

日本公害紛爭處理制度概說

許武勝

壹、引言

公害是人類社會一個新的問題，是人類科學技術發達與產業高度化所造成的「必然的副產物」。其嚴重的程度與科學技術、產業發展成正比。問題既已發生，乃迫使人類不得不從事種種遏止的嘗試與努力，這種種嘗試與努力，在表示人類本於良知、良能，不為惡害所屈的毅力與決心。

有人認為公害問題是「富貴病」，只有在先進國家才可能發生，開發中國家是不必太予重視的。持此論者，實在是忽視了國家經濟發展的目的，對於公害的特性更是茫然不知。就事實而言，公害現象的形成，不是偶然的、突然的，而是長年累月累積下來的，是間接地藉大氣、水、土壤等媒體，對公眾之身體、生命或廣大的社會所造成的惡害；而不是直接對人體或社會的惡害。就這一點意義而言，開發中國家對於防止公害所能實施的措施以及所能預期的成果，較諸已開發國家要容易有效得多。蓋如當年 國父孫中山先生評論西歐資本主義積弊已深，有積重難返之象。而我國在民生主義的建設過程中，就應極力避免再蹈西歐資本主義的覆轍。這個精闢的比喻，如用在公害防止的施策上，是最恰當不過的了。如開發中國家一味地發展經濟、爭取利益，而忽視其經濟發展中所造成或潛在的公害現象，則其累積的嚴重問題，將是難以收拾的。

我國的經濟發展，在近十餘年來，具有驚人的成就，為開發中國家樹立了成功的典範。做為一個中國人，誰人不驕傲？但伴隨着經濟發展而漸次發生的公害問題以及有關的一連串問題，也漸趨嚴重化、深刻化。根據臺灣省水污染防治所的實地調查報告顯示，本省的主要河川及灌溉排水系統，遭受嚴重的污

染，不僅河川生態系遭受破壞，而且水源也成為一項嚴重問題；在大氣污染方面，不僅工廠集中的產業地帶，如桃園、新竹、北基沿線、高雄呈現嚴重的情況，而且在各大都市，汽機車排放黑煙等有毒氣體的情形也十分普遍；在工廠內部方面亦間續地發生了前所未有的「職業病」（疑是「公害病」？）至於工廠因排出廢液、廢水而與民衆發生的糾紛也時有所聞。就事件而論，科威特籍油輪「布拉哥」號原油污染海洋事件、臺北「霉麵包」事件、中化公司大社公害事件、臺北市松山區比利等鐵工廠大氣污染區民反對運動、以及最近的多氣聯茶食品等公害事件都是大家有目共睹的。由於我國目前採取「經濟優先主義」，致使公害問題的解決上，就公害立法而言，呈現着零星、個別、不週全的現象；就公害行政而言，呈現着遲緩、猶豫不決、分散、不統一的狀態；就公害問題之研究而言，也是漫無目標，內行充外行，幾近乎空白。直到最近，政府才似乎下了決心要成立專責行政機構來統籌環境公害事務，公害防治的問題似已見一絲曙光；社會各階層人士也一致認為公害問題的危險性與嚴重性；公害的專家學者也分別就法學、社會學、環境學、經濟學、醫學、生態學等不同的學問分野，熱烈地討論有關環境公害的問題；在司法裁判方面，對於造成多氣聯茶食品公害的罪犯，也判處了十年有期徒刑，創下了公害犯罪重刑處罰的判例。這些現象都是令人十分欣慰的。希望藉着整個社會一致的關心、合作與支持，政府也採積極的態度，拿外國防治公害成功的例子作借鏡，並衡諸本國的經濟、自然、人文等各種現狀的條件，及早完成公害法的體系，設置合理、完善而足以解決公害問題的環境公害專責機構，這樣才能奠定防治公害的良好基礎，為當代的人羣以及後世子孫負責。

公害問題當中，在防治、解決的階段上是有所區分的，目前由於我國沒有一套完整體系的公害法，因此公害問題發生中及發生後的紛爭處理，一向是難以解決的問題。就筆者所知，臺灣省水污染防治所李所長錦地先生主持全省水污染防治工作多年，即曾遭遇不少這類困難。據瞭解不是「法之不遇」，就是「於法無據」，最重要的還是「無過失責任主義」未能建立。筆者雖不敏，然基於愛國家、愛社會、愛人羣的情懷，願就多年來在日本研究彼邦公害立法的一得之愚，以「日本公害紛爭處理制度」為題，淺述個人所知，此一短文如能有助於我國公害紛爭問題之解決，則個人之欣喜，將無逾此者。

