

# 公害紛争処理制度に関する懇談会 報告書（案）

平成 27 年 4 月

## 目次

- 1 公害紛争処理制度に関する懇談会開催の背景・経緯
- 2 公害紛争処理制度等の現状
  - 2-1 公害紛争処理手続の概要
  - 2-2 国、都道府県及び市町村における事務の概要
  - 2-3 事件処理の体制及び事件の件数
- 3 地方自治体の管轄の在り方について
  - 3-1 都道府県が裁定事務を行うことについて
    - 3-1-1 司法との関係
      - 3-1-1-1 地方自治体が裁定を行うことの法的論点
      - 3-1-1-2 権利救済に係る判断の統一性
    - 3-1-2 都道府県における体制整備（法的観点）
      - 3-1-2-1 独立性・中立性の確保
      - 3-1-2-2 組織の法的位置づけ
    - 3-1-3 都道府県における体制整備（人員・調査能力等の観点）
      - 3-1-3-1 法曹資格者の配置
      - 3-1-3-2 調査能力等
    - 3-1-4 事務移譲を行うとした場合の方式
    - 3-1-5 管轄の在り方・事件の引継ぎ
      - 3-1-5-1 原因裁定の取扱い
      - 3-1-5-2 管轄の切り分け方、裁量移送
    - 3-1-6 本節について
  - 3-2 現在の都道府県における調停事務の在り方について
  - 3-3 市町村が調停事務を行うことについて
- 4 公害紛争処理手続の電子化について
- 5 公害紛争処理制度の対象範囲について
  - 5-1 相当範囲性について
  - 5-2 典型7公害以外の事象について

## 6 裁定、調停等の法的効力について

- 6-1 債務名義とすること及び調停条項のフォローアップの明文化について
- 6-2 実質的証拠法則について
- 6-3 差止め裁定の新設について
- 6-4 仮処分、仮の保全措置について

## 7 その他

- 7-1 原因裁定の意義について
- 7-2 あっせん、仲裁の意義について
- 7-3 あっせん、調停における連合審査会について
- 7-4 申請手数料について

## 参考資料

## 略語

本報告書において用いる略語の意味は次のとおりである。

紛争処理法……………公害紛争処理法（昭和 45 年法律第 108 号）

設置法……………公害等調整委員会設置法（昭和 47 年法律第 52 号）

公調委……………公害等調整委員会

公害審査会等……………都道府県公害審査会及び公害審査会を置かない都道府県における都道府県知事

典型 7 公害……………大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭を指し、公害紛争処理制度の対象となる公害の範囲とされる

## 1 公害紛争処理制度に関する懇談会開催の背景・経緯

昭和 45 年に公害紛争の迅速かつ適正な解決を図るため紛争処理法が制定され、公害紛争処理制度が創設されて以来、約 45 年が経過している。この間、公害紛争の態様もかつての産業型公害から都市型・生活型の紛争へと変化し、騒音に関する近隣紛争など身近な生活に関係する紛争の増加傾向がみられるところである。また、かつては想定されていなかった新たな類型の健康被害や自然環境保全への意識の高まりに対して公害紛争処理制度がどのような貢献をすることができるのか、発達した情報通信技術の活用により公害紛争処理手続をより簡便なものとするのができないかといった、時代の変化に対応した課題も考えられるところである。

このような公害紛争処理制度を取り巻く状況の変化を踏まえ、本懇談会では公害紛争処理制度の現代的な課題について、平成 26 年 9 月から 27 年 4 月にかけて、都道府県からのヒアリングを含めて計 8 回にわたり議論を行った。

まず、第 3 章では、より住民に身近な都道府県や市町村における公害紛争の解決を促進できないかとの問題意識から、現在は公調委のみが行っている裁定を都道府県が行うことや、現在都道府県が行っている調停を市町村が行うことについて課題を検討した。また、都道府県における現在の調停の実効性を高める方策についても検討している。

第 4 章では、公調委における手続は民事訴訟に近い準司法的手続であることなどを踏まえつつ、どのような情報通信技術の活用策が考えられるかについて提案している。

第 5 章では、公害紛争処理制度の取り扱う対象範囲について、公害の定義における相当範囲性の要件をどのように考えるべきか、また、典型 7 公害以外の事象を新たに扱う対象とすることをどのように考えるべきかについて検討している。

第 6 章及び第 7 章では、現在の公害紛争処理手続の意義や法的効果などについて改めて点検を行い、どのような点を維持すべきか、また、どのような改善すべき点が考えられるか整理している。

本報告書における議論が、公害紛争処理制度の改善やさらなる議論が行われるに際しての基礎となることを期待するものである。

## 2 公害紛争処理制度等の現状

### 2-1 公害紛争処理手続の概要

公害紛争処理制度には、あっせん、調停、仲裁及び裁定の4つの手続があり、それぞれの手続及び法的効果の概要は、次のとおりである。

#### ① あっせん

あっせんは、当事者間における紛争の自主的解決を援助、促進するため、その間に入って仲介し、紛争の解決を図るものであり、3人以内のあっせん委員により行われる。あっせんにより当事者間に合意が成立すれば、和解契約などが成立したこととなる。

#### ② 調停

調停は、紛争について所定の手続に従って当事者間を仲介し、双方の互譲に基づく合意によって紛争の解決を図るものであり、3人の調停委員からなる調停委員会により行われる。あっせんと比較すると、調停委員会が積極的に当事者間に介入し、紛争解決の実質的内容についても調整を行う点で、公権的解決の色彩が強い手続である。調停により当事者間に合意が成立すれば、和解契約などが成立したこととなる。

#### ③ 仲裁

仲裁は、紛争の当事者双方が裁判所において裁判を受ける権利を放棄し、紛争の解決を3人の仲裁委員からなる仲裁委員会にゆだね、その仲裁判断に従うことに合意（仲裁合意）した上で申請し、仲裁判断による紛争の解決を図るものである。仲裁委員会の手続は仲裁法の規定を準用して行われ、仲裁判断は確定判決と同一の効力を有する。

#### ④ 裁定

裁定は、紛争について所定の手続に従って法律的判断を示すことによって紛争の解決を図るものであり、3人又は5人の裁定委員からなる裁定委員会により行われる。民事訴訟に準じた手続であるが、職権で証拠調べや事実の調査を行うことができるのが特色がある。裁定には責任裁定と原因裁定の2種類があり、いずれも公調委のみが行う手続である。なお、裁定は他の手続と異なり、昭和47年に創設されている。

責任裁定は、公害に係る被害についての損害賠償に関する紛争が生じた場合に、その損害賠償責任の有無及び賠償すべき損害額について判断し、これを明らかにするものである。公害に係る被害についての民事紛争であっても、損害賠償以外の差止めなどに関するものは責任裁定の対象とはならない。責任裁定の裁定書の正本が当事者に

送達された日から30日以内に当該責任裁定に係る損害賠償に関する訴えの提起がなかったときなどに、その損害賠償に関し、当事者間に当該責任裁定と同一の内容の合意が成立したものとみなされる（合意擬制）。

原因裁定は、公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争が生じた場合において、加害行為と被害との間の法的因果関係の存否についてのみ判断する裁定である。原因裁定は当事者間の権利義務について判断するものではないため、責任裁定の場合における合意擬制というような法的効果はないが、専門性の高い行政委員会が民事訴訟に準じた手続に従って行う判断であるため、訴訟など他の紛争解決手続において事実上尊重され、紛争解決に貢献することが期待される。原因裁定については公害に係る被害に関する民事訴訟において、受訴裁判所からの嘱託を受け、公調委が原因裁定を行うとの制度も存する（原因裁定嘱託）。

なお、裁定委員会は、相当と認めるときは、裁定事件を職権で調停に付し、これを調停手続により処理することができることとされている。

これらの手続については、「6 裁定、調停等の法的効力について」や「7-1 原因裁定の意義について」、「7-2 あっせん、仲裁の意義について」において検討している。また、上記のように裁定は公調委のみが行うこととされ、都道府県の公害審査会等は行っていないが、新たに都道府県が裁定を行うこととした場合の論点については、「3-1 都道府県が裁定事務を行うことについて」において検討している。

## 2-2 国、都道府県及び市町村における事務の概要

（公調委と公害審査会等の管轄）

紛争処理法上の公害紛争の処理機関として、国に公調委が、都道府県に公害審査会等が置かれている。裁定については公調委のみが行うこととされているが、あっせん、調停及び仲裁については、以下のような管轄が設けられている。

- ① 公害審査会等は、公調委が管轄する紛争以外の紛争に係るあっせん、調停及び仲裁について管轄している。
- ② 公調委は重大事件、広域処理事件又は県際事件に該当するあっせん、調停及び仲裁について管轄している。

重大事件とは、「大気汚染又は水質汚濁による慢性気管支炎、気管支ぜん息、水俣病などの列挙された疾病により健康被害が生じた場合」又は「大気汚染又は水質汚濁による動植物又はその生育環境に係る被害であって、申請に係る当該被害の総額が5億円以上である場合」であって、被害が相当多数の者に及び、又は及ぶおそれのある場

合の紛争を指す。

広域処理事件とは、広域的な見地から解決する必要がある公害に係る紛争であって、「航空機の航行に伴う騒音」又は「新幹線鉄道などにおける列車の走行に伴う騒音」に係る紛争を指す。

県際事件とは、原因となる活動が行われた場所や被害の生じた場所が、複数の都道府県にまたがる場合の紛争を指す。

ただし、あっせん及び調停に係る県際事件の申請については、いずれかの都道府県に対して行うものとされており、当該都道府県は他の都道府県と共同して都道府県連合審査会を置くかどうかの協議をしなければならないとされている。協議の結果、連合審査会が置かれたときは、連合審査会が県際事件について管轄し、協議がととのわなかったときは、公調委の管轄となる。連合審査会については、「7-3 あっせん、調停における連合審査会について」において検討している。

- ③ 上記にかかわらず、裁定委員会が裁定に係る事件を職権で調停に付し自ら事件を処理する場合や、相当と認める理由があるときに調停に係る事件を引き継ぐ場合、仲裁について当事者双方の合意により管轄を定めた場合などの管轄の例外が存する。

#### (公害苦情処理手続)

公調委及び公害審査会等における紛争処理とは別に、都道府県及び市町村では、紛争処理法に基づく公害苦情処理が行われている。これは、住民から寄せられる公害苦情の多くは紛争の前段階あるいは初期段階の紛争としての性格を有しており、公害苦情の適切な処理は公害紛争全体の解決のために重要であることによる。

平成 25 年度における全国の公害苦情受付件数は 76,958 件であり、このうち典型 7 公害に関する苦情が 54,039 件となっている。典型 7 公害に関する苦情の中では大気汚染と騒音がそれぞれ 3 割超を占めている。一方で、典型 7 公害以外の苦情も 23,919 件と相当数にのぼるが、このうち 4 割超は廃棄物投棄に関するものであり、その他高層建築物などによる日照不足・通風妨害、深夜の照明や光などに対する苦情などがある。

