

## 「日本における環境責任について」

辻 雄一郎\*

### 目 次

はじめに

- I. 環境法の在り方 コモンローアプローチとシビルローアプローチ
  1. 神々の闘争
  2. 日本の環境法はどのように発展してきたのか  
他国と比較して
  3. EU指令の概要
- II. 環境民法の学説の展開
  1. 違法性とは何か。雲右衛門判決から大学湯判決
  2. 我妻の相関関係論を克服するために  
相関関係と受忍限度論との関係
  3. 不法行為の損害賠償の原則
- III. 環境民法に関する判例の展開
  1. 戦前～戦後復興期
  2. 高度経済成長期
  3. 1970年代半ば～80年代
  4. 1990年代以降
- IV. 四大公害病
  1. イタイイタイ病事件
  2. 新潟水俣病事件
  3. 四日市事件
- V. 環境責任法に関する最近の日本での議論
  1. 日本で環境責任法が用意されない理由  
個別法による対応
  2. 法律の制定過程と環境責任の議論  
将来世代という視点
  3. 日本で環境責任法を規定する必要があるか？

\*つじ ゆういちろう

## VI. 国家賠償請求訴訟と住民訴訟

1. 公権力の違法な行使
2. 营造物の設置・管理の瑕疵
3. 住民訴訟
4. 環境責任法と環境行政訴訟の提起する課題

## VII. 補償制度

おわりに

## はじめに

今回のシンポジウムでは韓国、ドイツ、日本の環境責任制度について議論された。本稿では、「日本における環境責任の在り方」を議論する。

1) 環境責任の議論は環境損害の議論の裏返しである。環境「損害」は環境私益に負荷を与える場合と環境そのもの(環境公益)の二つに分類される。2) ヨーロッパの「環境損害の未然防止と回復についての環境責任に関する2004年4月21日EU指令35号」は日本でも大きな意味を持っている。フランスでは環境責任法が議論されている。本法は汚染者負担原則に立脚して、汚染の防止と原状回復を汚染者が負担する。またドイツでも1990年に「環境責任に関する法律(Gesetz über die Umwelthaftung)」が公布され、91年に施行されている。ドイツに関する議論はProf. Gerhard Igl教授

1) 本稿は2010年9月における江原大学での国際シンポジウムでの議論を踏まえ、『環境法と政策』(江原大学編纂)の掲載用に執筆されたものである。この機会に尽力頂いたProf. Eubong Leeと所長のProf. Man Joo, Han、学部長のProf. Kwang Soo, Chungに感謝する。また通訳のProf. Jin Sik, Yu先生に感謝する。

2) 環境損害とは、環境影響に起因する損害一般(広義の環境損害)、環境影響起因の損害のうち、人格的利益や財産的利益に関する損害以外のもの(狭義の環境損害)である。松村弓彦「ドイツ環境損害(責任)法案と環境損害(その1)」季刊環境研究139号(2005)154頁。

の論考に譲る。

ヨーロッパと比較すると、日本では環境責任に関する包括的な法律が存在していない。なぜ環境責任に関する法律が日本では制定されていないのか？様々な回答が考えられるが、本稿では次のように議論を進める。

最初に基本的な立場を踏まえたうえで、日本の環境民法の学説の展開を検討する。その後、公害をめぐる判例の展開と判例の限界を示していく。四大公害病が裁判所によってどのような解決を提供されたのか、を踏まえたうえで、環境責任法に関する最近の日本での議論を提供する。その後、環境行政法に関する基本的理論を概観してから、環境責任法をめぐる環境行政訴訟の提起する問題を示して締めくくる。

## I. 環境法の在り方

### コモンローアプローチとシビルローアプローチ

#### 1. 神々の闘争

人は多様な価値観を持っている。それぞれの価値観を徹底的に追求すれば人々に神々の闘争(殺し合い)が発生する。<sup>3)</sup>様々な価値観を持つ人たちが協働生活を行うための舞台、これを憲法が設定する。従って、自分の私益(自分が心の中で、どのように人生を追及するのか、という利益)はとりあえず横に置いておいて、一定の私益を譲歩して、協働生活を営むためにどういったルールが必要なのか、を議論することになる。

一義的に、それぞれの価値観は議会において調整され、妥協されることになるだろう。議会は、一般的・抽象的な法規範を法律の文言の形で設定する。これをシビルローアプローチという。

二義的に、裁判所の役割が期待される。裁判所は、あいまいな法の文

---

3) 長谷部恭男『憲法とは何か』(岩波新書 2006年)。

言を解釈によって埋める役割が期待される。裁判所は、議会における話し合いで負けてしまった人たちを救うために存在する。水俣病のように環境汚染に係る事件では、議会での救済を受けにくい。何が守られるべきか、という基準も曖昧である。そこで、裁判所での救済が期待される。これをコモンローアプローチと言う。

## 2. 日本の環境法はどのように発展してきたのか 他國と比較して

日本の環境法は、このシビルアプローチとコモンローアプローチを使い分けながら、あるべき環境責任の在り方を模索してきた。<sup>4)</sup>日本国憲法には、25条において生存権が規定されている。<sup>5)</sup>この権利は、通常、抽象的権利と理解され、法律にはじめて裁判規範性を持つと理解される。これは一般的な目標を宣言したに過ぎない規定であるという考え方もある。<sup>6)</sup>環境権を具体化する環境基本法<sup>7)</sup>は公害対策基本法<sup>8)</sup>を改正されて設定された。しかし、地方自治体と中央政府の義務をうたっており、環境権という特定の権利を保障していない。<sup>9)</sup>

環境責任法は、環境一般に負荷を与える事業者という視点から責任を検討するものであって、日本の環境基本法が自治体の義務を検討する点で大きく異なる。

4) 日本における環境責任の在り方については、大塚直「環境損害に対する責任」大塚直＝北村喜宜編『環境法学の挑戦<淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念>』(日本評論社 2007年)77頁。梅村悠「自然資源損害に対する企業の環境責任(1)(2・完)」上智大学法学論集47巻2号(2003)19頁。

5) 日本国憲法25条「1 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」

6) 朝日訴訟 最大判昭和42年5月24日。芦部信善(高橋和之補訂)『憲法(第四版)』(岩波書店 2007年)252-257頁。

7) 環境基本法(法律第91号 最終改正：平成20年6月18日法律第83号)。

8) 公害対策基本法(法律第132号 廃止平成5年11月19日法律第92号)。

9) 環境基本法6・7条

他国の例をみると、例えばタイ憲法は、日本と比べると非常に先進的な憲法であると言える。このタイ憲法を素材に日本の環境権を議論してみる。

タイ憲法のSec.57条<sup>10)</sup>では環境権は人権のひとつとして規定されており、日本のように政策として解釈される余地を持たない。さらに、情報受領権、意見表明権が含まれているので、公聴会を開催する義務がある。この点で、利害関係人のみならず科学者などの専門家の参加も認められるかも興味深い。

また、Sec.66<sup>11)</sup>は、Sec.57と類似する人権規定を持っている。Sec.66は個人の権利ではなく、共同体の権利が明文化されている。Sec.67では、共同体の崩壊があれば、それを禁止するべきであると解される。共同体は、国家に対する行政訴訟として憲法を直接適用できる。

日本では環境権は二つに分かれるとされる。ひとつを環境公益と呼び、広く一般に共有される利益とされる。もう一つが環境私益と呼び、個人の享有する権利とされる。概して、タイ憲法では、環境公益(広く一般に共有される利益)を明文化して保障している。全ての共同体に属する個人は、自らの文化を保全する権利を有している。集合体としての個人の権利の反映として共同体の利益が認められる。タイでは、憲法の要請に満たされない環境状態であると主張して、旧法によって認められた新

---

<sup>10)</sup> Section 57. A person shall have the right to receive information, explanation and justification from a government agency, State agency, State enterprise or local government organisation before permission is given for the operation of any project or activity which may affect the quality of the environment, health and sanitary conditions, the quality of life or any other material interest concerning him or a local community and shall have the right to express his opinions on such matters to the concerned agencies for their consideration.

