

早稻田大学比较法研究所

环境法

【日】原田尚彦 / 著 于敏 / 译 马骧聪 / 审校

法律出版社

早稻田大学·日本法学丛书

环境法

【日】原田尚彦 / 著

于敏 / 译 马骧聪 / 审校

法律出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

环境法 / (日) 原田尚彦著; 于敏译. — 北京: 法律出版社, 1999
(早稻田大学·日本法学丛书)
ISBN 7-5036-2763-8

I. 环… II. ①原…②于… III. 环境保护法—研究—日本
IV. D931.326

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 07099 号

著作权合同登记

图字: 01-1999-0604 号

出版·发行 / 法律出版社 **经销** / 新华书店

印刷 / 深圳当纳利旭日印刷有限公司

开本 / 850 × 1168 毫米 1/32 **印张** / 6.75 **字数** / 169 千

版本 / 1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数 / 0,001—2,000 册

社址 / 北京市广外六里桥北里甲 1 号 (100073)

电话 / 63266794 63266883 (发行部) 63266796 (总编室)

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-2763-8/D · 2469

定价: (精) 24.00 元 (平) 18.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

第一章

序 言(公害问题的产生与环境法)

一、环境问题的产生

我们像仙人那样餐风饮露是无法生活下去的。人类社会为提高人们的福利,保障舒适的生活,必须不断地进行有利于人们生活的物质生产和服务性生产。尤其是要追上人口的增长,并要满足无休止地追求生活提高的现代人的无限欲望,必须不断地扩大生产规模。确保适度的经济增长,保持人们雇用、就业的机会,对于人类社会来说是一种至上的命令。万一生产活动缓慢,经济停滞,连续发生企业破产和生产缩小的事态,就没有增进福利的希望。

但是,要使经济活跃起来,那么伴随着生产活动的扩大和自然的开发,总会产生或多或少的自然环境的污染和破坏。特别是在产业技术高度发展的现代,由于产业活动的质和量均巨大化高密度化,使得开发行为大规模地展开,环境的破坏也就变得显著起来。其结果,使得自然状态在全国各地急速地消失。曾几何时人们还在充足的阳光下钓鱼和享受海水浴的白沙青松的海滩,已被填埋后建造起巨大的工厂群,连人们接近海滩都受到阻碍。不仅如此,在临海地区的工业地带从工厂排放出的煤烟和废液,以及进出工厂的卡车扬起的尘土,将周围的环境变成一片灰色,使得绿色和太阳明显地失去了光辉。今天的日本,产业化的痕迹不仅仅停留在临海地区,而且波及到内陆地区和山区,可以说在全国境域内使人

们痛感到保全舒适环境的重要性。

环境的破坏与污染是伴随着社会的高度产业化而出现的现象。环境问题,无论资本主义国家还是社会主义国家,是世界先进国家中共同的烦恼。特别是日本,为了重建第二次世界大战中荒废了的国土,赶上和超过世界上的先进国家,举国上下不顾一切地致力于产业复兴,专心于经济的增长。在这一过程中,全国各地到处都在进行无视与自然相协调的过分开开发和工厂作业,从而给作为人类生存基础的自然环境带来了严重污染和极度恶化。进入50年代后期,由于伴随着产业活动而产生的大气污染和水质污染,在全国各地发生了诸如骨痛病、水俣病、哮喘等悲惨的健康受害事件。另外城市周围的土地及水域的生活环境遭到损坏,使动植物的生育繁殖产生诸多障碍。由于这种严重的公害的蔓延扩大,不管愿意不愿意,把人们的关心都集中到公害上来,这样,保护环境的必要性就以公害问题这一尖锐形式提了出来。

在日本,正是这种不幸发生的悲惨的公害,成为使人们的关心转向环境方面的开端。可以说,有关环境问题的法律方面的对应,也是以公害对策的形式展开的。

因此,本书在考察环境方面的法律制度时,首先把焦点对准“公害”问题,从这里开始研究。

二、公害问题

公害的概念

战后的日本取得了经济高度增长的成功,使国民收入急剧增加。这样在短期间内国民生活水平有了明显提高,使国民得到了丰富的物质与文化享受。但是,过于急速的经济发展的恶果是严重的环境破坏。从被称为公害问题源头的水俣病开始,全国各地的工业地带均发生了悲惨的公害病。在60年代以后的日本,必须加紧解决因公害发生的受害,这使人们意识到公害是一个更加深刻的政治性社会性课题。从那之后直至今日,报纸杂志上几乎没

