するというのではどうしても限界があるからである。

Ⅴ　むすびにかえて

以上、裁判外のＡＤＲを中心に、総論的に、現状・問題点・課題を私なりに探ってみた。

ＡＤＲへの関心は、実体法研究者に始まり、現在は手続法研究者がその中心になっている。今後は、憲法や行政法、あるいは基礎法からの分析も受けて、加えて実務家との疎通も拡充して、一層の展開が望まれるところである。

その意味で、本日は、報告者も、バラエティに富み、かつ、分野別の研究会ではなく法学会にてシンポジウムの機会を得たことは誠に好ましいことと思われる。活発な御議論をいただければ幸いである。

※　本稿は、一九九一年二月一日の北大法学部の法学会シンポジウムの筆者担当部分の報告原稿を整理したものである。なお、私のＡＤＲへの考えをまとめたものとして、渡部保夫＝木佐茂男ほか著『テキストブック・現代司法』（日本評論社、一九九二年

刊行）第5章の2も御参照いただければ幸いです。

注

（1）裁判制度と自力救済の関係の一つの現象について、佐藤鉄男「緊急時の権利実現方法としての物の引揚げ―自力救済の近似値的正義の限界と効用―」三ケ月章先生古稀祝賀『民事手続法学の革新・下巻』三四五頁（有斐閣、一九九一年）。

（2）ＡＤＲの評価の変遷について、田中成明『法の考え方と用い方』第六章「代替的紛争解決手続」特に三一一頁（大蔵省印刷局、一九九〇年）。

（3）吉村徳重「民事紛争処理の多様性と訴訟機能の展望」法政研究五一巻一号一四九頁（一九八四年）。なお、主要三〇機関の新しい解説として、判例タイムズ『特集・裁判外紛争処理機関の現状と展望』七二八号（一九九〇年）。

（4）企業の消費者相談については、佐藤知恭『顧客苦情処理の実務』（中央経済社、一九八九年）。

（5）宮澤節生＝伊勢田道仁「企業における損害賠償交渉の機構と過程」ＮＢＬ四二六号六頁（一九八九年）。

（6）民事介入暴力については、たとえば、日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会＝警察庁民事介入暴力問題研究会編『民事介入暴力救済ハンドブック』（有斐閣、一九八九年）。なお、一九九一年五月、その対策の一つとして、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」（いわゆる暴力団新法）が成立した。

（7）たとえば、消費者センターの相談員は、非常勤の市民であるが、長期の専門研修である消費者生活相談員養成講座を修めた者である。

（8）ここでの問題の原型は、労働委員会における三者構成委員（使用者、労働者、公益）の関係にみられる。また、事件によって組み合わせを工夫する裁判所の調停委員の構成もそうである。

（9）消費者紛争解決手続研究会（竹下守夫ほか）「消費者紛争解決過程の実態1～4・完」ジュリスト七〇九号九八頁、七一〇号一三八頁、七一一号一二二頁、七一二号一五一頁（一九八〇年）。

（10）ただし、ＡＤＲが提供する常設仲裁機関としての仲裁は、今後、比重を増してしかるべきであろう。

（11）これについては、三ケ月章「紛争解決規範の多重構造―仲裁の判断基準についての裁判法学的考察―」『民事訴訟法研究第

九巻』二三五頁（有斐閣、一九八四年）。

(12) 責任裁定までの訴訟手続の中止が四二条の二六、受訴裁判所からの原因裁定の嘱託が同条の三二。

(13) これについては、古城誠「実質的証拠法則」『行政法の争点（新版）』一九六頁（有斐閣、一九九〇年）。

(14) 労働委員会→裁判所の計五段階審理の問題につき、たとえば、「座談会・不当労働行為と労働委員会・裁判所」ジュリスト九五八号八二頁（一九九〇年）、渡部吉隆「労働委員会の現代的課題」判タ七三八号四頁（一九九〇年）。国税不服の関係で、金子宏ほか「国税不服審判所の20年」ジュリスト九五四号一四頁（一九九〇年）。

(15) 小島教授の考え方については、さしあたり、小島武司「紛争処理制度の全体構造」『講座民事訴訟1』三六〇頁（弘文堂、一九八四年）。

(16) 井上教授の考え方については、さしあたり、三井誠＝井上治典『裁判と市民生活』九頁（日本放送出版協会、一九八八年）。

(17) 公害等調整委員会で事件が最も多いのは水俣病に関するものであり、毎年の『公害紛争処理白書』でも詳しく報告されている。平成三年版では、二一～三五頁。なお、公害調停一般につき、財団法人日本法律家協会編『民事調停の研究』四五〇頁以下（東京布井出版、一九九一年）。

(18) 水俣病については、現在、五つの訴訟が係属中であるが、それぞれの裁判所に違った役割を期待しているという。すなわち、東京地裁には関係省庁へのインパクト、熊本地裁には地元裁判所としての見識、福岡高裁には上級審としての重み、福岡地裁・京都地裁には問題の広がり、というものである。水俣病の和解勧告については、ＮＢＬ四六〇号四八頁（一九九〇年）。朝日新聞一九九一年三月八日夕刊三面ニュース・ラウンジ「水俣病」。

(19) 総合センターの必要については、小島武司「裁判外紛争処理機関の理論的法政策的検討」判タ七二八号一四頁（一九九〇年）。

(20) パイオ・ネットでは、①消費生活相談情報システム、②危害情報システム、③消費者判例情報システム、④商品テストシステム、⑤生活問題文献システム、⑥相談処理事例システム、などのデータ・ベースがあるという。

（以上）