

第7章 台湾の公害紛争：「自力救済」の経済分析

著者	寺尾 忠能
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	調査研究報告書
雑誌名	台湾総合研究?： 社会の求心力と遠心力
ページ	105-120
発行年	2010-03
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/990

第7章

台湾の公害紛争 ——「自力救済」の経済分析——

寺尾 忠能

要約：

台湾では、1980年代半ばから1990年代初めにかけて「自力救済」と呼ばれる裁判や行政によらない、公害被害者や開発により潜在的に影響を受ける周辺住民らによる実力行使が頻発した。このような激しい公害紛争が発生し続けた背景には、権威主義体制の下での急速な産業化の進展と、政治的自由化、民主化があった。急速な経済発展に伴い環境汚染が進んでいたが、権威主義体制下では環境汚染への不満が政治的に抑え込まれていた。民主化が段階的に進む過程で、反公害運動、環境保護運動は、他の社会運動と同様に、政治的自由化、民主化を求める運動と並行して、相互に相手が拡大した「自由の隙間」を利用しながら拡大していった。本稿では、環境政策の形成期に頻発した自力救済による公害紛争、反公害運動の背景を明らかにし、「法と経済学」の枠組みを用いて台湾でそれが頻発し続けた要因とその問題点を分析する。

キーワード：公害紛争、環境保護運動、自力救済、法と経済学

はじめに

台湾では、1980年代半ばから激しい公害紛争が頻発しており、企業家の投資意欲低下、環境への潜在的な負荷が大きい産業の台湾からの退出の要因に数えられるほどの社会的影響を与えた。住民による汚染排出停止、被害救済要求の運動は台湾では「自力救済」運動とよばれている。台湾において、こうした運動は戒厳令下では違法であり、1987年の戒厳令解除後も多くの場合違法性が強い。「自力救済」においては被害者、あるいは潜在的被害者による汚染者に対する直接交渉が試みられることが多く、司法的手続きによる解決はほとんど試みられなかった。行政的手続きの関与もしばしば見られたが、法的根拠に基づくものではなかった。被害者の自力救済による紛争解決においては、往々にして暴力による力と力の対決が起こり、被害者の実力行使により汚染源の工場の操業が妨害される事件が起こった。

被害者の実力行使という形での汚染問題解決は、産業公害防止のための法律や行政制度が未整備の状況では往々にして多くの国で見られ、法律、行政制度が整備されるきっかけとなる場合もある。しかし、被害者による実力行使は公正な解決を保証するものではなく、またその頻発を放置すれば新たな産業立地が困難となり企業家の投資意欲を減退させる。被害者と汚染源の直接交渉・実力行使はそのような意味で資源配分の非効率を発生させる。

公害防止のための制度が整備されて有効に運用されるにつれて、司法手続きや行政手続きなどの制度的手段による、より社会的に費用が低い解決方法に置き換えられるはずである。台湾でみられるように、被害者による実力行使がむしろ一般的な紛争解決方法として常態化するのとは異常なことである。

一方では、1980年代初めから段階的に進展してきた台湾政治の民主化の過程で、様々な形態をとった一連の「社会抗議」の中でも、反公害・環境保護運動は極めて重要な役割を果たした、と評価されている。また自力救済運動の頻発は、1987年の行政院環境保護署設置に見られるような環境行政制度の充実、環境法令の整備、企業の公害防止投資の急激な拡大などを促したといえる。

台湾で頻繁に発生した「自力救済」という異常な紛争解決形態がなぜ広範に行われたのか。国民性や風土といった外生的要因も重要であるかも知れないが、人々が置かれた制度的な制約条件がこのような事態の多くを説明し得ると考えられる。本稿の目的は、台湾の民主化過程で発生し始め、1990年代初めまで頻発していた激しい公害紛争の原因を、「法と経済学」の枠組みを利用して分析し、公害紛争処理制度が確立して社会的に機能することの経済学的意味を検討することである。

以下の第1節では、1980年代の民主化の進展以前の台湾の政治状況を簡単に説明し、民衆の環境汚染に対する不満が「自力救済」という形で噴出しなければならなかったという事態の前提条件を明らかにする。第2節では、まず1980年代始めから1987年の戒厳令解除までの台湾政治の段階的民主化の過程で発生した反公害運動を概観する。次に1987年の戒厳令解除以後に見られるようになった国営企業が引き起こす汚染に対する周辺住民の抗議運動の代表的な事例を紹介しその特徴と問題点を指摘する。第3節では、台湾において公害紛争を処理する制度が有効に機能しない状況の問題点を概観した後、第4節で公害紛争の「法と経済学」分析の枠組みを提示して、さらにそれを用いて台湾の自力救済運動の分析を試みる。

第1節 権威主義体制と民主化

第2次世界大戦後、国民党が大陸から撤退してきて以来、台湾では国民党による独裁体制が続いてきた。1949年に施行された戒厳令がようやく解除されたのは1987年7

月 15 日のことである。野党勢力は長い間非合法状態であったし、戒厳令下では反公害運動組織を合法的に結成することは難しかった。急速な工業化にともなって環境汚染が進行していたにもかかわらず、人々は企業や行政と交渉するような運動を合法的に組織することができなかつた。

