

自発的関与による費用負担 — 自然保護・アメニティ保全を念頭に —

藤谷 岳*

1. はじめに

都市開発・地域開発の歴史を振り返ってみると、工業団地や住宅団地、レジャー施設、大規模商業施設、発電所、廃棄物処理場、港湾、空港、道路などの誘致・建設が公共事業として推進され、結果として数々の公害・環境問題を引き起こしてきた。自然環境や歴史的環境、そして、生活環境をふくむアメニティの破壊が問題となっている多くの事例は、土地利用計画の策定において、経済開発が優先されてきたことの帰結としてあらわれてきたといえよう。

このような環境保全における、ある種の「政府の失敗」が生じている状況において、まず開発に対する大きな抵抗勢力となってきたのは、環境を守りたいという強い意志のもと、開発圧力に屈することなく自らの土地所有権を堅持することを選択した地権者たちであった。彼らの行動は、自らの土地を開発に供すれば得られたかもしれない経済的利益を積極的に放棄するものであり、自発的な「意志ある行動」であると言える。そして、これに加え、環境保全を求める市民からの寄付金を集めて土地を取得し、開発行為から自然（環境）を守ろうという市民運動も国内外において登場してきている。これは、自らが環境保全に積極的に関わりたいという意志をもった市民の、自発的な「意志ある支払い」を財源に、必要な費用を負担し、さらに、ボランティア労働という形での「意志ある行動」も取り込みながら、保全を実現させていこうとするものである。

その典型的な例が、英国のナショナル・トラストによる保全である¹⁾。これをモデルとした「トラスト型保全」は英国外にも数多く存在し、日本国内でも広が

* 久留米大学経済学部文化経済学科専任講師。E-mail: fujiya_takeshi@kurume-u.ac.jp

1) 詳細は藤谷(2008)を参照。なお、英国ナショナル・トラストは、自然だけでなく、歴史的建造物や文化財などの保全も行っている。

りをみせている²⁾。「トラスト型保全」は、政府による土地所有権と「環境権」の権利調整が進まない、あるいは、そもそも「環境権」が確立・保障されない状況において、保全に積極的に関わりたいという強い意志をもった市民からの寄付金などの「意志ある支払い」を集め、それを財源に、資本主義社会における確固たる権利として既に確立されている土地所有権を取得することによって、開発行為を阻止し、環境保全を実現させていこうというものである。これは、自らの土地所有権を盾として開発圧力に抵抗しようとする既存の地権者の「意志ある行動」と相まって、「政府の失敗」を補い、環境保全を推進していくための一大勢力となっているのである。

こうした現実を真摯に受け止め、本稿では、「意志ある行動」「意志ある支払い」にもとづく自発的関与による環境保全の費用負担について、理論と実際の両面から考察し、課題を整理する。

2. 理論面での考察と課題

環境保全を実現させるために必要となる費用の負担のあり方として、これまでに主に検討されてきたのは、応益原理に基づく一つのルールとしての「対価支払い」である。「得られる便益の対価を支払う」という行為は、市場における交換そのものであり、こうした「対価支払い」は市場の論理に基づく費用負担ルールとして検討されるのがスムーズであろう。しかしながら、自然保護やアメニティ保全の事例を見ると、「対価支払い」では十分に説明できない費用負担の実態が数多く見られる。例えば、英国のナショナル・トラストの財源のうち、もっとも大きな割合（3割強）を占めているのは、会員からの会費収入である。会員になることで、通常は入場料の支払いが必要な保全対象資産を無料で利用できるなどの「便益」があることは否定できない。しかしながら、その都度入場料を支払った方が安く済むにも関わらず、会費を払って会員になっている人々も多い。つまり、会費は、「便益」への「対価支払い」という側面だけでなく、活動を金銭的

2) ただし、中には、英国のナショナル・トラストの存在を知らずに、たまたま同種の手法に行き着いたケースもある。

に支えようという寄付金としての側面も持ち合わせている³⁾。すなわち、自身の経済的な「便益」を得るためではなく、環境保全のために「意志ある支払い」⁴⁾を行う市民が存在している。

