

求は受け入れられることなく、各被害地域の地方行政が仲裁者として間に入って成立した被害者に対する若干の金銭の支払いを内容とする示談、直接請願行動をして官権と衝突した被害者に対する刑事訴追事件、そして、松木村（足尾の上流の谷にあった村）と谷中村（足尾から下の渡良瀬川の下流にあった村）という二つの村の消滅という犠牲を払って解決させられたが、公害は終わらないまま戦後に至った。

また、戦後の例は 1970 年頃までの水俣病事件であった⁽¹⁰⁾。水俣病事件では 1950 年代の後半に被害が顕在化し、漁民や水俣病被害者と原因者チッソとの紛争が始まったが、1959 年に施行された水質二法は水俣湾に適用されることなく、1959 年に、熊本県知事が水俣病被害者らの救済の訴えにより不知火海漁業紛争調停委員会を通して調停に乗り出して見舞金契約が結ばれた。しかし、その内容は後に裁判所によって、民法 90 条の公序良俗に反して無効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。また、1970 年には水俣病補償処理委員会（当時の厚生大臣によって設置されたアド・ホックな紛争処理機関）によるあっせんにより補償が行われた⁽¹¹⁾が、それは被害者の権利を基礎としない低額補償一後に判決によって認められた賠償額のおおよそ 3 分の 1 であり、結局紛争はその後の裁判による決着を待たなければならなかった。

(4) このように、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ことも少なくなく、足尾鉍毒事件以来行政は、同じような方法で繰り返し紛争の解決をなしてきた。こうした紛争解決の仕方は、非公式的な行政的解決と呼ぶこともできるが、伝統的な日本人論からいえば、「和の精神」とか「互譲の精神」とか、逆の側面から「裁判所嫌い」とか説明されたが、為政者側がそのような傾向を政治的に利用したことも事実である⁽¹²⁾。たとえば、古くから紛争が繰り返された小作関係の争いの解決に為政者は調停制度を導入し、これを公式的行政的解決として制度化して、争いを権利義務の問題として解決されるのを回避しようとしたのである。

(5) 高度経済成長に至り、公害問題が多様化・深刻化し、公害紛争が多く現れるようになったときにおいても、為政者はこの伝統的な紛争解決方式を制度化する形で、つまり公式的行政的解決方式として制度化する形で、1958 年の水質保全法、1962 年のばい煙規制法（1968 年の大気汚染防止法に承継された）に「和解の仲介制度」を導入した（これらは、さらに遡れば、鉍害賠償につき鉍業法によって定められた和解の仲介制度にならったものである）。これらの制度導入の必要としては、水質汚濁原因あるいは大気汚染原因解明の必要という技術的要素と、紛争が産業間の紛争になり易いという政治的・社会的・経済的要素が指摘されたが、それは要するに、「鉍工業、水産業等について専門的知識

⁽¹⁰⁾ 水俣病事件についても、文献は多数あるが、水俣病被害者・弁護士全国連絡会議編＝清水誠・宮本憲一・淡路剛久監修『水俣病裁判全史』第 1 巻～第 5 巻（日本評論社、1998 年～2001 年）が膨大な関係資料を整理、収録している。

⁽¹¹⁾ かつて、淡路「水俣病補償問題の一視点」ジュリスト 453 号 73 頁以下において、この補償処理委員会方式の特徴と問題点を指摘した。

⁽¹²⁾ 川島・前掲「現代日本における紛争解決」『川島武宜著作集 第三巻』69 頁以下、エリック・A・フェルドマン（山下篤子訳）『日本における権利のかたち』（現代人文社、2003 年）38 頁以下など参照。

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あつ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いとぐちを見出すのが望ましい方法と考えられる」（当時の行政担当官が水質汚濁防止法の研究解説書⁽¹³⁾で述べたことば）ということであった。

II 公害紛争処理法による公害紛争処理の制度化

1. 公害紛争処理の制度化の背景

(1) 上述したように、我が国では戦前から足尾鉾山の鉍毒事件をはじめとして公害による被害が生じていた。これが大きな社会問題としてとらえられ、その解決が国民的課題とされるようになったのは、昭和 30 年代後半以降のことである。この時期、我が国は高度経済成長を遂げつつあったが、公害の発生も増加し、熊本水俣病、新潟水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそくといった水質汚濁・大気汚染による悲惨な被害が発生し、その被害住民と発生源とされた企業との間で大規模な紛争が生じていた。各方面から公害対策に関する基本法の制定の要望が出されるようになり、厚生省は 1965 年 9 月に公害問題についての各界の衆知を集めるため、厚生大臣の諮問機関として公害審議会を設置した。公害審議会は 1966 年 10 月に本答申を行い政府が取るべき基本的施術の一環として、公害紛争に対し専門的技術的な判断も加えて公正かつ迅速な解決を図ることができる救済手続きの検討を答申した。公害審議会の答申を受け、厚生省は「公害対策基本法（仮称）要綱」を作成し、これは、総理府の設置した公害対策推進連絡会議（以下、連絡会議と略称する）において検討されることとなった。連絡会議は、「公害の防止に関する措置について住民の苦情を処理し、必要な事項につき関係行政庁等に対し、勧告を行う機構として、別に法律の定めるところにより、都道府県公害処理委員会を設置するものとする」というように、公害被害の救済制度について初めて具体的な提案を行った。連絡会議は 1967 年 2 月に「公害対策基本法試案要綱」を成案したが、この調整課程において、救済手続きにおいてはなお検討を要する問題を多く含んでいることが明らかとなり、差し当たり、公害対策基本法においては、「政府は、公害による被害の救済の円滑な実施を図るため、必要な制度の整備を行うものとする」との表現を用いて具体的に規定せず、公害紛争処理制度の立案については見送られることとなった⁽¹⁴⁾。

公害対策基本法は、多岐に渡る修正が加えられたうえで、1967 年 7 月に成立したが、救済制度についても大きな変更が加えられ、第 21 条において、つぎのように規定された。

政府は、公害に係る紛争が生じた場合における和解の仲介、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない（第 21 条 1 項）。政府は公害に係る被害に関する救済の円滑な実施を図るための制度を確立するため、必要な措置を講じなければ

⁽¹³⁾ 公害問題研究会『公害—水質汚濁問題とその対策』49 頁（淡路剛久「公害紛争の解決方式と実態」『註釈公害法大系第 4 巻・紛争処理・被害者救済法』（日本評論社、1973 年）26 頁より引用）。

⁽¹⁴⁾ 公害等調整委員会事務局編『公害等調整委員会 30 年史』（2002 年）28 頁以下による。

ならない（第 21 条 2 項）。

(2) 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ことが建前であるが、公害対策基本法においては、公害紛争処理制度を整備する政府の義務が明示されたのは如何なる理由によるのだろうか。

基本法成立の翌年、公害紛争処理制度を確立するために、政府が総理府に設置した中央公害対策審議会における立法の検討過程では、つぎのような公害の特質が指摘された。すなわち、①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こと、②加害者または被害者の一方または双方が多数であり、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証明することは不可能に近いこと、③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ことなどから、現実の公害問題に対処して、迅速、適正な解決をはかるために行政的に紛争の処理を行う制度が必要だ、というわけである⁽¹⁵⁾。つまり、新たな救済制度を制度化しようとしたのは、裁判所を通じた紛争処理では、公害紛争の迅速かつ適正な解決として不十分であると考えられたからということである。

