

英国のADRの現状について

公害等調整委員会事務局 審査官 竹井 嗣人
主査 大宮 健男

英国における裁判外紛争解決手段(ADR)の現状について、本年3月、現地を訪問して関係機関にヒアリング、資料収集等の調査を行って参りましたので、その概要をご紹介します。

訪問した機関は下記のとおりです。

- ・ Central London County Court (中央ロンドン県裁判所)
- ・ Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR 紛争解決センター)
- ・ Department for Constitutional Affairs (憲法事項省)
- ・ Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA 環境・食糧・農村地域省)
- ・ Camden Mediation Service (カムデン調停サービス)

なお、英国のADRについては平成12年に調査を行っており、その概要は「ちょうせい」(第25号)に掲載されています。

1 英国におけるADRの形態・種類

ADRは従来、大法官府の所管であったが、司法制度改革の一環として大法官府は昨年6月に廃止され、代わって設置された憲法事項省(Department for Constitutional Affairs)がADRを所管している。同省の資料によるとADRとして以下のものが挙げられている。

まず、英国でよく知られているADRとして

- ・ Ombudsmen(オンブズマン) - 市民または消費者からの苦情を取り上げ、不適正な行政に対処する。
- ・ Regulators (取締官) - 民営化された公益事業

の取締官である。英国では、国营企業の規制当局が、当該事業についての苦情処理等を行う仕組みが存在する。

- ・ Arbitration(仲裁) - Arbitration Act 1996(後述)に基づいて行うもの。
- ・ Mediation(調停) - 英国では調停は、Commercial Mediation(商事調停)、Family Mediation(家事調停)、Community Mediation(コミュニティ調停)の3つに大別されるが、その他にも労働問題、差別問題、子供の教育等幅広い紛争を扱っている。憲法事項省のホームページには商業や傷害事故や医療過誤等での利用が増加、との注あり。

がある。また、それほど知られていないADRとして

- ・ Early Neutral Evaluation(早期中立者評価) - 当事者の同意の下、中立者が双方の主張を聴いた上、結論がどのようになるべきか、または法的観点はどうか事案を評価し判断するもの。意見は当事者を拘束しないが、当事者が次にどのように行動すべきかの指針になり、合意のベースとなることもある。この制度は中立な意見によって当事者に真の問題がどこにあるか認識させる役割がある。
- ・ Conciliation(調停?) - 調停とほぼ同義に用いられるが、第三者であるコンシリエイターが調停より積極的に当事者に干渉する役割を果たすことが多くCEDRの担当者によると労使紛争の解決の場合に使われることが多いとのこと。また、これらに類似した用語としてFacilitationが挙げられるが、こちらはMediation等に比べ、

まだ紛争として成熟していないものや政策形成などの明確な方向付けができていないものについて意見を聴いて方向付けをしながら妥当な結論に至ることを促すといったニュアンスがあるとのこと。

- ・ Expert Determination (専門家決定) - 双方が採用を合意した専門家の中で主張、説明を行い、専門家の事案の決定を得るもの。複雑で技術的事案について有効。
- ・ Neutral Fact Finding (中立事実発見) - 複雑な技術的問題を含む案件について用いられ、中立の専門家が事案を調査し、利益評価とは結びつかない評価を下すもの。
- ・ Med-Arb (調停・仲裁) - 調停と仲裁を組み合わせた手続。調停が不調に終わったときは仲裁に移行することを当事者間で合意するもの。

が、挙げられている。

以上のように英国には多様な ADR が存在するが、今回の調査は、ADR の中でも最も一般的であり関心も高い手続である調停 (mediation) を中心に行い、必要に応じ仲裁など他の手続にも言及することとした。また、今回の調査は、スコットランドと北アイルランドは制度を異にするため、いわゆる UK のうちでも、イングランドとウェールズを対象としたものである。

2 ADR のこれまでの流れ - 司法制度改革との関連を中心に

(1) 初期

英国の ADR 機関は1974年に産業界における労働紛争を取り扱う独立機関として The Advisory

Conciliation and Arbitration Service (ACAS) が設立されたのを皮切りとして、その後、調停サービスを提供する専門機関として1989年に ADR グループが、1990年に The Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR) が設立された。しかしながら、1990年代前半においては英国では ADR の利用はきわめて低調であったといわれる。

(2) 民事司法制度改革

伝統的な英国の司法制度に対しては1980年代にサッチャー政権の下で改革が行われたが、民事訴訟に費用や時間がかかりすぎ、国民の司法へのアクセスを妨げているという点は改善されなかったため1990年代に以下のような民事司法制度の大幅な見直しが行われた。それにより、ADRの重要性が英国において改めて認識されるに至った。

