

บทที่ 3

รูปแบบกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

ความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อมญี่ปุ่น

อันที่จริงแล้วประเทศญี่ปุ่นนั้นนับว่าเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้เป็นเวลานานมากแล้ว ประวัติความเป็นมาของปัญหานั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และอาศัยระยะเวลาอันนับเกือบร้อยปี ในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายด้วยนั้น ซึ่งกว่าจะเข้ารูปเข้ารอยก็เป็นระยะเดียวกับที่นานาประเทศได้ให้ความสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อม คือในช่วงตั้งแต่ประมาณ ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา สำหรับวิวัฒนาการของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่นที่ผ่านประสบการณ์อันน่าสลดใจมานับค่อนับแล้วนั้น ก็เป็นบทเรียนสำคัญที่ประเทศญี่ปุ่นเองได้รับ และได้สอนไว้ให้เป็นข้อคิดสำหรับนานาประเทศด้วย

การศึกษากฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนี้ จำเป็นที่ต้องศึกษาถึงลักษณะการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลมากต่อกฎหมาย และสาเหตุตลอดจนความจำเป็นที่เป็นที่มาแห่งกฎหมายสภาวะแวดล้อม เพราะทั้งสองประการนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่นได้มีวิวัฒนาการจนมาเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้

ลักษณะการปกครองประเทศอันมีผลกระทบต่อกฎหมาย

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยมีลัทธิความเชื่อว่าจักรพรรดิมีความใกล้ชิดกับสุริยเทพ จักรพรรดิจึงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจทั้งหลายทั้งปวงไว้แต่พระองค์เดียว อำนาจสิทธิขาดในการปกครองแผ่นดิน ตลอดจนการออกกฎบัตร กฎหมายก็อยู่ในพระราชอำนาจทั้งสิ้น อำนาจในการบริหารทั้งปวงจึงรวมอยู่ที่จุดศูนย์กลาง คือ

เมืองหลวงที่จักรพรรดิประทับอยู่ ในทางบริหารราชการส่วนอื่น ๆ นอกเหนือไปจากที่จักรพรรดิจะทรงใช้พระราชอำนาจแล้ว จักรพรรดิก็ได้ทรงแต่งตั้งขุนนางในระดับชั้นต่าง ๆ และพระราชทานอำนาจสิทธิขาดในการปกครองบางประการให้กับขุนนางเหล่านี้ เพื่อใช้ในการบริหารราชการในเขต หรือ ท้องที่อื่นที่ห่างไกลจากเมืองหลวง ระบบขุนนาง ที่ตัวขุนนางมีทั้งอำนาจ และอิทธิพล จึงเป็นสิ่งที่สังคมญี่ปุ่นยอมรับและปฏิบัติกันตลอดมา จนกลายเป็นพื้นฐานทางวัฒนธรรมของประชาชนชาวญี่ปุ่น

สิ่งที่เด่นชัดสำคัญของพื้นฐานการปกครองสังคมของญี่ปุ่นนั้น อาจกล่าวได้ 2 ประการคือ / ระบบการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ที่จักรพรรดิเป็นผู้ตัดสินใจเด็ดขาดในการบริหารประการหนึ่ง และระบบขุนนาง หรือข้าราชการผู้ใหญ่ ที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อสายตาของประชาชน ทั้งสองประการนี้ต่างก็เป็นรูปแบบที่ดีและมีความเหมาะสมแก่การปกครองในอดีต แต่ได้กลายเป็นข้อเสียและอุปสรรคของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย เมื่อคนญี่ปุ่นมีความเคยชินต่อระบบการรวมอำนาจ ในการบริหาร จึงมอบอำนาจการตัดสินใจ และอำนาจในการวางนโยบายและการออกกฎหมายไว้แต่เพียงส่วนกลางทั้งสิ้น การบริหารในส่วนภูมิภาค หรือ ในส่วนท้องถิ่นนั้นขาดเสรีภาพที่จะวางนโยบาย หรือออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับเอง ทุกสิ่งจึงแล้วแต่ทางส่วนกลางจะบัญชา แม้กาลเวลาจะล่วงเลยผ่านไปยาวนานเพียงใด วิธีการปกครองของญี่ปุ่นก็ยังคงเป็นไปตามวิธีการปกครองในทำนองเดิม คณะรัฐบาลยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองอยู่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ก็เป็นแต่เพียงรับนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติ ดังเช่นที่เคยเป็นมาในระบบขุนนางรับมอบอำนาจจากจักรพรรดิ

เมื่อประเทศญี่ปุ่นประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมครั้งแรกในประมาณ ปี ค.ศ. 1880 ซึ่งเป็นระยะที่รัฐบาลมุ่งที่จะเร่งให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมของประเทศ กรณีเหมืองแร่ทองแดง Ashio ที่ได้ทำกันบนฝั่งแม่น้ำ Watarase ได้กลายเป็นแหล่งที่ปล่อยธาตุหนัก และสารเคมี อันเนื่องมาจากการทำเหมืองแร่ นั้น ลงสู่แม่น้ำ และได้ทำความเสียหายให้แก่ทั้งชีวิต อนามัย และทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก จนมีการกล่าวขานกันว่า แม่น้ำ Watarase นั้น เป็นแม่น้ำแห่งความตาย (River of Death)¹ แม้จะเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นแล้ว แต่รัฐบาลก็ยังไม่ได้ให้ความสนใจ เพราะรัฐบาลมุ่งแต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เมื่อรัฐบาลไม่ได้ยื่นมือเข้าควบคุมภัยที่เกิดขึ้น ตลอดจนไม่ได้ใส่ใจต่อความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นต่อประชาชน ผู้นำฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่น ก็มิอาจจะทำการแก้ไขให้เคร่งครัดนัก การแก้ไขจึงกลายเป็นเรื่องเฉพาะหน้า จนในที่สุดความเสียหายมีมากมาย ใหญ่หลวงต่อการเกษตร และเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงเข้ายื่นมือช่วยเหลือ แต่ก็กลายเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุในการระงับข้อพิพาทและลดใช้ความเสียหายโดยยังไม่มี การวางแผนการควบคุม และป้องกันภัยจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ

จะสังเกตได้ว่า เมื่อรัฐบาลไม่ตัดสินใจทำอะไรแล้ว การบริหารส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ก็มิอาจจะดำเนินการได้ เพราะส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ไม่มีเสรีภาพ หรือมีอำนาจที่จะดำเนินการโดยพลการได้ ปัญหาจึงได้ลุกลามใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากปัญหาในระบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังประสบปัญหาในเรื่องระบบขุนนาง และระบบข้าราชการ ประกอบกันด้วย

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, (Massachusetts : The MIT Press, 1981), P. 5.

ขุนนาง เดิมเคยมีอำนาจและปฏิบัติกันอย่างไรในอดีต ก็กลายมาเป็นค่านิยมและการยอมรับนับถือตัวข้าราชการในยุคหลัง ๆ แม้ว่าความแตกต่างในสถานภาพและบทบาทระหว่างขุนนาง และข้าราชการจะแตกต่างกันบ้างก็ตาม แต่สิ่งที่ฝังรากลึกในความรู้สึกของคนญี่ปุ่นนั้น ก็คือความเป็นใหญ่ ความเป็นเจ้านายคนของข้าราชการ ซึ่งทำให้คนที่ เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่รู้สึกว่าตนมีอำนาจมาก และออกจะมักเกินความจริงด้วยซ้ำไป ดังนั้นพอญี่ปุ่นเริ่มประสบกับปัญหาที่รัฐบาลต้องตัดสินใจดำเนินการ แต่มักจะพบกับปัญหาในทางปฏิบัติว่า รัฐมนตรีบางคน ในบางกระทรวง มีความเห็นขัดแย้ง หรือไม่ลงมติไปในทางสนับสนุน เพราะอาจไม่เห็นด้วย หรือ ขัดต่อนโยบายของตนที่ได้เคยวางไว้ ในระยะแรกของการแก้ไขปัญหาล้างแควล้น จึงออกมาเป็นการเจรจาดกกลางกันระหว่าง ข้าราชการผู้ใหญ่ กับเจ้าของกิจการ หรือ ผู้ดำเนินโครงการ โดยมีได้มีกฎหมายในการควบคุม ป้องกัน หรือใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งเลย ทุกสิ่งทุกอย่างนั้นอยู่ในอำนาจที่ข้าราชการจะทำได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย¹ นอกจากนี้แล้ว ประชาชนญี่ปุ่นเองก็ไม่ค่อยจะไปใส่ใจกับการมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองเท่าใดนัก อาจจะเป็นเพราะความเชื่อเดิมที่ว่าประชาชนไม่มีอำนาจจะไปต่อรองกับขุนนาง และประกอบกับความเกรงกลัวในระบบราชการด้วย ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า โดยอธยาศัย ของคนญี่ปุ่นไม่ชอบไปติดต่อกับราชการ แม้จะเป็นกรณีพิพาทกันก็ตาม ก็มักจะมีการประนีประนอมกันหรือมีผู้ไกล่เกลี่ยให้ แทนการที่ต้องไปโรงไปศาล² ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าบรรยากาศทางการเมือง การปกครอง และวัฒนธรรมของญี่ปุ่นต่างก็เอื้ออำนวยต่อวิวัฒนาการของกฎหมายที่ล่าช้า และความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

¹ Akio Morishima, "Japanese Environmental Policy and Law", Environmental Law and Policy in The Pacific Basin Area, (Tokyo : University of Tokyo Press, 1981), P. 81.

² อุกาญญา นิมมานเหมินท์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสภาวะแวดล้อม, (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บ.ป.ป.), หน้า 10-11

แม้ว่าในระยะหลังจะมีกฎหมายขึ้นใช้บังคับ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นมา แล้วก็ตาม ก็มีใช้ว่าอำนาจของข้าราชการตามที่เคยเป็นอยู่นั้นจะสูญสิ้นไป เพราะกฎหมายของญี่ปุ่นนั้นได้วางไว้แต่เพียงหลักเกณฑ์ทั่วไปอย่างกว้างไว้เท่านั้น ส่วนในเรื่องรายละเอียดก็มอบไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎระเบียบ หรือ ปฏิบัติกันเองตามความเหมาะสม ดังนั้นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้การทำงานของข้าราชการมีอำนาจในทางปฏิบัติอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นไปตาม "ดุลยพินิจ" ของเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติ ลักษณะของการบังคับใช้กฎระเบียบระหว่างข้าราชการกับเอกชนนั้น จึงออกมาเป็นเพียง การชี้แนะในทางบริหาร (Administrative Guidance)¹ ซึ่งระบบนี้มีข้อดีในแง่ที่ง่ายต่อการประสานงานระหว่างผู้เกี่ยวข้อง และสะดวกประหยัดเวลา แต่บางครั้งก็อาจจะเป็นการง่ายเกินไป จนเป็นอันตราย เพราะเมื่อความเคยชินในระบบอำนาจของข้าราชการที่เคยมีอยู่เดิมได้รับการสนับสนุน โดยการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจได้เช่นนี้ Guidance อาจจะมีผลใช้บังคับมากกว่าและมีความสำคัญมากกว่าตัวกฎหมายเอง ซึ่งในที่สุดแล้วก็จะหาเกณฑ์มาตรฐานอันร่วมกันตามกฎหมายได้ยากเต็มที่

ในปัจจุบันนี้ ระบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่น ก็ยังเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่รัฐบาลกลางอยู่ แต่ก็ได้พยายามที่จะกระจายอำนาจออกสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากมีการแบ่งภาระหน้าที่และอำนาจในทางบริหาร และการใช้กฎหมายให้แก่ Local Government มากขึ้นเป็นลำดับ ขอบเขตของหน่วยบริหารท้องถิ่นก็มีมากขึ้น แต่ทั้งนี้ การทำงานทั้งหลายทั้งปวงก็ยังคงต้องเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ รวมทั้งการออกกฎหมายก็ต้องรอกฎหมายจากสภา Diet แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งทำให้แต่ละท้องถิ่นที่ประสบกับปัญหาสภาวะแวดล้อมรู้สึกว่ กฎหมายนั้นยังไม่เพียงพอและยังห่างไกลจากความเป็นจริงนัก²

¹ Akio Morishima, "Japanese Environmental Policy and Law", Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, P.83.

² Ibid., P.79.

สาเหตุและความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อมญี่ปุ่น

ประสบการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้เริ่มต้นมาจากรณีเหมืองแร่ทองแดง Ashio ซึ่งได้ปล่อยกรดกำมะถัน สารแอมโมเนีย อลูมิเนียมออกไซด์ แมงกานีส เหล็ก คลอรีน กรดไนตริก และกรดฟอสเฟอริก ลงไปในแม่น้ำ Watarase ซึ่งทำให้สิ่งมีชีวิตในแม่น้ำตาย เมื่อคนนำสัตว์มาบริโภค ก็เกิดความปลอดภัย นอกจากนี้ที่ดินที่ใช้ในการเกษตรกรรม ในละแวกนั้นก็เสียหาย ไม่สามารถทำการเพราะปลูกได้ อันเนื่องมาจากสารต่าง ๆ เหล่านี้ ปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ นี้เริ่มขึ้นตั้งแต่ตอนปลายของ ค.ศ. 1980 และความรุนแรงของเหตุการณ์ได้มีเพิ่มมากขึ้น จนเกิดการประท้วงโดยนิสิตนักศึกษา ซึ่งทำให้รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงปัญหาสภาวะแวดล้อมว่า กลายเป็นปัญหาระดับชาติ แต่ในเหตุการณ์ของกรณี Ashio นี้ รัฐก็ยังไม่ได้มีบทบาทต่อการแก้ไขปัญหามากนัก เพราะกรณีสามารถยุติลงได้ด้วยการประนีประนอม โดยบริษัทเจ้าของเหมือง ยอมรับผิดและชดใช้ค่าเสียหายให้ทั้งหมด ปัญหากรณี Ashio นี้ สำเร็จลงได้ก็ด้วยความร่วมมือและความสมัครใจจากส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งกินระยะเวลาอันนับสิบปี¹

นับแต่กรณี Ashio เป็นต้นมา ก็ได้เกิดมีปัญหาสีงแวดล้อมในกรณีต่าง ๆ อีกมากมายตามมา แต่การยื่นมือเข้ามามีบทบาทของรัฐ นั้นออกมาในลักษณะของการแก้ไขที่ปลายเหตุ คือ มุ่งให้การเยียวยาช่วยเหลือผู้เสียหาย แต่ก็ยังปล่อยให้กิจการที่เป็นต้นเหตุ เหล่านี้ยังคงดำเนินการต่อไป เพราะรัฐมุ่งเร่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม โดยที่รัฐไม่ได้ให้ความสนใจต่อการวางนโยบาย และแผนการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ จนกระทั่งในราวปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา เหตุการณ์จากกรณีความเดือดร้อนต่าง ๆ ทำให้รัฐต้องคิดทบทวนอย่างหนักในปัญหานี้ เช่น กรณี Itai-Itai ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้คนได้รับการเจ็บป่วยอัน

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 5.

เป็นผลมาจากธาตุ Cadmium ที่ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมจนประชาชนได้รับความทุกข์
ทรมานจากอาการของโรครอย่านัก หรือ กรณี Minamata อันเป็นกรณีที่มีการ
ปล่อยสารปรอท ลงในอ่าว ซึ่งทำให้ผู้คนที่ยังชีพปลา และสัตว์ทะเล ได้รับ
อันตรายจากสารปรอท เป็นจำนวนมาก จากผลความเสียหาย และความทุกข์
ทรมานของประชาชน ที่ได้เพิ่มทวีขึ้นอย่างมากมายนี้เอง จึงทำให้เกิดแรง
ผลักดันจากประชาชน และจากท้องถิ่นต่าง ๆ ที่พยายามจะระงับเหตุแห่งความ
เสียหาย บรรยากาศในทางการเมือง และเศรษฐกิจ เริ่มประสบปัญหา เพราะ
ประชาชนหมดคุณภาพลงทุกที เพราะความป่วยไข้ ความกดดันที่รัฐได้รับจาก
ประชาชนเหล่านี้ จึงทำให้รัฐเกิดความกระตือรือร้นที่ต้องมีการตรากฎหมาย
ขึ้นใช้บังคับ เพื่อควบคุมปัญหาบ้าง มิใช่เพียงการแก้ไขในตอนปลายเหตุ
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมมาตรฐานสิ่งแวดล้อม จึงเริ่มเกิดขึ้น และในปี
ค.ศ. 1967 จึงได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบายของรัฐ
ในการควบคุม และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมโดยตรงออกมาเป็นฉบับแรก คือ
The Basic Law for Environmental Pollution Control ซึ่งเป็น
การเริ่มต้นของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่น ภายหลังจากผ่านประสบการณ์
ที่น้ำไซโกะเคียวมาเกือบร้อยปี

จากความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่นนี้ เป็นการชี้ให้
เราให้เห็นว่า กฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่นนั้น มีกำเนิดขึ้นมาได้จากแรงผลัก
ดันของประชาชน อันกลายเป็นความกดดันทางการเมือง ที่รัฐต้องรีบเข้าดำเนิน
การ กฎหมายจึงออกมาในรูปลักษณะของการแก้ไขสถานการณ์ให้คลี่คลายโดยมุ่ง
ถึงเรื่องความป่วยไข้ของประชาชนเป็นหลักใหญ่ กฎหมายจึงมีขอบเขตที่แคบมิได้
ครอบคลุมไปถึงเรื่องการวางแผนเพื่อควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม และ

ไม่มีการวางแผนถึงการใช้ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ประการใด กฎหมายจึงถูกบัญญัติมาในลักษณะที่เป็นการตามมาจากหลังของปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว มีใช้ลักษณะกฎหมายที่มีก่อนปัญหาเกิด และป้องกันปัญหา ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่นในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จ เท่าที่ควรจะเป็น

ในระยะหลังจนถึงปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นก็ได้พัฒนากฎหมายสภาวะแวดล้อมของตนมากขึ้น โดยได้พิจารณานำแบบอย่างของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของสหรัฐอเมริกามาใช้ แต่ทั้งนี้การนำมาปรับปรุงใช้ในญี่ปุ่นนั้น ก็ยังมีขอบเขตจำกัด เท่าที่จะไม่ขัดต่อระบอบการปกครองระบบต่าง ๆ ตลอดจนอิทธิพลของประชาชนญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการพัฒนาไปตามความเหมาะสมกับประเทศของเขา จนกระทั่งในทุกวันนี้ ประเทศญี่ปุ่นก็ได้ชื่อว่า เป็นประเทศที่นำหน้าในทวีปเอเชีย ในการควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเราจะได้พิจารณากันในรูปแบบ และโครงสร้างของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่น ในรายละเอียดต่อไป

กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

การมุ่งเดินหน้าของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ จนไม่หันหลังกลับมาดู เบื้องหลังว่าเกิดปัญหาอะไรติดตามมานั้น กลายเป็นความบกพร่องอย่างใหญ่หลวง รัฐจึงเริ่มเห็นความจำเป็น และต้องดำเนินการวางนโยบายอย่างกว้างขวางในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษที่ บรรยากาศต่าง ๆ ก็เร่งเร็ว แต่เหตุสำคัญ 3 ประการที่กระตุ้นรัฐบาลให้มีการวางนโยบายอย่างจริงจัง เสียทีก็คือ

1. ความไม่พอใจของประชาชนอย่างกว้างขวาง ที่รัฐทำได้แต่การช่วยเหลือเยียวยา

2. สภาพความเป็นพิษของสิ่งแวดล้อมที่ยังปรากฏอย่างต่อเนืองอยู่
3. ความขงใจของฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ที่มีต่อการใช้อำนาจของส่วนกลางในการควบคุมมาตรฐานของส่วนภูมิภาค ¹

กฎหมายฉบับแรกที่ได้มีการวางนโยบายทางด้านการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็คือ The Basic Law for Environmental Pollution Control ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. 1967 อันเป็นการเริ่มต้นที่ทำให้มีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ประกาศตามมาอีกหลายฉบับ รวมทั้งเป็นการชี้แนวทางในทางปฏิบัติให้แก่เจ้าพนักงาน หรือ ข้าราชการของรัฐ ที่จะดำเนินตามนโยบายของรัฐด้วย กฎหมายฉบับนี้เป็นการประกาศนโยบายว่าการควบคุมปัญหาสภาวะแวดล้อม เป็นสาระสำคัญที่รัฐบาล ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค และ เอกชน ต้องให้ความร่วมมือกันที่จะร่วมกันต่อสู้ป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ เพื่อประโยชน์แห่งสุขภาพอนามัยของประชาชน และ เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้มีอยู่ได้ตลอดไป ² แม้จะเป็นนโยบายที่ประกาศไว้อย่างกว้างขวางนัก แต่ก็เป็นการเริ่มต้นที่ดี ที่ทำให้มีการวางแผนในการควบคุมปัญหา นอกเหนือไปจากที่รัฐเคยกระทำมา คือ การแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้า

กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกบัญญัติขึ้น โดยการนำข้อบกพร่อง และ ประสพการณ์ความ ล้มเหลวของรัฐบาล มาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย และ เนื้อหาของกฎหมาย ดังจะเห็นได้ว่า เริ่มต้นมีการวางแผนที่จะควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงให้มีการส่งเสริมการพัฒนาเขตอุตสาหกรรม เพื่อการป้องกันมลพิษ และ เขต

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 19.

² Environmental Agency, Environmental Laws and Regulations in Japan, (Japan : Environmental Agency, 1976), P. 2.

