

# 公害紛争処理制度の現状と改革を考える

## —第4回SELAPPセミナーの概要—

上智大学法科大学院教授 北村 喜宣

### 1. 第4回SELAPPセミナー

上智大学法科大学院では、環境法の研究教育サポートをするために、2005年4月に、「上智大学環境法政策プログラム (Sophia Environmental Law and Policy Program, SELAPP)」を立ち上げた (<http://lawschool.cc.sophia.ac.jp/environment/>)。その活動は多様であるが、定例的な企画として、セミナーや研究会を開催している。今回の「環境法セミナー」もその一つである。

これまで、SELAPPでは、「景観まちづくり」「環境法教育」「自然保護訴訟」をテーマにセミナーを開催してきた。私は、それを通じて、訴訟だけではない紛争処理の方法の重要性について意識をするようになっていた。そこで、2008年11月8日の午後に開催した第4回環境セミナーでは、「環境ADRの可能性」をテーマにした。

本誌読者はよくご存じであるが、「ADR (Alternative Dispute Resolution)」とは、代替的紛争解決手法のことであり、裁判判決によらない紛争処理を意味する。環境紛争におけるADRとしては、一つには、民事調停法33条の3に基づく「公害等調停」がある。これは、裁判所が関与する司法的ADRである。もう一つは、公害紛争処理法に基づくあっせん、調停、仲裁、裁定の手續である。これは、行政的ADRである。

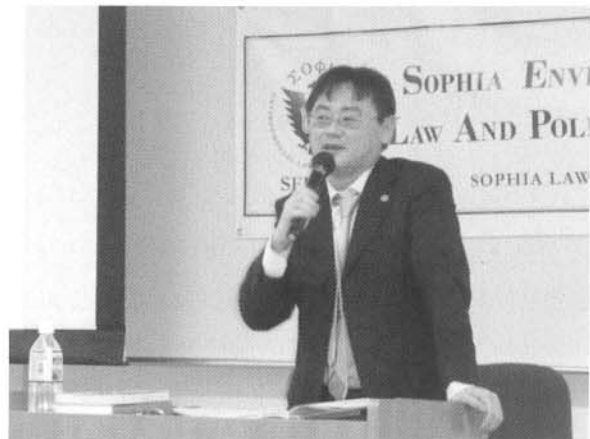
今回のセミナーでは、行政的環境ADRをとりあげ、その運用に深く関与されたお二人の実務家から報告をいただき、それを踏まえて、会場

全体で議論をした。お一人は、東京地方裁判所判事の河村浩氏で、公害等調整委員会 (公調委) 審査官として勤務したご経験をお持ちである。審査官時代には、本誌に、海外調査報告など、数々の論攷を寄稿されている。もうお一人は、環境法弁護士として活躍されている藤原猛爾氏 (大阪弁護士会) である。藤原氏は、1999年6月から2006年9月まで、大阪府公害審査会委員を経験されている。

以下、お二人の基調講演を要約するとともに、全体討論の概要を紹介する。

### 2. 河村浩報告「公害紛争処理制度の過去、現在、未来：公調委における裁断型手續 (裁定、仲裁) の活用 裁判所との協働を中心として」

公調委と公害審査会による紛争処理は、国際



河村浩判事の基調講演

的にも珍しい紛争処理方式である。行政官出身と裁判官出身のスタッフが協働して対応し、専門性の高い研究者などに専門委員に就任してもらっている。訴訟における裁判所よりも、専門性の程度ははるかに高いといえる。手数料も低額である。調査費の公費負担も大きな特徴である。豊島事件においては、2億円を超える調査費を使った調査が、解決に向けて大きな役割を果たした。

とりわけ公調委のこれまでの運用実績にはそれなりの評価を与えることができるが、今後、公害紛争処理制度は、裁判所との連携が強化されるべきである。現在の公害紛争処理制度の限界の一つは、原因裁定囑託制度（42条の32）以外に裁判所と外部機関との連携がないことにある。高い専門性を有する公調委に、裁判の中でより多くの役割を与えるような立法的対応が必要である。アウトソーシングの発想である。裁定に法的拘束力を認めていないことも問題である。仲裁は利用されていないが、調停と別物と考えるのではなく、手続的に調停との連携を考えることで、活用の可能性を拡大できるのではないか。

公調委の英語訳は、Environmental Dispute Coordination Commissionであるにもかかわらず、その任務は、「公害に係る紛争」に限定されている。韓国では、環境紛争処理制度のもとで、環境NPOに生態系破壊に関する紛争調停の当事者適格を認めている。こうしたことにより、申立件数は増加している。日本でも、紛争内容や申立人の範囲をより柔軟に認めてよいのではないだろうか。

### 3. 藤原猛爾報告「公害紛争処理制度の活性化に向けて」

公害審査会の調停利用は、相変わらず低調である。民事調停（公害等調停）の数の方が多い。司法手続よりは利用しやすいといわれるにもかかわらず、現実がそうでない理由は複雑である。その中でも、組織的理由が大きく、かつ、深刻である。審査会の事務は都道府県の環境行政部署の一つの事務となっており、予算や人員の確保が困難となっているのが実情である。現在に至るも、10県が審査会を常設としておらず、名簿式を採用しているにとどまる。審査会委員の人選の透明性を確保することは、制度の正統性を高めるための重要なポイントである。また、申立ての受付に消極的な事務局も多く見られる。弁護士にその存在が知られていないことも、理由の一つであろう。

