

公害被害救済法我が国の歩みと諸外国との比較

後藤, 彌彦

(出版者 / Publisher)

法政大学教養部

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

法政大学教養部紀要 / 法政大学教養部紀要

(巻 / Volume)

107

(開始ページ / Start Page)

61

(終了ページ / End Page)

86

(発行年 / Year)

1998-06

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00003598>

公害被害救済法我が国の歩みと諸外国との比較

後藤 彌彦

1 公害による健康被害の発生とその特徴

(1) 公害による健康被害の発生

戦後の日本経済は急速な成長を遂げたが、一方では工場等から排出されるばい煙、汚水等により環境汚染が進み、とりわけ公害による健康被害の発生は重大な社会問題となった。

今日、我が国の公害問題の原点と言われる水俣病は、熊本県水俣市の不知火海に面した漁村で発生した。新日本窒素（現チッソ）水俣工場の排水により水質汚濁が進行し、昭和20年代後半には、水俣湾の魚が海面に浮き出し、陸上ではネコが狂死しはじめたといわれるが、昭和31年5月水俣保健所に脳症状を主とする原因不明の患者の入院が報告されこの時点が水俣病の公式発見と呼ばれている。水俣病は、工場排水によって汚染された海域に生息する魚介類を食用に供することによって魚介類に蓄積された有機水銀が人体に取り込まれ、その結果起こる神経系の疾患であり、当時の状況のおそろべき悲惨さゆえに後に世界に知られることとなった。水俣病は、昭和40年頃昭和電工鹿瀬工場の排水を原因として新潟県阿賀野川流域でも生じた。

一方、富山県神通川流域においては、上流の三井金属鉱業神岡鉱業所から排出されたカドミウムが神通川を汚染し、イタイイタイ病が発生したが、学会に発表されたのは昭和30年であった。

また、昭和30年頃から我が国最初の石油コンビナート型開発が進められた三重県四日市市では、いおう酸化物等による大気汚染が深刻化し、36年頃から慢性気管支炎や気管支ぜん息などの慢性閉塞性肺疾患（四日市ぜん息と呼ばれた）を引き起こした。他のコンビナート地域や大阪、川崎等の戦前からの工業地帯でも同様に大気汚染の状況は深刻化した。

(2) 公害被害の特殊性

公害による被害は、その原因が人為的なものであるから、一般の民事紛争と同様に、被害者がその公害発生原因者に民法の不法行為に基づく損害賠償を求める方途が開かれており、昭和40年代に入るといわゆる四大公害裁判があいついで提訴された。しかしながら、公害被害の場合には、損害賠償を求めるに当たり次のような問題がある。

- ① 公害被害はその原因を明らかにし、加害者を特定することが困難な場合が多い。原因物質が明らかにされたとしても、特定の加害者の排出したものが被害者のところにどのような経路をたどって影響を及ぼしたのか不明確なことも多い。しかも加害行為には長期間継続し少しずつ積み重なってはじめて被害が発生することや、自動車排出ガスのように発生源自体が移動し、不特定多数のものもある。
- ② 原因者に加害行為の実行に当たって故意又は過失があったかどうかを被害者の側で立証することが困難な場合が多い。過失責任の原則のもとでは、行為者に故意又は過失がなければ、また、被害者側でその立証ができなければ、通常経済的に力が弱い被害を受けた側が結果として自分の負担で被害を処理せざるをえなくなる。
- ③ 裁判所による解決は、個別的な解決の方法であり、被害をうけている地域社会の全体の被害者の救済にはただちにはならず、また、被害者のみならず加害者が多数に及んでいるものについて適切な対応が困難である。
- ④ 訴訟で結論を得るまでには長期間を要するので、日々治療を要する健康被害者の救済には間に合わない場合がある。

このような公害被害の特徴を踏まえ、その救済を図るためには2つの施策の方向がある。

第1は、裁判所を中心とする司法制度の下で、挙証責任の転換、因果関係の推定、無過失責任の導入を明文化することである。

第2は、司法制度とは別問題として、緊急に救済を必要とする公害被害について、行政の分野で公害問題の性格に即応して、簡便な紛争処理手続き、司法的解決が図られるまでの応急的なつなぎ措置、さらには裁判手続きを必要としない損害の填補等の救済制度を確立することである。

以下、この2つの方向を念頭において、我が国の公害救済法の歩みを諸外国

と比較しつつ検討する。

2 救済法

(1) 医療救済措置の実施

公害に係る健康被害者の中には経済的理由等から十分な治療を受けていない者もいるという深刻な実態が生じ、被害者の医療費の負担問題については、まず、緊急的に個別の事例ごとの対応が採られた。水俣病については昭和33年から「患者治療費」「患者治療研究費」として国、熊本県及び水俣市が予算措置し、医療救済措置が講じられた。新潟水俣病については昭和40年から、イタイイタイ病については昭和43年から、四日市ぜん息については昭和40年から、救済内容、費用負担に若干の差違があるものの救済措置が採られた。このうち、四日市の措置は、公害関係医療審査会を設け大気汚染に関係のある患者である旨の認定を行うとともに、昭和42年度から企業側の負担を2分の1求めており、のちの救済制度の検討に大きな影響を与えた。

(2) 公害対策基本法の制定

昭和40年9月に発足した厚生大臣の諮問機関である公害審議会においては被害救済の問題も議論され、41年10月の答申「公害に関する基本施策について」の中で、

- ① 「公害によって他人の生命、身体、財産その他の利益に一定の受忍限度をこえる損害が生じたときは、原因者がこれを賠償する責任を負うこととする。」として一定の社会的な受忍限度をこえたときは無過失責任を負うべきことを提唱した。
- ② 「公害によって生じる損害の賠償その他の救済措置について制度の整備を検討する。」として公害の苦情処理体制の整備を急ぐとともに、損害賠償については司法上の手続きによる解決を原則としながら、発生源の出捐による公害基金ともいうべき支払機構の検討を示唆した。

また、通商産業大臣の諮問機関である産業構造審議会は、41年11月「産業公害対策のあり方について」答申したが、その中で、被害の救済制度として、保険制度の採用等の検討を行うほか、あまり活用されていなかった和解の仲介制度の利用を図るとともに、これに前置するものとして地方公共団体に苦情処理

機関を設けるべきであるとしていることが注目される。

このほか、地方公共団体や産業界をはじめ各方面からそれぞれの立場から提言がなされ、これらの動きをうけて、政府においては公害対策基本法の立法化作業に入り、昭和42年5月17日国会に提出され、7月21日に成立、8月3日に公布施行された。

公害対策基本法は、対象とする公害の範囲、公害の防止に関する関係者の責務、公害対策の手法や方策についての基本的指針を定め、公害対策を総合的に実施していくための法律であり、公害行政の歴史のうえて画期的な意義をもつものであった。この中で、公害が発生した場合の被害者の救済に関する措置としては、無過失責任についてはなお検討すべき問題が多いとして法律に取り入れられなかったが、第21条で政府は「公害に係る紛争の処理制度確立のための措置」、「公害に係る被害の救済の円滑な実施を図るための制度確立のための措置」を講ずべき旨が規定された。

