

## 【博士論文要旨】

論文題目：『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』

提出者：鄭成春（チョン ソン チュン）

指導教官：寺西俊一

### ．背景と問題意識

戦後、高度経済成長を追求してきた日本社会において、豊かな生活環境、自然環境及び歴史的環境は急速に破壊されてきた。生態的に高い生産性を持つ干潟は干拓されて、工業生産のためのコンビナート用地として利用されてきた。人口増加や宅地開発の圧力は農地や山林を宅地化し、都市内部に残っている親しみのある自然やオープン・スペースを破壊している。さらに、経済的な利益の追求と共に歴史的な町並みなど文化財が破壊されつつある。すなわち、干潟、川、海岸（浜辺）、農地や森林、歴史的町並みといった、経済的にその価値を測りきれない様々な価値の消失は、戦後高度経済成長の最も大きな代償であった。

このような価値は経済活動を行う上で経済主体の費用項目として考慮されなかった社会的費用である。これらの社会的費用に対する再認識が過去30年余りの歴史の中で徐々に確立されつつある。その結果、現在、都市周辺の緑地やオープン・スペースの確保（都市公園・農耕地）、原生の自然環境の保全（原生自然環境保全地域）、国民に親しまれる身近な自然環境の保全（自然公園）、気候システムを守るための豊かな森林の保全、種の多様性を守るための幅広い生息地を含む生態系（湿地等）の保全、歴史的な環境（古都、文化財等）の保全に対する社会的な要請は急激に高まっているといえよう。また、自然・歴史的環境を保全するための包括的な環境政策が求められている。

しかし、現在の環境政策（論）は、主に、「環境汚染の問題」に偏っており、自然環境や歴史的環境の保全に関する議論は限られている。特に、自然・アメニティ保全のための経済学的なアプローチはあまり進んでいないと思われる。このような現実の要求と環境政策（論）のギャップを如何に埋めていくかは現代の環境経済学に突きつけられた大きな課題である。

1970年代以降、アメリカをはじめとする世界各国において、自然環境の保全を目的とする様々な法律が制定されてきた。これらの法律は上述した自然資源の価値を認めた上で、これらの価値を保護するための制度的枠組みを確立してきた。しかし、これらの法制度は自然資源の環境的価値という公共的目標を達成するために私有地の利用を強力に制限した。その結果、自然資源の環境的価値という公共的目標と私的財産権の保護という近代社会の基本原則が尖鋭に対立する事態を招いてしまった。さらに、これらの環境立法は資源依存的な地域経済の衰退を引き起こしているため、地域住民や地域政府はこれらの環境立法に強く反対する事例も多く見られる。これらの問題は、さらに、私的土地所有者と地域政府が自発的に自然資源を保護するインセンティブをなくすというモラル・ハザードの問題をも引き起こしており、これを如何に解決するかという問題は効率的かつ公平な資源管理システムを構築していく上で重要な課題となっている。

自然環境及び歴史的環境は、それが存在する一定面積の土地と一体となって存在するという特徴を有する。一定の地域の自然環境や歴史的環境を保全する上で、その地域における土地政策は決定的に重要な意味を持っている。

しかしながら現在の土地政策（論）は主に開発の方に重点が置かれている。例えば、公共事業の円滑な推進のための土地確保（公共用地の確保）、都市地域における住宅供給の促進（宅地開発）、産業発展のための工業用地の確保（工業用地開発）、土地資産に対する投機の防止などが現在の土地政策（論）の主な関心の対象となっている。要するに、現在の土地政策（論）

は、急速な産業化と都市化に対応できる「土地の有効利用」を分析の主な対象としている。

産業化・都市化をバックアップする「利用中心」、「供給中心」の土地政策は、都市内部や都市周辺の緑とオープン・スペースの急激な消滅、農地の減少、自然の海岸線の消滅、豊かな森や生息地の消滅、更に、種の多様性の質的低下、歴史的町並みの破壊をもたらし、もはや時代の要請に答えられないところまで来ていると思われる。そこで、自然環境、歴史的環境の保全を主な目的とする新しい土地政策(論)、言い換えれば、「環境保全的土地政策(論)」が社会的に求められている。

本稿の目的は、経済活動を行う上でその価値が無視されてきた様々な自然資源を保護しながら土地資源を効率的にかつ公平に配分する制度的枠組みとは何かについての考察にある。まず、本稿は自然環境の保護問題を資源管理問題として捉える。すなわち、自然環境は保護すべき絶対的な価値を持つものであるから、どのような犠牲を払っても自然環境を保護すべきだという絶対的自然環境保護論ではなく、それぞれの自然資源の経済的・社会的価値を認めたと上で、その自然資源が生み出す経済的総価値を最大化するために、自然資源をめぐる人々の権利・義務関係を如何に形成すべきかという資源管理論の観点から考察を行う。

