

第195回電気通信紛争処理委員会

1 日時

令和元年11月12日（火）16時15分から17時30分

2 場所

省議室（総務省7階）

3 出席者（敬称略）

(1) 委員

中山 隆夫（委員長）、荒川 薫（委員長代理）、小野 武美、平沢 郁子、山本 和彦（以上5名）

(2) 特別委員

青柳 由香、小塚 莊一郎、矢入 郁子、若林 和子（以上4名）

(3) 総務省総合通信基盤局事業政策課

課長 山碕 良志

(4) 事務局

事務局長 奈良 俊哉、参事官 和久屋 聡、紛争処理調査官 蒲生 孝、上席調査専門官 田中 一生、上席調査専門官 瀬島 千恵子

4 議題

(1) 移動通信分野におけるインフラシェアリングに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドラインについて【公開】

(2) ADRの意義と将来【公開】

5 審議内容

(1) 開会【公開】

【中山委員長】 それでは、ただいまから、第195回電気通信紛争処理委員会を開催いたします。

本日は委員全員が出席されていますので、定足数を満たしております。また、

特別委員 4 名の御出席をいただいております。

(2) 移動通信分野におけるインフラシェアリングに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドラインについて【公開】

【中山委員長】 それでは、議事に入ります。

本日は公開の議事となっております。

初めに、議題 1、移動通信分野におけるインフラシェアリングに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドラインについてであります。

過日の会議で問題意識を提出されましたのが眞田特別委員でしたので、眞田先生が御欠席というのは、後々の質問等に影響を及ぼすのではないかと考えておりますけれども。

本日は、お忙しい中、総合通信基盤局電気通信事業部事業政策課の山碕課長にお越しいただきました。山碕課長、本当にお忙しい中、ありがとうございます。

それでは、説明をよろしくお願い申し上げます。

【山碕事業政策課長】 事業政策課長の山碕です。本日は、機会をいただきましてありがとうございます。

資料 195-1 に基づきまして、昨年 12 月に策定いたしましたガイドラインの背景、内容、最後に、最近の動向を御紹介したいと思います。

1 ページをごらんください。

まず、このインフラシェアリングが進む背景として、5G の進展がございます。既に御承知かもしれませんが、5G の主要性能として 3 つのことが言われております。

1 番目に、超高速。現在の移動通信システムよりも 100 倍早い、最高 10 Gbps。2 番目に、超低遅延。タイムラグがないので、遠隔地のロボット操作などを LTE の 10 倍の精度で可能であるということ。3 番目に、多数同時接続。スマホ、PC をはじめ、身の回りのあらゆる機器がネットに接続できるということで、この 3 つの特徴を兼ね備えた 5G ですが、特に、2 丁目、3 丁目の超低遅延、多数同時接続は、AI、IoT 時代の ICT 基盤として、人が使うだけでなく、モノがつながる点で、社会的なインパクトが非常に大きいと言われております。

2ページをごらんください。

このインフラシェアリングの活用の可能性ということで3つ挙げています。

1点目が、今御紹介しました5Gでございます。超高速、あるいは超低遅延を実現するためには、高い周波数帯の電波を使う必要がございますが、一方で、高い周波数帯は、電波が遠くまで届かないという技術的な制約がございます。

それから、多数同時接続を可能とするためには、電波の指向性が必要です。5Gの性能をフルに発揮するためには、基地局の、セルと呼んでいますが、1つの基地局が通信できる範囲の区画を小さくして、たくさん基地局を設置する必要があり、その基地局を整備するために必要となる物理的なスペースがおのずから制限されてくるという点がございます。

2点目といたしまして、地方への展開。先ほど、人が使うだけでなく、モノがつながると御説明いたしましたが、ということになりますと、モノがあるけれども人が住んでいない地域、農地や山間部でも5Gは活用可能である。裏を返せば、そうした地域に効率的に展開する必要があるというのが2点目でございます。

3点目は、現状、携帯電話事業者、先月から楽天モバイルがMNOとして新規参入いたしましたけれども、こうした新規参入に伴う競争の激化、あるいは、新規参入事業者自身によるエリア展開を効率的に進めていくという観点で、一般論として、携帯電話事業者が設備投資の負担を軽減するインセンティブを持つことが考えられます。以上の3点を背景といたしまして、インフラシェアリングの活用の可能性が高まってきたと言えます。

3ページをごらんください。

ここからガイドラインの内容を御紹介いたします。

昨年の12月に、ちょっと長い題名ですけれども、こういう名前のガイドラインを総務省として策定・公表したところでございます。

3ページにお示ししておりますのはガイドラインの全体構成でございます。

4ページ目以下で御紹介をいたします。

4ページをごらんください。

1番目に、まず目的でございます。前半部分は、今御紹介したようなことを書いたものでございまして、このガイドラインの位置づけが3ポツ、4ポツでございます。

電気通信事業法及び電波法の適用関係を明確化する趣旨のガイドラインでございまして、4ポツ目でございますけれども、このガイドラインの制定をもって新たな規制の導入を企図するものではない。あくまでも既存の法令の解釈を整理したという位置づけのガイドラインでございます。

5ページをごらんください。

このガイドラインが対象としておりますインフラシェアリングの事業の範囲と、その形態でございます。

このガイドラインでは、インフラシェアリングの事業形態を2つに分類しております。

1番目が、土地、建物、鉄塔等の電気通信設備以外の設備を事業者を使用させる事業形態。2番目が、空中線、基地局装置、エントランス回線など、電気通信設備に該当するものを通信事業者を使用させる形態。この2つの形態に応じまして、関係法令の適用関係を整理したところでございます。

