

第六十八回国会 公害対策並びに環境保全特別委員会議録 第二十三号

昭和四十七年五月三十日(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 山本 幸雄君

理事 伊東 正義君

中島源太郎君

浜田 幸一君

阿部末喜男君

土井たか子君

出席國務大臣

國務大臣 大石 武一君

出席政府委員

環境庁長官官房 長 城戸 謙次君

環境庁企画調整 局長 船後 正道君

環境庁水質保全 局長 岡安 誠君

通商産業省公害 保安局長 久良知章君

委員外の出席者

衆議院法制局第一 部長 川口 頼好君

法務省民事局参 事官 古館 清吾君

最高裁判所事務 総局民事局長 西村 宏一君

委員の異動

五月三十日

辞任

加藤 清二君

古寺 宏君

合沢 栄君

補欠選任

大原 亨君

伊藤惣助丸君

和田 耕作君

同日

辞任

大原 亨君

伊藤惣助丸君

和田 耕作君

補欠選任

加藤 清二君

古寺 宏君

合沢 栄君

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

に関する法律案の二案を一括議題とし、審査を進

めます。

この際、おはかりいたします。

ただいま議題となっております両案について、

最高裁判所長官の指定した代理者、最高裁判所事

務総局民事局長西村宏一君から、本日本委員会に

出席説明の要求があります。これを承認するに御

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。

○岡安政府委員

先般、瀬戸内海全域につきまし

て水質の総合調査を実施いたしましたわけございま

すが、実施にあたりまして、これは原則としてす

べての関係府県に委託をして調査をするというた

てまえでございましたところ、一部の調査につき

まして民間の会社に委託したわけでございます。

これにつきまして多少問題があるやに承っており

ますので、簡単にその趣旨につきまして御説明を

いたしたいというふうに考えております。

この調査は、御承知のとおり瀬戸内海全域に

つきまして、年四回にわたりまして全体の調査地

点七百十六点、これは海域のみでございますけれ

ども、これ以外に工場排水の調査、河川の調査も

加わります。そういったしますと千点をこすわけ

でございますけれども、海域につきましては七百十

六点の調査を年四回同じ地点で行なうということ

になっております。これを関係の府県に分担をさ

せまして調査をいたすわけでございますけれども、

一部の府県につきましては非常に過大なとい

いますか、調査地点が割り当てられる結果になり

まして、これは同時に、一時に調査をいたさなけ

ればならないということで、調査の能力等に問題

がございまして、打ち合わせの結果、各府県では

その引き受けるべき点数をすべてについて一時に

やる自信がないという話が出ましたので、やむを

得ず一部につきまして民間の会社に委託したわけ

でございます。

委託いたしました地点の数は、七百十六点のう

ち百二十七点でございます。その最も関係がござ

いますのは、愛媛県それから香川県等の周域の地

点でございます。

私も民間に委託するにあたりましては、当然

やはりこれは、工場の排水の違反その他の調査で

はございせんけれども、工場の排水の状態を明

らかにするということ意味合いにおきまして、工場排

水につきましては委託しておりません。海水の状

態についての委託ということに限定をいたしました。

それから、委託にあたりまして、民間の調査

船のすべてにつきまして関係府県の職員が同乗を

する、その指導によって行なうというふうに配慮

いたしましたわけでございます。しかしながら、地元

のほうから、やはり公害に関係のある企業が調査

をするというところはなかなかというふうに指摘を

されましたので、私もはさきに、民間のそうい

う疑惑に問題を残さないという趣旨から、特に関

係のございます香川県と愛媛県の地先の水域の調

査につきましては、その分析をさらに重ねて県で

分析をする、チェックをするというふうに私もど

もは考え、そういうふうに指示をいたしておるとこ

ろでございます。

今回、調査を委託いたしました会社は、住鉱コ

ンサルタントという調査専門の会社でございます。

私も一応、委託をするにあたりましては、

この会社の調査の能力、実績等は十分調査いたし

たつもりでございますけれども、今後におきまし

ては、すべてこれを府県に採水、分析等をしてい

ただくという方針で、関係の府県で二回以降の

調査につきましては打ち合わせて実施をしてまい

りたいというふうに考えております。

○田中委員長

両案について質疑の申し出があり

ますので、順次これを許します。岡本富夫君。

○岡本委員

去る二十三日の当委員会におきまし

て、ただいま報告がありました件について私は環

境庁長官に質問をいたしました。長官は、私は

この調査に対して直接タッチしてないからわから

ないから、あとで調べてはつきりと当委員会では

明らかにする、こういうことであつたのでありまし

て、いまそういったお話がございましたが、いまのお話の中で、排水を分析をするのではなくして海水を分析するのだからというようにお話がありました。いずれにしても、この同列企業、要するに住友金属鉱山あるいはまた住友化学、こういった会社から出ている廃液によって大きく汚染されておるといふことを私ども当委員会でも前に言ったことがあるのですけれども、そういうところに対して、その同列の系統の会社に調査依頼をしたということは、私はおそらく環境庁としては事前にチェックしたのではないだろうと思うのです。しておれば、大臣は長官としてこの瀬戸内海の総合調査については全部御存じだったと思いますが、おそらくこれは地方自治体、要するに県に対して依頼をしておる、そういうことによつてこういうことが起こったのではないかと、こういうふうに思うのですが、その点だけひとつ明らかにしていただきたい。

○岡安府委員 住銀コンサルタントを選定いたしました経過を私から申し上げます。

私ども、先ほど申し上げましたとおり、すべてこれを県に委託をするということで、県に分担をきめまして相談をいたしましたわけですが、一部の県で能力的に不可能という事態が出まして、百二十七地点につきましてほかの第三者に委託しなければならぬという結果になったわけがあります。この委託は、私どもが直接住銀コンサルタントに委託したわけですが、その場合合やはいりあそこの瀬戸内海の海水を分析するその能力、それからいままでの実績、それから経費、たとえば遠くから船を回送する、その他等も勘案いたしまして、地元に適当な機関があればよろしいというような諸条件を勘案いたしまして選定をいたしましたわけですが。

○岡本委員 いまこの中に、コスト、経費が非常に安くつくという御回答もいただいたわけですが、それでも、そういういながらもう一度県でチェックをする。そういうふうに二重手間なことをしなければならぬのであれば、私は初めからこんな、

要するにはほかの工場、ほかの系列の工場のところを調査するのだったら話はわかるのですけれども、同列の会社のコンサルタントに委託した。そしてそれに対して今度は私どもが言う、じゃ県でもう一度調査をしてチェックするということであれば、コストが安かったといつても、これはどちらかというと安もの買の銭失いというふうなところがあるかもしれません。私はそういう姿勢といふものを、この前も海上保安庁の問題も取り上げまして長官にお聞きしたわけですが、ですから前にその企業が、いろいろなことで事件があったところでも、今度は事件がなければいいんだという考えでなくして——それであれば私は公害はなくならないと思うのです。公害だけは疑わしきものを罰していく、あるいはまた疑わしきものを救済していくという長官の考え方でいけば、私はそこからの調査にあたりまして非常に綿密な点検をして、各県でどういふふうにするのかというところを点検してからやらなければならぬ。この点についてはやはり環境庁としての手抜きがあり、それからもう一つは、こういう同列企業の会社によらしたということに対しては、私はもう少し反省していただかなければならぬのじゃないか、こういうふうに思います。いかがですか。

○大石国務大臣 この計画はせつかく去年からいろいろと計画を立てまして、予算の獲得にも努力をいたしまして、幸い計画どおりの実施をするのになつた。われわれとしてはぜひともやりたいと願つておつた調査でございます。そういうことで張り切つてやつたわけでございます。政務次官を本部長といたしまして、政務次官なり担当局長を前日から現地に派遣いたしまして、あらゆる手を整えてやつたのでございますが、その途中におきまして、いま多少皆さまに疑惑なりあるいは不信を与えるようなことがありましたのは、まことに残念でございますし、申しわけなかつたと思ひます。

