

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 第二十六号

昭和四十七年六月八日(木曜日)

午前十一時四十一分開議

出席委員

委員長 田中 武夫君

理事 始関 伊平君

理事 藤波 孝生君

理事 島本 虎三君

理事 西田 八郎君

大村 襄治君

久保田四次君

中村 拓道君

葉梨 信行君

村田敬次郎君

阿部末喜男君

土井たか子君

栗山 礼行君

米原 昶君

出席國務大臣

國務大臣
(官) 科学技術庁長
(官) 環境庁長官事
(務代理)

木内 四郎君

川村 皓章君

小澤 太郎君

船後 正道君

亀長 友義君

中村健次郎君

久良知章君

委員外の出席者

法務省民事局参事官 古館 清吾君

大蔵省主計局主計官 宮下 創平君

委員の異動
六月八日
辞任

伊東 正義君

小島 徹三君

中島源太郎君

浜田 幸一君

松本 十郎君

合沢 栄君

米原 昶君

同日

辞任

大村 襄治君

佐藤 守良君

中村 拓道君

羽田 孜君

森下 元晴君

栗山 礼行君

青柳 盛雄君

補欠選任
森下 元晴君

中村 拓道君

大村 襄治君

佐藤 守良君

羽田 孜君

栗山 礼行君

青柳 盛雄君

補欠選任

中島源太郎君

浜田 幸一君

小島 徹三君

松本 十郎君

伊東 正義君

合沢 栄君

米原 昶君

本日の会議に付した案件
閉会中審査に関する件

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。

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。山本幸雄君。

○山本(幸雄)委員 先般環境白書が公表されました。最近におけるわが国の環境汚染の現状を取り上げております中で、日本のこの狭い国土の中で、国土資源というものを乱費し、経済成長が非常に早いテンポで来たけれども、日本は公害の蔓延の早かった国も珍しい、あるいはまた被害者、特に健康被害を声を大にして叫ばなければならぬというそういう国も珍しい、こういうことではありません。しかし、公害は何といつても起こらないようにするというのが第一義であらなければならぬ。しかし、同時に、不幸にしてもし被害者が出たならば、その被害者救済を迅速適確にやるという必要が起こつてまい。わが国の現行制度では医療救済の問題を取り上げて現在実施をしておるわけでありまうけれども、なお四大裁判といわれたような大きな公害裁判が提起をされておることも御承知のとおりです。そこで、こういう客観的な情勢を踏まえて、今回民法の原則である過失主義に対する例外として、無過失賠償責任に関する法制を、二つの法律案の一部改正としてお出しになった、また野党の対案も出てきた、こういうことであります。しかし、これは行政的な内容を持った法律というよりは、裁判の基準になるという、裁判の順序となるそういう法律であるだけに、いわゆる一般の法律よりはより慎重な態度でなければならぬ。また、ひとつつりばな立法をして裁判所の基準としておらう、そういう立法府の大きな責任があると思ふのです。こういういままでの日本の法制の中でも一つのたいへん画期的な新しい法制を、新しい情勢を踏まえてやるという段階であります。そこで、この法律案について、提案理由の説明が大臣環境庁長官から述べられ、その後同僚委員の質問に答えて、今回の

この法律は非常に不完全な法律だ、こういうことを長官自身が認めておられる。非常に、ということばが入つておるといふくらいに不完全な法律だ、こういうお話であります。そうしたら、ではどうしてそういう不完全な法律をお出しになったのか、こういうことを伺つてみますと、一つは法律案作成に非常に手間がかかった。自分は就任以来八カ月にしかならない。また第二の理由としては、各省との話し合いに非常にひまがかかった。たとえば健康被害に限つておられるけれども、財産被害を入れようとしたならば、各省との法律調整に、二年は少なくともかかるであろう。だから土台をつくる意味でつくつたのだ、こういうお答えであつたわけでありまうが、こういう重要な法律案を非常に不完全なままで出すについて、時間が足りなかつた、時間がなかつたから出したんだというだけでは少し説得力が足りないのではないかと。それだけではなかなか納得がいかないように私は思ふのであります。きょうは長官がいま飛行機で帰国の途中でありまうが、環境庁として政務次官、その点の御見解をひとつ伺いたい。

○小澤(太)政府委員 長官にかつてお答えいたしますが、そのような御答弁を大臣長官がいたしたという私も私は何つております。そういうのは一つの法案をつくる場合の政府内部の苦心があつたということを言われる意味だ、こう思います。法案そのものは、現時点におきましては私は最も妥当なものだとして提案いたしましたつもりでございます。もちろん、その過程においていろいろ困難な問題がございました。

それからもう一つは、現在の公害の状況並びに被害者の状態、さらに裁判所の判断等の状況からいたしまして、一日も早く被害者救済というたてまえから無過失がある程度認めなければならぬのではないかと、こういう要請がございますので、

いろいろ苦心の結果、現時点において最も妥当であるという形で提案をした次第でございます。

○山本(幸雄)委員 いまの次官の御答弁、私はたしかにそういう立場でなければならぬと思いますが、今回のこの立法について、朝野をあけてこの問題に各方面で取り組まれた中で、日本弁護士連合会で試案を一つ出されておる。また学者グループによる公害研究会の一つの提案がありま

す。しかしこれらの民間の方々の御提案の基本的な態度の中にも、たとえば公害研究会の提案の基本的な考え方としては、政策的あるいは法技術的な見地に加えて、現在実現が必要かつ可能と思われる限度のものを提示して、確実にその実現を求めたい、こういう態度である。またそれを受けて日弁連の試案要綱でも、現実的な配慮を抜きにして理想のみを求めるといふことは必ずしも得策でない、こういう態度をとっておられると私は聞いております。私は法律が出る場合には、それぞれに社会的なあるいは文化的な背景というものがなければならぬ、そういうことを考えてくると、いまの政務次官のお話、現時点ではこれが適切妥当と申しますが、そういうものだといふ考えだといふことでありますが、じゃ一体どういふ認識に立つてそういうことをいわれておるのか、もう少しその内容について御見解を伺いたい。

○小澤(太)政府委員 いまいろいろお述べになりましたが、それぞれの民間その他あるいは法曹等の提案というものがございました。いずれも妥当な考え方を強調いたしておられます。しかしながら、その内容等についてみますと、いま先生の御指摘のとおり、理想ではあるけれども、直ちに実施し得ない。現実性が乏しいと申しますが、具体化するにいろいろな困難が伴うことがございます。困難は伴いましても、それはやらなければならぬ、これは当然のことでございます。しかしいま無過失といふことで被害者救済の措置をしなければならぬといふ社会的な要請、また政治的な

要求、こういうものにこたえるためには、単に理想的なものだけをつくり上げるために、じんぜん日を費やすというよりも、やはり現時点においてなし得る最大のことをやるといふたてまえに立たざるを得ないのでございます。たとえば健康被害から財産被害までということ、こういうことも考えるべき筋合いではございますけれども、さしあたりわれわれが最も重視しなければならぬ健康の問題を取り上げることから入っていくというところが現時点においては妥当ではないか、こういうような考えに立っております。その他いろいろ憲法上の議論などもございまして、その現在の憲法を踏まえた上で、私どもは理論上の問題から実行し得るものといふことで、このよう

な法案を用意した次第でございます。

○山本(幸雄)委員 現在のきびしい日本の環境汚染の現状というものの認識の上に立って、社会的な安定あるいは法的な安定という観点、先般参考人として出席された我妻先生も、やはりそういう観点に立って、一つの将来へのステップとしてぜひひとつ成立を望みたい、こういうお話があったように記憶いたします。政府案あるいは野党案も方向は同じ方向を指している。一方は西向いて行くし、一方は東向いて走っているんだということでは絶対ない。同じ方向にあり、これを現状の認識あるいはいま申し上げた法的な安定とか社会的な安定、あるいはもう一つ科学的な究明の進み具合といふようなものも考えて、現状ではこの政府案は最も適当だ、こうお考えになってお出しになったものであらうと私は推察をするわけですが、その辺はいかがでしよう。

○小澤(太)政府委員 全くそのとおりであります。

○山本(幸雄)委員 そこで、無過失責任をとる以上、そう広い範囲内の無過失責任を認めるわけにはいかない。要するに、救済の必要性とかあるいは緊急性といふものをひとつ土台にして考え方をきめるべきであらう。しかしその場合にある程度限定があることはやむを得ないといいたしまして、限定は明確でなければならぬ。と同時に、

もしそれという限定をする以上は、その限定を逐次解消していくという真摯な努力が政府側にもなくてはならないのではないかと。そういう限定をだんだんとはずしていく、そういう努力といふものが必要ではないだろうか。そういう努力を怠ってはならない、私はこう思うのであります。

そこで、今回の政府案の内容については、もうすでにしばしば質疑で出ておりますように、第一点は健康被害に限定をしておる。財産被害に及んでいないのは、つまり財産被害といふものは明確ではない、なかなか明確にできない、こういうお答えのようであつたのですが、しからば目ざす明確化という方策というものが、ことにいろいろの被害についての救済、物的被害の救済についての要請がある中で、だんだんに明確にしていくんだという方策といふものは、一体政府としてはどうお考えになっておるのか、その点を伺いたい。

○船後政府委員 財産被害につきましても、今後これを無過失賠償責任の対象とすることにつきましては、検討を進めていかねばならぬものでございまして、そういった場合に問題点といたしましては、広く物的被害といふものに広げるか、もしくは物的被害の中でもいわゆる漁業あるいは農業といったような生業被害に限るか、そういった生業被害といふものの範囲をどのように考えるか、今後かなり検討すべき問題が残つておると思ひます。

さらに物的な被害につきまして広範に考えてまいりますと、これは因果関係の問題かもしれませんが、原因と結果といふものが、不特定多数の排出源があつた場合には非常にむずかしいという問題が生ずるわけでございますので、やはりこういった問題につきましては一つの賠償制度といったものの関連においてもさらに検討すべき問題も残つておるわけでございます。私どももいたしましては今後の課題としてこういった点を総合的に引き続き検討を進めていく必要があるのでは

ないか、かように考えております。

○山本(幸雄)委員 特に農産物あるいは水産物の被害についての救済の必要であるといふことの要請が強いわけですが、たとえば赤潮といったようなものを例にとつた場合に、じゃ赤潮について一体政府としてどういふ御調査、御研究といふものをなさつておるのか、またどの程度のところにいけば何とか物的被害のめどといひますか、そういうものがつかぬか。これはたいへんむずかしい問題かもしれませんが、もし政府内にそういうお考えがあるならそれをひとつ伺いたい。

○船後政府委員 赤潮問題につきましては、これは古くからあつた現象ではございますけれども、最近における海域の汚濁の進行に伴ひまして非常に頻発いたしております。特に瀬戸内海でございまして、海流の循環を妨げられておりますようなそういう半閉鎖的な水域で頻発いたしております。この問題につきましては、環境庁といたしましては瀬戸内海の水質汚濁対策等の一環といたしまして、現在その原因の究明ということに取り組んでおるところでございます。最近ようやくわかつてまいりましたことは、やはり水質の汚濁、特に窒素、燐といったようなものがこれに関係しております。さらにこれに種々の気象あるいは海流上の要件が加わつてこのような現象を起こすのではないかと、いふことになっておりますけれども、なお、それが魚類に及ぼしますところの影響、あるいはそういった原因物質の流入、あるいはそれが海域の中における挙動等につきましては不明の点も残されております。したがって、環境庁といたしましては現在そのような発生機序の問題、原因物質の究明の問題、これらの点を水産庁その他の関係省庁とも密接な連絡をとりつつ調査研究を進めておるところでございます。

○山本(幸雄)委員 これはたいへんむずかしい問題ですけれども、しかし取り組まなければならぬ問題であることは間違いないのであります。さらにもう一つ、健康被害物質という名前が出

○木内国務大臣　ただいまの御質問、まことにさ
もつともな御質問であります。諸般の研究費につ
きましては、各省庁によりまして、あるいは厚生
省、あるいは環境庁、いろいろなところで必要な
経費を予算に盛っておるわけですが、しかし

を守るということであってもならない。今後公書における自然科学というものの立場は非常にむずかしい。純粹の学問的な研究ということばかりではいけないのではないだろうか。先日も、四十五年の日本学術会議の総会でこういうことを言って

物価というものを踏みにじるといふことについては深く戒めなければならぬと申し上げておるのではありませんが、しかし百点満点をとらなければふん切れないというのでは、なかなか私は公害と科学との関連においては解決できない問題があるので

で、実際の運用にあたりましては政府案、野党案とも大差ない結果になるのではないかと考えております。

○山本（幸雄）委員　いまお答えがあつて、政府案の場合、共同の不法行為という觀念がある。しか

しその共同の觀念については共謀とかあるいは共同の認識、意思というものを必要としない、客觀的關連共同性があればそれで十分である、こういうことになっておる。その点はわかりましたが、もう一つ伺いたいのは、しからばその複合の場合

に、個々の行為に違法性が要するのか要らないのか、違法性がなくてもやはり共同という觀念にながつていくのか、個々の一つ一つの行為については違法性を必要とするのかしないのか。これは必ずしも速記で古館参事官の答弁を読むのだけでも、少し了解できないところがあるので、あらためてその点をひとつ伺つておきたい。

○古館説明員 おっしゃるとおり個々の行為について違法性が必要です。

○山本(幸雄)委員　そうすると一つ一つの行為に
ついては違法性がなければなりません。では非常
に小さいものについて、大企業が経営している事
業場が並んでおる中に中小企業が入っておる、し
かしそれはひっくり返るめて一つのやはり関連共同が
あるというケースも私はしばしば起こると思いま
すが、やはり中小企業もそういう立場から考えた
らこの違法性というものはたとえ小さくてもある
のかないのか、そこらのところをもう一つ伺いた
い。

○古館説明員 中小企業の場合でも排出量によって違つてこようかと思ひます。ですから、たとへば著しく排出量が小さいと認められる程度、それよりも少ないというような場合には違法性がないという問題も出てこようかと思ひます。

○山本(幸雄)委員 中小企業の中の著しく微量あるいは非常に小さいという場合は違法性はありませんというお答えであります。

そこで個々の行為の違法性ということであり、
すが、たとえば排出基準というものがそれぞれい
まきめられておるわけですから、排出基準が
ある以上これは守らなければならぬわけでありま
すが、その排出基準を守っておる。しかしそれを
守らなかつた場合には、たとえば大気汚染防止法
なんかでもやはり規制の方法がきめられており、

もしそれによって公害が起きれば一つの罰則にもひっかかるかと思うのですが、それは排出基準を守らないということと違法性との関連は一体どういうふうに考えたらいいかということについてお伺いしたい。

○古館説明員 排出基準を守らない場合には、その行為に対する社会的非難性というのはいまだ認められるんじゃないか。そういうことになりますと、やはり違法性というものが認められるんじゃないかと思います。しかし排出基準を守っている場合はどうなるかということでございますけれども、排出基準は賠償責任と直接結びつくものではないと思います。したがって、ある場合には違法性があるという場合もありますでしょうし、それがきわめて少ないという場合には違法性がないという場合もあるかと思えます。

○山本(幸雄)委員　いま排出基準の問題が出たわけですけれども、排出基準を一つのよりどころとして一つの行政的取り締まりの基準といえざるやうなものでしょう。しかしこれはやはり企業をやっていく者にとっては、排出基準というものはどうしても守っていかなければならぬ。どちらかといえば、守っていれば違法という観念はなかなか出でにくいという考え方が一般的ではないだ

ろりかと思うのです。

〔委員長退席、島本委員長代理着席〕

しかし排出基準は守っておつても、場合によつたならば、それは違法とまではいわないが、しかしさりとてそれは賠償しなければならぬ、賠償の対象になつていくのか、そのところがどうも明確にならないのですが、その辺も少し、あるいは環境庁でもいいですが、あるいは法務省でもいいですが、ひとつ排出基準と違法性あるいは賠償の対象になるかどうかということについての御説明をしてもらいたい。

○船後政府委員 行政上の排出基準と民事の損害賠償責任との關係につきましては、先ほど古館參事官が御答弁したとおりでございます。しかし理事官問題といたしまして、たとえばすべての事業者

が排出基準を守つておる、にもかかわらずそこに一つの損害が発生したというよりなケースが考えられるわけでございます。こういった場合には行政上の排出基準のレベルというものを当然行政的に再検討する必要があると出てくるわけでございします。したがうしまして、私どもとして言い得ることとは、やはり排出基準というものはわれわれが目標とする一つの環境の質というものを確保するため手段でございしますから、それとの関連において常に排出基準につきましては検討を加えていかなければならない。しかしその問題とやはり民事の責任の問題とは切り離して考えるべきである。理想的に申し上げますれば、排出基準を守つておれば損害も生じない、したがつて賠償責任も生じない、こういう状態が一番理想的であろうと考えます。

○山本(幸雄)委員 それではその程度にしておき
ましよう。

今度の無過失賠償責任の法制と車の両輪といわれるのは、いやすくもその損害を生じた場合の賠償の確保の手段というものについての考え方であり、政府としては、おそらく責任者として無過失賠償をやる以上、一方において中小企業のような資力の乏しい者あるいは不特定多数の自動車への排気ガスによる被害のごときものについては、賠償を保担保する何らかの方法を考えなければ

ならないといふことでありましようが、承ることはよからによると、現在中央公害審議会に諮問をしておられるといふのですが、その諮問をしておられる内容は、何か聞くところによると部会が二つあって、一つは賠償部会、一つは費用負担部会と聞いておりますが、この両部会に諮問をしておられる内容をちよつと御説明いただきたい。

○船後政府委員 御指摘のように、中央公署審議会に費用負担に関する特別部会を設けておりまして、その中に二つの小委員会を設けております。一つは費用負担の専門委員会、一つは損害賠償制度の専門委員会でございます。この費用負担の専門委員会のはうにおきましては、先般OECC

でござりますが、このような原則に照らしまして、現在わが国における公害防除、こういう費用の負担のあり方を広く再検討してみようということとを課題といたしております。損害賠償制度に關する専門委員会は、問題を限定いたしましたして、公害によって損害が発生いたしました場合に、これを被害者の迅速なる救済というより、観点と、加害者側における危険負担の問題、あるいは合理的な費用の配分の問題、負担の配分の問題、こういう見地から一つの制度を組み立てるという場合にどうすればよいかという問題の御検討をお願いしているところでございます。

○山本(幸雄)委員 その場合に、いまこの無過失責任の場合は健康被害に限っておるのですけれど

も、この審議会では物的被害の問題はどうお取り扱ひになるつもりであるのか。それから、いまP P Pのことが出ましたが、これは先般のOECDで正式に採択になったと聞きます。その場合に、これは非常に厳密にやるということになれば、いろいろわが国の経済の上においても大きな影響を来たすと私は思いますが、この指針の中に、これはいくらまでも原則でありますから、その例外というものについていろいろこれは各国の考え方もあるでしょうですけれども、その例外についてわが国としては一体どういうふうに考えておられるのか、その二点についてちょっと伺いをします。

○船後政府委員　まず第一点でございますが、事
門委員会におきましては、主として技術的な観点
から、どのような制度が組み立てられるかという
ことの検討をお願いいたしております。将来財産
被害というものを無過失の体系にどう扱うか、こ
れは立法政策の問題でございますから、この専門
委員会で賠償制度を検討するに際しましては、健
康被害を中心といたしますけれども、技術的な問
題でございますので、あわせて物的な被害の場合
にはどのような仕組みが考えられるか、問題点け
何かといったような点につきまして、広く検討
をお願いしたい、かように考えております。

それから第二点でございますが、御承知のとおり今回OECDの閣僚理事会で採択されましたガイディングプリンシプルは、加盟各国が国内政策として環境管理政策を決定するに際して順守すべきガイディングプリンシプル、基本方針とでも訳しますか、こういう性質のものでございます。その内容は御承知のとおり環境汚染のコストというもの、これは経済に内部化されなければならない。財及びサービスのコストに反映されなければならないという考え方でございまして、ただこの原則を実施していくにつきまして、どのような例外が認められるべきであるかという点につきましては、今回の閣僚理事会で決定になりましたガイディングプリンシプルでは、過渡期間中は国際貿易と投資に著しいゆがみを引き起こすに至らない限りにおいて、この原則の例外または特別の措置をとることが許されようという一般的な規定にとどめておりまして、しからば具体的にどのようなかの例外として国際的に認められるかという点につきましては、さらに引き続きOECDの環境委員会におきまして検討することになっておるのでございます。したがって、わが国におきましてこのように今後のOECDの検討課題との関連におきまして、日本の考えというものを明らかにしてまいりたいと思っておりますが、ただいままでOECDあるいは経済専門家的小委員会等で議論してまいりました過程を振り返ってみますと、原則としてPPPでなければならぬ。しかし過渡的な問題といたしましてはやはり補助金というふうな財政金融的手段、これが利用されてしかるべきではないかというふうな主張は、各国政府ともいたしておるわけでございます。現にわが国におきましては補助金はございませぬけれども、公害防止事業団あるいは開港等による長期低利の政策金融の措置が講ぜられておりますし、またスウェーデン等におきましては一九六九年から五カ年間を限る臨時の措置でございますが、既存の企業が公害防除投資をする際には、国が二五%の補助金を出すといった

ようなこともっておりますし、大体各国とも何らかの形で補助金あるいは税制上の優遇措置あるいは金融上の優遇措置をとっているわけでございますから、そういうふうなものを過渡的な問題としてどのように処理していくか、これは今後の検討課題でございます。

○山本(幸雄)委員 それに関連してちょっと通産省に伺うのですが、現在企業で公害防止のための資本投下は一体何%くらいになっているのか、またその現状から見て将来を考えるとどれくらいになるのが望ましいのか、この辺のことをひとつ伺います。

○久良知政府委員 設備投資は、最近の景気状況によりまして、四十五年、四十六年、四十七年というふうに最近の二、三年を見ました場合には、横ばいないし漸減という形になっておるわけでございますが、公害防止投資につきましては、これとは逆にかなりなびッチで増額を続けてまいっております。四十四年、四十五年、四十六年についてみますと、ほとんど例年倍増に近い増加を示しておるわけでございます。四十六年につきましては、約三千五百億前後に達したわけでございますが、四十七年、四十八年と見ました場合には、現在すでに一〇%近い高率になっておりまして、大体率でみますと横ばいということになるわけでございますが、金額でみますと、漸増というふうな形であるかと思っております。近い将来を考えました場合には一〇%前後で推移するであろうと見られますし、それがまた望ましい形ではあるまいかと考えておるわけでございます。

○山本(幸雄)委員 いま両局長の御答弁で、これは将来日本の国際貿易上の観点あるいは国内的には中小企業対策ということから考えて対処していかねばならぬ問題でしうが、いまの御答弁では例外というもので一つの時期的な猶予期間というものはあるように伺うので、現在の日本のあり方でもっておおよそそのPPPにかけ離れたものではない、こう理解していいかどうか、一言だけちょっと伺いたいと思います。

○船後政府委員 先ほど申し上げましたように、各国政府が現在環境政策上としております種々の助成策の詳細につきましては、私も存じておりませんので、日本がとっておりますことが国際的に見てどの程度の水準になるかということにつきましては、断言いたしかねるのでございますけれども、われわれがこれまでOECDにおける種々の議論を通じて得ました印象によりますれば、日本はどちらかといえますと、PPPの原則を明確に打ち出しておる国ではないか。特に法制的には、公共事業につきましては、事業者負担というふうな法律がございまして、汚染者がその強度に応じて負担するというのが法律上明記されておるわけでございます。さらにまた、日本が現在とっておりまして助成策は、税制上の優遇措置と先ほど申し上げましたような財投資資金を用いました金融上の援助でございますが、各国政府ともこの程度の措置は過渡的な問題といたしましてとっておるようでございますので、まずPPPの原則に反するような国内政策は日本はとっていないのではないかと。私はかように考えます。

○山本(幸雄)委員 PPPの問題はまだいろいろ議論があると思っておりますが、前に進ましていただいて、因果関係の推定についてはこれはぜひいふことがない関係上、どうして抜いたのか、あるいはまた環境庁でつくった原案ではどういうことであったのかといったような御質問がすでに始閣委員からあつて、答弁も行なわれておる。野党案には因果関係の推定の規定がございまして、この野党案の内容、書き方、表現のしかたについては、いろいろ表現のしかたがある中で「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」というふうな表現がされております。この表現のやり方はいろいろあるようである。そこでこの野党案で因果関係の推定をいろいろお考えになっているようなんですけれども、書き方がいろいろあつて、一方においては具

体的な公害のケースというものは非常に複雑だ、発生源が単一の場合もあればあるいは複数特定の場合もあるし、また多数不特定というふうな場合もあるというところ、一方においてすでに蓋然性の理論で、具体的には判例、裁判所の自由心証による解釈で解決がついておるということで、政府案にはないけれども、それほど大きな欠陥ではないというふうな考えをわけです。我々先生も、削除されたという大きな後退ということはない。トカゲのしっぽは切っても法案を通して将来のよりどころにせいというお話であつたように思いますが、そういう考え方で、もうすでにこの問題はすいぶん議論を尽くされておりますので、ここであえてもうお尋ねはいたさないことにいたします。

次にしんしゃく規定があるわけですが、「被害者の責めに帰すべき事由」ということについて、これはいろいろ議論がありまして、法務省からは具体例が一つ出ておりますけれども、「被害者の責めに帰すべき事由」というものの内容については、実際問題としてそう起こるのかどうか、これは実際に当たってみなければわからない。そこでこの「被害者の責めに帰すべき事由」ということをかりに削ったとした場合、これは法律上一体どういうことになるのか、この辺の見解をひとつ法務省から御説明を願いたい。

○古館説明員 この大気汚染防止法の二十五条の三の「被害者の責めに帰すべき事由」というのは、被害者に故意がある場合と過失がある場合と両方含んでいるわけでございます。これがなくなりまして、まず被害者の故意がある場合には、民法に戻りまして、結局加害者の行為には違法性がないという問題として処理されるのではないかと、このように思っています。それから被害者に過失がある場合、これは民法の七百二十二条の二項の問題として処理されるべきだというふうな考えをしております。

○山本(幸雄)委員 そうしますと、結局これは民法の原則というか民法の規定に戻って、七百二十二条の二項による。そうしますと、両方の被害、

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二十六号 昭和四十七年六月八日

七百二十二条の二項の「被害者二過失アリタルキハ裁判所ハ損害賠償ノ額ヲ定ムルニ付キ之ヲ斟酌スルコトヲ得」と書いてあるのと、「被害者の責めに帰すべき事由があつたときは、裁判所は、損害賠償の責任及び額を定めるについて、これをしんじやくすることができ、」と書いてあるとの相違点はどういうことになりますか。

