

第六十八回国会 公害対策並びに環境保全特別委員会 議 院 公害対策並びに環境保全特別委員会 議 録 第十六号 (刷換分)

昭和四十七年五月十六日(火曜日)

午前十時三十九分開議

出席委員

委員長 田中 武夫君
理事 始関 伊平君 理事 林 義郎君
理事 藤波 孝生君 理事 山本 幸雄君
理事 島本 虎三君 理事 岡本 富夫君
理事 西田 八郎君
伊東 正義君 葉梨 信行君
浜田 幸一君 村田敬次郎君
細谷 治嘉君 米原 細君

出席國務大臣

國務大臣 大石 武一君
(環境庁長官)

出席政府委員

環境庁長官官房 城戸 謙次君
環境庁企画調整 船後 正道君
局長

委員外の出席者

議員 島本 虎三君
法務省民事局参 古館 清吾君
事官 衆議院法制局第 川口 頼好君
一部長

委員の異動

五月十六日

辞任

補欠選任

左藤 惠君 梶山 静六君
中山 正暉君 村上信二郎君
土井たか子君 細谷 治嘉君
浅井 美幸君 林 孝矩君
吉田 賢一君 合沢 栄君
浦井 洋君 米原 和君

同日

補欠選任

辞任

第二類第五号

公害対策並びに環境保全特別委員会 議 録 第十六号 昭和四十七年五月十六日

細谷 治嘉君 土井たか子君

五月十三日

狩猟者団体法制定に関する請願(荒松清十郎君紹介)(第三二〇六号)
同外二件(櫻内義雄君紹介)(第三二八三号)
同(中村寅太郎君紹介)(第三二八四号)
は本委員会に付託された。

本日の会議に付した案件

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。

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を一括議題とし、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。林義郎君。

○林(義)委員 議題になっております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及び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につきまして、政府及び提案者に対して御質問をいたします。

両案とも問題となっておりますのは、公害にかかわるところの無過失損害賠償責任の問題であります。無過失賠償責任の問題は、民法の不法行為の特例をなすものである、こういうふうに私は考えるのであります。この点につきまして政府側も

提案者のほうも御異論はないと思います。そこで私は、いままで当委員会において議論されました点、いろいろとありますが、やはり両案出しておりまして、この二つの案につきましてやはり相当調和点を見出す、あるいは共通の問題点を見出すという努力をしなければならぬと私は思うのであります。そこで私は、民法の不法行為というものが何であるかということについて、ひとつお尋ねをしたいと思うのであります。不法行為というのは、民法の七百九条以下に条文がずっと掲げてあります。民法の不法行為の原則というのは何だろうかということでありまして、現行民法の不法行為の原則というのは、現在の社会体制、この体制におきましては、いわゆる個人の自由を指導原理とする体制というものが、個人の自由の自由である。その活動を活動ならしめていくということであるならば、その責任の程度というのは、当然にその人の故意または過失によって問われるというものが近代の考え方の一つであります。ところで、ある各個人が自由に活動する半面、社会生活というものを営んでおられますから、単にその各人の自由行動の結果はすべてよろしいというわけにはなかなかいかない。特に最近のように、非常に密接な社会関係、共同生活というものが、お互いの相互関係というものを重視していかなければならぬ。自由な時期になりましたならば、法律の指導原理が個人の自由を保障することをもって最高の理想とせず、社会行動の全体的な向上発展をもって理想とするようになってきておりますから、やはり相互に利益を与える共同関係であるというふうな社会関係を認識する以上は、このお互いの不法行為の問題も、そのような観点に立つてやらなければならぬ。社会、文化の発展のためには、やはりその自由という原則——自由という原則は故意、過失の責任を問うということでありまして、

でも、そういった原則を修正する必要があるというふうに私は考えるのであります。その点におきまして現行法がどうなっているか。私はいろいろとあると思いますが、民法の規定によりまして、七百九条において基本原則は掲げてある。七百九条はそうでありまして、故意または過失を問うということでありまして、しかしながら、その一つの例外といまして七百十五条に使用者責任というものがあつた。使用者責任というのは、使用者がその使つておる人のやつた行為について無過失で責任を負うということでありまして、それから、いわゆる学説上賠償責任の問題といわれております七百十七条、これは工作物の設置等につきまして瑕疵がある場合に起きる責任であります。いわゆる危険責任の問題であります。こういった二つの点におきまして、私は重大な例外を来たしておると思うのであります。私は、こういった観点からしまして、企業、特に近代社会における企業の発展、そういったことからいいますと、いろいろと問題が出てくる。特に内部関係において、これは使用者責任の問題であります。いろいろな関係が出てくる。いわゆる労働立法の問題であります。いわゆる社会保障制度の問題、労働災害補償制度の問題、いろいろとございまして、企業の外的な関係におきましては、鉱業法であるとか、あるいは運輸通信業であるとか、運輸交通業であるとか、その他いろいろな関係におきまして、そういった企業の無過失責任というものが、だんだん法制化してきておるといふことは、御承知のとおりであります。私は、大抵現在の情勢におきまして、いままでの状態についてどういふことかと大体私の申し上げたようなことだといふふうな御認識を持っておられるのかどうか、あらためて環境庁長官及び島本先生にお尋ねしたいと思います。

○大石國務大臣 私も御意見のとおり考えており

ます。

○島本議員 大体そのように思います。ただし最近の情勢は、許された範囲の行動そのものが大いに重なりまして、そのあとに法に準拠しながらも、法に準拠した行為そのものの蓄積が何ら過失でないにもかかわらず損害を与えているという事例が多々あります。そういうような点からしてやはり無過失であっても、法の体系をここに受けても被害者の救済をどうしても急ぐ、そういうような点に立脚したところの法制化も必要である現状がいまである、こういうように私も強く認識しております。

○林(義)委員 民法の問題、さらにいまお話がありましたとおり、最近の状況においては無過失の責任を相当に追及していくべきであるというお話がありましたが、私はそういった観点で、いずれも二つの法案ができていこうと思っております。

そこで私はお尋ねしたいのでありますが、島本先生外七人の御提案の法案であります。この法案の中で、私わからない点があるから少しはつきりさせていたいただきたい。

第三条で無過失損害賠償責任の規定があります。その「事業者」ということであります。第二条の定義からいいますと、「事業を行なう者をいい、」と書いてありますが、「その事業活動に伴って生じた公害によつて他人に損害を与えたときは、」というふうに書いてあります。そういったし、事業を行なう者でありますから、いろいろな事業があります。単に工場、事業場だけではない。車の排気ガス等につきましてもこれは入るということがあります。そういうふうに入るといふことでは、人がいろいろな営業活動をしていまして、その営業活動のときに、当然に車の運転、車を運ぶ、こういうことがありますが、その活動はやはり事業活動であります。それに伴って公害が発生する場合というのは当然に入るといふふうな考えでよろしいのかどうかお尋ねします。

○島本議員 当然そのようにわれわれは理解して

おります。

○林(義)委員 そうしますと、実は東京、川崎その他の大都会におきましてたいへん自動車公害があるわけでありまして、そのときには自動車のメーカーは責任を負わない。自動車のユーザーでありますオーナードライバーというものが責任を負うわけでありまして、私はこれは何千万という非常に多数になるだろうと思っております。いかなる形においてこれをやっていくかというのは非常にむずかしい現実問題だと私は思っております。この辺につきましてもどういふふうな考え方をこの法律体系でやってもらえるのか、お尋ねいたします。

○島本議員 最近の公害問題の中で、たゞいま質問をさせていただきましたらば複数公害と申しますか、こういうような問題の処理こそ重要になってきております。そしてこそ複数原因者の損害賠償責任、こういうようなものに対してやはりこの法律ではつきりさせておるのではありませんか、いわゆる川崎型といわれるいろいろな公害、公害が重なって出てくる。しかしやはりこれも複数であるのには相違ございません。ですから、把握されるものであるならばできる限りそれを把握して、それによつて被害者を救済してやるといふのがたゞまでありまして、したがって、あるいは工場あるいは排出ガス、こういうようなものはつきりわかつた者に対しては、その者を加害者として被害者に対しての賠償を行なわせるようなたゞまは御承知のとおりであります。いま申しましたように、煙、自動車の排気ガス、こういうようなものは加害者であるには相違ございませんが、特定し把握したいものであります。把握できる場合にはよろしいが、把握したいところ、どこに難点がございますので、いわゆる都市公害の問題についてはまだまだ把握したい者に対しては適用し被害者の救済をしたい、こういうような認識の上に立った立案ではございますが、把握したいものであるという点が難点でございます。把握して、たゞいまの点、具体的な適用は今後の推移に

まつ、こういうようなことであります。

○林(義)委員 今後の推移にまつとおっしゃいますが、法律で書いたら完全に責任があるんです。法律で書いたら当然の責任がある。全部追及すべきであります。いやしくも法律で書くならば当然に追及すべきであるというのが法のたゞまであらうと思つております。わからぬが適当にやっておくということでは私は法律にないと思つております。

そういったことでわからないときには一体どうするのですか、法律適用として。たとえば私が自動車で排気ガスを流して大原交差点を通りましたから、私についても一端の責任があるんでしよう。要するに、自動車の排気ガスを流したから責任があるといつて訴えられます。そうすると私だけではない。訴えられた人だけを相手にしてやるといふことですか。それとも私が今度訴訟参加という形でたくさんの人を引っぱつてくるというふうな形でやるわけですか。その点につきましてはやはり法律的な何かの規定が必要だろうと思つております。当然にこの規定をこの法律案の中に入れておかねばならない問題だろうと思つて、この点はどうするのですか。

○島本議員 そういうような被害によつて具体的に人に支障を来たした、こういうような場合には、把握し得る者を訴える。その人は当然自分が原因者であるけれども、原因者はそのほかにある、こういうような場合には当然第三者に対しての求償権を持つものである、こういうようにわれわれ理解します。

ただし、現在の光化学スモッグのようなものは実際は原因がわかつている、また推定もできる。しかし、把握したい。第三番目は自然現象さえ入ってくる。こういうようなものに対してはなかなか把握がめんどろであるから、いわゆる都市の光化学スモッグのようなものに対しては、救済しなければならぬが、直ちにあらはれてその者に對してやるといふことはなかなか把握に困難性がある、こういうことを言っておるわけだ。

○林(義)委員 私は実態論をお尋ねしているのではなくて、法律論をいたしまして、この法律の三条にこういうふう書いてありますから、当然にたくさんの人につきまして責任があるということでありまして、責任があるわけですからその中の一人に対してどうするか。連帯責任でありますから、たとえば私が訴えられまして、ほかの人は私もわからぬといふときでありますから、むしろ被害者のほうがこれこれの人であるといふことをある程度まで言わないといけないうちかと思つております。これは現行の民事訴訟の大前提になっているんじゃないか。だから、私がその加害者と思われ人に対して請求するのは求償権であります。そういう場合、すべて私が責任をとらなければならないということになるのではないか。そうなると思ふに私も私がかかわいそうだとお感じになりませんか。

