

註釈公害法大系

第一卷 公害基本



金沢良雄監修
註釈公害法大系

第一卷
公害基本法



日本評論社

1972年11月20日 第1版第1刷 発行

註釈公害法大系 第一卷
公害基本法

定価 1,700円

監修者 金 沢 良 雄

発行者 小 林 昭 一

発行所 株式
会社 日 本 評 論 社

東京都新宿区須賀町14

電話 東京 341~6161 (代)

振替 東京 16・郵便番号 160

印 刷 精文堂印刷株式会社

製 本 青木製本工業株式会社

検印省略

© 1972年 金沢良雄

『註釈公害法大系』監修の辞

金 沢 良 雄

今日、わが国では、公害問題の深刻化に伴い、おくれげながら、公害関係の諸法が次第に整えられる段階となってきた。特に、昭和四二年の公害対策基本法の制定と、公害国会といわれた昭和四五年の第六四国会を契機として、公害関係法は整備されてきた。もとより、法律が整備されたというだけでは、公害の絶滅はおろか、その軽減さえも期することはできない。その運用のよろしきを得ること、さらに、あらたな事態に対応すべき法律の改正・制定が必要となるであろう。しかし、現在は現在なりに、公害関係の諸法に註釈を加えて、これを大系とすることに、ふさわしいものと思われる。本書の刊行が企図されたのも、このような認識に立つものである。

およそ法律は、社会の秩序であるかぎり、社会に関係するあらゆるものに付着する性質をもっている。公害にもまた、法律が付着する。ところで、あらたな社会現象や、急激に進展・変化する社会現象には、法律がなかなか追いつけないことがある。公害関係法にもまた、その観がある。しかし、ただ、追いつけないとばかりは、いっておれない。そこで、公害現象に関する法律は、あらたな法観念をつくり出したり、あらたな法的手段を考え出したりしなければならぬ。その前提には、複雑な公害現象を解明し、その対策を考え出すための自然科学的・社会科学的な知識と技術の開発がなければならない。それだけに、公害関係法を理解し、さらにこれを批判することは、きわめてむづ

かしい。本書が、そのために、いささかなりとも役立つならば、幸である。

従来、公害関係法については、個々の法律の解説書、あるいは、公害国会で成立した法律をまとめて解説したものなどは出版されているが、公害関係の全般にわたる法令の体系的な註釈書は、いまだ出版されていないと思われる。日本評論社は、この種の註釈書の出版については、伝統をもっている。同社が、公害関係法が一応整備された今日の機会に、本書の出版を企画したことは、適切であった。本書の出版にあたって、公害関係法の研究者各位と関係官庁の行政担当者各位の御協力を得て執筆していただくことができたのは、監修者としてなよりの喜びである。

本大系四巻の内容と執筆者は、後記の通りであるが、第一巻と第四巻は、主として研究者、第二巻と第三巻は、関係官庁の担当者をお願いすることになった。本来ならば、この種の体系的な註釈書は、それぞれの内容につき、研究者と行政実務者との共同研究の成果を盛り込むのが、最も望ましいように思われる。本大系では、時間の関係、その他執筆者各位の多忙のため、それを果すことはできなかった。しかし、各巻それぞれに、特色が発揮されていることと思ふ。

本書は、適時の刊行という条件のゆえもあって、かならずしも、読者諸賢の満足を得がたい点も多いかと思う。その点については、逐次、補訂してゆくことによって、お許しを得たい。

最後に、本書が、中央および地方の官庁の各位、関係企業の各位はもとより、さらに広く、一般市民の各位にも利用されることを、切に冀う次第である。

一九七二年九月

『註釈公害法大系』全四巻の内容および執筆者

第一巻 公害基本法

公害対策基本法

公害防止事業費事業者負担法

公害防止事業団法

特定工場における公害防止組織の整備に関する法律

人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律

第二巻 公害規制法(1)——水——

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

下水道法

農用地の土壌の汚染防止等に関する法律

工業用水法

建築物用地下水の採取の規制に関する法律

鉱山保安法(抄)

金沢 良雄

原田 尚彦

中村 高直

田守 栄一・ほか

藤木 英雄

西川 俊幸

付岡 道郎・ほか

江利川 毅

田畑 昌行

山崎 浩司

田島 秀雄

山田 豊

原田 義昭

第三巻 公害規制法(2)——大気——

大気汚染防止法

騒音規制法

悪臭防止法

公害規制法と電気事業

黒木 武弘・ほか
関口 裕弘・ほか
和田 勝
殿岡 茂樹

第四巻 紛争処理・被害者救済法

公害紛争処理の解決方式と実態

公害等調整委員会設置法・公害紛争処理法

公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法

民事救済

鉱業法(抄)