(3) 救済法の制定

公害対策基本法第21条の規定をうけて、政府においては昭和43年5月頃から中央公害対策審議会の意見をききながら、公害に係る紛争の処理制度と公害に係る被害の救済制度の検討に着手した。

前者は、公害に悩む国民のために司法上の救済の他に、国民がもっと手軽に利用でき、紛争の迅速かつ適正な解決を図ることができる制度を作る必要があると考えられたからであり、昭和45年6月に制定された公害紛争処理法により、国に中央公害審査委員会が、都道府県に公害審査会が設けられ、公害紛争の和解の仲介（のち、あっせんと改称）、調停及び仲裁に当たった。昭和47年には公害紛争について法律的判断をする裁定制度が導入されるとともに、中央公害審査委員会に代わって、公害等調整委員会が発足した。

後者は、1(2)の公害被害の特殊性から、公害による被害のうち当面緊急に救済を要する健康被害に対し、公害の発生責任者による賠償等の私法上の解決が得られるまでの期間、加害者の民事上の責任の有無とは切り離して行われる行政上の救済措置として、「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」（以下「救済法」という。）が昭和44年12月15日制定され、即日施行された（ただし、医療費等の給付は45年2月から）。

この制度による救済は、司法制度による解決を妨げるものではなく、むしろ

ろ公害の加害者による損害賠償、示談金の支払が行われるまでの応急的なつなぎの措置であって、被害者が加害者から支払を受けた場合には、この制度による医療費等の給付に相当する部分を返還させるという立替払い的性格を有するとともに、緊急に救済を要する者に対して給付するという社会保障的な性格を加味した特殊な性格をもっていた。

(4) 救済法の費用負担

この制度は、過渡的な制度であり、逸失利益に対する補償がされない等給付内容が限定されたことなど基本的な問題を抱えていたが、費用負担面でも特徴をもっていた。産業界が原因者集団として費用の5/8を負担すべきとする原案と因果関係がはっきりしないので1/2未満とする産業界の意見を折衷し、給付（医療費、医療手当及び介護手当の支給）に要する費用は、産業界が1/2を負担し、残額を国及び関係地方公共団体がそれぞれ負担することとなった。産業界の負担は、本制度に協力することを目的とする財団法人公害対策協力財団が、公害防止事業団（現、環境事業団）と契約を締結し、毎年、事業団に対して所定の額を拠出することにより行われた。財団の徴収を容易にするため、救済法第17条では、事業者は基本法に定める事業者の責務を有することから、財団に対し拠出金を拠出し、給付が円滑に実施されるように努めるべき旨を規定していた。

当時の産業界は同財団の堀越楨三理事長（経済団体連合会副会長）が「産業界の一部には因果関係もないのになぜ自分達が費用の一部を負担しなければならないかという声も一部にあったのだが、そういうことを言っている時期ではないと私が反対者を説得して、産業界の協力体制をまとめあげた。」（かんきょう1981年9月号）と述べているように、因果関係ははっきりしないが企業の社会的責任として拠出するという考えが根底にあった。財団は公害の発生源企業だけでなく銀行、保険会社、貿易会社からも広く拠出を求めたが、所要額を集めるのに非常に苦労したようであり、これが新制度の検討に当たり強制徴収権を持つ特殊法人の創設につながった。

3 無過失責任法

(1) 無過失責任の原則の法制化

無過失責任の原則とは、公害によって他人の生命、身体、財産その他の利益に一定の受忍限度を超える損害が生じたときは、原因者に故意過失がない場合であっても、原因者がこれを賠償する責任を負うこととするという考え方である。

昭和42年の公害対策基本法の制定の際、この原則はなお法律的に検討すべき問題が多いことから法律に取り入れられなかったが、国会において「公害を発生させた事業者についての無過失損害賠償責任について逐次その制度が整備されるよう努めること」という附帯決議がつけられ、政府にその検討義務が課された。政府では公害対策本部を中心に無過失責任法の立案作業に当たったが45年12月の公害国会の段階では成案を得ることができず、公害国会における経済との調和条項の削除と公害罪法の制定により、残された最大の懸案として、46年7月の環境庁発足を迎えその検討は環境庁に引き継がれた。

環境庁は我妻栄東大名誉教授らからなる無過失責任問題研究会を設け、その検討結果を踏まえて、47年3月2日無過失責任を大気汚染防止法及び水質汚濁防止法の一部改正法という形式で導入する環境庁案を発表し、法制局等と調整の上3月22日国会提出された。

その内容は、工場又は事業場における事業活動に伴って、人の健康に係る被害を生ずるおそれのある物質として大気汚染防止法又は水質汚濁防止法により規制対象とされている物質が大気中又は排水中に排出されたことにより、人の生命又は身体を害したときは、当該排出に係る事業者は、これによって生じた損害を賠償する責に任ずることとするものである。

国会においては、被害の範囲に一定の財産を含めるべきではないか、因果関係の推定規定が必要ではないか等の議論が行われたが、これに加えて、この制度ができて被害者が裁判に勝っても、相手が無資力で払ってもらえない場合、また、加害者が不明又は特定できない場合には救済されないことが問題となった。そこで、政府案は国会で修正され、附則に第3項として、「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。」という検討

条項が追加された上で成立し、6月22日公布、10月1日施行された。

なお、我が国における無過失責任の立法例は少なく、昭和14年鉱業法において鉱物の掘採のための土地の掘削、坑水排水の放流、捨石鉱滓の堆積、鉱煙の排出によって生ずる損害については財産被害のみならず健康被害も含め無過失責任を規定している例が著名であり、イタイイタイ病裁判で適用されている。同法の賠償義務者は損害発生時の鉱業権者とされ、その後に鉱業権の譲渡があれば新たな鉱業権者が連帯するという特色を併せもっている。それ以外は独占禁止法、水洗炭業法、原子力損害賠償など数少なかったが、公害における無過失責任導入後、1967年のトリーキャニオン号座礁事件を契機とした1969年の「油による汚染損害についての民事責任に関する国際条約」(75年発効)をうけて、昭和50年タンカーによる油濁事故がおきた場合の補償制度として油濁損害賠償保障法が制定され、タンカー船主に無過失責任を課している。環境分野における財産被害に無過失責任を導入した例として注目される。

(2) 諸外国の無過失責任法

公害法に無過失責任を導入した当時、諸外国の公害法で無過失責任を規定するものはドイツのみであった。ドイツでは鉄道や鉱業などに1800年代から無過失責任が導入されるなど工作物責任の観点から無過失責任を導入する多くの特別法が作られてきた。公害の分野では1957年に、各州で行われていた数多くの水法を統一する目的で制定された連邦水管理法において無過失責任が導入され、1960年3月から施行されている。その内容は、第22条において水質変更に関する責任として、水域へ物を排出する者又は水質を変更するような影響を水域へ及ぼす者は、これにより他人に与えた損害は財産被害を含め、賠償する義務を負うという行為責任と物の製造施設等から排出以外の方法により汚染物質が水域へ到達した場合の施設の所有者の責任の双方を故意過失を要件とせずに規定している。

