

公害に関する法的規制の現状と問題点

潮見 俊隆

1. 公害問題の発生と公害の概念

(1) さいきん、公害問題は、日本における大きな社会問題になってきている。このことは、一方では技術革新および、経済の高度成長にともなう公害現象の大量発生、他方では戦後における人権意識の伸長に起因するものと思われる。公害の研究は、工学・医学・社会学・経済学の分野などですすめられているが、法学の領域でもさいきん本格的な、とりくみがみられるようになってきた。東京・名古屋・大阪・福岡の法学者が公衆衛生学の研究者の協力をえて公害研究会を組織し、文部省科学研究費の交付をうけて共同研究を実施しているし、東大社会科学研究所が生産技術研究所と共同して公害問題研究をすすめようとしていることなどは、その一つのあらわれであろう。東大法学部研究室に事務局をおく前記の公害研究会は、日本の公害法に関する研究成果の一部を、法律雑誌「ジュリスト」(註)に発表しているもので、わたくしは、これらの文献・資料を参考にしながら、日本の公害法制の現状と問題点について、かんたんな概観をこころみることにしよう。

(2) 公害現象は、いうまでもなく戦前においても存在した。しかし、これにたいする法的規制はほとんど存在せず、せいぜい民法上の不法行為論(民法709条以下)によって救済されるにすぎなかった。しかし、民法上の不法行為による救済をもとめるには、加害者に故意または過失を必要とする過失責任の原則がとられていたから現に公害現象によって損害をうけながら、加害者の故意または過失を証明することができない——実際にそれを証明することは、なかなか困難である——ために損害賠償をうけられない事例が多かった。

しかし、利益較量の観点から、判例および学説は、しだいに過失責任の原則を緩和する方向にむかってゆく。

その一つは、加害者である企業が行政庁の認可をうけていることを理由に免責を主張していたのにたいして、この免責主張を否定する方向をとることである。

その2は、危険な企業を経営していることに由来する

註 公害にたいする現行法の規制の体系とその内容については、法律雑誌「ジュリスト」308号(1964年10月15日号)、310号(1964年11月15日号)の特集を参照されたい。なお、外国の公害法については、おなじく公害研究会によって「ジュリスト」324号、326号、328号(1965年6月15日号、7月15日号、8月15日号)に、その研究が発表されている。

無過失損害賠償論の導入であって、大正8年、信玄公旗掛松が鉄道の煙害で枯死したという事件について、裁判所は損害賠償請求をみとめている。

さらに、他の法理論および法制度の採用によって、公害現象の救済をはかるころみがつづけられる。

第1には、所有権の行使(たとえば、地下水の汲みあげ)を、権利濫用という法理をつかって制限し、公害現象を防止しようという方向であり、第2には、保険制度の採用によって公害を救済しようという動きである。

けれども、このような法的手段は、なんといっても力が弱く、戦後における公害現象の大量発生にたいしてはとて十分には機能をはたすことができなくなった。昭和24年以降、東京・神奈川・大阪・福岡の各都府県で公害防止条例がつくれ、ばい煙規制法、水質保全法、工場排水法等の立法があいついでなされたことは、法律の部面で、公害の問題がようやく真正面からとりあげられるにいたったことを意味している。

(3) 公害というのは新しいことばであって、法律用語としての定義や限界もまだはっきりしていない。英米法でいう Public nuisance の訳語ともみられるが、公害の概念をそこからひきだして、それと一致させる必要はない。また、公害の概念は、一般用語としても明確な内容をもつものではなく、それは、公害問題の社会的展開とともに動いてゆくにちがいない。

公害問題を研究する前提として、公害といわれているものを、加藤一郎教授の分類(「ジュリスト」310号103頁以下)を参考にしながら、いろいろな角度からとりあげてみると、つぎようになる。