### 2-3 事件処理の体制及び事件の件数

公調委は委員長及び委員 6 人（委員のうち 3 人は非常勤）で組織される合議体であり、事件ごとに裁定委員や調停委員が指名される。調停委員会は 3 人から構成される。裁定委員会は原則 3 人から構成されるが、紛争処理法により、裁定委員のうち少なくとも 1 人は法曹資格者でなければならないとされている。また、設置法により事務局職員には法曹資格者を加えなければならないとされている。裁定委員会や調停委員会を補佐する事務局の標準的な体制としては、事件ごとに審査官 2 人（うち 1 人は裁判所裁判官から

の出向者)、審査官補佐1人、主査1人(裁判所書記官からの出向者)が指名される。このほか、委員会に、専門の事項を調査させるため専門委員30人以内を置くことができるとされており、事件の内容により、専門委員が選任されている。

平成26年度に公調委が新規に受け付けた事件数は20件(調停事件2件、責任裁定事件12件、原因裁定事件6件)であり、同年度中に終結した事件数は27件(調停事件2件、責任裁定事件18件、原因裁定事件7件)である。かつては、公調委の各年度の受付件数の大半を調停事件が占めていたが、近年は裁定事件がその大半を占めていることや、近年では比較的小規模な事件も多くなっているとの傾向がみられる。

平成26年度に公調委が取り扱っていた事件数は合計71件であり、そのうち調停事件が4件、責任裁定事件が39件、原因裁定事件が28件となっている。この71件を公害類型別にみると、大気汚染に関する事件が19件、水質汚濁が11件、土壌汚染が4件、騒音(低周波音を含む)が23件、振動が22件、地盤沈下が8件、悪臭が7件となっている(なお、1件の事件について複数の公害類型が問題となる場合は重複計上している。)。71件のうち専門委員が選任された事件は39件であり、委託により調査が実施された件数は21件について22件となっている。

都道府県レベルについてみると、37都道府県では常設の公害審査会を置いており、公害審査会は非常勤の委員9人以上15人以内により組織されている。また、その他10県では、あらかじめ公害審査委員候補者9人以上15人以内を委嘱して候補者名簿を作成し、事件ごとにこの中から担当委員を指名する方式を採用している。各公害審査会等には法曹資格を有する委員(候補者)が数名含まれている。また、都道府県の中には条例において専門調査員を置くことができると規定しているものもある。公害審査会等の事務局については、環境担当部局の職員が担当しており、他の職務と兼任している場合が大部分である。

平成25年度に公害審査会等が新規に受け付けた事件数は39件、同年度中に終結した事件数は30件であり、これらはすべて調停事件である。また、同年度中に公害審査会等が取り扱っていた事件数は合計71件(調停事件70件、義務履行勧告事件1件)である。都道府県により件数に差があり、同年度中に事件を取り扱っていない都道府県も10県となっている。

### 3 地方自治体の管轄の在り方について

#### 3-1 都道府県が裁定事務を行うことについて

昭和 47 年に裁定制度が創設されて以来、裁定事務はすべて公調委が行うこととされ、都道府県は裁定事務を行っていないところである。しかしながら、昭和 47 年の当時においても、都道府県が裁定事務を行うことは一概に否定されていたわけではなく、国会答弁においても将来の課題とされていたところである。

都道府県が裁定事務を行うことを議論する背景としては、差しあたり以下の 3 つが挙げられる。

① 地域における公害問題は住民に身近な機関で解決することが望ましいこと

公調委においても現地調査や現地での期日開催を可能な限り実施しているところではあるが、地域における公害問題は地域の実情をより把握している都道府県が行うことが望ましいと考えられる。また、このことにより事件の処理期間が短縮されることも期待される場所である。

② 都道府県における解決の選択肢が増えること

公調委では特に平成 21 年度より裁定事件の件数が大きく増えていることから、都道府県においても裁定事件を取り扱うことの申請者のニーズが増えていることも考えられる。また、都道府県における調停が打切りとなるケースも多いことから、都道府県としても、裁定事務を行うことにより解決の選択肢が増えるとのメリットも考えられる。

③ 国が携わるべき事件かどうか疑問なものもみられること

公調委では裁定事件の件数が大きく増えているが、取り扱った裁定事件の中には、簡易な測定調査などにより事実関係が解明できると考えられる事件や、近隣紛争的な事件もみられるところであり、公調委と都道府県の適切な役割分担について考えるべきではないか。なお、近隣紛争的な事件については、公害の定義におけるいわゆる相当範囲性の議論とも関わりがあるため、「5-1 相当範囲性について」においても検討の対象としている。

一方で、都道府県が裁定事務を行うとした場合、明確にしておくべき法的論点や、都道府県における人員・調査能力などの体制、都道府県における管轄の在り方など、数多くの整理すべき論点が考えられるところである。本懇談会では、これらの論点について検討を行い、課題や考え方の整理を行った。また、具体的な制度設計の方法には複数の選択肢が考えられるところであり、これらの選択肢についても整理を行った。

### 3-1-1 司法との関係

#### 3-1-1-1 地方自治体が裁定を行うことの法的論点

昭和47年に裁定制度が導入された際、当時の国会答弁からは、裁定制度は民事上の損害賠償請求の存否、あるいはその原因関係を対象とするものであり、本来司法分野で取り扱うものであることから、裁定が裁判所を拘束しないように制度設計を行うとの慎重な考え方がとられていたものと考えられる。

また、裁定は司法の領域に近い事務であることを強調する場合、地方自治体が司法を担うことについては、学説上一部肯定的な見解もあるものの、否定的な見解の方が通説であると考えられることから、司法権との間で憲法上の問題が生じないかとの論点が考えられる。

地方自治体が裁定という形で民事上の争訟を判定する事務を行っている例は他にみられないため、そもそも地方自治体が裁定事務を行うことに司法権との間で問題がないかについて、整理を行った。

まず、対象が民事上の争訟であることについては、裁定制度が導入された昭和47年当時と異なり、現在では建築紛争や消費者紛争などの領域で民事に行政が介入することも多く行われているところである。土地収用裁決に対する不服（訴訟となる場合は損失補償額を巡る当事者訴訟）や特許無効審判に対する不服（訴訟となる場合は通説に従えば特許無効審判に対する訴訟）のように権利・義務に関する行政処分が先行するものではないが、民事上の争訟であるとの理由で、特別慎重に取り扱う必要はないと考えられる。

次に、裁定により民事上の争訟を判定するといっても、責任裁定については当事者が30日以内に訴えを提起しないときなどに、はじめて当該責任裁定と同一の内容の合意が成立したとみなす（合意擬制）とされているにとどまり、合意による和解契約と同一の効力を有するという点ではあっせんや調停と異なるところはない。また、原因裁定については、法的効力自体が与えられていない。

このようなことから、少なくとも現在の裁定の法的効力を前提とするならば、地方自治体が裁定を行うことについて、司法権との間で特段の問題が生じるとは考えにくいところである。

#### 3-1-1-2 権利救済に係る判断の統一性

都道府県が裁定を行うとした場合、都道府県により裁定内容にばらつきが生じることが想定される場所である。裁定制度は権利救済に係る制度であることを考えると、判

断が統一されていることが望ましいことはもちろんであるが、他方で、事件ごとに特性があるように、判断のばらつきはある程度は許容せざるを得ないのではないかと考えられる。

ここで、判断のばらつきを最小限のものとするために、昭和47年の国会審議においても議論されたように、都道府県を第一審、公調委を第二審とする審級制を導入することも選択肢として考えられるところである。審級制を導入する場合、裁判所の三審制と合わせて五審制となることから、権利救済に係る判断を簡易、迅速に行うとの公害紛争処理制度の趣旨に反するのではないかとの意見もあり得るところである。しかし、この点については、不当労働行為の救済命令に係る都道府県労働委員会と中央労働委員会との関係と同様に、都道府県の裁定が出された後、公調委への再審査の申立てを前置とせず、公調委または民事訴訟いずれの手段も選ぶことができるようにすれば、申請人の立場からは特段の問題は生じないと考えられる。

一方で、責任裁定はあくまでも執行力のない合意を擬制する法的効果しかなく、しかも当事者が30日以内に訴えを提起した場合には何らの法的効果も持たないものであることを考えると、調停などと同様に当事者が合意することで個別に事件が解決されることが重要であって、判断のばらつきを最小限のものとするためにあえて審級制を導入する必要まではないのではないかとの考えもあり得るところである。

なお、都道府県の裁定に不服があり公調委に再審査が申し立てられた場合に、原裁定について合意擬制の効果が生じないことは当然としても、公調委が原裁定をどのように取り扱うべきかとの論点も存する。すなわち、原裁定は法的効果を持たず公調委は一から審理を行うとする制度のほか、原裁定は法的効果を持つとした上で、民事訴訟における続審制に近い制度や刑事訴訟における事後審制に近い制度を採用することも考えられる。どのような制度を選択するかは政策的な判断であるが、公調委が裁定内容を厳しくコントロールするのであれば都道府県に裁定権限を移譲する意義が薄れてしまうことから、地方自治体の判断に配慮を示す制度が望ましいとの考えもあり得るところである。

### **3-1-2 都道府県における体制整備（法的観点）**

#### **3-1-2-1 独立性・中立性の確保**

都道府県の組織としては、紛争処理法により、常設の公害審査会を置く方式（審査会方式）と、あらかじめ公害審査委員候補者名簿を作成して、事件ごとに、候補者名簿の中から担当委員を指名する方式（名簿方式）とがあり、審査会方式（37都道府県）または名簿方式（10県）のいずれかの選択制となっている。

ここで、審査会方式と名簿方式に関する紛争処理法の規定を比較すると、職権行使の

独立性はともに保障されているものの、審査会方式では委員の任期は3年とされているのに対して名簿方式では候補者である期間は1年であること、また、名簿方式では身分保障や罷免の制限、政治活動の制限に関する規定がないこと、名簿方式では議会同意人事とされていないことなどから、審査会方式の方が独立性・中立性がより高いと考えられる。

ここで、独立性・中立性がより高い審査会方式としている都道府県のみが裁定事務を行うことができるとの制限を設けるべきかとの論点がある。しかし、このような義務づけを行うことは地方分権の観点から望ましいとはいえず、名簿方式であっても、自治紛争処理委員制度のように、指名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よう紛争処理法上の規定を設けることで、十分な独立性・中立性を確保することができると考えられる。

一方で、裁定事務を行う権限が移譲される受け皿との観点からは、まず、審査会方式であれば委員が総会など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などのメリットを考えると、裁定を行うのであれば審査会方式にすべきとの意見もあった。また、将来的には各都道府県に公害審査会等を置くのではなく、より広域で審査会を共同設置するという方向性が考えられ、このことを視野に入れると裁定事務を行うのであれば審査会方式を前提とすることが望ましいとの意見もあった。

