

「自治体の管轄の在り方」に関する
これまでの御議論の整理

平成27年1月30日

(1) 司法との関係

(1)－1 地方自治体が裁定を行うことの法的論点

論点

裁定制度は他の行政審判制度と比較して、より司法の領域に近い制度と考えられるが、地方自治体が裁定を行うことに法的な問題はないか。

これまでの議論の方向性

- 民事に行政が介入することを特別扱いする必要はなく、また、現在の裁定の法的効果を前提とするならば、司法権との関係で特段の問題は生じないのではないか。

これまでの御意見

- 裁定制度の発足当初と異なり、現在では民事に行政が介入することも多く行われている。収用裁決（損失補償額を巡る当事者訴訟）や特許（通説に従えば特許無効審判に対する訴訟）に見られるような片方当事者に権利を与えたといった行政の関与がないのは確かであるが、公害に関する民事紛争との理由で特別扱いする必要はないのではないか。
- 当事者が民事訴訟を提起しない場合にはじめて法的効果を持つとの現在の責任裁定の効力を前提とするならば、司法権との間で憲法上の問題は生じないのではないか。

(1)－2 権利救済に係る判断の統一性

論点

都道府県が裁定を行うとした場合、都道府県により法的判断にバラツキが生じることも想定されるが、ある程度のバラツキは許容できるか。

これまでの議論の方向性

- 公害等調整委員会への再審査の申立てを前置としない審級制を採用することも考えられる。
- それ自体に法的効果のない裁定の内容を上級審で争う必要はないのではないか。

これまでの御意見

【バラツキについて】

- 事件ごとに特性があるように、判断のバラツキはある程度は許容せざるをえないのではないか。

【審級制について】

- 審級制を採用したとしても、公害等調整委員会への再審査の申立てを前置しなければ特段の問題は生じないのではないか。
- 責任裁定は当事者が民事訴訟を提起しない場合にはじめて法的効果を持つものであり、それ自体に法的効果のない裁定の内容を上級審(公害等調整委員会)で争う必要はないのではないか。

(2) 都道府県における体制整備(法的観点)

(2)－1 独立性・中立性の確保

論点

都道府県の組織として、現在は審査会方式または名簿方式の選択制となっているが、裁定を行うとした場合は、審査会方式を前提とすべきかどうか。

これまでの議論の方向性

- 法的な手当てをすることにより名簿方式であっても独立性・中立性を確保できるのではないか。
- 裁定を行う能力等の観点からは審査会方式を前提とする方が望ましいのではないか。

これまでの御意見

- 名簿方式であっても、自治紛争処理委員制度のように、任命されてから事件が終結するまでの間は特段の理由がなければ解任されないとすることで、独立性・中立性を確保できるのではないか。
- 審査会方式に限定することは地方分権の観点から望ましいとはいえない。
- 事件数が少ない都道府県では名簿方式でもよいのではないか。
- 審査会方式であれば委員が総会等を通じて密に連携することができ、裁定を行う能力の確保につながるのではないか。
- 裁定権限の受け皿としての審査会の共同設置を視野に入れると、審査会方式を前提とする方が望ましいのではないか。

(2)－2 組織の法的位置づけ

論点

都道府県公害審査会等は地方自治法上の附属機関と位置づけられているが、裁定を行うとした場合に、これを行政委員会に改組する必要があるかどうか。

これまでの議論の方向性

- 裁定を行うためには附属機関から執行機関にしなければならないとの論理的な必然性はないのではないか。
- 行政委員会を新設することはハードルが高いのではないか。
- ※ 都道府県からは、独立性・中立性の観点から行政委員会とすべきとの意見、行政委員会とする必要性が考えられないとの意見の両方が出された。

これまでの御意見

- 公害等調整委員会は裁定制度導入時に八条機関から三条機関に改組したが、都道府県の審査会についても附属機関から執行機関にする必要性はどれほどあるか。
- 地方における行政改革の観点から、行政委員会を新設することはハードルが高いのではないか。

