

---

種 別： 研究ノート

タイトル： 「公害」と相隣紛争 —— 「相当範囲」を考える ——

著 者： 北村 喜宣

所 収： 『上智法学論集』第59巻2号（平成27年10月）93-101頁

発行元： 上智大学法学会

---

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

---

## 研究ノート

---

# 「公害」と相隣紛争

## ——「相当範囲」を考える——

北村 喜宣

---

### 1. 「公害」概念の構成要素

法律に規定される用語がどのような意味で用いられるかは、当該法律の運用にとって、きわめて重要である。公害に係る紛争の迅速かつ適正な解決を図ることを目的とする公害紛争処理法2条は、「公害」について、「環境基本法……第2条第3項に規定する公害をいう。」と規定している。そして、環境基本法2条3項は、「環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人間の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁…、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下…及び悪臭によって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずること」と定義する。

この「公害」の定義を、いくつかに分けて整理しよう。第1は、「人間の活動に伴って生ずる」という人為起源性である。後ろに「その他の」とあるから、事業活動は例示である<sup>(1)</sup>。したがって、原因が事業活動に限定されるわけではない。「人間の活動」がエッセンスである。第2は、大気汚染をはじめとする典型7事象起因の特定である。これは、当時の知見を踏まえた限定列举とみるか例示列举とみるかについては、解釈の余地がある。第3は、「相当範囲にわたる」という影響範囲である。「相当」という表現からして、それなりの拡がりがあると捉えるのが自然である。第4は、「被害が生ずる」という実害である。この小稿では、このうち、「相当範囲」について検討し、必要に応じてその他の点にも触れる。

---

(1) 川崎政司『法律学の基礎技法〔第2版〕』（法学書院、2013年）199～200頁、吉田利宏『新法令用語の常識』（日本評論社、2014年）24頁参照。

## 2. 相当範囲性

公害紛争処理法にとって、何を「公害」と観念するかは、同法の適法範囲を確定するうえで決定的意味を持つ。上記のように、同法は、これを環境基本法にいう「公害」と同義としている。ところが興味深いのは、それにもかかわらず、現在の実務においては、「相当範囲」について、相当の拡張解釈がされている事実である。ここでは、「相当」とは、通常、「普通を超えているさま。かなりな程度あるさま。」と理解されている点を確認しておこう<sup>(2)</sup>。

公害紛争処理法は、1970年に制定された。誤解されがちであるが、同法は、同年12月の第64回国会(いわゆる公害国会)ではなく、同年6月の第63回国会で制定されている。

施行にあたって、総理府総務副長官通達「公害紛争処理法の施行について」(昭和45年11月1日)が発出され、そこで「相当範囲」が議論されている。それによれば、「相当範囲にわたる」とは、大気汚染等の現象が単なる相隣関係の程度でなく、地域的にある程度の広がりを持っていることが必要であることをいうものである。この場合、その被害者は、多数に及ぶ必要はなく、一人であつてもよい。」というのである。ここでは、相隣関係のような狭さでは公害とはいえないという認識が明確に示されている。通常用語法に従っており、常識的な内容といつてよいだろう。

## 3. ある責任裁定

ところが、この認識は、実務上、なしくずしてきに修正されているようにみえる<sup>(3)</sup>。「渋谷区におけるマンション騒音による健康被害等責任裁定事件」において、公害等調整委員会(公調委)は、ある裁定において、「被害発生原因となる現象が相当範囲にわたるか否かは、当該現象の及んでいる人的範囲及び地域的範囲を総合勘案して、一定程度の社会的な広がりを有するか否かによって判断されるべき」とした(公調委裁定平成23年6月27日)。そのうえで、マンションの上下階居室に関する事件において、事業活動に起因して直上階で発生した騒音は、一定の人的・地域的な広がりを有するがゆえに相当範囲性を充たして公害といえると判断したのである<sup>(4)</sup>。

---

(2) 新村出(編)『広辞苑〔第6版〕』(岩波書店、2008年)1629頁。

(3) 北村喜宣『環境法〔第3版〕』(弘文堂、2015年)250頁参照。

(4) なお、損害賠償請求自体は棄却された。公調委HP ([http://www.soumu.go.jp/main\\_con-](http://www.soumu.go.jp/main_con-)

