

I 公害・環境紛争と裁判および裁判外紛争処理 —アジアとの対話

早稲田大学大学院法務研究科客員教授 淡路 剛久

アジアの時代—経済発展も、環境汚染も

サブプライム問題に端を発する世界経済の同時危機はアジアをも襲った。しかし、報道によれば、新興経済発展国の中国とインドはいち早く回復基調のようである。

21世紀はアジアの時代などと言われてきた。それは言うまでもなく、目覚ましい経済発展を遂げつつあるアジアの経済の現状を指している。かつての1950、60年代頃からの日本、1980年代頃からのNIES諸国、その後続く、東南アジアの国々、そして21世紀の現在、中国、インドの経済発展は著しい。世界同時不況により一時的に成長の伸びは鈍化したものの、アジアの新興国の経済発展は、地球環境問題への対応、すなわち、エネルギーと生産体制の変革の可能性という不確定要素を含みつつ、当面は今後とも続くものと予想されている。

しかし、その反面、アジアはまた、深刻な公害・環境問題を経験し、現在多くの国々がこの問題に直面しつつある。最近では、アジアの環境問題といえば、温室効果ガスの増加に起因する地球温暖化問題（地球環境問題）に焦点が合わされ、CO₂の主要排出国となっている中国やインドに対して、地球環境の面から国際的視点で関心が向けられがちであるが、両国を含むアジアにおけるそれぞれの国の、国内の公害・環境問題（国内環境問題）、さらには国際間の問題（国際環境問題）もま

た、解決への努力を求められる重要な課題、深刻な問題となっている。

振り返って日本では

アジアにおいて、経済面で先行的な発展を遂げた日本は、1950、60年代から、深刻な公害と環境破壊の問題に直面し、国と自治体による公害規制と環境保全のための法規制、公害被害に対する裁判所による司法的救済（損害賠償）と事前防止（差止め）、立法府による新たな法制度の制定、公害等調整委員会による裁判外紛争処理機関（ADR）の活動（これは、司法的解決の基準を基本としつつ裁判外紛争処理の柔軟性を生かした解決とみる際には、準司法的解決ともみることができる）、NGO・NPOの環境運動、ジャーナリズム等の世論の働きなど、公害の抑止と環境の保全に向けた総合力を高めること（キャパシティ・ビルディング）によって、公害・環境の面でも一定の先行的結果を得てきた。これらの総合力の中でも、行政規制と立法という事前の手段及び司法と準司法（ADRを含む）による紛争解決という事後の手段は、車の両輪であった、と言えるであろう。

日本において、1960年代以降、公害紛争が法律的な権利と義務の争いの問題として裁判上解決されるようになったことは、著しい社会変化であった。そのようなきっかけをつくり、日本の公害の歴史を大きく転換させるこ

とになったのは四大公害訴訟であるが、その後も、公害訴訟は提起され続けられた。

1974年から1984年までに地方裁判所に提訴された訴訟事件及び民事調停事件の件数は下表のとおりであった。

1974年から1984年までに提訴された訴訟事件及び民事調停事件

	訴訟事件	民事調停事件
1974年	298	51
1975年	321	166
1976年	327	245
1977年	391	248
1978年	441	203
1979年	318	170
1980年	332	180
1981年	296	194
1982年	294	137
1983年	262	137
1984年	271	145

その後も、1980年代から1990年代にかけて、大規模大気汚染訴訟や水俣病訴訟といった大型の公害訴訟が裁判所に係属したが、1990年代から2000年代にかけて、判決や和解によって、大型の訴訟事件はその多くが終了した。

このように、日本においては、裁判所による司法的解決は、公害・環境問題解決の重要な手段であり続けた。

ADR機関（裁判外紛争処理機関）による解決の発展—公害等調整委員会など

しかし、日本において、公害被害の解決に貢献した紛争解決機関は裁判所だけではない。1970年に設置された公害等調整委員会（以下、公調委と略称）及び都道府県公害審査会がそれである。同機関が設置された1970年から

