

資料1

# その他公害紛争処理制度に関する 事項について

平成27年2月24日

## 本資料の構成

- (1) 公害の範囲の見直し
  - (1)－1 現状について
  - (1)－2 環境基本法との関係
  - (1)－3 その他考慮すべき事項
  
- (2) 裁定制度・調停制度等の見直し
  - (2)－1 現状について
  - (2)－2 債務名義について
  - (2)－3 実質的証拠法則について
  - (2)－4 差止め・仮処分について
  - (2)－5 原因裁定について
  - (2)－6 あっせん及び仲裁について
  - (2)－7 連合審査会について
  
- (3) 手数料の見直し

# (1) 公害の範囲の見直し

## (1)－1 現状について

### ○ 公害の定義

公害紛争処理法は環境基本法の実施法としての性格を有し、公害の範囲についても、環境基本法における公害の定義を引用している。

◎ 環境基本法(平成五年十一月十九日法律第九十一号)

(定義)

第2条 略

2 略

3 この法律において「公害」とは、環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁(水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。第二十一条第一項第一号において同じ。)、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下(鉱物の掘採のための土地の掘削によるものを除く。以下同じ。)及び悪臭によって、人の健康又は生活環境(人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。以下同じ。)に係る被害が生ずることをいう。

(公害に係る紛争の処理及び被害の救済)

第31条 国は、公害に係る紛争に関するあっせん、調停その他の措置を効果的に実施し、その他公害に係る紛争の円滑な処理を図るため、必要な措置を講じなければならない。

2 略

## ○ 国会における指摘

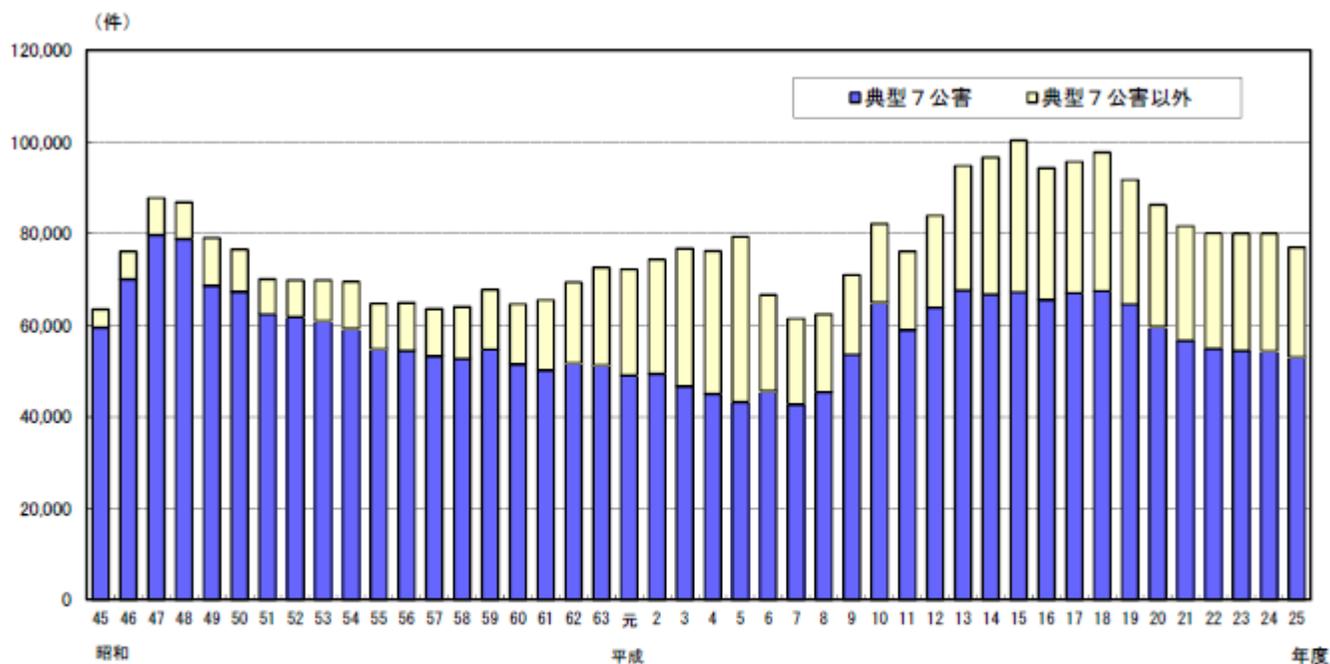
公害紛争処理法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(衆議院公害対策及び環境保全特別委員会 昭和49年5月31日、参議院公害対策並びに環境保全特別委員会 昭和49年4月26日)として、「典型七公害以外の日照等に係る紛争をも紛争処理制度の対象範囲とするよう速やかに検討すること。」とされている。

## ○ 公調委における取組

典型7公害以外の紛争に関しても、例えば、低周波音による紛争も騒音・振動に関係するものと考えられる場合は対象にする、産業廃棄物による紛争も水質汚濁・土壌汚染に関係するものと考えられる場合は対象にするなど、ある程度柔軟な対応をとっている。