○島本議員 前に答えたとおりであります。この第三条によりまして、われわれとしてはやはり損害が第三者の行為によつて生じた場合といえども事業者が賠償責任に應ずるといふことをここにはつきりたつております。これは御承知のとおりであります。ただ、第三者に対して事業者が求償権を持つといふことははつきりしております。その点は、われわれはいまのような状態に解釈して、すべて救済し得るものは、不可抗力に対する以外は責任を課するのだ、こういう考え方では第三条ははつきりしております。この点については法制局当局もはつきりこの認識の上に立つてやっておりますから、もし立法上の問題で疑問があるならば法制局をして答弁してもいいのですが、それ以外にどういふようなことですか。

○田中委員長 ちよつと速記をとめてください。

○田中委員長 それでは速記を始めてください。

○林(義)委員 敬愛する委員長のお話でありますから、私は島本先生あるいは野党の御提案につきましての質問はあとにいたしまして、政府案につ

いて少しお尋ねいたします。

実は私が考えておることがありまして、先に野党のほうからお尋ねをして、いろいろ議論をした上で政府案に入ったほうが問題の焦点がはっきりする、こう思っています。私はやりかけたのですが、しかたがありませんので、少し政府側にお尋ねします。私は今回の立法をするにあたりまして、いろいろ考えなくてはならない点があります。無過失賠償責任の問題でありますから、現在の不法行為制度という民法上の規定のみならず、民法条文に従って発展してまいりましたところの判例法的な解釈を十分に尊重して立法をすべきだろうと考えるのであります。しかし、もう一つの観点があります。いわゆる判例法と申しますのは、法解釈学に立った立場であります。法解釈学の立場のみならず、私は、立法を行なう場合におきましてはやはり法社会学と申しますか、社会の実態に照らして政治的な判断を加えた立法をしなければならぬ、こういうふうに思うのであります。そういう点で少しお尋ねをしたいと思っております。

まず、最近非常に問題になっておりますいわゆる有害物質としてPCB問題があります。PCBは、現在のところは大气污染防治法におけるところの健康被害物質としての指定もない、また水質汚濁法に基づくところの指定もないのであります。こういったようなものはまだ健康被害になるかどうかということがはっきりわからないからというところで指定をしておられない。当然であります。しかしながら、今回のこの無過失賠償責任の問題を見ますならば、新たに健康被害物質となつた場合に見ても無過失賠償責任の問題を適用する、こういうことではあります。また法律の施行の日を見ますとこの法律は昭和四十七年十月一日からの施行ということになっております。私は、公害の問題というところで考えるならば、特にここにおけるところの健康被害物質というものが健康をそこなうおそれがあるという物質であるという関係上、そういった点において政令で指定をしてきた、あるいは、法の施行の日の十月一日以降のもの

のについて適用するというところでなくとも、おそれという問題でありますから、私はさかのぼっていてもいいのではないだろうか。たとえばPCBの例で申し上げますが、PCBをいつ御指定になるか知りませんが、相当な学問的な研究結果がわかってから御指定になるのだと思うのであります。そうすると、それまでは相当に——いまの段階では問題になっている。この前も決議をいたしましたので、いろいろところでやってみておりました。これはやはり事前予防の対策であります。事前予防を十分にやらなかったというところについてまで責任を負わせることではないというのが原案であります。私はこれは非常にむずかしい問題でありますけれども、やはり一つの考えなければならぬ問題だろうと思うのであります。一体どういうふうにこの辺をお考えになっているのか、環境庁長官にお尋ねいたします。

○大石国務大臣 PCBがいま非常な社会の注目を浴びまして、有害な物質であるという判断になっておるわけでありまして。その実例も、いままでのたとえばカネミ油症事件であるとか、その他について見ましても、確かに有害物質であることは確実であると思っております。ですから、この物質は当然われわれの健康に被害を及ぼす物質として、無過失の中にこれは繰り入れるべきだと思っております。ただ、いずれは近い将来にはそうしなければならぬと思っておりますけれども、現在、まだ私も、本体が一向わからないという問題があると思っております。われわれが無過失責任制度の中にこの物質を取り入れる以前にもっとわれわれの直接健康を守るため、水質汚濁防止法の中の有害物質として、当然これはもう指定しなければならぬ。それがむしろ先だと思っております。その中にまだ指定しかねておりますのは、PCBのいろいろな本体と申しますか、たとえば人体にどのような量でこれが作用するのか、どのような量、微量ならばどのような問題になるのか、どの量が何であるとかいうような問題いろいろ、たとえば人体に対する作用さえまだ十分にわかっておりません。そういうこ

とを考えますと、これはいたずらにこの新しい無過失賠償責任制度の中に取り入れられても、裁判の上に非常な混乱が起こると私は思います。そういうことで、これは早く、もういずれ近いうちには実態がわかるという見通しが大体ついておりますので、その実態、本体なりあるいは人体に対する影響なり、そういうものを、もう少し明確な知識なり概念というものをもち得ませんと、むずかしいのじゃないかと思うのです。そういう意味でいずれは近いうちに入れなければなりませんけれども、もう少し本体が解明されて——第一、分析法さえまだ確立しておらないのですから、これはもう少し本体を解明した上で、水質汚濁防止法なら防止法の有害物質に指定をしまして、同時に私はこの中に組み入れるべきだ、こう考えておる次第でございます。

○林(義)委員 長官は、どうも私の質問の御趣旨を間違えておとりになったのではないかと思います。が、実は私が申し上げておるのは、PCBをたまたま例にあげましたが、一つの新しい有害物質が出たときに、それを指定した日から無過失賠償責任が発生する。指定しない前はどうかということでありまして。私はなぜそういうようなことをしなければならぬのか。本来ならば健康被害物質としてこの大气污染防治法及び水質汚濁防止法の中で政令で指定するわけでありまして、それはあくまでもおそれのある物質であります。それがはたして健康に被害があるおそれがあるかどうかというものは科学的な判断、因果関係、その他におきまして、当然裁判所において争われるべき問題であります。これは行政庁がきめたからといって健康に被害を及ぼすおそれがある、こういっただけで私は当然すぐ被害、損害に対して賠償しなければならぬほど民法原則というものはゆるんだないと思っております。あくまでも科学的な原因究明というものがあってこそ、それが裁判所においてほんとうに納得されてこそ初めて被害者に対して損害賠償の責任を負うということでありまして。それならば一体なぜここでこういうふうなかつこう

にされたのかということを、私はお尋ねしたいのです。

○船後政府委員 大气污染防治法の第二十五条の二項で、新たに健康被害物質が指定された場合には、無過失の問題はその指定日以後の排出についての適用があるという規定でございます。が、この規定の考えは、この無過失を規定いたしました今回の改正はすべてが適及させないということと同じ考え方でございます。先ほど先生も御指摘のように、現在の民法の考え方は、個人の自由なる活動というものを原則として尊重いたしましたて立てられておるわけでございますが、こういう原則に対して、最近非常に危険物というやうなものが出てまいりまして、それでは律し切れない、どうしてもいわゆる危険主義というやうな考え方に立ちまして故意、過失がない場合でも、無過失であっても、発生いたしました損害に対して責任を負うというたてまえでございます。そうでございますから、こういう大きな例外でございます。個人の権利を制限したり、義務を課すというやうな規定はさかのぼらないというやうな考え方、この不適及の問題もまた二十五条の二項もつづいておるわけでございます。

○林(義)委員 危険責任の問題のお話が出ました。鉱業法が改正されたときの問題でありまして。鉱業法に無過失賠償責任という規定が入ったそのときの規定をいろいろと調べてみますと、鉱業法においては明らかに適及をしております。それから、もう一つ申し上げますが、いま危険責任の話が出ましたから言いますが、危険責任は七百七十七条であります。「土地ノ工作物ノ設置又ハ保存ニ瑕疵アルニ因リテ他人ノ損害ヲ生ジタルトキハ」とこう書いてあります。先週の議論で少しこの辺がはつきりしていなかったという気がいたしますので、この点を少しお尋ねいたします。私は七百七十七条の規定というのは「土地ノ工作物ノ設置又ハ保存ニ瑕疵ある場合」、「設置又

「保存」でありますから、つくる場合、それからそれを維持する場合というのが原則だろうと思うのであります。工場をつくる場合、または工場をそのまま平穩な状態において維持するという場合、というのがこれに当たりますが、工場がいろいろ活動する場合煙を出すという場合には第七百七十七条の規定には、いまのところはなかなか入らないだろうと思うのであります。いろいろな事業活動というものをどの程度まで「保存」ということばで読むのかというような解釈問題はあるだろうと思ひますが、七百七十七条で書いてあるところは瑕疵があるという点につきましての問題は、そういうふうな解釈をするのか、保存というのはいさし広げて解釈するのか、広げて解釈して、いわゆる工場の維持と活動自体も保存であるということであるならば、私は七百七十七条の規定を適用したほうが、現在出ていますところのこの二十五条の規定よりはるかに救済になるのではないかと思うのであります。この点についてどうお考えでありますか、法務省でもけっこうです。

○古館説明員 民法七百七十七条の一項の「土地ノ工作物ノ設置又ハ保存ニ瑕疵」があるという場合の、この「瑕疵」と申しますのは、工作物あるいは工場の施設、これが危険防止をするにつきまして不完全である。つまり危険防止をするための十分な設備を整えていないということでございます。そういうことでございますから、これは工作物自体の問題でございます。工作物をつくる際に不完全であるという場合が工作物の設置に瑕疵があるという場合でございます。工作物をつくる場合は完全であつたけれども、その後不完全になつたという場合がその保存に瑕疵があるということかと思ひます。そういうことですから、結局工作物をつくる際に瑕疵があり、それをそのまま放置しておくというところは結果的にはその保存に瑕疵があつたというふうにも言えるのではないかとおもうかと思ひます。そういうことから現在では結局土地の工作物の維持管理に瑕疵がある場合というふうに読みまして、結局工作物自体に危険防止のた

めに十分な設備を施していない、つまり防止上不完全であるという場合に工作物の設置保存に瑕疵があるというふうに解されております。そういうことでございますから、これは工作物に瑕疵がない、それにもかからず被害が生じた、たとえば工場から有害物を排出した、その結果損害が生じたという場合に、そういう場合でも工作物自体に瑕疵がないということになりますと七百七十七条は適用されないということになります。

○林義委員 何か質問と答弁がびつたりかみ合わないのですけれども、たとえばこういうことなんでしょう。近代工業におきましては、御承知のとおり石油精製工場等につきましては全部パイプラインでずつと並んでいくわけですね。コンピュターで全部工場を管理いたします。これは工作物であります。やはり一つの工作物だと思ひます。全く無人化工場というものを想定していただいてもいい。そこでうまく動いてなかったならば、やはりそのパイプがずつと並んでおりますところのものにどこかにきずがある、それによつて悪いものが流れた、それがあつた、あるいはそもそも機械をつくるときに完全に排出基準を守らないようなことであつたという場合があるだろうと私は思ひます。むしろそれがやはり公害になるというような事例があるのではないかと思ひます。そこで考えますと、一つの工場から出たような場合におきましては七百七十七条の規定を適用してもほとんど変わりないような場合が出てくる。したがつて、今回そういう大きな装置工業、そういうものにきつましての二十五条の規定というのはどこに新しい意味があるののうかというところであります。