<sup>11)</sup> Section 66. Persons assembling as to be a community, local community or traditional local community shall have the right to conserve or restore their customs, local wisdom, arts or good culture of their community and of the nation and participate in the management, maintenance and exploitation of natural resources, the environment and biological diversity in a balanced and sustainable fashion.

規認可事業の取消訴訟が頻繁に起こっているとされる。

他方で、日本では司法権の規定<sup>12)</sup>が存在するが、司法権とは具体的事件に法を解釈、適用して解決する法作用<sup>13)</sup>であると理解される。司法権は、具体的紛争において対立する当事者間の私益の争いを調整する機関である。日本の裁判所では、環境私益だけを審理の対象としており、環境公益については、原告適格が否定される場合が多い。また、仮に原告適格が認められても、広範な行政裁量が認められる場合が多い。<sup>14)</sup>

### 3. EU指令の概要

フランスでは、2005年に3月に環境憲章が公布され、環境権が宣言され、環境保全と改善、環境に負荷を与える行為の禁止、損害回復が規定されている。<sup>15)</sup> フランス法はEU指令「環境損害の未然防止と回復についての環境責任に関する指令」<sup>16)</sup>を基調としている。

EU指令は2004年に採択された。採択国における環境損害の防止と回復、そして環境に負荷を与えた者に対する責任を規定している。

環境法の大原則である汚染者負担原則(PPP)であり、EC加盟国で確立されていた。しかし、ヨーロッパでは従来の民法、行政法の枠組みでは環境負荷行為の防止、損害回復に対する救済が十分とはいえなかった。本指令は、汚染者負担原則を貫徹し、環境基準違反を防止し、地域内の

<sup>12)</sup> 第6章司法 第76条「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。」

<sup>13)</sup> 裁判所法3条1項「裁判所は、日本国憲法 に特別の定のある場合を除いて一切の法律上の争訟を裁判し、その他法律において特に定める権限を有する。」

<sup>14)</sup> もんじゅ訴訟 最小三判平成4年9月22日。

<sup>15)</sup> 淡路剛久「環境損害の回復とその責任」ジュリスト1372号(2009)72頁。

<sup>16)</sup> Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

政策目標を達成することを目的とする。<sup>17)</sup>

本指令の規定する環境損害は、次のように定義される。第一に、コミュニティ(各地域)における水環境に対する直接あるいは間接的侵害。

第二に、1979年によるコミュニティでの自然生息地及び種に対する直接あるいは間接的侵害。

第三に、人間の健康に対する重大なリスクを惹起する土壌についての直接あるいは間接的侵害。

環境に対する負荷を発生させた事業者は、損害回復の義務を負い、回復費用を負担する。事業者は環境に対する負荷予防義務を負う。

責任の基本原理は、損害と問題となる環境負荷行為の間の因果関係の立証が可能な場合、事業者の活動から生じる環境損害と切迫した脅威に対して適用される。

指令は、指令に規定される事業者の活動とそれ以外の活動について異なる二つの枠組みを用意している。

指令の第三附属書に規定される特定の職業による活動によって引き起こされる現実のあるいは潜在的な危険に第一の責任枠組みが適用される。第一の責任枠組みでは、事業者の過失を問わず責任が科せられる。適用対象者は、農業や工業従事者であり、指令によって汚染防止や統制が求められる。適用対象となる活動は、水や大気への重金属の流出、危害を及ぼす化学物質を発生する設備、廃棄物処理(埋立や焼却を含む)、遺伝子組み換え作物など、その活動に免許が必要な事業である。

第二の責任枠組みは、第三附属書以外のあらゆる職業に携わる事業者に適用される。コミュニティの立法によって保護される種や自然環境に対して損害が発生した場合のみならず、損害発生の切迫した場合も対象となる。この場合の事業者は故意あるいは過失の場合のみ責任を負う。

指令は、環境責任について一定の例外を置いている。責任枠組みは、

---

<sup>17)</sup> <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enterprise/interaction\\_with\\_other\\_policies/128120\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/128120_en.htm)>

武力紛争、自然災害、欧州原子力共同体(European Atomic Energy Community) 条約下にある活動、国家防衛などによって生じた損害、損害発生の切迫した場合は除外される。

それぞれの国家によって授権された機関は、環境損害の切迫した危険が存在する場合、事業者に対して必要な措置を講じるように命令したり、自ら損害回復の措置を講じて、事業者に償還させたりすることができる。危険でなく、現実に環境損害が発生した場合も同様である。複数の環境損害が発生した場合は、機関が救済されるべき優先順位を決定する。

機関が予防あるいは回復措置を講じた場合、機関は、事業者にその費用を償還させる費用を評価する。

## II. 環境民法の学説の展開

シビルローアプローチとコモンローアプローチは、単独で成立しうるものではなく両者は相互に補完しあう。理想的で欠陥のない法律は存在しない。利害当事者の衝突による妥協の産物となることもある。法律はパーフェクトな作品か?を裁判所が問う役目を負う。環境責任法を論じるにあたって、環境公益と環境私益を論じる必要があるが、本章では、環境私益を中心に不法行為と損害論から検討する。伝統的な不法行為論を概説し、日本の不法行為で活躍する研究者の学説を紹介する。<sup>18)</sup> 民法709条は、故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う、と規定している。

---

<sup>18)</sup> 本章は、井上繁規『受忍限度の理論と実務』(新日本法規 2004年)1-15頁を参照した。以下の脚注もそれに従っている。



## 1. 違法性とは何か。雲右衛門判決から大學湯判決

日本では、伝統的には「権利」でなければ、他人の法益を侵害しても賠償する義務は加害者に発生しないという考え方があった。これを示すのが雲右衛門判決である。本件では、浪速節の名人である雲右衛門の吹き込みに係るレコードの権利者が、無断で複製して販売した相手方に不法行為訴訟を提起した事例である。本件では、浪速節には著作権が存在しないので、不法行為は成立しないと判断された。<sup>19)</sup>

大学湯事件<sup>20)</sup>では不法行為の成立が認められた。本件では、京都大学の前で建物を賃借して「大学湯」の名称で風呂屋を営業していた人が、賃貸借契約終了の際に、その老舗を売却することを妨害した賃貸人を相手に不法行為訴訟を提起した。裁判所は侵害対象が実定法上の具体的権利である必要はないと判断した。

### 2-1. 末川説(違法性説)

末川は、法的な保護に値する利益が侵害されれば不法行為が成立すると考える。<sup>21)</sup>不法行為の条文の「権利」侵害は違法性と読み替えるべきである。条文上の権利侵害の文言は、違法性のもっとも顕著な場合をいう。末川は、被害者救済の理念を拡大させて理解した。しかし、違法性判断が硬直する場合、恣意的に判断される場合もある。

### 2-2. 我妻説(相関関係説)

我妻は、末川の違法性説の問題を克服する相関関係説を提唱した。<sup>22)</sup>違法性は被侵害利益の種類・性質と侵害行為の態様との相関関係で判断

---

<sup>19)</sup> 雲右衛門事件 大判大3年7月4日 刑録9巻20輯1360頁。

<sup>20)</sup> 大学湯事件 大判大14年11月28日 民集4巻670頁。

<sup>21)</sup> 末川博『権利侵害論』(弘文堂書房 昭和5年)301頁以下。

<sup>22)</sup> 我妻栄『事務管理・不当利得・不法行為』(日本評論社 昭和12年)125頁以下。

される。不法行為とは、私的自治で認められる個人の自由な活動に限界を設定するものであり、そして、社会上の損失の公平な分配のために変容してきた。なぜ我妻は相関させたのか。