ここで議論の出発点としたいのは、応益原理に基づく公共財供給の費用負担のあり方を提唱したLindahlの論考である。Lindahl (1958)⁵⁾は、公共サービスの提供から個人が得ている「便益」には、個人的な性質 (personal nature) のものだけでなく、「物的あるいは精神的利益を他者に享受してほしいという利他的な願いの充足も含まれる⁶⁾」としている。つまり、少なくともこの時点でのLindahlの応益原理の考えには、利己的な動機だけでなく、利他的な動機に基づく行動もおこなう、「本来の人間」(physical person)⁷⁾が想定されていたのである。

こうした「本来の人間」の行動を前提に、経済学の論理を再構築してみようというのが、Senの「コミットメント」概念である。この概念について、Senは、「共感」という言葉と対比しながら論じている。先のLindahlの想定する「本来の人間」の「利他性」は、個人が得ている「便益」の中に他者への配慮から得られる充足を含める考え方であった。Senの整理では、「他者への関心が直接に己の厚生に影響を及ぼす⁸⁾」場合は「共感」であるとされる。そして、「共感」に基づいた行動はあくまで「自身の効用の追求」であって、「利己的」な行動であるとされた⁹⁾。それに対して「その人の手が届く他の選択肢より低いレベルの個人的厚生をもたらすということを、本人自身が分かっているような行為を〔他人への顧慮ゆえに〕選択する」ことを「コミットメント」に基づく行為であると定義している¹⁰⁾。こうして、Senは、「伝統的な経済学モデルにおける選択行動と厚生

3) 藤谷 (2008)、57-58、64 頁。なお、会費、寄付、遺贈の3項目で、ナショナル・トラストの収入の半分を占めている (2010年)。

4) ここでの「意志ある支払い」という言葉自体は筆者の造語であるが、藤井 (2007) の「意志あるお金」や「新しいお金の流れ」という議論などを念頭においている。

5) 原文は1919年にドイツ語で発表されている。ここではその英訳版 (1958) を用いる。

6) Lindahl(1958)、p.217。

7) Lindahl(1958)、pp.215-216。

8) Sen(1977)、p.326 (和訳133頁)。

9) Sen(1977)、p.326 (和訳133頁)。

10) Sen(1977)、p.327 (和訳134頁)。

達成をつなぐ根本的な環¹¹⁾」を切断し、個人的厚生とは結びつかない個人的行動があることを認識した上での経済学の再構築の必要性を訴えているのである。

こうしたLindahlやSenの議論もふまえつつ、寺西俊一は、「コミットメント」の概念を公害・環境問題にかかわる費用負担の原理として先駆的に検討をおこなってきた。寺西は、まず、2005年の論考において、「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¹²⁾」ことを踏まえた新しい費用負担原理として「コミットメント原理」を提起した。その後、寺西の「コミットメント原理」が捉えようとしている問題は、公害・環境問題の全体にまで広がり、寺西(2012)では、「関与」のあり方を重視した「応関原理」(Commitment Principle)として再定義されている。「応関原理」の形としては、2つ挙げられている。一つは、従前から念頭においていた、いわば「自発的な関与」(Voluntary Commitment)に基づく費用負担である。もう一つは、「当該費用の支出に対して何らかの関与責任を果たすべき位置にある関係主体を特定し、そこに応分の費用負担を求める」という、いわば「責任ある関与」(Responsible Commitment)を根拠とする費用負担であるとされている¹³⁾。

自然保護やアメニティ保全に関わる費用負担においては、寄付金などの「意志ある支払い」のみならず、自然保護のための土地の寄付(無償譲渡)、機会費用の甘受、ボランティアによる労働力の提供など、金銭の支払いとしては表面化しないものも含んだ多種多様な自発的な関与が費用負担問題の解決に寄与している。このような費用負担は、環境から得られる「便益」への「対価支払い」というルールでは十分に説明することができず、環境保全の費用負担の理論体系にどのように位置づけるのが課題となっている。

