

水利権と水利権市場

——日豪比較を中心に——

近 藤 学

要 旨

ダム建設を中心とした直接規制型の水資源開発・管理方式は大きな転換期を迎えている。もし、利用者間で自由に水を融通する仕組みが構築できれば、ダム開発やそれに伴う巨大な財政支出に頼ることなく、安価で水を移転し、利用することが可能である。こうした認識に立ち、アメリカやオーストラリア等では水利権市場が発展している。オーストラリアの水利権市場はその規模において世界最大となっているが、今もなお、さまざまな改革を行っている。水利権を通してオーストラリアと日本の社会を比較し、日本に水利権市場を定着させるための課題について考察を行った。その結果、以下の3課題が明らかとなった。

- (1) 水利権取引と生態的に持続可能な原則に基づいた水資源管理を可能とする水法の制定
- (2) 効率的な水利権市場を支えるための電子登記制度や決済制度の構築、別言すれば「インターネットの水利権取引市場」の創設
- (3) 保全と利用の両面に責任を負う水資源管理行政システムの一元化と再編成。

はじめに

1997年の河川法改正以降、ダム建設を中心とした日本の河川管理方式は大きな変革期を迎えている¹⁾。淀川水系流域委員会の苦闘は、その道のりがなお平

1) 近藤 [5]。

坦でないことを物語ってはいるが、他方で、公共事業に起因する財政赤字や自然破壊の累積は国民の怒りを招き、従来型の官僚主導の行政からの転換をもちや不可避の政治的課題とするに至っている。筆者は、新しい流域管理の一手段として、また官僚主導の行政システムからの転換のため、水利権市場の導入を提唱しているが²⁾、本稿では特に水利権の日豪比較に焦点を絞り、その意味や日本社会との関わり、日本に水利権市場を定着させるための課題について検討する。なお、オーストラリアの水改革の概要については別稿を参照願いたい³⁾。

本稿の構成は以下のようなものである。第一章では水利権の定義やその内容を比較し、そうした差異が生まれてきた法的・社会的要因や背景について歴史的な観点を踏まえて検討を加える。第二章では効率的な水利権市場の条件を考える。第三章ではヴィクトリア州をケーススタディとして取り上げ、水利権概念の新たな発展について説明する。第四章は議論のまとめと日本への水利権取引導入の意義や課題について言及する。

第一章 水利権の定義と内容

日本では河川水の管理者や水利権については河川法に定められている。第2条では河川が公共用物であり、私人が勝手に手を触れてはならず、河川管理者（第9、10条）の許可が無ければ河川管理施設を設置することは出来ないと規定されている。また、「河川の流水は、私権の目的となることができない」（第2条2）が、私人は河川管理者＝国土交通大臣及び都道府県知事の許可を受ければ、流水を占有することが出来る（第23条）。権利の譲渡は可能である（第34条）が、売買は出来ない。河川法の中には水利権という言葉そのものの記載はないが、河川管理者の許可によって公物は私的占有の対象として認められていると理解されている。よって、現行法の下では水利権とは、一般に、「公有物とされた河川水を、公有物の管理権者である政府の許可に基づき、排他的に取水・利用し、受益する権利」として定義できる⁴⁾。ただし、ここでの水利権

2) 近藤 [8], 近藤 [9]。

3) 近藤 [6]。

は河川管理者が管理の対象として指定した河川に限定されており、明治29年以前に伝統的に農業共同体が設置してきた農業用水路等を利用した取水に対しては共同用益権（慣行水利権）として河川法の管理対象から排除されている。

日本の規定では、政府によって許可を受けた河川水はあくまで公物であり、被許可者は単にその私的占有権を認めるだけ、という構造になっている。平たく言えば、河川水の所有者＝大家は政府であり、許可を受けた私人には利用権（用益権）だけが与えられ、いわば政府と私人は大家と借家人のごとき関係に立つものと理解されている。従って、借家人である私人は大家である政府の許可を受けなければその権利を譲渡することは出来ない、という訳である。このように私人に対し全面的な支配権を認めない背景には、私人は権利を濫用し、適切に管理する能力に乏しいから、水利権は適正な管理能力を持つ政府の専一的管理に委ねられるべきである。私人の権利は政府の適正な管理による反射的利益の一部としてその利用権の一部が私人に許されるのであり、それゆえ私権の制限は当然である、という「お上」的発想が感じられる。

これに対して、オーストラリアでは、水、魚、その他の野生動物、鉱物資源は Crown の所有と考えられている⁵⁾。Crown（王冠）とはオーストラリアの行政府、統治権力のこと指す象徴的言い方である。平たく言えば、人民によって与えられ、正当化された統治権のような意味である。河川水を公有物であると考えerる点は日本と基本的に同じであるが、その統治権は、もともと人民から発せられ、政府に委託された限定的なものと考えられている点が異なっている。そして、政府は Crown の名に於いてこれら公有資源を配分する権能が与えられ、一般市民は政府によって許可された範囲内でこれら資源にアクセスする慣習法的権利が与えられる⁶⁾。こうした政府と国民の関係についての考え方はア

4) Phillips Fox [11] の定義：「水利権とは法的には、水の持分に対する権利であるか、又は何らかの水源、場所または供給者から水を取水し、使用しあるいは受け取る権利である」(p. 2)。伝統的には「水利権とは水を取水し、使用し、あるいは受け取る権利であった」(p. 3) が、水の持分としての新しい水利権の内容については第四章参照。なお、オーストラリアでは地下水に対しても水利権が設定される。