(3) 先述したように、司法上の救済の外に、当時、行政機関を通じての紛争の解決方法として、和解の仲介制度があったが、この制度は現実的には大きな機能を果たさなかった、と評することができる。公害問題が多様化・深刻化する中で、公害紛争の迅速な解決を図るために、1958年の水質保全部、1962年のばい煙規制法の下で「和解の仲介制度」が導入されたが、制度の利用状況をみると、水質汚濁関係は29件、大気汚染関係は3件でしかなく、あっせん解決の内容としては、贈与などの名目で若干の金銭の支払いがなされて紛争を終わらせる例が多かったのである⁽¹⁶⁾。公害が深刻化しつつあった当時の実際の状況とこの解決内容との落差は大きい。

一方、行政サービスの一環として各自治体が行う苦情処理は、1967年には全国で3万件にまで達していた。しかし、自治体における苦情処理では深刻な公害被害については対応できず、より実効性のある紛争解決制度を早急に整備する必要があった⁽¹⁷⁾。

2. 公害紛争処理法の制定と裁定制度の導入

(1) 政府は、公害紛争処理制度の立法化に向けて、総理府に中央公害対策審議会を設置し、そこでの審議と共に、政府内部においても公害紛争処理法案作成に向けての議論を重ねた。法案は1970年の第63回国会において可決され、「公害紛争処理法」が成立した。

1970年11月に制定され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した。すなわち、中央に、国家行政組織法8条にもとづく委員会として中央公害審査委員会を置き、調停および仲裁を行うものと

⁽¹⁵⁾ 藤田直躬・橋本道夫『公害対策基本法の解説』（1967年、新日本法規出版）196頁。

⁽¹⁶⁾ 淡路・注13)文献20頁以下。

⁽¹⁷⁾ 前掲『公害等調整委員会30年史』33-34頁による。

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（1974年以降はあつせん）、調停、仲裁をできるようにし、さらに、中央委員会には、文書の提出や立ち入り権限を与え、専門調査委員を置くなど権限を強化した。

(2) 公害紛争処理制度の発足以降、公害紛争処理は一定の成果をあげてきたものの、公害問題が深刻化するにつれて、従前の和解の仲介、調停および仲裁手続き以外の手続きに留まることなく、より簡易・迅速的な手続きの導入が必要となってきた。すなわち、調停や和解の仲介のように、当事者の合意に基礎を置く手続きでは十分に対応できない場面が見られるようになり、また、被害を最小限に抑えるという観点からも、裁判に準ずる公正な手続きによって、専門家の知見を活用することにより事実を速やかに究明し、これを迅速かつ公正に判定できる裁定制度の導入が強く主張されるようになってきたのである。

裁定制度については、公害紛争処理法の立案や国会審議の段階から、実効性のある紛争処理を行うためには、何らかの形で紛争処理機関に対し審判権や裁定権を与えるべきであるとしてその導入の必要性が指摘されていた。そして、国の紛争処理機関は、調停・仲裁を行う準司法的機関であり、独立性・中立性を特に必要とすることから、国家組織法第 8 条の機関よりも、第 3 条機関たる「行政委員会」として機能の強化を図るべきとの論議がなされていた。また、第 63 回国会における法案裁決に際しては、衆・参両議院における委員会裁決において「裁定制度の裁決等と国家行政組織法第 3 条機関への移行を前向きに検討し、速やかに結論を出すように努めること」を内容とする附帯決議がなされていた。

このようなことから総理府は検討を重ね、裁定制度の導入と、裁定権限を行使するためには、国家行政組織法上第 3 条の行政委員会とするべきであるとの結論に達した。しかし、機構の新設については、行政機関の簡素化、効率化という政策的観点からの制約があった。そこで、中央公害審査委員会の機能強化と行政委員会への格上げについては、既存の行政委員会との統合によって解決することとし、土地調整委員会設置法（昭和 25 年法律第 292 号）に基づき、1951年に総理府の外局として設置され、委員長及び委員 4 人をもって組織されていた行政委員会たる土地調整委員会と統合することとした⁽¹⁸⁾。

本稿では、公調委の主要な任務のひとつたる公害に係る紛争の処理について論じているが、もうひとつの主要な任務として鉱業、採石業または砂利採取と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図るという任務を有するのは、右に述べたように、公調委が土地調整委員会と中央公害審査委員会を統合して設置されたという沿革に由来する。

かくして、1970年に国家行政組織法 8 条にもとづく委員会として設置された「中央公害審査委員会」は、1972年の改正により「土地調整委員会」と統合され、国家行政組織法 3 条に基づく国の行政機関たる「公害等調整委員会」として組織的に再編された。そして、公調委には、損害賠償責任の有無・賠償額に関する法律的判断（責任裁定）や、被害と公害との間の因果関係に関する法律的判断（原因裁定）をすることができるものとされて、権限がさらに強化された。これにより、尋問や鑑定等の証拠調べによって事実関

⁽¹⁸⁾ 前掲『公害等調整委員会 30 年史』2 頁以下による。

係を確定し、裁判所に代って、行政（公調委）が当事者の権利義務関係について独自の判断を下すことができるようになった。

また、1974年の改正で、放置した場合に社会的に重大な影響があると認められる事件につき、職権によって手続きを開始できる職権あっせん制度が公調委および審査会に導入された⁽¹⁹⁾。

(3) しかし、制度発足の頃、この制度が向かう実際の方向には二つの可能性があったのではないと思われる。一つは、「和解の仲介」（これは民法上の和解を成立させるための仲介であるが、後の1974年改正で、事実行為を含む広い表現として「あっせん」という表現に変えられた）とか調停など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る。このような紛争解決の仕方はいわゆる伝統的な紛争解決方式の延長線上にある。もう一つは、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するという方向である。制度的には、仲裁が入ったことにより後者の方向に向かう可能性が強まり、さらに、2年後に当初から導入が要望されていた裁定の権限が公調委に与えられたことにより、公調委は、調査権限にもと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、と思われる。なぜなら、仲裁は、その手続に入る当事者の合意が必要ではあるが、その判断は確定判決と同一の効力を有するため、当事者を納得させるための合理的理由を示す必要があるし、裁定は準司法的手続であって法的な判断を必要とするからである。

Ⅲ 公害紛争処理制度の機能

1. 概略の傾向—1980年代中頃まで

(1) 公調委が、事実認定と権利義務に関する法的判断を踏まえつつ（少なくとも、被害者の権利を損なうことなく）、しかも、簡易・迅速な公害紛争処理機関として確立するためには、一定の時間が必要であった。

まず、概略の傾向をみよう。たとえば、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とを比較してみる。まず、公害訴訟の方であるが、1974年から84年までに、一番の地方裁判所に提起された公害訴訟の数と、民事調停にかけられた数とは、表-1（図-2も参照）のとおりであった⁽²⁰⁾。

これに対して、公害紛争処理制度発足の1970年から1984年までの中央委員会・公調委と都道府県審査会の紛争処理受理件数（発生源別受付件数）⁽²¹⁾は、表-2（図-