有一天看不到“公害”一词的。现在“公害”一词已经成为一个日常用语。

但是,要明确地定义“公害”一词,未必是件容易的事。从语源上说,公害一词会被认为是英美法上的 Public nuisance^①一词的译词加以使用的,但在日本,公害的概念不是作为严格的法律术语,而是作为日常用语独自地发展了起来,展宽了其外延,广义上在包含所有的事业活动及其他人为造成的波及到公众健康和生活的障碍的意义上加以使用。有毒、有害食品和不良药品引起的受害被称作食品公害、药品公害,交通阻塞和有缺陷汽车造成的交通事故被称作交通公害,就表示出公害一词作为日常用语被使用着。

但是,作为社会科学的一环来掌握公害现象,统一地探讨针对公害的切实的法律上的对策时,依据这种广义的暧昧的概念就不是个好方法。将焦点集中在具有普通性质的社会现象上去寻求对策才是适当的方法。因此,本书欲专门在环境污染(environmental pollution)上探究公害的原因,在所谓公害,“是指以事业活动及其他人为活动为原因,大气、水、安静稳定等的自然环境遭到破坏乃至污染作为其结果,不特定多数人的健康、财产及其他生活环境发生损害”这一定义之下进行阐述。之所以要对公害概念作这种限定,是因为下这种定义,本来就是与日本的实定法所持的观念一

① 英美法中的所谓 Public nuisance,是指因某人的违法行为,其秩序、道德、风俗、健康、安静平稳遭到破坏,公众的共同权利的享受乃至行使受到侵害的状态。对此,可以作为轻罪起诉,由行政机关下达停止行为命令、由受害者提起损害赔偿请求诉讼等。——译者

致^①,而且在确立了公害问题作为环境科学的一部分的地位的同时,在使公害法体系化上是适当的。

站在上述角度来看,用一句话给公害下定义的话,那就是“由于日常的人为活动带来的环境污染以致破坏为媒介而发生的人和物的损害”。将这一概念加以分析包含以下三层意思。

1. 公害是人类的日常的反复进行的正常活动所产生的损害。尽管同样是损害,与由于突发事件所产生的灾害也大致有所区别。当然,在所谓正常活动中也有应该受到社会谴责的事情,但总的说来,公害的特征在于,它是由被社会允许的日常行为所产生的。与此相反,灾害,无论是地震、洪水、火山爆发等天灾,还是火灾、煤气爆炸等人祸的发生均有偶发性的事故原因。对此,灾害对策必须从与公害对策不同的另外的角度进行考察。关于灾害对策的法律,有灾害对策基本法、灾害救助法等。

2. 公害必须是以地域性的环境污染以致破坏为媒介而产生的损害。尽管同样是起因于人为活动发生的受害,不是以地域性的环境污染为媒介发生的药品公害、食品公害等,不在本书探讨之列。一部分见解认为,这些损害也波及广泛的地区产生众多的受害者,因而带有公的性质,应该作为公害来处理,这种见解是不适

① 环境基本法第2条第3款继承公害对策基本法第2条的规定作出了“所谓公害,是指伴随着事业活动及其他人为活动而发生的相当范围内的大气污染、水质污染、土壤污染、噪音、振动、地面下沉以及恶臭,造成的与人的健康或生活环境相关的损害”的定义。这一定义并未一般地规定由自然环境的人为破坏、污染引起的损害,而只列举了大气污染、水质污染等七种原因造成的损害。但这是由于国家在有紧急地采取措施之必要时,列举的典型公害原因,理论上并不妨碍把整个由人为的环境污染造成的损害都看作公害。

