

イタリア・スペイン公害等紛争処理の実情について ～その1 イタリア篇～

公害等調整委員会事務局審査官 針 塚 遵

平成18年2月2日から14日まで、イタリア（ローマ）及びスペイン（マドリッド）において公害等紛争処理の実情について調査して参りましたが、その結果（今回はイタリアのみ掲載）を次のとおりまとめました。なお、大部分が通訳を介して得た情報であり、若干曖昧な点があることを御了承下さい。

日本の外務省、在伊大使館を通じてイタリアの環境省、自治体、裁判所における面談を希望したところ、次のとおり実情聴取を実施することができました。

1 Ministero dell'Ambiente（イタリア環境省）

2月3日16:00から在伊日本大使館で同省法律問題担当者 Paolo Chechetti 氏と面談した。

<聴取内容>

① 環境被害者の救済

EU指令（EUの立法）に基づいて、重大な環境汚染に対しては、被害者が裁判以外の手続で改善命令を国に求めることができる制度とすることが求められており、既存の類似の法制度について改正する予定である。

APAT（環境保護技術局）が公的な被害に関して専門的な調査を行い、改善命令を発し、更に緊急性が高ければ代執行により改善を実現するという仕組みは、20年前からイタリアに存在する。

② 私人間の紛争

私人間の紛争については、相対交渉か民事裁判による。

自治体は私人間の紛争解決には関与していない。紛争解決は、全て裁判所による。（以上の説明は、後述のローマ県の説明に照らすと、誤ってはいないが、やや不十分ではなかったかと思う。）

③ オーフス条約

具体的な権利・利益の侵害なしに訴訟上の当事者適格が認められることがあるかどうかについては知らない（オーフス条約締結の意義について、あまり認識が深くない様子であった。）。

④ その他

アスベスト、シックハウスは、特に問題になっていない。

2 Regione Lazio（ラツィオ州）

2月6日10:30から同州環境・市民保護局で同局第4部長 Bruno D'amato氏と面談した。ラツィオ州の当該事務所は、ローマ市中心部から南方ヘタクシーで20分程度の郊外にあった。

話の内容は、イタリアの歴史から始まったが、その部分は概略にとどめる。もっとも、統一されたのが19世紀後半であり、第二次大戦後には州の自治権が大幅に認められたということは、イタリアという国を理解するためにとっても重要なことなのだろう。通訳さんも、「もともとバラバラな国。イタリアが一国である必然性はない。」と言う。

<聴取内容>

① イタリアの地方自治

中世以来、イタリアは小さな都市国家に分かれ、1861年の統一以前には、オーストリア、フランスの勢力下や教会領などに分かれていた。統一

後も、戦後の共和国憲法制定以前は、国内は県に分かれ、県は更にコムーネ（市町村に近いもの）に分かれていたが、共和国憲法により、19の州（特別自治県を含む）が自治体として行政権を行使し、また、州独自の立法権のほか、国から委託を受けた立法権（都市計画、鉄道、道路、観光港などに関して）を行使することとなった。県とコムーネは、廃止されたのではなく、州に包摂され、行政権だけを行使するものとなった（帰国後調べたところでは、県やコムーネにも議会があり、これらが行政権だけを有するというわけではない。州の立法が、国に留保された事務を除き、国法と同位であることを言おうとしたものと思う。）。イタリアの自治体には、歴史的沿革的背景があり、自治体の独自性が高い。

国の予算や計画、司法権を除いては州レベルに権限がある。余談だが、ベルルスコーニ政権は、従来司法部にあった裁判官の任命権を政府のものとしようとしており、司法部の独立を侵そうとしている（後述の裁判所での話にもあるように、現政権はあまり評判が良くない。通訳さんも、「自己の刑事責任を免れるために公訴時効の期間を短縮する立法をしたり、信じられないことをする。イタリアの恥である。」と言っていた。）。

② EU指令との関係

EU指令には2種類あり、各国に立法措置を求めるものと、直接適用されるもの（ディレクティブ）がある。環境に関する具体的な指令（97年指令）は、後者の直接適用されるものなので、以前からイタリアに存在した景観、汚染（土壌・空気・水など）、建築物、河川、動物、植物、気候、海、

文化遺産等に関する各法律は影響を受け、改正措置が必要となった。これは、EU圏内で生産条件の均一化が求められたものと評価することができる（企業が環境のために負担するコストについて地域間格差をなくし、企業誘致条件を公平にするということであろう。）。