その後ドイツは、1991年環境責任法の制定により従来水質のみであったものを拡大し、環境汚染による被害に広く無過失責任を認めるようになった。これは1986年11月スイスパーセルの化学会社サンド社によるライン川の汚染を契機としたものであり、さらにその背景に同年4月チェルノブイリ原発事故や酸性雨問題さらには緑の党の躍進があるといわれている。

その内容は96の施設から生じた環境作用(土壌、空気、水、振動等の環境媒

体への影響)により人を死亡せしめ、その身体、健康を害し、または物を毀損せしめた場合、その施設の保有者は、そのことにより生じた損害を被害者に賠償しなければならないとするものであり、物的被害を含むほか因果関係の立証の緩和規定があるのが特色である。その規定は「ある施設が個別のケースの実情に照らして、生じた損害を惹起する性質を有する場合、その損害はこの施設により生じせしめられたものと推定される。」とあり、一般的因果関係の証明による個別の因果関係の推定という手法をとっており、日本において立法段階で検討された原案に類似している。

また、アジア地域では公害紛争が激化し、公害訴訟が社会問題として登場するというかつての日本に類似した状況にあり、公害環境法が未整備な状況から変化し法整備が急速に進められている。そして、その中に無過失責任規定を含むものが現れてきている。

まず、中国では1982年海洋環境保護法、1984年水污染防治法、1987年大気汚染防止法で財産被害を含む無過失責任を定めている。なお、1986年の民法通則は第106条以下において過失責任を原則としながら、特殊の民事責任として第124条に国家の環境保護、汚染防止の規定に違反して、環境を汚染し他人に損害を与えた場合には法に従って民事責任を負うという規定をもうけ個別法とのつなぎをしている。タイでは1992年に国家環境質向上保全法を制定し環境行政を積極的に推進することとしたが、その重要な柱として第96条に財産被害を含む無過失責任を導入した。「アジアでは法は機能しない」と言われることがあるようにアジアの環境法は実効・適用段階に進んだ場合に問題をかかえているが、無過失責任法は規制・取締法規ではなく裁判法規なので、その実効性は高く今後の発展途上国の環境法制の整備のなかで活用が期待される。

なお、アメリカではスーパーファンド法により無過失責任を含む非常に特殊な拡大した処理責任を負わせている例があるが、民事責任の問題ではないので後述する。

(3) 比較と考察

これらの諸外国の立法例と我が国の無過失責任法を比較すると

- ① 対象となる公害が大気汚染と水質汚濁に限定されていること
- ② 原因物質が規制対象物質に限られていること
- ③ 財産被害を含む生活環境被害が対象とならないこと

④ 因果関係の推定規定がないこと

の4点が制定当時から指摘されていた事項であるが依然として我が国の検討課題であることが判る。

①については、対象とする被害を健康被害に限定する場合には大気汚染と水質汚濁に限られてもそれほど実害がない。土壌汚染による被害は大気汚染や水質汚濁により土壌が汚染されるケースや汚染された土壌により大気汚染、水質汚濁が生じるケースがほとんどと考えられるし、騒音等の感覚公害は生活環境に関する被害と考えられるので、要は生活環境被害を対象とするかに帰結する。

②については、規制対象物質が的確に追加されているかの問題が生じる。平成8年の大気汚染防止法の改正により長期低濃度暴露による健康影響が懸念される有害大気汚染物質対策の推進を規定したが、科学的知見の充実、汚染状況の把握の段階にあるため、規制対象とはならず、従って無過失責任の対象ともなっていない。この改正法施行後3年間を目途として行われる制度の検討の中で取り上げるべき課題である。

③については、過失主義の原則に例外を設けるにあたり、社会的にみて問題が多く、被害者の救済が緊急かつ重大であるのは健康被害であると説明されている。生活環境被害についてはタンカーからの油濁被害について無過失責任が導入されているだけであり、今後の検討課題であるが、ドイツにおいて対象施設を限定している例にみられるように、①から③のすべてを拡大して改正することには立法論としても無理があり、過失主義の例外としてその必要性和適用範囲を明確にする必要がある。

④については、公害法で因果関係の推定規定をおくものは公害罪法だけであるが、同法は極めて厳格な条件のもとで規定している。すなわち、大量の有害物質の排出によりそれのみで健康被害が生じうる場合に他の排出者による同種の有害物質の混入により有害物質がいずれのものか確定できないケースを規定するのみである。因果関係はケースにより異なり、その推定規定はいずれにせよ代表的なケースの例示とならざるをえないことを考えると、限定的な推定規定をおくことはマイナス効果も考えられ、事例、判例の蓄積がまず大切となる。

無過失責任法については、制定当時は立証責任の軽減という面を重視していたが、不法行為法の進展により、この法律、この規定がなければ救済されない限界的な事例があるのかという議論はありうる。しかしながら、それは当初より予想されたことであり、例えば加害行為が無過失責任法の適用の前後にまた

がる場合に適用前の場合にも過失の有無の認定に重きをおかなくなるなどを通じて判例の進展の裏打ちとなり、また、当事者の注意によって損害の発生を未然に防止するようになる予防機能を考えれば十分役割を果たしていると評価できる。

4 公健法

(1) 公健法の制定

無過失責任法は、公害健康被害の民事上の解決に当たり、被害者の損害賠償を円滑に行わしめることを目指すものであったがそれでも被害者は訴訟という手段をとらなければならなかった。また、行政上の救済制度である救済法も、逸失利益に対する補償を欠く等給付の内容が限定されていたため、被害者の救済に不十分であった。このため、特に、原因者が不特定多数で、民事的解決に委ねることが困難とみられる都市や工場地域における大気汚染による健康被害者の救済の問題はすみやかな解決を必要とする課題となってきた。

環境庁長官は47年4月中央公害対策審議会に諮問し、無過失責任を担保し、損害賠償を保障する制度についての具体的な検討に着手した。おりしも、47年7月24日津地方裁判所四日市支部において四日市公害訴訟の判決が出された。非特異的な疾患を対象とし、コンビナートを形成する複数の工場からの排出による公害が裁かれる初めてのケースとして注目された。判決は、原告被害者側の勝訴となり、被告6社に共同不法行為として賠償責任があるとされた。

この判決が政府及び産業界に及ぼした影響は大きく、損害賠償保障制度の速やかな確立が産業界を含め各方面から要望された。このあたりの事情を堀越禎三理事長は「昭和47年四日市公害訴訟の判決が出されたこともあって、企業としては何時同じような訴訟をおこされ、巨額の損害賠償を支払わされるはめになるかわからない事態となった。一方、被害者の側からは、もっと救済内容を手厚くせよという要望が出されていたが、産業界としてもこの際一種の保険的な制度を作ってこの問題に対処その方が望ましいという考えもあって、経団連ではむしろ積極的に新制度の創設を提唱し」(かんきょう1981年9月号)たと述べている。

