

②「調停事件に関する情報の取扱い」について

公害等調整委員会事務局審査官 鈴木 義和

ただいま御紹介いただきました公調委事務局審査官の鈴木と申します。私も裁判官の出身でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

今回のテーマでございますが、「調停事件に関する情報の取扱いについて」というテーマでお話しさせていただきます。このテーマについては、実は過去にも取り上げられておりますが、最近問い合わせの多い事項でございますので、改めて今回お話しさせていただきます。

今回、皆様にお伝えしたいことは、4点に集約されます。調停手続自体が非公開であることは皆さん御案内のとおりでございますが、公害事件の特性として、公表を求める社会的な要求とどうバランスをとるか、そういう点で現場では常に悩みがあるのではないかとこのように思います。そこで今回、基本的な考え方を整理したいということでございます。

まず、1点目ですが、非公開といっても、一切の公表が禁止されているわけではないということでございます。2点目として、事案の概要や受付日などの形式的な事項の公表というのは、通常は問題がないということです。

それから、3点目でございますが、事件終結後であれば、その成果であるところの成立した調停条項、これを必要性和許容性を検討

した上で、一定程度公表することも十分あり得るということでございます。

ただ、4点目でございますが、この場合、注意しておきたいのは、公表にはもちろん非公開制度の趣旨による制約がございますので、当然ながら、期日での当事者の意見とか、そういったやりとり、あるいは調停委員会の見解など、そういった本質的な部分というのは、まさにこれは非公開として、公害紛争処理法37条で禁止されている中核的な部分でございますので、受諾勧告をした場合の例外、これを除きましては、基本的には許されないということでございます。この点はきちんと押さえていただきたいということでございます。以上の4点を、これから順に説明していきたいと思っております。

まず、そもそもなぜ調停手続は非公開なのか。その趣旨からして、公表は一切許されないのかという点を1と2で総論的にお話しします。そして、この基本的な考え方をもとにして、3から6まで、具体的な場面でどのように対応するかということを、具体的にお話ししていきたいというふうに思いますので、よろしくお願いいたします。

1 調停事件の非公開の趣旨は何か

そこでまず、第1点目の調停手続の非公開

の趣旨は何かということですが、これはまず、調停というのは裁判と異なりまして、当事者の合意によって紛争を解決する手続ということですので、当事者が合意に向けて円滑に手続を進めていくというためには、第三者の目を気にしないで自由な雰囲気ですら直に意見を述べ合うと、そういう環境が非常に重要でございます。調停委員会としましても、他人の目を気にしないで、冷静に説得や調整を試みるということができなければなりません。そういう意味で、調停手続の円滑な進行と妥当な解決を図るために非公開とされているということでございます。したがって、第一義的に当事者のプライバシー保護のために非公開になっているというわけではございませんので、その点は押さえていただきたいということです。様々な場面でこの公表の可否を検討するに当たりましては、調停手続の円滑な進行という観点が非常に大きな意味を持ってまいりますので、その点を御理解いただきたいと思います。

それから、非公開の対象となる調停の手続、これの意味でございますが、これは申請から終結までの手続全般を指すというふうに解釈されております。ここで注意しておきたいのは、事件終結後も非公開原則は及ぶということでございます。これは、事件が終結した途端に調停の内容がすべて公表されてしまうという状況になりますと、結局、当事者はそのことを恐れるがために、係属中であっても自由な意見を言えないということになってしまうからです。

次に、公開しないということの意味ですが、基本的には、調停委員会が当事者や代理人以

外の第三者に対して、調停期日の傍聴や事件記録の閲覧を認めないということを意味しております。これは裁判との対比でございます。裁判については、対審及び判決は公開法廷で行うということが憲法82条で規定されております。ここでいう裁判の公開というのは、基本的には期日の傍聴を自由に認めることを指しています。また、記録の閲覧というのは、この憲法82条の趣旨に沿うものということで、それぞれ民事訴訟法、刑事訴訟法で手当てされているということになっております。公開しないというのは、その裏返しになりますので、基本的には傍聴を認めないこと、そしてまた、記録の閲覧を認めないことも含むというふうに解釈されていることになります。

このことからしまして、調停委員会が当事者の一方に対して相手方当事者が述べたことを伝えること、これについては当然ながら対当事者の問題ですから、非公開の問題にはなりません。しかし、意見を述べた当事者からすれば、相手に伝えない前提で調停委員会にだけ本音を述べたということもありますので、その点の情報管理といえますか、相手にすべてを伝えるメッセンジャーになる必要はありませんので、その辺の情報管理は気を付けていただきたいということでございます。

