

## 〔論 説〕

# 「制度改革訴訟」と権利の実現

## —尼崎道路公害差止め判決に焦点を合わせて—

淡 路 剛 久

- I はじめに
- II 現代型訴訟をみる視点
  - 1 紛争志向と政策志向
  - 2 訴訟前に紛争あり，訴訟後に紛争あり
  - 3 第三期の権利運動としての「制度改革訴訟」
- III 尼崎道路公害差止め判決
  - 1 企業に対する損害賠償請求
  - 2 国と公団に対する道路公害の損害賠償請求
  - 3 尼崎道路公害差止め判決
- IV 尼崎道路公害差止め判決と権利の実現
  - 1 公害訴訟と和解
  - 2 尼崎道路公害事件の和解
  - 3 尼崎道路公害判決および和解の公害等調整委員会によるフォローアップ
  - 4 あっせん合意実施のための原告・弁護団の活動
- V むすびと課題

### I はじめに

本稿の表題をみて，これからどのような課題がとりあげられ，何が述べられようとしているのかが明らかでない，という印象をもたれるかもしれない。それはいうまでもなく，表題にいくつかのキーワードが用いられ，それらの意味するところ，そしてそれらが組み合わされていることの意義が必ずしも明らかでないからであろう。実は，それらを明らかにしていくことが本稿の目的なのであるが，ここでは，それらのキーワードのいくつかを説明することからはじめていこう。

サブタイトルの「尼崎道路公害差止め判決」とは，道路公害の原因となって

いる浮遊粒子状物質をある数値を超えて特定の道路（国道43号線、阪神高速大阪西宮線）から発生させないように求めた抽象的不作為請求としての差止請求に対して、このような訴訟形式を適法として認め、浮遊粒子状物質につき一定数値（1時間値の1日平均値 $0.15\text{mg}/\text{m}^3$ ）を超える大気汚染を形成してはならないとの差止めを命じて、公害差止め訴訟の歴史上画期的とも評された神戸地裁平成12年1月31日判決<sup>1)</sup>を指している。その紹介と法的意義については、後に述べることにする。

ところで、このサブタイトルはどのような意味でタイトルの「…権利の実現」と関連づけられているのであろうか。通常、差止め判決というとき、特定の不作為を命じるとか（たとえば、ある空港周辺において航空機騒音を夜間一定数値を超えて発生させないために、その原因となっている空港における夜間飛行の禁止を命じるとか、新幹線の騒音被害を受けているある地域を通過する新幹線騒音につき一定数値を超えないように命じる—これは、実際には、当該地域を通過する新幹線の走行を一定速度を超えないようにすることで達せられる）、あるいは特定の作為を命じる（たとえば、騒音防止のために防音壁の設置を命じる）などといった判決が思い浮かべられるであろう。このような場合には、差止め判決を受けて、被告側の為すべき不作為や作為の内容はおおむね一義的に明らかであり、被告がそれを実行することによって、原告の権利は実現される。

しかし、尼崎訴訟における争いは、実は、差止め判決が言い渡されたことで解決され、終わったわけではない。むしろ、判決で言い渡された権利の実現に向けて、そこから、権利実現の過程が始まったのである。権利実現の過程は、判決から11年を経過した現在も続いており、ゆっくりした歩みではあるが権利が少しずつ実現されつつある。そして、この権利実現の過程においては、当該地域の道路公害の被害者やその支援者とともに、弁護士の活動（これは一種の社会運動である）が不可欠の役割を果たしている。

それでは、このような尼崎道路公害訴訟の推移は、特別な、あるいは特異な過程と評されるべきものであろうか。あるいは、神戸地裁が抽象的不作為請求を適法と判断したことの必然の、そして異常な結果と考えられるべきだろうか。

そうではないであろう。この問題にアプローチするためには、そもそも、法的紛争の解決に対して訴訟が占める位置や役割、とりわけ現代型訴訟（この表現はややあいまいであるが、伝統的なイメージによる二当事者間の紛争であって判決によって紛

<sup>1)</sup> 神戸地判平成12年1月31日判時1726号20頁。

争解決がなされることが想定されている訴訟に対して、後に述べるような、「政策志向型」訴訟とか、「新しい権利」訴訟とか、「制度改革訴訟」などと呼ばれるタイプの訴訟を指している）をみる視点について考えてみる必要がある。

## Ⅱ 現代型訴訟をみる視点

### 1 紛争志向と政策志向

かつて（1979年）、平井宜雄教授は、「紛争志向型」訴訟と「政策志向型」訴訟という2種の訴訟類型をたてて（これは一種の理念型とされる）、それぞれの訴訟類型の特徴を次のように図式的に示された<sup>2)</sup>。①「紛争志向型」訴訟は、独立対等な二当事者間の紛争であるのに対して、「政策志向型」訴訟は、集団的利益をめぐる紛争である。②「紛争志向型」訴訟においては、裁判は過去の事実に対する法律的判断であるのに対して、「政策志向型」訴訟においては、ある判決を下すことが、将来においてどのような影響を政策または制度のあり方に及ぼすか、それが望ましいのかどうか判断されなければならない。③両類型の訴訟では、訴訟への対処の仕方において発想の形式を異にし、「紛争志向型」訴訟においては、個々の紛争当事者個人にとって「正義」に適った解決が要請されるのに対して（個別的＝正義にもとづく思考）、「政策志向型」訴訟では、何が「望ましい」政策ないし制度の目的であるかが考察され、当該判決がその目標にとって適合的であるかどうか判断される（目的＝手段にもとづく思考、もっとも究極的には、個別的＝正義の思考によって制約される）。

そうして、「紛争志向型」訴訟が減少気味であり、これに対して「政策志向型」訴訟が訴訟上解決を求められている紛争類型でありつづけるならば（この点は、この論文が発表された当時の傾向として、具体的資料によって示された）、現代法律学の課題の一つは、「政策志向型」訴訟に対処し得る理論の開発でなければならないとされ、「政策志向型」訴訟の存在が法曹のあり方に及ぼす影響を裁判官、弁護士について考察された。そのなかで、弁護士については、取引交渉による紛争解

