

第5章

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

要約：

大気は水と並んで不可欠な自然物であり、環境政策の早い段階から対策に取り組まれる。台湾でも、初めての中央政府レベルの環境法として1974年に水污染防治法が制定された後、1975年に空気汚染防制法が続いて制定されている。台湾の大気保全政策の形成過程を、固定排出源対策を中心に概観する。さらに、1975年の「空気汚染防制法」の成立過程について検討する。第1節では、第二次世界大戦後の台湾の大気保全政策の形成過程を概観する。第2節では、空気汚染防制法の立法過程の検討の準備として、1975年の立法時の法律に内在した様々な問題点を説明する。第3節では、1975年の立法院での審議の過程でどのような問題が議論されたかを、議事録から再構成し、様々な問題があった法律がどのような経緯で制定されたかを明らかにする。さらに、1974年の水污染防治法の立法過程との比較を行う。第4節ではまとめと考察を行う。

キーワード：大気汚染、大気保全政策、空気汚染防制法、民主化、台湾

はじめに

大気は人間の生命には不可欠なものであるが、それ自体が経済的な価値を持つ有価物ではなく、特定の主体の排他的な利用は困難な財である。大気の質は、気象などの自然条件にも大きな影響を受けるが、産業化の進展と共に人間の経済活動の影響を強く受けようになる。特に、エネルギー利用の形態は、大気の質に大きな影響を与える。大気そのものは稀少性を持った資源ではないが、化石燃料の燃焼の過程で発生する汚染物質が拡散して大気を汚染することによって、健康被害を発生させる。大気汚染は、エネルギー資源の不適切な使用にともなう負の影響である。不適切な使用によって大気汚染を発生させやすい燃料は、資源としての経済価値がその除去費用の分、低くなる。

大気は水と並んで不可欠な自然物であり、環境政策の早い段階から対策に取り組まれる。台湾でも、初めての中央政府レベルの環境法として1974年に水污染防治法が制定された後、

1975年に空気汚染防制法が続いて制定されている。本稿では、まず台湾の大気保全政策の形成過程を、固定排出源対策を中心に概観する。さらに、1975年の空気汚染防制法の成立過程について検討する。第1節で、第二次世界大戦後の台湾の大気保全政策の形成過程を概観する。第2節では、空気汚染防制法の立法過程の検討の準備として、1975年の立法時の法律に内在した様々な問題点を説明する。第3節では、1975年の立法院での審議の過程でどのような問題が議論されたかを、議事録から再構成し、様々な問題があった法律がどのような経緯で制定されたかを明らかにする。さらに、1974年の水污染防治法の立法過程との比較を行う。第4節ではまとめと考察を行う。

第1節 大気保全政策の形成

行政院環境保護署は、台湾の大気保全政策の形成過程を、以下のように時期区分している¹。この時期区分では、空気汚染防制法の制定と重要な改正を区切りとして用いており、1950年代から1975年の空気汚染防制法制定以前を「萌芽期」（1950年から1974年）、1975年から1981年までを「草創期」、第一次改正が行われた1982年から1991年までを「発展期」、第二次改正が行われた1992年から1998年までを「成熟期」、第三次改正が行われた1999年以降を「精進期」と呼んでいる。

1950年から1974年の「萌芽期」には、軽工業製品の輸出に主導された急速な産業化による経済成長が実現すると同時に、エネルギー消費の増大にともない、大気汚染がすでに進行し、生活環境を脅かしつつあった。この時期、地方政府レベルで大気汚染防止に関わるいくつかの規制法が制定された。1956年の「台北市生煤管制使用辦法」、1959年の「高雄市生煤管制使用辦法」、1965年の「基隆市生煤管制使用辦法」は、燃料の使用規制により大気汚染を発生源からの防止を試みたものである。より包括的な取り組みとしては1969年3月に「台北市空気汚染管制執行辦法」が制定されている。

この間、台湾省政府も1967年「台湾省環境衛生管理規則」を制定し環境衛生の視点から大気汚染防止への取り組みを進めている。同規則の第4章では「空気衛生」を取り上げ、県・市レベルの各地方政府に大気汚染を規制する「管制区」の設置を求め、汚染発生源の取締を促している。この規定を受けて、基隆市、台中市、高雄市、台北市の各地方政府は1969年に「空気汚染管制区」を設定した。

