

第4章 公害防止協定・環境管理協定

●水平・個別・未然防止？

1 協定とは

垂直的關係と 水平的關係

条例の場合には、直接の義務づけ、あるいは、その授權にもとづく行政の処分により、一方的に義務が課されるが（垂直的關係）、要綱の場合には、タテマエ上は、行政による行政指導という形で、相手の同意に期待している（水平的關係）。対等關係なのである。このように、法的性質は異なるものの、両者に共通するのは、行政が「一律的な基準」を用いて事業者の行動を「未然防止的」にコントロールしようとしている点である。抽象的にいえば、一定の要件を満たすならば、どの事業者であっても、同じ行為が求められる。

一般的關係と 個別的關係

これに対して、公共目的達成のために、求められる行為の内容を行政と個々の事業者の間で個別に調整する手法があり、行政協定と呼ばれている。環境行政の分野では、公害防止協定や環境管理協定と称されることが多い。

協定の特徴

協定は、行政と事業者の意思の合致を前提としており、その意味では、行政指導と同じであるが、両者の関係や行為の内容が、「協定書」のなかで表現されている。行政指導とは異なり、合意された所定の行為をすることが継続して求められているのである。端的に整理をすると、〔図表4・1〕のようになる。条例は、「垂直・一律・未然防止」、そして、要綱は、（法的義務づけではないが）「水平・一律・未然防止」という特徴を持っている。これに対して、協定は、「水平・個別・未然防止」という

〔図表4・1〕 条例・要綱・協定の法的特徴

	義務づけの方法	義務づけの内容	環境負荷行為への対応
条例	垂直	一律	未然防止
要綱	水平*	一律*	未然防止
協定	水平	個別	未然防止

*ただし、事実上のものととどまる。

特徴を持っている。後にみるように、協定が契約としての効力を持つと解される場合には、強制履行も可能になるため、個別の関係に関して、条例に近い機能を有する結果にもなる。条例が垂直的義務づけであるとすれば、協定は水平的義務づけである。

なお、協定のなかには、行政は当事者にならずに、事業者と住民の2者が締結するものもある。この場合において、実効性を確保する観点から、当該事業者と行政との間で、立入検査や行政指導といった内容を含む協定が、別途、締結されることもある。行政が当事者とならないものは、「行政協定」とはいえないが、公害防止協定・環境管理協定の一類型であるから、あわせて検討の対象にする。

2 窮余の一策？

横浜方式

自治体と事業者の間でなされた公害防止に関する合意については、島根県と山陽パルプ江津工場（現・日本製紙江津事業所）および大和紡績益田工場との間で1952年3月に交わされた「公害の防止に関する覚書」が最初のものでされている。しかし、本格的な公害防止協定の嚆矢として一般にあげられるのは、横浜市と電源開発株式会社との間で1964年12月に締結されたものである（横浜市の交渉の相手方は、実際には、通商産業省（当時）であったといわれる）。

根岸・本牧臨海工業地区に、電源開発の磯子火力発電所が立地するに際して、当時の法令や規制基準によるかぎりでは、先発施設との複合影響による大気汚染などが避けられないことが判明したが、ばい煙規制法の諸権限は、神奈川県知事に委任されているのみであった。ところが、当時の県公害防止条例のもとでは、電気事業のような公益事業は適用除外されていた。また、横浜市独自の条例による規制の適法性には、疑問が持たれていた。そこで、科学的データを踏まえて、世論を背景に、法定規制よりは強度の規制を市が申し入れ企業が応諾するという形で実施することになったのである。これは、法令の不備や条例制定権の限界に関する当時の議論を前提にしつつも、立地について住民の理解を得ながら住民の健康・生活環境保全も確保するという、自治体ならではの柔軟かつ実践的な措置であった。具体的には、集塵

機の構造・性能、煙突高、排ガスの吐出速度・温度・含塵量・亜硫酸ガス濃度などについて、市が申し入れている。

協定によるこうした対応は、現在では、「横浜方式」と呼ばれている。なお、協定方式が、全国的に注目され本格的な拡がりをみせたのは、1968年に、東京都が東京電力と締結してからといわれる。

