

第 4 章

台湾における環境影響評価制度の形成過程

寺尾 忠能

要約：

台湾においては、環境政策の進展のためには、政治的自由化と民主化が不可欠であった。行政院環境保護署の設立以後は、個別の汚染規制だけでなく、より包括的な環境管理政策も打ち出されるようになった。環境影響評価制度に代表されるような、新たな開発による環境破壊を予防すると同時に、開発計画予定地周辺の地域や環境保護運動団体等の市民の意見を開発計画に反映し、必要な情報を公開しながら広範な議論にもとづき多様な利害を調整する仕組みが、環境政策、開発政策の中に採り入れられつつある。このように、台湾の環境政策の形成は、市民の意見を採り入れながら経済開発政策に関わる利害を調整する制度が公共行政の一部として定着する過程として、一貫として描き出すことができる。本稿では、民主化以後の環境政策の中で、特に環境影響評価制度の形成とその政治化の過程を見ることによって、以上のような調整過程の形成を明らかにすることを目指す。

キーワード：台湾，環境政策，環境影響評価，民主化

はじめに

台湾の環境政策は、権威主義体制下の 1970 年代前半から行われ始めたが、水質、大気、廃棄物管理等、個別媒体の管理に関する法律の制定が中心に行われ、その施行細則や行政組織の整備は遅れ、実効性をともなうものになっていなかった。環境行政が本格的に始まったのは、1987 年に中央政府内に行政院環境保護署が設置されて以降のことと言える。急速な産業化、経済成長にともなって産業公害等の環境破壊も著しくなっていたが、人々の生活環境悪化に対する不満は政治的に抑圧され、行政も問題を把握できず、マスメディアによる報道も行われず、ほとんど顕在化されなかった。

権威主義体制からの政治的自由化、民主化の進展が、台湾各地での激しい公害紛争の発生、環境保護運動の活発化、市民の環境意識の高まり等を通じて、環境政策の形成に対し強い社会的圧力として働いた。台湾においては、環境政策の進展のためには、政治的自由化と民主化が不可欠であった。行政院環境保護署の設立以後は、個別の汚染規制だけで

はなく、より包括的な環境管理政策も打ち出されるようになった。環境影響評価制度に代表されるような、新たな開発による環境破壊を予防すると同時に、開発計画予定地周辺の地域や環境保護運動団体等の市民の意見を開発計画に反映し、必要な情報を公開しながら広範な議論にもとづき多様な利害を調整する仕組みが、環境政策、開発政策の中に採り入れられつつある。このように、台湾の環境政策の形成は、市民の意見を採り入れながら経済開発政策に関わる利害を調整する制度が公共行政の一部として定着する過程として、一貫として描き出すことができる。

本稿では、民主化以後の環境政策の中で、特に環境影響評価制度の形成とその政治化の過程を見ることによって、以上のような調整過程の形成を明らかにすることを目指す。第1節では主に環境影響評価の制度化以前の環境行政について、その発達過程と政治的自由化、民主化との関わりを論じる。第2節では環境影響評価法の成立の政治過程、第3節では環境影響評価制度の概要を示す。第4節では、近年の環境影響評価における市民参加と評価過程の政治化について、具体的な開発計画を事例に論じる。第5節では、以上の考察に基づき、環境政策への参加の拡大が、開発と環境の議論を通じた台湾の民主化の進展と、その定着の過程の一部として描き出される。

第1節 環境行政の発達過程と環境影響評価法の制定

台湾の第二次世界大戦後の経済成長は著しく、特に1960年代、70年代にはGDPが実質で年平均10%近い高い成長を維持し続けた。1991年には1人あたりGDPが1万米ドルを超えた。このような著しい経済成長の結果、環境に対する負荷が急激に拡大した。しかし、環境政策の整備は、経済成長の進展と環境への負荷の拡大の速度に比べて大幅に遅れた。経済開発を推進し、経済的に豊かになることによって、政治的自由の抑圧を正当化していた台湾の国民党政権は、急速な産業化にともなう環境への負荷の増大を無視し続け、問題への取り組みを遅らせ、事態を一層深刻化させた。環境対策の費用をかけないことによって、さらなる経済成長のための設備投資を優先させることが可能になった。また、政治的自由を抑圧することによって、既存の環境破壊や、大規模開発によるさらなる環境破壊の拡大に対する市民の不満、不安と抗議が抑え込まれ、問題の顕在化を大幅に遅らせ、既存の問題に対する対策の遅れと、適切な対策が採られない大規模開発の不適切な実施を招いた。

