

国外环境管理、经济与法学丛书

日本公害法概论

[日] 野村好弘 著

康 树 华 译



中国环境管理、经济与法学学会

国外环境管理、经济与法学丛书

日本公害法概论

〔日〕野村好弘 著
康 树 华 译

中国环境管理、经济与法学学会

1982年

出版说明

我们国家的环境保护事业，应该建立在牢固的科学基础之上。在整个环境科学体系中，环境管理、环境经济与环境法学等分支学科的建立和发展，至为重要。因此，我们组织编译了这套《国外环境管理、经济与法学丛书》，供有关人员在教学、科研和实际工作中参考。

这套丛书的第一批包括以下七本书：

一、环境管理(Environmental Quality Management)

二、资本主义国家环境管理的理论与实践(Управление Средой в Капиталистических Странах: Теория и Практика)

附：1、排污收费的实施(Pollution Charges in Practice)

2、排污收费政策(译自Environmental Economics)

三、环境保护经济学概论(Сохранение Окружающей Среды и Развитие Экономических Исследований)

附：1、费用—效益分析和环境问题 (Cost—Benefit Analysis and Environmental Problems)

2、自然资源经济评价与自然保护措施的社会—经济效果(Экономическая Оценка Природных Ресурсов и Социально-экономическая Эффект НВ-ивность Мероприятий Природной Охраны)

四、美苏第一届环境经济学讨论会论文集(Proceedings of The First US/US S R Environmental Economics Symposium)

五、日本公害法概论

六、欧洲共同体成员国污染控制的法律与实践(The Law and Practice Relating to Pollution Control in Member States of The European Communities; A Comparative Survey)

七、环境影响评价(Environmental Impact Assessment)

附：在我国执行环境影响评价制度中的几个实际问题的讨论

这本《日本公害法概论》是日本学者野村好弘在其所撰知识性丛书《公害与法的知识》(正篇)和《公害与法的知识》(续篇)的基础上增订的一部专著，日本帝国地方行政学会于1973年作为文职官员的必修书出版，由北京大学法律系国外法学研究室主任康树华付教授译、金瑞林和黄芝英同志校阅。本书对于日本所颁布的一系列环境保护法规制定的历史背景、目的、具体内容、存在的问题，以及今后的对策等等，都分别结合实例，进行了比较全面、系统的介绍。而且作者还在传统的法学理论的基础上，紧密结合环境保护法的特点，对于诸如“因果关系论”、“无过失责任论”、“共同不法行为论”、“忍受限度论”、“损害赔偿论”以及“举证责任”等理论问题进行了一些阐述，同时还讨论了生命价值和抚恤金标准等问题。总之，正如作者在介绍其撰写动机和过程的原书《序言》中所说，这是一本“概括地考察了整个公害法，探讨整个公害法的基本观点”，“既能适应各方面公

职人员的需要，又能适合于大学生和一般读者阅读”的著作。

环境管理学 环境经济学与环境法学都是属于自然科学与社会科学相交叉的应用性学科，都具有两重性，即既有科学性又有社会性，也就是阶级性。资产阶级的环境管理、经济与法学，是建立在资本主义生产关系和现代化大工业基础上并为资本主义制度服务的。但是，它在结合环境问题进行的研究中，也提出了一些环境保护活动中共同的带有规律性的东西，应该有分析、有批判地吸取。就是某些社会主义国家出版的著作，我们也不宜照搬，而要从中探索他们提出的理论和方法在我国发挥作用的特殊形式。我们编译这套丛书的目的，就是为了便于读者在总结我国经验和借鉴外国经验教训的基础上，更好地建立和发展适合我国国情的社会主义的环境管理学、环境经济学和环境法学，为搞好我国的环境保护事业并进而促进现代化建设作出贡献。

