

「公調委で学んだこと」

磯部 力

〔元公害等調整委員会委員〕

私は2001年に南博方先生の後を継いで着任し、2011年に後任の高橋滋教授に引き継ぐまで、2期10年にわたり非常勤の委員を務めました。本業の大学では行政法や環境法の講義をしているのですから、この公害等調整委員会という行政組織が、公害紛争処理に特化した独立行政委員会として、比較法制的に世界を見渡してもかなり珍しい独自の役割と特性を持つことについては、大抵の方よりはよく承知しているつもりでいたのですが、いざ委員としてその中に入ってみると、やはり聞くで見るとでは大違いといえますか、目からウロコといえますか、普通に大学の研究室で資料を読んでいるだけでは到底知ることができないような「学びの連続の10年間」であったという思いを強くします。

それなら公調委で一体何を学んだというのかと問われると、一言で言えば「その仕事ぶりの丁寧さ」ということです。要は、事案の大小や注目度などにかかわらず、およそすべての案件の処理に当たって、担当の委員や審査官たちが、予想を遙かに超えて実に丁寧かつ親身に仕事をするというその仕事ぶりに感銘を受け、かつ学んだということをお願いしたいのです。

私が着任した頃には公調委の歴史も既に30年に達しており、昭和の時代に比べれば、色々な意味で大きな変化が生じていました。係属事件の性質や規模という点では、かつてのような典型公害を巡る大規模事件はほとんど影を潜め、騒音や悪臭、さらには低周波公害といった都市生活にともなう近隣公害型の小規模事件が増加するだけでなく、「おそれ公害」と称する被害発生の未然防止案件も増えていました。また調停案件よりも責任裁定、さらには原因裁定を求める案件がかなり増加するという変化もありました。他方で審理の過程における現地調査のみならず、委員会が現地に出かけて行って期日を開催することなども積極的に行われるようになっておりました。

在任中に担当した事案としては、たとえば有明海の干拓事業にかかる漁業被害の原因裁定事件や、土岐市の核融合科学研究所における重水素実験の中止を求める調停事件、神栖市におけるヒ素による健康被害の責任裁定事件など、規模も大きく注目度も高い事件ももちろんあったのですが、数からいえば、例えば低周波騒音による健康被害や、隣の工場からの悪臭被害、振動被害といった近隣公害を主張して、申請人がひとりで近隣の加害事業者を相手取るといった極めて小規模なものが多かったという印象が強いのです。誤解をおそれずにいえば、これが公調委で本来取り扱うことを予定されていた「公害」事件なのだろうかという疑問が思わず湧くような、ごく小規模の生活被害や健康被害の主張も少なくなかったと思います。

しかしどんな小規模事件であっても、(当然のことではありますが)そこには必ず個別具体的で深刻な争点が存在し、両当事者の間には、そもそもの事実認識においても、主張の法論理的な構成においても、さらにはそれらの主張の根底にある価値観においても不幸な食い違いが数多くあり、それが長い時間を経てすっかりこじれてしまっているという状況があるわけです。これに対して申立てを受けた公調委としては、あくまでも超然たる第三者機関という印象で立ち向かうのかと思うと、全然そうではなく、考えられる限り親身になって各当事者の主張に耳を傾け、よく分からない問題

が出てきたら、時間にも費用にも糸目をつけずに、躊躇なく専門家に委嘱して最善の専門的意見を求め、法論理を振りかざしての一刀両断的解決よりも、当事者が納得しやすいような紛争の実質的なソリューションを求めて、最後まで手を抜かない調整努力がなされるといった情景が展開されたという強い印象が残っています。

公調委のような行政的紛争処理機関ないし手続は、教科書的に言えば、準司法機関とか準司法手続と呼ばれているのですが、この「準」という言葉がつくと、本物の司法手続より簡易迅速というメリットはあるかもしれないけれど、紛争処理機関・手続としては、その正式度において明らかにワンランク下位の位置づけということになってしまいます。しかし、それはあまりにも形式的な思い込みであって、実際のところは（公調委の審査官として働いておられる優秀な裁判官身分の方々が異口同音に言われるところによれば）公調委のほうが、裁判所よりもずっと丁寧に、専門委員の鑑定などを含めて遙かに専門的に審査をしているということは明らかだと思います。毎日膨大な数の事件処理に追われる裁判所という場所では、基本的に当事者の主張の範囲を逸脱することは困難なのであって、例えば一方当事者が科学的根拠のないようないい加減な主張をした場合に、相手方がきちんと反駁していればいいけれど、その辺が甘い場合、裁判官も公害問題には素人ですから案外乱暴な事実認定をして、ついでに法的判断もしてしまうということは、大いにあり得る話だというわけです。それに対して公調委では、担当の審査官も委員も専門委員も、どんなに控えめに言っても裁判所よりは遙かに丁寧に、親切に仕事をしていたことはたしかでしょう。

というわけで、こんな具合のいい素敵な紛争処理機関があるのに、どうして知名度が低く、申立件数も増えないのか、まことに歯がゆい思いをしていたわけですが、考えて見れば知名度が上がり係属件数が無闇に増えれば、前述のような丁寧に親切な審理は物理的に不可能になるかも知れず、その点こそ、この公調委という世界に冠たる公害紛争処理組織の永遠のディレンマなのかも知れません。そう考えればこの公調委の50年は、紛争処理という仕事の「質と量の絶妙なバランス」を示す祝福すべき証左ということになるはずで

公害紛争処理制度の新たな展開に向けて

高橋 滋

〔前公害等調整委員会委員〕

公害等調整委員会(以下、「委員会」という)の非常勤委員としての勤務期間は、平成23(2011)年7月から令和3(2021)年6月までの10年間であった。この間、公害紛争処理の案件としては、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、大津市における残土処分による水質汚濁被害等調停申請事件、東京国際空港航空機騒音調停申請事件等を、土地利用調整の案件としては、三重県尾鷲市内の岩石採取計画不認可処分に対する取消裁定申請事件、山形県遊佐町内の岩石採取計画不認可処分に対する取消裁定申請事件(審理中)等を担当した。いずれの案件においても、委員会は、公害調停や原因裁定・責任裁定等の事務遂行に必要とされる自然科学上の専門的な知見、準司法機関としての正確な法的判断能力を発揮して、適確に事務を遂行したものと、合議に加わった一員として評価している。

そして、委員会の仕組みを含む公害紛争処理制度の今後の方向性について、筆者は、令和3(2021)年9月に開催された第17回上智環境法政策プログラム(SELAPP)セミナー「公害紛争処理制度のこれから」において、スピーカーとしての参加を求められ、私見を述べる機会を与えられた。以下、委員の立場を既に離れた一個人の私見として、セミナーで述べた見解を皆様のご参考に供したい。

まずは、現行制度の利用を広めていくための方策である。筆者の青年期は公害の深刻さを痛感させる事件が発生しており、研究者となってからも委員会の存在は常に身近であった。しかしながら、世代は常に入れ替わっていくものであり、このことを前提として、公害紛争処理制度、土地利用調整制度の広報と普及に努める必要がある(法曹界についても、新司法試験における環境法選択者の割合は必ずしも高くはない)。特に、原因裁定・責任裁定制度の周知は重要であり、裁定制度のなかにおいて和解による解決を図ることも可能である点について制度利用を検討している者に十分に理解してもらうことも肝要である。さらに、原因裁定の囑託の仕組みがあることは法曹関係者にすら浸透していないことから、法曹関係者に対する広報を通じて、原因囑託制度の活用によって紛争の適切な解決へと途が開かれ得る点を周知していくべきであろう。

その上で、公害紛争処理制度のさらなる充実方策として、ここでは3点を挙げることにする。第1点は、委員会と都道府県の公害紛争審査会等(以下、「審査会等」という)との役割分担の再定義である。委員会の制度発足後に地方分権改革が実施され、国と地方の関係は抜本的に変化した。これに対し、公害紛争処理分野における国と地方の役割分担は発足当初のままである。そのため、委員会が「地方公共団体が行う公害に関する苦情の処理について指導等を行う」(公害紛争処理法3条)との規定は今日の国-地方関係にあまりにも適合しないものとなっている。他方、近時においては、デジタル化の推進施策に見られるように、積極的な行政インフラを整備する責務が国にあることが強調されるようになってきた。そこで、これらの視点を踏まえて、公害紛争処理の分野における国・地方の実情に即して国と地方との役割分担を見直す作業が実施されても良い時期に来ているといえよう。「指導」の規定を改めることは当然のこととして、例えば、委員会に対し審査会等が案件ごとに事務処理委託をできるようにすること、審査会等の要請に応じ、同じく事案ごとに、委員会が職

員や専門委員を派遣できるようにすること等は、検討の際の選択肢となり得よう。第2に、これも、国と地方との役割分担の再定義に関連する論点であり、既に日本弁護士連合会(同「公害紛争処理制度の改革を求める意見書〔2020年2月〕」)によって主張している内容ではあるものの、公害紛争の処理に際し、文書又は物件の提出要求権、事務所等の立入調査権(公害紛争処理法33条1項・2項、53条2号・3号)を都道府県の公害審査会に付与することも検討対象となり得る。過料を背景とした物件の提出要求権と立入調査権は、民事調停法にも規定のない委員会の重要な権限である。都道府県の公害審査会にこのような権限を付与することは、地方分権実施後の今日にあって十分に検討に値する論点といえよう。もっとも、公害調停の案件数、審査会等の体制整備の状況は、都道府県において大きく異なっている。そのため、権限付与の際には、地方分権改革提案における「手上げ方式」に倣った仕組み検討していくことが適当であろう(具体的には、所要の体制整備を済ませた道府県の要請に基づき、権限が付与される都道府県名を政令の別表等に列記していく等の方式が考えられる)。最後に、これも既に日本弁護士連合会が主張していることであるが、「公害紛争処理」「公害等調整委員会」「公害紛争審査会」の名称を改め、生活環境上の紛争も広く利用対象となり得ることを利用者に明らかにする方向において「環境紛争処理制度」へと制度を組み替えていくことは検討されて良い。公害紛争処理制度に処理が期待されている紛争の主要な形態が大きく変化している今日、「公害」の名称が制度利用の窓口を狭くしている可能性は否定できないからである。

公害等調整委員会での思い出

吉村 英子

〔前公害等調整委員会委員〕

私が公害等調整委員会の委員に任命されたのは平成24年7月で、以後令和2年6月までお世話になりました。

私が思い出に残っているのは、なんといっても着任した当初の委員会の活発で前向きの緊張感と定期的に関われた勉強会です。

丁度5月に茨城県等の住民が国と茨城県に対し、住民居住地近傍の井戸から高濃度のヒ素が検出されておりこれを把握していたにもかかわらず必要な調査等を怠った規制権限不履行があるとして損害賠償請求した事件で、国内でも注目されていたが、これが終結したばかりということで委員会にはまだその時の興奮と緊張感が残っていた頃でした。