○古館説明員 ただいまお答えいたしましたように、「被害者の責めに帰すべき事由」という場合で、被害者の故意による場合、これは本来民法の原則によりまして、加害者に違法性がないということと賠償責任を負わないというふうに理解されるだろうと思います。

「島本委員長代理退席、委員長着席」それをこの規定に織り込んだものですから、その効果を明らかにするために損害賠償の責任及び額を定めるについて、「これをしんじやくする」という文言になったわけでございます。

それから、被害者に過失がある場合、この場合には結局加害者の責任というものは免れないわけでございます。したがって、その場合には公平の見地から責任はあるが、額について公平の見地からしんじやくするということ趣旨で、「損害賠償の責任及び額を定めるについて、これをしんじやくすることができ、」この規定されたものと理解いたしております。

○山本(幸雄)委員 これは具体的に法律解釈の場合はいろいろむずかしい解釈ができて、どっちが一体被害者にとって有利になるのかよくわからぬということが、場合によっては出てくるような気がするものであります。

だんだん伺いたいことはたくさんまだ残っておりますけれども、委員長からの御注意もありますので、わがほうはこの程度でやめさせていただきます。

○田中委員長 この際、午後一時十五分まで休憩いたします。

午後零時四十二分休憩

午後一時二十九分開議

○田中委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

質疑を続行いたします。島本虎三君。

○島本委員 いま、いよいよ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、いわゆる無過失賠償責任制度に関する法律案の審議が一番最後の段階になったわけでありまして、私は、この修正、附帯決議その他、この公害に関する重大な法律案を審議する際に、本年の六月一日の新聞の切り抜き、これは開きであります、これに異常なる一つの行政に対する不安を覚えたわけでありまして、それを読んでみますと、「知事の愛情」

「十年ひと昔、地域開発という言葉が、明るい未来を意味する、思い込まれてきたころのこと。毎日新聞の開発取材グループは、故三木行政岡山県知事と、いざこざを起した。三木さんが打込んでいた岡山・水島工業地帯づくりを批判したからである。鉄と石油のコンビナートが地元の人たちの働き口をふやす効果が小さいこと、急激な開発は自治体財政を破産させること、公害対策が十分といえないこと——の三つが私たちのおもな批判点だった。ある日、取材グループの何人かが、知事応接室で「対決」した。巨体をゆすりながら三木さんは約二時間「緑と太陽と空の町づくり」をチャッチフレーズとする構想が、いかに県民のため

めのかを、ぶちぶちぶちぶち。そして最後に「働き口がないため県外へ出てゆく若者を親元に置いてやりたいんですよ。真冬のイ草田で苦勞する農民に、もっとよい職を与えたいんですよ——」一生独身で、つましい生活に甘んじた三木さん。その県民に対する愛情は「ゴリッパ」なものだった。それから十年、岡山・水島工業地帯は、この工業開発の面では「新産業都市の優等生」といわれるほどの成果をあげた。岡山県の一人当たり県民所得も全国平均に迫った。だが、残念ながら、私たちの批判は三つとも現実になった。三木さんにいわせると「いま(当時)考えられる最良の技術水準で公害防止を考えた」のだそうだが、現実に公

害は発生した。地域開発と公害発生が二者択一の問題だとは思わない。しかし、現実の社会の仕組みのなかでは、両者の調整はかなり深刻な問題である。三木さんの「県民への愛情」が現段階で、これにどう答えるか聞いてみたい気がする。こういうふうな一文があるのではありません。こういうふうにして当時一つのりっぱなチャッチフレーズ、それと同時に、これ以上の方策がないといつて十年、もうすでにそういうような方策では県民の幸福が保障されないような状態になってしまっているのではありません。それが、所得が保障されたからもういい、所得が保障されて生命が不安にさらされる、こういう状態であります。行政は常にそういうような点をキャッチしていなければならぬ。少し先取りするくらい先取りしてこれは人後にも落ちないし、それをやってやり過ぎたことにはならないのであります。いまこの一文を見て、公害を論ずる者は十分この点に心しなければならぬことを痛感したわけでありまして、おそらくは皆さんもこれは知っておられるのだらうと思うのでありますけれども、現実の面では、政府をはじめおそろく全部このような点では先取りの反対であります。法律が実施されても、行政そのものはおくらしている状況であります。そういうような点からして、いま次の点を通産省にお聞きしたいと思ひます。

先ほど山本委員からも若干質問がございましたが、推定規定、これが大きい問題になっておりますけれども、この法律案が何年開審議されたのか。いまの無過失賠償責任法案、これができるのに何年かかったのか。そして出てきたものがこのように不完全なものである。この原因は何だったのか、もう一回これを政務次官に聞いてみたい。

○小澤(太)政府委員 通産省というお話であったものですがよく聞いておりませんでした。先ほどの三木さんの記事は、これはまさにそのとおりであります。私どもの先輩であり、当時一緒に知事をやっておりましたが、あのときの認識は、三木さんにしてしかり、まことに残念しくござ

います。私もずっとその後の経過を今日に至るまでよく承知いたしております。政治にあるいは行政に先見の明がなかったということ、まさにそのとおりでございます。いまこの行政に当たる私どもの態度といたしましては、先生のお説のとおり、まさに先取りをやっていくという考えで進まなければならぬかと思ひます。それには、何といたしまして、人間環境保全というものを中軸といたしましてすべての計画、経済、産業、交通すべてそのメカニズムの中でやっていくという考えで進みたい、こう考えておる次第でございます。

おくれた理由というのは、まず、御承知のように、民法法の原則であります過失主義に対して、無過失という、被害者保護のために新しい考え方を打ち出したわけでございます。したがって、この考え方を立法化するにあたりまして、民法と正反對な考え方でございます。もちろん、これは裁判所の判断その他逐次このような考え方は固定されつつある状態ではございますけれども、立法となりますと、これを単独立法でやるのか、あるいは原案のとおり水質と大気の二つの法律の改正でやるか、こういうような問題もござります。われわれしろうとははなかなかむずかしい問題もいろいろござりましたので、民法の専門家の諸先生に特別お願いいたしましてこの問題についての考え方あるいは立法の仕組み等をいろいろ御研究いただきまして、よりよくその研究の結果をもちまして私どもの案をつくったわけでありまして。その後関係各省との間にいろいろ折衝いたしました過程におきましては、やはりいろいろ認識の差もござります。あるいはまた、具体的な問題についての見解の相違等もござりまして、いろいろその間に時間がかかったわけでございますが、しかし、ともかくも、私どもの考えております無過失という新しい、いままでの過失主義と全然反対になりますような法理論を、この二つの法律の改正という中に織り込んで御提案申し上げるという階段になりました。先ほど御答弁申し上げ

げましたように、現時点におきましては最も妥当な案であるという心証、確信を得るまで非常な時間がかかったわけですが、そのような次第で時間が経過したということを申し上げます。

○島本委員 私の手元には、これがおくれた原因は、政務次官がうらふらにおつしやうしたことが、四十七年三月十五日——無過失賠償責任、この実体法の中に推定規定というものが入っている。環境庁はこれでひとつ通そうと思つて一生懸命努力した。この推定規定に対して通産省が反発をした。そして、複合公害を対象にしているということ、それから因果関係の推定を置いたということ、植村経団連会長から総理のほうへ、企業の立場を無視することになる、公害防止のための企業努力を無意味にする、それから経営基盤を脅かすものである、こういうふうな理由によつて直訴をした。それによつて通産省のほうでは、推定規定を削除するということが政府案をつくることを了承したといわれているわけでありました。これは四十七年三月十五日、この階段でできてきた。公害の先取りである、これが必要だと言いがら、十年一昔、前の岡山県知事のこういふような具体的な事例がある、これこそ先取りしないとだめなんだというのを言いがら、これは企業べつたりである。そして必要な推定規定さへも削除してこれを出したというこの事態はうそなんですか、どうですか。これはひとつ通産省にお伺いしたい。

○久良知政府委員 無過失賠償責任に關します今回の法律の立法化につきまして、環境庁の關係についてのお尋ねでございますが、通産省の關係につきましては、これはもうかねてから無過失責任法案につきましては前向きで取り組むべきであるということに方針をきめておつたわけでございます。産業界にこの法律につきまして若干の不安の聲がありましたが、これは確かに事実でございますが、産業所管官庁といたしましての責任上、産業界の公害防止に対する姿勢を正しくさせると同時に、無用の不安を抱かせないようにする必要もあるわけでございます。

○古館説明員 因果關係の推定を置くことには、結局、因果關係についての立証が困難だ、したがって、それを容易ならしめることによつて訴訟の促進をはかるといふ趣旨であらうかと思ひます。ところが、民事裁判におきましては、不法行為の場合の損害賠償、あるいはその中で、因果關係の問題等のみならず、すべての一般的な事件におきまして事実上の推定ということが行なわれておきます。この事実上の推定というのはどういふことかと申しますと、結局、権利の発生等のために直接必要な要件事実の立証が困難な場合に、裁判官が、自由心証あるいは経験則によりまして、間接事実から直接事実を推測認定するという手法でございます。そういう方法で裁判がなされていくわけでございます。

○島本委員 信じておるということでございますが、私は、いま最後になつて、これが間違ひなく行なわれるものであるというところは、全部の裁判官をその一線に統括することは、あなた、できますか。その考え方を一つにまとめて、これはやはり促進することなんだということについて、これは全部統括することができませんか。おそろくできる。行政はいつでもおくれる。少しでもこの法律省の考え方が、現在、国民の考え方にマッチするようによつて先に進めたいのです。いまから約五十年前に——これは田中委員長がよく口に、われわれに言つたことばで、信玄旗掛の松、これが五十年前にもうすでに無過失賠償責任の判例が大

全然安心であるということに例証していただきた。

○古館説明員 因果關係の推定を置くことには、結局、因果關係についての立証が困難だ、したがって、それを容易ならしめることによつて訴訟の促進をはかるといふ趣旨であらうかと思ひます。ところが、民事裁判におきましては、不法行為の場合の損害賠償、あるいはその中で、因果關係の問題等のみならず、すべての一般的な事件におきまして事実上の推定ということが行なわれておきます。この事実上の推定というのはどういふことかと申しますと、結局、権利の発生等のために直接必要な要件事実の立証が困難な場合に、裁判官が、自由心証あるいは経験則によりまして、間接事実から直接事実を推測認定するという手法でございます。そういう方法で裁判がなされていくわけでございます。

○島本委員 信じておるということでございますが、私は、いま最後になつて、これが間違ひなく行なわれるものであるというところは、全部の裁判官をその一線に統括することは、あなた、できますか。その考え方を一つにまとめて、これはやはり促進することなんだということについて、これは全部統括することができませんか。おそろくできる。行政はいつでもおくれる。少しでもこの法律省の考え方が、現在、国民の考え方にマッチするようによつて先に進めたいのです。いまから約五十年前に——これは田中委員長がよく口に、われわれに言つたことばで、信玄旗掛の松、これが五十年前にもうすでに無過失賠償責任の判例が大

われているわけでございますけれども、この間接事実について立証すれば、直接事実である加害者の行為と被害との間に因果關係があるという事実を推測認定されるわけでございますけれども、これを法律で規定したといひましたも、結局、この富山のイタイイタイ病あるいは新潟の水俣病の判決をこらになりますと明らかになつて、この間接事実の立証が非常にむずかしいわけでございます。これらの裁判で非常に時間を費やしたといふのも、この間接事実の立証が非常にむずかしいからでございます。それから、こういった公害の場合の因果關係の推定を置きまして、間接事実から直接事実を推測認定してもよろしいという因果關係の推定の規定を設けたといひましたも、直ちに訴訟の促進に役立つかどうかは非常に疑問でございます。他面、そういう事実がございまして、先ほど申しましたように、裁判官は事実上の推定によりまして因果關係を認めていくということが先ほどの判例でも行なわれているわけでございます。そういう趣旨から、こういう因果關係の推定の規定がなくとも、公害の裁判におきまして因果關係の判断におきましては、因果關係の推定の規定があつた場合と同じように被害者の保護がはかれるであらうというふうに信じております。

○島本委員 信じておるということでございますが、私は、いま最後になつて、これが間違ひなく行なわれるものであるというところは、全部の裁判官をその一線に統括することは、あなた、できますか。その考え方を一つにまとめて、これはやはり促進することなんだということについて、これは全部統括することができませんか。おそろくできる。行政はいつでもおくれる。少しでもこの法律省の考え方が、現在、国民の考え方にマッチするようによつて先に進めたいのです。いまから約五十年前に——これは田中委員長がよく口に、われわれに言つたことばで、信玄旗掛の松、これが五十年前にもうすでに無過失賠償責任の判例が大

審院にあるのです。五十年前ですよ。あなたまだ生まれないころですよ。新しく生まれて、そしてまだこの推定規定を削除したほうがいいんじゃないかと考へ方は、五十年前の大審院の判例よりもっとおくれているじゃありませんか。それで公害を的確に把握し裁判を早める、こういうようなことを考へられるとするならば、私はもう少しこのものについて具体的にこれは早くなるのだということをお教えしてもらいたい。そうしたならば私は納得する。推定規定がないと裁判官の判断に左右される、おそろくそうでしょう。蓋然性がある、この規定によってやたらいい、一人一人の判断による。その場合には、昭和四十六年六月のイタイ病に対する判決、四十六年九月の新潟の地裁の阿賀野川への判決、四十六年の三月ですか、これは前橋地裁の早川メッキ廃液流出事件に対する判決、あげてみれば、数少ない判例でしょう。これは下級審です。したがって、今後のことを考へたならば、おそろく推定規定がない場合に裁判官の判断に左右されると、推定規定があるのと比較のスムーズに判決が進むのだけれども、なければ、第一審だけでも依然として三年くらいかかるのじゃないか。控訴するとまた十年くらいかかるのじゃないか。このことをおそれるのです。したがって、こういうようなことがないのだ、これを最後の詰めになって、推定規定がなくとも、いままでも一審だけでも三年もかかった、これをもっと早めて、そして控訴だけでも十年もかかった、こんなことは絶対にないようにできるのだ、この確信がほしいのです。おそろくこの問題については、やはり専門的に古館参事官の意見も必要ですけれども、これは船後企画調局局長もこの点はつきりしてもらいたい。あなた、やはり出した以上、この点に対して確信あつて出したのだと思うのだ。

○船後政府委員 因果関係の推定規定の法律的な説明につきましては、先ほど古館参事官が申し上げたとおりでございます。民事の裁判におきましては、結局、事実の認否というものが行なわれま

す場合に、やはり裁判官が直接経験した事実というものは少ないわけでございますから、何らかの意味におきまして事実上の推定が行なわれておるわけでございます。ところで、最近の公害にかかわる事案でございますけれども、確かに先生御指摘のとおり、現在のところ下級審におきまして判例しかないのでございます。そういった裁判が最近の現象でございますので、おおいに上級審でそういったような判例も出てくることは思いますが、少なくともまだ先生が御指摘になりました富山の神通川、新潟の阿賀野川あるいは早川メッキ廃液、こういった判例を通じて一般的に言ひ得ますことは、因果関係の証明につきまして、被害者のほうに因果関係の環のすべてを厳密に科学的に立証させるというところは、これはもう事実上不可能なことでございまして、したがって、いゝゆる蓋然性の理論というものを引用しておるわけでございます。たとえば富山のイタイ病の裁判におきましては、問題になりましたのは、カドミウムがはたしてイタイ病の原因であるかどうかという病因論でございます。この点は、先ほど古館参事官が申しましたように、環境庁原案の因果関係の推定でも、病因論につきましても何ら推定をいたしてないのでございますが、この病因論につきましても、富山の神通川の判例では、疫学的な調査等の結果から大筋において一応説明可能な程度でよい、こういうことを申しておるわけでございます。疫学的な判断でございまして、いゝゆる臨床的なあるいは基礎医学的な証明というだけではなくして、統計的な手法を用いた一種の証明方法、これでもってなおかつカドミウムとイタイ病との間に因果関係がある、こういうことを申しておりますし、あるいは阿賀野川裁判におきまして最後に問題になりましたのは、はたして工場から有機水銀が排出されたのかどうかという問題でございます。これは、いゝゆる工場における有害物質の排出ということにつきましても何らの推定も設けていなかった

た点でございますが、これにつきましても、阿賀野川の裁判におきましては、損害のあったこと、それからその損害がある原因物質によって引き起こされたものであること、かつまた、いゝゆる汚染の経路という点につきましても、状況証拠の積み重ねによって関連諸科学との関連において矛盾なく説明できれば、一番最後に残った、はたして有機水銀が工場から排出されたという点につきましても、これはもうむしろ工場側が逆に排出しなかつたことを証明しない限り、排出したものとする、このようなことも申しておるわけでございます。さらには、早川メッキ事件におきましては、侵害行為と損害との間に因果関係が存在する相当程度の可能性があることを立証すれば足るのだというふうなこともいっておるわけでございます。判例は確かに少ないのでございましてけれども、やはり一般的に最近の傾向をいたしましては、公害事案の特殊性ということにかんがみまして、被害者に厳密な科学的な立証を要しない、こういった線で因果関係の証明が行なわれるという推移につきましても、私は裁判所の今後の判例動向というものに確信を持っておる次第でございます。

○古館説明員 何か私が因果関係の推定の規定を削ったほうがよいというふうな発言をしたことがあつたけれども、御質問の趣旨でございましたけれども、私はいままでもそういう発言をしたことはございません。私は、なくても被害者の保護ははかれるというところは言つたことがありますが、それは……その点申し上げさせていただきます。

先ほどお答えいたしましたように、民事裁判では、直接事実の立証が困難な場合に、間接事実の立証によって直接事実の存在、これを事実上推定するといふ手法が行なわれておる、それが一般であるといふことでございまして。これは私の記憶でございまして、たとえば不法行為の場合の違法性の問題でも、これは大審院判例だと思ひますけれども、違法性の問題につきましても事実上の認定をした判例があるように記憶しております。

○古館説明員 違法性の推定ですか。

○島本委員 そうじゃなく、旗掛の松に対する大審院の判例がある。

○古館説明員 いまの笠掛の松事件と申しますのは、本来過失があるかどうかということが争われた事件なんです。そこで、それにつきまして結局十分な注意義務を果たしていないということで、権利乱用的な見地から賠償責任を認めたとというふうな事件でございまして。ですから、いまの因果関係の推定というのとちよつとイメーションを異にしていうことでございまして。

そういうことでございまして、事実上の推定という手法が行なわれておるわけで、それがたまたま因果関係の問題で判例として出たのが、先ほどの下級審判例ということになるわけでございます。そういうことでございまして、判例の動向をいたしましては、当然こういう判例はもう出てもよろしい、また、出るべきじゃないかというふうな考へておるわけでございます。そこで、環境庁が予定したような因果関係の推定の規定を置いたとしても、これが直ちに訴訟の促進、つまり、従来三年かかっていたものが一年にあるいは二年に促進されるかといふと、私といたしましては、先ほどの下級審判例からもおわかりのように、そういう規定を置いたから直ちに訴訟の促進という効果が出るというふうには考へられないわけでございます。そういう趣旨から、結局こういう問題につきましても、そういう因果関係の推定の規定がなくとも同じように被害者の保護ははかれるというふうな考へておるところでございます。

○田中委員長 関連質疑の申し出がありますので、これを許します。土井たか子君。

○土井委員 古館参事官、先ほどからるる判例の中で因果関係が推定された事例についての御説明を承ったわけです。それはそれとしてやはり事実としてあるわけなんです。

そこでお伺いしますが、公訴事実に対して法律と判例とは拘束性がどのように違いますか。

○古館説明員 いまちょっと御質問の趣旨が理解できなかったのですが、公訴事実と判例と何でございましょうか。

○土井委員 いま聞いていらつしやいましたか。これは大学の一年生にでも聞くような質問なんです。まことに失礼ですけれども、もう一度申しましょ。

公訴事実に対して法律が持つている拘束性と判例が持つている拘束性が違うのですが、どういふふうに違ふとお考えかというところをひとつお伺いしたいわけです。法律と判例の持つ拘束性というところで聞かしてあります。

○古館説明員 公訴事実となりますと、これは刑事事件関係かと思ひますけれども、私その辺は十分検討しておりませんので、お答えは差し控えておきたいと思ひます。

○土井委員 法務省の参事官にしているのはお答えできませんか。

それでは言い直しましよ。事実に対してと申しましょ。事実に対して法律が持つ拘束性と判例の持つ拘束性はどのように違ひますか。

○古館説明員 裁判にあたりまして法律と判例の拘束力の程度というのを御質問になつておられるのかと思ひますけれども……

○土井委員 程度じゃないです。私は拘束性と聞いているのです。

○古館説明員 裁判官は、憲法あるいは裁判所法の規定に基づきまして、法律に拘束されます。次は判例でございまして、判例は、裁判に当たりまして事実上裁判官がこれを尊重するといふ實際の扱いになっておりますので、そういう意味では、拘束の度合いといひますか、そういう点に差異があるかと思ひます。

○土井委員 そういう意味ではとか、こういう意味ではとか、そういうことじゃないと思ひます。少なくとも法務省でいろいろ日本の法秩序体系をお考えになる場合に、一番根本にあるのは憲法じゃないですか。最高法規としてある憲法の存在を無視して日本の法秩序というのはいくらも成り立ち得ないですよ。そういう点から考えますと、憲法の七十六條の三項にどう書いてあるか。これはいまの古館参事官のお答えからすれば、まことに憲法七十六條の三項が忘れられていたということに如実に物語る規定でございまして、七十六條の三項では「すべて裁判官は、その良心に従ひ独立してその職権を行ひ、この憲法及び法律にのみ拘束される」とあるのです。これはすべて裁判所において裁判を行なう場合の裁判官の職務規程でしよ。この七十六條の三項を忘れて日本の法秩序体系なんてあり得ないですよ。また、法に対する考え方というのはいくらも得ないと思ひます。

もう一つ申しますと、この国会で問題にするのは何なんですか。国会でわれわれが審議する対象になるのは何なんですか。これは憲法の四十一條、「國會は、國權の最高機關であつて、國の唯一の立法機關である。」と書いてある。ここで問題にするのは判例じゃないのです。ここで問題にするのは法律なんです。そういう点からいふと、この問題は判例でまかなつていってだいたいよく問題でないと思ひます。かどうかいふうな問題をここで主たる論議の中身とするのは、私は国会としてあるまじき態度だと思つております。やはり法律について徹底的に問題にしなければならぬ。具体的に保障するのは、法律の中身として保障するというのが国会のすべからざるべき任務だと思ひます。

それでは先ほどの、裁判において法律と判例が持つ拘束性というのはいくらも違ひますかというふうなことに對するお答えを承つていて、まことに心ざみしい思ひがしたのですが、憲法七十六條の三項に對してどういふふうにお考えになつていらつしやいますか。

それからさらに、それも差異がない、判例によつてまかなつていって間違ひがなかつたと思つてゐるとおっしゃいますが、憲法四十一條の「國會は、國權の最高機關であつて」という意味が一体どこからきているかといふこともひとつお考えいただきたいと思ひます。裁判所の裁判官の判断にゆだねていってよいであらうと思つたところで、そのあとの「國の唯一の立法機關である」といふところの最高機關であるといふ任務を果たしていると言ひ得るかどうか、これはしかとお考えをいただきたいと思ひます。

○古館説明員 確かにおっしゃるとおり、裁判官は裁判にあたりまして憲法及び法律に拘束されるというふうに考えております。それで、この法律は、国会で制定された法律といふことにならうかと思ひます。そういう意味におきまして、法律は、民法の法源でいいますと成文法といふことにならうかと思ひます。そういう意味で、その成文法に従つて裁判官は裁判しなくてはならないといふことにならうかと思ひます。

それで、判例でございしますけれども、判例もこれは法源の一つといふふうに数えている学者もあるわけではございません。判例は裁判所の具体的な事案についての判断でございします。それはもちろん国会で制定された法律とは質的に違ひます。しかし、具体的な事件についての判断になる判例は、その判断の合理性のゆえに、それと類似の事件につきまして裁判所が事実上尊重するといふことになつておりますので、そういう趣旨で法源の一種といふふうにいわれておるわけでありまして。

ですから、そういう意味では、法律は成文法、判例は不成文法といふことにならうかと思ひます。そういうことで拘束力に法律的な拘束力と事実的な拘束力といふふうな差があるだらうといふように考えております。

○土井委員 ある特定の学説についての見解をこゝで私はただしているわけじゃないのです。七十

六条三項はだれが見たつて目にあざやかに同じようにしか書いてないように映ります。憲法と法律にのみ拘束されるのでありまして、判例を尊重しようが、ある特定の学説を尊重しようが、そんなことは問題じゃないのです。裁判所が、また裁判官が何によつて裁判をするかといふのはつきりとした原則がここに書いてあるわけですね。それを考へていつた場合に、いまこゝで法律で問題にしている中身のその立法目的は一体どの辺にあるのですか。政府提案の今回の改正の対象になつてゐるのは、水質汚濁防止法と大気汚染防止法の一部改正といふことでありますけれども、しかし、中身は無過失責任を追及するといふことでありましょ。一体何のために無過失責任が問題になつてゐるんですか。それは一にも二にも被害者救済といふことを私は忘れてはならないと思ふんです。そういう点からいふと、先ほど来参事官もお認めになつていらつしやいますように、判例の上では、因果関係の推定といふのははや既定の事実として存在しているわけです。しかし、裁判官が裁判所で裁判官としていろいろ判断する際に、法律がある場合と、ない場合とでは、やはりこの問題に対する取り扱いには違ひがあると思ひます。判例があるからそれを尊重するといふことはありましょ。しかし、必ずそれに拘束されるということは言えないです。法律があるなら、憲法の七十六條三項のいうとおり、それに拘束されて裁判をやらなきゃならぬ。そういう点からいふと、いまこゝで拘束性の問題を取り上げて問題にしたときに、法律と判例との差は、程度の問題じゃないです。次元の相違とはつきり認めるべきじゃないでしよか。そしていまこゝで問題にすべきは、法律としてこの問題を一体どう取り扱うべきかといふ問題で、それを私たちが論ずべきだと私は思ひます。この改正案を審議し始めてから今日に至るまで、それに対するはつきりしたお答えがまだないのです。それに対する納得のできるお答えを私たちがいただいていない。

この問題については、判例がたして法源の一

つであるかどうかという問題を問題にした委員会での質問もあったわけですが、法源の一つかどうかというのには、法学論争の分野にかかわる問題でありまじょうから、これは別問題です。法源であるかどうか、そんなことはいまは一向に問題じゃないです。いま問題にすべきは、因果関係の推定という問題がもはや判例の上では積み重ねられていて、参事官おっしゃるとおり、いま裁判所にゆだねてもだじょうふその判例でまかなっているであろうと思う人たちが大半国民の中におるときに、なぜ改正案の中に法文化できなかったのかというのを追及しているわけなんです。なぜこの国会審議の対象になっている改正案の中で問題にできなかったかという点をわれわれは問題にしているわけです。それに対してしかとした答えがまだあつたでしょうか。私はまだ聞いてないように思います。参事官、お答えください。

