

米国連邦行政機関による ADR 利用の動向

— 行政機関横断的 ADR ワーキング・グループ —

大橋 真由 美

- 一 序
- 二 ワーキング・グループ設立までの経緯
- 三 ワーキング・グループとその活動内容
- 四 結び

一 序

ADR (Alternative dispute resolution ≡ 代替的紛争解決) とは、当事者の合意のもと、中立的第三者が介入し、仲裁や調停をはじめとする手法を用いて紛争の解決を図ることをいう。⁽¹⁾

訴訟洪水の国であると言われる米国では、高い訴訟費用および訴訟に費やされる時間の長さに対して不満が高まり、その結果、家庭内紛争、労働関係の紛争等、私人

間の様々な種類の紛争解決のために ADR が活用されてきた。その米国における ADR 関連分野のうちで、最近活発な動きが見られるのが、連邦政府の行政機関による ADR 利用の分野である。

米国連邦政府は「連邦裁判所の最大の顧客である」と皮肉を込めて言われているように、その莫大な時間と資源を司法裁判に費やしている。その一方で、もともとは簡易かつ低コストであった米国連邦行政手続法の定める行政手続も、制定後幾十年を経て、行政機関自身が創り出した、または裁判所によって義務づけられた幾層もの手続が付加されたために正式手続化が進み、煩雑で時間とコストのかかるものとなってしまった。

このような状況の中、私人間の紛争において ADR が

効果を發揮している点を踏まえて、訴訟および行政手続の法定める手続という二つの負担に苦しむ連邦行政機関の中には、自らの関与する紛争解決にADRを活用しようとするものがでてきた。そして、このような行政機関によるADR利用(以下「行政ADR」という²⁾)の動きの頂点に位置するものが、連邦行政機関に対して紛争解決の際に行政ADRを用いる権限を明確に付与し、その利用を促進することを目的とする一九九〇年行政紛争解決法の制定であり、また一九九五年に同法が一度失効した後、一九九六年になされた恒久的授權法の成立である³⁾。(以下、一九九〇年行政紛争解決法と一九九六年行政紛争解決法を区別する際には、前者を「一九九〇年法」、後者を「一九九六年法」という)。

この行政紛争解決法の特徴の一つとして、同法が行政機関に対して明確なADR利用権限を付与しつつも、行政機関に一律にその利用を義務づけるのではなく、いくつかのような紛争に用いるのかはそれぞれの自主判断に任せている「推奨法」であるという点がある。これは、行政紛争解決法にも明示してある通り、ADRの利用は行政機関の関与するあらゆる分野および種類の紛争の解決

に適しているわけではないため、すべての行政機関に一律に同一事項を義務づけることとなる強制規定は行政ADRの性質に馴染まないことを理由とする。そこで、「推奨法」である同法の実効性を確保していくためには、これを体系的かつ積極的に行政機関の間に浸透させていく機関が不可欠であり、このような位置づけで設立されたのが、行政機関横断的ADRワーキング・グループ(Intergency Alternative Dispute Resolution Working Group, 以下「IADR WG」という)である。言い換えれば、米連邦行政機関における行政ADRのこれからの浸透の是非は、IADR WGの活動の成功如何にかかっているとと言っても過言ではない。

近年我が国においても、裁判所の負担の増加、複雑かつ専門技術的な紛争の増加等による司法裁判の機能の限界が問題視され、ADRに関する関心は高まってきており、これに関する包括的な文献も出版されている⁵⁾。しかしながら、米連邦行政機関によるADR利用に関しては、これを包括的に検討している研究は存在せず、一九九〇年法の部分的紹介およびレグ・ネグ(leg.negまたはnegotiated rulemaking、邦名では「交渉による規

則制定⁽⁶⁾）に関する研究が行われているにすぎない⁽⁷⁾。筆者は、米国における行政 ADR に関する包括的な研究を行うにあたり、一九九〇年法および一九九六年法の内容に関しては別稿にて検討を行った⁽⁸⁾。そこで本稿においては、右記のような意味で米国における行政 ADR の本質を理解する上で肝要であり、その発展の是非を握る IADR WG の検討を行い、紹介する。

