

公害紛争処理制度 「平成の時代から令和の時代へ」

大内 捷司 × 富越 和厚 × 荒井 勉

聞き手：相馬清貴（公害等調整委員会事務局長）
（令和2年11月18日実施）

事務局長 本日は御多忙のところ大内 捷司^{おおうちかつじ}元委員長、富越和厚^{とみこしかずひろ}前委員長、そして荒井 勉^{あらいつとむ}委員長におかれましては、機関誌『ちょうせい』の座談会に出席いただきまして誠にありがとうございます。

初めに、今回の座談会の趣旨について改めて御説明を申し上げます。御承知のとおり、機関誌『ちょうせい』は、主に地方公共団体との情報共有を図ることを目的として、平成7年以降、年4回発行しており、令和2年2月には、第100号の節目を迎えたところです。直近では、一昨年の平成から令和への改元を機に2年間、過去7回にわたって、これまで公調委が取り扱った公害紛争事件のうち、特色ある事件を振り返る特集記事を連載しております。本日の座談会は、その締めくくりという位置づけで開催させていただきました。

在任中の公害紛争処理制度を巡る状況

事務局長 まずは、御在任中のことなどに関しまして、お話を伺ってまいりたいと思います。当時の公害紛争処理制度を巡る状況についてお伺いできればと思います。

大内 私は平成19年7月に委員長に就任して、その後5年間、平成24年6月まで在任い

たしました。私が着任した時期は、公害等調整委員会が発足した昭和47年当時の水俣病や四日市公害などの、いわゆる産業型といわれる公害事件から、騒音などの身近な生活環境の侵害が問題視される生活型の公害が意識されるようになってきた時期でありました。これは各企業における公害防止対策や、行政における環境保全対策・法整備が進み、加えて、環境問題に対する市民意識の高まりが背景となっていたと考えられます。このような社会情勢の変化が、公調委に申し立てられる事件数にも反映し、平成3年以降、年間の新規申立件数が10件未満という年が多くなっておりました。私が委員長に就任した平成19年には、新規受付件数が年間6件にとどまるという状況になっておりました。



富越 今、件数のお話がありましたけれども、平成19年の新規受付件数だけを見ると組織存続の危機ではないかというぐらいの件数でしたけれども、私が平成24年に引き継いだ段階では、大内委員長時代の取組によって裁定事件が

増加しております。新規受付 23 件、終結 29 件、未済 38 件と、この公調委の組織規模からいうと、これが未済 50 件にもなったら大変だなど、逆に思ったりしたものです。

事務局長 大内先生の就任当時の取組について伺いできれば。

大内 平成 19 年の就任当時、私の役割としては、公調委における公害紛争処理制度の活性化が最大の課題でありまして、全国の都道府県公害審査会と連携し、裁定による解決がふさわしい事件については、中央の公調委への申立てを促すよう働きかけをするなどの方法によって、公害紛争処理制度の活用を呼びかけてまいりました。

その一方で、公調委における事件処理体制の強化にも努めました。具体的には、第 1 に、充実した審議を尽くして、内容のしっかりとした裁定を下すことに努めることです。このことは当然ではありますが、公調委の基本的な役割をまず果たすことが大事であると考えた次第です。第 2 は、専門委員を活用し、科学的な事件調査を充実させることにも努めました。そのため、平成 21 年度以降、事件調査のための予算を大幅に増額させ、必要な事件については専門委員による調査、外部委託による調査を十分行える体制を用意いたしました。さらに 3 番目に、東京から離れた地域に在住する当事者の負担を軽減させるため、被害発生地等の現地で審理期日を開催する取組を開始し、平成 21 年には、現地期日開催の要件を緩和する規則の改正を実現して、現地期日の運用を推進させてまいりました。

富越 大内委員長の広報活動の流れを引き継ぎまして、私も、及ばずながら裁判所への説明会など広報に努めた記憶があります。

ただ、私自身の活動というよりも、大内時代

の広報活動の残存効果といいますか、平成 25 年には新規受付件数が 32 件となり、その後はやや低迷しまして、平成 29 年 7 月に荒井委員長にバトンタッチをしたという流れとなります。この間、大内委員長から御説明のあった改善方策について、基本的にその方策を踏襲した上で、作業を進めてまいりました。産業型の大型公害が終わって、生活環境型の近隣公害への傾向がどんどん進んでいくという時期であったと記憶しております。