中公審は検討を急ぎ、翌48年4月「公害に係る健康被害損害賠償保障制度について」という答申をまとめた。この答申では、制度のあり方として、その性

格を基本的には民事責任を踏まえた損害賠償保障制度として構成すべきであること、制度は全国一本の制度とすべきであるが、給付は地域制を導入すべきであること及び賦課徴収は全国の事業者を対象とすべきであること等を基本としている。この中で、固定発生源（工場事業場）に対する賦課徴収方法については、汚染負荷量に着目して賦課金を課す方式と汚染原因物質である原料燃料に着目して賦課金を課す方式のうち、「本制度の損害賠償の保障という性格にかんがみ、かつ、事業者の公害防除努力を評価しようという点から」前者を中心に考えるべきものと結論づけている。また、移動発生源については、「自動車等の移動発生源分、固定発生源のうち一般生活活動分等に相当する費用を、汚染の原因となる使用燃料に着目して原重油の輸入業者から、又は重油軽油揮発油の倉出し段階において精製業者から賦課金を徴収する方式」と「自動車寄与相当分を自動車重量税収から本制度に繰り入れる方式」のいずれをとるかは政府が決定すべきであるとされた。

審議会答申を得て政府は法案作成作業に入り、おおむね答申に沿った法案が作成され国会に48年6月に提出されたが、次のような内容の変更があった。

- ① 答申の「損害賠償保障」という表現は法制上は民事責任の確定した場合における賠償の保障を意味し、必ずしも本制度の内容に対応しないことから、「公害健康被害補償法」とした。
- ② 問題となっていた公費負担については、給付費用には公費を導入せず、事務費及び福祉事業費について一部公費導入を行う。移動発生源に係る費用徴収については次年度税制とのからみ等を考慮し、別に法律で定める。
- ③ 本制度の費用の徴収機構として、費用負担者の自主的な申告納付と強制徴収権に裏打ちされた特殊法人を新設する。

公健法は、48年10月に公布されたのち、移動発生源の費用負担方式として現実可能な方式である自動車重量税の引き当て方式を採用する一部改正が行われ、また、法の対象地域、対象疾病、公害医療機関の診療方針及び診療報酬、補償給付の水準、障害の程度、賦課金と自動車重量税引当分との配分比率、賦課料率等多岐にわたる問題について施行準備が進められ、49年9月1日から施行された。

(2) 公健法の内容

この制度は、制度の対象となる者の認定の方法（因果関係の割り切り）、補償

給付の内容、汚染原因者負担の原則に基づいた費用負担のあり方等世界に例を見ないユニークな特徴を持つ。

ア 認定の仕組み

大気の汚染の影響による慢性気管支炎等のように原因物質と疾病との間に特異的な関係のない疾病（非特異的疾患）については、これらの疾病と大気の汚染との間の因果関係は、疫学を基礎とした人口集団の現象としては証明が可能であるが、個々に証明することは不可能に近い。

このため、大気汚染が著しく、その影響による疾病が多発している地域（第一種地域）にあって、暴露要件（一定期間以上居住・通勤等をしていること）を満たしている者が、指定疾病（慢性気管支炎、気管支ぜん息、ぜん息性気管支炎及び肺気腫の4疾病とこれらの続発症）にかかっているという3要件を満たしているときは、その者の疾病と大気の汚染との間に因果関係ありとする制度的取り決めを行っている。

また、水俣病、イタイイタイ病のように原因物質と疾病との間に特異的な関係、すなわち、その汚染物質によって疾病が引き起こされるだけでなく、その物質がなければその疾病にかかることのない疾病（特異的疾患）にあっては、個々の患者について、環境汚染との因果関係を追求することは可能なので、個々にその疾病が当該地域（第二種地域）の大気の汚染又は水質の汚濁によるものかどうかを判断して、これを認定する。

イ 補償給付の内容

公健法においては、①療養の給付及び療養費、②障害補償費、③遺族補償費、④遺族補償一時金、⑤児童補償手当、⑥療養手当、⑦葬祭料の7種類の補償給付を支給する。

救済法では、医療費（療養の給付及び療養費に相当）、医療手当（療養手当に相当）及び介護手当（障害補償費と児童補償手当の中に含まれる介護加算に近いもの）の3種類であったが、公健法により大幅に給付内容が充実された。

補償給付のうち、療養の給付及び療養費、療養手当並びに葬祭料は、指定疾病にかかったことにより支出を余儀なくされた財産損害を補填する実費補償的性格のものである。障害補償費は、指定疾病にかかったことによる逸失

利益相当分の補填を中心とし、これに慰謝料的要素を加えたものである。遺族補償費と遺族補償一時金は、被認定者が指定疾病に起因して死亡した場合に、被認定者の逸失利益、慰謝料相当分と遺族固有の慰謝料相当分を加えたものである。児童補償手当は、指定疾病にかかった児童は、通常の生活ができないことによる苦痛あること、成長の遅れ、学業の遅れなどの支障をきたすこと等の損害に着目して支給される。

ウ 費用負担

この制度の実施に必要な費用の負担のあり方については、この制度が基本的には民事責任を踏まえた損害を填補する制度であることから、また、公平の見地からみて、大気汚染又は水質汚濁に対する寄与度に応じて負担させることを基本としている。しかしながら、非特異的疾患については、個々の原因者の汚染物質の排出と大気汚染又は疾病との関係を明らかにすることは困難である。このため、全国の工場事業場をいわば原因者集団としてとらえ、大気汚染物質の総排出量に対する個々の排出量をもってその被害発生に対する寄与度とみなし、費用負担を求めるという制度的取り決めを行っている。

第一種地域に係る汚染負荷量賦課金の納付義務者は、大気汚染防止法に規定するばい煙発生施設等で汚染原因物質である硫黄酸化物を排出するものを設置する一定規模以上の工場事業場の設置者である。一定規模以上のいわゆるスソ切りは、公平の見地と徴収の効率性とのバランスを考慮して、最大排出ガス量1万立方m/時（第一種地域は5千立方m）とされた。

汚染負荷量賦課金の額は、そのばい煙発生施設等の設置者の排出した前年の硫黄酸化物の年間排出量に賦課料率（硫黄酸化物の単位排出量当たりの賦課金額）を乗じて得た額である。賦課料率は、補償給付等の所要額と全国の硫黄酸化物の排出量を基礎として、大気汚染の状況に応ずる地域の別に従って定めることとなっており、制度発足当初は、第一種地域とその他の地域の賦課料率差は9対1となるように定められた。

汚染負荷量賦課金の徴収は、各年度の初日から45日以内に公害健康被害補償協会に自主的に申告しなければならない。賦課金を納付しない者がいるときは協会は強制徴収できる。

