

公害等調整委員会50周年記念シンポジウム

公害紛争処理制度の 軌跡と展望

上智大学大学院法学研究科長・教授

北 村 喜 宣

本講演は、講演者の私見にもとづくものである。

公害紛争処理法の誕生

三度目の正直

○公害審議会「公害に関する基本的施策について」（1966年）
「苦情処理等の事務は市町村において処理」
○産業構造審議会「産業公害対策のあり方について」（1966年）
「地方公共団体に公害に関する苦情処理機関を設ける」

なぜ地方？

- 公害対策基本法（1967年）21条1項「政府は、公害に係る被害が生じた場合における和解の仲介、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない。」
- 中央公害対策審議会意見具申（1968年10月18日）「公害に係る紛争の処理及び被害の救済の制度についての意見」
 - 「簡易迅速に行政的解決を図るため、広汎かつ実効性のある統一的な行政上の紛争処理制度を設けることが必要」
- 第61回通常国会における上程と廃案（1969年3月）
- 第62回臨時国会における上程と廃案（1969年11月）
- 第63回特別国会における成立と公布（1970年6月）

第63回国会衆議院産業公害特別委員会議録を読む

国家的に介入をするだけの公共性・正当性がある対象に限定する趣旨がうかがえる

- 「日照権のように相隣的なものは、公害の対象にしておらない」「相隣関係は割合因果関係がはっきりしておる…。また加害、被害の関係も特定でありまして、比較的小範囲…。…公害としてとらえますものは、やはり社会的な問題の広がりなり、深刻化の度合いを中心に考えた結果、おそらく公害基本法の定めた公害になった」
- 「裁定制度…は…イエスかノーかを決める。…そういう単純な答えがこの公害の場合にはなかなか引き出しにくい…加害と被害の因果関係の究明についても非常に難しい。…やはり調停制度を中心にして、実態に即した解決を」
- 「やはり当事者の満足を得られるような形でもって極力迅速な解決をはかるということを本旨としておりますので、裁定は制度として採用いたしません」

公害紛争処理法の「展開」

「使える制度」にするための矢継ぎ早の実体的改正

- 第63回国会衆議院産業公害特別委員会附帯決議が示した宿題
 - 「裁定制度の採用等と国家行政組織法第三条機関への移行を前向きに検討し、速やかに結論を出すよう努めること。」
- 第68回通常国会における公害等調整委員会設置法の制定（1972年）
 - 附則11項において公害紛争処理法の一部改正
 - 既存三条機関（土地調整委員会）と中央公害審査委員会との実質的統合による公害等調整委員会の誕生
 - 責任裁定・原因裁定の制度の創設
- 第72回通常国会における公害紛争処理法一部改正（1974年）
 - 和解の仲介制度をあっせん制度に吸収
 - 調停手続の拡充

公害紛争処理法の「停滞」

他律的事由を中心とする形式的・手続的改正が多数

そのほか、仲裁法制定（平成15年）（41条）、行政不服審査法関係法律整備法（平成26年）（46条の2）、民法一部改正関係法律整備法（平成29年）（36条の2、42条の25）、外国弁護士特措法一部改正（令和2年）（23条の2）、地方分権一括法（第10次）（令和2年）（18条）による改正も

- 1975年（昭和50年）以降の公害紛争処理法一部改正の実績
- 昭和57年法律第83号 民事訴訟法、民事調停法改正に伴う改正（45条の2）
- 昭和60年法律第90号 地方公共団体の事務に係る国の関与等の整理、合理化等に関する法律制定に伴う改正（49条、49条の2）
- 平成元年法律第91号 民事保全法制定に伴う改正（42条の22、42条の23削除）
- 平成5年法律第92号 環境基本法制定に伴う改正（2条、24条、50条）
- 平成8年法律第110号 民事訴訟法改正に伴う改正（41条、45条の2）
- 平成11年法律第87号 45条2項条例で手数料を定める旨の規定を削除（45条）
- 平成11年法律第151号 民法改正に伴う改正（16条）
- 平成11年法律第160号 中央省庁等改革関係法施行法制定に伴う改正（48条）
- 平成13年法律第41号 弁護士法改正に伴う改正（23条の2）

