

## 環境保護

# 日本公害健康被害補償預防制度之介紹

蕭 峯 雄\*

## 壹、前 言

日本自一九五六年以來相繼發生熊本水俣病、新瀉水俣病、富山痛痛病及四日市氣喘病等所謂日本四大公害病，除了個別成立相關救濟措施，及法院判決各污染廠商對受害者給予賠償外（附表1），政府為照顧因公害而導致健康受害者之醫療、生活濟助及復健，乃於一九六九年訂定「公害健康被害救濟特別措施法（簡稱救濟法）」，所需費用由中央及地方共負擔二分之一，產業界負擔二分之一，而以醫療救濟為主。惟為充實該辦法及秉承污染者付費原則，讓製造污染者支付較多之費用，仍於一九七三年制定「公害健康受害補償法」，並於一九七四年成立「公害被害補償協會」，辦理有關業務。復於一九八八年修正並更名為「公害健康被害之補償等有關法律」，並將「公害健康被害補償協會」改為「公害被害補償預防協會」，另設立基金推動公害健康被害預防事業。我國公害問題逐漸受到重視，未來對公害所造成健康受害應如何處置，應未雨綢繆，筆者奉派赴日考察日本公害糾紛處理及健康補償問題，茲就所見整理成本文，以供參考。

## 貳、公害健康被害補償預防制度之內容

日本公害健康被害補償制度，主要是根據「公害健康受害補償法」之規定運作，主要內容包括補償範圍、對象及補償項目之決定，補償費用之徵收，及公害保健福祉事業之推動等（本制度架構見圖1）。茲將各重要內容分述如下：

### 一、補償之範圍

- (一)限於由空氣污染及水污染所造成之疾病。前者屬第一種地區，所指定之疾病為慢性支氣管炎、支氣管氣喘、氣喘性支氣管炎及肺氣腫等四種。後者屬第二種區域，指定之疾病為水俣病、痛痛病及因慢性砷中毒等。
- (二)以生命、身體及健康之損害為限，農業及漁業等財產上之損失不包括在內。

