

## より使いやすく、科学的な解決のための公害環境紛争解決制度の実現を求める決議

1. 「環境の世紀」と言われる21世紀もほぼ10年が経過している。ところが、今なお、化学物質汚染やアスベスト、大気汚染などによる健康被害、干拓、埋め立て、森林伐採、道路建設などによる自然破壊が続いている。そのために、全国各地で、被害者や住民などによる被害救済や環境保全をめざした公害環境訴訟などの取り組みが精力的に進められている。

こうした公害・環境紛争において被害者・住民側の最大の課題は、公害や環境破壊の発生の前後を問わず、侵害行為と被害、環境破壊との間の因果関係の科学的な立証である。被害者・住民側は専門的知識や科学的調査を行うための資金も乏しく、十分な攻撃防御を行うことができない場合が多いからである。

2. ところで、公害・環境紛争処理の迅速・適切な解決を図るための制度として公害等調整委員会（以下「公調委」という。）をはじめとする公害紛争処理制度が設けられている。特に、公調委は、裁判所に比べ、公害・環境紛争の解決に向けた高度な専門性を備え、事案の解明のための調査や資料収集を行うにあたっての人的資源や予算も比較的充実している。実際にも、原因裁定事件においてこうした公調委の優位性が発揮された事案もあり、公調委への期待は高まっている。

3. 一方、公害環境訴訟や都道府県の公害審査会においては、公調委がもつ専門性や調査機能が十分に活用されておらず、依然として、被害者・住民側と事業者や行政側との間の実質的な不平等、不公平は解消されていない。

また、公調委にも、裁定委員、専門委員等の選任過程や、対象事件、申請人適格といった諸点において改善すべき点が多々存在している。さらに、地方在住の住民が公調委を活用できるよう、アクセスの利便性を図ることも求められている。

よって、当連合会は、より使いやすく、かつ、公害環境紛争の一層の科学的な解決をめざして、国及び公害等調整委員会に対し、次のとおり公害・環境紛争処理制度の抜本的な改善を提言する。

- 1 公害等調整委員会の権限を拡大して、専門委員による「調査受託制度」（仮称）を創設し、公害・環境紛争において、専門的知識や科学的調査を必要とする事案については、裁判所及び各都道府県の公害審査会は、必要な調査を公害等調整委員会の「調査受託制度」（仮称）に嘱託することができるものとする。
- 2 公害等調整委員会の裁定委員、専門委員、審査官の選任手続について透明化を図ること。
- 3 公害紛争処理制度の対象を、7大典型公害に限定せず、公害・環境紛争全般に拡大すること。
- 4 公害紛争処理制度の利用にあたっては、申請人適格を柔軟に認め、公害・環境問題について一定の環境NGOにも拡大すること。
- 5 公害等調整委員会は、各都道府県の公害審査会と密接に連携し、現地開催を原

則とすること。

以上のとおり決議する。

2010年（平成22年）11月19日  
近畿弁護士会連合会

## 提案理由

### 第1. 公害・環境紛争における裁判所の限界

#### 1 専門的知見の収集の必要性

公害・環境紛争の訴訟手続きにおいては、公害・環境紛争における侵害行為と環境破壊、被害との因果関係などの争点について、被害者・住民側に立証責任が負わされるが、被害者・住民側は十分な攻撃防御を行うことができない場合が多い。これは、自然環境、生活環境、及び人間の活動が相互に連関し、複雑に影響し合うため、侵害行為と環境破壊、被害との因果関係を立証するには、高度の専門的な知識や科学的な調査が必要となるにもかかわらず、通常、被害者・住民側は、専門的な知識も専門家に依頼するための十分な資金も乏しいからである。

そのため、公害や環境破壊が眼前で進行しているにもかかわらず、被害者・住民側はなすすべもなく手をこまねいて看過せざるを得ない場合や、たとえ、損害賠償を求めて訴訟提起したとしても、被害の実態や、因果関係について科学者の協力も得られないまま立証に行き詰まってしまう場合が多々存在している。このような専門的知識や調査能力の遍在は、四大公害訴訟の時代から長らく指摘されてきたところであるが、今なお解消されたとは言い難い。