○古館説明員 いまの因果関係の推定の問題でございませうけれども、先ほどもお話ししましたように、私は、裁判の実際を取り扱いたいままにして、なくても被害者の保護ははかられるというふうに考えたわけではございまして、削つてもいいというふうには言っていないわけではございまして。そこで、まず事実上の推定ということが法律上許されるのかどうかというのを一つ考えておかなければならないと思うのです。それで、裁判所がその事実上の推定をする根拠というのには、やはり民事訴訟法の百八十五条であろうと思います。そういう規定に乗つて裁判所は審理し、判断しているということであらうかと思ひます。

こういつた前提でいまの因果関係の問題について考えてみますと、環境庁が要綱として作成された因果関係の推定の規定におきましては、私どもが環境庁から説明を受け、確認したところにより、まず、因果関係の推定をするには三つの要件が必要である。その三つの要件といふのは、第一番に、事業者が有害物質を相当量排出しなくてはならない。その相当量といふのは、大体被

害が発生するに足る程度の有害物質を排出しなければならぬという要件が一つございませう。それから第二の要件は、そういう排出がなされる範囲が第二の要件でございませう。それから第三の要件は、そういう範囲内で同種の物質によつて被害が発生しているという三つの前提事実を立証した場合に、加害行為と被害との間の因果関係の存在が立証されるという趣旨でございまして、そういう趣旨だといふことは、この規定は、私どもとしても、裁判所は、もう先ほど言いましたような事実上の推定で当然因果関係を認めるであらうし、また、むしろそういう場合には立証があつたというふうにも考えられるのじやなからうかというふうにも考えたわけではございませう。それから因果関係の推定でございませう。これはあつてもなくても被害者の保護には変わりはないじやないかというふうにも考えたわけではございませう。

○土井委員 どうも先ほどから私が質問をさせていたに對して、がっかりとそれに合つた御答弁じゃないわけではございませう。行き違ひのような感じがいたします。たいへん失礼なものをいひ方をいたしますが、やはり法律家でいらつしやるだけに、間々形式主義、概念主義になりがちなんです。

いま私がお尋ねしているのは、いま一生懸命にお答えを賜つたわけだけれども、そういう御答弁を要求している質問じゃないのです。どういふことかといふと、先ほどから法律と判例との違いといふことを問題にして、法律によつて拘束する場合と、判例を尊重して裁判官が裁判をやる場合とは意味が違ふといふことを確認したわけですね。そうしてさらに、いまここで問題にすべきは法律なのだといふことを確認したわけですね。片や因果関係の推定という問題は、現に判例の上での積み重ねがあつて、一般世間の常識化した問題になりつつあるということも確認したわけですよ。ところが、そういう状況でありながら、なお

かつ、いまここで改正案の中身を見た場合に、因果関係の推定が初めは置かれていて、いま審議する中身としては抜けてしまつていて、どこら辺にその理由があるかといふことを聞いているので、六法全書をわざわざ持つてきて、るるそれに対して懇切丁寧な御説明は必要ないのです。なぜ因果関係の推定が抜けたかといふことを聞いているので、抜けても別に差しつかえないと思つていような御答弁はすれ違ひ答弁です。判例の上での積み重ねがある問題を法律の上であつて追つかけるようになさるべきであらうけれども、規定を置いたほうがよりその立法趣旨にかなう場合は、これは置くにこしたことはないじやありません。私たちが、そういう目で因果関係の推定の問題を見ています。被害者の救済というのを考えた場合に、被害者救済に對して、この際、これでもよい律を用意することが必要じやなからうか。そういう意味で、いまこの一部改正案についても、これでよいか、これでよいかといふ審議をすることが必要じやなからうかといふ意味で、私は尋ねているわけではございませう。だから、因果関係の推定という規定があつてもなくても同じだといふ答弁ではななくて、なぜ抜けたかといふことをひとつ聞かせていただきたい。それは六法全書を持つておでかけになる必要はないのです。なぜかといふことをひとつ言つてください。

○古館説明員 私は因果関係の推定の規定が抜けた理由はわかりません。これは所管行政庁なり企画庁にお答えいただきたいと思ひます。

○船後政府委員 因果関係の推定規定があつてもなくてもよい規定ならば、今度はまあ逆に、それならあつてもいいではないかといふような問題も残るわけではございませう。環境庁といひましたは、当初の原案で、先ほど申し上げましたような最近の判例動向にかながみまして、そのような因果関係の推定規定を設けるのがよい、このような判断を持つて原案を作成したのでございませうが、その後、この問題につきまして種々関係方面との

折衝過程を通じていろいろな疑問点が出てまいつたわけではございませう。

一つには、事実上の推定という問題を法律上の推定にまで高めるわけではございませうので、先ほどの議論に従ひますれば、直接事実にかゝるところの間接事実といふものをこの因果関係の推定規定に設けるわけではございませう。その場合、私どもは、一つの代表的なケースといふものを考へて、先ほどの説明に従ひますれば、いわゆる汚染経路につきまして、直接に事業活動によるその排出がその損害を引き起こしたといふような直接的な証明は、これはもう事実上不可能に近いことではございませうので、その汚染経路につきまして被害が生じ得る地域内に同種の被害がある場合は、そういう規定を設け、その間接事実を証明すれば直接事実の証明があつたことにするといふような構成をとつたわけではございませう。ところが、種々検討いたしましたところ、現実の裁判におきましてその因果関係の問題になつておりますのは、これは必ずしも汚染経路の問題だけではなくて、あるいは病因論の問題でございませうとか、あるいは排出行為自体の問題でございませうとか、そういうことが問題になつておるわけではございませう。したがって、代表的なケースとはいへ、汚染経路についてのみ一つの規定を設けることの可否はどうか、さらには、被害が生じ得る地域内といふような表現を用いたわけではございませうが、これに對しましてはやはり種々の御議論があるわけではございませう。たとえば日弁連の案のように、有害物質が到達し得る地域内といふたような一つの書き方もあるわけではございませう。さらには、被害が生じ得るというのには、私どもは蓋然性のつもりでございませうが、これを可能性といふように読む読み方も出てくるわけではございませう。掛出がごく微量であつても他の原因と合はさつて一つの被害が生ずれば、その微量の排出者についても因果関係があるといふような推定としてとられるおそれもある。

種々の場合がございましてので、やはりこ

判もあつたわけでございます。やはりそういった点は、法律問題として考えてみますと、いまだし練らなければならぬ。練るにつきましては、やはり判例動向というものを今後見きわめる必要があるというふうに考えたわけでございます。

○田中委員長　小澤さん、ひとつ最終的に答弁どうですか。

○小澤(太)政府委員　土井先生のような法律家で

ありませんから、私は法律的な議論はいたしません。その議論は、先ほどの法務省並びに私どものところの局長の説明で十分だと私は思っております。

ただ、先生が聞きたいとおっしゃるのは、どういう経過で、最初原案にあったものが抜けたかというところだろうと思うのです。それは法律の問題

もあると思いますが、あるいは政治的な考慮があつたのではないか、そのことをお聞きにならうとしてさつきからいろいろ議論をやつておられるのではないか、こう私は聞いておつたわけです。そこでお答えしたいのは、まず法律論としたしましては、先生がおっしゃつたとおり、ほんとうにしましては、最初のあの因果關係の推定規定私どもが出しました

定は、あつてもなくても同じようなものだ、まさしく先生の言われたとおりだと思ふのです。これは先ほど法務省ないし私の局から説明いたしましたように、あの因果関係の推定は直ちにそのものものずばりと推定されるわけではないので、その前に発生したものの、あるいはまたさつき言つた三つのもののように、病氣とその発生したものと因果関係が

あるか、それからその地域に住んでおるか、それ
いうことが立証された上で、その地域に住んで
おつて、そこに同じような病人があつた場合に、
ここにいまの推定規定が働くわけでございます。
その前に三つのなお立証しなければならぬ問題が
あるわけです。ですから、そういう意味では、昭
和関係の推定といつても、実はまことに不完全き

わまるものです。やはり被害者のほうでは、さつき言つたような三つのことの立証をしなければならぬ。ところが、現在の裁判は、これは先ほどから

説明がありますように、その被害者の側から、原告から立証しなければならぬこの三つの推定です。裁判所は判断において乗り越えておられるのです。ですから、そういう時期に、もう効果の薄い推定規定だけで事足りると思わない。こういうことから、むしろ現在これを見送って、先ほど船後君が申し上げましたように、裁判の動向がだんだん固定しつつある、それは第一審の判例しかありませんけれども、これがほとんどどうも裁判官の考え方の中にも、社会的の通念の中にも固定化しつつある、この動向を見きわめて、そして因果関係の推定の規定を置かなければ、原案のようなものではなくて、先ほど御答弁申し上げたように、もつと因果関係の輪を、どの輪をつないで推定するか、こういうことを検討する必要があるということに一応達したわけですね。

なおかつ、これは私も政治的に判断いたしました、この因果関係の推定が、内容はまことに羊頭肉なんですよ。先生のおっしゃるとおり、それがいかにも一切の因果関係をこれでもって推定できるというふうな誤解を与えたいということもあるのです。それから、そのために、それにたより過ぎて、被害者がかえって有利でないというところにもなり得る、そういうふうな誤解が起り得るというふうなこともございます。そしてまた一面においては、これをどのように運用するかという問題もいろいろあると思います。

裁判の実務は私は存じませんが、いまのような判断に立ちましてメリット、デメリットを考へまして、この程度のものであればむしろ見送って、さらにその因果関係の輪をどこにつなぐかというところを、判例の動向とあわせながら、次の機会に持っていくのがむしろ実際のあり当ではないか。そしていま申し上げた三つの因果関係の推定を、つまり立証することを判例はすでに乗り越えておられます。乗り越えておることをさらにわれわれは考へていくべきだろう、こういうふうな考えでおるのが私も政治の立場です。ほかから圧力があつたとは全然考へておりません。私も

の環境庁の立場としては、そのようなことでわれわれが右顧左顧して左右されるような、そういう姿勢ではございせん。そのことは私がここで責任を持って申し上げます。どんな事実があつたかというところは私存じませんが、そういうことだけ申し上げます。

○土井委員 私もちよつと急用がありますから、もうあと一問だけで……

いまる御説明を賜つて、事実に対する認識が不足していたということや、法律解釈について少し詰めが足らなかつたというふうな御趣旨の御発言と私は受け取つたわけですが、そうしますと、この問題は、まことに初歩的な因果関係の推定に対する認識が欠如していたということだと私は思うのです。しかし当初、あの環境庁の原案に入れる前に、長官は、きょうここにいらつしやい

ませんから、大石長官にききまわすこれは質問申し上げなければならぬ事柄とは思いますが、因果関係の推定というこの規定に対してたいへん意欲を燃やしておられたのです。情熱を燃やしておられたわけですよ。そして外部からいろいろの人が長官に期待をかけておられますから、この無過失損害の問題についてもこうあつてほしいという要求を持つてまいります。わけでも、日弁連あたりで持ってきた中身は、因果関係の推定は大黒柱だから、これを原案の中に置いた以上は抜いてもらつては困るという切実な声を出したわけですよ。そのときの大石長官の御返答というの、これは私はその現場にいて見聞きしておりましたから、ただ文書によつて知るとか、そこに行つた人からただ聞いて知るとかの限りでありますけれども、たいへんにこのことに對して熱意を持つていらしたという向きも承つております。しかもなおかつこうなつたわけでしょう。今日ただいまは抜けて消え去つたわけですよ。

そこで、この問題に対する初歩的な認識を欠如していたというのは、環境庁自身が自覚的に考へておられたのか。何か外部からそれを知らしめる状況があつて、なるほどこれは考へ直してみなければならぬ問題であるということを確認なすつたのか。いずれでありますか。

○小澤(本)政府委員 大石さんが熱情を燃やしておられたということは、私もそのとおり受け取つております。私自身も、補佐者として熱情を持っておるわけですよ。ただ、熱情のこり固まつたもの、あらわれたものがあの程度のものであつたのでは、これはほんとうの熱情を燃やし尽くすものではない、まだまだこれから熱情は燃やさんだ、そういうことで、あの程度の、先生のおっしゃつた、あつてもなくてもいいようなもので熱情は消えるものではございせん。こういう意味で、妙な言い方をしますけれども、これからは熱情はどんどん燃やし続けて、先ほど申しました因果関係の推定をもつと完ぺきなものにした、これが長官の考へておられることだろうと思つたのです。

それから、最初でございました案は、民法学者等いろいろな相談して一項入れてもらつた案です。ことに私どものように法律にうとい者は、民法学者につくつてもらつたのですから、こんなりっぱなものはない、こう思つたのが一つはあります。事実です。ところが、いろいろ折衝したり話し合つて法律の意味を聞いてみますと、先ほど私が理解した、あなたに申し上げたように、こんなものはそりゃない、金科玉条にするようなものでない、もっと強い、りっぱなものでなければならぬといふ気持ちで私もよくわかつてきたのです。

(島本委員)長官を侮辱するものだ(と呼ぶ)侮辱しない。長官の熱情をこれからはますます完ぺきなにするために私も努力しておるということをしていま申し上げたのであつて、これで削りつぱなしで、それで済むというものではない、こういう意味でおるわけではございまして、決してほかのいろいろな雑音でもつてやつたということではございせん。率直に申し上げますならば、私は政治家でございまして法律にはうといのですが、多少勉強しております。私も、先生とは違つた昔の法科ですが、法科を出ておりますから。ですが、率直に

言つて、私は、あの因果関係の条文の意義を十分に理解していなかつたということです。ですから、認識が不十分だつたということです。

それから先ほど申しましたいろいろな誤解とか、因果関係の飛躍的な誤解を受けるというふうなことの社会的な認識、こういうものももちろん十分でありませんでした。いろいろ折衝を当局でやらしておりました、その報告を聞くうちに、なるほどわかつた、こういうことになつたわけではございまして、現時点において考へておることがむしろ正しいので、前の時点において考へておつたことはまだ思慮分別が不十分であつたということをいま反省しておるような次第であります。

○田中委員長 ちよつと速記をとめて。

〔速記中止〕

○田中委員長 速記を始めてください。

○土井委員 法律学的な観点からこの条文に対してどう思ふかというところは、法律学者にまかせればよいと思つたのです。これは政治の場でありまして、政治家としては先導である次官に私がこんなことを申し上げるのはまことに不適のきわみだとは思ひますけれども、ここで問題にすべきは、こういうふうな因果関係の推定規定の中身が十分でなくとも、法律として置く意義は政治的にはどこにあるかということ考へるのが第一義じゃないかと思ひます。これに非常に期待を持たれたために、中身が不十分で、あとでがっかりする国民がある、それにたえ得ないような法文はつくる意味なしといつて削り取つてしまつて、はたしていかどうか。この条文の存在自身に非常に期待をかけていた国民に対して、削り取つたときにどう説明するのですか。これ自身にたいへんがっかりいたしております。

○小澤(本)政府委員 法律論をする気持ちは毛頭ございせんが、こういう法律をつくるのがいいか悪いという判断は、政府も、提案者としてしなければならぬ。立法院として、先生方もそういう意味でしていただかなければならぬ。法律ができた以上は、裁判官がこれに拘束されるというこ

とは当然のことです。一番強く憲法において拘束される。しかし、われわれは、その前の段階で、このような法律がいかにか悪いのか、はたして誤解なく適正に運用されて、実際に被害者を守り得るものであるのか、それに十分であるのか不完全なものであるのか、こういう判断をする、これは政治家の判断です。この立法院が政治家によって構成されておるゆえんもそこにあると私は思うのです。そういうことの判断を、いま私どもやっておるのではありません、法律論を言っておるわけではございません。

私どもの判断に基づきますならば、先ほど申し上げましたようないろいろな欠陥があるものをいま今日において出すよりも、さらによりよきものとして出さなければならぬ。それには判例の動向等もよく観察し、社会の動向などもよく掘り下げて、そして真に被害者の利益になるような立法はいかにすればいいかということの判断をする時期にいま至っておる、こういうことを申し上げておるわけでございます。

○土井委員 一問一問と言いつつ、これでほんとうの最後の一問にしたいと思ひます。

今回の改正案の中身を見ましたら、初めから終りまで、とにかく立法趣旨の中にあるのは被害者救済でございます。これに次官も御異論はないと思ひます。そうしますと、被害者の立場に立つて考えなければならぬ。いま、もっと十分な法律にする、これでいいか、これでいいかというのを法律案を作成する段階からわれわれは政治家として考えなければならぬという御趣旨の御発言であります。それからしますと、今回の水質汚濁防止法、大気汚濁防止法の一部改正案という法律案として問題にする際と、無過失損害賠償責任を単独立法として問題にする際と、一体どちらが、被害者の立場に立つて考えた場合に、被害者に対する救済、被害者に対する補償、裁判の迅速、適正な裁判ということになるか、これを一言お答えいただいて、私は終わりにします。

○小澤(太)政府委員 これは、私がいまお答えさせていただきます。

ずとも、この委員会の審議の過程でたびたび御回答申し上げておる問題だと思ひます。無過失損害賠償法という単独法をつくるか、今回の私どもが提案いたしておるような二つの法律の改正案でいくか、こういう問題は実は真剣に考えなければならぬ問題でございます。被害者の救済ということから申しますならば、これは民法の原則をひっくり返した単独法というものがよりよきことであることは私も推定できます。しかし、先ほど私が最初に山本議員の質問に答弁いたしましたように、現時点において最も妥当なものはどこであるか、こういうものを探索した結果が今回の案になったわけでございます。理想から申しますと、将来そこまでいくのは当然なことだと私も考えております。ここが私どもの政治の限界にある、こういうことを御理解いただきたい。

○島本委員 格調の高い法律論争の勝負はほぼあったやうであります。それに対する判定は私がすべきであらうと思ひます。しかし、やはり無過失賠償責任を民法の特例法として出していただいたの野党案と、いま政務次官がおっしゃいましたところの政府案と比べて、いずれのほうがいいのか、いずれのほうに軍配をあげるか、民法の大家でございます我妻榮さんは、野党案に明確なるこの被害者の補償、たとえば基金のようなものの制度があるならば野党案はまさに正しいものではないか、こういうようなことを言ったんです。

「委員長退席、始末委員代理着席」
いま次官は、現時点では、これは妥当だと言ひます。そして限界があると言ひました。もう我妻榮先生でもはつきりこれを言っているし、向うは民法の大家でございます。そういうような中で判定しているのに、現在の時点ではこれは妥当だ、限界がある、こういうふうにおっしゃっているんです。もう勝負はついているのです。しかし、限界があるというのには、では、その限界はどういう限界なんでしょうか。

○小澤(太)政府委員 我妻先生は私の恩師でありますし、私も民法を習いました。その先生が言われることでございますし、私は、野党で出しておられる案はやっぱりばななものである、これが決してつまる案だとは申しておりません。りっぱなものである、こう申しておるわけでありまして、それで、現在私どもの政治の判断に基づいて出しておるものは、現時点においてこれが最も妥当であるという判断に立っておるということでございます。まして、決して野党案が悪いとは申しません。理想的なりっぱな案であるとは敬意を表しておるわけでございます。いつの日にか、このやうな案に近づくことができればと心から願ひながらお話を伺つておるやうな次第でございます。

○島本委員 限界に対する答弁がなかったのです。小澤(太)政府委員 限界ということは適当でありませんが、先ほど政治的な判断ということをお申し上げましたが、そのことを言っているわけなんです。

○島本委員 無過失賠償責任法案の最大の目標とするところは、公害によって被害を受けた場合の民法七百九条の過失の要件をはずして、そして被害者を厚く保護するというのが目的なんです。そしてこれは社会的な要請が現実化したものなんです。もうすでにそこまですべていっているんです。いままでこの立証が被害者にずいぶん大きい負担になっておったということ、これは、諸種の裁判で十分知っているのとおりなんです。そして、こういうやうなことが原因の一つであつたことからして、迅速な救済もまたそれに一つ加えて必要なんだ、この二つの意味が十分に盛り込まなければならぬ、これが貫徹されないとだめなんです。しかし、いまのあなたの政治的判断によりますと、どうもその点は、判例にたよったり、憲法においてはずきり置くべきものを置かなかつたり、あえて私の政治的推定によると、これができ上がったとき、三月の十四、五日ごろの動きで、初めあつた原案が、植村経団連会長が総理と会つて、そして企業の実態、経営基盤を脅かすものであ

る、そして企業努力を無意味にするものである、そして企業家の立場を無視するものである、こういうやうな点について言つた以後、これは削られてしまったのです。

これは推定の論議によつて言つて、まさに政治的圧力によつて削られたということになる。それをいまいろいろこじつけて答弁するから、法務省でも船後局長でも、何かいろいろな苦しい答弁をせざるを得ないので、その責任は次官、あなたのほうにあるのです。ですから、こういうやうな点を考えて、一日も早くこれを復活させて、こういうやうな疑念がないようにすべきです。

そしてこれはたいしたことはないというならば、逆にこれをつけることによつて国民全体が一步前進であり、安心であるというなら、なぜその安心するやうな方法をとらないんですか。たいしたことがないというなら、国民の安心するやうな方法をとつてやつてこそこれは政治というものであります。その辺を考えて、早くこの点について国民を納得させるやうな方法をとるべきだと思ひます。入れるのはあと一年後になりますか、二年後になりますか。

○小澤(太)政府委員 先ほどおっしゃつたやうな具体的な事実は私存してありません。それは総理に言われたと言ひながら、総理からお聞きにならないと、私は知りません。したがつて、そういうこと政治的圧力に屈したわけじゃございません。その時点が偶然に一致したかどうか、私存じないくらい知らないんですから。

先ほど申しましたやうに、この推定規定は誤解を起しやういふことがデメリットのの一つです。誤解を起しやういふ。先ほどたびたび申し上げたやうに、これが誤解で、ただいたずらな期待を持たして、そして被害者をがっかりさせるといふことになつてはならない。ほんとうに期待が持てるやうな推定規定にしなければならぬというところ、もう一つは、法務省にいろいろな裁判の実務などを聞いてみますと、やはり必ずしも被害者の裁判が迅速になるとは限らない。あるいは現

在の判例で乗り越えていております推定が、そのためにかえって足まといになるおそれもあるやにうかがわれる。

こういうことから考えますと、われわれが期待しておいたような被害者救済、しかも迅速な裁判、こういうことが必ずしもこれで期待できないのじゃないか。その上に、先ほど申しましたようなないたずらなる期待を持たせる誤解ということもあり得る。これはきわめて不完全じゃないか、こういうような観点に立った、純粹にそのような法律的な政治的な判断に立った処理でございます。いやしくも、外からの圧力とか、そういうものは絶対ございせん。私は圧力に屈しない男でございますから、どうぞ……。

○島本委員 これを聞いておきたいというのが先ほどからはつきり出ないんです。それで不安であるから取ったという。我々憲法学者、五十年の経験者に言わせると、やはりあったほうがいい、しかし、なくともそれにかわるものがあるが、あるにこしたことはないという。議事録を見てください。そうまで言っているなら、何も遠慮することはないじゃないですか。そうして私どもは、早く救済するという意味で、いままでも一審だけでも三年、控訴審になると十年もかかっていた。これを早める必要があるのだ、こういうことなんです。だから次官、これはやはりいまのようによってもかかるといふ、何も早めるということにならぬじゃないですか。では、これを除いて下級審の判例に準拠してやると早めることになるというのをこの際はつきりさせておいてもらわないと困ると思うのです。あつてもなくても裁判が早くならないんだつたら、これは何のための法案ですか。

○小澤(大)政府委員 いま問題にいたしておりましたのは、因果関係の推定の問題でございます。無過失の問題は早くなる。当然ですよ。因果関係の推定の問題は必ずしも早くならない、こういうことでですから、被害者救済は、被害者に有利ないろいろな立証のあれもやらせないで済むようにして

やりたい、裁判を早くしてやりたい、こういうことなんです。それから、いまおっしゃるのが全体の法律について言われるなら、私はおっしゃることに不服であります。ただ、因果関係の推定のこの問題に限ってならば、裁判の実務を聞いてみても必ずしも早くならない。だから、先ほどから、私のほうの局長も申し上げ、法務省からも話しておりましたように、早くこのような問題の因果関係の輪をはつきりしたものにしていきたい、こういうことの努力を続けるということをお願いしておるわけでございます。

○島本委員 少なくとも因果関係の推定その他無過失賠償責任法、これによって裁判を早く、被害者を早く救済するのだ、手厚く保護するのだ、こういうことなんです。一つ一つ分離して、総体的にもう一審だけでも早くするのだ、控訴審をやつても早くするのだ、こういう結果をもたらしうな推定でなければならぬし、無過失賠償責任法でなければならぬのです。そんな何にもならないのなら、よくわかりました。ところがもう一つ、私としては重要なことを聞いておきますけれども、これは、先ほど通産省からのいわゆる反発によって削られたのだということが報道ではつきりされておりますけれども、最近また今度は大気汚染、それから水の汚濁、これが激しくなってきたので、今後通産省ではエコロジ、生態学、こういうようなことを考えて検討しておるのだ、そして望ましい経済政策や都市計画に役立てたい、こういうようなことを考えておられるようです。同じような目標で新全統、これが経済企画庁の手によって成立した。その中に不足をしていたのが公害対策で、そしてもう一回練り直して公害対策を入れたといふながらも、現在にあつてみればなおそれでもさっぱり効果があらがらないもので、環境庁の長官をして言わしめるならば、これは五月二十三日に奈良で発言したり、また五月三十日に閣議で問題になったり、こういうふうにして、この新全統そのものに対する意義さ

今度はまだ、通産省のほうでいち早く、大気汚染、水質汚濁が激しくなる、廃棄物の量も大きくなったことからして、エコロジも考えて、そして経済政策、都市計画に役立てたい、こういうような計画があるようです。これもまた公害の先取りであつて、そしてまた、これは環境庁と十分相談しなすつてやっているのか。また、これをやるためにまた一つの障害を来たすおそれがある。そしてこの無過失賠償責任法の法律ができて、結局は苦しむのは国民であつて、この救済に役立たない。逆に公害に対する対策の先取りをやっているのが通産省ではないですか。こういうような考えではだめなんです。これは、この発想について環境庁では十分知っておるのですか。この点に対して協議に参加しているのですか。これは通産省だけの独走ですか。これははつきりしてください。