この事件の解決のためには、医師はじめ土壌分析の専門家等々広い範囲の専門家の協力と内容の理解が必要だったと見え、担当する審査官だけでなく審査官室全体での勉強会がその後も頻繁に関われていました。

この委員会は、先ず環境基本法に示す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（典型7公害）によって人の健康又は生活環境に係る被害が生じ紛争となった場合、申請されたものについて民事裁判の手法を使い、ADRにより解決しようとするもので、その進め方は民事裁判に則って行われ、その時に使われる用語は裁判用語でした。

よって日常でも裁判所から出向してきた裁判官が中心だったこともあり、頻繁に裁判用語が飛び交う中で、大学では自然科学の研究、その後の職場でも常に自然科学の研究者や学生と日常を過ごしてきた私にとって、先ずはこの環境と、申請された事件を裁定するまでの事務処理の手順と思考のプロセスを理解するのに時間を要しました。

難解な用語については、質問すれば親切に解説して頂いたがそうそうご迷惑をかけてはと、門外漢ながら司法修習生が使う教科書や裁判の進め方や留意事項が解説された本をずいぶん読んだのを記憶しています。

そんな中でも総務省、国土交通省、環境省はじめ各省庁からも優秀な事務官が審査官等として出向しており、彼らが中心となって定期的に関われる勉強会は、多彩な事件が申請される中、仕事を進めるうえでも貴重なもので興味あるものでした。

当時、全国から申請される事件の種類は、廃棄物処理場や工場等からの化学物質の排出による大気汚染、ダム建設工事・養豚場からのし尿・給油所跡地などの水質汚染、油槽所や石油会社の送油ポンプからの油漏れ・医療廃棄物・不動産会社などによる土壌汚染、地下水のくみ上げや宅地造成工事・埋め立て後の養生不備・建設工事などによる地盤沈下、ビルやマンションなどの解体工事・道路や鉄道およびその工事などによる振動、鉄道・飲食店・建設会社・体育施設・遊園地・小売店舗・エアコン室外機・ヒートポンプなどからの騒音・低周波音、原子力発電設備による生活環境被害、開発工事による漁業被害など多岐にわたる被害が申請されていたこともあり、皆で共通認識を

持って事件解決に当たるうえでも役に立つ興味深いものでした。

裁判官と公害等調整委員会委員の間

山崎 勉

〔弁護士
前公害等調整委員会委員〕

1 担当した事件等の内容

私が公害等調整委員会（以下「公調委」という）に委員（常勤）として在任したのは、平成 27 年 7 月から令和 2 年 6 月までの 5 年間である。前職は裁判官で、公調委発足後裁判官出身者が委員に就任するのは私が初めてである。私が公調委の委員として担当し処理した事件ないし案件は、大別して、①環境基本法第 2 条第 3 項に定める、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る被害等に係る公害紛争事件（主として責任裁定と原因裁定）、②鉱業等に係る土地利用の調整として、鉱物の掘採、岩石・砂利の採取等に係る行政処分に対する不服の裁定、それと土地収用法上、国土交通大臣の事業の認定に関する処分又は収用委員会の裁決についての審査請求に対する裁決は、公調委の意見を聴いた後にしなければならない（同法第 131 条第 1 項）とされており、このような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案件、③不知火海（しらぬいかい）沿岸における水俣病患者によるチツソとの間の補償協定に定められた症状等に応じた補償額等のランク付け等を求める損害賠償調停申請事件及び同調停申請事件において成立した調停条項に基づく事後手続としての慰謝料額等変更（いわゆるランク変更）申請事件である。

2 裁定事件の紛争処理手続等

(1) 公調委が発足した昭和 47 年当時の水俣病や四日市公害などの大型の産業型公害の時代は終わり、近年の公害紛争は、近隣店舗の空調用室外機等からの騒音・低周波音や飲食店からの悪臭など、比較的小規模な都市型・生活環境型公害が増えている。私が担当した裁定事件では、典型 7 公害のうち騒音被害に関する事件が比較的多かった（担当事件の 6 割を占める時期もあった）。令和 2 年度公調委年次報告でも、同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 割であったと指摘されており、平成 29 年度に終結した裁定事件 9 件中、騒音をめぐる事件は実に 7 件であった。担当した裁定事件についての印象を一言で言い表すとすれば、「騒音に始まり、騒音で終わった」ということに尽きる。このような次第で、主として騒音をめぐる事件に関連して民事裁判手続とは異なる裁定手続等の説明をすることにする。

公害紛争処理手続の種類としては、あつせん、調停、仲裁のほか、裁定という、公害紛争について裁定委員会が法律的判断を行うことにより解決を図る手続がある。そして、裁定には公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争が発生した場合に、損害賠償責任の有無及び賠償額について判断することにより紛争解決を図る手続である責任裁定と加害行為と被害発生との間の因果関係の存否について判断することにより紛争解決を図る手続である原因裁定の 2 種類がある。5 年の在任中に私が裁定委員として裁定の判断（裁定書作成）に関与した事件は 18 件であり、そのうち責任裁定と原因裁定が各 9 件で、うち 2 件が受訴裁判所からの原因裁定嘱託事案であった。また、公害の種類としては、大気汚染と騒音（低周波音）が各 6 件、地盤沈下と悪臭が各 2 件、土壌汚染と水質汚濁が各 1 件であった。

(2) 平成 14 年度から令和 2 年度までに終結した裁定事件（調停や取下げにより終了した事件を含む）

は 220 件（責任裁定と原因裁定が併合された事件や参加申立てがあった事件は件数上 1 件として扱った）であるが、そのうち騒音をめぐる事件は 95 件と多く、空調用室外機やヒートポンプ給湯器等からの騒音・低周波音による健康被害に関する裁定事件は 20 件である。

ところで、低周波音による健康被害を訴えるようになったのには、都会にあふれていた種々の騒音が騒音規制法や技術の進歩等により漸次減少し、高度成長時代である昭和 40 年代に比べ社会全体が静かになったことで、昔ならば気にとめることもなかった小さな音でも感じるようになり、特に室内では住宅の遮音性能の向上もあって、高い周波数の音が低減される一方、遮音の難しい低い周波数の音が際立つため、低周波音問題として社会の耳目を浴びるようになったという背景事情がある。この点、機関誌「ちょうせい」第 104 号（令和 3 年 2 月）掲載の「座談会 公害紛争処理制度『平成の時代から令和の時代へ』」でも議論されているところである。すなわち、例えば室外機等から低周波音が発生し、それが被害者に到達しているものの、その測定値が環境省による「低周波音による心身に係る苦情に関する参照値」等を下回り、10 人中 9 人は低周波音を全く知覚しなかったのに、感受性の強い当該被害者だけが知覚して不眠症等の健康被害を被っているという場合に、これを公害被害と判断できるのか、できるとして、このような場合に従来の受忍限度の基準で違法と判断するのは難しい面があるので、いかなる基準（判断枠組み）で公害被害と判断し、被害者の救済を図るのかという困難な問題に直面し、被害者救済の方法が検討されている。

公害紛争には、因果関係等の解明が困難なものがあり、騒音紛争を例にすると、騒音・低周波音に造詣のある学識経験者等を専門委員に選任して、その知見を活かしたり、また、国費により職権で現地での事実調査を行うとともに、民間の専門業者等に委託して騒音・低周波音の測定・分析の調査を実施することもある。そして、この調査結果に対しては、専門委員が専門的知見に基づいて評価を加えた意見書や報告書を作成し、提出することになっている。また、体感調査といって、運転状況を知らせずに、低周波音の発生源と思われる設備や機器を 5 分から 10 分程度の間隔で稼働・停止の操作をし、被調査者が設備等の稼働・停止に伴う低周波音の発生・停止を識別できたか、苦情・不快の状況が変化したかといった体感上の対応関係を調査し、発生源から被調査者への低周波音の伝搬の有無を調べることもある。もっとも、体感調査を実施した事件で、申請人から、体感調査の際に、調査開始から約 20 分ほどで苦しくてたまらなくなったのに、医学的見地を無視して行われた拷問のごとき調査方法自体正当性を欠くとの主張がなされたことがある。この点については、体感調査は、申請人に生じた症状が室外機の稼働により発生する低周波音によるものであるのか否かを判断するための方法として有用かつ適切なものであって、体感調査の性質上、調査にある程度の時間を要し、その間被調査者が低周波音にばく露されることがあるのは避けられないところ、本件では、申請人の体調不良に配慮して調査時間を短縮していること等から、本件における体感調査が不適切なものであったとはいえないと判断したが、被調査者が体感調査を苦痛に感じることもあるので実施する際にはその点の配慮が必要なことに認識を新たにした。

証拠調べや当事者の尋問等を行う裁定手続の審問期日は、原則として東京霞が関の中央合同庁舎 4 号館に所在する公調委の審問廷で開催されるが、遠隔地に在住する当事者の負担軽減を図るため、被害発生地などの現地で審問期日が開催されることがあり、高知や神戸など各地に出張することも多かった。このような現地期日の開催は裁判官時代にはできなかった経験であり、しかも、その開催に伴い悪臭・騒音等の発生場所である工場施設等を見分することができて大変有意義であった。

(3) 裁判官としての経験から、事実認定等で苦勞したようなことは余りなかったが、その理由は、公調委では、独立して準司法的な権限を行使する行政機関（行政委員会）であることを活かし、被害者救済の観点から、積極的な職権発動によって公害の発生原因や被害の実態について、専門的知見をもって科学的な解明を行い、事案の真相を解明できる審理手続構造になっていることによるものである。こうした点に当事者の主張立証を基礎とする民事裁判手続とは異なる裁定手続の特長があるといえる。また、裁定委員会の委員には、在任の時期は異なるが、私以外に医師、行政や地質学、化学の専門家、騒音関係や行政法の学者、弁護士など様々な領域の専門家が常勤非常勤を含め5名おられるので、裁判官の視点だけでなく多角的な視点から事件について議論をすることができ、厚みのある判断を導くことができることも確かであり、私自身教えられることが多かった。このように様々な分野の人材に恵まれた体制にあることは、裁判所とは異なる公調委の強みであるといつてよい。