(3) 都道府県における体制整備(人員・調査能力等)

(3)－1 法曹資格者の配置

論点

都道府県が裁定を行うに当たって、事務局職員に法曹資格者を配置する必要があるのではないか。

これまでの議論の方向性

- 法曹資格者や書記官に当たる人材の確保が重要ではないか。
- 法曹資格者を必置とすることは行き過ぎではないか。
- 環境部局の職員が裁定に関与することは中立性の観点から問題はないか。

これまでの御意見

- 事務局に法曹資格者を配置することも検討すべきだが、裁判所書記官に当たる人材の確保も重要ではないか。
- 法曹資格者を必ず置くこととするのは行き過ぎではないか。都道府県労働委員会のノウハウを活用する方法はないか。
- 事件数の少ない都道府県で事務局に法曹資格者を確保したとしてもあまり意義はないのではないか。
- 事件数の少ない都道府県であっても裁定を行う以上は法曹資格者が必要ではないか。

- 環境部局の職員が併任で事務を処理することが多いが、裁定を行う場合に問題はないか。
- 事務局の体制整備が困難ならば、裁定権限を付与しない方がよいということも念頭に置くべきではないか。
(都道府県)
- 苦情相談があった場合には、相談を受けた規制を所管する部署が自ら解決に取り組むことになると思われる。中立性に支障があるような事案は生じていない。

(3)－2 専門委員の活用

論点

調査能力を確保するために専門委員の確保が必要ではないか。

(3)－3 調査予算

論点

都道府県において、必要な調査予算が確保できるか。

(3)－4 公害等調整委員会による支援

論点

都道府県において裁定を行うに当たって、公害等調整委員会の支援策はどのようなものが考えられるか。

これまでの議論の方向性

- 調停に際しても調査等を行っており、裁定を行う場合でもそれほど変わらないのではないか。
- 都道府県が調査を行えない類型もあり、裁定機能と調査機能はセットで考えるべきである。
- ※ 都道府県からは、騒音・振動以外についての調査に困難があるとの意見や、多くの自治体では人員や財政状況などから調査能力を担保することが困難であるとの意見が出された。

これまでの御意見

- 調停に際しても調査等を行っているので、都道府県が裁定を行う場合でも調査の必要性の有無はそれほど変わらないのではないかと。
- 廃棄物など土壌汚染の問題について、基本的に都道府県では調査ができないから扱えないとなる。裁定機能と調査機能はセットで考えるべき問題である。
- 騒音や振動についてだけ都道府県が行うなど、裁定に係る調査費用の多寡によって公調委と都道府県の管轄を分けざるを得ないのではないかと。

(都道府県)

- 騒音・振動については、市町村にデータの提供を依頼することがあるが、当該自治体が被申請人であった場合等は、中立性の問題から調整する必要があると考える。また、騒音・振動以外については、地方独法化や退職不補充等により、附属の研究機関や技術を有する職員に依頼することは困難である。
- 都道府県に裁定手続を移譲された場合、多くの自治体では人員や財政状況などから、業務に求められる調査能力を担保することが困難であるとする。
- 測定は市町村ではなく、附属の分析機関で行うことが多い。

(4) 手挙げ方式について

論点

地域により都道府県に裁定を申請する需要が少ないことも考えられることや、都道府県の意向を踏まえるべきことから、手挙げ方式を検討すべきではないか。

これまでの議論の方向性

- 自治体が手を挙げるインセンティブを考えなければならない。
- 手挙げ方式を採用することは公正な判断という裁定の理念に不整合なのではないか。

これまでの御意見

- 自治体が手を挙げる理由としてどのようなものが考えられるのか。
- 実際の利用者のニーズを考えなければならない。
- 公正な判断を理念とする裁定において手挙げ方式を採用することはその理念に不整合なのではないか。取り扱う事件を限定し、すべての都道府県が裁定を行うこととすべきではないか。