6ページをごらんください。

2つの形態のうちの第1番目の鉄塔等の形態でございます。

上の枠囲みのところに書いてございますけれども、第1形態に当たる鉄塔等の設備は、電気通信設備や無線局に該当しませんので、原則として電気通信事業者や無線局に係る規律は適用されず、各事業者同士が民・民の契約によって行うことが可能でございます。

一方で、「他方」とございますが、事業者間協議の円滑化を図る観点から、後で御紹介します電柱・管路ガイドラインの適用や、紛争処理手続の利用は可能でございます。

7ページをごらんください。

今御紹介しました電柱・管路ガイドラインという、今回のインフラシェアリングガイドラインとは別のガイドラインが既にございまして、このガイドラインの一部改正をインフラシェアリングガイドラインの策定にあわせて行ったことを御紹介したいと思います。

この電柱・管路ガイドラインというのは、上の枠囲みでございますが、認定を受けた電気通信事業者が、電柱や管路など設備の保有者に対して、使用权の協議を求め、使用することが可能でありますけれども、その電気通信事業者と設備保

有者の間の協議をする際の運用基準として標準的な取扱方法を定めたガイドラインでございます。今回のインフラシェアリングで対象になる鉄塔等は、2010年（平成22年）に電柱・管路ガイドラインの対象として追加されたところでございます。

内容としては、下にありますような設備提供に関する原則や、種々の標準的な取扱方法について定めたものでございます。

8ページをごらんください。

このインフラシェアリングガイドラインを策定するにあわせ、電柱・管路ガイドラインの一部改正をしたものでございます。

改正内容というところに書いてございますけれども、従来のガイドラインは電柱・管路ガイドラインの対象になります鉄塔等の設備保有者の対象範囲を電気通信事業者に限定しておりましたけれども、今後、インフラシェアリングにおいて、鉄塔等の設備を電気通信事業者以外の者が保有し、電気通信事業者に使用させる形態が想定されることから、このガイドラインもよりわかりやすく実態に即したものにするため、鉄塔等の設備保有者の対象に、電気通信事業者に設備を提供する電気通信事業者以外の者を追加するという趣旨の改正を行ったところでございます。

9ページをごらんください。

インフラシェアリングガイドラインに戻りまして、第2の形態、電気通信設備の使用に係るものでございます。

上の概要というところがございますけれども、アンテナ、基地局装置、エントランス回線等、電気通信設備に該当するものを使用させる場合には、原則として電気通信事業の登録や届出、それから2ポツにありますとおり、基地局装置の設備である場合には、無線局の免許が必要でございます。

それを使用させる提供形態というのは、3つ想定されるということで、接続、共用又は卸のいずれかでありまして、それぞれの規定が適用されることになっています。

10ページをごらんください。

その3つの提供に関する方式の分類でございます。順番に御説明します。

接続の場合が左の図です。これは、AとB、2つの事業者が電気通信設備を接

続いて、利用者との関係でいいますと、A、Bそれぞれが自らのサービスを提供する形態が接続でございまして、一番下に※印で書いてございますけれども、共用や卸にはない独自の規定、接続の応諾義務や接続約款の作成など、他の提供方式に比べると、より透明性を確保するルールが定められているものでございます。

2番目が共用でございまして、これは電気通信設備をA、Bが、それぞれ共同使用または共有という方式で使用し、全体について利用者に対してA、Bともにサービスを提供するという方式でございまして。

3番目が卸でございまして、図にございまして、Aが所有している部分についてはAからBに対して一旦サービスの提供を卸しまして、利用者との関係でいいますと、Bが全体についてサービスを提供するという形態をとるものでございます。

下にございまして、この接続、共用、卸、3つの方式ともに、不当な差別的取扱いや業務運営を行う場合に業務改善命令の対象となる点で共通でございまして、先ほど御紹介したとおり、接続については、更に透明性を高める規範が設けられているという違いがございまして。

11ページをごらんください。

ガイドラインの5番目、6番目でございまして、5番目、第1形態、第2形態に共通の取扱いといたしまして、第1形態、第2形態を一体的に提供する場合でも、規律の適用はそれぞれで構いません、聴取範囲を明確化してください、また、コンタクトポイントを設置し、標準処理手続を公表することが望ましいといった総則的な規定を置いています。

また、見直し条項を置きまして、適宜適切にその内容を見直すということが定められています。

最後、12ページ目でございます。

昨年12月のガイドラインの策定を受けて、その後のインフラシェアリングに関する事業者の動向をまとめたものでございます。

ここには4つございまして、1番目から3番目は、電気通信事業者が関係するもの、4番目は、電気通信事業者が必ずしも関係しませんが、他業種同士で通信関係のインフラシェアリングを行うというものです。いずれも5G関係の設備

共用を、まだ実証段階ではございますけれども、それぞれこの1年間、実用に向けた動きを進められているということでございまして、我々といたしましても、こうした取組を通じて、効果的、効率的に設備が整備、利用されるということは、全体として望ましいことと考えていますので、今後の展開を更に期待したいと考えています。

