

自然保護・アメニティ保全の費用と財政 ー英国ナショナル・トラストを事例にー

藤 谷 岳[†]

1. はじめに

近年、日本各地に残された自然景観や歴史的な建造物、そして、それらによって構成される地域独自のアメニティを保全しようという動きが盛んになっている。有志による環境保全運動を展開するNPOやNGO、景観条例の制定を本格的に検討しはじめた地方自治体の動きについては、新聞マスコミでも連日取り上げられている。特に最近では世界遺産登録を目指して法的な保護を検討する事例が数多く見られる。しかし、実際に自然保護やアメニティ保全を実現させていくためには、保全に際して発生する費用負担をめぐる問題を乗り越えなければならない。

片山(2000)は「自然保護を一つの制度として維持運営していくためには、運営に伴う様々な費用を把握し、費用負担のあり方を定め、安定的な財政構造を構築する必要がある」とした上で、「自然保護財政論」構築を念頭に、アメリカ国立公園制度の財務構造をとりあげた研究をおこなっている。このような自然保護の費用や財政をめぐる問題は、雑誌『公害研究』における都留重人らの議論¹⁾

(1976)や、永井(1977)などで先駆的に論じられてきた。近年でも、『公害研究』の後継雑誌『環境と公害』において、いくつかの先行研究をみることができる²⁾。自然環境や地域固有のアメニティは、一度失われてしまうと、二度と元に戻すことができない、不可逆的なものである場合が少なくない。しかし、環境破壊そのものを未然に防止し、よりよい環境を維持・向上させていくための費用負担や財

[†] 一橋大学大学院経済学研究科博士後期課程

1) 「特集：自然保護と費用負担」『公害研究』Vol.6 No.2所収の論文を参照されたい。

2) 上記の片山(2000)、寺西(2005abcd)など。他にも環境保全の費用負担を取り扱った研究は数多く見られるが(寺西(1997)、諸富(2002)など)、自然保護やアメニティ保全の費用負担に主たる焦点を当てたものは多いとは言えない。

政といった経済学的な観点からの理論的・実証的な研究は依然として充分であるとはいいい難い。また、現場に目を向けてみると、地域の自然やアメニティが失われていくことに危機感を抱いた市民がNPOやNGOなどの組織を形成し、行政に働きかける、あるいは、寄付金を募って市民組織自らが保全を進めようとするという事例が年々増えてきている。自然保護・アメニティ保全を実施していくための費用負担や財政のあり方を検討していく上で、こうした市民組織が存在するという現実を念頭においた研究が、理論的かつ社会的に必要とされている。

そこで、本稿では、有志の市民組織が主体となって自然保護・アメニティ保全を行ってきた先駆的な事例である英国のナショナル・トラストを取り上げる。自然保護・アメニティ保全の費用負担問題をナショナル・トラストがいかにして解決してきたのかを明らかにすることが本稿の目的である。第2節では、自然保護・アメニティ保全の費用について簡単に整理する。それらの費用をナショナル・トラストがいかにして負担してきたのかを第3節で明らかにし、第4節で本稿の到達点と課題を示す。

2. 自然保護・アメニティ保全の費用負担

はじめに、自然保護・アメニティ保全の費用とその負担について、先行研究をもとに整理しておきたい。寺西(1997)は環境に関連する様々な“諸費用”を〈環境コスト〉とした上で、これを大きく2つのカテゴリーに分けている。一つは、ネガティブな意味合いでの“諸費用”(Negative Environmental Costs; NEC)、もうひとつは、ポジティブな意味合いでの“諸費用”(Positive Environmental Costs; PEC)である。この分類に従えば、本稿での議論の対象はPECとなる。寺西は、NECとPECは費用的な性格が基本的に異なっていることを考慮しなければならないとしている。PECに関しては、必ずしもその「最小化」が常に望ましいというわけではない。「環境保全のために必要性が高いと判断されるものについては、それにふさわしい適正かつ効果的な費用支出が求められるであろう。³⁾」このような性格的な相違は、費用負担ルールの基本的なあり方を検討する上でも

3) 寺西(1997)、4頁。

無視できないのである⁴⁾。宮本（1976）は、兼六園の有料化問題を事例として、自然保護、環境保全のための費用を誰が負担すべきなのかについて検討した。自然保護の経済負担は公共サービスとして一般財源でまかなうか、受益者負担でまかなうかという2つの制度によるものであるとし、その使い分けの論理を展開している。保護地域の量や質に關して的確な基準を決め、その基準は一般財源で保持し、それを超える分については受益者負担とすることが現実的であるとしつつも、自然保護を厳格に行う場合には保護地域を公有化し、その補償は一般財源でまかなえばよいとしている。受益者負担に關しては、お金持ちだけが自然を享受できるという社会的不公平を生み出しうるといふ問題点を指摘している⁵⁾。

自然保護やアメニティ保全の費用問題は大きく二つに分けることができる。第一は、土地や建物などを保全主体の管理下におくための費用である。資本主義体制のもとでは、自然保護・アメニティ保全の対象となる土地や建造物には私有財産権（私的所有権）が設定されている場合が多い。保全を実現させるためには、保全主体側がその土地や建造物（の所有権）を買い取ること、あるいは、所有者に対してその私有財産の利用や処分に一定の制限をかけることが必要になる。その結果、所有者は、制限なく自由に利用や処理ができれば得られたはずの利益を諦めざるをえなくなる。この「得られるはずだった利益」は機会費用（opportunity cost）として生じる。このような機会費用の補償費、あるいは、対象となる土地や建造物の購入費の負担は、しばしば保全の財政を大きく圧迫することになる⁶⁾。

自然保護・アメニティ保全のもうひとつの費用は、維持管理費用（maintenance and management cost）である⁷⁾。この費用については、論者や取り扱う事例によって、費用の範疇に含める具体的な支出項目が必ずしも一致していない。本稿では、保全事業を行う現場スタッフの件費をはじめとする保全現場における直

4) 寺西（1997）、3-4頁。

5) 宮本（1976）。

6) 永井（1977）、174-175頁、片山（2000）、47頁。

7) 寺西（2005c）は「維持管理費用（maintenance cost）」、片山（2000）は「管理・運営費用（management cost）」、永井（1977）は「保護対象地を維持・管理する直接的な費用」と呼んでいる。