这套丛书是在我学会理事长陈西平同志亲自领导下完成的。分学科审阅的总体安排是环境管理学由刘天齐同志负责，环境经济学由刘文同志负责、环境法学由金瑞林同志负责。编辑工作由彭天杰、刘文、王炎庠、程正康、李粤同志承担，封面图案由孙兰风同志设计。国务院环境保护领导小组办公室科技处、中国环境科学学会办公室、北京市环境保护科学研究所环境经济研究室，对本丛书的出版，都曾给予大力支持与协助。在此一并致谢！

中国环境管理、经济与法学学会

目 录

第一篇 公害法的形成与发展

第 一 章 明治与大正时期的公害法

- 第一节 法令中的“公害”…………… (1)
- 第二节 别子铜矿山烟害问题…………… (3)
- 第三节 日立矿山烟害问题…………… (10)
- 第四节 足尾铜矿山矿毒问题…………… (15)
- 第五节 大阪制碱案件…………… (22)
- 第六节 信玄公旗挂松案件…………… (26)
- 第七节 广岛市电动机泵噪声案件…………… (29)

第 二 章 战前战争期间的公害法

- 第一节 矿业公害的无过失损害赔偿… (33)
- 第二节 警视厅关于工厂公害及灾害管理规
则…………… (40)

第 三 章 战后的公害法

- 第一节 地方自治体的防治公害条例…………… (43)
- 第二节 防治公害法的产生与发展…………… (46)
- 第三节 1970年第六十四届国会的各种公害
立法…………… (53)
- 第四节 环境厅的创建…………… (66)

第二篇 公害法的性质与职能

第 一 章 概 论

第 二 章	公害对策基本法	
第一节	概要·····	(74)
第二节	基本法的目的·····	(74)
第三节	环境标准·····	(76)
第四节	防治公害事业的费用负担·····	(77)
第五节	纠纷处理与对被害者的救济·····	(80)
第六节	关于排放等的限制·····	(80)
第七节	1970年对于基本法的修改·····	(81)
第 三 章	大气污染防治法	
第一节	概要·····	(84)
第二节	1962年的煤烟限制法·····	(85)
第三节	1968年的大气污染防治法·····	(86)
第四节	1970年对大气污染防治法的修改··	(88)
第五节	1972年对大气污染防治法的修改 (无过失责任)·····	(95)
第 四 章	水质污染防治法	
第一节	概要·····	(97)
第二节	关于公用水域水质保护法·····	(99)
第三节	关于限制工厂排水等法律·····	(100)
第四节	1970年对水质污染防治法的修改	(102)
第五节	1972年对水质污染防治法的修改 (无过失责任)·····	(105)
第六节	下水道法·····	(105)
第七节	矿山保安法·····	(107)
第八节	关于水洗煤炭业的法律·····	(107)
第九节	自然公园法·····	(108)

第十节	海洋污染防治法·····	(109)
第五章	土壤污染防治法	
第一节	概要·····	(112)
第二节	从事前防治土壤污染的观点出发看 存在的问题·····	(113)
第三节	从恢复环境的观点出发看存在的问 题·····	(115)
第四节	从保护农业经营者健康的观点出发 看存在的问题·····	(118)
第五节	农药管理法·····	(121)
第六节	毒品及剧毒物品管理法·····	(122)
第六章	噪声控制法	
第一节	概要·····	(123)
第二节	工厂噪声·····	(123)
第三节	建筑工程噪声·····	(127)
第四节	营业噪声·····	(129)
第五节	汽车噪声·····	(130)
第六节	1970年对噪声控制法的修改·····	(132)
第七章	防治噪声的课题及其设想	
第一节	概要·····	(135)
第二节	工厂噪声·····	(136)
第三节	建筑工程噪声·····	(139)
第四节	高速汽车国营道路噪声·····	(141)
第五节	新干线铁路噪声·····	(145)
第六节	机场与基地噪声·····	(147)