## ・分析方法

このような問題意識に基づいて、本稿は、アメリカ(種の保存法)、ニュージーランド(資源管理法)、韓国(開発制限区域制度(旧都市計画法及び開発制限区域の管理に関する法律))、日本(都市緑地保全制度(都市緑地保全法及び各自治体の条例))ならびに固定資産税制度)の4カ国を対象にして、各国の重要な資源管理法制度の比較分析を行う。各国の資源管理法制度はそれぞれ独自の特徴を有しており、これらの法制度の比較研究を通して、公平かつ効率的な資源管理システムの構築への有意義な示唆を得ることができる。

各国の法制度を比較研究する上での理論的視点は、自然資源(土地資源を含む)をめぐる法的権利構造の内容及びその効果の比較研究である。このような理論的視点は、すでに1950年代から経済学者及び法学者達によって主張されてきたものであり、特に、1960年のコースの論文(「社会的費用の問題」)は最も重要な理論的基盤を確立したものである。

この理論的視点においては、資源管理問題が資源をめぐる人々の法的権利・義務関係(法的権利構造)として捉えられる。すなわち、特定の自然資源に対して、誰がどのような権利を有しているか(権利の束及びオーナーシップに関する側面)、その権利はどのように保護されているのか(権利の保護ルールに関する側面)、市場における権利の取引は可能なかどうか(権利の譲渡可能性に関する側面)等の諸側面が分析の主な対象になるわけである。

現実に存在する法的権利構造には様々なものがあるが、これらを純粹理論的に分類してみると、(1)すべての人がアクセスすることができるようなオープン・アクセス・システム、(2)特定の個人のアクセスだけが認められる私的所有システム、(3)国家のアクセスだけが認められる国家的所有システム、(4)一定のグループのアクセスだけが認められる共同体的所有システム、(5)その他の混合型所有システムに分類される。

本稿は、自然資源の破壊問題の根本原因を、数多くの論者達が指摘したように、オープン・アクセス・システムに求めている。すなわち、貴重な自然資源に誰もがアクセスでき、なおかつ、自然資源の量的・質的劣化に伴う様々な問題に対して、その責任を問える法的権利主体が欠落しているような法的権利構造が自然資源の破壊問題を引き起こしている根本的な原因であると把握する。各国の資源管理法制度は、このようなオープン・アクセス・システムから脱却し、自然資源に対する新たな権利主体を確立しようとする試みとして把握することができる。

この把握が正しいとすれば、上で提示した幾つかの資源管理システムの中でどのシステムが最も公平で効率的なシステムなのかという問題が生ずる。また、大部分の自然資源は

土地資源と一体となって存在しているから、これらの資源に対する新たな権利を創出すると、この権利と従来の土地所有権との対立が生ずる。したがって、自然資源に対する新たな権利創出のプロセスの中で、これらの権利と従来の土地所有権との調整が必要になり、土地所有権の再定義という大きな課題が登場するのである。本稿は、強力に保護され、また、局限まで商品化されてきた私的財産権としての土地所有権の存在が、自然資源破壊問題の根本的な原因であったと把握した上で、各国で導入された資源管理法制度が土地所有権に伴う諸問題をどのように是正しようとしたのかにも焦点を当てて分析を進める。

## ・論文の概要

以上のような問題意識と分析方法に基づいて、本稿は以下のように分析を進めていく。本稿は2部構成になっている。第1部は理論編(第2章から第4章まで)であり、第2部は制度編(第5章から第8章まで)である。まず、第2章では、環境問題への権利論的アプローチのサーベイを行う。1950年代から最近までの経済学的・法学的議論の中で、資源管理問題を取り扱った重要な研究成果をまとめる。

このアプローチは、国家中心な環境政策が唱えられてきた最近の環境経済学の理論的傾向からみると、若干軽視されてきたと思われる。特に、環境税を含めた経済的手法の優位性を強調してきた最近の動向をみる限り、国家が深くかかわる環境政策への依存という特徴が見られる。しかし、いわゆる権利論的アプローチは、むしろ、新たな権利主体を形成することによって、より分権的・自発的解決が可能であることを強調しているのである。本章では、このような理論的仮説の形成過程を、1950年代以降から現在まで、幾つかの時期に分けて、主要な論者(経済学者及び法学者)の研究成果をまとめるとともに、権利論的アプローチがなぜ現代に必要なのかという、このアプローチの今日的意義について解説する。