これははつきり申しまして、各県に全部割り当てをして、そして分担をしてやることになつておつたわけですが、あとになりまして、

たまたま山口県とそれから香川、愛媛、もう一つ、四つの県でありますけれども、たとえば百何十点とか八十点とか、いろいろな水をとりわけです。その場合にちよつと手に余るということになりまして、多過ぎるということ、そのうちの四県の余つた分百二十七点の水の採取その他は住銀コンサルタントというのにとるようによ力を求めて参加させたわけでございます。それは別に他意ありませんで、住銀コンサルタントというのは確かにいわれる公害関連企業との間にいろいろ系列には入つておるようでございますけれども、これは調査専門の会社でございますので、直接そのような公害を出している会社ではございません。そういうことから、その会社は相当能力もある、実績もあるということを見まして、環境庁ではその会社を一応指定、依頼したということだけだつたと思ひますけれども、そのあとで、直前になりました、お話しのようなそういう企業にやらせるのはおかしいのではないかと意見が地元からあつたわけでございます。それもさうだといふことで、あつてそれをあれするのために県でわざわざ一回、県の者を調査船に同乗させたり、あるいは検査をする場合には県に持つていって県に分析をやらせるとかというふうにして、地元の不安なり誤解を解くようにやつたつもりが、いふことで、できるだけ誤解を招かないようにといふことで、とつた水の分析検査は全部県の毒だけれども県でやつてもらふということになりました。ですから、決して結果的には悪い結果は出ないと思ひますけれども、そのような誤解を招くようなやり方があつたのは残念でございます。

○岡本委員 長官、私たちがいろいろな検査といふのをやつてみまして、分析といふのは、ちよつと分析の方法が違つと、分析の結果といふものが非常に違ふのです。ですから、私も調査するときには、同じ水でもたつた一つの箇所について、あるいは一つの機関についていくのじゃないか、何カ所かに分けておつて正確をはかつていくわけですが、ですから、そういう非常にシビアなものでございますので、今後は環境庁においても長官が目を通していただかなければならぬと思ひます。

環境白書にしまして、この間私は当委員会でも、同じようにイタイイタイ病の問題につきましても、これに、兵庫県ではイタイイタイ病が発生をしないのだという発表をしただけしか載つていないのです。これは片手落ちであつて、鑑別診断のほうで再調査する必要があるのだ、カドミの影響を再調査する必要があるのだ、ということがあれば、それもやはり載せなければならぬ。これも私、局長に言いましたら、ちゃんとそういうような内容にしますというふうなお話であつたのに、依然として出てきたものはそのままでした。私はこれをつくつていくときにはちよつと聞いたわけですが、要するに、国民が不安を招くような、あるいはまた疑惑を招くようなやり方は、事環境庁でありますから、こんなことをしてはいけません。しかも長官はこの間奈良において、今後の公害については住民運動、住民の皆さまのお力をかりる以外にないのだというふうな話もございました。したがつて、国民の皆さまに疑惑を与えるような環境庁であつてはならない。特にこの姿勢について私はきびしく追及したいと思ひます。

最後に長官に、この環境白書ですが、公害白書ですか、これについても、それを通じて今後の姿勢——あるいはわれわれ野党が提案しておりますところの住民参加といふものか、そういうような考え方で差止請求あるいはまた行政官に対するところの請求、これを提案しているわけでありまして、ですから、それはそれとして、ひとつ長官から最後にこの姿勢について、環境白書、公害白書ですか、これについても、両方についてお伺いしておきたいと思ひます。

○大石国務大臣 公害白書、環境白書でございますが、御承知のように環境庁としては今度初めて出した報告書でございます。したがって、いろいろな手落ちがあることと思ひます。そういう点でいろいろ御指摘を賜りまして、今後の参考になりましたことをありがたく感謝する次第でございます。いろいろ手落ちにつきましては、今後とも訂正してまいります。いまのたとえ生野の問題につきましても、当然これはわれわれ無視する気はございませんで、それをまとめている去年までの段階におきましては、まだはつきり方針がきまつておらないので、そういういきさつになりましたが、おそろく四十七年度の報告、来年度報告の中には、いづれその判断がつきましようから、いまのうちに鑑別診断その他の努力によりまして、りっぱな結末がつけられると思ひますので、そういうものにつきましてもは必ず詳しく載るものと私は考へてゐる次第でございます。

いづれにしましても、あやまちはいくらでもありおしかりはごもつともだと思ひますけれども、そういうことで初めての経験でございますので、いろいろ手落ちも、あるいは足りない分もあるかと思ひますが、その点については御寛大な御判断を賜りまして、今後は十分に注意して、りっぱな、手落ちのないものにしてまいりたい努力をしてまいりますので、ひとつ御了承をお願いいたします。

○岡本委員 じゃ、約束の時間ですからこれで終わりますけれども、長官、いま環境庁長官の一念によつて、これからほんとうに公害列島の日本を救つていくという日ごろの熱心な態度に対しては敬意を表しておるのですけれども、こうして次から次と穴があいていくということになりますと、これはアドバランだけであつてやらないのではいかという批判があるというのをよく肝に銘じられまして、今後の施策に対して力を入れていただきたい、これをひとつ要求いたします、終わります。

○田中委員長 次に、大原君。

○大原委員 法案審議に入る前に、いまのことなんですが、このことは、大石長官の在任中に前向きに非常に努力をされたことは認める。その結果は、これはどう出るか、まだわかりません。われわれも、かつて私も田中委員長も予算委員会におりましたときに、かなり重要性を認めて調査をいたしました。佐藤総理等が指示をいたしました経過もありました。したがって、私は大石長官が在任中に——あなたはかなり永遠に在任されると思ひますけれども、この国会中ですね、委員長にもお願いしたいのですが、瀬戸内海の汚染対策についての問題を集中的に議論して、こゝろ委員会の運営をして、いままでの議論や討論の結果をひとつ具体的にどう処理するかという問題を国会の議論を通じて引き出して、こゝろ審議のあり方等について委員長もしかるべく機会を設けて、ひとつこの問題を扱つてもらいたい。

というのは、予算委員会の私の質問に対しましても、長官は重要な点を御答弁になっておられるのは、やはりこの問題は現在の環境庁の権限のワクを出る問題がある、したがつて特別法の問題についても議論すべきである、こゝろかなり前向きな発言をされておるわけでありまして、これは地域の都道府県知事あるいは自治体等もひとしく住民と一緒に要望しているところですから、集中的に議論されるようにお取り計らいをいただきたい。こゝろこのことを委員長に要請いたします。委員長、答弁をお願いします。

○田中委員長 大原君に申し上げます。

ただいまの大原君の御提案は、私もそう思ひます。したがって、後日理事会にはかつた上で、御提案のような審議をする機会を持ちたい、このように考へております。

○大原委員 本法律案についてのいままでの質疑応答を、私はこゝへ出席してない場合が多かつたわけですが、少し経過を追跡をいたしてみました。その結果に基づいて、簡潔にひとつ問題点について質問をいたしたいと思ひます。

そこで、過失責任主義から無過失責任主義へ賠償についての原則を転換をしていく、こゝろいうことは非常に大きな問題ですが、歴史的、全体的、全体的といふことでなしに、直接的なそういう転換の理由となつたものは何であるか。この提案説明を見ると、非常に抽象的でよくわからぬと思うのです。時間の関係で私の見解を申し上げて、賢明な長官の見解をお聞きをしたいと思ひます。あるいは裁判所からききよう見えておりますから、裁判を行なわれた上でのこゝろ問題についての感想も聞きたいと思ひます。

つまり、直接的には高度成長を通じて企業が非常に大型化して、公害源である加害者の力が被害者に比べて相対的に非常に強くなつてきた、これが第一。それから第二は、公害問題というのは大きな社会的な背景があると一緒、自然科学的なそういう経験や知識を要する。裁判所自体もその点が足りない。こゝろいふときに被害者の立場をやはりどう守っていくか、人権を守っていくかという問題である。つまり、企業の大規模化と科学技術革新に伴つて科学技術というものが非常に企業活動に入り込んで、公害問題が非常に複雑になつてきた。それから水俣裁判やその他でも明らかになつて、公害裁判は非常に長時間がかかる。金がかかる。それでは制度はできても被害者の立場は救済できない。大体こゝろいう企業の大規模化と自然科学的な複雑な原因とそれから時間がかかる、金がかかる、そういうふうな問題で被害者の立場が裁判上守られない。これを守っていくというそういう観点に立つて今回の無過失賠償責任の立法化という議論が起きてきたのではないかと。こゝろいふに立法の趣旨を明確にする必要があるといふふうに考へるが、いかがですか。

○大石国務大臣 ただいまの御趣旨を私はそのとおりと考へております。とにかく問題は、いろいろな科学技術、そういうものが非常に進歩して——進歩と申しますか、進んでまいりますと、とにかくいろいろなわれわれの予想しないような被害者が出てまいるわけでございます。これはや