(都道府県)

- インセンティブのない事務を実施するには全国一律の方が望ましいと考える。

(5) 裁定に関する管轄の在り方・移送ルール

(5)－1 原因裁定の取扱い

論点

都道府県が裁定を行うとした場合、原因裁定と責任裁定ともに行うこととして問題はないか。

これまでの議論の方向性

- 原因裁定と調停のハイブリッド型の制度を都道府県につくことも考えられるのではないか。

これまでの御意見

- 調停の申請人は公害審査会が調査をして一定の判断を示すことを期待しているのだとすれば、原因裁定と調停のハイブリッド型の制度を都道府県につくことも考えられるのではないか。

(都道府県)

- 今のところ、調停を行う中で原因を調査する意義についてはイメージできるが、責任裁定を都道府県が行う意義について具体的なイメージが持っていない。また、原因調査の程度については、被申請人に原因者であるとの自覚を促すことが重要であるため、公害等調整委員会で行われている原因裁定ほどの緻密性は必要ないのではないかと考える。

(5)－2 公調委と都道府県の管轄の切り分け方

論点

都道府県が裁定を行うとした場合、公調委と都道府県の管轄の切り分け方としてどのような方法が考えられるか。また、どのような方法が望ましいか。

(5)－3 移送ルール

論点

都道府県の管轄事件であっても、その性質等の観点から公調委に移送することが望ましい場合、どのようなルールにより移送すべきか。

これまでの議論の方向性①(管轄を広く考えるか、狭く考えるか)

- 利用者ができるだけ選択可能なものとするため、都道府県の管轄を広くすることが望ましいのではないか。
- 当事者が都道府県での解決を望んでいても強制的に国に移送されることもあり得ることも考慮しなければならない。
- 近接した当事者同士における公害紛争等であれば、都道府県でも扱えるのではないか。
- 管轄を限定すると都道府県によっては体制を整えても件数がほとんどない状態が考えられる。
- 取り扱う公害類型も選択できるような手挙げ方式とすることも考えられるのではないか。

これまでの御意見①

- 利用者ができるだけ選択可能な制度設計が理想であろう。都道府県では制度の幅を広く設けておき、事案によって公害等調整委員会に移送しやすくする制度が望ましいのではないか。
- いかによれば都道府県が自身の地域で公害紛争を解決したがるかを考慮し、この点を制度でどのように担保するかが重要ではないか。当事者の選択の余地ということでは、当事者が都道府県での解決を望んでいても強制的に国に移送させることもあり得ることも考慮しなければならない。
- 近接した当事者同士における公害紛争等であれば、都道府県でも扱うことができるのではないか。
- 例えば騒音と振動に限定して間口を狭めると、制度発足以来調停が数件しか係属していない都道府県ではニーズがそれほどなく、せつかく法曹資格者等のスタッフをそろえて体制を整えても、開店休業のような状態になってしまうのではないか。
- このため、例えば騒音と振動に限定するのであれば、これまで係属した調停事件が多い都道府県を中心に手挙げ方式を採用して行う方が合理的ではないか。
- 公害の概念について、都道府県ごとにばらつきが生じてしまうことも懸念されるのではないか。一方で、公害として取り扱うかどうかという境界領域については、国に移送することにより対処することもできるのではないか。
- これまでの蓄積があり公害として明らかに当てはまる事案のみを都道府県の管轄にするという方法もあるのではないか。
- 手挙げ方式を採用するとしても、典型7公害を全て扱うことができる都道府県と、限定して扱うことができる都道府県という選択の余地も残すべきではないか。

これまでの議論の方向性②(管轄の分け方)

- 都道府県の予算や調査能力の観点から管轄を考えるのがよいのではないか。
- 訴額を基準とすることについて、民事訴訟と同様に考えることができるか。申請者が国の管轄とするために訴額を増やすこともあり得るのではないか。
- 地方のできるのであれば地方でやりたいと思う申請者も多いのではないか。