当的。^①

另一方面,也有一种承认私害这一观念,认为应该把它从公害中排除出去的意见。这种见解认为,公害是以涉及相当范围的区域性环境污染为媒介,使众多的人们受到损害的事件,因此需要国家或地方公共团体对此采取紧急对策,而与此相对的所谓私害,例如,日照纠纷或因收音机以及空调等的噪音妨害安眠之类,均只不过是较小范围的环境遭到破坏,受害的只限于特定的个人或少数人那样的相邻关系性纠纷,所以该损害的救济完全可以作为个人之间的问题处理。但是,这种见解是不正确的。因为即使公害与私害在典型的事例当中能够被明确地区别开来,最终它也仍然只不过是相对的倾向性概念,而作为严密的法律概念,要对两者加以区别绝非易事。应该说,公害性与私害性,只是表示公害对策紧要程度的指标,并无作为法律概念将两者加以区别的实益。^②

3. 公害是指以起因于环境的污染乃至破坏,在人的健康或财产上发生的具体的损害。即使由于人的活动使地域的环境恶化,但人的健康或财产上的具体的损害尚未出现时,还不能说发生了公害。在这一点上,公害这一概念,又与环境污染(environmental pollution)的概念相区别。

① 对公害的概念作宽泛的解释,将食品公害等也加进来的错误观点有很多种。例如,企业方面的见解,主张所谓公害公的性质非常强,所以对公害应该贯彻公的救济,不应该追究加害者的私的责任。与此相反,受害者方面也有认为食品和药品公害等也包含在公害中,也应该把这些受害者加入到公害受害的救济对象中去的见解(就像对米糠油症患者的救济应适用公害健康受害补偿法的主张那样)。但是,食品和药品所产生的受害救济,应该作为制造物责任的问题处理,把它加入公害救济的体系是不妥当的。把对应公害与环境问题分割开探讨,应该说是缺乏合理性的。

② 环境基本法第2条第3款将“相当范围的”环境污染作为基本法上公害概念的要素,是要表示公共的公害对策的紧要程度,并不是企图对私害与公害作质的区分。在实务中,也可以看到不少地方公共团体的环境部门处理有关日照纠纷及近邻噪音纠纷的事例。

公害的种类与形态

公害由多种原因产生以多种形态表现出来,因此可以从各种各样的角度进行分类。其中,普遍的分类方法,是以构成公害原因的环境污染的物理性质进行的分类。环境基本法第2条将因大气污染、水质污染、土壤污染、噪音、振动、地面下沉及恶臭引起的损害列为典型公害(一般称之为典型7公害),就是按照该标准所作的分类。现在对这7种典型的公害都分别制定了对策法,因此这一分类在实定法上具有重要的意义。

但是,同时对公害还可以从其他角度进行分类。特别是着眼于公害所表现出的社会性现象形态所作的以下分类,对于从社会科学的角度分别研究各种公害对策是非常有用的。

1. 产业公害 工厂、企业、建筑工地等伴随着工矿业作业而排放出污染物质、能源等,致使其周围的环境遭受污染以致恶化,从而使居民的生活、农林渔业产生的损害。说到公害,通常都是指产业公害那样的具有代表性而且很普遍的公害。产业公害一般都伴随着大规模严重的损害,工矿企业与附近的居民、农林渔业者之间大多发生尖锐对立。要防止产业公害,首要的是必须有效地限制发生源。

2. 都市公害 由于都市人口稠密,人们的活动排放出的大量污染物质蓄积起来,致使居民遭受的损害。因楼房取暖燃烧重油发生浓雾、因汽车排放废气而发生的光化学烟雾、因城市地下水污浊造成农业、渔业和自来水污染而发生的损害等即属此类公害。都市公害伴随着人们的共同生活,不仅带有很强的相互性,而且是由小规模的大量排出源(所谓无重点源)产生出来的,因此,对都市公害采取直接限制发生源的对策困难较多。为防止都市公害,不得不依靠种种间接的限制(楼群暖气燃料限制、汽车装置限制)和公共事业的完备(公共下水道的设置、最终处理设施的设置等)。

3. 设施(基地)公害 飞机场、铁道、垃圾处理场等作业时造成设施周边环境破坏,使近邻居民遭受的损害。飞机场、新干线的

噪音、振动造成的健康损害、垃圾处理场周边老鼠和苍蝇的大量发生对生活造成的妨碍等属此类公害。设施的照明设备给农作物造成的所谓光公害亦属此类。伴随着公共设施运行发生的公害,虽然是严重而且是持续发生的,但因受害者只局限于近邻一定范围内的居民,而且公共设施的有用性使人们认为它与军事基地不同,很难掀起群众性的反对运动,再加上人们非常重视设施的公共性,因而防止设施造成的公害伴随着不少困难^①。在设置设施时,应该严格实施环境影响事前评价防范公害于未然,但是,在那些既存的设施发生损害时,就必须采取补偿、向代替地转移、安装防除装置等措施来彻底救济受害者。