⁽¹⁹⁾ 経緯については、前掲『公害等調整委員会30年史』55頁以下に詳しいので参照されたい。

⁽²⁰⁾ 1973年までは統計が発表されていたが、その後、発表されず、筆者が最高裁事務総局に問い合わせ得た統計である。

⁽²¹⁾ 公害等調整委員会および都道府県公害審査会の紛争処理の受理件数については、公害等調整委員会の各年度の『年次報告』が報告している。本文の発生源別受付件数は、これによる。なお、公害等調整委員会による解決案件については、前掲『公害等調整委員会30年史』が紹介している。

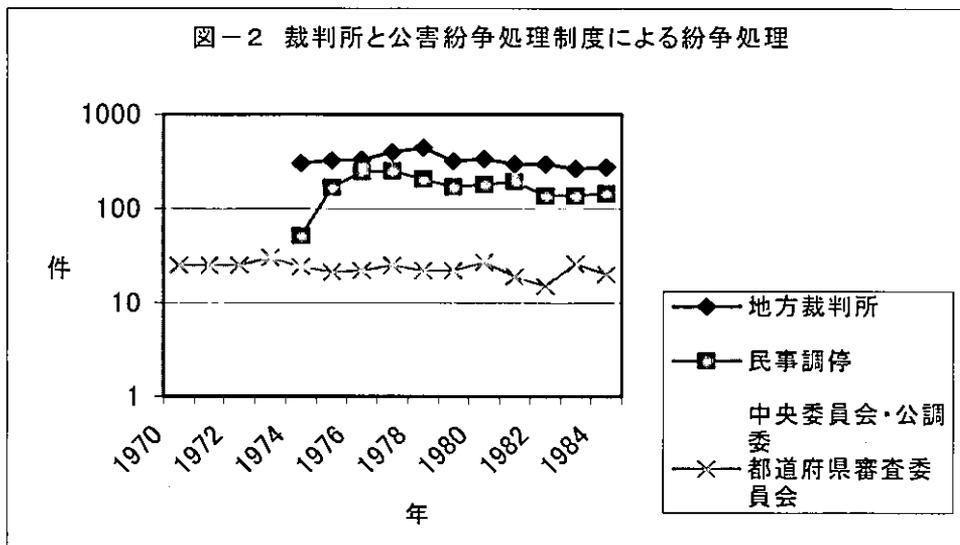
2 参照) にみるとおりはるかに少ない。

表 - 1 裁判所に提起された公害訴訟件数

	地方裁判所 (件)	民事調停 (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

表 - 2 公害紛争処理制度による処理件数

	中央委員会・公調委 (件)	都道府県審査委 (件)
1970年	8	25
1971年	8	25
1972年	14	25
1973年	36	30
1974年	26	24
1975年	48	21
1976年	57	22
1977年	62	25
1978年	43	22
1979年	48	22
1980年	35	27
1981年	45	19
1982年	49	15
1983年	42	26
1984年	31	20



さらに、内容をみると、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は総数749件であるが、そのうち調停事件が697件であり、その中で水俣病事件が6

14 件、大阪空港公害事件が 25 件を占めているなど同一の案件が大部分を占めていた。

(2) 以上の事実を踏まえ、さらに、公害紛争の裁判による解決の推移をみると、次の点が指摘できるように思われる。すなわち、公害紛争の裁判上の解決が、四大公害判決から最近の大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、過失論や因果関係論、そして共同不法行為論につき法理論を発展、確立させてきた状況の中で、被害者が裁判所以上に公害紛争処理制度に大きな期待を寄せることは実際上困難であった、ということである。また、公調委の方でも、公害事件の主要な法的争点に関する司法判断が固まらないうちに、独自の判断を示すことは、實際上、困難あるいは躊躇があったと思われるし、公害被害者救済の行政的制度の枠組みを超えて被害者救済に積極的な判断を示すことには、やはり躊躇があったのではないかと、と思われる⁽²²⁾。

2. 公調委の司法補完的機能と行政補完的機能

(1) それでははじめの頃、公調委による処理件数の圧倒的多数を占めた水俣病事件や大阪国際空港公害事件で、公調委はどのような役割を果たしたのであろうか。

たとえば、水俣病事件（最初の調停申請事件として、1971年(調)第4号、それ以降、2001年12月末までに51次にわたる調停が行われ、合計1460人について調停が成立した）についていえば⁽²³⁾、公調委が果たした役割は、基本的には裁判所によって認容された一時金賠償額を基礎とし、それに被害者救済のための支給額（時期によって変わるが、定期金としての特別調整手当、公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法による給付額、特別措置法に代えて公害健康被害補償法の施行後は同法による給付額など）を加えてつくりあげられた補償の枠組みを、訴訟を提起しなかった多くの被害者に適用する、ということであった。その意味で、司法補完的機能を果たしたものといえよう。

(2) 大阪国際空港公害事件（最初の調停申請事件として、伊丹市の住民から1973年2月に申請があった1973年(調)第1号、以降、1976年2月までに、伊丹市、宝塚市、尼崎市、大阪市から22件の調停申請があり、申請人総数は2万138人となった。調停手続は、居住地域等によって9グループに分けて進められた）ではどうだったのだろうか⁽²⁴⁾。この事件に関しては、公調委に対して三つの調停申請事項があった。すなわち、①大阪国際空港の1981年以降の供用禁止、②供用禁止までの間、WECPNLを70以下とすること、③慰謝料の支払い、である。これらのうち公調委は、まず②の航空機騒音

⁽²²⁾ たとえば、公調委は、水俣病未認定患者の認定問題が争われた水俣病の原因裁定申請事件（昭和63年(ゲ)第1号事件）につき、「本件紛争は、個々の申請人らの症状に関する医学的判断が主要な争点となるべきものであること、他方、症状が水俣病によるものであるか否かが問題となる者については、公害健康被害の補償等に関する法律により、高度の専門的医学水準をもつ組織と機構に支えられた認定制度及びこれに関する不服申立制度に基づく行政的な救済措置が図られ……」と述べて、申請を受理しないことを決定した。しかし、裁判所の方では、水俣病未認定患者の認定問題について積極的に司法判断をしている。

⁽²³⁾ 水俣病事件の公調委による解決については、前掲『公害等調整委員会30年史』101頁以下、高橋・前掲書54頁以下がADRの観点から詳しい検討をしている。

⁽²⁴⁾ 大阪国際空港公害事件の公調委による解決については、前掲『公害等調整委員会30年史』116頁以下、高橋・前掲注(2)61頁以下参照。

の軽減対策について調停を進め、1975年から78年までに、環境基準の計画的達成、機材改良、運行方法の改善、便数調整、土地利用の適正化、民家防音工事等11項目を内容とする航空機騒音の軽減、環境対策の実施についての調停を（調停案を拒否した一部のグループを除いて）成立させた。また、①の本件空港の供用禁止問題については、1980年に、本件空港の存廃に関しては国がその責任において関西国際空港開港時まで決定すること等を内容とする調停を（一部のグループを除いて）成立させ、最後に、③の慰謝料については、1981年12月16日の最高裁大法廷判決の判断を待って、慰謝料金等の支払いを内容とする調停を成立させた。

(3) これらの水俣病事件や大阪国際空港公害事件について、公調委が果たした役割をどう評価すべきだろうか。

水俣病事件については、すでに述べたように、訴訟と協定を中心に作り上げられた被害補償の枠組みを申請者に適用するという、基本的に司法補完的機能を果たした、といえよう。