以上です。

【中山委員長】 御説明ありがとうございました。大変分かりやすい御説明だったと思います。

内容的に今後紛争になり得るものを内包しているようにも思いましたけれども、ただいまの御説明に関しまして、御質問等ございましたら、お願いしたいと思います。どうぞ。

はい、どうぞ。

【矢入特別委員】 済みません、最後の12ページの事業者の動向のところ、上の3つは何となく想像がつくのですけれども、一番下の東急電鉄さんと住友商事さんの例が、済みません、不勉強で想像がつかない上に、ちょっとよく理解できなかったのもうちょっと詳しく教えていただけるとありがたいです。

【山碕事業政策課長】 具体的には承知をしておりますが、一方が鉄道事業者ですので、線路や不動産などの設備を5Gに活用することを想定されているのではないかと、あくまでも推測ですが考えます。

【矢入特別委員】 そういう意味では、例えば8ページの図の一番下のところだと、この青字のところの土地、建物、鉄塔というのをいろいろなところに提供するみたいな、そういうサービスをやられようとしているイメージでよろしいのでしょうか。

【山碕事業政策課長】 そういうことが念頭にあると思われまして。今のところ、両者とも電気通信事業者ではございませんので、電気通信設備に該当しないところを想定されているのではないかと考えます。これも推測ですけれども。

【矢入特別委員】 分かりました。そういう意味では、今回、住友商事さんと東急電鉄さんみたいな方々が、これから電気通信事業者登録をされて本格的なサービスに入るという可能性もあると考えてよろしいのでしょうか。

【山碕事業政策課長】 あるとは思いますが、このガイドライン自体は事業者

にならない場合を含め、対象としているところでございます。

【矢入特別委員】 ありがとうございます。

【中山委員長】 ほかにいかがでございますか。

どうぞ。

【青柳特別委員】 同じく8ページについて質問させていただきます。

電柱・管路ガイドラインでは、電気通信事業者以外の者であって鉄塔等を有する場合というのをガイドラインの適用対象とされたということですが、そういった電気通信事業者以外の者に対して、何らかの義務づけみたいなものをこのガイドラインはしている感じですか。このガイドライン自体の中身がよく分からないところもあるんですが、義務づけは何かあるんですか。例えば、不当な差別的取扱いをしてはいけないだとか、そういった形のものですが。

【山碕事業政策課長】 このガイドライン、7ページに書いたところでございますが、これ自体に法的な拘束力があるものではありません。電気通信事業者と設備保有者の間の協議・合意に当たっての標準的な取扱方法を定めたものでございますので、ガイドライン程度と言えれば程度ですが、7ページの下段に記載されているようなことが、両者間、これにのっかっていただくことを期待しているというものでございます。

【青柳特別委員】 承知しました。この質問をさせていただいたのはなぜかというと、鉄塔とかの設備を使うときに、こういう使い方をしなさいというのは所有権に対する制約なわけですね。それに当たって、何か義務づけをするということ、ちょっと分からないのですが、仮に電柱・管路ガイドラインが電気通信事業法などを根拠法とする場合は、当該法律の適用対象外かなというふうに思ったので、どうしてそういう義務づけができるのかなとかと思ったんですが、法的拘束力がなくて、ただガイドラインということであれば、そうかなと思うのですが、理解がもし違っていたら、何か御指摘ください。

【山碕事業政策課長】 この電柱・管路ガイドラインの背景にある法制度が電気通信事業法にございまして、7ページの上段に書いてございますが、認定を受けた一定の条件を満たした認定電気通信事業者は、一般則で言えば電柱・管路などの設備保有者に対して認められていない使用権の協議などのある種の特権を法律上与えられる制度になっておりまして、その特権をいかに与えるかという

法律の解釈のために必要なものがこのガイドラインでございます。即ち、認定を受けていない事業者と設備保有者間の関係に比べると、認定を受けた電気通信事業者が一定の権限を与えられることを前提にこのガイドラインが作られているというものでございます。お答えになったでしょうか。

【青柳特別委員】 よく分かりました。ありがとうございます。

【中山委員長】 ほかにはいかがでしょうか。
どうぞ。

【小塚特別委員】 多分、今の御質問と問題意識は同じですが、電気通信事業者である者が設備保有者であるとする、つまり、提供する側であるとする、ガイドラインに従わなかったときに、最終的には電気通信事業法の適用の中で監督官庁として権限を行使することもあり得ると思うのですが、全く電気通信事業と関係のない一般の者が設備を所有しているときに、確かに法律上、認定電気通信事業者の側からそこにアクセスする権利は認められている。しかし、そのアクセスする場合の対応がガイドラインに従っていないというときに、どうやってその実効性を確保するという事になっているのか、そこがいまひとつよく分からなかったのですけれども、どのようにお考えでしょうか。

【山崎事業政策課長】 申し訳ありません。この場でお答えができないので、事務局を通じて別途回答させていただきます。

【中山委員長】 よろしゅうございますか。
どうぞ。

【小塚特別委員】 では、少し。せっかく調べていただけるということなので、これは全く頭の体操であって、私がこのガイドラインが適切でないと言っているわけでは全くないのですけれども、頭の体操として、例えば、土地などの所有者が非常に環境に、グレタ・トゥンベリさんみたいに非常に環境に意識のある方で、こちらの電気通信事業者はCO₂削減に貢献しているからいいけれども、こちらの電気通信事業者はCO₂削減に対して意識がないので、ここには貸与したくないというようなことを言ったとすると、無差別で設備を提供しなさいというガイドラインの適用上どうするのだろうかというようなことが、この資料を拝見したときに気になりました。実効性確保と申し上げたのは、実はこの無差別ということの中身を今後どういうふうに詰めていくかというのは、結構実態的な