事務局長 その後、富越委員長からのバトンタッチを受けて、荒井委員長が御就任になりました。

荒井 私は平成 29 年の 7 月に、富越前委員長の後任として着任して、3 年余りがたちました。私が着任した当初の数か月で感じたことを申し上げますと、一つは、事件の類型が、先ほどから出ております生活環境型の事件、中でも騒音や低周波の事件が特に多かったという印象でした。特に隣家のエコ給湯器の室外機からの夜間の騒音、あるいは低周波音によって眠れないといった健康被害を訴える案件が続いてまいりまして、騒音絡みの案件が多い、まさに近隣紛争だなと感じたところであります。

次に感じたこととしては、損害賠償を求める責任裁定がほとんどだろうと思っていたところ、ほぼ同数ぐらいに原因裁定の申立てがあることで、例えば平成 30 年ですと、新規受付 22 件のうちの半分の 11 件は原因裁定です。原因裁定は、加害行為と被害結果との因果関係だけを判断するものですから、専門的知見を活用して判断するという点で公調委の特色を最も発揮できる紛争解決手段だと思うのですが、これがかなり利用されている実情を知り、これは公調委としては非常に好ましいことだと感じたところであります。

もう一つ感じましたのは、これは先ほど大内

元委員長のお話を伺って、ああ、そういうことだったのかと思ったところですが、審理体制の充実を感じました。裁定委員会や調停委員会を構成する3人のメンバーには裁判官出身者が入り、あるいは医師や行政の専門家が入る、事案によっては弁護士、学者、科学の専門家が入るというような形で委員会が構成されますし、事前準備を担当する審査官室もまた、裁判所出向者だけではなく、行政庁の各省から出向しているいろいろな視点を持っている人たちで構成されており、非常に多角的視点を持った判断ができる体制ができているのだと感じました。その上で、先ほどお話ありましたように、専門委員の活用が非常に重要な意味を持っているわけですが、裁判所の専門委員制度と比較して、当委員会の専門委員は、その専門的知見が大変柔軟かつ有効に活用されており、委員会の判断の重要な支えとなっているように思われ、これも充実した審理体制の大きな要素だと感じた次第でございます。

印象に残る事件

事務局長 御在任中の事件で、特に印象に残っているとか、解決に苦労したといった事件はございましたでしょうか。

■ 被害者救済の視点に立ち返る

大内 私の在任中の印象に残る事件としては、5年にもわたって調停を進めた伊賀市産業廃棄物処分場水質汚濁防止等調停申請事件¹（申請：平成17年8月）や、専門家による本格的な現地調査を行った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²（申請：平成18年9月）など思い出深い事件がありました。しかし、最も苦労した事件としては、申すまでもなく、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³（申請：平成18年7月）でした。

この事件は平成5年頃、何者かによって神栖市におけるいけすの埋立てに際し、戦時中に旧陸軍の毒ガス兵器原料として製造されていたヒ素化合物であるジフェニールアルシン酸（DPAA）が、生コンクリートに混入されて地中に埋設されたところ、コンクリート塊からDPAAが溶け出して地中に浸透し、これが地下水の流れに乗って周辺地域に拡散し、住民が飲用に使用していた井戸水に混じり込み、住民に健康被害を生じさせました。これに関して、損害賠償金の支払を求めて責任裁定の申立てがなされた、という事件でありました。



大内 捷司

元 公害等調整委員会委員長（平成19.7～24.6）
元 札幌高等裁判所長官

1 伊賀市産業廃棄物処分場水質汚濁防止等調停申請事件（平成17年（調）第1号事件）
<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/igashi.html>

2 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）
<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/wakayama.html>

3 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（平成18年（セ）第2号事件）
https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/kamisu_hiso.html

裁定委員会の裁定は、茨城県に対し水質汚濁防止法上の監視義務に反し、住民にヒ素汚染の事実を公表しなかった点で、同法上の公表義務にも違反し、損害賠償責任は免れないという判断をしたものであります。健康被害の原因物質であった DPAA が住民の飲用井戸に到達した因果関係の認定や住民の健康被害の認定の問題、国や県の法的責任の判断、健康被害による損害額の認定、それらの各論点について、極めて難しい判断が求められました。

この事案では、公害紛争処理の原点である被害者救済の視点に立ち返って、公調委としての責任を果たすことができたのではないかと考えておる次第です。

■ 職権調査を尽くす事件処理

富越 私の印象に残る事件として、寝屋川市における廃棄物処理施設からの大気汚染による健康被害原因裁定申請事件⁴(申請:平成23年3月)があります。

事案としては、大阪の寝屋川市で、田畑を一部残して周辺に住宅街が展開している地域に、廃プラスチック処理工場と関係4市の一部事務組合によるリサイクル施設ができたことを発端に起きた事件です。廃プラスチック処理工場は、容器リサイクル協会における製品化事業として廃プラスチックを温めて形あるものにする過程で臭いが出る作業を行う工場で、リサイクル施設は、一部事務組合が作った施設で、廃プラスチックのペットボトル等の貯蔵圧縮を行う施設です。この2者を相手にして、この地域に居住していた住民から、排気中に有害な有機物質が含まれているとして、皮膚の炎症とか、のど・鼻の粘膜刺激症状、神経系の機能障害など、かなりいろいろな障害が出ているということで、

