

# 民事訴訟手続と裁定手続の違い

## ～裁定手続の利用を検討している法曹関係者の方へ～

公害等調整委員会事務局審査官

たかだ みさこ  
高田 美紗子

### 1 公害等調整委員会の裁定手続とは

裁定手続とは、総務省の外局である公害等調整委員会（以下「公調委」と略記します。）が、公害紛争処理法（以下「法」と略記します。）に基づき、公害に係る被害についての民事紛争に、法的判断を示す手続です。裁定には、①責任裁定と②原因裁定の2種類があります。

①責任裁定とは、公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争が発生した場合に、損害賠償責任の有無及び賠償すべき損害額に関し、法律判断を行うことによってその解決を図る手続です。

②原因裁定とは、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発生した場合に、加害行為と被害との間の因果関係の存否に関し、法律判断を行うことによってその解決を図る手続です。

原因裁定は、申請人が公調委に直接申請する場合の他、受訴裁判所からの嘱託によって行われるものもあります（法42条の32、原因裁定嘱託制度）。<sup>1</sup>

本稿は、公調委の裁定手続の利用を検討している法曹関係者の方や、被申請人として手続に関与することとなった依頼者から相談を受けた法曹関係者の方に向けて、民事訴訟との主な違いをご紹介します。

<sup>1</sup> 責任裁定の申請は、賠償を請求する被害者側からしか申請できませんが、原因裁定は被害者側・加害者側いずれからでも申請できます。このため、加害者側が、一定の対策を採ったにもかかわらず、いつまでも苦情が収まらない場合などに利用することも考えられます。

### 2 民事訴訟手続と比較した裁定手続の特長 ～どんな事件が裁定手続に適しているか～

こんな事件が裁定手続の利用に適しているといえます。

- 裁判所において適切な専門家を探すのに時間がかかることが想定される事件
- 当事者がその費用で詳細な調査をすることが困難な事件
- 因果関係について一定の主張はしているものの、主張している因果経過に自信のない事件
- 被害の拡大防止、再発被害防止を訴えたい事件

なぜそうなのか、民事訴訟手続と比較した裁定手続の特長を見てみましょう。

#### 【裁定手続の特長】

- ① 費用のかからない専門的知見・職権調査
- ② 原因裁定で「真の原因」が明らかになることもある
- ③ 行政機関に対し、必要な措置について意見を述べる制度が用意されている

公害紛争処理法は、環境基本法の実施法としての性格を有し、公害紛争について、紛争の迅速かつ適正な解決を図ることを目的としています。

このため、民事訴訟手続と比較した場合、以下のような違いがあります。

① 費用のかからない専門的知見・職権調査

民事訴訟において専門的知見が必要となった場合、裁判官としては、専門委員を選任する・調停に付して専門家の調停委員に意見を述べてもらうなど、当事者に費用のかからない方法をまずは検討するのが一般的だと思われま。す。もっとも、珍しい専門分野の紛争の場合、専門家がなかなか見つからないということもあります。

また、専門委員も調停委員も、費用をかけて調査をした上で意見を述べることはできません。このため、必要な場合は、当事者が鑑定申請をして費用を予納し、最終的に敗訴者が鑑定費用を負担することになります。

これに対し、裁定手続においては、行政機関であることを生かし、裁定委員会が必要と判断した場合に、必要な専門委員を機動的に選任することができます。

また、専門委員の監修の下、複雑ではない調査（騒音の簡易測定等）を事務局職員が担当することがあります。さらに、事案により、国費により専門業者への委託調査（土壌のボーリング調査、水質分析、悪臭の臭気濃度測定等）を行うこともあります。このような国費による調査は、公害の社会性・公共性から、裁定委員会の判断で必要に応じて行うものです。

公調委が、これまでどの事件にどの程度の費用をかけて業者への委託調査を行ったかは、以下のリンクの「公共調達に係る公表」において、

各年度の「物品役務等」の PDF ファイルにおいて公表されています。

<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/substance/news/provide/main.html>



