

第4章 台湾における水質保全政策の形成過程 -- 1974年水污染防治法を中心に

著者	寺尾 忠能
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	614
雑誌名	「後発性」のポリティクス：資源・環境政策の形 成過程
ページ	121-152
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011206

第4章

台湾における水質保全政策の形成過程

——1974年水污染防治法を中心に——

寺尾 忠能

はじめに

水は自然資源として利用されると同時に、災害の原因として治水の対象でもある。そのため水にかかわる政策では、資源管理と治水という二つの側面が重視された。自然資源としては、適切に管理されれば繰り返し利用することが可能であるが、そのためには汚染の管理、規制が必要である。水資源の管理としてはその量的な配分が重要であったが、産業化が進展して以降は、量的な配分に加えて、水質の管理による水資源の保全も重要な政策課題となっている。

経済発展の進展とともに、水資源の希少性が高まり、水質保全のための政策的対応が必要となる。しかし水資源管理には古くからの複雑な利害関係が存在し、相対的に新しい水質保全の利害を反映させることは容易ではない。一方で、水質保全政策は、大気保全政策と並んで、環境政策のなかでも最も早い時期に取り組みられる環境汚染管理政策の柱の一つであり、多くの国々で大気保全政策と同時かそれ以前に何らかの取り組みが始まっている。水質保全政策は、「後発の公共政策」である環境政策のなかでは最初に取り組みられる分野であるが、その進展は遅く、制度・組織が形成されて、政策の効果が現れるまでには時間がかかることが多い。

台湾では、1960年代から急速な産業化が進展し、高い経済成長を持続する一方で、鉱工業排水の環境への負荷も増大し、水質汚濁が深刻な問題となった。台湾は降水量が多く、急峻な地形を流れる短い河川が多いため、河川の汚染は比較的蓄積しにくい、水資源の利用という側面では地下水やダムへ依存する割合が高い。1980年代以降は養豚業の急激な拡大によって、畜産排水の負荷も拡大した。一方で、下水道の整備が遅れ、高い人口密度がそのまま水質への負荷となっていた。台湾における水質保全政策は、1960年代半ばまでには検討が始まり、1974年には中央政府レベルでの「水污染防治法」が制定され、全国的な対策が可能な制度的枠組みが比較的早く形成されたと考えることができる。水污染防治法は、台湾で最初の中央政府レベルの環境法、産業公害規制法でもあった。

台湾では、最初の立法化は比較的早かったが、その後も水質汚濁の拡大を十分に防ぐことはできなかった。日本を含む多くの先進国でも、環境政策の初期の取り組みは必ずしも十分な成果を上げていない。後発国としては比較的早く取り組みが始まったとはいえ、台湾においては先進国よりその開始はずっと遅く、先進国における初期の取り組みの問題点とその後の改革を観察して学ぶことができた。後発国であるがゆえの「後発性の利益」が資源・環境政策、水質保全政策においても存在したはずである。排出規制政策としての一応の完成は1991年の法改正とその後の排出基準の強化であり、その実効性が現れるのは1990年代後半以降と考えられる。台湾における水質保全政策の形成にはどのような困難があったのだろうか。そもそも、なぜ比較的早い時期に水質保全の立法化が取り組まれたのか。

台湾において、水質保全の制度が、少なくとも事後的な規制政策として、一応の完成をみるのは、1991年の水污染防治法の二度目の改正と、それを受けて1990年代に段階的に行われた排出基準の強化であったと考えることができる。本章ではまず、1960年代半ばから1990年代初めまでの水質保全政策を、おもに鉱工業排水規制の制度・組織の形成過程を中心に概観する。そして、台湾で最初の中央政府レベルの環境法でありながら、その成立要因について

考察した先行研究が存在しない1974年水污染防治法の成立過程を取り上げ、水質保全政策に内在した諸問題がどのような形で発生し、継続したかを、その起源にさかのぼって明らかにしたい。

第1節では、台湾における産業化の進展と環境政策の形成過程について概観する。第2節では、水質保全政策の形成過程における主要な行政組織の変遷と、政策の転換点について説明する。第3節では水污染防治法の立法化、改正とその問題点を概観する。以上の準備作業によって、1974年の水污染防治法を水質保全政策の形成過程のなかに位置づける。そして第4節で水污染防治法の1974年の立法過程を政治経済学的に分析し、経済開発政策の転換、台湾選出の立法委員の環境問題への取り組みと諸外国における立法化の趨勢からの影響が、その背景にあることを明らかにする。第5節では、全体のまとめとして、台湾の水污染防治法の立法過程から、権威主義体制下における環境政策の形成とその限界について論じる。

第1節 台湾における産業化の進展と環境政策の形成

台湾の第2次世界大戦後の経済成長は著しく、とくに1960年代、70年代にはGDPが実質で年平均10%近い高い成長を維持し続けた。1991年には1人当たりGDPが1万米ドルを超えた。著しい経済成長の結果、環境に対する負荷が急激に拡大したが、環境政策・制度の整備と対策の進展は、経済成長の進展と環境への負荷の拡大の速度に比べて大幅に遅れた。経済開発を推進し、経済的に豊かになることによって、政治的自由の抑圧を正当化していた台湾の国民党政権は、急速な産業化にともなう環境への負荷の増大を無視し続け、問題への取り組みを後回しにして、事態をいっそう深刻化させた。環境対策の費用をかけないことによって、さらなる経済成長のための設備投資を優先させることが可能になったとも考えることができる。また、政治的自由を抑圧することによって、既存の環境破壊や、大規模開発によるさらなる

環境破壊の拡大に対する市民の不満、不安と抗議が抑え込まれ、問題の顕在化を大幅に遅らせた。その結果、既存の環境破壊問題に対する対策の遅れと、適切な対策がとられない大規模開発の不適切な実施を招いた⁽¹⁾。

以上のような、環境保全を犠牲にした経済開発は、1980年代初めからの政治的自由化、民主化の進展と並行して、環境保護運動が各地で頻発したことによって、大きく転換を迫られた。政府は環境行政の制度と組織を整備し、環境政策に初めて積極的に取り組んだ。環境政策が民間企業の環境対策を促し、初めて環境の改善に向けて動き出した。政治的自由化、民主化を求める政治運動と、環境保護運動を初めとするさまざまな社会運動は相互に影響を与えながら並行して行われ、民主化、政治的自由化と、環境対策の進展の原動力、社会的な圧力となった。

環境行政を担当する専門の行政組織の整備は、中央政府レベルでは、1971年に行政院のなかにあった内政部衛生局が独立して行政院衛生署（2013年より「衛生福利部」）が設立され、そのなかに環境衛生處が設置された時点にさかのぼることができる。これ以前には、環境政策はおろか、その前史といえる公衆衛生政策についてさえ、中央政府レベルの独立した組織はなかった。地方政府レベルでは、台湾省政府が1947年に設立された際に衛生處が設置され、1955年には環境衛生實驗所が増設されている。各縣・市政府では1962年の組織改組で衛生局内に環境衛生担当の課が設置された。また台北市政府では、1968年に環境衛生處が設立され、公衆衛生と公害防止を担当した。中央政府では他にも、1969年に經濟部内に工業局が設置され、その第七組が鉱工業の安全対策と公害防止を担当した。また、行政院衛生署の設立以来、さまざまな規制法が制定された。1974年に水汚染防活法、廃棄物清除法が、1975年に空気汚染防制法が、それぞれ公布された。しかし、いずれも施行細則や汚染物質排出基準等の整備が不十分で、実効性がある規制は行われていなかった。1982年に行政院衛生署内で環境保護處が環境保護局に昇格し、經濟部水資源統一規画委員会が担当していた水質汚濁対策と行政院衛生署環境保護處が担当していた大気汚染防止対策を一元化して引き継いだ。

1987年に行政院環境保護署が設立されて、初めて中央政府に独立した環境行政組織ができた。この時期は、1980年代初めから段階的に進んだ政治的自由化、民主化にともなって、それまでは政治的に抑え込まれていた公害紛争、環境紛争や開発計画に対する反対運動が各地で行われるようになって、産業公害、環境破壊が台湾各地で顕在化し、大きな社会問題となっていた。産業公害や開発計画に対して地域住民が行う自発的な抗議、反対運動は台湾では「自力救済」と呼ばれる。自力救済の運動では、被害者、関係者らは、司法や行政を頼りにせず、汚染排出者や開発主体、中央政府などに直接出かけて抗議し、多くの場合に集団的な実力行使を行い、しばしば汚染排出源の操業を停止させ、設備の一部を破壊した。