はりわれわれはできるだけ押えなければならぬ場合にも、不幸にしてそのような被害者が出たことではございません。ただいままでもそのような救済の手段はなかつたわけではありませんが、いろいろと十分でありましたし、また時間的にも非常にむだがございます。こゝろいふものをすみやかに救済する方法はないかということ、それからいままでの過失が、たとえいろいろな基準、規制を次第次第にきびしくして監視をきびしくしてまいりますと、企業もその規制を守ることになります。しかし、いままでは、規制を守つても必ずしもそれがいろいろな条件によつてその被害者が出ないとはいへません、出るおそれがございます。そのような場合には、いままでのような過失責任の考え方ではそこをどう救うことができません。そういう意味で、明確な無過失であつてもそのような場合にはその責めを負うという明確な政府の行政の方向を示さなければならぬと考へまして、そのようなおことを基準といたしました。ただいまの大原委員のお考へになりましたような大きな見地から私はこれも同感でございますが、その点からあえてこの無過失責任制度の考へ方を行政の主眼としていきたいと考へたわけでございます。

○大原委員 そこで、裁判を通じていろいろな公害裁判をやつたわけですが、以上私が申し上げたのは長官が御答弁になつたような観点で立法政策を転換する必要がある、裁判を実際に行なわれた上においてもあるのではないかと。原則的な問題ですが、大まかな点について所見を述べてもらいたい。

○西村最高裁判所長官代理者 裁判所といたしましても、ただいまの御意見に対して何らつけ加えることはございません。お説のとおりだと思います。

○大原委員 この議論は一民事訴訟の問題ですが、私は非常に大きな問題を含んでいゝと思ひます、申し上げましたような問題の背景の中には、

やはりいままでの既成の民法に対する一般的な原則を変えていくという問題があると思うのです。いまの民法の不法行為や共同不法行為の議論等の問題は、これは企業活動の自由を認めるという資本主義の物振舞いというか、企業活動というもので大気や水を汚染する、環境を破壊するということとは当然のつきものであるけれども、しかし、これをわれわれの立場、環境を保護するという立場に立ってみると、地球の自然の自浄作用の限界を越える環境破壊の問題が今日問題となった。したがって、企業の自由競争を認めながら人類の進歩をやっていくという資本主義初期というか最盛期、ある一定の時期までのそういう考え方を變えて、このまま進めば資本家を含めて国民全体が企業活動のために環境を破壊されて、たとえ三十年後には世界の人口は日本の人口を中心に半分になるかもしれないという議論もあるぐらいに環境破壊の問題が大きな問題になる。自浄作用の限界を越える企業活動という問題が問題になる。そうすると環境優先とか人間優先という当然の人間の自覚の上に立つたこれを中心として企業活動について責任とその範囲というものを明確にしていくというふうな、そういう大きな歴史的な転換というものが政策として出てきたのが無過失賠償責任の議論ではないか、私はこう思います。いかがでしょう。つまり逆にいうと、この問題自体を処理する自民党や佐藤内閣、保守党の資本主義内閣の政府に能力がなかったならば、資本主義自体がこの矛盾のために歴史的な存在価値を失う、こういうふうに言ってもいいほどの認識の上に立つた問題ではないか、こういう議論であります。

〔委員長退席、八田委員長代理着席〕

○大石国務大臣 大原委員のいまのお説でございますが、ことばの使い方を他につきましましてはいろいろとわれわれは多少違いますが、基本的にはやはりそのような考えで進んでおるわけでございます。

○大原委員 大臣、そのような考え方が、八田委

員長代理がすわっておられますが、自民党の中には、政府には認識が足りないのではないかと。大臣はともかく一生懸命理解されようとしておるのですが、この立法の準備の過程等を見ますと、そういう考え方が足りないのではないかと、欠くるところがあるんじゃないかと。つまり、企業活動優先という原則が企業活動自体を死滅させてはいけないう原則はわかりませんが、やはり、どちらを優先させて、そしてどちらの立場に立って進めていくか、被害者の意思をどうして貫徹するかという問題が、すなわち自浄作用の限界あるいは日本の経済活動を存続させる基本であるという考え方、その上に立つた企業責任を明確にするという考え方、そういうものについての認識が足りないのではないかと。これはまあ非常に政治的な質問になると思うのですけれども、これは与党の諸君のいままでの扱われ方を見ると、その点に根本的な認識の欠陥があるように私には思われる。これはまことに病氣としては深刻な病氣ではないか、こう思います。大臣の所見はいかがですか。

○大石国務大臣 これはいろいろな見方も、そういう判断の相違があると思いますが、直接私の口から自分の党がどうであるかこうであるか、ちよつと申し上げにくいので、それは答弁は差し控えていただきたいと思います。

ただ、御承知のように日本の国全体が――一部の理解ある、先見の明のある人はあったでしょうけれども、日本の国全体があつたところから、戦争による破壊から立ち直って、新しい国の豊かな経済をつくり、あるいは国民の福祉をはかるという立場からとられたのが要するに高度経済成長の方針でございます。そういうことで国民はその方針を受け入れて、その方針で進んでまいりましたが、その中に不幸にして公害に対する認識なりあるいはその自覚というものが足りなかつたために、このような現在の大きな公害問題を引き起こしておると私は考えます。

そこで、そのあやまちにはすぐ国民全体が気が

間尊重へと進んできておりますことは御承知のとおりでございます。その結果、御承知のように、国会におきましては、公害に対するいろいろな努力が払われ、行政においても努力が払われておる。国会におきましては、公害基本法をはじめとして、その他いろいろな公害対策の法案が準備され、いわゆる公害国会といわれる臨時国会まで召集されました。このような公害対策の方向に大きな歩みをしていくわけでございます。しかし、こういうことから考えますと、国会というものはそこにおる国会議員並びに政党、政党的背後には国民がございまして、そういうものがやはりみんな集まって、そういう動きをしているということでございます。ですから、自民党が、認識の高低は別として、やはりそのような人間尊重の方向に努力していることは間違いないと考えております。その方向をさらに強めることが今後われわれの責任ではなからうかと考えております。

○大原委員 そこで、その議論はそのくらいにしておきまして、無過失賠償責任に転換することと、そういう原因、直接原因や背景の認識の問題と一緒に、やはり民法上の不法行為の二つの大きな柱であったところの因果関係の推定の問題ですが、因果関係の立証について被害者に責任を負わせるということ、先ほど申し上げた現在の現状では酷ではないか。それからいまのこの法律の主題であるところの過失責任から無過失責任への転換、それから、しんしゃく規定の問題等を含めて共同不法行為に対する考え方、それから適及の原則と不適及の原則、こういうふうな問題は私は密接不可分の関係にあると思う。つまり、被害者の意思を貫徹する、被害者の立場を守っていく、そのことを通じて自然環境を守っていく、企業責任を明確にしていく。新しい高度成長のもとにおける技術革新や大量生産、あるいは過密、交通問題、光化学スモッグはその一つですが、そういう高度成長から起きた次から次への事態に対応して、そういう権利のあり方の問題、社会的な背景の問題も変わっているんだ、こういう認識からい

うならば、私が申し上げたように、野党等は政府の考え方に對する一つの対照的な案として検討して、そして議論の中で止揚していくような問題であると思うわけですが、そういう関係の問題、テーマ、ここに出てくる問題は、救済基金の問題もそうですが、救済基金の問題やあるいは禁止請求の問題や、行政に対する措置要求の問題もそうですが、無過失賠償責任に転換する問題として、こういう一連の問題は一体の関係で転換していかなければ、直接的あるいは背景的な立法の趣旨を十分貫徹できないのではないかと。

そういうふうな事態は、社会的なそういう条件は変わっているんだ、こういう認識について私どもが国会の議論を通じて、お互いに資本主義や社会主義の問題を議論しているわけじゃないのです。資本主義の体制においてもこの問題を処理することが必要じゃないか。資本主義で処置できなかったならば、これは社会主義体制の問題が当然出てきてこれは抗弁できないのではないかと。こういう人間の生きる、生存権の問題として、この問題に対する考え方、認識、議論というものがある、高めていく必要がある、高めていく必要がある、こう思いますが、こういう関係の項目についてのあなたの御理解を總括的に回答えただきたい。

