

環境政策と権利構造

オレゴン州水資源利用の制度分析

学籍番号：ED1212

氏名：野田浩二

1. 本論文の目的

これまでの環境経済学・環境政策論の中心テーマは、政策ツールの効率性分析であった。たとえば、直接規制と課徴金（ピグー税）のどちらがより効率的な政策ツールなのかが問われてきた。しかし現実の環境問題、とくに自然保護問題をみると、これまでの枠組みでは解けない問題があることに気づく。直接規制にしる課徴金にしる、それは汚染者の行動を強制的に変える。そのため、このような強制的手段の是非は問われない。その一方、既得権が存在する状況では、そもそも強制的手段を導入することができるのかどうか問われる。

このような問題を直視すると、権利や権利構造（誰にどのような内容の権利を与え、それはどのように保護されるのか）といった法制度の分析が欠かせなくなる。そこで本論文では、アメリカ・オレゴン州における水資源利用制度（水利権制度と流水権制度）を素材に、その権利構造の変遷を分析することで、権利構造分析の重要性を示すとともに、環境政策の導入は既得権下でどのような影響を受けるのかを、制度的に、実証的に明らかにする。本論文のキーワードは、水資源利用制度、権利構造、法経済学の3つである。

2. 本論文の成果

本論文では、アメリカ・オレゴン州における水資源利用制度を素材に、その変遷の経済学的意味が論じられた。環境経済学や環境政策論でこれまでほとんど取りあげられなかった水資源利用に焦点をあて、その制度変化を踏まえた政策論の基礎を築いた。

第1章では、新制度学派と制度学派の代表的論者の議論をサーベイし、それぞれの特徴を明らかにした。新制度学派の大きな特徴は取引費用をそのモデルに導入したことにある。しかしその評価基準は効率性にあり、ある制度が別の制度に移行した場合はその移行が効率的であるとみなすけれども、逆の場合は非効率とみなす。これは一見すると合理的にみえるが、制度変化あるいは現状維持を効率性から判定するのであって、効率的であるから制度の変化が必然的におこるわけではない。

この点を重視し新制度学派を批判するのが、制度学派である。彼らの議論はその論者によって異なるけれども、とくにミシガンに従えば、法制度は資源配分の効率性と所得分配の公平性の両方に影響を与える。富効果が存在する場合、つまり異なった法制度において受取意思額と支払意思額が変わる場合、権利の初期分配は決定的に重要となる。これはまた、環境政策の導入が既得権の影響を受けることを示唆する。

新制度学派と制度学派はともに法制度の重要性を認めており、また自らの論拠としてより良い現実を求めている。その意味で、両者の議論は親和性をもつけれども、制度あるいは制度変化の評価が決定的に異なっている。彼らの議論を環境経済学や環境政策論に持ち込むとき、この類似性と相違点に留意すべきだろう。

またダニエル・ブロームリーの権利構造を引き継ぎ、その構成要素である権利の束、保有、保護ルールについて説明された。そのうえで、ミッチェル・ポリンスキーの保護ルールの選択メカニズムに依拠し正の取引費用を仮定したとき、所有権法ルールおよび損害賠償法ルールのどちらが最適なのかが問われた。

第1に、権利者が保有する権利(資源)量の多寡が資源配分に影響を与えることを示した。つまり同じ保護ルールであっても、権利量の多寡は権利者や非権利者の行動を変える。とくに損害賠償法ルールでは、権利者が取引費用を負担するケースとそうでないケースが発生する。

第2に、所有権法ルールと損害賠償法ルールの資源配分メカニズムは基本的に同じとなる。ただし、権利者の初期設定量が社会的最適点より多くシャット・ダウン・ポイント(権利者からの負の外部効果によって、非権利者が撤退せざるを得ない権利量)以下の場合、異なったメカニズムとなる。

所有権法ルールの場合、権利者は取引費用をまったく負担しない。しかし損害賠償法ルールでは、権利者もある程度の取引費用を負担する。これが、両ルールにおける資源配分メカニズムの相違となる。

第2章では、アメリカ・オレゴン州の水利権制度の特徴が示された。1909年に水法が成立して以来、オレゴン州は専用権制度をこれまで維持してきた。専用権は水量の利用に限定された権利であり、その実態はともかくとして制度上は、かなり細かい内容が決められている。水利権者(取水利用者)は、この範囲内での取水が許されているに過ぎない。

そしてオレゴン州の水利権制度が専用権とよばれるシステムであり、早い者勝ちの原則、有益利用の原則、既存権利保護の原則の3つが基本ルールであるとともに、その一部は従前の河岸権のルールを継承していることも分かった。

早いもの勝ちの原則は、より古いプライオリティーをもつものほど、湧水時に優先的に保護するルールである。このため取水利用者は、時間という基準で、その権利強度が決まる。

また有益利用の原則は、水利権許可の要件とともにその取り消しの要件でもあった。そして既存権利保護の原則は、新規参入者はすでに存在する権利を侵害しないことを求める。そのため、後発組ほど過大な費用を負担するシステムとなっている。

