

民事訴訟法的観点からの考察

公害等調整委員会



弁護士永島賢也

CHAPTER 1

公害等調整委員会

民事訴訟法的観点からの考察

国家行政組織法 3 条 2 項・4 項によれば、我が国には行政組織のために置かれる国の行政機関として公害等調整委員会が設けられています。俗に、公調委（こうちょうい）と呼ばれます。

公害等調整委員会

民事訴訟法的観点からの考察

1. 公調委

国家行政組織法 3 条 2 項・4 項によれば、我が国には行政組織のために置かれる国の行政機関として公害等調整委員会が設けられています。俗に、**公調委**（こうちょうい）と呼ばれます。

2. 典型七公害

公害紛争処理法によれば、公調委は、公害紛争について調停や裁定などを行います。公害とは、環境基本法 2 条 3 項の公害と同じ意味です。おおむね、人為的な原因が関与した相当範囲の大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、震動、地盤沈

下、悪臭により、人の健康や生活環境に被害が出ていることを指します。**典型七公害**とされています。

3. 民事訴訟手続との違い

公調委では、裁判所での民事訴訟手続とは違い、職権で証拠調べや事実調査が行われ、主な手続費用が国庫負担とされ、その手続が効率的であるとされています。

たとえば、近隣で大規模な建築工事がなされ、その騒音や振動に悩まされたとき、とりあえず市役所等に相談しておく、担当者が現場に行って、その数値を測定してくれることがあります。その後、公調委に騒音や振動の問題として裁定の申立てがなされた場合、公調委の事務局職員等が、その役所に事実調査に出向き、測定結果などを確認してくれる場合があります（公害紛争処理法42条の18参照）。裁判所では職権でこの

ような調査を始めてくれることはありませんので大きな違いと言えるでしょう。

4. 裁定

公調委は、公害紛争につき裁定による解決を図ることができませんが、それには、**責任裁定**と**原因裁定**の区別があります。責任裁定とは、まさに損害賠償責任の有無やその範囲について法律的な判断をするものです。原因裁定とは、同じく法律的な判断なのですが、それは加害行為と被害の発生との間に因果関係があるかどうかを絞って判断するものです。

5. 責任裁定

たとえば、責任裁定について述べますと、裁定により、被申請人は申請人に対し金〇〇円の支払いをせよ、とされた場合、そ

の後30日以内に訴訟が提起されないのであれば、その内容で合意が成立したものとみなされます（公害紛争処理法42条の20「合意擬制」、そのほか提起された訴えが取り下げられたときも同様の効果が発生します）。すなわち、この合意擬制により、合意が成立した場合と同一の法律効果が生ずるということになります。意思表示の合致による合意ではないので要素の錯誤などの規定の適用はないとされています。

6. 原因裁定

他方、原因裁定についてですが、公害紛争の場合、何と言っても一番の論争点は因果関係の有無にあります。通常、全体の紛争の一部分だけ（因果関係だけ）を切り取って判断してもトータルでの解決にはならないのですが、公害の場合、因果関係の有無が決すれば、その後の話し合いによる解決に直結するところがあると言われています。つまり、公害紛争の特殊性に鑑

み、因果関係の有無に焦点を絞って裁定をする制度が設けられているのです。

この原因裁定は、因果関係の有無に集中して効率の良い審理をし、迅速な結論が得られるとされています。原因裁定の結果が出れば、その後、これを踏まえて、直接当事者間で交渉して解決したり、調停を申し立てたり、訴訟を提起するということが想定されています。

7.関係行政機関等の長への通知

更に、裁定結果は、関係行政機関等の長に対し**通知**され、直接公害行政に反映させる途が用意されています（公害紛争処理法42条の31）。これは司法裁判手続にはない特徴です。一私人が法的に政策形成に影響を与えることが可能な制度となっています。そして、公調委みずから、関係行政機関等に対し、公害の拡大の防止、同種の公害の新たな発生の防止、被害地の

