

## 自然保護問題における費用とその負担 — 知床・斜里町の取り組みを事例に —

藤 谷 岳\*  
藤 井 康 平\*\*  
山 川 俊 和\*\*\*

### 1. はじめに

自然保護に関わる費用は誰が負担しているのでしょうか。自然は、その価値を市場で適切に評価することは難しい財である。また、私有化されている場合もあるが、基本的には誰もがその恩恵を享受できる、共同の財産である。これらの理由から、自然保護は、国や地方自治体が介入し、税金を財源に、公共政策として担っていくものである、というのが一般的な理解であろう。しかし、実態をみると、国や地方自治体による自然保護が実施されない、あるいは不十分であるケースも数多い。そういった場合に、自然保護を求める地域内外の市民<sup>1)</sup>が寄付金などの支払いによって費用を負担し、保全を実現させていこうとする運動が、国内外において登場してきている。本稿では、こうした運動の存在に注目することを出発点に、自然保護と費用負担のあり方についての理論的・実証的考察を行う。

以下では、まず、第2節で、自然保護に関する従来の経済学的な議論を批判的に検討するとともに、本稿の理論的枠組みである「コミットメント原理」を提示する。第3節以降では、この枠組みのもとで、北海道・知床の自然保護にかかわる費用負担の実態を検証する。知床における自然保護の取り組みに注目する理由としては、多様な主体が関わることによって一種の「自然保護ガバナンス」が形

\* 協同総合研究所研究員、一橋大学大学院経済学研究科研究員（非常勤）。

\*\* 専修大学等非常勤講師、一橋大学大学院経済学研究科リサーチアシスタント。

\*\*\* 下関市立大学経済学部准教授、一橋大学大学院経済学研究科研究員（非常勤）。

1) 本稿では、単純に「市民」という言葉を用いる場合、その人が居住している国や地域を限定しない。

成されていることが挙げられる<sup>2)</sup>。知床は、国立公園に指定されているが、国による自然保護の内実は決して十分なものであるとは言えなかった。これに対し、地元自治体の斜里町は意欲的な自然保護を展開してきた。財政に制約がある町の保全施策を支えたのは、必要な追加的費用を自ら負担していこうとする市民であった。そして、こうした町の取り組みは、次第に、国等による費用負担面での関与を促していくことになる。こうしたことから、本稿では、知床が、自然保護と費用負担に関する理論的考察を深めるための格好の事例であると判断したのである。最後に、事例から得られた理論的・政策的な示唆に言及し、今後の研究につなげてゆきたい。

## 2. 自然保護と費用負担の概念整理

### 2.1 自然保護と市民の関わり

本稿でいう「自然保護」とは、生態系、景観、アメニティなどの点で高い価値を有している自然を、開発等の経済活動による破壊から守り、その環境の質を良好な状態で将来世代にまで残していく（保全していく）ことである<sup>3)</sup>。標準的な経済学では、自然は、しばしば公共財であると解釈されてきた。その公共財的性格をめぐる議論については別稿にて検討したいが、「自然には、その「対価」を支払わずに利用しようとするフリーライダーを避けられないという性質があるため、その保全を市場に任せるだけでは「最適供給水準」を達成することは困難である。」「この理由により、何らかの公的介入が必要である。」という一般的な解釈があることは確かであろう。

自然保護のための公的介入、すなわち、自然保護における政府の役割として期待されるのは、自然保護を念頭においた土地利用計画の策定と、その実現のための土地利用規制（開発規制）である。ところが、個人の私有財産権が保障されて

---

2) 知床における「自然保護ガバナンス」については、藤井康平・藤谷岳・山川俊和「自然保護ガバナンスの構造とその変容 — 世界自然遺産知床の事例から」環境経済・政策学会2010年大会（名古屋大学、2010年9月11日報告）にて詳しく説明している。

3) より正確には「自然保全」と呼ぶべきかもしれないが、「自然保護」という言葉が定着しているため、ここでもこれを使うことにする。

いる資本主義社会においては、私有地の利用を規制することは容易ではない。特に、費用負担の観点から言えば、規制を受け入れることによる機会費用の補償問題にどのように対処していくのが大きな課題となる。これらの問題が障害となって権利調整がなかなか進まず、十分な規制がされないまま、結果的に開発行為を抑止できないというケースが多いのが現状である。さらに、もしこうした「開発抑止」のための権利調整が進んで、公有地化や規制が行われたとしても、目指すべき自然の状態を「維持管理」していくための仕組みができていなければ、自然保護は不完全なものであると言わざるをえないが、自然保護への財政措置（予算配分）が十分に行われないという問題も懸念される。

これらの理由により、政府による自然保護に対して市民が不満を抱き、施策の改善を要求することがある。その際に、多くの市民は、まず、選挙の際に自然保護施策の改善を掲げる首長や議員に投票するであろう。それに加えて、署名活動をおこなう、市民団体を結成して提言を行うなどの方法によって、より多くの市民の声を直接的に政府に届けようとするアドボカシー的な行動をとる場合もある。

しかしながら、それでも十分な施策の改善が見込めないと判断し、更なる自然保護を推進していくために必要な追加的費用を自らが負担していこうとする市民も少なからず存在する。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<sup>4)</sup>。これをモデルとしたトラスト型保全運動は英国外にも数多く存在し、日本国内でも広がりを見せている<sup>5)</sup>。本稿で扱う「知床100平方メートル運動」もその一つである。

