

特集

英国における ADR(裁判外紛争処理)について - 環境紛争処理担当者の視点から見た状況

前公害等調整委員会事務局審査官 西山 裕

1 はじめに

「英国の裁判所ってどんなところだろう？」

「英国には公害等調整委員会や公害審査会のような組織はあるのだろうか？」

私は、昨年、英国における環境紛争に関する ADR の状況について調査を行い、11 月には現地調査に行き、英国の裁判官や ADR 機関の人から話を聞きました。

ADR とは、あまり聞き慣れないことばですが、「Alternative Dispute Resolution」という英語の頭文字をとった略語で、日本では「裁判外紛争処理」と訳されています。

公害紛争を例にとると、隣にある工場からの騒音で困っている人が、これを何とかしたいという時に、まず、考えられるのが、工場に直接文句を言うこと。しかし、言うことを聞いてくれないとなると、今度は市役所に、あの工場がうるさいから何とかしてくれと苦情を言う。そうすると、市役所は工場に対し、近所からうるさいと苦情が出ているので、操業時の騒音を抑えるようにしてほしいと頼みます。

でも、工場から、法律には違反していないといって突っぱねられた場合、被害者が、それでも納得できないと、裁判所に訴えて、操業差し止めか防音工事をしてもらおうと求めたり、あるいは自分が苦しんだ事の慰謝料を求めたりする、あるいは、県の公害審査会や国の公害等調整委員会に、間に入って調停をしてくれるよう申請する、ということになります。

こうした対応のうち、市役所が行う苦情処理、公害審査会や公害等調整委員会が行う調停が、すなわち「裁判外紛争処理(ADR)」とされるものです。(もちろん、ADR は、裁判所以外で行われる紛争処理を全て含む概念なので、この2つだけではなく、いろいろなものがあります。例えば、公害紛争処理法に規定されているあっせん、仲裁、裁定もそうです。)

私の調査の目的は、英国における公害紛争について、このような ADR がどのように機能しているかを調べることであったのですが、その前提として、英国における裁判や民事紛争処理の仕組みを知る必要がありました。そこで、まず出てきたのが、最初に述べた、国の公害紛争処理専門機関の職員としてはなんとも初歩的な問いだったのです。

2 英国における裁判の仕組み

(1) 英国独特の伝統的司法制度

ところが、この初歩的な問いにきちんと答えてくれる資料がなかなかありませんでした。いろいろ探したあげく、司法制度改革審議会の討議資料の中の、外国の司法制度について整理した資料を拠り所としてさらに資料をいろいろ調べていったところ、英国の司法制度は我が国とは相当違っている、ということに気が付きました。そして、英国の ADR について調べていく上で、この英国特有の司法制度を理解しないと何も理解できない、ということにも気が付きました。

例えば、英国の司法制度について、次のようなことをご存知ですか？

英国では、国会の一院である貴族院が最高裁判所であり、貴族院議長(「大法官」と呼ばれています)は最高裁判所長官でもあり、内閣の一員でもある。さらに、大法官の下には、大法官府

という役所があり、ここでは、日本における最高裁事務総局(司法行政を行う)及び法務省民事局(民法や民事訴訟法を所管)に相当する仕事をしている。(三権分立に反すると思われるかもしれませんが、歴史的には、三権分立は主にフランスで発達した概念であり、英国は、むしろ、立憲君主制・議院内閣制が伝統です。)

英国では、裁判官も検察官もベテラン弁護士の中から選ばれる(いわゆる法曹一元です)。また、弁護士は、法廷で議論を戦わせる専門の弁護士(バリスターといいます)と、依頼者との打合せや裁判所への提出書類作成等が専門の弁護士(ソリシターといいます)に分かれている。

英国では、裁判の場では、審理が開始するまで待たされるが、ひとたび審理が始まったら毎日集中的に審理を行い、両当事者の弁護士は、証拠を提出するとともに、ひたすら弁論を行う。裁判官は、ひたすらそれを聞いて、それをもとに判決を下す。(裁判官が訴訟の進行を当事者に任せるやり方なので、「当事者主義」といわれます。私は、今回、実際に英国の民事裁判を半日間傍聴させていただいたのですが、その場でも、原告側弁護士が、ずっと弁論し続けていました。)