以上のような、環境対策を犠牲にした経済開発は、1980年代初めからの政治的自由化、民主化の進展と並行して、環境保護運動が各地で頻発したことによって、大きく転換を迫られた。政府は環境行政の制度と組織を整備し、環境政策に初めて積極的に取り組んだ。環境政策が民間企業の環境対策を促し、初めて環境の改善に向けて動き出した。政治的自由化、民主化を求める政治運動と、環境保護運動を初めとする様々な社会運動は相互に影

響を与えながら並行して行われ、民主化、政治的自由化と、環境対策の進展の原動力、社会的な圧力となった。

台湾の環境行政は、1971年に行政院の中にあった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置された時点にさかのぼることができる。これ以前には、環境政策はおろか、その前史と言える公衆衛生政策についてさえ、中央政府に独立した組織を持っていなかった。行政院衛生署の設立以来、さまざまな規制法が整備される。1974年に水污染防治法、廃棄物整理法が、1975年に空気污染防治法が、それぞれ公布された。しかし、いずれも施行細則や汚染物質排出基準等が十分に定められておらず、実効性がある規制は行われていなかった。1982年に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画委員会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ていた大気污染防治対策を一元化して引き継いだ。

1987年に行政院環境保護署が設立されて、初めて中央政府に独立した環境行政組織ができた。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、民主化にともなって、それまで表面化しなかった産業公害、環境破壊が台湾各地で顕在化し、大きな社会問題となっていた。それまでは政治的に抑え込まれていた公害紛争、環境紛争や開発計画に対する反対運動が各地で行われるようになっていた。産業公害や開発計画に対して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。自力救済の運動では、被害者、関係者らは、司法や行政を頼りにせず、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、多くの場合に集団的な実力行使を行い、しばしば汚染排出源の操業を停止させ、設備の一部を破壊した。

1987年の行政院環境保護署設立以降、既存の環境汚染規制法の強化と、新たな分野での立法が次々に行われた。1992年の「公害糾紛處理法」（公害紛争処理法）に続いて、1994年に「環境影響評估法」（環境影響評価法）が制定され、大気、水質、廃棄物處理などの個別の規制法以外の環境法の整備が進められた。大気、水質、廃棄物處理などの個別の規制法でも、環境保護署の成立以来、次々と改正が行われ、施行細則の整備も進み、環境汚染の規制においても、その実効性が高められていった。

政府の環境政策の基本的な方針を示す「環境基本法」については、行政院環境保護署が設置されて以来、1980年代後半からその制定に向けて準備が進められ、広範な議論が行われていたが、意見の調整が十分にできず、基本法が制定されないまま、個別の環境法の整備、改正が行われていった。2000年に民主進歩党（民進党）政権が誕生して以後、環境基本法の制定が再び試みられ、2002年12月に環境基本法が公布された。環境基本法の重大な特徴として、「公民訴訟」の条項があげられる。公民訴訟は、環境に影響を与える経済開発、経済活動から直接影響を受ける地域住民ではなくても、弁護士や環境保護運動団体が公益を代表して訴訟の当事者となることができる制度である。公民訴訟の制度は、大気、水質、廃棄物などの個別の規制法にも、環境影響評価法にも、それぞれの改正によってす

