

混沌たる今日の「環境法」

耿 順

一 生活環境問題の発生

日本では、明治時代に入って以来政府の欧米政治制度の導入及び現代的な鉱工業産業発展政策の押し進めによって大規模な開発、建設、生産がどんどん進められるようになってきた。この内閣総理に基づく政府主導の政治制度と産業政策は、一部人間のその政治的物的貪欲等を満足させると同時に、長い歴史によって形成されてきた日本社会を破壊し、人類を生み育む自然に反して大衆の生活環境を破壊してきた。また、この生活環境の破壊は、その政策や法律制度のもとに経済経営等の団体が組織され庶民の生存するための働きによって展開される。この状況の中で、庶民の生活環境が次第に破壊されてその一部の人々の健康、生命及び生活条件、生存条件などが失われつづけ、今日深刻化かつ拡大化された「公害」及び「環境」問題となってきた。

なぜ「公害」、「環境」問題がこんなに速く進んできたかを考えて見る時、その大きな直接の起因は、経済社会のもとに政府がGNPを指標にして他を考慮せずに1950年国土総合開発法を制定して各地域の開発法及び関連法律を整備し、60年に国民所得倍増計画を制定し、62年全国総合開発計画を決定したことによると思われる。このような開発法及び経済発展計画等が全国における様々な大規模な開発、建設、鉱工業生産及び経済利益追求のブームをもたらした。このブームは、一見して見れば、

その格好が良いようであるが、その他を無視する性質があるので、余儀なく国土を破壊しその地域住民の生活環境を汚染する公害を激増的に作り出した。こうして、国土等が傷だらけになり、多くの庶民にとって国民所得倍増計画の実現によって豊かになるより先に生命、身体健康及び適している生活環境が失われ、即ち日本は「公害列島」に変わった。

二 「公害」の由来と現況

「公害」は、法分野において調べて見ると、明治10年代の1881年に制定された「大阪堺市街商工業取締法」という大阪府令に登場し、同96年国に制定された「河川法」にも登場したことが分かる。なお、後に大正10年代の1921年に制定された「公有水面埋立法」等にも使用されるようになってきた。こうではあるが、その意味は具体的に明確化されていない。

また、昭和40年代の1967年になると、全国における「公害」の噴出によって対策基本法の対象になり、即ち「公害」対策基本法が制定された。これにより、この「公害」は一層有名になり、全国ないし世界的に注目されてきた。

ところが、93年になると、この「公害」はその典型の七種類等によって依然として残っているものの、「環境」基本法の制定によって飲み込まれて基本法の地位及び世間によく注目される輝かしさを失った。この反面、単独

かつ直接の対策対象、衆矢の的から解放されたので、長生きできる可能性を得てきた。だが、これは「公害」を無くそうとする人々にとっては、ほんとうに「公害」問題になった。

三 今日「環境」の由来と特徴

今日の「環境」は、「公害」問題を解決する議論が1960年代後期からだんだん欧米流の「環境」問題議論に入って67年に制定された「公害」対策基本法の中に「環境」基準という形で顔を現し、なお同時にその基準以下に汚染すると同法によって決められた。また、71年に「環境」庁設置法が制定され、一庁名までに成長してきた。この中身が伴う「環境」基準と大きく輝く「環境」庁の「環境」はそれほど注目されていなかったが、今日の「環境」問題にとって受けてはいけないうるものを受ける入り口及び守れるはずのないことを守る格好を見せるような貢献をしたのである。このことは、「公害」ができることではない。また、91年「環境」庁長官が国際「環境」問題解決動向に合わせて対応するため、92年に開かれた「地球サミット」の前に所管する審議会に諮問を提出し、これに沿った答申を得た「環境」庁が「環境」基本法案を作成した。この「環境」庁が中心となって作成された「環境」基本法案は、93年政府案として第128回国会に提出され「環境」基本法として採決された。これに伴い、67年以来よく注目されてきた「公害」は基本法から消え、変わりに「環境」は基本法の地位を得た。

ところが、「環境」は、典型の七種類等によって顔色を見せる「公害」と違い、何のこともなををぜんぜん見せていないのである。それにより、考えて見ても結論を出すことができないのである。なお、「公害」については、もしその「公」を多数の人とし「害」をそのま

