

## 博士学位請求論文審査報告書

申請者： 吉村 武洋

論文題目： 「アメニティ保全の費用負担」

### 1. 本論文の主題と構成

吉村武洋氏が提出した博士学位請求論文（以下、本論文）は、アメニティ保全のために必要となる財政資金の調達方法について、どのような根拠で、どのような政策手法によって調達すればよいか、という問題に対し、独自の理論的枠組みを提示し、それに基づいて日本国内の特徴的な事例の検証を行った研究である。

歴史的な町並みや美しい景観などによってもたらされる地域のアメニティは、公共財的性質を有しており、その保全のためには何らかの公的な介入が必要となる。一方で、こうしたアメニティを構成する諸要素の多くは個別に所有されており、所有者の権利の在り方が介入の形態を規定している。本論文では、介入の根拠づけに関しては、特に、アメニティを構成する諸要素の所有者の権利設定の問題について、Hodge らの参照水準の議論を援用し、政策実施に要する財源の調達に関しては、寺西俊一らによる費用負担論を参照しつつ、両者を統合する新たな理論的枠組みを提示して、日本国内の特徴的な事例の実態を分析している。

本論文の章別構成は、以下のとおりである。

序章 アメニティ保全の今日的課題

第1章 アメニティの経済的特質と費用負担論

第2章 古都の緑地保全の費用負担：鎌倉の緑地を一例にして

第3章 日本の棚田保全の費用負担：姨捨棚田を一例にして

第4章 歴史的町並み保全の費用負担：城下町松代を一例にして

終章 結論と残された課題

### 2. 本論文の主な内容

論文全体の課題設定を簡潔にまとめた序章に続き、第1章で、論文の分析枠組みが提示されている。まず、先行研究のレビューを通じて、アメニティの経済的特質について、①歴史的ストックを含む地域固有財であること、②直接利用だけでなく、派生利用や非利用といった利用形態が存在すること、③非排除性・非競合性という公共財としての性質を有すること、④政府が一定の供給水準を保障すべき、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとしての性質を有することを確認している。更に、上記の経済的特質を踏まえ、①アメニティ保全のためには何らかの政策的介入が求められること、②介入に要する財源調達

(費用負担)に関する理論的課題があることを指摘している。

次に、このような環境政策に要する資金調達の問題を論ずる際に、依拠すべき理論枠組みとして、環境経済学分野における費用負担論の系譜を位置づけ、代表的な論者の議論を整理している。具体的には、①どのような費用負担がありうるか(分類論)、②どのような費用負担であるべきか(規範論)、③実際の費用負担はどのようになっているか(実態論)、という3区分に議論を分類した上で、各区分に関する先行研究の議論の異同を検討している。

まず、分類論については、寺西俊一の議論に基づきつつ、以下のように整理されている。すなわち、費用負担者を、能力者、受益者、原因者、関与者、納税者に、負担配分を、応能型、応益型、応因型、応関型、および政府間の負担配分に、それぞれ分類している。

次に、規範論については、農業環境政策の分野において Ian Hodge の提起した「参照水準 (reference level)」の概念に依拠し、費用負担の規範的検討には、対象事業の関係主体間の権利配分を考慮する必要があることを確認している。すなわち、アメニティの要素の所有者による当該要素の維持管理の状態が、参照水準を超過している場合、当該所有者は社会が期待する以上の水準のアメニティ(正の外部性)を供給しており、供給に要した費用を支払われるべきであると見なされる(「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」)。一方、維持管理状態が参照水準を下回っている場合、当該所有者はその責任を果たさずアメニティを損なっており(負の外部性)、アメニティの損失を償うための費用を支払うべきであると見なされる(「原因者支払原則 (Polluter Pays Principle)」)、としている。

ただし、この Hodge の枠組みにおいては、供給者取得原則が適用される領域に関してどのような費用負担とすべきか、明示的な議論がないことから、同領域の費用負担のあり方について別途検討している。その結果、先行研究において一定の共通性が見出された費用負担のルール(以下、財源調達ルール)として、以下の3つのルールに整理している。すなわち、①「原因者負担」(「施策実施の原因者が、当該施策の実施に関わる費用を負担すべき」というルール)、②「受益者負担」(「施策実施の受益者が、当該施策の実施に関わる費用を負担すべき」というルール)、③「納税者負担」(「納税者が、当該施策の実施に関わる費用を負担すべき」というルール)、である。

さらに、以上の整理を踏まえ、原因者支払原則が適用される領域に対しては、財源調達ルールとして原因者負担を適用すべきであるとしている。一方、供給者取得原則の領域に対しては、財源調達ルールとして受益者負担または納税者負担を適用すべきであるとしている。このうち納税者負担については、対象となるアメニティがナショナル・ミニマムとして政府が一定の供給水準を保障すべき場合に適用されるとしている。納税者負担においては、中央から地方に至る多段階の政府の間の役割分担が必要となることから、政府間の役割分担を検討している。具体的には、Musgrave や Oates による行政区域からの便益の溢出が存在する場合の政府間財政関係の議論や、これを環境政策に適用した諸富徹らの議

