

② 講演『公害紛争処理制度の特徴と役割及び期待』

立教大学法学部教授 淡路 剛久

- I 序 説
- II 公害紛争の権利を基礎としない解決と権利を基礎とする解決
 - II-1 公害紛争と権利を基礎としない示談・和解による解決
 - II-2 権利を基礎とする公害裁判
 - II-3 公害判決後の和解
- III 公害紛争と公害紛争処理制度
 - III-1 和解の仲介制度
 - III-2 公害紛争処理法による公害紛争処理制度
- IV 結 語

御紹介をいただきました淡路でございます。

本日は、こういった機会をいただきまして、ありがとうございます。また、公害等調整委員会の委員の先生方、各地域の審査会等で紛争処理に当たられています専門家の皆様方の前でお話をさせていただくというのは、大変光栄なことでございます。お礼を申し上げたいと思います。

公害紛争処理制度への期待ということで何かお話をしてほしいということですが、期待だけだと、どうも褒め言葉ですぐ終わりそうなので、特徴と役割及び期待ということで、少しこの制度の意味についてもお話をさせていただきたいと思います。

< I 序 説 >

日本で裁判制度とは別に、この公害紛争処理制度というものが設けられましたのは、ご存じのと

おり 1970 年でございます。この制度は、紛争処理制度ということ言えば、近年、製造物責任事件でありますとか、あるいは契約に起因する消費者被害紛争などの領域でもその役割が期待されております裁判外紛争処理制度＝ADR（Alternative Dispute Resolution）の一つであり、その中で最も重要なものであると言えるわけであります。

東京都に消費者被害救済委員会という制度がございます。私はその会長をしておりますが、大変重要な案件が幾つか出てきておりまして、ADRが果たす役割というのは極めて重要だと思っているわけであります。

ADRと言いますと、横文字ですし、何か大変新しい現代的な制度のように聞こえますけれども、そこで用いられております紛争解決方式としてのあっせんというやり方、公害紛争処理制度の発足時には、これは和解の仲介と呼ばれたわけで

すけれども、これは実は、伝統的に用いられてきたいわゆる日本的な紛争解決方式であり、私の先生の川島武宜博士は、調停的解決方式と呼んでおりました。

そういう調停的解決方式とは何か。マックス・ウェーバー流に言いますと、マックス・ウェーバーは、「支配の社会学」という本で、あらかじめ存在する形式的・合理的基準に従った裁判、それはウェーバーの言葉で言えば、法に従った合理的裁判ということですが、それと対峙された裁定者の被裁定者に対するある種の権威と若干の恩恵の付与及びその被裁定者のそれに対する恭順ですね、そういう縦のある種の関係、そういうものが日本の伝統的な意味での調停的解決方式だという、これが川島説でしたけれども、それと関係があるわけであります。

したがって、現在の公害紛争処理制度を考える場合には、その伝統的な紛争解決方式との関係ということについて若干触れておく必要があるだろうと思いました。

他方、裁判との関係も考えておく必要があるわけですし、公害紛争処理法による紛争解決制度の創設後も、公害紛争というのは、多くは裁判になってきたわけであります。とりわけ、四大公害訴訟やその後の大型の大気汚染訴訟といった重大な公害紛争というのは、これはみな裁判になったわけです。

もっとも、裁判になった場合であっても、判決によって必ずしも最終的な解決になったというわけではありませんが、裁判所が関与する和解であるとか、判決後、当事者が話し合っ、交渉して、

和解に至るということもあったわけです。また、もちろん当事者は違いますが、同一の事件が公害等調整委員会に係属した場合も多いわけでありま

す。こういった事情を考えますと、裁判による解決、裁判所の関与による和解とか、あるいはさらに当事者交渉による和解の機能というものと、公害紛争処理制度による解決との関係も、これは考えてみる必要があるだろうと思うわけであります。

なお、公害紛争処理法の中には、あるいはこの制度の中には、先ほどもご紹介ございました公害苦情処理制度というのがありまして、これはもう7万件から9万件を超える事件といえますか、苦情・陳情を扱っておりまして、これは調査してみないとわかりませんが、おそらく日常的な、あるいは軽微な公害紛争は、この制度によってうまく調整されている、解決されているという側面が相当あるのではないかと、かなり大きな役割を果たしているのではないかという気もいたしております。また、地域における公害審査会等の役割、これは大変重要だと思っておりますが、全国的に調査をするということもできませんので、今日はその点については触れないことにしますが、ただ中央委員会についての問題点、様々な特徴、役割といったものが、地方における公害審査会等とかなりの部分で通じるところもあるだろうとも思っております。