### 二、補償給付之要件

本法為損害賠償保障制度，採疫學理論判斷因果關係，以指定地區、指定疾病及暴露期間等三項為認定之標準。

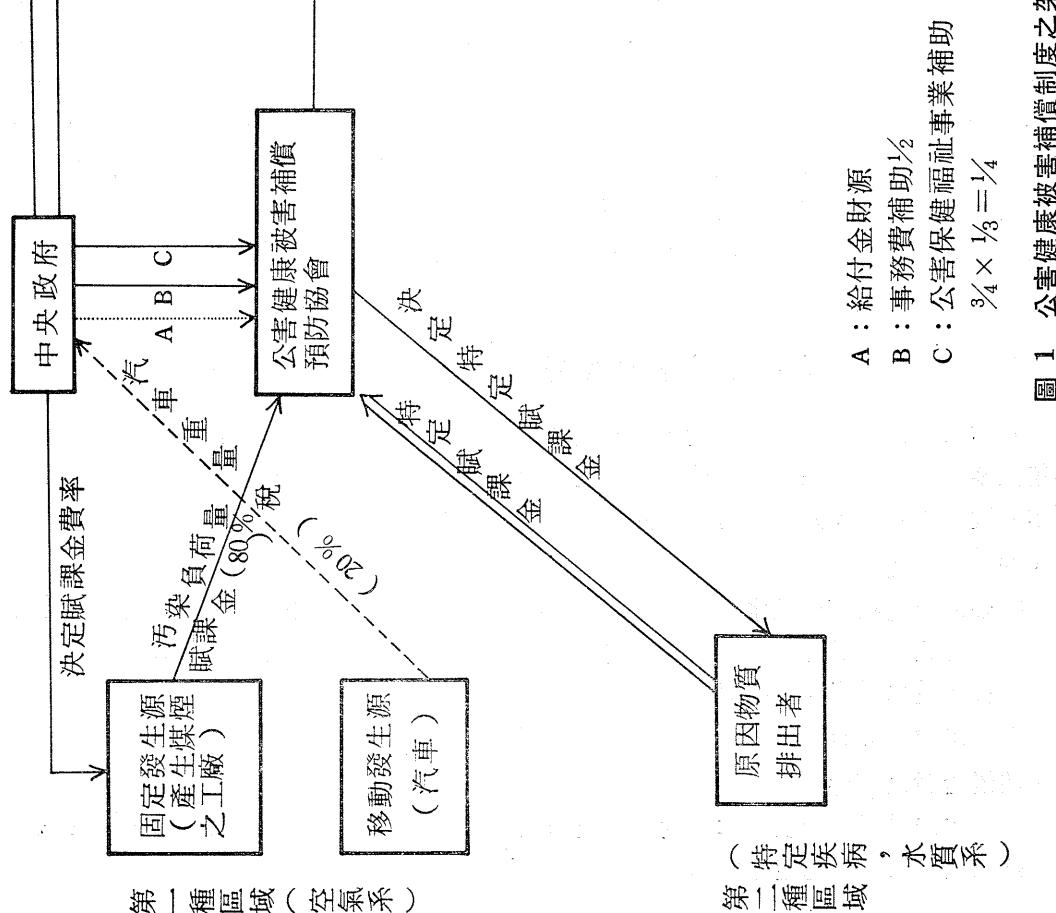
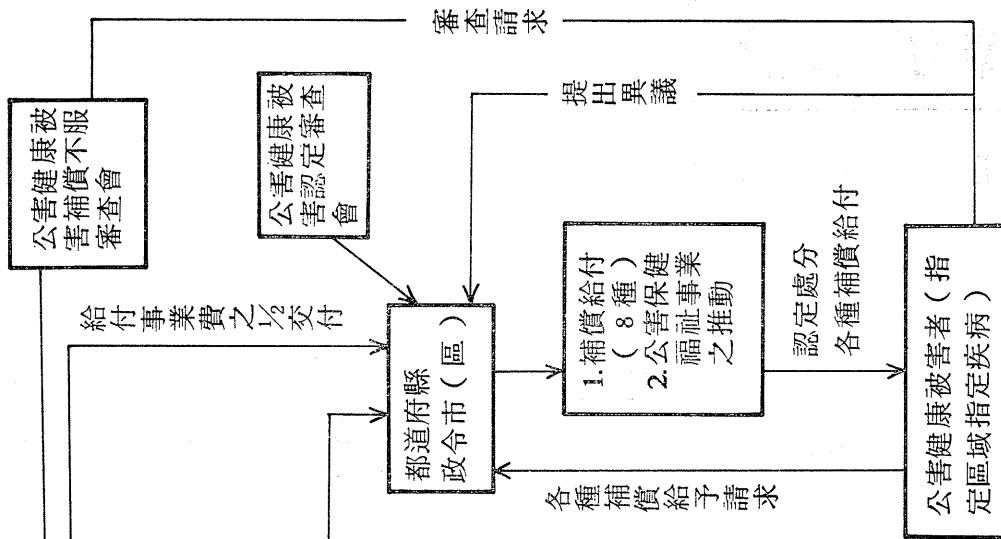


圖 1 公害健康被害補償制度之架構圖

(一) 指定地區及指定疾病

1. 第一種地區（空氣系）

(1) 公害相當廣泛而深刻，即地區空氣中二氧化硫含量達年平均 0.05 ppm 以上；及疾病繁發而多量，以 BMRC (British Medical Research Council) 方式就持續性之痰及咳之存在調查居民之反應，測定有症率若為非污染區之有症率之 2 ~ 3 倍者為指定第一種地區，目前共指定 41 個地區，至 1978 年 6 月以後即不再指定地區），1988 年 3 月 1 日起不再認定新患者。

(2) 第一種地區內所指定之疾病有慢性支氣管炎、支氣管氣喘、氣喘性支氣管炎及肺氣腫等四種。

2. 第二種地區（水質系）

(1) 水俣病：新瀉縣及新瀉市之阿賀野川下游地區，熊本縣及鹿兒島縣之水俣灣沿岸地區。

(2) 痛痛病：富山縣神通川下游地區。

(3) 慢性砷中毒症：宮崎縣土呂久地區及鳥根縣竹世ヶ谷地區。

(二) 暴露時間

第一種地區內認定為四種疾病之患者，必須在指定地區居住或通勤有相當時間。如慢性支氣管炎，必須於申請時已連續在第一種地區居住二年以上。

(三) 指定人數

受害患者之認定，係由地方政府根據指定地區由申請人提出醫生證明罹患所指定之公害病，並符合暴露時間之條件，即可由地方首長指定為補償之對象。根據統計，日本在 1987 年第一種區域之指定人數共計 98,794 人；另第二種地區三種病患人數為 2,000 人，合計共 100,694 人。