3 騒音余話

騒音をめぐる事件が比較的多く係属したことをきっかけに読んだマイク・ゴールドスミス著泉・府川訳「騒音の歴史」によれば、「13世紀、イギリスではヘンリー2世によって初めて、騒音を公害とする法律が定められ、今もこの法律は騒音に悩まされる人々が法的措置を求める際によく引き合いに出されている」（51頁）、「ロンドンが騒々しい場所として歴史的記録に登場するのは15世紀になってからのことだが、（中略）詳細な記録が残っている最古の騒音訴訟の1つは1560年代、教師に部屋を貸していたジョン・ジェフリーという男性に関するものだ。部屋はジェフリー氏の書斎の隣で、驚くことではないが、隣の部屋に生徒たちがいると読書や思索には不向きであることにジェフリー氏は気づいた。彼は訴訟を起こしたが、判決によれば、学校は『どこにでも設置でき、近隣住民は我慢すべし』というものだった」（53頁～55頁）とされている。保育施設や幼稚園の子供の声がうるさいといった近時の我が国における騒音問題も、イギリスでは450年以上も昔からあったことに驚いた。

4 コロナ禍の公害紛争処理

在任中の令和2年4月7日に東京を含む7都府県に緊急事態宣言が発令され、退任した同年6月まで公調委への出勤が抑制されたりした。現在、新型コロナウイルスの感染防止対策の一環として、公調委としての意思決定等を行う委員会議を始め、個別事件の処理方針の決定等を行う裁定委員会・調停委員会、専門事項の調査を行うために任命される専門委員や当事者からのヒアリングなどについては、特段の事情がない限り、原則としてウェブ会議により行うこととされている。

コロナ禍の中、思うように現地調査等を実施することができない状況にあるのではないかと拝察される。円滑な手続の進行を図るには相応の努力と創意工夫が必要であると思料されるが、コロナ禍が収束し平常の執務環境に戻ることを切に願うとともに、委員長、委員並びに審査官始め事務局職員各位のご健闘をお祈り致します。

独立合議制機関公害等調整委員会について

松田 隆利

〔前公害等調整委員会委員
元総務事務次官〕

2021年6月30日公害等調整委員会委員を退任し中央合同庁舎4号館を後にしました。1971年4月に国家公務員に任用され所属していた総理府行政管理庁が同年度末新築の同館に移転してから50年後のことになります。同館には新設の環境庁も入居しており、よく水俣公害闘争の川本輝夫氏が門前で演説をしていたのが思い出されます。感慨深い50年の公務からの引退となりました。

それまで公害等調整委員会の業務に直接従事したことはありませんでした。同委員会のような独立合議制機関は戦後占領軍のアメリカに倣って数多く作られその後整理されましたが、同委員会は1951年設立の土地調整委員会を引き継ぎ1972年公害等調整委員会となって今日まで続き、独立合議制機関の老舗としてその存在は承知していました。

1975年頃国際会議とOECDへの海外出張があり、先進国行政の基本課題が民営化、規制緩和、地方分権であることを知りました。以来私は、1981年の第二次臨調での国鉄電電等三公社民営化など行政改革を中心に公務を遂行して来ました。

しかし日本行政には後進国的な課題も多くあり、行政改革が進むとともに問題となりました。一番大きなものが、「知らしむべからず、由らしむべし」という非民主的な官僚行政体質でした。

1990年の第三次行革審で細川護熙部会長とともに、いわゆる特区制度の先駆けとなるパイロット自治体に規制緩和と地方分権を認める制度を推進しました。しかし各省庁など抵抗が大きく実現まで難航しました。政治も改革意欲に乏しい政権が続き、結局1993年細川連立政権の樹立に繋がったのだと思います。

細川政権樹立の前年連立8派のうち6派の勉強会があり、細川さんから個人的に頼まれ基本問題のレクチャーをしました。政治主導や地方分権のほか情報公開法や行政手続法などより民主的な公正透明重視の改革課題を提言しています。細川政権発足後も総理官邸に呼ばれ、要請に応じ手書きのメモを差し上げるなど、あくまで私的な立場でのサポートをしました。

公正透明重視の改革としては、行政手続法は検討に着手されましたが、本命の情報公開法は難航しました。当時の総務庁次官がやる気が無く、細川さんが後に私に語るに更迭を覚悟したとのこと。翌年抵抗を押し切り情報公開法は検討決定され、1999年成立公布されました。そして同法を担う独立の情報公開審査会が活躍していくことになるのです。

その後より民主的な公正透明重視の改革は続けられ、2003年の個人情報保護法、2006年の公益法人認定法、2014年の行政不服審査法と、それらを担う独立の合議制機関の設立とともに制度が整備されて行きました。

行政権は内閣に属し、行政事務は主務大臣の分担管理が基本であるので、行政決定したりその前提判断をする合議制機関は特例です。合議制機関は、多様な意見を反映でき、また決定の透明性を確保できることから、より民主的であることが求められる現代行政分野において活用されています。

特に行政機関の利害が絡む問題や当事者の力の格差が大きい問題が対象となります。より公平性を確保するために、職権による調査や専門家の活用ができる制度を設けることがあります。

私にとって公害等調整委員会委員の業務は、初めての公務の原点の現場処理であり、大変新鮮なものでありました。長年にわたり公務の基盤の行政組織や公務員、運営の基本制度などを担当し、直前には内閣官房長官補佐官という政務職をやってきたので、問題をその基盤となる制度や仕組み及び政治的取り扱いに頭が向かいがちになるという悩みはありましたが。

初めて公害事件の裁定委員長を務めた低周波の騒音事件では、発生機器の申請人負担での移転の調停が成立しましたが、申請人が費用を払わず義務履行勧告をしました。低周波の騒音事件は冷暖房給湯関係の室外機の多用に伴い近年頻発していますが、低周波音の不快感は人により違いがあるので紛争が生じやすく調停が成立しにくいです。

羽田の都心ルート導入に伴う空港近隣事業主による騒音等補償調停事件では、かつて事業場上空を飛行していた際補償金が支払われたことが分かり金銭補償の無い調停で終わりましたが、その現地調査の際感じたのは騒音もさることながら航空機が頭上に被さる恐怖感でした。

このように騒音を例にしても、かつての工場騒音のようなものはかなり改善されましたが、今日では室外機などの新しい問題が生じているように、公害等調整委員会の対象の典型7公害（騒音のほか大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、振動、地盤沈下、悪臭）に変化が生じ、典型7公害以外の産業廃棄物、日照通風景観等悪化、光電波化学物質等被害などの環境問題も生じてきています。公害等調整委員会はこのような変化に応じ、対象公害の拡大を指摘する日弁連等の意見も参考に、必要ならば法改正も含め対応していくことが求められると思います。

公害等調整委員会のもう一つの業務分野、土地紛争調整も変化を求められていると思います。鳥海山腹の採石砂利の不服裁定事件は、地下水への影響が主な論点になっていますが、景観の悪化による環境への懸念も背景にあり、それらを考慮した行政庁の不許可処分に対し採石砂利業者側が申請したものです。

採石砂利等の土地開発行為については、観光への懸念以上に安全への危惧も大きいですが、ドイツなどの同種制度と異なり住民側の申請が少ないという問題があります。地域レベルに公害等調整委員会の不服裁定を周知する機会が少なく、住民が知らないことが原因と思われる。地方公共団体の安全部局などとの連携を図り、国の行政相談センターや司法支援センターの協力も得て、ニーズに応じていく必要があると思います。

専ら産業公害が問題であったり、土地利用の事業間紛争に止まった時代は過ぎ、問題は国民生活の様々な面に公害あるいは開発被害が多発するようになった今日、それに対応した公害等調整委員会の見直しが求められていると思います。より民主的な公正透明重視の行政の中で独立の合議制機関への期待が高まっており、その老舗として公害等調整委員会が、準司法手続につきこれまで同様司法界の協力を得つつ、より大きな役割を果たすことを期待しています。

50年の公務を公害等調整委員会委員を最後に去るに当たり、その50年史に同委員会を巡っての感慨と期待について、私の遺言的文章を寄稿させていただきました。

「公調委事務局職員時代を振り返って」

楊井 貴晴

〔元公害等調整委員会事務局次長〕

1 私は、公調委事務局に、昭和60年10月から、平成20年7月までの期間のうち、12年余の間勤務しました。公調委50年の約4分の1にわたる期間です。この間、公害問題、環境問題を取り巻く状況も大きく変化し、制度の活用もそれらを反映し変化しました。当時を振り返り、経験したこと、今でも強く記憶に残っていることなどについて述べていきたいと思います。

2 最初に勤務した昭和60年ごろは、30年代から40年代にかけて大きな社会問題となっていた公害問題も鎮静化した時代です。公害紛争処理制度は、公害被害者救済の観点からできた制度であり、国の公害等調整委員会と都道府県公害審査会からなる制度です。調停事件等では、重大事件、広域処理事件、県際事件といった大事件を管轄し、それ以外は公害審査会の管轄になっています。産業型公害事件を想定した管轄です。

当時、従来型の産業型公害は概ね解消し、代わって、近隣騒音、廃棄物の不法投棄、自動車公害、嫌忌施設に対する反対運動などの環境紛争が各地で問題になっていました。このような環境紛争に対して、公調委はどのような形で対応していくべきかが問題となっていました。

私は、総務課で事件の受付を担当していましたが、ある時、国道及びその上の高速道路の騒音・振動で、日夜悩まされており、何とかできないかという相談が沿道に住む数名の住民からありました。道路管理者側に適切な防止対策を求めたいというものです。公害紛争処理制度を利用するのであれば、公害審査会の管轄になります。しかし、住民側の方では、道路管理者である国や公団(当時)を相手とするものであり、国の機関である公調委で何とか紛争を処理できないかという相談でした。そこで、事務局で対応方法を検討した結果、責任裁定事件として申請を受け付け、調停事件に移行することを視野に審理を行い、対策を道路管理者側に求める方向で事件を処理していくのはどうかと提案しました。住民側は、この提案を受け入れ、責任裁定が申請され、その後審理を経たうえで、職権で調停に付され、道路管理者側が各種防音防振対策等を講じることで解決しました。

上記の事件のように、職権調停による解決を視野に入れた責任裁定を申請するという公害紛争処理制度の活用については、その後、私も隣接するアパートの近隣騒音事件の処理で経験しました。

この方法によれば、管轄に縛られることなく多様な環境紛争に対応でき、公害紛争処理制度の活用に新たな可能性が示されたといえます。

3 また、当時、北国の都市では、冬期にスパイクタイヤが使用され、スパイクタイヤによる道路粉じん公害が大きな問題になっていました。

損害賠償に馴染まないことから裁定事件にはなりません。調停事件では、本来は公調委で扱うのが適当な事件ですが、公害審査会の管轄になります。加害活動が行われた場所と被害発生場所が同じなので県際事件にはなりません。

そうした中で、長野県知事に弁護士会からタイヤメーカーを相手にスパイクタイヤの販売中止

を求める調停申請がありました。長野県の担当者から、事件の扱いについて相談があり、公調委に引き継ぐことを提案しました。この後、長野県及び公調委における正式な手続を経て、事件は、公調委に引き継がれました。