4. 农业公害 伴随着农业活动产生的生活妨碍和动植物的损害。畜牧业产生的恶臭、淀粉制造所排放的废液和由养殖渔业引起的湖泊和海面的水质污染、喷洒农药使土壤遭到污染等均属此类公害。明显地由农业公害直接引起的人的健康方面的损害的事例还不多见,但水银等含在农药中的有害物质蓄积在米、麦等谷物里危害人体的危险是可以预想得到的,并且这些物质半永久地残留在天然的无机循环中,有可能带来野生动物的灭绝等自然生态本身的破坏。对于以有害农药的制造和使用为首的农业公害,必须加以严格限制。

5. 观光公害 风光明媚的区域被开发成观光地,游客云集,结果造成自然景观、名胜古迹、自然遗迹的破坏。汽车排出的废气和扬起的灰尘使自然林枯死、垃圾和空瓶罐的蓄积产生的损害均属此类公害。由于观光公害与人的健康和财产没有直接的关联,

① 新干线、飞机场、垃圾处理场等公共设施,若发生环境破坏显著的公害,受害者也可以基于人格权的侵害对其提起民事诉讼请求停止该行为。但是,由于在判定受忍限度的时候,设施的公共性受到高度评价,所以停止行为的请求得到认可并不容易。并且,近些年,最高裁判所作出判示,认为对飞机场的停止行为请求相当于对“航空行政权”的侵害,因此,不能以民事诉讼寻求这种请求(最高裁判所 1981 年 12 月 16 日判决,民事判例集 35 卷 10 号第 1369 页)。

所以, 尽管非常严重却至今未能有效地予以制止。80 年代人们从自然保护和建设富有文化氛围的环境的观点出发, 认为不能无视观光公害, 提出了对应的方法(诸如通过设立入山税来限制入山、用存储装置收集空瓶罐等)。

6. 开发公害 由于胡乱开发山林、原野、海滨等带来人们生活环境的恶化从而发生的损害。诸如填海造地建设工厂区, 为住宅区的建造而破坏绿地等使环境失去自然景色, 妨碍动植物的栖息繁衍等属此类公害。虽然开发公害对人的健康不发生明显的具体的破坏, 但它不仅给渔业等养殖捕捞业带来恶劣影响, 而且也会给自然生态系统的循环过程带来明显的变异, 还会成为山崩、水土流失等自然灾害的原因, 给人类生存本身造成重大威胁。因此, 重要的是在批准会对自然造成破坏的住宅地建造、填海造地计划时, 要广泛地考虑其对居民生活环境和生态平衡的影响, 慎重地实施环境事前评价, 十分尊重该地域居民的意见, 使它在将来的地域建设中发挥作用^①。

公害问题的背景

公害是指起因于人为造成的环境破坏和污染(environmental disruption or pollution)的人和物方面的损害。公害以多种形态出现, 人们很强烈地意识到了这种现代现象。但是, 公害决不是现代所

① 白杵水泥事件中, 大分地方法院(1971 年 7 月 20 日判决, 判例时报 638 号第 126 页)认为在批准公有水面的填埋时, “……不仅仅是单纯的建造成的填埋地的价格和在地面上建设的工厂所带来的经济效益的程度与权利人由于填埋而遭受的损害的程度之间的计数性的比较探讨, 还要充分地探讨工厂建设给该地方居民的生活环境带来诸多负面影响的有无、程度”, 非常重视“工厂建设、作业、原料产品的运输带来的大气污染、海水污浊给予生活环境的负面影响”, 取消了该公有水面填埋许可处分。本来, 审查填埋许可的合适与否时, 法院进入到这种事项中来作出判断, 是对行政机关裁量权的侵害, 从司法审查论来看是成问题的(参照本书第五章第四题围绕实体审理的问题), 但至少行政机关在批准填埋时, 不仅考虑生活环境的保全, 而且要进一步充分地考虑到对生态系统的影响。该判决确切地指出了这一点, 因此在环境法上是非常重要的。