被申請人は、「グラフィックデザイン業者」であった。一般家庭同士の単純な近所騒音問題ではなく、主張された被害が一方当事者の事業活動に起因していることが、このような判断になったポイントのようにも見える。しかし、「壁や床を隔てて多数の世帯が居住するという共同住宅の性質を考慮すれば、被害発生原因となる現象（騒音）が、一定の人的・地域的な広がりをもっている」とするのは、さすがに無理がある。前述のように、そもそも人為起源性があれば足りるのであり、事業活動起因でなければ公害といえないというわけではない。

#### 4. 公害対策基本法案の国会審議と政府解説書

「公害」に関する定義が初めて規定されたのは、1967年制定の公害対策基本法2条においてである。環境基本法2条3項は、この規定ぶりを基本的に引き継いでいる。公害対策基本法の解説書は、相当範囲性について、「単なる相隣関係的な問題にとどまら〔ない〕」ことを明らかにするために「相当範囲にわたる」としたと説明している<sup>(5)</sup>。

公害対策を進めるために、何を以て「公害」と定義するかは、公害対策基本法の根幹的認識にかかわる問題であった。そこに相当範囲性を含めたのは、事業活動に対して公法的に介入することを正当化するためであったと思われる。これほどまでになっているのならば民事的解決に委ねられるべき相隣問題ではなく、社会としても関心を持って対応すべき公共的問題であるということであろう<sup>(6)</sup>。産業界に対する説得の論理であったように思われる。

この点は、公害対策基本法案が審議された国会における政府答弁にも明白である。すなわち、「国が方針を定め、一定の方式に従って公害対策をするというような対象として今後施策で取り上げるのは、ある程度の広がりを持ったものでなければ、いわゆる私害として民法上の関係で、隣の家がやかましいとかいうようなことは、これはすでに相互で解決できる問題でありまして、あるいは軽犯罪法で処分できるものもあるわけでありまして、そのようなものを、わざわざこのような基本法を設けてまで処理しなくても、民法上の損害賠償なりあるいは騒音の軽犯罪法上の取り締まりなり、そういうようなもので片づけられるものを、何もこういう大きな基本法を定めて国が処理をするという必要はな

---

tent/000297469.pdf) 参照。

(5) 岩田幸基（編）『新訂公害対策基本法の解説』（新日本法規出版、1971年）144頁。

(6) 大塚直『環境法 Basic』（有斐閣、2013年）3頁参照。

い。やはりある程度の広がりを持ったものに対して、公法上の処置の規定を設け、あるいは国の責務をうたい、あるいは事業者の責務をうたうというようなことで、国が大きな方針をきめてやらなければ解決しないということを、この法の対象としたわけであります。」<sup>(7)</sup> というのである。

公害対策基本法制定当時には、現在のような一般的な公害紛争処理制度は存在していなかったが、同法21条1項は、「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。」と規定し、将来における制度化を命じていた。これが、1970年5月の公害紛争処理法成立に至る。前出の解説書は、同項が用いる「公害」という文言に関して、2条に関する解説と別異に解することを示唆するような記述は一切していない<sup>(8)</sup>。

## 5. 公害紛争処理法案の国会審議と政府解説書

公害紛争処理法案が審議された国会において、日照権紛争が対象になるのかという質問がされた。これに答えて、政府委員は、「公害の範囲にかかわる問題でございますが、この法案では、公害対策基本法の2条に定めます「公害」を公害としておるわけであります。したがって、日照権のように相隣的なものは、公害の対象にしておらないわけでございますので、本制度による紛争あるいは苦情処理には直接かからないと考えておるわけでございます。」<sup>(9)</sup> と述べた。これは、公害対策基本法2条に規定される法定現象ではないという理由で対象外としているのではなく、相隣のゆえに対象にならないとしているのである。担当大臣も、一般的に、「本法案で公害と規定をいたすものの中に、極端に狭い範囲の、起因者も被害者もはっきりわかっているというようなものを一応除いてある。」<sup>(10)</sup> と述べている。