また、このような調査を行う前提として、裁定委員会及び事務局職員には、専門委員の補助を受けて、事件に関連する事業所等への立入り検査の権限が認められています(法 42 条の 16、42 条の 18)。

このように、当事者としては、費用がかか  
ることなく、調査を経て、専門的知見を得ること  
ができる場合があるというのが裁定手続の最大  
のメリットです。<sup>2</sup>

ただし、業者に調査を委託する場合、仕様書確定や入札など、調達のための手続に一定の時間を要すること、このため現場の状況が変化する事案であっても、直ちに業者に委託して調査を行うことが難しい場合があることにはご留意ください。

なお、公調委の専門委員は、民事訴訟の専門委員とは異なります。民事訴訟の鑑定人・専門委員と公調委の専門委員との違いについては、以下の表のとおりです。

	鑑定人 (民事訴訟)	専門委員 (民事訴訟)	専門委員 (公調委)
役割	鑑定事項 判断	専門的知見 補充	総合 アドバイザー
職権	×	○	○
証拠能力	○	×	○
費用	訴訟費用	国費	国費
候補選定	事件毎	名簿	事件毎
意見聴取	○ (事実上)	○ (法律上)	○ (事実上)

<sup>2</sup> ただし、裁定手続は、申請さえすれば自動的に進むのではなく、当事者としては、自らに有利な判断を引き出すため、必要な主張立証を主体的に行うことが必要になります。裁定委員会は、当事者の主張立証も踏まえ、事案の解明のために必要であると判断した場合に、職権による調査を行うものですので、その点にご留意ください。

## ② 原因裁定で「真の原因」が明らかになることもある

原因裁定は、公害紛争においては因果関係の判断が困難であって時間を要することから、「因果関係の存否に関する争い」に限定して集中的効率的な審理を行う制度であり、以下のような特長があります。

- ① やむを得ない場合には相手方の特定を留保して裁定申請することが認められる場合がある。
- ② 裁定委員会が被害の原因を明らかにするために特に必要があると認めた場合、「原因裁定の申請をした者が裁定を求めた事項以外の事項」についても裁定をすることができる。

民事訴訟では、被告を特定せずに訴えを提起することはできません。また A が原因者でない場合には、予備的に B を被告とするということ（主観的予備的併合）も、予備的被告である B の地位が不安定になるためできないとされています。

これに対し、原因裁定手続においては、公害の発生源の特定自体が困難な場合もあるため、やむをえない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認められています（法 42 条の 28）。<sup>3</sup>

次に、民事訴訟においては、弁論主義の観点から当事者の主張しない事実は判決の基礎にならないとされていますし、鑑定人は予め作成された鑑定事項について答えるのが責務ですので、仮に真の原因が他にある可能性があると考えても、それを積極的に明らかにすることは難しい場合があると思われます。

これに対し、原因裁定手続においては、被害の原因を明らかにするために「特に必要がある場合」、当事者が申立てない事項や真の原因について判断をすることができます。関連し、真の原因者が被申請人以外であることが判明した場合、その第三者を申立て又は職権により手続に参加させることもできます（法 42 条の 30）。

<sup>4</sup>

このように加害者の特定や因果経過の特定

<sup>3</sup> ただし、少なくともある範囲内の者との間に紛争が生じていると認められる段階に達していることは必要であり、「〇〇地域に立地する工場のどれか」といった漠然とした記載は不適切で、「A、B 又は C」といった程度の特定は必要です。また、裁定委員会は、事実の調査を行うなどの協力はしますが、申請人は申請後できる限り速やかに相手方を特定する努力をしなければならないこと、裁定委員会が相手方を特定させることが相当と認め、相手方を特定する命令をしたにもかかわらず、相手方を特定しない場合には、原因裁定の申請を取下げたものとみなされることにはご注意ください（法 42 条の 28）。