でに取り込まれている。

第2節 環境影響評価法の形成

中央政府の経済設計委員会（経済建設委員会の前身）は、1975年にアメリカ合衆国の環境影響評価制度の解説を機関誌に発表し、政府機関として初めて環境影響評価を国内に紹介した。行政院衛生署は1979年に環境影響評価制度を導入する方針を決めた。1980年に「大園工業区環境影響評価計画」を初めて実施した。台湾省政府も1980年に環境影響評価を実施するための方針をとりまとめた。1980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、行政院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估方案」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月に行政院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。しかし、1983年7月に行政院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きが止められている。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き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。行政院環境保護署の成立以後も、行政院の中での調整に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特に長かった訳ではなかったが、審議の過程で行政院の法案に修正を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、經濟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行政院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、野党民主進歩党の立法委員らに働きかけた。もう一つの野党、新党の協力もあり、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。最も重要だったのは、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。この他にも、行政院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三分の二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¹。

第3節 環境影響評価制度の概要

環境影響評価制度（Environmental Impact Assessment）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。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。環境影響評価制度では、開発プロジェクトの内容を決めるに当たって、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。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、広く提供すると同時に、市民の参加を通じて事業に関わる主体間の利害を調整して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。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何らかの責任ある回答を受け取ることができる²。上述のように、こうした市民参加は、1990 年から 94 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。行政手続法が民主化の過程で 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参加の仕組みを開発に反対する運動が有効に利用することは困難であった。

第 4 節 環境影響評価の政治化と環境政策への市民の参加

中国経済の台頭とともに台湾から中国大陆への製造業の進出、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、一部を中国大陆に移しながらも、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、IC（集積回路）、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³。

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きを用いず、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き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き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見られるようになった。

中部科学工業園區は、その最も重要で先駆的な事例となりつつある。中部科学工業園區の建設は 2003 年末から始まり、開発計画の第一期の台中地区（台中県）、第二期の虎尾地区（雲林縣虎尾郷）、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。第一期と第二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。第三期の后里地区（台中県）、第四期の二林地区（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、政府との紛争が続いている。2005 年に始まった中部科学工業園區第三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⁴。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行政院環境保護署はその手続きの速やかな完了を目指し、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き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きは無効とされた。以下、その間の経緯を簡単に説明する。

中部科学工業園區第三期計画は、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區と同様、行政院国家科学委員会である。2005 年 10 月、行政院国家科学委員会の中部科学工業園區管理局が環境保護署に環境影響評価計画書を提出し、第三期開発計画の手続が開始された。第三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。

環境運動団体らは、科学工業園區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、工業園區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、工業園區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⁵。審査委員会で通過に際して付けられた附帯決議でも、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。

環境影響評価審議委員会の委員の三分の二は、学識経験者から選出される。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、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つたと主張した。政府関係者は委員の三分の一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區第三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 日に行政院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、最高行政法院は行政院環境保護署の上告を棄却し、環境影響評価手続きの無効が確定した。

この最高行政法院の判決に対して、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きの正当性を主張し、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ている。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、中部科学工業園區第三期開発は停止されていない。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無い。最高行政法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ている。

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、中部科学工業園區第三期開発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、法的に根拠を持つ形で、重大な影響力を行使しているという意味で、画期的なものと言える。

環境影響評価の手続きへの市民参加という側面でも、中部科学工業園區第三期開発計画は重要な事例となった。この事例以前には、環境影響評価手続きへの住民、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。中部科学工業園區第三期計画において、環境影響評価の手続きでは初めて、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、中部科学工業園區第三期開発計画の聴証会が 2007 年 5 月 17 日と 9 月 5 日の二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。第一回の聴証会は、中部科学工業園區管理局局長が議長をつとめ、各人が数分ずつの持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。第二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二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⁶。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。第二回聴証会では、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についてのさらなる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。

中部科学工業園區第三期開発計画の公聴会は、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先例になろうとしている。彰化県二林郷での中部科学工業園區の第四期開発計画、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に続く、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中で、開催を実現させている。しかし、2010 年 12 月に行われた国光石油化学開発計画の環境影響評価における聴証会は問題の多いものであった⁷。