- 地方公共団体における公害苦情処理では、廃棄物投棄など典型7公害以外の事例についても相当程度の件数がある。

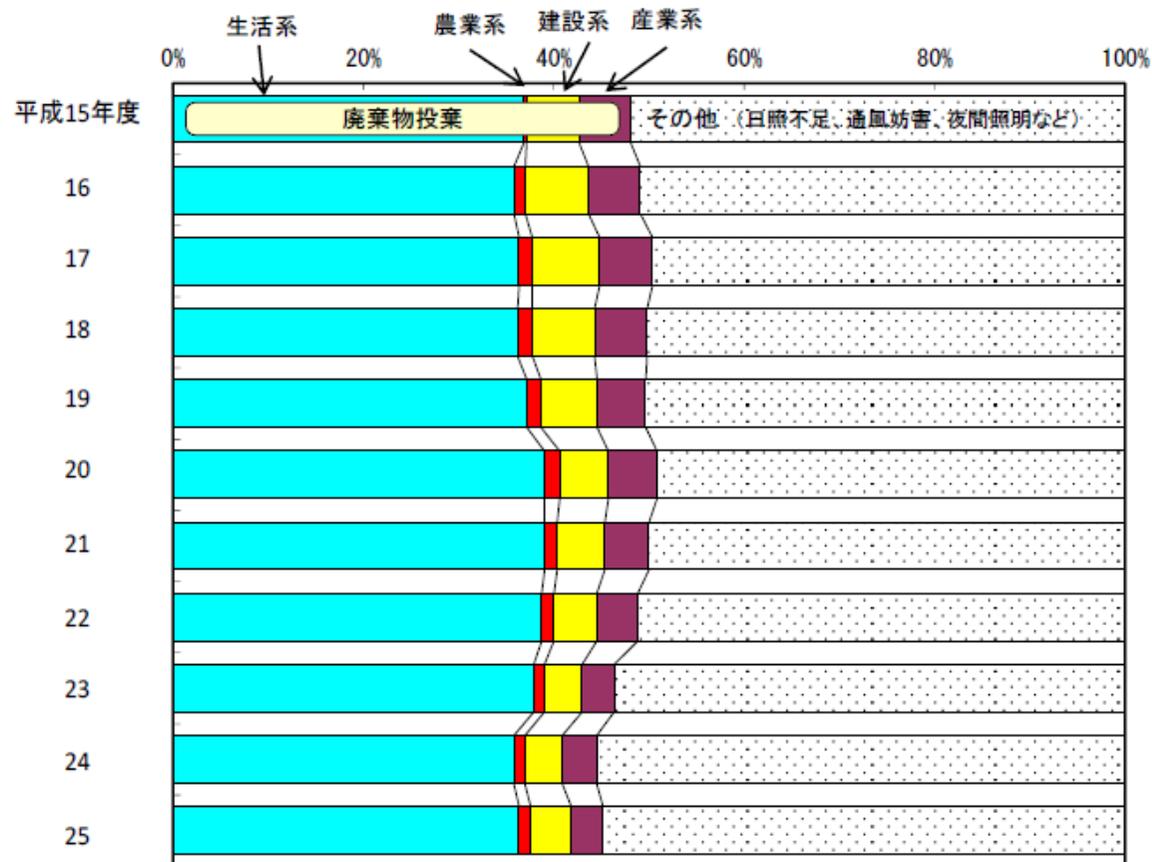
公害苦情件数の推移



注1) 平成6年度から調査方法を変更したため、件数は不連続となっている。

注2) 平成22年度の調査結果には、東日本大震災の影響により報告の得られなかった地域（青森県、岩手県、宮城県及び福島県内の一部市町村）の苦情件数が含まれていない。

出典:平成25年度公害苦情調査



## 典型7公害以外の種類別 苦情件数の割合の推移

出典：平成25年度  
公害苦情調査

〈参考〉 典型7公害以外の種類

廃棄物投棄	生活系	主に家庭生活から発生した生ごみ・紙くず・新聞紙等の燃焼物、空き缶・空きびん・乾電池等の燃焼不適物、家具・電気製品・ピアノ等の粗大ごみ等による「一般廃棄物」の投棄
	農業系	主に農林漁業から発生する畜産関係の動物の死骸及びふん尿等による「産業廃棄物」の投棄
	建設系	主に建設業から発生する建築廃材等による「産業廃棄物」の投棄
	産業系	主に産業の「卸売・小売業」、「飲食店、宿泊業」等の業務から排出されたごみ、製造及び処理工程で発生した紙等のくず、金属くず、ガラス、燃え殻、ばいじん、汚泥、廃油・廃酸・廃プラスチック類等による「産業廃棄物」の投棄
その他	高層建築物などによる日照不足・通風妨害、深夜の照明や光などに対する苦情、テレビ・ラジオなどの受信妨害や違法電波などに対する苦情など	

## (1)－2 環境基本法との関係

### ○ 環境基本法の制定時における公害紛争処理の扱い

環境基本法制定の際、紛争処理については、公害のみを対象とするとされ、従来の公害対策基本法を踏襲している。

一方で、平成4年の中央公害対策審議会・自然環境保全審議会の答申においては、紛争処理制度の対象についてどのように位置づけるかは今後の課題であるとしている。

(参考)「環境基本法制のあり方について(答申)」(抄)

(平成4年10月20日中央公害対策審議会・自然環境保全審議会)

「公害紛争処理制度の対象については、典型7公害以外の苦情が全体の約3分の1を占めるなど、現在の制度の対象と国民の期待する紛争処理の対象とに相違があり、個別の法律で将来どのように位置づけるかは今後の課題である。」

## ○ 環境基本法における用語の使い分け

環境基本法においては、環境について2つの用語を使い分けており、それぞれの用語に応じて対応する施策に差異が設けられている。

(注)「環境基本法の解説」(環境庁企画調整局企画調整課編)119～121pを参考とした。

### ① 「環境の保全上の支障の防止」

「公害その他の人の健康又は生活環境に係る被害を防止すること」や、「確保されることが不可欠な自然の恵沢を確保すること」をいい、規制(第21条)や経済的措置(第22条)等、国民の権利義務に直接関わるような施策を規定する条文において用いられている。

→ 人の健康又は生活環境に係る被害については、「公害」によるものと、「その他」によるものがあると想定されている。

### ② 「環境の保全」

①におけるような支障の防止にとどまらず、清浄な水や大気、静けさ、良好な自然環境の確保などを含むものであり、環境教育・学習(第25条)、民間団体等の活動の促進(第26条)、科学技術の振興(第30条)において用いられている。