○久良知政府委員 環境の問題につきまして、人間がやはり生物の一種であると申しますか、環境の一部であるという考えに立ちますと、生態学と申しますか、いまのことばでいう、先生のいらっしゃるエコロジでございますが、この考えを公害問題、特に工業立地の問題、それから新しい工業団地の計画の中に取り入れなければならぬというふうな考えが自然に出てくるわけでございます。通産省では、昨年エコロジの研究委員会というべきものをつくりまして、研究を進めてきておるわけでございます。

最近、一応中間的な結論が出まして、通産省で前から産業連関表というものをつくつてまいっておるわけでございますが、これに一昨年来だつたかと思ひますが、公害を加えて、産業公害連関表というものに変えてすでに定期的に結果を出しておる、試験的に結果を出しておるわけでございます。これにさらに環境を加えて、一つは産業環境連関表というものをつくろうというところでございます。その計画を練っておる段階でございます。

中規模の地域をとらえて、この中でエコロジを入れたモデルをつくりましていろいろ手段をしてみようというところで進めておるわけでございますが、たまたま本日の新聞に出ておるわけでございます。いわばこの研究段階でワンステップ進んだという状態でございます。四十八年度のいろいろな計画の中には、やはりこの研究会が出しました結論を織り込んで政策なり計画なりを立案していくべきであるというふうに考えておるわけでございます。ただいま来年の政策の立案の段階でございますので、関係の官庁ともいろいろ考えに基づきましていろいろ御相談を申し上げたいと思ひますが、やはり現在ではまだ試験研究の段階でございますので、各省庁ともおのおの独自の立場で研究をしておられるのではないかと考えております。

○島本委員 ことに大気汚染や水質の汚濁並びに増大してきた廃棄物の処理等考えてエコロジ、この考え方を導入して都市計画や経済政策を考えるのだというならば、当然これは環境庁、この方面にも諮問してしるべきだし、いまも中間報告の階段になったとすると、当然その間には環境庁あたりに諮問してもしかるべきなんです。これはもう諮問を受けておりますか、局長。

○船後政府委員 現在の環境問題、これを解決していかなければ企業は存立はおろか人間自体の生存さえもあふないといったような認識は、これは私、政府各省を通じて広く行き渡つておるところと考えております。したがって、現在各省がそれぞれ所管いたしております種々の開発計画あるいは都市計画、立地計画、経済政策、こういうものを考えるにあたりましては、環境の保全というものが一番先に考慮されねばならない、こう思ひます。したがって、各省でも種々の審議会等々におきまして将来の基本方針をお定めになるにつかましてはすべてこの環境問題が登場してくるわけでございます。環境庁といたしましては、これらの作業につきましてはそれぞれ事務的にも連絡を受けておりますし、また、それらが政

府の一つの意見としてまとまる段階では十分協議に依拠していくというようにいたしておるところでございます。

○島本委員 受けておったことですか。それならば、どういふような諮問を受けていたのか。

○船後政府委員 ただいま御指摘の通産省の作業は、まだ通産省の内部の作業でございます。事実上の問題といたしましては連絡しておることと思いますが、まだ通産省のほうで結論の出たわけの問題ではございませんから、そういう意味では正式の協議というよりな運びにはなっております。

○島本委員 だからだめだと言っているのです。中間報告をしている段階です。中間報告をしている段階で、これからおそれるでしよう、でき上がつてからこれをやる、こういうような環境保全策がありますか。政務次官、これだからだめなんです。これは経済政策の中にも都市計画の中にも環境保全を入れるとする一つの大きな計画なんです。当然これに参与していただけないはずですけれども、この点等においてはまた後手後手に回つてしまふ、こういうようなことがあつてはだめであると思ひます。これは十分注意すべきであると思ひます。いまからでもはつきりして意見を申し述べたほうがいいと思ひます。

○小澤(太)政府委員 私は政務次官でありますから、政治的判断をして省内を指導するという立場にあります。したがつて、正式に環境庁と通産省とが事務的な場において議論するという場合には、私も閣下として政治的な判断を持つ、こういうことになるわけではす。

ただいまは、先ほどからお聞きのとおり、通産省の中での作業でございます。したがつて、この作業がある程度進みますれば、環境庁あるいは経済企画庁その他関係省庁との協議があるはずでございます。その際に意見は十分申し述べますが、さらにもう一つ、環境庁は、御承知のとおり、環境庁設置法によりまして、各省大臣に対す

る勧告をすることができ。勧告に従わない場合には、総理大臣をして指示をせしむるということもできる。もちろん総合調整の力もございませう。そういうような機能を持つておりますので、各省が各省の中で検討の過程にあるもので一々私のほうで関与することは必要ありません。それよりも、ちゃんと関与することになつてゐるその機能を發揮できるように機会があるわけでございますから、そのつもりで、決して御心配になるようなことのないように心がけておるわけでございます。

○島本委員 どうも後手後手に回るのはその考えのようであります。あの新全線は、もう何回も言いましたとおり、初めからきまつてしまつたのだ。しかし、公害に対する対策は持つておらないというところで、一回その部分だけをまた盛り上げて入れたのです。入れても、基本がきまつてゐるものですからどうにもならなくて、いまや大石環境庁長官をしてでも、やはりこういうような計画は公害のものであり、これでは困つたものだと言わざるを得ないような状態にしてしまつたでしよう。今度もまた、そういうような計画を新しい経済政策として、都市計画も含めて通産省では検討している。これが固まつた段階では、同じ轍を踏むじゃありませんか。したがつて、その中で環境保全、公害対策に関する分は、十分環境庁と打ち合つて進めるべきだ。これでなければならぬ。同じほぞをかみますよ、こういうようなことなんです。わからないようですから、船後さん、あなた答弁してください。政務次官、いいです。

○小澤(太)政府委員 私は、あなたのお考えと同じです。後手になつてはいけません。いま新全線のお話が出ましたが、これはいま洗い直してもらつております。私のほうも、船後君が答弁すると思ひますが、環境容量とか、新しい一つのものさしをつくりまして、これによつて日本列島はいかにあるべきかという指標を持ちたいと思つております。その中に新全線なども抱き込むような形でいきたい、こう思つて、中公審に対しまして、こ

の長期ビジョンに立つた計画、そしてその出し方などについていま審議をお願いしておるような状態です。それから、そして私どもの構想からいたしますと、日本列島を——いまストックホルムでやつておりますように、人間環境を主軸とした、そしてその中でありとあらゆるものが活動できる、こういうような形に持つていくという努力をいませう。ぜひやつておるわけでございます。決して後手には回らないという決心はいたしておる次第でございます。

○船後政府委員 御指摘の現在通産省の内部作業に取りかかつておりますのは、先般関東臨海地域を対象といたしまして、主として硫酸酸化物といふものを産業連関表を用いた分析がございませう。それをさらに拡大いたしまして、今後の産業政策を考える場合に、これが地域の環境に及ぼす影響を及ぼすかといふ点をそつとつた産業連関表といふ手法あるいは電子計算機を取り入れたものといふたようなことで御検討を進めるものでございませう。

企業活動が環境にどのような影響を及ぼすかといふことは、やはり通産省が一番データもお持ちでございますから、当然通産省が主となつてやつていただく。もちろん環境庁といたしまして、この問題につきましてはきつめて深い関心を持つておるわけでございますから、その作業過程その他につきましては当然相談に乗つてまいります。結論が出まして、そつとつたモデルの作業を通じまして一つの政策というものが出てくる場合には、先ほど政務次官が申し出ておるような、環境庁にはしかるべき権限もあるわけでございますから、そつとつたことで、環境保全を十分配慮したいいろいろな政府の施策が進められるような方向でやつてまいりたいと思つております。

○島本委員 通産省に一応伺つておきますが、いまの考え方でいいのですか。

○久良知政府委員 先ほどお答え申し上げましたように、生態学を二つのプロジェクトと申しますか、仕事に取り入れようとしておるわけでございます。

ます。一つは、関東をやはりモデルにとるわけでございますが、前回つくりました公害と産業の連関表の中に環境の考えを入れるということ、それからもう一つは、関東地区を中心にして、生態学の考えを入れたモデルをつくらう、これによつていろいろなシミュレーションもやつてみようといふことになるわけでございます。この作業自身が、通産省内部の作業でございます。たまたま昨日——御承知のように、通産省では、定期的に月曜日に正式の省議というものをやつておりますし、それから水曜日に非公式に幹部の連絡会議であります事務連といふものをやつておるわけでございますが、この水曜日の非公式の会議に、作業結果について中間報告があつたということでございます。これは生態学を取り入れるといふような方法論の問題でございます。結果が出ましたときには、これは環境庁なり経済企画庁とも御相談をし、将来の政策ないしはいろいろな計画の中に方法論として織り込んでいくことになるわけでございます。

○島本委員 それは計画の段階から公害配慮、環境保全の点を十分考慮していかないと、それが通産サイドになつた場合にはまた取り返しがつかないことにならないように今後は注意しなければならぬ。これはもう環境庁のほうの局長はじめ政務次官に、この点は十分注意して後手に回らないように強く要請しておきます。

それと同時に、本法案によつて無過失賠償責任と言ひながらも、まだまだ抜けてゐるところはたくさんあるわけですね。一番抜けてゐる残念だと思ひるのは、これはやはり今後の一つの検討課題にもなりませう。きのう光化学スモッグについての参考人の意見を聴取してみました。これはもう不特定多数であつて、把握の対象がほんとうに困難である。そういうような事態の中で、被害だけはあるわけでありませう。原因が、列挙主義になつてゐる政府の——しかしながら、現在のところは、その原因さえも明確な判定がなし得ないような状態になつてゐるわけですね。

また、それによりますと、これは木内国務大臣にも伺いたいわけですが、きのうそういうようなこととあわせて、工場、自動車の排気ガスだけでなく、風向きによる場合の南東の微風というものは、川崎方面から吹いてくる。そうすると、向こうから吹いてくる風と同時に、東京都内の工場やまた自動車の排気ガス、これがいりり光線とまじって、こういうような現象を起こすわけであります。そうなります場合には、これはこの把握を十分に考えて——いまこの法律ができておいても、これにどうにも対処でき得ない、これこそ行政的にそういうようなものをあらかじめ予防するような対策をいまからはつきり立てるべきじゃないのか、こういうことを痛感したわけであります。この法律ができて、これは把握できない。野党案によっても、把握が困難である。しかしながら、行政をしてやるならば、いまのようにして、こういうのは、風向きなり排出している物質、これあたりはつきりつかめる状態にありますから、今後はもう行政の面でこれは十分に監督、指導すれば効果が若干あるのじゃないかと思ふのです。この法律を実施するたてまえから、実施しても、こういうように把握できない立場をいまでもするのは環境庁長官の立場じゃないか、こう思いますが、きのうの参考人の意見とあわせて、今後この問題に対しては身をもつて対処してもらいたい、こう思ふわけですが、御意見を伺います。

○木内国務大臣 ただいまの御質問はごもっともであります。きのう私が御参考に申し上げたのは、科学技術庁のほうにありますが資源調査会が、資源調査会というのは、土地の問題その他日本のあらゆる資源について調査しているのですが、今回科学技術庁の長官に対して勧告をしてまいりました。高密度地域におけるところの下層です、きのう申し上げましたように千五百メートルから上は上層といっておりますが、その下の下層地域における大気の状態と、その表層、土地の表にある表層生物、これは動物だけでなく植物も

含めて、その保全に対する勧告というのが出てきておりますが、その中におきまして、きのう私、概略申し上げましたが、一年のうち八十日くらいは非常に大気汚染の吹きだまりが出てくる。それも茨城のほうから吹いてくる風が、地図を広げると、大体大宮の近所を線にして東からこちらに吹く。それが一つの線になりまして、そしてそれに向かって、きのう岩本参考人が言っていましたように、南から微風が吹いてくると、川崎、あの辺からすべての汚染物質がその地域に吹きだまりのようになってたまる、こういうことがいわれておりました。そういうことの勧告を受けておる。私は、きのう岩本参考人から、南風が吹いているときに自分のほうにこうなってくるというお話を聞いて、ああそうかな、やはりそういう事実もあったのだな、こう思つたのであります。そこで、そういうことをいろいろあわせて考えてみますと、炭化水素と窒素酸化物、すなわち自動車の排気ガスだけでなく、いろいろな廃棄物がそこへたまつてきているのではない、単に光化学スモッグと一口に言われているけれども、非常に複雑なものではないか、私も勧告と意見と両方によつてそう思つたのですが、勧告はこういうことをいっておるのです。こういう状態から、地形と風の型が非常に大事なことであるから、今後風の観測、気象の観測について大いに力を入れていかなければならぬ、そして大気汚染が生物に及ぼす影響について大いに研究していかなければならぬのではない、その一歩として、このままにしておけば、五十年たてばこの地域の木が枯れてしまふような状態も生じかねないのではない、か、こういうことでありますので、そこで、これから先は大気汚染をこれ以上に悪くするようなことがあってはいかぬ、これはだんだん減らしていかなければいかぬ、さしあたり現状より悪くしないという規制をしなければならぬ、規制をしておいて、さらにこれから汚染を減らしていくような措置を講じなければならぬというような勧告が出ておりますので、関係各省、ことに環境庁の

ほうにこれを回しまして、ともに力を合わせてこの問題について対策を講じてまいりたい、かように思つておるわけでございます。

○島本委員 その点は私からも要望しておきます。強力に対処するように、その点強く要請しておきます。

それと同時に、私は次に基金の問題にちよつと移らせてもらいます。

政府のほうで、テルアビブ空港のあの犠牲者に対して今度見舞い金を出すように決定したそうであります。こういうような問題に対して、公害被害者、これこそ以前から十分に救済しておつたならば、むしろ世界に範を示すようなことになつたのではない、か、こうも思つたわけですが、それ、そんなことを言つていてもだめです。

それと同時に、今度は私どものほうとして聞きたいことは、無過失責任の企業に対して公害保険制度、これを大蔵省が検討中である、「大蔵省は環境庁のまとめた無過失責任制度に呼応して「公害保険」制度の導入を検討しはじめた。無過失責任を問われた公害発生企業の賠償能力を補てんするのねらいで、業種、企業別に保険料率に格差をつけ、積み立て保険料をもとに保険金を支払う仕組みである。大蔵省では財政資金の投入もある程度は必要とみており、近く損保業界の意向を打診する予定だが、具体化すれば政府による公害企業助成につながるだけに、「ソーシャル・ダンピング」といった批判が出ることも予想される。」「というようないことが三月初旬の段階でいわれておるわけであります。

そうすると、いま私どものほうでは一番問題になるのは、行政的な面からすると、紛争処理に対して裁定の権限を持った国家行政組織法第三条機関、こういうものを何としても確立すること、もう一つは、裁判に勝つても、もし支払いができない場合には、被告がそのままだかを見ますから、そういうことがないようにするためには、この基金制度というか補償制度、これも両立させておかないと、まさに方法としては画龍点睛を欠く、こ

ういうように考えておつたわけであります。しかし、三月の段階でこれが考えておられるとすると、公害被害者に対する補償の問題は、この保険制度なのかどうか。これによると特別会計による再保険実施も考えておる、こういうようなことになりまして、公害保険再保険方式、これは環境問題であり、自賠責と異なるために、無過失責任制度がゆがめられるものではないか、こうさえていわれておるわけであります。大蔵省がいま考えられているのは、いわゆる公害保険なるものは、被害者を救済させるための基金の一端として考えられておつたのですか、この点をこの際明確にしておいてもらいたいと思ひます。

○宮下説明員 お答えいたします。

先生御指摘の件は直接私担当でございませぬので、ちよつと責任ある回答をいたしかねますけれども、私の聞いておる限りにおきましては、まだそのような検討をしておるといふことは承知しております。大蔵省といつたしましては、環境庁のほうでよく検討された結果、御要求なり相談がありますれば、それに応じて、その制度の趣旨に沿ひまして十分な検討をいたしたいと考えております。

○島本委員 では、これは環境庁はどうなんです。か。

○船後政府委員 ただいま島本先生の御指摘のような新聞記事は、たしか三月の中ごろと私も承知いたしております。（島本委員 六日だよと呼ぶ）初めてでございますか、その点非公式でございますが、大蔵省に聞きましたところ、それほどまで進んだものではないというように私は承知いたしております。

環境庁といつたしましては、ともかくこの無過失に対応いたしまして何らかの損害賠償制度というものも考えねばならぬ。これは過去におきましても、労働基準法に対応いたしまして労災保険がある。あるいは原子力につきましては原子力損害保険がある。あるいは自動車の損害保険がある。このようにな仕組みになっておりますので、そのよ

うな制度の必要は痛感しておるわけでございまして、今般中公審に特別部会を設けまして、その点の検討を開始したところでございます。

ただ、この制度をどのような仕組みでもって構成するかという点につきましては、前例もないだけに非常に問題点が多いようでございます。先生の御指摘のように、たとえば、裁判とかあるいは仲介、和解といったようなものを前提といたしまして、その債務の履行を担保するにとどめる、そういう制度にするか、もしくは、そうではなくして、原因不明と申されるような範囲の被害までも包含し得るような制度にするか、そういうところから始まるわけでございまして、そういう制度の目的に照らしまして、これを担保の供託といたしたような制度から保険、基金というようにものにつぎまして、それぞれ具体的に検討を進めてまいりたいと思っております。

○島本委員 そすると、これは大蔵省のほうとは関係ないということに理解していいのですか。これは大蔵省が独走しているものである、こういうふうに考えられるのですか。それともやはりこれは何らかの関係がある、こう考えていいのですか。

○船後政府委員 私どもの考えております制度の中にも、保険制度として組み立てることができるところではないかという考え方もあるわけでございまして、保険制度として組み立てました場合には、自動車損害保険に類似するような制度にいたしますと、その新聞記事に近いような制度になりますし、あるいはこれをまた労災制度というものに近い保険にいたしますと、大体社会保険に近いような制度にもなり得るわけでございます。したがって、私もそのような考え方が成り立ち得る可能性は否定し得ないのでございますが、環境庁は環境庁といたしまして、独自の立場から、この目的に照らし、どのような制度が最も妥当であるかという点の検討を進めてまいります。

○島本委員 中公審では、この意図を受けて、そして審議を進めているということですが、事務局長、これはどの点まで審議が進んでおり、そして

てどういうような付託を受けておるのですか。その事務の進捗の状況並びにその付託の内容をはつきり答弁願いたいと思っております。

○川村政府委員 お答えをいたします。ただいま先生の御質問で、中央公害対策審議会において検討中という問題は、先生は中公審とおっしゃいましたが、これは中央公害対策審議会でございます。私どもの役所とは違ひまして、これは環境庁がやっておりますわけでございまして、おそれ先生は、昭和四十三年十月に公害にかかるとの公害の処理及び被害の救済制度に関する意見として、公害等調整委員会設置法という形で成立をいたしておりますが、その際の先生の御質問の中で、たしか四月十八日のこの席であつたかと思いますが、山中大臣からその点の先生の御質問に關しまして、若干基金に關連をしてお答えを申し上げた個所がございます。

念のために申し上げるならば、実際にある程度紛争が解決をいたしましたとして裁定があつた、しかしながら、その相手方がたまたま賠償金を支払う能力がないというような場合に、実際に被害者の救済の立場からいっていいのかどうかというように、たしか御質問であつたかと思つております。その点につきましては、私も考えております。被害者が迅速かつ確実に賠償金の支払いを受けられるようにするために、何らかの基金制度等というようなものが設けられるならば、実際に被害者救済の観点並びに公害紛争処理法による裁定等の制度の実効性の面で非常に有益であらうというふうに考えておるものでございます。

○船後政府委員 ただいま川村事務局長が御答弁

いたしましたとおり、環境庁に置かれております中央公害対策審議会の中に特別部会を設けて、この問題を検討することとしたしております。なお、このような制度につきましては、たしか昭和四十三年にも中央公害対策審議会から答申のあつたところでございますが、当時と現在では、まず健康被害ということに關してはございませうけれども、無過失責任ということが法律上明定化されようとしておる状況にありますこととか、あるいは国際的にはPPP、いわゆる汚染者負担の原則ということでもって、汚染のコストはすべて排出原因者が負担すべきであるという点がございます。このような新しい状況も踏まえて、制度の検討をいたしたいと考えております。

○島本委員 われわれがこれを論議した際に、損害賠償の請求の効果を期するために、一定の損害担保の制度を創設して、これに加入しなければ事業活動を道義的にも行なつてはならない、こう考へるべきでないか、こういう議論もあつたわけでありまして、

〔始末委員長代理退席、委員長着席〕しかし、これまで進むと相当行き過ぎになるけれども、少なくとも公害対策に対して被害者を救済する、こういうような立場を考へるならば、当然これくらいの事業活動を行なう者の道義的責任は考へなければならぬ、こういう主張が強かつたわけですね。いま損害賠償基金、こういうようなことについても、いずれの方法をとるか、まだはつきりしておらない、こういうようなことであります。そうすると、本法をもし実施するようになった場合には、自分の間これは実施できない、今後積み立て金、保険、こういうような制度も当然考へられていくようでありませうけれども、事業者の納付金による公害基金制度が最も妥当でないか、こう思いますが、環境庁あたりの御意見を伺います。

○船後政府委員 どのような制度が最も妥当であるかが、実は中公審におはかりしておる最大の問題点でございます。先ほども申しましたように、何らかの賠償債務、これは裁判で確定いたしますか、あるいは和解、仲裁等によりますかは別といたしまして、そういうものを前提として履行を確保するということが、鉱業法の系統で考へておりますような担保の供託制度ということでも事足りるわけでございませうけれども、現在の公害の被害状況というものを考へますれば、やはりそれだけにとどまる機能では不十分である、このように考へられます。

そういったと、広くこの環境の汚染に対する原因者というものを何らかの拠出を取りまして、それで被害を補ふという制度として保険制度というものがはたしてなじむかどうか、そういう場合にはむしろ基金制度のほうが妥当ではないか、このようない意見があるわけでございまして、私どももいたしましては審議会に御諮問いたしまして、ただいま第一回の会合を開いただけの段階でございますので、この段階では、特に環境庁としてはこうだというふうにきめてかかるわけにもまいりません。できるだけすみやかに審議会のほうでこの問題につきましても御結論を得ていただきますように、われわれも努力いたしたいと考えております。

○島本委員 やはり公害の基金は原則として公害の寄与度に応じた事業者の納付金による、こういうようなものが妥当な考え方じやなかろうか、そしてPPPの原則で、批判をいただくことがないように十分考へたほうがいいし、納付については強制徴収もできるように当然すべきじやなかろうか、こういうふうに思ひます。それと同時に、この基金をいづゆる責任の担主主体にしてはならない、すなわち免許符にするような考え方を少しでも与えてはならないのだ、これだけは共通の理念として持つて作業してもらわなければならぬのじやないか、こう思いますが、これに対する所見をまず伺つておきたいと思ひます。

○船後政府委員 先生の御意見はわれわれも十分審議会のほうにもお伝えいたしまして、今度つく

るうとする制度がほんとうに被害者の救済に役立つというような制度にいたしたいと考えております。

○島本委員 わかりました。それはいつごろまでのめどですか。

○船後政府委員 先ほども申し上げましたように、類似の制度といたしましては、労働、自賠責、原子力等があるわけですが、やはり環境汚染との関連において何らかの拠出を求め、一定の給付をするというところは、これは日本にも前例がございせん。また、世界じゅうでも例はございせん。そういう性質のものでございせんので、先生方もなかなかむずかしい問題であるというところで、何月ごろできるとか、そういう見当は目下のところ立ちにくい状況ではございせんが、事の緊要性にかんがみまして、われわれとしてはできるだけの努力をしているつもりでございせん。

○島本委員 次に、この法の審議の過程から、ここではつきり確認しておきたい、こういうふうに思うことをお伺いしますが、政府案によりまして、法案の適用範囲は生命と身体、それからまた大気と水、この汚染被害に限定されている。また、原因物質についても、排出規制の有害物質に限定されている。原因行為も、法施行後の排出行為に限定している。いわゆる不適及の原則でしゅうか。こういう点を見ます場合には、これは重大な欠陥があるものである、こういうざるを得ないわけでありせん。これもやはりそういうような点からして、発生当時の規制の対象外の物質による被害こそ本法立法化の必要があると考えべきじゃないかと思うのです。公害が現在のような多様化している現情勢からして、一定の物質だけをやって、現在光化学スモッグをはじめとしてPCB、こういうような被害を考へても、だれもが公害だと認められるような事態に対しても、これはその物質が指定されてもおらないというような事態になつては困る。したがって、そういうようなことから、発生当時に規制の対象外の物質によ

る被害、こういうようなものに対しても十分考慮する必要があるのじゃないかと思ひますが、この点についての御意見を伺つておきます。

○船後政府委員 御指摘のように新しい物質による被害の発生というところは大きな問題でございまして、この問題につきましても、まず何よりもそういう物質をすみやかに有害物質として指定をし、規制の対象とするというところでございせんが、さらに基本的には、PCBの例にございせんように、新しい化学物質が環境を汚染することのないように、これが製品化される前の段階で十分なるチェックシステムをつくるということがまず肝要でないかと考えます。そういうことで、私もといたしましては、すみやかな規制と、規制以前の環境への安全性のテストということに今後努力を続けてまいりたいのでございせんが、この無過失法との関連について申し上げますと、やはり過失主義に対する例外をなすものでございせんから、物質の範囲等につきましても明確なる限定というものが必要であらう、かように考えております。

○島本委員 そこで、こういうような考え方に準拠してやつてまいりますと、一つやはりふつかるものがあります。それは本法によつても、行政上の規定を順守しておれば、事業者は民法上の責任を免れるか、または軽減される。こういうような考え方はもう現実無視であつて、こういうようなことは許されないので、こういうようなところまでもういつていくわけでありせん。しかし、先ほどの議論におきましても、やはり企業そのものの遵法性が重要である、そして行政機関の判断による、こういうようなことになりまして、少なくとも前回本委員会でも古寺委員が質問されたように、山形県の日鉱吉野鉱山の例に見られるように、これは当然通産省では、行政機関の判断によつて遵法性はない、こういうふうにも即断される。しかし、住民は、カドミウムをはじめとしていろいろな生活上の被害まで受けています。これに対してはつきり遵法性がないのだということに

なると、だれが救うことになりますか。この点については、行政上の規制を順守しておるからとて、やはりこの事業者は当然この責任を考えなければならぬし、負わなければならぬ。この点を明確に考えるべきである。こういうような段階にきています、こう思ふのですが、この辺の考え方をはつきりさせておいてもらいたい。

○船後政府委員 行政上の規制と民事責任は原則的には無関係でございまして、かりに何らかの許容限度もしくは排出基準を守っているからといひまして、その排出行為によつて生じた損害につきまして責めを免れるというものではないわけではございせん。しかし、その排出行為がたとえばきつめて微量であつて、そのみでは全く被害が生じ得ないといったような場合につきましては、これはやはり個々に具体的なケースといたしまして、はたして不法行為を形成するかどうかといふことは裁判所における判定の問題にならうと思ひます。

