

# 新しいADR論

## 民間調停に軸を持たせる 「3つの壁」と「9つの課題」

ADR  
特集5

東京大学大学院  
情報学環特任研究員  
早稲田大学紛争交渉研究所  
客員研究員  
入江 秀晃

民間で調停機関を運営することの大変さは5月号、6月号で書いてきた通りである。特に6月号で書いたように、ビジネス性の観点で非常に厳しい状況にある点が決定的であろう。ビジネス性についての課題を除いても、認知度が低い点など課題が多い。しかし、士業団体の調停活動は、外部環境と共に内部にも大きな課題を抱えている。外部にも内部にも問題はあるが、強いて言えば、内部により本質的な問題があるのではないか。本稿ではそのあたりの問題を扱う。

### 1. 外部環境:3つの壁

まず、弁護士以外の士業団体にとって外部環境として立ちはだかる3つの壁、  
 ①民間調停への認知度が低い  
 ②法務省の認証手続の事務作業量が膨大  
 ③弁護士会との協議が難しい  
 の3点について順に検討しよう。

#### 第一に「認知度の壁」について考える。

ADR法成立以来、また、事業再生ADRその他の報道が頻繁になされることで、ADRないし民間調停に対する一般的な認知度は徐々に高まっている。むしろ、現時点で市民の認知度が高まってしまっても、

それを受けとめるだけの器は存在しない点こそ問題と言える。

年間10件の調停運営がいかに大変かということを6月号で書いたが、逆に言えば、年間10件程度の調停が実施できる機関に成長すれば、民間型の調停機関としてはそれなりの存在感を示せる存在になるとも言える。

年間100件レベルになれば、弁護士会でもごく一部の機関だけが達成できているレベルである。民間調停機関の運営に関わっているものにとっての身近な紛争を、まず少し自分たちのところで話し合ってみましょうということが調停の原点である。

年間10件のレベルに達しないということは、運営しているメンバー自身が、自分に持ち込まれた相談案件を、当該調停機関に持ち込んでいないということを

参考  
6月号掲載の民間調停運営例

#### 年間10件の調停で事前相談は100件!

例) 年間10件の調停を想定した場合の業務量1件当たり5万

成約

10件 (年間収入50万)

応諾率5割とすれば

申立

20件 の対応が必要

申立を受ける件数が2割と想定すれば

相談

100件 の問合せ対応が必要

#### 調停手続進行に直接関係するだけで 90人日分の業務量が必要となる。

- ・100件の問合せとした場合、1日5件処理で20人日必要。
- ・10件の調停で平均2日期間数として3人が関わると、のべ60人日分の業務量が必要。
- ・準備等で1日余分に働くとした場合、90人日必要。

意味する。このように考えると、問題は、認知度ではなくて信頼度である。確かに市民の民間調停への認知度は高くないかもしれない。しかし、調停機関を立ち上げている当該士業団体の会員であれば、存在くらいは知っているものである。

知っているが、役に立たないと思い込んでいるところが課題として浮き上がってくる。さらに言えば、当の運営委員自身が自分の運営する機関の能力を信じていないという状況さえ浮かび上がってくる。

## 第二に「法務省によるADR法認証の壁」について考える。

この認証にしても、確かに、最終的に提出する資料は大部にならざるを得ないし、例えばADR法14条による説明義務【ADR法14条では、説明義務として、書面交付による手続進行及び費用等の説明を課している。こうした説明行為そのものは、必要かつ重要とも言えるが、手続の重さにつながっているところは否めない。】を果たすとなると、気軽な話し合いと言いながら七面倒な前口上が障害になる場合も多いようである。

しかし、実際に申請作業を行った経験者によれば、法務省の担当者はむしろ民間調停機関に対して教育的・支援的に振る舞っている場合も少なくないようである。

申請を出す前に試行的な調停活動を行い、手続のイメージが明確になっている場合には、申請作業はそれなりにスムーズに進んでいるという指摘もある。逆に言えば、自分たちの機関の手續がどのように進むかというイメージを持たない申請担当者が、その場のぎで書面だけを揃えて認証を得ようとしている場合もあるということであり、むしろ法務省の認証担当者こそ気の毒と言えよう。

## 第三は「弁護士会の壁」である。

ADR法は、弁護士との共同を必要とした。140万円以下民事についての司法書士を除き、隣接士業団体は弁護士会の協力なしには民間調停機関の運営ができない。その弁護士会において、業界問題という警戒的な意識があることは否めない。

