

## 第2章

# 台湾における廃棄物管理政策の形成過程

——1974年廃棄物清浄法を中心に——

寺尾 忠能

### はじめに

台湾では1974年の「水汚染防浄法」と「廃棄物清浄法」、1975年の「空気が汚染防浄法」の制定・公布により、中央政府レベルでの資源環境政策にかかわる法制度の整備が始まった。しかし、それらの法制度は十分に機能せず、環境汚染の拡大を防ぐことができなかった。十分な成果を上げられなかった初期の資源環境政策に対しては、その制度と組織についても、その形成過程についても関心は高くない。しかし、必ずしも成果を上げられなかった政策・制度であっても、政策担当者のどのような関心から立案され、関係者のどのような利害から制度化が実現したかは考察に値する課題であろう。

台湾の廃棄物管理政策は、その初期に公衆衛生政策から分離し、環境汚染を規制する政策の一部として構想され、制度化された。1974年から1975年の立法化をみると、廃棄物管理を担当する「廃棄物清浄法」は、水質汚濁対策を担う「水汚染防浄法」、大気汚染対策のための「空気が汚染防浄法」、騒音を規制する「騒音管制法」とともに、当時の4つの主要な公害への対策、規制法として構想されていた。騒音を規制する騒音管制法を除く3つの規制法は、1974年から1975年にかけて政府から立法院に法案が提出され、制定、公布された。

その後、廃棄物管理政策は有害廃棄物の越境移動の規制、一般廃棄物を焼却処分する大規模焼却炉の建設、資源の再利用・リサイクルの促進、政府が主導するリサイクル制度の確立等、さまざまな分野を取り入れ、環境汚染規制政策としての側面の重要性は相対的に小さくなっている。そうした廃棄物管理政策の変遷を受けて、近年の多くの政策研究の関心はリサイクル制度に集中している。本章では、水質汚濁規制、大気汚染規制、騒音規制といった他の環境汚染規制政策の初期の形成過程との比較を試みるために、初期の廃棄物管理政策がもっていた公害・環境汚染対策・規制政策としての側面に注目する。

第1節では、台湾の廃棄物管理政策の形成過程を初期の一般廃棄物と事業廃棄物の管理を中心に概観する。第2節では、廃棄物清除法の制定とその後の改正、制定時の問題点等を説明する。第3節では、1974年の廃棄物清除法の立法過程でどのような議論があったのかを、立法院議事録等を用いて明らかにする。第4節では、廃棄物清除法の立法過程を、同時期に成立した1974年水污染防治法、1975年空気汚染防制法と比較し、特徴を明らかにする。さらに、初期の環境法の制定時の問題点を浮かび上がらせる。第5節では、1974年、1975年の初期の環境法制定について、中央政府の最初の環境行政組織となった行政院衛生署環境衛生處が果たした役割を明らかにし、環境衛生處、さらには1982年に行政院衛生署内で環境衛生處を昇格させて設置された環境保護局の活動と法制度の整備に果たした役割を考察する。

## 第1節 廃棄物管理政策の形成過程

中央政府の環境行政担当機関である行政院環境保護署は、その設立25周年事業として各部門の歴史をとりまとめている。おもに、廃棄物管理部門の通史である何舜琴(2008)、頼瑩瑩(2012)などの記述や、初期に発行された白書である行政院環境保護署(1990)等を用いて、台湾における廃棄物管理

政策の形成過程を概観する。

中央政府の独立した環境行政組織として行政院環境保護署が設立されたのは1987年である。それ以前の中央政府では、公衆衛生部門が廃棄物管理も担当していた。1971年、内政部衛生處が昇格して行政院衛生署となり、公衆衛生部門が初めて独立した行政組織をもった。同時に行政院衛生署内に環境衛生處が設置され、環境衛生、尿尿処理・廃棄物管理、大気汚染・水質汚濁、騒音対策等の環境汚染対策も担当した。

一方、中央政府と区域、行政分野が重なる部分が多かった台湾省政府では、1946年に設置された衛生處、1955年に設置された環境衛生実験所が、環境衛生、公害防止にかかわる行政と調査研究、指導などを担当した。その後、1962年以降、中央政府直轄の台北市、台湾省政府以下の各県・市の地方政府にも環境衛生にかかわる部署が設置されていった。

中央政府では、1982年に行政院衛生署内の環境衛生處が環境保護局に改組され、環境保護政策が公衆衛生政策から分かれて、初めて独立した部局をもった。この時期、政治的自由化・民主化が進展して、「自力救済」と呼ばれる激しい反公害運動、環境保護運動が各地で頻発した(Terao 2002)。また1987年に行政院環境保護署が中央政府に設置され、環境保護政策を担当する機関が初めて独立した行政組織となった。

廃棄物管理政策については、行政院環境保護署(1990)と張祖恩・蔣立中(1998)が、1990年前後までについて、同様の時期区分を行っている。第1段階は、植民地支配が終結した1945年から1971年3月の行政院衛生署の設置までとされる。この時期は、上記のような行政組織の形成のほか、1968年に台北市政府において一般廃棄物処理と尿尿処理の組織が統合されて、廃棄物による汚染対策の取組みも行われるようになったが、依然として主要な業務は環境衛生であった。またこれらの業務の根拠となる法制度は、国民党政権が台湾に移転する以前の1928年に制定された「汚物清除條例」のみであり、廃棄物管理は重要な政策課題とは考えられていなかった。廃棄物の発生量もまだ少なく、埋め立て処分が対策の中心であった。

第2段階は、1971年3月から1982年1月の行政院衛生署環境保護局設置までとされる。この時期、経済発展の加速による廃棄物の発生量の増大が顕著になり、廃棄物管理が重要な政策課題として浮上した。1971年3月に内政部から公衆衛生部門が行政院衛生署として独立し、その内部に環境衛生處が設置され、尿尿・汚物処理の指導、監督を行った。1974年7月、汚物清除條例に代わって廃棄物清理工法が制定され、廃棄物管理政策の法的な根拠となった。この時期も廃棄物の主要な処理方法は埋め立て処分であったが、適切に処分されず不法投棄される廃棄物も多かった。そこで、増大する廃棄物の処理と不法投棄に対処するため、1980年に廃棄物清理工法の第1次改正が行われた。

第3段階は、1982年1月から1987年8月の行政院環境保護署の設置までとされる。行政院は1979年4月、「台灣地區環境保護方案」を通過させ、環境行政組織の整備を図り、1982年1月に行政院衛生署内で環境衛生處に代わって設置された環境保護局によって、環境保護政策が公衆衛生から独立した政策として取り組まれた。この間も廃棄物の発生量の増大は続き、政策課題としての重要性は高まった。廃棄物管理政策としては、「台灣地區区域性垃圾綜合處理計畫」「都市垃圾處理方案」等によって、処分場の不足が顕在化しつつあった埋め立て処分から中長期的に焼却処分へ転換する方針が決定された。各地での焼却炉の建設は、中央政府の重点建設計画である「國家12項重要建設計畫」のひとつに位置づけられた。またこの時期、「廢五金」と呼ばれる家電製品や電線等の廃棄物、メタル・スクラップから銅、金等の有用金属を回収する業者による不適切な処理と残渣の不法投棄による大気、土壌、水質等の環境汚染が深刻化した。材料である廢五金の多くはアメリカや日本等の先進国から輸入されていた。1985年に行われた廃棄物清理工法の第2次改正により、それらの輸入規制や業者の専業区への集積による管理等の取組みが始まった<sup>1)</sup>。

