

第1編
公害等調整委員会における事務の概況

第1章 公害等調整委員会の設置とその任務

公害等調整委員会は、公害等調整委員会設置法（昭和47年法律第52号）に基づき、土地調整委員会と中央公害審査委員会とを統合して、昭和47年7月に総理府の外局として設置された行政委員会である。その後中央省庁等改革に伴い、平成13年1月に総務省の外局とされることとなり、現在に至っている。

1 公害等調整委員会設置の経緯

我が国経済が高度経済成長期を迎えた昭和30年代後半以降、産業構造の重化学工業化が急速に進行し、鉱工業生産やエネルギー消費が急増するとともに、工場からの排出物が著しく増大し、大気汚染、水質汚濁等の問題が顕在化した。同時に、産業構造の変化は、人口の都市集中、消費生活の多様化及び高度化をもたらし、家庭排水、交通公害、建設公害等の都市公害をも誘発した。このような中で、昭和40年代以降においては、いわゆる4大公害裁判（水俣病事件、イタイイタイ病事件、新潟水俣病事件及び四日市ぜんそく事件）に代表される深刻な健康被害を生じさせた公害問題が、大きな社会問題となるに至った。

一方、公害紛争を解決する主要な手段としては、従来から、裁判所における司法的解決があつたが、①被害者にとって、加害行為と被害発生との間の因果関係の立証が困難なケースが多いこと、②訴訟に多額の費用を要すること、③手続が厳格なために、判決の確定による最終的な解決までに相当の年月を要することなどから、裁判所を通じた処理のみでは、被害者救済のためには必ずしも十分とは言えず、公害紛争の迅速かつ適正な解決には限界があった。

このため、応急的な発生源対策のみでなく、より抜本的に、有害物質の排出規制等の予防措置を中心とした計画的かつ総合的な施策を講じ、公害対策推進の基本原則を明定する必要が大きくなり、公害に関する法制の整備が急がれるとともに、民事裁判による司法的解決とは別に、手続の形式的厳格性を緩和し、紛争の迅速かつ適正な解決を図ることを旨とする制度の確立が要請されるに及んだ。

このような背景の下で、昭和42年に公害行政に転機を画す公害対策基本法（昭和42年法律第132号）が制定され、同法第21条第1項において、「政府は、公害に係る紛争が生じた場合における和解の仲介、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない。」と規定されるに至った。さらに、これを踏まえ、中央公害対策審議会での審議等を経て、公害紛争処理法（昭和45年法律第108号）が昭和45年6月に制定され、行政機関による公害紛争処理制度が確立されるとともに、公害紛争処理法に基づく公害紛争の処理機関として、国に中央公害審査委員会、都道府県に公害審査会（公害審査会を置かない都道府県にあっては都道府県知事）が設置されることとされた。

その後、公害問題が一層複雑化、深刻化するにつれて、調停や和解の仲介のように、当事者の合意に基礎を置く手続のみでは、適切に対応しきれない事案も現れるようになり、行政による一層積極的な問題解決を求める気運が高まるとともに、被害者たる当事者側においても、被害を最小限に抑えるという観点から、裁判に準ずる手続を確保しつつ、最新の科学技術により、機動的かつ速やかに事実を究明し、これを明らかにする公正な判定を

早期に求める声が高まってきた。さらに、公害問題の持つ社会性及び公共性の観点から、単に当事者間の紛争を解決するにとどまらず、紛争の争点について明確に判断を示して、その意義を広く明らかにしていく必要がある場合も考えられた。

また、公害紛争処理制度における裁判制度導入の必要性とともに、紛争処理の体制についても、中央公害審査委員会のような国家行政組織法（昭和23年法律第120号）第8条に基づく機関よりも、裁判のような処分をなし得る同法第3条に基づく行政委員会として、機能の強化を図るべきであるとの論議がなされた。そして、公害紛争処理法案を審議した衆議院産業公害対策特別委員会や参議院公害対策特別委員会では、法案採決に際して、いずれも「今後裁判制度の採用等と国家行政組織法第3条機関への移行を前向きに検討し、速やかに結論を出すよう努めること」との附帯決議が付された。