<II 公害紛争の権利を基礎としない解決と権利を基礎とする解決>

（Ⅱ－１ 公害紛争と権利を基礎としない示談・和解による解決）

公害による被害というのは、明治時代の日本の近代化による工業化、産業化に伴って発生し始めたわけであります。もちろん、それ以前にもあったでしょうけれども、いずれにせよ、鉱山被害というのがその中心であったわけであります。被害を防止するための効果的な法規制は存在しないまま鉱工業活動は営まれておりましたから、被害は確実に発生し、紛争が発生したというわけであります。しかし、裁判による権利と義務の関係として解決することは稀でありまして、被害が発生すると、加害企業への陳情、行政が介入して示談に至り、そして被害者に対してわずかの金銭が支払われる、あるいは被害者が実力行使をして、場合によっては警察が介入し被害者が逮捕される、そういう事例が多くあったかと思います。

典型的な例が足尾鉱毒事件でありましたけれども、この事件は直接的な紛争としては1880年前後から1914年頃まで続きましたが、被害者農民の公害防止と補償支払いの要求は受け入れられることなく、地方行政が仲裁者として中に入り、そして成立した一種の示談ですね、それによって若干の金銭が支払われて紛争を治めるというものでした。あるいは、川俣事件のように直接請願行動をして、官憲が出てきて衝突し、やがて刑事訴追事件になるというようなことが起こったわけであります。

また、松木村でご覧になった方がおられるかと思いますが、足尾の上流にあった松木谷という谷にある、はげ山になっている谷ですが、松木村とか、あるいはその下流の谷中村が消滅することで

解決させられたものですが、公害は終わらないまま戦後になっているわけであります。

戦後の例は、言うまでもなく水俣病事件でありまして、1950年代の後半に被害が顕在化して、漁民ですとか、水俣病被害者と原因者チッソとの紛争が生じたものですが、1959年に施行された水質2法というのは、水俣湾に適用されることは、その頃はなかったわけです。1959年には見舞金契約が結ばれましたが、その内容は、裁判所によって後に民法90条の公序良俗違反で無効だと判断されるような、一方的に加害者に有利なものであったわけであります。

1970年には水俣病補償処理委員会というものができ、あっせんがなされて、補償が行われました。しかし、これは被害者の権利を基礎としない、つまり法的な判断というものを踏まえない、そういう解決でありまして、得られた補償金の額というのは、後の判決のおよそ3分の1程度で、結局その後も紛争は続くことになったわけです。

こういった被害者に対する法的な権利を前提としない紛争解決の状況というのは、裁判となりました少数の事例を除きますと、基本的に1960年代から70年代の初め頃まで続いたわけであります。

（Ⅱ－２ 権利を基礎とする公害裁判）

1960年代以降、公害紛争が生じまして、権利と義務の争いの問題として、裁判上解決されることが多くなりました。言うまでもなく、そのきっかけになったのが四大公害訴訟であります。四大公害訴訟というのは、大変インパクトを与えましたね。新聞に報道されまして、ニュースに出ました

し、テレビにも映りました。この権利と義務で物事を解決するというのが、この四大公害においては、紛争解決の質において非常に大きなインパクトを日本の国民の認識に与えたかと思います。

もう1つ、実は日本の法的な争い方、権利と義務の問題として問題を解決していくという、その行動様式に影響を与えていったのは、交通事故訴訟だと思います。

この四大公害訴訟というのは、いずれも被害者が勝訴するということで終わったわけであります。法理論としても、この四大公害訴訟が展開されている中で、きちっとした議論がなされて、因果関係論にしても、過失論にしても、共同不法行為論にしても、いろいろ論争がなされて議論が進展したわけでございます。

その後も公害は深刻化しまして、四大公害訴訟に表された国民世論の公害対策を求める声というのが、政府に公害規制を進める立法を促したわけであります。1967年に公害対策基本法が制定され、1970年には公害国会が開かれて、公害関係14法が制定され、その後も公害法の制定が続いたわけです。ここにおられる先生方は皆さん、ああそうだったなと思い起こされると思います。

公害紛争の処理については、公害対策基本法が公害紛争処理制度を設けるということを規定したわけですね。1970年の公害国会で、その規定に基づいて公害紛争処理法というものが制定されて、1972年には改正され、その役割が強化されて、その後も若干の改正を経て今日に至ったということでもあります。

1970年代の前半に判決に至りました四大公害

訴訟は、被害者側から言えば不十分であったかもしれませんが、とにかく被害者側に対して明白な勝訴判決をもたらしたわけであります。その頃から公害事件については、損害賠償請求事件についても、差止め請求事件についても、紛争が裁判所に持ち込まれるということは稀でなくなりました。1960年代以前と以降を比べますと、やはり人々の意識にはかなり大きな変化が生じてきたかと思います。

公共性を問う訴訟も提起されました。大阪国際空港公害訴訟、新幹線公害訴訟、それから大気汚染で大規模な大気汚染訴訟というのが、四日市公害判決後、千葉、西淀川、川崎、倉敷、尼崎、名古屋南部、東京といった所で起こされましたし、さらに水俣病事件についても、熊本水俣病事件の被害者が、熊本、新潟のほかに東京、京都、大阪で訴訟を起こしたわけであります。

