

公共空間紛争へのメディエーション導入の課題*

Some Issues of Mediation Process for Public Conflict Management*

兼重賢太郎**

By Kentaro KANESHIGE**

1. はじめに

人が社会生活を営む上で、紛争はつきものである。ということは、紛争をいかに解決していくかが、社会的に重要な課題だということでもある。このことは、時間的・空間的に、そして必然的に多くの人々に影響を与え、土木計画・公共事業等においても、同様であろう。

従来から、そして現在においても、紛争を解決する代表的な手段として、裁判がある。しかし、2004年の「ADR法」（「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」）の制定、および2007年4月からの同法の施行等もあり、メディエーション（mediation）をはじめとするADR（裁判外紛争解決手段）に対する、社会的関心が徐々に高まりつつある。

ADRのひとつであるメディエーションとは、中立的な第三者が支援することにより、紛争当事者の自己解決を図ろうとするものである。

我が国の土木計画の分野においても、社会資本整備に関わる紛争を予防し、円滑な合意形成を図る観点から、社会資本整備へのメディエーション導入が検討されつつある¹⁾。しかしながら、その検討は、まだまだ緒についたばかりだといえよう。

そこで、本稿では、紛争処理・ADRの議論に一定の蓄積のある法理論・法社会学等における議論を概観した上で、公共空間（公共事業等）における集団紛争解決に、メディエーションを導入する際の課題を整理する。もって、今後の幅広い議論への礎としたい。

2. メディエーションの背景

(1) 近代法原理への懐疑

本稿での議論をはじめにあって、まず、ADR、とりわけメディエーションが着目されるに至った背景を概観することにしたい。

法理論・法社会学では、1980年代以降、ポストモダン思想の影響を受けた批判法学(critical legal studies)が一定のポジションを占めるようになった。その流れの中で、法や正義の普遍性を前提にしてきた近代法原理やシステムの相対化、あるいはそれらへの懐疑が広まったといわれる²⁾³⁾⁴⁾⁵⁾。

これには、図式化すると大きく二つの立場があると思われる。

ひとつは、当事者の主体性の回復を重視する立場である。この立場は、普遍・正義を標榜する法が、当事者に対して実は抑圧的に機能していたと指摘する。そして、これに対抗・抵抗するために、当事者の「声」や当事者の「密漁的」な主体性の回復を目指そうとするものである。ある意味では、昨今の刑事司法において、当事者（被害者）感情を重視する動きとも通底するものともいえよう。

もうひとつは、法システムを効率化しようとする立場である。この立場は、福祉国家の進展とともに、法＝国家があらゆる領域に浸透しすぎ、法が機能不全に陥ったと考える。そして、このことに対し、現行のシステムに捉われず、法を道具として効率的に活用しようとするものである。これは、政治・経済のネオリベリズムの考え方とも呼応し、国家の介入・規制を少なくすることで、効率化を目指そうとするものでもあろう。

いずれにしても、近代法原理・システムへのゆらぎが顕在化しつつあるといえよう。

(2) 「反法化」としてのメディエーション

上記のような近代法原理への懐疑と連動する形で、法を体現する司法＝裁判制度に対する批判として、ADRへの動きが起こった。このADRへの動きには、大きく「非法化」と「反法化」があると言われる⁶⁾。

「非法化」の考え方は、行き過ぎた「法化」（訴訟）社会に対して、長期化・高額化・当事者にとってのプロセスの不鮮明さなど、裁判にかかるコストの軽減を図ろうとするものである⁶⁾。米国の例でいうと、仲裁、略式陪審審理、ミニ・トライアルなど、いずれも裁判を簡略化した形がとられる。

一方、「反法化」の考え方は、規格化・儀式化した

*キーワード：計画手法論、市民参加

**非会員、文修、九州大学大学院法学府

(福岡市東区箱崎6-19-1、

TEL092-642-3240、kkaneshi@law.kyushu-u.ac.jp)

裁判では真の紛争解決は得られず、当事者自身の自己解決こそが最も望ましいとし、「法化」に対するより根源的な批判である⁶⁾。そしてこの「反法化」の考えの影響を受けているのが、メディエーションである。そもそもメディエーションへの動きは、「反体制運動」にその起源を持つものでもある⁷⁾。米国においても、「ADR」の「alternative」性は、仲裁ではなく、メディエーションによってイメージされるという⁸⁾。