5) Bates [1], p.287。

6) Bates [1], p.258。なお、慣習法的権利とは、17世紀のイングランドのように「人口は相

アメリカの公共信託理論と類似的である。

日本ではライセンス付与を通じて与えられた水に関する権利は限定的で、せいぜい借地権程度の権利、あるいは弱い排他性と強い競合性を持つ「準共有財」に変えられたが⁷⁾、オーストラリアではライセンス付与によって強い排他性と強い競合性を持つ「私有財」へと変換されている。こうしたオーストラリアの水利権の性質は社会状況の変化に対応して歴史的に変化し、作られてきたものである。

もともとオーストラリアでは、イングランド以来の伝統的な慣習法の考え方が支配的であり、水の用益権は日本と同様に土地と一体のものと考えられてきた(図1参照)。18世紀以降、この伝統的な慣習法の考え方に一定の変形が加えられ、水の用益権は私有財産権と同程度に他者の関与を排除できる強い排他性を持つものとなったが⁸⁾、他方で、慣習法中心の法制度は19世紀末まで続いた。今日のオーストラリアでは水利権は慣習法の伝統から大きく離れ、公共的管理のための一手段となっている。こうした水利権の法的役割が変化し、水利権が土地と切り離され、水利権市場の前提である売買可能性へと繋がって行くためには、大きくは二つの法制度の改革が必要であった。

第一の改革は、19世紀末に行われた、水が公共的利益に従って関係する公的な機関によって管理されることを可能とした法律の制定である。具体的な例としてはNSWの1896年の水利権法 Water Rights Act が挙げられる。ここでは、

-
- 、 対的に少なく、コミュニティの必要を満たす土地や水は十分に存在していた」状況の下で、「元々水を共有資源とする考え方に基づいていた」が、18-19世紀において徐々に変化し、「土地の使用やそれに関連した水の使用に関して、個々人の利害を認知しこれを保護する」体系へと進化した法規範のことである。Phillips Fox [11], p11。
- 7) ここで弱い排他性とは、利用権は認められても処分権は認められないこと。また農業水利上の規制のため、個人としての排他性が強く行使できないことを意味している。
- 8) Phillips Fox [11], p.11によると、「水に関する権利は用益権とみなされてきたが、先住民のコミュニティによって行使できる用益権の性質と、非先住民のコミュニティによって行使できる同様の権利の間には極めて重要な区別があった。非先住民のコミュニティの場合には、その使用は事実上排他的なものであった」、と述べていることから、非先住民の水利権は所有権に近い性質を持っていたと考えられる。これは水が日本に比べて希少な資源であるという固有の事情が反映していると推測される。

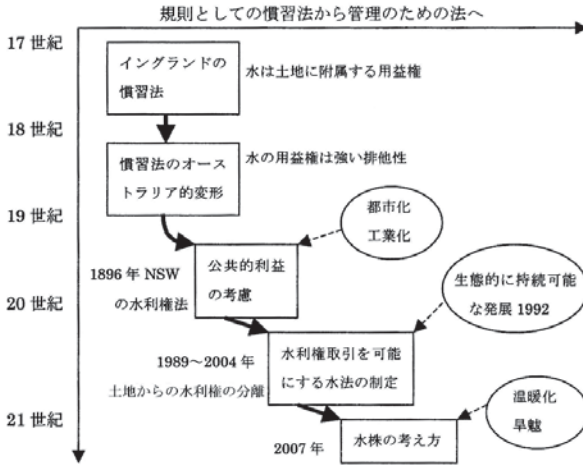


図1 水利権を中心とした水法の発展（オーストラリア）

（出所）Phillips Fox [11] の Part2, “Development of water law in Australia”などを参考に作成。

「複数以上の土地所有者の土地を流れる、または流れたことのある、またはそこに位置しているあらゆる河川、湖の水、さらにはそこに含まれている、もしくはこの法律が定める範囲の何らかの行為によって貯蔵された水を、使用・排水し、支配する権利は、…ただ王冠 Crown によって定められた制約にのみ服する。」とし、その王冠の公僕たる官吏や公務員は、天然資源の適切な管理のために、「どの様な土地に入っても構わないし、保全や上述した水の供給、より公正な配分やより有効な利用、そして汚染からの保護や、河川からの違法な障害物の除去のために、妥当と考えられる手段を行使しても構わない」

と規定している⁹⁾。

この法律は、資本主義的工業化や都市化の進展を背景として、私権としての（あるいは慣習法としての）水利権を尊重する一方で、コミュニティの広範な利益のために政府による水資源の公的管理を広く許容する考え方への転換が見られる。

第二の改革は20世紀後半の地球環境問題の認識を背景とした一連の法改正（1989～2004）である。その背景としては以下の認識の変化があげられる¹⁰⁾。

9) Phillips Fox [11], p.12.

10) Phillips Fox [11], p.13.