原状回復、被害者救済など広く必要な措置について意見を述べることができます。

8.受訴裁判所からの原因裁定の嘱託

そして、更に、加えて特異な制度があります。受訴裁判所からの原因裁定の**嘱託制度**です。これは、裁判所に訴えを提起した後であっても、裁判所が、公害の因果関係の有無について、公調委のリソース（たとえば専門家）を使って調べてもらうことができるということになります（公害紛争処理法42条の32）。

民事訴訟法には鑑定嘱託（民訴法218条）という制度がありますが、これとの違いは、因果関係の有無に関する争点を包括的に嘱託し、しかも対審的手続で裁定がなされるという点です。

公害の因果関係は、概括的に言えば、たとえば、原因物質の

特定→その外部への排出→大気等への拡散→被害地への到達→被害の発生という順序（５段階）で進み、各々で因果関係の有無が争われることになります。因果関係の有無を判断するには証拠が必要になります。

民事裁判では、弁論主義に基づき、証拠は、当事者となった原告や被告から提出されることになりますが、公調委では、これらの証拠の収集のため、その手続中において各種の科学的鑑定がなされ、これに基づき事実を認定し行為者に法的責任を負わせる前提となる被害の原因について裁定がなされます。

ここで、注意すべきは、公調委の判断は、個々の論点の自然科学的な鑑定ではなく、また、自然科学的観点から被害原因を明らかにする科学研究とも異なるということです。公調委では、あくまで法的な責任を負わせるに足る因果関係の有無についての法的価値判断がなされるということです。なお、原

因裁定では、損害賠償の範囲、たとえば、逸失利益がどのくらいかなどについては立ち入って判断しません。

9.申請人が求めている事項についての裁定

公調委に原因裁定を申立てた場合、必ずしも申請人が裁定を求めた事項だけに**限定**されて裁定されるものではありません（公害紛争処理法42条の30）。すなわち、被害の原因を明らかにするため特に必要なときは、申請人が求めている事項についても裁定することが認められているのです。

「特に必要なとき」とは、職権調査等によって得られた資料により被害原因を明らかにすることが、当該当事者間の紛争を解決することを超えて、公害防止の対策が実施され一般的公共的な利益に寄与すると認められるときと考えられます。

たとえば、甲が、公調委に対し、「乙のA物質の排気が原因だ」として申立てをしたとしても、職権調査等の結果、乙のB

物質が原因であると考えられれば、そのとおりの裁定をしてよいということです。そのほか、乙のA物質とB物質の排気が原因であるとか、乙と丙の排出するA物質とB物質の排気が原因である、と裁定することも許されるとされています。

10.原因裁定囑託のジレンマ

ただし、これが、受訴裁判所から囑託された原因裁定の場合、当事者の主張しない事項について判断することは許されません（公害紛争処理法42条の32第4項、同42条の29第2項）。すなわち、同法42条の30の適用が除外されているのです。

確かに、裁判の場合、処分権主義や弁論主義との関係上、当事者の申し立てていない事柄について触れることは問題になります。私人間の権利関係は、私的自治の原則に服し、当事者の自由な処分に委ねられ、弁論主義は、その権利関係の判断

のための裁判資料の収集について私的自治の原則が適用されることを根拠としたものと説明されています。こうして、弁論主義を採用することによって、司法権の介入を最小限に制限し、私人間の自主的な紛争解決に近づけることができます。

たとえば、裁判において原告が「乙のA物質の排気が原因だ」と主張していたとしても、囑託を受けた公調委が、調査の結果「乙のB物質の排気が原因だ」という心証を得たとき、条文に沿って裁判所に対しては「乙のA物質の排気が原因ではない」と回答することになるでしょう。その場合、公調委が関係行政機関の長に対して通知するのであれば、同様に「乙のA物質の排気が原因ではない」と通知するか、あるいは、あえて通知はしないことにするかもしれません。

しかしながら、公調委としては「乙のB物質の排気が原因である」と通知しなければ、公害の抑制防止対策としては役立たないのではないかと思われます。公調委は問題となった公害が乙

の排出するB物質が原因であると知っていながら、それを誰にも伝えられないという状況を正当化するのに、これはあくまで甲乙間の私人間の紛争にとどまるものであるからと説明することはできるでしょうか。