このような、必要な追加的費用を自ら負担していこうという市民の行動の存在を念頭に、自然保護の費用負担のあり方を検討することが本稿の課題である。

そのための作業として、以下ではまず、自然保護に関わる費用についての概念整理を行う。

---

4) 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。

5) 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。

## 2.2 自然保護の二つの段階と費用問題

本稿では、自然保護を大きく二つの段階に分けて、それぞれの段階における費用負担のあり方について考えてみたい。

自然保護を実現させるにあたって、保全の主体（政府、市民団体等）は、まず、保全対象の自然が開発等の経済活動によって破壊されることがないように、なんらかの対応策をとらなければならない。この自然保護の段階のことを、ここでは便宜的に「開発抑止」段階と呼ぶ。この段階では、対象となる自然を有する土地等を保全側が買い取るか、あるいは、土地の所有者に、自然に配慮するための規制を受け入れてもらう必要がある。そのため、土地の利用と所有に密接に絡む問題が生じる。

では、「開発抑止」段階において、どのような費用が問題となるのであろうか。まず、土地取得（権利移転）が行われる場合には、「土地取得費用」が生じる。さらに、これに加えて、「機会費用」が問題となる。土地取得（権利移転）や経済活動の規制がされることによって、土地所有者は、私有財産を自由に処分・利用することができなくなる。彼らが自由に利用することによって得られたはずの利益が「機会費用」として生じるのである<sup>6)</sup>。この「機会費用」については、「土地取得費」を決定する際に加味されるほか、土地取得（権利移転）が行われなくても、「補償費」として、土地所有者に直接的に支払われる場合がある。また、税の減免などで間接的に土地所有者を「補償」する場合、あるいは、土地所有者側が「開発抑止」への理解を示し、直接・間接的な補償が発生しない場合もある。いずれにしても、「機会費用」の補償について、保全側と土地所有者側との間での綿密な交渉が行われることになる。この交渉次第では、「開発抑止」段階の費用支出は膨大なものにもなりうる。また、交渉の過程そのものについても多大な費用がかかる。これらの費用をどのようにして負担するのが課題となる。

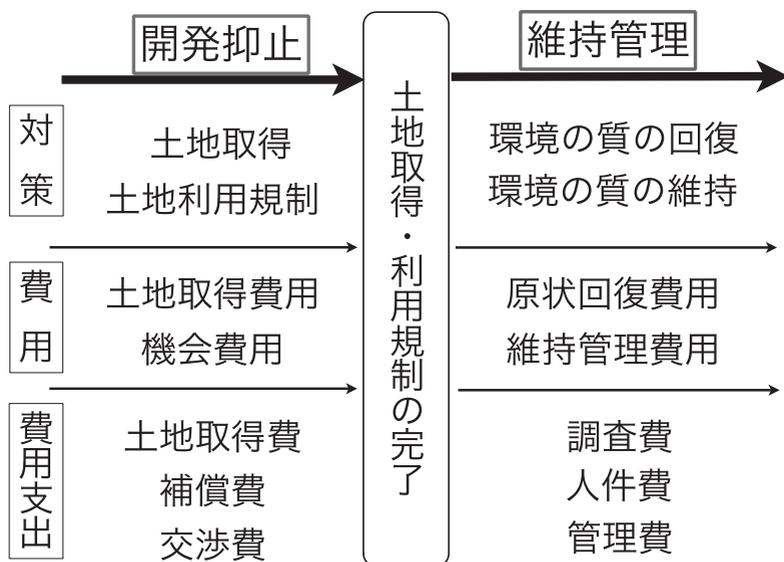
「開発抑止」段階の費用問題をクリアすることなしに自然保護を実現させていくことは不可能である。しかしながら、この問題をクリアして開発等の経済活動による自然環境の価値の喪失・損失を防ぐことができても、それだけでは自然

---

6) 永井（1977）、174-176頁を参照。

保護が実現したとは言えない。「開発抑止」以前に既に価値の損失が生じていた場合には、「望ましい」とされるレベルにまで環境を回復させなければならない。そして、「望ましい」状態の環境の質を将来世代にまで維持管理していかなければならない。この段階を、本稿では、自然保護の「維持管理」段階と呼ぶ。

「維持管理」段階での費用は、目標とする「望ましい」環境の質のレベルをどこにおくのかによって、その費目や金額は大きく異なる。森林の保全を例にとると、単調でも木々が生き茂っていればよいのか、原生の森林に限りなく近づけたいのか、人々が足を踏み入れて自然と触れあう場とするのか、人の立ち入りは原則として禁止するのか、といった具合に、様々な保全の方向性が考えられる。自然保護の方向性が決まってはじめて、必要な調査、物品、人材等が決まり、そのために必要な費用支出が決まってくる。また、「維持管理」段階には終わりがないため、継続的な費用支出が求められる。継続的負担のための安定した財源の確保が課題となる。



※図中の矢印は時間や段階の流れを示している。

図1 本稿における自然保護とその費用の概略図

以上で整理した、本稿における自然保護とその費用の概略を示したのが図1である。

### 2.3 自然保護問題の費用負担と応益原理

上記のような「開発抑止」段階および「維持管理」段階に必要となる費用は、どのようなルールに基づいて誰が負担すべきものであろうか。これまでに主に検討されてきたのは、自然保護が実施されることから得られる「便益」を根拠に費用負担のあり方を決めようという応益原理に基づく費用負担ルールである。諸富(2002)は、このルールが適用されている例として、森林保全政策を取り上げている。これは、森林のもつ公益的機能から特に「便益」を受ける主体に対して、森林保全の財源負担を求めるという考え方である。例えば、神奈川県では、上流における森林整備事業の「受益者」であるとされた下流住民が、その「対価」を水道料金の一部という形で負担することが検討されていた<sup>7)</sup>。また、高知県の「森林環境税」は、森林の保全施策に必要な費用について、森林の公益的機能による良質な水道水の確保・供給という一定の「便益」を享受していることに対する「対価」の支払いとして、追加的な税負担を広く県民全体に求めるというものである。同種の事例は各地でみられる。