ห้องที่ที่สามารถจะกำหนดขึ้น เพื่อการควบคุมโดยเฉพาะ นอกจากนี้จุดที่รัฐให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น คือ การให้ความสำคัญในความร่วมมือ และการให้อำนาจหน้าที่แก่ หน่วยบริหารส่วนภูมิภาค (Local Government) ส่วนท้องถิ่น (Municipalities) และเอกชน (Enterprises) ที่จะดำเนินการควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าที่เคยเป็นมา ¹ เพราะในอดีตแรงผลักดันจากส่วนภูมิภาค และประชาชน ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมกลายเป็นปัญหาของชาติ และรัฐเองก็ถูกแรงผลักดันเหล่านี้ เป็นสถานการณ์ที่บีบคั้นต่อความมั่นคงของรัฐบาลมาแล้ว

นอกจากบัญญัติในส่วนที่กล่าวมาแล้ว The Basic Law for Environmental Pollution Control ยังได้วางนโยบายไว้ในสาระสำคัญ ประการอื่น ๆ อีกอันได้แก่ การมีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ระบบการตรวจตรา และประเมินผลคุณภาพสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน การทำแผนงานส่งเสริม การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการกำหนดเขต การให้ความช่วยเหลือทางด้านกองทุน และงบประมาณ และที่สำคัญได้มีการจัดตั้งองค์กร และหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงขึ้น อันได้แก่ The Conference on Environmental Pollution Control และ The Councils on Environmental Pollution Control ²

ในการศึกษากฎหมายสหภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น นอกจากนโยบายที่ได้กำหนดไว้ใน The Basic Law for Environmental Pollution Control แล้ว การพิจารณาในตัวรูปแบบและโครงสร้างของกฎหมายญี่ปุ่นนั้น จะได้ดำเนินการ

¹ Julian Gresser, Koichiro Jujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 24.

² Environmental Agency, Environmental Laws and Regulations in Japan, PP. 3-8.

พิจารณาตามสาระสำคัญของกฎหมายสภาวะแวดล้อม 3 ส่วนด้วยกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 คือ กฎหมายที่จัดตั้งองค์กร กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ กฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นการพิจารณากฎหมายสภาวะแวดล้อมญี่ปุ่นนี้ ก็จะได้ดำเนินการไปตามสาระสำคัญทั้งสามส่วนนี้ เป็นลำดับไป เช่นเดียวกับที่ได้พิจารณากฎหมายของสหรัฐอเมริกามาแล้ว

ส่วนที่ 1 : กฎหมายที่จัดตั้งองค์กร หรือ หน่วยงาน

ตามลักษณะระบอบการปกครองของประเทศญี่ปุ่น ที่เน้นความสำคัญของอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้น เป็นผลให้การปกครองและบริหารในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีอำนาจน้อยมาก และขาดเสรีภาพในการตัดสินใจดำเนินการไปตามความเหมาะสม และการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับเฉพาะในเขตท้องที่โดยอิสระ ทั้งการปกครองในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ต้องรอคำสั่ง หรือ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบที่ทางส่วนกลางเป็นผู้บัญญัติขึ้น ความบกพร่องของระบบ จึงเกิดขึ้นตรงที่การดำเนินการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ นั้นไม่ทันหวังที่ และล่าช้า เพราะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายจากส่วนกลางเสียก่อน ซึ่งกว่าจะทำการใดได้ ปัญหาก็ได้ลุกลามไปมากแล้ว หรือ ทวีความรุนแรงให้มากยิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นนี้ จะเห็นว่าเหตุร้ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศนี้ ได้เกิดขึ้นในเขตภูมิภาคเสียส่วนมาก ไม่ว่าจะเป็นคดี Ashio คดี Itai-Itai หรือ คดี Minamata ก็ตาม ผู้ประสบปัญหาและต้องแก้ไขปัญหาคือ ผู้บริหารส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น กว่ารัฐบาลส่วนกลางจะยื่นมือเข้าถึงปัญหา ก็กลายเป็นเรื่องใหญ่ ที่กระทบถึงการเมืองแล้วทั้งสิ้น นี่ก็เป็นจุดหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดอำนาจของการบริหารในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในระยะเริ่มแรกของการประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นเช่นนั้น รัฐบาล ยังไม่ได้ให้ความสนใจกับความสำเร็จของปัญหานี้มากนัก รัฐบาลจึงไม่ได้กระตือรือร้น หรือ ขวนขวายที่จะจัดตั้ง หรือมอบหมายให้หน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม รัฐบาลยังคิดอยู่ว่ามิใช่ปัญหาใหญ่อะไร และไม่ใช่ว่าเรื่อง ที่รัฐต้องคำนึงถึงมากนักในขณะนั้น เพราะนโยบายหลักของรัฐบาลญี่ปุ่นในเวลานั้น คือการขยายตัว และพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม ปัญหาความเดือดร้อนเกิดขึ้น จากสิ่งแวดล้อมนั้น หากหน่วยงานราชการในสังกัด กระทรวง ทบวง กรมใด มี อำนาจหน้าที่พอที่จะให้การช่วยเหลือ แก้ไข สถานการณ์ไปได้ ให้มีความบรรเทา เบาบางลง กระทรวงเหล่านั้นก็รับผิดชอบไปพลางก่อน กระทรวงที่ยื่นมือเข้ามา มีบทบาทได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข และสวัสดิการ กระทรวงการต่างประเทศ และอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร และประมง เป็นต้น การทำงานของข้าราชการ ตามกระทรวงเหล่านี้ ก็ดำเนินไปตามที่มีขอบเขต และขีดความสามารถอยู่เดิมเท่านั้น ไม่มีการขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้น เพื่อรับมือกับปัญหาใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น การทำงานของแต่ละฝ่าย จึงทำไปโดยปราศจากการปรึกษาหารือ กับนักวิชาการ หรือ ผู้เชี่ยวชาญ การทำงานก็ประสบกับความขัดแย้งกัน หรือ เหลื่อมล้ำกัน เพราะ ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ ด้วยเหตุปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้เอง ทำให้เกิดความจำเป็น ที่รัฐต้องจัดตั้ง The Liaison Council for Pollution Control Promotion ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้น ผลที่ได้รับนั้นเป็นแต่เพียงการขจัดปัญหาข้อขัดแย้งให้เบาบางลงเท่านั้น ไม่ได้เป็นการ เสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมใด ๆ เลย¹ สภาพ ปัญหาที่ยังคงมีอยู่ และ วิกฤตของปัญหาที่กำลังจะเกิดในอนาคตก็มีมากขึ้นเรื่อย ๆ

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 26.

เมื่อปัญหาความเดือดร้อนจากกรณีต่าง ๆ เช่น Itai-Itai และ Minamata ซึ่งทำให้ประชาชนเจ็บป่วย ล้มตายไปเป็นจำนวนมาก ได้กลายเป็นปัญหาในระดับชาติ และประชาชนผลักดันให้กลายเป็นปัญหาทางการเมืองด้วยแล้ว รัฐจึงเริ่มคิดว่า ถึงขั้นนี้แล้ว รัฐควรจะมีการป้องกันและควบคุมปัญหาเสียที ประกอบกับในระยยะเวลานั้น ประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองในทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐอเมริกา ตลอดจนองค์การสหประชาชาติ ก็กำลังให้ความสนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเอาจริงเอาจัง สถานการณ์เหล่านี้จึงเป็นตัวกระตุ้นให้รัฐบาลญี่ปุ่น ต้องดำเนินการให้มีกฎหมายสภาวะแวดล้อมโดยตรงเสียที และมีการกำหนดหน่วยงาน และ ตัวบุคคล ที่จะมื่ออำนาจรับผิดชอบโดยตรงต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม The Basic Law for Environmental Pollution Control จึงเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางนโยบาย เพื่อให้มีการวางแผนป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ และในกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้มีการจัดตั้งผู้รับผิดชอบเป็นครั้งแรก คือ The Councils on Environmental Pollution Control ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นจุด เริ่มต้นที่ดี และเป็นผลให้มีกฎหมายสภาวะแวดล้อมฉบับต่าง ๆ ตามออกมา และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้นตามขึ้นมาก

✓ จากผลของลักษณะการปกครองของญี่ปุ่น และด้วยทฤษฎีกฎหมาย ประกอบกับประสบการณ์ความล้มเหลวของเหตุการณ์ต่าง ๆ ทำให้การจัดตั้งองค์กร หรือ หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น ออกมาใน 2 ระดับ คือ ในส่วนกลาง (Central Level) และ ในส่วนภูมิภาค (Local Level) แต่ลักษณะของหน่วยงานที่มีในทั้งส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาคนั้น ก็คือ โครงสร้างอันเดียวกัน มีหน้าที่เช่นเดียวกัน แต่ขอบเขตของอำนาจนั้น อาจแตกต่างกัน เพราะดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในประเทศนั้นความสำคัญของส่วนกลางนั้น

ยังมีมากกว่าส่วนภูมิภาค แม้ระบบการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบในอดีตแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงแฝงไว้ซึ่งอิทธิพลอยู่ในรูปแบบปัจจุบัน จึงกลายเป็นความเคยชิน และเป็นอิทธิพลของคนที่คุ้นเคยแล้ว

หากจะกล่าวถึงองค์กร หรือ หน่วยงาน ที่รับผิดชอบต่อปัญหาสภาวะแวดล้อมโดยตรง ทั้งโดยผลของกฎหมาย The Basic Law for Environmental Pollution Control และกฎหมายฉบับอื่น ๆ แล้ว อาจจำแนกหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องได้ดังนี้ คือ

1. The Councils on Environmental Pollution Control
2. The Environment Agency
3. เจ้าหน้าที่งานต่าง ๆ ของรัฐ
4. สภา Diet

ในการพิจารณากฎหมายส่วนนี้ จึงจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละองค์กรนี้เป็นลำดับไป

ก. The Councils on Environmental Pollution Control

The Councils on Environmental Pollution Control หรือที่เรียกกันว่า Councils นี้ได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยผลของกฎหมาย The Basic Law for Environmental Pollution Control ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับครั้งแรกใน ค.ศ. 1967 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1970 อันเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่มีการประกาศใช้ The National Environmental Policy Act ในประเทศสหรัฐอเมริกา The Councils นี้เป็นหน่วยงานแรกที่จัดตั้งขึ้น เพื่อรับผิดชอบในงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อป้องกันและควบคุมปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิเศษ

โดยเป็นการรับมอบงานจากบรรดาคณะกรรมการ และหน่วยงานต่าง ๆ นั้น มารวบรวมให้เป็นเรื่องราวภายใต้คณะผู้ทำงานแต่เพียงชุดเดียว ดังนั้นใน ระยะแรกตามผลของกฎหมายนี้ Councils จึงทำหน้าที่ในฐานะของการเป็น เจ้าพนักงานเต็มตัว (as a agency) ที่ทำงานทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหา สภาวะแวดล้อม โดยสังกัดอยู่กับ สำนักนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่น¹

เนื่องจากลักษณะการปกครองของญี่ปุ่น นั้นเป็นแบบส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาค การทำงานของ Councils จึงถูกจำแนกไปตามลักษณะการปกครอง ด้วย คือ มี The Central Council ทำงานรับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้น และ เกี่ยวข้องกับ เมืองหลวงและส่วนกลาง และ The Local Councils รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับในส่วนภูมิภาค โดยจำแนกความรับผิดชอบย่อยออกไป ตามเขตจังหวัดต่าง ๆ โดยมี The Prefectural Councils² เป็นผู้ ทำงาน และในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ก็มี The Municipal Councils³ เป็นผู้รับผิดชอบแยกย่อยออกไปอีกชั้นหนึ่ง เมื่อการปกครองนั้นเน้นความสำคัญ หนักไปในทางส่วนกลาง ผลที่เกิดขึ้นแก่ Councils นั้น จึงไม่ต้องสงสัยว่า The Central Council นั้น มีอำนาจและบทบาทที่มากกว่า The Local Councils The Local Councils นั้น เพียงแต่ศึกษาค้นคว้า ทารายละเอียดเพื่อผลในการ ควบคุมสิ่งแวดล้อมเฉพาะในเขตที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น แต่ The Central Council นั้น เมื่อได้สังกัดกับสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว บทบาทโดยทั่วไปในการวางแผน และกำหนดนโยบายนั้น จึงอยู่ในอำนาจและโอกาสของ The Central Councils ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการนอกเหนือไปจากภาระในการป้องกันและควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ ดังเช่นในฐานของเจ้าพนักงานธรรมดา

¹ The Basic Law for Environmental Pollution Control, article 27 .

² Ibid., article 29 .

³ Ibid., article 30 .

1. The Central Council

The Central Council นี้ประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลาย ซึ่งส่วนมากมักจะเป็น ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย นักวิทยาศาสตร์ ข้าราชการ ที่เกษียณราชการแล้ว ผู้แทนจากข้าราชการส่วนภูมิภาค สมาคมธุรกิจ องค์การ ทางเอกชนต่าง ๆ และ สหภาพแรงงาน โดยมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 90 คน และเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี¹ บุคคลทั้งหลายที่ได้รับเลือก ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกใน The Central Council นี้ ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมมาแล้วทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงาน และการประสานงานระหว่างกันนั้น เป็นไปโดยราบรื่นที่สุด ในทางปฏิบัติ ของการบริหารงานนั้นสมาชิกทั้ง 90 คนนี้ ต่างแบ่งกันรับผิดชอบในงานด้านต่าง ๆ กันออกไป ซึ่งมีการแยกย่อยออกเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ อีก 12 คณะใน The Central Council² นี้ คือ

- ก.) งานเบ็ดเตล็ดทั่วไป (General Affairs)
- ข.) งานการวางแผน (Planning)
- ค.) โครงการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ (Pollution Control Program)
- ง.) งานกำหนดทุน (Cost Allocation)
- จ.) งานด้านสุขภาพอนามัย (Environmental Health)
- ฉ.) งานการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment)
- ช.) งานคุณภาพของอากาศ (Air Quality)
- ซ.) งานด้านเสียงและแรงสั่นสะเทือน (Noise and Vibration)

¹ Julian Gresser, Koichiro Fufikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 242.

² Ibid., P. 243.

- ณ.) งานคุณภาพน้ำ (Water Quality)
- ญ.) งานมลพิษในดิน (Soil Pollution)
- ฎ.) งานด้านการทรุดตัวของพื้นดิน (Ground Subsidence)
- ฏ.) งานกำจัดสิ่งปฏิกูล (Waste Disposal)

ในคณะกรรมการทำงานทั้ง 12 คณะนี้ ยังประกอบด้วยคณะอนุกรรมการต่าง ๆ อีก ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 200 คน ทั้งคณะกรรมการใน Council และ คณะอนุกรรมการนี้ ทุกคนต่างทำงานกันเต็มเวลาทั้งสิ้น เพราะถือว่าเป็นข้าราชการส่วนหนึ่งที่สังกัดกับในสำนักนายกรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่และบทบาทของ The Central Council ที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ แตกต่างไปจากอำนาจได้มีอยู่ในตอนระยะแรกของการจัดตั้ง ดังเดิมนั้น Councils มีอำนาจในการปฏิบัติงาน ในฐานะเจ้าพนักงานได้อย่างกว้างขวาง เพราะเพิ่งเป็นหน่วยงานแรกที่มีการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1971 ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้มองสถานการณ์ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สวีเดน และอังกฤษ ที่ได้มีการจัดตั้งเจ้าพนักงานที่มีอำนาจอิสระเป็นผู้ฝ่าฝืน และรับผิดชอบกับการป้องกัน ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีใช้ลักษณะของเจ้าพนักงานที่รับงานทั่วไป รัฐสภา Diet ของญี่ปุ่น จึงได้ออกกฎหมายที่จัดตั้งเจ้าพนักงานเช่นนี้ขึ้น คือ The Environment Agency Establishment Law เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1971 ¹ ซึ่งเป็นการตั้ง The Environment Agency ขึ้นเป็นเจ้าพนักงาน อันมีลักษณะคล้ายกับ Environmental Protection Agency หรือ EPA ในสหรัฐอเมริกา นั่นเอง

¹ Ibid., PP. 26-27.

นับแต่ ค.ศ. 1971 เป็นต้นมา อำนาจของ Central Council ที่มีอยู่เดิม ก็ได้โอนไปสู่ Environment Agency ในบางส่วน อำนาจหน้าที่หลักสำคัญของ Central Council จึงมีอยู่เพียงการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์หารายละเอียด เพื่อให้คำปรึกษา และแนะนำแก่ผู้บริหารของ Environmental Agency และ นายกรัฐมนตรี¹ ปัจจุบันนี้ The Central Council จึงเป็นที่รู้จักกันในฐานะของคณะที่ปรึกษาทางด้านสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุที่ฐานะทางกฎหมายของ The Central Council เป็นแต่เพียงที่ปรึกษา ทำรายงานต่าง ๆ หรือให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ จึงไม่มีผลผูกพันให้ Environment Agency ต้องผูกพันและปฏิบัติตาม โดยอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่เห็นชอบด้วยเลยก็ได้ แต่การกระทำเช่นนั้นก็ก่อให้เกิดปัญหาที่ Environment Agency ต้องหาทางออกที่ดีกว่าในขั้นต่อไป

สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่ง ที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ก็คือ ระบบข้าราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น มักจะปรากฏว่าการทำงานของ The Central Council นั้น ไม่เป็นอิสระเท่าใดนัก เพราะมักจะถูกอิทธิพลจากข้าราชการประจำ และ Environment Agency เข้ามามีบทบาทต่อการทำรายงาน หรือ ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะ ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัติในการทำวิจัยบางอย่างนั้น The Central Council ไม่มีบุคลากรจึงต้องอาศัย The Environment Agency เข้ามาร่วม ซึ่งทำให้การทำวิจัยนั้นมักจะออกมาในทางที่เป็นผลแก่ตัว Environment Agency เองมากกว่า นอกจากนี้ในการทำรายงานของ Central Council ยังต้องมีการเวียน เพื่อให้เจ้าพนักงานอื่น ๆ ทราบ และสิ่งที่ปรากฏเสมอ คือ มักจะมีการทำความเข้าใจในรายงานเหล่านั้น

¹ Ibid., P. 242 .

มาด้วย ซึ่งผลรายงานที่สรุปผลสภาพสิ่งแวดล้อมของปี จึงกลับมิใช่ผลงานของ The Central Council ที่มีอำนาจในการประเมินผลอย่างแท้จริง แต่กลายเป็นผลงานร่วมกับ Agency ด้วย ซึ่งเขาเป็นผู้ทำงานเอง และขอประเมินเอง ด้วยอีก ¹

แต่อย่างไรก็ตาม การทำงานของ The Central Council ก็นับว่ามีประโยชน์มาก เพราะเป็นทั้งแหล่งข้อมูล แหล่งความรู้ทางวิชาการ และเทคโนโลยี ที่จะให้การสนับสนุนแก่ Environment Agency และข้าราชการ ในกระทรวงต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างดี

2. The Local Councils

แม้ว่าตามกฎหมายฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นจะไม่มีบทบาท หรือ ความสำคัญมากนัก แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัตินั้น ได้แสดงให้เห็นว่า ตัวจักรสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดกฎหมายสภาวะแวดล้อมในญี่ปุ่นนั้น ก็คือ ฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นนี้ ไม่ว่าจะเป็นวิธีการแก้ไขเหตุการณ์ร้ายแรงเฉพาะหน้า หรือ การพยายามควบคุมมาตรฐานให้เข้มงวดกว่ามาตรฐานแห่งชาติที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดไว้ ล้วนแล้วแต่เป็นความพยายามของฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้พอรัฐสภา Diet มีการผ่านกฎหมาย The Basic Law for Environmental Pollution Control ออกมา ซึ่งมีผลเป็นการจัดตั้ง The Central Council กฎหมายนี้ จึงได้คำนึงถึงความสำคัญของส่วนภูมิภาคขึ้นด้วย กฎหมายฉบับนี้จึงได้จัดตั้งให้มืองค์กรส่วนภูมิภาค เกิดขึ้นโดยประกอบด้วยระดับจังหวัด (Prefectural Councils) และ ระดับท้องถิ่น (Municipal Council)

¹ Ibid., P. 244.

เป็นผู้ทำงานรับผิดชอบในเขตของจังหวัด และท้องถิ่นนั้น

๕. หน้าที่ตามกฎหมายของ Local Councils นั้นถูกกำหนดไว้ใน The Basic Law for Environmental Pollution Control มาตรา 29 และมาตรา 30¹ กล่าวคือ หน้าที่ในการศึกษาค้นคว้า และ ปรึกษาหารือกัน ในรายละเอียดของเรื่องต่าง ๆ เพื่อใช้ในการควบคุม และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ หน้าที่หลักของ Councils จึงเป็นเพียงการหาข้อมูล และรายละเอียด เพื่อเป็นแหล่งข้อมูล และเป็นที่ปรึกษาให้กับ ฝ่ายบริหารของส่วนภูมิภาค (Local Government) ซึ่งจะเป็นผู้ทำงานรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้เองโดยตรง

แม้ว่าบทบาทของ Local Councils จะไม่มีมากนัก และไม่ผู้จะเด่นชัดนัก ในการทำงาน แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่เสริมสร้างความสำคัญ และ ประสิทธิภาพการทำงานให้แก่ ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่งานอื่น ๆ Local Councils จึงอยู่แต่เบื้องหลังของความสำเร็จในการทำงานทั้งหลายของฝ่ายบริหาร

๖. The Environment Agency

นับตั้งแต่กฎหมาย The Environment Agency Establishment Law ได้ประกาศใช้บังคับมาเมื่อ ค.ศ. 1971 เป็นต้นมา The Environment Agency หรือ EA ก็เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและบทบาทอย่างเต็มที่ในการควบคุม และ ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ ในประเทศญี่ปุ่น อันมีผลทำให้ EA เป็นผู้รับผิดชอบหลักในงานเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยดำเนินงานประสานไปกับ Central Council และข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ ขอบเขตการทำงาน และอำนาจหน้าที่ของ EA จึงมีอย่างกว้างขวางมาก และทำให้การรักษาสิ่งแวดล้อมเพิ่มความสำคัญ

¹ Environment Agency, Environmental Laws and Regulations in Japan, P. 8.

ขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งในสายตาของระดับชาติ และระดับประชาชน

The Environment Agency หรือ EA นี้ เป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี แต่มีฐานะทางกฎหมายนั้น สำคัญเทียบเท่ากับกระทรวง และถือรวมอยู่ในคณะรัฐมนตรีด้วย¹ ซึ่งเป็นเครื่องแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า นับแต่ ค.ศ. 1971 เป็นต้นมา ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญ ที่รัฐบาลให้ความสนใจมากเท่ากับเรื่องอื่น ๆ ตามนโยบายแห่งชาติ ฉะนั้น ไม่ว่าการประชุมคณะรัฐมนตรี จะเป็นเรื่องที่วางแผน หรือ ตัดสินปัญหาใด การพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นประเด็นที่มีการหยิบยกมาพูดกันในระดับนี้เสมอ

การทำงานของ EA นี้ ต้องประสานไปด้วยกันกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่สังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี และ เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม คือ สภาที่ปรึกษาเพื่อการควบคุมสิ่งแวดล้อมส่วนกลาง (Central Council for Control of Environmental Pollution) สภาอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature Conservation Council) สภาอนุรักษ์ทะเลภายใน (Seto Inland Sea Environmental Conservation Council) สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมแห่งชาติ (National Institute for Environmental Pollution Research) สถาบันอบรมบุคลากร เพื่อควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Training Institute for Environmental Pollution Control) และ คณะกรรมการร้องทุกข์ความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Pollution - related Health Damage Compensation Grievance Board) หน่วยงานทั้งหลายเหล่านี้ได้ถูกจัดตั้งขึ้นก็เพื่อส่งเสริมให้การทำงานของ Environment Agency มีขีดความสามารถสูงขึ้น และ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคะทำได้รวมเร็วขึ้น

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 234 .

ภายใน Environment Agency เอง ก็ได้มีการจัดแบ่งองค์กร
ภายในออกเป็น 5 ส่วน ด้วยกันคือ ¹

1. สำนักงานวางแผนและประสานงาน (Planning and Coordination Bureau)
2. สำนักงานอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature Conservation Bureau)
3. สำนักงานคุณภาพอากาศ (Air Quality Bureau)
4. สำนักงานคุณภาพน้ำ (Water Quality Bureau)
5. ฝ่ายสุขภาพอนามัยที่เกี่ยวข้องจากสิ่งแวดล้อม (Environmental Health Department)

การทำงานของแต่ละฝ่ายที่แยกกันรับผิดชอบนี้ มีทั้งการวางแผนและการประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำต่าง ๆ ต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยบทบาทสำคัญอันเป็นหน้าที่หลักของ Environment Agency คือ การประสานงานกับหน่วยงานทั้งหลาย และ ข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้ง Environment Agency ขึ้นนี้ แม้จะมีส่วนในการแบ่งเบาภาระหน้าที่จากหน่วยงานเดิมในบางส่วน แต่ก็มิได้เป็นการเอางานทั้งหมดที่หน่วยงานต่าง ๆ เคยทำอยู่นั้นโอนมาเป็นของ EA เสียทั้งหมด แต่กลับเป็นผู้อยู่ในฐานะของผู้ประสานงานให้รัดกุมยิ่งขึ้น เพราะบุคลากรที่จะมาเป็น EA ได้นั้นต้องผ่านการอบรมจากสถาบันอบรม (Training Institute for Environmental Pollution Control) มาแล้วทั้งสิ้น

¹ Ibid., P. 234.

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ Environmental Agency คือ หน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Standard) ด้วยเหตุที่ EA เป็นผู้ที่สามารถได้รับข้อมูลทั้งจากการวิจัยของสถาบัน และ จาก Central Council และจากประสบการณ์การทำงานที่ได้ผ่านมา ภาระหน้าที่การกำหนด มาตรฐาน จึงตกแก่ Environment Agency ที่จะกำหนดทั้ง มาตรฐานคุณภาพ สิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่โดยทั่วไป (Ambient Standard) และ มาตรฐานที่อนุญาต ให้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม (Emission Standard)¹ โดยให้หน่วยงานภายใน EA ที่ได้แบ่งกันรับผิดชอบแต่ละฝ่ายนั้น ค้นคว้า และวิเคราะห์ ถึงเกณฑ์ที่เหมาะสมอันจะไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต และสุขภาพอนามัย

หากได้พิจารณาวิเคราะห์ถึงบทบาทของ Environment Agency แล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ EA แท้จริงเป็นการมุ่งถึงการบริหาร และการ ประสานงานในส่วนกลาง (The Central Level) เป็นหลัก เพราะเป็นการ วางแผนการป้องกัน ตลอดจนกำหนดนโยบาย และมาตรฐาน เพื่อให้กระทรวงหรือ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น นอกจากนี้แล้ว ลักษณะโครงสร้าง ที่สังกัดกับสำนักนายกรัฐมนตรี จึงทำให้ขอบเขตงานอยู่เพียงในส่วนกลางนี้เท่านั้น ไม่ได้ขยายบทบาทให้กว้างขวางออกไปสู่ในส่วนภูมิภาคเท่าใดนัก ดังนั้นการบริหาร งานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในส่วนภูมิกานั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร ในส่วนภูมิภาคร่วมกับ Local Councils ที่จะรับผิดชอบกันเอง ตามนโยบายและ กฎหมายที่ทางส่วนกลางได้กำหนดไปเท่านั้น X

¹ Ibid., P. 237.

ค. เจ้าพนักงานต่าง ๆ ของรัฐ

สถาบันที่สำคัญในทางการควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษอีก
สถาบันหนึ่ง คือ คณะรัฐบาลในนามของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ กระทรวง
ต่าง ๆ นั้น ต่างก็มีข้าราชการและพนักงานอยู่จำนวนมากที่ทำงานรับผิดชอบใน
กิจการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของกระทรวงนั้น ๆ ดังนั้น ในการรับเรื่องแต่ใน
เบื้องต้น ตลอดจนการพิจารณาดำเนินการในขั้นต่อ ๆ ไปนั้น ล้วนแล้วแต่อยู่
ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้แล้วทั้งสิ้น ดังตัวอย่าง
เช่น หากจะมีการสร้างถนนตัดเข้าไปในเขตป่า กระทรวงที่ต้องรับผิดชอบก็คือ
กระทรวงคมนาคม เป็นต้น ดังนั้นผู้ที่เป็นคนทำงานในรายละเอียดของกิจการ
หรือโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงได้แก่บรรดากระทรวงทั้งหลาย
เหล่านี้

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกระทรวงอยู่ทั้งหมด 12 กระทรวง คือ
กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวง
ศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ กระทรวงเกษตรและป่าไม้
กระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวง
ไปรษณีย์และการสื่อสาร กระทรวงแรงงาน กระทรวงโยธาธิการ และ
กระทรวงมหาดไทย¹ กระทรวงที่มักจะมีเกี่ยวข้องกับรับผิดชอบต่อการทำงาน
ด้านสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ นั้น มักได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ เพราะ
ต้องแก้ไขปัญหาด้านความเจ็บป่วย และการเบาเทาทุกข์ กระทรวงเกษตร
และป่าไม้ กระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม

¹ Ibid., P. 235.

และ กระทรวงโยธาธิการ ซึ่งมักจะเป็นผู้ดำเนินการ หรือ พิจารณากิจการ หรือ โครงการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้

การทำงานของกระทรวงต่าง ๆ นี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการ ทำงานหลักเฉพาะในส่วนกลางเท่านั้น โดยมีการประสานกับ Environment Agency และรับคำปรึกษาจาก Central Council ในขอบเขตของการทำงาน จึงมักเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนป้องกัน หรือ การควบคุมในกิจการ หรือโครงการใหญ่ ๆ ที่อยู่ในความดูแล หรือในการพิจารณาของกระทรวงต่าง ๆ เท่านั้น ข้าราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ และ Environment Agency จึงทำหน้าที่ที่จะติดตามและประเมินผลคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่า มีสภาพเป็นไปตามมาตรฐานที่ Environment Agency ได้กำหนดไว้ หรือไม่เพียงใด วิธีการปฏิบัติจึงค่อนข้างเป็นทางการ

* แต่หากพิจารณาถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นเพียงหน่วยบริหาร แยกย่อยลงมาจากส่วนกลาง รับอำนาจตามกฎหมาย และนโยบายจากรัฐบาลมาปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าอำนาจของผู้บริหาร หรือข้าราชการในส่วนภูมิกาศนี้ค่อนข้างจะถูกจำกัด ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือ อำนาจในการออกกฎหมายได้อิสระ และกว้างขวางนัก ผู้บริหารส่วนภูมิภาคสามารถเพียง

แต่จะออกระเบียบข้อบังคับ (Ordinance) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำงานได้เท่านั้น ซึ่งโดยฐานะของระเบียบข้อบังคับนั้น ถ้ามีสภาพบังคับที่ไม่เด็ดขาดเท่าใดนัก ฉะนั้น โดยทั่วไปแล้ว ผู้บริหารของส่วนภูมิภาคจึงยอมรับและปฏิบัติตามส่วนกลางทุกประการ แต่สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นระยะที่ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษมากขึ้นทุกทีนั้น ฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ได้แสดงบทบาทที่เกินไปกว่าอำนาจที่ได้รับจากส่วนกลาง เนื่องจากความจำเป็นที่ต้องแก้ไข และป้องกันภัยเฉพาะหน้า เพราะนโยบายของรัฐบาล และกฎหมายนั้นไม่สามารถใช้บังคับได้ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาค ด้วยความจำเป็นและแรงสนับสนุนจากมหาชน เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติม The Basic Law for Environmental Pollution Control ใน ค.ศ. 1970 จึงได้มีการแก้ไขและยอมรับให้ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคสามารถจะกำหนดมาตรฐานให้เข้มงวดหรือ สูงกว่ามาตรฐานของชาติที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดได้ และยังมี การขยายขอบเขตในการออกระเบียบข้อบังคับให้มีผลได้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่ก็ยังไม่ถึงขนาดที่มีผลในฐานะกฎหมาย¹

๕ เนื่องจากฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคขาดอำนาจที่จะใช้บังคับกับผู้ทำสิ่งแวดล้อมให้เสียหายอย่างจริงจัง ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค โดยข้าราชการต่าง ๆ นั้น จึงต้องหาวิธีการอย่างอื่นในการควบคุม และป้องกัน สิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ แทนวิธีการบังคับตามกฎหมาย การเข้าดำเนินการอย่างนุ่มนวล จึงถูกนำมาใช้แทนการแข่งกร้าวของตัวบทกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามความเหมาะสมกับวัฒนธรรม และอิทธิพลของคนญี่ปุ่นอยู่แล้ว วิธีการที่นำมาใช้ได้แก่

¹ Ibid., pp. 246-247.

1. การทำข้อตกลงเพื่อควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Pollution Control Agreements)¹ วิธีการทำข้อตกลงระหว่างฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคกับ เจ้าของกิจการต่าง ๆ เป็นวิธีการละมุนละม่อมที่นำมาใช้เพื่อการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้อย่างเป็นผลดี การที่เอกชนยอมตนเข้ามาอยู่ในข้อตกลงที่จะปฏิบัติตาม และยอมรับผิดชอบ หากเกิดการฝ่าฝืนข้อตกลงนั้น ก็เพราะสาเหตุจากแรงผลักดันของประชาชนที่มีต่อเจ้าของกิจการที่ทำลายสภาพแวดล้อม ความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์อันเป็นผลเสียต่อผลิตภัณฑ์ และการดำเนินงานของกิจการเป็นสิ่งที่เจ้าของกิจการต่าง ๆ เหล่านั้นเกรงกลัว และไม่ปรารถนาจะได้รับ เอกชนผู้เป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ จึงเอาทางเลือกที่จะยอมรับผูกพันตนในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ให้คงสภาพดี และยอมรับผิดหากเกิดการฝ่าฝืนขึ้น

การผูกพัน และบังคับไปตามข้อตกลงที่ทำขึ้นนี้เป็นไปโดยความเชื่อถือและความศรัทธาที่มีให้ต่อกันเท่านั้น เพราะข้อตกลงนี้ไม่มีฐานะผูกพันทางกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่มีผลแม้ในฐานะของสัญญา เพราะฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำสัญญาในลักษณะนี้ได้ ดังนั้น ว่ากันตามหลักการแล้ว รัฐจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะปรับ หรือ ลงโทษแก่ผู้ละเมิดข้อตกลงแต่ประการใดได้เลย

การมีข้อตกลงกันระหว่างรัฐกับ เอกชน เช่นนี้ เป็นผลดีแก่การควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างมาก เพราะเมื่อตามกฎหมาย ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจออกกฎหมายที่จะกำหนดรายละเอียด หรือวิธีการที่เหมาะสมต่อท้องที่ได้ และ กฎหมายจากส่วนกลางก็ไม่ได้บัญญัติไว้ การเขียนข้อตกลง

¹ Ibid., PP. 248-249.

ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคเห็นว่าเหมาะสม ก็สามารถกระทำได้ในข้อตกลงนี้ ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตการใช้กฎหมายให้กว้างขวางออกไป อันถือว่าเป็นการปฏิบัติงานอย่างไม่เป็นทางการนัก ในขณะที่เดียวกันกับที่ทางเอกชน ก็เพิ่มมาตรการ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย เพื่อควบคุมมลภาวะให้ลดน้อยลงด้วย จึงเป็นการพัฒนาขีดความสามารถให้แก่การควบคุม และรักษาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนมีเสียงในการติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลงของฝ่ายเอกชน ซึ่งทำให้เป็นการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และฝ่ายเอกชนต้องระวังตัวอยู่เสมอ วิธีการทำข้อตกลงเช่นนี้ จึงเป็นวิธีการที่ได้ผลดีวิธีหนึ่งในประเทศไทยนี้

2. การทำแนวทางเพื่อการพัฒนา (Guidelines for Development) ¹ การให้แนวทางในการดำเนินกิจการ ตลอดจนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เป็นวิธีหนึ่งที่รัฐในส่วนภูมิภาค ได้กระทำต่อเอกชนเจ้าของกิจการ แต่เนื่องจากฐานะทางกฎหมายของแนวทางที่รัฐมอบให้นี้ ไม่มีสภาพบังคับใด ๆ เลย ไม่ว่าจะโดยผลทางกฎหมาย หรือผลทางสังคม วิธีการให้แนวทางปฏิบัติจึงไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผลนัก ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคทวีความต้องการที่จะมีอำนาจในการตรากฎหมายเองได้มากยิ่งขึ้น

ลักษณะการติดต่อควบคุมกันระหว่างรัฐกับเอกชน ในลักษณะที่ไม่ค่อยเป็นทางการทั้งสองวิธีนี้ จึงทำให้รูปแบบของญี่ปุ่น เป็นลักษณะเฉพาะตัวที่รัฐกับเอกชนมุ่งจะประองคองประสานกัน ไม่พยายามทำตัวเป็นคนละฝ่าย และเผชิญหน้ากันด้วยกฎหมาย การฟ้องร้องกำหนดคดีนั้น เป็นประการสุดท้ายที่จะพึงกระทำกัน

¹ Ibid., pp. 249-252 .

ซึ่งย่อมหมายความว่าถึงเหตุการณ์นั้น มีความรุนแรงจนรัฐ และประชาชนต้องเข้า
ดำเนินการขึ้นเด็ดขาด วิธีการควบคุมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษใน
ประเทศญี่ปุ่น จึงแตกต่างจากในประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะในสหรัฐ-
อเมริกานั้น การติดต่อหรือตกลงอย่างไร ก็เป็นเรื่องว่าการในศาล ทุกฝ่ายต่าง
เผชิญหน้ากันด้วยกฎหมายที่จะคอย บังคับเพื่อรักษาสิทธิของตน ด้วยกฎหมาย
และการดำเนินการตามกฎหมาย จึงมีบทบาทต่อการควบคุมสิ่งแวดล้อม มากกว่า
ในประเทศญี่ปุ่น ¹

ง. รัฐสภา Diet

สภา Diet เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในทางปฏิบัติต่อ
การควบคุมและป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้กำหนดบทบาท
และหน้าที่ของสภา Diet ไว้อย่างชัดเจน ดังเช่น กฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่ใน
ทางความเป็นจริงรัฐสภา Diet ก็เป็นสถาบันที่ได้ผ่านกฎหมายสภาวะแวดล้อม
ออกมาใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ เป็นสิ่งสำคัญที่สุดต่อการดำเนินงานของ
เจ้าหน้าที่ทุกระดับ และทุกหน่วยงาน

องค์กร หรือ หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่อการป้องกัน และควบคุม
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็มีอยู่ 4 ประการใหญ่ ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เนื่อง
จากลักษณะความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่น ได้กำเนิดขึ้นภายหลัง
จากการมีปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษที่ร้ายแรงเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้นองค์กร หรือหน่วย
งานอื่น ๆ ที่ยังเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมยังมีอีกหลายหน่วยงาน
แต่ลักษณะการดำเนินงานนั้น เป็นการรับ เรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนบ้าง หรือ

¹ Ibid., pp. 279-280.

เป็นการพิจารณาช่วยเหลือสงเคราะห์ เพื่อเยียวยาแก่ผู้เสียหายบ้าง องค์การ
ทางด้านนี้จะขอเข้าไปพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วย การใช้กฎหมายที่มีช่วยส่วนบังคับ
ให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

ส่วนที่ 2 : กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ประเทศญี่ปุ่นก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ใช้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
เป็นเกณฑ์ในการควบคุมสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้โดยถือเอาความสำคัญของมาตรฐาน
เป็นเครื่องชี้ หรือ กำหนดถึงขีดจำกัดที่สิ่งแวดล้อมจะมีคุณภาพที่ต่ำไปกว่านี้ไม่ได้
มาตรฐานที่กำหนดขึ้น จึงเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่บรรดาเอกชน และ
เจ้าของกิจการทั้งหลาย ต้องรักษาระดับการดำเนินงานที่จะไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม
ให้มากเกินไป และในขณะเดียวกันก็เป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่บรรดาเจ้า
พนักงานทั้งหลาย ที่ต้องติดตาม สอดส่องดูแลมิให้มีการละเมิดมาตรฐานที่กำหนด
ไว้ ตลอดจนการแก้ไขสถานการณ์หากว่า เกิดการฝ่าฝืนเกณฑ์มาตรฐานนั้นแล้ว

เกณฑ์มาตรฐาน (Standard) ได้ถูกนำขึ้นเป็นมาตรการในการ
ควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง และเป็นทางการ ก็โดยผลของกฎหมาย
The Basic Law for Environmental Pollution Control ใน ค.ศ.
1967 ดังปรากฏอยู่ใน มาตรา ๑¹ ที่บัญญัติว่า รัฐเป็นผู้กำหนดให้มีมาตรฐาน
คุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อเป็นการปกป้องต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และเป็น
การอนุรักษ์ไว้ซึ่ง สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตทั้งหลาย การบัญญัติถึงความสำคัญของการ
มีมาตรฐานไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมฉบับแรกของ
ประเทศญี่ปุ่น จึงเท่ากับเป็นการเริ่มต้นของการควบคุม และป้องกันปัญหา

¹ Environment Agency, Environmental Laws and Regulations
in Japan, PP. 3-4.

สภาวะแวดล้อม เป็นพิษโดยพิจารณาจากมาตรฐานที่กำหนดไว้เป็น เกณฑ์ ดังนี้
กฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามมาในภายหลังไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในเรื่อง น้ำ อากาศ
เสียง สารพิษ หรือเรื่องอื่น ๆ ก็มีส่วนที่กำหนดเรื่องมาตรฐานไว้ทั้งสิ้น

รัฐบาลและหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมใน
ประเทศญี่ปุ่นนี้ ก็ได้ถือเอามาตรฐานที่ได้กำหนดไว้แล้วนี้ ใช้ประโยชน์ในการ
บริหารงานเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานมีทั้งลักษณะการควบคุม และ
การทำแผนงานส่งเสริมสำหรับในแต่ละท้องที่ แต่กว่าจะมาเป็นตัว เลขที่เป็น
มาตรฐานที่ตกลงยอมรับกันได้นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นก็ต้องใช้เวลายาวนานในการ
พิจารณาตั้งมาตรฐานที่แน่นอน และเป็นที่ยอมรับ สาเหตุของความล่าช้าและ
กินเวลาในบางเรื่องนั้น เป็นเพราะประเทศญี่ปุ่นประสบภัยความเสียหาย
จากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เสียก่อนแล้ว จึงมีกฎหมายเข้าควบคุม การเคลื่อนไหว
ในทางใดของรัฐ จึงเป็นที่แห่งเล็ง และติดตามของผู้สนใจ และนักวิชาการ
ทั้งหลาย ซึ่งทำหน้าที่ในการชักท้วง หรือ ดึงการพิจารณาของรัฐเป็นครั้งคราว
ดังนั้นกว่าจะเป็นที่ยุติ ในบางครั้งจึงต้องเป็นการขอความช่วยเหลือจากต่างชาติ
หรือ องค์การอนามัยโลก (WHO) เข้ามาพิจารณาประกอบด้วย ¹

ก. ประเภทของมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

โดยหลักการของการใช้มาตรฐานเข้าควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่ง
แวดล้อม เป็นพิษนั้น มาตรฐานที่กำหนดขึ้นจะต้องประกอบด้วย 2 ประเภท คือ
มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่โดยทั่วไป (Ambient Standard หรือ
Environmental Quality Standard) และมาตรฐานที่อนุญาตให้ปล่อยของ
เสียออกสู่สิ่งแวดล้อมได้ (Emission Standard) สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima,
Environmental Law in Japan, P. 259 .

