

# 新訂 公害対策基本法の解説

環境庁企画調整局 岩田幸基 編  
企画調整課長



公害情報室

新日本法規



(定義)

第二条 この法律において「公害」とは、<sup>①</sup>事業活動その他の人の活動に伴つて生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁(水質以外の水の状態又は水底の底質が悪化する)を含む。<sup>②</sup>第九條第一項を除き、以下同じ。<sup>③</sup>騒音、振動、地盤の沈下(鉱物の掘採のための土地の掘さくによるものを除く。以下同じ。)<sup>④</sup>及び<sup>⑤</sup>悪臭によつて、人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることをいふ。

<sup>⑥</sup>この法律にいう「生活環境」には、<sup>⑦</sup>人の生活に密接な関係のある財産並びに<sup>⑧</sup>人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含むものとする。

(昭四五法一三三・一部改正)

〔趣旨〕

1 対象とする公害の限定

本条第一項は、この法律において対象とする「公害」の範囲を明らかにしたものである。

「公害」という言葉は、これまで社会用語として使用されてきており、その言葉によつて意味しようとする範囲は、人為的現象による被害であるという点を除けば、人によつて相当の差異があつた。

この法律においては、その中から、①社会的に問題となつてい程度が大であること、②人の健康や生活環境に直接的な被害を与えるものであるため、基本的な対策の確立が急がれていること、③集積による弊害が深刻化している、その被害に係る因果関係の立証や受忍限度の判定の困難なものであることなどを判断基準として、「相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭」を抜きだし、これらによつて人の健康または生活環境に被害が生ずることを「公害」と定義したものである。従つて、しばしば社会的に「公害」と呼ばれる事象であつても、建築物による日照の阻害、道路照明等の人工光源による農作物の被害、ラジオ、テレビジョンなどの受信を妨げる電波障害などの事象は、この法律の対象とはされないこととなつてい。

本条の規定は、法律的な意味では、あくまでも、この法律において「公害」という場合には何を意味するものか、ということを決めたにすぎず、この法律以外の場でこれと異なる意味で「公害」という用語を使用することを禁じたり、妨げたりするものでないことはいうまでもない。しかし、政府においては、今後「公害」という用語を用いるときには、事実上本条に定義されたところを意味するものとして使用されることとなるであらうし、このことは、また社会一般の「公害」という用語の使用方法にも影響を与える結果となるであらうから、事実上は、本条の規定が、社会用語としての「公害」の意味内容を統一するという作用を及ぼすことが考えられる。

## 2 生活環境の定義

本条第二項は、この法律において保全をはかるうとしてい「生活環境」の内容は、常識的な意味で理解される生活環境のほかに、人の生活に密接な関係のある財産および人の生活に密接な関係のある動植物とその生育環境を含んだものであることを明らかにしたものである。公害問題として注目されるに至つた事件の中には、農作物や漁業の対象とされている魚介類などが被害を蒙つたものや家具や商品が腐蝕するなどの被害が生じたものも少なくない。この

ため、これらの被害が生ずることを防止することは、公害対策として当然に期待されており、その期待に応える意味で、この規定が設けられたのである。

## 3 公害の認定

ある事件が本条に定義する公害であるか否かについては、この法律が具体的な措置を定めるものでないため、公害と認定された場合にも、特段の具体的な効果は生じない。被害の救済制度等において、いかなる場合に当該制度による救済が受けられるかは、それぞれの制度ごとに別に定められることとなるのであつて、本条の公害に該当するか否かがただちにその制度の対象となるか否かを決定するものではない。

### 〔解説〕

#### 1 「事業活動その他の人の活動に伴つて生ずる」

公害は、人為的な原因に基づくものに限られ、地震、台風、落雷、洪水や全く自然現象に基づく地盤沈下などのように天然自然の現象を原因とする人の生命や生活環境の被害は、公害に含まれない。事業活動その他の人の活動に伴つて生ずるといふのは、このように人為的な原因によつてという意味を表現したものでいわゆる産業公害の原因となる産業活動によるものに限るものではない。事業活動を特にとりあげた理由は、公害の原因のうち事業活動によつて引き起されるものの占める比率がきわめて高いことによる。「その他の人の活動」と規定したのは、人為的な原因のうち事業活動以外の活動を原因とするものを包括する趣旨であつて、いわゆる都市公害の多くはこれに該当する。自衛隊や駐留軍の活動もこれに含まれる。