公害対策基本法から環境基本法へ

超然とした水平移動

公害対策基本法（1967年）

- 国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全する
- 21条1項「政府は、公害に係る紛争が生じた場合におけるあっせん、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない。」

「公害」以外の事象に関するADRがないことが原因ともいえる

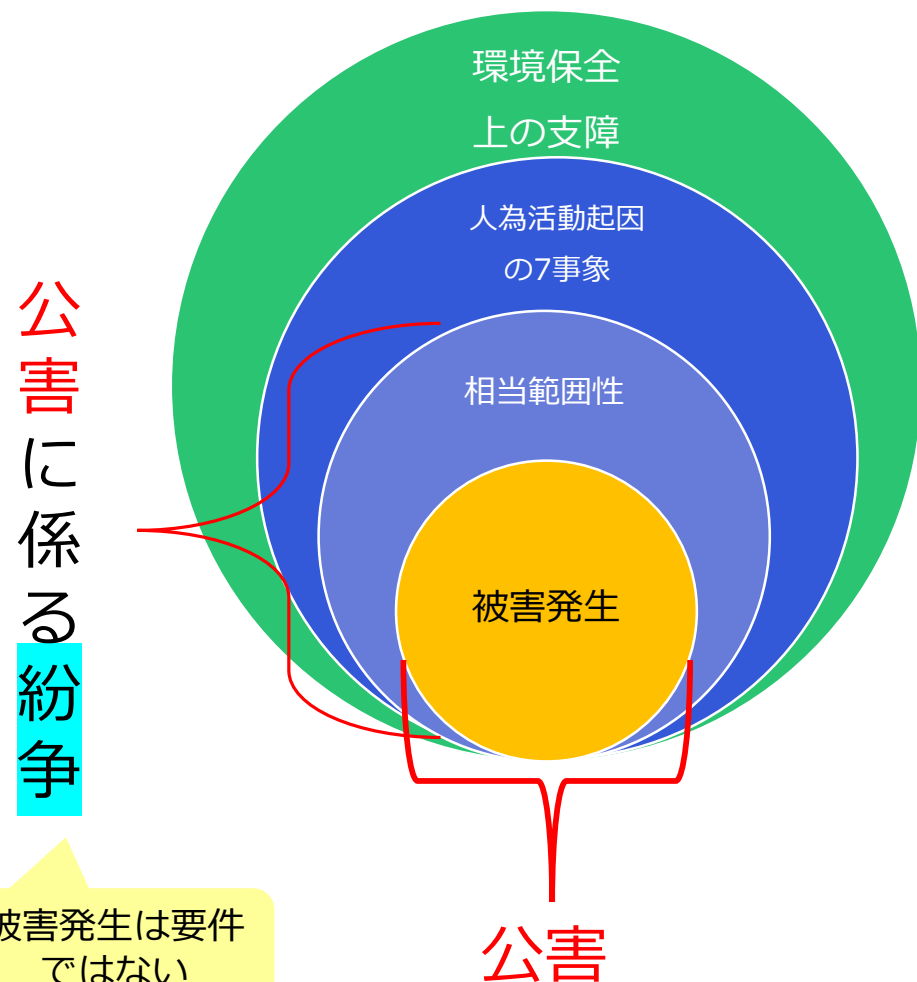
第2章にあって、やや「浮いた」感じのする31条1項

環境基本法（1993年）

- 現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献する
- 確保を旨とすべき第2章の環境保全施策
 - 健康保護、生活環境保全、自然環境保全、生物多様性確保
- 31条1項「国は、公害に係る紛争に関するあっせん、調停その他の措置を効果的に実施し、その他公害に係る紛争の円滑な処理を図るため、必要な措置を講じなければならない。」