それから、公調委や他府県と事件について相談をしたり、あるいはこういった研究会の場で情報提供すること、これについては、同じ調停事件を所管する行政機関同士でありますし、その行政目的を遂行するために行うものであります。また、それぞれ行政機関として守秘義務を負う者同士でございますので、

決して不特定の者が事件内容を知り得る状態に置かれるというわけではありません。したがって、このような場合はそもそも公開や公表という問題ではありません。

また、ちょっと細かい点ですが、通常はそれぞれ各都道府県で定めております個人情報保護条例、これにも違反しないというふうに基本的には考えられます。実はこれは個々の都道府県の条例の解釈によるところですので、ここで確定的なことは申し上げられないわけですが、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律、大概是これに倣った形で条例を制定されているのだと思います。もちろん独自色はあると思うのですが、もし、この法律に沿った形で条文の規定があるとすれば、ここでいうところの8条2項3号に相当する条例の規定によって、適法になるというふうに基本的には考えられます。この点については考え方を示したいところではありますが、ちょっと時間の制約がございますので、詳細な説明は省略させていただきます。

2 調停手続に関する情報の公表は一切許されないのか

次に、先ほど申し上げました調停手続の非公開の趣旨、これから考えると、情報の公表というのは一切許されないのかどうか、この点についてお話しさせていただきます。

公害紛争というのは、裁判所で行っております一般の民事紛争と違いまして、事件そのものが社会性・公益性を持っております。当事者だけでなく、それ以外の住民の生活にも影響を及ぼすということがあります。したがって、社会的な関心が高く、公表を求める社

会的な要求も強い場合がございます。このような、既に当事者間のプライベートな問題を超えて社会問題化しているような場合に、社会としては、どこでどんな手続が行われていて、どういう方向に向かっているのかというのを注目しているわけであります。

こういう場合に、非公開一辺倒で、すべて情報をシャットアウトしてしまうということでは、これは本来非公開の趣旨というのは、先ほど言いました、その当該事件の円滑な進行のためということでございますので、法が必ずしも、そういった場合はすべてシャットアウトしろということを意図しているわけではないということです。すなわち、法としては、円滑な進行が害されない限りは、そこまで絶対的に公表を禁止しているわけではないということでございます。

それでは、どういう場合に一体、公表が許されるのかということでございますが、これは結論を言ってしまうと、個々の調停委員会の個別事情の総合判断ということになってしまっているのですが、つまりケース・バイ・ケースということになってしまっているのですが、その場合の考慮要素というのを次のところでお話します。

まずはその1番目として、公表の必要性があるかどうかという点でございます。被害の重大性、広域性、被害者数、あるいはマスコミによる周知性とか一般の市民の関心の高さ、そういった点から見て、社会性の程度がある程度高いと言えるかどうか、これが非常に大きな判断要素になります。一般的には、関係者の多い大規模事件であれば社会性は高くなってきますし、それだけ公表に対する社会的

な要求というのも強くなる傾向にあるんだろうと、一般的な意味で、そういった傾向にあるかと思われます。逆に、近隣紛争のような小規模な事件になれば社会的な関心もだんだん低くなりますし、わざわざ公表するまでの必要性が低くなるということも、そういう方向になるということは一般的には言えるのだらうと思います。

次に、許容性があるかどうかという点でございますが、まず非公開の趣旨から言いますと、調停の円滑な進行に支障がないということが非常に重要な点でございます。公表することによって当事者の感情的な対立が高まったり、あるいは関係する第三者が過激な行動をとるなど、調停手続の進行を妨げるようなおそれがあるという場合は、公表は不相当ということになります。

また、プライバシーについても、公表する場合には関係者の氏名や場所を仮名にしたり、あるいは抽象化するなどして、プライバシーに配慮すると、保護するということは、ある意味当然ということであります。

当事者の意向というのも重要です。当事者が強く公表に反対しているのに、これを無視して公表するということになりますと、これは調停委員会に対する信頼関係を損ねるということになります。また、その調停条項の中には、内容を外に漏洩しないという意味の、いわゆる秘密条項というのが入っている場合があります。この場合には、当然ながら公表を当事者は望んでいないわけですから、公表するのは許されないということになります。

それから、国民の信頼というところでございますが、仮に当事者双方が有りのまますべ

て公表して構わないというふうに言ったとしても、もし具体的な調停の中でのやりとり、発言内容とか、あるいは実質的な内容について、すべて公表してしまうということをしてしまうと、当事者はよくても、国民の目から見て、調停制度に対する非公開という信頼が害されるという場合も考えられます。こんなにすべてガラス張りにされるということであれば、自分はちょっと調停制度を利用できないと考えられてしまう、あるいは、そういった批判を受けるということもあり得なくもないということでございますので、単に当事者の意向だけでなく、国民の調停制度に対する信頼という観点も必要ということになります。