---

1) 「廢五金」と呼ばれる金属スクラップの再生業と輸入については、寺尾（2005; 2008）

第4段階は、1987年の行政院環境保護署の設置以後とされる。行政院環境保護署は、廃棄物の焼却処分場の建設を推進した。事業廃棄物については、産業部門を管轄する經濟部工業局でも技術指導等の取組みが行われた。行政院環境保護署と經濟部工業局との共同で工業区内の事業廃棄物処理や再利用による排出削減等の取組みが行われた。

1988年の廃棄物清除法の第3次改正では、資源リサイクルの推進による廃棄物排出量の削減が盛り込まれた。この改正以後、廃棄物管理政策はリサイクルの推進という新たな段階に入った。これ以後の廃棄物管理政策は、一般廃棄物対策としては大型焼却炉を各県・市（県と同格の市）に1カ所以上建設するという計画の推進と、リサイクルの促進が重要な課題となった。廃五金の管理については、段階的な輸入規制を経て、1993年1月に輸入が全面的に禁止され、国内で発生する金属廃棄物の適正処理と、過去に不法投棄された残渣の処理が残された課題となった。

リサイクル制度については、ペットボトル、タイヤ、空き缶、電池、蛍光灯、自動車等、法律で指定した品目について、関係する業者に回収、処理責任を負わせ、民間企業による処理を管理する方式で始まったが、1996年以降は政府が設立した「資源回収基金管理委員会」が強制的に主導する方式に転換した。さらに、2001年には「資源回収再利用法」が制定・公布され、エネルギー資源とともに物的な資源の再生利用についても、その回収・処理の方式や市民参加、ゼロエミッションの目標等が定められた。本章では、資源リサイクルが政策課題として廃棄物管理政策に取り入れられる以前の時期を中心に考察するため、リサイクル制度の変遷の詳細については取り上げない。

以上にみたように、台湾の廃棄物管理政策は1960年代に地方政府レベルで行政組織の整備が始まり、中央政府では1971年の行政院衛生署の設立から行政組織の整備が進んだ。中央政府レベルでの法制度としては1974年の

---

などで取り上げている。

廃棄物清浄法制定が出发点である。しかし、当初の行政組織は公衆衛生部門の一部として設立され、その担当分野は環境衛生を中心としたものであり、廃棄物処理は公衆衛生上の問題としてとらえられていた。廃棄物の発生量が拡大し、その不適切な処理や不法投棄が環境問題として顕在化し、社会問題化したのは、1980年代以降とみられ、環境政策の一環として、廃棄物に由来する環境汚染対策を含む廃棄物管理政策への取組みが本格的に始まるのは、1982年に行政院衛生署に環境保護局が設置されて以降と考えることができる。

## 第2節 「廃棄物清浄法」の制定と改正

廃棄物清浄法は、1974年の制定時には全6章28条で構成されていたが、その後改正が繰り返されている。立法の目的は「廃棄物を清潔に処理し、環境衛生を改善し、国民の健康を護る」こととされている（第1条）。そして、廃棄物を定義し、一般廃棄物と事業廃棄物とに分ける（第2条）。一般廃棄物には、いわゆる生活ごみのほか、糞尿、動物の死体等を含む、汚染により環境衛生を脅かす固体あるいは液体廃棄物とされた。事業廃棄物とは、事業者が生産の過程で産出する残渣、汚泥、油、酸、プラスチックや化学物質の廃棄物である。放射性をもつ廃棄物は別の法規で規制されるため対象からは除かれた。政府が指定する「指定清除地区」（第3条）では、一般廃棄物についてはその回収、運搬と衛生的な処理の責任を執行機関（地方政府）が負うとされた（第6条）。また、その一般廃棄物の処理費用を、地区内の住民から徴収することを可能とした（第10条）。必要な場合には、執行機関は民営処理機構に回収・処理を委託することができる（第9条）。指定清除地区内で廃棄物の放置、投棄等の行為を禁止した（第11条）。事業廃棄物については、産出する事業者が自らあるいは民営処理機構に委託して処理する（第12条）、と定めている。また、違反に対する罰金等の罰則を規定した（第18

条、第19条、第20条、第21条、第22条、第23条、第24条、第25条、第26条)。

1980年4月の第1次改正では、立法時に残されていた法制度として不完備であった部分を修正した。一般廃棄物処理を管轄し執行する台湾省、中央政府直轄市、各県・市等の地方政府の役割を明確化した。また、民営処理機構における専門技術人員の配置、設備の設置と、処理による汚染の防止について規定した。さらに、違反者への罰金を大幅に引き上げて、不法投棄等への対策とした。

1985年11月の第2次改正では、全面的に改定が行われ、条文が28条から36条へと増加した。事業廃棄物については、一般事業廃棄物と有害事業廃棄物(有毒性廃棄物、危険性廃棄物)に分けて管理することとした。複数の行政区域にまたがる一般廃棄物の連合処理機関の設立、処理設備の建設を可能にした。廃棄物による環境汚染について、水汚染や家畜の糞尿等を具体的に示し、規制を強化した。廃五金などの再生用廃棄物の輸入、輸出を管理する条文が加えられた。また、違反者に対する罰金が大幅に引き上げられた。

1988年11月の第3次改正では、長期にわたり堆積する処理困難物と有害物質を含む製品、容器類を指定し、生産者に回収、処理責任を負わせる条文が加えられた<sup>2)</sup>。この改正により、リサイクルの推進、有害物質回収の取組みに法的根拠が与えられ、容器類、有害物質、プラスチック類、自動車等が回収されるべき品目として指定された。

1997年3月の第4次改正では、行政院環境保護署内に資源回収基金管理委員会を設立して、リサイクルの取組みを民間に委ねるのではなく、政府主導で行うように方針転換が行われた。以後、1999年7月に第5次改正、2000年1月に第6次改正、2001年10月に第7次改正、2004年6月に第8次改正、2006年5月に第9次改正、2012年11月に第10次改正、2016年

---

2) 湯徳宗他(1997, 18)によれば、1988年の第3次改正におけるリサイクルの推進、有害物質回収の取組みは、環境保護運動団体と立法委員らの要請を採り入れたものであった。

12月に第11次改正が行われた。それらの改正では、台湾省政府の実質的な廃止を受けた初めての全国一律の施行細則の導入、リサイクル制度の改革、排出者・受益者の費用負担の拡大、違反者に対する罰則の強化等が行われた<sup>3)</sup>。

制定時の廃棄物清浄法は、それ以前の公衆衛生、環境衛生のための制度の延長という性格をもち、廃棄物の回収、清掃、処理により汚染の拡大を防ぎ、国民の健康を護ることをおもな目的としていた。処理困難物・有害物質の回収・処理や、再利用、資源リサイクル等による廃棄物の減量等の考え方はまだなかった。行政による一般廃棄物の回収・処理についても、指定清除地区に指定した地域のみにおいて責任を負うものであった。また、廃棄物処分場の立地の計画について、法的な規制や行政による管理を規定していなかった。

