第8章

# 「開発と環境」をめぐる台湾社会の変動と市民参加

## ――公害・環境紛争と環境影響評価制度を中心に――

寺尾　忠能

## はじめに

権威主義体制下で1960年代から1980年代にかけて急速な産業化，経済発展を実現した台湾では，同時に産業公害や環境の破壊が進んだ。しかし，産業公害や環境破壊は，市民のあらゆる不満の表出を体制への政治的反抗と同一視して抑圧し続けた権威主義体制の下では，長年にわたって顕在化しなかった。1980年代半ばからの政治的自由化，民主化の過程で，産業公害，環境破壊への市民の不満が一気に噴出し，1980年代後半から1990年代初めにかけて，激しい公害紛争，環境紛争が各地で頻発した。それらの紛争には，すでに発生している公害問題への抗議運動も，環境をさらに破壊する新たな開発計画への反対運動もあった。産業公害，環境破壊に反対する運動では，ほとんどの場合，加害者や開発主体を裁判所には訴えず，工場や行政機関への座り込みや工場の封鎖などの実力行使が盛んに行われた。

産業公害，環境破壊に関わる激しい紛争が各地で頻発したことを受けて，1987年に中央政府に初めて独立した環境行政組織である行政院環境保護署（行政院は内閣に相当）が設立され，環境政策が推進された。大気汚染，水質汚濁，廃棄物管理などの個別の対策のほか，公害紛争を裁判ではなく行政の介入によって解決を図る公害紛争処理制度や，開発計画に関わる事前の紛争

を軽減しうる環境影響評価（Environmental Impact Assessment）制度も導入された。

民主化，地方分権化の進展と並行して，中央政府と地方政府による環境政策が本格的に行われるようになり，環境政策のための法制度と行政組織が整備され，汚染源に対する規制が強化されるにつれて，生活環境の改善が一定程度達成された。公害紛争，環境紛争は減少し，かつてのような暴力的な実力行使は一般的な手段ではなくなってきている。環境破壊を解決する手段として，裁判はその後も必ずしも一般的にはなっていないが，環境破壊に対する市民の不満は，環境行政組織やマスメディアに伝えることによって，以前よりもはるかに迅速に解決することが可能になってきている。

しかし，環境破壊，開発計画に関わる紛争は期待されたほど減少したわけではない。環境政策の成果も，分野によっては必ずしも十分なものではない。中央政府の環境保護署は，政府内でより独立性が高く経済関係省庁と同程度の地位の環境資源部へと改組される方針が決まっているが，2012年１月時点でまだ実現していない。地方分権化は，地方政府の権限と能力を高め，地域の実情に即した地方独自の環境政策の実施を可能にしたが，一方でそれぞれの地方政府ごとに経済開発と環境政策とのバランスについて大きく異なった姿勢をもたらしており，台湾全体の環境保全を推進する方向に単純に進んでいるわけではない。経済開発が西海岸では比較的遅れている雲林県では，県政府が環境保護を著しく軽視して開発を推進する姿勢が，1990年代半ばから2000年代前半まで顕著であった。

環境保護運動のなかで重要な位置を占めていた反原発運動は，野党時代の民主進歩党（以下，民進党）系の政治運動と密接な関係をもっていたが，2000年に民進党政権が誕生して以降，政府の第４原子力発電所をめぐる政策の混乱に振り回された。民進党は政権獲得後も立法委員選挙（国会選挙）で多数を占めることができなかったため，野党に妥協して脱原発政策を継続することはできなかった。しかし戒厳令期から活動していた反原発運動家の一部，とくに学識者らは，閣僚，政府系団体の理事長，立法委員などの形で民

進党の環境政策に深く関わった。すでに発生している環境破壊に対する反対運動ではなく，大規模な開発計画に対する反対運動については，環境影響評価制度という，周辺住民の関与が認められている制度が1995年から導入され，新たな可能性が生まれた。

本章は，経済発展と民主化の過程での台湾社会の変化が，環境問題，環境政策の形成過程にどのような影響を与えてきたかを明らかにすることを試みる。民主化，政治的自由化の過程で，社会運動の一部としての環境保護運動は，政治的にも重要な役割を果たし，同時に環境政策を推進する力にもなった。産業公害のような顕在化すれば被害と対策がわかりやすい環境破壊に対しては政策的な対応が比較的とりやすいが，生態系や自然資源の保全に関わる開発計画や長期的なリスクに関わる問題には，人々の多様な価値づけと利害関心の調整が必要となり，対策を急速に進めることは難しい。多様な価値観を調整するためには，政策過程への市民の参加によってその利害関心を採り入れる必要がある。環境政策への市民の参加とその利害関心の反映にはさまざまな形がありうるが，本章では制度的にもっとも公式に市民の参加が規定されている環境影響評価制度を中心に考察する。先行研究では，環境保護運動については，個々の事例研究に加えて，何明修［2006］に代表されるように，民主化を求める政治運動と政治体制の転換との相互作用が分析されている。環境影響評価制度については，さまざまな事例研究や Tang and Tang［2000］のような制度の形成過程の分析を通じて，効果的な環境保全のためには環境政策や開発計画への市民の参加が重要であることが示されている。本章は，民主化が進展する過程では環境保護運動，民主化が制度的に達成された後には環境影響評価制度，それぞれに焦点を合わせ，市民参加の拡大という視点から，台湾社会の変動と環境保全の相互作用を民主化の前後を通じて一貫した動きとしてとらえる。そして，市民の参加が環境保全政策の効果を高めると同時に，台湾社会が環境を保全するひとつの単位として意味をもつことを示したい。

まず，1980年代半ばからの民主化の過程で環境保護運動が果たした政治的

な役割を概観し，1990年代初めまでの環境保護運動がもっていた限界を明らかにする。環境保護運動の成果としての環境政策として，環境影響評価制度の形成過程に注目し，評価の過程に市民の参加がどのように制度化されていったかを明らかにする。そして環境保護運動の新たな展開として，環境影響評価制度を通じた個々の大規模開発計画への影響力の行使が試みられていることを明らかにし，中部科学工業園区第３期開発計画を事例に取り上げながら，その社会的な意味を考察する。以上の考察により，開発と環境の議論を通じて台湾の民主化の進展と，その定着の過程の一部が描き出される。環境問題に対する社会の対応の変化をみることによって，台湾社会のひとつの社会としてのまとまりが確立される過程にあることが示唆される。