こうして四大公害訴訟の後、おおむね1980年代から90年代にかけて大型の公害訴訟が争われて、20世紀の末までにほとんどが判決を言い渡され、その後和解をして終了したということになるわけであります。現在、大型の公害訴訟で争われていますのは、水俣病訴訟としては関西訴訟が最高裁判決待ち、大気汚染裁判としては東京裁判が行政と自動車メーカーに対する部分が二審という状況であります。

(II-3 公害判決後の和解)

公害訴訟の提起が珍しいことではなくなった、ある意味では普通のことになったということですが、それでも、それが1980年代以降ですが、裁判所に

よって判決が言い渡された後も事件が和解によって終了するという場合が多いわけであります。これは日本の制度というか、日本の現状の非常に特徴的なことですね。

得られた判決と比較した場合、タイプは4つあるようでして、1つ目は、和解前の判決で実質的に原告の請求が認められなかったために原告が上訴し、訴訟を続けながら和解を申し出て和解に至るけれども、そこでは実質的に請求の内容が満足には認められなかった、不満足にしか認められなかったという場合であります。

2つ目は、和解前の判決で実質的に原告の請求が認められなかったために、原告が上訴し、訴訟を続けながら和解を申し出て、実質的に請求の内容を実現したという場合であります。判決は認められなかったけれども、和解で何とか認めさせたということです。運動とか世論の力があつたのだと思います。

3つ目は、判決で原告の請求が実質的に一応認められたが上訴し、あるいは相手方から上訴されて、結局和解に至り、判決内容を概ね確定させて終わったという場合であります。

4つ目が、判決によって原告の請求が実質的に認められたわけですが、判決後に和解をしまして、判決内容よりも有利に原告の請求を認めさせたということでもあります。

こういう4つのタイプがあるようですが、とにかく判決で事件が全部終了せずに、その後も和解がなされるということが、ある意味で大変特徴的なことではないかという感じがいたします。3月にフランスで講義することがありまして、こうい

う話をしますと、大変興味を示しましたね。特徴的なことかもしれません。

四大公害判決後の和解や協定によって、この第4のタイプ、つまり判決以上に和解でもって原告側が内容を勝ち取るといいますか、認めさせるという例ですが、水俣病の一次判決後の協定ですね、これは原告になった人以外にもこれを及ぼすというものでした。それから、イタイイタイ病判決後の協定などもそうですね。イタイイタイ病の場合には、これは立入調査が約束されているというようなことがあります。それから、大気汚染公害訴訟でも同様の和解事例が見られるわけですし、1980年代から90年代にかけての大型の大気汚染公害訴訟の場合は、いずれも原告側が勝訴した後、尼崎の場合には被告企業との関係では判決に至ることなく和解をしたわけですが、和解をいたしまして、損害賠償に加えて、名目は様々ですが、かなりの高額な金銭が原告側に支払われました。これは地域再生ということを目的にした金銭の給付ということです。

こういったような、原告の請求が判決以上に認められたという点は、大変注目すべきことですし、その有利な内容が、個人々々に分配されるというのではなくて、環境の回復・再生を目指すということを旗印にして支払われているという点で、意義のある和解であったと思われるわけであります。

<III 公害紛争と公害紛争処理制度>

(III-1 和解の仲介制度)

公害・環境紛争は、裁判外で行政が仲介して和

解により解決に至るということが歴史的にも少なくなかったわけであります。これを非公式的な行政的解決と呼ぶことができますけれども、足尾鉍毒事件以来、そういった紛争解決の仕方というのは繰り返し行われてきました。こういった解決の仕方は、伝統的な日本人論と言われました。かつては日本人論というのは随分はやったわけですね。戦後しばらく川島先生から、その他土居先生の甘えの構造とか、いろいろ日本人論がはやりましたけれども、最近あまりはやりませんかね。自分自身を議論するほどの自信もなくなってしまったのかもわかりませんが…。いずれにせよ、川島説的に言えば、和の精神とか、互譲の精神とか、あるいは逆から言えば裁判所嫌いとか言われたわけであります。

しかし、制度的に政治を担う方、権力者がそのような側面を利用したということもあるわけですし、古くから紛争が繰り返されました小作関係の争いの解決に調停制度を導入して、公式的な、フォーマルな行政的解決として制度化していくということもありました。こういった場合には、争いを権利と義務の関係、つまり法律的な紛争になっていくのを回避するという役割を果たしたとも言われているわけであります。

戦後、公害紛争が多く現れるようになりました時にも、為政者側はこの伝統的な紛争解決方式を制度化する形で、つまり公式的な、フォーマルな行政的解決方式として制度化する形で、1958年の水質保本法、1962年のばい煙規制法にそれを導入したわけであります。これは遡りますと、鉍害賠償について鉍業法で和解の仲介制度というのがあ