二 ワーキング・グループ設立までの経緯

一九九五年十月に、連邦議会による予算配分停止を理由に廃止されるまでは、行政機関横断的な行政 ADR 推進活動を行ってきたのは合衆国行政会議 (Administrative Conference of the United States, 以下「行政会議」という) であった。そして、この行政会議の廃止を受け、行政 ADR 促進に向けた様々な工夫を加えて設立されたのが IADR WG である。そこで、IADR WG の前身と言える行政会議の活動を中心に、IADR WG 設立に至った背景を概観することとする。

(1) 一九九〇年行政紛争解決法制定に向けた行政会議の活動

一九八〇年代に入り、陸軍工科師団 (Army Corps of Engineers) が政府調達分野において ADR 利用を試みたり、環境保護庁 (Environmental Protection Agency) がスーパーファンド法関連紛争で ADR を活用したことをはじめとして、各行政機関 (以下、行政機関という場合には、米国連邦行政機関を指すこととする) ベースでは ADR の利用が試みられていたが、包括的な行政 ADR に関する制度の整備を主導してきたのは、行政会議であった。

行政会議は、一九八二年に出されたレグ・ネグの利用を推奨する行政会議勧告の発表から始まり、一九九〇年法制定までに発表された一五の勧告およびそれに付随する報告書の発表を中心として、行政 ADR に関する研究調査を積極的に展開した。そして一九九〇年法制定に際しては、行政機関に対する包括的な ADR 利用権限付与の必要性を主張し⁽⁹⁾、連邦議会の法案提出議員と共同で法案を策定し、その両院通過に尽力するなど多大な貢献を行った⁽¹⁰⁾。

(2) 一九九〇年行政紛争解決法制定後の行政会議の活動

一九九〇年法制定以後、行政会議は当該法律の中で授權された権限に基づき、行政ADR推進役としての任務を積極的に果たした。多岐にわたっている行政会議の活動の具体例としては、①一九九〇年法が各行政機関にADR政策を策定することを要求していることを受け、連邦調停サービス庁⁽¹²⁾(Federal Mediation and Conciliation Service)との協力の下でのこれに対するサポートの実施、②一九九〇年法の要請に従って各機関内に設置された紛争解決スペシャリスト⁽¹³⁾に対するトレーニングの実施、③ADRを利用する際に中立的第三者(neutral)として働きうる候補の名簿の作成・管理等が挙げられる。また、一九九二年からは、各行政機関の紛争解決スペシャリストと共同で行政機関横断的なワーキング・グループを結成し、複数行政機関による各種ADR共同プロジェクトの実施や年三回刊行の「ADRネットワーク」ニュースレターの発行等を行った(このワーキング・グループは、IADR WGの雛形になっていたものと推察される)。一九九〇年法制定後は、右記のような行政ADR関連の活動が行政会議の活動の中心となり、行政会議スタッフは、約半分もの作業時間をこれに費やしていた

とされる⁽¹⁴⁾。

さて、一九八九年の連邦議会の時点から、連邦政府のリストラクチャリングの一環として行政会議を廃止する案は何度も議題として取り上げられた。行政会議はその都度危機をしのぎ、予算を確保してきたものの、第一〇四回連邦議会の歳出配分委員会が行政会議に対する予算配分を実施しなかったため、一九九五年十月、その二七年の活動に幕が下ろされることとなった。

行政会議の廃止を受けて、学説からは行政会議の廃止によって行政紛争解決法の趣旨・内容を一括して実現させていく機関が欠如することになったとの批判がなされていた⁽¹⁵⁾。そこで一九九六年法においては、行政機関横断的な行政ADR促進業務は「大統領が指定する既存機関または新たに設置する機関⁽¹⁶⁾」が担うこととされた。しかしながら、一九九六年法制定後も大統領による指定はなかなか行われず、上記の業務を担当する組織が欠如する状態が続いた。

一九九六年法制定後から一年半以上経った一九九八年五月一日、行政機関横断的なADR利用促進組織の整備を命じる大統領覚え書き(以下「大統領覚え書き」とい

う) がクリントン大統領から各行政機関宛てに発表され、IADRWGが設立される運びとなった。⁽¹⁷⁾

三 ワーキング・グループとその活動内容

この大統領覚え書きの中で、同大統領は、連邦政府の運営をより効率的かつ効果的に行い、国家の関与する紛争や問題を可能な限り合意に基づく紛争解決手法を用いて解決することを奨励、促進していく方針を明らかにしている。さらに、このような方針に沿って設立されるIADRWGの目的は、以下の四つの分野において行政機関をサポートしていくことであるとされている。すなわち、①ADR活用にに向けた様々なプログラムを構築すること、②ADRをいつ、そしていかに用いるべきかに関するトレーニングを行政機関の職員を対象に実施すること、③ADR手続の中で用いる中立的第三者を各行政機関が迅速に確保できるための環境を整備すること、④ADRのメリットを⁽¹⁸⁾実証していくためのデータ収集を実施すること、である。

