

新しいADR論

民間調停機関のスタンスをどのように定めるか

Alternative
Dispute
Resolution

東京大学大学院情報学環特任研究員
早稲田大学紛争交渉研究所客員研究員

入江 秀晃

I 民間調停は、ビジネスなのか、ボランティアなのか

(1) 年間10件の調停実施がいかに大変か

先月号では、民間調停の運営が財政的に苦しいため、本来取り組むべき活動に充分に資源が割り当てられていない現状を指摘した。このことを少し掘り下げて考えてみたい。弁護士会紛争解決センターの財政を分析した論考は別途準備中であるので、ここでは、ごく簡単に、思考実験のみとしてこの問題を考えて見たい。

1件当たり5万円の収入が得られる民間調停機関で、年間10件の調停を行うと想定しよう。収益は年間で50万円となる。この収益を上げるのに、どの程度の業務量が必要になるか。応諾せずに調停手続が開始されない場合がある。応諾率が5割とすれば20件の申立を受ける必要がある。さらに、申立の前には、手続に乗るかどうかわからない相談者からの手続相談を受ける必要がある。また、他機関などからの、一般的な問合せを受ける必要もある。もし相談の2割が申し立てられるとすると、100件の問合せや相談を受ける状況が必要になる。1日5件処理できるとして待機分を除いて正味20人日必要となる。10件の調停で、平均2日の期日数であるとして、調停人2人とケースマネージャー1人の3

人が関わるとすると、のべ60人日の業務量が必要になる。準備等でそれぞれ1日余分に働くとしたら90人日必要になる。非応諾の10件でそれぞれ1人日の準備が必要とすればここでも10人日の仕事が必要となる。調停手続進行に直接関係するだけでこのような業務量が必要になり、これに加えて、年次の報告業務、手続実施者の養成、機関の広報活動、法務省との調整などにも取り組む必要もある。収益は50万円であるが、費用としては、控えめに見ても数百万円、計算の仕方によっては数千万円のコストをかけて運営しなければまわらない状況と言える。

一方、この5万円という費用は、当事者から見れば決して安くはない。裁判所の調停（司法調停）では、家事と民事では料金が異なり、また民事の場合の紛争の価額によても異なるが、1万円以下で手続を申立てできる範囲はかなり広い。司法調停でも、弁護士代理人をつけることは必ずしも前提とされておらず、かなりの程度、本人手続でも可能となっている。わざわざ不慣れで高価な民間調停を選択したいと思わない¹。

上記はごく簡単な思考実験だが、冷静に考えれば、民間調停を運営する経済的動機は、ゼロ

¹ 民間調停における価値がどのように実際に存在しているかについては、拙稿を参照。ニッチながらも実際に価値のある手続を当事者に提供している事例が存在していることを具体例を挙げながら分析をした。（入江、2010）同論考はインターネット上で公開されている。 http://www.iii.u-tokyo.ac.jp/archives/bl/78/78_4.pdf 2010年4月29日アクセス。

どころか、むしろマイナスとなろう。このような状況は、わが国で民間調停を真剣に実施しようとを考えた者ならば、誰もが直面する状況と言える。

(2) 現実の民間調停機関の運営

上記のような状況を考えれば、わが国で民間調停機関を運営することはありえなくなる。しかし、現実に民間調停機関は、多数「存在している」ことは確かである。(すべてがしっかりと「運営されている」かどうかは別問題であるが。)

民間調停機関のタイプとして、①業界団体が運営するもの、②弁護士会が運営するもの、③弁護士以外の士業団体が運営するものの3種類であろう。これらを順に検討したい。

まず、業界団体が運営するタイプであるが、これは、業界の市場環境向上のため、つまり、当該分野が安心安全な市場と呼べるものとするため、業界が拠出して運営するものである。したがって、当事者からの利用料金は低額に抑え、業界団体全体で費用負担をするのが合理的と言える。したがって、採算性を考えて運営する必要はないため、ここでは一旦検討の対象から除外したい。なお、業界団体の民間調停活動も歴史的にその役割が変化しつつあるように思える。かつては、当該分野には「紛争が存在しないことを社会にアピールするため」、したがって、調停などの顕在化された問題件数が「少ないこと」を示すのが、業界型の民間調停機関の役割であったのかもしれない。深刻そうなものだけは早めに、しばしば非公式に、処理する。そして、業界にとってリスクの少ないものはできるだけ門前払いする。そこでは、手続を利用しやすく改善することは、業界団体のためにはならないものと考えられる。こうした存在に留まっていたかもしれない。しかし、現在では、件数が少ないということは、当該団体がまじめ