こうした例は、自然保護施策の財源確保のために、当該地域の市民に対して、応益原理に基づく追加的負担を課せようという政府(ここでは地方自治体)の対応である。もっとも、上記で適用されているのは、応益原理に基づくひと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。その典型例が、生態系サービスへの支払い(Payment for Ecosystem Services: PES)の考え方である。これは、おおまかに言えば、食料などの供給サービス、水質浄化などの調整サービス、レクリエーションや教育などの文化的サービス、物質循環などの基盤サー

---

7) 諸富(2002)、130-131頁。ただし、神奈川県では、2007年度から、県民税の超過課税による水源環境保全税が導入され、その税収を元に上流の水源地域の整備が実施されている。そのため、現在は応益原理とは異なる論理に基づく費用負担となっている。

ビス<sup>8)</sup>によって構成される、生態系サービスから便益を得ている主体が、それらのサービスを供給している主体に金銭的な支払いを行うものである。PESの考え方は、基本的には市場を利用して自然保護を追求していこうとするものである。ただし、近年では、単純に市場に任せるのではなく、権利設定や取引費用の問題を考慮に入れつつ、生態系サービスの供給者に適切な支払いを行っていかうという理論的修正も行われており<sup>9)</sup>、今後も注目すべきアプローチである。

費用負担のあり方に「対価支払い」のルールを適用させるためには、自然から個々人が得る「便益」が経済学的に評価可能であることが前提となる。都留(1976)が整理しているように、自然には、「経済活動のための資源としての役割」と「それ自体が豊かな人間生活の不可欠な構成要素をなしているという特質」がある<sup>10)</sup>。前者については資源としての「便益」が経済学的に評価可能であるため、「対価支払い」による費用負担ルールが適用できる場合も多い。問題は、後者の特質<sup>11)</sup>である。人間生活のなかで自然から個々人が得ている「便益」には、その種類や大きさが極めて主観的な「価値基準」に依存するために経済学的評価が有効ではないものが数多く含まれる。自然景観やアメニティから得られる精神的充足などの「便益」がこれにあたるであろう。こういった特質をもつ自然の保全の費用負担に「対価支払い」ルールを適用させると、そこでの「便益」は不完全なものにならざるを得ず、「対価」を支払っているのに十分な「便益」を得られていない、と主張する個人が現れる。これは、個々人が望む自然保護が多種多様であることを意味し、政府による自然保護が「不十分」であるという市民の不満を引き起こす一つの要因になると考えられる。この種の問題は、自身の厚生最大化を求める「利己的」な個人の行動を前提とする市場の論理に基づく「対価支払い」

8) Millennium Ecosystem Assessment(2005), pp.v-vi (和訳 xiii-xiv頁)。

9) 例えば、Vatn(2010)は、取引費用を下げる仲介者の存在が不可欠であるとしている(pp.1248-1249)。また、彼は、生態系サービスの供給者の権利を明確にすることが重要であるとした上で、その権利が売買されて開発・自然破壊につながるというリスクがあるため、そうした売買をしないインセンティブを与える支払いも必要であると述べている(pp.1249-1250)。

10) 都留(1976)、1頁。

11) 都留(1976)は、これを「価値物としての自然」と呼び、それは「経済計算の網ではすくいきれない」ため、「その素材面で具体的に描写するほかない」としている。

を、自然保護にかかわる費用負担のルールとして適用することの限界を示している。もっとも、これは自然保護問題における費用負担のあり方を応益原理から考えることが相応しくないということの意味するのではない。むしろ、自然の特質を踏まえて、応益原理やその他の論理に基づく費用負担の論理を再検討することが求められているのである。

## 2.4 「意志ある支払い」と「コミットメント原理」

自然保護の事例を見ると、「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、先述の英国ナショナル・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<sup>12)</sup>。本稿で注目したいのは、この後者の側面である。すなわち、自身が「便益」を得るためではなく、自然保護のための「意志ある支払い」<sup>13)</sup>を行う市民が存在していることを念頭に、費用負担のあり方を再検討してみたい。

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)<sup>14)</sup>は、公共サービスの提供から個人々が得ている「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<sup>15)</sup>」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

---

12) 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以上を占めている (2008年)。

13) ここでの「意志ある支払い」という言葉自体は本稿での造語であるが、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。

14) 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。

15) Lindahl(1958), p.217.

なう、「本来の人間」(physical person)<sup>16)</sup>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、個々人が得ている「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<sup>17)</sup>」場合は「共感」であるとされる。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<sup>18)</sup>。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達成をつなぐ根本的な環<sup>19)</sup>」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。

「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はじめているのが、寺西俊一である。寺西は、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<sup>20)</sup>」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。本稿は、ここに示唆を受け、Senが提起しているような利他性<sup>21)</sup>に基づく行動をとる主体が実際に存在していることを念頭に、自然保護のための費用負担のあり方を検討していこうというものである。ただし、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、その後、公害・環境問題の全体にまで広がり、寺西(2012)などでは、「関与」のあり方を重視した「応関原理」(Commitment

---

16) Lindahl(1958), pp.215-216.

17) Sen(1977), p.326 (和訳133頁)。

18) Sen(1977), p.327 (和訳134頁)。

19) Sen(1977), p.329 (和訳138頁)。

20) 寺西(2005b)、15頁。

21) ただし、Senは利他的(altruistic)ではなく、非-利己的(non-egoistic)を用いている。

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、本稿の出発点でもある、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<sup>22)</sup>。自然保護においても、「自発的な関与」のみならず、国などによる「責任ある関与」としての費用負担が不可欠となっている。そこで、以下では、「自発的な関与」と「責任ある関与」の両者に注目しながら、新しい費用負担原理としての「コミットメント原理」(「応関原理」)の実態を、知床の事例で検証していくことにしたい。