り、それを做ったということです。

こういった制度の導入の必要性としては、もちろん別の理由があったと言われています。水質汚濁原因、あるいは大気汚染原因の解明の必要という技術的な要素が一方で指摘され、他方では紛争が産業間の紛争になりやすいということで、政治的・社会的・経済的要素というものが指摘された。要するに、鉍工業、水産業等について専門的知識を有するとともに、識見の高い公正な第三者が手続にとらわれずにあっせんないしは勧奨をなし、当事者の互譲の精神によって解決の糸口を見出すのが望ましい方法と考えられると、そういう説明をしていたわけであります。これは当時の行政担当官が解説書で述べていた言葉であります。

その後、ばい煙規制法の和解の仲介制度は、1968年の大気汚染防止法に承継され、さらに、同年の騒音規制法でも同様の制度が採用されました。この和解の仲介制度という旧法上の制度というのが、公害紛争処理法が制定されるまで続いたわけであります。

しかし、この旧法上の制度というのは、現実的にはどうも大きな機能を果たさなかったように見えるわけであります。制度の利用状況が大したことはないのです。大気汚染関係は3件、水質汚濁関係は29件でしかありませんでした。公害が深刻化しつつあった時代ですから、これは大変少ない数であったと思われます。

(Ⅲ－２ 公害紛争処理法による公害紛争処理制度)

1970年に制定されました公害紛争処理法は、一

方で和解の仲介制度を受け継ぎ、他方でこの制度を拡充強化して一般的な制度といたしました。つまり、中央に国家行政組織法8条に基づく委員会として中央委員会を置き、調停及び仲裁を行うものとし、都道府県に公害審査会を置くことができるものとして、和解の仲介、調停、仲裁をできるようにしました。さらに、中央委員会には文書の提出や立入り権限を与え、専門調査員を置くということで権限を強化する。1972年に改正がなされて、中央委員会は、国家行政組織法の3条に基づく国の行政機関、つまり公害等調整委員会として組織的に強化され、原因裁定と責任裁定があるわけですが、裁定ができることになり、権限がさらに強化されたわけであります。1974年の改正で、放置した場合には社会的に重大な影響があると認められる事件について、職権あつせん制度が中央委員会と審査会に導入されることになりました。

公害紛争処理制度が制度化されるに至ったのは、一体どのような理由に基づいてかということですが、制度の発足時、次のような理由が述べられたわけであります。つまり、公害対策基本法が紛争処理制度を設ける理由ですが、公害による被害の救済は、司法上の手続によって解決されるのが建前だけでも、損害賠償責任、それからその範囲等の認定、その他の点で様々な困難を伴うものであるから、こうした紛争の処理については、専門技術的な判断を加えて公正かつ迅速な解決が図られるようにする必要があるということです。

さらに、その後の紛争処理制度の立法の検討、

中公審の答申の中では、公害の特質、つまり1つ目に、因果関係があいまいで不明確なことが多く、これを立証することが困難な事例が少なくないということです。2つ目に、加害者又は被害者の一方、あるいは双方が多数であって、場合によれば特定し難いことがあり、これを一般の住民が確認して証明するということは不可能に近いということ。3つ目に、公害の多くはいわゆる産業公害であり、その被害者は社会的に弱者である一般の住民であるということから、実際の公害問題に対処して、迅速、適正な解決を図るためには、行政的に紛争の処理を行う制度が必要である、こういうことが指摘されたわけであります。こうして1970年に、公害紛争処理法が制定されました。

この制度の発足の頃ですが、この制度が向かう方向性というのは、実は2つあるのではないかと私は思っていました。

1つは、和解の仲介ですね。これは、民法上の和解を成立させるための仲介ということですが、後の1974年の改正で、事実行為を含む広い表現としてあつせんという表現に変えられたわけですが、そのあつせんとか調停といった当事者の互譲と合意に基づく紛争解決方式として機能し、紛争を権利・義務の問題にしないで解決する方向であります。このような紛争解決の仕方は、いわば伝統的な紛争解決方式の延長線上にある方向性であります。

もう1つは、被害者の権利を損なうことなく、裁判よりも簡易・迅速に公害紛争を解決する機関として機能をするという方向であります。

制度的には、仲裁が入ったことによって後者の

方向性ですね、被害者の権利を損なわない、つまり権利・義務をきっちりさせる、しかも簡易・迅速に解決する、その方向に向かう可能性が強まったと思われましたし、さらに2年後に、当初から導入が要望されていましたが裁定の権限が公調委に与えられたことで、この中央委員会というのは、調査権限に基づく事実認定と法的な判断を踏まえつつ、簡易・迅速に公害紛争を解決する特別の機関、いわば公害裁判所として期待されることになったのだと考えられるわけであります。