#### 2 事前予防の必要性

さらに、公害・環境被害は、ひとたび生じてしまうと、一般的に被害回復は困難であり、仮に可能であったとしても、長い年月と莫大な費用を要するため、できる限り未然に防ぐことが望ましい。

しかし、差止訴訟、仮処分といった訴訟手続きをもって未然に防止し、あるいは進行を食い止めようとしても、住民側には専門的知識が乏しく十分な攻撃防御を行うことができないため、裁判手続きが事前予防の手段として十分に機能しているとはいえない。

また、事前に環境への影響を評価して環境破壊を未然に防止するための環境アセスメント制度も、現況調査や予測を行うのは事業者であり、住民側が、科学的・専門的な知識をもって事業者の行った環境予測を検討することは事実上困難である。さらには、そもそも環境アセスメント手続きにおいては異議申立て制度も整備されていない。

### 第2. 公害等調整委員会による司法制度及び公害審査会の補完

#### 1 司法制度の補完作用

公害紛争処理については、その迅速・適正な解決を図るための制度として公害等調整委員会（以下「公調委」という。）をはじめとする公害紛争処理制度が設けられている。特に、公調委は、専門委員や専門知識を有する事務局職員による専門的知見が活用でき、委員会自らの費用負担で調査や資料収集を行うことができるなど、裁判所に比べ、紛争解決に向けた高度な専門性を備えている。近年、調停事件のほか原因裁定事件において、その専門性が発揮された事案もあり、原因裁定事件の事件数が増加していることからしても、公調委への期待は高まっている

る。

他方、公害環境訴訟においては、立証責任を負う被害者・住民側は、今なお専門的、科学的立証に苦しんでおり、事業者・行政側との間で、専門的知識やデータの収集能力、調査費用といった諸点における不平等、不公平が解消されているとは言い難い。

そこで今後は、公調委のもつ高度な専門性・技術性、人的資源、予算を公害・環境紛争に活かし、被害者・住民側と事業者や行政の側との間に存する不平等、不公平を解消していくことが課題となる。

## 2 「調査受託制度」(仮称)の創設

現行制度においても、裁判所から公調委に対して原因裁定及び責任裁定の嘱託制度が設けられており、一定程度の補完作用が営まれている。しかし、さらに利用の拡大を図るという点からは、裁定の嘱託のみならず、裁定の前提となる事実関係の解明や専門的知識の補完を行う「調査」の嘱託制度を設けるべきである。

すなわち、公害環境訴訟においては、判断の前提となる科学的データの収集や事実関係の解明について、原告たる被害者や住民の側が一方的に立証責任を負わされているため、実質的に不公平を生ずる場合が多々存在している。そこで、公調委に、新たに「調査受託制度」(仮称)を設け、裁判所の判断に必要な科学的な現状調査、予測調査や専門的知識や資料の収集などについては、裁判所からの嘱託に応じて、これらを公調委の専門委員が行うという制度を創設すべきである。これにより、裁判所は、判断の前提として必要な専門的知識や科学的な調査結果を公調委から提供してもらい、よりの確な判断を自ら行いうることになる。

## 3 「調査受託制度」(仮称)の調査の対象

現在の公調委の裁定制度においては、その対象は既に被害や環境破壊が生じた事象に限られ、いわゆる「おそれ公害」は対象とされていない。すなわち、原因裁定制度では、「損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争」が生じた場合に申請が許され(処理法42条の27第1項)、現に影響が生じている場合の差止請求についても対象となるものの、将来の被害発生を差し止める紛争に関しては裁定の対象となっていない。また、責任裁定制度においても、差止請求に関する紛争はその対象とされておらず、一般的に「おそれ公害」を対象としているとは考えられていない。

しかし実際に、差止訴訟や仮処分の中では、判断の前提として将来の影響についての専門的知見の収集や調査を要する場合が多々あり、公調委のもつ高度の専門性・技術性や人的資源、予算をもって、裁判制度を補完する必要がある。

また、環境アセスメントが実施され、事業者側が一定の専門的知見の収集や調査を行っている場合であっても、住民側がこれに対抗して専門的知見の収集や調査を行い、事業者側が行った環境予測の検討を行うことは困難である。このような場合、裁判所は、公調委に必要な事項を調査嘱託することにより、事業者側が行った環境アセスメントが適切なものであるかどうかより科学的に判断することが可能となる。

