

特集／開発と環境—アジアの経験と課題

台湾の環境政策

民主化以後の展開

寺尾忠能

台湾は、経済開発の成功例として、めざましい経済成長と良好な所得分配を達成したが、一方で産業公害をはじめとする様々な環境問題を発生させた。経済開発と環境問題の発生、環境政策の形成過程を追い、民主化・分権化との関わりを考察する。

●経済発展と環境問題

台湾は一九六〇年代から七〇年代を通じて実質一〇%を超える経済成長率を達成し、急速な産業化を実現させ、経済発展の成功例とされている。小国であり、国内需要に制約がある台湾では、早い段階で、国際貿易と先進国からの直接投資を活用した政策をとっていた。比較優位があった労働集約的な財を生産する輸出志向の中小企業が多数、農村部に立地した。農村部の工業化は所得分配の悪化を防いだ。しかし急速な産業化の結果、環境に対する様々な負荷を急激に拡大させた。農村工業の拡大は所得分配の悪化を防いだが、一方で産業公害を広く農村部にまで拡大した。環境行政の整備と執行は、環境への負荷の急速な拡大に比べて大幅に遅れた。そのような対策の遅れ

は、台湾に先んじて高度経済成長を実現した日本でも見られたが、台湾でも繰り返され、台湾の後に続いて経済成長を実現しつつある多くの発展途上国でも繰り返されている。

台湾では、日本による植民地支配の終了後、大陸の共産党政権との分裂国家の片割れであり、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た国民党政権が長年にわたって政権の座にあった。国民党政権が経済成長の副産物である様々な社会問題に対する市民の不満を強権的に抑え込んでいたため、問題の顕在化が遅れ、問題の深刻さに対する政府の認識が遅れ、政策対応の遅れを招き、事態をいっそう深刻にさせている。

●環境行政の進展

台湾の環境行政組織は、一九七一年に行政院（中央政府）内の内政部衛生局が独立して行政院衛生署が設立され、その中に環境衛生處が設立された時点までさかのぼることができる。これ以前には、環境行政の前史ともいえる公衆衛生・環境衛生行政に

ついても中央政府内に独立した部署を持っていなかった。行政院衛生署の設立以後、一九七四年の「水污染防治法」、「廃棄物管理法」、一九七五年の「空氣污染防治法」などの規制法が公布されている。しかし、いずれも執行細則や汚染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行われていたわけではなかった。また、環境政策に関する権限は、多数の既存の官庁にまたがって分散し、行政院衛生署環境衛生處の権限は限られていた。

地方政府では、同時期までに台湾省政府に衛生處がすでに設置されていた。台湾省政府の下にあった各県・市政府には、一九六二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。台北市政府には一九六八年に環境衛生局が設置された。

多くの発展途上国で、一九七〇年代初めに環境法の整備が試みられている。これは一九七二年にストックホルムで行われた国連人間環境会議に参加するための準備と、会議を受けて環境問題に対する関心が国際的に高まったことによると考えられる。台湾もこの時期の法整備は同様の影響を受け

てのことと見られる。

一九八二年に行政院衛生署内で環境保護處（環境衛生處を改組）が環境保護局に昇格し、それまで經濟部水資源統一規画委員會が主に担当していた水質汚濁対策と、環境保護處が担当していた大気汚染対策を引き継いでようやく一本化した。同じ時期に、台湾省政府内でも、分散していた各種の公害対策部門を一本化して台湾省政府環境保護局が設置されている。各規制法の実施細則も整備され、実質的な公害規制、環境政策がこの時期に始まっている。

一九八七年八月、行政院環境保護署が設置され、中央政府に独立した組織として環境行政部門が成立した。この時期には、一九八〇年代初めから段階的に進んだ政治的自由化・民主化にともなう、以前から続いていた深刻な環境汚染が台湾各地で顕在化して、大きな社会問題となっていた。それまでは抑圧されていた被害者による公害紛争、新たな開発計画に対する住民による抗議運動が頻発していた。行政院環境保護署設置の動きは、社会の不安定要因にさえないかねなかった環境紛争の頻発を受けた政府の対応策の一つという意味もあった。

環境保護署設置により、分散していた環境行政の権限が環境保護署に集められたが、依然として中央政府レベルでの権限の一元化は実現していない。環境保護署以外で重要な部門としては、産業部門の指導に関しては經濟部工業局が、自然資源管理・動植物保護・国立公園などで行政院農業委員會が、特に重要な位置を占めている。二〇〇〇年の国民党から民進党への政権交代に前後して、中央政府の環境行政を集約して環境資源部を設置する行政改革が検討されているが、まだ実現していない。

