

第1編

公害紛争処理法に基づく事務の処理

# 第1章 公害紛争処理制度の概要

## 1 公害紛争処理機関

環境基本法（平成5年法律第91号）第2条第3項に定める公害（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汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤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。）に係る紛争の処理機関として、国に公害等調整委員会が、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つては都道府県知事。以下「審査会等」という。）が設置されている。また、必要な場合には、関係都道府県による都道府県連合公害審査会（以下「連合審査会」という。）を設けることとされている。

### (1) 公害等調整委員会

公害等調整委員会は、総務省の外局として設置されている行政委員会であり、公害紛争について、あっせん、調停、仲裁及び裁定を行うこと等により、その迅速かつ適正な解決を図ることを主たる任務の一つとしている（公害等調整委員会設置法（昭和47年法律第52号）第2条、第3条）。

公害等調整委員会は、準司法的機能を持つ行政委員会であり、法律によりその中立性、独立性の確保が図られている。公害等調整委員会は、委員長及び委員6人（委員のうち3人は非常勤）で組織される合議体であり、委員長及び委員は、人格が高潔で識見の高い者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。委員長及び委員の任期は5年であり、在任中は、法律の定める場合を除き、その意に反して罷免されないことがない。また、公害等調整委員会には専門の事項を調査させるため、30人以内の専門委員を置くことができる（公害等調整委員会設置法第6条～第9条、第18条）。

公害等調整委員会は、必要があると認めるときは、関係行政機関に対し、資料の提出、意見の開陳、技術的知識の提供その他必要な協力を求めることができるほか、国の他の行政機関、地方公共団体、学校、試験研究所、事業者、事業者の団体又は学識経験を有する者に対し、必要な調査を委託することができる（公害等調整委員会設置法第15条、第16条）。

また、公害等調整委員会の事務を処理させるため、委員会に事務局が置かれている。なお、事務局職員のうちには、弁護士となる資格を有する者を加えなければならないこととされている（公害等調整委員会設置法第19条）。

### (2) 都道府県公害審査会等

公害紛争処理法（昭和45年法律第108号）は、条例で定めるところにより、都道府県に公害審査会を置くことができるものとし、その所掌事務、組織等について規定している。公害審査会を置かない都道府県においては、都道府県知事は、毎年、公害審査委員候補者9人以上15人以内を委嘱し、公害審査委員候補者名簿を作成しておかなければならないこととされている（公害紛争処理法第13条～第19条）。

平成28年度末現在、公害審査会を置いているのは37都道府県であり、公害審査委員候補者名簿を作成しているのは10県（岩手県、山梨県、長野県、和歌山県、鳥取県、島根県、徳島県、香川県、愛媛県及び長崎県）である。

(3) 都道府県連合公害審査会

事業活動その他の人の活動の行われた場所及び当該活動に伴う公害に係る被害の生じた場所が異なる都道府県の区域内にある場合又はこれらの場所の一方若しくは双方が2以上の都道府県の区域内にある場合における公害に係る紛争（いわゆる県際事件）に関し、あっせん及び調停を行うために、都道府県は、他の都道府県と共同して、事件ごとに、連合審査会を置くことができる（公害紛争処理法第20条、第21条、第27条第4項）。ただし、連合審査会が置かれなかったときは、公害等調整委員会が管轄する。