英国の法廷では、今でも、裁判官や、弁護士、検察官、そして書記官は、薄いベージュ色のかつらをかぶっている。

小学校の音楽の教科書などで出てくる、バッハやモーツァルトの絵を見て、その髪が白くふくらんでいて、不自然な感じがしたのを覚えておられるでしょうか。あれは、もともとの髪ではなく、かつら(ウィッグ)をかぶっていたのです。当時のヨーロッパではそれが正装だったのですが、英国の法曹界では、今でもそれが法廷での法律家の正装の一部です。私が傍聴させていただいた法廷でも、裁判官、弁護士、そして書記官は、肩まで届くような長いものではなかったですが、みんなかつらをかぶり、黒い法服を着ていました。

(2) 英国の司法改革と ADR の活用

英国では、法律家は、昔から専門家として社会的に高い地位を得ていました。特に、バリスターと呼ばれる法廷弁論専門の弁護士は、今でも、数少ない人しかなく、英国社会の中で非常に高い地位にあります。(上の はそうした伝統が残っているものです。)

このような数少ない法廷弁護士が、ひたすら議論を戦わせる法廷。もちろん、これはこれで重要な意義はあるのです。当事者(弁護士)が立証したもののみが基礎となるということは、裁判官は事前に一切先入観を持たず法廷に臨み、その法廷での争いで努力した者が勝利を得るという意味で「フェア」と言えます。また、それが英国の裁判の伝統的な価値観でもありました。

しかし、現代のように、世の中が複雑になり、人々の訴訟も多くなると、こうしたやり方は、裁判による紛争解決を、とても時間がかかる(そして、弁護士費用は時間制で計算されているので、費用もかかる)ものにしてしまいました。

そこで、大法官(先に述べた最高裁判所長官です)は、何とかこうした事態を改善しようとして、1994 年、ウルフ卿という民事裁判部門の責任者に、民事訴訟制度の見直しを命じました。

ウルフ卿が検討の結果打ち出した見直し策は、主に、民事訴訟を、従来の当事者(弁護士)主導から、裁判所主導にするとともに、訴えている金額が小さい訴訟については手続を簡素化しようとするものでした。

この見直しの一環として、ウルフ卿は、ADR を活用すべきと提唱しました。その趣旨を見ていくと、次の2点になると思われます。(なお、ここでの ADR については、主に、調停をイメージしているようです。)

裁判は基本的に、両当事者のどちらかを勝たせ、他方は負けさせるという、いわば白黒をつけるものである。また、賠償という金銭支払で決着を付けることが通常である。

しかし、現実の紛争においては、白黒付けるより、両当事者が歩み寄った現実的な解決をした方が、今後、両当事者が円満な付き合いを続けていく上で好ましい場合がある(痛み分け)。また、紛争によ

っては、金銭的解決よりむしろ謝罪を求めることが一方の主張である場合(金ではなく、謝ってほしい)もある。こうした紛争においては、むしろ、公平な第三者が、両当事者が呑み得る調停案を提示して解決を図る方がいい。

白黒を付けるものである以上、両当事者の公平が保たれるよう、裁判手続は公平でなければならず、それをきちんとやろうとすると、手続が面倒になる。

しかし、白黒付けない方がいいケースであると、むしろ、手続は、あまり厳格にせず、柔軟に対応できる方がいい。

こうしたウルフ卿の報告書を受けて、大法官府は、ADR の積極的活用に向けて、次のような措置をとりました。

A 法律家などの関係者が ADR のメリットについて理解してくれるよう、広報リーフレットを作り、配布しました。このリーフレットは、裁判外のような紛争処理方法について、そのメリット・デメリットに触れるとともに、その専門機関及び連絡先を紹介しているものです。

B また、実際に裁判所が紛争当事者に調停を勧める試みも始めました。この試みは、中央ロンドン県裁判所(「県裁判所」とは、訴える額の少ない事件を扱う裁判所で、我が国では簡易裁判所にあたります。中央ロンドン県裁判所は、そのうちの最大のものです。)で行われました。

これは、訴える額が一定額以上の事件について、裁判所が両当事者に調停を勧める資料を送付し、両当事者が同意したら、裁判所に調停専門家を呼んできて、そこで調停させる、というものです。まだ調停についての理解が十分進んでないため、両当事者が調停に同意するケースは5%ぐらいらしいですが、調停に付された事件については、その50%は調停が成立しているそうです。

