

公害等調整委員会設立 50周年記念シンポジウム 「50年を迎える公害等調整委員会」 (第1回 基調講演)

公害等調整委員会事務局

設立から50年という大きな節目を迎えた今日、国民の環境意識、社会生活の在り方、環境技術の進展、環境に対する国際的な動向などは、刻々と変化しています。

公害等調整委員会及び公害紛争処理制度が、将来に向け、そうした変化にどのように対応していくかを考えるため、去る5月19日に「公害等調整委員会設立50周年記念シンポジウム」を開催いたしました。

シンポジウムでは、基調講演及びこれまで様々な立場から公害紛争処理制度に携わってきた5名のパネリストによるディスカッションが行われ、公害紛争処理制度の現状及び課題や、公害紛争処理の将来展望について、活発な意見が交わされました。

本特集では、シンポジウムの模様を3回にわたってご紹介します。第1回は、北村喜宣^{きたむらよしのぶ} 上智大学大学院法学研究科長・教授による基調講演『公害紛争処理制度の軌跡と展望』です。

【栗田奈央子^{くりたなおこ} (公害等調整委員会事務局次長)】

それでは、定刻になりましたので、ただいまから公害等調整委員会の設立50周年を記念したシンポジウムを開催いたします。

本日は、私、公害等調整委員会事務局次長の栗田が司会進行を務めさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。(拍手)

それでは、まず、上智大学大学院法学研究科長・教授、北村喜宣様に基調講演をお願いいたします。北村様は、公害等調整委員会政策評価懇談会の構成員をお務めいただいています。基調講演のタイトルは「公害紛争処理制度の軌跡と展望」でございます。

それでは、北村様、よろしくお願いいたします。

【行事概要】

公害等調整委員会設立50周年記念シンポジウム 「50年を迎える公害等調整委員会」

- 日時：令和4年5月19日(木) 15:00~17:00
- 会場：日本学術会議講堂(東京都港区六本木7-22-34)
- 次第：

■基調講演「公害紛争処理制度の軌跡と展望」



北村 喜宣

上智大学大学院法学研究科長・教授
公害等調整委員会政策評価懇談会構成員

■パネルディスカッション

- テーマ①：公害紛争処理制度の現状及び課題
- テーマ②：公害に関する紛争処理の将来展望
- ◆パネリスト(50音順)：



荒井 勉

公害等調整委員会委員長(当時)
元 福岡高等裁判所長官



北村 喜宣

上智大学大学院法学研究科長・教授
公害等調整委員会政策評価懇談会構成員



倉片 憲治

早稲田大学人間科学学術院教授
公害等調整委員会専門委員



松田 康太郎

静岡県公害審査会会長
元 静岡県弁護士会副会長
公害等調整委員会政策評価懇談会構成員



三ツ橋 悦子

社会福祉法人品川区社会福祉協議会 事務局次長
元 東京都品川区環境課長
公害等調整委員会公害苦情相談アドバイザー

■質疑応答

- ◆司会：栗田 奈央子 公害等調整委員会事務局次長



【北村喜宣(上智大学大学院法学研究科長・教授)】

皆様、初めまして。上智大学大学院法学研究科長をしております北村喜宣と申します。専門は環境法学でして、本日はその観点からお話を申し上げますということになります。この50周年という記念すべき節目のときにお招きを頂戴いたしまして、誠にありがとうございます。次のこういうイベントのときは恐らく75周年か100周年かでしょうから、そのときにまだ公調委が公調委であるのかということも含めて、私が今思っていることを皆様方にお伝えすることができればと考えております。

公害紛争処理法の誕生

三度目の正直

- ・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)

○公害審議会「公害に関する基本的課題について」(1966年)

○公害処理令の審議は「地方公共団体」について(1966年)

○公害調整委員会「公害紛争処理のあり方について」(1966年)

○地方公共団体に公害に関する賠償処理権限を設ける

なぜ地方?