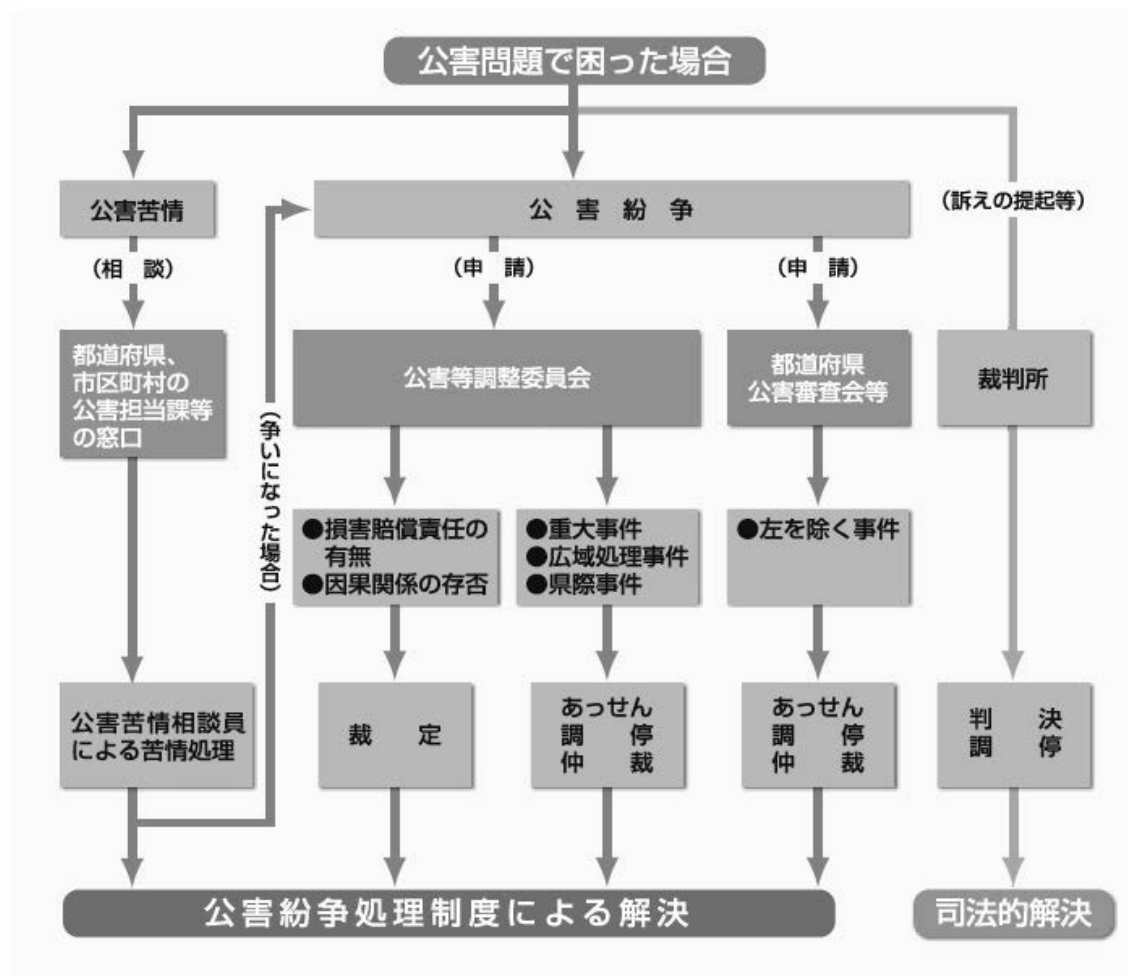
2 公害紛争処理手続

(1) 手続の種類及び概要

公害紛争処理法における公害紛争処理の手続は、原則として紛争当事者からの申請によって開始される。

公害紛争処理には、あっせん、調停、仲裁及び裁定の4つの手続があり、これらのうち、あっせん、調停及び仲裁は、当事者の合意に紛争の解決の基礎を置く紛争処理手続である。また、調停等で定められた義務の履行に関する勧告を行う義務履行勧告の手続がある。それぞれの手続の概要は、次のとおりである（制度の仕組みについては図1-1-1参照）。

図1-1-1 公害紛争処理制度の仕組み



## ア あっせん

あっせんは、当事者間における紛争の自主的解決を援助、促進する目的でその間に入って仲介し、紛争の解決を図る手続であり、公害等調整委員会の委員長及び委員又は公害審査会の委員（公害審査会を置かない都道府県にあっては公害審査委員候補者。以下「審査会の委員等」という。）のうちから指名された3人以内のあっせん委員が行う（公害紛争処理法第28条）。あっせん委員は、当事者間をあっせんし、双方の主張の要点を確かめ、事件が公正に解決されるように努めなければならないこととされている（公害紛争処理法第29条）。

また、あっせんについては、当事者間の交渉が円滑に進行せず、長引く紛争を放置すると多数の被害者の生活困窮等で社会的に重大な影響を及ぼすような場合に、公害等調整委員会又は公害審査会が、職権により、あっせんの手続を開始できることとされている（公害紛争処理法第27条の2）。

## イ 調停

調停は、当事者からの申請により、公害等調整委員会の委員長及び委員又は審査会の委員等のうちから指名された3人の調停委員からなる調停委員会が、紛争の当事者に出頭を求めて意見を聴くほか、現地の調査を行い、また、参考人の陳述、鑑定人の鑑定を求めるなどし、これらの結果に基づき、当事者間の話し合いに積極的に介入して調整し、当事者間の互譲に基づく紛争の解決を図るもので、あっせんよりも公権的な色彩が強いものである。調停委員会が調停案を提示する場合、調停案を受諾するか否かは当事者の任意であるが、当事者が受諾して調停が成立したときは、当事者間に合意（一般的には、民法上の和解契約）が成立したこととなる（公害紛争処理法第31条～第33条）。

