

第5章

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

はじめに

台湾は1960年代から急速な産業化を実現し、その過程で産業公害、生活環境の悪化、自然資源の劣化などの著しい環境問題を発生させた。環境政策の展開は大幅に遅れ、急速に深刻化した環境問題への対応が追いつかなかった。水質保全、大気保全などの規制法はすでに1970年代半ばから制定されていたが、規制の水準は緩く、執行の裏づけとなる行政組織の整備が十分になされなかった。本格的な環境政策の進展は1980年代後半から始まったと考えることができる。台湾の環境問題・環境政策がそのような展開をたどった背景として、分裂国家であることを名目として政治的自由を抑圧したままに急速な産業化を推進してきた政府の環境汚染問題の深刻さへの認識が遅れ、汚染問題に対する市民の不満は抑え込まれ続け、対策が後手に回ったことがあげられる。1980年代初めから政治的自由化、民主化を進めざるをえない状況になった際に、政府も民間企業も市民も、適切な対策に取り組むための制度と経験をもっていなかったため、多数の公害紛争が発生し、適切な紛争解決がなされず、紛争が頻発し続けるなど、一部では社会的混乱を招いたといえる。

台湾の環境問題、環境政策については、1990年代初めの時点で佐藤 [1992]、寺尾 [1993] などにより概観され、経済開発を推進する権威主義的体制から

の民主化の過程において発生した環境問題とその対策に焦点を当て、政治経済学的視点から台湾の環境問題、環境政策の展開が分析されている。本章ではそれらの先行研究の視点をふまえて、主に1990年代後半から2000年の政権交代を経て最近までの変化を展望する。

具体的には、まず第1節で、1980年代半ばから最近までの環境政策の全体的な形成過程を簡単に振り返る。また第2節で、大気と水質を中心に環境汚染の改善がどの程度みられるかを、台湾全体のマクロ的なデータを用いて概観する。さらに第3節で、環境汚染取り締まりの執行がどの程度機能していたかを、公表されている統計データを用いて分析する。第4節では、環境行政を実際に執行し、その有効性を左右する地方政府の環境行政部門の整備過程を概観する。以上の作業は、1980年代末に環境政策が実質的に始まった後に、実際にそれがどれほど施行され、実効性をもったものだったかを全般的に評価するためのものである。

第5節では、環境政策の主な執行主体である地方政府と、民主化の定着にとって重要な意味をもつ地方政治との相互関係を、台中縣、台南縣、雲林縣を事例として取り上げて分析し、民主化に伴う地方分権化が地方政府の環境政策に与えた影響を検討する。そして第6節では、環境政策の形成過程に大きな影響を与えてきた環境紛争、反公害運動が民主化の過程でどのように変遷してきたかをたどり、さらに社会運動団体が地域社会の再生運動に傾倒していくことと民主化の基層への定着の関係を考察する。

以上のような内容はいずれも、台湾における民主化の過程と環境問題、環境政策との関係として、中央レベルでの非制限的な選挙の実施に代表される狭義の民主化が制度的には一応の形を整えた1990年代初めの時点で先行研究が想定していた、台湾における民主化が環境政策の進展において重要な役割を果たしただけではなく市民の環境問題への対策の要求が、民主化の過程を推し進める要因となったという議論を、その後より広い意味での民主化が進んでいく過程での環境政策の展開をふまえて、改めて検討するためのものである。

第1節 産業化の進展と環境問題の発生、環境行政の展開⁽¹⁾

第二次世界大戦後の台湾の経済成長は著しく、1952年から1991年までの40年あまりのGDPが年平均で実質8.7%と高い成長を達成した。とくに1960年代、1970年代には、短期的には変動もあったが、実質10%近いGDP成長率を維持し続けた。1人当たりGDPは1991年に1万米ドルを超えている。

寺尾 [1993] などでも明らかにされているように、このような急速な経済成長、産業化の結果として、自然環境に対する負荷が急速に拡大した⁽²⁾。適切な対策、政策がとられなければ、急速に拡大する環境への負荷を軽減して被害を防ぐことはできない。しかし、実効性を伴った環境行政の整備は、経済成長の進展と環境への負荷の拡大に比べて大幅に遅れた。経済開発を推進することで、政治的自由を抑圧してきた台湾の国民党政権は、急速な産業化に伴う産業公害、環境汚染問題の深刻さへの認識が遅れ、経済成長を優先して問題への対処の取り組みを遅らせ、事態をいっそう深刻にさせたといえる。政府の取り組みの遅れだけではなく、政治的自由を抑圧したことにより、産業化による環境汚染問題や大規模開発計画に対する市民の不満・不安や抗議が抑え込まれて、問題の顕在化を大幅に遅らせ、対策を遅らせ、環境への負荷や周辺住民への負担が大きい不適切な大規模開発計画が実施されることになった。そのような事態は、1980年代前半からの政治的自由化、民主化の進展と並行して反公害運動、環境保護運動が各地で頻発したことをきっかけに、政府が環境行政の制度と組織を整備し環境政策が推進され、民間企業による対策が促されて、はじめて改善に向かって動き出した。政治的自由化、民主化を求める市民の運動と、環境汚染問題に対する抗議運動や環境保護運動は相互に影響を与えながら並行して行われ、民主化、政治的自由化と並行して環境対策を推進させる社会的圧力となった。環境保全を求める運動が、政治的自由と民主化を求める運動に力を与え、段階的に実現していった政治的自由化と民主化が、環境汚染問題に対する市民の不満のさらなる噴出を可能に

し、政府と企業の環境汚染対策の進展を促していった。

台湾の環境行政は、1971年に行政院（中央政府）内の内政部衛生局が独立して、行政院衛生署（「部」，「署」は行政院〈中央政府〉の部局であり，「部」は当時の日本政府では「省」に，「署」は総理府内の「庁」に相当したと考えられる）が設立され，その中に環境衛生處（「處」は，当時の日本政府では省庁内の「局」あるいは「課」に相当すると考えられる）が設立されたときにさかのぼることができる。これ以前は，環境行政の前史ともいえる公衆衛生・環境衛生行政さえもが中央政府に独立した組織をもっていなかった。地方政府においては，台湾省政府に衛生處が設置されていた⁽³⁾。台北市政府には1968年に環境衛生局が設置された。台湾省政府のもとにある各縣・市政府においては，1962年の改組で衛生局内に環境衛生業務を担当する課が設置された。

1971年の行政院衛生署の設立以後，さまざまな規制法が整備される。1974年に「水污染防治法」が，1975年に「空氣污染防治法」が公布された。また1974年に「廢棄物整理法」が公布されている。しかし，いずれも施行細則や汚染物質排出基準値などが十分に整備されておらず，実効性のある管理がなされているわけではなかった。この時点では，行政院衛生署が大気汚染対策を，經濟部に設置された水資源統一規劃委員會が水質汚濁対策を担当していた。

1982年，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劃委員會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た大気汚染を一本化して引き継いだ。台湾省政府においても，分散していた各種の公害対策部門を一本化して同じ時期に省政府環境保護局が設置された。それぞれの規制法の実施規定もようやく整備され，実質的な公害規制政策，環境政策がようやく始まった。

1987年8月，行政院環境保護署が設置され，中央政府に独立した行政組織としての環境行政部門が成立した。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・民主化の進展に伴って，それまで表面化しなかった公害問題，環境汚染事件が台湾各地で顕在化して，すでに大きな社会問題となっていた。とくに，それまで政治的に抑えられてきた公害紛争，環境汚染や新

たな開発計画に抗議する住民運動が各地で頻発するようになり、規模が大きくなり、激化したことが、この時期の特徴であった。既存の経済活動に伴う産業公害や新たな開発計画に対する、地域住民が行う自発的な抗議、反対運動は、「自力救済」と呼ばれる。自力救済の公害紛争においては、被害者、関係者らは、司法や行政の手続きを頼りにせず、「自救會」といった形の臨時組織を結成して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、時としては集団の実力行使で汚染排出源の工場の操業を停止した。反公害、反大規模開発の自力救済はすでに1980年代前半からみられていたが、台湾全土で頻発するようになったのは1980年代後半、とくに1987年7月の戒厳令解除に前後する政治的自由化の時期であった。

1987年の行政院環境保護署設置以降は、中央政府の環境行政部門に大きな組織的変更はない。政府は環境保護署の独立性をさらに高め、中央政府の他の部門が担当する環境関連の行政権限も集約して「環境資源部」を設立することを検討している。地方行政制度での大きな変化としては、1997年の第四次改憲による台湾省政府の実質的な廃止があった。立法の面では、1992年に「公害糾紛処理法」が、1994年に「環境影響評価法」が制定され、大気、水などの個別の汚染媒体を対象とする規制以外の分野に及んでいる。水質汚濁、大気汚染、廃棄物などを規制する既存の法律も、行政院環境保護署の成立以後、度々改定されている。政府の環境政策の全体的な方針を示す「環境基本法」については、1980年代末から1990年代初めにかけて広範に議論されたが結局意見がまとまらず、1990年代を通じて基本法が制定されないまま、環境法の各論の整備、改定が盛んに行われた。2000年に民進党政権が誕生して以降、再び基本法制定が試みられ、2002年12月に「環境基本法」が成立した。環境基本法では、「公民訴訟」が盛り込まれている点がとくに注目される。公民訴訟はすでに大気、水質、廃棄物などの規制法の最新の改正に盛り込まれているが、基本法で改めて規定されたものである⁽⁴⁾。しかし「公民訴訟」の規定を活用した訴訟はまだ実質的には行われていない。

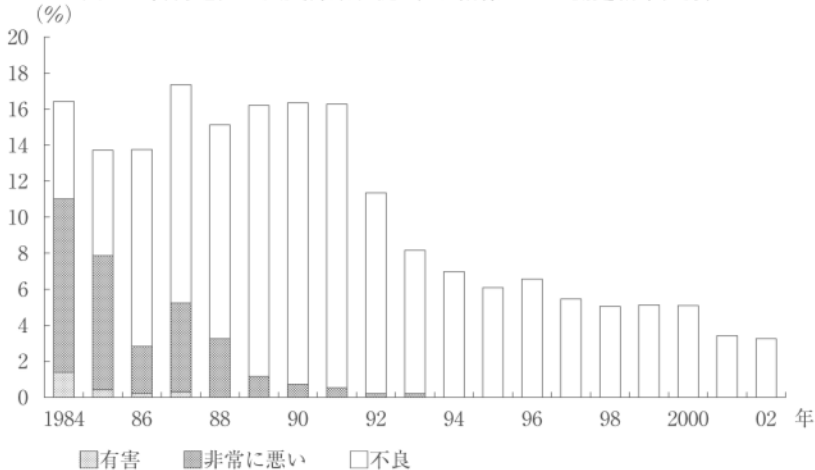
第2節 環境汚染の改善状況

上記のような環境行政制度の整備の成果として、環境改善は全体にみて一定程度は達成されたと評価することができる。とくに大気汚染の状況は、関連する指標をみるかぎり、大幅に改善している。これは、産業活動に起因する硫黄酸化物などの汚染対策が進んだこと、都市部における交通インフラの整備や自動車、自動二輪車などの排出削減対策が一定の成果をもたらしたと考えられる。

台湾で大気汚染の状況を表すために用いられているPSI指標（Pollutants Standard Index：大気汚染の指標であり、まず硫黄酸化物、窒素酸化物、大気中微小粒子、炭化水素、オゾンなどの汚染物質の濃度をそれぞれに指標化・標準化して、その場所・時点で最も悪い値を表した汚染物質に関わる数値を示したもの。以下の図1は、各地の観測点の観測結果の各年分全体がPSI指標で「良好」、「不良」、「非常に悪い」、「有害」のどの区分に分類されたか、それぞれの割合をパーセントで示したもの）が各測定地点でどの程度深刻な汚染を示しているか、その変化を時系列で表した（図1）。PSI指標で表された台湾の全般的な大気汚染状況の時系列変化をみるかぎり、大気汚染は1980年代後半から改善し続けている。とくにPSI指標で最も深刻な大気汚染状況を示す「有害」およびそれに次いで深刻な「非常に悪い」という測定結果は1991年を境に以後はほとんど観測されていない。1992年以降も「非常に悪い」に次いで汚染されている「不良」の測定結果の割合が低下して、最も汚染が少ない「良好」の割合が上昇する傾向が続き、全般的に大気状況が改善し続けていることをPSI指標は示している。