<sup>2)</sup> 平井宜雄「現代法律学の課題」『法律学基礎論の研究』（平井宜雄著作集Ⅰ）1頁以下、とくに20頁以下（有斐閣、2010年）。初出、平井宜雄編『社会科学への招待（法律学）』（日本評論社、1979年）所収。

決の専門家としての役割がいつそう大きくなること、目的達成のために法的戦略・計画を策定する仕事が重要になることを指摘され、さらに、次のように述べられている。すなわち、「紛争志向型」訴訟では、弁護士は多くは具体的紛争が訴訟に発展した段階ではじめて依頼され、もっぱら訴訟の追行にあたるのに対して、「政策志向型」訴訟では、弁護士は、政策・制度の問題点を発見し、それらを具体的な訴訟に結びつけるように法律論を組み立て、単なる法律解釈論よりも何が「あるべき」政策・制度なのかを構想する力を要求される。かような訴訟を行うには、法律的知識以外の膨大な事実に因果法則的知識を必要とするから、多くの専門家の助力により各種の知見を吸収し、訴訟戦術に活用しなければならない。またこのように組織的に専門的知識を吸収するとき、原告が多数にのぼるとき、弁護士はこれらを組織し運営する能力も持たなければならない。

その後、平井教授は、「法政策学」を提唱され<sup>3)</sup>、また、最近公刊された著作集<sup>4)</sup>では、前記の法律家の役割についての指摘は維持できるとされ、法律家の役割はますますそのようなものに変化していくのではないかと述べられている。

以上の平井教授の理念型としての訴訟類型論とその特徴については、理念型として考える限り、政策に深く関わることが多い現代型訴訟の特徴とそこにおける法曹の役割を述べたものであり、重要な指摘であったと思われる。後に述べる尼崎道路公害事件は、被害者の権利救済のための訴訟であると同時に、道路交通政策の改革を求める訴訟でもあった。

## 2 訴訟前に紛争あり，訴訟後に紛争あり

現在、法科大学院教育においては、実体法にせよ手続法にせよ、裁判所で現に行われている法解釈や裁判手続に圧倒的な関心が向けられているように思われる。法科大学院は法曹養成の教育機関であり、法曹が活動する主たる場所が裁判所であり、そこでの裁判規範が法曹が準拠すべき行為規範である以上、このことはある意味で当然である。しかし、紛争解決という視点からみると、法曹の役割はそれにとどまるわけではない。

かつて（1983年）、「第三の波」とか「第三期派」と呼ばれた学説の主導者の一

<sup>3)</sup> 平井宜雄『法政策学』（有斐閣，初版，1987年）（第2版，1995年）など。

<sup>4)</sup> 平井・前掲注2）（平井宜雄著作集I）38頁。

人として論陣を張られた元立教大学教授井上治典氏は、紛争過程の中での訴訟過程の位置づけについて、こう述べられていた<sup>5)</sup>。「個別紛争の展開をみると、訴訟による解決過程がその紛争解決過程のすべてであるというケースは稀である。多くの紛争は、訴訟にはいる前にさまざまな折衝や行動が展開されており、訴訟中でも訴訟外で紛争解決行動がとられることがしばしばあるし、訴訟から出た後も、たとえば判決などを足がかりとした当事者間の交渉が行われることも、それほどめずらしいことではない。…要するに、訴訟過程というのは、訴訟前、訴訟外、訴訟後の紛争解決過程全体からみれば、そのひとこまにすぎず、したがって、訴訟のなかでの紛争処理過程が果たす役割やそこでの理論のあり方を考えるにあたっては、常に訴訟外の紛争処理行動の存在とそれとの相互関係にまで目を向ける必要があると思われるのである。それはまた、訴訟は紛争解決の終着点であるというよりも、それへの一里塚であり道程である…」(不正確な表現であるが、わたくしのことばで言い直せば、「訴訟前に紛争あり、訴訟後に紛争あり」ということになるのか)。

そうして、同教授は、前述の「紛争志向型」訴訟と「政策志向型」訴訟の二類型論を含む紛争類型論（そのほか、たとえば伝来型訴訟と現代型訴訟などの二類型論が唱えられていた）による単純なアプローチでは、実際の複雑な紛争の実態をとらえられないし、そのような新型訴訟にのみ特有の理論や手続を妥当させるのは、理論のあり方として疑問とされた。

井上教授が指摘されたこのような紛争観や訴訟観の民事訴訟法理論への反映については、いろいろの意見があり得るであろう<sup>6)</sup>が、紛争解決過程における訴訟の位置づけに対する事実的な認識（法社会学的な認識）としては、当たっている面が多いであろう。尼崎道路公害事件の推移はその典型的な例と考えられる。

### 3 第三期の権利運動としての「制度改革訴訟」

わたくしは、かねてより、なんらかの個人的不利益を被っている被害者の権利を回復し、あるいはその権利を拡大するための、訴訟内外の運動を権利運動と名づけ、「権利の充足」と「権利の拡大」の法理論の形成と社会運動に関心を

<sup>5)</sup> 井上治典「民事訴訟の役割」『民事手続論』3頁以下、とくに5頁（有斐閣、1993年）。初出『民事訴訟の役割——岩波講座基本法学8——紛争』（岩波書店、1983年）。

<sup>6)</sup> 民事訴訟法は、その後改正され（1998年1月1日施行）、井上教授が指摘されたと同様の方向において、より当事者主義的、対論的な手続きが取られるようになっている。

もってきた。2年ほど前に、ある法律雑誌の「制度改革訴訟と弁護士の役割」と題する特集の中で、「被害者救済から権利拡大へ——弁護士による社会運動としての『制度改革訴訟』」という総論的論文を発表したのも、その一つである<sup>7)</sup>。この特集では、わたくしの総論的論文に続いて、各領域（国籍法違憲訴訟、薬害肝炎訴訟、全国トンネルじん肺訴訟、サラ金訴訟、生活保護訴訟、建築紛争・まちづくり訴訟、金融サービス訴訟、過労死被害救済訴訟など）における訴訟と弁護士の訴訟の内外における活動、そしてさらには制度改革に向けた活動が、担当された弁護士の方々によって紹介されている。わたくしは、前記総論的論文において、これらのタイプの訴訟を、第一期、第二期の権利運動に続く第三期の権利運動として特徴づけた。