接的な支出に加えて、保全対象を訪問する人々へのサービス、事務スタッフの person 件費や事務経費など、機会費用の問題が解決された土地や建造物などを維持管理し、自然保護・アメニティ保全の政策を継続運営させていくために必要なあらゆる支出を含むことにする。維持管理費用は保全対象の規模に比例して大きくなる。また、保全を続けるかぎりは継続して負担していかなければならない。そのため、安定した財政基盤をいかにして確保していくかが大きな問題となる。

では、英国のナショナル・トラストはこのような2つの費用負担問題を、どのように解決しようとしてきたのであろうか。

3. ナショナル・トラストによる費用負担

3.1 ナショナル・トラストとは

費用負担についてみるまえに、英国のナショナル・トラストの概略を記しておきたい。ナショナル・トラスト（正式名称: The National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty）は、英国の自然や歴史的、文化的な価値を守っていくことを目的とした、政府から財政的に独立した非営利民間組織である。1895年に設立されたナショナル・トラストは、現在では年間約600億円の収入をもとに、252,134ヘクタール（スコットランドをのぞく総面積の約1.5%、神奈川県よりもやや広い面積）の優れた自然景観を有する土地と1,126キロメートルの海岸線、そして、300以上の歴史的建造物や遺跡等を保全・管理している。英国政府はナショナル・トラストの運営について資金面で支援は行っていないが、その活動を制度的に支えている。

英国の政府による自然保護・アメニティ保全政策とナショナル・トラストとはどのような関係にあるのであろうか。西村（1988a）によれば、ナショナル・トラスト発足当時の英国では、都市部のオープン・スペースの保全に関しては法律に基づいてそれなりに公的な保全がすすめられるようになっていたが、歴史的建造物の保全への公的関与は充分なものではなかった⁸⁾。また、当時の環境保全団

8) 西村（1988a）、86-88頁。

体の多くは、最終的には保全対象を地方自治体に保有してもらうことを前提に活動を進めていた⁹⁾。しかしながら、特に田園地帯の自治体は、環境保全よりも開発を優先する傾向が強かった。そのため、田園地帯の自然景観などの環境の保全を実現させていくためには、地方自治体ではなく、ナショナル・トラストのような市民団体が自ら土地や建造物を保有することが必要だったのである¹⁰⁾。さらに、ナショナル・トラスト創設者の一人であるロバート・ハンターは次のように述べている。「他の欧米諸国に比べると、イギリスには国民の資産を保護すべき国家機関も法律もない。それは、地主の私有権が圧倒的に保証されていたからである。しかし、国民全体のアメニティのために、公的権力はもっと介入すべきではないか。もしこの国が、美や歴史の保護や管理において他の文明国に後れをとりたくないのなら、古記念物保護法の改正をはじめとする保護運動を進めるべきである。¹¹⁾」このように、ハンターをはじめとする環境保全の運動家たちは、政府の公的関与を求める一方で、地主が強い私有権をもっていた当時の英国では、環境保全という目的のために政府が地主から土地保有権を買い取ったり、土地の利用に際して制限をかけたりといった直接的な保全政策をおこなうことが困難であるという認識ももっていたと考えられる。Lowe & Goyder (1983) は次のように述べている。「(政府は) ナショナル・トラストの活動の価値を高く評価している。建造物や景観を保全するための規制をする際、政府は、自らの制度的な拡充をするよりも、ナショナル・トラストの既存の仕組みを利用する傾向にある。他のヨーロッパの国では、ナショナル・トラストと同様の役割を政府の機関が担っているが、英国では、景観保全、歴史的なものの保全、自然保護、カントリーサイドのリクリエーションの分野での公的な政策を達成できるかどうかはナショナル・トラストが大きく左右することになる¹²⁾」。

このような背景から、ナショナル・トラストは英国の自然保護・アメニティ保

9) 水野 (2005)、213頁。

10) 同上。

11) Hunter, Robert (1898) "Places and Things of Interest and Beauty", *The Nineteenth Century*, 43, pp.586-589.ただし、ここでは水野 (2005) 214-215頁に引用されたものを転記。

12) Lowe&Goyder (1983) p.142.

全政策のなかで多大な影響力を有してきたと考えられている。それでは、ナショナル・トラストは、前節で示した2つの費用、すなわち、保全対象を管理下におくための費用と維持管理費用の負担問題をいかにして解決してきたのであろうか。それぞれの費用について順にみていきたい。

3.2 保全対象を管理下におくための費用の負担をめぐる

ナショナル・トラストは、端的に言えば、制度的な支援を受けることによって、自然保護・アメニティ保全の対象地を管理下におくための費用の負担の大部分を回避することに成功してきた。このことを顕著に示しているのが、カントリーハウス保全計画である。

1930年代以降、重い相続税や戦後の深刻な人手不足などが要因となって、多くの美的、歴史的、ないし建築学的に価値の高い貴族の田舎の邸宅（country house 以下「カントリーハウス」）が売却され、失われていた。そこで、ナショナル・トラストは、カントリーハウス保全計画（country house scheme）を立ち上げた。この計画に対応する形でいくつかの法制度の整備が進み、ナショナル・トラストは精力的にカントリーハウスの取得と保全を進めていった。カントリーハウス保全計画に際して英国政府が進めた法整備には以下のようなものがある。ひとつは、ナショナル・トラストに寄付あるいは遺贈された保全対象資産（譲渡不能の原則が適用される資産）の相続税について非課税としたことである（1931年財政法）。重い相続税に悩まされていた所有者たちにとって、この制度的優遇策は効果的なものであった。さらに、この非課税措置は、1937年財政法において、寄付者が生涯権を留保した場合、すなわち、寄付者がその土地や建造物に住み続ける場合にも適用されることになった。これらの法的措置によって、カントリーハウスの居住者は、それをナショナル・トラストに寄贈することで相続税の負担から逃れることができるのみならず、一定期間はカントリーハウスを国民に公開するなどの条件さえ満たせば、引き続き住み続けることが可能となった。既に1907年ナショナル・トラスト法において、ナショナル・トラストの保有する土地や建造物が譲渡不能であるという原則が明記されていたため、土地や建物の所有者が安心してナショナル・トラストに寄贈することができるという環境はでき

ていたのだが、税制優遇というさらなる制度的支援によって、ナショナル・トラストへの土地や建物の寄贈・遺贈は大きく促進されることになった。また、保全対象資産に引き続き住むことを認めたことにより、「博物館のように凍結保存するのではなく、生き生きとした状態で保存する¹³⁾」ことが可能となった。このことは、アメニティ保全の観点から高く評価することができる。