このような先行研究を受けて、第3章では、自然資源をめぐる法的な権利構造を形成するための理論的ガイドラインを提示する。まず、法的な権利構造についての理論的な定義を行う。法的権利構造の諸側面、すなわち、管理の対象になる自然資源に対してどのような権利の束を形成し、その権利の束のオーナーシップをどの主体に与え、その権利をどのように保護するかという諸側面についての解説を行い、法的権利構造の幾つかの理論的カテゴリを提示する。その上で、どのような法的権利構造を選択するかという問題について、サステナビリティ、効率性、公平性という三つの基準に基づいた選択の原則を提示する。

まず、本稿は、資源管理問題を考える上で最も重要な選択基準としてサステナビリティを提案する。サステナビリティに関する定義には様々なものがあるが、本稿では、最小安全基準(SMS)に関する社会的合意形成プロセスを通じて、サステナビリティの中身を形成した方が最も望ましいという点を指摘する。

次に、最小安全基準を達成するための権利構造を形成する必要があるが、その際、経済的効率性が最も優先されるべき基準として提案される。ここでいう経済的効率性とは、最小安全基準を達成するために社会が負担しなければならない費用、すなわち、社会的費用(取引費用+回避費用)を最小化することであり、これを達成できる法的権利構造とは何かが主な問題として登場する。本稿では、取引費用の最小化という点からは、「情報費用最小者負担原則」、「組織費用最小者負担原則」の二つの原則、回避費用の最小化という点からは、「最安価回避者負担原則」、「技術革新者負担原則」の二つの原則、保護ルールの選択のガイドラインとして、取引費用が高い場合には強制的取引を認める「責任ルール」の適用、取引費用が低い場合には権利保有者の同意に基づいて権利の取引が行われる「所有ルール」の適用、人間の健康などへの直接的な被害、不確実性・不可逆性を持つ被害、貨幣的に評価しにくい被害、パブリック・バズ的な被害と関係する外部性問題においては、「取引禁止ルール」の適用、といった6つの原則を提示する。

最後に、法的権利構造の変動に伴う分配上の公平性問題、及び社会的正義の問題は、サ

ステイナビリティと社会的費用の最小化という基準に基づいて定められる法的権利構造を最終的にチェックすると同時に、課税及び補助金政策を用いて再分配政策を行うかどうかについて意思決定を行う上で重要な基準として提案する。したがって、資源利用を根底から規定する法的権利構造の選択問題では、公平性の基準は最後に適用すべき基準であることを強調する。

第4章は、現実に実施されており、また、利用可能な資源管理システムについてまとめる。本稿は自然資源の管理問題は土地利用の問題と深くかかわっているという視点に立っているため、本章では土地資源の利用を管理する様々な制度についての考察が行われる。これらの諸制度は土地資源配分への政府介入の程度を基準にして分類され、最も政府介入が少ない土地市場による資源配分構造から政府介入が最も多い直接規制までの管理システムについて比較考察する。

以上のような理論的考察に基づいて、第5章から第8章までは、各国の制度を具体的に考察する。まず、第5章においては、アメリカの『種の保存法』(Endangered Species Act of 1973: ESA)の経済分析を行う。分析の基本的な焦点は、アメリカにおける野生生物をめぐる人々の権利・義務関係が歴史的にどのように形成されてきたのか、種の保存法は、既存の法的権利構造を如何に変更したのか、種の保存法が提供する主な保護の仕組みにはどのようなものがあるのか、種の保存法の仕組みが私有地における生息地及び野生生物の保護にどのような効果を上げているのか、最後に、種の保存法の問題点とその問題を解決するための最近の制度改革の動きは何か、という点である。

まず、野生生物をめぐる法的権利構造の歴史をみると、野生生物は19世紀半ば頃までには完全なオープン・アクセスの状態に置かれていたが、19世紀後半から野生生物の所有者が立法政策によって形成され始めた。最初は、野生生物が生息する土地の所有者に野生生物に対する権利が与えられたが、このような権利構造は野生生物を保護するのに失敗した。この経験から、アメリカでは、いわゆる州政府所有の法理が成立したが、この法理も20世紀の初頭には崩壊し、連邦政府にその権利が移されたのである。その後からは、連邦政府が野生生物に対する権利とその保護の責務を負うようになり、このような権利構造は1973年に制定された種の保存法によって確立されることになる。