それでは、スライドに沿いましてお話を進めさせていただきます。まず最初のところ、少しこの組織の誕生の前史を振り返ってみましょう。ここに「三度目の正直」と書いておきました。実は、この公害紛争処理法、我々のこの組織の母法というものですけれども、実はすんなりとできたわけではありませんでした。このような仕組みをつくる、そのこと自体は1960年代の後半からしばしば中央政府において議論はされていました。その

ときは、この紛争処理、苦情処理を担う主体は市町村を前提として考えられていたようなのです。なぜ地方だったのかというのは非常に興味深いところです。1つは、裁定という機能が全く想定されていなかったということでしょう。時折しも公害が深刻・激化していたときでした。1967年に公害対策基本法が制定されます。その21条1項で、政府に対して、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ぬと国会が命令したのが始まりでした。早速、中央公害対策審議会で検討がなされ、その結果、1968年に、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が出されました。その中で、簡易迅速に行政的解決を図るため、広範かつ実効性のある統一な行政上の紛争処理制度を設けることが必要だということが提言されたのでした。公害に関するこうした紛争調整制度はあちこちにぼつぼつと散在してはいました。それをひとまとめにして、言わば横串を刺すような形で統一な制度をつくり、国民の利用の便宜に供するということが認識されていた状況が伺われます。そうした国家的な合意があったのですけれども、この法律の案は、実は、第61回国会、第62回国会と上程はされますものの、廃案に至ったという若干気の毒な面があります。これは公害紛争処理法案の内容が悪かったのではなくて、政治日程の関係で可決・成立までたどり着かなかったということでした。しかしながら、諦めるわけではなく、再チャレンジ、再々チャレンジということで、第63回の国会において何とか成立、公布されたのです。この月に御注目ください。1970年の6月です。環境法研究者の中にも、この公害紛争処理法というのは第64回の臨時国会、いわゆる公害国会でできたのだというように何となく

誤解していらっしゃる方が少なくありません。確かにそう誤解してしまいがちですね。重要な法律が改正、制定されたあの公害国会で恐らくはこの公害紛争処理法もできたはずだと思ってしまう面があるのですが、事実は1つ前の国会でできているということでした。

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れない」「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、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」

さあ、その63回国会でどういう議論がされたのか、少し議事録を見てみることにいたしましょう。ここで注目されるべきは、どういうものを対象に公害等調整委員会あるいは公害審査会、この組織が対応するのかということでした。こうした組織がないと、一般に私人間の紛争というのは、基本的に私人間で解決してくださいということになります。それがかなわなければ、裁判所に提訴してくださいということになるわけです。行政は非介入というのが基本スタンスですね。そうした中であって、言わば法律に基づいて国家的に介入する。国家的にというのはやや大げさですがけれども、中央政府が、あるいは地方政府が介入していくということになりますと、それを正当化するだけの正当性・公共性が必要になってまいります。勢い、その対象は限定せざるを得なくなってくる、これは当然のこのように見えます。そこで、しばしば言われているのでありますけれども、相隣的なものは公害の対象にしていけないという答弁が繰り返されました。それなりの社会的な広がりを持つもの、深刻化の度合いがあるもの、これを中心に公害概念を考えるとということでした。こ

の点については後で図でお示しすることにいたします。



実はこのときに、裁定制度を導入すべきであるという議論もされていきました。ところが、この裁定制度の提案は野党がしたということもありまして、与党の受け入れるところにはならなかったのです。ですから、このときの答弁は、極めて裁定制度に対して冷淡です。そういうものはこの紛争処理制度の趣旨にはそぐわないのだと明言されています。調停制度を中心にやっていくのだということが言われていたのです。当事者同士の話し合いを旨とする、いわゆる互譲の精神という、我々が使っているこの制度の基本となる考え方が既にこのときに明言されていることが確認できます。この点、恐らく注意が必要なのは、互譲の精神と申しましても、一方当事者が明確に悪いと、他方当事者は被害者だけであるというところに、互譲というものは成立するはずがございません。それは極めて不正義です。この点は我々も十分に注意すべきであろうかというように考えているところです。

