

アメニティ保全の費用負担

吉村 武洋

一橋大学
博士（経済学）学位請求論文

一橋大学大学院
経済学研究科
2014年

目次

序章 アメニティ保全の今日的課題	1
はじめに.....	1
1. アメニティの概念.....	1
2. アメニティ保全の重要性と政策的介入.....	3
3. 費用負担をめぐる理論的課題と先行研究	5
4. 課題設定と本稿の構成.....	8
第1章 アメニティの経済的特質と費用負担論	13
はじめに.....	13
1. アメニティの経済的特質	14
(1) 宮本憲一の議論	14
(2) 他の論者との共通点と相違点.....	15
(3) アメニティの経済的特質のまとめ.....	19
2. 費用負担に関わる議論の整理.....	20
(1) 様々な財源調達方法の存在と費用負担論の位置づけ	21
(2) 主な論者の議論とその解釈	22
(3) 費用負担の分類論.....	34
(4) 費用負担の規範論に関する議論の相違.....	37
3. 権利配分と費用負担	38
(1) 植田和弘の議論	39
(2) Ian Hodge らの議論.....	41
(3) 規範論に対する示唆	47
4. 財源調達ルールと費用負担の規範論	48
(1) 「受益者負担」論の系譜.....	48
(2) 各財源調達ルールの定義.....	51
(3) 財源調達ルールと参照水準	52
(4) 特定の主体による費用負担の効果.....	54
(5) 各ルールの採用条件と負担配分の多様性.....	56
(6) アメニティ保全の費用負担のあり方	61
5. 国・自治体の役割分担と財政支出の分類.....	63

(1) Musgrave, Oates の役割分担論	64
(2) 環境政策に関わる国・自治体の役割分担	65
(3) 財政支出の分類	66
6. 事例分析の手順と各事例の位置づけ	67
(1) 事例分析の流れ	67
(2) 各事例の位置づけ	68
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	74
はじめに—事例の位置づけ	74
1. 緑地の定義と経済的特質	75
(1) 緑地の定義	75
(2) 緑地の経済的特質と政策的介入の根拠	75
2. 緑地保全に関わる制度の変遷	76
(1) 古都保存法制定以前の主な法令	76
(2) 古都保存法と関係法令の制定	77
(3) 緑地保全制度の全国的な展開	79
3. 鎌倉市における主な取り組みと参照水準	80
(1) 鎌倉市の概況	80
(2) 緑地保全のための事業展開	80
(3) ゾーニングと参照水準	83
4. 緑地保全の費用負担	86
(1) 費用負担の規範論	86
(2) 実際の費用負担の分類	87
(3) 具体的な経費の推移	92
(4) 費用負担の評価	95
5. おわりに	97
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	101
はじめに—事例の位置づけ	101
1. 棚田の経済的特質と政策的介入の根拠	102
2. 棚田保全に関わる制度の変遷	104
(1) 1990 年代までの動向	104
(2) 2000 年度以降の動向	106
(3) 小括	107
3. 姨捨棚田における主な取り組みと参照水準	107

(1) 姨捨棚田の概況	107
(2) 姨捨棚田をめぐる事業.....	108
(3) 姨捨棚田における参照水準	110
4. 棚田保全の費用負担	112
(1) 費用負担の規範論.....	112
(2) 実際の費用負担の分類.....	113
(3) 費用負担の評価	117
5. おわりに	119
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	123
はじめに—事例の位置づけ	123
1. 歴史的町並みの経済的特質と政策的介入の根拠	124
2. 町並み保全に関わる制度の変遷	126
(1) 文化財保護法改正前の動向	126
(2) 文化財保護法の1975年改正.....	127
(3) その後の制度展開.....	128
3. 松代地区における主な取り組みと参照水準.....	129
(1) 松代地区の概況	129
(2) 町並みの変化と長野市伝統環境保存条例の制定	130
(3) 住民団体の発足と松代地区街なみ環境整備事業の導入.....	131
(4) 松代地区における参照水準	134
4. 町並み保全の費用負担.....	136
(1) 費用負担の規範論.....	136
(2) 実際の費用負担の分類.....	137
(3) 費用負担の評価	140
5. おわりに	143
終章 結論と残された課題	146
1. 事例分析で得られた知見と規範論に対する示唆	146
(1) アメニティの経済的特質	146
(2) 参照水準の変化の過程.....	147
(3) 変化後の参照水準の特徴	149
(4) 費用負担の解釈	149
(5) 国・自治体の役割分担と負担配分.....	152
2. 本稿で言及できなかった課題.....	153

(1) 考察対象外の費用負担.....	153
(2) 支出の効果に関する分析	154
謝辞	156

序章 アメニティ保全の今日的課題

はじめに

本稿は、アメニティ保全の費用負担について、理論的・実証的に研究することを目的としている。現在、アメニティは生活の質としても地域活性化の要素としても、ますますその重要性が高まっている。他方で、アメニティの経済的特質から、保全¹のためには何らかの政策的介入が求められる。実際、日本における保全の歴史的経緯をみると、地方自治体の取り組みをはじめ、政府の政策的介入が一定の役割を果たしてきた。しかしながら、政策的介入にはそのための財源が必要であり、どのような論理から財源を調達するか、すなわちアメニティ保全をめぐる費用負担をどのように考えるかが大きな課題となる。

本章ではまず、アメニティの概念的整理と保全の重要性を確認する。次に、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する。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う。

1. アメニティの概念

アメニティという用語は、もともとイギリス英語固有の用語であり、衛生、利便性とならぶ都市計画の柱として、1909年の都市農村計画法において初めて法律用語として登場したものである（西村 2002）。Smith（1974）は、アメニティとは *pleasantness* と同義であって、ラテン語の *amoenitas* (=pleasant) から派生し、*amare* (=to love) という語源までさかのぼることができる概念としている。そして、アメニティという概念には、健康や汚染問題への関心、心地よさ (*pleasantness*) や都市美 (*civic beauty*) の追求、古建築物保護協会などにみられるような、深遠な価値や芸術・デザインの保存 (*preservation*) といった側面が含まれるとしている²。

¹ 本稿は西村（2004）の定義に従い、以下のように「保存」と「保全」を区別する。すなわち、現状のまま、あるいは最低限の介入をすることで凍結的に維持していくことを「保存」、歴史的・環境的・文化的価値を保持しつつ、必要な場合には適切な介入をおこなうことによって、現代に適合するように再生・強化・改善していくことを「保全」とする。本稿は、タイトルでも示す通り、凍結的保存でなく人々の住環境と関連して保全されることに目的を置いていることから、引用や制度名、組織名等で使用されている場合を除き、基本的に「保全」という言葉を用いる。

² Smith（1974）pp.26-28, pp.177-181。

この用語が日本において特に注目を集めたきっかけとして、OECDによる日本の環境政策レビューであるOECD（1977）がある³。この報告書では、「日本は、数多くの汚染削減の戦いには勝利してきたが、環境の質（Environmental quality）のための戦いにはいまだに勝利していない⁴とされ、「環境の質」として言及されたのが「アメニティ（amenities）」⁵であった。もちろん、日本が汚染削減の戦いに勝利したとは言い難く誤った評価ではあるが、後者の評価は正当といえる⁶。実際に高度成長期のなかにある1960年代には、鎌倉・京都・奈良といった古都の歴史的風土や妻籠宿などの歴史的町並みの保全を求める動きが各地で展開されている。

木原（1982）は、上記のような「歴史的環境の保存」に住民や自治体の関心が高まってきたことは、「環境の物的価値に加えて、あらためて環境の精神的、あるいは文化的価値を重視し、評価の基準にすえるようになった」⁷ことを意味するとしている。さらに、欧州の社会では早くからこのような環境観が確立していたとして、アメニティの思想を紹介している。木原は、Cullingworthの「認識することはできても定義することは難しい」やHolfordの「しかるべきものが、しかるべきところに存在する」といったアメニティの定義を引用しながら、当時の住民運動展開の背景にアメニティの思想を読み取っている。

これらの議論を踏まえつつ、アメニティ保全について経済学の観点から日本で先駆的に議論した宮本（1983）は、アメニティ以前の問題が「住み心地」を悪くしているために、アメニティの内容について具体的に列挙せざるを得ないとして、以下のように定義している。すなわち、「アメニティとは、市場価格では評価できないものを含む生活環境であり、自然、歴史的文化財、街なみ、風景、コミュニティの連帯、人情、地域の公共サービス（教育、医療、福祉、犯罪防止）、交通の便利さのようなものを内容としている」⁸と、自然、歴史的文化財といった物理的なものから、コミュニティや人情といった社会関係までも含む、非常に幅広い定義をしている。さらに宮本（1989）では、アメニティを上記のように定義したうえで、「その具体的内容は国や時代によってちがうが、『住み心地のよさ』あるいは『快適な居住環境』を構成する複合的な要因を総称しているといつてよい」⁹としている。

³ 作間（2000）p.76。また、当時のアメニティ概念の受容については、木原・伊東（1981）を参照。

⁴ OECD（1977）p.83，筆者訳，以下同じ。

⁵ ここでは、アメニティの内容として「静けさ、美しさ、プライバシー、社会関係、その他『生活の質』に関する計測されない諸要素」（OECD 1977, p.87）としている。

⁶ 宮本（1983）p.2。汚染問題（公害問題）とアメニティ問題は分離されるものではなく、両者は連続している。

⁷ 木原（1982）p.128。

⁸ 宮本（1983）p.4。

⁹ 宮本（1989）p.121。同様の指摘は宮本（2007）p.129でもなされている。

今日において、アメニティとは、「環境の視覚的外観に関連する総合的な評価概念」¹⁰などと定義されるが、上記のようなアメニティに対する包括的な認識を反映し、論者によって対象範囲も異なる。このような包括的な議論に対し、西村（2002）は、日本におけるアメニティの議論が「地域社会や伝統文化の保存問題まで拡大して論じられるが、本来、こうした営為が物的環境に反映される場面においてアメニティが問題になる」¹¹としている。もちろん西村の主張は、アメニティの問題を考えるうえで、地域社会や伝統文化を無視してよい、というものではない。西村は、地域社会のあり方と物的な生活環境は密接に関係していること、地域の文化的・社会的価値観がアメニティとして地域の環境評価基準となっていくことを考慮する必要があるとしているのである。これは、アメニティを地域概念とし、自然や歴史的文化財はアメニティにとって最も重要な要件としつつも、人間の居住環境と関連してそれらが保全されていることが、アメニティ保全であるとする宮本の指摘ともつながるものである¹²。

