

特集『平成の公害紛争事件を振り返る』

平成の公害紛争事件

～平成30年度公害等調整委員会「年次報告」(白書)から～

今年度は、元号が「平成」から「令和」に変わったことから、『平成の公害紛争事件を振り返る』をテーマとして、全4回にわたり特集記事を掲載しています。

第2回として本号では、本年6月7日に国会に報告した、公害等調整委員会「年次報告」(白書)から、特集「平成の公害紛争事件」を掲載します。また、年次報告の概要を参考資料として掲載します。

平成30年度公害等調整委員会「年次報告」(白書)の詳細については、下記URLから御覧ください。
http://www.soumu.go.jp/kouchoi/knowledge/nenji/H30nend_menu.html

去る5月1日、元号が平成から令和に改められました。

昭和から平成への改元時は、大気汚染防止法、騒音規制法、水質汚濁防止法を始めとした公害規制法令の整備の結果、高度経済成長期に社会問題化した公害問題が徐々に収まりをみせた時期であり、平成5年11月には、公害対策基本法が廃止され、地球環境時代に対応した新たな環境政策を総合的に展開するための環境基本法が施行されました。

成熟社会とも形容される平成の約30年においては、環境問題が地球規模で議論されるようになり、環境・経済・社会の統合的向上が図られるようになりました。公害紛争も、四大公害に代表されるような産業型公害から、都市域での経済活動に伴う生活環境の悪化を背景とした都市型・生活環境型公害が増えてきました。

公害等調整委員会は、公害が大きく社会問題化していた昭和47年7月に発足し、証拠が偏在し、因果関係の立証が困難であるという公害紛争について、職権調査や専門委員の活用といった公害紛争処理制度の特長をいかし、公害紛争の迅速かつ

適正な解決に取り組んできました。以下に、公害等調整委員会に係属した平成の特色ある事件やこれらの事件処理が与えた社会的な影響、公害等調整委員会が果たした役割等を紹介します。

I 平成の特色ある公害紛争事件

◆スパイクタイヤ使用禁止等調停申請事件【平成元年8月～3年3月】(関連：スパイクタイヤ粉じん被害等調停申請事件【昭和62年10月～63年6月】)

スパイクタイヤの粉じんによる被害^{*1}については、昭和62年4月に長野県在住の弁護士らが、長野県知事に対し、タイヤメーカーを相手方としてスパイクタイヤの県内での販売停止を求める調停を申請しました。その後、本件は公害等調整委員会に引き継がれるとともに、東北6県及び北海道在住の弁護士等が参加人として加わり、調停手続が進められた結果、昭和63年6月に、一定期間後にスパイクタイヤの製造、販売を中止する等を内容とする調停が成立しました。なお調停成立に当

※1 都道府県においては、昭和60年11月及び61年8月に、北海道在住の弁護士等が、タイヤメーカーを相手方として道内スパイクタイヤの販売停止を求めて調停を申請し、スタッドレスタイヤの普及及び将来のスパイクタイヤの販売停止への努力について調停が成立しており、スパイクタイヤ問題の解決の先駆けとなったものと言えます。

たり、輸入タイヤ等を含めたスパイクタイヤ全体の使用規制等が引き続き検討されるべき旨の調停委員長談話を発表しました。

調停成立等を受けて、環境庁及び関係省庁はスパイクタイヤの全面的な使用禁止について検討を進めましたが、翌年の通常国会への法案提出には至りませんでした。

このような状況を背景として、平成元年8月に長野県在住の弁護士らが、同年10月に北海道在住の弁護士等が、国（関係省庁）を相手方として、スパイクタイヤの製造、輸入、販売及び使用を全面的に禁止する等の適切な措置を講ずることを求めて調停を申請しました。



【スパイクタイヤにより削られた舗装道路の粉じんが舞い上がる町並み】

写真提供：朝日新聞社

本件の係属と並行して検討が進められていた法制化については、中央公害対策審議会の答申を経て、平成2年5月法案が閣議決定、国会提出され、同年6月にスパイクタイヤ粉じんの発生の防止に関する法律が成立しました。法律の成立・施行等を受けて、申請人は平成3年3月に調停申請を取り下げ、スパイクタイヤに係る公害紛争事件は終結することとなりました。

本件は、調停委員長談話や二度目の使用禁止に係る調停申請が公害防止施策や法制度創設検討の契機の一つとなるなど、事件処理を通じて公害に係る社会の要請が政策形成に反映された点において意義があったと言えます。