1) 公害の媒体 公害現象の中心をなしているのは、大気汚染(ばい煙・有害ガス・臭気ガス)、水汚染(河川・海水・湖沼・下水など)、騒音・震動の三つであるが、このほかに、日照妨害、地盤沈下、電波障害などがある。公害という場合には、その態様が継続的なものをさすことが多いが、爆発事故、一時的に有毒ガスがでたというような一時的なものでも、それが公衆に被害をあたえるならば、公害現象としてとらえることができる。

2) 公害の主体(加害者) 加害者としては、①一つの工場というように特定している場合、②一地区内の数工場という意味では特定しているが、そのうちのどの工場かわからない場合、③広い地域内の多数の源泉から公害現象が生ずる不特定の場合、が考えられる。このうち公害として典型的に問題になるのは、加害者が不特

定多数の場合である。加害者が不特定であれば、被害者は損害賠償か差止の請求という私的救済をうけることが困難であり、どうしても公害としての公的規制を考えることが必要になってくる。

3) 源泉と被害との因果関係 公的規制あるいは私的救済を考える場合に、因果関係がかならずしも厳密に科学的に証明されていることを要しない。私的救済については、合理的に考えて証拠の重さが他方に優越しているとみられる程度まで証明がなされればよく、公的規制を加える場合には、公害をおこす相当の蓋然性があれば、公共の福祉に適用するように財産権を規制してゆくことができることと考えられる。

4) 被害者 公害の被害者としてふつう考えられるのは、一般公衆または一般住民という不特定多数の人たちである。

5) 被害の態様 人身の損害、財産的損害のほかに、不快感のようなはっきり計算できない精神的損害がかなり大きな部分を占めている。

要するに、公害の概念は、このようないろいろな要素の組合せの上になりたっていて、目下のところ、明確な法概念を構成することはむずかしい。ただ、法律上の問題点としては、公的規制をおよぼす必要があるかどうか最大のメルクマールになるであろう。損害をかりに私害と公害にわけて考えるならば、私害は、損害賠償や差止の請求という私的救済によって解決されることの可能なものを意味している。しかし、私的救済は、事後の救済であり、個別的な救済であるにすぎない。これにたいして、損害のなかには、まえにのべた加害者の点でも被害者の点でも、さらにまた被害の態様という側面でも私的救済の不可能ないし不適当という場合がある。これらの場合には、どうしても公的規制が必要となってくるし、それに頼らざるをえないことになる。そして、公的規制の場合には、事後救済である私的救済とちがって、事前の予防措置が中心となるのであり、個別的でなく、ある集団にたいして一般的・画一的な規制をくわえることが主眼となる。ところで、私的救済と公的規制とはむじゅんするものではないから、この両者が重複することも可能であり、公的規制として事前の予防措置を講じさせるとともに、被害が生じたときには事後の救済として私的救済をすることもできるわけである。

2. 大気汚染に関する法的規制と問題点

(1) 大気汚染とは、大気中に単独または混合して存在するところのガス状態または粉じん状態の物質が人間の生活にある影響をおよぼすという現象をさしている。

大気汚染の被害としては、① もえがら、酸化鉄の微粒子、ダストなどの降下ばいじんが建物や洗濯物を汚し排ガスは、人体・植物・金属製品などに被害をあたえる。

② とくに大気汚染物質がばい煙・排ガス・霧などと相乗的に作用する場合にはスモッグが発生し、これに長時間さらされると、急性・慢性の疾患にかかる場合がすくなくない。諸外国の実例としては、ロンドン・ロサンゼルスなどが有名であるが、わが国においても四日市の事例が大気汚染による公害の実例として、注目をあつめている。

(2) 大気汚染の法律問題としては、① 大気汚染を防止し公衆衛生の維持・向上をはかるためには、どのような法的措置をとることが妥当かつ効果的か、という公害防止の問題が第1であり、② 第2には、大気汚染現象によってもたらされた損害はどのような方法で、また、どのような基準によって補償されるのが妥当か、という公害補償の問題である。