また行政組織としては、1955年に台湾省政府が「台湾省環境衛生実験所」を設置し、中央政府でも1971年に内政部から行政院衛生署が独立して、その中に環境衛生處が設置されている。空気汚染防制法の制定以前の1973年7月、行政院衛生署は汚染物質の大気中への排出基準として「台湾地區空気汚染物排放標準」を定め、SO₂、浮遊微粒子、黒煙の3項目の排出について規制の根拠となる濃度標準を示した。この時期の固定排出源に対する規制の重点は、発電所とセメント産業であった。

1975年から1981年の「草創期」には、1975年5月の空気汚染防制法の制定、1976年10月の同法施行細則の設定が行われ、中央政府レベルでの大気保全政策の取り組みの制度的な基礎が築かれ始めた。制定時の空気汚染防制法は全21カ条中、11カ条が固定汚染源に対する規制に関わる条文であり、主要な規制手段は燃料の使用と販売に関する許認可と、排出濃度基準の設定による汚染排出源の直接規制であった。空気汚染防制法の構成は以下のようなものであった。第1章「総則」の第1条で法の目的として「空気汚染防止により、国民の健康を守る」ことをあげ、第2条で空気汚染物と最高許容量を定義し、第3条で中央政府の主管機関を行政院衛生署と定めている。第2章では空気汚染防止の内容を定め、第3章で罰則を、第4章は附則であった。

排出濃度基準による排出規制については、1978年7月に行政院衛生署が「空気汚染物排放標準」を制定し、台湾省政府による公示を経て1979年3月1日から実施された。排出規制の項目はそれまでの3項目から9項目15種類に拡大され、窒素酸化物、有機溶剤、悪臭物質等の汚染物質が新たに加わった。この時期の固定汚染源規制の重点は、製鉄業と石油化学産業であった。

1982年から1991年の「発展期」は、大気汚染による生活環境の悪化に対する市民の不満が高まり、公害紛争の形で表面化した時期と重なる。中央政府の行政院は1979年に「加強台灣地區環境保護方案」を通過させ、台湾省政府と行政院直轄市の台北市政府、高雄市政府に環境保護局を設置するよう規定した。さらに1982年1月に行政院衛生署内の環境衛生處を環境保護局に改組した。同年5月、空気汚染防制法の第一次改正が行われた。改正により条文は27カ条に増え、その内17カ条が固定汚染源に関するものであった。全体に罰則を強化し、罰金を大幅に引き上げている。また、第2条の定義する「最高許容量」を「排放標準」(排出基準)に改められた。最高許容量に基づく濃度規制では工場密集地域等で空気の品質を守ることが困難な場合があり、空気汚染物質の最大濃度だけではなく、排出総量に基づく規制も可能とするためである。その他の改正の主な内容は、(1)工場の労働安全、有害気体の漏出、化学災害等の問題への関心が高まったことを受けて緊急時の措置と自動観測、警報システムの導入が付け加えられたこと、(2)気象の急変による空気品質の悪化に対する緊急対応、(3)市民の環境意識の高まりを受けた被害者への賠償措置、被害鑑定等の規定、(4)軍事機関の違法行為の規定等であった。この間、1987年8月に行政院衛生署環境保護局を独立、昇格させ、行政院環境保護署が設立されている。

1992年から1998年の「成熟期」にも、工場と自動車による大気汚染は依然として深刻であった。空気汚染防制法の第二次改正が行われ、1992年2月に公布された。条文は22カ条付け加えられて55カ条に増やされた。その内、36カ条が固定排出源対策に関するものであった。まず、第1条に示される法の目的は、立法時から第一次改正までは、空気汚染防止により「国民の健康を守る」ことであったが、「国民の健康と生活環境を守り、生活品質を高める」こととされ、生活環境の保全が加えられた。これに対応して法律の構成も