被侵害利益には、権利性の強固なものから薄弱なものまである。侵害行為の態様にも、自由活動として許容されて不法性が小さいものから刑罰法規に触れる不法性の大きな行為まで存在するからである。

我妻は、故意過失という行為者の心理は不法行為の主観的要件、違法性は客観的要件と考える通説的立場を得るに至る。しかし、我妻に対しては、次の批判がある。

第一に、違法性の判断は客観的であるべきだという立場からの批判である。侵害行為の態様を判断する場合、我妻によれば、刑罰法規違反、公序良俗、権利濫用を基準に判断する。しかし、これらの判断には故意過失という行為者の主観的要素の判断を伴う。換言すれば、我妻は故意過失という行為者の主観的要素(侵害者の侵害行為の態様は、しょせんは故意過失に過ぎないのでは?)を違法性の判断要素に入れているため、故意過失を二重に判断することになる。

我妻の立場では、侵害行為の態様は行為者の内心的要因としての故意過失判断に過ぎない。もし違法性を相関関係で考えるならば、判断要素は、被侵害利益の種類性質(結果無価値)と行為の内心的要素の種類(行為無価値)の相関関係で判断するほうが優れているという批判がある。つまり、我妻の相関関係説は類型論としてあいまいである。

第二に、侵害行為の態様を、刑罰法規違反、取締法規違反、公序良俗違反に求めることは、日本の不法行為理論とは無関係のはずである。

### 2-3. 我妻の相関関係論を克服するために 相関関係と受忍限度論との関係

信玄公旗掛松事件<sup>23)</sup>では、被害者の受忍限度を超えた場合に侵害行為が「権利濫用」になると判断された。のちの世田谷区砧町(きぬたちょう)

日照妨害事件<sup>24)</sup>では、隣接住宅の日照通風を妨害する建築の不法行為について、受忍限度を超えた場合に権利濫用となり、違法になると判断した。

加藤は、従来の判例理論が権利濫用の判断に中間概念を持ち込む姿勢を批判する。<sup>25)</sup>加藤によれば、直接的に侵害行為が受忍限度を超えた場合に違法となればよい、と考える。加藤は、生活妨害訴訟(騒音、日照)は所有権の権利濫用と構成するのではなく、社会的にどこまでが許されるかどうか、を問えば十分であると考えている。

加藤に従えば、加害者は、自分の侵害行為は受忍限度の範囲内であると立証しなければならない。他方、権利濫用説では、被害者が、加害者の侵害行為が権利濫用であると立証しなければならない。権利濫用説に比べて、加藤のほうが違法性の認定は容易になる。

#### 2-4. 新しい過失論 違法性を排除する考え方

違法性の概念を、不法行為の成立要件から排除することで我妻の理論を克服しようとする学説が現れる。平井によれば、過失は不法行為の成立を限定する機能を有するように至った。<sup>26)</sup>「過失」は、不法行為に損害賠償という法的保護を与えるかどうか、という種々の対立する利益を調整する政策的価値判断として機能する。過失とは、結果回避ないし防止義務に違反した行為で、具体的には受忍限度を超えた損害を近隣者に与えないように措置する義務であり、かつその前提として、行使者に結果発生の見込み可能性の損害ないし予見義務が要求されている行為として規定される。

平井によれば、過失は、①加害行為から生じる損害発生危険の程度

23) 信玄公旗掛松事件 大判大8年3月3日 民録9巻25輯356頁。

24) 世田谷区砧町日照妨害事件 最三判昭47年6月27日 民集26巻5号1067頁 判時669号26頁。

25) 加藤一郎『公害法の生成と展開』(岩波書店 昭和43年)30頁以下。

26) 平井宣雄『損害賠償法の理論』(東京大学出版会 昭和46年)398頁。

ないし蓋然性の大きさ、②被侵害利益の重大さ、③損害回避義務をおわせることによって犠牲にされる利益と①②の因子との比較考量である。

## 2-5. 公害と新受忍限度論

本稿の環境法との関係でいえば、淡路、野村が公害法の創始者として挙げられる。淡路も違法性判断を排除する。淡路によれば、公害による不法行為責任については、受忍限度論で一元的に判断すべきであるという。<sup>27)</sup>過失は、受忍限度を超えた損害を近隣者に与えないように措置する結果回避義務として構成すべきである。受忍限度は、被侵害利益の性質と侵害の重大性、加害行為の態様とそれに対する社会的評価、当該場所の地域性、損害の回避可能性と加害者が損害回避のためにとった措置、加害者による公法的基準遵守の有無、土地利用の先後関係などの事情を総合的に判断して決定される。

野村は、故意過失そして違法性についてアメリカのニューサンスの考え方を取り入れた。故意過失そして違法性は受忍限度という言葉で一元的に処理すべきと考える。<sup>28)</sup>

この時期に至ると、通説は709条の権利侵害を違法性として読み替え、違法性は侵害行為と被侵害利益との相関関係で判断されるようになった。受忍限度とは通常の合理人であれば、社会共同生活を営む上で当然甘受すべき限度であり、多くの要素を検討して総合考量して判断される。受忍限度論は、違法性の枠内で生まれ、違法性論にとってかわった。過失判断は主観的心理状態たる予見可能性から客観的な防止義務に、そして受忍限度論へと移行した。

野村によれば、被害者が受忍限度を超えた侵害を立証できれば、違法性も過失も認められる。被害者たる原告は、被侵害利益の性質、程度、

27) 淡路剛久「公害における故意・過失と違法性」ジュリスト458号372頁。

28) 野村好弘「故意・過失および違法性」加藤一郎編『公害法の生成と展開』(岩波書店 昭和43年)387頁以下。

地域性を立証すれば足りる。

#### 2-6. 前田説(新違法説)

前田は、不法行為の趣旨が損害の公平な分担であるというのならば、加害者の事情と被害者の事情を考慮しなければならないという。<sup>29)</sup>加害者の事情は故意過失(帰責事由)であり、被害者の事情は権利侵害である。この両者を同一の次元で判断するのが違法性である。違法性は、加害行為の態様(行為無価値-故意、注意義務違反としての過失)と被侵害利益の重要性(結果無価値)で定まる。この二つの事情で違法性が判断される。前田によれば、過失は違法性の問題である。前田は、過失について標準人を基準として結果回避のための注意義務違反と理解するからである。

#### 2-7. 幾代説(新二元論説)

幾代は、不法行為の成立要件に、故意過失と権利侵害の二つを立てる。<sup>30)</sup>故意過失は、加害行為者の心理状態の判断に必要であり、権利侵害は709条の文言に忠実だからである。この二つは損害と被害者に焦点をあわせて、被侵害利益が、当該加害者との関係で不法行為法による救済に値する適格性を有しているかどうか、を判断する。

#### 2-8. 森島説(故意、過失および違法性説)

森島が過失に注目する理由は709条の文言に忠実だからである。他方で、違法性の概念も維持させる。違法性とは、被侵害利益に関する要件(結果不法)として把握し、法的保護に値する利益をある程度越えて侵害した場合に認められる。違法性は、被侵害利益から不法行為責任の限界

---

<sup>29)</sup> 前田達明『民法VI2 不法行為法(現代法律学講座14)』(青林書院新社 昭和55年)122頁以下、同『不法行為帰責論』(創文社 昭和53年)185頁以下。

<sup>30)</sup> 幾代通 = 徳本伸一『不法行為法』(有斐閣 平成5年)113頁以下。

を設定する機能を持つ。

### 2-9. 澤井説(違法性及び有責性説)

違法性は二つのレベルがある。構成要件レベルと有責性レベルである。709条の「権利侵害」を保護に値する利益として法的評価を与えた構成要件として把握する。次に、加害者に責任を負わせるために、形式的に709条の文言を満たすだけでなく、違法であり、有責性のある行為に限定する必要がある。<sup>31)</sup>

