

構成員提出資料

- ・ 北村座長提出資料 ・ ・ ・ ・ ・ 1
- ・ 小島構成員提出資料 ・ ・ ・ ・ ・ 6

「公害」と相隣紛争 「相当範囲」を考える

上智大学教授 北村喜宣

1. 「公害」概念の構成要素

法律において、そこで用いる用語をどのような意味で使うかは、きわめて重要である。公害に係る紛争の迅速かつ適正な解決を図ることを目的とする公害紛争処理法は、「公害」について、環境基本法2条3項に規定する公害をいうとしている。同項は、「環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人間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…、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下…及び悪臭によって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること」と規定する。

この言葉を、いくつかに分けて整理しよう。第1は、人為起源性である。後ろに「その他の」とあるから、事業活動は例示であり、原因が事業活動に限定されるわけではない。「人間の活動」がエッセンスである。第2は、影響範囲である。「相当」という表現からして、それなりの広がりがあると捉えるのが自然である。第3は、実害である。もちろん、「公害の防止」とすれば、未然対応は可能になる。以下では、このうちの「相当範囲」について考えてみよう。

2. 相当範囲性

公害紛争処理法にとって、何を公害と観念するかは、同法の適法範囲を確定するうえできわめて重要である。上記のように、同法は、これを環境基本法の公害と同義としている。ところが興味深いのは、それにもかかわらず、現在の実務においては、「相当範囲」について、相当拡張解釈がされている点である。

公害紛争処理法は、1970年制定された。誤解されがちであるが、同法は、同年12月の第64回国会（いわゆる公害国会）ではなく、同年6月の第63回国会で制定された。施行にあたって、総理府総務副長官通達「公害紛争処理法の施行について」（昭和45年11月1日）が発出され、そこで「相当範囲」が議論されている。それによれば、「相当範囲にわたる」とは、大気の汚染等の現象が単なる相隣関係的な程度でなく、地域的にある程度の広がりをもっていることが必要であることをいうものである。この場合、その被害者は、多数に及ぶ必要はなく、一人であつてもよい。」というのである。ここでは、相隣関係のような狭さでは公害とはいえないという認識が示されている。常識的といってよいだろう。

3. ある責任裁定

ところが、この認識は、なしくずしてきに修正されているように見える。ある責任裁定において、公害等調整委員会（公調委）は、「被害発生原因となる現象が相当範囲にわたる

か否かは、当該現象の及んでいる人的範囲及び地域的範囲を総合勘案して、一定程度の社会的な広がりを持つるか否かによって判断されるべき」とした（公調委裁定平成 23 年 6 月 27 日）。そのうえで、マンションの上下階居室に関する事件において、事業活動に起因して直上階で発生した騒音は、一定の人的・地域的な広がりを持つるがゆえに相当範囲性を充たして公害といえると判断したのである。

単純な近所騒音ではなく事業活動に起因していることが、このような判断になったポイントのようにみえる。しかし、「壁や床を隔てて多数の世帯が居住するという共同住宅の性質を考慮すれば、被害発生原因となる現象（騒音）が、一定の人的・地域的な広がりを持つていた」とするのは、さすがに無理がある。前述のように、そもそも人為起源性があれば足りるのであり、事業活動起因でなければ公害といえないというわけではない。

4. 公害対策基本法案の国会審議と政府解説書

「公害」に関する定義が初めて規定されたのは、1967 年制定の公害対策基本法 2 条においてである。環境基本法 2 条 3 項は、この規定ぶりを基本的に引き継いでいる。公害対策基本法の解説書は、相当範囲性について、「単なる相隣関係的な問題にとどまら [ない]」ことを明らかにするために「相当範囲にわたる」としたと説明している（岩田幸基（編）『新訂公害対策基本法の解説』（新日本法規出版、1971 年）144 頁）。

公害対策を進めるために、何をもって「公害」と定義するかは、公害対策基本法の根幹的認識にかかわる問題であった。そこに相当範囲性を含めたのは、事業活動に対して公法的に介入することを正当化するためであったかと思われる。これほどまでになっているのならば民事的解決に委ねられるべき相隣問題ではなく、社会としても関心を持って対応すべき公共的問題であるということであろう。