話でもありそうですので、何か分かりましたら教えていただけますでしょうか。

【山碕事業政策課長】 承知しました。ここで言う公平、公正であるかとか、差別的であるかないかというのは、この電気通信事業法自体が電気通信のサービスを皆さんに広く使っていただくとか、電気通信事業が健全に発達するといった目的から規定されておりますので、いかなる内容の条件でも差別などに当たると考えてよいかというと、そういうことではないと考えます。

その上で、先ほどの御質問については調べて回答させていただきます。ありがとうございます。

【中山委員長】 ほかにはいかがでしょうか。

よろしいですか。

どうぞ。

【平沢委員】 先ほどの東急電鉄と住友商事のお話が出まして、何か日経に載っていたなと思って、ちょっと記事を検索しましたところ、渋谷のハチ公駅前の広場の施設などで、5G無線基地局を設置して複数の通信事業者向けに基地局シェアリングを行う。その設備面のほうを、この場合でいうと、鉄塔やなんかの役割の部分に住友商事が、そして東急電鉄のほうが、ラックとか電源とか光ファイバ回線などを提供するなどして実験をやるということが書いてありました。多分これ、日経以外にも記事が書いてあると思うので、今のお話の実例として御紹介したいと思います。

【中山委員長】 ありがとうございます。

ほかにはよろしゅうございますね。

では、ほかに質問がないようでしたら、これで質疑を終えたいと思います。

山碕課長には、宿題ができてしまって恐縮ですが、本日は、お忙しい中、誠にありがとうございました。御退室いただいて結構です。

【山碕事業政策課長】 ありがとうございます。

(山碕事業政策課長退室)

(3) ADRの意義と将来【公開】

【中山委員長】 専ら法的観点からの質疑が集中したところで、さらに引き

続いて法律の問題に入っていきたいと思いますが、続きまして、議題2のADRの意義と将来について、山本委員から御説明を頂戴することになっております。

それでは、よろしく願いいたします。

【山本委員】 ありがとうございます。このような場でお話をさせていただく機会を与えていただき、大変感謝を申し上げます。私の今日のお話は、「ADRの意義と将来」と題しましたけれども、この電気通信紛争処理委員会というのは、我々の法律家の概念では、ADR、あとで申し上げる行政型ADRに分類される組織なわけですが、今日はもう少し大きく日本全体の、あるいは国際的なことも含めて、ADRというものがどういう意義を果たしているのか、そしてまた、その将来の展望ということも含めてお話をさせていただきたいということでもあります。法律家の委員の皆様にとっては、あるいは非常に初歩的なお話ということになるかもしれませんが、それを含めてお話をさせていただきたいということでもあります。

レジュメに沿って、まず1として、ADRの意義というところからでありますけれども、最初にADRの種類と利点ということで、ADRの種類としては、紛争解決方式の種別、それからその紛争解決を行う機関の種別、それぞれで分類するのが一般的であります。

紛争解決方式としては、あっせん・調停、このあっせんと調停がどう違うかということについてはいろいろ議論がありますけれども、大きくは、最終的にADRによって示された解決案に対する合意が必要となる、あっせん案、調停案と言われるような解決案に対して、両当事者が合意をして紛争を解決するというものと、それから、仲裁というもの、これは日常用語で使われる「仲裁」とはやや異なった意味合いで法律用語としては使われますけれども、紛争解決を第三者に対して委託し、その第三者を仲裁人と呼ぶわけですが、その仲裁人がした最終的な判断に従うことをあらかじめ合意して、その紛争解決を第三者に委託するという仲裁の手続があります。

いずれにしろ、あっせん・調停にしろ、仲裁にしろ、最終的には、両当事者が合意して紛争を解決するというのがこのADRというものの特色でありまして、裁判と最も異なるところであります。裁判というのは、国家権力の行使に

よって当事者の合意なく強制的に紛争を解決する方法でありまして、それに対してADRは、そういう強制力を持たない形で紛争を解決する。したがって、あとで言いますように、民間団体もこのADR、国でないところもこのADR行うことができるということになっているわけでありまして。

それから、機関の種別としては、司法型、行政型、民間型というふうに3種に分ける分類が一般的でありまして、司法型のADRというのは、いわゆる裁判所の調停であります。皆さん御存じの家庭裁判所で行われる離婚等の家事調停が一般によく知られているわけですが、簡易裁判所や地方裁判所でも民事調停という民事関係の紛争について調停が同様に行われております。そういう裁判所が行う調停のことを広く司法型ADRと呼びます。

それから行政型というのは、行政機関が行うようなADRということで、先ほど申し上げたように、当委員会は理論的にはここに分類されるものであります。

日本のADRの1つの大きな特徴として、この行政型ADRというのが比較的さまざまな分野で設けられているというところがあるかと思えます。例えば、国土交通省には建設紛争処理委員会という建築関係の紛争処理を取り扱うところがあり、また、公害等調整委員会という公害関係の紛争を取り扱うところなどがあり、また、消費者関係の紛争については国民生活センターというようなものがあり、また、時限的なものでありますけれども、原子力損害賠償、原子力発電所の事故が起きた際には、文部科学省の下に原子力損害賠償紛争解決センターというような行政型のADRが臨時的なものとして設けられるなど、これはかなり日本的な特徴なのではないかと思えますけれども、そういう行政型のADRがいろいろな分野で発展をしている。

