

V パネルディスカッション「公害紛争処理制度の活性化について」

—座長— 公害等調整委員会委員長（当時） 加藤 和 夫
駿河台大学総長 竹 下 守 夫
京都府公害審査会会長 弁護士 村 田 敏 行
NHK報道局社会部長 柳 辰 哉
公害等調整委員会委員 立教大学教授 磯 部 力

1 はじめに

○加藤 ちょうど5年前に公害紛争処理制度30周年記念行事の一環として、この協議会において公害紛争処理制度のあり方をテーマにしたパネルディスカッションが行われました。今回は、制度の35周年という節目の年に当たるとともに、ADR拡充の必要性が提言された平成13年の司法制度改革審議会の意見書発表の翌年からの5年間という、非常に重要な時期にも当たります。

したがって、公害紛争処理制度をめぐる客観情勢の変化の中で、この制度が現在なお十分に機能しているのかを点検し、もしそうでないとなれば、どこに問題があり、それはいかなる方法で解決できるのだろうかを追究して、この制度の運用の改善に資する必要があるのではないか、というのが本日のパネルディスカッションを行う趣旨です。

水俣病など悲惨な大規模公害事件の裁判が長期化して、真の被害者救済が得られないということから、この種の公害事件の迅速適正な解決

を図るために創設されたのが公害紛争処理制度ですが、35年の歴史の中で公害の類型が、産業型から都市・生活型に変わり、近隣公害の紛争も増えてきたほか、規制緩和によって、事前規制・調整型社会から事後監視・救済型社会への変遷に伴い、司法及びADRの重要性が増大してきたという客観情勢の変化が見られます。この間、公害紛争処理制度は、その専門性・機動性・柔軟性等の特色を生かして、事件数の消長はともかく、一応その役割を果たして来たと言えましょう。

しかし、各地の裁判所には、依然として、年々7、80件の公害訴訟事件と、150件ないし200件の公害調停事件が受理されておりますし、それよりも、市町村等の相談窓口での公害苦情の受理件数は、年間10万件の多きに上っている上、3年以上の長期未済案件も1,100件を超えているような状況であります。これに対して、中央の公調委は、ほかに土地利用調整という業務もありますし、公害事件としても豊島の産廃事件や尼崎の大気汚染事件、あるいは有明海の干拓

事件などのいわゆる超大型事件も取り扱ってきたとはいえ、年間10件とか20件というような裁定事件の係属にとどまっています。なお、若干余裕がなくはなく、また、地裁に対応する都道府県の公害審査会では、各県、有力な専門家や識者を委員として抱えながら、全体で数十件、新受件数としては3、40件の調停事件が係属しているにすぎず、東京、大阪などでの年間平均数件の係属を除きますと、ほとんどの審査会では年間1、2件の係属という業務量の少なさが目につくわけです。

公調委としては、ここ3、4年で、種々の広報や審査会との連携による引継ぎなどの努力により、事件数をほぼ倍増して、増員も獲得し、今後も一層の受理事件の増加を図っていくつもりですが、各審査会のうち、近年、係属事件数を増やしているところはごく僅かのように見受けられます。

そこで、ここでは、まず、その原因がどこにあるのか、解決策としてはどんなものがあるのかについて、論じたいと思います。

そこで、一般市民の感覚に一番近いのではないかとされるジャーナリストの柳さんから順に、公害紛争処理制度の特色なども含めて、その運用の現状と問題点についてお話しいただきたいと思います。差し当たっては、導入部の総論部分ということになりますので、ある程度簡潔に、柳さん、村田さん、磯部さん、竹下さんの順番でお願いしたいと思います。

2 公害紛争処理制度運用上の問題点について

○柳 よろしくお願ひいたします。NHKの柳です。

私は法律の専門家ではありませんし、環境問題・公害問題を専門に取材した記者の経験もないので、今日は一般住民代表といいますか、普通の住民の立場からの意見という意味で聞いていただければと思います。

ここ数カ月、ADRとしての公害紛争解決の制度についていろいろお話を伺ったり、少し資料を勉強したり、地方の公害審査会も含めて、幾つかお話を伺ったりして、まず率直な感想が二つあります。

一つは、市区町村の苦情窓口も含めて、非常に膨大な数の公害の苦情が来ているのを、相当ご苦労されて解決しているということです。都道府県の公害審査会に係る件数が少ないということがいつも言われますけれども、後で言いますように、十分知られていないということはあると思いますが、市区町村の職員の方々の相当なご苦労で解決しているという面もあるのかなという感じがいたしました。

もう一つは、この制度自体、本当に知られていないと思いますが、裁判に無いいろいろな有効な面があるということも私も初めて知りました。いつも言われますように、費用の面とか、簡易迅速な解決とか、あるいはいろいろな専門の先生が委員をされて専門性が高いとか、裁判所以上に公害の解決に資する面があるというこ

とがありますし、特に私が感じましたのは、裁判だと、将来の被害を防ぐ対策とか、あるいは将来の被害についての賠償とか、なかなか認められないと思いますが、これから起こりそうな公害を防ぐという解決がしやすい制度だということが一つです。

もう一つは、公調委の香川県豊島の例に代表されると思いますが、いったん調停なりで解決した事件のその後のフォローということが、これが公害環境行政とうまくリンクして、合意に達したことがその後も履行されているかというフォローまでできるという点も非常に有効な制度だと感じました。

また、扱っている事件についても、一例を挙げますと、大阪府で調停の成立に至ったということを資料で見たのですが、本当に1対1の、隣の家どうしの騒音の問題なんです。家の中の会話の声が大きいか、室内でボール遊びをするとか、それで眠れないということで調停の申立てがあって、結局、窓の防音をするというようなことなどで調停が成立したと。ここまで、普通に言うと公害というには余りに小規模で、近隣トラブルじゃないかと感じるものまで扱って解決に至っているということを知りまして、これはやっぱりもうちょっと利用される価値があるのではないかというのが率直な感想です。

では、どうしたらいいかという点については、総論として申しますと、やっぱり一つは、ホームページの活用ということが一番大事なかなと思

いました。

私、埼玉県のある小さい町に住んでいるんですが、自分がもしも公害トラブルを訴えたいということを想定して、じゃ、どうするだろうかとということを考えると、やっぱり今、どの家にでもほとんどパソコンがありますから、大体インターネットを家庭の主婦の皆さんもしますので、インターネットで調べると思うんです。それをやってみると、自分の住んでいる町役場のホームページには、残念ながら公害苦情相談のことが見つからなかったのです。県庁の、私の住んでいるところと言うと埼玉県庁なんですが、県のホームページを見ると、ちゃんと公害審査会のことが詳しく書いてあるのだけれども、町役場のホームページから県の公害審査会というものが見つけられないわけです。都道府県庁というのは、近くの市区町村に比べると住民にとって遠い存在なので、最初から都道府県のホームページを皆さん見ないと思うんです。だから、一番身近な市区町村のホームページからちゃんと都道府県の公害審査会の制度がすぐ見つかるようにというふうにするといいなという気がいたしました。

それから、都道府県のホームページの中でも、なかなか公害審査会という組織にたどり着けないとか、あるいはたどり着けても、そこでの記載の仕方、もっと利点を、さっき私が言いましたような裁判にないメリットをもっとPRしていいんじゃないとか、そういうまだまだ改善

の余地があるかなと思いました。詳しくは後で申し上げます。

もう一つは、やっぱり関係機関との連携、これまでも相当言われていることだと思うんですが、まだまだやる余地があるんじゃないかということです。例えば、京都の村田先生から、弁護士全員にPRの文書を先月配られたというお話、非常にいい試みだと思いますし、その文書を見ても、マンションの建設とか近隣の騒音まで扱いますと、そこまで書いてあるわけです。そういうことで少しずつ知られていくのかなということを感じました。