以上の議論をもとに、自然保護やアメニティ保全のための費用負担に直接的・

11) Sen(1977)、p.329 (和訳138頁)。

12) 寺西(2005)、15頁。

13) 寺西(2012)、866頁。このうち、「責任ある関与」の観点から公害・汚染問題の費用負担のあり方を検討した研究書としては除本(2007)がある。除本(2007)は、「市民自身が環境保全等に積極的に関わる責任」は「事前的・積極的責任」に分類されるとしている(35-36頁)。

間接的に関わる個人の支払いや行動を試論的・概念的に示したのが図1である。この図では、環境保全のための個人のあらゆる関わり方を、「自発性」によるものか、「強制性」があるものかという観点と、その行動の主たる動機や根拠が「利己性」（個人が自己厚生を最大化を目指す行動をとることを前提としたもの）であるか、「利他性」（他人や社会全体の厚生（公共性、公共の福祉）の最大化）であるかという観点から整理している。

まず、自身が自然保護から得る便益に対する何らかの支払い（交換）を行う、市場における個人の支払いがある。これは「自発性」に基づいて行われ、その動機や根拠は一般的に「利己性」が強いものとなる。典型的なのは、生態系サービスを供給する主体にそのサービスを楽しんでいる個人が自らの意志で支払いを行う、PESの考え方である。また、観光客が入場料を支払って自然やアメニティを楽しむことも、基本的にはこの領域に含まれるであろう。さらに、その地域で生産された農産物等に価値を見いだして、好んで購入することについても、地域の農業を守り、地域の二次的自然やアメニティの保全につながる可能性がある。

図1 自然保護・アメニティ保全への個人の関わり方

| | 利己性 | 利他性（公共性） |
|-----|------------------------|---|
| 自発性 | <p>市場での支払い（交換）</p> | <p>寄付金 土地の寄付 ボランティア労働</p> <p>会費支払い グッズ購入・入場料等</p> <p>保全のための土地所有</p> |
| 強制性 | <p>受益者としての 税負担</p> | <p>土地利用規制の 受け入れ</p> <p>公共政策のための 税負担</p> |

出所：筆者作成

こうした支払い行動は、先述のSenの文脈でいえば、「共感」にもとづくものであると考えられる。つまり、自身の効用を満たすことに重きをおきつつ、その支払った金額の一部ないし全部が、その環境の価値や保全に役立つということを理解した上で、自らの意志で支払っているのである。

次に、個人が支払う租税の費用負担的な位置付けについて考えてみる。まず、租税の支払いは義務であるため、「強制性」のある行動である。そして、租税の支払いを求めることの根拠は大きく二つに分けられる。一つは、特定の環境保全の施策が実施されることから何らかの便益を得る主体に対して、その施策の受益者としての租税（目的税）の負担を求めるものである。これは、個人の「利己性」を根拠とした「強制性」のある支払い（費用負担）と言えよう。「森林環境税」のような目的税の負担がこれに相当する。もう一つは、社会全体の厚生改善のための公共政策一般の財源としての租税の負担を求めるものである。これは、「利他性」ないし「公共性」を根拠にした、「強制性」のある支払いである。主に普通税の負担がこれに相当する。こうした支払いについては、保全による便益が得られることを根拠とした応益原理ないし受益者負担の考え方によってその多くを説明することは可能である。

そして、次に検討対象となるのは、「利己性」を主たる動機とした市場での支払いでもなく、「強制性」のある租税負担でもない、「利他性」と「自発性」に基づく、自然保護への個人の関わりである。具体的には、寄付金の支払いや、土地・財産（建物など）の寄付、あるいは、ボランティア労働への参加などである。これらの行動が「自発性」に基づくものであることについては大きな反論はないものと思われるが、その動機を「利他性」とするか「利己性」とするかについては、取り扱いが難しい¹⁴⁾。例えば、先述のLindahl（1958）は、個人が得る便益の一つに「利他的な願いの充足」があるとしている。寄付金などの自発的な支払いからも、この種の「充足」は得られると思われる。一方、Sen（1977）の整理では、「他者への関心が直接に己の厚生に影響を及ぼす」場合は「共感」であって、これは

