

調停制度100周年記念シンポジウム

基調講演「調停制度100周年を迎えて」

高松高等裁判所長官 秋吉仁美

1. はじめに

調停制度は、裁判官と調停委員2名で構成する調停委員会が、両当事者の話しをよく聞いて、話し合いによる紛争解決のお手伝いをする手続です。今年、その調停制度が成立して100周年を迎えることになりました。今日は、その歴史と現状、そしてこれからについて、お話ししたいと思います。

2. 調停とは

調停とは、民事に関する紛争や家族に関する紛争を、裁判所の調停委員会の仲介によって、相手方との話し合いで解決するための手続です。調停には、民事調停と家事調停の2種類があります。民事調停は、貸金、交通事故等の民事紛争全般を扱い、家事調停は、離婚、面会交流、養育費の支払請求、遺産分割等、家族に関する紛争全般を扱います。

では、裁判との違いはなんですか？

民事に関する紛争や家族に関する紛争は、本来は当事者の話し合いによって、双方が納得し、円満に合意で解決されることが望ましいといえます。しかし、それが難しい場合、裁判所の手続を利用して、紛争の公正な解決を図る制度が設けられており、その一つが裁判であり、もう一つが調停制度です。

裁判は、相手方が話し合いに応じなくても、御自身が納得できなくても、裁判所が法律に基づく判断を示すことにより、強制的に紛争の解決を図る制度です。

これに対し、調停は、裁判官と民間の調停委員により構成される調停委員会の仲介と助けを受けて、当事者が話し合いで紛争を解決する自主的な解決制度です。その代わりに、調停が成立しなかった場合には、訴訟や審判、すなわち裁判で改めて強制的な解決を図る必要があります。

特徴として、裁判は、判断が法的に明確ですが、反面紛争当事者に白黒、勝敗をつける結果となり、解決の柔軟性に欠ける面があります。

これに対し、調停は、紛争を、それを取り巻く

利害関係や人間関係にも着目し、紛争自体をそのまま全体として取り上げます。そして、当事者の合意さえあれば、その紛争に関連する一切の紛争を一括して解決することができるし、当事者の合意で新たな法律関係を形成するなど、柔軟な解決ができるメリットがあります。

ほとんどの紛争には、背景事情があります。調停は、その紛争全体を見て、条理にかない、将来を見据えた解決が図れ、しかも手続が簡単で、費用も裁判より安く、秘密が守られ、成立した調停調書には判決や審判と同じ効力が認められている、というとても魅力のある制度といえます。

3. 調停の歴史

ここで、調停の歴史を概観したいと思います。

我が国で話し合いにより紛争を解決する方法は古くからあり、鎌倉幕府三代執権北条泰時の時代には、「和与」といって、訴訟当事者が互いに譲歩して、訴訟をやめる制度ができたといわれています。明治になって、裁判所が設置されると話し合いによる解決として、フランス法系の「勧解」が導入されたり、明治24年の民事訴訟法制定時には、訴訟法上の和解が導入されたりしましたが、どちらかと言えば脇役でした。

一方、明治31年には、民法が施行されましたが、その規定が、従来からの日本の法制や慣習と合致していなかった面があったようです。

例えば従来の制度では、他人の土地を利用する場合は、一般に「借地」という概念で利用されていましたが、民法では、その使用関係を「地上権」と「賃借権」に区別することになりました。その結果、それまでの借地関係がどちらに属するかについて争いが続出し、堅固な住宅も一年の予告期間で収去して、明け渡さなければならないという事例も生じたようです。

ここにおられる法学部の学生さんなら、きちんとした契約書もない中で、土地の利用権が地上権なのか、賃借権なのか、判断するという難しさ、それによる社会の混乱は容易に想像できるので