原因裁定の申請があった事件でありました。

特徴的なのは、この申立ての以前に訴訟が起こされておりまして、ほぼ同じ主張を前提にした差止請求訴訟で敗訴しているというものでした。訴訟での解決に納得できないで行政ADRを申し立ててきた事件でありました。基本的に訴訟との関係でいいますと、申立人の一部は前訴に関わっていなかった点もあつたり、前訴における被害は前訴訟段階における被害であつて、原因裁定の申立てをしてきている被害は、現在進行中の被害だということになると考えれば、二重訴訟にはならないだろうということで、事件を着々と進めていたというものです

私が受けた頃には、現地調査を行うという方向性は決まっていたわけですがけれども、現地調査というのが簡単なものなのかと思つたら、結構大変な話で、まず空気中に有機物がどれだけ排出されているかということから、それが被害者のところに届いているか。それとの因果関係ということで、気象調査から、大気の採取分析という細かい作業を行っていたところでありました。実際に金額を確認したわけではありませんけれども、たしか当時それなりの予算を使用して調査を行ったという話だつたと思います。裁判事務と比べたときにこれが一つの驚きでした。

更に驚きというのは、先ほど申し上げましたように、一旦訴訟で結論が出ていたが、社会的に紛争が解決していない、むしろ職権調査を求めてやってきていたところが、非常に驚きであつたわけです。

このほか、島原市における養豚場等からのし尿による水質汚濁被害原因裁定申請事件⁵(申請:平成23年3月)という事件もありました。こちらの事案でも相当の費用をかけて、非常に

4 寝屋川市における廃棄物処理施設からの大気汚染による健康被害原因裁定申請事件(平成23年(ゲ)第2号・平成24年(ゲ)第2・9号事件)

<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/neyagawa.html>

5 島原市における養豚場等からのし尿による水質汚濁被害原因裁定申請事件(平成23年(ゲ)第4号)

<https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/shimabara.html>

きちんとした科学的知見に基づいた調査が行われていたのが印象的でした。

これらの事件を通して抱いた感想は、民事訴訟であれば、当事者の費用負担でやるべきところを、かなりのお金をかけて国がやっている。その理由は何だろうかということでした。後でお話が出るかとは思いますが、結局そのところは、公害を国家としてどう見ていくのかという問題につながっていくのだという印象を持った次第です。

■類似地域を探し、騒音を体験

荒井 私は、現に事件をまだ担当していることもありますし、まだ3年しかたっていないこともあります。お二人のようにかなり大きな事件で、本格的な調査を尽くして判断に至る事件は、まだほとんどない状態であります。

比較的大きな事件としては、調停でございませけれども、東京国際空港航空機騒音調停申請事件⁶（申請：平成28年9月）があります。これは、需要の拡大に対応するために国が羽田空港の従来の航路を変更することとしたのですが、これに伴って、近い上空を飛ぶことになった京浜島の事業主たちが、その騒音がひどくなるので、新航路の滑走路の供用制限等を求めた調停です。これは富越前委員長から引き継いだ案件であります。

これは、その計画段階で飛行を止めようとしているものですので、実際に計画実施の段階で、どの程度の騒音になるのかが分からない。想定ではいろいろ議論されていても、それが実際にどの程度日常生活、あるいはその工場・事業所での仕事に影響を及ぼすのか分からない状況でしたので、どの程度の音になるのかを調査するために、全国で空港から同じような位置関係にある場所を探してもらいまして、伊丹空港の近

隣で同じような距離関係にある場所に、実際に担当メンバーで出向いて行って、そこで離発着する飛行機の騒音をじかに体験し、騒音測定もいたしまして、どの程度の騒音になるのかを体験してまいりました。

この体験を踏まえてその後も調整を重ね、最終的に、新航路の滑走路の供用制限は求めないが、その代わり、実施に移された場合にどの程度の騒音になるのかを、国交省で騒音測定のモニタリングをして情報提供するなどといった内容で、令和2年1月に調停が成立いたしました。