(四) 不服申訴

認定繳納或補償給付金額如有不服，可向環境廳附屬機構「公害健康被害補償不服審查會」申請審查。

### 三、補償給付之種類

根據不同病患情形，給予相當之補償，依法規定，給予補償之項目有以下七種。

(一) 療養給付及療養費。

(二) 殘障補償費（殘障依程度分四級）。

(三) 遺屬補償費。

(四) 遺屬補償一次給付金。

(五) 兒童補償給付津貼。

(六) 療養津貼。

(七) 葬葬費。

各種補償費給付均訂有標準。根據統計 1986 年第一種區域之補償金共支付 991 億日圓，其中以療養給付及療養費占 46.0%，最高達 456 億日圓，其次為殘障補償費占 32.3

%，為 319 億日圓。第二種地區之公害健康受害補償方式，雖然規定亦由政府認定，並由公害健康受害補償預防協會負責補償業務。但實際患者除可透過政府認定並接受公害健康被害補償法之給付外，尚可經由廠商與患者雙方和解或法院判決而獲得一次給付。尤其是日後被認定為指定公害患者，即可無條件依法院判決或和解協定之標準補償。因此根據日本之經驗，第二種地區特定疾病患者均以走向法院訴訟或和解方式解決，而不走認定及每年領受公害健康受害補償法所規定補償項目補償。

如就歷年來補償金額比較，在1974年剛開始實施時，補償金額僅為27億日圓，後來由於認定受害人數之增加，補償金額亦隨而提高，到 1980 年，僅僅六年之間即增加為 672 億日圓，至1986年再增加為 991 億日圓（見表 1）。

表 1 日本公害健康受害補償給付費金額

單位：百萬元；%

年 份	合計		療養費		殘障補償費		遺屬補償費		遺屬補償 一次給付金		兒童 補助津貼		療養津貼		葬祭金	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
1974年	2,730	100	1,382	50.6	887	32.5	3	0.1	98	3.6	129	4.7	213	7.8	17	0.7
1980年	67,247	100	32,287	48.0	21,528	32.0	1,270	1.9	1,391	2.1	2,810	4.2	7,704	11.4	258	0.4
1985年	93,619	100	43,831	46.8	29,708	31.7	3,517	3.8	2,178	2.3	3,053	3.3	10,950	11.7	382	0.4
1986年	99,057	100	45,561	46.0	31,948	32.3	4,023	4.1	2,386	2.4	3,094	3.1	11,641	11.7	403	0.4

註：以上為第一種區域之補償費。

#### 四、補償經費之徵收

(一) 目前日本公害健康被害補償費用每年約 1,000 億日圓，根據污染者付費原則，此種費用須由污染者負擔。

根據規定，第一種地區（大氣系）公害健康被害補償金額中 80% 來自固定發生源（產生煤煙之工廠），另 20% 來自移動發生源（汽車）。前者係由公害健康被害補償預防協會以污染負荷量賦課金項目直接向廠商徵收，而後者則由中央政府（陸運事務所）徵收之汽車重量稅收中撥付給公害健康被害補償預防協會。而政府僅支付部分公害保健福祉費用、給付事務，及部分徵收事務費（見表 2）。

法律上只規定分攤之比例，至於實際應分攤之金額則需根據年度補償金額估計數，如補償金每年需要約 1,000 億日圓，則由廠商如繳納之污染負荷量賦課金須分攤 800 億日圓，其餘 20% 即 200 億日圓部分，由政府所收汽車重量稅中撥付。

##### (二) 繳納污染負荷量賦課金之廠商

1. 在指定地區，有煤煙 (GAS) 排放工廠，每小時之排放量達 5,000 NM<sup>3</sup> 者。
2. 在非指定地區，有煤煙排放工廠，每小時排放量達 10,000 NM<sup>3</sup> 者。