特有的现象。公害的历史远比我们想象的早得多。在日本,可以追溯到明治中期的足尾矿山^①、别子矿山的矿毒事件。但当时的公害,除一部分例外的现象之外,只是一种局部的散在的现象。公害波及到日本全国,公害对策成为深刻的国民共同的课题,是经历了高度经济增长期的1960年前后的事情。那么,公害为什么会在最近这样迅速地扩散开来呢?追究公害的病根对于采取正确的公害对策是非常重要的。

公害的原因是一部分特定的企业所进行的遭到社会谴责的犯罪性作业(如将有毒的液体排放出去)。过去的足尾、别子矿山的矿毒事件就是典型。现代的富山县的骨痛病、新潟县的阿贺野川和熊本县的水俣病等,就是由特定的企业进行的极其危险的作业活动造成的。

公害如果以这种形态出现的话,其解决,就是不采取行政上的措施,依靠一般的市民法的手段也不是不能对应的(为方便受害者的救济,采取行政上的措施不仅毫无妨害,而且反倒是求之不得的)。在过去的法制体系之下,解决这种形态的公害,大多是在刑事上对肇事从业者适用过失致死伤罪、关于饮用水罪,对于公害罪法(关于处罚涉及人的健康的公害犯罪的法律)制定之后的作业适用公害罪追究其刑事责任。在民事上也对企业追究侵权行为责任,除损害赔偿外,还可以提出停止作业、设置防除设施等要求。另外,对各个事业者严格追究其警察责任(破坏社会公共秩序所发生的责任)也可以在某种程度上达到事先预防公害的目的。

在过去的市民法思想之下,对侵权行为,本来都是依据基于以个人责任为基本的市民法原理来寻求事态的解决,原则上认为不

^① 所谓足尾矿毒事件,是指明治中期,与足尾矿山的矿石处理相关,矿毒渗透到渡良濑川下游沿岸的广阔地域,给农作物和渔业及其他居民的生活普遍造成严重损害的事件。最有名的是国会议员田中正造提起的直接起诉事件,该事件被称为日本公害的原点。

得以公权力的介入来随便地混淆个人责任原则。

但是,现代的公害不光是特定的人和特定的企业的所谓犯罪行为造成的,有不少是由多数人的无可非难的日常行为的蓄积造成的。例如由汽车排出的废气造成的光化学公害及其他复合公害就是如此。

对这些由不特定多数发生源的积蓄造成的公害的原因,去追究特定人的责任是困难的。究其原因,应该说是现代科学技术的发展扩大了产业活动和其他人为活动的质和量,其结果使得超过自然界净化能力的大量污染物质和能源日常性地向外界排放,从而使无法分解的人工的有害物质积蓄在自然界中。也就是说人类生活的提高与发展,使得人的正常活动巨大化,从这里排放出的高于自然界净化作用和复原作用的排出物是造成公害的原因。这样,现代的积蓄公害已不是单纯依靠市民法上追究个人责任的原理(刑事责任、侵权行为责任、警察责任等)所能对应得了的问题了。要根除公害保护自然环境,要求有与市民法不同的新的法律控制手段^①。依靠公共手段实施公害对策,正是从这种现代公害的特殊性不可避免地产生出来的要求,也正是在这里形成了环境