#### 2 「人の活動に伴つて生ずる」

人の活動に伴つて生ずるものであれば、突発事故によつて生じた大気の汚染、水質の汚濁などによる被害も公害に

含まれることとなる。しかし、この法律が主として予定しているのは人の活動によつて継続的にもたらされる汚染などによる被害であつて、突発事故の対策としては、別途の方策が講ぜられることが多いと思われる。

### 3 「相当範囲にわたる」

公害問題が社会問題としてとりあげられるゆえんは、単なる相隣関係的な問題にとどまらず、ある程度の地域的な広がりをして大気の汚染、水質の汚濁などの現象がみられるところにある。この趣旨から、本法の対象とする公害も、相当範囲にわたる汚染現象などによるものと規定したのである。

なお、「相当範囲にわたる」ことが必要なのは、大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動、地盤の沈下および悪臭であつて、被害が相当範囲にわたつて生じていることは必ずしも必要でない。すなわち汚染状況などが広範囲にわたつていれば被害者は一人であつてもこの法律においてはこれを公害と考える趣旨である。

### 4 「大気の汚染」

大気の汚染は、WHO(世界保健機構)の刊行している『大気汚染』(Air Pollution)の中では、次のように定義されている。

「大気の汚染とは、戸外の大気中に人為的に汚染物質が持ちこまれ、その量、濃度、持続時間が、一つの地区の住民のうちのかんりの多数の人々に不快感をひき起したり、または州の広い地域にわたつて、公衆衛生上の危害を及ぼしたり、人間や動植物の生活を妨害するような状態をいう。」

この定義は、本条において定義された「公害」の大気の汚染による部分をとり出したものに極めて近いものとなっている。

大気汚染の原因となる汚染物質には、粗粒子からなる降下ばいじん、健康に関係の深い浮遊ばいじん、石炭、石油

の燃焼産物である亜硫酸ガス、自動車の排気ガス等に含まれる一酸化炭素や炭化水素など多数のものがある。

大気汚染防止法(昭和四三年法律第九七号)では、規制の対象となる「ばい煙」は、①燃料その他の物の燃焼に伴い発生するいおう酸化物、②燃料その他の物の燃焼または熱源としての電気の使用に伴い発生するばいじん、③物の燃焼、合成、分解その他の処理(機械的処理を除く)に伴い発生する物質のうち、カドミウム、塩素、弗化水素、鉛その他の人の健康または生活環境に係る被害を生ずるおそれがある物質で政令で定めるものを指すものとしている(同法第二条第一項参照)。この政令で定めるものとしては、①カドミウムおよびその化合物、②塩素および塩化水素、③弗素、弗化水素および弗化珪素、④鉛およびその化合物、⑤窒素酸化物が指定されている(大気汚染防止法施行令(昭和四三年政令第三一九号)第一条)。また、同法では、「粉じん(物の破砕、選別その他の機械的処理またはたい積に伴い発生し、または飛散する物質)」をも規制対象としている(同法第二条第四項および第二章の二参照)。

なお、大気の汚染は、大気中に汚染物質が持ち込まれる現象を指すのであるから、大気の温度変化や、大気の振動などのように大気自体が物理的な変化を起すことそれ自体は、大気の汚染ではない。

### 5 「水質の汚濁」

水質の汚濁の範囲は、本条によつて、常識的な意味での水質汚濁に付加して、「水質以外の水の状態又は水底の底質の悪化を含む」ことが明定された。汚濁の概念は、本来清浄な水に汚濁物質が混入することであるが、水温の変化やいわゆるヘドロの堆積、堆積ヘドロの汚染等も「水質の汚濁」に含まれることとした。これは、近時、アメリカ等において、発電所等から冷却水が排出され、そのために海水等の温度上昇がみられ、魚介類に対する影響が問題となつてきているので、わが国においても、このような温熱排水による公害の発生に対処できるようにするとともに、最近、田子の浦、洞海湾等の各地におけるいわゆるヘドロ問題の発生にかんがみ、水底の底質の悪化をも公害現

象に含まれることとしたものである。いずれも、第六四回国会における改正によつて新たに加えられたものである。

なお、本法の実施法の一つである水質汚濁防止法(昭和四五年法律第一三八号)においては、水質の汚濁の概念に、水底の底質の悪化を含むとは規定されなかつた。ヘドロ防止対策は、しゅんせつ等の事業にまつところが大きく、またヘドロの原因は、必ずしも工場排水等のみとはいえない等の理由で、主として工場・事業場の排水規制を規定している水質汚濁防止法にはとり入れなかつたのである。

