

環境法概論 (1)

中山 充

はじめに

環境保全の領域で、国民がいかなる私権を有しているか、そして、その私権は環境保全の実現にいかなる役割を果たしている(又は果たすべきである)かの問題を究明しようとする場合、現実の環境法を正確に認識することが必要不可欠である。⁽¹⁾ その認識は統一的な視点から、環境法の全体を網羅すべきものであり、したがって体系性を持つものでなければならぬ。

環境法に属する個々の法制度の仕組みを紹介し、その問題点を論じる文献は、すでに数多い。⁽²⁾ しかし、環境法の全体にわたる解説書ないし概説書は、意外に少ない。⁽³⁾

本稿は、前記の主題の究明の基礎として、環境法について私がある認識を書き留めたノートである。同時に、環境法の概論としての意味をも有しており、環境法を新たに学ぶ者にとっても有益であつてほしいと、願っている。

(1) 同一の観点から、拙稿「環境行政の現状(昭和六二年)」香川

法学八卷一号一二九頁（一九八八年）において、環境政策と環境法の実施の状況をまとめた。

- (2) 一九七四年から一九八七年までの「公害・環境問題と法」に関する多数の論稿について、法時四六卷一二号六四〜六五頁、四七卷一四号六四〜六六頁、四八卷一三三号六七〜七二頁、四九卷一四号六六〜七二頁、五〇卷一二号六九〜七五頁、五一卷一三三号七一〜七七頁、五二卷七一〜七五頁、五三卷一三三号八一〜八四頁、五四卷一二号八九〜九二頁、五五卷一二号八八〜九二頁、五六卷一三三号一〇二〜一〇七頁、五七卷九七〜一〇〇頁、五八卷九三〜九六頁、五九卷一三三号八八〜九一頁に、簡単なコメントがなされている。

- (3) やや古く、公害法について、加藤一郎編『公害法のしくみ』（昭和四六年）、『註釈公害法大系』全四卷（一九七二〜七三年）、西原道雄・木村保男編『公害法の基礎』（昭和五一年）がある。比較的最近のものでは、『公害と行政法』（昭和四七年）を全面改訂した原田尚彦『環境法』（昭和五六年）が見られるにすぎない。宮本忠『行政法と環境法』（昭和五四年）と坂口洋一『環境・家族・市民と法』（一九八三年）は、環境法に関する叙述を多く含み、林迪廣・江頭邦道・甲斐祥郎『環境法大意』（一九八七年）と富井利安・伊藤護也編『公害と環境法の展開』（一九八七年）はもっぱら環境法に関する概説書であるが、いずれも、環境法の一部を対象にするものである。

一 「環境法」の意義

1 「環境法」の定義

「環境法」は、次のように定義すべきである。

「人間の環境を良好な状態に維持・改善することを目的にし、又は環境の悪化によって人間の身体・精神と財産に被害が生じ、これを防止し、もしくは生じた被害を填補することを目的とする一群の法」

憲法によって承認されていると解釈されるべき「環境権」を基本的な価値観念とし、公害対策基本法と自然環境保全法を始めとする行政法、民法及び刑事法の諸分野にわたる多数の法律、命令及び条例等を指す。

環境法は、さらに、前記の定義の前段に当たる「環境保全法」と、後段に当たる「公害法」とに、いちおう大別できる。

2 「環境」等の意義

(1) 「環境」という言葉は、(2)で述べるような広い意味で用いられるのが、普通であろう。しかし、環境法の大きな部分を占めるのは、わが国の環境行政を規律する法であるから、現在の環境法を論じる場合に用いる「環境」は、現在のわが国の環境

行政において用いられる意味のものを当てるのが、適当である。それが(3)で述べる狭義の「環境」である。

(2) 広義の「環境」⁽¹⁾

(ア) 一般に「環境」とは、「生物の生存に関係する多種類の外的条件のすべて」⁽²⁾、あるいは「人間又は生物を取り巻き、それと相互作用を及ぼし合う外界」⁽³⁾を意味する。

「環境」保全を問題にする場合は、人間を主体にして考えるのであるから、この場合の「環境」は、人間の「環境」である。

したがって、この意味での「環境」は、「人間の生存ないし生活に関する多種類の外的条件のすべて」である。これを、広義の「生活環境」と呼ぶ。

(イ) 広義の「生活環境」

広義の「生活環境」は、自然的環境と社会的環境とを要素とする。

(a) 自然的環境

物理的環境、化学的環境、及び生物的環境から成る自然的環境は、すべての生物について存在する。

すべての生物は、生態系の一つの構成要素であり、他の生物や環境と多くの相互作用を持ち、複雑に絡み合っている⁽⁴⁾。人間は、生態系の一環として、絶えず外界から新たに物質を摂取して同化し、不要な物質を体外に排出することにより、物質の収

支バランスを保って、生体を維持している。

人間は、このような自然的環境を改変することによって、生産力を上げて、人間の繁栄、発展の歴史を築いてきた。自然的環境の改変は、ある程度までのものであれば、生態系の恒常性によって、人間にその反作用をもたらすことはない。また、自然的環境の大きな改変は、生態系の平衡を一時的に大きく崩すが、生態系はやがて別のものへと変質した上で、平衡を回復するに至る。ただ、この新たな生態系は、人間にとって好ましいものであるとは限らない。人間の生存を許さないものであることさえも、ありうる。

(b) 社会的環境

文化的環境を含む社会的環境は、人間が自然的環境の改変を基礎にして、その上に作り上げた人間独特の環境である。

人間は集団によって生活する社会的存在であり、かつ、社会から学習によって習得した生活の仕方である文化を有するのである。

(ウ) 広義の生活環境の諸問題

広義の生活環境を総合的に評価する場合に用いられる指標は、健康、疾病、快適さ、能率、安全などの内容に関するものである。人口、人口密度、各種死亡率、疾病に関する率、栄養摂取の状態、住宅の状態、上・下水道の普及率、病院・学校な