2008年までの新受件数は、803件に及んでいる。

もっとも、初めの頃は、水俣病事件や大阪空港公害事件など同一の大型事件の案件が、新受件数の多数を占めていた。これらの事件において、公調委が果たした役割は、裁判所の判断を公調委提訴案件に適用することを主とした司法補完的機能であった。しかし、公調委は、他方で、従来より、公害被害の救済と紛争解決のために独自の法的判断をしており（足尾鉍毒事件など）、1990年代頃からは、交通騒音事件、低周波公害事件、産業廃棄物事件、土壌汚染事件、干拓漁業被害事件、地盤沈下事件など多様化した案件において、簡易迅速に法的な判断をする、いわば公害裁判所とでもいうべき司法的機能を果たすようになっていく（後述するように、ニュージーランドで設置されている環境裁判所的な役割を一部果たしていると言えそうである）。さらに、特徴的なのは、公調委が、公害の原因究明機能を果たすことができ（原因裁定や調停事件などにおける事実調査機能）、かつそのような機能を果たしていること（もっとも、予算の制約があるが）、行政型のADRとしての利点を生かして、公害行政代替機能（例えば、豊島産業廃棄物事件の解決においては、原因究明機能と行政代替機能を果たした）や法政策形成機能（例えば、スパイクタイヤ事件の解決においては、立法を促す要因となった）を果たしていることである。他方、裁判所で判決が出た案件や公調委によって解決が与えられた案件につき、その判決や合意の内容が実施されない場合に、公調委に提訴して、その実施のための解決が図られるという、いわばフォローアップ機能も可能であるとともに、現実にもそのような案件（尼崎大気汚染訴訟の和解に係る公調委への申請）が見られた。^{*}

* 以上については、淡路「公害紛争の司法的解決と公害紛争処理制度による解決」（立教法学65号、2004年）23頁以下参照。

経済発展を遂げつつあるアジアでは—中国

経済発展を遂げつつある今日のアジア諸国をみると、多くの国々において、公害・環境被害が多発し、社会的コストが増加しつつあるとともに、公害紛争、環境紛争が多発し、深刻な問題となっている。

例えば、中国においては、下記・公害等調整委員会報告書に掲載された中国についての櫻井氏の事例報告*と、中国政法大学王燦発教授の講演記録**に見られるとおり、公害被害と公害紛争の増加が国の内外に知られるようになってきている。苦情件数であるが、王教授の報告によると、国家環境保護総局への苦情の件数は、2000年で30万件を超え、2005年では、約70万件に達していると言われ、また、公害事件の司法統計は取られていないが、最高人民法院が取っているすべての環境事件（民事、刑事、行政を含む）の統計では、2000年から毎年25パーセントの割合で増えていると言われる。ここに、中国社会の変化を見ることができるが、重要なのは、被害者の権利を基礎とした紛争解決のための制度の強化である。中国では、因果関係の推定規定に見られるように、実定法規定の改善が見られるものの、司法の独立と裁判官の能力の向上の必要が指摘されている。

そのような前提の上に立つならば、多発する紛争と、迅速かつ専門的な紛争解決機関としての準司法機関、ADR機関の設置が検討されてよいと思われるし、日本の公調委に関する情報の提供は、有用であろう。

* 櫻井次郎「中国における環境汚染被害の現状とその救済における課題」公害等調整委員会「環境裁判・法執行に関するアジア・太平洋地域会議について」（平成20年11月）—以下、公調委報告書と略称する—183頁以下。

** 王燦発「中国における環境紛争の裁判上、裁判外の処理と最近の立法動向」公調委報告書231頁以下。

公益訴訟を活用するインド

インドの司法は、立法、行政、司法という社会をコントロールする三権の装置の中で、とりわけ重要な役割を果たしているように思われる。前記・公調委報告書の浅野報告*で紹介されているとおり、同国では、日本において、近時その必要性が主張されていながら、いまだ認められていない公益訴訟が認められていることが注目される。インドでは、1988年には、最高裁判所に公益訴訟担当部署が設置され、10種の事項について公益訴訟の申立てが可能とされており（ガイドライン）、その中に環境汚染、生態系の破壊、文化財の保護、森林など環境紛争が含まれている。浅野報告から、一つの例としてタージ・マハル・ケースを紹介しておこう。世界遺産に指定されているタージ・マハルは、大理石で建造された大変に美しい廟であるが、周辺地域での工業が要因でもある大気汚染に伴い酸性雨が降り、大理石が劣化の影響を受けている。このことを訴えたのは、同国だけでなく、国際的にも著名な弁護士M.C.メータ氏であったが、最高裁は国立環境技術研究所などに調査を命じたところ、その結果、タージ周辺地域において292の工場が大気汚染の原因となっていると結論付けた。最高裁はこれらの工場に石炭の利用をやめ、ガス管との接続を行うよう指示した。最終的に工場を閉鎖したものを除き、石炭などから天然ガスなどに転換を図っている。