台湾の政治体制は、外来政権である国民党が、党と政府が一体化した権威主義的パーティ・ステイト、「党国体制」を形成していた。国民党政府は、アメリカという外部勢力の支持にその正当性を依存しながら、中国大陸全体を統治する唯一の合法主権国家であり共産党の「反乱」を鎮定するための一時的な総動員体制という建て前により、国労党来台以前に大陸で選出さずまま改選されない「万年議則」が牛耳る「万年国会」を正当化し、自由主義の看板を掲げながらも長期戒厳令により言論、集会、結社の自由を大幅に制限し、台湾民衆の政治参加を妨げてきた。

国民党による政治的資源の独裁は、台湾社会の二重構造（国民党来台とともに大陸から来た「外省人」とそれ以前から住む「本省人」との間のいわゆる「省籍矛盾」）を背景に、「白色テロル」、恒常的な政治行動監視と威嚇により、台湾入に、政治は危険なものとなし国家への反抗を諦めさせる「退出」の態度を植え付けた。

地方政府の首長、地方議会議員の選挙は、台湾省主席、高雄市長、台北市長を除いては実施されていた。しかし、国民党は地方の政治のエリートに一定の権益（レント）を与えて取り込んで相互依存関係を形成し、また有力な地方政治エリート同士を互いに対抗させて操ったため、国民党の意に反する人物が選挙で選出されることは稀であった。反国民党勢力は野党を合法的に組織し活動することができなかつたため「党外人士」と呼ばれた。また、地方政府の権限自体も制限され、財政的基盤も弱かつた。

国内の独裁体制を確立した後、国民党政府は経済開発の成功に重点を置き、反共準軍事独裁から開発独裁へと転身していった。そして、開発独裁体制の下で台湾経済は工業化と成長においてめざましい成果を実現した。

しかし、すでに 1970 年置半ばから、党外人士による党国体制に対する挑戦が公然と行われるようになっていた。2、3 年に一度の選挙は、興国体制から保証された政治的自己表現の限られた機会であり、当局が不正な工作により党外人士を落選させようとした疑いが生じる度に暴動が発生している。1977 年の中壠事件がそのような事件として知られている。

1979 年にアメリカと中華人民共和国が国交を樹立し、アメリカが台湾と断交するに及び、党国体制はその正統性の危機に陥る。アメリカは台湾との断交に伴い「台湾関係法」を制定して台湾との外交関係を保持した。台湾関係法というアメリカの国内法を背景に台湾は依然としてアメリカの政治的影響下に留まることになり、アメリカからの民主化、人権擁護の圧力を以前よりもむしろ強く受けるようになった。また一方で、中華人民共和国は「台湾解放」のスローガンを降ろして「平和統一」攻勢をかけ

てきた。大陸との緊張緩和は、党国体制の正統性を失わせた。

このような外交面からの政治的危機は内政面で民主化の要求を拡大させていった。1979年から80年の美麗島事件と呼ばれる弾圧にもかかわらず党外勢力は拡大を続けた。若林[1992]は「内外の政治危機の交錯する中で台湾の権威主義体制の政治舞台に『自由の隙間』が開いた」と表現している¹。

第2節 自力救済の展開²

1970年代までは党国体制に対する抗議は地方議会における党外勢力を中心としたものに限られたが、1980年代初めから政治的反体制以外の部分からも非恒常的な組織による集団的な抗議行動、自力救済が試みられるようになった。反公害運動は「社会抗議」と呼ばれたそのような集団的抗議行動の一形態として位置づけられる³。

反公害（環境保護）を目的とした自力救済運動は社会抗議事件の中で大きな割合を占めていた。若林によれば、権威主義体制からの民主化の過程で、党外勢力が開いた「自由の隙間」は一種の「集団抗争空間の公共財」であり、党外勢力に独占されるものではなかった⁴。「党国体制の弱い環」に位置していた社会セクターが反公害運動などの形でこれを利用し、そのことによってさらに自由の空間をひろげ、党外勢力もこれを利用して政治的反対の街頭大衆行動の復活に結びつけたといえる。このように反公害自力救済運動は台湾の民主化の過程で、重要な役割を果たした、と評価することができる。

1. 「自由の隙間」の拡大と環境保護運動

1987年の戒厳令解除による台湾の環境保護運動の転換は以下のように特徴づけられる。1987年以前には、運動の主体は知識人であり、草の根の基盤を持たず、長期的な展望もなく、偶発的、受動的で、各地域に分散した反汚染・反公害運動であった。1985年後半から政治的状況に変化が生じ始め、集会結社の自由に対する制限は有名無実化し、民主化運動全体め変化を受けて、環境保護運動も草の根への浸透、全国規模の展開を始めた。1987年以降は、社会運動の自由化により、運動の参加者が中産階級、