種の保存法は内務省傘下の連邦政府機関(Fish and Wildlife Service: FWS)が実行機関であるが、この法律が提供する最も重要な保護の仕組みは、絶滅の危機に瀕した種のリスティング・プロセス、リスティングされた種の生息地に対する強力な利用規制である。したがって、この法律の成立して以来、生息地におけるダム建設、木材の伐採など、宅地開発、公共施設の建設など、様々な開発行為が阻止されてきた。そのため、私的土地所有者及び地方政府の土地利用は厳しい規制を受けるようになったが、開発が禁止されることによって生ずる機会費用、生息地を保護するための保護活動に要する回避費用、雇用機会の喪失等のすべては土地所有者や一定の地域住民が負担することになり、土地所有者グループは、この法律が国家による私的土地所有権の侵害をもたらしている点を強く主張している。

このように、種の保存法は、連邦政府が野生生物に対する権利を公衆から預かって、その権利に基づき、国有地及び私有地における土地利用を強力に規制する、直接規制型資源管理システムの典型的な事例である。特に、連邦政府の野生生物に対する権利は、基本的に取引の対象ではなく、限定された許可プロセスを通じて土地利用の規制緩和が行われてきたのである。

このような直接規制型資源管理システムは私的土地所有者及び資源依存型地域経済を抱えている地方政府に過酷な費用負担を求めており(なぜなら、土地利用規制に伴う損失に対して、連邦政府は何の補償も行わないから)、その結果、生物種や生息地に関する情報の隠ぺい、生息地そのものの破壊、生物種の捕獲や殺傷等、法制度が意図しなかったインセンティブ問題を引き起こしている。

このような私有地における問題を解決するために、連邦政府は新しい仕組みを導入した。

新しい仕組みのポイントは、連邦政府（FWS）が土地所有者とセーフ・ハーバー協定などの契約を結び、土地利用規制に関する不確実性を除去するという点にある。セーフ・ハーバー協定以外にも、幾つかの協定の仕組みが導入され、危機に瀕した種が生息する私有地で何ができ、何ができないかについての一種の合意（ベースライン）が得られ、連邦政府の裁量権に基づいた気まぐれな規制を未然に防止しようとしている。しかし、この資源管理システムの骨格、すなわち、国家が野生生物に対する権利を有し、その権利は取引禁止ルールで保護され、限定された許可プロセスを通じて土地利用のあり方を決定するという基本的な仕組みは変わっていない。そのため、私的土地所有者及び地方政府の自発的な保護活動へのインセンティブの欠如、訴訟等の土地所有権の侵害をめぐって絶えず引き起こされる対立、それに伴う社会的費用の増加という問題を抱えているのである。この問題を解決するために、連邦政府は許可プロセスの迅速化、土地所有者の保全活動への財政的な支援といった対策を立てているが、一方では、土地利用に対する度重なる規制緩和が行われつつあるのである。さらに、私的財産権の強力な保護を唱える共和党政権の登場とともに、この法制度によって確立された野生生物をめぐる法的権利構造は大きな転換期を迎えている。はたして、野生生物は誰のものなのかという根本的な問いに我々は新たに挑戦しなければならない時期にきているのである。

一方、第6章においては、ニュージーランドの資源管理法（Resource Management Act of 1991：RMA）の経済分析を行う。この法制度はアメリカの種の保存法とは違って野生生物の保護を含めた包括的な資源管理システムを構築している。アメリカの種の保存法は野生生物という特定の自然資源の保護を目的にしている法律であるのに対し、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）の利用を管理する法制度である。

種の保存法と異なるもう一つの点は、資源管理法を実行する主体が地方政府という点である。すなわち、アメリカの種の保存法は連邦政府によって集権的に実行されるのに対し、資源管理法は地域政府（regional councils）あるいは地区政府（district / city councils）によって実行されているという点である。したがって、資源管理法はより分権的な資源管理システムを構築している。

しかし、自然資源に対する権利は公衆に与えられており、公衆の代理者としての地方政府の許可及び当該資源利用と直接的な利害関係を有する地域住民の同意（consent）を取得しない限り自然資源の利用は不可能であるという点では種の保存法と同様の構造を持っている。