2002年の司法書士法改正による簡裁代理権付

与によって弁護士の独占業務の一角が明け渡されたことへの警戒感は現実的なものである。さらに、司法試験合格者数の増加、過払い問題の減少傾向などによって、弁護士としてのビジネス環境が急速に厳しさを増している現実があり、他士業を助けている余裕はなくなりつつある。弁護士会によっては、民間で調停機関を立ち上げるということがどのようなものかを理解している人材に欠けている場合もある。しかし、紛争専門家としての弁護士の能力・経験・態度から学ぶべき事は多いのであり、敬意を持って誠実に協力体制の構築についての話し合いをすべきであろう。

もちろん、単なる業界エゴの押しつけや蔑視に対しては毅然と議論していくべきであるが、1990年の第二東京弁護士会仲裁センター設立以来の、弁護士会自身のADR運動の火が完全に消えているわけではない。現実に隣接士業団体の調停機関が立ち上がって協力体制が確立した際には、一般に熱心かつ良心的な協力が見られるようである。むしろ、協力体制が確立する以前の自らの団体側の交渉態度にも問題がなかったかを検討する視線も必要ではなかつたか。

## 2. 内部環境:9つの課題

### ■その1 始まり方の不幸

ハリボテADR機関、そろそろ活動の本質へ  
市民による市民のための新しい紛争解決手続として期待される民間調停が、「上から始まった」というのは不幸なことである。

2001年の司法制度改革意見書に、「隣接法律専門職種など非法曹の専門家のADRにおける活用」が謳われ、各団体の連合会が色めき立ってしまった。

結果として、それぞれの団体で、上部組織である連合会が、単位会にその取り組みを指示するが、議論が熟しておらず、何のために具体的に何をどの程度すればよいか、本質的な議論が不明確なまま見切り発車してしまったというのが実情であろう。5月号で指摘した「箱物論」の先行は、こうした事態の帰結で

ある。しかしながら、それからかなりの時間が経ち、また、費やされた資源もそれなりの規模に達しているながら、その活動の本質についての議論が充分成熟していない現在の状況を、そろそろ率直に反省すべきところに来ているのではないかと思われる。

## ■その2 法律専門職の気質

### 二つの指摘からみる、職業上の習性傾向

萩原金美は、「意見書はADRの担い手としてとりわけ準法曹の活用をいう。…だが、果たして法曹や準法曹はADRの担い手として当然にふさわしいのかという基本的問題についてすこぶる無反省である」※1と述べる。隣接士業(準法曹)は、特定分野についての知識を有するという優位がある一方で、いくつかの負の特性もあるように思える。

ここで、二つを指摘したい。第一に、自分の知識の範囲から答えを探そうとする習性である。これは誰にでもある傾向ではあろうが、利用者から「先生」として扱われ、知識を提供して仕事を完結させようという習性がある法律専門職種では、職業上、そのような習性が強化されている可能性がある。これは弁護士にも存在する傾向であろうが、範囲が限定される隣接士業では、かえってその傾向が強くならないだろうか。

第二は、「正解は権威によってひとつだけ用意されるという発想」である。権威と闘うことも職務に含まれる弁護士と異なり、従来的な業務の範囲では、隣接士業の活動を進めていく上ではそのような発想でもさほど障害とならなかったのかもしれない。しかし、この発想・習慣は、当事者自身にとっての「正解」を探そうという調停活動にとってしばしば障害になる。権威に対抗する気概を持って人権擁護などの活動実績を持つ全国青年司法書士協議会のような団体や、経験のあるメンバーは少ない。ともすれば、当事者の意向以上に、監督官庁の顔色をうかがってしまう傾向がないとはいえないはずだ。

## ■その3 裁判手続への両極端な態度

### 裁判経験の有無からなる調停活動の妨げ

隣接士業団体内で、裁判事務の経験を持つものは限られている。そのことが、裁判手続への両極端な

態度を引き起こしている。

一方は、裁判が良くないもの・望ましくないものという裁判手続からの無批判な逃避であり、他方は、裁判という正式かつ強制力を伴う手続への無批判な盲信である。

こうした両極端な態度は、いずれも調停の活動の妨げとなる。裁判からの無批判な逃避は、法律からの逃避につながり、当事者自身が権利を求める声さえも否定することにつながりかねない。当事者自身のニーズと一緒に考えようというのが現代調停であるのに、単に当事者の権利に目隠しをする戦時中の調停のようなものに陥ってしまうのであれば、いかに洗練された「コミュニケーションスキル」を駆使していたところで、社会的に有害と言わざるを得ない。

