

米国のADR（特に公害・環境分野）について

前公害等調整委員会事務局審査官 上 野 透
公害等調整委員会事務局総務課企画法規係長 池 田 千 恵

I. 調査の概要

II. 米国におけるADRの実施状況

1. 米国でのADRの普及状況
2. 米国のADRを見るにあたっての留意点
3. 米国のADRの経緯、連邦政府における推進
4. ADRの種類
5. ADRの実施者
6. 調停の手法
7. ADRのメリット
8. 公害・環境分野での紛争処理状況
9. ADRの向上に向けての取り組み

III. 米国の公害苦情処理

1. 概 況
2. ニューヨーク市の公害苦情処理の状況

IV. 最後に

I. 調査の概要

ADR（裁判外紛争処理制度：Alternative Dispute Resolution）の先進国といわれる米国の調停、仲裁等のADR、特に、公害・環境分野での制度や利用状況を、公害苦情処理の段階も含め把握するため、2005年3月9日から14日にかけて、公害等調整委員会事務局の上野透と池田千恵が、次の機関に訪問したほか、有識者への照会、文献調査等を行った（別紙参照）。米国各機関の訪問に関しては、在米日本国大使館、在ニューヨーク日本国総領事館、在ロサンゼルス日本国総領事館の協力を得た。

なお、本調査報告書は、上記の機関からのヒアリングなど限られたソースをもとに、なるべくわかりやすく米国の制度を概観するという観点から、調査グループの判断で整理しまとめたものであり、公害紛争処理制度に携わる一行政官のレポートとしてみただければと思う。

○連邦政府関係

1. 司法省（DOJ：Department of Justice ワシントン）

2. 環境保護庁（EPA：Environmental Protection Agency ワシントン）

3. 米国環境紛争解決機構（USIECR：U.S. Institute for Environment Conflict Resolution ツーソン）

（注）連邦政府を当事者とする紛争の場合、訴訟が提起された場合はその後のADRも含めて司法省が担当するが、訴訟提起前にADR手続が図られる場合は所管する省庁（環境であればEPA）が担当する。

○裁判所関係

ニューヨーク州ユニファイドコートシステム・ADRプログラムオフィス（New York State Unified Court System／Office of ADR Programs ニューヨーク）

○民間団体

1. 米国弁護士協会・紛争処理部会（ABA：American Bar Association／Section of Dispute Resolution ワシントン） Bickerman 弁護士
2. 米国仲裁協会（AAA：American Arbitration Association ニューヨーク）

○地方自治体・公害苦情処理担当部局

1. ニューヨーク市環境調整室（New York City／Office of Environmental Coordination）
2. ニューヨーク市環境管理ボード（ECB：The City of New York Environmental Control Board）

II. 米国におけるADRの実施状況

1. 米国でのADRの普及状況

米国においては、調停、仲裁等のADRは、日本と比べると一般国民に身近な存在であると思われる。最近大リーグの年俸調停（salary arbitration）の話を聞くが、高校等の学校内で、それも生徒自身による調停が行われていると聞くと大変驚かされる。〈なお、一般国民の調停等の利用状況は、

ニューヨークで調停者をされていたレビン久子氏の著書「ブルックリンの調停者」[信山社]（以下、「レビン」という）等が参考となる。）

もっとも、日本のADRに関しても、裁判所における**民事調停、家事調停**を考えれば、調停という手法については以前から多少なりとも一般に認識されている。また、訴訟においても相当数の事件が**和解**により解決されており（これは米国でも同様である）、地方公共団体による**公害苦情処理でも実際には調停的手法**を用いられる場合もあり、両国の状況を比較する場合はそのようなことにも留意する必要がある。〈なお、この点に関しては、小島武司編「ADRの実際と理論Ⅱ」[中央大学出版部]（以下「小島編理論Ⅱ」という）の草野芳郎「訴訟上の和解とADR」が参考となる。〉

また、米国においても、調停等が裁判に代わるものとして認識されてきたのは、後述のとおりこの**20年～30年位**であり、今回訪問した機関での調査によると、**ADRは必ずしも私達が考えているほど一般に普及しているものではなく、今後より優れたものにしていきながら、PRをして認知度を高める必要があるという認識をもっている関係者が多かった。**〈ABAのBickerman 弁護士は「米国の多くの人はADRを聞いたことはあるという程度の認識であり、実際にはそれほど使われていない。供給側はトレーニングをしているが需要が作られていない。」としていた。〉

2. 米国のADRを見るにあたっての留意点

本稿では、主に公害・環境分野でのADRについて、日本の制度を念頭におきながら、米国の状況を整理しようとするものであるが、そもそも「調停（Mediation）」といっても、両国の意味するものには違いがある。本稿を進めるに当たって、まず、下記の点に留意する必要がある。

(1) **日本の公害紛争処理に係るADR**には、公害等調整委員会又は公害審査会という中立的行政機関による公害紛争処理制度の調停等があり、裁判所の民事調停を含めてみても、**基本的に官による運営**がなされている。これは、分野によって差異はあるものの日本のADR全般の特徴とも言われている。

公害紛争処理制度の調停についてみれば、**内閣総理大臣又は都道府県知事が有識者から任命した委員が調停者**になるものであり、**一当事者の申請**があれば手続が開始され（その後合意の見込みがなければ打ち切りになるが）、裁判よりも柔軟ではあるものの**法令の手続規則に沿って**進められる。調停者は、事件解決に必要な事実関係（被害の状況、因果関係等）の解明のため、必要に応じて、専門家の意見を聴取したり調査機関へ調査委託を行ったりする。

また、場合によっては調停案の受諾を勧告して公表できる等の法律的権限も与えられており、**調停案の作成まで含め積極的に事件の解決に関与**していくことが期待されている。