根據日本統計，1987 年合乎繳納污染負荷量賦課金之廠商，在指定地區有 1,628 家，其他地區有 7,030 家。

表 2 費用負擔結構

費用區分 種類	第一種地區	第二種地區
補償給付費	污染負荷量賦課金 (80%) 汽車重量稅收一部分 (20%)	特定賦課金
公害保健福祉事業費	污染負荷量賦課金 (80%) 汽車重量稅收一部份 (20%) 收一部分 (20%) 中央政府 (1/4) 縣及市 (1/4)	特別賦課金 (2/4) 中央政府 (1/4) 縣及市 (1/4)
給付事務費	中央政府 (1/2) 縣及市 (1/2)	中央政府 (1/2) 縣及市 (1/2)
徵收事務費	污染負荷量賦課金 國庫補助 (現在預算措施1/2)	特別賦課金 國庫補助 (現在預算措施1/2)

## (二) 污染負荷量賦課金之計算

符合上述條件之廠商，以其全年 SO<sub>x</sub> 之排放量，分別乘以各工廠所在地所屬地區之賦課率為每家廠商全年應繳納之賦課金，其計算公式：

1. 賦課金額 = 過去分賦課金額 + 現在分賦課金額
  2. 過去分賦課金額 = 過去分賦課費率 × 各事業計算基礎期間 SO<sub>x</sub> 累積換算量 (1982 至 86 年)
  3. 現在分賦課金額 = 現在分賦課費率 × 各事業前年 SO<sub>x</sub> 排放量
  4. 過去分賦課費率 = 當年度污染負荷賦課金總額 × 0.6 ÷ 1982 至 86 年全國 SO<sub>x</sub> 總累積換算量
  5. 現在分賦課費率 = 當年度污染負荷量賦課金總額 × 0.4 ÷ 前年全國總調整 SO<sub>x</sub> 量
- 四賦課率之決定

每年由環境廳保健部保健企劃課根據上述公式訂定。因此賦課金費率除指定地區與其他地區有所差別之外，指定地區由於空氣污染程度不同亦有高低。如以 1988 年資料，排放 SO<sub>x</sub> 1 立方公尺所支付之污染負荷量賦課金，其他地區為 274 圓 69 錢，而指定地區之東京都為 2,843 圓 04 錢，大阪為 4,573 圓 59 錢（見表 3）。

雖然在指定地區之廠商所負擔之賦課率較其他地區之廠商為高，但因其他地區廠商家數較多，1987 年分別為 1,628 件及 7,030 件，故就總金額而言，指定地區總申告金額為 294 億日圓，而其他地區廠商總申告金額為 567 億日圓（見表 4），約為指定地區廠商繳納總額的一倍，亦即由非指定地區之廠商負擔較多之補償給付金。

表 3 1988年度汚染負荷量賦課金賦課費率

地 區 別	過去分賦 課 稅 率	現在分賦課費率		對 象 地 區
		費 率 差 額	費 率	
指定地區 (指定解除前)	A	45圓 76錢	1.85	4,573圓59錢 大阪市、東大阪市
	B		1.15	2,843圓04錢 東京都、横濱市
	C		1.05	2,595圓82錢 名古屋、千葉市
	D		0.75	1,854圓16錢 富士市、福岡、四日市
其他 地 區			274圓69錢	

註：1. SOx 1立方公尺所支付污染負荷量賦課金

2. 各地現在賦課費率之計算

(1)  $\frac{\text{現在分徵收額}}{\text{調整 SOx 排出量}} = R \dots \dots \text{其他地區現在分賦課費率}$

(2) 指定地區之賦課費率 =  $R \times 9 \times \text{費率差額}$

表 4 汚染負荷量賦課金申告情況 單位：件，千m<sup>3</sup>，百萬圓

		1974年	1977年	1987年
指 定 地 區	申告件數	1,044	1,808	1,628
	SOx 排出量	154,936	63,345	10,443
	申告金額	2,274	24,015	29,434
	每事業平均申告金額	2.2	13.3	18.1
其 他 地 區	申告件數	4,519	6,187	7,030
	SOx 排出量	930,903	478,478	180,981
	申告金額	1,692	20,378	56,691
	每事業平均申告金額	0.4	3.3	8.1
合 計	申告件數	5,563	7,995	8,654
	SOx 排出量	1,085,839	543,823	191,334
	申告金額	3,966	44,393	86,334
	每事業平均申告金額	0.7	5.5	9.9

由環境廳訂定了賦課率之後，負責繳納賦課金之廠商則提出申告（向各地工商會議所）。

## 五、公害保健福祉事業

本制度除公害健康受害補償之外，尚有以下之福利措施：

- (一)復健有關事業。
- (二)轉地療養有關事業。
- (三)在家庭療養所需之用具（特殊床、空氣清淨機）供應事業。
- (四)家庭療養指導有關事業。
- (五)其他環境廳長官決定之事業。