ก็ได้รับหลักการของการใช้มาตรฐาน เข้าควบคุมและป้องกัน ดังนั้นมาตรฐานที่ใช้ อยู่ในประเทศญี่ปุ่น จึงมีความหมายถึงมาตรฐานทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้¹ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ

1. มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ทั่วไป (Ambient Standard) เป็นการกำหนดถึงระดับของสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปว่า จะมีสารพิษในแต่ละประเภทจะเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้น การกำหนดจึงออกมาในลักษณะ เป็นการทั่วไปในเขตทั่วประเทศ หรือ อาจจะมีการกำหนดมาตรฐานเฉพาะในเขตใด เขตหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากองค์ประกอบทางภูมิอากาศ และภูมิประเทศประกอบด้วย

การกำหนดมาตรฐานประเภทนี้ ได้ถูกกำหนดขึ้นจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยมี Environment Agency เป็นผู้ค้นคว้า และหาเกณฑ์เหมาะสมที่จะกำหนดขึ้นใช้บังคับหลัก เกณฑ์ที่นำมาคำนึงถึงในการกำหนดมาตรฐานประเภทนี้ Environment Agency ได้จำแนกระดับของมาตรฐานไว้ 2 ระดับด้วยกัน คือ มุ่งคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์เป็นระดับแรก และมุ่งอนุรักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีชีวิต เป็นระดับที่สอง ในระดับแรก เพื่อให้เกณฑ์มาตรฐานนี้อยู่ในขีดมาตรฐานที่สูง อันจะไม่ทำให้ความเป็นพิษของสิ่งแวดล้อมนั้น มีปริมาณมาก จนทำอันตรายหรือทำความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ได้ การคุ้มครองมนุษย์ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศ จึงได้รับการให้ความสำคัญไว้ในระดับแรก ส่วนสำหรับระดับที่สองคือ มาตรฐานที่คุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีชีวิตทั้งหลายนั้น เป็นการลดมาตรฐานให้ต่ำลงบ้าง เพียงจะไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ แต่ในบางครั้ง การกำหนดมาตรฐานในระดับสองนี้ ก็ได้ถูกละเลยไป

¹ Ibid., P. 254.

เพราะเหตุที่ถือว่า การคุ้มครองสุขภาพอนามัยมนุษย์นั้น เมื่อถึงเกณฑ์มาตรฐานที่สูงแล้ว ก็ย่อมเป็นการคุ้มครองสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ไปในตัวด้วยแล้ว¹

ขั้นตอนในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ทั่วไปนี้ Environment Agency จะทำงานประสานกับ Central Council ในการค้นคว้าหาข้อมูล เพื่อตั้งเกณฑ์มาตรฐานขึ้น โดยมีการตั้งอนุกรรมการขึ้นประมวลสืบถึงยี่สิบคน ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อรับผิดชอบต่อการศึกษาหารายละเอียดในมาตรฐานแต่ละเรื่อง ผลของการพิจารณาของคณะอนุกรรมการที่ได้นี้ ก็จะนำเสนอต่อผู้อำนวยการ Environment Agency ซึ่งในระหว่างนี้ก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลผู้สนใจ และเจ้าพนักงานอื่น ๆ เข้าอ่านพิจารณาและให้ความเห็น หากมีการปรับปรุงก็จะทำขึ้นภายหลังจากนี้แล้วก็ประกาศใช้บังคับต่อไป²

2. มาตรฐานที่อนุญาตให้ปล่อยของเสียสู่สิ่งแวดล้อมได้ (Emission Standard) มาตรฐานประเภทนี้เป็นการกำหนดปริมาณของสารพิษ หรือของเสียในแต่ละประเภท ที่จะปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดปริมาณนี้ให้ขึ้นอยู่กับปริมาณที่ปล่อยต่อกำหนดระยะเวลา เช่น ภายใน 1 วัน จะปล่อยได้ไม่เกินปริมาณเท่าไร ซึ่งมาตรฐานประเภทนี้ จะเป็นเกณฑ์ที่เจ้าพนักงานใช้ควบคุมบรรดาโครงการทั้งหลายให้ปฏิบัติตาม และมีสภาพบังคับและการลงโทษ หากมีการฝ่าฝืนมาตรฐานนี้

เกณฑ์มาตรฐานของเสียที่อนุญาตให้ปล่อยได้นี้ Environmental Agency เป็นผู้กำหนดขึ้นจากส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ในบางเรื่อง เช่น คุณภาพของอากาศนั้น ฝ่ายบริหารในส่วนภูมิภาค สามารถที่จะกำหนดมาตรฐานขึ้นใช้บังคับเฉพาะใน

¹ Ibid., P. 254 .

² Ibid., P. 256 .

เขตในท้องถิ่นนั้น โดยจะให้มีความเข้มงวดกว่ามาตรฐาน
ที่ทางส่วนกลางเป็นผู้กำหนดก็ได้¹ การควบคุมดูแลของเจ้าพนักงานจึงสามารถ
ทำได้อย่างทั่วถึง เพราะ มาตรฐานที่ใช้มีความเหมาะสมไปตามความจำเป็น
เฉพาะในเขตท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานประเภทนี้ส่วนมากจึงพิจารณา
กันไปตามองค์ประกอบทางภูมิอากาศ ภูมิประเทศ ประกอบไปด้วย เช่นกัน

โดยหลักการแล้ว การควบคุมปริมาณที่อนุญาตให้ปล่อยของเสีย
ออกสู่สิ่งแวดล้อมนี้ เมื่อพิจารณาผลรวมของการปล่อยทั้งหมดในเขตนั้นแล้ว จะ
ต้องไม่เกินกว่าปริมาณที่กำหนดไว้ตาม เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่
(Ambient Standard) ตามหลักการ มาตรฐานทั้งสองประเภทนี้จึงต้องเชื่อมโยง
สัมพันธ์กันโดยตลอด ดังเช่นระบบที่ตั้งไว้ใน สหรัฐอเมริกา แต่ทางปฏิบัติ
ที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นนั้น มาตรฐานทั้งสองนี้อาจไม่ตรงกันทีเดียวนัก ในทางผลรวม
เพราะฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคมักกำหนดมาตรฐานที่เข้มงวดกว่าที่ส่วนกลางกำหนด
ผลลัพธ์ที่ได้แม้จะไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ โดยมาตรฐานคุณภาพโดยทั่วไป แต่ก็
ถือว่าผลเป็นที่น่าพอใจยิ่ง เพราะการถือเกณฑ์มาตรฐานที่เข้มงวดมาก ๆ นั้นทำ
ให้ผลรวมของปริมาณที่ปล่อยยังต่ำกว่า เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่ว
ไปเสียอีก²

ขั้นตอนในการกำหนดมาตรฐานที่อนุญาตให้ปล่อยของเสียได้นี้ แตกต่าง
ไปจากวิธีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพทั่วไป ในมาตรฐานคุณภาพทั่วไปนั้น Envi-
ronment Agency ต้องทำการศึกษา ร่วมกับ Central Council และ ตั้ง
เป็นอนุกรรมการขึ้น เพื่อกำหนดมาตรฐาน แต่สำหรับกรณีมาตรฐานที่อนุญาตให้
ปล่อยของเสียนี้ Environment Agency สามารถจะกำหนดขึ้นได้โดยไม่ต้อง
ปรึกษาร่วมกัน Central Council เพียงแต่ทำการพิจารณากันภายในโดยให้
หน่วยงานที่แบ่งแยกกันภายใน Environment Agency รับผิดชอบกำหนด

¹ The Air Pollution Control Law, article 4.

² Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law In Japan, P. 255.

มาตรฐานกันไปตามสายงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้โดยแต่ละส่วนต่างทำการปรึกษาหารือกันที่ปรึกษาอัน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละด้านกันเอาเอง¹ นอกจากนี้แล้วยังจะเห็นได้อีกว่า ในมาตรฐานประเภทนี้ ฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่นก็ยังสามารถจะกำหนดมาตรฐานขึ้นเองได้โดยไม่ต้องขอคำปรึกษาจาก Central Council ด้วย แต่ในทางปฏิบัติอาจขอความร่วมมือ และ คำแนะนำจาก Local Councils ในการพิจารณาตั้ง เกณฑ์มาตรฐานที่อาจ เข้มงวดกว่ามาตรฐานจากส่วนกลาง

ข. ข้อพิจารณาในการกำหนดมาตรฐาน

พื้นฐานของการกำหนดตัวเลข เป็น เกณฑ์มาตรฐานทั้งสองประการนั้น ได้มาจากการพิจารณา ศึกษา ค้นคว้า และวิเคราะห์ในข้อมูล และหลักทฤษฎีอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อให้ได้มาตรฐานที่มีความถูกต้อง และเหมาะสม การพิจารณาถึงข้อมูลต่าง ๆ จึง เป็น เรื่องที่ต้องผ่านขั้นตอนมาอย่างยุ่งยากทีเดียว ในทางปฏิบัตินั้น การกำหนดมาตรฐาน ต้องอาศัยการพิจารณาในข้อมูลดังต่อไปนี้คือ

1. ข้อมูลที่แสดงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากสิ่ง เป็นพิษทั้งหลาย² การพิจารณาถึงผลกระทบลักษณะนี้ เป็นการให้ความสนใจต่อผลที่เกิดขึ้นทางวิทยาศาสตร์ ว่าสิ่งที่มีชีวิต และ ระบบนิเวศน์วิทยานั้น จะมีผลกระทบจากสารต่าง ๆ อย่างไร เมื่อได้รับแปลกปลอม เข้าไปในบริเวณหนึ่ง

2. ข้อมูลที่แสดงถึงขีดความสามารถและความพร้อมทางด้านอุปกรณ์³

¹ Ibid., P. 256.

² Ibid.

³ Ibid., P. 257.

(Technical Feasibility) ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงความพร้อมทางด้านเครื่องมือ และทางข้อมูลที่สามารถจะสนับสนุนให้มีการควบคุม และป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นพิษได้จริง การคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ นี้ จะเป็นเครื่องกำหนดให้บรรดาผู้ดำเนินกิจการทั้งหลายต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพราะเมื่อมาตรฐานกำหนดออกมาได้นั้น ย่อมหมายความว่ามีความพร้อมที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพอยู่ในเกณฑ์ได้ หากมีการฝ่าฝืนขึ้น เจ้าหน้าที่ก็สามารถดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนได้ง่าย และสมเหตุสมผล

3. สิ่งที่พิจารณาควบคู่ไปกับขีดความพร้อมทางด้านเครื่องมือ ก็คือขีดความสามารถ และความพร้อมทางเศรษฐกิจของสังคม (Economic Feasibility)¹ แม้อุปกรณ์ หรือเครื่องมือที่สามารถจะกำจัด หรือ บรรเทาตามพิษของสิ่งแวดล้อม ก็มีอยู่ หากแต่ว่าการดำเนินการ หรือ การใช้อุปกรณ์เหล่านั้น ต้องสิ้นเงินจำนวนมหาศาลไป แต่ขณะที่ผู้ประกอบการต่าง ๆ นั้นไม่มีความพร้อม หรือความสามารถพอที่จะจัดหาได้แล้ว การกำหนดมาตรฐานไว้สูงเช่นนั้น ก็เปล่าประโยชน์ เพราะไม่มีผู้ใดสามารถจะทำให้เป็นไปตามเกณฑ์ได้ เพราะความสามารถทางการเงินมีจำกัด หรือ อาจกล่าวง่าย ๆ ได้ว่าเงินไม่ถึงนั่นเอง

4. การพิจารณาตัวแปรทางด้านสถานที่ หรือ เขตท้องที่ อันจะมีผลต่อความเหมาะสมของมาตรฐานที่จะกำหนดขึ้น มาตรฐานทั้งประเภท Ambient Standard และ Emission Standard นั้น ก็ต้องคำนึงถึงสถานภูมิอากาศ และ ภูมิประเทศของแต่ละเขต แต่ละท้องที่ประกอบด้วย เพราะ อุณหภูมิ ความชื้น หรือ สภาพภูเขา ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นตัวแปรที่ทำให้การถือเกณฑ์มาตรฐาน

¹ Ibid.

นั้นแตกต่างกันออกไป ระหว่างหุบเขา กับที่ราบ นั้น ในทางการระบายและ
ระเหยต่อสิ่ง เป็นพิษในอากาศนั้น ในบริเวณหุบเขาสามารถทำได้ยากกว่าใน
เขตที่ราบ ดังนั้นการตั้งมาตรฐานระหว่างเขตสองแห่งนี้ จึงจำเป็นต้องตั้ง
เกณฑ์ที่เหมาะสมแตกต่างกันไปด้วย

ในเรื่องการพิจารณาข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดมาตรฐานชั้นนี้ มีข้อที่
น่าสังเกตที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น คือ การพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญในการ
กำหนดมาตรฐานนั้น กระทำไปโดยมีสถานการณ์ความจำเป็นทางการเมือง
บีบบังคับอยู่เบื้องหลัง ทั้งนี้เพราะในบาง เรื่องกฎหมายนั้นวิ่งตามมาภายหลัง
ปัญหาที่เกิดขึ้นมาก่อน การควบคุมด้วยมาตรฐาน และด้วยมาตรการทั้งหลาย
จึงทำด้วยความเร่งรีบ แม้ว่าจะขาดข้อมูล หรือ รายละเอียดที่ควรพิจารณา
อย่างรอบคอบในบางประเด็นไป ดังเช่น การพิจารณาผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ
ของประเทศ และหลักการ ซึ่งนำหน้าระหว่างผลเสีย และผลประโยชน์ที่ได้รับ
(Cost benefit Analysis) ทั้งนี้หากจะวิเคราะห์ไปแล้ว ก็เป็นเพราะ
นโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่น ยังไม่ยึดถือเอาปัญหา เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นสาระสำคัญ
ในระยะแรกของการพัฒนาประเทศ สิ่งที่มาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ
จึงกลายเป็นตัวถ่วงความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นในช่วงระยะปี
ค.ศ. 1970 อยู่นานทั้ง ๆ ที่การพิจารณาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เป็นสาระ
สำคัญที่กฎหมายของสหรัฐอเมริกาคำนึงถึง เป็นอย่างมาก แต่กฎหมายของญี่ปุ่น
กลับได้ชื่อว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่พิจารณา เศรษฐศาสตร์ เทียบเคียง เลย
(Noneconomic Approach)¹ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าด้วยทฤษฎีหมายของ
ญี่ปุ่นไม่ได้ปรากฏหลักการพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์ไว้ ดังเช่น ในกฎหมาย
ของสหรัฐอเมริกา แต่ในระยะหลังนี้

¹ Ibid., P. 258-259 .

การพิจารณาและวางแผนในการควบคุม และป้องกันสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในญี่ปุ่น ก็ได้พยายาม และมีการพิจารณาวิเคราะห์หลักการทางเศรษฐศาสตร์ ในทางปฏิบัติมากขึ้นกว่าเดิม แม้ตามกฎหมายจะไม่ได้กำหนดเอาไว้ แต่ก็ถือว่าเป็นอำนาจส่วนหนึ่งของเจ้าพนักงานที่จะดำเนินการได้ โดยอยู่ภายใต้ดุลยพินิจ และความเหมาะสมในรูปแบบ และหลักการที่จะใช้ จึงเป็นการใช้อำนาจที่กว้างขวางนั้นให้เกิดประโยชน์มากขึ้น ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า ทั้งนี้ ทั้งนี้ ก็เป็นเพราะอิทธิพลของแนวความคิดทางกฎหมาย และประสบการณ์ความสำเร็จในสหรัฐอเมริกา ได้มาเป็นต้นแบบแก่ประเทศญี่ปุ่น

นอกจากข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรฐานดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น ในเนื้อหาของกฎหมายที่กำหนดมาตรฐาน ยังมีสาระสำคัญที่ควรพิจารณาอีก 2 ประการ กล่าวคือ

1. การกำหนดเป้าหมายระยะเวลา (Target Date) ในกฎหมายที่กำหนดหลักการในเรื่องการควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่นหลายฉบับ ได้มีการบัญญัติถึง ระยะเวลาอันเป็นเป้าหมายที่จะให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้เป็นการล่วงหน้าเลย ดังเช่น ในกฎหมาย Environmental Quality Standards Regarding Water Pollution, Part III¹ ได้กำหนดในหลักการไว้ให้มีการดำเนินงาน เพื่อให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามมาตรฐานนั้น ในทันทีที่เร็วที่สุดสำหรับมาตรฐานที่คำนึงถึงสุขภาพอนามัยของมนุษย์ และสำหรับมาตรฐานที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานภายใน 5 ปี แต่ถ้ามีอาจทำได้ เพราะความรุนแรงของปัญหามีมากเกินไป ก็พยายามให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แม้จะเกินกว่า 5 ปีก็ตาม

¹ Environment Agency, Environmental Laws and Regulations in Japan, P. 167.

การกำหนดระยะเวลาอันเป็นเป้าหมายเช่นนี้ เท่ากับเป็นการ
เร่งทั้งเจ้าพนักงานและเอกชน ผู้ดำเนินการ ให้ปฏิบัติตัวในทางที่จะเป็น
การบรรเทาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ อันเป็น
ผลดีที่เกิดแก่ส่วนรวม มากกว่าการกำหนดมาตรฐานแต่ไม่มีเป้าหมาย จะถึง
เป้าหมายเมื่อไร ก็เมื่อนั้น หากเป็นลักษณะนี้ ก็เท่ากับว่าเห็นความล้มเหลว
ของมาตรฐานที่จะเกิดขึ้นแล้วในภายหน้า

2. การทบทวนเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐาน (Revision of
Standards) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานใหม่นั้น เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น
อย่างยิ่ง เพราะเมื่อสถานการณ์ต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปแล้ว จะมา
มัวใช้มาตรฐานเดิมที่เคยใช้อยู่มาควบคุม การทำงานก็จะไม่ได้ผล เพราะ
เกณฑ์มาตรฐานที่นำมาใช้นั้นล้าสมัย และไม่ทันต่อความก้าวหน้าแล้ว ดังนั้น
การทบทวนเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรฐานให้ทันสมัยอยู่เสมอ จึงเป็น
หลักการที่กฎหมายทั้งหลายให้ความสนใจอยู่เสมอ ดังเช่น ในกฎหมาย
Environmental Quality Standards Regarding Water Pollution,
Part IV¹ ได้กำหนดหลักการการแก้ไขมาตรฐานไว้ว่า จะให้มีการ
ทบทวนกันใหม่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของ

- ก.) คุณค่าทางวิทยาศาสตร์ของน้ำ
- ข.) สภาวะของน้ำเสีย ตามพฤติการณ์ของแหล่งน้ำเสีย
- ค.) ระยะเวลาที่ตั้งไว้เพื่อปรับสภาพให้เป็นไปตามมาตรฐาน

ที่กำหนดไว้สำหรับ เขตท้องที่นั้น

¹ Ibid., P. 167.

แม้จะเป็นกรณีของสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น อากาศ ดิน เสียง สารพิษ การทบทวน เพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรฐานให้เป็นไปตามความเหมาะสม ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำกันเป็นระยะ ๆ อยู่เสมอ

ค. การทำแผนการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (Environmental Pollution Control Programs)

การทำแผนการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เป็นวิธีการหนึ่งที่ประเทศผู้ป้อนใช้ เพื่อสนับสนุนให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ได้อย่างรวดเร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะหากเพียงแต่รอให้มีการปฏิบัติไปตามธรรมดา ก็จะแก้ไขปัญหา หรือ จะควบคุมได้ช้าเกินไป จึงจำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานเป็นกรณีพิเศษ

การทำแผนโครงการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนี้ ได้ถูกกำหนดหลักการไว้ใน The Basic Law for Environmental Pollution Control มาตรา 19¹ ว่า นายกรัฐมนตรี นั้นอาจจะสั่งให้ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น กำหนดโครงการควบคุมสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้น เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานในเขตท้องที่ที่ระบุ หากเห็นว่า ในเขตท้องที่นั้น

1. ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างรุนแรง และเป็นการยากยิ่งแก่การควบคุมอย่างให้สัมฤทธิ์ผลได้ เว้นแต่จะได้มีวิธีการควบคุมที่กว้างขวาง และเหมาะสมขึ้น

¹ Ibid., P. 5.