一方、**米国のADR全般**をみると、行政で行われるADRは労働紛争分野等一部で（公害・環境分野は後述のUSIECRなどがでてきている。）、**民間の団体や弁護士、ボランティア等が広くADRを実施、推進している。**裁判所にも、後述の裁判所附属のADRはあるものの、日本の民事調停（直接申請でき、3名の調停委員のうち1名が裁判官）とは異なり、直接調停等を申請できるものではなく訴訟提起があつてから裁判所から調停者等の中立者〔Neutral〕（外部の弁護士や裁判官など）に回付されるものである。

また、米国の調停についてみれば、**基本的に両当事者の合意によって柔軟に行われる。**ADRを

実施するか、調停を選択するか、調停者を誰にするか、どのように調停手続を進めるかということも、基本的に当事者の合意により決められる（後述の通り裁判所附属のADRの場合は多少制約がある場合がある）。調停者の選択が当事者には重要視されるため、その育成に力が注がれている。

この両国のADRの違い^(注)は、**両国のADRに対する考え、行政に対する期待度などが反映しているものと思われるが、「司法制度改革推進本部ADR検討会の報告書に対する合衆国政府のコメント（2003年8月23日）」**では、弁護士以外の者が中立者となれること、ADR機関に対する規制は政府規制でなく自主規制とすること（米国ではADR機関を許認可することはない）など日本のADR制度が柔軟なものとなるように求める意見が提出されており、このような米国のADRの実情が背景になっている。

（注）米国の行政ADRと公害紛争処理制度等日本のA

DRとの比較について、大橋真由美「行政紛争解決の現代的構造」（弘文堂）が参考となる。

（2）日本の公害紛争処理制度でも「おそれ公害事件」は対象になっているが、米国の公害・環境分野のADRでは、**許認可や法執行等の行政手続や規則制定手続**においても、事後の紛争回避のため使用されている^(注)。今回訪問したEPAでは、ADR担当セクションである**紛争予防解決センター（CPRC：Conflict Prevention Resolution Center）**の名前が示す通り、ADRを紛争解決システムだけでなく**紛争予防システム**として活用していることを強調していたことが印象的であった。

（注）1990年に、行政手続法（APA 1946年制定）に新しい規則制定手続を加える「**1990年交渉による規則制定に関する法律**」（Negotiated Rulemaking Act）が制定され、1996年に恒久法化された。同法

は、利害関係者の対立を政策形成の初期の段階の利害調整で吸収し行政手続の過重を減少させ、また、制定された規則をめぐる訴訟数の減少させることを主たる目的として制定された。

その内容は、行政機関が規則制定をする場合、本手続の利用が公益を促進すると判断すれば、規則に**利害関係を持つ者から構成される協議会**を設置し、その協議会の合意の下に規則制定を行うというものである。協議会においては、議論を円滑にするために、**中立な第三者が議事進行役として利用**されることが多い。

なお、当該手続は、法制定前の1980年代から、EPAや職業安全衛生局等で実験的に用いられていた。

3. 米国のADRの経緯、連邦政府における推進 (1) 1990年以前

入植後、17～18世紀頃に、既に地域コミュニティにおいて、**長老やリーダーによる調停や仲裁**は行われていた。

19世紀後半には連邦政府レベルで整備に向けた取組が始まり、**鉄道会社と組合との紛争**を解決する仲裁、調停に関する法律が制定され、**20世紀**に入ってから、このような労働紛争の調停等を扱う連邦政府機関が設立された。ADRの扱う範囲も広げられ、1925年には**連邦仲裁法**により仲裁を国家政策として導入することとし、商事紛争での仲裁手続が規定された。1926年には、民間において、**全米仲裁協会（AAA）**が設立された。

しかし、**訴訟の乱発、裁判の遅延、訴訟コストの増大**を背景に、調停等が訴訟に代わる手続として関心が高まり、**ADRという用語が定着**してきたのは、**1970年代**からで、1976年にミネアポリスに多くの法曹関係者、学識経験者を集めて開かれたパウンド会議がその認識を高める契機となった。

また、**公害・環境分野**に関しても、1970年代は

種々の環境法が成立したり、EPAが設立されるなどして大きな進展があったが、その後、労働分野などとともに、先駆的にADRの利用が試みられることとなった。〈Jeffery M. Senger「Federal Dispute Resolution」[Jossey-Bass]（以下、「Senger」という。：司法省紛争解決課シニアカウンセルの執筆した本）p11～12、Christopher Napier 編「Environmental Conflict Resolution」[Cameron May]（以下、「Napier」という。：「第1章環境紛争解決・米国の経験」内を引用）p16～17、レビンp47～56参照〉

(2) 1990年以降

① 連邦政府は、自らが当事者となり連邦裁判所に提起される訴訟の増大^(注)に、莫大な時間と費用を費やしていたことから、自ら関与する紛争へのADR利用促進を図るため、5年間の時限法である「1990年行政紛争解決法」を制定した。同法は、連邦政府機関が関与する紛争についてADRの利用を根拠づける画期的なものであったが、政府機関は仲裁の法的拘束力を逃れることができ、また、情報公開法によりADRの秘匿性が確保されていないという問題が残った。そのため、1996年にこれらの問題を解決し恒久的授權法である「1996年行政紛争解決法」が制定された。

(注) 連邦地方裁判所では、最近60年間で人口が2倍になった一方で訴訟数は7倍にもなり、提起された民事訴訟のうち約1/3が連邦政府を一当事者とする民事訴訟である（Senger（2003）p3参照）。