にもかかわらず、資源管理法は、自然資源の利用をめぐる利害当事者の対立や紛争を解決し、自然資源の利用に関する社会的合意形成のメカニズムを提供するという点でアメリカの種の保存法と大きく異なる。すなわち、アメリカの種の保存法は、特にFWSの生物学者からなる専門家グループによる意思決定が決定的に重要であり、そのため、この決定をめぐる社会的対立はますます増加している。この問題は集権的な意思決定のメカニズムに常に付きまとう問題であり、ニュージーランドはこの問題を分権化と利害当事者の交渉メカニズムの確立という手段で解決しようとしている。すなわち、ニュージーランドの資源管理法は、直接規制型ではなく交渉型の資源管理システムを構築したのである。このシステムの下では、土地、水、大気といった自然資源の利用には常に利害当事者との事前協議が求められており、さらに、地方政府の許可を得るためには、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。

したがって、資源管理法によって確立した自然資源の法的権利構造は、当該資源と直接に利害関係を有する地域住民にその資源に対する一次的権利を与え、その権利は、ある程度の柔軟性を持って保護されるといったものであり、地方政府は地域住民の有するこの権利を保護するためのルールの形成とその執行という役割に限定されている。もちろん、地方政府が作成する地域計画及び地区計画は土地利用をはじめとする自然資源の利用のあり方を定める重要な基準を提供するが、この計画作成のプロセスはより開かれたプロセス

であり、利害当事者の意見を反映する道があるのである。さらに、資源利用者の資源利用承認のプロセスには法定時限が課せられており、迅速で公平な意思決定が可能になっているのである。本章では、ニュージーランドの資源管理法が制定されるまでの歴史的経緯、資源管理法の重要な仕組みとしての地方政府の計画作成のプロセス及び資源利用承認のプロセス、制度運営の実態について解説し、より分権的な交渉型の資源管理システムの有するメリットについて解説を行う。

第7章は、韓国の開発制限区域制度について分析する。開発制限区域は韓国の都市計画法（現在は開発制限区域の管理に関する法律）に基づいて指定される区域で、主に無秩序な市街地の拡張を防ぐことが目的である。この制度は1971年の都市計画法改正にともなって導入されたが、現在大幅な制度の再編が行われている。この制度は都市周辺の自然環境の保全及びオープン・スペースの確保に大きく貢献したといわれているが、その効果はこの区域に居住する地域住民の犠牲によってもたらされたものである。すなわち、この地域に居住する住民たちは土地利用上の厳格な規制を受けており、それによって土地及び住宅の資産的価値が大幅に下落し、さらには、生活上必要な社会資本の整備が遅れるため、地域自体が大きく衰退するという犠牲を払っているのである。このように、都市周辺の農地や森林及びオープン・スペースといった自然資源を保護するための費用は完全に地方政府や土地所有者によって負担されている構造は社会的に大きな紛争と対立を引き起こす。

韓国も例外ではなく、この制度をめぐる30年間の対立は大きな社会問題であった。したがって、今回の制度改革は地域住民や土地所有者の負担を軽減するという費用負担の公平性という側面を強調し制度改革を正当化している。制度改革を推進している中央政府は、都市周辺の土地利用に関する意思決定はあくまでも当該自治体や地域住民によって行われるべきである点を強調し、中央政府の介入を避けようとしている。この方向性はニュージーランドの資源管理法の志向する方向性と一致している。

問題は、韓国にはまだ自然資源に対する公衆の権利という概念が確立されていないという点にある。種の保存法及び資源管理法は共に、法制度の基本的な原則として自然資源に対する公衆の権利を明確に確立しているのに対し、韓国にはまだ資源管理システムの法制度が確立しておらず、さらには、私的土地所有権が強力な権利として法的に保護されている。このような状況では、地方自治体や地域住民が自律的に自然資源管理システムを構築することが不可能であり、まだ、中央政府の介入が求められているような状況が続いている。

以上のように、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存在する韓国においては、土地利用のあり方を決める権限を地方政府に与えても、地方政府が土地所有権に対抗できるような政策を実行するには限界がある。なぜならば、地方政府自体が非常に開発志向的な性格を持っており、それをチェックする法的な権利を有する他の主体が存在しないからである。このようなコモンズとしての自然資源に対する権利主体の不在、言い換えれば、貴重な自然資源の利用に関する意思決定のプロセスに利害を反映させる主体の不在という問題は決定的なものであり、地方政府による土地利用のコントロールは不可能になる可能性があるのである。

それゆえ、まず、自然資源をオープン・アクセスの状態から解放する新しい権利構造を構築し、それに基づいた権利主体を形成することが当面の大きな課題であって、ヨーロッパの先進国のような地方政府の詳細計画に基づいた理想的な土地利用管理システムを導入しても、その実効性は非常に限られている点を強調する。本章では、このような観点から、最近行われた韓国の開発制限区域制度の改革を批判的に評価する。