○島本委員 じゃ、それに対して法務省の見解をひとつこの際伺つておきたいと思ひます。

○古館説明員 遵法性の問題は、加害行為と侵害される利益の性質、それとの相関関係によつてきめられる法的評価の問題であらうかと思ひます。したがつて、遵法性があるかどうかということは、個々の事案に即しまして裁判所によつて判断されるだらうと思ひます。しかし、ただいまも船後局長からお答えがありましたように、規制基準、これは行政規制の問題でございまして、民事上の賠償責任とは直接結びつくものではございせん。したがつて、規制基準を守つたから遵法性がないといつて、すべての場合に賠償責任がないということになるものではなからうというふうな考へております。

○島本委員 複合汚染に対してしんしゃく規定を入れたこの問題に対しての危惧について、この際、明らかにしておきたいことを三点ばかり伺つておきます。

その一つは、この困難な奇年度の認定を裁判所

に与えるということは新たな争点をつくることになり、裁判を長期化させ、被害者の迅速な救済の目的に反するのじゃないかといふおそれがありますが、この点についていかがですか。

○船後政府委員 共同不法行為者の連帯責任につきましては、今回のしんしゃく規定は、そのもののごく微量の奇手者につきましては、そのものについて賠償の額をしんしゃくし得る規定を設けたわけではございせんから、その限りにおきましては、確かに御指摘のように裁判上一つの手続がふえるわけではございせんが、しかし、この規定を設けましたのは、先般来も御説明いたしておりましたとおり、今回無過失責任となることに伴ひまして、やはり共同不法行為者の中にはごく微量の排出者、いわゆる中小企業者というものも含まれ得る可能性がございせんから、そういうものについてまで全体の額について連帯債務を負わせるのは酷であるというような観点から設けた規定でございせんので、その点は若干裁判上あるいは手続上おくれるようなことがありまして、これはやむを得ない、かように考えております。

○島本委員 これはやむを得ないという考え方ですか。少しでも早めなければならぬという考え方に立たなければならぬのじゃないですか。これはやむを得ないから、こういうような環境庁の考え方はどうも私は理解できない。やむを得なければ目的に反するじゃないですか。迅速にして手厚く被害者を取り扱うというのがこの無過失賠償の最も目的とするところでしょう。それをこの裁判がおくれてもやむを得ない、こういうような考へ方では、法本来の制定の目的から反するじゃありませんか。遠ざかるじゃありませんか。やむを得ないという考へ方、これじゃ私は納得しかねる。

○船後政府委員 私が申し上げましたのは、やはり微量奇手者のしんしゃく規定というものが設けられました関係上、一つの手続がふえる。その限度におきましては裁判がそれだけ時間がかかるといふことを申し上げてございまして、公害事案

につきましては、裁判所におかれまして、これの迅速なる処理ということに努めておられるところでございますし、また、いろいろな判例が重なってきまして、従来のように長期を要することなく迅速なる解決が可能であると思ひますので、私もお願いいたします。これは裁判所がやりになることでございますので、環境庁といったしましては、できる限りすみやかなる裁判をしていただきますように希望をしておるところでございます。

○島本委員 これはやはり現在の係争中の公害訴訟事件に対して影響を及ぼすというより、な考え方、または意図、こういうようなものは全然ありませんか、この辺の見解もはっきりさせておいていただきます。

○船後政府委員 微量寄与者のしんしゃく規定は、民法七百九十九条の例外として新たに設ける条文中でございますから、現在係争中の裁判には何ら関係のないものであると考えています。

○島本委員 そういふようにはっきり言ってくればいいんですよ。この共同不法行為は、連帯責任の原則を後退させ、寄与度による減額の道をつけること、これは加害者に対する責任を不当に軽減させるという結果を招来いたしませんか、どうか。

○船後政府委員 今回のしんしゃく規定は、微量寄与者についてのみの規定でございますので、被害者といいたしましては、それ以外の不法行為者に対しては全体の賠償責任を求め得るわけでございますので、被害者にとって不利になることはございません。かつまた、共同不法行為者の中で、中小企業のように寄与度の微量なるものがあります場合には、そのものについては、その事情に従った額に減額される道を開いたわけでございますから、加害者相互間の公平の原則にもかかなうのではないかと考えています。

○島本委員 重要な欠陥、こう述べられておりますことについて、いろいろな質疑を通じて、どうも私納得しかねる点があったわけ

であります。この点もひとつはつきりしておいていただきます。

これは、因果関係の推定の部分の削除、いまつけたいということ、これによって、いろいろな判決を通じて定着の方向を示しているいろいろな因果関係推定の論理、こういうようなものを削除されたことによつて、訴訟を今後は科学論争に巻き込み、長期化する、こういうような可能性と、企業側に有利な体制自身がもたらされるのじゃないか、このことを危惧いたします。そうでないといふことをぜひに言い切っておいていただきたい。

○船後政府委員 ただいま御指摘の点につきましては、先般の我々先生の御意見にもありましたとおりでございます。私も、民法のいままでの傾向といふことから考えまして、過失責任に対する取り扱ひ方、あるいは因果関係の証明についての取り扱ひ方、こういったことにつきまして、たとえば因果関係の推定規定がないといったような問題、あるいは無過失を規定いたしておきますものが、健康被害を受けられておるといったことのために、そういった方向がめられるというところは絶対にないと思ひております。

○島本委員 これは除外規定にはなっているようでありまして、労働者の業務上を受けた損害についてはどのようにより解釈すべきであるかということですが、工場の従業員が地域内で公害の被害を受けた場合には、本法は除外されますか、適用されますか。

○船後政府委員 ただいま御指摘の件は、工場内の労働者としての地位ではなくて、一般住民といひまして、公害による被害を受けた場合には本法の適用がございします。

○島本委員 工場の従業員が地域内での公害の被害を受けた場合ですから、これは当然本法の適用を受けるということになるのでしょうか。これは工場内でやったのか、工場外でやったのか、また、この判定のために、いづれにも属さないといふことがあつては困るから、この点は、やはり明確にしていだかないとだめな点です。やはり往々

にして不明確な場合も多いと思ひますが、厳密に地域内での公害の被害を受けた場合の対策、これはもはつきりしておきたい点であります。これはいまの答弁そのままでいいですか。

○船後政府委員 従業員の業務上の傷病等につきましては本法の適用がないわけでございますが、従業員が一般住民の立場でもつて受けた公害被害につきましては本法の適用がある。ただ、実際問題といたしまして、どこまでを業務上と見、どこまでを業務外と見るかという事実認定の問題は残ると考えます。

○島本委員 残つたらどうするのですか。

○船後政府委員 そういつた場合には、当然両者の競合の問題でございますから、労働法の適用といふことで解決されなければ当然本法の適用がある、このように考えております。

○島本委員 先を急いで申しわけございませんが、農業、漁業者等にかかる生業被害者等のいわゆる財産被害の面でございますけれども、いままでの議論はよくわかりました。これも考えているという点はわかりました。これも可及的すみやかに取り入れるようにしようという方向もわかりました。が、大体の時期は行政次官、これは一年くらいですか、二年くらいですか。

○小澤(太)政府委員 そういふ方向で努力しているというところは御理解いただいております。思ひますが、さて一年でやれるかどうかということになります。いま的確にそれを回答することはできません。私もいたしかねるわけですが、しかし、できるだけ早くこういうものも救済をしたいという気持ちでおることは間違ひございません。

○島本委員 できるだけ早くといふのは、大体どの辺にめどを置いているのですか。われわれも協力する姿勢もございしますから、できるだけ早くといつたつて、十年というのじゃ困る。次期国会までというふうにわれわれは望みたいのですが、しかし、その中間とすればどの辺ですか。これはやはりはつきりしておいてもらわなければ、協力のしようがないじゃありませんか。

○小澤(太)政府委員 できるだけ早いというのは、十年ということにはならぬと思ひます。できれば次期国会までということの一つのタイムリグのめどとするところは当然だと思ひます。こういうような考えで進めてまいりたいと思ひます。

○島本委員 りっぱな答弁ですから、そのように実現するように、この点は強く要請しておきます。

次に、国や地方自治体や事業者が、排水等によつて漁業者に損害を与えた場合には、いすれかという点がいづれでも問題になります。この辺の考え方についてはつきりさせておいていただきます。

○船後政府委員 国の経営いたしております事業場等が有害物質を排出いたしまして損害を生じたという場合には、当然事業者の事業活動といふことでもって本法の適用がございします。

○島本委員 赤潮などの原因者は必ず複数事業者、こういうふうな場合には当然複合汚染が連想されるわけですが、こういうふうな場合には、事業者は連帯してすべての賠償義務を負うというのが当然じゃありませんか。それはどのようにお考えですか。

○船後政府委員 赤潮による漁業被害につきましては、赤潮を発生せしめておりますいろいろな原因因につきましてはなお不明な点が多いのでございしますが、しかし、少なくとも赤潮の発生、それからそれによる漁業被害、それと排出行為というものの間に因果関係が認められ、その他不法行為成立の要件を満たしますれば、当然共同不法行為が成立立つものと考えております。

○島本委員 時間が参りましたので、あとの点は全部岡本君に譲つて、もし時間があるならばもう一回帰つてやりたいと思ひますけれども、最後は、規制措置とそれから差し止請求の点で、ひとつこれははつきり何つておきます。

大気汚染防止法や水質汚濁防止法その他の法律で工場、事業所、こういうようなものの公害発生源に対する計画変更の命令、改善命令、操業の一

時停止、こういうような規制がだんだんでき上がっていったというのにはわかっておるわけですか。これがあつてもなお、また同時に、地方に権限が委譲されてもなお、その発動が鈍る場合には当然被害は国民が受けることになりませんか。その点、関係法令の不備、欠陥というよりむしろ最小限度の規制すら容易に発動しないという行政の怠慢というものが当然考えられるし、それがあつておるわけでありまして、その場合は、平和的に口頭をもつてしてでも、これは当然差止命令または規制措置の請求というものは入れておいてもしるべきものであり、こういうようなものが望ましいというところとは、これは環境庁長官の言明にもあるとおりであります。これについても今後十分考えておかなければならない問題じゃないかと思ひますが、環境庁いかがお考えでしようか。

○小澤(太)政府委員 事環境の問題について行政の怠慢は許されないと私も思つております。したがいてまして、そのようなことのないように、常時これを指導し、監視してまいりたい、このように考えております。

○島本委員 ないようにと言つたてあるんだから。住民運動によつて指摘されて、それが世論の支持を受けて法律ができて、なお公害が発生しておるのは行政の怠慢なんだから、そういうような場合には、継続的に侵害されるというより、公害はやめてくれというところは当然住民から言つてもいい。いまでも相談所がある。いまでも知事に言つていってもいいことになってるのだから、言つても、やめない。したがって、企業に対する差止命令、措置請求、これはいまや当然の常識なんです。だからこれは今後考えるべきことだと言ひます。

○小澤(太)政府委員 私の答えがどうも答えになつていなかったらしいのですが、いまおっしゃつたことは当然できることなんです。行政庁が権限に基づいてやれる、法律に基づいてやれますから、それをやらねえのは怠つておることであります。これはやらせまうから、どうぞ……。

なお、住民の訴え、要望というものは、これをやらせるのに非常に有力な要素にもなるわけだございまして、そのように運営をやつてまいりたい、こう考えております。

○島本委員 行政機関に窓口がある、また何々課がある、係がある、ここを通してやれということになつていても、やつても企業がその言うことを聞かない。聞かないことがあつておる間にだんだん公害がふえてくる。被害者も出てくる。そして生活権も脅かされる。こういうようなことがあつて、いまの公害対策というものは進んできたのです。怠慢によつておかされた、もたらされた、こういう公害、こういうものについて、いまストックホルムで世界各國から指摘されているんです。こういうようなことをなくするために、また公害対策そのものを国民監視の的にして、国民にはつきり責任を持つてもらうためにも差止請求——これも平和裏に口頭をもつて行なうのです。そして規制措置の請求、これも口頭をもつてするんです。そのいずれかわからない場合には協議してきめるんです。そしてそれでもだめな場合は、それは裁判に移行してもいいのです。初めから裁判にいつてもいいんです。このように自由な規定なんです。これさえもとらないというところは、公害に対する前向きな姿勢じゃないのです。したがって、あなたの長である環境庁長官はこれを考えなきゃならないと言つておるんですから、これは可及的すみやかに取り入れるべきである、こう思ひますが、その見解を聞きたいと言ひます。

○小澤(太)政府委員 先生のおっしゃること、よくわかります。現在の制度のもとで政府は停止命令を出せまうし、あらゆることでできるんですから、これを厳重にやるといふことでできるわけでありまして。しかも、先ほども申しましたように、住民からの要望ということが非常に大きな要素にもなるわけだございまして、行政の運営で十分やつていけるんじゃないか。直接請求を認めなくてもやつていける、またやつていかなきゃならぬ、こう考えておるような次第でございまして。怠慢であるというのを前提としてものを考えずに、怠慢は許されないとすることを前提として私どもは指導してまいりたい、こう思つておりますので……。

○島本委員 それはあたりのことですか。あたりのことができないでいままでもこういうような事態を生じさせているんです。したがつて、あたりまえのことだからいままでもどおりやつていくというところは、もうすでに現実とマッチしないのです。一歩出て、公害をなくするために環境庁は差止命令、規制措置請求でもちゃんと出すんだ、こういうふうにして、今度は公害そのものを発生させないだけの努力は十分すべきなんです。いま政務次官が言つておるの、いままでもやつてきたことなんです。やつてきた結果が今日のこの公害の招来なんです。したがつて、これじゃだめだから一歩進めて考えろということなんです。いままでも同じというのなら答弁は要らぬのです。

○小澤(太)政府委員 答弁は要らぬと言われまして、おっしゃることがよくわからなかつたのですが、おそろく住民の差止請求の問題とか、そういうものを法律的に少し考えろ、こういうことだと思ひます。(島本委員「そうです」と呼ぶ)それならば、私も、将来そういうことは考えていこう、こういうことはもちろん考えておられます。そういう意味でなら、初めからそうおっしゃれば私もよくお答えができたわけだございまして。○島本委員 じゃあそれは岡本君に譲ります。

○田中委員長 島本君の質疑は終了いたしました。次に、岡本富夫君。

○岡本委員 ただいま審議されているところの無過失法案について、私も若干質問をいたします。因果関係の推定については先ほどからもだいぶ議論がございましたが、因果関係の推定の削除によるこの本法の解釈はすべて裁判官にゆだねる、こういうことでありますからその判例をもう少し聞いておきたい、こう思ひますが、これは

法務省の古館参事官から聞きました。○古館説明員 下級裁判の判例をいたしましては、富山地裁のイタイイタイ病判決、それから新潟地裁の水俣病判決、それから前橋地裁の有害物質を排出してコイを殺したという事案の三件でございまして。

○岡本委員 そうしますと、人体被害、健康被害になりますと、その三つとも公害病に認定された、そういう人たちがあろうと思ひますが、それはそれとして、まず富山県のイタイイタイ病の裁判が行なわれた。そして病因はカドミウムによる慢性中毒がイタイイタイ病の原因である、それからその排出したところの先は、自然界以外には神岡鉱業所以外は見当たらないというところの厚生省の見解が発表された。それによつて、イタイイタイ病の裁判が成り立つたわけだ。したがつて、それまではこの裁判ができなかつた、こういうことを考えますと、因果関係の推定規定を除いたということは、被害者にとっては非常に不利である、こういうふうにわれわれは考えるのですけれども、それについて船後局長からひとつ……。

○船後政府委員 イタイイタイ病につきましては、確かに御指摘のように厚生省の見解が出ましたことが本件の解決に大きく寄与したものでございまして、ただ、富山地裁で行なひましたイタイイタイ病判決の因果関係に関する部分につきましては、そのような行政見解をも踏まえて、やはり裁判所といたしましては、因果関係の輪の一つ一つにつきまして立証を進めておるわけだと思ひます。特に富山の裁判の場合は、問題になりましたのはいわゆる病因論でございまして、このイタイイタイ病とカドミウムの結びつきを疫学的方法によつて立証したというところに非常に意義があるわけだと思ひます。私どもが当初考えておりました推定規定は、この病因論につきましては何ら触れるところがないわけだございまして、汚染経路の問題でございまして、汚染経路につきましては、富山のイタイイタイ病判決ではさほど問題に

ならず、自然界に存するもの以外は被告会社から排出したものと考えられるという程度のこと、これは原告、被告ともさほど問題にならなかった点ではないかと考えております。

○岡本委員 私、この富山県のイタイイタイ病につきましては、四十二年当初から手をかけているわけですが、この事態を確かにつつ一つ見ますと、厚生省からこういった見解、こういったところの公害病に認定され、そしてカドミウムの慢性中毒が原因である、そして神岡鉱業所がその排出先であるというふうな、こういった厚生省見解が出なければ、これは裁判にはどうしようもなかった。したがって、それまでずっとほったあつたわけです。ただ私は、時間をとりまうから端的に言いますと、汚染経路というものが推定されるならば、それによって起こった病状であらうというところも推定されるわけです。ですから、被害者には、これは非常に有利であつたのです。それを抜いてしまったということは、私は非常に不服である。先ほどからもこの論議がありましたから、これについては私は多くは申しませんけれども、ここで私は一つだけ聞いておきたいことがあるのです。

それは、今後こういった被害者、カドミによるところの病状、あるいはPCB、いろいろなところの公害病が出るであらうと思ふのです。が、それに対して、環境庁として、被害者の立場に立つてきちっと証明できるような研究をして、少なくとも富山県のあのイタイイタイ病の結果のような見解を出せる姿勢があるのかどうか、これをひとつお聞きしたいのですが、いかがですか。

○船後政府委員 環境庁といたしましては、汚染による被害の発生を未然に防止し、あるいはその拡大を防ぐというのが最大の任務でございますから、今後新しく水俣あるいはイタイイタイ病に類似するようなケースが出てまいりました場合に、早急に行政的に手を打つ必要があるわけでございます。したがって、一方におきましては、やはり科学的な究明が必要ではございませんけれども、

も、行政的に手を打つ必要も他方においてあるわけでございますから、そういったことを勘案しながら、水俣あるいはイタイイタイ病に際しましては、厚生省が行政的見解を示したというふうな前例は、今後とも続けてまいりたいと考えております。

○岡本委員 それじゃ政務次官、ひとつはつきり答えてもらいたいのですが、少なくとも環境庁として、そういったイタイイタイ病あるいはまた水俣病あるいはこれからPCB、いろいろな問題のそういった被害者が出てくるであらうと思ふのです。少なくとも富山県のイタイイタイ病の患者の皆さんを、厚生省見解を出したようなあのくらの研究と、厚生省が直接——いいですか、都道府県にまかすのではございませんよ、厚生省が直接そういった見解をきちっと被害者の立場に立つて出していかなければ、その裁判というものが迅速に進まない。ましてこの因果関係の推定を抜いてしまったわけですからね。それをきちっとおやりになる確信があるかどうか、またやるのかどうか、ひとつこの点を……

○小澤(大)政府委員 そういふ人体被害の問題は厚生省がきちっとやるというたてまえでございまして、地方の判断にまかせないということでもあります。私どもは、それを期待し、それによって、いま局長から答弁いたしましたように、すみやかな行政上の措置を講じていく、こう考えておるわけでございます。

○岡本委員 厚生省の話はしてないのですよ。いまは環境庁に移りましたから。これは間違つてもらつたら困る。環境庁にその点が移つたわけですから、次官、環境庁に直接その権限が移つたわけですからね。その行政上の措置といふすけれども、地方自治体だけにそれを譲らずに、環境庁に直接の研究班をつくつて、そして少なくとも富山県のイタイイタイ病ぐらいのこころいうきちつとした見解あるいは結論というものをを出していかなければ、裁判にはとうてい持ち込めない、持ち込ん

でも推定規定がないからどうしようもない。私は現実の立場から要求しておるわけですが、いかがですか。

○小澤(大)政府委員 ものによつて違いますが、人間の健康被害は厚生省がやつてもらう、それからそのほかの問題で環境庁が所管しておるものがあります。こういったふうにやりまして、そしてそれに対する対策は厚生省としてすみやかにやる、こういったたてまえでございまして。環境庁ができましたから一切のことを全部環境庁がやるわけではございませんで、環境庁は、総合調整の上に立つてそれぞれ各省の持つ機能を十分に發揮していただく、こういった考えに立っておりますから、それぞれのケースによつて環境庁が直接やる、厚生省もやつてもらうことと思ひます。

いれずいたしまして、政府は一体でございまして、政府がこの判断をし、その施策を地方でやらせるものはやらせ、直接やるものはやる、こういったたてまえを迅速にやる、こういった考えでございまして。先生のおっしゃるのとはよくわかるので、そのような趣旨だと私も考えておりますけれども、多少違ひましたら、またよろしく……

○岡本委員 そうしますと、一つの事例をとりましますと、イタイイタイ病の鑑別診断班、この所屬しているのは厚生省でしょうか、どうでしょう。

○船後政府委員 御指摘の鑑別診断班は、環境庁が委託した機関でございまして。ただ、ただいま政務次官が申し上げましたことは一般論でございまして、一般論をいたしまして、たとえばある物質と病気の関係、こういったことになりますれば、これは当然厚生省が、そういった健康問題につきましては所管をいたし、かつ研究もいたしてあります。環境庁が関与いたしますのは、そういった物質が環境汚染というものを媒介としまして、それによつて健康被害が生じたということでございますから、そういった限りにおきましては、環境庁の所管でございまして。ですから、具体的なケースに基づきまして、場合によりましては厚生省と共同作業ということになることもござい

ましようけれども、あるいは物質と原因そのものについてはやはり問題がない、ただ、その物質がどういった経路でもって環境汚染をし、そして人体に達したかという点になりますれば、これは厚生省ではなくて、環境庁だけで判断し得る問題といたしたものもあると思ひます。そういったケース・バイ・ケースの問題としてやっていくということでございます。

○岡本委員 政務次官に申し上げたいのですが、いま私一つの例をあげたのは、カドミウム汚染、このイタイイタイ病鑑別診断班は環境庁にあるんです。それを駆使してでも、ほんとうに被害を受けている人たちを鑑別していく。都道府県にまかすんじやありませんよ、この場合は。そういった姿勢があるかどうか聞いています。

○小澤(大)政府委員 そのとおりの姿でございまして。

○岡本委員 そうしますと、局長に聞きますけれども、この因果関係の推定規定を削除されて、そのために非常に被害者に不利になつていくままでの判例を見ていると、どうしても前は厚生省、いまは環境庁に移つていく鑑別診断班の、カドミによる慢性中毒によるところのイタイイタイ病だ、しかも、その原因は神岡鉱業所だという四十三年の見解があつたから、ここに裁判ができたわけですね。しかるに生野鉱山は、あなたのはうは、この前の話では、兵庫県にまかせて、どうしても環境庁が直接行かない。ここに委員長いらつしやいますけれども、委員長から、環境庁直接の鑑別診断班をひとつ検討してもらいたい、こういった話があつても、兵庫県にまかせ、こういった話です。そうすると、いま政務次官が言われたのは、環境庁の鑑別診断班が直接に診察をして、鑑別をして、見解を出す、こういったふうにするのか、この点ひとつはつきりしてもらいたい。

○船後政府委員 政府の行政的見解と因果関係の推定規定とは直接関係はないと思ふのでございまして、ただいま御指摘の生野鉱山の問題につきましては、これは兵庫県でもって調査を進めてまい

り、それがある程度の段階に達した上で、現在は国の鑑別診断班におきましてその検討をいたしておるところでございます。先般その点につきまして鑑別診断班で検討したのでございますが、先生も御承知のとおり、なお若干の資料の不足という点がございます、その資料の整備を待ちまして鑑別診断班といたしましての結論を出していただくことになっております。

○岡本委員 兵庫県のやり方について住民の皆さんが非常に不信を抱いておる、だから国から行ってもらいたい、この声がほうほうとして出ているわけです。富山県のイタイイタイ病は、時の園田さんが力を入れてやったわけです。だからこうして無過失賠償責任でもつてうまく裁判ができていくわけですが、いまだどうしても兵庫県だけにまかせよう、まだこういう考え方でしょう。それと、さいぜん政務次官が言われたところの国が直接やりますというのと相違があるじゃないですか。

○船後政府委員 先ほど申しましたように、現段階では国の委託いたしております鑑別診断班において検討いたしておる段階でございます。結論を出しますにはなお資料の不足がございますから、私もどもすみやかに結論を出していただくように努力いたしておるところでございますが、なおしばらく時間がかかる、かように考えております。しかし、これは鑑別診断班といたしましての結論でございますから、当然環境庁におきましても、その結論の結果に従いまして所要の措置はとることとなると考えております。

○岡本委員 それでは被害者は救われませんか。私の言いたいのは、国から直接の検査をやってもいいという事です。兵庫県でやったものを国の鑑別診断班が見て判断するというだけでは、被害者の皆さんが納得しない。それでは環境庁において、要するに、鑑別診断班がどんな結論を出すか、そこに心配がある。それならば、先ほど政務次官が言われたように、国が直接検査をして、そうしてこうだということになれば住民の皆さんも納得するし——首を振るのはおかしいんだよ。ど

うしてもいまま兵庫県のやっているだけをもとにして考えようとしている。少なくとも厚生省の場合には、富山県に乗り込んで、厚生省の直接の手でやっています。環境庁になってから後退しているじゃないですか。そして無過失賠償責任のこれを出して前進したんだ、そんなばかなことありませんよ。これからでも、いままでの考え方を打ち破って、国で直接研究班をつくって——そうしなければ私は公害行政というものは進まないと思うのです。いま政務次官が直接国からやりまస్తుとおっしゃったそのことと矛盾するのです。いかがですか。

○小澤(太)政府委員 私は先生が直接直接と言われるからそのとおりですと申し上げたのでありまして、鑑別診断班は、私もどもが直接指揮しておるものでございます。したがって、直接やっているつもりでそう申し上げたわけです。環境庁の職員を連れていって、そして実際の調査をやれと言われることであらうかと思うのですが、そうですか。——そういう意味だとすれば、私はそのように申し上げたつもりではございません。しかし、それを環境庁が調査することを否定する意味ではもちろんございません。地方自治体が十分やったものを鑑別診断班でこれを鑑別する。その判断にわれわれは従う。その鑑別診断班は、国が派遣して、国が判断する機関でございますから、これは国が直接やったもの、こう了解していいのじゃないか、こう思っております。ところが、あなたの方の言われるのは、環境庁の職員が直接行って実際の検査をされる、こういうことのように聞こえるのですが、そのとおりですか。もしそのとおりとしますと、これはやはり場合によるのだ、こう思います。