### 3-1-2-2 組織の法的位置づけ

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ところであるが、都道府県が裁定を行うとした場合、これを行政委員会に改組する必要があるかについても検討を行った。

このような検討を行う背景として、国における組織改編の経緯が挙げられる。すなわち、公調委の前身組織である中央公害審査委員会が昭和45年に発足した当初は、国家行政組織法の八条機関とされていたところであるが、当時の国会の附帯決議において、「今後裁定制度の採用等と国家行政組織法第三条機関への移行を前向きに検討」することとされたことを踏まえ、昭和47年に裁定制度を導入した際に、中央公害審査委員会と土地調整委員会が統合し、国家行政組織法の三条委員会である現行組織となったとの経緯がある。同様に考えると、都道府県においても行政委員会に改組することが考えられるところである。

この点について、昭和47年の国会答弁では裁定権の付与は八条機関では無理としているものの、一般的には国において裁定を行うためには三条委員会としなければならないとの明確な基準があるわけではなく、都道府県においても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ことから、現在の附属機

関でも裁定を行うことができるものと考えられる。また、このような義務づけを行うことは地方分権の観点から望ましいとはいえ、実態上も行政委員会を新設することは地方における行政改革の観点から難しいのではないかと考えられる。

なお、都道府県からのヒアリングにおいては、独立性・中立性を明確にするべきとの観点から、行政委員会とするべきとの意見もあったところである。

### 3-1-3 都道府県における体制整備（人員・調査能力等の観点）

#### 3-1-3-1 法曹資格者の配置

都道府県が裁定を行うとした場合、当然のことながら裁定書を作成することとなるが、裁定書は調停における調停調書とは異なり、裁判における判決書に近いものであるため、このような裁定書を作成するための専門性をどのように確保するかが問題となる。

公調委については、委員長のほか委員3人が常勤とされ、常勤の法曹資格者を確保しているほか、設置法により、事務局の職員に法曹資格者を加えなければならないことが定められており、裁判所から裁判官が出向している。また、手続を円滑に進めるため、裁判所から書記官も出向している。特に裁判官については、裁定書の作成過程において重要な役割を果たしている。

裁定を行うに当たり、公調委では事務局の職員に法曹資格者を加えることが義務とされているため、都道府県でも事務局の職員に法曹資格者を加えることを義務とすることが整合的であるとも考えられるが、このような義務づけを行うかどうかは重要な論点と言える。

まず、義務とするべきとする立場からは、事務局の職員に法曹資格者を配置することに加えて、裁判所書記官に当たる人材の確保も重要ではないかとの意見や、調停の事件数が少なく、裁定を行うとしても事件数が少ないと考えられるような都道府県においても、裁定を行う以上は法曹資格者が必要であり、事務局の体制整備が困難ならば裁定権限を移譲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との意見があった。

ただし、仮に義務とする場合でも、裁判所に対して裁判官の出向を求めることは実際上難しいと考えられる。また、代替手段として常勤の弁護士を置くこととする場合でも、都道府県により所在する弁護士の数には大きな開きがあり、確保することが困難な都道府県も多いものと考えられる。

次に、義務とするべきではないとする立場からは、法曹資格者を必ず置くこととすることは地方分権の趣旨から問題があり、同じく準司法的手続を行っている都道府県労働

委員会については事務局に法曹資格者を置くことは求められていないことから、都道府県労働委員会におけるノウハウを参考とすることはできないかとの意見があった。また、調停の事件数が少なく、裁定を行うとしても事件数が少ないと考えられるような都道府県において、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との意見もみられた。

仮に事務局職員に法曹資格者がいない場合、どのように裁定書を作成するかについては2つの方法が考えられる。1つの方法としては、どの都道府県においても、委員の中には数名の法曹資格者が含まれていることから、このような委員が裁定書を起案することが考えられる。他の方法としては、必ずしも法曹資格者ではないが、法律事務に携わる総務部の文書課や法務担当課などの職員を事務局に、常時あるいは事件ごとに兼任させて裁定書を起案させるという方法が考えられる。

ただし、各都道府県の状況について詳細に調査したものではないため、これらの方法については、あくまで可能性として提案しているものである。都道府県からのヒアリングにおいても、法曹資格を有する委員であっても非常勤であるため、調停期日以外の作業は求められる状況ではないことや、裁判所書記官に当たる人材が必要であるとする意見もあったところである。

上記いずれの立場を採用するとしても、具体的な制度設計を行う際には、各都道府県の状況について詳細な実態把握が求められるところである。

### 3-1-3-2 調査能力等

裁定は原因行為と被害及びその間の因果関係の有無を明らかにし、法的判断を示す手続であり、当事者の主張、立証に加えて、必要に応じて専門委員の知見の活用や、職権による調査を行うことが予定されているところである。調停においても調査は行われているものの、調停はあくまで当事者の話し合いによる解決を目指すものであり、必ずしも調査が必要とされるわけではない。裁定機能と調査機能はセットで考えるべき問題と言える。

公調委における調査の実績をみると、毎年度、約 3,000 万円の調査予算を確保しているところであり、調査費用の多寡については、公害類型や事案の性質により様々である。例えば、騒音・振動に関する調査費用は約 100～200 万円となることが多く、土壌汚染、水質汚濁、地盤沈下に関する調査費用はボーリング調査を行う場合は約 500 万円に及ぶものも多く、大気汚染に関する調査費用は大規模な測定調査を行う場合は約 1,000 万円に及ぶものもある。また、公調委では専門委員を 30 人以内置くことができるとされており、実際に様々な分野の外部有識者を専門委員として任命している。

都道府県が裁定を行うとした場合、職権調査を行うための十分な調査予算が確保できない可能性があることや、都道府県によっては専門委員の確保が容易でない可能性があることが課題となるものと考えられる。

都道府県からのヒアリングにおいては、騒音、振動に関する調停事件の場合、市町村に測定データの提供を求めることや、都道府県に附属する分析機関が測定を実施することで対応しているが、騒音、振動に関する事件以外については、現状では調査することが困難であるとの回答があった。また、都道府県が裁定を行うとした場合、多くの都道府県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あった。

例えば廃棄物による土壌汚染など、騒音、振動以外の事件については、基本的に都道府県では調査を行うことができないとするならば、騒音、振動に関する裁定事件のみ都道府県が取り扱うこととするなど、調査の困難性に着目して公調委と都道府県の管轄を分けるとの考え方もあり得る。また、都道府県は騒音、振動以外の裁定事件も取り扱うが、調査が困難な場合に限って公調委に事件を引き継ぐとする考え方もあり得る。この点については、「3-1-5-2 管轄の切り分け方、裁量移送」において改めて言及する。

なお、都道府県が裁定を行うとした場合、公調委から裁定実務に関するノウハウの提供や研修の実施、公調委の専門委員やその経験者などの有識者の紹介などの支援を行うことが不可欠である。

#### **3-1-4 事務移譲を行うとした場合の方式**

都道府県が裁定を行うとした場合、どのような方式により事務移譲を行うかが問題となる。法律によりすべての都道府県に一律に事務移譲を行うことも考えられるが、地域によっては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、都道府県の意向も踏まえるべきことから、個々の地方自治体の発意に応じて選択的に権限移譲を行う手挙げ方式とすることが考えられる。手挙げ方式については、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第4次一括法、平成26年5月成立、平成27年4月施行）において、これまで国の権限とされていた自家用有償旅客運送の登録等に関する事務・権限を、希望する都道府県知事又は市町村長に移譲することとされたとの例がある。

手挙げ方式を採用することに対しては、利用者である住民のニーズではなく地方自治体の希望を重視することに違和感があるとの意見や、公平な判断により権利救済を行うとの裁定制度の理念と、手を挙げた都道府県のみ裁定を行うということとに整合性がないと感じられるため、取り扱う事件を限定してすべての都道府県が裁定を行うこととす

べきであるとの意見があったところであるが、「3-1-3 都道府県における体制整備（人員・調査能力等の観点）」において述べたように、都道府県によって事務局の体制や調査能力、取り扱う事件数などに違いが見られることからすれば、すべての都道府県に一律に義務づけるのは難しいのではないかと考えられる。

なお、手挙げ方式を採用してから都道府県の需要があるか見極めるということも考えられなくはないが、権限移譲を求める都道府県の意向がある程度具体化しない段階で制度改正を行うことは難しいものと考えられる。

### **3-1-5 管轄の在り方・事件の引継ぎ**

#### **3-1-5-1 原因裁定の取扱い**

裁定は原因行為と被害との因果関係の判断を行う原因裁定と、これに加えて、損害賠償責任の有無及び賠償額についても判断を行う責任裁定があるが、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よいか、念のため検討を行った。この点について、原因裁定の権限移譲と責任裁定の権限移譲とで異なる考え方によるべきとの特段の意見はなかったところである。

なお、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と意見があり、この論点については、「3-2 現在の都道府県における調停事務の在り方について」において改めて言及する。

#### **3-1-5-2 管轄の切り分け方、裁量移送**

「3-1-3-2 調査能力等」において、騒音、振動に関する裁定事件のみ都道府県が取り扱うこととするなど、調査の困難性に着目して公調委と都道府県の管轄を分けるとの考え方や、都道府県は騒音、振動以外の裁定事件も取り扱うが、調査が困難な場合に限って公調委に事件を引き継ぐとする考え方のどちらの考え方もあり得るところであると述べた。また、「3-1-4 事務移譲を行うとした場合の方式」において、取り扱う事件を限定してすべての都道府県が裁定を行うこととすべきであるとの意見があったと述べた。このように、都道府県が裁定を行うとした場合、公調委と都道府県との管轄をどのように考えるかが論点となる。

調停に関する現状については、調停は基本的に都道府県の管轄であるが、重大事件、広域処理事件、県際事件は公調委の管轄とされている。都道府県が裁定を行うとした場合でも、これらの重大事件、広域処理事件、県際事件については、公調委の管轄とする

ことが自然であると考えられる。例えば重大事件について、調停では公調委の管轄となるが、裁定では都道府県の管轄になるとすると、整合的でないと考えられるためである。

その上で、都道府県の管轄を限定することが考えられるが、その際にどのような切り口により管轄の切り分けを行うべきかが問題となる。もちろん、重大事件、広域処理事件、県際事件以外の事件はすべて都道府県において管轄するとの考え方もあり得るところである。なお、この場合はほとんどの事件を都道府県が担当することとなるが、公調委を審級制における第二審の位置づけとすることと親和性がある考え方であると言える。

また、都道府県が管轄する裁定事件であっても、その性質により処理の困難性などの観点から公調委に引き継ぐことが望ましい場合も考えられるところであり、その場合どのようなルールにより引き継ぐべきかが問題となる。