## ○ 公害の定義

環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる(中略、典型7公害)によって、人の健康又は生活環境(人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。以下同じ。)に係る被害が生ずることをいう。

→ 「公害」については「環境の保全上の支障」のうち、「人の健康又は生活環境に係る被害」であることに加え、以下の限定が加えられている。

①人の活動に伴って生ずる ②相当範囲性 ③典型7公害

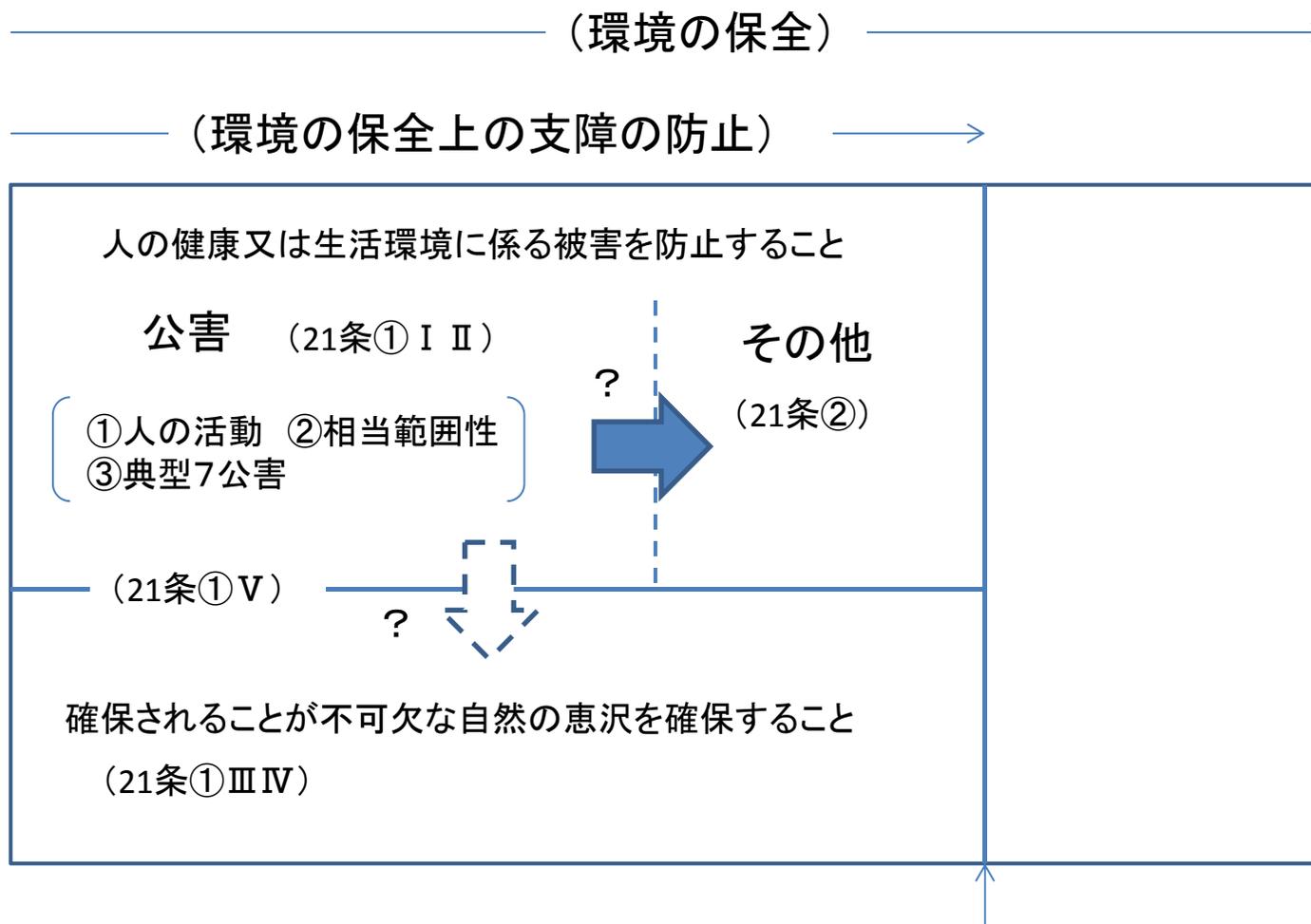
## ○ 公害以外の「その他」について

環境の保全上の支障のうち、7事象に限定列挙されている公害には該当しないが、人の活動に伴って生ずる、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずるという点では公害に類似し、例えば広範な日照の阻害、ビル風による被害などに対する懸念など、公害以外の現象に適切に対処できるようにしたものとされている。

この類型については、公害対策と異なり現段階においては技術的な問題から適当な規制手法が必ずしも明らかでない等の理由により、規制措置は国の努力義務とされている。

(注)「環境基本法の解説」(環境庁企画調整局企画調整課編)第21条の解説を参考とした。

公害紛争処理制度では、「人の健康又は生活環境に係る被害」の範囲内で、できる限り柔軟な対応をとってきたものと考えられる。



(注) 条文は環境基本法

支障の防止のために  
確保すべき水準

(参考) 環境基本法第21条の構成

(注)「環境基本法の解説」(環境庁企画調整局企画調整課編)220～221pより抜粋。

第1項(必要な規制の措置を講じなければならない)

第1号:公害防止のための、排出等に関する規制 ((旧)公害対策基本法第10条に対応)

- ・原因物質の排出(大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、悪臭)
- ・発生(騒音、振動)、原因となる地下水採取(地盤沈下)
- ・製造、販売、輸出入、管理方法その他の規制