国光石油化学開発計画は、ナフサ分解プラントを中心とした大規模石油化学コンビナートの建設計画であり、2007 年に雲林縣離島工業区での計画が発表され、環境影響評価の手続が進められた。2009 年に建設地点が彰化県に変更され、環境影響評価の手続が継続された。国光石油化学開発計画も、中部科学工業園區と同様に、政府が推進する国家プロジェクトである。しかし、ハイテク工業の研究開発を中心とする中部科学工業園區とは異なり、石油化学工業という燃料と工業用水を大量に消費し、大気や水質への負荷が大きい、伝統的な重化学工業を、すでに多数のナフサ分解プラントが運転されている台湾にこれ以上建設する必要があるのかという疑問が、環境保護運動団体や市民から投げかけられている。

国光石油化学建設計画の環境影響評価における聴証会は、2010 年 12 月に、開発主体を管轄する經濟部工業局によって開催された。中部科学工業園區第三期開発計画とは異なり、環境影響評価の手続が進められる過程での聴証会の開催であったが、中部科学工業園區第三期での聴証会での経験はほとんど活かされることがなかった。聴証会は、事前に十分な期間を空けて告知することが義務づけられているにもかかわらず、經濟部工業局が告知し

たのは開催の約十日前であり、環境運動団体や住民の参加者が十分な準備を事前に行うことができなかった。また、議事進行は經濟部工業局の副局長が行い、多くの参加者に十分な発言時間が与えられなかった。2011 年 1 月、国光石油化学建設計画の第四回環境影響評価審査委員会が開催され、会場となった台北の行政院環境保護署を約千人の学生たちが取り囲み、反対を訴えたため、この時点では環境影響評価手続を終了することができなかった。

以上に見たように、環境影響評価の手続は政治化しつつ、一定の市民参加を確実に拡げつつある。環境紛争の中でも、既存の環境汚染に対する抗議運動ではなく、特に新たな大規模開発計画に対する反対運動については、今後は環境影響評価の手続が、その主な争いの場となることが予想される。また、その争いの形態も、かつて見られた自力救済による直接的な実力行使ではなく、聴証会に見られるような制度的に保障された公開の議論によるものへと、変化しつつある。

第 5 節 環境政策をめぐる社会変動と市民参加

「環境」とは様々な形で定義できるが、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とする。台湾社会が「環境」との関わりを通じて、一つのまとまりとして機能してきたことは、民主化の過程で環境保護運動が果たした重要な役割を見れば明らかであろう。しかし、具体的な環境政策、例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、環境が社会を一つにまとめる要因として働くとは必ずしも言えない。また、環境保全に対する態度は「族群」という台湾社会の境界とは、少なくとも民主化の進展後は必ずしも重ならない。また、開発と環境保全の問題は、台湾の政治を規定してきた「統独」（中国大陆の政権に対する態度）問題とも重ならない。民進党は、権威主義体制からの民主化の過程で様々な社会運動との連携を行い、良好な関係を保ち続けていた。環境保護運動団体、特に反原発運動とは人脈的にも深いつながりを持っていた。しかし、2000 年に陳水扁が総統に就任して民進党政権が誕生し、その直後に打ち出した第四原発の建設中止の方針が政治的に挫折して以後は、民進党と環境保護運動団体との関係は、単純ではなくなった。

中部科学工業園區の開発計画のようなハイテク産業を推進する姿勢は、2008 年に復帰した国民党政権だけではなく、2000 年から 2008 年までの民進党政権でも見られた。中国大陆への経済活動の移転による台湾経済の空洞化や、ハイテク産業の研究開発部門が中国大陆に依存することは、国民党政権よりも民進党政権にとってこそ、政治的に容認できないものであったはずである。ハイテク産業の推進は、民進党政権にとっては経済界からの支持を拡大するためにも重要な手段であったし、国民党政権にとっては開発の利権をめぐっ