弁護士会側からは、製造停止の請求も追加され、審理の結果、数年後限りで製造販売を停止する調停が成立しました。調停成立はマスコミでも大きく報道されました。

この事件は、公調委という国の機関が介入することで、短期間でスパイクタイヤ粉じん問題の解決に導き、公調委の新たな環境紛争の処理への道を開いたとも言えます。

- 4 公調委勤務の3度目は、平成11年でした。このころ、大規模な廃棄物不法投棄事件である豊島事件の調停が成立し、公調委の役割が社会的にも大きな注目を集め、その後の公害紛争処理制度の発展にも大きく寄与することになりました。小田急騒音事件、有明海のノリ養殖被害事件、杉並病の原因裁定事件、富山湾の原因裁定嘱託事件など多様な事件が係属し、公調委の役割・機能が各方面から注目を浴びるようになっていきました。

特に専門委員や職権による調査など専門性を活かした事件処理、さまざまな省庁からの出向職員を通じての行政リソースの活用、柔軟な事件処理といった公害紛争処理制度の特色に対する理解も次第に社会に浸透していった時期でした。

従来は、公害紛争処理制度の事件処理の特色として、裁判等と比べ手数料が安いことや迅速な解決といったことが言われていましたが、これらの事件の処理を通じ、専門性の活用や国費で調査を行うことによる鑑定料等の負担軽減が強調されるようになりました。地球温暖化問題をはじめ国民の環境意識も向上し、環境問題、環境紛争に国民の関心が高まってきた影響も大きかったと思います。

- 5 その後、私は幾つかの地方の弁護士会に赴き、公害紛争処理制度について弁護士と意見交換をする機会を得ました。制度の特色の中でも特に鑑定料等の当事者負担が安く済むことに対して関心を示す弁護士が多かったことを覚えています。

また、韓国や台湾も公害紛争処理制度と類似の環境紛争処理制度を有しており、それらの国とも意見交換を通じて制度理解を国際的にも広め始めたのもこの頃でした。

私も、平成14年には台湾に、18年には韓国を訪問する機会を得ました。韓国では、建設工事の騒音問題やマンションの上下階の騒音問題などが、台湾では、工場からの環境汚染などが問題になっており、環境紛争処理制度はそれらの環境紛争の解決に有用に機能していることについて説明を受けたことを記憶しております。

一方、平成10年代の後半ごろ、公害紛争処理制度の将来の在り方を検討する外部の有識者を交えた懇談会を開催したことがあります。その席である有識者が、公害紛争処理制度は、環境紛争解決の制度としては、きわめて有効な制度であり、近い将来事件数は、爆発的に増えるのではないかという意見を述べていたことは強く印象に残っております。

最近の公害紛争処理白書を見ると、平成20年代以降、公調委に係属する事件は裁定事件を中心に急増しており、この有識者の予測は正しかったと思います。

- 6 私の勤務していたころと現在とでは公害紛争制度を取り巻く社会環境も大きく変化していると思いますが、今後とも、多様な環境紛争の処理手段として、この制度が有効に機能していくことを期待しています。

行政に目を開かれた公調委での経験

深山 卓也

最高裁判所判事

元公害等調整委員会事務局審査官補佐

私が公調委事務局に勤務したのは、裁判官に任官して6年目、今から30年以上も前の昭和62年のことである。事務局審査官補佐として、東京都世田谷区の上馬交差点周辺の道路騒音等責任裁定（職権調停）事件などの公害紛争事件を担当したほか、東京都の陸域及び沿岸海域部の鉦区禁止地域指定事件をはじめとする多くの土地利用調整事件にも関与させてもらった。しかし、委員でも審査官でもなかった私が事件についての思い出を語るのには僭越であるように思われる。そこで、本稿では、公調委での経験がその後の私の公務員生活に与えた影響について述べてみたい。

公調委に勤務した当時、駆け出しの裁判官であった私は、民事紛争は、裁判所の民事裁判手続で解決するのが王道であり、裁判外紛争処理手続は、所詮、民事裁判手続を補完するものにすぎないと思いついており、また、公調委のような行政機関が民事紛争を解決することについては、果たして事実の認定や法適用が的確にされるのだろうかという漠然とした危惧感を抱いていた。

しかし、公調委に勤務してしばらくすると、公害紛争の特質、すなわち、紛争に社会的な広がりがあり公益的観点からの解決が求められ、また、事案の解明や解決策の検討に科学技術的知見が必要とされるという特質に鑑みると、公害紛争の解決は、裁判所の民事裁判手続によるよりも行政の手法を活用した公調委の公害紛争処理手続による方が優れていると考えるようになった。

この点について、もう少し具体的に述べてみると、まず、民事裁判手続では、当事者主義（弁論主義）の原則が採られており、必要な訴訟資料は、当事者がその権限と責任において収集、提出しなければならないが、公害紛争においては、このことが専門的知見や資力に乏しい被害者の大きな負担となっていた。他方で、行政においては、行政施策の検討、行政課題の解決のために必要な資料の収集は、職権で行われるのが通常である。公害紛争処理手続においても、職権による事実の調査や資料の収集が積極的かつ幅広く行われており、必要があれば、多額の費用を要する自然科学的な鑑定なども職権で実施していた。こうした職権主義を取り入れた紛争処理は、被害者の主張立証の負担を軽減し、公害紛争を適切に解決する上で極めて有益であった。また、民事裁判手続では、当事者とのコミュニケーションは、指定された期日におけるものが中心で、期日外の交渉は、裁判所の公正らしさを損なうため、基本的に行われることはない。しかし、行政においては、一般に、交渉事に際して事前の調整や根回しが重視され、関係者間のコミュニケーションを通じて人的信頼関係の構築が図られる。公害紛争処理手続においても、紛争の両当事者と公調委の委員、事務局担当者との間で、裁定期日や調停期日の場のみならず、期日前、期日間にも意見交換、協議等が盛んに行なわれており、濃密なコミュニケーションを通じて両当事者と公調委との間に信頼関係が醸成され、合意により紛争の解決をみるものが少なくなかった。さらに、民事裁判手続では、過去の事実関係を証拠によって認定し、審判の対象たる権利義務の存否を判断することによって紛争を解決するため、紛争解決後のアフターケアを考慮する余地はない。これに対して、行政においては、各種の行政施策は、公益を実現する観点から、将来の

あるべき社会環境，法律状態の実現を目指して策定されるのが通常である。公害紛争処理手続においても，個別事件の調停条項において，地域住民と公害発生源とで協議会を設けることにしたり，必要に応じて公調委が再度関与する旨を定めるなど，審判の対象たる権利義務に囚われることなく，将来に向けてのアフターケアを盛り込んだ柔軟な解決が図られていた。

これらは，公害紛争処理手続において行政の手法が活用されている点であるが，公調委は，その人的構成も公害紛争処理に適したものとなっていた。民事裁判手続では，裁判官がたまたま特定分野の専門的知見を有していても，そのような私的な知識（私知）を認定判断に用いることは禁止されており，必要な知識は，専門委員により外部から補充を受けるか，鑑定等の証拠により立証する必要がある。公調委では，専門委員制度が活用されているのは同様であるが，そもそも委員，事務局職員に公害紛争に関わる様々な専門的知見を有する者が充てられているため，担当者の有する専門的知見が紛争処理の全過程で活用されており，このことが事案の解明や解決策の検討に大きく貢献していた。個人的な話をすると，私は，公調委ではじめて行政官と接して，同じ行政官でも技術系と文系の違いや出身省庁によるカラーの違いがあることを知り，また，親しい同僚から過去の経験談を聞くことにより様々な行政分野における行政実務の一端を知ることもできた。

さらに，私は，公調委において，裁判官としては経験したことのない様々な事務を担当した。例えば，担当事件で必要となる鑑定について，その費用の予算上の手当てを検討することなども事務局担当者の仕事であったが，行政機関では当たり前の予算要求，予算執行に係る事務は，裁判所では一般職員が処理しているため，その必要性すら意識したことはなかった。また，著名な事件が解決に至るとマスコミ対応が必要になり，記者レクやそのための資料の作成といった事務も担当したが，こうした事務も初体験であった。さらに，公調委には，所管事項に関して持ち込まれる様々な協議，相談案件があるため，他省庁と協議したり，地方自治体を指導したりすることも少なくなかったが，こうした事務も裁判所には存在しないものであった。他省庁との協議といえば，私自身が後に勤務することになる法務省民事局において，当時，民事保全法の立案作業が進んでおり，それに伴う公害紛争処理法の関連改正の法令協議に関与したことも懐かしい思い出である。

このように，私は，公調委に勤務することにより，公害紛争処理手続を通じて行政の手法のメリットを実感し，行政官と一緒に仕事をしてその物の考え方や仕事の進め方を知り，行政に特有な様々な事務も担当した。これらの経験は，裁判所の世界しか知らなかった私の公務員としての視野を大きく広げることとなった。

私の公務員としての経歴は，裁判官でありながら，在任期間の約半分に当たる20年間を行政官として過ごした点に特徴がある。公調委事務局における審査官補佐としての勤務は，行政官としての最初の経験であったが，その後，裁判所に戻って7年ほどすると，今度は，法務省民事局に参事官として出向するよう命じられた。同省においては，民法等の民事基本法の立案事務に始まり官房系部局の業務まで，合計17年にわたり様々な行政事務を担当し，最後は，法務省民事局長を務めて裁判所に戻った。後年，公調委事務局の同僚であり，その後も長くお付き合いのあった某審査官補佐から「深山さんは，公調委で行政の仕事を覚えたから，その後，法務省に長く勤務することになったのだろう。」と言われたが，今から振り返ってみると，全くそのとおりであると思う。

「公害紛争処理制度の今日的意義

—平成時代の事務局勤務を振り返って—

谷口 隆司

公益財団法人日本学術協力財団上席フェロー
元公害等調整委員会事務局長

小生は、平成時代の前半、公害等調整委員会事務局において、断続的に、審査官→総務課長→次長→局長として勤務し、委員長はじめ委員会諸先生の御指導と事務局の皆様の御厚誼を得ました。

公調委に持ち込まれる様々な公害紛争に対して事件処理の委員会を構成する先生方は、公正・中立の立場で手続きを進めると同時に、ADRとしての公害紛争処理制度の存在意義をどのように発揮するか腐心しながら紛争処理の方針を立てておられたことを思い出します。

この間、我が国の経済社会と国民生活は大きく変貌し、公害についても、旧来の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加し、これが公害紛争のタイプやパターンの変化に反映しました。

また、身近な公害紛争の場合には、申請人本人が、弁護士等の代理人を立てず、自ら手続きを行う本人申請も多く見られるようになりました。

このうち、都市型・生活環境型公害の中には従来見られなかったような被害を訴えるものも少なからずあり、被害発生に至る原因やメカニズムに関しても科学的知見が未だ確立していないものが多いのが一つの特徴となっています。