変更された。新たに第2章として「空気品質維護」が加えられ、第3章「防制」（従来の第2章）以下が規定する排出の削減による汚染拡大の防止に加えて、空気品質の積極的な維持、改善のための施策や緊急時の対策、日常的なモニタリングの強化が盛り込まれた。その他の主な改正部分は以下のようなものであった。(1) 地方政府の規制権限を拡大し、特定の業種や区域を定めてより厳しい排出濃度基準を設定できるようにした。(2) 固定汚染源での防止設備、観測設備等の設置と操作に関する規範を定めた。(3) 自動観測設備の設置に関する規定を定めた。(4) 固定汚染源の排出許可制度を導入し、大気汚染物質の排出を未然に防ぐことを目指した。(5) 特定の固定汚染源において申請に基づき排出総量を規制することを可能とした。(6) 汚染防止設備の正常な運転のため、専門の人員を置くことを定めた。(7) 固定排出源が汚染物質のさらなる排出削減を行うための経済的誘因として、排出源からの空気汚染防止費の徴収を可能とした²。

1999年以降の「精進期」は、1999年1月に公布された空気汚染防制法の第三次改正が行われている。固定汚染源に対する規制により1990年代には大気の質は改善した。これを受けて、大気の質のさらなる改善を目指して以下のような法改正が行われた。(1) 気象条件や地形の影響を受けやすい地域で大気汚染の状況を改善するために、経済的誘因と組み合わせた「総量規制」を導入した。(2) 汚染排出源の自動観測装置と排出規制を主管する政府機関と直結させ、リアルタイムでの管理を行う規定を取り入れた。(3) 「公民訴訟」に関する条項を加えた。

空気汚染防制法の1999年1月公布の第三次改正（法改正は1998年）の規制法としての最大の変更は総量規制の導入であるが、環境法として最も重要な変更は「公民訴訟」（第74条）の初めての導入であろう。公民訴訟は、開発計画やすでに発生している環境問題において、直接被害を受ける周辺住民ら関係者ではなくても、関心を持つ市民や公益団体が、公共の利益を代表して訴訟を起すことを可能にする制度である。公民訴訟はその後、2002年に制定された「環境基本法」にも盛り込まれ、「環境影響評価法」（環境影響評価法）の2003年改正等、その他の多くの環境法にも採り入れられた³。

固定汚染源対策の汚染物排出規制法としては、空気汚染防制法は1999年の第三次改正でほぼ完成したと考えることができるが、空気汚染防制法は2000年以降も改正を繰り返している。2002年の第四次改正では、「行政程序法」（行政訴訟法）の改正を受けて、行政訴訟に関する規定を変更し、気候変動枠組み条約へ対応するための国内規定等が盛り込まれた。2005年の第五次改正では、空気汚染防止費に関する規定を若干修正した。2006年の第六次改正では、国際条約への対応のため、違反行為に対する刑事罰の規定を修正した。2011年の第七次改正では、石油化学工業の大気汚染物質排出に対する規制を強化した。2012年にも第八次改正が行われ、空気汚染防止費の利用に関して若干の修正が行われた。

第2節 空気汚染防制法の問題点

次節で行う空気汚染防制法の立法過程を検討の準備として、その立法時にどのような問題を内在していたかを中心に、簡単に説明する⁴。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は法律にも施行細則にも明記されなかった(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、重要な固定発生源である鋳工業を担当する経済部と、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水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。地方政府が設定した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其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回警告し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年の立法時には様々な問題があり、その多くは立法の過程ですでに指摘されていた。次節では、空気汚染防制法の1975年の立法過程を、主として『立法院公報』に掲載された院会、委員会の議事録から再現し、様々な問題を内在させながらどのような経緯でこの法律が制定されたかを分析する。