貳、公害現象之法的特質

在末論及正題之前，首先必須就公害現象之法的特質予以概念性的瞭解。我們知道公害是藉大氣、水、土壤等媒體，間接而連續地給與大眾或社會的危害。其被害及於人之生命、身體、財產以及自然環境。而被害的顯現，有一視即明的形態；也有因有害物質長年累月積聚、濃縮而逐漸感受的情形。而大部分的公害現象多屬後者。姑不論那一種形態，以大氣、水、土壤為媒體則是毫無疑問的（食品公害、藥物公害原屬衛生安全範疇）。然而在加害者與被害者之間，對於（1）加害者（原因者）的特定，（2）因果關係的立證，（3）被害程度的確定等問題上，則不免會發生若干實際而顯著的困難。而且由於公害是藉大氣、水、土壤等媒體間接而連續地侵害，因此，在許多場合當中，被害者之數目相當多而難以特定。

公害現象的第二個法的特質是：導致被害之原因的人的活動，依傳統的近代市民法的觀點來看，是被獲准存在的合法行為，這些行為包括造成產業公害的市民生活的種種活動（如冷暖氣、汽車所造成的大氣污染、噪音、家庭廢水中所造成的水質污濁等是）。

再者，公害之加害者與被害者之間，在社會的以及經濟的條件上，存在着顯着力的不平衡。此乃在公害問題核心的產業公害上所顯現的一個重大特質。這個要素，對於公害訴訟過程當中，因果關係的立證以及過失的立證問題上，事實上給與相當大的影響。

公害現象的第四個法的特質是：因公害而導致的被害，在本質上，公法的規制較諸司法的救濟要根本、有效得多。其理由乃在於公害的被害者，通常是不特定的多數，加害與被害之間的因果關係，曖昧不明之處甚多。因此，在被害者的裁判救濟上，就加害者與被害者兩造之間所存在的社會的以及經濟的力的關係予以考量的話，伴隨着各種不同程度的困難，而且，公害之被害具有連續的性格，因此，就根本而長期性的觀點而言，以行政權力予以事前的預防規制，較諸事後的司法救濟要重要很多。

參、日本公害立法的類別

儘管公害的種類甚多，而且各種公害的成因、現象與特質各不相同，但公害現象的法的特質則皆概如上述。目前日本的公害立法，可大別為兩類：

第一類是：為防患公害於未然的「事前預防對策」：這是公害防治施策中，積極而有效的手段。日本目前所有的公害法律、政令、條例、協定凡數百種之多，其中以「公害對策基本法」最為重要、也最為根本。該法是公害對策的母法，具有「自然憲章」的意義，與該法同時制定或修改的法律有：「公害防止事業費事業者負擔法」、「公害犯罪處罰法」、「大氣污染防治法」、「水質污濁防止法」、「噪音規制法」、「道路交通法」、「海洋污染防治法」、「廢棄物處理及清掃法」、「下水道法」、「自然公園法」、「農用地土壤污染防止法」、「農藥取締法」、「毒物劇物取締法」等，這些法律與「公害對策基本法」一般合稱「新公害十四法」，是目前日本防治公害的幾種最重要的法律。

第二類是：不幸發生公害時，為排除公害並救濟被害者的「事後的補救對策」：由於公害問題的複雜性與多樣性，在事前防止措施不完備或實施不週的情況下，難免會發生造成物質或人體生命、健康的損害的結果，為了在發生公害後，使受害者的權益受到合理的解決與救濟，「事後的補救對策」是絕對有必要的。屬於「事後的補救對策」的公害立法，目前在日本有所謂「公害救濟二法」，即「公害紛爭處理法」及「公害健康被害補償法」。

肆、「公害紛爭處理法」的制定

在「公害紛爭處理法」未制定以前，在日本，對於公害紛爭的處理，就其制度而言，可大別為兩種，一種是司法的處理方式；另一種是行政的處理方式。司法的處理方式又可分成兩類：一類是訴訟；一類是民事上的調節，包括和解、調停、仲裁等。行政的處理方式亦可分為兩類：一類是制度的處理，包括基於法律、條例或人權擁護機關等的處理；另一類是事實的處理。儘管處理的方式有上述不同的區分，但根據可靠的資料顯示司法的處理方式很少被利用，而大部分的公害紛爭是藉地方公共團體（即地方政府）的行政的處理方式來解決的。簡單地說，由於公害問題的多樣性、複雜性致使加害者的確定困難、加害責任的究明困難、受害程度的確定不容易，加害與受害之間的因果關係立證困難，而且訴訟費時、費錢，因此大多數的公害紛爭大都是由被害者向行政機關（含都道府縣的公害局、課、市町村公所）的「市民相談室」——服務中心之類的單位、法務局的人權擁護局、警察署的家事相談室、保健所等）陳述「苦情」，然後由這些受理的機關，依一定的行政程序，從事事實上的斡旋、勸告，以求得解決。就這一點而言，日本的地方自治確實發揮了它為民解決困難的功能，這也是日本地方自治的一個特色。