- ▷多くの状況において、水が過剰に配分され、また過剰に利用されているという認識の広がり
- ▷オーストラリアの多くの水環境が悪化しているという認識の広がり
- ▷資源を持続可能な方法で管理すべきだとする必要性の認識の広がり
- ▷資源は政府の方策によってのみでなく、市場メカニズムを使っても管理されるべきだとする認識の広がり。

こうしたコミュニティ・レベルの認識の広がりを踏まえ、オーストラリア連邦政府は1992年に「環境に関する政府間合意」、「生態的に持続可能な発展のための国家戦略」を次々と策定し、慣習法の考え方を大きく超えて、生態的に持続可能な水管理のためのメカニズムの開発を呼びかけた。こうした文脈の中で水利権売買を可能とする法改正が行われたのである。例えばオーストラリアで初めて水利権の永久的売買を認めた法律である1989年のヴィクトリア州の水法 **Water Act** によると、

「ライセンスは一時的あるいは永久に他者に譲渡 **transfer** 可能である。ただし、大臣または農村地域の水に関する権限を委託された機関の許可が必要である。ライセンスは一旦ある灌漑地区に譲渡され、しかる後、当該水機関に **S. 226A** の条文が適用され、当該ライセンスは水利権 **water right** に転換される」(S. 62)¹¹⁾。「ある灌漑地区の土地所有者は、土地に付着している水利権 **water rights** を永久的に販売の機関、または(当該地区内又は外の)土地所有者または占有者に譲渡することが出来る。譲渡には、売り手と買い手が別々であるならば、売り手と買い手の双方の機関の同意を必要とする。さらに、少なくとも執行のなされる28日前に地方新聞に告知し、(例えば抵当債権者などの)法的利害関係者の書面による同意を得なければならない。当機関の決定に対する反対はヴィクトリア州民事行政裁判所に提起することが出来る。市長は譲渡が行われる内外の所轄地域において、既存の利用者の利益や環境を考慮して、対内対外の取引の限界を設定したり規制を加えたり、保有する最大または最小の水利権を設定したり、手続きを定めたり料金を設定することが出来る」(SS. 226, 228)¹²⁾

と規定した。

このように、オーストラリアでは取水ライセンスを灌漑団体に一旦授与し、

11) Victorian Government [14], p.102。

12) Victorian Government [14], p.103。

その団体がライセンスを個々の私人が所有可能な水利権に転換することを認める、という法的プロセスを経て、当該地区の灌漑団体に所属する土地所有者に限定した上で、売買可能な水利権が創設された。なお、ここでの譲渡 *transfer*, *transferable* という言葉は売買 *trade*, *tradable* の意味も含んでいる。

オーストラリアで最初に導入された水利権 *water right* は、土地との分離や灌漑団体＝農業生産者以外の参加者の排除という点で未だ不十分なものであったが、その後、様々な経験を経る中で、さらには連邦政府の強力な後押しもあり¹³⁾、法改正がなされ、現在ではオーストラリアのすべての州、準州で非農業生産や個人も所有可能な、かつ売買可能な水利権が法律によって定義されて

表1 オーストラリア各州の水利権の根拠法

	<i>Volumetric or share</i>	<i>Security</i>	<i>Separation from land</i>	<i>individual carryover</i>	<i>Governing legislation</i>
NSW	Share	General (55%) High (95-97%)	Separated from land	Allowed	<i>Water Management Act 2000</i>
Vic.	Volumetric	High (96-99%) Sales water (45-75%)	Being separated from land	Not allowed	<i>Water Act 1989</i>
Qld	Volumetric	Medium or High	Being separated from land	Depends on water sharing rules	<i>Water Act 2000, Water Regulation 2002</i>
WA	Volumetric	Various levels of security	Separated from land	Not allowed	<i>Rights in Water and Irrigation Act 1914</i>
SA	Volumetric	High (almost 100%)	Being separated from land	Not allowed	<i>Natural Resources Management Act 2004</i>
Tas.	Volumetric	80%	Separated from land	Not allowed	<i>Water Management Act 1999</i>
NT	Volumetric	High	Separated from land	Not allowed	<i>Northern Territory Water Act 2004</i>

(出所) Productivity Commission [12], 2006, p.274.

13) 1994年のCOAG(オーストラリア政府間評議会)の活動や2004年のNational Water Initiativeが特筆される。詳しくは近藤[6]参照。

いる¹⁴⁾。

さらに、ヴィクトリア州では2007年には水利権を3つに分解し、市場的売買を一層容易にするとともに、温暖化や早魃といった不確実性にも対応できるように更なる改革が行われている¹⁵⁾。このように考えてくると、同じ水利権といっても、オーストラリアのそれと日本のそれは似て非なるものであることがわかる。公物への支配権を政府による許可システムを媒介として私人に与え、その私的利用を認める点は同じであるが、①政府の権限（河川管理権）を市民社会から付託された限定的なものに見なすかどうか、②政府からの許可を受けた水利権利が私有財産権に匹敵する強い権利とみなされるかどうか、③政府は許認可だけでなく、持続可能な天然資源管理に積極的に関与できるかどうか、という点は大いに異なっている。その背後には、独自の水利権を作り出した母体である市民社会や政府を含む社会システムの違いが存在していると思われる。水利権取引は水利権に関する一片の法律の導入によって可能となる訳ではない。水利権取引を水資源管理の一手段として効果的に機能させるためには、後に述べるように、水利システムや法システム、行政システム全体を漸進的に進化させてゆくことが必要である。

第二章 効率的な水利権市場の条件

水利権市場というのは水配分のための一つの制度であり、それは、希少な水資源を効率的なやり方で管理・配分し、もって一国の経済社会の持続可能な発展のための手段とすべきものである。そして、この水利権取引が適切に行われ、取引主体の権利や経済的活動が安定的に保障されるためには河川水（公物）の権利客体としての法的性格を明確化し、その売買を法的に保護する必要があった。このために私人と河川水（公物）との法的関係を定めたものがオーストラリアの水利権であった。そして、この水利権を取引させる場が水利権市場であるが、取引を円滑に行うためには効率的な市場の構築と改革が必要であり、さ