メディエーションの訳語でもある調停は、我が国においても長い歴史を持つ。例えば、裁判所が行う家事調停や民事調停、行政機関が行う公害等調整委員会や建設工事紛争審査会などが、これにあたる。日本では、紛争解決にあたって、裁判よりも調停等で紛争解決を行う志向が強いとも言われてきた。しかしそれらは、法社会学者の川島武宜が「日本における調停的仲裁」と呼んだ⁹⁾ものでもあった。したがって、本稿で議論しているメディエーションと従来型の調停とは、分けて考える必要がある。

メディエーションは、中立的な第三者が支援しつつも、あくまでも当事者が主体的に紛争を解決する方法である。第三者であるメディエーターは、当事者に代わって判決・裁定するいかなる権限も持たないのである。したがって、第三者が裁定する仲裁や簡易裁判的なADRとは明らかに異なるものなのである。

3. 市民参加とメディエーション

このように、メディエーションは、紛争解決手段ではあるが、当事者が主体的に問題を解決するというその精神自体は、土木計画・都市計画における市民参加の精神と、極めて親和性が強いと考えられる。

Forester⁹⁾¹⁰⁾は、価値観が多分化した社会での市民参加において、メディエーターの持つスキルに着目する。意見の異なるステークホルダーが、お互いに有益な公的合意を形成する上で、メディエーターのスキルが有効だと考えているのである。確かに、対立から協調構造への転換、傾聴やリフレーミングなどのスキルは、PI等にも広く活用されている。

一方、市民参加のプロセスの中で、紛争解決はどのように位置づけられるのだろうか。そのひとつのヒントとなるのが、Bryson and Crosby¹¹⁾の議論である。(なお、原科¹²⁾が、このBryson and Crosbyの考えを援用しつつ、具体的な市民参加のあり方を論じている。)

Bryson and Crosbyは、ハーバースマスやギデンスの議論を下敷きに、公共政策に関わる行為が、コミュニケーション、意思決定、判決(紛争管理)の三つから構成されるとする。それらを具体化する仕組みとして、コミュニケーションを創出し議論・討議を行う「フォーラム(F

orums)」(例えば、ワークショップ、公聴会、各種メディアなど)、政策形成と意思決定を行う「アリーナ(Arenas)」(例えば、議会、執行委員会など)、紛争管理と規範に基づく執行を行う「コート(Courts)」(例えば、裁判所、ADRなど)の三つがあるとする。そして、これら三つは、相互に作用しあうという。

これまでの市民参加に関する議論は、「フォーラム」をどう設計するかということが中心であった。市民参加をより実り豊かなものにするには、市民参加の分野でこれまであまり議論されてこなかった「コート」のあり方についても、考えていく必要がある。紛争管理機能を備えた「コート」には、当然、メディエーションの導入もその射程に入ることになる。

4. 公共空間紛争へのメディエーション導入の課題

以上、一口にADRといっても、メディエーションとその他のADRの手段とはかなり異なること、さらに市民参加の文脈においてメディエーションが重要な意味を持ちうることを確認してきた。

しかし、我が国のADRをめぐる議論では、しばしばメディエーションと仲裁との混同が(意図的にかどうかは別にして)見られるという⁸⁾。また、ADR導入に際してのメリットとして、裁判に伴うコストの軽減が強調されてきた。もちろん、そのようなコストの軽減も重要なことではあるが、そもそもメディエーションは、コストの軽減や効率性を一義的には目指していないことに留意する必要がある。

それでは、そのようなメディエーションを公共事業などの公共空間をめぐる紛争に導入するにあたって、何が問題となるのであろうか。そもそも、何を公共性と考えするのか(公/私をどのように区分するのか)ということ自体に様々な議論がある¹³⁾。しかし本稿では、便宜的に次のように定義しておく。すなわち、公共空間紛争とは、複数の当事者が関与し、紛争の影響範囲が空間的・時間的に一定の広がりを持つため、私的領域の紛争とは異なるものであるというものである。

このような公共性の観点から、現段階で想定されるいくつかの課題を最後に整理しておきたい。

当事者によるアドホックな合意と公共性

確かに、ポストモダン思想がいう「大きな物語」の終焉とともに、近代法が前提としてきた普遍的な正義への疑義が出てきたことは、先に述べた通りである。これはある意味では、正義が当事者毎に断片化されたともいえるのかもしれない¹⁴⁾。

一方で、紛争当事者間で利害・正義とされたものが、社会的・公共的にも妥当・有用だと、どのように誰が判断するのかという疑問は残るところである。また、公共

事業など、潜在的に影響を受ける可能性がある人々を含めた公共的な問題を、その場限りの当事者の合意だけで決めてよいのかという問題も残る。さらには、公共的な問題の私人による決定や私的自治がどこまで許されるのかという問題もはらんでいよう。