14) この点に関しては、寄付者（運動への参加者）がどのような意図をもっていたのかについてのアンケート調査を行うことで、自然保護に対する人々の意識や行動の分析を行った西岡・北島（1886）などがある。

「利己性」を前提とした行動（利己主義的な行動）であるとし、「利他性」（非利己性）を動機とした「コミットメント」と区別している。現実の環境保全においては、身銭を切っても問題解決に関わろうとする人の存在が、その実現に大きく関わるケースも多いが、これはまさに「コミットメント」の典型例である。見返りを求めない寄付やボランティアについては、基本的な考え方としては、これに該当するといえるだろう。

一方で、会費を支払うことや、売り上げが自然保護等の公益目的に使われる関連グッズを購入することなどについては、一部、「利己性」に基づく市場的な領域と重なるところがある。現実には、このボーダーラインに位置する人々は多く、この層による自発的な支払いや行動をいかに呼び込むことができるかが、保全の実現を大きく左右することになるのである。

さらに、当該地域に土地を所有する地権者（土地所有者）の行動についても、理論的に解釈する必要がある。自然保護やアメニティ保全のための施策としてもっとも一般的なものの一つに、土地利用規制がある。規制自体は、政府による「強制性」を伴うものであるが、実際には、私有財産の自由な利用への制限をかけることは容易ではない。しかし、なかには、法的な義務はなくても、自らの意志、あるいは、周囲との任意の協定の下、自主的に土地の利用に制限をかける「自発性」に基づく行動をとる地権者もいる¹⁵⁾。さらに、規制の有無とは無関係に、開発圧力に対して、自らの土地の所有権を頑なに貫き通すことで、保全（少なくとも開発の抑止）を実現させていこうとする地権者も存在する。これらは、まさに、「自発性」と「利他性」の要素が強く現れた「コミットメント」であるといえよう。

3. 資金調達・費用負担の実際面での考察と課題

寄付金などの「意志ある支払い」は、それを結集・組織化することによって、

15) 土地（地権者）だけではなく、漁業権をもつ漁業者が自然保護の目的で漁の自主規制を行うケースなども、この種の自然保護への関わり方である。例えば、知床半島周辺海域におけるスケソウダラの資源管理のために、刺し網の網目の大きさや操業期間の自主規制をおこなっている羅臼漁協の取り組みなどがある（山川・藤谷・藤井（2010）、354頁）。

たとえ小規模であっても即効性のある対応を実現してきた。特に、行政による保全目的の公有地化や土地利用規制などの対応が遅々として進まないケースにおいて、土地取得のための寄付金という自発的関与の呼びかけをおこなうことで保全に向けて大きく前進する例は、ナショナル・トラスト運動をはじめ、多くの地域でみられる。また、自らの土地を開発の用途に供さず、保全目的での売却や無償譲渡、あるいは、保全のための規制を受け入れ、保全のために機会費用を甘受していこうとする土地所有者の「意志ある行動」の賜物であるケースも非常に多い。

寄付金に関しては、日本においても、NPO法の改正や寄付税制の拡充など、制度的支援の萌芽も見られる。昨今では、「ふるさと納税」も定着化してきており、自然保護やアメニティ保全を用途としている自治体もある。「ふるさと納税」は、本来的には、「意志ある支払い」が制度化されたものとして評価されるべき仕組みであるが、「返礼品合戦」になっているという傾向が見受けられる。「共感」を引き出すことが目的であるということをおぼろげに忘れてはならないだろう。