先に述べた大統領の覚え書きに基づいて設立され、一九九八年九月一四日の会議をもってその活動を開始した

IADRWGは、行政会議のように独自の職員は擁さず、各行政機関で適任とされたスタッフがIADRWGのスタッフも兼務する、一種の省庁間連絡会議的な性質を有する組織である。そして、このIADRWGの組織構造および活動内容は、行政ADR固有の背景や特徴を踏まえた独自のものとなっている。

以下、IADRWGの組織構造および活動内容の有する特徴を順次検討し、いかにこれらの特徴が行政ADRの特質を踏まえ、行政ADR促進に適合しているかを明らかにしていきたい。

(1) 司法省による全面的なサポートの存在

一九九〇年法の制定の際、その内容を巡って様々な議論が行われたが、そこでの最大の焦点の一つは、同法に行政機関が拘束的仲裁(binding arbitration)を用いることを認める規定を盛り込むことに対する司法省の強硬な反対であった。司法省は、全般的な紛争解決テクニックの行政機関による利用に関しては賛成の意を表明したものの、拘束的な仲裁は、行政機関の官吏から民間の仲裁人への許容範囲を超えた政策決定権限の委任に該当し、憲法違反のおそれがあると主張したのである。⁽¹⁹⁾

この議論は結局、拘束的仲裁規定賛成者と反対者の間で妥協がはかられ、仲裁決定から三〇日の間は当該決定を覆す権限を行政機関の長に付与することとされて決着⁽²⁰⁾し、一九九〇年法は成立した。しかし、激しい議論の的となつてしまったために、拘束的仲裁の利用は一九九〇年法制定後も行政機関によって敬遠されることとなった。また、他のADR手法についても、拘束的仲裁との混同からその利用が躊躇され、右記の確執は拘束的仲裁の利用だけでなく他のADR手法の利用の阻害要因にもなつていたとされている⁽²¹⁾。

一九九〇年法制定後、司法省はADR利用一般に対する支援の実施と共に、行政機関による拘束的仲裁の利用に関しても賛成表明を行い、行政ADRを全面的に支援することを表明することとなった(意見を変更することとなった背景は必ずしも明らかではない⁽²²⁾)。しかしながら、そのような態度が表面的には見られる中でも、司法省内での実際のADR利用の推進に対する消極的な姿勢が一方では指摘されていた⁽²³⁾。

このように、司法省の行政ADRに対する姿勢は、一九九〇年法制定後も不明瞭な点が残存していた。しかし、

IA DRWG設立を機に、その責任者を司法長官自身が務め、IA DRWG内の「政府に対する訴え関連紛争セクション」(これに関しては後述する)では、拘束的仲裁の利用に関するパイロット・プログラムに自ら率先して取り組むなど、司法省は行動をもつて行政ADRに対するより積極的な姿勢をアピールすることになった。「法の番人」として他の行政機関に多大な影響力を有する司法省だけに、その明確なサポートの行政ADR促進に対する意義は、クリントン大統領による全面的な支援と相まって大きいと考えられる。

(2) 行政ADRの多様性に対応するためのセクション別活動方針の採用

行政ADRは、行政紛争解決法の規定にも定められているように⁽²⁴⁾、司法裁判の代替手段を指すだけでなく、裁決といった正式な行政手続の代替手段も含むとされている。さらに、そのカバーする紛争の種類も、行政機関内の労働紛争から環境紛争まで非常に多岐にわたり、また、紛争分野によって用いられるADR手法(仲裁、調停、ミニ裁判等)の形態も多様である。

例えば、環境紛争に携わる環境保護庁は、主としてス

ーパーファンド法に基づく有害物質除去費用を巡る廃棄物投棄者との紛争を、裁判を経由せずに解決するためにADR活用に励んできた。その際、以前から当該分野で行われていた、民間による環境紛争に関するADR利用が調停(mediation)を中心としていたのを受け、環境保護庁が主として用いてきたADR手法は、調停であった。⁽²⁵⁾