それと、民間型、先ほど申し上げたように、これらのADRというのは最終的には当事者の合意に基づいて紛争を解決するものでありますので、民間でも行うことができるということで民間型のADRというものがあり、これについてはあとでお話しするように、ADR法という法律がつくられ、そこで現在かなり多くの種類の多数のADR機関が登場しているという状況にあります。

ADRのメリットは、この紛争解決の仕方として、ADRというのは中立的な第三者が関与して当事者間の話し合いを仲介するとか、一定の判断を示すと

いう中立的第三者が関与するということに大きな特色があるわけでありませぬ。

そこで、紛争解決としては、そういう第三者が関与せず当事者間で相対で交渉をして紛争を解決するということはもちろんあり得るわけでありませぬし、また他方では、そういう合意によって解決するのではなくて、強制的に解決する。つまり、訴訟を起こすという解決方法があります。それぞれと比較をして、ADRには一定のメリットがあると言われているわけですが、相対交渉との比較で言えば、中立の第三者が関与することによって得られる紛争解決の中立性、あるいは公正性というものが指摘されることがあります。特にこれは当事者同士に何らかの形で力の格差がある場合に、相対交渉で紛争を解決すると、その力が紛争解決結果に反映する。端的に言えば、弱肉強食のような強い立場の人の意見が押し通されて、弱い立場の人が泣き寝入りになるというケースが往々にしてあるわけでありませぬけれども、第三者が関与することによって、その紛争解決に中立、公正性を確保できるということがADRのメリットとしてよく指摘されることでありませぬ。

他方、訴訟との比較においては、訴訟は非常に厳格な手続であり、その結果として時間や費用がかかる。あるいは、裁判は公開の法廷で行われ、法律に基づいて解決がなされる、そういう意味では非常に厳格なものであるということでありませぬが、ADRはいわばその逆で、簡易、迅速に、費用もかからず、また、秘密も確保できる形で柔軟な解決結果を得ることが可能であるということでありませぬ、こういうようなメリットが往々にして指摘される場所でありませぬ。もちろんそれぞれのADRにおいて、そのADRが持っている最もメリットとされる、利点とされるような部分は、ADR機関ごとに、あるいは分野ごとに違ってくるということでありませぬけれども、総論としてはこのようなメリットが指摘される場所でありませぬ。

このような形でADRにはメリットが多くあるとかねて指摘されている場所でありませぬけれども、残念ながら日本においては、このADRが必ずしも従来十分に活用されてこなかったということでありませぬ。

司法型ADR、裁判所の調停については、最近、民事調停はかなり件数が減少してきておりませぬし、その原因が何かとか、改善策はどうかということは裁

判所内部でも議論されておるところでありますけれども、伝統的に見れば、日本の調停というのは、世界的に見ても成功したADRの例であるというふうにされているところでもあります。他方で、民間型のADRが十分発展していないということで、最近では、御承知のように、民間でできることはなるべく民間ですべきであるという全体的な潮流がある中で、この紛争解決という業務についても、もっと民間の活力を重視すべきではないかという議論がなされているところでもあります。

ただ、問題としては、そこに3点ほど挙げておきましたが、まず認知度が非常に低い。ADR側の広報、宣伝が不足している。あるいは、利用者側の認知が不足しているということが指摘される。

また、信頼度が低いということで、これは日本においては国、裁判への信頼が諸外国に比べても相対的に非常に高いということが言えるのだらうと思います。発展途上国においては、裁判官が賄賂をとるということは日常茶飯事とも言われていますし、アメリカなどにおいては、裁判には非常に多大なコストがかかるというのが一般的な認識であります。それに比べると、日本の裁判は、そういう廉潔性においても、コスト、時間の面においても、かなり効率的にできているところがありまして、ADRを活用する基盤がそれほど高くないということが指摘される所でもあります。

ただ、もちろん先ほど申し上げたように、事件の内容によって、あるいは分野によっては、ADRが大きなメリットを発揮し得る部分もあることは間違いのないところであるということはあるのだらうと思います。

それから、制度的な面で使い勝手が悪いということもいろいろ指摘されてきたところでもあります。時効の問題、これはADRの申立てによって必ずしも時効の進行が停止しないという問題であるとか、執行力の問題と書きましたが、ADRで合意がされても、その合意内容に基づいて直ちに強制執行することはできないという問題であるとか、あるいは、弁護士法、これは弁護士以外の方が紛争解決に関与することが処罰されるという弁護士法72条という規定があるわけではありますが、ADRでそういう法律家以外の方が関与したときに処罰の恐れがあるというような問題であるとか、そういったようなことが指摘されてきたところでもあります。

そこで、そのような課題を解決する1つの方策として、司法制度改革の中で、司法制度改革審議会において、このADRをより活用すべきである。裁判と並ぶ車の両輪として紛争解決で活用すべきであるということが提言され、それを受けて、そこにあるADR法が制定されました。そのADR法の仕組みとして、法務省が民間のADR機関を認証して、その認証を受けたADRについては、いろいろな制度的な特典を与えるということが行われたわけでありませう。とりわけ先ほどの弁護士法との関係では、ADR機関が報酬をとって、ADR（紛争解決業務）をやっても、弁護士法上の問題が生じないというような措置がとられて、ADRに対して国が一種のお墨付きを与えて信頼できるADR機関であるということを認証してADRの利用の活性化を図るとというのが、このADR法の1つの趣旨であったわけでありませう。

現在、日本全国で159の機関が法務省の認証を受けて活動しております。様々な分野でADR機関がつくられておりまして、医療の問題であるとか、土地の境界の紛争の問題であるとか、労働関係の問題であるとか、いろいろな分野にADRがつくられて活動しています。