表 5 1988年公害健康被害補償制度費用負擔預計（第一種地域）

單位：百萬圓；%

	項 目	1987年度	1988年度	增減率
所 需 經 費	I 補償給付費	104,439	105,482	1.0
	1. 療養給付、療養費	48,180	49,573	2.9
	2. 殘障補償費	34,229	34,065	- 0.5
	3. 遺屬補償費	3,965	4,254	7.3
	4. 遺屬補償一次支付費	2,445	2,317	- 5.2
	5. 兒童補償津貼	3,161	3,206	- 4.3
	6. 療養津貼	12,035	11,862	- 1.4
	7. 葬祭費	424	385	- 9.3
經	II 公害保健福祉事業費	244	240	- 1.8
	III 小計（含預備費）	107,816	107,304	- 0.5
費	IV 補償預防協會徵收事務費	579	485	-16.2
	合 計	108,395	107,789	- 0.6
財 源	I 污染負荷量賦課金	86,832	86,328	- 0.6
	1. III之80%	86,253	85,843	- 0.5
	2. IV	579	485	-16.2
	II 公害健康被害補償預防協會納付金 財源交付（II之20%）	21,563	21,461	- 0.5
	合 計	108,789	107,789	- 0.6

## 叁、公害健康被害補償預防協會及補償預防基金

### 一、公害健康被害補償預防協會之組織與業務

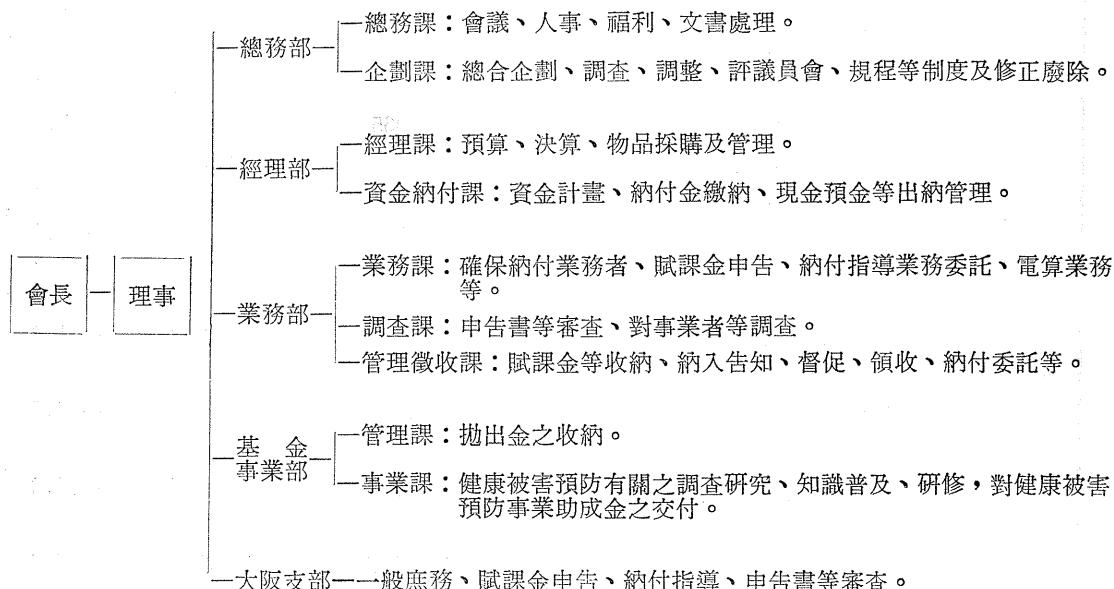
(一) 1974年6月根據公害健康被害補償法，成立「公害健康被害補償協會」特殊法人。以負責補償費用之徵收、保管及對被認定受害者之補償工作，於1988年3月1日起改為「公害健康被害補償預防協會」。