## 3. 不法行為の損害賠償の原則

不法行為の効果は原則として損害賠償であり、賠償の方法は金銭賠償であるが、民法723条の名誉毀損の場合のように謝罪広告がなされる場合もある。場合によっては差止が認められる場合もある。<sup>32)</sup>

損害賠償の目的は、矯正的正義である、こうむった損害に公正な賠償を与えることにある。不法行為がない状態を回復することにある。しかし、不法行為の損害は不可逆の場合が多く、金銭賠償で償えるようなものでないため問題となる。

現在、日本民法で有力な立場を取る内田によれば、損害賠償の範囲はきわめて政策的な問題といえる。損害の範囲についての基本原則を検討する。

財産的損害は入院、治療、退院後の看護費用という積極的損害、不法行為による失職したことの減収という消極的損害(逸失利益)をいう。財産的損害に加えて精神的損害も請求できる。

損害賠償については、損害の金銭的評価、損害賠償の範囲、損害賠償

---

31) 澤井祐『事務管理・不当利得・不法行為(第三版)』(有斐閣 平成13年)102頁以下。

32) 内田貴『民法II 債権各論』(東京大学出版会 平成19年)387-453頁。

請求権者の範囲、賠償額の減額調整の四つが問題となる。

本稿では、損害賠償の範囲について注目する。相当因果関係論について説明する。不法行為の効果は、原則として事実的因果関係のある損害について損害賠償ができるはずである。しかし、事実的因果では無限の連鎖を生み、加害者に酷であり、矯正的正義の点から妥当ではない。そこで、賠償の対象と一定範囲に限定する必要がある。これが損害賠償の範囲の問題である。

富喜丸事件<sup>33)</sup>では、債務不履行に関する相当因果関係を定めた民法416条の類推適用を認めた。416条は、通常損害の他、特別損害も債務者に予見可能であった限り損害賠償の対象となるという。富喜丸事件によれば、事実的因果関係のある損害のうち、特別の事情で生じた損害が賠償の対象となるかどうかは、加害者の予見可能性に左右される。賠償の対象となる物の価格算定は騰貴した時点を基準時とするかどうかは、その時点の科学で処分して利益を取得しえたという特別事情を予見できたかどうか、に左右される。

判例は、相当因果関係概念によって、損害賠償の範囲と損害の金銭的評価の基準時の問題とともに処理しようとした。内田によれば、これが混乱を招くことになる。<sup>34)</sup>

相当因果関係論と損害賠償の範囲の確定の問題について判例の立場を説明する。判例は、不法行為による損害賠償の範囲は416条を類推適用して通常損害と予見可能な特別損害で限界を設定した。これを相当因果関係論という。しかし次のような批判がある。

第一に、債務不履行を規定する416条が不法行為に類推適用できるか？債務不履行では、新たに契約関係に入ろうとする当事者自らが債務不履行に陥った場合にどの程度の賠償を支払うのか、を予測できること

<sup>33)</sup> 富喜丸事件 大連判大15年5月22日 民集5巻386頁。

<sup>34)</sup> 前掲 内田参照。同「不法行為における損害賠償の範囲」坂井芳雄編『現代損害賠償法講座7 損害賠償の範囲と額の算定』所収 3頁以下。

が望ましい。しかし、不法行為では、加害者は突発的に不法行為を発生させており、そのような予測可能性を前提としていない。被害者から見ても、加害者の予見可能性で賠償額が限定されるのは救済の面から妥当ではない。

第二に、相当因果関係はドイツ法に由来する。しかし、ドイツでは損害賠償について事実的因果関係のある損害全てを賠償させる完全賠償を採用している。相当因果関係論は、完全賠償の不都合を回避する法技術である。しかし、416条はイギリスのコモンローに由来する。<sup>35)</sup> 内田は、次のように説明する。

### 3-1. 内田説(費用項目説)

内田によれば、不法行為では三つの異なる類型が存在する。第一に、個別損害項目が賠償すべき範囲に含まれるかどうか。第二に、生じた損害が、加害行為以外の他の原因で拡大すればどうか。第三に、直接の被害者以外の主体に損害が生じた場合はどうか。である。内田はとくに最初の問題に注目する。

内田によれば、個別の損害項目(費用項目)が賠償すべき範囲に含まれるか、が問題となる。死亡や負傷は損害の金銭的評価の問題であり、範囲の問題ではない。なぜなら、問題となる費用項目はきわめて多様であり、事案に左右される。費用項目は、あくまで損害を金銭評価する際の判断要素にすぎず、損害賠償の範囲の問題ではない。<sup>36)</sup>

### 3-2. 平井説(保護範囲説)

加害行為以外の他原因の寄与によって損害が拡大した場合について、平井は保護範囲説を提唱する。<sup>37)</sup> 平井によれば、損害賠償の範囲をめぐ

---

<sup>35)</sup> 内田によればHadley v Baxendale, 9 Exch 341(1854)に由来するという。

<sup>36)</sup> 前掲 内田。



る議論は、事實的因果關係に立つ損害のうちどこまでを賠償すべきか、という規範的問題であり、因果關係とは異なる保護範圍の概念を用いるべきであるという。

保護範圍は、ある損害に対して加害者がそれを回避する義務を負っていると判断されるかどうか、すなわち、ある損害が損害回避義務(過失判断の基準となる行為義務)の及ぶ射程距離内にあると判断されるかどうかによって確定される。行為義務の射程距離を義務射程と表現する。

平井は、どこまで加害者が賠償すべきかどうかという争点は、加害者がどこまで回避行為をすべきだったかによって決定されるべきだから、損害との関係で過失があると評価すべきである、と考える。

環境責任法との関係でまとめると、日本の民法709条の文言は抽象的であり、公害について解釈に限界があり、相関關係論、受忍限度論という学説が誕生した。民法709条では、責任を個別事件において評価する。環境責任法は、あらかじめの基準を用意することで予測可能性を確保する。また、「修復」という要素も加えている。

---

37) 前掲 平井。

### III. 環境民法に関する判例の展開

一般不法行為についての学説の展開を概略した。次に日本の公害訴訟を戦前から現在まで民法の判例を概観する。裁判所は、公害訴訟について709条をどのように解釈してきたのだろうか？

#### 1. 戦前～戦後復興期(1950年代半ばまで)

戦前において、産業活動に規制を加えて環境破壊を防止するための法制度や発生した被害を救済する法制度は存在しなかった。民法上の不法行為規定に基づいて被害の救済を求めた紛争事例が大阪アルカリ事件<sup>38)</sup>である。大阪アルカリ会社が経営する化学工場の排出する亜硫酸ガス等によって稲と麦に大きな被害を受けたとして、工場周辺の農民とその農民の地主らが大阪アルカリ会社を被告として損害賠償を求めて提訴した。大阪控訴院は主として予見に関する注意義務違反をもって過失を認定し、被告の責任を認めた。

大審院は、被害の発生が予測できたとしても「相当ナル設備」を施しておけば過失はないと考えた。過失の認定に「被害発生の予見可能性」に加えて「相当ナル設備」の欠如という二重の壁を用意して過失の成立を狭め、企業活動の自由を拡大する考え方であった。換言すれば、大審院は、環境を汚染して他人に損害を与えても、それが被害の営業活動による場合には原則として賠償の対象にはならず、例外的に、すなわち「相当ナル設備」をしていない場合にのみ責任が発生すると考えた。

当時の産業優位の思想を反映させている。ただし、差戻された大阪控訴院は、当時の防止技術水準をも考慮したうえで、被告は「相当ナル設備」を施していないとして、改めて被告の責任を肯定した。