に取り組んでいない、したがって、その業界の後進性を示すという状況に移行しつつあるようと思える。紛争を顕在化させ、誠実に対処する透明性を持つことがこうした団体に求められるように変わりつつあると思えるのである。

次に、弁護士会紛争解決センターの運営を考えたい。前述したように別稿を準備しているので詳細については避けるが、結論的に言えば、高額な価額の紛争解決による利用者負担によって、少額の多くの紛争の赤字を埋める内部補填の構造にある²。弁護士会の料金体系でも、少額事件については、やればやるほど赤字になるという構造にある。また、手続実施者となる弁護士にあっても紛争解決センターの仕事はビジネスというよりは日当の出る会務という程度の位置づけであり、少なくとも経済的な観点でだけ見た場合、だれもがやりたがる仕事にはなっていない。愛知、仙台、岡山など弁護士会によつては熱心な団体もあり、また、医療分野などのように近年注目を集めている分野もあるが、他士業が追いかけてきているから自分たちも取り組まざるを得ないといった発言を聞くことさえあり、20年も経過している割には普及しても定着にしても不十分な印象はぬぐえない。

最後に、弁護士以外の士業団体の運営を考える。士業団体には、業界団体のような財政的な背景を持っていない。また、140万円以下民事事件に限定する司法書士会にても、価額は多額の場合もあるがかなりの程度助言弁護士の報酬となる団体(例えば、土地家屋調査士会)にしても、弁護士会のような内部補填による経済自立を道は探しにくい。その結果、当該団体の会費によって、調停機関の赤字を補填せざるをえない状況になる。ではなぜ、弁護士以外の士業団体が、民間調停機関の運営に乗り出しているのか。建前としては、社会貢献ということがあろう。社会貢献をしたいという発言の内実が問題になるが、ここでは一旦棚上げしよう。

2 なお、日本の弁護士会などで広く採用されている解決金額によって手数料が異なる料金体系は、米国では調停機関・調停人にとっての利益相反の可能性を含むとして問題とされる場合が多く、禁止されている場合もある。

そして、本音として聞かれるのは、当該士業団体の職域拡大の足がかりとしたいということである。わたくしは、健全な競争意欲は、何ら恥ずべき事ではないし、わが国の市民社会にとっても、法律専門職種の競争環境が活性化することは必ずしもマイナスばかりではないと考えている。むしろ、ここで問いたいのは、本当に、その調停機関の運営が、将来の職域拡大につながっているのかという質問である。

II 米国でのビジネス調停とボランティア調停

(1) 社会正義のための調停運動の先行

米国では、調停は、ボランティアなのか、ビジネスなのか。

結論としては、ボランティアとしての調停もあれば、ビジネスとしての調停もある。それぞれが、成立している。特に、米国では、ビジネスとしての調停が可能となる前に、社会正義のための調停運動が先行した。その結果として、社会が調停の有用性を認め、市場や制度として根付いたのである。このことはわが国の民間調停の将来を考えるうえでも無視できないように思える。米国において、ビジネスとしての調停とボランティアとしての調停のそれぞれが、どのように成立しているかを簡単に見ていく。

(2) 米国でのビジネスとしての調停

米国の、ビジネスとしての調停の総体について、全貌を掴むことは難しいが、一定の規模のマーケットに成長していることは間違いない。2000年に公開された映画エリン・ブロコビッチは3億3千3百万ドルの和解を扱った実話だが、JAMSという世界最大の営利民間調停機関が行ったものである。営利民間調停機関では、1時間当たりのタイムチャージが900ドルといった高額な場合さえあると言われ、年収についても、元裁判官の調停人が裁判官時代よりも3倍増したといった話がささやかれるなど、かなりの規模になっている。

