

公害調停のすすめ

—規制基準と調停の関係について—

公害等調整委員会委員 つづき 都築 まさのり 政則
(元東京高等裁判所判事 部総括)

1. 公害の苦情相談について、市町村での処理ができない場合に、都道府県公害審査会への調停申請を積極的に促すことは不適切なのか。

都道府県（以下「県」とのみ表示する。）及び市町村に対する公害の苦情相談は年間約7万件、典型7公害に限っても年間約5万件に達し、そのうち、騒音が約2万件、悪臭が約1万件、振動が約2,000件である。これら騒音等の発生源が騒音規制法等の各規制法上の特定施設を設置する特定工場で、指定地域内にあり、かつ規制基準を超える場合は、市町村長が当該特定工場に対する改善勧告や改善命令といった権限を行使することで、苦情相談に対応することが可能である（騒音規制法（昭和43年法律第98号）第12条など）。市町村において、直接処理された件数は8割に達する。

しかし、残り2割でも相当の件数であり、単純計算で騒音等に係る苦情相談のうち約6,000件が未処理ということになる。苦情相談の対象が、指定地域内若しくは特定工場ではなく、又は各規制基準を超えていない場合、市町村としては、上記権限の行使ができず、苦情相談への対応が困難となる場合がある。

その場合に、苦情者が県公害審査会に調停申請を行うことが考えられるが、全国の公害審査会の利用は年間30件から40件程度にとどまり、過去3年間に1件も申請のなかった県も多数ある。令和6年6月7日に開催された第54回公害紛争処理連絡協議会では、市町村担当者や公害審査会担当者が、公害審査会への調停申請を積極的に促すことについては、以下の点がネックとなるとして、消極的な意見が出された。のみならず、(3)、(4)、(7)を挙げて、積極的に促すことはむしろ不適切との意見も出た。

- (1) 市町村担当者の公害審査会制度への認識不足
- (2) 公害審査会担当者が申立てへの対応経験がない。
- (3) 多くが近隣紛争で公害審査会の対象か疑問
- (4) 調停成立の可能性が低い。
- (5) 苦情者が調停申請書を作成するのが困難
- (6) 苦情者が自ら測定結果等を示す文書・物件を提出することが困難
- (7) 調停が成立しても履行されないおそれがある。

2 公害審査会への調停申請を積極的に促すことを期待したい。

上記ネックのうち、(1)については市町村担当者への講習等により周知を図っている県も多く、(2)については、分からないなりに調査検討しながら1件を経験すると、得るものは大きいということが言える。(3)については、環境基本法（平成5年法律第91号）第2条第3項の「相当範囲」性について、騒音等については調査することなく直ちに周辺への影響を否定することはできないため、調停を進める上では、その点をあまり厳格に考える必要はないと解される。(5)については、申請書のひな形を用意している県も多く、苦情者の意思に従って作成補助を行っても公平を害することにはならない。(6)について、苦情相談の過程で市町村において測定を行い、その結果を入手している場合や、公害審査会自身が測定を行うことができる場合、又は県の環境科学研究所といった研究機関に依頼して測定をする場合もあり、測定結果を何らかの形で入手している県は多い。(7)については、執行力がないというマイナス面より、むしろ、公害審査会は公害紛争解決の専門機関として、簡易裁判所等より調停成立に向けて測定結果等の専門的な資料を得やすいというプラス面のほうが重視されるべきである上、公害審査会で調停が成立すると、義務履行勧告の制度（公害紛争処理法（昭和45年法律第108号）第43条の2）もあるし、後述のとおり関係市町村や県の他の環境部局の協力も得て行政ADRの強みを生かしたフォローも可能となる。このような方法は、執行力のある裁判所の調停調書を使って間接強制を試みるより、即効性のある効果が期待できる場合がある。

問題は(4)であり、規制基準違反が認められないときに、どのようにして調停成立までもっていくのか、その際に資料となるべき測定結果等をどのように利用すべきかという問題である。多くの県から、当事者間の対立が深刻である場合に、調停の本質である互譲を求め、当事者双方の言い分を調整するだけは、いくら期日を重ねてねばり強く説得しても合意に達することは困難であるとの意見が出された。また、苦情の対象が指定地域内若しくは特定工場ではない場合は、測定結果は意味がないし、測定して規制基準を超えていない場合、被申請人がかたくなとなって調停成立を妨げるから、いずれにせよ測定結果の意味はないとの意見が出された。

しかし、規制基準値の内容は住民の生活環境を保全するための基準として設定されたものであり、指定地域若しくは特定工場でない場合でも、敷地境界で規制基準値を超えていると周辺住民に苦痛を与えているおそれはある。敷地境界で規制基準を超えていない場合でも、申請人宅で、「人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準」である環境基準（環境基本法第16条）を超えていることはあり、周辺住民には望ましい生活環境が得られていない可能性がある。さらに、睡眠障害を訴えている場合に、測定をしてみると、申請人宅の寝室で、中央環境審議会の平成10年の屋内騒音レベルの指針値（35 dB）、又は、WHOのガイドライン値である等価騒音レベル（8時間で平均化した騒音レベル）30 dBを超えていることがあり、周辺住民に睡眠障害等の健康被害を及ぼしているおそれもある。さらに、周波数分析を行えるなら、低周波音について、心身に係る苦情に関する参照値を超える結果がでることもあり、周辺住民の苦情の原因となっている可能性もある。これらの基準等を下回っている場合でも、例えば、感覚閾値を超えて聴き取れ、しかも、ピークレベルは複数回にわたって基準値を超えることがあって、不快の原因となっ