高い専門性を持つ公調委が審査会に技術的サポートをすることや連合審査会（20条）の常設化が考えられてよい。職権調査権限を明確化し拡大すべきである。審査会の活動をより広く広



藤原猛爾弁護士の基調講演

報する必要性は高いし、そのためにも非公開原則を緩和することは必要である。典型7公害に限定される紛争の内容を、自然生態系の保全を含む紛争など環境一般に拡大すべきではないか。公害対策・環境保全を活動目的にしていることや、3年程度の活動実績を有していることなど資格要件を明確にしたうえで、環境NPOに申立資格を認めることも検討すべきである。

#### 4. 全体討論と雑感

##### (1) 公害審査会は「遠い存在」?

環境ADRに対する認識が弁護士に低い実態には、裁判を通じて責任と原因を明確にするという公害訴訟の歴史が影響しているのではないかと指摘がされた点は、興味深かった。世間一般の認識とは異なり、弁護士にとって裁判所は、商売柄「身近な存在」であるのに対して、行政的ADRはそうではないということなのだろう。

存在を知ったうえで利用しないというのならまだしも、そもそも知らないから利用されないというのではどうしようもない。公調委は、弁護士会を通じて広報活動をしているようであるが、DVDを作るなどして、さらにその長所を具体的に伝える工夫をすべきであろう。

##### (2) 握りつぶし?

公害審査会の事務局を担当する部署が、たんに「苦情」として処理するなど市民にこの制度を利用させないようにしているのではないかと疑念も指摘された。これが本当だとすれば由々しき事態である。

確かに、ほかの事務もしている環境行政担当



北村喜宣教授（左端）のコーディネイトによる全体討論

にとって、紛争処理などは確実に「余計なお仕事」である。だからといって、環境問題に悩む市民の訴えに背を向けてということにならないのは当然である。公害等調停の数が審査会への調停申立てよりも多い理由は、一つには、裁判所が訴えを拒否できないことにあるのだろう。公害審査会の事務は自治事務であるから、公調委に指揮監督権限はないが、このような実態に鑑みれば、適切な助言など何らかの対応がされてしかるべきである。活用されないことは、国民にとって不幸である。

##### (3) 調停から裁定へ

公調委についていえば、長らく調停が中心を占めていたが、最近では、「調停の時代から裁定の時代へ」の移行をうかがわせるような実績となっている。韓国では、地方の委員会でも裁定ができるようになってきている。公害審査会の体制がお寒い限りなのは前述のとおりであるが、国民の権利救済や環境保全の実現のためには、地方でも専門性を活かした組織に裁定権限を広く与えるような対応が検討されてよいだろう。

なお、現実的には、公調委が、地方在住者の利便性を高めるため、積極的に現地で期日を開催すれば、相当程度、この問題は解決されるとの指摘があった。その方向にあることは、2009年1月28日の朝日新聞でも報じられている。必要な予算も充実してきているようである。

#### (4) 法改正準備作業の必要性

公害から環境への対象紛争の拡大、申立人適格の拡大、裁判所との協働体制の拡充などは、すべて公害紛争処理法の改正を要する問題である。しかし、現状では、改正の気運が盛り上がっているとはいえない。学会としても、公害紛争処理法を正面から検討対象にすべきである。本来、公害対策基本法と自然環境保全法の一部が環境基本法になった1993年に、公害紛争処理法の改正も検討対象にはなったようであるが実現していない。この制度が環境基本法のものであることに鑑みれば、改正を議論する必要性は高い。政治的サポートを受けにくいのかもしれないが、いずれ環境基本法の改正が政治日程にあがることを見越して、実態調査や比較法調査を踏まえ、公調委や公害審査会とも協力しつつ、基礎的な作業をする必要がある。環境ADRの充実も、司法制度改革の重要な課題である。

当日参加された公調委事務局スタッフからは、公調委は審査会をバックアップする用意があること、審査会で受けにくければ公調委が受けることも可能であること、弁護士会や行政、大学などをまわって積極的にその存在と役割をアピールしつつあることなどが紹介された。適切な対応である。

## 5. 開催を終えて

現在の公害紛争処理制度に対しては、環境法弁護士の側には種々の意見があるだろう。しかし、「二度と使わない」のではなく「使ったこともない」弁護士が大半であることを踏まえれば、紛争処理の一つの手段として、十分に意識して良いように思う。使ってみて良くない部分を感じられれば、それを指摘すればよい。ユーザーとしての弁護士の参加により立法事実が蓄積される。それが公害紛争処理法制度改革には不可欠であると感じた次第である。

今回のセミナーには、法科大学院学生やOB学生も多く参加した。一般の弁護士にはなじみが薄い存在とされる公害紛争処理制度について直接に知る機会を得たことは、有意義だっただろう。セミナー後の懇親会においても、基調講演者に熱心に質問をしていた。私が担当する法科大学院の環境法関係授業においても、今後、公害紛争処理制度を積極的に取り上げてみたいと思っている。

当日は休日であったにもかかわらず、公調委事務局から、田家修次長、横山均総務課長、小畑博美調査官、阿部一貴課長補佐にご出席いただいた。運用改善の実情やこれからの方針など、参加者に貴重な情報を提供していただいたことに対して、改めて御礼申し上げる次第である。