PSI指標が100を超えた（「良好」以外、すなわち「不良」、「非常に悪い」、および「有害」）場合、その原因となった汚染物質は、大気中微小粒子（PM₁₀）が主要な割合を占め続けている。しかし、その割合は低下傾向にある。1995年までは大気中微小粒子（PM₁₀）がPSIを100以上の場合の60%から70%でその原

図1 台湾地区の大気汚染状況 (PSI指標による測定結果区分)



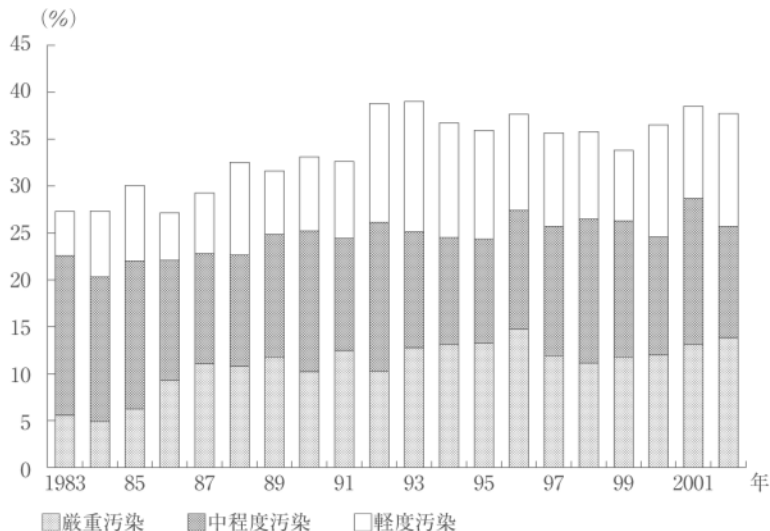
(注) 上記三つの区分以外は「良好」に区分される。

(出所) 行政院環境保護署編『環境保護白皮書』, 各年版より作成。

因物質となっていたが、1997年以降は40%台にとどまることが多い。代わりに1994年ごろから大気中に排出された炭化水素類と窒素酸化物の光化学反応によって生成される光化学オキシダントの一種であるオゾン (O_3) の割合が上昇し、1997年から大気中微小粒子 (PM_{10}) と逆転して50%以上を占め、その後も2000年を除いて50%以上を占め続けている。二酸化硫黄 (SO_2) や二酸化窒素 (NO_2) が、PSI指標100以上の場合の原因となったことはほとんどない。PSI指標悪化の原因が、大気中微小粒子 (PM_{10}) から、オゾン (O_3) へと転換していることは、汚染排出源として都市などでの自動車・自動二輪車排ガスの重要性が相対的に高まっていることを示唆していると考えられる。

水質に関しては、主要な河川の汚染状況の測定結果をみると、全般的に大きな改善はまだ達成されていない(図2)。台湾地区の主要河川の測定地点で、BOD₅、DO (溶存酸素)、SS (浮遊物質)、アンモニア、それぞれの測定結果を点数化し、その平均を取って算出した数値を元に、流域を汚染の程度を示した四つに区分したものである。それぞれの汚染度の区分が占める距離を、流

図2 台湾地区重要河川の汚染度区分（距離，％）



(注) 上記三つの区分以外は「全くあるいはほとんど汚染されていない」に区分される。

(出所) 行政院環境保護署編『環境保護白皮書』，各年版より作成。

域の総延長距離に対する割合（％）を示した。汚染が最も深刻な「嚴重汚染」に区分される流域の割合は，1986年，1987年に急速に拡大した後，横這いか長期的には悪化の傾向を示している。「中程度汚染」，「軽度汚染」を合わせてみると，1992年，1993年までは悪化の傾向がみられ，その後も改善が進んでいない⁽⁵⁾。

廃棄物対策のうち，一般廃棄物については，中央政府は従来の埋め立て処分から，処分場の不足に直面して焼却処分への転換を進めてきた。行政院環境保護署は，台北市，高雄市と各縣（および縣と同格の市）にそれぞれ少なくとも一つの焼却炉を建設する方針を決め，1990年代に各地で焼却炉の建設が推進された。建設資金の一部は中央政府が負担したが，具体的な建設計画については各地方政府にゆだねられた。しかし，迷惑施設に対するいわゆるNIMBY（not in my backyardの略，ごみ焼却炉などの迷惑施設は，自分も必要とするものであっても，自宅の裏庭にはつくってもらいたくないという地域感情）の間

題や、利権を求めた地方派閥の介入などにより、必ずしも計画どおりには建設が進まなかった⁽⁶⁾。1990年代末以降の台湾経済の停滞に伴って消費が落ち込んだことにより、廃棄物の排出量は減少に転じている。すでに焼却炉の建設を終えた地方政府の一部では、焼却炉の必要以上の容量をもてあましているところもあると、ダイオキシン問題に取り組むNGOなどからの指摘がある。1997年から、容器類、乾電池、潤滑油、自動車、タイヤ、家電製品、コンピュータなどのリサイクルを促進し不法投棄を防ぐため、生産・輸入業者から一定の費用を徴収して政府が管理する基金に入れ、使用済みの廃品を回収・運搬・処理（リサイクル）する主体にその基金から補助金を支払う制度が導入されている。このリサイクル制度は不法投棄を減らし、廃棄物排出量の減少にも寄与したと考えられる。産業廃棄物については、とくに有害廃棄物の不適切な処分が問題になっている。中央政府の行政院環境保護署は、「事業廃棄物管制中心」を2000年に設置し、産業廃棄物の発生から運搬、再利用、処分までを一元的に管理することを試みている。また、經濟部工業局は政府系研究機関である工業技術研究院（Industrial Technology Research Institute: ITRI）と共同で、再利用可能な産業廃棄物については、排出者から情報を集めて需要者に提供するデータベースを作成して、その再利用を促進している⁽⁷⁾。

第3節 環境行政部門による排出源に対する取り締まりの実効性

行政による環境汚染取り締まりの効果を定量的に分析することは難しい。限られたデータからではあるが、主として地方政府が行っている、製造業を中心とする工場、廃棄物処分場などの固定排出源、および自動車などの移動汚染排出源に対する取り締まりの有効性について推測する。

統計資料を用いて全体的な傾向を分析する前に、台湾における汚染源の排出取り締まりの仕組みについて簡単に説明する⁽⁸⁾。大気、水、廃棄物、騒音

などの汚染媒体ごとの規制法に基づき、工場などの固定排出源に立ち入って実際の取り締まりを行うのは、地方政府（縣政府および縣と同格の市政府）である。中央政府の行政院環境保護署も独自の立ち入り調査を行う権限があり、それを担当する機関である環境督察總隊（台灣地區を北区、中区、南区の三つに分けて、それぞれの地区に支部である環境督察大隊が置かれている）がある。しかし、行政院環境保護署の環境督察大隊が汚染排出源に実際に立ち入り調査を行って違反をみつけたとしても、この機関には直接に違反者を摘発する権限はなく、地方政府の担当部署に告発することを通じて違反を摘発する⁽⁹⁾。中央政府の出先機関である環境督察大隊による立ち入り検査は、地方政府による立ち入り検査を補完するものであり、その回数をみても地方政府によるものと比較して遙かに少ない。したがって、立ち入り検査の担い手は主として地方政府であると考えてよいであろう。

大気汚染（固定排出源、および交通などの移動排出源）、騒音、水汚染、廃棄物汚染のそれぞれについて、地方政府（縣政府および縣と同格の市政府）による年間の汚染源などに対する検査（取り締まり）回数、そのうち何らかの違反が見つかり科料支払いに至った場合の割合（％）、科料支払い1回当たりの平均支払い額（NT\$）を示す（表1）。水汚染に対する検査・取り締まりの対象となる排出源は主として製造業と畜産、大気汚染の固定排出源は主として製造業と考えられる。

検査の結果、違反に対する科料を支払った場合の総検査回数に対する割合は、1988年には全体で約36%に達し、とくに廃棄物汚染の取り締まりの場合には実に約74%、水汚染の場合には約50%に達した。この時期、地方政府が立ち入り検査に入った際に、多くの場合に違反が発見されて科料の徴収に至っていたことが分かる。規制は存在してもほとんど実効性をもっていなかった状況といえる。このような状態を招いた原因としては、(1)そもそも排出者に規制の存在が認識されていなかった、(2)その時点で技術的、費用的に実行可能な水準の規制ではなかった、(3)汚染源への検査の回数・頻度が低く、摘発される確率が低いと排出者が認識していること、(4)科料（課徴金）の水

準が低く、摘発されて支払う方が汚染防止に取り組む場合よりもコストが低いこと、などの要因が一般に考えうる。これらのうち、どの要因が重要であったかを検討する。

すでにみたように、水汚染、大気汚染の規制法は1970年代前半には制定されていたが、施行細則などが整備されておらず、実効性がなかった。1982年に行政院衛生署内に環境保護局が設置されて施行細則などが整備されて、規制は完全な飾りものの状況ではなくなったが、それを実施する機関がそれぞれの地方政府などに十分に整備されていなかった。また規制の水準が緩く、違反が見つかった場合の科料も低すぎて、汚染排出を削減する費用を支出するよりも科料を払い続けた方が安い場合が多く、排出源に対する排出削減の誘因にならなかった。1987年に中央政府で行政院環境保護署が成立して、すでに存在していた汚染媒体ごとの規制法を改正して規制の水準を厳しくし、違反した場合の科料の水準も一気に上げると同時に、規制を執行する地方政府の環境保護部門の拡充も進んだ。しかし1988年の時点では、技術的に可能なほど規制の水準が厳しかったとは考えられず、排出者に規制が適切に認識されておらず、また科料の水準がまだ十分に高くなく、取り締まりを受ける確率が比較的高い大規模な工場でも科料を支払った方が汚染削減よりも費用が低いという状況にあった。そのような状況では、周辺住民や汚染排出企業を監視するNGO などによる社会的な圧力がなければ、私的企業には汚染を削減する十分な誘因がないことになる。

1988年の時点では、固定排出源の大気汚染の場合でも約15%で違反に伴う科料を支払っている。すでにみたように、廃棄物汚染、水汚染では違反に伴う科料支払いが行われた割合はそれぞれ、74%、50%に達しており、全体にみてこの時期の環境行政部門による検査、取り締まりは、違反の摘発を重要な目的としたものであったと考えることができる。

地方政府の環境部門による検査・取り締まりの実施回数の変化をみると、1990年に水汚染源、大気汚染源（固定排出源）に対する実施回数が急激に増えている。水汚染源に対する検査・取り締まりの回数はその後大きな変化は

表1 地方政府による汚染源検

(1) 地方政府による汚染源検査回数

汚染源区分	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
空気汚染(固定汚染源)	20,207	26,227	43,587	41,396	46,014	51,836	42,040
空気汚染(移動排出源)	198,111	324,347	457,976	466,911	455,222	355,498	472,349
騒音	10,804	16,066	17,309	18,573	26,496	25,612	27,922
水汚染	12,541	24,443	44,161	43,861	42,678	32,838	29,332
廃棄物汚染	96,714	128,750	133,190	121,823	115,623	128,856	157,003
合計(全体)	338,377	519,833	696,223	692,564	686,035	594,640	728,646

(2) 科料徴収比率(%)