第 八 章	防治地面沉降	
第一节	概要	(154)
第二节	工业用水法	(154)
第三节	关于限制建筑物采用地下水法	(155)
第四节	今后防治地面沉降的对策	(156)
第 九 章	恶臭防治法	
第一节	概要	(158)
第二节	恶臭防治法	(160)
第 十 章	关于处理与清扫废弃物物品法	(165)
第 十 一 章	防治交通公害	
第一节	概要	(168)
第二节	阪神(大阪——神户)高速公路事 件	(168)
第三节	限制的依据与标准	(170)
第四节	限制的方式	(171)
第 十 二 章	防止采石公害	
第一节	概要	(177)
第二节	关于在自然公园采砂、采石、取土 的规定	(178)
第三节	关于在首都近郊绿化地保护区采 砂、采石、取土的规定	(179)
第四节	关于在历史性水土保持地区采砂、 采石、取土的规定	(180)
第五节	关于在历史文物保护单位采砂、采 石、取土的规定	(181)
第六节	自然环境保护法关于采砂、采石、	

	取土的规定·····	(182)
第七节	城市绿化地保护法关于采砂、采石、取土的规定·····	(183)
第八节	关于采石业的规定·····	(184)
第九节	关于采砂业的规定·····	(184)
第十节	关于取土的规定·····	(185)
第十三章	保全日照	
第一节	概要·····	(187)
第二节	建筑标准法·····	(189)
第三节	保全日照条例·····	(190)
第四节	建筑协定·····	(198)
第五节	分让宅地对限制建筑的特别契约	(202)
第十四章	电波障碍	
第一节	中波障碍·····	(207)
第二节	广播接收障碍·····	(208)
第十五章	防止放射线污染	
第一节	关于限制核原料物质、核燃料物质和原子反应堆的法律(核限制法)	(211)
第二节	关于防止由放射性同位素等造成放射线障碍的法律(放射线障碍防止法)·····	(215)
第三节	放射性废弃物的永久性处理·····	(217)
第十六章	公害罪法	(218)
第十七章	防治公害事业费企业负担法	
第一节	概要·····	(222)
第二节	防治公害事业的范围·····	(223)

第三节	企业的费用负担·····	(224)
第十八章	防治公害管理法	(227)
第十九章	公害纠纷处理法	
第一节	概要·····	(229)
第二节	对象·····	(231)
第三节	组织·····	(232)
第四节	权限·····	(233)
第五节	公害等调整委员会·····	(234)
第六节	都道府县公害审查会或公害审查委 员候补者名单·····	(238)
第七节	保护人权机关对于公害纠纷的处理	(239)
第二十章	防治公害条例	
第一节	法律与条例的关系·····	(241)
第二节	东京都防治公害条例·····	(244)
第三节	神奈川县防治公害条例·····	(247)
第四节	其他·····	(248)
第二十一章	防治公害协定	
第一节	防治公害协定的意义·····	(249)
第二节	作为契约的防治公害协定·····	(250)
第三节	防治公害协定具体条款的约束力	(256)
第四节	不履行防治公害协定的责任·····	(271)
第五节	防治公害协定的发展趋势·····	(275)
第三篇	公害的民事责任与对被害者的救济	
第一章	民事责任的法律根据	
第一节	概要·····	(277)

第二节	过失·····	(278)
第三节	侵犯权利·····	(280)
第四节	因果关系·····	(281)
第五节	建筑物与设备的责任·····	(287)
第六节	共同不法行为责任·····	(289)
第七节	矿业权者的责任·····	(290)
第八节	无过失责任的立法·····	(292)
第 二 章	从判例看责任论	
第一节	关于水质污染的判例·····	(296)
第二节	关于噪声的判例·····	(301)
第三节	关于妨害日照的判例·····	(306)
第四节	关于恶臭的判例·····	(321)
第五节	关于公害与租赁契约的判例·····	(323)
第 三 章	四大公害案件	
第一节	骨痛病案件·····	(327)
第二节	新潟水俣病案件·····	(336)
第三节	四日市烟害案件·····	(351)
第四节	煎本水俣病案件·····	(366)
第五节	从四大公害判决看企业责任论的发展·····	(378)
第 四 章	损害赔偿制度	
第一节	概要·····	(386)
第二节	1969年的特别措施法·····	(395)
第三节	公害损害健康补偿法的立法化·····	(400)
第四节	公害损害健康补偿法·····	(406)
第五节	渔业损害赔偿·····	(411)