○大石国務大臣 おっしゃるとおり無過失責任の制度は、これは一つの政治の新しい方向に進む転換の土台となるものでございます。そういうわけ

でわれわれもできるだけ転換を完全にはかり得るような、それだけの意味のあるものをつくらなければならぬと考えております。

そういうことで、いろいろ苦勞しました結果、現在の段階においては、最小限度であります。これわれわれは決して満足いたしませんけれども、まずこれによってそのような新しい考え方への転換をはかることの土台が得られる、こう考えまして、この程度のもので、われわれも不完全と思っておりますけれども、あえて国会に提出したわけでございます。それはいろいろな理由があり

そういうことで、時間的にいろいろなものを取り入れる余裕がございませんでした。そのような大きな法案をつくり出すのには、他省庁との折衝とかいろいろなものがございます。たとえば、いづれ将来は財産請求の問題も当然これは取り入れなければなりません、そういうものを取り上げます場合にも、まだまだいろいろなむずかしい問題がたくさんございますが、それを考えておりますと、とうていこの国会に提案することはできないのでございます。そういうことで十分とは承知しながら一応現在の必要な最小限度であると考へまして出したわけでございます。

したがって、いろいろな御議論を賜っております。たとえば、いわゆる因果関係の推定の問題にしましても、これは確かにおっしゃるとおり患者に因果関係を証明させることは不可能であります。それはやはり当然推定の方向でいかなければならないことはおっしゃるとおり、われわれもそういうことを考えておりました。ぜひそれを入れたという考え方であったわけでございますが、やはりわれわれが法律をつくり出す場合には、現実にはそれがすべての国民にとってあやまちは、

分であります。しかし、われわれはこれが新しい考えの方向へ転換する一つの土台にはなり得る、そしてその後にあらゆる努力をいたしまして、できるだけ早い機会にいろいろなものをつけ加えきたい、そういう考えでおるわけでございます。○大原委員　あまり議論いたしておきまして長くなりますから、裁判所のほうへお聞きいたしますが、新編の水俣裁判の判決の中に、前文があつて、「因果関係論」がございます。「汚染源の追求がいわば企業の前までに達したときは、むしろ企業側において自己の工場が汚染源になり得ない所以を証明しない限り、その存在を事実上推認され、その結果、すべての法的因果関係が立証されたものと解すべきである。」こういう判決、明快な歴史的な判決があるわけですが、そういうように、判決は非常に長時間、金をかけていて、いろんな不満や意見があつたけれどもここへ到達した、そういう判例、裁判のそういう現状からいふならば、いまのように因果関係の推定を立法化すべき段階に現実の要請は来てる、そういうふうな考えてよろしいかどうか、裁判所側が実際の裁判をつかさどつてやりました上に立つての簡潔な見解を聞きたい。

そういう意味で、現在提出されております法案に、因果関係の推定規定の有無は、必ずしも現在行なわれております裁判の点におきましてはそれほど影響がないのではないかと、いふうに推察いたしておりますが、もちろん具体的なケースがこれからどんどん出てまいりますと、また違った考え方もあり得るかと存じますけれども、現在の段階では裁判所にかなり勇敢な推定、事実上の推定を活用して判断しているということが言えるのではないかと思います。

○大原委員 この点についていかがですか。つまり、立法の準備の過程の中で、あるいは論議の過程の中で、因果関係の推定については議論をされた。結果として政府案においては削除された。そういうことが、これからの裁判に影響を及ぼすかどうか。被害者の立場に立つて、プラスになるかマイナスになるか、これが一つ。

もう一つは、そういう因果関係の推定について被害者の立場に立つたはつきりした規定がないことによつて、これからの裁判が科学的にも、大企業との関係においても、あるいは金や時間がかかる、こういうふうな問題で、實際上被害者は自分の正当な主張を裁判上結論づける以前に、被害者

訴訟の迅速化の要請につきましては、またいろいろな施策というものを裁判所としても努力いたしておるところでございますけれども、現在因果関係の推定規定がかりにあるといたしましても、推定の要件となつてゐる事実に関する証明のために裁判所としてはかなりの長時間を要しているというのが実際ではないかと存じますので、今後急速に迅速な処理ができるということとちやつと申し上げかねるわけでございますが、ただ裁判所といたしましては、今後ともこの公害事件の処理につきましては全力をあげて迅速化のために努力をするという覚悟でおりますすし、そのための準備もいたしておるわけでございますので、今後現在よりも遅延するということとはもちろんあり得ないことと思ひます。できるだけ改善されていくのではないかとというふうに考えております。

○大原委員　私は、いまの質疑応答を通じてまして、後者については因果関係の推定を明定するほうがよろしい、迅速その他については、迅速確実に被害者の救済が処理される立場にある、こういうふうには私はあなたの答弁を解釈する。これは自由ですけれどもね。そうして、これはついでですが、裁判所として、そういう公害裁判について、

こんなに長く、金もかかる、大きなかまが要るような裁判、これは被害者の立場に立って、いまの現行法の範囲内で、たとえば費用負担とかその他の問題を含めて迅速に処理する、確実に処理する、被害者の立場というものを結論づけていく、こういうことについてコンセンサスというか、いままでの国民的な論議の中からどういふ措置をとろうとする用意があるか。

○西村最高裁判所長官代理者 裁判所は、公害事件の処理につきましては、一昨年来裁判所の最重要施策の一つとして努力してまいったわけでございます。

その一つの施策といたしまして、まず公害事件は御承知のとおりかなり科学上の知識を要する部門が多いわけでございます。裁判官は本来あまり科学的知識を持っておりませんので、そういう意味で当事者の主張なり証拠なりについての理解が十分でなければ適正迅速な処理ができないということ、まず第一に裁判官に科学的な基礎知識を提供する必要があるということで、その面から専門的な図書を裁判所に充実、配付する、また適当な専門家を招きいたしまして科学上の基礎知識について教えるを受ける、そういうようなことで、当事者の主張及び証拠調べの結果等について判断できるようなるべく処置する。また相当な鑑定人を選任した場合に鑑定人の意見を聞き、理解するにつきましたも、ある程度の基礎知識を必要とするものでございますので、そういう意味での基礎知識の供給をはかる、これを第二点としてやっていくわけでございます。

そのほか公害事件は非常に多数の当事者が登場してくるという面もございまして、訴訟の運用上非常にいろいろな問題があるわけでございまして、また先ほどからもお話しのように、非常に新しい法律問題も提起されておるわけでございまして、そういう点では法律問題なり具体的な訴訟の運用なりにつきまして裁判官の会同あるいは協議会、研究会等を開きまして相互に知識を交換し合う、あるいはいふふりをしたところを教授し合

う、そういうようなことで、お互いに訴訟の運用の適切というようなことをはかるといふ努力をいたしておるわけでございます。

そのほか、非常に金がかかるという点でございまして、確かに鑑定人の報酬その他証拠を収集するにあたりまして相当の費用がかかるわけでございまして、この点につきましては訴訟救助というものを大幅に認めていくという方向で努力いたしております。従来、生活困窮者でなければ救助が受けられないというような取り扱いが一般的でございましてけれども、公害訴訟に關しましては、生活困窮者ということにせよ、原告となる者の収入の程度とその訴訟に要する費用との兼ね合いで相対的に考えて、できるだけ広く救助を与える、そういうことによつて訴訟費用の多大にかかるといふ面についての負担を軽減する、そういう努力もあわせて行なつておるわけでござい

ます。

○大原委員 時間と金がかかる立証の問題、こういう問題に対処するために、裁判所はいまのようないふ点は確かにあります。たとえば共同不法行為の問題があるのですが、被告が非常に多い、加害者が多い、関係者が多い、あるいは被害者が多い、それらの人々は、具体的な問題をめぐって日にちを変え、場所を変えてずっとやっておたら、永遠に続く、こういう裁判になつてしまふ、一方が主張すれば、だから、たぐさんの人が参加できて、被害者と加害者が冷静に事実の問題を中心に裁判をし、裁判官が判定できるような、そういう広い場所をつくるということも非常に必要だ。そういうことは一べんにできませんか、いまの制度で。