仲裁というのは、その手続に入る当事者の合意が必要ですが、その判断は確定判決と同一の効力を有するわけですから、当事者を納得させるためには、やはり合理的な理由が必要であるし、裁定はもう準司法的手続であって法的な判断が必要だと考えられるからであります。

公調委が、事実認定と権利義務に関する法的な判断を踏まえつつ、しかも簡易・迅速な公害紛争処理機関として確立していく方向に行ったということですが、そのためには一定の時間が必要でありました。

裁判所に提起された公害訴訟と公害紛争処理制度による処理の数というのを1974年から84年まで比較してみると、この場では省略させてもらいますが、公害紛争処理制度による処理件数は、はるかに少ないわけであります。

それから内容を見ますと、2001年までに公調委に申し立てられた紛争処理の受理件数、これは総数で749件でした。そのうち調停事件が697件です。しかし、そうはいいまして、その中で水俣病事件が614件を占めておりますし、大阪国際空

港公害事件が25件を占めている。つまり、ほとんど大部分は同一案件であったわけであります。

そういう事実を踏まえ、さらに公害紛争の裁判による解決の1990年代に至るまでの推移を見ますと、おそらく次のように言えるのだろうと思います。つまり、公害紛争の裁判上の解決が、四大公害判決から最近の大型公害訴訟の相次ぐ判決、そして判決後の和解に至るまで、公害の損害賠償責任について過失論とか因果関係論、それから共同不法行為論について、法理論を次々と発展させて確立させてきた状況の中で、被害者が裁判所に期待を寄せても、裁判所以上に公害紛争処理制度に大きな期待を寄せるということには、実際上は難しい状況があったと思われるわけであります。

実際には、水俣病事件とか大阪国際空港公害事件の被害者のうち、多数の被害者が公害等調整委員会に解決を申請したわけですが、その際に公調委が果たした役割というのは、基本的には裁判所の判断を、訴訟を提起しなかった被害者に適用をするという解決の仕方であったということであります。

しかし、他方で公害等調整委員会は、制度発足の時から、つまり1970年頃から、案件としては少数でしたけれども、重要な事件について独自にその役割を発揮して、権利に基づく判断、権利に基づく解決を図ってきたということも事実であるわけであります。

例えば、調停事件としては、足尾鉍毒事件に関する渡良瀬川下流流域農民の申請事件があります。この事件は、四大公害訴訟が裁判所で展開されて

いく中で、被害者がどのような救済方式に訴えるかということが自分たちの問題として問われたわけですから、実は裁判所に行く可能性もあったし、出来たばかりの公害紛争処理制度に行くという可能性もあったわけです。さあどちらに行こうという状況にあったわけで、もし最初の事件である足尾鉍毒事件についてのこの制度による解決、つまり公調委による解決というものが、被害者であるとか、世論をして納得させるようなものでなかったとしますと、その後のこの制度に対する国民の信頼というのはやや違ったものになったかもしれないという意味で、重要な事件であったと思います。

この足尾の事件というのは、朝鮮戦争が勃発しまして、それで再び古河鉍業足尾銅山の産銅量というのが急増していくわけですね。あそこへ行ってご覧になるとわかりますが、鉍滓を堆積させるわけですが、1958年でしたか、最も下流の最も南にあった沢が決壊し、堆積場が決壊いたしまして、下流のかつても被害を受けた毛里田村というところが大変な被害を受けたわけであります。

ここで大変有名な方ですが恩田さんという方が運動を起こしまして、これは従来のような若干の補償を受けて治まるということではいけない、抜本的な解決が必要だという運動を起こしまして交渉を始めるわけですが、ちょうど水質2法ができて、渡良瀬川の水質をどうするかということに話が移っていってしまうわけですね。補償の方の問題と言いますか、対策の方の問題が実は水質基準の問題になっていき、ご存じのとおり、あの当時は水域を指定して、その水域について水質

をどうするかという議論を延々とやるという状況が続いていくわけです。恩田さんは臨時委員になるということで、運動の方は代表を降りて欲しいと言われたらしく代表を降り、その後、板橋明治さんという方が継いで、2代で運動を続けるわけですが、その時期になりまして、いよいよこのままではだめだということで提訴するということになりました。そこで、裁判所ではなくて公害等調整委員会に提訴するということにしたわけであります。これが1972年、合計38億円の支払いを求める調停申請をしているわけであります。

これに対して、古河鉍業側は真っ向から争うわけであります。責任を全面否定するんですね。足尾銅山というのは国家経済発展の大きな原動力であって、国家の命令によって増産に依ってきたとか、鉍毒問題発生以来、巨額の費用を投じて鉍毒防止に努めたとか、水質基準が守られているから鉍毒汚染は存在しないとか、農作物の減収の原因というのは足尾銅山の操業に起因するかは疑問だとか、仮に被害が出たとしても、それは自然的条件によるものが大部分であり、被害についてはその都度補償してきたとかそういうことを言いまして全面的に争いました。公害等調整委員会による紛争処理というものが動き出したわけであります。