第2号:公害防止のための、土地利用、施設設置に関する規制 ((旧)公害対策基本法第11条に対応)

- ・土地利用規制(用途の区分、集中の抑制のための規制)
- ・公害が著しい等の地域の施設設置規制(排出源施設の規制)

第3号:自然環境保全のための、面的な自然に着目した規制

- ・いわゆるゾーニング規制(自然公園、自然環境保全地域等)
- ・その他の面的規制(大規模開発についての都市計画法の開発許可の制度など)

第4号:自然環境保全のための、個別の自然物に着目した規制

- ・野生生物、温泉、その他の自然物

第5号:公害防止と自然環境保全の融合規制

- ・公害及び自然環境の保全上の支障を共に防止するための規制

第2項(必要な規制の措置を講ずるように努めなければならない)

公害以外の健康保護・生活環境保全に係る支障の防止(いわゆるその他の環境の保全)のための規制

## (1)－3 その他考慮すべき事項

### ① 民事上の紛争が対象とされている点

- ・ 公害紛争処理制度の対象は、「民事上の紛争」とされていることから、加害者・加害行為と被害が特定できるものであるか、どのような権利に基づき請求を行うかを明らかにできるかといった事項も考慮されるものと考えられる。
- ・ また、裁定制度の創設時の経緯などを考えると、因果関係の立証が困難であるなど、民事訴訟における課題を補完する役割を果たすことができるかといった事項も考慮されるものと考えられる。

◎公害紛争処理法(昭和四十五年六月一日法律第百八号)

(申請)

第26条 公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争が生じた場合においては、当事者の一方又は双方は、(中略)あつせん、調停又は仲裁の申請をすることができる。(以下略)

(申請)

第42条の12 公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争が生じた場合においては、その賠償を請求する者は、(中略)損害賠償の責任に関する裁定(以下「責任裁定」という。)を申請することができる。(以下略)

(申請)

第42条の27 公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争が生じた場合において、当事者の一方の行為に因り被害が生じたことについて争いがあるときは、当事者は、(中略)被害の原因に関する裁定(以下「原因裁定」という。)を申請することができる。

## ② 他の紛争処理制度との関係

- ・ 対象となる新たな類型について、既に他の紛争処理制度が設けられている場合、必ずしも重複は否定されるものではないが、公害紛争処理制度においても取り扱うべき積極的な理由が求められるものと考えられる。

## ③ 科学的知見

- ・ 人の健康等に有害な影響を与えるものであるかどうかについて、明確な科学的知見が得られていない事象もあり、これを新たな類型に加えることについてどのように考えるべきか。

## (2) 裁定制度・調停制度等の見直し

### (2)－1 現状について

#### ○ 各制度の利用状況

平成25年度までに新規に受け付けた事件の件数

原因裁定	うち原因裁定囑託※	責任裁定	調停	あっせん	仲裁
80件	(4件)	136件	723件	3件	1件

※公害に係る被害に関する民事訴訟において、受訴裁判所は、公調委に対し原因裁定を囑託することができる(公害紛争処理法第42条の32)。

#### ○ 各制度の法的効果

- ・ 責任裁定: 訴えが提起されないときは、合意擬制がなされる。
- ・ 原因裁定: 当事者の権利義務を確定するような効果はない。
- ・ 調停、あっせん: 合意には民法上の和解契約と同一の効力がある。
- ・ 仲裁: 仲裁法により、仲裁判断は確定判決と同一の効力を有する。

## (2)－2 債務名義について

### ○ 現状

- ・ 仲裁については仲裁法の規定が準用される(公害紛争処理法第41条)ため、執行決定のある仲裁判断は債務名義とされている。
- ・ あっせん、調停、裁定における合意は和解契約とされている。
- ・ 調停、仲裁、責任裁定については、権利者の申出を受けて、公害等調整委員会が義務者に対し義務履行を勧告できるとの規定がある(公害紛争処理法第43条の2)。なお、あっせんについては当事者の自主性を重んじた手続であることから、原因裁定は権利義務を定めるものではないことから、除外されている。

◎公害紛争処理法(昭和四十五年六月一日法律第百八号)

(義務履行の勧告)

第43条の2 中央委員会又は審査会等は、権利者の申出がある場合において、相当と認めるときは、義務者に対し、中央委員会又は当該審査会等もしくは関係連合審査会の行った調停、仲裁又は責任裁定で定められた義務の履行に関する勧告をすることができる。この場合において、当該勧告が連合審査会の行った調停に係るものであるときは、審査会等は、あらかじめ、他の関係審査会等と協議しなければならない。

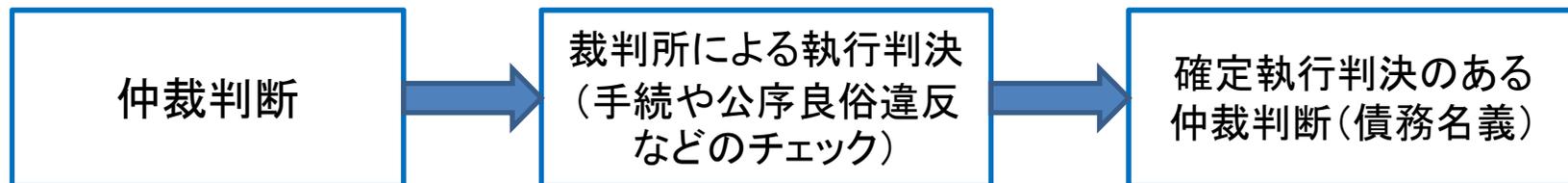
2 前項の場合において、中央委員会又は審査会等は、当該義務の履行状況について、当事者に報告を求め、又は調査をすることができる。