2. ท้องที่ใดอยู่ในภาวะที่ใกล้จะประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษอย่างร้ายแรง เพราะเหตุการณ์เพิ่มปริมาณประชากร หรือ การเพิ่มของอุตสาหกรรม และการควบคุมนั้น จะเป็นการยากยิ่งแก่การปฏิบัติ เว้นแต่จะได้มีวิธีการควบคุมที่เหมาะสมขึ้น

นายกรัฐมนตรี จึงมีอำนาจที่จะให้ฝ่ายบริหารของส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบนั้น ทำแผนโครงการควบคุม เป็นกรณีพิเศษ เฉพาะในเขตที่ระบุว่าเกิดหรือ กำลังจะเกิดปัญหารุนแรงนั้น เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ

วิธีการทำแผนการควบคุมขึ้น เฉพาะใน เขตท้องที่ เป็นการพิเศษแบบนี้ เป็นการเร่งขีดความสามารถของการทำงานตามปกติของเจ้าพนักงานที่ทำอยู่แล้ว ให้มีสมรรถภาพสูงขึ้นอีก โดยจะเห็นได้ว่า การวางแผนตลอดจนรายละเอียดในการดำเนินการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนภูมิภาคเองที่จะคิด หรือ จะเลือกวิธีการ เอาตามความเหมาะสม นายกรัฐมนตรีนั้น เพียงแต่ให้แนวนโยบายทั่วไป และทำหน้าที่พิจารณาเพื่ออนุมัติเท่านั้น จึงจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อิสระในทางความคิด แก่ผู้ทำงานจริง ๆ มาก เพื่อจะให้การปฏิบัติตามแผนที่ได้รับอนุมัตินั้น มีความคล่องตัว และ เหมาะสมกับในเขตท้องที่นั้นมากยิ่งขึ้น

จากประสบการณ์สิบกว่าปีที่ผ่านมาในการส่งเสริมการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐาน ด้วยวิธีการทำแผนโครงการควบคุมสิ่งแวดล้อม เป็นพิษนั้น ปรากฏผลว่าเป็นประโยชน์ และให้ผลดีอย่างมาก แม้ว่าจะเกิดอุปสรรคและปัญหาบางประการก็ตาม เช่น แผนโครงการมักจะถูกนำไปในทางที่รัฐบาลส่วนกลางต้องการให้เป็น จึงเน้นหนักไปในทางเป็นประโยชน์แก่การอุตสาหกรรม

หรือโครงการส่วนมากมุ่งที่จะดำเนินการแก้ไขในช่วงระยะเวลาสั้น โดยขาด การพิจารณาถึงผลในระยะยาว เช่น การวางผังเมือง การวางแผนการใช้ที่ดิน และ การกำหนดเขตอุตสาหกรรม นอกจากนี้การพิจารณาแก้ไขนั้นอาจมุ่งเฉพาะ ในบางเรื่องที่รุนแรงเท่านั้น จึงทำให้ในเรื่องอื่น ๆ ถูกละเลยไป เป็นต้น ¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว การที่ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายในส่วนที่กำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อใช้ในการควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ และยังมี การทำแผนงาน เร่งรัดการควบคุมปัญหา ดังที่ได้กล่าวมานี้ ก็นับว่าเป็น ก้าวแห่งความสำเร็จ ก้าวหนึ่งของญี่ปุ่น ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่า จะ มีปัญหาและอุปสรรคบ้างก็ตาม แต่ก็ยังเป็นสถานการณ์ที่น่าพอใจไม่น้อยทีเดียว สำหรับการปฏิบัติงานแก้ไขสถานการณ์ ภายหลังการเกิดปัญหาร้ายแรงมาแล้วใน อดีต

ส่วนที่ ๓ : กฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

ก. ความเบื้องต้น

กฎหมายที่ประกาศใช้ในประเศหนึ่ง ตลอดจนการใช้กฎหมายใน ประเทศนั้น ย่อมมีรายละเอียด และลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของประเทศ นั้น ทั้งนี้เป็นเพราะ แต่ละประเทศต่างมีวัฒนธรรม ประเพณีของสังคม และองค์ ประกอบอื่น ๆ อีกมากมายที่ส่งผลกระทบต่อระเบียบที่ใช้ในสังคมนั้น ประเทศญี่ปุ่น แม้จะ เป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้ามากที่สุดในทวีป เอเชีย และเป็นประเทศ ที่ได้รับอิทธิพลอารยธรรมจากทางตะวันตกอย่างมาก แต่กฎหมาย และการใช้กฎหมาย ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ก็ยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของญี่ปุ่น ผสมผสานไปกับแนว ความคิดทฤษฎีใหม่ตามแนวทฤษฎีทางโลกตะวันตก ซึ่งความเป็นญี่ปุ่นในกฎหมาย

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 262.

ก็ยังปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ดังนั้น การใช้บังคับกฎหมายของญี่ปุ่น จึงเป็นลักษณะ เฉพาะตัวแบบอุกฤษฏ์ ที่มีความสอดคล้องกันกับวัฒนธรรม และ ลักษณะความเป็นอยู่ของคนญี่ปุ่น

โดยพื้นฐานทั่วไปของคนญี่ปุ่น ก็คล้ายคลึงกับชาติอื่น ๆ ในทาง ตะวันออก คือไม่ชอบไปศาล โดยมีความรู้สึกว่าจะสถาบันนี้มีความน่าเกรงกลัว เพราะ มีข้าราชการผู้ใหญ่ทำงานอยู่ คำนิยมความเชื่อในความ เป็นใหญ่เป็นโตของระบบข้าราชการ (Bureaucracy) ได้ฝังรากลึกอยู่ในความ เชื่อ และจิตใจของคนญี่ปุ่น ความรู้สึกอันนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากความคิดของ คนทั่วไป แม้ระบบศาลจะมีการพัฒนาดังอารยประเทศมานานแล้วก็ตาม แต่ ความหวาดกลัวต่าง ๆ อันได้แก่ ความหวาดกลัวในกระบวนการพิจารณาจาก ศาลสมัยโบราณ ความเกรงกลัวทนายความที่จะคิดค่าจ้าง และ ค่าใช้จ่าย สูง ทั้งยังเป็นการเสียเวลาทำมาหากิน เพราะการเป็นความกันในศาล กันเวลานาน นอกจากนี้ลักษณะความเป็นอยู่ในสังคมของคนตะวันออก ที่ให้ ความสนิทสนมกันระหว่างเพื่อนบ้าน ดังเช่น ญาติพี่น้อง หากมีการฟ้องร้องกัน เกิดขึ้นแล้ว ต่อไปจะมองหน้ากันได้อย่างไร ¹ เหล่านี้ล้วนเป็นตัวแปร ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมญี่ปุ่น ที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่ว่า หากการไม่ถึงขั้นร้ายแรง หรือ จำเป็นแล้ว ก็จะไม่ดำเนินการฟ้องร้องในศาล แต่กลับนิยมให้มีการประนีประนอม (Conciliation) หรือ มีการไกล่เกลี่ยกัน (Mediation) ในระหว่างคู่พิพาท โดยให้มีคนกลางเป็นผู้ดำเนินการให้ และ เป็นพยานของการเข้าตกลงต่อรองกันนั้นด้วย

¹ กาญจนานันท์ นิยมาน เหมินทร์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสภาวะ แวดล้อม, หน้า 10

ในระยะแรกเริ่มของ วิธีการประนีประนอมนั้น เป็นวิธีที่ปฏิบัติกันทั่วไป โดยเฉพาะในเขตภูมิภาค เพราะเป็นการลดข้อพิพาทได้ โดยวิธีการที่ไม่เป็นทางการ และไม่ยุ่งยาก ซึ่งให้ผลดีแก่คู่พิพาททั้งสองฝ่าย ที่จะได้รับผลของการ เจรจาไกล่เกลี่ย เป็นไปตามความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย วิธีการประนีประนอมแบบไม่เป็นพิธีการแบบนี้ ก็แพร่ขยาย เป็นที่นิยมใช้ปฏิบัติกันอย่างกว้างขวาง จนในที่สุด การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยประนีประนอม ก็ได้กลายเป็นวิธีการที่กฎหมายให้การรับรอง เพราะถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาท และ เป็นการสอดคล้องไปกับวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของคนญี่ปุ่นที่ยังทำให้คู่กรณียังมีความรู้สึกที่ยังเป็นมิตรกันอยู่ และยังเป็นการลดค่าใช้จ่ายที่อาจจะต้องเสียในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย¹ ผลของการระงับข้อพิพาทในลักษณะนี้ จึงเป็นที่ยอมรับ และมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย

ในขอบเขตของกฎหมายสภาวะแวดล้อม การระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ ด้วยการไกล่เกลี่ย และ การประนีประนอม ก็ได้ถูกนำมาใช้เป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับกฎหมายในสาขาอื่น ๆ หากพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่นแล้ว จะสังเกตเห็นได้ว่า กฎหมายนั้นได้ออกมาภายหลังจากที่ปัญหาความเสียหายร้ายแรง อันเกิดจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษได้เกิดขึ้นแล้ว ก่อนที่กฎหมายจะออกมาใช้บังคับ และมีบทบาทนั้น ประชาชนผู้เดือดร้อนเสียหาย กับ เจ้าของกิจการที่ทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม นั้น ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่าย ต่างเปิดการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการด้วยวิธีการประนีประนอม และหาข้อตกลงกันก่อนแล้ว หากผลของการ เจรจายังไม่เป็นที่น่าพอใจ และเมื่อความรุนแรงถึงขนาดที่ประชาชน

¹ Hideo Tanaka, The Japanese Legal System, (Tokyo : University of Tokyo Press, 1979), P. 494.

ไม่สามารถจะทนทานได้แล้ว การระงับข้อพิพาทจึงต้องถึงขั้นศาล ให้มีการพิจารณาตัดสินกันไปตามครรลองของกฎหมาย เพื่อให้ศาลบังคับให้ตามที่สมควรจะเป็น จึงจำเป็นต้องมีขึ้น การระงับข้อพิพาทโดยศาลใช้กฎหมายพิจารณานั้น ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่สำหรับการศึกษากฎหมาย แต่สำหรับการไกล่เกลี่ย และการประนีประนอม เป็นวิธีการเฉพาะตัวของกฎหมายผู้ป่วน ที่นำให้ความสนใจในบทบาท และความสำคัญของขั้นตอนที่ไม่เป็นทางการนี้ ในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมเอง ก็ได้มีบทบัญญัติที่นำการไกล่เกลี่ยการประนีประนอม และการพิจารณาแบบกึ่งอนุญาโตตุลาการ มาใช้เพื่อการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น กฎหมาย The Law for The Resolution of Pollution Disputes ดังจะได้พิจารณาในรายละเอียดกันต่อไป

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 แล้วว่า กฎหมายในส่วนที่ช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น มีเจตนารมณ์ หรือ ความมุ่งหมายหลักอยู่สองประการคือ มุ่งที่จะบังคับให้กฎหมายในส่วนอื่น ๆ อันได้แก่กฎหมายที่ใช้เพื่อการป้องกัน และการวางแผนทั้งหลายนั้น สามารถนำมาใช้บังคับได้จริง และมีประสิทธิภาพ เป็นประการแรก ส่วนประการที่สองนั้นก็มุ่งที่จะให้มีการเยียวยา และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อนเสียหายอันเป็นผลจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ โดยขยายขอบเขตความช่วยเหลือ และกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลให้กว้างขวางไปกว่ากฎหมายเอกชนธรรมดาทั่วไป เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อมญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า ในระยะเวลานั้น กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ถูกนำมาใช้นั้น ก็มุ่งเพื่อสนับสนุนเจตนารมณ์แต่ประการที่สองเพียงอย่างเดียว คือมุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เดือดร้อนเป็นหลัก

จากกรณี ผู้ได้รับความเดือดร้อนในคดีเหมืองแร่ทองแดง Ashio หรือ จากผู้เจ็บป่วยจากกรณีธาตุหนักในคดี Itai-Itai หรือ Minamata ก็ตาม การใช้กฎหมายเพื่อการบังคับนั้น เป็นไปในทางทดแทนความเดือดร้อนทั้งสิ้น เพราะสถานการณ์ความจำเป็นของประชาชนที่ทนทุกข์ทรมาน เป็นตัวกำหนดทิศทางให้การใช้กฎหมายมีลักษณะเป็นเช่นนั้น ยุคแรกของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่น จึงเป็นการสนองเจตนารมณ์ของกฎหมายเพียงครั้งเดียวเท่านั้น จนกระทั่งถึงยุคต่อ ๆ มา ที่กฎหมายสภาวะแวดล้อมได้ขยายขอบเขตกว้างขวาง และมีบทบาทที่สำคัญมากยิ่งขึ้น กฎหมายจึงมีบทบาทยุติที่ครอบคลุมไปถึงการวางแผนและการป้องกันด้วย เมื่อมีกฎหมายส่วนนี้ขึ้น การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงเริ่มมีลักษณะเป็นการติดตาม และ เสริมสร้างประสิทธิภาพของกฎหมาย ตลอดจนการปฏิบัติภาระหน้าที่การทำงานของเจ้าพนักงานทั้งหลาย ที่ได้รับผิดชอบต่องานทางด้านสิ่งแวดล้อม กรณีพิพาทต่างที่เกิดขึ้นในยุคต่อมา จึงไม่เพียงแต่พิจารณากันในประเด็นการเรียกร้องค่าเสียหายทดแทน แต่ยังมุ่งไปยังประเด็นสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน หรือมุ่งที่การกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนกฎหมาย คู่กรณีพิพาท จึงไม่ถูกจำกัด แต่เพียงเอกชนผู้ดำเนินโครงการ เจ้าพนักงาน หรือ หน่วยงานก็ตกอยู่ในการเป็นคู่กรณีด้วย เพราะการดำเนินการฟ้องร้องนั้นมุ่งที่การปฏิบัติงาน มิใช่เพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย ดังที่ปรากฏเป็นกรณีในอดีตเท่านั้น

การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างดี ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า ในทุกวันนี้การฟ้องร้องดำเนินคดีนั้น มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทน

อันเป็นลักษณะการฟ้องตั้ง เดิมที่ใช้กันในระยะแรก และลักษณะการฟ้องเพื่อ ให้ศาลมีคำสั่งประการใดประการหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันภัยต่อ สิ่งแวดล้อม การฟ้องในลักษณะหลังนี้ เป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีที่ขยายขอบเขต กว้างขวางออกมา ดังนั้น รูปแบบของการฟ้อง จึงมีทั้งที่ประชาชนฟ้องเอกชน ด้วยกันเอง หรือ ประชาชน ฟ้องหน่วยงานของรัฐ อันเข้าในขอบเขตของ กฎหมายการฟ้องร้องคดีปกครอง (The Administrative Litigation Law) ทั้งนี้ก็เพื่อความมุ่งหมายที่จะให้ได้รับผล คือ ให้มีการกระทำ หรืองดเว้นกระทำ ที่จะไม่เป็นการทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำเนินคดีในลักษณะที่สองนี้ก็ได้อหิวความสำคัญ และมีบทบาทมากขึ้นทุกที อันเป็นสิ่งที่ดีที่เกิดขึ้นในทางกฎหมาย สภาวะแวดล้อมที่แท้จริง¹

กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ก็นับได้ว่าเจริญเติบโต ขึ้นมาก ขอบเขตก็ได้ขยายให้กว้างขวางกว่าแต่เดิม จนอาจกล่าวได้ว่า กฎหมาย สภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่นนี้ มีความเจริญก้าวหน้า และทันสมัยที่สุดในทวีปเอเชีย กี่ว่าได้ แต่กว่าผลลัพท์จะมาให้เป็นที่ปรากฏ ประเทศนี้ก็ได้รับบทเรียนอย่าง หนัก การก้าวพัฒนาในแต่ละขั้น เป็นไปด้วยความยากลำบาก และความทุกข์ทรมาน ของประชาชน ประเทศญี่ปุ่นจึงได้เป็นตัวอย่างอุทธรณ์แก่ประเทศต่าง ๆ และ ในขณะเดียวกันญี่ปุ่นก็ได้ศึกษา และรับเอาประสบการณ์ความสำเร็จของประเทศ อื่น ๆ เข้ามาปรับปรุงใช้ในประเทศตน กฎหมายจึงพัฒนาตัวเองได้รวดเร็วขึ้น มาก ภายในช่วงระยะเวลาไม่นานนัก ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศหนึ่งที่มีความ จำเป็นต้องกล่าวถึง ในแง่ของความสำเร็จที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายหลังการ ล้มลุกคลุกคลานมาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

¹ Nobuo Kumamoto, "Recent Tendencies and Problems of Court Cases on Environmental Protection in Japan", Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, (Tokyo : University of Tokyo Press, 1981), PP. 85-86 .

ข. ทฤษฎีที่มาแห่งสิทธิที่ใช้ในการดำเนินคดี

เมื่อก้าวถึงหลักเกณฑ์โดยทั่วไปแล้ว การที่จะดำเนินคดีฟ้องร้องกันนั้นก็เพื่อที่จะให้ศาลใช้อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของโจทก์ ทั้งนี้เพราะการกระทำของของฝ่ายจำเลย หรือคู่กรณีนั้น ได้เป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิ หรือผลประโยชน์ของโจทก์ สิทธิหรือผลประโยชน์ที่จะนำมาอ้างว่า ได้ถูกละเมิด หรือเสียหายไปนี้ จะต้องเป็นสิทธิ หรือ ผลประโยชน์ที่มีกฎหมายยอมรับ หรือ ให้การคุ้มครองอยู่ จึงจะสามารถนำมาให้ศาลบังคับให้ได้

สำหรับกรณีการฟ้องร้องในประเทศญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ หรือ เสื่อมคุณภาพลงนั้น ก็ได้ถือหลักเกณฑ์ทั่วไปดังที่ได้กล่าวไว้คือ สิทธิ หรือผลประโยชน์ที่จะอ้างกันได้นี้ ผู้อ้างจะต้องเป็นเจ้าของสิทธิ หรือผลประโยชน์นั้น โดยมีกฎหมายคุ้มครองแน่ชัด (Legal Interest) แต่ในขณะเดียวกัน ในขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น ก็มีประเด็นที่ยังเป็นปัญหาถกเถียงกันอยู่มาก คือ สิทธิ หรือผลประโยชน์ ที่ถูกรบกวนโดยส่วนรวมจากการที่สิ่งแวดล้อมถูกรบกวนกระเทือนจากการกระทำของบุคคล (Reflex Interest) ในลักษณะนี้ ผู้อ้างสิทธินั้น ก็ไม่ได้เป็นเจ้าของสิทธิ หรือผลประโยชน์ อย่างเต็มที่เด็ดขาด แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่เดียวกันก็ไม่มีความหมายยืนยันถึงกรรมสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้โดยตรง ดังนั้น ในการเรียกร้องสิทธิ หรือผลประโยชน์ประเภทนี้ในศาลของญี่ปุ่น จึงยังถูกจำกัดอย่างแคบมาก และมักไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินคดี เพราะ เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับ ศาลก็ไม่กล้าจะขยายขอบเขตให้กว้างขวางนัก แต่ในระยะหลัง คดีที่เกิดขึ้นในบางศาล ศาลก็พยายามขอบเขตการพิจารณาถึงสิทธิทางสิ่งแวดล้อมนี้ ให้กว้างขวางไปกว่าที่จะต้องมีความหมายรองรับ ทั้งนี้ก็เพื่อการป้องกันภัย และ เป็นการปกป้องผลประโยชน์เป็นการส่วนรวม¹

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, PP. 133-134.

ทั้งนี้โดยที่ญี่ปุ่นได้รับแนวความคิด และ อิทธิพลทางกฎหมายสภาวะแวดล้อม จากสหรัฐอเมริกาบางส่วน แนวความคิดในการรักษาผลประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ของประชาชนในยุคนี้ และ ยุคหน้าตามหลักของ Public Trust ก็ได้เริ่มแทรกซึมอยู่บ้างในการพิจารณาของศาลในระยะหลัง ๆ นี้ การพิสูจน์แสดงต่อศาล เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์นั้น มีต้องแสดงถึงกฎหมายใดที่ให้สิทธิ เพียงแต่แสดงให้เห็นว่า สิทธิในการอยู่อาศัยของเขานั้นได้ถูกการล่วงล้ำ เมื่อความไม่มีความมั่นใจในความปลอดภัย และได้เกิดเหตุการณ์ขึ้นตามนั้น ก็ถือว่าเพียงพอแล้วที่ศาลต้องพิจารณาให้ความคุ้มครอง¹

ดังนั้น หากจะสรุปถึงการอ้างสิทธิและผลประโยชน์ที่จะใช้น้ำมา ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าที่มาแห่งสิทธิ โดยพิจารณาตามลำดับความเป็นมาของกฎหมายญี่ปุ่น นั้นได้แก่ สิทธิในทรัพย์สิน (Property Rights) บุคคลสิทธิ (Personal Rights) และสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดเป็นลำดับไป

1. สิทธิในทรัพย์สิน (Property Rights)

ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิในทรัพย์สินใด ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอย ทรัพย์สินนั้นได้อย่างปกติสุข และผู้ใดจะล่วงละเมิดต่อทรัพย์สินนั้นไม่ได้ สิทธิในทรัพย์สินชั้นมูลฐานดังที่กล่าวนี้ ก็เป็นหลักเกณฑ์ที่ได้ยอมรับในกฎหมายแห่ง สิทธิ ดังกล่าวจึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อต่อสู้กับ ผู้ที่ทำให้เสียหาย หรือ ล่วงละเมิดต่อสิทธินั้นได้

¹ Nobuo Komamoto, Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, P. 96 .