第3節 空気汚染防制法の立法過程の政治経済学的分析

空気汚染防制法は、1974年12月17日に立法院(国会)の院会(本会議)で「一讀」が行われ、1975年1月8日から5月1日まで7回にわたって立法院の内政、経済、交通の三つの委員会の合同審議が行われ、5月9日に院会で「二讀」が行われ、5月13日の「三讀」で成立した。法案は院会で3回読み上げる手続きを経て成立する。院会における一讀は形式的なものであり、三讀でも大幅な変更は行われない。院会における実質的な審議は二讀で行われる。二讀では、全般的な審議と逐条審議がそれぞれ行われる。1975年1月から5月の立法院の合同委員会と院会における実質的な審議の内容を中心に、空気汚染防制法の立法過程を概観する。さらに、1974年に中央政府レベルでの最初の環境法として成立した

「水污染防治法」の立法過程との比較を試みる。

3-1 立法院の状況

まず、1970年代半ばの台湾の政治と立法院の状況について、法案審議の背景として説明する必要がある⁵。日本の植民地支配を受けた後、第二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、民主化は進むのは1980年代初めから1990年代初めにかけてであった。1979年には言論の自由に対する大規模な弾圧事件であった高雄事件（美麗島事件）、1970年代半ばに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月であった。立法院の全面改選は1992年であった。

権威主義体制下でも部分的には選挙が行われていた。台湾省以下、地方レベルの選挙は行われ、地方政府の首長や地方議会の議員が選出されていた。しかし中央レベルでは、1948年に中国大陸で行われた選挙で選出された立法委員が、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。内戦を理由に改選されなかった大陸選出の立法委員らは「万年議員」と呼ばれた。1969年に台湾で欠員補充選挙が行われ、台湾での選挙で11人が新たに立法委員に選出された。この11人の任期は万年議員と同じであり、万年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年である。

水污染防治法、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他、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。非国民党員の議員は地方議会にも一定の勢力をもっていたが、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。

立法院等における限定された政治的自由は、国民党政権の対外的な正統性の危機に対する対応策の一つであった。1971年の中華人民共和国の国連加盟に反発し、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。同年、日中国交回復にともない、台湾は日本と断交した。1979年には台湾はアメリカ合衆国と断交した。この時期、形式的には保たれていた中国全体を統治するという建て前、中国を代表する政府としての正統性を失いつつあった。この正統性の危機に対する対応の一つが、立法院の部分的な改選であった。限定的なものではあったが、実効支配地域で国

政選挙を行うことにより、正統性の危機を和らげる試みであった。全面改選を行わない限り、国民党が立法院での多数派の地位を失う懸念はなかった。

当時の立法院は、非改選議員が圧倒的多数を占めていたが、国民党政権の権威主義体制も、立法院内での言論を完全に統制することはできなかった。台湾内で新たに選出された議員が加わったことで立法院にもたらされた変化の一つが、立法委員による環境問題、公害問題への取り組みであった。

3-2 法案の審議

空気汚染防制法は行政院（中央政府）が提案した法案に基づき立法院で審議され、成立した。まず、法案の趣旨説明を、行政院衛生署、經濟部、交通部それぞれが行っている。行政院衛生署はこの法律を主管する中央政府の機関である⁶。經濟部、交通部はそれぞれ、排出規制の主な対象となる固定排出源である鉱工業部門と、移動排出源である自動車と道路を管轄とする政府機関である。

まず行政院衛生署の王金茂署長は、工場の林立、人口集中、車両の増加により大気汚染が嚴重になり、国民の健康を脅かすおそれがあることを立法の背景として説明し、法案を読み上げた。經濟部の楊基銓次長は、環境汚染を防ぎ、国民の心身の健康を保護することは現代文明国家の重要な職責である、と述べた。さらに、中でも最も重要な分野である水汚染と大気汚染のうち、水汚染は經濟部が主管し、大気汚染を行政院衛生署が主管するが、大気汚染の主要な汚染源は工場、鉱山、交通手段であり、それらによる汚染排出を防御する設備を設置する必要がある、と述べた。また、工場の汚染防止設備の導入は生産費用を上昇させるかもしれないが、社会全体では汚染削減による社会的費用の削減による利益の方が大きく、一方で燃料の完全燃焼は燃料の節約と廃棄物の再利用にも繋がり、公害対策が経済的に利益を生む可能性もある、と指摘した。具体的には、人口密度が高く、鉱工業が密集し、交通量が多く、汚染の影響を受けやすい地域を「空気汚染防制区」に設定し、排出源に対する規制とモニタリングを行う、と説明した。交通部の王章清次長は、自動車等の起動排出源による汚染の現状と規制の国際的動向、対策技術の研究開発の現状等を説明した。

