

中日韓公害糾紛處理國際研討會紀實

林俊錄*

摘要

台灣、韓國、日本為全世界共同採用「公害糾紛處理法」僅有的三個國家，日本係此一制度創始國，實施迄今已有三十多年經驗，台灣與韓國引入此法亦超過十年，此次難得機會能假東京，三個國家首度就公害糾紛處理執行經驗與成效進行研討會議。於會上，政治大學劉宗德教授與筆者分別發表台灣公害糾紛處理內容相關論文，另並參訪日本中央公害等調整委員會、環境省、公害健康補償預防協會及日本衛星遙測科技中心等機構。本次國際研討會內容豐富，對中日韓三國未來公害糾紛處理實務將有甚多裨益，本文就國際研討會中，三國對公害糾紛處理熱烈討論成果內容及實際參訪情形摘述如后。

【關鍵字】1.公害糾紛處理 2.調處與裁決 3.遙測鑑定

*行政院環境保護署管制考核及糾紛處理處科長

一、前　　言

昭和 45 年(西元 1970 年)「公害紛爭處理法」首創於日本，其成立目的乃為因應日本二次大戰後高度經濟發展，所衍生四大公害事件等種種環境公害紛爭賠(補)償問題之處理而立法。該法的實施的確給日本政府對環境紛爭問題解決有一明確直接管道，由日本中央公害等調整委員會三十多年來依此法受理七百五十六件的紛爭案件，可見此一機制的建立的確發揮了良好的功能，對日本環保事務佔有極重要地位。

台灣、韓國與日本三個國家在歷史上有其密切關聯，於近代史上三個國家因經濟的發達造成環境的破壞更如出一轍。中韓兩國在環境紛爭的處理參考日本，並直接引進「公害紛爭處理法」，三個國家多年的經驗如能相互交流研討，將是深具意義與價值，尤其是日本數十年的處理經驗更是值得學習。另一方面大家都知道環境公害衍生的紛爭是複雜多變的，每一個案處理過程均有其污染背景與結果，但不同個案的處理過程間卻有同一相通處理模式，這正是所謂共通處理方法，也是我們立法的目的及內容。本次國際研討會得首度舉行，大家針對同一立法內容進行討論，相信對中、日、韓三國的公害糾紛處理將極具正面效益。在三天的行程中，我們也特別安排會見日本公害糾紛處理之主管單位，以及日本相關公害鑑定之遙測機構，這些參訪行程內容對我國現階段公害糾紛處理實務深具俾益。

二、公害糾紛處理實務國際研討會

如前述中日韓三個國家係全世界唯一實施「公害糾紛處理法」的國家，而公害糾紛處理法乃日本首先創立，台灣與韓國都依據日本「公害紛爭處理法」理論架構，再各依自己國家需要加以修訂而成，藉由這次的國際研討會，三個國家相互交流各自處理公害糾紛的經驗。日本公害糾紛處理法建立於昭和 30 年，亦即西元 1970 年，韓國公害糾紛處理法實行於 1990 年，台灣則稍後二年，實施於 1992 年。中韓兩國對本法的實行均超過十年，日本則有卅多年經驗，因此三國相互的經驗交流將可提供處理公害紛爭良好參據資料。

本項研討會一天議程中，共有六篇論文發表，每個國家各有兩篇針對公害糾紛處理情形進行報告。我國部分係由本署提出有關「台灣公害糾紛處理制度及現況」及政大劉宗德教授提出「台灣公害行政訴訟之法制及現狀」兩項專題報告。韓國部分係由該國環境部中央環境紛爭調整委員會任聖宰審查官，及環境部國立環境研究院鄭明淑研究官擔任講座，分別針對「韓國的環境紛爭調整制度與現況」及「廢棄物處理場農作物被害事件」作專題報告。日本則由現任總務省公害等調整委員會事務局小河俊夫課長與社團法人土壤環境中心佐藤雄也常務理事（前公害等調整委員會事務局審查官），分別就「日本公害紛爭處理制度與現況」及「豐島產業廢棄物調停事件之成立—經過與合意內容」進行專題報告。

本研討會參與人數約四十人，除中日韓三國學者與專家外，蒞會人員有台北駐日經濟文化代表處科學組葉清發組長與文化組李世昌組長、中國工程師學會林永全理事長、國建會張明輝會長及多位旅日大學教授等多人。在日本方面有公害等調整委員會楊井貴晴次長與八位審查官，以及相關學者專家與會。故參與研討會人員層次甚高，會上相互交流對話甚為熱絡。