またオレゴン州流水権制度の前史ともいべき維持水量制度と景観保全法、そして水利権許可審査における公益条項の適用についてみた。歴史的にみれば、1955年の維持水量制度は流水権制度の母体として位置づけられる。また景観保全法は、流水権制度を間接的に補完している。流水権制度はこれらの諸制度の限界を踏まえたうえで成立したのである。

第3章では、オレゴン州流水権制度の特徴が示された。流水権とは環境用水の確保の法的源泉であり、水を河川に留まらせるための政策ツールとなっている。行政規則の維持水量は水利権に対して弱く、その弱点が指摘されていた。法的権利として流水権を創設することで、この点が強化された。

流水権は、維持流量からの転換、新規設定、水利権からの転換、そして節水プログラムを通じた転換という4つの設定方法がある。このうち、流水権の新規設定の審査プロセスについて触れ、基本的には180日以内に手続きが完了される。

流水権の取り消しプロセスについてもみた。流水権が新規に設定される場合、オレゴン州水資源局および水資源委員会ではなく、環境局や公園・レクリエーション局、魚類野生局といった、その申請部局の同意が必要とされること確認し、流水権の取り消しの権限が分散されていることを指摘した。

第3節では、流水権の各設定方法の基本条件が示された。維持水量からの転換や新規設定は潜在的利用者の行動に影響を与えるが、その保護水量や保護範囲は既存水利権に影響を与えないように設定される。

他方、既存水利権から流水権への転換や節水プログラム参加を通じた転換は、既存水利権者の行動にも影響を与え得る。とくに既存水利権から流水権に転換される場合、それは水利権取引にはない大きな特徴を有していた。

水利権取引の場合、他の権利者への悪影響を避けるために、水利権水量ではなく消費水量が取引される。だが流水権への転換は水利権水量全量を対象とできるだけでなく、下流の水利権者などに正の外部効果を与える。

第4章では、流水権の実態をみた。オレゴン州水資源局が公表している流水権の各種データを利用して、前章でみた流水権制度の実態をできるだけ詳しく検討した。

本来であれば、流水権の効果はもっと精密に検討すべきところだが、取水利用の実態や水文学的關係性を把握することは非常に難しく、やや大雑把な検討になってしまったことは否めない。しかし流水権データを利用した分析は、おそらくこれが初めてあり、その意味で重要な作業であったと考えられる。

ここでは、資料価値として信憑性のある権利証書を利用することで、合計 1159 件の設定状況やその特徴が明らかにされた。全体的にみれば、生態系保全のための流水権が多く、太平洋側の地域に多く設定されていることが分かった。

オレゴン州の人口集中流域であるウィラメット流域では、水質保全のための流水権が設定されており、舟運を除いた他の目的は実際に流水権として設定されることが分かった。流水権の大半は通年型であるけれども、その保護水量は 100cfs 以下のものが多かった。とくに、農業などの取水利用と競合する夏期では、保護水量が低く設定されることが分かった。

また流水権の環境保全効果をみるために、デシュート流域とジョン・デイ流域の 3 つの流水権（新規設定）を取りあげた。そこでは、流水権の保護水量が 30 年間でどのくらい下回っているのかをみた。前者の場合は、ほぼ 100% の割合で保護水量が確保されていたが、後者は夏期になると 60% 台となり、その流水権の効果は十分に発揮されていないことを指摘した。

最後の第 5 章では、これまでみてきた水利権制度と流水権制度の理論的評価を試みた。まず、1987 年に流水権が創設されたことで、水資源利用はどのように変換し、各利用者の行動はどのような影響を受けたのかといったことを、権利構造 権利の束、権利保有、保護ルール の視点から分析した。

その結果、オレゴン州流水権制度は水利権制度の基本ルールを援用し、渇水所の権利の強度はそのプライオリティーで決まり、流水権は所有権法ルールで守られていることが分かった。そして流水権は国家所有ではなく、コモン・プロパティーとして理解されるべきだと述べた。オレゴン州水法には、オレゴンの水は州民の所有（ownership）と規定されており、流水権はこの規定の具現化としての意味がある。

さらに環境政策としてみたとき、流水権は次のような特徴を有していた。流水権がどのように設定されようとも、そのすべては将来利用者の行動を規制するという意味で直接規制的な効果がある。水利権から流水権への転換の場合、既存利用者の行動も規定し、それは市場メカニズムの活用という意味で経済的インセンティブも組み込まれていた。CWA 流水権も自発的取り組みという以外は、水利権からの転換と同じとなる。

また、流水権制度はどのような環境政策として位置づけられるのかが論じられた。排出権取引の性質はあるものの、オレゴン州流水権制度はより複雑な制度設計となっていた。つまり流水権制度は、新規設定と排出権取引、自発的取り組みのポリシー・ミックスとして位置づけられるのである。

最後に、オレゴン州流水権制度が環境経済学や環境政策論にどのような示唆を与えるのかが論じられた。環境経済学や環境政策論では、権利構造の分析や既得権の重要性はほとんど論じられていない。しかしこの事例からいえることは、既得権が環境政策の内容に影響を与え、ひいてはその成否を決めることにもなり得るということである。