大阪国際空港公害事件に対する公調委による解決については、高い評価を与える公調委関係者の見解がある⁽²⁵⁾。すなわち、本調停は、その内容が柔軟で現実的であること、騒音対策や空港の存廃問題について話し合いのルールや問題解決のルートが確立されたことなど、「公害紛争処理法による調停の性格のすべてを備えているということが出来る。成立した調停をきっかけにして、環境の保全・再創造に大きな成果が上がったばかりか、関係諸利益との総合調整が適正に行われた結果、国民経済に大きな意味を持つ大阪国際空港が今後も基幹空港として存続することとなったのである。この事例は、まさに環境の利益と他の諸利益とが適切に調整された事例であるといえよう」、とされている。

これに対して、高橋助教授は、（手続の柔軟性およびかかった時間は別として）調停内容につき、「同じ事件の訴訟の結果と比較できる範囲で比べてみると、その限りにおいては調停の結果が訴訟を越える内容のものであったという評価をするのは難しい」とされた上で、つぎのように指摘されている⁽²⁶⁾。すなわち、第1に、①の本件空港の存廃問題については、選択権が国に委ねられたこと、第2に、②の騒音対策については、抽象的な努力規定にとどまり、ただちに何らかの具体的効果を生じさせるものではないこと、第3に、③の慰謝料額については、訴訟を利用した場合に比べて実質的に低いことなどから、本件調停に対する評価はそれほど高いものではなく、現状維持的あるいは現状強化的な役割を果たしたものと評価された。

このような高橋助教授の指摘はおおむねあたっているとみられ、大阪国際空港公害事件における公調委の役割は、司法補完的、行政補完的機能を果たしたことであった、と考えられる。

⁽²⁵⁾ 岩田好二「環境紛争の調整手続」ジュリスト1015号118頁以下、とくに122頁以下。

⁽²⁶⁾ 高橋・前掲書69頁以下。

3. 公調委の司法的機能

(1) 公調委は、他方で、同制度発足の時から、重要な事件につき独自にその役割を發揮して、権利にもとづく解決、すなわち司法的機能を果してきた。この点について、とりわけ重要であったと考えられるのは、同制度発足の頃、渡良瀬川下流域農民によって申請された足尾鉍毒事件の調停において、権利にもとづく解決をはかったことである。というのは、この事件は、四大公害訴訟が裁判所で展開される中で、公害等調整委員会方式によったから、もし、紛争処理の結論が被害者や世論をして納得させるようなものでなかった場合には、この制度に対する信頼を失わせ、その後のこの制度の役割に対して消極的な評価を招く可能性があったからである。この事件の経緯をみておこう⁽²⁷⁾。

戦前、いったんおさまった足尾鉍毒事件は、戦後の 1950 年代に再燃した。朝鮮戦争が勃発するや古河鉍業足尾銅山の産銅量は急増し、1956 年に自溶炉が完成したその 2 年後の 1958 年 5 月、足尾銅山のもっとも南にあった源五郎沢堆積場が決壊し、群馬県山田郡毛里田村（当時、その後、群馬県太田市毛里田）を中心に渡瀬川下流域に再び甚大な鉍毒被害をもたらし、鉍毒事件が再燃した。被害者は、鉍山からの廃水の規制を求め、また、損害賠償を請求したが、排水規制は当時成立したばかりの水質二法の適用の問題として議論がながながと続けられているうちに、被害地域の産出米がカドミウム汚染されていることが判明し、事態は深刻化した。1972 年 3 月、群馬県太田市毛里田地区の農民 110 人の公調委への提訴を第 1 次とし、4 次にわたって合計 973 人より、1952 年から 1971 年までの 20 年間に受けた農作物の減収による被害、土壌改良・水管理等の鉍害防止対策費用および慰謝料として、合計 38 億 7785 万 6150 円の支払いを求める調整申請がなされた（昭和 47 年（調）第 8・9・14 号事件および昭和 48 年（調）第 15 号事件、なお、その後、毛里田地区の農民 36 人が、1972 年調停事件と同じく、1952 年から 1971 年までの 20 年間に受けた農業被害に対する損害賠償として、合計 5612 万円 3614 円の支払いを求める調整を申請した（昭和 49 年（調）第 22 号および昭和 51 年（調）第 32 号事件がある）。これに対して、古河鉍業側は、次のように主張して農民側の請求を全面否定した⁽²⁸⁾。すなわち、①足尾銅山は、国家経済発展の大きな原動力となり、また、国家の命令により増産に忠えてきた、②鉍毒問題の発生以来、巨額の費用を投じて鉍毒防止につとめてきた、③水質基準が守られているから、鉍毒汚染は存在しない、④農作物減収の原因が足尾銅山の操業に起因するかは疑問である、⑤仮に足尾銅山の操業が農作物になんらかの被害を与えたとしても、その影響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。こうして、公調委による紛争処理制度が動き出した。

調停委員会⁽²⁹⁾は、1972 年 5 月を第 1 回調停期日として、調停成立まで 12 回の調停

⁽²⁷⁾ 本事件については、東海林吉朗・菅井益朗『通史足尾鉍毒事件 1877-1984』（新曜社、1984 年）参照。

⁽²⁸⁾ 東海林・菅井・前掲書 242 頁以下による。

⁽²⁹⁾ 東海林・菅井・前掲書 243 頁以下、前掲『公害等調整委員会 30 年史』112 頁以下など。

期日を開催し、調停期日外においても説明や意見聴取を行い、また、米について坪刈り調査を実施し、土壤中の同濃度を調査し、被害額を推定するなどの科学的、実証的検討を行った。それらの資料にもとづき、1974年5月の第12回期日において、申請人と被申請人との間で、損害賠償額15億5000万円の支払い、関係自治体と公害防止のための協定を結ぶこと等を内容とする調停が成立し、事件は終結した。この自治体との協定義務条項に基づき、1976年7月、古河鉱業と群馬県および栃木県との間において、また、同社と群馬県、桐生市および太田市との間で、それぞれ次のような概要の公害防止協定が締結された。すなわち、①坑廃水および環境における水質の測定、②その測定結果の県等への報告、③県等の担当職員の鉱山への立ち入り調査の実施、④鉱山および周辺の緑化等環境美化、⑤公害防止協議会設置等。

(2) さて、足尾鉱毒事件の公調委による解決は如何に評価されるべきだろうか。結論からいえば、本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り、古河鉱業の不法行為責任をはじめ認めたものとして、評価された。公調委側からいうと、大事件たる足尾鉱毒を解決させることにより評価を得て、その存在意義を確立させることになった事件といえる。私見を交えて、もう少し具体的に指摘するならば、次のようにいえよう。

第1は、解決にかかった期間である。本事件は、公調委に調停申請してからおおむね2年2か月で解決した。裁判に比べれば、2年という期間は短期間であり、簡易迅速な解決をはかったと評価して良いのではないかと思う。

第2は、審理の進め方である。調停作業が密室のなかで行われたことが、当時、問題として指摘されたようであるが、この点は紛争処理制度の運用をどうすべきかの制度の組み立てと関連している。