公害紛争処理法の解説書は、前述の責任裁定が示した整理を述べる。そして、そのうえで、「公害について、一般の不法行為の事案とは別個の扱いをする理由は、その社会性、公共性にあるのであるから、公害として処理するのを

---

(7) 第55回国会衆議院産業公害対策特別委員会議録13号(1967年7月5日)27頁[館林宣夫・厚生省環境衛生局長委答弁]。

(8) 岩田(編)・前註(5)書239頁以下参照。

(9) 第63回国会衆議院産業公害対策特別委員会議録9号(1970年4月9日)6頁[青鹿明司・内閣総理大臣官房審議室長答弁]。

(10) 第63回国会参議院公害対策特別委員会会議録8号(1970年5月8日)11頁[山中貞則・国務大臣答弁]。

相当とするのには、単なる相隣関係の問題であるにとどまらず、ある程度の広がりを持つ必要がある。これが「相当範囲にわたる」ことを要件とする趣旨である。」「要するに純粋な相隣関係を除外する趣旨であると解するのが妥当であろう。」と明言している<sup>(11)</sup>。これは、先に出版された別の解説書の記述を継承したものである<sup>(12)</sup>。解説書は、公害対策基本法ではこのように規定されているが、公害紛争処理法では若干異なって適用すべきであるというような口吻を一切していない。

以上、国会および中央政府の認識として確認しておきたい。

## 6. 対応のあり方

### (1) 文言を現実にあわせる

もっとも、上記解説書がいうように、「要件を余り厳しく解するのは、制度の趣旨を減殺するおそれがある。」<sup>(13)</sup>。そうであるならば、やはり公害紛争処理法2条を改正し、行政的紛争処理制度にふさわしい射程距離を、同法で用いる「公害」という文言に与えるのが正道である。公害紛争処理法が1970年に制定された際には、大気汚染など法定の6つの事象に関するものであったとしても、それが相隣紛争であれば同法の対象外とすると考えられたことは、証拠上明らかといわざるをえない。これは、行政的紛争処理制度に関する規定を設けていなかった公害対策基本法の制度趣旨にも整合的な整理であったといえる。

なるほど、救済を重視する立場からは、なるべく「紛争」を広く解してこの法律の制度に載せるのが適切であろう。深刻な事件が多かったかつてと比べると紛争の性質が変容しているがゆえに、かつてなら対象とはしなかった紛争をも対象とするのが望ましいのかもれない。

上記解説によれば、環境基本法の定義をそのまま用いている理由は、「公害紛争処理法は、環境基本法の実施法としての性格を有するから、公害紛争処理制度の対象とする公害の範囲についても、環境基本法における公害の概念のそれと一致させた」<sup>(14)</sup>からである。環境基本法の政府解説書も、公害概念にズ

(11) 公害等調整委員会事務局（編著）『解説 公害紛争処理法』（ぎょうせい、2002年）（以下「解説」として引用）20～21頁。

(12) 小熊鐵雄『公害紛争処理法解説』（一粒社、1975年）11～12頁参照。

(13) 解説・前掲（11）書21頁参照。

(14) 解説・前掲（11）書19頁。

レがありうるとは認識していないようにみえる<sup>(15)</sup>。

たしかに、公害規制であれば、相当範囲性を維持する整理には合理性がある。しかし、先にみたように、それは公法的対応を正当化するためであった。したがって、規制の場面ではなく紛争処理の場面で異なった整理をしても、それを環境基本法が否定しているとか、同法との関係で問題は生じるとかという事態にはならないのではなかろうか。

そうであるとすれば、現在は7つになっている法定事象に関して相隣紛争にも制度の射程を拡げるのが適切ということになれば、その旨を明確に規定すべきであろう。公調委は、こうした方向での対応を適切と判断しているようにみえる<sup>(16)</sup>。そうであれば、疑義を生じさせないためにも、公害紛争処理法2条を改正し、現在の環境基本法2条3項にある「相当範囲にわたる」という部分を適用しないとするような対応が、法治主義の観点からは望ましい。

