

アメニティ保全の費用負担

吉村 武洋

1. 課題設定とアプローチ

アメニティは、地域固有の条件を基礎にしつつ、人々のかかわり合いの中で形成されてきた、「住み心地のよさ」や地域への愛着、地域の魅力の源泉となる環境的・文化的ストックである。現在、地域住民の生活の質を考えるうえでも、また地域の活性化を考えるうえでも、アメニティの重要性がますます高まっている。他方で、アメニティの経済的特質から、市場経済に任せるのみでは自動的に保全されず、権力や財源を有する政府が保全のために何らかの政策的介入をすることが求められる。ただし、これらの政策は、その実行にあたって財政支出を伴うものが多く、そのための財源（費用）をどのような論理から調達するかという点が問題となる。環境経済学における費用負担をめぐる議論（費用負担論）の系譜を中心として、これらの議論はなされてきた。しかしながら、論者間でも用語の使い方などに差異があり、彼らの議論を整理するような研究も今日まで十分になされていない。また、具体的な経費の研究についても不足しているのが現状である。

本稿は、ますます重要性が増しているアメニティ保全のために必要となる費用をどのように負担していけばよいのか、という問題関心のもと、3つのアメニティの要素に関わる政府の財政支出とその財源を、事例を通して検証していく。特に、当該検証を行うための分析視角として、実際の費用負担を整理するための分類論（どのような費用負担がありうるか）と、当該費用負担を評価するための規範論（どのような費用負担とすべきか）を提示したうえで、規範と実態を相互に検証することを通して、費用負担の現状と課題を明らかにすることはもちろんのこと、よりよい費用負担システムを構築していくための示唆を得ることを目的とする。

もちろん、本稿で焦点を当てた緑地や棚田、歴史的町並みといった各種要素を保全することはアメニティ保全の必要条件であり、本来であれば、これらを踏まえたうえで、全体を俯瞰する研究が求められる。しかしながら、構成要素それぞれについての研究蓄積が不足していることを考慮すると、このような試みは非常に困難である。本稿は、アメニティを構成する代表的な要素に焦点をあて、具体的な検証を積み上げることで、アメニティ保全の費用負担という総合的な検証へ一歩でも近づけるという方法をとった。

本稿の目次構成は以下の通りとなっている。

- ・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. 各章の要旨

まず序章では、アメニティの概念的整理と保全の重要性を確認したうえで、アメニティの経済的特質から、保全のためには何らかの政策的介入が求められること、他方で、政策的介入のために必要となる財源をどのように調達するかという費用負担をめぐる理論的課題があることを指摘した。そして、これまでの先行研究を概観したうえで、本稿の課題設定を行った。

次に第1章では、本稿の分析枠組みを提示した。まずアメニティの経済的特質について、いくつかの議論をレビューしたうえで、①歴史的ストックを含む地域固有財、②直接利用のみでない派生利用や非利用といった利用形態、③公共財、④ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムといった特質を有することを指摘した。

次に、上記の経済的特質を踏まえれば、アメニティ保全のためには何かしらの政策的介入が求められることを確認したうえで、そのための財源（費用）をどのような論理から調達するかが、大きな問題となることを指摘した。そして、このような論点を検討してきた、環境経済学の費用負担論がどのようなものであったのか、代表的な論者の議論を整理した。ここでは、各論者の議論が必ずしも同次元のものでないことを踏まえ、以下の3つの段階に分けて整理した。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とすべきか（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）。これらの整理を踏まえたうえで、分類論については寺西俊一の議論に基づきつつ、以下のように整理した。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、それぞれ分類した。

次に、規範的な費用負担のあり方を考える上では、対象事業の関係主体間の権利配分を考慮することが必要であることを指摘した。そして、この点を考察するうえで有益な概念である、Ian Hodgeの提示した「参照水準（reference level）」という概念がどのようなものか確認しつつ、権利配分と費用負担のあり方について検討した。本稿では、参照水準を、個人の財産権に関する特定の配分を確定するもので、アメニティの要素の所有者及びその関係者による、直接的・間接的な当該要素の利用の結果生じる影響について、所有者等が受け入れることが求められる責任の水準としている。

さらに、これらの考え方を踏まえつつ、先行研究において一定の共通性が見出された3つの費用負担のルール（以下、財源調達ルール）を「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）、「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）、「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)に分け、それぞれの費用負担者、負担配分、適用の条件を提示した。

次に、ここまでの議論で示されなかった、アメニティ保全に関する国・自治体の役割分担について先行研究を紐解きつつ、規範的な考え方を検討した。そして、こうした規範的な考え方を前提としつつ、実態論を検討することが求められることを指摘し、分析のために必要となる財政支出の分類を提示した。具体的には政府自ら管理するか否かといった観点から、①アメニティの要素の権利移転に関わる支出、②(権利移転の問題を解決した)アメニティの要素の整備・維持管理に関わる支出、③整備・維持管理を実施する私人への補償金や補助金などの支出に分類した。最後に、事例分析の手順を示し、それに従い第2章から第4章では分析を行った。