第8章は日本の都市緑地保全制度の枠組みとその特徴を検討した上で、日本の都市緑地保全制度が抱えている問題について考察を行う。また、日本の固定資産税制度が土地利用に与える影響について、東京都を事例にして実証分析を行う。固定資産税は地方政府の税収の中でも大きな割合を占める中心的な地方税であり、安定的な税源として地方政府の財政を支えている。しかし、固定資産税は土地資産に課せられる税であり、税率構造によ

て土地資源の利用に大きな影響を与える。第5章と第6章で考察した欧米の資源管理法制度は自然資源の保護に必要な費用が主に私的土地所有者に負担させられている構造を形成しており、現在、過剰な費用負担に対する批判が大きくなっている。それゆえ、アメリカ政府とニュージーランド政府は共に私的土地所有者の資源利用に伴う費用負担を財政的に支援する制度を組み込もうとしている。土地関連税制はこのような私的土地所有者の負担する費用を軽減する重要な手法の一つであり、したがって、土地関連税制の改革は自然資源の保護という目的を達成する上で関心を集めている。

このような文脈の中で日本の固定資産税制度を考察し、現行の制度が自然資源の保護という観点からどのように評価できるのか、また、この制度をどのように改革するのが望ましいのかについて、東京都を対象にして実証分析を行ったものがこの章である。

結論を述べれば、現行の固定資産税制度は地方政府の税率構造調整権限の欠如、収益対比税率における農地・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を形成しており、その結果として、自然的土地利用の急速な減少の一因になっているという点である。さらに、自然資源を保護する土地利用を行う者の費用負担を逆に増加させている構造を形成しており、効率的で公平な資源管理システムにおいて税制の有する補完的機能が十分に活かされていないことも強調しておきたい。

## ・ 結論

以上のような理論的・実証的分析を踏まえた上で、本稿は以下のような結論を提示する。

第1に、効率的かつ公平な資源管理システムを構築するためには、これまで財産権の対象とされてこなかった様々な自然資源に対する権利主体を明確にすることが重要であるという点である。また、この権利は憲法上に記述されている抽象的で象徴的な権利ではなく、資源利用に関する意思決定プロセスに参加し、意思決定に直接的影響力を及ぼしうるような権限としての権利でなければならない。アメリカの種の保存法はアメリカ国民にそのような権利を付与している。したがって、種の保存に悪影響を及ぼす土地利用活動や連邦政府の公共事業に対して、アメリカ市民であれば誰でも裁判所に訴えることができる。ニュージーランドの資源管理法も同様の権利構造を確立しており、資源利用によって影響を受ける人からの承認（consent）は資源利用者にとって重要な事項になっている。

しかし、自然資源に対する公衆の権利の確立は既存の財産権、とくに、土地所有権、水利権、鉱物権、漁業権等の権利と対立を引き起こす。そこで、これらの既存の財産権と自然資源に対する公衆の権利を如何に調整するかという問題が生ずるが、アメリカやニュージーランドの法制度は、公衆の権利を既存の財産権より優先するような権利構造を選択した。

このような権利構造は、裁判所の判決や立法政策など歴史的に複雑な過程を経て形成される。韓国や日本の場合、このような自然資源に対する公衆の権利は裁判所によって退けられてきた。既存の財産権が優先されてきたわけである。さらに、中央政府による直接規制型の法制度の下では、公衆が自然資源の利用に関する意思決定プロセスに参加する手続き的権利さえ認められていない。資源管理に関するすべての事柄は、中央官庁の計画によって決定されるのである。

自然資源に対する公衆の実質的な権利の確立によって、自然資源の配分は効率的かつ公平なものとなりうる。なぜならば、自然資源の利用から生ずる様々な社会的費用は、権利主体の参加によって内部化されるからである。さらに、社会的費用の負担者は主に社会的・身体的弱者、及び将来世代であるという点を鑑みれば、これらの主体が資源利用に関する意思決定に参加することによって、費用負担の公平性が保障されうる。ニュージーランドの資源管理法はその典型的な事例であろう。

第2に、このような公衆の権利を確立した上で、既存の財産権は自然資源に対する公衆の権利を侵害しない限りで行使できるようなものに調整しなければならない。ニュージー

ランドを除いて、アメリカ、日本、韓国における土地所有権は強力な財産権として裁判所によって手厚く保護されてきた。したがって、これらの国の土地所有者は土地所有権を聖なるものと認識しており、土地利用の自由を唱えている。その結果、当然のことであるが、強力な土地所有権は極端に商品化され、それによって地価高騰や不労所得といった社会的弊害をもたらしている。さらに、自然資源の破壊というより大きな問題の根本的な原因になっているのである。