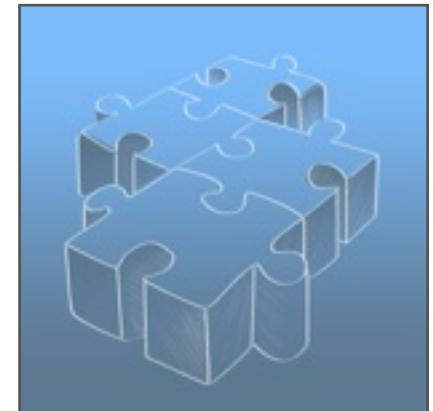
11.公害の公共性・社会性

上述のとおり、公害とは環境基本法に規定され、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる・・・ものであるとされています。この相当範囲にわたるという要件は、公害が一般の不法行為の事案ではなく、公害として処理する相当なものを取りだしているのですから、単なる相隣関係などの問題にとどまらず、ある程度広がりを持つ社会性・公共性のあるものを視野に入れていると言えるはずです。

そうであるならば、公害という取扱の対象自体に純粋な私人間の紛争を超える契機が含まれているのであって、それを取り

扱う機関としてはその社会性公共性に相応する対応が求められるものと言えるでしょう。

また、この性質を直視するのであれば公害が国境に線引きされる合理的理由もないことになるでしょう。たとえば、わが国には他国を水源とする川はありませんが、**大気汚染**などはあり得るでしょう。



あとかき



<http://tsukuba-academia.com/>

©2013 KENYA Nagashima

これは、当事務所所属弁護士永島賢也による民事訴訟法（手続）の観点からみた公調委の手続の考察です。

ジレンマ

公調委は、裁判所から嘱託を求められた原因裁定の場合、嘱託を受けた事項以外に原因が何かとわかっていてもそれに触れることができません。Aという物質が原因なのかどうか嘱託された場合に、公調委が、検討の結果、実はB物質が原因であるとわかって、（Aではなく）B物質が原因であるとは裁定できないのです。他方、この嘱託された原因裁定についても、公調委は関係行政機関の長への通知ができます。このとき、AではなくB物質が原因であると通知できるでしょうか。裁判所へは「A物質ではない」としか言えないのに、関係行政機関の長へは「A物質でなくB物質である」と言えるとする、対裁判所と対関係行政機関の長とで態度が違ってくることになります。裁判所における当事者（原告被告）へは「A物質は原因でない」としか回答できないのに、関係行政庁の長へは「B物質が原因である」と言えるとする、本来、裁判所の原告はB物質が原因であるとして裁判に勝訴できていたことになりそうです。もっとも、実際には、公調委の手續において、双方の手續保障に配慮した運用がなされるものと思われます。そういう意味では理論的な問題にとどまるものといえるでしょう。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

用語を検索

Chapter 1 - 公害等調整委員会

原因裁定

42条の27 公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争が生じた場合において、当事者の一方の行為に因り被害が生じたことについて争いがあるときは、当事者は、公害等調整委員会規則で定めるところにより、書面をもって、中央委員会に対し、被害の原因に関する裁定を申請することができる。

原因裁定は、操業の停止、短縮、防除施設の設置その他の差止め等に関する紛争が生じた場合にも申請することができます。

42条の29 裁定委員会は、責任裁定の手續において、相当であると認めるときは、職権で、原因裁定をすることができる。

この原因裁定については、42条の30の規定が適用されません。42条の30とは、裁定を求めた事項以外について裁定できるというものです。つまり、職権による原因裁定は申請事項に限られるのである。そして、この条文は裁判所からの原因裁定囑託でも準用されているのです（42条の32）。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

用語を検索

Chapter 1 - 公害等調整委員会

限定

4 2 条の 3 0 裁定委員会は、被害の原因を明らかにするために特に必要があると認めるときは、原因裁定において、原因裁定の申請をした者が裁定を求めた事項以外の事項についても、裁定することができる。

この規定は、不告不理の原則の例外と説明されています。たとえば、申請人が「乙のA物質の排出が原因である」という裁定を求めていたとしても、公調委は（乙のA物質の排出が原因かどうかの判断をするとともにそれ以外に）「乙のB物質の排出が原因である」と裁定することができます。