## 第１節　民主化の進展と環境保護運動

台湾の民主化の過程では，各地で個別に拡大していった環境保護運動（産業公害など既存の環境破壊に対する抗議運動，および開発計画に対する反対運動）が，野党だった民進党の政治運動にその一部が取り込まれ，環境保護運動と民主化運動が並行して行われていった。環境保護運動を含むさまざまな社会運動と，民主化・政治的自由化を求める政治運動が，相互に影響を与え，それぞれが獲得した活動の空間をお互いに利用しながら，勢力を拡大していき，その相互作用が民主化の重要な原動力となった。

しかし一方で，民主化の過程で頻発した環境保護運動にはさまざまな問題点があった。1980年代末までは，あらゆる分野の民間社会団体の活動が制限され，中国国民党（以下，国民党）の影響力下にある団体を除いては台湾全土で活動する団体も，各地の団体のネットワーク組織も合法的に結成することができなかった。この状況は，1987年に戒厳令が解除され，1988年に人民団体法が改正されるまで続いた。また，政治的なものに限らず人々の日常的な不満をすべて暴力的に抑え込んでいたため，地方政府も中央政府も，環境

破壊のような日常生活に関わる不満が公害紛争，環境紛争の形で初めて組織的に表出された際に，それを解決する手段も経験もなく，十分な対応ができなかった。市民の司法に対する信頼も低かったため，人々の抵抗に対する強権的な弾圧が難しくなってからは，環境汚染の発生源や開発計画の事業主体などに対する直接的な抗議活動が盛んに行われ，その場かぎりの場あたり的な補償による解決が試みられた。

台湾の政治体制は，外来政権である国民党が，党と政府が一体化した権威主義的パーティ・ステイト，「党国体制」を形成していた。国民党政府は，アメリカという外部勢力の支持にその正当性を依存しながら，中国大陸全体を統治する唯一の合法主権国家であり共産党の「反乱」を鎮定するための一時的な総動員体制という建て前により自らを正当化し，自由主義の看板を掲げながらも長期戒厳令により言論，集会，結社の自由を大幅に制限し，台湾民衆の政治参加を妨げてきた。

国内の独裁体制を確立した後，国民党政府は経済開発の成功に重点を置き，反共準軍事独裁から開発独裁へと転身していった。そして，開発独裁体制の下で台湾経済は工業化と成長においてめざましい成果を実現した。しかし，すでに1970年代半ばから，土着の反国民党勢力による党国体制に対する挑戦が公然と行われるようになっていた。

1979年にアメリカと中華人民共和国が国交を樹立し，アメリカが台湾と断交するにおよび，党国体制はその正統性の危機に陥る。台湾関係法というアメリカの国内法を背景に台湾はアメリカの政治的影響下に留まることになり，アメリカからの民主化，人権擁護の圧力を以前よりもむしろ強く受けるようになった。外交面からの政治的危機は内政面で民主化の要求を拡大させていった。1979年から1980年の美麗島事件と呼ばれる弾圧にもかかわらず反国民党勢力は拡大を続けた。若林［1992: 212］は「内外の政治危機の交錯する中で台湾の権威主義体制の政治舞台に『自由の隙間』が開いた」と表現している。1970年代までは党国体制に対する抗議は地方議会における党外勢力を中心としたものに限られたが，1980年代初めから政治的反体制以外の部分か

らも非恒常的な組織による集団的な抗議行動，自力救済が試みられるようになった。反公害運動は「社会抗議」，「自力救済」と呼ばれたそのような集団的抗議行動の一形態として位置づけられる(1)。

環境保護を目的とした自力救済運動は社会抗議事件のなかでの大きな割合を占め，その拡大は社会不安をもたらしかねず，環境対策を進める制度・政策の整備が緊急の政治的課題となった。若林［1992］によれば，権威主義体制からの民主化の過程で，党外勢力が開いた「自由の隙間」は一種の「集団抗争空間の公共財」であり，党外勢力に独占されるものではなかった。「党国体制の弱い環」に位置していた社会セクターが反公害運動などの形でこれを利用し，そのことによってさらに自由の空間をひろげ，党外勢力もこれを利用して政治的反対の街頭大衆行動の復活に結びつけたといえる。このように反公害自力救済運動は台湾の民主化の過程で，重要な役割を果たした，と評価することができる。

## 第2節　「自力救済」による紛争解決の問題

台湾において広範で影響力が強い反公害環境保護運動が行われるようになったのは，1987年に戒厳令が解除されて以降のことであるが，戒厳令解除以前にもいくつかの反公害運動があり，運動の組織化もみられた。1981年7月，彰化縣花壇鄉の農民116名が排煙による稲作への長年にわたる被害について，煉瓦工場8社を相手取り裁判を起こした。判決の結果農民は勝訴し，賠償金148万元が支払われた。しかし，民事訴訟による解決はその後の反公害運動の主流とはならなかった。

反公害環境保護運動の組織化が最初に行われたのは，1982年から1986年にかけて台中縣大里鄉で起きた三晃農薬事件であった。三晃企業は同鄉仁化村で殺菌剤，除草剤，殺虫剤等の農薬製造工場を1967年から操業し，刺激性の気体や有毒廃液を漏らして周辺住民の抗議を受けていた。1985年，住民が汚

水を違法に排出する排出口を発見して抗議し，それを受けて中央政府の当時の行政院衛生署環境保護局が三晃企業に対して操業停止命令を出した。この紛争の過程で，1986年に台湾で初めての合法的な民間反公害組織である台中県公害防治協会が設立された。この事件は各地の反公害運動の組織化に影響を与えた。