戦前には、さまざまな環境問題とそれによる深刻な被害がすでに発生

---

<sup>38)</sup> 大阪アルカリ事件 大判大5年12月22日 環境法判例百選1所収。

していたが、包括的な法制度の整備はなく、戦後になっても根本的な変化がなかったため、多くの環境問題が発生・拡大していった。<sup>39)</sup>

## 2. 高度成長期(1950年代後半～70年代前半期)

### 前期(1970年代後半～70年代前半期)

公害問題が深刻化し、対策がとられ始めるが、高度経済成長の最中であり、なお抜本的な対応に至らなかった。例として、1958年に制定されたわが国における最初の国レベルでの本格的な公害規制法である水質二法<sup>40)</sup>も、指定水域制をとっていたため、各種の利害対立の中で指定が進まず、有効な対策とはならなかった。

### 後期(1970年代前半まで)

1967年に公害対策基本法が制定されると、1970年に公害対策基本法からの「経済との調和条項」の削除等、重要な法の制定・改正が行われ、さらに1971年には環境庁<sup>41)</sup>が設置された。この時期、イタイイタイ病や水俣病等の公害被害の救済を求める損害賠償訴訟(四大公害訴訟)が提起され、原告勝訴の判決が下された。この点は後述する。

## 3. 1970年代半ば～80年代

1970年代半ば以降、環境法制度は停滞ないし後退期に入る。これは大阪国際空港訴訟最高裁大法廷判決<sup>42)</sup>がターニング・ポイントとなっている。

<sup>39)</sup> わずかに、この時期に東京都の工場公害防止条例(1949年)や横浜市の騒音防止条例(1953年)のような、いくつかの自治体での先駆的な事例が見られるようになった。

<sup>40)</sup> 「公共用水域の水質の保全に関する法律(法律第181号)」と「工場排水等の規制に関する法律(法律第182号)」の二つをいう。両法律は水質汚濁法(法律第138号)の制定に伴い廃止された。

<sup>41)</sup> 現在は環境省に改編された。

大阪国際空港は1937年に「大阪第二飛行場」として設置され、戦後は米軍によって接収されていた。1958年の返還以降、大阪国際空港と命名されて、国営空港として管理、供用されるようになった。その後1964年に、ジェット機の乗り入れが認められ、1970年には、大型ジェット機の就航も認められた。

これに対して、大阪国際空港周辺住民264名が1969年及び1971年、航空機の離着陸に伴う騒音、排気ガス、振動の被害を理由に空港管理者の国に対して、民事訴訟を提起して、第一に、毎夜9時から翌朝7時までの間、空港を一切航空機の発着に利用させてはならないこと、第二に、この時間帯の空港の供用の差止めの二つを求めた。

最高裁によれば、差止め請求を認めないという。その根拠は三つある。

第一に、公共施設の活動に対する差止めはそれに関連する公権力の発動を求めることになり、そのような請求は民事訴訟としては許されない。

第二に、被告の騒音が〇〇ホンを超えて原告の居住地に侵入させないことを求める主張は請求としての特定性を欠き、不適法である。

第三に、仮に実体審理に入った場合でも「公共性」が差止め請求より優越する。

大阪国際空港訴訟において最高裁が差止めを却下した判決以降、公共的な施設や活動(道路・鉄道・空港等)による公害の差止めが問題となった事例でも差止めは否定された。

1970年代後半以降、大気汚染の影響と思われる疾病に苦しむ住民らによる大規模な公害訴訟が各地で相次いで提訴された。その背景には、1970年代半ば以降、二酸化窒素やSPM(浮遊粒子状物質)による汚染は改善されず、道路沿道を中心にかえって悪化の傾向すら見られた。<sup>43)</sup>

42) 大阪国際空港訴訟 最大判昭和56年12月16日。

43) 1978年の窒素酸化物の環境基準の緩和等

#### 4. 1990年代以降

千葉訴訟判決<sup>44)</sup>以降、企業の民事責任を認める判決が定着するが、中でも、西淀川大一次訴訟判決<sup>45)</sup>や川崎第一次訴訟判決<sup>46)</sup>において、コンビナート(工業団地)を形成していない複数の汚染源による複合的な大気汚染公害で共同不法行為論を展開され、企業の責任が肯定された。

国道43号線訴訟の控訴審判決<sup>47)</sup>は、大阪国際空港事件の差止請求の特定性についての理論を修正させる。尼崎訴訟判決<sup>48)</sup>や名古屋南部訴訟判決<sup>49)</sup>では、道路による大気汚染公害について差止めを認めている。

廃棄物処分場差止めの仮処分事件<sup>50)</sup>では、従来の人格権論を発展させる「人格権の一種としての平穏生活権」という新しい権利が登場し、これを根拠に差止めが認容された。

水俣病国賠訴訟において国と県の責任を認めた判決が大阪高裁<sup>51)</sup>で下された。さらにこの上告審で最高裁は、国には1960年以降、水質二法に基づく規制権限を行使しなかったことに違法性があり、熊本県も同時期以降、県漁業調整規則に基づく規制権限を行使しなかったことに著しく合理性が欠けるとして、大阪高裁の結論を是認した。<sup>52)</sup>

国立市マンション撤去判決<sup>53)</sup>では、景観利益は公的保護に値し、これを侵害する行為は、一定の場合には不法行為に該当するとしてマンションの20mを超える部分の撤去を認めた。本判決は、景観利益を土地の付加価値

44) 千葉川鉄事件 千葉地判昭和63年11月17日。

45) 西淀川第一次訴訟 大阪地判平3年3月29日。

46) 川崎第一次訴訟 横浜地裁川崎支部判平成6年1月25日。

47) 国道43号線訴訟控訴審 大阪高判平成4年2月20日。

48) 尼崎訴訟 神戸地判平成12年11月27日。

49) 名古屋南部訴訟事件 名古屋地裁判平成12年11月27日。

50) 丸町町廃棄物処理場事件 仙台地裁決平成4年2月28日。

51) 水俣病控訴審 大阪高裁判平成13年4月27日。

52) 水俣最高裁 最二判平成16年10月15日。

53) 国立マンション事件 東京地判平成14年12月18日。

と位置づけることにより、地権者たる私人が主張できる利益と考えた。

以上から、環境問題がまず何よりも人の生活や生命・健康に対する侵害(公害)として、そのような被害の救済と防止に力点が置かれ、そしてその救済において民事法(とりわけ損害賠償法)が大きな役割を占めることとなったことが理解できる。

#### IV. 四大公害病

1960年代になって本格的な公害反対の住民運動が取り組まれるようになり、この時期以降の公害反対運動は、一方で、公害反対の世論が多数を占める地域で環境保全派のいわゆる革新首長を誕生させ、地方自治体レベルで公害対策に取り組んでいく。民主的な基盤がある地域では条例を制定し、シビルローアプローチが効果を及ぼしていた。

他方で、公害反対の世論が相対的に弱く、公害被害者が孤立を余儀なくされている地域では、公害発生企業の法的責任を追及する公害訴訟の提起というコモンローアプローチを選択することになる。

次に検討する四大公害病に関する判決では、産業優位思想の表れとしての「相当ナル設備」をしていれば企業等は賠償責任を負うことはない、とする考え方も修正された。四大公害訴訟では被害企業の責任が認められ、損害賠償請求が認容されている。

さらに1970年代後半には、環境基準の改定や排出規制の強化、公害健康被害補償法の制定等により実現していった。日本の裁判所は、被害者らが最後の場所として救済を求めた訴訟にどのように解決策を提示するか、という課題を与えられた。

##### 1. イタイイタイ病事件

本件では、無過失責任を規定した鉱業法109条の適用が可能であった

ため過失ではなく、因果関係が主要な争点となった。<sup>54)</sup>公害における因果関係については、原告による証明が極めて困難であるという事情がある。裁判所は、疫学的因果関係論を採用した。公害による健康被害の場合に、病理学的メカニズムが明らかにされなければならないという主張を退け、病理学的なメカニズムの解明に立ち入ることなく因果関係を認める考え方を裁判所は確立した。