○岡本委員 政務次官、富山県の場合はイタイイタイ病の診断班、研究班、こういうものをつくりまして、そうして厚生省で、国です。そういう編成をしまして、何べんかつぶれていきますけれども、われわれはやかましく言って、そして国で、名前を忘れましたが、金沢大学の先生を中心にし

てそういう検査をちゃんとやりまして、それを持ってきた鑑別診断班で鑑別しているわけですね。そして診断しているわけですね。そして結論を出しておられます。この兵庫県の場合は兵庫県にやらしてやる。そこに相違があるのです。このところをもう一つ進んで前向きにやっていたかぬと、私は、こんな法案を通したって、やることになってなかつたら同じことだと思ふのですが、いかがですか。

○船後政府委員 国がやると言い、あるいは県がやると申しましたが、いずれも国、県にはイタイイタイ病に関する権威があるわけではございません。それから、やはり大学あるいは民間その他の権威にお願いするわけでございます。兵庫県の生野鉦山の場合も、兵庫県におきまして、しかるべき大学あるいは民間の権威の方々に御依頼いたしまして、そしてカドミウムの健康調査につきましては、富山以来一定の様式が確立いたしておりますから、ほぼそれに従って実施いたしたわけでございます。

そういうデータに基づきまして、最終的にどのように判断するか、これは高度に科学的、専門的な事項であらうと思ふ。そういう判断を現在国の委託いたしました鑑別診断班において行なっているわけでございますが、それも現在のところ若干の資料の不足がございます、そういうものがまとまった段階で結論を下す、こういう鑑別診断班の方々が、兵庫県が行ないました検査というものの自体につきまして問題がありますれば、当然これをどうするかということもまた問題になるわけでございますが、そういうことも含めまして、私もどもは現在鑑別診断班の結論を待つておる状況でございます。

○岡本委員 どうもそれでは私は不服でありますけれども、時間があれですから次に進みます。そこで、因果関係の推定規定を削除されたわけですから、裁判所でそういう推定がちゃんとできるような被害者を救済するための措置として私申し上げたいのは、いまイタイイタイ病の診断を

する鑑別診断班でできた一つの法則がありますけれども、それには骨軟化症が入っていないからだめだったのですが、そういうものを拡大するということも環境庁長官は週日神戸の六甲において発表しているわけですね。新聞記事にたくさん出ておりますけれども、じゃいつごろその認定基準を拡大するのか、これをひとつ聞いておきたいと思ふ。

○船後政府委員 イタイイタイ病の診断基準につきましては、鑑別診断班とは別個の研究班をお願いいたしまして、そこで結論が得られました。ただいまその結論を印刷中でございます、できるだけすみやかにわれわれは要望いたしておりますから、おそろしくこの数日中にはその結論の報告が提出あるものと思ふますが、それによりまして所要の措置をとるつもりでおります。

○岡本委員 じゃそれを見せたいので、そうしていまの生野のイタイイタイ病の人たちを救ってあげたい、そして裁判でも有利にしていきたい、こういうふうに考えるわけでありませう。

そこで、私が、当委員会が環境庁長官に、推定規定を削除された、それに対してあなたはどう思ふますかと言いますと、非常に残念だ、こうおっしゃったのです。いまの政務次官の答弁によりまして、あの程度ではかえってぐあいが悪いから、もつときつとしたものを、こうおっしゃる。長官が、私は抜かれて非常に残念だ、こういうのとどうも意見がそぐさるよう思うのですが、長官のほうがかんどうですか、それともあなたのほうがかんどうですか、どっちでしょう。

○小澤(太)政府委員 長官が残念だと言われたその気持ちは、どこが残念なのかよくわかりませんが、私が申し上げたのは、私としては正しいと思っております。

○岡本委員 そうすると、長官は何が残念だと言ったのでしょね。当委員会の議事録にちゃんと出てますよ。これはひとつよく聞いてから法案を上げることによさう。

それはそれとしまして、次に確かめておきたい

ことがあるのですが、複合汚染につきまして、民法七百九十九条第一項の適用があった場合において、四日市あるいはその他の複合汚染で、この適用がない場合とはどういふことなんでしょうか。

○船後政府委員　ない場合とは、七百九十九条の共同不法行為が成立しない場合でございます。したがって、民法七百九十九条もしくは今度の法律で申し上げますと、大気法の二十五条、これによりまして単独の不法行為があるというような場合が考えられるわけでございます。

○岡本委員　単独の場合は、別に二十五条の二に入れるのはおかしいじゃないですか。二十五条の二は、「前条第一項に規定する損害が二以上の事業者の健康被害物質の大気中への排出により」でしよう。単独の場合だったら複合汚染とは言いませんよ。企業一つでしよう。そういう説明はぼくはちょっとおかしいと思うのです。七百九十九条第一項の規定の適用、これは共同不法行為ですね。そうでない場合は、単独というのであれば別にここに入れる必要はないと私は思うのです。もう一ぺんその点を説明してください。

○船後政府委員　第二十五条の二の規定は、民法七百九十九条第一項の適用がある場合につきましての規定でございますので、ない場合につきましては、これには何ら触れていないというわけでございます。

○岡本委員　そうしますと、たとえば四日市コンビナートあるいは川崎あるいは尼崎、こういったたぐさんの企業があつて複合汚染の場合は、全部七百九十九条第一項の規定に該当すると思つていいですか。

○船後政府委員　民法七百九十九条は、数人の共同不法行為によつて損害が生じた場合の規定でございます。したがって、ただいま具体的に御指摘になられたような事案につきまして七百九十九条の適用は、私が責任をもつてお答えすべき範囲ではないかと思つますが、私どもの考え方によりますれば、この共同の要件と申しますのは、先般来もお答えいたしておりますとおり、現在の

判例、学説によりますれば、主観的な要件は要せず、客観的に関連共同性があれば足りるというところでございます。したがって、数人の複数の排出者がございまして、それが客観的に関連共同性を持つておつて、一つの被害を引き起こしたという場合に七百九十九条の適用があると思つております。

○岡本委員　そうしますと、野党のように、複合汚染の場合はどういふようにはつきりしておいたほうが――民法七百九十九条第一項というのは御承知のように共同不法行為です。こういったものの立証を被害者のほうがしなければならぬじゃないですか。それをしなくてもいいのだから、その点もひとつ……。

○船後政府委員　七百九十九条も結局単独ではなくして、数人の者の不法行為を規定したものでございます。したがって、この「共同」という字句があるかないかの差だけであつて、実際問題といたしましては、野党案のような書き方をいたしましたとしても、実際の結果にはさほどの相違はない、かように考えております。

ただ、複数の原因者と申しましたが、それを常識的に一体どの程度まで範囲に含むべきか、先般来も問題になっておりましたが、東京の煙と大阪の煙が合して一つの被害を生ずるから、これはみんな共同の責任に問われるんだというふうな解釈というものは常識的に考えて成り立ち得ないわけでございますから、やはり数人の共同不法行為というものにつきましては常識的な範囲というものがあつて考えております。

○岡本委員　そうしますと、念を押しておきますけれども、共同の意思がなくとも、あるいは共同行為まではいきませんけれども、お互いに共通した関連、そういったもので出さなくても、要するにあなたがおつちやつたように大阪と東京、これは別でしよう。その地域その地域の複合汚染であれば七百九十九条第一項の規定が適用されるということをはつきりひと言つておいていただきたいと思います。これは法務省の見解でもよろしいか

ら……。これはなぜ私が言ふかといふと、共同不法行為の立証を被害者がしなければならぬというところになれば、これはどうしようもないわけですから。

○古館説明員　七百九十九条の、行為者間の行為の関連共同という関係では、行為が客観的に関連共同していればいいというところで大体判例、学説も固まつておりますから、十分そういうことで解釈されるだろうというふうに思ふます。ただ、客観的に関連共同しているというところは立証する必要があつるかと思ふます。たとえばどういふことかといふと、各行為者間の行為が被害発生との関係で一体をなしているというところを立証すれば足りるというふうに考えております。

○岡本委員　そうしますと、その地域に一緒にあるというところだけでいいわけですね。たとえば、四日市なら四日市の周辺にある地域、ここに所在しているんだという立証だけでいいんですね。このところは大事なところですから、その点をひとつ……。

○古館説明員　その辺は事実認定で非常にむずかしい点かと思ふますけれども、ここは野党案も同じだろつと思ふます。結局、各行為者間の行為が一体をなして被害を発生しているという立証が必要かと思ふます。だからその点は同じかと思ふます。

○岡本委員　野党案のは、要するに、その地域に二以上複合してある場合は、複合汚染としてこれは訴訟ができるわけですね。私の言わんとするところは、民法七百九十九条第一項を入れたために、数社なり数十社が共同で不法行為をしているのだという立証をしなければならぬのか、野党案と同じにしないでいいのか、これをひとつ聞きたいのです。

○古館説明員　いま先生がおつちやいましたように、野党案でも、複合しているというところは主張、立証しなければならぬという御趣旨がございましてね。この点は、複合してあるということが、まさに各行為者間の行為が被害の発生との関係で

一体をなしているというところでございます。ですから、野党案も政府案も、結局各行為者間の行為が被害の発生との関係で客観的に一体をなしておれば責任を負うというところでございまして、一体をなしているというところは、どちらの案にしろ立証しなくちゃならないという考え方でございまして。

○岡本委員　あなた、ごまかしただけじゃない。それでは、野党案の「(複合原因者の賠償責任)」というところをちよつと読んでみます。損害が二以上の事業者の事業活動によつて生じたときは、各事業者は、連帯してその損害を賠償する責めに任ずる。損害が二以上の事業者の事業活動のいづ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。こういふように野党案にあるのです。いいですか。そうすると、たとえば十社、二十社のどの煙から出たかということを知ることができなくとも、何社か一緒にあつたら、そこは訴訟を起こすことができるわけですよ。あなたのほうの政府案によると、共同不法行為というものは立証しなければならぬのかどうか。少なくともよろしい、ただ、二以上の複合汚染があるということが客観的にわかれば、それで訴えていいのだから。地域に数社、数十社があれば、それを全部訴訟していいのだから、これを聞いているわけですね。それだけばつきりしてくればいいのです。

○古館説明員　少なくとも各行為者の行為が被害の発生との関係で因果関係がある、その行為が一体をなしているというところは立証しなければならぬだろつと思ふます。その関係では野党案でも、結局「事業活動によつて生じた」といふから、その各事業者の行為と損害との間には因果関係というのを立証しなければならぬだろつと思ふます。それが複数、二以上の場合に連帯責任を負うということでありまして、やはりその点は同じだろつと思ふます。

○岡本委員　どうもあなた話をよくそらしてもらつて困るのですが、野党案では、たとえば大気汚染によつてぜんそくになつたとか肺気腫になつ

たとかこれははつきりしておることだ、病気になるていないのに訴訟するわけがないのですが、二以上の事業者の事業活動によって生じたが、どれによって生じたか知ることができないときも同様とするというのですから、野党案と政府案は違ひのです。それを同じだと言ふあなたはさきから言うておられるからおかしい。明らかに違ひ。政府案は民法七百九十九条第一項の適用があつた場合です。から明らかに相違する。相違することはわかつておるのだから、私はこの二十五条の二の七百九十九条第一項の適用があるということを、要するにこういふ事業者が共同不法行為をやつたということをお被害者が立証しなくても、そうした二以上、複数の原因によるのだということを訴訟していいのだからということをお聞いているのです。

○古館説明員 いまの御質問の趣旨で加害者がだれかわからないという関係では、その点は野党案で後段で明記してございます。ですから、そういう意味では政府案と違ひということはおつしやるとおりでございます。

○岡本委員 立証しなくてもいいのかということ。

○古館説明員 結局ある一定の地域に事業者が多数事業活動をして煙を出している、その場合にだれによってこの被害が発生したとかいうことがわからない場合でも、そこで共同している事業者について賠償請求をすることができるといふことで、加害者の特定、これが有害物質を排出している、そのためにこれだけの損害が生じたのだといふことを言わないでも、そういう意味では責任を負わされるという点では容易だろふかと思ひます。しかし実際問題といたしまして、その一定地域で事業活動をして有害物質を排出している、それが結局被害者のところに当然常識上届く、たとへば煙がしよつちやう天候、気象条件で当然その被害者のところに届くといふことになる場合が一般だろふと思ひます。そうしますと、結局そういう周囲のものの関係でやはり加害者といふのははつきりするのじゃないか。そういう意味では

実際的にはその被害者のほうとの関係では違ひがないのではないかとお聞きに考えております。○岡本委員 考えておるだけじゃ困るのです。共同不法行為をしたという証明をしなくても、複合汚染の場合は、その地域であればそのまま損害賠償の責めを受けなければならぬといふことだけをあなたはお聞き答えておけばいいのだよ。考えていますとかあるいはまたどうでしょうとか、そんなあいまいな法律をつくつたのじゃ、これは裁判所ではあとの判例が困るでしよ。船後局長、法務省でより答えなかつたら、あなた答へなさい。

○古館説明員 先ほどの御質問との関係で補足いたしますけれども、政府案も七百九十九条の一項を引用いたしておりますから、この後段で「共同行為者中ノ数レカ其損害ヲ加ヘタルカヲ知ルコト能ハサルトキ亦同シ」といふことでこの適用があるわけでございますけれども、この場合には、民法の解釈といたしましては、おそらくある一人の事業者の排出だけで被害が発生するといふ場合に、その加害者がだれかわからぬといふ場合に七百九十九条の後段が適用されるといふふうに一般に理解されているように思われます。そういうことから、いまの七百九十九条の一項を引用しているという場合に、結局その排出量で被害が発生しないというふうな場合にはこの適用はないといふことにならうかと思ひます。その関係で野党案の四条の一項の後段、これがいまの七百九十九条の一項の後段と同じような趣旨だとしますと、それは政府案と同じで、それからさうでないといふことになりまして、つまり結局一事業者としては被害を生ずるに満たないような排出をした場合でもこれは適用するのだという御趣旨なら、その限度では政府案と違ひがあるかといふふうに考えます。

○岡本委員 ちょっとあなた、二項のほうにこまかしてしまつたので、いいですか、そつちのほうをばくは言うておるのと違ひます。民法七百九十九条の第一項の規定の適用があつた場合、この適用というのとは共同不法行為なんですから、共同不

法行為をしていふというふうな、そんな立証を被害者がしなくても、同じ地域に同じように煙を排出しているという場合ならば、このまま損害賠償の責めを受けるのかといふこと、それだけを答えてくれればいいのですよ。二項なんかの話をしている。

○船後政府委員 民法七百九十九条によりましては、「数人ノ共同ノ不法行為ニ因リテ他人ニ損害ヲ加ヘタルトキハ」とございますから、数人の共同不法行為で他人に損害を加えるといふことは立証を要するわけでございます。同様に野党案の四条におきまして、「前条第一項に規定する損害が二以上の事業者の事業活動によつて生じたときは」とございますので、こういう意味におきましては、野党案におきましても損害が二以上の事業者の事業活動によつて生じたことは立証を要するかと考えます。その立証の程度は両者とも同様であると考えております。

○岡本委員 野党案は、たとえば数社の企業から亜硫酸ガスを出しているという場合であれば、複合汚染の場合は全部賠償の責任があるわけですか。いいですか。それで政府案について、七百九十九条第一項の共同して不法行為をしたという立証をお被害者のほうでしなくても、複合汚染の場合いいのだからということをお聞いているのですよ。いいというなら野党案と変わらぬ。第七百九十九条第一項の規定」といふことが入つておるから、この立証をお被害者のほうでしなければならぬのであれば、これは困るわけですか。要するに、共同してやつたといふことを立証しなければならぬとしたら、これは立証できないのですよ。このところだけをはつきりしてください。しなくていいといふのだつたらしくなくていいといふふうに。

○船後政府委員 政府案におきましては七百九十九条を引つぱつておられますので「共同ノ」いう点が加わるわけでございますが、これは先般申し上げしておりますとおり、客観的な関連共同性をもって足りるわけでございます。

ところで、先生御指摘のように、ここに数本あ

るいは数十本の煙突が並んでおるといふ事実だけでその数本ないし数十本の煙突が直ちにその損害と因果関係ありやなしやという問題を抜きにいたしますれば、その点につきましては先生のおつしやるとおりだと私は思ひます。ただ煙突があるというだけで因果関係が立証できるかいかにかつきましては問題が残ると思ひます。やはり煙突があつてその煙突から出てる煙で被害を生じているといふことの立証は要するかと考えております。

○岡本委員 そうしますと、振り返つて言ひなれば、共同してその煙を出したというふうな立証は必要ないわけでしょうか。結局、各煙突から出ているといふことだけがはつきりすればいいわけですね。共同していふというふうなことを一々証明しなくてもいいわけですね。その点だけひとつ……。

○船後政府委員 その共同して出しているのがお互いに共謀して出しているとか、あるいは共同の認識を持って出しているとかいふ意味ではなくて、客観的に関連共同しておれば足りるわけでございますから、先ほど申し上げておりますとおり、結果的には野党案と同じではなからうかと考えております。

○岡本委員 わかりました。その立証はしなくてもいい。野党案では、二以上の事業者の事業活動によつて生じたか、そのうちのいづれによつて生じたか知ることができないときも同様なんですから、そこは政府案との違ひなんです。共同行為をやつておるといふことを立証しなくてもいいといふならばよろしい。これはおしい判例によつて変わつてくると思ひますからね。

○田中委員長 もっと答弁をはつきりすればいい、主観的要件は必要でないのだ、客観的要件は立証しなくてはいい。その客観的要件は何できまるかといふは社会的通念によつてきまるのだ。それでいいじゃないですか。答弁がへたなんだ。同じことを繰り返しているのですよ。それだつたらきよじやうに採決できぬよ。その点は政府案も野党案も一緒なんだ。

○船後政府委員 共同の解釈につきましては、主観的な要件は要しない、客観的な共同性があれば足りるわけでございます。

○岡本委員 それでは次に無過失賠償責任の場合、大気汚染の一部改正であります。これは固定発生源のみを追及しておりますが、先ほども島本委員からも話がありましたように、都市公害においては自動車からの排気ガスの寄与度、こういうことが問題になってきようかと思うのですが、この自動車による排気ガスが工場によるものよりも上の上のせされた、そういう汚染の場合も、やはり工場側に賠償責任があるのかどうか、この点をひとつはつきりしてください。

○古館説明員 相当因果関係があれば責任を負うべきであると思っております。

○岡本委員 相当因果関係があれば責任あり、自動車も責任があるということですか。

○古館説明員 工場に責任があるということでございます。

○岡本委員 相当といふのがちょっとわかりにくいのですが、まあいいでしょう。それでこういう場合があるのです。静穏汚染、静穏汚染と申しまして、いま企業の工場の煙突から排出しているところのいろいろな煙の硫酸酸化物なんかはかるのはK値ではかっております。これは大気風速六メートル、こういうものを考えて、そうしてK値を出しておるわけですが、たとえば全然風が動かなくなる、こういうときに非常にこれは過去に東京でありましたのですが、普通であればほとんど広範囲にそういう汚染物質が流れるわけですが、風がなくなるとそこにたまるわけなんです。そういう大量の死者が出たあるいは健康被害者が出た。その原因が二重逆転層という場合があるわけなんです。こういうのを不可抗力というのかあるいは天災というのか、このしんしゃく規定のところにあるんです。これをどういうふうに見るのか。

○古館説明員 入らないと思っております。

○岡本委員 じゃ、天災及び不可抗力には入らないと思っております。

いとはつきりしました。

次に、もう一つ聞いておきたいことがあります。これはこの間東海道新幹線で三島―静岡間でパンタグラフがこわれたわけですが、この原因は、あの付近の富士方面の亜硫酸ガスが架線に影響している。そうしてその亜硫酸ガスも、あそこにくさんの工場があるわけですから、この場合は集団不法行為、これによって新幹線のパンタグラフがこわれて何人かがけがをした、こういう場合は本法案の無過失賠償責任に入るのかどうか、責めを受けなければならぬのかどうか、これもひとつ聞きたい。

○古館説明員 これはもう少し事実関係を正確に把握しないと、正確なお答えはできかねるかと考えますけれども、共同不法行為の要件等を満たしますれば賠償責任はあるというふうに抽象的には言えようかと思っております。具体的な確答といえますのは、具体的な事実関係をもう少しよく把握しませんと、お答えできかねると思っております。

○岡本委員 これは十七日に東海道新幹線が、先ほど私が言いましたように、富士方面の亜硫酸ガスが原因で、はつきりした原因ということがわからないのでしようけれども、そのためにパンタグラフが腐食をして、そしてこわれて車がこたえていくわけなんです。新幹線が九時間ぐらいたまわっているわけなんです。この場合、うまくこたえてくれればいいけれども、もしもはつきりこたえてくれれば人が出た、こういう場合は、この富士方面の数社―何社か知りませんが、亜硫酸ガスを出しているわけなんです。その場合には本法案が適用されるのかどうか。

○古館説明員 非常にむずかしい御質問でございます。まず抽象的に答えるよりお答えのしようがないのじゃないかと思うのですけれども、一番問題はやはり相当因果関係があるかどうかという問題なんじゃないかというふうに考えております。ですから、裁判上でも相当因果関係の認定で非常に苦労されるというふうに考える次第でございます。

○岡本委員 では、先ほどあなたが答えたんだから、そういう場合は事故が起こった場合にはあると思う―あると思うと言ったらおかしいけれども、あるんだということではこれは置いておきましょう。

次に、二十五条の二項「一の物質が新たに健康被害物質となつた場合には、前項の規定は、その物質が健康被害物質となつた日以後の当該物質の排出による損害について適用する。」大體いままでの公害の歴史ずっと見ておきますと、未規制物質が被害の原因になっておるものが非常に多いわけなんです。たとえばイタイイタイ病でもそうです。あつた病気が出てから規制物質になつた。こういうことになつておると、規制物質、政令の中に入れた時分にはたくさん被害が出ておる。こういうことでは私はいけなかつたと思うのです。

そこでPCB。PCBはいつごろ―カネミ中毒、これは公害とはいえないかも知れませんが、あれども、すでにこうした患者が発生しておる。あるいはまた、母乳からPCBが出ておる。これによつて起こつた患者、こういうことを考えますと、一日も早くこの政令指定をしなければならぬと思うのですが、これはいつごろやるつもりになっておられますか。

〔委員長退席、始開委員長代理着席〕

○船後政府委員 PCBの規制につきましては、六月末を目途といたしまして、厚生省におきましては食品の安全基準に関する暫定的な基準、環境庁におきましては水質汚濁に関する暫定的な排出基準というものを策定を急いでおるところでございます。

○岡本委員 そうすると、PCBというのは人体に影響があるということは認めるわけですね。これは過去もそうですが、これはまあいい。

そこでこの場合はいかがですか、一つ申し上げますが、食糧庁長官来ておりますか。―これは過日、当委員会と建設委員会が琵琶湖の汚染対策について私が論議したときに、PCB汚染米、これが六百八十五トン、この処置はどうしましたか。

○亀尾政府委員 ただいまの数字、ちょっと私心当たりがございませうが、政府買い入れ量、この周辺の産米を含めまして六百八十八トン政府買い入れをいたしました。このうち在庫量が四百二十二トンでございます。この四百二十二トンのうち汚染地区のものは九十八トンでございます。これにつきましては現在シールをして保管をしております。

なお、このほかに自主流通米、農協の持つております米で汚染をされた認められるものが約百四十二トンございますが、これも同様にシールをして保管するように滋賀県庁から農協のほうに指導をいたしております。

○岡本委員 そうすると両方ともちゃんと、この前大臣が答えたように保管されているわけですね。

○亀尾政府委員 この両方の数量は、厳重に保管されておると私も承知をいたしております。五月二十六日に問い合わせた結果によりまして、シールをつけて保管をしておるといふ報告でございます。

○岡本委員 私のほうの調査あるいはまた報道によりますと、PCB汚染の疑いで出荷停止されたはずの近江米、滋賀県の米です。二千六百俵、一俵が六十キロです。これが京阪神地方に出荷された、尼崎ではそれを見つづけて、そうして市の衛生局で―先月の十七日に尼崎市内の卸元であるところの丸三米穀会社に十五トンが入荷しておる、うち三・七トンは玄米のまま同市内に、また伊丹市の小売店にもおろされておる、そうしてその中からもうすでに一般の配給というのですか、販売されておるといふ事実がはつきりしておるわけですが、どうも食糧庁の言うのと違うのですが、これはいかがですか。

〔始開委員長代理退席、委員長着席〕

○亀尾政府委員 いまのは自主流通米の米であつたと私も考えておりますが、自主流通米は、汚

染地区周辺の産米を含めまして三百九十三トンございまして、そのうち問題の発生をいたしました時点で二百八十九トンがすでに、問題になる以前に、そういうことがわからないものでございいますから、販売をされておったという状況でございいます。この二百八十九トンがすでに滋賀県、京都、大阪、兵庫、愛知等に出回っております。問題になりましたときに私どもとしては調査をいたしました。小売りの手元まで行っているものが相当ありまして、判明次第食糧庁においては、いつでも他の産米と交換するということを指導をいたしました次第でございいます。私どもとして、もしそういうものがあればいつでも交換をするという指示もしてございいますので、いまの三十七トンというのを私ども初めてお伺いしましたが、いつでも交換に応ずるといふ姿勢でおる次第でございいます。

○岡本委員 口に入ってしまったものは交換できませんよ。それでこの報道によると、滋賀県の農協幹部は、凍結の決定が下部にまで徹底していなかったため、また汚染米と知って出荷を急いだのではないかと、また消費者の声をきくもあるわけですね。それについてどうですか。この前も富山県のカドミウムを兵庫県に送ってきた、そうして凍結米だったものが兵庫で食べちゃったという、どうも食糧庁の何と云いますか、PCB汚染米についての凍結あるいはまたどうするかということについて、私は非常に疑いを持つわけですが、いかがですか。

○農林政府委員 滋賀県がこの問題を、土壌汚染があるということで判定をいたしました時期が三月でございまして、その後玄米の汚染というのを判定いたしました時期が四月十九日でございいます。私も滋賀県からは、この土壌汚染が認められると同時にその地区の米をとりあえず凍結をして、四月十九日の時点で玄米汚染の認められたもののみを精査して、それをシールをして、残余のものは玄米汚染と関係がないということで販売をした、かように承知をいたしております。し

たがいまして、玄米汚染の認められた米につきましては百四トン、その後も全然出荷をいたさないし、嚴重にシールをしてあるというふうに承知をいたしております。カドミウム米で農協の幹部等がそういうふうなことがあるというところは、私も十分警戒をして、県の食糧事務所などを奮励いたしておりますので、私ども今後農協にも十分注意して、間違いないようにやっていきたいと考えております。