デュポン二酸化チタン工場建設反対の運動では，反公害，環境保護運動が初めて社会的に大きな影響をもった。1985年に発表されたデュポン社二酸化チタン工場の彰化県濱海工業区への建設計画は，経済部の許可を得ていたにもかかわらず地元鹿港の住民の反対運動により停止し，1987年３月には計画断念に至った。この計画は当時台湾で史上最大規模の１億6000万ドルに達する外資投資計画であり，経済部は申請からわずか18日で建設許可を与えていた。この間に環境影響評価に相当する調査が十分に行われていないことは明らかであった。

1986年末には，長年にわたり李長栄化工の排水，排気によるアンモニア臭と農業用水の汚染に苦しめられていた新竹県新竹市水源里の住民が，自力救済運動を行った。この事件では，住民は工場の操業に反対して工場を400日以上の長期にわたって包囲し続けた。

戒厳令下では，これらのような反公害運動は多大な機会費用と犠牲を覚悟した上でのみ可能であったはずである。こうした戒厳令下の反公害運動が，1987年の戒厳令解除後の運動の高揚を準備していたともいえる。戒厳令解除後も，公害紛争においては自力救済運動が頻発しており，特に中国石油，台湾電力等の国営企業に対する補償要求を目的とした運動が目立つようになった。

台湾においては重化学工業，エネルギー部門等の大規模プラントを公企業がほぼ独占していた。そのなかには重大な汚染源となるものがあった。1987年の戒厳令解除以降，周辺住民が直接的な実力行使により公企業の操業を妨害，停止する事件が多発し，公企業は多額の補償金を要求された。公企業のなかで産業公害が問題となったのは，主に中央政府の経済部に所属して重化

学工業部門等で独占的な地位を占めていた，台湾電力，中国石油，中国鋼鉄などの国営大企業である。

第５ナフサ分解プラント（五軽）建設計画に対する反対運動は，プラント増設計画に対する，事前の紛争として代表的な事例のひとつである。その背景には，既存の石油精製プラントのずさんな公害対策が継続的に発生させてきた汚染に対する住民の不満があった。

国営中国石油が，エチレン生産能力年間40万トンの第５ナフサ分解プラントを高雄製油総廠敷地内に建設する計画を発表したのは1986年７月であった。同工場内にある第１，第２プラントの老朽化に対応した増設計画で，当初の計画では1992年に完成する予定であった。中国石油高雄煉油総廠ではそれまでも度重なる油漏れ，ガス漏れ事故を日常的に引き起こし，周辺の住民は井戸水の油汚染や，大気汚染，騒音による被害などに長年にわたって苦しめられてきた。1986年末周辺住民が五軽建設に対する反対運動を始め，戒厳令が解除された1987年７月頃から運動が激化し建設計画は停止に追い込まれた。周辺住民は工場の正門を1990年秋まで約２年間にわたってバリケードで封鎖し続けた。1990年９月，経済部は周辺住民や野党民進党の反対を押し切って，建設の見切り発車を認めた。1968年に建設され老朽化した第１ナフサ分解プラントは，汚染源として周辺住民に被害を与えていたが，五軽の着工と同時に停止された。五軽は設備投資額153億元にのぼる大規模プロジェクトであった。公害防止対策には総投資額の約16％にあたる24億元が充てられた。また，住民対策費として15億元が地元に創設された基金に払い込まれた。補償金の支払いにより，周辺地域の住民による運動は沈静化した。

林園事件は，突発的な事故による汚染に対する事後的な補償要求運動として，代表的な事例である。補償金額の大きさや，住民側の違法行為に対する免責の実現等からみて，周辺住民の立場からもっとも成功した運動であった。国営中国石油の林園工場を中心とした高雄県の林園石化コンビナートで，1988年９月，大雨により汚水処理場の貯水槽から汚水が漏出する事故が発生した。被害を受けた周辺７村の住民，養鰻業者らは，10月に入って24億元の

補償を要求する自力救済運動を起こした。10月11日，事故に抗議する住民が工場内になだれ込み，操業停止を迫るという事態になった。13日未明までに工場は操業停止に追い込まれた。地元選出の立法委員の斡旋で，中央政府の経済部と住民との話し合いが行われ，同コンビナートに入居する18社が損害賠償として合わせて13億500万元を地元住民に支払うことで15日に協議が決着した。補償額は過去最高であった。この事件は，被害者住民が実力で工場の操業を停止させたこと，企業が被害者住民個々人に補償金を支払ったこと，住民の法的責任追及をしないと協議書に明記したことで，画期的であった。林園事件は，五軽建設反対運動とともに，戒厳令解除後の反公害運動の急速な進展を象徴する事件であった。

初期の自力救済運動は，工場建設への反対や，汚染を排出する工場に対して汚染排出の停止あるいは操業停止を迫ることを目的とし，汚染発生源を速やかに止めるための周辺住民のやむにやまれぬ緊急避難的な手段と解釈することができた。蕭新煌等［1988］によれば，1982年から1988年までに発生した反汚染自力救済運動108件の事例のなかで，抗議した住民が行政になんらかの陳情を行ったものが69件，告発したものが20件，行政を交えた話し合いを要求したものが28件あった（重複回答がある）。住民は始めから暴力的手段を用いたわけではなく，合法的な手段を試みてそれが機能しないことを知った後，やむを得ず実力行使にでた場合が多い。しかし，巨額の補償金が支払われる先例が続くと，補償金獲得を主な目的としていると解されかねないような運動もみられるようになった。また，早期解決を求める住民の運動は，被害と汚染源の正確な特定よりも，支払能力が見込まれる事業者に補償を要求するような機会主義的行動に陥りかねない。補償金額の公正さに問題は残るが，制度的な被害者救済が機能していない状況下で，被害者が速やかに補償を獲得できるうちは，自力救済運動による速やかな紛争解決を評価することもできるかもしれない。しかし自力救済運動がいつも被害者補償の機能を果たすという保障はない。自力救済運動と汚染源企業の力関係はいつ逆転するかわからない。