ただ、残念ながらADRの利用は、必ずしも活発であるとは言い難いところでありまして、2016年のものを挙げておきましたが、1,000件余りという件数でありまして、機関は150幾つあるわけですが、実際にはかなりの機関が年間1件も事件がないとか、そういう状況であるということですね。

申立てに対してパフォーマンスが良くないのかということ、これは必ずしもそうでもなくて、申立てがあった事件については、和解が成立した割合は36%を占めています。相手方がそもそも話合いに乗らないという、それを不応諾というふうに呼びますが、不応諾という件数が3割ぐらいあるわけですが、相手方が話合いのテーブルに乗れば、半分以上、51%の事件で和解が成立しているわけでありまして、これは決して悪くないパフォーマンスであります。裁判所の調停でも大体これぐらいです。解決率は50数%です。ですから、そういう意味では、私はこの民間の認証されているADRは、それなりに善戦していると思っておりますが、なかなか利用者にそれが伝わっていない。それから、解決期間も非常に早い、3カ月以内で半分、6カ月以内で4分の3の事件が解決

しているわけですので、これは訴訟などと比較すると圧倒的にスピーディーであるということが言えます。

現在のADRの課題は、事件数をどういうふうにして拡大していくかということが1つの大きな問題であります。それには、やはり先ほど申し上げた広報、宣伝といったような形で認知度を高めていくということ。とりわけ様々な相談機関と連携をしていく。これは消費生活相談とか、あるいは法テラスというようなところの相談と連携をしていく。さらには市町村、地方公共団体のやっている法律相談等と連携していくというような形で、ADRの全体的な認知度を高めて、一旦使ってもらえば、それなりの満足度は高いものがあるのではないかというふうに思われるところでありますので、そういったところも解決していくということで、今、様々な取組がされているところであります。

これは民間ADRについてのお話を申し上げましたが、当委員会のような行政型ADRについても、ADR法というのは全く無関係ではありませんで、実は認証制度というのは民間ADRについての規定なわけですが、その前に、我々は基本法部分と呼んでいます、ADR法の中で民間型ADRだけではなくて、司法型、行政型を含めた日本の全てのADRに適用されるような条文も設けられております。それはADRの基本理念を定めているものであります。ADR法3条の規定でありますけれども、その中では、ADRの基本理念として、紛争の当事者の自主的な紛争解決努力を尊重すべきであるとか、公正かつ適正に実施をしなければならないということであるとか、専門的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というような一般規定が設けられておまして、これらは当委員会を含めた行政型ADR等にも広く適用があるものであります。

また、ADR機関間の連携を定めている3条の2項というような規定もありまして、機関間の連携を図っていくということが必要である、それに努めなければならないということになっているところでありまして、ADR法の理念を、今後、行政型ADRを含めて、日本の全てのADRにいかしていくということが重要であると思っています。

2番目のADRの将来ということですが、これは将来というのはいろいろあるわけですが、ここでは、私自身が最近一番問題意識を持って、あるいは、一

一般的に国際的にも非常に話題になっているオンラインのADR、ITあるいはAIを活用した紛争解決の問題について若干触れてみたいと思います。

そのようなオンライン等を活用した、ITを活用したADRについて、最近、広く「ODR」という言葉が使われることが国際的には一般的であります。「Online Dispute Resolution」というものであります。これは広い意味ではADRに限らず、紛争解決、民事紛争の解決において、ICT、IT技術の活用を行うということを一般的に指すものであります。そういう意味では、ODRの活用場としましては、裁判所の手続においてITを活用していくというのも広義でのODRに含まれますし、また、ADRにおいてオンラインを活用していくということも含まれます。

ただ、狭義のODRとしましては、オンラインによって紛争解決の全ての手続が完結する、とりわけプラットフォーム企業等が、その企業あるいは顧客間の苦情紛争解決をオンラインで行って、それで紛争解決全体が行われるものを指して狭義のODRというふうに呼ばれることが一般であります。

ここではODRというのを比較的広い意味で捉えるとして、そのようなODRが展開していくということが、私自身は、21世紀、これから10年、20年の間に、紛争解決の在り方を大きく変容していく可能性があるのではないかと考えております。

レジュメの(2)で、ADRにおけるAIの活用可能性と書いていますが、正確にはIT・AIの活用可能性ということでもありますけれども、これはまさにグローバルに議論がされているところでありまして、そこでSDGsの項目を挙げておきました。SDGsの中でも紛争解決が取り上げられておりまして、その紛争解決の分野でも「誰も取り残されない社会」を目指すということが提言されております。全ての人に司法アクセスを提供するということであります。

これを受けて、OECD等でも「正義へのアクセス (access to justice)」が重点的な課題として議論がされているところであります。

このような世界的な潮流の中で、日本でも最近ようやくオンラインでの紛争解決、IT化を積極的に進めていくということがいろいろなところで議論がされるようになってきております。

裁判におけるIT化という観点では、そこに「未来投資戦略2017」というのを入れておきましたが、平成29年に閣議決定されたものでありますけれども、要するに、今、裁判手続のIT化を推進するということについて検討をしていくべきであるということが提言されました。これを受ける形で、今、この裁判手続のIT化が具体化に向けた議論が行われている最中でありまして、おそらく2年後、3年後には、民事訴訟法という法律が改正されて、正面からこのIT化というものが位置づけられていく可能性が高いということでありま