以上の指摘を踏まえ、本稿ではアメニティを、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・文化的ストックと定義する。そして、アメニティは地域の歴史的建造物や緑地といった各種要素によって形成され、人々の生活する物理的空間に帰結するものと考えられる。

2. アメニティ保全の重要性と政策的介入

アメニティ保全の重要性については、文化経済学の始祖といえる Ruskin の議論や、今日のいわゆる「ミクロ経済学」の発展に大きく寄与した Marshall をはじめ言及されてきた。池上（2000）によれば、Ruskin や彼の後継者であった Morris は、財の価値を有用性のみならず芸術性にも求めようとしていた。Ruskin の考える芸術性は「たんなる有用性を超えて、ライフ＝生命と生活の質に影響する」ものであり、生活や生命活動の中に芸術性を取り入れることは、「人々に永久の歓びともいえる一種の希望や快適さをもたらす」ことを意味していた。池上はこのことを、「現代にいう『アメニティ』＝『人間の生を歓びとし、心地よく感じさせるものの質』を意味していた」としている¹³。

¹⁰ 西村（2002）p.127。

¹¹ 西村（2002）p.128。

¹² この指摘は、植田（2005a）の「アメニティは、地域固有の素材とそこに住む人々の知恵や生活文化との相互作用の中で醸成される住み心地のよさ、生活の質のことである」（p.5）という指摘や、後藤（2005）の「アメニティという概念が…物理的な環境だけに包摂できない社会的、文化的、経済的側面を有する」（p.159、一部略）といった指摘とも共通性を持つものである。

¹³ 池上（2000）p.50。池上が指摘したような Ruskin の思想は、知的・情緒的喜びを与え

また、大森（2003）によれば、Marshall は「おそらく経済学者としては初めて、大気や陽光や遊技場や景観などのいわゆる住環境を『アメニティ』と呼んでいる」¹⁴人物である。西沢（2013）によれば、Marshall は「その著作・思考を通して『経済的進歩という高度なテーマ』に関心を寄せて」おり、進歩の源泉となる「活気」のために、新鮮な空気や健全な運動ができるような住環境の整備の重要性を指摘していた¹⁵。これらはまさに、アメニティの要素といえるものである。こうした経済思想が、当時の英国におけるアメニティ保全の思想や動きに少なからず影響を与えたと考えられる¹⁶。

日本におけるアメニティ保全をめぐる動きの端緒は、1900年代に高まりをみせた保勝会などの愛郷運動にみることができるが、「戦後のアメニティ運動は1960年代に始まる歴史的町並みの保存運動や70年代の入浜権運動などが最初である」¹⁷。これらの運動は、高度成長期の急激な開発が進む中で、歴史的・文化的なストックが破壊されることへのいわば異議申し立てとして始まったものであるが、開発阻止にとどまらない、「まちづくり」の視点もこのころから生まれてきた（西村 2010）。ここには、地域外の企業や国の公共事業といった外来の資本や技術等を誘致することによる地域発展を目指す「外来型開発」に対抗する論理としての「内発的発展」の考え方が含まれている。宮本（2007）は、内発的発展を「地域の企業・労働組合・協同組合・NPO・住民組織などの団体や個人が自発的な学習

のような芸術作品などを、「まさに『富』や『福祉』を与える唯一のものである」（Ruskin 1857:1905, pp.133-134, 筆者訳）としていることなどから、読み取ることができる。Ruskinの芸術論と経済論の連関については、塩野谷（2012）を参照。

¹⁴ 大森（2003） p.131。

¹⁵ 西沢（2013） pp.80-85。なお、Marshall（1961）は「敷地価額の高騰の原因は人口の集積…この集積が新鮮な空気・陽光および遊戯場の不足をもたらし、若い世代の活気とたのしみを削減しようとしている」（p.803, 邦訳 III, p.267, 一部略）としたうえで、これらの確保の財源として「空気浄化税（fresh air rate）」なる土地課税を提案している点は非常に興味深い。これは、いわゆる「外部不経済」への対処として課税を主張したピグーの議論（ピグー税）と異なるものであり、両者の費用負担へのアプローチの差異の一端を示しているように思われる。この点について、例えば大森（2004）が参考になるが、詳細については別の機会に論じる。

¹⁶ 寺西（2000）は英国におけるアメニティ保全という独自の環境思想は以下の4つの歴史的な背景や系譜の合流・複合の中から醸成されたとしている。①18～19世紀にかけての近代化の過程で失われていった「共有地」の保存と開放を求める運動や思想、②産業革命によって劣悪化した都市の公衆衛生や居住・住宅問題等を改善するために出てきたコミュニティ改良運動の系譜と思想、③近代化過程の中で消えていく歴史的建造物の価値保存を求めた都市美運動や近代技術に対して職人的工芸・技術を再評価する思想、④中産階級の人々を中心とした生活環境保全の要求の高まり（功利主義的な豊かさから、生活の質の重視）。

このようにして醸成されたアメニティの思想は、いわゆる福祉国家思想の源流をなすものとも位置づけることができるかもしれない。この点については、別の機会に論じる。創設期の厚生経済学・福祉国家に関する一つのアプローチとして、西沢・小峯編（2013）がある。

¹⁷ 西村（2006） p.395。

により計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発」¹⁸とし、アメニティ保全をその中心に位置づけている。

さらに近年では、文化や文化産業といった観点から地域の再活性化を目指す「クリエイティブ・シティ」の議論も展開されている。ここでは、地域の資産を現代的な社会・文化の文脈で編集することで、地域の価値や生活の質を高め、地域そのものをマネジメントする、といった考え方も生まれている（後藤 2013）。

このように、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。しかしながら、第1章で言及するように、アメニティの経済的特質から、市場機構に任せるのみではアメニティは自動的に保全されない。ここで、権力や財源を有する政府は、政策実施主体として重要な役割を担っており、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ている。

もちろん、アメニティ保全の主体は、政府のみに限定されるものではない。アメニティの要素の所有者はもちろんのこと、例えばNPOをはじめとする市民団体による保全など、様々な保全の主体が考えられる。また、保全の形態についても公有化のみならず、所有者自らによる保全や英国のナショナル・トラストなど、様々な形態が考えうる。しかしながら、日本は英国に比して寄付税制が整っていないといった諸課題があり、NPOなどの市民団体が独自に財源調達等することで保全することが難しい環境にある¹⁹。また、日本における保全の歴史的経緯をみると、地方自治体の取り組みをはじめ、政府の政策的介入が一定の役割を果たしてきたという実態がある。

3. 費用負担をめぐる理論的課題と先行研究

植田（2002）で指摘されるように、環境政策の多くは徴税から公有化など多面的な領域を有する財政活動を通じて行われる。そして、具体的な政策手段の実行にあたっては、財政支出を伴うものが多いことから、そのための財源をどのようにして調達するか、すなわち費用負担が問題となる。アメニティ保全を含む、環境保全の促進のためには、「そのための施策が具体化されることに加えて、その実施にかかわる費用負担の仕組みが確立されなければ、政策としてはすすみえない」²⁰からである。

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考える際、(i) 誰から金銭を徴収するか、(ii) 彼らの間でどのように負担を配分するかという点が論点となるが、(i)

¹⁸ 宮本（2007）p.316。宮本（1989）p.294でも同様の定義がなされている。

¹⁹ 近年の制度改正により、萌芽は見られるものの、さらなる拡充の余地がある。詳細は藤谷（2012）を参照。

²⁰ 植田（1996）p.18。

と (ii) それぞれについて、様々な考え方がありうる。例えば (i) については、国や自治体の納税者全体に求めることも、特定の主体に求めることも可能である。(ii) については、彼らから同一の金額を徴収することも、アメニティの要素の利用回数に応じて徴収することも、理論的には可能である。しかしながら、これらの財源調達方法は無原則に適用できるものではなく、多様な費用負担の方法の中でどれを採用すべきか、すなわち、環境政策実施の費用を誰がどのように負担すべきか、という規範的な議論を踏まえたうえで検討される必要がある。さらに、実際の費用負担がどのようになっているか明らかにすることで、規範と実態について相互に検討していき、よりよい費用負担システムを構築していく必要がある。

以上の議論は、環境経済学における費用負担をめぐる議論（費用負担論）の系譜に位置づけられるものであり、日本における代表的な論者としては、寺西俊一、吉田文和、植田和弘、諸富徹を挙げることができる²¹。しかしながら、これらの議論について論者間でも用語の使い方など差異があり、また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。費用負担をめぐる各論者が行っている議論が、必ずしも同じ次元のものでなかったことも、彼らの議論を整理することを難しくした要因といえる。

さらに、どのような費用負担とすべきか、という規範的な費用負担のあり方をめぐる議論の中でも、論者間で相違がある。例えば諸富（2002a）は、環境政策を実施する際にかかる様々な費用を「環境保全費用」と定義したうえで、「費用負担のあり方を定めるルール」を「4つの費用負担原則」、すなわち「原因者負担原則」、「受益者負担原則」、「納税者共同負担原則」、「潜在的責任当事者負担原則および拡大原因者負担原則」に区別して議論している²²。そして、社会的公正の観念に適っていることや動学的効率性を有することなどから、「原因者負担原則」を確立することが必要であるとしている。他方で、農業環境政策や森林保全の領域においては、「受益者負担原則」が適用されているとしている。「受益者負担原則」とは、「環境政策を実施することによって便益を受ける主体がその費用を負担すべき」²³とする考え方である。そして、これが正当化される理由として、他に代替財がないなどの固有の事情がある場合、外部経済が存在する場合を挙げている²⁴。

農業環境政策や森林保全といった分野はアメニティ保全とも関連する分野であり、諸富の議論に従えば「受益者負担原則」をアメニティ保全の場合にも適用することが考えられる。これに対し植田（2005b）は、「汚染者負担」と「受益者負担」のうちどちらを適用するか明確ではない場合も多いとし、例えば森林保全のための間伐事業について、「（汚染者