水質の汚濁の原因となるものには、カドミウム・シアン等の有害物質(水質汚濁防止法施行令(昭和四六年政令第一八八号)第二条参照)および浮遊物質等(同施行令第三条参照)がある。

## 6 「土壌の汚染」

土壌の汚染とは、土壌中に汚染物質が持ち込まれる現象をいう。土壌の汚染は、第六四回国会において公害の定義の中に追加されたが、これは、各地でカドミウム等重金属による農作物汚染が国民の健康保護等の観点から重大な問題をひき起したことに対処するためである。このような重金属等による農作物の汚染は、重金属等で汚染された土壌を媒体として発生している場合が多く、これを防止するためには、土壌の汚染そのものを防止することが必要となる。土壌の汚染は、通常大気汚染ないし水質汚濁を通じてひき起されるものであり、この意味においては、従来から公害の範囲に含まれていたといつてよいが、野積みの鉱さいによる汚染ないしは農薬の散布などによる汚染形態もあり、加えて、蓄積によるものが多いという特性にかんがみ、新たに公害の概念に追加したものである。

なお、この改正と関連して、新たに土壌の汚染に係る環境上の条件について、人の健康を保護し、生活環境を保全するうえで維持されることが望ましい基準(いわゆる環境基準)を政府が定めることになつた(第九条(一六三頁)参照)。また、新たに「農用地の土壌の汚染防止等に関する法律(昭和四五年法律第一三九号)」が制定された。

## 7 「騒音」

騒音は好ましくない不快な音ということであつて、本来は主観的なものである。しかし会話を妨害し、作業能率を低下させるなど社会生活を阻害する音や多数の人々に聴力低下、耳鳴り、頭痛、精神不安、不眠などの現象を起させる音は、主観的な段階を離れて、社会的に規制すべき「騒音」であり、本条の騒音も、このような意味で使用されている。このような騒音は、騒音規制法(昭和四三年法律第九八号)により規制されている。

## 8 「振動」

振動は、空気の振動を介して伝ばする振動と土地の振動を介して伝ばする振動とがその主なものである。前者の例としては、航空機による衝撃波などもたらす振動などがあげられる。後者の例としては、建築工事による土地の振動や重量車の通行による道路の振動を介しての振動などがあげられる。振動は、騒音を伴っている場合が多い。地震のように自然現象としての振動現象は、本条の公害とならないことはいうまでもない。

## 9 「地盤の沈下(鉱物の掘採のための土地の掘さくによるものを除く。……)」

地盤の沈下は、全く自然の条件による地殻の変動などにより生ずる場合も少なくないが、これは、本条の公害とはならないことはいうまでもない。地下水の汲上げによつて生ずる地盤の沈下に対しては、工業用水法に基づき特定地域内において工業用水用の井戸の設置に許可を要することとし、また建築物用地下水の採取の規制に関する法律により同様の措置が講じられている。

鉱物の掘採のための土地の掘さくを除くことについては、鉱物の掘採のための土地の掘さくを行なう以上、地盤の沈下は不可避であり、地盤の陥没とも言うべきものでありこれを防止しようとするれば掘さくを中止するほかはなく、予防を主たる目的とする本法の考え方になじまないということから除かれることとなつたものである。このように鉱

物の掘採のための土地の掘さくによる地盤の沈下は、この法律による公害とはされなかつたが、従前からこの種の地盤沈下に対しては、鉱業法、鉱山保安法、臨時石炭鉱害復旧法などの法令に基づき、鉱害復旧、鉱害賠償という事後の救済策が積極的に講じられており、「公害」から政策的判断のもとに除外されたことは、その対策を講ずること自体が放棄された意味でないことはいうまでもない。

なお、天然ガスの採取のための地下水のくみ上げ行為は「土地の掘さく」ではないから、これによる地盤の沈下は、本条の「地盤の沈下」に含まれ、これにより被害が生ずることはこの法律による対策の対象とされる。

#### 10 「悪臭」

悪臭は、騒音と同様またはそれ以上に主観的な面が強い。従つて悪臭を定義することは極めて困難であるが、多数の人々が不快の念を抱いたり、頭痛や吐き気を起したりする臭気は「悪臭」である。悪臭については、第六五回国会において制定された悪臭防止法(昭和四十六年法律第九一号)によつて規制が行なわれている。

#### 11 「被害が生ずること」

公害は被害そのものではなく、被害が生ずることを指すこととしている。「被害をいう」と規定されずに「被害が生ずること」とされたのは、この法律の中で公害という用語を使用して明瞭で簡潔な表現をするためには、どのような概念規定としておくことが最も適切かという考慮に基づくもので、それ以上の特段の意味を持たせようとした趣旨ではない。