このような公害紛争に対して様々な専門家の知見を広く活用して実態調査を、さらには実験を行い、被害軽減対策を綿密に検討し、これらを土台として紛争当事者双方の協力あるいは合意を確保して紛争の解決に導く公調委の取り組みは、各方面から「先駆的」と評価されてきたと思います。

また、身近な公害紛争の処理手続きを進めるに当たっても、紛争当事者双方の主張とその真意の把握、紛争の実情や被害の実態に関する調査等を積み重ね、特に、申請人に対しては「御近所のクレーマー」視する固定観念的な姿勢とは正反対の丁寧な手続運営を進め、これにより多くの紛争を解決してきました。

このような紛争処理の積み重ねにより公害紛争処理制度が住民生活の中に着実に定着していったものと当時を振り返って実感します。

概して、我が国は既定の領域を深耕するアプローチは得意ですが、反面、新たな領域の創出や未だ確定していない領域への対応は苦手で、これが現在我が国の直面する「行き詰まり」や「立ち遅れ」の背景にあると思われれます。

この点からも、これまで見られなかったタイプの公害紛争に対して、関連専門分野の知見を俯瞰して積極的に取り入れるとともに、柔軟かつ現実的に様々なアプローチを駆使しながら当事者に働きかけて紛争解決を目指す公調委の取り組みは、我が国の困難な現状からの脱却を考える上

でも貴重な示唆を与えるのではないかと思います。

公害等調整委員会事務局OBの一人として、公調委の取り組みとその成果が公害紛争処理関係者に限らず広く共有されることを願いたいと思います。

裁判官と一緒に仕事できたこと

今井 明

国立研究開発法人 医薬基盤・健康・栄養研究所 理事長特任補佐
元公害等調整委員会事務局審査官

私は、平成17年8月から平成19年8月まで公調委に在籍しました。その際に携わった主な仕事と若干の感想を記します。

1 担当した主な仕事

①水俣病に係る損害賠償調停事件

私は、かつて水俣病の国家賠償訴訟の国（被告）の指定代理人を務めていたことがあり、水俣病問題についてはある程度知っているつもりだったのですが、公調委にきて、患者さんのお宅を訪ねてお目にかかり（現地調査）、慰謝料額等の変更申請を取り扱うという仕事に携わったことで、訴訟とはまた違った角度から水俣病の問題にかかわるとともに、この問題の経緯の複雑さをさらに知りました。

個々の患者さんの症状等に応じて判定を行う仕事でしたので、平素から、過去の患者さんの調書なども幅広く目を通すようにしていました。生い立ちや生活環境、魚の摂取状況、家族の水俣病罹患状況などが淡々とつづられた、古く茶色になった検診記録を読んでいるうちに、そこに記録された患者さんとあたかも知り合いであるかのような気持ちになったのを覚えています。

水俣病は症候群的診断によるものであり、慰謝料等変更申請事案のほとんどが、水俣病の症状の進行なのか、加齢に伴う身体機能の低下なのかの見極めを要する事案でした。胎児性水俣病の症状等についての判定の難しさの問題もありました。現地調査に当たっての検診にいくらかでも役立てようと、現地調査で専門委員（医師）に使用してもらうために簡易な神経伝導検査装置を導入したりしました。

水俣病関西訴訟の最高裁判決（平成16年）から間もない時期だったので政治レベルも含め様々な動きがありました。公調委で扱っている調停事件は水俣病の認定患者を対象としたものではありませんでしたが、未認定患者の問題が取り上げられる中で公調委の果たしている機能についても注目され、委員長が国会に呼ばれて答弁をすることもありました。

②ADRの米国調査

平成19年3月に裁判所出身の河村審査官、大島主査と3名で米国のADRの運用の実態について調査するため米国に出張しました。

公害紛争処理法上は、公調委も都道府県の公害審査会も公害紛争について仲裁を行うことができますが、実際はほとんど行われておらず、仲裁をもっと活用できるようにするために米国の関係機関を訪問して運用の実態を調査するということが、出張の主目的でした。ワシントンD.C.、ニューヨーク、ボストン、ロスアンゼルスに行き、米国の環境保護庁^{※1}、ニューヨーク州裁判所の管理部門^{※2}、全米仲裁協会^{※3}、JAMS、ブルックリン調停センター^{※4}、DRS^{※5}などを訪問し、ヒアリング、意見交換を行いました。

公害紛争処理における仲裁の活用に当たってのポイントとして仲裁合意の調達があげられますが、

米国の関係機関の Med-Arb^{*6}の運用の実情を調査できたのは有益でした。このほか、訴額が少額（5000 ドル以下）の場合に原告の選択により行われるニューヨーク州の Small Claims Court や、法令に違反した企業のペナルティをADRにより確定する行政審判官の制度（環境保護庁）といった仕組みについて話を聞くことができ、ADRが様々な形で活用され、柔軟に運用されていることを感じました。2週間あまりの行程でしたが、現地大使館を通じた日程調整、質問事項の作成といった事前準備も含めて、3人で道中を伴にできたのは充実した得難い経験でした。

③銚子市における土壌汚染被害等原因裁定事件

この事件は、私とペアを組んだ裁判所出身の審査官が他の大きな事件の担当をしていたため、私が裁定書を書くことになりました。そんなわけで大きな事件ではありませんでしたが、この事件のことは記憶に残っています。書証として提出された地図と準備書面だけでは実際の様子を想像することが難しく、銚子の海岸の断崖近くにある現場まで現地調査に行き、そこで生まれて初めてフナムシを見たことがなぜか記憶に残っています。

④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

この事件は、経口摂取による健康被害であることや神経症状などの点において水俣病とやや似た側面がありました。1, 2 回期日を開き、現地調査を行った段階で私は異動してしまいましたが、専門委員の人選に際して、堺委員と一緒に金沢一郎先生はじめ神経内科、内科領域の権威の先生のお話を聞いてまわる機会があり、こうした経験はこの仕事に携われなければ考えられないことでした。

原因物質は旧日本軍が保有していた毒ガス原料に由来するヒ素でしたが、神栖地域で健康被害が生じた直接の原因はこれらを含む廃棄物の不法投棄でした。にもかかわらず、どちらかといえば前者の側面が強調されて戦後処理案件のように世上に取り上げられ、また被申請人にも不法投棄をした者が含まれていない（刑事事件としても立件されていない）など、種々考えさせられる事件であったと思います。

2 雑感

①裁判官と一緒に仕事できた

公調委での経験で一番の収穫は裁判所から出向してきた審査官と一緒に仕事できたことです。それまでは、国賠訴訟の仕事を通じて裁判所と関わりはありましたが、裁判官と机を並べて仕事できたのは公調委ならではの経験でした。裁判官らしい考え方、紛争処理のプロとしての仕事ぶりを間近に感じることができました。私と机が隣だった裁判所出身の針塚審査官は、博識な方で仕事以外のお話もさせてもらい楽しかったのを覚えています。

加藤委員長は法務省の訟務局長をされたことがあり、私が過去に携わった水俣病訴訟や戦後処理関係の国賠訴訟もよく御存知で、公調委関係のお話以外にも、様々なお話をさせていただきました。音楽が大変お好きな方でよくコンサートやオペラに誘っていただきました。加藤委員長も、厚労省の医系技官出身で水俣病調停事件等を担当された堺委員も、もっとたくさんお話をさせていただきましたが、お亡くなりになってしまわれたのはとても残念です。

②公調委の機能と可能性

言うまでもないことですが、公調委には公害紛争処理を担う行政委員会として様々な機能を有しています。現地調査（事実の調査）を柔軟に実施して紛争処理に当たっているのは公調委がその強

みを発揮している一例だと思います。他にも公調委は、仲裁や原因裁定の裁判所からの受託、履行状況のフォローアップなどの権能も有しており、これらを効果的に運用することにより公害の紛争解決により一層役立つ存在になることができると思います。公調委の事務局のスタッフも裁判所、行政各部から事務官はもとより衛生工学や獣医師といった技官も集まっており、人材の面でもこれらの機能を発揮できる素地があると思った次第です。

※¹ Environmental Protection Agency / EPA

※² New York State Unified Court System

※³ American Arbitration Association / AAA

※⁴ Brooklyn Mediation Center

※⁵ Dispute Resolution Service

※⁶ 同一事件について、まず調停(Mediation)を行い、これが不調に終わったときには、次に、仲裁 (Arbitration) に移行するという調停及び仲裁の連続的な運用。

公害等調整委員会と、疫学・要件事実論など

河村 浩

東京高等裁判所判事
元公害等調整委員会事務局審査官

1 筆者は、平成17年9月から平成20年3月まで、東京地方裁判所判事から出向して公害等調整委員会事務局審査官として勤務させていただいた者である。公害等調整委員会（以下「公調委」という。）に勤務中には、大型事件として、川崎市における土壌汚染財産被害責任裁定申請事件（平成17年（セ）第3号事件）を担当させていただいたが（その詳細な分析につき、大内捷司・名城ロースクール・レビュー40号・41号参照）、当時の状況としては、大型事件が複数係属する一方で、全体の係属事件数はそれほど多くはなく、また、事件類型としては、調停事件が少なく、裁定事件が多い時期であった。筆者が公調委に着任した当時の加藤和夫委員長のお言葉によると、「公調委、裁定の時代」である。加藤委員長のご示唆により、審査官室で、裁定書の勉強会をしようかということになった。筆者は、公調委のような科学的視点を重視する紛争解決機関の裁定はどうあるべきかについて興味を持っていたこともあり、浅学非才を省みず、裁定書研究会を立ち上げた。裁定書研究会は、毎回、審査官、審査官補佐等の多数の参加者を得て実施され、熱心な討議がされた（その成果は、判例タイムズ1238号～1243号の5回に分けて連載された。）。本小稿では、筆者が、このような裁定書研究会での討議や、前記の大型事件等の個別の事件処理を通じて、「科学的視点」（疫学的視点）と「法律学的視点」（要件事実論の視点。要件事実論とは、法律効果の発生にとって必要な法律要件に該当する具体的事実（要件事実）は何かを追究する体系的研究のことであり、裁判実務にとって必要不可欠なツールである。）との架橋・接続について、当時、考えていたことを振り返り、このような考察がその後の裁判官としての事件処理にどのような影響を与えたかについて簡単に述べることにしたい。