淡路 剛久
田中 康民・ほか
宮川 勝之
野村 好弘
徳本 鎮

総索引

第一卷 公害基本法 凡例

一、本巻は、公害防止全般に関する後掲五法律の全条文を解説したものである。なお、巻末に公害対策基本法第九条に基づく各種の環境基準その他、同法および公害防止事業団法関係の資料を附した。

一、各法律の解説の順序は、条文の配列順によった場合と、これにとらわれず適宜関係条文をまとめて解説した場合とがある。

一、法令を略称で呼ぶ場合には、原則としてはじめに断わり書きを附しておいたが、解説中の法律の施行令および施行規則は、それぞれ単に「施行令」「施行規則」と呼ぶことが多い。なお、単に「第何条」と言うときは、解説中の法律の当該条文を指す。

一、本巻に収録した法律の名称と、その執筆者の氏名および現職（執筆時と現在とで職名が異なるときは、前職も）は、次のとおりである。

公害対策基本法

公害等調整委員会委員・中央公害対策審議会委員・成蹊大学法学部長

金沢 良雄

公害防止事業費事業者負担法

東京大学助教授

原田 尚彦

公害防止事業団法

公害防止事業団総務部企画課

中村 高直

特定工場における公害防止組織の整備に関する法律

通商産業省公害保安局公害防止企画課

田守 栄一

同

宮沢 和高

通商産業省公益事業局公益事業課（前同省公害保安局公害防止企画課）

通商産業省公害保安局公害防止企画課

同

人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律

東京大学教授

工藤 尚武

秋山 守利

林 洋和

藤木 英雄

目次

『註釈公害法大系』監修の辞

『註釈公害法大系』全四巻の内容および執筆者

第一巻 公害基本法 凡例

公害対策基本法

一 本法制定の経緯・沿革 3

二 公害対策基本法の性格 6

三 公害対策基本法の目的(一条) 8

四 公害の定義(二条・八条) 14

五 事業者・国・地方公共団体・住民の責務
(三条・六条) 21

六 公害防止に関する基本的施策(九条—二二
条—三〇条) 53

七 事業者の公害防止事業の費用負担(二二
条) 24

八 財政措置等(二三条・二四条) 49

九 国会への報告(七条) 52

一〇 公害対策会議・公害対策審議会(二五
条—三〇条) 53

公害防止事業費事業者負担法

一 本法制定の経緯・沿革 59

二 事業者負担金の性格 64

三 本法の趣旨・定義(一条・二条) 68

四 事業者の負担総額および事業者負担金
(三条・四条・五条・七条) 83

五 事業者負担金の決定手続(六条・八条—一
条—三〇条) 53

○条・一七条・二〇条—二三条 102

六 事業者負担金の納付手続（一二条—一四条）

125

七 雑則（一五条・一六条・一八条・一九条）

135

公害防止事業団法

一四三

序章 公害防止事業団法の制定と経過 145

第一章 総則（一条—六条） 151

第二章 役員及び職員（七条—一七条） 163

第三章 業務（一八条—二二条） 173

第四章 財務及び会計（二三条—三〇条） 195

第五章 監督（三一条・三二条） 205
第六章 雑則（三三条—三五条） 208
第七章 罰則（三六条—三八条） 212
補章 公害に係る健康被害救済制度における
納付業務 220

特定工場における公害防止組織の整備に関する法律

一四三

一 本法制定の趣旨と経緯 227

二 本法の目的（一条） 230

三 特定工場（二条） 234

四 公害防止管理者等の選任（三条—六条）

241

五 公害防止管理者等の資格（七条・八条）

六 公害防止統括者の義務等（九条） 262
七 監督および指導（一〇条—一二条） 264
八 雑則（一三条—一五条） 268

九 罰則および附則（一六条—一八条、附則） 271

人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律

一四五

一 序説 277

二 目的規定（一条） 281

資

料

三
四
五
六
七
八
九
十
十一
十二
十三
十四
十五
十六
十七
十八
十九
二十
二十一
二十二
二十三
二十四
二十五
二十六
二十七
二十八
二十九
三十
三十一
三十二
三十三
三十四
三十五
三十六
三十七
三十八
三十九
四十
四十一
四十二
四十三
四十四
四十五
四十六
四十七
四十八
四十九
五十
五十一
五十二
五十三
五十四
五十五
五十六
五十七
五十八
五十九
六十
六十一
六十二
六十三
六十四
六十五
六十六
六十七
六十八
六十九
七十
七十一
七十二
七十三
七十四
七十五
七十六
七十七
七十八
七十九
八十
八十一
八十二
八十三
八十四
八十五
八十六
八十七
八十八
八十九
九十
九十一
九十二
九十三
九十四
九十五
九十六
九十七
九十八
九十九
一百