## 2. 新潟水俣病事件

裁判所は過失と因果関係を扱った。<sup>55)</sup>過失につき裁判所は、化学企業に高度の安全管理義務を要求した上で、操業の停止を含む防止義務を課していると考えた。本判決は大阪アルカリ判決とは異なり、回避義務として相当の設備ではなく操業停止をも要求した。

## 3. 四日市事件

裁判所はコンビナート(工業団地)を形成する企業群による大気汚染を扱った。広範な地域に複数の煙突のどれかから被害者の症状を引き起こした。その因果関係の立証は不可能に近い。判決は関連共同性の類型化を行い、それを因果関係と結び付ける考え方をとった。<sup>56)</sup>

「多数者の共同関連性」については、たまたま工場が一定地域に隣接して操業している場合、立地している工場同士の製品や原材料の流通、親会社・子会社の関係、系列企業、人事の交流関係、資本の結合性などの事情の違いを考慮して、関連共同性(各行為者の共同の相互関係)の強弱を判断する。

例えば、コンビナートは強い関連共同性が認められやすい。コンビ

---

<sup>54)</sup> イタイイタイ病事件 名古屋高裁金沢支部判昭和47年8月9日。

<sup>55)</sup> 新潟水俣病事件 新潟地判昭和46年9月29日。

<sup>56)</sup> 四日市事件 津地裁四日市支部判昭和47年7月24日。

ナートは集団で加害行為を行い、損害を発生させたという因果関係が認定されやすい。煙突からの排出について社会的に見て一体性が認められると、どの煙突であっても連帯して責任を負う。弱い関連共同性だと、因果関係を推定(反証を許す)が、強い関連共同性だと反証を許さず、連帯責任を負わせることになる。

裁判所は、過失について「事前に排出物質の性質と量、排出施設と居住地域との位置・距離関係、風向、風速等の気象条件等を総合的に調査研究し、付近住民の生命・身体に危害を及ぼす事のないように立地すべき注意義務がある」として、立地上の過失を認定した。

最後に熊本水俣病事件<sup>57)</sup>では、裁判所は被害者らが被告チッソと結んだ「見舞金契約」の中の権利放棄条項の効力を扱った。この点につき判決は、その契約は公序良俗に違反するから、無効と判断した。これら四大公害訴訟判決では、裁判所が判決を通じて被害者に救済の途を開いた。「相当ナル設備」をしておれば企業等は賠償責任を負うことはないとする考え方が修正されたように、戦前以来の「伝統的」な判決が修正され、汚染者負担の原則が確立した。

## V. 環境責任法に関する最近の日本での論議

### 1. 日本で環境責任法が用意されない理由 個別法による対応

日本では、ドイツやフランスのように環境責任法に関する包括法は存在しない。日本では、環境私益を越えた環境自体に対する損害(環境公益)は立法によって補完されるべきであると理解されつつも、十分な立法が制定されてこなかった。

例えば、過去に議論された調和条項は、「産業発展を阻害しない限り

---

<sup>57)</sup> 熊本水俣病事件 熊本地裁判昭和48年3月20日。



で環境保護対策を実施する」と解釈され、産業優位の解釈が導かれた。環境汚染では被害発生前に広域に一般的に対策を講じる必要があるはずなのに、昔の「ばい煙規制法」では個別地域に指定されて、はじめて規制対象となっていた。議会制定法は老朽化し、社会の中で重要視される利益も変動して、時代に合わない場合も出てくる。裁判所の解釈によって手直しされる場合もあるが、議会による改正でオーバーホールされるべき場合もあろう。<sup>58)</sup>

1950および60年代の公害対策は事後的で個別、具体的な対策しか取られてこなかった。1970年の公害国会(第64臨時国会)において(首相 佐藤榮作)に、騒音、水質汚濁対策の不手際が指摘され、公害対策基本法の欠陥が提示された。議会は、調和条項を削除していく。環境管理の概念も紹介され、資源の有限性が認識されていく。例えば、現在の大気汚染防止法1条は次のように規定している。

この法律は、工場及び事業場における事業活動並びに建築物等の解体等に伴うばい煙、揮発性有機化合物及び粉じんの排出等を規制し、有害大気汚染物質対策の実施を推進し、並びに自動車排出ガスに係る許容限度を定めること等により、大気の汚染に関し、国民の健康を保護するとともに生活環境を保全し、並びに大気の汚染に関して人の健康に係る被害が生じた場合における事業者の損害賠償の責任について定めることにより、被害者の保護を図ることを目的とする。

環境責任に関する議論は、四大公害病で検討したように日本では立法措置が不十分であった経緯もあり、コモンローアプローチ(裁判所での訴訟による救済)が利用されてきた。<sup>59)</sup> 環境責任法を制度化すべきかどうか

---

<sup>58)</sup> Yuichiro Tsuji, Future of ADR in Environmental and Constitutional Law in Japan, Journal of Thailand Judiciary, Judicial Training Institute Legal Seminars: Second Anniversary, p.50.

Daniel A. Farber, Philip P. Frickey, Law and Public Choice: a critical introduction (University of Chicago Press 1991).

か、の議論はシビルローアプローチ(議会での立法)と呼ぶことができる。環境責任法は、環境責任を引き起こす事業者という視点から環境に対する負荷の発生を防止し、回復する責任を立法措置によって汚染者に負わせる方式である。

日本では環境責任について包括法を用意せず、水質汚染防止法のように個別法によってカバーしてきた。例えば、大気汚染防止法25条1項(無過失責任)は、次のように規定する。

- 1 工場又は事業場における事業活動に伴う健康被害物質(ばい煙、特定物質又は粉じん、生活環境のみに係る被害を生ずるおそれがある物質として政令で定めるもの以外のものをいう。以下この章において同じ。)の大気中への排出(飛散を含む。以下この章において同じ。)により、人の生命又は身体を害したときは、当該排出に係る事業者は、これによつて生じた損害を賠償する責めに任ずる。
- 2 一の物質が新たに健康被害物質となつた場合には、前項の規定は、その物質が健康被害物質となつた日以後の当該物質の排出による損害について適用する。

本法は、民法上の過失責任を個別法によって修正している。水質汚濁法19条は次のように規定している。

- 1 工場又は事業場における事業活動に伴う有害物質の汚水又は廃液に含まれた状態での排出又は地下への浸透により、人の生命又は身体を害したときは、当該排出又は地下への浸透に係る事業者は、これによつて生じた損害を賠償する責めに任ずる。
- 2 一の物質が新たに有害物質となつた場合には、前項の規定は、その物質が有害物質となつた日以後の当該物質の汚水又は廃液に含まれた状態での排出又は地下への浸透による損害について適用する。

---

59) 淡路の言葉を借りれば、これは「権利的なアプローチ」である。前掲 淡路「環境損害の回復とその責任」72頁。

他に、イタイイタイ病裁判で利用された鉱毒賠償責任(鉱業法109-116条)が挙げられる。国際法の分野でも宇宙物体により引き起こされる損害についての国際責任に関する条約(宇宙損害賠償条約)が過失責任を修正している。また、「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律(通称 公害罪法)」は、公害によって人を死傷させた者を一定の場合に過失の有無を問わず処罰し、法人の両罰規定を用意している。「油濁民事責任条約」<sup>60)</sup>は船主に無過失責任を用意しているが責任額は制限されている。本法は、船舶所有者が無過失責任を負う。しかし、所有者は、船舶の大きさ等により、一定金額を限度としてその賠償責任は制限される。所有者は、制限された責任額を補てんする保障契約を締結するように義務づけられる。また、国際油濁補償基金から一定金額を限度として保障を受けられる。

日本では、環境それ自体に関する負荷(環境公益の侵害)については、個別法が用意されてきた。法律実務家は、裁判所で個別法律の限界に直面することになった。

## 2. 法律の制定過程と環境責任の議論 将来世代という視点

日本の環境法では、コモンローアプローチの限界を意識することに加えて、法律の制定過程にも注目する必要がある。調和条項は、「現在生きている国民」という視点であって、「将来世代の国民」という視点が欠けていた。環境資源の有限性も認識されておらず、環境vs経済成長という対立構図があった。環境責任法の導入にあたって、日本では環境に関する法律が、利益団体の妥協の産物として成立することが多い現象を意識しなければならない。日本では過去に議会における代表者たちは、産業界の圧力を受けて、委員会レベルの議論で法律の文言を修正して、法律を骨抜きにしてきた。

---

<sup>60)</sup> International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1969.