最後にもう一つ、総論的に申しますと、事件がたくさん来過ぎたら処理し切れないではないか、つまり、都道府県の公害審査会の担当の事務局の方々は、多分、どなたもほかのいろいろな仕事をかけ持ちで持っていらっしゃるって、もちろん委員の先生方もそれぞれ本業を持っていらっしゃるって、数が来過ぎたらとても処理し切れないじゃないか、という声が当然あると思うのです。そこはよくわかるのですが、人員や予算を要求して、増やしていくためにも、もう少し扱い件数を増やして、実績が世の中の住民に知られて、いい制度だからもっと大事にしていこうという機運を盛り上げたらいいのではないかということを強く感じた次第です。

○加藤 どうもありがとうございました。次に、村田さん、どうぞ。

○村田 先ほどは失礼いたしました、村田でござ

います。

今のお話に全く同感なのですが、PRの問題を除きますと、一つの大きなネックになっているのが典型7公害に限定するという規定のあり方だと思うのです。

京都府の事務局の方で作って出しましたパンフレットでは、公害審査会で取り扱う紛争の内容を記載しておりますが、典型7公害に関するものであることというのを書かざるを得ないのです。大分事務局とも話をして、それじゃまずいんだということも言って、ようやくこれを緩めるため、その上の欄に「具体的には事務局にご相談ください」と書いてアンダーラインを引いているのです。この辺が限界なのかなというのが京都府の事務局と私どもとの協議の結果でして、これが一つのネックです。

京都府の場合は、結構マンション公害と言われるものが多く、一応、建前的には、振動・騒音で受けています。けれども、マンションの場合はほとんど、建ってしまったらもう振動・騒音の問題というのは余り実際はないのです。だけど、いわゆる近隣騒音に類するもの、あるいは落下物の問題などまさしく相隣関係のような問題があるわけです。

それから、もう一つ、先ほど受諾勧告をしたと言っている件も、実は隣の建物に対する隣のマンションの人からの苦情申入れですが、ここで一番最初に持ち出されてうちの事務局で困ったのが、申請人に一番気になるのは何だと尋ね

たときに、実は壁面の色なのだという話でした。確かに、赤茶けた色がわっと塗られて、一定のポリシーがあって作られたものではあるのですが、隣のマンションから見ると非常に違和感があるというのも無理からんなという色が使われていました。

しかし、色は公害に入らないんですね。ただ、そのときに私は申し上げていたのですけれども、実はその屋根の上に送風機があって、その送風機の声がかなり激しい、特にクーラーを入れたときの音が激しいので、問題がある。例えば私、山登りが好きなのでよく滝を見に行きますが、滝を見ているときは隣にいる人と話もできないぐらい音がするの、だれもあれを騒音だと言わない。ただ、同じ音量の、デシベルで言えば全く同じものが町中で起こって、車が排気ガスと音も一緒に出していたら、それはもう物すごく不愉快だろうと思うのです。だから、色だとか、そういう周りの環境というのも含めて、一つのセットされた中での騒音の一種なんじゃないかと思います。同じ騒音でも、気分よく感じるときもあれば感じないときもあるのだから、そういう目でも見れば、その周辺のものもかなり大幅に取り込んでいいのじゃないかとかなり大胆に申し上げていますし、実際うちの事務局でも個別相談に見えた方にはそう申し上げている。セットとして申立ていただいて、一緒に片付けている。マンション公害はほとんど調停が成立していると思いますが、その辺では

やれていると思うのです。

ただ、表向きの場面では、やっぱり公害の要件としては典型7公害にこだわらざるを得ないというのも一つの問題点かなというように思っております。

PRの問題については、また後ほどご説明させていただきます。

○加藤 それでは、次に磯部さん、どうぞ。

○磯部 私は、公調委の非常勤の委員を拝命して、もう6年になります。本業は大学教師でございまして、行政法とか環境法の講義をしております。そういう講義の中でも公害紛争処理制度というものは一応説明するわけですが、実際にその中に入ってみますと、やはり見ると聞くとは大違いでありまして、それなりにかなりのギャップがあったことは事実でございます。

この公害紛争処理法制度というものは、我が国の環境・公害関連法制度の中であって、比較法的に見ても、公害健康被害補償制度などと並んで、まさに世界的にも注目されてしかなるべき制度であろうと思います。こういう制度が創設されるにあたっては、やはりそれなりの理由があったわけであって、悲惨な4大公害裁判などの世界史的な事件を経験した上で、司法裁判所を通じた救済では不十分であることがだれの目にも明らかになった上で、制度設計された行政的な紛争処理制度であるわけです。当時、ADRなどという言い方はまだなされていなかったわけですが、これはまさに公害紛争に関し

ては、司法的な処理だけではなく行政的な紛争処理手続を設けることがいかに必要かという観点からでき上がった制度であることははっきりしております。それはそのはずなのですが、いざ実際にこの制度がどのように機能しているかといいますと、残念ながらこの制度が内包しているはずの潜在的な可能性というか、その実力を必ずしも十二分に発揮しているという印象にはならない。それはなぜかということになるわけですが、これはPRの問題とかいろいろな原因があることはもちろんなのですが、ここではそれ以前の基本的なものの考え方のレベルで、ちょっと申し上げておきたいと思います。

それは要するに、そもそも紛争の最終的な解決ということは一体何を意味するのかという問題と言ってもいいかもしれません。常識的・直感的には、最後は裁判所において、いわゆる訴訟手続を経て解決するのがほんものの紛争処理手続なのであるということになるでしょう。これに対して、公害等調整委員会とか公害審査会の手続については、一般に準司法機関とか準司法手続といわれているのですが、この「準」という修飾語の意味合いは、結局、ほんものではないのだというニュアンスになってしまうことは否定できません。ほんものは後に控えているということを前提にした上での手続なのであって、それを「まがいもの」とまでは言う必要はないかもしれませんが、いくら簡易迅速というメリットはあるにしても、しかし、それではや

はり最終的な決着にはならないと思う人がいるのは当然だし、それはそれでしょうがないという法意識といいたいましょうか、一種の固定観念のようなものが前提になっていると言わざるを得ません。私自身、そういうものであると思ってきたということは事実でございます。

他方、この制度を一般の行政の側から見れば、行政が本領を発揮すべき場所はもっと別のところにあるわけでありまして、広大かつ多様な行政の各領域がある。その中であって、公害紛争処理法に基づく準司法的な公害紛争処理手続などというものは、本当に周道的な話なのであって、これが行政の本来あるべきというか、果たすべき大事な本質的な役割であるというふうに思っている人は、これまたないわけです。法律でやることになっているからやっている程度の意識になってしまうのも無理はないのかなと思うわけです。つまり公害被害の発生を未然に防止するためには、行政はアクティブにいったい何ができるのかと考えるのが本来の行政なのであって、裁判所のように、お客さんが訴えをもって来たら話を聞いて処理をするという受身の態度というのは、行政にとっての本当の仕事からはちょっと遠いところにあるということになります。これもきわめて当たり前の話なのですが、しかし、固定観念といえは固定観念なのかもしれないと思います。