由於司法的處理方式有顯在的困難，為了克服司法處理的困難，行政的處理方式乃受到重視，因而在昭和四十五年（一九七〇年）制定了「公害紛爭處理法」。這一項法律，與前述的「新公害十四法」一樣，同樣是公害立法重要的一環，這是世界其他國家所沒有的獨特的制度，其立法的依據為前述的「公害對策基本法」第廿一條第一項：「政府為確立發生公害時的居間和解、調停等的紛爭處理制度，必須謀求必要的措施」的規定。

「公害紛爭處理法」制定完成後，截至當時為止，以個別立法方式散見於各種法律當中的居間和解制度同時廢止，例如「水質保全法」（二十一—二十五條）、「大氣污染防治法」（二十二—二十五條）、「噪音規制法」（十六—十九條）、「鑛業法」（一二—二五條）、「原子力損害賠償法」（十八條）等有關規定。這些以個別立法方式規定的居間和解制度，由於制度不明

確，且權限太小，因此很少為人利用，根據統計，在昭和四十五年廢止以前，只處理了水質污染案件三十餘件、大氣污染案件三件，可以說沒有發揮它的法律功能。新制定的「公害紛爭處理法」，則制度明確，而且權限也予以強化。該法律於昭和四十六、四十七、四十九年曾作三次修改，共五十五條，除該法律本身外，並訂有施行令、施行細則以及有關處理手續的規則。在公害處理之權責機關方面，並訂有「公害等調整委員會設置法」以及「公害等調整委員會事務局組織令」。以上這些法律、政令、規則等都十分翔實，為公害紛爭處理制度建立了完備的基礎。

伍、公害紛爭的處理機構

公害紛爭的處理機構，依「公害紛爭處理法」的規定有二：在中央政府為「公害等調整委員會」（簡稱「中央委員會」）；在地方為都道府縣「公害審查會」（或「審查委員」）。

「中央委員會」依「公害紛爭處理法」第三條之規定，「對公害紛爭實施調停、仲裁及裁定」並「指導地方公共團體從事公害苦情之處理」，該委員會之設置、組織、職掌雖係依前述「公害等調整委員會設置法」之規定，但此乃日本「國家行政組織法」第三條第二項規定下的總理府的「外局」，屬於行政委員會之一種，由委員長及委員六人組成。委員長、委員由內閣總理大臣就人格高潔、見識宏遠之人士當中，經國會兩院之同意任命。其所掌職務具有準司法的性格，委員長及委員獨立行使職權，其獨立性與中立性值得注意。該委員會有規則制定權，得召開聽證會，並可對有關之行政機關委託必要的調查。為調查專門事項，得置三十名以內的專門調查員（非專任）。「中央委員會」的委員長，一般都是任命實物法曹擔任。

另一方面，地方公共團體的都道府縣，依條例的規定，而設置「公害審查會」，以為公害紛爭的專門處理機關，該審查會雖是知事的附屬機關，但由於它是實施居間和解、調停以及仲裁的機關，因此不同於一般所謂諮詢機關。「公害審查會」由委員九至十五人組成，委員由都道府縣知事就人格高潔見識宏遠之人士中，經議會之同意後任命，為維持其中立性，委員在任期內，不得為

政黨或政治團體的幹部，或積極從事政治活動。由於都道府縣的「公害審查會」是依條例的規定設置的，因此也有部分地方公共團體未設置審查會，在這種情況下，則由知事每年委託九至十五人為「公害審查委員候補者」，即建立所謂「委員候補者名簿方式」的紛爭處理體制。另外，都道府縣之間可以就橫跨兩個單位以上或廣域地區所發生的公害事件組成都道府縣聯合審查會，以會商處理這一類的公害紛爭。

依「公害紛爭處理法」的規定，「中央委員會」與都道府縣「公害審查會」所管轄的公害紛爭案件是有所分別的。「中央委員會」對左列有關之公害紛爭實施其調停及仲裁的管轄權：

一、現時對人的健康或「生活環境」（此處所謂「生活環境」係指「公害對策基本法」第二條第二項所稱「與人之生活有密切關係之動植物及其生育環境」而言）發生公害而造成顯著的被害，且其被害及於相當的多數，或者有以上這種顧慮的公害而依政令所規定者，一般稱這類型的公害為「重大事件」。