あらためて「公害」を考える

環境基本法の下での「すわりの悪さ」



- 環境基本法のもとでの「公害」（2条3項）概念の位置づけと「公害に係る紛争」（31条1項）
- 環境基本法の対象にはなるけれども紛争処理制度の対象にはならない「環境保全上の支障」事象が多く発生する結果となっている
- 公害対策基本法では「第2章 公害の防止に関する基本的施策」のもとにあったが、環境基本法では「第2章 環境の保全に関する基本的施策」のもとにある「すわりの悪さ」
- 「第5節 国が講ずる環境の保全のための施策等」のもとでの「すわりの悪さ」
- 35条のあとに「第7節 公害に係る紛争の処理及び被害の救済」として1か条を設ければよかった

私人間紛争への行政法的介入（１）

ADRとしての出発の原点とその後の展開

- 公害紛争処理制度は、古典的モデル（「（弱き）私人vs.（強き）私人」かつ「十分な行政規制なし」）を踏まえ、民事訴訟との関係でのADRとして誕生
- 全面的に当事者主義に委ねることの不正義と行政法的介入を正当化するだけの事案についての「社会的公共性」の存在
- 「相当範囲にわたる」（公害対策基本法2条1項）という限定によって排除された相隣関係的紛争と事案ごとの判断としつつ結果的に緩和されてきた「相当範囲性」（前例の積重ねによる概念の変容）
 - 「近年は、近隣店舗の室外機からの騒音や飲食店からの悪臭など、人口・住宅が密集している都市部における比較的小規模な事件が目立つ傾向」「このような都市型・生活環境型の紛争についても、公害紛争処理制度を活用した解決が求められることが多くなっている」『令和2年度年次報告』

私人間紛争への行政法的介入（２）

ADRとしての出発の原点とその後の展開

- 裁定の対象としての「公害に係る被害」
- 相当範囲性要件は、事件を受理する当然の前提のはず
- 『令和2年度年次報告』より
 - 熊本市における農業施設からの騒音による健康被害等責任裁定申請事件及び同原因裁定申請事件
 - 渋谷区における工事現場からの騒音・振動等による財産被害・健康被害等責任裁定申請事件
- 「相当範囲にわたる」
 - 「汚染状況などが広範囲にわたっていれば、被害者は一人であってもこの法律においてはこれを公害と考える趣旨」「行政として対応すべき事態に至っているかどうか等に関し問題の状況に応じて検討し、解釈すべき」環境省総合環境政策局総務課（編著）『環境基本法の解説〔改訂版〕』（ぎょうせい、2002年）135頁

「柔軟な対応」の功罪

求められる法治主義の観点からの認識

「公害紛争処理制度に関する懇談会報告書」
(2015年)の議論

・相当範囲性 ・典型7公害以外 ・環境紛争

- 「一方に片寄ることはいかぬとは思いますが、十分被害者の、そして弱いお立場を考えながら、事案の解決に運用上配慮してまいる」
- 公害は被害発生を要件とする（環境基本法2条3項）が、公害紛争処理法は「紛争の発生」があればよい（被害発生のおそれの具体的立証があればよい）のは当然
- 「単なる相隣関係の問題であるにとどまらず、ある程度の広がりを持つ必要がある」
「この要件を余り厳しく解するのは、制度の趣旨を減殺するおそれがある。要するに**純粹な相隣関係を除外**する趣旨と解するのが相当」公害等調整委員会事務局（編著）『解説 公害紛争処理法』（ぎょうせい、2002年）20～21頁（＝小熊鐵雄『公害紛争処理法解説』（一粒社、1975年）11～12頁の解説を維持）
- 法律改正により明確にすべきものを運用で対応するのは不適切
- 被申立人には、「自分は正当性のある制度のもとで申し立てられている」という意識を持ってもらうことが不可欠