### 第3節 1974年廃棄物清浄法の立法過程

廃棄物清浄法は、1974年4月30日に立法院の院会（本会議）で「一読」が行われ、5月15日から6月27日まで内政委員会、司法委員会の合同委員会での審議が9回行われて修正を受けた後、院会に戻され、7月5日から7月12日に3回にわたり「二読」が行われてさらに修正を受け、7月16日に行われた「三読」で成立した。さらに同年7月26日に公布された<sup>4)</sup>。

この法律は、行政院が提出した法案では当初「廃汚物清除處理法」とよばれていた。委員会と院会での修正を経て、最終的に「廃棄物清浄法」という

---

3) 台湾のリサイクル制度とその変遷については村上（2005）等、多数の研究がある。

4) 台湾の立法院における法案の審議は、法案を議場で3度にわたって読み上げることで成立するという英国の議院と類似した方式が採られている。逐条修正を含むおもな検討は「二読」の過程で行われる。立法院における立法過程の手続きについては、周萬來（2008）を参照。



名称に改められる。廃棄物清除法は2017年1月までに12回の改正を受けているが、名称は制定時と変わっていない。法案からの法律名の変更は、1974年の制定時の主要な論点のひとつであった。

1974年5月15日の最初の内政・司法合同委員会で、政府を代表して行政院衛生署の顔春輝署長が「廃汚物清除處理法案」提出の理由と概要を以下のように説明した。

近年の経済的繁栄と人口増加、工業・商業の発達により、大気汚染、水汚染、騒音、廃汚物による汚染等の公害が発生しており、この4種類の公害を防ぐため、行政院衛生署は「空気汚染防制法草案」「廃汚物清除處理法草案」を作成した。水汚染防治法については、經濟部が提出した法案が審議中であり、噪音管制法についても行政院衛生署で草案を作成中であった。

廃汚物清除處理法案の提出理由としては、廃汚物による水質や大気の汚染の拡大により対策が必要とされているが、1928年公布の汚物清除條例では時間が経過して現状に対応できなくなっていることを挙げた。法案の内容としては、全6章28条のうち、第1章総則で目的、「廃汚物」の定義、主管官庁を示し、第2章で「一般廃汚物」の清除と処理、「清除地区」の範囲、執行責任、貯蔵設備、工具、処理方法などを規定し、第3章で「特種廃汚物」の清除と処理、その責任と衛生的な要求水準を規定し、第4章で「民營清除處理機構」の管理について規定し、第5章で罰則、第6章で附則を規定する、というものであった。

続いて司法部の次長から、法案第5章の罰則に関する規定と刑法との関係について説明があり、さらに一般廃汚物の実際の処理を担当する台北市政府環境清潔處の處長から台北市の状況と法制度の必要性について説明があった。内政・司法合同委員会および院会での立法委員たちからの質問は、主として以下のようなものであった。

水汚染、大気汚染、廃棄物管理、騒音等、個別の公害問題に対してそれぞれ対策法を制定して規制する前に、包括的な環境保護の基本法を制定するべきであると、複数の委員が主張した。さまざまな公害問題は相互に関連して

いるし、自然環境は一体性をもっているため、包括的な保護・管理が必要という考えである。基本法制定の必要性を主張する立法委員の多くは同時に、水污染防治法は經濟部、廃棄物整理法は行政院衛生署とするのではなく、公害規制法を一元的に担当する中央政府の省庁を設立するべきであると主張した。こうした主張に対して、政府側は先進諸国でも公害対策の基本法を制定している国はまだ少数であり、時期尚早であると応じた。また、中央政府における公害規制を一元的に担当する省庁の設立もこの時期には実現しなかった。

法案の名称については、多くの立法委員たちが問題にし、最も長い時間をその修正に費やした。法案に含まれる「廃汚物」、とくに「汚物」という用語を多くの委員が問題視した。また、「清除處理」もわかりにくいと一部の委員から問題視された。顔春輝行政院衛生署長は、法案の名称についてはとくに根拠はなく、委員各位に議論していただきたいと発言した。莊進源環境衛生處長の説明では、「廃汚物」という用語は、法案における一般廃棄物を表す「廃物」と尿尿等を表す「汚物」を合わせた語であった。立法委員たちからは、1928年「汚物清除條例」から引き継がれた「汚物」は除いて、「廃物」あるいは「廃棄物」に改めるべきとの意見が多数出された。「汚廢物」とするべきとの意見もあった。法案の作成のためにどのような外国法が参考にされたかという質問もあり、おもに日本、アメリカ合衆国、英国の法制度を参照したとして委員会に資料も提出された。委員から、一般廃棄物と事業廃棄物（産業廃棄物）の区分等、最も影響を受けた日本法で「廃棄物」には「汚物」が含まれていることが指摘され、「廢汚物」は「廢棄物」に改められた。

「清除處理」についても「清理」と修正するべきとの意見が出された。委員からさまざまな意見が出た後、1974年5月22日の第2回合同委員会で「廢物清理法」という名称に改めるという委員会案が1度は決定された。しかし、6月5日の第4回合同委員会に14人の立法委員らから、法案の名称を「廢棄物清除處理法」とする修正案が提出された。この案が採用され、委

員会案として院会に提出された。院会でさらに修正を受けて、最終的に「廃棄物清理工法」として成立した。

また、一般廃棄物と事業廃棄物の区別についても、法案では「一般廃棄物」と「特殊廃棄物」とされていた。委員会での修正案では、法案にあった「特殊廃棄物」という用語が使われていたが、院会で「事業廃棄物」に修正された。

一般廃棄物について、執行機関が回収・処理の責任を負うのは、政府が指定した指定清除地区内だけである。政府は環境衛生上の必要に応じて、指定清除地区に指定し、公告する。指定清除地区はどのような基準で指定されるのか、委員会で質問があった。行政院衛生署の莊進源環境衛生處長は以下のように説明した。環境衛生の必要性から、都市部はほぼすべて指定されるが、山地等、人口が少なく環境衛生上の問題がみられない地域は指定されない。そうした地域も、今後の人口の増加により環境衛生の問題が発生した場合は速やかに指定されて、政府機関が一般廃棄物の回収・清掃の責任を負うとされた。

こうした説明に対して複数の委員から、どのような場合に指定清除地区に指定されるのか、たとえば人口の増加などの条件を明記するべきではないかとの指摘があった。この条文では語句の修正が行われたが、それらの修正意見はとり入れられなかった。

指定清除地区の条項は11回の改正を経た現行法にも残っている。廃棄物清理工法の制定時には、山間部や農村部等、行政による一般廃棄物の回収・処理の必要がない地域や、一般廃棄物の回収・処理を担当する事業部門がまだ整備されていない地方政府も多かったため、指定した地域でのみの行政による回収・処理はやむを得なかったと考えられる。現在では指定されていない地域の方がむしろ例外的とみられるが、制度上は指定清除地区でのみ回収・処理が行われる仕組みは変わっていない。

廃棄物清理工法の制定時には一般廃棄物処分場とは埋め立て処分場のことであった。台湾が埋め立て処分から焼却処分に転換するのはずっと後のことで

ある。法に規定された民営の廃棄物処理業者等が無秩序に埋め立て処分場を建設することを防ぐために、埋め立て処分場の建設についても規制するべきではないかとの指摘があったが、そうした意見はとり入れられなかった。

のちに1980年の第1次改正で問題となった、どのレベルの地方政府が一般廃棄物の回収・処理の執行機関となるのかが曖昧であるという問題も、立法化の過程ですでに指摘されていた。また、院会に送られてからの修正により、罰則・罰金の条項に加えて奨励措置が盛り込まれた。