汚染源区分	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
空気汚染(固定汚染源)	14.65	18.26	13.11	13.96	10.63	6.90	7.35
空気汚染(移動排出源)	19.15	16.95	15.76	17.05	14.75	13.08	10.22
騒音	14.13	8.22	1.96	1.93	2.69	1.95	2.87
水汚染	50.39	48.76	31.25	27.17	25.75	15.53	15.52
廃棄物汚染	73.98	85.31	59.71	60.11	55.88	54.82	53.33
合計(全体)	35.55	35.17	24.64	24.68	21.62	21.24	19.27

(3) 1回当たりの平均科料支払い額(NT\$)

汚染源区分	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
空気汚染(固定汚染源)	14,755	15,591	14,903	18,965	42,111	51,729	69,680
空気汚染(移動排出源)	2,124	1,810	1,552	1,878	2,333	2,690	2,861
騒音	1,676	1,554	5,182	5,601	4,948	6,441	4,763
水汚染	13,409	8,093	7,025	18,139	23,992	50,358	51,054
廃棄物汚染	756	673	915	1,613	2,271	2,084	1,728
合計(全体)	2,208	1,896	2,149	3,484	5,235	5,679	5,228

(出所) 行政院環境保護署編『中華民國台灣地區環境保護統計年鑑』, 各年版より作成。

ないが、大気汚染源(固定排出源)に対しては、1996年に再び大きく増加してその後もほぼ一貫して増えている。廃棄物汚染に対する検査・取り締まりは1989年と1995年に大きく増えている。環境行政部門による検査・取り締まり回数の増加に伴って、規制に違反している企業が摘発される確率が高まって、企業が規制以下の水準に汚染排出を削減する誘因が高まったはずである。

科料支払いの割合の推移をみると、1988年に50%を超えていた水汚染では、

査と科料徴収（1998～2002年）

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
40,268	58,492	61,247	65,605	61,552	67,460	68,171	68,784
322,289	1,479,435	1,186,879	1,092,348	826,153	1,592,239	1,064,415	1,165,968
28,846	28,355	28,933	27,788	29,876	30,665	25,707	31,528
27,470	27,686	28,807	39,319	42,149	44,383	29,055	29,598
208,777	202,167	182,631	170,134	198,860	194,110	228,260	242,063
627,650	1,796,135	1,488,497	1,395,194	1,158,590	1,928,859	1,415,608	1,537,941

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
6.50	3.74	3.88	4.61	4.42	5.07	3.94	4.29
8.71	3.19	2.37	2.85	2.72	2.60	5.30	4.06
2.54	2.09	3.22	2.22	1.33	1.73	1.05	1.25
19.01	19.22	18.90	17.09	11.12	8.90	11.04	11.17
52.63	47.70	44.40	31.89	30.03	27.76	17.82	23.25
23.35	8.45	7.92	6.86	7.77	5.35	7.30	7.17

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
83,636	76,219	99,888	60,942	80,697	66,331	48,991	38,883
2,733	2,491	3,369	2,446	1,852	1,741	1,741	2,150
6,278	8,465	5,575	9,911	8,859	4,638	9,351	9,219
47,265	48,537	52,024	42,138	49,618	61,549	71,641	67,411
1,462	1,230	1,633	2,509	2,434	2,531	3,589	2,832
11,252	4,392	6,386	7,166	7,143	6,602	5,888	5,462

1990年、1991年の低下で約半分の25%の水準に下がり、1993年、1999年にも大幅に低下して、その後は10%前後の水準を保っている。大気汚染（固定排出源）については、1988年、1989年に約15%から18%あったものが1990年から低下に転じて1992年、1993年に大幅に低下しており、1996年以降はおおむね5%以下の水準で推移している。廃棄物汚染でも低下が著しく、1989年の85.3%をピークに低下に転じ、1990年代前半はおおむね50%台に下がった。

1990年代後半にはさらに低下し、1998年に30%前後に、2001年の数字ではさらに低下して17.8%にまで低下している。

一方、料料が発生した場合に1回当たりに支払われる平均額は、行政による料料の上限額の引き上げを反映して大幅に上昇している。水汚染では1991年、1992年、1993年にかけての上昇が著しく、1990年の7000元（NT\$）から1993年までに一気に5万元以上に上昇している。この平均料料支払い額の上昇に対応して、この時期に料料支払い率は、1990年の31.3%から1993年の15.5%へと低下している。同じ時期に、水汚染源に対する環境行政部門の検査・取り締まりの回数はむしろ減っている。このデータだけから因果関係についてまで断定できないが、平均料料支払い額の上昇をこの時期の水汚染の取り締まりに対する料料支払い率の減少を説明する重要な要因と考えられるであろう。1回の違反摘発当たり平均5万元という金額を支払うことがこの時期の大企業にとって汚染削減の十分な誘因となったかどうかは、別に数量的な検証が必要であろう。1991年に行われた水汚染防治法の改正では、工場排水の基準違反に対する料料の最高額（上限）がそれまでの6万元から一気に10倍の60万元に引き上げられている（『工商時報』1991年4月20日付）。この上限額の大幅な引き上げが、平均料料支払い額の急増を可能にしたと考えられる。

大気汚染（固定排出源）で1回当たりに支払われる料料についても、1991年の1万9000元から1992年の4万2000元、1993年の5万2000元、1994年の7万元、1995年の8万4000元と急激に増加している。料料支払い率は、この増加を反映して、1991年の13.1%から1992年の10.6%、1993年の6.9%へと低下している。廃棄物による汚染の場合は、1回当たりの料料支払い額は、大気汚染（固定排出源）、水汚染の場合ほどの大幅な上昇はみられないが、1990年代後半、とくに1998年からの料料支払い率の急激な低下は、その時期に1回当たりの料料支払い額の上昇幅が大きかったことと関係していると考えられることができる。

以上にみたように、料料支払い率の低下を行政による取り締まりが効果を

もたらして違反を発見する割合が低下した結果と考えると、行政による汚染源検査の回数の増加以上に、料金の支払い上限額を上げたことが、汚染排出源が汚染を削減するための誘因を強く与えたと推測できる。1987年に中央政府で行政院環境保護署が設置され、総合的な環境政策が実質的に始まった直後であった1988年の段階では、行政による汚染源検査は実質的に違反の摘発を主な目的としたものであったと考えられ、実際に違反を見つけて料金を徴収するケースが多かった（汚染源検査に入った場合、全体の35.6%で料金を徴収している）。料金支払い率が低下してきた1990年代後半以降は、行政による汚染源検査の主要な目的も、違反の摘発から、排出基準値の達成を確認することへと変化してきたであろう。実際に、行政による工場や養豚場の排出污水検査を、排出者が民間の測定業者を使って行う自己申告に置き換える動きもある⁽¹⁰⁾。

以上にみたように、大気、水質、廃棄物の排出に対する行政による規制は、汚染源に対する検査の頻度を高め、基準値を厳しくし、料金を引き上げるなどの取り組みによって、一定の成果を上げるようになったといえる。にもかかわらず、台湾全体の数字をみるかぎり、大気汚染の状況は改善しているが、水質汚濁の状況は改善していない。その原因としては、以下のようなものが考えられる。全体にみて、固定排出源に関しては、行政の取り締まりの対象となった事業所だけが問題ではなく、行政が把握できていない未登記の小規模の事業所による汚染排出も、その数が多数あることを考慮すれば、無視できない影響を与えていると考えられる。大気汚染の固定汚染源に関しては、行政による取り締まりの成果があがった結果、汚染状況の改善が進んでいる可能性があるが、エネルギー利用に課税する「汚染税」の導入という、直接規制以外の経済的手段の成果も改善の要因として大きかったと考えられる。大気汚染の移動排出源（自動車、自動二輪車などの交通工具）については、経済発展の程度と比較して対策が大幅に遅れていた大都市の交通インフラの整備が進み、また自動車、自動二輪車の排出ガス規制が国際的にみても厳しいものとなって、1990年代後半に急速に改善が進んでいると考えられる。水汚

染に関しては、表1で取り締まりの対象となっているのは主に製造業と畜産業である。BOD₅に換算して製造業部門が総排出量に占める割合は50%程度、畜産（主として養豚場）が占める割合が25%程度、生活排水が25%程度を占める。流域によっては生活排水が重要な排出源となっており、たとえ製造業、畜産業の対策が一定程度進んでも、水汚染の全般的な状況が改善されるとは限らないという問題がある。また水汚染対策では、大気汚染対策において導入された「汚染税」による間接的規制は、以前から検討されてきたが実現しなかった。

第4節 地方政府の環境行政部門の拡充

以下では、地方政府の環境行政部門の整備を、その人員の増強から示すことを試みる。人員数は、予算額の増減のように経済状況の影響を受けにくく、行政機関の環境行政に関する執行力の潜在的な水準を一定程度は表していると考えることができる。とくに環境汚染の取り締まりに際して、当該部門の人員数はそれを実効性のあるものとするために重要な要因である。もちろん人員数がそのまま汚染を取り締まる活動水準やその有効性を表すわけではなく、人員が単に増加しただけで執行力が高まったと結論づけることはできない。しかし、一定の対象面積や工場数に比して、明らかに少ない人員しか配置されていなければ、頻繁なモニタリングや立ち入り調査、有効な取り締まりが行われていなかったと結論づけることは可能である。また、そのような状況から人員が増加しているなら、少なくとも潜在的には汚染取り締まりの執行状況が改善された可能性を指摘することは可能であろう。

以下では、中央政府で行政院環境保護署が設置された翌年の1988年と、その9年後の1997年を比較する（表2）。1988年の時点で、縣レベルの地方政府（縣政府および縣と同格の市政府）の環境保護部門の多くでは、廃棄物収集、処理の人員を除くと、わずか数人程度の人員しかいなかった。環境保護部門に

は技術者が数人在籍するのみで専属の行政人員がいなかった地方政府が6機関もある。とくに当時からすでに開発が進み経済活動が盛んだった新竹縣においても専属の行政人員がいなかった。1988年当時の規模の人員で縣・市政府が域内の広範な農村に点在する中小企業の工場を頻繁にモニタリングすることは不可能であつたはずである。1988年の時点で人員をそれなりに備えていた地方政府は、政府直轄市である台北市と高雄市だけであつた。1988年以前の人員数についてはデータがないが、その時期には地方政府の環境行政組織の状況はさらに貧弱だつたと推測され、1980年代末までは台北市、高雄市を除く地方政府の環境保護部門による実質的な汚染規制はほとんど行われていなかったと考えられる（地方政府の産業育成部門や農業部門、衛生部門などでも環境汚染対策の一定の取り組みがなされていたが、それらは限定的なものであつた）。

このような状況は、少なくとも人員数でみるかぎり、1990年代後半までにかなり改善され、地方政府の環境保護部門は確実に組織的に拡充している。1988年と比較するため、1998年に台湾省政府が実質的に廃止される直前の時点として、ここでは1997年の数字を取り上げている（台湾省政府の人員の多くは、省政府廃止後は中央政府や他の地方政府に異動した）。地方政府から台湾省政府、台北市政府および高雄市政府を除いた、「縣・市政府合計」でみると、技術者、行政人員、工員の合計で、環境保護部門の人員が1988年から1997年の間に392人から1842人へと約4.7倍に増えている。行政人員の増加が113人から235人へと約2倍の増加であるのに対して、技術者は同時期に217人から945人へと、約4.4倍に増加している。工員は62人から662人へと10倍以上に増えている。

このように人員が急速に増加しているにもかかわらず、これだけ増員しても環境保護部門の本来の定員を埋めることができていない地方政府が多く、汚染の取り締まりなどを有効に行うために十分なほどに地方行政組織が拡充してきたとは必ずしも言えない。しかし、1980年代末までの状況と比較すると、全般的に民主化と地方分権化によって、以前の国民党の権威主義体制下