私もそう思っていたのですが、ここに来て、このADRの問題をいろいろ考えてみる

と、やはりこの種の固定観念を一度棚卸して、総点検の方がよさそうです。長くなりますからその辺のことは端折ることにしますが、一方では、きょう竹下先生が網羅的に全体像をお示くださった大きなスケールの中で、この公害紛争処理制度の問題をあらためて位置付け直して見る必要があると思いますし、他方ではもっとはるかに具体的な次元において、行政的公害紛争処理手続の利点を再認識して見る必要があると思います。例えば、公調委に派遣されて来られる現役の裁判官出身の審査官の方たちの話を聞いていますと、そもそも裁判所だけが唯一の「ほんもの」の最終的紛争解決機関だと思うのは一種の幻想にすぎない。幻想と言ったら叱られるかもしれませんが、要するに、例えば公害問題に関して言えば、裁判官はほとんど素人なのであって、何がどう作用して、どう被害に結び付くかなどということを、ほとんど知らない。しかも、当事者主義の審理構造の下では、当事者の主張や立証の仕方次第で、そのレベルがかなり左右されてしまう。例えば公調委でやっているような事案の問題点の専門的な把握の程度といいますか、水準の高さから比べれば、はるかに低い次元で事柄が処理されてしまうことは十分あり得る。もちろんそれはいろいろなケースがあると思いますが、すごく乱暴な言い方をしてしまえば、案件によってはかなり素人っぽい水準で裁判官が判断せざるを得ないことも少なくはないということになります。

す。そういう司法手続のレベルに比べれば、この行政的な公害紛争処理の手続が、いかに貴重なものであるかということになります。そういう指摘を受けると、目から鱗というような感じになるのですが、たしかにそういえばそうかもしれないと思います。

さらに本当の紛争解決とは何かという点ですが、最終的に判決という形で最終結論が出ることが紛争当事者にとって本当に満足できることになるのか、それで紛争が最終的に決着するということになるかということ、実はそんなことは余りなくて、当事者にとっては、裁判までやって主張が認められなかったら、ようやくあきらめがつくという意味では、それは一種の解決かもしれないですけど、必ずしも本当の意味で満足のいく解決ではないわけですね。そういう意味では、司法的な判決で終わることだけが解決の道なのではなくて、まさにADRといいましょうか、両紛争当事者がみずからの意思に基づいて和解に至るようなもろもろの、より柔軟な手続の重要性が意識されることになる。どちらが紛争のより最終的な解決になり得ているかという問題ですね。

その中には譲り合いの精神で妥協的な解決が図られる場合もあるかもしれないし、先ほど、河村審査官からいろいろ説明があったような、調停的な部分と仲裁的な部分をうまく組み合わせたような形での最終解決もあるかもしれない。いろいろと内心では渋々ながらの決着とい

うこともあるかもしれないけれども、そうやって合意にたどり着いて決着がつくという形での紛争解決と、判決による一刀両断的解決とを、いわば最終的満足度とものさしを使って比べてみるならば、合意的決着の方が最終的満足度は高いだろうと思います。いろいろと申しましたけれども、要するに、行政的ADRとしての公害紛争処理手続というものの存在意義は、実は大変なものであって、十分に「ほんもの」である。あくまでもほんものは裁判であって、行政的紛争処理は「まがいもの」にすぎないとか、本来の行政から見たら周辺的な仕事にすぎないという認識をあらためる、そういう固定観念的発想を反省してみるということが、ものの考え方という原理的なレベルでの出発点なのかなというふうに思ったりしている次第でございます。

○加藤 次に、先ほどあれだけ充実したご講演がありましたので、ほぼ先生のご意見は皆さんも理解されたと思いますけれども、もう一度、ポイントをよろしく願いいたします。竹下さん、どうぞ。

○竹下 先ほどは長時間にわたって話を聞いていただいて、ありがとうございました。

はじめに、自己紹介的に、公害問題あるいはADRと私との関わりのようなことを、少し申し上げておきたいと思います。

公害問題につきましては、今、磯部委員のお話にも出てきました、昭和40年代にいわゆる4

大公害訴訟と言われるようなものがありました当時、幾つかそれに関連する論文とか判例評釈をしたことがありまして、そのとき以来、公害問題には関心を持ち続けて参りました。

それから、ADRとの関係では、一番縁が深いのは司法制度改革審議会の委員として取りまとめに当たったということですが、それ以外に10年ほど前から、小さな共済関係のADR機関の審査委員を引き受けておりまして、何件か仲裁事件及び裁定事件—このADR機関では、一般の用語で申しますと、拘束力のない仲裁を裁定と呼んでいるのですが、ただ、業者側は裁定を尊重しなければならず、消費者側は拘束されないという仕組みです—に関わった経験を持っております。

公害紛争処理制度の現状については、先ほど申し上げましたように、本来から言えば、もっと幅広く使われてしかるべきだと思いますのに、実際には多くの事件が苦情処理どまりになったり、裁判所の調停に流れたり、あるいは、さらに埋もれてしまっているという感じがいたします。

裁判所で行う民事調停と比較しますと、民事調停法上の「特則」の一つとして「公害等調停」というものがあり、統計上も通常の調停と区別して集計されておりますので、先ほどの主な紛争処理機関新受件数推移表（17頁参照）では、民事調停の欄に、括弧書きでその新受件数を示してあります。これによりますと、平成17年度

がやや少ないのですが、毎年おおむね150件ないし200件に上っています。実は、この表には平成17年度までしか記載しておりませんが、平成18年度にはまたぐんと増えて、200件を超えているのです。どうも、このあたりが、納得のいかないところであり、加藤委員長もしばしば言及されておられるところです。

このような専門性の点でも、コストの点でも、民事調停よりも優れており、もっと利用されてしかるべきなのに、実際には利用頻度の面で民事調停に及ばないこととなっている原因の一つは、公害紛争処理制度の優れたところが十分に理解されていないというか、そもそも、公害紛争処理制度自体の社会的認知度が残念ながら余り高くないところにあるのではないかと思います。

では、どうやって社会的認知度を高めるかということになりますが、やはり、冒頭に柳さんのお話にございましたように、今の時代にはインターネットでいろいろな情報を検索するということが、とりわけ一定の年代以降の国民の間に広く行われておりますので、インターネットのホームページを活用するのが、有力な広報手段になるのではないかと思います。

私は、現在、ある大学の管理責任者の立場にありますが、私どもの大学でも法科大学院がありまして、その新生にアンケート調査をして、どういうルートで本学法科大学院を知りましたかということを尋ねたのですが、すると、やっ

ぱり多いのはホームページという回答でした。その意味で、やはりインターネット上で検索できるようにするというのが、認知度を高める有力な手段の一つだろうと思います。

それから、いま一つは、先ほど村田会長のお話を伺って意外に思いましたが、弁護士さんたちが余りご存じないということですね。私は、弁護士の皆さんは、当然公害審査会をご存じだと思っていたのですが、そうではないとすると、弁護士の皆さんに対するPRも重要だと思います。弁護士さんに限らず、われわれはやはり使い慣れているものに頼る傾向がありますので、弁護士の皆さんにとっては、裁判所の調停や仮処分などは、常に使っている職業上の道具みたいなものですから、公害事件であっても、まず、裁判所に行くということになるのだと思います。その意味では、少し弁護士会対策も考える必要があるのかという気がいたします。

○加藤 どうもありがとうございました。

今の皆さん方のお話を伺っておりますと、恐らく、客観的にどういう点が大きな問題なのかということについては、かなり共通したご認識があるように窺えます。

先ほどの竹下さんのご講演でその辺大変詳しく、統計的にも非常に明確にお示しいただいたわけですが、公害紛争というものがだんだん減っていく、それがなくなっていくものであるのであれば、何もこういう議論をする必要がないのですね。だから、公調委にしても、あ

