

第六十八回国会 衆議院 公害対策並びに環境保全特別委員会議録 第十五号

昭和四十七年五月十二日(金曜日)

午前十時四十六分開議

出席委員

委員長 田中 武夫君

理事 始岡 伊平君

理事 藤波 孝生君

理事 島本 虎三君

理事 伊東 正義君

理事 浜田 幸一君

理事 二見 伸明君

理事 青柳 盛雄君

出席國務大臣

國務大臣 (環境庁長官)

出席政府委員

環境庁長官官房

環境庁企画調整

局長

委員外の出席者

法務省民事局参

事官

通商産業省公害

保安局参事官

古館 清吾君

森口 八郎君

委員の異動

五月十二日

辞任

梶山 静六君

村上信二郎君

林 孝矩君

合沢 栄君

米原 昶君

同日

辞任

二見 伸明君

青柳 盛雄君

補欠選任

左藤 恵君

中山 正暉君

二見 伸明君

吉田 賢一君

青柳 盛雄君

同日

補欠選任

浅井 美幸君

浦井 洋君

本日の会議に付した案件

連合審査会開会に関する件

連合審査会開会申し入れに関する件

参考人出頭要求に関する件

大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案(内閣提出第九七号)

公害に係る事業者の無過失損害賠償責任等に関する法律案(島本虎三君外七名提出、衆法第一四号)

○田中委員長 これより会議を開きます。

この際、おはかりいたします。

ただいま本委員会において調査中の公害対策並びに環境保全に関する件、特に休廃止鉱山の鉱害問題につきまして、昨十一日、商工委員会から、連合審査会開会の申し入れがありましたので、これを受諾するに御異議ございませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり

○田中委員長 御異議なしと認めます。よって、さよう決定いたしました。

なお、連合審査会開会の日時につきましては、委員長間において協議の上決定いたします。

○田中委員長 次に、参考人出頭要求に関する件について、おはかりいたします。

内閣提出の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案並びに島本虎三君外七名提出、公害に係る事業者の無過失損害賠償責任等に関する法律案の両案審査のため、参考人の出頭を求め、意見を聴取したいと存じますが、御異議ございませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり

○田中委員長 御異議なしと認めます。よって、

本日、参考人の人選及び出頭日時等につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

「異議なし」と呼ぶ者あり

○田中委員長 御異議なしと認めます。よって、

さよう決定いたしました。

○田中委員長 内閣提出の大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案並びに島本虎三君外七名提出、公害に係る事業者の無過失損害賠償責任等に関する法律案の一括議題とし、審査を進めます。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。島本虎三君。

○島本委員 前回、意を尽くせぬままに、時間その他の理由によって退席の余儀なきに至りました。その際、どうしても聞いておきたい点が若干残りました。若干の時間ですが、それをひとつ解明しておきたい、こう思います。

まず、法案の適用範囲の点になります。この適用範囲は、生命、健康被害に限定され、大気と水の汚染の被害に限定され、原因物質も、これは排出規制の有害物質に限定され、また原因行為も、これも不適及の原則、こういうようなことによつて、排出行為も限定されておるわけでありまして、こういうふうに見ますと、やはり規制対象物質の被害、こういうようなことに対しては、十分また長官、これは考えなければならぬような問題がここにあるわけでありまして、そうすると、政府案によりますと、規制対象の物質、これは一定物質が定められておるようでありまして、このきめられておる物質を排出することが許されているのかどうか。これは通産省のほうにも、以前から特

定工場における公害防止組織の整備に関する法律、こういうようなものもできておるのであります。しかし、それによってみましても、大気、水、こういうようなものに限って、いま出されている政府案によつても、この規制対象の物質というふうなものを排出することに対しては、通産省のほうではどういふふうに扱っておりますか。

○森口説明員 先生御存じのとおり、いろいろな有害物質につきましては、大気汚染防止法、水質汚濁防止法で有害物質の排出の限度が定められております。したがって、その限度を越えぬような排出につきましては、当然大気汚染防止法、水質汚濁防止法によつて処分の対象となるところでございます。先生が先ほどおっしゃいました特定工場における公害防止組織の整備に関する法律は、排出物の規制を目標とするものではなしに、一方では、規制措置によりまして工場等からの排出を厳重にチェックしておるわけでございますが、他方、工場側におきまして、公害防止に関する組織が完備しておりませんと、ともすれば有害物質が流れ出るというふうなことがございまして、さきの通常国会におきまして申し上げましたこの法律案を御審議願ひまして、特定工場におきましては、公害防止管理者等の技術者を工場ごとに置きまして、公害防止に遺憾のないようにしようというのが本法律の趣旨でございます。

なお、本法は本年の九月からいよいよ本格的に施行をされるというふうなことになるわけであります。施行に備へまして公害防止管理者等の国家試験を昨年実施いたしました。本年さらにもう一度実施をいたしまして、公害防止管理者等の充足に現在意を用いておるところでございます。

○島本委員 わかりました。そうすると、この規制対象物質を排出するということは、当然工場そのものでも排出させないがために管理者も置いて

おる。それは直轄主義をとつてでもその問題を十分管理しているということになると、列挙されているこの規制対象物質の被害は過失認定ができるということになりますから、そうすると、この場合には無過失ということには少し縁が遠くなるのじゃないか。したがって、この発生当時に規制の対象外の物質による被害こそ本法立法の必要性が認められるということになって、政府案によって初めから列挙しているものは出していいということになっておらない。そしてそういうようなものに対しては管理者を置いてちゃんと取り締まっておる。これらのものが流れ出したことによって無過失だということとはちょっと解せないのじゃないか。無過失賠償責任法というならば、これは当然規制の対象外の物質によつても被害を与えられた場合には、やはりそのものに対しての因果関係を究明しないでもやれるところに無過失の意義が存在するのではないか、こう思うのであります。政府案によると、これは有過失ということになって、無過失の名前からちょっと遠いんじゃないか、こういうふうに——意味はおわかりだと思ひますが、この点では少し私自身疑義があるのですが、いかがでしょうか。

○大石国務大臣 ただいまこの両法案の改正の中に、入れてあります物質は、水質汚濁並びに大気汚染防止のために規制をしなければならぬ物質が入っているわけでございます。それ以外の有害な物質がいろいろあるじゃないかというのですが、まだわかっておりません。それ以外の有害な物質があれば、当然これは無過失の法律に入る以前に、大気保全並びに水質保全の両方の法律の中で十分規制したはずでございます。われわれはそういう有害な物質をできるだけ排出させない、できるだけこれを減少させようという方針でおるわけでございますから、少なくとも人間の健康に影響を与えるような物質は全部中に取り入れてまして規制してございますので、いまのところはやはりそのようなすべての物質が無過失の法の考え方に

入っていると私は思ひます。さらに、もちろん今後新しい、われわれがいま考えられないような有害物質は出てくるかもしれない。出ないほうが一番望ましいわけでありませんが、出てきた場合には、当然、できるだけ早くそういう物質をこの規制対象に取り入れるわけでございます。

それから、もう一つは無過失というのでございますが、もちろん過失であるということがないように、できるだけ被害を国民に与えないようにというわけで、われわれはいろいろな規制をいたしてこの物質の排出を押えているわけでございます。したがって、いづれもわれわれが認めている規制内におきまして、そういうものが多数集まるといいますと、ある程度の濃度を越えてしまつて、それが集中して今度ある個所に集まるといふことが、健康被害を起し得る可能性が十分ござります。ですから、そういう場合にも、当然われわれは、いままでは救済できなかったような被害者に対しては十分救済の手を差し伸べようという考えでこの法律をつくつたわけでございますので、御了解いただけたらと思ひます。

○島本委員 現在、公害を発生しているこの現状は、それぞれの工場は全部違反を起して、いろいろに、私も全部一律には考えておらない。しかし、やはり規制する対象物質というようにものは規制されております。排出してはならないような措置も講じておられます。しかし、やはりそれを守つていても、なおかつ公害が発生しているのが現状なんです。そうすると、いまのこの政府案のとおりになりますと、行政上の規制を、いわばきめられたとおり規制を順守しておればこれは民事上の責任を免れるものである、こういうふうな考え方になってしまつておる。つまり、現在の公害は、もうちゃんと排出基準を守つていながらもこれほどの公害が発生しておる。こういうようにしてみますと、やはりこの行政上の規制を順守しておればこれは民事上の責

任を事業者は免れることができるのだというように考えの上で立つておるとすれば、これは現実無視だ、こういうようなことにはせぬかということをお私はおそれますが、これについては、現在の公害発生状況から、大臣はどういうふうにお考えですか。

○大石国務大臣 いま、御承知のように、大気汚染のひどいところは、やはり必ずしも全部の環境が、大気汚染の現状が環境基準の以内にあるとは限りません。また、やはりよければ面もござります。これは当然、一つは、まだ必ずしもすべての企業が十分な規制を守つていないでいるものがある。とどうも考えられるわけでございますが、もう一つは、かりにみな守つておるといふにしても、やはりいま言つたように、いろいろな煙突からたくさん煙が出て、いろいろな気流なんかの関係で、あるところに集中しますれば、やはりその汚染度が、濃度が高まってくるということもあり得るのでなからうか。とにかくいろいろな原因があると思ひますが、そういうことでいろいろな方面から、それがどのようなことで高まってくるのか、それを確かめなければなりません。それをできるだけ直していくためにわれわれはできるだけ排出基準をきびしくいたしまして、また地域によつてはそれの上乗せをいたしまして、硫酸酸化物は必ずしも上乗せできませんが、できるだけ上乗せをして、そうしてできるだけ環境をよくしているのが現状でございます。みな基準は守つておる、基準を守つておいてもそこに健康被害者が出るような場合は、いままでの法律ではこれは救いようがなかったのです。ですから、今度こそ無過失でそういうものを押えていくということでございます。ですから、決してこの法律が無意味なものではなからうと考える次第でございます。

○島本委員 したがって、物質を限定してしまえば、それ以外のものには及ばないということに、それなら、いま長官のおっしゃつたことは適用できない。ですから、そういうような考え方によって、無過失が必要なら、それは政府案によつて

無過失のそういうものが及ばないということですが、やっぱりこれは現実離れしてはせぬか。

○大石国務大臣 私、先ほどお答えしましたように、有害であると考えられる物質は全部この中に入つております。もしさらに有害であつてこれに入らないというなら、それこそいままでの法律の怠慢です、これは。われわれは有害な物質をできるだけ規制するために大気汚染防止法をつくつたのでござりますから、その中にはいままで考え得る有害な物質は全部包含されているはずでございます。そういうことで、私は、いま予想されないが、将来発生するものがあれば、それは別ですが、少なくとも現在考え得る、健康に被害を与えられると考えられる有害な物質は全部入つておるはずでございます。

○島本委員 では事務当局、そのとりに解釈していいですか。たとえば、現在わかりませんが、これからそういうようなものが発生するおそれがある煙突から出るすす、こういうようなものは絶対無害だと言えない。しかしやはりそういうようなものに対してでも、有害であるというものを全部禁止する、こういうようなことになっておる。○船後政府委員 大気汚染防止法と水質汚濁防止法の系統で、健康あるいは生活環境に悪影響を及ぼすということで取り締まりの対象となつておりますのは、先ほど長官がお答えいたしましたとおり、現在の時点におきましてわかり得る限りのものを拾つておるわけでございます。先生ただいま御指摘のような、たとえばはいじん、粉じん等につきましても、これは規制対象物質になつておるわけでございます。また今後科学の進歩等に基づきまして、新たな物質、これが有害であるというところになりますれば、当然取り締まりの対象に追加されるわけでございます。

○島本委員 これは大事なことで、すから念を押しておきますが、それが原因でいわゆる公害を発生し得るおそれがある原因物質だというやつは全部余すことなく網羅してこれはもう対象にしておる、こういうことにはいまはつきり理解しておいて

いいのですね。

○船後政府委員 現在の時点で有害であるという物質につきましては、いずれも規制の対象になっておるわけですが、なお新しい物質につきましては問題になっておるものはあるわけがございます。それらのものにつきまして規制対象物質にするかどうかということにつきましては、これは絶えずわれわれのほうで検討を続けておるところでございます。