(二) 該協會設有會長、理監事、評議會，下有總務部、經理部、業務部、基金事業部及大阪支部（見圖2），目前職員共約70名。

(三) 其主要業務為：

1. 污染負荷量賦課金及特定賦課金之徵收。
2. 都道府縣等納付金之納付。
3. 推動公害健康受害補償預防事業。

圖 2 公害健康被害補償預防協會組織圖



### 二、公害健康被害補償預防基金

(一) 基金規模

自本(1988)年3月1日，「公害健康被害補償等有關法律」公布之後，除了停止第一種地區患者指定認定外，最重要是於公害健康被害補償預防協會下設立基金，以做為推動健康被害預防事業。該基金預定為500億日圓，並以其每年孳息所得的25億日圓做為事業費，自1988年開始，分七至八年收齊。預計本(1988)年可收15億日圓。基金中400億日圓預定來自與空氣污染源直接排放者，另100億日圓來自政府有關

預算及有關空氣污染事業者。

(二)基金繳納金之計算

1. 繳納金 = 過去分繳納金額 + 現在分繳納金額
2. 過去分繳納金 = 過去分繳納費率 × 各事業計算基礎時間之 SO<sub>x</sub> 累積換算量 (1982 至 1986年五年)
3. 現在分繳納金 = 現在分繳納金費率 × 各事業之前年 SO<sub>x</sub> 排放量  
其中繳納費率亦由環境廳公布 (如表 6)。指定地區解除後費用負擔之情形見圖 3，及整個補償制度之架構見圖 4。

表 6 1988年 繳 納 金 繳 納 費 率

地 區 別	過 去 分 繳 納 費 率	現 在 分 繳 納 費 率		對 象 地 區
		費 率 差 額	繳 納 費 率	
指 定 地 區 (指 定 解 除 前)	A	1 圓 76錢	1.85	196圓28錢 大阪市、東大阪市
	B		1.15	122圓01錢 東京都(19區)、橫濱市
	C		1.05	111圓40錢 名古屋、千葉市、神戶市
	D		0.75	79圓57錢 富士市、北九州市、四日市
其 他 地 區	49錢		2圓80錢	

註：SO<sub>x</sub> 1 立方公尺繳納金額。

### 三、基金用途：推動健康被害預防事業

(一)協會自辦業務

1. 調查研究：慢性閉塞性肺疾病發生之預防及機能訓練法有關之研究，支氣管喘氣病患有關研究調查，空氣環境改善調查研究等，地方公共團體實施及推動健康被害預防事業之調查研究。
2. 知識之普及：推動各種活動，及編印各種宣傳手冊，地區性大氣環境改善及慢性閉塞性肺疾病病患預防等知識之普及。
3. 研修：從事健康諮詢(相談)事業保健人員研修，及地方公共團體從事健康被害預防事業人員之研修。