それから費用の問題は、私が申し上げたとおり、あなたが御答弁になつたとおりですが、この問題についてもさらに進める。

う。いまだって簡単にできやせぬか。それからもう一つ、あなたが言われたことで裁判上必要なことは何でしたか。

○西村最高裁判所長官代理者 科学知識です。

○大原委員 科学知識のある裁判官が部内においてそのことを議論できるような、そういう制度をとる必要はないのか。イギリスなどは、あとで時間があれば議論するけれども、アルカリインスペクターというような、非常に法律の知識と科学の知識を持った人が、非常に大きな行政上の権限を持つておる。そこに問題を提起していきましたならば、企業に対しては、企業の閉鎖から施設の改善、あるいは補償まで全部やってしまふ、こういう権限を持った人がおる。日本は行政上は原知事以下だめなのです。保健所なんか見てもだめなのです、日本では、裁判官も、その問題については専門的に信頼するだけの判決を書いたり、手続を進めたりする際に、内部でできるようなそういう科学知識を持った人が要るんじゃないか。そういう際に、公害問題を除いて、裁判というものは、切った、突いた、だましたというものはあるけれども、この問題は非常に重要だから、いまの裁判官の養成や司法制度の欠陥ではないかと思うのです。その三つの議論は非常に重要な議論です。それから、時期をあらためてやりますが、この問題は問題の指摘の程度にとどめておきます。この問題はあらためてひとつ、裁判を進めていく側における被害者の意思の貫徹、こういう問題として議論をいたしたいと思ひますが、これらの問題についてまとめた意見をひとつ出してもらいたい、こういう資料としてもメモを出してもらいたい、どういう考えでするかということを出してもらいたい、それだけ申し上げておきます。――異議がなければそれでよろしい。

それから法律適用の範囲の問題は、私も経過の中で議論されていると思うのです。範囲の問題では、細谷委員等は、悪臭、においの問題も出してあります。大気汚染の問題に關係して出しておると思ひます。そこで私は、時間もなんでしょうから端的に申し上げるのですが、範囲の問題で、たとえば有機水銀はもともと非常にきくわけですが、米のいもちに對しまして決定的にきくといわれたものであります。その有機水銀をいもちに使つて稲の茎を汚染する、これが米を汚染する、あるいは野菜類もそうですけれども、そういうふうなもの、有害物質が植物、野菜汚染を通じて人体に被害を及ぼす、こういう経路が明確になる、こういう場合には、この法律家の無過失損害賠償責任の議論の対象になるのかならないのか。

○大石国務大臣 われわれの生命あるいは健康に影響を及ぼす有害物質につきましては、これは漏れなく網羅いたしまして、これを特定物質として指定してこの法律に入れる方針であります。したがひまして、いまの水銀とか、非常に毒性の残留度の強いものとか、そういうものにつきましては、すでに使用を禁止しておる、そういうものは使わせないようにしておるわけでございまして、いわゆる昔のようないふBHCとかDDTであるとか、そういう塩素系のものについては、いま使用を禁止しております。そういうことで次第に――そういうようないままで有害な物質であつても、直接われわれの健康や生命に被害を及ぼす可能性のないものは取り除いてございしますが、そのようなおそれのあるものは、これは漏れなく入れてまいる方針でございます。

○大原委員 私が例を引いて言つたのは、植物に對しまして有害物質として指定したようなものが直接入つてきた場合に、それで健康を害したような場合はこれを適用するのから議論をしたわけですが、これは問題をちよつと広めてやりますと、土壌が汚染し、有毒な農薬が残留しておるわけですね、この土壌の汚染を通じて健康に被害を及ぼしたという場合には、大気汚染、水の汚染といふようなものに關係した法律との關係において、因果關係が立証された場合には、どういふ關係になるかということなんです。

○船後政府委員 土壌汚染の關係を一般論として申し上げますと、通常、土壌の汚染は、やはり大

気の汚染もしくは水質の汚濁を通じて生ずるものでありますから、因果関係が究明されるかどうか、有害物質が大気もしくは水を通じて土壌を汚染し、それによって健康被害が起こったという場合には、この無過失が適用になるわけであり

ます。

○大原委員 もう一つ例を申し上げますが、船後さんだつて科学知識がない、だからどの程度答えられるかわからないけれども、わかるだけ答えてください。大石長官は科学知識はあるが、法律知識はもう一歩らしい。

ABSというのがあるのです。学者によって取り上げ方は違いますが、中性洗剤です。ABSは優秀な作用があるといわれておるのですが、有害物質あるいはバクテリア、有毒金属、そういうものの粉末とABSを結合して使用いたしますと、たとえば農薬でも何でもそうですが、結果的には洗濯したものが流れて、そして有害物質と結合してもそうすけれども、結合いたしますと、植物に対しては浸透力がある、土壌に対しては浸透力がある。これは数年前から議論して、少し最近議論が足らないと思っておりますが、ABSの議論がある。つまりこれが媒介となつて、そのものの自体のABSの毒性よりも——これを間違つて飲んで人間が死んだという例等がある、そのものの自体の毒性についてもある。だから、これを有機質の洗剤にかえろという議論があるわけですが、あるいは別のものにかえろという発想があるのですが、一つは抱合して浸透する力がある。

「八田委員長代理退席、委員長着席」

そのことによつて有害物質が井戸に流れ、あるいは他へ広まってしまうというふうな——そういう当然土壌の自浄作用の中で、二メートル、三メートルと汚染された水が流れてまいりますと、きれいになるのですが、しかし、ABSの場合は、中性洗剤の場合は、二十メートルでも三十メートルでも浸透力があつて、そしてカドミウムであれ、シアンであれ、有毒なものや、あるいは有機水銀

その他残留農薬等を浸透させて、そして、二十メートル、三十メートル先まで土地をろ過してもこの有害物質とABSはくっついて回つてくる。たとえば、多摩の浄水場に行きましたら、かなりの浄化装置はしているわけですが、そこへ集まつたやつをひたひた回したらものすごいあわが出る。ある場所では、上水道が整備していないで井戸水であつたために、家庭で使つてABS等が浸透してまいりまして赤痢やチフスが出た、こういう例があるわけですね。だから、そういうふうな、そのものの自体の毒性については議論があるが、そういう点、土壌の自浄能力をなくしていくような作用を持つていて、浸透力を持つていてABS、中性洗剤等は、これは問題の究明は、私は一つの大きな問題であると思つていますが、これが究明をされ、そういう一定の限度がある範囲内かもしれないけれども、有害物質であるということが明らかに媒介物質としての本質から出てきたような場合は、これはどうなるのか。例をあげて言わねとこれはよくわからぬから、その範囲の問題で私はこの問題をひとつ提起をする。

○岡安政府委員 ABSの問題でございますが、ABSにつきましても、それが土壌に、つまり農用地に入りましてどういふような作用を起こすかという点につきましても、現在必ずしも十分な調査等の結果が得られておりませんけれども、一部の地域におきましては農作物の生育障害を起こしているというふうな報告も二、三出ております。ただ、それがどういふような量の場合にどういふふうになるか、また先生のおっしゃる通りに、ほかの物質と合わさつた場合にどういふような化学変化を起こすか、その点につきましても、現在私もまだ科学的知見を得ておらないわけでございます。私どもの今後の対処の方針をいたしましては、まずABS等の家庭洗剤は、家庭から出る量が非常に多いわけでございますので、これの下水処理というところによつて大部分は対処し得るのではなからうかというふうに考えております。ただ、ハードな形でございますABSにつきましても

は、なかなか処理も困難であるということもございまして、通産省の御指導によりまして、最近ソフトLBSといつておりますけれども、ソフト系のものに相当切りかえられております。これは下水、上水等の処理ができやすいというふうな特性を持つておりますので、それによつて処理をするという方向で現在水質の問題は対処しておりますけれども、おっしゃるとおり、なお河川等は洗剤によつて相当汚染されておりますので、今後これらの対策につきましては、洗剤自体の変更も含めまして、私どもさらに研究を進めていきたい、かように考えております。

○大原委員 長官、これはハード型とソフト型といふことで、分解しやすいソフト型にABSの中身を変えていくという議論はずつといふまであつたことだ。通産省大臣等もこの議論に参加したことがあります。ソフト型に変わつていくというのですが、比較的な問題であつて、かなり効果のあるものはハード型とほとんど変わらないというふうな議論もあるし、そしてそのものの自体の毒性もさることながら、抱合して浸透していくというふうな作用がある、土壌の自浄能力を破壊するといふ問題がある。それは皮膚からでも何でも、植物に対しても、非常に浸透力があるから、農薬と一緒に使つて、それが土壌にあると、土壌の中でいつまでも残留しておる。それをいまい言われたように活性炭でどうかしようと思つたつて、ものすごい金がかかるから、下水装置では浄化できないという問題がある。だから、ABS自体に対する対策が必要だということになる。いまのままでおけばしり抜けになるのではないのか、こういう有力な議論がありますから、この議論のあるところはひとつ留意をしたいと思います。これは範囲を限定する際に、範囲を限定してはならぬ、あまり範囲を限定するといふことはいいないのじゃないか。水や空気だけに限定するといふことはいいないのじゃないか。典型公害に全部一