以上の点は、公表するかどうかの判断をするための考慮要素ということになります。公表すると決めた場合に、実際にどの範囲まで公表するかどうかという問題は、この後の3と4のところでお話しします。ただ、ここであくまで念押ししておきたいのは、あくまで事件係属中に、期日で当事者がどう発言したとか、あるいは調停委員が提示した調停案、そういった実質的な内容を公表するということは、まさに調停の円滑な進行を確保するという、公害紛争処理法37条が禁止している中核部分でございますので、公表は基本的に許されないということでございます。

ただ、そうは言っても、この点、法律上の例外というのはございまして、法34条の2というのがございます。これは調停案の受諾勧告をした場合で、相当と認めるときは、事件係属中でも調停委員会が提示した調停案を公表できるという規定になっております。これは、先ほどお話しした原則論に対して法律上

の例外ということになっておりますが、これは、受諾勧告した上での調停案というのは、調停委員会の解決についての最終的な判断という意味を持っております。したがって、一定の場合には、社会性が高いという場合には、受諾勧告した調停案を公表して、一般社会に正確に周知させます。そのことによって世論の批判にさらして、併せて当事者の諾否の判断資料にするというのが望ましい場合も事件によってはあるということを考慮した規定と、立法趣旨として解説されております。

3 調停事件について、印刷物やホームページで公表すると判断した場合、どの範囲まで許されるか

以上の考え方に基づいて、実際に印刷物等の紙媒体、あるいはホームページで、どの程度公表できるのかという点についてお話しいたします。

まず、一般論ということですが、事件係属中の段階と事件終結後では、その範囲は違ってきます。法37条の趣旨は、調停の円滑な進行を図る趣旨でございますから、事件係属中にこそ、その非公開の趣旨がよく当てはまるということになります。したがって、事件係属中の段階では、調停の円滑な進行に支障があるような期日の具体的な内容、あるいは当事者の意見、提示した調停案など、実質的な内容はやはり公表できないということになりますし、他方で、事件の概要や受付日、あるいは実施済みの調停期日などの形式的な経過については、少なくとも事後的であれば、通常、円滑な進行を妨げるおそれは少ないと考えられますので、公表は一般的に差し支えな

いということになります。

また、事件内容にもよりますけれども、調査や鑑定によって得られた客観的なデータについても、これ自体、客観的なものでございますので、直接その事件において円滑な進行の妨げにならないと判断される場合には、調停委員会の判断で公表するということもあり得ると思われまます。

これに対して、事件終結後であれば、その当該事件に限っていえば、その事件の円滑な進行について配慮する必要はなくなります。したがって、係属中に比べて、終結後であれば比較的緩やかに考えることができるということが言えます。

他方で、何度も申し上げておりますが、調停が終わったからといって、終わった途端にすべて全部明らかにしてしまうと、結局はそのことを恐れて、係属中に当事者が何も意見を言えなくなってしまうということにもなりますので、その辺のバランスというのが非常に大事になってきます。

具体的に言いますと、調停終結後、つまり調停が成立した場合と不成立の場合がございしますが、調停が成立した場合には、成立した調停条項を、先ほど言いました必要性・許容性を判断した上で、公表するということは許され则认为られます。他方で、調停が打ち切りとか、そういった形で不成立になった場合、これは不成立の事実だけを公表するというのは通常問題ないと思われまますが、不成立の理由については、これは事案によって、公表するとしても定型文言的なものにとどめるというのが相当だろうと思われまます。不成立の場合に、たとえ終結後であっても、提示した調

停案を公表することになりますと、これを拒絶した当事者との関係では、何となく事後制裁的な、当て付けのような、そういったニュアンスもなくはないということになってしまいますので、当事者の意向とか、あるいは国民の信頼という観点からいうと、通常は望ましくないと思われます。

次に、一般論はこれぐらいにしまして、実際に白書や機関誌でどのように公表しているのかということを見ていきたいと思います。

まず年次報告書、白書でございますが、公調委では、設置法の17条に基づいて、毎年国会に対して処理状況を年次報告書という形で報告しておりますが、調停事件につきましては、事件の概要、それから内容などを書いておりますが、この内容というのは簡潔な内容でございますので、すべて明らかにしているわけではございませんので、ご注意ください。