なお、調停委員会が調停案を作成し、30日以上期間を定めて、その受諾の勧告をした場合、当事者が指定された期間内に受諾しない旨の申出をしなければ、当事者間に調停案と同一の内容の合意が成立したものとみなされる（公害紛争処理法第34条）。

## ウ 仲裁

仲裁は、公害等調整委員会の委員長及び委員又は審査会の委員等のうちから指名された3人の仲裁委員からなる仲裁委員会が、当事者間の仲裁合意に基づき、当事者の一方又は双方からの申請に基づいて、当事者に証拠の提出又は意見の陳述をさせるため、口頭審理を実施するなどして、仲裁判断をする手続である。ここで言う仲裁合意とは、紛争の当事者双方が、裁判所において裁判を受ける権利を放棄し、公害に係る当事者間の民事上の紛争の解決を仲裁委員会に委ね、その判断に従うことを合意することであり、仲裁委員会の仲裁判断は、確定判決と同一の効力を有する（公害紛争処理法第39条～第42条）。

## エ 裁定

裁定は、公害等調整委員会の委員長及び委員のうちから指名された3人又は5人の裁定委員からなる裁定委員会が、証拠調べ等所定の手続を経て法律判断（裁定）を下す一種の審判である。裁定には、公害に係る被害についての損害賠償責任の有無及び賠償額を判断する責任裁定と、申請人が主張する加害行為と被害との因果関係の存否について判断する原因裁定との2種類がある。これらは、いずれも審査会等には認め

られておらず、公害等調整委員会のみが行う手続である（公害紛争処理法第42条の2～第42条の33）。

(7) 責任裁定は、公害に係る被害についての損害賠償を請求する者の申請に基づいて、裁定委員会が公開の期日を開いて当事者に陳述させ、証拠調べ、事実の調査などを行って事実を認定し、その認定した事実に基づいて裁定するものである。手続は、民事訴訟に準じた手続であるが、職権で証拠調べや事実の調査を行うことができる等の特色がある。責任裁定の裁定書の正本が当事者に送達された日から30日以内に当該責任裁定に係る損害賠償に関する訴えの提起がなかったときは、その損害賠償に関し、当事者間に当該責任裁定と同一の内容の合意が成立したものとみなされる。また、責任裁定の申請があった事件について訴訟が係属するときは、受訴裁判所は、責任裁定があるまで訴訟手続を中止することができ、訴訟手続が中止されないときは、裁定委員会は、責任裁定の手続を中止することができる（公害紛争処理法第42条の12、第42条の14～第42条の16、第42条の18、第42条の20、第42条の26）。

なお、裁定委員会は、相当と認めるときは、裁定事件を職権で調停に付し、これを調停手続により処理することができる。職権による調停手続は、裁定委員会が自ら行うのが通例であるが、当事者の同意を得て管轄を有する審査会等に処理させることもできる。職権による調停が成立したときは、裁定申請は取り下げられたものとみなされ、また、不調に終わったときは、裁定手続が続行される（公害紛争処理法第42条の24）。

(4) 原因裁定は、紛争当事者の申請により、責任裁定と同様の手続によって行われる。なお、原因裁定については、被害を主張する者は、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、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。また、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、公害等調整委員会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27、第42条の28第1項、第42条の32第1項、第42条の33）。

公害等調整委員会は、原因裁定があったときは、関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に、その内容を通知し、さらに、公害の拡大の防止等に資するため、必要な措置についての意見を述べることができる（公害紛争処理法第42条の31）。

#### オ 義務履行勧告

公害紛争処理制度を更に実効あるものとするため、公害等調整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、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行うことができる（公害紛争処理法第43条の2）。

#### カ フォローアップ

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) 公害等調整委員会と都道府県公害審査会等との関係

公害等調整委員会と審査会等は、それぞれの管轄に応じ、独立の機関として職務を遂行している。

なお、公害等調整委員会は、公害紛争処理法を所管している立場から、制度全体が円滑に運営されるよう、公害紛争処理連絡協議会を開催するなど審査会等と密接な連携を図っている。

公害等調整委員会と審査会等の管轄は以下のとおりである。

ア 公害等調整委員会は、次の紛争に関するあっせん、調停及び仲裁について管轄する（公害紛争処理法第24条第1項、公害紛争処理法施行令（昭和45年政令第253号）第1条、第2条）。

(7) 現に人の健康又は生活環境に公害に係る著しい被害が生じ、かつ、当該被害が相当多数の者に及び、又は及ぶおそれのある場合における当該公害に係る次の紛争（重大事件）