ごく簡単に要約すれば（詳細は、法律時報2009年7月号6頁以下を参照していただきたい）、それは次のとおりであった。第一期は、1960、70年代に展開された四大公害訴訟などの公害訴訟、あるいはスモン訴訟などの薬害訴訟など、大規模な人身被害の救済を求める訴訟が次々と提起された時代である。その特徴は、①集団的被害と集団訴訟、②弁護団訴訟、③訴訟活動を中心とした被害者と弁護士による社会運動であり、法理論的には、被害者救済の法理（不法行為の要件としての過失論、因果関係論、共同不法行為論、損害論など）を司法上の権利として確立させた（成熟しつつあった市民社会の現実に適合しない古い法理論を解釈によって適合させる「権利充足の法理論」によるか、権利の枠を拡大させる「権利拡大の法理論」によったが、第一期の権利運動の時期においては、現実には、「権利充足の法理論」を確立させることが大きな課題であった<sup>8)</sup>。第二期は、1970、80年代を中心に展開された「新しい権利」訴訟の時期であり、環境権、嫌煙権、静穏権、入浜権、納税者権、そして各種の人格権の生成と確立を目指す訴訟と運動が展開された時代である。この権利運動が目指すものは、環境を破壊する原因を取り除く制度改革であり、それを司法上実現する法的道具として権利が構成された（「権利拡大の法理論」）が、司法上の権利だけが目的とされたわけではなかった。この第二期の権利運動を、第一期の権利運動と比較してみると、①の集団的被害については、第二期の権利

<sup>7)</sup> 淡路剛久「被害者救済から権利拡大へ——弁護士による社会運動としての『制度改革訴訟』」法律時報81巻8号6頁以下（2009年）。

<sup>8)</sup> なお、淡路剛久「公害環境訴訟と環境法の生成・発展」日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編『公害・環境訴訟と弁護士の挑戦』28頁以下（法律文化社、2010年）において、公害・環境問題の拡大と公害環境訴訟および法理論の発展を跡づけている。

運動は、特定の被害（者）を前提としていないか、あるいは、拡散的な被害を前提としている。逆に言えば、この種の権利の受益主体が拡散的に広く存在している<sup>9)</sup>という点で、第一期の権利運動と前提を異にしている。②の「弁護団訴訟」については、弁護団を組織する場合もしない場合もあるであろうが、社会運動として展開するためには、人的資源として、広範な専門家の参加が求められた。③の社会運動の面については、権利に注目を集めるために権利追求の「新しさ」が求められ<sup>10)</sup>（「権利のインフレ」などとも批判された）、その反面、訴訟という手段に限らず、立法などの手段をも含めて制度改革として実現されることを目指していた、ということが出来る。第三期の権利運動、すなわち「制度改革訴訟」と呼ばれているタイプの訴訟は、被害者救済（「権利の充足」）から出発しているという点で第一期の権利運動と共通の基盤を有しており、被害者救済を超えて普遍的な権利の目標を掲げた第二期の権利運動よりも、より実定法的で地道である。しかし、被害者救済からその権利としての普遍化（「権利の拡大」）、そして被害の再発防止のための制度改革へと社会運動を展開した点では、第一期の権利運動のみならず、第二期権利運動の方法を承継している。第一期にせよ、第二期にせよ、そして第三期にせよ、この種の社会的ニーズに応えるためには、弁護団による社会運動が不可欠となっているというのが現実だといえよう。

以上のような視点をもちつつ、以下では、判決後 11 年を経過した今でも続いている尼崎道路公害事件を、第三期型権利運動の視点から、その意義を明らかにしていきたいと思う。

---

<sup>9)</sup> その結果、①「ただ乗り」問題が発生し、運動は形成・持続に失敗しやすいこと、また、②それだけに、人的資源を獲得することが重要となるとされている。①については宮澤節生『法過程のリアリティ——法社会学フィールドノート』126 頁（信山社、1994 年）、②については同書 74 頁。

<sup>10)</sup> エリック・A・フェルドマン（山下篤子訳）『日本における権利のかたち』43 頁（現代人文社、2003 年）。

### Ⅲ 尼崎道路公害差止め判決

#### 1 企業に対する損害賠償請求

尼崎道路公害訴訟に関する神戸地裁 2000 年 1 月 31 日判決の歴史的意義<sup>11)</sup>は、なによりもまず、大気汚染公害訴訟についてはじめて差止め請求が認容された、ということであった。それはまた、尼崎判決が、1972 年の四日市公害判決<sup>12)</sup>後、1980 年代から 90 年代にかけて展開された大気汚染公害訴訟の到達点となった、ということをも意味している。なお、尼崎判決後、名古屋地裁は、尼崎訴訟と同様、道路公害訴訟が争われた名古屋南部公害訴訟に関する 2000 年 11 月 27 日の判決<sup>13)</sup>において、特定の道路から排出される浮遊粒子状物質が一定数値を超えないように命じる差止め判決を言い渡した。

振り返って思い起こすと、大気汚染の固定発生源 6 社に共同不法行為責任を認め（この判決の共同不法行為論は、719 条の解釈論を大きく変更させる契機となった）<sup>14)</sup>、公害訴訟とくに大気汚染公害訴訟の歴史にきわめて大きな時期を画した四日市公害判決は、「損害賠償訴訟には勝利した、しかし、青空は戻ってこない」という表現（判決後の被害者のことば）に端的にあらわされたように、公害の差止めという重大な課題を後続の訴訟に残していた。

1978 年 7 月 11 日、二酸化窒素の環境基準が 2 倍から 3 倍に緩和され、1988 年 3 月 1 日、大気汚染地域を対象とした公害健康被害補償制度の第 1 種指定地域が全面解除された。大気汚染公害の現地では、公害は解決されることなく、とりわけ道路公害は悪化の傾向を示していた。こうして 1980 年代から 90 年代にかけて提起されたのが、千葉、西淀川、川崎、倉敷、尼崎、名古屋南部、東京といった各地での大気汚染源の差止と損害賠償とを求める大型の大気汚染公害訴訟であった。被告は、固定発生源としての企業、および移動発生源としての道路を管理する国および道路公団であった。