汚染を排出した工場を実力で操業停止に追い込み，被害者と加害者の直接交渉によって補償額を決めるというような自力救済運動は，社会全体からみて費用が高く，望ましい方法とはいえない。台湾では，公害紛争解決に用いられ得る社会的チャンネルである，立法，司法，マスメディア，地方政府が十分に機能していなかった。立法院は国民党政権が台湾に来て以来大部分の議席が改選されていなかった。司法の独立性は保たれず，人々は裁判の公正を信用しなかった。とくに行政や国営企業を相手に抗議する場合に司法的手続は信用されてこなかった。マスメディアは政府，国民党の支配下にあった。地方自治体の権限は弱く，財源も乏しかった。また，公害紛争の行政的仲裁制度も機能していなかった。このような状況下では民衆がとり得るのは汚染源排出企業に対する実力行動しかなかったのであろう。台湾では各種の紛争のなかでも，公害紛争は特に裁判による解決の割合が低かった。法廷での解決を避けてきた結果，台湾では紛争処理のための法理論と判例をすみやかに蓄積することができなかった。法廷において環境保護と環境紛争処理の原則の確立が十分に行われなかった。

## 第3節　環境影響評価制度の形成過程

台湾の環境影響評価制度の形成は，中央政府に環境保護署が設立された1987年以前から始まっている。中央政府の行政院経済建設委員会の前身にあたる経済設計委員会が1975年にアメリカ合衆国の環境影響評価制度の解説を雑誌『自由中國之工業』に発表し，政府機関として初めて国内に紹介している（經設會都市規劃處［1975］）。1979年には行政院衛生署が環境影響評価制度の導入する方針を決め，1980年に大園工業区環境影響評価計画を初めて実施し，台湾省政府もこの年に環境影響評価を実施するための方針をとりまとめている。同年7月に行政院は，各地方政府（県，市）に対して，重大な開発計画についてはその計画段階で環境影響評価を行うように指示した。1983年

７月に，衛生署が最初の環境影響評価法の草案を作成しているが，法案提出には至らなかった。1985年10月，行政院は加強推動環境影響評価方案を通過させ，14の重大な開発計画について環境影響評価を行うことを決定した。1987年８月に環境保護署が成立して以後は，環境保護署によって環境影響評価法の草案があらためてとりまとめられた。行政院での検討，立法院での審議を経て，1994年12月に環境影響評価法が成立した。環境影響評価法の成立以前は，環境に重要な影響を与えうると政府が判断した大規模プロジェクトについてのみ，例外的に環境影響評価が行われていたが，成立後は，法律に定められた開発プロジェクトについては原則として環境影響評価が義務づけられることになった。

環境影響評価法の制定過程では，経済界からの目立った反対は表明されなかったが，上記のように1983年７月に衛生署が最初に法案を取りまとめた段階では，経済建設委員会の反対によってその手続が止められている。経済建設委員会が反対した理由は，その法案が経済開発プロジェクトの推進政策に対する障害となりうるものであったからである。以後，法律の制定という方針自体には異論が示されなかったが，環境影響評価の具体的な手続をめぐって政府で議論が続けられ，速やかな法制定にはいたらなかった。環境保護署の成立以後も，行政院のなかでの調整に３年あまり，立法院への法案提出後も審議にさらに４年の年月を要している。当時の立法院は民主化にともなう改革の途上であり，法案を効率的に審議する体制ではなく，環境影響評価法の審議に要した時間が他の法案と比べてとくに長かったわけではなかったが，審議の過程で行政院の法案に修正が加えられようとしたことは異例であった。立法院のこの動きが，この法案に対する広範な社会的関心を引きつけた。環境影響評価制度が経済開発プロジェクトの障害となることを懸念した経済建設委員会，経済部工業局などの中央政府の経済関係省庁と産業界は，環境影響評価のプロセスへの環境保護署の関与をできるだけ小さくとどめたかった。行政院から立法院に提出された方案は，環境保護署の役割は専門的な知識にもとづく助言に限定し，プロジェクトの許認可はその他の経済関係省庁が行

うというものであった。

行政院と立法院のこうした動きに対して，民主化の進展で力をつけつつあった台湾環境保護連盟などの環境保護運動団体が強く反発した。学界の有力者らと環境保護運動団体は協力して，野党民進党の立法委員らに働きかけた。当時のもうひとつの野党，新党（国民党から分裂した，統一派の政党）の協力もあり，環境保護運動団体は環境影響評価法の立法の最終段階でいくつか重要な改訂を採り入れることに成功した。もっとも重要だったのは，環境保護署が開発計画を主導する省庁からの協議を受けるだけの立場だった法案から，環境影響評価書の提出を受ける機関へと変更された点にあった。この変更により，環境保護署が環境影響評価の過程で主導的役割を担うことになった。このほかにも，環境保護署に設置されて環境影響評価書を審査する環境影響評価審議委員会の委員の３分の２を学識者から選ぶこと，プロジェクト周辺住民がその意見を専門家に代弁させる権利を明文化したこと，公聴会の開催を小規模の開発プロジェクトでも行うようにしたこと，政府の政策に対する環境影響評価も制度に採り入れたこと，などが主な改訂箇所であった[(2)]。

## 第４節　環境影響評価制度の概要

環境影響評価制度は，アメリカ合衆国の1969年連邦環境政策法に基づいて1970年に制度化されたものが最初とされ，現在までに多くの国々で採用されている。日本では環境アセスメントと呼ばれることが多い。開発プロジェクトによる環境への悪影響を防ぐためには，プロジェクトによって得られる便益や収益性だけではなく，その環境への影響についても事前に十分に検討する必要がある。環境影響評価制度とは，開発プロジェクトの内容を決めるにあたって，それが環境にどのような影響を及ぼすかについて，事業の実施主体が自ら調査，予測，評価を行い，その結果を公表して行政や市民などから意見を聴き，それらを反映させながら環境保全の観点からより望ましい開発

計画を作り上げる，という制度である。環境影響評価には，個別の開発計画に関するものだけではなく，経済開発政策や環境政策などの政策が実施される際の環境への影響を事前に評価するものも含まれる。