これに対し、政府調達紛争分野において陸軍工科師団といった主要調達機関がADR利用を模索し始めた背景には、簡易かつ低コストな紛争の解決を提供するはずであった各組織内の契約不服審査委員会(Board of Contract Appeals)を経る手続が、繁雑化、高コスト化したという経緯が存在する。そのため、当該分野におけるADR利用は、裁判所代替的というよりは契約不服審査委員会の手続代替的という位置づけになっている。また、①高度な科学的専門知識が関与する場合が多く、②当事者は紛争解決後も継続的に良好な関係を保つ必要がある点が政府調達契約紛争に特徴的であり、この特徴に適合するミニ裁判(minitrials)⁽²⁶⁾手法が当該分野においては多く用いられてきた。⁽²⁷⁾したがって、裁判代替手続として

主に調停を用いてきた環境紛争における行政ADRとは、その背景も利用する手法も異にしているのである。

このように、行政ADRは分野によって何の代替的手段なのか異なり、用いる手法も異なっている。それに適合した柔軟な活動を行うために、IADRWGは主要な紛争分野毎のセクションに分かれ、各セクションがそれぞれの分野に適したADR利用の促進・発展に努めることとなった。一九九九年六月現在、IADRWG内には①労働紛争セクション(Workplace Section)、②契約・調達関連紛争セクション(Contracts and Procurement Section)、③法執行関連紛争セクション(Civil Enforcement Section)、④政府に対する訴え関連紛争セクション(Claims Against Government Section)、⑤小規模機関グループ(Small Agency Caucus)の五つのセクションが存在している。そして、各行政機関は自らの関係する、または関心のあるセクションに最低一つ所属することが求められている。⁽²⁸⁾

(3) 実効性の確保のために、具体的な目標を設定

IADRWGがいかに柔軟な組織運営をもって活発な活動を展開したとしても、トレーニングをはじめとする

種々の啓蒙活動を展開するだけでは、行政ADRという新しい手法を多くの行政機関に浸透させ、一九九〇年法および一九九六年法の実効性を確保していくことは困難である。そこで、レノ司法長官は一九九八年九月一四日のIADR WG立ち上げ会議の開会スピーチの中で、次の一年の間にすべての行政機関が最低一つ、ADRを活用していくための新しいプログラムを機関内で策定、実行することを要請し、当面の具体的な目標を設定した⁽²⁹⁾。

これに伴って、これまでの各セクションの活動も、各行政機関による新しいADRプログラムの策定・実行の試みに対する支援が中心となっている。

(4) 行政機関間の行政ADRに関するノウハウ共有に向けた制度の整備

行政ADRの発展経緯に関しては、行政機関がそれぞれ独自にADR利用の試みを展開してきたことは既に述べた。そして、このような経緯の結果として、行政機関間のADRに対する習熟度に大きく差が生じることとなった。そこで、既に行政ADRに関して経験を積んでいる行政機関のノウハウの共有を促進させ、行政機関間の差をできる限り解消していくため、IADR WGによっ

て様々な制度が整備されることとなった。

まず、主要紛争分野毎に設置されたセクションの活動を、それぞれの分野におけるADR利用の経験が豊富な行政機関が中心となって展開し、彼らが他のより経験の少ない行政機関を指導することによってそのノウハウの共有がはかれることとなった。例えば、労働紛争セクションは、労働環境に不服を持つ職員に対して無料の調停サービスを提供する「REDRESS」プログラムを採用して成功を収めている米国郵政公社(U. S. Postal Service)が率い、また、法執行セクションはスーパーファンド法執行関連のADRで経験が豊富な環境保護庁が率いることとなった。

さらに、右記のような行政機関間でのノウハウ共有をより強力に実施していくため、法執行セクションでは「コンサルテーション・チーム」が設置されることとなった。当該チームは、ADR経験の豊富な行政機関の職員によって構成され、その目的は、当該セクション参加行政機関がADRプログラムを策定・実行しようとする際の支援を実施することである。コンサルテーション・チームの助力を希望する行政機関は、まず窓口となって

