

大東市における工場からの排出物質 に係る大気汚染等による 財産被害等原因裁定申請事件について

高松地方裁判所判事（元公害等調整委員会事務局特別専門官）

さかい ゆいや
坂井 唯弥

公害等調整委員会に原因裁定申請があった事件のうちから、裁定委員や事務局による現地調査、複数の実証試験などを経て裁定を行った本事件について、その経過、概要とともに、専門的知見を活用する意義などについて、当時の担当特別専門官に振り返っていただきました。

1 はじめに

私は、平成27年4月から平成29年3月までの間、裁判所からの出向で公害等調整委員会（以下「公調委」といいます。）事務局の一員（特別専門官）として委員会の事務に関与しました。

公害紛争処理法に基づく裁定申請事件は、公調委の委員から構成される裁定委員会によって審理・判断がされますが、手続の進行及び判断に必要な各種の事務は、同委員会の命を受けた審査官を中心とする事務局の職員が担っており、私も、審査官を始めとする職員の皆さんと共に、いわば黒子として裁定手続に当たりました。

裁定手続の大きな特長として、民事訴訟と同様の対審構造（相対立する当事者による主張立証を中心とする審理手続）を基本に据えつつも、民事訴訟とは異なり、専門的知見を活用した職

権調査が行われることや多様な知識経験を有する委員から構成される裁定委員会による法的判断が行われることが挙げられます¹。これらの特長が個別の事案を通じてどのように表れるかについては、過去の特集記事において既に取り上げられているところですので、本稿では、当職の関与した事件を題材として、事務局の審査官らが個別の事件においてどのような活動をし、それが裁定手続にどのように結びついているかをご紹介します。

2 事案の概要

(1) 本件は、大東市において自動車のホイール等のアルミ製品の表面処理加工等を行う工場（以下「工場」といいます。）の近隣に居住する申請人らが、工場から排出される物質により、申請人らの居住・所有する住宅14軒（以下「申

¹ 民事訴訟においては、当事者は自らの責任において主張立証を行う必要があり、また、そのための費用も自ら負担します。これに対し、裁定手続では、裁定委員会が職権で事実の調査等を行うことが可能とされており、この調査費用は国費により負担されます。ただし、職権調査を実施するか否かや実施する場合の内容は、裁定委員会の裁量的判断に委ねられており、当事者がその実施を求めているも、主張立証からうかがわれる事案の性質や内容等を踏まえ、行われなことがあると思います。

請人ら宅」といいます。)のアルミ製建材等に被害が生じたと主張し、その旨の原因裁定を求めるとともに、同被害による損害賠償に係る責任裁定を求めた事案です(責任裁定申請は原因裁定後に取下げにより終局)²。工場と申請人ら宅の位置関係は工場から最も近い住宅で6m程度、最も遠い住宅で60～70m程度でした。

若干、紛争の背景について補足すると、工場周辺は、被申請人の法人が操業を開始した平成5年当時から都市計画法上の工業地域に指定されており、当時は中小の工場が比較的多かったようですが、不況により廃業する工場が増加するに伴い、工場跡地等が宅地開発されるようになり、住工混合の地域となっていったようです。申請人ら宅も、このような流れの中で、平成20年から平成23年頃に建築・販売されたものでした。

(2) 申請受付後、元裁判官や産業技術総合研究所理事、医師からなる裁定委員会が設置され、事務局においては、経済産業省出身の審査官や審査官補佐のほか、裁判所から出向していた裁判官(審査官及び特別専門官)や書記官(主査)からなるチームで裁定委員会の事務を担当することとされました。

本件に限らず、事務局のチーム編成は、各省出身の審査官や審査官補佐に加えて、裁判官及び裁判所書記官出身者が最低1名ずつ入るように行われており、これによって、民事訴訟と類似した構造を持ち、民法等の実体法を踏まえた判断が行われる裁定手続において、適正かつ

効率的に裁定委員会の事務を行うことができるよう配慮されています。

事件の処理経過	
H25.1	申請受付
1	責任裁定事件と原因裁定事件を併合
5	3人の参加申立書を受付
6	・専門委員を任命 (無機分析化学、環境工学)
	3人の参加申立てを許可
7	事務局による現地調査
11	事務局による現地調査
12	第1回審問期日(大阪市)
	裁定委員による現地調査 曝露試験等開始
H27.1	事務局による現地調査
H28.1	第2回審問期日
4	第3回審問期日
7	原因裁定(一部認容)
	責任裁定申請取下げ