²¹ これは除本（2004）の「主な論者による費用負担原則の整理」（p.21）で提示されている論者である。

²² 詳細は、本稿第1章で議論する。なお諸富（2008a）でも、ほぼ同様の議論がなされている。

²³ 諸富（2002a）p.129。

²⁴ 詳細は諸富（2002a）pp.130-131を参照。

負担・受益者負担) いずれの負担原則を適用することも可能」であり、「もっとも根底にあることは、念頭においている環境サービスを楽しむ権利や環境資源の利用権がどのように設定されているかという問題」としている²⁵。

さらに、こうした権利の観点について、Hodge (2000) は「農業の環境や農村コミュニティに対する影響は費用、あるいは便益のいずれかにみなされるであろう」とし、「公共財と負の公共財 (public buds) の区別、また外部便益と外部費用の区別は、考慮される技術的な影響の特徴に依存しない。むしろ、土地所有に関連する責任や義務に関する政治的判断に依存する」としている²⁶。そしてこれを定めるものとして「参照水準 (reference level)」という概念を提示し、権利配分と政策対応のあり方について議論している²⁷。

これらの議論を踏まえれば、外部経済や外部不経済の区別は普遍的に決められるものではなく、両者の区別は人々の権利配分のあり方、すなわち「参照水準」のあり方に依存しているといえる。規範的な費用負担のあり方は、「参照水準」がどのようになっているかを考慮したうえで、検討される必要があるといえる。ただし、植田や Hodge は、両者を一体化した費用負担論を必ずしも構築しておらず、これを明らかにすることが課題として残されている。

さらに上記の視点に加え、財政学的にはアメニティ保全に関して政府間でどのような役割分担や負担配分を考えていけばよいか、という点の考察も求められる。これまで、政府の活動を主たる研究対象とした財政学・公共経済学分野において、Musgrave や Oates の議論をはじめ、政府の役割や政府間の役割分担について議論されてきた²⁸。これらの研究蓄積を踏まえた、環境政策に関する政府間の役割分担については、諸富 (2002b, 2008b) や川勝 (2006) などの規範論の整理がある。これらの研究は、必ずしも費用負担論の文脈でなされたものではない。しかし、これらの研究蓄積を生かすことで、アメニティ保全をめぐる政府間の役割分担に関する規範的な考え方が導かれ、それを反映した負担配分についても考察することが可能と思われる。

他方で、アメニティの特質は対象とする要素によって異なることから、具体的な事例分析を通して、規範と実態について相互に検討していき、よりよい費用負担システムを構築していく必要がある。具体的な経費の研究としては、例えば片山 (2000) がアメリカ国立公園を、藤谷 (2008) が英国ナショナル・トラストを対象に検証している。ただし、経費の研究を中心とした経済学分野からの環境問題・環境政策に関する研究は、汚染防止や自然保護の政策課題に関わるものが中心となっており、「アメニティ保全の政策課題について

²⁵ 植田 (2005b) p.6, ただし () は筆者加筆。

²⁶ Hodge (2000) p.262。

²⁷ Hodge (2000) pp.262-263。

²⁸ 本稿では主に、Musgrave and Musgrave (1980), Oates (1972) を参照した。

取り扱っているものはあまりみあたらない」²⁹のが現状である。

4. 課題設定と本稿の構成

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）を提示する。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。

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。これらのストックは人々の生活する物理的空間に帰結するものであり、地域の歴史的建造物や緑地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る。また、アメニティの構成要素それぞれについて、その特徴や独自性を考慮することも、アメニティ保全を考えるうえで必要である。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が、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。そこで本稿は、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。

まず第1章では、アメニティの経済的特質について、先行研究を用いて整理する。次に、費用負担の現状と課題を明らかにするための分析視角を提示する。はじめに、これまで展開されてきた環境経済学における費用負担論がどのようなものか、代表的な論者の議論を以下の3つの段階、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になっているか（実態論）に分けて整理する。そして、これらの議論を踏まえたうえで、実態を考察するために必要な、本稿の分類論と規範論を提示する。特に、費用負担を考えるうえでは所有者等の権利配分を検討することが不可欠であることを踏まえ、Hodgeの「参照水準」という概念を軸としつつ、また、政府の財政支出とその財源を分析することから、国と自治体の役割分担に関わる視点も具備した、規範論を検討する。

次に第2章から第4章では、各要素の特質に配慮しつつ、第1章で提示した分類論と規

²⁹ 寺西（2000）p.68。

範論に基づき事例分析を行い、アメニティの要素の保全に関わる費用負担の現状と課題を明らかにする。各章では、古都鎌倉の緑地（神奈川県鎌倉市，第2章），姨捨の棚田（長野県千曲市，第3章），城下町松代の町並み（長野県長野市，第4章）をそれぞれ分析対象とした。これらは，各要素の今後の保全体系を検討するうえでも，示唆に富む事例である。

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」（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いえる。

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。棚田とは「傾斜地に階段状をなし，畦畔をつけてひらかれた小区画の水田」³⁰であり，今日，「日本の原風景」の一つとして評価されているが，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り，アメニティの観点から棚田保全の現状と課題を考えるうえで，示唆に富む事例といえる。

以上の2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が，①特別な町並みからなにげない町並みという対象の拡がり，②なにげない町並みから暮らしの想いをすくい取るという対象の深まり，③町並み保存運動から町並み運動という運動論自体の深まりが起こっている（西村 1999, 2002）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。実際，こうした「なにげない町並み」を保全するための取り組みも行われてきており，これらの成果について検証することが求められる。本稿は，市民らによって，地域の魅力を再発見しながら，町並み保全を進めつつある長野県長野市の松代地区を事例とする。町並み保全については，後述する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，他の制度を扱ったものは総体的に少なく，松代の事例は一定の示唆を持つといえる。

終章では，これらの事例を総括してまとめ，今回の分析で明らかにされたことと，今後の課題について提示する。ここでは，事例間の共通点や相違点，および規範論に対する示唆を確認しつつ，さらなる検証が求められる点について指摘していく。さらに，今後の研

³⁰ 中島（1999） p.13。

究で重要になるものの、本稿では十分に扱えなかった点に言及し、本稿のまとめとする。

参考文献

- ・ 池上惇（2000）「アメニティの経済学」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学会年報』（5）pp.49-59.
- ・ 植田和弘（1996）「環境保全と費用負担」『環境情報科学』Vol.25（3）pp.18-22.
- ・ 植田和弘（2002）「環境政策と行財政システム」寺西俊一・石弘光編『環境保全と公共政策』（岩波講座 環境経済・政策学 第4巻）岩波書店，pp.93-122.
- ・ 植田和弘（2005a）「都市と自然資本・アメニティ」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市のアメニティとエコロジー』（岩波講座 都市の再生を考える 第5巻）岩波書店，pp.5-18.
- ・ 植田和弘（2005b）「環境税における汚染者負担と受益者負担」『環境情報科学』Vol.34（2）pp.3-6.
- ・ 大森正之（2003）「マーシャルにおける都市アメニティ保全の理論と政策」『政経論叢』Vol.71（5・6）pp.105-140.
- ・ 大森正之（2004）「ピグーにおける環境問題の事例・原因・処方箋」『政経論叢』Vol.72（6）pp.343-377.
- ・ 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』Vol.30（2）pp.47-54.
- ・ 川勝健志（2006）「環境政策の政府間機能配分論——地方環境税を中心に」『経済政策ジャーナル』Vol.4（1）pp.85-111
- ・ 木原啓吉（1982）『歴史的環境——保存と再生』岩波書店.
- ・ 木原啓吉・伊東孝（1981）「アメニティ（Amenity）を考える」『地域開発』（205）pp.1-10.
- ・ 後藤和子（2005）「環境と文化のまちづくり」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市のアメニティとエコロジー』（岩波講座 都市の再生を考える 第5巻）岩波書店，pp.155-183.
- ・ 後藤和子（2013）「創造的まちづくりと地方財政」重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣，pp.81-100.
- ・ 作間逸雄（2000）「アメニティー・ケイパビリティ・風土——風土を取り戻すために」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学会年報』（5）pp.76-89.
- ・ 塩野谷祐一（2012）『ロマン主義の経済思想——芸術・倫理・歴史』東京大学出版会.
- ・ 寺西俊一（2000）「アメニティ保全と経済思想——若干の覚え書き」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学会年報』（5）pp.60-75.

- ・ 中島峰広 (1999) 『日本の棚田——保全への取組み』 古今書院.
- ・ 西沢保 (2013) 「創設期の厚生経済学と福祉国家——マーシャルにおける経済進歩と福祉」『経済研究』 Vol.64 (1) pp.76-93.
- ・ 西沢保・小峯敦編 (2013) 『創設期の厚生経済学と福祉国家』 ミネルヴァ書房.
- ・ 西村幸夫 (1999) 「新・町並み時代が目指すもの」全国町並み保存連盟編『新・町並み時代——まちづくりへの提案』 学芸出版社, pp.191-199.
- ・ 西村幸夫 (2002) 「都市空間の再生とアメニティ」吉田文和・宮本憲一編『環境と開発』 (岩波講座 環境経済・政策学 第2巻) 岩波書店, pp.121-150.
- ・ 西村幸夫 (2004) 『都市保全計画——歴史・文化・自然を活かしたまちづくり』 東京大学出版会.
- ・ 西村幸夫 (2006) 「アメニティ」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学の基礎知識』 有斐閣, pp.394-395.
- ・ 西村幸夫 (2010) 「まちづくりの変遷」石原武政・西村幸夫編『まちづくりを学ぶ——地域再生の見取り図』 有斐閣, pp.57-73.
- ・ 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』 Vol.3 (1) pp.45-69.
- ・ 藤谷岳 (2012) 「自然保護のための費用負担——『コミットメント原理』の検証」一橋大学大学院経済学研究科博士号取得論文.
- ・ 宮本憲一 (1983) 「アメニティの政治経済学序説」『公害研究』 Vol.13 (2) pp.2-9.
- ・ 宮本憲一 (1989) 『環境経済学』 岩波書店.
- ・ 宮本憲一 (2007) 『環境経済学 (新版)』 岩波書店.
- ・ 諸富徹 (2002a) 「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』 (岩波講座 環境経済・政策学 第4巻) 岩波書店, pp.123-150.
- ・ 諸富徹 (2002b) 「地方環境税による環境管理——その理論的根拠と制度設計」『エコノミア』 Vol.53 (1) pp.43-74.
- ・ 諸富徹 (2008a) 「環境政策における費用負担原理」諸富徹・浅野耕太・森晶寿編『環境経済学講義——持続可能な発展をめざして』 有斐閣, pp.211-226.
- ・ 諸富徹 (2008b) 「環境政策の新しい課題——分権化とグローバル化」諸富徹・浅野耕太・森晶寿編『環境経済学講義——持続可能な発展をめざして』 有斐閣, pp.125-143.
- ・ 除本理史 (2004) 「環境再生の課題と費用負担問題」久保庭眞彰編『環境経済論の最近の展開 2004』 Discussion Paper Series (B.30) pp.17-44.
- ・ Hodge, I. (2000) “Agri-environmental Relationships and the Choice of Policy Mechanism”, *The World Economy*, Vol.23 (2) pp.257-273.
- ・ Marshall, A. (1961) *Principles of Economics*, 9th (variorum) ed., with annotations