表2 環境保護関連政府

	総計(環保人員+廃棄物収集)			環保人員(技術者,行政,工具)		
	1988年	1987年	増率(%)	1988年	1987年	増率(%)
台湾地区総計	23,958	33,365	39.3	1,877	3,745	99.5
行政院環境保護署	394	777	97.2	394	777	97.2
台湾省合計	11,640	20,786	78.6	727	2,284	214.2
台湾省環保處	383	442	15.4	335	442	31.9
縣市合計	11,257	20,344	80.7	392	1,842	369.9
台北縣	2,353	5,572	136.8	81	448	453.1
宜蘭縣	272	494	81.6	5	73	1360.0
桃園縣	916	1,627	77.6	29	102	251.7
新竹縣	216	346	60.2	4	37	825.0
苗栗縣	313	499	59.4	8	55	587.5
台中縣	759	1,463	92.8	23	143	521.7
彰化縣	587	1,004	71.0	19	109	473.7
南投縣	329	540	64.1	4	67	1575.0
雲林縣	439	686	56.3	6	51	750.0
嘉義縣	283	494	74.6	6	65	983.3
台南縣	649	1,060	63.3	29	109	275.9
高雄縣	721	1,234	71.2	30	84	180.0
屏東縣	547	924	58.9	10	60	500.0
台東縣	192	277	44.3	4	32	700.0
花蓮縣	230	333	44.8	6	39	550.0
澎湖縣	93	161	73.1	3	26	766.7
基隆市	548	588	7.3	18	39	116.7
新竹市	287	377	31.4	13	52	300.0
台中市	584	1,182	102.4	28	122	335.7
嘉義市	301	614	38.2	16	34	112.5
台南市	638	1,067	67.2	50	95	90.0
台北市環保局	9,083	8,709	-4.1	398	391	-1.8
高雄氏環保局	2,841	30,93	8.9	358	293	-18.2

(出所) 行政院環境保護署編『環境白皮書』(民國八十七年版), 1998年, などより作成。

と比較して地方政府の権限と行政裁量の余地は大幅に拡大しているという背景を考慮すると, 地方政府の環境保護部門の一定程度の充実で, 地方政府に

職員数（1988年，1997年）

（単位：人，％）

技術者			行政人員			廃棄物収集，処理人員		
1988年	1987年	増率（％）	1988年	1987年	増率（％）	1988年	1987年	増率（％）
875	1,942	121.9	436	647	48.4	22,081	29,620	34.1
213	441	107.0	86	153	77.9	0	0	—
393	1,189	202.5	176	316	79.5	10,873	18,502	70.2
176	244	38.6	63	81	28.6	48	0	—100.0
217	945	335.5	113	235	108.0	10,825	18,502	70.9
47	138	193.6	19	40	110.5	2,272	5,124	125.5
5	48	860.0	0	7	—	227	421	85.5
24	51	112.5	5	10	100.0	887	1,525	71.9
4	27	575.0	0	5	—	212	309	45.8
7	22	214.3	0	8	—	305	444	45.6
13	89	584.6	10	18	80.0	736	1,320	79.3
15	79	426.7	4	13	225.0	568	895	57.6
4	38	850.0	0	8	—	325	473	45.5
6	25	316.7	0	11	—	433	635	46.7
5	39	680.0	0	7	—	277	429	54.9
18	72	300.0	7	12	71.4	620	951	53.4
19	67	252.6	6	11	83.8	691	1,150	66.4
3	39	1200.0	4	7	75.0	537	864	60.9
3	20	566.7	1	4	300.0	188	245	30.3
5	22	340.0	1	8	700.0	224	294	31.3
2	14	600.0	1	5	400.0	90	135	50.0
8	30	275.0	8	9	12.5	530	549	3.6
5	25	400.0	8	15	87.5	274	325	18.6
6	50	733.3	10	15	50.0	556	1,060	90.6
5	22	340.0	7	8	14.3	285	382	34.0
13	28	115.4	22	14	—36.4	588	972	65.3
196	191	—2.6	82	138	68.3	8,685	8,318	—4.2
73	121	65.8	92	40	—56.5	2,483	2,800	12.8

意欲があればかなりの取り組みが可能になったはずである。実際に、それぞれの地方政府ごとに、環境政策への取り組みに格差がみられるようになって

きている。

それぞれの地方政府の環境政策の実績を評価することは容易ではない。中央政府の行政院環境保護署は、縣・市レベルの各地方政府の環境保護部門を採点し順位をつけて毎年発表している⁽¹¹⁾。それは中央政府が地方政府環境保護局の行政効率が毎年どの程度改善しているかを評価づけたものといった性格のものである。より長期的な視野での地方政府の環境政策を評価する試みが必要であろう。地方政府の環境保護計画の作成も、一部の地域を除いて進んでいない。各地域の地方政府が環境計画を作成する際の統一的なフレームワークについても、中央政府で調査、研究が続けられている段階である。中央政府の行政院國家永續發展委員會は、「台灣永續發展指標」としていくつかの指標をとりまとめている。これは現実に行われている環境政策と長期的な環境資源管理との間をつなぎ、市民が台湾の環境資源と環境政策の現状を把握することを容易にするものである。2002年に発表された最初の成果では、台湾全体についての計測結果のみであるが、地方レベルでも同様の指標を作成する作業が続けられている⁽¹²⁾。

第5節 地方政府による環境政策と地方政治

台湾では国民党による権威主義体制下で地方政府の権限が著しく制限されていたことが、日本の高度成長期以降の産業公害対策が中央政府よりも地方自治体が主導して進展したことと対比されて、台湾で経済発展の進展と比べて環境政策の展開が遅れたことの重要な要因としてあげられてきた。地方分権化は民主化の重要な要素であり、成果でもある。台湾では、同じく権威主義体制下にあった韓国と異なり、国民党の権威主義体制下においても地方政府の首長(台湾省, 台北市, 高雄市を除く)と地方議会の選挙は行われていた。日本の植民地支配の後に大陸から移転して植民地政権に取って代わった「外来政権」である国民党政権は、台湾の地方政治に基盤をもたなかった。国民党

政権は植民地時代から存在した地方の政治勢力を取り込み、各地で複数の政治勢力を競わせながら、各地の地方政治勢力が協力関係を結んで台湾全体に及ぶ政治的ネットワークを築くことを巧みに防ぎながら、台湾全土を統治することに成功した。その背景、基盤には、中央政府の政治権力の独占と、暴力装置の圧倒的な独占があった⁽¹³⁾。

国民党による地方政治のコントロールは、常に完全に機能したわけではなく、一定の反国民党勢力（「党外勢力」とよばれた）が権威主義体制下においても地方議会や地方政府の首長を占めていた。1980年代の民主化の過程で、1986年に結成された民主進歩党（民進党）を中心とした野党勢力が各地の地方政府、地方議会でも躍進した。1997年の地方選挙では、県政府の首長（縣長）の過半数を民進党が占めるに至った。

民進党は、各地の「党外勢力」が結集して結成されたが、権威主義体制下で抑圧されていた各種の社会運動とも関係をもっていて、反公害・反開発運動、とくに反原発運動と密接な関係にあった。そうした反公害運動勢力との関係を背景として、民進党の地方政府首長は、大規模開発に慎重であると考えられてきた。実際に、たとえば北部で民進党の有力基盤であった宜蘭県では、民進党籍の縣長が、民間大企業の台湾プラスチック社グループが1986年に発表し、中央政府も後押しした宜蘭県における第六ナフサ分解プラント建設計画（「六輕」とよばれる、台湾で6番目のナフサ分解プラント）に反対して、宜蘭県におけるこの計画を断念させている。

台湾における民主化の進展と環境政策との関係を論じる議論は、少なくとも1990年代初めの時点では、政治的自由化、民主化が地方分権、地方自治を拡大し、さらに結果として反大規模開発を主張する社会運動と政治的に近かった民進党が地方政府で政権を取ることによって、地方で環境政策が促進されるという可能性が主として考慮されていたといえる⁽¹⁴⁾。1990年代初めの時点では中央政府の政権交代が近い将来に実現することはほとんど想定されていなかった。

以下では、台中縣、台南縣、雲林縣を事例として取り上げ、それぞれの地

方政府の環境政策において政治的に重要であった課題を紹介し、地方分権化で重要性が増した地方政治と地方政府の環境政策との関係について考察する。台中縣、台南縣、雲林縣は、いずれの縣においても、とくに民主化の進展以降に、地方政府の環境行政あるいは「開発と環境」をめぐる政治が、縣政府およびその首長にとって最も重要な政策課題、政治的争点のひとつとなった、という意味で重要な事例である。

1. 開発反対派首長の挫折——台中縣の事例——

1990年代を通じて、民進党は中央の立法委員選挙でも、各地方の首長選挙でも、躍進を遂げた。とくに1997年の統一地方選挙では民進党の躍進が著しく、花蓮縣、台東縣、雲林縣、苗栗縣、南投縣、彰化縣、嘉義縣、嘉義市といった開発が相対的に遅れた地域や、澎湖縣、金門縣、連江縣など小規模な縣を除いて、開発が進んだ西海岸の主要な縣、および縣と同格の市において、民進党系の候補者が縣長、市長に当選した。

民進党に所属する縣長が反開発的政策を強く打ち出した典型的な例のひとつとして、1998年に台中縣においてドイツのバイエル社（拜耳）の台湾の子会社が二酸化チタン（TDI）を生産するプラントを建設する大規模投資計画が挫折した事件があげられる。台中縣は西海岸の中部に位置し、多数の中小企業が発達し、商業活動も盛んで、台湾のなかでも経済開発が比較的進んでいる地域である。当時の台中縣長、廖永來は、1986年に台湾で最初に合法的に結成された環境保護運動団体、台中縣公害防治協會に設立当初から関わるなど環境保護運動と近い関係にあり⁽¹⁵⁾、その後政界入りし、民主進歩党所属の立法委員などを経て、1997年11月の統一地方選挙で縣長に初当選したばかりであった。

バイエル社が1994年に經濟部に申請していた総額500億台湾元（NT\$）という当時の台湾で史上最大規模の外資による大規模投資計画を、当時の中央政府の経済建設委員會や經濟部、開発推進派が多数を占めた台湾省議會は推進

しようとしていた。民進党に所属する地元の政治家たちがこの計画に対する反対運動団体「反拜耳（バイエル）設廠行動聯盟」を組織し、地元住民に対してTDI生産プラントから劇物が大気中に漏れ出す危険性を指摘し、計画に不安をおぼえる住民を動員するだけでなく国民党に所属する地元の梧棲鎮の鎮長を取り込むことに成功し、活発な抗議活動を行った。廖永來は台中縣長に当選する以前、この反拜耳聯盟の「招集人」をつとめ、運動の中心的な活動家の一人であった。

台中縣長選挙の運動期間中、廖永來は当然この計画に対しては慎重な立場をとり、バイエル社の投資計画を受け入れるか否かは地元の住民投票（公民投票：公投）によって決めるべきだと主張した。廖永來は台中縣長に当選後もこの立場を変えなかった。中央政府は住民投票に対する否定的な論陣を張り、外資の代表者らは民進党の中央本部に対して廖永來縣長に住民投票をやめさせるように圧力をかけた。

民進党にとって、この問題は「開発と環境」をめぐる利害、価値観の対立に対してどのような立場をとるのか試されるという意味で、重要な案件となった。政治的自由化、民主化が十分に進展する以前、政治的な自由を求める政治運動と環境問題などを含む社会問題に抗議する社会運動の利害は未分化で、両者は人的、組織的つながりを保ちながら、一方が勝ち取った政治的自由を互いに利用しながら、結果として共闘関係を結んでいたといえる。しかし、民進党が国民党に代わって政権を取るためには経済界、産業界との関係を改善して理解、支援を拡大することが必要であり、環境保護運動と深い関係があるとみなされてきたことは政権獲得の障害となりかねないと当時考えられていた。産業界の圧力を受けた民進党中央では、当時の許信良党主席らが住民投票に代わって公聴会を開くという妥協案を示した。また党のスポークスマンだった陳文茜は無制限な住民投票は非理性的な抗争を助長すると主張した。民進党中央は、党が反開発、反産業界の立場に立ち続けるとみなされることを恐れ、民進党に所属する廖永來縣長が突出した反開発的な政策をとることを牽制しながら、この投資計画に対して党として反対するか否