このほか、現在係属中の事件ですけれども、自動車排出ガスによって気管支ぜんそくに罹患^{りかん}したと主張する患者たちが申請人となって、国・環境省と自動車メーカー7社を相手に損害賠償と医療費助成制度の創設などを求める調停事件や、工場から排出されたエタノールによって増殖したカビによって、隣接する申請人の事業所の外壁に異常な黒ずみが発生したとして、責任裁定を求める案件があります。後者の事件は、公調委が持っている専門的知見を活用して判断する公調委らしい事件だと思われ、今、精力的に専門委員からもお話を伺いながら、事案の解明に努めているところでございます。

職権調査の在り方

事務局長 先ほど、富越先生からお話でしたが、公害等調整委員会が行う裁定については、職権調査が広く行われているところです。この職権調査は、ある意味、裁定制度の特色ともいえるものだと考えておりますが、この職権調査の在り方をどのように考えていくべきか、お考えを伺えればと思います。

大内 公調委の役割としては、基本的に公害

⁶ 東京国際空港航空機騒音調停申請事件（平成28年（調）第10号事件）
https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/tokyokokusaikuukou_souon.html

による被害者の救済を行うところにあるのではないかと思うのです。私が担当した神栖事件についても、その意義を強く感じた次第です。この事件では、因果関係が不明とされていた住民の健康被害について、地下水の流れとか、健康被害の医学的な解明とか、全て職権調査を尽くさなければ解明できなかつた事案だろうと思っております。

一般の民事訴訟であれば、当事者の立証責任が大きな壁になってしまうわけですが、公調委の手續におきましては、職権による調査を尽くして、救済されるべき被害者を確実に救済する役割を果たすことができるわけです。そういう意味では、公調委の公害紛争処理手續においては、積極的な職権発動が大変大事な役割になるのではないかと思うわけです。

そして、この被害者救済の観点とも関連するわけですが、公調委では当事者の提出証拠のみならず、職権による事実調査を行って、真相究明に尽力することが、その役割として大いに期待されているところであります。当事者の主張に疑問があれば、積極的に求釈明を行って証拠の提出を促し、そして公害の発生原因や被害の実情について、専門的・科学的な解明が必要な場合には、その分野の専門家を専門委員に選任し、職権による調査を委託することができるわけです。そのような役割を果たすことによって、公調委に求められている公正で科学的な調査と、それに基づく判断、これが公害紛争処理に当たって極めて重要な役割を果たしてきたのではないかと考えられるわけです。

公調委は、社会的に求められている役割を、このような積極的な職権発動によって果たしていくことが極めて大切な事柄ではないか、と考えている次第です。

事務局長 ありがとうございます。富越先生、いかがでしょうか。先ほども言及されていましたが、

富越 今、大内 元委員長がお話されたとおりで、被害者救済が一番ですけれども、そもそも私自身は、当事者主義に非常になじんでいたものですから、もちろん被害者救済のために当事者主義の例外が作られているわけですが、その根源が結局どこから来ているのか。国費を使うという積極的な根拠は何なのかということに関心がありました。

現実の場面では、多額の費用を使ったけれども、結果的に申立人の思っているような因果関係が認められないということも生じてきます。ですから、結果的には被害者救済につながっていない場合もあるのですけれども、救済の可能性があるなら調べるということになります。そこら辺のところも含めて、国民の税金を民事紛争解決に使う根拠は何なのかということを考えておりました。



富越 和厚

前 公害等調整委員会委員長（平成 24.7～29.6）
元 東京高等裁判所長官

■ 職権調査の根源とは

富越 職権調査を当事者主義の例外という観点から考えてみますと、御存じのとおり、当事者主義では、まず、判断は申立ての範囲を超えられない（不告不理）、審理の範囲は当事者

の申立てによるという処分権主義の原則がありますが、この原則は、責任裁定手続では維持されているようです。次に、当事者主義には、請求の理由付けとしての言い分（主張）も当事者に任される弁論主義がありますが、職権証拠調べとしての職権調査を積極的に評価することで、処分権主義、弁論主義も修正を迫られるのではないかと考えました。

職権調査をした結果、当事者が言っていなかった事情が分かってしまった場合に、職権調査をした結果を紛争解決に考慮することになると、弁論主義に影響してくることになります。

更に、証拠調べの結果、申立人が求めている結論がでたときに、これを考慮するとすると、処分権主義の例外を認めることになりそうですが、まさに原因裁定では、それに近い構造が見えます（公害紛争処理法第42条の30⁷）。

では、当事者間の民事紛争である公害について、国の紛争解決機関が民訴法の原則から離れてまで介入していく根拠は何なのかというと、先ほど大内元委員長が指摘した被害者救済ということになりますが、なぜ公害紛争について特別な対応をするのかといえば、公害がパブリックコンサーン、国家として関心を持つべき事項だということだろうと思うわけです。この観点を進めれば、公害被害が発生していないが、そのおそれがあるのだとすれば、救済の対象に取り込むという理屈がでてくるのだろうということになります。