逆に、「執行力がない民間調停の話し合いはすべて無意味だ」などという極論に触れることがある。こうした極論は、和解による任意履行が債務者・債権者双方にメリットをもたらす場合が多いという現実、あるいはヘイリーが「権力なき権威」※2と言った強制執行手段の困難さという現実を見ないでなされている。裁判手続に参加できないコンプレックスが、裁判万能幻想に転化している場合も見受けられるのである。

## ■その4 紛争に関わる覚悟の不足

### 事なき主義的な発言の背景にあるもの

裁判事務経験の不足が、紛争に関わる覚悟の不足につながっている可能性もある。たとえば、当事者からの「苦情」の扱いについて、「苦情」が来ただけで、その手続に関わったものの責任が問われるという議論を聞くことがある。

ほとんど知名度がない民間調停機関を利用しようという当事者が、自らの要求が充分に通らないとなったときに、ありとあらゆる手段を考慮するであろうことは当然であるし、例えば、その調停機関の上部組織に直接苦情が持ち込まれることもある。もちろん、その調停機関の活動に問題があれば真摯に受けとめるべきであろうが、組織として「紛争に関わる覚悟」ができているのかという疑問を抱かざるを得ないような、事なき主義的な発言に触れることがある。

調停の良さは、紛争を一部の権利義務の問題とし

てだけでなく、全面的に解決できることであると言われる。あるとすれば、紛争が解決できるかどうかは別として、まずしっかりと受けとめようとする態度、覚悟は不可欠であろう。一つの紛争は、それなりの歴史を背負っている。息が長い関わりを持った紛争経験を充分に持っていないことには自覺的であるべきであるように思える。

## ／その5 能力の格差と層の薄さ

会の運営としての平等な活動の進め方

どの団体であれ、同じ資格を有するものの間にも、能力の格差は歴然として存在する。ごく一部の極端に行儀が悪い会員のことは除くとしても、それぞれの仕事の仕方はあまりに多様である。

しかし、会の運営として行う限り、資格者に対しては平等に取り扱う建前を貫かざるを得ない。例えば、調停人手続候補者の資格は、トレーニング参加時間数など外形的に決めざるを得ないのがほとんどの団体の実情である[東京都行政書士会の「行政書士ADRセンター東京」では、手続実施者の選定にあたって、効果測定試験を実施している。このような取り組みは例外的であろう。]。

このことが、信頼できる調停機関の運営という意味での制約にもなっている。特に組織の立ち上げ期においては、できるだけ能力のあるメンバーを結集して、成果を積み重ねていく必要があろうが、一部のメンバーだけで恣意的に運用を行っているという批判にさらされるおそれがある。かといって、機械的に割り振ってうまく行くほど単純なものでもない。開店休業で留めるのであれば、こうした問題は顕在化しないが、少しでも実施していくこうするとすぐに直面する課題である。しかも、こうした組織内の運営こそ、民主的に進めていかなければ、言っていることとやっていることが違うという批判につながる。

結局のところ、相互信頼が不足している中で、その相互信頼を醸成しつつ活動を進めて行かざるを得ないという課題が存在する。そこで、現実的な話として、何らかの会務で一緒に仕事をして、その人柄や能力について相互信頼がある人間関係を持ち込みつつ、調停機関を運営するという流れになりやすい。そうなると、会務に興味のない大多数にとっては、蚊

帳の外に置かれたような印象につながる。また、そのような「多重会務者」頼りの運営は、層の薄さという問題に直結する。

## ／その6 資源の不足

モノ・カネよりも、まずはヒト

民間調停機関の運営を実際に進めていくためには、ヒト・モノ・カネが足りなすぎる。足りないなら足りないなりに、他機関と共同して運営する[大阪では、弁護士会が主導して士業乗り入れ型の調停機関である「公益社団法人総合紛争解決センター」の運用を開始している。この活動にどのような発展が見られるかは未知数であるが、注目すべき活動であろう。]とか、様々な知恵を出し合って運営する…とはならず、お荷物の押し付け合いにすらなっている場合も見受けられる。