て経済界と長年にわたって続いていた相互依存を政権復帰後に構築し直す意味でも重要であった。

具体的な産業公害対策や開発計画では、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、近年では市民の積極的な参加が見られるようになり、評価結果に不満を持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政策は、台湾社会において正当性を持つものであると考えられる。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。中部科学工業園區第三期計画では、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が、この問題では、開発を推進するために必要な手続を無視し、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と、中立的な専門家の役割の尊重が、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、中部科学工業園區第三期開発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。

さらに、国光石化建設計画に対する社会的な論争に見られるように、資源とエネルギーを大量に消費し、大気や水質への負荷が大きい石油化学工業を台湾でこれ以上開発するかどうかという、産業構造政策と経済開発の方向性に関わる問題も、環境影響評価の手続の中で、一定の市民参加が実現される中で、議論されるようになっている。

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、問題に関心を持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。台湾では公民訴訟の導入にあたって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、環境影響評価の手續の不備が認められ、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見られている。

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見られたが、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ている。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合わせて、開発と環境に関わる主要な主体が、台湾社会の中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をどのような方向に目指すのか、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、社会的に合意される必要がある。台湾の環境政策の形成過程を、市民の参加の拡大という側面から見ることは、産業化による経済発展を実現しつつある多くの発展途上国における経済開発と環境保全との関わりについて考察するために、重要な参照枠組みを提供するであろう。

¹ 1993 年から 1994 年にかけての環境影響評価法制定の政治過程については、Tang & Tang[2000]、徐世榮、許紹峰[2001]、Tang, Tang & Ho[2005]等を参照。

² 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[1999]、湯京平、邱崇原[2010]などの研究がある。

³ 新竹科学工業園區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區の環境影響評価と共通する問題が取り上げられている。

⁴ 中部科学工業園區第三期開発計画の環境影響評価については Tu & Lee[2008]、杜文苓[2010]を参照。

⁵ IT 産業などのハイテク産業では様々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。

⁶ 第二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（中部科学工業園區管理局[2007]）が中部科学工業園區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。

⁷ 国光石化開発計画とその環境影響評価については朱淑娟[2011]，その聴証会については王毓正、杜文苓[2010]を参照。

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であった 9 件の環境保護に関わる公民訴訟を紹介している。

⁹ 寺尾[1993]、Tang & Tang[1997]、Hsiao[1999]、黄錦堂[1999]、Terao[2002]、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』No.117, 6 月, 65～74 ページ; No. 119, 10 月, 103～117 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]「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—」（徐行訳）, 『新世代法政策学研究』No.6, 4 月, 29～50 ページ。

（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, 29～60 ページ。
- 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』, 19(12), 12 月, 106～112 ページ。
- 黃錦堂[1999]「民主化對環保政策之衝擊與因應之道」, 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, 113～154 ページ。
- 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』, 39 (8), 17～36 ページ。
- 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, 1～28 ページ。
- 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, 61～117 ページ。
- 王毓正、杜文苓[2010]「戳破『山寨版聽證會』的牛皮」, 『中國時報』, 12 月 13 日。
- 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, 101～130 ページ。
- 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』, 台中：行政院國家科學委員會中部科學工業園區管理局, 2007 年 10 月 3 日。
- 朱淑娟[2011]「揭發九大程序不正義！——一位獨立記者的國光石化五百天紀錄—」, 『商業周刊』, 1212 期, 2 月 14 日～20 日, 56～66 ページ。

（英語文献）

- Hsiao, Hsin-Huang Michael [1999], “Environmental Movements in Taiwan,” in Lee, Yok-shiu F., & 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, 2001.*

(<http://oldsite.nautilus.org/archives/cap/reports/TaiwanReport.PDF>).

Tang, Ching-Ping & 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 & Ching-Ping Tang [1997] “Democratization and Environmental Politics in Taiwan,” *Asian Survey* 57 (3), pp. 281-94.

Tang, Shui-Yan, Ching-Ping Tang, & Carlos Wing-Hung Lo [2005] “Public Participation 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 & 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: CA, May 19-22, 2008, pp. 177-182.