- by Guillebaud, C.W., Vol. I Text, Vol. II Notes, Macmillan (馬場啓之助訳 (1965-67) 『経済学原理』 I-IV, 東洋経済新報社) .
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. (1980) *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed., McGraw-Hill. (木下和夫監修・大阪大学財政研究会訳 (1983-84) 『財政学—理論・制度・政治』 有斐閣) .
 - Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc. (米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳 (1997) 『地方分権の財政理論』 第一法規出版) .
 - OECD (1977) *Environmental Policies in Japan*, OECD (環境庁国際課監修, 国際環境問題研究会訳 (1978) 『日本の経験—環境政策は成功したか』 日本環境協会) .
 - Ruskin, J. (1857) *The Political Economy of Art*, Included as *A Joy for Ever* in Cook, E. T., Wedderburn, A. eds. (1905) *The Works of John Ruskin*, Vol.16, George Allen (宇井丑之助・宇井邦夫訳 (1998) 『芸術経済論—永遠の歓び』 巖松堂出版) .
 - Smith, D. L. (1974) *Amenity and urban planning*, Crosby Lockwood Staples (川向正人訳 (1977) 『アメニティと都市計画』 鹿島出版会) .

第1章 アメニティの経済的特質と費用負担論*

はじめに

本章では、本稿の分析枠組みを提示する。まず第1節では、アメニティの経済的特質をいくつかの論者の議論を参照しつつ整理する。ここでは、「日本で最初に経済学分野からアメニティ保全をめぐる政策課題に正面から踏み込んだ」¹とされる宮本憲一の議論をはじめ、いくつかの議論をレビューし、その共通点や相違点について検討する。そして、これらの議論を踏まえつつアメニティの特質をまとめ、その保全のためには何らかの政策的介入が求められることを確認する。さらに、政策的介入を行うためには、そのために必要となる財源をどのように調達するか、という費用負担問題を解決する必要があることを指摘する。

第2節では、費用負担に関する先行研究を整理する。はじめに、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について、様々な考え方がありうることを示す。そして、どのような財源調達方法を採用するか検討するためには、費用負担をめぐる規範的な考え方や、実際の費用負担がどのようになっているかを踏まえる必要があることを指摘する。次に、上記のような論点を検討してきた環境経済学における費用負担論がどのようなものか、代表的な論者の議論を以下の3つの段階に分けて整理する。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）。そして、分類論については寺西俊一の議論を中心に、規範論については植田和弘と諸富徹の議論を中心に検討する。

第3節では、権利配分と費用負担の関係を検討するために、植田および Ian Hodge らの議論がどのようなものであるか解釈していく。第3節で言及するように、どのような費用負担とすべきかを検討するためには、対象事業の関係主体間の権利配分がどのようになっているかを考慮することが求められる。そしてこの点を検討する上で、Hodge の提示した「参照水準 (reference level)」という概念が有益であることを指摘する。

第4節では、Hodge らの議論に依拠しつつ、費用負担の規範論について、さらに検討を進める。まず費用負担の規範論を検討する前提として、「受益者負担」という概念をめぐってこれまでどのような議論がなされてきたのか、過去の財政学における議論を踏まえつつ整理する。そして、植田と諸富の議論で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、財源調達ルールとする）を「原因者負担」、「受益者負担」、「納税者負担」に分

* 本章は、吉村武洋（2013）「ルーラル・アメニティ保全のための財政支出——日本の棚田を素材にして」『財政と公共政策』Vol.35（2）pp.96-114の一部を大幅に加筆・修正したものである。

¹ 寺西（2000）p.68。

け、費用負担者、負担配分、適用の条件を、他の先行研究を参照しつつ検討していく。以上の整理をもとに、アメニティ保全の費用負担のあり方について、規範的な考え方を示す。

第5節では、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・自治体の役割分担と財政支出の分類について検討する。まず、政府間の役割分担に関する先行研究を紐解きつつ、アメニティ保全に関わる役割分担および負担配分について、規範的な考え方を検討していく。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ていることを指摘し、分析のために必要となる財政支出の分類を提示する。

最後に第6節では、第2章以降の事例についてどのような手順で分析するかを示す。さらに、理論的観点から各章で扱う事例を位置づけ、第2章以降の事例分析へつなげていく。

1. アメニティの経済的特質

これまでも、いくつかの研究で経済学的観点からみたアメニティの特質について議論されてきた。ここでは、「日本で最初に経済学分野からアメニティ保全をめぐる政策課題に正面から踏み込んだ」²とされる宮本憲一の議論をはじめ、いくつかの議論をレビューし、その共通点や相違点について検討していく。次に、これらの議論を踏まえつつ、アメニティの特質をまとめ、政策的介入の必要性を確認する。

(1) 宮本憲一の議論

宮本はアメニティを「市場価格では評価できないものをふくむ生活環境」としたうえで、アメニティの「経済学的特徴」として、以下の3点を挙げている³。

第1に、アメニティは地域固有財 (location-specific goods) としての特徴をもっているという点である。すなわち、アメニティは地域固有のものであるため代替することはできず、それを有する地域に住むか出かけない限り、享受することができない。そして、アメニティは地域に固着しているために、他の財と同じように商品として売買することは困難であり、アメニティには地域的不均等があるとしている。

第2に、アメニティは歴史的ストックを含むという点である。アメニティの要素には、図書館や学校といった社会資本も含まれるため、フローとして短期的に供給できるものもある。しかし、長い歴史の中で人間の営みから生まれた歴史的文化財などは、一朝一夕に供給することはできない。このような歴史的ストックの中には、一度破壊・喪失すると復元できないものがあり、「アメニティの喪失は不可逆的で絶対的な損失をまねく」⁴こと

² 寺西 (2000) p.68。

³ 以下の記述は、宮本 (2007) pp.81-82, pp.130-131 による。この内容については、宮本 (1983, 1989) とほぼ同様である。

⁴ 宮本 (2007) p.130。

があるとしている。

第3に、アメニティの享受について、社会的不平等が生じる可能性があるという点である⁵。宮本は「たとえば海・湖や河川とその沿岸の風景はだれもが享受でき、また容易に入場して楽しめる空間である」⁶としているが、「土地の私有性とその土地を大規模な資本が自由に利用独占する営業権がみとめられている社会では、アメニティを商品としての価値をもつものにかえて、土地や空間の交換価値を高める…またアメニティのある環境を企業や個人が所有あるいは利用独占する傾向がある」⁷と、個人や私企業によるアメニティの利用独占に警鐘を鳴らしている。そして、このようなアメニティ享受の社会的不平等を打開するために、「市場原理を規制する公共的介入がどうしても必要なのである」⁸としている。

この第3の指摘は、アメニティの要素の中には、その享受に社会的不平等が生じることが望ましくないものもある、という指摘と解釈できる。換言すれば、国家として、あるいは自治体として国民や市民にその享受を保障することが求められるアメニティの要素が存在する、ということである（ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとしてのアメニティ、ただし宮本自身はこのような言葉を明示的には用いていない）。このような宮本の指摘の背景には、「誰もが住み心地のよい状態にあるべき」という宮本の思想を読みとることができる。もちろん、すべてのアメニティの要素について、このようなことが言えるかは検証が必要であり、これは一定の価値判断が求められる問題である。「住み心地のよさ」の定義や、社会的状況等によって、具体的な対象がナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとされるか、判断が異なるものもあろう。しかしながら、アメニティという概念が、人々の生活と密接に関係していることを踏まえれば、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとして保障すべきものがあることは、アメニティの特徴として考慮すべき点といえる。

(2) 他の論者との共通点と相違点

①丸尾直美の議論

宮本と同じく日本で先駆的にアメニティについて経済学の観点から論じた丸尾直美は、アメニティの概念を「環境、特に住環境の快適さないし魅力を指す」⁹とし、本稿の序章で紹介した Smith の議論や英国をはじめとする欧米のアメニティに関する議論を紹介している。

さらに、丸尾（1983）では、アメニティを、「快適で魅力ある環境」としたうえで、そ

⁵ この点について、宮本（2007）では「アメニティは本来は非排除性と集団消費性をもった公共財である。ことばをかえれば、非分割性や非独占性をもつものといってもよい」（p.131、ただし傍点は筆者）とも、言及されている。

⁶ 宮本（2007）p.131。

⁷ 宮本（2007）p.131、一部略。

⁸ 宮本（2007）p.131。

⁹ 丸尾（1980）p.26。

の内容構成について、広義には安全で衛生的な環境や好ましい近隣の人間関係をも含むが、通常は環境の快適さと魅力を指すとして、以下の具体例を挙げている¹⁰。すなわち、a.歴史的景観・歴史的建造物等文化の保全・発展、b.五感にとっての快適性（美観やにおい、静けさ、食生活の楽しさなど）、c.自然の保全、d.多様性と個性、e.便利性を挙げている。そして、その特徴についての議論をまとめると、以下の通りとなる¹¹。すなわち、①アメニティの要素の破壊によって希少性が高まる一方で、物質的豊かさや余暇時間の増加によって需要が増加し、その経済的価値が高まる、②公共財的（消費における非排除性と非競合性を有する¹²）であるか外部経済効果が大きい、③便益が金銭的に評価しにくい、④一度破壊されると再生が不可能か著しく困難な場合が少なくない、⑤供給が限られているために、どんなに国民一般が豊かになっても一部の金持ちや特権階級だけが享受できるようになってしまう可能性がある（地位にかかわる財（positional goods）としての性質を持つ）としている。