米国で、なぜこうしたビジネス調停が成立しているのであろうか。米国は揶揄されるほどの訴訟社会でもあり、裁判の提訴も容易である。法律的な議論を付き合わせる米国の弁護士文化とは相容れにくいと思われる調停がなぜこれほどまでに普及したかというのはひとつまつとうな疑問である。

上記の疑問への説明は様々にできるだろうが、やはり、当事者にとってメリットがあるから拡がっているという内容が最も説得的だろう。米国では提訴が容易であるが、それを判決まで闘い抜くのはコストがかかりすぎる。したがって、提訴後の交渉活動も一般に広く行われている。特に、営利目的の調停は、企業間の専門的なトラブルや、富裕層の離婚などの分野で人気を集めているようである。企業同士の複雑な紛争、建築にしてもITにしても、その企業にとってのキーパーソンが何日もそのために割かれるのは、機会コストが大きくなりすぎる。そのため、紛争企業のキーパーソン同士がひざ詰めで、時には一日中、あるいは合宿などの形態を取って短期集中で一気に紛争に片を付けることができる調停サービスは、たとえ時間単価が高くなったりしても充分に合理的なソリューションと認識できるのである。その代わり、このようなプロの紛争解決サービスは、進め方についても、その実体的な内容についても深い理解をしており、また、企業人が納得するような「肩書き」ないし「知名度」も持っていることが前提となる。

営利目的の調停サービスは、このようなタイムチャージベースの手続だけではない。特に注目されるのは、社内向けの紛争解決システムデザインという業態である。これは、時間単価ベースで手続を切り売りするようなものではない。紛争を社内で処理するための規定作り、担い手のスキル開発（人材育成）、一般的の社員向けの周知など、紛争予防と紛争解決を全体としてのデザインする業務を請け負うタイプのビジネスである。

このように多様な営利サービスとしての調停が花開きつつある。

(3) 米国でのボランティアとしての調停

米国では、ボランティアとしての調停も盛んに行われている。

むしろ、米国ではこちらが先行し、これが現在でも持続しているのである。

米国では、現代調停は1960～70年代にはじまるとされる。地域の問題は地域で解決しようという隣人調停がそのルーツにあり、司法制度への警戒感があったとされる。それは、活動家、ソーシャルワーカーその他の法律家とは少し距離がある人々によって開拓された。そして、この活動が、自主交渉援助型調停（facilitative mediation）と呼ばれる当事者中心の民主的な調停技法へつながっている。現在でも、その伝統はコミュニティ調停センターと呼ばれる機関や、裁判所付設調停に息づき、弁護士調停人にも拡がっていったのである。こうした場所では、調停人は、基本的にはボランティアのスタンスでの参加が求められる。報酬が出る場合もあるが、限定的である³。それでもこのような場への参加があるのは、社会にとって役に立つ実感が持てるという利他主義（altruism）がある。それだけでなく、スキルを身につけることができる、経験を積めるという点も評価されている。将来、独立したプロの調停人として活動するために、前提としての経験を積める点が魅力になっているのである。

ところで、ビジネス目的ではないとはいえるが、実は、こうした機関の多くは財政的な下支えがされている。（この点がわが国とは異なっている）カリフォルニア州やフロリダ州などいくつかの州では、裁判提訴費用のうちの一定割合がADR関連予算として充当されるような形で公的財源が制度化されており、社会のなかでの司法＝正義へのアクセスを容易にするために運用されている。例えば、調停手続についても、年

収3万ドル以下ならば無料で利用できるといった制度を持っている場合もあり、営利目的の調停とは発想が異なるなかでの実践がある。つまり、ボランティア自身の拠出だけで運用するような仕組みではないのである。私立の財団も様々な形で支援を行っている。有名なところでは、ヒューレット財団は紛争解決分野だけに、1984年～2004年の20年間に1億6千万ドルを拠出した（Kovick, 2005）。

III 米国の調停制度運営の現在： ふたつの事例

(1) 生ぬるくはない米国の調停

わが国では、米国の調停は、主としてそのテクニックの導入という観点－すなわち、スキル論－としての文脈で紹介されることが多い。当事者の対話を促進し、当事者の自己決定を支援するモデルである自主交渉援助型調停は、わが国の実務家にとってはもの足りない、生ぬるい手続に見えることも少なくないようである。しかし、米国の調停は、現実認識が甘いわけでもないし生ぬるくもない。むしろ歴史的には、貧しい地域における正義の実現を意図した厳しい場面での活動（4月号で紹介された「社会正義説」を指す）が出発点になっている。