14) Kondo [7], p. 8。

15) 2007年改革については第四章で検討する。

らには水利権市場を効率的で適切な管理手段として機能させるためには、状況の変化に応じて水利権そのものも再定義される必要がある。両者はいわば車の両輪のような関係に立ち、オーストラリアの水改革を進めてきた。そこで、本章では効率的な水利権市場の条件について考察することにする¹⁶⁾。

従来からの水配分や水管理方式と比較した場合、水利権市場による水管理の特色は、

- (1) 水供給の総量を一定とした上で、公的規制や介入を出来るだけ抑制し、私的自治の原則に立って需要管理を行おうとする考え方がある。
- (2) 農業者や工業者、都市水道など、個別の(目的別の)水利権者と河川当局(政府)との縦の関係によるクローズドなチャンネル式水管理システムではなく、それらを超えた横断的でオープンな取引の場(水利権市場)を構築することによって、より広範囲の参加者を巻き込み、自由競争原理によって限られた水資源のより経済効率的な配分を実現しようとする考え方がある、

と言えよう。要約すれば、「公共領域」として独占されてきた水管理を、「資本主義的市場という私領域」に移し変える手段が水利権の明確化と水利権市場の創設なのである。(ただし、オーストラリアの水利権市場は単に効率性を追求するためのみではなく、持続可能な発展という大目標にいたる手段としても位置づけられている点に注意)

では、効果的な水利権市場を構築するためにどのような条件が必要だろうか。

まず最初に、水利権市場で取引されるものは何か、を明らかにしておかねばならない。

2004年の Phillips Fox 社とクィーンズランド工科大学の Fisher 教授による共同研究によるレポートでは、

「水の供給は(何らかの経済主体によって)提供されるサービスであるが、取引されるものは水という商品ではない。取引されるものは水利権であり、それは法律上の擬制として存

16) 効率的市場の条件については Phillips Fox [11] や Fisher [2] を参考にした。

在するものである」

と述べている¹⁷⁾。水道水は使用価値を持ち、使用料を支払った上で排他的に利用することが出来るものであるから完全な意味で商品であり、私有の対象、私有財である。同様にペットボトルに封じ込められた水も商品＝私有財である。しかし、水利権市場の対象となっているのは未だ私有の対象とはなっていない河川水（公物）である。（オーストラリアの場合には水利権の対象は地下水も含まれる）公有物はそのままで私権の対象として、排他的に利用することは出来ない。そこで、公共機関が公有物を合法的に私人に占有する権利を与える。これが取水許可（ライセンス）制度であった。よって、水利権市場で取引されているものは私有財産としての水ではなく、現在、公物である河川水を将来の私有財産として利用するための権利＝水利権なのである。

この水利権は、河川水の所有権そのものではなく、所有権へとつながる権利（実態的な権利ではなく擬制的な権利）であるから、論理的には水利権を手に入れたからと言って実際の河川水が現実に入手できる保障はない。しかし、時間的経過の中で、この河川水の許可システムが順調に機能し（もちろんこの事実は政府の公共投資と管理によるところが大である）、拡大・普及し、安定的に水が確保できている状況が生まれたとしよう。すると、各経済主体の意識の中では、水利権は事実上河川水を実際的に私的に支配する権利（実態的な権利）へと転換してしまい、その結果、河川水からの取水量をさらに拡大したいと考える者や、逆に水余りとなる者が発生してくるであろう。このとき、初めて経済主体間で既得配分量の再配分が課題となり、水利権市場の創設が組上に上る。従って、水利権取引は既存の取水許可証システムの安定的成立（及び水使用量に関する計測システム）を前提としてのみ成り立つものであることを忘れてはならない。

効果的な水利権市場を構築するための条件に話を戻そう。

水利権を移転させる場合、河川水の取水に関して付帯されてきた様々な許可

17) Phillips Fox [11], p. 2。

条件と取水量の分離が必要になる。例えば、この取水許可の中には当然、どの河川において、どのような方法で、どのくらいの水量を取水するか、といった許可条件が定められていなければならない。（日本では「水利使用規則」の中に記載されている）同様に、取水のための一定の工作物を設置することも認められなければならない。また、取水に伴う一定の排水を排出する権利も含まれるべきであろう。もし、取水量とこうした一定の土地と結びついた種々の取水許可条件が分離せず、一体のものであるとすると、水利権の購入者が一定の土地と結び付けられた取水許可条件と離れて自由に水を移転することが出来なくなる。他方、地域の立場からすると、地域の自然的・社会的状況を見無視して、水を勝手に奪われたり、過剰な水を勝手に外部から持ち込まれては困ることになる。そこで、実際の水の移転には様々な制約条件を付した上で、水利権売買を許容する必要がある。そのためには、取水許可（ライセンス）の中から「水」に該当する部分と「土地と結びついた、それ以外の条件」の部分を経理的に分離し、それぞれ別々のものとして管理する必要がある。つまり「土地と水の権利の分離」が必要になる。土地（地域）の立場からの水利権取引に対する制限としては、コミュニティの維持、塩害などの環境破壊の防止、良好な水質や排水基準の遵守、環境用水の確保、などがある。オーストラリアでは水利権は市場で取引されるが、土地や地域の環境管理に関しては別の管理システムを設けている。これがCMA（Catchment Management Authority：集水域管理機構）と呼ばれるユニークな仕組みである¹⁸⁾。なお、オーストラリアでは土地と結びついた、水以外の許可条件のことをSite-Use ApprovalとかSite-Use Licenseと呼んでいる。こうした「土地と水の権利の分離」は数次にわたる水法の改定を経て、1980年代末から1990年代にかけて順次実現されてきた（図1参照）。その要点を図2に示す。