この点は、公害対策基本法案が審議された国会における政府答弁にも明白である。すなわち、「国が方針を定め、一定の方式に従って公害対策をするというような対象として今後施策で取り上げるのは、ある程度の広がりを持ったものでなければ、いわゆる私害として民法上の関係で、隣の家がやかましいとかいうようなことは、これはすでに相互で解決できる問題でありまして、あるいは軽犯罪法で処分できるものもあるわけでありまして、そのようなものを、わざわざこのような基本法を設けてまで処理しなくても、民法上の損害賠償なりあるいは騒音の軽犯罪法上の取り締まりなり、そういうようなもので片づけられるものを、何もこういう大きな基本法を定めて国が処理をするという必要はない。やはりある程度の広がりを持ったものに対して、公法上の処置の規定を設け、あるいは国の責務をうたい、あるいは事業者の責務をうたうというようなことで、国が大きな方針をきめてやらなければ解決しないということを、この法の対象としたわけでありまして。」（第 55 回国会衆議院産業公害対策特別委員会議録 13 号（1967 年 7 月 5 日）27 頁 [館林宣夫・厚生省環境衛生局長委答弁]）。

公害対策基本法制定当時には、現在のような一般的な公害紛争処理制度は存在していな

かったが、同法 21 条 1 項は、「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。」と規定し、将来における制度化を命じていた。これが、1970 年 5 月の公害紛争処理法成立に至る。前出の解説書は、同項が用いる「公害」という文言に関して、2 条に関する解説と別異に解することを示唆するような記述は一切していない（岩田(編)239 頁以下）。

5. 公害紛争処理法案の国会審議と政府解説書

公害紛争処理法案が審議された国会において、日照権紛争が対象になるのかという質問がされた。これに答えて、政府委員は、「公害の範囲にかかわる問題でございますが、この法案では、公害対策基本法の 2 条に定めます「公害」を公害としておるわけでありませう。したがって、日照権のように相隣的なものは、公害の対象にしておらないわけでございますので、本制度による紛争あるいは苦情処理には直接かからないと考えておるわけでございます。」と述べた（第 63 回国会衆議院産業公害対策特別委員会議録 9 号（1970 年 4 月 9 日）6 頁 [青鹿明司・内閣総理大臣官房審議室長答弁]）。これは、公害対策基本法 2 条に規定される法定現象ではないという理由で対象外としているのではなく、相隣的ゆえに対象にならないとしているのである。担当大臣も、一般的に、「本法案で公害と規定をいたすものの中に、極端に狭い範囲の、起因者も被害者もはっきりわかっているというようなものを一応除いてある。」と述べている（第 63 回国会参議院公害対策特別委員会会議録 8 号（1970 年 5 月 8 日）11 頁 [山中貞則・国務大臣答弁]）。

公害紛争処理法の解説書は、前述の責任裁定が示した整理を述べる。そして、「公害について、一般の不法行為の事案とは別個の扱いをする理由は、その社会性、公共性にあるのであるから、公害として処理するのを相当とするのには、単なる相隣関係の問題であるにとどまらず、ある程度の広がりを持つ必要がある。これが「相当範囲にわたる」ことを要件とする趣旨である。」「要するに純粋な相隣関係を除外する趣旨であると解するのが妥当であろう。」と明言している（公害等調整委員会事務局（編著）『解説 公害紛争処理法』（ぎょうせい、2002 年）（以下「解説」として引用）20～21 頁）。これは、先に出版された別の解説書の記述を継承したものである（小熊鐵雄『公害紛争処理法解説』（一粒社、1975 年）11～12 頁）。解説書は、「公害対策基本法ではこのように規定されているが、公害紛争処理法では若干異なって適用すべきである」というような口吻を一切示していない。

以上、国会および中央政府の認識として確認しておきたい。

6. 対応のあり方

もともと、上記解説がいうように、「要件を余り厳しく解するのは、制度の趣旨を減殺するおそれがある。」（同前 21 頁）。そうであるならば、やはり公害紛争処理法 2 条を改正して、行政的紛争処理制度にふさわしい射程距離を「公害」という文言に与えるのが正道である。公害紛争処理法が 1970 年に制定された際には、大気汚染など法定の 6 つの現象に関

するものであったとしても、それが相隣紛争であれば同法の対象外とすると考えられたことは、証拠上明らかといわざるをえない。これは、行政的紛争処理制度に関する規定を設けていなかった公害対策基本法の制度趣旨にも整合的な整理であったといえる。

なるほど、救済を重視する立場からは、なるべく「紛争」を広く解してこの法律の制度に載せるのが適切であろう。深刻な事件が多かったかつてと比べると紛争の性質が変容しているがゆえに、かつてなら対象とはしなかった紛争をも対象とするのが望ましいのかもしれない。

