

公害行政，昨日・今日・明日

大阪大学法学部教授 松 島 諄 吉

1. まえがき

つい10年ほど前のことである。隣の印刷屋の騒音にたえかねて、とうとう不眠症になってしまった不幸な男が「どうしてくれるんだ」とどなりこんだ。ところが、その印刷屋の主人は、平然として「俺は朝から晩まで必死で働いているんだ。お前ももうすこし働けば、不眠症なんかにならねえぞ」とやりかえした。まさに、昭和30年代の高度経済成長を謳歌した時代を象徴するような話である。が、今ではこれをまったくの喜劇とみる人が多い。公害意識もここまでに定着したかと思うと隔世の感にたえない。今日では、政治家、学者、マスコミはもとより、一般庶民にいたるまで、あげて公害の撲滅を論じ、その対策を力説する。にもかかわらず、いっこうに公害の被害はなくなる。それどころか、最近では「光化学スモッグ」といった新種まで加えて、さらに増大する傾向にすらある。「いったいどうすればよいのか」種々の人が種々のことをいう。たしかに、その意見には傾聴すべきものが多い。しかし、「それでは現実の具体策は」ということになると、なかなかむつかしいようである。私もまた正直いって自信はない。ただ、今日まで公害行政について考えてきた者の一人として、これまでの公害行政をあとづけながら、将来を志向して若干の意見を述べてみたいというだけのことである。

2. 公害に対する私法的救済と公害行政法の生成と展開

公害問題として、まず最初に法的規律の対象となったのは、いうまでもなく産業公害である。工場・事業場等から発生する大気汚染・水質汚濁・騒音・振動等による個人への生活妨害にはかならない。したがって、その法的争は紛個人相互間のものであり、それ故に個人相互間

を規律する私法——その一般法である民法——によって民事訴訟を通して裁判所にその解決が求められた。この場合の手段として、まずとられるのが、新潟水俣病訴訟（新潟地裁昭和46年9月29日判決）・熊本水俣病訴訟・四日市ぜんそく訴訟等でもあきらかなように、損害賠償の請求である。すなわち、民法の不法行為に関する規定（とくに、709条、715条、719条等）にもとづき、公害によって蒙った精神的・肉体的・財産的損害を金銭に換算して、その賠償を求めるということである。ところで、わが国の不法行為法によれば、故意又は過失にもとづいて、他人の権利を侵害した場合にのみ、その損害の賠償を求めることができるとされている。したがって、その損害賠償の請求が容認されるためには、
a) 故意又は過失にもとづくものであること
b) 他人の権利を侵害したこと
c) 加害行為と損害との間に因果関係があることが必要となる。が、最近めざましい進展をみせた民法理論は、明治29年に制定されたこの古い法律の規定に現代的意義を与え、a) 公害が継続性をもつところが多いところから、最初の被害はともかく、二回目以後の被害については、被害を生じているということを知りながら、あえてこれを容認して操業を続けて損害を与えているわけであるから、そこには「未必の故意」が認められる。あるいは、すくなくとも、たいていの場合被害が生じたということは、十分に注意をしなかったからであるので——十分に注意をしていれば、被害を生ずることを予知することができたはずだから——、過失が認められなければならない。この場合、除害装置が開発されていないとか、開発されていたとしても、高価で経済的にその設置が困難であるということは抗弁の理由とはならない。b) 他人の権利を侵害した

ということは、実質的にみて法律上保護に値する利益を侵したということであり、結局は「違法」ということにつける。ところで、此処に「違法」とは、社会生活上受忍しがたい程度の生活妨害を意味する。c) 加害行為と損害との間の因果関係について、すくなくとも民事事件においては、自然科学的な厳密な証明を要せず、蓋然性が大きいということでもたりる。さらにいえば、常識的にみて、因果関係があるという判断ができる程度であれば、因果関係があるとして責任を認めてもよいのではないか、というところまで発展している。しかし、それでもなお、現行民法が過失主義をとっているかぎり、そこに限界の存することは否めないところである。最近とみに、公害について無過失損害賠償責任を認める法律の制定が要請されている所以である。のみならず、「いくら、お金をもらっても、死んだ人は帰ってこない。傷ついた身体はもとどおりにならない」「将来再びこの公害が発生しないという保障はどこにもない」といった切実な被害者の叫びのなかに表現されているように、損害賠償は、所詮「金銭賠償」であり、「事後救済」たるにとどまるものである。そこで、つぎの手段として考えられるのが差止請求である。この点、なにを根拠に差止請求を認めるかということになると、見解は大きく二つにわかれている。一つの見解は、被害者の土地・建物といった権利が侵害されたのだから、その被害を除去するのだという考え方に立ち、所有権の侵害にもとづく「物権的妨害排除請求権」として、これを認めてゆこうとする。いま今一つの見解は、ここから一歩進んで、侵害されるのは人間の生活自体であるという認識から出発し、そういう人身とか人間の生活上の権利といったものを含めた「人格権」「環境権」といったものが侵害されるのであり、この種の権利も物権と同じように排他的性格をもつものであるから、その妨害排除の請求ができるのであると主張する。しかし、そのいずれの見解をとるにせよ、差止請求は公害＝加害行為の停止あるいは除害設備の設置を要求するものであるので「事前救済」でのり、しかも、その行為につ