かの立場を曖昧にしていた⁽¹⁶⁾。

結局、民進党中央が廖永來縣長の住民投票実施という主張を変えさせることができないまま、住民投票で投資計画を否定されるリスクをおそれたバイエル社は、台湾省政府が台中港に所有していた用地をこのプラントに貸与する議案が省議會ですでに可決されていたにもかかわらず、1998年3月に建設計画を断念すると発表した。この事件は、バイエル社の大規模投資の波及効果に期待していた台湾の産業界に大きな衝撃を与えた。また、中央政府が推進する国策としての開発計画を地方政府が事実上拒否したという意味でも大きな意味があった⁽¹⁷⁾。TDI計画断念が示された直後の1998年4月、反開発派というレッテルを恐れた廖永來縣長はバイエル社に対して、TDI以外の危険性がより低い生産物の投資計画なら縣政府として歓迎すると表明したが、この時点でバイエル社から新たな投資計画を引き出すことはできなかった。

その後、2000年に台湾經濟の停滯が深刻化し、このバイエル社の投資計画に対して台中縣政府が住民投票の実施を主張して計画を受け入れなかったことが2001年11月に行われた縣長選挙で再び政治的争点となって、再選をめざした廖永來には逆風となった。バイエル社の投資計画（拜耳案）を事実上彼が葬ったこの事件を用いた国民党系の対立候補陣営によるネガティブ・キャンペーンは、台中縣でも地域經濟の停滯が深刻化していた当時の状況では、選挙戦で相当の効果をあげたといわれている。結局、廖永來はこの選挙で国民党の黃仲生候補に敗れ、再選を果たすことができなかった⁽¹⁸⁾。環境保護派にとってこの事件の教訓は、地元の強力な反対運動を背景として、十分に時間をかけて住民を広範に巻き込んだ議論に基づく地域社会の合意形成を行わずに、地方政府の首長がその権限を使って独断で投資計画を拒否したという印象を与えたことであろう。

廖永來が台中縣長再選を果たせなかった背景には、民進党が当時置かれていた困難な政治状況も少なからず反映されていたと考えられる。2000年3月の総統選挙で陳水扁が当選し、民進党は中央政府での政権交代に成功したが、政権発足後から2001年2月にかけて、すでに建設中だった第四原発（核四）

建設を中止するか否かをめぐる政治的混乱が続いた。第四原発建設中止を党の政策として掲げていた民進党は、陳水扁政権発足後の2000年12月に一度は建設中止を決定しながら、立法院（議会）で多数を占める野党（国民党、親民党）の執拗な抵抗によって政権運営に行き詰まったため、2001年2月に建設再開を受け入れざるをえなかった。政権与党となった民進党と反原発運動に代表される環境保護運動、反開発運動との間で長年続いた共闘関係は変更を余儀なくされていた。大規模開発計画に対して厳しい態度でのぞんだ廖永來が2001年11月の選挙で台中縣長に再選されなかったことは、民進党と反開発、環境保護運動との蜜月関係の終焉という当時の政治状況を象徴する出来事でもあった。

2. 環境保護派首長のジレンマ——台南縣の事例——

民進党に所属する縣長で開発計画をむしろ推進した例として、台南縣長だった陳唐山がいる。台湾独立運動家として活躍し、長く亡命生活を余儀なくされたが民主化後に台湾に帰国し、立法委員を経て台南縣長に就任した陳唐山は、縣長として同縣内の濱南工業區開発計画を推進した。この計画は、台湾プラスチック社グループの六輕（この建設計画は宜蘭縣で反対運動により挫折した後、桃園縣でも用地取得に失敗して挫折し、最終的に雲林縣で実現した）に続く七輕（第七ナフサ分解プラント）と、台湾で初めての民間企業による一貫製鉄所（燐隆グループ）を含む、大規模工業区を、台南縣の七股郷に隣接する七股潟を埋め立てて建設するというものであった。また、陳唐山縣長はダイオキシン問題などで地元が反対していた台南縣のごみ焼却施設建設も強行し、地元の環境保護運動団体とは敵対し続けた。南部に位置する台南縣は農業が盛んだが、南部のなかでは隣接する高雄縣、高雄市と比較すると経済開発は進んでいない。

この濱南工業區開発計画に反対運動の急先鋒だったのが、陳唐山縣長と同じ民進党に所属し、当時は台南縣選出の立法委員だった蘇煥智であった。蘇

煥智は立法委員としては濱南工業區開發計画反対運動以外にも、台湾南部の環境問題に積極的に取り組む環境保護派の若手政治家として知られていた。七股潟には、世界的に希少な渡り鳥、「黒面琵鷺」(Blackfaced Spoonbill: クロツラヘラサギ)の冬季の生息地となっており、世界中に生息するクロツラヘラサギの過半数以上がここで越冬していた⁽¹⁹⁾。

2000年ごろから顕著になった台湾経済の低迷によって、七輕の建設主体となるはずだった民間の東帝士グループが経営難に陥り、一貫製鉄所の建設主体となるはずだった燁隆も経営が悪化するなど、濱南工業區開發計画それ自体が困難に陥っていた。2001年11月に行われた縣長選挙では、任期を終えた陳唐山に代わって民進黨の縣長候補として蘇煥智が立候補した。蘇煥智候補は、以前から反対していた濱南工業區開發計画を停止することを公約として掲げ、これに反発した陳唐山縣長は同じ民進黨に属し本来は自らの後継者にあたるはずの蘇煥智候補を選挙戦の最終局面に至るまで積極的に応援する姿勢をみせなかった。結局、蘇煥智は台南縣長に当選し、一方で退任した陳唐山は次の立法委員選挙で台南縣から立候補して当選を果たした。こうして陳唐山と蘇煥智は以前とは立場が逆転した。縣長に当選した蘇煥智は、すでに経済状態の悪化により頓挫しつつあった濱南工業區開發計画をその政治力で完全に終結させた。縣長退任後、立法委員として中央政界に復帰した陳唐山は、蘇煥智縣長の反開発政策を厳しく批判し続けている⁽²⁰⁾。このように環境保護派とみられていた蘇煥智も、台南国際空港建設計画については推進し続けている。この計画では、一部ではあるが七股潟を開発するものであり、環境保護運動団体や地元の住民の多くが反対を表明している。また、台湾南部ではすでに高雄国際空港の拡張、国際線の拡充が進められており、隣接する台南縣での国際空港の建設はその必要性が疑問視されている⁽²¹⁾。

同じ民進黨に所属する陳唐山と蘇煥智が濱南工業區開發計画をめぐって対立し、大規模開発反対派として知られるようになった蘇煥智が、台南国際空港建設計画については縣長として推進している背景には、複雑な政治的事情があり、開発推進派と環境保護派の対立、環境保護派の「転身」と考える単

純な図式だけで理解することは難しい。蘇煥智の矛盾する複雑な姿勢について簡単に分析すると、縣長という立場が環境保護派としての立場に優先したという面もあるが、そもそも濱南工業區開發計画への反対が、単に環境保護の立場に立っていただけではなく、その開発主体であった国民党に近かった大企業が自らの選挙地盤である七股郷周辺で勢力を伸ばすことを容認できなかったという面がある。台南縣選出の別の民進黨籍の立法委員がやはり環境保護に熱心であることもあって、縣長として単純に環境保護政策を推進するとそれを主張している政治的ライバルを勢いづけることになってしまう、という警戒感もあるとみることもできる。陳水扁總統の地元である台南縣で中央政府が推進する國際空港開發計画に反対をできるだけ表明したくないこと、地元の経済状況が悪化しつつあるなか、経済界の反発を招きたくないこと、などといった要因が考えられる⁽²²⁾。

環境保護派の弁護士、立法委員として活躍した民進黨の謝長廷が1998年に市長に就任した高雄市政府のように、環境政策に熱意を示し、実績を上げつつある場合もあるが、環境保護運動と密接な関係にあった民進黨出身の首長が必ずしも反開発の立場をとっているとは限らないのである。

3. 中央政府と対立する開発推進派の地方政府——雲林縣の事例——

地方政府が環境保全よりも開発推進を優先させる場合の事例として、雲林縣をあげる⁽²³⁾。雲林縣は、開発が進んでいる西海岸では例外的に産業化が遅れており、今でも農業、畜産業、建設業が主要な産業となっている後進地域である。雲林縣は国民党の勢力が強く、過去に民進黨が縣長選挙で勝ったことはない。1999年11月に行われた、当時の蘇文雄縣長の死去に伴う縣長選挙では、国民党勢力が分裂し、国民党の公認を得られず無所属で立候補した張榮味が国民党と民進黨の候補を破って当選した。その後、2000年3月の總統選挙で得票数を上げるために、国民党は張榮味縣長の復党を認めた。縣長職を手に入れて、国民党の支持も取りつけた張榮味は、雲林縣における政治的

支配を強め、他の地方派閥を押し退けて勢力を拡大していき、2001年11月に行われた縣長選挙で再選されている。

開発が相対的に遅れている雲林縣でも、近年さまざまな形で開発が進められており、産業公害や希少な自然資源の破壊の問題が表面化してきている。張榮味縣長は建設業者に近いといわれ、林内郷湖本村にある枕頭山に生息する世界的に希少な渡り鳥、ヤイロチョウ（八色鳥）の保護を求める運動を無視し、建設工事用の土砂を採取するために枕頭山を削り取ろうとする業者に対して何ら有効な措置をとろうとしない⁽²⁴⁾。同じ林内郷でBOTにより建設計画が進められてきたごみ焼却炉について、立法院と行政院環境保護署は、一つの縣に少なくとも一つの焼却炉を建設するという政策の例外を認め、建設予算の支出凍結を決めた。しかし、中央政府によるこの建設関連予算の凍結に雲林縣政府が反対、抵抗して、BOTであることを利用して中央政府の予算支出を伴わないままの工事着工を認め、建設工事が進められた。建設地点の付近に周辺の縣・市にまたがって水を供給する浄水場の建設が予定されており、水源の汚染が懸念されることや、経済性への疑問などが問題とされ、周辺住民、林内郷内の複数の村長、環境保護運動団体などが建設に強く反対し続けている。周辺住民の反対運動や環境への影響に加えて、隣接する縣・市などにすでに建設されたごみ焼却炉で近年その容量が余っており、台湾全体でみてもすでに焼却炉を建設しすぎて一部では容量をうめるために廃棄物の取り合いが生じているという状況が、中央政府の政策転換の背景にあった。この問題では、ごみ焼却炉の建設推進派の林内郷郷長に対して、建設反対派、環境保護派がリコール運動を展開し、2003年9月、台湾で初めて住民の直接請求による郷・鎮（日本の市町村に相当する）首長の罷免を求める投票が行われたが、結局リコールは成立しなかった。

また斗六市の梅林地区ではダム建設計画に対する反対運動が行われている。この計画は活断層の存在を指摘されながらそれを無視するというきわめて不完全なアセスメントを基に建設計画が進められてきた⁽²⁴⁾。また、虎尾鎮の農地で隣接する化学工場が長年にわたって排出してきた排水中のカドミウムに

よって汚染されていることが、2001年に発覚した。この工場はすでに製法を転換して現在はカドミウムを排出しておらず、カドミウムを排出していた当時はそれを規制する法令がなかったため、排出した企業は行政罰、刑事責任を問われていない。カドミウム汚染の被害を受けて耕作を制限されている農民たちは適切な補償を得られずにいる⁽²⁶⁾。

いずれの問題においても、地方分権化によって権限が強まり、財源、人員が以前よりも拡充したはずの地方政府がイニシアティブをとって問題解決に努力すれば、問題は深刻化せずに別の展開をみせていた可能性が高い。しかし、雲林縣政府は、環境保護の訴えに対しては冷ややかで広く住民の意見を聞く場を設けようとせず、むしろ開発を推進する立場を一貫してとり続けている。また、虎尾鎮の農地汚染問題のようにすでに発生してしまった環境汚染問題の解決にも熱心とはいえない。林内郷の廃棄物焼却炉建設問題においては、中央政府が問題を認めて計画を停止しようとしたにもかかわらず、地方政府の権限を使った抵抗と、公共建設への民間活力導入が、それを覆してしまった。

