

公害紛争処理制度とその進展

公害等調整委員会事務局 上席調査員

たぐち かずや
田口 和也

1 公害紛争処理法制定の背景

我が国における公害の歴史は古く、戦前期にも、足尾銅山鉱毒事件をはじめ、日立や別子の鉱山、東京や大阪などの工業地帯での大気汚染や水質汚濁など、各地で公害が発生したが、個別問題ごとの対処に留まっていた。

公害問題は、昭和30年代の高度成長期における産業構造の重化学工業化に伴って顕在化、深刻化し、重大な社会問題となった。

特に、企業活動に起因する四大公害病（水俣病、新潟水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそく）は、地域に深刻な健康被害と環境破壊をもたらし、被害を受けた住民は、救済を求めて訴訟を提起したが、問題の解決には大きな負担と長い年月を要した。

このため、公害紛争の処理、被害者の救済については、司法手続のほかに、行政の分野において専門技術的な判断も加えて公正で迅速な解決を図るための手続の整備が求められた。

一方、公害問題に対する国の対応について見ると、昭和30年代は応急的に必要な分野での立法と規制が行われていた。しかし、公害問題の多様化、深刻化に伴って、より抜本的、総合的な施策の樹立が求められるようになり、昭和42年に公害対策基本法（昭和42年法律第132号）が制定された。

同法には、公害に係る紛争の処理と被害の救済について、制度確立のため必要な措置を講じ

なければならない旨の条文が、国会修正で盛り込まれた。

2 公害紛争処理法の制定（昭和45年）

公害対策基本法に基づき総理府（現内閣府）に設置された中央公害対策審議会から、公害紛争処理制度について意見具申があり、これを受けて総理府で法律案作成のための調整が進められた。

特に検討を要した事項は、国の紛争処理機関について国家行政組織法上の3条機関（行政委員会）とするか又は8条機関（附属機関その他の機関）とするかの位置付けの問題、国と都道府県の紛争処理機関の関係及び管轄の問題、紛争処理手続への裁定制度の導入の問題などである。

これらの検討を経て、法律案が作成、国会に提出された。国会でも審議が重ねられ修正が行われた上、公害紛争処理法（昭和45年法律第108号）が成立した。

同法の主な内容は、以下のとおりである。

① 国（総理府）に中央公害審査委員会（8条機関）、都道府県に公害審査会を設置する（公害審査会を置かない都道府県は、公害審査委員候補者名簿を作成）。

両者は上下関係にはなく、事件の性格に応じて管轄を分ける（原則として、重大事件、広域事件、県際事件は国、その他の事件は都道府県が管轄）。

なお、中央公害審査委員会は、任期3年の委員長及び委員5人で組織し、専門調査員30人

以内を置くことができるほか、事務局を置く。

また、公害審査会は、任期3年の委員9人以上15人以内で組織し、委員の互選で会長を定める。

- ② 紛争処理の手続は、調停、仲裁、和解の仲介（公害審査会等のみ）とする。

調停、仲裁の手続は、合意の形成を容易にするため、非公開とする。また、事実の調査、資料提出の要求等を行うことができる。

- ③ 公害防止の施策に関し、関係行政機関への意見の申出ができる。

このほか、地方公共団体における公害苦情処理体制を定め、都道府県、政令指定都市には、公害苦情相談員を置く。

なお、衆参両院において、法律案の裁決時に附帯決議が行われたが、その中で、今後、裁定制度の採用等と国の紛争処理機関の3条機関への移行を前向きに検討するよう求められた。

3 新たな制度の導入

(1) 裁定制度（昭和47年）

公害紛争処理法に基づく公害紛争処理制度は、昭和45年11月に発足した。

制度の運用に伴い、当事者の合意に基礎を置く調停等の手続のほかに、裁判に準ずる厳正な手続を確保しつつ、事実を機動的かつ速やかに究明し、公正な判定を行う手続の創設を求める声が強まった。また、上記の国会決議もあったことから、総理府での検討が鋭意進められた。

その結果、①裁定制度の導入、②裁定権限を行使するための中央公害審査委員会の機能強化及び3条機関への格上げが決められ、②については、行政機構の簡素化の観点から、既存の3条機関である土地調整委員会と中央公害審査委員会とを