どの公共施設の数、気温・湿度などの環境条件、公害や災害の発生状況、緑地率、動植物の生息状態などが、それである。

国連環境計画(UNEP)⁽⁵⁾が取り扱う環境問題は、環境汚染、自然保護に加えて、開発・人口の急増、貧困等に伴うものを含んでおり、広義の生活環境を対象にしている。

(3) 狭義の「環境」

(ア) わが国の環境行政で用いられる「環境」の意味は、前記の生活環境の意味よりも狭く、次の三つを指す。

(a) 大気、水及び土の条件

その悪化が、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下、悪臭(公害基二条一項参照)などと表わされるものである。

(b) 「人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境」(公害基二条二項)

財産的価値があり、その改変が普通の意味での「被害」の発生として扱われるものであって、たとえば、家屋・家具・商品、農作物・田畑、漁業の対象たる魚介類・漁場などである。

(c) 自然環境

たとえば、緑地、農地、森林、河川、湖沼、海洋などである。

(イ) 公害対策基本法にいう「生活環境」は、前述の三つの意味の環境のうち、(a)と(b)の意味の環境である(公害基二条)。

自然環境(c)の意味の環境)は、この意味の生活環境と重なり合うものがある。換言すれば、自然環境には、(a)と(b)の意味の生活環境でもあるものと、その意味での生活環境には当たらないものがある。

(4) 「公害」の意義

(ア) (a)の意味の生活環境の悪化によって、人の健康又は(b)の意味の生活環境に係る被害が生じることを、「公害」という(公害基二条一項)。

この「公害」の定義は、一定の政策的考慮に基づいて、公害行政の対象と範囲を明確にするために、なされたものである。

その前提には、次のような理解がある。公害は、一方で利益を得る者を伴う人間の活動の結果として、何らかの形で一般公衆や地域社会に有害な影響を及ぼす現象である。公害については、その発生源が不特定多数であり、又は因果関係の立証が困難であるために、責任の所在が不明確になりがちであるという性格や、加害が継続的かつ間接的であるために、被害者が被害の意識を持ちにくく、受忍限度の判定にも困難を伴うという性格から、私法上の救済措置による解決をあまり期待できず、公法上の対策が必要である。⁽⁶⁾

(イ) (a) 公害の社会的・経済的実態に注目すれば、公害は次のように把握される。

「公害とは都市化工業化にともなつて大量の汚染物の発生や集積の不利益が予想される段階において、生産関係に規定されて、企業が利潤追求のために環境保全や安全の費用を節約し、大量消費生産様式を普及し、国家（自治体）が公害防止の政策をおこたり、環境保全の公共支出を十分におこなぬ結果として生ずる自然および生活環境の侵害であつて、それによつて人の健康障害または生活困難が生ずる社会的災害である」⁽⁷⁾。

この概念規定は、公害発生の原因をも示しており、科学的分析の対象領域を限定するばかりでなく、立法、行政、法理論の構成又は住民運動を方向づけることに役立つものである⁽⁸⁾。

(b) 公害は、古くから存在したが、一九五五年頃から始まる経済の高度成長の下で、その発生が飛躍的に増大した。この現代の公害は、それまでの公害とは異なり、経済活動に伴伴して必然的かつ日常的に、広域にわたつて発生し、しかも、取り返しのつかない人身や自然・文化環境の破壊をもたらした。その被害は、住宅の立地条件や居住環境の質を選択する経済的能力がない労働者や農漁民などの低所得者層に集中した。

このような公害が発生する原因は、次のような社会経済構造にあると考えられている。

第一に、「生産量と利潤の極大をもとめて企業が集中・集積して、公害発生の可能性が大きくなるにもかかわらず、環境保全

のための経費が、企業内部においても、社会総体としても節約される」。鉄鋼・石油精製・石油化学・発電所などの異種の工場をパイプで連絡するコンビナート方式の下で、企業が集積利益を最大限にあげると同時に、大規模な汚染物が排出され、複合して各種の公害を発生させた。

第二に、「生産性を第一にする結果、農業よりも工業が優先し、さらに軽工業よりも重化学工業が優先的に発展する」という産業構造である。「重化学工業の中でも、鉄鋼、石油、化学、エネルギーなどの素材供給型産業は、基幹産業として、特に優先発展する。しかし、これらの素材供給型産業は資源浪費型・環境破壊型の産業である」。

第三に、「都市への企業と人口の過度の集中」である。この「資本と人口の集中集積は、工場・事務所・商店・交通機関・家庭などからの汚染物を大量に都市にばらまくことになった。しかも、この汚染の影響をうける人口は大量に集中している」。そして、「この集積不利益が原因者に負担されない」で、「社会的費用として、市民や自治体に転嫁できる制度になっている」。

第四に、「大量生産の結果として、大量消費生活スタイル」が行なわれるという「現代の生活様式」である。「この方法の下では、大量の廃棄物が発生する」⁽⁹⁾。

(ウ) 薬品の投与や加工食品の摂取による人の生命・身体・健

康の侵害も、「公害」と呼ばれることが多い。しかし、環境法を対象とする本稿で単に「公害」と呼ぶ場合には、これを含まない。ただ、環境法における「公害」と、このいわゆる「薬品公害」・「食品公害」とは、共通し、関連し合う点が多い点に留意すべきである。

(5) 「環境保全」の概念

(ア) 「環境保全」とは、狭義の環境（すなわち、自然環境と公害対策基本法にいう生活環境）を、人間にとって良好な状態に維持し、又は改善することをいう。

環境の改変は、環境の汚染・悪化・破壊ないし侵害と呼ばれる状態をもたらすことが多い。しかし、劣悪な環境を改変して、人間の生活にとって望ましいものにするのが可能であることはもちろんであるし、このことは人間にとって今日もなお重要な課題であろう。このように環境を自覚的に改善する方法は、良好な環境を維持する方法と重なり合う部分が大きいため、環境の改善もまた「環境保全」の一分野として取り扱うべきである。