す。

そこに掲げている内閣官房「裁判手続等のIT化検討会」という会議体であります。これは私が座長を務めた会議でありますけれども、この中では、裁判所から紙をなくすという提言をしまして、裁判手続を全面的にIT化するというかなり野心的な提案がされているところであります。訴えを提起するときも紙の訴状を出すのではなくてオンラインで訴状が提出できるようにする。あるいは、裁判手続の期日、裁判所の期日も、実際に当事者が出ていくのではなくて、弁護士事務所等からウェブ会議でその期日に出頭、出席できるようにするとか、そういうような形で手続を全面的にIT化することが提言されているところであります。

これがどの程度のタイムスパンでそういうことが実現するかということは、まだ予断を許さない状況でありますけれども、ただ、少なくとも将来に向けては、そのような方向を目指すべきであるということが提言されたことには非常に大きな意味があるわけでありまして、紛争解決における基幹的なものである裁判が、将来的にはそのような形でIT化が図られていくということは、当然のことながら、日本に存在する全ての紛争解決機関、ADRを含めて大きな影響を及ぼしていくだろうということが言えます。

それからもう1つ、比較的最近の動きとして、2019年度の「成長戦略フォローアップ」を挙げておきました。今年の6月に閣議決定されたものであります。そこではまさに正面からODRが取り上げられておりまして、オンラインでの紛争解決(ODR)など、IT・AIを活用した裁判外紛争解決手続などの民事紛争解決の利用拡充・機能強化に関する検討を行うということが提言されました。

これを受けて、現在、内閣官房で「ODR活性化検討会」が行われているところでありまして、来年の2月か3月ごろには何らかの提言を行う予定であるということでもあります。

このようなODRは、非常に大きな可能性を持っているというのは先ほどお話ししたところでもあります。プラットフォーム企業を挙げておきましたけれども、皆さん御存じのeBayという全世界で活動している会社がありますが、eBayというのは、最も早い段階でODRを実装した紛争解決、顧客間の紛争解決にODRを活用している会社として有名でありますけれども、そのeBayによれば、全世界で年間6,000万件の紛争解決をしているというふうに言われています。私は最初に聞いたときは、桁を間違えたのだろうと思って、説明している人に確認しましたが、本当にそう、6,000万件だと言っています。

そこでの紛争というのは、例えば届いた品物がちょっと写真と違ったとか、色が違ったとか、あるいは、お金を支払うのがちょっと遅れたとか、そういう非常に小さな紛争も含んだものというふうに思われるわけではありますが、それにしても6,000万件の紛争を基本的にはオンラインで解決しているわけです。

最近では、中国のアリババ等もそういうeBayなどの例を参考にしながら、同様の、全てオンラインで紛争解決を完結するようなシステムをつくって顧客に提供しているという状況にあります。

日本の企業は、私の理解では、残念ながらそういうところではやや遅れているところがあるように思うわけではありますが、そういうことが日本でもやがて普及していくということになると、スマホで昼休みに紛争解決について自分の提案をすると、夕方、仕事を終わって帰るころには相手方からその提案に対する回答が寄せられていて、次の日には紛争が解決するというような社会がもし来るとすれば、これは日本人というか、普通の人々の紛争解決に対する意識を大幅に変えていく可能性があるのではないかというふうに思っています。今、裁判などで1年、2年、紛争解決にかかるというようなことであるとすれば、全くそういうものが信じられないというふうに言われることになるのではないかというふうに思っているところでもあります。

そのようなODRの進展というのは、当然のことながら、今、「ODR活性化検討会」で主として議論されているのは、民間での様々な活動ということに、ADRとかAIを活用した紛争解決ということでもありますけれども、当然、行政型のADRにおいても、将来的には、一方では裁判がIT化して、先ほど申し上げたように全面的なIT化をする。他方では、民間のADRがそういうODRを実装して活動していくということになれば、当然その間にある行政型のADRに対しても、社会的にはそのような要請が強くなっていくのではないかというふうに感じているところであります。

実際にもODR検討会などでは、これは消費者庁もオブザーバーとして参加しているわけですが、国民生活センター等の紛争解決において、ODRを活用していくということが言われているところであります、それはほかの行政型のADRにおいても、将来的な課題としては出てくるのかなというふうに思っているところであります。

非常に雑ぱくなお話でありましたけれども、私からの話は以上とさせていただきます。

【中山委員長】 ありがとうございます。

時間ぴったり、これだけ内容の濃い御説明をいただいて恐縮でありました。現在進行形の状況のほか、課題あるいは将来に対する見通し、あるべき紛争解決の在り方というところを含めて、いろいろお話しいただいたわけですが、御質問等あれば、お願い申し上げます。

どうぞ。

【平沢委員】 質問ではありませんが、例えばこちらの委員会、電気通信紛争処理委員会も行政型ADRなわけですが、これが先ほどおっしゃっておられたように、行政型ADRにおいても同様のIT化をしていくとしたら、どんなものをイメージ、まだ現実的にはならないかとは思いますが、どんなイメージを持った方がいいのかについて、何かお考えがあったらお聞かせいただけますか。