1987年の行政院環境保護署設立以降、既存の環境汚染規制法の強化と、新たな分野での立法が次々と行われた。1992年の「公害糾紛処理法」（公害紛争処理法）に続いて、1994年に「環境影響評価法」（環境影響評価法）が制定され、大気、水質、廃棄物処理などの個別の規制法以外の環境法の整備が進められた。大気、水質、廃棄物処理などの個別の規制法でも、環境保護署の成立以来、次々と改正が行われ、施行細則の整備も進み、環境汚染の規制においても、その実効性が高められていった。

政府の環境政策の基本的な方針を示す「環境基本法」については、行政院環境保護署が設置されて以来、1980年代後半から制定に向けて準備が進められ、広範な議論が行われてきたが、意見の調整が十分にできず、基本法が制定されないまま、個別の環境法の整備、改正が行われていった。2000年に民主進歩党（民進党）政権が誕生して以後、環境基本法の制定が再び試みられ、2002年12月に環境基本法が公布された。環境基本法の重大な特徴として、「公民訴訟」の条項があげられる。公民訴訟は、環境に影響を与える経済開発、経済活動から直接影響を受ける地域住民ではなくても、弁護士や環境保護運動団体が公益を代表して訴訟の当事者となることができる制度である。公民訴訟の制度は、大気、水質、廃棄物などの個別の規制法にも、環境影響評価法にも、それぞれの改正によってすでに取り込まれている。

第2節 水質保全政策の形成

1. 主要な行政組織の変遷

台湾における水質保全政策は、遅くとも1960年代半ばには検討が始まっていた。ここでは、水質保全政策にかかわる法制度と行政組織が形成されていた過程を概観する⁽²⁾。

1960年代初めまでに、農村での軽工業を中心とした輸出志向工業化の進展にともない、河川の汚染が進行し、水道水等の水源の汚染が顕在化していた。1958年、台北市への下水道設置計画の策定のため、WHO から派遣されたふたりの専門家が北部の淡水河、基隆河の水質を調査した。これは台湾で最初の本格的な河川の水質調査であった。1965年4月、WHO が派遣したアメリカ合衆国公衆衛生局の C. W. Klassen 技師が台湾の水質汚濁の状況を調査し、「台湾省水污染防治計画研究報告」を提出し、水質保全にかかわる省レベルの行政機関の設置、全国レベルに適用される水汚染防止法の制定、各工場に対する廃水処理設備導入の行政指導等を提言した。これを受けて、台湾省政府は1967年に台湾省水污染防治委員会を設置し、「水污染防治法草案」と「台湾地區放流水標準草案」(排水排出基準)の検討を行った。中央政府においては、1970年に經濟部工業局七組が「工廠廢水管理辦法」を公布している。

1974年7月、「水污染防治法」が制定、公布された。中央政府レベルで初めての環境法であった。これを受けて1975年9月、台湾省水污染防治委員会が台湾省水污染防治所に改組され、1978年に「水污染防治四年計劃」を決定した。また1975年4月、經濟部が「水污染防治法施行細則」を決定、公布している。水污染防治法の目的は、「水汚染を防止して清浄な水資源を確保することによって、生活環境を維持し、国民の健康を増進する」こととされている。中央政府でこの法律を主管する官庁は、公衆衛生を担当する行政院衛生署ではなく、水資源統一規劃委員会や工業局といった水資源管理や工業開

発を担当する部署をもつ経済部であった。「水污染防治法」と「水污染防治法施行細則」の決定により、全国での水質汚濁防止、工場、鉱山等からの排水規制の根拠となる法制度ができあがった。

しかし、この時点から全国レベルで実効性がある排水規制がすみやかに行われたわけではない。水質汚濁の拡大を防ぐために十分な厳しい水準の値を定めた排水排出基準が決定される必要がある。執行を十分に行うための制度的な準備としては、さらに規制を実施する行政組織の整備と人員の訓練が必要となる。法制度の整備としては、1975年5月に水污染防治法施行細則が定められている。1975年9月には、行政院が環境政策の基本法に代わる「台湾地區環境保護方案」を発表している。排水排出基準としては、1976年に台湾省政府、台北市政府、高雄市政府が、鉱工業からの排水排出基準値である「工廠、礦場放流水標準」をそれぞれ改訂している。しかしそれらの基準は十分に厳しい水準ではなく、執行も不十分であり、水質汚濁の拡大を防ぐことはできなかった。

水污染防治法は、1983年、1991年、2000年、2002年、2007年にそれぞれ改正されている。水污染防治法の変遷については後述する。また、排水排出基準もその後度々改訂され、より厳しい水準に改められている。排出基準の重要な改訂は、1987年の全国一律の排水排出基準設定と、1991年以降の段階的な厳しい基準の導入であった。排出基準の改訂についても後述する。

その後の行政組織の整備をみると、中央政府レベルでは、1982年1月に行政院衛生署環境保護局が成立し、水質保全政策の担当が経済部から移管されている。1987年8月には行政院衛生署環境保護局を改組して行政院環境保護署が設立され、中央政府内の環境政策を担当する独立した行政機関となった。水質保全政策は水質保護處が担当した。以後、中央政府レベルでは水質保全政策を担当する行政組織に大きな変更はない。

一方、水質保全政策の執行機関として重要であった台湾省政府では、上記のように、1967年7月に同政府の建設庁内に設置していた台湾省水污染防治委員会を1974年7月の水污染防治法制定を受けて1975年9月に台湾省水汚染

防治所に改組し、台湾省内の水質保全政策を担当させた。1983年に建設庁内の水污染防治所と環境衛生実験所を統合して台湾省政府衛生處環境保護局が設立され、1988年に環境保護處に改組されている。1999年7月の台湾省政府の実質的な廃止にともなって一部は縣・市政府に移管され、一部は2002年3月に行政院環境保護署環境督察總隊と改組されている。縣・市レベルの地方政府では、1988年から1991年にかけて、環境保護局が設置されている。

以上、水質保全政策にかかわる主要な行政組織の変遷を概観した。大きな変化としては、經濟部による水資源管理政策の一部としての水質保全政策から、公衆衛生に起源をもつ生活環境保全政策としての水質保全政策への重点の移動がみられる。以上では、水污染防治法にかかわる主要な行政機関についてのみみてきたが、他にも飲料水、水道水、下水道、工業用水、農業用水、工業区管理、港湾、海洋等、多くの行政分野で水質汚濁にかかわる規定が取り入れられ、それぞれが対象とする範囲が大きく重複していたにもかかわらず、整理されないまま放置された。そのような混乱は現在にいたっても十分に整理、解消されておらず、政策の効率的、効果的な運用を妨げる要因となっている。

2. 水質保全政策の転換点

行政院環境保護署による水質保全政策の通史である『行政院環境保護署水質保護處25年紀實』では、時期を10年ごとに区切り、それぞれの時期を特徴づけている。1971年（中華民國60年）以前は「国内經濟が發展を開始し、水質保護の觀念が芽生え、立法の氣運が醸成された」、1971年から1980年（民國60年代）は「水污染防治法が公布され、法規と制度の基礎が確立された」、1981年から1990年（民國70年代）は「行政院環境保護處が設立され、各種の規制計画が推進され、水質保全対策の基礎がつくられた」、1991年から2000年（民國80年代）は「水質保護管理制度が健全に發展し、主管機關による指導が進んだ」、2001年以降（民國90年代以後）は「水質保全政策は国際的な取

り組みと歩調を合わせ、持続可能な発展に向かい、水質汚濁規制はリスク管理に向かい、水質改善は流域管理へと向かった。また海洋保護でも国際的な趨勢を掌握した」としている⁽³⁾。

行政院環境保護署による、水質保全政策の形成史に対する以上のような自己認識は大まかな傾向を理解するためには有効であり、検討に値するが、西暦と11年ずれる10年ごとの区切りが正確にその時期を特徴づけるわけではない。いくつかの重要な転換点を設定し、その時点で区切る方がより有効な時期区分となると考えられる。

