

第3章 公害紛争処理制度の一層の活性化のための取組

公害紛争処理法に基づき公害紛争を処理する機関として、国に公害等調整委員会、都道府県に都道府県公害審査会（審査会を置かない都道府県にあっては都道府県知事。以下、本章において「審査会等」という。）が設置されている。

このようなことから、公害紛争の円滑な処理のため、公害等調整委員会と審査会等との相互の情報交換、連絡協議等に努めるとともに、苦情の件数、処理の実態等を把握するために必要な調査の実施、公害苦情相談研究会等の開催、地方公共団体に対する情報・資料の提供等により、公害紛争処理制度の円滑な運営及び公害苦情の適切な処理の促進を図っている。

紛争の円滑・適正な処理を図るには、公害等調整委員会及び審査会等の相互の情報交換・連絡協議に努めることが必要であるため、公害等調整委員会は、公害問題について不断的調査研究を行い、多数の公害紛争の実例を検討、分析するとともに、各種会議の開催、情報・資料の提供を行うことにより、審査会等との連携を図っている。特に、近年の公害紛争の態様の変化や多様化に対応し、公害紛争の適切な処理を図っていくため、公害紛争処理に関する共通の問題について、公害等調整委員会及び審査会等が積極的に情報及び意見の交換を行うなど、公害紛争処理制度全体の一層の活性化を図り、相互の連携の強化に努めている。

1 都道府県公害審査会等との連携

公害紛争の処理は、原則として、以下のとおり事件の管轄に応じて公害等調整委員会及び審査会等により分掌されており、両者は上下関係にはない（詳細については第2編第1章第2節（23ページ）参照）。

公害等調整委員会は、いわゆる重大事件、広域処理事件及び県際事件に関するあっせん、調停及び仲裁（公害紛争処理法第24条第1項）を管轄するとともに、専属で裁定（公害紛争処理法第42条の12、第42条の27）を行うこととされている。ただし、県際事件に関するあっせん及び調停の場合、当該紛争を処理するための都道府県連合審査会（以下、本章において「連合審査会」という。）が設置されたときは、当該連合審査会が県際事件について管轄し、公害等調整委員会は管轄しないこととなる。

一方、審査会等は公害等調整委員会が管轄する紛争以外の紛争に係るあっせん、調停及び仲裁について管轄することとされている（公害紛争処理法第24条第2項）。

このため、紛争処理に当たって以下の手続が相当とされる事案については、公害等調整委員会と審査会等が相互に連絡・協議等を行うことにより、円滑な処理を図っている。

(1) 移送

公害等調整委員会又は審査会等は、その管轄に属さない事件については処理することができないことから、当該事件は管轄を有する審査会等又は公害等調整委員会に移送しなければならない（公害紛争処理法第25条）。移送に当たっては、移送先の機関へ当事者が提出したすべての文書、物件等を送付することとされており、当事者は再度手続をやり直す必要はない。

(2) 引継ぎ

管轄の規定に対する例外として、調停に係る事件について、相当と認める理由がある場合には、当事者の同意を得、引き継ごうとする先の機関と協議した上で、審査会等又は連合審査会から公害等調整委員会へ、又は公害等調整委員会から審査会等へ、それぞれ、事件を引き継ぐことができる（公害紛争処理法第38条）。引継ぎを相当と認める理由については、当該事件を解決するためにはどの機関で処理することが最も適当であるかという視点から、それぞれの事件の実情に即して総合的に判断した上で、審査会等との協議等の手続を円滑に行うことにより、紛争の迅速かつ適正な処理を図っている。

これまでに公害等調整委員会は、長野県から引き継いだスパイクタイヤ粉じん被害等調停申請事件（昭和62年（調）第17号事件外2件）など9件の事件を引き継ぎ、処理してきた。このスパイクタイヤ粉じん被害等調停申請事件について、公害等調整委員会が引き継ぐことが相当であると認められた理由は、申請人側は、スパイクタイヤ粉じんが健康等に重大な影響があるとして、当初、長野県内でのスパイクタイヤの販売停止のみを求めていたが、その後、この事件の解決にはスパイクタイヤの製造そのものを中止すべきであるとの意見が出され、検討の結果、スパイクタイヤの製造・販売停止という問題は全国的、広域的見地から解決する必要があるということであった。