## 4 公害審査会の補完

地方の公害審査会では、予算・人員の制約から、審査会自らが調査や資料収集を行えない場合も多く存するが、調停、あっせんといった制度においても、科学的・専門的知見に基づき、適切な紛争処理を行うことが求められる。そこで、公害審査会が開催するあっせん、調停においても、公調委に対し、上記「調査」嘱託を積極的に行い、地方においても専門的知見に裏付けられた公害紛争処理が可能となるよう、その作用を補完すべきである。

#### 5 制度利用の形態

ここで提言する「調査受託制度」(仮称)は、裁判所及び公害審査会からの嘱託によってのみ発動するものとし、当事者が直接「調査受託制度」の利用を求めることはできないものとする。すなわち、この制度は、裁判所及び公害審査会に対して補完作用として機能することを主眼としているため、裁定制度とは異なり、何ら裁判手続きも公害調停等の手続きも経ない「調査受託制度」利用の申立は認められない。

また、この調査嘱託は、当事者の申立を受けて、裁判所が職権をもって行うものであるが、専門的知識の補完という点からは、当事者からの申立があった場合には、裁判所はこれを積極的に採用すべきである。また、どのような事項を調査対象とするのかについては、裁判所は当事者からの意見を十分に聴取した上で、決定すべきである。

### 第3. 公調委の運用の透明化

公調委がこれまで利用者から高く評価されてきたのは、専門家を用いて調査を自ら行い、専門的知見を当事者に提供してきたという点にある。他方、実際に原因裁定手続きを利用した当事者からは、裁定委員、専門委員、審査官といった委員の選定過程が不透明であるとして疑問が投げかけられるケースも存在している。

そこで、各委員の選任にあたっては、市民参加の推薦委員会を関与させるなど、各委員の選任過程の透明化を図り、判断内容の公正さを担保すべきである。さらに、選任母体から適切な人材が派遣されるよう、裁定委員中、弁護士委員については、日本弁護士連合会の推薦を得ることとし、学者委員の場合についても関連学会の推薦を得るなど、選任母体からの推薦を要件とすべきである。また、事件ごとに選任される専門委員の選任にあたっては、同様に関連学会の推薦を得ることとするとともに、両当事者からの意見を聴取するなど、選任手続きの透明化を図るべきである。

### 第4 手続きの柔軟化

公害紛争処理制度における原因裁定等は最終的な判断ではないのであるから、柔軟な運用を積極的に行い、活用場面を広げるべきである。

まず、公害・環境訴訟では、近年原告適格が一定の拡大を見せているとはいえ、民事訴訟、行政訴訟を起こすには、一定の原告適格が要求され、特に行政訴訟においては、原告適格の拡大が十分に行われているとは認め難い。さらに、諸外国におけるように、環境NGO・NPOには原告適格が認められておらず、環境行

政訴訟の提訴を阻む一因となっている。そこで、公害紛争処理制度においては、申立適格を柔軟に認めるとともに、一定の活動実績を有する環境NGO、NPOにも原告適格を認めるべきである。

また、公害や環境問題が多様化している現状からすれば、制度の対象を典型7大公害に限定せず、広く公害・環境紛争を対象とすべきである。

これらの点については、いずれも運用上、一定程度ゆるやかに認められているものであるが、今後広く公害紛争審査制度の利用を促進するという点からは、法文上、明文化を図るべきである。

## 第5 市民アクセスの確保

公害紛争処理制度において、公調委は中央に一つしか設置されておらず、住民により身近である各都道府県に設置されている公害審査会には、十分な専門人員や予算がなく、紛争解決に十分な機能を発揮していないところも多い。また、制度自体の知名度が必ずしも高くないため、広く活用されているとはいえない。

そこで、現時点では、都道府県の各公害審査会に公調委と同程度の機能を営ませることは實際上困難であることに鑑み、前述のように、公調委には従前どおりの原因裁定・責任裁定や新たに「調査受託制度」(仮称)を担わせるとした上で、公調委開催にあたっては、各都道府県の公害審査会と密接に連携し、これを窓口として、現地開催を原則とすべきである。

以上