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）
 - 和解の仲介制度があっせん制度に吸収
 - 調停手続の拡充

4

さあ、この制度制定後どのように展開したのかを少し見てまいりましょう。公害紛争処理法の「展開」です。歴史を振り返って実に印象的なのは、この制度は公布後、比較的短期間に数度の重大な改正を受けているということなのです。ここにお示しいたしておりますとおり、68回、72回というように、本当に、矢継ぎ早と言ってもいいほどの改正を受けています。大体こういう制度というのは、しばらくは転がしておいて、5年、10年で見直しというのがよくあるパターンなのですけれども、それを許さないような時代状況が少なくとも1970年当時にはあったのだということが推察されます。1970年のときには非常に政府は冷淡であった裁定制度についても、これを取り込む方向で議論が進められます。63回国会での附帯決議で裁定制度にかじを切るようなものが合意されたということを受けまして、68回国会、これは公害等調整委員会の設置法ができた年でありますけれども、それによる公害紛争処理法の一部改正によって、既存の三条機関であった土地調整委員会と中央公害審査委員会の実質的な統合によりまして、この公害等調整委員会が誕生したのでした。裁定制度もここで整備されました。さらに、この公害紛争処理法が一部改正された結果、従来の和解の仲介制度があっせん制度に吸収され、調停手続も拡充されたというわけでした、現在の私どもが使っているこの制度の原形はこの1974年に整備されたという評価が可能である

うかと存じます。

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

- 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）

そのほか、仲裁法制定（平成15年）（41条）、行政不服審査法改訂（平成26年）（46条の2）、民事訴訟法改訂（平成27年）（46条の2）、民事調停法改訂（平成27年）（46条の2、42条の25）、外国弁護士特種法一部改正（令和2年）（23条の2）、地方分権一括法（第102号）（令和2年）（18条）による改正も

5

さあ、制定から数年間の間に矢継ぎ早に改正を受けたこの法律ですが、その後は、客観的に申しましても、目立った改正を受けていません。改正自体は、ここに御覧いただくように、たくさんたくさんされております。しかしながら、私のような外部の者から見れば、この内容と申しますのは、いささか他律的事由を中心とする形式的あるいは手続的な改正が多く、実質的な内容の修正・変更を伴うものではなかったということです。黄色の吹き出しのところには、関係する法律に伴う改正も入れておきました。令和2年の地方分権一括法による改正まで含めると、改正自体はたくさんされているのですが、実質的なところには踏み込んでいないのです。これはもちろん、公害等調整委員会の事務方が改正を必要とするのかしないのかの御判断に大きく依存するところがございます。したくなかったからしなかったのか、したくてもできなかったのか、こればかりは我々外部から推しはかることはできませんけれども、国民に対しては、既存の法律で何とかやっつけていけるというようにお考えであったからだろうというように言えようかと思えます。

50年の一つの節目として環境法研究者の観点からは指摘できると考えますが、公害対策基本法から環境基本法へというように、そもそのこの公害紛争処理制度がよって立つ基盤となる法律が改正されたことです。基幹法の改正はやはり

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つせん、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。」

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つせん、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。」