## (2) 条例における状況

なお、「公害」という文言に対する定義は、条例においても与えられている。たとえば、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」は、「公害」を、「環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に基づく生活環境の侵害であって、大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭等によって、人の生命若しくは健康が損なわれ、又は人の快適な生活が阻害されることをいう。」と規定する(2条2項)。「川崎市公害防止等生活環境の保全に関する条例」は、「環境の保全上の支障のうち、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる大気汚染、水質汚濁(水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化することを含む。以下同じ)、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭によって、人の健康又は生活環境(人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。以下同じ)に係る被害が生ずることをいう。」(2条1号)と規定する。

環境基本法2条3項と同じ定義を与える条例が多いところ、上記2条例にお

---

(15) 環境省総合環境政策局総務課(編著)『環境基本法の解説〔改訂版〕』(ぎょうせい、2002年)279頁以下参照。

(16) 谷口隆司「公害等調整委員会の30年：解と今後の展望」ジュリスト1233号(2002年)38頁以下・39頁には、「公害とは、環境基本法2条3項に規定する大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、悪臭のいわゆる典型7公害を指す。」という記述がある。被害事象は認識されているが、相当範囲性に対する認識は薄くように見える。

いては、相当範囲性が明確に排除されている。東京都条例の前身は、1969年制定の東京都公害防止条例である。同条例1条1項は、公害を、「事業活動その他の人為に基づく生活環境の侵害であつて、大気の汚染、水質の汚濁、騒音、振動、地盤の沈下、悪臭等によつて、人の生命及び健康がそこなわれ、又は人の快適な生活が侵害されることをいう。」と規定していた。相当範囲性は明確に排されているが、これは、「被害範囲の狭い問題が、いわゆる「私害」と目されることによって行政の対象から除外されることとなるのを避けるため」と説明されている<sup>(17)</sup>。こうした立法傾向も、公害紛争処理法2条を考えるにあたって参考になるだろう。

## 7. 制度の正当性に対する信頼

なお、制度の利用者にとって厳格な解釈をして救済を拒否しているのではなく、逆に柔軟な解釈をして救済制度利用の間口を拡げているのであるから、特段の問題はないという考え方もあろう。特段の問題が発生していないならば（＝運用でうまくいっており誰も不満を申し立てていないならば）、行政職員は一般に、「理屈ではそうかもしれないが、実務的には法律改正までは不要」と考える傾向にある。また、そうした方針を決めた場合には、その方向をサポートする資料を集めて説明する傾向がある。組織人の心情としては、十分理解できるところである。

しかし、公害苦情相談はさておき、過度な拡張解釈にもとづいて調停制度の土俵に引きずり込まれる相手方（主として事業者）の立場に立ってみればどうだろうか。受理事件数を増やすための、公調委による濫用的利用およびその促進と映らないだろうか。ねじ曲げられた運用がされていると感じないだろうか。

いうまでもなく、裁判制度にせよ公害紛争処理法の諸制度にせよ、関係者にとってその正当性に対する信頼があることは、制度の存立にとって必須の条件である。調停にせよ裁定にせよ、正当な理由なく出頭要求に応じない場合には過料が科されるのである（公害紛争処理法53条1号、55条1号）。なしくずし的な制度射程の拡大は、厳しい表現をすれば、運用の範囲を超えた立法権の侵害ともいわれかねない。

制度発足当時には、法律の服が体にあっていただろう。しかし、社会状況

---

(17) 東京都公害局規制指導部（監修）『東京都公害防止条例逐条解説』（公人社、1971年）17頁。

の変化によって、体が大きくなってきている。窮屈な服をそのままにしていると、体の成長が不健全に抑制されるし、服それ自体が破れてしまうのではないだろうか。体にとっても服にとっても、そして、制度に対する社会の信頼にとっても、良くない結果になりそうに思える。

## 8. 制度と組織の将来

蛇足ながら、制度発足以来、「公害」を冠している法律および組織の名称、そして、所掌事務の範囲も、中長期的には検討の対象とする余地があろう。法定7事象でないがゆえに対象としないという運用があり、それが「公害」の定義に起因するのであれば、その点を改革するのが、現在および将来の世代の国民の利益に資する。