以上にみたように、立法過程の最大の争点は法律名であり、法案の内容については重大な争点はあまりみられず、立法院での審議による最も大きな修正も法案名の変更であった。次節で検討する1974年水污染防治法と1975年空気汚染防制法の立法過程と比べると、1974年廃棄物清除法の立法過程では重大な争点はみられなかった。台湾の廃棄物管理政策の大きな転換である埋め立て処分から焼却処分への転換はまだ検討されておらず、排出量の削減、資源循環、リサイクルの推進といった政策課題もこの時点ではまったく検討されていなかったことがわかる。

#### 第4節 1974年水污染防治法、1975年空気汚染防制法の立法過程との比較

1974年の廃棄物清除法は、同年の水污染防治法、翌1975年の空気汚染防制法の立法過程と近い時期に制定され、その立法過程には共通する要因が多い<sup>5)</sup>。これらの3つの環境法の立法過程を比較し、共通する要因を指摘し、

---

5) 1974年水污染防治法の立法過程については寺尾(2015a)、1975年空気汚染防制法の立法過程については寺尾(2015b)を参照。鄭(1984)、Cheng(1993)では、改正を経た1980年代初めの時点についてはあるが、台湾の水污染防治法、空気汚染防制法について、日本の法制度と比較しながら、問題点を指摘している。鄭(1984)、Cheng(1993)は、廃棄物清除法は考察の対象としていないが、噪音管制法についても検討している。

廃棄物清理工法の立法過程において他の2つの環境法と比較した特質を明らかにする。

廃棄物清理工法案の審議における顔春輝衛生署長の発言などから、噪音管制法もこの時期に行政院衛生署を主管として立法化が構想されていたことがわかる。水、大気、廃棄物、騒音を合わせて「4大公害」ととらえ、それぞれの規制法の立法化が構想されていた。しかし、この時期に法案は立法院に提出されず、噪音管制法の制定は1983年となった。この時期に噪音管制法案が作成の準備をされていたにもかかわらず、なぜ立法院に提出されなかったのかは不明である<sup>6)</sup>。

#### 4-1 水污染防治法、空気汚染防制法の制定時の問題点

1974年の水污染防治法は、全28条で構成され、經濟部を中央政府の主管機関として、おもに鉱工業からの排水の規制を規定し、排水基準の設定と規制の執行は台湾省政府と各県・市政府に委ねている。排水規制を実施する単位として「水区」が設定され、その区内では排水口の設置に許可が必要とされる<sup>7)</sup>。

水污染防治法は、1974年の制定時に法律実務の側面からもさまざまな問題があり、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に挙げられており、生活環境の維持と国民の健康増進がそれに続けて挙げられている(第1条)。中央政府の主管官庁は、1974年の制定時には、水資源管理を担当する水資

---

6) 謝燕儒(2012b)、莊(2013)によれば、1975年に行政院衛生署が民間に委託して実施した市民の環境保護に対する要望に関する調査では、騒音対策に対する要望が最も多かった。にもかかわらず、噪音管制法の立法化が遅れた理由は説明されていない。なお、莊(2013)は、莊進源(2012)を元に日本語で書き下ろされた、当時の行政院衛生署の担当官による回顧録である。

7) 水污染防治法と台湾の水質保全政策については、許永興(2012)を参照。

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を表している。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、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、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、各地方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年ようやく公布された。また、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県・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、排水の取締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。

1975年の制定時の空気汚染防制法にはどのような問題が内在していたかを簡単に説明する<sup>8)</sup>。まず、規制の対象として汚染物質が明記されているだけで、その発生源となる施設に対しては、法律にも施行細則にも明記され

---

8) 空気汚染防制法と大気保全政策については、陳雄文（2000）、謝燕儒（2012a）を参照。

なかった（第2条）。この点は、行政院衛生署が中央政府の主管機関となり、おもな固定発生源である鉱工業を担当する經濟部と、移動発生源を担当する交通部は直接の主管機関とならなかったことと関係すると考えられる。

排出基準は、国民の健康を守るために必要な基準として全国一律に設定、導入されるものとはならなかった。地方政府が設定する空気汚染防制区ごとに（第4条）、それぞれの区域の状況に合わせて基準は設定されることになった（第6条）。また、中央政府は、地方政府が設定した区域とその中での排出基準を認定し、必要があれば自ら区域を設定し、排出基準を定めることができるように規定された（第4条、第6条）。また、空気汚染防制区の区域外では、第5条第1項に定める主管機関が許可しない燃料を販売、使用する者が3度警告されても従わない場合には、区域内よりも緩い罰則を適用する規定が盛り込まれた（第5条、第11条、第13条）。

大気汚染物質を排出する施設の設置については届け出等の手続きは必要とされず、空気汚染防制区内で汚染物質を排出する固定排出源、移動排出源に汚染防止設備の設置と適切な防止措置を求めるよう規定した（第8条）。

違反に対しては行為者と法人のみに罰則が適用され、法人の代表者には責任は及ばない規定となった。また、違反に対する刑事責任は空気汚染防制法では規定されなかった。

以上のように、空気汚染防制法は1975年の制定当時にはさまざまな問題点があり、その多くは立法の過程で指摘されていた。

#### 4.2 立法化の要因

1974年に水汚染防治法が立法化された要因として、寺尾（2015a）は以下の3つを挙げている。第1に、立法院で部分的な選挙が行われることによって、部分的な民主化により台湾で新たに選出された立法委員たちが盛んに環境問題について発言し、政府の対策や法制度の整備を主張したことである。第2に、国際的な立法化の趨勢圧力である。アメリカ、日本、西欧諸国等先進国での環境政策の進展、さまざまな立法化が1960年代末から1970年代初

めにかけて進んだことの影響であり、立法院での審議でも、多くの立法委員や政府側の幹部、担当者らが、日本をはじめとする諸外国の状況や法制度について言及している。第3に、経済開発政策の転換である。1970年代前半の対外的な正統性の危機に対応して、政府は経済開発政策を転換し、国内の重化学工業化に本格的に力を入れ始めた。蒋介石から権力者の地位を受け継ぎつつあった蔣経国にとって、重化学工業化政策は台湾での権力基盤の強化にもつながっていた。重化学工業化政策のために、国内の重要な資源として水資源を保全し、繰り返し利用することが必要となり、水質汚濁を防止する政策への取組みが進められた。

1974年の水污染防治法および廃棄物清浄法と1975年の空気汚染防制法の立法過程を比較することにより、共通点と相違点が浮かび上がる。3つの法案の審議過程に共通する特徴として、活発に質問し修正提案を行っている立法委員の多くが、1969年と1972年に台湾地区で選出された委員であることが挙げられる。

1970年代半ばの台湾の政治と立法院の状況を法案審議の背景として説明する。日本の植民地支配を受けた後、第2次世界大戦後の台湾は国民党政権による権威主義体制下にあった。政治的自由化、民主化が進むのは1980年代初めから1990年代初めにかけてで、1970年代半ばの台湾では政治的自由は著しく制限されていた。長期にわたった戒厳令が解除されたのは1987年7月であり、立法院の全面改選は1992年であった。