環境影響評価は，事業者の活動を制限する規制的手段というよりも，事業の便益と費用を含むその詳細な内容と環境への影響を明らかにし，影響を受けうる市民や社会全体にわかりやすい形でそれを整理して，広く知らしめると同時に，市民の参加を通じて事業に関わる社会的合意形成を図り，開発計画に関わる紛争を事前に防ぐという効果も期待され，情報開示と合意形成，紛争処理の手段とも考えられる。環境影響評価を行うのは行政ではなく，プロジェクトの実施主体である事業者である。行政は環境影響評価の実施過程を定め，明らかにされるべき情報とその開示方法を指定し，周辺住民や市民との合意形成を助け，事業内容の修正が必要な場合には事業者に必要な助言を行う。

事業の環境への影響を評価するためには科学的な知識が必要であり，専門家の判断も重要となる。また，環境影響評価によって明らかにされる内容は，あくまでも事前の予測であり不確実性がある。リスクをどのように評価するかは，専門家にとっても必ずしも容易ではない。専門家には，科学的データやリスクをわかりやすく市民に伝え，市民の合理的な判断を助ける役割がある。

台湾の環境影響評価制度は，1999年に法制化された日本の制度と比較して，市民の参加が制度的に保障されているものである。市民は事業者が作成した環境影響評価報告書の説明を受けるだけの存在ではなく，公式に意見を表明してそれに対するなんらかの責任ある回答を受け取ることができる(3)。上述のように，こうした市民参加は，1990年から1994年にかけての環境影響評価法の立法院での審議の過程で，環境保護運動団体とその周辺の学識経験者らが，野党勢力に働きかけて，法律に採り入れさせたものであった。しかし，開発予定地域の住民や環境NGOによる反対運動は，環境影響評価制度を必ずしも積極的に利用してこなかった。行政手続法が1991年に改正されたのに

続き，政権交代後の2001年にも改正され，行政訴訟を以前と比べてはるかに容易に行うことができるようになるまでは，環境影響評価制度への市民の参加は開発に反対する運動にとって有効に利用することは困難であった。

## 第５節　中部科学工業園区の環境影響評価

近年の環境影響評価に関わる紛争のなかでも政治的，経済的にもっとも影響が大きい事例として，中部科学工業園区（中科）の開発計画を取り上げる。

中国経済の台頭とともに台湾から中国大陸への製造業の進出，移転が進んでいるが，半導体･コンピュータなどの電子機器産業，ハイテク産業は，一部を中国大陸に移しながらも，依然として台湾は生産のネットワークの重要な拠点であり続けている。台湾政府はハイテク産業を推進する政策を続けており，1979年７月27日に公布された「科学工業園区設置管理條例」にもとづき行政院国家科学委員会が北部の新竹で科学工業園区（ハイテク工業区）を建設した。新竹科学工業園区は1980年から開設され，半導体，コンピュータとその周辺機器，通信機器などのハイテク産業が集積し，世界的な生産基地として発展した。政府は新竹科学工業園区を成功させた後，台湾南部にも南部科学工業園区を設立し，続いて中部でも科学工業園区を設置し，さらなる開発を進めつつある。新竹科学工業園区も2000年前後には従来の敷地がほぼ満杯となったため，竹南，銅鑼，龍潭，新竹生物医学，宜蘭の基地をそれぞれ設置して，台湾北部で拡張を続けた。従来，ハイテク工業は伝統的な重化学工業よりも産業公害問題を起こしにくい産業と考えられてきたが，ハイテク産業による地下水汚染，未知の化学物質によるリスクなどの問題に対する国際的な非難が高まるにつれて，台湾でも中部科学工業園区の開発計画に対する反対運動が激しくなってきた(4)。

従来，台湾の反公害運動，開発反対運動は，裁判などの司法的手続を用いず，開発主体やそれを許可する行政機関に対する直接的な抗議活動がその主

流であった。行政が裁判に代わって用意した公害紛争処理制度も，期待されたほどは利用されていない。しかし近年では，環境影響評価制度の手続への当該地域の住民や環境運動団体などによる積極的な参加，さらには環境影響評価制度による許可手続の不備を理由に裁判に訴える事例が，重要な開発計画に関わっていくつかみられるようになった。

中部科学工業園区は，そのもっとも重要で先駆的な事例となりつつある。中部科学工業園区の建設は2003年末から始まり，開発計画の第１期の台中地区（台中県），第２期の虎尾地区（雲林県虎尾郷），台中地区（台中市）が完成し，それぞれに立地した工場で操業が行われている。第１期と第２期開発計画の環境影響評価は，わずか２，３週間程度で通過した。第３期の后里地区（台中県），第４期の二林地区（彰化県）の開発計画でも，政府は環境影響評価の速やかな通過を試みたが，地元住民，環境運動団体と開発主体，政府との紛争が発生した。2005年に始まった中部科学工業園区第３期計画の環境影響評価では，そのすべての過程に地元住民と環境運動団体が参加し，反対意見を述べ続けた(5)。しかし，ハイテク産業の振興を急ぐ中央政府全体の意を受け，環境影響評価を担当する環境保護署はその手続の速やかな完了を目指した。その審査は異例の速さで進められ，わずかな条件を付けただけで開発計画は承認された。これを不服とした地元住民と環境運動団体は，行政訴訟を起こした。2010年１月に最高行政法院が，環境保護署の環境影響評価の手続が不備であったことを最終的に認定し，環境影響評価の手続は無効とされた。以下，その間の経緯を簡単に説明する。

中部科学工業園区第３期計画は，国営企業台湾糖業が所有する后里農場と七星農場の合計約246ヘクタールにおよぶ土地を利用して開発するものである。開発主体は他の科学工業園区と同様，国家科学委員会である。2005年10月，国家科学委員会の中部科学工業園区管理局が環境保護署に環境影響評価計画書を提出し，第３期開発計画の手続が開始された。第３期計画の環境影響評価は，専門部会での検討を経て，環境影響評価審査委員会で2006年２月27日に后里農場部分について条件付きで通過，６月30日に残りの七星農場部