ているというような場合もある。

このような場合に、公害紛争の解決機関である公害審査会が、規制基準違反を問えないことを理由に、調停による紛争解決に消極的であっていいとはいえない（消極的姿勢を疑問視する意見も複数の県から出された。）。要は、公害審査会は、行政上の規制権限を行使する機関ではなく、公害紛争解決機関であって、公害被害を訴える申請人とその被害の発生源と主張されている被申請人との間に立って、上記で述べた測定結果等を使って、その紛争を解決するための合理的な解決案を調整すべき立場にある。その解決案に、規制権限の行使という裏付けがなくとも、中立公平で公害紛争を専門的に扱う調停委員会が、被害の実態を把握し、測定結果を評価した上で、その被害を防止するための案として調整すること自体に意味があり、そのような案を提示して調整すれば、単なる互譲よりは調停成立の可能性は高くなるはずである。仮に、調停が不成立となった場合でも、その実態把握と解決案は、後の訴訟等でも役立つはずのものである。

また、調停の過程で、調停委員会が合理的と考える腹案を持って、調停委員会の考えを述べて調整している場合には、当事者として調停の場で受入れを表明する決断が付かない場合でも、調停委員会が、その腹案を調停案として受諾勧告（公害紛争処理法第34条）を行う場合には、指定の期間内に当事者が受諾しない旨の申出までは行わず、合意成立とみなされる場合も出てくる。公害審査会は、中央委員会のような裁定を行う機関ではないが、受諾勧告によって、調停委員会の考えを提示できるし、それに理由を付して公表することもできる（同法第34条の2）。紛争解決機関としての権限は決して小さいとはいえない。

以上の点を考慮すると、公害審査会の調停の制度は、単なる互譲の制度ではなく、公害紛争を専門的に扱う調停委員会が主体的に中立公平な立場から合理的な解決案を調整する制度で、調停で解決できる可能性はあるし、例え不成立となったとしても調停委員会の示した実態把握と解決案は申請者にとって意義のあるものであることを、公害審査会関係者が再認識するとともに、窓口相談があった際には、相談者に対して説明していただければと思う次第である。窓口担当者が、制度説明に十全を尽くそうとするあまり、制度の消極面を強調しすぎて、公害紛争処理機関が自ら調停申立てを阻害しているとの誤解を相談者から受けるようなことが決してないよう留意していただく必要があると思われる。

3 合理的な解決案の具体的内容は紛争の実態に沿うものであること

上記の合理的な解決案とは、多くの場合、騒音等を改善する対策である（過去の被害を訴える場合に慰謝料による金銭解決となる場合もある。）。調停委員の中に騒音等の対策の専門的な知識を有する者がいる場合は、専門知見に基づく改善策の提案ができるが、そのような専門知見を得ること自体に困難を伴うことは確かである。また、仮に防音壁等が有効となった場合でも、費用的にとっても無理があるという場合もある。しかし、科学的に高い精度での対策をすることまではできなくとも、一定程度騒音等のレベルを下げれば、各種の基準をクリアできる場合もあり、機器の修理といった発生源対策、可能な限りの遮蔽の措置や、発生源を遠ざけるといった措置などは、調停委員会

と当事者とで知恵を出し合って検討することが可能である。しかも、目に見える効果にまで到達できなくとも、被申請人が一定の対策をとること自体を評価してもよい場合もある。これらは、いずれも紛争の実態に沿った合理的な解決案ということができる。

そして、調停が成立する場合には、その調停条項を関係市町村に知らせることを当事者双方が了解し、騒音等について市町村からの行政指導のある場合は、被申請人はこれに従う旨の条項も加え、関係市町村と連携して改善策の履行を確保できるようにしておくことも有効である。また、同様に、所属する県の他の環境部局の協力を得てフォローを続けるようにすることも可能であり、このような行政ADRとしての強みを生かすことも期待したい。

他方、測定結果のレベルが非常に低く、健康に影響を及ぼすとは到底認め難い場合や、そもそも発生源からの距離が遠く、騒音等が到達しているとは言い難いような場合もあり、このような場合は、裁判となった場合でも認容の可能性があるとはいえない。このような場合でも直ちに調停を不調とするのではなく、測定結果を双方が確認し、引き続き被申請人が各種基準を満たすこと、又は、満たすよう努力することを約束し、さらに、被申請人において、任意に配慮できる事柄があれば、それを盛り込むことで、紛争の実態に沿う合理的な解決案を作成できることがある。このような解決案は、後に訴訟で棄却判決を受けるよりは、申請人にとってメリットがあり、申請人の反発はあっても、申請人のために説得を試みるべきである。

(以上)