

特集

米国における ADR (裁判外紛争処理) ～主に環境紛争との関連

公害等調整委員会事務局審査官 高 塩 純 子
小 西 義 博

米国における ADR 概観

1 裁判外紛争処理 (ADR) とは

ADR (alternative dispute resolution) といっても一般にはまだあまりなじみのない用語であるが、これは裁判外紛争処理と訳され、「裁判および相対交渉とならぶ、民事紛争処理のための方法として、重要な位置を占めるもの」と定義されている（「裁判外紛争処理法」（小島武司、伊藤 眞編））。ひらたく言えば、紛争処理のやり方のうち、当事者のみの交渉による解決や、裁判による解決を除いた種々の解決手法をいうものといえよう。

2 ADR の主な手続

それでは、こうした ADR には、具体的にどのようなものがあるのでしょうか。ADR を行う主体によって若干差異があるが、主な手続としては、最終的な裁断を下す拘束力のある仲裁を別にすると、当事者間の交渉過程を補助するものと、当事者が裁判や裁定の結果を予測することを補助することによって間接的に合意形成を促すものとがある。前者にはコンヴィーニング、あっせん、調停、後者には早期中立者評価、ファクトファインディング、拘束力のない仲裁、簡易陪審裁判がある。また、両者を兼ねたものとしてミニトライアル、和解判事がある。それぞれについて簡単に説明すると以下のとおりである。

仲裁 Arbitration: 仲裁は他の ADR 手続とは異なり、仲裁人が対立当事者からヒアリングを行ったうえで、裁定を下すものである。仲裁には二種類ある。

その一つは任意的な紛争解決方法としての仲裁であり、仲裁人の裁定は、連邦仲裁法 (Federal Arbitration Act) 及び統一仲裁法 (Uniform Arbitration Act) により、法的拘束力のあるものとされている。もう一つは、伝統的な仲裁と異なり、裁判所に提訴した後、裁判所の決定により回付あるいは当事者の合意によって開始される裁判所付設の仲裁であり、仲裁人の仲裁判断は拘束力を持たない。

コンヴィーニング Convening: 紛争解決の第1段階として行われる手続であり、中立的な立場の第三者 (中立的第三者 neutral) は、当事者とともに、ADR の利用が適当か否かを探り、もっとも紛争解決に適当と思われる方法を助言するものである。

ファシリテーション Facilitation: 中立的立場のあっせん者が、意見の一致をみない当事者に対し、コミュニケーションを増進させ、互いの合意や問題解決を行うことを助ける手続である。

調停 Mediation: 調停は、調停者が当事者間の交渉を促進し、和解を目指す手続である。調停期日は、調停者が主宰し、同時面接方式あるいは交互面接方式によって、和解交渉が行われる。また、アメリカ合衆国では調停による秘密保持が強調されている。

早期中立者評価 Early Neutral Evaluation: 早期中立者評価は、中立者が、当事者双方による事案の概要の陳述の後、事案の評価を告げ、当事者間の和解を促進するものである。早期中立者評価は、当初裁判所付設の手續として試みられたが、現在は、民間団体などによる ADR としても利用されている。

ファクトファインディング Fact Finding: 中立的第三者が情報を集めて、事実調査を行うものである。

簡易陪審裁判 Summary Jury Trial: 弁護士による凝縮した審理手續内で証拠が提出された後、陪審により諮問的な評決が当事者、弁護士に示されるものである。

ミニ・トライアル Mini-Trial: 当事者双方が、中立的第三者と当事者双方の決裁権限のある立場の者で構成されるパネルに対し、簡易な方法で事案を陳述する手續である。

和解判事 Settlement Judge: 当事者が事案解決に向けて交渉することを助けるために任命される判事を和解判事といい、和解判事は事件の裁判結果について予測を行うが、実際の裁判には携わらない。

なお、主な紛争解決手續を図示すると図1のようになる。(図1)