また、水俣病、イタイイタイ病等の特異的疾患にあつては、通常、被害者

と原因者の因果関係を明らかにすることが可能であることから、個々の原因者に着目し、補償給付等の費用を特定賦課金として負担を求めることになる。したがって、特定賦課金の納付義務者は、その疾病の原因となる物質を排出した水質汚濁防止法の特定施設等の設置者であり、その額はその年度の所要額として協会が決定した額である。

(3) 公健法の改正

救済法から引き継いだ昭和49年9月には第一種地域12地域認定患者14,355人、第2種地域5地域(3疾病)1,237人であったものが、その後の第一種地域の拡大により、昭和52年度当初には5万人を超え、昭和56年度当初には8万人に達した。また、制度の所要額(協会から自治体への納付ベース)は、52年度410億円、56年度728億円となった。

他方、地域指定の主たる指標とした二酸化硫黄濃度は全指定地域において著しい減少を示し、早くも昭和50年代前半には指定要件のレベルをはるかに下回りすべての指定地域で環境基準を達成するに至った。また、濃度レベルはともかくとして、定性的には指定疾病に影響を及ぼしうる物質として注目されていた窒素酸化物(NO_x)及び浮遊粒子状物質(SPM)による汚染はほぼ横這いで推移し、大都市地域を中心に環境基準が達成されない状況が続いた。このような大気汚染の態様の変化に伴い、中央公害対策審議会において専門委員会は2年余りの検討ののち、昭和61年4月に「現在の大気汚染が総体として慢性閉塞性肺疾患の自然史に何らかの影響を及ぼしている可能性は否定できないが、昭和30～40年代の一部地域における慢性閉塞性肺疾患について、大気汚染レベルの高い地域の有症率の過剰をもって主として大気汚染の影響と考え得る状況にあった。これに対して、現在の大気汚染の慢性閉塞性肺疾患に対する影響はこれと同様なものとは考えられない」旨を報告し、この科学的結論の上に立って、中公審は「公害健康被害補償法第一種地域のあり方等について」を61年10月に答申した。答申の主な内容は、現在の大気汚染の下においては地域の患者集団の損害をすべて大気汚染と因果関係ありとみなして汚染排出者に填補を求めることは民事責任を踏まえた本制度の趣旨を逸脱するので、①41指定地域の前面解除 ②既認定患者への補償給付の継続とこれに伴う費用負担制度の見直し ③総合的な環境保健施策の推進からなっている。この答申をうけて、公健法の改正が昭和62年9月に行われ、63年3月から施行された。これにより、第一種

地域のすべてが解除され、新規認定は行われなくなった。この結果、昭和63年度の納付額1,079億円（年度末患者数107,207人）をピークとして制度は減少傾向に転じ、平成8年度には857億円8年12月末患者数71,638人（第二種地域1,500人を含めると73,138人）となった。

この制度改正は環境行政の後退と受け止められることもあったが、民事責任を踏まえ、大気汚染との因果関係を基礎とする制度の趣旨からみて制度改正は当然の帰結であった（48年4月の制度の基本答申段階から、指定された地域がその要件をみたさなくなったときは解除することを前提としていた。）。

制度改正に伴う費用負担制度の見直しとして、解除後の新設工場事業場に負担を求める合理性に乏しいことから納付義務者を昭和62年度当初において納付義務者であった者に固定し、賦課料率については過去分（昭和57年～61年のSO_x排出量を基礎）と現在分（前年のSO_x排出量を基礎）の2本立てとなり、その負担割合は特例措置を経て平成4年度から6対4となった。

また、総合的な環境保健施策の推進のため、賦課金の徴収業務に当たっていた公害健康被害補償協会の名称を公害健康被害補償予防協会に改め、同協会に事業者からの拠出金と政府出資金からなる500億円の基金を設け、その運用益により健康被害予防事業を行っている。予防事業は環境保健と環境改善の両分野について調査研究、知識の普及等の事業を行うとともに地方公共団体が行う健康診査、機能訓練、低公害車普及等の事業について助成している。

(4) 公健法の論点その1—認定の仕組みと給付に関して

公健法は、指定地域、暴露要件、指定疾病の3つの要件による因果関係の割り切りをおこなっているが、そのうち、地域の指定要件は、昭和49年11月中公審答申により、

- ① 大気汚染の程度を、昭和30～40年代の主要な汚染物質であり、四日市等における被害の実例に基づく科学的知見のあった二酸化硫黄の濃度に応じて区分し、汚染度が三度（二酸化硫黄年平均値0.05～0.07 ppm）以上であること
- ② 有症率の程度を自然有症率に対する倍率で区分し、その程度が二度（自然有症率の2～3倍）以上であること

を基本として運用された。つまり、環境基準の3倍程度以上の汚染があり、大気汚染のほとんどない地域の2～3倍以上呼吸器疾患が多発している地域にお

いて指定4疾病(慢性気管支炎, 気管支ぜん息等の慢性閉塞性肺疾患)にかかっている患者は一定の暴露要件を満たしていれば個々の患者について大気汚染との間に因果関係があるものとみなす制度的取り決めが行われたことになる。

この取り決めは、疫学的手法を用いて集団の因果関係を判断し、それにその特性は集団を構成する個人にあてはまるものとして個別的な因果関係の推定(暴露要件を満たさない者は排除される)を行っているものである。結果として大気汚染のほとんどない地域にもみられる自然有症率部分を含んで患者と推定しているとも考えられることから、産業界側から公費負担の導入の要望が強かったが、結果として採り入れていない。その理由としては、汚染原因者負担の原則との関係や増悪因子として作用している可能性などのほか、給付水準の設定が上げられる。すなわち、障害補償費の給付水準は労働者の平均賃金の80%に設定されているが、この論拠として答申は公害裁判における判決に見られる水準と社会保険諸制度の水準のほかに集団現象をその集団における個人に投影して因果関係を広く認定している事情を上げている。集団的因果関係と個別的因果関係は異なるので、非特異的疾患の場合高い確率がある場合に集団的因果関係から個別的因果関係の推定が認められるとし、さらにその場合には賠償額の減額がありうるとする有力説が唱えられている(森島昭夫「因果関係の認定と賠償額の減額」(現代社会と民法学の動向上 有斐閣))。本制度が地域における疾病の多発を要件としていることは、集団的因果関係における蓋然性を高める働きをするだけでなく、個別的因果関係への投影の際の高い確率(2~3倍を高いと考えれば)を確保しているとみることができ、さらに給付水準の設定をみると、結果として有力説に沿った制度となっているといえよう。

この給付水準が平均賃金の80%レベルに設定されていることを一因として千葉川鉄訴訟、西淀川訴訟などが提起されたが、これらの判決においては、補償給付の支給がされた場合同一の事由についての被害者の損害賠償請求権は縮減し損害額から控除される、すなわち公健法による給付と民事損害賠償の調整は必要とされている。なお、中公審答申では慰謝料を給付の種類として独立させず、給付水準の検討の際に慰謝料的要素を勘案事項の一つとしてあげるに留まっている。このため、狭義の慰謝料については公健法の給付に含まれないので控除しないとす土呂久訴訟判決がある。