○岡本委員 そこで環境庁にお聞きをしたいのですが、私はいまあなたの答弁をまるのみにできません。この報道を見まして、また私どものよく調べたところによると、こういってたようなPCB汚染の米がすでに消費者に渡っている。それによつて病気になる。これはどこに訴訟をしたらいいの。これはそのPCBを出したところの会社にあるのかあるいはその米を出した農協にあるのか、小売店にあるのか、こういふことになる。この訴訟をする相手はどこになるのですか。これをひとつお聞きしたい。

○船後政府委員 PCBに汚染された米がどの程度人体に影響を及ぼすかという問題がまずあるわけですが、ただいまの御質問は、それがかりに被害があるということと前提をいたしまして、だれを訴えればいいのかということに了承しておるわけですが、そういう場合、たとえ出荷をする者が何らかの規制に違反をして出荷をした場合とそうでない場合とを区別して、そういうPCBの汚染という点に對する責任者がだれになるかは、やはりケース・バイ・ケースに決定をしていくべき問題ではないかと思ひます。

○岡本委員 ケース・バイ・ケース——時間がありませんから、まあいいでしょう。そこで、この水質汚濁防止法の、ここで一番最後の適用除外のところの二十三条、「この法律の規定は、放射性物質による公共用水域の水質の汚濁及びその防止については、適用しない」、こういふことになっておったのが「公共用水域の」をはずしてしまつた。これをはずしたわけと、はずし

たらどうなるのか、これを一べんちよつと説明願ひたいと思ひます。

○船後政府委員 放射能物質の汚染による被害の問題につきましては、特別法をいたしまして原子力の損害に關する法体系があるわけでございますから、そちらのほうに譲つておるわけでございます。

○岡本委員 現在までの水質汚濁防止法によりまして、公共用水域の水質汚濁及び防止については適用しないといふのです。今度は公共用水域、これをとつてしまつてゐる。そこになんか差があるのか。これをひとつ……

○船後政府委員 放射能物質による汚染の被害につきましては、公共用水域であらうと公共用水域以外、私水であります。そういうものであらうと、これはすべて放射能の賠償に關する法律、この体系によるということとを明らかにするために削除したものでございいます。

○岡本委員 そうしますと、原子力損害の賠償に關する法律の第三条、「原子力の運搬等の際、当該原子力の運搬等により原子力損害を与えたときは、当該原子力の運搬等に係る原子力事業者がその損害を賠償する責めに任ずる。」こういふふうになつておるわけですが、これは公共用水域以外のものも全部入つておるわけですか。その点ちよつと念を押しておきます。

○船後政府委員 この大気汚染防止法あるいは水質汚濁防止法における無過失と原子力被害との關係につきましては、放射性物質による大気または水質の汚染に對する規制は原子力基本法をはじめとする各種の法律で一元的に對策が講じられておりますので、今回の法律におきましては放射性物質による被害はすべて原子力損害の賠償に關する法律とこの体系にゆだねるというたてまえでもつて、先ほど申しましたように公共用水域という字句も削り、すべてそういう被害は原子力の体系でやるということとを認識したものでございいます。

○岡本委員 科学技術庁長官、あなたの所管ですから……

○木内國務大臣 お答えいたします。この放射性物質の管理は非常に嚴重にやつておりますので、公害基本法をつくる際におきまして、これは放射性の物質の管理のほうにまかせるといふことで公害基本法のほうからも除いておられます。したがって、環境庁の所掌からはずれておるような次第でございいます。

○岡本委員 そこで最後に念を押しておきたいことがあるのですが、この法案で、健康被害物質の大気中への排出により人の生命または身体を害したるとき、この害したるときというのは、たとえば煙を吸つた、吸つたときか、吸つてからだの調子が悪くなつたときか、死亡したときか、これには非常に個人差があると思ひます。症状も多種であると思ひますが、そのいずれであるかということとをひとつはつきりしておいてもらいたいと思ひます。

○船後政府委員 やはり損害が現実に生じておるといふことは必要であらうと思ひます。医療行為をしたかどうかという点も問題とはならないと思ひます。少なくとも、少なくとも現実に被害者に損害が生じておるといふことが必要であらうと思ひます。

○岡本委員 そこで政務次官、要するにそういうふうなおそれがある。身体に影響があるというおそれがある。たとえば規制基準、排出基準を守つておつてもそういう病気になる場合もあるが、守つてない場合が非常に多いですよ。その場合、要するに規制基準より官庁というものはなかなかうまく動いてないのです。それを一番早く察知するのはやはり住民なのです。一人か二人出て来い、何人か出てくる。その場合どうしても、先ほど島本委員からもお話がありましたように、あつた差止請求あるいはその所管の役所に何とかしてくれといつてもなかなか動かない。そのときには規制措置請求、これはどうしても公害を防ぐためには必要にならうと私は思ひます。先ほどあなたは将来考へるといふふうなお話でありましたけれども、ほんとうに真剣にそれを考へて公害

てまいりたい。

それから、先ほどことばを濁しましたけれども、私いろいろ考えてみますと、あの基金なり保険の問題は次の通常国会の重要な議題にしたい、こういうふうに考えておるわけでございます。そういいますならばまことにしあわせだ、こう思つて努力をしておるような次第であります。

○岡本委員 次の通常国会に救済する担保になるところの制度を出していただく、これを了承しまして、きょうはここで一応中止しておきます。

○田中委員長 岡本君の質疑は終了いたしました。

次に、西田八郎君。

○西田委員 私はきわめて簡単に五、六点について質問をしたいと思ひます。

それは、前回の質問の積み残しと、さらにその後審議の過程で疑問になつてきたそれらの点についてお伺いをするわけですが、最初に、これもこの問のときに聞いたわけですが、健康被害に限られております。財産被害については今後どのようにされるおつもりなのか。最近、先ほども新幹線の話が出ておりましたが、振動、騒音、それらは確かに健康被害と言われればどうかという問題があつたとしても、難聴になる人もあります。これは、振動のためにおちおち寝られないということから不眠症になる。そのことが原因してからだをこわしておる人も少なくないわけでありまして、そういう点について一体どういふふうにお考えになつておるのか。まずその点からお伺いしたい。

○小澤(太)政府委員 たびたび政府側からも御答弁申し上げておりますように、財産被害は当然入れるべきだと私は思つておるのですが、現実にとのように入れるかという問題がございます。で、今回は一番の生命と健康ということに限つたわけでございます。これは継続して財産被害をどの程度取り入れるかというところはやるつもりにいたしておる次第でございます。

○西田委員 ちょっと質問が変なところでずれてしまひまして、私の質問のはりが悪かったのでか

えつてわかりにくかつたと思ひますが、いま私が申し上げました難聴であるとかあるいは不眠症というものは健康被害ということに該当すると思ひますが、それ以外にさらに割れた、おひつがこわれた、あるいはテレビが見られないというような財産被害が生じていることについてどうするか、こういう質問がしたかつたわけですが、その点についてはいまお答えになつて、なるべく早い機会ということですが、どうもなるべく早い機会、可及的すみやかというところは便利のいいことばでございまして、なかなかはつきりしない。この無過失の損害責任についても、これはもう出す出すと言つてから、二年は完全に経過をしておる、こういうようなことでありますから、私どもとしてはそういう点について、一体どのような状況ができたときにその財産被害というもののについて考えるのか。私どもはもうすでに被害が出ておると思ひます。政府のほうでは、その被害は生活環境においてまだ許容できる範囲内だということにお考えになつておるのだと思ひますが、一体どういふ状況になつたときに財産被害というものが取り入れられるかというようにすることについてお伺いしたいと思ひます。

○小澤(太)政府委員 いま先生のおっしゃるやうに、どういふところで財産被害をつかまえるかという問題とか、いろいろむずかしい問題があるものですが、いまどういふところでお話をしております。きり言えるなら、もうこの法案に出しておるぐらゐのつもりなんです。それが言えないものでございまして、言える段階に検討が進んでおりません。可及的すみやかということばは申しわけありませんが、引き続き継続してこの研究を進めたい。同時に、やはりこれは実際の社会の上の具体的ないろいろな実例も積み重ねていかなければならぬと、また、法律的ないろいろな構成の問題もありませんので、法律家の専門家の意見も徴しながら、具体的な実態などもつかみながらということになりますので、すぐにはできませんけれども、できるだけ早く、まあ私ども普通政治家の判断をいたしましたしては、せつかくこの国会で御審議

断をいたしましたしては、せつかくこの国会で御審議いたされ、先生方の強い御要望もございましたので、できれば一番近い機会の国会で御審議をいただけるようなところに持つていくのが、私ども常識でございます。一応そういうことをめどにしておるわけでございます。それがうまくいきますならばしあわせに存するといふような次第でございます。

○西田委員 あわせて、先ほどの質問の続きになるわけですが、水と大気だけに限定されたわけではなく、もうすでに振動、騒音等で先ほど申し上げたような被害が出てきておる。典型公害、七公害といわれておるわけですが、それらの最もひどいものについて振動と騒音があると思ひます。これらについて、一体財産被害についてどうするかといういまの私の質問とあわせて、一体いつごろそういうものまで包括するようにして対策するように考えておられるのか、それをお聞かせ願ひたいと思ひます。

○小澤(太)政府委員 先生がおっしゃるやうな振動、これが無過失に結びつくかどうかという問題かと思ひます。おそろく、そういうものは無過失よりも、故意、過失というものが非常に多いと思ひます。無過失ということに結びつくかどうかの問題もございまして、今回は水質と大気汚染に持つていったわけでございますが、これもわれわれの研究の範囲にはもちろん属するということをお申し上げたいと思ひます。

○西田委員 そのところは非常にむずかしいところだと思ひます。無過失が少なくないとおっしゃるのですが、騒音でも、ホンがきめられておつた一つ一つの車はそれぞれ規制のホンを守つておつたとしても、それが集まれば大きな音になるというふうには考えられる。その場合、それじゃ無過失でない、やはり過失なんだ。あるいは振動の場合でも、建設省は道路をこしらえるわけですが、地層の試験から全部やつて、そしてこれならだいたいふとというところでやつた、道路を敷いた、そして十トンなり十五トンの車を走らせてもだいじょうぶだということ、その車の走ることを許可し

た。そうした場合に、振動が起つたというやうな場合は、これはやはり過失なんですか。その辺のところをひとつ……。

○小澤(太)政府委員 行政上の規制を守つておること、民事上の損害を求める権利とは関係がないわけですが、かりに行政上の規制を守つておるにしても、実際上の損害を与えておれば、現在におきましては加害者に対する損害賠償を請求できる、こういうたてまえに現在の判例も法理論もなつておりますので、そういうことを申し上げておきます。

○西田委員 それはなつていたとしても、かりに原因者がはつきりしない場合——この前の鉄道の新幹線みたいなものは、鉄道を走らせておるのだから、はつきりわかりますね。日本国有鉄道公社にその責任を追及することができると、自動車といふものになればどうなるのですか。

○船後政府委員 まず一般論を申し上げますが、私どもが今後財産被害の問題を検討するにつきましては、大気、水以外に、加害の態様といたしまして他の公害も当然検討範囲に入つてくるわけでございます。またこれらの問題は、先ほど申し上げましたように、賠償措置制度を考えます場合に、はたしてそういう制度に乗り得るかどうかという検討ともあわせて考えていかねばならないと思つております。

ところで、ただいま御指摘の騒音、振動の問題でございますが、たとえば騒音でいわゆる都市騒音、これは無数の発生源があるわけでございます。しかも加害者が被害者になつたり、被害者が加害者になつたりというやうな面、それからまた、被害者といつたとしても、一応市民生活としての受忍限度といつたやうな問題から、どの程度の損害を對象とすべきかというむずかしい問題もあるわけでございますので、そういうこともひっくるめて今後検討してまいりたいというふうに考えます。

○西田委員 それと、重ねて確認をしておきたいのですが、そうしたもののについてはなかなか認定

する基準というようものがむずかしいということなんでしょうか。

○船後政府委員 私どもといたしましては、やはり現実には発生した被害の救済ということが主たる関心になるわけでございますが、騒音による被害の中で、非常に特定の発生源から出てきた、それによってノイローゼになるといったような事案につきましては、これはすでに判例もあるわけでございします。しかし、私どもやはり一番頭を悩ましてるのは、都市の中とか騒音が何十ホンあるといったような状態、これが市民生活としてはやむを得ない面かもしれないんですが、そういった点を受忍限度の点からどう考えたいのかというものが非常にむずかしい問題であるということをお願いを申し上げたわけでございます。

○西田委員 病人が出たり子供が病気になるというところは、これはもう健康被害ではつきりすると思うのです。ところが、牛の乳が出なくなったり鶏が卵を産まなくなったり、あるいは商店のたなのものが落ちてこわれたりする、こういうのが私は財産被害じゃないかと思うのですが、そういうことは当然起こり得ることだと私は推定できるのですが、いかがでしょう。

○船後政府委員 確かに、ある特定の工事によりまして振動が起こって、それでもって財産被害も生じますし、また、それに関連いたしまして身体、生命まで失うというようなこともあり得るわけでございますが、そういうケースは、先ほど政務次官が申しておられますように、やはり因果関係が明白であり、また故意、過失も明らかでございますので、現在の民法のもとでも十分機能するのじゃないかと思っております。

○西田委員 どうもかみ合わないのは、私の質問がへたで意が十分伝わらぬので答弁がおかしいんだらうと思うのですが、過失の場合はいいんですよ。だけれども、過失でないのを無過失というんでしょ。だから、そういう点のことを聞いていますわけ、たとえば振動について、いま建築ということをやられた。確かに建設現場等については、

制限といえますか、基準がありますけれども、一般的に振動についての基準というものはまだ設けられていないんじゃないですか。ですから、そういう点の基準も何もない、そうしてそれがやったのかわからぬのです。不特定多数の車がたまたま走っている場合、そういう場合に一体どうなるのかというのを聞いていますわけ。

○船後政府委員 特に原因者が特定してないような騒音、振動が重なるところにつきまして、どの程度の財産被害なり健康被害が起るかという事実関係が実は問題でございまして、私ども、たいのいの場合には、騒音、振動等による被害は、故意、過失なり因果関係の立証は容易であると思っております。でございますが、そういうような不特定多数の発生源で因果関係も追及できないような騒音、振動からなにか被害が出ておるといふことになりまして、先ほど来申しておりますように、民事の裁判にかけましても、訴える相手もないというところになるわけでございまして、またもとへ戻りまして、しからば損害賠償措置制度にそういうものが乗り得るかどうかという検討の際に、あわせて考慮するほかはないと思っております。

○西田委員 次に、いまの答弁で、私は、やはりそういう制度で補償するという形にしなければ実際はできないんじゃないかというところで伺いしておいたわけですが、そこで、改正案第二十五条二項の、これはちょっと問題になると思うのは、一つの物質が新たに健康被害物質となった場合には、先ほど岡本議員も質問しておられたわけですが、「前項の規定は、その物質が健康被害物質となつた日以後の当該物質の排出による損害について適用する。」それ以前のは免責されることになると解釈していいのかわかりか。

○船後政府委員 免責になるわけではございませんでして、有害物質となつた日以後につきましては無過失が適用になる、それ以前につきましては過失主義である、こういうことになると思っています。

○西田委員 次にお伺いしておきたいのは、被害者の責任ということばが出てくるわけですね。公害の場合に一体被害者の責任ということがあり得るのかどうかですね。それをお伺いしたい。

○船後政府委員 公害の場合には、被害者の責めに帰すべきような事由というのはなかなか考えつきにくいものではございますが、先般来、たとえばこういうことでもってあげました例が、立ちのき料をもらって立ちのくべきになつておるにもかかわらず、それを他に費消してしまつて損害が生じたといったようなケースがこれに該当するのではないかと。特にこの場合は責めに帰すべきでございますから、単に被害者側に過失があつた程度では問題にならない、かように考えております。なお、同様の規定は鉱業法にもございまして、鉱業法でも、現実にはこの条項が適用になつた例は私存じませんけれども、鉱業法の解説書等を見ますと、この場合には、たとえば陥没を予想いたしまして、わざわざ粗末な家を建て補償金を取るといったような場合がこれに該当するのではないかとというように鉱業法ではいつておりますから、そのようなケースであらうかと考えております。

○西田委員 それはおかしいです。それは被害者の責めじゃないのです。それは当事者間にある契約の不履行ということであつて、この問題とはだいぶ違ふように思う。いまおっしゃつたようなケースなら、一たん立ちのけ、立ちのきまふという契約です。そしてその補償金として五百万円から五百万円もらつた。ところが、その五百万円をほかに使つてしまつた、それでよそに立ちのくことができなくなつてしまつたから、またそこに居すわつておつたのが、今度は鉱害があるというよりなことを言い出したという形で請求するということになれば、私は、そんなものは被害者の責めでも何でもなしに、それ以前の問題、契約不履行という形になるのではないかと。また、いま、陥没するといふようなところへむやみに家を建てるという。そうすれば、陥没するということにが予定されるなら、立ち入り禁止区域が何かに指定されるだらうから、そこへむちゃくちゃに入つてくるということ自体ができないわけ、これもこの問題と違ふと思う。

もう一つ私の考え。水がよごれてきたから町内で全部水道を引こうじゃないか、そして各人はたとえ一万円ずつ負担してくれというところで簡易水道を引いた。しかし、その一万円を出すのはおれはばからしいから、井戸の水を従来どおり飲むのだと言つて飲んでいた場合に起こつたのも、それがはたしてここに被害者の責任になるかどうかというところになると、これもならないと思うのです。ですから、被害者の責めに帰すべき事由というものは、この場合に一体どういふケースが、納得できるような理由がある場合があるか、ひとつお聞かせをいただきたい。

○船後政府委員 私どもの頭で考え出すようなケースを持ち出して、なかなか御納得いただけないかとも思いますが、私ども、それほど被害者の責めに帰すべき事由というものはレアケースであらうと思つております。しかし、公平の原則からいまして、加害者に対して無過失責任を課せられるならば、他方、被害者の側におきましてその損害の発生に關して責めに帰すべきようなことがあれば、裁判所がこれをしんしゃくし得るという規定は設けるべきである、かように考えております。

○西田委員 そこで、私ども法律学者でも弁護士でも何でもないのですけれども、いま過失相殺というようないふことが出ましたけれども、それは民法による原則ではなからうかと思ふのですが、最近新しく出てまいりました労働法であるとか、あるいは自動車の賠償責任というよりな、いろいろの新しい時代に即応した新しい法律は、近代法といふことで、現在の民法ではこれを律し切れないいろいろな問題を律するためにできておる法律ではないからうかと思ふのです。ですから、それを、古い法律がここにこりうものがあるからというワクの中でのことを考えようとする、私は、こういうような無過失損害賠償法というよりな問題は解決できないのではないかと、だから、新しい市民

生活の中に新しく要求されてくる問題を解決するにはどうしたらいいかという立法措置でなければならぬと思うのですが、そういう点、私どももいささか発想が違ひようにあるのですが、いかがでしょうか。

○船後政府委員 これは私がお答えするよりは、あるいは法務省でお答え願ったほうがいいかとも思います。やはり民法の不法行為の問題は当事者間の公平ということが一つの原則であろうと思います。ただし、どういふのが公平であるかという点につきましては、これは確かに時代とともに変わっていくわけですが、かつては公平と認められたことが、現在は不公平になるというふうなことがあると思います。無過失に対応するところの被害者の責めというのにつきましても、今後の判例動向あるいは解釈、そういうものがあるか、これにつきましても、そのような判例、学説の発展に期待せねばならない面は、先生のお説どおり、私はあると思います。

○西田委員 それでは、先ほど岡本議員もだいたい言っておられたのですが、共同不法行為の問題なんです。これは民法によって共同不法行為と認定されたもののみについて限定されるというふうになつておるわけですが、だから議論がかみ合わない。われわれの言うところは、とにかく疑わしきはすべて罰する、そういう姿勢に立ち、どこから出てくるかわからぬけれども、これが一応すべてわれわれの健康に害を与えておるのだ、しからば一体どういふことだということまで調べてみる、その調べた中で、小さいのもあれば大きいのもあった、その場合に、小さいのはひとつかんべんしてやろうというし、規定が生まれてくるのではなからうか。だから、ものごとをまえる時点の違いがあるように思うのですが、次官いかがですか。

○小澤(本)政府委員 先ほどの岡本先生の御意見も長時間にわたって拝聴いたしました。また、先生もそういうお話でございしますが、こちらの政府側から御答弁申し上げましたように、民法の七百十九条を持つてくる場合と、それから野党案のご

とく二つ以上の云々、こういう場合は、いずれも同じじゃないか。しかも民法の問題は主観説はありません。そういう具体的な事実が客観的に存すればいい。あるとあるとだけは立証しなければならぬ。同時に、野党案も、二つ以上の工場をやつておるということだけは立証しなければならぬ。実際上の問題として同じことだと思ふのです。こういう答弁をしておたわけですが、法律家は法律的な答弁をするものですから、私も聞いておつてよくわからぬが、法律家でない私が申し上げると、大体常識的にわかるとなるんじゃないか、こう思つて御答弁申し上げた次第でございします。

○西田委員 そのところが私は違ひようにあるのは、結果的には一緒だから同じ考え方だということになると、問題は違ひわけです。富士山の頂上へ登るのに、東から登るのと西側から登るのと、西側は麓道になつたのを登るのと新しい道をつけて登るのと、富士山の頂上に立つというところは同じことだ、だけれども、そこへ行くプロセスは違ひ。だから、一たん裁判所でこれは共同不法行為だという認定、こういう認定があるというところ、なくてもやれるということでは、これは被害者の心理状況から考えて、うんと違ひます。また、権利という面から考えても、非常に違ひが生じてくるのではなからうか。だから、ある一つのところを、段階を経なければできないというところ、ストレートにやれる、やれるけれども、それがどうなつていくかということをもう一回調べ直すということとは、私はわけが違ひようにあるのですがね。どうでしょう。

○小澤(本)政府委員 御意見でありますけれども、私は同じじゃないかと思ふのです。これは裁判所が認定する問題の前の問題でございまして、裁判所に持つていくときの問題であります。法廷において、客観的な共同不法行為があったと主張すればいいだけの問題でございしますから、立証と言つて、非常にむずかしい立証責任のようには言われまされけれども、客観的に徹しますと、こうだつ

たと言えはそれで済む。野党案も同じであります。こうだつたと言えは済むのですから、法律用語を用いて、客観責任だ、立証だと言つて、非常にたいへんなもののように思ひますけれども、われわれ常識的に社会的に考えて、そうさしたる努力もせぬで立証もできるような問題ですから、そういう意味では同じだ、こういうことを言つていいのです。

○西田委員 これは水かけ論になると思ふのです。ものの発想の次元が違ひわけですから、水かけ論になると思ひますからやめますけれども、いま、まあ結果は一緒だ、客観的に推定できればいいということでありまして、そういうことでありまして、あつた賠償補償制度の問題について、先ほど岡本さんからも尋ねておられた、世界に類のない制度だ——これはこんなものをつくらねばならぬと自体に問題があるわけではございまして、それはあまり世界に類がないとか、世界一の公害対策だなんて言われぬほうが私はいいのではないかと思ひます。この場合、保険とするのか基金とするのか、あるいは強制とするのか任意とするのか、非常にむずかしい問題が生じてくると思ひます。というところは、先ほど複合公害の話が出てい

ましたが、たとえば百ガロンの重油をたぐ工場と、それから五ガロンずつたぐ小さな工場とがある。ところが、その小さいほうが百以上あつて、そして五百ガロン、片方は百ガロンというふうな場合に、これは非常にむずかしい問題が出てくると思ひます。しかもその百ガロンをたぐ工場があとから来た場合、これは非常に責任を持つておらなければならぬ原因者間では、かなりな議論の起るところでもあらうかと思ひます。そういう問題をどのようにして補完していくのか、あるいは担保するの、その辺のところ、むずかしいと思ひますが、できればより具体的にひとつ考へ方を聞かしていただきたいと思います。

○船後政府委員 無過失損害賠償に關連いたします何らかの賠償措置制度をつくらうということまでは、考へ方がはつきりいたしておるのでございします。この制度をどのように組み立てるかという点になつてまいりますと、そもそも、制度の目的を、ただ単に債務の履行を担保するという機能だけにとどめておくのか、こういたしますと、やはり具体的な賠償債務の発生ということが前提になるわけではございしますから、それからさらに進みまして、不特定多数の原因者から生ずるような被害に対してまでもこの制度で救済を考へるかという点によりまして、保険にするか基金にするか、あるいは担保の供託という制度にするかというふうにも分かれてくるわけではございします。それからまた、どのような基準に着目いたしまして拠出を求めるか、それも強制にするか任意にするか、この場合にも保険的な考へ方を取り入れる余地もございします。あるいは基金と申しますか、課徴金を基礎としたような制度というのもあり得るわけではございします。なおまた、給付の面につきましても、一定の保険的なものを支払う制度にとどめるのか、あるいは労災保険のように、従業員がこうなりましたその傷病それ自体の医療ないしは損害賠償というふうな給付を考へるのか、こういふたふうな点によりましてさまざまに組み合わせが考へられるわけではございします。

現在、環境庁といたしましては、このような問題を提起いたしまして、いかなる手段を用いるかという点についての具体的な検討を諸先生方にお願ひしておる段階でございします。

○西田委員 先生方にお願ひされるのはいいけれども、やはり、こういうものを考へていくというものを一つ持たなければいかぬのじゃないですか。それをただ、先生方にお願ひしておるとか、御意見を聞いておられますとかというところで、そして今度は、出てきませんでしたから、まだ答申がございせんのでということで逃げられる。そうすると、先ほど小澤政務次官は、次の国会にと、こうおっしゃつたけれども、それじゃはたして次の国会にということになると、いや、答申が出て

まいりませんでした、うまいこと隠れみのにされる。これはここで言うていいことか悪いことか知らぬけれども、健康保険の改正の場合は、答申を求めたけれども、答申が非常にけしからぬといつてしまわれた。しかられても、それは答申はいまだききましたという事で、それを全然しんしゃくしないで、全く無視して政府案をつくつていくというよりなこともあるわけで、どうもそういう審議会制度というものが隠れみのになつてしまつては困ると思ふのです。私はやはりもっと前向きな姿勢で真剣に考えるべきだといふふうに考えるわけですが、これは政務次官に念を押して私は質問をやめますけれども、必ず次の国会に出す、それくらいの自信があるわけですね。