・ ウルフ・レポート

1994年に大法官から英国の民事司法制度改革を命じられたウルフ卿は1996年に最終報告書を提出した。その中で広範な民事裁判手続を改革する勧告を行っているが、ADR については

裁判所が ADR の利用を奨励し、

当事者が ADR の利用を不当に拒んだり、非協力的であった場合に裁判所が訴訟費用を算定する際に斟酌すること、

ADR の利用を促進するために、ADR を法律扶助の対象とすること、

政府が ADR について一般市民に啓蒙すること等を勧告した。

- ・ 1998年民事訴訟規則(The Civil Procedure Rules 以下、「CPR」という。)

ウルフ・レポートの考え方を基本的に採用して CPR が制定され、1999年4月26日から施行されている。

その中では最優先の目的（オーバーライディング・オブジェクティブ）として裁判所による「公正」な事件の処理が掲げられ、「公正」の内容としては当事者間の平等、費用の節約、請求金額・事件の重要性・複雑さ・当事者の経済的状況に均衡する事件処理、迅速及び公平な処理、裁判所の事件処理全体から見て裁判所の資源を当該事件に適切に配分することが挙げられている。

・1996年仲裁法

英国では、仲裁手続が専門化し紛争解決に時間と費用がかかることから経済界の要請を受け利用しやすい仲裁手続の整備を1996年仲裁法で行った。同法は中立な仲裁裁判所が公正に紛争を解決することを最初に明確にし、当事者自治を尊重する国際仲裁実務に基づき、裁判所による干渉を従来のように広範なものから必要最小限度にとどめ、従来のようにイギリス法に準拠して手続を行うのではなく、手続及び証拠調べについて当事者の選択を尊重して行うこととされている。

3 ADR の現状と近年の傾向

以下、ADR を担う機関別に分けて現状を紹介する。

(1) 裁判所における ADR

商事裁判所（Commercial Court）に対して1996年の実務通達（Practice Statement）により、裁判所が必要であると認めれば、ADR による解決のた

めに訴訟手続を一定期間停止すること、裁判所が当事者と協議した上で、裁判官が早期中立評価を行うことを認めた。しかしながらその利用実績は必ずしも活発ではない。また、控訴院（Court of Appeal）においても1995年の実務通達により調停による解決が奨励され、当事者双方が合意すればインフォーマルで無料の調停が提供されているが利用率は5%程度である（控訴院まで上がってきている事案は複雑または対立の激しい案件が多く調停は利用されにくいというのがロンドン県裁判所の担当者の感想。）

しかし、1996年から中央ロンドン県裁判所において調停の Pilot Scheme が行われており、当初は1年間実施する予定であったが、常設・拡充され、現在ではロンドン、バーミンガム、マンチェスター、エクセター、ギルフォード（本年11月からカーディフも加わる予定。）の裁判所が実施している。概要は、家庭事件を除く請求額5000ポンド以上の民事事件について両当事者に調停に関する資料を送り、2週間以内に両当事者が合意すれば原則裁判所内の会議室で ADR 機関から派遣された調停人により夕方4時半から3時間、調停を行うというもの。裁判官は進行状況を見守り、調停が不適切であると判断すれば打ち切ることができるが、手続は調停人に委ね、直接には関与しない。ロンドンでの近年の処理実績は年間約250件で解決率は50%程度。この調停で解決しないものであっても多くは訴訟前に解決しているとのことであった。

また、現在新しい調停のスキームが検討されており、本年から実施に移されつつある。（詳細は(5)）

(2) 行政型 ADR

ADR を行う行政機関としては前述のように1976年に設立された ACAS (Advisory Conciliation and Arbitration Service 助言斡旋仲裁局)がある。ACAS は政府から独立した中立機関であり、労使紛争の自主的解決を目的としている。ACAS は不当解雇に対する個別斡旋 (Conciliation)、労働組合と使用者が対立している場合の集団斡旋、紛争解決のために拘束力のない勧告を行う紛争メディエーション (Dispute Mediation)、紛争を未然に防止するために労使間で協議するのを援助する助言的メディエーション (Advisory Mediation)、斡旋が成立しない場合の労働組合と使用者との仲裁を行っている。

また、ADR を専門に扱う行政機関ではないが、2001年3月に大法官府から行政機関が積極的にADRを活用すべきとする公約 (Pledge) が発表され、これを契機に行政機関によるADRの利用が活発となっている。(詳細は(5))