いる環境保護庁のADR担当職員に連絡を取り、自らの状況やADRに対する需要について話し合うための打ち合わせの場を設定する。次に、その打ち合わせにおいて明らかにされるそれぞれの場合に依りて、適切な専門知識や技能を有するコンサルテーション・チームの構成員から成るチームが生まれ、結果として行政機関は自らの事情に特別にあつらえられたサポートを受けることができる仕組みになっている。事案毎に組まれるチームは、いわば行政機関の「パーソナルADRコンサルタント」の役割を果たすのである。これと同様の趣旨の「メンター・メンティー・プログラム (Mentor/Mentee Program)」が労働紛争セクションでも実施されている。⁽³⁰⁾

また、行政機関間のADR習熟度の違いに着目した労働紛争セクションでは、一九九九年九月まで当面の間、当該セクション参加行政機関は、①ADRに初めて取り組む行政機関、②既存のADRプログラムが存在している行政機関、③労働紛争に関するADRに関して豊富な見識を有し、他の行政機関に対してサポートを提供することができ、またより高度な課題に取り組んでいく行政機関、の三つのレベルに分かれて活動することとなった。

例えば、前述②の「既存のADRプログラムが存在している行政機関」レベルにおいては、労働紛争関係者がADR利用の中で果たす役割に関する公開討論会、各行政機関毎でADRトレーニングを設計するための説明会、そして行政機関内でのADRに対する懐疑的姿勢の克服に向けた勉強会等が実施されており、当該レベルの行政機関のADR利用促進に役立つよう工夫されている。⁽³²⁾

IA DRWGでは、第一に、紛争分野別の各セクションの責任者を当該紛争分野におけるADR利用経験の豊富な行政機関が務め、これが中心となって当該セクションの活動を展開することで、経験の浅い行政機関へのノウハウの伝授を容易にする環境が整備されている。さらに第二に、セクション内でのADR経験の浅い行政機関に対するサポートを徹底させるため、法執行セクションや労働紛争セクションはコンサルテーション・チームの設置やADR習熟レベル別の活動展開を行っている。IA DRWGでは、行政機関間のADR習熟格差を解消するためのきめ細かな体制が整っていると言えよう。

ここまでの、紛争分野別各セクションの活動の中心に当該分野のADR利用に長けている行政機関を据え、コ

ンサルテーションチームを設置し、習熟レベル別の活動を行うなど、IADRWGでは行政機関の間のADR習熟格差解消に向けてきめ細かな体制が取られていることを明らかにすることができたと思われる。

(5) インターネット技術の活用

IADRWGにはインターネット技術が積極的に活用されており、その活動に関する情報提供や意見交換の大半がインターネット上に設けられたIADRWGのホームページ(URL: <http://www.financeet.gov/iad-rwg.htm>) でなされているのも特徴的である。

当該ホームページ上では、IADRWG各セクションの最新の活動予定表が逐次発表され、既に行われた会議や説明会の議事録だけではなく、将来予定されているものの議事予定も公表され、行政機関に対する安価かつ確実な連絡手段となっている。さらに、これらの情報はインターネットにアクセスすることができ、人ならだれでも閲覧することが可能であるため、IADRWGひいては行政ADRに関する活動内容を一般市民に対して安価かつ広範囲に訴えかけることができる、広告塔の機能も果たしていることは注意に値するであろう。

また、同ホームページ上には、各行政機関がADRプログラムを自組織内で策定・実行しようとする際に参考となる各種資料(ADRプログラムを成功させるための主な留意点⁽³³⁾)などが掲示されており、各行政機関に対して容易な情報入手手段が提供されている。

さらに、行政ADRに関する意見交換のための手段として、セクション毎のインターネット・メーリング・リストや「フォーラム」という名の掲示板の機能を持つコーナーが設置され、行政ADRに関する情報交換が簡易に行えるようになってきている。もっとも、行政ADRの発展に電子メールを活用しようとする動きは、既に行政会議の時代から存在していた。行政機関および民間の紛争解決機関の間でのADR情報共有の促進に電子メールを活用すべきであるとの行政会議の提言が、ゴア副大統領のもとで連邦政府の政策と実務の全面的な見直しをはかっているNPR(National Performance Review)の電子メール活用パイロット・プロジェクトの一つに選ばれていたのである⁽³⁴⁾。IADRWGでのインターネット・メーリングリスト等の電子メール技術の活用は、行政会議時代からの動きの延長線上にあると言える。

IADR WGは、ここまで述べてきたように、一度に広範囲の対象人員に対して低コストで正確な情報を伝えることができるインターネット技術の特性を有効に活用している。そして、これは最先端の情報技術を政府運営の効率化に活かしていくという最近の連邦政府の動向にも合致している。⁽³⁵⁾