まず第2章では、鎌倉市の緑地保全について分析を行った。鎌倉は、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。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ており、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、対象とした。

まず、参照水準の観点から考えると、市街化区域と市街化調整区域のいずれに指定されるかが、大きな基準となっていた。そして、このような地域指定に加え、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た。さらに、これらの参照水準の選択に関して、政府間の地域指定に対する権限の差異の影響が示唆された。

次に、これらの参照水準を前提とした支出について、費用負担の観点から考えると、大部分は納税者の負担によってその財源を調達していた。ただし、寄付者による費用負担も一定の役割を果たしていた。政府間の負担配分についてみると、権利移転に関わる支出である土地取得に関わる経費が、総支出の大部分を占めており、ここでは国と市の負担が中心となっていた。他方で、整備・維持管理に関わる支出については、国の関与は限定的であり、特に市の負担が大きくなっていた。また、補助金等の支出をみると、国の関与はなく、県の負担も市と比較して小さいものとなっていた。

確かに、受益に対し支払いをしない人々のみを排除することは困難であることや、ナショナル・ミニマム等と考えられる領域の存在から、納税者負担が財源調達ルールとしては有力になり、現状の費用負担は一定の意義を有するといえる。他方で、一定の便益について、特定の主体のみが享受していると考えられる領域も存在することから、受益者負担の適用を今後どのように考えるかが課題といえる。

政府間の役割分担および負担配分については、土地取得面については溢出効果やナショナル・ミニマム面を一定程度考慮した制度設計といえるものの、整備・維持管理に関わる支出や補助金等の支出に対しては、そのような対応がほとんどなされていない。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。

第3章では、姨捨棚田の保全について分析を行った。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）である。棚田は今日、「日本の原風景」の一つとして評価されているが、小区画で機械が入らないなどその条件不利性から耕作放棄が広がっている。耕作放棄は、日本の原風景を失うことはもちろんのこと、棚田が有する多面的機能の喪失をも意味する。本稿で対象とした姨捨棚田は、特にその文化的価値の高さが評価され、農耕地を対象とした初めての名勝指定がなされたところである。特にアメニティの観点から棚田をめぐる政策の現状と課題を考えるうえで、示唆に富む事例といえることから、姨捨棚田を分析対象とした。

まず、参照水準の観点から考えると、棚田の荒廃の現実と多面的機能をはじめとする棚田の重要性が認識されていったことを背景に、参照水準の引き下げが起こった。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、様々な施策を通じて支払いがなされるようになった。ここでは、棚田保全の対策を実施するうえでの国の制度の影響などが示唆された。

次に、これらの参照水準を前提とした支出について、費用負担の観点から考えると、納税者の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の負担もみられた。確かに、土地所有者の状況や受益に対し支払いをしない人々のみを排除することが困難であること、ナショナル・ミニマム等の観点を考慮すれば、納税者負担が財源調達ルールとしては有力となる。他方で、収穫物の受け取りや農業体験といった便益は、基本的にオーナーのみに帰属する便益であり、ナショナル・ミニマム等とは判断されにくいものである。したがって、当該範囲において受益者負担をルールとすることは、その政策効果を踏まえれば望ましいといえる。そして、こうした受益者に負担を求めるシステムを今後も運営していくために、どのような制度設計を考えていくかが、今後の課題といえる。

政府間の役割分担および負担配分についてみると、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た。他方で、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した。棚田の文化的価値は、生産活動と一体となって評価されてきたことを考慮すれば、同観点から維持管理面についても対策を行うことが望ましい。また、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、当該事業に対する国の関与も必然的に求められるといえる。

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を行った。第2章、第3章で対象とした事例は、地域にとって重要なアメニティの要素であると同時に、国家レベルでも重要性が認識され対策がとられているものである。しかし、日本のアメニ

ティ保全運動の代表例である町並み保存運動において、対象や運動論自体の拡がりや深まりが起こっていることからわかるように、保全対象となるものは国家的見地からも重要性が認められたものにとどまらない。特に、重要伝統的建造物群保存地区のケーススタディがいくつかある中で、他の制度に関わる費用負担を扱ったものはほとんどなく、松代地区の事例は一定の意義を有することから、当該事例を対象とした。

まず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。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。