③ 開発の規制

環境保護に関しては市民参加が重要になる。民間・公共の新しいプロジェクトに対しては、利害関係者は、計画書の公示後45日以内に意見表明が可能であり、その後更に15日以内に自治体の意見表明が可能である。これに関して生じた紛争（意見の食い違い）に対しては、日を決めて関係者を集めて協議させ、関係者の主張を踏まえて州（私）が裁定を下す。裁定に対しては、手続的違法に関してのみ不服申立てが可能であり、裁定は実質的にファイナルなものである。国が裁定権限を有する分野（高速道路、港湾の建設など）については、州が意見を述べることとなり、意見表明期間は90日以内である。

ただし、以上の制度は、石切場、工場、ホテル、商業施設などに関してイタリアは適用しておらず、これはEU指令に反してはいないが、EUから批判を受けている。

なお、EU指令に従わないと、EU裁判所の判決で国が罰金を課せられるシステムになっている。

EU指令では、植物・鳥獣の保護、自然生態系・自然環境の保護が重要視され、国際的、地球的環境の保護まで考えられている。

④ 公害苦情処理

自治体警察（犯罪捜査など治安維持を目的とす

る国家警察とは異なる秩序維持的な警察のようである。)の中にNOE(環境作業隊)があり、規制基準違反があればこれが告発を行う。測定評価については保健所のような行政側組織で行っており、規制基準を超えているかどうかを調べる。規制基準は、EUの基準をミニマムとして、加盟国毎に定められている。測定評価は、刑事責任追及と行政処分の要否の観点から行われる。

なお、汚染を引き起こす可能性がある段階で対策を命じるということも行われている。

騒音等に関して苦情を言いたい住民は、警察に申告することが多い。一般行政自体では、苦情は受け付けていない(この点は、後述のローマ県での面談のとおり、少なくとも同県に関しては認識が違うと思われる。)。警察に言って解決できないときは、裁判所に行き、民事訴訟とすることになるだろう。



右端がダマー托氏。

3 Provincia di Roma (ローマ県)

2月6日15:30からローマ県環境保全局で環境保全局長 Bruno Panico氏と面談した。

当該事務所は、ローマの中心部から地下鉄で東の方へ20分くらいの共同住宅の建ち並ぶ郊外にある。考えてみると、ローマで訪問した4か所のうち日本大使館を除く3か所が郊外であったのは、

ローマが観光都市、遺跡都市であることを反映しているのだろう。当該事務所の建物は意外に質素で、職員も、気取らず、明るく、真摯な人たちだった。

<聴取内容>

① 苦情処理

EメールやFAXで住民からの苦情を受け付けている。また教会(?)などを経由して苦情が来ることもある。あらゆるタイプの環境汚染(電磁波を含む。)に関する苦情がたくさん来る。これらのコントロールを行うのが当部署である。

苦情に対する当部署の対応の仕方としては、4本柱がある。

A 急を要するものは県警察(狩猟・環境・交通・釣りなどに関する違反者を取り締まる警備員のようなもの。)に連絡して対応してもらう。

B 既に知れているケースについては行政的事務処理を行う。

C 当部署では検査車(大気汚染、騒音、電磁波の測定器械を積載している。)を2台所有しておりこれを派遣する。

D ARPA(県の一部局である検査局)において測定調査を行う(長期的調査、継続的調査、慎重な調査が必要となる場合)。

② 訴訟との関係

訴訟になった場合には、以上による検査結果証拠として使用されることがある。

騒音被害などで訴訟になった場合、裁判所から県職員(ARPAの職員も)が鑑定人として指名され、測定の実施も含めて裁判所に協力することがある(自治体の公共性から当然に無償)。それ以外の特別な鑑定を行う場合には、その費用は鑑定の申

請者が費用を負担する。様々な職業について鑑定人候補者名簿が存在する。名簿には、商工会議所が自治的に行う試験をパスした者が登載される。

③ 電磁波の規制

電磁波が体に悪いということは、一般に承認されており、EU指令でも電磁波は規制されているが、イタリアでは更に厳しい規制基準がある。この規制により人が住めない場所もある。電波中継所の有害性をめぐり、今日、住民との間で紛争となるケースがいくつかあり、中でもバチカン放送の電波塔が刑事訴訟になっていることが著名である。住民が団体となって提起している（後述のローマ地裁の話では、住民は告発までで、検察官が起訴するということらしい。）。