歐陽嶠暉らによる行政院環境保護署からの委託研究は、1980年代末の時点で、水質保全政策の時期区分を行っている。歐陽嶠暉らは、台湾省水污染防治委員會が設立された1967年と、水污染防治法が成立した1974年で区切り、1967年までを「萌芽期」、1967年から1974年までを「立法期」、1974年から行政院環境保護署が設立される1987年までを「発展期」と区分している⁽⁴⁾。中央政府が実質的に水質保全政策を検討し始めたのは、WHOのKlassen技師が「台湾省水污染防治計劃研究報告」を提出した1965年前後と考えられる。この後、1974年の水污染防治法は、最初の重要な転換点である。その後では、同法の1983年の第1次改正による主管官庁の經濟部から行政院衛生署環境保護局への移管が、次の重要な転換点であろう。続いて、最も重要な転換点として、1987年の行政院環境保護署設立の直前、行政院衛生署環境保護局による全国一律の排水基準設定による規制強化があげられる。その背景には、1986年の「綠色牡蠣事件」がもたらした水質汚濁、産業公害の政治問題化があった⁽⁵⁾。この時期、各地で産業公害や大規模開発計画に対する反対運動が激化しており、政府は対策を迫られていた。1987年以後は、1991年の水污染防治法の第2次改正による直接規制政策としての整備と、2002年の第4次改正による環境法としての機能の拡張が転換点と考えられるほかには、大きな事件、事故や社会運動などによる制度変化はみられない。以上のように、台湾の水質保全政策については、1986年の綠色牡蠣事件を受けた1987年にかけての政策対応以外では、政策、制度自体の変更を転換点とみなすことができる。

第3節 水污染防治法の立法化、改正とその問題点

1. 水污染防治法の制定と改正

1969年6月、行政院は「水污染防治如何推動方案」を決定し、台湾省政府、各縣・市政府の担当部署に対する水污染防治対策の取り組みを指導した。また台北市の水道の水源に対して重点的に改善を行うよう、関係する河川に排水する工場の新設を制限するなどの対策をとった。1970年8月には經濟部工業局が「工廠廢水管理辦法」を公布し、工場廢水を規制する暫定的な排水基準を設定し、各工場に期限までの改善を通知した。また新設工場に対しては廢水処理設備の導入を許可の条件とした。1973年7月からは經濟部水資源統一規劃委員會が中心となって台北市周辺の新店溪の水質汚濁改善計画が取り組まれ、暫定的な水質基準等を設定して規制が行われた。

以上のような取り組みの他にも、台湾省政府や各縣・市政府による独自の工場排水規制が行われたが、いずれも部分的なものであり、法的な裏付けが不明確な行政指導にとどまるものであった。

行政院が提案し、經濟部が主管となった水污染防治法の法案は、1974年2月26日から立法院に提出され、經濟委員會を経て院会での審議と修正を受け、7月2日に成立した。水污染防治法は台湾で最初の環境法、公害規制法であった。資源・環境政策あるいは産業公害規制の基本法はそれ以前に成立しておらず、中央政府で正式に議論された形跡はみられない。

1974年の水污染防治法は、28カ条から構成されており、經濟部を中央政府の主管機関として、鉍工業からの排水の規制をおもに規定し、排水基準の設定と規制の執行は台湾省政府と各縣・市政府にゆだねられている。法律による規制の対象は、地下水を除く河川、湖沼、海域内の自然界の水である。これを用途ごとに分類し、それぞれに対する排水基準が設定される。また、規制を実施する単位として「水區」が設定され、その水区内では排水口を設置

するには許可が必要とされるなど、水の利用と排水の規制が行われた。規制に違反する行為に対しては過料を課すことが定められた。以上のような枠組みで、水污染防治法は台湾における水質保全政策の出発点となる排水排出規制の根拠法として制定された。

1983年5月の第1次改正では、中央政府の主管機関が經濟部から行政院衛生署に移管された。これはその前年の1982年に行政院衛生署が設置され、そのなかに環境保護局が設置されたことを受けた変更と考えられる。中央政府の主管機関の権限も強化された。対象となる鉍工業排水の範囲を中央政府が指定できるようになり、排水排出基準の設定も中央政府が行うように変更された。また、海洋汚染に対する規制が強化され、違反に対する過料の水準が引き上げられた。

1991年5月の第2次改正では、大幅な変更が行われ、中央政府の主管機関を行政院環境保護署とした。河川毎の水質目標を達成するための「総量規制」が追加された。また、汚染者負担の原則を確立するための水質汚濁防止の費用を徴収する制度が加えられた。管理の対象を、土壌処理、汚水が浸透する地下水、下水道等に拡大し、排水管理を統合的に管理する制度に改定された。排水排出の事前許可審査・検査申告制度が導入された。地方政府が中央政府よりも厳しい独自の規制を行うことを可能とし、また突発的な事故による汚水の拡散に対する規定が加えられた。違反に対する罰金も大幅に引き上げられ、悪質な違反には刑事罰を与えることが可能となった。

2000年4月の第3次改正は比較的小規模な変更にとどまった。台湾省政府の実質的な廃止にともなう業務の縣・市政府への移管等が行われた。

2002年5月の第4次改正は再び大幅な変更が行われた。「行政程序法」（行政手続法）の改正を受けて、行政手続の明確化、適正化により、効率化と市民の権利の保障が試みられた。「公民訴訟制度」がとり入れられ、水質汚濁事件の当事者以外の第三者が公益を主張して訴訟を行うことが可能となった。水質汚濁防止費用の徴収の法的な基盤が強化され、徴収の権限が地方政府から中央政府に移管された。違反に対する罰金が再び大幅に引き上げられた。

非点源汚染の規制が強化された。汚染源に対する情報の開示制度がとり入れられ、行政程序法が求める行政手続の透明化が行われた。

2007年12月の第5次改正では、農民の負担軽減のために畜産排水の基準超過に対する罰金の上限を引き下げる等の変更を行った。

以上5度にわたる改正を経て、条文は制定公布時の28条から現行の75条まで増えた。これにより、排水排出基準による排水の管理、汚染者費用負担原則の確立、総量規制と事前許可審査・検査申告制度、回避管理措置等の明確化、建築物汚水管理施設および検査測定機構の管理の明確化等によって水汚染の防止、水資源の保護、生態系の維持、生活環境の改善、国民健康の増進といった立法目的の達成を図っている。同時に水污染防治法の授權下に20の法規命令、40の行政規則、11の命令的性格をもつ公告、31の一般公告が定められ、台湾の水質保全政策の法制度としてほぼ完備したと考えられる。

2. 水污染防治法の問題点

1974年に制定された水污染防治法は、5度の改正を経て、さまざまな政策手段が採り入れられてきた。汚染排出費用の徴収という経済的手段や、総量規制が法律には採り入れられたが、いずれもこれまで実施されていない⁽⁶⁾。実施されていない先進的な政策手段を除けば、水質汚濁に対する古典的な直接規制の手段としては、1991年の第2次改正で法制度として形ができあがり、その後の改正では若干の調整が行われていると考えることができる。ここでは1974年の立法時から1983年の第1次改正を経て、1991年の第2次改正後により直接規制の手段として整備される時点までの、水污染防治法の問題点の整理を試みる⁽⁷⁾。

水污染防治法は、1974年の制定時には法律実務の側面からもさまざまな問題があり⁽⁸⁾、改正を繰り返して法律としての不備を改善していったが、ここでは法律実務的な細部については省略し、水質保全政策・制度の一部としての水污染防治法が1974年の制定時から内在させてきた問題点を指摘したい。

まず、法の目的として、清浄な水資源の確保が第1にあげられており、生活環境の維持と国民の健康の増進はそれに続けてあげられている（第1条）。環境政策の基本法が2002年まで制定されなかったにもかかわらず、環境法としての理念が示されていない。生活環境を保全し国民の健康を守るという目的を、水資源の保全という経済的な目的に並列させるにとどまっている。どのような理念で環境保全を進めるのかが示されていなければ、排出基準や環境基準を用いた具体的な規制をどの程度、どのように行うかを、その法によって方向付けることは困難であろう。この第1条の記述はその後の5回にわたる改正でも変わっていない。

中央政府の主管機関は、1974年の制定時には、産業政策を担当する工業局、水資源管理を担当する水資源統一規制委員会が所属する経済部となっていた（第3条）。この点は、法の目的の最初に水資源の保全が書かれていることと合わせて、この法律が第1に水資源管理政策の一部として想定されていたことがあらわれている。生活環境の保全と国民の健康という目的は、従来から存在した公共政策のなかでは公衆衛生政策に近い内容であったが、中央政府で公衆衛生を担当する行政院衛生署は主管機関とされなかった。中央政府の主管機関については、1983年の第1次改正によって行政院衛生署に移管された。衛生署内に同時期に設立された環境保護局が水污染防治法にかかわる政策を担当することとなった。1987年に行政院環境保護署が設立されて以後は、環境保護署が担当した。

