

# 公害調停のすすめ（その3）

## －全体構想の一環として－

弁護士 つづき 都築 まさのり 政則

（元公害等調整委員会委員）

### 1. はじめに

今回は審査会における調停の強みと特色について説明し、その点について、審査会会長、委員ないしその候補者と事務局担当者との間で認識を共有することの重要性を説明した。

今回と次回の2回に分けて、審査会の調停の強みと特色を活かした調停運営の具体的な内容、すなわち調停成立に向けて行われるべき調整のノウハウについて説明をすることとした。

公害等調整委員会（以下「公調委」という。）が令和4年度及び5年度に実施した騒音事件に関する研究会（以下「騒音研究会」という。）の調査の一つとして行われたアンケート（全国47の審査会に送付し25団体から回答、全国186

の市区町村公害苦情相談窓口担当部局に送付して114団体から回答。「令和5年度報告書（令和6年3月）」参照）では、「必要な事項」としてすべての回答が挙げたのが「当事者間調整のノウハウ」であった。

審査会における調停の現状として、成立率が決して高いとはいえないという点について述べた上で、調停成立に向けて行われるべき調整の内容を説明するが、今回は、その中でも騒音被害を内容とする調停申請において調整すべき内容を説明し、アンケートで示された上記の必要性に少しでも答えたいと思う。

### 2 審査会における調停の現状

騒音研究会において、平成23年から令和4年までに全国の審査会に係属した騒音（低周波音を含む。）に関する調停申請事件472件について調査したところ、調停が成立したのは109件で23%であった。その109件のうち、調停内容が確認できたのは104件であるが、自治体による測定調査が行われたのは、33件で32%であった。当事者による測定が行われたものも5件あったが、そのすべてにおいて自治体による測定も行われていたため、残りの68%は何らの

測定調査も行われることなく調停が成立したことになる。また、調停成立までに調停期日が開かれた回数は、平均で5.9回であった。自治体による測定が行われた33件のうち、測定結果について何らかの基準超え（低周波音の場合は「基準」は存在しないので「公害調停のすすめ（その4）」で解説する「参照値」超えをいう。以下、低周波音も含めて「基準」に言及する場合は同じ）が確認されたものが11件で、基準未満が1件、他は調査結果について記載されて

いなかった。調停内容が確認できた104件のうち、受忍限度を超えたものとして被申請人側が対応をすべきこと（例えば、「被申請人は、申請人との敷地境界（別紙図面に位置を図示）に高さ〇メートルの遮音塀を設置する。」）が条項に定められたもの（以下「被申請人要対応」という。）は94件（90%）で、現状では受忍限度を超えず被申請人の対応が本来必要ないものの被申請人が任意に応じるとした内容（例えば、「（対象機器）を適切に使用し、（対象作業）を可能な限り丁寧に行うことを約束する。」）が調停条項に定められたと理解できるもの（以下「被申請人任意対応」という）又は現状維持（例えば、「被申請人は今後も（対象施設）から発生する音の敷地境界における数値が規制基準を下回る状態を保持するものとする。」）を内容とするものが10件10%であった（被申請人任意対応と現状維持の両方を内容とするものも含む。以下、「被申請人任意対応又は現状維持」という場合は同様である。）。なお、基準超えが認められた11件のうち10件は被申請人要対応となり、基準未満の1件も、被申請人要対応の内容となっている。

以上の調査結果から指摘できることは、まず、調停成立割合は23%であるから、審査会に調停を申請しても77%の8割近くは成立しないという結果になっているということである。

また、調停成立事案のうち、測定が行われたのは32%で、68%は何らの測定も行われないことなく、当事者間の調整、正に「互譲による話し合い」で成立に至ったとすることができる。しかも、調停成立に至るまでの調停期日の回数は約6回であり、調停委員会がねばり強く調停期日を重ねて互譲を引き出した結果、調停成立に至っていることが読み取れる。

そして、そのようにして成立に至った調停の

内容は、90%が被申請人要対応であり、受忍限度を超えたとは認めない被申請人に対しねばり強く説得を重ねて被申請人から受忍限度超えを前提とする何らかの対応を引き出すことによって成立に至っているといえることができる。

前回紹介した審査会の調停受付相談の担当者の説明、すなわち「調停とは、当事者が互譲による合意に達するための話し合いの場を提供するものです。」との説明はこのような現状を踏まえたものと考えられる。