インドでは、さらに進んで、「環境裁判所」を設置すべきだとの提案もなされている。

このように、インドにおける司法の役割は顕著であるが、先に指摘した「公害の抑止と環境の保全に向けた総合力」という視点からみると、司法判断を受け止めて、行政の面で実施する行政の体制が十分ではない、という指摘が可能であろう。****** 逆にいえば、公害・環境行政が不十分なところを、司法が行政代替機能を果たしている、とも言えようか。

それはともあれ、環境の領域において公益訴訟が認められていない日本の現状と比較すると、インドの司法の在り方からは学ぶべき事柄が少なくない、と言えよう。

* 浅野宜之「インドにおける環境関連紛争処理」公調委報告書211頁以下。

****** 淡路「環境問題と日本の役割—アジアへのパースペクティブ」伊藤達雄・戒能通厚編『アジアの経済発展と環境問題』（明石書店、2009年）82頁。

環境裁判所を設置したニュージーランド

インドでは環境裁判所の設置提案が議論されていることを先に紹介したが、タイでは、2005年に、最高裁判所の中に環境専門部（環境法廷）が設置された。*****

さらに、ニュージーランドでは、環境裁判所が設置されている。この制度については、加藤報告に詳しい******が、同裁判所は、1991年資源管理法（2003年改正）によって、設置された環境・開発案件についての専門の裁判所である。加藤報告によれば、同制度の特徴として次の点を挙げることができる。第1に、これは従来からあった「土地審判所」を組織変更したものであり、環境・開発をめぐる案件についての第一審の司法裁判所である。第2

に、国民の誰からでも請求を受けて、紛争の予防・解決のためのあっせん・調停を行い、また、自らのイニシアティブで行政当局に対して勧告を行う。第3に、メンバーは、環境裁判所長官1名、裁判官10名、環境委員21名からなる。裁判官は地方裁判官の資格を有する。環境委員の任期は最大5年（再任可能）である。第4に、通常は、1名の専門職裁判官と2名の環境委員とで法廷が構成される。第5に、環境裁判所は、巡回裁判所である。

司法組織上の位置付けと訴訟手続については、次のとおりである。第1に、環境裁判所は、四審制のニュージーランド司法制度における最下級審に位置付けられる。第2に、上訴は法律問題についてのみ行える。第3に、事実認定については、環境裁判所が行った事実認定について高等裁判所は干渉できない、とする高裁判決が多数出ている。

環境裁判所はまた、裁判外紛争処理（ADR）と調停の権限を与えられている。

以上の、ニュージーランドの環境裁判所は、資源開発が引き起こす環境紛争を専門的に解決する制度として、一つのモデルを提供していると言えよう。

* 加藤久和「タイ王国における環境・公害訴訟と裁判外紛争処理制度」

****** 加藤久和「ニュージーランドにおける環境法の執行と環境紛争の司法的・準司法的解決」

アジアにおける公害・環境ADRの広がり

アジア諸国においても、最近では、公害・環境紛争の解決に裁判外紛争処理制度（ADR）が利用されるようになってきている。前記・公調委報告書では、ニュージーランド、インドネシア、台湾、タイについての報告が掲載され

ている（韓国にも環境ADRが置かれている）。

インドネシアについては、公調委報告書における島田報告*に詳しい。同報告によれば、インドネシア環境法制の特徴としては、環境紛争処理における裁判外紛争処理制度の承認、汚染者の厳格（無過失）責任制度の採用、環境紛争における代表訴訟（クラスアクション）制度の採用、環境紛争代表訴訟におけるNGOの当事者適格の承認を挙げることができる。これらのうち、同国における環境法制度の基本となる法律は、生活環境管理法（1982年、1997年改正）であるが、同国の環境紛争処理制度は、この法律によって制度化された。同法によると、「環境紛争の処理は、紛争当事者の意思による選択に基づき、裁判手続と裁判外手続により行える」と定められている。裁判外手続のために、民間や政府が調停（「決定を行う権限を有しない」第三者のサービス）や仲裁（「決定を行う権限を有する第三者のサービス」）を行う第三者機関を設置することができることになっているが、その内容や実施の状況については、詳しい情報はないようであり、今後明らかにすべき課題であろう。