調停に関する現状については、紛争処理法により、当事者の同意があり、かつ、公調委との協議がととのった場合に、公害審査会等又は連合審査会における事件を引き継ぐことができるとされている。都道府県が裁定を行うとした場合でも、同様の引継ぎルールを設けることが自然であると考えられる。

その上で、一定の類型については、当事者の同意の有無にかかわらず、都道府県の判断により、公調委に引き継ぐことができるとのルールを設けるべきかが問題となる。この意味での引継ぎは、簡易裁判所から地方裁判所への裁量移送と類似するため、以下では裁量移送と表記する。

裁量移送を認めるケースとしては、全国的な広がりを見せる事件であることや、最新の科学的知見を必要とするもので、これまでの先例などでは対応できない事件であることなどの、都道府県が処理することに著しい困難がある場合が考えられる。また、これまでの蓄積がなく公害に当てはまるかどうか明らかでない事案については、公害の概念について都道府県ごとにばらつきが生じることも懸念されることから、裁量移送を認めることが考えられる。その他、調査能力や予算の不足を理由とする裁量移送を認める余地もあり得る。

公調委と都道府県との管轄の切り分け方と、裁量移送のルールについては、表裏一体の問題と考えられる。すなわち、都道府県の管轄を限定して考えるのであれば、裁量移送を広く認める必要性は薄く、例えば現在の調停における引継ぎと同様に、当事者の同意があり、かつ、公調委との協議がととのった場合にのみ引き継ぐことができるとしてもよいと考えられる。逆に、都道府県の管轄を広く考えるのであれば、都道府県では処理が困難な事件も相当数含まれると想定されることから、移送を広く認める方針が考えられる。

(管轄の範囲について)

以上のことを踏まえ、まず、都道府県の管轄を限定して考えるべきか、あるいは都道府県の管轄を広く考えるべきかについて検討を行った。

管轄の範囲については、近接した当事者同士における公害紛争である場合や、騒音、振動に関する事件であるなど、都道府県でも取り扱うことができるものに限定することが妥当であるとの意見が多かった。なお、騒音、振動に関する事件に管轄を限定すると、調停の事件数がもともと少ないような都道府県においては、裁定の事件数が非常に少なくなる可能性があり、事務局に法曹資格者などを配して体制を整えることとした場合、費用対効果の観点からは、すべての都道府県に一律に義務づけるのは難しいのではないかと考えられる。

一方で、利用者が身近な都道府県で裁定を申請することができる可能性をできるだけ広くしておくような制度設計が理想であることから、都道府県では管轄の範囲を広く設けておき、事案によって公調委に裁量移送をしやすいとする制度が望ましいとの考え方もあり得るところである。ただし、どのようにす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との都道府県のインセンティブを考慮し、この点を制度でどのように担保するかが重要である。また、当事者が都道府県での解決を望んでいても都道府県が安易に公調委に裁量移送する事態も懸念されることであるから、慎重な検討が求められる。

なお、取り扱うことのできる公害類型を都道府県が選択する形の手挙げ方式を採用することも考えられるとの意見もあったところである。

(具体的な管轄の切り分け方について)

次に、仮に都道府県の管轄を限定とした場合に、具体的にどのような切り口によって公調委と都道府県との管轄の切り分けを行うことが考えられるか、また、その際にどのような課題点があり得るかについて整理を行った。以下のとおり、①から③として整理したが、これらの組合せにより管轄を切り分けることも考えられるところである。

#### ① 公害類型による管轄

典型7公害のうち、例えば、騒音、振動、悪臭については都道府県の管轄とし、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、地盤沈下については公調委の管轄とするといった切り分け方が考えられる。このような切り分け方は、申請人にとって複雑な制度になりはしないかとの留意点があるものの、公調委における調査費用をみると、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、地盤沈下については複雑な調査となり、調査費用も高額となる傾向があることから、都道府県の予算や調査能力の観点を反映させることができるとのメリットが考えられる。

この場合、上記の例で申請人が騒音、振動、地盤沈下の被害を主張する場合は公調委と都道府県どちらの管轄とするべきかとの課題が生じる。このような管轄が複合する場合、予算や調査能力の観点を重視するのであれば公調委の管轄となると考えられ

るし、また、地域における公害問題は住民に身近な機関で解決することが望ましいとの観点を重視するのであれば、一旦は都道府県の管轄とし、都道府県で解決できるかどうかを判断させることとなると考えられる。したがって、公害類型により管轄を分ける場合は、明確な基本方針を持つことが重要となる。

## ② 訴額による管轄

地方裁判所と簡易裁判所における管轄の切り分け方をみると、訴額が 140 万円を超えない請求は簡易裁判所の、それ以外は地方裁判所の管轄となり、また、訴額が算定不能の場合は訴額が 160 万円と見なされ、地方裁判所の管轄となる。なお、不動産に関する事件は地方裁判所の管轄とされている。これまでの責任裁定事件を分析すると、訴額が 500 万円未満の事件の多くは騒音、振動に関するものであることから、例えば 500 万円未満の責任裁定事件については都道府県の管轄、訴額が 500 万円以上の責任裁定事件については公調委の管轄とするといったように、公調委と都道府県の管轄を訴額によって切り分けることが考えられる。

ただし、地方裁判所と簡易裁判所はともに裁判所の組織であるが、公調委と都道府県公害審査会等は別の組織であり、地理的にも離れていることがあり得ることから、民事訴訟における基準とまったく同じように考えることはできない。例えば、申請者としては、もし都道府県のできるのであれば都道府県でやりたいと考えることもあるかもしれないが、国の管轄としたいがためにあえて訴額を増やして申請をすることも考えられるため、慎重な制度設計が求められる。

以上のことは責任裁定の管轄に関するものであるが、原因裁定については訴額が算定不能であるため、地方裁判所と簡易裁判所における管轄と同様に考えるならば、訴額を一定金額とみなし、すべて公調委の管轄とするか、すべて都道府県の管轄とすることとなる。この結果、責任裁定と原因裁定とで管轄にバランスを欠くこととなるが、訴額のみで管轄を分ける場合にはやむを得ない。

## ③ 被害の重大性や公害の発生源による管轄

調停においては、水俣病などの限定列挙された重大な健康被害に係る事件や、航空機・新幹線が発生源となる事件については公調委の管轄とされている。前記のとおり、裁定についても整合性の観点から、同様の管轄とすることが自然と考えられる。

なお、公害紛争の中でも当事者の数が少ない近隣紛争的な事件について都道府県が担うとの観点からは、当事者の人数により管轄を切り分けることも考えられるとの意見があった。ただし、申請を行った当事者の人数が少ないとしても、同じく被害を受けているが申請を行っていない潜在的な当事者が存在する場合などもあり得るところであり、事案の性質に応じて管轄を切り分ける方が現実的と考えられる。

### 3-1-6 本節について

以上、都道府県が裁定事務を行うことについて論点を検討し、整理を行った。まず、都道府県が裁定事務を行うこと自体は、少なくとも現在の裁定の法的効力を前提とするならば、司法権との間で特段の問題が生じるとは考えにくいところである。

都道府県が裁定を行うとした場合、都道府県により裁定内容にばらつきが生じることにはある程度は許容せざるを得ないのではないかと考えられるが、裁定制度に対する信頼性を維持するために裁定の質を確保することは重要である。

裁定においては、調停における調停調書とは異なり、裁判における判決書に近い裁定書を作成する必要がある、このための専門性をどのように確保するかが問題となる。

また、裁定は原因行為と被害及びその間の因果関係の有無を明らかにし、法的判断を示す手続であり、当事者の主張、立証に加えて、必要に応じて専門委員の知見の活用や、職権による調査を行うことが予定されており、裁定機能と調査機能はセットで考えるべき問題と言える。このため、調査機能を支えるための予算や人員、専門委員をどのように確保するかも問題となる。

このようなことから、都道府県が裁定を行うとした場合、名簿方式ではなく審査会方式を前提とすることや、事務局に法曹資格者を置くことを義務づけること、都道府県における管轄を限定すること、個々の地方自治体の発意に応じて選択的に権限移譲を行う手挙げ方式を採用することなどが考えられるところである。

しかしながら、これらの方法にはそれぞれ問題点があるとの意見もあり、まず、審査会方式を前提とすることや、事務局に法曹資格者を置くことを義務づけるといったことは、地方自治体に対して過度な義務づけを行うこととなり、地方分権の趣旨からは問題がある。

また、都道府県における管轄を限定することは、現在でも調停の事件数が少ないような都道府県においては、裁定を行うために調査機能や裁定書を作成する体制を整備したとしても、実際の申請がほとんどないといった事態が生じることとも考えられるとの問題点がある。また、利用者が身近な都道府県で裁定を申請することができる可能性をできるだけ広くしておくため、都道府県では管轄の範囲を広く設けておき、事案によって公調委に裁量移送をしやすいとする制度が望ましいとの考え方もあり得るところである。

さらに、手挙げ方式については、都道府県からヒアリングを行った際に、予算や人員などについて懸念する意見も出されたところである。

現状からは、都道府県が裁定事務を行うためには多くの課題が存在すると言え、今後制度導入の方向で検討を進めるのであれば、本懇談会ではすべての都道府県の実情を調査したわけではないため、各都道府県の実情やニーズをよく見極める必要があると考えられる。

### 3-2 現在の都道府県における調停事務の在り方について

前節では、都道府県が裁定事務を行うことの論点について検討を行ったが、議論の過程で、都道府県への権限移譲との観点ではなく、現在都道府県が行っている調停事務の実効性を高めるとの観点からいくつかの意見が出された。本節では、これらの意見について整理を行った。

#### (調停における調査権限について)

裁定事務を行うことについて都道府県からヒアリングを行った際に、都道府県からは、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てていないとの意見もあったところである。原因裁定における同様の調査を行うことにより調停をうまく進めることができるのであれば、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ることも選択肢の一つではある。

ただし、同じくヒアリングにおいては、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、公調委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意見もあったことから、都道府県としては原因裁定をやりたいということよりも、当事者を納得させ調停をうまく進める手段として、簡便なものでもよいから調査権限が必要だという趣旨と考えられる。

このため、現在の調停における調査権限について、裁定における調査権限と比較しつつ検討を行ったところ、紛争処理法の規定上、裁定については文書・物件の提出命令や立入検査などの規定があり、調停には重大事件を除き同様の規定は存在しない点で異なっていた。ただし、職権調査は当事者の任意の協力を得た調査の形であれば、調停においても裁定においても行うことができる。文書・物件の提出命令や立入検査などの規定についても、違反に対しては少額の過料が課されるが、公調委によれば、実態上、命令による調査は行わないことが通常であり、当事者の任意の協力を得て調査しているとのことであった。

結局のところ、職権調査について、裁定と調停との間に運用の実態において大きな差は認められないところである。ただし、そもそも調停において職権調査ができるということについて紛争処理法の規定から容易に読み取ることができないことから、調査を円滑に進めるため、調停をまとめるために必要な調査はできるという権限をもう少し明確にするべきと考えられる。