### 3. 国による自然保護の課題と斜里町が目指したもの

#### 3.1 国による自然保護-国立公園としての知床

知床は1964年に国立公園に指定された。ここには、高度経済成長にともなう観光開発の波が押し寄せる前に国立公園に指定し、自然保護を実施していこうという国の積極的な姿勢がみられた<sup>23)</sup>。知床は、国立公園指定地域の9割以上が国有地であり、一見すると、「保全が進んでいる」という印象を与える<sup>24)</sup>。しかし、国有地のほとんどが国有林であるという点に注意する必要がある。国有林を所管する林野庁と国立公園を所管する環境省(かつては厚生省、環境庁)の管理の方針が一致せず、問題を引き起こしてきたのである。日本の国立公園では、どのような保護や利用を行うのかについてのゾーニングが行われている。知床では、規制が厳しい順に、特別保護地区、第1種・第2種・第3種特別地域が設定されて

---

22) 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)を参照。

23) 国立公園を観光振興の目玉として期待する地元が陳情を重ね、その結果として指定されるケースが多いなか、知床では地元からの陳情が一度もなく、現地調査も行われずに国立公園に指定されるという、極めて異例の措置がとられた(俵(1987)、186-187頁)。

24) 日本の国立公園は地域性公園であり、アメリカにみられるような営造物公園とは違って、公有地化を前提とした制度ではない。公園区域内に公園目的以外の土地利用に供される私有地や、公園を管理する省庁(現在は環境省)以外が管轄する国有地などが混在する。

いる<sup>25)</sup>。これらの区分は、本来は自然景観の質によって定められるべきものであるが、現実には財産権や他の公益との調整の結果、施業が優先されていることが多く、知床においても、特別保護地区および第1種特別地域に指定されているのは、高山帯および更新困難地に限られている<sup>26)</sup>。この結果、風致に配慮すれば施業上の制約がないとされる第2種および第3種特別地域における伐採を計画した林野庁側と自然保護団体などが対立したのが1980年代後半の知床国有林伐採問題であった。こうした、縦割り行政の中で統合的・一元的に管理が行われていないことに伴う問題は、日本の地域性国立公園の制度上の課題として、依然として存在していると考えられる<sup>27)</sup>。

また、規制の緩い第3種特別地域には、いくつかの私有地が残されており、開発や土地投機の対象になり始めていた。これらの土地については、地元自治体の斜里町から、国有地化あるいは第1種特別地域への格上げへの要請があったが、国はこれを拒否し、結果的に「知床100平方メートル運動」によって斜里町が町有地化することになった。この運動については後に詳述するが、ここでは、自然保護の強化を求める地元の要請があっても、国は、規制が緩い区域の保全に柔軟な対応を行ってこなかったことを特記しておく。

国立公園に指定されたことによって、知床先端部の観光開発計画は消滅した。その意味では、国立公園制度は、「開発抑止」段階において、一定の役割は果たしてきたと考えられる。しかし、国立公園指定だけでは「開発抑止」が決して十分ではなかったこと、そして、「維持管理」のための国としての統合的・一元的な管理計画が欠如してきたことは、知床における自然保護を国立公園の制度によって実現していくことの限界として指摘することができる。

---

25) このゾーニングは自然公園法によるものであり、国立公園だけでなく、国定公園と都道府県立自然公園にも適用されている。特別地域においては、工作物の新築・改築、樹木の伐採、鉾物の採取、河川・湖沼の取水・排水、広告の掲示、土地の埋立・開墾、動植物の捕獲・採取等の行為について、国（環境省）の許可が必要である。また、特別保護地区では、これに加えて、樹木の損傷、動物の放鳥獣（家畜の放牧を含む）、植物の植栽・播種、物の集積・貯蔵、たき火についても環境省の許可を得なければならない。

26) 依（1987）、188頁。

27) 詳しくは山中（2008）を参照。

### 3.2 斜里町が目指してきた自然保護

知床の地元自治体・斜里町は、「みどりと人間の調和」を町是として掲げ<sup>28)</sup>、1972年には「斜里町自然保護条例」を制定した。当時の斜里町長・藤谷豊氏は、「国立公園や国定公園に対する国や道の管理体制はまことに不十分」であるという認識に立った上で、「まず、われわれ地域住民ひとりひとりが心と力を合わせて自然を守る姿勢を作り上げたいと念願して、この条例制定に踏み切った」<sup>29)</sup>と述べている。

では、斜里町は具体的にどのような自然保護を目指してきたのだろうか。2.2節での整理にしたがって、次の二つの段階に大別しておきたい。

まず、「開発抑止」段階の施策である。国による国立公園指定は、大規模な開発を阻止してきたものの、必ずしも自然保護が優先する制度ではなかった。このことが、知床国有林伐採問題と、第3種特別地域となっている私有地の土地投機・開発の問題を引き起こした。前者については、町は「基本的には反対」という姿勢をみせたものの、当時の町長が伐採を前提とした調整案を提示し、地域内外の市民からの反発を受けた<sup>30)</sup>。後者については、「知床100平方メートル運動」を展開し、地域内外の市民からの寄付金をもとに公有地化するという対応をとった。

一方、「維持管理」段階においては、国の国立公園制度において十分な管理が施されてこなかったことを問題視し、国立公園内であっても町として積極的に自然保護を実施していく姿勢をみせていた。1987年には、その具体策として、国と協議を重ねて基本計画「自然トピアしれとこ計画」を策定し、その「現地実働部隊」として財団法人しれとこトピア管理財団（現在の知床財団）を立ち上げた。このような、よりよい自然保護を追求していこうという町の積極的な取り組みは、やがて世界自然遺産登録へとつながっていく。