1972年の5月に第1回調停期日があり、それから12回調停期日を開催しまして、期日外においても説明や意見聴取を行ったり、それから米についての調査を行ったり、土壌の重金属濃度の調査を行ったり、非常に科学的、実証的な検討を行ったわけであります。そういった資料に基づきまして、

1974 年の 5 月、第 12 回期日において、公調委のあっせんに基づく調停が成立しました。結局、15 億 5,000 万円の支払いをするということと、それから古河側が自治体と公害防止のための協定を結ぶということ、その他まだ幾つか調停上重要な条項がございますけれども、そういうことを結んで終わったわけであります。

その後、古河は関係自治体と公害防止協定を結んでいるわけですね。結んで、その結果、自治体は鉱業所側に立ち入って調査をできるという権限があって、これは大変重要なことだと思います。

結局、この解決はどう評価されるべきかということですが、この事件の公調委による解決は、被害農民の権利をそれほど減殺することなく、簡易・迅速な審理によって古河鉱業の不法行為責任を歴史上初めて認めさせたということで評価されたわけであります。不法行為上の責任とは言っていないんですが、これは鉱業法が適用される事件ですから、過失の証明は必要ない。ですから、因果関係だけ認められればいいわけで、結局、不法行為を認めたと同じことになるわけであります。

公調委側から言えば、これは大事件たる足尾鉱毒事件を迅速に解決させたということで評価を得たわけであります。そして、その存在意義というものを制度発足の時から確立させることになった事件だと言えるかと思います。2 年ちょっとで成立したわけですが、当時、公害事件の第一審というのは、大体早くて 4～5 年かかっていましたから、大変早かったと言えるわけですね。

それから、審理の進め方については、物の本によると、これは密室の中で行われたということで、

この点は改善する必要があるという指摘もありますが、これは透明性、それから簡易・迅速性、それはこれからの議論でもあるでしょうけれども、制度の組立ての問題とも関連しているわけであり

ます。それから、因果関係や損害についての科学的立証の面ですけれども、この制度では委員会がその費用で調査や鑑定を行うことができる、これは申請人にとって大きなメリットであります。この事件でもそれが果たされた。後の豊島事件なんかもそうでした。解決内容についても、これは法律的に不法行為責任を初めて認めさせたということになる、そのように評価できるということであり

ます。補償額の妥当性について、申請額の半分ぐらいしか認められなかったということですが、これはなかなか評価は難しいわけですし、実際に本当の損害がどのぐらいあったのかというのは我々の目でわかりませんので、38 億円の申請額のうちで 15 億円が妥当だったのかどうかというのは、ちょっと評価は難しいということであります。

それから、鉱害撲滅のために、県の権限を大幅に取り入れた公害防止協定の締結も認めさせたことも極めて重要であった。その後の鉱害防止に役立ったと思われます。

これが、これまでの経緯の中の出発点として、権利に基づく争いという形で解決を図って、それが大変大きな評価を得た事件としての足尾鉱毒事件であります。

しかし、そういう側面だけではなくて、公害等調整委員会はまた、公害防止を求める差止め請求

事件などでは、その請求を認めるか認めないかという一刀両断的な解決ではなくて、裁判所ですとどうしてもやっぱり一刀両断的に、請求を棄却するか認容するかということになるわけですが、事実に基づいて話し合い、協議、合意といったものを基礎として、将来に向けた政策形成的な解決というものを図ってきた事件もあります。その例として、スパイクタイヤ事件が挙げられるわけであります。

この事件は、公害等調整委員会が差止め請求の申立てに対して、現実的かつ実効的な解決を図ったと言えるわけでありまして、調停が立法につながっていったという意味では、政策形成的な役割も果たした案件です。行政機関であるが故にそういうことも言われるのかもしれませんが。

ご存じのとおり、スパイクタイヤは、冬季路面が雪で覆われていない状態で走りますと、路面を削って、その粉じんが健康被害を引き起こすということで、1970年代の後半頃から80年代にかけて問題になりました。1985年に北海道の弁護士グループが北海道公害審査会に対して、メーカー各社が北海道内でスパイクタイヤの販売を停止せよということを求める旨の調停申請がなされたわけであります。1986年には、メーカーがスタッドレスタイヤの普及に努めて、スタッドレスタイヤの使用について社会的合意が得られた場合には、北海道におけるスパイクタイヤの販売を停止するという調停が成立したわけであります。

1987年に長野県の弁護士が、1990年末限りでスパイクタイヤの製造を中止して、1991年3月末日限りで販売を中止する旨の調停を長野県知事に申

請しまして、事件の性質からそれが全国的に解決される必要がある案件として、1987年10月に公調委に引き継がれたわけであります。5回の調停期日が開かれて調停が成立しまして、申立てどおりの調停条項が合意されました。