◆小田急線騒音被害等責任裁定申請事件【平成4年5月～10年7月】

平成4年5月、東京都の住民が、鉄道会社を相手方として、受忍限度を超える騒音、振動等による生活妨害等に係る被害について、1人当たり50万円の損害賠償金の支払等を求める責任裁定を申請しました（申請人数は368名（参加人を含む。）で、平成の約30年間に受け付けた裁定申請事件の中で最多となりました。）。

事件処理に当たっては、研究機関に委託して申請人居宅等での騒音測定と振動測定を実施しました。このように、公害紛争処理制度の特長である職権調査で得られた結果は、事件処理の過程で両当事者に提示され、裁定の判断資料として活用されました。

本件は、職権で調停に移行し、平成10年5月に、一部の申請人との間で成立した調停条項では、被申請人が、24時間の等価騒音レベルを65dB以下とする目標値を設定してその実現を図ること、騒音・振動対策として、レール・車輪・車両その他の発生源対策、運転速度の抑制・列車ダイヤの変更等の運行関係の対策を行うことなどが盛り込まれました。また、同年7月、その他の申請人^{※2}のうち、屋外での24時間の等価騒音レベルが70dB以上又は騒音レベルの最大値が85dB以上の騒音にばく露された者について、受忍限度を超える被害を受けたと認定し、一定の損害賠償金の支払を命ずる一部認容の裁定を行いました。

本件の調停条項では、在来鉄道の騒音について環境基準がない中で、騒音レベルの目標値を定め、それを達成するための具体的な騒音・振動対策を盛り込んだこと、裁定では、在来鉄道の騒音の受忍限度の基準となる裁判例がない中で、24時間の等価騒音レベルや騒音レベルの最大値に係る具体的な数値を示し、受忍限度の判断を示したことが特筆すべき点であったと言えます。

※2 調停が成立した申請人以外の者で、終結までに取り下げた者を除きます。



【複々線化工事が進む小田急線】

写真提供：読売新聞社

◆豊島（てしま）産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件^{※3}【平成5年12月～12年6月】

平成5年11月^{※4}、香川県の住民が、香川県、事業者等を相手方として、産業廃棄物の不法投棄がなされた処分地の一切の産業廃棄物を共同して撤去すること及び連帯して各申請人に金50万円を支払うことを求める調停を申請しました。

2億3600万円余の国費を投じた職権調査等の結果、本件処分地に残された廃棄物の量や分布、地下水への影響等の実態が把握されました。産業廃棄物の不法投棄を行った事業者が事実上廃業している状況下で、香川県が本調停の主な相手方となり、6年以上に及ぶ話し合いを重ね、産業廃棄物

及び汚染土壌を平成28年度末までに搬出すること、地下水等を浄化すること等が合意され、平成12年6月に調停が成立しました。

本件は、専門委員の活用、大規模な職権調査等、公害紛争処理制度の利点が最大限にいかされた事案であり、産業廃棄物を排出した事業者にも処理費用を負担させたという点で特徴的です。また、調停条項では産業廃棄物等の処理の結果生成される副産物の再生利用を図ることとされ、我が国が目指すべき循環型社会の展望を開く内容の調停が成立したと言えます。なお、公害等調整委員会は現在も調停条項に基づく措置の実施状況を確認しています。

◆清瀬・新座低周波騒音被害等調停申請事件【平成13年11月～15年3月】

平成13年10月^{※5}、埼玉県及び東京都の住民が、医療法人を相手方として、申請人の住居に隣接する土地に被申請人が建設した医療施設の屋上に設置された空調室外機等から低周波音を含む騒音、振動が発生し、不眠、頭痛、倦怠感等の健康被害を受けているとして、実効的な防音及び防振対策による騒音、振動の減失等を求める調停を申請しました。

本件では、低周波音に係る音響分野及び対策分野の各専門家を専門委員として委嘱するとともに、本件医療施設の設計業者、施工業者、空調室外機の設置業者やメーカーの参加の下、低周波音を含む騒音の低減を図るための対策について綿密な検討を行いました。検討過程では、職権により低周波音を含む騒音を測定、その周波数分析を行うとともに、実験によって低減対策の効果確認を行いました。その結果、平成15年3月、空調室外機ファンの気流排出口の改良、変電装置の排風機の機種交換、音の干渉による騒音低減効果を持つ防音壁の設置等を内容とする調停が成立しました。