続く4節および5節では、「開発抑止」段階と「維持管理」段階のそれぞれについて、詳しくみていく。その際、それぞれの段階でどのような費用が問題となっ

---

28) 『斜里町史第三巻』453頁。

29) 藤谷（1978）、81-82頁。

30) 詳しくは午来（2007）を参照。伐採を事実上容認した町長をのちの選挙で破って当選し、その後の町の自然保護施策の要となったのが午来氏である。

てきたのか、それらの費用をどのように負担しようとしてきたのかという二つの点に注目する。

## 4. 「開発抑止」段階における費用とその負担

### －「知床100平方メートル運動」の意義－

#### 4.1 運動の経緯

知床半島には、戦前、戦後にわたって国策による入植がおこなわれた。しかしながら、厳しい環境のもとで生産性が低く、文化施設がないこの地域での生活は限界に達していた。1965年、就任間もない藤谷豊町長の発案により、入植者たちの斜里市街地への集団移転が実施され、大部分の農地は放置されることになった。

1970年頃、「日本列島改造論」を契機とした土地投機と開発ブームが訪れ、開拓者が残した知床国立公園内の土地が投機や開発の対象となりはじめていた。「みどりと人間の調和」を町の基本理念としてきた斜里町は、何らかの方法で乱開発を防ぎたいと考えていた。そこで、まず、規制の緩い第3種特別地域であったこれらの開拓跡地を、産業行為が規制される第1種特別地域に格上げし、国に買い上げてもらうように強くはたらきかけた。しかしながら、いったん開墾された土地であるという理由から、国による規制の強化や買い上げは拒否された。そのため、町は、この開拓跡地を保全のために買い取ることを検討しはじめた。

小さな町の限られた一般財源から買い取り資金を繰り出すことは困難であった。試行錯誤の末、藤谷町長は、英国のナショナル・トラスト運動にヒントを得て、1977年に「知床100平方メートル運動」を提唱した<sup>31)</sup>。これは、「しれとこで夢を買いませんか」、より具体的には、「100平方メートルの土地を一口8000円で買いませんか」と市民に呼びかけ、集まった寄付金で町が開拓跡地を買い取って保全しようという取り組みである。全国紙でも何度も紹介され、寄付金は予想をはるかに超えるペースで集まった。運動開始から3年後の1980年の時点で第一次目標額の9600万円に到達、1997年に新たな運動（後述）に切り替わるまでの間、延

---

31) 藤谷 (1978)、365頁を参照。

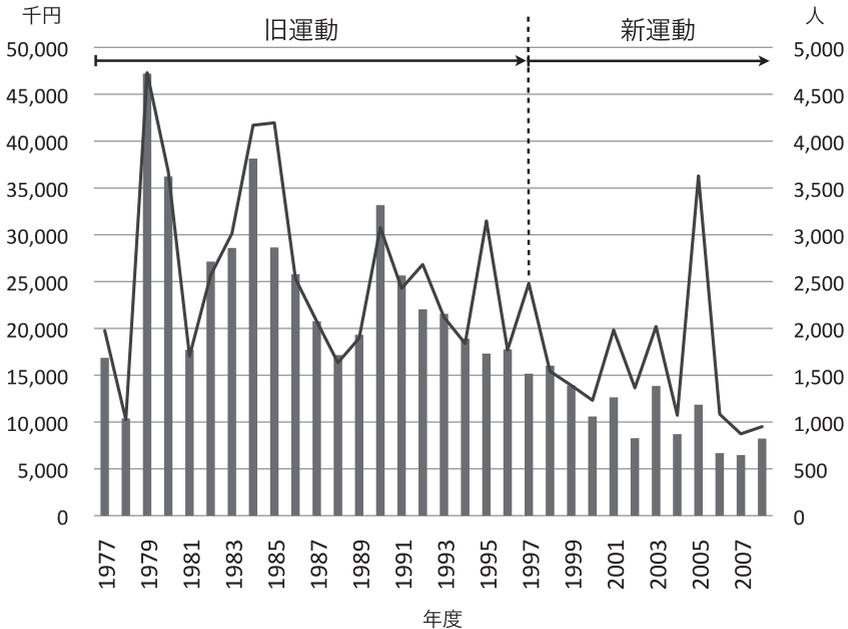


図2 知床100平方メートル運動（旧運動）と100平方メートル運動の森・トラスト（新運動）の参加者数（棒グラフ）および寄付金（折れ線グラフ）の推移

出所:『斜里町史第三巻』および会報『しれとこの森通信』（各年度版）より作成。  
（グループ単位（学級など）での運動参加は「1人」として数えている。）

べ4万9千人から5億円を超える寄付金を得ることに成功したのである（運動参加者および寄付金の推移は図2を参照）。

## 4.2 買い取り交渉

しかし、開拓跡地の買い取り交渉は必ずしもスムーズにはいかなかった。特に問題となったのは、当時の土地ブームによって不動産グループや企業の手に入り、さらに、投機目的で全国各地の地権者の手に渡っていた土地である。取得金額については、募金の呼びかけにもあるように、「100平方メートル当たり8000

円」を限度に設定することを基本としていた<sup>32)</sup>のだが、なかには、地価の15倍もの値段で不動産業者から転売されていた土地もあり<sup>33)</sup>、投資額を下回る金額での町からの取得要望に対する不満が続出した。町職員は、全国に散らばっていた地主のもとに直接出向き、運動の趣旨を説明した上で粘り強く説得を続け、多く場合は理解を得ることに成功してきた。しかしながら、表1からも明らかのように、1987年頃から「100平方メートル当たり8000円」の基準額からの逸脱がはじ

表1 知床100平方メートル運動による土地取得の推移

年度	所有者(人)	(うち町内)	(うち道内)	(うち道外)	面積(ha)	取得価格(千円)	(円/100㎡)
1977	8	8			119.55	52,628	4402.2
1978							
1979							
1980	3	1	1	1	71.48	17,287	2418.4
1981	2	1		1	32.42	9,841	3035.5
1982	1		1		19.39	6,950	3584.3
1983	4	4			26.15	10,296	3937.3
1984	1	1			53.14	25,000	4704.6
1985	3	1	1	1	33.41	15,000	4489.7
1986	1	1			5.16	4,130	8003.9
1987	19	2		17	19.58	40,459	20663.4
1988							
1989	1			1	0.46	1,103	23978.3
1990							
1991	1			1	3.03	6,805	22458.7
1992	8		1	7	21.69	42,312	19507.6
1993	1	1			9.67	12,708	13141.7
1994	1			1	22.24	44,240	19892.1
1995	1		1		0.26	704	27076.9
1996	2		1	1	9.93	21,704	21857.0
合計	57	20	6	31	447.56	311,167	6952.5