るいは公害審査会にしても、これは時代の趨勢に対応して縮小していかざるを得ないということだろうと思うのです。しかし、いかんせん、皆さん方のご指摘のように、内容は変わったけれども、公害の苦情や争いそのものは減っていないし、中には新しい類型のものも幾つか出てきている。昔ほど悲惨なものではないかもしれないけれども、市民にとってはそれなりに解決の厄介な問題が出てきているというご認識だろうと思うのです。

そこで、中央の委員会も、大型事件を取り扱っているけれど、もっと頑張ったかどうかというお声が聞こえてまいりますし、都道府県の公害審査会については、まだまだいろいろ活躍の余地があるのではないかと、いかにも事件が他の機関、特に最大のライバルは裁判所ですけれども、裁判所の調停あるいは訴訟、そういったものに比べて、取扱事件が余りにも少な過ぎるのではないかとご指摘だろうと思うのです。その点、恐らく4人のパネラーの皆さん共通のご認識だろうと思います。

それから、また、公害紛争処理制度自体の評価につきましても、これも先ほどの講演でも随分詳しくご説明いただきましたし、今のお話でも、一般市民の立場でも、かなりその良さが分かるというように柳さんがおっしゃっているわけで、そういう点についてもご認識はどうも共通のような気がするわけです。

3 公害紛争処理制度の周知度の向上について

○加藤 それでは、何が問題でこんなに低調なのだろうかということで、一つは、結局、周知度が低過ぎるのではないかと、一般市民に知られていないのではないかと問題が大きいだろうと思うので、その対策について少し具体的にいろいろご議論いただければと思います。

この点について、また、柳さんから、先ほどのお話の各論をお願い致します。

○柳 先ほども言いましたように、利用させてもらう側の住民の1人としての意見なのですが、今回、さっき言いましたホームページについて、全部の都道府県のところまでは見られなかったのですが、十数カ所、ホームページを見させていただいて、いろいろ考えました。

これまでどうだったということを書いてみようがないので、では、どうしたらいいのかという意見なのですが、一つは、やっぱりどんなに分かりやすい、いいホームページを作っても、その画面が見つけられなかったら全然意味がないので、公害審査会のいろいろなことを書いたページにたどり着きやすいということが一番大事かなと思います。

もう少し具体的に言いますと、普通、利用する住民というのは、例えば都道府県のトップのホームページを見て、環境あるいは公害という言葉を探すと思うんです。その環境という言葉をクリックすると、一発で行ければ一番いいですけれども、そこには環境行政のいろいろなことが出てきて、それらが、1ページで収まるか

分からないくらいあるかもしれないのですが、その中に公害審査会というものがあって、できれば少し目立つような形であればいいと思うのです。

ただ、現実には、都道府県で多かったのが、行政の部とか課の組織からたどり着くというところが多いのです。環境部という部があって、その中に例えば環境政策課という課があって、その環境政策課の仕事のところを開くと、そこが公害審査会の事務局の担当をなさっていると分かり、そこでやっと公害審査会というものが見つかるということになります。一般の住民というのは、そういう行政の部とか局とか課というのは知らないし、そのような物の探し方をしないので、そこをぜひ素人の発想に切りかえていただいて見つけやすくするというのが、まず入り口かなと思いました。

2番目は、内容でやっぱり一番大事なのは、先ほど委員長からライバルは裁判所というお言葉もありましたけれども、皆さんの意見の一致している、裁判に比べて優れている点を分かりやすく示すというのが必須だと思いました。

具体的に言いますと、非常にその点分かりやすいなと思ったのが広島県と埼玉県—もちろんほかにもあったと思いますが全部は見られなかったのでは—のホームページです。

それと、もう一つは、調停とか仲裁とかあっせんとか言っても、どういう違いがあるのか全く分からないのです。普通の国語辞典で調べて

も、調停というのを引いても、仲裁というのを引いても違いが全然分からないのです。それだと、そこでもう親しみを感じなくなるので、そういう三つある制度の違い、単なる違いだけではなくて、どういう紛争ならどういう解決が適しているのか、どういうことを求めている場合は仲裁がいいのではないかと、かゆいところに手が届くような説明があると、住民の側にとってはありがたいというのが次の点です。

また、これもホームページのことばかりで申し訳ないのですが、非常に有効かなと思ったのが、可能な範囲で解決した例を示すこと、実績のアピールだと思うのです。もちろん、調停というのは公開の手続じゃないので、いろいろ具体的な当事者名だとか、あるいはお金が絡むなら金額だとか、いろいろその秘密を守らなきゃならない点はあろうかと思いますが、現に、広報誌の「ちょうせい」には結構詳しく都道府県の審査会での申立ての内容、解決したなら解決の内容が書いてあります。それは、関係の機関に紙で配られているだけでなく、公調委のホームページからも都道府県の個別事件が見られるわけです。そこまで公開しているということは、それぞれの都道府県の公害審査会のホームページでも、個人名とか何かを伏せれば出しでもいいのではないかな。あるいは、たまたまその県の審査会にここ一、二年1件も事例がないのであれば、他の県のでも、差し支えなければ示していいと思うのです。こういうふうに、こ

ういうトラブルまで解決してくれるんだよということが住民から見て分かった、それなら利用してみようかという気になるのかと思いました。

最後にもう一点だけ、ホームページ関係で言いますと、さっきもちょっと言ったのですが、市区町村との連携だと思うのです。こういうような会議を都道府県のレベルで開くことが、公害紛争の問題だけではなくて、環境行政全般の問題で市区町村の担当の方を集めて行うという会議があると思うのですけれども、そのときにぜひその市区町村のホームページでも今言ったような都道府県の公害紛争解決の手続のことについて、詳しく書く手間がないのならリンクという、ボタンを押せばそっちへ飛べるというのがホームページにはありますので、やっぱり身近な市区町村のホームページを見たときに、ちゃんと都道府県の方に行けるようなルートを作ってあげるといいのかなということを感じました。

○加藤 どうもありがとうございました。

次に、村田さんにお聞きしたいのですが、弁護士会会員全員にこのサンプルにあるような案内をお出しになったということですが、それに対する反響のほどと、それからほかに何か広報等をやっておられるのかどうか、まだやっておられなくても考えておられることがあるのかどうか、その辺をよろしくお願いします。

○村田 申し訳ないんですが、今のところまだ

ほとんどその成果は出ておりません。ただ、まだ実施後1か月ほどしかたっておりませんので、この時点で何らかの反応が出るというふうには思っておりません。

なお、以前にも、同じようなことをやっておりますが、そのときは、その年に限って何件もの相談が事務局の方へ参りました。どれがそれによって事件になったのかというのは確認がとれておりませんが。

もう一つは、先ほどもちょっと申し上げましたけれども、特定の弁護士が何件も申し立てています。この人はもう非常に、この手続が使い勝手がいいということをご理解になって、次から次から自分の担当事件を持ってこられるという格好なのです。

実は私も同じ経験がありまして、今日の出席者の名簿を見せていただくと、弁護士が8割ぐらいおられるのですけれども、先生方の中で、建設工事紛争審査会に申立てしたことがあるという方はどのぐらいおられますか。(数人手を挙げる。)その程度でしょう。先ほどの竹下先生のお話で、建設工事紛争審査会は公害審査会に比べれば物すごい件数を扱っているのです。

建築紛争について、私が受けて申し立てる側に立った場合は、みんな建設工事紛争審査会に持っていつているのです。なぜかと言うと、経験上、こんな便利なところはないというのに気が付いたからです。木造の住宅の建築紛争で、大工さんがちゃらんぽらんやったという事件だ