はないかと思えます。

さらに、借家の関係でも、近代産業の勃興に伴う人口の都市集中の結果生じた住宅の不足は、借家をめぐる紛争を引き起こし、激化させました。

大正9年の全国の住宅不足数は、公式調査で約12万戸、実際はその二倍以上だったろうと推定されております。

このように借地借家紛争が重大な社会問題となり、大正11年借地法、借家法が成立しましたが、その審議の過程で当時重大な社会問題であった借地借家紛争を、全て訴訟により解決しようとすると、かえって貸主と借主の間に不和が生じるとの理由から、衆議院は両法案を可決するに際して、「借地借家等に関して、紛争を調停する機関を設置する必要がある」との条件を付しました。これを受けて「借地借家調停法」という法律が成立し、大正11年10月1日から施行されました。これが調停制度の始まりということになります。

そして、翌年である、大正12年9月に関東大震災が起こってしまいました。東京市内の焼失戸数21万戸、罹災者141万人、借地人または借家人であったものが、罹災地跡に、引き続きバラックを建設して居住するなどしたため、借地に関する紛争が一挙に頻発しました。

そこで活用されることになったのが、前年施行された借地借家調停法でした。

東京区裁判所において、市内12か所に借地借家調停委員会の出張所を設け、裁判官20数名、調停委員100名余りが出張して事件の処理に当たったとのことでした。

調停が、大々的に、機動的、大胆に使われ、乗り切ったわけです。翌大正13年7月までに受理した事件は、1万2000件余り、そのうち調停の成立したものが9000件余りとなり、調停によって解決をみたものは、戸数にして約2万戸、人数にして約10万人に当たるといわれています。その後も、紛争の解決が喫緊の課題となる場面は次々顕在化しています。これに対応して、小作関係の紛争調停に小作調停法、商事に関する紛争の解決に商事調停法、経済恐慌に際して金銭債務臨時調停法等が成立し、昭和14年には、家庭に関する事件について人事調停法等が成立しました。

また、戦時中は民事に関する紛争は全て調停手続の対象とする戦時民事特別法が制定され、活用されました。

昭和20年8月第2次世界大戦の終戦と共に、民主主義的な改革が相次いで行われ、昭和22年5月には日本国憲法が施行されて、親族相続法の分野で大改正を加えることとなりました。あわせて、家庭内や親族間の紛争を理想的に解決するためには、裁判官に民間有識者を加えた機関が訴訟の形式によらないで、紛争に対処することが望ましいとされ、昭和23年、家事審判法が施行され、家事調停が行われるようになったのです。

そして、昭和24年、少年審判所と家事審判所を統合して、新たに家庭裁判所が設置されました。また、昭和26年には、各種分野で施行されていた調停法が一つに統合され、幅広い分野の紛争に利用できる民事調停法が施行されております。その後、平成になって、平成12年には、バブル崩壊後、多額の借金を抱えた人の経済的再生のための特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律、いわゆる「特定調停法」が施行されました。当時、サラ金業者による過酷な取立てが社会問題化しており、平成15年には53万7000件もの特定調停事件が申し立てられました。令和元年には、知的財産権の分野で時代のニーズに応える専門的な調停の運用が始まりました。

家事調停の分野では、平成25年に家事事件手続法が施行され、電話会議やテレビ会議による調停が導入されるなどし、令和3年には家事調停でのウェブ会議の試行が始まっています。

このように、調停は、この100年の間、社会の抱える様々な課題にその都度柔軟に対応するため、社会の要請に応えながら進化してきており、現在も、より利用しやすく、国民の紛争解決のニーズに合った制度に進化を続けています。

4. 調停を支える人

ここで、調停を支える人、裁判所のスタッフについて御紹介したいと思います。

申立人と相手方がいます。そして、調停では、裁判官と調停委員2名で構成される調停委員会が、申立人や相手方の言い分を聞き、歩み寄りを促し、解決案を提示するなどします。