権威主義体制下の1948年に中国大陸で行われた選挙で選出された立法委員たちは、立法院の台湾への移転後も改選されずに在籍し続けた。中国大陸で選出された760人の立法委員のうち約380人が台湾に渡ったが、中国大陸で選出された立法委員らは内戦を理由に改選されず、議席を占め続けた。

1969年に台湾で欠員補充選挙が行われ、台湾の選挙区から11人が新たに立法委員に選出された。この11人の任期は非改選議員と同じであり、非改選議員同様にその後も改選されなかった。さらに1972年からは任期3年、定員51人の台湾選出枠が設けられた。その後は3年ごとに台湾選出枠の立



法委員の選挙が行われることとなった。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年になってのことである（若林2008）。

水污染防治法、廃棄物清除法、空気汚染防制法が制定された1974年、1975年の立法院には、まだ300人以上在籍していた1948年選出の非改選議員のほかに、1969年と1972年の台湾での選挙で選出された立法委員も加わっていた。彼らの多くも非改選議員と同様に与党中国国民党に所属していたが、少数ながら非国民党員の立法委員も存在した。1986年の民主進歩党の結党までは合法的な野党は存在しなかった。

蕭新煌（1983b）によれば、立法院において環境問題に関連する質問は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、その多くが台湾地区で行われた選挙で新たに選出された立法委員らによって行われている。水污染防治法、廃棄物清除法、空気汚染防制法の立法過程でも、同様の傾向がみられた。それぞれの法案の審議で発言し重要な指摘を行っていた立法委員には、重複して出席する委員も多かった<sup>9)</sup>。

彼らのほとんどが中国大陸で選出された非改選の立法委員と同様に与党である中国国民党に所属していたが、台湾選出の立法委員は非改選の立法委員とは明らかに異なる背景と利害をもっていた。とくに1972年の選挙で選出された立法院は、1975年中に任期切れによる改選が予定されており、選挙の圧力にさらされていた。

台湾では、権威主義体制下での急速な産業化にともなって環境汚染が深刻化し、生活環境が脅かされつつあったが、市民がその不満を表出させることは困難であった。1970年代半ばには、言論の自由は著しく制限され、マス・メディアによる環境問題の報道も規制されていた。環境汚染や大規模開発に反対する社会運動を起し、運動団体を組織することはきわめて困難であった。環境汚染に対する市民の不満を反映した社会運動団体が不在であった当時、立法院等の議会における言論活動は、行政の取組みの遅れを指摘して規

---

9) 蕭新煌（1983a;1983c）も参照。

制法等による対策を要求するほぼ唯一の手段であった。

蕭新煌の一連の研究では、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とは区別するため、とされる。水污染防治法、廃棄物清除法、空気汚染防制法の立法過程について、立法院の委員会と院会（本会議）における議事録を検討してみると、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委員の多くは、台湾で新たに選出された立法委員たちであった。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法律にあまり反映されなかったが、いくつかの修正は実現させた。

国際的な立法化の趨勢圧力も、3つの環境法の立法化に共通する要因と考えられる。国際的な趨勢からの影響と関連して、政策・法・制度としての整合性の要求が、台湾でも初期の環境法の立法化の要因となったと考えられる。水、大気、廃棄物、騒音、それぞれの対策法案の提出を同じ時期に検討していたことから、整合性の要求が考慮されていたと考えられる<sup>10)</sup>。経済開発政策の転換という要因については、次の項で再検討する。

#### 4.3 立法過程の共通点と相違点

水污染防治法と空気汚染防制法は、水・大気に対する汚染物質の排出を規制することにより、水・大気を媒介とする他者、生態系への悪影響を制御する、環境汚染規制法である。一方、廃棄物清除法は民間部門による汚染物の排出を規制する性格ももつが、排出そのものを規制するわけではなく、適

10) 葉俊榮（1993）は、環境法の形成の主な要因として、（1）政策・法・制度の体系としての整合性の要求、（2）諸外国における趨勢からの影響、（3）突発的な事件・事故等が引き起こす危機への対応、（5）政治家などのアクターが持つ理念・信念の表出、（5）市民による要求と社会的な圧力をあげている。台湾の1974年から1975年の3つの環境法の立法過程では、危機をもたらすような突発的な事件・事故はみられなかった。

切な処分を求めている。とくに一般廃棄物については、民間部門の規制よりも、行政による回収・処理のあり方を定めている。また違反に対しても、行政罰を基本とする廃棄物清除法には、水污染防治法、空気汚染防制法とは異なり、刑事罰も含めて対処する形式となっている。そもそも、公衆衛生、環境衛生の法制度として、廃棄物清除法は1928年汚物清除條例を引き継ぐものとして制定されたが、水污染防治法、空気汚染防制法にはそのような先行する法規はなく、新規の法律であった。

汚染排出規制法である水污染防治法と空気汚染防制法と、それ以外の性格ももつ廃棄物清除法では、法案の性格にちがいがあったが、類似する部分もあった。法案が規定する区域として行政が指定することにより、初めて規制や執行が行われるという構成は、3つの法案に共通する。行政が指定しない区域では排出規制が行われず、汚染物質の排出基準も指定される区域ごとに異なった基準となり、全国で一律、一斉に規制が行われることはない。指定清除地区内では行政による一般廃棄物の回収・処理が行われるだけでなく、地区内のみでの規制も定められているため、水污染防治法案と空気汚染防制法案と同様に汚染排出規制の法案としての性格ももっていた。

つぎに、3つの法律の制定に際しての立法院での法案審議の時期、期間をみる。水污染防治法案は、1974年2月26日に院会で一読が行われ、3月20日から5月15日にかけて経済委員会が8回開かれて審議され修正を受け、院会に戻されて6月7日から6月28日まで7回にわたり審議され（二読）、7月2日の三読で成立した。

廃棄物清除法案は、1974年4月30日に院会で一読され、5月15日から6月27日まで9回にわたり内政委員会、司法委員会の合同委員会で審議され、修正を受けて、院会に戻されて7月5日から7月12日まで4回（全般的な討論を終えて引き続き逐条討論を行った7月5日は2回と数えているが実際の開催は1回なので、実質3回）の審議を受け（二読）、7月16日の三読で成立した。

空気汚染防制法案は、1974年12月17日に院会で一読され、1975年1月

8日から5月1日まで7回にわたって内政委員会、経済委員会、交通委員会の合同委員会で審議され、修正を受けて院会に戻され、5月9日に全般的な討論に引き続いて逐条討論が行われて1日で二読が終了し、5月13日の三読で成立した。

1974年の水污染防治法案と廃棄物清除法案の審議が行われていた時期は一部重なっていた。とくに廃棄物清除法案の側からみれば、その審議期間の大部分が水污染防治法案の立法過程と重なっている。廃棄物清除法案の一読が行われた日は、水污染防治法案が経済委員会で審議されており、委員会での審議が始まった1974年5月15日は、水污染防治法案の経済委員会での最後(第8回)の委員会が開かれ、審議が終了した日である。廃棄物清除法案の委員会での審議は6月27日に終了し、翌日6月28日に水污染防治法案の二読が終了した。そして7月2日に水污染防治法案の三読が行われて成立し、7月5日から廃棄物清除法案の二読が始まり、7月16日に三読が行われて成立した。