3 本件の問題点・特色

裁定手続における因果関係や損害賠償責任の有無に関する判断は、民事訴訟と同様の枠組みに沿って行われますので、工場から排出される物質による被害が主張される場合には、一般に、(1)加害行為の特定、(2)損害の発生・数額、(3)加害行為と損害との間の因果関係、(4)加害行為についての故意・過失が認められるかが問題となります。このような観点から見たとき、本件については、申請当初の段階で、以下のような点が問題になり得ました。

² 原因裁定申請は、責任裁定申請と異なり、時効の完成猶予及び更新並びに出訴期間の遵守に関して裁判上の請求とみなす旨の規定がないため、原因裁定申請の結果を訴訟に用いることを意図している場合には、本件のように責任裁定申請を併せて行っておくか、訴訟を別途提起しておく必要があります(公害紛争処理法第42条の25)。なお、訴訟を提起した上で、原因裁定嘱託を利用することも考えられます(同法第42条の32)。

(1) 加害行為の特定

①工場から排出されていた物質の特定、②排出期間、③排出量が問題となり得ます。工場の作業内容等からすると、建材に影響を及ぼす原因となりそうな物質は複数考えられる状況でしたが、申請当初はいずれも十分に特定されていませんでした。また、排出期間や排出量は、工場の操業状況や対策の有無・時期等に左右されるように思われますが、これらの事実関係も明らかではありませんでした。

(2) 損害の発生・数額

申請人らが主に損害として主張していたのは、アルミ製建材（サッシや網戸・窓の枠等）の被膜の剥離や点食でしたが、申請当初に提出された証拠などによっては損害の全体像が判然としませんでした。また、本件は原因裁定に加え、責任裁定が申請されていましたので、仮に因果関係や故意・過失が認められた場合には損害額をどのように判断するのか（美観上の問題に留まるのか、耐用年数に有意な差が生じているのか、機能上の障害が生じているのか等）も問題となりそうでした。

(3) 因果関係

①工場から排出される物質が申請人ら宅に到達しているか、到達しているといえる場合、②当該物質によって申請人らの主張する被害が生じるかが問題となり得ます。特に後者については、工場から排出されている物質を特定した上で、申請人ら宅で使用されている建材の材質や製法、化学的特性を検討する必要があるほか、他原因の可能性（他の物質によっても同様の事象が生じ得るのではないか）についても、申請人ら宅周辺の状況を踏まえて検討する必要がありますがありました。

(4) 故意・過失

この種の事案においては、通常、過失（注意義務違反）の有無が問題となります。例えば、問題となる物質を排出すれば近隣の住宅の建材に損害を生じさせることを認識すべきであったのに不注意によってこれを認識できなかったとか、損害が生じ得ることを認識しており対策を講じるべきであったのに不注意によって十分な対策を講じることができていなかったという事情が認められる必要があります。本件に即していえば、被申請人が、問題となる物質の化学的特性や排出状況、申請人ら宅の被害状況をどのように認識・把握していたのかを明らかにする必要があると考えられます。

4 本件の経過・訴訟との比較における 特長

(1) 審理序盤における事実の調査

裁定委員会は、通常、申請受付後速やかに、当事者に対し主張立証の補充等を求めるとともに、審理の見通しを立てたり、職権調査の要否・内容の検討を行うために、事務局を通じ、事件に関する情報収集を行います。民事訴訟であれば、裁判所が当事者を差し置いて積極的に事件の背景や経過を調査することはあり得ず、不明な点がある場合には、基本的に当事者に対応を求めることとなりますが、これには当事者それぞれの能力や立場、資力などによる制約や限界があるため、必ずしも上手くいかないことがあります。このような訴訟手続と比べると、裁定手続では、職権による事実の調査が可能とされており、実際に多くの事件で活用されている点が大きな特長といえ、裁定手続を計画的に進める上で重要な役割を果たしています。

なお、手続序盤における調査の多くは、裁定

手続の進行等を検討する目的で行われているため、その結果が判断資料（証拠）として用いられることは少なかったと記憶していますが、仮に、調査結果を証拠として用いる場合には、当事者の意見をきかなければならないものとされています。そのため、当事者の関知していない証拠が不意打ち的に用いられて何らかの判断がなされるといったことはありません。

事務局は、裁定委員会の方針に基づき、本件申請受付後まもなく、①業界団体、②自治体（大阪府、大東市）、③有識者からのヒアリングをそれぞれ実施しました。これらのヒアリングによって、アルミの表面処理加工に関する基本的知見（一般的に使用される薬剤及びその化学的特性、化学研磨による表面処理の原理、処理時に排出される物質及びその排出方法）や、公害苦情処理等を通じた自治体の関与状況からうかがわれる紛争の経過、法令による規制の有無・内容、問題となる専門的知見を得るために必要となる専門分野・専門家等に関する有益な情報が幅広く収集されました。