統合し、公害等調整委員会を設置することとされた。

①と②を盛り込んだ法律案は、昭和47年に国会に提出され、審議が重ねられた後、成立し、公害等調整委員会は7月1日に発足、裁定制度に関する条項は9月30日から適用された。

法律の主な内容は、以下のとおりである。

- ① 国（総理府、平成13年より総務省）に公害等調整委員会（3条機関、以下「公調委」という。）を設置する。

公調委は、「公害等調整委員会規則」を制定することができる。また、毎年、所掌事務の処理状況を国会に報告し、その概要を公表する。

公調委は、任期5年の委員長及び委員6人で組織し、専門委員30人以内を置くことができるほか、事務局を置く。

- ② 公害に係る被害について、民事上の紛争が生じた場合における裁定制度として、責任裁定制度（損害賠償責任の有無と賠償額について法律判断をするもの）と原因裁定制度（被害と加害行為との因果関係の存否について法律判断をするもの）を導入し、公調委が所管する。

裁定手続については、審問期日は原則として公開とする。

- ③ 公害審査会等による調停に係る紛争に関し、裁定申請があった場合には、公調委は、申請の受理に関し、当該審査会等の意見を聴かなければならない。

- ④ 公害に係る被害に関する民事訴訟について、裁判所が必要と認めた場合に、原因裁定を囑託することができる制度を設けた。

- ⑤ 裁定手続の証拠調べと事実の調査について、職権探知ができることとした。

- ⑥ 原因裁定について、申請時に相手方の特定が難しい場合に、一時留保することを認める規定

を設けた。また、不告不理の原則の例外として、申請時に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こととした。

- ⑦ 裁定委員会は、裁定事件を職権で調停に付し、自ら処理できることとした。

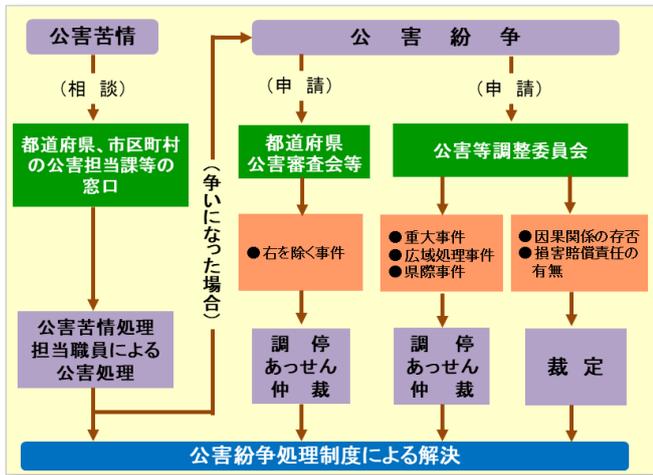


図 公害紛争処理の流れ

(2) 職権あっせん制度の導入等 (昭和 49 年)

公害紛争処理制度は、民事紛争が対象であるため、すべて当事者からの申請を待つて手続を開始する制度であった。しかし、被害の程度が著しく、範囲が広い公害紛争について、社会的に重大な影響があると認められるときは、紛争処理機関は、当事者からの申請によらずにあっせんを行い、紛争の早期解決を図る仕組みが必要と考えられた。

このため、制度運用の経験から必要と考えられた他の規定の整備と併せて、昭和 49 年に公害紛争処理法の改正案が国会に提出され、審議ののち成立し、11月から施行された。

主な改正点は、以下のとおりである。

- ① 和解の仲介制度をあっせん制度に統合し、職権あっせん制度を導入するとともに、従来、和解の仲介を扱っていなかった公調委においても、あっせんを所管する。なお、職権あっせん事件を職権で調停に移行することができる制

度も導入した。

- ② 受諾勧告をした調停案について、公表することを認めた。これは、非公開の原則の例外となる。
- ③ 調停、仲裁、責任裁定で定められた義務の履行について、従来は特段の規定がなかったが、制度の実効性のために、義務を負う者に対して義務履行の勧告をすることができることとした。
- ④ 公害苦情処理制度の規定を整備した。

4 その後の制度改正

現行の公害紛争処理制度は、上記のような経緯で整えられた。

その後、紛争処理制度をより良くするための制度改正、また、行政改革や政府全体の電子化の推進の一環としての制度改正が行われている。

以下、法律、政令、公害等調整委員会規則の改正による制度改正について見ていく。

(1) 公害等調整委員会関係

i 公調委が行う裁定・調停の現地期日要件緩和 (平成 21 年)