更に、当事者間の民事紛争の解決に税金を使うことの根拠としても、まさにパブリックコンサーンであるような公害だからだという議論になりそうです。そうすると、どのような事態を公害として、受理し、審理するのか、公害等調整委員会として扱うべき公害の範囲を広くみていくのか、狭くみていくのかという問題にも突

き当たってくるような気がいたします。

公害の定義は環境基本法第2条第3項に規定されていますが、国の機関が公金を使って介入する特別な事態だと考えると、相応の縛りが出てくるだろうと思いますけれども、パブリックコンサーンとしての公害排除、環境保全という観点からは、公害に該当する以上、広く救済すべしとの立場もありえるでしょう。事案ごとの判断ということではありますが、公調委としての判断基準はいかにあるべきかという根本的な問題であるとの印象を持ったところです。

荒井 先ほど、大内元委員長がおっしゃった御意見は、公調委の基本的な、^よ拠って立つ考え方だろうと思うところです。そうした被害者救済を、公共的な立場から、事案を解明し、原因を突き詰めて救済を図ることが必要なわけですけれども、ただ、最近の都市型の、近隣紛争的な紛争の場合に、どこまでそういうことをやるのか、今、富越前委員長が言われた問題意識とつながるところだと思うのですけれども、徹底した科学的な解明までしなければならない事案なのかどうか。もちろん、小規模な事件であっても被害者がいるわけですので、その解明と解決が必要ですが、そのためにどれだけの精度を持って職権調査をしていくのかについては、程度の問題は出てくるのではないかと思います。事件のサイズと言いましょうか、先ほど御紹介いただいた神栖の事件のような大がかりなものについては、かなりの国費を投入しても解決しなければならないものだろうと思いますけれども、もう少し小規模のものについて、仮に、その事案の解明にかなりの専門的な調査が必要で、外部委託が必要となった場合に、どこまでやったらいいのかは、事件を担当していく中で、ときどき悩まし

7 公害紛争処理法第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。

いと思うことがあります。

これからの公調委のありようを考えた場合に、事件のサイズに見合った調査の在り方についても、いろいろなバリエーションがあってもいいのではないかと、最近よく感じているところなので、この点についても、お二人のお考えをお聞きしたいと思ったところです。いかがでしょうか。

■ 職権調査の現代的課題

大内 いや、まさにそこが、現代的な課題だろうと思います。ただ、公調委ができて、もう48年の歴史があるわけです。その公害紛争処理の歴史の中で築いてきた確固とした実績といえますか、それは我々の組織の基本的な役割として、今後とも果たしていかなければならないのではないと思うわけです。

ただ、いろいろな行政機関で、例えば消費者保護などの分野においては、消費者保護のために、それぞれ専門家を集めて、科学的な調査を尽くして、行政上の勧告を行うようなことが行われています。

だから、いずれにせよ、社会的にその問題が解決されなければならないとされているときに、どの機関がそれに対して取り組んでいくのかが問われるのだろうと思いますので、公調委としましては、公害という基本的な視点に立った上で、その役割を果たしていく必要があるのだろうと思う次第です。

富越 私は今、弁護士登録したものですから、弁護士に対して公害紛争処理制度について講演をする機会があります。そのときに、使い勝手がいい制度ですよと、宣伝するわけですが、弁護士として一番関心を持つのは、自分の事件について調査してもらえるという、そこが一番大きいのです。こちらとしては使い勝手がいいですし、うまくすると、ただで調査してもらえますよと言いますが、ただし、公害性の

認定は相当難しい点がありますから、何でもかんでもというわけにはいきませんと話をした記憶があります。だから、そのところは本当に、どんな被害を救済すべきなのかという点へリンクしてくる問題かなと思います。

それと、もう1点付け加えておきますが、今、大内元委員長から指摘がありました、行政ADRの話です。私を感じたのは、例えばアスベスト問題というのは、工場の中のアスベスト被害だと、これは労災事件ですよ。ところが、工場の窓からアスベストが流れ出して近隣に行くと、これは公害になるのですよね。そうすると、そういった場合の割り切り方はそれでいいのだろうか、あるいはアスベスト問題という大きなくりでもって、例えば公調委が扱うというような制度設計ができないのだろうかと思うことがありました。行政ADR自体が今、縦割りになり過ぎているのではないかと印象を持ったことがあります。これは、全く別な論点ですけども、印象の話として申し上げておきたいと思っています。