この附帯決議の趣旨にかんがみ、また、公害紛争処理制度の一層の充実強化を図るという観点から、同法の施行後の経験にも照らして検討を重ねた結果、裁判制度を導入すること、さらに、裁判権限を行使する上で公正性、独立性を担保する必要があることから、国家行政組織法第3条に基づく行政委員会への移行が適切であるとされた。

しかしながら、一方で、機構の新設については、行政機構の簡素化、効率化という政策的観点からの制約があること、鉱業等と一般公益等との利害衝突についての行政争訟の解決を任務の一つとする行政委員会である土地調整委員会が、地域住民全般の生活環境に係わる公害紛争の解決を行う中央公害審査委員会と同様に、社会的公共的見地からの紛争解決という準司法的機能も担っており、両者についての統一的な事案処理が可能となることから、昭和47年7月、公害等調整委員会設置法に基づき、中央公害審査委員会と土地調整委員会を統合して、公害等調整委員会が設置され、公害紛争処理制度の充実強化が図られた。

2 公害等調整委員会の主たる任務

(1) 公害紛争の処理

公害等調整委員会の第一の任務は、公害紛争処理法の定めるところにより、公害に係る紛争について、あっせん、調停、仲裁及び裁判を行うとともに、地方公共団体が行う公害に関する苦情の処理について指導等の事務を行うことである。

公害等調整委員会は、これまで、不知火海沿岸における水俣病に係る損害賠償調停申請事件（（昭和46年（調）第4号事件外614件）事件経過等詳細については、第2編第2章第1節（32ページ）参照）や大阪国際空港騒音調停申請事件（昭和48年（調）第1号事件外22件）等、社会的にも重大な関心を集めた事件に取り組み、その問題解決に携わってきた。これらのような大規模な事件は、制度が当初想定した産業型の公害事件であり、訴訟では取り扱うことができなかつた事項についても柔軟な解決がなされるなど、制度の特色をいかした運用により事件の解決が図られ、公害等調整委員会は、当時の大きな社会問題であった我が国の公害問題の解決に、その役割を果たした。

このように、公害紛争処理法が施行された昭和40年代には、深刻な産業型の公害問題を中心に公害をめぐる紛争は増加の一途をたどっていたが、政府による公害対策の推進及び国民や企業の努力によって、深刻な産業型公害の克服には相当の成果が上がった。しかし、その後の社会経済活動の変化の中で、廃棄物に係る紛争や、道路による騒音、

大気汚染問題等に見られるような、都市型、生活型の公害に係る紛争が増加した。また、国民の環境意識の高まりとともに紛争も多様化しており、将来発生するおそれのある被害の未然防止を求めて紛争となる事例なども多く見られるようになっている。公害等調整委員会においても、産業廃棄物の不法投棄が問題となつた豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件（注）を取り扱うなど、これらの紛争解決に取り組んできた。

こうした中で、公害紛争処理制度の柔軟な運用を行い、個々の事件の内容に応じたきめ細かな利害の調整を図るとともに、公正中立な立場から紛争当事者間を仲介し、簡易迅速に紛争を解決する公害紛争処理制度の役割はますます重要となってきている。また、単に当事者間の紛争を解決するのみならず、地域の環境保全対策の推進に寄与することも期待されている。したがって、紛争の迅速かつ適正な解決に努めていくことを通じ、より良好な環境の保全及び創造を求める国民の期待にも応えていくことが肝要である。

そのような通常の紛争解決を超える具体的な取組としては、豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件等で行ったフォローアップの実施がある。