ったのですけれど、建設工事紛争審査会に申し立てましたら、京都で木造の1、2だという建築士の先生が委員におられるのです。それで、現場調停といって現場へ来られて、その先生があっち叩いたり、こっち叩いたり、現場でやらはるのですよ。実は、床の間に下に横になっている磨いた柱があるのですが、それに傷がついているのですよ。それが依頼者の最大の腹立ちの種だったのです。ところが、その先生が、「これは直るよ」と言って、「ほぼ見えんようになるよ」とけろっとして言われた上、それで、何ほほどかかるかということまでおっしゃるのですよ。依頼者はもうそれで、どこへ頼んだらよろしいかという話になってしまうのです。それで、あっさり、一番焦点だった問題が片付いてしまうのです。

それから、ALCパネルというコンクリートパネルのところに、変な切り方をしたがために、窓がおかしくなったというのがあったのですけれども、これもその先生が「これ、網でこんなことやったらあかんねん」と言いながら、「こうやったら直るよ」と自分で言わはるのですよ。それで、ほとんど問題が片付いてしまうのです。

これは、実は私どもの間でも同じようなことがあるのです。京都の公害審査会でも結構な専門家をそろえていて、弁護士は2人ですけれども、ほかの専門家が沢山おられますので、核心の部分がその議論の中で出てくる。しかも、事務局の中で少し調べてもらうと、先ほどの騒音

とか振動の問題については、結構なレベルでの答えが出てくる。建築振動もあったのですけれど、これらもかなりの争いの部分について調べてもらって、答えが出てくるので、こんな都合のいいところはないのです。

今、実は私、相手方から申し立てられて、ややこしい建築紛争をやっているのですけれど、裁判所では、調停委員入れてかなり苦勞してやっではるのです。だから、もし建設工事紛争審査会で行けるということになるのなら、ぜひとも一遍そこへ連れ出したいと思っています。公害審査会でも同じことで一度利用すれば分かるのです。一度利用させるにはどうするかということだけを皆さんで考えてほしい。一遍連れ込んだら、多分もう少し活発になると思います。

○加藤 今の建設工事紛争審査会はかなり活用されているというのですが、これはPRはどうやっているのですか。どういうことでお知りになったんですか。

○村田 私の場合はたまたまです。弁護士会では何の報告也没有ませんので、全く知らなかったのですが、たまたまある相手方から申し出ていただいて知りました。なお、建設工事紛争審査会の場合は、民間の建築工事で最も繁用されている民間連合協定工事請負約款（旧四会連合約款）などで、「建設工事紛争審査会のあっせん又は調停によって解決をはかる」と明記されている問題があります。かつてはこれが妨訴抗弁になるとの説もありましたので、それもあっ

て利用率が高いのではないか、ということが考えられると思います。

○加藤 それでは、次に、磯部委員にお聞きしたいのですが、一般の人は裁判所が本物の紛争解決機関で、あとはそれに準ずるものだというように思っているのではないかと考えられるが、実情を知ると、公害紛争については裁判所がむしろ素人で、こちらこそが本家だと、そういうありがたいお話があったわけですが、そういうことがどうして一般の人には分からないのだろうかということについて、お考えを聞かせていただけますか。

○磯部 そうですね、私がむしろ申し上げたかったのは、一般の市民の方にとってはおそらく、司法手続と公害紛争処理手続の違いなどよくわからないかもしれないのですが、それ以前のところで、むしろ法律家の世界において、学界の研究者とか、あるいは弁護士、裁判官などの法曹の世界、さらに制度を運用をしている公務員をはじめ、まさにこの制度に直接間接にかかわっている、本来は制度をよく知っているはずの方たちの頭の中にこそ、かなり固定的観念なものが厳然とあるらしいのであって、だからそれをまずいったん溶かしてみることが大事なのではないかというふうに思った次第です。

それから村田先生が言われた、紛争処理の対象が典型公害に限定されているということに関連して、例えばPR用のパンフレットを作る際に、公害審査会で取り扱う紛争の内容はこれこ

れだけど、しかし、「具体的には事務局にご相談ください」と書くことが実務的にはせいぜいであったというお話は、ある意味で非常に象徴的なお話ですね。確かにこの問題は固く考えていくと、そもそも行政のやれることというのは「法律による行政の原理」からしても、条文に書いてあることしかできないはずであって、それ以外のことに手を出したら違法であるというふうに考えるのは、古典的な行政法の答案だったら正しいということになっています。しかし、それはいわゆる積極的な行政活動の場面で、たとえば税金を取るとか、規制行政をやるとかという場合には、文字どおりに考えてよろしいのですが、紛争処理のような一種のサービス行政に関して、しかも公権力を行使するわけではなく、つまり相手の意向を無視して何かを押しつけようという要素が全くない場合にまで、そんなに固く考えるのはおかしいわけです。いわゆる民対民の、まさに近隣関係的な公害の紛争について、行政が間を取り持ってあげて、円満な紛争解決に結び付けるという作用は、法律とか条例の根拠がなければやってはいけないかといったら、そのとおりの答えはちょっと頭が固すぎるのではないかなと思います。

もっとも、逆に、行政がご用聞きのように出しゃばって何でもやっていいかと言うと、それはまた極端かもしれませんけれど、まさに「具体的には事務局にご相談ください」なのであって、文字どおり柔軟な対応があってしかるべき

だろうと考えます。そういうところから、実務的にも固定観念を崩していく努力を積み重ねていく必要があるのかなと思った次第です。

○加藤 どうもありがとうございました。それでは、竹下さん、どうぞ。

○竹下 広報といいますか、PRの点については、先ほど柳さんからホームページについて詳細なご提言がありまして、私はそれに付け加えることができるようなものはございません。先ほどのご提案のようにやっていただいたら、少しは効果があるのではないかと思います。

別の点で一つ申し上げますと、先ほどの講演の中でも触れたのですが、村田さんから提供していただいた京都府公害審査会の処理事件表を拝見しますと、マンション建設に伴う騒音・振動とか、隣のバラ園での農薬散布というような、われわれが身近に遭遇するような事件が少なからず見られます。この種の事件も公害審査会で取り上げていただけるというのであれば、これは、昨年から業務開始になりました日本司法支援センター、いわゆる法テラスの相談窓口に出てくる話ではないかと思われま。ご承知のように、日本司法支援センターにも、各都道府県にそれぞれ支部がございまして、そこにも相談窓口がありますほか、東京に全国を対象にしたコールセンターがございまして、消費生活相談員の資格を持った人たちが50人から100人詰めており、平日は午前9時から午後9時まで12時間体制で苦情の受付をしております。そこで、

公害審査会と法テラスのネットワークを考えてみる必要があるのではないかと思います。あるいは、すでに出来ているかもしれませんが、そうであれば結構です。

○加藤 どうもありがとうございました。

広報の関係につきましては、ほかにも、市町村の窓口には公害紛争処理制度の特色等を分かりやすく説明したパンフレットを置くとか、いろいろあるかと思いますが、時間の関係でこの程度にいたします。

次に、入り口の問題として、事件の受付の仕方といいますか、それも姿勢の問題と、技術的な問題とがあらうかと思いますが、その辺で何かございましたら、まず柳さんからお願いします。

○柳 多分、その問題の一番核心になるのは、市区町村の窓口に来る膨大な相談をどのようにして適切にその都道府県の公害審査会に回してもらうといいますか、上げてもらうといいますか、そういうふうにして移していくかということが一番大事だろうなと思うんです。