○島本委員 念のためにそれらの物質を書いた一覧表をひとつ出していただきたい。

○田中委員 長 いまのこと、わかりますか。一覧表出してこれと出していること、出せませんか。一覧表出してこれと出していること、出せませんか。

○船後政府委員 現在検討いたしております物質等につきましては、資料でもって御報告申し上げます。

○島本委員 それによって病気になると思われるようなおそれがある物質は全部含まれておるとするならば、私は了解しますが、そうでない限りにおいては、ただいままでの答弁は、現在の公害の発生状態、進行の状態からして、私はそれは認めるわけにはまいらないのであります。

それと同時に、次には、重要であり十分詰めが足りなかつたのは因果関係の推定部分の削除になります。結局はこれはいろいろな判決を通じて定着してきつたところ。たとえば新潟水俣裁判の判例なんかによつて定着しつたところ。そういうものによつても、今度は削除したことによつて訴訟をしたことによつて訴訟を化学論争のほうに巻き込む。当然そうすると長期化する、こういうことになり、結局企業側に有利なことになりやせぬか。被害者の救済に不利になって、そして企業側に有利なことになりやせぬか、このことをおそれますが、こういうようなことのないということの解明を願います。

○大石国務大臣 それはやはりそういう因果関係の推定の条項があるとなかろうと、結局は裁判官がこの因果関係を推定することになります。そういうことですから、必ずしもこれを削つたから

といつて——そういう因果関係の推定の構想は初めから一部のわれわれの構想の中にはありましたが、法律にそういうものがあるとかないとかということは、これは途中の経過の問題でございます。現実の案そのものは、前にあつたものを削つたというものではございません。われわれが最終的に出したこの法案で皆さまにお目にかけられるわけでございます。法案をきめるまでの段階においては、因果関係の推定条項も入れようかと入れまいかといろいろの段階がありましたが、現実に出た最終案がいまお手元の法律案でございますから、決して前からあつたものを削つたというものではございません。裁判官がその因果関係の推定をされる場合には、別にそのことは決して規制することにはならないと思ひます。

○島本委員 少なくともこれをもつて無過失賠償責任法案である、こう言う以上は、これによつてもうすべての無過失のサンプルは、いま政府側で言う水質並びに大気二法の改正法案、その改正法案の中に推定規定を入れたい、いままでやつてた判例、下級裁判の判例、こういうようなのが出ておりますが、それは推定によつてやつておる部分も相当に多いわけでございます。今度は推定を新たに入れないということによつて、推定はだめなんだ、こういうような一つの論議に立てば、いろいろな判決を通じて定着の方向を示してきた、いままでの方向に対して、削除したということによつて、結局は訴訟を今度はまた長い長い化学論争のほうに巻き込んで長期化する、というふうにはこれは解釈されることは当然だと思ひます。解釈しなくてもいいんだということをばつきりここで例証するといふのでなければ、やはり私が言つたように、これはいよいよ長期化してしまふことになる。いよいよ化学論争に巻き込まれることになる、こういうようなことをおそれるのです。ですから、いままでの場合は、水俣の場合には完全に原告に対しては企業側が排出していないという証明のない限りは因果関係があるもん

だ、こういうのがもうはつきりした新潟の判例ですね。いままでやつた行為ですね。ですから、これはもう推定ですよ。これはもう推定規定入れないのだ、入れないのに推定したのは悪いじゃないか、ということ、結局はもう化学論争に巻き込まれる、こういうことになつてしまふのではないかと……。

○大石国務大臣 もう少し具体的なことは法務省から御説明申し上げますが、私考えてみますと、きょう、はなはだ恐縮ですが、島本委員はいままで因果関係の推定があつたというふうなお考えからこのような議論になられるのじゃないかと思ひます。われわれは、因果関係の推定というものはこの法案で一切触れてないのです。それは裁判官の判断することでありまして、一切触れておりません。ただ、われわれお互いに法律案をいままでつくつてきまつた経過においては、そのような考え方はわれわれは取り入れたのであります。それはあくまでも内輪のことであつて、一切これは表に關係のないことなんです。ですから、いままで推定關係の条文があつたのを削つたとかいうことになれば、なるほどこれは問題になりますけれども、裁判所がおやりになることはそのとおりで、われわれは一切触れてないのです。初めからあつたものを削つたのではございません。ですから、何もいままでの裁判のやり方を一切左右するものではない。いままでの裁判の判例となつてこれが固まつていくのではなからうかと私は考へる次第でございますが、なお法律的なものの考へ方は法務省からお答えさせたいと思ひます。

○古館説明員 因果關係の推定の規定につきましては、この法案においては何もきめておりません。きめていないといふことは、この因果關係の推定を禁止しているといふことにはならないかと思ひます。もしきめていないことが因果關係の推定を禁止しているといふことになりましたら、先生が御提案なされております法案におきまして、先生ここできめられておる因果關係の推定の要件を満たした場合にのみ推定が許され、そのほかの場合

には推定は一切許されないといふふうに解釈される余地もあらうかと思ひます。先生もこういうことはお考えになつていないだらうかと思ひます。そういうことで、因果關係の推定についてはこれは規定されておられません以上、裁判手続といつたしましては從來どおりかと思ひます。

民事裁判におきましては、裁判官は事實の認定にあたりまして、自由心証によりあるいは経験則の適用によりまして間接事實から直接事實を推測する、認定するといふ事実上の推定が行なわれております。これは事實認定一般については、本来民事裁判の場合には、権利義務の発生、変更、消滅といふことが問題になるわけでございますけれども、これを確定するためには必ずその要件であります直接事實の存否、この主張立証が問題になります。この直接要件、直接事實、この立証がなされた場合には、初めて主張されている権利の発生、変更、消滅といふ効果が認められるわけでございます。しかし直接事實、この立証が非常にむずかしいといふ場合に、先ほど申しましたように、裁判所では自由心証あるいは経験則の適用によりまして、間接事實から直接事實を推測するといふ事実上の推定が行なわれているというのが訴訟手続の一般でございます。したがって、公害の場合にも加害者の行為によつて損害が発生したといふ因果關係の存否につきましては、この立証は非常にむずかしいかと思ひます。そういうことから、裁判所も先生御指摘のように、たとえば富山のイタイイタイ病あるいは新潟の水俣病事件では、この因果關係の存否につきましては、事實上の推定の手法によりまして因果關係を認めておるといふことになつておるわけでございます。したがって、こういうような手続は、この法案でそういうことはしてはならぬといふことを規定してありませんから、從來どおり認められていくだらうといふふうに考へます。

○島本委員 從來どおりに認められておるものであるといふようなことに対して、いろいろと説

明があつたわけでありすが、従来どおりに認められてゐるのであれば、結局判例または新しい学説、こういうようなものがだいたい進歩して、これがまた裁判なんかに使われておりますから、そういうものもはつきり、何のおそれもなくそのものに適用できるように、十分今後取り入れられるように配慮があつていいわけである。そういうようなものは全部遠慮なしに取り入れられるのだ、心配は全然ないのだ、こういうようなことを、この際はつきりしておいてもらいたい。われわれはこの法律の中でそれを認めるわけにいかないわけですから、その点が心配だからいろいろ聞いているわけですが、ただ、社会党の野党案のほうにもそれがあるじゃないか。野党案のほうでははつきり因果関係の推定によつて、これがびつちと出せるものはそれによつてやつて、被害者のために早く、なおかつ有利にということにやるわけでありすが、そういうこともいろいろ同じじゃないかという考え方をそこおかし。それと同時に、物質、物理、いろいろございましてしょうけれども、この法律の中で特に私どものほうとして聞いていて、前回から少し聞き漏らしたことがあるのです。しかしこの問題についてはこれで私は納得したわけではございません。まだまだ十分でない。それで、不法行為について民法の適用。鉱業法については百三十三条で認めておるようでありすが、けれども、過失相殺の考え方、公害の場合には過失相殺ということについては法務省のほうではどういうふうにお考えですか。

○古館説明員 民法七百二十二条の二項におきまして、不法行為の場合に、被害者に過失がありますと、損害を算定する場合にその過失をいんしやくするといふような規定がございまして、この趣旨は、要するに公平の見地からいたしまして、加害者に全額の賠償を支払わせる、つまり被害者に損害額全額を認めるということが公平の見地から非常に問題であるという場合に、その過失をいんしやくいたしまして賠償額を適正に算定するといふ趣旨かと思ひます。そういうことになりま

と、無過失責任をとつた場合と同じでございまして、公平の見地から被害者に損害額の全額の支払を認めるということが相当ではないかということもあらうかと思ひます。そういう場合に、公平の見地から被害者の過失をいんしやくする、そして損害額を算定するということもまた適当かと思ひます。そういう趣旨から、公害の場合でも過失相殺の理論規定が設けられても、これは何も被害者に不公平、不利益になるというふうには考えておりません。

○島本委員 公害の場合に限つて、被害者といふものの責めに帰すべき事由といふものは何だと考へられますか。公害の場合には被害者は受けるだけであつて、これを相殺されるような事由といふものがあるかと考へられますか。あるとするならばどういふ場合が想定されますか。

○古館説明員 無過失責任が認められますと、過失相殺の場合の被害者の過失の比重、これは少なくなるだらうと思ひます。そういうことですから、そのような過失を考慮するといふことも、その過失のほうについては一般的に低くなるだらうと思ひます。ですから、一般的にどういふ場合に被害者の過失があるのかといふことは、やはり民法の場合よりは狭くまた限定されるだらうと思ひます。そういうことになりますと、たとえば加害者との間に被害者が立ちのきの特約がございまして立ちのき料ももらつた、それにもかかわらず立ちのき料が被害にあつたといふような場合には、被害者に過失があつたといふ場合にならうか、その結果過失がしんしやくされて損害額が算定されるということにならうかと思ひます。

○島本委員 公害の場合には、住民がそこに居て事業活動によつて被害者です。そうすると、その被害を受けて被害者が相殺されるような、被害者の責めに帰すべき事由は一つもないはずなんです。それが相殺される事由になつた。それも立ちのき料をふんだんにもらつて立ちのき料をいんしやくされ相殺されるのだ。それは別じやありませんか。もらつてしまつて、当然そこに自分が義務行

為が発生している。それをもつて、それは相殺行為だといふのは、考え方自体が違ふのじやありませんか。これは被害者の場合には、その責めに帰すべき何ら事由がないのに、やはりこの過失相殺の考え方を取り入れられてゐるということは、この法律の加害者、事業者が有利にこれを持つていこうとする一つの意図のあらわれじやないか、こういうふうに考へられるわけですか。しんしやく規定においても同様です。この点、そうじやないといふことの説明はつきりしてもらひたいので

○古館説明員 この二十五条の三でも被害者の責めに帰すべき事由があつたときはしんしやくするといふふうな規定されてあります。したがいまして、先生のおっしゃるやうに被害者の責めに帰すべき事由が全くないといふ場合にはしんしやくされないこと、これは当然でござい

どういふ場合に被害者の責めに帰すべき事由があるといふに言えるのかといふ場合に、私が先ほどお話ししましたやうに、この場合といふのは非常に限定されるだらうといふふうに考へます。しかしそれは絶対ないかといふことはたしかにないことと断定できないだらう。どういふ場合に当たるかといふのは、先ほど例を一つ御紹介いたしましたけれども、そういう例につきましましては、これからの具体的な裁判を通して明らかになされていくだらうといふふうに考へております。

○島本委員 ちょっと申しわけないのだけれども、時間だそうですからなんですが、この問題点です。私もそれはさういふふうな一つの余裕を持つた規定だといふながらも、その中では結局、たとえばイタイイタイ病のような場合には、はつきりそれによつて死んでゐるというところは政府も認めてゐる。しかしそれとて、どこかにこれは栄養のとり方が悪いからさういふやうになつたのだ、こういうやうにいうと、そこにもおまえらの不注意、これもあるじやないかといふふうには利用されたら、患者はたまつたものじやない。

それと同時に、工場があつてそのそばに自分の土地がある、その土地に家を建てた、工場があるのをわかつておつて、おまえ、ここに来て被害を受けたんだ、こういうやうなことだつたら、これは相殺に値する。こういうやうなことでやられたら、被害者はたまつたものじやない。むしろそれを十分考慮したといふながらも、これは悪用されるおそれには十分残した法律じやないか、こういうやうに私はおそれるわけですか。この問題は少しでもさういふやうなことがあつては被害者の救済にならないと思ひます。長官、どうですか、これは。

