

国土交通政策研究 第43号

社会資本整備における第三者の役割に関する研究

2005年1月

国土交通省 国土交通政策研究所

研究調整官 瀬本 浩史

主任研究官 奥原 崇

前研究官 南 衛

研究官 渡真利 諭

はじめに

わが国では、社会資本整備に係る各事業分野においてパブリック・インボルブメントの実施等政策形成過程への国民の関与が推進されており、手続の透明性・公正性が確保されつつあるところである。一方で、国民の価値観が多様化する中で、行政への国民の関与が拡大すること等により、ともすれば制度の理解の不足や合意形成に時間を要することなどから手続自体が遅延し、行政と国民双方にとっての損失を生じさせることとなるため、行政と国民との間及び国民相互間における調整が必要なケースが依然として存在している。このような状況に鑑み、社会資本整備に関する計画策定等の手続において、紛争が発生した場合又は紛争が発生するおそれがある場合には、利害関係者間の合意形成の促進を図ることが一層重要となる。このような場合に活用する手法の一つとして、欧米では、手続の透明性・公正性を確保したり、行政と国民の間及び国民相互間の調整を円滑に進めたりするという機能を有する第三者の活用が図られている。このような手法に関して調査研究を行うことは、今後の国土交通政策の遂行にとって有意義なものと考えられる。

本研究においては、各国（英・仏・独・米・日）の社会資本整備において活用されている第三者の概要を整理した。さらに、その中でも、米国において様々な分野で活用されているメディエーションに関する一般的事項、社会資本整備におけるメディエーションの活用の仕組み・事例等について詳細な調査を行った。

本研究を進めるにあたっては、マサチューセッツ工科大学都市計画学科博士課程松浦正浩氏から、大変有益かつ貴重なご指導をいただくとともに、第2章及び第3章についてご執筆いただいた。また、業務の一部について、(財)計量計画研究所にご協力いただいた。ここに心より感謝を申し上げたい。

2005年1月

国土交通省	国土交通政策研究所	研究調整官	瀬本 浩史
		主任研究官	奥原 崇
		前研究官	南 衛
		研究官	渡真利 諭

本研究の要旨

本研究は、社会資本整備に関する計画策定等の手続において第三者機関等を活用することにより、透明で公正な手続の確保及び合意形成の促進を図り、事業の円滑な実施に資することを目的としたものである。平成 15 年度は、各国における第三者の概要、米国で活用されているメディエーションの仕組み、社会資本整備におけるメディエーションの活用状況について調査を行った。

第 1 章 各国における第三者の概要

（執筆：国土交通政策研究所）

諸外国の社会資本整備における計画段階を中心として、イギリスのインスペクター、フランスの討論調査委員会、ドイツの聴聞官庁、アメリカのメディエーターが、行政等の事業主体や住民等の利害関係者からは中立的な第三者として活用されている。また、わが国においても、各種事業ごとに法令・ガイドラインにより住民参加手続き等を定める中で、学識経験者等により構成される第三者機関の活用を規定している。これら諸外国及びわが国の第三者の活用状況を踏まえ、社会資本整備において生じた紛争の解決及び関係者の合意形成の実現に向けフレキシブルな調整を行うメディエーターについて、第 2 章及び第 3 章で取り上げることとした。

第 2 章 メディエーション

（執筆：マサチューセッツ工科大学 松浦正浩氏）

アメリカでは、社会資本整備に限らず労使紛争等様々な分野でメディエーションが活用されている。メディエーションは、多様な紛争処理の一手法であるが、当事者による交渉を基本としており、交渉の過程で当事者間に対立が生じた（生じるおそれがある）場合に、メディエーターが当事者の本来の利害に着目して交渉の補助を行い、対立を解消（回避）するものである。メディエーションの手続きやメディエーターの資格については法律等による統一的な制度は存在せず、メディエーションを行う各機関（連邦機関、州機関、民間団体等）が定めている。

第 3 章 社会資本整備におけるメディエーション

（執筆：マサチューセッツ工科大学 松浦正浩氏）

社会資本整備におけるメディエーションについても、第 2 章で取り上げた基本的な手法が利用されるが、社会資本整備の場合には、その特性である多様な関係者の存在や交渉結果の公共性の高さ等により、特別な手続き（紛争アセスメント、共同事実確認等）が必要であることやメディエーターが合意形成の結果の社会的影響の大きさを考慮する必要があることに特徴がある。また、紛争がすでに発生した場合の事後的処理としてのメディエーションに加え、最近では紛争予防のためのメディエーション（コンセンサス・ビルディング）が重視されるようになっている。

キーワード：公共紛争処理、メディエーター、中立性、交渉、紛争予防

Summary

This study was conducted so as to contribute to ensuring transparent fair procedures and improvement in forming consensus through utilizing third-party organizations, etc. in the process of planning social capital building schemes, for the purpose of providing smooth business implementation. In FY 2003, the study conducted a survey embracing an overview of third parties in various nations, the mechanism of mediation applied in the United States, and the actual situation of mediation practiced in the development of social capital.

Chapter 1 Overview of third parties in various nations

(Written by the Policy Research Institute for Land, Infrastructure and Transport)

In foreign countries, neutral third parties including inspectors in the UK, discussion and investigation committees in France, hearing authorities in Germany and mediators in United States, are practically utilized by administrative bodies and the public concerned mainly in the planning stages for the development of social capital. In Japan, utilization of third parties comprising people of learning and experience has also been provided in the stipulation on procedures, etc. for residents' participation by laws and guidelines for each type of project concerned. In view of the utilization practiced in these foreign countries and Japan, chapters 2 and 3 will cover mediators, who assume the roll of flexible coordinators aiming for realization of consensus building as well as the settlement of disputes possibly arising in the process of social capital development.

Chapter 2 Mediation

(Written by Mr. Masahiro Matsuura of the Massachusetts Institute of Technology)

In the United States, mediation is applied not only in the area of social capital development but also in various other areas, including labor-management disputes. Mediation is one of various settlement measures, and is based on the negotiation among the parties concerned, and when antagonism among the parties concerned arises (or when likely to arise), the mediator is to assist in the negotiations focusing on the primary interests of the parties concerned so as to settle (avert) the dispute. There exists no integrated statutory system with regard to mediation procedures or qualifications for mediators, and organizations that conduct mediation (federal and state agencies, private groups and others) determine them respectively in each case.

Chapter 3 Mediation in the process of social capital development

(Written by Mr. Masahiro Matsuura of the Massachusetts Institute of Technology)

The basic method described in chapter 2 will also be applied to the mediations in social capital development, yet social capital development has the particular feature that special procedures (dispute assessment, joint fact-finding, etc.) are required and

mediators must consider the social impact of the result of consensus building due to the existence of the various parties involved and the public nature of the negotiating results, which are regarded as its attributes. Furthermore, in addition to mediation as ex post facto settlement in the event of disputes that have already occurred, mediation as a preventive measure against disputes (consensus building) has recently been receiving attention.

Keywords: settlement of a public dispute, mediator, neutrality, negotiating, dispute prevention

目 次

第1章 各国における第三者の概要	1
1. イギリスにおけるインスペクター（審問官）の概要	1
(1) インスペクターとは	1
(2) 都市計画等の分野の公開審問におけるインスペクター	1
(3) 道路計画分野の公開審問におけるインスペクター	2
(4) インスペクター活用のねらい	3
2. フランスにおける討論調査委員会の概要	5
(1) 討論調査委員会とは	5
(2) 討論調査委員会の役割	5
(3) 委員の資格要件と事例	5
3. ドイツにおける聴聞官庁の概要	8
(1) 聴聞官庁とは	8
(2) 聴聞官庁の役割	8
4. アメリカにおけるメディエーターの概要	12
(1) メディエーターとは	12
(2) メディエーターの役割	12
(3) メディエーターに求められる性質	12
5. わが国の社会資本整備における第三者の状況	15
(1) 第三者の位置付け	15
(2) 第三者の活用事例	18
6. 第三者に求められる方向性	20
(1) 諸外国とわが国における第三者の位置付け	20
(2) わが国への導入を視野に入れた場合に参考とすべき第三者	20
第2章 メディエーション	23
1. メディエーションとは	23
(1) 紛争処理手法としての位置付け	23
(2) メディエーションの歴史	24
(3) メディエーションの基本的考え方	26
2. 裁判外紛争処理（ADR）手法の概要	37
(1) ADR とは	37
(2) メディエーション・ファシリテーション以外の ADR 手法	38
3. 米国における ADR 手法の制度・組織的位置付け	40
(1) 法制度	40
(2) 関連組織	41
4. メディエーターの資格（qualification）	46
(1) 資格要件の定義	46
(2) 名簿の作成機関	46
(3) 人材育成	48
第3章 社会資本整備におけるメディエーション	49
1. 社会資本整備におけるメディエーションの基本的考え方	49
(1) 社会資本整備におけるメディエーションの目標	49
(2) 社会資本整備におけるメディエーションの進め方	52

(3) メディエーターの第三者性	58
2. 社会資本整備におけるメディエーションの歴史的経緯	60
(1) 初期の取り組み	60
(2) 制度化	61
3. 社会資本整備におけるメディエーションの利用状況等	63
(1) 連邦高速道路庁 (Federal Highway Administration)	63
(2) 環境保護庁 (Environmental Protection Agency)	63
(3) 陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers)	64
(4) 州政府紛争処理室	65
(5) 社会資本整備に関するメディエーターの人材育成	65
4. 社会資本整備におけるメディエーション事例	67
(1) 事業計画段階	67
(2) 総合計画段階	71
(3) 紛争アセスメント事例	72
(4) メディエーションの能力開発	75
おわりに	77
参考資料	79
参考文献	85

第 1 章

各国における第三者の概要

第1章 各国における第三者の概要

1. イギリスにおけるインスペクター(審問官)の概要

(1) インスペクターとは

イギリス（イングランドとウェールズ）では社会資本整備の諸計画において第三者であるインスペクターが計画策定に関わることが制度に位置づけられている。イギリスの道路や都市計画に関する多くの計画では、事業実施の前提となる計画を策定する段階、いわゆる計画段階において公開審問（Public Inquiry）が実施されている。この公開審問において、計画の案についての審問を取り仕切るのがインスペクターである。

インスペクターは2種類に区別できる。ひとつは大都市圏の自治体が策定する開発計画（UDP: Unitary Development Plan）や大都市圏に属さない自治体が策定する開発計画（ローカルプラン：Local Plan）などの都市計画等の案件を専門とするインスペクターで、もうひとつは幹線道路（Trunk Road）等の道路計画分野を専門とするインスペクターである。前者は計画審査庁（The Planning Inspectorate）に属するが、後者は案件毎に上院（貴族院）議会議長の大法官（Lord Chancellor）が選定することとなっている。

(2) 都市計画等の分野の公開審問におけるインスペクター

都市計画、住宅、環境等の案件を専門とするインスペクターは、自治体が策定する開発計画に関する公開審問の他、不動産開発の許可に係る審査請求（planning appeals）の裁定等（一部で公開審問も行われる）も業務としているが、以下では開発計画に関する公開審問についてのインスペクターの役割や位置づけについて整理を行う。

①都市計画等の分野のインスペクターの役割

開発計画における公開審問は、基本的に市民と計画主体である自治体との間で意見の相違があり、計画についての合意に障害がある場合に実施される。つまり、自治体と地元あるいは地域住民等が対立状態になってしまった時に行われる手続きである。公開審問は行政手続であるため、司法手続ではないが、インスペクターは市民と自治体の主張を聴き、双方の言い分を勘案して総合的な判断を下す役割（自治体への勧告）を担っている。インスペクターは公開審問の場で双方の言い分を聴くだけでなく、自らが当該計画地の視察や反対意見口述者以外の反対者からの事前ヒアリングなどを行う。公開審問の運営に際しては、進行に関する説明の後、双方の意見を述べ合うこととなるが、議題や参加者についてはインスペクターが決めることができる。なお、公開審問に参加してその場で反対意見を発言できる人は限られるが、文書による意見提出は誰でも可能であり、それら反対意見はインスペクターの判断材料として用いられることになる。また、公開審問の運営を円滑にするために補佐役としてプログラムオフィサーが指名され、運営進行の補佐を行う。プログラムオフィサーは公開審問のスケジュール調整や双方の意見、関連資料などの手配などの事務局機能を担い、インスペクターが効率的に審問を進めることができるようにするための準備や補佐を行っている。¹

インスペクターは公開審問の討議を経て、自治体に対する勧告を行う。勧告では、計画

¹ 中井・村木(1998) . p. 88

が妥当である、あるいは修正が必要である、といった結論が、審議で用いられた書類と共に自治体に提出されることとなる。インスペクターの勧告を自治体が採用するかどうかは、自治体の判断に任されているが、修正が必要とされた場合の多くは、縦覧用の計画を修正している²。なお、市民はインスペクターの勧告を不服として訴訟を提起することも可能である。

②都市計画分野のインスペクターの要件

インスペクターは副首相府(Office of Deputy Prime Minister : ODPM)³の独立行政法人である計画審査庁(The Planning Inspectorate)に所属している。公開審問の開催が決まると、自治体は副首相府にインスペクターの派遣を要請し、案件に応じて副首相が任命することとなる。

計画審査庁に所属するインスペクターは、プランナー、サーベイヤー⁴、法律家などから適宜公募によって選ばれ、2年の実習を経て実務に就く。専門や経験に応じてケース毎に最も相応しいインスペクターが選ばれるが、公平性の確保のため、以前に居住し、働いたことのある地域の案件については担当できないこととなっている⁵。

インスペクターに求められる基本的な要件が計画審査庁⁶のホームページに掲載されており、桐山・鈴木⁷の論文において訳文が紹介されている。なお、同論文は計画審査庁やインスペクターの要件に詳しい。

(3)道路計画分野の公開審問におけるインスペクター

幹線道路の構想段階で市民協議(Public Consultation)を経て道路の基本的なルートや構造が計画されるが、その計画を受けて事業着手の前提となる行政命令が必要となる。市民等はこの行政命令案に対して抗弁を述べることができ、抗弁が取り下げられない場合には公開審問の実施が義務づけられる。なお、抗弁がない場合には、開催が免除される。

道路計画分野の公開審問におけるインスペクターの基本的な役割は、都市計画などの分野におけるインスペクターの役割とほぼ同じであり、反対者⁸と計画主体が公開審問に出席し、双方の主張と意見のやりとりを取り仕切る。基本的には、反対者と計画主体が直接会話をすることはない。インスペクターは、双方からの主張を聴取し、また双方から提出される「証人」より技術的見解等について聴取する。さらに、相手方はその証人に対して反

² 中井・村木(1998). p. 94

³ 計画審査庁は2001年6月まで環境交通地方省(DETR : Department of Environment, Transport and Region)の管轄、2002年5月まで交通地方地域省(DTLR : Department for Transport, Local Government and the Regions)の管轄であったが、2002年5月の省庁再編を経て、新設された副首相府に移管された。

⁴ チャータードサーベイヤー(公認調査士)などの資格がある。チャータードサーベイヤーは、個人、企業、行政等からの依頼で、土地、資産等に関する専門的な調査や助言を行っている。

⁵ 谷口(1998). pp. 44-45

⁶ 計画審査庁(The Planning Inspectorate)のホームページ：
<http://www.planning-inspectorate.gov.uk/pins/recruitment/index.htm>

⁷ 桐山・鈴木(2001). p. 31

⁸ 行政命令に対する反対者は、公開審問の開催を請求し、公開審問に参加する権利を持つ、法的な反対者(statutory objector)と、反対意見は提出できるがこれらの権利を持たない、非法的な反対者(non-statutory objector)に区分される。法的な反対者は、法的団体と、道路計画により直接影響を受ける土地保有者や土地利用者である。法的団体は、地方政府、公共事業団体(電気、ガス、水道、電話など)、ならびに法的な環境団体(the Countryside Commission, English Nature, the National River Authority, British Rail など)である。非法的反対者に公開審問で意見を述べる機会を与えるか否かは、インスペクターの裁量による。(合意形成手法に関する研究会「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント」P.111(ぎょうせい,2001))

対尋問（Cross-examination）を行う。最終的に、インスペクターは双方の主張を整理して、計画主体である交通大臣に勧告を行う。

都市計画等の公開審問と異なるのは、途中のプロセスにおいて、反対する人が示した証拠に対して計画主体が新たな証拠を示す機会を多く有していること、市民が代替ルートの提案を行うことが可能であること⁹、インスペクターがとりまとめる勧告が交通大臣に提出されることである。また、インスペクターは計画審査庁とは関係なく、大法官が選定し、任命する。この選定の仕組みは、幹線道路の計画が与える影響が広範囲にわたり、より公平性を求められるためと考えられる。

（４）インスペクター活用のねらい

このようにインスペクターは、市民と計画主体である行政が対立構造にある場合に間に立って裁きを行う準司法的手続の裁判官的な役割を担っている。ただし、インスペクターは公正なプロセスを通して、市民の意見や計画主体の意見を客観的にとりまとめ、提言を行うだけで、決して決定するわけではない。あくまでも計画主体が計画を決定するための判断材料を提供するに過ぎないのである。

インスペクターの需要も急激に増大してきている。計画審査庁に属しているインスペクターは 1996 年時点で 80 名程度¹⁰だったが、現在は 390 名¹¹となっている。これは、人口密度が高い都市部において利害関係が複雑な案件が増えていることや、社会全体として価値観が多様化し行政に対する期待も以前より拡大してきていることが要因として考えられる。

なお、公開審問の一連の手続きは非常に時間がかかり、その分コストもかかる上に、複雑な案件では長期化は避けられなくなっている。そのため、計画審査庁では期間短縮のための目標を設定することや、インスペクターの評価を行うなどの取組みを行い、審問自体の迅速化をすすめている。

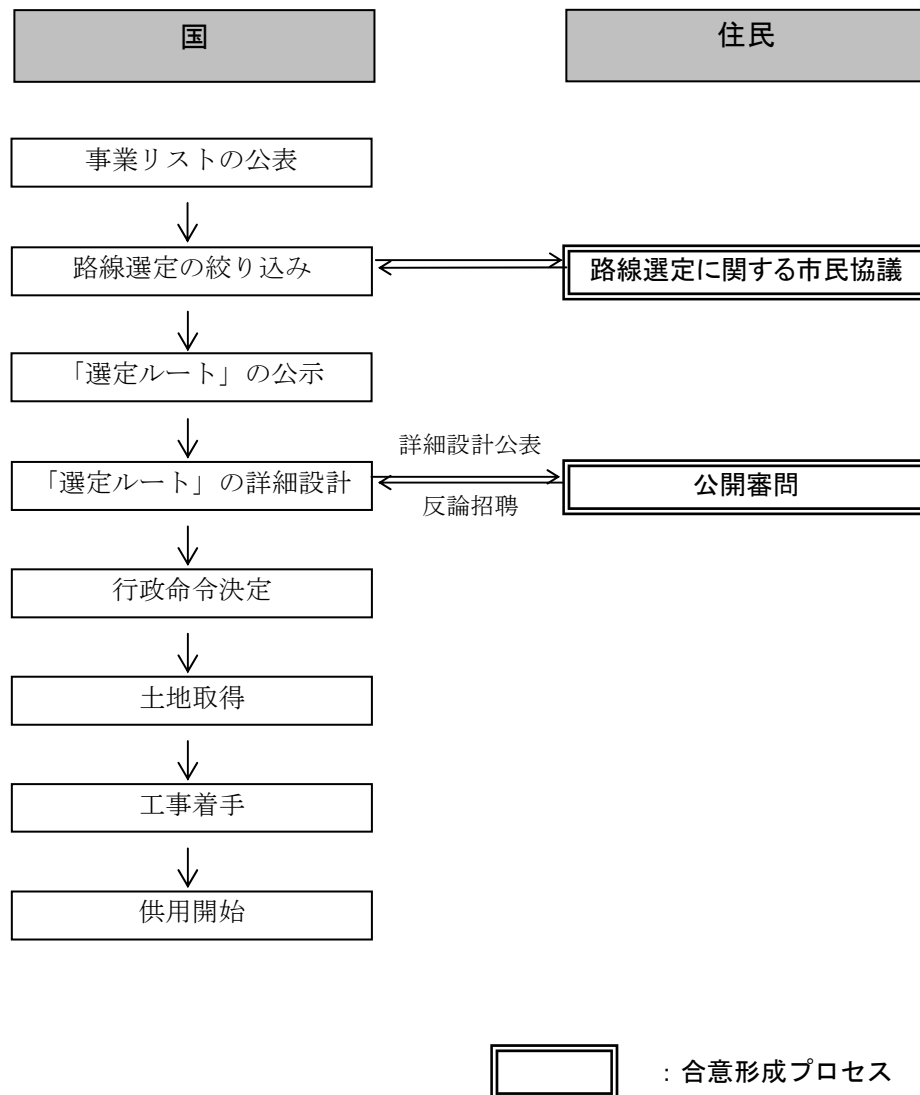
一方で、市民と行政が対立してしまう状況にならないよう、事前に十分な対話を重ねるプロセスがますます重要になってきているといえる。

⁹ 谷口(1998) . p. 48

¹⁰ 中井・村木(1998) . p. 88

¹¹ 計画審査庁（The Planning Inspectorate）のホームページ：
<http://www.planning-inspectorate.gov.uk/pins/recruitment/index.htm>

◆イギリス 道路計画プロセス¹²



¹² 合意形成手法に関する研究会「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント」P.106（ぎょうせい,2001）より作成

2. フランスにおける討論調査委員会の概要

(1) 討論調査委員会とは

フランスでは一定規模以上の社会資本整備に関しては、事業の基本的方針や概ねのスペックを計画する構想段階から公開討論の実施が法令により義務付けられている。総事業費が約3億ユーロ以上¹³の事業計画については、バルニエ法に基づき公開討論が開かれる。事業費約8,000万ユーロ以上の事業計画については、ビアンコ通達¹⁴に基づき公開討論が開かれる。このうち、計画の合意形成に第三者が関わるのが、ビアンコ通達に基づく公開討論であり、調整知事が任命する学識者等の委員からなる討論調査委員会が運営を監理する。バルニエ法に基づく公開討議は、首相が任命する国务院評定官、地方議員、行政・司法機関からの任命者、環境団体代表者、一般利用者代表から構成される国家公聴委員会が主体的に実施する。なお、構想段階に続く計画段階においては、地方行政裁判所長が任命する専門家等の委員からなる民意調査委員会の運営による民意調査が実施される。

(2) 討論調査委員会の役割

ビアンコ通達には「公益宣言（注：日本における都市計画決定に相当）に必要な民意調査に先立ち、経済社会的利益についての公開討論の場を設ける」（通達より抜粋翻訳）とある。つまり、公開討論を通して大規模な社会資本整備が環境に与える影響を社会的経済的利益の観点から明らかにしようとするものである。

公開討論は設備大臣の指示を受けた調整知事が主催する。討論には、調整知事が任命する各種団体（政治、社会経済、環境保護等）・利用者・近隣住民などの代表が参加することとなるが、公平で、透明な議論を行うため、調整知事は討論調査委員会を設置する。同委員会が討論の運営を監理する役割を担うこととなる。具体的には、計画主体から討論参加者に提供される情報の量や質が適切かどうか、オープンで多元的な議論が行われているか、監視する。また、計画主体に代わって市民などからの意見を把握することや専門的な事項に関して外部機関に評価・査定を依頼することができる¹⁵。つまり、市民等との意見交換や討論は計画主体が取り仕切って実施するが、その議論の進め方が適切かレフリングをする役割である。

(3) 委員の資格要件と事例

委員については、専門知識を持つ者という規定に則り調整知事が任命するが、それ以外の制約は特に決められていない。

フランシリエンヌ線（イル・ド・フランス地方圏の第三環状線）の北西部区間の事例では、調整知事により大学教授3名が討論調査委員会の委員に指名されている。なお、フランシリエンヌ線の事例については、岩佐・矢嶋論文¹⁶、合意形成に関する研究会著書¹⁷が詳しい。

なお、ボルドーでは、高速道路のバイパス建設に関する公開討議が討論調査委員会の監視のもとで運営されていたが、その手順を踏んだ結論を待たずに国が建設を公表してしま

¹³ 従来は約6億ユーロ（40億Fr）以上の事業が対象であったが、2002年2月の近接民主主義法により、現在の額に引き下げられた。

¹⁴ Circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grandes projets nationaux d'infrastructures

¹⁵ 岩佐・矢嶋(2002) . p. 88

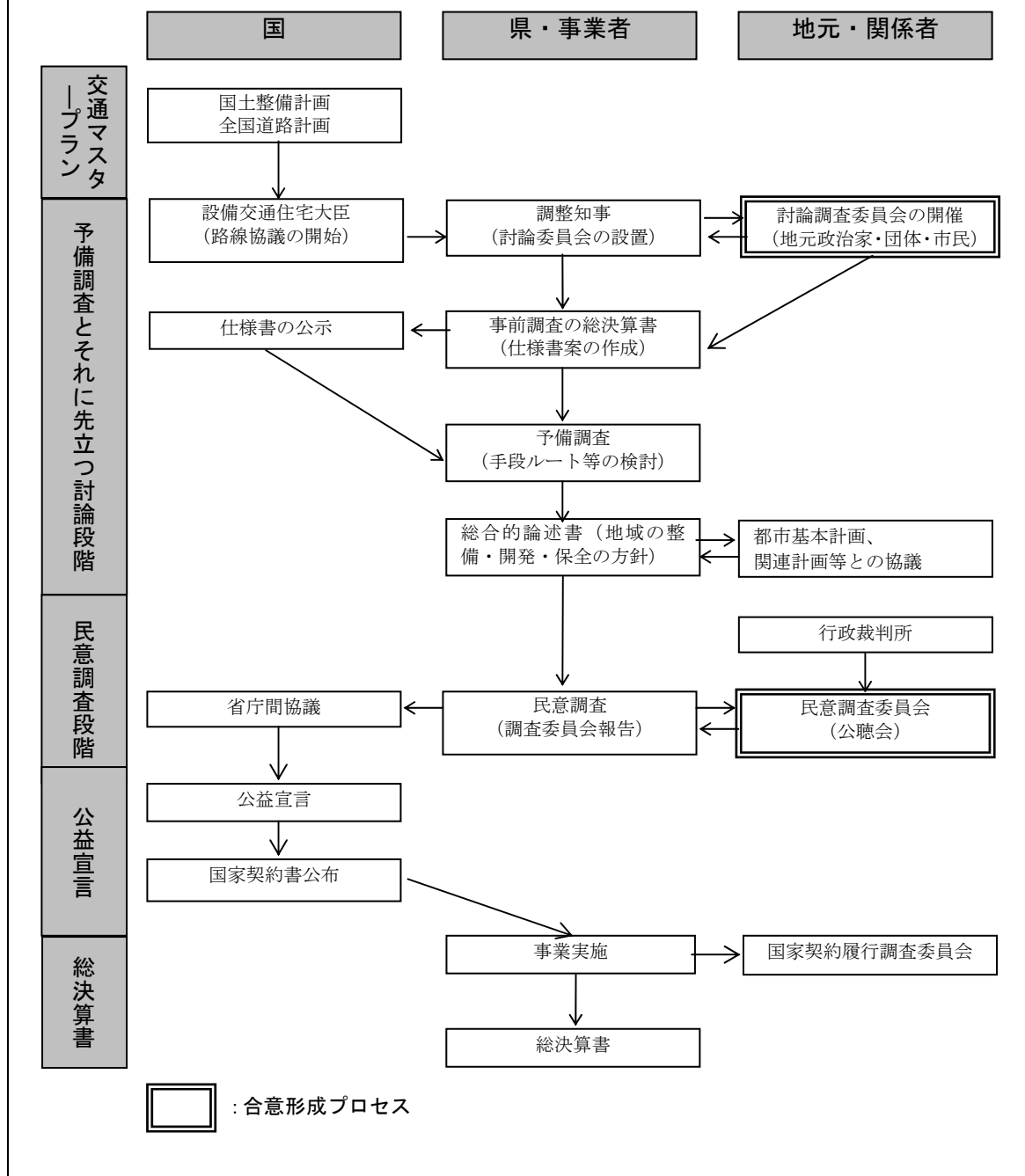
¹⁶ 岩佐・矢嶋(2002)

¹⁷ 合意形成手法に関する研究会(2001)

ったために、委員が辞任する騒動が起きており、公開討論が建設ありきの「見せかけの議論」の場として捉えられる危険性がでてきている¹⁸。

¹⁸ IDI-EUROPE(2004.1) . pp. 9-10

◆フランス ビアンコ通達に基づく道路計画プロセス¹⁹



¹⁹合意形成手法に関する研究会「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント」P.42 (ぎょうせい,2001)より作成

3. ドイツにおける聴聞官庁の概要

(1) 聴聞官庁とは

ドイツでは、事業実施の前提となる社会資本整備の計画確定に当たっては、計画案の聴聞手続を実施することが法的に規定されている。聴聞手続とは、計画主体や計画確定官庁とは別の聴聞官庁が、関係機関や市民に対して計画案に関する情報を提供し、意見を把握し、その結果をもとにした提言を計画主体及び計画確定官庁に提出するまでの一連の手続きである。この聴聞手続は行政手続法²⁰をはじめ、環境影響評価法²¹、個別事業法（連邦長距離道路法²²や航空交通法²³）により規定されている。

聴聞官庁は、計画確定官庁とは異なる官庁であることが各州法により規定されており²⁴、通常、州政府管区が担当する。

(2) 聴聞官庁の役割

聴聞手続において、聴聞官庁はまず計画主体から関係機関への提示用資料および市民への縦覧用の資料等計画に係わる詳細な資料の提出を求める。続いて、聴聞官庁は計画主体から提出された計画関連資料を関係官庁に公開して見解を求めるとともに、関係自治体へ縦覧の指示を行い、かつ、登録している自然保護団体へも情報提供を行う。その後は、各自治体が慣例に沿って縦覧を実施し、異議を受け付ける。聴聞官庁は自治体が収集した異議を受け取り、計画主体、関係官庁、異議申立者との討議を開催する。討議結果及び関係官庁や市民等から提出された意見等と提言をとりまとめ計画確定官庁に提出する。

これら一連の手続きは行政手続法 73 条に規定されている。また、聴聞手続については、合意形成手法に関する研究会著書²⁵が詳しい。

²⁰ VwVfG: Bundes verwaltungs-verfahrens-gesetz

²¹ UVPG: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

²² FStrG: Bundesfernstraßengesetz

²³ LuftVG: Luftverkehrsgesetz

²⁴ Kodal/Krämer (1995). p.1081

²⁵ 合意形成に関する研究会(2001)

(参考)

Verwaltungsverfahrensgesetz

(行政手続法 VwVfG)