例えば、ここを例に挙げると、ちょっとイメージしやすいかなと……。

【山本委員】 私は、今どういうふうになっているか知りませんが、申立て等についても、あるいは、そのやりとりについても、基本的には全てオンライン

ン経由で行われる。その場合には、おそらくセキュリティの問題が非常に大きな問題になるのだらうと思われるわけで、裁判所の特別のプラットフォームのようなものを用意するということになると思うのですが、例えば、当委員会だと、件数が非常に少ないわけですね。独自のシステムをつくるということが果たしてどの程度意味があるのかということになるのだらうと思うわけですが、先ほど申し上げたADR機関の機関間連携というのがADR法でうたわれているわけですが、例えば、行政のADRで何らかの共通の枠組みをつくるとか、さらには、裁判所、司法は独立かもしれませんが、裁判所との間で連携する、あるいは民間との間で連携するということも考えられると思いますけれども、そういうような連携の中でIT化を考えていくということはあるのではないかというふうに思いますし、それから、ヒアリング等についても、裁判所等でウェブ会議システムを利用してやるということが提言されているわけですが、それは同じような地方の当事者等の利便性を考えたときに、セキュリティの問題とかいろいろあると思いますけれども、そういうものを使ってやっていくというようなことも考えられるのではないかというふうには思っています。

【中山委員長】 よろしいですか。

【平沢委員】 自分がかかわったことのあるこの紛争処理委員会の件ですと、お互いの主張を明確にするということもありますが、どのあたりが双方の納得するラインかなということと話しながら探っていったりする部分が結構ありまして、自分の経験だけの範囲で、そうすると、それがこちらのAIの活用の中ではどんなふうに使われるのだらうかというのが、ちょっとイメージが沸きにくかったのですけれども、それはもう少し集積していく中で自然と、おのずから見えてくるものなのではないでしょうか。

【山本委員】 おっしゃるように、AIという話になると、ビッグデータがあつてという話になりますので、eBayみたいに6,000万件の紛争があれば、これは実際にAIを実装しているわけですね。AI的なアルゴリズムを実装して、最初に紛争解決の提案をしているわけですが、当委員会のような年間数件とかという規模でAIを活用する、私は専門家ではないので知りませんが、何かそういう方法があるのかもしれませんが、それはあまり現実的

なものではないような気はします。

【中山委員長】 ほかにはいかがでしょうか。

どうぞ。

【青柳特別委員】 勉強になりました。ありがとうございました。

ODRについての検討がなされる過程におきまして、ADRとはちょっと離れますが、裁判を想定したときのことを伺いたいのですが、よろしいでしょうか。

【山本委員】 はい。

【青柳特別委員】 公開の原則の部分はどうに担保するというような話でもしあったら、後学のために教えていただければと思います。

【山本委員】 現在検討されているところでは、諸外国においては、実際に裁判をY o u T u b eで流したりしているところがあるわけですね。

【青柳特別委員】 そうですか。

【山本委員】 そこまでの公開を求める意見も一方ではあります。しかし、日本では、そういうふうにした場合には、かえって国民が裁判を申し立てるときに萎縮的な効果が伴うのではないかと、そういう完全に公に公開されるということになると、かえって裁判を受けにくくなるのではないかと意見のほうが強くて、現在考えられている公開というのは、実際の裁判所の法廷を使って、ただ、両方の当事者あるいは弁護士は、法廷に出てこないで、ウェブ会議で参加する。ただ、両方の弁護士等をスクリーンに映して、傍聴人は実際に裁判所に行って傍聴する。そういう意味では、今と変わらない。両方の当事者だけが法廷にいないで画面上に存在する、そういうような形態で公開を確保するというのが今の日本では現実的ではないかと。ただ、将来、国民の意識が変わってくれば、Y o u T u b eで公開するというようなことも、これはもちろん憲法上、禁止されているわけではないというふうに理解されていますので、やろうと思えばできるということだと思いますけれども、今の段階では、そういう形での公開は考えられているということかと思えます。

【青柳特別委員】 ありがとうございます。

【中山委員長】 ほかにはいかがでしょうか。

何となく裁判所のIT化のほうの問題になってきているかと思えますけれど

も。

私自身も現役のときには、シンガポールが一番進んでいましたから、これ、日本は随分おけているなと思っているうちに韓国にも抜かれてしまって、ようやく日本でできたのが裁判迅速化法だったわけですね。2年ごとに検証してきている。今回のIT化というものと、検証結果でこういうふうにしていかなければいけないというところがきちんと符合しているのかどうか、もっと照合していかなければならないのではないかと、世界がこっち側に進んでいるから、そっち側でやろうというような形になっているのではないかと、ちょっと心配なところがあるのですが、そこはいかがですか。私が聞くのはちょっとおかしいかもかもしれませんが。

【山本委員】 いやいや、非常に難しい質問ですけれども、私自身は、やはりこのIT化というのは、当然のことですが、目的ではなくて手段というツールだと思っていて、最終的な目的は、やはり利用者にとっていかに利用しやすい、アクセスしやすいような紛争解決手続をつくるかということが問題だというふうに考えているところで、ただ、その中でIT化というのは、おそらくはどの分野でも必ず必然的にやらなければならない事柄だというふうに思いますので、それを1つの契機として、紛争解決手続というのを、裁判やADRを含めて、利用しやすいものにしていくというきっかけになればいいなというぐらいのつもりで私はやっているというか、考えています。

【中山委員長】 ありがとうございます。

そろそろ時間が参りましたので、よろしゅうございますでしょうか。

先生には、本当にありがとうございました。

本日の議題は以上でございますが、委員の皆様方、何かございますでしょうか。

よろしゅうございますか。事務局からはいかがでしょうか。

【田中上席調査専門官】 次回の委員会の開催につきましては、改めて御連絡させていただきますので、よろしく願いいたします。

(4)閉会【非公開】

※ 当該部分は非公開で行った。

以上