以下では、二つのプログラムを見ながら、スキル面に偏った米国調停への議論を見直すきっかけにしたい。

(2) ホームレス問題と闘う草の根の 反貧困プログラム⁴

これは、マサチューセッツ州のある地域における借家賃貸借の問題で、賃借人の権利を保護し、ホームレスを増加させさせないことをミッ

3 Folgerらのフロリダでの研究によれば、フロリダでのコミュニティ調停センターでの報酬は極めて限定的である。「ランチ代にはなる程度の報酬しかない」とか、「司法システムの中でもっとも安く使われている」といった声も紹介されている。（Folger, Noce, & Antes, 2001）

4 Hampshire Community Action Commission Housing Program (HCAC)。同プログラムは、Northampton District Courtからの支援を受けている非営利の活動である。Henikoffらの論文で紹介されている。（Kurtzberg & Henikoff, 1997）

ションとして掲げるプログラムが提供する調停サービスである。調停の内容としては借家の賃貸借を扱う。無色透明をよしとするわが国の発想からすれば、そもそも、賃借人の保護をミッションとして掲げている点からして中立性に疑念が持たれそうな活動に見える。しかし、むしろ賃貸人からも信頼を獲得することに成功している事例として評価されている。

賃借人を保護することを目的とするこのプログラムでも、調停人は、賃借人の代理的な役割で関わるわけではない。あくまでも、話し合いを促す第三者としての役割を果たす。法情報についても実体法上の権利の有無について、調停人が評価したり助言したりはしない。その意味では、やはり自主交渉援助型調停を貫いているのである。

と同時に、このプログラムにおいて、調停人は、明渡手続がどのような手順で進むかといった手続法についての積極的な情報提供を行う。また、調停手続に加えて調停人以外の法律家による無料の法律相談サービスを、両当事者に提供するスキームになっている。両方の当事者を平等にエンパワーしながら、実質的には、弱者である賃借人が充分な情報を得た手続になるよう配慮している。賃貸人側にとっても、賃借人自身が生活を立て直し、意欲を持って家賃滞納などに取り組んでもらえるようになれば、いたずらにコストのかかる強制手段に訴える必要がなくなり、メリットがある。

米国では、法情報へのアクセスが容易であると言われることもあるが、必ずしもすべての米国民にあてはまるわけではない。様々なサービスがあったとしても、そこにたどりつくための知識や意欲を持っていなかったり、そもそも英語がわからなかったりする住民も少なくないからである。

(3) アメリカ障害者法(ADA)⁵

もう一つ取りあげたいのは、アメリカ障害者法の調停プログラムである。

同法は、障害者の人権を広く包括的にみとめたものである。このうち、調停プログラムがカバーするのは、例えば、ホテルや商業施設など障害者のアクセスを義務づけられた事業者と、それらの事業者の消費者としての障害者の紛争・苦情などを扱う。一方は、大規模ホテルチェーンや、ファーストフードの事業者といった巨大資本、他方は一人の障害者となる場合さえあり、力の格差は歴然である。それでも、このプログラムにおいても、自主交渉援助型を前提とした調停手続を行っている。秘密の手続で、かつ、当事者の任意性を追求する運用を行っているのである。実効性に疑問が出そうであるが、これも成功例として評価を受けている。

このプログラムのミソとして、調査権限を持つ司法省との限定的な連携が後に控えていることが挙げられる。調停への参加も任意であり、調停での合意を強制されるわけでもない。しかし、調停に参加したかどうか、調停で合意したかどうかだけの情報は司法省に伝達される仕組みになっている。調停の内部で話された内容は司法省にも秘密が守られるが、手続への参加と合意の事実だけが伝達される仕組みなのである。司法省はその情報を参考にすることができる。商業施設などの当事者にとっては、司法省による公式の調査で様々な指摘を受けるよりも前に、申立人の主張のうち、合理的な内容を聞き入れたほうが得策となる。