第2章にあって、やや「浮いた」感じのする31条1項

「公害」以外の争訟に照するADRがないことが原因とみえる

一つの大きな転機でありえただろうと私は考えております。後に紹介いたしますとおり、学会からも、あるいは弁護士会からも、この改正を重く見まして、それにアジャストするような対応をこの組織が取るべきではないかという提言もされています。副題に「超然とした水平移動」と書いておきました。公害対策基本法が1967年に制定されたとき、その目的には、国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全するというような、まさに当時における喫緊の課題への対応が宣明されておりました。そして、先ほども見ましたけれども、21条1項において、この公害紛争処理制度の根拠と申しますか、こういう方向で制度化すべきだという国会の命令を確認できます。「公害」から「環境」に換わった、1993年が環境基本法の制定です。目的規定を御覧ください。現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の環境確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献するというように、射程距離が横にも時間的にも相当に広がったことが確認できますね。それを踏まえて、第2章の環境保全施策においては、健康保護、生活環境保全、自然環境保全、生物多様性確保というように、時の課題に対する対応の基本的な方針が明記されました。そうした中において、この公害紛争処理制度の根拠となる条文、これは21条1項から31条1項に変わったのですけれども、内容はどうでしょうか。主語が「政府は」から「国は」と換わっている点をまず確認できます。法令用語で「政府は」と言うと、まさに中央政府はという

ことですが、「国は」と申しますと、三権全てを包含するというのが法令用語の使い方ですので、国会が自分自身に対して適切な措置を講じることも命じているという点をここでは確認しておきたいと考えます。にもかかわらず、やはり「公害」と書いてございまして、環境基本法2章の中においては、この31条1項と申しますのはやや浮いている感じがいたすところです。「環境の時代にまだ公害かい」というような言い方は、現に公害に苦しんでいらっしゃる患者さん、被害者の方にとっては非常に冷たい言い方に聞こえる面もございまして、そういう方々の救済はもちろん射程に入れつつも、現代的課題に対応すべく、この制度が進化するということもこの環境基本法の制定のメッセージであったというように一般的には受け止められています。

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

さて、その「公害」とは何かということを改めて考えてみましょう。環境基本法の多くの基本的な条文は、公害対策基本法の条文に影響を受けています。先ほど31条1項が浮いていると申しましたが、環境基本法の下で「公害」という文言を眺めていますと、やや据わりの悪さを感じるころでもあります。環境基本法における公害は、基本的に公害対策基本法の下での公害概念を引き継いでいます。これがその概念を図にしたものです。一番広くは環境保全上の支障なのですけれども、全てではなく、人為起源、人為活動起因の7事象というようになっています。しかし、それだけではございません。それだけだと先ほどの相

隣関係が入ってきますので、これは国会答弁において明確に除いたということを確認しました。絞りの3つ目は相当範囲性です。相当範囲のということです。これが公害でして、公害に係る紛争というのはこの射程のものを言うわけです。紛争という局面では被害発生が要件ではないというのは、ここにいらっしゃる方は十分御存じのとおりです。おそれであってもこの制度としては受け止めるということになっている点は御案内のとおりです。ところが、概念として公害となってまいりますと、被害の発生というようにもう一絞り来るのでした。環境基本法の下では、基本的発想はやはり未然防止です。その中で、国は発生を防止するためにあれこれ対応するということです。やや、その中にこの条文が入っているのは、据わりの悪さを感じるどころです。場所的にはちょっと動かせばよかったかなと考えるのですが、このあたりは少し、いろいろな事情があったのかもしれない。

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の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」（前例の積み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』

さあ、この公害紛争処理制度、ADRとして日本国が世界に紹介するに値する制度であるということは何回も指摘されています。私人間紛争への行政法的な介入をする制度です。制定以降どのように展開したのかを別の観点から振り返ってまいりましょう。冒頭、古典的な紛争モデルと申しました。私人間、とりわけ弱き私人と強き私人の間の紛争、かつ、これが重要ですが、当時は十分な行政法的な規制がなかったというこ

とです。もちろんその行為は、民事法的には不法行為というように、違法性をもって民事法的な責任が問われるものではありませんけれども、少なくとも、行政法的にやってはいけなかったのかというと、そうではないことも少なくなかったのです。ここにいらっしゃる方は、水俣病の当時のチツソの行為が水質二法の下では特に問題なかったということは御承知であろうかと思います。しかし、このような、全面的に当事者主義に委ねることの不正義と行政法的な介入を正当化するための「社会的公共性」の存在、こういうものが次第に認識されるようになってまいります。