このように、ナショナル・トラストによる保全は、ナショナル・トラストへの土地や建物の寄贈や遺贈を促す制度上の特権を与えることによって、土地や建物の所有者自らが積極的に開発権の譲渡を申し出るという環境を作り出すことに成功したという点で注目に値する¹⁴⁾。しかしながら、制度的な支援によって英国の数多くの価値ある土地や建造物を託されたナショナル・トラストは、保全資産を永遠に管理していかなければいけないという大きな責任をもっている。その責任を果たしていくためには、保有する資産が増えれば増えるほど、維持管理費用の負担が大きな問題として立ちはだかることになる。

3.3 維持管理費用負担をめぐる

1960年代になると、ナショナル・トラストの政策に不満を募らせていた国民たちが改革への思いを表明しはじめた。寄せられた批判の中でも特に多かったのは、所有する土地や建造物の維持管理に関するものである。具体的には、所有地（特に歴史的建造物）の一般開放（public access）が極端に制限されている、訪問者のための設備（トイレや駐車場など）が不十分である¹⁵⁾、などである。

このような会員からの批判に応えるかたちで、1967年、ナショナル・トラストに対する外部監査が行われた。以下では、この監査の報告書である *Benson Report*（正式名称：*The National Trust: report by the Council's advisory committee on the Trust's constitution, organization and responsibilities*、以下、ベンソン・レポート）をもとに、ナショナル・トラストが直面してきた維持管理費用負担問題について整理する。

13) 木原 (1998) 57頁。

14) 永井 (1977) 198頁。

15) Lowe & Goyder (1983), p.146.

かつて、ナショナル・トラストは、寄贈される大概の資産を受け入れてきた。ナショナル・トラストがその影響力を拡大させるためには、できるだけ多くの資産を保有することが価値あることであるとされていたのである。その結果、ナショナル・トラストは、数多くの小さな土地や、いくつもの古い建造物、石造建造物の残存物などのような、今となれば国民のために保全に値するものとは考えにくいようなものまでも受け入れてきた¹⁶⁾。しかし、取得した土地や建造物などを維持していくためには相当の管理費が必要となる。そこで、ナショナル・トラストは、原則として次の3つの基準を満たすもののみを受け入れるようになった¹⁷⁾。

- (a) 自然美として、あるいは歴史的・建築的に国民にとって価値のある資産
- (b) 適度に国民への公開が出来る資産
- (c) 財政的に自立している、あるいはその見込みがある資産

特に(c)の条件については、先述のカントリーハウス保全計画のときにも念頭に置かれていた。ナショナル・トラストに寄贈・遺贈する際には、保全対象となる建造物そのものに加えて、現金や有価証券、賃貸料を徴収できるような資産（農地、農家など）を添え、保全資産への入場料や付属資産からの賃貸料などからの収入をもとに、建造物そのものと、それを構成する各種の動産（絵画や家具など）、そして、付属する土地や庭園の維持管理費用を負担できることが受け入れの条件とされたのである。

また、寄贈された建造物などを保全していくためには、通常の維持管理や修復（repair）のみならず、ときには大規模な修復（restoration）や改善工事も必要である。特に、年代の古い保全資産のなかには、必要な修復がされないまま老朽化が進んできたものもあり、その対策が求められていた¹⁸⁾。本来、このような周期的に必要となってくる支出（資本的支出 capital expenditure）についても資産受け入れの際の条件（上記の(c)）として考慮されるべきであるとされてきたのだが、実際には十分には考慮されてこなかった。

16) Benson Committee (1968), para.313.

17) 同、para.315, 木原 (1998) 57 - 58 頁。

18) 同、para.448-449.

さらに、ナショナル・トラストは、その保全資産を訪れる国民に様々なサービスを提供する責任があると認識している¹⁹⁾。ナショナル・トラストの資産の多くは都心からは離れた田舎に位置しているが、自動車が普及するにつれて、より多くの国民が、こうした田舎の資産に気軽に足を運ぶことができるようになった。このことはナショナル・トラストの初期には予見することができなかった²⁰⁾。社会状況の変化に対応し、追加的な施設（駐車場、トイレ、キャンプ場、遊歩道など）を設置することへの要望が大きくなってきたのである²¹⁾。周囲の景観に十分に配慮しながら訪問者のためのサービスを充実させていくことが必要であることはナショナル・トラストも認識しており、そのための費用負担も資本的支出の一項目として大きな問題となってきたのであった。

さらなる問題として、ベンソン・レポートは「運営費（administration cost）」を挙げている。保有資産に関して十分な維持管理を行い、必要な修復工事や施設の設置などを行っていくためには、多くの職員が必要である。この人件費が「運営費」の大部分を占めている。まず、既存の職員の給与水準の見直しが必要とされた。当時の水準は、ナショナル・トラスト以外の同等の職務に比べると低い水準であった。適当な給与を支払わなければ、十分な職員の確保は困難であると考えられるため、同種の職種と同等の給与水準に引き上げるべきであるとされた²²⁾。一部の職員のみが支給の対象となっている年金については、今後は年間常勤職員のすべてを支給対象とすることを決めていたため、これによる支出増が見込まれている²³⁾。さらに、一定地域内の保全資産を循環して維持管理を行う職員（現場循環職員：agent）について、現在の人数ではすべての保全資産に十分な維持管理を施すことができないとし、その人数を増やす必要があることを指摘している²⁴⁾。また、修復や設備の設置などを望ましい水準にするための職員や本部・地方事務所・事務職員、さらなる広報活動のための職員についても、新たに必要とされて

19) 同、para.416.

20) 同、para.385.

21) 同、para.415.

22) 同、para.484.

23) 同、para.485.

24) 同、para.258-259.