○古館説明員 先ほどお話ししましたやうに、この過失相殺と申しますのは公平の見地から認められておる制度でござい

○島本委員 まだ意を尽くしませんのは残念ですが、この問題は私は、公害の場合に限つてはさういふやうな余地を残しておかないほうがよろしい、さういふやうに思ひます。このことをいま詳しく説明を求めたわけでありすが、質問のしかたがへたなせいかまだ十分意を尽くせないままにまた終つてしまひます。これで納得したのでは決してありませんけれども、これで終わります。

○田中委員長 次に、二見伸明君。

○二見委員 今回のこの無過失賠償責任についてでありますけれども、最初に私確認をいたしたいと思ひますけれども、大石長官は、今回のこの改正案が非常に画期的な内容を持ったものである、

それは因果関係の推定というものははずされたけれども、それでもなおかつ画期的な内容を持ったものであるというふうにはたしか御答弁なさっているように私記憶しております。その内容というのは、第二十五条で無過失責任を規定したということ、第二十五条の二で複合汚染を共同不法行為という立場でとらえたということ、この二点だということに理解してよろしいでしょうか。

○大石国務大臣 画期的な法案だと私が言ったかもしれませんが、これはまあ自画自賛というふうなものも多少あることはひとつ御認識をいただきたいと思ひます。確かにいままでこの制度は、いまの裁判の判例ではございまして、そういう方向には政治のほうは向かっておりますけれども、行政的にはつきりこれを認めたのはこれが初めてでございます。そういう意味で一つの新しい行き方であると考えたのと、その中身としては、この実態をとらえて一番問題のある複合汚染物質を取り入れたということが、やはり一つの大きな中身である、こういうことを申し上げたわけでございます。

○二見委員 その複合汚染物質を取り上げたのは条文的には第二十五条の二というふうに理解してよろしいですか。

○船後政府委員 いわゆる複合汚染物質と申しますのは、たくさん排出源がございまして、単独ではきわめて微量である、しかしそれが環境中で多量になって被害を生ずるといふ物質だと考えますが、そのような物質といたしましては現在硫酸酸化物あるいは粉じんのような物質があるわけでございます。これを今回の無過失責任の対象といたしましたのは第二十五条の規定でございます。この規定におきまして健康被害物質といたしまして、ばい煙、特定物質、粉じん、生活環境のみにかかわる被害を生ずるおそれのある物質以外の物質というものを対象物質といたしました。その結果といたしまして硫酸酸化物等が対象物質となったわけでございます。

○二見委員 複合汚染については第二十五条で規定

したということですね。そうすると第二十五条の二というのはいかなる形になりますか。

○船後政府委員 第二十五条の二は、一般的に被害が二以上の事業者の行為によって生ずるいわゆる民法七百十九条の共同不法行為の場合でございます。そのような場合に、民法の原則でございますが、共同不法行為者は全員が連帯債務を負うわけでございますが、その中でも特に原因となった程度が著しく小さい、そういう事業者につきましては、寄与度に応じてその事情を申しさくできるといふ、連帯債務の例外的な規定を設けたというにすぎないのでございます。

○二見委員 もう一度確認させていただきますけれども、これは私は複合汚染の規定というのは第二十五条の二なのかというふうには実は理解をしておいたわけですね。というのは、第二十五条のほうは「工場又は事業場における」ということで、これは一つの工場、一つの事業場をさしているのじゃないだろうか。第二十五条の二のほうでは「二以上の事業者」といふふうにありますので、こちらが複合汚染なのかというふうに理解しておいたわけですが、そういう理解のしかたではないわけですね。

○船後政府委員 二以上の事業者の行動によりまして損害が生じた場合には、民法七百十九条の適用があるわけでございます。民法七百十九条でいわれる複合汚染、つまり複数の事業者の共同の行動によりまして損害が生じたというのには民法七百十九条に譲っておりますわけでございます。

○二見委員 もう一つはつきりさせますけれども、第二十五条の二のほうは、二以上の事業者によつて起る健康被害物質が大気中に排出されたそのときに起るこの場合も複合汚染の対象にしている。第二十五条のほうは、一つの工場であるものを示して、その結果複合汚染が生じた、こういうふうには理解するわけですか。第二十五条のほうは、一つの工場あるいは一つの事業場が何種類かの健康被害物質を排出している。それが複合汚染という形で生命、身体に損害を与えた場合、そういう形の複合汚染が第二十五条であつて、二以上の事業所あるいは工場が二種類以上の健康被害物質を大気中に排出をした、その結果生命または身体に被害を及ぼしたときに、そういう場合の複合汚染は第二十五条の二である、こういうことでしょうか。

○船後政府委員 先生のお考えのとおりでございますが、第二十五条の二は、そのように二以上の事業者の共同の行為によりまして被害が生じたという場合には、民法七百十九条の適用があり、民法七百十九条を適用いたしますと全員が連帯債務を負いますので、その場合の微量寄与者につきましてはしんしゃく規定を設けておる。第二十五条の二の直接的な効果はしんしゃく規定を設けたということでございます。複数の事業者の共同不法行為そのものは民法七百十九条の規定によつておるといふことでございます。

○二見委員 第二十五条の二では、「当該損害賠償の責任について民法第七百十九条第一項の規定の適用がある場合において、これは共同不法行為が成立するわけですね。その場合しんしゃく規定は設けてありますけれども、これはお尋ねいたしますけれども、民法の七百十九条でいう共同不法行為が成立するための要件というのはいかなるものでしょうか。

○古館説明員 各共同行為者各人の行為が不法行為の要件を満たし、かつ各行為者間の行為に関連共同がある場合に民法七百十九条の不法行為が成立いたします。

○二見委員 今後予想される複合汚染というものは、一つの事業場が各種の物質を排出したことによつて起る複合汚染もあるでしょうけれども、たとえば四日市のコンビナートのように、幾つかの事業所がいろいろな物質を排出することによつて起る複合汚染のほうで、これからは可能性が大いにあるんじゃないでしょうか。どうでしょうか、長官。

○大石国務大臣 私はそう思います。とにかくできるだけこれから規制をきびしくしてまいらるわけ

でございますから、一つの工場で十分にそのきつい基準を守つておれば、その一つの工場だけでひどい公害被害は起こらないと思ひます。そういうことで、もしそれが規制以上の排出をしておればこれは犯罪でございますから別でございます。

○二見委員 今後は要するに、無過失責任のねらいというのはこれはいわば常識化されておりますので、確認する必要はないと思ひますけれども、一応政府の基準がありますね。基準を守つていてもなおかつ被害が出た場合には無過失責任が生ずるでしょう。基準を守つていても、それ以下の基準であつても被害が出た場合には、賠償の責めに任ずるといふのが無過失責任の基本的な考え方ですね。これはよろしいですね、それで。

○大石国務大臣 そのとおりでございます。

○二見委員 共同不法行為の場合には、いま古館さんが御答弁くださいましたように、一つ一つの事業所それぞれが不法行為でなければならぬわけですね。一つ一つの事業所の行為が独立して不法行為の要件を備えている場合に共同不法行為が成立するわけですね。一つ一つの事業所が、一つ一つ単独で見た場合には不法行為の要件が備わっていない場合には共同不法行為は成立しませんね。これは第二十五条の二でも同じですね。この点いかがでしょうか。

○古館説明員 共同不法行為の場合にも、個々の個人が不法行為の要件を満たしている場合に限り共同不法行為が問題になります。しかし、そこで、その共同不法行為の要件がまたいろいろ検討しなくてはならぬだろう、個々の不法行為の要件もまた検討しなければならぬだろうというふうには思ひます。

○二見委員 これは最高裁の判例なんですけれども、これも、「共同行為者各自の行為が客観的に関連し共同して違法に損害を加えた場合において、各自の行為がそれぞれ独立に不法行為の要件を備えるときは、各自が右違法な加害行為と相当因果関係にある損害についてその賠償の責に任ずべきであり、個々の企業が独立して不法行為の要

件を備えていなければならぬわけですね。このときに初めて共同不法行為というのが成立するわけですね。二十五条の二というのは、これはそういう場合にのみ適用される規定ですね。

○古館説明員 おっしゃるとおり、七百十九条の要件を満たしている場合に適用されます。

○二見委員 そうすると、私はここで一つ問題があるだろうと思います。というのは、民法七百十九条の共同不法行為の考え方が、今回のこの二十五条の二の中にあらわれてきた。しんしゃく規定が設けられたということですね。ところが、大石長官が先ほど御答弁くださいましたように、今後の複合汚染というのは幾つかの事業所によって起こるケースが非常に多いだろうと思います。たとえば、あるところに十の事業所があったとします。環境基準がたとえ一だとします。個々の事業所が排出しているのは〇・三とか〇・四であって、個々の企業で見れば基準は守られていて、守っている。しかもその企業だけでは当然損害が与えられない。ところが十の事業所がそれぞれ〇・三ないし〇・四で守っているけれども、結果として四ないし五という結果になって、損害が与えられたという場合があります。全体とすれば被害はある。個々の企業にとってみれば、その企業だけでは、独立に不法行為の要件を満たしていない場合があるわけですね。こういう場合には、二十五条の二というものは、これは発動はできないわけですね。

○古館説明員 七百十九条の個々の行為が独立に不法行為の要件を満たしているかどうかという問題でございませうけれども、ただいまのお話で問題になりますのは、その個々の企業の排出と損害との間に相当因果関係があるかどうかという点が一つ問題になるかと思ひます。いまの、〇・三の排出しかしてないからこの場合には絶対その周囲の環境に照らしまして損害が生じないということでしたら、それは相当因果関係はないだろうと思ひます。しかし、そのような環境の中で〇・三の量を排出した場合にそういう損害が生じ、またそういう場合には通常そういう損害が生ずるだろう、それを排出しなければ絶対損害は発生しないということでしたら、〇・三でも相当因果関係があるというふうな判断される場合もあるだろうと思ひます。したがって、排出量がそのものだけでは損害が生じないということから直ちにそのものの行為が不法行為の要件を満たさないというふうな判断することは、これはできないだろうと思ひます。

○二見委員 古館さんのような解釈がはたしてされ得るかどうかということ、私一つ問題だと思ひます。というのは、いままでの判例ではそういう解釈がないわけですね。あくまでも各自が独立して不法行為の要件を満たさなければならぬというのがいままでの判例であり原則だったのじゃないですか。その原則はこの公害の第二十五条の二に關してはその原則は適用しないんだ、トータルでもって考えていくんだということになれば、そういうふうないままでの原則は原則、民法七百十九条の原則と二十五条の二の考え方は違ふんだ、それよりも一歩進んでいるんだ、こういう解釈をされるのならばそれはけっこうですけれども、その点はどうかですか。

○古館説明員 先ほどの先生御紹介の最高裁の判例は、あれは加害者がそれぞれで被害を発生するに十分な量を排出していた事案でございませう。ところが先ほどの判例上も結局必要な量を排出していなければ認められないのじゃないかという御趣旨の御質問でございませう、昭和十年の十二月二十日の大審院判例で、これは傍論でございませうけれども、その排出量が個々人では十分でなくても、他と合して十分な排出量があり、その結果損害が発生したという場合には、共同不法行為が認められるという判断をしておりませう。

○二見委員 そうすると、いまの古館さんの御答弁にのっとって質問をいたしますけれども、そうすると、二十五条の二というのは民法七百十九条の規定と何ら変りはない。しんしゃく規定を設けただけで、しんしゃく規定を設けたところが七百十九条とは違ふ点ですね。そうすると、民法の七百十九条というのが複合汚染にそのまま適用さ

れた場合に被害者が受ける利益と、二十五条の二でもってやられた場合の被害者の受ける利益とどっちが大きいですか。

○古館説明員 七百十九条の場合には、各共同不法行為者が全額につきまして損害賠償責任を負うというところになっております。それからこの法案の二十五条の二では、寄与度の著しく小さい者に對しては全額について損害賠償の責任を負わなくてもいい場合がある。他の者は全額について損害賠償責任を負うということになっております。で、そういう要件を満たす者、一人あるいは二人、あるいは一部が全額について賠償責任を負わなくてもよくなる余地があるという意味では、民法七百十九条のほうが抽象的に言いますと被害者に利益かと思ひます。