さらに、弁護士グループは国を相手として、スパイクタイヤの製造、輸入、販売、使用を全面的に禁止する適切な措置を求める旨の調停申請をしまして、国は、これらの事件をきっかけとしまして、スパイクタイヤを規制する法律を準備していたわけですが、結局この法律が制定を見たというわけであります。その調停と公調委の介入というものが法政策的な役割を果たして、結局、法律制定にまで至ったということであります。

近年、この公害等調整委員会は、もし裁判に訴えたとするならば認められるであろう被害者の権利を損なうことなく、公調委の利点を生かした解決を図って、知名度を上げつつあるように見受けられるわけであります。

1つ目は、一刀両断的な判断をする裁判には乗りにくくて、かつ将来に向けて継続的な対策を必要とする案件の調停手続による処理であります。逆から言えば、関係当事者の協議、専門的な調査と判断、それを踏まえた解決策の検討、そしてその協議を繰り返す必要がある公害事件の調停手続による解決であります。言うまでもなく、この例というのは豊島の産廃事件であります。この事件は、ご存じのとおり、産廃の処理業者が豊島に不法投棄をした事件ですけれども、処分業者は事実上事業を廃止しておりまして、不法投棄された廃棄物の処分が問題になりました。豊島の住民は

1993 年 11 月に香川県、処理業者、排出事業者である 21 業者を相手としまして、香川県知事に調停の申請をいたします。1996 年には住民の一部が国を相手方として調停の申請をしました。この調停申請は、被申請人の一部であった廃棄物の排出事業者が幾つかの県にわたっているということから、県際事件として中央委員会の管轄ということになりまして、1994 年 3 月に中央委員会で手続が開始されたわけでありまして、投棄された廃棄物の実態調査が必要だとされまして、国の予算 2 億 3,600 万円を支出しまして専門委員会により調査が実施されまして、有害物質を含む膨大な廃棄物が埋め立てられて、汚水が一部海域に漏出している可能性があること、そのためには早急な対策が必要だとされ、専門委員会によって複数の案が示されたわけでありまして、ここでは、自己の費用、つまり公調委側が自己の費用で調査を職権によって行うということの利点が活かされたわけでありまして、その後、香川県との間で 30 数回の調停期日で協議が進められて、2000 年 6 月に調停が成立いたしました。内容は、香川県が廃棄物の認定を誤って処分業者に対する適切な指導監督を怠ったということを知り、申請人に謝罪をしまして、2016 年度末までに廃棄物を豊島から撤去して、直島に設置される中間処理施設において焼却・溶融を行うことを骨子とする調停が成立したわけでありまして、また、排出事業者との間では、排出事業者が 3 億 7,800 万円の解決金を支払う旨の調停が成立しました。この一部は、県が行う廃棄物の対策費用に充てられるということになったわけでありまして、

こういった解決は、請求が認められるかどうか

の判断をする裁判手続では得られない解決でありまして、まさに公害等調整委員会の利点が活かされた、この制度の利点が活かされたと言えるかと思えます。

それから、2 つ目は、裁判所による法的判断の水準からは外れない責任裁定、あるいは職権調停を行うという場合であります。こういったような実例が増えていくことは、損害賠償事件においては公調委が権利の判断を行う水準は裁判所と概ね同じであり、したがって、紛争処理制度を利用しても被害者に不利にならない、かえって職権による事実調査を踏まえつつ簡易・迅速に解決が得られるという利点があるということを国民に知らせる、知名度を上げるという意味で、大変重要ではないかと思われるわけでありまして、小田急の騒音被害事件がまさにその例だったと思われます。この事件は、高架化か地下化かということで紛争があります小田急線沿線の世田谷区の住民が、騒音被害を理由に小田急を相手として損害賠償を求めたものであります。申請は、責任裁定として申請され、一部職権調停に付されることになりました。責任裁定については、被申請人の不法行為責任の有無を詳細に検討いたしまして、受忍限度判断を行い、申請の一部を認容して損害賠償責任を認めたわけでありまして、この判断は、在来線の騒音事件については裁判例がない中で、司法的判断と同じような判断プロセス、判断の仕方に基づいて解決を与えたということでありまして、なお、その案件の終了後は、協議会が設置されまして定期的に開催され、公調委に報告がなされ、騒音の環境対策の進展が公調委によってフォローアップされて

いる。この結果がどうなっているか、私はその後のことはちょっとわかりませんが、こういうフォローアップをするということも裁判所ではしてくるはずがありませんので、行政機関としての公害等調整委員会にして初めてできるということで、これも大変重要な点かも知れません。