いての加害者の故意・過失を要件としないのであるから、この点における成果は大きい。しかし、なにぶんにも、差止請求を認めるということになれば、加害者にとっては、それこそ大変なことになるので、この訴えが容認されるにはおのずから限界があり、これによって加害者のうける犠牲の程度と被害者の不利益の程度とを比較考量したうえで決せられることになるので、被害者の損害の程度がよほど大きく、しかも他面、差止請求を認めることによって加害者の蒙る不利益がさほど大きくないといった場合にかぎられるから、騒音・振動についてはともかく、大気汚染・水質汚濁については、裁判上これが認められることはほとんどといていいほどないようである。(その結果、現実には結局、損害賠償の請求ということになってしまうようである)。なお損害賠償にしても、差止請求にしても、これが認められるのは、加害者がたとえ複数以上であっても、(共同不法行為責任が認められるので)、特定されていなければならない。英米法的に言えば、private nuisance の場合にかぎられることになる。そこで、今日の公害問題において最も中心的な地位をしめる不特定多数の加害者による公害については、これらの請求を容認してゆくことは、きわめて困難であるということになる。同時に、これらの私法的救済が裁判所によるものであってみれば、多額の訴訟費用と長期にわたる時日が必要となる。ここに私法的救済の限界があり、これを補完するものとしての公害行政法の生れ出る所以がある。

このように、公害行政は主として産業公害を対象とし、私法的救済を補完するものとして、専ら公害による被害を未然に防止すべく、その発生源の規制を行なうとともに、行政機関による公害紛争の簡易迅速な解決をはかるものとしてあらわれた。しかも、当初その担い手となったものが、ほかならぬ、都道府県・市町村といった地方公共団体であった。このことは、わが国における公害行政法の嚆矢と目される。東京都の「工場公害防止条例」(昭和24年)、「神奈川県事業場公害防止条例」(昭和26年)、「大阪府事業場公害防止条例」(昭和29年)、東京都の「騒音

の防止に関する条例」(昭和29年)、「ばい煙防止条例」(昭和30年)、「福岡県公害防止条例」(昭和30年)、「札幌市騒音防止条例」(昭和29年)、「神戸市騒音防止条例」(昭和30年)等の昭和20年代後半から30年代はじめにかけて制定された条例をみればあきらかである。しかし、当時においては、いまだ公害に対する自然科学的・社会科学的研究が不十分であり、どのような生活妨害をもって公害とし、これを行政施策の対象とすべきなのか。また、規制基準をどの程度のところにおくべきか、さらに、いかなる規制方式をとるべきかということが、かならずしもあきらかではなかったこともあり、しかも、その根底には、高度経済成長中心主義の思潮から、できるかぎり、「規制対象をせまく、基準をあまく、方式をやさしく」という要望が強く、他面、民衆一般の公害意識も今日ほどシビヤーではなかったこともあって、結局、公害規制としては完全な届出主義に終止し、たかだか行政指導を行なうにすぎないという程度にとどまった。その結果、これらの公害法令は、その期待をうらぎり、十分な効果を発揮しえず、公害現象はますます増大の一途をたどった。もちろん、そこには、この程度の公害法規しかうみだしえなかった行政法理論の貧困があり、さらに、地方公共団体の行財政能力の限界があったことも否めないところである。すなわち、当時の行政法理論からすれば、公害規制は個人の生命と財産を守り公共の安全と秩序を維持するためにその障害を除去すべく発動される権力的作用であるから、警察作用の一種であり、したがって、警察権発動の限界に関する原則の適用をうけなければならないので、「警察目的の原則」「警察比例の原則」からして、公害に対する規制もこれに必要な最少限度の消極目的からする作用にとどまらなければならないとされたからであり、また当時の地方公共団体の行政能力からいっても、財政能力からいっても、十分な公害行政を行ないえなかったからでもある。そこで、公害の概念、公害規制の基準と方式について検討が加えられるとともに、これをできうるかぎり国家的事務へと移行せしめる動きがあらわれ、ま