18) 近藤 [6] 参照。

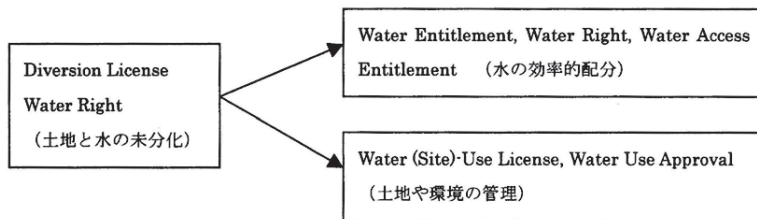


図2 取水ライセンスから水利権の分離・独立

従って、取水許可システムの安定的存立を前提に、取水許可証(ライセンス)の中から水利権を独立した権利として法的に分離し、定義することは水利権取引を効率的に機能させるための第一の条件である。

第二に、独占の排除がある。特定の市場参加者が価格を支配したり、取引数量を支配できない状態が必要である。これは市場への参加者のアクセス条件を緩和することや市場の範囲を広げることによって可能となろう。

第三は、情報の透明性の確保である。どのくらいの河川水がいつ利用できるのか、価格はどれくらいか、取引の成立後、どのくらいで実際の水利用ができるのか、といった情報が、大きな取引コストも無く市場参加者に提供・共有される必要がある。

第四は、市場で売られるものは商品としての属性(何らかの使用価値を持つ私有の対象物であり、確実に入手可能であること)を有していなければならない。水利権とは特定の水源から水を排他的に取水する権利、水の配分を受ける権利、水源の水の持分に対する権利であるから、厳密には水そのものではない。例えば、旱魃で川に水が無い場合、たとえ水利権を持っていても、水は手に入らない。取水施設が古くなって壊れた場合には、水利権の入手が不可能または不十分となる。水利権はこのように商品としての使用価値を持つ不確実性をゼロにすることは出来ない不完全な商品である。また、別の意味の不確実性も有している。一定の水利権を獲得し、特定の地域で、特定の取水設備を使って取水しようとしても、例えばこれ以上の取水による排水の増加によって地域の塩害が深刻化する可能性がある場合には、地域のCMAや州政府が実際の水利用

を認めないかもしれない。(現状では形式的には全ての水利権取引には州政府の許可が必要である) その場合には、獲得した水利権は単なる権利のままに留まり、実際の水を獲得することは出来ない。オーストラリアではこうしたトラブルを避けるために専門の水ブローカーが存在し、地域の排水条件なども盛り込んだプログラムを開発し、瞬時に水利権取引が実際にどの程度の確実さで水の入手につながるかを判断している。また、各州では水の実際的手入可能性をクラス分けして、高度確実水、低度確実水などとして、優先度や価格に差をつけている州もある。(ヴィクトリア州の場合、後述) さらに水利権の商品としての不確実性に対応するため、オプション取引などの新たなリスク管理手法が開発されている¹⁹⁾。

第五に、水利権取引が確実に行われるためには、所有権と類似した公的な登記や決済制度の整備が必要である。権利の所有者、権利に対する抵当権の有無、共同所有者の持分、権利の移動や相続、権利の貸借、などを第三者に対して公示する必要がある。

以上のように、効率的な水利権市場を機能させるためには、取水許可証から水利権の分離独立化(土地と水の権利の分離)やそれ以外の様々な条件をみとすことが必要であり、さらにはコミュニティや環境への配慮を可能にするCMAのような外部性に対する新たな管理機関が必要である。オーストラリアでは上記の効率的市場の条件を満たすため、インターネットを使った市場(及び電子登録や電子決済の仕組み)が支配的となっている。

第三章 水利権制度の更なる発展—ケーススタディー

ヴィクトリア州は2007年に水利権制度に対し大きな改革を行った²⁰⁾。その骨子は従来の水利権を3つ(①水株、②水使用許可、③配水施設持分権)に分解(Unbundling)し、水利権取引の一層の容易化を図ること、および早魃など

19) オプション等の新しい取引手法については近藤 [10] で簡単に取り上げた。

20) 本章は筆者が2009年1月におこなったG-MWのスタッフPhil Hoare氏とのインタビューに基づくものである。

水量の大幅な変化や地球温暖化といった不確実性にも対応できる新たな水管理の仕組みを作り出すことにあったと考えられる。以下にその内容を説明するが、その前に、改革後の現状を確認しておこう。

灌漑農家になって生産活動を行うためには現状では以下の4つのものが必要である。ただし、農業資格というものは必要なく、誰でも農家になれる。

①農地所有権 (Land Entitlement)

②水株 (Water Share)

③水使用許可 (Water (Site) – Use License, Water Use Approval)

水使用許可は州の水大臣 (Minister for Water) により認可される。

④配水施設持分権 Delivery Share。

以下、2007年水改革の要点についてそれぞれ説明を加えよう。

〈水使用許可 Water (Site) – Use Approval〉

この許可の目的は、水の使用が他人や環境に悪影響を与えないようにすることである。例えば、汚い排水を行った場合には下流の人々に被害を与える。また、排水を野放しにすると、地下水位が上昇し、塩害を引き起こす。また、取水の状況によっては野生動物や植物に回復不能な被害を及ぼす。こうした理由により、灌漑農家は水使用許可を大臣から受けなければならない。あるいは言い換えると、定められた基準やルールに沿った水利用や排水を行わなければならない。

従来のヴィクトリア州の体制では、灌漑農家は水利権と水使用許可の相違が明確に意識されてこなかったが、2007年7月1日に、水利権と水使用許可が明確に分離され、河川水や地下水は水使用許可と切り離されて自由に売買できるようになった。水利権は売買によって移動してゆすが、水使用許可はあくまで土地に付着しているものであり、特定の地域を離れるものではない。水使用許可は売買できない。

水使用許可は次の4つの標準的な条件を遵守することが求められる。

①年間使用量の上限 (AUL : annual use limit) …各灌漑農家が自分の管理する土地に対して、超えてはならない水使用量の上限のこと。その大きさは水利

権や歴史的利用、その他の根拠により定められている。

- ②定められた計測器を使って水を使用すること…水の使用量を、定められた計測器と計測方法で記録することが義務付けられている。
- ③適切な廃水処理の義務…管理機関が定めた基準、期間、条件で廃水を処理しなければならない。
- ④米を生産する場合には別途許可が必要…米は使用水量が多いためと推測される。詳細は不知。

水大臣が水使用許可の条件を変更する場合には、灌漑農家団体の意見とCMA（集水域管理機関）の意見を聞かなければならない。水使用許可は繰り返し更新される。ただし、10年間農地での使用実績がなければ更新されない。許可といっても紙媒体などの大層なものではなく、州の電子水登録システムに登録するだけでよい。

〈配水施設利用権 Delivery Share〉

一定の灌漑地域で、重力を用いて一定の灌漑インフラによって水が配分されている場合、灌漑農家に対してインフラを利用させる場合の権利を与えるもの。同時にそのことは一定の灌漑施設を流れている水を利用できる権利でもある。農業灌漑施設の共同利用権であり、施設を通じて配水を受ける権利である。これを得るためには以下の料金の支払いが必要である。なお、実際のインフラは灌漑農家による共同管理ではなく、G-MW（Goulburn-Murray Water Corporation）のようなダムや水路を管理している専門の公益法人が管理している。

- ①灌漑インフラ基本料 Infrastructure Access Fee（IAF）…当該地域の灌漑施設を建設または更新するための費用。配水持分権の大きさによって変わる。年毎に支払う。
- ②灌漑インフラ使用料 Infrastructure Use Fee（IUF）…配水持分権×270ドル。
- ③臨時灌漑インフラ使用料 Casual Infrastructure Use Fee（CIU）…年間許容排水量（ADA：Annual Delivery Allowance）を超えて水配分を受ける場合の特別料金。

北ビクトリア地区では2007年7月1日から配水施設利用権が新しいものとな

り、その結果、より水利権取引を独立して行う事が可能になった。この配水施設利用権は、同じ水路システムの利用者間に限り売買可能である²¹⁾。

具体的には、G-MW に対して支払う配水施設利用料は100ML あたり3000ドルである。この料金は水使用量にかかわらず固定的に支払う必要がある。

次に、農家が廃業などの理由で配水持分権が不要となった場合は以下の3つの場合によって処理される。

- ①灌漑インフラ基本料 Infrastructure Access Fee (IAF) だけを支払い続ける。これを払い続ければ農家として再開する可能性を維持できる。
- ②他の灌漑農家に一部またはすべての権利を移転する。
- ③ターミネーション料(終結料 Termination Fee (TF) 又は Exit Fee) を支払って、配水持分権を一部またはすべてを売却し、廃業する。IAF の15倍の料金。IAF や IUF, CIU, TF は水路、パイプ、天然の水路、計測器など配水サービスを行うために必要なインフラを維持管理するための費用である。

〈水株 Water Share〉

これまで、河川水を取水し、利用する場合、3つの法的根拠があった。第一は土地の裏づけのあるもの (Water Right, 灌漑農家が所有)、又は取水ライセンスと密接に結びついた永久的水利権 (Diversion License, 都市の水供給業者、企業などが所有) に基づくもの、第二に「D&S 斟酌」によるもの、第三に水利権市場で一時的に購入してきたもの (sales water; 売却水) である。D&S 斟酌 (Domestic and Stock Allowance; 農家と家畜のための斟酌分) とは、灌漑農家が家畜のためや通常の生活のために使う部分であり、その大きさは水利権とは別の論理で慣例的に認められてきた。(日本の慣行水利権と似ている) こうした1989年 Water Act 以降の法的枠組みは、2007年7月以降は、水株 water share という考え方を導入し、統一された新たな法的枠組みへと転換された。なお、現在までのところ、水株の考え方は地下水や G-M W や MDWC (マレー・ダーリング川流域委員会) が管理していない水路の水は対象外となっている。

すなわち、土地登録制度において土地所有者として所有権を認められている

21) Victorian Government [15], p.30参照。

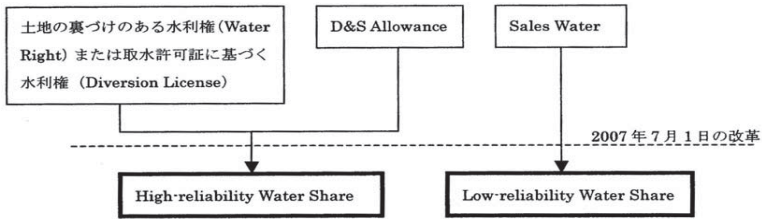


図3 ヴィクトリア州の2007年の水改革

者の水利権 (Water Right) は水株 water share に自動的に切り替えられる。取水ライセンス (diversion licenses, cf. section 51, take-and-use license) から水株に切り替わる場合には、管理機関からライセンス所有者として登録されている者は水株の所有者となることができる。

さらに、この水株の導入に際して、商品としての不確実性に対応するため以下の2種類の水株が導入された。

- 高確実水株 (High-reliability Water Share)：灌漑農地と結びついている（土地の裏づけのある）水利権100MLは100MLの高確実水株に転換される。ただし、水源（貯蔵）の水が旱魃などで50%に減少したときは100MLの高確実水利権といえども50MLの水しか配分されない。
- 低確実水株 (Low-reliability Water Share)：以前の sales water と呼ばれる水、すなわち水利権市場から一時的に調達された水は、すべてこのタイプの権利に転換される。もちろんこのタイプの権利も売買できる。新たな低確実水株の総量は水量が豊富な年の実際の最大使用量と合致するように発行される。このタイプの権利持分100MLに対し実際どれだけの水が配分されるかは灌漑地域や河川、年によって異なる。例えば G-M W 灌漑地区では100MLに対し48ML、Campaspe 灌漑地区では56ML、Nyah 灌漑地区では0MLであった。（2008年）

水株 water share と名付けた理由は、株 share のようにその価値（水量や価格）は変動するが、所有権は永遠であり、かつ売買可能であることが株と似ているからであろう。

〈水株式の10%ルール〉

土地と結びつかない(土地の裏づけのない)水株の総量は、10%を越えてはならない、というルールがある。このルールは灌漑地域の意見を聞いて水大臣が定めることができる。

以上のような水利権の水株への転換は、様々な可能性をもたらすものと期待されている。例えば、土地と水利権(水株)を分離して所有できることは柔軟性をもたらす。例えば土地を持たない農家が水株を持つことで資産形成の機会を掴むことができるかもしれない。また、水量の不確実性を考慮することで、旱魃などの変動により柔軟に対応できるものと期待されている。他方、水株方式の導入は灌漑農地を守る志向が強くとされているため、実際に水利権市場の拡大につながるかどうかは疑問がある。この点は今後の検討課題である。

第四章 議論の要約と日本社会への適用可能性

以上の考察を下表に要約しよう。

表2 水利権の日豪比較

	日 本	オーストラリア
法的根拠	河川法	各州の水法
水利権の性格1	準共有財(団体所有)	私有財(個人または団体所有)
水利権の性格2	不完全な所有権(借地権)	完全な所有権
譲渡可能性	可能	可能
売買可能性	不可	水利権は売買可能。ただし、水使用許可 Water Use Approval は売買できない
水利権の種類	慣行水利権(明治29年以前の社会慣行により取水を認めたもの)と許可水利権(河川法により河川管理者が利水者にたいして許可するもの)の二種。農水省と国土交通省の二元的管理	Domestic and Stock Allowance, アボリジニの権利などもあるが、大部分は各州の水管理省によって一元的に管理されている。
範囲	河川水のみ(湖水含む)	河川水, 地下水, 湖水
期間	許可水利権はおおむね10年, 発電は30年, 環境用水は3年(2006.3以降)。慣行水利権は期間なし	水株は永遠, 水使用許可は10年
権利の主体	団体(土地改良区, 自治体, 工業団地など)	個人及び団体
水利権と使用規則は分離されているか	一体化	水利権と水使用許可に分離されている(unbundling)

抵当権設定、リースなどの権利の可能性	なし	あり
取水量の計測	許可水利権は申請者が年に一度測定し、河川管理者に報告することになっているが第三者によるチェックは行われていない。計測器の設置は義務付けられていない。	水使用許可を与えるときに計測について義務付けられる。計測器の設置は義務付けられている。実際の計測は水供給業者（公益法人や民間業者）が行う。
水料金	農業用水はインフラ維持を除けば無料。（ただし畑地灌漑用水は有料）工業用水、都市生活用水は有料	有料
水利権の消滅	返上により許可水利権は消滅する。慣行水利権には消滅という概念がない。	水使用許可は10年間使用実績がなければ消滅
水利権と灌漑施設使用権との分離	未分化（ただし土地改良事業により基幹的水利施設は国又は県の所有）	水利権は水利施設の使用権と分離（delivery share）
環境管理と水資源管理の分離	未分化	環境保全のシステムと水利用システムが分化し並存

（出所）豪州については www.g-mwater.com.au の Unbundling water entitlements : ① Water-use Licences, ② Delivery Share and Terminal Fees, ③ Water Shares for Irrigation District and Regulation Diversions などにより作成。日本については志村 [13] などを参照した。

既に述べたように、日本の水利権は私的権利としての性格が曖昧であり、管理体制も一元化されておらず、計測システムも不十分である。日本の水利用の約2/3を占める農業用水の利用状況は全く計測器によって把握されていない。そこには、貴重な水資源を適切に管理しようとする自負や自覚は感じられず、ただ前例に従い政治的・社会的対立を回避することに努力を傾けてきた、という官僚機構の体質が透けて見える。

日本で私権としての水利権という考え方が普及しない最大の理由は官僚機構の怠慢といった表面的な問題に留まらず、土地所有権の絶対的な強さ、あるいは土地に対する過剰な信頼（土地神話）があるのではないだろうか。ただし、土地と水の権利を分離すれば、恐らく土地の価値は下落するだろうからである。

もちろんオーストラリアで水利権取引がうまく行ったからといって、日本でも成功する保障はない。日本とオーストラリアの農業や水利組織のあり方が異なることは認めざるを得ない。しかし、農業のあり方が異なるから水利権取引は日本になじまない、という主張は間違っている。もし仮に、農業生産者間で水利権取引が不可能であったとしても、地方自治体同士、土地改良区と地方自治体、地方自治体と工業団地（または企業）などの間で水利権取引の可能性は

残されているし、その必要性はむしろ高まっている。加えて、ダムなどの公共事業が採算コストを無視して行われてきた結果、財政赤字の一因となり、自然を破壊してきたことはもはや公然の事実である。

こう考えてくると、土地所有権の絶対性を緩和し、利用権と所有権の望ましいバランスを保った日本の市民社会の健全な発展のためにも、また官僚主導の政治体制を改め、これ以上の財政赤字や環境破壊を避けるためにも、水利権取引の導入とそれと密接に関連した水行政や水利秩序の改革はもはや不可避である。そのための課題は以下の3つに要約される。

- (1) 水利権取引と持続可能な水資源管理を可能とする水法の制定
- (2) 効率的な水利権市場を支えるための電子登記制度や決済制度の整備、即ちインターネット水利権市場の創設
- (3) 保全と利用の両面に責任を負う水資源管理行政の一元化と再編成。

参考文献

- [1] Bates, G., Legal Perspectives, In: Dovers, S., and Wild River, S., (eds), Managing Australia's Environment, pp.255-301, Sydney: The Federation Press, 2003.
- [2] Fisher, D.E., Implementing the National Water Initiative: A generic set of arrangements for managing interests in water, 86p, Published by Queensland University of Technology, July 2006.
- [3] 福田仁志, 世界の灌漑—比較農業水利論, 東京大学出版会, 463p, 1974年7月。
- [4] Goulburn-Murray Water Corporation, G-MW Annual Report 2007/08, 116p, Published by G-MW, September 2008.
- [5] 近藤 学, (研究ノート)「淀川水系流域委員会 意見書」へのコメント, 彦根論叢(滋賀大学), 第350号, pp.109-120, 2004年9月。
- [6] 近藤 学, オーストラリアの水改革—その概説—, 滋賀大学環境総合研究センター研究年報, 3, pp.49-65, 2006年3月。
- [7] Kondo, M., Development of the Water Trading Market in Australia: Teachings to Japan, Working Paper No.93, Faculty of Economics, Shiga University, pp.1-19, September 2007.
- [8] 近藤 学, 「ダムより取引市場の設立を」, 朝日新聞「私の視点」, 2008年7月16日, 朝刊。

- [9] 近藤 学, (巻頭言) 水利権市場の創設で水行政の転換を, 人間と環境, 第34巻第3号, 1 p, 2008年10月。
- [10] 近藤 学, オーストラリアの環境用水と水利権取引市場, 環境技術, Vol. 37, No. 10, pp. 722-728, 2008年。
- [11] Phillips Fox and Queensland University of Technology, Trading in Water Rights-toward a national legal framework, Full Report, 114p, Published by Phillips Fox, May 2004.
- [12] Productivity Commission, Rural Water Use and the Environment: The Role of Market Mechanisms, Research Report, Melbourne: Australian Government, August 2006.
- [13] 志村博康, 現代農業水利と水資源, 251p, 東京大学出版会, 1977年11月。
- [14] Victorian Government Department of Natural Resources and Environment, The Value of Water: A Guide to Water Trading in Victoria, 110p, Published by Victorian Government, December 2001.
- [15] Victorian Government Department of Sustainability and Environment, Draft for Community Comment Sustainable Water Strategy: Northern Region, 228p, Published by Victorian Government, Melbourne, October 2008.

Water Rights and Water Trading Market: the Japan–Australia Comparison

Manabu Kondo

Abstracts

There has been a marked change from the command and control approach to water resources management which centered on dam construction. If a mechanism which can trade water freely among users can be built, it is cheap and it is possible to transfer and use water without depending on dam development and its accompanying huge fiscal expenditure.

In recognition of this, the water trading market has developed in the United States, Australia, and other countries. Although the water trading market of Australia serves as the world's largest, Australia is still undergoing various reforms.

In this paper, we undertook comparative research between water rights of Australia and Japan, and consider the appropriateness for fixing a water trading market to Japan.

Consequently, the three following subjects became clear:

- (1) Establishment of the water law which enables water trading market and new water resources management based on the principle of ecologically sustainable development.
- (2) Construction of an electronic registration system and settlement of accounts system for supporting an efficient water trading market, namely foundation of the “Internet Water Trading Market”.

- (3) Unification and reorganization of water resources management administration system which takes the responsibility of both sides of preservation and development.

Keywords: Water Rights, Water Trading Market, Water Reform of Australia