分についても条件付きで通過した。

環境運動団体などは，中部科学工業園区が大量の水を利用する計画であるにもかかわらず用水の計画が不十分であること，工業園区からの排水が冬期の渇水時には計画された希釈を実現できず，地下水などを通じて周辺の農業へ影響を及ぼす可能性があること，工業園区に入居する工場は多くの未知の化学物質を使用するにもかかわらずそれらの環境や健康への被害のリスク評価が不十分であることなどを理由に，環境評価審査委員会の拙速な通過を批判した(6)。審査委員会で通過に際して付けられた付帯決議でも，それらの問題についての調査を行うことが条件とされていたが，開発主体に対して開発の事前にそれらの調査を行うことは求めるものではなかった。付帯された条件のうち事後的なものとしては，周辺住民と共同で環境モニタリング組織を運営することや，周辺住民の健康へのリスクの調査も盛り込まれていた。

前述のように，環境影響評価審議委員会の委員の３分の２は，学識経験者から選出されている。そのうち，環境運動団体と関係が深く意見を共にする委員たちは，以上のような強引な環境影響評価の通過には反対し続けた。６月30日の最終的な通過に抗議して６名の委員が辞任し，委員会に対する政府の政治的圧力があったと主張した。政府関係者は委員の３分の１を占めるに過ぎないが，残りの学識経験者の多くは官僚経験者から選ばれており，彼らに対する政府の影響力が行使されたと考えられた。

環境運動団体に後押しされた台中県后里郷の地元農民らは，この決定を覆すため，2006年８月29日にまず行政院に対して行政訴訟を起こしたが，退けられた。続いて2007年３月28日に農民らは台北高等行政法院に提訴した。2008年１月31日，台北高等行政法院は中部科学工業園区第３期計画の環境影響評価通過の決定を無効とした。同年３月４日に環境保護署が最高行政法院に上告し，係争中を理由として同開発計画の工事の停止を命じなかった。同年３月17日，農民らは台北高等行政法院に対して工事停止の仮処分を申請してこれが認められた。しかし2009年12月31日，最高行政法院は農民たちが求めた工事停止の仮処分を取り消している。そして2010年１月21日，最高行政

法院は環境保護署の上告を棄却し，環境影響評価手続の無効が確定した。

この最高行政法院の判決に対して，国務大臣にあたる環境保護署長は激しく反発し，主要な新聞のすべてに意見広告を出して環境影響評価の手続の正当性を主張し，開発に反対する学者や最高法院の判決を評価する学者らを激しく非難した。結局，環境保護署はその環境影響評価を無効とする判決を受け入れず，中部科学工業園区第3期計画は停止されなかった。最高行政法院の判決に対して行政府が採りうる法的な方策はない。最高行政院の判決に行政府が従わないという事態は想定されていない。環境保護署が判決を公然と批判し，その決定を無視するという，法治国家として異常な事態が続いた。

以上のように，環境問題，公害問題に対してこれまで積極的に関与しなかった司法が，中部科学工業園区第3期計画をめぐる紛争で，初めて重要な判断を下した。また，この計画に対する反対運動は，政府の開発政策，環境政策に対して，法的に根拠をもつ形で，重大な影響力を行使しているという意味で，画期的なものといえる。

環境影響評価の手続への市民参加という側面でも，中部科学工業園区第3期計画は重要な事例となった。この事例以前には，環境影響評価手続への住民，市民の参加の機会は限られたものであった。住民，市民は，事業主体が開催する説明会などに参加し，説明を受けるだけの存在であり，そうした機会に意見を述べることも可能であったが，それが環境影響評価に反映されるという制度的な保証はまったくなかった。中部科学工業園区第3期計画において，環境影響評価の手続では初めて，行政手続法にもとづく「聴証会」が開催された。聴証会は，前述した行政手続法の2001年の改正によって導入された制度である。行政手続法の2001年の改正を受けて，環境影響評価法も2003年の改正で，それまでの「公聴会」に代えて聴証会がその手続に取り入れられた。公聴会と聴証会の違いは，公聴会が単なる説明会に近い手続的なものであるのに対して，聴証会はより公式の行政手続にあたり，そこでの説明に際して主催者の発言が守られなければ行政訴訟の対象となりうる。

后里郷の農民らは国家科学委員会に対して聴証会の開催を要求した。環境

保護運動団体と立法委員が政府に働きかけた結果，中部科学工業園区第３期計画の聴証会が2007年５月17日と９月５日の２回にわたって開催された。環境影響評価審議委員会による通過の後に行われたという限界はあったが，聴証会の開催は画期的であった。第１回の聴証会は，中部科学工業園区管理局局長が議長を務め，各人が数分ずつのもち時間で意見を順番に表明していく形で議事運営され，十分な討論が行われなかった。第２回の聴証会では議事運営が改善され，管理局副局長に加えて中立的な学者２名を共同議長として行われた。発言時間の制限も行わず，それぞれの議題に対して行政府と周辺住民，市民，環境運動団体が，初めて対等の立場で議論した。それまでの環境影響評価で行われていた一方的な説明に終始する公聴会では試みられなかった，社会的合意形成を目指した議論が初めて行われた(7)。それまで行われた公聴会では，一方的な説明と意見表明に終始し，論点の整理と共有さえできなかった。第２回聴証会では，どのような問題が残されているのかを明らかにした。また，これまでの情報公開が不十分であり，健康へのリスクなどの調査が必要であることなど，最低限の合意形成は実現した。

中部科学工業園区第３期計画の聴証会は，環境影響評価の手続が終了した後に行われたという限界があったが，その後の大規模開発計画の環境影響評価のモデルケースになろうとしている。彰化県二林郷での中部科学工業園区の第４期計画，さらに同じく彰化県でナフサ分解プラントを含む大規模石油化学コンビナートを建設するという国光石油化学開発計画と続く，政府が推進する大規模プロジェクトでは，地域住民と市民は，聴証会の開催を要求し，環境影響評価の手続が進行するなかで，開催を実現させている。