## ○ 債務名義とすることにより考えられるメリット

- ・ あっせん、調停、責任裁定における合意内容の履行の実効性を高めることにより、制度の利用が促進される可能性が考えられる。
- ・ 執行を求める訴訟の場において、債権者側が合意の成立を立証することを要しなくなるため、負担の軽減につながるものが考えられる。  
※ただし、公害等調整委員会の手続によりなされた合意の成立を立証することが大きな負担となっているかは疑問。

## ○ 仲裁における手続

仲裁法により、仲裁人による仲裁判断について民事執行をするためには、裁判所による執行決定が必要となる。



◎仲裁法(平成十五年八月一日法律第百三十八号)

(仲裁判断の承認)

第45条 仲裁判断(仲裁地が日本国内にあるかどうかを問わない。以下この章において同じ。)は、確定判決と同一の効力を有する。ただし、当該仲裁判断に基づく民事執行をするには、次条の規定による執行決定がなければならない。

2~3 略



- あっせん、調停、裁定について債務名義とすることを検討をすることとした場合、仲裁と同様に、裁判所の関与(執行決定)を前提とすることが妥当かどうか。  
※あっせん、調停、裁定における合意はあくまで和解契約であり、仲裁におけるような確定判決と同一の効力(既判力)がない。
- 金銭給付に関する債権のみを対象とすることとすべきか。  
※あっせん、調停については、合意内容(調停条項等)の解釈をめぐって、当事者間に意見の対立がある場合などが考えられる。

## ○ 債務名義とすることについての留意点

- 特にあっせん、調停において、執行力を背景に話し合いをすることは、自由な話し合いの制約となる可能性が考えられる。また、そもそも当事者があっせん、調停の場に出てこなくなる可能性も考えられる。
- 債務名義とするためには公平中立な立場での関与が求められるが、職権調査は一方当事者にとって不利な結果となることも多い。このため、特に責任裁定では、債務名義とすることにより職権調査の柔軟性が損なわれる可能性も考えられる。

## (参考)過去の義務履行勧告事件

金銭の給付がどの程度確実に履行されているかのデータは存在しないが、過去の係属した義務履行勧告事件6件では、すべて調停条項における金銭給付以外の条項の履行が争われている。

事件名	申請受付時期	終結区分
大阪国際空港騒音調停申請事件の調停条項に係る義務履行勧告申出事件	昭和62年3月	取下げ
冷暖房室外機騒音職権調停事件の調停条項に係る義務履行勧告申出事件	平成9年8月	勧告をしない決定
深川市における低周波音被害職権調停事件の調停条項に係る義務履行勧告申出事件	平成17年6月	勧告をしない決定
伊東市における製菓工場騒音・悪臭被害職権調停事件の調停条項に係る義務履行勧告申出事件	平成20年6月	勧告をしない決定
飯塚市し尿処理場等悪臭被害職権調停事件の調停条項に係る義務履行勧告申出事件	平成20年11月	一部勧告
上尾市における騒音・低周波音被害職権調停事件の調停条項に係る義務履行勧告申出事件	平成24年5月	取下げ

## (2)－3 実質的証拠法則について

### ○ 実質的証拠法則の具体例

#### ①公正取引委員会の審決の取消訴訟に係る独占禁止法第80条(注:廃止前)

◎私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律(注:条文は廃止前)

(昭和二十二年四月十四日法律第五十四号)

第80条 第七十七条第一項に規定する訴訟については、公正取引委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときには、裁判所を拘束する。

2 前項に規定する実質的な証拠の有無は、裁判所がこれを判断するものとする。

第81条 当事者は、裁判所に対し、当該事件に係る新しい証拠の申出をすることができる。ただし、公正取引委員会が認定した事実に関する証拠の申出は、次の各号の一に該当することを理由とするものであることを要する。

一 公正取引委員会が、正当な理由がなくて、当該証拠を採用しなかつた場合

二 公正取引委員会の審判に際して当該証拠を提出することができず、かつ、これを提出できなかつたことについて重大な過失がなかつた場合

2 前項ただし書に規定する証拠の申出については、当事者において、同項各号の一に該当する事実を明らかにしなければならない。

3 裁判所は、第一項ただし書に規定する証拠の申出に理由があり、当該証拠を取り調べる必要があると認めるときは、公正取引委員会に対し、当該事件を差し戻し、当該証拠を取り調べた上適切な措置をとるべきことを命じなければならない。

## ②電波監理審議会の議決により行う総務大臣の決定の取消訴訟に係る電波法第99条

◎電波法(昭和二十五年五月二日法律第百三十一号)

(事実認定の拘束力)

第99条 第九十七条の訴については、電波監理審議会が適法に認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときは、裁判所を拘束する。

2 前項に規定する実質的な証拠の有無は、裁判所が判断するものとする。

## ③公害等調整委員会の裁定委員会が行う裁定の取消訴訟に係る鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律第52条

◎鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律(昭和二十五年十二月二十日法律第二百九十二号)

(事実認定の拘束力)

第52条 裁定に対する訴訟については、裁定委員会の認定した事実は、これを立証する実質的な証拠があるときは、裁判所を拘束する。

2 前項に規定する実質的な証拠の有無は、裁判所が判断する。

(新しい証拠)

第53条 当事者は、左の各号の一に該当する場合に限り、裁判所に対し、当該事件に係る新しい証拠の申出をすることができる。

一 裁定委員会が正当な理由がなくて当該証拠を採用しなかつたとき。

二 裁定委員会の審理に際して当該証拠を提出することができず、且つ、これを提出できなかつたことについて過失がなかつたとき。

2 前項各号に掲げる場合においては、当事者は、その理由を明らかにしなければならない。

3 裁判所は、第一項の規定によるあたらしい証拠を取り調べる必要があると認めるときは、委員会に対し、当該事件を差しもどし、当該証拠を取り調べた上適切な措置をとるべきことを命じなければならない。

