

日本公害行政評析

陳昭德

綱 要

- 一、日本公害行政問題之癥結
- 二、公害問題發生之社會背景及其基本構造
- 三、公害行政應確立之基本觀念
- 四、日本官僚主義與公害行政之關係
- 五、今後應謀解決之問題

一、日本公害行政問題之癥結

日本對於公害問題處理之方式，在初期階段係採取與私人間紛爭處理同一之方式，在公害已經發生之後，由被害人以加害之一方為訴訟之對象，請求對公害發生之原因行為來加以禁止（差止訴訟）；或對因公害所蒙受之損害來求償。但是，後來因公害滲透日益加深，並因行政上處理經驗之累積，以及學者間理論之開拓與倡導，認為要有效處理公害問題，事前之預防及事後之救濟兩者勢必兼籌並顧，即在公害發生之前，必須講究預防措施，以防止公害之發生與坐大；在公害發生之後，一方面政府基於政策之推動，勿庸待被害人提出請求，應率先採取有效之管制及禁止措施。另一方面，政府更應居間調處，講求特別之處理方式，除了應由加害者之一方就法律上之責任負責之外；應施以行政上對於紛爭之處理及救濟對策。以上之各類救濟措施，雖然各有其法律之規定以為依據，然在本質及機能上，不外是一種行政上之規制，其績效如何乃成為今日日本公害行政之中心課題。

戰前日本之公害行政一公害非一朝一夕之事，而係一種長期累積之弊害。因此，在本質上並不是一種新的社會現象，只不過其引起大家之注意較晚而已。在早期的日本社會，如明治時代就有足尾礦毒事件，別好礦毒事件、日立煙害事件之發生。但是明治初期，日本現代國家甫告建立，勵行富國強兵之策，而以增產殖國為國是，對百姓之權益並未加以重視。雖然在礦毒事件中，勞方提出了有關礦毒之問題，而資方却依靠警察之勢力來鎮壓，結果使礦毒問題不了了之，被害人無從得到應有之救濟。在行政上沒有有效之對策來謀求問題之解決，只不過把公害問題遷延下去而已。

第一次大戰後，日本政府極力地獎勵新興工業，並採取了誘導重化學工業在東京新河岸

流域集中設廠之措施。此項政策，固然係因顧慮到重化學工廠廢液流放可能造成公害之可能性，為便於管制所採取之對策。然其誘導之目的，只不過是使工廠之廢液避免流入東京市區之下水道，而使之流入新河岸之河中。這種產業保護先行政策之推動，只不過是使公害現象潛伏蓄積下來而已，並未從公害問題之根本解決辦法來規劃產業活動與設備。

戰後日本之公害行政一第二次大戰之後，日本從敗戰之廢跡中，致力於戰後之復元，以「經濟復興」為最優先的政策，於是一味地鼓勵生產及其後之「所得倍增計劃」之施行乃至於在「高度經濟成長」政策之推動之下，公害所造成之弊害並未被顧慮到，且其政府復在「產業基礎的增強與培育」的口號下，對生產及流通有關連之交通設備，不斷的予以設備及擴充，以供產業資本之使用。其他有關水資源和其他資源的開發以及土地之利用開發等均予極力推展。在所謂「產業扶助政策」之下，公害現象的蓄積及滲透，日益變本加厲，而政府對產業地區居民之生活環境之保護，幾乎沒有盡到其應盡之責任。於是到了十九世紀後期，各種公害現象逐漸地顯現出來（如其後發生之第一水俣病、第二水俣病、痛痛病、四日市喘息、川崎及大阪市西淀川區之氣喘病，以及新幹線噪音及大阪國際機場訴訟等是），這也促使了一般市民權利意識之覺醒，而將公害現象視為一種嚴重之社會問題，齊向企業界與國會要求問題之解決。

由以上公害發生之事實背景觀之，日本之行政機關對公害原因行為之發生，基於袒護產業之立場與政策之推動，往往於有意無意之中，產生了助長的作用。特別是戰後以「產業中心主義」所推行之開發行政，使公害現象在一瞬之間，如雨後春筍般地爆發顯現出來。這可從日本經濟團體連合會，在其「關於公害政策之基本問題意見書」中所標榜之「國家和地方行政機關缺乏適當之土地利用計劃，從而導致公害發生之例子很多……」，這一段話可以看出。企業本身對社會責任非但毫無自覺，相反地，更把公害問題之責任推到國家及地方自治團體身上。由此可見，國家及自治團體之行政未能及時追究企業造成公害之責任，反而使企業界把公害之責任推到政府身上，此種公害行政上處理之偏差，正是日本公害行政之缺失所在。問題之重心，如仔細加以分析，導致公害現象之重大，乃因戰前戰後日本行政當局一貫的採取「產業基礎之強化及培育」政策之推行有以致之。因此，對於導致公害坐大之責任，非但應追究政府在土地利用計劃上之消極的不作為，更應追究其積極獎勵產業政策所造成之過失。本來各個產業所造成之危害，本應只就該產業所造成之「私害」來追究其責任即可。可是各個企業所造成之私害之累積，往往會造成產業會公害，而在產業會公害中，責任之界定，往往發生很多技術上之困難，故不得不假藉行政之力量來講求問題之解決。此種私害之公害化之思考方式，固為公害先進國家所普遍施行之原則，但企業却容易地在此私害公害化之原則中，來推卸其應盡之責任，而把其未來應負之責任轉嫁於公共之手，甚至於行政機關身上，此種觀念上之偏差，乃影響公害行政績效低落之主因。

由以上之分析可知，在討論日本公害行政績效的問題時，必先深入檢討，日本政府當局在處理公害問題之際，其基本態度，是否有所突破與改變而定。