(二)協助地方公共團體推動有關之事業

1. 擬定計畫：擬定為改善地區性大氣環境之事業的各種計畫。
2. 健康諮詢：由醫生及保健人員對指定地區居民，有關支氣管、氣喘等有關之諮詢與指導。

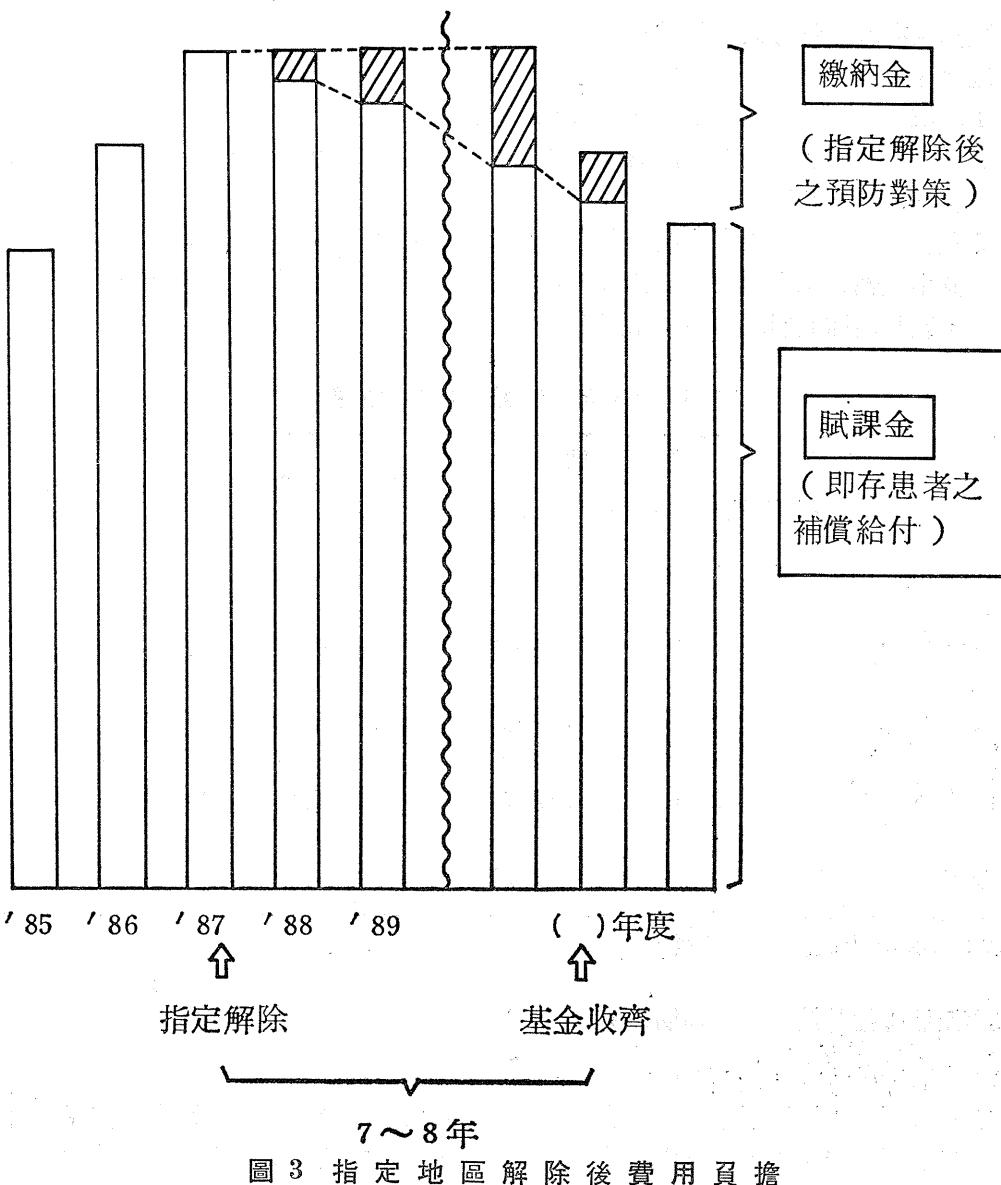


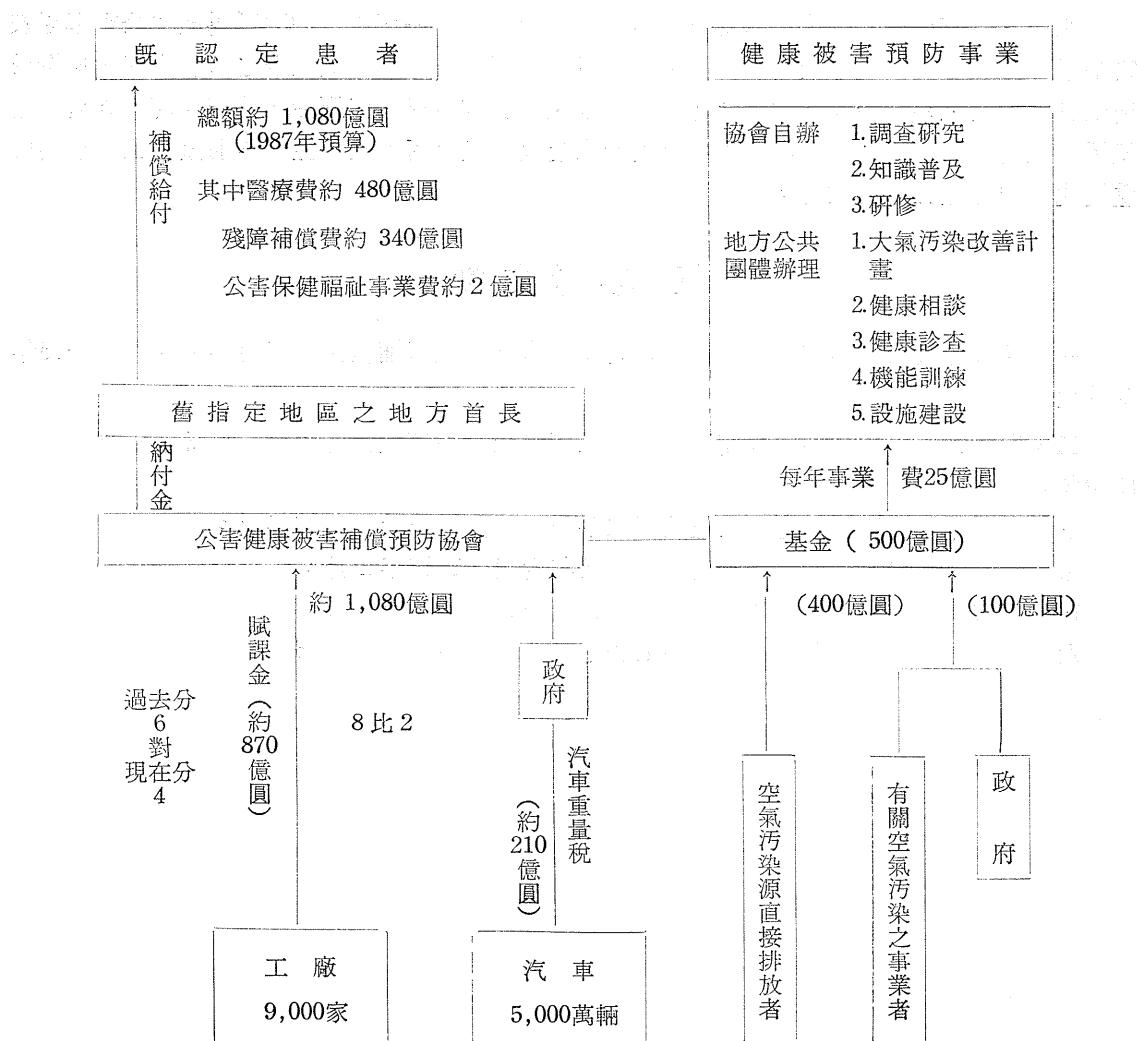
圖 3 指定地區解除後費用負擔

3. 健康診查：對幼兒診查及疾病預防指導。
4. 機能訓練：舉辦游泳訓練及音樂教育，另外，對有支氣管氣喘兒童指導活動。

#### 肆、結論與建議

一、日本公害補償制度僅限於健康部分而未包括對農漁、財產的污染傷害，對後者，日本透過公告等糾紛調整委員會調處或法院民事訴訟途徑解決，此點值得目前國內正研擬公害補償法之參考。

圖 4 日本公害健康被害補償制度簡圖



二、日本公害健康被害補償的項目僅限空氣污染所導致的呼吸器官疾病及水污染所引致之水俣病、痛痛病及砷慢性中毒病等。尤其是空氣污染所造成疾病患者之認定，除了限定空氣污染較為嚴重之地區（指定地區），特定疾病及暴露在該地區的時間（居住或通勤）的限制，但認定患者人數，及所需經費亦難免大幅膨脹，至去（1987）年認定患者人數達10萬人，補償金已增加為約一千億日圓，造成了企業界沈重的負擔。