<sup>4</sup> これは、職権による事実の調査等によって得られた資料を活用し、被害の原因を迅速に明らかにすることが、当該紛争の解決だけでなく、公害防止対策を通じて一般公益に大きく寄与すること（積極的理由）、原因裁定は当事者の法律上の権利義務を直ちに確定するものでないこと（消極的理由）から、通常の民事訴訟とは異なる制度が認められているものです。なお、実務的には、専門委員の意見書により当事者の主張しない因果経過を判断する必要があるが生じた場合、当事者に主張立証の機会を与えてから判断することになりますので、申請人が原因裁定の「裁定を求める事項」を追加・変更することが想定されます。このため、当事者の主張しない因果関係を判断することはあまりないと考えられます。

また、責任裁定においてなされる職権による原因裁定（中間裁定）においては、申請人が主張しない因果関係は判断することができない（法 42 条の 29 第 2 項による 42 条の 30 の適用除外）のと同様、「裁判所からの原因裁定囑託に基づく原因裁定」の場合、当事者が申立てない真の原因について、裁定することについては、消極的になるものと考えられます。

が困難な事件においては、原因裁定手続を利用していただくことが考えられます。

### ③ 行政機関に対し、必要な措置について意見を述べる制度が用意されている

民事訴訟において、被告が民間企業である場合などに、その監督官庁に対して何らかの勧告を行うことはないと考えられます。

これに対し、公調委では、原因裁定があった場合、「関係行政機関の長」<sup>5</sup>や「関係地方公共団体の長」<sup>6</sup>に通知することになっています。また、これらの機関に対し、公害の拡大の防止等に資するため、必要な措置についての意見を述べることができます（法42条の31）。

このような通知・意見の申し出は、司法機関ではない、行政機関である公調委だからこそ可能な役割であるといえるでしょう。

環境基本法2条3項で定義される「公害」に該当することが必要です。すなわち、人の活動によって生じる相当範囲にわたる大気汚染・水質汚濁・土壌汚染・騒音・振動・地盤沈下・悪臭（この7つを「典型7公害」といいます。）による被害である必要があります。このため、典型7公害でない、たとえば「光害」については、公調委の手続を利用することはできません。

「相当範囲にわたる」という要件に関し、一般にイメージされる「公害」とは異なり、公調委では、近隣店舗の室外機からの騒音や飲食店からの悪臭など、身近な生活環境に係る被害の事件を扱っています。現在係属している事件は、以下のリンクを参照してください。

<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/main.html>



### ② 民事訴訟と異なり、既判力・執行力はありません。

民事訴訟の判決には、既判力・執行力があり、同一の紛争の蒸し返しを遮断し、判決に従わない相手に対して、強制執行をすることができます。

これに対し、責任裁定には、裁定書の正本が当事者に送達された日から30日以内に裁定の対象となった損害賠償に関する訴えの提起がなかったときは、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」という効力（合意擬制効、法42条の20）がありますが、既判力・執行力はありません。

もっとも、責任裁定を経た訴えの取り下げは、

## 3 民事訴訟と異なる裁定手続の注意点

～裁定の利用に当たり、注意すべき点は何か～

- ① 大気汚染・水質汚濁・土壌汚染・騒音・振動・地盤沈下・悪臭による被害である必要がある
- ② 既判力・執行力はない
- ③ 損害賠償以外の『差止め』などを求めたい場合には責任裁定はできない
- ④ 責任裁定には時効の完成猶予の効力があるが、原因裁定にはない

① 大気汚染・水質汚濁・土壌汚染・騒音・振動・地盤沈下・悪臭による被害である必要があります。

<sup>5</sup> ここでいう「関係行政機関の長」は、環境省や、原因者とされた事業・被害を受けた産業の監督官庁等が想定されます。

<sup>6</sup> ここでいう「関係地方公共団体の長」は、加害行為地、被害発生地を管轄する都道府県や市区町村などが想定されます。

被告の同意を得なければ、その効力を生じない（法 42 条の 20 第 3 項）、責任裁定申請が認容又は一部認容となった場合、裁判所が当該責任裁定に係る保全命令をするときは、担保を立てさせないものとされている（法 42 条の 22）といった効果はあり、責任裁定の認容裁定を経ていることは、民事裁判・民事保全の手続において一定の効果等を及ぼします。