公健法においてはこの補償給付の支給と民事損害賠償との調整については民事上当然ということで明文規定をおいてないが、違う局面については規定して

いる。それは、被認定者が同一事由について裁判あるいは協定等により損害の填補がなされたときは補償給付の支払い義務は免れるという規定である。この場合事業者は直接填補した額と賦課金の二重払いとなるため、返還請求ができることになる。四日市地区においてこれの適用例があり、返還金を原資に特別救済事業が行われている。

(5) 公健法の論点—その2 汚染負荷量賦課金制度

ア 賦課金制度の効果

非特異的疾患については、全国の工場事業場をいわば原因者集団としてとらえ、大気汚染物質の総排出量に対する個々の排出量をもってその被害発生に対する寄与度とみなして、費用負担を求めるといった制度的取り決めを行っている。そして汚染負荷量賦課金方式は、負担の合理性だけでなく事業者の排出量を減少させるという防除努力を促進するという機能をもつ意味でも優れたものと考えられる。

その他地域の賦課金の賦課料率の推移をみると、昭和50年度の8.59円から昭和62年度の316.62円へと37倍に増加している（昭和49年度は年度途中施行のため比較対象としなかった。）。これには対象患者数の増加、給付の改善のほか、料率算定の分母となる硫酸化物の減少が寄与している。全国の賦課金対象工場事業場からの硫酸化物の排出量は、昭和49年度賦課金ベース（48年排出）1,086百万立方mから昭和53年度の468百万立方mへと約4割に減少し、さらに昭和62年度には191百万立方mへと当初の18%、昭和53年度の約4割に減少している。指定地域についてはさらに激しい減少を示し、昭和62年度には10百万立方mと当初の6%となった。

このような硫酸化物の減少は、主に燃料の低硫黄化の効果、排煙脱硫などによる除去率の向上、省エネルギーの効果の3つの要因によるものである。昭和48年の石油ショックを契機とする省エネルギー対策の推進は別にして他の2つは公害対策を直接目的として推進された。硫酸化物の排出規制は全国的には昭和51年9月の第8次規制以降強化されておらず、また、全国24地域を対象とした総量規制は53年3月から基準が適用されており、それ以降は規制強化されていない。しかしながら、排煙脱硫装置の設置状況を見ると、昭和45年度が102基、53年度が1,227基、62年度が1,789基、平成6年度が2,200基であり、順調に設置基数は増加している。これらのことを考えると昭和50

年代以降の硫黄酸化物の減少は、規制強化により低硫黄化や除去率の向上があったと考えるよりも、省エネルギー対策の効果と賦課金の防除努力促進機能が大きいものと推定される。そこで、賦課金の防除努力促進機能を確かめるために、大気汚染対策のコストを代表的な2つの対策である排煙脱硫装置と低硫黄重油化について試みる。まず、排煙脱硫装置についてはその設備費と運転費を火力発電所をモデルとして計算すると、2,600円/重油1トンとなり、重油の硫黄分を1.5%とすれば硫黄1トン除去するコストは20万円となる。次に、低硫黄重油の使用を選択すると、例えば1.3%のC重油と0.5%のA重油との価格差は、1キロリットル12,400円であり、これは硫黄1トン17万円に相当する（日本の大気汚染経験（公害健康被害補償予防協会）より）。

この大気汚染対策のコスト17万円～20万円は、SO_x1立方m当たり250円から300円に相当し、この制度の制度改正前の昭和62年の賦課料率がその他地域313.62円（指定地域は平均これの9倍）であったことをみると、十分な低硫黄重油の確保等の実際上の課題はあるものの、この制度の賦課金が指定地域については勿論のこと全国的にみても汚染低減のためのインセンティブとして十分機能するレベルとなっていることを示している。このため、新規認定を行わない制度改正に際し、過去の大気汚染の影響による患者の補償費用について、過去の硫黄酸化物累積排出量を基準にして賦課する方式（過去分賦課料率）を主としながらも指定地域の解除によって大気汚染が進行することのないよう汚染防除のインセンティブや負担の連続性にも留意して現在分賦課料率を併存したことは、妥当な結論であった。

今後制度に係る費用がすこしずつ減少していくことが予想されるが、徴収コスト等からみて今のシステムを維持することが妥当でない時期がきた場合には、再度汚染原因者負担の原則と汚染防除のインセンティブを考慮しつつ、新たな制度の仕組みと費用負担を検討する必要がある。

イ 諸外国の排出賦課金制度

地球温暖化対策として経済的手法、環境税の議論がされているが、1994年OECD加盟国における経済的手法に関する調査（92年時点）によれば、日本で排出への課徴金として記載されているものは公健法の賦課金を含め3件であり、他は騒音対策のための空港特別着陸料と地方公共団体の一般廃棄物収

集処理手数料であることを考えれば、依然として我が国で唯一の本格的な課徴金制度であり、健康被害対策としては世界でも例をみない制度である。

欧米では、水質保全の分野で比較的経済的手法が重要な役割を果たしてきた。特に有機汚濁物質に関する分野では直接規制との組み合わせにより成果を挙げている。

フランスでは1964年（67年から運用）に水質汚濁防止法により流域の公社は排水課徴金を徴収し、その収入を水質汚濁防止対策に支出できることとされた。課税ベースは汚染物質の種類ごとに定められる料率と排出汚染物質量の積とされる。ドイツは1976年（81年から運用）に水質改善のインセンティブを与えることを目的とした排水賦課金制度が導入された。対象はCODと重金属であり、定量的な効果把握はされていない。排水課徴金はこのほかオランダ、ポルトガル、スペイン、東欧諸国等広く導入されている。

また、大気保全の分野では、伝統的に規制的手法が主に用いられてきたが、近年経済的手法が規制的手法の補完として用いられる例が見られようになった。

フランスでは1980年大気質公社に大気汚染の監視や大気汚染防除技術の開発普及事業に充てるための特別課徴金を設ける権限を与え、85年からSO_xで運用を開始し、90年からNO_x、硫化水素、塩化水素を追加して賦課している。課徴金の用途は賦課対象事業者を含む委員会によって決められるが全体の75%が賦課対象者における大気汚染防止施設の設置にあたっての補助及び大気汚染対策技術の研究開発に、残りの25%は大気汚染監視網の整備等に充てられる。1985年からの5年間の補助によりフランスの総SO_x量の8%に当たる量のSO_xが削減されたといわれる。

スウェーデンでは、1991年から硫黄酸化物の排出を抑制するために硫黄を多く含有する燃料に硫黄税が課され、燃料の低硫黄化が図られている。さらに1992年には窒素酸化物の固定発生源からの排出を抑制するために排出賦課金制度が設けられた。これはエネルギーを生産する者に課せられ測定機器の設置が可能な約200のボイラーとガスタービンを対象とし、スウェーデンの総窒素酸化物排出量の6.5%がカバーされ、用途は対象の大型プラントが不利にならないようにエネルギー生産に割り戻されている。この削減効果については、1990年とくらべ1992年に予測を大きく上回るNO_x量の34%の減少が、1994年には54%の減少がみられた。