○二見委員 抽象的に言わずに、現実的に被害者に利益になるんじゃないですか、七百十九条のほうが。

○古館説明員 現実的に被害者の利益になるかどうかということでは、この寄与度が著しく小さいといいたしますれば、この寄与度が著しく小さいといいたしますのは大体中小企業だろうと思ひます。こゝういふ方々が巨額の損害が発生した場合にこれを全額賠償できるかといひますと、これはもう全額賠償できない場合が多いだろうと思ひます。そういふことからいひますと、現実的にどちらが利益、不利益かということになりますと、これは非常にむづかしいかろうと思ひます。

○二見委員 確かに古館さんおっしゃる通りに、寄与度の非常に小さい者が中小企業あるいは零細企業等の場合もありますね。そういう場合について、私はしんしゃく規定といふものが非常に生きてくるだろうと思ひます。ただ一般論として、被害者の立場からいって、七百十九条と二十五条の二と引き比べた場合には、七百十九条のほうが被害者の立場から見れば非常にメリットが大きい、これは言えると思ひますよ。たとえば十の事業所

があつて、排出基準が一としますね。ある一つの企業だけが一を出している。残りは全部十一を出している。その結果百の被害が起こった。非常にこれは単純なもので申しわけありませんけれども、その場合これでいけば、一のものに対してはたとえば十でけつこうです。残りの九に對しては九百九十を連帶して負ひないさい、こゝういふことになるのじゃありませんか。

○古館説明員 いまちょっと質問の趣旨を私聞き落としてしまつたけれども、一人が一で他の者が十一という御説明ですか。——その場合には、これがもし二十五条の二のしんしゃく規定が適用されるといひますと、一相当の損害ということになろうかと思ひます。十一のほうは一〇〇%の損害賠償義務を負う。それが一〇〇%と一相当との関係で連帶債務になろうかと思ひます。そういうことになりませうけれども、先ほど私もお答えいたしましたように、一般的、抽象的に七百十九条の場合と二十五条の二の場合とどちらが利益、不利益かといひますと、それは先ほどお答え申しましたように、法律的に一般的、抽象的にいひますと、七百十九条のほうが被害者の保護になるといふことは、先ほどお答えしたとおりでございませう。

○二見委員 被害者の立場からすると、一つは損害賠償の金額がとれるかどうかというところはありますね。もう一つは早く裁判が終わつてもらいたい、長引くのはいやだという問題がありますけれども、しんしゃく規定を設けたことによつて裁判は長引きませんか。

○古館説明員 絶対長引かないとは断定できないと思ひます。

○二見委員 可能性はどちらが多いですかね。長引くんじやないかと私は思ひますがね。

○古館説明員 個々の事案によろうかと思ひますけれども、こゝういふ規定がありますと、被害者のほうもやはり排出量をたくさん出してゐる大企業を相手にするのはなからうかというふうな考え

り七百九十九条から比べると、複合汚染に対する規定としてはそれほど画期的なものだとは思えない。先ほど申しましたように、やはり一番問題になるのは、個々の事業者が独立して不法行為であるという要件を備えなければならぬというこの原則が、古館さんは大審院の判例を持ち出されま

したけれども、いままでの最近の最高裁の判例でも、一つの企業が独立して不法行為の要件を持たなければならぬというきびしい判例がありますし、学説でもそういうふうな見解ですね。私はここで、政府側として、そうじゃないんだ、公害に

関しては、たとえば個々の企業独立してでは、損害は発生しない、個々の企業を独立して見た場合には不法行為の要件にはならぬ。しかし、それが十なり二十なりまとまって損害を与えた場合には共同不法行為が成立するんだ、あわせて一本で共同不法行為が成立するんだ、こういう解釈を積極的にとおりにするならば、この規定は全然無意味だとは思いませんが、七百九十九条のいままでの考え方に準拠しているんだあるならば、二十五条の二というのは複合汚染に対する対策としては非常にしり抜けになるものだ、私はこういふふうに考えるのです。長官、いままでの議論を聞いていて、この点いかがですか。

○大石国務大臣 私は法律的にはあまり詳しいこととはわかりませんが、常識論になるかもしれないんですが、私は個々の企業一つ一つ、一つの企業が基準を守っておれば、それがいろんな公害病を起すことはあり得ないと思います。あり得るならば、それは基準が悪いからだ、私はそう思うのです。ですから、あり得ないことなんです。そして一つ一つの企業もその基準を守っておれば正しい、間違ったことはしておらないはずなんです。しかし結果としてそのような公害病が発生すれば、それはその企業そのものがたとえ基準を守ったにしても、ある程度の有害物質を排出していることは間違いないのですから、そのことがやはり一つの不法行為ではないでしょうか、そう私は思うのです。そういう場合には、その基準を守っ

ておいてもそのような有害物質を排出したということが不法行為ではなからうかと常識的には考えます。

〔委員長退席、島本委員長代理着席〕

そういうことで、いままではそのようなちゃんとした基準を守っておて公害が発生しても、これはだれもそのような責任を負う者はございませ

ん。それをばつくりと企業に責め負わせることにしたのが新しい考えではなからうかと思うのです。○二見委員 確認いたしますけれども、たとえば基準が一つである、一を守っていれば絶対に被害は出ない、こういうふうに仮定いたします。そしてその一の基準をさらに自分としてはよりきびしく○四あるいは○五でやってきた。ところがある地域で十の企業が集まったために被害が生じたという場合は、○五ですから独立しては被害は出ませんですね。しかし合わさった場合には被害が出た。この場合は個々の企業だけを見れば不法行為ではないかもしれない。しかしその結果被害が出たんだ。個々の企業だけ見れば問題はないけれども、合わさった結果そうなるんだから、その場合は不法行為ですよ、いまの御答弁はそういう趣旨だと理解してよろしいですか。

○大石国務大臣 詳しい法律的な解釈につきましても政府委員からお答えさせていただきますが、そのような個々の企業を一つ一つ見れば決して悪いことではない、基準を守っておるけれども、それが全体として大きな見地から見ると、いろんなたくさん多くのものが集まってきたと、そこに何らかの公害病が発生したとする場合にはその責めを負うということが至当でございしますが、どのような点が共同不法行為であるかは政府委員からお答えさせたいと思います。

○古館説明員 排出量が著しく少ない、そのものだけならば通常損害は発生しないという場合でも、その損害の発生とその排出とが相当因果関係がありますると、これは損害賠償責任を負うというのが民法のたてまえでございします。これはたと

えば七百九十九条の場合でも同じでございします。たとえば環境の非常に悪いところあるいは山の中という場合には環境が違います。ここでも、一方ではこれは絶対被害が生じないという排出量でも、他方では生ずるという場合があります。この場合にその被害の発生と排出との関係で相当因果関係が

ありますれば、これは七百九十九条のその他の要件を満たしますれば損害賠償責任を負います。ですから、この関係は七百九十九条と同じでございします。○二見委員 無過失というのは、排出基準を守っている、非常に微量であってもそれが排出された結果損害が生じたという場合にそれは無過失になるわけでしょう。一つの企業があつて、その企業が排出物を出す。基準以下だ。基準以下だけれども、一つの基準、たとえば○七とか八で出していた。にもかかわらず被害が発生した、この場合には、基準を守っていたからいいんだというの

じゃなくて、その場合は賠償の責めに任じますよというのが二十五条の規定ですね。単独の企業の場合、私はその点はわかるんです。そうじゃなくて、十の企業がある。一つの企業がたとえ○三三出している。○三では絶対に被害が起きないのだ。だけれども、その十の事業所が○三ずつ出したおかげで被害が起きちゃった、こういう場合も二十五条の二が適用できるのかどうか、共同不法行為というものが成立するのだからという

ことなんです。その点は成立するのだというふうに、先ほどの大石長官の答弁は私はいさういふに理解したんです。ところがいま古館さんのお話ですと、それをまた二以上の企業じゃなくて一つの企業にしぼったような話をされますから話が

おかしくなりますが、はつきりさせていたいただきたい。○古館説明員 私の先ほどのお答えは、いまの七百九十九条の共同不法行為者の個人が独立に不法行為の要件を満たしているということとの関連でお話ししたわけでございます。したがって、それはいまの場合も同じでございします。ですから個人々の行為が不法行為の要件を満たし、しかも

各行為者が関連、共同しているという場合には七百九十九条の共同不法行為になるということでございます。ですから、たとえば七百九十九条の共同不法行為の要件を満たしているかどうかということ

で、その排出が違法性がないというような場合にはこれは共同不法行為にはならぬという問題も出てこようかと思ひます。これは民法の七百九十九条の場合も同じでございします。こういう問題もあらうかと思ひます。いずれにいたしましても、各行為者が各自不法行為の要件を満たし、その行為の間に関連、共同がある場合には二十五条の二が適用され得るということでございます。

○二見委員 長官、いまの古館さんの答弁を聞いていますと、長官が法律は専門家じゃありませんけれども常識的に言われたことは違うんじゃないかと。大石長官のほうは、全体まとまって被害が出れば、個人は排出基準を守っている、微量であっても何とかしなければいけないのだという気持ちなんです。ところが古館さんのほうは、個々の企業もやはり不法行為というものがなければいけぬのだ。私はちょっとニュアンスが違ふと思うのです。大石さんの話はわかるんですが、古館さんのほうはちょっとすっきりしないんです。

ね。まずそこはそれでわかりました。その次です。よ。その個々の企業があります。その一つの工場きりなければその基準内で被害は生じなかった。そこに新しくあとから会社が幾つかやってくる。それぞれ基準を守っているが、その結果被害が出た。一つのときには被害が出なかった、複数になつたために被害が出た。この場合、その基準を守つて、たとえば〇・七なら〇・七の基準にしよう、一つのときには被害が出なかったのですから、不法行為じゃありませんね。これはありません。さらにあとから複数の企業が来た。前からある企業は依然として〇・七である。あとから来たのも、前が〇・七だから私も〇・七にしよう。七の基準を守つていた。その結果被害が出た。〇・七で出なかったのですから、独立しては不法行為はないというふうに考えるのですか。一つのときには〇・七でも被害が出なかったのですけれども、大ぜい集まつてくれば〇・七でも被害が出てくるのだ。その場合は、〇・七だからいいという考え方はとらない。大石長官の言いたいのはそういうことなんですか。どうなんですか。

大石さんの話をよく聞いて、それに対して古館さんのコメントをとりますから……

○古館説明員 長官のお答えと私の答えとは別段違つてはいるわけではございません。個人としては〇・七で、それでは絶対被害が発生しないといひたしませんが、そのほかにたくさん企業があつて有害物質を排出している。そこへ〇・七の有害物質を排出した、その結果被害が生じたということになりますと、一般的には〇・七の排出と被害の発生との間には相当因果関係があるというふうに言ひたいではないですか。そういう立場を踏まえて長官お答えになつたんだらうと思ひます。私も、そういう相当因果関係があるというならば、共同不法行為は成立するというふうに考へておるわけではございません。

○二見委員 古館さんの言いたいこと、やつとよくわかつたわけでありませう。

もう一つ聞きますよ。その場合、ある企業だけが〇・二だという場合、これは共同不法行為に入りますか。幾つかある中で、ある一つだけが〇・二だ、ゼロならばこれは問題ありませんけれども、この場合はどうなるんですか。

○古館説明員 その場合も被害の発生と相当因果関係があり、しかもその行為が関連、共同しておりますと共同不法行為になるということにならうかと思ひます。

○二見委員 そこで、もう一つ聞きます。因果関係、因果関係と言ひますけれども、その場合の因果関係というのはどういふことを言うのですか。〇・二出しているということ、これは因ですね。その企業が全然ゼロであれば、排出していなければ——残りの、たとえば九社なら九社が出していても、ある一つが出していなければ被害が発生しなかつたんだけれども、たとえ〇・一にしろ〇・二にしろ出したからやられるんだ、その場合は因果関係がある、こういうことですか。