※306,167

出所：『斜里町史第三巻』1189頁の表2をもとに作成。

(※は元の表に掲載されている合計値。枠内が筆者計算の合計値。)

- 32) 「100平方メートル当たり8000円」という価格について、斜里町ウェブサイトでは、「土地の買い取りや植樹費用等に当たる金額」とされている。詳しい算定根拠は不明だが、地価をベースに、「入植者の苦労にも報いる意味も含めて」（藤谷（1978、368頁））この価格設定となったようである。
- 33) 「4万9000人の夢 百平方メートル運動の歩み」（北海道新聞2004年10月31日付記事）より。

まった。基準額を大幅に上回る価格で土地を取得していた、主に道外の地権者について、弾力的な価格設定をせざるを得なかったのである<sup>34)</sup>。このことは、土地取得価格の決定の際に、「機会費用」をどこまで考慮するのかが大きな問題となったことを示している。ただし、表1からは、特に運動開始直後の数年間には、「100平方メートルあたり8000円」よりもはるかに安い価格で斜里町に土地を譲渡した地権者も少なからずいたことが確認できる。

このように、土地取得は必ずしもスムーズにはいかなかったが、市民の積極的な募金への参加と、町の粘り強い買い取り交渉の結果、運動開始から20年目の1997年までに目標の97%の買い取りに成功した。そして、2010年11月9日、取得できていなかった約12ヘクタールの運動地についても地権者との間で購入契約が結ばれ、運動開始から33年ですべての運動地の取得が完了した。既に1997年の時点で、土地の買い取りのための目標金額には到達していたため、同年からは運動を「100平方メートル運動の森・トラスト」に切り替え、対象地に原生林を復元させるための募金が続けられている。

#### 4.3 「開発抑止」段階の費用負担：「コミットメント原理」からの検討

国立公園内の開拓跡地に迫る自然破壊の危機に際して、斜里町は、国立公園の管理責任主体である国に規制の強化や国有化という「責任ある関与」を求めた。しかし、それが実現されないことを受けた町は、開拓跡地を町有地として取得することを目指し、そのための資金については、税金などの強制的な手段ではなく、任意の寄付金を幅広く市民に求める「知床100平方メートル運動」を展開することによって調達してきた。これは、「開発抑止」段階における費用負担をめぐる問題を解決するために、市民に対して自然保護への「自発的な関与」を呼びかけた政策である。土地取得の交渉は「機会費用」の問題がネックとなり難航したが、保全のために安価で土地を町に譲渡した地権者の協力と、町職員の粘り強い交渉、そして、地域内外の市民からの約5億円にのぼる「意志ある支払い」によって、斜里町は「開発抑止」段階の費用問題を解決してきたと言える。

---

34) 100平方メートル当たり最大で約2万4千円までは容認せざるを得なかった。

## 5. 「維持管理」段階における費用とその負担

### －知床財団の活動を中心に－

#### 5.1 財団の事業にみる「維持管理」段階の費用とその負担の変化

次に、知床の自然保護における「維持管理」段階について、斜里町の対応をみていく。ここで大きな役割を果たすのが、「自然トピアしれとこ計画」の「現地実働部隊」として町が出資して立ち上げた、自然トピアしれとこ管理財団、現在の知床財団である。この財団は、設立者である町からの委託事業のみならず、あらゆる主体からの委託事業、さらには、市民や企業からの寄付金などを財源に独自事業も展開している<sup>35)</sup>。この財団の事業費を見ることで、少なくとも、斜里町が目指す水準の自然保護を実現させるための「維持管理」の費用の多くの部分は把握できると思われる。

2008年度では、財団設立者である斜里町からは約6500万円、共同設立者の羅臼町<sup>36)</sup>からは約1200万円の委託事業を行っている。さらに、環境省から約9500万円、その他から約800万円の事業委託を受けている。これに加え、財団自主財源による約5100万円の独自事業を展開しており、合計で約2億3千万円の事業をおこなっている。

図3は知床財団の事業費とその委託元の推移を示したものである。図から明らかのように、事業費総額はほぼ右肩上がりで増加している。そのなかで、斜里町からの委託事業費は、6000万円から7000万円ではほぼ横ばいで推移している。これは、町委託事業の大きな割合を占める施設管理（約4000万円）がほぼ一定であり、次に大きな割合を占める「知床100平方メートル運動」で取得した土地の管理事業についても、「100平方メートル運動の森・トラスト」の寄付金の積み立てから毎年ほぼ一定額（1200万円前後）を繰り出す方式をとっているからである。ただし、1997年以降の「100平方メートル運動の森・トラスト」への寄付金が減少傾向にある点には注意すべきである（図2）。

知床財団の事業費のなかで著しく増加しているのは、環境省からの委託事業費

35) 財団は当初は町の出先機関的な位置づけであったが、2002年以降、現在のような組織体系にシフトした。より詳しくは、「自然保護ガバナンス」の視点から現在執筆中の別稿に委ねる。

36) 羅臼町は2006年から財団の基本財産を出資し、斜里町とともに財団の共同設立者となった。

である。その多くは、知床の生態系を維持管理していくための調査・研究事業である。特に、増え続けるエゾシカ対策のための調査研究が数多く行われている。これらの調査研究は、斜里町の限られた町の財源では十分に行うことができていなかった。特記すべき点としては、知床財団側からの提案によって実現した調査事業なども少なくないということである。つまり、政府（環境省）から現場（財団）への委託という単純な一方通行ではなく、できるだけ現場のニーズに沿った事業が展開されるような仕組みになっている<sup>37)</sup>。