(3) 大気汚染の防止については、その発生源に応じていくつかの法的措置がとられている。① 工場、および鉱山以外の事業場（事業場とは、ビル・学校・病院・じんかい処理場などのことをいう）については、「ばい煙の排出の規制などに関する法律」（以下、ばい煙規制法とよぶ）が適用される。② 鉱山にたいしては、鉱山保安法（昭和24年5月16日法律第70号）が鉱煙の規制を規定している。③ 交通機関（自動車・蒸気機関車・汽船・ディーゼルカーなど）による大気汚染が年々増加しているにもかかわらず、それを防止するための法的措置はほとんど講じられていない。④ 家庭から排出されるばい煙や排ガスは、ばい煙規制法の規制対象になっていない。建築基準法のなかには煙突の規制があるが、その規制は耐震・防火を目的としたもので、大気汚染の防止のためには無力である。ただ地方公共団体の条例のなかには、一般家庭の小型燃焼施設から発生するばい煙を軽減するための法的措置をきめているものがある（たとえば、札幌市ばい煙防止条例）。

(4) わが国においては、政府よりも地方公共団体のほうが、さきに大気汚染防止対策にのりだした。すなわち昭和24年の東京都工場公害防止条例（昭和24年8月13日、東京都条例72号）を皮きりに、神奈川県事業場公害防止条例（昭和26年12月28日、神奈川県条例28号）、大阪府事業場公害防止条例（昭和29年4月14日、大阪府条例12号）、福岡県公害防止条例（昭和30年4月1日、福岡県条例6号）があいついで制定された。また、東京都では、昭和27～8年ごろから工場以外の施設から排出されるばい煙およびガスの影響が増大したので、昭和30年、東京都ばい煙防止条例が制定され、これは現行のばい煙防止条例（昭和38年10月15日、東京都条例77号）にひきつがれている。なお、このほかにも、新潟県・川崎市・静岡県・千葉県・埼玉県などで公害防止条例が制定されている。ところで、大気汚染の都市住民にたいする影響がしだいに深刻化するにつれ

て、公害にたいする国の積極的関与を要請する世論がつよくなり、昭和 29 年 3 月には厚生省が公害防止法案の作成準備にとりかかった。厚生省による法制化準備にたいしては、通産省が批判的な態度をとり、昭和 34 年以降は通産省が主導権をにぎって立法の準備をするようになった。ばい煙規制法は、昭和 37 年に成立するが、それは厚生省と通産省のあいだの対立にはじまり、両者の妥協におわる、一連のプロセスの産物であるといつてよい。この法律の性格としては、国会において、けっきょく産業の発展ということが第 1 にたち、公衆衛生の危害の防止ということが従属的になっている点が批判され、政府の答弁としても、私企業に過度の負担をかけることによって私企業を「殺す」ことは絶対に避けなければならないことが力説されている。なお、このことの前提としては、公害防止のための設備費用はすべて、原則として企業が負担すべきものである、という考えが措定されている。

(5) つぎに、ばい煙規制法の内容としては、第 1 に、大気汚染による公衆衛生上の危害を防止・緩和するために、いくつかの法的措置を規定したこと、第 2 には、大気汚染による被害（物的損害および人身傷害など）に関する紛争を円滑に処理することをめざして和解の仲介の制度をつくったことが、その特色としてあげられよう。

1) 第 1 の大気汚染の防止の制度は、ばい煙排出者・特定有害物質排出者にたいする規制措置と都道府県知事の緊急時の措置とからなっている。

① ばい煙排出者にたいする規制措置は、ばい煙発生施設設置などの届出の義務、ばい煙排出基準の遵守義務、ばい煙濃度の測定義務、ばい煙発生施設に事故が発生した場合の応急措置および復旧義務が主要なものである。