二、橫跨兩個以上都道府縣的公害紛爭，以政令規定者，這種公害事件，一般稱為「廣域處理事件」，如航空機噪音，新幹線噪音所造成的公害紛爭即是。

三、除了前兩項的事件外，加害行為地與被害行為地不同的都道府縣，或其一方向兩方在兩個以上的都道府縣的公害紛爭，一般稱為「廣域事件」。對於這類紛爭，都道府縣依法可以成立「聯合審查會」共商解決，在未設置之前，則由「中央委員會」處理。

以上是「中央委員會」所管轄的公害紛爭的範圍，而都道府縣「公害審查會」則對上述公害紛爭以外的紛爭，從事居間和解、調停及仲裁。但於仲裁這一手段，可由公害紛爭的當事人，經雙方的合意決定由「中央委員會」或都道府縣「公害審查會」管轄。但在處理公害紛爭的方法上，「中央委員會」是不從事居間和解的工作。

陸、公害紛爭處理的對象

「公害」兩字的定義，雖然已有肯定的說法，但其範圍似乎還未有確切的

限定。在日本，甚至於把它當做一種社會用語來使用，舉凡對公眾或社會有所弊害或損害之虞的現象，都被冠以「公害」兩字，譬如政治公害、精神公害、秘密公害、情報公害、摺頁（複印）公害等廣泛而近乎無責任的用法，實在是氾濫而近乎難以收拾的地步。然而，社會用語與法律名詞却具有不同的屬性與效力。日本公害紛爭處理的對象公害，是有範圍的。依「公害紛爭處理法」的規定，是以「公害對策基本法」所規定的「典型七公害」——大氣污染、水質污染、土壤污染、噪音、震動、地盤下陷以及惡臭為限，也就是說：只有這七種公害的紛爭才受理，除此以外的其他公害現象，如日照妨害、通風妨害、眺望阻害、電波障害等都不包括在內，當然食品公害、藥品公害也不成為受理的對象。在公害的類型上，不以產業公害為限，在公害發生的範圍上，必須是「及於相當範圍」的公害紛爭。而僅止於「相關關係」程度的公害紛爭，也不在受理之列。由此可知日本公害紛爭處理制度的着眼點在處理較為重大、廣域的、影響較大的公害紛爭事件，至於受害程度較小的公害紛爭，則可以後述的公害苦情申訴的方式或訴訟等其他方式求得解決，這樣的制度設計是十分合理的，就事實而言，也證明是正確的。

柒、公害紛爭處理的方法

以上已將公害紛爭的處理機構以及對象的公害作概略的介紹，以下再將公害紛爭處理的方法，就其意義與有關處理手續，作簡要的說明。

依「公害紛爭處理法」第一條的規定，公害紛爭處理的方法有四種，即居間和解、調停、仲裁及裁定。茲分別說明如次：

一、居間和解：所謂和解，即指關於特定法律關係之紛爭的當事人，相互讓步，以結束紛爭為目的而締結契約的行為。在和解的過程中，須經居間、斡旋。在契約締結之後，即使真實的權利關係與和解契約所定的內容相異，也必須依照和解契約之內容的權利關係的變動，履行其義務。這個處理方式是以民法為本的處理方式，依「公害紛爭處理法」的規定，居間和解的處理手續是這樣的：

都道府縣「公害審查會」或「聯合審查會」選派「仲介委員」（仲介為居

間之意)爲之。前者人數爲三人，後者則由全體審查會委員擔任。「仲介委員」必須確定紛爭當事人雙方所主張的要點，以求事件公正的解決。「仲介委員」居間和解成功時，則當事人雙方成立民法上的和解契約，「仲介委員」如認爲當事人間無和解之意思，或紛爭的性質難以成爲和解的對象時，則可以「紛爭解決無望」爲理由，停止居間和解，必要時可撤消其要求和解的申請。

二、調停：所謂調停，一般係謂第三者從中斡旋，使紛爭的當事人達成協議，以中止紛爭的行爲。目前日本設有以法定的調停機關，就一定的紛爭，依法定的手續從事調停的制度。例如司法制度上的民事調停及家事調停；行政機關的調停機關，如基於「建設業法」所設立的「建設工事紛爭審查會」所爲之有關建設工事的承攬契約的紛爭等。「公害紛爭處理法」所定的調停，與民事調停等有所不同，並不具有直接強制執行的效力，而只具有民法上和解決的效力。在效果上，與前述的居間和解難以分辨。但是，居間和解，就其手續而言，是將重點置於當事人的自主性，而調停的手續，則是國家機關，依法定的手續、權限，積極的介入，因此具有公的制度化的性格。有關調停的規定是這樣的：