このような裁定の結果に利害関係を有する第三者がいる場合、その第三者を参加させる手続もあります。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

用語を検索

公調委

公調委は、公害にかかる紛争について、あっせん、調停、仲裁、裁定をすることができます。実務的には調停や裁定が利用されています。現在、総務省の外局となっています。

公害紛争処理法 3 条では、公害等調整委員会のことを「中央委員会」と呼んでいます。公調委は、上述の調停や裁定などをするほか、地方公共団体が行う公害に関する苦情の処理についての指導等も行っています（49 条）。住民の相談に応ずること、苦情の処理のために必要な調査、指導、助言をすること、そのほか、関係行政機関への通知その他苦情の処理のために必要な事務を行うため、公害苦情相談員が置かれます。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

Chapter 1 - 公害等調整委員会

嘱託制度

4 2 条の 3 2 公害にかかる被害に関する民事訴訟において、受訴裁判所は、必要があると認めるときは、中央委員会に対し、その意見をきいたうえ、原因裁定をすることを嘱託することができる。

公調委は、いわば公害に関するADRの手続です。上述の規定は裁判所に訴えが提起された後に、その裁判所からADR（公調委）に対して原因の裁定を嘱託することができるということになります。「裁判所→ADR」というルートがあることになるのです。これは特異な制度です。この嘱託がなされた場合、嘱託された範囲内でのみ原因裁定することとなります。したがって、公調委は被害の原因が他にあると考えていたとしても、それに触れてはならないということになります。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

Chapter 1 - 公害等調整委員会

責任裁定

4 2 条の 1 2 公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争が生じた場合においては、その賠償を請求する者は、公害等調整委員会規則で定めるところにより、書面をもって、中央委員会に対し、損害賠償の責任に関する裁定を申請することができる。

損害賠償は、財産的損害でなくとも、精神的損害であっても請求するすることができます。もっとも、操業停止等の差止請求に関するものは責任裁定の対象とはならないと解されています。また、逆に加害者側から損害賠償債務の不存在確認請求について責任（不存在）裁定を申し立てることは認められていません。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

用語を検索

Chapter 1 - 公害等調整委員会

大気汚染

大気汚染とは、通常何らかの汚染物質が大気中に排出され、あるいは飛散してその質を悪化させることをいう、とされます。

日本のある地域で大気の汚染物質による健康被害が生じ、その原因として近隣の工場の排出ガス（A物質）が原因と指摘されたところ、実は、海外から飛来した粒子状物質（B物質）も原因であるという調査結果が出た場合、B物質の排出者として外国政府（ないし海外の工業等）を当該裁定手続に参加させることはできるのでしょうか（42条の30第2項参照）。

上の事例で原告が裁判所に訴えたところ、それが裁判所から公調委に原因裁定囑託がなされた場合、公調委は弁論主義の限界があるため囑託事項であるA物質以外の原因物質について触れることができないということになりそうです。とすると、真の公害の原因が紛争解決の手続に現れてこないおそれがでてくるでしょう。関係行政機関の長への通知でB物質について触れることはできるのでしょうか。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

用語を検索

Chapter 1 - 公害等調整委員会

通知

4 2 条の 3 1 中央委員会は、原因裁定があったときは、遅滞なく、その内容を関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に通知するものとする

中央委員会は、原因裁定があったときは、公害の拡大の防止等に資するため、関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に対し、必要な措置についての意見を述べるができる。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

Chapter 1 - 公害等調整委員会

典型七公害

公害紛争処理制度の対象となる公害は、いわゆる典型七公害です。それ以外の日照、通風、電磁波、眺望の阻害、電波障害等は現在は含まれていません。たとえば、駐車場やコンビニが夜中明るすぎるという苦情も典型七公害には含まれません。もっとも、典型七公害に関する調停手続において、一体的にそれ以外の被害も含めて処理されることはあります。

関連用語

ここに関連用語をドラッグ

索引

用語を検索

Chapter 1 - 公害等調整委員会