法律の目的は、法律の第一条に目的や保護法益が規定される。環境法では、たとえば、国民の健康の保護、生活環境の保全、公衆衛生の向上、自然環境の保全、国民の健康で文化的な生活の確保が規定されることが多い。目的のみならず、目的達成の手段が骨抜きにされないか、常に警戒する必要がある。

タイ憲法で採用された「持続可能な発展」とは、「再生可能な資源を再生可能な範囲で捕獲することで、当該資源を将来的に最大限に利用できる」という考え方も生まれている。もともと海洋資源で生まれた「持続可能な発展」の概念は国際的な動きが国内的な法改正に影響を与えている例である。

「持続可能な発展」とは「将来の世代も自らのニーズを満たそうとする能力を持っている。この能力を損なうことなく現在の世代のニーズが満たされるような発展」世代間の時間軸(世代間の公平)、人間生活と環境の結びつきの二つが強く意識されている。

代表者は、自分を支える利益団体のニーズを満たして再選しようと議会で活動する。しかしながら、将来生まれてくる世代のために法律を制定することもある。経済的尺度で必ずしも計量できない動機で議会制定法が制定されることを示している。<sup>61)</sup>

### 3. 日本で環境責任法を規定する必要はあるか？

日本の環境法では、法律の制定過程に警戒しなければならない。それでは日本で環境責任法を制定する必要はあるだろうか？ここでは民法の視点から環境責任法の意義を検討する。

第一に、日本では、民法709条あるいは個別法の適用というコモンローアプローチを通じて、環境私益を越えた環境公益を救済しようと試みてきた。しかしながら、裁判所は特定の原告の個別的な損害に対する

<sup>61)</sup> *Id. Daniel Farber & Philip Frickey, Law and Public Choice (University of Chicago Press 1991).*

救済になじんでいるが、特定の損害を越えた環境それ自体に対する負荷の修復や防止について、裁判所は働きにくかった。裁判所は、国道43号事件以降、かろうじて差止を認める程度にしか過ぎなかった。環境責任法は、環境に負荷を与える事業者に環境責任を負わせるという制度を立法によって用意する。裁判所の救済の限界を補完する。

第二に、環境それ自体の負荷(環境公益の侵害)をだれが判断し、誰が修復するか、という命題を解決する場合、裁判所という舞台では損害を個別的に判断し、修復の算定も困難であった。環境責任法を用意することで、裁判所で個別に判断されてきた損害と修復の負担を統一的に算定することができる。あらかじめ修復に必要な負担を定めておくことによって、裁判所の評価は容易になり、予測可能性を確保し、当事者の訴訟負担は軽減され、汚染者には環境損害の発生を未然に防止しようというインセンティブが働く。未然防止のアプローチは裁判所では、差止めには過ぎなかった。<sup>62)</sup>

## VI. 国家賠償請求訴訟と住民訴訟

### 1. 公権力の違法な行使

汚染者が私人である場合、私人間の紛争なので、民法709条が問題となる。しかし、公権力の行使によって環境汚染が引き起こされる場合もある。国家賠償法1条は、公権力の行使に当たる公務員の故意・過失による違法な損害発生に関して、国や自治体の賠償責任を認めている(公権力責任)。同条にいう「公権力の行使」という文言は、行訴法3条1項のそれよりも広く解されており、ここには、行政処分のほか、たとえば行政指導も含まれる。

---

<sup>62)</sup> 国道43号事件 最小二判平成14年10月29日。

環境法における公権力責任は、自治体行政に関して問題になることが多い。<sup>63)</sup>品川区マンション事件最高裁判決<sup>64)</sup>は、行政指導継続を理由とする東京都建築主事の建築確認処分保留を違法としたものである。武蔵野市マンション事件最高裁判決は、行政指導に従わない業者の給水申込みを市長が拒否したことを違法とした。<sup>65)</sup>

権限の不行使が違法となる場合があるとして、水俣病関西訴訟最高裁がある。<sup>66)</sup>国について「水質二法」に基づく権限の不行使、熊本県について同県漁業調整規制に基づく権限の不行使が、それぞれ問題にされたことは前述した。

## 2. 営造物の設置・管理の瑕疵

国家賠償法2条は、道路や河川などの「公の営造物」の設置・管理の瑕疵による損害賠償責任を規定する(営造物責任)。一般論としては、当該営造物に「通常有すべき安全性」があったかどうか、基準とされている。

環境訴訟としては、そうした営造物が通常予定された用途に利用された結果として発生する環境負担が問題とされている。国営空港の設置・供用によって発生する騒音被害について責任を認めたものとして、大阪国際空港訴訟最高裁判決がある。<sup>67)</sup> 国道については、国道43号線事件最高裁判決が、騒音と自動車排出ガスに起因する健康被害の責任を認めている。<sup>68)</sup>

---

63) 環境行政法については 北村喜宜『現代環境法の諸相』(放送大学教材2009)。

あるいは、塩野宏『行政法』(有斐閣 2009)。

64) 品川区マンション事件 最三判昭和60年7月16日。

65) 武蔵野マンション給水拒否事件 最一判平成5年2月18日。

66) 水俣病関西訴訟 最二判平成16年10月15日。

67) 行政事件判例百選Ⅱ 第4版 163事件

68) 大阪国際空港訴訟 最大判昭和56年12月16日。

### 3. 住民訴訟

地方自治法242条の2に基づいて提起される住民訴訟は、環境保全の観点から行政の活動に問題があると主張する住民によって、積極的に用いられてきた訴訟である。住民訴訟のうち同条1項4号に定められているいわゆる4号請求は、2002年の地方自治法改正によって、大きな変革を受けている。住民訴訟は、自治体の財務会計運営の適正を確保することを目的とする民衆訴訟の一つであり、地方自治法によって確立されたものである。これは、客観訴訟であり、自治体の住民であればだれでも、個人の法律上の利益とは関係なく、監査請求を経たうえで提起出来る。地方自治法242条の2第1項は、行為の差止め(1号請求)、行政処分を取り消し・無効確認(2号請求)、怠る事実の違法確認(3号請求)、損害賠償・不当利益返還請求(4号請求)の4つの訴訟類型を規定する。

### 4. 環境責任法と環境行政訴訟の提起する課題

環境行政法は「法律による行政の原則」として三つの原則を導く。<sup>69)</sup>行政の組織が議会制定法によって授権されていること、行政作用に法律の根拠があること、行政作用が法律に違反しないことである。たとえば廃棄物処理事業では、行政と事業者の関係が問題となる。事業者は廃棄物処理を申請し、許可を行政に求める。行政は、事業者が汚染していた場合、立ち入り検査の権限が与えられている。場合によっては許可を行政は取り消す。環境訴訟では、住民が訴訟に参加するという三面訴訟になる。