法案の審議の期間については、一読から三読にこぎつけるまで水污染防治法案で125日間、廃棄物清除法案で77日間、空気汚染防制法案では147日間となっている。ただし、空気汚染防制法案では一読の後に年を越したためか委員会審議の開始はその22日後であり、さらに第2回委員会(1975年1月15日)の後で会期が終了したため、第3回委員会(同年3月5日)の開催は49日後のことであり、途中で長い空白期間がある。空気汚染防制法案の審議期間は、実質的には水污染防治法案よりもずっと短く、廃棄物清除法と同程度と考えられる。

委員会での審議の期間では、水污染防治法案が8回で57日間、廃棄物清除法案が9回で44日間、空気汚染防制法案は7回で114日間であるが、上記のように空気汚染防制法案の審議には会期終了による48日間にわたる空白がある。委員会での審議の期間については、3つの法案で大きな違いはない。

委員会での審議終了後の院会での二読については、水污染防治法案では

22日間かけて7回行っている。廃棄物清除法案では4回（実質的に3回）を8日間、空気汚染防制法案では2回（実質的に1回）を1日で終わっている。二読と三読を合わせても、水污染防治法案で26日間、廃棄物清除法案で12日間、空気汚染防制法案で5日間である。水污染防治法案では院会での二読に長い期間を要しているが、つづく廃棄物清除法案で二読に要した期間は大幅に短縮され、空気汚染防制法案では最も短期間で終わっている。さらに、立法院での審議の内容についてみる。

水污染防治法の審議では非改選の立法委員が、水質汚濁物質の排出規制が企業の製造費用を上昇させ、経済発展を阻害する可能性を指摘し、法案の提出そのものに反対を表明したが、廃棄物清除法と空気汚染防制法ではそのような反対意見は出されなかった。

立法院での審議の過程で3つの法案に共通した議論としては、水、大気、廃棄物、騒音等の個別の対策法ではなく、公害防止の基本法を制定すべきとの議論、主管官庁を行政院衛生署に統一すべき、あるいは独立した環境行政機関を設立して担当させるべきとの議論が、3つの法案のいずれの審議でもみられた。

水污染防治法では、行政院が提出した法案における中央政府の主管機関は経済部のみであったが、立法院の審議で台湾地区選出の立法委員たちから修正提案が出され、公衆衛生にかかわる内容については行政院衛生署が主管すると修正された。廃棄物清除法、空気汚染防制法では、行政院提出の法案で行政院衛生署が主管することが決まっていたが、立法院での審議で立法委員たちは、汚染排出源を主管する経済部と交通部が行政院衛生署に協力して排出規制に取り組むかどうかを懸念した。

水污染防治法が経済部の主管とされたのは、水資源管理をおもに担当する水資源統一規劃委員会がすでに1964年に経済部内に設置されていたからである。水污染防治法が制定された1974年当時には、水質保全政策は水資源管理政策の一部としてとらえられていたことがわかる。一方、大気それ自体は資源ではないが、大気保全政策はエネルギーの燃焼管理と深く関係してお

り、エネルギー政策、資源管理政策の一部とみなすことも可能である。省エネルギーの進展も直接に大気汚染を削減する効果がある。しかし、空気汚染防制法の立法時の1974～1975年には、中央政府のエネルギー政策を担当する部署は設置されたばかりで組織の規模も小さく、省エネルギーも政策体系に十分に組み込まれていなかった<sup>11)</sup>。中央政府のエネルギー政策担当部門は、主管機関として政策の受け皿になることができなかつたと考えられる。廃棄物管理には資源リサイクル政策という側面もある。しかし、廃棄物清理工法の制定当時には資源リサイクルは政策課題となっておらず、廃棄物管理を資源管理政策の一部として扱うという考え方はなかつた。

空気汚染防制法の審議で最も重視されたのは空気汚染防制区に関する条項であり、水污染防治法では「水区」設定の条項が相当する。水区と空気汚染防制区は、排出規制を開始するにあたって特定の区域のみを指定し、その範囲内で執行するというものである。日本の1958年の「水質二法」（「水質保全法」と「工場排水規制法」の総称）でも「指定水域」のみで規制が行われる仕組みであったため、水域の指定が遅れることにより、規制が進まず、汚染が拡大したことが、水污染防治法の立法過程でも立法委員から指摘され、水区でも同様の問題が発生すると問題視された。日本では、すでに1970年のいわゆる「公害国会」で水質二法は廃止され、全国一律の規制が行われる「水質汚濁防止法」が制定されていた。台湾では、立法委員らによる再三の指摘にもかかわらず、日本の水質二法の失敗を繰り返すような規定を入れたまま、水污染防治法は成立した。一方で、空気汚染防制法では、区域外での規制が可能になる条項を追加して成立させるという、政府側の一定の譲歩がみられた。水区と空気汚染防制区は、水污染防治法案と空気汚染防制法案の審議では最も重視され、修正案が提出された。また、廃棄物清理工法でも、上

---

11) 許志義他（1995,41-55）によれば、行政院が公布した1968年「台湾地區能源發展原則」と1973年「台湾地區能源政策」によって中央政府のエネルギー政策が開始された。しかし当時はエネルギー政策と大気汚染対策との関連は十分に意識されていなかったとみられる。エネルギー政策を担当する専門の部署も設置されていなかった。

述のように指定清除地区を指定する条件を明確にするようにとの修正意見が出されたが、区域を定めて執行することへの反対はとくに主張されなかった。水区と空気汚染防制区は水汚染防治法と空気汚染防制法それぞれの後の改正により廃止されたが、廃棄物清理工法の指定清除地区はその後も廃止されず、現行法にも残っている。

ここまでみてきたように、1974年の廃棄物清理工法の立法過程では、先行した同年の水汚染防治法、翌年の空気汚染防制法と比較して、必ずしも活発な議論は行われていなかったといえる。しかし3つの環境法の立法過程をとおしてみることによって、それぞれのちがいと共通点を明らかにすることが可能となった。水資源管理と飲料水に関する公衆衛生の政策は存在したが、水質というまったく新しい領域を扱う水汚染防治法においては、資源環境政策にかかわる基本的な理念から始まる広範な議論が行われた。最初の環境法であることの特殊性、重要性は、ほぼ並行して行われていたにもかかわらず、廃棄物清理工法の立法過程ではあまり取り上げられなかったというちがいがみられる。廃棄物管理政策は既存の汚物管理の拡張、修正とみなされたことがその大きな要因であったと考えられ、法律名や法律としての整合性、技術的な議論のほうが審議の過程で大きな割合を占めた。翌1975年に制定された空気汚染防制法では、その立法過程はさらに簡略化された。一方で、廃棄物管理政策の資源政策としての重要性を示す資源リサイクルにかかわる内容は、1974年の立法過程ではあまり議論されていなかったことがわかった。

## 第5節 法制度執行の受け皿としての行政組織の形成

台湾の環境政策の形成過程において、1974年、1975年の3つの環境法の制定は重要な節目といえる。この時期に成立した3つの法律の全体をみることによって、個々の制定過程をみるだけではわかりにくい、初期環境政策の進展を可能にした当時の台湾の政治的、経済的、社会的な背景が浮かび上が

る。当時の中央政府、行政院が環境政策を構想した背景としては、すでに述べたように、国際的な趨勢、経済開発政策からの要請、立法院における部分的な改選があげられる。これらのなかで、行政院内部からの要因としては経済開発政策との整合性、具体的には資源保全の要請があげられる。ただし、経済開発政策からの資源保全の要請は、水質汚濁対策については当てはまるが、大気汚染対策と廃棄物管理には必ずしも当てはまらない。