三 故意犯（二条） 283

四 過失犯（三条） 321

五 法人の処罰（四条） 332

六 因果関係の推定（五条） 335

七 公訴の時効（六条） 346

八 裁判管轄権の特例（七条） 347

公害対策基本法関係（一 環境基準 二 公害防止計画策定状況） 351

公害防止事業団法関係（一 施設の譲渡の方法 二 資金の貸付けの方法 三 事業団の業務対

象地域一覽） 377

公害対策基本法

公害対策基本法

一 本法制定の経緯・沿革

(1) 制定の経緯

第二次大戦後の公害法制の進展は、まず、地方公共団体の条例に見られた。昭和二四年の東京都工場公害防止条例をはじめとして、その後、次第に多数の公害防止に関する地方条例が定められた。これは、公害問題が、本来、地域性をもっていることによるものである。ところで、国の法制は、おくれはせながらも、次第に整備されるようになった。昭和三三年の水質二法（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）をはじめとし、ばい煙規制法（昭和三七年）が定められ、また、地盤沈下については、工業用水法（昭和三一年）と建築物用地下水の採取の規制に関する法律（昭和三七年）が定められた。そのほか、公害防止事業団法（昭和四〇年）なども定められた。こうした公害法制の進展は、いうまでもなく、わが国の公害問題が、都市化の進展と経済の高度成長のひずみとして、大きな社会問題となってきた事情を反映するものである。特に、エネルギーの石炭より石油への転換、それに伴う大型臨海工業地帯の激増、また一般に、工業をテコとする地域開発の進展などが公害発生のもとなったことは否定できない。

こうしたなかで、公害対策基本法の胎動が始まったのである（岩田幸基編・新訂公害対策基本法の解説五三頁以下に詳し

い)。昭和三十九年の「国土を美しくする運動中央推進委員会」や日本弁護士連合会の公害に関する基本法制定の政府に対する要望、さらに、昭和四〇年第四八国会への社会党・民社党のそれぞれの公害対策基本法案の提出などの刺激もあって、厚生省に、厚生大臣の諮問機関として公害審議会が設けられた(昭和四〇年九月二七日第一回総会)。もっとも、この審議会に対する厚生大臣の諮問の趣旨は、公害対策基本法の内容そのものについてではなく、基本的・総合的施策を問うことであった。しかし、この審議会の「公害に関する基本的施策について」の答申(昭和四一年一〇月七日)を契機として、基本立法案が進められることになった。その手始めは、厚生省によって行なわれ、同省が試案要綱を作成し、これを公害対策推進連絡会議に提出(昭和四一年一月二三日)、同連絡会議は、同会議の試案要綱を發表(昭和四二年二月)、これを基礎として、その後、厚生省が中心となって、公害対策基本法案の作成が進められ、政府提出法案として国会提出の運びとなった(昭和四二年五月一七日)。同法案は、衆議院において若干修正されて成立した。修正点は、つぎのとおりであった。

(イ) 目的条項のなかの「経済の健全な発展との調和を図りつつ」を削り、あらたに第二項として、「生活環境の保全については、経済の健全な発展との調和を図られるようにするものとする」と定めた。また、これに伴って、環境基準の規定でも、生活環境に係る基準を定めるにあたっては、経済の健全な発展との調和を図るように「考慮しなければならぬ」とあったのを、「考慮するものとする」と改めた。

(ロ) 国会に対する年次報告等の規定を加えた。

(ハ) 環境基準の常時検討の規定を加えた。

(ニ) 被害者救済のほか、紛争処理について定めた。

(ホ) 金融・税制上の助成につき、中小企業に対する特別の配慮を規定した。

(ヘ) 公害対策審議会を、地方公共団体にも置くことができることとした。

(2) 本法の改正

基本法は、公害国会といわれた第六四国会において、改正された（昭和四五年法律一三三号）。その主な点は、いわゆる経済調和条項を削除したこと（後出一条解説参照）、公害の定義に、土壌の汚染等を追加したこと、廃棄物の処理に関する事業者の責務を明らかにし、国の施策としても、廃棄物の公共的処理施設の整備を加えたこと、自然環境の保護に関する規定を新設したこと、などである。

最も重要な改正点は、経済調和条項の削除に伴う公害対策理念の転換であった。基本法による公害対策の終極目的は、公害から、人の健康を保護することと、生活環境を保全することである。ところで、従来は、生活環境の保全については、「経済の健全な発展との調和が図られるようにするものとする」という、いわゆる経済調和条項（二条二項）が設けられていた。改正法では、これが削除された。そのことは、人の健康の保護はもとより、生活環境の保全についても、経済の発展に対する優位性を認めようとするものにほかならない。これによって、昭和三十三年の公共用水域の水質の保全に関する法律に盛り込まれた産業の相互協和をはじめとし、その後、ばい煙規制法およびその後身の大気汚染防止法、さらに公害対策基本法に盛り込まれてきた経済調和の理念には終止符が打たれることになり、経済に対する人間優先の理念がこれに代ったといってもよい。