これまでの御意見②

- 都道府県の予算や調査能力の観点から管轄を考えるのがよいのではないか。
- 都道府県が調査費用を持てるのかという考え方の他に、実体法上受忍限度の判断に地域差が生じるような紛争を住民に身近な機関が短期間で解決するという考え方もあり、基本方針によって管轄の分け方の判断が変わってくる。
- 管轄の切り分けの際に訴額を基準にする考え方について、民事訴訟における基準と同様に考えることができるか。申請者があえて国の管轄とするために訴額を増やすこともあり得るのではないか。
- 訴額で管轄を分けることについては、もし地方のできるのであれば地方でやりたいと思う申請者も多いのではないか。
- 公害紛争の中でも近隣紛争という軸で管轄を切り分ける際には、訴額の他に、当事者の人数を基準にすることも考えられるのではないか。
- 管轄の切り分けに際して当事者の人数を基準にしたとしても、たとえば申請は行わなかった潜在的な被害者が存在する場合等もあるのではないか。そのため、事案の性質で切り分けを考えた方がよいのではないか。

(6) 都道府県の調停事務の移譲に関する論点

(6)－1 市町村における体制整備

論点

市町村が調停事務を行うとした場合、都道府県が現在行っている審査会方式または名簿方式と同じ仕組みとすることによいか。

(6)－2 管轄の切り分け、移送ルール

論点

市町村が調停事務を行うとした場合、都道府県が行う調停との間に管轄の切り分けや移送ルールを設ける必要があるか。

(6)－3 事務移譲の方式

論点

法定移譲により一定規模移譲の市町村すべてに移譲する方式と、希望する市町村に移譲する方式があり得るが、どちらが望ましいか。

これまでの議論の方向性

- 事務処理特例条例により移譲する場合、審査会等を置かなければならないという規定を準用した市町村条例を備えてもらう必要があるのではないか。
- 全ての市町村が調停を実施することは困難であり、手挙げ方式の基準をどう設定するかが問題ではないか。
- ※ 都道府県からは、同じ市町村内で苦情相談から調停に移行しても解決は難しいのではないかと
の意見や、市町村の中には調停を行うニーズがあるのではないかと
の意見が出された。

これまでの御意見

① 事務処理特例条例に関する御意見

- 事務処理特例制度で市町村に調停事務を移譲する場合は、審査会等を置かなければならないという規定を準用した市町村条例を備えてもらう必要があるのではないか。
- 全ての市町村が調停を実施することは困難であり、手挙げ方式の基準をどう設定するかが問題ではないか。
- 地方公共団体における調査能力を考慮すると、保健所の有無も重要な要素だと考えられるので、中核市まで対象となり得るのではないか。
- 事務処理特例条例に関して、通常は権限を移譲する側の事務がなくなるが、理論的には並行権限を与えるという方法も考えられるのではないか。

これまでの御意見

② 市町村の規制権限との関係に関する御意見

- 一般廃棄物等、市町村に権限がある事件の場合、調停の中立性に疑問を抱かれないような手当てが必要ではないか。

③ 条例により独自の紛争処理制度を設けている市に関する御意見

- 条例により独自の紛争処理制度を設置している市が存在するが、このような制度は是非拡大してほしい。また、今後、このような制度の実態を調査することも必要であろう。

(都道府県)

- 相談から調停に移行したとしても、苦情相談時と当事者間の主張は変わらず、判断する者が変わったとしても、申請人にとっては同じ市町村に話がとどまることになるので、おそらく解決は難しいのではないかと考える。
- 市町村よりも都道府県の方が信頼でき、当事者の納得感が得られることもあるのではないか。
- 市町村の中には担当者が実質的に調停に近い形で苦情処理を行っているところもあり、このようなところでは調停事務を行うニーズがあるのではないかと考える。