これらを見ると、地域固有財としての性質や歴史的ストックを含むことを明示的には議論していない、といった点に違いを見出すことができるが、宮本の議論にほぼ包摂されることがわかる¹³。特に、⑤について、丸尾（1983）では政策的介入によって「アメニティ財の最適（資源配分の観点からみて効率的）配分へ近づけるだけでなく、『地位にかかわる財』に平等的にアクセス（接近）できるので公正上の観点からも好ましい」¹⁴とされている。これは、アメニティの要素を一部の金持ちや特権階級のみが享受できるようになることは望ましくなく、だからこそ政策的介入が「公正上の観点」から必要である、という議論といえる。丸尾も、アメニティはナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとしての性質を有する、としていることの証左である¹⁵。

¹⁰ 丸尾（1983）p.52。

¹¹ 以下の議論は丸尾（1983）pp.52-57をまとめたものである。同様の議論は丸尾（1984, 1997）でもなされている。

¹² 丸尾（1983）では、「料金を払わない人を排除することが不可能あるいは困難であり、多くの利用者が同時に消費利用してもベネフィットがそこなわれないような場合」（p.57）とされているが、これは消費における非排除性と非競合性と換言できる。

¹³ ただし、丸尾の近年論考では、これらの性質がより明示的に位置づけられている（例えば丸尾（2008）を参照）。

¹⁴ 丸尾（1983）p.57。

¹⁵ 丸尾（1997）でも、「緑や水辺のような自然環境が基本財（primary goods）であるとするれば、公正の観点からも公的機関が関与し、長期的社会的観点に立って、自然環境を保全し改善するとともに、自然環境を誰もが享受できるように、これを公共的に供給することが必要となる…歴史環境や文化に関しても、それがメリット財であることも考慮すると、分配の公正という観点からその享受の機会の平等化の政策をとることが正当化される」（p.50、一部略）とされており、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとしての観点を考慮している。

②植田和弘の議論

また植田和弘は、アメニティを「地域固有の素材とそこに住む人々の知恵や生活文化との相互作用の中で醸成される住み心地のよさ、生活の質のこと」¹⁶と定義したうえで、その特質としては以下の点を挙げている。すなわち、①土地固着性がある地域固有財であること、②分割不可能性があるためにアメニティを構成する個別要素ごとの価値を測定することが本来的に困難であること、③具体的項目ごとに程度は異なるが、公共財的性質（共同消費性と排除不可能性）を有すること、④歴史的ストックを含むために、供給が固定的でありまた不可逆的性質を有することを挙げている¹⁷。

植田の議論も、宮本の議論にほぼ包摂されるものであるが、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムの観点で明示的には議論されていない、地域固有財に対する評価が異なる、といった違いを見出すことができる。このうち、地域固有財に対する評価について、宮本は、その土地に行かなければアメニティを享受できない点を強調しているのに対し、植田は「例えば、その地域にしかない名産品の消費者は、その産品そのものの価値に加えて、その産品が生産される河川や風景、そこに住む人々との交わりをイメージしながら消費している…単なる産品の消費ではなく、その背後にあるアメニティを合わせて消費している」¹⁸とし、便益を享受できる主体をやや広く設定している。近年のICTの向上や産直ブームなどを踏まえると、この点はこの先ますます重要性を増していくものと考えられる。

③Ian Hodge の議論

さらに、本稿で依拠する Ian Hodge は主としてルーラル・アメニティを念頭に置きながら、アメニティは自然環境の結果のみではなく、人類による特定の歴史的・現代的な利用形態の結果として生じるものとしている¹⁹。ここには、意図的なものもあれば、副産物として生じたものもあるとしている。そして、その消費形態としては、直接利用（土地や自然資源、財産の諸相を直接消費することによって効用を得る）、非利用（オプション価値や存在価値²⁰）、派生（derived）利用（自然や農村の映画、生産地である農村風景を思い浮かべながら消費するチーズ）があるとしている。

アメニティの特質に関する Hodge の主な主張をまとめると以下の通りになる。すなわち、①アメニティは特定の地域に特有（unique）であること、②歴史的・文化的連関によって

¹⁶ 植田（2005a）p.5。

¹⁷ 植田（2005a）pp.13-15。

¹⁸ 植田（2005a）p.14，一部略。

¹⁹ 以下の議論は Hodge（1994）pp.23-29 をまとめたものである。

²⁰ オプション価値とは、現在利用しないが将来の利用可能性を残すことで生じる価値、存在価値とは、直接利用せずとも存在することそのものによって生じる価値である。これらの詳細については、例えば栗山ら（2000）を参照。ただし、栗山らは将来利用する可能性がある、という観点からオプション価値を利用価値に含めている。

アメニティのオリジナルな価値 (original value) は高められること、したがって③多くのアメニティは他のものと置き換えられず (技術的に復元可能であっても、それは原物と同じ価値を有しない)、また、④アメニティの存続は不確実であり、その喪失は不可逆である可能性があるということである。さらに、その便益の享受について考えると、⑤程度は異なるが非排除性と非競合性に特徴づけられる公共財的性質を有することを指摘している。

宮本の議論と比較すると、固有性や不可逆性の議論など、共通する部分もある。また、公共財的性質については、丸尾や植田の議論で指摘されていた内容と共通するものである。他方で宮本や丸尾が言及していた、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムの観点が議論されていない、といった違いを見出すことができる。

さらに、Hodge は便益を享受できる主体は地域的に広がりをもつと考えている点でも、宮本の議論と差異があると考えられる。宮本の「その地域に住むか、そこに出かけて行かぬかぎり、アメニティは享受できない」²¹という指摘に示されるように、宮本は一定の地域的範囲 (地域住民・訪問者) にとどまるような便益について、主として論じている。宮本は、「住み心地のよさ」という言葉に代表されるように、当該地域の居住者や当該地域への訪問者が直接現地で得られるような便益に、議論の焦点を当てているのである。これに対し、Hodge は直接利用のみならず、派生利用や非利用といった形で、便益が及ぶ地域的な広がりを念頭に置いている。このような便益の広がり植田の議論と類似するものであるが、Hodge は便益の享受に関する排除可能性の観点から、この点を議論している。

Hodge は、アメニティのいくつかの消費形態を念頭に置いたうえで、「アメニティの源泉を示す土地から離れてアメニティの消費が行われるにつれ、排除可能性が減少していくパターンが示唆される」²²としている。ここでは受益者として、土地の占有者 (occupiers, アメニティの供給者としても位置づけられる)、その地への訪問者、(その地を含む) 地域全般への訪問者、派生的な利用によって得られる価値 (derived values) や非利用価値の享受者、という4者が考えられている。そして、後者になるにつれ、その排除が困難となるとしている。したがって、一方では、占有者が利用できるようなアメニティの価値の要素については、財産の価値に組み込まれる場合もある。他方では、アメニティの存在によって、他の主体が利益を享受できる場合もあり、アメニティの存在によって利益を得る主体と、アメニティの供給主体とが異なる場合もあるとしている²³。

アメニティの概念が、人々の生活と密接に関係していることを踏まえれば、当該地域の居住者及びその地への訪問者に便益が及ぶ点は当然考慮される必要がある。しかし、派生

²¹ 宮本 (2007) p.130。

²² Hodge (1994) p.27。

²³ なお、自然保全政策を主たる対象とした宮本 (1978) では、「自然保全政策はこの地域の開発を差しとめるので、その代償が要求される」(p.51) とし、便益の供給者と受益者が異なる可能性を示唆している。

利用や非利用といった側面を踏まえれば、便益を享受できる主体は、当該地域の居住者やその地への訪問者に限らない。Hodge の文脈では、主に受益者の物理的な排除可能性について論じられているが、このことは、彼らがそれぞれ享受する便益の内容とその排除可能性が異なる、と換言することができる。すなわち、財産の占有者から、派生的な利用によって得られる価値や非利用価値の享受者まで、それぞれが主として享受する便益の内容は異なる。そして、直接的な利用によって得られる価値から、派生的な利用によって得られる価値、非利用価値となるにつれ、その享受から排除することは困難となり、アメニティの供給者がその対価を十分に受け取ることができない可能性があるのである。特に、当該地域の有するアメニティの評価が高まるほど、派生利用や非利用の重要性は高まるといえ、現地に居住したり訪問したりせずとも享受できる便益も多くなるといえる。具体的な事例を分析する際は、当該地域の居住者や訪問者のみならず、域外の人々にどのように評価されているのか（そして結果的に制度的にどのように位置づけられているのか）を検討することが、便益の享受主体を考える上で重要な論点となるといえる。

(3) アメニティの経済的特質のまとめ

ここまで、いくつかの論者の議論をみてきた。序章で定義したように、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り、自然や歴史的文化財など、様々な要素によって構成された物理的空間に帰結するものである。そして、ここまでの議論を踏まえれば、アメニティの経済的特質として、以下の点を挙げることができる。

まず第1に、アメニティは歴史的ストックを含む地域固有財としての性質を有している。したがって、地域に固着したアメニティを直接享受するためには、現地に居住するか訪問しなければならない。また、他のものと代替することは困難という固有性を有し、一度破壊すると復元することは非常に難しいという不可逆性を有している。第2に、アメニティの利用について、直接利用のみならず、派生利用や非利用といった形態がある。したがって、アメニティは地域に固着しているとしても、その便益の一部は直接現地に行かずとも享受可能である。受益者は、当該地域の居住者やその地への訪問者に限らず、地域的な広がりをもつ可能性がある。第3に、程度の差はあるが、アメニティは非競合性と非排除性に特徴づけられる公共財としての性質を有している。特に、派生利用や非利用については排除することは困難であり、アメニティの供給者は、その対価を十分に受け取ることができない可能性がある。第4に、便益の享受について、社会的不平等が生じ、そのことが問題となる可能性がある。換言すれば、その便益の享受がナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムと判断される場合があるという点である。ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムをどのように決定するかによって、その享受の不平等が問題となるかは変化し、ここ