が、この範囲を限定するという考え方は、いまの被害者の立場に立つた議論としては問題があるのではない。いま指摘をいたしました点についての所見を大臣のほうからお伺いしたい。

○大石国務大臣 ただいま上程されております法案は、水質と、それから大気だけに限られておりますけれども、われわれはこれだけに限る考えではございません。やはり必要なその他の土壌、あるいは悪臭もそのとおりであります。いづれ近い将来には、そのような実際の因果関係、そういうものが解明されてくれば、当然取り入れなければならぬことは考えておるのでございます。

ただいまのABSにつきましても、そのようないろいろなむずかしい議論がございまして、非常にこれに対して不安がある以上は、私はこれは徹底的にABSのあり方を究明しなければいかぬと思つております。初めからはっきりした毒性がまだわからないけれども、しつとめるとどういふかと思ひますけれども、しかし、できるだけ早くそういうものにつきましても十分な検討をいたしまして、努力をして、そしてはたしてどのような作用があるかといふことをはっきり実態を突きとめることが、私はこれからの新しい公害を防ぐために必要じゃないかと考えるわけですが、ですから、そういうことで何回もさつきから私は申し上げてゐるのですが、これから新しい化学製品をどんどんつくる場合には、これは簡単に製造を許してはいけません。そのものが絶対に毒性がないという証明がない限り、そこから出る廃棄物が無害であるという証明はなかりたいという基本的な法的根拠のある行政をしていかなければならない。これが大事なことであると考えておる次第でございます。

○大原委員 いままでの範囲の議論の中では、土壌の汚染については、これは水や空気との関係において浸透していくこともあるので、すから、これは広く解釈をしていって、因果関係が立証されれば法律の対象になる。それからなお、いま申し上げたようなABSが典型でありま

すが、これは国会でものご議論になつて、メーカーから反響があつた問題です。メーカーからあつた点の反響があつた。化学産業のこれは一つの花形ですから。ですから、ABSは、中性洗剤は非常に浸透力があつて、そうして洗たくとか、いろいろな洗浄その他に使う場合には非常に威力を発揮するのですが、威力を発揮するだけに、ほかの物質と結合いたしましたならば、大きな有毒物質の媒介になる、あるいはそのもの自体が有毒物質だという議論もある。なお学者の間においても結論を得ていない。そういう問題等を考えたならば、範囲について限定するということには、私は、いまの科学上の常識で法律の条文に書く場合には、できるだけ広い範囲に解釈をするという態度がないと、被害者の意思を貫徹する、救済する措置にはならない、こういうふうに思ひますから、その点は、大臣の答弁があつたことですから、これからの一つの研究課題としてひとつ取り上げていただく、そういうことで前に進みたいと思ひます。

時間をはしめてやりますが、野党の案で——法制局はいますか。時間を能率的に使うためにひとつ質問を進めてまいります。野党の案で、共同不法行為の責任については、第四条として原則的な規定をまず設けたわけであり。政府の、共同不法行為に対する加害者に対する責任の問題についての規定がここにあるわけであり。野党の案と政府の案とは、法律の概念の上からどういふ差があるのか。

○川口法制局参事 御指摘のとおり、議員提出の法律案の第四条に、ことばの点から申し上げます、共同不法行為とは書いておりません。複数原因者という概念でつかまえているわけでありまして、同じような現象を法律的な見地から把握する場合に、共同不法行為という概念でとらえませんが、二以上の事業者が結果的に原因を生んで、ある結果を生じたという場合には、両方とも、あるいは幾つあるとも、それは連帯責任を負うのだ、こういう考え方にしておるわけであり。民法上

の共同不法行為というのがどのような構成になつていふかという点については、これはむしろ政府の案の説明になりますので、私からは申しません。少なくとも、野党案では複数原因者という概念でつかまえたという点が、民法上の共同不法行為という概念とは幾ぶん違ふだろう、このように考えております。

○大原委員 法制局、いまの点ですね。野党の案で原則的なそういう規定を設けておいた。これは広く言えば、加害者というか、公害源が二つ以上でありまして、共同不法行為の概念ですが、あなたの御答弁によりまして、民法上の共同不法行為と同じものではない、こういう議論です。その議論は最初に議論いたしました。公害が持つていふ社会的、歴史的な背景、そういうものがこの立法の趣旨にあるんだ、その上に基づいて第四条の二項の例外的なしんしゃく規定を置いた。議論は省略いたしますが、端的に言いますと、そういう見解であると思ひます。政府は、民法上の規定を引用しながら、この法律自体は、例外規定を定めるために、加害者に対するしんしゃく規定を規定するために設けた法律である、こういうことである。事業活動、公害の特殊性にかんがみて……。そこでは立法の趣旨、これからの適用の範囲、あるいはその程度というものが違ふのではないか、これがいままでの議論の一つだと私は思ひますが、政府はそれに対してどういふ見解を持っておられますか。

○船後政府委員 お答え申し上げます。政府案におきましては、大気汚染防止法の第二十五条の二の規定でございますが、これは先生御指摘のとおり、二以上の事業者の事業活動によりまして損害が生じて民法七百九十九条の適用があつた場合には、しんしゃく規定を特に民法の例外として規定したものでございます。そこで、政府案では、損害が二以上の事業者の事業活動によつて生ずるといった場合は、民法の七百九十九条に共同不法行為の規定があるわけでございますから、この七百九十九条の適用にゆだねる。現在、七百九十九

条による共同不法行為の成立の範囲というものにつきましては、学説、判例、いろいろな意見がございますけれども、私どももいたしましては、共謀あるいは共同の認識というものは必要ではなくて、少なくとも、関連共同性と申しますか、客観的に行為に共同性が認められるというような場合には七百九十九条の適用がある、かように解しておりますので、こういう公害被害におきましては、複数原因者についての損害賠償は七百九十九条で判断できるのではないか、このように考えております。

○大原委員 船後政府委員にもう一回質問するのですが、民法の不法行為は、故意、過失の問題、つまり、過失責任主義の問題と、因果関係について被害者側が立証するという問題、これはいままで裁判上議論いたしました。水俣病で判決があつたように、因果関係の推定というものは判例で出ているのだから、法律に書いたらいいじゃないかという議論をいたしましたね。それを書かないという議論が一つと、それから無過失責任の原則を、不遑及の議論にはつきりするように、範囲をできるだけ限定しようという考え方がある。これが私は七百九十九条をこへ引用した精神であると思ひます。その例外、しんしゃく規定を設けるといふことは、しんしゃく規定、免責規定のほうで重点になる法律になるのであつて、いままで議論をしたという議論や、あるいは野党案では、法制局のほうで答弁をいたしました案とは違ふのではないか、そういう法律の仕組みというものが、被害者の立場に立つたら違ふのではないか、こういう議論が成立しないかどうかということをおっしゃるわけですね。あなたの御答弁は、現状においては、この問題については、法制局が答弁をしたこととして変わりはない、こういうふうにお考えになる御答弁だというふうに理解してよろしいか。

○船後政府委員 民法七百九十九条と野党案の四条との差は、「共同ノ」という字句が七百九十九条にあるわけでございます。七百九十九条の場合に、

「共同ノ不法行為ニ因リ」ということがどのように解釈されるかという点は、主観的な要件というものは最近必要としない、関連共同性ということでもって判断されるわけでございますから、結果としてはほぼ同じようなことになるのではないか、このように思つておるわけでございます。

なお、野党案にいたしましては、政府案にいたしましては、二以上の事業者の事業活動によつて損害が生じたという場合には、故意、過失要件は要らないというところは明らかでございますが、不法行為の成立要件中、他の条件、たとえば違法性があるとか、因果関係があるとか、あるいは損害が発生しているとか、こういったことにつきましては、両案とも同じであるというふうに考えております。

○大原委員 法制局、いまの点は、私が申し上げたことを含めて、野党案は、客観的にいまの問題等説明があつたわけですから、法律がきちつと制度上整備されているかどうかという問題を含めて、あなたは、野党案について——あなたの意見じゃないですよ。野党案はどのような立場に立つておられるのか。