図1 主な ADR 手續

(網掛けは ADR 以外)			
当事者のみの交渉	中立的第三者の補助による交渉		裁 断 裁判 Court 拘束力ある仲裁 Binding Arbitration
	交渉過程補助	裁判(裁定)結果予測補助	
	コンヴェーニング Convening	早期中立者評価 Early Neutral Evaluation	
	ファシリテーション Facilitation	ファクトファインディング Fact Finding	
	調 停 Mediation	拘束力のない仲裁 Non-binding Arbitration 簡易陪審裁判 Summary Jury Trial	
ミニトライアル Mini-Trial 和解判事 Settlement Judge			
拘束力ない結論			拘束力ある結論

(EPA 資料による)

3 ADR 手続の主宰者

このような ADR は誰によって行われているのであろうか。米国における ADR は大きく裁判所関連で行われるものと、これとは独立して民間で行われるものとがある。

裁判所関連で行われる ADR については、ほとんどの連邦地方裁判所が何らかの形の ADR を設置したり、導入したりしている。この場合、裁判官が中立的第三者になる場合と裁判官以外の者が中立的第三者となる場合があり、さらに後者の場合には報酬を得る場合とボランティアとして行う場合とがある。

また、裁判所関連の ADR とは別に、アメリカ仲裁協会 (AAA)、法律事務所、企業等様々な民間団体が ADR による紛争処理を行っている。

なお、我が国では公害等調整委員会のような行政機関が提供する ADR が一定の役割を果たしているが、このような行政機関による ADR は、米国では非常に少なく、少なくとも公害紛争あるいは環境紛争の分野で我が国の公害等調整委員会に該当する機関は存在しない。

(注) AAA (アメリカ仲裁協会 : American Arbitration Association) は、1926 年に設置された米国で最大の ADR 団体であり、仲裁及び調停を中心として、ビジネス、テクノロジー、保険、労使関係などの専門を有する約 2 万人の中立的第三者のリストを持ち、幅広い分野で、年間約 6 万件の事件を取り扱っている。

4 ADR の利点

ADR の利点としては、次のような点があげられる。

- ・訴訟に比べ、時間、費用そして労力を節約することができる。
- ・当事者の単なる法的立場を判断した上での解決ではなく、当事者の真の利害関係を踏まえ判断した上での解決を図ることができる。
- ・両当事者の間に企業と地域住民、政府機関とその規制を受ける企業というように継続的な関係がある場合には、そうした関係を維持し、少なくとも悪化させないことに留意した上での解決を図ることができる。
- ・公開の場で紛争解決を行う訴訟とは異なり、企業上の秘密や私生活上のプライバシーを保護した上で紛争解決を図ることができる。

米国においても、ADR による紛争解決は、商取引上の紛争や労働事件についての仲裁などかなり古くから行われているが、近年になって、それは急速に広がっており、その背景には訴訟爆発ともいわれる訴訟件数の急速な増加があるといわれる。また、裁判所関連の ADR についても、1990 年の民事司法改革法 (Civil Justice Reform Act) で、民事裁判の費用増加と遅延に対する対策プランの実施、策定が求められたことにより、急速に普及している。

もっとも ADR について否定的評価もないわけではなく、訴訟による救済の途を狭めるのではないが、ADR 手続は本当に裁判所の事件負担を軽減するための簡易で適当な方法なのか等の批判がある。

5 行政機関と ADR

連邦裁判所に提起される訴訟のうちかなりの部分が連邦政府を 1 当事者とする民事訴訟であり、連邦政府は莫大な時間と費用をみずからが当事者である訴訟のために費やしてきた。したがって、連邦政府がこのような状況を打破するために、ADR の利用を試みるようになったことは当然であろう。また、行政機関が意思決定を行う際に、利害関係を有する者をその過程に参加させることによって、よりよい決定ができ、かつ、将来の訴訟を防ぐこともできよう。こうした流れを背景として制定されたものが、行政紛争解決法 (Administrative Dispute Resolution Act) と交渉による規則制定法