<sup>11)</sup> この尼崎判決については、淡路剛久「大気汚染公害訴訟と差止論」法律時報 73 卷 3 号 4 頁以下（2001 年）で論じた。以下、この判決についての解説は基本的にこの論文によっている。

<sup>12)</sup> 津地裁四日市支判昭和 47 年 7 月 24 日判時 672 号 30 頁。

<sup>13)</sup> 名古屋地判平成 12 年 11 月 27 日判時 1746 号 3 頁。

<sup>14)</sup> 本判決の共同不法行為論については、多数の論文、評釈等があるが、筆者のもののみをあげておく。淡路剛久『公害賠償の理論〔増補版〕』117 頁以下（有斐閣、1978 年）。

これらの訴訟は、1980年代後半に、まず千葉川鉄公害訴訟が一審の判決を迎え、1990年代に入って、西淀川公害訴訟、川崎公害訴訟、倉敷公害訴訟が相次いで一審の判決を迎えた<sup>15)</sup>。結果は、被告企業に対する損害賠償請求については、いおう酸化物を中心とした過去の大気汚染による健康被害が認定され、いずれも原告患者側が勝訴した。そうして、原告の勝訴判決を踏まえて、原告と被告企業との間で和解が成立し<sup>16)</sup>、これらの訴訟は企業に対する関係では、被害者側の請求が相当程度認容されるなかで全面的に終了した。

尼崎公害の被告企業に対する損害賠償請求訴訟は、これらの先行する訴訟の推移を踏まえて、判決に至ることなく、和解によって解決した<sup>17)</sup>。尼崎訴訟が、判決に至ることなく、和解によって判決と同等の結果を得られたということは、この訴訟が、それまでの大気汚染公害訴訟で積み上げられてきた成果の到達点となった、ということを示していると思われる。各訴訟で積み重ねられてきた大気汚染公害の立証活動、そして得られた勝訴判決の進展の先に、企業を相手方とする尼崎公害訴訟の和解があった、といてよいように思われるのである。

いずれの和解においても、患者原告に対して損害賠償が支払われたほか、公害によって環境が破壊され、あるいは悪化した地域の環境再生をめざして和解金が支払われた点が注目される。原告の請求が判決以上に認められた点で原告に有利な和解であっただけでなく、その有利な内容が環境の回復・再生をめざすものである点で、社会的に大きな意義のある和解であったといえよう。

## 2 国と公団に対する道路公害の損害賠償請求

尼崎大気汚染公害訴訟における原告側のもう一つの請求は、道路公害を理由とする国および道路公団を被告とする損害賠償と差止を求める請求であったが、先行した西淀川訴訟、川崎訴訟においても、道路管理者に対する損害賠償と差止めが請求されていた。過去の損害については、損害賠償、将来に向けては差止めが求められたものである。

<sup>15)</sup> 千葉川鉄公害訴訟につき、千葉地判昭和63年11月17日判時平成元年8月5日号161頁；西淀川公害第1次訴訟につき、大阪地判平成3年3月29日判時1383号22頁；川崎公害訴訟につき、横浜地川崎支判平成6年1月25日判時1481号19頁；倉敷公害訴訟につき、岡山地判平成6年3月23日判時1494号3頁。

<sup>16)</sup> 西淀川訴訟における原告被害者と被告企業との和解は1995年3月2日に、川崎訴訟の和解は1996年12月25日に、倉敷訴訟は1996年12月26日に、それぞれ成立した。

<sup>17)</sup> 尼崎公害訴訟の対企業和解は、1999年2月17日に成立した。

このうち損害賠償請求については、先行した西淀川公害第1次訴訟判決および川崎公害第1次訴訟判決は、道路管理者の責任を否定した。道路公害の原因と主張された二酸化窒素（単体あるいは他の物質との複合）と指定疾病との因果関係を認めなかったのである。

これに対して、このような流れを変え、道路に起因する大気汚染公害の健康被害を認めたのは、前掲の西淀川公害第2次～4次訴訟判決および前掲の川崎公害第2次～4次訴訟判決であった。すなわち、前者の西淀川公害2次～4次訴訟は、過去の一定時期において西淀川区に現実に存在した二酸化いおう（亜硫酸ガス）および二酸化窒素の混合した汚染物質と、指定疾病の発症・増悪との間に因果関係があることを認め、後者の川崎公害2次～4次訴訟判決は、川崎市の係争地域における二酸化窒素による大気汚染が、一定時期以降単体で指定疾病を発症または増悪させる危険性があったとし、また、係争地域の浮遊粒子状物質が二酸化窒素と相加的に作用して本件疾病を発症または増悪させる危険性があったと認定して、いずれも道路管理者の損害賠償責任を肯定したのである。これらは、二酸化窒素あるいは浮遊粒子状物質が、現実の大気汚染状況の下で単体あるいは他の有害大気汚染物質と相加的に作用して呼吸器系の指定疾病を発症させうることを認めたはじめての判決であり、注目されるものであった。

そうして、後述するような、道路の大気汚染物質について知見の集積の上に立って、尼崎道路公害訴訟判決は、粒子状物質が道路公害の原因であることを認定し、道路管理者の損害賠償責任（国家賠償法2条1項、民法719条1項）を認めるとともに、これも次に述べるように、道路公害の差止めを命じたのである。

### 3 尼崎道路公害差止め判決

2000年1月31日、尼崎道路公害差止め判決が言い渡されたが、この判決は、先行する大気汚染公害訴訟の推移と結果を前提としてはじめて可能となった、といっても過言ではないように思われる。この訴訟における主要な争点は、訴訟形式としての抽象的不作為請求を適法と判断することができるかどうかであり、仮に、適法とされた場合には、差止め請求を根拠づける人格権侵害の有無（具体的には、健康影響を証明できるか）であった。

