

< 博士学位請求論文審査報告 >

鄭成春『自然環境保全的土地政策の法経済学的研究 4カ国の比較制度分析』

1. 論文の主題と構成

本論文は、現代の環境政策における3つの主要な課題（「環境汚染の防止」、「自然環境の保全」、「アメニティの保全」）のうち、とくに「自然環境の保全」に係わる問題領域に対して、法制度の経済分析に関する理論系譜を引き継いだ独自の「権利論アプローチ」からの考察枠組みを提示し、それにもとづいて、米国、ニュージーランド、韓国、日本の4カ国における関係法制度を具体的なケースとして取り上げ、それらの詳細な比較考察を行った労作である。本論文の本編は、第 部：理論編と第 部：制度編からなり、章別構成は、以下のようになっている。

序 章：

第 部：理論編

第2章：環境問題への権利論アプローチ：学問的系譜と現代的意義

第3章：環境経済学の理論的枠組み - 法と経済学的アプローチ -

第4章：土地利用管理政策の諸類型

第 部：制度編

第5章：アメリカの「種の保存法」の経済分析

第6章：ニュージーランドの「資源管理法」の仕組み

第7章：韓国の開発制限区域制度の経済分析

第8章：日本の都市緑地保全制度 - 東京都の事例を中心に -

終 章：

2. 論文の内容

序章では、まず、本論文の主題に係わる背景認識と基本的な考察視点が明らかにされている。本論文の主題は、近年、国内外においてますます要請が高まっている「自然環境の保全」(著者は、都市の緑地保全、町並みや景観等の歴史的環境のアメニティの価値の保全も含めている)のための法制度に関する経済分析を行うことに置かれているが、こうした「自然環境の保全」という課題は土地資源(自然資源)の利用・管理のあり方と密接なかわりをもつ。なぜならば、元来、「自然環境」は一定の土地と一体のものとして存在しており、その保全のためには、一定の地域における土地資源(自然資源)の利用・管理のあり方がきわめて重要な意味をもつからである。それゆえ著者は、こうした視点から、環境的価値の保全が可能となるような土地資源(自然資源)の利用・管理をめぐる法制度を如何にして効率的かつ公平に構築していくべきかという基本的なテーマ設定を行っている。そして、このテーマを土地資源(自然資源)の利用・管理をめぐる人々の権利と義務に関する法制度的な構造(「権利構造」)の経済分析によって究明しようというのが、本論文の主目的である。

この目的に沿って、第 部：理論編にあたる第2章から第4章では、土地資源(自然資源)の利用・管理をめぐる「権利構造」のあり方をめぐる問題に着目した先行研究の理論系譜についてのサーベイが行われ、それを踏まえた独自の考察枠組みが「権利論アプローチ」として提示される。とくに第2章では、このための理論系譜についての丹念な文献サーベイが行われている。そこでは、H. S. Gordon、R. H. Coase、J. H. Dales、E. J. Mishan、G. Calabresi、J. L. Sax、D. W. Bromley、E. Ostromなど、1950年代から最近に至るまでの主要な理論系譜がきわめて的確に、かつ手際よく整理されている。第3章では、こうした先行研究の理論系譜を踏まえて、土地資源(自然資源)の利用・

管理をめぐる法的な「権利構造」に関する著者の理論的な考察枠組みが提示されている。そこでは、利用・管理の対象になる土地資源（自然資源）に対して、どのような「権利の束」を設定するか、それらの「権利の束」のオーナーシップをどの経済主体に与えるべきか、それらの権利はどのようなルールで保護されるべきか、という3つの側面からの理論的な分析と考察が加えられ、さらに、資源利用のサステナビリティ（持続可能性）、資源配分の効率性、資源配分の公平性という3つの理論的な判断基準にもとづいて、選択されるべき「権利構造」のあり方が明らかにされている。第4章は、土地資源（自然資源）の利用・管理に関する実際の法制度の諸類型についての考察に当てられている。そこでは、土地資源（自然資源）の利用・管理に対する「政府介入」の程度を基準にして、最も「政府介入」の程度が小さい法制度から、逆に「政府介入」の程度が最も大きい直接規制・管理型の法制度についての比較分析が行われている。

第部：制度編では、第5章でアメリカの「種の保存法」、第6章でニュージーランドの「資源管理法」、第7章で韓国「開発制限区域制度」（旧都市計画法および開発制限区域の管理に関する法律）、第8章で日本の「都市緑地保全制度」（都市緑地保全法および各自治体の条例）と「固定資産税制度」がそれぞれ詳細に取り上げられ、第部：理論編で提示された「権利論アプローチ」の考察枠組みに沿った検討が行われている。

アメリカの「種の保存法」（Endangered Species Act of 1973）の経済分析に当てられている第5章では、アメリカにおける野生生物の利用・管理をめぐる人々の権利・義務関係の歴史的推移を踏まえた上で、「種の保存法」で新たに規定された「権利構造」とそのもとの野生生物保護の具体的な仕組みが紹介される。そして、そこでの仕組みが、とくに私有地における野生生物とその生息地の保護にどのような効果を上げているか、また他方では、どのような問題を抱えているかが詳細にフォローされ、検討されている。このアメリカでの「種の保存法」にもとづく仕組みは、絶滅の危機に瀕する野生生物種のリスティング・プロセスとリスティングされた種の生息地保護のための強力な土地利用規制を可能とした直接規制・管理型の法制度の典型を示すものとして取り上げられている。著者は、これによって生息地におけるダム建設、木材の伐採、宅地開発、公共施設の建設など、様々な開発行為が食い止められてきたという点を評価しつつも、他方では、厳しい規制を受ける私的土地所有者および地方政府のサイドから、一連の開発が禁止されることに伴う機会費用、生息地を保護するために要する回避費用等の重い負担が強いられていることによる強力な反発を招き、さらには、野生生物種やその生息地に関する情報の隠ぺい、生息地そのものの違法な破壊、生物種の捕獲や殺傷など、この法制度が本来意図しなかった逆のインセンティブをもつくり出しているといった重大な問題点があることを明らかにしている。つまり、そこでは、私的土地所有者および地方政府の自発的な保護へのインセンティブの欠如、土地所有権の侵害をめぐる訴訟と対立の激化、それに伴う社会的費用の増加といった諸問題の解決が求められていることを明らかにしている。

次の第6章では、これとは対照的な法制度として、ニュージーランドで新たに制定された「資源管理法」（Resource Management Act of 1991）が取り上げられている。このニュージーランドの「資源管理法」は、鉱物採掘権と漁業権を除いたほぼすべての自然資源（土地、水、有害物質、海岸、アメニティ、エコシステム）の利用・管理に関するきわめて包括的な法制度として制定されたものであるが、そこでは、アメリカの「種の保存法」とは異なり、その管理主体が地方政府（regional councils、あるいは district / city councils）とされ、より分権的な仕組みが取られている。また、そこでは、自然資源の利用・管理をめぐる利害当事者間の対立や紛争を解決するために、社会的合意の形成を進める自主交渉メカニズムが制度的に組み込まれているという点に著者はとくに注目している。そこでは、直接規制・管理型ではなく、いわば交渉型の資源管理の制度が構築されている。具体的には、土地、水、大気といった自然資源の利用に当たっては常に利害当事者との事前協議が求められ、さらに、管理主体である地方政府の許可を得るためには、自然資源の利用者自らが環境影響評価を行わなければならない。そこでの「権利構造」は、当該の自然資源と

直接に利害関係を有する地域住民にまず一次的権利を与えるものであり、その権利がある程度の柔軟性を持って保護される制度となっている。そして、地方政府の役割は、地域住民が有するこうした権利を保護するルールの設定とその公正な執行に限定されている。著者は、こうした分権的で自主交渉型の資源管理の制度が有するメリットについて明らかにしている。

続く第7章では、韓国の「開発制限区域制度」(1971年導入)が取り上げられている。これは、無秩序な市街地の形成や拡張を防ぐことを目的とした制度であり、都市周辺の緑地や「自然環境の保全」に貢献してきた。しかし、他方では、この指定区域に居住する住民や土地所有者に対して多大な犠牲と負担を強いるものであった。そのため、最近になって、指定区域の解除を含む大幅な規制緩和への改革が進められることになった。著者は、こうした規制緩和という改革方向については、土地資源の極端な商品化とそれをバックアップする強力な土地所有権が付与されている韓国の現状にあっては、まったく環境保全的な土地利用に逆行するだけでなく、きわめて無秩序な乱開発に帰結してしまうことになるという点で、批判的な分析と評価を示している。そして、これからの韓国においては、土地利用規制に伴う土地所有者の負担問題の単なる解消策としての規制緩和政策にとどまらず、むしろ環境保全的な土地利用を可能にし、それを促していくような制度的インセンティブを内包した新たな「権利構造」の構築が目指されていく必要があると主張している。

