

地方自治体と弁護士の職域—地域紛争処理 ADR の普及—

住民ニーズの多様化が進む中で、地域で生じる利害関係者間の紛争も輻輳化している。こうした紛争を従来同様に地方自治体が仲介・調整する、あるいは訴訟で対応するだけでは、地方自治体の負担は大きく、対立の深刻化などから地域の安定性を維持することにも困難性が伴う。そこで、弁護士やNPO等専門的第三者を活用し裁判外で解決する「裁判外紛争処理制度」(ADR=Alternative Dispute Resolution)が導入されている。ADRは、専門的第三者と住民のパートナーシップで地域問題を積極的に解決して制度であり「新たな公共」のひとつと位置づけられる。

ADRは、「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」で定められており、その中核は、コンセンサス・ビルディングにある。コンセンサス・ビルディングは、地域の課題や紛争に関する利害関係者が弁護士・NPO等専門的第三者の支援を受け、全員が集まった会議の場で議論し各利害関係者が納得して受け入れられる案を形成し同意することを目的とする。これまで展開されてきた地域の合意形成に関する行政手続的な形態としては、①パブリック・インボルブメント、②ファシリテーション、③ワークショップ、④審議会・委員会の各方式がある。これらの方式とADRの違いを比較すると、まず①パブリック・インボルブメントは、地方自治体が様々な住民の意見を聞きその意見を取捨選択し政策に反映させるか否かを決定する方式である。これに対してADRは、専門的第三者が争点を分析し紛争解決のために利害関係者が異なる意見を直接話し合い、自らの同意で解決案を形成、紛争を処理する。②ファシリテーションは第三者が議論進行を担う点で類似しているものの、議論の進行に関与するだけでなくADRでは議論自体に参加する利害関係者の特定、草案形成、合意形成に至るまでトータルで関与することを基本とする。さらに③ワークショップは、参加したい住民が自由に参加し議論することを基本とする。しかし、ADRでは特定された利害関係者の出席は必須であり、紛争解決に向けて議論を構造的に積み上げる。最後に④審議会・委員会は、解決案を行政へ提示するため、その構成員も実質的に行政が中心となって形成される。ADRでは行政の恣意性を排除するため、専門的第三者が中心となって利害関係者たる参加者、議論、成案作成を担う。

以上のように、ADRは利害関係者が多数存在する地域紛争に対して、行政が中心となって利害関係者間の調整により問題解決を目指すのではなく、弁護士等専門的第三者が触媒となり地域の利害関係者間の横の連携関係で解決に取り組む。もちろん、ADRは行政の機能を完全に代替するものではなく、提示された最終解決案について地方自治体も関わって決定してその具体化に取り組むことになる。地方自治体に関与するものの、地域の利害関係集団を包括する開かれた場での調整が専門的第三者を核として先行して展開されているため、地方自治体もADRの成果を尊重する姿勢が強まる。同時に重要な点は、利害関係者間の議論で解決策が提示されるため、裁判、政治の介入、行政の調整に比べて地域に対立を残すことが少なく、解決策が決定すればその具体化においても比較的時間を要しないことも利点となる。政策執行のラグを緩和する効果を持つことになる。ADRが重視される背景には、従来の裁判等の紛争処理が必ずしも十分に機能せず、その機能不全を代替する手段という側面がある。

準司法的手法で地域の課題や紛争を解決する手段として、ADRの充実が地域にとって重要な選択肢となる。しかし、住民はもちろんのこと地方自治体や法律専門家においても、まだその認知度・実践度は高いとはいえない。弁護士等法律専門家の地域への展開は、単に法曹の職域の問題にとどまらず、地方自治体の過剰な負担を軽減しつつ多様化する地域ニーズに対応するため、ADRへの認識

を高めていくことが前提となる。そのためにも、行政、住民、法的専門家、NPO等を横に結び付けるネットワークの形成等に地方自治体が努力し、ADRのインフラと推進のためのトリガー形成が重要となる。