2 最近の新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、疫学という言葉が頻繁にマスメディアに登場するようになった。疫学的視点は、科学的視点の代表例の1つである。疫学的指標には、種々のものがあるが、その1つに相対危険度がある。相対危険度とは、ある要因に曝露した集団に、そうでない集団と比較してどれほど危険性が増加又は減少するかという指標である。例えば、ある集団がたばこの副流煙に曝露すると、そうでない集団と比べて肺がんになる危険性が2対1（2倍）になるというデータが仮にあったとすると、その2倍という指標が相対危険度である（この場合、要因の結果に対する影響（寄与危険割合）は、 $(2-1) \div 2 = 0.5$ 、すなわち、50%として計算される。）。このような科学的概念は、ある状態が客観的にこうであるという記述的概念であるが、要件事実のような法律学的概念は、かくあるべしという規範的概念である。「である」からは「べし」は論理的に導くことはできない（自然主義の誤謬）といわれる（もっとも、近年では、ジョン・サールの論考により、この点については、種々の議論がある。）。

その一方で、記述的概念は、法律学においても、論理法則としてではなく、一種の蓋然法則として利用が可能であり、かつ、説得の学である法律学に客観的な科学的視点を導入することで紛争解

決の説得性を高め得るという利点を有することから、法実践的な活動としては、そこで示される蓋然法則に反する行為はすべきではないという形で、規範モデルとして定式化することができる（例えば、ニュートンの運動法則に反する建物は壊れやすいので、同法則に適合する建物を建てるべきだというルールを想定し、そのルールを紛争解決の基準とすることなど）。そうすると、記述的概念である疫学の相対危険度も、原因と結果の因果関係という規範的概念において利用が可能となる。これを要件事実論の視点から述べると、要件事実論では、要件事実の性質が事実か評価かという区別が重要であると解されるところ、因果関係は原因と結果の「関係」という一種の評価であるから、因果関係の評価根拠事実として、相対危険度の指標を用いることが可能となるのである。このことは、騒音被害における法的な受忍限度等の指標として、デシベル（物理量の比を常用対数で表した音圧の単位）で表される騒音の規制基準が用いられることとも通底している（この点は、森田淳審査官補佐（当時）と討議し、その成果は、判例時報誌（1991号、1992号）に連載された。）。

このように、筆者は、公調委に勤務中に、紛争解決の説得性を高めるための自然科学的視点と法律学的視点との架橋・接続のあり方について、あれこれと考えてきたのであるが、このような考察は、その後、東京地方裁判所に戻ってから、アパートの上下階騒音の不法行為訴訟の審理・判決をするに当たり大いに役立った（筆者の単独事件である東京地判平21・10・29判例時報2057号114頁参照）。また、筆者は、現在、東京高等裁判所において、家事抗告事件を処理しているが、上記の考察は、家事事件特有の人間諸科学（児童心理学）的視点と法律学的視点との架橋・接続を考えるに当たっても、大いに役立っている。

3 公調委は、科学的視点を駆使して、法的に公害環境紛争を処理する大変ユニークな行政審判機関である。前記2で述べた科学的視点と法律学的視点との架橋・接続は、今後、ますます複雑化して科学的知見が求められることが多くなる現代型民事紛争の適正・迅速な処理にとって、欠かせないものとなるように思われる。公調委に勤務中に、上記の視点を含め種々のご指導を賜りました当時の大内捷司委員長ほか職員の皆様、そして、制度創設50周年という大きな節目にこのような小稿を書く機会を与えてくださった荒井勉委員長ほか現役の職員の皆様にこの場をお借りして厚くお礼を申し上げます。公調委が、今後も上記の特徴を最大限に発揮され、国民の実効的な権利救済を図る機関としてますます活躍されますことを、裁判所の側から微力ながら応援しております。

公調委時代の思い出

田家 修

〔元公害等調整委員会事務局次長〕

私の公務員生活の中で公調委にお世話になったのは3年間（平成20年～23年）であった。私にとっては、公調委のような業務は全く新しい経験であり、とても興味深く、また新鮮な感じを持ったことを覚えている。深刻で大きな公害問題は、公調委の先人の方々やそれまで環境行政に携わってこられた方たちの努力の結果減少し、どちらかというと身近で細かな問題が多くなっていったように記憶しているが、それらも被害を訴える人たちにとっては切実な問題であり、また新たな環境被害といえるものも含まれているのではないかと、感じられた。

委員の先生方や事務局のスタッフの方たちの公平で丁寧な審理の進め方には、大変感銘を受けた。一方、裁判類似業務や環境行政に携わったことになかった自分の役割として何が一番役に立つのかと考えたときに、最も適切なことは、環境紛争処理制度の利用を促進すべく広報活動に力を入れることと思われた。それまでの公調委の調停等の事例の広報に加え、新たに係属事件を増やして、得られた判断例や調停例を更に自治体に広報普及し、環境行政に役立てて貰うことである。前任の楊井さんが既に取組まれていたことであったが、自分としては最大限これに力を注いでいくことにした（私が着任したときの係属事件数は、十数件であった。）。

総務課の広報担当の課長補佐だった桜川さんに頼んで自治体（市）との意見交換の場を設定して貰い、二人で押しかけ気味？であったかも知れない訪問をして、まずはその地域の公害苦情処理等の現状を聞き、対応に苦慮したときには当事者に紛争処理制度の利用を勧めて貰うように依頼するのである。都道府県の紛争処理制度担当課にも訪問し、市町村から紛争処理制度にバトンタッチしたいという話がきたら、できるだけ都道府県の公害審査会で受け取って貰い、調査予算の制約等で手に負えないときには更に公調委にバトンタッチするように検討をお願いした。また、日弁連や地域の弁護士会にも出かけて行き、公調委の調査機能などについて、再認識して貰えるよう説明も行った。こうしたことで3年間にお邪魔した先は、百カ所近くになったと記憶している（他方、公調委の調査予算の拡充に敏腕を發揮したのは当時の横山総務課長であった。）。

あと公調委時代のことで忘れられないのは、東日本大震災のときのことである。ちょうど若手職員との打合せ中に揺れが始まり、これは大きいですよ！とってその人は大部屋に出て行ったのに、年と共に感度が鈍くなっていた私は、学生時代にもこのくらいのはあったかなあと思いつつ暫くじっとしていた後に大部屋を覗くと、衣装ロッカーは倒れ、机の上にあった書類は床に散乱していて大変なことにな

っていた。いったん合同庁舎の前庭に避難し、帰宅指示が出て歩いて帰宅したのだが、歩道が大混雑で大した距離でもないのになかなか家に辿り着かず、ようやくと辿り着いてテレビで見た津波被害の余りの甚大さに衝撃を受け、言葉を失ったことを記憶している。その後、部局を預かる立場になったときには、地震災害に十分な対策を講じるように口やかましく言っていたが、幸いなことに、以後大きな地震は起こっていない。

決して長くはなかった公調委時代であるが、懐かしく思い出されることが多い。当時お世話になった方々に改めて感謝を申し上げるとともに、これまでの伝統、実績の上に更なる進展を積み重ねていただくことを切にお祈りしたい。

「公調委」で経験した楽しかった時間

波積 大樹

国土交通省北海道開発局次長
元公害等調整委員会事務局審査官

1. はじめに：自己紹介

公調委の皆様方、大変お久しぶりでございます。平成22年7月より農林水産省…と申しますか、直前のポストは在ロシア日本大使館から公害等調整委員会審査官に異動して参りました波積でございます。

この令和4年4月に国土交通省北海道開発局次長に異動しました、北海道の地で初めて国直轄事業の担当となり、今まさに勉強中です。個人的には「チャレンジ50!」と称し、道内の市町村、道の駅、直轄事業地（農地・灌漑施設や漁港等）、あるいは趣味の銭湯巡りなど、可能な限り早い段階で50%以上の関係する場所を訪問し、北海道開発に少しでも貢献できればと思い、日々を過ごしています。6月時点で2割弱の進捗です。その前の4年間は農研機構（※）に勤務し、皆様方の身近な食や食の安全を支える研究開発のマネジメント業務に従事しておりました！（※ご存じない方も多いかもかもしれませんが、理研や産総研に並ぶ予算と研究者を抱える我が国最大の農業・食品の研究所です。有名などころでは、ブドウのシャインマスカット、リンゴのフジ、ナシの幸水・豊水、米粉パンの関連技術、全国に散在するため池の防災システムや鳥インフルエンザ対応、辛党向けですと芋焼酎に使われる全てのサツマイモの品種開発等々、単なる食に止まらない農業・食品産業に関わる広範かつ多岐に渡る様々な成果を出しています。→<https://www.naro.go.jp/index.html>）

2. 振り返り（その1）：公調委以前の「自分自身」

当時の「役人人生」を振り返りますと、霞ヶ関勤務、地方自治体（町役場）勤務、地方農政局勤務、他省庁勤務（規制改革会議事務局、阪神淡路大震災復興対策本部事務局等）、海外勤務（ロシア）と、役人として経験できる国内外のポストは、ほぼほぼ網羅しているなと感じていました。それぞれのポストでは、楽しく…時に苦しい時期もありましたが、結果的にみれば役人冥利に尽きる経験をほぼ網羅してきたと、公調委での仕事を経験する前までは考えていたところです。

公調委勤務前は、既に役人としてできる経験は大体してきたと感じていたのですが、改めて公調委に勤めてみると、あれ？学生時代の夢の一つが叶っているぞ！ということに「ふと」気がついたのです。そもそも、私の学生生活は、浪人や留年を繰り返すフラフラしたものでした。理由の一つが司法試験への挑戦です。小学生の頃は、今以上に正義感が強く、世の中の守る番人としての法曹資格にとっても憧れをもって過ごして参りました。

ところが、大学生になり、膨大な記憶も必要な司法試験の勉強をする中、特に数回の試験の失敗後、自分の適性、あるいは実際に自分が求めているものが、そこにはないのではということに深く気づく機会があり、方針転向をしたのであります。（私の進路選択の詳細は平成28年にJAD（全国産業人能力開発団体連合会）での講演をご笑覧いただければ幸いです。→<http://www.jad.or.jp/knowledge/tabid/240/Default.aspx>）

3. 振り返り（その2）：公調委経験後の「気づき」

公調委後、農水省で技術開発の仕事をした後の異動先は厚生労働省でした。担当業務は、職業訓練の企画立案そして実行です。当時は四六時中、どのようにキャリア形成をするべきなのか、その

ためにはどのような訓練を仕込むのがベストなのかを考えておりました。必然的に自分のキャリア形成を振り返る機会も多いのに加え、前述の講演も引き受けた手前、改めて自分のキャリアの棚卸しが必要になりました。

私は過去を過度に振り返ることは好きではないのですが、この時は意識的に振り返ったというか、振り返らざるを得なくなった次第です。仕事とは何か？を考えるうちに、①社会機能を維持するための仕事と②新たな社会機能を創造するための仕事があることを意識するようになってきました。そして、自分の特性はどちらかというと後者に向いていること、法曹や医療はどちらかというと前者に属するもので、自分の特性には合っていないことを、おそらく大学生の頃、真剣に自分の将来を考える中で、特に留年をしていた際に、無意識に判断していたことに気がついたわけです。