○古館説明員 七百七十七条の要件を満たす場合には七百七十七条で権利の保護ははかれるということになります。しかし七百七十七条の要件は満たさない、しかし二十五条の要件は満たすという場合は二十五条のほうを引かれるということになるかと思ひます。そこで、ただいまのお話、二点でございますけれども、パイプラインに瑕疵があるというふうな場合でございますね。この場合には、いまのパイプラインはお話のとおり工作物でございます。そうしますと、それによつて損害が生じたということになりますと七百七十七条の適用ということが考えられます。またその場合に、二十五条の適用ということが問題になります。それからいまの工作物に瑕疵がないけれども、結局排出基準を守らなかったというふうな場合、そういう場合になりまして七百七十七条の適用は問題になり得ない、二十五条の問題になるというふうな考えられます。

○林義委員 最後のところをはつきりしていただければけっこうであります。

もう一つ聞きます。こまかな問題であります。二十五条の二の中の「民法第七百九条第一項の規定の適用がある場合において」という規定があります。七百九十九条を見ますと、第一項、第二項とございます。この二項は「教唆者及ヒ幫助者ハ之ヲ共同行為者ト看做ス」という規定であります。結論から申し上げますと、私は「第七百九十九条第一項」と書かなくても、七百九十九条の規定の適用がある場合において、と書いておいてもよかつたのではないかと気がするのであります。が、一項だけに限定をしたということはどういうことなんでしょうか。私は「教唆者及ヒ幫助者ハ之ヲ共同行為者ト看做ス」という規定はみなし規定でありますから、これをほつておけば共同行為者にはならないと思ひます。この規定がなければ共同行為者にはならないということでありま

す。そういういたしますと、いまのパイプラインでありますけれども、パイプラインのような場合におきましては、パイプラインの設置をした業者——いろいろな業者がありますが、この業者は幫助者になるのではないかと。全部その工場の下請をいたしましてやつた。しかも排出基準がこうである。あるいは設置上瑕疵があるというふうな場合におきましては、パイプラインのずつといういろいろなものにつきましてのものは幫助者になるかどうかということが一点ですが、なるとすれば、この

幫助者に入るならば、この規定がなかつたならば当然に、原因の程度が著しく小さいと認められる事業者があるときには、事情をしんじやくすることとができるというふうな書いてあるのですから、そういう機械設置業者については、本来はやはり共同不法行為の責任を負つてもいいのだからと思ひます。それけれども、わざわざここで除いておられるのは何か意味があるのかどうなのか。私は実はそういうふうな読み方をしたのであります。そうではなくて——私、もう一つの解釈を申し上げますけれども、「第七百九十九条第一項の規定がある場合において」というのは、「教唆者及ヒ幫助者ハ之ヲ共同行為者ト看做ス」というのはあつた規定であるから、たまたま一項の規定だけ入れておけば、みなされて、すべての適用があるというふうな解釈をするのかどうか。「第一項」と書いた点の解釈は一体どちらなのかということをお聞きしたいと思ひます。

○古館説明員 問題は二点ございまして、第一点のパイプラインの請負業者、これが幫助者になるかという御質問でございますけれどもこれはならないというふうに解すべきではないかと思ひます。といひますのは、この七百九十九条第二項の幫助者といひますのは、加害者が不法行為をしようと決意している、あるいはそれをしているという場合に、それを助長させる行為でございます。これが幫助でございます。ところがいまのパイプラインの行為の段階では企業者は不法行為をしようと考へておりません。そういうことからこの幫助者ということにはならないのではないかとどういふふうにお考えられますか。

それからもう一つは、この二十五条の二で七百九十九条一項を引用いたしまして二項を引用しなかつた理由でございますけれども、この法案は過失がなくとも責任を負わなければならない規定でございます。したがつて、過失がある場合は当然責任を負うということにならうかと思ひます。ところがこの二十五条の二で結局機台公害の場合につきまして、無過失責任を負わなければならないことにな

りますと、結局その排出が微量なものでこの責任は非常に重くなるということがございますので、複合公害の場合に責任を広くかき回すに、そういった寄与度の著しく小さいものについてはその事情を十分に考慮しようということでございます。そういうことになりまして、結局いまの補助者といひますのは積極的に不法行為をさせようといひものでございまして、したがって、そういうものを保護する必要はなからうというふうに考えるわけでございます。

この関係は、たとえば二十五条の二で、微量排出者が故意で有害物質を排出した場合どうなるかという問題とも関連するかと思います。この場合は、その二十五条の二はその点何も申し上げておりません。故意の場合はどうか、無過失の場合はどうかという限定をしております。ですから、二十五条の二そのものを見ますと、これは微量排出者、寄与度が著しく小さい者が故意でした場合もしんじやくされるというふうに読むことも可能かと思ひます。

〔始末委員長代理退席、委員長着席〕

しかし七百九十九条の趣旨からいいますと、そういうような解釈にこれもまた問題があるかと思ひます。したがって、そういう場合にはその他諸般の事情を考慮しなければならぬかとも思ひますけれども、そういう場合にはおそらく全額について責任を負わせるだろうというふうに考えます。そういうことになりまして、結局補助者につきましてもやはり全額について当然損害を負わされてもいいじゃないかということから、こゝでしんじやく規定からはずしたというふうに私もは理解しております。

○林(義)委員 ちよつと最後のところがわからなかつたのですが、これは原因が非常に小さいからその事情をしんじやくするという規定だと思ひます。そうしますと、原因が非常に小さいというものは、共同不法行為者でありまして、先週〇・二とか〇・一とかいう場合にどうするかという話がありまして、そういう横の関係、補助者及び教唆者というのは縦の関係であります。この縦の関係も横の関係も一緒にしてこへ入れておこうというところじゃないかと私は思ひます。七百九十九条の現在の規定は、そうしますと、こちらだけ除いてやるといふことであるのです。か。むしろ同じように考えてもいいんじゃないですか。その共同不法行為者の中で非常に影響の小さい人、しかし補助者として非常に影響の大きい場合がある。たとえば先ほど石油パイプラインの話を出しましたが、石油精製工場パイプが並んでいて、そこでもっと自分のところの工場だけさん出してやるぞと考えて、本来ならばもっと完全に設備ができるかもしれないけれども、企業採算上安くしてやるといふ形で、暗黙のうちに機械メーカーのほうに話してそのメーカーが装置をするという場合、そのメーカーはやはり補助者になるだろうと思ひます。機械メーカーのほうもそれを事情を知りながらやったということになれば、私はやはり共同不法行為の中に入れておかなければならぬ問題だろうと思ひます。それが程度が小さいという場合には、程度が小さいという形で事情をしんじやくするといふ規定を置いておいたほうが、立法論としてはいいんじゃないか、こういうことであると思ひます。この点についてお尋ねいたします。

○古館説明員 私先ほど誤解いたしました。いまの二十五条の二と申しますのは、結局複合公害の場合でございます。ですから、それぞれが有害物質を排出している事業者でなければならぬというところでございまして、いまのお話しの請負業者、これは排出しているわけではございませんから、結局そういう意味ではこれは対象にならない。そういうことになりまして、いまの教唆の問題がありまして、これは排出している事業者でございませぬから、これはその点について二十五条の二で対象にする必要はないということになるかと思ひます。

○林(義)委員 考え方として、大気中への排出行

為をとらえてそこで無過失の問題を議論する、その前のいろいろな設置とかなんかいふ問題には触れない、こういう考え方でございませぬ。それならわかりました。

それから実は共同不法行為の問題であります。私は共同不法行為の問題に入る前にちよつとお尋ねしたいのです。島本先生が来られましたので、「西田先生は商工で質疑があります。岡本先生は所用で不在です。」こう書いてあります。非常に残念でありますけれども……。

○田中委員長 じつばな提案者代表がおりますから、どうぞ。

○林(義)委員 こういった事案がある。パナナ、レモン、パイナップルなどの蒸気倉庫を建設しようとした。右蒸気には消毒剤としてシアンガスを利用するものというふうに考えられる。隣の人から、蒸気作業を行なうと隣人の生命、財産、健康に對して破壊的な損害を生ずる明白な危険があるから、その蒸気作業をやめてくれという申し立てがあった。裁判所におきましては、一応隣人がそういう陳明をいたしました。シアンガスを使えば相当な猛毒である。その建物の構造、耐震性、気密性等につきましては大体立証されたということでありまして、はたして生命、身体、財産に對して回復することのできない損害を与える可能性があるかどうかについては、東京都公害局やその他のところにおいて試験の結果、平常時においてはなかなかガスは発生しないであろうという一応の診断が下つたという事件があります。島本先生にお尋ねしますが、こういう場合には島本先生は、本来ならばその蒸気設備を取り消せとおっしゃいますか、それともおっしゃいませんか。

○島本議員 何の設備ですか。

○林(義)委員 シアンガスをたいて虫を殺す設備なんです。パナナとかパイナップルとか輸入いたしますので、輸入しまして、それでいろいろな虫がついてくる。また腐る。したがってそのためにシアンガスを中であくのです。いわゆる蒸気と申します。いぶすのです。そういう設備があ

ります。隣人に被害を及ぼすかもしれない。被害を及ぼすだろうといふことは相当に言つた。しかしいろいろいふと調べてみたところでは、まだはっきりわからぬといふ一応公的な証明が出ましたという話であります。そういうときには、その建物はやめるとおっしゃいますか、やめるなどおっしゃいますか、先生はどう考えられますかというところが第一点。

第二点は、裁判所ではどういふふうに判断をしたかという点につきましてどういふふうに考えられますか、その点お聞かせいただきたいと思います。

○島本委員 残念ながらその具体的な点よく理解できないのです。それによつてどれだけの被害を与えるのかと云ふのか。全然与えないのに、そのやうなことをやることに對して被害を及ぼすおそれがあるからそういうものに対して禁止させるのかさせないのか、こういうやうなことになるのですか。どうも私は理解できない。ただはっきりしているのは、そういうやうなシアンガスを使つてやつて、自家営業は完全にやれる、しかしそれによつて十分な配慮を欠いて他人に被害を及ぼすおそれがあるといふことで、当然もうやめてくれという申し立てがあるのじゃないか、こういうやうな意味ではなからうかと思ひます。そういうやうな場合には、はつきりそれはありませんというやうなことを納得させるべきであつて、被害があつた場合には、それは私のほうの被害じゃないといふことを逆にこれは例証する以外には、当然そういうやうなことをしてはならないはずじゃないかと思ひます。また損害賠償をそれによつて要求された場合は、それは無過失ではなくて初めから有過失ではありませぬか。それによつて被害者をつくつていふというのなら無過失じゃなく有過失ではないかと私は考えます。

○林(義)委員 いや、有過失、無過失の問題じゃないのです。因果関係の説明の問題でお尋ねをしたいのです。いまから家を建てよう、パナナ、レモン、パイナップルというものを外国から輸入を

してきましてそういった設備をつくりまします。それでシアンガスを発生させますが、隣の人からあそこでシアンガスをたかれるところに危険性があると言われる。裁判所で調べた、あるいは被告と申しますかその会社のほうから客観的な証明があつて、通常の場合においてはそういった危険性がないという話であります。それは裁判所はどう判断したと思われませんか。無過失、有過失の問題じゃないのです。具体的な因果関係の判断の問題です。