(イ) 環境を保全すれば、公害を防止できる。したがって、公害の防止対策は、環境の保全対策の中に解消されるはずである。ところが、わが国では深刻な公害が発生したために、その被害を填補し、公害を防止するための対策を立てることが、まず

最も緊要の課題になった。自然環境そのものの保全も重視されるようになったのは、その後のことである。このような事情から、公害対策が自然環境の保全対策から区別されているのである。環境の保全対策の中に解消されないものである。

自然環境の保全は、公害対策においては、公害の防止に資するものと位置づけられる（公害基一七条の二）にすぎない。

- (1) 荒木峻・沼田眞・和田攻編『環境科学辞典』（一九八五年）一四九、四三七、四四三頁、鉄川精「人間の生存と環境」庄司光・鉄川精・亀井利明・沢井裕『環境権序説』（一九七五年）五〇頁を、主に参照した。吉良竜夫『生態学からみた自然』（再版・昭和六一年）等も参照。

- (2) 前掲『環境科学辞典』一四九頁。

- (3) 新村出編『広辞苑』（第二版補訂版・昭和五二年）四八七頁。

- (4) 「生態系」とは、ある地域のすべての生物群集（緑色植物で代表される生産者、消費者としての動物、分解者としての細菌や菌類）と、その生活に關与する無機的環境（気候、土壌）を含めた系である。緑色植物は、太陽エネルギーを利用して、環境中の無機物から有機物を合成する。植物は動物に被食され、動物は他の動物に被食される。被食されなかった植物体、動物体あるいはその排出物は、微生物によって分解され、無機物として再び環境に放出される。食物連鎖を通して、エネルギーは流れ、物質は循環する。生態系は内部に循環系を形成するが、また一つの開放系でもあり、他の生態系と結びついている。生態系は、このような機能によって生物群集と無

機的環境との間に動的平衡を作り出し、一つの恒常的な系となる。

(5) 国連環境計画は、国連総会で選出される五八カ国で構成される管理理事会を意思決定機関とし、ナイロビに事務局の本部を置き、各国の任意拠出金から成る国連環境基金を資金として活動する組織である。環境分野における国際協力の推進、国連の諸機関の環境関連活動の政策の作成、世界の環境の監視および環境関連の科学的知見の入手などの推進を目的とする。前掲『環境科学辞典』二六五頁参照。

(6) 昭和四一年八月四日、厚生省公害対策審議会中間報告は、公害は次のような最大公約数的な内容を持つという。

「(ア) まず、公害は人間の活動の結果として生み出される、社会に有害な影響を及ぼす現象である。したがってそれは、人為的現象であるとともに、それを生み出しながら利益を得る者と、その結果によって被害を受ける者とを伴うものである。

(イ) 公害による社会的に有害な影響とは、人間の心身に及ぼす影響や生活環境に対する影響のほか、動植物や物的資産等に及ぼす影響を含むものであるが、それらの影響はなんらかの形で一般公衆や地域社会に及ぶものであることが必要である。

(ウ) 公害においては、その発生源が不特定多数であったり、あるいは、特定していても因果関係の立証が困難であったりするために、責任の所在が不明確になりがちである。

(エ) 公害は、一般に加害の態様が継続的であり、しかもその加害は大気や水等の自然の媒体を通して間接的に行なわれる。そのために、被害者は、いつからどのような影響を受けたかという具体的意識を欠きやすく、またその影響がどの

程度まで社会的に受忍されるべきものであるかの判定に困難が伴うことになる。

(オ) 公害の持つ(ウ)や(エ)の性格から、公害については私法上の救済措置による解決を期待することが一般に困難であり、したがって公法上の対策が必要とされることになる。」

(7) 庄司光・宮本憲一『日本の公害』(一九七五年)二四頁。都留重人「公害とは何か」都留重人編『現代資本主義と公害』(昭和四三年)一四〇一五頁の概念が、この概念規定の基礎になった。

(8) 牛山積「現代における公害とは何か」『公害裁判の展開と法理論』(一九七六年)九〇一〇頁、沢井裕「公害の概念」西原道雄・木村保男編『公害法の基礎』(昭和五一年)三頁。

(9) 宮本憲一『日本の環境問題』(増補版・昭和五六年)二六〇三六頁。同旨、前掲『日本の公害』三一〇六〇頁。

二 環境法の歴史

1 第二次世界大戦終結前

(1) 公害⁽¹⁾

(ア) 鉱山からの鉱毒による農業被害は、江戸時代からしばしば発生していた。明治時代に入ると、深刻な鉱害が大鉱山によって引き起されるようになった。栃木県の足尾銅山鉱毒事件⁽²⁾、愛媛県の住友鉱業の別子銅山煙害事件、茨城県の日立鉱山煙害

事件が、その代表例である。

(イ) 明治時代以降には、都市近郊の農漁民が工場公害を受けるようになった。大都市に集中した工場群による大都市住民の被害も、頻発するようになった。農漁業被害の例には、三菱製紙所高砂工場の汚水事件、硫酸製造工場からの亜硫酸・硫酸ガスによる大阪アルカリ事件、繊維・製紙・食品・染色関係の中小工場群の廃液による岐阜県の荒田川廃水事件等があり、都市住民の被害の例には、東京深川区の浅野セメント降灰事件等がある。線路沿いの樹木が機関車の煤煙によって枯死した信玄公旗掛松事件も、発生した。

(2) 公害関係法令⁴⁾

(ア) 人口密集地での工場からの公害を取締る規定は、府県の命令にはすでに明治時代の初期にあり、国の法律に現われたのは、その後であった。規制の内容は、後になるほど緩和されていく。

まず、一八七七（明治一〇）年に大阪府は、限られた業種についてではあるが、公害を受けるおそれのある近隣の住民の同意なしには工場等を立地してはならないことを、定めた（「鋼折、鍛冶、湯屋三業者心得方」（明治一〇年府令一二〇号））。その後、住民の同意は必要とされなくなったが、許可を必要とする工場等の種類がふやさされ、特定地域では煤煙等を発散する工場の設