公調委に係属した事件の期日は、原則として、東京に所在する公調委の審問廷において行われる。これに対し、東京から離れた地域に在住する者等からは、期日の出頭に要する移動の負担の軽減等が求められていた。

このため、公調委では、制度利用に関する利便性の向上を図るため、被害発生地等での期日を開催する取組を進めることとし、平成 21 年 5 月に公害紛争の処理手続等に関する規則 (昭和 47 年公害等調整委員会規則第 3 号、以下「規則」という。)を改正し、公調委の審問廷以外における期日の開催等の手続を行うことができる要件につ

いて、「やむを得ない理由があるとき」から「相当と認めるとき」に緩和した。

なお、これに関連して、一定の要件を満たす場合には、調停委員会に代わって受命委員が調停成立手続を行うことができるよう運用を改めた。

規則改正後、必要な場合に現地期日を積極的に開催することに努めた結果、平成 21 年度から令和 2 年度までの 12 年間における現地期日は、計 78 回となっている。

ii 公害紛争処理手続の電子化（平成 28 年）

行政の業務改革推進が閣議決定などで打ち出され、平成 27 年度に取り組むこととされた 24 の対象業務の中に、公害紛争処理業務も盛り込まれた。

また、公調委で開催された公害紛争処理制度に関する懇談会の報告書でも、手続の電子化に関する提言があった。

これらを受けて、規則を改正し、平成 28 年 1 月から公害紛争処理手続において、裁定委員会が認めた場合には、一定の書面について電子メールを利用して提出できるようにした。

令和 2 年度までに、17 件の公害紛争事件において利用されている。

iii 押印見直し（令和 3 年）

令和 2 年 7 月の閣議決定「規制改革実施計画」において、デジタルガバメントの実現の観点から、書面規制、押印、対面規制の見直しに重点的に取り組むこととされた。

これを受けて、令和 3 年 1 月に規則を改正し、公調委における手続については、申請書等への押印を不要とする措置がとられた。

また、都道府県の公害審査会等の手続については、同年 2 月に公害紛争処理法施行令（昭和 45

年政令第 253 号）を改正し、申請書等への押印を不要とする措置がとられた。

(2) 地方公共団体関係

国と地方公共団体の関係において、国の関与等を整理・合理化し、地域の自主性・自立性を高めるための改革がしばしば行われている。

このうち、公害紛争処理法について、いわゆる一括法（関係する各府省庁の法律改正を 1 本にまとめた法律）により改正されたのは、以下の 2 回である。

i 公害苦情相談員の設置義務緩和（昭和 60 年）

従来、都道府県、政令指定都市には、公害苦情相談員を置くことが義務付けられていたが、昭和 60 年の一括法により、公害紛争処理法が改正され、設置は任意となった。

ii 公害審査委員候補者の委嘱期間緩和（令和 2 年）

従来、公害審査会を置かない都道府県においては、知事は、毎年、公害審査委員候補者を委嘱し、候補者名簿を作成することとされていた。

令和元年の地方分権改革に関する提案募集において、地方公共団体から上記の委嘱期間を 1 年より長い期間とするよう提案があり、これを可能とするため、令和 2 年の一括法により、公害紛争処理法が改正され、公害審査会を置かない都道府県において、地域の実情に応じた柔軟な委嘱期間の設定を可能とするために、公害審査委員候補者の委嘱期間は、1 年を超え 3 年までの期間とすることができるようになった。

5 環境基本法と紛争処理制度

環境基本法（平成 5 年法律第 91 号）は、公害対策基本法を発展的に継承し、環境の保全につい

て基本理念を定め、国などの責務を明らかにし、環境の保全に関する施策の基本となる事項を定める法律として制定された。

同法の制定に伴う公害紛争処理制度の直接的な制度改正は行われていないが、環境に対する人々の考え方の変化により、紛争の形は変化してきている。

具体的には、より良好な生活環境を求める都市型・生活環境型の紛争の増加、互譲による話し合いで解決を図る調停より、法的な判断を求める裁定を申請する事例の増加である。

今後も、変化に対応できるよう、国際的な動向も含めて、関心を持っていく必要があると思われる。