○島本議員 その点はわれわれと一緒にやりました優秀な法制局がおりますから、その法制局のほうによって法的な説明をさせてみたいと思います。

○田中委員長 法律的な専門の問題でございますので、法制局から答弁をしていただきます。衆議院法制局川口第一部長。

○川口法制局参事 林先生のお話を一生懸命聞いておつたのでありますが、失礼でございましてけれども、因果関係があるかどうかという点を問題にしていらっしゃるのをごさいますか。よくのみ定めませんではなだとも申しわけありませんが……

○林(義)委員 因果関係の問題で二つの争点があります。被告のほうからは一応の疎明をいたしました。そのときに原告のほうから法的な、果庁であるとかいふ衛生局がありますが、そこが調べてみたところではない、こういうふうな話であります。その場合においてその因果関係というものは一応お認めになる、害があるというふうにお認めになるつもりでありますか、そうではないのですか、こういうことなんです。

○川口法制局参事 この因果関係論というのは御存じのように自然科学上の論証の問題でございます。実際問題となりますとはなはだしくむずかしいのはよく御存じのとおりでございます。公害問題というのはほかでもない実は最大の根本、しかもそれが単純なる法理論で事が片つかないというのは全部そこに問題があるわけでございます。

が、いまおっしゃるような具体的な事例でどういふふうになるかはよくわかりませんけれども、いま純粹に自然科学的原因ばかりをたどっていくと被害者救済になるケースは非常に少ない。そこであるいろいろな刑事責任と民事責任の場合の因果関係論について若干法律学の面でも一種の理論上の再編成の時期に現在到着しております。そこで疫学的方法などというものが最近唱えられておりますが、いまの場合先生のお話を承りました私の印象で申しますと、そのような専門家の試験等によりまして、その原因ではないということが明確になつておるときに、法理論を幾らどんなにねじくりましても、それはもう因果関係を否定せざるを得ないだろう、このように考えます。

○林(義)委員 その点につきましてはまた相当因果関係というのを科学的に究明をしていかなければならないし、科学的に反証出さなければならぬが、一方において最近の阿賀野川事件あるいはカドミウム事件のように、相当科学的な分析におきましていろいろな議論がされておりますことは御承知のとおりであります。この点につきましては島本先生ほか七人の方々がなされたところにおいても同じであるかどうか、この点をお尋ねします。因果関係の原因究明、これはやはりやらなくちゃならないということであるのかどうか、この点について伺います。

○島本議員 因果関係の原因の究明ということですが、あまりにもどうもわれわれのほうとしては理解しがたい点がありますから、これはどうしてわれわれは因果関係の推定が現在必要であるというところで立法化したわけですか。したがつて、因果関係の推定、われわれの案によりまして、これは被害者を救済する上には必要であり、この方法こそが現在最も求められている点だということであるかという点になります。必要であるかないかという点になります。これは必要であるから立法化したのであって、ないという原点には立っておらない。

私、変に理解しておるかもしれませんが、もし間違つておるならもう一回ここで指摘していただきたいのであります……

○林(義)委員 第五条の規定でありますけれども、因果関係の推定という規定があります。「事業者が事業活動に伴い公害の原因となる物質を排出した場合において」という書いてある。「公害の原因となる物質」ということでありますから、「公害の原因となる」ということはやはり健康被害、生活環境被害があるということでありまして、この点については科学的な論証という科学的な証明が当然にされなければならない、こう考えます。法制局からお答え願います。

○川口法制局参事 林先生の御主張のとおりだと考えます。

○林(義)委員 わかりました。そこでこの規定でありますけれども、それは因果関係の証明はいたしました。「その排出による損害が生じうる地域内に同種の物質により生じうる損害が生じているときは」ということであります。これは、ある一定の地域があります。たとえばどこか火力発電所がございまして、ここに高い煙突がありますから、たとえて申し上げますが、発電所から三キロ以内はばい煙がこの「生じうる地域内」に到達する、そういうことであると思ひます。その「地域内に同種の物質により生じうる損害が生じているときは」とあります。そのときは、とにかくそこでたとえば中小企業がいりいろな排出をしておつた。同じばい煙を排出しておつた。これは何でもよろしい。ふる屋でもけつこうでありますし、中小企業でも何でもけつこうでありますけれども、排出をしておつた。そのときにこの両方が共同責任を負うというこの規定だと私は思ふのです。これは間違ひありませんかどうか、法制局からお答えいただきたい。

○川口法制局参事 そのとおりでございます。

○林(義)委員 そこで問題は、いまの発電所のほうにおきましては全く環境基準内でやっておつた。いま申しました中小の業者、たとえばふる屋としまして。いろいろな例がありますけれども、ふる屋にしたほうが簡単ですから、ふる屋がどうもあの発電所はけしからぬ。あの電力会社は非常にけしからぬ。うちのほうではあつたばい煙をたいてやれ。たまたまうちの範囲内であるからばあつたばい煙。そうすると、必ず住民にせよんそくその他の病気が出てくるだろうということ、ばあつと排出基準以上をいたした。ふる屋に排出基準があるかどうか知りませんが、ばあつといた。その煙突のおかげでそのふる屋の地域の人たちだけは健康被害が出てきたあるいは財産上の被害が出た、非常に不愉快な感情を持ったという場合があります。これをもつてこの場合は当然訴えられるわけでありまして。この規定によれば、当然にそういったものは発電所のほうは守つておつたにもかかわらず、こちらのほうが故意を持つてやつた場合、こちらは故意がない、こちらは故意がある、そういった場合においても、これは共同不法行為が成立するといふふうにとれるんですが、そうじゃないんですか。

○川口法制局参事 いまの御提示になりました論点はいろいろ複雑な問題を含んでおりますが、まず第一点は排出基準を守つていたかどうかということ、それからこの損害賠償の問題は一体どうなるんだ、これは一般論でございまして、民法自体の不法行為成立の問題は何も無過失損害賠償の問題に限つたことではなくて一般論でございまして、これは以前にこの委員会でもすでに政府側と議員さん方との間の討議によりましてほぼ明確に結論が出ておまして、排出基準を守つていたかどうかということ、守つていたんだけれども実際ににはけが人が出たという問題とは全然切り離して考えます。昔の大審院の判例は少し違つておりますけれども、そのように考えますという政府側から明確な答弁があります。速記録にございまして。したがって、いまの御質問を、その点をどのように解釈したらよろしいか、私ちよつと迷つたのでございまして、かりにその政府側の御説明を前提として考えますと、これは排出基準を一方が守つていたが守つてなかつたかとい

も、ふる屋にしたほうが簡単ですから、ふる屋がどうもあの発電所はけしからぬ。あの電力会社は非常にけしからぬ。うちのほうではあつたばい煙をたいてやれ。たまたまうちの範囲内であるからばあつたばい煙。そうすると、必ず住民にせよんそくその他の病気が出てくるだろうということ、ばあつと排出基準以上をいたした。ふる屋に排出基準があるかどうか知りませんが、ばあつといた。その煙突のおかげでそのふる屋の地域の人たちだけは健康被害が出てきたあるいは財産上の被害が出た、非常に不愉快な感情を持ったという場合があります。これをもつてこの場合は当然訴えられるわけでありまして。この規定によれば、当然にそういったものは発電所のほうは守つておつたにもかかわらず、こちらのほうが故意を持つてやつた場合、こちらは故意がない、こちらは故意がある、そういった場合においても、これは共同不法行為が成立するといふふうにとれるんですが、そうじゃないんですか。

も、ふる屋にしたほうが簡単ですから、ふる屋がどうもあの発電所はけしからぬ。あの電力会社は非常にけしからぬ。うちのほうではあつたばい煙をたいてやれ。たまたまうちの範囲内であるからばあつたばい煙。そうすると、必ず住民にせよんそくその他の病気が出てくるだろうということ、ばあつと排出基準以上をいたした。ふる屋に排出基準があるかどうか知りませんが、ばあつといた。その煙突のおかげでそのふる屋の地域の人たちだけは健康被害が出てきたあるいは財産上の被害が出た、非常に不愉快な感情を持ったという場合があります。これをもつてこの場合は当然訴えられるわけでありまして。この規定によれば、当然にそういったものは発電所のほうは守つておつたにもかかわらず、こちらのほうが故意を持つてやつた場合、こちらは故意がない、こちらは故意がある、そういった場合においても、これは共同不法行為が成立するといふふうにとれるんですが、そうじゃないんですか。

うこととは実は全然関係がないわけでありまして、おそらく御質問の趣旨は、電力会社のほうは因果関係の論証、つまりその原因によってそのような被害者が出たという論証が全然できなかったのに、ふる屋のほうだけはそういういたずらをやったという場合どうなるかという非常に単純な問題に帰するかと思うのです。そういういたしますと、これは別にいまの推定とかそういう問題でございまして、一般論の問題でございまして、ふる屋はもう排出基準にも違反しておりますし、当然に被害者であるということも明確でありますから、答えは非常にあっさりしております、一般論で片がつくんじゃないか、このように考えます。

○林(義)委員 それならば私お尋ねしますが、その場合にふる屋とその電力会社と共同して訴えるということが出来るわけでしょう。少なくともこのように書いてあると、私は共同排出した地域内においてはどんなことであれ、とにかくその「地域内に同種の物質により生じうる損害が生じているときは」ということですから、そこにおいては発電所のほうが出しておいて、もちろん全然発電所だけのものでは被害はないし、通常にふる屋がやったような場合においては全然被害がない、被害がないにもかかわらず悪意を持って、悪意というか要するに故意にやったようなものが出てきた場合においても、この因果関係の推定の規定が働いて——これは当然に働きますね。当然に働いて、その発電所もやはり訴える対象になることがあると、またそういうふうに解さざるを得ないというのが、私は第五条の推定規定だと思ふのであります。ちよつと御答弁をお願いします。

○島本議員 当然その場合は両者であります。ただし両者の間で、いままで発電所関係のものが排出基準に沿ってやっておいた結果は何でもない、あとからふる屋さんのいわゆるいたずら行為と思われるようなことによつて、そういうような損害が複数の状態で発生した、こういうような場合には、当然この発電所そのものは因果関係の遮断をすべきであつて、それをほつてきり出して、私のほうではありまじやう、こういうようなことを言った場合には、それはもういづれに発電所ではないということとはほつきりわかる。いままでは例証によつて何でもなかった——発電所の例証が悪いのです、ですけれども、発電所がやっていたときには何ら影響はなかった、ところが、いたずら行為であるか知らぬけれども、ふる屋さんが——そのいまの煙は煙ですが、水ですか、(林(義)委員 煙です)煙によつてやつた、その場合には発電所のほうはいないがあるわけですから、これもこれはないという想定ですから、それによつてやつてみますと、それでやつた場合は複数になる、複数公害の場合は両方が訴えられる。その場合、ほんとうに事件なら事件ではつきりとして争うべしといふのであつて、あくまでも両者である、こういうようなことはつきりしております。