(Negotiated Rulemaking Act)である。どちらも 1990 年に制定された当初は、サンセット (sunset) 条項のある時限的な法律であったが、若干の修正を経て、1996 年恒久的な法律として再制定され、現在にいたっている。行政紛争解決法は、自らが当事者となる紛争について、行政機関が ADR を利用して紛争解決を行う権限を有していることを、法的に明確にしたものであり、交渉による規則制定法は、規則制定 (rulemaking で日本語の「規則制定」よりも意味が広い) の際に、利害関係者の代表をよび、中立者 (facilitator と呼ばれる) の助力の下、規則制定についての交渉を行うというもので、いいかえれば規則制定を ADR の手法で行おうというものである。

また、行政紛争解決法で、行政機関が当事者となる紛争について、行政機関の職員が中立的第三者となる場合があることを定めており、これによると、政府機関の職員は、常勤、非常勤を問わず、行政機関が当事者となる紛争において、当事者 (政府機関も含まれる) の合意により、中立的第三者として ADR 手続を行うことができることとなる。この場合、中立的第三者とは文字通り両当事者から中立的な立場にある人物を指すものであり、行政機関の職員がこれにあたったとしても、政府機関自体が ADR の手続を行うというわけではない。

環境紛争と ADR

次により具体的に環境紛争と ADR について、実際に訪問調査した結果を基に報告したい。まず、EPA (米国環境保護庁) を当事者とする環境紛争でどのように ADR の手続が利用されているのかについて、実際に EPA 本部及び第一地域事務所を訪問し、話を伺う機会を得たのでその内容について御報告する。次いで、私人間のみの紛争も含めた環境紛争一般について、ADR を行っている民間企業 (JAMS) を訪問した結果についても御報告したいと思う。

1 EPA (米国環境保護庁) を当事者とする環境紛争

(1) 概 観

EPA 本部は部局毎にいくつもの建物に分散しているのだが、私どもが訪れた EPA の ADR 専門家のデボラ・ドールトン氏 (Deborah S. Dalton) のオフィスは大恐慌の時代に作られたという重厚なビルの中にあった。近年、米国では専門職への女性の進出が著しく、様々な分野で有能で魅力的な女性が多数活躍しているのだが、私どものインタビューに応じたドールトン氏や次項で述べる第一地域事務所のエリッサ・トンキン (Elissa Tonkin) 氏もそうした女性の一人とみうけられた。以下はドールトン氏の説明等を基にまとめたものである。

EPA を当事者とする環境紛争についての ADR の利用状況についてみると、1990 年代の初期から増加をしており、特に 97 年度から 98 年度の間に著しく増加している。1987 年度から 1998 年度の間の EPA における ADR 利用件数をみると、97 年度における EPA の ADR 案件は 72 件であったが、98 年度にはその数は 116 件に激増している。(図 2 略)

ADR に付された案件 (1987 年度 ~ 1998 年度) を、事案の関係する法律毎にみると、スーパーファンド法の事案が全体の 4 割を占めており、それ以外では、水質汚濁防止法 (Clean Water Act) の事案、大気汚染防止法 (Clean Air Act) 等の事案が 1 割程度となっている。

ただし、傾向的にみると、ADR についての認識が向上したことにより、事案は多様になってきている。スーパーファンド法の事案とそれ以外の事案にわけると、それ以外の事案は着実に増えてきており、特に 97 年度と 98 年度にはこの傾向が著しい。(図 3 略)

次に ADR の手続の中で、具体的にどのような手続が利用されているかについてみると、調停が圧倒的に多いが、コンヴィーニングやファシリテーションもよく利用されている。(図 4 略)

(注) スーパーファンド法 (Superfund) : スーパーファンド法とは、1980 年に成立した包括的環境対処・補償・責任法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation and

Liability Act of 1980 (CERCLA) の通称であり、ポイントは、潜在的責任当事者という概念を明確にし、政府 (EPA) が命令又は訴訟によりこの当事者に浄化を実行させる権限をもったこと、政府自ら浄化を実行するための基金を保持したこと (その費用は当事者に請求する)、そして政府が汚染土地の指定、浄化優先順位及び浄化の決定を行えるようにしたことである。