置が許されないこと等の取締が、定められるようになった（「製造場取締規制」（明治二九年府令二二号））。他の多くの府県も、これにならって工場取締規則を設けた。

一九一一（明治四四）年に工場法（明治四四年法律四六号）が制定され、一九一六（大正五）年に施行された。工場法は主に工場労働者を保護する法規であるが、工場公害の規制を含む。その内容は、府県の命令よりも緩和されていて、工場設置について許可制ではなく、届出制を採用している。府県の命令はこの工場法とその施行令に反すれば、無効とされた。大阪府は、一九二〇（大正九）年制定の工場取締規則（大正九年府令九六号）では、工場設置について届出制をとることとした。しかし、東京府では許可制が存続した（「製造所其ノ他ニ関スル取締ノ件」（明治三九年警視庁令四七号）、「製造所其ノ他ニ関スル取締規則」（大正九年警視庁令二〇号）。「工場公害及災害取締規則」（昭和一八年警視庁令一四号）では、許可対象工場が限定され、届出が原則とされた）。

河川の汚濁防止については、一八九六（明治二九）年制定の河川法（明治二九年法律七一号）に、清潔に影響を及ぼす行為に対して禁止又は制限命令を出したり、地方行政庁の許可を必要とすることができるという規定（一九条）があった。

(イ) 府県の命令には、公害規制のみを目的とするものが、昭

和の初期に現われたが、法律には、そのようなものは第二次世界大戦終結前まで現われなかった。

一九三二(昭和七)年に大阪府が「煤煙防止規則」(昭和七年府令三六号)を制定し、京都府と兵庫県がこれに続いた。汽罐士に「煤煙防止ニ付最善ノ注意ヲ為ス」義務を課すことなどを内容とする汽罐取締規則も、一九三三年に大阪府と東京府で定められた。

騒音については、東京府で「高音取締規則」(昭和一二年警視庁令二五号)が、一九三七(昭和一二)年に定められた。

(ウ) 公害の損害賠償を被害者が請求する訴訟がいくつか現われ、民法(明治二九年法律八九号)七〇九条が適用されて、加害者の過失責任が認められた。大阪アルカリ事件、広島市灌漑用ポンプ振動事件、信玄公旗掛松事件が、その代表例である。⁽⁵⁾

他方、一九三九(昭和一四)年に、鉱業法(明治三八年法律四五号)の改正で、鉱害の無過失損害賠償責任の規定(七四条⁽⁶⁾)が制定された(昭和一四年法律二三号)。

2 第二次世界大戦後

(1) 一九五九(昭和三四)年以前

(ア) 敗戦による経済的打撃からの立ち直りが未だ不完全な時代であって、工業は規模、能力ともに戦前の水準まで回復して

いないために、公害による被害発生は比較的少なかった。

しかし、大都市を擁する地方公共団体は、早くから工場公害防止条例を制定した(昭和二四年東京都条例七二号、「大阪府事業場公害防止条例」(昭和二五年)等)。特定の工場・事業場についての認可又は届出、計画変更の勧告・命令、公害発生の際の改善勧告・命令又は一時停止命令等を内容とする。

工場以外から発生する公害についても、東京都を始め多くの市で、騒音防止条例が制定され(「騒音防止に関する条例」(昭和二九年東京都条例一号)等)、東京都、札幌市で、「ばい煙防止条例」が制定された(昭和三〇年東京都条例四二号等)。

(イ) 一九五五(昭和三〇)年に、厚生省が生活環境汚染防止法案を作成したが、政府・財界の大反対に会って、法律制定に至らなかった。

この頃になると、経済の高度成長が始まり、全国各地で公害の被害がふえ始めた。一九五八(昭和二三)年には、東京都にある本州製紙江戸川工場の廃水によって漁業被害を受けた浦安の多数の漁民が、工場に乱入して乱闘する事件が発生した。この事件をきっかけにして、一二月に水質汚濁規制を目的とする二つの法律(「公共用水域の水質の保全に関する法律」(昭和三三年法律一八一号)、「工場排水等の規制に関する法律」(昭和三三年法律一八二号))が制定された。これが公害規制を目的にす

る法律の最初である。

翌年に、工場立地法（昭和三四年法律二四号）が制定された。
 (ウ) 自然環境の保全に関する規定を含む法律は、比較的早くから制定されていた。「鳥獣保護及ヒ狩猟ニ関スル法律」（大正七年法律三二号）、「森林法」（昭和二六年法律二四九号）、「水産資源保護法」（昭和二六年法律三二三号）、「都市公園法」（昭和三二年法律七九号）、「自然公園法」（昭和三二年法律一六一号）などがそれである。

しかし、それらの法律は、資源の保護や自然の利用を目的とするものであって、自然環境の保全そのものを目的とするものではない。

(2) 一九六〇（昭和三五）～一九六九（昭和四四）年

(ウ) 一九六〇年頃から、経済の高度成長が本格的になった。

一九六二（昭和三七）年には「全国総合開発計画」が立てられ、これに基づいて地域開発が促進された。この下で、全国各地に大気汚染、水質汚濁、騒音等の公害が多発した。⁽⁷⁾ 四日市ぜん息、富山のイタイイタイ病、熊本と新潟の水俣病、⁽⁸⁾ 及び大阪国際空港騒音は、その最も顕著な事件である。

(a) 四日市ぜんそく事件

一九五〇年代後半（昭和三〇年代前半）に三重県四日市市に、多数の石油関連産業が立地し、日本第一の大規模石油コンビナ

ートが出来上った。そこから排出される硫黄酸化物を主とする大気汚染物質が、付近の住民の健康を害した。

一九五七（昭和三二）年には塩浜地区連合自治会が、多発するぜん息の対策を四日市市長と三重県知事に要望し、一九六〇（昭和三五）年にも、工場地帯のばい煙、騒音、振動の防止対策を市に陳情した。一九六一（昭和三六）年からは、磯津地区にぜん息等の閉塞性肺疾患の患者が多数現われた。