④ 低周波音

低周波音について特別な法的規制はない。事例としても特に聴いていない。コムーネ（市町村のような最小単位の自治体）レベルで問題になっている例があるかも知れないが。



左から3人目がパニーコ氏。明るい人たちで、全員で会話に参加してくれた。

4 Tribunale di Roma（ローマ地方裁判所）

2月7日10:30からローマ地裁において同地裁判事 Giuseppe Corasaniti 氏と面談。ローマ地裁は、ローマ市の北西方向の郊外にある。

<聴取内容>

① 環境に関する刑事事件

97年の廃棄物法に関して廃棄物の定義（石炭ガラ？）について問題となった事件で、これを廃棄物と認定したケースがある。環境検察当局（そのような部署があるということか？）が起訴した刑事事件である。なお、住民や住民の団体が刑事告発を行うこともでき、これにより刑事事件が係属している例がある（前述のバチカン放送の放送塔事件）。

② 民事事件

公害等の被害者は、通常の民事裁判によって損害賠償や差止めを求めることができる。埋立や新幹線、橋の建設など高度の公共性のある事業については、差止めは求められないとしても、安全性の検証を求めることができる（差止請求が認容されなくても、訴訟の過程で安全性の検証が行われるというのか、安全性の検証自体を請求できるというのか、意味がよく分からなかった。）。

そのほかに、近隣紛争的な事件（騒音、共同住宅での水漏れなど）では、平和裁判官（翻訳の正確性にやや疑問があるが、弁護士の中から指名された人となる裁判官であるという。セクハラなどについても調停を行うとのこと。）が調停を行うことがある。

これらの場合の裁判基準（紛争解決基準）としても、行政上の規制基準が適用される（行政上の規制基準と民事的な紛争解決基準は異なるのではないかという当方の質問には、明確な回答を得られなかった。）。このため、訴え提起を受けた会社側で行政上の基準を緩和するように求め、基準を緩和する立法がなされたことがあり（驚くべき話である。）、これが問題とされている。

イタリアでは、日本よりも、企業の社会的責任に対する意識が低いのではないか。判決が尊重されていない。判決がされても、企業が責任回避の方向で行動することが多く、上告審で最終的な解決に至るまでに時間がかかる。

イタリアには行政裁判所がある。行政処分取消等は、行政裁判所の専権である。

イタリアには、また、会計裁判所というものがあり、国家に損害を与えた公務員に対して、検察官が原告となり、国が損害賠償を求めることができる。例えば、賄賂を受け取って環境規制を怠った公務員に対して、環境の原状回復のために国が負担した費用を求償することができる。政治家が被告となることもある。例えば、前述の規制基準緩和立法をしたことについて、国会議員、担当大臣の責任が問われている例がある。また、スモッグにより交通規制が必要となった場合、それによる損害を大気汚染規制を怠った公務員に対して責任追及するということがある。この制度は、公務員に対して環境法令に基づく規制を積極的にさせる効果がある。

③ オーフス条約

イタリアでは、オーフス条約以前に、86年の環境法で、市民団体が環境保護の目的で訴訟提起することが認められていたが、例えば訴訟提起のため土壌汚染の調査を自分たちでやるのはお金がかかるので、行政機関に請願する方が現実的であり、市民団体による訴訟提起の実例はないと思う。

5 イタリアについての感想

イタリア人は、自分の話したいことを話すとい

う傾向が強いようで、ローマ県での面談を除いては、こちらが軌道修正しようとしても、いつのまにか話がもとに戻ってしまうことが多く、当方の聴きたい民事的な環境紛争処理の実情を中心とした会話になりにくかった。予め質問事項を書面で送付しておいたとはいえ、面談の冒頭でそのことを再度確認しておく必要があったというのが反省点である。もっとも、これは、イタリアの環境行政が規制行政中心であること、環境裁判と呼べるような裁判事例も、刑事裁判が主であるらしいことから、民事的環境紛争処理の視点からの質問に対しては答えにくかったためであろう。

また、国や州が必ずしも県やコムーネにおける住民対応の実情を正確に把握していないのではないかという印象があった。これは、イタリアの自治体の独立性が高いことを示すというべきなのだろう。自治体毎の対応の違いも我が国以上に大きいのではないかと想像される。コムーネや平和裁判官(?)に対しても実情を聴いてみたかった。

一方、公害・環境に関する訴訟が裁判所に係属した場合、行政が無償で鑑定を行うなどの協力を行うシステムが確立している点、民間（商工会議所）で鑑定人候補者名簿が作成されている点は参考にするべきことと思う。ドイツで民間や行政の裁判所への協力体制ができていることは以前から聞いていたが、イタリアでも、後述のようにスペインでも同様であり、これはヨーロッパに一般的なことなのかもしれない。我が国のこの面での立ち後れは、争いごとに関わるのを嫌う国民性によるものだろうか。