原因裁定については、裁判における特段の効力はありませんが、裁判において、裁定書や裁定手続における証拠調べの結果及び職権による証拠を利用することができるので、当事者の負担は大幅に軽減されるといえます。

### ③ 損害賠償以外の『差止め』などを求める責任裁定はできません。

民事訴訟においては、損害賠償に限らず、防除施設の設置・操業停止等の差止めに関する訴えを提起することができます。

これに対し、原因裁定については、損害賠償に関する紛争のみならず、差止めに関する紛争がある場合にも、その紛争に関連する加害行為と被害の因果関係の判断について申請することができますが、責任裁定については、損害賠償に関する紛争のみが判断の対象となります。

### ④ 責任裁定には時効の完成猶予の効力がありますが、原因裁定にはありません。

消滅時効の完成を防ぐことが必要な場合は、他の手段を取る必要があります。

## 4 民事訴訟手続との手続的な共通点・相違点 ～民事訴訟と手続はどう違うのか？～

### (1) 共通点

基本的に民事訴訟と類似の過程を踏んで、手続が進行します。申請書の形式要件<sup>7</sup>を審理し、要件を満たした場合には、被申請人に対して申請書を送達し、当事者の対立構造が生じます。<sup>8</sup>

争点整理を経て、公開の期日において、当事者が主張した主張書面を陳述し、裁定委員会が証拠を取り調べることで、裁定判断の資料となります。また、審問終結時までの資料をもって判断するのも、民事訴訟において口頭弁論終結時を基準時として判断するのと同じです。

民事訴訟で和解が成立することがあるのと同様、裁定手続でも、職権により調停に付した上で、調停が成立することがあります。

### (2) 主要な相違点

- ① 期日の指定は、ある程度審理が進んでからのことが多い。
- ② 自白の制度はない。
- ③ 職権による証拠が裁定判断の資料となる。
- ④ 申請の取下げに相手方の同意は不要である。
- ⑤ 裁定の言渡しはない。

#### ① 期日の指定は、ある程度審理が進んでからのことが多いです。

民事訴訟においては、第 1 回口頭弁論期日は、原則として訴訟提起から 30 日以内に指定され

<sup>7</sup> 公害に該当するか、加害行為地、被害発生地、裁定を求める事項やその理由の記載があるか等です。

<sup>8</sup> ただし、同一の紛争を繰り返し申請した場合、民事訴訟のような既判力による遮断を理由として却下にはなりません。裁量不受理（42 条の 12 第 2 項、42 条の 27 第 2 項）の制度により受理しないこととなります。



民事訴訟手続と裁定手続の審理モデルの比較

ます。これに対し、公調委では、申請後30日以内に第1回審問期日を指定するという決まりはありません。公調委は東京にしか所在しないため、当事者の出頭の負担を考慮し、事案に応じて、必要な求釈明を行い、事務局による争点整理のための進行協議を web 会議や電話会議の方式で行うなどして審理を進めます。

審理が進み、審理を終結する際には審問期日を指定することになりますが、東京への距離や事案の社会性・効率性等を考慮して、当事者の出頭の負担が少ない地域の会議室等を使用して現地期日を行うこともあります。このため、地方の方にとっても、出頭の負担は相当程度緩和されています。

② 自白の制度はありません。

民事訴訟においては、当事者間に争いのない

事実そのまま判決の基礎とするという弁論主義の観点から、自白の制度があり、不出頭の当事者は自己に不利な事実を争わないとみなされること（擬制自白）により、被告が欠席の場合、原告の主張の通り事実を認めて判決がされることがあります。これに対し、公害紛争処理手続では、公害の社会性・公共性から、自白の制度がなく、被申請人が審問期日を欠席しても擬制自白はありません。

もっとも、被申請人は申請を放っておいてよいということではありません。被申請人から応答がない場合は、申立人の主張に対して、被申請人の言い分がないものとして、申請人から提出された証拠を取り調べ、事実の調査や職権証拠調べをした証拠（職号証）に基づいて審理を進め、裁定をすることになります。裁定書や、裁定手続において作成された職権による証拠