(b) 富山イタイイタイ病事件

三井金属の神岡鋳業所（富山県）は、一八七六（明治九）年の創業であり、すでに一九一六（大正五）年と一九一八（大正七）年に、地元の船津町と神岡町の住民から、有毒ガスと有毒水について、損害賠償や廃水処理の要求を受けており、一九四八（昭和二三）年には、鋳毒に汚染された神通川流域の農作物被害について、鋳毒対策協議会が結成されていた。

その頃から一九五六・七（昭和三一・二）年頃をピークとして、イタイイタイ病が神通川流域に多発した。この病気の患者の多くは、更年期後の多産婦であり、最初は腰や足の筋肉が痛くなり、次第に痛みが強まり歩行しにくくなった後、咳やくしやみなどの外力で手足の骨や肋骨が沢山折れ、骨格が変形し、身長が低くなり、特有の体位になって、患者は痛みのために、日夜「痛い、痛い」という言葉を連発する。

一九六〇(昭和三五)年頃に、この病気が鉾山から流出したカドミウムによることが判明した。一九六六(昭和四一)年に被害者を中心に、イタイイタイ病対策協議会が結成された。

(c) 熊本水俣病事件

チッソ株式会社は、熊本県水俣市で一九三二(昭和七)年頃から、アセトアルデヒドを製造し、一九六六(昭和四一)年までその製造工程中に生じる廃液を、水俣湾に排出していた。

一九五三(昭和二八)年頃から水俣病が次々に発生し、一九五五(昭和三〇)年頃からは水俣湾の漁獲量が激減した。患者は漁民とその家族で、中枢神経が冒されて、知覚障害、運動失調、歩行障害、視野狭窄、言語障害、難聴などが生じる。

一九五六(昭和三一)年頃から、その原因がチッソの排水にあることが疑われ始め、水俣病がチッソの廃液中の水銀が有機化し、魚介類の体内で濃縮して、それを人が食べたことよって起こることが、一九五九(昭和三四)年から一九六三(昭和三八)年までの間に明確になった。

(d) 新潟水俣病事件

昭和電工の鹿瀬工場(新潟県)では、一九三六(昭和一一)年から一九六五(昭和四〇)年までアセトアルデヒドを製造し、その製造工程から生ずる廃水が阿賀野川に排出されていた。

一九六四(昭和三九)年から阿賀野川下流流域で水俣病が発

生し、その原因が同工場の廃水中のメチル水銀が川魚に蓄積され、人がこれを食べたことにあることが、一九六七(昭和四二)年までに判明した。

(e) 大阪国際空港公害事件

大阪国際空港の前身は一九二七(昭和一二)年に建設され、一九五九(昭和三四)年にこの名称になった。その後、国は空港を拡張して、一九六四(昭和三九)年にジェット機の乗り入れを認め、一九七〇(昭和四五)年には大型ジェット機の就航を許した。

空港周辺の住民は、騒音等のために、健康被害(難聴・ノイローゼ)、精神的被害(いらいらや不快感)又は日常生活上の不便(会話の妨害、テレビ聴取の支障)を、一九六四(昭和三九)年から、以前よりもいっそうひどく被るようになった。

(イ) (a) 公害対策としては、一九六二(昭和三七)年に、「建築物用地下水の採取の規制に関する法律」(昭和三十七年法律一〇〇号)(同じく地盤沈下に関する「工業用水法」(昭和三十一年法律一四六号)は昭和三十一年の制定)と「ばい煙の排出の規制等に関する法律」(昭和三十七年法律一四六号)が制定された。「都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律」(昭和三十七年法律一四二号)、「近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律」(昭和三十九年法律一四四号)、「公害防止事

業団法」(昭和四〇年法律九五号)も、この頃に制定された。

一九六三(昭和三八)年から六四(昭和三九)年にかけて、三島・沼津・清水の石油コンビナート誘致反対運動が展開された。一九六五(昭和四〇)年にこの運動が成功したのをきっかけにして、全国に公害反対の世論と運動が広がった。

これが強い動因となって、一九六七(昭和四二)年に「公害対策基本法」(昭和四二年法律一三二号)が制定され、予防措置を中心として公害行政を計画的かつ総合的に行なうべきことが定められた。

翌年には、「大気汚染防止法」(昭和四三年法律九七号)と「騒音規制法」(昭和四三年法律九八号)が制定された。「下水道整備緊急措置法」(昭和四二年法律四一号)、「近畿圏の保全区域の整備に関する法律」(昭和四二年法律一〇三号)、「公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律」(昭和四二年法律一一〇号)も、この頃に制定された。

(b) しかし、これらの公害対策は、規制が緩やか過ぎる等の事情のために、十分な成果を上げることができず、公害はむしろいっそう激化した。

すでに生じた人の死亡、健康障害という被害についても、加害企業が被害者に正当な補償をせずに、有効な防止対策すらとらないままに長い期間が経過した。そのため、新潟水俣病、四

日市ぜんそく、イタイイタイ病、及び熊本水俣病の被害者は、いわば最後の手段として、一九六七(昭和四二)年から一九七一(昭和四六)年にかけて、次々と加害者を相手に損害賠償を求め訴訟を提起した⁽⁹⁾(四大公害訴訟)。

マスコミの精力的な報道も加わって、公害の根絶を求める世論はますます高まった。これを背景に、一九六九(昭和四四)年に「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」(昭和四四年法律九〇号)が制定された。

同年には、さらに、東京都が新しい公害防止条例を制定して、都民の健康で安全かつ快適な生活を営む権利を前面に押し出し、厳しい公害規制を採用した。

(3) 一九七〇(昭和四五)年〜一九七五(昭和五〇)年

(ア) 東京都公害防止条例の制定を先駆にして、公害対策は著しい転換を遂げた。

(a) 一九七〇(昭和四五)年には、まず「公害紛争処理法」(昭和四五年法律一〇八号)が制定されたが、さらに、一二月に公害問題を集中的に審議するために、いわゆる公害国会が開かれ、公害関係の一四の法律が制定され、公害対策の強化が図られた。

