

プラクティス公害紛争処理法

第 23 回 ADR としての公害紛争処理制度

1 はじめに

近年、裁判外紛争処理制度(ADR)の拡充・活性化の必要性が唱えられており、政府の司法制度改革審議会の中間報告(平成 12 年 11 月 20 日)においても、司法制度改革の観点から、ADR が国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるよう、主に民間型の ADR を対象として、法制度や人材確保のための基盤整備、国民に対する情報提供体制の整備、裁判手続との連携強化の必要性等が盛り込まれているところである。公害等調整委員会と都道府県公害審査会等(以下「公調委等」という。)は、公害紛争処理に関する行政型の ADR として今日まで成果を上げてきたところであるが、この ADR の拡充・活性化の動きの中で、制度や運用の在り方について改めて検討してみることも有効であると考えられる。そこで、今回は、公調委等の行う公害調停(以下「公害調停」という。)と、同じ公害紛争を扱う民事訴訟及び司法型の ADR である民事調停について、主要な手続等について改めて比較してみることで、ADR としての公害紛争処理制度の特徴について整理してみたい。

2 公害調停と民事訴訟、民事調停との比較

おおむね手続の開始から終結に至るまでの順に、公害調停と民事訴訟、民事調停の手続等を比較してみたい。

(1) 手続の主宰者及び事務局の構成

民事訴訟では、手続の主宰者が裁判官に限定される(日本国憲法第 79 条 1 項、裁判所法第 15 条等)のに対し、調停では、主宰者は裁判官に限定されず、各分野の専門家の活用が可能である。まず、民事調停では、通常は、裁判官と 2 人以上の民事調停委員が調停委員会を構成するが、この民事調停委員は、紛争解決に有用な専門的知識経験を有する者等の中から指名されたものである(民事調停法第 5 ~ 第 7 条、民事調停委員及び家事調停委員規則第 1 条)。なお、裁判所の事務は裁判所書記官等が行う(裁判所法第 60 条)。

公害調停では、3 人の調停委員(公調委委員長又は審査会会長等が委員の中から指名。)が調停委員会を構成するが、委員には法曹関係者や学者等、様々な分野から優れた見識を有する者が任命されている。さらに、調停手続の事務は、公調委においては専門の事務局が行い、また、審査会等においては環境行政関係部局が行っており、これら委員や事務局の専門的知識を活用して事件の迅速・適正な解決を図っているところである。

(2) 手続の開始

民事訴訟及び民事調停の手続は、当事者による申立てを受けて開始される(民事訴訟法第 133 条、民事調停法第 2 条)。

一方、公害調停の手続も、基本的には当事者の申請を受けて開始されるが、被害の程度が著しく、社会的に重大な影響があると認められる等の場合には、職権によるあっせん手続の開始及び調停手続への移行が認められている(公害紛争処理法第27条の2、第27条の3)。しかしながら、両条の規定にみられるように、これらの手続を開始することができるのは限定的な場合に限られており、実際に適用されたことはない。

(3) 手続の公開

民事訴訟が公開法廷で行われる(日本国憲法第82条)のに対し、調停は原則として非公開で行われ、当事者が胸襟を開いて意見を述べたり、調停委員会が冷静な雰囲気の下で当事者を説得調整したりすることを可能にしているものである。しかしながら、一方で、公害紛争は社会性、公共性を有し、事件によってはその解決が広く社会に影響を及ぼすものであるなど、国民の強い関心が寄せられる場合も多い。

この点について、民事調停においては、調停手続は非公開とされており(民事調停規則第10条)、実際にも対外的には事件数以外の内容は公開されていない。一方、公害調停においては、調停手続は非公開とされている(公害紛争処理法第37条)ものの、調停手続に関する情報の公表を全く許さないものとは解しておらず、個々の事件の社会性、重要性等にかんがみ、必要に応じて事件の概要等について公表しているところである。このように、公害調停においては、手続の非公開の規定を柔軟に解釈し、公開・非公開の両面からの要求に応じているところである。

(4) 利害関係人の参加

民事訴訟の判断の対象が当事者が申し立てている事項に限定される(民事訴訟法第246条)のに対し、調停の判断はこれに限定されないため、利害関係を持つ者を広く参加させることにより、紛争の全体的解決を図ることが可能である。この点について民事訴訟と民事調停を比較してみると、それぞれ訴訟又は調停の結果について利害関係を有する第三者の参加を認めており(民事訴訟法第42条、第47条、第52条、民事調停法第11条)、多様な解決策をとり得る後者においては、より広く第三者の参加が認められると言える。