いる²⁵⁾。人件費については、すでに述べた現場の「維持管理費用」のなかに含まれているものも多いが、職員への待遇、事務広報スタッフの不足などを改善するための費用負担は、ナショナル・トラストによる保全を続けていくためには不可欠である。

ナショナル・トラストは、「美的ないし歴史的価値をもつ土地や不動産（建造物を含む）、さらに、動植物の生存にとって重要な自然を、国民に利用可能な状態のまま、国民のために永遠に保全していくこと²⁶⁾」を目的としている。土地や建物を「国民に利用可能な状態」で「永遠に」保全していくためには、通常のいみでの日常的な「維持管理費用」のみならず、周期的な修復・改善工事の費用、訪問者のためのサービス提供のための費用といった資本的支出についても対応していかなければならない。そして、組織運営のための人件費も不可欠である。ナショナル・トラストにおける維持管理費用は、このような総合的な費用として捉える必要がある。

では、ベンソン・レポート当時（1960年代後半まで）のナショナル・トラストは、この維持管理費用の負担問題をどのようにして解決しようとしてきたのであろうか。ナショナル・トラストは、先述のように、維持管理費用について財政的に自立できることを土地や建造物受け入れの条件としてきた。しかしながら、実際には財政的な自立は困難であった。1967年のナショナル・トラストの保全資産の収支をみると、全体の20%を越える資産が巨額の「赤字」となっている。しかも、これらの「赤字」資産のなかには、取得に関する前述の基準が導入された1958年以降に獲得された資産が少なくない。つまり、受け入れの際に資産の財政的自立性を正しく判断することは難しいのである²⁷⁾。また、財政的自立の条件適用前に取得した建造物や、入場料を徴収していない湖水地方などの自然景勝地についても、適切な維持管理を施して大衆に公開していかなければならない²⁸⁾。しかしながら、それぞれの資産が単独でその費用を負担していくことは難しいの

25) 同、para.486-488.

26) National Trust Act 1907, Article 4

27) 同、para.340-343.

28) 同、para.501.

である。また、先述したように、本来は資産受け入れの際の条件として考慮されるべきであるとされてきた周期的な修復・改善工事等に必要となる資本的支出については、実際には充分には考慮されてこなかった。歴史的建造物の修復事業は、たとえ十分な資金が集まったとしても、2年や3年で終わるものではない。さらに、将来は別の保全資産の修復・改善が必要になる²⁹⁾。これに加えて、訪問者の要望に応じて駐車場、トイレなどの施設も適宜設置していかなければならない。これらの膨大な「赤字」を補填するための財源の確保が課題となっていたのであった。また、「運営費」(人件費)としても、さらなる支出が必要になることが指摘されていた³⁰⁾。このように、維持管理費用は年々増大し、それを負担していくための安定した財務構造の構築を急ぐ必要があったのである。

3.4 ナショナル・トラストの財務構造とその改革

ベンソン・レポートは、以上で示したような維持管理費用負担の増大から生じた財政危機から脱却するための財務構造改革案を提示した。ナショナル・トラストはその提案をもとに改革を進め、現在に至っている。以下では、まずナショナル・トラストの現在の財務構造を把握する。そして、ベンソン・レポートと1970年以降のナショナル・トラストの会計報告書をもちいながら、財務構造改革とその実際の変化について述べる。

3.4.1 ナショナル・トラストの財務構造

資産と基金について

ナショナル・トラストは数多くの資産を保有している。まず、保全の対象となる土地や建造物等(保全対象資産)である。保全対象資産には、1907年ナショナル・トラスト法で規定された「譲渡不能の原則」が適用される。「譲渡不能の原則」が適用された資産は、議会で特別の決議がされた場合を除いて、売却されたり、強制収用されたりすることがない。ナショナル・トラストは、保全対象資産は通常の意味での「資産(assets)」ではないとしている³¹⁾。したがって、以

29) 同、para.451,454.

30) 同、para.489-490.

31) The National Trust (2005), p.21.

下の議論で用いるナショナル・トラストが発行した会計データには、保全対象資産の「資産価値」は含まれていない。会費や寄付金などによって構成される資金（後述）と、保全対象資産を除く資産（土地、建造物、債券など）は、基金（funds）としてストックされている。ナショナル・トラストは、この基金から支出（expenditure）を行う。

ナショナル・トラストの基金は、ナショナル・トラストの判断で自由に使うことができる基金（Unrestricted Funds）と、紐付基金（Tied Funds）に大別される（表1参照）。

（1）ナショナル・トラストの判断で自由に使うことができる基金（Unrestricted Funds）

この基金は一般基金（General Fund）と特定目的基金（Designated Funds）の2つに分類されている。一般基金からはナショナル・トラストが必要に応じて用途を決めて支出することができる。保全対象資産の維持管理、ナショナル・トラストの組織運営、広報活動等、様々な用途に支出されている。また、「緊急時のための備え」（‘rainy day reserve’）³²⁾として、突然の収入の減少や支出の増加に備えて、この基金をできる限り蓄えておくことを目指している³³⁾。一方、特定目的基金は、保全資産の周期的な修復にかかる費用など、ナショナル・トラストがあらかじめ決めた特定の目的にのみ支出される³⁴⁾。

（2）紐付基金（Tied Funds）

紐付基金は使途指定基金（Restricted Funds）と基本財産（Endowment

32) The National Trust (2005), p.4.

33) 具体的には、年間の一般基金への収入のうちの4分の1を備蓄しておくことを目標としている（The National Trust (2005), p.4）。

34) ナショナル・トラストの判断で自由に使うことができる基金（Unrestricted Funds）は、従来は上記の一般基金のみであった。しかし、1991年度の会計報告書からは、保全資産の周期的な修復等の費用をまかなうための基金（Committed Maintenance Fund）を分離して表記している。さらに、現在では他の目的のためのいくつかの基金も一般基金からは分けて表記されている。これらを合わせたものが特定目的基金（Designated Funds）である。ただし、1991年度以前の会計報告書では、特定目的基金を分離して表記していないため、本稿では、現在「一般基金」とされているものに「特定目的基金」を合わせたもの、つまり、「ナショナル・トラストの判断で自由に使うことができる基金」（Unrestricted Funds）のすべてを「一般基金」と呼ぶことにする。

Funds) に大別されている。使途指定基金は、資金提供者によってその使途が指定されている基金である。入場料や保全対象資産に付属した資産を活用した収入、そして、寄付者が使途を指定した寄付や遺贈、助成金等によって支えられている。保全対象資産への入場料、ないし保全対象資産に付属する資産を活用して得られた収入は、その保全対象資産の保全資金となる。また、寄付者が使途を指定した寄付や遺贈は、資金提供者の指定した通りに、特定の保全対象資産の維持管理や指定された新規保全対象資産の買い取り等の支出に充てられる。一方、基本財産は、保全資金を生み出すために提供された土地や建造物、株 (equities)、債券 (bonds) などによって構成されている。これらの資産は、活用 (運用) して保全資金を生み出すために保有されており、原則として基本財産からの支出は行わない。