発令：1996 年 9 月 12 日（官報第 1 部 1354 頁）

第 73 条 聴聞手続き

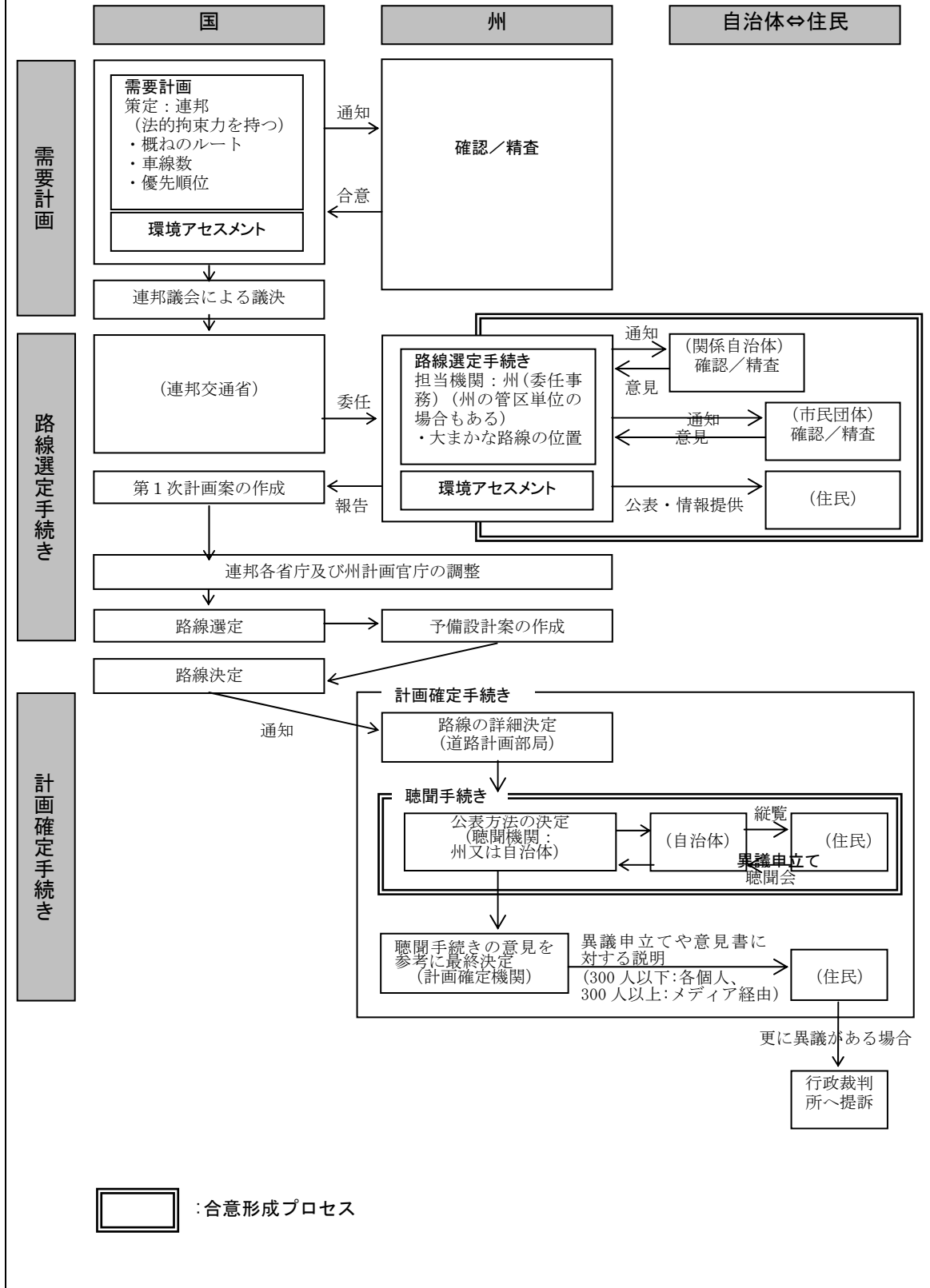
- (1) 計画主体は、聴聞手続きを行うためにその計画書類を聴聞官庁に提出しなければならない。
計画書類は、計画案、誘因および計画案が当該する土地と施設がわかる設計図と解説書から構成されているものとする。
- (2) 聴聞官庁は全ての計画書類を受領してから 1 ヶ月以内に、計画案がその管轄に関係する官庁に見解の表明を請求し、計画案が影響をおよぼす地方の自治体に計画の縦覧を行うよう指示する。
- (3) 第 2 項にある地方自治体は、計画書類を受領してから 3 週間以内に計画書類を縦覧に供するものとし、縦覧期間は 1 ヶ月とする。当事者グループが周知であり、当事者に適切な期限内に計画書類の閲覧の機会が与えられる場合には、縦覧を行わなくてもよい。
- (3a) 第 2 項にある官庁はその見解を聴聞官庁が設定した期間内に提出しなくてはならないものとし、その際聴聞官庁が設定する期間は 3 ヶ月を超えてはならない。討論会後に提出された見解は考慮しないものとするが、申し立てられた利害関係を計画確定官庁が周知していた、もしくは周知しているはずであった、あるいはその利害関係が裁定の合法性に重要な意味を持つ場合にはこの限りではない。
- (4) 計画案によってその利益が侵害されるとする各人は、縦覧期間の経過後 2 週間以内に聴聞官庁または自治体で書面をもって、もしくは議事録をとって計画に対し異議申し立てを行うことができる。第 3 項第 2 文の場合には聴聞官庁が異議申し立て期間を指定する。異議申し立て期間の経過後は、特別な私法の条文に基づかない異議申し立ては一切受け付けないものとする。縦覧の公示または異議申し立て期間の発表時にこれについて知らせるものとする。
- (5) 計画が縦覧に供される自治体は、この縦覧について事前に地域の慣行に従って告示しなければならない。告示の際には次の各号に掲げた点を指示する。
 1. 計画の縦覧の場所と日時
 2. 万一異議申し立てがある場合には、告示に記された場所で異議申し立て期間内に異議申し立てを行わねばならない旨
 3. 一関与者が協議会に居合わせない場合、当関与者不在のまま審議を行うことができる旨
 4. なされるべき告示もしくは送達 50 件以上に達した場合には、
 - a) 異議申し立て者に協議会期日について公示を通じて通知する旨
 - b) 異議に対する裁定の送達は公示を通じて行われる場合がある旨。当地居住でない当事者について、その人物および滞在場所が周知である、もしくは適切な期間内に居所の確認が可能である場合、その当事者に対し聴聞官庁の指示により縦覧について第 2 文の定めに従い通知するものとする。
- (6) 異議申し立て期間の経過後聴聞官庁は、期間内に申し立てのあった計画に対する異議および関係官庁の見解につき、計画主体、関係官庁、当事者ならびに異議申し立て者と協議しなければならない。協議会期日は少なくとも 1 週間前に地域の慣行に従って告示するものとする。関係官庁、計画主体と異議申し立て者は協議会期日について通知を受けるものとする。関係官庁および計画主体以外に 50 件以上通知しなくてはならない場合には、この通知を公示に代えて行うことができる。この公示は第 2 文と異なり、当局が協議会期日とその公式の広報紙紙上および計画案が影響すると見込まれる地域に普及している地方日刊紙紙上で発表することによって行う。第 2 文が定める期限については、官庁の広報紙上での発表が決定的な意味をもつ。その他の点については、形式的な行政手続きの口頭弁論に関する規則(第 67 条第 1 項第 3 文、第 2 項 1 号および 4 号、第 3 項、ならびに第 68 条)を協議会に準用する。協議会は異議申し立て期間の経過後 3 ヶ月以内に完了すること。

- (7) 第 6 項第 2 文～第 5 文の規定と異なり、第 5 項第 2 文に従って行う公示の中で協議会期日を指定することができる。
- (8) 縦覧に供された計画を変更する場合、およびその変更により一官庁の管轄あるいは第三者の利益が一回限りの影響または以前よりも強い影響を受ける場合には、これら当事者に変更について通知し、2 週間以内に見解および異議を表明する機会を与えること。この変更が別の自治体の領域に影響を与える場合には、変更された計画を当該自治体で縦覧に供するものとし、第 2 項～第 6 項を準用する。
- (9) 聴聞官庁は聴聞手続きの成果に関して見解を表明し、それを協議完了後できる限り 1 ヶ月以内に計画書類、関係官庁の見解および未裁定の異議申し立てと共に計画確定官庁に送達する。

第 74 条 計画確定決議、計画認可

- (1) 計画確定官庁は計画を確定する(計画確定決議)。正式な行政手続きにおいて、裁定と裁定取消しに関する規定(第 69 条および第 70 条)を適用する。
- (2) 計画確定決議の中で計画確定官庁は、聴聞官庁の協議会で合意に至らなかった異議申し立てについての裁定を下す。計画確定官庁は計画主体に対し、公共の福祉のため、あるいは他者の権利への不利な影響を回避するために必要な安全措置または施設の営繕責任を課すこと。そうした安全措置あるいは施設が無益である、あるいは計画案と相容れない場合、当事者は金銭による適切な補償を請求する権利を有する。
- (3) 裁定を下すことができない間、計画確定決議手続きに裁定を留保することができる。この際計画主体は、まだ提出されていない書類または計画確定官庁に指定された書類を遅滞無く提出せねばならない。
- (4) 計画確定決議は計画主体、周知の当事者および裁定を受けた異議申し立て者に送達すること。決議文書は法的救済教示および確定計画書類と共に当該自治体において 2 週間に渡り縦覧に供するものとする。縦覧の場所と時期は地域の慣行に従って告示する。縦覧期間の終了と共に、決議がその他の当事者に送達されたものと見なす。これについてこの告示の中で言及すること。
- (5) 第 4 項に定める送達を計画主体以外に 50 件以上にしなければならない場合、これら送達に代えて公示によって通知することができる。この公示は、計画確定決議の指令部分、法的救済教示および第 4 項第 2 文に定める縦覧の指示を当局の公式の広報紙および計画案が影響すると見込まれる地域に普及している地方日刊紙紙上で発表することによって行う。この際、命令・義務について指示すること。縦覧期間の終了と共に決議は当事者および異議申し立て者に送達されたものと見なす。これについてこの公示の中で指示すること。公示の後、計画確定決議は法的救済期間が経過するまで、当事者と異議申し立て者は書面をもって計画決定決議書を請求することができる。これについても同様に公示の中で指示すること。
- (6) 計画確定決議に代わって計画認可を交付することができるのは次の各号の場合とする。
 - 1. 他者の権利を侵害しない、もしくは当事者がその所有権あるいは他の権利を得ることによって合意する意思を書面をもって表明した場合
 - 2. 計画案がその管轄に関係する公益主体と話し合いを行った場合。
この計画認可は収用法上の予備効力を除いて計画確定と同様の法的効力を持つが、計画認可の交付に対し、計画確定手続きに関する規則は適用されない。行政裁判所に提訴する前に、予備手続きの中で正否を立証する必要はない。第 75 条第 4 項を準用する。
- (7) 計画確定と計画認可は本質的に重要でない場合には行われない。本質的に重要でない場合とは次の場合をいう。
 - 1. 他の公共の利益を侵害しない、あるいは必要とされる官庁の裁定が存在し、その裁定が計画に対立しない場合
 - 2. 他者の権利を侵害しない、あるいは計画の影響を受ける当事者との間にしかるべき合意が成立した場合。

◆ドイツ 道路計画プロセス²⁶



²⁶ 合意形成手法に関する研究会「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント」P.17 (ぎょうせい,2001)より作成

4. アメリカにおけるメディエーターの概要

(1) メディエーターとは

アメリカでは複雑で長期に渡る裁判に代わる裁判外紛争処理手法（ADR：Alternative Dispute Resolution）のひとつとしてメディエーションが活用されている。メディエーションは、紛争状態にある人々が受諾可能な合意を形成していく紛争解決のプロセスであり、そのプロセスを進行させるのがメディエーターである²⁷。メディエーターは、紛争に関わりのある利害関係者を話し合いの場につかせるべく、議論に参加すべき利害関係者の特定からはじめ、話し合い（会議）への招聘、会議のマネジメント、合意文章の素案づくり、合意実現のモニタリングなどを行う²⁸。

なお、交通プロジェクトにおいては、紛争を予見し、未然に防止するために、メディエーションが基本計画の段階、詳細計画の段階、建設の段階のそれぞれで適宜用いられている²⁹。

(2) メディエーターの役割

メディエーターは、紛争状態にある人々の間を取り持ち、合意へと導くことが最終的な役割であるが、個別具体には次のような作業を行う³⁰。

- a) 対話を開始するように促す
- b) 交渉の参加者を特定する
- c) 訴訟をやめるよう説得する
- d) 利害に焦点をあてた議論を促す
- e) コーカス（※各当事者と個別に会談し、交渉などをおこなう一種の根回し）
- f) 専門家をあつせんする
- g) 資金を管理する（※独立調査・コンサルティング委託、活動等の資金）
- h) 合意の公正さを確保する
- i) 合意事項の草案づくり

(3) メディエーターに求められる性質

メディエーションは、当事者間で合意に達しない問題に関し、合意に達することを補助する訓練を受けた中立な第三者（メディエーター）が行う。メディエーターは行政機関の内部の者でも、外部の者でも良いが、当事者から中立であると認められる必要があるため³¹、社会資本整備に関連するメディエーションの場合には、行政機関とは立場が離れた人でないと調整役として受け入れてもらえないのではないかという懸念から、外部の者に委託することが通例である³²。また、合意結果が社会全体に与える影響が大きいことから、メディエーターが合意形成の「手続」に加えて「内容」にも配慮することが必要とする意見もある³³。なお、メディエーターは意思決定の権限は持たない³⁴。

²⁷ 森田(2000). p. 28

²⁸ 松浦(2003.1). p. 70

²⁹ 森田(2000). p. 28

³⁰ 長澤、宮崎、松浦(2000.10). p. 61

³¹ FHWA, FTA(1996.10). p. 161

³² 松浦(2003.1). p. 70

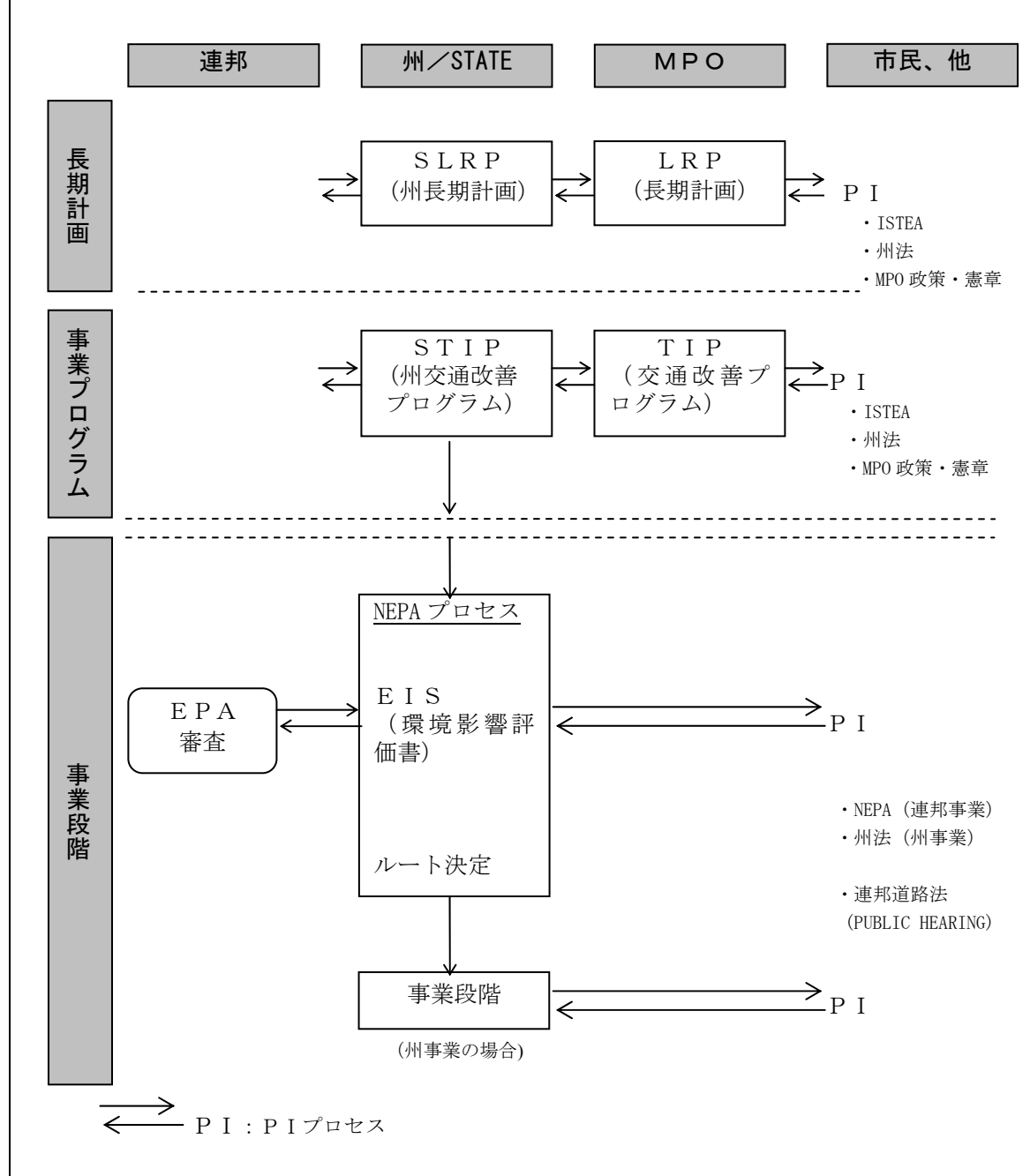
³³ Forester, J.(1999). p.155-169

³⁴ FHWA, FTA(1996.10). p. 161

都市計画など公共的な計画づくりに専門的に関与するメディエーターは、全米で 400 名以上存在すると言われている³⁵。

³⁵ 松浦(2003.1). p. 70

◆アメリカ 長期交通計画・事業プログラム・州道路事業の計画策定プロセス³⁶



※ メディエーターは、法律等で定められたP Iプロセスの他、必要に応じて、様々な段階で活用されている。

³⁶ 合意形成手法に関する研究会「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント」P.157 (ぎょうせい,2001)より作成

5. わが国の社会資本整備における第三者の状況

(1) 第三者の位置付け

わが国の社会資本整備の計画づくりにおいても、欧米各国と同様に第三者の関わりが増えてきている。以下では、社会資本整備全般及び各事業分野における第三者の計画づくりへの関与の位置付けを整理する。

①国土交通省所管の公共事業全般

平成 15 年(2003 年)、「国土交通省所管の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」が策定された。このガイドラインは、事業実施の前の計画段階でのみ行われていた情報公開や住民参加の手続きを、これまで事業者中心に行われていた、計画の早い段階から行うことで、透明性、公正性を確保し住民等の理解と協力を得ることをねらいとしている³⁷。具体的には、国土交通省所管の直轄事業及び公団等事業について、計画、実施、管理等の事業過程を通じた住民参加の取組みを積極的に促進していくことがガイドラインに盛り込まれ、事業の構想段階から情報公開、住民参加の必要がある事業について、横断的・標準的な住民参加手続き等が示された。この中で、事業の特性や事案の性質、地域の実情を鑑み、手続きの円滑化のための組織として、第三者機関等の設置の必要性が記されている。なお、この第三者機関等は「学識経験者等からなる、事業者が実施しようとする住民参加手続きの内容、又は事業者が複数の案の検討を行うに当たっての方針等について、客観的な立場からの助言を行うための組織」と定義されている。

②都市計画

都市計画に関しては、都市計画の案を作成する場合において、必要があると認めるときは、公聴会・説明会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずる（都市計画法第 16 条第 1 項）こととされ、都市計画の案が作成された後の縦覧及び意見書の提出よりも前の段階から住民参加の機会が設けられる場合がある。第三者の関与に関しては、計画決定の直前で、都市計画審議会が計画案への意見の付議を行うことになっている。

③道路整備

道路行政においては、①のガイドラインに先行して構想段階からの PI 導入の取組みが行われてきた。平成 13 年(2001 年)に道路計画合意形成研究会が、構想段階の位置付けの明確化、構想段階における P I プロセスの導入などを推進することを提言し、平成 14 年（2002 年）にこの提言を踏まえて「市民参画型道路計画プロセスガイドライン」が策定された。このガイドラインでは、市民参画型道路計画プロセスについて、基本的な枠組み、手続き等の基本的な事項と、具体的な手法、評価項目等の参考となる事項が明らかにされている。

第三者に関しては、市民参画プロセスの透明性、客観性、公正さを確保するために、プロセスに対する助言・評価等を実施すると共に、場合によっては市民参画プロセスの一部を行政に代わって実施する機関として「第三者機関等」が位置付けられている。

本ガイドラインにおける「第三者機関等」の定義は次のとおり。

³⁷ 道路行政などの分野においては、事業の構想段階における市民参画の手続きの実施に関するガイドラインを定めるなど先行的な取組みがなされていた。

3. 第三者機関等

(1) 第三者機関等の役割

第三者機関等は、市民参画プロセスの透明性、客観性、公正さを確保するため、次に掲げる役割の全てまたは一部を果たす。

- ① 市民参画の進め方に関する助言や評価、提示する情報の内容や質、タイミング等に関する助言・評価などを実施する役割
- ② ①に加えて、透明性、客観性、公平さが特に要求される場合には、市民参画プロセスのうち、市民等の意見把握や提出された市民等の意見の公表について、関係行政機関に代わって実施する役割
- ③ ②に加えて、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき市民等の意見について、公正さを保つ観点から関係行政機関に代わって整理、分析し、道路管理者が概略計画を決定するにあたって配慮すべき事項・方向性等を道路管理者に報告する役割

(2) 第三者機関等の設置

第三者機関等は、道路管理者が設置する。

第三者機関等の委員は、関係行政機関が選定の上、道路管理者が委任する。

(3) 第三者機関等の委員の構成等

委員は、中立的な立場である学識経験者等で構成する。

第三者機関等の設置に当たっては、その公正中立性を確保するため、第三者機関等の規約を定めるのが望ましい。

④河川整備

河川整備の計画については、平成9年(1997年)に河川法が改正され、新たな計画制度が創設された。河川整備計画を策定することで、具体的な河川整備が明らかになるようにするとともに、その策定に当たっては、必要に応じて学識経験者の意見、住民の意見、地方公共団体の首長の意見を聴くことが義務付けられている（河川法第16条の2）。

第三者についていえば、同条第3項の「河川に関し学識経験を有する者」が該当する。通常これに該当するものとして「流域委員会」が設置される。また、いくつかの委員会では、計画の技術的検討への助言の他、市民からの意見の把握や計画検討自体を担うなど、計画検討全体について主体的に関与している。なお、流域委員会の委員には学識経験者以外にも企業、利用者、市民代表などが含まれている。

○河川法（昭和39年法律第167号）

第16条の2 河川管理者は、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画（以下「河川整備計画」という。）を定めておかなければならない。

2 河川整備計画は、河川整備基本方針に即し、かつ、公害防止計画が定められている地域に存する河川にあっては当該公害防止計画との調整を図って、政令で定めるところにより、当該河川の総合的な管理が確保できるように定められなければならない。この場合において、河川管理者は、降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるよう特に配慮しなければならない。

3 河川管理者は、河川整備計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、河川に関し学識経験を有する者の意見を聴かなければならない。

4 河川管理者は、前項に規定する場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。

5 河川管理者は、河川整備計画を定めようとするときは、あらかじめ、政令で定めるところに

より、関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない。

6 河川管理者は、河川整備計画を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。

7 第三項から前項までの規定は、河川整備計画の変更について準用する。

⑤港湾整備

平成 14 年 11 月、交通政策審議会港湾分科会における答申「経済社会の変化に対応し、国際競争力の強化、産業の再生、循環型社会の構築などを通じてより良い暮らしを実現する港湾政策のあり方」において、事業の合理性・効率性・透明性に配慮した 21 世紀に相応しい港湾行政を実現させていくために、住民・NPO 参加型のみなとづくり・海辺づくりを進めるとともに、港湾計画の構想段階から住民参加手続きを積極的に導入することや国と地方のパートナーシップを充実させること等の改革を図ることが提言された。

この答申を踏まえ、平成 15 年 8 月、「港湾の公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」が策定された。この中では、住民参加手続きの目的や対象の考え方のほか、住民参加手続きの標準（モデルケース）等が示されている。

客観性及び透明性を確保するために、第三者に関連する組織として協議会を設置することがモデルケースとなっている。メンバーは学識経験者、海事関係者、港湾関係者、関係行政機関、住民代表等から成り、構想案への住民等からの意見の反映について検討を行うことになっている。ここでは、必要に応じて長期構想検討委員会や地方港湾審議会などが代替することも可能となっている。

⑥空港整備

平成 14 年(2002 年)12 月、交通政策審議会航空分科会から出された「今後の空港及び航空保安施設の整備に関する方策について」において、一般空港の整備に当たり、透明性向上の観点から構想・計画段階における PI 手続きをルール化すべき旨が盛り込まれた。

この答申を踏まえ、平成 15 年(2003 年)4 月、「一般空港の整備計画に関するパブリック・インボルブメント・ガイドライン（案）」がとりまとめられた。

この中では、対象事業、適用段階、PI の目標、関係主体、実施手続き、手続きに要する期間が定められており、平成 15 年度以降に一般空港における滑走路新設または延長事業を新たに検討しようとする案件を対象に試行し、実績を積み重ねつつ、内容の改善を図っていくこととされている。

第三者としては、学識経験者や有識者等で構成するアドバイザー・チームを設置することになっている。アドバイザー・チームは PI の準備段階で公表する PI の進め方、PI 開始後の PI 対象者への情報提供や PI 対象者の意見の把握及び集約が適切になされているか等 PI 全般について、客観的な立場から助言することとなっている。

⑦土地収用

土地収用法は昭和 26 年(1951 年)の制定以来、昭和 42 年(1967 年)を最後に抜本的な改正が行われていなかったが、社会経済情勢の変化を踏まえて、公共事業に対する住民理解の促進、円滑かつ効率的な事業実施、循環型社会の形成の必要などの新しい課題にこたえていくため、平成 13 年(2001 年)に抜本的な改正がなされた。

この中では、起業者による事前説明会の開催の義務付け、事業認定を行う国土交通大臣又は都道府県知事による公聴会の開催の義務付け（開催の請求があった場合その他必要が

あると認めるとき)、第三者機関の意見聴取、事業認定理由の公表などが新たに規定されている。

同条第 25 条の 2 では「国土交通大臣は、事業の認定に関する処分を行おうとするときは、あらかじめ社会資本整備審議会の意見を聴き、その意見を尊重しなければならない。」等と規定され、事業認定の中立性を担保するための第三者機関の意見聴取が義務付けられている。

(2) 第三者の活用事例

① 東京外かく環状道路³⁸

(ア) 背景

東京外かく環状道路の関越道から東名高速間については、昭和 41 年に高架構造で都市計画決定されたが、地域住民の反対運動などが起こり、昭和 45 年に当時の建設大臣が国会の場で「地元と話しうる条件の整うまでは強行すべきではない」旨の発言をし、それ以降、計画が進展していない状況であった。しかし、平成 11 年 10 月の東京都知事の現地視察を契機に、地元住民団体との話し合いが開始され、平成 13 年 1 月には国土交通大臣が担当大臣としては 33 年ぶりに外環計画予定地を視察した。また、4 月には「計画のたたき台」を公表し、その後、地元説明会などが行われ、幅広く多くの関係者から意見を聴きながら、計画についての議論を進めていくこととなった。そこで、平成 13 年 12 月、東京外かく環状道路（関越道から東名高速）計画において、P I プロセスの時間管理を念頭に置きつつ、手続きの透明性、客観性、公正さを確保するため、公正中立な立場から、P I プロセスについて審議、評価、助言することを目的として、東京環状道路有識者委員会が設置された。

(イ) 取組みの内容

東京環状道路有識者委員会は、「有識者をもって構成し、公正中立な立場から特定の行政機関および特定の利害関係者等の利害を代表してはならない」ことが規約に規定され、大学教授等の 5 名の委員により構成された。委員会の役割は以下の通り。

- a) P I 手法や進め方について検討、評価
- b) 必要に応じ、市民等の意見を把握、整理、分析
- c) 外環計画の必要性（効果と影響）及び内容について審議
- d) 基本計画策定に当たり配慮すべき事項、方向性に関する助言、報告
- e) その他必要な事項

委員会は平成 13 年 12 月から平成 14 年 11 月までの間に合計 13 回開催され、平成 14 年 4 月には第一次提言を、平成 14 年 11 月には最終提言を提出している。

第一次提言では、住民と行政の関わり方を中心としたこれまでの経緯について評価するとともに、その後の P I を進める上で、関係者との対話のあり方、必要性の議論を進めるにあたっての住民と行政の姿勢のあり方、具体の計画内容での議論の方向性、進行管理の考え方について助言を行った。

最終提言では、行政側から概ね合理的な資料提供がなされていることから P I プロセスを

³⁸ <http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan/home/top.html>

評価するとともに、配慮すべき事項と今後の方向性について助言を行った。

(ウ) 結果

東京環状道路有識者委員会は、最終提言の中で委員会の果たした役割を以下のように自己評価している。

- ・外環に関する問題の所在と論点を整理し、広く広報したこと
- ・過去の経緯を精査し、行政への反省を求め、P I の展開に向けて提言を行ったこと
- ・多様な関係者や関係団体から広く意見の聞き取りを行ったこと
- ・今後の外環計画の進め方について提言を行ったこと

また、「今回の P I プロセスにおいて、いくつかの留意点はあるものの、外環の計画決定プロセスに大きな改善が見られた。今後この経験がさらに活かされることを委員会としては期待したい。」と結んでいる。

② (仮称)横浜環状北西線³⁹

(ア) 背景

(仮称)横浜環状北西線は、第三京浜道路（港北インターチェンジ）と東名高速道路（横浜青葉インターチェンジ）までを結ぶ区間で、横浜環状北線とあわせ横浜市の湾岸エリアと東名高速を結ぶ路線であり、検討にあたっては、計画づくりの初期の段階から、市民等に情報を提供したうえで、広く意見を聴き、それらを計画づくりに反映させていく PI を導入している。概略計画の立案において、手続きの透明性・客観性・公正さを確保し、公正中立な立場から PI プロセスについて助言、評価することを目的として「(仮称)横浜環状北西線」有識者委員会が第三者機関として設立された。

(イ) 取組みの内容

「(仮称)横浜環状北西線有識者委員会は、「有識者をもって構成し、公正中立な立場から特定の行政機関および特定の利害関係者等の利害を代表してはならない」ことが規約に規定され、大学教授等の 5 名の委員により構成された。委員会の役割は以下の通り。

- a) 市民等の意見の把握、整理、分析に関する助言
- b) P I 手法や進め方についての助言、評価
- c) 概略計画策定の手続きにおいて配慮すべき事項に関する助言
- d) その他必要な事項

委員会は平成 15 年 7 月から設置されており、これまでに（平成 16 年 3 月末）5 回開催された。PI のすすめ方や意見把握の具体的なすすめ方に関する助言、計画のたたき台の扱いについて議論が行われた。

³⁹ <http://www.yokohama-nwline.jp/>

6. 第三者に求められる方向性

(1) 諸外国とわが国における第三者の位置付け

ここまで諸外国及びわが国の社会資本整備における第三者について概観した。各機関の機能は多様かつ複雑に絡み合っており、分類はいくつか考えられるが、主な目的や機能により大きく3つに分類することができる。

第一に、第三者が法律に基づいて計画策定手続における行政・国民双方からの意見収集を行い、勧告等、強制力はないものの計画主体である行政機関の意思決定に大きな影響を与える提案を行うもの（勧告・提言型）である。イギリスのインスペクター、ドイツの聴聞官庁がそれに該当する。

第二に、第三者が計画策定手続における行政・国民間の合意形成を図ることを目的として、議論の補助をしたり、最終的な合意文書をまとめたりするもの（合意形成型）である。主にアメリカで活用されているメディエーターはこれに該当する。