水質汚濁に関する直接規制の中心となる排水排出基準は、中央政府ではなく、地方政府がそれぞれ決定すると、1974年の制定時には定められていた（第8条）。この規定を受けて台湾省政府、台北市政府、高雄市政府がそれぞれの排出基準を決定したが、その水準は水質汚濁の拡大を防ぐには不十分なものであった。この規定は1983年の第1次改正によって修正され、中央政府が全国統一の排出基準を設定できるように変更された。しかし、その後も統一基準は設定されず、1986年の「綠色牡蠣事件」などの著しい水質汚濁事件が各地で頻発して政治問題化してから、1987年によりやく公布されている。

また、排水排出規制の執行は、台北市政府、高雄市政府と、台湾省政府の下の各縣・市政府に委ねられていた。このように、制定時の水污染防治法においては、中央政府は基準を自ら設定することも、排水排出の取り締まりに責任を負うこともなく、国民の最低限の生活環境を守るという姿勢を示すものではなかった。これらの規定は、執行の遅れと実効性の低下を招いた重要な要因であった。

このほか、基準を超過した排水排出行為自体に対する直罰規定がなく、悪質な違法行為を行った事業者に対する刑事罰の規定も明記されていないという問題もあった。排水処理設備等の導入に対する経済的優遇措置などは定められていない。また、水質汚濁による公害紛争の行政的な仲裁等に関する規定はない。法律としては、「水」「水質」「水體」等、重要な役割を与えられている用語の定義の不明瞭さ等、法制度としての不備も制定時にはみられた。他の法律との調整も行われていない。以上のような問題点の多くは、1983年の第1次改正、1991年の第2次改正等を経て改善されている。また、環境法としては、無過失責任が規定されていない、時効の延長がない、などの規制法としての難点があり、改正を経てもそれらは変更されていない。

第4節 水污染防治法の立法過程の政治経済学的分析

1. 環境法の立法過程

発展途上国では、環境法は比較的早く整備されるが、その執行が十分には行われず、環境破壊、汚染の拡大を有効に防いでこなかったという指摘がある一方で、むしろ法令とそれに基づく執行の諸制度が十分に整備されていないという、法制度に内在する問題がまず検討されるべきであるという見解がある⁹⁾。台湾の水污染防治法と関連する諸制度をみることにより、法制度に内在する問題を検討する必要性があらためて確認されたと考えられる。

台湾では、1974年という後発国としては比較的早い時期に水質汚濁問題への対策法である水污染防治法が制定されている。同年に廃棄物管理のための廃棄物清浄法、翌1975年には大気汚染対策のための空気汚染防制法も制定されている。産業公害対策、環境政策の基本法はその時期には制定されなかったが、産業公害を中心とする個々の環境汚染に対する対策法としては、早い時期に制定されているといえる。なぜこの時期にこれらの法律の整備が試みられたのであろうか。

比較的早い時期に制定されたにもかかわらず、これらの規制法は実効性に問題があり、その後の環境汚染の拡大を十分に防ぐことはできなかった。法律の立法の経緯の中から、その後の制約をもたらした要因とその背景が見いだされる可能性がある。以下では、台湾の中央政府レベルでの最初の環境法となった水污染防治法の立法過程を中心に検討し、その後の水質保全政策が直面したさまざまな困難の原因が、そのなかに見いだされることを明らかにする。

多くの国で、環境政策、制度は大規模な事件、事故を直接の契機として形成されている。たとえば、水質保全の法制度では、日本における最初の環境法でもあった1958年の水質二法の制定が、同年の本州製紙江戸川工場事件を受けたものであることは広く知られている。台湾においても、1986年の緑色牡蠣事件が1987年の全国一律の排水排出基準公布による規制強化の直接の契機となった。しかし、1974年の水污染防治法制定については、対応する事件、事故は見あたらない。

一般に、法律が制定される背景には多様な要因がある。環境法の場合は、(1)法体系としての整合性の要求、(2)諸外国における立法化の趨勢からの影響、(3)突発的な事件・事故などが引き起こす危機への対応、(4)政治家などのアクターがもつ理想・信念の表出、(5)市民による要求と社会的な圧力、などがあげられる⁹⁰⁾。初期の環境政策、環境法の場合、突発的な事件・事故への対応が重要な要因となることが多い。また、とくに環境政策、環境法の場合、市民による要求・社会的な圧力が存在しなければ、進展しないことが多い。初

期の環境政策、環境法では、先進国においても、環境保護運動や団体が力をもっておらず、その進展が困難となった。1974年の水污染防治法に始まる、台湾の初期の環境法の制定過程では、先進諸国の初期の環境法の場合とは異なり、環境保護運動や市民の圧力は小さかった。権威主義体制下の台湾では、激しい公害紛争も、環境保護運動や市民の世論などによる圧力も、ほとんど不在であった。重要な契機となった突発的な事故・事件も、直接には見あたらない。

2. 経済開発政策の転換

環境政策の形成、環境法の制定には、突発的な事件・事故による危機が生じていることも、社会的な圧力が顕在化していることも、重要な条件ではあるが必ずしも不可欠なものではない。上記のような諸要因は、台湾ではどのように影響していたのであろうか。

1974年の水污染防治法の制定は、政府が重化学工業化を進めるために大規模な建設投資を行い、それを後押しする政策、制度を整備していた時期と重なる。水質汚濁問題が「十大建設」（新国際空港、南北高速道路、台中港、蘇澳港、北廻鉄道路線といった巨大インフラの建設、鉄道電化、国営企業による大型造船所、一貫製鉄所、石油化学コンビナートと第1原子力発電所の建設）の推進の支障にならないように、対策を行おうとしたと考えられる。十大建設による重化学工業化、大規模インフラ整備を推進した蔣經國が行政院長に就任したのは1972年であった。この時期、台湾の中華民国政府は、国際社会での「中国政府」としての正統性を失いつつあり、政治的な危機に直面していた。1971年、中華人民共和国の国連加盟に反発して、中華民国は国連から脱退した。1972年にはアメリカ合衆国のニクソン大統領の訪中により米中が急接近した。また同年、日中国交回復にともない、台湾は日本と断交した。1979年にはアメリカ合衆国と断交している。中国大陸への「反抗」はこの時期以前にすでに実現不可能となっていたが、形式的には保たれていた中国大陸全体

を統治するという建前、中国政府としての正統性も、この時期にはその対外的な承認のほとんどを失った。

この正統性の危機に対する対応の一つが、台湾内への大規模投資によるインフラ整備と重化学工業化であり、政治的自由化であった。対外的な危機を受けて、台湾に根を下ろして、台湾内の開発に力を入れること、その姿勢を示すことにより、政治的、経済的基盤を台湾に築き上げると同時に、政権の新たな正当性を獲得することをめざしていた。

1972年に行政院長に就任した蔣經國は1973年に十大建設計画を打ち出し、インフラ建設と重化学工業化を推進していった。同じ時期に、半官半民の産業技術研究機関、工業技術研究院が設置され、後のハイテク産業の興隆につながる技術の研究、開発、導入が進められた。

水污染防治法は、これらの開発計画と同時期に、開発計画を主導した経済部によって法案がまとめられ、経済部が主管官庁となって成立している。経済部内では、水資源政策を担当する水資源統一規劃委員会が水質汚濁対策を担当した。中央政府には、台湾内の開発を円滑に進めるため、水資源管理政策の一環として、水質汚濁対策を組み込むという意図があったと考えられる⁽¹¹⁾。当時の経済部長、孫運璿は、蔣經國の腹心として十大建設を推進した⁽¹²⁾。孫は国営企業、台湾電力の総技術長を務めたエンジニア、技術官僚であった。孫は経済部長として工業技術研究院を設立した。第2次世界大戦後、孫は日本から引き継いだ電力設備の復旧で功績を挙げ、ダム建設を行うなど、水資源開発にも精通していた。1960年代半ばには世界銀行のニジェール川開発プロジェクトに招聘されてナイジェリアに3年間滞在し大規模ダムを建設した。経済部長を1978年まで務めた後、蔣經國の総統就任を受けて、1978年から1984年まで行政院長を務めた。行政院長としては、台湾の天然資源保護を提唱し、各地に国家公園（国立公園）を設置した。エンジニアとして、孫は資源開発、資源保全に関心をもちつつ、水污染防治法の制定を経済部が主導して行った背景には、孫の資源保全への関心があったと考えられる。