では一定の価値判断が求められることになる。アメニティが「住み心地のよさ」に関わる環境的・文化的ストックであることを踏まえつつ、具体的な対象に応じて、考慮が求められる点といえる。

以上の経済的特質を踏まえれば、アメニティは市場機構によって十分に保全することは困難といえる。したがって、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になるが、ここで問題となるのが、政策的介入を行う際に必要となる財源をどのように調達するかという、費用負担問題である。なぜなら、アメニティ保全を含む、環境保全の促進のためには、「そのための施策が具体化されることに加えて、その実施にかかわる費用負担の仕組みが確立されなければ、政策としてはすすみえない」²⁴からである。

2. 費用負担に関わる議論の整理

前節で、アメニティの経済的特質から、市場機構のみで保全をすることは難しく、何らかの政策的介入が求められることを示した。政策手段を大きく分類すると、公有化をはじめとする政府による直接供給や土地利用規制に代表される直接的手段、課徴金や補助金等に代表される間接的手段、さらに情報公開や教育等に代表される基盤的手段に分けることができ、こうした環境政策手段の実行には財政支出を伴うものが多い²⁵。したがって、そのための財源をどのような論理から調達するか、すなわち費用負担をどのように考えるかが大きな問題となる。アメニティ保全を含む、環境保全の促進のためには、「そのための施策が具体化されることに加えて、その実施にかかわる費用負担の仕組みが確立されなければ、政策としてはすすみえない」²⁶からである。このような論点は、環境経済学の費用負担論の系譜に位置づけられるものであり、これまでもいくつかの議論がなされてきた。日本における代表的な論者としては、寺西俊一、吉田文和、植田和弘、諸富徹を挙げることができる²⁷。しかしながら、これらの議論について論者間でも用語の使い方など差異があり、また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。

そこで本節では、費用負担に関する先行研究を整理する。まず、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について、様々な考え方がありうることを確認する。そして、どのような財源調達方法を採用するか検討するためには、費用負担をめぐる規範的な考え方や、実際の費用負担がどのようになっているかを踏まえる必要があることを指摘する。

²⁴ 植田（1996） p.18。

²⁵ 植田（2002）。環境政策の手段の分類については、他にも除本（2010）を参照。

²⁶ 植田（1996） p.18。

²⁷ これは除本（2004）の「主な論者による費用負担原則の整理」（p.21）で提示されている論者である。

次に、上記のような論点を検討してきた環境経済学における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以下の3つの段階に分けて整理する。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）。そして、分類論については寺西俊一の議論を中心に、規範論については植田和弘と諸富徹の議論を中心に検討する。

(1) 様々な財源調達方法の存在と費用負担論の位置づけ

政策的介入に関わる費用負担問題を考える上で論点となるのは、(i) 誰が費用負担者となるか（費用負担者の確定）、(ii) 費用負担者の中でどのように負担を配分するか（負担配分方法の確定）という点である。そして、(i) と (ii) それぞれについて、様々な考え方がありうる。

例えば、ある基礎自治体（M市）が、行政区域内のアメニティ保全のために財政支出をしたとしよう。ここでM市の（普通）地方税の税収によって、必要な財源を調達することは容易に考えうる。この場合、費用負担者はM市の納税者²⁸となり、負担配分方法は当該地方税の構造に依存することとなるが、これのみが財源調達の方法ではない。

まずM市は、地方交付税交付金や国・都道府県からの補助金など、政府間財政移転を通して、他の段階の政府に財政的関与を求めることが可能である。この場合、費用負担者や負担配分方法は、国や都道府県がどのような財源によって財政移転を行っているかによるが、いずれも普通税収であった場合は、国や都道府県の納税者が費用負担者、負担配分方法は当該普通税の構造に依存することとなる。

さらにM市は、普通税の税収に加え、特定の用途のために目的税を創設することで財源調達することも可能である。例えば、いわゆる森林環境税のように、M市は森林保全に用途を限定した目的税を創設することが可能である。具体的な費用負担者や負担配分方法は創設した目的税の構造によるが、日本の多くの自治体で実施されている森林環境税のように均等割となれば、M市の納税者が普通税に加え、追加で一律の費用負担をすることとなる²⁹。さらには、M市の納税者一般からでなく、例えば水道料金に上乗せする形で水道利用者という特定の主体から財源調達することも考えうる。

このように同じ財政支出であっても、その財源を国や自治体の納税者全体に求めることも特定の主体に求めることも、それに対して様々な負担配分方法を考えることも、理論的には可能なのである。しかしながら、これらの財源調達方法は無原則に適用できるものではなく、多様な費用負担の方法の中でどれを採用すべきか、すなわち、環境政策実施の費用を誰がどのように負担すべきか、という規範的な議論を踏まえたうえで検討される必要

²⁸ もちろん実質的な費用負担者は、住民（企業を含む、国税の場合は国民）である。以下、同様とする。

²⁹ ただし、日本の状況を見れば森林環境税は主として都道府県レベルで実施されている。

がある。さらに、実際の費用負担がどのようになっているか明らかにすることで、規範と実態について相互に検討していき、よりよい費用負担システムを構築していく必要がある。以上の議論は、環境経済学における費用負担をめぐる議論（費用負担論）の系譜に位置づけられるものであり、これまでもいくつかの議論が展開されてきた。日本の代表的な論者として、寺西俊一、吉田文和、植田和弘、諸富徹を挙げることができる³⁰。しかしながら、これらの議論について論者間でも用語の使い方など差異があり、また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。費用負担をめぐる各論者が行っている議論が、必ずしも同じ次元のものでなかったことも、彼らの議論を整理することを難しくした要因といえる。

そこで本稿では、費用負担の議論を3つの段階、すなわち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）、という段階に分けて整理する。このうち、①はありうる費用負担について検討しているのに対し、②はあるべき費用負担について論じることとなる。したがって、②の段階では、どのような条件の際に当該費用負担とすべきか、という形で、適用するための条件について議論することが不可欠となることに、注意が必要である。さらに、費用負担を論じる中では、(i) 誰が費用負担者となるか（費用負担者の確定）、(ii) 費用負担者の間でどのように負担を配分するか（負担配分方法の確定）という2点をそれぞれ検討していく。

(2) 主な論者の議論とその解釈

①寺西俊一の議論

寺西（1997）は「<環境被害>に直接・間接に関連して発生ないし顕在化している様々な“諸費用”を一括して<環境コスト>（Environmental Costs）」³¹と定義し、これらの「環境コスト」について「誰が、どのような種類と範囲の“諸費用”を、どういう原理にもとづいて、いかなる制度的仕組みのもとで、費用負担すべきかという問題が避けて通れない検討テーマ…各種の<環境コスト>に関する公正な費用負担のルールとシステムをいったいどのように確立していくべきか」³²が問われているとしている。そして、寺西は「費用負担に関するルールを確立していく上で改めて検討されるべき負担原理について整理すると、論理的に言えば、次のような4つの原理を考えることができるであろう」³³とし、①「応能原理」、②「応益原理」、③「応因原理」、④「応責原理」³⁴という4つの考え方を

³⁰ これは除本（2004）の「主な論者による費用負担原則の整理」（p.21）で提示されている論者である。

³¹ 寺西（1997）p.2。

³² 寺西（1997）p.4、一部略。

³³ 寺西（1997）p.7。

³⁴ 後述するように、「応責原理」という名称は後に「応関原理」へと変更されている。

提示している。これは、寺西が「論理的にいえば」としていることから、本稿の整理に従えば、費用負担の分類論に位置づけることができる。

それぞれの内容をみていくと、①は「負担能力がある主体あるいは負担能力があるとみなされる主体に、その負担能力に応じて、費用負担を求めるという考え方」、②は「利益を受けている（または受けてきた）主体あるいは利益を受けるであろう主体に、その受益に応じて、費用負担を求めるという考え方」、③は「問題の費用の発生原因をつくりだした（または現につくりだしている）主体、すなわち原因者に、その原因に応じて、費用負担を求めるという考え方」、④は「問題に対する責任の程度に応じて、その費用負担を求めるという考え方」である³⁵。さらに寺西（2007, 2012）では、①～④の定義をほとんど変えず³⁶、それぞれを「Ability Principle」、「Benefit Principle」、「Cause Principle」、「Commitment Principle」と英訳している。

なお、④の「応責原理」という言葉について、寺西は「問題への関与（Commitment）のあり方を重視するという考え方で、『応関原理』といったほうがベターかもしれません」³⁷としており、最近の論考では「応関原理」という言葉を採用している³⁸。本稿でも、引用部分を除き「応関原理」という言葉を採用する。

寺西の「応関原理」には、2つの形がある。1つ目は、「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ふもの」³⁹である。具体的な事例としては、1980年に米国で制定された「包括的環境対処・補償・責任法」（通称「スーパーファンド法」）を挙げ、ここでは「『潜在的責任当事者』（Potentially Responsible Parties : PRPs）が特定され、それらの関係主体に対して汚染浄化の費用負担を求めるといふいわば『責任ある関与』（Responsible Commitment）が費用負担を求めるといふ根拠とされている」⁴⁰としている。

³⁵ 寺西（1997）p.7。

³⁶ 寺西（2007）では、それぞれ「当該費用について負担能力を有する関係主体に当該の費用負担を求めるといふ原理的な考え方」、「関係費用の支出によって何らかの利益を受けることになる関係主体に費用負担を求めるといふ原理的な考え方」、「当該費用のもともとの原因をつくりだした（あるいは、つくりだしている）関係主体に費用負担を求めるといふ考え方」、「当該費用の支出に対して何らかの責任を負うべき位置にある関係主体に費用負担を求めるといふもの」（pp.20-21）としている。同じく寺西（2012）では「当該費用について負担能力を有する関係主体に応分の費用負担を求めるといふ原理的な考え方」、「当該の事態から何らかの利益を享受している関係主体、あるいは当該費用の支出によって何らかの利益を受けることになる関係主体に、応分の費用負担を求めるといふ原理的な考え方」、「当該費用のもともとの原因をつくりだした（あるいは、つくりだしている）関係主体に応分の費用負担を求めるといふ原理的な考え方」、「当該の事態への『関与』のあり方を重視した費用負担の原理」（p.867）としている。