それから、事件処理経過というのを記載しております。この事件処理経過をどこまで書くかは事案によって異なるということになります。ここの例として挙げておりますが、仮名処理した上で、中間合意や成立した調停条項をそのまま記載した例というのがありますけれども、これはかの有名な豊島事件でございまして、社会性・公益性は非常に高い、社会的関心も非常に強い事案であったということを付け加えさせていただきます。通常は、当事者の意向に配慮するのであれば、調停条項の概要を記載するのが通常であろうと思われます。

また、その白書には付録としまして、都道府県公害審査会等に係属した公害紛争事件一覧という欄がございます。ここでは、各都道

府県の審査会に係属した調停事件の概要を記載しておりますが、そこでは、係属中の事件では事件の表示、請求の概要、受付年月日を記載しております。これに対して、終結した事件につきましては、それらに加えて終結年月日、終結区分、終結の概要というのを記載しております。終結の概要では、処理経過の概要を記載した上で、調停成立の場合には合意内容の概要を記載しております。それから、不成立の場合には、理由を定型文言、特に打切りの場合は条文どおり、「合意が成立する見込みがないと判断し」という定型文言で記載しております。

さらに白書以外にでも、公調委では機関誌の「ちょうせい」の中で、受付・終結事件の概要という項目を設けまして、そこで事件の概要を記載しておりますが、大体この白書の記載内容と同じ程度の記載内容となっております。

次に各都道府県の公害審査会の環境白書では、どういう実情かということでございます。実はちょっと古いデータで申しわけないのですが、平成12年時点で、こちらでアンケートを採らせていただきまして、そのときの結果でいいますと、各都道府県の環境白書で、調停事件について記載している例と記載していない例と、それぞれ回答がありましたが、記載していない例よりも記載していると答えた回答数のほうが多かったということでした。その記載している場合の内容ですが、ここに書いてあるのは、個別の事件について、統計的事項についてということで、それぞれ事項が書いてありますが、これは実は最大公約数的にすべて並べただけでございまして、すべ

ての都道府県で、この事項をすべて網羅して記載しているわけではございません。中には、この中の一つ、あるいは幾つかを記載しているということで、その実情は各自治体によって異なっているということでございます。

それから、次にホームページでの公表の実情でございますが、公調委では、係属中の段階では、事件名、受付日、簡潔な概要を記載して、それから終結後の事件は、事件の概要、事件処理の経過について、白書と同程度の記載をしております。これに対して、各都道府県の場合は、そのホームページで公表している例というのはそれほど多くないようでございますが、公表している例では、こういった記載をしているということでございます。

ホームページの記載例でございますが、これは公調委のホームページの記載例でございまして、事件終結後の事件でございます。事件の概要を御覧いただくと、それなりに社会性が高いような事案であることが伺われるということでございます。国とか鉄建公団とか、名前を出してしまっておりますが、これはある意味で公的な立場ということであるからこそ名前が出ているということだろうと思います。それから事件処理の経過、この件は打ち切りで終わっておりますが、いわゆる定型文言で、「当事者間に合意が成立する見込みがないと判断したことから」ということで、定型文言で理由を記載しているということが御理解いただけたと思います。

4 調停事件について、報道機関からの取材対応はどうしたらいいか

4番目に、調停事件について報道機関の対

応をどうしたらいいかということです。ある程度、社会問題化している事案については、これは先ほど冒頭にも言いましたが、一切非公開ということを経由して拒絶してしまうと、やっぱり社会の要求との関係で軋轢が生じてしまうということもないわけではございません。その辺のバランスの取り方というのが非常に問題になります。そういう意味では、事案の社会性とか公共性を見極めた上で、簡単な事案の概要とか形式的な経過については、ある程度柔軟に対応するというのも一つの考え方だと思います。

公調委では、係属中であれば、原則としてホームページで公表している事件の概要を説明するぐらい、あるいは事件終結後であれば、白書に記載している程度の情報を提供しているということでございますが、これはそれぞれホームページなり白書で公表しているものですから、その範囲で答えているということでございます。

各都道府県によりまして、非公開を理由に、一切取材に応じていないという例もあったようですが、各都道府県によってそれぞれ工夫して対応している例も、このように記載したように工夫している例もあります。

それから、写真撮影の関係ですが、住民運動の一環として申請される場合に、マスコミを連れてきて、申請場面を撮影させるということもございますが、それ自体は、結論から言うと、あまり問題はないだろうということです。ただ、あまり事件内容について立ち入った説明というのは、もちろんそれは取材が来ても答えてはなりません。