今回、市区町村の担当の方々にまで取材ができなかったので、いろいろな参考文献で読んだ範囲でしか物が言えないんですけども、相当数は、本当に市区町村の担当の方が走り回って、相手方を説得したりとかいうことまで含めて解決されていると思うんです。しかし、やっぱり中には解決し切れない、長期未済のようなものが1,100件あるというお話もありましたけれど

も、やっぱり中には専門性の高い、市区町村の苦情相談窓口より都道府県の公害審査会でやった方がいい事件が—もちろん当事者が協力的な姿勢かどうかということもあるんですけども—あると思うのです。

結局は、当たり前のことかと思うのですが、市区町村の窓口の苦情相談の担当の方が正しい認識をちゃんとして、この事件は都道府県に連絡した方がいいとか、都道府県の公害審査会を紹介した方がいいとか、そこを正しく判断できることが一番大事なので、それは、さっきもちょっと言いました市区町村の方々の集まる会議等で適切に理解をしてもらうことだと思います。

あとは、市区町村の方々も頑張り過ぎて、何か都道府県に回すとたらい回しみたいに思われるのではないかと、責任感の高い方ほど自分たちで何とかしようと思うかもしれないのですが、それを都道府県に持って行きやすくといいますか、何でもかんでもというわけにはいかないと思うのですけれども、ふだんからの連絡をよくしていただいて、風通しをよくするとか、都道府県の公害審査会を紹介しやすくとするか、そういうところが一番大事なのかなと思いました。ちょっと当たり前のことかもしれませんが。

4 公害審査会での事件の受付及び公調委や苦情相談係との連携について

○加藤 次に、村田さんに、都道府県の審査会

で実際に受付がどういうようにして行われているかという実態と、それを何か改善する余地があるのかどうか、その辺の話がありましたらお願いしたいと思います。

○村田 余り実情をよく知りませんが、うちの、京都府に関する限りは、ほぼ問題ないと思うのです。事務局は非常に丁寧に、いろいろな相談に乗っておりますし、申請書自体も受理する前にいろいろ指導しており、形に合うようにという部分も含めてやっておりまして、これは問題ないように思います。幾つかずつを、ちょっとずつ相談に乗りながら、受理に至る前の段階で実際上は片付いているものもあるように伺っています。だから、今のところ受付事務としてはそれほど問題ないと思います。

○加藤 京都の場合は、事務局で専従している方はどのくらいおられるのですか。

○村田 専従というわけではなく、他の事務との兼務で2名です。

○加藤 それで、ほぼ大丈夫だというお考えでしょうか。

○村田 今のところ、相談の時間で足らんということはないでしょう。

○加藤 会場の方の中に、審査会での受付の問題について何かこういう工夫をしているという方、あるいは受付の態勢についてこういう改善がされたというようなことがありましたら、ご紹介いただきたいのですが。

○伊藤 埼玉の伊藤（埼玉県公害審査会会長

弁護士 伊藤一枝)でございます。

埼玉県公害審査会の事務局の方も一所懸命やっていますので、お話をお聞きしたのですけれども、先ほどの典型7公害に限定するという規定が大分ネックになっているという感じなのです。

今お伺いした京都の事務局の方と同じように、そこで解決できるものがあればするし、そうでなければ受けるということをやっていますのですけれども、そもそも、それを受けて委員の方に回して、委員がその審査をしているときに、これは本来公害審査会で受け付けていいものかどうか疑問に思うことがあります。本当にそれが法に規定されている公害といえるものなのか、審査会で調停やあっせんをしているのか、近隣関係の、お隣さんとのもめごとに近いようなものではないのかとか、村田先生がおっしゃっていたことがすごくよく分かるのです。お隣に建ったマンションの出入りの音がうるさいとかいうものをこの審査会で本当に公害として扱っていいのかどうか、というのが疑問でして、いわゆる公害と言われているものと、近隣関係というか、市民の間のもめごととの間にある事例はどうするんだろうかというのが非常に疑問でありまして、進んで「どうぞ来てください、こういうものを受け付けますよ」と言えない。村田先生がおっしゃっていたように、そのほかのことは事務局にお伺いください、とかいうレベルなのですが、事務局の方も果たし

てそれでよいのだろうかというのに大変悩むということもあるやに聞いております。

このいわゆる典型7公害といわれているものと一般の市民の間の揉め事との間にあるようなものでも、公害審査会で受け付けてもいいんですというお墨つきがいただけると、もっとスムーズに、「はいはい、どうぞいっしょい」という感じで受け付けて、件数は増えるのではないかと感じております。

○加藤 ありがとうございます。実は、毎年、公調委の方では、公害審査会の職員の方々に、そういう問題等について研修していただいているのです。だから、そこで研修をお受けになれば、そういう問題はかなり解消するという気がいたしますけれども、そういう問題もあるという現状の指摘として、どうもありがとうございました。

○伊藤 埼玉県公害審査会の事務局の方も、そのような問題についての研修を受けて勉強はされていて、実際に一所懸命やっていますのですが、それを踏まえた上での悩みだと思います。

○加藤 公調委も、以前には重大性というような要件の解釈で、入り口のところで審査をきつくしていたような時期もあったようにも聞いておりますけれども、公調委でどういうことをやっているか、あるいはやるべきかということについて、もしお考えがあれば、磯部委員の方で。

○磯部 先ほどのご質問の件も、基本的な考え

方のレベルで言えば、公害概念は歴史的に変化してきたし、今後も変わり得るだろうと思います。

最初の公害対策基本法では、規制対象となる公害というのはこれこれであるというふうに、これは限定的に決めざるを得なかったと思います。実定法律上の公害概念というものは、それ以降変化なく環境基本法に継承され、それがそのまま公害紛争処理法でも使われているわけですが、公調委の過去の事例を見ても、いわゆる「おそれ公害」のようにまだ被害が発生しているとは言えないものでありますとか、あるいは公害というほどの物理的な広がりはなく、本当にお隣同士の私的な加害・被害の関係ではないのか言いたくなるようなものも、そこに何らかの正当な理屈がつけば、受理範囲を拡大する方向で考えてきたということは歴史的な事実ですし、そこには必然性があったわけであって、法制度の正しい運用であり解釈であったと思います。決して、何でもありという解釈になっているわけではありません。

それでご質問の点ですが、公調委に係ってくる事件には、やはり時代の反映でしょうか、一方で随分大きな事件、たとえば有明海の水質汚濁のような、関係当事者が多数にのぼり科学的なメカニズムの解明にも大変な努力を必要とするような典型的な大規模事案も、もちろんそれとしてありますが、他方では、わざわざこんな相隣関係的事件を中央委員会にもってきてやる

べきなのかなと疑問符がつくようなものも係ってきています。

しかし、これはよく考えてみますと、むしろ市町村の苦情処理のような現場に近いところでは何となく気まずいとか、あるいは事案のこじれ方によっては県の審査会でも何かやりにくい事情があってというようなことで、あえて距離のある東京まで出てくるというような必然性があるケースもあったりするので、何ごとも一概には言えないのかなということを感じる次第です。要するに、事案の性質に応じて処理の仕方が多様であっていいという問題、これはまさに調停とか仲裁、裁定などの手続のそれぞれの活用という問題に直結すると思うんですけれど、明らかにそういう問題は残っているなと思います。

○加藤 公調委の場合、確かに大型事件というのが本来の受理すべき類型なんですが、最近来ている中では、裁定申請という形で来ますと、都道府県の審査会では裁定ができないものですから、これは重大だというような、法律的な絞りがかかっていませんし、公害紛争であればこれは受理するということで積極的に受理しております。