論を踏まえつつ、次のように結論づけている。すなわち、溢出効果の程度に応じて上位政府の関与が求められ、さらにナショナル・ミニマムに関わるような事項については、特に国の関与が求められ、それらを反映した負担配分となることが望ましい、としている。

以上によって提示された理論枠組みを用いて、第2章から第4章において、個別事例に関して、対象となる制度とその変遷とそれに対応する財政支出およびその財源について、①参照水準、②費用負担、③政府間の役割分担および負担配分の観点から分析が行われている。なお、支出面の分析においては、通常、アメニティ保全に関わる財政支出は、多様な費目から行われていることが多く、自治体側で集計された統計資料が用意されていることは少ない。このため、各自治体の決算書を中心に、各種財政資料（例えば、第2章の鎌倉市の場合には、「鎌倉市歳入歳出決算書」、「主たる施策の成果報告書」、「予算審査書」、「予算に関する説明書」、「決算審査書」、「鎌倉市各会計決算等審査意見書」、「事務事業評価シート」、鎌倉市都市整備部公園課提供資料など）を詳細に検討し、本論文において独自に集計されている。

第2章では、鎌倉市の緑地保全について分析が行われている。事例選定理由としては、④鎌倉が、日本のアメニティ保全史において重要な「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（以下、古都保存法）の成立のきっかけとなった、「御谷騒動」が起こった場所であり、市の大部分が同法の対象区域となっていること、⑤鎌倉市内では、古都保存法に基づく取り組みに加え、各種取り組みが行われ、古都の緑地保全の現状と課題を考えるうえで有益な事例と考えられることが挙げられている。

分析結果としては、①参照水準に関しては、市街化区域および市街化調整区域の指定に参照水準が反映されており、この地域指定を前提として、古都保存法に基づく地域指定や所有者に対する補助金の交付などを通して、緑地の保全がなされていることが確認されている。②費用負担については、大部分が納税者負担であるものの、寄付者による費用負担も一定の役割を果たしていることが確認されている。③政府間の負担配分については、権利移転に関わる支出である土地取得に関わる経費が大部分を占めており、国と市の負担が中心となっていること、整備・維持管理に関わる支出および補助金等の支出については、市の負担が大きいことが確認されている。

以上の分析を踏まえ、費用負担については、納税者負担が主体となっていることの妥当性を確認した上で、特定の主体のみが便益を享受していると考えられる領域に対する受益者負担の適用が今後の課題となるとしている。政府間の役割分担については、制度趣旨や規範理論を踏まえれば、少なくとも古都保存法の対象となるような国家的にも重要性が認められた地域については、国や県がより責任を持つべきであり、制度の再検討が求められると論じている。

第3章では、姨捨棚田の保全について分析が行われている。事例選定理由としては、⑥古都の緑地という都市の有するアメニティに対し、棚田は農村の人々が生業との結びつきの

中で維持管理してきたアメニティ（ルーラル・アメニティ）であり、「日本の原風景」の一つであること、⑥棚田は今日、条件不利性から耕作放棄が広がり、消滅の危機に瀕していること、⑦その中で姨捨棚田は、特にその文化的価値の高さが評価され、農耕地として初めて名勝指定された場所であることが挙げられている。

分析結果としては、①参照水準については、棚田の荒廃の進行と棚田の重要性の認識の広がりを背景に、参照水準の引き下げが起り、土地所有者の基盤整備や日常的な維持管理が支払いの対象として位置づけられるようになったことが確認されている。②費用負担については、納税者負担を中心としつつも、棚田オーナー制度を通じた受益者負担もみられたことが確認されている。③政府間の負担配分については、地元自治体の実施する事業について、溢出効果やナショナル・ミニマムを一定程度考慮した負担配分となっていること、維持管理面について、文化的価値を考慮した制度設計がなされていないことなど、いくつかの課題が存在することが確認されている。

以上の分析を踏まえ、費用負担については、納税者負担を基本としつつ、収穫物の受け取りや農業体験といった基本的にオーナーのみに帰属する便益に対しては受益者負担を採用することの妥当性を確認している。政府間の役割分担については、姨捨棚田は国家的見地からも重要性が認められていることから、文化的価値の維持に関する事業に対する国の関与が求められることが指摘されている。

第4章では、長野県長野市の松代地区における町並み保全について分析が行われている。事例選定理由としては、第2章、第3章で対象とした事例と異なり、国家レベルでは重要性が認識されていないものの、地域にとって重要なアメニティの要素であるとみなされていることが挙げられている。

分析結果としては、①参照水準については、町並みの重要性の認識や、実際に破壊されている現実を背景に、条例が制定され、参照水準は引き下げられたこと、さらに、国の補助政策である街なみ環境整備事業が導入されたことで、参照水準はさらに引き下げられたことが確認されている。②費用負担については、納税者負担が中心であること、③政府間の負担配分については、市の負担が中心であったが、国庫補助を利用できるようになったことで、市の事業規模が拡大したことが確認されている。