一方でこの時期、行政院内では、経済開発部門からの資源保全の要請だけではなく、公衆衛生政策の拡充が試みられていた。中央政府では、1971年に内政部衛生處を行政院衛生署に昇格させて、衛生署内に環境衛生處を設立した。この改組によって公衆衛生政策を担当する部門が中央政府内で独立し、その内部に環境衛生を担当する部局が初めて設置された。環境衛生處は公害規制、環境保護政策のほかにも、一般的な環境衛生や毒物管理、食品衛生等の行政分野も担当した。しかし、1972年から環境衛生處處長を務めた莊進源によれば、就任当初はその業務時間の90%を「公害防止業務の推進」に費やしたという<sup>12)</sup>。

中央政府で環境政策を担当する専門の行政組織としては、1982年に行政院衛生署内で環境衛生處を昇格させた行政院衛生署環境保護局が最初のものであった。行政院衛生署環境衛生處の環境行政組織としての実態については資料に乏しく、先行研究も見当たらず、十分に解明されていない。1970年代初めから1980年代初めまでの環境政策については、法制度の成立はそれなりに言及されてきたが、行政組織の発達という側面はさらに軽視されてきたと考えられる。1972年から處長を務めた莊進源の証言から、行政院衛生署環境衛生處の実態は、断片的ではあるが、以下のように推測される。

莊進源は、費驊行政院秘書長により台北市政府環境衛生處の科長から行政院衛生署環境衛生處處長に抜擢され、1982年に環境衛生處が環境保護局に昇格するまで在任し、行政院環境保護署が成立する1987年までそのまま環境

---

12) 以下はおもに莊進源(2012)、莊(2013)に基づく。



保護局長を務めた。行政院環境保護署の成立以前の台湾の環境保護政策を最もよく知る人物である。莊進源は、環境衛生處長としてはまず、費驊行政院秘書長の指示により、水污染防治法、廢棄物清除法、空氣污染防治法、噪音管制法、毒性物質管理法等の立案、立法化に全力を注いだという。就任当初は90%の時間を公害防止業務の推進に費やしたという回想は、この時期の立法化についてのものである。初期の環境法の立法化が、行政院衛生署環境衛生處の主要な業務であったことがわかる。

以上にみたように、行政院衛生署環境衛生處は、公衆衛生政策の一部を担当する部署であって、環境政策を専門とする行政組織ではなかったが、莊進源の環境衛生處長就任当初においては、初期の環境政策の制度面での整備、とくに環境法の立案、制定の過程で重要な受け皿であったことがわかる。環境法の制定が進んでからは、汚染排出を自ら取り締まる実働部門を持っておらず、地方政府の出先機関も十分に整備されていなかったが、いくつかの環境影響調査プロジェクトや、時限的なプログラムによる重点的な汚染排出取締まり等に取り組むようになった。

環境影響調査プロジェクトとは、費驊行政院秘書長の指示を受けて1975年9月から1977年6月まで行われた「台湾地區公害防治計畫」である。この計画は、南部の高雄市、高雄県（現在はいずれも高雄市に含まれる）を特定地域に選んで重点的に調査を行い、公害防止のモデル計画を作成するものである。計画の目的は、環境行政、公害対策の実務経験に乏しい地方政府の環境衛生部門が参照できるような先駆的な公害防止計画を作成することであった、とされる。行政院衛生署のほか、經濟部工業局、台湾省政府、高雄市政府、高雄県政府が参加し、産業化が最も進んでいた高雄地区における環境汚染の実態を調査し、大気汚染対策、水質汚濁対策、産業廢棄物対策の計画を立案した。また、その後の環境影響評価につながる包括的な環境調査も同時に実施した<sup>13)</sup>。この計画が提案した汚染対策がそのまま実施されたわけで

---

13) 台灣地區公害防治先驅計劃專案小組（1976）、行政院衛生署（1978）等を参照。

はないが、少なくとも中央政府、地方政府の担当官らに、環境行政のために必要な経験を積ませる貴重な機会となったと考えられる。また、行政院衛生署環境衛生處は1977年から、北部の台北市、台北県（現在の新北市の一部）を中心とした淡水流域とその支流を含む水系を対象に、当時担当だった經濟部水資源統一規劃委員会や各地方政府と共同で、水質汚濁対策の重点計画を立案した。この計画は1982年の環境衛生處の環境保護局への改組を経て1984年まで実施された<sup>14)</sup>。

行政院衛生署環境衛生處は公衆衛生を担当する部門の一部であり、汚染排出を取り締まる実施部門をもたなかったため、法制度の整備や単発のプロジェクトでは成果を上げることができたが、規制政策の継続的な執行には限界があった。處長だった莊進源は、行政院秘書長を務めたのち財政部長等を歴任していた費驊や李國鼎ら有力なテクノクラートに対して、実施部門をもつ独立した行政組織への改組、昇格を働きかけた。1979年に行政院が決定した台湾地区環境保護方案で独立した環境行政組織を設置することが決まり、1982年に行政院衛生署環境保護局が設置された。環境保護局は人事、予算を提案する独自の権限を有し、人員が環境衛生處の5倍に増員された<sup>15)</sup>。

行政院衛生署環境保護局は、マス・メディアを利用したキャンペーン等を利用して世論の支持を背景に法制度の整備と環境汚染の取締まりを進め、カドミウム汚染対策、メタル・スクラップの不適切なりサイクルにともなって発生するダイオキシン対策、自動二輪車の排ガス対策等で一定の成果を上げ

---

14) 經濟部水資源統一規劃委員會（1984）等を参照。

15) 行政院衛生署環境保護局の組織と機能については、莊進源（2012）および莊（2013）に加えて、馬文松他（1988）、柯三吉他（1990）を参照。馬文松他（1988）では、行政院衛生署環境保護局の設置にあたって公布された総統令（行政命令）である「行政院衛生署環境保護局組織條例」が附録として掲載されている。「組織條例」によれば、環境保護局の業務は環境保護と公害防止の政策立案、研究開発、教育訓練等のほか、環境品質の監視、環境情報の収集、環境影響評価の推進、環境法の制定、水質・大気・廃棄物等の環境汚染対策、環境衛生、毒性化学物質管理、およびそれらに関する調査研究等であった。

た。しかし、行政院衛生署環境保護局設置の根拠であった総統令（行政命令）には、各地方政府が設置した環境保護局とのあいだに隷属関係が明示されておらず、行政院衛生署環境保護局は各地方政府の環境保護局を監督する機能ももっていなかった。

台湾においては、中央政府である行政院と、県・市町村レベルの地方政府とのあいだに、調整院直轄市である台北市、高雄市を除いて行政院と管轄する区域がほぼ重なる台湾省政府が存在する。台湾省政府は土木、農業、公衆衛生等、重要な行政実務の多くを1998年に実質的に廃止されるまで担った。複雑な地方行政制度は資源環境政策にかかわる行政組織の形成を遅らせたと考えられる。また、環境保護局は独立した環境行政専門の行政組織ではあったが、行政院衛生署の部局という性質上、経済開発政策を担当する經濟部等と対等に交渉する立場を中央政府内でもつことができなかった。