## ○ 実質的証拠法則を採用することにより考えられるメリット

- ・ 公害等調整委員会において争点・証拠の整理や、証拠に基づく事実認定が十分になされているのであれば、訴訟において当事者の負担軽減が図られ、裁判の迅速化につながる可能性が考えられる。

## ○ 裁定制度導入時における国会答弁

- ・ 原因裁定について、裁定制度は民事上の権利義務関係に関する判断であり、行政処分に関する判断とは異なるとして実質的証拠法則を採用していないと答弁している。

◎昭和47年5月17日 参議院内閣委員会、公害対策及び環境保全特別委員会連合審査会

○政府委員(小澤文雄君) いま、土地調整委員会についてはそういう規定があるというふうに伺いましたが、それは、土地調整委員会の認定した事実は、実質的な証拠があれば裁判所を拘束するというあの規定かと思いますが、この原因裁定につきましては、これは大体、裁定制度そのものが民事上の権利義務関係の判断でございまして、土地調整委員会のやっているのは、あれは行政処分についての判断で、そこは非常に性格が違ふんじゃないかと思ひます。

それで、実はこの立案の段階では、いま仰せられましたようなその点も、いろいろの角度から検討もし、また法務省や裁判所ともいろいろ意見の交換もしてみたいんですが、結局、これは民事の紛争に関するものでございまして、土地調整委員会の従来の規定のように行政事件についてのものと同じようには考えられないだろうというようなこともございまして、そうはいたしておりません。(以下略)

## ○ 実質的証拠法則を採用することにより考えられる課題

- ・ 因果関係の立証が困難であることが多い公害紛争において、仮に新証拠申出の制限を設けるとすれば、特に被害者が個人である場合に、当該個人にとって不利な制度となる可能性が考えられる。
- ・ 公害等調整委員会の職権証拠調べと民事訴訟の当事者主義との関係をどのように整理すべきか。

→ 当事者の立証によらない、職権証拠調べによる証拠が裁判所を拘束するのは、民事訴訟における当事者主義の原則に対する重大な例外となるのではないか。

※なお、上述の公正取引委員会、電波監理審議会、公害等調整委員会(土地利用調整)の場合も次ページのとおり職権証拠調べの規定が存在するが、これらは民事訴訟ではなく行政処分に係る取消訴訟であるとの違いがある。

◎公正取引委員会の審判に関する規則(平成十七年十月十九日公正取引委員会規則第八号)

(証拠調べ)

第26条 審判官は、申出により又は職権で必要と認める証拠調べをすることができる。

- 2 証拠調べは、次章に規定する手続に従い、これを行う。
- 3 証拠調べは、この規則に特別の定めのある場合を除いて、審判期日において、これを行わなければならない。

◎電波監理審議会が行う審理及び意見の聴取に関する規則(平成六年九月三十日郵政省令第六十八号)

(職権証拠調べ)

第36条 主任審理官は、職権により必要と認める証拠書類等の取調べをすることができる。ただし、この証拠書類等の取調べの結果については、異議申立人等の意見を聞かなければならない。

◎鉱業等に係る土地利用の調整手続等に関する法律(昭和二十五年十二月二十日法律第二百九十二号)

(調査のための処分)

第33条 裁定委員会は、事件について必要な調査をするため、事件関係人の申立により又は職権で、左の各号に掲げる処分をすることができる。

- 一 事件関係人又は参考人の出頭を求めて審問し、又はこれらの者から意見若しくは報告を徴すること。
  - 二 鑑定人に出頭を命じて鑑定させること。
  - 三 文書その他の物件の所有者に対し、当該物件の提出を命じ、又は提出物件を留めて置くこと。
  - 四 事業場に立ち入り、業務の状況を検査すること。
- 2 裁定委員会は、相当と認めるときは、裁定委員又は委員会の職員に、前項の処分をさせることができる。
  - 3 前項の規定により立入検査をする裁定委員又は職員は、その身分を示す証票を携帯し、関係人に呈示しなければならない。
  - 4 第一項第四号又は第二項の規定による検査は、犯罪捜査のために認められたものと解釈してはならない。

## (2)－4 差止め・仮処分について

### ○ 差止め・仮処分の導入により考えられるメリット

- ・ 責任裁定は損害賠償の責任に関する判断のみを行うものであり、差止めについて判断を行うことはできない。差止めの導入により、損害賠償請求とは別に、被害の原因となっている行為をやめさせるため、原因者に対して何らかの作為又は不作為を求めることができるようになるとのメリットが考えられる。
- ・ また、仮処分の申立ての導入により、調停、裁定等の終結を待っていたのでは実効的な権利救済が図れないような場合（建築工事が完了してしまう場合など）に、仮の救済を図ることができるようになるとのメリットが考えられる。

### ○ 調停前の措置勧告

現在の制度では差止め等はできないが、調停に関しては調停の内容たる事項の実現を不能にし、又は著しく困難にする行為の制限等の措置を勧告できるとの規定がある。

◎公害紛争処理法(昭和四十五年六月一日法律第百八号)

(調停前の措置)

第33条の2 調停委員会は、調停前に、当事者に対し、調停の内容たる事項の実現を不能にし、又は著しく困難にする行為の制限その他調停のために必要と認める措置を採ることを勧告することができる。

## ○ 差止め・仮処分導入により考えられる課題

- ・ 公害の発生・拡大の防止等の目的のためには、差止めという私法上の手段よりも、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等による設備改善命令、使用停止命令等の公法上の規制の方法がなじみやすいと考えられる。

※公害紛争処理法第48条では公害の防止に関する施策の改善について関係行政機関の長等に対して意見を述べることができる、また、同法第42条の31では原因裁定があったときに、必要な措置について関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に対して意見を述べることができると規定されている。