第3は、因果関係や損害などについての科学的立証の面である。この点については、本制度には、委員会（国）がその費用で調査や鑑定などを行うという申請人にとって大きなメリットがあり、本事件においてもそのメリットが生かされた。

第4は、解決の内容である。本件調停において、古河鉱業側は、鉱山廃水が下流農地の農業被害の原因であること、すなわち因果関係を認めており、本件に適用される法律が鉱業法であるから、結局法的責任を認めたことになる。古河鉱業は、足尾鉱毒事件が始まって以来初めて法的責任を認めたわけであり、その意味はきわめて大きい。和解条項第1項では、「補償」という文言が使われているが、法律的には、不法行為に基づく「損害賠償」にはほかならない。

第5に、補償額の妥当性が問題となるが、この点の評価は難しい。補償額が申請額のおおむね半分であったことからすれば、申請人にとって不十分と言えるが、損害として妥当な額がいくらかは、農業被害を中心とした被害がどれだけとなるかの事実認定の問題にかかってくるからである。

第6に、鉱害撲滅のために、県の権限（立ち入り権限など）を大幅に取り入れた公害防

止協定の締結を認めさせたことは、きわめて重要であった。

(3) このような公調委による権利にもとづく判断、すなわち司法的判断は、仲裁や責任裁定および原因裁定においては、明確に発揮されることになる。というのは、仲裁や裁定は、解決内容としては当事者の合意にもとづくものでない(仲裁は、それに付するかどうかについては当事者の合意にもとづく)だけに、当事者を納得させるためには、裁判所による法的判断の水準からはずれない法的判断が求められることになるからである。職権調停にもややそういった要素がみられよう。仲裁や裁定、あるいは職権調停の例が増えることは、損害賠償事件において、公調委が権利の判断を行うこと、その水準は裁判所と同じであり、したがって、紛争処理制度を利用して被害者には不利とならず、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利点があることを、国民に知らせる意味で重要である。一つの例として小田急線騒音被害等責任裁定事件をあげておこう⁽³⁰⁾。

この事件は、高架化と地下化工事で紛争がある小田急線沿線の世田谷区住民が、騒音被害を理由に小田急電鉄株式会社を相手として損害賠償を求めたものである。申請は、一部職権調停に、一部責任裁定に付されることになったが、1998年7月24日に出された責任裁定については、以下のように、被申請人の不法行為責任の有無を詳細に検討し、受忍限度判断を行い、申請人の一部につき、その申請を認容して損害賠償を認めた。

公調委は、まず、小田急線の運行状況が、1日に上下あわせて800本近い列車が朝5時頃から深夜1時頃までの約20時間にわたり休むことなく運行され、騒音・振動を発生させていること、そして、それが沿線の相当範囲の地域に到達することは、自明の理だとし、次に、騒音・振動の評価方式につき、騒音は、個々の列車が発生させる騒音レベルそのものではなく、エネルギー平均化して評価する方式である等価騒音レベル(LAeq)の24時間の値LAeq24hを基本的に用い(LAeqは、変動する騒音について国際的に広く用いられており、騒音の大きさと相関関係が高いほか、聴取妨害、会話妨害などの騒音感との相関関係もLAmxより高いとされる)、あわせて、新幹線鉄道騒音に係る環境基準に用いられ、睡眠妨害の指標として有用なLAmxをも組み合わせて判断するものとした。また、振動については、新幹線鉄道振動の評価方法(連続して通過する20本の列車について、その通過列車ごとの振動のピークレベルを読みとり、そのうち上位半数のものを算術平均して算出した値で評価するもの)を用いるほかはない(在来線の振動を的確に評価する方法が確立されていない)、とした。

次いで、同委員会は、違法性(受忍限度)の判断を行った。まず、考慮すべき要素として、①侵害行為の態様とその程度、②被侵害利益の性質とその内容、③侵害行為の公共性の内容と程度、④侵害行為の開始とその後の継続の状況、⑤その間にとられた被害防止に関する措置の有無、⑥公法上の基準等、をあげた。これらは、前記最高裁があげた考慮要素にほぼ従ったものといえよう。次いで、同委員会は、考慮すべき事項の考察をし、すでに判断済みの①、②、④のほか、公共性については、騒音等を増加させた小田急線の輸送

⁽³⁰⁾ 前掲『公害等調整委員会30年史』194頁以下。

力増強がそのまま申請人（被害者）らの利便の増大につながるとはいえないが、そのことの故に公共性の程度が低下することはないとし、また、被害防止措置については、対策は講じられたが、申請人らの居住地等においてどの程度の効果があったか判然としないものや騒音・振動の増大を抑制するにすぎないものもあった、とした。公法上の基準については、在来鉄道の騒音・振動に関しては存在しないが、新設については、環境庁（当時）が平成 7 年に指針を出しており、それによると、LAeq の昼（7 時から 22 時まで）の値は 60 デシベル以下、夜（22 時から翌日 7 時まで）は 55 デシベル以下とし、大規模改良については、改良前の状況より改善するものとするが、新線と比較すると 5 デシベル程度大きくならざるを得ないと考えられていたことが、資料から認められる、とした。

そうして、最後に、本件の受忍限度を判断し、LAeq24h 70 デシベル以上、あるいはこの基準に該当しないが、LAmx 85 デシベル以上の騒音に暴露された申請人は、受忍限度を超えた被害を受けたことを認めた。

(4) 以上、小田急線騒音被害事件に係る責任裁定は、LAeq24h の値が、前記・在来新線建設に係る指針や国道 43 号線訴訟における道路騒音の違法基準と比較して、緩くなかったかという疑問が残るものの、小田急鉄道の騒音が、本件係争都市計画区間においてすでに受忍限度を超えた違法なものであることを認めた点で、重要であり、権利にもとづく司法的な判断と類似の判断だったといえよう。現に、後の裁判所は、小田急線連続立体交差（高架化）事業認可取消訴訟第一審判決（東京地判平成 13 年 10 月 3 日⁽³¹⁾）において、関係都市計画決定の違法性を認めるにあたって、本件裁定を重要な事実として引用している⁽³²⁾。

なお、小田急線騒音被害事件においては、案件終了後は協議会が設置されて定期的開催され、公調委に報告がなされ、騒音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が、これは公調委の司法的機能拡張機能＝行政補完的機能とも呼ぶべきものであり、裁判所が持たない、行政機関 ADR としての公調委の独自の機能の一つである。

4. 公調委の司法的機能拡張機能(1)－公害の原因究明機能

(1) 公調委は、司法的な権利の判断にもとづく解決をはかる場合にも、公害紛争に係る特別の ADR 機関として、司法的機能を超えたいくつかの重要な役割（司法的機能拡張機能）を果せるようになっており、近年、そのような機能を発揮している案件が現れている。そのような機能を今後ますます発揮することができれば、公調委の存在意義は高まり、そ

⁽³¹⁾ 判時 1764 号 3 頁。

⁽³²⁾ もっとも、小田急線連続立体交差（高架化）事業認可取消訴訟控訴審の東京高判平成 15 年 12 月 18 日は、沿線住民の多数が公調委へ責任裁定の申請をしているからといって、平成 5 年の都市計画決定当時、その被害の程度が受忍限度を超え違法性を帯びるほどのものであるとまでは推認できるものではないとし、また、平成 5 年以前の騒音被害についても損害賠償の対象とされているとしても、そのことから直ちに、平成 5 年決定当時、事業主体たる東京都が受忍限度を超える騒音被害が発生していることを認識し、または認識すべきであったとはいえない、とした。都市計画決定の違法性についての判断であるから、公調委の裁定に対する裁判所の直接の法的評価ではないが、一審判決よりも軽視しているようである。その判断内容については疑問が残る。