それから、調停期日、これを事前に公表す

る必要は特にはございません。期日は傍聴できませんので必要もございませんし、それを事前に言うことで部外者がアクセスしてくるということも、そういうおそれがあるとすれば非常に問題ですので、あまり事前に公表するのは不相当だろうと思われまゝ。これに対して、いつ幾日実施したということを過去形で事後的に公表することは、通常は問題ないだろうということでございます。

それから、調停期日の撮影、これはもちろん期日の内容そのものは撮影できません。ただ、開始前に会議室での様子を最初にスチール撮影すること自体は、当事者が特に異議がなければ、そういうことも差し支えないと考えられます。また、豊島事件のような重大事件の場合は、調停終了後の握手の場면을撮影した例もございます。

次に行きまして、現地調査、これは当然ながら公開されませんので、基本的には撮影不可でございます。ただ、公共の場所で行われる場合には、その場所の立入り自体を制限できませんので、そこに入ってきた場合どうかですが、これはやはりマスコミに対して非公開の趣旨を説明して、円滑な進行の妨げにならないように協力要請をします。もちろん関係者は写りたくない人もいますので、プライバシーに配慮するように当然その点は説明を行い、重大事案によっては、あらかじめ撮影時期、場所を指定して、開始前にそこでの撮影だけ認めて、後は帰ってもらうということも、やり方としてはあり得るだろうと思ひます。

5 当事者が独自に調停事件について公表した場合、どう対応するか

それから、よく問題になりますが、当事者が独自に公表してしまった場合どうなるのかということでございます。

これについては、基本的に社会運動として行われる場合は、その一環として事前にマスコミに情報発信していることは結構あることとございまして、それ自体は住民運動としてやっている場合に、それ自体を否定するということはなかなかできないという意味で、調停委員会としても一定の理解は必要だろうと思ひます。ただ、そうかといってあまりにも、調停期日の内容とか、相手がどう言ったとか、調停委員はどう言ったとか、そういったやり取りの内容とかを記者会見で話したり、あるいは、ブログですべてオープンにしてしまうというようなことになれば、これは当然、円滑な進行を害するということになりますので、そういったことは許されないと、非公開の趣旨に実質的に反するということになります。

そこで、そういった場合の対応策でございますが、既に住民運動が始まって、そこから申請があったという場合は、第1回の調停期日で、きちんと非公開の趣旨を両方に説明して、情報の公表については両当事者にちゃんと協議して、協力を要請するというのも一つのやり方だろうと思ひます。

その際、当事者が非常に強く公表を望むというような姿勢であるといった場合は、それも一定の理解は示しつつも、こういった弊害があるからということをきちんと説明して三者でルールづくりをすることです。先ほど、武宮審査官の講演からもそういった対応策に

については言及がありましたが、そういったルールづくりをするというのも一つの対応の例だと思います。この場合、なるべく形式的な経過でおさまるように、調停委員会がコントロールするような形でルールづくりをするという方向になろうかと思います。

それから、当事者からゲリラ的に急に公表されてしまったという場合ですが、これはやはり情報を公表した当事者に対して、そういったやったことに対しての弊害をちゃんと説明して、そんなことをすると相手当事者が反発をすると、それでせっかくの話し合いの機会が、機運が削がれるよということをきちんと説明して、そういったことがないように、再発防止を求めるということが一つの対応策だろうと思います。

6 調停期日における当事者の録音機器の持込みについて、どう対応するか

最後に録音機器の持込み、これも当然、録音とか撮影ということになりますと、自由な雰囲気では意見を述べることはできませんので、基本的にはこれは禁止ということです。もちろん庁舎管理上の問題もあると思います。

それから、事務局がメソ的に録音している場合、これは当事者から複製とか聴取を求められた場合ですが、これも基本的には、そのテープが記録になる場合は、それは記録の閲覧の問題になりますが、基本的には先ほど言った理由から不相当というか、不許可になる場合が多いのだろーと思いますし、仮に調書の作成の補助として作った場合は、これは調書作成後、直ちに消去すべきものでありますので、基本的に、先ほど言いました自由な雰

囲気を削がれるという意味でいったら、やはり拒否すべきであると思います。もちろん、もともとそういうトラブルを避けるためには、録音しないことが一番といたしますか、それにこしたことはないということでございます。

そこで、冒頭の4点のまとめに行き着くということです、この点を御理解いただければということでございます。

また、今回は触れることができませんでしたが、情報公開法とか、個人情報保護法との関係、これについては「ちょうせい」の57号で論文が掲載されておりますので、併せてこちらも御覧いただければと思います。

御静聴どうもありがとうございました。