環境省からの事業委託が増加した最大の理由は、世界自然遺産への登録である。斜里町が登録にむけた積極的なはたらきかけをおこなったのには、国立公園制度に基づく国（環境省）による維持管理が依然として改善されず、町としても現状以上の事業を行うことは財政的に難しい状況のなかで、世界自然遺産という「外

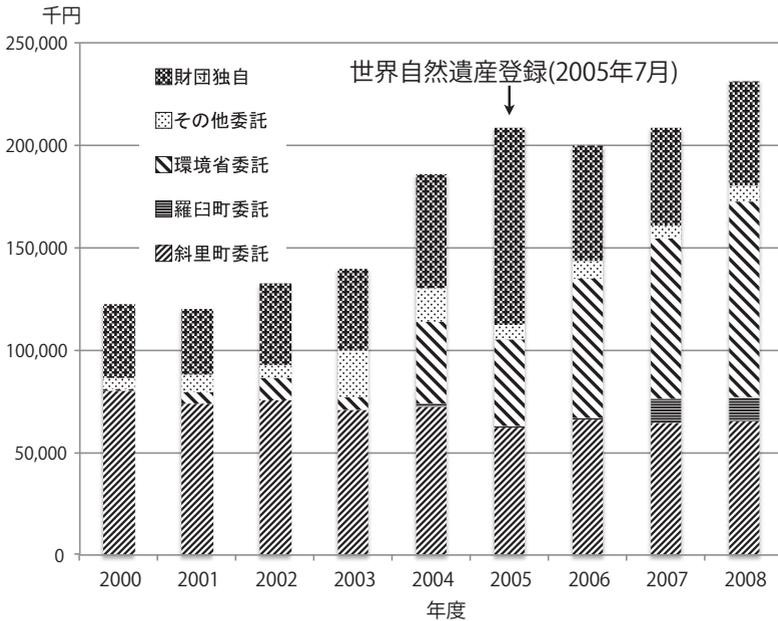


図3 知床財団の事業費と委託元の推移

出所：知床財団会計報告書（各年度版）より作成。

37) 知床財団事務局長（当時）山中正実氏へのヒアリング（2010年10月）より。

「圧」的な制度的枠組みを利用することで、より高いレベルの自然保護を達成したいという、町のねらいがあった。つまり、斜里町にとってみれば、世界遺産への登録は、既に行っている自然保護や環境に対する町の施策の延長線上に位置づけられるものであった<sup>38)</sup>。2005年7月、知床は日本で3番目の世界自然遺産に登録された。遺産登録により、環境省等の関係省庁と北海道は、「遺産管理機関」として、積極的に維持管理を行うという責務を負うことになった。その結果、2004年には4000万円台だった環境省の知床関連の予算は、2005年以降は公共施設の設置費を除いても1億～1億4000万円に増加している<sup>39)</sup>。そして、このうちの多くが知床財団への委託事業となっているのである。

## 5.2 「維持管理」段階の費用負担：「コミットメント原理」からの検討

対象が知床国立公園全域に及んでいることもあり、「維持管理」段階に必要な事業は多岐にわたる。そして、その費用は継続的に負担していかなければならないため、安定した財源が求められる。ところが、寄付金による「意志ある支払い」はそのための財源にはなりにくい。例えば、「知床100平方メートル運動」および、1997年からの「100平方メートル運動の森・トラスト」への寄付金額の推移を見ると(図2)、グラフは非常に大きな波を描きながら右肩下がりとなっている。しかも、「開発抑止」を主な目的としていた1997年までの運動に比べて、その後の「維持管理」(原生林への復元)を目的とする運動への参加者(寄付者)数は大幅に少なくなっていることがわかる。これは、あくまで推測ではあるが、「維持管理」段階は、「開発抑止」段階に比べると、その事業内容が複雑であり、達成状況が見えにくいことが関係しているのではないだろうか。なかには、「開発抑止」(開拓跡地の町有地化)が完了したことで、知床の自然保護は達成されたと考える人もいるだろう。このように、寄付金は、その用途や、支払ったことによる環境の改善(寄付者の貢献度)が明確な「開発抑止」段階に偏りがちであり、「維持管理」段階のために継続的に確保することは難しい傾向にあると思わ

38) 村田(2008)、83頁。

39) 環境省釧路自然環境事務所提供資料より。

れる<sup>40)</sup>。

安定した財源として通常考えられるのは、税収である。しかしながら、小さな町的一般財源の中で、自然保護に回すことができる金額は限られている。そこで、斜里町は、それまでは町の「出先機関」的な性格が濃かった自然トピアしれとこ管理財団を、独自の雇用と財源をもつ知床財団として「独立」させた。知床財団は、町からの委託事業に加えて、市民・企業からの会費・寄付金等や、町以外の行政機関等からの委託事業も積極的に呼び込んでいくことによって、自らの活動の推進のための財源を確保してきた。これに大きく寄与したのは、町の主導で達成された世界自然遺産への登録であった。これを契機に、国立公園制度の下では充分ではなかった環境省等の国による「維持管理」段階の「責任ある関与」としての費用負担が、事業委託等の形で大幅に増加し、より質の高い自然保護の実現が可能となってきたのである。

## 6. おわりに

知床の事例からは、以下のことが明らかとなった。まず、「開発抑止」段階においては、国立公園制度の下で本来的には「責任ある関与」が求められる主体である国による対応が極めて不十分であった。そして、その不十分さを補ったのは、斜里町が展開した「知床100平方メートル運動」に協力した地権者と寄付金を寄せた市民による「自発的な関与」であった。寄付金が多く集まった要因としては、この運動が全国紙で複数回にわたって大きく取り上げられたことがあげられる<sup>41)</sup>。ただし、それだけではなく、「100平方メートルの森を8000円で買いません