綜合與會人士研討中日韓三個國家對公害糾紛處理制度實施成效及差異內容情形：就制度面來說，韓國的公害糾紛處理架構大致模仿日本；但 2002 年韓國「環境紛爭調整法」經第三次修法，經修改一億韓圓以下的環境受害事件，可由地方環境紛爭委員會進行裁定，這項修訂與日本紛爭處理體系為不同；修法主要目的係為縮短處理期間，以及圖居民之方便。在我國公害糾紛處理法目前係採二級制，糾紛案件首先經地方政府公害糾紛調處委員會調處，如雙方仍無法合意時，係屬損害賠償案件，則可向中央環保署裁決委員會申請裁決。故台灣模式不同於日韓兩國，可隨當事人所需個別申請「斡旋」、「調停」、「仲裁」或裁定，這是三個國家雖源一法，但實際施行方式則各不相同。

在實施成效方面來說，三個國家之施行結果各有其特色：在韓國方面，公害糾紛處理循「裁定」方式受理案件達九成以上，「調停」則不及一成；在日本則恰相反，日本「調停」事件受理達九成，但「裁定」等其他案件合計未達一成。同時日本公害等調整委員會四項制度中亦祇「調停」及「裁定」發揮功能，其中「斡旋」及「仲裁」兩項則幾無受理案，日本政府未來亦考慮廢止「仲裁」，蓋其手續較繁

雜故。在我國實施多年來，二級審理的「調處」與「裁決」制度，不同於日韓，且公告糾紛處理法上各地方政府對於糾紛處理設有「紓處」機制。根據近年來統計有八成四公告糾紛個案於「紓處」階段即消弭紛爭，而申請「調處」的案件中有二成五調處成立，再進入裁決的案件經裁決後大多能解決。故經「調處」及「裁決」案件合計妥善處理率約七成五，若扣除再循司法訴訟案件，則有六成五妥善率；部分案件雖再申訴法院裁判，但大多案件紛爭業消弭。

因此就中日韓三國實施模式雖異，但對公告糾紛的處理，的確已達到設立公告糾紛處理法的目的。以上三個不同國家不同處理模式，於研討會上與會專家學者皆進行熱烈討論，並對各項議題表示高度興趣，本研討會業充分達成原預期目標。

三、參訪日本公害等調整委員會

日本公害等調整委員會原隸屬日本內閣總理府，於前幾年內閣改組時改隸總務省。本委員會主要任務係掌理日本全國公害紛爭處理之最高行政機構，此外，並擔任有關礦業與土地使用等爭議的裁定事項。因此，委員會係一獨立機構，不隸屬日本環境省，其地位較超然。首日拜會行程我們來到公害等調整委員會，經拜訪該會事務局谷口隆司局長與楊井貴晴次長，稍後由小河俊夫課長主持簡報會議。簡報內容除該會一般業務外，特別針對公告糾紛「原因裁定」乙項專題報告，雙方並作詳細研討。「原因裁定」在我國公告糾紛處理法上未特別訂立，但對未來擬定環境損害賠償補償法，則有其重要性，故特別規劃參訪及研討此一專題內容。

簡報會後再拜會該會首長加藤和夫委員長，加藤委員長對日本公害等調整委員會業務作一系統性介紹，其中特別提到日本國於傳統空氣、水質污染所衍生公害糾紛已漸少，目前案件以城市生活型污染糾紛案件，以及事業廢棄物案件為最大宗。且更指出目前日本青森縣與岩手縣交界處被棄置大量事業廢棄物，其規模大於轟動一時的「豐島事件」，日本政府正為如何處理此一事件大傷腦筋，可見當前日本事業廢棄物任意棄置問題仍很嚴重。其次加藤委員長對於日本都道府縣公害審查會的業務認為有待加強，該會近期將召集各地方公害審查會來研商改善之道。他對於這次中日韓國際公害糾紛研討會的舉辦認為頗具意義，未來雙方將可進一步加強交流。