「中央委員會」及都道府縣「公害審查會」皆可從事調停的工作。調停由三人「調停委員」所組成的「調停委員會」爲之。「調停委員」由「中央委員會」委員長或都道府縣「公害審查會」會長分別就其委員中指名任命。委員長或會長本人亦可擔任「調停委員」。都道府縣「聯合審查會」之「調停委員」則由全體委員擔任。「調停委員會」就個別的公害紛爭事件，從事調停時，以合議之方式爲之，其手續是不公開的。

「中央委員會」的「調停委員會」在進行調停時，如認有必要時，得請求當事人出面並聽取其意見，並請求提供有關之文件與物件，爲使紛爭原因的事實明確起見，必要時，亦可進入當事人的工廠、事業單位或其他有關的場所實施檢查，在檢查上述工廠等場所時，得請求專門調查委員協助完成。這一項有關公害紛爭之事實的調查，除了請求當事人提出文件、物件，以及檢查工廠等場所外，如有必要，「調停委員會」得請求事件關係人或其他參考人陳述意見，並請求鑑定人予以鑑定。但這些權限是專屬於「中央委員會」的，都道府縣的「公害審查會」或「聯合審查會」並不得行使。

公害紛爭的「調停案」由「調停委員」過半數的同意後作成，向當事人提出以解決紛爭，對於「調停案」的受諾(同意)與否，定有三十天的期限，在這段期限內，「調停委員會」得勸告紛爭的當事人受諾「調停案」，在法定期限的三十天內，如紛爭當事人不向「調停委員會」爲不願受諾之申請時，則視同紛爭當事人間成立與「調停案」同一內容之協議，調停於是成功。如果紛爭當事人表示不願接受「調停案」的內容，則調停的工作就此結束，也就是表示調停失敗。

此外，「調停委員會」如認爲所申請的公害紛爭事件，在性質上不適於調停、或當事人以不當的目的胡亂申請調停時，則有權拒絕調停。如認爲當事人間調停無望時，亦可結束調停。然而，「調停委員會」對於上述這些情況的判斷與認定並不是主觀的，而是基於法律上及事實上的不可能等客觀因素，這種規定不外乎是避免調停制度爲人濫用而失其真正爲當事人解決紛爭的意義，此不僅可免失法的尊嚴，同時也可避免人力、物力的浪費。制度的設計可謂合宜。

在「調停委員會」基於法律上及事實上的理由，可以拒絕調停或結束調停，但爲了保障當事人不因拒絕調停或結束調停而致其利益受到不當的侵害，因此申請調停時，即視爲申請責任裁定或提起訴訟。這一項規定無非是要保障紛爭當事人不因「調停委員會」的拒絕調停或結束調停所佔用的期間，而影響其利用其他方法求得紛爭的解決。

都道府縣「公害審查會」或「聯合審查會」對所受理的調停案件，如有「認爲相當的理由時」，則可基於「調停委員會」的陳述，經該調停案件申請人之同意，並與「中央委員會」取得協議後，全案移送「中央委員會」管轄。此之所謂「認爲相當的理由時」，是指公害紛爭事件由都道府縣「公害審查會」或「聯合審查會」調停，在解決上有困難，而由「中央委員會」處理較爲適當的意思。當然這種認定也不是主觀的，而必然以事件的屬性、困難程度等法律上及事實上的客觀因素來判斷。

三、仲裁：所謂仲裁，一般是指紛爭的當事人將紛爭的解決委諸第三者，並相互約束服從其判斷，以解決紛爭的行爲。這種手段即所謂「私設裁判官」

的裁判手續，紛爭當事人雙方依仲裁契約之規定而喪失向法院提起訴訟的權利。公害紛爭處理法所規定的仲裁機關是行政機關，與一般以私人為仲裁人之方式不同。仲裁的判定，依日本民事訴訟法第八百條之規定，與訴訟之判決確定相當，具有很強的法律效力。關於仲裁的手續規定是這樣的：