「単なる**相隣関係的な程度ではなく**」
『公害紛争処理法の施行について』

調停の活性化

新たな紛争処理手段の探究や制度改正の必要性

『公害紛争処理制度に関する懇談会報告書』
(2015年) が、広く将来の可能性を検討

- かつての花形に対する需要は減少？
 - 公害苦情相談の需要は堅調
 - 公害審査会の調停新受件数は、50年間で年平均32.7件で安定
 - 昭和時代 17～29の間、平成時代 29～57の間 で「増加傾向」
 - 都道府県の調停機能の拡充が必要（任意調査権限と協力義務）
 - 保健所設置市への調停権限の付与、都道府県の事務処理特例条例制度を通じた移譲、一般市町村における共同設置・広域処理・事務委託
- 需要ある裁定と中央集中の改善
 - 信頼性と権威のある決定は、適切な手続からしか生まれない
 - 手挙げ方式による都道府県への移譲、調停にあたっての都道府県からの原因裁定嘱託
 - 裁定手続と調停手続の柔軟な利用

分権時代の公害紛争処理制度

自治体事務としての再認識

- もとより都道府県審査会は任意設置（13条）、自治体の公害苦情相談員も任意設置（49条）
 - 「本法においては、国の紛争処理機関と都道府県のそれとの関係は、いわゆる上・下の関係にあるものではなく、それぞれが第二十四条に定められた管轄に従い、紛争の処理を行なう」「公害紛争処理法の施行について」（1970年）
- 任意のわりに枠付けが強いのは、現在においては違和感がある
- 公害審査会の利用状況に対する都道府県の違い
- 「体を服に合わせる時代」から、「服を体に合わせる時代」になっている
- 公調委への事件移送があるからまったく独自にはできないが、法令則の決定内容を条例修正する可能性はありうる

守備範囲拡大に対する期待を考える

公害概念の緩和とは次元の異なる緩和要求

弁護士会から、学会から

- 日本弁護士連合会「公害紛争処理制度の改革を求める意見書」（2021年）
 - 環境紛争調整法への改称、対象を公害でなく環境への負荷に係る被害をめぐる紛争に
- 南博方「〔座談会〕公害紛争処理制度の充実と発展」ジュリスト1008号（1992年）26頁
 - 「環境利益の調整の場として、環境紛争処理制度を再構築すべき時期がきている」
- 越智敏裕『環境訴訟法〔第2版〕』（日本評論社、2020年）117頁
 - 「迅速性、低廉性、専門性、柔軟性の諸点で優れた特色を持つ本制度が必ずしも十分に活用されていない理由は、処理しうる案件が典型7公害に限定されているため…。もし…都市問題や自然保護等より幅広い案件を対象とでき、環境紛争処理制度として再構成されるなら、飛躍的に重要な役割を果たしうる。」
- 大塚直『環境法Basic〔第3版〕』（有斐閣、2021年）547頁
 - 「根本的には、リスク訴訟や自然を含めた環境訴訟を対象とすることが必要…。公害紛争処理手続は、…公害対策基本法の時期の制度が温存され…、基本法が環境基本法に変わったことが何ら反映されていない。」

国立マンション事件最高裁判決の示唆

判決における環境権・景観利益の扱い

限定のない「環境」
は手に負えるのか？

- 伊達火力発電所札幌地裁判決（昭和55年10月14日）
 - 「環境は、…その認識及び評価において住民個々に差異があるのが普通であり、これを普遍的に一定の質をもったものとして、地域住民が共通の内容の排他的支配権を共有すると考えることは、困難」「人の社会活動と環境保全の均衡点をどこに求めるか、環境汚染ないし破壊をいかにして阻止するかという環境管理の問題は、すぐれて、**民主主義の機構を通して決定されるべき**」
- 国立マンション事件最高裁第一小法廷判決（平成18年3月30日）
 - 「景観利益は、これが侵害された場合に被侵害者の生活妨害や健康被害を生じさせるという性質のものではないこと、景観の保護は、一方において当該地域における土地・建物の財産権に制限を加えることとなり、その範囲・内容等をめぐって周辺の住民相互間や財産権者との間で見解の対立が生ずることも予想されるのであるから、景観利益の保護とこれに伴う財産権等の規制は、第一次的には、**民主的手続により定められた行政法規や当該地域の条例等によってされることが予定**されている」