○川口法制局参事 ただいまの島本先生の御答弁を少し補足して申し上げます。若干、字句論になりますが、野党のほうで出した五つの条文を読みますと、「事業者が事業活動に伴い公害の原因となる物質を排出した場合において、その排出による損害が生じうる地域内に同種の物質により生じうる損害が生じているときは」、「これにいまの林先生の御質問を当てはめてみますと、ふる屋を「事業者」に当てはめると、ふる屋が事業活動に伴い公害の原因となる物質を排出した場合におきまして、それからそのあとと同じ地域内に同種の物質により云々、これは主語が書いてございませぬが、その同種の物質を排出しているのは主体は電力会社になるかと考えます。一応そのように読むべきだと考えます。そこで、いまのを補足して申し上げます、ふる屋のほうは、これはもう実際問題としておそろくお話しのとおり明瞭な加害者でございます。そこで電力会社も仰せのように一般論としてはこの条文によりまして共同加担者といひますか、訴えられる、当事者として起訴されるというか被告になる可能性はございます。ございませぬけれども、論理的に申し上げますと、同種の物質によりそのような損害を電力会社のほうは出してない、おそろく排出基準以下でやっておりますという、その因果関係の論証は電力会社についてはできないだろう、こう考えるわけでありまして。したがって、一般論として一たん訴えられますけれども、結果としては、それはいま島本先生がおっしゃつたようにあるとおまえのほうは何もなかったということになるであらう、このように考えます。

○林(義)委員 それはまた非常におもしろい解釈をされたと思ふのです。私は「同種の物質により」というのは当然に排出ガスとかばい煙とかなにかいふことをさしているのだらうと思ふのです。排出量以下であるから「物質」でないとかないとかいふ議論になりますと、私は条文を変えなくちやいかぬだらうと思ふのです。それから島本先生にお尋ねしますが、さつき先生がおっしゃつた話であります、そういうふうにいるるるな形で別の救済をするということであれば、これは当然因果関係の証明をすることができるといふ話でございますが、なぜこの推定規定を置くか、これは法律上の推定でございませぬ。法律上の推定といふものは反対の証明をしなればならぬかひつくり返せぬものなのであります。一応とにかくいまの話でいふならば電力会社は必ず責任があるという推定規定なんです。法律的な考え方からすれば当然なんです。私はその思ふのです。そうでなかつたらわざわざ推定規定を置く必要はない。どちらでもかつてにやつてよろしいといふことであつたら、わざわざ推定規定を置く必要はない。立法政策の問題としては当然それは裁判所にまかしていい問題であります。これは立法解釈、立法技術の問題として当然そういうことだと思ふのです。

それから先生がお立ちになりましたから話が中途になりましたけれども、自動車排煙の問題であります。自動車排煙を運搬する人はやはり「事業者」の一端であります。中小企業のおやじさんがトラックを運搬するのも事業者であります。その人が

市街地の中で自動車排煙を出している、これは明らかに健康被害であります。たとえば大原交差点のようなどころにおいてはやはり相当な自動車被害だらうと思ふのであります。そういう一たとき、たまたま大原交差点の近くにAという工場ができた、そうするとそのAという工場からやはり同じようなものを出してある、亜硫酸ガスとかあるいは硫酸化合物とか窒素化合物といふものを出すような工場があつたとします。そういう工場があつたにできたと思ふ。そういう工場は、その工場はいかように排出をやつたところ、とにかくこの規定からすれば共同不法行為責任という形で、そのものはその工場は訴えられるという形になると思ふのです。私は法律論からいへば当然そうなるだらうと思ふ。また因果関係の推定が働きました、その地域内においては当然排出による健康被害が生じたといふことになる。これはなかなか、それではひつくり返せといふたつて、このA工場は自分のところから若干は出すわけですから、出したときにおきまして私はこの五条の因果関係の規定が働いて、また第四条の複数原因者の賠償責任の規定が働いてその工場といふものは責任をとらなければならぬ。しかも、たかさんのものがありますから、それについてどういつた責任請求をする。たかさんの自動車があつても、一日何万台と走つております自動車に対してどういつたに遡求したらよろしい、そういう規定がなしにこれだけのことをやつたならば、その一つの小さな工場だけが責任をとるといふことにならざるを得ないと思ひます。この法律でそういうことであるならば、その規定をはつきり置いた上でどういつた規定を置くべきだ、こう思ふのであります、いかがでしょうか。

○島本議員 いま大原交差点の例をお出しになりましたが、窒素化合物によるもの、炭化水素によるもの、それにまた自然現象が働いて、いろいろな光化学スモッグのような状態を現出する。しかし、この排気ガスと工場のいわゆる排煙と炭化水

素、いわゆる九八%から九九%までといわれるというふうな自動車関係の排気ガス、こういうふうなもののは混然一体になってこの複数公害を出している。いまの光化学スモッグのようなもので、それだけではなしに、自然現象もまたこれに加わるわけでありまして、ですからこういうような現象の中ではたして——工場の廃液、この一、二の特定したものを把握できた。自動車の排気ガス、これも特定するものは、そこを通過するものだけは把握できた。しかし、把握できたものだけかという、把握できない方面からの被害というものもこの中にプラスされる、こういうようなことから、これはやはり救済しなければならぬわけでも、加害者の把握がなかなか困難であるいわゆる都市型の公害というものは、わかつたものに対してはやはり救済しなければならぬのははっきりしておりまして、把握がなかなか困難であるというところで、これは具体的な例によってとらえなければいけません。しかし救済というものを主にするならば、早くこの辺について具体的な問題と取り組んで救済する法にしておかなければならない問題だ、こう思います。

○林(義)委員 私被害者を救済しなければならぬ点においては、全く同一意見であります。ただその被害者を救済するに、法律で何でもかんでも全部責任をどこかにばつと預けてしまうというような立法態度こそ反省されなければならぬ問題だと思ふ。やはり救済するならば救済するようにならねばという法律的手続をはつきりつくつてやるべきだろうと私は思ふのであります。私はそういう意味におきまして、島本先生の案にあるところの、第八条に損害賠償保障制度というものがあつた、私はこういうものを法律的に早くつくることが、いろいろな議論をいたしたし、たような点の一番解決になるだろうと思ふのであります。私は、これは与野党を問わず、国民の健康を守るという観点に立つてぜひやらなければならぬだろうと思ふ。国民の健康を守り環境を守る、まさにこの規定こそが一番必要なんであ

りまして、その前のほうの議論ではないのではなからうか。いまお話ししましたように、私がこの無過失賠償責任にいろいろな議論をいたしますけれども、たくさん問題が出てくる。法律にやっておかなければならない点がたくさん出てきておりまして、私はそういう点をきょうは申し上げたいのであります。

実は時間もあまりないようでありますから、ひとつ環境庁のほうにお尋ねいたしますが、大気汚染防止法とか水質汚濁防止法について、たとえば大気汚染防止法では、排出規制の対象となる施設とそうでない施設というのがあります。たとえば大気汚染防止法の第二項等、「政令で定めるもの」というふうにあります。これは政令の中で、たとえば排出量が何以下というふうなものについては排出特定施設ということで除いてあります。これは大体中小企業者であります。こ

ういった中小企業者は、一般的に排出量が微量で被害者の受忍限度内であるというところで考えられたものだろうと思ふ。そういうものについてではやはり違法性があるのかないのか。その点につきましては、私はおそらくこの大気汚染防止法それから水質汚濁防止法の中に入ります規定の関係からすれば、そういうものはないというふうに了解をしていいたろうと思ふ。おそらく受忍限度とか何とかという問題からそういうような立法姿勢ではなかつたかと思ふのであります。その辺につきまして環境庁船後調整局長、どういふふうに考えられますか。

○船後政府委員 御指摘の問題は、たとえば大気汚染防止法等で特定施設として取り締まりの対象としていない施設、こういう施設から発生するいろいろな物質についての損害をどう考えるかというところだろうと思ふ。この大気汚染、水質の規制法で対象としていない施設というのは、一般的に排出量がきわめて微量であるという観点から対象としていないわけでございますので、不法行為の成立要件といたしましての違法性あるいは受忍限度の解釈の問題がありますが、私どもも

いたしましては、こういう施設からの発生はきわめて微量でございますので違法性がないとされる場合が多いのではないかと、かように考えられます。

○林(義)委員 もう一つお尋ねしますが、これもやはり中小企業対策であります。大気汚染防止法の改正法の二十五条の二、または水質汚濁防止法の第二十条の規定であります。いづれも「当該損害の発生に關しその原因となつた程度が著しく小さいと認められる事業者があるときは、これは「その事情をいしやくすることができ。」というふうに書いてあります。普通、その事情をいしやくするということとは、原因が非常に小さいのだからその事情をいしやくするということになれば、当然その損害の原因となる程度に應じてやるといふふうに解釈してよろしいものですか、どうですか、お尋ねします。

○船後政府委員 大気汚染防止法の二十五条の二の規定であります。その事情をいしやくする」といいたしておりますのは、「当該損害の発生に關しその原因となつた程度が著しく小さいと認められる」というような事情でございます。立案過程におきましては寄与度に応じて、原因となつた程度に應じて賠償額を定めるというふうな書き方も考えられたわけですが、そのように規定いたしますと、今度は逆に寄与度というものを非常に厳密に考えていかなければならないというふうな問題もございまして、このような規定にいたしましたのでございまして、考え方といたしましては先生の御指摘のような考え方でありまして。

○林(義)委員 先ほどちよつとお話を申し上げかけたのですが、健康被害物質となつたような汚濁防止法の一部改正法律案の中ではこれが一番大きな問題だと思ふ。先ほどPCBその他の話をいたしました。いま、たとえばPCBなんというのが出ております。またDDTというものも出ておりますが、これはどんな影響を及ぼすか

というの、いまから学問的に研究していかなければならないのであります。そういうときに、私ははつきりというものを指定をするというときに、しかもその指定をしたならば無過失責任になります。指定をしなかつたならば無過失責任にはなりません。有過失責任であります。これは私は非常に問題だと思ふ。本来、逆に言いますと、いま二十八項目が指定してあります。政府がそれを政令からばつと落としてしまつたならば、政令から有害物質の指定をはずしたならば、そのときから無過失でなく有過失になるわけでありまして、全行政庁の判断によつて裁判所があつちに行つたりこつちに行つたりしなければならぬようなことが出てくるわけでありまして、やはり法的安定性を害しないという観点から言うならば、私は有害物質は政令委任事項でなく法律でもつてきめるべきではないかと思ふのであります。将来の形であります。あるいは、何か法律の委任が非常にあいまいであります。健康に対するおそれがある、おそれがあるというのはいくつのおそれがあるかというところは非常にむづかしい。私はこれこそ立法府が解決すべき問題だと思ふ。またそれだけの損害賠償責任というのはいくら、何十億という場合があると私は思ふのであります。それを単に二片の政令でもつて変えるということでは、立法府の権限、權威はおかされてゐるのではないかと。私は将来においてこの点はぜひ考えてもらわなければいかぬ問題であらうと思ふのであります。