一九八七年の環境保護署設置以降、すでに公布された大気、水、廃棄物などの個別媒体を規制する規制法とその実施細則が次々と改定され、規制の強化が試みられた。また既存の規制法の他にも、一九九二年に「公害糾紛処理法」（紛争処理法）、一九九四年に「環境影響評価法」が公布され、個別の汚染媒体を対象とする規制法以外の分野でも立法が進んでいる。環境政策の全体の方角性を示す「環境基本法」については、一九八七年の環境保護署設立以後、議論されていたが、立法化にいたらなかった。その後、二〇〇〇年の政権交代以降に再び制定が試みられ、二〇〇二年二月に「環境基本法」が公布されている。環境基本法の大きな特徴として、第三四条に「公民訴訟」が規定されている点が注目される。この条項は、一市民あるいは団体が公共の利益を代表して、行政機関に対して訴訟を提起することを可能にする。環境基本法の成立以前に、この条項は大気、水質、廃棄物の各規制法の改正すでに盛り込まれていた。環境問題に関する公民訴訟は、行政情報公開と政策過程への市民参加を大きく進める可能性がある。しかし公民訴訟は、その

手続を支える行政訴訟制度の改革が遅れたため、まだあまり活用されていない。

●環境政策の実効性

中央政府での環境行政組織と環境法の整備は以上のように進められた。しかし、産業公害対策をはじめとする環境行政を実際に執行するのは、県・市レベルの地方政府である。一九九七年までは台湾省政府も重要な役割を果たしていたが、行政改革によってその機能は実質的に解体された。一九九七年までは、台湾地区から台北市と高雄市を除いた範囲をカバーする、中央政府とほとんど重なる台湾省政府が存在し、農業政策、公共建設など重要な行政部門を中央政府に代わって担当していた。台湾省政府の下で、市・市政府の権限と財源は限られたものだった。環境保護署が設置されて環境行政が本格的に始まった直後の一九八〇年代末には、多くの県・市政府では十分な人員も予算も確保できていなかった。産業公害規制について見ると、台北市や高雄市のような大都市を除くと、汚染排出のモニタリング、排出源への立ち入り検査、技術指導などを行うために必要な技術者は数人程度で地方政府独自の規制策を作成するために必要な行政人員が一人もいない県・市政府の環境保護局も少なくなかった。九州とほぼ同じ面積に、行政院直轄市の台北市と高雄市を含めると二三の県・市があり、日本の都道府県よりは狭い地方政府ではある

表 1 地方政府による汚染源検査と科料徴収（1988 年～2000 年）

汚染源区分／年		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
大気汚染 (固定汚染源)	汚染源検査回数	20,207	26,227	43,587	41,396	46,016	51,836	42,040	40,268	58,492	61,247	65,605	61,552	67,460
	科料徴収比率 (%)	14.65	18.26	13.11	13.96	10.63	6.90	7.35	6.50	3.74	3.88	4.61	4.42	5.07
	平均科料支払い額 (NT\$)	14,755	15,591	14,903	18,965	42,111	51,729	69,680	83,636	76,219	99,888	60,942	80,697	66,331
水質汚濁	汚染源検査回数	12,541	24,443	44,161	43,861	42,678	32,838	29,332	27,470	27,686	28,807	39,319	42,149	44,383
	科料徴収比率 (%)	50.39	48.76	31.25	27.17	25.75	15.53	15.52	19.01	19.22	18.90	17.09	11.12	8.90
	平均科料支払い額 (NT\$)	13,409	8,093	7,025	18,139	23,992	50,358	51,054	47,265	48,537	52,024	42,138	49,618	61,549
廃棄物汚染	汚染源検査回数	96,714	128,750	133,190	121,823	115,623	128,856	157,003	208,777	202,167	182,631	170,134	198,860	194,110
	科料徴収比率 (%)	73.98	85.31	59.71	60.11	55.88	54.82	53.33	52.63	47.70	44.40	31.89	30.03	27.76
	平均科料支払い額 (NT\$)	756	673	915	1,613	2,271	2,084	1,728	1,462	1,230	1,633	2,509	2,434	2,531