しかし、1970年代以降、土地所有権は自然資源の保護を目的に制定された環境立法によって、厳しい制約を受けつつある。種の保存法がその代表的な事例であろう。このような制約に対して土地所有者は、強固に反対している。アメリカの場合、アメリカ合衆国憲法の taking clause に基づいて、環境立法による土地所有権の制約は国家による私有財産の略奪であると主張する土地所有者グループが登場している。コースの定理によると、自由な土地利用権を認めるか、それとも公衆の権利を認めるかによって自然資源の配分は影響されないが、実際には、コースの定理の前提条件は成立しておらず、それゆえ、自然資源の配分は大きく異なる。経済学的に見て、自然資源の価値を最大化するような配分を達成するためには、土地所有者と公衆の取引費用を最小化しなければならないが、土地所有者が取引を組織し、その回避費用を負担した方が、社会的総費用を最小化する上で有効であると思われる。

それゆえ、自然資源に対する公衆の権利の下で、既存の様々な財産権、特にその権利の行使が自然資源に悪影響を及ぼすような財産権は、強力な所有権としてではなく、一種の用益権 (usufruct) として再定義し、「2重の権利構造」を形成する必要があるだろう。事実、種の保存法及び資源管理法は、土地所有権を用益権として再定義する仕組みを提供していると思われる。すなわち、種の保存法は、生息地保全計画、セーフ・ハーバー協定、保証付き候補種保全協定など、土地利用者とFWSとの間で結ばれる契約を通じて、それぞれの土地に対して利用の範囲を定めている。このプロセスが許可プロセスであり、このプロセスを通じて、土地所有権は用益権として再定義される。ニュージーランドの資源管理法においても資源利用承認プロセスを通じて、個別の土地に対して利用の範囲や方法が定められる。しかし、往々にして、用益権は、規制当局の気まぐれな政策上の変更によって、その安定性が歪められている。したがって、再定義された用益権の安定性、譲渡可能性を高め、その財産権としての価値を保護する必要があり、実際、アメリカにおいては、このような改革が実施されている。いずれにしろ、聖なる土地所有権という観念を如何に打ち壊すかというのが、効率的でかつ公平な自然資源管理システムを構築する上で重要な課題になっている。

第3に、以上のような2重の権利構造では、土地所有者の自発的な保全活動を引き出すようなインセンティブ・メカニズムが欠落している。アメリカの種の保存法はその典型的な事例であり、韓国の開発制限区域制度においても同様の現象が起こっている。すなわち、生息地を保全する活動は更なる規制をもたらし、都市周辺の緑地を保全する活動は開発制限区域に指定される危険性を高める。それゆえ、種の保存法も開発制限区域制度も土地所有者のモラル・ハザードという大きな問題を抱えているのである。この問題をどう解決するか。本稿は、適切な補償制度を組み込むことによってこのような負のインセンティブ問題を解決できることを提示する。

アメリカの種の保存法においても、また、ニュージーランドの資源管理法においても、土地利用に制約を受ける土地所有者は補償を受ける権利を持たない。それは当然のこと、そもそも土地所有者の用益権にはその権利が含まれていないからである。この問題は地域経済にも大きな衝撃を与えている。例えば、アメリカの北西部は森林伐採に大きく依存した地域であるが、種の保存法に基づき、連邦政府所有地の森林伐採が制約されることによって地域経済そのものが崩壊する危険性が高まった。したがって、自然資源を破壊する土地所有者のインセンティブを除去し、地域経済の衰退を防ぎながら、自然資源の健全な利用を図るためにはどうすればよいのかという難題が、現在、われわれに突きつけられてい



るのである。

アメリカ政府やニュージーランド政府はこの問題にどのように対応しているのか。一言で言うと、交渉プロセスを効率化することによる取引費用の削減と回避費用に対する財政的支援、また、取得した許可及び承認の権利としての安定性を高めることである。実際、種の保存法の規制を受ける土地所有者にとって、FWS との取引費用は非常に大きい負担になっている。許可を得るためには、様々な管理計画を作成し、FWS と交渉する必要があるが、公衆に大きな影響を与える土地利用については、計画作成プロセスに環境団体をはじめとする公衆の参加が認められている。その場合には、計画作成に多大な資源が費やされ、その費用は土地所有者に大きな負担になっている。さらに、FWS の許可処理が遅くなり、それが許可という用益権を取得する費用を増大させている。そこで、FWS は許可処理プロセスを効率化し、さらに、取得された用益権の安定性や譲渡可能性を高める制度改革を行ったのである。また、FWS は管理計画作成及び管理活動への財政的支援を行っている。しかし、その規模は非常に小さく、実際にどの程度の効果を発揮しているかについてはさらなる調査が必要である。