原因裁定嘱託 ～当事者主義と職権主義～

富越 先ほど当事者主義の話をしました、職権主義と当事者主義の差が一番際立ってくるのは、原因裁定嘱託ですよ。

裁判所はまさに当事者主義の世界で主張整理をして、公調委に因果関係について調査してくれと投げてくる。公調委では、職権調査によってこれを調べて、それを今度はまた当事者主義の世界に投げ返すわけです。非常に面白いエピソードとして御紹介すると、ある事件で^{ねんし}燃糸工場の燃糸機械からブーンという音が聞こえるらしいのです。裁判所では非常に丁寧に主張整理をした上で、原因裁定の嘱託事項としては、低周波音が発生しているかどうか、低周波が原告側に到達しているかどうかという内容でした。

ところが実際に調査を行ってみると、低周波音も含まれてはいるものの卓越したものではなく、可聴音の低い音だった。それで結局、主文としては、低周波音は到達していないという主文になったのです。このような事案を見ていると、裁判所は当事者の主張に拘束されて、公調委に原因裁定の嘱託をしてくると、公調委としては、職権調査で真の紛争原因を把握しても、処分権主義の部分を動かさませんから、低周波音ではないという意見になるのですけれど、そこら辺で原因裁定の嘱託は、当事者主義と職権主義の間の非常に興味深い部分だなという気がしていました。

■原因裁定の嘱託内容

富越 もう一言、感想になりますが、原因裁定嘱託というのは、原因と結果との因果関係の判断を頼まれるわけですね。そうすると結果の部分が健康被害となれば、詰まるところ医療問題になってしまいます。ところが、結果の発生の順序としては、その前に公害の原因の被害者への到達があります。例えば先ほどの寝屋川事件でいえば、有機物を含んだ廃ガスと健康被害との因果関係の前に、排ガスが一定程度の濃度で出ているかどうか、それが風に乗って流れて到達しているかどうかということが先行します。これは、外形的な調査になってきて、それによって生じる健康被害となると、また一段階違うわけですね。そうすると、原因裁定嘱託というときに、原因と結果との調査をワンパックで嘱託されると時間がかかってしまうので、原因物質が発生して、それが到達しているかどうかだけの原因裁定嘱託というのも認めたらどうかと思ったことがありました。

荒井 原因裁定嘱託については、嘱託内容、つまり判断する内容が多くなれば当然時間もかかりますから、嘱託する裁判所と公調委で、今お話のあったことも含めて、裁判所のニーズを

聞いて対応することも必要ではないか、もっと両方でキャッチボールをしていく必要があるのではないか、と内部で議論しているところです。

公害等調整委員会の 事件処理が社会に与えた影響

事務局長 冒頭にも、先生方からお話がありましたけれども、産業型公害から、近隣の生活環境型と申しましょうか、日常生活に密着した公害への事件の変化ということ、これを踏まえて、どういう形で我々の仕事を考えていくかという問題、その中で職権調査の問題、どういうものが適切で、どういう場合にそういう職権調査を行うべきかという議論にも絡んでくるのかと思ったところでございます。

公調委による事件処理、過去には、いろいろな産業型公害を扱って、大きな社会的反響を呼んだ部分もございますし、また、この50年の歴史の中で、個々の事件の解決を通じて、いろいろな意味で社会に影響を与えてきた部分があるかと思えます。この公調委の事件処理が、どう社会に影響を与えたのかという観点で、先生方の御意見を伺えればと思えます。

大内 近年の環境意識の高まりから、都市型生活型の紛争が増加しておりまして、相隣関係の紛争というほかないような事例も、たくさん取り上げられるようになってきているわけです。また、低周波音による紛争だとか、あるいは電磁波に関する紛争だとか、廃棄物の処理に関する紛争だとか、主張される公害の対応も極めて多様化してきておるわけです。これらの紛争についても、一部に典型公害に含まれる紛争が含まれていれば、我々は全体として、その紛争全体を取り上げて、紛争解決の対象として取り扱ってきたわけですが、そういう社会のニーズに対応した柔軟な運用も、大変大切ではないかと思われるわけです。

ただ、これらの最近の事件傾向に対応して、私たちの事件処理に臨む姿勢にも留意しなければならない課題が幾つかあるように思うわけです。例えば、本人申請の事件が多く見られるようになるわけです。そういう当事者に対する、手続に臨む準備の問題だとか、手続を分かりやすく説明して、理解を得られるようにする努力だとか、円滑な手続の運営だとか、極めて難しい課題に我々は迫られているわけです。現地期日を開催するような取組も、その一環かと思えます。