(3) コミュニティ型 ADR

Mediation UK

騒音、ペット等の近隣関係、賃貸借、学校等コミュニティから発生する紛争を無料ないし廉価で解決するために地方公共団体や慈善団体からの出資によって全国 (スコットランドも含む。) にコミュニティ型調停機関がつくられ、Mediation UK を中心として相互にネットワークが形成されている。Mediation UK は1984年にその前身が作られ、1991年に拡充して現在の組織となり、現在では140のコミュニティ型調停機関、63の犯罪被害者救済

関連組織、59の学校関連組織をカバーする組織となっている。Mediation UK は統一的な調停手続の基準を示すほか、それに従ったトレーニングコースを開設し、修了者に認証を与えたり、調停に関する統計を集計したり、セミナーを開催している。MediationUK 自体は調停活動を行わないが、傘下の機関が2002年度に扱った件数は23,520件である。

その内訳は家庭騒音28%、児童の行動15%、反社会的行動14%、土地境界紛争13%、その他30%となっている。

The Community Mediation Service

各コミュニティで実際に調停を行う機関であり、その一例としてロンドン北郊にある Camden Mediation Service を訪問した。この機関は慈善団体によって設立されたものであり、地方自治体とは協力関係にあり財政援助も受けているが、職員は団体の職員であり、自治体から業務を受託し、独立して業務を行っている。正職員数は3名、現在の調停人の登録数は35名であり、専門知識よりコミュニケーション能力を重視して選んでいるとのこと (ちなみに対応言語数は10ヶ国語、日本語はなかった)。調停人はボランティアであり、実費以外は無償。内部でトレーニングを実施し、MediationUK から認証を受けている。事例は近隣の騒音、悪臭、嫌がらせ、共有空間でのいさかい、商店や娯楽施設の営業時間を巡るもの等が多いとのこと。基本的には個人間の争いであるが、事業者や自治体が相手となることもある。調停は原則1回で2時間限り。たまに2回になることもある。相手の考え方を理解して解決することが重要で、正誤を決めるものではないので専門家を雇ったり、

現地調査を行ったりすることはない。2002年度は年間、126件の調停を扱い、そのうち73%について積極的な結果を生み出している。

(4) 民間型 ADR

司法制度改革において ADR の利用が奨励されていることもあり、近年民間型 ADR 機関が急速に増加している。

The Centre for Effective Dispute Resolution (CEDR)

今回我々が訪問した CEDR は、英国産業連合のサポートによって1990年に設立された独立した非営利の団体で、商取引や公的部門、民事訴訟等広い分野にわたって、調停を中心に、各種の ADR を提供している。活動に当たっては、経済、政府、司法の各部門と連携して効果的な調停を目指している。調停についての訓練コースも有し、調停人の認定も行っており、これまでに3,000人を超えている。商事調停を中心に年間、600件前後の調停事件を扱い、設立以来扱った件数は8,000件を超えている。また、裁判所のパイロットスキームに調停人を派遣している他、政府の ADR 活性化のための連絡会議にも出席している。

その他、よく知られている民間の ADR 機関として Chartered Institute of Arbitrators, Academy of Experts, The ADR Group, The Environment Council 等がある。

(5) 近年の傾向

各 ADR 機関の現状の概略は上述のとおりだが、

近年、ADR の更なる活性化を目指して、憲法事項省を中心にして裁判所や行政機関と連携して以下のような施策が講じられ、実績を挙げつつある。

裁判所による ADR の一層の利用促進を図るための新たな試み（憲法事項省の資料による。）

調停は裁判に比較して、紛争をより柔軟に、身近に、速く、安く解決できる可能性があるという利点を有している。憲法事項省は以前から裁判所による調停スキームをサポートしてきており、現在、ロンドン、バーミンガム、エクセター、ギルフォード、南・西ウェールズの裁判所で実施されているほか、類似のスキームは商業裁判所や控訴院でも実施されている。これに加えて、裁判所が調停をより積極的に行えるよう以下のような施策を試行している。

- ・ファーストトラックやマルチトラックに分類された案件のうち調停に適するものは自動的に調停に付され、その間、通常の裁判手続は停止されるスキーム。当事者が調停は成果が乏しいと判断すればそのスキームを排除することが出来るが、排除する理由は裁判所に記録され、判決に当たって、裁判官が調停を行っていれば裁判より早期に解決できたであろうと判断すれば裁判費用が上乘せされる可能性がある。このスキームは2004年4月から1年間、Central London Civil Justice Center (Central London County Court から名称変更。) で試行される予定である。(同様のスキームがカナダのオンタリオ州で実施されている。)
- ・調停助言者を任命し、助言者は裁判所の進行協議 (case management conference) に参加してい