① 公害行政上的具体对策多种多样。除公共的受害者救济措施外,下列环境保全的根本性对策必须通过公共之手加以实施。

A. 减少排放污染物质的绝对量的措施。除对公害发生源通过直接限制污染物质等的排放外,还可以考虑依靠对构成污染源的物质实施流通限制和公害税等间接的手法来抑制污染物质排放的措施。

B. 不仅仅依赖于自然的净化作用,也采取人工地净化和分解污染物质的措施。可以考虑使污染物质的排放者自己处理作为一个原则固定下来,对排放者课以设置污染物处理设施的义务,依靠公共之手设置共同设施等措施。

C. 分散被排放出来的污染物质,提高自然净化作用的作用率。工厂的分散、土地的有计划使用等,都是达到这一目的的有力措施。

D. 为抑制无秩序的自然破坏,在设定自然保护区的同时,还可以从合理地利用国土的观点出发,实施有计划地限定地批准工业及其他开发区域等对策。

现代公害(行政)法乃至整个环境法的课题,应该说正是在于要建立健全一个能够切实地实现这些对策的综合性的和目的的制度。

法的萌芽。

现代公害从根本上说,是伴随人类活动的物理性扩大不可避免的现象,但同时,也不能忽视现代产业社会制度的机制成为促进公害扩大的强有力的社会性因素的事实。现代社会中的企业,只基于企业内部的收益计算,把最大限度地获取收益作为自己的活动目标。事业者从未考虑过企业活动波及到企业外的负面影响即社会费用(social cost)的问题。尤其在资本主义价值观之下,大气、水、日照等天然的资源被称为自然财产,一直被看作是在经济上没有价值的东西。企业在这种价值观之下当然不会考虑对大气污染、水质污染等的环境消耗支付代偿的问题,因而对向不产生收益的公害防止设施的投资和开发公害防止技术毫不热心也就是很自然的了。很难想象在未对公害防止投资的地方,公害防止技术能够自己发展起来。

另外,在产业社会中,国家也受产业理论的支配,偏重于经济优先的政策,常常实施以国民收入的最大发展为至上目的政策。具体地说,就是推进以新产业都市的建设为中心的地域开发,毫不顾忌环境的破坏而一味地扩大工矿业生产。从反面的角度来看,可以说战后日本以牺牲环境的工业开发,成为支持经济增长的原动力之一。

在产业化社会,尤其是资本主义的社会体制,正如一部分见解所指出的那样,虽然不能说社会体制是公害的惟一原因(在社会主义社会曾发生过更加严重的公害),但把企业收益作为惟一目的的经济本位体制,是使得现代公害普遍化严重化的重要原因这一事实无法否定。考虑到这一点,在处理公害问题时,必须根本改变过去那种基于企业会计原理的思维方式,在认识到过去一直当作无限无偿的自然环境和自然资源的有限性,确立自然环境的独占性利用是有偿的原理的基础上,创立建立在新的原理之上的企业活动原则。最终要确立对由于产业活动和其他人为的环境破坏,其责任应由环境污染者负担的原则。1972年2月,作为OECD(经

济合作和发展组织)环境委员会的指导原则通过的污染者负担原则(PPP原则^①),正是表明了这种原理。为防止公害的公共事业和行政上所需费用的负担问题,今后也应该基本上根据污染者负担原则谋求解决,必须避免随便地将污染责任转嫁给社会公共事业负担的现象^②。

三、公害法的体系

公害对策基本法的制定

进入本世纪 60 年代后期,严重的公害在日本各地发生,健康受到损害的受害者不断提起对加害者企业要求损害赔偿的诉讼。那时被追究的均为民法上的侵权行为责任,公害问题作为法律现象,首先是以私法上的经济问题出现的。

但是,适用立足于个人责任原理的古典民法理论救济公害,当初的各种困难是可想而知的。当时受理那些诉讼的法院目睹公害的悲惨现实,积极地进行了公害被害的救济。法院了解到公害发

① 所谓 PPP 原则,是 polluter-pays-principle 的简称,是指环境污染的防止费用,应由污染者支付的原则。这一原则要求在造成环境污染生产出来的商品的成本中,加入环境污染的代价,在直接污染环境的商品的生产者设置防止污染装置时,禁止对此支付补助金等,目的在于防止以牺牲稀少的环境资源来订立该商品的市场价格的现象。由于这一倡议不仅考虑环境问题,而且提起了包含着更加根本性的问题而被采纳,在日本,不仅公害控制费用,环境复原费用也作为污染者应负担的费用处理。

② 为保持良好的环境,控制污染于未然和谋求复原已被污染的环境所需的费用,如本文所述,有必要健全使污染者负担的社会机制。但是,这并不是像一部分见解所主张的那样,其宗旨并非一切污染都不允许。