1970年に制定された公害紛争処理法は、その3年前に制定されていた公害対策基本法の枠組みのもとで発足した。1993年に環境基本法が制定された際、条文の主語が「政府」から「国」に変わった程度で、公害紛争処理法の制度には、とくに修正が加えられずに横滑りした。周知の通り、環境基本法は、公害対策基本法を廃止して成立している。その際には、自然環境保全法の基本理念部分を統合して名称に「環境」を冠し、より広い視野と新しいパラダイムのもとに出発したのであった。

そのもとの、なぜ「公害」紛争処理制度が存続しえたのかは調査できていない<sup>(18)</sup>。ただ、未来永劫そのままよいとは、立法者は考えなかったとみるべきではないだろうか。

公害紛争処理制度は、大きな発展可能性を秘めたADRである。相当範囲性をどう考えるかのほか、法定7事象に限定せず、ひろく環境に関する紛争を射程に含めるかどうか<sup>(19)</sup>。その任務に対応できる中央組織・地方組織をいかに

---

(18) 改正されるべきであったという指摘は多い。たとえば、大久保規子「環境紛争における行政型ADR：都道府県公害審査会を中心として」自治体学研究91号(2005年)32頁以下・37頁参照。

(19) 都市問題や自然保護なども射程に入れる環境紛争処理制度として再構成されるべきと主張するものとして、たとえば、大久保・前註(18)論文37頁、大塚・前註(6)書452頁、越智敏裕『環境訴訟法』(日本評論社、2015年)114～115頁、山田久美子「公害・環境紛争に関する裁判外紛争解決制度(ADR)の日米比較研究と今後のわが国の制度のあり方についてⅡ」法研論集[早稲田大学大学院]114号(2005年)193頁以下・199頁、207頁、参照。米国連邦レベルでは、自然資源に関する紛争も射程に含めるADRがあるようである。大橋真由美「環境ADRにおける行政機関の関与」『行政による紛争処理の新動向：行政不服審査・ADR・苦情処理等の展開』(日本評論社、2015年)

実現するか。事実認定、調停、裁定の法的効力をどのように考えるか。公害紛争処理制度については、ほかにも重要な検討課題が多くあることは確かである<sup>(20)</sup>。

(本学法科大学院教授)

---

166 頁以下・184 頁註 51 参照。

- (19) 都市問題や自然保護なども射程に入れる環境紛争処理制度として再構成されるべきと主張するものとして、たとえば、大久保・前註(18)論文 37 頁、大塚・前註(6)書 452 頁、越智敏裕『環境訴訟法』(日本評論社、2015 年)114~115 頁、山田久美子「公害・環境紛争に関する裁判外紛争解決制度(ADR)の日米比較研究と今後のわが国の制度のあり方についてⅡ」法研論集〔早稲田大学大学院〕114 号(2005 年)193 頁以下・199 頁、207 頁、参照。米国連邦レベルでは、自然資源に関する紛争も射程に含める ADR があるようである。大橋真由美「環境 ADR における行政機関の関与」『行政による紛争処理の新動向：行政不服審査・ADR・苦情処理等の展開』(日本評論社、2015 年)166 頁以下・184 頁註 51 参照。
- (20) 公害紛争処理法をめぐるいくつかの論点の検討については、『公害紛争処理制度に関する懇談会報告書』(2015 年 6 月)、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 卷 12 号(2000 年)1 頁以下参照。

多くある論点のひとつとして、かねてより、裁定に実質的証拠能力を認めるようにすべきという主張がある。大塚・前註(6)書 452 頁、原田尚彦『環境法〔改訂版〕』(弘文堂、1994 年)64 頁。しかし、行政庁が関係する紛争処理ではなく、民事紛争処理手続において職権調査制度を維持したままにそうした効力を認めるのは、被申請人との関係で公平性を欠くだろう。北村・前註(3)書 257 頁参照。また、民事調停法の調停同様に確定判決と同一効力を認めるべきという主張もある。大塚・前註(6)書 452 頁参照。しかし、それにより手続の柔軟性が失われることから、そうした効力を付する意義は大きくないと思われる。この点については、前出の『公害紛争処理制度に関する懇談会報告書』参照。いずれもより本格的な検討が必要であり、筆者も研究を深めたい。