第三に、計画策定手続において行政が実施する国民に対しての情報提供・意見収集を目的としたP I活動について、プロセスが適切であるか否かを評価する第三者（プロセス評価型）である。フランスの討論調査委員会、わが国の東京環状道路有識者委員会等がこれに該当する。

(2) わが国への導入を視野に入れた場合に参考とすべき第三者

近年、わが国でも計画策定後に訴訟が起きたり、事実上計画が凍結してしまうなどの紛争が発生してきている。これは、多くの人々に大きな影響を与えるような事業を行うにあたり、価値観の多様化や行政不信の増大が見られるにもかかわらず、計画を策定する過程における情報提供や意見収集が不十分な面があったことが理由として考えられる。

このような状況に対しては近年、事業主体である行政機関が計画の早い段階からの市民参画やPIの円滑な実施を進めているところである。さらに、それをサポートするために、

(1)の第三に述べたようなプロセス評価型の第三者が設置・運営されており、ガイドライン等においてもこのような第三者が位置付けられている。これにより、行政機関が行う計画策定等の手続の透明性及び公正性が確保されるようになりつつある。

しかし、これらの取組みによって手続の透明性及び公正性が確保されている場合であっても、行政・国民間及び利害関係の異なる国民相互間において対立の原因が解消されるわけではなく、対立が深刻化し紛争状態に陥る可能性は依然として残されている。このような中で、紛争に陥りそうな利害対立に対し紛争が発生しないよう議論を整理し、万一紛争が発生した場合には適切に処理し議論を正常化し、合意形成を図る機能が必要であると考えられるが、そのような機能を有する合意形成型第三者はわが国では定着していないのが現状である。

イギリスの社会資本整備において行政・住民間の対立が生じた場合に公開審問を開催するインスペクターのように、勧告・提言型第三者の役割にも紛争処理の側面がある。しかし、公開審問は、都市計画分野の人材に対する社会的信頼により受け入れられる制度であるとともに、法廷としての性格が非常に強いため、このような勧告・提言型第三者はわが国の社会にはなじみにくい⁴⁰という見方もある。

アメリカの社会資本整備におけるメディエーションを中心とした合意形成型第三者の

⁴⁰ 谷口(1998).p.49

活用の仕組みや運用状況については、これまで概要がわずかに紹介されているだけで、詳細は明らかにされていない。よって、次章以降では、アメリカのメディエーションに焦点をあて、その仕組みの詳細を明らかにしていく。

表1. 1: 第三者の主な目的・機能による分類

類型	機能	例
勧告・提言型	事業主体である行政や関係住民等からの意見収集、それを整理し、行政に勧告・提言	・インスペクター（イギリス） ・聴聞官庁（ドイツ）
合意形成型	行政や関係住民等との間の議論の補助、合意形成	・メディエーター（アメリカ等）
プロセス評価型	行政が関係住民等に対して行う P I プロセスの評価	・討論調査委員会（フランス） ・東京環状道路有識者委員会（日本）

第 2 章

メディエーション

第2章 メディエーション

松浦正浩 (Masahiro Matsuura) ⁴¹

1. メディエーションとは

(1) 紛争処理手法としての位置付け

メディエーションについて説明するにあたり、まず「紛争処理」の枠組みについての説明が必要となる。紛争処理とは、英語で *dispute resolution*、*conflict resolution*、*conflict management* などと呼ばれ、端的に言えば、紛争状態、対立状態に人々が対応するための方法論の一群を指す。一般的に、メディエーションは紛争処理の方法論の一つとして位置付けられる。

最も単純な紛争処理方法は紛争回避(*conflict avoidance*)である。何らかの課題について紛争の火種(利害対立)があったとしても、その火種が恰も存在しないかのように関係者が振舞えば、明示的に紛争は発生しない。例えば、これから一緒に夕食に出かけようという二人の人物、甲氏、乙氏がいたとして、甲氏は和食、乙氏は洋食を心の中で希望していたとしよう。ここで、甲氏が「和食がいいな」と言い、乙氏は心の中で『仕方ないが今日は甲氏の希望に付き合おう』と判断し「では和食にしましょう」と言ったとしたら、これは紛争回避が行われたことになる。甲氏、乙氏の間には本来的に利害対立が存在するが、その対立を内在させたまま、表面的には乙氏が自らの「洋食がいい」という利害を犠牲にすることで紛争は回避されている。また、長期的に見れば甲氏、乙氏が一緒に食事に行かなくなることも紛争回避と言える。この例のように、関係者間に存在する利害対立を明示的に処理せず、放置すること、関係を解消することを紛争回避と言う。なお、わが国における各種紛争の調査によれば、日本人が紛争に直面した場合、紛争回避を最も望ましい戦略として用いる傾向があると言われている⁴²。

しかし、紛争を一時的に回避することができたとしても、根本的に利害対立は解決されないため、その対立を明示的に処理する必要があることがある。その結果、図2. 1に示すように、紛争処理を目的とした方法論が社会には数多く存在している。

メディエーションはこの一連の枠組みの中で、「交渉」と「管理的意思決定」の中間に位置するが、当事者による任意の意思決定であり、第三者により決定事項が強制されるわけではない。つまり、当事者が最終的意思決定を行う任意の紛争処理手法のうちでは、最も公的性格が強く、強制力を持った手法だと言える。

“mediation”は一般的に「調停」と訳されることが多い。しかし日本の「調停」は各種法律においてすでに定義されている手続であり、また弁護士法72条において弁護士以外の者が報酬を得る目的で法律事務としての調停を行うことを禁止している(これについてはいまだ議論がある)こともあり、限定的なものとなっている。これに比べ、米国で用いられる mediation はより幅広い意味合いを有しており、例えば、学童が学校内において友人間の喧嘩に割って入って止めさせることを *peer mediation* と呼ぶ。このような極めて非公式の mediation は日本語の「調停」では表現できないと考えられる。よって、わが国で言うところの調停は米国で mediation の一部であると解釈し、以下、米国で mediation と総称される

⁴¹ マサチューセッツ工科大学都市計画学科博士課程 (Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Ph.D. Candidate: 77 Massachusetts Avenue, Room 7-303, Cambridge, MA 02139 USA: masam@mit.edu)

⁴² Pharr, S. J. (1990). pp.208-212

ものを「メディエーション」と呼ぶこととする（つまり「メディエーション」∝「調停」と捉えることができる）。

図2. 1:紛争処理に関する一連の方法論

当事者による個人的意思決定	紛争回避 (Conflict avoidance) 非公式協議と問題解決 (Informal discussion and problem solving) 交渉 (Negotiation) メディエーション (Mediation)	強制的度合いが増し、勝ち／負けの結果につながりやすい ↓
第三者による個人的意思決定	管理的意思決定 (Administrative decision) アービトレーション (Arbitration)	
第三者による法的(公的)、権力的意思決定	司法決定 (Judicial decision) 立法決定 (Legislative decision)	
強制による超法規的 意思決定	非暴力的直接行動 (Nonviolent direct action) 暴力 (Violence)	

(Moore, C. (1996). The Mediation Process. San Francisco, CA: Jossey-Bass. p.7)

(2) メディエーションの歴史

①古代のメディエーション

(公的セクターへの適用に限定しなければ) メディエーションそのものの歴史は長く、世界中に存在してきたと言われている⁴³。メディエーションの考え方は旧約聖書の時代より存在し、ユダヤ教の司祭(rabbi)が民事紛争のメディエーションを受け持っていた。またキリスト教文化においても、教会が同様の役割を果たしていた。イスラム教社会においてもクアディ *quadi* と呼ばれる仲介役が存在したと言われている。

またアジア社会においてもメディエーションは長年にわたり存在してきた。インドネシアにはムシャワラ *mushawarah* という協議による意思決定の原則が伝統的に存在し、国家の倫理的基盤であるパンチャシーラ *Pancasila* にも位置づけられている⁴⁴。中国においても

⁴³ Moore, C. W. (1996). pp. 20-22.

⁴⁴ Republik Indonesia. (n.d.)

儒教的伝統から現代に至るまで、離婚訴訟等においてメディエーションは重要な役割を果たしてきた⁴⁵。

わが国でも古代より村落社会等においてメディエーションが存在してきた。ヴェシー (Vesey) は武蔵国秩父郡大野村の記録をもとに、江戸時代、村内の住民間の紛争処理において寺社の住職がメディエーターの役割を果たしていたことを示している⁴⁶。さらに、徳川幕府は話し合いによる和解を訴訟に先立ち強制したとも言われている⁴⁷。

②近代的メディエーションの制度的発展

米国ではまず労使関係のメディエーションの枠組みが最初に構築される。米国では 1913 年に労働省が設置され、その設置法に基づき労使紛争を処理するため「あつ旋委員会 (conciliation committee)」が設置された。1918 年、同組織が労働省の下部機関である連邦あつ旋庁 (US Conciliation Service) に昇格する。また、1947 年にはタフト・ハートレイ法 (Taft-Hartley Act) の制定により、独立機関としての連邦調停あつ旋サービス (Federal Mediation and Conciliation Services) へと発展し、現在に至っている⁴⁸。同機関は現在、労使問題に限らず、主に連邦政府に関連する紛争のメディエーション等にも関与している。

商事仲裁については 1920 年にニューヨーク州が仲裁を認める法律を制定し、1925 年には米国仲裁法 (US Arbitration Act) が制定され、制度化された。

また、家族関係 (離婚、児童保護、親権、家庭内暴力 (DV)、同性愛者間の関係解消など) についてのメディエーションも米国では急速に発展している⁴⁹。1978 年には連邦司法省が中心となり、地区司法センター (Neighborhood Justice Center: NJC) がカンザスシティ、アトランタ、そしてロサンゼルスに設置された⁵⁰。これらのセンターでは、地区内で起きる小規模の紛争を地区内のボランティアが主宰するメディエーションにより処理することで訴訟へと進むことを抑制し、地区内住民の人間関係の改善にまで役立てようという取り組みが行われ、次第に全米へと広まりを見せた。カリフォルニア州では 1981 年に親権メディエーション事業 (Child Custody Mediation Program) が州裁判所により導入され、親権及び離婚後の子供との面会に関する紛争については司法判断を求めるに先立ちメディエーションが義務付けられた。同事業は 1993 年には年間 73,250 件の処理実績がある⁵¹。

近年では、州によってはその司法制度に基づき、裁判に先立つメディエーションの試行が義務化されており、特に 1990 年民事司法改革法 (Civil Justice Reform Act) の制定後、メディエーションを含む裁判外紛争処理手続 (ADR: 後述) を推奨する傾向が加速した⁵²。例えば、マサチューセッツ州では一部を除くすべての民事訴訟について、事前に裁判所が紛争処理をあつ旋することができることを、原告、被告に告知する義務がある⁵³。他の事例としては各コミュニティ内部での揉め事、教育機関、そして企業内紛争に関する紛争処理システムの設計 (Dispute Resolution Systems Design) が挙げられる。

1990 年代半ばには行政紛争処理法 (Administrative Dispute Resolution Act)、交渉による規

⁴⁵ Brown, D. (1982).

⁴⁶ Vesey, A. (2001).

⁴⁷ Haley, J. (1978). p. 371

⁴⁸ Federal Mediation and Conciliation Services: <http://www.fmcs.gov/internet/>

⁴⁹ Goldberg, S., Sander, F. & Rogers, N. (1992). Chapter 7

⁵⁰ Susskind, L. and McKearnan, S. (1999). pp.96-115.

⁵¹ State of California, Administrative Office Of The Courts. (1994). p.1

⁵² Goldberg, S., Sander, F. & Rogers, N. (1992). p. 243

⁵³ Massachusetts Supreme Judicial Court/Trial Court Standing Committee on Dispute Resolution. (n.d.)

制設定法 (Negotiated Rulemaking Act)、裁判外紛争処理法 (Alternative Dispute Resolution Act) が相次いで制定され、連邦政府が主導となり ADR を制度化する動きが活発になった。

わが国では、1876 年には早くも司法手続の一つとして裁判所が任意の合意を勧奨する勧解が制度化され、1883 年には商事件以外全ての司法手続において勧解を強制する命令を法務省が出している。この制度は 1890 年の民事訴訟法の成立により廃止された⁵⁴。その後、住宅供給不足及び土地投機の激化による借地借家に関する紛争の急増に伴い、1922 年に借地借家調停法が制定され調停が制度化された。制度化される以前も村落等の長老等による非公式の調停は行われていたものの、同法の成立により公の調停委員による公式な調停として制度化されたと考えられ、1923 年には借地借家及び農地の貸借関係について東京都内で 5,239 件の調停が実施されている（同年の地裁高裁による審判は 2,768 件）⁵⁵。その後、1946 年の労働組合法、1949 年の建設業法、1951 年の民事調停法、1970 年の公害紛争処理法などにより、法に基づく調停制度が進化してきた。ここ数年、より広い意味での調停、いわばメディエーションの導入が裁判外紛争処理 (ADR) 手続導入の一環として検討されており、2000 年から始まった政府の司法制度改革の取り組みでも ADR が重点的に検討されている。2002 年 3 月に閣議決定された「司法制度改革推進計画」においても「裁判外の紛争解決手段 (ADR) の拡充・活性化」が明示的に謳われている⁵⁶。

米国以外の海外諸国でもメディエーションの活用は拡大しつつある。公共政策の分野でみれば、例えば英国では土地利用紛争に関するメディエーションの試行が 1998 年より始まっている⁵⁷。オーストラリアでは 1990 年代より土地利用紛争、環境アセスメント等にメディエーションが試行的に利用され、現在では法制度に盛り込まれている⁵⁸。さらに韓国でも今年から、韓国開発研究院公共政策・経営学大学院 (KDI School of Public Policy and Management) に紛争処理・交渉センター (Center for Conflict Resolution and Negotiation) が発足し、同センターでは今夏、米国から講師を招き教員養成講座 (train-the-trainer) に取り組む予定であり、また韓国映像出版局 (KTV) の番組「未来戦略プロジェクト X」が米国の社会資本整備に係るメディエーションの特集を組むなど公共政策の分野で本格的にメディエーションを導入する動きが出てきた。

(3) メディエーションの基本的考え方

①交渉学

メディエーションは「補助つき交渉 (assisted negotiation)」と呼ばれることもある。つまり、図 2. 1 に示されるように、メディエーションは原則的に当事者間の紛争処理であり、当事者間の対話に第三者を参加させることを以ってその他の紛争処理手法と区別することができる。よって、メディエーションを検討するにあたり、補助の有無を問わず、交渉そのものについて理解する必要がある。

交渉については、米国では交渉学という分野にて検討されている。交渉学は交渉に関する学際的研究の一般的呼称であり、経済学、法学、心理学、政治学などを礎とする研究者が研究にあたっている。4. (3) ①にてより詳しく述べるが、主な研究機関としては交渉ジャーナル (Negotiation Journal) を発行し、主要研究者の拠点となっているハーバード大学

⁵⁴ Kawashima, T. (1963). pp. 52-53

⁵⁵ Kawashima, T. (1963). pp. 53-56

⁵⁶ 首相官邸 (2002)

⁵⁷ Department of the Environment, Transport and the Regions. (1998).

⁵⁸ Matsuura, M. (2003).

法学部交渉学プログラム(The Program on Negotiation at Harvard Law School)が挙げられる。

交渉学についてはさまざまな理論が存在するが、メディエーションに関連して重要な理論を以下に3つ紹介する。

(ア) 原則立脚型交渉 (principled negotiation)

原則立脚型交渉はR. フィッシャー (Fisher) とW. ユーリ (Ury) がその著書、「ハーバード流交渉術(Getting to Yes)」において提案したことが契機となりその考え方が広く普及した⁵⁹。両氏は、交渉における問題点として、古典的な「駆け引き型交渉」では、交渉当事者が立場(position)に執着すること、そのことが両当事者に利益をもたらす合意条件の発見を阻害し、結果として両当事者が合意未達成による機会費用を被ること、さらに感情的な対立、信頼関係の崩壊により将来の交渉の機会が失われることなどを挙げた。立場とは、交渉を通じて表明される『望ましい合意条件』についての主張であり、そのような主張はアウトカムの状態を指し示すことが多い。対照的に利害とは、各交渉当事者が立場を表明するに至る理由である。

フィッシャーとユーリは、立場と利害の関係を説明するために以下に示す比喻を用いている。

図書館で二人の男が言い争っているとしよう。一人は窓を開けたいし、もう一人は閉めたい。彼らはどれだけ窓を開けておくか、さっきから言い争っているが、なかなか埒があかない。そこへ図書館員が入ってきた。彼女は、一方の男性になぜ窓を開けたいか尋ねた。「新鮮な空気が欲しいからですよ」と彼は答えた。次にもう一方に、なぜ閉めたいか尋ねると、「風に当たりたくないんですよ」という答えだった。少し考えてから、彼女は隣の部屋の窓を開けた。こうして風に当たることなく新鮮な空気が入れられ、二人の男は満足した。⁶⁰

ここで窓を開けるか閉めるか、が両者の主張する立場である。「新鮮な空気が欲しい」と「風に当たりたくない」が各自の利害である。この事例に見られるように、利害に着目した交渉を行うことが紛争の行き詰まりを回避し、交渉による自発的合意を発見する上で大きな助けとなることを原則立脚型交渉の理論は伝えている。メディエーションとの関連で説明すれば、この比喻における図書館員の女性がいわばメディエーターの役割を担っている。つまり、対立状態にある二人に話しかけ、利害を聞き出し、紛争の再構成(reframing)を行っている。

原則立脚型交渉のもう一つ重要な考え方として、不調時対策案(the **best alternative to no agreement**)、通称バトナ(BATNA)が存在する。これは「交渉による合意が成立しないとき、それに代わる最良の案は何か」を意味する⁶¹。もしある男性が家を売却しようとしていて、ある家族と売買価格について交渉をしていると仮定しよう。その男性にとっての不調時対策案の候補としては、他の相手に売却すること（そして他の相手がオファーすると予想される価格、条件）、売却しないこと、賃貸することなどが考えられる。これらのうち、その男性が彼の利害に基づき「最も良い」と判断するものが彼の不調時対策案である。フィッシャーとユーリは、不調時対策案の検討を交渉開始に先立ち十分行うことを求めている。

⁵⁹ Fisher, R. Ury, W. and Patton, B. (1991). ロジャー・フィッシャー、ウィリアム・ユーリ (1990)

⁶⁰ ロジャー・フィッシャー、ウィリアム・ユーリ (1990) p. 77

⁶¹ ロジャー・フィッシャー、ウィリアム・ユーリ (1990) p. 166

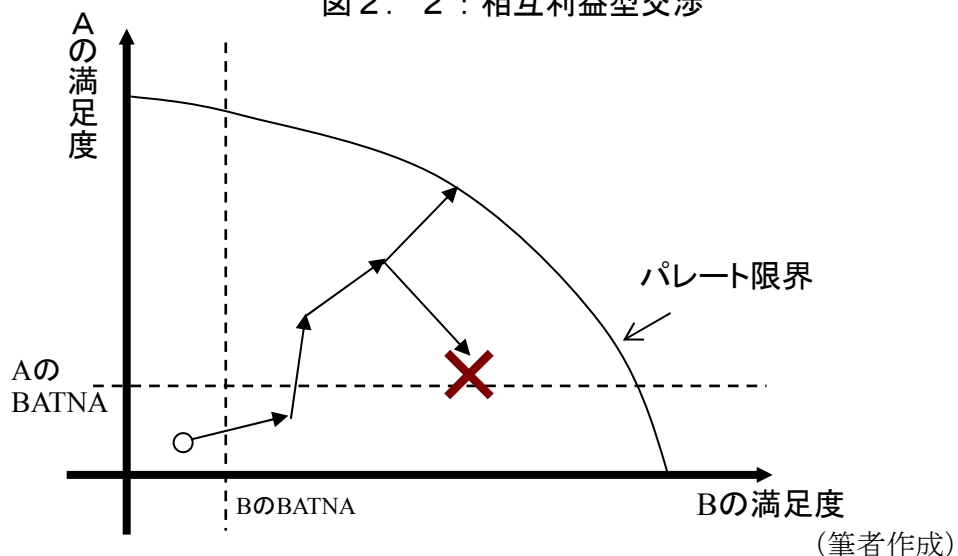
まず、不調時対策案を交渉中、セーフティネットとして念頭に置いておくことにより、心理的な不安を解消できる。不調時対策案を用意しないことによる危険としてフィッシャーとユーリは「合意に達しなければならないという強迫観念にかられてのっぴきならない立場に自分を追い込んでしまったり、また交渉による解決案に対する代替案をなんら探さずに、もし交渉が決裂したらどうしようと、むやみに悲観的になることである」と言っている⁶²。このような強迫観念は、過度の執着(overcommitment)、エントラップメント（罠にはまること、entrapment）と呼ばれる現象で、交渉を開始すると、合意により将来獲得する条件よりも、合意することそのものに高い価値を置いてしまい、自ら不利な条件も受け入れてしまうことを、不調時対策案により回避できることを意味している⁶³。またフィッシャーとユーリは、交渉を続けても不調時対策案を上回る条件を引き出せない場合は、原則に立脚して交渉を中止し、不調時対策案を実行に移すことを勧めている。

(イ) 相互利益型交渉 (the mutual-gains approach to negotiation)

原則立脚型交渉の理論の基礎には、経済学に基づく意思決定分析の理論(decision analysis)が存在する。意思決定分析の観点から交渉を分析する上で、一般的に、各交渉当事者は各自の効用最大化を目指し合理的に行動すること、また効用関数は非対称であることが想定される。

ここで A 氏、B 氏の二者間交渉を想定する（交渉学は意思決定分析における二者間交渉のモデルより発展したため、伝統的に二者間交渉から検討を始めることが多い）。ここで、A 氏、B 氏が異なる価値を置いている合意条件が複数存在すると仮定する。ここで、これらの条件を「取引(bargain)」することでお互いの満足度は高まる。例えば、ある建設工事において近隣住民の A 氏は「騒音の抑制」、施工主の B 氏は「迅速な事業実施」を利害として抱いているとしよう。ここ B 氏が騒音を最大限抑制する措置を取る代わりに、A 氏には工事の進捗を促進するため協力する、という取引が成立すれば、A 氏、B 氏ともに満足度は改善される。このように、相互の利害に貢献する取引を発見しようとする交渉、すなわち相互利益型交渉を行うことで、立場に基づく争いを回避し、合意に近づくことができる。

図 2. 2 : 相互利益型交渉



⁶² ロジャー・フィッシャー、ウィリアム・ユーリ（1990）p. 169

⁶³ Rubin, J., Pruitt, D. and Kim, S. (1994). pp.111-116.

ここで、A氏とB氏の満足度をグラフに表現し、その交渉過程をプロットすると図2.2のように表現される。交渉を通じて新たな取引を発見し、少しずつ合意条件を改善していくことで、お互いにとってより満足度の高い最終合意へと自らを導くことが出来る。このことを「交渉ダンス(negotiation dance)」と呼ぶ。また、合意条件を図中の点として描いたときに、「右上」のほうにあればあるほど両者にとってより満足度の高い条件と言える。

「左上」に進めばAが得してBが損をする、「右下」ならその逆となるが、「右上」なら両者ともに満足度が向上されるので両者の同意が得られる。このように交渉を通じて条件を改善することで右上に進むことを「北東に進む」などと言い、交渉は当事者が合意に至るだけでなく、できる限り「北東に進み」、両者の満足度を最大化することも重要であると相互利益型交渉の考え方は強調している。

なお、取引条件として相手に差し出せる資源には限りがあるため、その限界として「パレート限界(Pareto frontier)」が存在する。また、交渉を妥結するための最低条件としての「不調時対策案(BATNA)」が存在する。パレート限界と不調時対策案で囲まれた部分が「交渉可能領域(zone of possible agreement)」であり、最終合意はこの領域の中に図示されることになる。

メディエーターは、ブレインストーミング等の技術を活用し議論を適切に運営することにより、全ての利害関係者にとって「北東に進む」ことができる選択肢を発見させることができる。また、利害関係者が十分に「北東に進まない」うちに交渉を止めてしまうことを防ぎ、利害関係者が交渉から最大の満足度を引き出すよう指導する役割も果たす。

(ウ) 心理的阻害要因

原則立脚型交渉を目指すとしても、現実問題としてそれを阻む心理的要因が数多く存在し、その現象や抑止法が社会心理学等の分野において研究が進められてきた。ここでは主要な心理的阻害要因について説明する。

紛争の悪化(escalation)

何らかの利害対立が存在し、いかに小規模であれ紛争の火種が存在すれば、自然と紛争の規模が拡大する危険が存在する。このことは紛争の悪化(escalation)と呼ばれており、(i)行動の過激化、(ii)対立課題の領域拡張、(iii)対立課題の一般化、(iv)自己改善から相手を傷つけることへの目標変化、(v)関係者の増加という5つの要因から成立している⁶⁴。対立化にある人間関係の構造は、心理的状态、対立している各グループの構造と機能、そして対立の外にいる人々のコミュニティという3つの側面で変化し、自発的にせよ外圧にせよ何らかの形で紛争の自然悪化を抑止しようという力が働かなければこの構造は変化を続けてしまう⁶⁵。

メディエーターは、人間関係が自然と構造変化を起こす流れを抑止し、さらに意図的に逆行させ、当事者間による問題解決を見出す関係の構築を促す役割を果たすことができる。例えば、直接対話はお互いへの嫌悪感が少なく、多くの議論の余地があると考えている状況でのみ紛争処理手段として機能するという実験結果もある⁶⁶。そこでメディエーターが直接対話の一時中止を強制する「コーカス(caucus)」により中傷合戦など非建設的な対話による紛争の悪化を防止し、メディエーターが両者の間で「情報の運び屋」となることで、

⁶⁴ Rubin, J., Pruitt, D. and Kim, S. (1994). pp.70-72.

⁶⁵ Rubin, J., Pruitt, D. and Kim, S. (1994). pp.82-97

⁶⁶ Krauss, R. and Deutsch, M. (1966). pp. 572-577.

当事者が対面することによって引き起こされる紛争の自然悪化を抑制しつつ合意を模索することができる⁶⁷。また、第三者の存在だけでも、対立する当事者間のやりとり(interaction)により影響を与えるとも言われている⁶⁸。このような人間関係の改善を、相互利益型交渉による合意形成を超える最大の目標として据えたメディエーションの考え方は、変革的メディエーション(transformative mediation)などと呼ばれている⁶⁹。

交渉の罠(psychological traps & entrapment)⁷⁰

交渉の枠組みによっては心理的な罠が仕掛けられており、損害をもたらすにもかかわらず交渉を続けてしまうという現象が、罠にはまること(entrapment)として研究されている。これは1ドルオークションゲーム(Dollar Auction Game)という実験により明らかにされており、この実験では複数の被験者に1ドル札をオークションで入札してらうのだが、通常のオークションと異なる点は、2番目に高い落札額を提示した者は罰金としてその提示額を支払わされる。実験では、応札する被験者の数が次第に減少し2名になったところで、2番目になることを恐れる2名の被験者の間で競争となり、落札額は1ドルを超える、つまり2人とも損をするという結果に多くの場合おちいる。罠に陥る原因として、経済的、そして人間関係の2つの要因があると社会心理学者テガーは述べている。交渉の早い段階では、経済的な動機から応札するが、次第に相手に負けたくない(ゲームでは2番目に罰金が課せられる仕組みになっている)という動機、つまり実質的には損を被るにもかかわらず相手との比較では得をしたいという人間関係上の動機に移行するとしている。

メディエーターは、交渉の当事者がこのような罠にはまらないよう、客観的な立場から各当事者に助言を行うことができる。例えば、そもそも交渉が始まらない状態(例えばマスメディア等を通じた中傷合戦)で、メディエーターが直接対話を持ちかけることで、相手を傷つけることにのみにしか目を向けられない罠にはまった状況から当事者を抜け出させることができる。

反応的逆評価(reactive devaluation)⁷¹

相手から提示された条件、特に対立関係にある者から提示された条件について、その条件が実際にもたらす価値、魅力を低く評価してしまうという現象を反応的逆評価(reactive devaluation)と呼ぶ。交渉当事者双方に利得をもたらす合意条件が議論されているにもかかわらず、反応的逆評価が理由となり合意条件を正しく評価できず、客観的に見れば全員が同意すべき条件であるにもかかわらず合意が達成されないという問題が現実にかかる。

この現象は80年代に行われた「米国とソビエト連邦の間における戦略的長距離ミサイルの50%削減」という仮想的な提案に関する意見調査において明らかにされている。意見調査では、この提案がソ連のゴルバチョフ大統領によって提出された、米国のレーガン大統領によって提出された、そして第三者によって提出されたという3つのシナリオを設定し、この提案が米国にとって望ましいと考える人の割合を調査した。その結果、レーガン大統領による提案の場合は被験者の90%、第三者による提案の場合は80%が望ましいと評価したにもかかわらず、ゴルバチョフ大統領による提案というシナリオでは被験者の44%しか望ましいと評価しなかった。

このように、提案の帰属(attribution)が反応的逆評価をもたらす大きな要因であること

⁶⁷ Rubin, J., Pruitt, D. and Kim, S. (1994). pp.203-204.

⁶⁸ Rubin, J., Pruitt, D. and Kim, S. (1994). p.198.

⁶⁹ Bush R. and Folger J. (1994).

⁷⁰ Bazerman, M. (1986). pp.203-217.

⁷¹ Ross, L. (1995) pp.27-42

から、当事者が提案したい条件を、メディエーターが第三者的立場から実質的な代理として提案することで反応的逆評価を緩和することができる。

②メディエーションの進め方

(ア) 概要

本節では（社会資本整備という観点にとらわれず）汎用的に用いられるメディエーションの手続について説明する。社会資本整備に関する合意形成を目指したメディエーションについては、第3章において、より詳しく説明する。

メディエーションは（1）で述べた通り、当事者間で任意かつ非公式に進められる手続であり、メディエーションの手続として公式に認められている手続はない。むしろ、紛争の状況に合わせ、最も効率よく紛争処理を実現できる手続設計の自由度の高さが、より公式な紛争処理手法と比較してメディエーションの利点とすることができる。

メディエーションで用いられる手続は大まかに招集、交渉、合意生成の三段階で構成される。

(イ) 招集 (Convening)

メディエーションが必要とされる時点で、自発的に交渉を行うことが難しい状況に当事者たちが置かれていると想定される。単純に手続の効率化という目的でメディエーションが導入されることもないとは言えないが、紛争処理手法としてのメディエーションを想定すれば、多くの場合、当事者間に何らかの利害対立 (conflict)、または紛争 (dispute) が存在すると考えられる。よって、当事者を話し合いのテーブルに着かせるという作業、メディエーションを用いることに同意してもらう作業が、メディエーターにとっての第一の作業となる。実はこの段階がメディエーションで最も難しいとも言われている⁷²。当事者がメディエーションを断る理由としては、手続に関する理解不足、紛争処理を勝ち／負けでしか理解できないこと、コミュニケーションを阻む感情の高ぶり、紛争解決手段として法的手段が慣習となっていること、が挙げられる⁷³。メディエーターはこれらの阻害要因を取り除くため、信頼を獲得し、手続について詳しく説明し、そしてメディエーションを行うことについて確約をとりつける必要がある。メディエーターが当事者から獲得しなければならない信頼には、(メディエーター本人に対する) 個人的信頼、(メディエーターが所属する組織に対する) 組織的信頼、そして (メディエーターが提案するメディエーション手続の成功可能性に対する) 手続的信頼の3種類が存在する⁷⁴。

また当事者間の対話を開始するに先立ち、メディエーターはこの段階で情報収集を行い、また公共政策など利害関係が多岐に亘る案件では紛争アセスメント（紛争評価）を実施する必要がある。情報収集の手段としては、観察および現地視察、参考資料の照会、そして面接調査が挙げられる（紛争アセスメントについては第3章にて詳述する）⁷⁵。

メディエーションの手続設計の一環として、規約(ground rules)及び行動規範(behavioral guidelines)の案を準備する。これらは、公開の場で行われ、事前に面識のない者同士が議論を行うことが多い公共政策に係るメディエーションではより重要な意味合いを持つ。

⁷² Rogers, N. and Salem, R. (1992). p. 106.