まず、抽象的不作為請求については、どうだったであろうか。この点については、近年の大気汚染裁判例上、推移がある。西淀川公害第1次訴訟判決、川

崎公害第1次訴訟判決および倉敷公害訴訟判決は、企業に対する差止め請求についても、また道路管理者に対する差止め請求についても（倉敷訴訟では道路管理者は被告となっていないが）、訴えそのものが不適法として却下された。その理由は、強制執行が可能となるような請求が一義的に明確になっていないこと（西淀川1次訴訟判決、川崎1次訴訟判決、倉敷判決）、執行機関による違反状態の確認が不可能であること（川崎1次訴訟判決）、などに求められていた。かつては、この種の訴えの方式を適法とした判決もあったが、この当時は、不適法とする裁判例が重ねられつつあったのである。しかし、変化がやってきた。その後の判決は、不作為請求としての差止め請求を却下するという態度を変更し、抽象的不作為請求を適法と解する判決が再び現れるようになった。それが西淀川2次～4次判決、川崎2次～4次判決であった。西淀川2次～4次訴訟判決<sup>18)</sup>は、抽象的差止請求の訴訟物の特定性（請求の趣旨の特定性）については、生命・身体に対する侵害を受けあるいは受けるおそれのある者がその侵害の差止を求めるには、権利を侵害する原因（一定量を超える汚染）自体を排除することを求めれば足り、債務者（原因者）側においてどのような手段で原因を除去するかについてまで具体的に主張しなければならないものではない、として訴訟物として特定されているとし、執行方法については、少なくとも間接強制の方法をとることができる、として特定性を肯定した。また、川崎2次～4次訴訟判決<sup>19)</sup>も、訴えの適法性については、西淀川2次～4次訴訟判決とおおむね同旨を述べて、抽象的不作為を求める差止請求を適法とした。

こうして、尼崎判決前、抽象的不作為請求の、訴えの方式としての適法性については、司法の傾向は肯定の立場に変わってきていたのである。しかし、抽象的不作為を適法とした前記二つの判決は、本案の判断としては、原告の請求を棄却した。すなわち、西淀川2次～4次訴訟判決は、二酸化窒素および浮遊粒子状物質につき環境基準（二酸化窒素については旧基準）を差止基準とすることに合理的な根拠がないとし、さらに、環境基準自体それをわずかでも超えると直ちに健康に悪影響がある危険性があるとはいえず、差止基準として合理的でないとした。また、差止の必要性については、現状の濃度を前提とする限り、係

<sup>18)</sup> 西淀川公害第2次ないし4次訴訟につき、大阪地判平成7年7月5日判時1538号17頁。

<sup>19)</sup> 川崎公害第2次ないし4次訴訟につき、横浜地川崎支判平成10年8月5日判時1658号3頁。

争道路の公共性をも考慮すると、沿道住民に対し、受忍限度を超えるような侵害を続けていると認めるに足りる十分な証拠はないとして、結局、差止の必要性を否定した。川崎2次～4次訴訟判決も、環境基準を差止基準とすることについてその合理性を否定し、さらに、差止の必要性について、沿道50メートルの地域外に居住する原告については、本件道路からの大気汚染物質の排出による被害は受忍限度内として、その余について判断することなく差止請求を棄却し、50メートル以内の地域に居住する原告については、本件疾病を発症または増悪させる危険性があると認められるものの、沿道地域に居住する住民のすべてまたは大多数が疾病を発症又は増悪しているとは認められないこと、沿道地域における患者数が他の本件地域と比較して著しく多いとも認められないことから、本件道路からの大気汚染物質の排出の危険性は差し迫ったものではなく、本件道路の公共性を犠牲にしてまで差止を認めるべき緊急性があると認められない、と判示して請求を棄却した。

道路公害の差止め請求が認められなかったこれらの訴訟は、それぞれ控訴され、高裁で争われていたが、西淀川公害訴訟は1998年7月に、また、川崎公害訴訟は1999年5月に、道路管理者が、沿道環境を改善する具体的な諸施策（和解条項にあげられている）を実施すること、新たな具体的な施策（和解条項にあげられている）を講じること、国、公団、原告団からなる新たな連絡会をもうけて総合的な環境対策に取り組むこと、被害者側がその余の請求を放棄することなどを内容とする和解が成立して、終了した<sup>20)</sup>。

以上、尼崎道路公害判決に至る大気汚染公害訴訟の経緯を振り返ってみたが、こうみてくると、画期的とも評された尼崎道路公害差止め判決は、それまでの西淀川訴訟、川崎訴訟等の成果を踏まえて、さらにそれを進展させるものとして得られた、ということが理解できるであろう。訴訟法上の法技術としての抽象的不作為請求の適法性が認められるようになり、呼吸器疾患の原因物質としては、二酸化窒素と浮遊粒子状物質がそれぞれ単体または複合して、健康影響を与える危険性が認められようになっていた。差止め請求が認められるかどうかは、理論的には、差止め請求を根拠づける健康被害の原因物質の証明、そしてそれを超えれば差止めが認められる原因物質の濃度（またはそれに代替する交通

---

<sup>20)</sup> 西淀川訴訟における原告被害者と道路管理者との和解は1998年7月29日に成立し、川崎訴訟の同様の和解は1999年5月20日に成立した。

量等—自動車走行量—の基準）をどうとるか、という問題になっていたともいえるのである。

そうして、これらの問題に答えるものとして援用されたのが、1990年代に実施された千葉大調査であった。すなわち、この調査では、千葉県の沿道地区（道路端50メートル以内）に居住する児童は、都市部の非沿道地区に居住する児童と比較しておおむね2倍の確率で、また幹線道のない田園部に居住する児童と比較しておおむね4倍の確率で気管支喘息を発症する危険があるとの解析結果が得られていた。尼崎判決は、この調査結果は尼崎に援用でき、健康影響の原因物質は自動車由来の粒子状物質であること、実験的知見から悪影響が強く示唆されるのは微小粒子に属するディーゼル排気微粒子（DEP）であること、千葉大調査の知見を、交通量および大型車混入率で千葉大調査対象地域の沿道を上回る本件尼崎の道路に対してあてはめを行うことができる、ということを示した。また、DEPを動物に直接投与した病理学的な実験の成果があり、アメリカ合衆国の連邦の大気基準も参考とされた。これらの知見の集積により、尼崎道路公害訴訟の差止め判決が可能となったのである。