紛争処理機関としての民主的正統性

どの程度の「権威」があればよいのか？

- 裁判所が「引く」理由
- 民事訴訟における「依るべき法規範」の不存在
- 行政訴訟の場合には、行政の行為規範が存在する
 - 鞆の浦世界遺産訴訟における瀬戸内海環境保全特別措置法のもとでの広島県計画
- 環境公益を体現したルールが存在は不可欠ではないか？
- 法律または条例にもとづく組織法上の根拠も必要
- 「公害に係る紛争」とは、相当に異なるものであり、「少し拡大」とはいかない
- 「被害」「被害者」をどう考えるか？

新たな紛争調整システムの課題（１）

ADRとしての可能性

「良好な環境を保全しよう
という意識をもって紛争の
処理に当たっていることは
確か」勝見嘉美・ジュリス
ト1008号24頁

- 生命健康侵害事案（裁判にのる事案）であったがゆえに制度対象にできた
- 「環境の時代」ゆえに、自然環境・都市環境に関係する紛争への行政的介入は正当化できそう
- 事件ごとの場当たりの処理は合理的な解決をもたらすのか？
- 保護内容が明確な生命健康侵害事案ゆえに機能する専門的調査
- 「好みの問題」である自然環境・都市環境については、どのような専門家がどれくらい必要なのか？ 簡易迅速性が確保されるか？
- 国立3要件（客観的価値、近接居住、日常享受）のような基準を充たす対象に限定した制度ならば可能か？

新たな紛争調整システムの課題（2）

ADRとしての可能性

- 対象となる自然環境なり都市環境なりに関する法律・条例にもとづく地域的合意（＝計画（例：景観法8条の景観計画）、指針（例：生物多様性基本法13条の生物多様性地域戦略））が存在している場合における紛争を対象にする
- 裁定機能は不要であるから三条機関である必要はない
- 都道府県においては公害審査会の改組（＝環境紛争処理委員会）による所掌事務の拡大により、実験的に対応は可能
 - 私人間紛争も対行政紛争（環境オンブズマン参照）も対象
 - 生活環境に関する行政庁に対する「処分等の求め」にも対応
- 公害紛争処理法13条条例と対象を拡大した独立条例を傘下に抱える総合的環境紛争処理条例の制定

せいぜい「調停」か？

生命健康が問題にならないから「互譲の精神」が発揮されやすいが、申立人の立場は？

新たな紛争調整システムの課題（3）

ADRとしての可能性

- 関係法律や関係条例のもとで「違法」とされる行為であれば、そもそも紛争にはならない（鞆の浦事件のような例外はあるが）
- 具体的な公法的規制・規律がない行為による環境負荷をめぐる紛争
- 負荷が加わるのは、環境にであり、必ずしも人間にではない
- 法制度によって保護されるべき環境とそうでない環境との境界線
- 「何でもあり」とした場合の課題にも目を向ける必要がある
 - 「被害」が公害とは異なるために「紛争」が継続的に発生して集中効がない
 - 不満を持つ者の選好は同一ではない
 - 依るべきルールがないために場当たりのになる

公調委は動けるか？

この国の環境紛争処理制度の今後

- 公調委は現行制度の利用拡大を弁護士会に求めるが、弁護士会は「それなら公害紛争以外にも対象拡大」を求めており、一方的お願いでは難しい
- 責任ある対応ができる組織を整備できそうな政治的・行政的状况にない以上、「公害」からの戦線非拡大以外の選択肢がない現状
- 環境基本法31条1項を改正しないかぎりには現行制度の改正は無理
 - 自治体に制度改革を先行してやってもらい、それを踏まえて環境基本法に「31条の2」を規定し、そのもとで新規立法をする（「風」は吹くのか？）
 - そのとき公害等調整委員会は、担当をするのか？
- 環境法学は、「公害紛争と環境紛争の違い」を深く考える必要がある