台湾の紛争処理制度については、かねてより、張本教授が研究を続けられており、前記・公調委報告書にも紹介がある。** 同氏の報告によれば、台湾において、公害紛争処理法が制定されたのは、1992年（1998年、2000年、2002年改正）である。同制度の特徴としては、次の点が指摘できる。第1に、ADRの組織が、地方（直轄市と県）には調停委員会が設けられ、中央には裁決委員会が設置される、という形となっており、地方の調停委員会の調停によって不成立となった案件について中央の裁決委員会において裁決が行われることである。第2に、調停、裁決申請

の費用が低額に抑えられていることである（損害賠償については、1件あたり一律3000台湾元、損害賠償でない申請については、同1000台湾元）。第3に、簡易かつ弾力的な手続が採用されていることである（当事者選定制度の導入、早期解決のための処理期間の設定、裁決委員会による事実調査—職権調査ができる、公開の原則等）（詳細については、張本報告を参照いただきたい）。

日本型公害ADRの特徴の一つは、行政型ADRとして制度化されているということであるが、台湾のそれも同様のタイプである。ただ、日本型ADRは、地方の公害審査会と中央の公害等調整委員会とで、管轄が分けられているのに対して、台湾では審級制度となっていることが異なっている。両制度の長短について検討し、よりよい制度を研究することは、重要な課題というべきであろう。

* 島田弦「インドネシアの環境紛争処理制度」公調委報告書193頁以下。

** 張本燦「台湾の公害紛争処理法制度」公調委報告書221頁以下。

結び

以上、概観してきたとおり、アジア諸国においても、公害、環境被害の多発と深刻化・多様化に伴って、環境専門部や環境裁判所など司法の役割が増すとともに、裁判外の紛争解決、ADRが利用されるようになっている。

そもそも、裁判外紛争の処理をめざすADRには、多様なタイプがあり得る。日本の例としては、国の行政機関として設置された公害等調整委員会は行政型ADRである。消費者紛争の解決のために東京都に置かれている東京都消費者被害救済委員会もまた自治体に設置

された行政型ADRである。事業者団体が設置するADRもまた存在する。製造物責任法が制定されたとき、製品の事業者団体は製造物事件の解決を図るためのADR機関を設置した。裁判所における調停もADRと言える。また、個別の紛争で個別に設けられる紛争解決機関もADRである。それぞれのタイプには、一長一短があるであろう。

日本において、公害紛争の解決を目指すADRとしてもっとも経験を積んできたのは、公害等調整委員会と都道府県公害審査会である。これらのうち、公害等調整委員会については、冒頭簡単に述べたことであるが、次のように言えよう。

この制度は、始めは、司法補完的機能・行政補完的機能が顕著であったように思われるが、設置から30年ほどの間に、あるいは権利に基づく司法的機能を果たし（その意味では、準司法機関という面がある）、あるいは近年では、司法的機能拡張機能と名付けられた諸機能、すなわち、公害の原因究明機能、公害行政代替機能・法政策形成機能、フォローアップ機能などを果たしつつ、行政機関型ADRとして、重要な機能を発揮しつつある、ということである。

このような制度は、公害・環境紛争の多発に悩むアジア諸国にその詳細な情報が伝えられてよいであろう。このような制度に関心を持つ国々にとって、40年近くの経験の蓄積は、極めて有用な情報となるはずである。

しかし、他方、日本におけるこれまでの経験、アジアのいくつかの国々における制度あるいは制度案と比較すると、日本の制度にも検討すべき点や、改善すべき点があるように思われる。

第1に、公害紛争だけでなく、環境問題に

関わる紛争をも、その管轄に含めるべきではないか、という問題が提起されている。^{*} 公害から環境問題への拡大は、そのことを要請しているし、環境基本法の下での環境破壊の事前防止という観点からみると、公調委の管轄をそこまで広げることが必要ではないか、という意見である。検討すべき課題であろう。

第2に、国の公害等調整委員会と地方の公害審査会との管轄の区分の在り方である。台湾の制度は、地方の制度と中央の制度とを審級としてつなげており、事件の重大性に応じて縦割りに区分している日本の制度に、そのような審級の組合せを導入することが検討されてよいかもしれない。

いずれにせよ、こういった問題を検討するためには、外国との比較の検討が有用であり、日本から情報を発信するだけでなく、外国から情報をキャッチすることが重要である。

先に紹介した公調委報告書をきっかけとして、そのような情報交換の場、経験交流の場が必要であると考えられる。

^{*} 六車明「環境基本法の下における裁判外紛争解決手続の在り方—環境破壊の事前防止の観点からの検証—」
法曹時報52巻12号