以上のように、尼崎判決は、大気汚染公害訴訟と道路公害訴訟の成果の積み重ね、そして自動車排気ガスの健康影響の研究の知見が集約されて、はじめて可能となったのであり、大気汚染公害訴訟の到達点であった。

しかし、この訴訟事件は、ここで終わったわけではない。

## IV 尼崎道路公害差止め判決と権利の実現

### 1 公害訴訟と和解

尼崎道路公害差止め請求は一審において認容（一部）されたが、被告側は控訴し、大阪高裁に係属することとなった。これに対して、大阪高裁は、2000年8月末、本件紛争は当事者の話し合いによって解決するのが至当であるとの和解勧告を行い、第1回口頭弁論期日において、被告側がこれに応じかねるとの意向を示すと、即日結審するとの判断を示した。訴訟の長期化（11年余りを経過）、死亡者の増加（130人を超えた）、紛争解決に不可欠な各種自動車の交通量、大気中の各種汚染物質についての測定、統計、調査の不十分さなどを考えると、完

壁な判決をするためには、なお相当長期間を要することが予想され、その間原告らの健康被害が現状のまま継続することになること、他方、大気汚染とその原因物質に関する研究は日進月歩であり、また、環境行政、道路行政を取り巻く情勢は今後激変が予想されることなどを総合すると、本件訴訟は第一審判決により半ば役割を果たしたともいえ、訴訟による硬直化した解決よりも、第一審判決を踏まえてよりよい道路環境の実現を目指して、関係当事者の話し合いによりできる限り速やかに解決することが望まれる、と見解を公表した。この和解勧告に従って、2000年12月8日、大阪高裁において訴訟上の和解が成立した。

そこで、次に検討しなければならないのは、控訴審における和解の意義である。尼崎道路公害訴訟一審の差止め判決後の控訴審における和解をどう理解したらよいであろうか。

尼崎訴訟における和解の意義を考える前に、1980年代以降、大型の公害訴訟が、裁判所によって判決が言い渡された後に、和解によって終了する例がきわめて多くみられるようになった点について、少し述べておきたいと思う。

わたくしは、かつて、判決後、得られた判決と比較した場合の和解のタイプには次の4つがある、と指摘した<sup>21)</sup>。

第一は、和解前の判決で実質的に原告の請求が認められなかったために、原告が上訴し、訴訟を続けながら和解を申し出て、実質的に請求の内容が原告の請求との比較において不満足にしか認められなかった場合である。

第二は、和解前の判決で実質的に原告の請求が認められなかったために、原告が上訴あるいは訴訟を続けながら和解を申し出て、実質的に請求の内容を実現した場合である。

第三は、判決で原告の請求が実質的に一応認められたが上訴し、あるいは相手方から上訴され、結局和解して判決内容をおおむね確定させた場合である。

第四は、判決により原告の請求が実質的に認められたが、判決後に和解して判決内容よりも有利に原告の請求を認めさせた場合である。

なぜ、判決によって事件が最終的に終了せず、和解によって終了したのだろうか。一般的に言えば、現代の法化社会の状況の中では、訴訟となった紛争は

---

<sup>21)</sup> 淡路剛久「公害・環境紛争」日本法社会学会編『土地・環境問題と法社会学』法社会学48号93頁以下(1996年)。

判決によって終了することもあれば和解によって終了することもあるのだから、最近の大型の公害訴訟が和解によって最終的に終了したことは、当事者の合理的行動が和解による解決を選択した結果だといえよう。ただ、それならば、それぞれの場合に、当事者をして和解で終了させた合理的選択の要因が何であったかを問う必要があるが、そこには共通の要因と個別的要因がある。

おそらく、大型の公害事件では、訴訟の長期化と原告の高齢化が、原告側で和解による解決を選ばせた共通の要因となっていると思われる。1988年の提訴から11年余りを経て、勝訴判決を得、和解に至った尼崎訴訟もまた、共通の要因としてこのことがあったと推測される。和解をすすめた大阪高裁裁判官の言動と見解（「20世紀に発生した公害事件は今世紀のうちに解決することを目指した」ということばは印象的である）、そして、第一回口頭弁論期日に、裁判所の見解を発表して、即日結審を言い渡した態度には、まさにそのような配慮、むしろ強い意思がみられるように思われる。

しかし、そのような共通の要因とともに、和解による解決については、それぞれの訴訟事件における個別的要因もある。先ほどの4つのタイプの例としての和解についても、それぞれ個別的要因があったが、ここでは立ち入らずに、尼崎訴訟について考えてみたい。

尼崎訴訟における和解の個別的要因とその意義は、いくつか考えられる。その中で、とりわけ指摘したいと思うのは、現行の裁判制度の下では、尼崎訴訟型の差止め請求、すなわちある大気汚染物質について一定基準を超える当該大気汚染物質を排出してはならない、との不作為請求ないし抽象的不作為請求については、司法判決によって一挙に問題を解決することは困難であり、判決後に、その判決によって得られた権利を実現するための方法と筋道を交渉によって、すなわち、相手方との協議によって決めていかなければならない現実がある、ということである。

そもそも、訴訟という紛争解決の手段については、先に紹介したように、これを最終的な紛争解決手段とみることに異論を提起された井上治典教授の指摘がある。井上教授は、裁判による判決を、それによって紛争が最終的に解決される制度としてみることに疑問を提起され、当事者の交渉による紛争解決過程の一環——もちろん重要な一環であるが——としてみる訴訟観を述べられ、実際にも、訴訟で判決が出た後に、この判決を一つの交渉のカード（切り札）として

使いつつ、問題を再調整したりすることがまれではないなどということを描かれた<sup>22)</sup>。

この説に賛成するかどうかは別として、差止め判決には、判決自体で解決されるタイプの訴訟があると同時に、そうではなく、判決後の交渉によって解決への方法を創造的に作り出さなければならない訴訟事件のタイプもある。尼崎訴訟は、差止め判決が出たことで問題が解決されるのではなく、判決で命じられ権利を実現するために、道路管理者が係争道路の自動車対策、道路対策を総合的に講じる必要が出てくる。公害の発生にかかわる抽象的不作為判決には、とりわけそのような特徴がみられるのである。