それらについて、地方で仲裁でやったらどうかと言って地方へ戻すということもいたしますが、ただ、中には中央に申請しておきながら、本当は地元でやってほしいのだ、という本音を訴える当事者も時々おりますので、その辺のと

ころはよくご理解いただければという気がいたします。毎回東京まで出てくるという手間暇はやはりかなり当事者の負担になるかと思えます。

○竹下 今、皆様方がおっしゃられたことに特に付け加えることはないのですが、私は、実は苦情相談は市町村の方に任せて、県レベルでは余りおやりにならないのかと誤解をしていたのですが、先ほどのお話だとそうではないようですね。それでしたら、苦情相談窓口同士の連携というのでしょうか、県内の各市町村の苦情相談窓口の担当者と県の担当者が一緒に集まって情報交換をするとか、受理する事件の範囲を協議するというようなことは行われないのでしょうか。何かそういうことを平常やっておかれると、受理するべきか否かの判断や、市町村の窓口へ来た事件を審査会の方へ流れてくるようにする上で有益なのではないかという気がいたします。

5 紛争解決機能の強化について

○加藤 どうもありがとうございます。

時間もだんだん残り少なくなってきましたので、いよいよ核心部といえるADRの中身の活性化の問題でお話したいしたいと思います。つまり、調停をどういう形で進めるのか、あるいは、受諾勧告などというのは利用価値があるのだろうかとか、さらには仲裁、しかもその仲裁の中でもミードブはどうだろうかとか、そういうかなり核心部分についてご意見を伺いたい

と思います。

先ほどかなり詳細なご説明をいただいたのですけれども、まず竹下先生の方からお願いいたします。

○竹下 先ほども申し上げましたけれども、特にミードブ（Med-Arb）といわれるような調停が先行して、後から仲裁に移るという場合の問題ですが、一応、仲裁法38条、39条ができましたので、その定める要件の下で可能ではないかと考えています。具体的には、両方の当事者から申立てがあれば移れるということです。その場合には、調停委員会がそのまま仲裁委員会に移るということになると思います。

問題は、先ほどの審査官のご報告にもございましたように、調停段階で秘密情報が出された場合に、それを仲裁の判断資料として使うことができるかどうか、できるとすればどういう条件が必要かということだと思います。

一つは、もちろんその秘密情報を提供した当事者が同意をすれば、これは相手方に開示をして、それについて反論があれば反論をさせて、仲裁の判断資料にするという方法がありますが、同意が得られない場合もあり得ると思われます。しかし、実際にはもう調停人はそれを見て、知ってしまっているのです、この場合にどうすべきかが問題となりますが、この問題の解決のための選択肢は二つしかないように思われます。一つは、別の構成で仲裁委員会を発足させて仲裁に移るという方法、いま一つは、仲裁に

移ることをあきらめて、調停をそのまま進める方法しかないように思います。

ただ、そういう状況に立ち至る前にとりうる方策としては、たまたま最近刊行されました仲裁ADR法学会の機関誌である「仲裁とADR」という雑誌の第2号に、元裁判官で大阪地裁所長などのご経歴のある畑郁夫弁護士が、日本知的財産仲裁センターのある仲裁事件の調停人を引き受けられて、調停を成立させたときの興味ある経験を書いておられます。それによると、その事件では当事者の一方が第三者に対してある事項につき守秘義務を負っているが、調停委員会としては、その事項に付き情報を得る必要があるところから、民事訴訟法が特定の場合に限って認めているインカメラ手続を利用できないかと考え、調停委員会のみが情報を取得することにつき合意を取りつけて、調停を成立させたということを書いておられます。そこで、調停から仲裁に移行するという運用をするときに、あらかじめ調停の段階で、インカメラの手続で知った情報については仲裁判断の材料にしてもよいというような同意をあらかじめ両当事者から取りつけておくというのも一つのやり方かと思います。

○加藤 どうもありがとうございました。

かなり核心部分に入ってまいりましたが、ほとんどの都道府県の審査会の皆さん方は今、調停中心に実務をやっておられると思うのです。調停をどうやってやるか、あるいは受託勧告な

どというのは利用勝手がいいのだろうかとか。また、調停の進め方について、垂直型とか水平型とか、学会で言われているような問題ですね。その辺について、まず、磯部委員の方からお話をお聞きしたいと思いますが。

○磯部 はい。一方で古典的な意味での調停のタイプがあります。これは妥協型といいますか、調整型あるいは水平型の調停であって、これが活用される場面はもちろん大きいわけですが、それとはちょっと別のものとして、イメージ的にはもっと垂直的な調停というものもあるわけですね、つまり調停者が間に立って、より職権的な要素を加味しつつ、リーダーシップをとりながら調停を進めていくというやり方です。さらにそれを一歩進めて、そこに仲裁の要素を加味するということも考えられる。

その場合の仲裁という概念は、これは私もまさに自分がそうだったんですけど、仲裁というどうしても古典的な国際商事仲裁のようなイメージしかなかったものですから、契約的な関係が前提になって初めて仲裁が成り立つのだろうと思っていたんですけど、これもまさに固定観念なのであって、仲裁にもいろいろなものがあると考えなければならない。

さらに、仲裁的合意を取りつけるといっても、合意といったっていろいろな段階の合意があり得るわけですから、そういうことを全部トータルに考えますと、いったん頭を相当シャッフルして、柔軟にしてみた上で現行制度を考えてみ

る必要がある。

そこには、既存のものでもっと活用できるはずのものがあるだろうし、さらに合意を前提にすれば、新たな手法を開発していく余地というもの大いにあるだろうと考えておりまして、とりわけ行政型の公害紛争処理ADRにやってきた両当事者が、当事者相互間においては非常な不信感を相互にもっているのだけれども、しかし何とか早く解決してほしいと思う気持ちも同時に非常に強く持っているということがあります。つまり公害審査会あるいは公調委というような第三者機関に対して、垂直型の職権行使に期待しているという構造がある場合があるのであって、こういう場合には相当やれる余地というものがあるのではないのかなと思います。そのためのテクニックとして、受諾勧告などいろいろな手法の活用余地はあるのだろうと思っています。

○加藤 どうもありがとうございます。

村田先生に、先ほど、調停案を公表して、時によっては和解書の見解までつけてオープンにしたいんだという、その目的はちょっと一つ別の目的もあるようですが、受諾勧告との関係で、それは使い勝手が悪いからそういう方法をとらないんだとおっしゃるのか、いや、それも場合によっては使えるというのか、その辺いかがでしょうか。

○村田 先ほど、お話のとき申し上げましたように、受諾勧告も最近の事件でやっています。

ただ、そのときには受諾勧告には理由をつけずに条項案だけをつけて受託勧告でお送りしました。それは、調停の中で、その理由に相当する部分については、それぞれの当事者に説得をしていて、一定の評価をいただいているというふうに委員の方では思っていましたからです。ただ、場合によっては、受諾勧告にも理由のような説明書をつけるというのも一つの方法かなというように、後では思っております。

先ほど、京都が狭いから内輪の話が聞こえてきたという話をしましたが、そこから判断すると、ちょっと誤解を受けた部分があったかなというように反省はしており、場合によっては、受諾勧告という制度を利用しつつ、裁定理由みたいなものをつけた方がいいのかなと思います。

それから、もう一つは、発表していろいろ声明を出したいというのは、一方がかたくなで、どうしても物事が動かないというときには、かたくな方はある程度叱ると言ったら言葉は悪いですが、私どもが見た限りではこう思いますよということを表明する場はあってもいいのではないかな。その問題の直接解決にはならないとしても、似たような問題を次に起こさせないという意味ではあり得ると思いますので、その辺もなお利用できるかなと思っています。