「中央委員會」及都道府縣「公害審查會」皆可從事仲裁的工作。仲裁由三人「仲裁委員」所組成的「仲裁委員會」為之。「仲裁委員」的產生，與「調停委員」稍有不同，是由紛爭當事人就「中央委員會」或都道府縣「公害審查會」的委員中，協議選定，再由「中央委員會」委員長或都道府縣「公害審查會」會長分別指名任命。如紛爭當事人不為選定時，則可由委員長或會長就各自委員中指名任命。「仲裁委員」中必須有一人具有律師的資格。「仲裁委員會」即為仲裁機關，係以合議方式為之，其手續亦是不公開的。

「仲裁委員會」進行仲裁時，如認為有必要時，對必要證據的調查、蒐集，所必須採取的行動，與前述「調停委員會」的權限相同，這一項權限，也賦予都道府縣「公害審查會」及「聯合審查會」。「仲裁委員會」在取得不可或缺之證據的調查過程當中，如因事件關係人拒絕出面而無法取得時，可依當事人之申訴，請管轄的法院代為行使。就這一點而言，仲裁的處理方式，比前述的居間和解、調停較具強制力。而「仲裁委員會」在從事各項調查時，必須迅速作仲裁判斷。

「仲裁委員會」對於紛爭事件之仲裁，除依「公害紛爭處理法」之規定外，並准用民事訴訟法第八篇「仲裁手續」之規定，其條文為第七八六、七八七、七九二、七九四至八〇五等條。

四、裁定：所謂裁定，一般是指相對立的當事人之間，意見不一致，紛爭的時候，由第三者依一定的手續予以判斷的行為。依「公害紛爭處理法」的規定，由於「中央委員會」是「總理府」下的一個行政委員會，具有獨立性與中立性，並具有準司法的性質，因此對於公害紛爭事件，該委員會得依準司法的手續，確定紛爭的事實，加以法律的判斷，為當事人之間的權利關係乃至其要件之一的因果關係，作結論性的判定。裁定的處理方式，是專屬於「中央委員會」的權限，都道府縣「公害審查會」或「聯合審查會」不得行使。

關於裁定的種類，可分為兩類，一類是「責任裁定」；一類是「原因裁定」。所謂「責任裁定」，是就有害公害之被害的損害賠償責任予以判定。所謂「原因裁定」，是就被害與加害行為之間的因果關係的存否予以判定。

「中央委員會」的裁定，由三至五人「裁定委員」所組成的「裁定委員會」行之。「裁定委員」由「中央委員會」委員長就其委員中指名任命之。由於裁定具有很強的法律效力，其手續准用訴訟之有關規定，因此「裁定委員」中必須有一人是律師。「裁定委員」依規定雖是三至五人，但法律並未規定何種情況是三人，何種情況需要五人，不過一般是三人，只有在重要而複雜的事件才需要由五人來處理。為了裁定的公正執行，並藉以保障紛爭當事人的權益，「公害紛爭處理法」對於「裁定委員」的排斥與迴避也有所規定。「裁定委員會」之判定，以合議方式為之，而且合議並不公開。在當事人為多數的情況，得自由選定「代表當事人」，如當事人不為選定，在必要時「裁定委員會」得命令多數的當事人選定，以使裁定手續的進行減少障礙或紛擾。

前面論及裁定分「責任裁定」與「原因裁定」兩種，「公害紛爭處理法」對這兩類裁定的處理手續，規定得十分詳細，因囿於篇幅，僅將其大要說明如下：

由於「責任裁定」是有關公害的被害就其損害賠償的有無、以及應為賠償的範圍予以判定的一種準司法手續的行為，基於請求損害賠償者的申請，「裁定委員會」有權作結論性的判定，在這種情況下，「裁定委員會」得為公開的審問，並從事必要的證據調查、保全證據、以及事實的調查、鑑定等行為。在各種調查、審問、檢查完了後，「裁定委員會」作成「責任裁定」的文書（稱「裁定書」），該文書上記載主文、理由、當事人或代理人之姓名或名稱（如係法人時則為代表人之姓名）、裁定年月日、並由全體「裁定委員」簽名蓋章，將「裁定書」正本送達當事人。「責任裁定」是表示「裁定委員會」對紛爭事件最終的判定，具有相當於民事訴訟之判決的重要意義。「裁定書」在送達當事人起三十天內，如當事人不提起有關該「責任裁定」之損害賠償的訴訟、或雖提起訴訟而自行撤回的時候，關於該事件的損害賠償，視為當事人之間成立與該「裁定書」同一內容的協議。但前面所稱「撤回訴訟」，必須得到被告

一方的同意，否則不生效力。對於「責任裁定」及其有關手續所為之處分，不得適用行政事件訴訟法而提起訴訟。「裁定委員會」在「責任裁定」的過程中，如認為當事人雙方有可能互相讓步解決紛爭之意時，也可以中途放棄一刀兩斷式的「責任裁定」，而以「職權調停」的方式，也就是依「民事調停法」的有關規定進行調停。