○古館説明員 私が言つております相当因果関係といひますのは、その排出行為によつて被害が発生したと認められ、かつそういうような排出行為があれば通常そういう損害が生じるであらうというふうに認められる場合ということでございませう。ですから、場所的とかいろいろ状況でそういうものが認定されてくるだらうと思ひます。

○二見委員 あまりよくわかりませうけれども、時間がありませんので先に進みます。

もう一つ、今度は無過失のほうですけれども、これは長官非常にむずかしい、むずかしいということでもなかなかおつくりなれなかつたわけですが、無過失の考え方というのは、現行民法から考へて非常に画期的なものなんだ、こういうふうに大石長官は認識していらつしやるわけですか。いかがですか。

○大石国務大臣 無過失とおっしゃるのは財産被害のことだらうと思ひますが、いまわれわれは、健康被害だけにこの法案はとめてございませうが、これでは不十分でありますから、近い将来にはやはりいろいろな他の公害なりあるいは他の物損、そういうものにまで範囲を広げてまいりまして総合的なものになつておきたいと思ひます。そういうのがわれわれの考え方でございます。ですから、いまの法律そのものは最小限の橋頭堡をつくらざるを得ません。ただ、考へ方がいまと変わつてきますから、それだけが画期的といへば自画自賛ですが、そういうことでございまして、これで決して全部がで上がったと考へておりません。まだほんとうに、橋頭堡と申しますか、そういうのを取りつめたと自分では考へておる程度でございます。

○二見委員 古館さんにお尋ねしますけれども、民法七百七十七条、土地の工作物等の占有者及び所有者の責任「土地ノ工作物ノ設置又ハ保存ニ瑕疵アルニ因リテ他人ニ損害ヲ生ジタルトキハ其工作物ノ占有者ハ被害者ニ対シテ損害賠償ノ責ニ任ヌ但占有者力損害ノ発生ヲ防止スルニ必要ナル注意ヲ為シタルトキハ其損害ハ所有者之ヲ賠償スルコトヲ要ス」この規定ですね、これは無過失を規定しているのじゃないですか。

○古館説明員 所有者についてはそれでございませう。

○二見委員 お尋ねいたしますけれども、これは要するに無過失の規定ですね。工場、事業場というものは七百七十七条でいう工作物に入るのじゃないですか。どうですか。

○古館説明員 これはおっしゃるとおり、入ります。

○二見委員 無過失をきめた二十五条というのは、民法との関連で考へれば、七百七十七条から公害に關係するものだけを取り出したのだ、こういうふうに理解してよろしいでしょうか。公害に關するところだけを取出してつくつたというふうな理解のしかたをしてよろしいですか。

○古館説明員 民法七百七十七条の場合は、工作物の設置、保存に瑕疵があつた場合に所有者に無過失責任を負わせるという規定でございませう。そういう事由がなくても二十五条の要件を満たす場合は

には、無過失責任を負ふというものが二十五条の規定でございませう。

○二見委員 七百七十七条の場合「瑕疵」といふことがありますがけれども、七百七十七条で対象になつてゐるのは、生命に与えた害、身体に与えた害だけですか。これは財産も含むのじゃないですか、損害の対象は。

○古館説明員 おっしゃるとおり、七百七十七条は物損、健康被害、両方含まれます。

○二見委員 そうすると、すでに民法では無過失に対する考へ方というのは七百七十七条でもつてあるわけですね。あつたのです。土地の工作物に關してはあつたわけですね。だから、今回のこの無過失責任の二十五条というのは、特別新しい立法ではないですね。これは民法のこの考へ方が底辺にあるというふうに理解してよろしいですね。いま無から有を出したのではなくて、そういう考へ方が民法七百七十七条にあつた。民法の起草者の意図はどうか知りませんが、最近の判例から七百七十七条というのは、また学説からいっても、これは無過失をきめたものだ、そういう規定ですね。だから二十五条というのは、民法の七百七十七条の原則を踏まえてで上がったものが二十五条じゃありませんか。

○古館説明員 民法制定当初から、不法行為の過失責任の例外として七百七十七条の限度で無過失責任を認められております。

○二見委員 問題は民法上の瑕疵ということですね。七百七十七条でいけば、瑕疵というのはどういう場合に瑕疵になるのですか。瑕疵というのはどういうことですか。

○古館説明員 設置または保存が完全でなかつたという場合でございませう。

○二見委員 これは四十六年四月二十三日の最高裁の判決ですけども、これは古館さん御存じだと思ひます。踏切道の、踏切事故に關する判例がありますね。そのときに瑕疵についていろいろうに言つていますね。「運輸省鉄道監督局長長通達で定められた地方鉄道軌道及び専用鉄道の踏切保

には、無過失責任を負ふ」というのが二十五条の規定でございませう。

安設備設置標準に従って保安設備を設ければ、社会通念上不都合のないものとして、民法上の瑕疵の存在は否定されるべきであるというが、右設置標準は行政指導監督上の一応の標準として必要な最低限度を示したものであることが明らかであるから、右基準によれば本件踏切道には保安設備を要しないとの一事をもって、踏切道における軌道施設の設置に瑕疵がなかったものとして民法七十七条による土地工作物所有者の賠償責任が否定されるべきことにはならない。これは踏切の話です。

〔島本委員長代理退席、委員長着席〕

瑕疵という問題は、手落ちがあったというけれども、行政基準を守っていても事故が起こった場合には、瑕疵があるんだというのがこの判決の解釈じゃありませんか。瑕疵というのは、行政基準を守っていても、それは一応の目安であって、それでもなおかつ事故が起こった場合には、瑕疵がなかったとは言えないのだというのがこの判決の言いたいところではありませんか。どうですか。

○古館説明員 行政規定と申しますのは、行政上の取り締まりの見地から、危険防止の取り締まりの見地からの一応の行政基準でございます。したがって、それは個々の利害に関する民事責任、これは結びついてはいるわけではございません。したがって、行政基準を守っていたから当然にこれは瑕疵がないとか、あるいは責任を負わぬということには一般抽象的には言えないだろうと思います。

○二見委員 この件を公害に当てはめてみますとどうなるかという、たとえば環境基準は守っていても損害が出た場合には、瑕疵があったとみなされるのじゃありませんか。

○古館説明員 いまの公害の排出基準も、行政取り締まりの見地からの基準でございます。これは個々の民事上の賠償責任とは結びつくものではございません。したがって、基準を守っていたからといって、当然不法行為に基づく損害賠償責任を負わぬということには出てこないだろうとい

うふうに思います。

○二見委員 環境基準を守っていても、環境基準を守っていたから瑕疵がないと、これは言い切れなわけですね。その点、そうですね。それでよろしいですか。環境基準を守っているからわれわれのほうには瑕疵がないんだ、こういうふうな言い分はいま通らないわけですね。どうでしょう。

○古館説明員 この瑕疵と申しますのは、過失を象徴化したものというふうにいわれております。

ですから、排出基準を守っていただけでも損害が発生したという場合には、それは不法行為責任を負うかどうかという場合には、また不法行為の要件に引き戻してみまして、その要件を具備しているかどうかというところで検討されるべきであらうと思ひます。そういうことになりまして、いまの、過失があるかあるいは違法性があるかあるいは相当因果関係があるかどうかという問題は問題にならうかと思ひます。その問題の中で、瑕疵というの、これは無過失責任ですから、ここじゃ問題になり得ないということにならうかと思ひます。

○二見委員 いいですか。ちょっとおかしいのですけれども、私は法律の専門家じゃありませんから、古館さんみたいに法律の専門家に言われると私も困るのですが、七百七十七条というのは無過失でしよ。原則は無過失ですね。瑕疵について、瑕疵があったことに対して過失、無過失ということ、これは論じてないのじゃないですか。むしろ瑕疵があるというところは過失だという解釈なんじゃないですか。瑕疵があるということ自体がいけないのだという考え方じゃありませんか、この考え方は、どうでしょう。

○古館説明員 私先ほどお答えいたしましたように、瑕疵というのは過失を象徴化したものだといふふうにお話ししたとおりでございます。その点では先生と同じでございます。ただ、ここで責任を負わされておりますものは、占有者と所有者どちらかということでございます。この占有者に

つきましては、そういうような瑕疵がありまして、損害の発生を防止するに必要な注意をしたときには賠償責任を負わぬということになっております。ですからこの要件が、所有者については除外されております。したがって、所有者については、瑕疵があれば過失がある、したがって賠償責任を負えということ、所有者に対する関係では無過失責任ということにならうかと思ひます。前もそういう趣旨でお答えしているはずでございます。

○二見委員 そうすると、七百七十七条では、生命及び身体だけじゃなくて、財産も入っているわけですね。七百七十七条と二十五条の違いというのは、七百七十七条では瑕疵というものが入っている。今度の改正案の二十五条には瑕疵というものは入っていません。瑕疵というのは最初から考えてないということですね。瑕疵のあるなしにかかわらずという、極論すればそういうことになるだろうと思ひます。瑕疵があろうとなかろうと、過失があろうとなかろうと責めに応ずるのだ。七百七十七条のほうでは、それよりももう少しきびしいのです。瑕疵がある場合だということですね。いずれにしてもこの段階では、生命、身体ばかりじゃなくて、財産も七百七十七条では損害賠償の対象になつてはいるわけですね。そうですね。その場合の瑕疵というものの考え方については、先ほど最高裁の判例を申し上げましたけれども、通達を守っているから瑕疵がないんだとは言えないのだ。通達を守っていても瑕疵もあるんだ。通達を守っているからといって瑕疵がないのじゃないかと、通達を守っていても瑕疵があるのだ、この考え方は私は非常に強い考え方だと思ひます。その考え方、非常に二十五条の考え方と近くなつてきているのじゃないかと思ひます。基準を守っていても、基準以下であっても、損害が出れば、私は基準を守っているのだから瑕疵がありま

せんというのを通らないというの、四十六年四月二十三日の最高裁の判決ですから、そうすると今度二十五条から、財産を対象からはずしたとい

うことは、私はこれは後退だとか考えられないのです。民法の七百七十七条ですらあるのですから、むしろ公害の場合には、これからは生命、身体ばかりじゃなくて、財産も公害の大きな対象になるわけですから、その財産をはずしたということとはちょっと理解ができません。どうしてむずかしかったのですか。

○古館説明員 公害の場合でも七百七十七条の要件を少なくとも充足する場合でしたら、この七百七十七条によりまして企業者は賠償責任を負うわけでございます。そういう場合には賠償責任を負うという二の要件を満たす場合には賠償責任を負うということでございます。ですから、従来よりも後退したということはちょっと私理解しかねるのでございませうけれども……

○二見委員 ちょっといま聞き漏らしたのですけれども、環境基準を守っていても七百七十七条でもって公害の場合財産に対する損害賠償の責任が生ずるんだということですか。

○古館説明員 七百七十七条の要件を満たす場合には、物損についても損害賠償責任を七百七十七条で負うということですね。

○二見委員 そうすると、七百七十七条の要件というのは、問題は瑕疵ですね。やはり瑕疵が問題になりますね。その場合の瑕疵というのは、もう一度、くどいようですが、環境基準を守っていても瑕疵がないという解釈ですか。環境基準を守っているからといって——抽象的にいっていろいろな例はあるでしょうけれども、環境基準を守っているからといって瑕疵はあるわけですね。

○古館説明員 瑕疵があるかというのは、言い換えれば過失があるかどうかということでございます。過失があるかどうかは、具体的事案によつて検討するべきじゃなからうかと思ひます。そういうことになりましたと、環境基準を守っているという場合に、それが過失があるというふうに認定されることもありましようし、あるいは場合によつて、その場所的あるいは環境その他の条件を勘案