3. 台湾選出の立法委員の環境問題への取り組み

第2次世界大戦後、国民党政権下の台湾は権威主義体制下にあった。台湾における政治的自由化、民主化は、1980年代初めから1990年代初めにかけて段階的に進んでいった。言論の自由に対する最後の大規模な政治的弾圧事件となった「高雄事件」(美麗島事件)は1979年に発生しており、少なくとも1970年代末までは政治的な自由は著しく制限されていた。戒厳令が解除されたのは1987年7月であった。国会にあたる立法院が全面改選されるのは1992年のことであった⁴³⁾。

ただし、権威主義体制下でも選挙がまったく行われていなかったわけではなく、地方選挙は行われ、地方政府の首長と地方議会の議員が選出されていた。中央レベルでは、1948年に中国大陸で行われた選挙で選出された立法委員(国会議員)が、1950年の立法院の台湾への移転後も改選されず在任し続けた。中国大陸で選出された760人の立法委員のうち、約380人が台湾に渡った。彼らはその後、内戦を理由に改選されず、「万年議員」と呼ばれた。しかし、1969年に台湾で欠員補充選挙が行われ、台湾での選挙で11名が新たに立法委員に選ばれた(この欠員補充選挙で選出された11名の任期は大陸で選出された議員と同じであり、その後1992年まで改選されなかった)。さらに1972年からは任期3年、定員51名の台湾選出枠が設けられた。その後3年ごとにこの台湾選出枠の立法委員の選挙が行われることになった。中国大陸選出の議員が総辞職し、立法院が全面改選されるのは1992年である。

水污染防治法が成立した1974年、立法院には、まだ300人以上在任していた中国大陸選出の非改選議員だけでなく、1969年の選挙と1972年の選挙で新たに選出された立法委員が加わっていた。彼らの多くも非改選議員と同様に与党国民党に所属していたが、少数の非国民党員もいた。当時、野党は非合法であり、1986年の民主進歩党の結成まで合法的な野党は存在しなかった。非国民党の議員たちは、地方議会にも一定の勢力をもっていたが、彼らは政

党としてまとまって台湾全土に及ぶ政治勢力として、活動することはできなかった。台湾全土に及ぶあらゆる政治勢力は、国民党の権威主義体制を脅かす存在とみなされ、容認されなかった。

以上のような立法院等における限定された政治的自由の容認も、対外的な正統性の危機に対する対応の一つであった。限定された形ではあったが、台湾地区がその大部分を占める実効支配地域で選挙を行うことにより、政権の正統性の危機を緩和する試みであった。立法院の全面改選を行わないかぎり、議会の多数派の地位を失う心配はなかった。非改選議員が圧倒的に多数を占める議会という限られた空間ではあったが、権威主義体制にもそのなかでの言論を完全に統制することはできなかった。

1983年時点での蕭新煌の研究によると、立法院における環境問題に関する質問は、1960年代まではほとんどみられなかったが、1970年を境に急増している¹⁴⁾。立法委員たちは、工業開発による環境破壊、大気汚染、水質汚濁、廃棄物などの産業公害問題について取り上げ、政府の対策や立法措置を要求した。当時は、言論の自由が著しく制限され、マス・メディアの報道も規制され、産業公害や大規模開発に反対する社会運動を組織することは非合法であり、ほとんど不可能であった。社会運動も圧力団体も不在だった当時としては、立法院における言論活動は、政府の環境問題への取り組みの遅れを追及する唯一の手段であった。

立法院で環境問題について質問することにより政府を追及し、適切な対策と規制法の立法措置を要求したのは、1969年の欠員補充選挙と1972年の台湾選出枠選挙で選出されて新たに加わった立法委員たちであった(蕭新煌(1983b))。そして環境問題に関する質問が急増する1970年は、1969年の選挙で選出された立法委員が初めて登院した時期と重なる。それらの質問の多数が、台湾で行われた選挙で新たに選出された立法委員たちによるものであった。1960年から1981年までの22年間に98人の立法委員が環境問題に関する質問を行っているが、5回以上行っているのは19人であり、その19人の質問で全体の55.6%を占めた。台湾で新たに選出された立法委員が参加した1970年

表 4 - 1 立法委員による環境問題に関する質疑の内容別回数 (1960～1981年)

内容	1960	1965	1966	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	合計	
空気汚染	回数	12	6	6	1	4	4	4	2	5	3	3	5	7	4	7	2	10	81
	構成比%	57.1	75.0	66.7	33.3	25.0	17.4	12.5	17.2	30.0	21.4	19.2	22.6	28.6	18.4	7.4	11.1	21.5	215
水質汚染	回数	1	1	1	1	4	4	3	4	1	2	6	8	3	4	2	15	59	59
	構成比%	12.5	11.1			17.4	18.8	13.8	10.0	14.3	23.1	25.8	21.4	10.5	7.4	16.7	15.7	15.7	15.7
騒音	回数					1	1	1	1	1	1	1	1	1	2			7	7
	構成比%					4.3	4.3		10.0	3.8	3.2	14.3						1.9	1.9
衛生環境問題	回数	1			1	3	3			1								2	11
	構成比%	4.8			33.3	13.0				3.2								2.2	2.9
廃棄物処理	回数											1	1	1	1	1	1	9	13
	構成比%											3.8	3.2	7.1	2.6	10.0	10.0	3.5	3.5
生態保全問題	回数									1			2	1		3	5	12	12
	構成比%									7.1		6.5	7.1		11.1	5.6	3.2	3.2	3.2
工業区・工場等の造成による公害問題	回数	8	1	2	3	5	1	9	2	6	9	5	1	14	13	24	103	103	103
	構成比%	38.1	12.5	22.2		21.7	6.3	31.0	20.0	42.9	34.6	16.1	7.1	36.8	48.1	26.7	27.4	27.4	27.4
原子力・放射能問題	回数	1										2			5	2	4	14	14
	構成比%	100.0										7.7			13.2	7.4	4.4	3.7	3.7
環境保護・公害防止問題	回数				1	5	8	9	1	2	2	1			2	5	14	50	50
	構成比%				6.3	21.7	50.0	31.0	10.0	14.3	7.7	3.2			5.3	18.5	15.6	13.3	13.3
その他	回数						1	2	2	2		5	2	5		7		26	26
	構成比%						4.3	12.5	6.9	20.0		16.1	14.3	13.2		7.8		6.9	6.9
合計	回数	1	21	8	9	3	16	23	16	29	10	14	26	31	14	38	27	90	376
	構成比%	0.3	5.6	2.1	2.4	0.8	4.3	6.1	4.3	7.7	2.7	3.7	6.9	8.2	3.7	10.1	7.2	23.9	100

(出所) 蕭新煌 (1983b), 表 I (p.73)。

(注) 院会 (本会議), 委員会の議事録にもとづく。政府提案の法案に対する審議での発言は数えない。

表4-2 立法委員による環境問題に関する質疑の側面別回数(1960~1981年)

側面	1960	1965	1966	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	合計
環境、エコロ ジー問題の概 念検討	回数	1							1				2	1	4	2	4	15
	構成比%	100.00							3.33				6.25	8.33	10.53	7.41	4.44	3.99
公害立法の 督促	回数		2	4		3	5	6	6	2	2	2	2	1	1	3	7	46
	構成比%		25.00	44.44		18.75	21.74	37.50	20.00	22.22	13.33	7.69	6.25	8.33	2.63	11.11	7.78	12.23
公害行政の 督促	回数		2	2	2	3	7	5	15	3	8	14	14	8	14	14	44	157
	構成比%		9.52	25.00	22.22	66.67	18.75	30.43	31.25	50.00	33.33	53.85	43.75	66.67	36.84	51.85	48.89	41.76
公害の実態に ついての批判	回数		19	4	3	1	7	10	8	4	5	10	11	2	18	8	35	145
	構成比%		90.48	50.00	33.33	33.33	43.75	43.48	26.67	44.44	33.33	38.46	34.38	16.67	47.37	29.63	38.89	38.56
広範な視点か らの討論	回数						3	1	5				3		1			13
	構成比%						18.75	4.35	31.25				9.38		2.63			3.46
合計	回数	1	21	8	9	3	16	23	30	9	15	26	32	12	38	27	90	376
	構成比%	0.27	5.59	2.13	2.39	0.80	4.26	6.12	4.26	7.98	2.39	3.99	6.91	8.51	3.19	10.11	7.18	23.94