4. 改めての御礼：お世話になりました！

就職後は、法曹の世界は全く考えず職業人生を過ごして参りましたが、偶然にも公調委で働く機会をいただき、完全に諦めていた幼少時の夢・憧れの世界の周辺？でのお仕事に携わることができました。これは幸せかつ驚きの経験でありました。公調委の裁定等が、判例百選に掲載されていることを知った時には、準司法手続きに従事する「緊張感」も実感いたしました。

もうじき終わろうとしている役人人生において、三権分立のそれぞれに関係する仕事全部を、当事者として経験することができていたことを、しみじみとよかったなあ…と感じます。特に公調委時代は司法の仕事の「匂い」を感じる経験を僅かながら体の中に入れることもでき、本当に幸せです。元高裁長官を含む法曹界や公調委関連業務のトップエリートの皆様方と過ごす時間は、色々な意味で私の精神や仕事への取組方に反省を促し、時に変えるという意味で、刺激的な時間でした。当時の委員長をはじめとする委員の皆様方、事務局長をはじめとするプロパーの職員の皆様方、裁判所や各関係省庁から出向された同僚の皆様方にも、改めて御礼申し上げる次第です。

5. おわりに：公調委での経験から学んだことや、これからのこと

担当した事件も様々でした。当時は多かったのは低周波関連の事件ですが、記憶に強く残っているのは、今注目の馬毛島関連の案件、畜産糞尿案件、ガソリンスタンド案件、東日本大震災案件等々でしょうか。どの案件においても中心的な役割を果たさせていただきました。適切な問題解決に向け、時に悩みながらも充実した時間を過ごしました。申請者だけでなく、訴えられた方の視点からも事件を捉えることができるようになったのは、当時の同僚（特に裁判官の方）からの厳しい指摘から培われたことですが、現在の仕事にも生かされていると感じます。

最後に、現在でも少くない皆様方と親交があることは嬉しい限りです。加えて、今でも私の趣味の落語会等に時折来ていただける皆様方には、改めて御礼申し上げます。私の役人としての寿命も尽きようとはしておりますが、一部の方にはご案内の通り、3つのエン（※※）をテーマとしてこれからも生きて参ります。今後とも、ご指導ご鞭撻のほど、宜しく願い申し上げます。

（※※以下の3つの「エン」でご縁を結んだ皆さんが「幸せ」になることが私自身にとっての一番の望みです！新型コロナが一段落したら是非お会いできればと存じます。①応援：頑張っている人を支えたい！～公私を問わず色々な観点から知人友人をサポート！（親友の落語家さんや映画監督等）～、②講演：自分の経験を、特に若い人たちに伝えたい！～過去はキャリアアップ、ものづくり・改善、数学的思考法、働き方改革、人口論、農研機構の研究内容紹介、日本人とお風呂（銭湯）等をテーマに実施、今後は趣味の神社仏閣や勉強法等要望があって話せることなら何でも受付ます！～③祝宴：応援したい人達が集まる場を創りだしたい！～趣味は幹事！併せて異業種交流の機会を提供！～いずれにしても1日も早い新型コロナ禍の終焉と皆様方の幸せを祈っております！）

以上

公害等調整委員会の土地利用調整業務を振り返って

森本 興

一般社団法人日本アルミニウム合金協会 専務理事
元公害等調整委員会事務局調査官

私は平成25年7月から平成28年3月まで調査官として在籍し、鉱業等に係る行政処分に対する不服の裁定3件、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47件、鉱区禁止地域の指定0件と、公害紛争関係で責任裁定1件を担当しました。それでは意見照会と不服裁定を中心に振り返ってまいります。

・意見照会

土地収用法に基づく意見照会については、元となる処分に事業認定に関する処分と収用委員会の裁決のふたつがありますが、ダムや大規模な公共事業の事業認定については、審査請求人の主張が多岐にわたり膨大で、国土交通省から持ち込まれた資料も段ボール箱で届けられるものが多く、大量の資料の中から対象の資料を探し出しても、他の仕事にとりかかると改めて探し出すのが難しくなってしまう、結果として主張の整理の作業に多くの時間をとられることとなりました。

特に石木ダムの事業認定については、平成26年9月から平成28年3月に異動するまでの1年半の間に11回にわたって意見照会があり、異動後も平成29年3月までにさらに6回の意見照会が続きましたが、それぞれの審査請求人の主張が、全く同じものからかなり異なるものまで多様で、主張の整理も試行錯誤しながら作業したものなかなか進みませんでした。このため、石木ダム以外の意見照会事案は異動前にほとんど処理したものの、石木ダムについては時間切れとなって全部後任に引き継ぐことになってしまいました。

・不服裁定

不服の裁定は3件担当しましたが、終結間際のもの1件、取下げが1件だったので、実質的な審理手続きに携わったのは福岡県那珂川町の岩石採取計画不認可処分に対する取消裁定事件だけでした。この事件は、処分庁が、申請人からの認可申請に対して、申請後の補正等に関するやり取りを相当の期間行うことなく、採取計画の実施に必要な林地開発許可に関する不許可処分と同日付けで不認可処分を行ったもので、裁定申請に対しては認容されたものですが、私は審理期日の前に異動しております。

この事件は、認可申請後不認可処分ができるまで12年を要しており、処分庁は林地開発許可の処分を待つだけの受け身のまま、ほとんどの期間やりとりを行っていなかったようですし、平成27年9月頃に申請人が本件認可申請に係る書類の公文書開示請求を行ったとたんに林地開発許可の不許可処分と本件不認可処分が同時に行われたもので、林地開発許可の不許可処分にも時間を要しており、不思議な事件でした。

しかし、認可申請に添付された資料では、採取できる岩石の量の確認方法など、事業性の観点からみても確認すべき点はたくさんあるように見えたので、処分庁が申請人とのやり取りを回避して

申請書を放置したと見られる態度が残念でなりません。

・最後に

経済産業省では、公害等調整委員会と直接関係のある仕事や行政不服審査に直接関係する仕事に携わったことはなかったので、公害等調整委員会での仕事は、全くの新しい仕事として対応させていただきます。

私の在籍していた調査官のポストは、土地利用調整業務のうち不服裁定と鉱区禁止地域を中心に、知りうる限り13代前の昭和60年から、前任を除き、経済産業省（旧通商産業省を含む）の鉱業法関係のポストを中心に異動が行われてきた、いわゆる資源系技官が担当してきましたが、在籍期間中には不服裁定及び鉱区禁止地域の事件がほとんどなかったもので、これまでの知見をいかす場面がなかったのが残念です。一方で、国内鉱業の衰退により、経済産業省内の鉱業法関連の業務も縮小し、資源系技官のもととなる大学の採鉱学等の学科もなくなり、経済産業省の中で「資源系」というようなカテゴリー分けをした人事そのものがなくなりつつあります。このようなタイミングで公務員人生の締めくくりに多少なりとも懐かしい香りの残る鉱業法に関するポストにいたることができたのは感慨深いものがあります。

在任期間中、不慣れな仕事でご迷惑をおかけしましたが、貴重な経験をさせていただき、ありがとうございました。ご指導いただきました当時の富越委員長をはじめとする委員の皆様や暖かく対応して下さった職員の皆様に改めて感謝申し上げます。そして、現在及びこれから公害等調整委員会で仕事に携わる皆様の一層のご活躍をお祈り申し上げます。

公害調停制度を身近なものに

福原 哲晃

〔 弁護士

元大阪府公害審査会会長 〕

第1 大阪府公害審査会との出会い

私は、大阪弁護士会の推薦を受けまして、平成 27 年 4 月から大阪府公害審査会の委員を務めさせていただくとともに、平成 27 年 11 月から令和 3 年 3 月まで、同審査会の会長を務めさせていただきました。

昭和 52 年に弁護士登録し、これまで様々な依頼者、事件に巡り会ってきましたが、思い出されるのが、弁護士 2 年生の昭和 54 年に、私と同じ駆け出し弁護士 3 名と共同受任した事件のことです。依頼者は、心身障害者（児）の自立厚生を目的とした大阪府の施設に勤務する職員の方々でした。

施設は小高い丘陵にあり、心身障害者（児）約 500 名が居住。職員も約 200 名勤務する大きな施設でしたが、その頃、大阪市と和歌山市を結ぶ都市計画道路「第 2 阪和国道」の建設工事が始まろうとしていました。幅員 40m、四車線の幹線道路がこの施設の一部敷地内を通過する計画になっていたことから、通過する自動車の騒音や排ガス、振動等によって、施設入居者・職員の健康や環境が損なわれる恐れがあるとして、工事計画の変更を求める事件でした。

国、府が関与する大規模事業でしたので、通常の法的手続では対応は難しく、経験の浅い弁護士にはとても荷が重い事件でしたが、大阪府公害審査会に公害紛争処理手続としての公害調停制度というものがあることを知り、昭和 54 年 6 月に公害調停の申し立てを行ったのです。

それから 4 年間、騒音・振動防止対策、環境対策について調停を重ねた末、昭和 58 年 9 月に、調停委員会が示した調停案を双方が受諾し、調停が成立しました。

駆け出しの弁護士として、この事件はまことに貴重な経験でしたが、調停委員の先生方が、それぞれの専門知識を存分に発揮され、最後まで粘り強くリードされた結果、解決に至ったものです。今振り返りましても、この公害調停制度がなければ解決は望めなかったと思います。

それから 32 年が経過し、その私が公害審査会の委員、そして会長を務めることになるとは思ってもよらぬことでしたが、まさに「出会い」に導かれた「ご縁」だと思っております。

第2 公害調停制度を身近なものに

委員に就任し、調停委員として専門委員の方と共に調停の場に臨むことになりましたが、申立て案件として、騒音・振動の割合が多く、また幼稚園での園児の遊び声や、空調機・エネファーム等の室外機による低周波騒音等、新たな紛争案件が出てくるようになりました。

そこで、公害調停には実際にどのような紛争案件が申し立てられ、どのように解決されているのか、その情報を府のホームページに掲載して提供し、府民の皆さんに紛争解決手段としてのこの制度をアピールすることも重要ではないか、併せて、住民からの相談に対応されている自治体職員の皆さんにも、この情報にアクセスして紛争解決手段としての公害調停制度を積極的に紹介

いただけるのではないかと思うに至りました。

そこで、審査会のスタッフと相談し、平成29年度から、大阪府ホームページの「大阪公害審査会」の頁に、過去5年間の公害紛争処理の状況とともに、過去5年間の調停申請の具体的概要（公害の種類）、継続期間、終結態様（成立・打ち切り・取下）について掲載をし、定期的に更新することにいたしました。