した場合、それは過失がないというふうに認定される場合もあろうかと考えます。

○二見委員 そうすると、もう一度聞きますけれども、この判例はどう解釈しますか。やはりいまの件でなければ、「列車運行のための専用軌道と道路との交差するところに設けられる踏切道は、本来列車運行の確保と道路交通の安全を調整するために存するものであるから、必要な保安のための施設が設けられてはじめて踏切道の機能を果たすことができるものというべく、したがって、土地の工作物たる踏切道の軌道施設は、保安設備と併せ一体としてこれを考察すべきであり、もしあるべき保安設備を欠く場合には、土地の工作物たる軌道施設の設置に瑕疵があるものとして、民法七十七条所定の賠償原因となるものといわなければならない。」これが判決理由の冒頭にあります。そして、その瑕疵ということについては、先ほど言いましたように、踏切の設置基準がありますね、運輸省鉄道監督局長通達によって定められた基準を守っているからといって瑕疵がないんだとはいえないんだ、こうあるのです。あくまでもこの考え方というのは、損害を発生させないといけない、被害を与えないといけないというところに、私はこの判決の基本的な考え方が流れているような感じを受けるわけです。公害があった、何か有害物質が出た、その結果人体に被害を与えた、財産に損害を与えたということ自体、もうこれは瑕疵があるんじゃないですか。

○古館説明員 先ほどの判例の趣旨でございませうけれども、これは先ほどもお答えいたしましたように、設置基準というものは行政取り締まりの見地からつくられたものであって、これは民事上の責任とはつながらないものである。民事上の責任を負うかどうかは七百十七条の要件を充足しているかどうかというところで考えるべきである。そういうことからいいますと、七百十七条の瑕疵といえますのは、その工作物の設置、保存が不完全だった、つまり危険防止のために十分な整備を設けていなかったということである以上、この瑕疵に該

当し、賠償責任を負うという趣旨かと思えます。そういうことになりましたと、いまの排出基準も、それを守っていたからといって、被害を発生した場合にはその民事責任と排出基準とはつながらないものでしょうから、それは分けて、別個に、不法行為の要件を満たしているかどうかというところで考えるべきじゃないかと思うんです。その際、そういう基準以下の排出をしていたということが、これは危険防止のために十分な注意義務を果たしたかどうかという観点から判断される、もしそういう観点で果たしていないということになりますと、過失があるということになるかと思えます。ですから別な観点で判断、検討されなければならぬということだろーうと思います。

○二見委員 もう時間が来ましたので簡単に終わらせていただきます。設置または保存に瑕疵がある場合なんだ、こういうことですね。十分に注意をしてもなおかつ損害が生じた場合には、瑕疵があるんですかいいんですか。

○古館説明員 いまの瑕疵といえますのは、工作物の設置、保存の瑕疵でございますね。公害の場合には、工場、設備は完全であつても、たまたま排出量ですね、有害物質の排出量の問題でございまして、これは排出すること自体は本来は正当行為でございまして、しかしそれが被害を生じますと、これは不法行為になるかどうかという問題かと思えます。したがって、あまり瑕疵という問題で問題を意識していくというのは、ちよつと問題を混乱させるのではなからうかと思えます。

○二見委員 大臣に、最後にお尋ねいたしますけれども、私は今度の無過失責任で財産を除外したという点については、民法七百十七条の考え方からいって非常におかしいのではないかと、そうとしか考えられませんか。私は財産も当然対象にすべきだつたと思ひます。長官は近い将来ということでございますけれども、長官とすれば、財産規定は、一体どういふ条件がそろえばこの中に入られるのか。入れます、入れますと言つて、十年も二十年も延ばされたのでは、われわれとしては

困る。どういふ条件のときに財産規定が入れられるかという点をまず明らかにしておいてもらいた

○大石国務大臣 いまのむずかしい法律の議論は十分に私には理解できませんので、どう申し上げてよいのかわかりませんけれども、いまの踏切道の瑕疵の問題と、この無過失の問題とはちよつと観点が違うような気がいたします。ですからこれとこれと比べてこれが入らなければ、財産が入らなければだめだとか、いいとか悪いとかいふことは、ちよつと問題が違ふと思ひますので、そういう七百十七条のものが全部解決できれば、無過失の法律案は要らなかつたかと思ひます。それがあえてつくらなければいけぬのは、それではどういふのであつたらうかということだと私は思ひます。

財産の問題でなければ、これは私はぜひ入れたいと思ひます。十年も二十年もはっておくというのは近い将来ではありせん。ですから私は入れたと思ひますが、それはいろいろな理由もありまして、一つの大きな理由は、事務的にそのような大きな財産やいろいろなものを入るだけの余裕がございせん。半年間にわかれればこれをつくりまして、というの、初めから財産なんか入れることは考えてありませんし、複合汚染も前は考えておりませんでしたので、私たちとしては初めてこれに取り組んだのですから、大体これは半年間の努力でございまして、その間にいろいろなものを検討して財産も入れるというだけの、役所の能力に時間的な余裕もございせんでした。それが一番大きい理由でございまして。

そういうことでございまして、できるだけ近い将来、数年以内にはまず入れ得るものから議題に入れますして、できるだけ総合的なものにしていろいろな被害者の救済に当たつてまいりたい、こういうのがいままでの考えでございまして。

○二見委員 長官のいまの御答弁の中で、私一言申し上げておきたいのですけれども、七百十七条がいいと私は決して言つておりません。無過失賠償

責任という立場から考えると、七百十七条は完べきだなどとは私は全然考えておりません。ただ、七百十七条の中にも無過失という考え方があるじゃないか。無過失賠償責任というの、あらためてつくる以上は当然財産までも入れるべきではなかつたのか。それがわれわれの言ひたいことだつたのです。その点は誤解のないようにしていただきたいと思ひます。

いずれにいたしましても私たちは今回大石長官が非常に御苦心なされておつくりになられた法案だろーうと思ひますけれども、これ以外に多々不満がございまして。水質と大気だけに限定したということ、われわれ非常に不満です。また、なぜ大気と水質にのみ限定したのかということ、明確な理由もわれわれは示されておられませんし、納得できるだけの理由はわれわれ聞いておりません。因果関係の推定規定ははずしたことにしても、最近の判例ではむしろそういう方向にある。そういう方向にあるならば入れるのが私は筋だつたらうと思ひます。それもお入れにならなかつた。それは長官はお入れになつたかつたでしよーうけれども、通産省や財界の圧力があつて入れられなかつたのだらうという……。〔法務省だよと呼ぶ者あり〕法務省ですか、法務省と通産省と財界、これだけの圧力があつて因果関係の推定が削除されたということについても、われわれは非常に不満であります。憤りも感じております。また、複合汚染についても、先ほどの議論を聞いていてもまだまだ私は危険な感じがする。民法七百十九条の共同不法行為でやられるという、長官の考えになつていふように、長官が、私は法律のしろうとだけれどもといつてお答えなされたような考え方、解釈をされるならば、まだまだ多少あれがあるのですけれども、いままでどおりの解釈をされたならば複合汚染についてもほとんどから手形になつてしまふおそれがあるのではないかと。こういう点、非常に危惧もいたしておりますし、その危険性も感じているわけでありませうけれども、これはまた次の機会に譲りたいと思ひます。これで終わります。

単数が全然わかりません。外国語は必ず複数であることがその文字自体でわかるのでありますけれども、事業者というのはこれは単数の事業者をさすのか、複数の事業者をさすのか、あるいはそのいずれをもさすという意味なのか。この複合公害というのは、一人の事業者が二種類以上の有害物質を発生して、そういう場合にも複合でございまして、普通複合といふのは二つ以上の事業者が同じような有害物質を時を同じうして排出している、同じ地域においてそれが行なわれるために重なり合っているが原因であるか必ずしも明確には区別がつかないし、あるいは一つだけでは損害が生じないかもしれないけれども、二つ以上が合体することによって損害というものが現実にはあらわれてくる、そういうのを複合公害というふうにいっていると思うわけですね。したがって、午前中の答弁のように、複合公害というのは、二十五条が無過失責任として規定しているんだということになれば「当該排出に係る事業者」というのは複数の場合を考えているというふうに解釈せざるを得ないわけですね。はたしてそれから、この複数の事業者はともに無過失責任を負うということになるわけでありまして、この責任はいわゆる不法行為における連帯責任と同趣旨に解釈されるのか、それとも責任は各自単独に連帯しない、自分の加えた損害の分だけを負うんだというふうな分割的なものと考えているのか。立法者はこの点をどう考えているのか、まず明らかにしなければならぬと思うのです。われわれ国会がどういうふうな考えてこれを議決したんだというところを、当然この法律を適用する人たちは参考にするわけですね。だからまず提案者にこの点について明確な答えを得ておくことが、国会審議をする者の責任として当然なすべき義務だと思っております。これを答えを願いたいと思う。

○船後政府委員 いわゆる複合公害は、法律的概念ではなくて事実的な問題として実は午前中の御質問にお答えしたわけでございます。普通複合公害といわれる内容につきましては、二以上の物質が合わさって一つの被害を初めて生ずるといふような場合にもこのことばを用いておるようでございます。また発生源がたゞさんある、一つ一つの発生源ならば被害が生じないが、多数の発生源から出てくる物質が合わさって一つの被害が生ずる、こういうふうに使われておるわけでございます。

そういう意味の複合公害をこの法律のどこで取り扱っているのか、こういう御質問でございまして、第二十五条では、およそ健康被害物質というものは、この大気汚染防止法なり水質汚濁防止法で規制の対象としております物質は、たとえばSO₂のようにいわゆる複合状態で被害を発生するといふ物質も、すべて二十五条で対象の物質に取り込んでおりますということをお答えしたわけでございます。

ところが、法律問題といたしまして、二以上の事業者が共同不法行為になるかどうかという問題は、民法七百九十九条の問題でございます。民法七百九十九条の共同不法行為の成立の範囲ということにつきましては、これはいろいろな判例もございまして、学説もあるわけでございます。どういった要件があつてどのような場合に七百九十九条の共同不法行為が成立するか、この点につきましては、私よりは法務省のほうからお答えいただくことにいたします。

○古館説明員 共同不法行為の場合に、民法のうちに全額について損害を賠償する義務を負うのか、あるいは各行為者が分割責任を負うのか、この関係で二十五条の二の解釈がどうなんだという御質問の御趣旨であると理解しておりますけれども……

○青柳委員 答弁最中ですけれども、先回りして私の質問をしていないことを答えておいていただきますから……

私の言っているのは、二十五条の一項が複数の加害者を予定して規定されてあるかどうかということだけに答えていただければいいのです。

○古館説明員 おっしゃるとおり、二十五条の二

をあわせ考えますと、二十五条は事業者が単数の場合を予定して規定しておるというふうに理解しております。

○青柳委員 これは先ほどの環境庁のお役人の説明で、二十五条が複合公害という意味は、二つ以上の加害者がいる場合のことまでを考えてやったわけでないというふうな答弁でございまして、あらげ足をとるわけではない意味において積極的に理解しますけれども、なるほど二十五条の一項は複数の単数がわからないけれども、その他何々した者はとか何々する者というふうなときには、いつも単数をさしているようでございます。

だから「当該排出に係る事業者」というのはこれは単数だろうと私はこの場合思うわけですね。だからこれが複数になった場合にどうするかということとは、別な規定をまたなければいけないのだからと私は思います。

そこで二十五条の二のほうに移らざるを得ないわけでございますけれども、二十五条の二の問題にする前にどうして二十五条で第二項を——このように二項じゃありません、一項を受けて第二項を、鉱業法百九十九条のような規定を設けなかったのか。これは立案者にお尋ねしたいわけですね。念のために鉱業法百九十九条第二項を読み上げてみますけれども、「前項の場合において、損害が二以上の鉱区又は租鉱区の鉱業者又は租鉱業者の作業によつて生じたときは、各鉱業者又は租鉱業者は、連帯して損害を賠償する義務を負う。損害が二以上の鉱区又は租鉱区の鉱業者又は租鉱業者の作業のいずれによつて生じたかを知ることができないときも、同様とする。」という規定であります。

これはまさに無過失損害賠償責任が単数の加害者にあるばかりでなく、二以上の加害者によつてなされた場合には連帯して損害を賠償しなさい、無過失損害賠償責任についても共同の作業といいますが、共同の行為——不法という文字はあえて避けます、不法行為とはいわないですね。ついでながら申し上げますけれども、無過失損害賠償のときに不法という概念あるいは違法とい