ただ、わたくしが、いくつかの地域、団体で教えていただいた状況を思い起こせば、決定的なのは、「人材発見」であるように思える。

一人でも本気でこの分野に取り組むものが現れ、献身的な活動を開始し、それを数人が手伝う状況ができるあがるだけでも、その機関の活動は驚くほど進展する。その意味で、モノ・カネよりも、まずはヒトであるよう思える。それも、裁判所調停委員経験者でなければならないとか、資格者経験年数を一定数経なければならないというより、自分の問題としてこの分野に可能性を見つけたものが一人現れるかどうか、そして、その一人を孤立させないで支援しているかどうかにかかるかっているように思えるのである。

## ／その7 会務におけるバランス感覚

ハリボテADR活動の行く末

団体内で、様々な事業が行われているが、その中で、ADRにおける活動の位置づけをどのように考えるかという課題がある。6月号に記したように、ハリボテADR機関とするならコストはかかるないが、もし実際の案件にも取り組むのであれば、当面の間の一定の赤字は不可避と言える。

しかし、会としてのADR活動の位置づけが、他の

会務との「バランス感覚」で削減の方向に働きやすい。つまり、ビジネス性が低いのに、あえて取り組む必要がないという短絡的な評価に押されるおそれがある強いことがある。

6月号で、米国に関して記したように、中長期的に見れば、社会的に有用なADR活動が、そのうちにしかるべき支援を獲得していくシナリオは充分に考えられる。

ショーケースとして、自らの能力をアピールする場として位置づけることが最も現実的かつ有用と思えるが、腰が引けてショーケースにすらなっていない場合が少なくないように見える。ハリボテADR機関では、やはり彼らにはADRは運営できないという、職域拡大願望の観点で見た場合の逆効果にさえつながっているのではないか。

## ■その8 繼続性

単位会によっては件数が大幅に減少

2007年からのADR法の施行がはじまったばかりの現在では、隣接士業団体においては、さほど顕在化している問題とは聞かないが、活動の継続性の問題がある。熱心な運動として開始されても、主要なメンバーが一線を引くと、その活動も一気に停滞することがある。実際に、弁護士会紛争解決センターの状況を見ると、単位会によっては件数が大幅に減少している場合も存在している※3。

「その5」で述べたように、実際上は、一部のメンバーが責任を持って動かして行かざるを得ないが、メンバーの交代期をまたがって、その活動を持続的に発展させるのは容易ではないのである。

## ■その9 風通しの悪さ

外部の目を入れた学び合いが必要

さて、最後にあげたいのは、風通しの悪さである。調停の話し合いは秘密であることが求められるが、調停機関の運営は風通しが良くなくてはならない。

しかし、現実的には、同じ資格団体の隣の県の単位会とも情報交換できないといった話に触れることさえある。互いに学び合いつつ、謙虚に少しずつ進めていくべき民間調停機関の運営であるはずが、外

部からの目にさらされずに進められている。外部の目に耐えられる状況ではないので、地道な勉強をしていると言うのかも知れない。

しかし、不完全であるからこそ、学び合う必要がある。固定的なメンバーが内輪だけで議論をしていると、自分たちがおかしな方向に進んでいることになかなか気づけない。

「その4」の覚悟の不足とも関係するが、調停の事例研究や、匿名化した上での事例紹介さえ躊躇する態度がある。調停機関としての能力をどのように向上させようとしているのか、疑問に感じさせられる場合が多い。

## 3. 中長期的な方向性

インテグリティ一軸を持つことー

インテグリティとは、信じるに足る、「軸を持った存在」ということ。

米国でも、近年、コミュニティ調停等の裁判外の活動と裁判所の連携が密になるに従って、いかにしてその良さを維持し発展させるかが問題となっている。

ティモシー・ヒディーン(Timothy Hedeen)によれば、調停機関は、アイデンティティでは足りず、インテグリティが求められるという(Kent, 2005,p.76)。

日本語で言えば、「個性」だけでは充分ではなく、機関としての「人格的な信頼性」がなければならないという意味だろう。米国では、裁判所の下請に成り下がってしまうべきでないとして、米国の民間調停機関のあり方が近年とみに議論されている。インテグリティという言葉には、正直さ、完全性、統合性などの意味がある。信じるに足る、「軸を持った存在」だという意味であろう。わが国の民間調停機関も、結局はそういう存在に育っていかなければ、利用するものは現れない。それでは、具体的にはどのような取り組みが求められるであろうか。

