

最近の公害裁判例 第19回

公害紛争処理法26条1項に基づく調停における調停委員会の手続運営に係る裁量の範囲

公害等調整委員会事務局

最高裁判所平成27年3月5日第一小法廷判決（裁時1623号47頁，判自396号47頁）

〔原審〕高松高等裁判所平成25年4月18日判決（平成23年(ネ)第358号）（判自396号47頁）

〔一審〕徳島地方裁判所平成23年7月20日判決（平成20年(ワ)第548号）（判自396号47頁）

【はじめに】

本件は、公害紛争処理法（以下「法」という。）26条1項に基づく申請を受けて設けられた調停委員会（以下「本件委員会」という。）の手続運営が、その裁量を逸脱し国家賠償法1条1項の適用上違法といえるかどうか争われた事案である。各審級で裁量逸脱の有無に係る判断が分かれた点に特色があり、ここでは特に、裁量逸脱の有無が問題になった行為に係る各審級の判断内容を取りあげる。

【事案の概要】

- (1) A社は、少なくとも平成3年4月から5月まで及び平成6年8月から平成7年3月まで、徳島市上八万町に設置した産業廃棄物の安定型最終処分場（以下「本件処分場」という。）に、他の事業者から処分の委託を受けた産業廃棄物を埋め立てるなどし、また、B社は、遅くとも平成11年頃から、本件処分場に残土を投棄した。
- (2) 被上告人ら（以下「Xら」という。）を含む本件処分場の周辺地域の住民468名（以下「申請人ら」という。）は、本件処分場からダイオキシン類や水銀、鉛等の有害な重金属類が検出されたなどとして、平成19年11月8日、A社又はB社の実質的経営者等のほか、本件処分場に産業廃棄物の処分を委託した業者らの合計18名（以下「被申請人ら」という。）に対し、本件処分場でのボーリング調査及び違法に処分された産業廃棄物の撤去を行うことを求める公害調停（以下「本件調停」という。）を徳島県知事に申請した。
- (3) 本件委員会は、平成19年12月27日頃、被申請人らに対し、申請人らとの調停に応じるか否かの意見を聴取する書面を送付し、被申請人らは、平成20年2月中旬頃までに、いずれも調停に応じない旨の回答をした。
- (4) 本件委員会は、上記回答も踏まえ、本件調停の進行方針等を協議し、平成20年3月18日、本件調停の当事者双方に対し、第1回調停期日を同年4月11日と定める旨の期日通知書を送付して、上記調停期日への出席を求めた。その際、本件委員会は、

調停に応じない姿勢を明確にしている被申請人らに対して出頭を強制しているとの誤解を与えてはいけないとの配慮に基づき、被申請人らに送付した期日通知書には、「調停期日を下記のとおり定めたので、出席する意志がある場合は、下記の日時・場所へお越してください。なお、時間厳守とし、下記時間より 30 分以上遅れた場合、出席する意志がないものとして扱わせていただきますので、ご留意ください。」と記載した（以下、このうち第 1 文中の「出席する意志がある場合は、」の部分及び第 2 文を併せて「本件記載」という。）。本件記載は他の多くの都道府県における公害調停の期日通知書にはないものであった。

- (5) 本件委員会は、平成 20 年 4 月 11 日、第 1 回調停期日を開いたが、申請人側のみが出席し、被申請人らはいずれも出席しなかった。申請人らは、調停の打切りに反対したが、本件委員会は、当事者間に合意が成立する見込みがないものと認め、法 36 条 1 項に基づき本件調停を打ち切った。

【本件の主たる争点】

以下の①ないし③に係る行為が、調停委員会の裁量を逸脱しているといえるか。

- ① 被申請人らに対する期日通知書に本件記載をしたこと
- ② 被申請人ら提出に係る意見書を X らに開示しなかったこと
- ③ 本件調停を第 1 回期日で打ち切ったこと

【裁判所（一審及び原審）の判断】

(1) 一審（請求棄却）

ア 争点①について

本件記載については、「公害等調整委員会事務局作成の様式や他団体の書式（証拠略。以下同じ。）等にも見当たらない文言であり、実質的にも記載の必要性があるのか疑問はある」としつつも、本件では、期日通知以前に、「被申請人らから出頭しない意志を示す意見書が提出されていたことを踏まえた表現と推認され、出頭をするかしないかは被申請人の自由であるとする意味をことさらに示したものは認められ」ないと判示した。

また、期日通知の方法については、「期日の通知は、日時・場所を記載した通知で足りることを原則とし、必要がある場合には出頭要求をすることができる」とするものであり、期日通知において「出頭要求、過料の制裁等の記載をしないことが原則的に違法であるとはいえない」と判示した。

イ 争点②について

法 26 条 1 項に基づく調停（以下「公害調停」という。）においては、「相手方の提出書面の開示が制度的に保証されているということとはでき」ないとした上で、本件の事情の下では、意見書を不開示とした点についても裁量逸脱は認められない旨判示した。