ทรัพย์สินต่าง ๆ โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์นั้น เจ้าของที่ดินก็มุ่งหวังที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดิน ในการอยู่อาศัย หรือ ประโยชน์ในลักษณะอื่น เช่น การเกษตร หรือ พักผ่อนหย่อนใจ ให้อาศัยอย่างเต็มที่ ฉะนั้น เมื่อหากปรากฏว่าทรัพย์สินใด ๆ หรือที่ดิน ไม่อาจใช้สอยได้อย่างปกติสุข และ เกิดความเสียหาย เพราะการกระทำของผู้อื่น เจ้าของทรัพย์สินก็สามารถที่จะฟ้องร้อง เพื่อให้ผู้กระทำรับผิด และทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ และ ยังอาจเป็นการให้แก่ไขความเดือดร้อนรำคาญเหล่านั้นให้สิ้นไปด้วย ในทางกรณีสิ่งแวดล้อมก็ได้อาศัยหลักสิทธิในทรัพย์สินที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแห่ง เป็นข้ออ้างในทฤษฎีแห่งสิทธิประการหนึ่ง ดังตัวอย่างกรณีเช่น บ้านที่ติดกับโรงงานไม่สามารถอยู่ได้ตามปกติสุข เพราะโรงงานได้ปล่อยครันดำเข้ามาในบ้าน ทำให้บ้านเรือนสกปรกเสียหาย หรือ เกิดแรงสั่นสะเทือนจากเครื่องจักรกล จนบ้านเกิดความชำรุด การรบกวนต่อการครอบครองโดยการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเกินกว่าระดับธรรมดา นี้ เจ้าของทรัพย์สินที่เดือดร้อนสามารถอ้างสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตน ยกขึ้นเป็นข้ออ้างที่ดำเนินการต่อผู้กระทำให้หยุดการกระทำ และชดเชยความเสียหายได้¹

การดำเนินการตามทฤษฎีสิทธิในทรัพย์สินนี้ ได้ถูกนำเข้ามาใช้ในกรณีเกี่ยวกับความเสียหายจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษนี้ เป็นทฤษฎีแรก เพราะในระยะแรกของคดีสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงการเรียกร้องค่าเสียหาย และ ค่าสินไหมทดแทนในความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น การฟ้องจึงได้ยกเอาสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นสิทธิที่กฎหมายได้ให้การรับรองอยู่แล้ว เป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การเรียกร้องให้ได้มีการทดแทนกลับคืนมาเท่านั้น การยกทฤษฎีสิทธิในทรัพย์สิน จึงมีข้อที่น่าสังเกตในผลที่เกิดขึ้นประการหนึ่งว่า การดำเนินคดีในลักษณะนี้เป็นแต่เพียง

¹ กาญจนานันท์ นิยมาน เหมินทร์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสภาวะแวดล้อม.

การเยียวยา แกไขสถานการณ์ ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ เฉพาะกรณีภายหลัง จากการเกิดความเดือดร้อน และความเสียหายแล้ว ไม่ใช่การดำเนินการ ในรูปของการป้องกันภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหน้า นอกจากนี้การอ้างสิทธิใน ทรัพย์สินนี้ ก็จะเป็นประโยชน์ก็แต่เฉพาะผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้นที่จะอ้างสิทธิ ได้ ซึ่งไม่ครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่เกิดแก่สาธารณะ ดังนั้นกรณีมลพิษใน สาธารณสมบัติทั่วไป เช่น รถยนต์วิ่งปล่อยควันดำในถนน จึงไม่อาจจะดำเนิน การตามสิทธิในทรัพย์สินนี้ได้

๒. บุคคลสิทธิ (Personal Rights)

แม้ว่าบุคคลสิทธิ จะไม่มีการรับรองโดยกฎหมายอย่างชัดเจนดังเช่น สิทธิในทรัพย์สินก็ตาม แต่การอ้างบุคคลสิทธิ นั้น ก็ได้เป็นการขยายขอบเขต ไปจาก สิทธิในชื่อเสียง และเกียรติยศ โดยได้ครอบคลุมไปถึง สิทธิและผล ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับความปกติสุขของร่างกาย และจิตใจ โดยเฉพาะในทาง กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นได้ให้ความสำคัญ เป็นพิเศษแก่สุขภาพอนามัย เป็นสำคัญ¹ ดังนั้น เมื่อปรากฏเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุข โดยเฉพาะทางสุขภาพอนามัยของร่างกาย และจิตใจแล้ว ก็มักจะมีการดำเนิน การเพื่อให้เกิดการแก้ไขสถานการณ์ และ การเรียกร้องทดแทนโดยอาศัยบุคคล สิทธิ ก็จะปรากฏขึ้น

การฟ้องร้องดำเนินคดี "ละเมิด" (Tort) ก็เป็นการฟ้องที่ได้ อ้างถึงบุคคลสิทธิ นี้ลักษณะหนึ่ง เพราะเมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายแก่สุขภาพอนามัย หรือ แก่ชีวิต ร่างกาย แล้ว เขาย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดให้ผู้กระทำ เกิดความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งการฟ้องคดีละเมิดนี้ เป็นการมุ่ง

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 136.

พิจารณาไปในทางความเสียหายที่คิดกันเป็นเงินตราได้ ประเด็นพิจารณาจึงตกอยู่ที่การกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ผลในทางกฎหมายที่ได้รับต่อสิ่งแวดล้อม จึงไม่เป็นการบ่งชี้ หรือ ส่งผลในการห้ามมิให้มีการกระทำโดยตรง¹ เพราะเมื่อพิจารณากันถึงการกระทำ ว่าชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักที่จะกำหนดความรับผิด จึงเป็นการใช้กฎหมายที่ผลอันเป็นปลายเหตุ แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นกว้างไกลกว่านี้ โดยมุ่งที่การป้องกันภัยอันจะเกิดขึ้นด้วย การใช้กฎหมายลักษณะละเมิดจึงยังไปไม่ได้ไม่กว้างไกลเพียงพอ สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีโดยอาศัยเหตุฐานของบุคคลสิทธิก็ยังเป็นหนทางหนึ่งของการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการหยิบยกขึ้นมาใช้กันตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกของการประสบปัญหา เช่นตัวอย่างของความเจ็บป่วยของคนจากโรค Itai-Itai และโรค Minamata จนกระทั่งการดำเนินคดีในปัจจุบัน ก็ยังคงมีการอ้างสิทธิตามทฤษฎีบุคคลสิทธิมาใช้อยู่เสมอ ทั้งนี้ก็แล้วแต่วัตถุประสงค์ของการฟ้องของผู้เป็นโจทก์ในกรณีนั้น ๆ เป็นสำคัญ

๓. สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Rights)

แนวทฤษฎีในสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นแนวทางในการดำเนินคดีที่ใหม่ล่าสุด และดูท่าทางว่าจะมีบทบาทต่อกฎหมายสภาวะแวดล้อมอย่างกว้างไกลในภายภาคหน้า ทั้งนี้โดยเป็นการคิดคำนึงในลักษณะของนักเสรีนิยมที่ว่าสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะรักษา และควบคุมสภาวะแวดล้อมให้คงสภาพที่ดีต่อไป หากสิ่งแวดล้อมมีอันต้องเสื่อมเสียไป บุคคลทั้งหลายย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อให้ศาล

¹ Ibid.

ใช้กฎหมายบังคับ เอากับผู้เป็นต้นเหตุแห่งมลพิษเหล่านั้นได้ เมื่อมนุษย์ทุกคนต่างก็เป็นผู้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม เมื่อเกิดความ เป็นพิษ หรือ ความเสื่อมทราม เสียหายขึ้น มนุษย์ทุกคนก็ถือว่าได้รับส่วนแห่งความเสียหายนั้นด้วย อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของคนทุกคน ฉะนั้น สาระสำคัญที่เป็นบ่อเกิดแห่งสิทธิ จึงเพิ่งเล็งแต่เพียงว่า เกิดมีการบ่อนทำลายต่อสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาไปถึงขั้นว่า จะเป็นอันตรายต่อมนุษย์หรือไม่

สำหรับขอบเขตกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นนั้น แนวความคิดในสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ ก็เพิ่งเกิดขึ้นมาไม่นานมานี้ โดยที่จุดกำเนิด หรือ พื้นฐานของทฤษฎีนั้น มาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 มาตรา 13 และมาตรา 25 โดยข้อความในมาตรา 13 ได้กล่าวว่า ประชาชนทั้งหมดย่อมได้รับการเคารพนับถือว่าเป็นปัจเจกชน โดยสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการดำรงชีพในความสุข ซึ่งไม่เป็นการกระทบต่อสวัสดิการของส่วนรวม จะเป็นสาระสำคัญสูงสุดต่อทางนิติบัญญัติ และในงานของรัฐบาล¹ มาตรา 25 ยังได้แสดงถึงสิทธิของประชาชนเป็นการเพิ่มเติมอีกว่า ประชาชนทั้งหมดมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ในมาตรฐานแห่งชีวิต ที่เป็นประโยชน์ และมีวัฒนธรรม และในขอบเขตแห่งชีวิต รัฐจักเป็นผู้ให้การส่งเสริมและจรรโลง สวัสดิการสังคม ความมั่นคงปลอดภัย และสุขภาพอนามัยส่วนรวมให้กว้างไกลต่อไป² ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นทั้งสองมาตรานี้ เป็นการแสดงถึงหลักประกันในสิทธิขั้นมูลฐานที่ประชาชนทุกคนมีอยู่ และรัฐจะต้องการให้สนับสนุนส่งเสริมให้มียู่ตลอดไป แม้ว่าตามตัวอักษรในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้มีการกล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่การให้หลักประกันในชีวิต

¹ Hideo Tanaka, The Japanese Legal System, P. 5.

² Ibid., P. 6.

ความเป็นอยู่ ที่จะดำรงอยู่โดยมีสวัสดิการสังคม ความปลอดภัย และมีสุขภาพ
อนามัยที่ดีนั้น เป็นการให้ความคุ้มครองถึงคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยปริยาย
เพราะหากสิ่งแวดล้อมเสื่อมทรามทรุดโทรม ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
ก็ขาดสวัสดิการ ขาดความมั่นคง มีความป่วยไข้ ซึ่งชีวิตไม่อาจจะมีความเจริญ
ชีวิตขั้นต่ำ ดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เลย ดังนั้น จึงถือกันว่า ที่มาแห่งสิทธิ
ในสิ่งแวดล้อมนั้น ก็คือรัฐธรรมนูญ และเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองอยู่

สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ ได้ถูกยกขึ้นใช้เป็นข้ออ้างครั้งแรกในคดี
Mitamura V. Suzuki อันเป็นคดีที่จำเลยได้ทำการต่อเติมบ้านของตน โดย
การต่อเติมนั้นจำเลยได้กระทำผิดสัดส่วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และผล
จากการต่อเติมนี้เป็นการบังแสงอาทิตย์ ที่เคยส่องมายังบ้านโจทก์ นอกจากนี้
ยังบังทิศทางลม ซึ่งทำให้ไม่มีกระแสลมหมุนเวียนในบ้านโจทก์ แสงอาทิตย์
ในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีความสำคัญต่อชีวิตมาก เพราะทำความอบอุ่นให้แก่บ้าน
เมื่อขาดแสงอาทิตย์ จึงเกิดความเดือดร้อนขึ้น ซึ่งเป็นเพราะการกระทำของ
จำเลย ผลของคำพิพากษาได้ถือว่า จำเลยมีความผิด เพราะโจทก์มีสิทธิที่จะ
ได้รับแสงอาทิตย์ และจำเลยเป็นต้นเหตุที่บังแสงอาทิตย์ของโจทก์ ผลของคำ
พิพากษาคดีนี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิที่เรียกว่า สิทธิในแสงอาทิตย์ (Right
to Sunshine) อันเป็นการชี้แจงให้เห็นว่า ศาลเริ่มมีการยอมรับสิทธิใหม่นี้
แม้จะไม่มีกฎหมายใดให้การรับรองคุ้มครอง สิทธิในแสงอาทิตย์นี้เลย แต่ศาลก็มี
การยอมรับ และบังคับตามสิทธิให้¹ การอ้าง สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงได้ขยาย
ตัวกว้างขวางขึ้น และมีการอ้างในการดำเนินคดีมากขึ้นเรื่อย ๆ อันครอบคลุม
ไปถึง อากาศ น้ำ ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และศิลปวัฒนธรรม

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, PP. 139-143.

แม้ว่าสิทธิในแสงอาทิตย์ จะได้รับการยอมรับโดยผลในทางกฎหมาย จากคำพิพากษาแล้วก็ตาม แต่สิทธิในสิ่งแวดล้อมประการอื่น ที่ได้มีการพยายาม ขยายขอบเขตออกมานั้น ศาลก็ยังไม่ได้ให้การยอมรับนับถือที่จะบังคับให้เท่าใดนัก สิทธิในสิ่งแวดล้อม แม้ว่าจะมีรากฐานจากรัฐธรรมนูญก็ตาม ก็ยังไม่เป็นการมั่นคง ในทางกฎหมาย แต่ในขณะเดียวกันกลับไปส่งผลในทางการเมือง ซึ่งได้มีการ เคลื่อนไหวในสิทธิเหล่านั้นอยู่ในระยะต่อมา¹

การดำเนินคดีโดยอาศัยสิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นข้ออ้างแห่งการเรียกร้อง สิทธินี้ เป็นการดำเนินคดีที่ให้ผลทั้งในทางการแก้ไข เยียวยา และให้ผลด่อนโยบาย การป้องกัน และควบคุมปัญหาผลภาวะที่จะเกิดขึ้นในภายหน้าด้วย เพราะเพียงแต่ มีการกระทำ และสามารถแสดงว่า มีการทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมถึงขนาดที่อาจ เป็นอันตราย แม้ยังไม่เกิดความเสียหายก็ถือว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมถูกระทบ กระเทือนแล้ว การดำเนินคดีจึงให้ผลในทางการป้องกัน และ ควบคุมด้วย ซึ่ง หากสิทธิประการนี้ได้รับการยอมรับให้กว้างขวางกว่านี้ กฎหมายสภาวะแวดล้อม ก็จะพัฒนาได้ไกลกว่านี้เช่นกัน

4. สิทธิตามกฎหมายปกครอง

ในนโยบายการใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ นั้น นอกจากการที่ประชาชนจะดำเนินการฟ้องร้อง เอกชนด้วยกัน ที่สร้างความเสียหาย ขึ้นแล้ว (Civil Litigation) ยังมีการดำเนินคดีอีกลักษณะหนึ่ง คือ การที่ประชาชน หรือ กลุ่มประชาชน เข้าดำเนินการฟ้องร้องรัฐ หรือ หน่วยงาน ของรัฐ ที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนในการทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมคุณภาพ การดำเนินการ ในลักษณะนี้ เท่ากับ เป็นการที่ประชาชนเข้าติดตาม และควบคุมการทำงานของฝ่าย บริหาร หรือฝ่ายปกครอง (Administrative Litigation) โดยประชาชน

¹ Ibid., P. 146.

ผู้ดำเนินการนั้น ถือว่าได้รับสิทธิในการฟ้องเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานบกพร่อง
ได้นั้น มาจากกฎหมายเกี่ยวกับคดีปกครอง คือ The Administrative
Litigation Act การที่ประชาชนใช้สิทธิในลักษณะนี้ จึงเป็นการส่งผลให้
ศาลเข้าไปมีบทบาทพิจารณาการทำงานของฝ่ายบริหาร

ประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้แยกการใช้อำนาจอธิปไตย ออกจากกันเป็น
อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ โดยเด็ดขาดเป็นอิสระจากกัน โดย
เฉพาะฝ่ายบริหารนั้นเป็นสถาบันที่ทรงอำนาจมาก ทั้งนี้เพราะสาเหตุการ
สืบเนื่องธรรม เนียมที่ขุนนางมีความยิ่งใหญ่ในการปกครอง ระบบข้าราชการ
ก็ยังเป็นที่ปฏิบัติ และมีอิทธิพลต่อการบริหารงาน และการใช้บังคับกฎหมาย
มาก ฉะนั้นถ้าเรื่องใดเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับทางการเมืองการปกครองแล้ว
ก็ถือกันว่าย่นอกเหนือไปจากอำนาจของตุลาการที่จะมาทบทวนวินิจฉัยกันใหม่
(Judicial Review) แต่ด้วยขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารที่กว้าง
ขวางมาก ซึ่งหากไม่มีวิธีการควบคุมได้เช่นนั้น การทำงานของฝ่ายบริหาร
ก็จะกลายเป็นเรื่อง ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารไปเสียหมด อันจะเป็นอันตราย
ต่อการปกครอง เพราะฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมากเกินไป ดังนั้นใน
ทางทฤษฎีจึงจำเป็นต้องมีการคานอำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการจึงควร
มีอำนาจในการติดตามบ้าง ในทางทฤษฎี การทบทวนการทำงานของฝ่ายบริหาร
โดยฝ่ายตุลาการ (Judicial Review) จึงเป็นหลักการที่มีการยอมรับ
โดยมีขอบเขตจำกัด เพียงเท่าที่จะไม่เป็นการทำลายเสรีภาพของฝ่ายบริหาร
ประเทศญี่ปุ่น ก็ยอมรับหลักการนี้ ดังปรากฏใน The Administrative
Litigation Act ที่ประชาชน สามารถดำเนินการในศาล ฟ้องถึงการปฏิบัติ
หน้าที่ของฝ่ายบริหาร ว่าผิดพลาดหรือบกพร่อง แม้ว่าในทางทฤษฎีจะเป็นที่

ยอมรับแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติด้วยความเคยชินในระบบข้าราชการและขุนนาง จึงทำให้ศาลพยายามหลีกเลี่ยงจากการเข้าพิจารณาในประเด็นการทบทวนการทำงานของฝ่ายบริหาร¹ ผลที่เกิดขึ้นจึงเป็นว่าฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจอยู่มาก และการดำเนินคดีของประชาชน ต่อรัฐนั้นก็เป็นการลำบาก และไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จเท่าใดนัก

การดำเนินคดีในขอบเขตของกฎหมายสภาวะแวดล้อม ที่ประชาชนดำเนินการฟ้องร้องรัฐว่า การที่รัฐเข้ามีส่วนในการดำเนินกิจการ เช่น พิจารณาอนุมัติ หรือ รัฐเข้าดำเนินกิจการเองนั้น เป็นการที่รัฐทำไปโดยผิดขั้นตอนหรือ บกพร่อง อันก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดี ก็คือ ความต้องการให้ศาลพิจารณาว่า การกระทำของรัฐนั้นไม่ถูกต้อง และสั่งการให้มีการแก้ไข หรือ มีการกระทำอย่างใดที่จะทำให้ความเสียหายหมดไปหรือบรรเทาเบาบางลง ประเด็นของคดีจึงพิจารณากันที่การกระทำของรัฐว่าไม่ถูกต้องตามที่มีการกล่าวหาหรือไม่ ตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้น เช่น กรณีท่าอากาศยาน Matsuyama ซึ่งรัฐได้อนุมัติให้มีการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างสนามบิน อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อใจทุกทั้งหลาย ซึ่งไม่อาจทำการประมงในบริเวณนั้นได้ ประเด็นที่ยกขึ้นให้ศาลพิจารณา คือ การอนุมัติให้สร้างของรัฐนั้นทำโดยผิดกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมาย (Due Process) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะได้รับแจ้งการเวนคืนที่ดิน เป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะมีการอนุมัติทำการใด ๆ เมื่อรัฐกระทำผิดกระบวนการ จึงมีผลให้การอนุมัติให้สร้างสนามบินนั้น เป็นอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องยุติการสร้างสนามบินลง²

¹ Akio Morishima, "Japanese Environmental Policy and Law", Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, (Tokyo : University of Tokyo Press, 1981), PP. 82-83.

² Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, PP. 202-204.

จากกรณีตัวอย่างสนามบิน Matsuyama นี้ เป็นการชี้ให้เห็นขอบเขตอำนาจของศาลที่จะทบทวนการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างกว้าง ๆ ว่า การทบทวนนี้ จะมีขึ้นได้ก็เมื่อปรากฏว่า การกระทำของฝ่ายบริหารนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขัดต่อกฎหมาย หรือ ไม่อาจมีผลใช้บังคับได้อย่างชัดเจนเท่านั้น¹ หากการกระทำของฝ่ายบริหารยังไม่ชัดเจนถึงขนาดแล้ว ศาลก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะไม่เข้ามาพิจารณาในการทำงานของฝ่ายบริหาร

ทฤษฎีที่มาแห่งสิทธิในการดำเนินการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมทั้งสี่ประการนี้ เป็นทฤษฎีที่ได้เคยมีการยกขึ้นใช้ในการฟ้องร้องดำเนินคดีมาแล้วทั้งสิ้น บางทฤษฎีก็ได้รับการยอมรับ และ ประสบความสำเร็จจนเป็นบรรทัดฐานได้ แต่ในบางทฤษฎีก็ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา และ เริ่มสร้างความมั่นคงให้มากยิ่งขึ้น ฉะนั้น แม้ว่าจะมีการอ้างขึ้น เพื่อการดำเนินการไปแล้วก็ตาม แต่ผลของคดี ก็สำเร็จบ้างล้มเหลวบ้าง ทั้งนี้ก็แล้วแต่เหตุการณ์และความจำเป็นทางการเมือง เข้ามามีส่วนด้วย ทั้งนี้ก็เพราะแนวทฤษฎีบางประการ เช่น สิทธิในสิ่งแวดล้อม และ สิทธิตามกฎหมายปกครอง ยังไม่เป็นที่รับรองอย่างมั่นคงนักในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายในประเทศญี่ปุ่น

ค. วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

จากการพิจารณาลักษณะการฟ้องร้องดำเนินคดี โดยอาศัยหลักตามทฤษฎีต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดี ในระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือ ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีที่ชัดเจนอยู่สองประการด้วยกัน คือ มุ่งที่จะให้มี

¹ Hideo Tanaka, The Japanese Legal System, P. 689 .