そしてさらに加えて、同じく平成29年度から、大阪府自治体の公害担当職員の皆さんに対する研修会を、年1回定期的に開催することにいたしました。

研修は、調停委員2名に講師をお願いして、委員が実際に担当した紛争案件につき、事案の概要、紛争の争点、解決に至るまでの経過、そして調整に苦心した点をそれぞれ分かり易く報告していただき、その後に、報告された各事案について、参加者とディスカッションするという形式で実施していますが、研修後に、参加者に対し、感想を含めたアンケートを毎回実施しており、幸いにして、「実務に大変参考になる」といつも好評を得ております。

調停手続では、事案に即してできるだけ早い時期に現地調査を実施し、争点を整理して、双方が折り合える接点を見つけ出す努力をしていますが、それでも残念ながら、取下げ、打ち切りによって成立に至らないケースが多いのが実情です。明確な規制基準が無い案件も多く含まれていますので、已むを得ない面もありますが、取下げ、打ち切りも事実上紛争状態の終了と考えれば、一定の役割を果たしているとも言えるのではないのでしょうか。

要は、紛争当事者の納得の問題であり、調停委員会の説得力にかかっていると思います。その意味で、専門委員の先生方の専門家としての関与が、他の手続には無い大きな力だと確信しています。

今後も、様々な紛争案件が持ち込まれると思いますが、粘り強くその力を発揮していただいて、公害審査会・公害調停制度が、身近な紛争処理機関として国民に周知され、「頼りになる制度」として貢献されることを期待しております。

公害審査会の役割と課題

外井 浩志

〔前東京都公害審査会会長〕

1 はじめに

平成28年4月から東京都の公害審査会の委員を務め、平成31年4月から現在まで(任期は3年)は、同審査会の会長を務めさせていただいている。それ程多い数の審査に携わったわけではなく、一時期、審査会全体として1件しか事件が係属していない時期もあったが、現在は6、7件ほど係属しており、審査する委員として暇でもなく、また過重な負担でもなく、適切な業務量ではないかと思う。私自身は、残念ながら今のところ調停成立に至ったことはなく、円満解決に至るという至福を味わったことがない。

ところで、この審査会への申立の内容を分類すると圧倒的に「騒音」である。騒音公害という、そのイメージは、建設現場や工場、鉄道、自動車の騒音を思い浮かべるが、そればかりではなく、隣人間の生活騒音も対象となっており、公害審査会を使わなくてもと思うこともあるが、被害を訴える方たちからすれば、隣人間の生活騒音の方がより解決しづらいという場合も多いのであろうし、感情的にもつれて協議にもならないということも多いようでもある。

本稿では、少ない経験で恐縮であるが、この騒音問題の紛争解決手段としての公害審査会の抱える課題について、3点程論じてみたい。

2 公害審査会の抱える問題

(1) 強制力が無いことによる工夫

この紛争解決手段としては、強制力がなく、当事者双方の譲歩によって何とか合意を成立させなければならないということであるが、なかなか合意にまで至る道のりが遠いことが指摘できる。申請人は、この公害審査会に来るまでに様々な行政による相談窓口や法律相談を経ている場合も多く、それなりの知識を有しており、そのためもあってか解決に至るのは容易ではないことが多いと思われる。では、どうやって、当事者の譲歩を引き出すかについてノウハウは見当たらないが、そのような王道はなく、よく当事者の話を聞き柔軟に解決方法を引き出し、特に、加害者とされる被申請人に可能な案を考え出させることであろう。ハード面での解決が難しいなら、第三者の立会いの下での簡易でもよいので定期的な騒音測定や、定期的な意見交換の場である協議会を設けるなどのソフト面での解決も考えなければならない。

要は、環境基準値・規制基準値内か超過しているかだけで解決策を決めつけるのではなく、あまりに早い段階で、解決のための選択肢を狭めないことが重要であると思う。一度、痛恨であるが、委員会の方での調停案を提案し、双方にこれで呑んで欲しい旨を訴えたが、

申請人がわずかのことにこだわって、不調になってしまった経験がある。おそらくは、調停案を提案するときにはもっと柔軟な案を提示すればそんなことにはならなかったのではないかと後悔している次第である。

(2) 騒音測定の負担と難しさ

結局、当事者の主張が平行線であれば、騒音測定を行わざるを得ない場合がある。また、特に被害を訴える申請人側は騒音測定がされることを期待している。公害審査会に来るまでに、申請人側も自己流で何度か騒音測定を行っていることが多い。その騒音測定の結果が基準を超えているか否かは、委員である産業技術分野の専門家の委員にお願いすることが多く、おそらく大変な負担をお掛けしていると思う。仮に基準を超えているからと行ってからと行って必ずしも私法的には受忍限度を超えているといえないところにも調停の難しさがある。審査会としては違法なのだから、何とかその基準内に収めるように、できなければ、そのための防止措置を検討せよ、場合によっては補償をせよと強く勧告したいところであるが、基準値を超過したからと行って民事上は受忍限度を超えたとは必ずしも言えないことがつらいところであり、調停成立を困難にしているといえる。とにかく被申請人から和解には応じられないと強硬的な態度を示されると、せっかく騒音測定をしながら、それ以上には話を進めることができない面があるが、そのときこそ審査委員の腕の見せ所であり、柔軟な発想が求められているのではないかと思う。又、行き詰まったときは、しばらく検討のための時間をおくことも有意義であるように思う。

(3) 環境基準の意義と不整備

ところで、騒音については規制基準が完全に整備されていないことも大いに問題があると感じている。都の環境確保条例についてすら、規制基準は全ての場面で整備されておらず、適用除外になっていることも大いに問題である。東京都でも、低層住居専用地域、中高層住居専用地域、近隣商業地域、商業地域、準工業地域、工業地等の地域性、及び、時間帯によって規制基準が設定されてはいる。しかし、鉄道からの騒音については適用除外されている。

かつてはその公共性と測定の難しさ、規制の難しさ等様々な理由があったために適用対象外とされたことと推察されるが、騒音規制法は1970年の公害国会の前の1968年に制定され既に53年、1993年の環境基本法の制定から既に28年が経過し、かつて国が経営していた国鉄が民営化されたのが1987年で既に34年経過しているのであるが、にもかかわらず、民間企業の私鉄であっても公共鉄道の名の下に、規制基準、環境基準すら適用されない事態が何十年も継続しているのであり、これでは、到底、環境を重視している国家・自治体とは言えないであろう。他方で、航空機騒音、新幹線鉄道騒音については環境基準が定められており、一般の鉄道の規制基準、環境基準がないこととのアンバランスが指摘できると思われる。

国（環境省）や東京都などの自治体は一体どうしているのか、環境省は一体何を考えているのかを訴えたいところである。確かに、環境問題は広汎であり、人命に関わるような緊要な環境問題もしばしば発生している。例えば、直近であれば、原発による被曝問題や地球温暖化問題等重大な環境問題が発生しており、その対策も緊要であるのは理解できる。しかし、騒音は従前から公害の根源である典型7公害であり、最も古典的な公害で、しかも市民の立場からすると、公害として最も被害が多いのは騒音であるという統計が継続して出されており、その重要な部分が鉄道騒音であるにもかかわらず、一向にその鉄道騒音の規制に関して進んでいる様子がないのは全く残念なことである。

公共鉄道による騒音につき紛争が起こる度に、その受忍限度を決める際に、環境基準・規制基準がないというのでは話にならないであろう。小田急線の各種紛争事件のように、等価騒音レベルで60dB、65dB、70dB等の基準で和解案や責任裁定、調停案、判決等が何度も示されているにも関わらず、いっこうに環境省や自治体が公共鉄道騒音の規制基準、環境基準についての検討がなされている様子がないのはいかなるものであろうか。

なお、日本だけが鉄道騒音の規制がないのかということが気になるが、平成30（2018）年10月にWHO欧州事務局より「欧州地域向けの環境騒音ガイドライン」が公表され、厳しい勧告値が示されている（詳しくは、環境省水・大気環境局大気環境課大気生活環境室「欧州地域向けの環境騒音ガイドラインに関する調査検討について」（ちょうせい第103号13頁）参照）。そのガイドラインによると、道路騒音、鉄道騒音、航空機騒音、風車騒音につき、勧告値を検討している。WHO欧州事務局は、鉄道騒音においては、勧告値として、平均的な騒音暴露に関する時間帯補正等価騒音レベル（ L_{den} ）につき54dBを、夜間等価騒音レベル（ L_{night} ）につき44dBを、それぞれ採用した。

この欧州ガイドラインの勧告値は、全体として厳しいという意見が強いようであるが、欧米諸国はこのガイドラインによる勧告値をそのまま受け入れて自国の基準値として採用するという動きはなかったようである。

欧州では、騒音問題を健康影響及び生活満足度への影響を生じる重大な問題であると認識しており、そのため鉄道騒音についての適用除外にはされておらず、厳しい勧告値が出されているようであり、日本における実情とは大いに異なる状況である。

3 東京の騒音規制の必要性－東京の機能の集中と騒音の増大に対する規制の必要性

東京では、今後も羽田空港の国際空港化による騒音の増大や羽田空港アクセス線の計画などにより、飛行機や鉄道による騒音の増大も懸念されているところである。結局、今後益々、日本においては機能の東京集中によって、東京は利便性の反面、騒音等の公害は増大し、都民の平穏な生活が脅かされるおそれがあるということである。

このような情勢下で、未だに公共鉄道の騒音が許されるか否か、好ましくないか否かの基準が存在しないというのはあまりにも無責任であると考えられる。

環境省も、1995年に鉄道の騒音について「在来線鉄道の新設又は大規模改良に際しての騒音対策の指針」を出してはいるものの、既に26年を経過していながら鉄道による騒音に対する抜本的な基準を出す動きはない。

また、東京都もかつて1974年に「都民を公害から防衛する計画」を策定して、鉄道騒音についても目標値を70ホン～75ホンとしていたが、当時からそれでも十分ではないという議論もある反面、十分達成が可能である数値として70ホン～75ホンが掲げられていたことがある。この計画は既に廃止されているが、このことは現在は殆ど知られていないようである。結局、その計画策定から47年経過しても、廃止のために達成年度は指定されないまま現在に至り、結局、鉄道騒音についての規制基準、環境基準は設定されていない。

このように、鉄道騒音につき、国民、都民の騒音に対する規制がないことで、国民・都民の健康をも害される可能性もあるし、これでは快適な都市、住みやすい都市東京は到底実現できそうもない。日本国民は人口も減少し、東京都もリモートワークの関係で人口減少傾向にある。都民の生活も利便性を求めて高齢者等も都心に住むような傾向になってきている今日、快適な都市、住みやすい都市という観点からすると、鉄道騒音の規制をすることは不可欠のように思われ、真にこのままでよいのかと強い疑問を抱いている。

(2021年9月記)