う概念を入れてくると、これは民法の不法行為のほうに還元してしまひまして、無過失損害賠償責任という制度の本来の性格が失なわれてまいります。だから、要するに無過失損害賠償責任が認められる場合には、複数のときは連帯だ、これはちやうど不法行為の場合でいうならば、共同不法行為の連帯と同じように対応するものである、こういう理解だと思ふのです。これはやっぱり法律上成り立つわけだ。にもかかわらず、この大気汚染防止法とか水質汚濁防止法の無過失責任の制度を設けるにあつて、あえて鉱業法百九十九条の二のときものを入れなかった理由、そしてまたそれからこの二十五条の二についてはお尋ねしますが、二十五条の二のようなものを入れたというなら、これは一体どこにあるのか、これを説明を願ひたいのです。

○船後政府委員 御指摘のように、鉱業法とか水質汚濁防止法では、二以上の事業者が云々という規定があるわけでございます。この鉱業法等の場合におきましては業種が特定されておりますし、また場所的にも限定されておりますし、事業者の数も比較的少うございまして、しかし、一般的に大気の汚染あるいは水質汚濁による公害被害、健康被害といふものを考えました場合に、場所的にもかなり広がっております。また業種も限られませんが、そういった場合の複数の事業者の行為、これが共同して損害を引き起こす、この場合の賠償責任を問うのはやはり民法七百九十九条の規定の適用にまつのが妥当である、かように判断いたしましたので、鉱業法のような規定を設けず、民法に譲つた次第であります。

○青柳委員 たいへんな詭弁があるのです。なるほどいま御指摘の鉱業法等の他等々の特定の企業についての被害といふものはわりにはつきりしておる。これは共同して寄与するような場合が比較的認定しやすいというだけの問題であります。認定しやすいのは連帯責任をきめてもよろしいけれども、認定しにくいのは幾ら認定しにくい場合があつたって、それは連帯責任ということは無過失

損害賠償については認めないのだ、こういう議論に帰着するわけだと思ふのです。七百十九条にいく以外にないという、たいへん論議の飛躍がそこに出てくるわけですね。二十五条の二あるいは改正されようとしている水質汚濁法の二十条にこの七百十九条というものを導入してきた根拠が一体どうあるかをお尋ねするのですが、七百十九条というのは、言うまでもありませんけれども、これは不法行為の一形態なんですね。無過失責任というふうなものではなくて、故意、過失があつて、そうして不法行為というのが成立するわけですね。故意、過失のないところに不法行為というものはあり得ないですね。無過失というものは不法行為といふものではないわけなんです。ところが無過失という羊頭をまず二十五条に掲げておいて、二十五条の二で狗肉をわれわれに買わせよう、がらつと不法行為の原理をこへひそかに入れてきて、二人以上の場合にはもう民法の七百十九条にいくのだよ、そんなものを入れてもわなくなつてわかり切つた話ですよ。もし複数の無過失責任制度というものを認めないというのであるならばやむを得ないから、当然不法行為の原理へ戻つて七百十九条が適用されなければならぬのはあたりまえの話で、いま四日市の公害の問題で訴訟しているのは、まさにそれでいく以外にないという立場でやっているのだらうと思ふのです。水俣や阿賀野川の場合あるいはイタイイタイ病の場合などは幸いにして加害者が単数でございましたから、七百十九条は使ふ必要はなかったかもしれませんが、これからは無過失責任制度で複数の加害者がある場合に、何の規定もないということになれば、やむを得ず七百十九条にいつてそこを立証して、共同不法行為を立証することによつて連帯責任を問うということにならざるを得ないのはあたりまえの話です。これは非常に残念だけれども、そうならざるを得ない。ところが二十五条の二というものを設けて、これであつても二以上の事業者の行為の場合には民法七百十九条は適用されるのだよ、しかもそれは特例を

設けて、連帯じゃなくなるのだよ、これは一体被害者を救済するための制度なのか。二十五条の二あるいは水質汚濁防止法の二十条というものは民法七百十九条の特別法をつくらうというねらいであらうと思ふのです。すなわち民法七百十九条ならば、原告側が複数の被告を相手にして、おまえたちの共同不法行為によつて原告はこのよう被害をこうむつたのだから、お互いに連帯して責任をとれ、賠償はしなさいという請求を裁判所に出しますね、ところが大気汚染防止法によつてあるいは水質汚濁防止法によつてわれわれは特例を設けられておるのだから、連帯の責任はないのだといつて、この二十五条の二や二十条を援用してくるわけですね。そういうことにならざるを得ないと思ふのですが、この点について何か弁明の余地があるのかどうかお答え願ひたいです。

○古館説明員 二十五条の二の趣旨でございますけれども、これは個々の事業者が二十五条の要件を満たし、その結果、しかもその行為者間の行為の間に関連共同がありますると、共同不法行為の責任を負うという趣旨でございます。そういう趣旨からいいますと、まず第一点に、七百十九条の場合の、個々の行為者について不法行為の要件の中に故意、過失の要件は要らないというのが第一点の趣旨でございます。それから第二点はこの場合の賠償の範囲でございますけれども、賠償の範囲は健康被害に限られるわけでございます。その場合にその各行為者が七百十九条のように各自全額について賠償責任を負うかどうかという問題でございます。この場合にはこの二十五条の二が適用されますと、ある者は全額について賠償責任を負わなくてもいいということにならうかと思ひます。しかしそのほかのものは全額について賠償責任を負う。その関係で連帯関係になつてくるというところでございます。しかもこの二十五条の二は民法の七百十九条の特別法——一般法と特別法つまりこの二十五条の二の要件を満たしますれば、七百十九条は適用はないというものではございませぬ。七百十九条の適用のある場合には七百十九条の請求をしてもよろしいし、七百十九条の立証が困難な場合には二十五条の二の請求をしてよろしいというふうに私どもも理解をいたしております。

○青柳委員 これは法律家ならばそういう解釈は絶対にしないでね。このような規定は七百十九条といふものをそのまま、なまのまゝ援用しているわけですからね。この七百十九条の特例を設けたものだといふのだつたら、まさにこの公害についてはここにきめられていふような大気汚染とかあるいは水質汚濁防止法とかいうような、そういう公害に關しては七百十九条の例外を設けたのだとしたら理解できないと思ふのです。というのは、環境庁が昭和四十七年三月、第六十八回国会に「大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案関係資料」として出されたものの第二に、「大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部を改正する法律案要綱」といふのが横書きであります。その三といふところを見ると、「損害が二以上の事業者の事業活動によつて生じ、かつ、当該損害について民法七百十九条第一項の適用がある場合において、これはかつ、」ですね。だから二つ以上の事業者の事業活動によつて損害が生じたという事実があつて、なおかつ、それが民法七百十九条第一項の適用がある場合——七百十九条の第一項の適用というのはいふまでもなく、このことを前提とした共同不法行為なんです。だから意思共通をこの規定で除外しているのだ、全然知らずに複合しちゃつた場合、競合した場合これだけでいくのだというよりはとも読めないですね。それだつたらそれらしく規定しなかつたら、これは裁判の判例を非常に混乱させる結果におちいふと思ふのです。これは別の書き方をしなければいけないと思ふのです。民法七百十九条なんといふことをこへ持つてくるのではなくて、たとへば社公民で出出したあつたあつたの立法のうちに、こつこつ「七百十九条」なんといふ文字を除いて「損害が二以上の事業者の事業活動によつて生じたとき、各事業者は、連帯してその損害を賠償する責めに任ずる」といふようにやつて、そしてしんしやくをするのならその上でしんしやくをする。これでなければ筋は通らないです。いまのような詭弁を弄して、それこそ三百理屈のやうなことを言つたつて裁判所はとうてい原告の主張を認めたくれません。いまあなたが言われたやうなことを後生大事に、国会の論議で法務省の役人はこつこつ説明をしているからこれはそういう趣旨なんだと言つたつて、裁判所はそれはとらないかもしれない。とるといふ保証は一つもないです。むしろ逆にとる。これは公害発生者を保護した規定である、二十五条の二といふのは。だから私は、これは羊頭を掲げて狗肉を売らうやうなものであるばかりでなく、毒まんじゅうのやうなものである。二百五十五条で無過失責任を設けた、その中へひそかに二十五条の二のやうなものを入れて被害者を困らせる。困らせることについては午前中同僚の委員から、これは一体利益となるのか不利になるのかと言つたら、何とも言えないやうな答弁であつたと思ひますけれども、まさにこれは被害者に不利になる規定として作用することは明白だと思ひますが、この点重ねてお尋ねいたします。

○古館説明員 二十五条の二で七百十九条の適用を前提にしているということになりますと、一番問題になりますのは各行為者間の行為に関連共同があるかどうかということかと思ひます。この関連共同につきまして、民法の七百十九条の解釈につきましてこの関連共同は共謀はもとより共同の認識も必要ない。つまり主観的共同関係は要しない。客観的に行為が関連共同しておればよろしいというところになつていふわけでございます。それが七百十九条の一般的な解釈、通説かと思ひます。また判例も傍論ですけれども、そういう判例をいたしております。そういうことで非常に広く共同不法行為が認められる、解釈上あるいは判例上認められていふやうにいえようかと思ひます。この関係は公害の場合でも同じだらうと思ひます。そういうことになりますと、この

二十五条の二で七百十九条の適用を前提としたとしても、相当広く共同不法行為が認められるというふうに考えております。

それから、ここで七百十九条と違ひましてしんじやく規定を設けるという事は被害者に不利益か利益かという問題でございすけれども、法律的に抽象的に考えてみますと、七百十九条の場合には加害者全部につきまして各自賠償義務を負わせる。これは二十五条の二の適用がありす場合にはその一部のものについては全部賠償義務を負わせないということになりますから、そういう意味では七百十九条のほうが被害者の利益に厚いといえようかと思ひます。

○青柳委員 いま解釈論だか何か、判例あるいは学説などを引用されて、七百十九条は不法行為なんだけれども、主観的な要素については何か無視してゐるようなのが大勢である。だからこれは無過失損害賠償と同じ規定であると言はんばかりの、ごまかしの議論がなされたと思ふのです。しかし共同不法行為というからには不法なんです。無過失責任は不法じゃないのです。これは社会立法として不法とか違法とかというのとは別なワクの中で、とにかく賠償するのが公平の原則でもあるし、社会立法としても妥当だといふところで何か道義的な責任を追及しようといふのではないと私は思ふのです。あえて道義的な責任を追及しようとしてもそれはかまいませんけれども、少なくとももつと理論的といひますか、ドライといふとちよつとおかしいのですけれども、要するに産業公害を発生しているものは、自分が基準をよく守つてゐるとかあるいは非常に注意をしておるか、決して悪意はなかったんだといふようなことを言つて免れることはできませんよといふことでこの無過失損害賠償といふのがあるわけですね。ところが不法行為はそうじゃないのです。これはやはり道義的に責めらるべき行為といふことが前提になつて、これは刑事責任にも転嫁する可能性のあるものが不法行為なんです。ところが、公害罪といふのも一昨年できましたけれども、公害罪と

この無過失損害賠償と必ずしも同じ改正ではないのも御承知のとおりです。したがつて、七百十九条の一般的な扱いとして、主観的な要素はもうあつてもなくても同じなんだといふのが一般的だから、これを複数の無過失責任にそのまま適用できるんだといふような解釈はこじつけだと思ひます。だから私は、さつとあえて言ひましたように、損害を生じ、かつ不法行為が成立した場合といふことを言つておられるのもまさに決して偶然ではないと思ひます。たとえばこの趣旨説明を讀んでみても、「第二に、損害が二以上の事業者の共同不法行為によつて生じた場合において」、「共同不法行為」と必ず言つておられます。あくまでも不法行為という概念です。だから私が先ほど申しましたように、鉱業法の百九条の二項のような、それから、公、民の提案されたようなああいふ形のもので設けておかないと、これは非常に不徹底なものであるばかりでなく、むしろこれが有害な作用をなすといふふうに考えざるを得ないと思ひます。

それから損害が発生した時期が、健康被害物質の指定の後であれば別に問題はないようございすけれども、しかし原因が指定以前にあつた場合にどうなるか。それから、経過規定といひしましても、これは排出が施行前にあつてそして損害が施行後に生じたといふときには適用されるのかとされないのか。鉱業法などの規定とのつり合ひを考えたとしても、この点は被害者に有利に解釈するとすれば、少なくとも、損害がこの法律の施行後に発生したとするならば、原因はその以前であつても適用される。だから、経過措置、附則の2「排出による損害については」といふのは、排出の時期と損害の時期といふものを何か同時であるといふふうにはなかなか言ひかねる、公害の場合には、むしろここには一定の時間的な経過があるわけですね。排出されてすぐ損害が出たといふような単純なものじゃありません。だからこれは、排出自体がこの法律施行の後であるいは有害物質として指定された後でなければ適用されない。どう