#### (都道府県からの原因裁定の囑託及び調査の協力について)

前節において、都道府県が裁定を行うとした場合に、裁定書を作成するための専門性をどのように確保するかとの問題や、調査機能を支えるための予算や人員、専門委員を

どのように確保するかとの問題を提示した。ここで、都道府県が事務局体制や調査能力などを十分に構築できないまま、裁定権限の移譲を受けて裁定を行うこととなる可能性も考えられるところである。また、現在でも、都道府県の行う調停では、人員や予算の問題から調査を行わないことが前提であることも多く、なかなか合意に結びつかないとの意見もあったところである。

これらのことから、厳格な調査が必要な場合には、都道府県が公調委の原因裁定を利用できるような仕組みを設けてはどうかとの意見があった。すなわち、現在でも民事訴訟が行われている事件について、裁判所からの嘱託を受けて、公調委が原因裁定を行うとの原因裁定嘱託の制度があるところであり、同様に、都道府県からの嘱託を受けて、公調委が原因裁定を行うこととしてはどうかとの意見である。また、原因裁定のような厳密な裁定書までは必要ではないが、調査結果を当事者に提示することで調停をうまく進められるとの状況も考えられることから、紛争処理法第43条に基づく都道府県の求めを受けて公調委において調査を行い、これに基づく専門的意見のみを提示するとの仕組みも考えられるとの意見があった。もちろん公調委においてあらゆる嘱託等を受け付けることは現実的ではないが、このような仕組みは検討に値するものと言える。

#### (調停の裁定的運用について)

調停制度の運用に関して、都道府県によっては、調停委員会が積極的に解決の方策を示すことはなく、よりあっせんに近い調停を行っているところもあるのではないかと、また、近年に新しくできた裁判外紛争解決手続(ADR)では、より裁定に近い調停を行うことも多く、そのような運用を行うことも考えられるのではないかととの意見があった。

本懇談会では、この論点について時間をかけて議論したものではないが、近年に新しくできたADRにおける運用を参考に、都道府県における調停の運用の改善策を検討するとの視点は留意すべきであると指摘しておきたい。

### 3-3 市町村が調停事務を行うことについて

#### (市町村が調停事務を行うことの意義)

制度創設以来、市町村は公害に関する苦情の処理事務を行っているが、紛争処理法に基づく調停事務は行っていないところである。しかしながら、紛争処理法上、調停事務は市町村にはなじまないとする理由はなく、市町村が調停事務を行うことのメリットとしては、差しあたり以下の2つが挙げられる。

#### ① 地域における公害問題は住民に身近な機関で解決することが望ましいこと

都道府県よりも住民に身近な市町村が調停を行うことで、より紛争の実態把握が容易になり、解決につながりやすくなることが期待される。また、このことにより事件

の処理期間が短縮されることも期待されることである。

## ② 市町村における解決の選択肢が増えること

市町村における公害苦情の処理については、特に規制権限が及ばない場合の原因行為者に対する指導の難しさなどから長期にわたって処理が完了しない案件が一定数存在するが、調停委員会による調停の利用を促すことで苦情処理から調停へとスムーズな移行がなされ、苦情処理が迅速化することが期待されることである。

市町村が調停事務を行うことについて、都道府県からのヒアリングにおいては、市町村の中には担当者が実質的に調停に近い形で公害苦情の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いった意見や、一方で、当事者にとって公害苦情から調停委員会による調停に移行したとしても、同じ市町村内で話がとどまる限り解決は難しく、都道府県に舞台を変えることのメリットもあるとの留意点もあるとの意見が出された。

なお、市町村に規制権限がある一般廃棄物などに関する事件の場合、調停の中立性に疑問を抱かれないような対応が求められることである。

また、現在でも条例により独自の紛争処理制度を設けている市が存在するところである。紛争処理法上の調停と比較して、条例により独自に取り扱う公害類型を定めることができるなど、柔軟な制度設計ができることのメリットが考えられる一方で、紛争処理法上の紛争解決手段ではないことから、紛争処理法に基づく制度として判断主体に一定の地位が与えられないことや、同種の調停事務を行う公調委や地方自治体とのネットワークを活用できないこと、紛争処理法に基づく制度の広報と別途の周知・広報が必要となること、紛争処理法に基づき手続をフォーマット化することができないことなどのデメリットが考えられる。

### (事務移譲を行うとした場合の方式)

まず、都道府県が裁定事務を行うことについての検討と同様に、都道府県と市町村との間で独自の管轄の切り分けや裁量移送ルールを設けるべきか検討を行ったが、調停に関しては特段の取扱いをすべきとの意見はなかった。

事務移譲を行うとした場合の方式としては、法律により政令市まで、中核市まで、すべての市などと対象を定めて、一律に調停事務を移譲する方式が考えられるが、市町村にどの程度の調停事務を行うニーズが存在するか明らかでないことから、現実的な方式とは考えられず、また、仮に多くの市町村で調停を行うこととした場合、調停委員の確保が難しくなるとの実務的な問題も考えられることである。

また、地方自治法の規定に基づき、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県の条例で定めるところにより、市町村が処理することができる事務処理の特例に関する条例により事務を移譲する方式も考えられることである。事務処理特例条例には

個々の地方自治体の発意に応じて選択的に事務を移譲する例もあり、いわゆる「手挙げ方式」に近いものと考えられる。

公害審査会等は都道府県知事の附属機関ではあるが、自身の名において権限を行使する点で特殊な機関である。だからといって、紛争処理法上は、事務処理特例条例により都道府県の調停事務を市町村に移譲することを禁止しているとまでは解されないのではないか。ただし、現在の公害審査会等は9人以上15人以内の委員（候補者）で組織することとされており、市町村が調停事務を行う場合はこれを例えば6人以上と緩和する余地がないか、地方自治法の解釈上問題となる点はないか、また、公害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条例を市町村においても備えてもらう必要があるかどうかなどの課題は整理する必要がある。

また、すべての市町村が調停事務を行う能力を有するとは言いがたいため、どのような市町村に対して事務処理特例条例により事務を移譲すべきか、一定の基準を設定することが現実的と考えられる。例えば、測定を行うことができるような調査能力を考慮すると、保健所を有する中核市までが対象となり得るといった基準が考えられる。

以上のことから、市町村が調停事務を行うことは一般的に望ましいものといえ、また、事務処理特例条例により個々の地方自治体の発意に応じて選択的に事務の移譲を行うことが現実的であると考えられる。

ただし、条例により独自の紛争処理制度を設けている市も複数存在することから、これらの実態把握に基づき、紛争処理法上の調停制度とすることと比較してどのようなメリット、デメリットがあるかを明確にすることや、紛争処理法の改正の要否、市町村において条例を整備する必要があるかどうか、どのような市町村に対して事務を移譲すべきかの基準をどう設定するかなどの課題を整理することが必要と考える。

#### 4 公害紛争処理手続の電子化について

公調委における公害紛争処理手続においては、現在、ファクシミリによる書面の提出を認めているのみであり、インターネットなど情報通信技術を用いた書面の提出などは行われていない。公害紛争処理手続は民事訴訟の手続に類似した準司法的手続であることなどから、これに特有の困難な課題も考えられるものの、情報通信技術の活用策の検討は、手続をより簡便なものとし、当事者の利便性を高めることにつながると言える。本章では、費用対効果の観点やセキュリティの観点、準司法的手続であることから生じる特徴をそれぞれ踏まえた上で、実施可能な電子化の方策を提案している。

##### (費用対効果の観点)

電子化については、まず、ウェブページを通じたオンラインによる書面の提出が方法として考えられるところである。書面のやり取りを行うのみであれば、システムの構築費用も大きな金額とはならないと考えられるが、一方で、公調委において受け付ける新規の申請件数は、近年は増加傾向にあるものの毎年約20～30件程度であり、どの程度の利用率となるかも想定しにくいことから、1回の利用当たりのコストが高くなることが十分に考えられる。

したがって、当面はオンラインによる書面の提出は行わず、電子メールに書面を添付して提出することとするべきである。この場合、オンラインによる手数料納付は行えないことから、併せて手数料を納付しなければならないこととされている書面は対象外となると考えられる。

##### (セキュリティの観点)

一般に、セキュリティ確保のために留意すべき観点として、盗聴（電子データの内容が盗み見られること）や改ざん（電子データが途中で改ざんされること）、なりすまし（他人がなりすまして電子データを送信すること）、送信否認（送信者が電子データの送信後に送信していないと否認すること）が考えられる。

これらのリスクへの対応策としては、第三者機関が発行する電子証明書を用いる方法が、最も厳格なものであると言える。しかしながら、第三者機関が発行する電子証明書を利用するためには相応の費用と手間がかかり、特に公害紛争処理手続では反復、継続した利用者も想定しにくいことから、このような方法では利用が進まないものと考えられる。

したがって、セキュリティのレベルは落ちるものの、例えば電子メールの添付ファイルにパスワードを設定するなどの簡易な方法を用いるべきである。この場合、後述するように、電子署名及び電子証明書に与えられる特別な効果がないことから、電子メール

で送信可能な対象書面は限定することとならざるを得ないが、利用の促進との観点からは現実的な方法と考えられる。

(準司法的手続であることから生じる特徴)

電子署名及び電子証明書を利用する場合には、本人が電子メールを送信したか否か、送信した電子メールが改ざんされていないかなどを確認することができるが、簡易な方法ではこのようなことを確認できない。手続を開始、続行、停止又は完結させるような手続上重大な効果を生じさせるような書面については、後々のトラブルを避けるため、電子メールで送信可能な書面の対象外とするべきである。なお、このような書面は同様の趣旨によりファクシミリでの提出も認められていないところである。

現在のところ、提出される書面については実務上すべて押印を求めているが、法令上は申請書、宣誓書、証拠保全の申立書など一部の書面についてのみ押印を求めている。電子署名及び電子証明書を利用する場合には、電子署名及び認証業務に関する法律により、押印と同じ推定効が付与されているが、簡易な方法ではこのような推定効はない。少なくとも法令上押印が求められている書面については、押印に代わる電子署名及び電子証明書を省略することはできないことから、電子メールで送信可能な書面の対象外とするべきである。

法令上直送する書面が定められており、準備書面や、証拠申出書（当事者又は参考人の尋問の申出、鑑定申出、文書又は物件の提出命令の申出、立入検査の申出）は直送しなければならない、また、証拠説明書は直送できるとされている。このような書面については、当事者のうちいずれかが電子メールでの書面受取を希望しない場合、一方当事者は反対当事者にはファクシミリで送付し、公調委には電子メールで送付することとなるため、電子化のメリットが限定されることに留意する必要がある。また、運用に当たっては、公調委へ送付する書面と反対当事者に送付する書面の内容が異なるような事態が生じないよう、同一性に留意する必要がある。