活動，交換彼此經驗，使環境紛爭處理工作更為完善。

公害等調整委員會對公害糾紛的處理方式，主要分類為「斡旋」、「調停」、「仲裁」、「裁定」等項目，人民可視需要個別申請處理方式，此點與我國採二級制的方式有所不同。從該會平成 14 年度報告中，對於歷年來受理個案統計表中可發現，「斡旋」個案幾無，「仲裁」個案亦少，兩項目祇一、兩件。倒是「調停」個案從昭和 45(1970)年公害紛爭處理法實行以來，在卅三年間處理了 699 件，佔全部受理（四個項目）756 件的 92%。而「裁定」案件所佔比例也不多，歷年來祇受理 52 件，其中「原因裁定」有 11 件，其餘為「責任裁定」。

我們在簡報討論會上，特別針對這個問題請教具實務經驗的加藤剛副課長，他解釋說明「斡旋」工作係由政府召集請當事人雙方自行協商溝通，其效果不佳，故循此管道處理甚少。另「仲裁」工作須雙方事先協議籌組仲裁模式，故申請人數亦少。而「調停」工作，係政府藉公權力的行使直接介入調查及調停，故其成效顯著。「裁決」工作亦是由公權力調查後逕予裁決，故成效較明顯。但從前述歷年資料可見該會於「調停」方式產生成效最優，故絕大部分紛爭案件因「調停」成功而解決，祇有部分個案另尋「責任裁定」與「原因裁定」處理解決紛爭。

本次參訪，該會已針對我方要求，就公害紛爭「原因裁定」乙項做一專題簡報。從該會說明中，我們瞭解到日本的「原因裁決」主要工作係針對環境公害損害之因果關係作一確定，最重要乃為能釐清公害污染之責任歸屬與損害程度。「原因裁定」工作首先當然就公害發生事件，是否屬環境公害作一認定區分，非公害事件則除外而不受理。「原因裁定」之請求目的，最主要係藉由「裁定」結果作為和解爭議協商或「調停」之需要。加藤剛副課長表示，「原因裁定」後仍可再申請「責任裁定」，或循司法途徑處理。我國目前公害糾紛「裁決」中祇有責任裁決，尚未列原因裁定，但為因應未來公害損害賠償法的研議，有關公害損害求償作業，則有待「原因裁定」的實施來配合。故「原因裁定」乃本次參訪工作主要重點，藉由面對面之實務經驗交流而做一番研討有其重要意義。

四、日本遙測科技中心

遙測科技對重大環境公害污染調查，在我國環保上的應用已有多年歷史，其對大面積污染調查監測業有良好成效，故本項行程特安排參訪日本遙測科技中心，並承蒙該中心企劃經理部長山本雅文等為我們詳細簡報。

日本遙測科技中心成立於 1975 年，主要工作為衛星遙測影像分析與研究、衛星資料接收與處理，重點業務有資訊分類、宣導與教育、訓練與研討、國際合作等。該中心位於東京都港區六本木，係屬財團法人型態，衛星接收站分別設於廣島大學與東海大學內。日本衛星科技發展較早，其國內衛星的發射開始於 1987 年的 MOS-1，其次為 1992 年的 JERS-1，1996 年的 ADEOS，1997 年的 TRMN，目前使用中的為 2002 年發射的 ADEOS-2，而前兩系列 MOS-1 及 JER-1 兩系列衛星已無法接收使用，另日本預定於 2004 年再發射 ALOS 衛星。從上列衛星的發展應用，可見日本衛星發射工業開始於十多年前，比較歐美國家是落後多年，但比較台灣則是較為進步，我國中華一號衛星發射於三年前，中華二號衛星則預定於今年(93)年 4 月發射。

我國從 70 年代開始遙測科技的發展，主要運用於農林資源調查工作。衛星影像的取得則以美國 LANDSAT 衛星系列為主，近十年來另大量採用法國 SPOT 衛星資訊，另外並採用加拿大、以色列及歐洲等國家的衛星資訊，故台灣數十年來遙測衛星資訊皆取自先進太空科技國家。對此，日本亦同於我國，亦大量採用其他國家衛星資訊。日本遙測科技中心於簡報中特別提到，他們早期即應用美國 LANDSAT、法國 SPOT、歐洲 ERS、印度 IRS、加拿大 RADARSAT(雷達波)，近年來則採用高解析的美國 IKONOS(1m)、QuickBird(61cm)衛星及以色列的 EROS-A1 衛星(2m)，這些衛星均已商業化，台灣目前均有使用。

日本對於衛星遙測科技的使用，在環境上廣泛應用於區域性土地利用分類調查、海上油污染監測、河川洪流災害調查、河口漂沙監測、土石流及崩坍地調查……等。日本遙測科技的發展，除前述環境污染調查監測外，並有朝大區域自然生態環境之監測發展趨勢，此方面法國等歐美先進國家業普遍發展研究中，而在台灣此方