(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。

が、人員数を見るだけで、多くの地方政府が十分な環境行政を行うことが、当時は不可能だったことがわかる。その後、一九九七年に台湾省政府が実質的に廃止されるまでに人員数は大幅に増加している。台湾省政府の下の一の県・市政府全体で環境保護局の清掃職員を除く人員数は、一九八八年の三九二人から一九九七年には一八四二人へと約四・七倍に増加している。技術者だけに限って見ても、二一七人から九四五人へと約四・三倍に増加している。

産業公害規制について、環境行政組織と制度の発達によって、執行がどの程度有効に行われていたかを示す。表1は、大気汚染、水質汚濁、廃棄物による汚染のそれぞれについて、県・市レベルの地方政府（台北市と高雄市を含む）が各年に行った汚染源への立ち入り検査の回数、そのうち何らかの違反が見つかった科料支払いにいたった割合（％）、科料支払い一回あたりの平均支払額（NT\$）を、一九八八年から二〇〇〇年について示したものである。大気汚染については自動車などの移動排出源は含まず、工場と建設現場などの固定排出源のみが対象であり、水質汚濁については工場と養豚場などが主な対象となっている。一九八八年について見ると、科料徴収比率は高く、特に水質汚濁で五〇％以上、廃棄物による汚染で七四％に達し、規制は遵守されていたことがわかる。規制法はすでに一九七〇年代半ばから存在していた

が、この時点ではまだ実効性が低かった。地方政府の環境保護局の人員と組織が整備されてゆくにつれて、汚染源への検査回数も増加していく。特に一九九〇年に水質汚濁、大気汚染についての検査回数が急増している。検査の頻度が低ければ、汚染源は規制に違反していても摘発される確率は低く、規制に従わない誘引が高まる。科料徴収率は、水質汚濁では一九九一年から九三年にかけて、大気汚染では一九九二年から九三年にかけて、急激に低下している。

この変化の背景には、検査数の増加だけではなく、違反に対する科料の大幅な引き上げがあった。一九九一年に行われた水汚染防治法の改正により、工場排水の排出基準の違反に対する科料の最高額（上限）が、それまでの六万NT\$から一気の一〇倍の六〇万NT\$に引き上げられている。大気汚染の規制についても、同じ時期に同様の改正が行われている。この上限の引き上げを反映して、科料一回あたりの支払額が水質汚濁では一九九〇年の約七〇〇〇NT\$から一九九三年までに五万NT\$以上に増加している。大気汚染についても、一回あたりの科料支払額は一九九一年の一万九〇〇〇NT\$から一九九二年には四万二〇〇〇NT\$、一九九五年には八万四〇〇〇NT\$まで上昇している。以上のように、地方政府の環境保護局の行政能力が高まって立ち入り検査の回数が増加して違反が摘発される確率が高まったことと、科料の上限

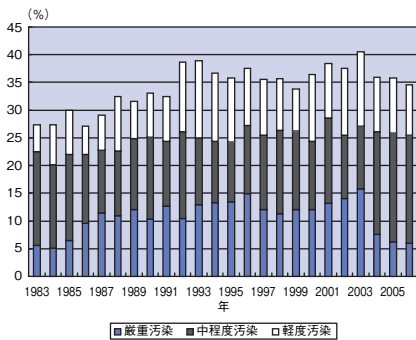
が大幅に引き上げられたことで実際に摘発された場合のコストが増大したことにより、この時期に汚染排出規制が遵守され、規制執行の実効性が高まってきたことがわかる。二〇〇〇年以降については検査回数、科料支払いに大きな変化はなく、規制の執行は安定してきている。

●政策の効果としての環境改善

一九八〇年代後半からの環境行政、法制度の整備の成果として、大気汚染の状況には一定の改善が見られるが、水質については目立った改善が見られず何とか悪化を食い止めているという状況が続いていたが、近年ようやく改善の傾向が見られる。