1990年代にはいると二酸化炭素発生抑制のため北欧諸国を中心に炭素税の導入が始まったが直接的な汚染物質の排出とはいえないのでここではふれないが、我が国で環境税の議論をする際に、公健法の賦課金による削減効果やフランス、スウェーデンの比較的低い料率であるが使途と併せて効果を挙げている例は参考になるものと思われる。

なお、賦課金制度ではないが、インドでは、1984年ボパール事故を契機として1991年から公害健康被害と財産被害について自動車事故と同様に強制的な責任保険制度が導入されている。公健法も検討段階では「公害に係る損害賠償保障制度」と呼ばれ、自動車損害賠償責任保険を参考としていたが、これを押し進めた制度として注目される。

(6) 公健法の論点—その3 特定賦課金制度

ア 制度の現況と問題

水質汚濁系の疾患である特異的疾患は過去からの蓄積によって被害が生ずる場合があるが、このような場合に現に施設を設置して排出行為を行う者だけでなく、現在の被害発生に原因を与えた過去の設置者にも費用負担を課すこととしている。複数の費用負担者の場合、時系列的に複数のときも場所的なきも被害発生又は環境汚染に対する寄与の程度に応じて、即ち原因物質の排出量に排出した期間、排出した場所等を考慮した補正係数を乗じた量に応じて特定賦課金が算定され、汚染原因者ごとの責任が貫かれている。

第一種地域は全国プール方式のため問題が生じないが、第二種地域については地域ごとに原因者ごとに汚染への寄与度に応じて賦課していくため、原因者の不存在無資力の問題が制度的に生じうる。しかし、立法段階では原因企業の経営不振の問題を含めて解決することが極めて困難なため制度的対応をとらず、個別に対応している。

水俣病の場合公健法の認定を受けると補償協定により原因企業が直接補償金を支払うため現在は直接に特定賦課金の問題とならないで、補償金の支払い能力の問題となってくる。チッソ株式会社は、水俣病の補償支払いに耐える体力がなく、このため、昭和53年6月の閣議了解等に基づき金融支援が行われている。この措置は水俣病患者に対する補償金の支払いは原因者たるチッソの負担において行われるべきであるという原因者負担の原則を維持しつ

つチッソの経営基盤の維持強化により認定患者補償に支障を生じないように、また、水俣・芦北地域の経済・社会の安定に資することを目的としている。

支援の内容は、認定患者に対する補償金（毎年度約30億円）の支払いのため熊本県が県債を発行して資金運用部等から借入れ、その調達資金をチッソに貸し付ける方式を採っており、昭和53年に開始され患者県債とよばれている。また、平成6年から中長期的支援策として、既発の患者県債に係る金利負担の軽減措置を行うとともにチッソ水俣工場の設備投資について融資する設備県債が始められた。この県債は県から水俣・芦北地域振興基金を經由してチッソに融資されている。

また、昨年仕切網の撤去でニュースとなった水俣湾のヘドロ処理については、公害防止事業費事業者負担法が適用されている。同法は、しゅんせつ、客土、緩衝緑地等の公害防止事業を国又は地方公共団体が行う場合その費用の全部又は一部を事業者負担させて行う仕組みとなっており、その負担金の総額と各事業者の負担金の額は事業に係る公害についてその原因となると認められる程度に応じた額とされる。このチッソ負担金は分割払いとなっており、これについて資金運用部が県に融資しておりヘドロ県債と呼ばれている。

このほか、水俣病問題の最終的全面的解決のための一時金支払いに関してもチッソ支援が行われている。これは一時金所要額について国の一般会計から85%の国庫補助をうけて熊本県が15%部分を起債（資金運用部貸付）で調達し、水俣病問題解決支援財団へ出資、同財団がチッソに貸し付ける方式をとっている。

イ 諸外国の参考例

諸外国の参考例としては、土地汚染の浄化の問題ではあるが、過去の行為により引き起こされた汚染に対応することを目的とし、かつ、原因者不存在問題にも応えるものとして、アメリカのスーパーファンド法がある。

スーパーファンド法といわれる法律は、1978年のラブ・キャナル事件を契機として、1980年に「包括的環境対処・補償・責任法（CERCLA）」として制定され、1986年に「スーパーファンド法修正・再授權法（SASA）」により改正された法律である。土地の汚染問題は、有害物質の取り扱いや排出対策に関する関心が薄く規制制度も整っていなかった時期に汚染されたケースが多く、これが住宅開発や工業用地の再開発などの土地利用の転換により、また

飲料水の汚染という形で顕在化してくる。

この法律は、有害物質による汚染のある地域の中で特に危険の大きい地域について政府の主導により浄化対策を行うものであり、その事業の種類は、切迫した危険を取り除く短期的な事業である除去事業と地域の恒久的な回復を目的とした修復事業からなるが、その特色は対策のための責任と費用負担にある。

第1に、スーパーファンド法は、できる限り責任者自身が計画や事業の実施を行うこととそのための費用負担を行うことを求めており、その責任者や責任の範囲は極めて広い。①対象地域の現在の所有者及び操業者 ②有害物質が廃棄された当時の所有者及び操業者 ③有害物質の排出者（廃棄物について廃棄を目的として引き渡した者） ④輸送者（自ら処分地を決定した場合）が浄化の責任を負う。

しかもその責任は、遡及責任（法制定前の行為にも責任を問われる）、厳格責任（無過失責任）、連帯責任であり、さらに因果関係について、ある者が廃棄した有害物質がその地域で発見されれば汚染への因果関係の証明がなくとも責任を免れない。これは浄化の責任を一般社会に負わせるか少しでも土地汚染に関与した者に負わせるという選択について後者に負わせたものという説明がされているが、浄化事業に巨額の費用がかかることを考えると、連帯責任により責任者不在の汚染部分についても他の責任者に負担が負わされる場合等については責任者に予期せぬ巨額な出費となり酷なケースがあると考えられる。

第2に、既に閉鎖された工場や廃棄物処分場で責任者が不明の場合や倒産により責任者に対策を行わせることが困難な場合、EPAが自ら浄化事業を実施することができるよう基金が設けられている。基金はCERCLAでは5年間で16億ドルで石油や化学品に対する課税が財源の90%近くを占め、残りは一般財源であった。これは有害物質から利益を得る産業部門と消費者にコストを配分する上で最も公平かつ理屈にあうためと説明されている。その後SARAにより基金の額は5年間で85億ドルと大幅に引き上げられた。これに伴い法人所得税や一般財源からの収入比率が44%に増加し、石油や化学品といった汚染原因物質からの収入比率は50%を割ると見積もられていた。

浄化事業は1994年までに修復工事が終了した地域が237カ所に対し1,100カ所が事業の様々な段階にあるといわれるようになお事業継続が必要な状況に

あるが、スーパーファンド法は1994年の施行期限を迎え、浄化責任の見直し（責任者不在部分、汚染寄与の小さい者の取り扱い等）を含む法延長改正案が検討されたが、規制緩和を目指す共和党が主導の議会になったこともあり1996年になってもまとまらず、基金の残額等で細々と事業が継続されている。