面的遙測科技應用較厥如，則尚有待加強。

五、日本公害健康被害補償預防協會

日本於昭和 30 年(1955)四日市等發生了嚴重公害污染事件，昭和 47 年四日市公害法院判決原告勝訴，日本政府於昭和 48 年完成「公害健康被害補償法」的制定，並於昭和 49 年設立了公害健康補償協會，專門針對「四大公害」及其他污染危害之健康進行補償工作。本次行程我們特別參訪了該會，並由該會總務部長村川昌道、企劃課長高藤榮次及松木正幸先生等為我們進行簡報工作。

日本在 600 年代經濟快速起飛，相對地造成環境嚴重的污染，衍生了舉世震驚的四大公害事件，這也是前述公害健康補償法立法的緣起。但該法立法公布實行後，從昭和 49 年的 19281 人，逐年快速增加，到昭和 63 年 7 月時已增加為 110,074 人，當時產業界大力反對此一制度的實施，國會亦立法中止第一種地域空污患者的指定。稍後患者人數方逐年遞減，至平成 12 年的統計資料已減為 57,138 人。

目前補償協會工作主要係從事健康預防及檢查等相關工作，而原已認定患者則續給予補償給付，原來對患者的給付係依指定地區、指定疾病及曝露期間等要件來認定患者，其給付內容則相當周詳完備，例療養給付、障害補償、遺族補償、兒童及喪葬補償等各種費用。

六、日本環境省

我國及韓國對於公害糾紛處理工作，均由環保單位來受責處理，但日本則獨立於總務省下面的公害等調整委員會及都道府縣下的公害審查會來處理環境紛爭事項。此外前述公害健康被害補償預防協會亦係法人組織，受命於環境省與通產省，聽說明年將改為獨立行政法人。協會既非政府組織，但在日本環境省下有一環境保健部則為其監督上級單位，故我們特地至環境省來拜會，並由該部企劃課長小林正明及永島徹也副課長為我們簡報與座談。

日本公害健康被害補償預防協會設立基金約 500 億日圓，此基金利息每年有十多億日圓，用來作為相關公害調查研究與宣導使用，並用於健康保健、診療等等措

施，故此一 500 億基金用途明確而固定。但對於四大公害所認定患者的補償，其財源係另課稅金取得，此一稅金來源中百分之廿由移動污染源（汽車）獲得，百分之八十則由固定污染源（工廠）獲取。以平成 15 年來說，此兩項稅收達 677 億日圓。這些經費可說甚為龐大，且多直接分配於前述四大公害患者的健康與喪葬等各項費用，由此可知，日本環境污染對於早期國人的傷害可謂相當嚴重。

環境省小林課長等所談內容，大致與公害健康被害補償預防協會所討論內容相同，本文則不重述。但值得一提的是，環境省保健部目前重要工作，則係針對最近國際媒體大肆報導，有關二次大戰期間日軍棄置大量毒氣於中國大陸事件的處理。永島徹也副課長更談及，環境省現在不祇處理中國大陸日軍棄置毒化物，更重要的是日本國內亦有此問題，亟需加以處理。

七、結論

本次國際研討會之舉辦及公害等調整委員會、公害補償協會、遙測科技中心等相關拜會參訪行程相當繁湊，但各項活動內容豐富，對我國公害糾紛處理實務均具有良好的參考價值。正如前述，三個國家對於環境公害糾紛處理，兼採司法途徑外的行政介入方式，經由公害糾紛處理法的建立，於多年的實施，的確已產生豐碩效果。雖然三個國家體制運作設計稍有不同，但成果均屬顯著。這次的國際交流研討會與會代表討論熱烈，各項研討結果對三個國家未來公害糾紛處理實務將具甚多裨益。因此，這次與會代表均表示這一交流活動的重要性及深具意義，大家並期待未來每年都有類似的集會繼續辦理研討。於會中，三國代表並希望未來能輪流舉辦，而下次預定在韓國辦理，韓國代表業應允將此訊息帶回國進行規劃，可行的話明年三個國家在韓國舉辦本項研討會。對此我們樂見其成，介時再配合協助韓國舉辦此一會議，使中、日、韓三個國家在公害糾紛處理領域上，能透過這項交流研討活動而更為健全與落實，相信對台灣環境保護工作將極具正面效益的。