(職号証)は、申請人が後の民事訴訟において利用することができることとなります。

このため、民事訴訟のように欠席したからといって直ちに申請人の申請内容を認める裁定がされるわけではありませんが、裁定申請を放っておいて被申請人にとって有利な事態にはならないことにご留意ください。<sup>9</sup>

### ③ 職権による証拠(職号証)が裁定判断の資料となることがあります。

民事訴訟においては、判決の判断の資料となる訴訟資料の収集・提出は当事者の責任であるという当事者主義の観点から、基本的に当事者の提出した証拠や裁判における証拠調べの結果を判断の基礎としています。裁判官が検証をし、また裁判所が官公署その他の団体に調査の囑託をし、それを口頭弁論に顕出することで訴訟資料とする方法もありますが、仮に裁判官がそのような手続が必要だと考えた場合も、当事者に申立てを促して、当事者の申立てを採用した上で行うのが通常です。

裁定手続においても、裁定判断の資料の収集・提出は基本的に当事者の責任であるという前提は共通ですが、当事者が一定の主張立証をしても公害に関する専門的知見の立証が難しい場合には、当事者の申立てがなくとも、裁定委員会が事務局職員に命じて現地調査を行ったり、専門委員が意見書を作成したり、業者に調査を委託するなどして、職権による証拠(職号証)を作成することがあります。これらの職号証は、当事者の意見を聴いた上で、審問期日で取り調べ、裁定判断の基礎とされます。

### ④ 申請の取下げに相手方の同意は不要です。

民事訴訟においては、被告が本案について準備書面を提出するなど、訴訟に対応した後については、被告の同意を得なければ訴えの取下げの効力が生じないものとされています。これは、応訴した以上、既判力のある裁判所の判断を得たいという相手方の利益を保護するものです。

これに対し、裁定手続においては、申請人はいつでも裁定申請を取下げることができ、被申請人の同意は必要ありません。裁定には既判力がないため、このような違いがあるものと考えられます。

### ⑤ 判決のような裁定の言渡しはありません。

民事訴訟では判決の言渡し期日が指定されます。これに対し、裁定手続においては、判決のような言渡しはなく、裁定書は完成後に郵送されてくることとなります。責任裁定について、裁定書の主文に不服のある当事者は、裁定書の正本の送達があつてから30日以内に訴えを提起しないと、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ますので、注意してください。申請人が責任裁定に不服があるときは、裁定申請と同様の内容の訴えの提起をすることになり、被申請人が責任裁定に不服があるときは、債務不存在確認の訴えを提起することになると考えられます。

なお、裁判をすることができるため、責任裁定及び原因裁定について、裁定及びその手続に関してされた処分についての不服申立手続はありません(法42条の21、42条の33、46条の2)。

<sup>9</sup> さらに、不法行為の違法性を判断する際の「受忍限度」の判断にあたっては、手続に誠実に応答しないことは、考慮要素の一つになり得ると考えられます。

## 5 まとめ

上記のとおり、裁定手続は、公害に係る紛争について、迅速かつ適正な解決を図るという法の目的（1条）に照らし、民事訴訟における当事者主義を一部修正し、職権による証拠を収集することがあるという違いや、公調委が行政機関であることや東京にしか所在しないことによる手続的な違いはありますが、民事訴訟と類似する面の多い手続であることが、ご理解いただけたと思います。

もっとも、上記で論じた点の他にも細かな違いはありますので、事件係属後に疑問が生じた場合は、担当者までお問い合わせください。

### （参考文献）

- 公害等調整委員会事務局「解説公害紛争処理法」（ぎょうせい、平成14年）
- 河村浩・公害環境紛争処理の理論と実務1から5（判例タイムズ1238号93頁、1239号84頁、1240号52頁、1242号40頁、1243号23頁）
- 野中智子・「公害紛争処理制度の活用について～総務省公害等調整委員会の委員として～」自由と正義2019年3月号53頁
- 過去の公害等調整委員会の裁定例  
<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/syuuketsukougai.html>