さて、ここまでIADR WGの組織構造および活動内容がいかに行政ADRの特質に適合し、また行政ADRの利用促進に向けて工夫されているかにつき検討を行ってきた。最後に、これまでの検討結果を踏まえた考察を行い、結びに代えることにしたい。

四 結び

行政紛争解決法が強行規定をもたない「推奨法」的な性質を有さざるを得なかったのは、行政ADRの利用がすべての紛争解決には適していないためであった。しかしながら、そのような性質を有する行政紛争解決法を単なる記念碑的な存在で終わらせないためには、同法の趣旨・内容を積極的に行政機関に浸透させていく組織の存在が不可欠であると考えられることは、本稿の序文でも

述べた。合衆国行政会議の廃止の後に設立されたIADR WGには、この重大な任務が課せられていたのである。それでは、その設立より九ヶ月経った現在、IADR WGの活動をいかに評価すべきなのであろうか。

一九九〇年法制定後も行政ADRに対する真の姿勢が不明瞭であった司法省は、IADR WG設立により、かつて強硬に反対姿勢を示していた拘束的仲裁に関してもその利用促進の試みに自ら率先して着手するなど、より明確に行政ADRを全面的に支援する姿勢を表明することとなった。クリントン大統領の行政ADRに対する積極的姿勢との相乗効果で、司法省の行政ADRに対する肯定的姿勢の意義は大きいと思われる。

また、IADR WG立ち上げ会議での「すべての連邦行政機関が一年以内に最低一つの新しいADRプログラムを自組織内において策定・実行すること」とのレノ司法長官の要請は、新しいADRプログラムを各行政機関が策定するだけでなく、実行することを要求し、行政紛争解決法の趣旨・内容をより強力に実現させていくこととなった。そしてその結果、従来から行政ADRの活用に積極的だった行政機関のみならず、これに対して懐疑

的な姿勢を示していた行政機関も行政ADRに強い関心を払わざるを得なくなり、例えばIADRWG労働紛争セクションの立ち上げ会議にはほぼすべての連邦行政機関が出席する結果となった。⁽³⁶⁾

IADRWGの主たる役割は、このように行政機関によるADRに対する関心が高まっている好機を活かし、行政ADRに懐疑的であった行政機関に対しても行政ADRの有用性を訴えかけ、浸透させていくことである。

そして、IADRWGはこの役割を全うするため、行政ADRの形態の多様性や各行政機関間のADR習熟度の違いといった行政ADRの持つ特殊性に即した柔軟な組織および活動内容をもって、各行政機関の関心の高まりに体系的に対応していることは、本稿三で検討した。また、その活動方法も、インターネット技術を活用してより低コストかつ効率的に行う努力がなされており、これは今までになく運営の効率性を追求している連邦政府の方針とも合致している。行政ADR実践部隊としてのIADRWGの滑り出しは順調であるように見受けられる。まだ設立から日の浅いIADRWGの活動成果を判断するには、現在までの活動経緯だけでは不十分であるの

は否めない。しかし、右記のようなIADRWGのこれまでの成果を省みるとき、これが米国における行政ADRの発展に対して為した貢献は現時点でも十分に大きいと思われる。IADRWGのさらなる活動に期待したい。

(1) 参照' 5 U. S. C. § 571 (Supp. II 1996).

(2) 米国で考えられている行政機関によるADR利用とは裁判の代替物である、私人間の紛争におけるADR利用とは異なり、司法裁判および正式な行政手続に替わるものと考えられている(後出注三の行政紛争解決法にしても、このような特徴を踏まえ、"Administrative" Dispute Resolution Actとなっている)。したがって、本稿でもこのような行政機関によるADR利用の特性に留意し、これを行政ADRと呼ぶこととする。

(3) Administrative Dispute Resolution Act of 1990, Pub. L. No. 101-552, 104 Stat. 2736 (current version at 5 U. S. C. §§ 571-584 (Supp. II 1996)); Administrative Dispute Resolution Act of 1996, Pub. L. No. 104-320, 110 Stat. 3870 (codified at 5 U. S. C. §§ 571-584 (Supp. II 1996)).

(4) 5 U. S. C. § 572 (b) (Supp. II 1996).