ま「害」とし、即ち「公」としてのまたは「公」に対する「害」として理解することができるとするならば、これとして議論されてきていること及び人類の生活等に結びつけて考えることができ、言い換えれば今まで議論されてきた意味がある程度ある。だが、「環境」についてはこのように考えることはできない。なぜかという、「環」は何か、「境」は何かのことを追究して分かったとしても、実際には今日の「環境」法及び「環境」基本法の中味、なお「環境」問題に直接結びつけることができず、即ち名実相伴わない問題がある。このように考えて見れば、今日の「環境」はほんとうに「環境」問題になってきた。

四 「公害」法から「環境」法への変化とその概況

1960年代の前後から様々な「公害」が全国で激増して「公害列島」が出現した。その中で、大勢の被害者等は従来の法律等書かれている「公害」によって事業場からの廃水や廃気等の排出を相手にして健康及び生活環境を守る地域住民運動を起し、なお健康被害及び財産損失等によって損害賠償を請求する訴訟を裁判所に提出してきた。こうした状況において、テレビ及び新聞等の大衆メディアは多発の汚染事件、汚染や開発や産業生産等に反対する地域住民運動や訴訟事件等に対して報道、評論及び批判等を頻繁にするようになった。これに伴い、本来直接関係のない人々もそれなりに状況を知り関心を持って議論や討論等に参加してきた。また、「公害」がこんなに大騒ぎになってくる以上、当然社会問題となる。この社会問題に対して特に法学、経済学、社会学等多くの分野の研究者等が様々な角度から研究しはじめた。こうして、大衆の目は開発や建設の政策にも目を向け批判を

加えて改善の対策と努力を求めるようになってきた。

この状況において、国の関係部門及び関心ある法分野等の教育者、研究者は、欧米のことなどを参考にしながら法によって「公害」問題を解決する研究を始めた。この研究には、民事法における不法行為法によって損害賠償を請求する理論及び行政法における管理立法によって規制する理論が進められてきた。なお、研究の積み重ねによって「公害」法という分野が次第に形成され、例えば「公害」反対運動(58年東京湾浦安漁民の汚水排出反対活動)によってもたらす初の関係立法は「公共用水域の水質の保全に関する法律」などいわゆる「水質二法」である。この後、年代を追って概略的に見れば、62年産業事業場のばい煙排出を規制する「ばい煙の排出の規制等に関する法律」、67年経済発展のもとで「公害」の発生を規制する「公害対策基本法」、68年大気汚染を減少させるため事業場規制地域を拡大し自動車排ガスを規制するいわゆる「大気汚染防止法」、69年公害健康被害者の治療費用を補助する「公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法」、70年「公害国会」における14本の関係法律の制定又は改正、71年「悪臭防止法」と「環境庁設置法」、76年「振動規制法」という概況である。この「公害」法の時代は、93年「公害対策基本法」の廃止に伴い35年の歴史をもって幕を閉じた。また、後に93年「環境」基本法の制定によって「環境」法の時代が始まり、97年「環境影響評価法」、99年「ダイオキシン類対策特別措置法」、2000年「循環

型社会形成推進基本法」、2001年「環境省設置法」が制定され、今年になって10年近く経ってきた。

五 今日の混沌たる「環境」法とこれからの課題

以上で概観してきたように、「公害」法から「環境」法になって50年近くの歴史があった。この間に、今日まで「公害」と「環境」問題の解決によって廃止された法律は無いだけでなく新立法を加えざるを得ない傾向は続いており、環境省だけが掌る法律はすでに数十本ほどある。「公害」六法と「環境」六法は69年の初版からすでに33冊まで増え、なお関係研究の論文及び著書はかなりある。また、関係法律の制定に伴い、その執行担当人数は最初厚生省における数人から環境庁ないし環境省の設置につれ、なお関係省庁等における関係者の配置によってかなりの数に増えてきた。

このような立法、研究、行政管理等により、個人や社会は数十年に亘って巨大な代価を払ってきたので、「公害」だろう「環境」だろう、それは何なのか分かってくるべきだろうが、今日まで依然として「公害」の七典型の顔色しか見られず、「環境」は何なのか「環境」法に全く見られない状況である。また、これは今日の「環境」法の状態である。なぜこういう混沌たる「環境」法になったのかは考えさせられるのである。

(コア教育センター助教授)