ヒアリングを的確に行うためには、適切なヒアリング先を選定し、協力を取り付けるなどの調整が必要になりますが、私の経験からいうと、こうした調整については行政経験の豊富な職員が得意とされており、いつも手際良く手配されていました。また、聴取事項の整理においては、裁判所出身の職員からは審理の進行や法的問題点を意識した意見が出される一方で、行政庁出身の職員からはそれぞれの職務経験等を踏まえた意見が出されるなど、事実の調査一つをとっても、多職種から構成される事務局の利点が活かされていたと思います。さらに、公調委は、日頃から、各自治体との間で公害紛争処理や苦情相談に関して情報交換を行っているところ、このような関係性は、自治体からのヒ

アリングを円滑に行う上で一役買っていました。

(2) 審理中盤における専門的知見を活用した職権調査

ア 専門委員は、通常、裁定委員会による候補者の選定や公調委での審議を経て、総務大臣により任命されるため、専門委員が事件に関与するまでは相応の時間が必要になります。本件では、比較的早期にヒアリングに着手したこともあり順調に手続が進められ、アルミニウムの表面処理加工の理論及び実務に詳しい学識者が任命されました。これは業界団体からのヒアリングで判明したことでありますが、アルミニウムの表面処理加工については実務・理論の両面に精通した学識者が少なく、もし裁判所で訴訟として扱っていたとすれば、人選の段階からかなり厳しい進行になっていたと思われま

す。裁定委員会は、専門委員の任命手続と並行し、事務局を通じ、申請人に対しては問題となる建材のメーカー、型番、表面処理の種類等を明らかにするように、被申請人に対しては工場の具体的な操業状況、使用薬剤の詳細、排出処理方法等を明らかにするように求めるとともに、紛争の実情を詳細に把握するため、現地調査及び当事者からのヒアリングの実施に向けた準備を進めました。

その結果、申請から約半年後の平成 25 年 7 月には、事務局による現地調査及び当事者からのヒアリングが実施され、これらにより、裁定委員会において、申請人らの訴える被害状況や、工場の操業状況及び薬剤の使用・排出状況に加えて、当事者双方の紛争解決に対するスタンスなどが具体的に把握されるに至りました。

なお、この事務局による現地調査の結果については、後に追加して行われた分も含め、詳細

な事実調査報告書が作成され、当事者に意見を求めた上で、職権により証拠として取り調べられました。報告書は、基本的に、民事訴訟における検証調書（裁判所が見分するなどした結果をまとめた書面）に類似する体裁で取りまとめられており、その作成においては、裁判所書記官出身の職員の知識経験が活かされています。

イ 裁定委員会は、これまでの当事者の主張立証、現地調査の結果及び専門委員の意見等を踏まえ、工場から排出される硝酸等が申請人ら宅の建材に影響を及ぼしている機序や程度等の因果関係に関する事情を明らかにするため、裁定委員会自ら現地調査を行うことに加え、専門委員監修の下、申請人ら宅の建材と同等品（サンプル）を用いた各種試験を行うことを決定しました。

なお、このような調査は、その内容にもよりますが、通常、相当の期間と予算が必要となるため、全ての事件で行われるものではありません。私見ですが、裁定委員会は、公害事件としての内容・性質や、当事者の主張立証の状況、調停による解決可能性などを総合的に考慮して、実施の是非・内容を検討しているのではないかと思います。

ウ 本件曝露試験は、工場周辺数か所にサンプルを設置してその変化の有無・程度を観察するとともに、実験室において、サンプルに対し、工場から排出されていると考えられる硝酸や亜硫酸のガス及びミストを様々な濃度で噴霧するなどしてその変化を確認するというものでした。また、これらの試験後には、曝露試験前後のサンプルの強度や性質の変化を確かめる試験も実施されました。

これらの試験を行うに当たっては、その内容

を仕様書に落とし込み、入札にかけた上、受託業者決定後は打ち合わせを重ねるなどする必要があります。また、本件では、試験に使用するサンプルをどのように入手するかという問題もありました（裁判所で民事訴訟を扱っていてもそうですが、当然のことながら、紛争性の高い事案に積極的に協力してくださる企業は稀です。）が、これらの点については、専門委員の尽力によっていずれも解決されました。