※3 本件は、平成29年度公害等調整委員会年次報告のTOPICにも掲載しています。

URL：http://www.soumu.go.jp/kouchou/knowledge/nenji/H29nend_menu.html

※4 香川県知事への申請後、平成5年12月、公害等調整委員会に県際事件として送付されました。

低周波音に係る公害紛争事件は、平成初期頃から都道府県公害審査会等で徐々に係属するようになったものの、科学的な知見が集積途上で、従来の騒音対策では対応が困難な面があり、効果的な対策の確立が求められていました。本件は、原因とされた空調室外機の設置業者やメーカー等からも広く協力が得られ、専門家による知見を積極的に活用したことにより、低周波騒音に対して先駆的な対策が示された点において意義があったと言えます。

◆神栖（かみす）市におけるヒ素による健康被害等責任裁定申請事件【平成 18 年 7 月～24 年 5 月】

平成 18 年 7 月、茨城県等の住民が、国及び茨城県を相手方として、ヒ素化合物のジフェニルアルシン酸（DPAA）で地下水が汚染されたことにより小児の精神遅滞などの健康被害等が生じたとして、損害賠償金の支払を求めて、責任裁定を申請しました。

国に対しては、旧日本陸軍が製造・保管していた DPAA を外部に流出しないようにすべき高度の保管義務等を怠ったため地下水が汚染されたこと、県に対しては、水質汚濁防止法等の法令に基づく適切な規制権限を行使せず、地下水汚染の拡大を防止しなかったことの責任を主張するものでした。

裁定においては、本件地下水汚染は、特定不能の第三者がコンクリートに DPAA を混入して地中に流し込んだことが直接の原因行為と推認されること、DPAA の保管、流通経過が明らかになっておらず、当該行為を未然に防止しうる具体的な管理義務を認定することは困難であるとして、国について、その責任を否定したものの、県については、地下水の調査により基準値を大幅に超えるヒ素が検出されたにもかかわらず、地下水調査の終了を決定したことや周知措置を怠ったことを理由

に、国家賠償法上の違法性を認め、申請人の主張の一部を認容しました。

本件は、被申請人の加害行為と申請人の健康被害との因果関係を申請人が訴訟において主張・立証することは相当程度困難であると考えられる事件ですが、公害等調整委員会においては、申請人について、神経症状の発症状況や症状の経過等を職権で調査し、因果関係の解明に努めました。また、本件は、公害の拡大について、行政機関が権限を行使しなかったことにつき、裁量を逸脱して著しく合理性を欠くものであるとして、その損害賠償責任を認めたという点においても、意義があったと言えます。

なお、国は関係地方公共団体とも協力して、DPAA による地下水汚染と健康影響が発生したことを受け、平成 15 年 6 月の閣議了解^{※6}に基づき、DPAA にばく露したと認められる者に対して、医療費等の給付や健康管理調査、小児精神発達調査、調査研究等の緊急措置事業を実施し、引き続きその症候や病態の解明を進めています。

II 新たな公害紛争処理の枠組みの活用

公害紛争処理法は昭和 45 年 6 月に公布され、47 年 7 月に裁定制度導入に伴う改正^{※7}が行われて、現行の公害紛争処理制度がおおむね確立しました。公害紛争処理制度のうち、最も活用されているのは調停及び裁定である一方、公害等調整委員会において、平成になって初めて活用された制度もあります。以下、その 2 つの制度について紹介します。

◆原因裁定囑託

公害等調整委員会が行う裁定の類型の一つである原因裁定は、加害行為と被害との間の因果関係の存否について法律判断を行うものであり、当事

※5 埼玉県知事への申請後、平成 13 年 11 月、公害等調整委員会に県際事件として送付されました。

※6 茨城県神栖町における有機ヒ素化合物汚染等への緊急対応策について（平成 15 年 6 月 6 日閣議了解）

特集「平成の公害紛争事件を振り返る」

者からの申請を契機に事件処理を開始します。その特例的な制度として、原因裁定嘱託制度があります。原因裁定嘱託では、公害に係る被害に関する民事訴訟を審理する中で、受訴裁判所が必要性を認めた場合、その嘱託により、公害等調整委員会が原因裁定を行います（公害紛争処理法第42条の32第1項）。

平成16年8月に嘱託があった富山県黒部川河口海域における出し平ダム排砂漁業被害原因裁定嘱託事件は、制度創設後30年余を経て、初めて公害等調整委員会に原因裁定嘱託がなされた事件です。