収入について

ナショナル・トラストの純収入のなかでいちばん大きな割合を占めているのは、会員が収める会費である (図1参照)。約9000万ポンド (約189億円)、収入全体の36%を占める (2004年度)。ナショナル・トラストの会員は、年間会員および生涯会員の2つに大別されるが、会費収入全体の約97%は年間会員が支払う会費である³⁵⁾。また、それぞれ、家族会員、青年会員といったいくつかの種類に分かれている。会員は、ナショナル・トラストの保全対象資産に無料で入場できるほか、トラスト所有の駐車場を無料で使用できる。また、会報、ニュースレター、保全対象資産のガイドブックが特典として手に入る。会員になることにはこのような利点があるが、その利点だけを求めて会員になる人ばかりではない。個人年会費は38.5ポンド (約8000円、ただし、家族割引、青年割引のようにいくつかの割引がある) であるが、有料保全対象資産の入場料は1～5ポンド (200～1000円) のところが多く、高くても10ポンド (約2100円) 程度である。その都度入場料を支払う方が安く済む会員も多いと思われる。このことから、ナショナル・トラストへの一種の「寄付」として会費を支払っている人も相当数いると考えられる。ここではデータで示すことはできないが、ナショナル・トラスト本部

35) 生涯会員が支払う会費は10年間に分割して計上されている。

のSharron Costley氏によれば、実感としては、寄付意識をもって会員になっている人とそうでない人は半々くらいであろうということである³⁶⁾。財源としての会費収入の最大の特徴は、そのすべてが一般基金、つまり、ナショナル・トラストが用途を決めることが出来るという点にある。後述するように、すべての保全対象資産に十分な維持管理を継続して行い、かつ、ナショナル・トラストが継続して組織運営していくためには、一般基金が極めて重要な意味をもっている。

次に重要な収入源となっているのは、寄付・遺贈³⁷⁾である。ナショナル・トラストは土地の新規獲得や保有している景勝地、歴史的建造物の維持管理のために国民からの寄付を呼びかけている。寄付者は自身の寄付の用途（資金提供の目的）を選ぶことができる。ナショナル・トラストが行ういくつかの募金活動に協力することもできるし、希望する特定の物件の保全・管理のために寄付することも可能である。また、寄付の方法についても、継続（月毎あるいは年毎）寄付にするのか、単発での寄付にするのかを選択できる。資金提供者が資金の用途を決めることが出来るという点が、寄付収入の最大の特徴である。実際に2004年度の約1000万ポンド（約21億円）の寄付収入のうち、800万ポンド（約17億円）以上は用途が指定された。用途の指定の選択肢としては、次のような項目がある。

- (1) 田園地帯の保全のための募金
- (2) 海岸線保全のための募金（ネプチューン計画）
- (3) ナショナル・トラストが指定した地域の保全のための募金
- (4) ナショナル・トラストが指定した保全対象資産の維持管理のための募金
- (5) 希望する保全対象資産の維持管理のための寄付
- (6) 希望する新規の土地や建造物などの買い取りのための寄付

遺贈は、遺産のナショナル・トラストへの譲渡である。遺贈を希望する人は、生前に、寄付の場合と同じように用途を選択することが可能である。規模としては2004年度で約5000万ポンド（約105億円）と、寄付よりもかなり大きく、2004年度では用途指定しない割合が7割を超えている。この用途指定されなかつ

36) Sharron Costley氏へのヒアリング（2005年11月10日）より。

37) 近年の会計報告では寄付と遺贈を分けているが、これらを合わせて取り扱っている年も多い。

た遺贈はすべて、保全対象資産の周期的な修復等の費用をまかなうための基金（Committed Maintenance Fund）として扱われている。

会費、寄付、遺贈は、それらが人々の自発的な支払いによるものであるという共通点をもっている。この3つの財源でナショナル・トラストの収入の実に7割を占めている。税金を財源とした国家・地方財政からの助成金や補助金よりも、こういった自発的な支払いに支えられているところが大きいということは、ナショナル・トラストの財務構造の最大の特徴のひとつと言ってよい³⁸⁾。

次に、保有地・建物等を活用した収入についてみていく。ナショナル・トラストは保有地を農場や牧場などの形で貸し出し、賃貸料を徴収している。また、会費のところでも触れたように、保全対象資産の一部（主として歴史的建造物）については非会員から入場料を徴収している。この入場料や、それらの建造物の居住者からの家賃などの保全対象資産からの収入、歴史的建造物の付属資産としての農地等の賃貸料などは、その保全対象資産の維持管理費用負担に充てられる。保全対象資産はこのような直接の収入（使途指定された寄付や遺贈も含む）をもとに、経済的に「自立する」ことが求められていることは先述のとおりである。しかしながら、現実にはすべての保全対象資産が「自立」することは極めて難しいのである。

ナショナル・トラストは、以上のほかにも、「ナショナル・トラスト・エンタープライズ」とよばれる商業部門による商業収入³⁹⁾、基本財産や他の基金の残高を投資運用することなどによっても収入を得ている。

支出について

ナショナル・トラストの支出のうち、いちばん大きな割合を占めているのは、

-
- 38) ナショナル・トラストも助成金は受けている。しかし、その多くは他の助成機関からのものである。年次報告書においては、ナショナル・トラストがあくまで政府から独立した組織であり、その組織運営に関しては助成金や補助金は一切受けていないことを強調している。
- 39) ナショナル・トラスト・エンタープライズはナショナル・トラストとは別会計となっており、商業活動そのものにかかる諸費用が差し引かれた収益がナショナル・トラストに寄付される。ナショナル・トラストの近年の会計報告書はナショナル・トラスト・エンタープライズを含めた連結財務諸表になっているが、便宜上、表1および図1においては収益のみを示している。なお、ナショナル・トラストのようなチャリティは、子会社を作って収益事業を行い、その収益を寄付として受け取るという形をとれば、その所得（収益）には課税されない。

保全対象資産の維持管理である。二番目に大きな、保全資産の修復・改善および設備拡充と合わせると、支出全体の70%近くは保全対象資産の直接的な維持管理、修復等に充てられていることになる(図2参照)。その他の項目についても、間接的に維持管理に関わるもの(サポート、保全のための研究活動)、安定した財政基盤を確保するためのもの(会員へのサービスおよび広報活動、募金活動、投資運用手数料)というように考えると、新規資産の買い取り以外は、継続的な維持管理のための支出としてよいであろう。