ウ 比較と考察

特定賦課金制度は、機能としては行政側が患者に立て替え払いをしその費用を民事責任を踏まえて民事上求償する働きをしており、原因物質の排出者に対しその原因の程度に応じて徴収する原因者負担金ととらえることができる。この場合の排出者には、過去の排出者を含んでいるが、特異的疾患という特徴を踏まえ、被害発生や環境汚染に対する寄与に応じて負担することとされ、原因者ごとの責任が貫かれている。したがって、スーパーファンド法のような連帯責任、遡及責任などの点で拡大した責任を導入していない。アメリカにおいてもスーパーファンド法は憲法違反等で争われているように、遡及責任や連帯責任は法的安定性の面からも問題が多く、特に連帯責任についてはドイツの土壤保全法案でもその採用は見送られている。

日本の立法でアメリカのように責任の範囲を広く認めた例はない。平成8年の水質汚濁防止法の改正により汚染された地下水の水質の浄化を図るため地下水の水質浄化措置命令の制度が創設された。この制度は人の健康の保護に必要がある場合に限定されており、命令の対象となる者は汚染行為が行われたときに特定事業場の設置者であった者のみであり、原因者負担を採っている。

なお、鉱業法において損害発生後の鉱業権の譲渡により譲受した者に連帯責任が課され、実際には操業していない最終鉱業権者の責任が認められたケースがあるが、これは鉱業権という特殊な権利に内在して権利義務が承継されるものと解される。

原因者ごとの負担責任を貫くと、原因者の不存在や無資力の場合が生じやすくなる。しかしながら原因者が不存在等の場合であっても補償、救済、浄化等の事業を行わなければならない事例は我が国でもかなり存在する。

鉱業権者がいない休廃止鉱山については、休廃止鉱山鉱害防止等工事費補助金による国の3/4補助により地方公共団体が発生源対策と処理対策を行っている。岩手県の北上川清流化対策事業をみると、昭和46年に閉山した

松尾鉱山(硫黄鉱山)から強酸性の鉱廃水が毎分17トン流出しつづけており、その中和処理費用と発生源対策費用で毎年数億円を要している。

油濁被害については、平成8年の我が国周辺水域の海洋汚染の発生確認件数754件(平成7年度811件)のうち油によるものが370件(同497件)と49%(同61%)を占め、廃棄物196件、赤潮90件と比較しても高い割合であることがわかる。しかもその相当部分が原因者不明のものであり、沿岸漁業を中心に各地に被害をもたらしている。このため、財団法人漁場油濁被害救済基金が昭和50年に発足し、被害漁業者に対する救済金の支給と防除費(漁場油濁の拡大防止、汚染漁場の清掃)の支弁を行っている。費用負担は救済金は全額拠出団体(日本船舶振興会、日本船主協会等の船舶関連団体5団体と石油連盟、経団連等の陸上施設関連団体4団体)からの拠出、防除費は国、県4分の1、拠出団体2分の1である。この費用負担割合は、救済金については公健法、防除費については旧救済法が想起され、事柄により合理的な納得の得られる費用負担を工夫していることがうかがわれる。なお、救済実績は昭和60年の約4億円がピーク。最近は減少傾向にあり平成7年で救済金4件23百万円、防除費24件45百万円となっている。

廃棄物の不法投棄については、投棄者に現状回復又はその費用を負担させることが原則であるが、原因者が不明や無資力のケースが当然生じてくる。このため、平成9年の廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部改正により、産業廃棄物適正処理推進センターに基金を設け、産業界の拠出を求めて、現状回復を行う都道府県に対して資金を支援する仕組みが決められた。その費用負担等は検討中である。

前述の平成8年の水質汚濁防止法の改正に際しては汚染原因者が不明等の場合における浄化対策の実施主体、費用負担のあり方等について検討に努めるべきとする国会の付帯決議がされており、また、今後工場跡地等の市街地土壤汚染問題や産業廃棄物処理場跡地汚染問題も増加することが予想されるが、その際には、原因者が不存在無資力の場合に特に解決が困難になる。今までみてきたチッソについて補償等の責任を果たせるように支援する方式、油濁被害方式等個別ケースごとの対応のいずれに近い性質の事柄であるかを見極め、あてはめるとともに、個別方式では限界がきた場合には、休廃止鉱山の例やスーパーファンド法のように一般財源と目的税を組み合わせた財源措置を採ることを参

考にしつつ費用負担に関する理論を再構築する必要がある。

終わりに

公害被害救済法の分野における歩みを諸外国の例と比較しつつ見てきたが、我が国は公害被害救済を図るため、司法制度の下での対応と行政的対応といふ2つの方向の双方を進展させるという選択をし、大気汚染と水質汚濁による健康被害について無過失責任制度と公害健康被害補償制度が設けられたことは、当時深刻であった公害に対する応急的な対策として極めて有効であった。特に公健法は、対象となる者の認定方法（因果関係の割り切り）、補償給付の内容、汚染原因者負担の原則に基づいた費用負担のあり方等世界に例を見ないユニークな特徴をもつものであり、昭和52年のOECD環境委員会の日本の環境政策レビューにおいても注目されたものの一つとなった。同レビューでは「この制度は非常に切迫した問題に対し、過渡的ながらも正しい回答をしたものと思われる」との評価を下している。

我が国における四日市ぜん息公害判決をうけた公健法の例だけでなく、諸外国の例をみてもライン川汚染とドイツの無過失責任法やラブ・キャナル事件とスーパー・ファンド法にみられるように、被害救済法は、社会的に重大な事故事件をきっかけに進展する傾向にあることを考えると、被害救済法の進展を放手して喜ぶわけにはいかない。我が国の制度は諸外国の例と比較してみるとなおいくつかの検討課題を抱えているが、むしろ大幅な手直しの必要性が生じることなく今後とも被害救済の分野で大きな役割を果たしていくことが何よりである。

(参考文献)

- 堀越植三 環境庁設立10周年に思う かんきょう1981年9月号
国際比較環境法センター 世界各国の環境関連法制に係る邦訳調査 季刊環境研究
105号 環境調査センター
船後正道 公害に係る無過失損害賠償責任法 帝国地方行政学会
吉村良一 ドイツの新無過失責任法（公害無過失責任法）の概要 NBL491号
野村好弘・作本直行編 開発途上国の環境法—東南・南アジア アジア経済研究所
城戸謙次編著 逐条解説公害健康被害補償法 きょうせい
20年の歩み 公害健康被害補償予防協会

日本の大気汚染経験検討委員会編 日本の大気汚染経験 公害健康被害補償予防協
会

石弘光編 環境税—実態と仕組み

環境白書平成6年版7年版

小川晃範 米国スーパーファンド制度の実際（「環境と金融」成文堂）

野村好弘 公害被害者救済のあり方（ジュリスト1015号）