ここでもっとも問題になるのは、排出基準をどこにおくかということであるが、たとえば、すすその他粉じんの排出基準は、現段階において技術的・経済的に可能だと判断されたところの集じん器をばい煙発生施設に設置した場合のばい煙濃度を算出し、それを排出基準としたものであって、企業採算が前提となっており、公衆衛生の観点から直接にみちびきだされたものではない。現行制度においては、個々の企業が必要経費を全部負担すべきであり、他方、個々の企業の経済的負担をあまり重くしないようにという政策が、この排出基準を決定していることになる。排出基準をどこにおくかは、国・地方公共団体・企業が公害防止のための経済的費用の分担をどうするか、という問題につながってくるし、公衆衛生上の許容限度の研究、さらには、経済的なばい煙処理施設の開発、大気汚染防止に関する国民の権利意識の伸展などの諸条件にもかかわってくる問題であるが、終局的には、公害防止について国がどのような政策をとるかによることになる。

つぎに、ばい煙発生施設の設置届出義務であるが、この届出制度は、排出基準に適合しないと認められるばい煙発生施設を事前にチェックし、排出基準に適合するような変更を命じようとするものである。しかし、ばい煙発生施設に関する届出書面からその施設のばい煙濃度を予測することは、現在の段階では技術的に困難であるといわれており、都道府県知事のこれに関する変更・廃止命令はいままで 1 件もだされていない。したがって、この制度は、事前のチェックという目的のためにはほとんど機能していないといつてよい。

② まえにのべたように、排出基準は、主として企業の経済的負担という観点からきめられているから、その排出基準が完全に遵守されたとしても、大気汚染による公害は防止できることにはならない。そこで、この法律は、公害防止の一つの手段として、霧が持続的に発生したことにより、指定地域内の大気の汚染が著しく人の健康をそこなうおそれが明白化した場合に一定の措置をとることを都道府県知事に要求している。すなわち、都道府県知事は、一定の事態が発生したときは、その事態を一般に周知させるとともに、指定地域内においてばい煙を排出する者にたいし、ばい煙の排出量の減少について協力を求めなければならない。

2) この法律は、大気汚染による被害に関する紛争を解決するために和解の仲介という制度をもうけている。この制度は、公害紛争が既存の裁判制度にはなじみがたい性格をもっていることを理由にもうけられたもので、いわば公害問題についての職業裁判官の判断能力にたいする不信の産物だ、ということができる。制度のねらいは、既存の裁判制度にとってかわるような合理的な公害紛争解決機関を設置することにあつたが、普通地方公共団体が司法に関する事務を行なうことは法律によって禁じられているために、民事上の和解契約（民法 695 条）を当事者間で締結するにさいし、知事によって委嘱された仲介員がそのなかだちをするという法律構成をとることになった。和解の仲介の申立ては、まだあまり実例がないが、さいきん北九州において、大気汚染に関してわが国ではじめての和解の仲介の申立てがなされており、こんどのこの制度の運用が注目される。

3. 水汚染に関する法的規制と問題点

(1) 水汚染とは、多かれ少なかれ工場排水や下水などの人為的な要素によって、水が濁りを生ずる状態を指す概念である。

水汚染によって生じる被害としては、工場または鉱山の排水などによって、農業・水産業がうける財産的損害がその代表的なものであるが、水俣病によって代表されるような有毒物質による身体的損害、また、たとえば隅田川の汚染から生ずる悪臭による日常生活にたいする被

害などいろいろな態様のものがある。

(2) 水汚染を防止するための法的規制は、大気汚染の場合と同様に、国の法令よりも地方公共団体の条例（公害防止条例）が先行した。しかし、第2次大戦後、急速な経済の立ちなおりとともに水汚染による被害も急速に表面化し、昭和26年の経済安定本部資源調査会の勧告を皮きりとして、水質汚濁防止を目的とする立法運動がすすめられ、昭和33年6月、江戸川流域で生じた一製紙工場と下流漁民との間の一大紛争（浦安事件）が契機となって、同年末には「工場排水などの規制に関する法律」（以下、工場排水法とよぶ）、と「公共用水域の水質の保全に関する法律」（以下、水質保全法と称する）が成立し、昭和34年3月1日からその大部分が施行されることになった。