立法院の委員会、院会での立法委員らによる議論は以下のようなものであった。質問に立ったほとんどの立法委員は、水污染防治法に続いて空気汚染防制法を制定し、公害対策に取り組む制度的な基盤を整備することを評価し、行政院が提出した法案よりも厳しい規制をより迅速に執行可能とするような修正を求めた。具体的には、以下のような問題点が指摘され、意見表明がなされた。まず、水污染防治法、空気汚染防制法等の個別対策法も重要であるが、公害対策と環境保護に取り組む基本的な原則を示す基本法を制定すべきという意見が表明された。また、公衆衛生を担当する行政院衛生署と鉱工業の発展を進める

経済部や交通部は立場が異なり、連携して汚染排出源の取り締まりを有効に行うことは困難ではないかとの指摘もあった。

法の目的として、「国民の健康を守る」だけではなく、「生活環境の保護」を加えるべきであるとの意見があった。また別の委員からは、「国民の健康」に加えて「農産物の安全」を守るとすべきとの意見もあった。この他、「生活環境」ではなく「自然生態」を加えるべきという意見も示された。しかしこれらの修正提案は法律に反映されなかった。「生活環境」に関しては、後の1992年の第二次改正で法律の目的に加えられている。

多くの立法委員から指摘され、最も重視された問題点が、空気汚染防制区に指定されない区域では汚染排出が規制されない問題であった。空気汚染防制法は、主に地方政府が設定する空気汚染防制区内での汚染排出に関わる行為を取り締まる。行政院が提出した法案では、空気汚染防制区に設定された区域外については特に規定がなかった。多くの立法委員が、空気汚染防制区の外で大気汚染が拡大することを懸念した。この法案は空気汚染防制法というよりも、その内容から防制区内のみの大気を保全する「空気汚染劃區防制法」に過ぎない、といった批判も述べられた。

この空気汚染防制区の規定について、立法委員らから複数の修正案が提出された。全国一律の規制をまず設定して空気汚染防制区は重点的に規制する区域とする修正案、空気汚染防制区域外でも規制を可能とする条項を別途追加する修正案等、4種類の修正案が提出された。立法委員らの指摘に対して、行政院側からは、実際の運用で空気汚染防制区が設定されないのは台湾地区では鉱工業があまり発達していない台東県、南投県、澎湖県、雲林縣の4県にとどまり、ほとんどの地域が空気汚染防制区域内となるとの見通しが示された。結局、空気汚染防制区そのものの規定は大きな変更を行わず、区域外の規制を可能とする条項（第11条）を追加するという方向で法案は修正され、成立した。

この他、違反者に対する罰則の適用方法等について、立法委員から質問と修正提案がなされたが、それらについては法案にはほとんど反映されなかった。上記の空気汚染防制区に関する条項以外の大きな修正はないまま、空気汚染防制法は1975年5月13日に成立した。

3-3 水汚染防制法の立法過程との比較

空気汚染防制法の前年、1974年に制定された水汚染防治法の立法過程と比較すると、以下のような共通点と相違点が浮かび上がる⁷。両者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あげられる。蕭新煌[1983]によれば、立法院における環境問題に関連する質問は1960年代まではほとんど見られなかったが、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院らによって行われている⁸。水汚染防治法、

空気汚染防治法の立法過程でも、同様の傾向が見られた。水汚染防治法の審議の過程で活発に発言した立法委員の多くが、空気汚染防制法の審議でも発言し、いくつかの重要な指摘を行っている。

すでに述べたように、彼らも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、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持っていた。特に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。

権威主義体制下の台湾では、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にもかかわらず、市民は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、政治的自由化、民主化の動きはまだ始まっておらず、言論の自由は著しく制限され、マス・メディア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、事実上不可能であった。環境汚染に対する市民の不満を反映した圧力団体が不在であった当時、立法院における言論活動は、政府の取り組みの遅れを指摘し、対策を要求するほとんど唯一の手段であった。