また、当事者の申請はなくても職権によって、騒音、低周波音の測定だとか、化学物質の分析だとか、水質、土壤汚染の調査だとか、必要な事件調査も尽くさなければならぬわけです。そういう活動に関して、より前向きに取り組んでいく必要があるのではないかと考えておる次第です。

富越 公害として救済すべきだという事件について、公調委はかなりの権限を持っている。権限を持っているということは、ある意味では、権限を行使すべき義務があるとも言えます。税金は公平に使われるべきですから、ある人は救済され、ある人は救済されないというようなことはおかしいわけです。そうなるとう公害として受理され、救済されるべき事件について全力を尽くすことしかないのではないかという気がしています。ありきたりの結論になってしましますけれども、そんな印象を持っております。

事務局長 荒井委員長、いかがでしょうか。

荒井 私も、お二人がお話しされたとおりでと思います。公調委の社会的役割に関連して、最近の広報の取組についても少し触れたいと思います。この公害紛争処理制度を幅広く知ってもらって、利用してもらうための活動、これはお二人の先輩委員長がずっと取り組んできてい

ただいたことだと思います。

本座談会が掲載されるこの『ちょうせい』を通じて、地方自治体に様々な情報をフィードバックすることもそうですし、公調委のホームページを充実させて、一般の人が何か困ったことがあったときに、公調委に相談しようとか、あるいは公害紛争処理制度を利用しようということを考えてもらえるようなホームページの工夫を、最近特に精力的に取り組んでいるところです。実際に公調委に係属する事件自体は多くはないですが、大半の環境紛争に関するトラブルは、市区町村で行っている公害苦情相談のプロセスの中で、ほとんどのものが早期に解決しております。そういう制度があって、市区町村の公害苦情の相談窓口に行けば、何とかしてもらえらることを知ってもらおうことの広報活動も、更に力を入れていきたいと思っているところでございます。



荒井 勉

公害等調整委員会委員長（平成 29.7～現在）
元 福岡高等裁判所長官

感覚公害の対応の難しさ

荒井 最近、事件処理を行っていて感じるのは、被害者の被害意識がかなり強いケースが多いということです。感受性といいたいでしょうか、騒音、振動、悪臭などを申請人は感じるのだけれども、客観的な数値では測れないような部分がある。そういう場合に、しかし本人は悩み苦しんでいる場合に、どう対処していったらいいのかと、悩ましく思います。

恐らく、これは昔ならば感じなかったようなことが、環境が良くなってきた反面として、非常に小さな音でも感じるようになってしまう。感受性というか感性が強くなっているといいたいでしょうか、センシティブになっているのではないかと思うわけです。そういう場合は、受忍限度の考え方で従来の基準でいくと違法とはいえませんよという形で対処しがちになるわけですが、これから先、公調委の役割として、そういうことをどの程度救済していったらいいのか、今後も更にそういう傾向が強まっていくのではないかという気がするものですから、そこら辺について、お二人がどんなふう感じておられるか、お聞きできれば有り難いと思っております。

富越 今、荒井委員長の指摘された問題で、難しいと感じたのは、被害感受性の高まりが一般的、客観的な裏付けを持った受忍限度の変化を意味する場合と個人の個別事情による思い込みによる場合との区別です。確かに環境が良くなったので、感受性が高まったということもあるだろうけれども、被害者の心身の状態や様々な事情・背景によって、余計に感受性が高まっている場合もあり得ます。感受性が高まって、耐える限度が落ちてくるのは、いろいろな要素があり得るとも思われます。苦痛が被害者に帰責できない被害者の個性によるものなら、救済は否定されないような気がします。

その中で、公調委として公害として扱って

くとなると、それはどういう基準でもって公害被害と判断していくかということです。とても難しい問題だという気がしました。最初の受付の段階で判断するのではなくて、医学的な、その専門性を持っている委員の意見を聞くなり何なりして、整理していくしかないのかという気がします。いずれにしても非常に難しい問題だという印象を持ちました。

事務局長 大内先生、今の点いかがでございますでしょうか。

大内 御指摘のような事案は、私が担当した事案の中では、低周波音被害についてそのことを強く感じたわけです。結局のところ、我々から見ると低周波音によって被害を受けるとは全然思えない程度の影響であっても、事件の被害者、当事者は大変日常的に苦しんでおられるような苦情を訴えられる。それをどういう基準で我々は臨まなければならないかというところだと思うのですね。

ただ、結局のところは、公的な立場としては科学的な解明を尽くして、科学的に明らかになった基準を最低限度おさえておく必要があると思います。この程度ならば被害を訴えることもあり得ると想定できる水準の被害と、それが到底考えられないような、気持ちの問題として受け取らざるを得ないような水準の被害とは、区別して扱うしかないわけです。例えば、物理的には低周波音は届いていないと言わざるを得ないようなものは、科学的に解明して、それは結局のところ、幾ら測定しても影響が出ているとは言えませんよということで、けじめはつけなければいけないのだろうと思うのです。