3.4.2 財務構造改革

繰り返し述べてきたように、それぞれの保全対象資産に維持管理費用について財政的自立を求めることは困難である。保全対象資産への入場料や用途指定の寄付金等を財源とする用途指定基金では負担しきれない維持管理費用を負担していくために、ナショナル・トラストが自らの判断で用途を決めることができる一般基金を増大させていく必要がある。また、組織運営にかかる費用支出にとっても一般基金は重要である。ベンソン・レポートは、こうした費用負担問題解決のためのさまざまな財務構造改革案を提示しているが、特に、募金活動の在り方を改革することと、会費収入を増やしていくことの必要性を強調している。

募金活動の見直し

ナショナル・トラストは、1965年に大規模な募金活動であるネプチューン計画(Enterprise Neptune)を開始していた。これは、1950年代からの都市化と開発の波から自然海岸を保全するための募金活動である。海岸保全というひとつの用途指定基金のための募金活動であるネプチューン計画に対しては、開始直後からナショナル・トラスト内で否定的な意見があった。この募金活動には費用がかかりすぎているという批判であった⁴⁰⁾。ネプチューン計画が高コストになる理由のひとつに、それが半ば独立した組織によって運営されていたことがある⁴¹⁾。別組織として運営していたことで過剰な人件費がかかっており、それを押さえるた

40) Fedden (1968), pp.70-71. Feddenは、最初の2年間に集まった募金のうち、5分の1を超える額が出費されたことを指摘している。ただし、ここで使われたのは1966年秋までのデータであった。

41) Fedden (1968), p.71.

めにもこの事業の見直しをはかる必要があったと考えることができる。ベンソン・レポートは、ネプチューン計画を段階的に終わらせるべきであると主張した。そして、この募金活動で養った経験やネットワークを生かして、一般基金を得るための募金活動を開始することを提案した⁴²⁾。ナショナル・トラストの執行委員会はベンソン・レポートの提案をほとんど受け入れ、それをふまえた改革をおこなっていったが、ネプチューン計画については、「継続する」という判断を下した⁴³⁾。ネプチューン計画は、設立当初は主として上中流階層によるチャリティ団体的な組織であったナショナル・トラストを大衆向けの組織に移行した点や、海岸線保全という身近な活動を展開することで国民の環境保全に対する潜在的な関心を一挙に引き出したという点などから高く評価されている⁴⁴⁾。執行委員会は、ネプチューン計画を別組織で運営することを改め、通常のナショナル・トラストの組織運営のなかに統合させるという方法をとることにより、この募金活動の費用高騰の解決を図ったのであった⁴⁵⁾。一方、一般基金を得るための募金活動を開始すべき、という点については、ナショナル・トラスト側もその重要性を認識しており、提案にそって改革していくことになる⁴⁶⁾。

会費収入の増大

募金活動以外で一般基金を増やして収支を確実に改善していくための方法は、会費収入を増やすことである。しかも、ベンソン・レポートでは、これを会費を引き上げることによるのではなく、会員数を増やすことによって達成することが望ましいとしている⁴⁷⁾。会員を増やすための方法として、「ベンソン・レポート」は次のような提案をしている。まずは、ナショナル・トラストの資産を訪れる人々たちに対して、会員になってもらうように積極的に働きかけることである。さらに、ナショナル・トラストの地方委員会に精力的に会員獲得活動に取り組むこと促すような政策を求めている。具体的には、地方委員会が獲得した分の会費収入

42) Benson Committee (1968), para.477-480.

43) The National Trust (1969), p.59.

44) 西村 (1988b), 75-79 頁。

45) Gaze (1988), p.219.

46) The National Trust (1969), p.59.

47) Benson Committee (1968), para.522-525.

の一部を、その委員会が管理する保全対象資産の維持管理のために保有することできるようにするなどの工夫が提案された⁴⁸⁾。

改革の効果

一般基金増大のための以上のような財務構造改革の効果についてみていく。ベンソン・レポート直後(1970年)の収支構造(表2)と2004年の収支構造(表1)を比較すると、1970年度では20.6%であった収入に占める一般基金の割合は、2004年度では50.5%(特定目的基金も含めると68.5%)に増加している。この割合の変化の傾向は経年データでも確認することができた⁴⁹⁾。また、特に会費収入に関して言えば、1970年度には収入の10.6%であったものが、2004年度には35.7%を占める最大の財源となっている。会費収入の変遷(図3)をみると、金額(実質値)としても右肩上がりの成長を遂げていることがわかる。図4では、会員数も同様の成長を遂げていることを示しており、会費収入の増加は会員数を増やすことによって達成されてきたと考えることができる。

1970年頃では、会費収入に次ぐ一般基金の財源は寄付と遺贈であった。これらが現在も重要な財源であることには変わらないし、ベンソン・レポートも一般基金への寄付を募ることが必要であると提案されていた。ナショナル・トラストのウェブサイトにおいても、一般基金への寄付や遺贈の必要性をアピールしている。しかし、寄付や遺贈は、会費のように安定した供給を期待できるものではない(図3参照)。そのため、会費収入以外にも、比較的安定的に一般基金が確保できる、一般基金としての保有資産活用収入や商業収益を増やすことにも力を入れてきたと考えられる。

以上のように、ナショナル・トラストは、会費収入を軸とする一般基金を確保することに主眼をおき、費用負担問題解決のための安定した財政基盤の確保に努めてきたのである。

48) 同、para.526.

49) 藤谷岳(2006)「環境保全の費用と資金調達に関する一考察－英国ナショナル・トラストを事例に－」、一橋大学大学院経済学研究科修士号取得論文、付表1を参照。

4. おわりに

本稿の目的は、自然保護・アメニティ保全の費用について、英国のナショナル・トラストがどのようにして負担してきたのかを明らかにすることであった。保全対象を管理下におくための費用については、土地や建造物のナショナル・トラストへの寄付・遺贈を促す制度に支えられて、その負担をできるだけ回避することに成功してきた。しかし、この結果、ナショナル・トラストは多くの土地や建造物を所有することになり、すべての保全対象資産に十分な維持管理を施すための膨大な費用の負担に苦しんできた。そこで、特に1968年のベンソン・レポート以降、会費や寄付といった、保全を求める国民の自発的な支払いを主たる財源とした安定した財政基盤を築き上げることで、この費用負担問題の解決を目指してきたのである。