それから3つ目ですが、これは裁判所によってはできない原因裁定の活用であります。原因裁定というのは、不法行為に基づく損害賠償請求、あるいは差止め請求の要件となる因果関係があるかないかの判断を職権調査に基づいて行うものであります。最近の例は、杉並病の事件があるわけがあります。1996年4月に杉並区に東京都が不燃ごみの中継施設を設置して以来、のどの痛み、頭痛、めまい、吐き気、動悸などの健康被害を周辺住民が訴えるようになったとして、周辺住民が1997年5月に東京都を相手として公調委に原因裁定を求めたわけであります。公調委は、審問期日の開催、専門的事項の調査のために、専門委員の任命、調査といった手続を進めまして、2002年6月に一部因果関係を認める裁定を行いました。この因果関係の判断というのは、要約しますと、施設周辺の住民の健康不調が本件中継所の周辺に集中して、しかもその時期が施設の試運転及び操業の時期と一致していることから、他に特段の事情が認められない限り本件施設から排出された化学物質が原因であったと推認いたしました。1996年9月以降の新たな健康不調の発生は著しく減少していることから、9月以前の健康不調との因果関係は肯定しましたけれども、それ以降の健康不調との因果関係は否定したわけであります。この裁定という

のは、疫学的な考え方を重視しまして、原因物質が特定できない場合でも因果関係を肯定できる場合があるということを示したわけでありまして、法的因果関係の判断としては、おそらく裁判所の考え方の幅の中にあるのではないかというふうに思われるわけであります。1996年9月以降の健康不調の発生というのはどう説明するのかという問題は残りましたが、公調委が疫学重視の因果関係論を採用したことは、一般に高く評価されたわけであります。

4つ目ですけれども、これは判決後あるいは和解後の紛争処理であります。判決が確定した、あるいは和解が締結されたら、それで終わってしまう、普通の人はそう思うわけですね。判決が出た、ああこれで万歳だと。しかし、実際はその判決の内容、和解の内容が任意に履行されるとは限らないわけで、つまり、紛争というのは蒸し返されたり、そのまま続いたりするわけであります。そういった場合に、判決とか和解の内容を強制的に履行させることができれば、それはそれで執行の問題になるわけですが、事情が変わったとか、あるいは判決や和解の内容が直ちに執行に移すほど一義的に明確でないということがあるわけですね。裁判所も、当事者が話し合って、こういう条項で和解しようと言っているから、まあやりましょうと言って結局和解を成立させるということですが、後になって全然それが進まないということで、また紛争が蒸し返されると、ならば和解を成立させなかった方がよかったのかもしれない、あるいはその当時はそれでもって一旦治まるからそれでいいのかもしれない、これは大変難しい問題

ですけれども、それが今度の尼崎の件で、これに公調委が乗り出していく。大変難しい問題であると思いますけれども、非常に新しい側面でありまして、公調委の存在理由というのが多分に示されることになる案件ではないかと思っております。

<IV 結 語>

以上、公調委が近年、公害紛争処理機関として名実ともにその役割を発揮しつつある例を幾つかのタイプで申し上げたわけですが、今後の課題というのは、国民に対する知名度であります。つまり、それは紛争処理制度に対する国民の信頼にかかっているわけでありまして。国民からの信頼を受けて適切に利用されるためには、既に述べましたけれども、要約して言えば次の点が重要と思われます。

第1に、裁判との比較で被害者の権利を減殺しないということです。先ほどから被害者の権利を減殺しないと言っていることの意味は、法的に考えたらどうなるかということを一応きちっと踏まえる必要があるということです。そこを減殺して当事者の互譲だけで解決をしてしまうことになる、どうしても被害者の方が不利になることがあるということです。かつてはそうでしたので、そのことを申し上げているのです。

私も東京都の消費者被害救済委員会で、事業者、それから申請者にあっせん案を出すに際し、やはり法的な部分というのをぎりぎりと考えてみた上で、それをさらにどのようによりよい解決に向けてあっせん案にしていくかと考えます。特に日本の場合には伝統的な紛争解決方式というものでず

っときていたわけですので、法律家としては法的判断を踏まえてみるのが大事ではないかと思っているわけでありまして。

第2に、あっせん、調停はこの利点を生かして、紛争の終結だけではなく、公害問題の解決を目指して、政策形成的な視点も入れた解決を行うということです。公調委は、幾つかの紛争処理に当たっては、そういうことをやられてきたわけですが、それは大事なことでないかと思えます。

第3に、仲裁、裁定、職権調停は、法的な判断を踏まえることが必要だと思われますが、裁判例に従うというだけではなくて、小田急の事件で見られたように、ある種裁判所をリードしていくということもあっていいのではないかと思うわけがあります。

第4に、言うまでもありませんが、公調委や各県の審査会がきちとした役割を果たせるためには、人的、物的なインフラの充実が重要ということです。予算を分配する人達はこの場にはいないでしょうから言っても仕方ありませんが、やはりそこは最も大事な点の一つであると言えるかと思えます。

以上で私のお話を終わらせていただきます。どうぞ清聴ありがとうございました。