³⁷ 寺西・太下（2007）p.165。

³⁸ 寺西（2012）p.868。

³⁹ 寺西（2012）p.868。

⁴⁰ 寺西（2012）p.868、一部略。「責任ある関与」の費用負担上の意義について、例えば除

もう 1 つの費用負担の形が、「当該費用の支出に対して何らかの自発的な関与の意思を示す関係主体に応分の費用負担を求めるといふもの」⁴¹である。具体的な事例として、寺西（2005a）は、丹沢・大山の自然再生を念頭に置きつつ、「丹沢・大山を守りたいという思いをもっている多くの人々、あるいは、そういう思いをもって丹沢・大山の問題になんらかの形でコミットしたいと考えている多くの人々の『支払い意思』にもとづく『費用負担』のあり方」⁴²として、考察している。そして、このような費用負担を「いわば『自発的な関与』（Voluntary Commitment）にもとづく新たな費用負担の原理」⁴³として、位置づけている。

これらは、本稿の整理に従えば、費用負担者と負担配分方法の議論をしていると解釈できる。寺西の言葉に従えば、費用負担者は「負担能力がある主体あるいは負担能力があるとみなされる主体」、「利益を受けている（または受けてきた）主体あるいは利益を受けるであろう主体」、「問題の費用の発生原因をつくりだした（または現につくりだしている）主体」、「何らかの関与責任を果たすべき位置にある関係主体」および「何らかの自発的な関与の意思を示す関係主体」であり、その費用負担者の中で、「応能」、「応益」、「応因」、「応関」という負担配分によって費用負担することが論理的には考えられる、としているのである。

それでは、本稿の整理における費用負担の規範論および実態論については、どうであろうか。寺西（1997）は、以上の 4 つの「費用負担原理」を「今後の費用負担ルールを考えていく上での原理的な考え方を整理する際の基準として、一定の意義をもちうるもの」として示したうえで、「実際にこれらの原理を基準として各種の〈環境コスト〉に関する費用負担のルールを考えていくためには、さらに、いずれの原理にもとづくものがどのような種類の費用に対して理論的な優位性や実際的な有効性をもちうるかを具体的に検討していかねばならない…また、いったい何をもって、費用負担を求めるそれぞれの根拠となる〈能力〉〈利益〉〈原因〉〈責任〉とみなすかといった諸点についても…検討が必要」としている⁴⁴。ここでは、例えば「損害賠償に関する民事責任をめぐるルール」などの法学分野の考え方や、例えば「1970 年代以降、OECD が提唱してきた『汚染者負担の原則』のルール」などの経済学分野の考え方について、「原理的な突き合せによる総合的な検討が求められている」としている⁴⁵。しかしながら、寺西自身はどのようなときに 4 つの「費用

本（2007）を参照。

⁴¹ 寺西（2012）p.868。

⁴² 寺西（2005a）p.106。

⁴³ 寺西（2012）p.868。「自発的な関与」の費用負担上の意義について、例えば藤谷（2012）を参照。

⁴⁴ 寺西（1997）p.7。

⁴⁵ 寺西（1997）p.7。なお、寺西（1997）では上記の議論ののちに、次に検討されるべき論点として、「各種の費用負担の領域区分に係わる問題」があるとし、論理的には (i) 「私

負担原理」を用いるべきか、また実際の事例を4つの「費用負担原理」の観点から考察するとどのようになっているのか、という議論は行っておらず、他の論考でもそのような議論を見出すことは管見の限り困難である⁴⁶。

②吉田文和の議論

寺西の枠組みに基づきつつ、独自の費用負担論を展開したのが吉田文和である⁴⁷。吉田(1998)は「環境汚染被害に関連した支出のうち、どの種類の支出を、誰が、どの程度、支払うのかという問題が生じる。すなわち、支払い原理の問題である」⁴⁸とし、「支払い原理」として①「ピグー的原理」、②「OECDのPPP(Polluter Pays Principle, 汚染者支払い原則)」、③「支払い能力原理」、④「受益者負担の原理」、⑤「潜在的責任当事者の原理」を挙げている。これは、「支払うのかという問題」としていること、また寺西の「費用負担原理」に関する議論を引用していることから、本稿の整理に従えば、費用負担の分類論に位置づけることができる。

それぞれの議論を示すと、①については「社会的費用と私的費用の差(社会的限界生産物と私的限界生産物の差)に課税することによって、社会的費用の内部化をはかる」⁴⁹、②については「OECDのPPPは、もともと資源配分の合理性と国際貿易上のゆがみを是正することを目的として、『最適汚染水準』までの公害防除を課徴金によって徴収し、それでも発生する被害については例外として補償させるが、全被害救済や環境復元についてPPPを適用するかについては検討していない…あくまで汚染者の公害防止費用の第1次的な支払い(Polluter Pays)を定めたもの」⁵⁰、③については「例えば、旧ソ連原潜の放射性廃棄物処理施設の建設に日本が資金援助するような場合で、緊急度が高く責任当事者に支払い能力(応能原理)がない時には必要になる」⁵¹、④については「積極的な環境保全

的負担」(または「市場的負担」)、(ii)「公的負担」(または「公共的負担」)、(iii)「共同的負担」(これはさらに「連带的負担」と「共有的負担」に分かれる)それぞれに委ねるべき領域があるとしている(p.7)。そして、これらの論点を踏まえたうえで「各種の<環境コスト>についての費用負担システムに関する具体的な制度的仕組みの構築を進めていく必要がある」とし、既存のシステムとして「価格システム」、「料金システム」、「課税システム」、「基金システム」、「金融システム」、「保険システム」を挙げている(pp.7-8)。

⁴⁶ 確かに、後述する寺西(2005a)では、どのような条件下で「受益者負担」を適用できるか議論されているが、どのようなときに4つの「費用負担原理」を用いるべきかについて、その全体像は示されていない。

⁴⁷ 吉田(1998)において、「本補章(補足を除く)は…寺西俊一『<環境コスト>と費用負担問題』と、筆者も参加した座談会『“環境費用”の負担問題をどう考えるか』の討論に基づいて筆者の考えを整理したものである」(p.288, 一部略)としている。

⁴⁸ 吉田(1998) p.278。

⁴⁹ 吉田(1998) p.278。

⁵⁰ 吉田(1998) p.280, 一部略。

⁵¹ 吉田(1998) p.280。

の費用を、その環境保全の受益者が共同で負担するもの」⁵²、⑤については「アメリカのスーパーファンド制度のように、汚染者が不明、無資力の場合に、なんとしても関係者を探し出して、支払いをさせるためにできた規定」⁵³としている。

これらは、本稿の整理に従えば、費用負担者と負担配分方法の議論をしていると解釈できるが、「支払い原理」によっては、それぞれが明示されていないものもある。①についてみると、費用負担者は課税された主体であり、負担配分方法は課税の方法によって変化すると考えられるが、基本的には「社会的費用と私的費用の差」に応じた負担となると考えられる。②では費用負担者は「汚染者」であり、当該主体が必要な「公害防止費用」を負担するというものといえる。ここで、①の課税された主体を「汚染者」、必要な「公害防止費用」を負担配分の程度とすれば、②は①に位置づけることも可能といえる。他方で、③～⑤については、費用負担者はそれぞれ、「支払い能力」を有する主体、「受益者」、「関係者」となると考えられるが、どのような負担の配分となるかは、ここでは明示されていない。

さらに吉田（1998）は、上述の「原理」に対応して、「環境汚染に関連した支払いを、誰が最終的に負担すべきかという負担ルール（社会的制度）」、具体的には（a）「日本の『汚染者負担の原則』」、（b）「アメリカのスーパーファンド法」、（c）「オランダ・ドイツの土壤保全法」等があるとし、これと関連して、「共同補償や公的支出の原理が問題となる」としている⁵⁴。これは、「負担すべきか」としていることから、本稿の整理に従えば、費用負担の規範論を展開しているものと考えられることができる。他方で、（a）を除き具体的な制度となっている点を踏まえると、費用負担の実態論を展開したものとも解釈できる。さらに、上述した「支払い原理」と提示された「負担ルール」の対応関係は明示されておらず、またそれぞれの適用条件についても明示的には論じられていない。

これに対し、吉田（2010）は「環境汚染被害に関連した費用のうち、どの種類の費用を、誰が、どの程度支払うのかということが問題となる。すなわち、支払い原理の問題と制度設計の問題である」⁵⁵とし、吉田（1998）から議論がやや変化している。特に、吉田（1998）で言及されていた「負担ルール」という用語は該当箇所において使用されていない。さらに、「支払い原理」単独での議論でなく、「支払い原理の問題と制度設計の問題」と一括しており、具体的な項目としては（i）「ピグー的原理」、（ii）「支払い能力原理」、（iii）「受益者負担の原理」、（iv）「責任原理」、（v）「公的支出」を挙げている。

このうち、（i）は吉田（1998）の①とほぼ同じ内容の紹介を行っているが、「コースの

⁵² 吉田（1998） p.280。

⁵³ 吉田（1998） pp.280-281。

⁵⁴ 吉田（1998） p.281。

⁵⁵ 吉田（2010） p.94。

定理」と②が『『ピグー的原理』の一種』とされている点で異なっている⁵⁶。また、吉田(1998)の③と④に対応する(ii)と(iii)については若干記述が追加され、(ii)は「当該費用について負担能力をもつ関係主体に費用負担を求める考え方…緊急度が高く責任当事者に支払い能力がない時に他の参画者が資金援助をする場合をいう(応能原理)」⁵⁷、(iii)は「関係費用の支出によって何らかの利益を受けることになる関係主体に費用負担を求める考え方…積極的な環境保全の費用を、その環境保全の受益者が共同で負担する」⁵⁸とされている。さらに、吉田(1998)で言及された⑤は、「日本の『汚染者負担の原則』と「共同補償制度」を合わせて、「当該費用の支出にたいして何らかの責任を負うべき位置にある関係主体に費用負担を求める考え方」⁵⁹として(iv)に位置づけられている。以上の「支払い原理」に関する議論は吉田(1998)と同様に「支払うのかということが問題」としていることから、費用負担の分類論に位置づけることができる。さらに、(i)を除く(ii)～(iv)は除本・寺西(2006)の「応能原理」、「応益原理」、「応責原理」の定義を参照したと思われる記述となっていることから⁶⁰、寺西と同様の費用負担者、負担配分を考えることが可能である。