【排砂中の出し平ダム】

本件では、水産学等の専門家を専門委員として委嘱するとともに、現地調査等の実施、専門委員報告書の作成等を行い、職権で因果関係の判断に必要な証拠を収集した結果、ワカメ養殖の収穫不振については、出し平ダムの排砂との因果関係を認め、刺し網漁業の漁獲量の変動については、因果関係が認められないとする裁定を行いました。判決においても、当該裁定が資料とされ、出し平ダムの排砂によるワカメの収穫量の減少と品質低下が認定されました。

その後、専門委員による高い水準での科学的な因果関係の究明により、自然科学上の複雑困難な争点を含む公害紛争事件の迅速・適正な処理に資

する制度として広く認知されるようになり、平成30年度末までに8件の原因裁定嘱託を受け付けています。



【裁定委員及び専門委員による現地調査】

◆あっせん

あっせんとは、公害に係る民事上の紛争について、当事者間の自主的解決を援助・促進するため、あっせん委員による調整・仲介を行うものです。当事者間の話し合いによって紛争を解決しようとする点では調停と類似の制度ですが、当事者の交渉の円滑化を目指し、当事者が手続において主導的な役割を果たす点で異なります。あっせんは平成になって3件申請されました。

※7 昭和47年7月に裁定制度の導入等を内容とした公害紛争処理法の一部改正を含む公害等調整委員会設置法が施行され、裁定に係る部分については、同年9月末から適用が開始されました。

特集 平成の公害紛争事件

公害等調整委員会に係属した平成の特色ある事件を紹介するとともに、これらの事件処理が与えた社会的な影響や公害等調整委員会が果たした役割等を紹介

○ 平成の特色ある公害紛争事件

- ・スパイクタイヤ使用禁止等調停申請事件
- ・小田急線騒音被害等責任裁定申請事件
- ・豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件
- ・清瀬・新座低周波騒音被害等調停申請事件
- ・神栖市におけるヒ素による健康被害等責任裁定申請事件

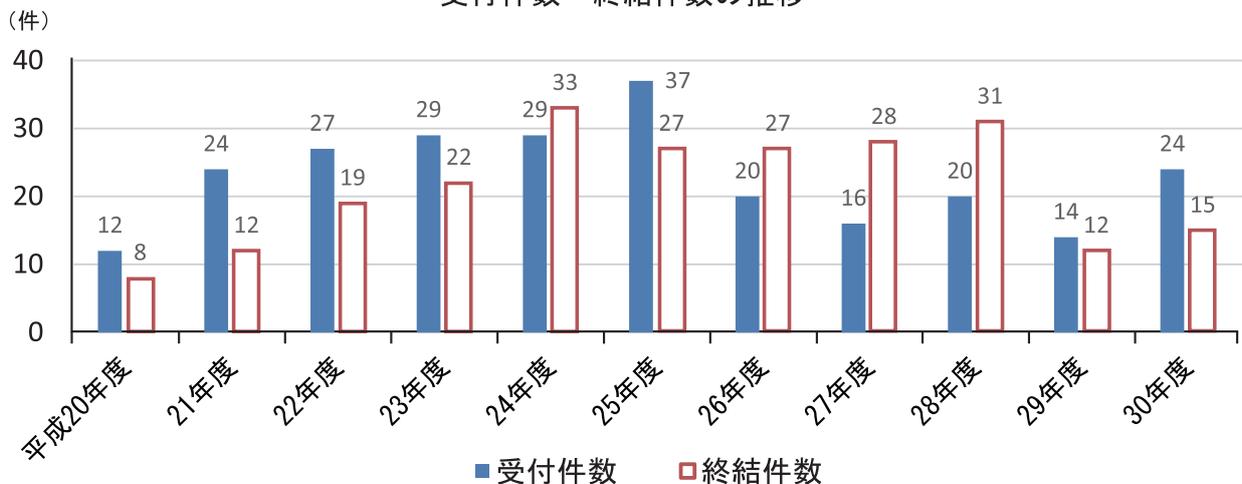
○ 新たな公害紛争処理の枠組みの活用

裁判所からの原因裁定囑託については、平成16年度に初めて囑託がなされ、平成30年度末までに8件を受付

公害紛争の処理状況

平成30年度	【係属】 47件	【受付】 24件	【終結】 15件
うち裁定事件	【係属】 43件	【受付】 22件	【終結】 13件

公害等調整委員会における公害紛争事件の
受付件数・終結件数の推移



主な事件① 瀬戸市における廃棄物処分場からの土壌汚染による財産被害責任裁定申請事件及び同原因裁定申請事件

【申請人】：愛知県瀬戸市の住民1人及び養豚業を営む法人1社

【被申請人】：衛生組合1団体
(関係3市により組織される一般廃棄物処理を行う一部事務組合)