水汚染防治法と空気汚染防制法の立法過程には、いくつかの違いも見られる。まず、審議に要した時間の大幅な短縮があげられる。水汚染防止法は、1974年2月26日の院会での「一讀」に始まり、経済委員会での審議に同年3月20日から5月15日までの8回を要した。院会に戻されて「二讀」が行われてからも、6月17日に全般的な審議が行われた後、条文を実際に読み上げながら質疑を行う逐条審議に6月11日から6月28日までの6回を要し、院会での審議は「一讀」から「三讀」までの合計で10回に及ぶ。中央レベルの最初の環境法であったことを考慮しても、水汚染防治法は提案した行政院も、審議した立法委員たちも、重要な法案として扱われていたことがわかる。一方、空気汚染防制法では、1974年12月17日に一讀が行われ、内政、経済、交通の合同委員会は1975年1月8日から5月1日までの7回行われているが、院会での二讀は5月9日に全般的な審議が終わった後、そのまま続けて逐条審議に移り、委員会での修正提案のまま5月13日に三讀が行われて成立している。院会での実質的な審議である二讀が、水汚染防治法と比べると大幅に短縮されている。

立法院での審議の内容でも、水汚染防治法と空気汚染防制法の制定過程では違いが見られる。水汚染防治法の審議では一部の非改選の立法委員から、水質汚濁物質の排出規制が企業の製造コストを上昇させて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対する反対が表明されたが、空気汚染防制法ではそのような反対意見は見られなかった。水汚染防治法が制定されたことにより、公害対策、環境保全に取り組む中央政府の姿勢はすでに明確にされており、それに対する表立った反対はすでに行われなくなっていた。空気汚染防制法では、水汚染防治法に反対した委員とは別の非改選立法委員が、行政院が提案した法案よりも厳しい規制を行う必要性を主張していた。

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、立法院での審議で台湾地区選出の立法委員らからの修正提案が出され、公衆衛生に関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。一方、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。立法院での審議で立法員たちは、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。水污染防治法を法案提出時とは異なり、空気汚染防制法の法案提出時点では、政府はすでにすべての環境法を資源管理、経済開発と関連づけて経済部に主管させることは諦めていたと考えられる。

法律の主管機関が水污染防治法では経済部であったが、空気汚染防制法では行政院衛生署であった。この違いは何を意味し、どのような背景によるものであろうか。水污染防治法を経済部が主管したのは、水資源管理を主に担当する水資源統一規劃委員会が経済部内に設置されていたからである。経済部水資源統一規劃委員会はすでに1964年に設置されていた。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。一方で、水とは異なり、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見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年から1975年には、中央政府のエネルギー政策を担当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。1974年7月に水污染防治法が制定され、続いて空気汚染防制法の立法が政策課題に浮上した際に、中央政府のエネルギー政策担当部門にはそれを自らの政策に組み込むだけの基盤が十分になく、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。

中央政府のエネルギー政策担当機関は、1968年7月に行政院国際経済合作發展委員会に設置された能源規劃發展小組が最初であった。この年、「台灣地區能源發展原則」が定められ、エネルギー政策の取り組みが始まった。この組織は1970年1月に経済部内に移され、経済部能源政策審議小組に改組された。さらに第一次、第二次石油危機を受けて、1979年11月に経済部能源委員会に昇格し、エネルギー政策と関連する法規の企画、立案を担当した。この改組を受けて、1980年に「能源管理法」が制定、公布されている。省エネルギー政策を含む、エネルギー政策の根拠となる法律がこの時期ようやく整備された。

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部分であった。これに相当する内容が、水污染防治法では「水區」設定の条項であった。水區は、空気汚染防制区と同様、中央政府レベルの規制を開始するにあたって特定の区域のみを指定し、執行するというものである。水污染防治法の立法過程でも、立法委員らにより水區の問題点が指摘されていた。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、

規制が進まず、汚染が拡大したことが、立法委員から指摘された。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。これに対して大気汚染防制法では、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見られた。