ウ 争点③について

「公害紛争の特殊性等を考慮し、当面の状況としては「合意が成立する見込み」が乏しいと思われる事情がある場合であっても、被申請人らの出頭を強く求めて調停期日を繰り返すという方法や、被申請人らの主張内容によって、手続を分離して進行する方法等もありうるところであり、本件では、調停の進行について、委員会において、どのような検討がされたかは証拠上明らかではない。」としつつも、以下のとおり、調停委員会の調停手続に係る裁量を広く認める判断を示した上で本件委員会が出頭命令を出さなかったことについても裁量逸脱は認められないとした。

「しかし、(中略)合意の成立の可能性が乏しいと考えられるときも、合意の形成による解決の可能性を模索して調停手続を続行するか、これを打ち切って他の手続にゆだねるかは、公害調停の特殊性を考慮しても、なお、一義的にその当否を断ずることが困難な問題であって、結局、手続を進行するか否かは、委員会の見識に基づく裁量判断に委ねられているといわざるをえず、それが違法として損害賠償の対象となりうるためには、委員会がその裁量権を逸脱濫用したと評価できる特別の事情のある場合に限られる」

(2) 原審の判断（一部認容）

原審は、後記アないしウのとおり判示し、本件委員会は、「調停を主宰するに当たり、被申請人らの出頭確保を得ることができない呼出方法を取り、被申請人が出頭しなかったからということで、本件調停の事案内容、調停による解決の必要性を見極めることなく、直ちに本件調停を打ち切ったことにより、委員会のなすべき任務を著しく懈怠したものである」として一審判決を取り消し、原告の請求を一部認容する判断をした。

ア 争点①について

「委員会としては、公害紛争調停制度について被申請人らに十分に説明して理解を得た上で、出頭を勧告し、それぞれから事情を聴取して、本件処分場の有害物質の埋立ての責任を有するかどうかについての資料の提供を得て解明することによって、全く関係なく責任がないことが判明すれば、当該被申請人を本件の紛争から解放し、他方、本件処分場の有害物質の埋立ての責任が認められる可能性がある者については、ボーリング調査あるいは有害物質の排除につき、責任の程度に応じ、訴訟等による解決のリスク負担も考慮した上、資金、労力、人脈、技術等各人の能力を生かして協力を得るための調整を図る役割を担うべきところである。特段の事情のない限り、そのような協力を求められる負担から逃れたいのが当事者の心情であって、初めから逃げ腰の当事者に助け船を与えれば、調停の場を通じての紛争解決という公害紛争調停制度が画餅に帰することとなる。」

被申請人らに対し、本件記載を付加した通知をしたことにより、「出頭するかしないかは、被申請人らの自由であって、むしろ出頭しないでもよいかのような呼出をすれば、被申請人らの出頭確保を得ることができないことは当然に想定されるところであり、調停委員会に求められる役割を放棄する結果となるのであって、不当というべきである。」

イ 争点②について

書面の開示・不開示の判断は委員会の裁量に委ねられているとした上で、本件では一部不開示を行うべきであったとはいえるものの、そのような措置をとらなかったことをもって本件委員会に裁量逸脱があったとはいえないと判示した。

ウ 争点③について

「第1回調停期日において、申請人のみが出席し、被申請人全員が出席しなかったところ、証拠及び弁論の全趣旨によれば、申請人らは、調停の続行を希望して、調停委員にスライド等によるプレゼンテーションを行い、本件公害紛争の内容及び調停による解決の必要性を説明したが、委員会は、調停による解決の相当性必要性については考慮することなく、被申請人らが調停に応じない旨意思表示をしており、調停期日に出席しなかったことをもって、調停成立の見込みがないものと即断し、申請人らが現段階での調停打ち切りには納得できないと切望するのを振り切って、調停打ち切りを宣告したこと」が認められる。

「前記説示のとおり、本件の公害紛争事案は調停による解決を相当とするものであり、被申請人らは、他の訴訟等別のルートによる解決を望んで調停による解決を拒否しているというよりも、それぞれの理由から申請人らの要求には応じられないとして、調停に応じられない旨を明らかにしているのであるから、委員会の活動はここから始まるものというべきであって（中略）、申請人らが調停の打ち切りには納得できないのは無理もないところであって、前記の呼出の不相当性と相俟って一連のものとして、委員会としての著しい任務懈怠があったものと評価されてもやむを得ないところである。

確かに、本件調停の解決は容易でなく、申請人らが求める趣旨での調停成立は至難というべきことは否定できないが、申請人らと被申請人らが協力して譲り合いながら当該紛争を何らかの形で解決する方向に一步でも進めることができれば、公害紛争調停の目的は達成できたといえるのであり、また、結果として何らの合意にも辿り着かなかつたとしても、調停の過程で事案解明が進めば、公害調停の目的は達成できたともいえるのであって、合意の見込みが薄いというだけでは調停成立の見込みがないと即断したことは不当というほかない。」