法律は、社会の諸利益を政治的に妥協され、調整した結果である。環境に負荷を与える経済活動を規制する法律の場合には、具体的には許可基準の中に、妥協あるいは調整結果が示される。行政は、それを執行する義務を負っている。

法律が制定されているにもかかわらず、法的紛争が発生するという根

<sup>69)</sup> 前掲 塩野

抛は調整が不十分なことを意味しており、根本的には、処分の根拠法を改正することが必要になってくる。それに限界があるならば、別の法律や条例を制定する必要もある。また、厳しすぎる基準について行政が義務違反を見逃す場合も存在する。<sup>70)</sup>

生命・健康への被害が問題となっている訴訟の場合には、裁判所によって一定の救済が与えられていることも少なくない。しかし、景観保全、生態系保全、歴史的・文化的環境といった環境公益の保全に関する訴訟は十分な成果をあげているとはいえない。実定法整備が進んでいないからである。環境公益の場合、個別の行政法が整備されていないと訴訟は非常に困難になる。

行政処分の必要性や妥当性を評価できるようなプロセスが必要になるかもしれない。しかし、あくまで必要性・妥当性というのは一つの価値判断に過ぎない。議会での実現が求められる。議会では、さまざまな立場の人が、その不満を訴訟によって主張する。環境責任法の議論にあたって、議会と裁判所とのキャッチボールの中で環境法は進化する点を意識しなければならないだろう。<sup>71)</sup>

環境責任法と行政法との関係では、次のような点を指摘できる。

第一に、行政、汚染者、被害者の当事者が三面関係に立つ舞台で、環境に対する負荷の修復を行政が負担した場合、汚染者に対して請求すべきである。日本では行政代執行が環境法の文脈の中でも議論されるように至った。環境責任法整備の議論は、誰が負担すべきか、という視点を提供する。日本では1970年代から既に汚染者負担の原則が議論されてきた。この汚染者負担原則を貫徹する意味で、環境責任法の議論は有用である。

第二に、環境損害の議論は環境「規制」の議論の裏返しである。環境公

---

<sup>70)</sup> これをSlippageという。Daniel Farber, Taking Slippage Seriously: Noncompliance and Creative Compliance in Environmental Law, 23 Harv. Envtl. L. Rev. 297 (1999).

<sup>71)</sup> Supra, note 50, Yuichiro.



益に対する負荷を防止する場合、行政はどのような政策目標を用意してどのような規制を用意して実現するか、が問題となる。環境責任に関する包括法は、行政の政策実現のコストを理解する助けとなる。ただし、次のような課題も残されている。たとえば、未然防止のみならず修復の費用をどのように算定するのか？環境の非利用価値はどのように算定するのか？「制裁」という視点は制度設計に必要なか、という問題も残り、費用便益分析の限界も意識されなければならない。<sup>72)</sup>

第三に、行政規制の制定過程が問題となる。2004年の行政法改革の中で、行政の不作为に対して、どのような請求か可能か、どのような当事者の参画が可能か、が議論された。環境公益に負荷を与える状態が続いている場合、規則制定過程に対する当事者参加の正統性(*legitimacy*)が議論されることになる。

## VII. 補償制度

被害者に対する補償は、原則として裁判所での救済が与えられる。しかし、救済は具体的事件において訴訟を提起する特定の個人に限定される。救済を受けられる要件を議会制定法に整備する制度によって与えることも可能である。

公害健康被害補償制度は1973年制定後、1987年に改正され、現在の名称「公害健康被害の補償等に関する法律」になった。通称、公健法と呼ばれる。これは、金額が不十分であっても、確実に簡易迅速な救済を図る制度ということができる。

第一に、公害の原因者に課せられる賦課金による財源でまかなう。賦

---

<sup>72)</sup> Cass Sunstein, *The Cost-Benefit State: The Future of Regulatory Protection* (ABA Section of Administrative Law and Regulatory Practice, 2002). Otherwise, Farber, *Eco-Pragmatism* (University of Chicago Press 1999).

課金は法律に基づいて強制的に徴収される。

第二に、裁判でなく、行政手続きで各種の交付金を給付する。この給付金の法的性質は損害賠償金である。

第三に、大気汚染と水質汚濁に起因する健康被害が対象となる。公的機関が簡易な手続きで公害病を認定し、迅速・確実に救済を実現する。

また、石綿による健康被害の救済に関する法律(2006年制定)は、石綿により、中皮腫や肺がんにかかった本人及びその遺族に対し、環境再生保全機構が医療費等や一時金(特別遺族弔慰金等)を支給する。法改正により、平成20年12月1日から支給が拡充された。

第一に、医療費等の支給が療養開始日までさかのぼる。

第二に、法施行日以降に亡くなった人に特別遺族弔慰金等が支給される。

第三に、特別遺族弔慰金等の請求期限が延長される。

これは社会保障給付として理解される。

## さいごに

法とは、判例と制定法の二つを含む。日本環境法では、環境公益と環境私益の二つが存在する。多様な価値観を持っている人々の共同生活の土台を設定する憲法では、司法は、環境私益の判断に親和性を持つ機関である。裁判所の判断は、個別具体的な事例に対する判断である。救済の対象は訴訟を提起する特定の事件の特定の原告に限定される。他方で、議会制定法は、一般的な人や抽象的な事件に適用される。議会制定法は予測可能性を確保し、平等に適用される。

しかし、議会制定法は議会での圧力団体の利益の調整あるいは妥協の産物として提供される。環境に負荷を与える経済活動を規制する法律の場合には、具体的には許可基準の中に、妥協あるいは調整結果が示される。

法律が制定されているにもかかわらず、法的紛争が発生するという根拠は調整が不十分なことを意味しており、根本的には、法改正が必要になる。それに限界があるならば、別の法律や条例を制定する必要もある。法律の目的のみならず、目的を達成する手段に常に警戒する必要があるだろう。

代表者は、再選のために利益団体の意向を無視できないが、他方で、将来世代のために法律を制定させようとする場合もある。必ずしも経済的な尺度で説明できない行動をとる。

裁判所は、制定法がパーフェクトではない場合、文言の空白を解釈によって埋める役割を担っている。しかし、法の書き換えに至るような解釈は認められない。時代の流れの中で、法律自体が老朽化する場合にも議会は法改正を行うこともある。

不法行為法は、日本の環境私法において主要な役割を担ってきた。故意過失・権利侵害・因果関係・損害を被害者は立証しなければならない。これらの文言について裁判所は判例の中で解釈を提示してきた。

日本では、高度経済成長の中で調和条項が経済成長を重視させ、個人

の生命健康に対する配慮を無視する結果となった。四代公害裁判では、故意過失・因果関係・損害について裁判所の判例が大きく進化した。一時期、被害者保護の姿勢が後退した時期もあった。問題は、環境が特定の個人の共有する利益ではなく、一般の人々が共同して享受する利益であることにある。しかし、環境が汚染されると、最終的に不特定多数の人に被害が及ぶ。

生命・健康への被害が問題となっている訴訟の場合には、裁判所によって差止のような救済が与えられている。現在では差止を人格権の一種としての平穩として理解して、差止を認容している。しかし、景観保全、生態系保全、歴史的・文化的環境保全に関する訴訟は十分な成果をあげているとはいえない。被害者の救済は原則として事後的になるが、環境訴訟では事前差止めの方が望ましい。

学説は、判例の発展に合わせて、ドイツ法、アメリカ法、イギリス法の影響を日本の不法行為法に取り込もうという動きが存在した。

他方で、議会制定法によって、被害者に対する補償制度も用意されるようになった。水俣訴訟では行政による認定の遅れも指摘されたが、石綿のように特別法によって救済されている。

議会制定法である民法709条は抽象的である。裁判所は判例法によって、議会は制定法によって、環境法に関する理論を展開させてきた。将来の環境責任の然るべき理想像には、議会制定法と判例法の相互影響によって到達する。