電子署名及び電子証明書を利用する場合には、本人が電子メールを送信したか否か、送信した電子メールが改ざんされていないかなどを確認することができるため、電子データを書面に出力したものを原本として取り扱うことができるが、簡易な方法ではこのような取扱いができない。また、紙媒体での提出にはその時点の主張を明確にする意義やメリットもあるが、電子データは紙媒体と比較して簡単に手を加え、送り直すことができるという性質がある。このようなことから、原本性を確保するための手続を明確にするべきである。具体的な手続としては、書面に出力したものが原本だと分かるような処置をとることや、審問期日において書面に出力したものを交付し、内容に誤りがないかその場で又は一定期間を置いて確認を求めるなどの対応が考えられる。

なお、現状では原本性の確保のため書面に出力をせざるを得ないものと考えられるが、印刷をする手間などの事務負担も考慮すべきである。

以上のような課題や留意点を踏まえると、両当事者に代理人弁護士が付いている場合などに、準備書面、証拠申出書、証拠説明書を対象として、簡易な方法により電子メールでの提出を認めることが現実的な方法と考えられる。準備書面を電子化することについては、当事者にとって、反対当事者の主張を引用する際や、事実関係を表にして整理する際に手間が省けるとのメリットも考えられる。

確かに事実関係や双方の認識などが重要である公害紛争事件の書面は電子化になじみにくい側面があるものの、紙媒体中心の手続からの変化を模索することも重要であることから、同一性や原本性の確保、利用状況や事務負担、手続の遅延につながっていないかなどを考慮しつつ、電子化を一部試行的に始めることとすべきである。

## 5 公害紛争処理制度の対象範囲について

紛争処理法における公害の定義は、環境基本法における公害の定義を引用しており、環境基本法では、「この法律において「公害」とは、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁（中略）、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下（中略）及び悪臭によって、人の健康又は生活環境（中略）に係る被害が生ずることをいう。」としている。すなわち、公害と言えるためには、相当範囲にわたるものであること（相当範囲性）や、典型7公害に関するものであること、人の健康又は生活環境に係る被害であることなどが要件とされている。

昭和49年の国会における附帯決議では、「典型七公害以外の日照等に係る紛争をも紛争の対象とするよう速やかに検討すること。」とされている。公調委においてはこれまで、公害紛争を簡易・迅速に処理するという法の趣旨を尊重し、相当範囲性や典型7公害の要件について、余り厳しく解することはせず、運用によりある程度柔軟な対応をとってきたものと考えられる。

近年においてはかつての産業型公害から都市型・生活型の紛争へと変化し、近隣紛争的な紛争の増加傾向が見られ、地方自治体における公害苦情処理では、廃棄物投棄や、高層建築物などによる日照不足・通風妨害、深夜の照明や光などに対する苦情、テレビ・ラジオなどの受信妨害や違法電波などに対する苦情などの典型7公害以外の事例についても相当程度の件数があるところである。

このような中、相当範囲性の要件をどのように考えるべきか、また、典型7公害以外の事象について新たに紛争処理制度の対象とする可能性がないかとの論点について、検討を行った。

### 5-1 相当範囲性について

紛争処理法の施行時の通達においては、「相当範囲にわたる」とは、単なる相隣関係的な程度でなく、地域的にある程度の広がりをもっている必要があり、また、この場合被害者は1人であってもよいとしており、単なる相隣関係的なものについては排除されている。

そこで、相当範囲性が公調委の裁定書においてどのように判断されているかをみると、相当範囲にわたるか否かは、人的範囲及び地域的範囲を総合勘案して、一定程度の社会的な広がりをもつるか否かによって判断されるべきとした上で、個別の事案ごとに相当範囲性の判断を行っているところであるが、余り厳しく解することはしていない。例えば、マンションに居住する申請人が、その直上階で事業活動をしていた被申請人が発生させた騒音により、肉体的・精神的苦痛を受けたと主張して損害賠償を求めた事案では、

一定の人的・地域的な広がりをもっていたとして、相当範囲性を認めている。

一方で、被申請人の店で購入したパイン集成材に含まれていた有害化学物質により、シックハウス症候群に罹患したと主張して原因裁定を求めた事案では、集成材からの化学物質の空気中への放散は、極めて限定された空間（居室内あるいは居室内）にとどまるものであり、その地域的範囲は、相隣関係にも至らない程度の限られた範囲のものであるとして、相当範囲性を認めなかった事例もみられる。

議論においては、相当範囲性の定義を余り厳しく判断することはしないとの従来どおりの方向性を認める意見が多数であった。

その上で、近隣紛争的な紛争だとしても当事者間での解決は必ずしも容易ではなくなっていることから、対象範囲をさらに広げるべきではないかとの意見や、シックハウス問題のように被害者は常に1人である同一の事象が全国的に広がるようなものは相当範囲性があるとみる余地もあるのではないかとの意見があったところである。

他方で、紛争処理法が昭和45年に制定された際には、単なる相隣紛争であれば同法の対象外とすると考えられたことは明らかであって、救済を重視する立場からはなるべく紛争を広く解することや、紛争の性質の変化に合わせて、かつては対象としなかった紛争をも対象とするのが適切であるとしても、過度の拡張解釈は被申請人の立場からすれば問題であり、法治主義の観点からは、紛争処理法第2条を改正し、環境基本法第2条第3項の「相当範囲にわたる」という部分は適用しないとする対応が望ましいとの意見もあった。ただし、相当範囲性の定義は地方自治体の公害苦情処理においても用いられているところであるから、地方自治体の事務に対する影響にも留意する必要がある。

## 5-2 典型7公害以外の事象について

公害紛争処理制度では、これまでも典型7公害に関係する人の健康又は生活環境に係る被害であれば、取り扱う対象については柔軟な対応をとってきたものと考えられ、例えば、低周波音に関する紛争も騒音・振動に関するものと考えられる場合は対象にする、廃棄物に関する紛争も水質汚濁・土壌汚染に関するものと考えられる場合は対象にする、海洋汚染に関する紛争も水質汚濁が漁業被害などの財産被害を伴う場合は対象にするなどの事例がみられるところである。

公害紛争処理制度が取り扱う対象に典型7公害以外の事象を加えることについては、まず環境基本法との関係が問題となる。この点について、環境基本法が制定された際、紛争処理制度については公害のみを対象とするとされ、従来の公害対策基本法を踏襲しているところであるが、一方で、平成4年の中央公害対策審議会・自然環境保全審議会の答申においては、「公害紛争処理制度の対象については、典型7公害以外の苦情が全体の約3分の1を占めるなど、現在の制度の対象と国民の期待する紛争処理の対象とに相

違があり、個別の法律で将来どのように位置づけるかは今後の課題である。」と言及されており、環境基本法上、公害紛争処理制度の対象に典型7公害以外の事象を加えること自体は否定されていないものと考えられる。

また、紛争処理法の制定当時、公害紛争処理制度が取り扱う対象を典型7公害に限定したのは、当時社会問題となっていた事象であることや、既に規制法が整備されており、それに基づき判断がしやすいと考えたことが背景にあると思われるが、現在においても規制法のある典型7公害しか取り扱えないとする理由はないものと考えられる。

典型7公害以外の事象としては、例えばビル風による被害や電磁波などの問題が考えられるところであるが、中には人の健康又は生活環境に有害な影響を与えるものであるかどうかについて明確な科学的知見が得られていないような新しい問題もあることが考えられるところであり、これを取り扱う対象とすることが適切かどうかとの論点がある。

この点については、新しい問題は裁判所でも対処することが難しいが、公調委では過去にスパイクタイヤ粉じん調停事件のように当時は人の健康又は生活環境に有害な影響を与えるものであるかどうかについて明確な科学的知見が得られていなかった問題を取り扱った実績もある。このため、公益性の観点からは、原因者を特定できるなど紛争が明確であるならば、公調委において科学的な調査も含めて判断の事例を集積し、公害の未然防止や新たな規制につなげることができるのではないかと、公調委が積極的な役割を果たすことを期待する意見が出されたところである。

次に、例えばシックハウス問題は消費者問題の観点からも捉えられ、アスベスト問題は労災問題の観点からも捉えられるなど、公害紛争と他の制度との境界が曖昧な事象についてどのように取り扱うかが問題となる。この点については、対象に加えるのであれば、他の制度と比較して公害紛争処理制度において取り扱うことの意義を明確にする必要はあるものの、必ずしも重複は否定されるものではなく、ある程度緩やかに解すべきものと考えられる。

さらに、諸外国の制度では取り扱う対象を公害に限定せず、環境紛争まで拡大していることも多く、公調委でも過去に黒部川河口海域における出し平ダム排砂による漁業被害事件や、宮古島市の海中公園工事による水質汚濁被害事件など、生活環境被害が生じているとの理由で、自然環境の破壊が問題となる事件を取り扱った実績がある。このため、例えば有害性がない残土の放置や都市計画法の区画形質の変更により自然環境に対する多大な影響が発生するおそれがある場合、景観破壊が起きている場合なども対象とすることが考えられるとの意見があった。また、司法アクセスの拡充との観点からは、現在の体制で直ちに環境問題全般に対象を広げることは難しいものの、環境問題の解決について他に話し合う場がない中で、公調委がその機能を果たしてほしいとの意見があ

った。

一方で、対象を環境問題全般にまで広げることについては、個別の紛争処理では解決できない問題もあることから（先のスパイクタイヤ粉じん調停事件においても、「大気汚染」という「公害紛争」の形態を取っていたので、公調委が取り扱うことができたと考えられる。）、「公害」と「環境」は厳密に分けた方がよいのではないかとの意見もあった。また、裁判における原告、被告に近い立場に分かれた形で行われる公害紛争処理制度の対象を広げるとすれば、地球環境や景観のように、政治決定として妥協を伴って形成的に解決される問題よりも、相隣関係的な問題の方に対象を広げることが合理的ではないかとの意見もあった。公害紛争処理制度の対象は最終的には権利義務の確定により解決されるべき民事上の争訟であることから、解決できる問題に一定の制約があることや、訴訟手続との関係を考慮に入れるべきことなど、複雑な論点があるものと言える。

以上、公害紛争処理制度が取り扱う対象に典型7公害以外の事象を加えることについて検討し、論点の整理を行った。このようなテーマについて公調委において公開の場で検討が行われたのは初めてであり、本懇談会における検討を基に、今後さらに議論が深められることを期待するものである。

## 6 裁定、調停等の法的効力について

公調委に関する各種の文献などにおいて、裁定や調停などの法的効力を強化することが課題であるとの指摘もみられるところである。以下では、具体的には債務名義とすることについて、実質的証拠法則を採用することについて、差止め裁定を新設することについて、また、仮処分等を導入することについて、それぞれメリットや課題があるかを検討し、論点の整理を行っている。