本稿には数多くの課題が残されている。本稿ではナショナル・トラスト財務構造のなかでも、特に収入面に議論の中心をおいている。しかし、より厳密にナショナル・トラストによる費用負担の実態を知るためには、支出についてのさらに詳細な検討が必要である。また、本稿では、保全対象を管理下におくにあって、大部分の資産が制度的な支えを受けることでナショナル・トラストに寄付・遺贈されたとしてきたが、たとえば、ネプチューン計画で獲得した海岸線の土地のなかには、寄付金を募って土地所有者から買い取ったものも含まれている。近年、日本においてもナショナル・トラスト運動が広がりを見せているが、土地や建造物の寄贈・遺贈を促す制度が充実していない日本では、むしろそれらを買収して保全することを目指す運動が少なくない。そのため、保全対象をいかにして管理下におくべきかということについては、日英それぞれの制度的な歴史や実態を踏まえた上での詳細な検討が必要であろう。

今後は、これらの課題をクリアしながら、ナショナル・トラストによる自然保護・アメニティ保全の費用負担についての実証的な研究を進めていきたい。それと同時に、自然保護・アメニティ保全の費用負担や財政についての理論的な枠組みを検討していく。先述したように、宮本（1976）は自然保護の経済負担は公共サービスとして、租税による一般財源でまかなうか、受益者負担でまかなうかという2つの制度によるものであるとしている。しかしながら、両者の使い分けに

関しては、これまでは十分に検討されてこなかった。特に、後者で「受益者負担」とされてきた費用負担については、理論的再検討が必要であると考えている。例えば、寺西（1997）のいう「共同的負担」⁵⁰⁾についても考察の価値がある。寺西は、「自然保護のために自発的な『コミットメント』(commitment: 責任ある関与)を求め、それにもとづく費用負担を厭わない主体が新たに登場している⁵¹⁾」とし、従来の「応能原理」、「応益原理」、「応因原理」の3つのいずれの範疇にも入らない新しい費用負担論である「コミットメント原理」の検討をはじめている。本稿で明らかにしてきたように、ナショナル・トラストによる環境保全の費用負担には、国民が支払う会費が貢献してきた。「ベンソン・レポート」の言葉を借りれば、「会員の多くはナショナル・トラストに便益を求めているというよりは、ナショナル・トラストに便益を与えるために会員になっている⁵²⁾」と考えられている。つまり、国民が会費を支払うことは、便益（保全資産を訪れること）の対価を支払うことによる「受益者負担」の論理では充分には説明することができない。自然やアメニティを保全するという目的を達成するための費用を市民が自発的に負担することの政策的・理論的な意義を、租税や対価の支払いに基づく費用負担の議論と比較しながら検討していきたいと考えている。

[参考文献]

【欧文】

Benson Committee (1968) *The National Trust: report by the Council's advisory committee on the Trust's constitution, organization and responsibilities*, The National Trust, London.

Cannadine, David (1995) 'The National Trust: The First Hundred Years', Newby, Howard(ed) *The National Trust: The Next Hundred Years*, The National Trust, London, pp.11-31.

Fedden, R. (1968) *The continuing purpose*, Longman, London.

50) 寺西（1997）、7頁。

51) 寺西（2005c）。

52) Benson Committee（1968）、para.518.

藤谷岳・自然保護・アメニティ保全の費用と財政—英国ナショナル・トラストを事例に— (65)

Gaze, J. (1988) *Figures in a Landscape: A History of the National Trust*, Barrie & Jenkins, London.

Lowe, Philip and Goyder, Jane (1983) *Environmental Groups in Politics*, George Allen & Unwin Ltd., London.

The National Trust (1895-2005) *Annual report and accounts* (年次報告書および会計報告書。名称は年度によって若干異なる), The National Trust, London.

National Trust Act 1907-71.

【邦文】

片山博文 (2000) 「アメリカ国立公園制度と自然保護財政」『環境と公害』30 (2), 47-54 頁。

木原啓吉 (1998) 『ナショナル・トラスト [新版]』三省堂。

寺西俊一 (1997) 「〈環境コスト〉と費用負担問題」『環境と公害』26 (4), 2-8 頁。

寺西俊一 (2005a) 「受益者負担とコミットメント—新しい費用負担原理の予備的考察—」『平成16年度 自然公園等施設整備委託 自然再生政策調査報告書』, 101-108 頁。

寺西俊一 (2005b) 「天神崎再訪—日本におけるトラスト型自然保護運動の先駆地に学ぶ」全国林業改良普及協会編『現代林業』2005年7月号 (通巻469号), 14-15 頁。

寺西俊一 (2005c) 「自然保護のための費用負担—コミットメント原理の意義と可能性を考える」全国林業改良普及協会編『現代林業』2005年8月号 (通巻470号), 14-15 頁。

寺西俊一 (2005d) 「森林環境税—コミットメント原理にもとづく費用負担方式を考案する」『現代林業』2005年9月号 (通巻471号)。

永井進 (1977) 「自然保護と費用負担」都留重人編『世界の公害地図 上』岩波書店。

西村幸夫 (1988a) 「英国ナショナル・トラストの道程と環境保全運動論の展開 (2)」『都市問題』79 (10), 85-99 頁。

西村幸夫 (1988b) 「英国ナショナル・トラストの道程と環境保全運動論の展開 (4)」『都市問題』79 (12), 69-90 頁。

水野祥子 (2005) 「環境保護運動の結社 ナショナル・トラスト」川北稔編『結社のイギリス史 クラブから帝国まで』山川出版社, 207-219 頁。

宮本憲一 (1976) 「自然保護とシビルミニマム—兼六園有料化問題を中心に—」『公害研究』第6巻2号, 3-11 頁。

諸富徹 (2002) 「環境保全と費用負担原理」寺西俊一・石弘光編『環境保全と公共政策』岩波書店, 123-150 頁。

図表

表1 ナショナル・トラストの財務構造(2004年度)

単位はすべて1,000ポンド。

収入	Unrestricted funds		Tied funds		合計	構成比
	一般基金	特定目的基金	使途指定基金	基本財産		
寄付	76	913	8,281	1,518	10,788	4.3%
遺贈	0	37,012	12,945	158	50,115	19.8%
会費	90,252	0	0	0	90,252	35.7%
保有資産活用収入	17,525	4,919	18,334	0	40,778	16.1%
助成金	167	215	18,934	0	19,316	7.6%
投資収入	3,946	2,138	17,999	189	24,272	9.6%
保有資産の売却	0	395	538	122	1,055	0.4%
商業活動(純収益=NTへの寄付)	15,941	0	622	0	16,563	6.5%
合計	127,907	45,592	77,653	1,987	253,139	100.0%
構成比	50.5%	18.0%	30.7%	0.8%	100.0%	

支出	Unrestricted funds		Tied funds		合計	構成比
	一般基金	特定目的基金	使途指定基金	基本財産		
保全資産の維持管理	57,224	2,705	31,419	42	91,390	40.0%
保全資産の修復、改善および設備拡充	0	29,978	31,415	0	61,393	26.9%
保全のための研究活動	7,293	1,835	145	0	9,273	4.1%
新規保全資産買い取り	0	646	4,021	0	4,667	2.1%
会員へのサービスおよび広報活動	30,454	729	419	0	31,602	13.8%
募金活動	2,142	248	362	3	2,755	1.2%
組織運営	1,551	0	0	0	1,551	0.7%
サポート	19,375	4,945	203	0	24,523	10.7%
投資運用経費	129	70	954	8	1,161	0.5%
合計	118,168	41,156	68,938	53	228,315	100.0%
構成比	51.8%	18.0%	30.2%	0.0%	100.0%	

残高	17,244	165,738	256,367	338,509	777,858
構成比	2.2%	21.3%	33.0%	43.5%	100.0%

出所：National Trust (2005) Annual Report and Financial Statements 04/05 より作成。

表2 ナショナル・トラストの収支（1970年度）

単位はすべて1,000ポンド。

収入	一般基金	使途指定基金	基本財産	合計	
会費	400	0	0	400	10.6%
寄付と遺贈	327	579	18	924	24.6%
保有資産活用収入	0	1,322	0	1,322	35.2%
助成金	0	311	0	311	8.3%
投資収入	41	495	0	536	14.3%
保有資産の売却	7	38	117	162	4.3%
その他	0	102	0	102	2.7%
合計	775	2,847	135	3,757	100.0%
	20.6%	75.8%	3.6%	100.0%	

支出	一般基金	使途指定基金	基本財産	合計	
保全資産の維持管理、修復、改善および設備拡充	391	2,512	21	2,924	82.8%
新規保全資産買い取り	0	220	0	220	6.2%
会員へのサービスおよび広報活動	224	0	0	224	6.3%
組織運営	152	0	0	152	4.3%
募金活動	0	4	0	4	0.1%
その他	5	1	0	6	0.2%
合計	772	2,737	21	3,530	100.0%
	21.9%	77.5%	0.6%	100.0%	

出所：National Trust（1971）Accounts 1970 より作成。

図1 ナショナル・トラストの収入内訳（2004年度）

出所：The National Trust（2005）Annual Report and Financial Statement 04/05 より作成。

2004年度総収入＝約2.5億ポンド（約530億円）

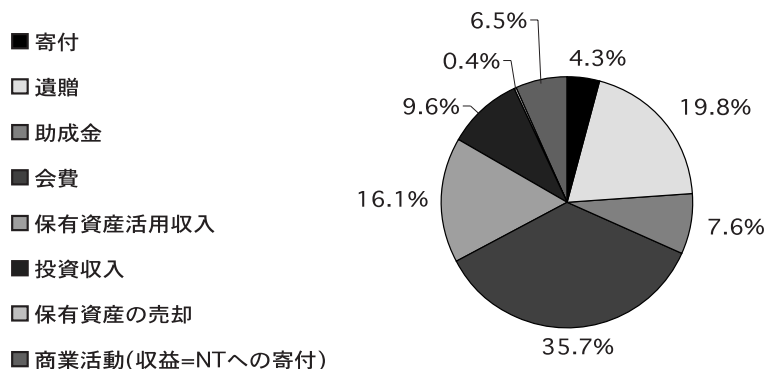


図2 ナショナル・トラストの支出内訳 (2004年度)

出所: The National Trust (2005) Annual Report and Financial Statement 04/05 より作成。

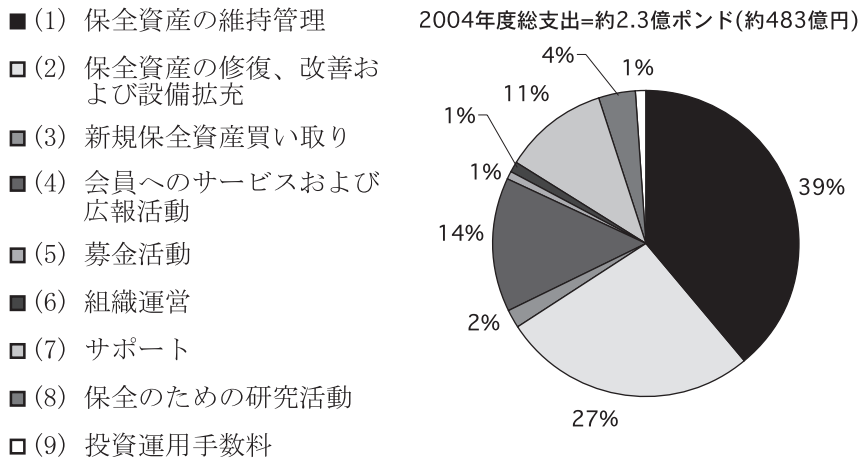


図3 会費収入および一般基金への寄付と遺贈の変遷 (実質値)

出所: The National Trust (1971-2005) Accounts (名称は年度によって異なる) より作成。

1000ポンド

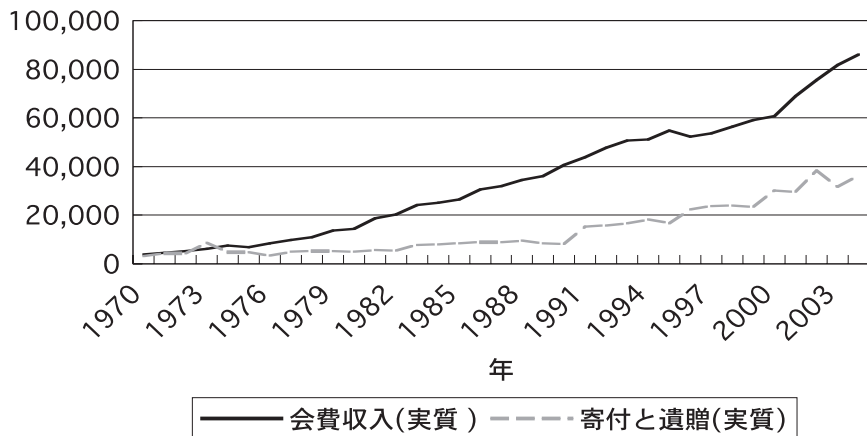


図4 英国の人口および人口に占めるナショナル・トラスト会員数の割合

※人口は英国全体（スコットランドを含む）、会員数には英国人以外の会員も含む。

出所：The National Trust Archive 提供資料より作成。