る当事者や一般市民に対し調停の利点や有効性を訴え、利用を勧める。ただし、助言者自身が調停を行うことはなく、調停が必要になればADR 機関と連絡を取って調停の場をセットすることとなる。このスキームは本年の3月から9ヶ月間、Manchester Combined Court Centre で行われている。(任命されているのはCEDR で訓練を受けた省庁の職員。現在1名。)

- ・ 訴訟手続に入っている当事者に調停の有効性を記したリーフレットを送付している。この試みは2003年10月から2004年6月まで24の裁判所で行われている。
- ・ エクセターの県裁判所では、少額訴訟に対し職権で適切なものと認めた場合は調停で解決することを当事者に通知し、エクセターとデヴォンの弁護士会で訓練された調停人によって30分以内に時間を限って調停が実施されている。2003年6月までに624件の少額訴訟が係属し、そのうち35%が調停手続に付され、そのうちの95%が調停に成功している。このスキームも憲法事項省がサポートしている。(調停人は無報酬。)

以上の施策の試行とその評価を通じて、民事司法手続において裁判所と調停をどのように関連づけて行くべきか検討している。

また、訴訟前の当事者に対しては Pre-action Protocols によって、合理的に行動しADR も含めて様々な解決手段を考慮することを求めている。たとえ、訴訟が不可避であっても裁判官は訴訟前の当事者の態度を考慮し、もし、当事者が不当にプロトコルを無視したと考えた場合には制裁を加えることが出来る。制裁の内容はプロトコルを無

視した当事者が他方当事者の訴訟費用の一部または全部を負担することである。このようなプロトコルは人的損害、医療過誤、建築・エンジニア、名誉毀損、専門的過失、行政訴訟(Judicial Review) 家の修繕、疾病の8分野について存在している。

行政機関によるADRの利用の活発化

憲法事項省が2003年8月に発表した「Monitoring the effectiveness of the Government's commitment to using Alternative Dispute Resolution (ADR 利用の政府の関与による効果の調査)」と題するレポートによると、2001年3月に、大法官府が、ADR を通じて政府の紛争解決を目指す公約(The Pledge)を打ち出して以来、行政機関によるADRの利用が急速に増加している。

その公約は、政府機関の紛争の解決に当たって以下のことを求めている。

- ・ ADRの利用が可能なすべての案件について、相手が受け入れれば、ADRの利用を考慮し、用いること。
- ・ 将来的には、行政機関は、紛争解決のためにADRを用いる旨の条項を、標準的な調達契約の中に入れること。解決の方法の詳細部分については個々のケースによって修正されることとなる。
- ・ 中央政府は、政府の紛争についてどのようなADRのオプションがあり、異なる状況の中でどのように展開していくべきかを示すガイドを作成する。これによって、政府全体で最も望ましく、また、一貫性のある対応が出来る。
- ・ 解決可能な数字を独立した機関に評価してもらうこと等により、金銭補償の合意に至る柔軟性が生まれる。

このような方針の下、ADR の利用が積極的に推進された結果、2001年度には ADR が試みられた件数は49件であったが、2002年度には617件と1,200%以上の増加となっている。そのうち、27%について ADR が受け入れられ、そのうち、89%が解決している。こうした ADR 利用の顕著な増加により、行政部内でも、紛争を訴訟で解決しようとする文化から ADR を利用する文化がきざししているとレポートは評価している。ただし、例えば、故意の加害、権力の乱用、公法や人権法に関わる訴訟、法の解釈が必要な案件、公益に反する案件等は ADR の対象とならない。

また、ADR の定義に厳密には該当しないインフォーマルな話し合いによって多くの紛争が、特に人的傷害や商業上の問題のそれが、解決されているが、これらは617件に含まれていない。

各省庁の具体的取り組み

- ・ 関税局・・・最も必要性の高い市民訴訟 (Civil Litigation) 担当の 8 名の法律家が既に ADR の研修を受け、他の分野訴訟担当も今年中に研修を受けることとなる。ADR の普及に協力し、雇用問題では ACAS を利用し、スタッフを認定された調停人にしようとしている。
- ・ 環境食糧省・・・上級行政官や訴訟担当者に対する研修を行っている。
- ・ 運輸省、副首相府・・・CEDR や財務弁護局の調停人等による ADR 促進の実務的な会合やワークショップに出席した。副首相府の法律グループ長は CEDR の研修を受け、調停人として認定された。副首相府は、ADR 手続を普及させるために、新しい審問手続規則に、審問を容易にす