### 6-1 債務名義とすること及び調停条項のフォローアップの明文化について

現在のところ仲裁については仲裁法の規定が準用されることが紛争処理法に定められているため、裁判所による執行決定のある仲裁判断は債務名義とされているが、あっせんや調停、責任裁定については、合意がなされた場合は和解契約と同一の効力を持つのみであり、債務名義とされていない。これらについて債務名義とすべきかどうか論点となる。

調停や仲裁、責任裁定については、権利者の申出がある場合において、相当と認めるときは、公調委が義務者に対し義務履行を勧告することができるとの規定が紛争処理法に定められている。調停や責任裁定においては、この義務履行勧告制度は債務名義がないことの代替的な機能を果たしているものと考えられる。

あっせんや調停、責任裁定の結果なされた合意を債務名義とすることのメリットとしては、合意内容の履行の実効性を高めることによって、制度の利用が促進されることや、執行を求める訴えを提起する必要がなくなることから、当事者の負担の軽減につながるものが考えられる。

まず責任裁定について検討すると、債務名義とするためには公平中立な立場での関与が求められる一方で、職権調査は一方当事者にとって不利な結果となることも多いことを考慮する必要がある。特に争訟性の強い責任裁定では、債務名義とする場合には、効力の強化に対応して公平中立であることが強く求められる結果、公調委の重要な特徴である職権調査の柔軟性が制限されることが考えられる。

次にあっせんや調停について検討すると、手続を厳格にすることは求められるものの、責任裁定ほど争訟性は強くないため、公正証書と同様に、公調委の関与の下に成立した合意に債務名義を付与する考えもあり得る。しかし、公調委における合意は、大阪国際空港騒音調停事件のように、裁判所における民事調停とは異なり、多様な公害防止施策を条項化した内容となるなど、そもそも債務名義になじまない調停条項もしばしば見られる。また、あっせん、調停において、執行力を背景に話し合いをすることは、自由な話し合いの制約となる可能性にも留意すべきである。

仮に、金銭給付に関する条項のみに債務名義を付与するとしても、公調委の取り扱う調停事件は、一方当事者が国や地方公共団体又は大企業等になることが多く、履行の確保を問題とする必要のない事件も多いことから、そもそも債務名義のニーズがあるかどうかも疑問である。過去に係属した義務履行勧告事件6件についてみると、すべて調停が成立した事件に関して、その後調停条項における金銭給付以外の条項の履行が争われたものであり、金銭給付に関する条項が争われた事例はないところである。

以上の検討結果からすると、手続の柔軟性が失われる一方で、特段のニーズも考えられないところであることから、責任裁定やあっせん、調停について、いずれも債務名義が付与されていない現行制度の方が望ましいと考えられる。むしろ、債務名義がないことこそが、裁判所とは異なる自由度の高い手続を可能にしており、メリットが大きいとも言える。

他方において、公調委が義務履行勧告や合意成立後のフォローアップにより調停条項が守られるように関与できることは自由度のある手続として高く評価できる。ただ現状では、これらの仕組みが当事者に未だ十分に認知されていないと思われ、公調委はより積極的に周知を行う必要がある。また、調停条項のフォローアップについて紛争処理法に明文化することも積極的に考えられてよい。

## 6-2 実質的証拠法則について

現在のところ、訴訟において裁判所の事実認定を拘束する実質的証拠法則が採用されているのは、電波監理審議会の議決により行う総務大臣の決定の取消訴訟に係る手続と、公調委の裁定委員会が鉱業等に係る土地利用の調停手続等に関する法律（土地利用調整法）に基づき行う裁定の取消訴訟に係る手続の2例である。例えば、土地利用調整法第52条第1項では、「裁定に対する訴訟については、裁定委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときは、裁判所を拘束する。」とされている。また、既に廃止されたものとして、公正取引委員会の審決の取消訴訟に係る手続においても実質的証拠法則が採用されていた。

このような実質的証拠法則を公害紛争処理手続に採用することのメリットとしては、公調委において専門的な立場から争点・証拠の整理や、証拠に基づく事実認定が十分になされているのであれば、訴訟において改めて立証をし直す必要がなくなることから、裁判の迅速化につながる可能性が考えられる。

しかしながら、実質的証拠法則を採用するためには前提として裁判所を拘束できるような厳格な手続とする必要があり、手続の柔軟性が制限されることや、大きな事務負担となり、簡易・迅速な処理が損なわれることが考えられる。特に公害紛争の場合は、公調委の手続が民事訴訟における事実認定を拘束することとなるが、民事訴訟では当事者

主義に基づく厳格な手続がとられているところであり、公調委においても同様の手続が求められることとなると考えられる。実質的証拠法則を採用する方向になれば、職権調査を行うにしても両当事者による批判を厳格な手続の下で保障する必要があるなど、裁判所と比較してのメリットがなくなることにつながるため、困難である。

### 6-3 差止め裁定の新設について

公害紛争処理制度は損害賠償請求に係る公害紛争のみを対象とするが、新たに、被申請人に対して原因行為の中止や被害防止措置の実行などの作為又は不作為を求めることができるとの制度を導入することが論点として考えられる。

紛争処理法上は、公調委は関係行政機関の長などに対し、公害の防止に関する施策の改善について意見を述べることができるとの規定や、原因裁定があったときは、公害の拡大の防止などに資するため、関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に対し、必要な措置についての意見を述べるができるとの規定があるところであり、これらの規定を通じて関係行政庁に対して規制の見直しや規制権限の行使を促す仕組みがとられている。

差止め裁定は事実的行為に関する作為・不作為を命ずるものであって、他の行政庁が行う行政処分の効力そのものを否定することとなる場合はほとんどないものと考えられ、理論的には、差止め裁定制度の新設は分担管理原則には反しないと考えられる。

裁定において被申請人に対して作為・不作為命令を求める法的根拠については、公調委（裁定委員会）が行政庁として規制権限を行使するとの見解と申請人の民事上の（人格権に基づく侵害予防・排除）請求権の実現との見解が考えられる。

行政庁の規制権限に基づき発するものと捉えると、そもそも差止め裁定の申請は、公調委の持つ規制権限の発動を求めるとのことであり、公害紛争の裁定を行うために定められている手続になじむかも問題である。また、公調委が広く一般的な規制権限を有することの可否・当否をさておいても、裁定に当たっては、少なくとも当該規制権限を行使すべき要件が明らかに充足されていることが必要である。しかしながら、このような場合であれば、他の行政庁に意見を述べ、各個別規制法に存する規制権限の行使を促すことで足りるのではないかと考えられる。また、作為・不作為を命ずる裁定に対する不服は、抗告訴訟となることが考えられるが、損害賠償請求に係る責任裁定は民事訴訟へとつながることとのバランスを欠くとの問題が生じる。

作為・不作為を求めるとの根拠を申請人が有する民事上の請求権であるとする、その可否は権利の存否の問題として最終的には民事訴訟で判断されることになる。また、差止め裁定に強制力（執行力）を肯定することは、責任裁定について「6-1 債務名義と

すること及び調停条項のフォローアップの明文化について」において言及したとおり、公調委の重要な特徴である職権調査の柔軟性が制限されることにつながることから、困難である。

これに対して、責任裁定と同様に民事上の和解としての効力を肯定する余地はある。もっとも、差止め裁定の内容は金銭支払いに比べて複雑であり、当事者間の対立関係も強いことが多いため、強制力を認めないとするのであれば、現実の作為・不作為の履行は被申請人が裁定に納得している場合のみ実効性を持つこととなろう。

以上のことから、差止め裁定という制度を導入することには、現在の公害紛争処理制度との連続性、実効性などの問題があり、規制権限を行使すべき要件が認められる場合には前述の関係行政機関の長などに対する意見の申出を活用し、当事者の納得が得られるときは調停を活用することが現実的と考えられる。

#### 6-4 仮処分、仮の保全措置について

まず、差止め裁定制度を前提に、本案の裁定の判断を待っていたのでは実効的な救済を図れないような場合に、仮の救済を図ること、例えば産業廃棄物の投棄やゴルフ場の建設が継続することにより深刻な土壌汚染や水質汚濁が発生するような場合などの「仮の差止め命令」としての仮処分を想定すると、仮処分についても作為・不作為を命ずる法的根拠については、差止め裁定におけるものと同様の問題がある。

とりわけ、仮処分命令を行う根拠を申請人が有する民事上の請求権であるとした場合も、本案である差止め裁定に請求権の存否を確定する効力がない以上、仮処分の当否の判断は訴訟によらざるを得ない（差止め裁定には本案適格性がない）。また、裁定をなしえる心証に至る前に仮処分をする以上、民事保全手続における疎明・担保制度と同様な手当が必要となるから、民事保全手続における仮の地位を定める仮処分と比較して、迅速な対応により実効性のある救済を図ることができるかとの問題もある。

このようなことから、差止め裁定制度を前提とした仮処分を導入することは困難であるとしても、責任裁定を前提に「仮の保全措置」を導入することは検討の余地があると考えられる。ここでの仮の保全措置は、責任裁定の実効性を高めるために認められる限定的な仮の措置を想定しており、実体法上の請求権を根拠とするものではない。

仮の保全措置の内容としては紛争を悪化させないための暫定的措置となろうが、破産手続開始申立て後の保全処分（破産法第28条）や後見開始の審判事件を本案とする保全処分（家事審判法第126条）などを参考とすることができるのではないかと。

仮の保全措置を何らかの強制力があるものとする場合には、本案との関係や不服申立ての方法などさらなる検討課題がある。一方で、紛争処理法上、調停には調停前の措置に関する勧告規定（紛争処理法第33条の2）があることから、仮の保全措置として責任裁定について同様の規定を設けることも考えられる。責任裁定は損害賠償のみを対象としていることを踏まえると、ここに紛争をいたずらに拡大することを防ぐため、あるいは損害の拡大を回避するため、などの要件を追加することとなるのではないか。

## 7 その他

本章ではその他の論点として、「原因裁定の意義」、「あっせん、仲裁の意義」、「あっせん、調停における連合審査会」、「申請手数料」についてそれぞれ取り上げている。

### 7-1 原因裁定の意義について

昭和47年に裁定制度が導入された当時の国会答弁では、責任裁定とは別に原因裁定を設けた意義として、原因裁定では損害の範囲、額などのために審理をする必要がないことから、責任裁定による結論を待つまでもなく、原因裁定に基づいて当事者の話し合いや、その他行政的な措置の参考になるなどにより目的を達することも多いと思われることが挙げられている。

一方で、公調委によると、原因裁定の事件においても実質的に責任裁定を出せる程度にまで踏み込んだ検討が行われているのが実情であり、また、原因裁定では事実的因果関係の判断を行うものの、相当因果関係や受忍限度の判断は行わないことから、因果関係を認める場合でも損害賠償は認められない可能性が十分にあるとの付言をする場合もある。このようなことからすると、法的効果のない原因裁定を廃止し、責任裁定に制度を一本化することも一案として考えられるところである。