以上のような意味で、尼崎判決後の和解とそれを踏まえた協議（交渉）は、道路公害対策を要求する本件訴訟のタイプでは、避けられない権利実現の過程であったように思われる。そのように理解すれば、勝訴判決を勝ち取った尼崎訴訟原告団と弁護団は、差止め訴訟の勝訴判決後、これを権利実現の切り札として、交渉によって判決内容を実現していくという、いわば前人未踏の領域に入った、とその意義をあらわすことができよう。

## 2 尼崎道路公害事件の和解

それでは、尼崎和解は、尼崎公害差止め判決を現実化するために、したがって、判決によって認められた権利を実現するために、とられるべき必要な措置を和解条項に組み入れたであろうか。

この観点から和解条項をみると、環境行政として、PM2.5（粒径 2.5 ミクロン以下の浮遊粒子状物質）とくにディーゼル排気粒子の健康影響に注目したこと、環境庁が PM2.5 の健康リスクについて調査研究を推進すること等を和解前文で指摘した上で（この後、環境基準が設定された）、本件尼崎の阪神高速神戸線について環境ロードプライシングを早期に試行的に実施すること、本件地域の大型車交通量低減の必要性を理解し、大型車交通規制の可否の検討のために必要な交通量の調査に着手すること、国道 43 号線の歩道空間のバリアフリー化の検討（これは、自動車のための道路をわずかながらも人間に取り戻すという意義がある）、連絡会の設置、などが、他の項目とともに挿入されていた。

---

<sup>22)</sup> 井上・前掲注 5) 参照。

ロードプライシングは、尼崎では、交通料金賦課ではなく、料金低減による5号湾岸線への誘導とその仕組みが考えられているので、阪神高速に対する交通政策となる。43号線については、通行車線の規制やナンバー制限による交通規制となるから、現実の交通量調査が前提となろう。その意味で、和解条項には、必要な交通公害防止対策の基本となる事項が含まれていた、と評することができる。もっとも、身体権の侵害を根拠として浮遊粒子状物質が一定基準を超えてはならない、という司法判断がなされたのであるから、環境行政として当然に対策をとるべきであった、ということは強調しておかなければならない。

しかし、事態は和解の通りには進まなかった。

### 3 尼崎道路公害判決および和解の公害等調整委員会によるフォローアップ

判決後、和解に基づいて総合的な道路公害対策を実施すべきであった国の態度は、後ろ向きであり、消極的であった。道路管理者にとっては、尼崎地域の係争道路の公害対策は、当該地域においては被害者の権利を回復するための被害救済措置であると同時に、全国レベルでは国の道路政策に影響を及ぼす政策措置ということになる。平井教授のことばによれば、「紛争志向型」訴訟であると同時に「政策志向型」訴訟であり、わたくしのことばによれば、第三期の権利の運動としての「制度改革訴訟」でもある。問題の困難さはここにあるのであるが、総合的な道路公害対策が進行しないことから、尼崎道路公害事件は、ユニークな道を辿った。それは、2002年10月、原告側より公害等調整委員会に対し、訴訟上の和解条項の履行を求めるあっせんの申し立てを行ったことである。

そもそも、裁判外紛争処理機関（ADR）としての公害等調整委員会（公調委）の役割についてはどう考えるべきであろうか。わたくしは、かつて、同委員会による公害紛争解決のケース分析をしたことがある。公調委は、かつては、水俣病事件や大阪国際空港公害事件などの大規模公害において、司法判断で示された賠償額を、訴訟を提起しない申請者に適用するなど、多くの場合に、司法補完的機能を果たすにとどまっていた。しかし、近年では、司法判断に代わる司法的機能を果たすケース、つまり法に基づき権利義務の判断をする事例が多

くなり（最近では、土壌汚染の事例で、48億円の賠償を命じた事例がある）<sup>23)</sup>、さらに、公害の原因究明機能（制度的に原因裁定がある、杉並病事件など）、公害行政代替機能（豊島の不法投棄事件など）や法政策形成機能（スパイクタイヤ事件）をも果たすようになり、本件尼崎公害問題については、司法的機能拡張機能としての司法判断フォローアップ機能をも果たすことが期待されたのである<sup>24)</sup>。

公調委は、8回の協議を重ね、2003年6月、あっせん案を提示し、両当事者がこれを受諾することによってあっせん合意が成立した。公調委は、行政型ADRであり、国の行政機関が司法判決後の和解を実効性あらしめようとしたこのあっせん方式は、次に述べるとおり、一定程度その役割を果たしたと思われる。この方式は、今後、差止め判決後の交渉プロセスにとって意味のある有効な手段の一つになる可能性がある。

本件において具体的にあっせん内容となり、合意に達したのは、尼崎判決後、高裁で成立した訴訟上の和解の精神に立ち返って、より良い沿道環境実現に向けて努力することであり、具体的には、大型車の交通量低減のための総合的な調査を実施すること、環境ロードプライシングの施行状況や調査結果を分析評価し、施行内容の一層の充実を図ること、大型車の交通規制として、車線規制かナンバープレート規制かの可否について、警察庁に追加的な検討を要請すること、連絡会を公開とすること、であった。

公調委によるあっせんにより、訴訟上の和解よりもより有利なあっせんを原告が得ることは實際上、困難であろう。その意味で、公調委が和解の原点に戻って、その実際上の履行を求め、あっせん合意に至ったことは、妥当であったと評することができる。また、これらの合意の履行を担保するために、連絡会を公開としたことも、適切なあっせんであった。

#### 4 あっせん合意実施のための原告・弁護団の活動

公調委によるあっせん合意から7年半、和解から10年、尼崎公害訴訟原告・弁護団は道路公害の低減に向けて以上のような活動を続けてきた。連絡会における交渉は、2010年末までに実に39回を数えている。その結果、ロードプライ