先に述べたよう、台湾プラスチック社グループの第六ナフサ分解プラント（六輕）は、宜蘭縣での建設計画が挫折し、続いて桃園縣での計画も行き詰まるなど紆余曲折の末、雲林縣麥寮郷に建設された。開発が遅れていた雲林縣では、大規模開発が本格的に始まったばかりである。開発が遅れている地域で地方政府が経済開発を推進することはやむをえないかもしれないが、環境保護に配慮しない開発や、希少な自然資源を短期的な利益のために破壊する開発は、長期的な視点からみて結局は地域社会のためにはならないであろう。

雲林縣政府の開発推進の態度は、縣長が建設業者に近い立場にあり、地方政治の利権と結びついていたことと深く関係していると考えられてきた。中央政府は、このような事態に有効な対抗策をとることができなかった。2004年3月20日の總統選挙において雲林縣で縣長の協力を得ての得票を伸ばすために、陳水扁政権は新たな公共建設を誘導することによって張榮味縣長に近づき、その取り込みを図ってきた⁽²⁷⁾。中央政府の民進党政権が開発を推進す

る縣長に利権の誘導を通じて近づこうとしていた状況下では、縣長の開発を優先する政策に対して、中央政府が環境保護の側面を重視して適切な歯止めをかけることはあまり期待できなかった。

先に述べたように、1980年代半ばまで続いた国民党の権威主義体制下で、国民党はそれぞれの地方で複数の派閥を競争させ、特定の政治勢力がある地方を長期的に支配し続けることを巧みに防いでいた⁽²⁸⁾。民主化以降は国民党によるそのような地方政治に対する統制は効力を失う。また、1988年から2000年までの国民党の李登輝政権下で政治的自由化、民主化は進展したが、その一方でそれまで政治の表舞台に立つことがなかった地下勢力が、政治家に対して公然と圧力をかけ、さらには自ら政治家として登場するなど、政治的影響力を強めてきた。国民党政権の権威主義体制下で強権的な支配が抑え込んでいた地下勢力が、李登輝政権下での政治的自由化によって抑えが効かなくなり、政治的利権に公然と介入するようになったのである。「黒金」の問題（「黒」は「黒道」、ならず者、「金」は金権政治）は、台湾の民主化がもたらした最悪の副産物とされている。

雲林縣においても、権威主義体制下では地方政治派閥は複数存在し、派閥同士が争い、擬似的な政権交代を国民党に強いられることによって、特定の地方派閥が雲林縣全体を長期にわたって支配する状態は巧妙に回避されていた。民主化以後は、雲林縣においてもそのような歯止めがきかなくなっていた。張榮味は1998年の補選で国民党を離党して縣長に当選したが、その後国民党に復帰したうえで、陳水扁政権にも近づくことで政治的基盤を強化し、2004年前半の時点までは縣内に有力な対抗勢力が対峙できない状況であった⁽²⁹⁾。

以上三つの県での事例にみたように、台湾における地方政府の環境政策は、民主化が地方分権化をもたらし、地方分権化が地方の環境政策を推進という単純な図式だけでは理解できない状況となっている。それぞれの地域に複雑な地方政治と利権があり、経済開発と密接に関係している環境政策、資源保全政策は、常にその政治過程の利害調整を経て進行せざるをえないのである。

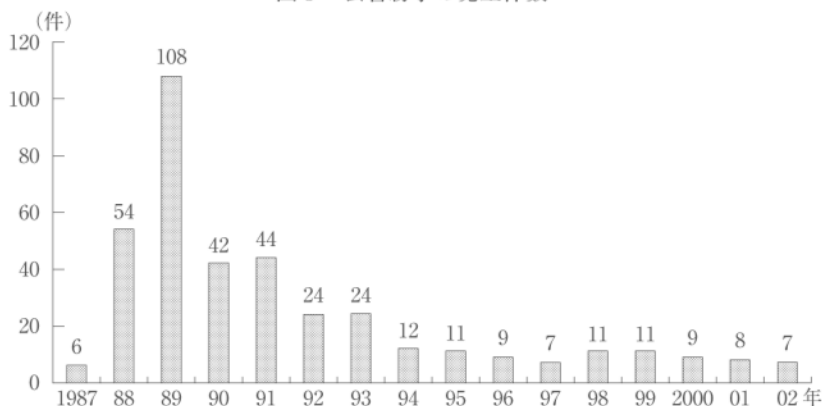
雲林縣の例から明らかなように、地方政府の環境政策も民主化の副産物である「黒金」問題の影響を受ける場合がある。また、台中縣においてバイエル社の大規模投資計画を退けたことが、経済状況の全般的な悪化によって開発に慎重な態度をとる地方政治家に致命的な打撃を与えた事例も、地域社会における議論と合意形成の試みが不十分であった可能性を示唆している。これは、直接的には経済状況の悪化に対応して地域住民がより開発を促進する地方政府を望んだ結果であるが、一度は住民に民主的に選ばれた首長が時間をかけた合意形成を行うことをせず独断で意思決定を行ったことへの反発という側面も否定できない。

以上のような民主化の過程で発生した諸問題を克服するためには、地域社会の基層で民主化を定着させる試みが必要と考えられる。以下では、反公害、反開発の社会運動が地域社会の再生をめざす運動に転換する、という方向性について検討する。

第6節 反公害運動と地域社会の再生をめざす取り組み⁽³⁰⁾

台湾の政治的自由化、民主化の過程において、社会運動が果たした役割は大きい。反公害、環境保護運動も、社会運動のなかで大きな位置を占めていた⁽³¹⁾。1980年代半ばから1990年代初めまで、深刻な社会問題であった、反公害、環境保護を訴えて各地で頻発した「自力救済」の運動は、必ずしも組織化された社会運動とはいえないものであったが、政治的に大きな影響を与えた。1987年8月に中央政府で行政院環境保護署が設立された背景にも、深刻化していた「自力救済」の公害紛争を終息させ社会不安を解消するためには、根本的には生活環境の質を保全・改善する以外になかったという要因がある。1987年7月の戒厳令解除が、各地の自力救済をさらに誘発すると憂慮されたことも、環境保護署がこの時期に設立されたことの背景としてあげることができるであろう。

図3 公害紛争の発生件数



(注) 1987年は7月から12月までの数字。

(出所) 行政院環境保護署『公害糾紛処理白書』, 2000年, などから作成。

行政院環境保護署のデータによれば、公害紛争のピークは1990年代初めであった。図3に示されているのは、行政院環境保護署が重要と認めた公害紛争を集計した数であり、実際に発生している公害紛争は明らかにこれよりも多い。

「自力救済」とよばれる公害紛争は、生活環境の悪化に対する民衆の不満が権威主義体制下で抑圧され続けていたものが、政治的自由化の進展で一気に噴出したものであったと考えられる。1980年代半ばから1990年代初めの時点では、産業公害の被害や、適切なアセスメントを経ていない大規模開発の脅威に直面した地域住民は、たとえ地方政府や裁判所にその解決を委ねても大きな成果は期待できなかった。実際、産業公害の被害や大規模開発に直面した地域住民は多くの場合、当初は地方政府に解決を求めているが、地方政府に問題解決能力がないことを知り、やむにやまれず自力救済に訴えていることが、事例研究などから明らかにされている⁽³²⁾。裁判はきわめて非効率で長い時間がかかり、その過程の公正さが社会的に信頼されていなかった。

公害紛争の減少は、環境行政の組織と制度の拡充によって、それぞれの地方政府で紛争が拡大することを未然に防いでいること、汚染に対する規制が

成果を上げて生活環境が改善してきたこと、などを要因としてあげることができる。実際にそのような要因は重要であったと考えられるが、紛争の減少という事実関係を疑問視する見解もある。何明修は、新聞や雑誌などを用いた独自の集計により、行政院環境保護署が主張するほど劇的には公害紛争の発生件数が減少していないことを示した⁽³³⁾。1990年代前半に紛争発生件数が激減したことについては議論の余地があるが、紛争の発生、処理の過程にこの時期大きな変化があったことは確かであろう。1992年に制定された「公害糾紛処理法」に基づく行政による紛争処理制度が実際に運用され始めるのは、1990年代後半からである⁽³⁴⁾。この制度が導入される以前から、地方政府は公害苦情処理などの制度を通じて、地域住民の不満が深刻化して紛争につながることを未然に防ぐことを試みていた。自力救済で用いられたような地域の地縁、政治的な縁故を利用した解決だけではなく、より開かれた紛争処理過程への転換が試みられてきたといえる。

1980年代半ばから、公害紛争の頻発に伴って、各地で環境保護運動団体が設立された。最初の合法的な環境保護運動団体は、1986年に台中縣で結成された「台中縣公害防治協會」とされている⁽³⁵⁾。この団体は1982年から1986年にかけて問題となった三見農薬という企業の化学工場による汚染に対する反対運動を背景に成立した。地域を限定した活動ではなく、台湾全体で活動する運動団体としては、1989年に成立した「台灣環境保護連盟」が最初のものとされている。各地で起こった反公害、反大規模開発の社会運動を基に成立した運動団体の多くは、大規模開発に頼らない地域社会の再生という課題に直面し、運動の領域を広げて地域に根ざした社会団体として活動を続けている。地域社会再生の運動は、中央政府の行政院文化建設委員會が1990年代半ばから推進している「社區総體營造」(Community Renaissance) とよばれるプログラムとも重なる部分が多い⁽³⁶⁾。

そのような社会運動団体から地域再生運動への転換の成功例として、高雄縣美濃鎮におけるダム建設反対運動があげられる⁽³⁷⁾。美濃水庫(ダム)の建設計画が発表されたのは1992年である。計画発表直後に反対運動が始まった当

初は、山間部に位置する美濃鎮では過疎化が著しく、地域社会の疲弊が進んでいた。台北、高雄などの大都市から帰郷した若い世代の人々が中心になって地域を回り、反対運動を組織した。台湾で少数のエスニック・グループである客家人が多数を占める美濃では、客家の歴史と文化を再生する運動が地域社会再生の取り組みのシンボルとなりえた。またダム建設予定地に生息し夏に大発生する黄蝶が希少なものであることが認識され、その保護の取り組みも運動の求心力となった。客家の特色を残した古い町並みの保全、再生の取り組みや、地域の伝統産業であったタバコ製造場を産業遺産として残す取り組みが行われてきた。ダム建設計画については、2000年に就任した陳水扁総統が美濃を訪れ、自らの任期中は美濃ダム計画を凍結すると発言したため、反対運動は中断している⁽³⁸⁾。

地方政府が開発推進を続けてきた雲林縣においても、地域社会再生の試みが各地で行われている⁽³⁹⁾。雲林縣においても、地方分権化、民主化の進展が地域社会の自立を促進して、地域に根ざした開発を実現させる可能性は、時間はかかるかもしれないが、残されていると考えられる。

行政院文化建設委員會の副主任委員として1990年代半ばに社區總體營造を提唱した文化人類学者、陳其南は、政治的な対立を乗り越えて、地域社会の再生をめざさずに、台湾において民主主義を定着させることはできない、という考えをもってこの運動を推進した。長期的に環境を保全しながら開発を進めるためにも、地域社会の再生の取り組みは重要な試みといえるであろう⁽⁴⁰⁾。

第7節 まとめと展望

本章においては、まず台湾の環境行政の制度的な進展を明らかにし、その効果としての環境汚染改善の程度、汚染排出取り締まりの実効性などについて検討した。また地方政府の全般的な環境行政の制度的進展を検討し、さら