本件は、公害等調整委員会によって引き継がれた後、4回の調停期日の開催などの手続を経て、昭和63年6月2日の第5回調停期日において調停が成立し、終結に至った。また、この調停成立後の8月に、環境庁長官によってスパイクタイヤの使用禁止を法制化する方針が明らかにされ、その検討が進められた結果、平成2年6月、スパイクタイヤの使用規制に関する法律（平成2年法律第55号）が成立した。また、平成元年には、長野県、北海道それぞれの弁護士等から、スパイクタイヤの使用等の全面禁止を求める調停申請が計2件なされたが、いずれもそれぞれの管轄の審査会等に移送され、その後、平成3年4月1日のスパイクタイヤの使用規制に関する法律第7条のスパイクタイヤの使用禁止規定施行の直前に申請が取り下げられ、スパイクタイヤに関する紛争は終結した。このように新たな法律の制定という形で施策への反映がなされたということからも、引継ぎによって公害等調整委員会が本件を処理した意義は大きかったと言える。

(3) 都道府県公害審査会等を経て公害等調整委員会に係属した事件

公害等調整委員会に係属する事件には、審査会等に調停事件として係属した又は現在係属している事件に関して、公害等調整委員会に裁定申請がされたものも見られる。これらの中には、審査会等に調停事件として係属し、終結（調停打切り又は調停申請取下げ）した後に、公害等調整委員会に責任裁定申請がされたものや、審査会等に調停事件として係属し、手続を進めていく中で、不法行為責任その他の民事上の責任の成立要件の一つである加害行為と被害の発生との間の因果関係が主な争点で、その解明が困難なことから、積極的な専門的知見の活用などにより因果関係の存否の事実に限って集中的かつ能率的に審理を行った上、判断するという原因裁定制度を利用することとして原因裁定の申請がされたものがある。

このような事件について、公害等調整委員会は、裁定申請の受理に関し、当該事件が係属した又は現に係属している審査会等から意見を聞くこととしている（公害紛争処理法第42条の12第3項、第42条の27第2項）。事件については、当該審査会等が最も実情に

通じているわけであるし、裁定を行うのが妥当かどうかについて的確な意見を述べることができるわけであるから、事前にその意見を徵することとしたのである。また、その後の手続においても、審査会等との連携によって得られた情報等を基に、調停手続の中で解決ないし解明できなかった点を主要な論点として手続を進めることが可能となる。このようにして、公害等調整委員会と審査会等との連携を通じて、公害紛争処理制度の一体的な運用及び公害紛争の円滑な処理を図っている。

以下、平成19年度に公害等調整委員会に係属した事件の中で審査会等に一度係属した後に、当委員会に申請された事件について概説する。

ア 上尾市における騒音・低周波音被害責任裁定申請事件

(平成18年(セ)第3号事件)

本件は、平成18年8月17日、埼玉県上尾市住民（申請人）が理・美容院経営会社（被申請人）に対し、被申請人社屋等に設置されたエアコンの室外機等から生じる騒音及び低周波音並びに被申請人従業員らの話し声や車のエンジン音などにより、強い不快感や不眠症に悩まされるなど、日常生活に多大な支障を被っているとして、その健康被害等に関して賠償を求めた事件である。本件は、公害等調整委員会に裁定申請される以前に埼玉県公害審査会に調停の申請がされ、1年以上かけて8回の調停期日が重ねられたものの、双方の主張の隔たりが大きかったため調停成立の見込みがないものとして調停が打ち切られている。

公害等調整委員会は、本件受付後、公害紛争処理法第42条の12第3項の規定に基づき、埼玉県公害審査会に対して責任裁定申請受理の意見照会を行い、受理について特段の支障はないとの回答を受けたので、その後、直ちに裁定委員会を設け、2回の審問期日を開催するなど、手続を進めている（事件経過等詳細については第2編第2章第2節（60ページ）参照）。

イ 和歌山県美浜町における椿山ダム放流水漁業被害原因裁定申請事件

(平成18年(ゲ)第1号事件)

本件は、平成18年9月22日、和歌山県美浜町の漁業協同組合及びその組合員85人（申請人）の受けた漁業被害は、和歌山県（被申請人）が設置・運営する椿山ダムが、洪水時に濁質を大量に含む放流水を流したことによる、との原因裁定を求めたものである。本件は、公害等調整委員会に裁定申請される以前に和歌山県知事に調停の申請がされ、現在も係属している事件であるが、上記調停では、申請人は、被申請人に対しダムの濁水流出水の軽減、損害金の支払等を請求したのに対し、被申請人がダムの放流と漁業被害の因果関係を否認したため、その因果関係を明らかにするために公害等調整委員会に原因裁定の申請に及んだものである。