⁷³ Moore, C. W. (1996). p. 83

⁷⁴ Moore, C. W. (1996). pp. 87-89

⁷⁵ Moore, C. W. (1996). p.116

(ウ)交渉 (Negotiation)

当事者が交渉のテーブルにつくと、メディエーションの交渉プロセスが始まる。メディエーターは交渉を始めるにあたっての挨拶(opening statement)として一般的に以下の事項を執り行う。

1. メディエーター本人の自己紹介、必要に応じ参加者の紹介
2. 協力し問題の解決策を探り、また人間関係の問題についても努力する意欲が当事者に見られることを称賛
3. メディエーション、メディエーターの役割を定義づけ
4. (必要に応じ) 公平性及び中立性に関する宣言
5. メディエーション手続の説明
6. コーカスの枠組みの説明
7. (必要に応じ) 守秘義務の内容の定義 (注: 裁判におけるメディエーターの証言義務が州により異なるため)
8. 運営、スケジュール、会合を行う期間の説明
9. 行動規範の提案
10. 当事者からの質疑に対する応答
11. 開始の宣言⁷⁶

しかし、メディエーションの対象によって内容は大きく異なり、例えば養育権争いであれば今後の人間関係にも係るため詳しく説明する必要がある、逆に保険や商事に関する紛争であれば事務的に簡潔に済ませることができる⁷⁷。

次に当事者が、それぞれの最初の意見表明を行う。この機会を用い、メディエーターは以下のことを執り行う。

- ・ 当事者の利害とその優先順位などについてできる限り理解を深める
- ・ 事実と、それに対して当事者が抱く認識の間にあるギャップを狭める
- ・ 当事者間の人間関係に潜むポジティブな側面、当事者が共有する目標の存在を表出させる
- ・ より合意に近づけるように交渉に取り組むよう勧める⁷⁸

人間関係を構築し対話を開始させる上で、メディエーターの行為は文化的条件、メディエーターの置かれた立場によっても制約を受ける⁷⁹。例えばわが国は、交渉における文脈依存度が高い(high-context)、すなわち暗黙の了解を前提とした話し合いが多いと言われており、メディエーターは手続について詳しく説明しないとされている⁸⁰。また、人間が対話を開始するにあたり当事者が必ず行わなければならないとされる変革的儀礼(transformative ritual)は文化により異なるため、メディエーションの開始方法もそれに従わなければならない⁸¹。例えばわが国の場合、ビジネス上の人間関係(rapport)を築く上で名刺交換は重要な役割を果たしているが、これも一種の変革的儀礼と言える。また、Foresterは都市計画家からの聞き取り調査の中で、日本における「まずお茶を一緒に飲むこと」の

⁷⁶ Moore, C. W. (1996). p.194

⁷⁷ Rogers and Salem (1992). p. 107.

⁷⁸ Rogers and Salem(1992). p.108

⁷⁹ Moore, C. W. (1996). pp. 211-212.

⁸⁰ Moore, C. W. (1996). p.212. 文脈依存度については Hall, E. and Hall, M. (1990).参照

⁸¹ Goffman, E. (1967).; Forester, J. (1999).

存在を指摘している。⁸²

メディエーターは当事者が、原則立脚型交渉、相互利益型交渉を進めるよう会議を運営するが、その道具として、「選択肢の創造(inventing options)」と「コーカス(caucus)」が挙げられる。

選択肢の創造とは、当事者全員にパレート改善をもたらす合意条件を見出すことを目的に、合意条件の選択肢、代替案を当事者が生成することを意味する。選択肢の創造を効率的に行う手段として、ブレインストーミング、小集団手法(nominal group process)といった手法が存在する。

ブレインストーミングでは、メディエーターから出題される「・・・するためには、どうしたらよいか」という質問に対し、できる限り多くの考えうる回答を参加者が発表する。回答は参加者の思いつきでよく、論理整合性などは問われない。また参加者、メディエーターともに、制約なき発想(inventing without committing)を実現するために、発表された提案について批判、評価をブレインストーミングの期間中は行わない。メディエーターは提案された回答を黒板、模造紙等に記録しつつ、進行する。参加者がもう発想が出てこない、と認識した時点でブレインストーミングは終了する。フィッシャーとユーリは「ハーバード流交渉術」の中でブレインストーミングの心得として以下の点を挙げている。

〔ブレインストーミング前の心得〕

- ・ 目的を明らかにする
- ・ 参加者を厳選する
- ・ 環境を変える
- ・ 打ち解けた雰囲気をつくる
- ・ 司会者を選ぶ

〔ブレインストーミング中の心得〕

- ・ 横並びに座って問題に取り組む
- ・ 批判禁止を含む基本ルールを明確にする
- ・ とにかく考えをどんどん出す
- ・ 思いついたアイディアを一覧表にする

〔ブレインストーミング後の心得〕

- ・ 最も可能性のあるアイディアに印をつける
- ・ 見込みのあるアイディアに改良を加える
- ・ アイディアをじっくり評価してから決定する⁸³

小集団手法では、ブレインストーミング同様の「どうしたらよいか」という質問に対し、各個人が紙片に解決策として思い浮かぶものを箇条書きで記録する。次に5人程度の小集団を構成させ、各集団の中で解決策の案を改善、評価し、合意形成を図る。最後に、当事者全員の集まりにて、各小集団が解決策の案を選択肢として提案する。この手法は、会議の参加者数が多く、全員参加のブレインストーミングを取り仕切ることが難しい場合に効果的である。

メディエーションで用いられる「コーカス(caucus)」とは、当事者間の対話を中断し、物理的に当事者同士の接触を断絶することである。コーカスには、感情的問題により対話を中断せざるを得ないなど、交渉を通じて発生する課題を冷静に検討する時間を設けるという目的もあるが、また同時に、メディエーターと当事者が非公開の場で打合せする、いわ

⁸² Forester,pers.com.

⁸³ ロジャー・フィッシャー、ウィリアム・ユーリ（1990） pp. 110-113.

ば根回しの機会という目的もある。コーカスを用い、メディエーターは当事者に対し、どのような選択肢、合意条件であれば同意できるかを秘密裏に打診することで、交渉のテーブルに双方が同意する可能性が高い合意条件をメディエーターが提示することができる。なお、コーカス中のメディエーターと各当事者の間での会話内容は守秘義務のあるものとされており、メディエーターは交渉の場でコーカス中に個別当事者から聞きだした情報を開示してはならない。また、コーカスはメディエーターが最も中立性に配慮すべき点であり、メディエーターがコーカスの悪用により交渉の結果を意図的に操作することができる問題が指摘されている⁸⁴。

(エ) 合意生成 (Crafting an Agreement)

選択肢について十分な議論が行われ、メディエーターが合意に至ることができそうだと判断したところで、合意文章の作成の段階へと進む。合意文章素案を制作する手法として、立場に基づく駆け引き形交渉の再発を防ぐことを目的に、単一文書手続(single text procedure)がしばしば用いられる⁸⁵。これは、メディエーターがこれまでの議論から各当事者の利害を把握していることを前提に、全当事者の利害を満足させるような合意の素案をメディエーターが作成した上で、それを各当事者に意見照会し、修正していく手続である。最終合意を文章として形式化する上で、当事者自身がこの作業を担当すると、各当事者が自分にとって最も都合のよい解釈をした合意文章を作成したり、また自分が作成した素案に感情的に執着したりするといった問題が発生するため、この単一文書手続が用いられている。

最終的に合意事項は実効力を持つ必要がある。これには任意で遵守を求める方法、外的強制を与える方法の2種類がある。外的強制を与える方法としては、合意事項を法的拘束力のある民事契約とする方法、(裁判所へ訴えが起こされた後であれば) 和解条項として判決に含めてもらう方法、規制制定等による行政または立法の行為、履行保証金といった経済的動機付けなどが挙げられる。

③メディエーターの第三者性

メディエーターは議論を進行する役割を与えられることから、紛争当事者の意向を無視して議論を特定の結論へと導くのではないかという危惧がある。また、複数の利害関係者が参加する交渉(multi-party negotiation)の場合、特定の利害関係者を最も満足させるような合意へと他の利害関係者を誘導するのではないかという危惧、不安も多い。

この点に関し一般的に言われる事項として、「手続(process)」と「内容(substance)」の分離がある⁸⁶。第三者は議論の司会進行については利害関係があると言わざるを得ないが、交渉の結果がどのようになろうとも得失がないので話し合われる内容について関知しない、またそのような第三者を選ぶべきだという考え方である。この点については米国でも議論が大きく2つ分かれている。手続重視派は、当事者が内容について第三者よりも熟知していること、第三者が内容について一線を画すことにより第三者に対する信頼が高まること

⁸⁴ Moore, C. W. (1996). pp.325-326

⁸⁵ ロジャー・フィッシャー、ウィリアム・ユーリ (1990) pp.186-192.; Lax, D. and Sebenius, J. (1986). pp. 176-178.

(注：日本語版「ハーバード流交渉術」では one-text procedure (最終案調停) としているがこれは誤解を招きやすい表現であり、本報告では single text procedure (単一文書手続) と呼ぶこととする)

⁸⁶ 内容ではなく「結果(outcome)」と呼ぶこともある

などをその理由として挙げている。内容重視派は、交渉に直接参加していない者の利害を保全する等の公共性、公正性の観点から第三者であったとしても、内容について関心を持つべきだと主張している。メディエーションの対象分野によってこれらの意見の違いが見られ、特に公共紛争（後に第3章にて詳述する）や親権争いに係るメディエーションでは内容への関心を寄せるべきだという意見が強い。親権争いについて言えば、交渉に強く関与できない子供の利害をメディエーターが保全すべきだという考え方がある。

また「力の不均衡 (power imbalance)」についてメディエーターが介入すべきかどうかという点でも意見が分かれている。合意成立による利得の相対的意味の大小により交渉の結果は「不公平」なものとなりうる。例えば、お金持ちと貧しい人がいたとして、100 万円を分割する交渉をする場合、お金持ちが「5 万円あげるから合意しなさい、さもないと交渉破談にします。」と脅せば貧しい人は5 万円で妥協してしまうかもしれない。5 万円が貧しい人にもたらす満足度と 95 万円がお金持ちにもたらす満足度は等しいから公平であるという議論も成立する。しかしこれは社会的にみて貧しい人を虐げている「不公平」な取引だと認識されるだろう⁸⁷。このような「不公平」な取引が起きそうな状況で、メディエーターは傍観すべきか、社会的受容を目的に介入すべきか、第三者性の定義づけの観点から議論が分かれている。

対象とする紛争の内容や性質により適切な第三者性の定義は大きく異なると考えられることから、メディエーション全般について取扱う本章では第三者性について明確な定義を行わない。第3章において、公共性等の観点から社会資本整備に係るメディエーターの要件としてその第三者性のあり方について検討する。

現実問題として、当事者が抱くメディエーターの第三者性に対する疑念を解消しなければメディエーションを開始することはできないが、この点について Susskind と Cruickshank はきわめて現実的な方法論を以下の通り示している。

中立性に関する疑念を払拭することは実は、難しいことではない。繰り返しになるが、「拒否権」が鍵である。いずれの関係者も、候補として挙がっている補助者が偏っているように見えるなら、それを拒否することができるのだ。明らかに、まず、第三者の背後関係や属している組織が考慮の対象となる。例えば、補助者がいずれの関係者とも直接、組織上の関係がなければ、その人は全ての関係者に、より容易に受け入れられるだろう。また、候補となっている補助者の経歴や評判も確認された上で、全ての関係者が第三者として認可しなければならない。もし、補助者が、予期される全ての参加者が交渉に参加する以前に仕事を開始するのならば、後に登場する参加者が不偏性に関して不満を述べた場合には、補助者として拒否される可能性があるということをはっきりと認識しておく必要がある⁸⁸。

また、倫理的観点から紛争処理協会（本章3.（2）①（ア）参照）が倫理規定を制定している⁸⁹。規定では「不偏性 (impartiality)」を第三者の条件としており、具体的には行動や言動においてバイアス (bias) や^{ひいき}最偏 (favoritism) が存在しないこと、と説明している。

⁸⁷ Luban, D. (1985). pp. 397-416.

⁸⁸ Susskind, L. and Cruickshank, J. (1987). pp. 139

⁸⁹ Association for Conflict Resolution. (1986). （参考資料参照）

しかしまた同時に、「代表されない利害（Unrepresented Interests）」として、交渉の場に代表者が存在しない利害についても、それらを交渉当事者が検討の対象とすることを第三者の責務として位置付けている。

④ファシリテーション

メディエーションに最も近い手法として、ファシリテーションが挙げられる。ファシリテーションでは、当事者間で進行中、もしくはこれから始まろうとしている交渉の場にファシリテーターが参加し、議論の進行を支援する。よって、メディエーターも交渉期間中はファシリテーターの役割を果たしており、メディエーターの役割にはファシリテーターの役割が包括的に含まれると言える。ファシリテーターとメディエーターの役割の違いについて、図2. 3のように分類する例もあるが、一般的に認められた定義は存在せず、またメディエーションの手続が状況に応じて自由に設計されることを考慮し、本報告書においては、その境界線を厳密に定義しないこととする⁹⁰。実際問題として、サービスの受け手である紛争当事者たちがどれだけの関与、どのような作業を第三者にお願いしたいと思っているかにより、その第三者をファシリテーターと呼ぶか、メディエーターと呼ぶかを分けるべきだろう。

図2. 3：メディエーターの仕事とファシリテーターの仕事

	メディエーター	ファシリテーター
利害関係者の特定	行う	行う
テーブルに着かせる	行う	行うこともある
会議を運営する	行う	行う
報道機関に対応する	行う	行うこともある
シャトル外交を行う	行う	行わない
合意素案を作成する	行う	行わない

(Susskind, L., Amundsen, O., and Matsuura, M. (1999). p.12)

⁹⁰ 本章及び第3章において使用されている「ファシリテーション（ファシリテーター）」は、必ずしも図2. 3によるものではなく、状況により定義は異なり得るが、「メディエーション（メディエーター）」と同様に、利害関係者から中立な第三者が合意形成の支援を行う点においては相違ない。

2. 裁判外紛争処理(ADR)手法の概要

(1) ADR とは

ADR は裁判外紛争処理、Alternative Dispute Resolution の頭文字を取った略語である。⁹¹

(2) ②で述べたが、米国では裁判、実力闘争以外による紛争処理が20世紀に入り検討されるようになり、労使分野における紛争処理手法の先行から他分野への適用という形でADR 手法は発展を遂げてきた。ADR という用語については紛争処理手法として裁判による手続きが主流であることを前提にしているが、一方で、オレゴン州司法省のようにADR の正式名称を「適切な紛争処理」、すなわち Appropriate Dispute Resolution としている例もある⁹¹。

ADR の範囲を限定的に定義することは極めて困難であり、司法制度改革推進本部のADR 検討会も、以下のように説明している。

「ADR」は‘Alternative Dispute Resolution’という英語の略称であり、一般的には、「裁判外における紛争処理制度」、「裁判外の紛争解決手続」などと訳して用いているが、定訳があるわけではない。そもそも、ADR の手続、解決基準等は事案の性格や紛争当事者の事情によって異なり、また、その多様性自体がADR の特長の一つに挙げられていることもあって、ADR の範囲は一義的には定まらない。⁹²

国内では、行政処分に係る紛争の処理を目的としたADR 制度が既に複数存在することから、新たに制度化する「ADR」の対象としてこれらの行政処分を含めるべきかどうかという議論が司法制度改革推進本部においても行われている（結論は出ていない）。さらに、行政の現場で実際に課題となっている紛争には、処分性のない「計画」の内容やその意思決定に係る紛争も多く含まれると考えられる。よって本稿では、ADR について国内で公的に認められた厳密な定義が存在しないこと、今後の検討の視野を広げておくこと、そして米国においてもADR の対象は幅広く捉えられていることから、ADR の対象とする紛争の分野については限定しない⁹³。

米国でADR と呼ばれるものは、図2. 1に示した一連の紛争処理方法論のうち、「交渉」から「アービトレーション」の間に収まるものを指すと考えられる。つまり、紛争処理を目的に、当事者の個人的(private)手段により、司法手続を用いずに何らかの解決策を見出そうという取組みである。しかし同時に、ADR 手法はADR を実現、促進するための枠組みや方法論であり、交渉や意思決定を事後的に分析するための手法ではない。よって、第三者の関与しない当事者間交渉も一種のADR を目指す取組みと見なすことができるが、ADR 手法と一般的に呼ばれるものは、第三者が何らかの形で当事者間の対話に関与、介入し、一定の枠組みに従って進行することを指すと考えられる。司法制度改革推進本部のADR 検討会も、今後の法制化検討におけるADR の定義として第三者の介入を前提とした案を出している⁹⁴。

⁹¹ State of Oregon, Department of Justice. (n.d.)

⁹² 司法制度改革推進本部事務局（2003）p.4.

⁹³ 米国では行政紛争処理法（後述）が行政に関連する紛争の解決を目的としたADR の利用を勧奨しており、ADR の対象は行政の案件を含め幅広く設定されていると言える。但、本稿では刑事訴訟は検討の対象外とする。

⁹⁴ 司法制度改革推進本部事務局（2003）p.5

(2) メディエーション・ファシリテーション以外の ADR 手法

① アービトレーション

メディエーションと並び ADR 手法としては最も著名なものの一つである。これは図 2. 1 で判る通り、判断を第三者に委任してしまうという点でメディエーションと大きく一線を画する。具体的な手続きとしては、まず当事者双方がアービトレーションを開始するにあたり、法的拘束力のある契約を結び、両者同意の上で所定の第三者（アービトレーター）の判断に拘束されることを約束する。次に、紛争当事者が各自の主張を述べる。アービトレーターは両者からの主張を聴取した上で、第三者として自ら公正と考える裁決を提示する。紛争当事者は自らにとって望ましいか否かを問わず、裁決の内容に拘束される。

アービトレーションはいわば私的な裁判システムであり、民事事件の紛争処理手段として商事仲裁などの形で幅広く用いられている。特に、公の司法手続では公への情報開示が必要となることから、それを避け秘匿性を保持するために民間の商取引等に関する紛争についてアービトレーションが利用される事例が多く見られる。

なお、米国では行政機関が第三者に意思決定を委任することが違法とされていることから、社会資本整備計画についてのアービトレーションが行われることはない。しかし、英国の公開審問(public inquiry)制度のように、法で定められた行政手続として第三者の裁定が実質的に強い拘束力を持つアービトレーションに等しい仕組みを導入することで、社会資本整備に関する特別法廷 (tribunal) として機能させることもできる。

② 非拘束アービトレーション (non-binding arbitration)

通常のアービトレーションは、事前に当事者が契約を結ぶことで、第三者が提示する裁決に当事者は拘束される。しかし、裁判と同様に拘束力があるというリスクを理由に、アービトレーションを敬遠する者もいる。また、米国の行政機関はアービトレーションの利用が禁じられている。そこで、非拘束アービトレーションが開発された。基本的な手続進行はアービトレーションと同一であるが、非拘束アービトレーションでは当事者はアービトレーターが下す裁決に拘束されない。つまり、もし当事者がアービトレーターによる裁決を嫌えば、その受け入れを拒否して訴訟へと進むことができる権利を保留している。類似の手続として、当事者の弁論の後、合意案ではなく、もし裁判が行われた場合に下されるであろう判決の内容を中立な者が提示するという訴訟評価 (case evaluation) という仕組みもある。

非拘束アービトレーションを利用するメリットは、公式な司法手続に実際に進まずに、どのような判決が出されるかを予測することができる点にある。いわば、裁判のシミュレーションとして機能することができる。よって、非拘束アービトレーションは紛争処理に向けた一つの契機として用いられることもあり、第三者の判断を仰いだ上で、交渉やメディエーションにより当事者にとってより望ましい合意条件を見出し、最終的に法的拘束力のある契約へと至ることができる。

③ ミニ・トライアル (mini-trial)

裁判の審理を簡略化した手続により、各紛争当事者は裁判と同じように自らの主張 (case) を最終意思決定権限のある者（省庁の所管部局など）に対して弁論する（通常、証人喚問や反対尋問などは行われず各代理人が要点を説明するのみ）。この手続の進行は、別途第三者により運営される。弁論の後、意志決定権限のある者または紛争当事者は、必

要に応じ第三者による補助を受けつつ、交渉を通じた合意の探求あるいは意思決定の内容を検討する。

④略式陪審裁判 (summary jury trial)

裁判と同じく、陪審員の出席する法廷にて、各紛争当事者が弁論を行った後、陪審員が評決を下す。しかしこの評決には法的拘束力がない。必要に応じ、事後的に、紛争当事者は各陪審員に評決に至った理由などを質問することも出来る。その後、紛争当事者は判事の役割を果たす中立者の支援を受けメディエーションなどにより自発的に合意を探求することができる。

3. 米国における ADR 手法の制度・組織的位置付け

(1) 法制度

①民事司法改革法 (Civil Justice Reform Act of 1990)

米国では以前より裁判に必要とされる時間及び費用の増大が問題化しており、その対策として 1990 年に民事司法改革法が制定された。同法では、紛争処理の効率化計画を諮問委員会の助言のもと立案することを各連邦地裁に求めている⁹⁵。計画の内容には ADR の導入を含む 6 原則を取り入れることが義務付けられ、結果として計画に ADR のあつ旋制度 (court-referred ADR programs) などの施策が盛り込まれることとなる⁹⁶。また、同法では 10 の連邦地裁において、実験的先行計画を立案し、1992 年 1 月までに導入することを義務付けた。実験の評価によれば、同法の適用により連邦地裁における ADR の適用機会が増えたとされている⁹⁷。なお、同法は連邦法であるため州政府の業務には直接影響を与えないが、連邦の動向と時期を同じくして 1980 年代以降、各州政府の裁判制度においても ADR のあつ旋制度が導入されている。

②行政紛争処理法 (Administrative Dispute Resolution Act of 1996)

司法制度同様、行政手続がきわめて形式化し、必要とされる費用及び時間が増大したことから、連邦の行政手続についても裁判外紛争処理を導入するため 1990 年に行政紛争処理法が制定された (1996 年に若干改訂され恒久法として現在に至る)⁹⁸。同法では、各省庁に対し、裁判外紛争処理に係る基本政策を立案し、紛争処理の専門家を省庁内に配置するとともに、適切な訓練を定期的に実施し、契約様式の見直しを求めている⁹⁹。ADR の具体的な定義としては「論争となっている課題を処理するために使われる手続で、これに限定されないが例えば、あつ旋、ファシリテーション、メディエーション、事実確認、ミニ・トライアル、アービトレーション、オmbusの活用、そしてこれらの組み合わせが挙げられる」とされている¹⁰⁰。また、同法 573 条(c)項の規定に基づき、大統領命令により省庁間連携紛争処理ワーキンググループが設けられている¹⁰¹。

③交渉による規制設定法 (Negotiated Rulemaking Act of 1996)

行政紛争処理法と時期を同じくして制定された法律で (同じく 1996 年に改訂され恒久法として現在に至る)、行政機関が立法措置を経ずに設定する規制について、検討の早い段階から利害関係者を参加させる「交渉による規制設定(negotiated rulemaking)」の枠組みを定めている。同法は、多くの規制設定案件において規制により影響を受ける利害関係者が充分に関与していないため、行政と利害関係者の間に敵対的な関係が生まれており、協力や情報共有による利益が実現されていないことを公に認めた上で、早い段階からの参加が一部の省庁にて適法性に関する訴訟を予防する等の側面で成功を収めた経験をもとに、全省

⁹⁵ 28 U.S.C. § 471.

※ 米国法典(US Code)原文については米国下院 Office of the Law Revision Counsel ホームページ参照のこと
[<http://uscode.house.gov/>]

⁹⁶ 28 U.S.C. § 473(a)(6).

⁹⁷ RAND Institute for Civil Justice. (1994).

⁹⁸ Senger, J. (2003). p.13

⁹⁹ The Administrative Dispute Resolution Act of 1996, Pub. Law 104-320.

¹⁰⁰ 5 USC § 571(3).

¹⁰¹ 5 USC § 573(c); The White House, Office of the Press Secretary. (1998); Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group: <http://www.adr.gov/>

庁に交渉による規制設定を普及させる目的で制定された¹⁰²。よって、同法には紛争予防だけでなく、市民参加という目的も含まれているといえる。

具体的な手続としては、省庁が利害関係者との交渉による規制設定を必要と判断した場合、官報(federal registry)に委員会の組織化を公示し、参加希望者を 30 日間募集する¹⁰³。また、公示に先立ち、招集者(convenor)として紛争アセスメントと同様の作業を行う人間を指名することが出来る¹⁰⁴。委員会の組織化は連邦諮問委員会法(Federal Advisory Committee Act)に従い行われ、委員は 25 名以下とされる¹⁰⁵。また必要に応じてファシリテーターを任命することができる¹⁰⁶。最終合意の方法については、参加する利害関係者が定めるとしつつ、基本的には全会一致の「コンセンサス」によって決定することが法に示されている¹⁰⁷。

④裁判外紛争処理法 (Alternative Dispute Resolution Act of 1998)

民事司法改革法が 1997 年に失効した後、1998 年には連邦地裁に ADR の導入をより強く促す裁判外紛争処理法が制定された。これは、民事司法改革法よりも一歩進み、破産を含む全ての民事事件について、以下の事項を義務付けている。

- ・ 各連邦地裁が ADR 手続の利用を承認し、独自の ADR 制度(program)を検討し実施すること¹⁰⁸
- ・ 既に当該連邦地裁に ADR 制度が存在する場合は評価と改善を行うこと¹⁰⁹
- ・ (行政紛争処理法と同じく) 専門家を各地裁に設けること¹¹⁰
- ・ 訴訟の当事者は ADR の利用を検討すること¹¹¹。
- ・ 中立者(neutral)のパネル (名簿) を作成すること¹¹²。

また、各地裁の判断で、メディエーションもしくは中立的予備評価(early neutral evaluation)を義務付けることができる¹¹³。中立的予備評価とは、第三者的立場にある者が、もし当該紛争が裁判所に係属された場合どのような結審に至る可能性が高いか、を事前かつ非公式に利害関係者に提示することである。

(2) 関連組織

①民間団体

(ア) 紛争処理協会 (Association for Conflict Resolution: ACR)¹¹⁴

紛争処理協会は、紛争処理に関する専門家の職能組合で、さまざまな分野における 6,000 名のメディエーター、アービトラーター、ファシリテーターなどが会員となっている。同協会が設立されたのは 2001 年と比較的新しいが、それまで独立して運営されてきた、家事調停官アカデミー(Academy of Family Mediators: AFM)、紛争処理教育ネットワーク (The

¹⁰² 5 U.S.C. § 561.

¹⁰³ 5 U.S.C. § 564.

¹⁰⁴ 5 U.S.C. § 563 (b).

¹⁰⁵ 5 U.S.C. § 565(b).

¹⁰⁶ 5 U.S.C. § 566.

¹⁰⁷ 5 U.S.C. § 562(2) and 566(f)

¹⁰⁸ 28 U.S.C. § 651 (b).

¹⁰⁹ 28 U.S.C. § 651 (c).

¹¹⁰ 28 U.S.C. § 651 (d).

¹¹¹ 28 U.S.C. § 652 (a).

¹¹² 28 U.S.C. § 653 (a).

¹¹³ 28 U.S.C. § 652 (a).

¹¹⁴ Association for Conflict Resolution: <http://www.acrnet.org/>

Conflict Resolution Education Network: CREnet)、そして紛争処理専門家協会(The Society for Professionals in Dispute Resolution: SPIDR)が合併して現在の紛争処理協会となった。これら個別の職能組合はそれまで別々に総会を行い、出版物を発行していたが、効率性を高めるためにヒューレット財団など支援母体の働き掛けもあり合併されている。

2004年2月現在、同協会には12名の常勤職員がおり、16名の理事会により組織運営が決定されている。協会は23の地方支部(chapter)と18の専門分野(section)の2つの視点から組織化されている。紛争処理協会が設定している専門分野は以下の通りである。

- ・ 商事 (Commercial)
- ・ コミュニティ (Community)
- ・ 消費者 (Consumer)
- ・ 司法 (Court)
- ・ 危機交渉 (Crisis Negotiation)
- ・ 教育 (Education)
- ・ 環境及び公共政策 (Environment and Public Policy)
- ・ 家事 (Family)
- ・ 保健医療 (Health Care)
- ・ 国際 (International)
- ・ オンブス (Ombuds)
- ・ オンライン紛争処理 (Online Dispute Resolution)
- ・ 組織的紛争管理 (Organizational Conflict Management)
- ・ 研究 (Research)
- ・ 権利回復及び刑事裁判 (Restorative and Criminal Justice)
- ・ 精神的なもの (Spirituality)
- ・ トレーニング (Training)
- ・ 職場 (Workplace)

同協会は、4. で述べる資格要件の設定、紛争処理及び合意形成の支援を目的とした立法及び政策導入の擁護、年次総会の開催、各専門分野の委員会が開催する会議などにより、米国における紛争処理に関する基幹組織としての役割を果たしている。

また、倫理規定(code of ethics)の制定により、紛争処理の専門家が果たすべき第三者性の明示と、倫理規定の強制や満足度調査等により紛争処理業界が提供するサービスの質の確保を図っている(ACR倫理規定については参考資料参照)。例えば、各サービスプロバイダーが発注者との間で結ぶメディエーションに係る契約書にはメディエーターの第三者性を確保するため(例えば、発注者による「意見操作」の要求に屈しないこと)、この倫理規定を契約書に添付する事例も見られる。

(イ) 米国仲裁協会 (American Arbitration Association: AAA)¹¹⁵

1926年に創設された民事仲裁の利用を支援、推進する協会であり、現在ではメディエーション等裁判外紛争処理についても幅広く手がけている。800名の専従職員と8,000名以上の仲裁士を抱え、これまでに200万件以上、2002年一年間で23万件的民事案件(商事仲裁、建設工事に関する紛争等)を処理している。同組織では仲裁手続のルール、料金体系等の設定、仲裁士名簿の作成なども行っている。

(ウ) 商事改善協会 (Better Business Bureau: BBB)¹¹⁶

1912年に発足した事業者組織で、商取引の自律的規制や消費者教育に取り組む機関。消費者と加盟企業の間で発生した紛争の処理サービスを提供しており、消費者からの苦情受

¹¹⁵ American Arbitration Association: <http://www.adr.org/>

¹¹⁶ Better Business Bureau: <http://www.bbb.org/>

付、あっせん、調停、仲裁などを行う。特に、自動車（Auto Line）、ネット取引／オンライン・ショッピング（OnLine）、誇大広告対策（Advertising Pledge）といった分野で専門のプログラムを設けている。2002年には計626,081件の苦情が寄せられ、うち70.9%がBBBを通じて処理されている。

②連邦機関

（ア）各連邦省庁内の紛争処理室

行政紛争処理法の制定に伴い、各省庁では紛争処理を担当する専門官を配置することが義務付けられたが、省庁によっては紛争処理専門の部署を設けたところもある。環境保護庁では1999年に長官命令により紛争防止処理センター（Conflict Prevention and Resolution Center:CPRC）が設置され、裁判外紛争処理全般に係る事項を所掌している。具体的には環境保護庁のADR政策立案、庁内でのADR活用支援制度の運用、職員訓練、そして下記の連邦環境紛争処理研究所との連携によるメディエーター名簿（Roster）の作成などが挙げられる（名簿の詳細については4.（2）参照）。また、司法省、エネルギー省にも同様に紛争処理室（Office of Dispute Resolution）が設置されている。また、省庁間紛争処理ワーキンググループが行政紛争処理法に基づく大統領命令により設置されている。

（イ）連邦環境紛争処理研究所（U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution: USIECR）¹¹⁷

環境政策および紛争処理法（Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1998）に基づき設置された機関であり、連邦政府により創設されたユダール財団（Udall Foundation）の下部組織として、アリゾナ州ツーソン（Tucson, AZ）に本拠を構える。同機関は、連邦政府が関与する環境問題に係る紛争の処理¹¹⁸を主な任務とし、必要に応じ紛争処理サービスを提供する他機関へ案件をあっ旋する。また、後述する名簿（Roster）の作成を行っている。2003年度には22件の紛争評価、30件のメディエーション・ファシリテーション、14件の国家的政策を議論するフォーラム、34件の訓練、26件の相談、そして37件の案件あっ旋を行っている¹¹⁹。

（ウ）連邦調停あっ旋局（Federal Mediation and Conciliation Services）¹²⁰

1947年に労使関係法（通称タフト・ハートレイ法、Labor-Management Relations Act of 1947: Taft-Hartley Act）に基づき設置された主に労使紛争の処理を所掌する機関。同法の規定により、労使間の団体交渉には同局が無償でメディエーションを提供する。また、交渉による規制設定法に基づく合意形成の第三者的支援も行っている。さらに労使紛争に係る仲裁士の名簿（パネル）も設けている。

（エ）連邦コンセンサス委員会（U.S. Consensus Council: USCC）¹²¹

2004年2月現在、連邦上院にて審議に付されている設置法案（コンセンサス委員会法：

¹¹⁷ U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution: <http://www.ecr.gov/>

¹¹⁸ USICER の取り扱う案件は、1.環境、自然資源、公共用地に関係し、かつ2.連邦政府機関が直接関与もしくは連邦政府が関心を寄せる案件の、2条件を満たすもの。

¹¹⁹ U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution. (2003).