なお、以上の職権調査は、因果関係の解明に資することはもちろんですが、再発防止策の要否やその内容を検討する上でも重要な意義を有しており、本件の手続終盤においては、これら試験の結果も踏まえ、話し合いによる解決に向けた裁定委員会による働きかけが行われています。

(3) 審理終盤における調停の試み、審問期日の開催、裁定

ア 平成26年中には一連の試験が概ね終了し、さらに、専門委員によりこれらの試験結果を踏まえた工場排出物質と建材の変質との関係性や再発防止策に関する意見書が作成されました（これらの試験や意見書の内容及びこれに対する裁定委員会の評価については、本稿末尾の公調委HP案内から参照できる原因裁定書において明らかにされているところですので本稿では詳述しません。）。

訴訟では、高額の費用を要するこの種の試験を当事者の負担で実施すること自体が難しいですし、また、中立的な立場にある専門家が、試験計画の策定の段階から継続的に関与することも難しいことが多いと思われ、本件のような進行は裁定手続ならではのものといえます。

イ 裁定委員会は、平成26年末、これらの試

験結果及び意見書を当事者に送付して意見を求めるとともに、翌年4月には、これまでの審理や調査を通じて得られた心証を踏まえ、話し合いによる解決の可能性を探るべく、事務局を通じて当事者からのヒアリングを再び実施するなどして事案の解決に努めました。最終的には、裁定委員会から具体的な解決案の骨子が示されるまでに至りましたが、残念ながら話し合いによる解決は不調に終わりました。手続の性質上、具体的な経過は明らかにできませんが、個人的には、本件では、工場から排出される硝酸や亜硫酸について法令上の規制が存在せず（ただし、硝酸については過去に府条例による規制が行われていた時期もあったようです。）、硝酸や亜硫酸をどのようなレベルまで低減すれば、必要十分な対策を行っているかについて具体的かつ強制力の伴う枠組みを設けるのが難しかったことが指摘できるように思います。

ウ 以上の経過を踏まえ、裁定委員会は、裁定に向けて審理を進めることとし、平成28年1月以降審問期日を重ね、同年7月には、原因裁定を行いました。原因裁定の結論は、申請人ら宅の建材の被害の大半が、工場から排出された硝酸及び亜硫酸によるものであることを認めるもので、申請人らは、この結果を受けて、責任裁定を取り下げました（責任論については別途訴訟で争う意向であったと記憶しています。）。

(4) 本件裁定について

裁定では、工場の具体的な操業状況や申請人ら宅の被害状況が、事務局を通じて行われた現地調査の結果に基づいて認定されました。また、本件裁定申請以前の工場からの硝酸等の排出

状況や被申請人らの対応状況等の認定については、大東市による硝酸及び水酸化ナトリウム（硝酸や亜硫酸の中和剤として用いられていたもの）の排気測定結果等が活用されています。

裁定書から読み取れる証拠関係からすると、特に、裁定申請以前の工場からの硝酸等の排出状況については、被申請人から数度にわたって排出対策を行ったとの主張がなされていたこともあり、上述したような自治体による公害苦情処理等における対応の積み重ねがなければ、因果関係に関する認定を行うことがより難しくなっていたように思われます。こうした事案を扱う際の自治体との連携の重要性やこれを可能とする公調委の強みが感じられるところです。

また、裁定においては、工場から排出された硝酸や亜硫酸のガス・ミストが申請人ら宅の建材に影響を及ぼした機序やその前提となる工場からの硝酸及び亜硫酸の排出過程が、各種試験結果や専門委員の意見書によって具体的に認定されています。排出物質と被害との関係は、排出された化学物質の特性や排出状況、工場周辺の被害状況（工場から離れるにつれて被害が少なくなること等）からある程度推認することが可能と思われますが、実際に試験等を行い、専門的知見と整合する結果が得られていることで、因果関係に関する判断の説得力が増しているように思われます。

5 終わりに

(1) 本件は平成25年1月に裁定申請がなされ、その約3年半後に裁定に至り終結しました。因果関係の判断にかかった期間として見たとき、3年6月という期間は長いと感じる方が多いと思います。ただ、その中身を見ると、うち1年強は、曝露試験等の準備（仕様の決定、入札、

打合せ等)や実施、意見書の作成に要したものであり、これらについては曝露試験に一定の期間を要する以上、やむを得なかったと思われま
す。また、その余の期間については、多くが当事者の主張立証の補充(参加申立てに伴うものを含む)や話し合いによる解決に向けた調整に費やされており、現地調査やヒアリングはこれらの期間中に行われていますし、審理終結から裁定書完成までの期間も3か月程度とこの種事件における一般的な期間にとどまっています。