第4節 まとめと考察

空気汚染防制法は、なぜ1975年の時点で立法化されたのであろうか。その前年の1974年に水污染防治法が立法化された要因として、寺尾[2015]は以下の三つをあげている。第一に、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⁹。蒋介石から権力者の地位を受け継ぎつつあった蔣經國にとって、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り組みが進められた。第二に、すでに見たように、立法院で部分的な選挙が行われることによって、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があげられる。第三に、アメリカ、日本、西欧諸国等、先進国での環境政策の進展、様々な立法化が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る。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、日本を初めとする諸外国の状況や法制度について言及している。

大気汚染防制法についても、水污染防治法とほぼ同様の要因によってこの時期に立法化されたと考えられる。大気それ自体は重化学工業化のために不可欠な資源ではないが、大気汚染はエネルギー資源、化石燃料の燃焼にもなまって発生し、資源の利用や資源の品質と密接に関係する現象である。当時行政院長（首相に相当）だった蔣經國は1972年6月6日、大気保全政策を初めとする環境汚染対策を、政治の汚染、社会の汚染と同時に、政府の重点的な施策とするように指示している¹⁰。大気保全政策の推進、空気汚染防制法の制定の要因としては、蔣經國の強い意向があったと考えられる。

立法院の状況も、1974年に水污染防治法が制定された時点とほとんど変化はなかった。空気汚染防制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いた。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く、長年に渡った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強い誘因を持っていたと考えられ

る。国際社会の趨勢からの影響も、水污染防治法とほぼ同じであった。

1974年の水污染防治法に続いて、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。上記のような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持って望まなかったことなど、多くの要因が指摘できる¹¹。実際の大気汚染の状況について、全国的な利用可能なデータが存在するのは1984年以降である。1984年時点を見ても、硫黄酸化物、窒素酸化物等の汚染物質の濃度を評価した汚染の度合いを表すPSI指標（Pollutants Standard Index）によって「有害」および「非常に悪い」と区分されている測定結果の合計が、全体の測定結果の11%を超えている。その後、PSI指標で見た大気汚染の全般的状況は、1990年代初めにかけて急速に改善する。「有害」に分類される測定結果はすでに1990年以前に見られなくなり、「非常に悪い」と分類される測定結果も1990年までに1%以下に、1990年代半ばにはほとんど見られなくなった¹²。この結果から、少なくとも1980年代半ばまでは、空気汚染防制法の制定によって本格化した台湾の大気保全政策は、大気汚染の拡大を十分にくい止めることはできなかったと考えられる。

1975年の空気汚染防制法の制定は、前年の水污染防治法の制定と同様、対外的な正統性の危機を受け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言える。空気汚染防制法は制定されたが、大気汚染の拡大を防ぐことはできなかった。規制が成果を上げ、大気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。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。その成果は限定的なものではあったが、水污染防治法、空気汚染防制法等、初期の環境法・制度の整備が政治的自由化の成果であったことは、それでも強調されるべきであろう。

¹ 行政院環境保護署は、これまで2回にわたって大気保全政策の回顧を行っている。行政院環境保護署[2000]は、空気汚染防制法制定から25周年を記念して発行された。行政院環境保護署[2012]は、行政院環境保護署の設立25周年を記念して多くの部署で作成された文書の一つである。同じく25周年を記念して行政院環境保護署の環境政策全般についてとりまとめた符樹強編[2012]にも、大気保全政策に関する記述がある。また許永興編[2012]は、同じく行政院環境保護署25周年を記念して水質保全政策に関してとりまとめた文献である。なお、水質保全政策の変遷については、行政院環境保護署が直接とりまとめて作成したもの以外にも、国立中央大學土木工程學研究所（歐陽嶠暉）[1988]、国立中央大學土木工程學研究所（歐陽嶠暉）[1991]、劉翠溶[2009]等、多くの文献がある。水資源政策についても、臺灣省文獻委員會採集組編[2001]等がある。しかし、大気保全政策については、行政院環境保護署による上記のもの以外は発見できなかった。