も、二十五条の二項とかあるいは十九条の二項では、なつた後に初めて排出があり、そして損害が出る、こういうことによりてありますけれども、少なくとも経過についていふならば、これは排出が法律施行前にあつた場合であつても、損害が施行後に発生したときにはこの法律を適用するといふふうに解釈できるのかどうか、これもお尋ねしたいと思ひます。

○船後政府委員 経過措置につきましては、この新法の規定は、施行前の排出につきましては従前の例によることとなっておりますから、施行後の排出、それによつて生じた被害といふもののみ新法の規定の適用がある、つまり一般的には不遡及の原則によつたわけでございます。

○青柳委員 まあ、あまり疑義のないような書き方にはなつておりますけれども、しかし、排出で損害がいつ生じたということにはもう触れないのだ、だからいままでには排出され、これから後に損害が生じた場合、あるいはすでに排出が行なわれ損害もともに生じたといふ場合は、もう従来どおり無過失ではなくて不法行為でやつてくれ、こういうことによりてあります。このように不遡及の原則を墨守しなければならぬ何か合理的な根拠といふものがあるのかどうなのか。ほかの立法例などによれば、必ずしもこれは、遡及したからといって罪刑法定主義のようにな厳格な規定によつて縛られるといふことはないのだから、これといふ弊害もないのじゃないか。むしろ、いままで長い間放置されてきた企業の責任といふものを、この法律ができることによつてさかのぼつて容易に追及できるという道を講じたほうが徹底しているのではなからうか。特にこの弊害があるといふならば、それを聞かしていただきたいと思ひます。

○船後政府委員 今回の改正は事業者の排出が無過失でありまして、よつて生じた損害には賠償の責めに任ずるといふことでございますので、このように、国民に権利を制限しあるいは義務を課するといふような規定につきましては、一般的に

これを遡及させない法的安定性の上からもそのような原則がございすので、それに従つたものでございす。

○青柳委員 何かこのような、最初に言ひましたようにきつめて有害だといふ立法であるとすれば批判されているのを、早く通してしまわないといふことから起るであろうものも施行後でなければならぬことができないから、とりあえずこれでも早く通しておいたほうがいいだろうといふ、そのえさに使われているような感じがするんですね。法的安定などといひますけれども、いまこれだけ問題になつてゐる時期に、この法律ができるまでは、故意過失の立証がなかなかむずかしいだろうから、かつてにやれといふような気分であるのに、これができたらさかのぼられるのじゃたまらない、法的安定が害されるのだといふふうに考えている人たちがいるだろうといふことなんです。いまからすでにこの点は自衛自戒をしてゐるわけなんだから。過去にさかのぼつて二十年も三十年も前までさかのぼらせるといふことにもしあればあるならば、これは別ですよ。三年の時効とかあるいは二十年の時効といふのを設けてあるわけですから、あまり無制限に過去にさかのぼるといふ危険性はないのであつて、弊害はちよつと考へられないと私は思ひます。したがつて、この遡及の問題については、やはり社公民が出しておられるように、損害が法律後に生じた場合には、原因は法律施行前であつてもなおかつ適用するといふようにするのが改善の策ではなからうかといふふうに考えます。この点を見解の相違になつてしまひます。これにとどめておきます。

さて、あとは因果関係の推定の問題ですが、これは無過失損害賠償責任制度を設ける場合の非常に重要な部分だと思ひます。目玉といへばまさにこの辺のところにあるのではないかとはいふうちに考えます。一昨年の公害国会で、公害罪をきめる際に非常に論議の対象になつたのですけれども、しかしあの推定規定は通過したわけですね。これは危険が発生するといふ状況をつくり出す場合

に推定が働きますが、今度の場合は損害が発生するといふ場合ですから、危険といふような抽象的なものよりは、損害ですからもっとはつきりしたものにしようと思ふのです。損害が立証された、その原因をなしているものは何か、それは有害物質である、その有害物質は一体どこから出てくるかといふところが、この因果関係の推定の根本だろうと思ふのです。だから、損害の原因が有害物質であることまでを推定するなどといふことはちよつと考えられないことであつて、それは被害者の、いわゆる原告のほうで、自分の病気が出たのはカドミウムならカドミウムのせいである。さてそのカドミウムは一体どこから出てきたか。天然にあらわれたわけではなくて、上流のほうにある企業があらつて、そこでカドミウムをたれ流してきた。その結果として、自分の体内にカドミウムが蓄積せざるを得ない結果になつたんだ。これは水銀の場合でも同じだろうと思ふのですが、だからこの原因をつくつた人間がだれかといふことを推定いたしませんといふと、被告にされた企業は、自分のところでもそのような有害物質を出していることは否認できないから、これは認める。しかし自分のところのものではないといふような詭弁を弄しまして、他に原因を転嫁しようとする。こうなつてまいりますと、せつかくこの有害物質を出している人間に、その責任を追及しようとしても、彼らはそれを回避するために、いたずらに訴訟を遅延させながら他に責任を転嫁するといふ抗弁を成り立たせる。だから故意過失の点で問題のなかつたイタイイタイ病の場合でさえも、原因が三井鉱業所ではない、そつういふ抗弁で二年も三年もむだな時間を費やしたといふようなことがあるわけなんです。だから排出をしている企業は、まず自分の責任ではないといふことを立証しない限り、言つてみると悪意の推定を受けるといふんです。責任を第一次的に負うべき立場に置かされてくる。疑わしきを立場にある。疑わしきを罰するといふんじやなくて、疑わしいから、おまえのほうで疑わしくないといふのならば、積極

的に反証をあげて自分の身の潔白を明らかにすべきである。これは民事の場合に決して民主主義のルールに反するものではないと思ふのです。刑事事件でそんなことをやつたらたいへんでございませう。だから私は、これをどうして避けたのか、どうも最も目玉ともいふべき部分が避けられてしまふ、この点についてはもう何ら触れるところがないうといふことでは、これは国民をばなはだしく愚弄する結果になるのではなからうかといふふうに考えます。これは野党だからそつういふことを反対せんがために反対しているんだといふんではなくて、大方の世論は、普通の商業新聞などのマスコミの論調など見ましても、この点は強調されているところだと思ふのです。だからなぜ、せつかくそつういふ趣旨で出された環境庁の原案といふものが、最終的にはこの部分については触れないといふことになつたのか、何か積極的なためになる理由があつたのか、その説明をできるものでしたらいいたしたいと思います。

○船後政府委員 環境庁の当初の原案で考えておりました因果関係の推定規定は、因果関係のすべてにつきまして推定をしようとするようなものではございせん。先生も御指摘がありましたように、物質と病気の関係、いわゆる病因度、あるいはその物質が当該企業から排出されておるといふこと、排出の生成、排出のメカニズムといふ点につきましては、これは何ら推定いたしておりません。ただ排出された物質が被害者に到達するいわゆる汚染経路につきまして、一定の要件のもとに推定規定を設けようとしたものでございませう。ただこのような法律上の推定規格を設けますと、その推定規定をめぐりまして、一方では被害者が生じ得る地域に同種の物質云々といふ規定でございまして、被害が生じ得るといふことにつきまして、あるいはこれがきわめて微量の排出であつても、他と合わさつて被害が生じ得るといふ場合にはこの推定規定が働く。あるいはまた逆に、被害が生じ得るかどうかにつきまして、いわ

ゆる濃度論争といふようなものが生ずるといふ問題が出てくるわけにございませう。また因果関係につきましては、最近の判例動向が被害者因果関係のすべてにつきまして厳密な科学的立証を要求いたしております。これは神通川の裁判におきましても、また阿賀野川の裁判におきましても、たとえば状況証拠の積み重ねにより、関係諸科学との関連において矛盾なく説明できればよいといふ、いわば蓋然性の理論でもつて因果関係の証明をいたしておるわけにございませう。そつういふことといたしまして、現段階で因果関係の推定規定を設けるとすれば、一つの代表的なケースを取り上げまして法律構成せざるを得ないのでございませうが、そつういふことが、現在のようになつて判例の集積も少なく、今後判例動向の進歩にまたねばならぬ面が多分にある現状におきまして、法律上の推定規定を設けることはかえつて判例動向を決定づけるといふようなことになりはしないかといふような議論もございまして、種々勘案いたしまして結果、因果関係の推定規定は今後の問題といたしまして、判例の積み重ねを待つて、その上でつて成文化をはかるという方向で処置したいといふことからは出たものでございませう。

○青柳委員 まあ判例が幸いにして被害者に有利な方向に動いてきております。最近には神通川のイタイイタイ病の控訴審の判決も出される。だから、上級審においてもおそらくは一番の判決と同じように、因果関係の問題についても結論が出るんだらうといふことでわれわれ期待しておるのですが、判例だけに私どもはたよつていていいのかわりか。判例がいいから、むしろそれをチェックするような作用をするような立法はすべきではないと言われると、これは何だかちよつと、国会といふのはきわめて反動的なものであつて、司法の裁判のほうが進歩的であるかのごとき錯覚におちいるのですが、われわれは必ずしも国会が裁判所の判断にまかせていかげん法律をつくつておればよろしいといふものではないと思ふのです。むしろ立法者が裁判の動向を左右していくと

いうくらいな先駆的な役割りをしているといふかと思ふわけなんです。だからいま言われたように、濃度論争に入つてしまふ危険性があつて、せつかくそつういふことを裁判所が状況証拠できめていこうとするのをチェックするような結果になりはせぬかといふ議論は、これは一見すれば、まさに裁判所のほうから先へ行く可能性のあるのに国会が足を引くようにするといふふうな議論にもなりそつういふけれども、私は、濃度論争になるかならないかといふことも、規定のしかたにかんじよつては防げるのじやないかといふふうに考えます。たとえば特定の企業の排出する有害物質だけで科学的に判断して、この程度の被害はできるといふその可能性が認められる場合には、その排出をしている企業はまず一次的な責任者とされるのだといふことであるならば、そこには濃度論争の起る余地はないと思ふのです。もちろん距離と水俣病の原因をなすものが他の地域、そつういふ水と関係のない、極端なことを言へば、東京のほうに原因があるなどといふことがあり得ようはずが、ありませんから、それは地域的な問題はありましようけれども、適当な知恵を働かせて、そつう推定規定を設けておく。推定ですから、これは客観的な真実を必ずしも言ひ当てていふとは限りませんけれども、蓋然性についてはまず論争の基礎をつくり上げる、それを例外的なものといふふう

に言おうとする者のほうで主張すればよろしいのであるから、決して、論争が長引いて裁判所の判断をチェックするといふようなことにはならないといふふうに私は考えます。ですから、この点何か、除外してしまつたのは公害罪法のときにも、やはり財界あたりであつた推定規定に対しては相当の抵抗があつたといふふうな聞いておりますけれども、この推定規定を除外するについても、企業側のほうからの何か工作が働いたのではないかと

いふうがたつたような解釈がむしろ真相をついてゐるのではないかと思ふのです。だから私は、この点だけは、明確に言つて、この立法をもう一

歩も二歩も改めるといふ態勢でいくべきではないかと考えるわけです。

時間が参りましたので、これでやめます。

○田中委員長 以上で青柳君の質疑は終了いたしました。

本日の質疑はこの程度にとどめ、次回は、来たる十六日火曜日、午前十時理事会、午前十時三十分から委員会を開会することとし、本日は、これにて散会いたします。

午後二時五十七分散会

公害対策並びに環境保全特別委員会科学技術振興対策特別委員会連合審査会議録第一号中正誤

ベシ 段 行 誤 正

五 四 末 四 してしましう。 してしましう。

六 三 三 四 アメリカ並、 アメリカ並み、

三 三 末 八 というもの というのも

三 二 三 おきさい おきたい

同 第二号中正誤

ベシ 段 行 誤 正

一 三 四 破壊 破壊

七 一 末 九 だれも だれも