## まとめ――「開発と環境」をめぐる台湾社会の変動と市民参加――

「環境」とは，経済開発過程での社会変動と関連づける文脈で，社会・経済と自然資源との境界と，そこで起きる多様な相互作用と考えることができ

る。台湾社会を，台湾の環境を保全するひとつの単位としてとらえることが意味をもつことは，民主化の過程で環境保護運動が果たした役割と，環境影響評価制度を通じた市民参加の拡大が民主化を定着させる力となりつつあることをみれば明らかであろう。また，本章では考察しなかったが，「環境」あるいは「自然資源」は，その地域的固有性が主張されることによって，一種のナショナリズムとして機能しうる。ただし，具体的な環境政策，たとえば自然資源の長期的な利用に関わる個々の大規模開発をめぐる利害の調整というレベルで，環境が台湾社会をひとつにまとめる要因として働くとは必ずしもいえない。また，環境保全に対する態度の違いは，「族群」とよばれる台湾社会のエスニシティによる境界とは，少なくとも民主化の進展後は，必ずしも重ならない。

具体的な産業公害や開発計画では，多様な主体の利害と不確実性に対する態度を調整する必要がある。個々の開発プロジェクトだけではなく，政策の評価においても，環境影響評価制度は情報開示と市民の参加を保障して，社会的合意を形成するための有効な手段となりうる。環境影響評価制度は，導入当初は市民参加の手段として必ずしも有効に利用されなかったが，近年では，中部科学工業園区第 3 期計画等の事例のように，市民の積極的な参加がみられるようになり，評価結果に不満をもつ市民による行政訴訟によって，政府の大規模開発プロジェクト推進政策の法的正当性を脅かすという，新たな事態を招いている。

経済の空洞化を防ぐために IT などのハイテク産業を推進するという台湾政府の政策は妥当なものであろう。その政策が社会的亀裂を拡げることを防ぎながら推進するためには，ハイテク産業の便益を強調するだけでなく，その長期的なリスクと環境への影響を市民にわかりやすい形で明らかにし，市民の参加にもとづく社会的合意の形成を行う必要がある。中部科学工業園区第 3 期計画では，ハイテク産業の推進を急ぐ政府は，環境影響評価のプロセスを省略しようとして，社会的な合意の形成に失敗した。中央政府内で市民の環境保全への要求を取り込む役割を果たすと期待された環境保護署は，こ

の問題では開発を推進するために市民参加を妨げる動きを示し続けている。環境影響評価は，経済開発の環境への影響の事前の予測にもとづく社会的合意形成のプロセスである。環境への影響の推測という作業の検証は個々の市民には困難であり，制度の透明性と運営に対する社会の信頼が，有効な合意形成のためには不可欠である。中立的な立場で環境影響評価制度を運営するはずの環境保護署が開発を推進する立場に立っていると市民に疑わせるような，中部科学工業園区第３期計画をめぐる動きは，この制度の基盤を揺るがしかねない。

一方で，これまで環境問題，環境紛争の社会的な解決に際して重要な役割を果たしてこなかった司法が，行政訴訟の形で初めて政府の行政手続に介入し，強い影響力を示した。経済開発と環境に関わる問題に対する司法の態度の変化は，「公民訴訟」においても顕著に表れている(8)。公民訴訟は2002年に成立した環境保護基本法に採り入れられている。公民訴訟が初めて採り入れられたのは，大気汚染防止法の1998年の改正であった。環境影響評価法にも，2003年の改正で導入されている（第二十三條八，九）。公民訴訟は，すでに発生している環境問題や開発計画で直接被害を受ける周辺住民などの関係者ではなくても，問題に関心をもつ市民が社会全体の公益を守るために裁判に訴えることを認める制度である。インドの公益訴訟（public interest litigation）やアメリカ合衆国の公共訴訟（public law litigation）などの制度に類するものである。台湾では公民訴訟の導入にあたってその濫用による開発計画の停滞が一部では心配されたが，制度の運用が厳格に行われたため，しばらくは実際に適用されることがなかった。2008年１月，公民訴訟によって環境保護運動団体が初めて勝訴した。これは台湾環境保護連盟が台東県杉原海岸リゾート開発計画の環境影響評価について2007年５月に高雄高等行政法院に提訴し，受理されたものである。判決では，環境影響評価の手続の不備が認められ，杉原海岸リゾート開発に対する許認可は無効とされた。環境保護運動団体による公民訴訟は，今後増加していくとみられている。

台湾では，政治的自由化，民主化にともない，環境保護運動が活発に行わ

れるようになり，代表的な社会運動のひとつとなった。環境保護運動は，民主化が進展する過程で，一定の政治的な役割も果たしたと評価されている(9)。行政が多様な環境問題への対処する経験も能力もなかった時期には，自力救済にみられるような社会的な混乱がみられたが，環境政策の制度と組織が整備されて生活環境の改善などで実績が上がるにつれて，自力救済のような激しい環境紛争は減少していった。この間，司法はほとんどその役割を果たしてこなかったが，2000年代後半になって，経済開発と環境保護をめぐる問題において，環境影響評価や公民訴訟を通じて，政府の開発政策の方向に大きな影響を与えるような重大な決定を行うようになってきた。環境影響評価制度への市民の参加の拡大は，行政の問題処理能力と，司法の役割の拡大とあわせて，開発と環境に関わる主要な主体が，台湾社会のなかでようやく出そろい，制度的にその活躍の場所を確保し，社会的な合意形成のための基盤が整いつつあることを示唆している。個別の開発プロジェクトの可否を超えて，台湾全体の環境保全はどのような方向を目指すのか，市民の利害関心をどのように政策に取り入れるのか，市民参加のあり方については，市民の参加にもとづいて社会的に合意される必要がある。

〔注〕

(1) 1990年代初めまでの公害紛争，自力救済事件については，寺尾［1993］，陳［1999］，Terao［2002］，何明修［2006］などを参照。

(2) 1993年から1994年にかけての環境影響評価法の制定過程については，Tang and Tang［2000］，徐世榮／許紹峰［2001］，Tang et al.［2005］などを参照した。