² 空気汚染防止費の徴収については、陳[2010]で詳しく論じられている。

³ 環境基本法等に取り入れられた「公民訴訟」については、寺尾[2013]を参照。

⁴ 鄭[1983]、Cheng[1993]等を参照。鄭[1983]は1982年の第一次改正後の空気汚染防制法を、当時の日本の大気汚染防止法と比較している。空気汚染防制法の1982年の第一次改正では、1975年の立法時の問題点の多くは改善されていなかった。空気汚染防制法については、馬文松・邱聰智編[1988]、黃錦堂[1994]、Tang[1993]、Tang[1997]も参照。

⁵ 台湾の政治状況については、若林[1992]、若林[2008]を参照。

⁶ 行政院衛生署の環境衛生處長として当時の立法院で説明にあたった莊進源（後の行政院衛生署環境保護局長）が、初期の環境政策についての回顧録である、莊進源[2012]を發表している。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。

⁷ 水污染防治法の成立過程については、寺尾[2015]を参照。台湾における環境法の立法過程の問題点については、葉俊榮[1993]で論じられている。

⁸ 蕭新煌[1983a]、蕭新煌[1983b]、蕭新煌[1983c]、および蕭新煌[1987]を参照。蕭新煌の先駆的な研究では、立法院での立法委員の通常の質問のみを分析している。法案の審議過程は、1974年の水污染防治法について寺尾[2015]で検討している。

⁹ 蔣經國の經濟開發政策については、佐藤[2007]を参照。

¹⁰ 行政院長時代の蔣經國による環境汚染対策の指示については、丘昌泰[1995: 53]、陳淑君[1994]を参照。

¹¹ 片岡[1997]は、環境法が成果を上げない理由として、執行過程での予算や人員の不足だけでなく、法律に内在する問題点も重要であると指摘している。

¹² 寺尾[2005]を参照。

参考文献

<日本語文献>

- 片岡直樹[1997]『中国環境污染防治法の研究』(久留米大学法政叢書4),成文堂。
- 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[2010]「台湾における汚染賦課金の政策分析—大気汚染賦課金と水質汚濁賦課金を中心に—」,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 ページ。
- 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』,アジア経済研究所,169~212 ページ。
- 寺尾忠能[2013]「台湾における環境影響評価制度の形成とその運用の政治問題化」,寺尾忠能編『環境政策の形成過程—「開発と環境」の視点から—』,アジア経済研究所,99~127 ページ。
- 寺尾忠能[2015]「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,121~152 ページ。
- 若林正文[1992]『台湾—分裂国家と民主化—』,東京大学出版会。
- 若林正文[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>

- 陳淑君[1994]『我國空氣污染管制政策之研究—以石化工業為分析焦點—』,國立中興大學公共行政研究所碩士論文。
- 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。
- 國立中央大學環境工程學研究所(歐陽嶠暉)[1991]『水質保護問題與策略』,台北:行政院環境保護署。
- 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』(第2章),台北:月旦出版社,pp. 73-109。
- 劉翠溶[2009]「近二十年來(1986-2006)臺灣河川污染的防治」,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,pp. 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』(環保政策叢書(2))，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』，第15卷第8期，pp. 44-49。

蕭新煌[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』，第7期，pp. 61-90。

蕭新煌[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]，pp. 297-305)。

蕭新煌[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』，第22卷第1期。

莊進源[2012]『莊進源回憶錄』，台北：前衛出版社。

行政院環境保護署[2000]『空氣品質保護 25 年紀實』台北：行政院環境保護署。

行政院環境保護署[2012]『空氣品質保護 36 年紀實』台北：行政院環境保護署。

<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 and Policy Journal*, Vol.3, No.1, pp. S43-S87.

Elliot, E. Donald, Bruce A. Ackerman, and John C. Milliam [1985] "Toward a theory of statutory evolution: The federalization of environmental law," *Journal of Law, Economics and Organization*, 1(2), pp. 313-340.

Tang, Dennis Te-Chung [1993] "The environmental laws and policies in Taiwan: A comparative law perspective," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.26, pp. 521-580.

Tang, Dennis Te-Chung [1997] "New developments in environmental law and policy in Taiwan," *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol.6, No.2, pp. 245-304.