「相当範囲にわたる」ということで、近隣紛争のようなものは射程に入れないと宣明されました。それにもかかわらず、運用の中でこれが徐々に緩和されてきているように見えます。いつからそうだったのかというのは難しゅうございますね。恐らく、見るところ、前例の積み重ねで概念それ自体が変容してきたと言えようかと考えます。令和2年度の年次報告においても、近隣店舗の室外機からの騒音や等々々ということ、比較的小規模な事件が目立つ傾向ということ、それに対し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というような御認識をなさっております。そういうものはこの制度の射程外であるというような受け止め方にはなっていないという点も確認できます。

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る場合、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

次のスライドで、違った点からも見てみましょう。裁定ということになってまいりますと、公害に係る被害ということになっておりますので、これが発生しているというのは、かなりの相当範囲要件性を満たしているなど思うところです。その裁定においても、令和2年度の年次報告に例を見れば、農業施設からの騒音だ、あるいは工事現場からの騒音だ、これの一定の範囲があるのか、あるいは近隣騒音にとどまるのかという線引きは難しいですが、そのあたりまで裁定の対象として取り上げられていることが確認できます。相当範囲というものに関しましては、例えば環境基本法の解説書において、汚染状況などが広範囲にわたっていれば、被害者は1人であってもこの法律においてはこれを公害と考えるのだと記されています。これは相当広範囲にわたっているということなのです。もう一つですが、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、解決すべきだということで、ケース・バイ・ケースで考えていこうという柔軟な姿勢が環境基本法の所管官庁においても示されている点も確認できます。

「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ります」
- 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**純粋な相隣関係を除外**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』（一社社、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侵害ではなく】
【公害紛争処理法の施行について】

ところで、こうした「柔軟な対応」はどのようなインパクトを及ぼすのかということをお次のスライドで確認いたしとうございます。公害紛争処理制度に関する懇談会報告書が2015年にまとまっております。そこでも、相当範囲性、典型7公害以外の扱い、そして環境紛争という概念への対応ということについて試論が展開されておりますので、後に御参照くだされば幸いです。

1970年の立法時には、「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ります」ということが担当大臣から宣明されている、まさに私どもの制度の基本認識と言えるものです。紛争の発生があればもちろん受けることができるわけですし、被害発生のおそれの具体的な立証があればよいのは当然でしょう。一方、やはり相隣関係の問題の除外する方針は、実は2002年の公害紛争処理法の解説においても維持されているのです。徐々に拡大して概念が変容したと先ほど申し上げましたけれども、根本としてはそうはなっていないのです。となりますと、こうしたものに関する申立てがあり、それに対して被申立人として対応を求められる人たちというのは、本来、制度の対象外の紛争なのに、その付き合いを求められているという面がなきにしもあらずです。この点をどう考えるかは、法的には少なくともシリアスな問題かなと考えています。すなわち、自分は正当性のある制度の下で正当な申立てとして受け止められたものに相手をしているのかと。そうではなく、組織としてちょっと拡大した感じのところを相手をしているのかということです。もちろん事務方はそんなことを言うわけありませんので、そういう境界線を引かないでしょう。しかし、利用者の観点から、これは結構重要かなと考えてところです。

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 ◯「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にくい
 - 手筈方式による都道府県への移譲、調停にあつては都道府県からの原因裁定囑託
 - 裁定手続と調停手続の柔軟な利用