にいくつかの地方政府における「開発と環境」に対する取り組みを取り上げて、民主化に伴う地方分権化が地方政府の環境政策に与えた多様な影響について検討した。さらに、公害紛争、反公害・反大規模開発の社会運動団体が、地域社会再生の運動へ転換、拡充していく過程を紹介した。環境行政の組織と制度の整備は進みつつあり、汚染排出源に対する行政による規制については、一定の成果を収めつつあることが分かった。にもかかわらず、大気汚染では全般的に状況の改善がみられるが、水汚染の問題については、河川の汚染状況をみるかぎり、改善の傾向はみられなかった。

民主化の進展に伴って、環境政策をめぐる政治的状況は複雑な様相を示している。本章では、「開発と環境」に関わる政策をめぐる利害対立がその地域の地方政治自体に大きな影響を与えた事例として台中縣、台南縣、雲林縣を取り上げ、それぞれの地方政府が置かれている状況に焦点を当てた。中央政府においても、民進党が公約として掲げていた第四原発（核四）建設凍結の問題が、2000年の陳水扁政権成立以後、政治問題化した。核四問題はエネルギー政策をめぐる政策論争の課題というよりも政争の具となってしまった。陳水扁政権は、一度は公約どおりに核四の建設凍結を決めたが、立法院で多数を占める野党となった国民党などが執拗に抵抗して予算案の成立や他の政策課題の実行に重大な影響を与えかねない事態となったため、公約の実現を結局断念して核四の建設を再開させた。

先行研究が明らかにしたように、経済開発を推進することによって政治的自由の抑圧を正当化してきた台湾の国民党政権は、産業化の推進に結果として成功したが、産業化に伴って発生した環境汚染問題に対する対策が遅れ、汚染の拡大や不適切な大規模開発の実施を招いた。政治的自由化、民主化が始まり段階的に実現していく過程で、初めて環境汚染に対する市民の不満の表出が可能になり、環境保全を求める社会の圧力が政府の環境行政と企業の環境汚染対策を推し進めていった。

環境汚染に対する市民の不満が爆発した当初、政府は問題を解決するために必要な組織も制度も経験ももっておらず、各地で頻発した個々の紛争を適

切に効果的に解決することができなかった。政治的自由化が進む以前は、市民の不満や紛争を暴力的に抑え込むことができたため、そのような制度も組織も必要とされなかった。そのような「制度的空白」状態は、公害紛争の自力救済による解決が一般的に試みられるという社会的な混乱状態をもたらした。そのような状況が1980年代後半から1990年代初めにかけて続いたが、市民の不満が圧力となって環境行政の制度と組織の整備が推し進められていくにつれて、環境汚染の状況も、いくつかの分野では一定の改善をみせるようになり、公害紛争も以前のような自力救済に偏重した解決ではなく、地方政府などの環境行政組織を通じた解決が頻繁に試みられるようになってきた。

しかし、政治的自由化、民主化が環境政策を進展するという単純な図式だけでは、制度的には政治的自由化と民主化の手続きが一応完了した1990年代半ば以降について、中央政府の政権交代後の環境行政の動きも、地方政府の環境行政の多様な動きも十分に理解することはできない。それぞれの状況の文脈を具体的に詳細に検討したうえで、環境政策を推進、あるいは阻害した要因について、総合的に分析する必要がある。地方分権化によって各地の地方政治の状況はかつてのように国民党が中央からコントロールできるものではなく、それぞれの地域に固有の利害関係が個々の政策課題に関わる政治的な対立を際立たせるようになり、それぞれの地域に大きく異なった政治状況を発生させるようになった。「開発と環境」をめぐるそれぞれの地域に固有の利害対立が、地方政府の環境政策に対しても大きな影響を与えるにいたった。場合によっては、中央政府の意図する政策に真っ向から対立して環境保全よりも開発推進を指向する地方政府も現れるようになった。さらに「開発と環境」をめぐる地方の利害対立がその地方の地方政治全体を大きく揺るがすような変動要因となる場合もあった。地方分権化に関しても、民主主義の手続きに基づいてそれぞれの地域の市民が地方政府を適切に制御する経験がほとんどなかったという歴史的、制度的な問題が、さまざまな混乱を招いており、環境政策においてもそのような現状が現れていると考えることができる。

中央政府レベルの環境政策については、法制度とその執行組織である行政院環境保護署の整備が1980年代後半から進んできた。行政院環境保護署を拡充して、經濟部、内政部、財政部などと同格の環境資源部の創設が、中央政府の機構改革の議論のなかで検討されている。行政院環境保護署は環境政策の推進についてすでになかなりの実績を上げているといえるが、環境政策がもたらす社会的、経済的影響が十分に考慮されたうえで、環境政策が推進されてきたかどうかは再検討されなければならない。行政院環境保護署が近年推進してきた、飲食店での使い捨て容器の使用禁止や、家電や自動車のリサイクル制度は、産業や市民生活への影響が大きく、導入にあたっては慎重な取り組みが必要な分野であった。新興の公共政策である環境政策は、広く市民にうたえるような効果をねらった、環境意識を高める、環境保護担当部署の政治力を高めるような政策を意図的に追求する場合がある。しかし、産業界との調整を十分に行わないで導入される規制政策は、その実効性が必ずしも保証されない。

長年にわたって開発を推進する立場をとってきた經濟部工業局のなかにも産業公害、環境汚染対策を担当する部署である永續發展組が設置されており、民間企業の環境対策の指導や環境産業の育成、環境対策技術の研究・開発、産業廃棄物問題などに取り組んでいる。環境保護部門と産業化、開発を促進する他の政府部門および産業界との間で、調整を行う機会も設けられているが、現状では必ずしもすべての環境政策分野で有効に機能していないと考えられる。市民と経済・産業界の理解を得て、中央政府内部での調整を十分に行って政策が立案、形成される必要がある。またその執行過程においては、地方政府との調整も重要である。台湾において、環境政策を立ち上げて軌道に乗せる時期はすでに終わりつつあり、既存の政策の再検討、再調整を検討する必要が生じる時期にさしかかってきているといえる。台湾における「開発と環境」をめぐる政策は新たな段階に入りつつある。

〔注〕

- (1) 以下は主として寺尾 [1993] [1998] を参照。
- (2) 1990年代初め、台湾における経済活動や人口などが自然環境に与える負荷は、国際的にみてもきわめて高かった。環境への負荷が大きかった他の東アジア地域の韓国や日本と比較しても台湾の環境への負荷は高かったといえる。寺尾 [1993: 144-145] の表6-1を参照。
- (3) 台湾省政府は、中華民国の実効支配地域のうち、中国大陆に隣接する金門地区、馬祖地区を除いた「台湾地區」から、中央政府直轄市の台北市、高雄市を除く地域を担当する行政府であった。省政府は一地方政府ではあるが中央政府と重なる部分が大きく、二重の行政機構という様相であった。台湾省政府の下に縣・市政府がある。市政府（省と同格の台北市、高雄市を除く）には、縣政府の下に置かれるものと、縣政府と同格におかれるものがある。
- (4) 公民訴訟は実質的には「行政的不作為」を争う行政訴訟であるため、公民訴訟が有効に機能するためには行政訴訟制度が機能することが前提条件となる。台湾の行政訴訟制度は問題が多く有効に機能してこなかったが、その改革は現在も進行しつつある。以上は劉宗德教授（國立政治大學法律學系）からの2004年1月の聞き取りに基づく。環境政策に関わる行政訴訟については劉 [2003] を参照。
- (5) 以上にみた大気汚染、水汚染の全般的状況は、寺尾 [1993] で行った1990年代初めの時点での評価から大きな変化はないことを示している。
- (6) 寺尾 [1998]などを参照。2000年ごろから深刻化した台湾経済の減速による廃棄物発生量の頭打ちは、後述するように雲林縣政府と中央政府のごみ焼却炉建設をめぐる対立をもたらし、さらには雲林縣の地方政治を揺るがす政治腐敗問題を顕在化させる事態を招くにいった。
- (7) 2004年1月に行った黄孝信氏（經濟部工業局永續發展組副組長）、楊致行氏（工業技術研究院環境與安全技術發展中心・中心副主任）からの聞き取りに基づく。
- (8) 行政院環境保護署（葉俊榮・黃錦堂）[1998]、行政院環境保護署（葉俊榮・黃錦堂）[1999]、行政院環境保護署管制考核及糾紛處理處・稽查督察大隊[2000]などを参照。
- (9) 環境督察總隊および環境督察大隊は、以前は台湾省政府に所属していた機関を、1998年の省政府の実質的な廃止に伴って、行政院環境保護署直屬の下部機関として組み入れたものである。特定の重点地域、対象について、環境督察大隊が地方政府と協力して共同で立ち入り検査を行う場合もある。
- (10) 2003年2月に行った台南縣政府環境保護局における聞き取り調査によれば、養豚場が排水の汚染状況を自己申告する場合にはほぼ100%の割合で排出基準を達成しているが、抜き打ちで行政が立ち入り検査を行う場合は約30%で基準

を達成していないという。自己申告に基づく検査制度が必ずしも機能していないことがうかがわれる結果といえる。

- (11) 行政院環境保護署 [2003]。この指標はきわめて多数にわたる評価項目のそれぞれを数値化・標準化し、加重平均して作成されている。公表されている評価項目をみると、大気、騒音、水質、土壌それぞれの汚染防止・対策、廃棄物管理、廃棄物焼却炉建設、毒物管理、公害苦情処理、モニタリングなど、広義の環境汚染管理に関わる項目が、あわせて全体の約8割の加重を与えられている。環境情報の収集、整理、環境教育、環境影響評価、環境管理計画、重大な公害紛争の処理などの評価項目に、残りの2割あまりの加重を与えられている。2003年3月の評価結果では、第1位となったのは台中市環境保護局であった。
- (12) 行政院國家永續發展委員會・行政院經濟建設委員會 [2003]。個々の具体的な指標としては、大気、水質、土壌などの汚染の現状、自然生態系の状況、経済社会的な環境への負荷要因、環境行政機関などの制度的な発達、都市問題など、多様なものを含んでいる。
- (13) 国民党政権による地方政治の支配については、若林 [1992]、Wu [1987] などを参照。
- (14) 佐藤 [12992]、植田 [1993]、寺尾 [1993] などがあげられる。
- (15) 台中縣公害防治協會の創設者、黃登堂氏への2000年5月に行ったインタビュー。
- (16) バイエル社の台中縣でのTDI工場進出計画をめぐる民進党の対応については、何 [2001: 26-27] を参照。
- (17) 宜蘭縣政府が台湾プラスチック社・グループによる第六ナフサ分解プラント（六輕）建設計画を受け入れなかったという先例がすでにあったが、六輕の場合は後に雲林縣で建設が実現されている。
- (18) 1997年の台中縣長選挙では国民党が候補者を一本化できなかったことが民進党の廖永來の当選の一因であった。しかし、再選を果たせなかった2001年の選挙では国民党が候補者を一本化したという条件の違いもあり、バイエル社の投資計画断念だけを2001年の廖永來の敗因とすることはできない。その後、廖永來は、2003年5月に陳水扁政権が中央政府各部局の台湾中部での出先機関を統合して設置した行政院中部聯合服務中心の初代執行長（代表者）に就任した。
- (19) 寺尾 [1998]、陳・植田 [2001] などを参照。
- (20) 陳唐山は、2004年5月、陳水扁政権が2期目に入るとともに行われた内閣改造で、外交部長（外務大臣に相当）に就任した。
- (21) 2001年11月に行われた台南縣長選挙の運動期間、蘇煥智候補は濱南工業區開發計画の中止を公約に掲げていたが、台南國際空港建設計画についてはこの時点でも反対は表明していない。
- (22) ここに述べた台南縣における蘇煥智縣長の政治的な立場の解釈については、