C ウルフ卿の報告を受けた民事訴訟改革で、裁判所は、一旦裁判になった事件でも、当事者や裁判所の判断で、訴訟手続を一定期間停止して、その間に調停を試みるようにさせることができるようにしました。

このように、英国においては、これまで時間や金がかかって進まなかった民事紛争解決を迅速化しようとする司法当局の施策の一環として、ADR が脚光を浴びるようになってきている、という事情が見られるのです。

しかし、司法当局がいくらやっきになっても、調停を行う機関という「受け皿」がなければどうしようもありません。

そこで、次に、その受け皿となる、英国の ADR 機関について触れることにします。

3 英国の ADR 機関

(1) 商取引関係の ADR 機関

- The Centre for Dispute Resolution (CEDR)

上で述べたように、司法当局が ADR (特に調停) の利用促進にやっきになっているということは、逆に言えば、英国では、それだけ調停が一般に利用されてこなかった、ということです。どうも、英国の弁護士の間では、調停に同意することは負けを認める事だ、という意識が強いようです。

ところが、同じ英米法体系を持ち、経済金融面でも交流の深い米国では、調停が民事紛争解決の方法として積極的に活用されて、成果を上げています(米国の事情については、「米国における ADR (裁判外紛争処理) ~ 主に環境紛争との関連」(本誌平成 12 年 8 月号)を参照して下さい。)。最近のように物事のスピードが速くなり、特に商取引関係では何よりも迅速な処理が要求されるようになっていの中で、英国でも、経済界から、裁判より迅速な紛争処理を求める動きが出てきてもおかしくありません。

英国でも、こうした点に目を付けた人が出てきました。カール・マッキーという人です。この人は、もと

もと英国の労使関係の ADR 機関(ACAS)で仕事していました。英国でも労使関係については、1970 年代から ADR 機関がありました。このマッキーは、そこで調停についての基本的技術を身に付けていたのです。英国でも調停は普及していくと見たマッキーは、調停先進国である米国に渡ってさらに調停の勉強を続けた上で、商取引の調停の専門家として帰国し、経済界の支援の下に、CEDR という商取引についての専門調停団体を設立しました。

最初は、英国社会に商取引の調停への理解がなかったため、まず、法律家への普及啓発活動を進めるとともに、調停専門家の養成に取り組みました。今では、150 人ぐらいの人が調停専門家として登録しているそうです。

こうした CEDR の地道な努力と司法当局の民事司法改革の流れとがあいまって、当初は極めて少なかった調停依頼案件も徐々に増えてきたようですが、特に、前に述べた中央ロンドン県裁判所における調停を進める取り組みが始まって以来、その受け皿として調停専門家を派遣する機関として、取り扱い事件の数は大幅に伸びてきています。

取り扱い事件の数は年間 500 件ぐらいだそうです。その中で一番多いのは、ビルなどの建築契約をめぐる建主と業者との紛争だそうです。これは、事件の関係当事者が多い(ゼネコン、下請け業者、設計事務所等)ため、裁判でいちいち各関係者の責任を問うより、それぞれから意見聴取した上で全体として各関係者の利害調整を図ることのできる調停が好まれるようです。

調停はほとんど1日で終わります。商取引関係なので、両当事者とも引き伸ばすことは好まないようです。ただ、そうした結果を得るためには、事務局は事前に周到な準備をしていますし、当日では調停人が、多少不満はあっても妥結した方が得ですよと、妥結に向け、調整過程でかなりのリーダーシップを発揮するようです。なお、報酬については、請求額5万ポンド(約 850 万円)までは 1,650 ポンド(約 28 万円)、5万ポンドから 100 万ポンドまでの間は、請求額に応じ、1,650 ポンドから 6,000 ポンド(約 102 万円)であり、これを調停人と CEDR が半分ずつ分けるそうです(為替レートは1ポンド = 170 円で計算)。

英国では、商取引についての調停専門機関は、現在 35 から 40 ぐらいあるそうですが、そのほとんどはここ2~3年に設立されたものだそうです。なお、CEDR は、英国における最大の商取引関係の調停機関です。

(2) 環境関係の調停機関

この稿で、これまで環境の「か」の字も出てきていないことを気が付かれた方もあると思います。私の調査においても、当初手がかりとした、英国司法当局の進める ADR の利用促進の動きに関する資料が、商取引関係の調停を狙いとしたものであるため、環境関係の ADR 機関がなかなか見つからず、英国には環境関係の ADR 機関はないのかしら、と思ったりしたのですが、さらによく調査してみると、なかなかおもしろいものが出てきました。それが次の2つです。