1990年のアメリカ障害者法は、1964年の公民権法以来の包括的な人権規定であり、それ自身の扱いは簡単にゆるがせるわけにはいかない。と同時に、突如生まれた多数の義務は、商業施設に大きな経済的負担を課している。その現実と法律との齟齬の緩衝のために調停プログラム

5 Americans with Disabilities Act of 1990。調停プログラムは下記を参照。<http://www.ada.gov/mediate.htm> 2010/04/28アクセス。また、筆者は同プログラムの運営を行っているKey Bridge Foundationを取材したが、これを含めた報告書は下記である。(有限責任中間法人ECネットワーク, 2007) 同報告書は下記で公開されている。
<http://www.ecnetwork.jp/public/2007serviceadr.pdf> 2010/04/28アクセス。

が使われているのである。

(4) 二つの事例の特徴

これらのプログラムの実践の特徴は以下の4点にまとめることができよう。第一に、政策課題が存在する分野の問題解決機能として調停プログラムが置かれている。第二に、その政策意図はむしろ党派的でさえある。第三に、しかし、力の格差のある当事者にも、あくまで調停人は当事者間の自主的な解決を促進させる役割として（パートナリズムは抑制的に）定義されている。第四に、調停人のスキルだけで解決しようとせずに、法律相談や調査権限など別の機能と注意深い連携がなされている。

小手先のコミュニケーションスキルだけで難しい社会問題をすべてなんとかしようとなどは決してしていない。また、利用者像の設定、当事者のインセンティブの認識など、現実に即した形でプログラムが設計されているのである。

IV 改めて、 わが国の士業団体の 民間調停活動について

士業団体の民間調停機関の将来について、二つの可能性があるように思える。

第一の可能性は、制度の概観を整えること－箱物整備－から始める方向である。実践すれば、調停人にとってはビジネスにならず、手間ばかりかかる現実に直面する。不慣れで雑な手続を重ねれば、当事者からは不満が募る。調停機関

では、不満を受けないために、「やれない理由」探しがはじまる。そのような機関は、社会的な存在意義が認められない。終了するか、あるいは終了させることもできずにコストを浪費する存在として存続する。第一の可能性は、悲観的なシナリオである。

第二の可能性は、まずはビジネス性を度外視して、具体的な社会的課題を解決するツールとして調停を実践していくことから始める方向である。ここでも、当事者にとっては不慣れな調停人・調停機関への不満もあるかも知れないが、当事者の主体性を最大限尊重していく。当事者自身の問題解決に直接役に立ったという実感は、比較的寛容な態度につながるかもしれない。調停人・調停機関は、実践の中から反省を積み重ね、方法として練り上げていく。社会的課題を解決すると共に、どのような課題をどのように解決できるかを明確化していく努力も怠らない。その上で、実績を説明し、相応の社会的支援を得て持続的に発展させる道を探すのである。公益的運営がふさわしいもの、営利上の運営がふさわしいものの峻別を行い、それぞれにふさわしい制度を整えていくのである。第二の可能性は、楽観的なシナリオである。

士業団体は、現在、二つのシナリオを選択できる立場にある。

わたくしは、調停を学んでいるものとして、問いたい。

あなたが真に求めているものを、本当の意味で獲得するためには、どのようにするのが良いと思いますか？

参考文献

- Folger, J. P., Noce, D. J. D., & Antes, J. R. (2001). *A Benchmarking Study of Family, Civil, and Citizen Dispute Mediation Programs in Florida*: Institute for the Study of Conflict Transformation.
- Kovick, D. (2005). *The Hewlett Foundation's Conflict Resolution Program - Twenty Years of Field-Building 1984-2004*: Hewlett Foundation.
- Kurtzberg, J., & Henikoff, J. (1997). Freeing the Parties from the Law: Designing an Interest and Rights Focused Model of Landlord/Tenant Mediation. *Journal of Dispute Resolution*, 1997, 53-118.
- 入江 秀晃 (2010) "事例に見る民間調停の価値創造", 東京大学大学院情報学環紀要 情報学研究, 78, 79-106.
- 有限責任中間法人ECネットワーク (2007) "サービス産業紛争解決システム調査".