其次，就「原因裁定」略為說明。在公害的被害發生時，發生損害賠償或其他民事上的紛爭，在被害與原因行為（即加害行為）之間，有因果關係之爭論時，對於該事件之因果關係的存否所為之準司法手續的裁定行為，就是「原因裁定」。「原因裁定」不涉及故意、過失之有無以及責任所在的問題，而只單就因果關係之存否作判斷而已。這一點是「原因裁定」的特色。然而，儘管說「原因裁定」是因果關係存否的判斷，但由於它是不法行為之成立要件的行為（譬如說有害物質的排出）與被害——對被害者不利益的事實——的發生（譬如如發生一定的疾病，造成農作物一定的損害等）之間因果關係存否的判斷，因此，對於應予賠償之損害的範圍，換句話說，就是與被害隨伴而來的各個具體的損害（如需要醫療、不能工作、精神上有痛苦、農作物販賣利益減少等）之間的因果關係，則不在判斷的範圍內。「原因裁定」的申請，不限於有關損害賠償的紛爭，其他有關要求工廠遷移、改善設備、作業時間縮短等紛爭事件，當事人的任何一方皆得為之。公害紛爭深具地域性、公共性，而與行政的關聯上又是需要多面性、涵蓋性的解決，而由於有關因果關係的爭論往往是解決紛爭的困難所在，因此，「原因裁定」可以說排除了這項困難，而能迅速且對應事件的内容，獲致解決的一個良好制度。

「原因裁定」具有能够早期裁定的長處。一般說來，公害的因果關係並不只關係到紛爭的當事人，而且是與地域的全體居民有密切關係的公共的問題。因此除了申請人申請裁定的事項以外，對於其他有關事項，也能予以裁定。就這個意義而言，如果有與裁定之結果有利害關係的第三人存在時，亦得以該第三人為對象，使之參與「原因裁定」的手續。「中央委員會」為「原因裁定」時，必須不遲延地將「原因裁定」的内容，通知有關的行政機關及有關的地方公共團體的首長。並且，為了防止公害的擴大，得陳述有關必要措施的意見。

在有關公害的民事訴訟案件當中，受理的法院如認為必要時，得先諮詢「中央委員會」的意見後，委託「中央委員會」實施「原因裁定」。有關「原因裁定」的手續規則，除少數特殊例外，大體上與「責任裁定」的規定相同。

「公害紛爭處理法」自一九七〇年（昭和四十五年）十一月開始實施以來，到一九七二年十二月底，一共受理了三九四件公害紛爭案件，其中有二三〇件是向「中央委員會」申請的；一六四件向都道府縣「公害審查會」申請的。在三九四件當中，已處理的計有二七九件，未處理的有一一五件。在處理的方法上，以申請調停案件居絕大多數，共三五二件。在公害類別上，以水質污染案件居首位，共二〇八件，噪音、震動居第二位，共一〇四件。以上這些數字比起後述的「公害苦情」申請案件，在數量上是望塵莫及的。

依「公害紛爭處理法」及施行令等的規定，當事人除了自己的行動所需的費用外，幾乎不要負擔什麼費用，例如請求調停的金額在五十萬元（日幣，以下同）的，只要繳五百元，超過五十萬元則為三〇、六五〇元加上每超過一萬增加五元之數，一般說來，其所需費用，只有訴訟費用的八分之一，民事調停法的四分之一，這一項「低費用」的特色也是以行政方式解決公害紛爭的制度，受到重視的主要原因之一。

捌、公害苦情處理制度

「公害紛爭處理法」所規定的公害紛爭處理方法，除了上述的居間和解、調停、仲裁及裁定等四種以外，還定有「公害苦情處理制度」。該法第四十九條規定：「地方公共團體與有關行政機關相互協力，以致力於有關公害苦情的適切處理」。由於公害問題大多是具有地域的廣泛性，與地域居民有密切的關係，因此，有關公害的苦情乃年年顯著地增加。就公害紛爭處理的前階段而言，苦情的處理制度具有重要的意義。為因應公害紛爭的特性以及事實上的需要，該法乃對地方公共團體課以必須適切處理公害苦情的義務。地方公共團體為處理公害苦情，乃設置了苦情處理的機構，依據該法第四十九條第二、三、四條的規定：「都道府縣以及政令所規定之都市，必須設置公害苦情相談員」；「前項之市以外的市及町村，得設置公害苦情相談員」；「公害苦情相談員，