宇部方式

1970年以降、国レベルの環境法は整備された。しかし、そのもとは権限を有しない自治体もある。そのひとつである（山口県）宇部市が、企業と協定を締結して汚濁負荷を削減した取組みは有名である。宇部市は、法律規制を先取りする内容を協定のなかで実現しており、「宇部方式」と呼ばれている。

3 協定の盛況と最近の動向

限界の対応 の一般化

窮余の一策ともいべき誕生の経緯を持っていた協定であるが、〔図表4・2〕にみられるように、その数（累計）は、1970年代には、一貫して増加傾向にあった。発電所との間の協定について、国が

〔図表4・2〕 公害防止協定数の推移

年次	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
事業所数	436	854	2,141	3,202	5,097	7,096	8,923	10,899	12,978	14,730	16,499

（註）各年度は、10月1日現在の数字である。

（出典）環境庁（編）『環境白書』（大蔵省印刷局）昭和50年版391頁・昭和55年版475頁より作成。

否定的な態度をとらなかつたことが大きな要因という指摘もある。有効に存在している協定（自治体が当事者のもの）の数は、2006年4月1日現在で、32,578件である。2005年度中には、約1,200件の協定が締結されている。

新たな傾向として の産業廃棄物処理

公害防止協定において、自治体の相手方である事業所数を業種別にみると、次頁の〔図表4・3〕のようになる。

「産業廃棄物処理」については、廃棄物処理法のもとで義務づけられる処理基準などだけでは安全確保に不安があるために、主として、市町村が事業者と締結しているものと思われる。

第14章 自治体環境行政をめぐる争訟

●自治的法令解釈、オン・ステージ！

1 争訟における自治体行政の位置

環境行政
と争訟

住民・事業者が、自分の権利利益が侵害されているとして環境行政に対して何らかの不満を持ち、それを法的に解決しようと考えた場合、その手段には、行政的手続によるものと司法的手続によるものがある。一般に、前者としては、行政不服審査法にもとづく行政不服申立制度がある。一方、後者としては、行政事件訴訟法にもとづく抗告訴訟、地方自治法にもとづく住民訴訟、国家賠償法にもとづく国家賠償訴訟などの裁判がある。これらは、法的拘束力ある裁断行為をするものであり、包括的に「争訟」と呼ばれている。

行政は、常に申し立てられたり、訴えられたりする側ばかりではない。たとえば、一方当事者として、公害防止協定の履行を求めるべく事業者を被告として民事訴訟を提起することもある。国や都道府県によってなされる関与の取消しを求める訴訟を提起することもできる（地方自治法251条の5、252条）。しかし、以下では、受け身的に対応する場合について解説する。住民訴訟と国家賠償訴訟については、本書では扱わない。

2 オンブズマンと公害紛争処理

住民の
「代理人」

法的拘束力ある決定をするわけではないため争訟に含めることはできないが、不満の行政的処理という点で、最初にオンブズマンと公害紛争処理に触れておこう。

スウェーデン語で「代理人」を意味するオンブズマンは、行政活動に関する住民の苦情申立てを受けて行政を調査し、勧告などを行うことにより、法治主義にかなった行政運営を確保することを目的とする制度である。日本では、1980年代から制度化されるようになってきた。

オンブズマンには、対象事項についてとくに限定をしない「一般オンブズマン」と限定をする「特殊オンブズマン」がある。条例がなければ存立しえ

ないわけではないが、その重要性に鑑みれば、条例で規定することが適切であろう。先にみたように、一般オンブズマン条例としては、川崎市市民オンブズマン条例がある。環境行政に関する特殊オンブズマンとしては、滋賀県環境基本条例27～29条の規定する「滋賀の環境自治を推進する委員会」、(岐阜県)御嵩町環境基本条例22～25条の規定する環境オンブズパーソンがある。