¹²⁰ Federal Mediation and Conciliation Services: <http://www.fmcs.gov/internet/>

¹²¹ U.S. Consensus Council: <http://www.usconsensuscouncil.org/>

The U.S. Consensus Council Act of 2003¹²²⁾ が可決すれば設置される独立機関で、上記の行政機関と異なり、連邦議会からの諮問を受け、意見の二極分化が予期される国家的課題、政策について第三者的見地から合意形成を図ることを目的とする。現在、非営利団体の「共通の立場の探索 (Search for Common Ground)」などが中心となり法案成立を推進している。

(オ) 連邦地方裁判所 (U.S. District Courts)¹²³⁾

3.(1)④で述べたとおり、現在各連邦地裁には ADR の制度化が義務付けられており、裁判外紛争処理を推進する機関の一つとなっている。

③州政府紛争処理室 (Offices of Dispute Resolution)

(ア) 概要

1980 年代から米国では州レベルで紛争処理を制度化する動きが存在し、州政府内に紛争処理事務所が設置されるようになる。2000 年現在で 28 州に存在し、州所掌の業務に係る裁判外紛争処理から民事案件へのメディエーターの派遣など、各州の必要性に応じさまざまな業務を行っている¹²⁴⁾。ここでは事例としてマサチューセッツ州紛争処理室とモンタナ州コンセンサス委員会を紹介する。

(イ) マサチューセッツ州紛争処理室 (Massachusetts Office of Dispute Resolution: MoDR)

1985 年、全国紛争処理研究所 (National Institute for Dispute Resolution: NIDR) とボストン財団 (Boston Foundation) の支援により、マサチューセッツ・メディエーション局 (Massachusetts Mediation Service: MMS) が州政府の行政事務予算局 (Exec. Office for Administration and Finance) の実験事業として設立された。その後、1990 年にマサチューセッツ州法により法律で定められた機関としてのマサチューセッツ州紛争処理室となり、州政府に関連する紛争処理を支援する役割を与えられた。

紛争処理室の任務の主なものとしては、州政府に直接関連する案件の紛争処理及び州内 14 郡の高等裁判所 (Superior Courts) に付属する ADR プログラム (和解の勧奨)、環境メディエーション (environmental mediation)、そして教育訓練が挙げられる。裁判所に付属する ADR プログラムは、調停、仲裁、事件評価 (case evaluation) を裁判所からの依頼に基づき提供する事業で、1987 年の開始以来、2,000 件以上の案件が附され、うち 76% が和解に達している。

これらの事業の他にメディエーターの名簿も用意し、57 名が登録されており、うち 49 名が弁護士である。彼らの専門分野は商事、労務から家事、環境まで多岐に亘っており、また経歴も元政府職員から大学教授までさまざまである。

(環境メディエーションについては第 3 章にて述べる)。

(ウ) モンタナ州コンセンサス委員会 (Montana Consensus Council)¹²⁵⁾

1994 年に知事命令により設置されたコンセンサス委員会は、州内で起きる行政に関する紛争を処理するための中立的機関として設置された。組織的には州政府の管理局

¹²²⁾ U.S. Congress H.R. 2459

¹²³⁾ U.S. District Courts: <http://www.uscourts.gov/districtcourts.html>

¹²⁴⁾ Susskind, L., van der Wansem, M. and Ciccarelli, A. (2000). p.30

¹²⁵⁾ Montana Consensus Council: <http://mcc.state.mt.us/>

(Department of Administration) の下部組織として位置付けられているが、行政内外の者 13 名から構成される理事会により運営され、州行政からの独立性を維持している。

同委員会は 4 段階で構成される合意形成手続モデル（状況評価→フォーラムの設計→審議と決定→結果の実現）に従い、州内の自然保護、土地利用、保健政策等について合意形成の取組みを自ら年間 5 件程度運営している。

④州裁判所

連邦地裁と同じく、州の裁判所（州最高裁など）により ADR が積極的に導入されている事例も多く見られる。1.（2）②で述べたとおり、マサチューセッツ州では民事訴訟について ADR の利用勧奨が義務付けられているなど、州単位でさまざまな取組みが見られる。

⑤サービスプロバイダー

最後に、メディエーターを派遣する営利、非営利の機関（ここではサービスプロバイダーと呼ぶ）が米国には多数存在しており、これらがメディエーターの供給源として機能している。全国的に活動している組織としては JAMS が挙げられる¹²⁶。同社は Endispute 社として 1981 年に発足し、営利企業としてメディエーション、仲裁などのさまざまな ADR サービスを提供している。また合意形成研究所（Consensus Building Institute: CBI）、RESOLVE、CDR Associates など比較的小規模の非営利組織も行政に係る案件について第三者的立場から積極的に取り組んでいる¹²⁷。

¹²⁶ JAMS: <http://www.jamsadr.com/>

¹²⁷ CBI: <http://www.cbuilding.org/>; RESOLVE: <http://www.resolve.org/>; CDR Associates: <http://www.mediate.org/>

4. メディエーターの資格(qualification)

(1) 資格要件の定義

メディエーターについて学歴や実務経験といった形で明確な資格要件を設けることについては1980年代より議論が尽くされてきた。例えば、専門家の職能組合である紛争処理専門家協会(SPIDR)は、資格検討委員会(Commission on Qualifications)を設置し、1989年には同委員会が報告書「中立者の資格管理：基本原則(Qualifying Neutrals: The Basic Principles)」を提出し、その中で以下の3点が提案されている。

- 紛争当事者は自ら中立者を選定する能力があると考えられ、自由市場の原理に基づき選択されればよいと考えられるが、当事者が利用可能な中立者について十分な情報を得ていなかったり、中立者の割り当てに影響を与えられなかったりする事例や事業がみられるようになったため、良質のサービスを提供するための基準は必要
- 特定の教育及び学歴、職歴はいずれもメディエーター、仲裁士、その他専門的中立者の能力には直接結びつかないことが判ったため、基準は能力に基づくものとすべき
- 中立者の資格要件は単一組織が策定するのではなく、さまざまな組織が策定すべき

128

その後、SPIDRの第二次資格検討委員会、全国紛争処理研究所(NIDR)などにより資格要件は検討されてきた。また、SPIDRの環境／公共政策専門部会(Environmental/Public Policy Sector)は、1992年に「複雑な公共紛争のメディエーターに求められる能力(Competencies for Mediators of Complex Public Disputes)」を発行している。

近年の動向をみると、メディエーションの質を確保するための措置に対する関心が、資格要件から倫理規定(code of ethics)に移行しているように思われる。例えば現在、SPIDRの後継組織である紛争処理協会(ACR)では倫理規定を見直し中である。またCPR紛争処理研究所(CPR Institute for Dispute Resolution)とジョージタウン大学によるADR実務における倫理と基準委員会(Commission On Ethics And Standards Of Practice In ADR)は「ADR提供機関の原則(Principles for ADR Provider Organizations)」を2002年5月に発表している。これらの取り組みは、何らかの機関が資格を判断するのではなく、各メディエーターの自主性に任せる枠組みを取っている。

現在のところ、全米で汎用的に適用されるメディエーターの資格制度は存在しない。しかし、現実問題として利用者がメディエーションを必要とした際、適切なメディエーターを選択するための情報が必要であることから、ロースター(roster)やパネル(panel)と呼ばれる専門家名簿が各種機関により作成されている。また、メディエーション助成、あっ旋制度が存在する連邦地裁、州及び郡の裁判所でもメディエーターの名簿を用意している。通常、名簿に登録されるためには各名簿作成機関の設定するメディエーターとしての要件を満たしていなければならない。要件の内容は、実務経験と教育訓練の2点から設定されることが多い。

(2) 名簿の作成機関

①紛争処理協会(ACR)

メディエーターの職能組合である紛争処理協会では、会員資格の一つに「実践者

¹²⁸ National Institute for Dispute Resolution. (1995). p.2.

(practitioner)」を設けており、この種別の会員となるためには以下の要件が設けられている¹²⁹。

- ・ 40 時間以上の紛争処理に関する訓練もしくは社会人教育
- ・ 3 年以上（200 時間以上）の紛争処理分野での実務経験

また家庭内紛争、職場内紛争については「上級実践者(advanced practitioner)」資格が設けられ、名簿が公表されている。

②連邦政府

連邦環境紛争処理研究所(USIECR)は、連邦環境保護庁(USEPA)と共同で、環境問題に関する紛争処理の専門家名簿である「環境紛争処理および合意形成の専門家に関する全国名簿(national roster of environmental dispute resolution and consensus building professionals)」を 2000 年 2 月に作成した¹³⁰。名簿の登載要件として、2 件から 10 件の紛争処理において主幹メディエーターとして計 200 時間以上の実務経験を持ち、さらに別途示される得点システムにおいて 60 点以上を満足することが求められる¹³¹。現在のところ、名簿の追加登録、評価を行っている準備段階にあり、内容は連邦政府関係者のみが閲覧できる。

また、同研究所は連邦高速道路庁(Federal Highway Administration)の委託により運輸交通に関連するメディエーターの名簿(transportation roster)を作成した¹³²。この名簿には、上記の全国名簿に登録されたメディエーターのうち、交通関係の事例における実務経験を持ち、高速道路庁の ADR 施策に関するワークショップ会合に参加した者が登録されている。

③州政府(行政)

州政府の紛争処理室(Office of Dispute Resolution)では通常、メディエーションをあっ旋する目的で州内のメディエーター名簿を用意している。名簿の登載要件は州政府によって異なるが、例えば、オレゴン州司法省の管轄にあるオレゴン州政府のメディエーター名簿の場合、下記の条件が設定されている¹³³。

- ・ 1999 年 1 月 1 日以降、メディエーターとして紛争処理もしくはファシリテーションに 2 件以上関与
 - ・ 30 時間以上の訓練で、うち最低 6 時間は 3 件以上の模擬訓練（ロール・プレイング）に充当され、その内容はメディエーション、人間関係、コミュニケーション、問題解決、紛争管理、倫理的業務遂行に関連するもの
- または
- メディエーターまたはファシリテーターとして計 100 時間以上の実務経験

④裁判所

裁判所がメディエーション等の ADR をあっ旋する枠組みがある連邦地裁、州、郡ではメディエーターの名簿を用意しており、他の名簿と同様、一種の資格制度として機能している。連邦地裁については、3. (1) ④で述べた通り、裁判外紛争処理法に基づき各地裁

¹²⁹ Association for Conflict Resolution. (n.d.).

¹³⁰ U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (n.d.-a). <http://www.ecr.gov/roster.htm>

¹³¹ U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (n.d.-b). http://www.ecr.gov/r_faq.htm

¹³² U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (n.d.-c). 連邦高速道路庁の ADR 施策については後述する。

¹³³ State of Oregon (2002).

がパネルを設置することが義務付けられている¹³⁴。例えばマサチューセッツ連邦地裁では、ボストン弁護士会と連携し ADR パネルを構築しており、登録資格は 10 年以上の経験を有し、裁判所の認める訓練を受けていること、とされている¹³⁵。2002 年 11 月版のパネルには 31 名が登録されている。

(3) 人材育成

① 大学教育

大学院レベルの教育としては、法学部 (Law School) や商学部 (Business School) を中心に提供されている紛争処理に係る講義がその役割を果たしている。なお、U.S. News & World Report による法科大学院ランキング (紛争処理サブカテゴリー) は以下の通りである。

1. Pepperdine University (CA)
1. University of Missouri–Columbia
3. Harvard University (MA)¹³⁶

これらの大学では、教育と研究を受け持つ「センター」や「研究所」を中心に、メディエーションや交渉に関する講義が基礎から応用まで多数提供されている。例えば、ハーバード大学法学部交渉学プログラム (Program on Negotiation at Harvard Law School: PON) では、マサチューセッツ州近隣の大学教育機関と連携し、近隣大学にて提供されている交渉学、紛争処理関連の講義のリストを作成している¹³⁷。また研究者の拠点として、商事、家事から外交、公共政策まで幅広い分野に関する各種の研究プロジェクトを立ち上げている。

② 社会人教育

(ア) ニーズの源

米国の資格制度の中には継続教育を義務付けるものがあり、その結果社会人教育プログラムに対する需要が社会システムとして存在している。また、専門家名簿に登録されるための要件として、経験と教育の 2 つの側面が存在する (詳細は名簿作成機関により異なる)。経験とは、紛争処理の実務年限、担当時間等を指す。教育とは、紛争処理に関するセミナー等の受講経験を指し、この要件が社会人教育に対するニーズを創出している。つまり、大学等にて紛争処理を専攻していない者で、紛争処理の専門家名簿に登録を希望する者は一定時間の社会人教育を受講する必要がある。

(イ) システム

紛争処理技術の分野では、さまざまな大学、研究所が社会人向けセミナープログラムを提供している。例えば紛争処理に関するデータベース・プロジェクトである CRInfo (Conflict Resolution Information Source) には訓練機会を提供している非営利団体が 250 件以上登録されている¹³⁸。また、上記の 3 大学のうち、ペPPERDAイン大学、ハーバード大学が社会人向けセミナーを提供している。これらのセミナープログラムは、年数回定期的に実施されるものと、企業等を対象に特別に開催されるものに大別される。

¹³⁴ 28 U.S.C. § 652 (a).

¹³⁵ U.S. District Court, District of Massachusetts (2000).; U.S. District Court, District of Massachusetts (2002).

¹³⁶ U.S. News & World Report. (2003).

¹³⁷ Program on Negotiation at Harvard Law School: <http://www.pon.harvard.edu/>

¹³⁸ CRInfo.: <http://www.crininfo.com/>

第 3 章

社会資本整備におけるメディエーション

第3章 社会資本整備におけるメディエーション

松浦正浩 (Masahiro Matsuura) ¹³⁹

1. 社会資本整備におけるメディエーションの基本的考え方

(1) 社会資本整備におけるメディエーションの目標

①4評価軸

社会資本整備においてメディエーションを用い、すべての利害関係者との合意形成を実現した上で公共政策を決定することには、古典的な訴訟、政治的取引による意思決定と比較した上で、4つのメリットがあるとサスカインドは提案している。その4つは、公平性(fairness)、効率性(efficiency)、賢明さ(wisdom)、そして安定性(stability)である¹⁴⁰。この4点を以って、メディエーションの目標とすることができる。

②手続 (process)と結果 (outcome)

社会資本整備に限らず、メディエーションの取り組みを評価する上で必ず配慮しなければならない視座が手続と結果との区別である。メディエーション自体は利害関係者が第三者とともに取り組む手続であり、手続を経ることにより成果として結果が生成される。例えば、結果として合意に達したとしても、重要な利害関係者が議論の場から意図的に排除されていれば手続上の問題があったと評価できる。また、合意に達しなかった場合でも、地域コミュニティや組織にとって望ましい結果、例えば関係改善、信頼構築、課題に関する知見の獲得などが得られる可能性もある¹⁴¹。社会資本整備におけるメディエーションの目標は、手続と結果の両方について上記の4評価軸の目標を達成することと言える。

しかし、メディエーターの役割はあくまで手続について支援するのみであり、結果について関心を寄せるべきではないという限定的な見方も存在する¹⁴²。また、メディエーションの最大目標として人間関係の改善、協調関係の構築を掲げる考え方（変革的メディエーション）も存在する¹⁴³。しかし、個人間、政府間の紛争と異なり、社会資本整備においては議論に参加する利害関係者の特定など、メディエーターが強く関与する手続要素の設計次第で、その手続を経て最終的に見出される合意が大きく変わりうること、また良質な公共政策を提案することこそが、メディエーションの参加者に課せられた公共社会に対するアカウンタビリティであるから、社会資本整備に関わる分野では関係者間の人間関係に留まらず、議論の結果として生成される公共政策の質についてもメディエーターがその改善に関心を持つべきだと言える¹⁴⁴。

③紛争処理と合意形成

これまでメディエーションを紛争処理の文脈で議論してきたが、社会資本整備の領域では、紛争処理以上に、紛争を予見し予防するための技術としてメディエーションに取り組

¹³⁹ マサチューセッツ工科大学都市計画学科博士課程 (Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Ph.D. Candidate: 77 Massachusetts Avenue, Room 7-303, Cambridge, MA 02139 USA: masam@mit.edu)

¹⁴⁰ Susskind, L. and Cruikshank, J. (1987). pp. 21-33.

¹⁴¹ Innes, J. (1999). pp.631-675.

¹⁴² Forester, J. (1999). pp. 165-168.

¹⁴³ Bush, R. and Folger, J. (1994).

¹⁴⁴ Forester, J. 1999. pp.155-169.

む動きがある。つまり、紛争処理の技法を、利害対立が紛争状態へと発展する前に適用することで、利害関係者間の感情的対立、信頼崩壊を防止し、政策形成の効率化を図ろうという取り組みである。このような取り組みは、コンセンサス・ビルディング手法と呼ばれ、現在公共政策の分野では事後的なメディエーションから予防的なメディエーションへシフトしつつある¹⁴⁵。

合意形成については、以前より国家環境政策法（National Environment Policy Act: NEPA）による市民参加の義務付け、陸上輸送効率化法（ISTEA）によるパブリック・インボルブメントの奨励などが制度的に存在し、これら法制度の枠組みの中で市民参加の技法が各種生まれてきたが、そこへメディエーションを紛争予防の手段として活用しようとした動きが現在「コンセンサス・ビルディング」と呼ばれる仕組みに発展したとも言える。

また、訴訟を回避するという目的でメディエーションの事前適用が増加したとも言える。NEPAに基づく環境影響評価書（Environmental Impact Statement: EIS）の不備、特に手続の詳細に関する不備を訴えることで、環境影響評価手続を戦略的に混乱、遅延させ、結果として事業等を中止に追い込もうという動きが一部の環境団体により行われた。例えば環境影響評価書ではないが、1976年に制定された国有林管理法（National Forest Management Act）に基づく155国有林それぞれの管理計画策定について、担当官は当初、全国で200～300件程度の訴訟を予期していたが、実際には1987年までに75件の計画に対し600件もの訴訟が寄せられた¹⁴⁶。これら訴訟の結果、「訴訟で負けない」ための手続を心がけるようになるが、一步進んで、メディエーションの導入により「そもそも訴えられない」手続を志向する動きが出てきたと言える。G. ビンガム（Bingham）は、提訴されることそのものではなく、訴訟により執行が大幅に遅延するリスクの存在がメディエーション等紛争処理を利用する上での大きなインセンティブであると分析している¹⁴⁷。

④行政機関と協議体の関係

メディエーションによって行政計画が決定されることはない。あくまでメディエーションによって生成されるものは協議体による提案であり、その提案に基づき行政や事業主体が法的に計画として認められる計画、例えば都市計画を立案し、法に定められた手続を踏まえた上で決定される。この枠組みは米国でも同様であり、「合意形成は行政の意思決定を代替するものではない」と言われている¹⁴⁸。

ただし、具体的政策や計画を協議体が中心となり検討するという点は、パブリック・インボルブメント等他の参加型政策形成手法とは一線を画する特徴だと言える。他の多くの手法では、行政機関が市民の意見をさまざまな手段で把握したうえで、行政機関が環境調査等を実施し、政策や計画の詳細を検討するという形態を取ることが多いと想定される。しかしこの方法では、行政が策定した政策や計画に自らの意見が完全に反映されていないと判断した利害関係者が反対してしまう「ソロモンの罠」という問題が起きると言われている¹⁴⁹。メディエーションはこの問題を回避するため、利害関係者自らに政策や計画その

¹⁴⁵ “mediation”という用語の指示対象は幅広く、また個々の研究者、実務家によってその指示対象の解釈が異なる。ここでは第2章1.（1）で述べたようにメディエーションを広義にとらえ、コンセンサス・ビルディング手法もメディエーションの一部に含まれると定義する。

¹⁴⁶ Dukes, F. (1996). p. 19.

¹⁴⁷ Bingham, G. (1986). pp.132-137.

¹⁴⁸ Susskind, L. and Cruikshank, J. (1987). p. 138

¹⁴⁹ Carpenter, S. and Kennedy, W. J.D. (1988). pp.22-25.

ものを考えさせるという仕組みを用いている（よって、工学等の専門的知識に基づく分析をいかに組み込むが重要な課題となる）。

⑤メディエーションの対象者

メディエーションの取組みに対して関心を持ってもらうべき利害関係者（stakeholders）、また、メディエーションの会合に参加する代表者（representatives）を特定することは、家事調停などの民事調停と比べ社会資本整備の分野では特に難しい課題だと言える。ここでいう利害関係者は、メディエーションの対象とする案件から何らかの影響を受ける者ならびに案件に影響を与えうる者である。例えば、当該案件に対する政治的介入やその引き金となりうる報道機関等を通じた世論形成を行う意向と能力がある者も、メディエーションの利害関係者に含まれると言ってよい。よって社会資本整備の多くが多様な波及効果を有し、さらに計画や事業に対する要望を抱く人々が流動的に存在するため、利害関係者の範囲を限定的に設定することは難しい。そこで利害関係者とそれ以外の間に線引きするのではなく、メディエーションの実施主体の視点からどういう利害関係者に接触していくかという「方向性」として利害関係者を見据えることが妥当だと考えられる。

利害関係者の特定には以下に述べる紛争アセスメントと呼ばれる手法が用いられる（紛争アセスメントについては（2）②にて詳述）。このアセスメントにより、利害関係者の「分類」が明らかになる。例えば、事業主体、環境保全団体、道路利用者といった利害に基づく分類であり、団体名や個人名では特定されない。この分類に応じて審議の委員となる代表者を特定する。つまり利害関係者と代表者の意味は異なる。メディエーションによる交渉を行うためには利害関係者に代表者1名～数名を選んでもらい、その代表者が利害関係者の委任を受けて参加することになる。よって利害関係者の特定よりも、代表者の特定のほうが利害関係者集団の中で「合意形成」を図らねばならぬため、実作業として難しいと言える。とはいえ、代表者を絞り込まずに審議に参加する人数を多くしすぎると、審議そのものの運営（日程調整など）が難しくなる。代表者の人数について、Carpenter は8名～15名が機能的な規模だが、多様な意見が必要とされる場合にはより大きな規模とすべきで、しっかりした事務局機能があれば30名の代表者でも十分審議は可能であるとしている¹⁵⁰。

⑥会議の公開

会議の公開、非公開および傍聴者の発言については各案件により設定されるものであるが、公共政策に関するメディエーションであれば会議（少なくとも議事録）は公開され、また傍聴者も一定の時間内で代表者に対して質疑応答を行う機会を与えられることが通例である。当然、審議の進行を乱すような傍聴者がいればメディエーターは退室を命じることができる。なお、連邦の政策に係るメディエーションであれば連邦諮問委員会法（Federal Advisory Committee Act）による制約、また、規制設定であれば交渉による規制設定法（Negotiated Rulemaking Act）による制約を受けることもある。

¹⁵⁰ Carpenter, S. and Kennedy, W. J.D. (1988). pp.103-104.

(2) 社会資本整備におけるメディエーションの進め方

①概要

社会資本整備におけるメディエーションについても民事案件と同様、具体的な方法論は実践する主体によりさまざまであり、また案件によって適宜調整されるべきものである。特に社会資本整備については、対象地域の社会経済及び環境の現状や事業内容の特殊性などにより、紛争処理及び合意形成を実現する上で必要となる情報の量と質が大きく異なることから、一概に手続を定めることができるものではない。むしろ、国家環境政策法（NEPA）102条の狭義の解釈にみられる硬直化した手続規定と異なり、自由に設計できる点がメディエーションの利点と言える¹⁵¹。

メディエーションの一般的な進め方については第2章1.(3)②に示したが、本節では社会資本整備におけるメディエーションの進め方に特化した説明を加える。社会資本整備や公共政策に係るメディエーションは、利害関係者の多様性、交渉結果がもたらす影響の規模、不確実性などの点で、少人数の間で行われる民事のメディエーションとは大きく性格が異なり、進め方もその特性に合わせてより公共性の高いものとなる。また、紛争アセスメント（conflict assessment）や共同事実確認（joint fact-finding）など、社会資本整備であるからこそ重要な段階もいくつか存在する。ここでは、サスカインド（Susskind）、マッキナーン（McKernan）、トーマス・ラーマー（Thomas-Larmer）編の合意形成ハンドブック（The Consensus Building Handbook）に示されている5段階の手続を紹介する¹⁵²。この手続もあくまでモデルであり、実際には個別案件ごとに手続設計が行われ、現場の状況に合わせて適宜修正される。

(ア) 招集（Convening）

第一段階は招集である。サスカインドの定義では、招集を行う者（convenor）は対象とする計画や事業に直接利害関係を有する者でもよく、むしろ紛争処理手続を開始することについて一定の責任を負える者、例えば事業主体、関連自治体の長、また資金援助を行う財団法人などが考えられる。招集者は、評価者（assessor）を特定し、紛争アセスメントを依頼する（紛争アセスメントについては特に重要な事項であるため後で詳述する）。評価者は、メディエーターと同じく第三者として合意形成及び紛争処理を支援する能力を持つ者で、実質的にはメディエーターと同一人物であり得るが、紛争アセスメントの結果によっては利害関係者間の対話を始めない（つまりメディエーションが行われない）こともあるため、この時点ではメディエーターとは呼ばれない。評価者は第三者的立場から紛争アセスメントを実施し、招集者に提出する。

紛争アセスメントの結果を受け、招集者はメディエーションを最終的に実施するかどうかを判断し、継続する場合は利害関係者を交えた予備会合の場を設ける。この場で、メディエーションを行うことについて了承を得た上で、参加すべき者に漏れがないかどうか、代表者が見つからない利害関係者集団の代理人を誰にするか、（議論が長期に及びそうな場合は）各参加者の代理出席者を誰にするかを決定する。また、ある利害について複数の集団が形成され、また特にその集団間で^{いさか}諍いが存在する場合は、同様の利害を有する集団を呼びこーカスを実施し、代表者を絞り込む。このこーカスにファシリテーターやメディ

¹⁵¹ 42 U.S.C. §4332.

¹⁵² Susskind, L. (1999). pp.3-57.

エーター（以下両者をまとめて「メディエーター」と呼ぶ）が参加することで、例えば、なぜ同様の利害を有しているのに他の集団から代表者を出すことを認められないのか、といった疑問を明らかにすることができる。さらに必要な予算、財源についても特定する。

（イ）責任の明確化（Clarifying Responsibilities）

まず、議論に関与する者の役割を定める必要がある。メディエーター及び記録者(recorder)の役割を明確化し、次いで利害関係の大きな枠組み（例えば環境団体、商工会、行政など）ごとの代表者からなる執行委員会(executive committee)を形成する。この執行委員会は、各会議の合間に打ち合わせを行い、日程調整や予算配分を詰めるといった役割を果たす。さらに、メディエーターとは別に公式の議長(chair)を必要に応じて設定する。また、傍聴についてのルールも定める。公開か非公開か、また公開であれば傍聴者が意見を述べる機会をどのように設けるかについても定める必要がある。

次いで議題(agenda)、スケジュール、規約(ground rules)を定める。議題はこのメディエーションを通じて話し合う事項のリストであり、あまりに広く設定すると多くの参加者にとって関心が薄れ、脱退する者も出てくるなどの問題があるため、処理できる範囲で設定する必要がある。そのため紛争アセスメントの報告書に示される重要検討課題に絞って議題設定を行うことが望ましい。スケジュールは現実的に設定し、性急な議論を想定しないほうがよいが、状況によっては最終合意の目標日を設定した上で、その日程に間に合うよう逆算して計画を立案する必要がある。規約には議論の進め方が記載され、参加者の責任、行動原則、報道機関との対応、意思決定のルール、合意に至った場合にそれを円滑に実現するための方法論などが記載される。具体的に記述される内容としては以下のものが挙げられる。

- ・ 紛争当事者の発言順序に関する同意事項
- ・ データに関する意見の相違をどう処理するかのルール
- ・ 交渉の実施予定期間に関する同意事項
- ・ 傍聴者及び承認に関する同意事項
- ・ 相手の動機の勝手な決めつけ(attribution of motives)や中傷的発言を防ぐルール
- ・ 発言に割り込むことに関するルール
- ・ 休憩時間に関する手続
- ・ ユーカスまたは内密の打ち合わせに着手する手続¹⁵³

これらの事項が整理されたら、全ての参加者が規約に署名する。また、会議が行われる場合、傍聴者にも同規約に署名することを求める。

最後に、このメディエーションが将来の類似施策等に先行事例としていかに影響を与えるかについて明確にしておく。もし本件にていかなる合意に達したとしても将来類似施策に制約を課さないことを明確にできれば、参加を躊躇している利害関係者も積極的に参加する可能性が高まる。

（ウ）審議（Deliberating）

審議はメディエーターが中心となり議論を運営するが、その具体的な手法、方針として以下、サスカインドの提示する方針を示す。

¹⁵³ Moore, C. W. (1996). p.157

- ・ 審議を建設的に進める
 - 常に建設的な文脈で意見を表明する
 - 人間関係のために利害を犠牲にしない
 - 心から相手に耳を傾ける
 - 感情的に相手を否定しない
 - 最大限の手続透明性を確保する
- ・ 責任を持つことと発想することを分離する
 - 相互利得を発生する選択肢の創造に努める
 - パッケージ化を強調する
 - (※異なる選択肢を組み合わせることで、ある特定の選択肢が損失をもたらしても、合意案全体としてみれば利得をもたらすことを強調する)
 - 「もし・・・なら？」という問いを通じて選択肢を吟味する
- ・ 部会を創設し専門家のアドバイスを得る
 - 共同事実確認手続の枠組みを構成する
 - (共同事実確認については本節③参照)
 - 専門アドバイザーを特定する
 - 起草部会または共同事実確認部会を組織化する
 - 部会による作業結果及び専門家アドバイザーの意見を取り入れる
- ・ 単一文書手続を用いる
 - 提言のたたき台を起草する
 - ブレーンストーミングを行う
 - (ブレーンストーミングについては第2章1.(3)②(ウ)参照)
 - 批判を抑制する
 - 責任を個人に帰属したり自らの貢献を誇張したりしない
 - 単一文書の改善に集約する
 - 条件付きの代替案を探す
- ・ (必要に応じ) 議題、規約を修正する¹⁵⁴

(エ) 決定

最終的な合意文章をまとめていく上で、できる限り多くの参加者から同意を取り付けることが理想である。最終的に完全な同意(unanimity)が得られることが理想であり、同意しない利害関係者に対して粘り強く交渉し同意に導く可能性がある取引を採求する必要があるが、事前に設定したスケジュールも踏まえ、大部分の参加者が同意する(overwhelming level of support)と言う形で決着してもよい。

合意文章のとりまとめには、メディエーターがリーダーシップを発揮して単一文書手続(single-text procedure)を利用することが、第2章1.(3)②(エ)で述べた通り望ましい。

(オ) 合意の実現

交渉の参加者がその場で同意しただけでは正式な同意とは言えない。交渉に代表として

¹⁵⁴ Susskind. (1999). pp.44-49.