このうち六つの法律は新たに制定されたものである。「水質汚濁防止法」(昭和四五年法律一三八号)、「海洋汚染防止法」(昭

和四五年法律一三六号)、「農用地の土壤の汚染防止等に関する法律」(昭和四五年法律一三九号)、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和四五年法律一三七号)、「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」(昭和四五年法律一四二号)、及び「公害防止事業費事業者負担法」(昭和四五年法律一三三号)がそれである。その他は改正法であり、「公害対策基本法」、「下水道法」(昭和三三年法律七九号)、「騒音規制法」、「農薬取締法」(昭和三三年法律八二号)、「大気汚染防止法」、「自然公園法」、「毒物劇物取締法」(昭和二五年法律三〇三号)、「道路交通法」(昭和三五年法律一〇五号)等が改正された。「公害対策基本法」については、公害激化の原因の象徴と目された「生活環境の保全は経済の健全な発展との調和を図る」という文言が、削除された。

(b) 翌年には環境庁が設置された(「環境庁設置法」(昭和四六年法律八八号))。環境庁は、それまで国の多数の省庁が各々バラバラに行なってきた公害行政を、総合的に推進することを任務とする。

その後も、公害行政のための法令と行政組織が急速に整備された。それに加えて、自然環境の保全も重視されるようになり、公害行政は環境行政へと発展した。

「公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」(昭和四六年法律七〇号)、「悪臭防止法」(昭和四六

年法律九一号)、「特定工場における公害防止組織の整備に関する法律」(昭和四六年法律一〇七号)、「特殊鳥類の譲渡等の規制に関する法律」(昭和四七年法律四九号)、「公害等調整委員会設置法」(昭和四七年法律五二号)、「自然環境保全法」(昭和四七年法律八五号)、「廃棄物処理施設整備緊急措置法」(昭和四七年法律九五号)の制定、「大気汚染防止法」と「水質汚濁防止法」の一部改正による無過失賠償責任制度の導入(昭和四七年法律八四号)、「都市緑地保全法」(昭和四八年法律七二号)、「瀬戸内海環境保全臨時措置法」(昭和四八年法律一一〇号)、「公害健康被害補償法」(昭和四八年法律一一一号)、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」(昭和四八年法律一一七号)、「生産緑地法」(昭和四九年法律六八号)、「国土利用計画法」(昭和四九年法律九二号)、「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律」(昭和四九年法律一〇一号)、「下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法」(昭和五〇年法律三一号)の制定などがなされたのである。

(イ) この間、訴訟では、一九七一(昭和四六)年から七三(昭和四八)年にかけて、四大公害訴訟の原告勝訴判決が相次いだ。⁽¹⁰⁾

大阪国際空港公害事件についても、被害住民が公害差止と損害賠償を求めて提訴し、一九七五(昭和五〇)年の第二審判決

までは勝訴して⁽¹¹⁾いた。

(4) 一九七六（昭和五一）年～現在（一九八八年）⁽¹²⁾

(ア) (a) 一九七〇年代も後半になると、産業界からの巻き返りに会って、環境行政は停滞を始め、やがて後退も生まれてきた。

第一に、一九七八（昭和五三）年に、二酸化窒素の環境基準が緩和された。

第二に、「公害健康被害補償法」に基づく水俣病の認定作業が遅延した。その改善を図るため、「水俣病の認定業務の促進に関する臨時措置法」（昭和五三年法律一〇四号）が制定された。

第三に、一九八二（昭和五七）年から始まった全面的見直しの結果、一九八七（昭和六二）年に公害健康被害補償制度について、大気汚染による公害病の指定地域が全面解除され、新規の認定患者は認められないこととされた。これに伴ない法改正がなされ（昭和六二年法律九七号）、「公害健康被害の補償等に関する法律」に改称された。

第四に、「環境影響評価法案」は、一九八一（昭和五六）年にようやく国会に提出されるに至ったが、結局廃案になった。

(b) 訴訟でも、大阪国際空港公害事件について、最高裁が差止請求の却下判決を出すなど、差止請求の認容に消極的な判決が目立っている。⁽¹³⁾

(イ) しかし、他方で、環境行政の整備も引き続き進んでいる。

一九七〇年代後半以降も、「振動規制法」（昭和五一年法律六四号）、「特定空港周辺航空機騒音対策特別措置法」（昭和五三年法律二六号）の制定、「瀬戸内海環境保全臨時措置法」の恒久法化（「瀬戸内海環境保全特別措置法」に改称された）（昭和五三年法律六八号）、「幹線道路の沿道の整備に関する法律」（昭和五五年法律三四号）、「浄化槽法」（昭和五八年法律四三号）の制定がなされ、制定が遅延していた「湖沼水質保全特別措置法」も、一九八四（昭和五九）年によりやく制定されるに至った。

「海洋汚染防止法」は一九七六（昭和五一）年の改正によって「海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律」に改称され、さらに一九八〇（昭和五五）、八三（昭和五八）、八六（昭和六一）年の一部改正によって規制が強化され、「化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律」は一九八六（昭和六一）年の一部改正によって、規制が強化された。一九八七（昭和六二）年には、「公害防止事業団法」が一部改正され、「絶滅のおそれのある野生動植物の譲渡の規制等に関する法律」（昭和六二年法律五八号）が制定された。一九八八（昭和六三）年には「特定物質の規制等によるオゾン層の保護に関する法律」（昭和六三年法律五三号）が制定された。

(ウ) 公害・環境法制度が整備された後、環境はそれまでに比

べて全般的に改善したといわれている。しかし、窒素酸化物による大気汚染、有機物による水質汚濁、交通機関による騒音など、改善のはかばかしくない要素もある。また、産業廃棄物による公害を中心に、目に見えにくい形で将来にツケを回すように、公害はよりいつそう進行しているとも考えられる。