ちなみに、同じ調査期間に、公調委に係属した騒音、低周波音の事件は、106件であり、そのほとんどは裁定申請事件であるが、裁定申請事件でも多くの場合職権で調停に付するため、28件（26%）で調停が成立している。そして、その成立事案のうち24件（86%）で公調委が職権による測定調査を行っている。自治体による測定や、当事者の提出した測定結果を利用する場合もあるから、ほとんど全部の事案で何らかの測定結果を基に調停が進められたといえることができる。また、成立した調停の内容は、被申請人要対応となったものは17件（61%）で、うち16件が基準超えであった。被申請人任意対応又は現状維持を内容とするものが11件39%であったが、そのうち職権調査で基準超えが認められたのは2件であった。すなわち、公調委においては、ほとんどの事案で測定結果に基づいて調停が進められるが、基準超えが認められる場合は、被申請人要対応の調停条項となり、基準超えが認められない場合には、被申請人任意対応又は現状維持の調停条項となる傾向にある。これは、公調委においては、測定結果に基づいて合理的な調停内容を決めて腹案として持ち、調停成立に向けて説得しているためであると解される。

### 3 調停成立に向けて行われるべき調整のノウハウ

#### (1) 合理的な解決案を腹案として持つべきこと

審査会における調停成立事案の68%で行われている手法、すなわち、何らの測定も行うことなく、ねばり強く期日を重ねて互譲を引き出して調停成立に至るといふ手法は、各審査会委員が、持ち前の紛争解決ノウハウや専門分野における知識・経験を総動員して、当事者間の利害を調整し、説得を重ねるといふものと考えられ、各委員の努力と熱意の成果と受け止められる。

しかし、そのような手法は、当該事案の特性や、説得に当たる委員個人の有する性格・資質にも左右され、これをノウハウとして言語化し、他の者にも利用できるよう一般化し、情報共有することは困難である。

しかも、そのような手法だけに頼ることは、解決内容の合理性という観点からは、裏付けに乏しいのではないかという懸念が生ずる上、8割近く(77%)が調停不成立に終わっているという事態を改善することは困難ではないかとも思われる。

これに対し、測定結果に基づき調停委員会が合理的な解決案を腹案として持って調停を進めることは、当事者を説得する上でも有効であるし、その解決内容が当事者間の紛争解決の基準として将来にわたって納得感を持って通用する上で必要ではないかと考えられる。さらに、仮に調停が成立しなかった場合でも、その腹案を当事者に示し、場合によっては受諾勧告という形にすることで、将来に向かって訴訟等の別の紛争解決手段の場面において役立つものと解される。



#### (2) 受忍限度を超えるか否かの判断方法

具体的な解決案について、騒音を例に説明すると以下のとおりとなる(低周波音については、次回(その4)で説明する。)

まず、騒音規制法上の規制基準との関係である。騒音規制法や同法に基づく条例において指定区域を定め、当該区域内において特定施設を有する特定工場等に対し騒音の規制が行われている。その規制権限は、市区町村の事務とされ、審査会は、専門家の確保が困難で自ら測定できない場合は、市区町村に測定を依頼することになる。なお、騒音研究会において実施された前記アンケートによると、95%の市区町村が計測機器の配備をしていることが認められるものの、騒音測定の技術が不足しているとの指摘が公害苦情相談アドバイザーからされている。そのため、引き続き、都道府県による研修会などによって測定技術の向上を図っていくことが必要である。そして、測定結果が規制基準を超える場合には、改善勧告や改善命令の対象となるような事態となっているのであるから、受忍限度を超えているとして改善策を調停案として提示することが可能である。なお、この場合の測定値は、騒音規制法や同法に基づく条例に従い特定工場等の敷地境界で測定し、不規則で大きく変動する騒音の場合は、90%レン

ジの上端値（いわゆるL5の測定値）で検討することになる（そのため、規制基準を超えている場合でも、実際に被害を訴えている申請人の室内においては、後述の中央環境審議会の騒音に関する屋内指針値を超えず、受忍限度を超えているとは認められない事案もある。）。

騒音規制法上の指定区域ではなく、あるいは特定施設を有しないため、騒音規制法上の規制の対象とならない場合も多い。しかし、騒音規制法上の規制基準は、騒音源の敷地境界における騒音の許容限度を示すものとして参考とすることができ、規制基準を超えるような騒音が発生している場合は、規制対象外の騒音発生源に対しても、騒音を低減させるための対策を求めて調停案とすることは一定の説得力を持つ。

また、申請人宅敷地での測定値が「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（平成5年法律第91号）第16条）を超えている場合は、望ましい生活環境が確保できていないとして改善策を調停案として提示することも可能である。環境基準は騒音規制法上の規制基準とは異なり、これを超えたからといって違法とはいえないことを理由に、調停の説得材料として使えないとの意見も見受けられる。しかし、調停は、規制法上違法かどうかのみを基準とするものではなく、望ましい生活環境が確保できておらずその他の事情も考慮して受忍限度を超えていると認められる場合、改善すべきであると説得することは一定の合理性を持つ（審査会の事務局担当者には、規制当局との兼務の者も多いようであるが、審査会では、規制当局の立場ではなく、紛争解決のための調整機関としての発想が必要である。）。この場合は、等価騒音レベル（ $L A e q$ ）の測定結果で検討することとなる。本来、昼間（6時