第一章 明治与大正时期的公害法

第一节 法令中的“公害”

明治与大正时期，在我国法令中对于“公害”一词是怎样理解的呢？

河川法 在我国法令中，最初使用“公害”一词，大约是在1896年的河川法（1896年4月8日第71号法律。现称旧河川法）。

旧河川法第四条规定：“由于筑堤、护岸、治水、清理码头和拖航道，以及其他流水而产生的增进功利，或者为了消除与减轻公害而设置的地方行政官署所确认的河川附属物，除以命令规定者外，一切有关河川问题，皆依本法规定处理之。”

这里的所谓公害，是一个与功利相对的概念，即为了“增进功利”，就“必须消除与减轻公害。”具体地说，它包括由于流水侵蚀，洪水等阻碍水流畅通，妨碍航行的意思，并没有考虑到象今天这样的水质污染问题。也就是说，这里的重点是在于被河水有形的物理性的侵害，并没有考虑到水质污染所造成的无形的、集累性的侵害。

工厂法 1911年的工厂法（1911年3月29日第46号法律）也使用了公害一词，它包括了象今天所说的取缔工业公害的意思。

工厂法第十三条规定：“行政官署根据命令规定，如认

为工厂及其附属建筑物和设备，有可能造成公害或者可能侵害卫生、风化及其他公益时，为了预防或除害的需要，可命令该工厂全部或部分停产（关于这个问题，还可以参考预防工厂公害及卫生规则——1928年6月20日内务省令第24号）。

上面所说的可能侵害公益，并不是狭义的侵害职工安全，而是指对工厂周围群众的影响。

就命令工厂停产而言，在工厂法制定以前，根据行政官署命令，已经有许多命令停产的例证。工厂法第十三条之所以加进了这一规定，目的在于保留这一命令和维护其连续性。^①

在新宪法中，工厂法已为劳动标准法所代替。然而，由于劳动标准法的立法目的，只是为了保护工人，因而它完全取消了在工厂法中对一般第三者取缔恶劣影响的规定。

今天的大气污染防治法、水质污染防治法、噪声控制法以及其他若干限制公害的法律，由于是根据公害形态不同来加以限制的，所以还不能适应继续发生的新的公害问题。因此，有必要研究制定类似全面管理工厂、企业的新的公害法。从这种意义上说，对于旧工厂法第十三条的规定是应该予以重新评价的。

公有水面填平法 1921年制定的公有水面填平法（1921年4月9日第57条法律），也是早期使用公害这一词汇的法律之一。

公有水面填平法第三十二条列举了“由于消除公害或减

^①松泽清：《工厂法研究》第6页。

轻公害需要时”，可以发布命令，要求改变条件、设置防治损害的设施，以及为了恢复原状撤销填平竣工认可前的批准书等等。

但是，这里所说的公害与旧河川法所说的公害相同，即都是将其重点放在阻碍公共水利的目的上，它与今天所说的公害，在意义上是不同的。

第二节 别子铜矿山烟害问题

在这里，我们再来考察一下在当时已成为社会问题的两、三个公害事例。

我国的公害问题，在今天来说，虽然几乎都是由于化学工厂和汽车废气所造成的。但是，在明治时期，矿业所造成的矿害，则成为社会性的严重问题。1881年以后，我国的矿业规模，已经取得了空前的发展，随着矿业的大发展，各地的矿山和冶炼所相继发生了大气污染、水质污染和地面沉降的问题。有关大气污染问题，住友的别子铜矿山冶炼所和属于久原矿业的日立矿山烟害问题，具有代表性。在水质污染方面，则以古河的足尾铜矿山矿毒问题，具有代表性。