(2) EPA 第一地域事務所

EPA (米国環境保護庁) には 10 の地域事務所があり、それぞれが強い独立性を有しているが、特にボストンに本拠を置く第一地域事務所 (ニューイングランド地方) は、EPA の中でも ADR の利用の促進について指導的な役割を果たしてきた。第一地域事務所は駐車場ビルの 11 階という変わったところに位置しながら、大層明るく美しいオフィスが印象的であった。この第一地域事務所では、ADR 専門家であるエリッサ・トンキン (Elissa Tonkin) 氏を含め、6 人の部内 (in-house) 調停者がいる。インタビューに応じてくれたトンキン氏の話によると、これら調停者は彼女も含めてほとんどが弁護士であるが、自然科学者である調停者も大きな役割を果たしているとのことである。以下はトンキン氏の話等を基にまとめたものである。

EPA が当事者となる紛争についても、前述した行政紛争解決法により、当事者の同意があれば、EPA や他の政府機関の職員が中立的第三者となることができ、部内調停者もこれにより、EPA が当事者となる紛争について調停等を行っている。したがって、調停等を行っているときも EPA の職員としての給与は支給されるが、調停自体はあくまでも中立の立場で行い、EPA の利益を追求したり、EPA を擁護するということは決してない。

もっとも、通常の場合は、外部の調停者を雇う場合の方が多く、この場合には、EPA の ADR 専門家の役割は、前述のコンヴィーニング等にとどまる。調停者を EPA の外に求める理由としては、EPA 以外の当事者にとって、調停者が EPA に雇用されていることが中立性を損なうように考えられる場合があることがあげられる。このほか、紛争の性格によっては、調停者に特定技術分野の高度の専門知識等が要求されたり、紛争解決に長時間かかったりするため、EPA 内には、それに応ずるだけの人的資源がないという場合もある。

前述のとおり、調停者は当事者全員によって選ばれることが原則であるが、場合によっては、当事者に受け入れられるという推定の下に EPA の側で調停者を選定する場合もある。この場合、異議のある当事者は手続そのものを終了したり、調停者を解任することができる。

また、最近の環境紛争の特徴としては、環境に関心のある市民、州機関、市政府、私企業も含めた多数の当事者が関与する紛争が増加している。そのほか、軍隊の関連する紛争 (軍事施設からの環境汚染等) や多くの争点を有する紛争も増えている。

ADR は対立する議論によってではなく、より実地的な問題解決を目指すという意味で特に環境紛争に適していると思われ、その理由として次のような点があげられる。

- ・ADR は互いの非難を増幅させるかわりに、より実地的解決を目指す。
- ・ADR を通じ、当事者は目の前の利害ではなく、より大きな広い視野でものを考えることを要請され、それによってより共通する利害に気づく可能性がある。
- ・環境紛争では、当事者は、紛争後も継続的な関係を有する場合が多いが、訴訟や中立的第三者の助けのない交渉に比べ、ADR では紛争後も当事者間の良好な関係を維持しやすい、少なくともそれほど悪くしないという可能性がある。
- ・紛争解決のために当事者が理解しなければならない情報の中には、中立的第三者が理解を助けることが必要な、複雑で技術的なものもある。
- ・調停手続の中で、当事者の話を十分に聴くことで、当事者に十分に尊重されているという意識を持ってもらうことができる。

また、一方でトンキン氏は、ADR の短所について、もし、あるとしたらだがという留保付きで、次のように述べる。

- ・ADR は決して紛争解決の万能薬ではない。
- ・調停者すべてが同じように熟練しているわけではない。
- ・最悪の場合としては、当事者が時間と金を使った後、結局うまくゆかず、今までの手続が無駄になる場合がある。(米国では同一の者が ADR 手続の中で交渉を補助する役割と裁断する役割を同時に果たすことはない。したがって、手続が調停から仲裁に移行する場合、裁判所付設の ADR で調停から訴訟に移行する場合であっても、調停者と仲裁者、判事は別である。)