(5) 伊藤真・小島武司編『裁判外紛争処理法』(有斐閣、一九九八年)など。

(6) レグ・ネグは、A P A が定める規則制定手続が煩雑化し、裁判所で争われることが日常化したため、裁判所で争われないような、良質な規則を安価かつ短期間に制定するために考案された、交渉(A D R手法の一つ)を規則制定に用いるアプローチを意味する。参照「常岡孝好「交渉による規則制定法(Negotiated Rulemaking Act)と今後」明治学院法学研究六十号二六一頁(一九九六年)。

A P A が定める規則制定手続の代替物として用いるレグ・ネグもA D Rの一つであることは確かであるが(Thomasina V. Rogers, 'Toward Improved Agency Dispute Resolution: Implementing the ADR Act 4 (1995)')、その他の行政A D R手法が、既に生じた紛争の解決にA D Rを用いるのに対し、レグ・ネグは将来的な紛争の回避を目的として行われるため、性質が多少異なっている。したがって、レグ・ネグに関しては一九九〇年法と並んで制定され、一九九六年に恒久的再授権を受けた一九九〇年交渉による規則制定法が存在し、これに関する包括的な管理・促進活動もI A D R W Gではなく、大統領命令二二八六六に基づいて設置された規則ワーキング・グループ(Regulatory Working Group)に委任された「Office of the Press Secretary, Memorandum from President Clinton to Heads of the Executive Departments and Agencies, Designation of Interagency Committees to Facilitate and Encourage Agency Use of Alternate Means of Dispute Resolution and Negotiated Rulemaking (May 1,

1998) (available online at the IADR WG internet homepage (visited June 23, 1999) <<http://www.financenet.gov/iadwrg.htm>>) [hereinafter cited as 'Presidential Memorandum'].

(7) 比山節男「A D Rとしての米国一九九〇年行政紛争解決法(上)」大阪経済法科大学法学研究所紀要二三号一頁(一九九六年)。また、レグ・ネグに関しては、常岡・前掲注(6)のほか、比山節男「アメリカ合衆国規則制定協議法逐条論点解説」大阪経済法科大学法学論集三四号六一頁(一九九五年)等の論文が存在する。

(8) 拙稿「米国連邦政府の行政機関によるA D Rの利用(上)」自治研究七五巻一二号一二〇頁(一九九九年)。「米国連邦政府の行政機関によるA D Rの利用(下)」自治研究七六巻四号九六頁(二〇〇〇年)。

(9) それまでは行政機関がA D Rを用いる際の明確な法的権限は存在せず、A D Rを利用しようとする行政機関は各個別法が定める権限に基づいてこれを利用していた。

(10) 一九九〇年法制定に至るまでの行政会議の活動の詳細については、参照「比山・前掲注(7)一五頁」。

(11) Administrative Dispute Resolution Act of 1990, Pub. L. No. 101-552, § 3 (a), 104 Stat. 2736 (1990).

(12) 連邦調停サービス庁は、主として民間の労働紛争に対して合意に基づく解決手法を提供するために設置された機関であり、一九九〇年法において行政会議と並んで行政機関によるA D R利用の促進に尽力するものとされていた。