公害等調整委員会は、本件受付後、公害紛争処理法第42条の27第2項の規定に基づき、和歌山県知事に対して原因裁定申請の受理について意見照会を行い、受理について特段の支障はないとの回答を受けたので、その後、直ちに裁定委員会を設け、5回の審問期日を開催するなど、手続を進めている（事件経過等詳細については第2編第2章第2節（60ページ）参照）。

ウ 久喜市における東北新幹線振動被害責任裁定申請事件

(平成18年（セ）第5号事件)

本件は、平成18年11月30日、新幹線高架付近でビジネスホテルを経営している申請人が、鉄道会社（被申請人）に対し、被申請人が所有・運行する東北新幹線の列車運行により発生する振動によりホテルの宿泊客等から苦情が出るほどまでの振動被害を受けており、そのため、耐振補強工事を行わざるを得なくなったとして、その費用について賠償を求めた事件である。本件は、公害等調整委員会に裁定申請される以前に埼玉県公害審査会に調停の申請がされたが、調停不調のため1回の調停期日が開催された直後に調停が打ち切られている。

公害等調整委員会は、本件受付後、公害紛争処理法第42条の12第3項の規定に基づき、埼玉県公害審査会に対して責任裁定申請受理の意見照会を行い、受理について特段の支障はないとの回答を受けたので、その後、直ちに裁定委員会を設け、5回の審問期日を開催するなど、手続を進めている（事件経過等詳細については第2編第2章第2節（61ページ）参照）。

（4）会議・講演の開催

公害等調整委員会では、審査会等の会長等を対象に、毎年度、公害紛争処理連絡協議会を開催し（平成19年度は、6月7日及び8日に第37回協議会を開催）、多様な視点から見た公害紛争処理制度に関する講演や他国の公害紛争処理制度の紹介等、公害紛争に関する情報及び意見の交換等を行うことにより、職務の執行に関し共通の理解を持ち、公害紛争処理制度の円滑な運営を図っている。

また、各都道府県の公害紛争処理担当職員を対象に、毎年度、公害紛争処理関係ブロック会議を開催し（平成19年度は、10月中旬から11月上旬にかけて第38回会議を開催）、各都道府県における公害紛争の動向等についての情報の交換等を行うことにより、公害紛争処理事務の円滑な実施を促進している。

さらに、各都道府県の公害紛争処理主管課長を対象に、毎年度、全国公害紛争処理主管課長会議を開催（平成19年度は、20年1月24日に第37回会議を開催）、公害等調整委員会の業務計画等の説明、公害紛争の処理状況等の報告、紛争処理に関する情報及び意見の交換等を行うことにより、公害紛争処理制度に対する一層の理解を深めている。

（5）その他

個々の事件の具体的な処理経過、問題点等について整理・分析し、その情報を共有することは、類似の事件を処理する上で参考となり、公害紛争の動向を知る上でも不可欠である。このため、公害等調整委員会では、審査会等から公害紛争事件の受付及び処理状況の報告を受け、公害等調整委員会における事件の処理状況と合わせて整理及び分析を行い、これらの事件の具体的な処理経過などを審査会等に対して情報提供している。同時に、公害等調整委員会における事件の受付、終結等に関する情報については、本年次報告やホームページによる提供も行っている。

審査会等に係属した事件については、年2回「公害紛争処理情報」として冊子として取りまとめ各審査会等の事務局に配布している。これにより、審査会等は、公害等調整委員会に係属した事案のみならず、他の審査会等に係属した事件についても業務の参考

とすることができる。また、公害苦情相談についても、年1回、全国の都道府県及び市区町村の事例を収集した「公害苦情処理事例集」を取りまとめ、各都道府県や市区町村に配布している。

さらに、公害紛争処理制度とその運用に関するQ&Aのホームページ掲載や審査会等における事件処理の進め方等に関する相談への対応によって、審査会等における公害紛争の円滑な処理を支援している。

また、公害等調整委員会には、電話や電子メールなどにより、国民から公害紛争処理制度についての問い合わせ等も多数寄せられる。この際、相談内容を的確に把握した上で、市区町村の公害苦情処理手続や審査会等の調停、公害等調整委員会の裁定等の公害紛争処理手続を中心に、問題の解決のために最も適切と考えられる方法を相談者に紹介する一方、紹介先の行政機関とも連携をとることにより、公害問題の円滑な解決に努めている。