(1) 公害の歴史の概観については、飯島伸子「日本公害史研究ノート」(1)〔5〕「公害研究三巻三、四号、四巻一、三、四号(一九七四〜五年)を主に参照した。これは、江戸時代から一九七〇年代までの日本の公害史を、被害者の抵抗運動の観点からまとめたものである。他に、公害関係資料集として、神岡浪子編『近代日本の公害』、小山仁示編『戦前昭和期大阪の公害問題資料』等がある(磯野弥生・公害研究三巻三号七四頁(一九七四年)参照)。

(2) 一八七七(明治一〇)年頃から古河市兵衛が足尾銅山で銅の採掘と製錬を経営し始め、一八八四(明治一七)年以降大増産をした。その結果、亜硫酸ガスによって銅山周辺の森林が枯死し、下流の渡良瀬川が鉛毒で汚染され、まず魚類が死滅した。次いで、渡良瀬川が頻繁に大洪水を起こすようになったうえ、田畑に堆積した鉛毒によって、その流域では農作物があまり育たないようになった。

被害農民は、政府に当初は鉛毒除去を請願し、やがては鉛業停止を請願した。この運動と連携して、代議士の田中正造が帝国議会で幾度も鉛毒問題について質問演説し、県会も鉛業停止の建議を決議した。

解決策として、一八九二(明治二五)年を皮切りに、栃木

県知事らが組織する仲裁会を媒介にして、鉛業主の古河と被害民の一部との賠償の示談が、次々に締結されていった。一八九六(明治一九)年と翌年には政府が予防工事命令を出し、鉛業主の古河はこれに従ったが、それでも洪水は治まらなかった。一九〇〇(明治三三)年には、請願行動に参加した多数の農民と数百人の警官とが衝突する川俣事件が起こり、翌年には田中正造が天皇に直訴しようとして逮捕される事件があった。

一九〇二(明治三五)年、政府は第二次鉛毒調査会を発足させ、翌年にその報告書に基づいて、除害工事命令を出した。それとともに、洪水を防ぐことを理由に、渡良瀬川と利根川の合流点に近い谷中村を潰して遊水池にすることとし、一九〇七(明治四〇)年には、土地収用法によって反対派の家を強制破壊までして、これを強行した。

足尾銅山の鉛毒による農業被害は、一九五五(昭和三〇)年に再び注目され、被害者は補償を求めて、一九七二(昭和四七)年から次々と公害等調整委員会に調停を申し立て、一九七四(昭和四九)年に調停が成立した。他の被害者については一九七七(昭和五二)年に和解が成立した。銅山は一九七三(昭和四八)年に閉山している。

参考文献、荒畑寒村『谷中村滅亡史』(旧版一九〇七年、新版一九七〇年)、森長英三郎『足尾鉛毒事件 上、下』(一九八二年)、菅井益郎『足尾銅山鉛毒事件』公害研究三巻三、四号(一九七四年)、内水護編『資料足尾鉛毒事件』等。

(3) 別子銅山煙害事件と日立鉛山煙害事件はいずれも、精錬所から排出される亜硫酸ガスにより、農業被害が生じた事件である。

(4) 公害関係法令の歴史の概観については、沢井裕「住民運動と

公害法の歴史」前掲『環境権序説』一六一頁を、主に参照した。

- (5) 大阪アルカリ事件と広島市灌漑用ポンプ振動事件では、請求を認容した原判決を、大審院が過失概念の解釈の誤りを理由にして破棄し原審に差し戻した(大判大正五・一二・二二民録二二輯二四七四頁、大判大正八・五・二四新聞一五九〇号一六頁)が、控訴院は大審院が採用する過失概念によりながら、再び請求認容の判決を出した。信玄公旗掛松事件では、大審院は、請求認容の原判決についての上告を棄却した(大判大正八・三・三民録二五輯三五六頁)。

- (6) 現行の「鉱業法」(昭和二五年法律二八九号)の一〇九条に当たると。

- (7) 環境保全への配慮を欠いた開発政策とこれを支え実施させてきた開発法制が、公害・環境破壊を著しく進行させた。その開発政策と開発法制の歴史を、次に概観しておく。

地域開発を促進する法律には、古くから「公有水面埋立法」(大正一〇年法律五七号)があった。戦後は、一九五〇年に「国土総合開発法」(昭和二五年法律二〇五号)が制定され、引き続き、「港湾法」(昭和二五年法律二一八号)、「土地収用法」(昭和二六年法律二一九号)、「電源開発促進法」(昭和二七年法律二八三号)、「首都圏整備法」(昭和三二年法律八三号)が制定された。この一九五〇年代の地域開発は、河川開発を中心とする特定地域総合開発の方式による。多目的ダムの建設によって、電源開発、農産物増産、治山治水などの総合開発を行ない、後進農村地域の住民の所得水準を引き上げ、電化によって生活を改善し、同時に日本資本主義復興の基盤を作り、地域格差の是正を図ろうとするものである。

経済の高度成長が本格化した一九六〇年代には、まず、九

六一年に「低開発地域工業開発促進法」(昭和三六年法律二二六号)、「港湾整備緊急措置法」(昭和三六年法律二四号)、「水資源開発促進法」(昭和三六年法律二二七号)が制定された。

この一九六〇年代に、拠点開発方式の地域開発が始まる。拠点開発方式の構想は、次のとおりである。特定の拠点都市に、産業基盤を作るために公共投資を集中し、重化学工業(特に素材供給型工業)を誘致する。このことによって、まず関連加工産業や都市型産業の発展を促す。それに伴って人口が増大し、生活様式が変化(食生活の多様化など)するとともに、この大都市化に対応して周辺農漁村の農漁業構造が改善される。その結果、地域全体の所得水準が上昇するから、財政収入が増大し、生活基盤への公共投資ができ、社会政策によって住民福祉を向上させることができる。