การชดใช้ค่าเสียหาย และ ค่าสินไหมทดแทนประการหนึ่ง และ เป็นการมุ่งหมายเพื่อให้มีการหยุดยั้งการทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม และให้มีการปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น อีกประการหนึ่ง วัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีทั้งสองประการนี้ เป็นความมุ่งหมายหลักของการฟ้องในญี่ปุ่น แม้ว่าในทางปฏิบัติ อาจยังมีข้อเรียกร้องประการอื่นอีกก็ตาม แต่ก็ถือเป็นรายละเอียดปลีกย่อยที่ตกอยู่ในข่ายของวัตถุประสงค์ทั้งสองประการนี้ ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นที่ประจักษ์ว่า การบังคับใช้กฎหมายนั้น ก็เป็นการส่งเสริมให้มีการบังคับได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ คือ ทั้งให้ความช่วยเหลือ ผู้เสียหาย และ เป็นการป้องกัน และ ควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลจากการฟ้องดำเนินคดีทั้งสองประการนี้ ก็ได้รองรับเจตนารมณ์ นี้ได้ครบถ้วน

1. การฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายและค่าทดแทน

การดำเนินคดีในระยะแรกของประเทศญี่ปุ่น ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้น เป็นการฟ้องในทางที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย และ ค่าทดแทนทั้งสิ้น เพราะในระยะเริ่มแรกของการประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษนั้น ประเทศญี่ปุ่น ไม่มีกฎหมายสภาวะแวดล้อมโดยตรงที่ชัดเจน การดำเนินคดีจึงมีลักษณะเป็นไปตามกฎหมายแห่ง ใครเสียหายเดือดร้อนแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินอย่างไร ก็ฟ้องร้องเพื่อให้ได้ทดแทนกลับคืนมา ดังเช่น กรณีโรคิโอไต-อิตไต (Itai-Itai) ซึ่งเป็นกรณีที่ประชาชนป่วยเป็นโรคกระดูกผุ อันเนื่องมาจากสารแคดเมียมที่เป็นผลจากการดำเนินกิจการเหมืองแร่ ไดโพล่งสู่ม่น้ำ และประชาชนได้ใช้น้ำทั้งในการอุปโภค บริโภค สารแคดเมียม จึงสะสมในร่างกาย และมีผลต่อกระดูก ซึ่งทำความเจ็บปวดให้แก่ผู้ป่วยเป็นอย่างมาก บรรดาผู้เจ็บป่วย และเสียหายทั้งหลาย จึงทำการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่าง ๆ

ภายหลังจากที่ศาลพิจารณาคำแล้ว สามารถพิสูจน์ได้ว่า โรคกระดูกสันหลังเป็นผลจากการแคดเมียม ซึ่งมาจากเหมืองแร่ของบริษัท Mitsui ทางบริษัทจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ผู้ป่วยทั้งหมดที่ได้ดำเนินการฟ้องคดีเอง และที่ไม่ได้เข้าร่วมดำเนินคดีด้วย ตลอดจนจ่ายค่าทดแทนให้แก่ทายาทของผู้ป่วยที่ได้เสียชีวิตไปแล้วด้วย¹

จากประสบการณ์ของกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษต่าง ๆ นี้ เป็นเหตุที่ทำให้มักกฎหมายเล็งเห็นว่า หากจะดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหาย และ ค่าสินไหมทดแทนกันไปตามกฎหมายแห่งใด เฉพาะลักษณะละเมิดเท่านั้น ผู้เดือดร้อนเสียหายก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองที่เพียงพอ เพราะการดำเนินคดีแห่งมีขีดจำกัดอยู่ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งยังกว้างขวางไม่เพียงพอกับเหตุการณ์ และข้อเท็จจริงในกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ ด้วยเหตุนี้ ในเรื่อง การพิจารณาถึงค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทน โดยเฉพาะในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต และร่างกายนี้ ได้มีการออกกฎหมาย ให้การคุ้มครองแก่ผู้เสียหายไว้เป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากกฎหมายแห่งธรรมดา กฎหมายฉบับนี้ คือ The Pollution-Related Health Damage Compensation Law ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1973² ดังนั้น เมื่อมีการบาดเจ็บล้มตาย อันเป็นผลจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ การกำหนดค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทน ก็พิจารณากันไปตามกฎหมายฉบับนี้

¹ กาญจนา นิมมาน เหมินทร์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสภาวะแวดล้อม, หน้า 40 - 45

² Environment Agency, Environmental Laws and Regulations in Japan, PP. 12-53 .

กฎหมาย The Pollution-Related Health Damage Compensation Law นี้ ได้กำหนดหลักการในการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ประเภทต่าง ๆ ไว้ให้เป็นไปตามเงื่อนไข และ ค่าสินไหมทดแทนที่กฎหมาย ฉบับนี้กำหนดไว้ แบ่งเป็น 7 ประเภท คือ

1. ค่าสินไหมทดแทนทางการแพทย์ และ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล (Medical care benefits and medical care expenses)
2. ค่าสินไหมทดแทนสำหรับคนพิการ ทูพลาภาพ (Compensation for handicaps)
3. ค่าสินไหมทดแทนสำหรับทายาทที่มีชีวิตอยู่ของผู้ตาย (Compensation for survivors) โดยจ่ายเป็นงวด
4. ค่าสินไหมทดแทนจ่ายเป็นก้อน สำหรับทายาทที่ยังมีชีวิตอยู่ของผู้ตาย (Lump compensation payment for survivors)
5. ค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายแก่เด็ก (Child compensation allowance) สำหรับเด็กที่อายุต่ำกว่าเกณฑ์ทั่วไป และพิการ ทูพลาภาพ
6. เงินที่จ่ายสำหรับค่ารักษาพยาบาล (Medical care allowance) ซึ่งจ่ายตาม เงื่อนไขพิเศษ
7. ค่าใช้จ่ายในการทำศพ (Funeral expenses)¹

¹ The Pollution-Related Health Damage Compensation Law, article 3 .

ในการจ่ายเงินค่าทดแทนแต่ละประ เภทนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมการ Pollution-related Health Damage Certification Council เสียก่อน และจะต้องได้รับใบรับรอง (Certification) จากคณะกรรมการว่าป่วยจริง และอาการป่วยนั้น เป็นผลมาจากกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษกรณีใด ¹

นอกจากกฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ และกำหนดประ เภทของค่าสินไหมทดแทนแล้ว ยังมีบทบัญญัติ ซึ่งเป็นการจัดตั้ง สมาคม ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายแก่สุขภาพร่างกาย อันเนื่องจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษด้วย (The Pollution related Health Damage Compensation Association) ² วัตถุประสงค์ของสมาคมนี้ ก็เป็นการดำเนินการลักษณะคล้ายกองทุน ที่รวบรวมจากกิจการและธุรกิจต่าง ๆ ไว้เพื่อจ่ายทดแทนแก่ผู้เสียหาย เจ็บป่วย ซึ่งการดำเนินงานของสมาคมนี้ จะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายได้มากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็ส่งผลถึงการควบคุม และป้องกัน ภัยทางสิ่งแวดล้อมจากธุรกิจ เหล่านั้นไปในทางอ้อมด้วย

กฎหมายฉบับนี้ เป็นส่วนที่คุ้มครองผู้เสียหายมากขึ้นไปกว่าการดำเนินคดีในศาลตามกฎหมายแห่งธรรมดา การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงส่งผลในทางส่งเสริมให้การดำเนินคดีในศาล เพื่อวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น เค้นชัดยิ่งขึ้น และมีหลักเกณฑ์ที่รัดกุมขึ้นด้วย

¹ Ibid., article 44, 45.

² Ibid., article 68-105.

2. การฟ้องเพื่อระงับหรือให้แก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม

ในกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษและสร้างความเสียหายนั้น นอกจากจะมีการดำเนินคดี เพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทนแล้ว การขอให้ศาลสั่งให้กิจการที่บ่อนทำลายต่อสิ่งแวดล้อมนั้น หยุดการดำเนินกิจการ หรือ ให้มีการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ก็เป็นวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่ง คดีที่เกิดขึ้นในระยะแรก ๆ นั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนทั้งหลายที่เป็นโจทก์นั้น ได้มีคำร้องต่อศาลให้ศาลสั่งให้จำเลยได้มีการหยุดการดำเนินงานชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไข หรืออย่างน้อยก็ขอให้เร่งมีการแก้ไขปรับปรุง การดำเนินกิจการที่จะส่งผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยได้เรียกร้องการมีคำสั่ง เช่นนี้ ควบคู่ไปกับการเรียกค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากมองในแง่ธรรมาภิบาลแล้ว ก็เป็นการขอให้หยุดความเสียหายไว้เท่านั้น มิให้มีการทำให้เสียหายเพิ่มเติมมากไปกว่าที่เป็นอยู่

การดำเนินคดีในระยะแรกนั้น เมื่อเป็นการฟ้องให้ระงับการดำเนินกิจการ หรือให้แก้ไขไปควบคู่กับการเรียกค่าสินไหมทดแทน ลักษณะของคดีจึงเป็นการกระทำขึ้นภายหลังจากที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างจะเป็นสายเกินไปสำหรับคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาสีงแวดล้อมมากขึ้น และได้มีการตรากฎหมายออกใช้บังคับ เพื่อการป้องกัน และควบคุมปัญหาสีงแวดล้อมเป็นพิษแล้ว แนวทางในการดำเนินคดีในศาลก็ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไป คือ ผู้เป็นโจทก์ทั้งหลายนั้นดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล ก่อนที่จะเกิดมีความเสียหายขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาโดยไม่รอช้าให้เกิดความเสียหายขึ้นก่อนดัง เช่นคดี Yoshida Town Waste Treatment Facility ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า

จำเลยเป็นบริษัทมหาชน ที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการที่จะสร้างที่กำจัด
สิ่งปฏิกูล โครงการได้รับการอนุมัติแล้ว แต่ยังไม่ทันดำเนินการ โจทก์
ซึ่งเป็นประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณที่จะมีการสร้างโรงกำจัดสิ่งปฏิกูลนั้น
ได้ยื่นฟ้องศาลคัดค้านการก่อสร้าง เพราะหากให้มีการสร้างโรงงานนี้ขึ้น
แล้ว การดำเนินการของโรงกำจัดปฏิกูลนี้ จะสร้างกลิ่นเหม็น ทำลายคุณภาพ
ของอากาศ และ น้ำ อันจะเป็นการทำลายสุขภาพของประชาชน
ดังนี้เพราะโรงงาน เข้ามารดิ่งในเขตที่พักอาศัยของประชาชน ศาลได้
พิจารณาแล้ว จึงมีคำสั่งให้ระงับการดำเนินการก่อสร้างชั่วคราว เพื่อ
หาทางเลือกในวิธีการดำเนินการที่ดีกว่านี้¹

การขอให้ศาลมีคำสั่ง (Injunctive Relief) อย่างไรก็ดี
อย่างหนึ่งต่อผู้เป็นต้นเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิช จึงอาจกล่าวโดย
สรุปได้ว่า มี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. คำสั่งที่มีผลเป็นการชั่วคราว (Provisional Disposition)

เป็นการที่ศาลสั่ง เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า คือ อย่างน้อยก็
ไม่ให้รุนแรง หรือ เลวร้ายไปกว่าที่เป็นอยู่ ตามปกติแล้วผลของการมีคำสั่ง
ศาล ก็ให้จำเลย กระทำ หรืองดเว้นกระทำการนั้น แต่ในทางปฏิบัติศาลจะ
สั่งการอย่างไรก็ได้ตามความเหมาะสมแก่สถานการณ์บางครั้ง ศาลก็จะมีคำ
สั่งนอกเหนือ หรือ แตกต่างไปจากที่โจทก์ได้ยื่นขอมมา การขอให้ศาลมีคำสั่ง
ในลักษณะนี้ จึงเป็นการเพิ่มอำนาจในการคุ้มครองให้แก่ประชาชนที่จะมีต่อกิจ
การทั้งหลาย²

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Akio Morishima, Environmental Law in Japan, PP. 149-151.

² Ibid., P. 138.

2. คำสั่งที่มีผลเป็นการถาวร (Permanent Injunction)

การที่ศาลมีคำสั่งในลักษณะนี้ จะมีผลเป็นการบังคับที่ถาวรแน่นอนหน่ว่าต้องปฏิบัติตามตลอดไป มิใช่เป็นแต่เพียงแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้า ผลของคำสั่งของศาลประเภทนี้ จึงมักออกมาในรูปของการสั่งให้มีการปรับปรุงไปตามเทคโนโลยี ที่ได้ระบุเฉพาะเจาะจงไว้ หรือ ให้อัดฉีด หรือ สิ้นสุดการดำเนินกิจการที่ทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹ ซึ่งมีข้อนำสั่ง เกี่ยวกับการสั่งให้เลิกสัมปทานนั้น ศาลมักไม่ค่อยกระทำ เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ และสังคมมาก ซึ่งหากจะต้องสั่ง เช่นนั้นจริง ก็มักจะมีความจำเป็นถึงขนาดจริง ๆ

รูปแบบของวิธีการดำเนินคดีฟ้องร้อง เพื่อให้มีการระงับ หรือ แก้ไขสถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นนี้ รูปแบบและวิธีการได้ขยายขอบเขตมากขึ้น ไม่เพียงแต่เฉพาะที่เอกชนจะดำเนินการฟ้องร้องเอกชนเท่านั้น เอกชนก็สามารถจะฟ้องร้องรัฐได้ ซึ่งในกรณีของการที่เอกชน ฟ้องรัฐเป็นจำเลยในคดี เพื่อวัตถุประสงค์ของการระงับ หรือ ยกเลิก แก้ไขปรับปรุงโครงการนั้น ได้ครอบคลุมเอาวิธีการดำเนินคดี เพื่อให้ศาลพิจารณาทบทวนการทำงานของฝ่ายบริหาร (Judicial Review) เอาไว้ด้วย เพราะเมื่อศาลพิจารณาทบทวนแล้ว ปรากฏว่า ฝ่ายบริหารทำงานไม่ถูกต้อง เพราะขัดต่อกฎหมายหรือผิดขั้นตอน การพิจารณา หรือการสั่งการที่ฝ่ายบริหารทำไป จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะมีผลให้กิจการที่ได้รับอนุมัติ เหล่านั้น ต้องถูกยกเลิกไป ตามผลของคำสั่ง ซึ่งกลายเป็นไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินคดี เพื่อให้ศาลทบทวนการทำงานของฝ่ายบริหารในกรณีสิ่งแวดล้อมนั้น ก็มีผลเป็นการทำให้ระงับ หรือแก้ไข การดำเนินกิจการของ ผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมไปในตัวด้วย

¹ Ibid., P. 139.

ง. ทฤษฎีการพิสูจน์หาตัวบุคคลผู้ต้องรับผิด

การใช้ทดแทน เพื่อความเสียหายต่าง ๆ นั้นจะมีขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อ ศาลสามารถจะกำหนดตัวได้ว่า ใครควรจะเป็นบุคคลผู้ต้องรับผิด ซึ่งนั่นหมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำของเขา การพิสูจน์พยานหลักฐานในศาลถึงประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ ระหว่างการกระทำ และผลในคดีสิ่งแวดลอม เป็นพิเศษนี้ จึงเป็นเรื่องที่ยากลำบากแก่การพิจารณา เพราะหากจะให้ถือหลัก เกณฑ์พิจารณากันไปตามความรับผิดละเมิดธรรมดาแล้ว ก็อาจจะกำหนดความรับผิดไม่ได้มั่นคงทุกกรณีนัก เพราะหลักเกณฑ์ของละเมิด ผลที่เกิดขึ้นจะต้อง เป็นผลโดยตรงที่ไม่ไกลกว่าเหตุ ผู้กระทำจึงต้องรับผิด แต่ผลความเสียหายที่เกิดขึ้นในทางกรณีสิ่งแวดลอมนั้น มักเป็นผลที่เกิดขึ้นไม่ได้ ใกล้ชิดโดยตรงจากการกระทำ ตัวอย่างเช่น จากการดำเนินกิจการเหมืองแร่ ซึ่งต้องมีการล้างแร่ และ ถลุงแร่นั้น ของเสียที่เหลือและปล่อยออกไปกลายเป็น ธาตุหนัก และสารเคมี อันทำลายสิ่งแวดลอม โดยมีใช้ความเสียหายโดยตรง และทันทีที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองแร่ ดังนั้น การพิสูจน์ตามหลักความรับผิด ละเมิดนั้นยังไม่อาจครอบคลุมได้หมดทุกกรณี

อุปสรรคในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้นในกรณีสิ่งแวดลอมเป็นพิเศษ เป็นเหตุให้ศาลได้ตัดสินใจนำหลักการในเรื่องความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) มาเป็นเกณฑ์ในการ กำหนดความรับผิดของบุคคลที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายจากผลของความ เป็นพิษของสิ่งแวดลอมนั้น ที่ศาลได้ตัดสินใจนำหลัก เกณฑ์ความรับผิดเด็ดขาดมาใช้ ก็เพราะสภาพข้อเท็จจริงที่ประชาชนได้รับความเจ็บป่วยทุกข์ทรมาน เป็นแรงผลักดันให้ศาลต้องหาทางช่วยเหลือผู้เสียหายเหล่านี้ คดีโรค

อิต-อิต (Itai-Itai) เป็นคดีแรกที่ศาลได้แสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัด ถึงการใช้หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด มาใช้พิจารณาในการกำหนดความรับผิดชอบที่แท้จริงที่เกิดขึ้น คือ ประชาชนในละแวกที่จำเลยทำเหมืองแร่ผู้นั้นป่วย เป็นโรคกระดูกผุ จากการวิจัยทางการแพทย์ และวิทยาศาสตร์ พบว่าในเนื้อเยื่อกระดูกของผู้ป่วยนั้นมีสารแคดเมียม ตะกั่ว และสังกะสี อยู่ ซึ่งสารทั้งสามประการนี้ เป็นผลมาจากการทำเหมืองแร่ของจำเลย เพราะธาตุหนักเหล่านี้พบในบริเวณเหมืองแร่ของจำเลยจำนวนมาก การทดลองทางวิทยาศาสตร์พบว่า แคดเมียม เป็นสาเหตุที่ทำให้การทำงานของระบบไตเสีย และทำให้เกิดโรคกระดูกผุ ศาลจึงสรุปประเด็นว่า สาเหตุของโรคกระดูกผุ คือ สารแคดเมียม ซึ่งเป็นสารที่มาจากการทำเหมืองแร่ของจำเลย จำเลยจึงต้องรับผิดชอบโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่า แคดเมียม เข้าไปในตัวคนมากเท่าไร สารแคดเมียม เข้าไปสะสมในเวลานานเท่าใด จึงจะเกิดอาการ และสารแคดเมียมจะมีการสะสมในเนื้อเยื่อกระดูกหรือไม่ ศาลได้กำหนดความรับผิดชอบโดยถือเอาหลักการทางระบาดวิทยา (Epidemiological Analysis) ซึ่งแสดงหลักฐานแต่เพียงว่าการกระทำของจำเลย เป็นสาเหตุหนึ่งในหลาย ๆ สาเหตุที่ทำให้เกิดโรค หรือ ความเสียหายแล้ว ก็ถือว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลอันทำให้จำเลยต้องมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว¹

การถือหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด โดยใช้วิธีทางระบาดวิทยา เป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลนี้ เป็นวิธีการที่คุ้มครองผู้เสียหายอย่างกว้างขวางมาก เพราะตามหลักการทางระบาดวิทยานั้น เป็นการพิจารณาว่าอะไรจะเป็นตัวต้นเหตุ (Agent) และวิธีการแพร่ของตัวต้นเหตุในทางธรรมชาติและในพฤติกรรมพิเศษ เมื่อทราบรายละเอียดของตัวต้นเหตุ แล้วก็พิจารณา

¹ กาญจนานันท์ นิมมานเหมินท์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายสภาวะแวดล้อม,

ว่าตัวต้นเหตุนี้ จะทำให้เกิดผลร้าย หรือ เสียหาย ดังความเสียหายที่ปรากฏจริงแล้วนั้นหรือไม่ ศาลญี่ปุ่นได้นำวิธีการทางระบาดวิทยามาเป็นข้อตัดสินว่า เมื่อ Agent หรือ ตัวต้นเหตุ เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดผลเช่นนั้น ก็เป็นการเพียงพอแล้วที่แสดงว่ามีความสัมพันธ์ระหว่าง การกระทำและผล อันทำให้ผู้กระทำเกิดความรับผิด¹

ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในการพิจารณากำหนดความรับผิด ที่จะมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ซึ่งวิธีการที่ใช้ประกอบทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด ก็คือ วิธีการทางระบาดวิทยา (Epidemiological Analysis) อันเป็นวิธีการที่ให้ผลในทางคุ้มครองผู้เสียหายได้มาก เพราะแม้ว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดผลเสียหายนั้น จะเป็นเพียงหนึ่งในจำนวนหลาย ๆ สาเหตุ ก็ถือว่าเพียงพอแล้วที่จะต้องรับผิด ดังนั้นในทางปฏิบัติที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย The Pollution-related Health Damage Compensation Law ผู้ป่วยจึงได้รับการคุ้มครองมากขึ้น เมื่อได้รับการตรวจและรับรองจากแพทย์ว่า ป่วยเป็นโรคที่ได้เกิด เพราะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในเขตละแวกนั้นจริง หากมีอาการป่วยจริงแล้ว ก็ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดย ไม่ต้องพิจารณากันอีกว่าอาจมีสาเหตุอื่นอีกหรือไม่ ที่ทำให้เกิดความเจ็บป่วย หรือ ความเสียหาย เช่นนั้นอีก

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-40

จ. วิธีการบังคับตามสิทธิลักษณะอื่นนอกจากการฟ้องร้องคดี

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า อธิปไตยของคนญี่ปุ่นนั้น มีความรักใคร่ปรองดองกับเพื่อนบ้าน ดังเช่นญาติ เหมือนกับที่เป็นอยู่ในหลาย ๆ ประเทศในซีกโลกตะวันออก ประกอบกับคนญี่ปุ่นเป็นคนที่กลัว เกรงต่อระบบขุนนางและข้าราชการ จึงไม่ค่อยติดต่อกับราชการ โดยเฉพาะศาลแล้ว คนญี่ปุ่นยิ่งกลัวมาก เพราะเป็นการเสียเวลา เสียเงินทอง ข้าหากมีเรื่องดำเนินการฟ้องร้องกันแล้ว ก็เกรงว่าคู่กรณีกัน นั้นจะบาดหมางกันจนไม่สามารถมองเห็นหน้ากันได้ ในภายหน้า ดังนั้นการแก้ปัญหาพิพาทในหมู่คนญี่ปุ่น จึงมักทำกันด้วยวิธีการที่นุ่มนวล เช่น ให้ผู้ใหญ่ของท้องถิ่นนั้น ซึ่งมักได้แก่ข้าราชการทั้งหลาย เป็นผู้พิจารณาไกล่เกลี่ยประนีประนอมให้ก่อน หากว่ากรณีนั้นถึงขั้นเหลือ เช่น เต็มที่แล้ว จึงฟ้องศาลเป็นแหล่งสุดท้าย

เมื่อวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการอื่นนอกเหนือไปจากการฟ้องร้องคดีนั้น เป็นที่ยอมรับและปฏิบัติกันอยู่ในสังคมญี่ปุ่นทั่วไป กฎหมายจึงได้ยอมรับเอาธรรมเนียมปฏิบัติเหล่านี้มาเป็นกฎหมาย ในขอบเขตกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น ก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง คือ The Law for the Resolution of Pollution Disputes ในปี ค.ศ. 1970 และได้แก้ไขในปี ค.ศ. 1972 และ 1974 เป็นกฎหมายที่วางหลักการ เพื่อระงับข้อพิพาทในทางสิ่งแวดล้อม ให้จบสิ้นลงด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม โดยอนุญาโตตุลาการ และการพิจารณาแบบกึ่งตุลาการ¹ เพื่อให้ข้อพิพาทสามารถตกลงกันและจบสิ้นลงได้ภายในระยะเวลาสั้น และ เป็นการลดปริมาณของคดีที่จะนำไปสู่ศาลด้วย ทั้งนี้โดยมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายฉบับนี้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

¹ The Law for the Resolution of Pollution Disputes, article 1.