水資源利用の場合、直接規制やピグー税の是非を論じる以前に、この点を乗り越える必要があった。現状の流水権制度には多くの課題が残されているし、流水権制度の実態をみると、過剰取水問題に対する決定打とはなっていない。

しかしそれをもって、流水権制度は意味がないという早計である。むしろこの制度は既得権からの影響を受けた形での導入事例とみるべきであり、この点を組み込んだ環境政策論の構築の必要性を示した。

本論文は、水資源の特性（特殊性）と地域の固有性を重視してきた。その意味で、上記の結論の一部はオレゴン州の水資源利用制度に依存する。つまりオレゴン州のように、環境用水への権利創設という答えがすべてではないし、日本への直輸入が成功するというわけでもないだろう。

たとえば、権利取引の導入は社会厚生を自動的に改善するわけではない。権利取引の導入は必然的に、権利の内容を確定化させる。なぜならその内容が確定しなければ、取引の対象が確定せず、権利の買い手はそれだけリスクを背負うことになるからである。

しかし第5章で指摘したように、権利内容は不完全なものとなりやすい。さらには、権利取引を制度化しそれを促進する場合、すべての利用者が同時的かつ同程度にそれを理解するのだろうか。利用者のすべては、権利の初期分配のとき同時的かつ同程度の扱いを受けるのだろうか。

政策ツールのひとつとして権利取引の導入は有用であろうが、現在の利用制度はどのようなものか、その社会的、経済的合理性は何かといった点がまず、十分に検討されなければならない。

いずれにしても、より現実的な環境政策論を構築してゆくうえで、ここで示した資源特性や地域性を重視した権利構造分析は、われわれの視野をより広げるだろう。水資源の利用制度を比較する際、この水資源の特性と地域の固有性を踏まえる必要がある。制度比較を行なうためには、われわれはまず適切な土俵を設定すべきなのである。そのうえで、補論で論じるように、イギリスの水利権制度改革を研究対象とし、オレゴン州との比較研究を進める予定である。

3. 残された課題

本論文では、かなり細かくオレゴン州の水資源利用制度をみたが、治水政策や排水政策は除外された。アメリカ排水政策で重要な水質浄化法は、単なる水質汚染政策ではなく流水保護政策としても機能しているので、この点に拡張した分析が求められる。

また連邦機関は、オレゴン州をはじめとした西部諸州の河川再生政策を支援している。とくにコロンビア川の水力発電を管轄している北西電力環境委員会（Northwest Power and

Conservation Council) とボニビル電力局 (Bonneville Power Administration) は、州政府の動きを財政面から支えている。州政府の財政難もあり、これらの連邦機関の役割は高い。連邦政府機関を含めた流水保護政策の財政分析は、今後求められる。

また、経済学上の重要な論点である水利権から流水権への権利取引について、本論文はほとんど触れることができなかつた。これは権利証書データの制約によるけれども、環境再生の観点からすれば、権利取引の成否は非常に重要となる。

もし成功したと判断されれば、その要因の抽出が必要となる。他方、もし失敗だとすれば、その原因が追究されなければならない。権利取引が理論どおりに進んだとすれば、流水権制度は自発的手段の事例としても位置づけることができる。しかし、それを明確に示す資料を入手することができなかつたし、実際に、水利権からの転換が進んでいるのかも確認できなかった。どのような理論的立場に立つにせよ、この点に関する実証研究はもっと行われる必要がある。

他の水資源利用制度との比較は今後意味を持つだろう。とくに第5章と補論で指摘したように、現在、イギリスは水利権制度を抜本的に改革している。この改革の基盤は、取水ライセンス制度を導入した1963年水資源法と取水利用に対する賦課金制度を導入した1991年水資源法である。そのために、これらふたつの導入背景を詳細に検討するとともに、イギリス水利権制度の権利構造を明らかにする必要がある。

そのうえで、イギリスとオレゴン州とを比較し、なぜオレゴン州では既得権を収用することができず、イギリスでは可能なのかを分析する必要がある。この比較研究を通じて、日本の水資源利用制度改革の示唆が与えられるだろう。

最後に、権利構造論についての課題を記す。現段階では、権利再分配に関する理論的研究、とくに制度学派の議論を体系的に論じることができなかつた。新制度学派および制度学派の理論的な意義と限界について検討するとともに、これらの議論を環境政策論に「翻訳」する必要がある。

また、オープン・アクセスにおける権利構造の選択メカニズムと既得権下の選択メカニズムは、おそらく異なっている。筆者の能力の問題もあり、この点は第1章で政策に論じることができなかつた。

法経済学でも環境経済学でも、権利の初期分配と権利の再分配の相違点は重視されていない。だが、本研究でその一部を明らかにしたように、権利構造の変遷は地域や資源によって異なる。これらの帰納法的な研究の蓄積を踏まえ、いずれは権利構造論の体系化を図りたい。