(出所) 蕭新煌 (1983b), 表III (p.79)。

(注) 院会(本会議)、委員会の議事録にもとづく。政府提案の法案に対する審議での発言は数えない。

以降をみると、台湾選出の立法委員の質問は全体の62.3%を占め、上位19人のうち10人が台湾選出の立法委員であった。台湾で選出された立法委員のうち、1969年選挙の当選者は非改選議員の補欠という扱いで、その後も1992年まで改選されなかったが、1972年の当選者の任期は3年であり、1974年にはすでに翌年に最初の改選を控えていた。非改選の立法委員たちとは異なり、彼らは選挙での再選を意識した政治活動を行っていたことも重要であろう。

表4-1、表4-2に、蕭新煌が数えた立法委員による環境問題に関する質問数の推移を示した。表4-1は大気、水、廃棄物など、おもに汚染排出の媒体別に分類し、表4-2はおもに政府に対する要求の方向性で分類されている。表4-1の汚染排出媒体別では、1960年代はおもに大気汚染が中心であったが、1970年代から水質汚濁に関する質問が増えている。また、1970年から産業公害、環境汚染問題が多数取り上げられるようになってきている。表4-2をみると、「公害立法の督促」は1970年から1973年にかけて多いが、その後は少なくなり、1981年まではその傾向が続くことがわかる。「公害行政の督促」は、1971年から増加し、その後「公害立法の督促」が減少した時期にも、減少していない。1974年から1975年にかけて公害対策の立法化が行われて立法化の要求が一段落し、その執行へと要求の内容が移ったものと考えられる。「公害の実態についての批判」も、1970年から急増し、その後も減少していない。

蕭新煌の研究では、政府提案による法案の審議過程での立法委員の発言は、質問回数に数えていない。それらは政府提案に対する受動的な対応であり、立法委員自らが行った活動から区別するため、とされる。水污染防治法の立法過程について、立法院の経済委員会と院会（本会議）における議事録の検討をもとにみても、蕭新煌の研究と同様の傾向が確認できる。法案を取り扱った経済委員会においても、本会議における審議においても、質問に立ち、法案の問題点を指摘しているのは、台湾で新たに選出された立法委員たちが中心であった。水污染防治法の立法過程で、非改選議員たちはほとんど発言していない。非改選議員が圧倒的多数を占める状況下で、彼らの要求の

多くは成立した水污染防治法に反映されなかったが、いくつかの修正を実現させている。

最も重要な修正は、中央政府の主管官庁に関する部分である（第3条）。複数の立法委員が、中央政府で水資源管理や鉍工業開発を担当する経済部が主管官庁となることに疑問を述べた。1969年の欠員補充選挙で選出された呉基福は、1974年6月14日の院会において、公衆衛生を担当し国民の生活環境の保全を担当するとその組織法にも書かれている行政院衛生署を主管官庁とするべきと明確に主張している。この主張は受け入れられなかったが、6月25日の院会で、梁許春菊委員の提案による、第3条に第2項「この法律で衛生に関係する事項については、中央官庁で行政院衛生署を主管とする」という条項を加える修正案がとり入れられている。

もう一つの重要な論点である、第4条、地方政府の管轄についても、多くの立法委員が質問しているが、この部分では大きな修正は実現しなかった。地方政府の管轄問題は、水污染防治法の実効性の有無について重大な影響を与えた。1974年の立法時の水污染防治法では、中央政府が全国一律の水質基準（排水排出基準）を設定することは想定されておらず、基準値は各地方政府が設定することとなっていた。この規定により、台湾省政府、台北市政府と高雄市政府が設定した基準は不十分なものであり、台北市政府、高雄市政府、台湾省下の各縣・市政府によるその執行も不十分であったため、すでに発生していた水質汚濁を低減し、新たな汚染の拡大を防ぐことはできなかった。

この地方政府による排出基準値の設定について、立法院経済委員会での答弁で政府の担当者は、中華民国の法律は中国大陸全土に適用されるが、自然条件が多様な中国各地の基準を現状では一律には決められないので、中央政府は基準を設定せず地方政府にゆだねる、実効支配地域以外の基準は中国大陸への復帰後に設定する、と説明した。この中華民国が中国全体を統治するという建前は「法統」と呼ばれる。上記の説明は、法律としての整合性という意味はあるが、非現実的な建前にすぎない。1974年当時よりもはるか以前

に、すでに中国大陆への復帰は非現実的な虚構となっていた。このような説明は、中央政府が自らの責任で台湾の生活環境を保全し、台湾地区の国民の健康を守るという姿勢を示すものではない。以上のような答弁から、中央政府は法制定後、直ちに厳しい排出規制を設定してその有効な執行を行う意思はなかったことがうかがえる。

4. 諸外国における立法化の趨勢からの影響

1974年から75年にかけて台湾で環境法の立法が進んだ背景に、国際的な趨勢、他の国々の動向からの影響があったことは明らかであろう。アメリカ合衆国や日本などの先進諸国でも、1970年前後に既存の環境法の大幅な見直しと、新たな立法化が進んでいる。国際的な趨勢がなければ、台湾でこの時期に環境法が立法化されることはなかったであろう。国連が主催した環境問題に関する最初の大規模な国際会議である、1972年にストックホルムで行われた「国連人間環境会議」では、先進諸国等で発生していた環境問題が大きく取り上げられ、発展途上国から参加した政府関係者らに強い衝撃を与え、各国での取り組みが始まるきっかけとなったといわれている。しかし、台湾（中華民国）はその直前に中国（中華人民共和国）の国連加盟を受けて脱退しており、この会議には政府としては参加していない。

1974年の水污染防治法制定時の政府の責任者である蔣經國行政院長と、担当部署の責任者である孫運璿経済部長の立法院での答弁など、政府側の主張からは他国の動向の影響は直接には明言されていない。一方、質問に立つ委員たちは盛んに他国の立法状況を取り上げ、その法律の内容に踏み込んで紹介しながら議論している。たとえば、韓国では1963年に「公害防止法」を制定し水汚染だけでなく大気汚染の規制も規定していることが取り上げられ、日本については1958年の「水質二法」や1970年の「水質汚濁防止法」について詳細に紹介されている¹⁵⁾。

とくに日本については、多雨で急峻な地形や、人口密度の高さなど自然条

件に共通点があり、先に工業化が進んでいたこともあり、政府側も参考にしてきたと考えられる。1974年当時は、台湾で新たに選出された「本省人」の立法委員たちは日本統治時代に日本語で教育を受けた世代であり、日本の教育機関で学んだ者も多かった。政府側にも、行政院衛生署環境衛生處の莊進源處長のように、戦後に日本の大学院に留学して公衆衛生の高等教育を受けた担当官もいた。水污染防治法の法案を作成した中国工程師学会の専門家たちも、日本語で教育を受けた世代が多かったと考えられる。

立法委員では、上述の呉基福が戦前に日本で医学教育を受け、台湾に帰国後は医師として活躍して1969年の選挙で立法委員に当選し、台湾の公衆衛生政策、医療政策に大きな影響を与えた人物である。呉基福は院会から議論に加わり、中央政府の主管官庁を經濟部ではなく行政院衛生署とするべきと主張するなど、重要な発言を行っている。呉基福は、日本の水質二法について詳しく調べて、その問題点をすどく指摘している（6月14日の院会における書面による質問提出）。水質二法は、日本で最初に制定された環境法であり、その目的に「産業の相互協和」が「公衆衛生の向上」と並列されている。この「産業の相互協和」は水質汚濁の加害者としての第2次産業と被害者としての第1次産業との調整、バランスを意味し、その後の「ばい煙規制法」や「公害対策基本法」に採り入れられた「経済発展との調和」が見込まれる範囲内でしか環境保全、規制を行わないという「経済調和条項」の原型となった記述である。水污染防治法にはそのような規定は採り入れられていないが、呉基福は水質二法と同様に水資源管理と産業政策の担当部署が主管官庁となっていることを問題視し、産業間の資源利用の調整ではなく、生活環境の保全を第1の目的として、公衆衛生を担当する行政院衛生署を主管官庁とすべきと主張した。

また呉基福は、水質二法の制定後、排水排出規制が速やかに行われず、日本の高度経済成長期の水質汚濁の拡大、さらには熊本と新潟における水俣病の被害の拡大を招いた最も重大な要因となったことや、水質二法の重大な欠点であった「指定水域」の問題も指摘している。水質二法において排水排出