就有關公害的苦情，與居民相諮詢，並就其處理進行必要的調查及其他事務。『這一條規定的「政令所規定之都市」是指「公害紛爭處理法施行令」第二十一條所規定的「人口在十萬人以上的都市」，與「地方自治法」第二十二條規定人口在五十萬以上的「政令指定都市」有所不同。依昭和五十三年「環境白書」的記錄，設有「公害苦情相談員」的地方公共團體有四六二個單位，人數三四四二人，其中五九八人為專任人員。根據統計，一九六五年（昭和四十一年）公害苦情案件數為二〇、五〇二件，到了一九七五年（昭和五十年）即達到七〇、〇三三件。在七萬多公害苦情案件中，就公害的類別而訂，噪音、震動最多，共三三、九一三件，佔三四%；其次是惡臭一五、一二三件，佔二二%；水質污染一一、七四四件，佔一七%；大氣污染一一、一一九件，佔一六%；這四類公害佔了將近百分之九十，其他的公害苦情，如土壤污染、地盤下陷則甚少。『典型七公害』以外的公害也佔了一〇、九%。由此可見公害發生的頻繁。在這些龐大的數字當中，到底地方公共團體的苦情處理機構處理了多少？一九七五年的統計是大約百分之八十都獲得了解決。由這一個高百分比可知日本的地方自治在這一方面確實發揮了它獨特的效率與功能，這是值得我們借鏡的。

除了地方公共團體設有「公害苦情相談員」，接受居民申訴公害苦情外，警察機關也受理這類案件。依據昭和五十三年「環境白書」的紀錄，根據日本警察廳（日本最高警察機關）的調查，昭和五十一年共受理公害苦情案件三〇、一八一件，其中仍以噪音苦情案件二一、九四六件最多，其次是惡臭一、九八七件，再其次是水質污染一、七八二件，不屬於「典型七公害」的公害有三、二七八件。在三萬多公害苦情案件中，還不包括「交通公害」在內。對於這三萬多案件，警察機關的處理情形是：警告二一、一五二件，向其他機關通報二、九一〇件，檢舉告發二、一三二件，協商一、八九三件。已處理解決的苦情案件在百分之九十以上，成績斐然。

處理公害事務的警察是保安警察。目前日本警察廳設有「公害課」，而關東管區警察局及近畿區警察局設有「公害調查官」、各都道府縣配置有六百名警察官及一百名技術職員，專門從事取締公害犯罪及處理公害苦情案件，這一

個制度，也值得我們研究參考。

玖、結語

以上是就日本公害紛爭的處理，從制度面、法的規定，呆板地、平鋪直敘地略為解說。至實際的運作，因涉及技術細節，且容另文介紹。在內容上，雖然沒有生動的描述，但就制度的本質與內涵而言，却是舉世獨一無二的設計。目前我國在處理公害紛爭的問題，最困難也最多的無疑是水質污染與大氣污染了。關於這兩種公害的責任問題，目前在日本，是採取「企業無過失責任主義」。這個原則，對於防患公害於未然以及公害發生後的補救措施，具有重大的影響，對於公害紛爭的處理，更有積極的意義。

一般說來，不法行為責任的發生，必須以「故意或過失」為成立要件，也就是「因故意或過失而侵害他人之權利時，對所生之損害負擔賠償之責任」，當然「正當防衛」與「緊急避難」不適用這個原則。就法的正義與社會公平的意義而言，這一項原則則是正確的、肯定的。因為在同一個法體系、法秩序之下，每一個人有時可能是加害者，而有時也可能是受害者，以「故意或過失」為不法行為之成立要件，對社會每一個人來說，是公平的。但是這個原則如果用在公害的被害事件當中，則顯然是有失公平的。因為公害有其異於一般不法行為的法的特質，而且公害的被害者往往是不特定的多數人，而加害者又往往是在經濟上、社會上甚至政治上較一般人具有實力的少數人。如果為了保障這些少數人的利益，而侵害大多數人的權益，基於社會正義、公平的原則，無論如何是不適當、不足取的。

今後，我國在防治公害的施策上，首先有許多基本的觀念與看法必須建立，例如「人類環境優先」理念（「經濟優先主義」的相對觀）的肯定，「企業無過失責任主義」的確立等皆屬重要。為期公害法律系得以建立，公害紛爭處理制度應是重要的一環。此文之草成，願能引發社會大眾對此問題之關懷與重視，更盼行政當局、立法諸賢共為我國公害問題之解決盡心盡力，則國家幸甚！國民幸甚！