(3) 水質保全法の目的が、水汚染の防止＝水質の保全にあることはいうまでもないが、この法律が対象とするのは「公共用水域」の水質の保全である。よりくわしくいえば、①公共用水域のうち、水汚染が問題となっている水域を指定し（「指定水域」）、②その「指定水域」内に排出される水の汚染度の許容基準すなわち「水質基準」をさだめ、③水を指定水域に排出する者に、その水質基準を遵守させる義務を課する、わけである。ただ③については、この法律は、一般的な遵守義務を規定しているだけであり、その内容や違反にたいする制裁などは、工場排水法、鉱山保安性および水洗炭業に関する法律、下水道法にゆだねるという形をとっており、この意味においては、本法は、水汚染防止の基本法的な性格をもっている。この法律によっていままで指定された水域は、江戸川・淀川・木曾川・石狩川・隅田川であるが、これらの水域の水質基準がきまると、工場排水法によって、これらの水域にある工場または事業場がその水質基準に適合した排水を排出するように処理施設を設けることを義務づけられることになってくる。そこで、水質基準いかんによっては工場・産業が大きな負担を背負うことになる。たとえば、隅田川の水質基準で、BOD 300 ppm にすべきか、600 ppm にすべきかが問題となったが、隅田川沿岸の製紙工場では 300 ppm なら 1000 万円程度の費用で処理施設を建設できるが、600 ppm になると 8000 万円もかかるといわれている。したがって、一見技術的にみえる水質基準の数値も、じつは政治的妥協の産物としてできあがってくるのがすくなくない。なお、この水質基準の設定または変更は、水質審議会の議を経なければならないことになっている。

水汚染を原因として生じる紛争についても、この法律

は、和解の仲介制度を設けて、その解決をはかろうとしている。水汚染に関する紛争は、昭和35年度58件、36年度63件、37年度59件、38年度90件が発生したが、このうち、仲介に付された事例は15件である。

4. 騒音・震動に関する法的規制と問題点

(1) 騒音の人体におよぼす影響は、個人差が多く一様ではない。しかし、なんらかの形で人の心身に悪影響をあたえる。騒音に関する紛争は、ごく些細なものから生活や人身の安全に関するきわめて深刻な問題まで、また限られた範囲のものから広範囲にわたる大規模なものまでいろいろなニュアンスをもって存在する。

震動による被害は、建築物の損傷、精密な作業への障害、人体への不快感の3種類に大別できる。

騒音は、現在おこなわれている法的規制をあきらかにするという観点から、その発生源にしたがって、交通騒音・工場騒音・建設工事現場騒音・一般騒音・航空機騒音に分類することができる。

(2) 現在、騒音を規制する統一的な法規は存在しない。この点は、大気汚染や水汚染に関する場合と根本的にちがっている。

交通騒音、とくに自動車騒音などを規制する法的措置は、いくつかの法律・命令・条例に分散して規定されている。そして、これらにおける規制の中心は、消音器その他の騒音防止装置、および警笛である。法律としては道路運送車輛法、道路交通法があり、騒音防止条例をつくっている都府県があるが、条例に多くを期待することはできない。交通騒音防止のためには、技術的研究が促進されるとともに、関係諸法令および監督機関の整備、拡充がのぞまれる。

工場騒音および震動は、もっともしばしば苦情の対象となる騒音・震動である。しかし、これを規制する法律は存在せず、その規制はもっぱら条例にゆだねられている。たとえば、東京都の場合には、昭和24年に制定された工場公害防止条例があって、一方では、工場の新增設前に都の認可をうけることを企業者に義務づけることで公害の発生を予防し、他方では、すでに公害を発生させている工場に一定の公害防止措置を講じさせることにしている。

一般騒音とは、音響機器・楽器・音声・動作音などによって生ずる騒音であるが、実際には、騒音防止条例の問題として行政的指導によって処理されているのが実情である。地方公共団体の制定したこれに関する条例は、27件を数えている。（1965年9月14日受理）