1998年には大統領令により、司法長官をヘッドにIADRWG（Interagency ADR Working Group）が創設された。各省庁でのADRプログラムの開発、各省庁の担当官へのADR使用方法のトレーニング、結果の評価等、ADRの促進を図ることとなり、司法省の紛争解決課（Office of Dispute Resolution）が中心となって毎月運営委員会を開催している。

EPAでは、1980年代からADRプログラムを始めたが、「1996年行政紛争解決法」に基づき、1999年に紛争予防解決センターの設置、2000年に独自のADR政策の作成等をして、10の地域事務所と相互に連携してプログラムを積極的に実施している。

② 連邦裁判所においても、1990年に「民事司法改革法」が制定され、全連邦地裁に裁判所附属型ADR利用促進のために計画提出を義務づけ、ADRの制度化を促進した。

1998年には、「1998年ADR法」が制定され、全ての民事事件について連邦地裁が裁判所附属型ADRプログラムの提供ができる体制を義務づけ、当事者にもADRの利用検討を義務付ける等の規定が置かれた。

「1998年ADR法」については、それに伴う新たな予算措置はされていない（Senger p14参照）ので、実効性を疑問視する向きもあったようだが、今回訪問した司法省では、後述のとおり、ほとんどの連邦裁判所でADRプログラムが作られ、有効に機能しているとしていた。

4. ADRの種類

米国のADR全般として多く使われているのは調停、仲裁であるが、他にも色々種類があり、その内容は各実施主体によって示されている。下記については、筆者が各機関のHP等における分類などを参考にして主なものを整理した。コンビーニングなど合意達成までは目的としないものや、ミニトリアルなど模擬裁判を利用したものまで含まれているのが、特徴的である。

また、実際には、ADRはこれらに限定されるものではなく、これらの混合体も多い（例えば、EPAは調停にファクトファインディングをとり入れたものもあるという）。基本は、当事者が手続

の開始前にADRの手続の内容につき合意をするということであり、その手法は柔軟性がある。後述するように、調停と一口でいっても、その進め方は一律ではない。

全てのADRに共通するのは、**中立者は基本的に当事者が選ぶことができ**（ただし、後述の通り裁判所附属のADRでは制約のある場合あり）、**時間と費用が節約でき、非公開であり、当事者の主体性を重視している**というような点である。

なお、連邦政府が当事者となるもの全体では調停が95%である（Senger p33参照）。EPAは自身でよく使うものとして、(1)～(4)、特に調停をあげている（EPA/ADR Accomplishment Report 参照）。

(1) コンビニング（Convening）

中立者が、争点や関係者を明確にしながら、当事者に、ADRの利用が適当かどうか検討し、当事者に紛争解決に適当な方法を助言するもので、紛争解決の最初の段階で行われるもの。

(2) あっせん（Facilitation）

中立者が、インフォーマルで柔軟な手続により当事者同士の話し合いを促進するものであり、調停と異なり合意形成に重点を置かない。

(3) 調停（Mediation）

調停者が、当事者間の交渉を促進して和解を目指し、インフォーマルに行われる手続。秘密保持が強調されている。後述のように、調停の進め方は、当事者や調停者の意向等により変わってくる。

(4) 早期中立評価（Early neutral valuation）

中立者が、当事者双方の陳述のあと、事案の評価（拘束力はない）を告げ当事者間の和解を促進するもの。

(5) 仲裁（Arbitration）

仲裁人の仲裁判断（award）により紛争を解決す

るもの。

実施方法は、**裁判に類似**しており、弁護士による弁論、証拠の提出、証人の尋問などが行われ、最後に仲裁人が判断を下す。仲裁判断が**法的拘束力のある場合（binding：控訴できない）**と**法的拘束力のない場合**がある。法令や団体により**一定の手続規則**が定められている。裁判と異なるのは、両当事者が仲裁人を選び、非公開で、裁判所ほどは形式にとらわれず、迅速に行われることである。

紛争の前に当事者同士が「**将来紛争が生じた場合に仲裁手続を実施する**」という契約をしている場合が多いが（AAAでは、取扱案件の9割5分以上）、紛争発生後当事者の合意により開始されることもある。

使用される分野は多岐にわたるが、**商取引、建設工事、労働**（注）などが多い。**連邦政府関係**では、仲裁判断が先例となってしまうため、あまり使われていない。**公害・環境紛争分野**でもそれほど使用されないようであるが、映画「エリンブロコビッチ」（実話を題材）で知られる六価クロムによる水質汚染事件（カルフォルニア州の電力・ガス会社と健康被害を受けた周辺住民間の紛争）は、訴訟提起後、法的拘束力のある仲裁により解決をしている。

（注）最近では、秘密保持ができることから、セクハラ仲裁が増加しているという。（レビン p 154～160 参照）

(6) ミニ・トライアル（Minitrial）

中立者の議事進行の下、対立する当事者の組織の決裁権限のある重役が参加する前で、当事者双方の弁護士が弁論をし、今後の進め方を重役が判断する材料とする。

(7) 略式陪審裁判（Summary jury trial）

モデル裁判が行われ、陪審員が判断を下す（拘

束力はない) ことにより、その後の当事者の協議を促進する。ミニトリアルより形式的で、証拠の提出のほか証人の喚問も行われる。

(8) 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調査を行うもの。調査結果は調停や仲裁などに使われる。解決策まで提示する場合としない場合がある。

(9) ミータブ (MedArb)

調停と仲裁の混合型で、調停が行き詰まった場合に仲裁に移行するもの等がある。

(10) オンブスマン (Ombudsman)

政府、企業、大学等にいる担当官が苦情を受け、早期に解決するシステム。EPAにもプログラムがある。

5. ADRの実施者

ADRの実施者について概観すると、**裁判所附属のもの、民間によるもの、行政によるもの**の3種類に分類される (主にEPA第1地域事務所ホームページ (以下、「EPA1HP」という。) をベースに整理)。