1. องค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมาย

องค์กรที่ทำหน้าที่ตามกฎหมาย The Law for the Resolution of Pollution Disputes นี้ มีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กรต่างทำหน้าที่ในความรับผิดชอบของคน คือ

ก.) องค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์จากมลภาวะ (The Pollution Complaint Counselor)

หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในเขตภูมิภาค หรือ ในเมืองที่สำคัญ ๆ เพื่อให้มีการสำรวจ และรับ เรื่องจากประชาชนว่า ในเขตใดมีปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ หรือ อยู่ในเกณฑ์ที่จะทำความเดือดร้อนต่อประชาชน หน้าที่หลักขององค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์นี้ ได้แก่

1. รับคำร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นภายในเขตของตน
2. สอบสวนข้อเท็จจริง เมื่อเกิดมลภาวะขึ้น
3. ให้ข้อเสนอแนะ และ แนวทางปฏิบัติเพื่อยุติปัญหา
4. แจ้งเรื่องราวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ¹

จากหน้าที่หลักที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานนี้ไม่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสิน หรือ บังคับบัญชาผู้ใดได้เลย เพราะมีอำนาจแต่เพียงสอบสวนหาข้อเท็จจริง และทำคำแนะนำเท่านั้น ใครจะเชื่อฟังหรือไม่ก็ได้ แต่ประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดตั้งหน่วยงานนี้ก็คือ การได้รับข้อมูล

¹ Ibid., article 40 (1).

จากประชาชน ที่ทราบถึงเหตุร้ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพราะประชาชนจะเป็น ผู้ทราบเหตุก่อน และเป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐ และหน่วยงานนี้จะได้แจ้ง และ ประสานงานในการเสนอข้อมูลต่าง ๆ เพื่อดำเนินการต่อไป

ข.) คณะกรรมการพิจารณาปัญหามลภาวะท้องถิ่น (The Local Pollution Review Boards.)

คณะกรรมการชุดนี้ เป็นชุดทำงานที่ตั้งขึ้น เพื่อรับผิดชอบปัญหา ในเขตภูมิภาค และท้องถิ่นต่าง ๆ โดยมีอำนาจกว้างขวางกว่า องค์การบริหาร ร้องร้องทุกข์จากมลภาวะ เพราะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 นั้น กำหนดให้คณะกรรมการระดับท้องถิ่นนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย (Mediation) ประนีประนอม (Conciliation) และ พิจารณาแบบอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)¹ ในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในเขตท้องที่ ของตน ดังนั้น คณะกรรมการดังกล่าวนี้ จึงมีบทบาทในการพิจารณาปัญหา และ ทหาทางออกเพื่อเป็นการระงับข้อพิพาท ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งดังที่ กล่าวไว้ใน ๑ วิธีนี้ การทำงานของคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นนี้ จึงได้ รับความนิยม เพราะ เป็นไปตามธรรมเนียม และอัธยาศัยในความเป็นอยู่ของ คนญี่ปุ่นอยู่แล้ว

คณะกรรมการพิจารณาปัญหามลภาวะท้องถิ่นนี้ ประกอบด้วยคณะ กรรมการ จำนวนตั้งแต่ ๑-15 คน โดยส่วนมากจะได้รับการแต่งตั้งจาก อาจารย์สอนกฎหมาย อดีตผู้พิพากษา ทนายความ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ใน ระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง เป็นคณะกรรมการนี้จะต้องไม่รับตำแหน่งในทางการ เมืองใด ๆ และ จะเปิดเผยความลับในหน้าที่ไม่ได้เด็ดขาด²

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura ana Akio Morishima, Environmental Law in Japan, P. 407.

² The Law for the Resolution of Pollution Disputes, article 17.

ค.) คณะกรรมการกลางประสานงานระงับข้อพิพาทมลภาวะ (The Pollution Disputes Coordination Committee หรือ The Central Committee)

ตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางไว้ว่า หน้าที่หลักได้แก่ การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการประนีประนอม การไกล่เกลี่ย การพิจารณาแบบอนุญาโตตุลาการ และ แบบอนุญาโตตุลาการกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Arbitration) เพื่อให้ข้อพิพาทระงับจบสิ้นลงภายในระยะเวลาสั้น โดยมีขอบเขตการรับผิดชอบดังนี้คือ

1. ในกรณีสิ่งแวดลอมเป็นพิษอย่างร้ายแรง คือสุขภาพอนามัยของประชาชน และต่อสิ่งแวดลอมที่มีชีวิต ซึ่งได้แพร่กระจายสู่ประชาชน หรือ ประชาชนต้องเสี่ยงภัยจากการขยายตัวของอันตรายดังกล่าว และ กรณีอื่นที่ได้ประกาศตามคำสั่งคณะรัฐมนตรี
2. ความเสียหายร้ายแรงนั้น ได้เกิดขึ้นในเขตท้องที่เกินกว่า 1 อำเภอ ซึ่งต้องรับผิดชอบกว้างขวางขึ้น และโดยได้รับคำสั่งจากคณะรัฐมนตรี
3. ในกรณีที่ความเสียหาย เพราะการดำเนินกิจการของเอกชน หรือ เพราะการกระทำของมนุษย์ ซึ่งทำให้เกิดผลในเขตท้องที่มากกว่า 1 อำเภอ หรือเกิดผลในเขตต่างอำเภอ¹

ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการกลางนี้ จึงกว้างขวางมาก เพราะไม่ว่ากรณีพิพาทจะเกิดขึ้นที่ใด ถ้ามีความรุนแรงเป็นอันตรายต่อมนุษย์ หรือ ลุกลามข้ามเขตแล้ว คณะกรรมการกลางก็สามารถเข้าดำเนินการได้

¹ Ibid., article 24.

ในทุกเขตท้องที่ ดังนั้น ในมาตรา 13 (3) จึงได้ให้สิทธิแก่ประชาชนไว้ว่า คู่กรณีพิพาท อาจจะไม่เลือกให้คณะกรรมการกลาง หรือ คณะกรรมการท้องถิ่น ชุดใดชุดหนึ่ง เป็นผู้พิจารณาก็ได้ หากว่าเป็นกรณีที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการทั้งสองชุด¹ เมื่อเลือกชุดใดก็ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการชุดนั้นไป

2. วิธีการระงับข้อพิพาทของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของทั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหามลภาวะท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางประสานงานระงับข้อพิพาทมลภาวะ มีอำนาจหน้าที่ร่วมกัน คือ การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และ แบบอนุญาโตตุลาการ คณะกรรมการทั้งสองประเภท สามารถดำเนินการตามวิธีการดังกล่าวได้ โดยแต่ละวิธีนั้นมีรายละเอียดที่น่าพิจารณาดังต่อไปนี้

ก.) การไกล่เกลี่ย (Mediation)

การไกล่เกลี่ย นั้น ถือว่าเป็นการระงับข้อพิพาทที่เป็นพิธีการน้อยที่สุด เพราะคณะกรรมการที่ทำหน้าที่นั้น จะมองค้คณะตั้งแต่หนึ่งคน แต่ไม่เกินกว่าสามคนนั้น จะช่วยเหลือให้คู่กรณีพิพาททั้งสองฝ่ายเปิดการเจรจาต่อรองกันเอง เพื่อให้ได้ข้อยุติระหว่างคู่พิพาท หน้าที่ในทางปฏิบัติของคณะกรรมการ จึงเป็นแต่เพียงการสอบสวนหาข้อเท็จจริง และการฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เพื่อหาหนทางให้คู่กรณีนั้นได้ข้อตกลงร่วมกัน

¹ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Morishima, Environmental Law in Japan, P. 408.

การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยนี้ จะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อปรากฏ
ว่าข้อพิพาท เป็นกรณีที่

1. เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากมลภาวะ ซึ่งร้ายแรงและทำความเสียหาย
เพราะการขยายตัวของมลภาวะ
2. คู่กรณีไม่อาจทำการเจรจาด้วยความ เป็นมิตรได้
3. กรณีอาจมีผลร้ายต่อสังคม เช่น ความเสียหายทางเศรษฐกิจ
หากปล่อยให้ปัญหายังดำเนินต่อไป ¹

หากเมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว คู่กรณีใดกรณีหนึ่งในสามประการนี้
คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือ ทั้งสองฝ่าย ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการ
เข้าช่วยในการไกล่เกลี่ยได้ แต่หากเมื่อคณะกรรมการเห็นว่า เรื่องที่ขอให้
ไกล่เกลี่ยนั้น เป็นการยุ่งยากเกินไป คณะกรรมการอาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการ
การประนีประนอม ใช้วิธีการประนีประนอม (Conciliation) แทนก็ได้
โดยเห็นว่าวิธีการประนีประนอม เป็นการเหมาะสมกว่า ² เพราะจะมี
กระบวนการอัน เป็นพิธีการมากกว่าการไกล่เกลี่ย

ข. การประนีประนอม (Conciliation)

เมื่อสถานการณ์ของข้อพิพาทมีความยุ่งยากนั้น คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
หรือ ทั้งสองฝ่ายสามารถยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการกลาง หรือ คณะกรรมการ
ส่วนท้องถิ่น เข้าดำเนินการประนีประนอมได้ คณะกรรมการที่เข้าดำเนินการประนี
ประนอมนี้ มีอำนาจหน้าที่มากกว่า การไกล่เกลี่ยมาก เพราะสามารถที่จะกระทำ
การดังต่อไปนี้

¹ The Law for the Resolution of Pollution Disputes, article
27.2 (1).

² Ibid., article 27.3.

1. เรียกพบตัวคู่กรณีเพื่อทำการสอบถามข้อเท็จจริง ¹
2. เรียกให้คู่กรณีส่งเอกสาร หรือ วัตถุต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณี
3. สามารถเดินเผชิญสืบ หรือ เข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อค้นหาข้อเท็จจริง
4. แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยคณะกรรมการค้นหาข้อเท็จจริง ²

เมื่อคณะกรรมการได้ข้อมูลจากข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว โดยทั่วไป คณะกรรมการจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีตกลงหาข้อยุติกันเอง แต่หากปรากฏว่าคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ และคณะกรรมการเห็นเป็นการสมควร คณะกรรมการก็จะทำร่างเสนอข้อยุติให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และให้ถือว่าร่างที่เสนอนี้เป็นข้อยุติ เว้นแต่คู่กรณีได้แจ้งการไม่ยอมรับ ภายใน 30 วัน ³

การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการประนีประนอม แบบนี้จะส่งผลในทาง บังคับระหว่างคู่กรณีให้ปฏิบัติตามได้มากกว่า ผลของการไกล่เกลี่ย เพราะเมื่อ คู่กรณีได้ตกลงยินยอมตามที่ได้ประนีประนอมกันแล้ว ก็ถือว่าเข้าตามแบบของสัญญา ประนีประนอมยอมความตามกฎหมายแห่งญี่ปุ่น มาตรา 645 ซึ่งสามารถบังคับ กันได้ แม้จะตกลงกันแต่เพียงวาจา ⁴ สภาพบังคับของการประนีประนอมจึง แน่นหนา และเป็นทางการกว่าการไกล่เกลี่ย

ค. การพิจารณาแบบอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

คู่กรณีพิพาทอาจนำคำร้องยื่นต่อคณะกรรมการกลาง หรือ คณะกรรมการ ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการพิจารณาระงับข้อพิพาทแบบอนุญาโตตุลาการก็ได้

¹ Ibid., article 32 .

² Ibid., article 33 .

³ Ibid., article 34 .

⁴ Julian Gresser, Akio Morishima, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา กฎหมายสถานะแวดล้อม , Harvard University, P. 65 .

ซึ่งกระบวนการนั้นจะเป็นแบบแผนพิธีการ มากกว่าการไกล่เกลี่ย เพราะคณะกรรมการในฐานะเป็นอนุญาโตตุลาการ นั้นสามารถที่จะพิจารณา และสืบหาพยานหลักฐาน และข้อเท็จจริง เองได้ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาหาข้อมูลนอกเหนือไปจากที่คู่กรณีได้นำมาแสดง ดังนั้น การหาข้อมูลเพิ่มเติมของคณะอนุญาโตตุลาการ นี้ จึงอาจทำได้ด้วยการสืบพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ และพยานวัตถุทั้งหลายที่เห็นว่ามีความเกี่ยวข้อง และสำคัญต่อการพิจารณากรณีนั้น¹

ผลการพิจารณา และตัดสินของคณะอนุญาโตตุลาการ นี้ มีความสำคัญมากกว่าผลของการประนีประนอม และไกล่เกลี่ย เพราะมิใช่เป็นข้อยุติที่คู่กรณีต่าง เจรจาและตกลงยอมรับร่วมกัน แต่เป็นข้อยุติที่คณะกรรมการในฐานะอนุญาโตตุลาการ เป็นผู้ตัดสินชี้ ผลในทางบังคับ จึงเด็ดขาดเหมือนดังคำพิพากษาของศาล ซึ่งคู่กรณีจะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม นอกจากนี้แล้วผลคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ ก็ถือว่ามีผลถึงที่สุดแล้ว ไม่สามารถจะดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้อีก

ง. การพิจารณาแบบกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial Arbitration)

การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการพิจารณาแบบกึ่งตุลาการนี้ เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการกลางที่จะดำเนินการได้เท่านั้น เพราะ รูปแบบทางพิธีการของการพิจารณานั้น เป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของศาล ซึ่งมีความซับซ้อนในกระบวนการ เช่นเดียวกับการดำเนินการคดีในศาล เพียงแต่ผู้พิจารณาเป็นคณะกรรมการกลาง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร มิใช่ฝ่ายตุลาการเท่านั้น

¹ Ibid.

ขอบเขตของกรณีที่จะนำมาสู่คณะกรรมการกลาง เพื่อพิจารณาแบบกึ่งตุลาการนี้ จำกัดเฉพาะกรณีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากความเสียหาย เพราะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเท่านั้น โดยถือว่าการพิพาทในเรื่องค่าสินไหมทดแทน จำเป็นต้องดำเนินการผ่านขั้นตอนหลายอย่าง จนกว่าจะได้ข้อสรุปในการกำหนดความรับผิด และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องชดใช้กัน ดังนั้น การทำงานของคณะกรรมการกลางในการพิจารณาแบบกึ่งตุลาการ นี้ จึงแยกประเภทการทำงาน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. อนุญาโตตุลาการรับผิดชอบ (Responsibility Arbitration)

จะเป็นฝ่ายที่ทำการพิจารณากรณีที่เกิดขึ้นเฉพาะในประเด็นว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษตามที่กล่าวหาหรือไม่ หากมีความเสียหายจริง จะกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเท่าใดสำหรับความเสียหาย นั้น

2. อนุญาโตตุลาการค้นหาเหตุ (Cause Arbitration) จะเป็น

ผู้พิจารณาเฉพาะในประเด็น เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างผลความเสียหาย กับการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นต้นเหตุแห่งสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรืออาจกล่าวง่าย ๆ ว่า หน้าที่หลักนั้นคือ พิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลความเสียหาย ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดในข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ ¹

ในการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการทั้งสองประเภทนี้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเองได้ ทั้งโดยตามคำขอของคู่กรณี หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นว่าเป็นการสมควรเอง อำนาจในการสืบสวนนี้รวมทั้งอำนาจในสิ่งต่อไปนี้ด้วย คือ

¹ Ibid., PP. 67-68 .

1. เรียกตัวคู่กรณี และพยานของแต่ละฝ่ายเพื่อสอบปากคำ
2. ตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็น
3. เรียกเอกสาร หรือ พยานวัตถุบุคคลผู้เก็บเอกสาร หรือ วัตถุเหล่านั้น
4. เดิน เฝ้าดูสืบในสถานที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมข้อมูล ¹

กระบวนการพิจารณาแบบกึ่งตุลาการนี้ ต้องทำกันโดยเปิดเผย ต่อสาธารณชน เว้นแต่ประเด็นที่จะเป็นความลับในทางธุรกิจ ความลับส่วนบุคคล หรือ เพื่อความยุติธรรม ส่วนรวมคณะกรรมการก็อาจดำเนินการพิจารณาอย่าง เป็นความลับได้ ²

เมื่อคณะกรรมการในฐานะของอนุญาโตตุลาการ ได้พิจารณาและสามารถสรุปประเด็น และทำคำชี้ขาดได้แล้ว ก็จะมีคำตัดสินของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งผลคำตัดสินนี้จะเป็นการผูกมัดให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องยอมรับ และปฏิบัติตาม โดยถือว่าผลของการตัดสินชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนี้เป็นอันถึงที่สุดแล้ว

จากผลการใช้บังคับของกฎหมาย The Law for the Resolution of Pollution Disputes ฉบับนี้ ได้ส่งผลในการระงับข้อพิพาทก่อนที่จะมีการนำคดีไปสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หรือ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ที่จะเลือกการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีใด การระงับข้อพิพาทด้วยองค์กรทางฝ่ายบริหาร เช่นนี้ จึงเป็นวิธีการที่น่าสนใจ และส่งเสริม แม้จะขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม ลักษณะความเป็นอยู่ของคนในสังคมก็ตามแต่ ก็เป็นวิธีที่อาจจะตัดแปลงและนำไปใช้ได้ในประเทศอื่น ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจ

¹ The Law for the Resolution of Pollution Disputes, article 42.16 .

² Ibid., article 42.15 .

เสริมนโยบาย การป้องกัน และควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษได้

กฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมด เป็นลำดับนี้ จะเห็นได้ว่า แม้การดำเนินนโยบายในการออกกฎหมาย ตลอด จนการใช้กฎหมาย จะมีลักษณะเฉพาะตัวของกฎหมายญี่ปุ่นเองก็ตาม แต่ก็ได้อิทธิพลทางทฤษฎี และแนวความคิดจากกฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะ ประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ไม่น้อย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การใช้กฎหมายเพื่อ ป้องกัน และควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ ในประเทศญี่ปุ่นนี้ได้ประสบความสำเร็จ เป็นอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเอาจาก เหตุการณ์รุนแรง ในอดีตและระยะเวลาของการพิจารณารูปแบบ และการใช้กฎหมายของญี่ปุ่น กฎหมายสภาวะแวดล้อมของญี่ปุ่น จึงอาจถือเอาเป็นแบบอย่างลักษณะหนึ่ง ที่ควร แก่การพิจารณา และติดตามศึกษาต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย