

高雄市における環境行政

長崎外国語大学外国語学部 助教授 松本充豊

Working Paper Series Vol. 2003-30
2003 年 10 月

この Working Paper の内容は著者によるものであり、必ずしも当センターの見解を反映したものではない。なお、一部といえども無断で引用、再録されてはならない。

財団法人 **国際東アジア研究センター**
ペンシルベニア大学協同研究施設

高雄市における環境行政

長崎外国語大学外国語学部 助教授 松本充豊

要旨

この報告書は、高雄市の環境行政（とりわけ大気汚染防止政策）を取り上げ、その特徴を分析したものである。深刻な大気汚染問題を抱える高雄市であったが、1990年代半ば以降、同市政府による環境行政には一定の成果がもたらされた。その背景として、政治的民主化およびそのプロセスでの「自力救済」運動の経験から、行政、企業そして市民が「環境ガバナンス」の構築に向けて動き出したことが指摘できる。しかし、高雄市による実践は、同市がイニシアティブを発揮し、国レベルでの取り組みを先導するような「自治体環境政策」の域にはいまだ達していない。

1. はじめに

この報告書では、「環境ガバナンス」および「自治体環境政策」という2つのキーワードをベースに、高雄市における環境行政（とりわけ大気汚染防止政策）の特徴を明らかにしたい。

高雄市では、2つの環境問題が同時に展開してきた。それは、高度経済成長の「遺物」としての大気汚染や水質汚濁などの「産業公害」と、その「成果」としての都市化を背景としたモータリゼーションによる大気汚染や騒音問題、増大する廃棄物などの「都市型公害」である。「産業公害」と「都市型公害」は、高雄市の環境行政が直面してきた大きな問題であり、その克服は重要な課題である。しかし、この報告書では、調査の対象を「産業公害」の問題、そしてその中でも大気汚染の問題を取り上げる。

その理由としては、以下の点が挙げられる。第一に、高雄市が隣接する高雄県とともに、台湾では有数の工業地域であり、とくに重化学工業都市であった。そのため、高雄市には大気汚染の固定汚染源の代表格といえる、石油、造船、鉄鋼といった産業部門の工場が集中している。そして、このことから容易に想像されるように、実際に、高雄市は「産業公害」あるいは大気汚染のメッカであった。台湾における公害の歴史を振り返ると、台湾で最初の大気汚染事件として記録されているのは、1965年に高雄市で発生した東南化学会社が二酸化硫黄を大量に漏出した事件であった^(注1)。また70年代半ばになり、中央政府が体系的な公害防止計画を実施しようとした際、その対象として選ばれたのも高雄市および高雄県の工業地域であった^(注2)。したがって、ここでは大気汚染という「産業公害」とそれに対する対応に焦点を置きつつ、高雄市の環境行政を分析していきたい。

以下では、まずは本論での2つのキーワード、「環境ガバナンス」と「自治体環境政策」について触れておく。つぎに、台湾の行政制度を確認したうえで、中央政府と高雄市の環境行政の特徴について概観する。そして、高雄市における大気汚染問題の重要性を示し、その現状について紹介する。さらに、「北九州モデル」と呼ばれる環境ガバナンスとの比較から、政治的民主化以前の高雄市には「環境ガバナンス」が存在しなかったことを示す。その上で、1987年の戒厳令解除以降に急増した「自力救済」について紹介し、その経験と民主化による選挙の実施という2つの要素が高雄市における環境ガバナンスの構築に向けた動きにとって重要であったことを示す。最後に、高雄市における環境行政の2つのキーワードをもとに評価するとともに、それが直面する問題点についても指摘しておく。

2. 2つのキーワード「環境ガバナンス」と「自治体環境政策」

ここでは、この報告書のキーワードとなる「環境ガバナンス」と「自治体環境政策」について、その意味するところを明らかにしておきたい。

まずは、「環境ガバナンス」である。「ガバナンス」とは近年社会科学の分野で脚光を浴びている概念である。ただし、この概念をどう規定するかについては、現在のところ必ずしも一致した見解があるわけではない。むしろ、論者ごとに異なる「ガバナンス」概念が存在し、その意味するところも異なっている。そして、社会科学のあらゆる分野において「ガバナンス」という言葉が用いられている。「環境ガバナンス」という言葉も、その一例である。

岩崎正洋は、「ガバメント論」との違いから「ガバナンス論」の特徴を明らかにしようとする試みの中で、「ガバナンス」の概念ないし議論を政策決定過程の新しい形態として捉えている。ここでの政策決定過程とは、「決定」の段階のみを対象としているのではなく、政策の立案から実施にいたるまでの一連の過程を念頭に置く、いわば広義な意味での政策決定過程である。そして、ガバメント論が狭義の決定に関与できる統治機構（狭義には政府、広義には政府、議会や裁判所）を対象としたのに対し、ガバナンス論では広義の決定過程を視野に入れ、さまざまなアクターの関与を前提とすることになる。その結果として、ガバナンス論では、誰が行うかということよりも、多様なアクターが発見した問題をどのように解決するか、という問題が問われることになる^(註3)。

この報告書でも、「ガバナンス」の概念を上述のような視点から捉えたいと考える。それでは、「環境」という冠を載せた場合、「環境ガバナンス」という概念はどのように定義されるのであろうか。あるいは、当該概念の適当な概念が存在しているであろうか。たとえば、財団法人地球環境戦略研究所（IGES）の「環境ガバナンス」プロジェクトが打ち出した定義は、上述の視点に基づくものといえる。すなわち、「環境ガバナンス」とは、「政府や、地方自治体だけでなく、民間企業や非政府組織（NGOs）、一般市民を含む社会全体がどのように環境問題に対処していくのかというルールや制度・規範を作り出し、実践していこうとするプロセスを総称するもの」である^(註4)。したがって、この報告書では、「環境ガバナンス」という概念をこのような形で捉えておくこととする。

では、もうひとつのキーワード、「自治体環境政策」とは何か。1992年6月、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで「環境と開発に関する国連会議」（以下、「地球サミット」）が開催された。このとき採択された「アジェンダ21」では、第28章「持続可能な発展のための地方自治体のイニシアティブ」において、地方自治体の役割が指摘されている。それによると、地方自治体は、人々に最も近いレベルにある統治主体として、極めて重要な役割を果たすべき位置にある。そして、その参加と協力が「アジェンダ21」の諸目標の実現にとって決定的なファクターなのである^(註5)。

日本では、「地球サミット」の閉幕を受けて、国レベルでは1993年11月に「環境基本法」が制定され、それに基づく「環境基本計画」の策定などが進められた。そして、このような流れに沿う形で、90年代後半以降には地方自治体レベルでも「環境基本条例」の制定や「ローカル・アジェンダ」の策定が進められてきた。しかしながら、この間の日本の地方自治体による取り組みは、国レベルでの動向に追従していくという受動的なものが少なくなかった^(註6)。

先の「アジェンダ21」でも的確に指摘されているが、実際、「地球温暖化」といったグローバルな次元での問題であっても、その深刻化を招いている具体的な原因は、ローカルな地域社会の構造やあり方に根ざしていることが多い。そのため、それぞれの地域社会の統合と意思決定を担っている各地方自治体が自覚的な主体となって、独自のイニシアティブを発揮していくことが重要な課題となる。「自治体環境政策」とは、このような形で地方自治体（地方政府）によって実施される環境政策のことである。そして、この「自治体環境政策」の確立と発展なくしては、国レベル、国際レベル、あるいは地球レベルであろうと、それらの環境政策は実効性を持ち得ないのである^(註7)。

最後に、「環境ガバナンス」と「自治体環境政策」との関係を確認しておく。地方自治体レベルで環境政策が有効に実施されるにあたり、その前提条件となるのが「環境ガバナンス」であると考え

られる。それでは、「環境ガバナンス」さえ存在すれば、「自治体環境政策」の確立や発展が保障されるのか、といえば、それは否である。「環境ガバナンス」による実践が「自治体環境政策」の域に達しない、ということは十分ありうる。なぜなら、「自治体環境政策」は、地方自治体（地方政府）によって自覚的に推進され、しかも独自のイニシアティブを発揮する形で、国レベルでの取り組みを先導していくような環境政策でなければならないからである。したがって、「環境ガバナンス」は「自治体環境政策」の必要条件となろうが、十分条件ではないのである。

3. 台湾における環境行政システム

(1) 台湾の行政システム

第二次世界大戦後、台湾は「中華民国」にその一つの省（台湾省）として編入された。しかし、まもなく中国大陸において国共内戦が激化し、国民党政権は1949年12月に台湾へと敗走する。共産党による「台湾解放」は時間の問題と言われたが、50年の朝鮮戦争の勃発を契機として、東アジアに東西冷戦が波及したことで状況は一変した。国共内戦と東西冷戦との融合の結果、台湾海峡を挟んで「二つの中国」（中華人民共和国と「中華民国」）が並存することになった。台湾の「中華民国」は中国大陸とは切り離され、政治的には台湾および周辺の島々を実質的に支配するのみとなり、経済的にはこれらの領域をベースに国民経済を形成することになった。その後、アメリカの庇護の下で西側の自由主義陣営に組み込まれた台湾は、「黄金の60年代」に世界経済が未曾有の発展を遂げる中、世界経済にコミットする形で高度成長を実現した。政治的には国際的孤立に追い込まれる一方、経済的にはアジアNIEsの一員として高く評価されたことは周知の通りである。

さて、その実行支配地域が台湾・金門・馬祖・澎湖のみとなった「中華民国」であったが、蒋介石率いる国民党政権は「中国の正統政権」であるとの建前を掲げ続け、また彼らは「大陸反攻」の夢を抱き続けた。その結果、国民党政権は台湾においても「中華民国」の中央政府の編成を維持した。このため、中央政府の実行支配地域とほぼ重なる地域に台湾省政府が存在し、屋上屋を架した形の行政機構が作られた^(注8)。

台湾の地方自治制度は、省、県、市郷鎮の三層制を基本としており、省は「二級政府」、県は「三級政府」、市郷鎮は「四級政府」などと呼ばれる。ただし、同じく「市」といっても、三種類の「市」が存在する。まずは行政院の直轄市で、これは省政府と同格とされ、1994年末までその首長は台湾省主席と同様に官選とされていた^(注9)。つぎに、省政府直轄市として、台中、台南、基隆、新竹、嘉義の5市があり、これらは16ある県と同格の位置づけとなっている。さらに、県の下には20の直轄市がある。

後述するように、戦後の台湾では真の意味での地方自治は存在しなかった。1994年7月になって省県自治法および直轄市自治法が公布され、省から県轄市郷鎮にいたるすべての地方団体に法人格が認められることになった。さらに同年末には、行政院直轄市長と台湾省長の公選が実施された。

(2) 戦後台湾の環境行政

戦後台湾の環境行政は4段階に区分できる^(注10)。第1段階は、1971年の行政院衛生署の設立ま

での時期である。中央政府では、内政部衛生局が公衆衛生を担当し、經濟部工業局（69年設立）の第7組が工業の安全対策と汚染防止対策を担当した。台湾省では、47年に台湾省政府が成立すると、環境衛生を司る衛生処が設置された。各縣市では、62年の改組で衛生局内に環境衛生業務担当の課が設置され、68年には台北市でも衛生と公害防止を司る環境衛生処が設置された。このように、この時期の環境行政とは環境衛生の域を超えるものではなく、また環境管理のための関連法規の整備も不十分なものであった。

第2期は、1971年の行政院衛生署の設立から同署に環境保護局が設置される82年までの時期である。この時期、衛生署の下には環境衛生処が設置され、公衆衛生およびゴミ・し尿処理の管理・監督を担当した。また、74年に「水污染防治法」が制定されると、これに合わせて經濟部に水質汚濁防止を担当する水資源統一規画委員会が設置された。その結果、中央レベルでは大気汚染対策は衛生署、水質汚濁対策は經濟部、騒音防止は警政署によって管轄されることになった。台湾省でも、74年に新たに建設庁の下に水污染防治科が設立された。また、この時期には環境保護の関連法規の整備が進んだ。74年には「水污染防治法」「廃棄物清浄法」、75年には「空気汚染防制法」が公布された。しかし、それぞれの法律の実施規定や基準値の制定が遅れたことに加え、公害防止工作は対象ごとにその管轄が分散されていたために、有効な管理が行われるには至らなかった。

第3期は、衛生署環境保護局の設置（1982年）から行政院に環境保護署が設立される87年までの時期である。衛生署環境保護局の設置により、大気汚染防止、水質汚濁防止および騒音防止を一手に管轄する組織が誕生し、中央レベルでの環境行政の一元化が実現された。また、この時期には台湾省政府でも環境保護局が設置され、大気汚染防止と水質汚濁防止に関する行政の一本化が行われた。さらに、83年には「騒音管制法」が公布されたほか、各法律の実施規定も整備され、環境行政が実質的にスタートした時期となった。

第4期は、1987年の行政院環境保護署の設立から現在までである。同署の設立により、環境保護行政の予算および人員が大幅に拡充され、取り締まりも強化された。

4. 高雄市の環境行政

(1) 環境行政機構の変遷

高雄市政府は、1953年7月に人糞の回収、運搬や処理業務を管轄する水肥処理委員会を設置する一方、警察局に衛生隊を設置し、ゴミ処理、道路清掃などの業務を実施した。その後、この衛生隊は清潔隊と改称され、衛生局に管轄下に置かれた。72年5月、衛生局清潔隊と水肥処理委員会の合併により、新たに清潔管理所が設置され、分散されていた環境行政が清潔管理所の管轄下に置かれることになった。

1979年7月、高雄市の行政院直轄市への昇格に伴い、清潔管理所は環境管理処に改組され、その組織編制は拡大され同市第二級機関へと格上げされた。環境管理処が管轄する業務もまた、大気汚染、水質汚濁、騒音など公害の防止と規制、環境消毒や虫害防止などに拡大された。

1982年7月、「台湾地区環境保護方案」の規定に基づき、環境管理処は環境保護局に改組された。これに伴い、環境保護局が管轄する業務には、振動管制、病原菌媒体管理、有毒化学物質管理、環

境アセスメント・測定および検査などが加えられた。環境保護局の設置は、すでに触れた台湾の環境行政が第3段階へと突入したことを背景としていた。この時期、台湾の環境行政が実質的にスタートしたわけであるが、環境保護局の誕生は高雄市における環境行政の実質的な幕開けを告げるものであったといえよう^(注11)。さらに、87年末には「現階段環境保護政策綱領」を受けて、高雄市環境保護局についても、その組織編制を調整することが行政院で決定され、環境保護局の人員や経費といった行政リソースが拡大された^(注12)。その後、97年1月には廃棄物処理問題に対処すべく、中・南区資源回収廠が増設された^(注13)。

(2) 1980年代における環境行政の展開

それでは、高雄市ではどのような環境行政が行われてきたのであろうか。台湾で最大の工業地域ともいえるエリアに位置した高雄市では、すでに1970年代半ばには公害問題が深刻化しており、しかも、そのことは中央政府の環境行政担当者にはすでに認識されていた。75年3月の行政院経済会議で、全般的な公害防止計画をすみやかに実施すべきとの方針が示され、これを受けて同年9月から翌年6月まで行政院衛生署の主導により「台湾地区公害防治先駆計画」が実施された。そして、その実施の対象となったのが、当時公害問題が最も深刻であると考えられた高雄市と高雄県の工業地域であった^(注14)。その結果を踏まえて、79年4月には「台湾地区環境保護方案」が制定されたが、高雄市ではこれに基づいて82年7月に環境保護局が設立された。同市の環境行政が動きだしたのは、この時からであった。

当時の大気汚染に関する環境行政は、各企業に対する規制を柱としていたが、大きく3つの部分に分けられる^(注15)。第1は、固定汚染源の調査である。大気汚染物質を排出する工場の調査とそれに関するデータの作成に着手されたのは、1981年12月のことであった。当初は、市内に存在する製鉄工場、化学工場やセメント工場といった、設立登記が行われている工場を対象に調査が実施されていたが、86年には「地下工場」(違法に設立された工場)についても、同市建設局との協力により全面的に調査が行われた。この「地下工場」は中小企業が中心であるが、市内の住宅地域や商業地域に多数存在し、高雄市の環境に深刻な影響を及ぼす固定汚染源の一つであった。実態を掴むことのできた「地下工場」に対しては、汚染防止設備の改善を求めたり、工業地域への移転を促したり、工場を合法的に設立するよう指導するなどの措置がとられた。そして、すでに「空気汚染防制法」が制定されていたことから、高雄市でもこれらの調査結果を踏まえて、業種毎に大気汚染物質の排出基準が設置されるなどの規制が実施された。

第2は、重大な汚染源となる老朽化した工場や汚染物質を大量に排出する工場の移転促進である。環境保護局では、1883年度よりこういった工場の移転を促す方針が施政計画に盛り込まれ、同年6月には第1段階として51件の工場が選ばれ、移転に向けた指導が行われた。企業に対して工場の移転を促す際には、環境保護局は単に指導を行うだけでなく、移転の意思を示した企業にはそれなりの優遇措置が講じられた。例えば、84年には18社が臨海工業区へ、4社が大発工業区への移転の意向を示したが、環境保護局はこれに合わせて經濟部工業局への協力を要請し、両工業区合わせて100ヘクタールあまりの用地提供を行った。

第3は、汚染物質を排出工場に対する汚染防止設備の改善および更新の督促である。これについては、1984年から86年にかけて、環境保護局による大気汚染防止設備の評価作業が製鉄、セメント、石油化学の順に実施された。その後も大気汚染物質の排出基準が厳格化されるごとに、その都度各企業に新たな改善計画の提出を求めた。もしも当初予定した期間内に計画が実現されなかった場合には、その企業は処罰の対象とされた。

第4は、中小企業による環境破壊の例である「廃五金」の焼却処理への対応である。「廃五金」とは、廃棄物中のアルミニウム、銅、金、銀などの有用金属のことであり、処理業者はそれらを廃棄物から回収していた。その際、彼らは廃電線やゴムやプラスチックを野焼きにした。このような業者による乱暴な処理が、ダイオキシンを発生させたり、重金属を含んだ汚水による土壌を汚染などをもたらしていた^(注16)。高雄市では、1979年に「廃五金」の焼却処理を同市の4大汚染源のひとつに指定し、80年代に入ると環境保護局による取り締まりに加えて、衛生署環境保護局との連携による実態の追跡調査や、業者を高雄県の大発工業区に集中させる立地政策が実施された。その結果、80年代末には業者がむやみに「廃五金」を燃焼処理を行うなどの違法行為はほぼなくなったという^(注17)。

このように、環境保護局が設立されて以降、高雄市では規制を柱とした様々な大気汚染防止に向けた環境政策が実施されてきた。そして、一定の成果が見られたのも確かである。1980年代を通じて「地下工場」の件数は着実に減少し、「廃五金」が処理業者によりむやみに焼却されることもほぼなくなった。また、87年の組織編制の改変により、環境保護に投入できる行政リソースも増加した。

とはいえ、諸政策がいずれも有効に実施され、その成果が顕著にあらわれ、大気汚染が大幅に改善されたとは言いがたい。例えば、高雄市では大気汚染に関わるものだけでも、1980年から86年までの7年間に29件もの公害事件が発生した。ちなみに、公害事件の発生源は、国営企業および省営企業が62.1%を占め、民間企業は37.9%であった。前者のうち、国営企業である中国石油公司高雄煉油総廠と省営企業である高雄硫酸亜公司などは、大気汚染物質の漏出を5回にわたり繰り返した^(注18)。

ところが、1990年代に入ると、高雄市の環境行政には変化があらわれ、大気汚染についてもある程度の改善が見られるようになった。それは、台湾政治の自由化および民主化と時期的に重なり合うものであった。果たして、高雄市の環境行政の変化と台湾の政治的民主化との間には、何らかの関係があるといえるのであろうか。まずは、いくつかのデータから90年代以降の高雄市における環境行政の特徴を捉えておきたい。

(3) データからみた環境行政の特徴

表1は各級政府の環境行政への支出額（以下、環境支出）、表2は環境保護機関のマンパワーを比較したものである。高雄市についていえば、この10年間、環境支出は絶対的に増加傾向にあり、環境行政に携わる職員の数も増加している。同じく行政院直轄市である台北市と比較すると、両市の環境行政向けの経費と職員数の差は相対的にはわずかながらも縮まりつつある。とはいえ、両市の行政リソースにおける絶対的な格差は歴然としている。多少大雑把な表現ではあるが、台北市が

商業都市であるのに対して、高雄市は工業都市である。そうすると、高雄市は台北市に比べてより多くの固定汚染源を有していたにも拘らず、それがもたらす「産業公害」には台北市よりもはるかに少ない行政リソースでもって対応せざるを得なかったということになる。

(表1) 各級政府環境支出

年度*	(NT\$1,000)					
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
高雄市	994,578	1,331,391	1,630,422	1,713,103	1,695,114	2,155,880
台北市	3,379,496	3,137,540	3,844,281	7,088,839	7,320,803	5,883,136
高雄県	206,655	353,585	324,039	362,072	438,231	519,933
屏東県	131,000	206,808	282,624	217,368	263,959	320,613
各県市合計**	4,247,298	5,091,423	6,001,731	7,083,499	7,867,854	9,546,796
台湾省	1,549,926	1,202,301	1,050,472	2,787,655	55,955,199	5,683,858
環境保護署	4,943,997	5,181,916	4,092,530	8,009,402	8,762,556	10,887,075
合計	15,115,295	16,022,935	16,618,436	27,074,944	31,633,428	34,490,989

年度*	(NT\$1,000)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
高雄市	2,324,193	2,327,388	2,459,829	5,254,727	6,568,535	7,173,763
台北市	4,787,561	5,334,973	6,383,036	6,539,974	6,958,141	11,170,275
高雄県	530,204	475,706	1,086,182	1,450,016	1,622,749	2,121,922
屏東県	334,675	326,001	725,833	743,599	993,396	1,114,129
各県市合計**	10,269,086	12,405,664	18,886,377	20,085,754	23,639,642	33,538,419
台湾省	4,820,492	2,625,236	2,518,197	1,599,112	1,582,032	—
環境保護署	6,927,689	4,875,137	3,609,678	5,159,537	15,316,109	27,300,192
合計	29,530,268	35,118,334	39,317,667	44,030,282	54,064,459	79,182,449

(注)* 1999年度以前は、各年度は前年7月から当年6月まで、2000年度は1999年7月から2000年12月までを指す。

** 台北県、宜蘭県、桃園県、新竹県、苗栗県、台中県、彰化県、南投県、雲林県、嘉義県、台南県、高雄県、屏東県、台東県、花蓮県、澎湖県、基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市の各県市。

(出所) 行政院環境保護署編印『中華民国台湾地区環境保護統計年報』各年度版、行政院環境保護署、台北、1990～2001年、をもとに作成。

表3は、固定汚染源に対する規制に関する資料である。汚染物質の排出源に対する規制に関するデータからは、高雄市の方が台北市よりもはるかに厳しいことが伺える。調査件数でも、また罰金の徴収額についても、これまで高雄市は台北市を圧倒していた。台北市と比較した場合に、高雄市による規制が際立っている理由のひとつは、高雄県を含めた高雄地域が台湾有数の工業地域であるという点に求められよう。つまり、市民の環境保護に対する意識が高まり、行政による適切な対応への要求が強まるなかで、それだけ規制の対象となる企業が存在し、また行政の側もそれだけ規制せざるを得なかったのである。とはいえ、行政の側にも、単に市民の要求に受動的に答えるだけで

(表2) 各級政府環境保護機関のマンパワー

		(人)											
		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
高雄市	職員	220	209	154	154	155	152	159	161	161	169	177	200
	専門	95	167	115	113	116	112	116	120	121	123	129	139
	行政	125	42	39	41	39	40	43	41	40	46	48	61
	総計 *	2875	2916	2970	2962	2968	2956	2988	3010	3093	3201	3323	3381
台北市	職員	341	447	336	317	279	287	297	300	329	337	354	351
	専門	277	405	258	241	207	215	228	231	191	191	191	190
	行政	64	42	78	76	72	72	69	69	138	146	163	161
	総計 *	8864	9039	9355	8765	8714	8917	8785	8726	8709	8749	8765	8760
高雄県	職員	37	37	36	34	37	36	36	37	78	117	118	116
	専門	26	29	29	28	29	30	30	31	67	101	103	99
	行政	11	8	7	6	8	6	6	6	11	16	15	17
	総計 *	776	816	945	1013	1073	1112	1114	1240	1234	1416	1416	1479
屏東県	職員	23	22	20	21	20	21	19	19	46	64	94	84
	専門	15	13	11	11	12	13	12	12	39	56	84	75
	行政	8	9	9	10	8	8	7	7	7	8	10	9
	総計 *	568	580	610	726	771	784	820	825	924	938	960	979
台湾省全体 **	職員	790	793	944	1037	1056	1047	1028	1098	1505	1721	1581	1654
	専門	586	599	692	674	810	817	799	862	1189	1392	1295	1361
	行政	204	194	252	363	246	230	229	236	316	329	286	293
	総計 *	13211	14332	15621	16772	18202	18621	19047	19566	20786	21475	21586	8760
行政院 環境保護 署	職員	344	438	471	620	610	588	606	582	594	684	832	933
	専門	249	340	370	517	503	480	497	423	441	525	732	709
	行政	95	98	101	103	107	108	109	159	153	159	100	224
	総計 *	459	595	645	827	803	768	788	762	777	847	1045	1129

(注) * 職員数にゴミ清掃職員および工員の人数を加えたもの。

** 1999年6月以前については、台湾省環境保護処、各県政府および省轄市政府の環境保護機関を含む。
台湾省政府の「凍結」に伴い、台湾省環境保護処および関連施設は中部弁公室に再編され、行政院環境保護局の管轄下に置かれるようになった。

(出所) 行政院環境保護署編印『中華民國台湾地区環境保護統計年報』各年度版、行政院環境保護署、台北、1990～2001年、をもとに作成。

はなく、より主体的に環境政策を実施しようとする姿勢も見て取れる。たとえば、表4は高雄市政府の歳出額について各機関別に比較したものであるが、この十年間、環境保護局の経費が占める割合は絶対的に増加傾向にある。また、1990年代後半には相対的にも経費は増加している。

したがって、この10年間に、高雄市は行政院直轄市としては相対的に規模の小さい、限られた行政リソースの中で、環境問題へのより積極的な取り組みを行うようになってきたといえよう。実際、1990年代末には高雄市政府は台湾国内でも最も環境行政に熱心な地方政府となった(後述)。

(表3) 固定汚染源による大気汚染に対する規制

		1989	1990	1991	1992	1993	1994
高雄市	調査件数(件)	5,659	6,430	7,986	11,097	14,000	7,956
	罰金件数(件)	1,408	1,168	773	399	509	469
	徴収金額(千元)	23,912	27,082	18,797	32,477	21,925	71,261
台北市	調査件数(件)	1,990	1,563	2,644	5,953	6,155	3,572
	罰金件数(件)	367	342	611	643	269	239
	徴収金額(千元)	2,644	1,213	2,156	7,388	4,539	4,435
台湾省	調査件数(件)	18,578	35,594	30,766	28,966	31,681	30,512
	罰金件数(件)	3,014	4,205	4,395	3,849	2,797	2,381
	徴収金額(千元)	48,109	56,877	88,644	166,103	158,468	139,544
高雄県	調査件数(件)	1,428	2,439	2,840	1,257	1,956	1,092
	罰金件数(件)	278	253	233	283	285	225
	徴収金額(千元)	3,036	3,756	8,025	9,547	23,922	27,662
屏東県	調査件数(件)	413	1,339	815	681	625	600
	罰金件数(件)	236	103	106	69	37	46
	徴収金額(千元)	8,894	1,665	1,569	3,274	3,455	1,620
全国	調査件数(件)	26,227	43,587	41,396	46,016	51,836	42,040
	罰金件数(件)	4,789	5,715	5,779	4,891	3,575	3,089
	徴収金額(千元)	74,665	85,172	109,597	205,967	184,932	215,240

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
高雄市	調査件数(件)	7,382	10,729	9,280	7,549	6,796	4,354
	罰金件数(件)	444	191	477	446	445	565
	徴収金額(千元)	64,317	61,014	59,200	39,046	22,216	33,203
台北市	調査件数(件)	4,152	3,174	3,214	3,773	4,328	4,947
	罰金件数(件)	233	510	254	484	290	336
	徴収金額(千元)	3,039	3,840	2,220	2,841	3,726	3,136
台湾省	調査件数(件)	28,734	44,589	48,753	54,283	50,428	58,159
	罰金件数(件)	1,940	1,489	1,648	2,097	1,986	2,519
	徴収金額(千元)	151,519	102,066	176,214	142,583	193,634	190,512
高雄県	調査件数(件)	793	1,271	1,138	7,654	5,833	3,716
	罰金件数(件)	243	144	147	270	383	345
	徴収金額(千元)	31,714	15,089	12,026	25,158	19,839	21,112
屏東県	調査件数(件)	457	3,151	4,125	4,513	3,926	6,269
	罰金件数(件)	36	26	14	53	59	67
	徴収金額(千元)	1,512	775	1,030	1,495	1,525	2,135
全国	調査件数(件)	40,268	58,492	61,247	65,605	61,552	67,460
	罰金件数(件)	2,617	2,190	2,379	3,027	2,721	3,420
	徴収金額(千元)	218,875	166,919	237,634	184,470	219,576	226,852

(出所) 行政院環境保護署編印『中華民國台湾地区環境保護統計年表』各年度版、行政院環境保護署、台北、1990～2001年。

(表4) 高雄市の各機関別歳出額 (決算額)

(NT\$1,000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
市議会	162,943	199,908	242,759	290,290	309,049	329,897	360,766	493,847	456,448	494,741	803,214
市政府	2,411,606	2,620,467	3,633,419	5,550,582	4,719,583	4,414,509	5,813,633	7,950,157	7,728,312	9,252,432	10,921,600
民生局	327,266	347,724	344,647	606,778	711,590	792,924	478,038	503,259	548,745	712,835	881,332
財政局	6,326,801	6,420,472	5,188,590	5,417,546	6,369,221	6,161,162	6,450,052	7,870,419	7,625,171	9,415,944	8,415,801
教育局	9,104,398	10,637,060	12,370,150	14,646,312	15,360,941	16,225,234	15,707,167	15,754,761	15,911,967	17,394,310	25,871,533
建設局	1,367,787	1,132,461	1,729,288	1,593,247	1,657,748	2,022,529	1,259,048	1,059,091	2,223,449	1,506,461	1,679,748
工務局	4,888,142	5,120,762	6,912,985	8,919,163	8,278,446	8,597,148	7,801,290	7,783,334	6,997,737	7,764,951	10,492,181
社会局	1,441,841	1,459,601	1,682,911	1,941,542	2,397,319	4,434,158	5,602,222	4,638,560	4,924,248	4,406,250	6,139,588
警察局	2,538,206	3,141,914	2,598,520	3,182,461	3,679,953	4,268,866	4,163,138	3,879,032	3,960,018	4,394,109	6,667,801
衛生局	870,521	1,156,302	1,055,152	1,848,693	1,832,076	1,656,287	2,006,056	2,064,382	1,344,297	1,432,130	2,058,345
環境保護局	1,282,143	1,634,405	1,673,430	2,435,553	2,135,714	2,277,865	2,232,905	4,103,992	6,754,683	5,894,291	6,239,614
(%)	4.03%	4.67%	4.33%	5.09%	4.37%	4.36%	4.22%	7.09%	11.27%	9.18%	6.92%
地政局	372,615	420,980	367,076	381,141	429,833	435,313	451,486	416,556	435,627	498,744	721,897
国民住宅処	376,607	319,064	406,154	620,063	664,046	316,315	314,345	318,837	155,449	125,809	473,397
兵役処	155,303	137,812	182,519	84,061	95,547	102,735	100,380	99,665	107,904	96,991	139,805
第二子備金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
勞工局	170,816	214,770	275,610	368,003	247,706	221,209	232,906	223,371	247,072	276,662	2,004,554
捷運工程局	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,620,758
準備処	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
消防局	-	-	-	-	-	-	-	741,302	504,772	561,205	987,581
總計	31,796,995	34,985,978	38,663,210	47,885,442	48,889,315	52,256,149	52,973,437	57,900,564	59,925,890	64,227,865	90,109,750

(注) * 会計年度の変更に伴い、2000年度は1999年7月から2000年12月まで。1999年度以前については、各年度は前年7月から当年6月までを指す。

(出所) 高雄市政府主計処編印『中華民國高雄統計年報 民國八十四年』、高雄、高雄市政府主計処、1996年、および同『中華民國九十年高雄統計年報』高雄、高雄市政府主計処、2002年、をもとに作成。

ただ、注意すべきは、高雄市と隣接する高雄県および屏東県と比較した場合、「格の違い」が明らかである。表1および表2から明らかのように、「二級政府」は「三級政府」よりもはるかに豊かな行政リソースを有している。しかも、両県に比べて、高雄市の行政地域がはるかに小さい。したがって、台北市と比較した場合、カネの面でも、ヒトの面でも、高雄市が環境行政に投じることのできるリソースは限られているとはいえ、隣接する高雄県と屏東県に比べれば、環境政策を実施するうえではるかに恵まれていたのである。

5. 高雄市およびその周辺の大気汚染状況

ここでは、大気汚染物質の排出状況と PSI (Pollutant Standard Index) 指標から、高雄市の大気汚染状況を捉えてみたい。

(1) 大気汚染物質の排出状況^(注19)

ここでは、TSP、PM₁₀、二酸化硫黄 (SO₂)、一酸化炭素 (CO)、および二酸化窒素 (NO₂) といった大気汚染物質の排出状況を示すことで、高雄市の大気汚染状況を捉える手がかりとしたい。

- ① TSP：台湾の環境基準に相当する「空気品質標準」が定めた年平均濃度は $130 \mu\text{g}/\text{m}^3$ とされているが、1995年度の台湾地区の平均値は $138.91 \mu\text{g}/\text{m}^3$ であり、基準値をはるかに超えていた。なかでも、最も汚染度が高いのは台北市 ($199.85 \mu\text{g}/\text{m}^3$) で、その次が「大高雄地区」の2つの縣市、すなわち高雄市 ($192.16 \mu\text{g}/\text{m}^3$) と高雄県 ($172.66 \mu\text{g}/\text{m}^3$) であった。高雄市については、98年にはTSPの濃度が $145 \mu\text{g}/\text{m}^3$ を記録したが、その後再び上昇し2000年には $166 \mu\text{g}/\text{m}^3$ となった。
- ② PM₁₀：「空気品質標準」の基準値では年平均濃度は $65 \mu\text{g}/\text{m}^3$ と定められているが、1995年度の台湾地区の平均値は $67.48 \mu\text{g}/\text{m}^3$ であり、これも基準値を超えていた。当時、高雄県の $98.26 \mu\text{g}/\text{m}^3$ を最高に、次いで高雄市の $91.96 \mu\text{g}/\text{m}^3$ となっていた。その後、高雄市では改善傾向が見られ、98年には $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ にまで達したが、2000年には $79 \mu\text{g}/\text{m}^3$ に上昇した。いずれにせよ、PM₁₀ については「空気品質標準」が定める基準値を達成していない。
- ③ 二酸化硫黄 (SO₂)：「空気品質標準」が定める年平均濃度は 0.03ppm である。1995年度の時点で、台湾地区の各縣市はいずれもこの基準値を満たしており、台湾地区の年平均濃度は 0.009ppm であった。その中でも比較的高い数値を記録していたのが、高雄市 (0.020ppm)、苗栗県 (0.019ppm)、そして高雄県 (0.014ppm) であった。しかし、高雄市の数値はその後改善傾向を示し、2000年には 0.008ppm という水準を達成している。
- ④ 一酸化炭素 (CO)：1995年度における台湾地区の年平均濃度は 0.92ppm であったが、二大直轄市 (台北市・高雄市) が最高で、それぞれ台北市 (1.68ppm)、高雄市 (1.09ppm) であった。その他の縣市はいずれも平均値以下であった。とはいえ、高雄市でも2000年には 0.70ppm にまで改善されている。
- ⑤ 二酸化窒素 (NO₂)：台湾地区の年平均濃度は 0.024ppm で、各縣市別では嘉義市の 0.031ppm が最高であった。これに次ぐ高い濃度を記録していたのが台北市と高雄市で、両直轄市の平均濃度はいずれも 0.03ppm であった。

以上のデータから、1990年代半ば頃には、大気汚染が最も深刻な地域は大都会地域であり、特に台北市と高雄市の汚染レベルは他の縣市と比べはるかに深刻であったことがわかる。しかし、高雄市においては、この5年間のうちに、TSPとPM₁₀の濃度が環境基準をいまだ満たしておらず、相対的に高まっていることを除いて、二酸化硫黄、一酸化炭素および二酸化窒素の濃度はいずれも環境基準を満たし、年々低下する傾向を示している。

(2) PSI 指標

さらに、もうひとつ別の指標として PSI をとりあげる。台湾地区は北部、竹苗、中部、雲嘉南、高屏、宜蘭および花東の7つの地域に区分され、地域毎に大気汚染状況の調査および改善計画が実施されている。これらの地域は「空気品質区」とよばれる。台湾の西南部の平野に位置する高雄市

は、その地理的状況と気象条件から、高雄県と屏東県とともに「高屏空気品質区」のなかに含まれている。

各「空気品質区」を比較したデータによると、1994年以降いずれの地域においてもPSI>100の日数の割合は減少傾向にある。しかし、「高屏空気品質区」は大気汚染のレベルは改善傾向にあるとはいえ、依然として台湾の中でも汚染の度合いが最も深刻な地域である。1994年には、他の地域ではPSIが100を越える割合がいずれも6%以下となっていたのに対し、「高屏空気品質区」では18%を超えていた^(注20)。とはいえ、ここでも2000年には10%強まで減少した。

それでは、「高屏空気品質区」内の各県市の大気汚染状況をみるとどうであろうか。1995年時点では、PSI>100の日数の割合は、屏東県で25.20%という非常に高い水準にあった。また屏東県に次いで、高雄県(22.62%)、高雄市(9.11%)の順となっていた。その後、97年には屏東県が18.23%、高雄県が14.15%、高雄市が12.15%となり、高雄市では状況が悪化した。しかし、2000年には、高雄市では9.07%と同年度の目標とされていた10%を下回る水準が達成され、屏東県でも10.12%にまで減少した。その一方で、高雄県では12.79%とほぼ横ばいの水準にある。

高雄市の状況についてももう一度確認しておく、PSI>100の比率は、1994年には11.78%、95年には9.11%、96年には12.07%、97年には12.15%、98年には11.89%、99年には9.34%、そして2000年には9.07%というレベルにまで減少している^(注21)。

すなわち、高雄市は大気汚染が最も深刻な「高屏空気品質区」の地域内にあるが、その中にあって高雄市の大気汚染状況は相対的に良好で、ここ数年改善が見られるのである。

以上、2つの指標から高雄市の大気汚染状況は次のように特徴づけられよう。すなわち、現在においても、高雄市は台湾において大気汚染の最も深刻な地域に位置しているが、1990年代半ば以降にはその改善が顕著な形で見られる、ということである。環境行政という角度から捉えなおせば、大気汚染問題の領域で、高雄市環境保護局はこれまで大きな問題に直面してきたのであり、克服すべき課題をいまだ多く抱えている。しかしながら、90年代後半の高雄市の環境行政は一定の成果をあげてきたこともまた事実なのである。

6. 高雄市における環境ガバナンス

(1) 高雄市に環境ガバナンスは存在したのか—北九州市との比較から

深刻な大気汚染問題を抱える高雄市では、この10年間に同市政府による積極的な取り組みが行われ、その結果状況はある程度改善されたといえよう。本研究では、以下の2つの仮説をもとに高雄市の環境行政の分析を進めたい。すなわち、1) 高雄市の環境行政に一定の成果をもたらされた背景には、行政、企業そして市民の3者を中心とした環境ガバナンスの構築に向けた動きがあった、2) それは台湾政治の民主化と深く関わっていた、というものである。そこで、まずは高雄市における環境ガバナンスの(その存在の有無をも含めての)発展状況とその特徴を理解する手がかりとして、北九州市の環境行政との比較を行う。

北九州市は、産業公害を短期間で克服し大きな成果をもっているが、その背景には「北九州モデル」と呼ばれる環境ガバナンスが存在したことが指摘されている^(注22)。北九州市では、1967年の

国による「公害対策基本法」の制定に先立ち、63年の5市合併による同市の誕生直後から、「公害防止対策審議会」の設置をはじめとする体制の整備がおこなわれた。また、69年以降は相次いで北九州市と企業との「公害対策協定」が結ばれ、70年に「大気汚染防止法」に定める県知事権限が北九州市長に委譲されると、市独自でより迅速できめ細やかな対応が可能となり、公害防止体制が確立されていった^(注23)。

「自治体環境政策」という観点から見た場合、北九州市では早くからそれが実践されてきたといえよう。同市による「自治体環境政策」は産業公害の克服に大きな成果をあげてきたわけであるが、その実践を支えてきたものが「北九州市モデル」と呼ばれる環境ガバナンスであった。そして、その重要な要素として指摘できるのが、着実に粘り強い市民運動、市政府の公害防止に対する強い信念とリーダーシップ、および企業側の協力姿勢とモラル、である^(注24)。

それでは、高雄市ではこれまでに環境ガバナンスと呼ぶものが存在してきたのであろうか。結論を先取りすれば、それは「否」である。決して、戦後の高雄市において産業公害が存在しなかったわけでも、またそれが問題にならなかったわけでもない。台湾で最初に発生した大気汚染事件として記録されているのは、1965年に高雄市で東南化学会社が二酸化硫黄を大量に漏出させた事件である^(注25)。また、同市における代表的な大企業である国営の中国石油高雄煉油総廠では、度重なる油漏れやガス漏れ事故を引き起こしてきた。その被害に長年苦しめられていた周辺住民の不満は蓄積され、後述するように、それが87年の戒厳令解除によって一気に爆発することになる^(注26)。しかし、民主化以前の時期、すなわち権威主義体制下においては、高雄市には北九州市に見られたような環境ガバナンスを支える諸要素が存在したとは言い難いのである。

同市における環境ガバナンスを考えた場合、さしあたり高雄市政府（地方政府）、地元の企業および市民といったものがそれに関わる主要なアクターとして想定される。そこで、たとえば市民の置かれた状況を考えてみよう。戦後台湾に移転した国民党政権は、長期にわたる戒厳令を施行するとともに、その一党支配による権威主義的な政治体制を打ち立てた。そこでは、すべての社会団体は国家コーポラティズム的な枠組みの中に囲い込まれ、国家の強力な監視とコントロールの下に置かれていた。このため、いかなる集団も高雄市政府に圧力を行使しうる状況にはなかった。また、地域住民が実力行使による公害反対運動などを行おうとしても、そのような活動は戒厳令下ではすべて違法であった。

一方、高雄市政府に眼を向けると、それは地方自治体として環境保護に向けた強力なイニシアティブを発揮できる状況にはなかった。戦後の台湾では、いわば地方自治の不在という状況が続いてきた。中華民国憲法では、省県自治通則に基づいて省自治法・県自治法を制定することが求められていた。しかし、それらが制定されたのは1994年7月になってのことである。その結果、これまでの台湾の地方自治は、その法的根拠は憲法の規定によらず、行政院および省政府の行政法規にしたがって実施されてきた。それゆえに、台湾での地方自治とは、すべて中央政府の監督・援助、さらにはその命令権までである自治で、本当の意味での地方自治ではありえなかったのである^(注27)。行政院直轄とされた高雄市は、他の地方政府よりも「格上」であったとはいえ、やはりその権限は制約され、中央政府のより直接的な監視下に置かれていた。また、行政院直轄市の首長は官選で閣僚

待遇とされたが、それゆえに中央政府の意図に反するような「自治体環境政策」の実践は困難であったと考えられる。

さらに、高雄市が積極的に環境政策を推進しようとした場合、それは中央政府の利益と大きく対立することになりかねなかった。その理由として、いくつか指摘することができる。第一に、戦後の台湾は経済発展を最優先課題に掲げてきた。その成果が、1960年代以降の輸出指向型工業化による高度成長であり、「東アジアの奇跡」と賞賛された所得格差の拡大を伴わない経済発展であった。しかし、それは「開発と環境」という視点からみた場合、明らかに経済開発を環境保護に優先させるものであった。それゆえに、台湾には環境問題が深刻化している「今」があるといえるのであるが、いずれにせよ、地方政府による積極的な環境政策は中央政府による経済開発路線とは真っ向から対立するものであった。

第二に、高雄市による環境政策の対象となる企業、とりわけ大企業は、その多くが国営企業であった。高雄市は、国内でも有数の商業港をもつ台湾を代表する商工業都市である。同市内には、重化学工業部門の大企業が数多く存在しているが、その中でも代表的な中国石油公司、中国石油化学工業開発公司、中国鋼鉄公司、中国造船公司、台湾電力公司といった企業は、いずれも行政院の經濟部所属の国営企業であった。産業公害の観点から見た場合、これらの企業は汚染物質を排出する固定汚染源の中核をなしている。実際、これらの企業が高雄市の公害問題と深く関わっていた。しかし、経済発展が国家の最優先課題である状況においては、たとえ高雄市長が閣僚待遇であったとしても、中央政府の經濟部の管轄下にある国営企業の経営に対し、高雄市政府が口出しすることは困難であった。

中央政府にとって、国営企業の存在は経済的にも、また政治的にも重要であった。国営企業が台湾の経済発展を主導したとは言い難いが、それでもその収益は中央政府にとっての重要な財源であった。また、国民党政権とともに台湾に移り住んだ大陸人（「外省人」）の多くは、軍人、教員および公務員であった。つまり、台湾社会にとって「外来政権」であった国民党政権にとって、国営企業で働く外省人とその家族は非常に重要な政治的支持基盤であった。そして、外省人系大企業である国営企業は、台湾土着の人々（「本省人」）が大多数を占める地域社会とのつながりを欠いていた。公営企業の経営が効率的であったか否かは別として、公害防止対策はその利潤追求にとってネガティブな影響を及ぼしかねない。このため、中央政府はその推進に積極的ではなく、その結果として国営企業各社の環境意識もまた薄かったと考えられる。一方、高雄市政府は、中央政府の利益と対立する政策の実施は政治的に困難であった（また、そのような意思を欠いていたかもしれない）。

このように、権威主義体制期の高雄市においては、同市政府（行政）、企業そして市民の3者の間には、「北九州市モデル」の中核となった諸要素は存在しなかった。産業公害が深刻化するにもかかわらず、公害防止を訴える市民運動は抑制され、地域住民はただ不満を溜め込むよりほかになかった。市政府には、有効に公害防止政策を講じる能力はなく、またさほど強い意思も持たなかったと考えられる。そして、企業側には、公害防止は地域社会に対する社会的責任であるといった発想が生まれてくる土壌はなく、それに向けた協力姿勢もモラルも欠いていた。したがって、高雄市にはその「自治体環境政策」の推進を支えるような環境ガバナンスは存在しなかったといえるのである。

る。

(2) 「自力救済」運動の経緯

「奇跡」と呼ばれた急速な経済発展の裏側で、台湾の環境問題は深刻化した。国内有数の重化学工業地域に位置する高雄市では、大気汚染や水質汚濁といった産業公害が問題となっていた。しかし、行政による有効な防止対策は施されず、地域住民は長年にわたり産業公害に悩まされ、苦しめられてきた。1980年代末、蓄積された彼らの不満はついに爆発する時を迎えた。地域住民は汚染排出物の排出停止や公害被害の救済を求めて立ち上がった。87年の戒厳令解除を境に、頻発したこのような運動は「自力救済」運動と呼ばれる。戒厳令下では、こうした運動は違法であり、その解除後も多くの場合は違法性が強いものであった^(註28)。

戒厳令解除以降、台湾各地で「自力救済」による公害紛争が急増したが、その契機となったのが、1988年の「林園事件」である。同年末、高雄県林園の石油化学コンビナートで汚水漏れが発生し、これに対して周辺住民が抗議行動を行った。この事件では、住民の反公害運動（「自力救済」運動）に対し、国営企業である中国石油会社が巨額の賠償に応じた。つまり、大企業（しかも国営企業）が住民に損害賠償を支払う形で、一種の紛争処理が行われたのである。この事件以降、台湾各地で国営企業・民間企業を問わず、汚染物質を排出する企業に対して損害賠償要求を目的とした公害紛争が急増した。高雄市が公表したデータでは、88年から2000年までに同市が公害紛争と認定した件数は37件で、そのうち大気汚染が16件、水質汚濁が8件となっている^(註29)。なお、台湾では92年に「公害紛争処理法」が制定され、紛争処理のための制度的枠組みの整備が進められた^(註30)。

ここで、高雄市での「自力救済」運動の代表的なケースとして、中国石油公司による第5ナフサ分解プラント建設をめぐる事件を挙げておきたい。中国石油公司は、1986年7月に高雄市にある高雄煉油総廠の敷地内に第5ナフサ分解プラントを建設する計画（92年完成予定）を発表した。ところが、86年末から周辺住民が反対運動を始め、戒厳令が解除された頃から、その運動は激化した計画は停止に追い込まれた。周辺住民は90年秋ごろまで工場の正門を約2年間に渡りバリケードで封鎖するという実力行使を続けたのである。90年9月、政府・經濟部は周辺住民や野党・民進党の反対を押し切る形で、プラント建設の見切り発車を認めた。

この第5プラント建設反対運動では、いくつかの注目すべき点が見られた。第1に、中国石油公司は反対運動の開始から建設着工までに、すでに地域の公共施設建設のために約40億元を支出し、さらに經濟部と中国石油公司は約10億元の補償基金を設立した。第2に、第5プラントの着工と同時に、すでに老朽化し、長年にわたり汚染源として周辺住民を苦しめた第1プラントの操業が停止された。第3に、公害対策費として、投資総額の約16%に相当する24億元が充てられた^(註31)。

さらに重要なことは、上記の反対運動に遭遇して以降、中国石油高雄煉油総廠による公害防止投資が急増したことである。1987年以前には、たとえ高雄煉油総廠が中国石油公司の本社に対して公害防止対策費の大幅な増額を要求しても、一切認められなかったという。高雄煉油総廠と近隣に立地する同社の大林、林園工場を含む公害対策費は、89年から91年には122億元、91年から94年には250億元に達した。さらに、90年には重油等から硫黄を取り除く脱硫装置がこの工場に導入

された。この装置は、大林工場では88年にすでに導入されていた^(注32)。つまり、「自力救済」運動を契機として、中央政府（経済部）も国営企業も公害防止対策への意識と姿勢を改めたということである。

もうひとつ指摘しておくべき「自力救済」運動は、高雄市が管理する中洲污水处理場での塩素ガス漏出事件である。1980年3月22日夕刻、污水处理場から塩素ガスが漏れ出し、その被害により300人を超えるとされる多数の周辺住民が眩暈や嘔吐といった中毒症状を訴えた。市政府への対応に不満を持つ住民は、即時操業停止とその移転などを求める一方、污水处理場を包囲した。これに対し、市政府側は周辺住民への賠償に応じる姿勢を示したものの、「林園事件」をモデルに高額な損害賠償を要求する住民側との折り合いはつかなかった。その間にも、賠償問題の早期解決を求める群衆は処理場周辺の包囲を繰り返し、警官隊との衝突によりけが人が出たり、一部の住民が場内へ侵入し破壊行為に及ぶなど、市政府側と住民側との緊張が続いた^(注33)。

この事件と第5プラント建設反対運動という2つの「自力救済」運動の最大の違いは、市政府の立場にあった。すなわち、第5プラントのケースでは、企業と地域住民という対立の構図の中で、市政府はいわば両者の間で仲裁する立場にあった。しかし、この塩素ガス漏出事件では、污水处理場を管理する市政府はまさにその責任者であり、地域住民と対立する、彼らから加害者として訴えられる立場に立たされたわけである。それゆえ、「自力救済」運動が環境保護局職員に与えたインパクトは、より直接的なものであったと考えられる。1980年8月末、市政府と地域住民は度重なる協議の末にいくつかの合意に達したが^(注34)、市政府はそのプロセスの中で多くのものを学び取ったに違いない。

このように、「自力救済」の経験は高雄市における環境ガバナンスの構築に多大な影響を及ぼしたといえよう。「自力救済」の経験が企業に与えた影響とは、すでに触れたように、公害防止に向けた意識と姿勢の変化である。「自力救済」による紛争解決は、地域住民にとっても企業側にとっても極めてコストが高い。それゆえに、企業は公害防止対策の必要性を痛感し、それに向けて前向きになったのであろう。そして、必要とあれば、また条件が存在するのであれば、企業は地域住民や行政との協力も厭わないと考えるようになったとも思われる。地域住民とて、高いコストを支払わずして、公害防止が可能であれば、それが最も望ましいはずである。

「自力救済」に直面して企業が変わったように、地方政府（高雄市政府）も変わった。政治的な自由化さらには民主化が進む中で、地域住民の不満の「暴発」に直面した行政側（環境保護局）は、彼らのニーズに応える必要性を痛感し、さらにはある種の義務感のようなものを抱くに至ったのではないかと考えられる。それに、環境行政の発展は、高雄市政府における環境保護署の組織利益の拡大にもつながったであろう。

すなわち、権威主義体制期には高雄市に存在しなかった環境ガバナンスが、政治的自由化さらには民主化のプロセスで、徐々に構築され始めたのではないかと。そして、高雄市の行政、企業そして市民が「自力救済」を経験したことが、環境ガバナンスの構築に向けて動き出す契機となったといえよう。

(3) 政治的民主化と環境ガバナンス

さらに、高雄市の行政首長である市長も、環境問題と向き合う必要性に迫られたと考えられる。なぜなら、野党・民進党が国民党政権と対抗するための一つのイシューとして、環境問題を取り上げたからである。戒厳令解除以降、「自力救済」が多発する一方、環境保護団体の活動も活発化したが、民進党の政治家の中には積極的にそれに身を投じる者もいた。また、民進党の政治家たちは、環境保護を訴えて地方選挙に立候補し、その多くが当選を果たした。1994年に高雄市長選挙の実施を迎えるころには、いくつかの県市で民進党首長が誕生していた^(註35)。当時、高雄市長(官選)を務めていたのは国民党の呉敦義であった。民主化が進展し、高雄市長のポストが選挙の洗礼を受けるようになると、彼も公害問題に苦しむ地域住民に対して、これまでのような超然とした態度で臨むわけにはいなくなると考えられる。このように、民主化は市長の環境問題に対する姿勢の変化を促したと考えられるが、それはまた環境保護局がより積極的に環境行政に取り組む機会と環境を準備したといえよう。

高雄市環境保護局のデータを見ると、1990年代半ば以降、環境保護局の職員(とりわけ専門職員)の増加、同局に分配される予算の増大、そして固定汚染源に対する規制強化といったことが確認できる。このことから、行政側(高雄市市長および環境保護局)の意識および姿勢の変化を見て取ることができるであろう。

実際、1990年代には高雄市政府による積極的な環境政策が実施されたが、大気汚染防止対策の中でも、注目すべきケースがいくつか見られるようになった。その一つは、「高雄市空気汚染防制基金」の設置である。これは、台湾の地方政府が成立させた最初の大気汚染防止基金として特筆すべきものである。「空気汚染防制費」は、95年3月から中央レベルで固定汚染源および移動汚染源を対象に徴収が実施されている。その後、97年の「空気汚染防制費收費弁法」の修正に伴い、中央政府(行政院環境保護署)が燃料(ガソリン)の使用量に基づいて「空気汚染防制費」を徴収するのに加えて、地方政府もまた汚染物質の種類と排出量、および建設工事の種類別に応じて「空気汚染防制費」を徴収できることが定められた。地方政府が徴収した部分については、同政府が基金を設立し、その資金は大気汚染防止のために充当される。このような法改正を受けて、高雄市では同年5月に早くも「基金収支保管及運用弁法」が市議会を通過し、他の地方自治体に先駆けて最初に「高雄市空気汚染防制基金」が設置されたのである^(註36)。ちなみに、当時、この法案は実にスムーズに可決された。市政府側の法案提出に対し、最大会派である国民党の与党側、民進党や無所属議員を含めた野党側を問わず、市議会では議員による反対や法案修正を求める声はなかった^(註37)。そして、この基金の存在は、大気汚染防止政策を実施するうえで重要な財源となっているという^(註38)。

もう一つのケースは、「固定汚染源空気汚染物自動監測施設連線」である。これは、電信局のケーブルを使って、企業による汚染物質の排出量を自動観測し、そのデータが即座に地方政府の環境保護機関に伝えられるシステムである。その最初のテストケースとして、高雄市環境保護局と中国鋼鉄公司(国営企業を民営化した企業)および台湾電力公司大林廠(国営企業)が選ばれたのである。この公害防止システムは、環境保護を司る行政機関と企業界との協力の下に行われるケースとして注目される^(註39)。

これまで見たように、高雄市における環境ガバナンスの形成を前進させたものは、環境問題に対する行政や企業の意識や姿勢の変化であったといえよう（それがすでに確立されたか否かはまた別の問題であるが）。そして、そのことが大気汚染防止対策の実施をより有効なものにし、同市における大気汚染物質の排出量の減少という具体的な成果につながった、と考えられる。

7. むすび

高雄市の環境行政の歴史を振り返ると、それが本格的にスタートした 1980 年代はいわば「ガバメント」の段階にあったといえよう。被害者や住民から規制の強化が求められるなかで、行政側は企業を規制の対象として捉えていた。ところが、政治的自由化から民主化のプロセスの中で、市政府と企業の双方が大きな教訓を得たといえる。「自力救済」運動の経験や選挙の圧力から、彼らは環境保護に対する姿勢を変化させていった。

つまり、ステークホルダーの側の意識変化が見られたわけである。行政と企業との関係から見れば、企業を環境破壊の元凶とみなす敵対ないし対立の構図を基本とする関係から、各アクターが各自の責任を自覚し、企業の自主的な取り組みを積極的に支援するというパートナーシップへと発展するという、そういった方向性が見え始めている。つまり、1990 年代の高雄市の環境行政は「ガバナンス」の段階に入ったといえ、それを促した大きな要因が政治の民主化であった。

しかし、高雄市の環境行政において「環境ガバナンス」の形成に向けた動きがあるとはいえ、そこではいまだ「自治体環境政策」の発展は見られない。画期的な「高雄市空気汚染防制基金」や「固定汚染源空気汚染物自動監測施設連線」にしても、中央が進める環境政策の枠内のもの、そのモデルケースという色彩が強い。高雄市の環境保護局内部にも、彼らが独自のイニシアティブをとり、国レベルの取り組みを先導しようという意思ないし発想はまだ見られない^(註40)。

最後に、高雄市の環境行政にとっての今後の課題について指摘しておきたい。第 1 に、大気汚染問題に取り組むための広域行政の枠組みの必要性である。大気汚染は行政区画を超えた広がりをもつ。高雄市の大気汚染が改善されたとしても、隣接する高雄県および屏東県での同様の成果が得られないのであれば、高雄市はそのコストに見合ったベネフィットを得られない。つまり、高雄市、高雄県および屏東県で構成される「高屏空気品質区」の深刻な状況を考えれば、3 県市の連携が必要である。実際、現在 3 県市の間では、一種の広域行政に向けた試みが行われている。それが、「高高屏首長暨主管会報」の定期開催とその実質化である。この会議では、3 県市の首長および各県市行政単位のトップが 3 県市にまたがる諸問題を議論・検討する場である^(註41)。3 県市による広域行政やさらには行政区画の再編といった問題は、台湾の地方自治改革と関わる問題であり、今すぐ具体的な成果が期待できるものでもない。しかし、この会議が実際に動き出すようになったのは、1997 年の地方首長選挙において高雄県と屏東県で民進党の県長が誕生し、さらに 98 年末高雄市でも民進党市長が誕生してからのことである^(註42)。そして、そのような政治的条件はいまも存在している。3 県市の連携による大気汚染防止対策が期待される。

第 2 に、現在台湾全体が景気後退に直面する中で、高雄市政府が今後の市政において環境行政を

どう位置づけるのか、である。高雄市は、台北市に次ぐ台湾第2の都市とはいえ、両都市の格差は非常に大きい。現在、中央政府が南北（高雄と台北）のバランスのとれた発展を掲げているため、ただでさえリソースは環境保護よりも都市開発に向かうことになる。さらに、景気後退がそれに輪をかけることになる。かつて、日本では1960年代末から70年代初頭にかけて、企業に環境問題への責任を求める動きがあった。しかし、その後の経済的停滞と困難のために、企業の環境問題への取り組みへの関心は背後に押し戻されてしまった。環境問題への取り組みがそのまま前進するのか、あるいは後退するのか。現在の高雄市はまさにそんなターニングポイントに立たされているといえる。

脚注

- (注1) 寺尾忠能「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、1993年、149頁。
- (注2) 行政院衛生署『台湾地区公害防治先駆計画（修正本）』、台北、行政院衛生署、出版年不詳。
- (注3) 岩崎正洋「今なぜガバナンス論なのか」、岩崎正洋、佐川泰宏、田中信弘編著『政策とガバナンス』、東海大学出版会、2003年、3～7頁。
- (注4) 勝原健『東アジアの開発と環境問題』、勁草書房、2001年、11頁。
- (注5) 寺西俊一「自治体環境政策の課題と展望」、寄本勝美、原科幸彦、寺西俊一編著『地球時代の自治体環境政策』、ぎょうせい、2002年、3～6頁。
- (注6) 同上論文、5頁。
- (注7) 同上論文、5～6頁。
- (注8) このような行政機構は、台湾省は「中華民国」の一つの省に過ぎないという建前のもとに維持されてきたが、1999年7月以降は「凍省」（台湾省の「凍結」）に伴い台湾省が事実上廃止され、複雑な行政機構が簡素化された。
- (注9) したがって、台湾省の行政区画は、台北市と高雄市を除く台湾全土（台湾地区）ということになる。台湾地区のほかには、金門地区と馬祖地区がある。
- (注10) 以下の記述は、寺尾、前掲論文、154～155頁、に依拠している。
- (注11) 高雄市政府環境保護局編印『高雄市環保行政概況 1989年版』、高雄、高雄市政府環境保護局、1989年、1頁、および同『高雄市環保行政概況 1999年版』、高雄、高雄市政府環境保護局、1999年、3頁。
- (注12) 行政院環境保護署綜合計畫処『高効率環保行政体系之建立計畫草案』、台北、行政院環境保護署、1988年、1頁。
- (注13) 行政院環境保護署ホームページ (<http://www.epa.gov.tw/other/stastistics/75.htm>、2001年10月12日閲覧)。
- (注14) 行政院衛生署、前掲書。
- (注15) 以下、特記以外、高雄市文献委員会編印『続修高雄市志 卷二 政事志 地政環保篇』、高雄、高雄市文献委員会、1994年、423～432頁、および高雄市政府環境保護局編印『高雄市環保行政概況』（各年版）、高雄、高雄市政府環境保護局、1987年～1990年、を参照。
- (注16) 寺尾、前掲書、167～171頁。
- (注17) 高雄市政府環境保護局編印『高雄市環保行政概況』、高雄、高雄市政府環境保護局、1987年、8頁。
- (注18) 高雄市政府環境保護局編印『高雄市重大公害実録 六十九年四月至七十五年六月』、高雄市政府環境保護局、1986年。
- (注19) 以下のデータは、行政院環境保護署編印『空気汚染防制費及徴収方式合理化之探討』、行政院環境保護署、台北、1997年、3-6～3-8頁、および高雄市政府環境保護局編印『高雄市環保行政概況 2000年版』、高雄、高雄市政府環境保護局、2001年、23～26頁、による。
- (注20) 行政院環境保護署『八十七年度地方執行空氣品質改善維護計畫成效分析及技術支援計畫』、行政院環境保護署、台北、1998年、3-5頁、3-11～3-12頁、および3-14～3-15頁。
- (注21) 前掲書『高雄市環保行政概況 2000年版』、高雄、高雄市政府環境保護局、2001年、15～17頁。
- (注22) 勝原、前掲書、169～174頁。
- (注23) 北九州市の取り組みについては、北九州市産業史・公害対策史・土木史編集委員会公害対策史部会編『北九州市公害対策史 解析編』、北九州市、1999年、および勝原、前掲書、第11章、を参照のこと。
- (注24) 勝原、前掲書、169～174頁。

(注25) その後、1977年には台北県での有機ガス漏れ、77年と78年には苗栗県で同一工場からの塩素ガス漏れ、78年には彰化県と高雄県での塩素ガス漏れ（一人が死亡）、80年には高雄県での塩素ガス漏れなどがある（寺尾、前掲論文、149頁）。

(注26) 寺尾、同上論文、161頁。

(注27) 蔡啓清「台湾の地方自治制度」、『月間自治研』、第37巻、1995年2月、40頁。

(注28) それでは、地域住民はなぜ「自力救済」という道を選んだのか。訴訟による解決が試みられなかったのか。その理由としては、民主主義国家であれば機能するはずのチャンネル、すなわち国会（立法院）、司法、メディア、地方自治体（地方政府）が、台湾においては十分機能していなかったことが考えられる。国会は、国民党政権の台湾移転以降、大部分の議席が非改選とされていた（立法院の全面改選は1992年12月に実現）。司法の独立性は保たれておらず、とりわけ行政や国営企業を相手に抗議する場合には、司法手続きの中立性や公平性は信頼しがたいものであったと思われる。メディアは、政府・国民党のコントロール下にあった。また、すでに指摘したように、地方政府の権限は弱く、財源も乏しかった。このような状況下では、民衆がとりうる手段は汚染排出源に対する実力行使よりほかにはなかったのである。

(注29) 行政院環境保護署『中華民國台湾地区環境保護統計年報』（各年版）、台北、1989年～2001年。

(注30) 行政院環境保護署『公害糾紛処理白書』、行政院環境保護署、台北、2000年、31～67頁。「公害紛争処理法」は1998年6月と2000年1月に修正が行われている。

(注31) 寺尾、前掲論文、160～160頁。

(注32) 同上論文、160頁。

(注33) 行政院環境保護署管制考核及糾紛処理処『公害糾紛個案列管追蹤及處理情形年報表』、台北、行政院環境保護署管制考核及糾紛処理処、1990年、16～32頁。

(注34) 同上書、31～32頁。

(注35) 戦後台湾では、民主化以前から行政院直轄市（台北市と高雄市）の首長を除いて、地方首長および議員の選挙が実施されていた。なお民進党と環境保護運動との関係については、何明修による優れた分析がある。何明修「民主轉型過程中的國家與民間社會：以台灣的環境運動為例（1986 - 1998）」、台北、国立台湾大学社会学研究所博士論文、2000年、180～193頁。

(注36) 行政院環境保護署『行政院環境保護署八十六年度計畫期末報告 空氣污染防制費用評估方法之建立—空氣污染防制費收費弁法與執行之檢討』、行政院環境保護署、台北、1997年、36～29頁、および高雄市政府環境保護局『高雄市環保行政概況 1997年版』、高雄市政府環境保護局、高雄、1998年、15頁。

(注37) 高雄市議会秘書処編印『高雄市議会第四届第五次定期大会議事録（上）』、高雄、高雄市議会秘書処、1997年、1221～1237頁。

(注38) 2001年12月に行った高雄市環境保護局の関係者へのインタビューによると、同様の基金が存在しない水質汚濁防止・水質保全分野では、経費不足ゆえに十分な対応がとれないという問題を抱えているという。

(注39) 高雄市政府環境保護局編印『高雄市環保行政概況 1997年度版』、高雄、高雄市政府環境保護局、1997年、27～28頁。

(注40) 高雄市政府環境保護局の複数の職員へのインタビュー（2001年12月）の中でも、彼らが環境行政を実施する際の、中央政府が定めた法的枠組みないし根拠の重要性が重ねて強調されていた。

(注41) 高雄市政府研究發展考核委員会『大高雄都会区跨域合作行動方案之研究』、高雄市政府研究發展考核委員会、高雄、2000年。

(注42) 2001年12月に行った高雄市政府関係者へのインタビューによる。

参考文献

- 岩崎正洋「今なぜガバナンス論なのか」、岩崎正洋、佐川泰宏、田中信弘編著『政策とガバナンス』、東海大学出版会、2003年。
- 勝原健『東アジアの開発と環境問題』、勁草書房、2001年。
- 何明修「民主転型過程中的国家與民間社会：以台湾的環境運動為例（1986 - 1998）」、台北、国立台湾大学社会学研究所博士論文、2000年。
- 川瀬光義『台湾・韓国の地方財政』、日本經濟評論社、1996年。
- 北九州市産業史・公害対策史・土木史編集委員会公害対策史部会編『北九州市公害対策史 解析編』、北九州市、1999年。
- 行政院衛生署『台湾地區公害防治先驅計畫（修正本）』、台北、行政院衛生署、出版年不詳。
- 行政院環境保護署『七〇年代反污染自力救済的結構與過程分析』、台北、行政院環境保護署、1988年。
- 『行政院環境保護署八十六年度計畫期末報告 空氣污染防治費用評估方法之建立—空氣污染防治費收費弁法與執行之檢討』、行政院環境保護署、台北、1997年。
- 『台湾地方環保抗争運動：1991-1996』、台北、行政院環境保護署、1997年。
- 編印『空氣污染防治費及徵收方式合理化之探討』、行政院環境保護署、台北、1997年。
- 『八十七年度地方執行空氣品質改善維護計畫成效分析及技術支援計畫』、行政院環境保護署、台北、1998年。
- 『公害糾紛處理白書』、行政院環境保護署、台北、2000年。
- 『中華民國台湾地區環境保護統計年報』各年度版、台北、1989年～2001年。
- 行政院環境保護署管制考核及糾紛處理處『公害糾紛個案列管追蹤及處理情形年報表』、台北、行政院環境保護署管制考核及糾紛處理處、1990年。
- 行政院環境保護署綜合計畫處『高効率環保行政體系之建立計畫草案』、台北、行政院環境保護署、1988年。
- 行政院研究發展考核委員會編印『我國環境保護組織體系及權統一規畫之研究』、台北、行政院研究發展考核委員會、1990年。
- 『加強國營事業環境保護及污染防治工作計畫之評估』、台北、行政院研究發展考核委員會、1998年。
- 蔡啓清「台湾の地方自治制度」、『月間自治研』、第37卷、1995年2月、40頁。
- 高雄市政府環境保護局編印『高雄市重大公害実録 六十九年四月至七十五年六月』、高雄市環境保護局、1986年。
- 『高雄市環保行政概況』（各年版）、高雄、高雄市政府環境保護局、1987年～2001年。
- 高雄市政府研究發展考核委員會『大高雄都會區跨域合作行動方案之研究』、高雄市政府研究發展考核委員會、高雄、2000年。
- 高雄市議會秘書處編印『高雄市議會第四屆第五次定期大會議事録（上）』、高雄、高雄市議會秘書處、1997年。
- 高雄市文獻委員會編印『続修高雄市志 卷二 政事志 地政環保篇』、高雄、高雄市文獻委員會、1994年。
- 寺尾忠能「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—』、アジア經濟研究所、1993年。
- 寺西俊一「自治体環境政策の課題と展望」、寄本勝美、原科幸彦、寺西俊一編著『地球時代の自治体環境政策』、ぎょうせい、2002年。
- 松下和夫『環境ガバナンス』、岩波書店、2002年。

山口光恒『地球環境問題と企業』、岩波書店、2000年。
葉俊栄『環境政策與法律』、元照出版公司、2002年。
——『全球環境議題—台湾觀點』、巨流圖書公司、1999年。
若林正文『台湾 - 分裂国家と民主化』、東京大学出版会、1992年。