由於最近空氣污染的改善，仍於本（1988）年3月1日開始停止再認定新患者。假如我國欲實施類似公害健康被害補償制度，則必須要審慎訂定患者認定條件，及設定空氣污染改善到何種程度即可解除新患者之認定的標準。

三、日本政府在推動有關業務有一特色，即成立相關之財團法人。如為推動本制度，乃成立公害健康受害補償預防協會。我國如欲實施此制度，亦可成立類似之組織。

四、日本實施公害健康被害補償制度，自本年開始另一個重大的改變為成立公害健康被害補償預防基金，以從事疾病預防、機能訓練法之研究、空氣污染改善之調查研究，推廣環境改善及疾病知識，指導疾病預防等工作，即由過去強調患者疾病治療及補償轉而強調對空氣污染改善、疾病預防等工作。國內目前尚未有大規模公害疾病發生，當前重要工作應開始重視此項預防性工作的推動。

## 伍、參考文獻

一、環境廳公害健康被害補償預防協會 公害健康被害補償預防協會業務簡介 1988年3月版。

二、環境廳公害健康補償制度研究會 公害健康被害補償預防手冊 新日本法規 1988年版。

三、環境廳公健法研究會 改正公健法手冊 能源雜誌社 1988年版。

四、日本環境協會 公害健康被害問題及其對策 1988年2月。

五、劉宗德譯 日本健康被害補償法（未出版） 1988年6月。

六、林秀雄 日本公害健康被害補償法之簡介（未出版） 1988年。