(1) 裁判所附属のADR

裁判所に提訴された案件でも、ADRによる解決が適当とされるものには、**裁判所が中立者を用意し、積極的にADRに移行させるシステムが、連邦裁判所、州裁判所^(注)**でできてきているが、その内容は各地域によって異なる。裁判所が提供する中立者は、大きく分けて、**民間団体、弁護士等の民間人の場合と裁判官の場合**がある。

裁判所附属のADRは、**手続が迅速に行われ、また、無料で行われる場合も多いが**、裁判所が提供する中立者は質がまちまちであり、ADR手続へ当事者の意向を反映しにくい場合もあるようで、当事者は自分で中立者を探すこともある。裁判所附属のADRは、EPAの関係では、大気汚染

法、水質汚濁防止法等の違反による行政罰の適用に関しての案件が多い。

(注) 連邦裁判所と州裁判所の管轄

連邦裁判所は、一般に、連邦政府、連邦法、州際に係る事件等を担当し、それ以外のは州裁判所が担当する。

① 連邦裁判所

(イ) 1998年ADR法に基づき、**ほとんどの連邦裁判所でADRプログラムが作られている**。内容は各裁判所により異なるところがあるが、基本的に裁判所において調停に適する事件が選別され、裁判官 (主に Magistrate Judge (補助的な裁判官))、民間団体、弁護士等により、多くの場合は無料の調停等が行われている。

Magistrate Judge が担当する場合、スケジュールや場所を裁判所が決めたりするので当事者は負担が少ない。しかし、他の中立者より、評価的、フォーマルになることもあるし、Magistrate Judge は時間がなく、経験が少ない場合もある。また、当事者が、後で裁判を主宰する District Judge に調停の内容を漏らしてしまうのではないかと危惧し胸襟を開きづらいという指摘もある。また、時に District Judge がADRを担当する場合があるが、当該者が後の裁判までも担当する例が少しあるのは問題だと指摘されている (Senger p 52~54参照)。(ロ) 司法省の環境・資源部門が担当する連邦政府を相手にした訴訟 (半分はEPAに関するもの) は年間約7000件ほどあり、そのうち、裁判所からの勧め又は自主的判断により調停を利用した事件は、100件強となっている。〈司法省において終了したADRの件数 (司法省ホームページ参照) は、2002年度で、全体2866件、うち、環境・自然資源分野は129件となっている。〉

提訴後、審理 (trial) に入る前に和解する率 (A

DR利用又は相対交渉により）は、連邦政府が当事者となるもので、98～99%である。

① 州裁判所

地域によりADRのシステムは異なる。

下記は、今回インタビューしたNY（ニューヨーク）州裁判所の例である。

(イ) NY州ユニファイド・コートシステム（Unified Court System）は、州内裁判所の管理運営を担当する機関で、1998年にADRプログラムオフィスが新設され（今回訪問したワイツ氏は初代コーディネーター）、裁判所附属ADR普及のために裁判官や裁判所職員へのADRの啓蒙活動を行うとともに、下記CDRCの監督、中立者のトレーニング等をしている。

(ロ) NY州裁判所では、ADRによる解決を促進するため、CDRCP（Community Dispute Resolution Centers Program：州及び各地域で作られるADR促進プログラム）が作られている。このCDRCPに基づき、NY州の62の郡全てにおいて、民間非営利団体との契約により、コミュニティ紛争解決センター（CDRC：Community Dispute Resolution Center 下記★参照）が設置されており、裁判所などから、様々な紛争のADR（調停、あっせん、仲裁等）が付託されている。CDRCは、運営資金は立法府等から提供され、裁判所から独立してその職務を行っている。

(ハ) 裁判所は、係属案件について和解に向けた努力をするため、NY州裁判所に提訴された案件のうち、95～98%が裁判所内外の和解で判決前に解決する。ただし、NY州裁判所では、ADRの利用の強制はしておらず裁判官の裁量に任せているため、ADRへ正式に回付される事件はそれほど多くなく、裁判所に案件が係属している段階で和解がなされることが多い。

★コミュニティ紛争解決センター（CDRC）

① 2003年度は、約3万件的案件につきADRを実施。期日が1回の場合は平均17日で処理され、複数の場合は、57日かかっている。過去10年間では約半数が裁判所からの付託で、残りはそれ以外のルート（行政機関、学校、警察、検察等）から事件が持ち込まれている。

家庭問題、取引、近隣関係が中心。公害関係は少ないが、近隣の騒音問題等は持ち込まれる。

なお、CDRCは、裁判所から事件を委託されるという点では、裁判所附属のADRであるが、それ自体独立した存在である点は民間型であり、公的資金の導入がされている点では行政型の面もある。

② CDRCで認証されるボランティアの中立者は、2003年からは最低30時間の訓練と見習いが必要とされ、認証の更新のためには、年最低6時間の訓練と、3回の期日主宰が必要である。

典型的な調停者は、弁護士でなく、研修を受け、経験を積んだ調停の専門家である。

(2) 民間型ADR

複雑で重大な事件の場合は、中立者への費用がかかるが、その分野での能力の高い外部の中立者を、両当事者の合意により選任していくことが有効とされている。

この民間ADRには、今回訪問したAAA（下記★参照）やJAMSのようなADR専門の民間機関（各機関の持つ中立者の名簿からのあっせん、手続規則の提供等ADRサービスの提供をする。AAAは仲裁が多く、JAMSは調停が多い。）や個々の弁護士事務所があり、コミュニティ関係であれば前述のCDRCのようなコミュニティ調停センター（下記★★参照）がある。

★全米仲裁協会（AAA）

① 1926年に設立された、米国で最大のADR団体

でニューヨークに本部があり、全米に34の事務所がある。職員数は全米で約800人。仲裁及び調停を中心としたADRサービスの提供のほか、中立者の訓練や、利用者へのPRを行っている。運営費の90%はADR手続の申請料でまかなわれている。

- ② 当事者の契約に基づき、調停、仲裁等の申請がされると、AAAは**中立者名簿（約8000人）**から中立者を当事者に複数紹介し当事者に決定してもらう。中立者決定後、中立者は独立して職務を行うが、当事者の**中立者への料金支払いはAAAを通じて行なわれる**。手続終了後、AAAは両当事者へのアンケートにより中立者を評価し中立者名簿を充実させる。

- ③ 2004年は1年間に約20万件の事件（新規は約6万件）を調停、仲裁等で取り扱った。分野としては、商事、建設工事、雇用労働等で、公害・環境関係は少ない。

★★コミュニティ調停センター

- ① 全米において、NY州のCDRCのように、**非営利団体等でボランティアの調停者がコミュニティ関係の調停**を行うことを支援する全国団体として、全国コミュニティ調停協会（NAFCM：National Association for Community Mediation）がある。そのホームページによると、**全米で約550カ所以上のコミュニティ調停センター**がある。

- ② 個々異なるが、典型的なセンターは、スタッフが1～2人、調停者が30人で、年間150件の事件が付託され、70件の調停を実施する。センターの多くは、非営利団体で、調停者の多くはボランティアである。

ただし、州によって、充実度合いが異なり、NY州は充実している州の最初の例にあげられているが、今回の関係訪問機関の話を総合すると、NY州のCDRCも一般への知名度は必ずしも高く

ないようであった。

(3) 行政型ADR

ADR全般では、**行政がADRを実施するのは労働分野が中心で公害・環境分野での取組も進められているが、全体としては少ない**（労働分野では、FMC S：The Federal Mediation and Conciliation Service などがある。）。政府職員の中立者は、**無料や安価にADRを実施することが多いが、民間の中立者と比べると、兼任で時間的制約があったり、ADRの経験が少ない場合もある**という指摘もある（Senger p 48～49参照）。

公害・環境分野においては、**EPAの本部（CPRC）や10の地域事務所で、EPAが当事者となる又は関心のある事案につき、中立的な職員によるADRに関する相談、中立者の紹介、時には自身での調停の実施等がなされている**^{（注）}。また、1998年にツーソンに創設された **USIECR**（下記★参照）では、**連邦政府が当事者となる又は関心のある環境紛争の解決に資する**下記のような様々なADRサービスを専門機関として提供している。**州レベルでも公害・環境分野を含む紛争の解決機関を創設する州が増えているという。**

（注）EPAの地域事務所では、ボストンの**第1地域事務所**が積極的にADRサービスを行っており、ホームページも充実している。同事務所のサービスは、無料で、手続的な簡単さが大きなセールスポイントで、EPAの文化（専門用語等）を知っていて、中立性を十分保った者が調停者になるとPRしている。同事務所では、2004年の半年で19件のADRサービスを提供し、1996年の2倍の件数になっている。

★米国環境紛争解決機構（USIECR：U.S. Institute for Environment Conflict Resolution）

- ① 1998年に法律により設立された**連邦政府の独立**

機関。職員数は約20名。教育や環境関係に尽力した Morris 連邦議員の功績をたたえて設立された Morris. K. Udall 基金を母体にしており、その出身地であるアリゾナ州ツーソンに所在する。連邦政府機関の密集地帯であるワシントンから離れているため、**中立性を保ちやすい**という。**連邦政府が当事者となる又は関連のある、環境、公共用地、自然保護等に関する紛争**についてのADR関連サービスの提供、研修等をしている。なお、環境保護庁（EPA）からも独立しているが、環境関係の全米中立者名簿はEPAの指示で作るなど、関係は深い。

- ② USIECR は当事者からADRの利用につき相談を受けた場合（3時間までの相談は無料）、ADRに適する事案と判断すれば、**中立者名簿（約250人が登録）から中立者を紹介するか、微妙な案件の場合などは自ら調停等を実施する。**

中立者を紹介した場合は、契約、料金の支払等はECRを通じて行われ、ADR終了後に、両当事者に**アンケート調査**を行い、**評価**を実施する。

- ③ 2004年度は相談（3時間以上）が73件、外部中立者の紹介が33件、事案のアセスメントが24件、調停・あっせんの実施が42件となっている。

6. 調停の手法

(1) 調停の手法

① 調停のスタイル

一般的に調停のスタイルには、主に次の**促進的手法**、**評価的手法**があり、最近、**転換的手法**も注目されている。多くのケースは、それらが混合しており、最初は促進的手法を用いて協議が停滞したら評価的手法を用いたりする（Senger p 59～61 参照）が、事件の内容や当事者の意向、対応等により決めていくべきとされている。下記の「CPR調停手続」では手法の使い分けに関して細かく

留意点などが示されており、**調停スタイルは事前に当事者と協議**しておくべきとしている。

なお、裁判官や裁判官引退者が調停者となる場合は、より評価的な手法で行われる傾向があるという（Senger p 52参照）。

(イ) 促進的 (Facilitative) 手法

どのようにすべきかを調停者が示すのではなく、**当事者に協議のリード**をさせ、当事者から求められない限り事案の評価はしない。

(ロ) 評価的 (Evaluative) 手法

両当事者から話を聞き、ADRで解決することのメリットを当事者にアドバイスし、当事者の協議をリードする。**積極的に調停人が事案の評価や解決策の提示等事案の解決に向けて議論をリードしていく。**

(ハ) 転換的 (Transformative) 手法

調停者が、混乱した当事者に解決能力を与え（empowerment）、相手の考えをよく理解する（recognition）ように支援し、**短期的問題解決よりも、長期継続的な関係維持を重視**していくもの。**当事者が協議をリード**するため、ほとんど個別協議でなく対面協議となる。特に、当事者間の関係が継続する職場での紛争で使われるようになってきている。〈このように、ADRが短期的問題解決ではなく、長期的な関係維持のためのプロセスとする考えが出てきていることについて、小島編理論Ⅱの和田仁孝「自立的ADRモデルの新たな展開」が参考となる。〉

② 同席面接方式 (Joint Session) / 個別面接方式 (Cacus)

同席面接方式か、個別面接方式かは、上記の調停のスタイルにも関係し、**ケースバイケース**で考えられるべきものであるが、**調停期日の冒頭は両当事者が出席する同席協議で始め、それで解決で**

きない場合に個別面接方式をとるのが一般的のようである。

しかし、当事者間に激しい対立がある場合は、調停者が期日前に双方当事者に個別に会うことも有効とされる（③の「CPR調停手続」参照）。

環境・公害紛争においては当事者の対立が激しい場合もあるが、同席か、個別かは、当事者の敵対度、和解後の協力関係の必要性などを考慮して決定するものと司法省は考えている。

③ 調停マニュアルの作成

調停手法については、ADR機関や大学などで色々研究され、調停のマニュアルや指導テキスト等についても種々作られている。有力企業、法律事務所等から構成される非営利団体のCPR紛争解決研究所（Center for Public Resources Institute for Dispute Resolution）の「CPR調停手続」（邦訳：東京地方裁判所ADR実務研究会「メディエーターズデスクブック」（三協法規出版）参照）は、調停の進め方を細かく解説しており、参考となる。また、同研究所の作成したADR指導ビデオ「Resolution Through Mediation」（国際ビジネス紛争の例）も、米国のADRのイメージを把握するのに有用である。

なお、ABAでは統一調停法の作成に取り組んでいるが、内容は、守秘義務など調停の原則についての指針であり、全米レベルで統一を図るものではなく、とりまとめたものを州政府に送付し州の判断で採択するものである。

(2) 公害・環境紛争についてのADRの手法の考察

日本における公害・環境紛争の場合は、事実関係について争いがあり、当事者の対立が激しいことがあるから、調停者による積極的関与が必要といわれている（小島編理論Ⅱの加藤和夫・松井

英隆「公害等調整委員会及び都道府県公害審査会における公害紛争の解決」参照）。日本の公害紛争処理制度では、加害者より立証能力等で劣る被害者の救済の観点から、調停者となる行政側が必要に応じ事実関係の調査を行い解決策の提示を行うなど強い評価的手法が期待されており、多くの公害事件でこの手法が有効に活用されていると思われる。

米国の場合は、日本の公害紛争処理制度のような行政による被害者救済という発想は基本的になく（Bickerman 弁護士は、国民性として政府に頼らないと言っていた）、公害等調整委員会のような、民間同士の紛争も含め一般的に公害・環境紛争のADRを実施する連邦政府機関はない^{（注1）}。

一方、米国の公害・環境紛争でも科学的見地からの事実調査が有効とされる場合もあると考えられ^{（注2）}、当事者からの委託、あるいは、ファクトファイndینگなどにより、専門家の調査、分析がされることはあるが、費用は基本的に当事者負担であり、ADRの中立者側でそのような調査等を行うことは必ずしも一般的ではないようである。

（注1）ただし、米国の環境紛争ADRを概観している Napier では「環境紛争では、一方が弁護士を立てられない等当事者間に力の差がある場合はADRは向かない。また、環境紛争では、再生不能な環境、健康・安全について取り扱うものであるから、調停に一定の規範が必要であり、政府や裁判所の関与等制度化された調停制度が望ましい。実際、EPAの第1地域事務所などでADRの取組が始められている。なお、ヨーロッパでは環境紛争の調停は、政府のコントロールが米国と比べはるかに強い。」（p34～p41 筆者が抜粋し要約）としている。

また、山田文「アメリカにおけるADRの実情

(上)」(p 42)では、「米国において、医療事故紛争等、ADRが一方当事者について後見的作用を示す新たな類型が模索され始めている」という指摘も興味深い。

なお、訪問した米国各機関では、日本の公害紛争処理制度の職権調査等については高い関心を持っていた。

(注2) Napier では「環境紛争のADRでは科学的見地からのファクトファインディングが重要である」(p 33)としている。

7. ADRのメリット

(1) 米国でADRのメリットとされているものは一般的に次のようなものである。〈Senger p 3～7 参照。①②の数字は、司法省ADRニューズレター(2003年10月)からで、ADRが使用された828件の民事事件(5年間)に関するもの。〉

① 時間が節約できる。

○職員的时间節約(訴訟と比べ)

平均89時間/件

○訴訟期間削減 平均6ヶ月/件

○ADRの準備時間 平均12時間/件

○調停時間 平均7時間/件

② 費用が節約できる。

○調停者への支払コスト 平均\$ 867/件

○訴訟コスト節約 平均\$ 10,700/件

③ 裁判では当事者は手続をコントロールできないが、ADRでは当事者が自ら手続に参加し解決策を作り出すのでコントロールできる。裁判の結果は陪審制もあり予測し難い面がある。

※ 陪審制とADRの関係は興味のあるところであったが、今回の訪問先では特に指摘する者はいなかった。Bickerman 弁護士は「陪審制による不確実性のリスクはあるが証明はできない。ADR利用のメリットはコスト面である」とし

ていた。

④ 裁判では多くは損害賠償請求となるがADRでは他の創造的解決策が可能である。

⑤ 裁判では相手を攻めるため関係を壊すが、ADRは解決策を一緒に考えていくため当事者同士の関係を良好にする。

⑥ 当事者に満足感が得られる。

○ 郵便局の紛争では、ADR利用者の90%が満足している(裁判の場合は45%しか満足していない)。

⑦ 当事者は合意ができなくても、争点の明確化等により、解決のため次のステップに進むことが可能である。

(2) 特に、公害・環境紛争に関してADRを利用するメリット等については、上記のほか、次のようなことが考えられている。なお、デメリットとしては、政府が当事者となる事案で先例を作りたい場合には不向きなことなどがあげられている。

① 多数当事者の紛争につき、効率的な解決が図れる。特に、土壌汚染に係る紛争に調停が有効である。

② 環境規制法違反の場合、ADRを利用することにより、罰金の支払いのみならず浄化等環境対策をとらせることができる。

③ 環境紛争は、当事者同士が近隣であることが多く、紛争解決後も関係が続くので、ADRにより円満な解決をすることが有効である。

(3) 上記のADRのメリットについては、日本の公害紛争処理制度と比較すると、時間や費用の節約をまずあげていることは共通するが、一方、公害紛争処理制度が調停者側の専門的知識の活用、職権調査を強調しているのに対し、米国のADRは当事者の自主的で円満な解決を強調している点に差異がある。

8. 公害・環境分野での紛争処理状況

公害・環境規制は、州、市等自治体に権限が委譲されているものも多く、全国的な状況は明らかではないが、日本と同様、いわゆる**産業型公害は減少**してきているようである。連邦政府関係では、主に、**土壌汚染、水質汚染、大気汚染**があるが、**土壌汚染の規制法であるスーパーファンド法に係る紛争**（土壌汚染の責任の所在、浄化方法、浄化費用の分担等について）が多い。自治体レベルでは、**騒音**に関するものが多い。なお、貧しい地域に環境汚染施設を作ることに関する Environmental Justice についての紛争が増大しているという。

公害・環境分野でのADRの利用に関しても、全体像は必ずしも明らかでないが、**土壌汚染問題**についての利用が多い。

なお、公害・環境分野でのADRの利用状況の文書による整理については、EPAも各事務所から情報を集め文書化の取組を始めたところということであり、米国では遅れているようである。これには、ADRの秘匿性に要因もあると思われるが、調停者が評価されることを嫌っているからという指摘もある（Napier p26参照）。

9. ADRの向上への取り組み

(1) ADRプログラムの向上努力・PR

今回訪問した多くの関係者は米国のADRはまだ発展段階にあるという認識をもち、**ADRの成功事例**を整理してそのメリットを利用をPRしたり、ADRの**実施結果の評価**を当事者へのアンケート等により行い、より効率的、効果的なADRが実施できるよう努力している。AAAでは、アンケートの評価の低い調停者や仲裁人は、中立者名簿から登録抹消するとのことであった。

(2) 中立者の養成

米国では、調停者等中立者の養成に関しては、

ADR関連機関、大学等での各種人材養成プログラムが整備され、力が注がれている。法的知識・能力とともに、話し合いを円滑に進行させるための**テクニック、心理学的知識等**が必要とされている。

Ⅲ. 米国の公害苦情処理

1. 概 況

米国においては、日本のように**中央政府が統括する全国的な公害苦情相談制度はない**。

公害苦情処理については、問題の環境規制を担当している州や、市などで独自に行っており、警察や、地域のボランティアによるコミュニティ調停センター（前述）に相談される場合もある。各機関の連携はあまりなく、日本のような全国的な統計（日本の公害苦情処理件数は平成15年度で約10万件）もない。

2. ニューヨーク市の公害苦情処理の状況

(1) 公害苦情処理の方法

ニューヨーク市では、公害苦情につき、2年前に創設された「**311の市民サービスセンター**」で主に処理している。これは、緊急でない市民の各種相談、苦情を全般的に受け付けるもので（救急車の要請等緊急の場合は「911」にダイヤルする）、かなり有効に機能しているとのことであった^(注)。

（注）出張中たまたま発見した地下鉄車両内の広告には、「たばこをやめたいときは311」というのもあった。

このシステムでは、市民が「311」に電話をすると、**24時間のオペレーター**が対応し、後で関連部局の**検査官**が現場に行き、**法令違反かどうかチェック**をする。

法令違反の場合は、**違反告知書**が渡される。後日、違反者は、市の行政裁判所（Administrative Tribunal）の**ニューヨーク市環境管理ボード**〔EC

B : The City of New York Environmental Control Board 市に5カ所（常設は3カ所）あり]に出頭し、場合によっては検査をした市当局も同席の上、行政法審判官（Administrative Law Judge）のヒアリングを受け、罰金、是正措置が決められる。

法令の規制基準に違反していない場合は、行政では対処せず、苦情者は提訴してコモンローによる判断を求める。

(2) 公害苦情の内容

騒音に関するものが非常に多い。その他、空気汚染（悪臭も含む）、水質汚濁のコントロール工場での悪臭、工場排水による水質汚濁、建築工事に伴う苦情もある。

311に寄せられる苦情のうち、カテゴリー別に見ると、騒音の苦情数は2番目に多く（騒音苦情は最近2年間で62万件（苦情全体の約3%）。一番多いのは給湯、暖房に関するもの）、市当局は騒音規制を強めることを検討している。

IV. 最後に

米国の公害・環境紛争処理の方法について、可能な限り、日本の公害紛争処理制度と比較しながら、整理をしてきた。

米国のADRは、行政サイドからは**自ら当事者**となる訴訟での時間や費用のコストの縮減のため、司法サイドからは**司法の渋滞の解消**のため、強くADRが推進されている。また、**民間のADR機関や中立者が広く活用**され、その運用についても、**マニュアルの作成、中立者の教育、訓練**などが各方面で積極的に進められている。**実施結果の評価**なども進められ、**ADRを更に効率的、効果的にする努力**が進められている。

一方、日本の公害紛争処理制度は、どちらかというと行政コストの削減、司法渋滞の解消等消極

的理由から発展してきた米国のADRの経緯と異なり、産業型公害の多発に対応して、1970年に**被害者の救済**という観点から作られ、**中立的行政機関の調停者等の積極的関与による解決**が期待されているものであり、当事者同士の対立の激しい公害問題の解決に効果を発揮してきた。また、公害苦情処理制度においては、**法令の規制基準に違反していない場合も、自治体の公害苦情相談員の尽力により多くの問題が解決**されている。

これは、日本国民の**公害・環境問題の解決**に関する行政への高い期待を反映したものであり、このような**被害者本位**の考えに基づくシステムは、米国の制度と比較しても、公害の**被害者からは使いやすい面**があるのではないかとと思われる。

米国においても、公害・環境問題のADRについては、その特殊性から、公的機関の関与や制度化を提唱する向きはあり、EPAやUSIECRでは、政府関係の案件に限定的であるがADRの取組が推進されている。

我が国の公害・環境紛争は、**産業型公害**に関するものから、環境意識の高まりに対応して**多種多様な生活型公害**に関するものに移行してきており、行政に対する紛争解決のニーズは今後も高まるものと考えられる。このようなニーズに対応するため、**公害紛争処理制度のもつ効果的な手法を再認識しつつ、時代のニーズに対応した制度運用に心がけ、積極的な活用を図っていく**ことが必要であると思われる。

そもそも、調停等は、各国の異なる歴史、文化、国土、国家体制等のなかで、様々な要因、考え方のもとで作られてきたものであり、米国の公害・環境分野のADRを、日本の制度と比較・分析していくことは容易ではないが、本調査が、今後の公害紛争処理制度の運用、活用に何らかの参考に

なれば幸いである。

(参考文献等)

1. ホームページ

- 司法省紛争解決課 <http://www.usdoj.gov/odr/>
- 環境保護庁紛争予防解決センター
<http://www.epa.gov/adr/>
- 環境保護庁第1事務所
<http://www.epa.gov/Region1/enforcement/adr/>
- 米国環境紛争解決機構 <http://www.ecr.gov/>
- ニューヨーク州ユニファイドコートシステムADR
部門
<http://www.courts.state.ny.us/ip/adr/>
- 全国コミュニティ調停協会 <http://www.nafcm.org/>
- 米国弁護士協会紛争解決部会
<http://www.abanet.org/dispute/>
- 米国仲裁協会 <http://www.adr.org/>
- JAMS <http://www.jamsadr.com/>
- ニューヨーク市環境調整室
<http://www.nyc.gov/html/oec/html/home/home.shtml>
- ニューヨーク市環境管理委員会
<http://www.nyc.gov/html/dep/html/ecb.html>
- 司法制度改革推進本部ADR検討会
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai03adr.html>

2. 図 書

- 小島武司編「ADRの実際と理論Ⅱ」(中央大学出版社, 2005)
- 小島武司編著「調停と法」(日本比較法研究所, 1989)
- レビン久子「ブルックリンの調停者」(信山社, 2002)
- 大橋真由美「行政紛争解決の現代的構造」(弘文堂, 2005)
- 東京地方裁判所ADR実務研究会「メディエーターズ・デスクブック」(三協法規出版, 2003)
- 東京海上火災保険株式会社編「環境リスクと環境法(米国編)」(有斐閣, 1992)
- Jeffery M. Senger 「Federal Dispute Resolution」(Jossey-Bass, 2003)
- Marshall J. Breger 編「Federal Administrative Dispute Resolution Desk Book」(ABA, 2001)
- Christopher Napier 編「Environmental Conflict Resolution」(Cameron May, 1998)

3. 論 文

- 笠井正俊「比較法的視点からみたわが国ADRの特質」(ジュリストNO.1207, 2001)
 - 山田文「アメリカにおけるADRの実情(上下)」(NBL718, 720号, 2001)
 - 鈴木仁「アメリカ合衆国のADRと訴訟社会(上下)」(NBL715, 717号, 2001)
 - 早川吉尚「ニューヨーク仲裁最新事情(1)～(12)」(JCA45巻10号～46巻9号 1998～1999)
「米国からみた日本のADRとその問題点(1)～(5)」(JCA99/7～99/11)
 - レビン久子「ニューヨークにおける調停の動き」(JCA46巻6号, 1999)
「アメリカの最新ADR事情(1)～(28)」(JCA95/4～97/9)
 - 高塩純子・小西義博「米国におけるADR～主に環境紛争との関連」(ちょうせい第22号, 2000)
 - 比山節夫「ADRとしての米国1990年行政解決法(上)」(大阪経済法科大学法学研究所紀要23号, 1996)
 - 大橋真由美「米国連邦政府の行政機関によるADRの利用(上下)」(自治研究第75巻12号(1999)、第76巻4号(2000))
 - 村松尚子「交渉による規則制定に関する法律」とアメリカ合衆国における規制理論(一)(二)」(法学論叢145巻4号(1999)、147巻4号(2000))
 - 裁判外紛争処理制度(ADR)実態調査報告書(ADR JAPAN 2002, http://www.adr.gr.jp/report_1.html)
- ##### 4. ビデオ
- 「Resolution Through Mediation」(CPR Institute for Dispute Resolution)
<http://www.inta.org/adr/video.html> で視聴可能
 - 「Julia Roberts is Erin Brockovich」(Sony Pictures Entertainment (Japan) Ink.)



司法省にてADR担当者と