の利用件数は今後増えていくであろう。このような司法的機能拡張機能の一つが、公害の原因究明機能である。

公調委は、まず、調停事件のうち重大事件（処理法 24 条 1 項一号）、仲裁および裁定について、職権で証拠調べができる。すなわち、調停、仲裁、裁定の各委員会は、必要があると認めるときには、それぞれ当該事件に関係のある文書または物件の提出を求めることができ、また、紛争の原因たる事実関係を明確にするため、必要があると認めるときには、当事者の占有する工場、事業場その他事件に関係のある場所に立ち入って、事件に関係のある文書または物件を検査することができる（調停につき、処理法 33 条、仲裁につき、同 40 条、裁定につき、同 42 条の 16）。また、裁定においては、裁定委員会は、必要があると認めるときには、自ら事実の調査をし（または事務局の職員をして調査させ）、そのために必要があると認めるときには、当事者の占有する工場、事業場その他事件に関係のある場所に立ち入って事件に関係のある文書または物件を検査することができる（責任裁定につき、処理法 42 条の 18、原因裁定につき、42 条の 33 による 42 条の 18 の準用）。これらは要するに、公害等調整委員会が政令（公害紛争処理法施行令 17 条）で定められた範囲内では公費によって公害の原因究明にあたるということであるから、公害被害者にとっての意義は大きい。

實際上、公調委が処理解決した渡良瀬川下流農民の申請に係る足尾鉍毒事件や豊島産業廃棄物不法投棄事件では、このような職権調査機能が大きな役割を果たした。

(2) 公調委の公害原因究明機能を制度化したのものとして、原因裁定がある。すなわち、公害に係る被害について、損害賠償に関する紛争その他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より被害が生じたことについて争いがあるときには、当事者は、公調委に対して被害の原因に関する裁定を申請することができる（処理法 42 条の 27）。要するに、不法行為に基づく損害賠償請求あるいは差止請求の要件となる因果関係が存在するかどうかの判断を、公調委が、職権調査にもとづいて行うものである。なお、裁定委員会は、責任裁定の手續において、相当と認めるときには、職権で原因裁定をすることができる（処理法 42 条の 29）ものとされ、また、受訴裁判所からの嘱託によって原因裁定を求められることもある（処理法 42 条の 32）。

このような原因裁定が利用されたごく最近の例として、杉並病事件がある⁽³³⁾。この事件は、1996 年 4 月、杉並区に東京都が不燃ゴミ中継施設（不燃ゴミを圧縮し、半分にして積み替えを行う）を設置して以来（この中継所は後に、地方分権化により東京都から杉並区に移管された）、のどの痛み、頭痛、めまい、吐き気、どうきなどの健康被害を受けるようになったとして、周辺住民が、1997 年 5 月、東京都を相手として公調委に原因裁定を求めたものである。公調委は、審問期日の開催、専門的事項の調査のための専門委員の選任と調査など手続を進め、2002 年 6 月、一部因果関係を認める裁定を行った。この因果関係の判断は、要約すれば、施設周辺の住民の健康不調が本件中継所の周辺に集中

⁽³³⁾ 公害等調整委員会『平成 13 年度 年次報告』62 頁以下。

し、しかもその時期が施設の試運転および操業の時期と一致していることことから、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る化学物質が原因であったと推認し、1996年9月以降新たな健康不調の発生が著しく減少していることから、それ以前の健康不調との因果関係を肯定し、それ以降の健康不調との因果関係を否定したものである。

この裁定は、疫学的な考え方を重視し、原因物質が特定できない場合にも因果関係を肯定できる場合があることを示したものであり、法的な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ものと思われる。1996年9月以降の健康不調の発生をどう説明するかという疑問を残したが、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。

5. 公調委の司法的機能拡張機能(2)－公害行政代替機能・法政策形成機能

(1) 公調委は、他方で、過去に生じた公害問題の解決のため将来に向けて継続的な対策を必要とする案件につき、行政機関型ADRの特徴を生かし、調停手続により解決をはかってきた。逆から言えば、関係当事者の協議、専門的な調査と判断、それを踏まえ解決策の検討、そして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る。公調委による調停事件には、このような特徴が見られる解決案件が少なくないが、最近の豊島産業廃棄物事件は、その典型例のように思われる。

この事件は⁽³⁴⁾、産業廃棄物処理業者が豊島に不法投棄した事件であるが、処分業者は事実上事業を廃止しており、不法投棄された廃棄物の処分が問題となった。豊島の住民は、1993年11月、香川県、処理業者、排出事業者21業者等を相手方として香川県知事に調停の申請をし、後の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いくつかの県にわたっていたことから連合審査会の設置が協議されたが、協議がととのわなかったために公調委に送付され、調停委員会が設置された。調停委員会は1994年3月に開始されたが、投棄された廃棄物の実態調査が必要であるとされ、国の予算（2億3600万円）を支出して、専門委員会により調査が実施され、有害物質を含む膨大な廃棄物が埋め立てられ、汚水が一部海域に漏出している可能性があること、そのため早急な対策が必要であるとされ、専門委員会により複数の案が示された。ここでは、自己の費用で行う職権による調査の利点が活かされている。その後、香川県との間で30数回の調停期日において協議が進められ、2000年6月に調停が成立した。内容は、香川県が廃棄物の認定を誤り、処分業者に対する適切な指導監督を怠ったことなどを認めて、申請人に謝罪した上で、2116年度末までに、廃棄物を豊島から撤去し、直島に設置される中間処理施設において焼却・溶融を行うことなどを骨子とするものである。また、排出事業者との間では、排出事業者が3億7800万円余の解決金を支払う旨の調停が成立した。この一部は、県が行う廃棄

⁽³⁴⁾ 前掲『公害等調整委員会30年史』162頁以下。南博方「豊島産業廃棄物調停の成立と意義」ジュリスト1184号64頁以下、端二三彦・佐藤雄也「豊島産業廃棄物事件－調停成立までの経過と合意の内容」判時1720号3頁以下など。

物の対策費用に充てられることになる。

以上のような解決は、請求が認められるか否かの判断だけをする裁判手続によっては得られないものであり、公調委の特徴、しかも行政機関型 ADR としての公調委の利点が生かされている。公費により実施された不法投棄現場の調査、専門家の活用、対策の提案、排出事業者による一部の費用負担、フォローアップの枠組みづくりなど、環境行政が関与した長期的、継続的対策が必要とされる⁽³⁵⁾。公調委による解決は、まさに、そのような必要に応えた、ということであろう。

もっとも、本来、この事件は、大規模な不法投棄廃棄物による大規模な環境破壊事件であり、住民との紛争という形で解決されるよりは、国および地方の環境行政（廃棄物行政）が自ら乗り出して、事業者との間で解決されるべき事件であった。その意味で、本件が公調委にかけられなければならなかったこと自体の問題点が、もっと指摘され、分析されてよいように思われる。わたくしが、本件において公調委が果たした役割をきわめて高く評価しつつ、これを公害行政代替機能と呼んだのは、そのような理由からである。

(2) 公調委は、また、行政機関型 ADR として、公害防止を求める差止請求などにつき、請求を認めるか認めないかの一刀両断的な解決ではなく、事実にもとづき、話し合い合意を基礎として将来に向けた政策形成的な解決をはかってきたことを指摘することができる。これを法政策形成機能と呼ぶことができる。スパイクタイヤ事件がその一つの例である⁽³⁶⁾。

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行すると、路面を削り、その粉じんが健康被害を引き起こすとして、1970年代後半頃から80年代にかけて問題になった。1985年、北海道の札幌市において弁護士グループから北海道公害審査会に対して、メーカー各社が道内でスパイクタイヤの販売停止を求める旨の調停申請がなされ、1986年には、メーカーが、スタッドレスタイヤの普及に努め、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旨の調停が成立していた。1987年、今度は長野県の弁護士が、1990年末限りでスパイクタイヤの製造を中止し、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、事件の性質から、87年10月に、全国的に解決される必要がある案件として公害等調整委員会に引き継ぎがれたものである。5回の調停期日の結果、調停が成立し、申立どおりの調停条項が合意された。さらに、弁護士グループは国を相手方とし、スパイクタイヤの製造、輸入、販売および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、他方、国（環境庁・当時）は、これらの事件をきっかけとしてスパイクタイヤを規制する法律を準備しつつあったが、結局、法律が制定されて、この事件はいちおうの解決をみた。

この制度が政策形成的あるいは立法促進的な役割を發揮した例と考えられる。

⁽³⁵⁾ 南博方「豊島産業廃棄物調停の成立と意義」ジュリスト1184号64頁以下参照。

⁽³⁶⁾ 前掲『公害等調整委員会30年史』136頁以下。

6. 公調委の司法的機能拡張機能(3)－フォローアップ機能

(1) 公調委は、行政機関型ADRであることから、裁判所や公調委を含めた諸紛争解決機関による解決につき、その実施についてフォローアップ機能を果すことができる。

すでにこれまで紹介してきたように、公調委の調停などによる解決には、申請人と被申請人との間で協議機関を設置する合意が含まれていることが少なくないが、そのような場合には、協議の内容が公調委に報告され、合意内容が実施されているかどうかについて公調委によってフォローアップされる仕組みがもうけられている。このような仕組みは、合意内容を実施させる一つの圧力となるであろう。

(2) このような公調委によるフォローアップ機能は、近時、判決後の和解による紛争処理にも及んでいることが注目される（といっても、尼崎大気汚染訴訟の和解に係る公調委への申請事件一件だけが観察されているが）。

なぜ、そのようなことが起こるのだろうか。公害紛争が裁判となり、判決後あるいは訴訟中に和解が締結されて終了しても、その内容が任意に履行されるとは限らない。そのような場合に、和解の内容を強制的に履行させることができれば、権利の内容が実現されるが、和解後に加害者の事情が変わっていたり、あるいは、和解の内容が直ちに執行に移すほど（裁判外の和解の場合には、直ちに債務名義を得るほど）一義的に明確でない場合もある。先に紹介した道路公害判決後の和解にはそのような条項が少なくない（尼崎大気汚染訴訟の和解条項などはそのような例である）。勝訴判決後、道路公害対策を定めて和解をしたにもかかわらず、道路騒音は相変わらず著しい、しかし、道路管理者側のなすべき義務が抽象的に書かれていて果たして合意された対策が実施されているかどうかは明らかでない、といったような場合には、被害者側に不満が生じ、紛争が蒸し返されるであろう。

そのような場合に、公調委が紛争の第2段の解決にあたることは、そのような紛争の解決を裁判所で行うことが困難であるだけに、意義が大きいといえよう。ただ、ことからは微妙である。裁判所が関与する和解は、その条項が任意に履行されないときには、執行できるように具体的かつ明確にされている必要があると考えるならば、そのような和解による解決は避けるべきだということになる。伝統的な法律論からすれば、そういうことになるかも知れない。しかし、公害紛争の解決は、裁判所による判決、和解、そして公調委による調停や裁定など、被害者の権利を減殺せず、むしろその便宜を向上させるのであれば、多層的であっても良いのかも知れない。その意味で、判決後の和解に対する公調委のフォローアップ機能に期待をかけてみたい。

D. 考察

(1) 本稿で明らかにしたように、公害紛争処理制度発足の頃、この制度が向かう実際の方向には、伝統的な紛争解決方式の延長線上にある、紛争を権利・義務の問題にしない当事者の互譲と合意に基づく紛争解決の方向と、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するという方向の二つの可能性があった。しかし、制度として、その判断が確定判決と同一の効力を有する仲裁や準司法的手続である裁定の権限が公調委に与えられたことにより、公調委は、調査権限にもと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いわば公害裁判所としての役割が期待されることになった。

(2) 公調委は、はじめは、司法補完的機能・行政補完的機能が顕著であった。その理由としては、公害紛争の裁判上の解決が、四大公害判決から最近の重大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、過失論や因果関係論、そして共同不法行為論につき法理論を発展、確立させてきた状況の中で、被害者が裁判所以上に公害紛争処理制度に大きな期待を寄せることは実際上困難であった、ということである。また、公調委の方でも、公害事件の主要な法的争点に関する司法判断が固まらないうちに、独自の判断を示すことは、実際上、困難あるいは躊躇があったと思われるし、公害被害者救済の行政的制度の枠組みを超えて被害者救済に積極的な判断を示すことには、やはり躊躇があったのではないかとと思われる。

(3) しかし、設置から 30 年ほどの間に、公調委は、権利にもとづく司法的機能を果し、あるいは近年では、わたくしが司法的機能拡張機能と名づけた諸機能（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ように見受けられる。

(4) 現行制度を前提にした今後の本制度の課題の一つは、本制度の存在が国民に広く知られることであり、それはこれまでもそうであったように、本制度に対する国民の信頼にかかっている。国民からの信頼を受け、適切に利用されるためには、とりわけつぎの点が重要だと思われる。

第 1 は、裁判との比較で被害者の権利を減殺しないこと。

第 2 に、あつせん、調停はその利点を生かして、紛争の終結だけでなく、公害問題の解決を目指して、公害行政代替的役割や法政策形成的な役割をも果すような解決を行うこと。

第 3 に、職権調停、仲裁、裁定は、法的な判断を踏まえることが必要であるが、裁判例に従うだけでなく、必要な場合には裁判所をリードするような積極的な判断を示すこと。

第 4 に、諸制度のすき間とでもいふべきところにあられる「実施」の面でフォローアップの役割をはたすこと。

第 5 に、制度の発展のためにも、また、公調委の役割の重要な一つである、公害の原因究明の役割を適切に果すために、人的、物的、さらに予算的な裏付けが重要であることはいうまでもない。

(5) 環境問題が、公害被害から自然保護、アメニティー、そして地球環境へと拡大している現在の状況の下では、公害紛争だけでなく、環境紛争の解決を目指す ADR 機関へと公調委の機能を拡大させる方向性が、今後検討されてもよい。ただし、そのためには、環境団体や市民の訴える権利の拡大等が必要であり、環境権を含めて環境訴訟や環境争訟のあ

り方を検討し、それを踏まえて環境基本法の改正を検討すべきであろう。

E. 結論

(1) 公害紛争処理制度がもうけられてから数年経った約 30 年ほど前に、同制度の数年間の運用を検討して、わたくしはつぎのように述べたことがある。すなわち、「今後、本制度が機能するかどうかは、制度の運用にかかっている。もし、公害の原因や責任の有無をあいまいにしたまま互譲によって紛争を解決しようとするならば、本制度は国民の信頼を得られないままさびついていくであろう。しかし、逆に、国民の権利を積極的に守る場として運用していくならば、それは真の意味での『公害裁判所』になりうるであろう。そのためにも、人的・物的な制度の充実は出し惜しみしてはならない」⁽³⁷⁾

(2) 公調委は、一定の期間がかかったものの、この 30 年ほどの間に、権利にもとづく司法的機能を果し、あるいは近年では、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しつつ、『公害裁判所』たる行政機関型 ADR として、重要な機能を発揮しつつある。近年、被害者たる当事者は、調停よりも準司法的解決である裁定を選択することが多いが、おそらく、これまでの制度的運用は、国民の権利を積極的に守る場として、国民の信頼を得るべく方向で展開してきたといっても良い、と思われる。その出発点は、制度として、公調委を政治的圧力がかからない中立的かつ独立した第 3 条機関たる行政委員会として位置付け、裁定を含めた強力な権限を付与したところに拠る。

(3) 公調委は、文書の提出や立ち入りといった調査権限を有し、かつ専門の事項を調査する専門委員を置くことができることから、紛争の解決にあたり、被害者側の因果関係に関する立証能力の不足を補完することができる。また、専門家の知見の活用により、例えば汚染物質の分析や特定といった高度に専門的な知識や技術を必要とする事項についても対応が可能である。

医療のような高度に専門的な分野においては、訴訟における被害者側の因果関係に関する立証能力の不足は顕著であり、また、訴訟が長期化する傾向にあって被害者は容易に賠償を得られない。さらに、近年の研究によれば、医療事故被害者は、事故の真相究明を求めて訴訟を提起していることが少なくないこと明らかになっている⁽³⁸⁾。こうしたことに鑑

⁽³⁷⁾ 淡路・注 13) 文献 26 頁。

⁽³⁸⁾ 加藤良夫「救済システムが事故防止に機能する」年報医事法学第 18 号 96-7 頁。また同会のホームページ (<http://homepage2.nifty.com/pcm/001kyuusai.htm>) 参照。福田公子「患者側弁護士から見た医療関係訴訟の問題点」判タ 1133 号 16 頁以下。これらの報告は、アメリカにおける研究データとも一致する。和田仁孝・前田正一『医療紛争—メディカル・コンフリクト・マネジメントの提案』（医学書院、2001 年）102-104 頁によれば、患者側は医療側に賠償を求め、主として、①情報開示、②真相の究明、③謝罪（誠意）、④再発防止の取組を求めており、金銭取得を目的として訴訟を提起するのは、22%であった（複数回答方式による）。同様に、オーストラリアにおいても、治療によって悪い結果が生じた患者は、賠償を求めるといよりも、「治療中に何が起ったのかわからない」、「情報が隠されているという信念」、「医療事故の再発防止がなされていない」といった理由で訴訟を提起していることが明らかになっている。See Review of Professional Indemnity Arrangement for Health Care Professionals, Compensation and Professional Indemnity in Health Care: Final Report 46,65 (1995).

みれば、司法による解決の外に、公平・中立かつ迅速に真相を究明し、賠償額を公正に裁定できる裁判外紛争処理の公的機関の導入が強く望まれる。

国民からの信頼を受け、適切に利用される裁判外紛争処理を行うためにはどのようなことを考慮すべきか。公調委による公害紛争処理の歴史的展開は、医療版 ADR を構築する上でもおおいに参考になるものと思われる。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 論文発表

特になし

2. 学会発表

特になし

付録 1 公調委に継続した事件の受付及び終結の状況

(公害等調整委員会平成 15 年度年次報告書付録 1 により作成)

	あっせん			調停			仲裁			裁定 ()内は原因裁定			義務履行 勧告			計			
	受 付	終 結	未 済	受 付	終 結	未 済	受 付	終 結	未 済	受 付	終 結	未 済	受 付	終 結	未 済	係 属	うち 新規 受付	終 結	未 済
1970																			
-71	0	0	0	8	1	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8	1	7
1972	0	0	0	14	2	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	14	2	19
1973	0	0	0	36	8	47	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55	36	8	47
1974	0	0	0	20	26	41	0	0	0	0	2	4	0	0	0	73	26	28	45
1975	0	0	0	45	22	64	1	0	1	2(1)	1	5(1)	0	0	0	93	48	23	70
1976	0	0	0	55	43	76	0	1	0	2	3(1)	4	0	0	0	127	57	47	80
1977	0	0	0	62	33	105	0	0	0	0	2	2	0	0	0	142	62	35	107
1978	0	0	0	42	89	58	0	0	0	1(1)	2	1(1)	0	0	0	150	43	91	59
1979	0	0	0	48	36	70	0	0	0	0	0	1(1)	0	0	0	107	48	36	71
1980	0	0	0	34	49	55	0	0	0	1	1(1)	1	0	0	0	106	35	50	56
1981	0	0	0	45	33	67	0	0	0	0	0	1	0	0	0	101	45	33	68
1982	0	0	0	48	40	75	0	0	0	1(1)	0	2(1)	0	0	0	117	49	40	77
1983	0	0	0	42	46	71	0	0	0	0	1	1(1)	0	0	0	119	42	47	72
1984	0	0	0	31	40	62	0	0	0	0	0	1(1)	0	0	0	103	31	40	63
1985	0	0	0	31	38	55	0	0	0	1	1	1(1)	0	0	0	95	32	39	56
1986	0	0	0	31	61	25	0	0	0	1	0	2(1)	1	0	1	89	33	61	28
1987	0	0	0	25	29	21	0	0	0	3	0	5(1)	0	0	1	56	28	29	27
1988	0	0	0	14	22	13	0	0	0	1(1)	6(2)	0	0	0	1	42	15	28	14
1989	0	0	0	11	18	6	0	0	0	0	0	0	0	0	1	25	11	18	7
1990	0	0	0	21	14	13	0	0	0	2(1)	1(1)	1	0	1	0	30	23	16	14
1991	0	0	0	5	16	2	0	0	0	1(1)	2(1)	0	0	0	0	20	6	18	2
1992	0	0	0	3	1	4	0	0	0	3	0	3	0	0	0	8	6	1	7
1993	0	0	0	10	5	9	0	0	0	2	0	5	0	0	0	19	12	5	14
1994	1	1	0	2	4	7	0	0	0	2	0	7	0	0	0	19	5	5	14
1995	0	0	0	2	2	7	0	0	0	0	0	7	0	0	0	16	2	2	14
1996	0	0	0	4	4	7	0	0	0	6(1)	0	13(1)	0	0	0	24	10	4	20
1997	0	0	0	1	2	6	0	0	0	4(1)	0	17(2)	1	0	1	26	6	2	24
1998	0	0	0	1	1	6	0	0	0	1(1)	15(1)	3(2)	0	1	0	26	2	17	9