#### 12 「人の生活に密接な関係のある財産」

人の生活には経済生活も含まれる。生活に密接な関係のある財産とは、財産のうちでも人の生活と関係の薄い原野などは含まないという程度の意味である。単に財産を含むと規定されずに「人の生活に密接な関係のある」財産を含

むと規定されたのは、人間の生活と密接な関係のあるものを保護することが人間の生活を保護することになる意味で保護の対象とする範囲を表明しようとしたものと解される。

#### 13 「人の生活に密接な関係のある動植物」

人の生活には、経済生活も含まれる。人の生活に密接な関係のある動植物とは、食用に供する魚、獲つて利益を生む魚というように有用な動植物という程度の意味である。単に動植物を含むと規定されずに、「人の生活に密接な関係のある」動植物を含むと規定されたのは、この法律が国民の健康の保護を第一義とし、人間生活との関係において密接な関係のあるものは、これを保護することが人間の生活を保護することになる限りにおいて、その意味で保護の対象とすることとするという意思を表明しようとしたものと解される。

なお、この規定は、農産物や水産物を保護することとなるが、それらは、直接産業としての被害を捉えて保護するのではなく、動植物またはその生育環境の保護を通じて結果的にこれらの生産物や生産資源の保護がはかられるものである。動植物が死滅したり、繁殖力を失つたり、異臭を発生して商品価値を失つたりすることは動植物の被害となる。

#### 14 「その生育環境」

人の生活に密接な関係のある動植物の生育環境であれば、生育環境そのものは人の生活に密接な関係のあることを要しない。すなわち、人の通常立ち入らないような魚の産卵地域に係る被害も公害となる。

#### 15 「含むものとする」

「生活環境の保全」とは、通常大気や水の清浄さ静けさ、大地の安定などが保たれることによる生活の快適さ、便宜さを維持することを指す。本法で用いられる「生活環境」も、もちろんこのような意味を内包するものであるが、

本法では特に、これらの意味のほかに、更に「人の生活に密接な関係のある財産、人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境」をも含めた意味で「生活環境」という言葉を用いることとしているものである。

〔参考〕

#### 1 公害の定義と公的ニューサンス

公害は、しばしば公的ニューサンス(Public nuisance)の訳語であるといわれている。しかし、〔参考〕(二八七頁参照)のように公的ニューサンスの概念は、単に環境汚染による妨害行為を意味するばかりでなく、これ以外の妨害行為をも意味しており、また、それは、軽犯罪として処罰し、または公権力によつて妨害の停止を命ずるための概念として作用するものであつて、本条のように環境汚染による被害を防止するために公的施策を総合的に講ずる対象を明らかにするための概念ではない。したがつて本条の「公害」の概念と「公的ニューサンス」の概念とは、本来同一の平面において比較することのできない性質のものである。

もちろんこのことは、環境汚染による被害について、損害賠償、差止命令、処罰などを行なう必要がないということではない。しかし、わが国においては、損害賠償については民法を中心とする不法行為の問題として、差止命令は各種規制法や民法の占有訴権などの問題として、処罰は軽犯罪法や刑法などの問題として、それぞれの分野においてそれぞれいかなる措置がとらるべきか、そのためにはいかなる概念規定が適切であるかが別途考えられるべき問題であつて、この法律においてこれらの問題についてすべてを一括して解決することを期待するわけにはいかないのである。

新 公害対策基本法の解説

昭和46年11月10日 印刷  
昭和46年11月15日 発行

不 許  
複 製

定 価 1,550円

編 集 岩 田 幸 基  
発行兼 河 合 善 次 郎  
印刷者

発行所 新日本法規出版株式会社  
本 社 東京都新宿区西大久保 2ノ185  
振 替 東 京 1 3 9 0 2 6 番  
総 轄 本 部 名古屋市中区栄1丁目23番20号  
名古屋支社 振 替 名 古 屋 5 9 5 7 7 番  
札幌支社 札幌市大通西14丁目3ノ26  
仙台支社 仙台市木町通 2 丁目 6ノ32  
大阪支社 大 阪 市 東 区 石 町 2ノ12  
広島支社 広 島 市 橋 本 町 3 番 22号  
福岡支社 福 岡 市 大 手 門 3 丁 目 3 番 13号  
管 業 所 金 沢 ・ 高 松

☆落丁・乱丁本はお取り替えます。