由新居滨到四阪岛 别子铜矿山冶炼所是一个叫做住友吉左卫门所经营的冶炼所。住友于1873年在原来大约只有240户渔家形成的爱媛县新居滨村的惣开村，创办了一座洋式冶炼所。由于作业规模日益扩大，于1899年完成了盐滩遗迹的填海工程，乃将冶炼所由新居滨迁到四阪岛。

在新居滨最初发生大气污染问题，是在1899年实现矿业地区化引起的。当地居民甚至将惣开这个地方，叫做“熔矿

炉”。

1899年，由于铜矿的焙烧和冶炼，造成了二氧化硫在大气中飘散，严重损害了附近的农作物。1893年9月25日、26日，新居滨村及其邻村的村民几百人，蜂拥来到住友的新居滨分所。当时，在警察说服下没有造成事端。10月8日，几百村民大举冲进分所，情况十分严重。

尽管县里技术人员发表了农作物受害原因不是由于烟害的调查报告，而居民却不接受这种说法。到了1894年5月下旬，由于小麦减产，村民再次开始骚动。7月19日周围村民几百人，昼夜两次，打着草帘旗帜，^①以竹枪作为武器，大声呐喊，冲进分所与警察发生了激烈冲突，并有23人以聚众闹事罪名，被送交当局。

村民的暴动，虽然被镇压下去了，但是，冶炼所的烟害问题，并未获得解决。于是，1895年2月村民派出代表40余人，到大阪住友家，寻求直接谈判，但是未能达到目的，乃又与新居滨分所进行交涉。这时，县议员由于担心事态扩大，曾经试图进行调解，但终因遭到农民拒绝而失败。

1897年8月农民又向农商务大臣请愿，要求搬迁冶炼所或安装除害设施。大阪矿山监督署和农商务省农事试验场根据这一请愿，在同年9月至10月进行了调查，确认存在烟害。

矿业所看到形势的发展对己不利，乃提出将冶炼所搬迁至无人岛的计划，并于1895年11月收买了四阪岛，于是，在1896年12月就新居滨冶炼所搬迁至四阪岛问题，向大阪矿山

①日本农民起义等用的旗帜。——译者

监督署提出申请。由于这一期间，烟害问题频频出现，大阪矿山监督署根据矿业条例第五十九条规定，于1898年5月18日对冶炼所发出命令，要求迅速实行搬迁四阪岛的计划及实行高烟囱化。

向高烟囱化的改造，没有取得显著效果，并且在1899年8月由于别子铜矿山水灾，造成约700矿工死亡的大惨案，所以在1899年10月大阪矿山监督署长，又命令冶炼所限期于1902年12月31日以前，完成四阪岛冶炼所的建筑工程。实际上，这一搬迁工作，拖延了几年，全部竣工已到了1905年1月。据记载，这一新冶炼所的建筑费用，共花费了80万圆。^①

四阪岛冶炼所的烟害问题 原来设想搬迁至四阪岛可以解决烟害问题，意外的是，烟害比以前的范围更加扩大，而且所发生的纠纷更为严重。从1905年1月新建冶炼所正式开工后，对岸各村居民的被害呼声，就接连不断。到了1906年、1907年，烟害的呼声，更加激烈。住友总公司对此记载说：“从冶炼所烟囱冒出的二氧化硫煤烟，并没有象设想的那样，消散在海上的大气之中，而是长时间形成浓厚的带状，随着风吹的方向流动，它按照气象的情况飞向远处的地面。因此，被害地区，比新居滨冶炼所更扩展到广泛的领域。具体地说，它以四阪岛为中心，扩大到处于其半圆内的宇摩、新居、周桑、越智四郡的农村、山林地带，使矿业所领导人感到非常意外，陷于惊慌失措之中。”^②

^①住友总公司：《别子铜矿山开采250年史话》，第460页。另外，当时米价一升为2分；普通工人一天工资1角8分；技术工人一天工资3角等。

^②住友总公司：《别子铜矿山开采250年史话》，第463页。