から22時）、夜間（22時から6時）の区分ごとの連続測定の平均値である $L A e q$ を問題とすべきであるが、そこまでの測定ができない場合、例えば1時間値といった数値でも、調停を進める上での参考にはなるといふべきである。

さらに、日常生活において騒音から苦痛を受けていることを理由に調停を申請する場合、その日常生活は多くの場合室内で営まれているため、その騒音被害が受忍限度を超えているといふべきか否かは、室内の騒音レベルによって検討することができる。そこで、室内の騒音レベルを測定し、中央環境審議会の騒音影響に関する屋内指針値（道路に面する地域以外の一般地域で、昼間[会話影響]で45dB以下、夜間[睡眠影響]で35dB以下）を参考とし、これを基準として受忍限度の判断を行うことは合理性があると考えられる。なお、この場合も $L A e q$ の測定結果によることになる。

これらの基準は、これを超えなかったからといって、直ちに被申請人への説得の材料がなくなるというものではない。平均値（等価騒音レベル）は基準を超えていなくとも、頻繁にピークレベルが基準を超え、その音質なども考慮すると、申請人に不快感を与え受忍限度を超えていると判断できる場合もあり、そのような事態が発生していることを伝えて説得を試みることもできる。



### (3) 合理的な調停案の具体的内容

受忍限度を超えると判断される場合に、調停案として提示すべき低減策は、それぞれの実態に応じて検討されるべきである。防音塀等の遮蔽の設置や騒音源の移動、修理、更新などの発生源対策によって科学的に低減に結び付く方策であることが望ましいが、そのような科学的知見を得ることが困難な場合や、効果が認められるとしても費用面で実現が困難ということもある。そのような場合は、必ずしも科学的に高い精度での対策ができなくとも、調停委員の専門知見などの持てるリソースを最大限に活用し、一定の効果が期待できる方策を見出し、両当事者と意見交換をして、調停案を導き出すという方法が考えられる（もちろん、効果を期待できるものの保証まではできないことは説明すべきである）。低減効果のあることが保証されていなくとも、そのようにして導き出した一定の低減策を講じることで感情的に治まって調停が成立するということもある。

他方、測定の結果が低く、以上の基準のいずれをも下回る場合も多い。このような場合は調停の余地がなくなるとして、測定を行うこと自体に消極的な意見もみられる。しかし、そのような場合は、直ちに調停を断念するのではなく、

前述の被申請人任意対応又は現状維持を内容とする調停を試みるべきである。すなわち、測定結果の内容を確認し、被申請人が引き続き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、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調停が成立する場合がある。この場合は、受忍限度を超えていないことを申請人側に示した上で、被申請人には申請人に対する配慮を求めて義務的とはいえ対応を引き出したものであることを説明する必要がある。また、その内容は、被申請人にあまり過剰な負担とならないよう注意する必要がある。

なお、申請人としては、測定結果について、被申請人が調査の際に作為的に音を抑制したため測定結果が低く出たという不満を抱いている場合がある。そのような不満を述べる場合には、測定結果のレベルを維持することを約束させることには意味があるのではないかという説得を試みる必要がある。そして、申請人には、調停を不調として裁判に移行しても上記のような調停内容より良い成果を得るのは難しく、上記のような調停内容でも申請人にとってメリットがあるということを説明して説得することが必要である。

以上のようにして調停が成立する場合、その成立の過程で市区町村には現地での立会いを求めたり、測定を依頼したりして連携をしていることも多いことから、調停条項に、当事者双方は調停の内容を市区町村に知らせることを了解し、被申請人は、調停条項上の義務を履行した場合には、その



ことを審査会のみならず、市区町村にも報告すること、市区町村からの行政指導のある場合には、これに従うことといった条項を設け、調停成立後のフォローアップについても市区町村と連携することが必要である（機関紙「ちょうせい」第122号（令和7年8月）のコラム「行政ADRの強みと特色を活かした実践例」参照）。



**【参考】**

本記事内で紹介している過去の機関誌「ちょうせい」の記事及び「騒音事件に関する研究会」については、以下のURLをご参照ください。

○機関誌「ちょうせい」第118号（令和6年8月）

公害調停のすすめ – 規制基準と調停の関係について –

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000965907.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000965907.pdf)

※当該記事が『公害調停のすすめ（その1）』



○機関誌「ちょうせい」第123号（令和7年11月）

公害調停のすすめ（その2） – 全体構想の一環として –

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/001042319.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/001042319.pdf)



○機関誌「ちょうせい」第122号（令和7年8月）

コラム 行政ADRの強みと特色を活かした実践例

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/001027487.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/001027487.pdf)



○騒音事件に関する研究会

令和4年度報告書（令和5年3月）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000908345.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000908345.pdf)



令和5年度報告書（令和6年3月）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000946124.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000946124.pdf)