以上のような限界と制約が、1987年に行政院環境保護署が設置されるまで、中央政府の環境行政組織にあった。水污染防治法、廃棄物清除法、空気汚染防制法を含む環境法の多くは、制定時には行政院衛生署環境衛生處が重要な役割を果たし、行政院衛生署環境保護局の時代に複数回にわたって改正され、実効性を高めていったが、全国レベルの環境汚染対策、規制政策を可能にする本格的な法改正が実現したのは、行政院環境保護署が設置されて以降のことであった。

序章で取り上げた、公共政策としての後発性、経路依存性、政治体制の影響という要因と本章の議論とのかかわりは以下のようなものといえる。既存の開発政策に比べ後発の公共政策・制度である環境法は、開発政策の転換と権威主義体制の部分的修正によって、台湾では比較的早い時期に形成された。しかし、それらの環境法を執行する行政組織の形成は遅れ、十分な成果を上げることはできなかった。本章では行政組織の形成の遅れについては詳細に論じることはできなかったが、その多くは行政組織の変遷における経路依存性によって説明できると考えられる。とくに廃棄物管理にかかわる行政組織は、水質汚濁防止、大気汚染防止の行政組織とは異なり、既存の公衆衛

生政策を担当する行政組織が他に存在し、それらとの調整が必要であったために経路依存性の負の影響をより強く受け、組織形成の遅れが発生したと考えられる。

## おわりに

1974年の廃棄物清除法の立法過程では、同年の水污染防治法、翌年の空気汚染防制法と比較して、必ずしも活発な議論は行われていなかった。そのような廃棄物清除法の審議で質問に立ち、政府案を厳しく批判した立法委員たちの多くは、水污染防治法の立法過程でも活躍していた。1972年に増設された台湾枠で選出された立法委員たちは、1975年末に最初の改選が予定されており、台湾の選挙民の身近な不満でありながら、政策課題に取り上げられることがほとんどないまま長年に渡って放置されていた環境汚染の問題を積極的に取り上げ、政府に対策を要求することへの強い誘因をもっていたと考えられる。

1974年の水污染防治法、廃棄物清除法に続いて、空気汚染防制法は1975年という比較的早い時期に制定された。しかし、台湾の産業公害対策、環境政策がその後すぐに効果を上げたわけではない。3つの環境法は、水質汚濁、大気汚染、廃棄物の増大とそれによる汚染の拡大を防ぐことはできなかった。法律に内在する問題点がいくつも残されていたこと、環境行政組織が未整備で、予算も人員も十分ではなかったこと、政府が規制の執行に強い意志をもって望まなかったことなど、多くの要因が指摘できる。

規制が成果を上げ、汚染の状況が改善されるまでには、十数年の年月を要した。1974年～1975年の3つの環境法の制定は、対外的な正統性の危機への対応として行われた政治的自由化と経済開発の転換がもたらした成果であったと考えられる。しかし、政治的自由化が立法院内にもたらした自由な政治空間の成果は限定的なものであったともいえる。政治的自由化、民主

化が進み、環境汚染に対する人々の抗議が自由に行われるようになって初めて、政府は本格的な対策の必要性を認識し、執行が強化されるようになった。

また、1974年～1975年の3つの環境法の制定を可能にした条件として、中央政府内での公衆衛生部門の独立と、その内部で環境衛生を担当する部署が設置され、実質的に環境行政を担う行政組織が誕生したことが重要であった。しかし、この行政院衛生署環境衛生處は環境行政を専門に担当する部署ではなく、環境汚染を規制する実施部門をもっておらず、地方政府を監督する権限ももたなかった。この状況は1982年に行政院衛生署内で環境保護局に昇格して改善されたが、包括的、効果的な環境汚染規制の取組みには、1987年に行政院環境保護署が設立されて、環境行政組織の中央政府内での独立が必要であった。初期の法制度の整備において行政組織が果たした役割は重要であったが、その効果的な執行には限界があったといえる。

### 〔参考文献〕

#### <日本語文献>

- 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。
- 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 2005.「台湾における金属廃棄物再生業の盛衰・海外移転と国際貿易」小島道一編『アジアにおける循環資源貿易』アジア経済研究所。
- 2008.「台湾の金属廃棄物再生産業——船舶解体と『廃五金』再生」小島道一編『アジアにおけるリサイクル』アジア経済研究所。
- 2015a.「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」寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス——資源・環境政策の形成過程』アジア経済研究所。
- 2015b.「台湾における大気保全政策の形成過程——1975年空気汚染防制法を中心に」寺尾忠能編『資源環境政策に関わる法制度・行政組織の形成と運

用」(調查研究報告) アジア經濟研究所.

- 村上理映 2005.「日本・台湾・韓国における使用済み家電の処理・リサイクルを中心とした廃棄物政策」九州大学大学院比較社会文化研究科学位論文.  
若林正文 2008.『台湾の政治——中華民國台湾化の戦後史』東京大学出版会.

< 中国語文献 >

- 財團法人台灣產業服務基金會 2012.『資源循環利用法子法研訂及相關法案檢討修訂專案計畫』台北, 行政院環境保護署.  
陳雄文編 2000.『空氣品質保護 25 年紀實 (1975-2000)』台北, 行政院環境保護署.  
何舜琴編 2008.『廢棄物管理三十年紀實』台北, 行政院環境保護署.  
經濟部水資源統一規劃委員會 1984.『臺北地區水污染改善七十三年度工作報告』台北, 經濟部水資源統一規劃委員會.  
柯三吉他 1990.『我國環境保護組織體系及權責統一規劃之研究』台北, 行政院研究發展考核委員會.  
賴瑩瑩編 2012.『廢棄物管理紀實——民國 76-101 年』台北: 行政院環境保護署.  
馬文松他 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.  
台灣地區公害防治先驅計劃專案小組 1976.『台灣地區公害防治先驅計劃中間報告書』台北, 台灣地區公害防治先驅計劃專案小組.  
湯德宗他 1997.『廢棄物資源回收制度改進之研究』台北, 行政院研究發展考核委員會.  
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 日付.  
—— 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.  
謝燕儒編 2012a.『空氣品質保護 36 年紀實』台北, 行政院環境保護署.  
—— 2012b.『噪音管制紀實』台北, 行政院環境保護署.  
行政院環境保護署 1990.『環境保護年鑑——中華民國七十八年版』台北, 行政院環境保護署.  
行政院衛生署 1978.『台灣地區公害防治先驅計畫工作報告』台北, 行政院衛生署.  
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.  
許志義他 1995.『我國, 日本與美國能源政策及其成效之比較研究』台北, 行政院研究發展考核委員會.

- 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)105-147.
- 張祖恩・蔣立中 1998. 「廢棄物管理問題檢討與對策」歐陽嶠暉・黃勉善編『新世紀的環境保護政策——厚生白皮書 環境保護篇』台北, 財團法人厚生基金會.
- 周萬來 2008. 『議案審議—立法院運作實況 第3版』台北, 五南圖書出版.
- 莊進源 2012. 『莊進源回憶錄』台北, 前衛出版社.

<英語文献>

- Cheng, Chao-chan 1993. "A Comparative Study of the Formation and Development of Air & Water Pollution Control Laws in Taiwan and Japan." *Pacific Rim Law & Policy Journal*, (3) Special Edition: S43-S87.
- Terao, Tadayoshi 2002. "An Institutional Analysis of Environmental Pollution Disputes in Taiwan: Case of 'Self-Relief'." *Developing Economies*. 40(3) September: 284-304.