事业者作为污染者负担的环境保护费用,最终作为商品的成本使商品的价格提高,而它所保持的为维护健康的文明的生活的环境水准(具体地说就是没有健康受害危险的污染水准),从法律的角度来看这是最小限度的要求。那么比这更进一步,应该把环境搞好到何种程度呢?从理论上,不得不说这是一个人们把清洁的环境放在何种价值之上的问题。在这个范围内,环境保护并不是伦理性乃至法律性价值的问题。它是归结于人们在经济上选择的嗜好的问题。一部分人在危机意识的背景之下,期待着在把环境看作绝对的东西的基础之上全面地构筑环境法的法理,这未必是切合实际的。

生的机制,大胆尝试了对民法理论的修改,使救济得以前进。公害特有的法理,就是这样以民事审判为主导作为公害私法的法理迈出了第一步。

然而,依靠民事审判追究侵权行为责任,本来是以救济各个个别的受害者为目的,而且以用金钱的事后救济为原则,因此,在解决广域的环境污染造成的公害问题时就不能不受到其自身的局限。要谋求公害的真正解决,就必须有国家和地方公共团体的多方位的综合性干预。这样,50年代后期,逐渐出现了公害立法。1958年《关于公用水域的水质保全的法律》、《关于工厂排水等的限制的法律》、1962年煤烟控制法被制定出来,一部分公共团体制定了公害防止条例,为控制公害发生源和解决公害纠纷的和解中介制度等被零星地规定到行政法规中来。但是,公害对策光靠这些个别的零星的对应是不够的,必须综合性地加以推进,于是,1967年构成公害对策的基本的公害对策基本法被制定出来。在该法之下,公害法制得到加强并形成完备的体系。

公害对策基本法“以谋求全面推进公害对策,从而在保护国民健康的同时保全生活环境为目的”,明确地宣布了国家的公害对策的基本方向,被置于公害宪法的位置。公害对策基本法首先定义了国家应该积极采取对策的“公害”的范围是典型7公害;在明确了与公害防止事业有关的从业者、国家、地方公共团体以及居民的责任的同时,提出了如下一些政府应该采取的具体对策。

1. 制定环境标准明示环境保护的目标。
2. 制定排放标准限制造成公害原因的物质等的排放。
3. 为防止公害对利用土地加以控制,设置公害防止设施,健全监测体制。
4. 为公害突出区域的公害防止制定公害防止计划采取综合对策。
5. 建立迅速解决公害纠纷的纠纷处理制度。
6. 设立圆满地救济公害受害者的救济制度。

7. 建立一种公害防止事业所需费用的全部或一部分让造成公害的事业者负担的体制。

8. 在给地方公共团体的公害防止事业提供财政援助的同时,对完善公害防止设施的事业者实施税制和金融上的优惠措施。

公害法的体系正是按照公害对策基本法制定的以上基本方针逐步完备起来的。特别是在 1970 年末召开的公害临时国会上,制定和修改了有关公害的 14 个法律,基本上形成了公害法的体系。

公害法的分类

在公害对策基本法之下形成的现行有关公害的实定法上的规定,按其机能加以分类,大致可以分为以下三个领域:

1. 公害救济法 公害是由人为活动带来的人和物的损害,因此,在公害实际发生或确实有发生的可能时,受害者的救济就成为公害法的第一个课题。

对因公害引起的损害的救济,不一定都要等待公害对策法的特别规定,在一般民法的范围内也可以在某种程度上达到目的,但为使在广泛的地域内出现的众多的悲惨的受害者得到救济这一紧急的社会问题得到适当的解决,除对民法侵权行为法规定若干的特例、制定特别法(即所谓无过失责任法)以外,创设了行政上的纠纷处理制度和救济制度,以期迅速圆满地解决救济问题。这些救济法的体系形成了公害法的第一种类型。

2. 公害控制法 救济法无论怎样充实,救济个人性的受害者是其限度,而要根除公害是困难的。公害问题的解决,必须在整个地域内防范公害于未然。要防范公害,就必须彻底治理公害发生源。但是,公害并不是由人的非法行为的实施立即发生的损害,它具有环境被人的反复的日常性活动逐渐污染,在这期间污染区域内的人的健康和动植物的繁殖一点一点遭到侵蚀,最终使损害具有明显化的特征。因此,为防范公害于未然,像迄今为止的警察限制那样,光对有可能发生人或物的损害的高度危险的非法行为加以直接制止是不够的。从预防公害的观点来看,对那些即使其本