① 人の健康に係る被害に関する紛争であって、大気の汚染又は水質の汚濁による慢性気管支炎、気管支ぜん息、ぜん息性気管支炎若しくは肺気腫若しくはこれらの続発症又は水俣病若しくはイタイイタイ病に起因して、人が死亡し、又は日常生活に介護を要する程度の身体上の障害が人に生じた場合における公害に係るもの

② 大気の汚染又は水質の汚濁による動植物又はその生育環境に係る被害に関する紛争であって、申請に係る当該被害の総額が5億円以上であるもの

(4) 2以上の都道府県にわたる広域的な見地から解決する必要がある公害に係る次の紛争（広域処理事件）

① 航空機の航行に伴う騒音に係る紛争

② 新幹線鉄道及び新幹線鉄道規格新線等における列車の走行に伴う騒音に係る紛争

(ウ) 事業活動その他の人の活動の行われた場所及び当該活動に伴う公害に係る被害の生じた場所が異なる都道府県の区域内にある場合又はこれらの場所の一方若しくは双方が2以上の都道府県の区域内にある場合における当該公害に係る紛争（県際事件）

なお、この場合、申請は、関係都道府県のいずれか一の知事に対してされなければならない。また、審査会等は申請があった事件が県際事件に該当するときは、その旨を知事に通知しなければならない。これらの場合において、知事は、当該紛争を処理するための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（公害紛争処理法第27条第1項～第3項）。

協議の結果、連合審査会が置かれたときは、連合審査会が県際事件について管轄する。協議がととのわなかったときは、公害等調整委員会に当該事件の関係書類を送付することとなる（公害紛争処理法第27条第4項、第5項）。

- イ 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つせん、調停及び仲裁について管轄する（公害紛争処理法第24条第2項）。
- ウ 次の場合は、上記ア及びイの管轄にかかわりなく処理される。
  - (7) 紛争の放置により、多数の被害者の生活の困窮等社会的に重大な影響があると認められる紛争について、公害等調整委員会又は公害審査会が、審査会等又は公害等調整委員会と協議して管轄を定めて、職権であつせんを行う場合（公害紛争処理法第27条の2第1項、第3項）
  - (4) 職権によるあつせんによっては当該紛争を解決することが困難な事件について職権により調停を行う場合であつて、そのあつせんの管轄が公害等調整委員会と審査会の協議により定められた場合（公害紛争処理法第27条の3）
  - (7) 相当と認める理由があるときに、審査会等又は連合審査会が公害等調整委員会に、又は、公害等調整委員会が審査会等に、調停に係る事件を引き継ぐ場合（公害紛争処理法第38条）
  - (1) 裁定委員会が、裁定に係る事件を職権で調停に付し、自ら事件を処理する場合（公害紛争処理法第42条の24）
  - (1) 仲裁について、当事者双方の合意により、管轄を定めた場合（公害紛争処理法第24条第3項）
- エ 裁定については、公害等調整委員会が専属的に行う（公害紛争処理法第42条の12第1項、第42条の27第1項）。

### 3 公害苦情処理手続

公害問題は、地域に密着した問題であることから、地方公共団体では、公害のない住みよい地域社会を実現するため、自治事務として、公害苦情処理を行っている。

住民から寄せられる公害苦情は、その多くが公害紛争の前段階あるいは初期段階としての性格を有しており、公害苦情の適切妥当な処理は公害紛争全体の解決のために重要である。このため、公害紛争処理法は、公害苦情処理を公害紛争処理制度の一環として位置付け、地方公共団体が、関係行政機関と協力して、公害に関する苦情の適切な処理に努めるべきこと、都道府県及び市区町村に公害苦情相談員を置くことができることを規定している（公害紛争処理法第49条）。公害苦情相談員は、公害に関する苦情について、住民の相談に応じ、その処理のために必要な調査を行うとともに、関係行政機関と連絡を取り合い、当事者に対し改善措置の指導、助言を行うなど苦情の受付から解決に至るまで一貫して処理を行うことを期待されており、全国の地方公共団体に1,763人（平成28年3月31日現在）配置されている（表1-4-7）。

また、地方公共団体が行う公害に関する苦情の処理については、公害等調整委員会が指導等を行うこととされている（公害紛争処理法第3条）。このため、公害等調整委員会では、苦情の件数、処理の実態等を把握するために必要な調査を行うとともに、地方公共団体に対する情報及び資料の提供等を行っている。

#### 4 意見の申出

公害等調整委員会は、総務大臣又は関係行政機関の長に対し、公害審査会は当該都道府県知事に対し、その所掌事務の遂行を通じて得られた公害の防止に関する施策の改善についての意見を述べることができる（公害紛争処理法第48条）。