ず、水質汚濁について「公共用水域の水質の保全に関する法律」「工場排水等の規制に関する法律」(いずれも、昭和33年)、ついで、大気汚染について「ばい煙の排出の規制等に関する法律」(昭和37年)、が制定・施行せられ、そうしてその一応の決算として「公害対策基本法」(昭和42年)の制定をみ、これをうけて騒音・振動について「騒音規制法」(昭和43年)が制定・施行され、「ばい煙の排出の規制等に関する法律」は、「大気汚染防止法」(昭和43年)へと改正された。なお、さらに「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」(昭和44年)「公害紛争処理法」(昭和45年)等が制定・施行されたことも周知のところであろう。そうして、これらの国の法令において、まず、公害の概念は「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、騒音、振動、地盤の沈下(鉱物の掘採のための土地の掘さくによるものを除く。以下同じ。)及び悪臭によって、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることをいう。」(公害対策基本法(以下たんに公基法という、2条1項)と定義され、国や公共団体が公害施策としてとりあげるべき生活妨害の範囲が画定された。ついで、加罰による間接強制を背景に、水質汚濁・大気汚染・騒音振動の多発する地域を指定し(公共用水域の水質の保全に関する法律(以下たんに公水法という)5条、大気汚染防止法(以下たんに大気法という、(以下たんに騒音法という)3条)、その地域(指定水域・指定地域)ごとに基準(水質基準・規制基準)を定めるとともに、(公水法5条、大気法4条、騒音法4条)、その地域において多量に公害を発生する施設を特定施設として、これらの施設に基準の遵守を要求した(公水法9条、工場排水等の規制に関する法律(以下たんに工排法という)3条、大気法5条、騒音法5条)。そうして、特定施設について設置等の届出を要求し(工排法4-6条、大気法7-9条、騒音法6-8条)、その計画変更を命じうるとするとともに(工排法7条、大気法10条、騒音法9条)、操業開始後においても、その基準に適合しない施設については、改善等の命令、操業の一時停止といった必要な措置をとるべきことを命じうるとし

た（工排法12条、大気法14条、騒音法12条。ただし、騒音については、一時停止の措置は認められなかった）。と同時に、他面においては、国の援助（工排法16条、大気法29条、騒音法23条）、公害紛争にかかる和解の仲介、調停、仲裁（公水法21条以下、大気法22条以下、騒音法6条以下及び公害紛争処理法）、公害病患者等に対する医療費等の支給（公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法）等の措置をも定めた。なお、公害多発地域以外の地域や特定施設以外の小規模な公害発生施設については、さらに、地方公共団体——主として都道府県——が、公害防止条例を通して、これら国の法令に準じた規制を行なうことによって、これを補完した。此処において、公害行政法とはともかくにも、一応の完結をみたわけである。また、これに相応して、行政法理論も、もはやこれを警察法の一分野として把握することなく「公共の福祉を維持増進するために、人民の活動を権力的に規律し、人民に対し、これに必ずべき公の義務を課する作用」に関する法を規制法とし、これに公害行政法を屈せしめようとするあらたな理論を創造することになった。しかし、こうした公害行政法と、その理論の発展にもかかわらず、公害現象はおとろえるどころか、さらに増大化への道を歩み、公害防止を要求する一般民衆の声は切実となり激化した。その結果「産業調和条項を削除すべきである」「環境基準がたんなる行政目標に終止し、規制基準となら関連しないことが許されるのか」「水質規準や規制規準があまりにも低すぎるのではないのか」「有害物質や特定施設の範囲が非常に狭い」「特定施設の届出制では不十分であり、認可制あるいは許可制にすべきである」といった、よりきびしい公害規制を求める声の高まりのなかで、その矢表に立った地方公共団体は、国に対し、規制の強化と巾広い権限の譲渡を求めるとともに、ついには、東京都の「公害防止条例」にみられるように、国の法令の枠をこえて、条例を根拠に、よりきびしい公害規制を自らの手で行なうにいたった。その結果、ついに昨年暮の公害国会において、公害関係14法の制定・改廃という大巾な公害行政法の変革

をみたのである。すなわち「公害対策基本法」「大気汚染防止法」「騒音規制法」「道路交通法」「下水道法」「農業取締法」「毒物及び劇物取締法」「自然公園法」の一部改正、「水質汚濁防止法」「海洋汚染防止法」「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」「農用地の土壤の汚染防止等に関する法律」「公害防止事業費事業者負担法」「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」の制定、これにともなう「公共用水域の水質の保全に関する法律」「工場排水等の規制に関する法律」「船舶の油による海水の汚濁の防止に関する法律」の廃止である。これらの法令の内容については、まさについ最近のことであり、しかも、マスコミ等を通して十二分に詳細な紹介もなされているので、此処ではとくに、「都市公害についても行政施策が講じられるようになった」「国が全国的に公害規制の網をかむらせるとともに、その規制権限を大部分「機関委任」という形で、地方公共団体の長に委任しているので、地方公共団体はその自主的判断でかなり弾力的に「有害物質」「規制対象施設」「規制基準」「規制手段」を選択・決定しうることになった」「公害という新しい犯罪類型が構成され、これについて、かなりきびしい刑罰が科せられるようになった」といった三点のみを指摘するにとどめたい。