そこで時間もありませんから申し上げますけれども、いまからいろいろと日本の社会は非常に発展してゐると思ふのであります。いまから技術革新を遂げて相当に発展をしていく、新しい事態というのがあります。出てくると思ふのであります。その場合におきまして、やはり日本の発展というもののさきになるのは技術の問題であらうと思ふのであります。そうしますと、技術がいままでのような形で進歩するならばどうしてもPCBであるとか何であるとかいろいろ新しい物質が出てま

います。先般もPCBのときも話がありました。PCBをやめてむしろこわいののはPCBの代替物である。新しい科学の進歩によって代替物も出てくるだろう。お互いの生活が非常に発展して豊かな生活を追求する場合におきまして、そういったものを排除するようなことをやらなければならぬ。先ほど、まさにそういった有害物質については法律で指定をするということであり、先般も法律で国会議員が全部科学技術の先端を知っているわけではないわけであり、この辺の調整をどうしていくかというのは、私は立法府がほんとうにいまから頭をしぼっていかなければならぬ問題であろうと思うのであります。そういった点で、そういった未知の物質につきましても、いまからどうするかという問題であり、これはやはりほんとうに考えていかなければならぬ。一方、企業の方にとりましても、そういった新しい物質を見れば新しい物質として相当に売れてくる。PCBなどというものは急激に伸びてきたわけですが、そういった場合におきまして、一方において売れるからそれを放置してよろしいということではなくて——ということもありません。あるいは売れるから、売れるということとは、非常に値段も安いし非常に有益だから売れるのであります。人に便利さがある。一方において人の健康なり環境に対する影響というものが出てくるわけであり、その点について何らかのチェックシステムというものを、何かコントロールをするような体制というものをぜひ考えなければならぬ。しかもいろいろな資本主義のメカニズムの中においてそういったものを考えていく必要があると私は思うのであります。私は個人的には、将来発生するような被害の問題については保険制度的なものを何か考える必要がある、こういうふうな、個人的な考えでありますけれども持つております。やはりその辺をやっていた方がいいということがあります。それが第一点であります。それから第二点でありますが、政府案におきましては健康被害という形になっておりますが、こ

れは長官からもたびたびお答えがありましたように、できるだけ早い機会に財産問題まで広げていくべきではないかと私は思うのであります。財産問題まで広げていけば、またいろいろな問題が出てくるのは当然のことであり、一ぺんにばつと広げちゃったいろいろな問題が出てきますから、いろいろなケースを考えていぶんやらなければならぬ。先ほど野党の案につきまして私はいろいろ質問いたしました。ああいうふうな非常にラフな考え方はなかなかいけないのであつて、もう少しこまかな議論をしていかなければ解決できない問題がたくさんあると思うのであります。たとえば、私申し上げますが、瀬戸内海は非常によごれている。赤潮などで非常に騒いでいる。漁業者は魚をとって生計を立てておるのであります。では一体漁業者だけを補償すればよろしかいというところではない。瀬戸内海というのはきれいな砂浜であります。だれも瀬戸内海の海岸において泳ぐところの権利はあるだろうと思う。海岸を散歩して白い砂浜を楽しむ権利というものもあるだろうと思う。一体そういう権利というもの、はたして被害者を補償をするのか補償をしないのか、どこまでやるのかというような問題、これもあります。単に簡単に被害だから何でもやれというところ、それではそういった権利をどうするか、島本さん、よく考えてください。さらには恋人同士が散歩をする。かつてはきれいな海であつた、だから散歩ができた。海がよごれちゃって散歩はできない。あんなきれいなところで散歩できるものか。そんなときにはその人に対する期待権の侵害であります。その辺まで一体入るのか。私はいろいろな問題がたくさんあると思うのです。単に財産被害までばつと含めてよろしいという議論は、はつきり申し上げてなかなかできない。憲法二十五条で書いてある、健康で文化的な生活を守る権利というのはあるわけです。この規定をどう解釈してやっていくかというところは、これは大問題であります。私はこの際予想しておきます

が、当委員会においてまたわれわれ当然やらなければならぬ問題でありますけれども、政府当局においてもこういった問題について徹底的に新しい考え方のもとに体制をつくっていただくことをぜひ要望したいと思つております。私がいま申し上げました技術革新におけるところの新しい物質の問題、それから環境の問題その他につきまして、環境庁長官どういうふうにお考えになりますか、御所見を賜りたいと思つております。

○大石国務大臣　これからいろいろな科学技術がますます進歩してまいります。そうしますと、われわれの生活なりに非常に便利な役に立ついろいろな新しい製品がますますたくさんつくられてまいらると思つております。これは非常にけっこうなことでございます。しかしわれわれはすでに科学の中途はんばな扱い方によりまして、いままで大きな公害の発生という被害を受けております。われわれはすでにそのような経験を重ねてまいりました。今後はこのような前車のわだちを二度と踏まないようにやるべきことが、われわれの大事な行政の仕事だと思つております。そういう意味で新製品が生まれた場合には、新しいそういう進歩に付随する公害が起らないように、いまからそのような行政上の努力をしなければなりません。どういふことをしたらいいか。私は結論だけ申しますと、いまそういう法律の規制はありませんが、近い将来にはぜひとも新しいや法的な根拠を持った、いろいろな新しい製品、たとえばここに化学製品が一番多いと思つてますが、そういうものがつくられる場合には、それがすべて無害であるという証明がなされなければならぬ。規定とか、あるいはそこから出るいろいろな廃棄物が無害であるといふことは有罪でないという証明がなされない限りは、そういうような製造を許してはならない、きびし過ぎますけれども、このような考え方を基礎とした規制をしていかなければ、いつどのような公害が出るかわかりません。われわれは二度といつまでも繰り返して繰り返して科学の

中途はんばな、技術によって新しいものが出たけれども、われわれが考えられない公害が出たというのを繰り返してはならないと思つております。ですからやはりそのような基本的な考えにおきまして、何らかのそのような新しい規制の法的な根拠を持つ必要があると考えておる次第でございます。

それから財産の補償についての問題でございますが、これはおっしゃるとおりぜひ入れなければなりません。ごく近い将来少なくともわれわれの生業に関するもの、これだけはぜひ取り入れたいと思つております。しかしこの財産につきましてもいろいろなむづかしい問題がございます。それでいろいろとやはり一つ一つに裁判上において処理ができるようなもの、それからまたそのようにできるものにわれわれはいろいろな原因とかそういうものを究明していくことと努力が必要だろつと思つております。ただ先ほどおっしゃるように赤潮が出たり、海がよごれた場合には漁業の被害があることは確かでございます。これは当然近い将来入りますが、たとえばきれいな砂浜で泳げなくなった場合にどうかということでございます。これははいわゆる環境権の問題に入らと思つております。現在では環境権ということ非常に問題になっておまして、今度のストックホルムの会議におきましても環境宣言ということが一番重大な問題になつております。いずれ近い将来には環境権というものの定義がはつきりときめられまして、これを守るためのいろいろな措置が行なわれなければならぬと思つております。現在におきましてはまだそこまでいっておりません。ですからその砂浜の海水浴の場合、恋人の散歩の場合これは数十年あとの問題かと思つておられますが、少なくともいろいろなわれわれの直接の環境を守るための環境権というものにつきましては、やはり早い機会に十分に正しい概念と申しますか、そういうものを早くわれわれみんながつくり上げて、それを守るような方向におわれわれの政治を持つていかなければならぬと考えておる次第でございます。

○島本議員 特に指名はございませんでしたが、いまいろいろ言った中で一つだけはつきりさせておいたほうがいいと思いますので、あらためて答弁させてもらいますが、先ほど言ったように憲法二十五条のいわば期待権を含めてのこういうような一つのしあわせの追求、そのための立法化、こういうような点はもちろん必要なこと、同感であります。その点においては同じであります。ただ野党案に対しては、これはラフだ、こういうような——しかし、天網恢々疎にして漏らさず、こういうようなことによりまして、せめてこの辺まではつきりさせて、せつかく公害対策基本法で典型公害として七つあげておけるわけでありまして、今後科学技術の発展によって、おっしゃるとおりでありますから、どのようなことにならぬとも限りませんから、あらかじめそういうふうになった場合の対処、これは行政的にもつきりさせておいたほうがよろしい、こう思いますので、せめて野党案のよいところ、十分お認め願って、これに賛成した上では行政的に対処するように、御高配を特別にお願いしたい、こういうふうに思うわけでありまして。

○林(義)委員 私が先ほどから申し上げておりますように、実はラフだと申し上げたのは、私がくどくど申し上げるまでもない、いろいろな法律的な規制措置をここに入れておかなければ十分でないというところなんです。私は時間もありませんから終わりますが、最後に一つ、いろいろとこれからやっていく場合に考えていただきたい。それは憲法二十五条の規定であります。健康で文化的な生活を保障する、その場合に、公害問題だけではないと思うのであります。これは政府のほうから見れば環境庁であるから公害問題であるということであり、また、やはり政治というのは国民の立場に立つてやらなければならぬ。国民の立場に立てば、PCBの汚染もまたいろいろな有毒の食品公害の問題におきましても同じ問題であります。すべてそういった国民の健康で文化的な生活に対して悪であるようないろいろな問題については同じような問

題があると思うのであります。食品の添加剤、いろいろな問題があります。現在食品衛生法で規制はしてあります。規制はしておりますけれども、行政的に漏れている場合がある。行政庁としてはつきりいいといった場合におきましても、健康被害が出ないという保障は何もないのであります。科学が進歩してくれば当然そういうことになってくる。たまたまいままでなかったからといって、これからのないという保障はどこにもない。そういう意味におきまして、ほんとうにそういったものを守るところの体制をひとつ考えていただくに書いてあるものだけを考えておけるわけではなく、単に公害と申しまして公害対策基本法の中に書いてあるものをこれからの国民のためにやる立法というものをこれからほんとに考えなければならぬ、これは与党だけでは、政府だけでは、やはり野党とともにわれわれとしては前進しなければならぬだろう、こういったように思っておりますので、この点に関するところの環境庁長官及び野党代表の島本先生から一言見解を賜わりまして、私の質問を終わります。

○大石国務大臣 ただいまの御説は私もその趣旨同感であります。われわれはやはり国民のすべての健康なりそういうものを守る義務があります。いまの話でおそらく具体的な例のことをお考えだろうと思っておりますけれども、漫然と守る姿勢だけでは申しわけありませんので、最初に一番考えられますことは、公害病患者の生活の保障の問題です。あるいは公害病患者でなくても、ほかにいろいろ、たとえば食品中毒でも何でもけっこうであります。それが、そういうものに対しては生活の保障をすることが基本的な根本的な問題であると思えます。これにつきましては、いままでの国の行政の方針というのは、要するに原因者、汚染者がそれを負担することが原則になっております。今後私はこの方針は守っていかねばならないと思えます。ことにPPPというものが出てまいりますから、やはりこの原則は守るべきだと思えます。しかしこれは原則でありまして、その場合に