上記解説によれば、環境基本法の定義をそのまま用いている理由は、「公害紛争処理法は、環境基本法の実本法としての性格を有するから、公害紛争処理制度の対象とする公害の範囲についても、環境基本法における公害の概念のそれと一致させた」からである（同前 19 頁）。環境基本法の政府解説書も、公害概念にズレがありうるとは認識していないようにみえる（環境省総合環境政策局総務課（編著）『環境基本法の解説〔改訂版〕』（ぎょうせい、2002 年）279 頁以下）。

たしかに、公害規制であれば、相当範囲性を維持する整理には合理性がある。しかし、先にみたように、それは公法的対応を正当化するためであった。したがって、規制の場面ではなく紛争処理の場面で異なった整理をしても、それを環境基本法が否定しているとか、同法との関係で問題は生じるとかという事態にはならないのではなかろうか。

そうであるとすれば、現在は 7 つになっている法定現象に関して相隣紛争にも制度の射程を拡げるのが適切ということになれば、その旨を規定して明確にすべきであろう。疑義を生じさせないためにも、公害紛争処理法 2 条を改正し、現在の環境基本法 2 条 3 項にある「相当範囲にわたる」という部分は適用しないとするような対応が、法治主義の観点からは望ましい。

7. 制度の正当性に対する信頼

なお、制度の利用者にとって厳格な解釈をして救済を拒否しているのではなく、逆に柔軟な解釈をして救済制度利用の間口を拡げているのであるから、特段の問題はないという考え方もあろう。特段の問題が発生していないならば（＝運用でうまくいっており誰も不満を申し立てていないならば）、行政職員は一般に、「理屈ではそうかもしれないが、実務的には法律改正までは不要」と考える傾向にある。また、そうした方針を決めた場合には、その方向をサポートする資料を集めて説明する傾向がある。組織人の心情としては、十分理解できるところである。

しかし、公害苦情相談はさておき、過度な拡張解釈にもとづいて調停制度の土俵に引きずり込まれる相手方（主として事業者）の立場に立ってみればどうだろうか。受理事件数を増やすための、公調委による濫用的利用およびその促進と映らないだろうか。ねじ曲げられた運用がされていると感じないだろうか。

いうまでもなく、裁判制度にせよ公害紛争処理法の諸制度にせよ、関係者にとってその

正当性に対する信頼があることは、制度の存続にとって必須の条件である。なしくずし的な制度射程の拡大は、厳しい表現をすれば、運用の範囲を超えた立法権の侵害ともいわれかねない。

制度発足当時には、法律の服が体にあっていた。しかし、社会状況の変化によって、体が大きくなってきている。窮屈な服をそのままにしていると、体の成長が不健全に抑制されるし、服それ自体が破れてしまうのではないだろうか。体にとっても服にとっても、そして、制度に対する社会の信頼にとっても、良くない結果になりそうに思える。

8. 制度と組織の将来

蛇足ながら、制度発足以来、「公害」を冠している法律および組織の名称、そして、所掌事務の範囲も、中長期的には検討の対象とする余地があろう。法定 7 現象でないがゆえに対象としないという運用があり、それが「公害」の定義に起因するのであれば、その点を改革するのが、現在および将来の世代の国民の利益に資する。

1970 年に制定された公害紛争処理法は、その 3 年前に制定されていた公害対策基本法の枠組みのもとで発足した。1993 年に環境基本法が制定された際、条文の主語が「政府」から「国」に変わった程度で、公害紛争処理法の制度には、とくに修正が加えられずに横滑りした。周知の通り、環境基本法は、公害対策基本法を廃止して成立している。その際には、自然環境保全法の基本理念部分を統合して名称に「環境」を冠し、より広い視野と新しいパラダイムのもとに出発したのであった。

そのもとで、なぜ公害紛争処理制度が「存続」しえたのかは調査できていない。ただ、未来永劫そのままではよいとは、立法者は考えなかったとみるべきではないだろうか。法定 7 現象に限定せず、ひろく環境に関する紛争を射程に含めるかどうか。その任務に対応できる中央組織・地方組織をいかに実現するか。検討課題であることは確かである。

対象範囲について(小島延夫) 15.2.

- 「公害」の意味との関係
電磁波・光害など、(典型7公害に含まれない?もの)
シックハウス(相当範囲との関係)
- 「環境紛争」まで拡大することについて
区画形質の変更・残土積載などによる自然環境破壊
(自然環境破壊でも、典型7公害で生活に密接関連→対象)
景観破壊は?
- 他の国の制度との比較は?
- 司法アクセスの拡大の必要性との関係は?