当事者の主張立証の整理をいかにして迅速かつ適切に進めていくかという問題は民事訴訟と共通する問題ではありますが、裁判所から出向している者として感じたのは、裁定手続では、職権主義が取り入れられていることとの関係で、主張立証に関する当事者の積極性が後退する側面があるということです。本件を離れた一般論として述べると、例えば、被害状況については、被害を訴える側の事情ですから、裁定委員会の調査を待たずして、必要とされる事実関係を具体的に主張立証することが可能であり、かつ、そうすることが望ましいですが、必ずしもそのような事案ばかりではなく、当事者主義が真実発見に資すると言われている理由を身をもって感じることも少なくありませんでした。

この点については、最終的に適切な結論が出るのであれば、職権主義を前面に出して手続を進めればよいのではと思われる向きもあるかもしれませんが、しかし、当該事案の事情を最も良く把握しているのは当事者であり、職権による調査はあくまで当事者による主張立証を端緒として行われるものです。原因裁定の結果を踏まえて損害賠償請求を目的とする訴えを提起した場合を例にとって述べると、原因裁定手

続において当事者による主張立証が尽くされないまま裁定がなされると、民事訴訟において、裁定の前提となった事実関係とは異なる新たな主張立証がなされ、原因裁定の結果を有効に用いることができなくなる可能性が生じます(裁定の結論や理由は裁判所を拘束しません)。最悪の場合、裁定のために費やした時間やお金が全く無駄になってしまうこともあり得るでしょう。このことは責任裁定後に民事訴訟が提起された場合においても同様です。当事者主義と職権主義の調和を図る具体的方法は個別の事案によるところであって、端的に答えが出せる問題ではありませんが、裁定手続を利用される方においては、職権調査の前提としての当事者による主張立証の重要性にぜひ留意していただけたらと願うところです。

(2) 公調委事務局から離れて早5年が経過しようとしている今、当時の職務経験を振り返ってみると、審査官経験者の寄稿でも度々言及されているとおり、公調委事務局での経験は、裁判官としてのキャリアを積んで行く上で、非常に有益で、得難いものだったといえます。本稿の執筆を通じて、この大東市事件においても、様々な知識経験を有する事務局職員の方々や専門委員の先生と協働し、裁定委員会による適正妥当な解決に向けて時には事務局内で活発な議論を行い、時には委員の皆様からご指導をいただくなどして職務を行っていたことが懐かしく思い起こされました。この場をお借りして、当時お世話になった皆様に感謝申し上げます。ありがとうございます。ありがとうございました。

(参考資料)

大東市における工場からの排出物質に係る大気汚染等による
財産被害等責任裁定申請事件及び同原因裁定申請事件（概要）

【事件の概要】

平成 25 年 1 月 9 日、大阪府大東市の住民 14 人から、金属加工会社を相手方（被申請人）として、責任裁定と原因裁定を求める申請がありました（申請の内容は以下のとおり）。

○責任裁定は、自宅のアルミサッシの被膜が剥がれるなどの申請人らの財産的被害は、被申請人の工場から排出される硝酸等を含んだ有害なガスによるものであるとして、被申請人に対し、損害賠償金合計 5,992 万 2,000 円の支払を求めたものです。

○原因裁定は、自宅のアルミサッシの被膜が剥がれるなどの申請人らの財産的被害は、被申請人の工場から排出される硝酸等を含んだ有害なガスによるものである、との原因裁定を求めるものです。

その後、平成 25 年 5 月 24 日に、同市の住民 3 人から、それぞれ同一の原因による被害を主張する参加の申立てがあり、同年 6 月 25 日、裁定委員会はこれらを許可しました

【事件の経過】

公害等調整委員会は、本申請受付後、直ちに裁定委員会を設け、3 回の審問期日を開催するとともに、被申請人の工場から排出されるガスと申請人ら宅の被害の因果関係に関する専門的事項を調査するために必要な専門委員 1 人を選任したほか、事務局による現地調査等を実施するなど、手続を進めた結果、

○原因裁定申請事件については、平成 28 年 7 月 5 日、本件申請を一部認容するとの裁定を行い、

○責任裁定申請事件については、平成 28 年 7 月 15 日、申請人ら及び参加人らから申請を取り下げる旨の申出があり、それぞれ終結しました。

【参考】

当事件については、以下の公害等調整委員会のホームページも御参照ください。

https://www.soumu.go.jp/kouchoi/activity/daitoshi_taikiosen.html