3. 公害行政への展望

ようやく、整備・充実されつつある公害行政法令と、これに応じて最近急速な発展をとげつつある公害行政論とを前にして、また「もはや理論ではなく、その実施である」「もはや、政治の問題ではなく、行政の問題である」という良識の声も意識しないわけでもないが、あえて最後に、今日から明日への公害行政を展望する卑見をのべて、本稿の結びにしたい。

1) まず、巨視的な視野に立てば、今日までの公害行政は、公害を人の健康や生活環境に被害が生ずる現象とみ、こうした被害をできるかぎり排除する消極的な作用としてとらえてきたわけである。が、被害が生じてしまえば、おそすぎる。のみならず、よりよき生活をねがう一般民衆の声には到底こたえられない。最近の

生態学が教えるように、今日ではすでに種々のバランスが微妙に作用しあつたなかで存在する自然の生態系が破壊されつつある。とすれば、もはや「公害」としてではなく、「環境破壊論」としてとらえ、総合的な環境保全行政の一環として、その施策が講じられなければなるまい。いまこれを、従来の公害行政の対象とされていた分野について、従来の概念を用いていえば、産業公害ばかりでなく、都市公害をも含めて、公害行政は、国土計画・都市計画に従って積極的に国民に健康で文化的な生活環境を形成する行政の一環として、自然保護との関連において、策定され実施されなければならない。総理府の外局として環境庁が設置され、神奈川県で「良好な環境の確保に関する法律」が、北海道で「自然保護条例」が制定・施行されているのは、こうした動きに應ずるものであろうか。また、「国民が健康で文化的な生活を営むために必要な空間的・環境的条件を改善し整備しあらたに形成するために、直接・間接に国民の活動を規制・誘導し、あるいは一定の義務を課する公行政活動」を包括的に「生活空間形成行政」として構成しようとする行政法理論の再編成も、これに相応するものといえよう。

2) つぎに、微視的には公害論から環境保全論への推移にともない

a) 所謂「産業公害」については、きびしい用途地域制のもとにおける工場・事業場の適正配置がはからなければならない。そうして、この最終の問題として、除害装置の設置が技術的・経済的にいちぢるしく困難な工場・事業場の設置場所が問われよう。空港や発電所の設置に典型的に代表されるように、これらの施設が社会的に必要かくべからざるものである以上は、有害物質の排出をできうるかぎり防止するという前提のもとに、環境破壊を最少限度にとどめる位置ということになる。そのためには、応々にして「土地の造成」ということになる。なお、このことは、工場・事業場のすべてを公発害発生施設とみ、無差別に反対してゆくという一般的な傾向に対し、公害を発生するか否か、発生するとすれば、その除害装置の設置

は技術的・経済的に可能かどうか、これが困難とすれば、その施設が社会的に必要不可欠かどうかを問うことによって、これを生活環境をできうるかぎり破壊しないように用途地域制に応じて配置することによって、キメ細かく公害施策を講じるという現実的な問題解決への一試石となる。

b) 所謂「都市公害」については、「産業公害」以上に、ますます、これに対する施策が要望されることになる。下水道普及率の低さ、すさまじいまでの交通まひといった事例をあげるまでもなく、わが国における都市公害に対する施策は、きわめて不十分である。否、いまはじまったばかりであるともいえよう。景気刺戟剤として公共投資が必要不可避となる今、この点こそ大いに留意すべきであろう。

なお、今日においても、産業公害に対し、よりきびしい規制を主張する者がある。もし、論者が立地規制についてではなく、まさに従来の公害規制の方式について、立法的にこれを主張するのであれば、その主張にはかならずしも賛成しがたい。私のみるところでは、むしろ、せっかくの公害法令も適用されないままに放置されているというのが現状に近いのではないだろうか。公害担当職員の質と量、公害予算をみれば、このことはあきらかであろう。朝令暮改の法改正は表面上はかっこよく金もかからない。しかし、これだけでは公害はなくなる。そのためには、まず公害法令を完全に実施することである。もちろん、そのためには、除害装置の開発と財政援助こそ必要である。このことを決して忘れてはならない。

3) 最後に、すくなくとも、産業公害をなくするためには、経営者がその企業の社会的責任ということ、さらに自覚し、公害をおこさないように自発的に留意することである。さもなければ、今日多くの論者によって鋭く指摘されているように「資本主義のもとでは公害はなくなる。公害をなくするためには、まず、資本主義体制自体を否定しなければならない」という論理にうちかつことはできまい。社会とともにあり、一般民衆に愛される企業でなければ、資本主義社会においても存続しえないということ念頭におきながら、経営者自身が進んで公害をなくするようにしてほしいということ祈りながら筆をおくことにする。