以上の分析を踏まえ、ナショナル・ミニマムとは判断されにくい町並み保全について、市の負担を中心としつつ国が一定の関与を行っている、現状の費用負担のあり方の意義が確認されている。

終章では、第2章から第4章までの事例分析で得られた知見が、第1章で提示された理論枠組みに沿って整理されている。

参照水準については、①支払い対象として位置づけられることがなくても対象物が破壊されにくかった状況からの変化、対象物そのものの価値が評価されるようになった認識の変化をきっかけとして、参照水準の引き下げが生じていたと考えられること、②他方で、

他の事例と比べより広域でみた鎌倉市の緑地の事例では、参照水準の引き上げが生じるケースも存在したことが確認されている。

費用負担については、①今回の分析対象が財政支出であったこともあり、納税者の負担による財源調達为中心で、受益者負担が採用されているケースが少なかったこと、②特に、規範論の観点から受益者負担の採用が望ましい場合であっても、実際にそのような費用負担となっていない場合が存在したこと、③他方で、寄付のような費用負担のシステムが、財源調達面で一定の役割を果たしていたことが確認されている。

政府間の負担配分については、①国庫補助の果たす役割の大きさ、特に、鎌倉の緑地や姨捨棚田といった、国家的見地からも重要性が認められた事例については、国の負担割合が市と同程度であることが確認されている。これは、政府間の役割分担に関する規範的理論からも望ましいといえる結果とされている。また、②国庫補助の対象については、権利移転に関わる支出と整備に関わる支出が主たる補助対象となっており、維持管理に関わる支出は地元負担となっていることが確認されている。アメニティの要素を長期的に維持するためには、その価値を劣化させないための維持管理が不可欠であり、地元自治体の財政制約を踏まえれば他の財源を検討することも求められるとしている。

### 3. 本論文の審査

2014年3月3日に実施した口頭試問では、著者が提出した論文について、審査員からいくつかの疑問点や問題点の指摘がなされた。その中で主要な問題点は以下の3点であった。

第1には、第1章の理論枠組みにおいて参照している先行研究の相互の論理的関係が不明確であり、並列的に示されてしまっているという問題点が指摘された。具体的には、①寺西、植田、吉田など、日本における費用負担論の論者の主張の異同が未整理となっていること、②それらとHodgeの議論との関係が十分整合的に論じられてはいないことなどが挙げられた。この指摘に対し、著者は、①費用負担論の論者については、類似した用語が論者によって異なる意味で使われていることに混乱の主因があることから、分類論、規範論、実態論それぞれの区分において著者独自の用語を新たに定義して用いることで用語の統一を図り、それによって各論者の主張の正味の差異を明らかにするという対応を行った。②Hodgeの議論との関係については、Hodgeの議論を規範論における出発点に据えて他の論者を位置づける形に整理し直し、結果としてHodgeの議論を日本の環境経済学における費用負担論の系譜に整合的に接続することに成功することとなった。

第2には、第1章の理論枠組みにおいて使用している「共同負担」や「参照水準」などの用語の定義が不明確、あるいは誤解を招きかねない用法となっていることが指摘された。この指摘に対し、著者は、「共同負担」の表現を改め「納税者負担」に統一した上で、「参照水準」など他の用語も含め、定義や用法などを大幅に加筆修正することで対応した。

第3には、アメニティの経済的特質の整理が不十分で、その後の理論的整理と不整合な

部分があるとの指摘がなされた。具体的には、地域固有財であることを特質とするのであれば、参照水準も地域固有となるのではないかと思われるが、国の制度によって参照水準が規定されているとしている点が問題とされた。この指摘に対し、筆者は、受益の溢出が存在する場合には、地域固有財に関しても広域的な参照水準の決定があり得ることを示し、本文にもこの点を加筆することで対処した。

#### 4. 本論文の評価と結論

上記のとおり、口頭試問においてわれわれ審査員から示された疑問点や問題点に対して、著者は、それぞれに的確な受け答えを行うとともに、その後の修正作業を通じて、指摘された諸点についてすべて適切な改善を施した最終論文を提出してきた。その結果、吉村武洋氏の最終論文は、アメニティ保全に関わる費用負担問題についての綿密なケーススタディにもとづくオリジナルで体系的な研究の一つの集大成として、十分な学術的意義をもつものになっていると評価する。特に、本論文において提起されている、権利配分に基づいて費用負担を規範的に論じる枠組みは、汚染や自然保護など政策領域毎に論じられてきた従来の費用負担論を統一的な視座で位置づけることを可能にするという意味で、環境経済学分野における大きな理論的貢献といえる。

以上のことから、審査員一同は、著者の吉村武洋氏に一橋大学博士（経済学）の学位を授与することが適当であると判断するものである。

2014年12月10日

審査員（50音順）

石倉雅男

高柳友彦

（委員長）寺西俊一

西沢 保

山下英俊