- ・ そもそも個別法による規制権限を与えられていない公害等調整委員会が、被申請人に対して直接、差止命令や仮処分命令を行うことができるのかとの問題がある。

※公害等調整委員会が行う土地利用調整については執行停止の規定があるが、これは行政処分に対する不服審査を行うものであることから規定されている(規定の内容も行政不服審査法と同様)。

- ・ なお、差止めについては命令ではなく、責任裁定と同様に合意擬制とすることも考えられるが、このような合意擬制が実効性を伴うものとなるか疑問がある(被申請人が差止めに納得しているのであれば、職権調停の利用により合意できるし、納得していないのであれば裁判にならざるを得ないのではないか)。

## (2)－5 原因裁定について

### ○裁定制度導入時における国会答弁

損害の範囲や額を確定せずとも、原因裁定を前提にしての当事者間の話し合いや、そのほか行政的な措置の参考となることが、原因裁定の意義として挙げられている。

◎昭和47年5月17日参議院内閣委員会、公害対策及び環境保全特別委員会連合審査会

○政府委員(小澤文雄君) 原因裁定は確かに因果関係を究明することだけを目的とするものでございますけれども、その責任裁定の場合におきましても、責任を認めるためには、因果関係がはっきりしないという認められませんので、原因裁定の場合であろうと、責任裁定の場合でありましょと、因果関係究明のために審理を尽くすということは、全く同じでございます。ただ、責任裁定の場合には、因果関係を究明した上で、ほんとうに因果関係があるという段階になりまして、引き続いて損害の額とか、程度とか、そういうものについての審理をずっと進めていかなければなりません。そして、それによって結論を得た場合に、責任裁定するわけでございますが、原因裁定の場合には、損害の範囲、額などのためにいろいろ審理をする必要がございませんので、まず原因裁定をしておけば、それに基づいてあとはそれを前提にしての当事者間の話し合いだとか、あるいは、そのほか行政的な措置の参考になるとか、いろいろな副産物がございまして、責任裁定による結論を待つまでもなく、目的を達するという場合が相当多かろうと思われますので、それで原因裁定の制度を立案してございますので、決して原因裁定によって、本来責任裁定のときにはしないで、省略してよかった因果関係の究明の手續がそれだけ加重するということにはならないのでございまして、その点御了解いただきたいと思ひます。この点は、何も裁定に限ったわけじゃございませんので、公害裁判におきましても、やはり因果関係が究明されない限りは、肯定されない限りは企業側に責任があるという判決はないのでございまして、この点は全く変わるところはございませんのでございまして。

## ○ 近年の原因裁定の終結状況

平成21年度から26年末までに終結した原因裁定事件(原因裁定嘱託事件、取下げとなった事件を除く)30件について、その終結区分をみると、認容1件、一部認容1件、棄却22件、職権調停成立6件となっている。

## ○ 原因裁定の意義について

- 原因裁定においても、実質的に責任裁定を出せる程度にまで踏み込んで検討が行われているのが実情であるが、原因裁定には特段の法的効果がないとの問題がある。
- また、原因裁定では、事実的因果関係の判断を行うものの、相当因果関係や受忍限度の判断は行わないことから、因果関係を認める場合でも損害賠償は認められない可能性が十分にあるとの付言をすることとなる場合がある。
- 一方で、責任裁定は損害賠償の責任に関する判断のみを行うものであることから、原因裁定の結果を基に、自主的な交渉や裁判を通じて、公害の発生・拡大を防止したい等のニーズが存在することも考えられる。

## ○ 原因裁定の意義について(続き)

- ・ 責任裁定とは異なる原因裁定独自の規定としては、相手方の特定の留保(公害紛争処理法第42条の28)や、申請人が原因裁定を求めた事項以外の事項についての裁定(同法第42条の30)、通知及び意見の申出(同法42条の31)が挙げられる。

◎公害紛争処理法(昭和四十五年六月一日法律第百八号)

(相手方の特定の留保)

第42条の28 前条第一項に規定する場合において、相手方を特定しないことについてやむを得ない理由があるときは、その被害を主張する者は、相手方の特定を留保して原因裁定を申請することができる。

2～3 略

(裁定事項等)

第42条の30 裁定委員会は、被害の原因を明らかにするため特に必要があると認めるときは、原因裁定において、原因裁定の申請をした者が裁定を求めた事項以外の事項についても、裁定することができる。

2～3 略

(通知及び意見の申出)

第42条の31 中央委員会は、原因裁定があつたときは、遅滞なく、その内容を関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に通知するものとする。

2 中央委員会は、原因裁定があつたときは、公害の拡大の防止等に資するため、関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に対し、必要な措置についての意見を述べるることができる。

## (2)－6 あっせん及び仲裁について

### ○ あっせん及び仲裁事件の件数

- ・ 公害等調整委員会においては、あっせん事件の件数は過去3件、仲裁事件の件数は過去1件のみであり、利用が少ない。

#### 過去に受け付けたあっせん事件、仲裁事件

事件名	申請受付時期	終結区分
北陸新幹線騒音防止等あっせん申請事件	平成6年9月	あっせん打ち切り
尼崎市大気汚染被害防止あっせん申請事件(外1件)	平成14年10月	あっせん成立
損害賠償仲裁申請事件(被申請人:日本国有鉄道)	昭和50年12月	棄却

- ・ また、都道府県公害審査会等においても、平成25年度までの受付件数1,386件のうちあっせん事件の件数は36件、仲裁事件の件数は4件のみであり、平成11年度以降は1件も受け付けていない。