○小澤(大)政府委員 先ほど申し上げましたのは、私も政治家として、国会に御審議をいただいております法案で議員の皆さん方から強い要望のあったものを、いつその要望を参考にしながら御審議を願えるか、こういうことになりまして、次の通常国会まではという努力目標を持つのが当然でございます。そう申し上げておるような次第でございます。私は、やはりこういうものはタイムリミットをつくつてやらなければならないか、むずかしい、しかも、いまおっしゃったようにただ審議を隠れみのに使用のじやなくて、これは保険数理その他非常にむずかしいものから割り出さなければならぬ、非常な専門家の知識を要するといふことがございますので、このような答弁をいたしておるようなわけで、この点はどうぞ御理解いただきたいと思います。

○西田委員 いまおっしゃった点は、私、理解しないことではないわけです。だけれど、政治家としてその責任でいろいろなことでものを言われて、実際に出てこないと、私はかえつて国民の期待を裏切ることにならうと思ふのです。特に、こうして会期末になつてまいりますと、そういう答弁が非常に多くなつてまいります。しかも今回の場合は佐藤さんの引退も表明されておるようでありますから、いずれにしても自民党が政権をこのまま担

当していかれるでありましょうから、言いのがれといふことにはならないと思ひますけれども、先ほどのなにも含めて、財産被害その他、水、大気以外の原因その他公害に対しても配慮するといふお答えをいただきましたので、一応納得したわけでありましたけれども、特にその点を強調しておきまして、私、質問を終わります。

○田中委員長 西田君の質疑は終了いたしました。

次に、青柳盛雄君。

○青柳委員 これは無過失責任の新しい法律だといふことで審議が始まつたわけでございしますが、公害被害の問題は、単一の企業から有害な物質が排出されて健康に害を及ぼすといふ事案よりも、二つ以上の事業者が行なう排出行為によつて公害が出て、そして被害があらわれてくる、いわゆる複合公害だと思ひます。したがつて、複合公害が行なわれた場合に、過失が必要であるといふことでは被害者を救済するのには非常に不十分であるから、無過失責任を新しく設けるんだといふ、社会的要請にこたえた法案だと思つてわれわれは取り組んでゐるわけでございしますが、どうも私には納得のいかない点があるのです。それは、不十分だとか、あるいは、これから先に直せば十分なものになるんだとかいふような問題以前のことでと思ふわけです。もつぱら法律的な問題ですから、法律専門家からの正確なお答えをいただきませんと、これがかりに通つてしまつて実施された場合に、実務を担当する弁護士からはじまつて裁判官が一番解釈に苦しむ。どうも、無過失損害賠償法ができ上がったといふんだけれども、先ほど申しました複合公害については、無過失損害賠償制度といふのはどこを見てもないじゃないか、あれはうそだつたのか、一体国会では何を論議してこんなものをつくつたんだといわれるようなことになつた場合、われわれとすれば全く面目を失墜することになると思ふんです。政府のねらいがどこにあつたかは知りませんが、国会がそのねらいを見抜くことができずにこの法案

を原案のとおりに通してしまつたということになれば、その責任は国会が負わなければならぬ。政府に責任を転嫁するわけにはいかないと思ふのです。国民から選ばれた国会議員の責任といふのは重大でございますから。

たいへん大きなことを申し上げましたようですが、それについてお伺ひいたしますけれども、大気汚染防止法の二十五条の二、それから水質汚濁防止法の二十条、この肩書きです、見出しがないのです。どの法律をつくる場合でも、必ず条文の肩のところに、目的とか定義とかいふ、カッユづきで見出しのような肩書きがついておりまして、いま申しましたように、二十五条の二の分については何にも書いてございせん。この理由はどこにあるのか、原案をつくつた当局の方に尋ねたいと思ひます。

○船後政府委員 大気汚染防止法で申し上げますと、第二十五条と第二十五条の二は、ともに無過失といふ共通見出しのもとにまとめたものでございします。

○青柳委員 それではお尋ねをいたします。二十五条の二も二十条も同趣旨でございしますから、二十五条の二のほうだけについてこれからはお尋ねいたしますが、二十五条の二、「前条第一項に規定する損害」といふ文字があります。これは、二以上の事業者の故意または過失によらない排出行為によつて生じたものに限定してゐるのかどうか、お答え願ひします。

○船後政府委員 第二十五条の二は、「前条第一項に規定する損害」と受けておりますので、これは無過失の排出による損害を受けておるわけでございます。

○青柳委員 無過失の損害に対して、過失を前提とする民法七百九十九条の規定が適用されるということ、論理的に不可能だと思ひます。したがつて、「当該損害賠償の責任について」といふこの当該損害賠償の責任の原因となる排出行為は、やはりいまあなたが言われたとおり故意、過失のない

ものをさすのか。とすれば、これは矛盾しませんか、七百九十九条をそこへ持つてくるのは。その点いかがですか。

○船後政府委員 民法七百九十九条は「数人共同ノ不法行為ニ因リテ他人ニ損害ヲ加ヘタルトキ」の規定でございしますので、この不法行為の要件の中で、第二十五条の二で運用をいたします場合には過失要件を要しない、かように解釈いたします。

○青柳委員 それはあなたの解釈ですか、それとも、この文章からそういうことが読み取れるといふことですか。

○船後政府委員 第二十五条の二は、先ほど申し上げましたように、その損害につきましては無過失でございますから、その無過失の損害につきまして民法七百九十九条の共同不法行為の適用がある場合でございますから、当然無過失の七百九十九条の適用といふことになるわけでございします。

○青柳委員 七百九十九条の成立条件につきましては、これは判例も学説も全く一致しておると言つてもよろしいんで、いままで何べん聞いても、答弁は、二つのうちのあとのほうの側だけを言つております。すなわち、共同関係、共謀が必要であるとか、共同の認識が必要であるとか、あるいは客観的に関連性があればいいといふことだとか、これはいろいろ説はございしますけれども、その方面について判例等の引用を盛んにやっておりますけれども、その前に、故意、過失、責任、能力、違法性、損害発生との因果関係といふようなものも当然あるという、いわゆる独立した不法行為としての成立要件を備えなければならぬ、そういうものが合はさつてそして共同不法行為といふものが、そういう形態のものができ上がる。だから、一つ一つをとつてみたら故意、過失がなかったんだといふんだたら、共同不法行為の前提を失うじゃありませんか。その点、七百九十九条を、この場合こゝろ文字を入れるから問題です。野党原案のようになっておれば、全然問題はありせん。七百九十九条という文字が入つた以上は七

百十九条はこれによって改正されたんだというふうには、法律家は読みませんね、どう考えても。だからこれは、無過失責任というものは二つ以上の複合公害の場合については何ら触れていないんだ。ということとは、そういう制度は設けていないんだということに帰着しませんか。

○船後政府委員 先ほど来申し上げておりますように、二十五条の二は、まず「前条第一項に規定する損害が」でございますので、これは無過失の損害賠償の対象になる損害でございます。それが当該損害賠償の責任について民法第七百十九条の適用がある場合でございますから、民法第七百十九条の適用につきまして、共同の不法行為について個々の行為が不法行為要件を満たしていることが必要でございますが、その場合の個々の行為の不法行為要件の中で、故意、過失要件は必要としない、かように考えております。

○青柳委員 そうしますと、五月の十二日の当委員会の会議録がございます。第十五号、ここで二見委員からの質疑に対し、古館説明員は「各共同行為者各人の行為が不法行為の要件を満たし」ということが前提である、そして「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」と言っておりますが、これは故意、過失は除外されているという意味なのかどうか。この点、古館説明員からの答弁を求めます。

○古館説明員 故意、過失の要件は要しないという趣旨でございます。

○青柳委員 最高裁判所の判例によりまして、「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」とものであるという趣旨の内容になっておりますが、「右違法な加害行為」という、各自が違法な性質を持つておられなければいかぬといっておるのですけれども、この「違法」というのは、故意、過失があるからこそ

違法になるのではありませんか。

〔委員長退席、島本委員長代理着席〕

○古館説明員 一般に、法學上、故意、過失と違法の要件は別に考えております。したがって、故意、過失がありましても違法性がなければならぬかと思ひます。

○青柳委員 故意、過失がなくとも違法性があるという、その説明をもっと詳しくしていただきたいのです。

○古館説明員 違法性といひますのは、加害行為と、それからそれによる被害の性質、それとの相関関係によつてきまるのじゃないかというふうなことを考えるわけです。そうしますと、たとえ七十九条の不法行為の場合に、その被害者の故意によつて損害が発生したというような場合には、事案によりましては、そういう場合には、加害者の加害行為の態様と、それから被害の性質、この関係で違法性がないとされる場合もあるかと思ひます。そういう趣旨でございます。

○青柳委員 違法といふことは、やはり不法行為の不法といふのと私どもは同義語であらうかと考えているわけです。だから、いままで民法の大原則といわれたものが、故意、過失といふこの主観的な帰責原因があるところに初めて賠償責任といふものが出てくる。だから、この賠償責任といふのが出る原因には確かに故意、過失があり、したがつてそれは違法なんだ、決して違法なものではないのだ。故意、過失がないところに違法性があるのだ、賠償責任のあるものはみんな違法なんだ、裏から言うならばそういう主張というのは、全く詭弁ではないかと思ひます。だから私は、おそらく、具体的なケースが起つてきたときに、被告側から故意、過失が立証されない限り、七十九条が適用されないのだ。七十九条を適用されるというのには、はっきり書いてある、すなわち、先ほどの説明でいうと、無過失な行為によつて損害があらわれた、それに七十九条が適用されるということとは論理的にあり得ないのだから、結局はこの二十五条の二の「前条第一項に規

定する損害」というものは無過失の行為だけにやるものだということは、「前条第一項」とあるからというだけでは読めないのだという議論が生じてくる可能性があると思ひます。それは絶対にならないのだというところは、この「前条第一項」ということだけで言い切れるかどうかですね。この点を私は非常に疑問に思ひます、これが国会で論議された過程で政府はそう主張したのだ、だからもうそれ以外裁判所は解釈のしようがないのだ、こういうふうにできるものかどうか、それを私は疑問に思ひます、重ねてお尋ねいたします。

○古館説明員 先ほどの違法の点でございますけれども、違法性の問題につきましては、七十九条の、他人の権利を侵害した場合というのが違法性の要件に高まつた、他人の権利を侵害しない場合でも賠償責任を負うということ、これは現在では、違法性がある場合には賠償責任を負うということ、違法性が一つの要件と、法學上いわれておるといふことでございます。

それから二十五条の二でございますけれども、二十五条の二では、結局二十五条、つまり、工場、事業場における事業活動に伴う健康被害物質の排出によつて被害が発生した、損害が発生した場合、これは賠償責任を負うという趣旨でございます。そういうことから、この二十五条では故意、過失の要件が落ちております。そこで、二十五条の二で「前条第一項に規定する損害が」ということとでございますから、この損害は、故意、過失がない場合でも賠償責任を負うという損害でございます。それを受けて、二以上の事業者といふことで、その損害が二以上の事業者によつて生じた場合には、故意、過失以外の七十九条一項の要件を満たす場合には、共同行為者は賠償責任を負う。

〔島本委員長代理退席、委員長着席〕

その場合に、寄与度が著しく小さいというふうな認められる場合には、賠償額をしんしゃくすることができるといふこととございすけれども、それで、結局その「前条第一項に規定する損

害が」ということから、「損害が」といふふうに規定した上で、七十九条第一項の規定の適用というところから、結局、その七十九条の故意、過失の要件は抜けているというふうに読むべきじゃないかと思ひます。なお、先ほど故意、過失がある場合には、では二十五条の二は適用があるのかというお話がございましたけれども、結局二十五条ではその故意、過失については要件とされてないわけでございます。したがって、理論的には故意、過失がある場合でも二十五条の二項は適用される可能性はあらうかというふうに解釈しております。

○青柳委員 いまのような解釈を確定させるためには「第七百十九条第一項の規定の適用がある場合」というところに注釈を入れて、この場合には故意、過失を必要としないその他の構成要件に該当する場合、そういうふうに親切にしておかなければ、この前のほうの「前条第一項に規定する損害が」云々というところは決してこれは無過失といふふうには読めない、そう限定しては思ひえないといふふうな疑問を生じはしないか。少なくとも七十九条などといふものをこへ無限定的に持つてくることに、立法技術として何かさらに紛争をかもし出すような解釈論争を持ち出すようなものがあるんじゃないか。だから私はずっと前からこれは鉱業法の百九条のようなものにしておかなければ必ず疑義が起つてくるということを強調したわけですが、あえてこれを直さないといふところに、政府の考えがあるようにございす。あとでそれがどういふ問題になったか。これは政府だけの責任ではないだけに慎重に扱わなければならぬと考えます。

次に、二十五条の三あるいは二十条の二「被害者の責めに帰すべき」といふ文言がもし排除されるならば、民法七百二十二条二項がこれに適用されることになるのですけれども、一体この法律の改正によつて民法の不法行為の規定がそのまま適用されるんだ、これは特例という形で、こ

ここに定めのない以外のことは民法の不法行為に關する、あるいはその他の規定がそのまま適用されるんだ、そういう解釈が成り立つかどうか。そういう条文は一つもありませんから……。その点いかがでしょう。

○古館説明員 民法の不法行為責任についての特別でございまして、これに規定がないものについては民法の一般原則に返るといふふうに考えております。

○青柳委員 どうもこの四章の中にそういう趣旨の文言があれば、これは疑義は生じないですけれども、これだけの簡単な文章の中から民法七百九条以下の規定で、この四章の二の規定で別な定めをしたもの以外にこれを適用するといふような文章がない場合に、当然に適用がある、したがってこの二十五条の三の中から「被害者の責めに帰すべき」といふのがなくなれば、当然に七百九十二条二項が適用される、そういう論拠がほんとうに成り立つかどうか。公平の観点からいって、それは使われてもいいという解釈論争はあるかもしれないけれども、その点はどうですか。

○船後政府委員 大気汚染防止法の第四章の二の規定は民法の特例でございまして、ここに規定のない部分につきましては、民法の原則に戻るわけでございます。この先例といたしましては、鉱業法、水洗炭業法等におきましても民法の適用については何ら触れておりませんが、これらの鉱業法の損害賠償に關する規定は民法の特例をなすものでございまして、鉱業法に条文のないものにつきましては、民法の適用を受けるわけでございます。

○青柳委員 それではかりに「被害者の責めに帰すべき事由が」云々という部分が削除されたという場合においては、政府の考えでは七百九十二条の二項が適用されて、やはり賠償についてしんしゃくを受けるということがいわれることになるわけですか。

○船後政府委員 かりに「被害者の責めに帰すべき事由」といふところが削除になりますと、民法七

百九十二条の規定によることとなるわけでございます。

○青柳委員 もう一点だけお尋ねしてしまいたいんですが、大気汚染防止法の二十五条の二項、あるいは水質汚濁防止法十九条の二項で、先ほどから問題になっておりましたけれども、これが指定を受ける以前の時期に害を及ぼすことがあつて、そして損害が指定後に生じたというときには、どうしてもこれは過失責任を問う以外に道がないということになるのかどうかですね。この分については経過規定といふものが何にもないわけですから、読めばそのとおり、損害は指定した後でなければいけないので、それ以前にさかのぼることはできないといふふうに読む以外にないようですけれども、はたしてそうだとすると非常に不合理なことになるのですが、これはほかに救いようがないわけかどうか。実は大石長官は、それはどうも不合理だといふことを何べんも審議の中で言っているような感じがするのです。大体予想されるような物質が排出されることによつて健康が害されたという場合には、これはもう無過失ではなくて過失があるんだ。だから、わからないところには被害があらわれるんで、無過失責任というのが必要なんだ、こゝまで言っておるわけですね。さうだと思ふのです。規制のできるような状況になつてきて、そしてこれは被害を生ずるであらうといふことが予想されるような状況になつてきてからの救済といふものを無過失でやつてみたところで、これではもう過失責任を問うと同じようなものです。だからそれ以前に戻すといふところに無過失責任の制度といふものの妙味があるんだといふようなことは、法律のしるうとである大臣が直観的にも感じて言っておられるのです。

それを法律専門家のほうでは、何か法的安定性がどうのこうのといふような理屈でもつて、別に憲法違反でもあり得ないようなことを主張する。罪刑法定主義ですから刑罰のないところに罪を問うのはいけませんけれども、民事の問題などではさかのぼつても少しも不合理はない。むしろ企業を責

行する人たちにとつてみると、いわゆる危険負担申しましたら、わからないけれども、こういう企業をやっているからには被害が生ずるかもしれないといふことは、危険負担をしなければならぬのであつて、これは道義的にどういふ言ひのじやなくて、むしろ損害賠償などといふことばにこだわらずに、損害補償と申しましたら、要するに損害を救済するのだから負担するか、被害者がみずから負担するか、それとも加害者が負担するか、これは加害者に負担させればいいんだといふ考え方がいへば、さかのぼらしても少しも不合理なことはないと思ふのです。その点、もとに戻りますけれども二十五条の二項あるいは十九条の二項についてはさかのぼらず余地は全然解釈上ないのであるのか、それをはつきりお答え願ひたいと思ふ。

○船後政府委員 今後の新しい有害物質につきましては、まず何よりもPCBのような物質の製造及び使用といふものの厳重なるチェックが必要であり、かつまた有害であるといふことがわかりましたら、その時宜を失することなく規制を行なう、そして公害の未然防止を行なうというのが、まず行政としてなすべきことであらうと考えております。ただ民事の責任の問題になつてまいりますと、やはり無害であるといふふうに考えておりました物質が有害になるわけでございますので、どういたしましてこの排出の時点といふもので区切らざるを得ないのであります。

ところで二十五条の二項につきましては、まず指定日以後の損害にのみしか適用がないのは当然でございますが、排出につきましては指定日以前に排出行為がとまつておつたものにはこれはいたし方がございませぬけれども、排出行為が継続しておるといふものにつきましては、これは指定日以後に発生する損害につきましては指定日以後の排出といふものにつきましても相当因果關係があるわけでございますから、そういう面から指定日以後の排出による損害については無過失の適用があるといふことでもつて法の運用が行な

れる、かように考えております。

○青柳委員 一言だけ申します。

この二項の規定はいずれも有害無益だと私は思ふ。わざわざこういうものを設けて、何か法的安定性を保障してやるんだ、経過規定の場合もそうでございますけれども、少なくともこういふものはなくて、そうしてあとは運用にまかせるといふことのほうがより公平ではないか、被害者救済にとつて徹底しているのではないか。こうものがある、とかく企業者のほうでは、これによつて責任を回避しようとして非常に不合理なことが起るというふうに私は考えます。大体、行政的に取り締まろう、予防しようといふ考えで——法律の名前が防止法ですから、予防しようといふ行政的な措置の問題から出発してまいりますものですから、被害を救済するといふ民法的な観点といふものと、どうもしっくりいかないのです。だから取り締まるのには、なるほど早目に早目に先手をとらなければいけないけれども、それでも人のやることですから、なかなか取り締まれない、十分なことはできない、しかし客観的には被害が出てくる、その被害をどうするか、これを救つてやらなければいけない、その道を封ずるようなこという二項を設けることには、われわれはとうてい賛成するわけにはまいりません。そのことだけ申し上げて終わります。

○田中委員長 青柳君の質疑は終了いたしました。これにて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に対する質疑は終了いたしました。

○田中委員長 この際、委員各位と十分協議し、私の手元で起草いたしました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に対する修正案を提出いたします。

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に対する修正案

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の一部を次のように修正する。
第一条のうち、大気汚染防止法第二十五条の三の改正規定中「被害者の責めに帰すべき事由があつた」を「天災その他の不可抗力が競合した」に改め、後段を削る。

第二条のうち、水質汚濁防止法第二十条の二の改正規定中「被害者の責めに帰すべき事由があつた」を「天災その他の不可抗力が競合した」に改め、後段を削る。

附則第二項を次のように改める。

(経過措置)

2 第一条の規定による改正後の大気汚染防止法第四章の二の規定及び第二条の規定による改正後の水質汚濁防止法第四章の規定は、この法律の施行後に生ずる損害について適用する。ただし、当該損害が第一条の規定による改正後の大気汚染防止法第二十五条第一項に規定する健康被害物質のこの法律の施行前の排出(飛散を含む)又は水質汚濁防止法第三條第二項に規定する有害物質のこの法律の施行前の排出(地下へのしみ込みを含む)によるものであることを当該排出(飛散又は地下へのしみ込みを含む)に係る事業者において証明したときは、当該損害については、なお従前の例による。

(検討)

3 政府は、公害に係る被害者の救済に関し、その損害賠償を保障する制度について検討を加え、その結果に基づき、すみやかに、必要な措置を講ずるものとする。

○田中委員長 その趣旨について御説明申し上げます。

修正案はお手元に配付してありますので、案文の朗読はこの際省略させていただきます、その要旨に

ついて御説明いたします。

修正案の第一点は、損害賠償の責任及び額を定めることについての裁判所のしんしやく規定中、被害者の責めに帰すべき事由があつたときに關する部分を削り、天災その他の不可抗力が競合した場合だけの規定とすることであり、被害者の責めに帰すべき事由の部分の部分を削りましたのは、この種の問題は民法の一般原則によつて処理すれば足りるという意味であります。

修正の第二点は、附則第二項の経過措置に關するものであります。すなわち、原案が新法施行前の排出による損害については従前の例によることとしてゐるのを改め、新法は新法施行後に生ずる損害について適用する旨を明記することにも、新たにただし書きを設け、新法施行後に生ずる損害であつても、事業者側においてそれが新法施行前の排出によるものであることを証明したときは、なお従前の例によることとした。この際、経過措置に關するこの修正の意味を明確にしておくことが適當であると思ひます。まず、新法は新法施行後に生ずる損害について適用するといふ本文の意味は、公害の結果である損害についてはいくまで法律不遡及の原則を尊重するとともに、その原因である排出については新法施行前の排出たると新法施行後の排出たるとを問はず、新法の適用を受けるという意味であります。

この新法施行前の排出である場合にも新法の適用を受けるということは、わざわざ条文に書くまでもなく、条文全体の仕組みからして解釈上當然の帰結であります。次に、ただし書きの規定は、たとえば新法施行前に有害物質の排出を止めたような場合を想定したのであります。このような場合は、原因行為が新法施行前のものであることは立証可能でありますので、事業者側においてそのことを立証すれば従前の例すなわち民法の一般原則に歸するということとを定めたものであります。

修正の第三点は、政府は公害にかかる健康被害者の救済に關し、その損害賠償を保障する制度について検討を加え、その結果に基づき、すみやかに必要な措置を講ずるものとする、旨の規定を附則に追加したことであり、以上が修正案を提出した趣旨と内容であります。何とぞ委員各位の御賛同をお願いいたします。

者の救済に關し、その損害賠償を保障する制度について検討を加え、その結果に基づき、すみやかに必要な措置を講ずるものとする、旨の規定を附則に追加したことであり、以上が修正案を提出した趣旨と内容であります。何とぞ委員各位の御賛同をお願いいたします。

○田中委員長 修正案について御発言はありますか。

「なし」と呼ぶ者あり

○田中委員長 なければ、次に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及びこれに対する修正案を一括して討論に付するものであります。別に討論の申し出もありませんので、直ちに採決に入ります。

まず、本案に対する修正案について採決いたします。

本修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○田中委員長 起立総員。よつて、本修正案は可決いたしました。

次に、ただいまの修正部分を除いた原案について採決いたします。

これに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○田中委員長 起立多数。よつて、本案は修正議決すべきものと決しました。

○田中委員長 本案に対し、始岡伊平君、島本虎三君、岡本富夫君、西田八郎君より、附帯決議を付すべしとの動議が提出されております。

まず、提出者から趣旨の説明を求めます。島本虎三君。

○島本委員長 私は、自由民主党、日本社会党、公明党及び民社党を代表いたしまして、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に対する附帯決議を付すべしとの動議について御説明いたします。

まず、案文を朗読いたします。

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に対する附帯決議
政府は、本法の施行にあたり、特に左の点につき善処すべきである。

一、無過失損害賠償責任の対象となる被害者の範囲を、健康被害に限らず、農業、漁業等に係る生業被害等の財産被害にまで拡張するようすみやかに検討し、所要の措置を講ずること。

二、無過失損害賠償責任の制度を、大気汚染及び水質汚濁に限らず、土壌汚染、騒音、振動、悪臭、地盤沈下等他の公害にも適用するようすみやかに検討を進めること。

三、公害事案にあつては、因果關係の認定を行なうことがきつめて困難であるので、判例の動向をも見きわめつつ、因果關係の推定規定をおくことについて積極的に検討を進めること。

四、公害被害に係る複數原因者の賠償責任に關する規定についても同様とすること。

五、公害は、その未然防止が最も肝要であることにかんがみ、公害についての差止請求及び規制措置請求等の制度を含む公害防止対策の充実強化を検討すること。

六、公害の原因となる物質として化学的に未解決な問題を残しているものについても、すみやかに大気汚染防止法等による政令指定を行なうよう検討を進めること。

七、公害被害者に対する訴訟上の救助その他その訴訟費用負担の軽減を図るための措置を検討すること。

八、公害訴訟については、被害者の利益を正當に保護するため公害の発生原因、発生状況等に關する資料の提供等の措置を検討すること。

以上であります。この動議の趣旨につきましても、案文中に尽くされておりますので、省略させていただきます。

何とぞ委員各位の御賛同をお願い申し上げます。

以上であります。(拍手)

○田中委員長 以上で趣旨の説明は終わりました。

採決いたします。
本動議のごとく決するに賛成の諸君の起立を求めます。

〔賛成者起立〕

○田中委員長 起立総員。よって、さよう決定いたしました。

この際、環境庁長官事務代理木内国務大臣より発言を求められておりますので、これを許します。木内国務大臣。

○木内国務大臣 ただいまの附帯決議に対しましては、その御趣旨を十分に尊重いたしました。これから善処してまいりたい、かように思っております。(拍手)

○田中委員長 ただいま議決いたしました本案に関する委員会報告書の作成につきましては、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。

〔報告書は附録に掲載〕

○田中委員長 この際、おはかりいたします。

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について、議長に閉会中審査の申し出をいた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、さよう決定いたしました。

次回は、公報をもっ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。

午後七時八分散会

公害対策並びに環境保全特別委員会議録第十八号中正誤

ペシ	段	行	誤	正
四	三	〇	無臭防止法	悪臭防止法
五	三	元	ベンジン	ベンジジン
六	二	末	「民法年	「民法第
七	一	三	ければも	けれども
九	二	五	不宗全	不完全
九	末	五	考方	考え方
三	一	八	権利義勢	権利義務
三	一	四	間接	間接
二	五	二	三	
二	五	三	〇	
二	五	三	一	
二	五	三	三	
二	五	三	四	
二	六	三	六	
同	第二十号	中正誤		
ペシ	段	行	誤	正
四	二	九	対提	対策
同	第二十一号	中正誤		
ペシ	段	行	誤	正
三	三	三	むしろ、むしろ	むしろ、

昭和四十七年六月十七日印刷

昭和四十七年六月十九日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

B