一方、公害調停においては、手続に参加できる者は同一の原因による被害を主張する者に限られている(公害紛争処理法第23条の4)。これは、公害紛争の性格上、同一の原因により多数の被害者が発生することが多いため、これらの紛争を包括して処理することにより公害紛争を簡易迅速に処理しようとする一方で、この目的の範囲において参加を認めているものであるためと考えられる。

(5) 事実判断及び調査等手続

民事訴訟においては、事実の存否を一義的に確定する必要があり(民事訴訟法第247条)、その判断の前提となる事実を認定するのに必要な資料を得る手段として、厳格な方式及び手続による証拠調べが規定されている(民事訴訟法第179～第242条)。また、証拠調べは、基本的には当事者の申立てにより行われる。

一方、調停においては、その目的が当事者の合意により紛争を簡易迅速に解決すること

にあるため、必ずしも事実の存否を一義的に確定する必要はなく、むしろ、調停委員会の判断により調査等を柔軟に行うことが求められる。なお、民事調停においては、民事訴訟と同様の証拠調べもできることとされている(民事調停規則第12条)。

公害調停においては、調査等手続については、公害紛争処理法上、当事者に対する出頭の要求の規定(法第32条)及びいわゆる重大事件における文書の提出等の規定(法第33条)を除き規定がなく、公調委の場合、規則で事実の調査等について定めているにすぎない(公害紛争の処理手続等に関する規則第16条)。これは、上記の理由に加え、公害紛争が特に迅速な解決を必要とするものであることにかんがみ、手続を柔軟に規定しているものと考えられる。また、公害調停においては、調停委員会が積極的に調査、資料の収集等を行っており、公調委に係属した事件についてみても、豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件(平成5年(調)第4号・第5号・平成8年(調)第3号事件)において多額の費用を用いた実態調査を行ったことにもみられるように、適正な解決に向けた調査等を行っているところである。

(6) 解決結果の履行確保

民事訴訟の確定判決及び民事調停における調停調書は債務名義となる(民事執行法第22条、民事調停法第16条)。

一方、公害調停において調停が成立したときは、当事者間に合意(一般的には、民法上の和解契約)が成立したことになる。したがって、当事者が債務を履行しない場合にこれを確保するためには、改めて裁判所に訴えを起こす等の手段を採らなければならない。しかしながら、公害調停において成立した調停は、公正、中立な第三者機関である公調委等が主宰した手続内で成立した合意であるから、通常は任意の履行が期待されようし、また、不履行の場合には、義務履行の勧告ができることとされている(公害紛争処理法第43条の2)。

(7) 費用

民事訴訟及び民事調停において当事者等が負担する費用は、民事訴訟費用等に関する法律により定められており、手数料に加えて、証拠調べ、書類の送達その他手続上の行為をするために必要な費用を負担する必要がある(法第11条)。

一方、公害調停において当事者等が負担する費用は、申請手数料が民事調停の2～3割に抑えられている(公調委の場合、公害紛争処理法施行令第18条)のに加え、手続の多くの部分にかかる費用を行政機関が負担しており(公調委の場合、同令第17条)、民事調停に比べその軽減が図られている。また、(5)で述べた調査等にかかる費用も行政機関の負担となる。さらに、資力のない者に対する手数料の軽減や納付の猶予の制度が設けられている(公調委の場合、同令第19条)。

3 まとめ

以上の比較を通じてみられるとおり、行政型のADRとしての公害紛争処理制度は、主に以下のような特長を持っていると言える。

- ・委員及び事務局の専門性

- ・調停手続の非公開の規定の柔軟な運用
- ・調停委員会の判断による調査等
- ・当事者の費用負担の軽減

なお、このような公害紛争処理制度は、世界的にみても、我が国以外では韓国、台湾に同様の制度が存在するものの、それ以外には例がないようである(「ちょうせい」第 22 号特集 1、2 及び本号特集参照)。

いずれにせよ、冒頭に述べたような ADR の拡充・活性化の動きの中で、公害紛争処理制度について、その特徴を踏まえつつ、制度や運用の在り方について改めて検討してみることは有効であると考えられる。また、今後は、これまでの運用から得られた知見を、他の ADR の基盤整備等のために提供することも求められていくものと思われる。

(公害等調整委員会事務局)