この方式は、当初、社会資本の集積された大都市の隣接部である四日市、京葉、堺、泉北などにおいて、用いられた。一九六二年には、この拠点開発方式を採用する「全国総合開発計画」が立てられた。この開発計画は、一九六〇年に作られた国民所得倍増計画の推進を前提にして、「都市の過大化の防止と地域格差の縮小を配慮しつつ……地域間の均衡ある発展をはかる」ことを目標にする。大都市からやや離れた特定の地域を新産業都市又は工業整備特別地域に指定し、そこを拠点に開発を進めるといっているのである。その実現のために、「新産業都市建設促進法」(昭和三七年法律一一七号)、「工場整備特別地域整備促進法」(昭和三九年法律一四六号)、「新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」(昭和四〇年法律七三三号)が制定された。前後して、「近畿圏整備法」(昭和三八年法律一二九号)、「近畿圏の近郊整備区域及び都市開発区域の整備及び開

発に関する法律」(昭和三十九年法律一四五号)、「中部圏開発整備法」(昭和四十二年法律一〇二号)が制定され、一九六八年には「都市計画法」(昭和四十三年法律一〇〇号)が制定された。全国総合開発計画は、経済成長を高め、工業基地を全国に分散させた点では成功した。しかし、その反面で、人口が太平洋ベルト地帯にますます集中し、一方で公害・環境破壊と過密問題を生み出し、他方では過疎問題を生み出した。

そこで、地域開発の進行を軌道修正するために、一九六九年に「新全国総合開発計画」が立てられた。この計画は、中枢管理機能の集積と物的流通の機構を体系化して全国的なネットワークを整備し、これに関連させながら産業開発、環境保全の大規模開発プロジェクトを実施すれば、全国土に均衡のとれた発展が可能であるという考えに立ち、次のような大規模プロジェクト(ないし巨大開発)方式を採用した。国土を三区区分し、三大都市圏を含む中央地帯は、巨大都市地帯として、中枢管理機能や都市産業を集積させて都市的機能を純化させる。他方、北東・南西地帯は、巨大産業基地・観光地として特化させていく。さらに、この分業化された国土を一日行動圏として、物、人、情報が大量に急速に動くために、航空、新幹線鉄道、高速道路を中心に、巨大交通通信ネットワークを作る、というのである。

その実現のために、一九七〇年に「全国新幹線鉄道整備法」(昭和四十五年法律七一号)が制定され、その後、「農村地域工業導入促進法」(昭和四十六年法律一一二号)、「工業再配置促進法」(昭和四十七年法律七三三号)が制定された。また、一九七二年に「建築基準法」(昭和二十五年法律二〇一号)と「都市計画法」が改正され、一九七三年に「公有水面埋立法」が改正され、一九七四年には「国土利用計画法」(昭和四十九年法律九二

号)が制定された。

ところで、新全国総合開発計画が策定された翌年の一九七〇年の二月には、公害反対運動の高まりを背景にして、公害に関する一四の法律が制定された。巨大開発の目玉であるむつ小川原、志布志などの巨大コンビナートの予定地、あるいは新幹線、高速道路、空港などの大規模公共施設の建設地点では、環境保全と地方自治を求める住民の反対運動が起こった。前記の開発法制の制定・改正は、これらに対応するものでもあった。さらに、一九七三年の第一次オイルショックを契機にして、経済は低成長に転換して行った。これらの結果、新全国総合開発計画は行き詰まりの状態に陥った。

これを打開して開発計画の軌道を再修正するために、一九七七年に「第三次全国総合開発計画」が策定された。この計画は、次のような定住(圏)構想を持つ。全体として、大都市への人口と産業の集中を抑制して、地方を振興する。そして、それぞれの地域で、地域特性を生かして、歴史的、伝統的文化に根ざした人間と自然との調和のとれた良好な居住環境を作る。地方公共団体が自主的な開発計画を作り実施することが期待され、かつ、環境保全が重視された。

一九八三年には、定住と交流による地域の活性化と、国際化時代に対応した東京の中枢機能の強化を内容にする、「多極分散型国土」の形成を基本目標にした「第四次全国総合開発計画」が策定された。これを推進するために「総合保養地域整備法」(昭和六十二年法律七一号)や「多極分散型国土形成促進法」(昭和六十二年法律八三三号)も制定され、新幹線、高速道路、空港の建設を始めとする大規模な開発プロジェクトへの動きが再浮上した。

(8) 以上の四つの事件の歴史をまとめたものに、川名英之『ドキ

- ユメント日本の公害 第一巻公害の激化(一九八七年)がある。
- (9) 新潟水俣病被害者は、一九六七(昭和四二)年から七一(昭和四六)年まで八次にわたり、昭和電工を相手に提訴した。四日市公害被害者は、一九六七(昭和四二)年に石油コンビナート六社(昭和四日市石油、三菱油化、三菱化成、三菱モンスター化成、中部電力、石原産業)を、イタイイタイ病被害者は、その翌年に三井金属神岡鉱業所を被告にして、提訴した。熊本水俣病の被害者がチツソを相手に提訴したのは、そのさらに翌年の一九六九(昭和四四)年である。
- (10) イタイイタイ病事件につき、富山地判昭和四六・六・三〇下民集二二巻五・六号別冊一頁、名古屋高裁金沢支判昭和四七・八・九判時六七四号二五頁。新潟水俣病事件につき、新潟地判昭和四六・九・二九下民集二二巻九・一〇号別冊一頁。四日市ぜんそく事件につき、津地裁四日市支判昭和四七・七・二四判時六七二号三〇頁。熊本水俣病事件につき、熊本地判昭和四八・三・二〇判時六九六号一五頁。
- (11) 一九六九(昭和四四)年から七一(昭和四六)年まで三次にわたり提訴し、公害差止請求は、午後九時から午前七時までの間の航空機の離着陸の禁止を内容とする。第一審判決は午後一〇時からの差止と損害賠償の請求を認容し(大阪地判昭和四九・二・二七判時七二九号三頁)、第二審判決は差止請求については、全部認容した(大阪高判昭和五〇・一一・二七判時七九七号三七頁)。
- (12) 宮本憲一編著『公害』の同時代史(一九八四年)は、一九七二年から八三年までの公害を記録している。
- (13) 最判昭和五六・一二・一六民集三五巻一〇号一三六九頁、判時一〇二五号三九頁。