その原因者、汚染発生者がすべての責めを負い得るかという、当然でない場合が非常に多いと思えます。その場合にはだれが一番困るかといえればその被害者であります。したがって、やはりどのような場合におきましてもその被害者を守るべき一つの対策、処置というものが絶対必要だと思えます。そういう意味で私どもはやはりそのような被害者の生活を保障する、これは要するに生活面だけの問題になりますけれども、保障する財源というものについてわれわれは十分に考慮しなければなりません。これはだれがその財源の金を出すか、あるいはどのような形で、保険がいろいろか、基金制度がいろいろか、あるいは私どもが考えております、一部で考えております課徴金制度がいろいろか、あるいは国家の補助がいろいろか、いろいろな考え方がありますが、そういうものをとにかく早くまとめまして、そのような財源を十分つくって、いろいろな生活を保障するような財源というものを早くつくりたいと考えております。そういうことで、いま私ども中央公害対策審議会に對しましてそのような財源のあり方について早く考え方を示してもらいように、費用負担の特別部会をつくりましてそこにそのような考え方をいま諮問しておるわけでございます。いずれ近くその答申が出てくると思えますが、そういうものを土台としていまのような救済の方法を進めてまいりたいと思っております。

○島本議員 野党案第八条によるところの保障制度の問題とあわせて、二つだけはここに一致点を見出したのであります。この点私も同感であります。ただ私どもはやはりこの法律案の立法の一本の根拠でございます。科学が進展したならばやはりこれは人間の幸福に寄与しなければならぬはずのものを、それがだんだん現在の情勢を見ますと被害者が続出し、それがやはり現在国民がしわ寄せを受けている。この救済だけは、私どもはいまの立法の一つの根拠としていままで申し上げてきたところであります。憲法の二十五条にとどまらずやはり憲法の全部の条項を生活の中に

取り入れて、そして格調の高い国民生活のあり方にする、それがやはり基本でありますから、林委員、二十五条のみならず憲法の全部を生活の中に取り入れたほうが、一そういいものである、こういうふうに理解して、私の一つの所感といたさせてもらいます。

○田中委員長 林君の質疑は終わりました。次に、細谷治嘉君。

○細谷委員 最初に、議院の法制局の部長さんに、法律のしろうとでありますからお尋ねしておきたいのですけれども、いま審議中の無過失賠償責任法の政府案を拝見しますと、「第二十五条を削り、」と第一条にあるわけですね。それから次に水質汚濁のほうでは「第四章削除」とこう書いてあるわけですね。実はいまの水質汚濁の第四章なり、大気汚染防止法の二十五条なりというのは、四十五年の改正の際にはこれはなくなっておるわけですね。しかし削除というのが一つの条文だです。すなわち、たまたま今度の場合にはそこへうまく法律がはさまるようになったわけですね。はさまりましたけれども、二十五条を削ったわけですね。二十五条の一条しかありませんから、あと二十五条の二、三、四、五、こう入ってきたわけですね。水質汚濁のほうでは第四章削除ということではなくて、第四章損害賠償、第十九条、第二十条とあったのが、それでははまりませんから、二十条の五までいったわけですね。確かに法律技術上は簡単でいいと思うのですけれども、「削除」と「削り」というのが使い分けられておって、どうもやはり法律屋のための法案というふうな感じがするので、国民のための法律ということになるのならば、煩をいわずきちんと整理していくほうがいいのじゃないか。たまたま今度はびしゃっと——びしゃっとじゃありませんけれども、入らないところは何条の二とか三とかつけて入れましたけれども、こういう感じがいたします。今度の国会を見ますと、こういう問題のほかに、法律が二本違った省から出ております。全部を問わずその一本をある委員会でも可決いたしますと、もう一本のほうで自

動的に、こちらのほうが審議した直後に、あるいは審議する前に改正が起きている、こういう事態もあるわけです。こういうやり方がいいのかわかりません。私はしろろとだけに不親切だ、間違いないのかわかりませんが、どうも問題があるのじゃないかという感じがいたします。これについてひとつ部長さんの御見解を承りたいと思います。

○川口法制局参事 この問題は政府案についての御質問でありますので、私が答えさせていただきます。私がお答えするのは、法律を立案する技術屋の一員という意味で、一種の共同責任を持っておりますから、そういう意味で、御参考にする意味で申し上げます。

確かに御指摘のように、私も自身も立案の途次で、先生と全く同様の気持ちを持ちまして、できるだけ枝番号とか、それから「削る」と「削除」という、国民にわかりにくい技術はなるべく弄しないようにというふうにするのがあり方であると考えています。その点は全く同感でございますが、時間、その他の関係でやむを得ずそういうことをやっているのが現状でございます。ただ、将来の理想を言えば、先生のおっしゃるように、途中で何か建物の横つちよにちよとつけ足したり、それから部屋の窓をつかり整理しないといかないようにする感じがいたしまして、いまのような第一点の問題は同感でございますが、事実上仰せのようにできないで、その点はわれわれも今後大いに戒心すべきだと考えます。しかし現状ではある意味ではやむを得ない場合がある、このように考えます。

それから第二点の委員会の所管が国会にくるというふうに分かれていて、ところが法案の脈絡上、論理上、これは一体にしないといふのが悪い、こういう問題が実は国会運営等の政治上の問題と立法の技術とが非常にからみ合っています、これは一つの非常に大きな問題でございまして、これをどうするかというのにはなだ困難でございまして、立法の技術論からしますと、二つの法案が論

理的には非常につながっている、これはどうにもやむを得ない実態上の必要でございまして。ところが委員会にいくとそれが分かれる、そこで一方が通ったら別な委員会の所管にすることが自動的に変更されている。これは極端にいうと別な委員会はときにはうっかりしてよくわからなかったという事例すら起きます。この問題の解決方法は、目下のところあんまりいい知恵はございません。これもしかし大きな問題であることはよくわかっております。どうも非常に申しわけありませんが、目下のところいい知恵がございませんので、御趣旨には同感でございますけれども、今後将来の課題としてこのような問題は考えていきたい、このように考えます。

○細谷委員 それでは内閣法制局。いまちよと伺ったのですけれども……

○田中委員長 内閣法制局は来ておりません。

○細谷委員 それではまた……
たとえば一番長い法律だといわれます地方税法なんか、これは五百条ぐらいあるわけです。その中の二百一十一条を削ると、あとは全部一条ずつずらすとか何とかいうことはたいへんなことでしょうけれども、この大気汚染防止法にしても、これはわずかの条文ですね。たまたま今度是非常にうまくそこをびしゃつと入った。ある意味では大石長官ができる前にこの法律が改正されて、二十五条が「削除」という条文だけになっておったわけですから、大石長官ができたところへ無過失を入れるつもりで生かしておったのではないかと感じさせるほど、びしゃつと合った。しかし、入り切らなくて枝がついたわけですから、こういう点がやはり国民の法律として——確かにこの法律そのもののばかりではなくて、関連法律の条文もいじらなければならぬでしょうけれども、これは附則のほうで常に行っていることではありません。大した煩をとるわけではないと思うのです。そういう点で私はやはり親切に、しろろとの法律なんですから、国民の法律なんですから、そういうことで御検討いただきたい。

もう一つ、この場合にはございせんけれども、たとえばせんだって衆議院を通過いたしました公有地拡大の法律案等、これは建設省と自治省の共管であります。建設省から出ます新都市整備の法律というものはあるわけです。新都市整備の法律が通りますと、自動的に可決されたときに、あるいは法律として成立したときに公有地のほうが変わるわけですね。それが間にその新都市整備法というのが入ってくるというだけならよろしいわけですが、非常に問題が多い条文がちよろつと附則で入ったということになります。これは、国会議員というものは必ずしも法律の専門家ではありませんから、私は問題があらうと思うのです。そういう点、ひとつ衆議院法制局でも御検討いただきたいし、いずれまたお見えて内閣法制局の見解をお聞きしたい、こう思っております。

そこで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として、いわゆる無過失賠償責任法というものが環境庁長官就任と同時に、何が何でもこれをやりとげるのだ、こういう所信で今度の国会に出てまいったわけでありまして、私は、拝見いたしました、いろいろの問題点があるうかと思うのです。それだけに、問題がきわめて重要なだけに、野党三党の共同提案という形で独自の無過失賠償責任制度についての法案が、政府案に対するものとして提案されておられるのであります。そこで私は、条文を追いつながら、政府案と野党三党提案のものを比較しながら質問をしてみたいと思っております。

まず第一に、政府案の第二十五条であります。が、「工場又は事業場における事業活動」ということで、工場または事業場と範囲を決めた意図は一体どこにあるか、お尋ねいたします。
○船後政府委員 大気汚染防止法の現在の第一条の目的におきまして「この法律は、工場及び事業場における事業活動に伴って発生するばい煙」その他の排出規制を目的としている法律でござい

被害というものを規制の対象といたしました関係上、二十五条におきましても同様の規定を設けたわけでございます。

○細谷委員 納得しませんが……

そこで、その「工場又は事業場における事業活動に伴う健康被害物質」というのは「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、ということでありまして、具体的には政令でどういうものになるのですか。

○船後政府委員 ただいま御指摘の規定は大気汚染防止法の二十五条のみにございまして、水質汚濁防止法の同じような規定である十九条にはその規定はございません。これはもとの法律におきましても水質汚濁防止法のほうでは物質を健康被害にかかわる物質と生活環境にかかわる物質と両者に画然と分かつて規制をいたしておるわけでございますが、大気汚染防止法のほうにおきましてはそのような区別をせずに、ばい煙、粉じん等々の規制をいたしておるわけでございます。したがって、これらの物質の中には「生活環境のみに係る被害を生ずるおそれがある物質」というものがあり得るわけでございます。そういうものとして具体的に何が考えられるかといいますが、その点は粉じんの中でも現在規制の対象にいたしておりませんところのたとえば小麦粉等の粉じんというものが考えられるわけでございますが、こういったものがはたして人の健康被害に全然影響がないかどうかという点につきましては、当然科学的な種々の検討が必要でございまして、そのような検討をいたしました上でそういう物質がございすれば、これは政令で除外するというような道を開いたものでございまして。

○細谷委員 「健康被害物質」というのは新しいことばですね。それで「健康被害物質」というのは新しいことばでしよう。ちよとはつきり言ってください。

○船後政府委員 大気汚染防止法の系統では御指摘のとおりでございまして。

○細谷委員 「ばい煙、特定物質又は粉じん」これは大気汚染防止法の場合に政令の第一条で「有害物質」第十条で「特定物質」というものがあげられております。それから水質汚濁法では政令の第二条に具体的にあげられておるわけですね。その具体的にあがっているのは「工場又は事業場」ということで自動車による公害等ははなされておるわけでありまして、自動車によるもの、たとえば四つばかりありますね、一酸化炭素、炭化水素、鉛化合物、窒素酸化物、これは「自動車排出ガス」についての政令の規定でありますから、それ以外の「生活環境のみに係る被害」というものとあつては「人の生命又は身体を害する」というのが「健康被害物質」として仕分けされるわけでしょう。そうしますと、この政令に載っておるもののうちの何が除かれるのですか。

○船後政府委員 新たに政令でもって「生活環境のみに係る被害が生ずるおそれがある物質」という指定をしなれば、現在の大気汚染防止法の系統でばい煙、粉じん、特定物質というのとして指定になっておる物質はすべて無過失損害賠償の対象になる。積極的にもばい煙、粉じん、特定物質のみにあつては除く政令が出ない限り、現在取り締まりの対象となつておるものはいづれも無過失の対象になるといふ立て方でございませう。