規制は、制定後に水域毎に調査して個別に基準値を設定した後でなければ執行されなかった。1958年に水質二法が成立した後、水域の指定による規制の開始は遅れ、高度経済成長期の水質汚濁の拡大を防ぐことはできなかった。また水俣病の拡大を防ぐ機会を逃すという決定的な失敗を招いた¹⁶⁾。

呉基福が指摘した日本の水質二法の問題点は、台湾の水污染防治法にも部分的には内在するものであったが、その指摘は法案の修正に十分に反映されなかった。指摘されたそれらの問題点は、日本でも認識され、1970年にいわゆる「公害国会」で水質二法に代わって水質汚濁防止法が制定され、多くの部分がすでに克服されていた。呉基福だけでなく、政府側の担当官や専門家たちも、そうした経緯をもちろん認識していたはずである。にもかかわらず、それらの指摘は十分にとり入れられず、台湾の水污染防治法は日本の水質二法の失敗を、部分的にはあるが、繰り返してしまったように見える。

第5節 まとめと考察——権威主義体制下における資源・環境政策の形成とその限界——

1970年代初め、戒厳令下の台湾に言論の自由はなく、野党は存在せず、社会運動は厳しく弾圧され、社会団体を自由に設立することもできなかった¹⁷⁾。市民の環境破壊に対する不満や環境保全への要求が政策に反映されるための社会的なチャンネルは、ほとんど閉ざされていた。台湾において、環境政策が大きく進展するのは、政治的自由化、民主化が進展する1980年代半ば以降のことであった¹⁸⁾。しかし、権威主義体制下の限られた政治的自由のなかで、環境政策が進展しなかったわけではない。本章では、1974年の水污染防治法に始まる、一連の環境法が権威主義体制下で制定された背景を考察した。その要因としては、三つに整理できると考えられる。(1)重化学工業化、国内資源開発を重視した政策への開発政策の転換、(2)第2次世界大戦後初めての国政選挙が行われ、台湾で選出された議員が議会で発言する機会を得て、政府

に対する環境問題への対策と立法化を要求したこと、(3)国際社会における環境政策重視の趨勢、である。

当時の台湾は国際社会における地位を失いつつあり、権威主義体制を存続させてきた正統性が危機に直面していた。蒋介石から蔣經國への権力継承の時期とも重なっていた。1972年に行政院長に就任した蔣經國は「十大建設」等の開発計画によるインフラ整備と重化学工業化を推進し、後に興隆するハイテク産業の萌芽となる研究開発を後押しした。開発計画の転換にともない、資源管理政策として国内資源の有効利用、水資源の保全が重視されたと考えられる。

一方で、対外的な正統性の危機は、国内における政治的自由化を部分的にはあれ行う必要を生じさせた。対外的な承認を失うことによる正統性の危機を、国内で国政選挙を行うことにより克服しようとした。具体的には、1969年、1972年の立法院における欠員選挙、台湾選出枠の創設による部分的な改選である。

権威主義体制下での立法院における限られた自由な政治的空間は、環境法の成立という形に反映された。台湾選出の立法委員たちは、立法院の外からの運動がない状況で、次の選挙のために自ら民意を反映させ、支持を獲得するための活動を行った。政治的自由が限られた状況下で、先駆者、「企業家」としての役割を果たした。国民党政権の側も、経済開発政策の一部として、水資源保全政策を必要と考えていた。また、他国の環境政策の形成過程でとくにその初期には導入に最も強く反対する産業界、経済界からの圧力の存在は、立法院での議論からは直接にはうかがえない。当時、民間企業はまだ勢力が弱く、経済団体も国民党政権の統制化にあり、政治的な影響力は大きくなかった。立法院における経済界の利害は、国民党政権によって代弁されていたと考えられる。

国民党政権の開発政策の転換も、立法院選挙の部分的な実施も、中華民国としての台湾の対外的な正統性の危機に由来するものであった。東西冷戦の構図の一部が転換するという、国際政治の構造転換が、その背景にあった。

また、環境政策の国際的な趨勢がなければ、後発国の台湾で環境法の立法化が検討されることはなかったであろう。

1974年に水污染防治法が成立した理由は以上のようなものであった。しかし成立した法制度の内容は十分ではなかった。有効な規制を執行する制度と組織は、政治的自由化が進み、報道の規制がなくなり、産業公害に抗議する社会運動が各地で頻発し、政治問題化する1986年から1987年にかけて、ようやく整備され始める。政治的自由化、民主化が進みつつあった1991年の水污染防治法第2次改正を受けて、1990年代にかけて規制が強化されて、初めてその成果が2000年代以降に顕著となってきた。台湾政府は、日本の水質二法から水質汚濁防止法にいたる、1950年代末から1960年代、高度経済成長期の失敗を、十分に認識しながら、繰り返してしまった。

1974年の水污染防治法制定に始まる台湾における初期の環境法の整備は、対外的な正当性の危機を受けた政治的自由化と経済開発政策の転換がもたらした成果であったといえる。一方で、政治的自由化が立法院内にもたらした自由な政治的空間の成果は限定的なものであった、という見方もできる。日本の高度経済成長期の公害問題と、その対策を批判し続けた宇井純は、日本の最初の環境法の成立が、政治家や世論の高まりを一時的に収める効果をもち、執行の困難を言い訳にして、必要な対策をむしろ遅らせる結果となったと指摘している⁴⁹⁾。そもそも、執行が困難である理由は、制定された法制度に内在する不備にあった。不十分な法制度を作って、執行が停滞する言い訳とした。台湾においても、法の成立が議会の関心をそらし、不十分な法制度の成立が適切な執行に負の影響を与えたものとも考えることもできる。

[注] _____

- (1)寺尾 (1993), Tang and Tang (1997), および寺尾 (2005) 等で、台湾における政治的自由化、民主化と環境政策の進展の関係について論じている。
- (2)台湾の水質保全政策の形成過程については、以下のような研究がある。河川の水質汚濁問題を中心とした環境史としては、劉翠溶 (2009) があげられる。國立中央大學土木工程學研究所 (歐陽崎暉) (1988), および國立中央大

學環境工程學研究所（歐陽嶠暉）（1991）は、行政院環境保護署が設立された直後に行われた委託研究であり、その時期までの水質保全政策の形成過程を概観している。行政院環境保護署によってまとめられた通史としては、許永興編（2012）、および符樹強編（2012）がある。水資源管理の通史である臺灣省文獻委員會採集組編（2001）でも、水質保全政策の形成について取り上げている。行政院環境保護署の設立以前に行政院衛生署環境保護局等で公衆衛生、環境行政に関わった担当官による回顧として莊進源編（1991）、莊進源（2000）、および莊進源（2012）がある。莊（2013）は、莊進源（2012）を元に著者が自ら日本語で新たに書き下ろした回顧録である。

- (3)許永興編（2012）、および符樹強編（2012）を参照。
- (4)國立中央大學土木工程學研究所（歐陽嶠暉）（1988）、および國立中央大學環境工程學研究所（歐陽嶠暉）（1991）を参照。
- (5)「綠色牡蠣事件」については寺尾（1993, 168）、および劉翠溶（2009, 234-235）を参照。1986年1月に南部の高雄縣の二仁溪河口付近の養殖場で発生した、牡蠣が綠色に汚染された事件である。被害面積は450ヘクタールにおよび、養殖漁民は汚染された牡蠣と養殖棚の廃棄を余儀なくされた。漁民たちは付近の台灣電力興達発電所を汚染の発生源と決めつけ、補償を要求した。地元選出の立法委員の調停により、台灣電力と地方政府が補償金を支払った。しかし翌年3月、台灣省政府環境保護局の調査により、汚染源は二仁溪周辺の金属廃棄物再生業者らが違法に排出した汚水によるものだったと判明した。この事件に代表される「自力救済」と呼ばれたこの時期の激しい公害紛争については、寺尾（1993）、Tang and Tang（1997）、陳（1999）、Terao（2002b）、何明修（2006）等の研究がある。
- (6)汚染費用の徴収である「水質汚濁賦課金」の制度としての導入の過程と、徴収が実施されなかった経緯については、陳（2010, 202-206）で解説、分析されている。
- (7)水污染防治法の法律としての問題点については、鄭（1984）、馬文松・邱聰智編（1988）、Cheng（1993）、Tang（1993）、葉俊榮（1993）、黃錦堂（1994）、Tang（1997）などを参照。
- (8)アメリカ合衆国の Clean Water Act との比較で Tang（1993）、日本の水質汚濁防止法との比較で鄭（1984）および Cheng（1993）が、台湾の水污染防治法の法律としての諸問題を指摘している。Clean Water Act の成立過程については、北村（1992, 5-22）で解説されている。
- (9)片岡（1997）は、中国の環境法について、後者のように主張し、その形成過程を詳細に検討している。
- (10)環境法の制定の諸要因は、Elliott, Ackerman, and Millian（1985）、葉俊榮（1993）で論じられている。