参加している者は、審議の期間中、その背後にいる集団に対して常時情報提供を行い、かつフィードバックを得た上で意見を代弁することが期待される。よって、審議の場で合意素案が作成されたところで、各代表者はその背後に控える集団に批准(ratification)を求めなければならない。メディエーターは代表者とその背後の集団との間で行われる情報のやりとりについても審議中、そして批准の段階でも関与する。メディエーターは代表者に情報提供を働き掛け、さらに批准の段階で一部の内部集団から反対の声が出てきたらその代表者が批准への同意を説得する上で支援する。最終的な合意には、背後の団体が支持しなかった場合でも、代表者自身が署名することとされている。

合意された事項を実現に移すため、行政機関は合意内容に基づき事業計画や政策を立案し策定する。法的には行政機関は合意事項に制約されないが、実質的にメディエーションにおいて合意した事項をその後実現しないということは極めて考えづらい。もし実現が難しいのであれば、そもそも合意すべきではなく、メディエーターは審議中も客観的立場から検討される選択肢の実現可能性についても注意を払い、参加者に注意を促すことができる。

民間事業者による社会資本整備であれば、履行保証金という形で合意の実現を保証させることもできる。この仕組みでは、もし、民間事業者が約束することがら、例えば特定レベル以下の騒音の抑制などが達成されていないことが、合意条件に明示される監視手段により確認された場合、当該事業者が事前に信託預金として預け入れる債権から無条件で関係者に保証金が支払われる。継続的監視の役割はメディエーターが果たすことが出来る。

このように、計画策定や履行保証金といった合意を実現、強制する仕組みを適切に合意文章に盛り込めるよう、メディエーターは技術的なアドバイスを与えることが出来る（法的契約として拘束力を持たせる場合はメディエーターだけでなく弁護士等に相談することも必要である）。

最後に、合意条件の中に、再交渉を始めるためのルールを記述しておく必要がある。もし予期せぬ事態から合意された条件が実現不可能となった場合、その対策について再検討を行う仕組みを事前に合意条件に盛り込んでおくことが望ましい。そうしておくことで、予期せぬ事態に対する合意の安定性を高めることが出来る。

②紛争アセスメント (conflict assessment)

紛争アセスメントはメディエーターが合意形成の可能性を探るために実施する事前調査であり、メディエーションの一連の手続きにおいて極めて重要な意味を持っている。招集者よりメディエーションの依頼を受けたメディエーターは、いきなりメディエーションに取り組むのではなく、そもそもメディエーションを実施できるのか、そして実施した場合に生産的な合意へと達する見込みはあるのかを事前に紛争アセスメントを通じて評価することができる。また、メディエーションに参加すべき利害関係者を特定することができる。よって時間を短縮し費用を抑制しようと紛争アセスメントを省略すると、不適切な形でメディエーションが実施されることにより、結果として余計に時間と費用がかかってしまうという事態に陥る危険が高まる。メディエーションに相当する手続であるコンセンサス・ビルディングを行なっても所期の効果が発揮されないと想定される条件として、Susskindと Thomas-Larmar は以下の8点を挙げている¹⁵⁵。

¹⁵⁵ Susskind, L. and Thomas-Larmar, J. (1999). p. 119

- 合意できそうな事項がほとんどみられず、異なる重みづけをしている利害の交換も難しいと予想される
- 重要利害関係者が参加を拒んでおり、拒むに足る理由がある
- 厳しすぎる合意期限が既に決められている
- 利害関係者にとってよりよい方法が存在する
- 招集者がプロセス運営主体の中立性を歪めるほどコンセンサス・ビルディングプロセスを操作しようとしている
- 利害関係者間に過大な力関係の不均衡がみられる
- コンセンサス・ビルディングプロセスへの資金拠出が不可能
- コンセンサス・ビルディングを行なう動機、プレッシャーが存在しない

具体的な紛争アセスメントの進め方としては、合意形成研究所（CBI）の提案する6段階の方法論が存在する¹⁵⁶。ここではその6段階を簡単に紹介する。

1. 紛争アセスメント実施決定

招集者が評価者に紛争アセスメントの実施を依頼し、作業内容等を定める。

2. 紛争アセスメント開始

聞き取り調査（interview）で質問する内容を整理し、初期の聞き取り対象者リストを形成する。

3. 聞き取り調査による情報収集

できれば面談形式により、30分程度の聞き取り調査を行う。聞き取り対象者の幅を広げるため、聞き取り対象とすべき人についても意見を聞くことで雪だるま式に対象者を増やす（snowball sampling）。

4. 聞き取り結果の分析

対象者をグループ分けし、各グループについて主な利害関心を列挙する。また合意している点、していない点を整理し、メディエーションの実施可能性について評価する。

5. 共同問題解決手続の設計

メディエーションの目標、議論する課題、適切な利害関係者代表の選出、議論の期間及び日程調整、規約、メディエーションと他の意思決定手続との関係、予算について提案をまとめる。

6. アセスメントを聞き取り対象者と共有

アセスメント報告書素案を作成し、聞き取り対象者及び招集者に配布する。また最終報告書は必要に応じて外部にも公表する。評価者は情報公開と聞き取り対象者からのフィードバックの受け入れにより、第三者としてアセスメントを行ったことを担保できる。

聞き取り調査の方法論については定性的（qualitative）社会調査手法としてさまざまな手法が提案されている。紛争アセスメントにおける聞き取り調査では、複数の人間により調査を行うため、また情報の聞き漏らしを防ぐため、ある程度定型的な（semi-structured）聞き取り調査の手続書（protocol）を事前に用意しておかなければならない。しかし、アンケート調査のように高度に定型的な聞き取り調査では、利害関係者が公に表明していない本当の利害を把握することが難しいため、均質性を保ちつつも、各聞き取り調査にある程度

¹⁵⁶ The Consensus Building Institute and Pace University Land Use Law Center. Conducting Conflict Assessments in the Land Use Contest A Manual; Susskind, L. and Thomas-Larmer, J. (1999). pp.99-136.

の自由度を与えておかなければならない。なお、紛争アセスメントの具体事例については、本章4.（3）にて示す。

③共同事実確認 (joint fact-finding)¹⁵⁷

社会資本整備に関する紛争処理及び合意形成では、科学的な知見に基づく将来予測、影響予測を参考にした上で交渉、将来計画の検討を行う必要がある。しかし、将来計画の内容という「目的」ではなく予測方法という「手段」が原因となり議論が硬直化したり、紛争の火種となったりすることがある。例えば、廃棄物の中間処理場の建設にあたり、排気ガスに含まれるダイオキシンによる近隣住民への健康リスクについて、複数の科学者が異なる予測を行い、建設そのものの是非が科学的知見に関する論争へと発展した事例が報告されている¹⁵⁸。この事例では、異なる主張を行っている科学者を一同に集め、メディエーションに類する手続を行ったところ、中間処理場の設置に伴う健康リスクの結論に至るまで、排気に含まれるダイオキシンの量、そのうち近隣地区に流入する量、そしてダイオキシンの発がん性などについて、異なる科学者が異なる仮定を置いていることが明らかになった。この事例に見られるような、「科学的知見」が特定の主張を支持するために利用されることを「弁護的科学(advocacy science)」や「敵対的科学(adversary science)」と呼ぶ。

科学的であると一方的に主張される影響評価や予測には弁護的科学の危険性が存在し、その具体例として環境影響評価における非客観的判断(non-objective judgment)が指摘されている。専門家による無意識のうちの非客観的判断により、環境影響評価が事前に設定された目標、計画を正当化するため利用されてしまう危険である。また逆に、提案された事業計画等に反対するために、自らにとって都合のよい予測結果をもたらすように仮定を設定した評価を行い、科学的評価として戦略的に広報することもあり得る。この問題を回避する方法として、「共同事実確認(joint fact-finding)」の手続が一部の社会資本整備に関するメディエーションで活用されている。

メディエーションの一環として実践される共同事実確認では、第一に、合意形成に必要な予測評価を行うことができる科学者（エンジニア、社会科学の専門家等を含む）の特定から始まる。メディエーションに参加している利害関係者全員の合意に基づき、科学的知見を提供してもらう科学者を特定する。この「全参加者の合意」という条件により、自らにとって都合の良い弁護的科学、敵対的科学を提供してくれる科学者を導入することは難しくなる。また、メディエーターは第三者の立場から、適切な科学者を推奨することができる。このためメディエーターは、手続だけではなく、社会資本整備に関する科学的知識（予測評価手法、関係者の人脈等）も幅広く有している必要がある。

第二に、議論を通じて科学的知見により解決されなければならない課題を整理する。議論の参加者が自ら抱えている課題を整理する上でメディエーターが議論の進行役、つまりファシリテーター的役割を果たす。また、科学者もこの議論に参加し、課題の枠組み(framing)を適切に設定することを支援する。これまで科学者は、与えられた課題に基づき仮説を設定し、実験およびデータ収集により仮説検証を行い、結論を客観的立場から提示する、という役割を与えられてきたため、結論が政策決定に対して与える影響については一線を画そうとしてきた。しかし、共同事実確認の手続では、科学者も利害関係者と同様、手続に積極的に参加する（巻き込まれる、インボルブされる）ことが必要となる。

¹⁵⁷ Ehrmann, J. and Stinson, B. (1999). pp.375-400.

¹⁵⁸ Susskind, L. and Cruikshank, J. (1987).

第三に、科学者が中心になって調査、検討を行うが、利害関係者も関与し、予測評価の仮定およびモデルについて学習、理解する必要がある。利害関係者の中には、共同事実確認を始める前には科学的知識に乏しい者がいると考えられ、学習と理解の過程には時間と費用を要するため、事業を推進する側から見ると共同事実確認は短期的にみて手続上非効率と考えることもできるが、長期的にみれば敵対的科学を防止すること、また（もし起きたとしても）その後の敵対的科学の客観的妥当性を否定することより、訴訟、事業の遅延を防ぎ、結果として効率的な手続となると考えられる。この参加型の検討により、科学者がその科学的知見により「最も適切」な結論を一方的に示すのではなく、全ての利害関係者が科学的知見の支援を受けた上で、自ら結論を導くような仕組みを構築できる。

また、データ収集の時点で地元の知恵(local knowledge)を取り入れることも近年重要視されている。これまでの科学者が独立して検討する枠組みでは、独立した機関が科学的手法によりデータ収集を行うことが前提とされていたが、情報量を増し、参加による満足度を高め、そして地元住民にとって納得のいく検討を進めるため、地元住民からの情報提供を積極的に取り入れることができる。わが国でも、千葉県三番瀬の漁場調査において地元漁業事業者の経験知を明示的に取り入れようという動きが見られる¹⁵⁹。

(3) メディエーターの第三者性

メディエーター全般に関する第三者性については第2章1.(3)③で述べたが、ここでは社会資本整備に携わるメディエーターの特殊性について述べる。メディエーターが負うべき責任について検討する上で、手続(process)と内容(substance)を分離した上で、メディエーターの責任を手続に限定することでその第三者性を確保しようとする考え方がある。いわゆる「プロセス進行の専門家」としてのメディエーターであるが、この限定的解釈は公共性の高い社会資本整備に係るメディエーションについては公正性(fairness)の観点から危険な解釈だと考えられる。

社会資本整備に係るメディエーションによって生成される合意事項は、離婚調停や商事仲裁と異なり、最終的に社会資本整備の計画、事業として実現されることで、メディエーションの場に直接参加していない多くの者に影響を与える。よって、メディエーションの手続(代表者の選定、交渉の場の設定など)次第で、社会の一部の利害集団にとって大きな不利益を与える「合意」が形成される危険がある。また、行政機関などのクライアントが事前に用意した参加者、場において限定的に議論を進行する場合、その参加者や場に「偏り」があれば、結果としてメディエーター(注：この場合はファシリテーターと呼ぶことが妥当である)が社会的に見て公正性の低い意思決定を手助けすることになりかねない。

手続進行に限定したメディエーションでは、これら公共性に係る課題を解決することができない。MIT教授のローレンス・サスカインド(Lawrence Susskind)は、公共政策に関わるメディエーターは社会的公正を実現する必要がある、「積極的メディエーター(activist mediator)」として内容についても一定の関与を行う必要があるとしている(当然、自らの個人的利益、関心のために内容を操作することは強く否定している)¹⁶⁰。また、紛争処理協会(ACR)の倫理規定では、紛争処理の場に参加していない関係者の利害についても、参加している者が検討対象とするようにメディエーターが働き掛ける責務があるとしてい

¹⁵⁹ 千葉県(2003)。

¹⁶⁰ Forester, J. (1999). pp.155-169.

る¹⁶¹。よって、社会資本整備に関わるメディエーターの第三者性は、その関与を手続に限定することで担保すべきではないと考えられる。

このように、民事の案件と異なり、社会資本整備に関わるメディエーターの第三者性を厳密に定義することは極めて難しい。楽観的ではあるが、第2章1.(3)③で引用したように、メディエーションの開始当初に第三者であると当事者が認めることが、最も現実的であり、かつ公正性を担保できる第三者性の担保方法だと考えられる。

¹⁶¹ Association for Conflict Resolution. (1986). (参考資料参照)

2. 社会資本整備におけるメディエーションの歴史的経緯

(1) 初期の取り組み

(ア) スノクアルミー川ダム (Snoqualmie River Dam)¹⁶²

米国における社会資本整備関係のメディエーションは、スノクアルミー川ダムの事例から始まったと広く認識されている¹⁶³。この事例は、陸軍工兵隊(Army Corps of Engineers)によりワシントン州シアトル市の郊外にあたるスノクアルミー川上流に建設が予定されていたスノクアルミー川ダムについて、環境保護団体、行政、地元住民等がメディエーションにより激しい意見対立を処理したものである。

1959年の大洪水以降、スノクアルミー川の氾濫防止対策のため、地元郡政府が陸軍工兵隊に対策を働きかけた結果、上流部におけるダム建設が計画された。当初、下流住民は住宅等に被害を与える氾濫が100年に1回まで抑止されるため、農民は農作物に被害を与える氾濫が30年に1回まで抑止されるため、計画には賛同していた。しかし、計画が工兵隊により公式に発表された1968年には、洪水抑止によるシアトル市近郊の都市スプロール(乱開発)を危惧した環境保護団体などが先陣を切り同計画への反対運動を展開し、1970年には州知事も計画を否決した。その後1973年になりフォード財団により支援を受けたコミュニティ危機介入センター(Community Crisis Intervention Center)のG. コーミック(Cormick)とJ. マッカーシー(McCarthy)が関与することとなり、1974年5月7日に、両氏がメディエーションを実践し6月30日までに一定の結論を出すよう知事より委任された。

対話を始めたところ、事業を望む地元住民や農民も乱開発は自らにとって望ましくないことであることを理解し、環境保護派もまた単に抵抗をするだけでは将来の深刻な洪水の危機を回避できるわけではないことを理解した。6月30日までは結論は出なかったが、議論が生産的な方向へと進む目途が明らかになってきたため、知事の設定した期限は延長された。その後、環境保護派が新たに設定された期限の直前になり強硬な態度を見せるという問題が起きるが、メディエーターが環境保護派に代わりの解決策を具体的に示すよう強く求めたことから対話も再開され、12月6日には全員が合意文書に署名した。合意内容には、(i)当初計画とは異なる位置でのダム建設、築堤、(ii)氾濫原等の拡張による住宅開発の管理、(iii)流域の総合計画を今後検討するための委員会の創設が含まれた。この合意は知事、陸軍工兵隊、地元行政等に支持され、紛争は解決された。

(イ) その他個別案件に関する紛争処理

スノクアルミー川ダムでの成功が契機となり、他の事業についてもメディエーションが適用されるようになる。ワシントン州ではインターステート高速道路90号に関する紛争についてメディエーションが実施され、合意に至っている(詳細は4.(1)①参照)。また、東海岸でも1975年にはメディエーションに類似する形態での市民参加がマサチューセッツ州ケンブリッジ市の交通結節施設の設計について行われている¹⁶⁴。ビンガム(Bingham)によれば、1977年末までに9件の環境紛争がメディエーションに付され、さらに1978年に11件、1979年に19件、そして1984年半ばまでに累計160件以上の案

¹⁶² Cormick, G. (1976). pp. 215-224; Mernitz, S. (1980). pp.89-94; Civic Practices Network (n.d.)

¹⁶³ Bingham, G. (1986). p.1; Dukes, F. (1996). p.31

¹⁶⁴ 原科幸彦 (1994) pp.232-237; Susskind, L. (1977).

件がメディエーションにより処理されている¹⁶⁵。

(ウ) 交渉による投資戦略(Negotiated Investment Strategy: NIS)¹⁶⁶

個別案件に関する環境紛争処理と並行し、都市政策を対象とした主に利害調整を目的とした紛争処理も発展した。これはケタリング財団(Kettering Foundation)主導で実施導入された交渉による投資戦略(NIS)と呼ばれるもので、連邦政府、州政府、市町村、そして民間事業者等利害関係者の間における予算および補助金配分に関する交渉が行われた。最初の実験は1979年、オハイオ州ゲーリー市を対象に実施され、ファシリテーターの関与のもと18ヶ月間にわたり各レベルの政府関係者が議論を行い、結果としてゲーリー市の課題に対応するための戦略について合意し、これには各機関の予算配分、負担が盛り込まれた。1980年代初期にはオハイオ州コロンバス市、ミネソタ州ミネアポリス市などで展開された。

(エ) 交渉による規制設定(Negotiated Rulemaking)

交渉による規制設定も初期の取組みの一つとして挙げることができる。1980年代初期、合衆国行政会議(Administrative Conference of the United States)は1982年に交渉による規制設定を提案する報告書を公表している。また、1983年には連邦航空局が連邦機関としては初めて交渉による規制設定を利用し、パイロットの休憩時間に関する規制を策定した。その後、1980年代半ばより環境保護庁が積極的に利用してきた(3.(2)参照)。

(2) 制度化

1980年代に入り、これらの取組みで得られた知見が蓄積され、社会資本整備等に係る紛争処理が制度(institution)として形成されるようになる。サスカインド(Susskind)とマッキーンナン(McKernan)はその制度として以下の5つを挙げている。

- 書籍の刊行
- 中立なファシリテーター、メディエーターの職能集団の確立
- 全国紛争処理研究所(NIDR)の設立
- 紛争処理能力に関する教育訓練の推進
- 「コンセンサス」紙刊行など情報共有の推進¹⁶⁷

また、マサチューセッツ州、ニュージャージー州、ハワイ州、ウィスコンシン州、ミネソタ州では、NIDRの支援により、州政府内にメディエーションを奨励するための組織が設置された¹⁶⁸。

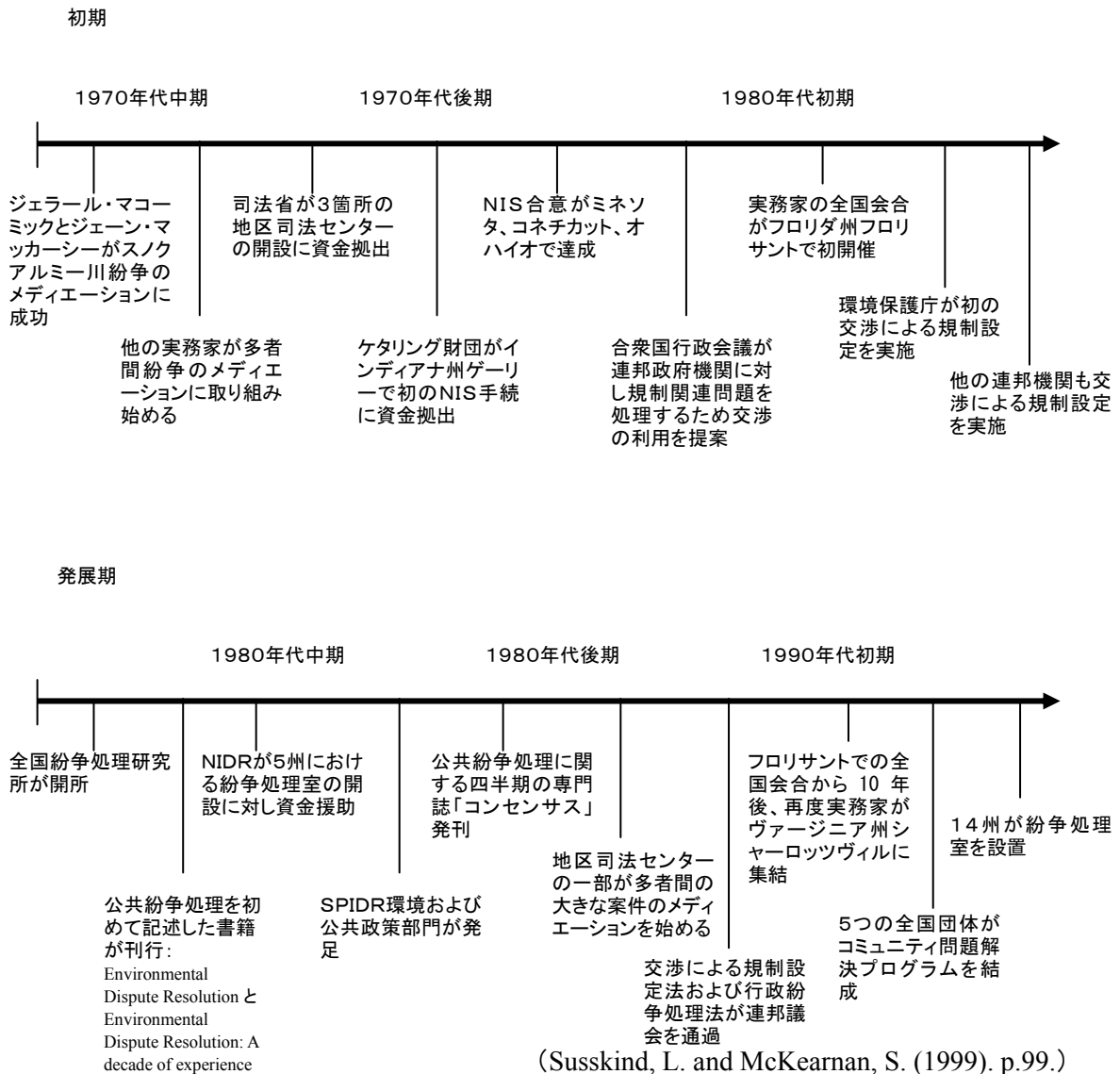
¹⁶⁵ Bingham, G. (1986). xvii

¹⁶⁶ 以下歴史的経緯については、Susskind, L. and McKernan, S. (1999). 参照

¹⁶⁷ Susskind, L. and McKernan, S. (1999). pp. 101-102

¹⁶⁸ Susskind, L. and McKernan, S. (1999). pp.102

図3. 1 : 公共紛争処理に関する主な出来事



3. 社会資本整備におけるメディエーションの利用状況等

(1) 連邦高速道路庁(Federal Highway Administration)

1998年6月に制定された21世紀に向けた交通平準化法(Transportation Equity Act for the 21st Century: TEA-21) 1309条により環境関連手続の効率化(environmental streamlining)が義務化され、同条(c)により国家環境政策法(NEPA)に基づく環境影響評価手続にADRの仕組みの導入が必要となった¹⁶⁹。

連邦高速道路庁では連邦環境紛争処理研究所と連携し、ガイドライン「協調的問題解決：効率的な望ましい成果を全ての人に(Collaborative Problem Solving: Better And Streamlined Outcomes For All)」を2002年に発行した¹⁷⁰。このガイドラインは交通計画の策定過程で国家環境政策法(NEPA)等の手続に関連して発生する紛争の処理について具体的方法論を示している。また、連邦環境紛争処理研究所は、第2章4.(2)②で述べたとおり紛争処理専門家の名簿を用意しており、必要に応じ交通計画の策定においてメディエーター、ファシリテーターを利用する際の参考とできる。

また、陸上交通効率化法(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act: ISTEA)によりパブリック・インボルブメント(public involvement)が義務化された結果、従前から存在する地元住民代表等により構成される委員会から意見聴取を行うコミュニティ諮問委員会(community advisory committee)の手法にメディエーションの枠組みを取り入れた事例も存在する。例えば、メイン州交通省は、州内の総合交通計画立案のためにメディエーターを活用している。メイン州では1990年代初頭に州内の交通政策に関して激しい論争が起き、1991年には全州にて住民投票が行われていた。この住民投票は、市民参加による道路計画を推進するかどうかという案件であり、州内で意見が大きく二分するという事態に至る。住民投票の結果、市民参加による計画づくりを推す投票が否定する投票を上回り、市民参加を義務付けた州の交通基本法が成立するものの、州内の意見は二分したままであった。この事態を重く見た州政府は1992年2月にA. ゴスリン(Gosline)とJ. リートマン(Reitman)の二人をメディエーターとする交通政策諮問委員会(Transportation Policy Advisory Committee: T-PAC)を設立し、市民参加の枠組みを検討させた。T-PACは同年、地域交通委員会(Regional Transportation Advisory Committees)を軸としたメイン州の交通計画プロセスを提案した¹⁷¹。なお、このプロセスは現在も存続している¹⁷²。

また、1996年に連邦高速道路庁及び連邦公共交通庁より発行された「交通意思決定のためのパブリック・インボルブメント手法(Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making)」にも手法の1つとして「交渉とメディエーション(negotiation and mediation)」が紹介されている¹⁷³。

(2) 環境保護庁(Environmental Protection Agency)

環境保護庁では1999年に、ADRを提供する機関として紛争防止処理センター(CPRC)が設立された¹⁷⁴。同センターは、行政紛争処理法、交渉による規制設定法、そして2000年

¹⁶⁹ Transportation Equity Act for the 21st Century, Pub. Law 105-178 §1309.

¹⁷⁰ U.S. Department of Transportation. (2002).

¹⁷¹ Mueller, C. (1997). pp.76-91

¹⁷² State of Maine, Consensus Process and Alternative Dispute Resolution Resource Center (n.d.).

¹⁷³ U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration and Federal Transit Administration. (1996). pp.155-162.

¹⁷⁴ U.S. Environmental Protection Agency (1999).; U.S. EPA, Conflict Prevention and Resolution Center: <http://www.epa.gov/adr/index.html>

12月27日に公布された環境保護庁の公式ADR政策(Policy on Alternative Dispute Resolution)に基づき ADR 関連サービスを提供する。

また、CPRC では紛争処理に関わる業務を「合意形成及び紛争処理契約 (Consensus and Dispute Resolution Services Contract)」により 1999年2月から5年間にわたり Marasco Newton Group 社に一括委託しており、環境保護庁の関連部局は Marasco Newton Group 社から合意形成及び紛争処理に係るサービスを受けることができる¹⁷⁵。同社が依頼を受けると、事前に同社が作成した名簿(roster)に掲載されている米国内 70 以上の ADR サービスプロバイダーに再委託し、再委託先が環境保護庁の関連部局に必要な ADR 関連サービスを提供する¹⁷⁶。環境保護庁が5年間に支弁できる上限額は4,100万ドルであるが、環境保護庁による2000年の報告によれば、44件、計440万ドル相当の委託が導入後1年も経たないうちに実現されたとしている¹⁷⁷。

公式 ADR 政策には、環境保護庁の施策として以下の6つを挙げている¹⁷⁸。

- ・ ADR 手法の理解を促進する(Promote understanding of ADR techniques)
- ・ 紛争を予期、予防、処理するために ADR の方法論を定常的に検討することを職員に勧奨する (Encourage routine consideration of ADR approaches to anticipate, prevent, and resolve disputes)
- ・ 環境保護庁の業務における ADR の利用を推進する (Increase the use of ADR in EPA business)
- ・ ADR 手続における守秘義務(秘匿性)に関する懸念について注意を払うことの重要性に焦点を当てる (Highlight the importance of addressing confidentiality concerns in ADR processes)
- ・ 環境保護庁における ADR に関する計画的な評価と報告を推進する (Promote systematic evaluation and reporting on ADR at EPA)
- ・ ADR のプログラム開発により庁全体としての目標を推進する (Further the Agency's overall mission through ADR program development)

具体的施策としては、情報提供、教育訓練、庁内教育、予算付けが挙げられている。

また交渉による規制設定の分野では環境保護庁は 1980 年代より先行的に取り組んできた。カーター政権時代には既に庁内で交渉による規制設定のアイデアが認知されており、1983年2月には官報においてアイデアを実際に適用する規制について意見募集を行っている¹⁷⁹。そして1983年末には大気浄化法(Clean Air Act) 206条(g)項に基づき、規制不適合の自動車メーカーに対して罰金を課す規制の枠組み、1984年には連邦殺虫殺菌防虫剤法(Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act of 1972) 18条に基づく安全性検査の特例緊急免除に関する規制の枠組みについて、交渉による規制設定が行われている¹⁸⁰。

(3) 陸軍工兵隊 (Army Corps of Engineers)¹⁸¹

ダム建設を含む水資源管理および陸空軍施設の建設管理を所掌する陸軍工兵隊は環境保

¹⁷⁵ U.S. Environmental Protection Agency (n.d.)

¹⁷⁶ *ibid.*

¹⁷⁷ U.S. Environmental Protection Agency, Office of the Administrator (2000). p.7

¹⁷⁸ U.S. Environmental Protection Agency. (2000).