¹ 若林[1992: 212]を参照。

² 以下、1990年代初めまでの個々の公害紛争、自力救済事件については、寺尾[1993]、陳[1999]等を参照。

³ 呉介民[1990: 57]はこのような集団的抗議行動を「社会抗議」と呼び、1983年から1988年までの発生件数をその内容別にまとめている。「環境」に関わる社会抗議は、この間に582件を数え、全体の約20%を占めている。また、その件数は1980年代後半に急激に増加している。蕭新煌他[1988]、張茂桂他[1992]も1980年代の自力救済による公害紛争を包括的に取り上げている。

⁴ 若林[1992: 198, 228]、および呉介民[1990: 103]を参照。

女性，農民，労働者，学生等の社会各階層に拡大し，運動は草の根化を進め，もはや受動的な自力救済運動ではなく長期的な展望に立つ主体的な環境保護運動に転換した。

台湾において広範で影響力が強い反公害環境保護運動が行われるようになったのは1987年に戒厳令が解除されて以降のことであるが，戒厳令解除以前にもいくつかの反公害運動があり運動の組織化も見られた。1981年7月，彰化縣花壇郷の農民116名が排煙による稲作への長年にわたる被害について，煉瓦工場8社を相手取り裁判を起こした。判決の結果農民は勝訴し，賠償金148万元が支払われた。しかし，民事訴訟による解決はその後の反公害運動の主流とはならなかった。1983年，高雄縣林園郷でアミノ酸工場の悪臭，水汚染に対して，周辺住民の実力行使による工場封鎖が行われ，運動の結果工場は閉鎖，移転された。この事例が自力救済運動の初めての例と考えられている。

運動の組織化において重要だったのは，1982年から1986年にかけて台中縣大里郷で起きた三晃農薬事件であった。三晃企業は同郷仁化村で殺菌剤，除草剤，殺虫剤等の農薬製造工場を1967年から操業し，刺激性気体や有毒廃液を漏らして周辺住民の抗議を受けていた。1985年，住民が汚水を違法に排出する排出口を発見し抗議した。それを受けて，中央政府の当時の行政院衛生署環境保護局が三晃企業に対して操業停止命令を出した。工場側はこれに抵抗したが，1年後の1986年7月までに操業を停止することを約束した。この紛争の過程で，1986年に台湾で初めての合法的な民間反公害組織である台中縣公害防治協會が設立されている。この事件は各地の反公害運動の組織化に影響を与えたと考えられている。

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

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

戒厳令下では，これらのような反公害運動は多大なコストと犠牲を覚悟した上でのみ可能であったはずである。こうした戒厳令下の反公害運動が，1987年の戒厳令解除後の運動の高揚を準備していたともいえる。戒厳令解除後も，公害紛争においては法的裏付けのない自力救済運動が頻発しており，特に中國石油，台湾電力等の国営企業

に対する補償要求を目的とした運動が目立つようになった。

2. 戒厳令解除と国営企業に対する自力救済

台湾においては重化学工業，エネルギー部門等の大規模プラントを公企業がほぼ独占していた。その中には重大な汚染源となるものがあった。1987年の戒厳令解除以降，周辺住民が直接的な実力行使により公企業の操業を妨害，停止する事件が多発し，公企業は多額の補償金を要求された。公企業の中で産業公害が問題となったのは，主に中央政府の経済部に所属して重化学工業部門等で独占的な地位を占めていた，台湾電力，中国石油，中国鋼鐵などの国営大企業である。

台湾には公企業の他にも国民党政権と結びついていて資金面で国民党を支える基盤となっている「党営企業」とよばれる企業が多数存在する。党営企業は，金融，マスコミをはじめ様々な分野で活動をしている。公害発生源になりやすい重化学工業，製糖業，セメント製造などの分野にも党営企業が多数存在していた。また，新聞，テレビなどのマス・メディアは複数の党営企業による寡占状態にあって，公害をおこしている企業を告発し，公害の拡大を防止させるように世論を形成するという役割を果たすには限界があった。

以下では，代表的な国営企業である中国石油と台湾電力が遭遇した公害紛争の中でも社会的影響力が大きかった2つの事例を紹介する。

(1)「第五ナフサ分解プラント（五軽）」建設計画

五軽建設計画に対する反対運動は，プラント増設計画に対する，事前の公害紛争として代表的な事例のひとつである。しかしその背景には，既存の石油精製プラントのさまざまな公害対策が継続的に発生させてきた汚染に対する住民の不満があった。

国営中国石油が，エチレン生産能力年間40万トンの第5ナフサ分解プラントを高雄製油総廠敷地内に建設する計画を発表したのは1986年7月であった。同工場内にある第1，第2プラントの老朽化に対応した増設計画で，当初の計画では1992年に完成する予定であった。しかし，1986年末周辺住民が五軽建設に対する反対運動を始め，戒厳令が解除された1987年7月頃から運動が激化し建設計画は停止に追い込まれた。中国石油高雄煉油総廠ではそれまでも度重なる油漏れ，ガス漏れ事故を日常的に引き起こし，周辺の住民は井戸水の油汚染や，大気汚染，騒音による被害などに長年にわたって苦しめられてきた。住民の不満は戒厳令解除により一気に放出されて，周辺住民は工場の正門を1990年秋まで約2年間にわたってバリケードで封鎖し続けた。

1990年5月6日に高雄煉油総廠周辺の後勁地区で行われた五軽建設の賛否を問う住民投票では，投票した7,616人のうち，五軽建設絶対反対は59.1%（4,499人），中国石油との交渉についてもよいと答えた人は38.1%（2,900人）だった。中国石油では，

1987年に住民の建設反対運動が始まって以来この時までには、すでに約40億元を後勁地区の公共施設などに支出し、さらに經濟部と中國石油とで約10億元の補償基金を設立していた。

1990年9月、經濟部は周辺住民や野党民進党の反対を押し切って、建設の見切り発車を認めた。計画から着工まで4年を費やした。1968年に建設され老朽化した第1ナフサ分解プラントは、汚染源として周辺住民に被害を与えていたが、五輕の着工と同時に停止された。五輕は投資額153億元にのぼる大規模プロジェクトである。公害防止対策には総投資額の約16%にあたる24億元が充てられる。また、住民対策費として15億元が地元で創設された基金に払い込まれることとなった。補償金の支払いにより、周辺地域の住民による運動は沈静化した⁵。五輕プラントの建設着工強行の背景には、石油化学原料の需給逼迫、国内需要拡大につながる大規模投資を中央政府が渴望していたことがあげられる。また民間の台湾プラスチック・グループの中國大陸への進出計画を思い留まらせて、台湾内での第6ナフサ分解プラント（六輕）建設計画を進めさせるためにも、五輕建設問題を早く処理する必要があった。

(2) 林園事件

林園事件は、突発的な事故による汚染に対する事後的な補償要求運動として、代表的な事例であり、補償金額の大きさや、住民側の違法行為に対する免責の実現等からみて、周辺住民の立場から最も成功した運動であった。

国営中國石油の林園工場を中心とした高雄縣の林園石化コンビナートで、1988年9月、大雨により汚水処理場の貯水槽から汚水が漏出する事故が発生した。汚水貯水槽の容量が過小であることが原因であった。被害を受けた周辺7村の住民、養鰻業者らは、10月に入って24億元の補償を要求する自力救済運動を起こした。10月11日、事故に抗議する住民が工場内になだれ込み、操業停止を迫るという事態になった。13日未明までに工場は操業停止に追い込まれた。地元選出の立法委員の斡旋で、中央政府の經濟部と住民との話し合いが行われ、同コンビナートに入居する18社が損害賠償として合わせて13億500萬元を地元住民に支払うことで15日に協議が決着した。補償額は過去最高であった。この事件は、被害者住民が実力で工場の操業を停止させたこと、企業が被害者住民個人に補償金を支払ったこと、住民の法的責任追及をしないと協議書に明記したことで、画期的であった。林園事件は、五輕建設反対運動とともに、戒嚴令解除後の反公害運動の急速な進展を象徴する事件であった。

⁵ 何[2006: 87-116]に、この運動の問題点が詳しく分析されている。

第3節 紛争処理メカニズムの不在

初期の自力救済運動は、工場建設への反対や、汚染を排出する工場に対して汚染排出の停止あるいは操業停止を迫ることを目的とし、汚染発生源を速やかに止めるための周辺住民のやむにやまれぬ行為と解釈することができた。蕭新煌らの研究報告によれば、1982年から1988年までに発生した反汚染自力救済運動108件の事例の中では、抗議した住民が行政に何らかの陳情を行ってものが69件、告発したものが20件、行政を交えた話し合いを要求したものが28件あった⁶。住民は始めから暴力的手段を用いたわけではなく、合法的な手段を試みてそれが機能しないことを知った後、やむを得ず実力行使に出た場合が多い。

しかし、巨額の補償金を手にする先例が続くと、少しでも多い補償金獲得のみを目的としていると解されかねないような運動も見られるようになり、世論の反応も冷たくなって、環境保護派は職業的運動家とみなされるようになってきている。また、被害者の公的な救済が保障されていない状況下では、廃五金処理による養殖牡蠣の緑色汚染事件のように、早期解決を求める住民の運動は、被害と汚染源の正確な特定よりも、支払能力がありそうなところに補償を要求するような機会主義的行動に陥りかねない。

自力救済運動に対する政府と企業側の対応にも変化が見られる。自力救済運動によって国営企業が巨額の補償金支払に応じた1988年の林園事件の後、1989年5月にも同じ林園石化コンビナートで同様の汚水漏れ事故が発生し、周辺住民が再び工場を包囲した。立法委員の調停による和解に際して、工場側は周辺地区への病院の建設や周辺住民の工場への優先雇用などを約束したが、1988年の林園事件のような住民個人々々に対する補償には一切応じなかった。1988年の林園事件では經濟部が安易に妥協して多額の補償金を周辺住民に払ったという批判が政府内外にあったことが、1989年の林園事件の処理に影響したと考えられる。

補償金額の公正さに問題は残るが、制度的な被害者救済が機能していない状況下で、被害者が速やかに補償を獲得できるうちは、自力救済運動による速やかな紛争解決を評価することもできるかもしれない。しかし自力救済運動がいつも被害者補償の機能を果たすという保障はない。1989年の2度目の林園事件のように、住民運動と汚染源企業の力関係はいつ逆転するかわからない。

汚染を排出した工場を実力で操業停止に追い込み、被害者と加害者の直接交渉によって補償額を決めるといような運動は、社会全体からみて本来きわめてコストが高

⁶ 蕭[1988]を参照。

く、望ましい方法とはいえない。人々はなぜ訴訟による解決を試みようとして自力救済という方法にうったえたのか。台湾では、公害紛争解決において機能し得る社会的チャンネルである、国会（立法院）、司法、マス・メディア、地方政府が機能していなかった。国会は国民党が台湾に来て以来大部分の議席が改選されていなかった。司法の独立性は保たれず、反公害をうったえる人々は裁判の公正を信用しなかった。特に行政や国営企業を相手に抗議する場合には同法的手続きは信用されてこなかった。マス・メディアは政府、国民党の支配化にあった。地方自治体の権限は弱く、財源も乏しい。また、公害紛争の行政的仲裁制度も機能していなかった。このような状況下では民衆がとり得るのは汚染源排出企業に対する実力行動しかなかったのであろう。台湾では各種の紛争の中でも、公害紛争は特に裁判による解決の割合が低い。

法廷での解決を避けてきた結果、台湾では紛争処理のための法理論と判例を蓄積することができなかった。そのため紛争が起こる度に前提条件なしに一から交渉を始めなければならなかった。法廷において環境保護と紛争処理の原則を確立することが、台湾ではできていない。裁判所による原則の提示は、その後の同様な紛争における当事者間の交渉を容易にするという意味でも重要である。

第4節 「自力救済」の経済分析

1. 公害紛争の「法と経済」分析

以下で台湾における公害紛争処理の政治経済学的分析を試みる。そもそも環境問題の発生原因は、大気、水質等の環境資源（再生産可能な自然資源）は所有権が設定されていないために、市場メカニズムの下で私企業が環境資源を利用したとしても費用を負担する誘引がないことにある。これはミクロ経済学の用語でいう「外部性（externality）」による非効率である。市場制度が十分に機能するためには取引される財・サービスに対する所有権が明確にされていること、取引参加者が等しい交渉力を持っていることが必要である。環境資源の利用について市場メカニズムに委ねるには、所有権設定の困難と、自発的な取引の困難という問題がある。

コース (Ronald H. Coase) が指摘したように、市場取引に際して「取引費用 (transaction cost)」が存在しなければ公害のような「外部性」による資源配分の非効率は、当事者間（「被害者」と「加害者」）の自発的交渉によって取り除かれるはずである。外部性の問題が生じるのは、市場形成のための取引費用が現実には極めて高く、交渉によって得られる利益を上回るからである⁷。「取引費用がない」仮想的な空間では、外部性が引き起こす問題は当事者間の自発的交渉により、すなわち「外部性という財を取り

⁷ Coase [1960]を参照。「コースの定理」としてミクロ経済学の多くの教科書で定式化されている。

引きする市場」が形成されることにより解決されて、その取引が競争的である限り、資源の最適な配分が保障されることになる。さらには資源の所有権が被害者、加害者のどちらにあらうとも、結果として資源配分にはまったく影響を与えない、という結論が導かれる。

現実には、多くの場合、環境資源の所有権、利用権の構造は極めて複雑であり、それを明確に確定することは困難である。コースの主張は、取引費用が存在しない仮想的な空間での競争的市場の効率的配分機能について、所有権の構造は本質的な問題にはならないことを主張したという意味で重要なのである。

ある資源の所有権が確定していなければ、その資源の利用を欲する経済主体は、その資源の利用を申し出るあらゆる経済主体とその都度交渉して彼らを排除しなくてはならない。取引費用のない条件下では、一部（あるいは全て）の資源の所有権が設定されていなくても、各経済主体は費用と時間ゼロで無数の交渉を実現することができるなら、交渉の結果達成される資源配分は所有権が設定されている場合と何等違いはない。

取引費用がゼロでない現実の世界においても、資源に何らかの希少性がある限り、その資源の所有権が保障されていれば、その資源の利用を欲する経済主体はすべての潜在的利用者と相対取引を行う必要がなく、所有者のみと交渉を行えば充分である。所有者は最も有利な条件を提示した経済主体に利用を許可すればよい。取引費用が存在する世界では、分権的な市場メカニズムの機能により希少資源の効率的な利用を実現するためには、所有権の設定が有効な手段となる。しかし、大気や水に代表される環境資源においては、所有権を設定すること自体が困難な場合が少なくない。

所有権設定の困難に加えて、情報の非対称性および不確実性が自発的交渉による「外部性」の解決を難しくしている。汚染源の企業に比較して被害者住民の情報収集力が低い場合、公正な自発的交渉による紛争解決を困難にする。特に工場の具体的な生産工程についての情報や技術的知識において、被害者は汚染源の企業よりも不利な立場にある。また通常の場合、汚染者自身も環境への影響について完全な情報を持っているわけではない。気象条件のような自然現象に起因する不確実性、不完全情報下での予想の不確実性も公害紛争をめぐる交渉には常につきまとう。このような情報の不完全性、不確実性は、交渉にあたって加害者、被害者双方を機会主義的行動に走らせてしまう。また私的所有権が設定されていたとしても、環境資源利用による影響が広く拡散する場合には、汚染者と交渉するために多数の被害者を組織することの取引費用は極めて大きくなってしまう。環境資源の利用にかんする社会的なルールがない状況では、このような問題は解決されない。

台湾の公害紛争における自力救済運動はまさに「当事者間の自発的交渉」である。コースの議論のように「取引費用がない」仮想的な条件下では、当事者間の自発的交

交渉が速やかに行われて、潜在的な公害紛争はあらかじめ解消される。そこでは、取引が競争的である限り効率的な資源配分が保障される。汚染者に環境を汚染する権利があろうが、被害者に汚染のない環境で生活する権利があろうが、交渉の結果達成される資源配分（および汚染の程度）にはなんら影響しない（ただし所得分配には大きく影響する）。しかし、現実の交渉では情報の非対称性・不完全性や不確実性が存在しており、所有権の範囲確定は困難であり、取引費用は大きい。こうした条件下で社会的な損失を小さくする方法は、本来は取引費用が高すぎて行われたいような交渉、取引の取引費用を小さくして、適正な取引により社会的に効率的な環境資源の配分に至らせること、交渉における情報の不完全性、不確実性を可能な限り取り除き、交渉当事者が機会主義的行動を行う誘引を小さくすることである。また、取引費用を引き下げたいような所有権構造の設定を可能な限り行うことも重要である。

法制度の整備は、環境資源の利用をめぐる交渉において、手続きの省略により取引費用を軽減する。たとえば、判例等により法廷における紛争処理の原則があらかじめ示されていれば、当事者は紛争の解決方法に関する交渉を省略してはじめて具体的な補償交渉を行うことができる。また、行政による紛争仲裁も、必要な科学的情報を当事者双方に提供したり、住民と企業との交渉力と情報収集力のギャップを埋めることによって、交渉の取引費用を引き下げ、不確実性を減少させる。

当事者能力が不十分な住民に代わって、地方自治体が住民の後押しを受けながらあたかも地域の代表者のように企業と結んだ公害防止協定の場合は、地方自治体は、企業と住民との間に存在した情報の非対称性と交渉能力の格差を克服し取引費用を引き下げる役割を担った、と解釈できる。紛争当事者間の交渉を仲裁する役割を何らかの中立的な組織、機関が担う必要が生じた場合に、中央政府よりも地方政府の方が地域のローカルな環境問題・環境対策についての情報を得るためには有利な立場にある。地域のローカルな情報を中央に集めて中央政府が対応するよりは、それぞれの地域で問題に対応するような分権的制度のほうが情報の費用の面からもより効率的である。実際、公害は多くの場合局地的な問題であり、汚染が拡大して紛争が激化してからようやく中央政府がその事実を知る場合が多い。環境行政制度が未整備で、行政能力に限界がある条件下では中央政府が情報を収集する弱めには多大な費用と時間がかかる。

被害者救済制度の整備は、汚染源の特定や因果関係の確定が困難な場合や、加害者に補償能力がない場合にも被害者を早急に合法的に救済することを可能にする。紛争処理制度の整備によって、被害者が補償を「取れるところから取る」ことを企てたり、汚染者が被害者の足元をみるような機会主義的な行動をとる誘因を小さくすることができる。

2. 台湾における「自力救済」

台湾で1980年代初めから頻発した公害紛争は、コースが提示した「法と経済学(Law and Economics)」の枠組みの中ではどのように解釈されるであろうか⁸。

第2次世界大戦後の台湾でも環境資源の所有権が実質的に問題にならない状態が長く続いていた。環境汚染め程度が低い状態では、汚染されていない自然環境、生活環境に対する所有権を人々が特に意識することは稀であったはずである。経済活動が急速に拡大を続けるにつれて環境資源の汚染問題が顕在化し、人々が環境資源に対する「所有権」、すなわち汚染されていない環境で生活する権利を意識し始めたと思われる。しかし、国民党の開発独裁体制は、公害に抗議して企業や行政、司法と交渉することの取引費用を「禁止的」に高くしていた、と解釈できる。開発独裁体制による社会運動の禁止措置は1980年代半ばになうと次第に効力を失ってくる。こうして直接交渉の取引費用が徐々に下がるにつれて、交渉による獲得利益(ないしは損失の軽減)がその取引費用を上回ると予想され、戒厳令下であるということのリスクを考慮しても、人々に環境資源の所有権(利用権)を主張させ、交渉に向かわせる誘引が勝る場合が生じた。しかも、合法的な公害紛争処理制度は十分に整備されておらず、司法による解決は信頼されていなかったため、人々には直接交渉が残された唯一の方法と感じられた。戒厳令下の反公害運動はそうした直接交渉が実際に試みられたケース、と解釈できる。ここで、企業に対する交渉を行う運動の「組織」がいかにか形成されるかという問題の解明が課題として残る⁹。

1987年に戒厳令が解除されると、環境資源に対する所有権(利用権)を主張する「自発的交渉」による利益獲得ないしは損害の軽減・補償の道が急に急に開かれた。自力救済運動は依然として違法であったが、紛争を早急に処理する制度はまだ機能していなかった。環境資源の利用をめぐる社会的なルールが、まだ確立していなかった。戒厳令解除によって住民側からみた直接交渉の取引費用は低下し、各地で自力救済運動が頻発する。しかし、企業との直接交渉は依然として違法でありしばしば暴力を伴うため、法制度による紛争処理と比較して取引費用はまだ高かった。公害紛争処理制度が確立されて取引費用がさらに低下していれば、さらに多くの汚染被害が顕在化していたであろう。公害紛争処理制度が確立すれば、逆に機会主義的な動機からの過大な保障要求が減って、表面化する紛争の数を減少させるという要因もある。行政制度は中央集権的であり地方政府には交渉を仲裁する権限、能力がなく、中央政府も各地で頻発する公害紛争の情報を迅速に集めて適切に処理することはできなかった。開発独裁体制は、地域のローカルな問題に対処する行政能力が構造的に不足する制度を温存してきたのである。

⁸ Tang and Tang [1997]も、台湾の反公害運動の取引費用を用いた分析を試みている。

⁹ 反公害運動は、ある種の公共財を提供する「集合行為」(collective action)と解釈することもできる。集合行為による公共財提供の理論としては、Olson[1965]がある。

戒厳令解除によって、対処されるべき多くの公害問題が一度に顕在化したにもかかわらず、紛争処理制度は十分に整備されていなかった。戒厳令解除がもたらした制度的な空白と同時に、民衆も企業も行政も公害に対処した経験に乏しかったことが紛争の合理的な解決を困難にした。そして戒厳令解除によって開かれた直接交渉の可能性は、人々を不完全情報下における機会主義的行動に走らせ、結果として資源の配分を歪め、社会的厚生を大きくしたと解釈できる。

台湾における自力救済運動による紛争解決においては、解決方法に関する基本的な合意が被害者・加害者双方にあるわけではなく、また被害者、加害者双方の機会主義的行動に満ちており、以上のような分析枠組みからみると、紛争処理制度が機能している状態と比べて社会的厚生を大きく失ったと考えられる。紛争処理制度、被害者補償制度などの整備、行政による仲裁の制度化によって交渉の取引費用を引き下げ、紛争当事者による機会主義的行動の余地を小さくする必要がある。実際、そのような努力は特に1987年の環境保護署設立以来なされており、成果をあげつつある。台湾で行われている汚染をめぐる紛争は環境資源の所有権をめぐる争いであり、法・行政制度の構築はまさに共有資源としての環境資源の利用についての社会的ルールづくりの過程に他ならない。

まとめ

台湾における反公害自力救済運動の成果と問題点をまとめてみる。成果としては、(1)事後的汚染紛争では被害者に対して迅速に補償を実現する手段として、また事前的紛争では立地に際して住民の意見を反映する手段として、一定程度機能したこと、(2)環境規制のための法律と行政制度の整備、企業の公害防止の急速な拡大を促したこと、(3)他の社会運動と共に権威主義体制から民主主義への政治体制の移行を促進したこと、などがあげられる。

問題点としては最も重要なものは、(1)自力救済は当事者間の相対交渉であるため、それぞれの紛争の結末はその場限りの力関係を反映したものに過ぎず、紛争解決の経験が社会的ルールとして蓄積されないことである。民主化が進展して政治的自由が実現し、緊急避難的な措置という意味が失われて以後、この問題は顕著になってきた。また、自力救済運動の頻発は、(2)企業家の台湾内投資に対する意欲減退の要因のひとつとなった。

また、自力救済運動による紛争解決には機会主義的な行動が入り込む余地が大きく、成果のうち、迅速な解決のための手段としても社会的に最良のものとは言い難い。公害紛争処理や被害者救済の行政的制度、環境アセスメントの効果的な実施などによって、より低い社会的コストでより包括的に達成できた可能性が高い。結果として環境

保護のための制度の整備を促したという成果についても、自力救済運動の頻発とは別の形で民衆の意見を摩擦する手段があれば、企業や行政の適切な公害対策がより早期にとられていたと期待される。

台湾において公害紛争の制度的な解決を妨げてきた障害の多くが、民主化の過程で取り除かれてきた。1986年に初めての野党、民主進歩党が結成された。戒厳令は1987年7月15日に解除された。1988年に蔣経國の死去を受けてはじめて台湾人の李登輝が総統に就任した。李登輝は総統として1991年5月1日に「反乱鎮定期」の終結を宣言し、台湾側に関する限り「国共内戦」は終結した。国会における万年議員は1991年末にすべて引退し、1992年に初めての国会全面改選が行われた。マス・メディアは電波を除いて自由化され、言論の自由は認められた。1980年代末の地方選挙では、地方政府首長の約3分の1は野党勢力が占めた。司法の改革が最後まで残されている。

このような政治的自由化が実現した後も自力救済による汚染問題「解決」は続けられ、制度的な紛争処理はほとんど試みられなかった。公害紛争解決のための社会的チャンネルは必ずしも有効に利用されなかった。1992年には公害糾紛処理法が制定されて日本の公害等調整委員会に相当する行政機関を設けて公害紛争の行政的仲裁を制度化したが、この制度を用いた公害紛争処理の実績は多くない¹⁰。

公害問題は紛争という形でまず表面化する。そして公害紛争処理の制度化が成功し、紛争を未然に防ぐような過程が制度化された後、汚染に対する対策という後ろ向きの問題理から、企業、住民がそれぞれの立場から環境資源の利用の仕方を提案して、行政がそうした主張をとりまとめ望ましい環境をつくるための意思決定を行うメカニズムが制度化されるための条件が整う。環境資源は直接に市場メカニズムに委ねても効率的な配分が保障されないため、その利用をめぐる社会的ルールを設定しなくてはならない。社会的ルールが市場に代わって効率的な資源配分を達成するためには、環境アセスメントなどの制度化による情報の提供による不確実性の克服、企業や行政などが持っている情報の開示とともに、環境資源の利用計画の作成に周辺住民が参加して自らの選好を表明する機会を提供しなくてはならない。公害紛争は環境資源利用の決定過程への住民の一種の参加ではあるが、法的根拠によって保障された形の参加ではなく、そこには機会主義的行動が入り込む余地が大きい。

多様な意見の調整という交渉過程が有限の時間内に均衡に向かうという保障はない。しかし、だからといって環境資源の利用をめぐる意思決定に住民が何らかの形で参加する機会が与えられなければ、公害紛争が発生する火種が確実に温存される。台湾においては、意思決定への民衆の参加を排除してきたことが激しい公害紛争を引き起こし、一定の民衆参加の機会が政治的に保障されたのであるが依然として非合法的性格

¹⁰ 行政による環境紛争の調停制度の実態については、Ho [2006]が検討している。

が強い直接交渉，実力行使が後を絶たなかった。こうした事態は，将来，環境資源の利用に関する意思決定に住民が合法的に参加し，より深く関与するための条件を損なっていた¹¹。

【参考文献】

(日本語)

陳禮俊[1999]「台湾における環境社会の変化——自力救済と公害紛争を中心に」(『東亜経済研究』 58(2) 65-95 ページ)。

寺尾忠能[1993]「台湾——産業公害の政治経済学」(小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境——東アジアの経験』アジア経済研究所 139-199 ページ)。

——[2005]「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』日本貿易振興機構アジア経済研究所)。

——[2008]「台湾における地方政治と地方環境政策——雲林縣の事例を中心に」(寺尾忠能・大塚健司編『アジアにおける分権化と環境政策』日本貿易振興機構アジア経済研究所)。

若林正文[1992]『台湾——分裂国家と民主化』東京大学出版会。

(中国語)

何明修[2006]『綠色民主——台灣環境運動的研究——』台北 群學出版。

吳介民[1990]「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。

張茂桂他[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。

蕭新煌他[1988]『七〇年代反汚染自力救済的結構與過程分析』台北 行政院環境保護署。

(英語)

Coase. Ronald H. [1960] “The problem of social cost,” *Journal of Law and Economics*, 3, pp.

¹¹ 自力救済による公害紛争は 1990 年代前半には減少していくが，まったく消滅するわけではない。何明修[2006]は 1990 年代半ば以降の展開と，2000 年の民主進歩党への政権交代以降の環境保護運動も分析している。1990 年代以降の公害紛争と環境政策については，寺尾[2005] および寺尾[2008]でも取り上げている。

1-44.

Ho, Min-sho [2006] "Legal channeling of pollution disputes: The public nuisance disputes mediation act in Taiwan," in Ching-Ping Tang, Ming-sho Ho, and Tadayoshi Terao, *Local Environmental Politics and Policy in Taiwan* (JRP Series 139), Institute of Developing Economies, pp, 21-45.

Olson, Mancur [1965] *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.

Tang, Shui-Yang, and Ching-Ping Tang [1997] "Democratization and environmental politics in Taiwan," *Asian Survey*, 57 (3), pp. 281-294.