さらに第8章では、日本の「都市緑地保全制度」とそれに密接に関係している「固定資産税」のあり方について取り上げられ、東京都を事例にした具体的な考察が行われている。ここでの考察からは、とくに日本の都市部にみる「固定資産税」のあり方が、収益対比税率という観点からみれば、農地や山林といった自然的土地利用への相対的重課という構造となっており、そのことが、都市部における自然的土地利用の急速な減少化の重要な要因となっていることが実証的に明らかにされている。著者は、この点から、環境保全的な土地利用を促進していくインセンティブを与えるような税制の改革(土地課税に関するグリーン税制改革)の課題が重要になっていることを明らかにしている。

最後の終章では、以上のような第 部：理論編および第 部：制度編での分析と考察を踏まえて、本論文全体を通じた著者の結論がとりまとめられている。

3. 評価

以上が本論文の主要な内容についての要約である。そこから明らかなように、本論文は、きわめて意欲的な労作となっており、とくに次のような諸点で、積極的な意義を見いだすことができる。

まず第1に、近年、新たな社会的要請を背景にして脚光を浴びつつある「環境経済学」や「環境政策論」の分野においてはこれまでもっぱら「環境汚染の防止」に係わる問題領域に一連の諸研究が著しく偏ってきたという学界状況にあるが、そうしたなかにあって、著者の論文は、これまでとりわけ経済学的な諸研究が手薄であった「自然環境の保全」に係わる問題領域を真正面から取り扱ったものになっていることである。とくに本論文では、この「自然環境の保全」に係わる問題領域を検討するにあたって、「自然環境」と密接不可分な存在としての土地資源(自然資源)の所有・利用・保全・管理をめぐる「権利構造」の経済分析(「権利論的アプローチ」という理論的な考察枠組みが独自に提示されており、この点で、きわめて斬新で、オリジナリティの高い研究成果として注目に値するといえる。

第2に、上記のような土地資源(自然資源)をめぐる「権利論的アプローチ」について、本論文ではその先行研究に関する理論系譜がきわめて丹念に掘り起こされ、従来、法学、政治学、社会学等の諸分野においてバラバラな形で散らばってきた諸業績を独自の観点にもとづいて的確にサーベイすることによって、そこに新しい理論領域を切りひらくことに成功していることである。この点は、従来からの「法と経済学」の領域の諸成果を受け継ぎながら、それらに踏まえて「自然環境の保全」に係わる具体的な法制度に関する経済学

的な分析と考察を展開している本論文の大きなメリットの一つになっているといえる。

そして第3には、上述した理論的な考察枠組みにもとづいて、米国、ニュージーランド、韓国、日本の4カ国について、「自然環境の保全」に係わる法制度（米国の「種の保存法」、ニュージーランドの「資源管理法」、韓国の「開発制限区域制度」、日本の「都市緑地保全制度」等）を具体的なケース・スタディとして取り上げ、それらの詳細な比較考察を通じて、それぞれの法制度の特徴と問題点を明らかにすることによって、いくつもの有益な政策論的示唆を引き出しているという点である。とくに、「自然環境の保全」をめぐる問題領域が、各国・各地域における土地資源（自然資源）の利用・管理をめぐる法制度の具体的なあり方と不可分な係わりをもっていることに着目し、この点から、今後における関係法制度の改革と転換に向けた課題と方向が明らかにされており、本論文には、きわめて有益な考察が含まれているといつてよい。

とはいえ、本論文にも、いくつかの問題点や限界がないわけではない。たとえば、第部：制度編でのケース・スタディとして取り上げられている4カ国、および、そこでの関係法制度の選び方がかなり恣意的なものになっているといった印象を免れない。また、とくに土地資源（自然資源）の利用・管理をめぐる法制度を検討する上では、各国・各地域における前近代から近代以降にかけての「土地所有」そのものの構造や形態の歴史的な形成史の違いを無視するわけにはいかないが、本論文においては、この点での歴史的な視野に弱さがあるといった問題点などが指摘できる。しかしながら、これらの問題点や限界はいずれも、本論文が示している研究成果の積極的な意義そのものを減ずるものではなく、むしろ著者の今後における研究にとっての新たな検討課題であるといえる。実際、約2時間に及んだ著者への面接口述審査においては、著者自身が、こうした問題点や限界を自覚的によく認識しており、今後における改善とさらなる研究の発展に向けた具体的なプランと強い研究意欲を示している。

以上、われわれ審査員一同は、面接口述審査を含めた総合的な評価を踏まえて、鄭成春氏が本論文によって一橋大学博士（経済学）を授与されるに値する十分な資格を有していると判断するものである。

2001年11月14日

論文審査委員：

浅子和美

岡田羊祐

蓼沼宏一

寺西俊一

福田泰雄

（50音順）