---

40) このような寄付金の性格は、英国ナショナル・トラストや日本の他地域のナショナル・トラスト運動にもみられるものである。これは、Senの議論との関係で言えば、寄付金等には、「非-利己的」な「コミットメント」の側面だけでなく、「利己的」な「共感」の側面も持ち合わせていることの本表ではないだろうか。「共感」の論理に基づく支払いは、Lindahlの解釈に引きつけると、応益原理による費用負担とも捉えうる。応益原理と「コミットメント原理」の理論的關係性についての更なる考察が必要であろう。

41) 西岡・北嶋(1986)は、「知床100平方メートル運動」ならびに「天神崎市民地主運動」の参加者分析を行い、自然保護における市民の意識や行動について考察を行った先駆的研究である。同論文では、「知床100平方メートル運動」が広く知られるようになった要因として、全国紙の役割が大きかったという分析結果が示されている。

か」という呼びかけ方をする中で、「開発抑止」のために必要な費用はどれくらいなのか、それについて自分達はどれだけ貢献できるのかが誰にでもわかるようにされたことの意義は極めて大きい。これにより、通常の税金の支払いなどとは異なる、保全のための「意志ある支払い」を引き出すことに成功したと考えられる。一方、「維持管理」段階では、継続的な費用負担が求められるため、安定した財源確保が不可欠である。また、「開発抑止」（土地取得）に比べると、使途は多岐にわたり、その効果が目に見えた形で表れるのには時間を要するケースが多い。こうした弱点があることから、「維持管理」段階の費用負担については「自発的な関与」だけに依拠することが難しいことが推察される。そこで、斜里町は、町による「維持管理」を、知床財団の事業として「切り離す」ことによって、知床の自然の「維持管理」に関わるあらゆる費用の負担をより広く社会全体に求めた。つまり、市民からの寄付金等の「自発的な関与」に加えて、国立公園の管理責任主体である国等からの「責任ある関与」を引き出すことによって、より質の高い自然保護を追求してきたと考えられる。

こうして、知床の自然保護の実態からは、「責任ある関与」が不十分であることによって生じてきた自然破壊の問題について、いわば窮余の策として、「自発的な関与」に基づく費用負担によって対応しつつ、責任ある主体による「責任ある関与」も引き続き求めていくという流れを確認することができた。知床は条件に恵まれた特殊な成功例であるという印象をもたれがちである。確かに条件に恵まれていたことは否定できないが、こうした事例は、規模の大小はあれども、各地でみられる。例えば、首都圏の里山として知られる狭山丘陵では、国立公園に準ずる自然公園等の制度的な網がかかっているながら、虫食いの開発を抑制できていない状況において、まずは市民団体が寄付金を募り、かつ、地権者の協力を得ながら開発の危機にある土地を取得し、その周辺の土地の積極的な保全を行政機関に求めていくという流れが確認できる<sup>42)</sup>。今後は、こうした日本と世界各地での自然保護をめぐる様々な取り組みを、「コミットメント原理」という理論視角からアプローチすることで、自然保護のための費用負担に関する実態に即した

---

42) この事例については、藤谷（2013）を参照されたい。

研究を進めることが課題である。

## 付記

本稿は、農林中央金庫の寄附講義として一橋大学大学院経済学研究科に2009年度より開設された「自然資源経済論プロジェクト」の一環としておこなった現地調査に基づいている。複数回にわたる聞き取り調査や情報提供にご協力いただいた、斜里町役場、公益財団法人知床財団、環境省釧路自然環境事務所の担当者の皆様に心より感謝を申し上げたい。なお、本稿における誤謬等の責任はすべて筆者に帰する。

## 参考文献

(欧文文献)

- ・ Lindahl, E. (1958) "Some controversial questions in the theory of taxation," in Musgrave, R. A., and Peacock, A. ed, *Classics in the theory of public finance*, Macmillan Co., New York.
- ・ Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystem and Human Well-being: Synthesis*, Island Press. (邦訳: 横浜国立大学21世紀COE翻訳委員会[責任翻訳](2007)『生態系サービスと人類の未来』, オーム社.)
- ・ 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。)
- ・ Vatn, A. (2010) "An institutional analysis of payments for environmental services," *Ecological Economics*, vol.69, pp.1245-1252.

(和文文献)

- ・ 午来昌 (2007)『大地の遺産-知床からのメッセージ』響文社.
- ・ 斜里町史第三巻編纂委員会 (2004)『斜里町史 第三巻』斜里町.
- ・ 俵浩三 (1987)「知床国立公園の特性と自然保護強化の必要性」『造園雑誌』50(5), 185-190頁.

- ・ 都留重人 (1976) 「自然保護と費用負担：総論」『公害研究』6(2), 1-2頁.
- ・ 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 (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.
- ・ 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－知床国立公園内100平方メートル運動と天神崎市民地主運動への参加者の分析を中心として－」『国立公害研究所研究報告第90号』国立公害研究所.
- ・ 藤井良広 (2007) 『金融NPO－新しいお金の流れをつくる』岩波新書.
- ・ 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』3(1), 45-69頁.
- ・ 藤谷岳 (2013) 「里山アメニティ保全のための費用負担－狭山丘陵における取り組みを事例に－」『文化経済学』文化経済学会<日本>, 10(1), 34-44頁.
- ・ 藤谷豊 (1978) 『しれとこの町で 斜里町長の手記』毎日新聞社.
- ・ 村田良介 (2008) 「世界自然遺産登録による知床の変化」『地球環境』13, 81-87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.
- ・ 山中正実 (2008) 「知床国立公園の世界自然遺産登録の課題と今後」『環境と公害』38(2), 37－43頁.
- ・ 除本理史 (2007) 『環境被害の責任と費用負担』有斐閣.