このように、寄付金を集めることについては、制度の工夫次第でさらに活発化させることは可能であると思われるが、概して高地価の日本においては、寄付金を財源に多くの土地の買い取りを行うことは極めて困難である。この点をクリアしていくためには、土地所有者の自発的な「意志ある行動」を促す仕組みをもっと拡充すべきであろう。具体的には、まず、自然保護やアメニティ保全という公共目的の土地の譲渡に関わる税金を免除する措置の適用が挙げられる。租税特別措置法では、土地、建物などの資産を公益法人等に寄付した場合に、その寄付が教育又は科学の振興、文化の向上、社会福祉への貢献その他公益の増進に著しく寄与することなど一定の要件を満たすものとして国税庁長官の承認を受けたときは、この所得税について非課税とする制度が設けられている（同法第40条）。環境保全を目的とする市民団体への土地の寄付は、当然ながらこの制度の対象となるべきであり、そのスムーズな適用が実現すれば、土地所有者による自発的な関与はより一層促されることになるだろう。また、二次的自然の保全という観点からは、農業が衰退する中で手放されていく農地の保全が極めて重要な課題となっている。そのため、農地を自然・アメニティ保全の目的で所有・管理することについても、農地法等における柔軟な制度的対応が求められる。

さらに課題となるのは、自然環境やアメニティを良好な状態に維持管理していく段階での資金調達・費用負担である。「強制性」ではなく「自発性」の支払いや行動に多くを依拠する保全の手法は、資金調達の継続性や安定性の担保が非常に難しい。これは、日本だけでなく、英国のナショナル・トラストも直面してきた課題である。この課題に対しては、自発的関与の裾野を広げるために、会員制度の充実や関連商品の販売などの個々の取り組みが試みられている。継続性を担保するためには、意義ある魅力的な活動を積極的に展開し続けて、信頼性と将来性を示していくことがなによりも大切であろう。そして、自発的関与に基づく保全の重要性を評価し、それらを制度的に位置付けていく英国のナショナル・トラスト法のような枠組みがあれば、より一層の信頼性¹⁶⁾と継続性の向上につながるであろう。

4. おわりに

市民の力で自然環境やアメニティの保全に取り組んでいる例は非常に多く、その一つ一つに独自のストーリーがある。それらのストーリーがさらなる「共感」を呼び、「コミットメント」を呼びこんでいくことで、地域の環境は次世代に引き継がれていくのである。こうしたストーリーに、価値論、権利論、費用負担論からアプローチし、その継続的な発展に寄与することが、環境経済学の重要な役割である。本稿ではその一部を試論的に述べるにとどまっているが、今後も、地域の魅力の保全と継続的な発展に寄与すべく、理論的考察をいっそう深めていきたい。

参考文献

- 西岡秀三・北畠能房(1986)『ナショナル・トラスト運動にみる自然保護にむけての住民意識と行動』(国立公害研究所研究報告第90号)、国立公害研究所。
 寺西俊一(2005)「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

16) 筆者が某大学の学生を対象におこなった「コミットメント」に関するアンケート調査では、寄付金の使い途に関して不安や不信感を示す回答がかなり目立った。信頼性の向上が課題であることは明らかであろう。

- 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。
- 藤井良広(2007)『金融NPO－新しいお金の流れをつくる』岩波新書。
- 除本理史(2007)『環境被害の責任と費用負担』有斐閣。
- 藤谷岳(2008)「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」『一橋経済学』第3巻第1号、45-69頁。
- 山川俊和・藤谷岳・藤井康平(2010)「自然資源経済論研究の課題－2009年度現地調査から－」寺西俊一・石田信隆編著『自然資源経済論入門1 農林水産業を見つめなおす』、中央経済社、351-361頁。
- 寺西俊一(2012)「公害・環境問題の政治経済学」をどう展開するか－淡路剛久教授の古稀祝賀記念に寄せて」大塚直・大村敬志・野澤正充編『社会の発展と権利の創造－民法・環境法の最前線』有斐閣、847-869頁。
- Lindahl, E. (1958), "Some controversial questions in the theory of taxation," in Musgrave, R. A., and Peacock, A. (eds.), *Classics in the theory of public finance*, Macmillan Co., New York.
- Sen, A. (1977), "Rational Fools: A Critique of the Behavioural Foundations of Economic Theory," *Philosophy and Public Affairs*, vol.6, pp.317-344. (邦訳:大庭健・川本隆史[訳](1989)「合理的な愚か者 経済理論における行動理論的な基礎への批判」『合理的な愚か者 経済学=倫理的探究』第4論文、120-167頁。)