¹⁷⁹ Susskind, L. and McMahon, G. (1985). pp.133-165

¹⁸⁰ Susskind, L. and McMahon, G. (1985).

¹⁸¹ Consensus Building Institute (1995, August). pp.3-1~3-3.

護庁と並び比較的早い時期から紛争処理に関心を示していたこと、特に「パートナーリング (partnering)」と呼ばれる手法の導入で有名である。

パートナーリングの目的は、建設契約等に係る民間事業者との紛争の防止である。パートナーリングは数日間のパートナーリング・ワークショップ会合から始まる。契約案件に関わる者（工兵隊職員、契約業者）が最大で30～40名程度が一堂に会し、事業の目標と目的、役割と責任分担、そして意見の相違が生じた場合の紛争処理方法について検討する。多くの場合、中立的な第三者がこのワークショップに参加し、議事の進行を支援する。ワークショップの最後にはパートナーリング合意文章が交わされ、契約期間中も担当者は定期的に情報交換のための打ち合わせを行う。パートナーリングは80年代後半に一部導入され、1992年には工兵隊長（the Chief of Engineers）による政策指令として工兵隊の制度として確立された。パートナーリングはわが国でも見られる業務打合せとは異なり、制度化された予備的メディエーションとして注目に値する。

（4）州政府紛争処理室

一部の州政府に設置されている紛争処理室の多くが社会資本整備に係る紛争処理に積極的に取り組んでいる。紛争処理室は州政府の事務に関連する紛争を取り扱うことがその役割の一つであるため、環境関連部局（環境規制設定、社会資本整備に係る規制の執行と許認可発行）や事業部局（道路、空港等社会資本整備の事業実施）に関連する紛争は必然的に紛争処理室が取り組むこととなった。

枠組みは州政府によって大きく異なるが、第2章3.（2）③で触れたマサチューセッツ州紛争処理室では、1985年より環境メディエーションに取り組んでおり、紛争アセスメント、メディエーターの派遣などを行っている。1985年の創設以来、300件以上の環境紛争（有害廃棄物処理、湿地保護、立地選定、土地利用規制等に関する紛争）が同室によって処理されており、照会された案件のうち83%についてメディエーションが実施され、うち73%が合意に達している。4.（1）②で後述するルート2Aの案件は同室が中心となり合意形成を行った事例である。また近年ではパブリック・インボルブメント（public involvement）として、合意形成を目的とした委員会等のファシリテーション、コンセンサス・ビルディング等のサービスを提供している。

また、オレゴン州では1989年に設立された7名の市民委員から成るオレゴン紛争処理委員会（Oregon Dispute Resolution Commission: ODRC）が公共政策に関する紛争の処理に積極的に取り組んできた。2000年には「協調的方法論：公共政策の意思決定と紛争処理ハンドブック（Collaborative Approaches: A Handbook for Public Policy Decision-Making and Conflict Resolution）」を作成し、メディエーションに類似する合意形成の方法論を示している。具体事例としては、1999年州高速道路総合計画の立案に際し、ODRCは運輸省からの依頼に基づきファシリテーターの派遣などを行い、合意形成支援の実績をあげている¹⁸²。同組織の機能は現在、州立ポートランド大学内のOregon Consensus Programに移管されている。

（5）社会資本整備に関するメディエーターの人材育成

メディエーション等紛争処理に関する人材育成については、第2章4.（3）で述べたが、ここでは社会資本整備に関連する人材育成に焦点を当てて説明する。社会資本整備に関す

¹⁸² Policy Consensus Initiative (n.d.)

る紛争処理の大学教育は、環境紛争処理（environmental dispute resolution）の実践に端を発すると考えられる。既に述べた通り、1974年にワシントン州にてスノクアルミー川ダム建設計画に関する紛争が、労働紛争処理の専門家により処理されたことを契機として、環境紛争処理の分野が実務を中心に発展した。そのフィードバックが徐々に大学教育に及び始め、1979年にはすでにマサチューセッツ工科大学において環境紛争処理プログラム（1982年にハーバード大学と共同の公共紛争処理プログラム（Public Disputes Program）となる）が発足している¹⁸³。

現在では、全米約30程度の大学の都市計画教育、環境計画教育の場において環境紛争処理の教育が行われているとみられるが、これまでのところ、環境紛争処理に特定した学位は存在しない。

¹⁸³ MIT-Harvard Public Disputes Program. (1989).

4. 社会資本整備におけるメディエーション事例

(1) 事業計画段階

① インターステート高速道90号、ワシントン州¹⁸⁴

(ア) 背景

ワシントン州シアトル市から東に伸びるインターステート高速道路90号は1957年より検討が開始され、当初は26車線の道路として検討されていたが、その後1963年には10車線に規模が縮小された上で連邦政府より事業承認を受けている。しかし、その後国家環境政策法（NEPA）の制定により環境影響評価が義務付けられたこと、また地元住民による訴訟等により計画立案が大幅に遅れた。1975年には州高速道路局（Department of Highways）が10車線案（通称4-2T-4）に関する州環境影響評価書を提出するが紛争は終結しなかった。5億ドル以上が見積もられたこの事業の遅延コストは一日当たり14万ドルにまで達していた。

主な利害関係者は以下の通りである。

ワシントン州知事：意思決定権者。

シアトル市：市中心部の渋滞が問題化しており、通勤時間帯に郊外から流入する自動車交通の増加を危惧、公共交通整備による問題解決を希望。

マーサー・アイランド市：拡幅により利便性が高まるため4-2T-4を支持、さらに専用レーンを希望。

ベルビュー市：拡幅により利便性が高まるため4-2T-4を支持。

キング郡：上記の市を含む郡政府として関心を寄せる。紛争の長期化により連邦政府からの資金提供の機会を逃すことをおそれる。

METRO（郡交通局）：公共交通専用レーンの確保を希望。

反対住民（主にシアトル市）：郊外へのスプロール（宅地の乱開発）拡大防止、騒音・大気汚染抑制、景観保全などを理由に4-2T-4に反対。

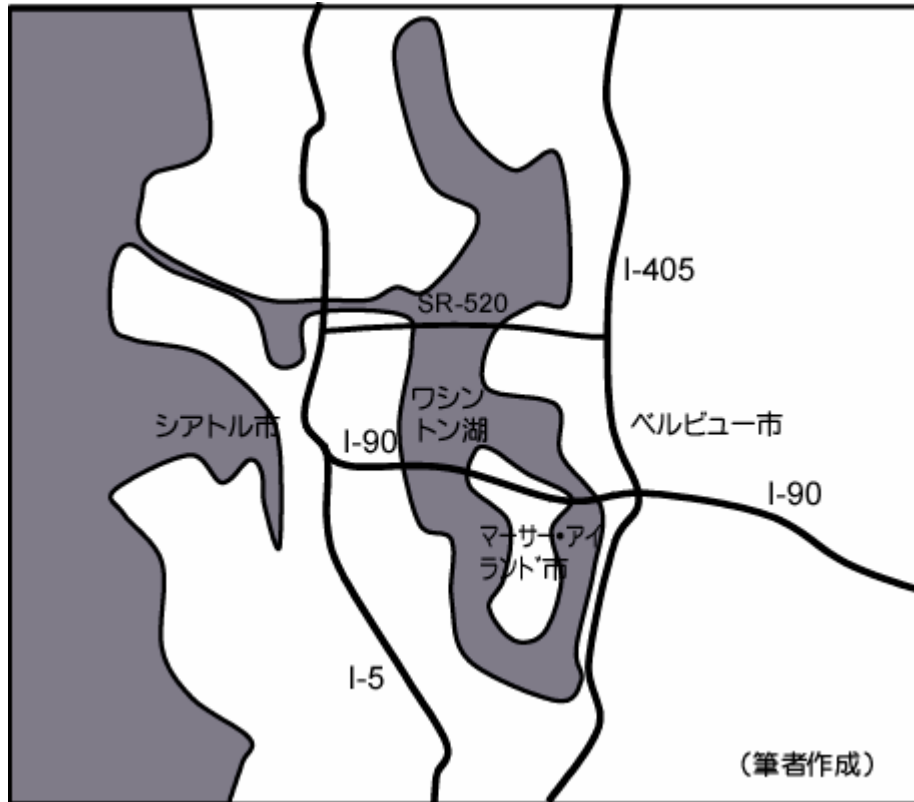
1975年、フォード財団とロックフェラー財団の支援を受け、スノクアルミー川ダム案件を処理したG. コーミックにL. パットンが加わったチームが中心となりワシントン大学（University of Washington）の中に環境メディエーション室（Office of Environmental Dispute Resolution）を創設した。そして、1976年3月、ワシントン州エヴァンス知事はこのインターステート高速道90号案件についてのメディエーションをこの環境メディエーション室に公式に依頼した。

(イ) メディエーションの内容と結果

メディエーションは10ヶ月にわたり実施された。公式な交渉は全て一般公開で行われ、その一部はテレビで放映された。また、メディエーターは利害関係者間で情報の仲介役として機能した。また、この事例ではシアトル市行政が、事業に反対する一般市民の代表者として機能することができた。議論を通じ、上記の利害関係者の利害調整の結果、郊外からマーサー・アイランドまで10車線、マーサー・アイランドからシアトルまで8車線とし、うち2車線を公共交通専用レーン、またマーサー・アイランドからシアトルの区間に

¹⁸⁴ Patton, L. and Cormick, G. (1978). pp. 43-54; Bingham, G. (1986). 1986. pp. 15-16.

図3. 2 : I-90周辺図



についてはマーサー・アイランドの住民のみが公共交通専用レーンを利用できるような構造とすることとなった。つまり、メディエーションを通じ、各自の利害の差異を明らかにした上で、全員の利害をできる限り満足させるような答えを探す「パズル」を解くことができたと言えるだろう。

交渉開始から8ヶ月目の10月には、シアトル市が実質的には8車線分の交通量が流入するとして上記の案に強硬に反対するが、エヴァンス知事はもし合意に達しなければ連邦への補助金を全く別の事業に割り当てると言及したことから状況は変化した。シアトル市はマーサー・アイランド住民の公共交通レーン利用を、交通流が時速45マイルを下回らない場合のみ許可するという代替案を提出し、これが最終的な合意条件となる。12月には「合意文書 (memorandum agreement)」がシアトル市、ベルビュー市、マーサー・アイランド市、キング郡役員、州高速道路委員会、METRO 理事長により署名される。

その後、一部住民等による環境影響評価書の不備に関する訴訟や、連邦高速道路予算の配賦一時停止などにより6年間事業がストップしていたが、1983年後半には工事が始まり1993年の浮橋の開通を以って事業は完成している¹⁸⁵。

②ルート2A、マサチューセッツ州レキシントン町¹⁸⁶

(ア) 背景

マサチューセッツ州レキシントン町は米国東海岸の主要都市の一つであるボストン市の郊外、ボストン市中心部を迂回するバイパスのインターステート高速道95号沿道に位置

¹⁸⁵ Pryne, E. (1993).

¹⁸⁶ Matsuura, M. (1998). pp.66-71.

する。また、独立戦争開戦の地として米連邦史の中で極めて重要な意味を持っている土地でもある。

ルート 2 A はボストン都市圏の中では放射路線の一つとして機能しており、朝夕には郊外と都心部を通勤する自動車交通を分担している。しかしルート 2 A のレキシントン町内の区間では、規制等により沿道開発はほとんど行われておらず、周辺には森林や草原、そして国立公園局（National Park Service : N P S）の管轄下にあるミニッツマン国立歴史公園が存在している。当時のルート 2 A は設計が古く、またボストン郊外特有の丘陵地形を通過するため見通しも悪いため事故が多発しており、1991 年から 1994 年の 4 年間に 31 件の事故が発生、2 名の死傷者を出している。また渋滞も大きな問題となっており両側 2 車線の道路であったが一日交通量は 14 万 4 千台に達していた。

マサチューセッツ州高速道路局（Massachusetts Highway Department : M H D）は 12 年以上をかけ、地元行政等と連携しながら拡幅計画を立案してきた。同計画では両側 3 車線～5 車線の道路に拡幅され、5 車線の区間には中央に左折レーンが設けられる構造となっていた。この事業に対する最大の懸念は、沿道に存在する湿地への影響である。湿地保全は米国北東部では環境保全上極めて重要な課題とされており、またルート 2 A 沿道に存在した湿地は下流のケンブリッジ市の貯水池に隣接していたことから自然環境保全だけではなく生活環境としても湿地への影響を危惧する声が行政内外から出ていた。M H D は 5 車線案について 1994 年までに町議会及び連邦高速道路庁の同意も得ていたものの、町内の社会資本整備計画について許認可権限を有しているレキシントン保全委員会（Lexington Conservation Commission : L C C）は、公聴会等の後、M H D の計画を却下した。M H D は即座にマサチューセッツ州環境省（Department of Environmental Protection : D E P）に対し、L C C の決定を覆す命令（superseding order）の発行を申請した。

ここで D E P の担当官であったレイチェル・フリードがメディエーションの利用を提案し、案件をマサチューセッツ州紛争処理室（MOD R）に照会した。これが本事例におけるメディエーション開始のきっかけとなる。

（イ）メディエーションの内容と結果

MOD R では事業調整官のメガン・マッシューズが招集の手続を担当した。彼女はフリードと協力し、1995 年 3 月よりメディエーションに参加すべき者を特定し、利害関係者に対してメディエーションの手続を説明してまわった。この時点で、M H D がメディエーションへの参加をためらったものの、MOD R 室長のフレディ・ケイが M H D に参加を説得し、成功している。交渉を支援するメディエーターには、MOD R が事前に作成していたパネル（名簿）からメディエーション・グループ社¹⁸⁷のブラッド・オノロフが選定された。

主な利害関係者は以下の通りである。

レキシントン町議会：事故防止や渋滞抑制を理由に早期の事業実施を要望		
M	H	D：設計が州及び連邦の基準を満たさねばならないことを強調し、この条件の中では当初案が最適であると想定。
L	C	C：沿道の湿地に与える影響の規模と景観の阻害について懸念。
N	P	S：公園利用者が公園に到着するまでの沿道景観とカブトムシの生息環境について懸念。

¹⁸⁷ The Mediation Group: <http://www.themediationgroup.org/>

図 3. 3 : ルート 2 A 周辺図



ケンブリッジ市：湿地に隣接する貯水池に与える影響を懸念。以前にもMHDの解氷剤保管庫の管理についてケンブリッジ市、LCC、MHDの間で紛争の経験あり。

D E P：最終的に事業を許可、却下する権限を保持

1995年6月28日に第一回会合が開催された。この場には約20名の関係者が上記6団体より出席した。最初の会合ではメディエーションの実施に関する合意書が取り交わされ、DEPは訴えがない限りメディエーションの結果を尊重する旨表明した。

審議の早い段階では、過去の経緯もあり対立的なやりとりが見られた。また代替案を検討するために自らエンジニアに検討を委託した組織もあり、全線3車線の代替案が検討されたが、安全性の面で問題があることが明らかになった。この検討を通じ、参加者は拡幅するかしないかの問題ではなく、いかにして道路の安全性を改善すべきかという共通の視点から問題を再構築することができた。

その後環境部会（Environmental Working Group）が創設された。環境部会の第1回会合ではMHDが4車線の代替案を提案したものの、沿道の国立公園を管理するNPSとの調整が必要であったことから、メディエーターはMHDとNPSの間でのコーカス会合を設けた。また、MHDが当初の5車線案を取り下げたことでレキシントン町は大きな動揺を見せたが、メディエーターの説明によりその不安を落ち着かせることができた。その後、環境部会で議論を繰り返すことで部会内では4車線案でおおむね合意がとれた。

部会の提案は全体会合に提出され、関連6団体がすべて合意した。最終的に許認可権を持つDEPが、メディエーションで得られた合意にもとづき許可を発行した。

(2) 総合計画段階

①国家エネルギー政策イニシアチブ¹⁸⁸

(ア) 背景

米国連邦レベルにおけるエネルギー政策の策定は日本のそれと異なり、議会におけるエネルギー技術に関する意見衝突が主な要因となってこれまで多くの事例で法案が廃案となり、必要とされる政策目標の実現が阻まれてきた。2001年にブッシュ政権になり、エネルギー政策の立案が主要政策目標の一つとして掲げられたものの、連邦議会内での議論は進捗せず、また2001年9月11日の国際貿易センタービルにおけるテロ事件を契機に、エネルギー供給の安定確保が緊急課題として急浮上したことからさらに事態は混迷した。

これらの課題を処理するため、非営利団体のロッキーマウンテン研究所（Rocky Mountain Institute: RMI）と合意形成研究所（CBI）はヒューレット財団等からの資金援助をもとに国家エネルギー政策イニシアチブを2001年11月に立ち上げた。なお、当時の上院エネルギー及び自然資源委員会の委員長を含む、上下両院の議員の一部もこのイニシアチブを非公式に支援している。

(イ) 合意形成の内容

イニシアチブは4段階から成る。第一段階は「課題評価（Issue assessment）」で、紛争アセスメントと同様に聞き取り調査で利害関係者の意向を把握する手続である。イニシアチブでは、75名の電力事業者、環境団体幹部等に対する面談調査を行い、共有される将来目標の範囲、特に対立が予想される点などが2002年1月までに把握された。第二段階は「専門家ワークショップ（expert workshop）」で、2月1日～3日にヴァージニア州ウォーレンで開催された。同会議はCBIの専門家によりファシリテーションが行われ、21名の電力事業者代表、大学教授、シンクタンク研究者、NPO代表などの参加により行われた。この議論に基づき「専門家報告書（Expert Group Report）」が作成されており、同報告書では以下の4点について国家のエネルギー政策として改善が必要だと提議している。

- ・ 交通運輸とモビリティ：米国における交通の97%が石油燃料に依存しておりその効率化と分散化が必要である。
- ・ 電力供給：現行の産業構造、規制、誘導規制（incentive）が健全に機能せず公益を満たしていない。法規制が公益を満たしつつ産業界にも魅力的なものとなるよう改善する必要がある。
- ・ エネルギー源確保：価格及び政情により大きな影響を受ける原油輸入への依存とエネルギー関連社会資本の脆弱性という2点で大きなリスクを抱えている。
- ・ 気候変動：二酸化炭素排出の抑制を生産者と消費者に働き掛けなければならない（注：報告書には気候変動枠組み条約批准に関する記述は見当たらない）。¹⁸⁹

第三段階は2002年3月14日に開かれた記者発表と連邦議会における非公式公聴会（congressional hearing）である。公聴会は上院エネルギー及び自然資源委員会の委員長、ジェフ・ビンガム上院議員（民主、ニューメキシコ州）が主催し、また同会ではロスコー・バートレット下院議員（共和、メリーランド州）も開会の挨拶をおこなった。つまり、国家エネルギー政策イニシアチブは一方の政党による政治活動ではなく、超党派（bipartisan）

¹⁸⁸ National Energy Policy Initiative: <http://www.nepinitiative.org/>

¹⁸⁹ National Energy Policy Initiative. (2002).

の取組みだと言える。第四段階は一般への情報提供で、目立った活動はないものの現在も同イニシアチブは継続している。

(ウ) 結果

2002年以降、上下院ともに包括エネルギー法案（通称 Energy Bill）が各種提出され、一部は各院を通過しているものの、両院を通過して成立した法案はまだない。2003年には各院にて異なる法案が通過し、その後の両院間でのすり合わせにより2003年11月に統一法案が上院に提出されたものの、結局2003年中には成立していない。これらの連邦議会における論争の要因をみると、法案に含まれる個別各論における意見の不一致によるところが大きいと考えられる。2003年11月の法案不成立は、同法案が MTBE（methyl tertiary-butyl ether）¹⁹⁰の生産者に対し免責条項を設けたことによる反発が強く、MTBEによる地下水汚染を問題視する議員による強硬な反発が法案の通過を阻んだことが大きな要因として挙げられる。また、2003年8月には北米東部において大停電が発生し、送電グリッドシステムの問題点が多くの人々の目に明らかになったことから、送電に関する議論が政治的議題（agenda）として急浮上した。包括エネルギー法案は個別各論による紛糾や政治的議題の急激な変動から未だ成立していないものの、国家エネルギー政策イニシアチブは同法案の全体的な指針を定める上で大きな貢献があったと考えられる。

(3) 紛争アセスメント事例

① アセンブリー・スクエア、マサチューセッツ州サマヴィル市¹⁹¹

(ア) 背景

ボストン市に隣接するサマヴィル市は、多様な土地利用を抱えており、主に住宅地で構成される西部と、工場、商店、住宅が混在する東部に大別される。サマヴィル東部には主要高速道であるインターステート93号が縦貫しており、また幹線道路や地下鉄オレンジ線が通過する極めて交通の便のよい地域でもある。サマヴィル市東端には、以前フォード社の自動車組立工場があったアセンブリー・スクエアと呼ばれる広大な地域がある。20世紀半ばにフォード社が撤退した後は、工場用地、倉庫、空地として利用され、比較的荒廃した雰囲気が漂う地区となっていた。そこで1980年代にはサマヴィル市等が中心となり、アセンブリー・スクエアの再開発計画が立案され、大型量販店（Kマート、DIY専門店ホーム・デポ等）及び映画館が現在立地している。しかしまだ多くの土地が空地となっており、その開発がサマヴィル市の懸案事項となっている。

1999年夏にはスウェーデンの大型家具量販店IKEA社が出店を表明し、ホーム・デポの拡張、大型スーパーマーケットのストップ&ショップの出店など大型開発計画が具体化した。大型量販店の出店に反対し混在型土地利用を推進する地元グループ、ミスティック・ビュー・タスク・フォース（Mystic View Task Force: MVTF）が反対運動を展開した。同グループは以前、住民参加によりアセンブリー・スクエアにおける住商混在型（mixed-use）開発の計画を立案しており、その実現をサマヴィル市へ働き掛けていた。MVTFを含む大型店反対派は、特に自動車交通の増加に懸念を持っていた。例えば、MVTFの計画では、2020年までに駐車場と大型店を廃止し、将来的には地下鉄オレンジ

¹⁹⁰ メチル第3ブチルエーテル。オクタン価を高めることを目的に、鉛の代替品としてガソリンに添加される。

¹⁹¹ Consensus Building Institute. (2003).

線に大幅に依存する交通体系を目指している¹⁹²。よってI K E Aなど自動車による来店を前提とした形態の大型店の出店に対しては強く反対した。

ある地元住民はホーム・デポの出店を許可したサマヴィル市都市計画委員会（planning board）による建築許可の無効を裁判所に申し立てた¹⁹³。反対派の主張は、サマヴィル市の条例に基づき大型店の出店に関する建築許可発行には交通及び環境に関する調査が必要であるにも拘らずそれが行われていないという主張であった。この訴訟の結果、2003年1月にはミドルセックス高裁がホーム・デポの建築許可を無効とする命令が出されている¹⁹⁴。また、2003年3月には引き続きM V T FがI K E Aの出店を認めた建築許可について無効申し立ての訴訟を起し、事態は極めて緊迫していた¹⁹⁵。

（イ）紛争アセスメントの内容¹⁹⁶

2003年4月に、サマヴィル市は合意形成研究所（CBI）に本件に関する紛争アセスメントの実施を依頼した。C B Iはこの依頼を受け、5月15日よりアセンブリー・スクエアに何らかの形で関係のある利害関係者に対する聞き取り調査を開始した。聞き取りの主な内容としては以下の通りである。

- 利害関係者が現在描いている当該地区の将来像
- 当該地区の長期的ビジョン
- 訴訟を止め、不確定要素を減らし、全関係者に便益をもたらすような、全員が共有できる開発の仕組みを見出す上での課題、障害、期待

C B Iは6月19日までに計46名の利害関係者から聞き取りを行っている。対象者にはサマヴィル市長を含む市関係者、M V T Fのメンバー、地権者、I K E A社、州および連邦政府の関係者などが含まれる。

7月2日にはアセスメント報告書素案を対象者全員に配布し、フィードバックを18日まで受け付け、その後修正が行われた。8月1日には主要利害関係者（サマヴィル市、アセンブリー・スクエアL L P（地権者）、M V T F、I K E A社、マサチューセッツ州政府）を集め、メディエーションに参加する意志があるかどうかを確認する招集会合が行われたが、8月6日にはC B Iが、現時点ではメディエーションを開始しないほうがよいという結論を公表した。

アセスメント報告書では、利害関係者による議論の共通の土台となりうる点として以下の事項を特定したとしている。

- 当該地区における住商混在型の長期ビジョン
- インフラ整備の必要性、特に公共交通機関の必要性（地下鉄オレンジ線の駅）
- オープンスペース、公園、そして当該地区に歩行者及び自転車容易にアクセスできる通路
- 長期ビジョンの実現には長い年月を必要とするという点での理解

しかし、長期ビジョンの実現に向けた短期的取り組みのあるべき姿について、利害関係者の間で大きな意見の相違があるために、メディエーションを行っても生産的ではないと答申している。また、利害関係者からの聞き取りに基づき、今後の合意形成のために必要と

¹⁹² Grillo, T. (2001).

¹⁹³ Cook, N. (2001).

¹⁹⁴ Grillo, T. (2003a).

¹⁹⁵ Grillo, T. (2003b).

¹⁹⁶ Consensus Building Institute. (2003).

なる事項として以下の6項目を挙げている。

- 問題解決のプロセスと、非難、応酬、相互不信ではない相互信頼の雰囲気創造する
- 当該地区の長期ヴィジョンを改良し、確定する
- 全員が協力して、当該地区を全体的に捉え、誰もが合意する段階的な開発戦略により関係者の主な利害を満足させる現実的な開発の選択肢を見つける
- 公共インフラ整備、特に公共交通整備の財源措置を、当該地区の長期的潜在力を向上する鍵として確保する
- 総合的に見て開発が交通流及び環境にもたらす影響を分析し緩和する
- 地元利益がもたらされることを確実にする

図3. 4 : アセンブリー・スクエア周辺図



(ウ) 結果

サマヴィル市では2003年11月に市長選が行われ、新たにカタトン（Curtatone）が選出された。同氏はホーム・デポの開発については否定的であったが、アセンブリー・スクエアの開発全般については積極派であり、12月には土地利用計画の改正によりIKEAの出店を実質的に許可しようと試みたものの、都市計画委員会の会合に住民多数が押し寄せ、結果として採決されなかった¹⁹⁷。現在のところ、市長は地権者に対し計画の再検討を依頼しており、2004年5月までには何らかの結論が出ると予想されている¹⁹⁸。また、IKEA社は2003年12月に州内のストウトン町（Stoughton）への出店意向を発表したことから、サマヴィル市への出店を取り下げるのではないかとという声も出てきている¹⁹⁹。

(4) メディエーションの能力開発

① 共同環境メディエーションサービス(エルサレム)²⁰⁰

(ア) 背景

イスラエル及びパレスチナでは、複雑に入り組んださまざまな理由から、社会資本整備および環境保全の分野で、緊急の改善を必要としているにもかかわらず、合意形成の遅延が理由となり必要な措置が施されないという問題が存在した。

合意形成研究所（CBI）は、イスラエル・パレスチナ研究情報センター（Israel/Palestine Center for Research and Information: IPCRI）と協力し、両国にまたがる地域における土地利用、環境保全に関する紛争処理、合意形成の推進を目的とした組織として、共同環境メディエーションサービス（Joint Environmental Mediation Service: JEMS）を2000年7月に設立した。

(イ) 取り組みの内容

JEMSでは2000年9月より環境紛争処理の専門家教育を実施し、実際の課題に取り組ませることで、最終的には当該地域における第三者介入による紛争処理に関する人材の育成を目指した。

2001年からはイスラエル領内のナハール・ザルモン（Nahal Zhalmon）国立公園の指定に関する紛争の処理に取り組んでいる。これは、イスラエル政府がガラリア海に面する地域を当該地域に居住するパレスチナ系住民の理解を得られぬまま国立公園として指定しようとしたことで地元住民が反発し、土地の所有権を主張する目的で沿岸の自然景観をブルドーザーで破壊するという事態に至った。JEMSは地元住民、イスラエル政府等との間に立ち、紛争処理を目的とした会議を設置、十数回の公式会議と百回以上にわたる非公式会議が設けられた。その結果、2003年夏には両者が合意文書に調印し、公園内の村落の存在を認め、公園開発にあたっての地権者および周辺住民の参加を確約し、さらに諸関係者間の長期的連携について合意した。この紛争処理は、JEMSの訓練に参加していた2名のユダヤ系イスラエル人、1名のアラブ系イスラエル人が、CBIの支援を受けつつ、自ら取り組んだ。

¹⁹⁷ Parker, B. (2003).

¹⁹⁸ Gedan, B. (2004).

¹⁹⁹ Boston Globe. (2003).

²⁰⁰ Joint Environmental Mediation Service: <http://www.ipcri.org/jems/>

(ウ) 結果

これらの経験を通じ、当該地域において社会資本整備等の紛争に活用できるメディエーターの社会関係資本（social capital）が形成されたと言える。紛争が発生し、メディエーションによって円滑に処理できる可能性がある状況において、当該地域に JEMS が存在することにより、紛争の当事者はメディエーションのサービスを容易に獲得することができるようになった。

(エ) 今後の展望

このようなメディエーターの社会関係資本を形成する取組みは世界各地で行われている。発展途上国では NGO 等市民社会（civil society）が中心となって活動を行っており、オーストラリア、英国、オランダ、ドイツなどの先進国においても 1990 年代以降、政府を中心に導入が推進されている。2004 年になり韓国でも紛争処理・交渉センターの設置など急速にメディエーターの社会関係資本を形成する取組みが出てきている。これらの取組みが組織・制度として定着し、安定的に成果を得られるようになるまでには数年かかると言われており、わが国でも政府が中心となり（調停に限定されない）メディエーターの社会関係資本形成に迅速に着手することが望まれる²⁰¹。

²⁰¹ MIT-Harvard Public Disputes Program (n.d.)

お わ り に

おわりに

第1章では、欧米諸国やわが国の社会資本整備における第三者の役割について整理し、「勧告・提言型」「合意形成型」「プロセス評価型」の3類型に分類した。わが国で活用されている第三者機関は「プロセス評価型」が中心であり、手続きの透明性・公正性は確保されつつあるが、事業に対する関係者の合意が依然として得られない場合もある。

このような状況に鑑み、アメリカにおける社会資本整備に関する計画づくり及び政策検討に関与する「合意形成型」第三者であるメディエーターについて調査を行った。第2章において、アメリカで活用されているメディエーションに関する一般的事項について、第3章において、社会資本整備分野におけるメディエーションについて事例を含めながら概観した。ここでの調査において、メディエーションが導入された背景、メディエーションの一般的流れ、担い手育成の取り組み、具体的な活用事例等が明らかになった。

メディエーターのような「合意形成型」第三者をわが国に導入する場合に成功するか否かを決定するのは、第三者に対する（行政機関を含めた）利害関係者の信頼が醸成されるか、第三者の担い手を育成できるか、また、「合意形成型」第三者がビジネスとして存在するか等という点にかかっていると考えられる。

アメリカでは、メディエーションは労使紛争の分野から発展し、そこで形成された調整ノウハウが、社会資本整備における紛争においても活用され実績を残したため、メディエーション及びその担い手であるメディエーターに対する社会的信頼が生まれるようになった。その背景には、メディエーションが活用され始めた段階における、メディエーターを供給する団体に対する財団の支援などの取り組みもある。このようにメディエーターに対する需要が増してきたことから、現在では公的機関だけでなく、メディエーションを主要業務とする営利目的の民間事業者も数多く存在し、社会資本整備におけるメディエーションが広く実施されている。

わが国でも、社会資本整備に関する計画策定段階で実施するパブリック・インボルブメントにおける合意形成機能の重要性が認識されるようになりつつあり、行政と住民の話し合いの場において、行政とは別の第三者（建設コンサルタント等）がファシリテーションを行う事例も出始めている。しかし、上記のような課題が存在していることから、十分に機能しているとは言い難い状況にある。

今後は、アメリカのメディエーション実務担当者へのヒアリング等を通じ、紛争予防のノウハウ、メディエーター育成の取組み、メディエーションを実施する事業者の組織運営や報酬形態等を中心に、形式上の制度だけでなく実務上の運営実態について調査を行う。

また、わが国の第三者を取り巻く制度・経済・社会的状況を整理したうえで、「合意形成型」第三者のわが国への導入可能性や第三者のあり方等について検討していくこととしたい。

参 考 資 料

米国紛争処理協会 (Association for Conflict Resolution)

専門家としての責任に係る倫理規定 (Ethical Standards of Professional Responsibility)*

<http://www.acrnet.org/>

本文書は、協会員による紛争処理の取組みにおいて、倫理的行動と、正直さ、統一性、不偏性、適切な判断といった高いレベルの能力を奨励するために作成した。

The purpose of this document is to promote ethical conduct and a high level of competency, including honesty, integrity, impartiality and the exercise of good judgment among members in their dispute resolution efforts.