## ○ あっせん、仲裁の利用が少ない理由として考えられるもの

- ・ あっせん： 公害紛争は当事者間の対立構造が明確となりやすいことや、既に地方公共団体の苦情処理を経ていることも多いことから、当事者による自主的解決を重視するあっせんの利用が少ないことが考えられる。
- ・ 仲裁： 公害紛争は加害行為と被害との因果関係が明確となっていないことが多いことから、このような段階で裁判に訴える権利を放棄することとなる仲裁合意を行うことに抵抗があることが考えられる。



利用実績が少ないあっせん、仲裁について、廃止・簡素化を検討することも一案であるが、紛争解決の選択肢が狭まるため廃止等すべきでないとの考え方もあり得る。

## (2)－7 連合審査会について

### ○ 連合審査会の設置件数

- ・ 県際事件については関係都道府県により連合審査会を置くかどうかの協議を行い、協議がととのわなかった場合に公害等調整委員会において処理することとされている。
- ・ これまで関係都道府県による協議がととのわず、公害等調整委員会において事件処理が行われた県際事件は18件である一方、連合審査会により事件処理が行われた事例はない。

◎公害紛争処理法(昭和四十五年六月一日法律第百八号)

(第二十四条第一項第三号に掲げる紛争に関する特例)

第27条 第二十四条第一項第三号に掲げる紛争(注:県際事件)に関するあつせん及び調停の申請は、関係都道府県のいずれか一の知事に対してしなければならない。

2 審査会等は、前条第一項のあつせん又は調停の申請に係る紛争が第二十四条第一項第三号に掲げる紛争に該当するときは、その旨を都道府県知事に通知しなければならない。

3 第一項の申請があつたとき、又は前項の規定による通知があつたときは、当該都道府県知事は、当該申請又は通知に係る紛争を処理するため連合審査会を置くことについて、関係都道府県知事と協議しなければならない。

4～5 略

## ○ 都道府県における手続

- ・ 連合審査会は、地方自治法第252条の7第1項に基づく、関係都道府県が協議により規約を定め、共同で設置する地方自治法上の附属機関と位置づけられる。
- ・ 規約において「共同設置する機関の名称」、「共同設置する機関を組織する委員の選任の方法及びその身分取扱い」、「共同設置する機関と関係都道府県との関係」などを規定しなければならない(地方自治法第252条の8)。
- ・ 共同設置の協議については、関係都道府県の議会の議決を経なければならず、また、連合審査会を設置したときは、その旨及び規約を告示し、総務大臣に届け出なければならない(地方自治法第252条の7第3項及び第252条の2の2)。
- ・ 連合審査会に要する経費は、関係都道府県が負担し、規約で定める都道府県の歳入歳出予算に計上して支出する(地方自治法第252条の11第2項)。



当事者がより早く調停の手続に入れるよう、設置実績のない連合審査会を廃止することも一案ではないか。ただし、地方分権の観点にも留意する必要がある。

### (3) 手数料の見直し

#### ○ 現在の手数料

民事訴訟制度と比較して申請手数料は低廉な費用となっている。

価格(訴額)	公害紛争処理制度		民事訴訟制度	
	調停	責任裁定	調停	訴訟
30万円	1,000	1,400	1,500	3,000
50万円	1,000	1,400	2,500	5,000
100万円	1,000	1,400	5,000	10,000
200万円	1,700	2,700	7,500	15,000
500万円	3,800	6,600	15,000	30,000
1,000万円	7,300	13,100	25,000	50,000
2,000万円	13,300	23,100	37,000	80,000
5,000万円	31,300	53,100	73,000	170,000
1億円	61,300	103,100	133,000	320,000
2億円	111,300	173,100	253,000	620,000
5億円	261,300	383,100	613,000	1,520,000

(注) 原因裁定の手数料: 1人当たり 3,300円。

訴訟において訴額が算定不能の場合は160万円と見なされ、手数料は13,000円。

## ○ 過去の国会における指摘

公害紛争処理法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(衆議院公害対策及び環境保全特別委員会 昭和49年5月31日、参議院公害対策並びに環境保全特別委員会 昭和49年4月26日)として、「被害者の多くが生活に困窮している実情を考慮し、紛争に係る費用負担の軽減等について配慮すること。」とされている。

## ○ これまでの手数料見直しの経緯

昭和59年に、消費者物価指数の上昇等を考慮して、若干の値上げを行っているが、それ以降手数料の改定は行っていない。

## ○ 手数料設定の考え方

- ・ 民事訴訟制度と比較して調停や裁定は法的効力が弱いこと(債務名義がない等)及び公害紛争の特殊性(申請人が経済的弱者であることも多い)ことを勘案して、民事訴訟制度の手数料をベースに減額を行っている。
- ・ さらに、申請人が生活保護世帯に属しているときは手数料を免除し、前年分の所得税非課税者に対しては手数料の2分の1を減額し、やむを得ない事情がある場合には納付期限を延長するとの規定がある。

## ○ 手数料の見直しについて

- ・ 民事訴訟制度と比較して調停や裁定は法的効力が弱いとはいえ、一方で、職権調査の費用を国費で負担していることや、現地期日を開催するなど当事者の旅費、宿泊費負担等を軽減していることを考えると、生活困窮者に対する減免措置は維持しつつも、全体として申請手数料を引き上げることも考えられるのではないか。
- ・ 特に原因裁定の手数料は一律3,300円と低廉であるが、責任裁定と同様に、必要に応じて職権調査を行いつつ因果関係を判断していることからすると、現在の申請手数料を引き上げることも考えられるのではないか。  
※平成25年度における手数料収入は約70万円、調査予算は約3,100万円
- ・ 個別の事件について、職権調査の費用に応じて一定の負担をいただくことも考えられるのではないか。  
※ただし、職権調査の実施の要否は、あくまで裁定委員会、調停委員会等の判断により行われるものであり、調査結果によっては申請人に不利な事実認定となり得るとの留意点がある。