2 平成19年度の主な取組

(1) 公害紛争処理法施行令の一部改正

公害等調整委員会では、近年、仲裁制度の活性化に取り組んでいる。地方における公害紛争処理制度の利用状況を見ると、審査会等では3つの手続（あっせん、調停及び仲裁）のうち、調停の利用が圧倒的多数を占める（詳細については表2-3-1（67ページ）参照）。一方、公害等調整委員会では、近年特に、裁定が多く利用されている状況をかんがみると、審査会等において裁断型の紛争解決を実施する潜在的なニーズは高いと考えられる。このような考え方の下、公害等調整委員会では、地域住民のニーズに応えた裁断型の紛争解決を可能とするため、審査会等でも行うことができる仲裁手続に着目し、その活性化を目指している。

活性化の取組の一環として、平成19年度には、公害紛争処理法施行令の一部を改正し（平成19年6月19日に閣議決定、同22日に公布・施行）、調停や原因裁定と仲裁とを連続して行う場合に手数料の控除を行うこととした。その趣旨は、以下のとおりである。

公害紛争処理制度における調停においては、当事者間での合意が整わずに終結する事件が多数あるが、これらの中には、仮に公害紛争処理機関による判断が下れば、当事者がそれに従い、紛争解決に至る可能性もあると見られる事件も散見される。そのような事件について、積極的に仲裁の利用を勧奨することが公害紛争の適切な解決のために必要と考えられる。これらのことから、調停から引き続いて仲裁の申請があった場合には、仲裁の手数料額から先行の調停の際に納付された手数料額を控除することとした。また、本政令改正においては、併せて、原因裁定がされた事件について、引き続いて仲裁が申請された場合についても、同様の手数料の控除を行うこととした。この政令改正は公害紛争処理における仲裁の積極的な活用を図ることをその目的とするものだが、目下、紛争解決の手段をもっぱら調停に依存している審査会等の現状にかんがみると、裁断型の手続である仲裁の活用は、審査会等において、より望まれるものと考えられる。

今般の改正は、公害等調整委員会への申請手数料に関する改正であり、審査会等の申請手数料は、それぞれの都道府県の条例で定められている。今般の改正を契機として、審査会等の申請手数料においても同様の措置を講じるべく条例上の手当を行う際には、

本政令が参考になると思われる。

(2) 化学物質過敏症に関する情報収集、解析調査の実施

近年、化学物質による健康被害として、いわゆる化学物質過敏症が問題となっているが、その病態等については未解明な部分が多く、その症状や原因等について当事者間での認識に大きな差が生じており、早急な問題解決に至ることが難しい状況が存在している。そのため、今後の公害紛争処理・公害苦情処理行政の円滑な実施のための基礎資料として、いわゆる化学物質過敏症に関する情報を収集・整理、解析するとともに、京都大学大学院法学研究科の潮見佳男教授に、この問題が民事責任論、とりわけ民事過失の理論及び因果関係の理論についてどのような影響を及ぼし、責任の判断構造の展開をもたらすかを考察して頂き、報告書（以下、本頁において「本報告書」という。）を取りまとめた。

本調査においては、化学物質過敏症等（シックハウス症候群、化学物質過敏症、化学物質不耐症等）について、その病態や治療法、原因等の病理学的な知見、室内や屋外の化学物質等の現状、建築基準法等による対策の現状、さらに、労災や訴訟、苦情等の状況について最新の知見について調査を行った。いわゆる化学物質過敏症について、我が国においては、1980年代半ばに有機燐殺虫剤の慢性中毒患者の後遺症として見られた不定愁訴をきっかけとして、米国との共同研究及び知見が紹介されたことにより知られるようになったといわれている。なお、現時点では化学物質過敏症、多種化学物質過敏症（MCS）についての定義は明確化されるに至っていない。

また、シックハウス症候群に関しては、我が国において、1990年代以降、住宅構造や生活様式の変化等に伴い、住宅等における室内空気質の悪化が懸念され、「シックビル症候群」を模した言葉である「シックハウス症候群」が注目されるようになったといわれている。厚生労働省が設置した室内空気質健康影響研究会の報告書（平成16年2月）では、「シックハウス症候群」は医学的に確立した単一の疾患というよりも、「居住者の健康を維持するという観点から問題のある住宅において見られる健康障害の総称を意味する用語であるとみなすことが妥当である」とされている。