- (27) Administrative Dispute Resolution Act of 1990, Pub. L. No. 101-552, § 3 (b), 104 Stat. 2736, 2737 (1990). 前掲規定は、各行政機関の長は各の上級職員を紛争解決メソッドを委任するものとす。そして、紛争解決メソッドは自由の機関に一九九〇年法を適用せらるべし。また一九九〇年法の要請に基づいて決定せられた行政政策の実行せらるべしとす。
- (14) Rogers, *supra* note 6, at 10-15; Gary J. Edles, The Continuing Need for an Administrative Conference, 50 Admin. L. Rev. 122 (1998).
- (15) David Seibel, To Enhance the Operation of Government: Reauthorizing the Administrative Dispute Resolution Act, I Harv. Negotiation L. Rev. 239, 245 (1996). 受託団体の見直し。 See Robert G. Fryling and Edward J. Hoffman, Step By Step: How the U. S. Government Adopted the ADR Idea, Dis. Res. J. 80 (May 1998); Robin J. Evans, The Administrative Dispute Resolution Act of 1996: Improving Federal Agency Use of Alternative Dispute Resolution Processes, 50 Admin. L. Rev. 231 (1998).
- (16) Administrative Dispute Resolution Act of 1996, Pub. L. No. 104-320, § 4, 110 Stat. 3870, 3871 (1996).
- (17) Presidential Memorandum, *supra* note 6.
- (18) *Ibid.*
- (19) 同前掲の文書の註釈の二つ。 See Francis X. Cameron, Marshall J. Breger, and Richard Bednar, Alternative Dispute Resolution: Good for the Government? Good for the Private Bar?, 6 Admin. L. J. 58 (1992).
- (20) Administrative Dispute Resolution Act of 1990, Pub. L. No. 101-552, § 590, 104 Stat. 2743-2744 (current version at 5 U. S. C. § 580 (Supp. II 1996)).
- (21) Lisa B. Bingham and Charles R. Wise, The Administrative Dispute Resolution Act of 1990: How Do We Evaluate Its Success?, 6 Journal of Public Administration and Theory 395 (1996).
- (22) Constitutional Limitations on Federal Government Participation in Binding Arbitration, 1995 Op. Off. Legal Counsel 17 (Sept. 7, 1995).
- (23) Jonathan D. Mester, The Administrative Dispute Resolution Act of 1996: Will the New Era of ADR in Federal Administrative Agencies Occur at the Expense of Public Accountability?, 13 Ohio St. J. on Disp. Resol. 172-173 (1997).
- (24) 5 U. S. C. § 571 (Supp. II 1996).
- (25) 環境紛争解決メソッドを用いる環境保護法の適用。 See Frederick R. Anderson, Negotiation and Informal Agency Action: The Case of Superfund, 1985 Duke L. J. 264 (1985); Lynn Peterson, The Promise of Mediated Settlements of Environmental Disputes:

(201) 米国連邦行政機関によるADR利用の動向

- The Experience of EPA Region V, 17 Colum. J. Envtl. L. 327 (1992).
- (87) 裁判の定数増加の含意について。See Lester Edelman & Frank Carr, The Mini-Trial: An Alternative Dispute Resolution Procedure, 42 Arb. J. 9 (1997).
- (82) 政府調達契約分野におけるADR利用に関して。See Eldon H. Crowell & Charles Pou, Jr., Appealing Government Contract Decisions: Reducing the Cost and Delay of Procurement Litigation with Alternative Dispute Resolution Techniques, 49 Md. L. Rev. 183 (1990).
- (88) IADRWG Meeting Master Calendar (visited June 3, 1999) <<http://www.finance.net.gov/finance.net/fed/iadrwg/meeting.htm>>.
- (83) Minutes from 9/14/98 Meeting of Interagency ADR Working Group (visited May 13, 1999) <<http://www.finance.net.gov/finance.net/fed/iadrwg/agenda/adr914mi.htm>>.
- (85) Consultation Teams (Civil Enforcement Section) (visited May 13, 1999) <<http://www.finance.net.gov/finance.net/fed/iadrwg/ces-cons.htm>>.
- (81) Agenda for Federal Workplace Section 5/25/99 Meeting (visited June 17, 1999) <<http://www.finance.net.gov/finance.net/fed/iadrwg/agenda/wp0525ag.htm>>.
- (82) Minutes from 12/15/98 Workplace Dispute Section General Meeting (visited May 13, 1999) <<http://www.finance.net.gov/finance.net/fed/iadrwg/agenda/wp1215min.htm>>; 1999 Strategic Plan for Workplace Disputes Section (visited May 20, 1999) <<http://www.finance.net.gov/finance.net/fed/iadrwg/straplans.htm>>.
- (83) Minutes from 9/14/98 Meeting of Interagency Working Group, supra note 29.
- (84) Rogers, supra note 6, at 13.
- (85) 連邦政府による最新情報技術活用の動きについては参照。比山節男「政府再生手法としての電子政府」大阪経済法科大学法学論集四三号一七頁(一九九九年)。
- (86) Minutes from 10/28/98 Workplace Dispute Section Meeting (visited May 13, 1999) <<http://www.finance.net.gov/finance.net/fed/iadrwg/agenda/wp1028min.htm>>.
- 〔追記〕本稿は昨年六月の時点で執筆したものである。執筆後一年が経過したことを受けて最近の状況を調査したところ、特に変化は見られなかったため、加筆・訂正は行っていない。

一九九九年七月十三日 受稿
一九九九年九月八日 受理
〔一橋大学大学院博士課程〕