ニュージーランドの資源管理法も同様の方法を採用している。すなわち、資源利用承認を取得するプロセスに法定時限を設けており、プロセスが迅速に行われることを法律的に保障している。

しかし、取引費用の削減だけでは負のインセンティブの除去や地域経済の衰退問題を解決できない。そこで、回避費用に対する支援措置が考えられる。すなわち、保全活動の効果に応じた補償制度を設ける必要があると思われる。このような補償制度の中でも、土地関連税制の改革を通じた間接的な補償制度の導入は非常に効果的であると考えられる。その意味で日本の固定資産税のような税制の改革は重要な課題であろう。ただし、補償額と保全活動の効果を明示的に連結させるような補償制度でなければならない。定額の保障は、本来この制度がモラル・ハザードを防ぐことを目的にして導入されることを考えれば、適切な制度ではない。

実際の補償スケジュールは、種の保存法の場合、生息地保全計画など様々な管理計画を作成するプロセスの中で交渉を通じて定めることができよう。同様に、ニュージーランドの資源管理法においても、資源利用承認の中に補償スケジュールに関する規定を取り入れる方がより適切であろう。

また、アメリカにおいては、土地関連税、すなわち、不動産税や相続税及び所得税に対しては租税減免措置が取られている。とくに、土地トラストのような民間団体と保全契約を結び、自発的に保全活動を行う土地所有者に対してはこれらの税額が減免される。しかし、日本や韓国の場合、保全活動が土地関連税額の算定の決定要因として考慮されておらず、その結果、モラル・ハザードの問題をより深刻なものとしている。

第4に、資源管理システムの運営主体は、できる限り資源利用に直接にかかわる地方政府に委譲することが望ましい。この原則は、1992年の国連人間環境開発会議（リオデジャネイロ会議）のアジェンダ21においても打ち出されたものであり、また、ニュージーランドの資源管理法はこのような原則を確立している。一方、アメリカの種の保存法においては、連邦政府が資源管理システムの運営主体であり、その結果、州政府や地方政府との対立が頻繁に起こっている。そこで、内務省とFWSは州政府や地方政府とのパートナーシップを強調し、州政府や地方政府の役割を高めるような制度改革を行っている。

実際、資源利用に利害関係を持つ主体が自分の権利を主張し、資源利用者との交渉を通じて合意を形成するような交渉型資源管理システムは、強力な権限を持つ中央政府より地方政府によって運営される方がより効率的である。中央政府の役割は、複数の地域にまたがる資源利用問題をコーディネートし、また、各地方政府の制度運営をモニタリングし、制度改善に関する調査・研究活動を行うことに限定されるべきである。

他方、韓国のように、まだコモンスとしての自然資源の地位が法的に確立されていない国においては、地方政府以外に、新しい資源管理組織を設立する必要がある。既存の政府

組織ではなく、当該自然資源に直接的な利害関係を有するグループが自分達を組織し、そのメンバーシップを明確にすることが非常に重要であろう。さらに、これらの資源管理組織がどの資源に対してどのような権限を有するかについて明確に定義し、資源利用に関する意思決定の基本的な権限をこの組織に委譲するような、より大胆で根本的な制度改革が求められているのである。また、この組織には一種の課税権を与えることも考えられうる。

強力な土地所有権と土地資源の商品化は土地資源を含む自然資源の効率的で公平な配分を達成できるという従来の土地市場万能論はもう時代の要請にこたえられなくなりつつある。一方、国家の計画に基づいた土地利用の直接規制が自然資源の効率的かつ公平な配分を達成できるという国家万能論も、アメリカの種の保存法や韓国及び日本の緑地保全制度が示すように、その歴史的使命を終えている。我々は第3の道、すなわち、個人でもないし国家でもない、自然資源の新しい管理主体の形成という道を選択しなければならない。それは、かつて日本やヨーロッパに豊富に存在していたコモンズの現代的復活を意味する。コモンズを通じた土地利用のコントロール、それこそが我々の選択すべき新しい道なのである。