主としての洪慶宜教授（長榮大學）からのインタビューに基づく。

- ㉓ 雲林縣の事例については、主に2002年11月、2003年2月に現地で行った調査に基づく。
- ㉔ 雲林縣林内郷湖本村で2003年2月に行った調査に基づく。林内郷湖本村の八色鳥の保護運動については、Tang and Tang [2003] がある。
- ㉕ 2003年2月に行った潘星輝氏（梅林社區發展協會理事長）への聞き取りに基づく。
- ㉖ 畑明郎教授（大阪市立大学）、李秀容氏（台灣環境權益促進會）、傅志男氏、林岱瑾氏（ともに高雄市教師會生態教育中心）と2002年11月5日に行った雲林縣虎尾鎮における現地調査に基づく。調査の記録としては、畑 [2004] がある。
- ㉗ 雲林縣における地方政治の状況については、小笠原 [2000] [2003] を参照。陳水扁政權は雲林縣への露骨な利権誘導を行ったが、張榮味縣長は2003年11月に總統選挙で野党国民党の連戦候補を支持することを表明し、陳水扁政權は張榮味縣長の取り込みに結局は失敗した。にもかかわらず、2004年3月20日の總統選挙では、雲林縣で現職の陳水扁は前回2000年總統選挙での実績を大きく上回る60%あまりを得票した。
- ㉘ 国民党政權による地方選挙、地方政治のコントロールについては、若林 [1992] を参照。
- ㉙ 先に述べた雲林縣内の林内郷でのごみ焼却炉建設に関わる土地の用途変更をめぐって、2004年6月から7月にかけて、雲林縣政府の環境保護局長、同局の廃棄物対策担当の第五課課長、建設地の林内郷郷長、林内郷林中村の前村長が、業者から賄賂を受け取ったとして、贈賄側の業者らとともに逮捕され取り調べを受けた。収賄の容疑は張榮味縣長に及び、2004年8月13日、縣政府の縣長執務室、縣長の自宅などに捜索が入った。張榮味縣長は雲林地方檢察当局の再三の出頭要請にも応じず、8月26日に指名手配されると同時に縣長職を失職した。逃亡していた張榮味は立法院選挙前日の12月10日に逮捕された。林内郷におけるごみ焼却炉建設問題は、雲林縣の地方政治を揺るがす事態をまねいた。2002年に着工した焼却炉は建設中であつたが、この時点ですでに9割方完成しており、2004年中に完成予定であつた。周辺地域ですでに焼却炉の容量が余っており、反対運動も強いなかで、中央政府の決定に逆らってまで建設を強行した背景には、この汚職事件にみられるような政治腐敗があつたことが明らかになった。地方議會などでは張榮味派の政治家たちが多数を占めており、張榮味の影響力が今後どのような形で雲林縣の政治に残るのかは不透明である。張榮味の周辺では他にもさまざまな開発利権をめぐる疑惑が指摘されてきたが、地方政府における「開発と環境」をめぐる政治が、一時は雲林縣で政治的に圧倒的な勢力を誇った首長をその職から転落させる結果を招いた。この事件については小笠原 [2004] で詳しく解説されている。

- ㉔0 公害紛争、自力救済については、Terao [2002b], 何 [2000], Tang and Tang [1997], 行政院環境保護署 [2001]などを参照。
- ㉔1 台湾の民主化の過程における社会運動と政治運動の関係については、呉介民 [1989], 若林 [1992], Chang [1993], Fan [2000], Terao [2002a], Ho [2003]などを参照。反公害、環境保護運動では、とくに反核（反原発）運動が国民党政権下の野党・民主進歩党と近い関係にあったことが、Fan [2000], Ho [2003]で明らかにされている。
- ㉔2 行政院環境保護署（蕭新煌）[1988], 行政院研究發展考核委員會（張茂桂）[1992]などを参照。いずれも社会学者による「自力救済」運動の実証研究である。
- ㉔3 何 [2000: 142]によれば、行政院環境保護署のデータは、公害紛争、環境紛争の定義に問題があるという。
- ㉔4 台湾の公害紛争処理制度は、日本の公害等調整委員会などによる行政的紛争処理制度を取り入れたものであることが知られている。台湾の公害紛争処理制度については、行政院研究發展考核委員會（劉宗徳）[1995], 財団法人行政管理研究センター（張本燦・蔡秋雄）[2001], 何 [2002], Terao [2002b], 行政院環境保護署 [2002]などを参照。
- ㉔5 台中縣公害防治協会については、寺尾 [1993: 179]などを参照。
- ㉔6 台湾におけるNGO、社会運動団体の現状についてはTerao [2002a]を参照。地域社会再生の取り組みについては、他にも若林 [1998], 黄 [1996]などがある。若林 [1998]では、社區総體營造の提唱者、陳其南とともに訪れた宜蘭縣蘇澳鎮白米社區の運動を紹介している。白米社區では以前からセメント工場の粉塵による大気汚染に抗議する反対自力救済の運動があった。抗議運動によって工場から獲得した補償金を基金として、地域再生の運動を行っている。
- ㉔7 主として2002年10月、および2003年2月に現地で行った調査に基づく。
- ㉔8 何 [2003]では、反原発運動と美濃の反ダム運動を比較している。
- ㉔9 たとえば、前述した縣内の林内郷湖本村の枕頭山で越冬する八色鳥（ヤイロチョウ）保護運動や、林内郷のごみ焼却炉建設反対運動に取り組む、尹伶瑛議員（林内郷湖本村の村長、雲林縣議會議員をへて、2004年12月11日の立法院選挙に台湾独立派の台湾團結聯盟から立候補し当選した）たちは、斗六市の雲林科技大学で地域再生運動を研究する黄世輝教授たちと協力して、地元での地域興し、コミュニティー再生運動にも取り組んでいる。そうした反開発の運動と地域社会再生の運動との協同関係は、他の縣と同様に、雲林縣内の他の地域でも見られる。
- ㉔0 文化人類学者としての陳其南は、家族研究などで業績をあげているほか、移民社会である台湾の漢人社会が「土着化」（indigenization）してきたと主張し、「土着化論争」を引き起こしたことで知られている。陳其南の研究は、その

後の台湾における台湾社会研究に多大な影響を与えた。陳其南が推進している社區總體營造は、台湾社会の土着化を促進する実践と考えることもできる。台湾社会の「土着化」をめぐる議論は、陳 [1998] などにまとめられている。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

- 植田和弘 [1993] 「台湾の環境政策と日本モデル」(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, 253～267ページ)。
- 小笠原欣幸 [2000] 「雲林県からみた2000年総統選挙」。
(<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/paper/yunlin2000.html>)。
- [2003] 「2004年総統選挙の見通し(1)」,
(<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/prospects2004.html>)。
- [2004] 「台湾地方政治の動向—雲林県・張榮味県長の末路—」,
(<http://www.tufs.ac.jp/ts/personal/ogasawara/paper/zhangrongwei2004.html>)。
- 黄世輝 [1996] 「台湾における地域文化の再生・創新としての『社区總體營造』に関する研究—その展開過程と課題—」(千葉大学大学院自然科学研究科・環境科学専攻デザイン科学・学位申請論文)。
- 財団法人行政管理研究センター (張本燦・蔡秋雄) [2001] 『台湾における公害紛争処理制度に関する調査報告書』(財団法人行政管理研究センター)。
- 佐藤幸人 [1992] 「台湾—開発独裁の負の成果—」(藤崎成昭編『発展途上国の環境問題—豊かさの代償・貧しさの病—』アジア経済研究所, 62～77ページ)。
- 陳禮俊・植田和弘 [2000] 「台湾」(日本環境会議「アジア環境白書」編集委員会編『アジア環境白書』東洋経済新報社, 253～262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)。
- [1998] 「開発と環境」(若林正文編『もっと知りたい台湾〈第2版〉』, 弘文堂, 220～233ページ)。
- 畑明郎 [2004] 「台湾のカドミウム汚染」(畑明郎『拡大する土壌・地下水汚染—土壌汚染対策法と汚染の現実—』世界思想社, 165～169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。
- [1998] 「わたしの『もっと知りたい台湾』—まえがきに代えて—」(若林正文編『もっと知りたい台湾〈第2版〉』弘文堂, i～viiiページ)。

＜中国語文献＞

- 陳其南 [1998] 「傳統社會與社會意識的結構—歷史與人類學的探索—」台北：允晨

文化實業。

- 何明修 [2000]「民主轉型過程中的國家與民主社會—以台灣的环境運動為例 (1986-1998) —」台北：國立台灣大學社會學研究所博士論文。
- [2001]「社會運動的制度化—以台灣的环境運動為例 (1993-1999) —」台北：中央研究院社會學研究所「組織，認同與運動者：台灣社會運動研究」小型研討會，研討會論文，6月21日。
- [2002]「衝突的制度化？—公害糾紛處理法與環境抗爭—」(『教育與社會研究』，第3期，35～64頁)。
- [2003]「自主與依賴—比較反核運動與反美濃水庫運動中的政治交換模式—」(『臺灣社會學刊』第30期，1～49頁)。
- 劉宗德 [2003]「台灣公害行政訴訟制度之法制及現狀」(財団法人台灣產業服務基金會主催『公害紛争処理実務シンポジウム—台湾・日本・韓国の法制度と現狀—』〈於東京：地球環境パートナーシップオフィス〉，9月4日)。
- 吳介民 [1989]「政體轉型的社會抗議：台灣1980年代」台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 行政院國家永續發展委員會・行政院經濟建設委員會 [2003]『台灣永續發展指標—1988～2002—』行政院經濟建設委員會。
- 行政院環境保護署 (蕭新煌) [1988]『七〇年代反污染自力救済的結構過程分析』台北：行政院環境保護署。
- (葉俊榮・黃錦堂) [1998]『我國環境執行制度興革之研究 (八十七年度) 期末報告』(EPA-87-FA11-03-) 台北：行政院環境保護署。
- (葉俊榮・黃錦堂) [1999]『我國環境執行制度興革之研究 (期末報告)』(EPA-88-FA31-03-2104) 台北：行政院環境保護署。
- 管制考核及糾紛處理處・稽查督察大隊 [2000]『環境稽查體系規劃研究』台北：行政院環境保護署。
- [2001]『公害糾紛處理白書』台北：行政院環境保護署。
- [2002]『環境白皮書』(民國九十一年版) 台北：行政院環境保護署。
- [2003]『地方環保機關考核計畫』台北：行政院環境保護署。
- 行政院研究發展考核委員會 (張茂桂) [1992]『民國七十年代台灣地區「自力救済」事件之研究』台北：行政院研究發展考核委員會。
- (劉宗德) [1995]『公害糾紛處理政策與法制之研究』台北：行政院研究發展考核委員會。

<英語文獻>

- Chang, Mau-kuei [1993] "Middle Class and Social and Political Movements in Taiwan: Questions and Some Preliminary Observations," in Mau-kuei Chang ed., *Discovery of Middle Class in East Asia*, Taipei, Institute of Ethnology,

- Academia Sinica, pp. 121-176.
- Fan, Yun [2000] *Activists in a Changing Political Environment: A Microfoundational Study of Social Movements in Taiwan's Democratic Transition, 1980s-1990s*, Ph.D. dissertation, Department of Sociology, Yale University.
- Ho, Ming-sho [2003] "Politics of Anti-Nuclear Protest in Taiwan: A Case of Party-Dependent Movement (1980-2000)," *Modern Asian Studies*, Vol.37, Part 3, pp. 683-708.
- Tang, Ching-ping and Shui-yan Tang [1997] "Democratization and Environmental Politics in Taiwan," *Asian Survey*, Vol.37, No.3, pp. 281-294.
- Tang, Shui-yan and Ching-ping Tang [2003] "Local Governance and Environmental Conservation: Gravel Politics and the Preservation of an Endangered Bird Species in Taiwan," *Environment and Planning A*, Vol.35.
- Terao, Tadayoshi [2002a] "Taiwan: From Subjects of Oppression to the Instruments of 'Taiwanazation'," in Shin'ichi Shigetomi ed., *The State and NGOs: Perspective from Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 263-287.
- [2002b] "An Institutional Analysis of Environmental Pollution Disputes in Taiwan: Cases of 'Self-Relief'," *The Developing Economies*, Vol. XL, No.3, pp.284-304.
- Wu, Nai-teh [1987] "The Politics of Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime," Ph.D. dissertation, Department of Political Science, The University of Chicago.