さあ、この仕組みの中の花形は調停であったというは皆様方よく御存じのとおりですね。それは件数としてはかなり維持されています。都道府県の公害審査会の調停の新受件数、50年間で年平均32.7件で大体安定している傾向にあります。むしろ、昭和時代、平成時代を比べると、増加傾向にすらあるということがデータとして確認ができます。これをどう都道府県の委員会で受け止めていくのかというのは、恐らくは皆様方の大きな関心事であろうかと考えます。裁定に関しては需要が拡大しているというのも確認できる場所ですね。現在では中央委員会にしか権限がありませんので、これをどうするのかというのは、今後この制度の大きな議論のポイントと考えます。信頼性、権威のある決定と申しますのは、適切な手続からしか生まれないものです。そうした信頼できるもの、この制度、この手続だからしようがないよねというように納得していただける制度が作れるのかというのは結構シリアスな問題です。それがゆえに、先ほど御紹介申し上げました2015年の報告書の中では、例えば手挙げ方式によって、その権限を都道府県の委員会が持つということの可能性も議論しております。また、都道府県の調停に当たって、原因裁定の嘱託を中央委員会が受けるとか、いろいろなことで裁定手続と調停手続の柔軟な利用というものを考えてみようではないかということも議論されています。



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

12

さて、先ほど手挙げ方式と申しました。実は、この言い方は、地方分権時代の現在、あるところに置かれている権限を違うところに移譲する、しかもそれは、押しつけではなく、自発的な意思決定によってすると、こういうのが一般化しつつあるのは御案内のとおりです。分権時代の公害紛争処理制度です。この事務、決して法律によって、やれというように命じられている事務ではないというのは、都道府県の関係者の方々はよく御存じのとおりです。もとより都道府県の審査会は任意設置です。自治体の公害苦情相談員も任意設置です。断る自由はあったのかという話になってきますと、なかなか難しゅうございますけれども、任意で設置されているという点は大きいと考えています。当時においても、1970年ですけれども、この法律の下での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・下の関係でやるものではなく、というような認識がされておる点も新鮮に映るところでございます。ただ、任意と言いつつ、この法律は、結構枠づけが強うございます。その辺は機関委任事務華やかなりし頃の法律として、その影響があるのかなという気がしないうちではありません。分権時代にはその手続についても、利用者の信頼性を損なうことなく、拡充する自由というのを都道府県の審査会に認めてもよろしいでしょう。恐らく公害審査会の利用状況については、ここに御参集の方々の都道府県において大きな違いがあるだろうと推測いたしま

す。やはり自分たちの地域の利用者のニーズに合った制度にするというのが通常の発想だと思います。任意の制度なのですから、自分たちで変えていけるところは変えていく。デフォルトとして公害紛争処理法があるとしても、それは条例で自分たちに合わせていけばよいのです。ベストのモデルがあるわけでもありませんので、議論する時代になっています。「体を服に合わせる時代」から「服を体に合わせる時代」に変わっています。使い勝手をよくして、県民の福祉を向上させるという究極の目的のために何ができるのかということ、とりわけ職員の方にはお考えいただきたいということです。もちろん公調委への移送手続、事件移送がありますので、勝手なことをやって、あとはひとつよろしくというわけにはいきませんから、その辺の接合はきちんとしていけませんけれども、カスタマイズできるところはカスタマイズすることがあるのかなということです。

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権利請求

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、…公害対策基本法の旧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。」

さて、この制度に対しては各界からの御要望も出ています。弁護士会から、学会からということで、幾つかの例を示しておきました。日本弁護士連合会は最近、公害紛争処理制度の改革を求める意見書をお出しになりました。環境紛争調整法に改称すべきだということをおっしゃっています。対象を公害だけでなく、環境への負荷に係る被害をめぐる紛争に拡大せよという主張もあります。かつて、この委員会の現職委員であった南博方教授は、現職の委員時代に、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来ているということを各所で再三にわたって御主張になっておられました。現在の環境法を代表する2つのテキストにおいて、越智教授、大塚教授それぞれが、自然環境、都市問題といったものに射程を広げるべきであるという主張をしておいでになります。どう考えるのかというのは、この組織にとっても非常に重たい課題であろうと認識しておりますし、後に述べますように、環境法学にとっても相当に重たい問題です。