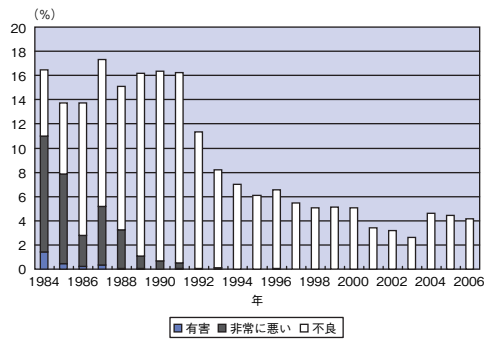
台湾では大気汚染の全般的な状況は、PSIと呼ばれる指標によってあらわされている。硫酸酸化物、窒素酸化物、大気中微小粒子（PM₁₀）、炭化水素、オゾンなどの汚染物質の濃度をそれぞれ指標化して、その場所・時点で最も悪い値をあらわした汚染物質の数値を示したものである。ある時点の測定結果から計算された数値が一〇〇以下の場合には「良好」、一〇〇を超えると段階的に「不良」、「非常に悪い」、「有害」などに分類される。図1は数値が一〇〇を超えた測定回数が全測定回数に占める割合をパーセントで示したものである。PSI指標を見る限り、大気汚染の状況は全般的に改善しているといえる。PSI指標が一〇〇を超えている場合にその原因となった

図2 重要河川の汚染状況



(出所) 行政院環境保護署『環境保護統計年報』各年版より作成。

図1 PSI指標による大気汚染概況



(出所) 行政院環境保護署『環境保護統計年報』各年版より作成。

汚染物質は、大気中微小粒子が以前は大きな割合を占めていたが、一九九七年以降はその割合が低下し、代わりにオゾンの割合が上昇している。これは汚染排出源が、都市部などでは、固定排出源から自動車・自動二輪車などの移動排出源にシフトしていることを反映していると見られる。

水質については、主要な河川の汚染状況で見ると、大きな改善は見られない。図2は台湾地区の主要河川の測定地点でBOD、溶存酸素、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、流域の汚染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、流域の総延長距離に対する割合(%)で示したものである。この区分で見ると、河川の水質の状況は、特に一九九〇年代半ばからゆるやかな悪化の傾向が見られた。全般的に改善の傾向が見られず、大幅な悪化に歯止めをかけているだけの状況だったが、二〇〇四年以降は「嚴重汚染」の割合が大幅に低下し、ようやく改善に転じている。

●民主化、分権化と環境政策

産業化を促進する後発国の政府は、産業化に伴って発生する産業公害をはじめとする様々な環境問題の深刻さを認識することが遅れ、対策も後手にまわりやすい。政治への参加と言論の自由が制限されつづけ、民主化が一九八〇年代によりやく本格的に

始まった台湾でも、先進国の教訓が十分に活かされることもなく、政府の対応が遅れたうえに、不満を公然と表明することは難しかった。一九八〇年代の後半から九〇年代初めにかけて様々な公害紛争が発生し、ほとんどの場合、汚染の被害者や潜在的被害者による「自力救済」と呼ばれる直接行動による激しい公害・環境紛争が頻発した。地方政府は財源が乏しく、専門的知識を備えた人材も不足していた。環境汚染が深刻になり、地域住民の不満が限度を超える事態になっても、地方政府は適切な規制を打ち出して住民と企業の間で調整するなどの役割を十分に果たすことができなかった。激しい公害紛争は一九八〇年代末のピークを越えてからは減少した。それは環境行政制度が整備されて取締まりがある程度の実効性を持つようになり、目に見える形で汚染が放置されるような事態は少なくなったことと同時に、民主化が進んで社会の様々なチャネルが利用されて紛争が未然に防がれる機会が増えたことを反映していると考えられる。

民主化・分権化がもたらした大きな社会変動は、台湾においても環境行政組織の発達と環境政策の進展を後押しする重要な圧力の一つとなった。台湾においても、比較的开发が遅れた地域である雲林県では、民主化・分権化にともなう、以前は中央の国民党によって統御されていた地方の政治派閥の動きを抑えることが難しくなり、自

らの利権を追求する大規模開発や一国全体で見れば不要な廃棄物焼却場建設を推進し、地方における環境政策の適切な発展を妨げる要因になった。そのような分権化によって環境政策をめぐる利害関係が顕在化して、政策の進展を妨げる例は他にも見られる。しかし長期的には、民主化・分権化は環境政策にそのような混乱をまねくよりも、その進展を後押しする効果があり、台湾においても環境政策は全体としてみると進展し、その効果を上げつつある。

(てらお ただよし/アジア経済研究所 新領域研究センター)

《参考文献》

① 寺尾忠能「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、二〇〇五年。

② Tang, Ching-ping & Shui-yan Tang, "Democratization and Capacity Building for Environmental Governance: Managing Land Subsidence in Taiwan," *Environment and Planning A*, 38(6), 2006, pp.1131-1147.