○細谷委員 積極的に「健康被害物質」としてこの二十五条を受けて政令を出されるのですか、あるいは現在の二法を受けての政令で規定された物質でそのまゝいふとお考えですか。いづれですか。

○船後政府委員 大気汚染防止法の第二十五条の規定のしかたは、健康被害物質これをカッコの中で「ばい煙、特定物質又は粉じん」を言うわけでございますが、その中で特に政令で生活環境のみにあつては除く、こういうわけでございます。健康被害物質」とは現在の大気汚染防止法で「ばい煙、特定物質又は粉じん」として政令で指定されてお

るもの、このすべてを含むわけでございます。

○細谷委員 私が聞いているのは「生活環境のみに係る被害を生ずるおそれがある物質」ということで現在政令であげられてある物質がそのまゝ「健康被害物質」となるのかあるいはこれが縮小されるのか拡大されるのか、それを聞いているわけですよ。

○船後政府委員 冒頭に申し上げましたように、現在新しい二十五条の政令でございますが、これでもって一応検討の対象といたしておりますのは、粉じんの中でたとえば小麦粉の粉じんというふうなものを除外することを検討しようというだけでございますから、その他の現在大気汚染防止法の施行令でそれぞれ取り締まりの対象とされておる物質は無過失の対象になるわけでございます。

○細谷委員 おおむねわかりました。私はこの現在の法律を受けた政令のたとえ「ばい煙、粉じん」といふことで、少し話がこまかくなりましたけれども、「窒素酸化物」というものを入れておいて、なぜ大気汚染の場合に炭化水素を加えておらぬのかという疑問があるわけですね。炭化水素といふとベンゼンとかトルエンとかキシレンとかこういうことですね。このベンゼンなりトリエンなりキシレンというものは有毒なんですね。特定物質の第十五にはベンゼンというものがあげられておるわけですね。それから十七号にフェノールというものがあげられておるわけですね。それでは同じようにクレゾールあたりは流してもいいということになるわけですね。これはそういうことになりませんか。ですからここに政令としてあげたものを一々あげませんけれども、私はいろいろ問題があると思つておるのです。

○船後政府委員 本来なら所管の大気保全局のほうから答えすべきものでございますが、大気汚染防止法の施行令の第一条に掲げております物質の中に炭化水素等を含んでいないではないかというところにつきましては、これは法律の第二条の第一項第三号の「物の燃焼、合成、分解その他の処理に伴い発生する物質」というものを政令で定め規定でございます。この規定自体がその後も追加もございまして、常に検討されておる対象でございますが、現在こういう施設から発生するこういう物質といたしましては、炭化水素が現在のところ予想されないというふうな関係で法律の第二項第一項第三号からは除かれておるわけでございます。なおPCBにつきましても、その蓄積性あるいは慢性毒性というふうなことが問題になっておりました。現在そのメカニズムでございましてお人体等に及ぼす影響につきましても鋭意検討しておるところでございます。そのような化学的な検討結果を踏まえた上で、これを水質汚濁防止法の系統等によりまして対象とするかどうか、あるいは大気の場合ではどうかというふうな問題は検討しておるところでございます。

○細谷委員 そう答へちゃうと私もちよつと問題にせなければいかぬわけですね。それなら政令の第十条「特定物質」の中に、あなたの言ひ分では、PCBについてはまだ毒性、急性毒性あるいは亜急性とか慢性とかいうふうなものが明確じゃないから、それが明確になつてから加えよう、こういうふうにおっしゃつておるわけですね。大体あなたのほうで二十八もあげておる中で、二十二のクロルホルン酸と云ふのは前の十八の硫酸の二〇〇を含むと書いてあるのに、その前の九に塩化水素と云ふのがあるんですけれども、塩化水素と硫酸のくつついたやつがクロルホルン酸だから、そんなばかなこと書く必要ないでしょう。重複してあるでしょう、化学的には。あなたがそこまで化学的、合理的なことをおっしゃればそう言わざるを得ないのですよ。クロルホルン酸と云ふのは塩化水素と二〇〇、三酸化硫黄のくつついたものです。それをわざわざ別にあげておいて、きわめて明確になつたしかもPCBなんというのはいま

わかつちやおらぬと言つけれども、すでに戦争中から明らかに被害があるという研究報告があるんですよ。最近もたいへんな問題になつていゝるんですよ。カネミ油症、そればかりじゃなくていろいろ問題が出てきておるでしょう。にもかかわらずその辺がまだわかりません。大体公害の場合は疑わしきは罰するといふことではない。それは環境庁長官の基本態度でしょう。(大石國務大臣「そのとおりです」と呼ぶ)それなのにPCBを加えないで、加えない理由はこうだからというんならば、このあげてあること自体がおかしいじゃないか。足らないものもあるし、数ばかりふやして二つ寄せ集めてみたら別のほうにあがつておつたというふうなかつこうですよ。おかしいじゃないですか、どうなんですか。

○船後政府委員 あるいは私の御答弁のしかたが非常に消極的に先生おとりになつたかとも思つてございまして、決してそうではございません。現在PCB問題につきましても環境庁あげてこの対策に努力いたしておるところでございます。

私どもといたしましてはまず食品上の安全基準というふうなもの、それから排出規制面の排出基準あるいは環境基準といったようなことが関連性があるわけでございますので、厚生省におけるそのような食品の安全上の基準というものの作業とにらみ合わせつつ、規制法の対象でPCBを取り上げることにございまして、現在鋭意検討しておるところでございます。

○細谷委員 大臣、もうPCBは化学的にほぼ証明されておるわけですね。証明されておるわけですよ。ですからいまのような答弁で、しかも、くだらないとは申しませんが、化学的に見ますと重複するようないふことで数だけふやしておいて、しかも現在毎日のように新聞をにぎわしておるそのPCBの毒性がまだ不明だから厚生省と打ち合せてどうのこうのといふ事態じゃないと思つて、もういろいろの例をあげなくてもPCBだけでもこれはやはり水質汚濁の中に入れない

ければどうにもならぬ、こう思うんですね。健康被害物質というものを明らかに生活環境の上にかかる被害という事で押えるわけですから、この表に落ちているPCBは何が何でもこれは入れなければどうにもならぬじゃないか、こう思うのですよ。

私はいろいろお聞きしたいんですけれども、一体PCBの被害というものは、大臣、これで被害が起こった場合に無過失と思うんですか、あるいは過失なんですか、どちらなんですか。

○船後政府委員　まあ無過失というものを法律上の問題としてとらえるか、あるいは道義的な、あるいはまた経済的な問題としてとらえるかによって、私どもの答え方も違ってくると思うのでございますが、法律的には明らかに無過失責任の対象としてはなければ、やはり不法行為が成立するためには故意、過失要件が必要でございます。ただ道義的な問題あるいは経済的な問題というふうにして考えてまいりますれば、ともかく未知の化学物質、難分解性の化学物質というふうなものが環境上に蓄積されて、それによって被害が起こったということについては、なかなかその故意、過失というものもむずかしい問題でございます。そうでございますから全体の経済的な制度といったようなものを考えます場合には、私ども今後、将来このようなPCBというものによる被害があらかじめ発生しないように、そういう仕組みをつくる必要がまずあり、発生した場合の責任負担というものを経済的にどのように配分するか、これは委員会でも問題になっております損害賠償措置制度の問題でございますから、そういったものとして対処していかなければならない、このように考えます。

○大石国務大臣　いまのむずかしい法律の解釈は私ちよとお答えいたしかねますので、政府委員からお話ししましたが、私はPCBはできるだけ早い機会にこれは有害な物質として指定しなければならぬと考えます。そういうことで、できるだけこれが有害な物質として指定できますよう

に、早く理屈づけができるようにしたい、そのことでは努力している最中でございまして、ごく近い将来にはぜひこれは取り入れなければならぬと考えます。ただ、いまいるんな厚生省その他の意見を聞きましても十分な定量、定性が、定性も完全でありませんので、なかなかうまくいかない、実態がつかみかねておるといふようないろいろな理屈がございまして。

たとえば医療について、私も先ほど妙な答弁をしたのでございますが、人体に対する影響について、微量がどうであるとかなんとかいう議論がまだできてない、検査ができておらないからだめだということ申し上げましたが、考えてみるとこれもちよと妙な議論です。いまたくさんあがっておりますいろいろな有害物質が、それはおそろくみんな人体に対する影響を実験しておらないと思うのです、人体実験できるはずがないのですから。ですから、PCBだけがそのようなことをしなければならぬということも、いま考えてみるとちよとおかしい感じがします。ですから、もつとおおらかに考えまして、こういうものは至急有害物質として指定することが必要である、そう思っています。そうなりますと、当然これは無過失の物質の中に入つてまいりますから、それによっていろいろ被害が起これば、無過失の責任を負うということになると考えます。

○細谷委員　大臣、阿賀野川の第二水俣病の裁判は、これは水俣病の実態も知らなかったという形で、あれは過失責任という形で判決が出されているわけですね。このPCBの問題もいま申し上げたように、労働科学研究所の労働病理学研究室で野村という人がずいぶん古く「クロルナフタリン中毒の本態とその防遏に関する研究」という中で、PCBがずば抜けて毒性が強いという研究もあるのですよ。それを取り上げておらないわけですから、何か先ほどの経済的、人道的というものは、どうも反経済的というか、あるいは資本のための経済ということを考えて、人道的という意味は反人道的という形でものを考えになつてい

んじゃないか、こういうふうな考えざるを得ないわけなんです、大臣、いまPCBは実態がそこまで来ているんです。でありますから、人体に対する健康被害物質の中には積極的に何が何でもPCBは入れていただかなければならぬ、こういうことでもあります。

そこで第十条の特定物質にアクロレインというのが十一号に入っております。それから二十八号にメルカプタンというものが入っております。間違ひなく入っております。アクロレインとかメルカプタンというのは悪臭防止法の対象物質なんです。そうなつてまいりますと、二つの法律だけに限つて、そして悪臭防止法という法律が現にあるのに、その悪臭の張本人であるメルカプタンとかあるいはアクロレインというものを大気汚染のほうで取り上げていっている。そうしますと、悪臭の大宗をなす柱が大気汚染のほうに入っているわけですから、大気汚染と水質汚濁だけを取り上げたというのにはこれは問題がある。合理的な理由がないということですよ。典型公害といつて基本法に示されたものがあります、この大気汚染の中に悪臭の大宗をなす張本人があげられておるわけですから、そしてこの二つの法律だけに限つて悪臭だけを排除しているというものは合理的な理由がない。ほかにいろいろありますけれども、この具体的な例で合理的な理由がないと思ひます。

しかし時間が来しましたから、お答えは次の機会にいたたくことにしまして、次の質問を保留して、きょうはここで終わっておきます。

○田中委員長　細谷君の残余の質疑は次の機会に譲ることとし、本日はこの程度にとどめ、次回は、明十七日水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。

午後零時五十四分散会

昭和四十七年五月二十三日印刷

昭和四十七年五月二十四日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局