【最高裁の判断】

最高裁は、調停委員会の裁量の範囲について、「公害調停は、当事者間の合意によって公害に係る紛争を解決する手続であり、当事者に手続への参加を求める方法、合意に向けた各当事者の意向の調整、法 36 条 1 項に基づく調停の打ち切りの選択等の手続の運営ないし進行については、手続を主宰する調停委員会が、当該紛争の性質や内容、調停の経過、当事者の意向等を踏まえ総合的に判断すべきものであって、その判断には調停委員会の広範な裁量が認められるものというべきである」と判示した上、前記

【事案の概要】記載の事実関係を踏まえ、本件記載については、調停に応じない意思を明確にしていた被申請人らに対し、手続への参加を強制されたとの誤解を与えない

ようにとの配慮に基づくものであったことも本件の事情として掲げ、「このような事情の下においては、本件委員会が、被申請人らに対し本件記載のある期日通知書を送付し、第1回調停期日において本件調停を打ち切った措置は、その裁量権の範囲を逸脱したものとはいえず、国家賠償法1条1項の適用上違法であるということとはできない。」として、Xらの請求を一部認容した原審判決を破棄し、Xらの控訴を棄却する判断を示した。

【本件の意義】

(1) 公害調停における調停委員会の裁量

本件最高裁判決は、公害調停における調停委員会（以下、単に「委員会」という。）の**手続進行ないし運営に関する裁量の広狭について判断を示した初めての最高裁判決**である。

ちなみに、裁判所における民事調停は、司法機関による手続として訴訟前の互譲による紛争解決を目指すものであり、行政ADRとしての公害調停より、調停機関に大きな権限が与えられているが、調停手続の進行に関しては、調停機関に広範な裁量を認めた裁判例が散見されるところであり、本件最高裁判決により、委員会の有する裁量についても、民事調停におけるそれと基本的に異なるところはないことが明らかになったといえる。

(2) 公害調停の進行ないし運営上の留意点

調停手続に消極的な被申請人への対応のあり方は、公害調停による紛争解決を期待して申請を行った申請人にとって重大な関心事であり、委員会は其中立性・公平性が損なわれることのないよう留意しつつ、調停に係る各種権限を必要に応じて活用しながら、被申請人に対し適切な働きかけをするよう求められている。

本件では、期日通知書に本件記載をしたこと及び調停打ち切りの当否が問題となった。

ア 期日通知書に本件記載をしたことについて

民事調停では、事件の関係人に対しては過料の制裁を伴う「呼出し」をすることとされ（民事調停法12条の3、34条、同規則7条、8条）ているのに対して、法の定める公害調停は、行政ADRとして強制力が弱められており、出頭の要求について過料の定めを置くが、一般的な期日への出頭義務は規定されていない（法32条、55条1号）。

その意味で、調停に至る経過から、調停に応じない意思を明確にしている被申請人らに本件記載をした期日通知を行ったことは違法ではないといえる。もっとも、紛争当事者は、しばしば、調停前の相手方や行政機関との交渉経過等から、相手方のみならず、行政機関一般に対しても不信感を抱いていたり、公害調停による解決に過度の期待を有している場合があるから、事案に応じ、無用な対立や紛争を回避するための配慮が求められる場合がある。

イ 打ち切り判断における要考慮事情

法36条1項の「当事者間に合意が成立する見込みがないと認めるとき」とは、調停委員会が当事者の出頭を求めたが、一方又は双方がこれに応じないため、調停手続を進めることができない場合や、調停手続において当事者が自分の主張に固執して譲歩が全く期待できない場合をいうものとされているが、かかる判断を行うに当たっては、紛争の実情や手続の経過等を十分に考慮して、安易に調停を打ち切ることがないようにすべきである反面、全く成立の見込みもないのに、いたずらに手続を重ねることのないようにすべきである（公害等調整委員会事務局編「解説 公害紛争処理法」139頁以下参照）。

本件では、単に被申請人らが第1回調停期日に出頭しなかったというだけではなく、紛争の端緒が16年以上前の産業廃棄物及び残土の処分であり、被申請人らの関与の態様、程度は様々であり、いずれも既に調停に応じない旨を表明しており、現に第1回調停期日に出頭しなかったというのである。そうすると、第1回調停期日に調停を打ち切ったことをもって、国賠法上の違法があるということとはできない。

ウ 当事者の理解を得ることの重要性

委員会が調停の進行ないし運営について何らかの判断を行うに当たっては、どのような事情をどのように考慮してそうした判断に至ったのかについて説明を行うことで、当事者の理解を得て円滑な手続進行を図ることが可能となるケースも考えられる。事案に応じ、そうした対応も検討すべきであろう。

以上