しかしながら、責任裁定にはない原因裁定に特有の意義も存するところである。まず、責任裁定は損害賠償の責任に関する判断のみを行うものであるが、損害賠償ではなく公害の発生・拡大を防止することを重視する申請人にとっては、原因裁定の結果を自主的な交渉や訴訟において利用することができるの特徴がある。

また、法的効果がない点は、むしろ原因裁定の制度の自由度を高めることにつながっていると捉えることもできる。紛争処理法上、責任裁定とは異なる原因裁定独自の規定として、一定のやむを得ない理由がある場合に相手方の特定を留保したままで原因裁定の申請をすることができること（相手方の特定の留保）や、処分権主義の例外として申請人が原因裁定を求めた事項以外の事項についても裁定することができることが挙げられるが、これらは原因裁定制度の柔軟性を示すものと言える。

また、「3-2 現在の都道府県における調停事務の在り方について」において、都道府県からの囑託を受けて公調委が原因裁定を行うとの仕組みは検討に値するものであると言及したが、法的効果がないからこそ、調停において原因裁定の結果を役立てることができるものと考えられる。

このような特徴を踏まえると、原因裁定を廃止し、責任裁定に制度を一本化することよりも、原因裁定の制度は存続させ、その活用を図るべきものと考えられる。

## 7-2 あっせん、仲裁の意義について

公調委において、制度発足から平成 26 年度までに受け付けた原因裁定事件の件数は 86 件、責任裁定事件の件数は 148 件、調停事件の件数は 725 件であるのに対して、あっせん事件の件数は 3 件、仲裁事件の件数は 1 件のみとなっており、利用が少ないと言える。

また、都道府県においても、制度発足から平成 25 年度までの受付件数 1,386 件のうち、あっせん事件の件数は 36 件、仲裁事件の件数は 4 件のみであり、平成 11 年度以降はいずれについても 1 件も受け付けていない。

あっせんの利用が少ない理由としては、公害紛争は当事者間の対立構造が明確となりやすいことや、既に地方自治体の苦情処理を経ていることも多く、当事者による自主的解決を重視するあっせんでは解決しにくいこと、仲裁の利用が少ない理由としては、公害紛争は加害行為と被害との因果関係が明確となっていないことが多く、このような段階で裁判に訴える権利を放棄することとなる仲裁合意を行うことに抵抗があることなどが考えられる。

あっせん、仲裁については、利用実績が少ないことから廃止を検討することも一案であるものの、紛争解決の選択肢が狭まるとの側面もあることや、存続させることによるデメリットは特に考えられないことから、廃止を検討すべきとの特段の意見はなかったところである。

## 7-3 あっせん、調停における連合審査会について

あっせん事件、調停事件は基本的に都道府県の管轄であるが、複数の都道府県の区域に関わる県際事件の場合は公調委の管轄とされている。ただし、県際事件についてはまず関係都道府県により連合審査会を置くかどうかの協議を行い、協議がととのった場合には連合審査会の管轄となり、ととのわなかった場合には公調委において事件を処理することとされている。

このような連合審査会の仕組みは、地方における公害紛争は地方自治体において処理することが望ましいとの地方分権の観点から設けられたものと考えられるが、これまでの県際事件 18 件のうち、関係都道府県による協議がととのい、連合審査会により事件処理が行われた事例は 1 件もない。一方で、都道府県知事に申請があってから、連合審査会の協議の不調を経て事件が公調委に送付されるまで一定期間を要しており、事件処理の開始がその間遅れ、申請人に不利益となっている。

連合審査会は関係都道府県が協議により規約を定め、共同で設置する地方自治法上の附属機関と位置づけられている。規約には「共同設置する機関の名称」、「共同設置する機関を組織する委員の選任の方法及びその身分取扱い」、「共同設置する機関と関係都道

府県との関係」などを規定しなければならないとされている。また、共同設置の協議については、関係都道府県の議会の議決を経なければならない、連合審査会を設置したときは、その旨及び規約を告示し、総務大臣に届け出なければならないとの手続を要する。さらに、連合審査会に要する経費は、関係都道府県が負担し、規約で定める都道府県の歳入歳出予算に計上して支出することとされている。

このような地方自治法上の手続は、常設の共同設置機関を想定して設けられているものと解せられ、事件が発生してからその都度協議が行われる連合審査会の設置手続としては複雑なものであると言える。このような複雑な手続が、これまで連合審査会が設置された実績がないことの一つの理由となっていると考えられる。

現状では連合審査会が設置される見込みはなく、申請人の不利益にしかかかっていないことを考えると、地方分権の観点から制度を存続させるのであれば、当事者がより早くあつせん、調停の手続に入れるよう、連合審査会設置手続の簡素化を検討するべきである。

#### 7-4 申請手数料について

公調委における申請手数料は、民事訴訟における申請手数料と比較して、約3分の1から4分の1と低廉な費用となっている。申請手数料は昭和59年に見直されて以降、改定が行われておらず、現在の手数料水準が適正かどうかの論点がある。

申請手数料の設定方法については、民事訴訟における申請手数料を基礎として、民事訴訟と比較して裁定や調停は債務名義がないなど法的効力が弱いことや、申請人が経済的弱者であることも多いとの公害紛争の特殊性を勘案して、減額を行うとの考え方がとられている。さらに、申請人が生活保護世帯に属しているときは手数料を免除する、前年分の所得税非課税者に対しては手数料の2分の1を減額する、やむを得ない事情がある場合には納付期限を延長するとの規定がある。

申請手数料の設定に当たって生活困窮者に対する配慮がなされているのは、昭和49年の国会における附帯決議において、「被害者の多くが生活に困窮している実情を考慮し、紛争に係る費用負担の軽減等について配慮すること。」とされていることに沿ったものと言える。

一方で、職権調査の費用は国費で負担しており、例えば平成25年度における手数料収入は全体で約70万円であるが、調査予算は約3,100万円とされている。また、東京から離れた所に在住する当事者の旅費、宿泊費などの負担を軽減するため、裁判における口頭弁論期日に相当する期日を現地で開催することも行われている。このため、民事訴訟における申請手数料と比較して減額する要素しかないとは言えず、また、民事訴訟以外の制度との比較でみると、例えば近年に新設されたADRの手数料は低廉である傾向が

あるが、公調委における申請手数料はそれらよりも安いと言えるのではないかとの意見もあった。

また、原因裁定の申請手数料は法的効果がないとはいえ、一律 3,300 円という低額に定められており、申請手数料を多少引き上げることも考えられるのではないかとの意見もあったところである。

以上のことから、生活困窮者に対する配慮は維持しつつも、申請手数料を引き上げる余地はあるのではないかと考えられる。その際、申請手数料を全体的に引き上げるのではなく、高額な部分は引き下げ、低額な部分を民事訴訟における申請手数料を超えない範囲で引き上げるといった方法も選択肢として考えられる。

なお、個別の事件ごとに、職権調査を行った場合に対価として当事者に費用の一部を負担してもらうとの考え方は、職権調査の実施の要否はあくまでも裁定委員会などの判断により行われるものであることから、難しいものと考えられる。

具体的な設計についての議論は別の機会に譲ることとして、本懇談会としては申請手数料を引き上げる余地があるということを指摘しておきたい。

#### (参考) 申請手数料について

価格（訴額）	公害紛争処理制度		民事訴訟制度	
	調停	責任裁定	調停	訴訟
30 万円	1,000	1,400	1,500	3,000
50 万円	1,000	1,400	2,500	5,000
100 万円	1,000	1,400	5,000	10,000
200 万円	1,700	2,700	7,500	15,000
500 万円	3,800	6,600	15,000	30,000
1,000 万円	7,300	13,100	25,000	50,000
2,000 万円	13,300	23,100	37,000	80,000
5,000 万円	31,300	53,100	73,000	170,000
1 億円	61,300	103,100	133,000	320,000
2 億円	111,300	173,100	253,000	620,000
5 億円	261,300	383,100	613,000	1,520,000

(注) 原因裁定の手数料：1 人当たり 3,300 円

訴訟において訴額が算定不能の場合は 160 万円とみなされ、手数料は 13,000 円。

調停において請求事項の価格が算定できない場合は 500 万円とみなされる。

(参考資料)

## 公害紛争処理制度に関する懇談会 開催要綱

### 1 目的

昭和 45 年に公害紛争処理制度が創設されて以来、近年の公害紛争処理の状況は、かつての産業型公害から都市型・生活型の紛争へと変化し、騒音等の近隣紛争の増加傾向が見られ、時代に即した柔軟な対応が求められているところである。また、昨今の情報通信技術の発達は著しく、その活用策の検討は公害紛争処理手続をより簡便なものとするに資するものといえる。

そこで、公害紛争処理制度の現代的な課題等について有識者から意見を聴取するため、公害紛争処理制度に関する懇談会を開催する。

### 2 主な検討事項

- (1) 自治体の管轄の在り方について
- (2) 公害紛争処理手続の電子化について
- (3) その他公害紛争処理制度に関する事項

### 3 構成員

構成員は、別紙のとおりとする。

### 4 運営

- (1) 本懇談会は、公害等調整委員会委員長が招集し、主宰する。
- (2) 本懇談会には、座長及び座長代理を置く。
- (3) 座長は、構成員の互選により決定し、座長代理は、構成員の中から座長が指名する。
- (4) 座長は、本懇談会の議事を整理する。また、座長代理は座長を補佐し、座長不在のときは、その職務を代行する。
- (5) 座長は、上記のほか、本懇談会の運営に必要な事項を定める。

### 5 庶務

本懇談会の庶務は、公害等調整委員会事務局総務課において処理する。

## 公害紛争処理制度に関する懇談会 構成員名簿

※敬称略、50音順

- |       |                         |
|-------|-------------------------|
| 磯野 弥生 | 東京経済大学現代法学部長            |
| 太田 匡彦 | 東京大学大学院法学政治学研究科教授       |
| 北村 喜宣 | 上智大学大学院法学研究科（法科大学院）教授   |
| 小島 延夫 | 日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会委員長 |
| 中下 裕子 | 東京都公害審査会会長              |
| 大和陽一郎 | 弁護士                     |

## 公害紛争処理制度に関する懇談会 開催経過

第1回 平成26年9月30日

- <議題> 座長の選任等について  
懇談会運営要領の策定について  
公害紛争処理制度の現状及び論点について  
今後の開催スケジュールについて

第2回 平成26年10月29日

- <議題> 自治体の管轄の在り方について①

第3回 平成26年11月19日

- <議題> 自治体の管轄の在り方について②

第4回 平成26年12月12日

- <議題> 地方自治体からのヒアリングについて

第5回 平成27年1月30日

- <議題> 自治体の管轄の在り方について③  
公害紛争処理手続の電子化について

第6回 平成27年2月24日

- <議題> その他公害紛争処理制度に関する事項について

第7回 平成27年3月18日

- <議題> 報告書素案について

第8回 平成27年4月20日

- <議題> 報告書案について