○川口法制局参事 非常に微妙な問題を含んでおりますが、今度の法案にまつる全般の問題がすべて非常にデリケートな問題を含んでおりまして、因果関係の推定の問題、それからいま御指摘の共同不法行為の問題、それから過失責任主義を無過失に改める、裁判の判例で相当なところまできている、その一つの判例の発展の状況を踏まえて、立法上それを明確にするというふうなところに力点を置いてものを考える立場と、それから、そのこととこのところが、どの部分がどれだけ違ふのだというところは厳密には分析しにくいけれども、その立場をはつきりしうじやないかというものの考え方、そういう相違の問題じゃないかと私は考えております。

○大原委員 いままでの公害裁判は、相手が大企業である、科学的な非常に複雑な問題である、あるいは金がかかる、時間がかかる、こういう議論

をいたしました。被害者の立場を救済するために無過失賠償責任を明確にしていこうという議論であります。共同不法行為に對しても、そういう背景の上に立つた共同不法行為についての責任関係を明確にする必要がある。

そこで、船後さん、裁判では客観主義になつてゐるのだからいいだろうと、便利のいい、これは原案を通すような説明をあなたはしたのですね。それならば、大臣にお聞きしますが、そういう議論であるならば、いま法政局第一部長が御答弁になりましたけれども、野党案の第四条の原則的な公害に對する共同不法行為の責任です。共同不法行為の問題についてどう文章を挿入して原則をびしととしておいて、判例で到達したそういう段階を踏まえて原則をびしととしておいて、いさく規定を野党案にも設けているわけですから、そういうふうにするれば、これは単なる免責である、何でも責任を除外していくほうに、企業の立場に立つてゐるのだという非難を免れることができるのじゃないか。いまのような議論であるならば、いま私は審議の過程の中で政府案を野党案のように改正しても、この問題については大きな開きはない。心がまえにおいて、心がまえがよいということになるならば、こういうふうによつてもよろしい、審議の経過からそういう理由があるのではないか、この点について大臣はどう考えられますか。絶対譲れないと考えるか。

○大石国務大臣 私、原則的には、この法案は、精神をりっぱに生かして、それがいいほうに直されるなら、どのような修正でも喜んでお受けする考えでございます。ただいまのお話につきましては、もう少し私検討しなければなりませんので、先に政府委員からお答えさしたいと思ひます。

○古館説明員 まず、政府案の大気汚染防止法の二十五条の二の改正案、この要件が必ずしも明確じゃないんじゃないかという点でございますけれども、これは野党案の四ととの関連からいいますと、結局野党案と政府案が違ひますのは、先ほど

船後企画調整局長からのお答えにもありましたように、つまり、二以上の事業者の共同の事業活動によつてということばが野党案にはないわけでございます。これが政府案には一応そういう要件が七百十九条を引用することによつて規定されておるといふことが違ひだけでございます。あとは全く同じでございます。ですから、七百十九条の要件のうち、事業者が事業活動に伴つて有害物質を排出した、その結果被害が生じたけれども、その場合に、その事業者が複数であるという場合につきましては、二十五条の二は民法の七百十九条の特例ということになつてゐるわけでございます。特別法ということになつておられます。この点は野党案とも同じでございます。そういうことでござい

ますから、民法の七百十九条の一項を引用することによりまして、民法の七百十九条の一項の構成要件、これはきつめて明確でございます。そういうことで要件は客観的に明確である上に、その共同という要件を二政府案では加えられてはおりますけれども、この点につきましては、民法の七百十九条のこの「共同」につきましては、判例が、結局、かつての「共同」といふのは、行為者間に共謀あるいは共同の認識というふうな主観的な共同の意思というふうなことが必要だといふふうに解されたこともあったようでございますけれども、最近判例、学説ともそれは緩和されまして、そういう主観的共同の意思がなくとも、各行為者間の行為が客観的に関連、共同していれば足るといふふうなことになつてゐるわけでございます。したがって、そういうふうな要件が一応追加されてはおりますけれども、裁判の実際におきましては、この野党案と同じような取り扱いがなされ、実害はないといふふうな考へておるわけでございます。この点は、過日の公聴会でも我妻先生がそういう御意見を述べられておりました。

○大原委員 法制局、それでいいですね。そこで私は、現在まで判例や学説が到達した経過というものを、端的に野党案のように第一項で原則的に規定をするといふこと、その上に立つて

しんしゃく規定を置くといふことのほうが、法律として内容、実質ともに説明を要しないし、議論の余地のないところを裁判の出発点にする、現在到達した結果を裁判に反映させる、そういうことかといふて、私はこの問題については十分議論してもらいたい。この修正は可能である、修正を否定すべき理由はない、こういうふうには思ひます。これは、環境庁長官は政府委員の答弁に譲られましたけれども、その前に概括的な答弁をされておるわけですが、国会で審議をする際に、いままでの経過から見て厚い壁があるといふことは私も実にはわかるけれども、しかし、この問題だつて、議論すれば、将来の問題は前向きにとらえるといふことを否定する何らの理由はないわけでありまして、こういう問題は、私は、審議の過程ではつきり政府原案を修正することが必要ではないか、また可能ではないか、こう思ひます。大臣にこの問題の答弁をいま求めるといふことになると、さらに私が質問を続けなければならぬといふことになる可能性がりますから、理事は全部おられることですから、委員長もこの議論を踏まえて善処してもらいたい。

私の質問を進めてまいります。よろしいですね。

○田中委員長 どうぞ続けてください。

○大原委員 それでは、これは答弁を求めませんが、ひとつお考えおきください。

もう一つの問題は、二十五条の三で、今度は被害者のしんしゃく規定でなしに、被害者の責めに帰すべき問題については、いままでの質疑応答を見ても、たとえは、この例を政府側は示したもので、立ちのき料をネコババをしてなお立ちのきないような者があつた場合、これは裁判上の保護を受けない、こういうことを例として言われたらいいですね。私はこんな例だけじゃ——そういう人は現行法で処理できるわけですから、これを特別「被害者の責めに帰すべき事由」といふものをあげて被害者の立場とバランスをとる必要は、私は立法上全然理由にならぬと思つて

けです。これは他にいろいろな例、事態等が推定される場合は別ですが、そうでなければ私はこれは削除すべき問題だと思つて。こういうまじらわしい規定を置くといふことは、被害者の意思を貫徹するといふ裁判上の、そういう立法の趣旨からいひましたならば、何ら実益がないだけでなしに、有害なことになる、逆用されるということになるのではないかと思ひます。

長官、私はいままでの議論は記録で見たわけでありまして、私の考えに對してどういふお考えを持たれますか。

○大石国務大臣 はなはだ恐縮ですが、先ほど仰せられましたように、どうも法律的に頭が弱いものですから、何とお答えしていいかわかりませんが、そういうしんしゃく規定があつても別に有害でないという判断ならば、置いてけつこうだと思ひますし、もし有害であるといふこと、それは私にはちよつと判断しかねますが、どのような例があるかわかりません。おそらく、あるのは、われわれいま考える範囲以外のいろいろなさういふ問題が提出されたことも予想されてのことかと思ひますけれども、そういうことでその規定があつたほうがいいか、ないほうがいいか、もう少し考えさせていただきたいと思ひます。

○大原委員 この際特にこういう規定を立法する——そういう立ちのき料をネコババしている者がなお立ちのきないというふうなときは、その者は裁判上保護されない、こういうばか例はだめですよ。ほかにも例がありますか。例があれば言つてくだされ。この立法を裏づけるような判例その他例があれば、裁判所を含めて答弁してください。

○船後政府委員 この被害者の責めに帰すべきしんしゃく規定は、やはり一方におきまして無過失責任、それに対する公平の考へ方からきておる規定でございます。先例といひましたのは、鉱業法にも同様の規定があるわけでございます。私もまだ、鉱業法で実際にこのような条文が引用された判例があるかどうか存じませんが、学説とい

しましては、こういう場合は、単に損害の発生を予見したり、普通の注意をもってすれば予見できたろうという程度では足りないものであつて、もっと、故意と申しますか、被害者の側に置きまして、たとえば鉱業法でございますと、陥没がほぼわかつておるような土地にわざわざ安普請の家を建てて、それで補償金をもらつてというふうな場合には、やはりこの条文によつてしんしゃくさるべきであるということが、当時もいわれておつたわけです。