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」

例えば皆様方、国立市大学通りマンション事件を御存じでしょうか。最高裁判決が平成18年の3月にあったものです。その以前の昭和時代でありますけれども、伊達火力発電所事件がございまして、ここでは環境権というものが主張され、それに基づく対応が求められました。昭和55年の札幌地裁判決ですが、原告が主張するそのようなものは、訴訟において実現する、保護するにはふさわしくないのだということが明言されております。すぐれて、民主主義の機構を通して決定されるべきなのだ。要するに、司法判断にはなじまないというわけです。このような認識は、時代を下って、平成18年の国立事件最高裁判決にも継承されています。何が良好な景観なのかは、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、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。対等当事者間の民事紛争で白黒の決着をつけるにはふさわしくない事案であるという認識なのです。

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？

15

このような内容を持つ紛争を果たして受け止めることができるのかというのが問題になってまいります。紛争処理機関としての民主的な正統性という点に関わる問題です。なぜ裁判所は腰を引くのでしょうか。何が良い環境であるのか、何が良い景観であるのかに関して、裁判所は責任が持てないというわけです。民事訴訟においては、当然、どうしてはいけないのかというのがある程度示せるわけですが、そのよるべき規範が存在しないので、民主的機関で決めてくれとなっているわけです。もしもそれがあれば、行政は判断することも、あるいは可能でございましょう。広島地方裁判所が下した有名な差止め判決である鞆の浦世界遺産訴訟事件においては、瀬戸内海環境保全特別措置法に基づく広島県計画がありまして、そこでは、あの地域は保全するのだということが明言されていました。そうなりますと、環境公益と私が称するものを体現するルールの存在があった。これはやはり必要かなと感じるところです。こうした紛争は公害に関する紛争とは少々異なるものでして、少し範囲を拡大するというようにはなかなかいかないのではないのかというのが私の認識です。被害者は誰なのかという点も大きくポイントになってくるところです。

新たな紛争調整システムの課題（1）

ADRとしての可能性

- ・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なかった
- ・「環境の時代」ゆえに、自然環境・都市環境に関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？

「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、鞆の浦世界遺産・ジュネスT-1008号24頁

16

ではどういふふうにすればよいのか。少し考えを進めてまいりましょう。この制度ができたのは、1つは、生命健康侵害事案を前提にしている、裁判にのる事案であったからというのが前提にあるように見えます。もちろん、良好な環境を保全しようという意識を持って紛争の処理に当たっているとは当時の関係者の方もおっしゃっているところですが、やはり基本はそういう古典的なケースであったでしょう。何が良い自然環境か、何が良い都市環境かに関して、行政的な介入ができそうなこの環境の時代ではありますけれども、場当たりの処理になってしまわないかという点も懸念されるところです。また、保護対象が明確な生命健康侵害事案であれば、今日おいでになっている騒音の専門家の先生が御活躍されるということもございましょうが、好みの問題、環境、景観というのは、なかなか難しゅうございましょう。国立判決の景観利益というのを認める要件として、客観的価値があること、近接に居住していること、日常的に享受していること、このような基準を満たす案件についてならば、あるいはそういうことも可能ではなかろうかとも考えるところです。

次のスライドに参りましょう。こういう認識を持てば、どのような制度設計が可能になるのかということです。先ほど申しましたとおり、環境公益というように、何らかの決定がされているものが望ましいとは考えるところです。その候補とし

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 せいぜい「調停」か？
- 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 生命健康が問題にならないから「白濁の精神」が発揮されやすいが、申立人の立場は？
 - ・ 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 17

ては、例えば景観法に基づく景観計画でありますとか、生物多様性基本法に基づく生物多様性地域戦略ですとか、そういうものです。そういう法定計画あるいは条例に基づく計画で何事かの決定がされている、合意がされているというものであれば、何とかなるかなという気がいたします。裁定を前提にしませんので、三条機関である必要はございません。こうなれば、都道府県においても、公害審査会の改組によって、これを実現することは可能だというような気がいたします。現に自治体においては、環境オンブズマンというようなことを制度化しているところもありますし、あるいは現在でも、これを何とかしなさいということで、行政権限の発動に関しては、行政手続法に基づく「処分等の求め」ということも可能になっているところです。公害紛争処理法13条に基づく条例と対象を拡大した独立条例とを傘下に含む新たな総合的な環境紛争処理条例を構想することも、あるいは可能であろうかと思われま