原則として公害等調整委員会は、事件終結後は当該事件に関与することはない。しかしながら、事件によっては、成立した調停条項において公害等調整委員会が調停条項の履行に引き続き関与していくことが定められているものや、調停条項には当事者のなすべき事項のうち基本的な枠組みのみが定められており、紛争の最終的な解決が得られるか否かは、調停成立後に当事者が実施する具体的な施策によるものもある。このような事件については、事件終結後においても、公害紛争の解決を任務とする行政委員会である公害等調整委員会がフォローアップを行うことは意義があり、また、当事者等から要望されることも多い。

このため、公害等調整委員会では、フォローアップが調停条項等に明示されているものや、当委員会が調停条項等の確実な履行のためにはフォローアップが必要であると判断したもの等について、当事者からの報告の聴取、自らの実地検分による調停条項の履行状況等についての確認、調停条項の履行に関する当事者への助言や仲介、関連する訴訟、会議等の動向を踏まえた問題の解決に必要な連携、協力などに努め、事件終結後のフォローアップに取り組んでいくこととしている。

（2）土地利用の調整

公害等調整委員会の第二の任務は、鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律（昭和25年法律第292号）、鉱業法（昭和25年法律第289号）、採石法（昭和25年法律第291号）等の定めるところにより、鉱区禁止地域の指定及び鉱業権設定の許可処分、岩石採取計画の認可処分等に関する不服の裁定を行うとともに、土地収用法（昭和26年法律第219号）に基づく国土交通大臣に対する意見の申出等の事務を行うことである。

鉱業等に係る土地利用の調整は、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図るという役割を負う、公正中立である行政委員会（昭和26年1月から47年6月までは土地調整委員会、47年7月以降は公害等調整委員会）により、50年余にわたり行われてきたところである。

鉱業等に係る土地利用の調整についても、近年の行政処分に対する不服の裁定事件に見られるように、鉱業、採石業又は砂利採取業の業務実施と豊かな生活環境の保全という各観点の間における利益調整の必要性が増大する等、注目すべき傾向が見られるよう

になってきている。

このような状況も踏まえ、今後とも、行政委員会として、公正中立な立場から、専門的知見を有効に活用しつつ適切な判断を行うことを通じ、公益の調整を図っていくべきものと考える。

本年次報告では、公害等調整委員会における事務の概況について第1編で述べた上で、平成19年度における所掌事務の処理状況のうち、公害紛争の処理等に関する部分については第2編、鉱業等に係る土地利用の調整等に関する部分については第3編において述べることとする。

(注) 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号事件外2件）

—平成12年6月6日最終調停成立—

平成5年11月11日、香川県小豆郡土庄町豊島の住民から、香川県、廃棄物処理業者及び廃棄物排出事業者等を被申請人として、香川県知事に対し調停を求める申請があった。申請の内容は、被申請人らが違法な産業廃棄物の処理等を行ったため、膨大な量の産業廃棄物が豊島内に放置され、その結果、申請人らに有害物質による水質汚濁のおそれ等による生活上、健康上及び精神上の被害が生じているとして、被申請人らに対し、一切の産業廃棄物の撤去及び損害賠償を求めるというものである。本事件はいわゆる県際事件であり、香川県知事から公害等調整委員会に引き継がれた。

公害等調整委員会は調停委員会を設け、3人の専門委員による産業廃棄物不法投棄地の実態調査を行い、各々の主張を聴取するなどした結果、第14回調停期日（平成9年1月31日）において、香川県が、処分地に存する廃棄物及び汚染土壤について、無害化するための中間処理を施す方向で検討する旨の意向を示し、平成9年7月18日、申請人らと被申請人香川県との間で中間合意が成立した。その後、香川県から焼却・溶融処理を行う中間処理施設を直島町内に建設する提案があり、調停委員会は、申請人ら及び香川県との協議を進めた結果、平成12年5月26日、申請人ら及び香川県に調停案を提示し、同年6月6日、豊島で開催した第37回調停期日において、香川県が廃棄物等を搬出し、焼却・溶融処理することなどを内容とする調停が成立した。