## 具体的に求められるミッションをいかに明確化するか。

第一に必要なことは、ミッションの確立である。言い換えると、自分たちの組織が全体として、何のために取り組んでいるかということを明確にしていくための努力である。

6月号に書いたが、米国で存在しているビジネスとしての調停も、公益目的での調停も、わが国では、いずれもそれを継続的に実施していくための環境が整っていない。

それぞれに、具体的に、何が求められるかを明確にする必要がある。しかし、一方、二割司法という言葉が示すように、わが国には、社会的課題が存在しながら、手当が不十分な領域があるはずである。どういう課題が存在するのか、その解決のために民間調停がどのような貢献を果たしうるのか、そのために必要な資源はどの程度かを明らかにしていくべきであろう。

## 実践に乗り出すための力づけと支援が必要となる。

第二に必要なことは、運動体の形成である。言い換えると、実践に乗り出しつつあるものをいかにエンパワー（力づけと支援）するかという視点である。威勢の良い意見をいうことだけなら簡単である。部外者のいらない士業団体内の議論はしばしばそのような「放言」の勢いに飲まれてしまう。いかに正論であれ口を動かすだけでは物事は進まない。

市川房枝の言うとおり、「運動は事務なり」である。「放言」からいかに運動体を守り育成するかという観点が必要になる。ひとつの紛争に対峙するには、相応の意欲と覚悟が必要である。そのような意欲と覚悟を備えたものが、能力を獲得できるように育てる視線が必要である。実践を行う過程で、第一のミッションの確立のために必要とされる経験も得られよう。閉ざされたメンバーだけで思弁的に「可能性」を延々と議論しても「休むに似たり」となる。やはり、現実の利用の延長線上に将来の可能性を見つけていくことが望

まれる。そのために資源を戦略的に割り当てていくべきであろう。ひとりの利用者の背後には、その何倍もの潜在的な利用者が控えているはずである。もちろん、同時に、実践する運動体が閉塞しないために、風通しを良くするための工夫も重要だろう。独りよがりなものではなく、開かれ、信頼される運動体としての成長が望まれるからである。

## 4. まとめとして

紛争を抱えている当事者は、しばしば、「自分はかわいそうな存在であり、相手が悪い」と決めつけている。紛争では、相手は悪いに違いないと決めつけて行動し、それがさらに悪い結果を引き起こすという悪循環が進行しやすい。その悪循環の最初に、ドイツの言うところの、「自閉的敵意」がある※5。

調停では、この悪循環を断ち切るために、自分が真に望むものは何か、そのために自分ができることは何であるかを当事者に再考してもらう。そのうえで、相手を変えるにはどういう表現で何を伝えればよいかを考えるのである。こうした活動を通じて、「自分はかわいそうな存在であり、相手は悪い」という思い込みから当事者が自由になる。その結果、紛争を両当事者自らの手で変化させる。

これは困難かつ解決できるかどうか判然としない仕事である。しかしその不確実さと能力の不十分さを知りつつ、自分にできることを見つけて、敢然と立ち向かうことこそが、調停の運動の本質である。

5月号、6月号で指摘したとおり、わが国で民間調停を実際に推進していくのは困難なことであり、確かに、何か外部に理由を見つけて「やっぱりできない」と言いたい誘惑にかられやすい「環境」に置かれている。しかし、「自分たちはかわいそうな存在であり、〇〇が悪い」と陰で言っているだけでは、状況は何ら改善しない。勇気を持って自分たちの課題に直面し、不完全でも前に進む意欲を持ち続けられるかどうかが問われている。

参考文献 ※1 萩原 金美（2007）“ADR・調停に関するやや反時代的な一考察”，日本法政の改革：立法と実務の最前線。小島 武司 eds., 中央大学出版部。258-282 ※2 ヘイリー J. O. (2002)『権力なき権威 一法と日本のパラドックスー』,(財団法人判例調査会), 財団法人判例調査会※3 日本弁護士連合会 (2008) “仲裁統計年報”※4 Kent, Jamie C. (2005) "Getting the Best of Both Worlds: Making Partnerships Between Court and Community ADR Programs Exemplary", Conflict Resolution Quarterly, 23(1), 71-85.※5 ドイツ モートン (2009) “協調と競争”，新版 紛争管理論。ドイツ モートン, コールマン ピーター T & マーカス エリック C eds., 日本加除出版。27-49