Neighbour Mediation(隣近所の紛争の調停)

英国においては、昔から、各地方にコミュニティがあり、地域住民のために積極的に活動している、ということについてはお聞きになったことがある方も少なくないと思います。このコミュニティ活動の一環として、環境関係の調停が行われているのです。

これは、各コミュニティにおいて、調停技術の訓練を受けたボランティアが、無料で、隣近所の間での紛争(騒音、ペット、ゴミの始末など)について調停するものです。現地調査では実際に関係者を訪問することはできなかったため、細かいことはわからないのですが、資料を見た限りでは、我が国における市町村の公害苦情相談に似ているように思われました。

こうしたコミュニティにおける調停については、「Mediation UK」という名の全国的な連絡組織もあり、情報交換や調停に携わるボランティアの訓練を行なっています。

The Environment Council

これは、ロンドンに本部を置く、環境関係の公益法人です。この団体は、関係者が多数にのぼり、地域に大きな影響をあたえるような大きな環境紛争について、調停専門家が解決にあたる、という取り組みをしています。

この取り組みは、「Stakeholder Dialogue」(‘利害関係者間の対話’とても訳せばいいのでしょうか)と呼ばれているのですが、通常の調停と違うのは、関係者が多く、また社会的に大きな影響のある問題を扱うために、手続はすべて公開で、あらゆる幅広い関係者の参加を呼びかけ、何箇月あるいは何年という時間をかけて、じっくりと話し合いをし、合意形成をしていこうという点です。

参加を呼びかける関係者は非常に幅広く、事件によってはバードウォッチャーや散歩者なども含まれます。そのため、参加者は非常に多く、また様々な立場の人が含まれているため、まず、話し合いは、話し合いのルール作り(絶対に途中退席はしないとか、互いに相手の意見をきちんと聞くなど)から始まり、相互に信頼関係を少しずつ作りながら、徐々に本題に移っていきます。

この団体は、地域レベルの環境問題の解決に調停技術が有効であると考え、宣伝してきたのですが、当初はあまり関心を持たれなかったそうです。ところが、この The Environment Council が 1990 年代中頃に‘The Brent Spar’の事件を解決して以来、脚光を浴びるようになったのです。

この Brent Spar とは、シェル石油が、北海油田における採掘及び貯蔵のため作った、北海の海上に浮かぶ施設です。この施設が老朽化したため、シェルは、これを大西洋の北の沿岸に沈めようとしていました。しかし、これに対し国際的な反対運動がおこり、シェルはこの廃棄計画を撤回しました。そして、困ったシェルは、この問題を The Environment Council に持ち込んだのです。

The Environment Council は、まず、ロンドン、デンマークのコペンハーゲンそしてオランダのロッテルダムで多数の関係者との話し合いを持ち、Brent Spar の処理についてのいくつかの提案を検討し、それを6程度に絞りました。そして、その6案を専門業者に検討させて具体化し、その案についてもう一度、ロンドン、コペンハーゲン及びロッテルダムで関係者と話し合いました。その結果、ノルウエーの北にあるフェリーが着く埠頭の基礎部分として利用するという解決案がまとまったのです。このプロセスには、約1年かかりました。

The Environment Council によると、こうしたプロセスで解決した事件には、このほか、次のようなものがあるそうです。

- ・サウス・ニューベリーにおける白血病多発に関するコミュニティ・ブレインストーミング
- ・廃棄物についての国家的な注意喚起キャンペーン
- ・原子力施設跡の汚染土地の修復
- ・サリー地方におけるネットワーク作りのコンセンサス
- ・サネット海岸の管理計画の策定

4 おわりに

ここまで書いてきたように、これまで、英国においては、ADR ないしは調停は、民事紛争の解決手段としてはあまり関心を持たれず、そのため、案件も少なかったようです。

それが、民事紛争解決を迅速化していきたいという司法当局の強い後押しで、調停機関が増え、案件も増加してきている、というのが現在の状況ではないかと思われます。

しかし、今後、英国において、環境紛争も含め、民事紛争解決の手段として、調停などの ADR が、法律家を含め、英国国民の間で定着していくかどうかについては、まだ、もう少し様子を見ていく必要があるのではないかと感じました。