低周波音に限らず、いろいろな分野で、そういった類似の問題は出ようかと思うのですけれども、我々の拠って立つ基盤は、科学的な基準をよりどころにするほかないのではないかと考える次第です。



相馬 清貴

(公害等調整委員会事務局長)

公害紛争処理制度の運営に関する提言

事務局長 ありがとうございます。多岐にわたる非常に有益な御意見をうかがってきたところです。

さて、今後の公害紛争処理制度の運営に関して、改めて御意見をお願いできればと思います。今、公害紛争処理制度が創設されて50年たったところでございます。今後、先ほどの公害の質的な変化という観点も当然ございますけれども、紛争処理制度の運営に関して、こういうところを中心に考えていくべきだ、こういうところは見直した方が良いのではないかと、そのような御意見がございましたら、お伺いできればと思います。

大内 大体今までお話ししたところで尽きている気はいたしますが、事務局のスタッフの問題にせよ、専門委員による科学的調査の問題にせよ、それぞれの分野の英知をかき集めて、公調委としての機能の中に反映させていくのが基本的な姿勢ではないかと思うのです。現在、担

当している皆さん方には、大変悩ましい課題だとは思いますが、そういう意味で、科学的な調査や判断を前提として、それを当事者に返してあげていく。結局、現在の科学で解明できるのは、ここまでであると、それを超えるものについては、我々としても不知と言わざるを得ないと。だけれども、科学的に解明できた範囲では、きちんと救済していくような姿勢が求められるのではないかと思います。

事務局長 なるほど。富越先生、改めて伺いますが。

富越 まず基本的に、現在のこの公調委の組織機能という観点から見ると、私は、かなりうまくやっているなという印象を持っています。ですから、何か積極的にこうすべきということは特に思いつきませんが、非常に努力してうまくやられている気がしています。

ただ、今後の問題ということになると、また公害が近隣紛争になってきたとしても、それをどういう形でまとめていくのか。それから、更に公害の概念をもう少し広げてもいいのか。特に調停では、おそれ公害という議論になると、「おそれ」の扱いについてもこれからきっちり議論しなければいけないところも出てくるのではないかと気がしています。

いずれにしても、制度の在り方からしてみれば、公害の概念を中心にしながら、広げるものは広げるということかと印象を持っています。

事務局長 ありがとうございます。荒井委員長はいかがでしょう。

荒井 冒頭の事務局長の説明にもありましたが、最近の『ちょうせい』の特集で平成時代の当委員会の活動を振り返る機会がございました。そうしますと、これまで小田急騒音事件、スパ

イクタイヤ事件、豊島産廃事件、大内元委員長が担当された神栖ヒ素事件を始めとする多くの事件で、公調委がしっかりとその役割を果たしてきたことを改めて痛感し、後に続く私たちもその時代に求められる要請に的確に応えて、その役割を果たしていかなければならないとの思いを新たにしたところでございます。

そういう観点からも、本日のお二人からのアドバイスを本当にありがたく拝聴した次第でございます。公害紛争のありようが時代によって変化し、昔は産業型公害だった紛争が、今は生活環境型になってきているわけですが、それがこの先、どんなふうに変容していくのかという将来予測などもしなければいけないことだろうと思っているところです。そういう流れで、今富越前委員長が言われた公害の概念をどう考えていくのか、もう少し広げていく必要があるのかという問題が、出てくるのかと思います。

令和4年には、公調委の創設から50周年という大きな節目を迎えます。今日いろいろと伺った貴重な御意見を参考にして、時代に即応した公調委の在り方を模索していかなければなら

ないと思っております。

また、裁判所に原因裁定嘱託制度をもっと知っていただくための広報活動を始めとして、公害紛争処理制度を広く一般に周知を図るための広報活動を引き続き力を入れるとともに、この制度を国民に利用してもらいやすくするための工夫や活動を続けていきたいと考えております。今後の公調委がどういう役割を果たしていったらいいのかについて、更にいろいろな方から御意見を伺いながら、検討を進めてまいりたいと思っておりますので、今後ともいろいろとアドバイスを頂ければと思います。よろしくお願いいたします。

事務局長 長時間にわたる御議論、ありがとうございました。そろそろ、予定されたお時間となりましたので、座談会を終了させていただきます。先生方には今後とも引き続き御指導、御鞭撻を賜りますよう、よろしくお願い申し上げます。