【申請理由】：申請人らが営む養豚場の土地に被申請人によって埋められた廃棄物から環境基準を大幅に超過するダイオキシン類が検出されたため

【裁定を求める事項】：本件廃棄物を排除するために必要な費用、地下水の水質検査費用等の一部である損害賠償金2000万円の支払及びダイオキシン類による土壌汚染と被申請人の廃棄物投棄行為との間の因果関係の判断

⇒ 裁定委員会を設けて手続中

主な事件② 自動車排出ガスによる大気汚染被害調停申請事件

【申請人】：東京都など6都府県の住民94人(以下、「申請人患者ら」という。)及び法人でない社団1団体

【被申請人】：国(代表者環境大臣)及び自動車メーカー7社

【申請理由】：

- ① 被申請人メーカーらが、自動車の排出ガスにより大気汚染公害が発生することを認識しながら自動車を大量に製造・販売して、申請人患者らを気管支ぜん息等に罹患させ、精神的な被害を生じさせたため
- ② 被申請人国が、大気汚染防止法(昭和43年法律第97号)等に基づく規制権限を行使せず、申請人患者らに①の被害を生じさせたため
- ③ 被申請人国には、自動車の排出ガスに係る全ての公害被害者に対して医療費の制度的な救済措置を採るべき責務があり、被申請人メーカーらもその財源を負担すべきであるため

【調停を求める事項】：

- ① 被申請人国及び被申請人メーカーらは連帯して、申請人患者らに対し、それぞれ金100万円を支払うこと
- ② 被申請人国は、気管支ぜん息等の対象疾病及びその続発症の医療費の自己負担分の補償を救済内容とした新たな大気汚染公害医療費救済制度を創設すること
- ③ 被申請人メーカーらは、本件救済制度につき相応の財源負担をすること

⇒ 調停委員会を設けて手続中

近年の特徴

① 都市型・生活環境型の公害紛争の顕著化

近隣店舗の室外機からの騒音や飲食店からの悪臭など、比較的小規模な事件が目立つ

② 裁定事件の割合が高い水準

平成30年度に係属した事件のうち、裁定事件の占める割合は約9割

③ 騒音・大気汚染をめぐる事件の割合が高い水準

平成30年度に係属した事件のうち、騒音をめぐる事件の割合が最も高く約5割、次いで大気汚染をめぐる事件の割合が約2割

都道府県・市区町村との連携

- ① 都道府県公害審査会等による公害紛争の処理状況
平成30年度 【係属】 75件 【受付】 38件 【終結】 43件
- ② 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
平成30年度 【係属】 11件 【受付】 5件 【終結】 4件
- ③ 都道府県・市区町村への支援
公害紛争処理連絡協議会、公害紛争処理関係ブロック会議、公害苦情相談員等
ブロック会議等において情報・意見交換を実施
- ④ 都道府県・市区町村による公害苦情の対応状況
平成29年度の全国の公害苦情の新規受付件数は約6万8千件

土地利用の調整の処理状況

- ① 鉱業等に係る行政処分に対する不服の裁定
平成30年度 【係属】 7件 【受付】 3件 【終結】 2件
- ② 土地収用法に基づく審査請求に関する意見照会への回答等
平成30年度 【係属】 29件 【受付】 4件 【終結】 27件

主な事件 あくみ 山形県飽海郡遊佐町吉出字臂曲地内の ひじまがり 岩石採取計画不認可処分等に対する取消裁定申請事件

- 【申請人】 : 採石業者
 【処分庁】 : 山形県知事
 【原処分】 : 処分庁は、添付書類の不備を理由に、申請人からの岩石採取計画認可申請等
 に対し、拒否処分を実施
- 【事件の概要】 : 処分庁は、岩石採取計画認可申請に当たって必要な申請書添付書類の不備
 を理由に拒否処分を行ったが、添付を求めた書類の根拠となる条例は違法・
 無効なものであるとして申請
- ⇒ 申請人が添付書類を追加して再度同一の認可申請を行い、これに対し処分庁は、
 水量減少や水質汚濁を理由に不認可処分を実施
 - ⇒ 裁定委員会はもはや上記拒否処分の取消しを求める法律上の利益は認められない
 として却下

※ 申請人は、再申請の不認可処分についての不服裁定を申請し、現在審理中