2 JAMS(ADR を行っている民間企業)からみた環境紛争

JAMS は、西海岸を拠点とするジャムスト、ボストンを拠点とするエンディスピュートが、1994 年に合併してできた最大手の ADR 営利企業であり、全米で 25 の事務所と約 350 名の中立的第三者を擁する。JAMS の事務所は 14 の州と 30 以上の都市にまたがり、ADR の外に中立的第三者の研修等も行っている。

JAMS の全事務所で取り扱う事件数は、1 年間で約 1 万 5000 件から 2 万件程度であり、小規模な、例えば二人の人間の間の個人的な傷害事件といったものから、多数当事者をまきこんだ商事事件や公共政策に関連するような事件まで取扱う。扱う事件の種類は、証券、契約、保険、貿易等多岐にわたるが、10% ~ 15% が環境に係る事件であり、増加傾向にある。JAMS の扱った事件の 90% は解決している。

JAMS は、基本的な ADR 手続の外に、折衷的なものも含め、様々な手続を提供しているが、実際には、取扱事件の約 80% は調停の手続によって処理されている。

どのようなケースが ADR に向くかについて、JAMS の ADR 専門家のカーン(Hon.Curtis Emery von Kann)氏は、EPA のトンキン氏と概略同様のことを語りながら、

- ・先例のない分野でガイドラインとなる決定を出したい場合、
- ・規制を固めたいとき、公的なおすみつきのほしい場合

は ADR による解決よりも裁判の方がよいのではないかと語った。

また、裁判所関連の ADR について、考えをお聞きしたところ、基本的にはよいことであるが、環境訴訟のような複雑な案件は裁判所関連の ADR で行うようなボランティアの中立的第三者では無理で、技術的な問題のない事案、私設の ADR を使う資力のない人の場合には裁判所関連の ADR は有効ではないかという説明であった。

JAMS における中立的第三者の採用については、退職判事等の中から履歴や情報を考慮して行っているとのことである。中立的第三者に対しては、研修を年 1 回程度行っているが、中立的第三者(多くは調停者)に最も必要な資質は忍耐ということであった。

JAMS の HP: <http://www.jamsadr.com/>

3 まとめ

EPA の担当者のお話や JAMS で紛争解決に携わっている専門家の話等を総合すると、純法律的な事項が問題となる事件や先例としての価値が求められる事件は ADR による解決には向かないが、多数当事者の利害が錯綜したり、技術的事項が問題となる事件では ADR による解決が向くといえよう。スーパーファンド法のケースなどは、この典型ともいえ、事実、EPA で ADR により処理した事件のかなりの部分がスーパーファンド法の事案であることは前述したとおりである。

我が国の公害紛争でも、多数の住民が国や自治体、あるいは大企業に対し、ごみ焼却場等の施設の計画中止・変更を求めるなどの型の紛争が増えてきている。こうした紛争の背景には、環境意識の

高まりによる、よりよい生活環境への希求があるといえよう。このような紛争を解決するためには、法的な権利関係の衝突という面のみに目を向けるのではなく、紛争解決という共通の目的に向けて、当事者双方が知恵や情報を出し合っていくということが重要となるのではないだろうか。こうした意味で、本報告で述べた米国 ADR の長所、特にトンキン氏の指摘した、ADR による紛争処理を行う中で、当事者がより大きな視野で問題を考えることで、双方共通の利害に気づく可能性があるということは、行政機関による ADR としての我が国の公害紛争処理手続にも十分に当てはまるものといえよう。もちろん、こうした ADR の長所が活かされるためには、調停者そしてそれを支える事務方の役割は重要である。

最後に、本報告の中で、意見等にわたる部分は筆者個人のものであることをお断りするとともに、今回の調査に当たっては、現地の大使館や大学等に赴任あるいは留学・研修に来られていた判事・判事補の方々の多大な御助力があったことをここに述べ、この場を借りて御礼を申し上げたい。

(注) ADR の一般的な説明については、「ちょうせい」14 号「裁判外紛争処理制度」(小島武司中央大学法学部教授)参照