公害紛争処理法 いわゆる典型七公害に対する紛争については、公害紛争処理法にもとづいて救済を求めることもできる。大規模事件や広域事件などは、公害等調整委員会(公調委)の所管になるが、それ以外は、都道府県が条例設置できる公害審査会の所管となる。そこでは、あっせん、調停、仲裁という手法が選択できる。裁判のように法的判断のみをするのではなく、紛争解決を目標にして、社会通念や常識をも用いて当事者の互譲を引き出すのである。それに加えて、公調委には、損害賠償責任や因果関係について裁定をする権限が与えられている。また、独自の予算で調査をすることも可能である。

工場騒音をめぐっての工場と住民の紛争が典型的なケースであるが、公共事業の場合には、行政も事業者として一方当事者となりうる。また、行政の法的権限の発動が求められる場合もあるし、不適切な権限行使により損害が発生したような場合には損害賠償も求められうる。廃棄物処理法の権限の不適切な行使が問題とされた豊島産業廃棄物水質汚濁被害等調停事件では、香川県が被申請人とされた(公調委調停平成12年6月6日公害紛争処理白書2001年版19頁)。一般廃棄物処理をめぐる杉並病原因裁定事件では、東京都が被申請人となっている(公調委裁定平成14年6月26日判時1789号34頁)。

公害審査会の重要性 公害紛争処理法が利用された有名事件は、公調委によるものが多い。ただ、公調委は扱う事件にも限界があり、また、東京にしかないために、一般に、住民にとっては縁遠い存在である。一方、都道府県の公害審査会は、専門性や予算などの点で、公調委と比較すれば力不足であることは否めない。しかし、より身近な存在であることから、潜在的には、環境紛争の解決に関して、大きな可能性を秘めている。現在では、環境政策課などの職員が委員会事務局員を兼務しているためどうしても「片手間仕事」となり、「できれば事件にしてほしくない」のが本音である。しかし、その潜在的な可能性、そして、それが法定自治事務であることに鑑みれ

ば、地元弁護士会に積極的に宣伝をすることや兼務職員の増員をすることなど、意義を十分に認識した体制整備が求められる。

3 行政不服申立て

従来制度の 特徴と類型

裁判は、第三者たる裁判所が、原告の法的救済に関係する範囲で、自治体行政の活動（公権力の行使）の違法性を審判するのである。これに対して、行政不服審査法にもとづく行政不服申立ては、同じく公権力の行使に関するものであるが、行政自身が事務処理を担当するのであるために、国民の権利救済機能に加えて、行政の自己統制機能も併有している。なお、不服審査は裁判ではなく、その結論に不満があれば、裁判所への出訴は保障されている（憲法76条2項）。

裁判と比較しての行政不服申立の特徴としては、①簡易迅速な手続によること、②手数料が無料であること、③適法・違法という法適合性に加えて適法ではあるが裁量権行使の当・不当という妥当性も審理できること、④審理は非公開であること、⑤行政機関の専門性を活用できること、などがあげられる。

不服申立ては3種類ある。第1は、処分をした行政庁、処分をしない（不作為である）行政庁に対する「異議申立て」である。相手方は、法律上処分権限を与えられている行政庁である。行政庁にとってみれば、自分の権限行使に関して再考を迫られる機会であり、救済機能との関係で自己統制機能の意義が重くなる。第2は、処分庁・不作為庁以外の行政庁に対する「審査請求」である。これは、処分庁・不作為庁について、行政組織ないし行政手続の関係で上位に位置づけられる行政庁がある場合、これに対して行うものである。第3は、審査請求の結果に対してなお不満を持つ請求者が、さらなる上級行政庁に対して行う「再審査請求」である。いずれの請求についても、その判断は「裁決」と呼ばれる。

処分に対する不服申立てについては、審査請求が原則となっている。これを審査請求中心主義という。一方、不作為の場合には、異議申立てと審査請求のいずれもが可能な自由選択主義が採用されている。