それで、公害のような場合は、ちよつと鉱業法と違うケースでございますので、確かに先生おっしゃるとおりで、じゃ具体的にどのような被害者の責めに帰すべき例が予想されるかということになりますと、やはりしんしゃく上げておられますような、立ちのき料のネコババというふうなことにしか申せないのですが、具体的なケースにつきましては、どのような事態が起こるかもしれないといふところから書いたわけでございますし、かりにその規定がないといたしますと、やはり民法七百二十二条の過失相殺の規定にもとづいて、そうなりますれば結果は同じではないかというふうな議論も出てまいりますが、ただ、七百二十二条は過失があつた場合の相殺規定でございますして、被害者に故意があつたというふうな場合にはどうするか、こゝろが民法の場合には多少取り扱いがむずかしい問題になるのではないかと、このように考えます。

○大原委員 法務省や裁判所なんかもあるんだけれども、この議論は、私は積極的にそんな判例はないと思う。そういうのが特にならば、こういう規定は、単なる注意でなしに、置く必要があるんじゃないかというふうになるけれども、これはやはり私は削除すべきじゃないかと思ひます。それから、時間もありませんから、最後にもう一つ二つあるんですが、一つは不遡及の問題です。この政府の原案によりますと、附則の最後の規定におきまして「施行前の排出（地下へのしみ込みを含む）による損害については、なお従前の例による。」といふて、故意、過失の要件で処理す

る、こういうふうにいふておると思ひます。しかし、この問題は、野党案とは違つておるわけでありまして、しかし、野党案も、無制限に私にはさかのぼつておるんじゃないと思ひます。野党案はどこのまですかのぼつておるんですか、法律的に。法制局のほうからひとつ……。

○川口法制局参事 議員提出法律案の附則の第二項は、鉱業法の例をとつたものでありまして、原因のほうは、理屈がはつきりいたしますと無限にさかのぼる、しかし、結果はこの法律施行後に生じたという場合には、原因が幾ら昔であつても、新しい方式で法律的に処理される、こういう考え方でありまして。繰り返し申しますが、これは鉱業法の無過失損害賠償責任制度を打ち立てた立法例になつたものでございまして、したがひまして、仰せのように、この被害事実、被害自身がこの法律施行前に生じたものについては、さかのぼりません。

○大原委員 これは科学的な知識や認識の問題にも関係があると思ひますけれども、公害、環境汚染というのは、許容量という一つの法律の制度が示しておるうちに、やはり健康という立場で見ると、からだの内外に汚染が進んでおる、環境破壊が進んでおる、これがずっと蓄積されて境界を越えるという問題だと思ひます。ですから、その問題を時間的に法律の施行のところで切るよりも、原因が発生したところで切つていふておる、この被害者を保護していくという立法をしなければ、高度成長の中で、十数年あるわけでありまして、その中で発生いたしました問題に対する被害者の救済としては、全然これはしり抜けになるという可能性があると、これはもちろん過失責任を無過失責任に及ぼしていく、あるいは因果関係の推定の問題をどうするか、共同不法行為の問題についてどう考える、こういう問題と本質的に同じような問題であつて、公害の本質、社会的、歴史的な背景をどう考えるか、これを法律上どういふに法制化して権利を守つていくかという問題と深い関係があると思ひます。

すね。ですから、この問題はそれほど突き詰めて考えないにしても、公害の本質から考えてみまして、私は長官もよくこの点については認識をされておると思ひます。ですから、野党案は無制限に拡大をしていくというのではなしに、原因が発生したのが法律施行前であるならば、そういうことを結果において十分予測できるならば、この問題については遡及してこの法律を適用していくべきだ、立証すればよろしいんだ、こういうことはしごく当然ではないかと思ひますが、この点について野党案について譲歩する余地があるかどうか——野党案を理解をし、そして協議をする余地があるのかどうか。譲歩といつたら政府としてはむずかしいだろうから、協議をする余地があるかどうか。いかがですか。

○船後政府委員 法律の不遡及の原則ということがございますが、私も、私法の領域におきましては、これは絶対的なものであるというふうには解しておりません。やはり問題は、法的安定性と申しますか、法的秩序と申しますか、こういうものではないかと思ひます。政府案におきましては、やはり不法行為が行なわれる場合の行為というところに注目いたしまして、その行為が法施行後のものでなければ無過失を適用しないということ、過去の法的秩序というものを尊重したいということでございまして。ただし、先般の公聴会でも御意見がございましたように、無過失あるいは過失、こゝろ申しまして、今回の法律で、人の健康被害について、ある特定の態様についての無過失が認められたからといって、その他のものについては、逆に反対解釈として、厳密なる過失が要求されるというものではございませんから、私ども、実際の取り扱いいたしましては政府案のような考え方も支障がない、このように考える次第でございまして。

○大原委員 いままでの議論の蒸し返しになります、つまり法律施行前の問題についても過失責任——故意、過失の問題とするけれども、原則は

そこでやるけれども、過失といつたて、いまの議論や判例等については、かなり客観的なそういう事由があれば足りるというふうな議論になつておるんだから、接点があるんじゃないか、こういう議論です。これは原案を防御しようという非常に苦しい議論でございますが、そういう議論になつておると思ひます。ですから、逆に言うならば、そうであるならば明確にしたほうがいいのではないかと。なぜかと言ふならば、この法律は被害者の利益を守るというんだから、これは無制限にはいかなければ、調整しなければいけないが、問題は、その接点があるのならば遡及してもよろしいではないか、一定の段階までは遡及すべきではないか、因果関係が物理的に科学的に明確なものについてはやるべきではないか、そうしなければ現在のこの法律は施行できないではないか、実際上有意義でないではないか、無過失責任制度を設けた趣旨がないではないか、こういう議論は依然として残つておるのです。であるならば、いま申し上げた共同不法行為の問題と大体一致するところがある。それは加害者にとつては、公害事業者にとつては不利だから遡及しないという原則があるけれども、しかし、裁判その他を通じて長い時間をかけての結論は客観主義になつておるのだから、不遡及の原則を、野党的に一定の限界を設けて遡及するということが何も支障がないではないか。私は、立法政策としては、前向きにやる場合には野党案がいいと思ひます。この問題はやはり十分議論をして結論を出してもらいたい。

そこで、時間が参りましたから、こういう原則でいくならば、この救済基金の問題、救済制度の問題ももちろんあります。野党案には、禁止請求、つまり差止請求の問題があります、仮処分の問題があります、あるいは行政措置の要求の問題があります。しかし、いまの行政措置で知事のやつておること、保健所がやつておることはどういふ実態を持つておるのかという議論が一つある。立法、司法、行政全体を通じて被害者の立場

をどう救済するかということとをわれわれは議論しておる。そのことを明確にしなければ、公害立法についての歴史的、社会的な背景に対応するようないかなう立法ができないではないかという議論をしておるわけですが、そういう無過失賠償責任の問題を中心とした議論、これは野党案の具体的な提示があるわけですから――私は野党案でも足りないところがある。私は辛らつな質問をしようと思っていたが、きょうは野党の提案者はいろいろな支障があつておられぬから、やらぬけれども、なお足りない点があると思う。問題は、そういう司法、立法、行政を通じて、やはりこの問題は一つの焦点ですから、それに関連した諸制度がなければ、この問題は制度としては意味がないではないかという議論がある。

そこで、この問題は、いままでの議論を踏まえて、たくさん時間はかかりませんが、できるならば委員長の方で議論をする時間をいただいて、政府と自民党の独断によりまして会期延長されたわけですから、幸か不幸か審議をする時間があるということになりましたから、その審議の時間であらうという実質的な議論をして、ほんとうに法律案の審議が、ノー・カイ・エス・カ、オール・オア・ナッシングでない議論をしてもらいたい、こういうことを最後につけ加えまして、私の質問を一応ここでとどめておきたい、こう思います。

○田中委員長 本日の質疑はこの程度にとどめ、次回は、公報をもつてお知らせすることとし、本日は、これにて散会いたします。

午後零時二十四分散会

公害対策並びに環境保全特別委員会議録第十五号中正誤

ページ	段	行	誤	正
七二	八	責め		責めを
一〇	一末三	整備		設備
二五	一末三	疑わしきを立場		疑わしき立場
二五	二七	部分		部分に

昭和四十七年六月五日印刷

昭和四十七年六月六日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

A