本報告書においては、化学物質過敏症等対策について、建築基準法、建築物における衛生的環境の確保に関する法律、住宅の品質確保の促進等に関する法律等の法規制をはじめ、関連する技術的な基準などの情報を整理した。また、シックハウス対策関係省庁連絡会議を設置して、シックハウス総合対策を関係省庁が連携して推進していることや、地方公共団体の取組、関連業界の取組などの情報を整理した。

本報告書に掲載した潮見佳男教授の「化学物質過敏症及びシックハウス症候群に関する法律上の取り扱い及び訴訟等の状況」では、「化学物質過敏症」・「シックハウス症候群」の裁判例を取り上げ、化学物質による健康被害につき、どのような主張がされ、また争点が形成され、裁判所の判断が下されたのかについて整理されている。また、「化学物質過敏症」・「シックハウス症候群」と因果関係の法理、予見義務、結果回避義務などの観点について考察され、民事責任論が論じられている。

本報告書巻末の参考資料には、化学物質過敏症等に関する文献・資料リスト、化学物質過敏症等発症患者の病態・症候、化学物質過敏症等の関連新聞報道の要旨などの情報も収録している。

(3) 国際会議への参加

公害等調整委員会は国際連合環境計画(UNEP)アジア太平洋事務局(ROAP)からの招請を受けて、平成20年1月14日～16日までタイ王国バンコク市において開催された「環境裁判・法執行に関するアジア太平洋地域会議」に審査官等を派遣した。この会議は、UNEPが環境法分野における開発途上国の人材育成・能力向上を支援するプロジェクトの一環として、UNEP/ROAPの協力を得て開催され、我が国のほか、中央アジア・太平洋諸国を含むアジア太



全体会議の様子（タイ・バンコク）

平洋地域の33か国及び3国際機関から上級判事、検察官等の司法関係者、研究者、行政官など約80人が参加した。会議では、タイ王国最高裁判所環境部長の歓迎挨拶、UNEPアジア太平洋事務局長の開会挨拶、カザフスタン共和国最高裁判所判事、米国国際開発庁(USAID)地球環境局長の基調講演などに引き続き、二日間にわたって我が国からの2テーマの講演を含めて、13の国と機関の21人により、司法が環境紛争解決及び環境法整備に果たしてきている役割や先進的に行われているADR

(Alternative Dispute Resolution、裁判外紛争解決)の紹介などが行われた。UNEP/ROAPの公害等調整委員会に対する要請は、我が国の公害経験とそれを踏まえた環境裁判や公害紛争処理制度等についての紹介であったので、まず「日本における環境分野の公正な裁判と法執行に関する裁判所の役割」と題して、我が国の三権分立、裁判所の種類にはじまり、民事裁判の仕組みを説明した上で、裁判所における「公害」事件の処理においては「要件事実」たる加害行為、因果関係、損害等を立証することが一般的に非常に困難であることを述べ、イタイイタイ病裁判、四日市ぜんそく裁判、水俣病裁判を具体例に取り上げて、それらの裁判における論点や判決の概要、さらにはそれらが環境法制度整備に果たした役割を紹介した。さらに「日本における公害紛争処理制度と環境法」と題して、現在の日本には総合的な環境法制度と高度な執行体制があるが、高度経済成長時代には法制度も科学的知見も対応技術も不十分であり、4大公害事件に代表される公害が生じ、公害紛争が公害対策基本法をはじめとする法整備につながり、行政が因果関係の調査等を費用負担すること等により公害被害者の負担を軽減する公害紛争処理制度が生まれることになった経緯や制度の概要などを説明した。また、併せて日本の環境法制度の概要などを配付資料に掲載して紹介した。国連機関の国際会議において、我が国の公害紛争処理制度を紹介したのは今回が初めてである。会議の参加者やUNEPなどから、日本の過去の公害経験に基づく具体的な示唆に富む内容であり、環境ADRの情報も貴重で、参加国における制度整備の参考となるとの評価があった。

本会議を通じて、アジア太平洋諸国においては、経済成長と同時に環境紛争処理の仕組み作りや具体的な環境紛争解決に熱心な取組が進められていることが明らかとなり、会議出席者は、アジア太平洋地域内の各国における環境法制度とその執行、紛争処理等について、現状を調査し、情報交換や議論を促進することが重要であるとの認識を共有した。

また、会議の事務局や参加者からは、我が国の公害問題とその解決の歴史から得た知識と経験が、アジア太平洋地域の国々における環境紛争の円滑・迅速な解決や、深刻な環境問題

の発生防止と解決に資する環境法整備に役立つよう、積極的な情報提供等の、今後の継続的な貢献を期待された。