(3) 台湾の環境影響評価制度，環境影響評価法については，何玉麗［1996］，黄［2001］，などを参照。環境影響評価への市民参加の制度的な側面について，王毓正［2010］が国際比較を行いながら分析している。制度の運用実態やその問題点については，湯京平［2000］，湯京平／邱崇原［2010］などの研究がある。

(4) 新竹科学工業園区の環境問題については，環境運動団体台湾環境行動網によって，Taiwan Environmental Action Network［2001］にまとめられている。そこでは，沿岸の汚染，水の大量消費，地下水汚染，大量の排水，化学物質

の周辺住民に対するリスクなど，その後の中部科学工業園区の環境影響評価と共通する問題が取り上げられている。

(5) 中部科学工業園区第３期開発計画の環境影響評価については Tu and Lee［2008］，杜文苓［2010］を参照。

(6) IT 産業などのハイテク産業ではさまざまな化学物質を利用するが，環境影響評価制度ではその運用において，事前の評価項目に水質では BOD，COD，SS など，大気では硫黄酸化物，窒素酸化物など，伝統的な汚染物質しか入れておらず，産業の多様化，高度化に十分に対応できていなかった。

(7) 第２回聴証会については，当日の参加者による合意にもとづき，詳細な記録（中部科學工業園區管理局［2007］）が中部科学工業園区管理局によって作成され，同局のホームページ（http://www.ctsp.gov.tw）で公開されている。

(8) 台湾における環境問題に関わる「公民訴訟」については，葉［2010］を参照。葉［2010］では，2009年７月の時点で係争中のものを含むすべての事例９件の環境保護に関わる公民訴訟を紹介している。

(9) Tang and Tang［1997］，Hsiao［1999］，黄錦堂［1999］，何明修［2006］などを参照。

## 【参考文献】

＜日本語文献＞

黄三榮［2001］「環境影響評価制度における住民の地位――台湾と日本の比較――上／下」（『萬國法律雙月刊』第117号　６月　65-74ページ／第119号　10月　103-117ページ）。

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』第58巻第２号　11月　65-95ページ）。

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ページ）。

葉俊榮［2010］（徐行訳）「環境アセスメントにおける市民訴訟の運用――台湾における実践と検討――」（『新世代法政策学研究』第６号　４月　29-50ページ）。

若林正丈［1992］『台湾――分裂国家と民主化――』東京大学出版会。

＜中国語文献＞

杜文苓［2010］「環評決策中公民參與的省思――以中科三期開發爭議為例――」（『公共行政學報』第35期　６月　pp. 29-60）。

何明修［2006］『綠色民主――台灣環境運動的研究――』台北 群學出版。
何玉麗［1996］「我國環境影響評估法制之分析」（『台灣經濟研究月刊』第19卷第12期 12月 pp. 106-112）。
黃錦堂［1999］「民主化對環保政策之衝擊與困應之道」（朱雲漢／包宗和編『民主轉型與經濟衝突――90年代台灣經濟發展的困境與挑戰――』台北 桂冠圖書 pp. 113-154）。
經設會都市規劃處［1975］「美國『環境影響報告』簡介」（『自由中國之工業』第44卷第6期 12月 pp. 19-25）。
湯京平［2000］「民主行政與永續發展――比較台灣與香港的環境評估制度與運作――」（『問題與研究』第39卷第8期 pp. 17-36）。
湯京平／邱崇原［2010］「專業與民主――台灣環境影響評估制度的運作與調適――」（『公共行政學報』第35期 6月 pp. 1-28）。
王毓正［2010］「從奧爾胡斯公約檢視我國環境影響評估法制中民眾參與之規範」（『公共行政學報』第35期 6月 pp. 61-117）。
蕭新煌等［1988］『七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析』台北 行政院環境保護署。
徐世榮／許紹峰［2001］「以民衆觀點探討環境影響評估制度」（『臺灣土地研究』第2期 5月 pp. 101-130）。
中部科學工業園區管理局［2007］「『中部科學工業園區后里園區開發計畫』第二次聽證會紀錄」（2007年10月3日）台中 行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局。

＜英語文献＞

Hsiao, Hsin-Huang Michael［1999］“Environmental Movements in Taiwan,” in Yok-shiu F. Lee and Alvin Y. So, eds., *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives*, New York: M.E. Sharpe, pp. 31-54.
Taiwan Environmental Action Network［2001］“Environmental and Social Aspects of Taiwanese and U.S. Companies in the Hsinchu Science-Based Industrial Park,” Report to the California Global Corporate Accountability Project, April（http://oldsite.nautilus.org/archives/cap/reports/TaiwanReport.PDF, 2011年9月14日アクセス）.
Tang, Ching-Ping, and Shui-Yang Tang［2000］“Democratizing Bureaucracy: The Political Economy of Environmental Impact Assessment and Air Pollution Fees in Taiwan,” *Comparative Politics*, 33, pp. 81-99.
Tang, Shui-Yan, and Ching-Ping Tang［1997］“Democratization and Environmental Politics in Taiwan,” *Asian Survey*, 57(3), pp. 281-94.
Tang, Shui-Yan, Ching-Ping Tang, and Carlos Wing-Hung Lo［2005］“Public Participa-

tion and Environmental Impact Assessment in Mainland China and Taiwan: Political Foundations of Environmental Management," *Journal of Development Studies*, 41(1), pp.1–32.

Terao, Tadayoshi［2002］"An Institutional Analysis of Environmental Pollution Disputes in Taiwan: Cases of 'Self-Relief'," *Developing Economies*, 40(3), pp. 284–304.

Tu, Wenling, and Yujung Lee［2008］"Does Standardized High-Tech Park Development Fit Diverse Environmental Conditions: Environmental Challenges in Building Central Taiwan Science Park," in *Proceedings of the 2008 IEEE International Symposium on Electronics and the Environment, San Francisco, May 19–22*, pp. 177–182.