米国では、公共紛争の場合、事前に紛争データの収集・分析・評価を行い、メディエーションを行うべきかどうかという判断材料が当事者に示されるという¹³⁾。メディエーション開始前の慎重な検討・判断という方法も含め、これらの問題をどう考えていくかが、課題となるろう。

当事者間のパワー関係への対応

公共事業等の紛争では、一般的に行政対市民の形で顕在化することが多い。また、紛争当事者も多数・多岐にわたることが多い。そのため、当事者間のパワー関係が不均衡である場合や、その関係が錯綜している場合も考えられよう。

当事者のパワーバランスに関しては、弱い当事者をエンパワーメントすべきだという立場と、公平性の観点から当事者のパワー関係に影響を与えないようにすべきだという立場との間で、米国のメディエーターの中でも議論が分かれているという¹⁴⁾。Forester¹⁵⁾は、公共紛争のメディエーターは、パワーの不均衡に対してセンシティブになる必要があると指摘している。

当事者間のパワー関係にどのように対応すべきかの検討が、今後の課題となるろう。

非公開・機密保持と公開性

メディエーションにおいては、紛争当事者が腹藏なく話し合い、自主的に解決策を生み出していく上で、メディエーションの非公開性とメディエーターの機密保持が極めて重要である。

一方で、公共性とは公開性として捉えるべきであるという議論もあり¹⁶⁾、公共事業等に対する昨今の情報公開や説明責任への社会的ニーズも考慮すると、公共空間紛争のメディエーションでは、何らかの情報の開示を前提とせざるを得ないという考え方もあるかもしれない。

いずれにしても、非公開性と公開性をどう考えていくかが、今後の課題となるろう。

米国では、行政紛争解決法において、重要な先例となる場合、有効な政策形成や政策の一貫性に支障を来たす場合、公開が重要な場合などの、ADRに適しない紛争タイプを挙げているという¹⁷⁾。ここまで挙げてきた諸課題に対応する上で、我が国においても、そのような法的位置づけが必要かどうか、今後の検討課題となるろう。

5. おわりに

以上、公共空間紛争へのメディエーション導入の課題

を整理してきたが、公共性の観点からの抽象的な指摘に留まるものであった。今後、これらの課題を具体化し、メディエーション導入の制度的な議論につなげていきたいと考えている。

参考文献

- 1) 国土交通政策研究所：社会資本整備の合意形成円滑化のためのメディエーション導入に関する研究，国土交通政策研究，第70号，2006.
- 2) 江口厚仁：法化社会における合意の社会的機能，佐藤康邦ほか編，システムと共同性，昭和堂，pp168-187，1994.
- 3) 和田仁孝：「個人化」と法システムのゆらぎ，社会学評論，54巻，pp413-430，2004.
- 4) 尾崎一郎：都市の公共性と法主体，北大法学論集，56巻，pp2396-2432，2006.
- 5) Pavlich,G.C.: Justice Fragmented, Routledge, London, 1996.
- 6) レビン小林久子：苦情相談における調停的解決について，ちょうてい，第48号，pp2-11，2007.
- 7) レビン小林久子訳 編：紛争管理論，日本加除出版，2003.
- 8) 早川吉尚ほか編著：ADRの基本的視座，不磨書房，2004.
- 9) Forester,J.:Planning in the Face of Power, University of California Press, Berkley, 1989.
- 10) Forester,J.: Making participation work when interests conflict, Journal of the American Planning Association, Vol.72, pp447-456, 2006.
- 11) Bryson,J.M.and Crosby,C.C.: Planning and the design and use of forums, arenas, and courts, Mandelbaum,S.J. et al ed., Explorations in Planning Theory, Center for Urban Policy Research, pp462-482, 1996.
- 12) 原科幸彦編著：市民参加と合意形成，学芸出版社，2005.
- 13) 齋藤純一：公共性，岩波書店，2000.
- 14) Moore,C.W.: The Mediation Process(3rd ed.), Jossey-Bass, San Francisco, 2003.
- 15) Forester,J.: Envisioning the politics of public-sector dispute resolution, Studies in Law, Politics and Society, Vol2, pp.247-286, 1992.
- 16) 瀧川裕英：公開性と公共性，法哲学年報，pp.23-40, 2000.
- 17) 大橋真由美：行政紛争解決の現代的構造，弘文堂，2005.