裁判官は、原則として、司法試験に合格し、司法修習を終えた人の中から任命される法律の専門家です。

調停委員は、調停に一般市民の良識を反映させるため、社会生活上の豊富な知識経験や専門的な知識を持つ人の中から選ばれることになってい

まず、原則として40歳以上、70歳未満の人で、弁護士、医師、大学教授、公認会計士、不動産鑑定士、建築士などの専門家や、地域社会に密着して幅広く活動してきた人など、社会の各分野から選ばれている状況です。裁判員制度ができて、国民の司法参加がクローズアップされましたが、調停制度は、実は100年も前から、一般市民の豊富な知識経験に支えられており、裁判所の調停に一般市民の良識を反映させた解決に貢献している、いわば大先輩に当たるのです。

裁判所書記官は、適正・迅速な裁判を実現するため、裁判官と協働して裁判の運営面を支えています。裁判所職員として採用された後、裁判所職員総合研修所で研修を受けて裁判所書記官に任官していきます。やはり法律の専門家であります。

家庭裁判所調査官は、心理学、教育学、その他の人間行動科学など行動科学の専門的知識を用いて、家事事件や少年事件で調査を行う役割を担っています。家裁調査官になるには、裁判所職員採用総合職試験を受験して採用された後、裁判所職員総合研修所において2年間の研修を受けて必要な技能等を習得することが必要となります。そういうスタッフが、チームとして、法律的、良識的、科学的、専門的なアドバイスをしながら、当事者の合意形成による紛争解決を目指しているのです。

5. 裁判所の取組

裁判所では、平成24年度に調停制度についての司法研究が行われていますが、そこで、指摘されたのが、事件内容が複雑困難化していること、例えば民事紛争では、金融商品の損害賠償など複雑化し、家庭の紛争では、子どもをめぐる紛争、子の監護者指定、面会交流など、深刻な争いが増えている等、最近の調停をめぐる変化です。

そこで、裁判所は、次のような取組を進めています。まず、①的確な事実認定とその説明をきちんとすること、②具体的な解決案の策定をして提示すること、調停に代わる決定も活用をすること、③調停の各場面で裁判官と調停委員の連携を強化すること、④調停の先が見通せるよう期日管理への配慮をすることなどです。

6. これからの調停

裁判所は、現在もこのような取組を進めていますが、さらにこれからの調停についても、進化させていこうとしています。

まず、一つの方向としては、解決の質を更に高める取組です。今日お話しした調停の本質や利点、利用者のニーズを見つめ直し、より質の高い調停運営と解決を考え、実践していく必要があると考えています。もう一つの方向としては、より利用しやすい調停へ進めていくことです。具体的には、ウェブ会議の効果的活用が考えられます。

家事調停手続におけるウェブ会議の利用については、令和3年12月から東京、大阪、名古屋、福岡と4つの家庭裁判所本庁において試行が開始され、本年度も更に高松家裁を含めて全国の19の家庭裁判所本庁において、導入に向けた検討及び準備が進められており、高松家庭裁判所でも10月17日から運用が開始されています。

調停の期日は裁判所で行うのが原則ですが、遠方に住んでいるとか、DVを受けていた等の事情で、裁判所に赴くことが難しい場合には、家事調停では、電話等による方法に加えて、ウェブ会議を利用して参加できるようになりました。

さらに、今後の可能性としては、民事及び家事調停手続全体のデジタル化への動きもあります。

仮に実現すれば、今後、家において、システム上のフォームに申立内容を入力して、簡単に調停の申立てができるようになるとか、ウェブ会議を利用して、家においても調停期日に参加できるようになることも考えられており、今後の動向が注目されています。

7. おわりに

調停は、100年、様々な要請に応じて進化してきました。これからも進化するために、裁判所は努力してまいりたいと思っています。

難しい紛争が円満解決に至ったとき、強く感じるのは、調停は、良識ある人々の共同作業で行われているんだなという実感です。裁判所も、法的視点、良識的視点、科学的視点、専門的視点から、スタッフがアドバイスさせていただいていますが、主役は、やはり両当事者の良識です。

例えば、子どもとの面会交流の調停では、子どもの将来の幸せのために両親がどう決断するのが最良なのか、両親が一面的な視点を離れ、広い視野から問題を見られるようにすることも調停の役割だと思っています。その意味で、調停は、関係者の未来を創る仕事と思っています。