これらの基準は 1986 年に紛争処理専門家協会 (SPIDR) により制定された。現在、基準は ACR の ACR 基準委員会により見直し中である

These standards were adopted by SPIDR in 1986. The Standards are currently being reviewed by the ACR Standards Committee for the Association for Conflict Resolution.

1986 年 6 月制定

Adopted June 1986

紛争処理専門家協会 (SPIDR) は、紛争の平和的解決を促進するため 1972 年に設立された。協会は、交渉、和解、仲裁、および他の中立の介入を通じて紛争を解決することが、紛争団体および社会にとって大きく有益であると考え。1983 年には、SPIDR 取締役会が、専門的責任の倫理基準を開発する任務を SPIDR 倫理委員会に委ねた。倫理委員会会員は、SPIDR 内の様々な活動分野および規律をすべて示した。1986 年 6 月 2 日に委員会によって採用されたこの文書は、その委託の結果である。

The Society of Professionals in Dispute Resolution (SPIDR) was established in 1972 to promote the peaceful resolution of disputes. Members of the Society believe that resolving disputes through negotiation, mediation, arbitration and other neutral interventions can be of great benefit to disputing parties and to society. In 1983, the SPIDR Board of Directors charged the SPIDR Ethics Committee with the task of developing ethical standards of professional responsibility. The Committee membership represented all the various sectors and disciplines within SPIDR. This document, adopted by the Board on June 2, 1986, is the result of that charge.

この文書は、SPIDR 会員および準会員に対し、自らが執り行う紛争処理案件において、公正、誠実、中立性、そして望ましい判断を下すといった倫理的行為と高次元の職能の推進を目的としている。加えて、この文章により、(1)紛争解決の職能の定義、(2)一般市民の教育、(3)紛争処理サービスの存在に関する利用者に対する広報、に資することが期待される。

The purpose of this document is to promote among SPIDR Members and Associates ethical

* 翻訳：松浦正浩 マサチューセッツ工科大学都市計画学科博士課程 (Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Ph.D. Candidate: 77 Massachusetts Avenue, Room 7-303, Cambridge, MA 02139 USA: masam@mit.edu)

conduct and a high level of competency, including honesty, integrity, impartiality and the exercise of good judgement in their dispute resolution efforts. It is hoped that this document also will help to (1) define the profession of dispute resolution, (2) educate the public, and (3) inform users of dispute resolution services.

規定の適用

Application of Standards

専門家としての責任を果たす上で、SPIDR 会員および準会員がこれらの倫理規定を遵守することは必要不可欠である。SPIDR 会員および準会員は、これらの規定に従い専門家としての行動をとることを約束する。SPIDR 理事会あるいはその代理人は、これらの規定に関する解釈について会員および準会員に助言をすることができる。また、会員以外の中立者や組織も、これらの規定に従うことは望ましいことである。

Adherence to these ethical standards by SPIDR Members and Associates is basic to professional responsibility. SPIDR Members and Associates commit themselves to be guided in their professional conduct by these standards. The SPIDR Board of Directors or its designee is available to advise Members and Associates about the interpretation of these standards. Other neutral practitioners and organizations are welcome to follow these standards.

適用範囲

Scope

SPIDR 会員および準会員がさまざまな分野で紛争処理を実践しており、専門家としての行動について各自が一定の規範を有していることが認識されている。ここで示す規定は、SPIDR 会員により代表される中立者の実務における一般的ガイドラインとして策定された。一部の特定分野における倫理的課題は、ここで示す規定においては対応されていない。

It is recognized that SPIDR Members and Associates resolve disputes in various sectors within the disciplines of dispute resolution and have their own codes of professional conduct. These standards have been developed as general guidelines of practice for neutral disciplines represented in the SPIDR membership. Ethical considerations relevant to some, but not to all, of these disciplines are not covered by these standards.

一般的責任

General Responsibilities

中立者は、紛争当事者、職業（専門家としてのプライド）、そして自らへの責務を有する。彼らは、正直でかつ公平であり、誠実に行動し、勤勉であるべきで、当事者を犠牲にして自分の利害を追求してはならない。

Neutrals have a duty to the parties, to the professions, and to themselves. They should be honest and unbiased, act in good faith, be diligent, and not seek to advance their own interests at the expense of their parties'.

中立者は、当事者に対し公正に対応すべきで、合意条件に個人的利害を有さず、紛争

に参与する個人および組織に対する先入観を見せず、当事者による要求に適切に対応し、当事者が自ら参加するプロセスを理解することを保証しなければならない。

Neutrals must act fairly in dealing with the parties, have no personal interest in the terms of the settlement, show no bias towards individuals and institutions involved in the dispute, be reasonably available as requested by the parties, and be certain that the parties are informed of the process in which they are involved.

当事者への責任

Responsibilities to the Parties

1. 不偏。中立者は、全当事者に対する不偏性を維持する。不偏性とは、言動において偏見または先入観が存在しないこと、また特定の当事者でなく当事者全員に対してサービスを責任持って提供すること意味する。

1. Impartiality. The neutral must maintain impartiality toward all parties. Impartiality means freedom from favoritism or bias either by word or by action, and a commitment to serve all parties as opposed to a single party.

2. インフォームド・コンセント。中立者は、手続、処理、中立者の役割、そして中立者と当事者との間の関係の中身について、全当事者が理解することを保証する義務を持つ。

2. Informed Consent. The neutral has an obligation to assure that all parties understand the nature of the process, the procedures, the particular role of the neutral, and the parties' relationship to the neutral.

3. 機密性。機密性の確保は紛争処理手続において最も重要な要素である。機密性により、率直さ、十分な課題調査そして中立者の受容性が促進される。しかし、機密性が担保されない案件も存在することがある。そのような場合、紛争処理手続の中で必要に応じ、中立者が紛争当事者に対し、議事の機密性は必ずしも確保されないことについて注意を促さなければならない。そのような場合以外においては、中立者は、手続の外部に情報を漏らさせようとする働きかけすべてに対して抵抗すべきである。情報を手続の中だけの秘密にしようと中立者が努力することは正しい行為である。

3. Confidentiality. Maintaining confidentiality is critical to the dispute resolution process. Confidentiality encourages candor, a full exploration of the issues, and a neutral's acceptability. There may be some types of cases, however, in which confidentiality is not protected. In such cases, the neutral must advise the parties, when appropriate in the dispute resolution process, that the confidentiality of the proceedings cannot necessarily be maintained. Except in such instances, the neutral must resist all attempts to cause him or her to reveal any information outside the process. A commitment by the neutral to hold information in confidence within the process also must be honored.

4. 利害対立。中立者は、自らの参加が利害対立を明らかに引き起こしたり、また中立者としての不偏性に関して大きな疑問を引き起こしたりするような状況では、紛争

処理に参加したり、継続したりすることを控えるべきである。情報開示の義務は手続全体に及ぶ継続的義務である。

4. Conflict of Interest. The neutral must refrain from entering or continuing in any dispute if he or she believes or perceives that participation as a neutral would be a clear conflict of interest and any circumstances that may reasonably raise a question as to the neutral's impartiality. The duty to disclose is a continuing obligation throughout the process.

5. 迅速さ。中立者は、手続進行を迅速にするため、できる限りの努力をする。
Promptness. The neutral shall exert every reasonable effort to expedite the process.

6. 合意およびその結果。紛争処理手続は紛争当事者のものである。中立者は合意事項に何ら利害関係を有しないものの、自ら担当した合意の条件が手続の正当性に疑義をさし挟むことはないとは納得できるものでなければならない。当事者が合意条件について十分に検討したことを確認するのは中立者の責任である。もし中立者が、提案された合意事項がもたらす影響について何らかの懸念があり、当事者のニーズに適うのであれば、中立者はその心配されることがらについて当事者に教えるべきである。この規定を守る上で、当事者を教育したり、専門的アドバイスをもらうため複数の機関に委託したり、さらには案件から身を引いたりすることが必要であると中立者が考えることもあるだろう。しかし、中立者は第3項の「機密性」の規定を決して破ってはならない。

6. The Settlement and its Consequences. The dispute resolution process belongs to the parties. The neutral has no vested interest in the terms of a settlement, but must be satisfied that agreements in which he or she has participated will not impugn the integrity of the process. The neutral has a responsibility to see that the parties consider the terms of a settlement. If the neutral is concerned about the possible consequences of a proposed agreement, and the needs of the parties dictate, the neutral must inform the parties of that concern. In adhering to this standard, the neutral may find it advisable to educate the parties, to refer one or more parties for specialized advice, or to withdraw from the case. In no case, however, shall the neutral violate section 3, Confidentiality, of these standards.

代表されない利害

Unrepresented Interests

中立者は、一部の利害が手続の場において代表されていない可能性を検討する必要がある。もし当事者のニーズに適うと自ら判断すれば、そのような（代表されていない）利害も（手続に参加している）主な紛争当事者によって考慮されることを保証する義務が中立者にはある。

The neutral must consider circumstances where interests are not represented in the process. The neutral has an obligation, where in his or her judgement the needs of parties dictate, to assure that such interests have been considered by the principal parties.

複数の手続の利用

Use of Multiple Procedures

同一の中立者による複数の紛争処理手続の利用には、新たな責任が生じる。当初から複数の手続の利用が予期される場合、中立者は紛争当事者に各手続の性質、またある手続において開示した情報を他の手続において中立者が意思決定のために利用する、また他の意志決定者と共有する可能性があることを、開始時に紛争当事者に対して十分説明しなければならない。複数の手続の利用が、紛争処理手続の開始後に検討される場合、中立者はその結果について説明し、その後の手続きにおいて別の中立者を利用する余地を当事者に与える必要がある。さらに、ある紛争処理手続から別の手続に移行することについて紛争当事者にアドバイスを与えることも中立者の責務である。

The use of more than one dispute resolution procedure by the same neutral involves additional responsibilities. Where the use of more than one procedure is initially contemplated, the neutral must take care at the outset to advise the parties of the nature of the procedures and the consequences of revealing information during any one procedure which the neutral may later use for decision making or share with another decision maker. Where the use of more than one procedure is contemplated after the initiation of the dispute resolution process, the neutral must explain the consequences and afford the parties an opportunity to select another neutral for the subsequent procedures. It is also incumbent upon the neutral to advise the parties of the transition from one dispute resolution process to another.

背景と必要条件

Background and Qualifications

中立者は、適切な手続と検討課題双方について十分な知識を持っている場合においてのみ、業務を担当するべきである。各中立者は、自らの専門的技能を維持し向上する責任を有する。

A neutral should accept responsibility only in cases where the neutral has sufficient knowledge regarding the appropriate process and subject matter to be effective. A neutral has a responsibility to maintain and improve his or her professional skills.

手数料の公開

Disclosure of Fees

手続の開始時点で、もし発生するのであれば、給与、利用料、チャージの基準を説明することが中立者の義務である。

It is the duty of the neutral to explain to the parties at the outset of the process the basis of compensation, fees, and charges, if any.

職能支援

Support of the Profession

経験を積んだ中立者は、現場における新たな実務家の育成に参加するべきであり、中立的紛争処理手続の価値およびその利用方法を広く社会に教育する取組みに関与すべきである。また中立者は、必要に応じ、無料奉仕のサービスを提供すべきである。

The experienced neutral should participate in the development of new practitioners in the field and engage in efforts to educate the public about the value and use of neutral dispute

resolution procedures. The neutral should provide pro bono services, where appropriate.

同じ案件を担当する複数の中立者の責任

Responsibilities of Neutrals Working on the Same Case

複数の中立者が紛争処理を担当する場合、自ら案件に関与することについて連絡を取り合う義務がある。同一の紛争当事者を担当する中立者たちは、率直かつプロとしての人間関係を維持するべきである。

In the event that more than one neutral is involved in the resolution of a dispute, each has an obligation to inform the others regarding his or her entry in the case. Neutrals working with the same parties should maintain an open and professional relationship with each other.

広告・勧誘

Advertising and Solicitation

中立者は、広告や勧誘において、不適当な手段がいくつか存在し、労働仲裁といったいくつかの紛争処理の分野ではそもそも許されていないことを知っていなければならない。広告はすべて、提供されるサービスについて素直に表現している必要がある。業務委託を獲得するため、一方の当事者に利益をもたらす特定の合意条件やその保証を売り文句にしてはいけない。顧客の紹介に対して、中立者は仲介料、リベート、その他の類似の報酬を支払ったり受け取ったりしてはならない。

A neutral must be aware that some forms of advertising and solicitations are inappropriate and in some conflict resolution disciplines, such as labor arbitration, are impermissible. All advertising must honestly represent the services to be rendered. No claims of specific results or promises which imply favor of one side over another for the purpose of obtaining business should be made. No commissions, rebates, or other similar forms of remuneration should be given or received by a neutral for the referral of clients.

参 考 文 献

参考文献

<外国語文献>

Association for Conflict Resolution. (1986). *Ethical Standards of Professional Responsibility*.
(adopted in June 1986 by Society of Professionals in Dispute Resolution)

http://acrnet.org/acrlibrary/more.php?id=28_0_1_0_M

(邦訳を参考資料として付した)

Association for Conflict Resolution. (n.d.). *Criteria for Advanced Levels of ACR Membership*.

<http://www.acrnet.org/membership/advanced.htm>

Bazerman, M. (1986). *Why Negotiations Go Wrong*. In Lewicki, R., Litterer, J., Saunders, D. and Minton, J. (Eds.) *Negotiation: Readings, Exercises, and Cases*. (2nd edition: published in 1993)

Bingham, G. (1986). *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. Washington, DC: The Conservation Foundation.

Brown, D. (1982). *Divorce and Family Mediation: History, Review, Future Directions*. *Conciliation Courts Review*, 20(2).

Bush R. and Folger J. (1994). *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Carpenter, S. and Kennedy, W. J.D. (1988). *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Circulaire n° 92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grandes projets nationaux d'infrastructures. (1992).

Civic Practices Network (n.d.) *Fishbowl Planning on the Snoqualmie River*.

<http://www.cpn.org/topics/environment/fishbowl.html>

Consensus Building Institute (1995). *Partnering, Consensus Building, and Alternative Dispute Resolution*. [prepared for the Office of Counsel & the Institute for Water Resources, the U.S. Army Corps of Engineers: DACW72-92-D-0001] (August, 1995).

Consensus Building Institute. (2003). *Conflict Assessment On The Future of Assembly Square Somerville, Massachusetts*. (August 25, 2003).

<http://www.cbuilding.org/projects/assembly/assemblyCA.pdf>

Cormick, G. (1976). *Mediating Environmental Controversies: Perspectives and First Experience*. *Earth Law Journal*, 2.

Department of the Environment, Transport and the Regions (U.K.). (1998). *Mediation in the Planning System*.

- Dukes, F. (1996). *Resolving Public Conflict: Transforming Community and Governance*. Manchester, UK: Manchester Univ.
- Ehrmann, J. and Stinson, B. (1999). *Joint Fact-Finding and the Use of Technical Experts* In Susskind, McKernan, Thomas-Larmar (Eds.) *The Consensus Building Handbook*. Thousand-Oaks, CA: Sage.
- FHWA,FTA. (1996). *Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making*. U.S. Department of Transportation
- Fisher, R. Ury, W. and Patton, B. (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in* (2nd edition). New York, NY: Penguin Books.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner*. Cambridge, MA: MIT.
- FStrG: Bundesfernstraßengesetz
- Goffman, E. (1967). *Interaction Ritual: Essays on Face-to-face Behavior*. Garden City: Anchor Books.
- Goldberg, S., Sander, F. & Rogers, N. (1992). *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes*. Boston, MA: Little Brown.
- Haley, J. (1978). *The Myth of the Reluctant Litigant*. Journal of Japanese Studies, 4(2).
- Hall, E. and Hall, M. (1990). *Understanding Cultural Differences*. Yarmouth, ME: Intercultural Press.
- Innes, J. (1999). *Evaluating Consensus Building* In Susskind, McKernan and Thomas-Larmar (Eds.) *The Consensus Building Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kawashima, T. (1963). *Dispute Resolution in Contemporary Japan*. In von Mehren (Ed.) *Law in Japan: The legal order in a changing society*. Cambridge, MA: Harvard.
- Kodal/Krämer. (1985). *Straßenrecht Eine systematische Darstellung 5., überarbeitete Auflage*.
- Krauss, R. and Deutsch, M. (1966). *Communication in Interpersonal Bargaining*. Journal of Personality and Social Psychology, 4, pp. 572-577.
- Lax, D. and Sebenius, J. (1986). *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. New York, NY: Free Press. pp. 176-178.
- Luban, D. (1985). *Bargaining and Compromise: Recent Work on Negotiation and Informal Justice*. Philosophy and Public Affairs, 14(4).
- LuftVG: Luftverkehrsgesetz
- MIT-Harvard Public Disputes Program. (1989). *The MIT-Harvard Public Disputes Program The First Ten Years (1979-1989)*. <http://web.mit.edu/publicdisputes/pdp/hist.html>
- MIT-Harvard Public Disputes Program. (n.d.). *Public Dispute Resolution Around the World*

<http://web.mit.edu/publicdisputes/pdr/world.html>

Massachusetts Supreme Judicial Court/Trial Court Standing Committee on Dispute Resolution.

(n.d.) *A Guide To Court-Connected Alternative Dispute Resolution Services.*

<http://www.state.ma.us/courts/courtsandjudges/courts/supremejudicialcourt/ccadr0601large.pdf>

Matsuura, M. (1998). *Highway Mediation in Japan: Its Prospects and Pitfalls.* (MIT Thesis).

Matsuura, M. (2003). *Building Consensus on Consensus Building.* MIT/DUSP Ph.D. Paper (unpublished).

Mernitz, S. (1980). *Mediation of Environmental Disputes.* Westport, CT: Praeger.

Moore, C. W. (1996). *The Mediation Process: Practical strategies for resolving conflict.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Mueller, C. (1997). *Negotiated Rulemaking: A Tool for State Environmental Agencies.* (MIT Thesis).

National Energy Policy Initiative. (2002). *Expert Group Report.*

<http://www.nepinitiative.org/expertreport.html>

National Institute for Dispute Resolution. (1995). *Performance-Based Assessment: A Methodology, for Use in Selecting, Training and Evaluating Mediators.*

Patton, L. and Cormick, G. (1978). *Mediation and the NEPA Process: The Interstate 90 Experience* In Jain, R.K. and B.L. Hutchings(Eds.) *Environmental Impact Analysis: Emerging Issues in Planning.* University of Illinois Press

Pharr, S. (1990). *Losing Face: Status Politics in Japan.* Berkeley, CA: Univ. of California.

Policy Consensus Initiative (n.d.) *Negotiating Transportation Policy Rules in Oregon.*

http://www.policyconsensus.org/casestudies/casestudies_transportation.html

RAND Institute for Civil Justice. (1994). *Evaluating the Civil Justice Reform Act of 1990.* RAND Research Brief.

Republik Indonesia. (n.d.) *Pancasila, The State Philosophy.* <http://www.ri.go.id/pancasila.htm>

Rogers, N. and Salem, R. (1992). *A Student's Guide to Mediation and the Law.* In Goldberg, S., Sander, F. and Rogers, N. *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes.* Boston, MA: Little Brown. p.106.

Ross, L. (1995) *Reactive Devaluation in Negotiation and Conflict Resolution.* In Arrow, K., Mnooking, R., Ross, L. and Wilson, R. (Eds.) *Barriers to Conflict Resolution.* New York, NY: W. W. Norton.

Rubin, J., Pruitt, D. and Kim, S. (1994). *Social Conflict: Escalation, stalemate, and settlement.* (2nd Ed.). New York, NY: McGraw-Hill.

- Senger, J. (2003). *Federal Dispute Resolution: Using ADR With the United States Government*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- State of California, Administrative Office Of The Courts. (1994). *California Family Court Services Snapshot Study Report 5*.
<http://www.courtinfo.ca.gov/programs/cfcc/pdffiles/r05rpt.pdf>
- State of Maine, Consensus Process and Alternative Dispute Resolution Resource Center (n.d.).
Examples of Consensus Processes in State Government.
http://www.maine.gov/consensus/ppcm_consensus_examples_dot.htm
- State of Oregon (2002). *Oregon State Agency Mediator Roster Request For Qualifications (RFQ)*. (October 21, 2002). <http://www.doj.state.or.us/ADR/pdfs/RFQ.pdf>
- State of Oregon, Department of Justice. (n.d.) *Appropriate Dispute Resolution*.
[\[http://www.doj.state.or.us/ADR/index.html\]](http://www.doj.state.or.us/ADR/index.html)
- Susskind, L. (1977). *The Importance of Citizen Participation and Consensus-Building in the Land Use Planning Process*. prepared for the Lincoln Institute Land Use Symposium, Cambridge, MA. (October 27-29, 1977).
- Susskind, L. (1999). *An Alternative to Robert's Rules of Order for Groups, Organizations, and Ad hoc Assemblies that Want to Operate by Consensus*. In Susskind, McKernan, Thomas-Larmar (Eds.) *The Consensus Building Handbook*. Thousand-Oaks, CA: Sage.
- Susskind, L. and Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York, NY: Basic Books.
- Susskind, L. and McKernan, S. (1999). *The Evolution of Public Policy Dispute Resolution*. *Journal of Architectural and Planning Research*, 16 (2).
- Susskind, L. and McMahon, G. (1985). *The Theory and Practice of Negotiated Rulemaking*. *Yale Journal on Regulation* 3(1).
- Susskind, L. and Thomas-Larmar, J. (1999). *Conducting a Conflict Assessment*. In Susskind, McKernan, Thomas-Larmar (Eds.) *The Consensus Building Handbook*. Thousand-Oaks, CA: Sage.
- Susskind, L., Amundsen, O. and Matsuura, M. (1999). *Using Assisted Negotiation to Settle Land Use Disputes: A Guidebook for Public Officials*. Cambridge, MA: Lincoln Inst.
- Susskind, L., van der Wansem, M. and Ciccarelli, A. (2000). *Mediating Land Use Disputes: Pros and Cons*. Cambridge, MA: Lincoln Inst.
- The White House, Office of the Press Secretary. (1998). *Designation of Interagency Committees to Facilitate and Encourage Agency Use of Alternate Means of Dispute Resolution and Negotiated Rulemaking*. Memorandum for heads of executive departments and agencies. (May 1, 1998).

- U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration and Federal Transit Administration. (1996). *Public Involvement Techniques for Transportation Decision-making*.
- U.S. Department of Transportation. (2002). *Collaborative Problem Solving: Better And Streamlined Outcomes For All*. <http://environment.fhwa.dot.gov/strmlng/adrguide/index.htm>
- U.S. District Court, District of Massachusetts (2000). *Alternative Dispute Resolution Plan*. (June 1, 2000). <http://www.mad.uscourts.gov/LocPubs/ADR.htm>
- U.S. District Court, District of Massachusetts (2002). *List of ADR Panel Members for The District of Massachusetts*. (October 1, 2002). <http://www.mad.uscourts.gov/LocPubs/panel1.pdf>
- U.S. Environmental Protection Agency (1999). *Establishment of the Conflict Prevention and Resolution Center within the Immediate Office of the Office of the General Counsel*. (Administrator's memorandum) 1999/11/19
- U.S. Environmental Protection Agency. (2000). *Policy on Alternative Dispute Resolution*. [FRL-6923-1] Federal Register 65(249), December 27, 2000. <http://www.epa.gov/adr/epaadrpolicyfinal.pdf>
- U.S. Environmental Protection Agency, Office of the Administrator (2000). *ADR Accomplishment Report*. (March, 2000). <http://www.epa.gov/adr/adrrept.pdf>
- U.S. Environmental Protection Agency (n.d.) *Consensus and Dispute Resolution Services Contract Fact Sheet*. http://www.epa.gov/adr/cprc_contract.html
- U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (2003). *Annual Report October 1, 2002 – September 30, 2003*. (October 27, 2003). <http://www.ecr.gov/pdf/FY03.pdf>
- U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (n.d.-a). *Roster of ECR Practitioners: National Roster Of Environmental Dispute Resolution And Consensus Building Professionals*. <http://www.ecr.gov/roster.htm>
- U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (n.d.-b). *Roster of ECR Practitioners: Frequently Asked Questions*. http://www.ecr.gov/r_faq.htm
- U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution (n.d.-b). *Roster of ECR Practitioners: Transportation Roster (Sub-Roster Of Transportation Mediators And Facilitators)*. <http://www.ecr.gov/roster/troster.htm>
- U.S. News & World Report. (2003). *America's Best Graduate Schools Law Specialties: Dispute Resolution*. (Ranked in 2003). http://www.usnews.com/usnews/edu/grad/rankings/law/brief/lawsp01_brief.php
- UVPG: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
- Vesey, A. (2001). 'Entering the Temple': Clerical Mediation of Village Conflict in Tokugawa Japan. *The Japanese Journal of Religious Studies*, 28 (2-3).

VwVfG: Bundes verwaltungs-verfahrensgesetz. (1996).

<日本語文献>

岩佐賢治、矢嶋宏光 (2002)「フランスの道路事業における第三者機関の役割に関する事例研究」(第26回土木計画学研究発表会)

桐山孝晴、鈴木学 (2001)「国民等との対話を促進する行政機能・手法のあり方に関する研究 ～アメリカ・イギリスの事例を参考として～」国土交通省国土交通政策研究所 (国土交通政策研究、第2号)

合意形成手法に関する研究会編 (2001)「欧米の道づくりとパブリック・インボルブメントー海外事例に学ぶ道づくりの合意形成ー」ぎょうせい

国土技術政策総合研究所 (2004)「フランスの住民参加制度調査報告」

国際建設技術研究所 (2004)「国際建設情報」(2004年3月上旬号)

ロジャー・フィッシャー、ウィリアム・ユーリ (1990)「ハーバード流交渉術」三笠書房
原科幸彦 (1994)「環境アセスメント」放送大学教育振興会

司法制度改革推進本部事務局 (2003)「総合的な ADR の制度基盤の整備について」

首相官邸 (2002)「司法制度改革推進計画」(平成14年3月19日閣議決定)

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/keikaku/020319keikaku.html>

谷口守 (1998)「英国のインスペクター (審問官) にみる合意形成のための第三者機関の可能性と課題」日本不動産学会 (日本不動産学会誌、第12巻第4号)

谷口守 (2000)「第三者を交えた協議システムの可能性ー英国のインスペクターを例にー」日本都市計画学会 (都市計画、No.224、pp.48-51)

千葉県 (2003)「第20回三番瀬「海域小委員会」議事録 (2003/12/22) 配布資料 [資料 No.ー1] 三番瀬におけるアサリ調査のコンセプト」

http://www.pref.chiba.jp/syozoku/b_seisaku/sanbanze/conference/03/031222minutes.html

中井検裕、村木美貴 (1998)「英国都市計画とマスタープランー合意に基づく政策の実現プログラム」学芸出版社

長澤光太郎、宮崎俊哉、松浦正浩 (2000)「公共政策における新しい合意形成のあり方」三菱総合研究所 (三菱総合研究所、所報、第37号、p.61)

森田康夫 (2000)「米国の交通プロジェクトにおける Public Involvement と Assisted Negotiation」(Policy Research、第38号、p.28)

松浦正浩 (2000)「米国における市民参加の発展と最近の事情」(財)名古屋都市センター (アーバン・アドバンス、No.28)

<WWW Sites>

American Arbitration Association: <http://www.adr.org/>

Association for Conflict Resolution: <http://www.acrnet.org/>

Better Business Bureau: <http://www.bbb.org/>

CDR Associates: <http://www.mediate.org/>

CRInfo.: <http://www.crinfol.com/>

Concur: <http://www.concurinc.com/>

Consensus Building Institute: <http://www.cbuilding.org/>

Federal Mediation and Conciliation Services: <http://www.fmcs.gov/internet/>

Interagency Alternative Dispute Resolution Working Group: <http://www.adr.gov/>

JAMS: <http://www.jamsadr.com/>

Joint Environmental Mediation Service: <http://www.ipcri.org/jems/>

Mediation Group: <http://www.themediationgroup.org/>

Montana Consensus Council: <http://mcc.state.mt.us/>

National Energy Policy Initiative: <http://www.nepinitiative.org/>

Program on Negotiation at Harvard Law School: <http://www.pon.harvard.edu/>

RESOLVE: <http://www.resolve.org/>

The Planning Inspectorate: <http://www.planning-inspectorate.gov.uk/pins/recruitment/index.htm>

U.S. Consensus Council: <http://www.usconsensuscouncil.org/>

U.S. District Courts: <http://www.uscourts.gov/districtcourts.html>

U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution: <http://www.ecr.gov/>

東京外かく環状道路 HP: <http://www.ktr.mlit.go.jp/gaikan/home/top.html>

(仮称) 横浜環状北西線 HP: <http://www.yokohama-nwline.jp/>

<新聞記事>

Boston Globe. (2003). *Editorial; Somerville loses big time*. December 3, 2003.

Cook, N. (2001). *City Weekly/Somerville Notes; Aldermen Fear Taurus Pullout*. Boston Globe.

January 21, 2001.

Gedan, B. (2004). *City Weekly/Somerville; Mayor Rehires Mall Advisers Despite Protest*. Boston Globe. January 25, 2004

Grillo, T. (2001). *Not Quite A Green Light Ikea's Assembly Square Plan Still Faces State Review, Threat of Suits*. Boston Globe. December 30, 2001.

Grillo, T. (2003a) *Home Depot Bid Dealt Blow Judge Yanks Permit To Build And Faults Somerville Board*. Boston Globe. January 18, 2003.

Grillo, T. (2003b). *Somerville Community Group Sues To Block Ikea Plan Increased Traffic, Pollution Feared If Store Is Built*. Boston Globe. March 18, 2003.

Parker, B. (2003). *Rowdy hearing stalls Assembly Square vote*. Somerville Journal. December 31, 2003.

Pryne, E. (1993). *Bridge Of Sighs: I-90 Span Is Over At Last -- Opening Festivities Draw Old Eastside And Seattle Foes A Little Bit Closer*. The Seattle Times. September 13, 1993.