- (11)1975年の大気汚染防治法に関しては、蔣經國が自ら行政院長として対策を指示したことが、その制定につながったとされる（丘昌泰 1995, 53）。
- (12)十大建設、ハイテク産業の育成策等、蔣經國、孫運璿らによる経済開発政策については、佐藤（2007）を参照。
- (13)台湾の第二次世界大戦後の政治については、若林（1992）、若林（2008）などを参照。
- (14)調査の詳細については蕭新煌（1983b）に詳しく述べられている。立法院の公報に掲載されている院会（本会議）および各委員会での立法委員の発言、書面での意見提出を用いて分析している。蕭新煌（1983a）、蕭新煌（1983c）も参照。
- (15)「水質二法」は、1958年12月に成立、公布された「公共用水域の水質の保全に関する法律」（水質保全法）と、「工場排水等の規制に関する法律」（工場排水規制法）を合わせた略称である。前者は水資源政策を担当する経済企画庁、後者は鉱工業を管轄し産業政策を担当する通商産業省が主管した。水質汚濁防止政策の立法化を主導していた厚生省が立法過程で排除されていく経緯については、寺尾（2010）を参照。
- (16)水質二法の環境法としての問題点については大塚（2002, 273）を、その成立過程と環境政策としての問題点については寺尾（2010）を参照。
- (17)社会団体の設立は、1989年の「人民團體法」の改正まで厳しく制限されていた。寺尾（2001）、および Terao（2002a）を参照。
- (18)寺尾（1993）、寺尾（2005）では、台湾における政治的自由化、民主化が環境保護運動を活発にただけでなく、環境保護運動に代表される社会運動が政治的自由化、民主化を進めさせるという、相互作用があり、それらの結果として環境政策が進展したことを明らかにしている。
- (19)宇井純は、日本の水質二法から、「ばい煙規制法」、「公害対策基本法」にいたる、高度経済成長期の環境法を例に「法律一本・世論三年」と表現し、立法措置により世論が沈静化される一方で、適切な対策が行われなかったことを批判している（宇井 1988, II 97-100）。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 宇井純 1988. 『公害原論 合本』 亜紀書房（原著はⅠ巻、Ⅱ巻、Ⅲ巻ともに1971年 亜紀書房から出版）。
- 大塚直 2002. 『環境法』 有斐閣。
- 片岡直樹 1997. 『中国環境汚染防治法の研究』 成文堂。

- 北村喜宣 1992. 『環境管理の制度と実態——アメリカ水環境法の実証分析——』弘文堂.
- 佐藤幸人 2007. 『台湾ハイテク産業の生成と発展』(アジア経済研究所叢書3) 岩波書店.
- 莊進源 2013. 『台湾の環境行政を切り開いた元日本人——莊進源回顧録——』まどか出版.
- 陳禮俊 1999. 「台湾における環境社会の変化——自力救済と公害紛争を中心に——」『東亜経済研究』58(2) 11月: 65-95.
- 2010. 「台湾における汚染賦課金の政策分析——大気汚染賦課金および水質汚染賦課金を中心に——」李秀澈編『東アジアの環境賦課金制度——制度進化の条件と課題——』昭和堂 191-211.
- 鄭朝燦 1984. 「日本における産業公害政策に関する考察——台湾における産業公害政策を進めるための上での比較考察——」筑波大学大学院環境科学研究科修士論文.
- 寺尾忠能 1993. 「台湾——産業公害の政治経済学——」小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境——東アジアの経験——』アジア経済研究所 139-199.
- 2001. 「台湾——抑圧の対象から『台湾化』の担い手へ——」重富真一編『アジアの国家とNGO——15カ国の比較研究——』明石書店 330-353.
- 2005. 「台湾における民主化、地方分権化と環境政策——政策形成過程と執行をめぐる政治経済学——」寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける環境政策と社会変動——産業化・民主化・グローバル化——』アジア経済研究所 169-212.
- 2010. 「資源利用をめぐる産業間の利害調整としての水質保全政策——日本における『水質二法』の成立過程を中心に——」未公刊.
- 若林正文 1992. 『台湾——分裂国家と民主化——』東京大学出版会.
- 2008. 『台湾の政治——中華民国台湾化の戦後史——』東京大学出版会.
- <中国語文献>
- 符樹強編 2012. 『環境保護25年回顧與展望』台北: 行政院環境保護署.
- 國立中央大學土木工程學研究所(歐陽嶠暉) 1988. 『水質保護政策與執行評析』台北: 行政院環境保護署.
- 1991. 『水質保護問題與策略』台北: 行政院環境保護署.
- 何明修 2006. 『綠色民主—台灣環境運動的研究—』台北: 群學出版.
- 黃錦堂 1994. 「環境行政管制法之研究」黃錦堂『台灣地區環境法之研究』台北: 月旦出版社 73-109.
- 劉翠溶 2009. 「近二十年來(1986-2006)臺灣河川汚染的防治」黃富三編『海、河與臺灣聚樂變遷——比較觀點——』台北: 中央研究院臺灣史研究所 229-289.

- 馬文松·邱聰智編 1988. 『我國現行公害防治法規及標準之評估』台北：行政院研究發展考核委員會。
- 丘昌泰 1995. 『台灣環境管制政策』台北：淑馨出版社。
- 臺灣省文獻委員會採集組編 2001. 『臺灣地區水資源史 第六篇（下冊）』台中縣南投市：臺灣省文獻委員會。
- 蕭新煌 1983a. 「從環境社會學談一般民眾和立法委員對環境問題的認知」『中國論壇』15(8)：44-49。
- 1983b. 「精英份子與環境問題『合法化』的過程——立法委員環境質詢的內容分析1960-1981——」『中國社會學刊』(7) 61-90。
- 1983c 「立法委員與臺灣環境問題」『中國時報』1983年9月15日 第2面（蕭新煌（1987），297-305）。
- 1987. 『我們只一個台灣——反污染，生態保育與環境運動——』台北：圓神出版社。
- 許永興編 2012. 『行政院環境保護署水質保護處25年紀實』台北：行政院環境保護署。
- 葉俊榮 1993. 「大量環境立法——我國環境立法的模式、難題及因應方向——」『臺大法學論叢』22(1) 12月 105-148。
- 莊進源編 1991. 『環境保護新論』台北：淑馨出版社。
- 2000. 『水的故事』台北：淑馨出版社。
- 2012. 『莊進源回憶錄』台北：前衛出版社。

< 英語文獻 >

- Cheng, Chao-chan. 1993. "A comparative Study of the Formation and Development of Air and Water Pollution Control Laws in Taiwan and Japan," *Pacific Rim Law & Policy Journal*, Vol.3, Special Edition: S43-S87.
- Elliot, E. Donald, Bruce A. Ackerman, and John C. Millian. 1985. "Toward a Theory of Statutory Evolution: The Federalization of Environmental Law," *Journal of Law, Economics and Organization*, 1(2) Fall: 313-340.
- Tang, Shui-yan, and Ching-ping Tang. 1997. "Democratization and Environmental Politics in Taiwan," *Asian Survey*, 37(3) Mar.: 281-294.
- Tang, Dennis Te-Chung. 1993. "The Environmental Laws and Policies in Taiwan: A Comparative Law Perspective," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 26: 521-580.
- 1997. "New Developments in Environmental Law and Policy in Taiwan," *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 6(2): 245-304.
- Terao, Tadayoshi. 2002a. "Taiwan: From Subjects of Oppression to the Instruments of 'Taiwanization,'" In *The State and NGOs: Perspective from Asia*, edited by Shinichi Shigetomi. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 263-287.
- 2002b. "An Institutional Analysis of Environmental Pollution Disputes in Taiwan: Case of 'Self-Relief,'" *Developing Economies*, 40(3) September: 284-304.