るため調停条項を入れている。ただし、調停は審問に代わることは出来ない。

- ・ 労働年金省、厚生省、統計局、食糧基準庁・・・これらの省庁の法律家は2001年から翌年にかけて全員、ADR 普及の研修を受けた。労働年金省では新たな方針が打ち出され、苦情、嫌がらせ、差別、乱暴、懲戒、多様性と平等等の問題についてはなるべく早期に、低いレベルで解決すべく ADR の活用が指示された。厚生省でも同様の方針が示されたほか、人事上の問題について審判所に行く前に紛争を解決すべく省内に調停サービスを設けた。
- ・ 国立医療サービス訴訟局 (The National Health Service Litigation Authority)・・・スタッフのうち 2 名が調停人として認定された。同局は医療事故被害者協会と協力して ADR の利用の促進、特に医療関係で起こる紛争を扱う調停人の養成に当たっている。
- ・ 財務弁護局 (The Treasury Solicitor's Department)・・・ADR 普及の研修コースは176名が受講した。CEDR が用意したロールプレイを含む 1 日の研修は80名が受講した。訴訟局と財務弁護局の商業契約グループの長は、CEDR の 1 週間の調停の研修を受けた。当事者に対し多様な ADR を紹介したパンフレットを送付しているほか、部内の法律家向きにもガイドブックを作成している。(なお、憲法事項省の担当者によると、財務弁護局が積極的に ADR の利用を図ったことが、件数の顕著な増加に結びついたとされる。財務弁護局は政府の政策立案上の法的問題についてアドバイスしたり、政府が当事者と

なる訴訟の代理人となったり、政府の結ぶ商業・労働契約を担当したりというリーガルサービスを政府に供給することとボナ・バカンティア（無主物）の管理を行うことを任務とする。職員700名中、半数以上はソリシタまたはバリスタ。）

- ・ 憲法事項省が議長となって、上記各省庁が年に4回集まり、ADRの推進方策について議論している。

4 環境紛争とADR

今回調査した限りにおいては、環境紛争を専門に扱うADR機関は存在しないようであるが、コミュニティ型調停機関では近隣紛争が取り上げられ、その中には騒音や悪臭の事例も多数含まれる。また、公害による被害が発生した場合、調停による解決がありうることは裁判所関係者も認めていたが、具体例は示されなかった。

5 おわりに

限られた知見からではありますが、英国のADRはウルフ・レポートによって示された基本線に沿って着実に拡大、活性化しているという印象を受けました。なかでもここ数年の目立った変化としては、裁判所が従来のスキームより一歩踏み込んだ調停の利用へのより強い働きかけを狙った新しいスキームを導入しようとしていること、また、大法官府の公約を契機として行政機関におけるADRの利用が急速に活発化していることが挙げられると思います。

また、今回訪問したコミュニティレベルの調停

機関において、職員の適切なサポートの下に専門的な訓練を受けた調停人が地域に密着した紛争を活発に処理している様子が伝わってきたのが印象的でした。

（参考資料等）

- ・ 憲法事項省のHP
<http://www.dca.gov.uk/index.htm>
- ・ 環境食糧省のHP <http://www.defra.gov.uk/>
- ・ 紛争解決センターのHP
<http://www.cedr.co.uk/>
- ・ Mediation UK のHP
<http://www.mediationuk.org.uk/home.asp>
- ・ Camden Mediation Service のHP
<http://www.camdenmediation.org.uk>
- ・ 西山裕「英国におけるADR（裁判外紛争処理制度）について」（「ちょうせい」平成13年5月 第25号）
- ・ 我妻学「イギリスにおけるADRの実情」（「NBL」平成13年11月1日 第724号）
- ・ 杉浦保友「英国民事訴訟規則でのPre-action Protocol」（「国際商事法務」平成14年2月15日 Vol.30、No.2）
- ・ 加藤新太郎、長谷部由起子、我妻学「イギリス民事司法改革の行方」（「判例タイムズ」1998.3.15 No.960）
- ・ 「現代イギリス法事典」戒能通厚編 2003年
- ・ 「環境リスクと環境法（欧州編）」東京海上火災保険株式会社編 1992年



Camden Mediation Service において