ただ、調停手続の秘密性の問題との兼ね合いで、どこまで行けるのかなというのは、かなり難しいし、まして記者会見だというと、多分、

今の公調委の事務局でもちょっと疑問符を持たれるのではないかと思いますので、難しいとは思いますが、できればそういう使い方、それから新聞に書いていただくことでアピールもある程度できますので、それも含めて利用の方法はまだあるのではないかなと思っております。

○加藤 どうもありがとうございました。

ジャーナリストの立場で、それは法律技術的な問題もあるので、その辺は余り得意でないとおっしゃるかもしれませんが、一般人の良識なり常識として、こういう公調委や審査会のような行政委員会がどういう中身のADR、つまり調停のやり方とか、あるいは仲裁の活用だとかをすべきかということについて、何かお考えがあれば、簡潔にご指摘いただければありがたいのですが。

○柳 これまた素人としての感覚なんですけれども、やっぱり日本の国民性というか、よく分からないのですけれども、裁判に持ち込むのはちょっと抵抗を感じるという面があると思います。裁判ざたとよく言いますが、裁判をやっていることを近所に知られるだけで何かいろいろなことにマイナスになるという意識があるので、その点、調停というのは入り口として、何となく秘密が守られそうだし、手軽に利用できる。だから、入り口として調停というのは、非常にいいと思うのですね。

もう一つ、仲裁のことなんですけれども、ど

うして仲裁がほとんど今は利用されていないかということから多分議論が必要だと思うのですが、やっぱり一つには、もちろん制度が知られていない、その手続の中身が知られていないということがあると思うのですが、自分だったらどうかなと考えてみると、裁判を放棄するという問題があります。仲裁の合意をすると、執行力があっていいかもしれないけど、もう裁判は起こせませんというところがちょっと不安になるのではないかなということを感じるのです。

そういう制度なので、しょうがないのですが、そのときに裁判を選ぶか仲裁を選ぶかということになると、まだまだやっぱり裁判所の方が何となく分かっているし、裁判は起こしたくないけど最後の駆け込み寺みたいなものとして、本当に困ったら最後に助けてくれるのは裁判所かなという意識があるので、その裁判というものを放棄するという気持ちになかなかならないのかなという気がするのです。

ですから、入り口が入りやすい調停でうまく話合いが進めば、途中から仲裁に行くというのは、できればすごくいいやり方かなと思うのですけれども、その前提には、やっぱり都道府県の公害審査会というものがもっとよく知られることとその信頼性が高まること、裁判所以上に専門性のある先生方がやっているというように見られることが肝要だと思うのです。

ですから、委員の方のお名前だけじゃなくて—これまたホームページの話になって恐縮なん

ですが—どういう専門的な方かとか、いかにその県の最前線の専門的な方を集めているのかとか、そういう肩書きとか、経歴とか、あるいは顔が見える形にするなら顔写真まで掲載してもいいと思うのですけれども、そういうことで信頼性を高めることがまず前提かなという感じがしております。

6 おわりに

○加藤 ありがとうございます。それぞれの問題について、かなり核心を突いたご議論が進んでまいったというように思っております。

若干議論を整理してみますと、大きな点では、まず第1は、公調委や審査会へのアプローチの問題で、特に公害審査会で受理し処理している事件が少ないことです。この問題は、ADRの活用というのが世論ですし、法律にもその趣旨が書かれているわけです。しかも、公害苦情という形では市町村等には10万件も来ているということを見ると、どうやったらそういう潜在的な需要を引き出していくかということがまず大きな課題だろうと思います。いろいろご議論いただいた結果、まず1つは広報の問題として、ホームページについてはかなり詳しいアドバイスがありました。この辺は大いに参考にさせていただきたいと思います。

次には、やっぱり、事務局の処理体制の問題です。審査会の委員の方は、非常勤とは言うものの、弁護士、医師、建築家、会計士、その他の専門家も入って、レベルの非常に高い委員構

成なのです。だから、どうも宝の持ちぐされという感じがいたします。それにはやはり、事務局がいかに積極的に対応するか、受付の態度自体でも、その辺の空気が相談者に伝わるのです。

それから、また大きな問題点は、都道府県と市町村等との、あるいは公調委等との連携の仕方です。これをもっと密にやっていただければ、市町村等に1,000件以上あるような長期未済の紛争が各審査会にまで来るようになるのではないか、そんな感じがいたしております。

2番目の課題は、ADRの紛争解決機能をどうやって向上させていくかという問題で、今議論をしていただきました。

調停の進め方にはいろいろあります。従来は、いわゆる水平型という民間のやり方と、それから垂直型といいますか、かなり職権的に主宰者が主導していくという形があるわけです。最近、公調委では、主宰者が主導しながら、しかも対席で資料も十分出させて、当事者間の権利義務関係がどの位それぞれ強いものかということを見極めた上で、そういう権利関係を背景にして、いろいろな柔軟な紛争解決の途を探る、というやり方を採ってきて、それなりの成果を出してきていると思っています。裁定事件についても調停をほとんどの事件で少なくとも1回は試みしております。

問題は仲裁の活性化ですが、私は、実は数十年前にアメリカに留学したときには、目を開かれるような思いがしました。労働事件を主に研

究したのですが、労働紛争が起きて、まず一番頼りになるのは、Arbitration、仲裁だと言われました。それはなぜかという、結局、専門性があり、スピードが全然違うからというのです。専門性はスピードにも結びつくわけです。そういう形で、専門性においては、裁判所はむしろ労働委員会よりもさらに劣るということをアメリカで関係者から聞いてきました。

要するに、当事者が最終的に裁判所へ行くという意味での裁判権を放棄してまで仲裁手続に入れるかという点が確かに大きなネックであり、人権上の大きな問題ですけれども、もし仲裁機関としての公調委なり審査会が、紛争解決の中身において裁判所よりも優れていて信頼できるということになれば、そこで最終的な解決になっても何ら問題ないといえましょう。その辺の力をこちらで十分蓄えることと同時に、そういう認識を一般の人に持ってもらおうということが肝要と思うのです。

なお、仲裁の一つの変型であるミーダブについては、先ほど河村審査官の方からかなり詳しく説明があったとおりです。これには手続保障の問題が伴いますけれども、それを法律的に乗り越えることができるという、竹下先生のお話もありました。英米では、どうしても手続の問題が非常に大きいため、ミーダブはやや日陰ものの存在になりがちですけれども、日本の場合は既に弁護士会でやっておりますし、これから大いに研究し、PRもして、それから申立て

しやすいように、手数料などについてうまく改正していきますので、大いにそういう利用も広げていければというように思っております。

さて、本日の議論を通じて、公害紛争処理制度のかかえる重要な問題状況とその要因が浮き彫りにされるとともに、これに対する実質的かつ実務的な解決策がいろんな角度から提示され、それぞれについて詳細に検討することができ、制度運用の見直しの手立てが明らかになってまいったといえましょう。したがって、制度運用を担う我々としては、これを単に一つの理論的成果として学習するだけではなく、正に、これを実現し、国民にとって紛争解決の手段として魅力的な選択肢と言えるようなものに育て上げていかなければならないと考えます。公調委としては、既に政令改正まで手掛けた以上、この改革目標を中途半端に終わらせるわけにはまいりません。都道府県の公害審査会の会長の皆さん方も、本日の成果を持ち帰って、審査会の委員や事務局、更には都道府県の幹部の方々にもお伝えいただいて、ご当地での制度運用の改善・改革につなげていただければと強く願うものであります。本日のご清聴とご協力を深謝して、パネルディスカッションを終えることと致します。有り難うございました。