<sup>23)</sup> 公害等調整委員会平成20年5月7日裁定（判時2004号23頁）。

<sup>24)</sup> 淡路剛久「公害紛争の司法的解決と公害紛争処理制度による解決」立教法学65号23頁以下（2004年）。

シング、大型車交通規制（そのための交通調査）、バリアフリー化による道路の人間への取り戻しと、少しずつ権利が実現されつつある。

改めて振り返って、別の道はなかったのか、という問いが出てくるかもしれない。また、尼崎訴訟原告・弁護団が訴訟の提起から22年、判決と和解から10年、これまで実現しようとしてきたことは、道路公害を解決するために、本来、道路行政が自らの責任においてなすべきことがらではなかったか、ということができる。しかし、道路環境行政の現状を踏まえるならば、判決と和解の後、尼崎原告・弁護団の活動が道路環境行政を動かそうとしてきたその並々ならぬ努力は高く評価されるべきだと思われる。

## V むすびと課題

公害事件に限らず、近年、制度改革訴訟の重要性が認識されるようになっていくことについては、先に述べた。制度改革訴訟ということばは多義的であり、制度改革を第一義的な目的としてはじめられた訴訟というタイプがある。しかしながら他方、もう一つの重要なタイプが存在する。それは、被害ないし具体的不利益から始まり、そのような被害や不利益が社会の中に広くあるいは深く存在していることから、社会問題化し、訴訟事件に発展するものである。このタイプでは、弁護士は、基本的には訴訟活動を中核として勝訴判決を勝ち取る努力をするとともに、メディアを通じた世論形成、政治家へのロビーイング、立法提案などにより被害者救済の普遍化、すなわち権利化をはかり、被害の再発防止をはかろうとするものである。これらは訴訟活動であるとともに、法運動ないし社会運動でもある。社会における弁護士の役割は広くかつ多様であり、訴訟は中核となるが、訴訟前に弁護士の役割があり、訴訟後にも弁護士の重要な役割があるのである。

ところで、本稿では、公害領域における制度改革訴訟の典型的な例として、尼崎道路公害訴訟事件を取り上げ、判決と訴訟上の和解、その後の公害等調整委員会によるあっせん合意、そしてその後の交渉（今でもなお継続している）と、権利の実現過程を考察してきた。この事件を現実的視点で考察すると、被害者救済の事件であり、道路公害から人の生命・身体（人格権としての身体権、身体的人

格権とも呼ばれる)を守るための権利救済の事件であったが、同時に、道路政策の改革を求める制度改革の訴訟でもあった。それだけに、政策者側の道路政策と正面から衝突し、権利の実現のために、被害者・住民と弁護団は多大な努力を強いられてきたのである。

しかし、司法上認められた権利を実現するために、常にこのように長年月が必要とされるのか、という疑問が述べられてよいであろうし、先に自問したように、別の道はなかったか、と問われてもよいであろう。いま、尼崎道路公害差止め判決から11年を経過し、その後の公害・環境訴訟裁判例の推移をも踏まえて改めて考えると、司法上の解決として、もう少し前進した判決、すなわち、判決主文を実現することをより容易にする内容の判決が可能ではなかったか、との検討課題も浮き上がってくる。

たとえば、尼崎判決は、抽象的不作為を命じただけで、それが達成されない場合の強制措置を命じていないが、間接強制としての損害賠償を命じておくことはできなかつたか、という問題があり得る。尼崎判決後、国立大学通り景観訴訟の一審判決<sup>25)</sup>は、差止め判決として、一定の高さを超えた建物部分の撤去を命じるとともに、撤去されるまでの間の損害賠償を命じている(上級審で維持されなかつたが)が、尼崎訴訟においても同様の解決ができなかつたか、という問題である。この問題にアプローチするためには、差止請求権の根拠として権利構成(人格権など)をとるか不法行為構成(国立景観訴訟一審判決は不法行為構成をとった)をとるか、不法行為となる権利侵害(あるいは違法性)の基準と差止基準を違うと考えるか同じと考えるか(いわゆる違法性段階説をとるかどうかに関わる問題)、といった法理論上の問題があると同時に、国立訴訟の一審判決が命じたのは、建物の一部の撤去という、執行しようとするれば直ちに実行できる単純な作為であったのに対して、尼崎訴訟では、自動車排出ガスに起因する道路公害の低減という不作為であって、それを実現するための手段は多様であり得る、という訴訟形式の違いがあり、これらの点を踏まえた検討が必要とされる。

また、判決主文が命じる措置を達成するために期限をもうけることも考えられる。先頃言い渡された諫早湾干拓地潮受堤防開門事件判決<sup>26)</sup>は、開門調査をす

<sup>25)</sup> 東京地判平成14年12月18日判時1829号36頁。

<sup>26)</sup> 一審・佐賀地判平成20年6月27日判時2014号3頁、二審・福岡高判平成22年12月6日判決<LEX/DB25464352>。

るために3年の準備期間と5年間の開門を認めたが、実情に合わせた柔軟な判決であった、と評することができよう。尼崎事件でも、一定濃度以下に粒子状物質の濃度を低減させるための達成期間を明示することができたかもしれないし、それが達成されない場合に備えて間接強制を命じておくことも考えられたかもしれない。しかし、尼崎訴訟一審判決が認定したのは、原告が「健康被害にさらされている」という事実であり、沿道住民に新たに健康被害を発生させる「現実的危険性」である。このような事実認定の下では達成期間を明示することは自己矛盾の可能性があり、難しかったようにも思われる。仮に、現実的な観点から達成期間を明示するとしても、その年限を司法が明示することには技術的困難さがともなうであろう。

以上、要するに、法の側においても、司法上認められた権利が早期に実現し、紛争が最終的に解決するような解釈、適用の努力が必要とされるが、そのためには、検討すべき少なからざる課題があること、そして、現状では、それでもなお、制度改革訴訟と呼ばれる、訴訟後の交渉過程が不可避である訴訟事件の類型があることを、尼崎訴訟事件は示しているのである。

\*本稿で扱った尼崎公害事件については、中神戸法律事務所の羽柴修弁護士、西田雅年弁護士に資料の提供とご教示をいただいた。この紙面を借りて、厚くお礼を申し上げたい。