こうした参照水準を前提とした支出について、費用負担の観点から考えると、納税者の負担が中心となっていた。さらに、政府間の役割分担および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示された。町並み保全の便益は、ナショナル・ミニマム等とは判断されにくい。しかし、町並み景観など、受益に対し支払いをしない人々を排除することが困難なものもある。また、松代地区の町並みは、特に市レベルでその重要性が認められ、建築物によっては、県や市の指定文化財とされるものもある。さらに、国が一定の補助を行うことで、国家的に望ましいと考えられる事業が地方で進められることになる。以上の観点を踏まえれば、今日の市の負担を中心としつつ、国が一定の関与を行っている費用負担は意義を有するといえる。

ただし、同様の事業であっても、どのような制度を利用できたかによって、国の負担割合が変化していたことには注意が必要である。また、買入れた施設についていかに受益者の負担を求めていくか、空き家化する建造物の増加が見込まれる中でいかに利用者が現れやすくなるシステムを構築していくかなど、いくつかの課題が残される。

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について、第1章で示した分析手順に沿って改めて確認した。

まずアメニティの経済的特質について、その程度には差があるものの、各要素は上述した特質を基本的には有していた。他方で、上記では明示されない、人々の活動との結合性という特質も、事例を通して確認された。結合性を考えることは、アメニティの要素がどのように供給されてきたかを考えることにつながるものであり、結果的に費用負担を考える上でも考慮すべき論点となる。結合性を踏まえつつ、さらなる事例検証を行うことが求められる。

次に参照水準の変化についてみていくと、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、参照水準の変化が生じていたと考えられる。

また、変化後の参照水準についてみると、基本的に所有者に対して支払いを行うことによって、アメニティの要素を保全していた。制度ができることによって、それ以前は、外部費用の発生とも外部便益の供給ともみなされていなかった行為は、外部便益の供給と制

度上みなされるようになった（参照水準の引き下げ）。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示されたように、参照水準の引き上げが生じるケースも存在した。本稿では、参照水準の引き上げ・引き下げを規定する要因について、子細な研究を行うことができなかったが、より広範な事例の考察を行うなど、さらなる検証が求められる。

次に費用負担についてみていくと、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は少なかった。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は注意が必要である。どのようにして、受益者の合意が得られる費用負担システムを構築するかは、さらなる検討が求められる。

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は興味深い点である。寄付をした人々の属性について、詳細な調査がなされていないが、当該費用負担は、負担能力を有する主体や受益者、関与者による、応能型、応益型、応関型の負担のいずれかや、その組み合わせとして解釈できる。一定の財源確保の可能性や、より望ましい保全に向かわせる可能性があることから、寄付のような費用負担を検討することは、重要な方向性の一つといえる。他の財源調達ルールとの関係の中で、当該費用負担をどのように位置づけるかなど、さらなる検討が求められる。

最後に国・自治体の役割分担と負担配分についてみると、アメニティ保全のための様々な制度や施策が実施される中で、国庫補助が大きな役割を果たしていた。特に、鎌倉の緑地や姨捨棚田といった、いわば国家的見地からも重要性が認められたものについては、国の負担割合が市と同程度となっていた。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であった。ただし、同様の目的を果たすためであっても、どの制度を利用できるかによって補助の差が生まれていた点には注意が必要である。これは、現状の集権的な補助体系を反映した結果ともいえる。自治体が利用しやすい制度の構築はもちろんのこと、分権的財政システムの検討が求められる。

また、国庫補助の対象については、権利移転に関わる支出、および整備に関わる支出が主たる補助対象となっていた。これらの支出は、アメニティの要素を用途に応じて供給するための前提となる支出であり、保全のためには不可欠なものである。ただし、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、そのための支出が必須となる。これらの経費は、主として地元自治体の負担となっているが、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。

最後に本稿で言及できなかった課題として、第 1 に考察対象外となった費用負担について明らかにすることが求められる。本稿で具体的な数値とともに議論できた費用負担の範囲は、自治体等の決算書において、支出項目として示されるもののみであった。しかしながら、費用負担の全体像を明らかにするためには、①決算書等では明示されない歳入や歳出、②所有者の自己負担、③ボランティア等の所有者以外の負担について明らかにする必要がある。

第 2 に支出の効果に関する分析が求められる。本稿は、財政支出がアメニティ保全に対しどのような意味を持つのか、経費の用途を分類することで分析してきた。しかし、これらの支出が実際にどのような効果を有していたのかについては別途検証が求められる。効果の検証は、経済学的知見にとどまるものでなく、生態学や都市工学、農学など学際的な評価はもちろんのこと、アメニティの供給地点における人々をまきこんだ評価がなされる必要がある。アメニティは本来、「住み心地のよさ」といった言葉に代表されるように、地域における人々の生活が前提となっている概念である。アメニティの要素が存在する地域の維持可能性が担保できるような、より広い視野での検証が求められる。