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（瀬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
 - ・ 不満を持つ者の嗜好は同一ではない
 - ・ 依るべきルールがないために場当たり的になる

先を急ぎましょう。具体的な公法的な規制・規律がない行為、これに基づく環境紛争をどうする

か、これが一番争点になるかと考えます。環境に関する直接的な負荷が加わるのでございまして、必ずしも直接のインパクトが人間にはないというパターンです。法的に保護されるべき環境とそうでない環境の境界線をどうするのかということも難しゅうございます。なかなか「何でもあり」とはいかないだろうというようにも認識しておるところです。

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・行政的状況にない以上、「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 19

さあ、最後のスライドで、そうした動きを受けたときに公調委は動けるのかということ。冒頭、50年後にこの組織はあるのかという不吉なことを申しましたけれども、その発展の方向性にも関わる話として収めたいと考えます。

公調委も難しゅうございます。制度を利用してくださいというように弁護士会には度々おっしゃるわけですが、弁護士会からは、ならば拡大しろと、射程を広げろと言われるわけですし、それはちょっと難しいということで、お互い動きが取れない状態になっておるわけです。現実的に政治的にこの仕組みを改正する風が吹くのか、吹いているのかというと、全く吹いていません。そうしたときに何事かを語るというのが非常に難しいのは行政的には十分に理解ができることです。ですから、公害というものからの戦線非拡大以外の選択肢は当分はないのかなということですが、自治体における可能性は十分にあると私は認識しています。そこから言わばボトムアップで変えていくという戦略をつくるかどうかというのは1つあろうかということ。環境基本法

の下では、将来世代、そして地球益というものも言われているところですね。これは実は環境法学にとっても、公害紛争と環境紛争の違いを深く考えるきっかけを与えているわけです。最近、オランダで、ドイツで、行政府や立法府に対して、CO2を減らせという判決が出ているのです。と申しますのも、現在世代、将来世代の健康に確実に影響を与えることだからという認識が前提にあります。日本のコートは保守的ですから、恐らくそういう判決は期待しようもない。何といっても公害というのは毒性物質に関わるものだというわけですので、ちょっと距離があり過ぎて茫然とするのですけれども、司法府は特にほかの国と競争していませんので、これはいいと言えはいいのですが、企業はどうでしょうか。国際的競争の下で資金調達をしている現在、ESG 投資、SDGs 金融というようなことが言われる。そうしたときに、一

方当事者として、CO2 を減らしてくださいと申立てがあったときに、冷たい態度を取っていれば、国際マーケットにおいてどのように見られるのかということも考える時代になってきそうです。そうしたときに調停の場における反論はどのように変わっていくのかというのは環境法学者としても非常に注目するところです。そうした時代の公害紛争、環境紛争の在り方というのは、環境法学の世界においても十分に検討すべき内容かなというようにも考えておるところです。

いささか駆け足になってしまいました。拙い報告で恐縮でございました。以上をもちまして、基調講演とさせていただきます。御清聴、誠にありがとうございました。(拍手)

【栗田】 北村様、基調講演をありがとうございました。

【参考】

このコーナーに掲載した資料は、以下のリンク先からご覧になれます。

https://www.soumu.go.jp/main_content/000831211.pdf



■次回予定

次回の公害等調整委員会設立 50 周年記念シンポジウム「50 年を迎える公害等調整委員会」(第 2 回) では、パネルディスカッションのテーマ①：公害紛争処理制度の現状及び課題の紹介を予定しています。引き続きご覧ください。