これに対し(v)は、「環境保全のための公的支出(税金からの支出)は、公共性と共同性が原理となる」⁶¹として位置づけられている。これは、他の「支払い原理」と同列に論じられていることから、本稿の整理における分類論を展開していると考えられる。ただし、費用負担者が納税者となることは明らかであるが、負担配分方法については明示されていない。

吉田(2010)では、以上の分類をもとにしながら、いくつかの費用負担の事例について紹介している。これは、本稿の整理に従えば、費用負担の実態論を展開していると解釈できる。しかし、主として(iv)に位置づけられる事例の議論となっており、当該箇所では他の「支払い原理」の事例に関する考察はほとんどなされていない。さらには本稿の整理

⁵⁶ 吉田(1998)においても、「コースの定理」については言及されているが、「ピグー的原理」に関連したものと位置づけられているように思われる(p.278)。

⁵⁷ 吉田(2010) p.99, 一部略。

⁵⁸ 吉田(2010) p.99, 一部略。

⁵⁹ 吉田(2010) p.99。

⁶⁰ 吉田(2010)の引用文献の一つとなっている除本・寺西(2006)では、「応能原理: ability principle」を「当該費用について負担能力をもつ関係主体に費用負担を求めるという考え方」、「応益原理: benefit principle」を「関係費用の支出によって何らかの利益を受けることになる関係主体に費用負担を求めるという考え方」、「応責原理: commitment principle」を「当該費用の支出に対して何らかの責任を負うべき位置にある関係主体に費用負担を求めるという考え方」としており、これらは吉田(2010)の「支払い能力原理」、「受益者負担の原理」、「責任原理」とほぼ同じ記述である。なお、吉田(1998)では「負担ルール(社会的制度)」としており、「負担ルール」と「社会的制度」が同じものとして位置づけられているように読める。

⁶¹ 吉田(2010) p.102。

における費用負担の規範論についてみると、「緊急度が高く責任当事者に支払い能力がない時に他の参画者が資金援助をする場合」、「公共性と共同性が原理」といった形で、採用条件について言及していると思われる箇所もある。しかしながら、「支払い原理」相互の関係やそれぞれに関わる採用条件、適用に関する優先順位等についての論考は見当たらないことから、吉田（2010）において規範論が展開されていると解釈することは困難である。

③植田和弘の議論

植田（1996）は、「環境を保全すること、あるいはそのための環境政策を実施するには費用をとまなう…望ましいと考えられる環境保全のための施策が実行されない原因は、そのための費用を誰がどれだけ負担するのかに関する社会的合意が形成されないことにある場合がしばしばである」⁶²とし、「環境保全を促進するためには、そのための施策が具体化されることに加えて、その実施にかかわる費用負担の仕組みが確立されなければ、政策としてはすすみえない」⁶³と費用負担を論じる意義を示している。そして、「一般に、環境費用の負担に関する基本原則は、対象とする環境問題の性格と活用される環境政策手段に対応して、次の3つに分類することができる」⁶⁴とし、①「汚染者(原因者)負担の原則(Polluter Pays Principle)」（以下植田の議論におけるPPPは①を指す）、②「受益者負担」、③「公共負担」を挙げている⁶⁵。

このうち、①はOECDが「環境政策の国際経済面に関する指導原理」（1972年5月26日）で提唱した「もともと…国際貿易上の各国の競争条件を均等化する、すなわち公正な自由競争の枠組みをつくるための原則で…PPPというルールのもとで公正な競争をしよう」⁶⁶というものである。ここでは、「環境悪化を引き起こす活動を行った原因者が、その環境悪化にとまなう外部不経済を内部化するための費用を負担するのが公正」⁶⁷とされたのである。さらに、「実質的にOECDのPPPは、ピグー的課税すなわち経済学にいう最適汚染水準を実現するための課徴金政策と解され…PPPを適用することが資源配分上も効率的」⁶⁸と位置づけられたとしている。これに対し、「わが国におけるPPPは公害対策の正義と公平の原則とされ、原則が適用される範囲も、いわばフローとしての汚染物質に対する最適汚染水準までの公害防除にとどめず、全環境対策の領域まで拡大されている…PPPの対象を防止費用だけに限定することはできず、ダメージ救済費用やケース・バイ・

⁶² 植田（1996）p.18, 一部略。

⁶³ 植田（1996）p.18。

⁶⁴ 植田（1996）p.18。

⁶⁵ 植田（1996）は「環境費用の負担に関する基本原則」を「環境費用負担原則」（p.20）とも言い換えている。

⁶⁶ 植田（1996）p.19, 一部略。

⁶⁷ 植田（1996）p.19。

⁶⁸ 植田（1996）p.19, 一部略。

ケースで判断すべきではあるが、いわゆる蓄積性汚染に対する環境復元（原状回復）費用にも適用されるべき」とされており、「こうした考え方は日本独自の特殊なものと考えられてきたが…むしろ国際的に普遍性をもつ考え方になりつつある」と位置づけている⁶⁹。

これに対し、②は「ある環境改善のための事業が、特定の地域や階層の人びとに特別の利益をもたらすような場合に、その受益を根拠に適用される費用負担原則」⁷⁰である。ここでいう「特別の利益」について、植田（1996）は「たとえば、自治体の都市計画やアメニティ施設の整備によって環境水準が向上し、そのことによって、期せずして土地などの財産価値の上昇や商店街での売り上げの増加が生じた場合…つまり、公的資金による環境改善事業が特定の地域や人びとに私的利益をもたらす場合」⁷¹としている。そして、「この私的利益は公共に還元され、事業費用の少なくとも一部はそこから賄われるべきとするもの」⁷²と②を位置づけている。さらにこの「特別の利益」には、「環境改善事業が行われることによって、本来支払われなければならなかった費用を支払わなくてよくなった、あるいは貨幣的には換算しにくいけれども通常は得られない便益がその事業によって得られた」⁷³場合も含むとし、具体例として上流における農業生産活動に対する「特別の規制」によって、下流の水道事業において実施しなければならなかった環境対策が不要になるケースを挙げている。ここでいう「特別の規制」は、通常の農業では求められないような規制を指すと解釈できる。

さらに植田（1996）では、①と②の関係について興味深い指摘がなされている。すなわち植田は、「この原則（受益者負担）は受益を根拠にしているもので、それ自体としては明確な原則であるが、実際の場面では、すでに述べた汚染者負担の原則と微妙な関係になることがある」⁷⁴として、湖の水を下流域の住民が水道水として利用しているケースを挙げている。ここで、この湖への汚染物質の流入を削減するために、集水域に住む人々に合成洗剤の使用禁止という手段がなされたとする。ただし、合成洗剤の代替物が開発されておらず、集水域に住む人々は禁止前と同一の生活水準を維持するには洗濯時間が長くなるなど一種の犠牲（費用）を払うことになるとしている。この時、この費用を誰が負担すべきかが問題となるが、ここで植田は「どちらの原則も適用可能であり、問題はどのような場合にどちらの原則を適用するのかという原則を確定すること」⁷⁵としている。そして上記の事例に対しては「湖集水域の人びとのみが特別の犠牲を払うことによって下流での水域が改善されているのであるから、その犠牲は汚染者として当然支払うべきというよりも、下流

⁶⁹ 植田（1996）p.19, 一部略。

⁷⁰ 植田（1996）p.19。

⁷¹ 植田（1996）p.19, 一部略。

⁷² 植田（1996）p.20。

⁷³ 植田（1996）p.20。

⁷⁴ 植田（1996）p.20, ただし（ ）は筆者加筆。

⁷⁵ 植田（1996）p.20。

域での受益者のための特別の犠牲とみなされるべき…したがって、この問題の場合には受益者負担の原則が適用されるべき」⁷⁶としている。すなわち、当該禁止措置を受けることになる洗剤利用者は、他の洗剤利用者と比較して「特別の犠牲」を払っていることから、「汚染者（原因者）」である洗剤利用者でなく、洗剤利用の制限による「受益者」である下流域の人々が費用負担をすべきとしているのである⁷⁷。

最後に③は「公園などアメニティのあるまちづくりのための施設整備…環境インフラストラクチャーの整備など…その公共性や共同性、さらにはその社会基盤的性格を根拠にして、社会の構成員が共同で負担した租税によって賄われるのが原則」⁷⁸としている。

以上の議論を見ると、植田は「費用負担原則」、「賄われるべき」、「賄われるのが原則」といった形で費用負担のあるべき方法について議論している。すなわち、本稿の整理に従えば、費用負担の規範論を展開していると解釈することができる。次に、費用負担者と負担配分方法についてみていくと、まず①について、費用負担者は「汚染者（原因者）」となり、負担配分については、当該主体が引き起こした問題解決に関わる費用を当該主体が負担する、という形になっていると解釈できる。②については、費用負担者は「受益者」となり、負担配分については、「特別の利益」の大きさに応じた負担をする、という形となっていると解釈できる。他方で③については、費用負担者は租税の負担者であることから納税者となることは明らかであるが、負担配分については明示的に示されていない。さらに、これらの適用の条件についてみると、①と②については「どちらの原則も適用可能…問題はどのような場合にどちらの原則を適用するのかという原則を確定すること」とされている。③については、当該事業が「公共性や共同性、さらにはその社会基盤的性格」を有する場合とされている。

なお、その他の段階の議論についてみると、包装廃棄物やスーパーファンド法に関する言及など、いくつかの実態論が展開されている一方で、分類論についての指摘は見当たらない。

④諸富徹の議論

諸富（2002a）は、「環境政策の実施には様々な費用がかかる。それを『環境保全費用』と呼ぶ。この環境保全費用は誰かが何らかの形で負担しなければならない費用だが、それを誰がどのように負担すべきなのか、その配分のルールが定められねばならない。これを『費用負担原理』と呼ぶ」⁷⁹と、それぞれ定義したうえで、「4つの費用負担原則」、すなわち①「原因者負担原則」、②「受益者負担原則」、③「納税者共同負担原則」、④「潜在的

⁷⁶ 植田（1996）p.20，一部略。

⁷⁷ さらに議論を展開したものが植田（2005b）であり、この点については後述する。

⁷⁸ 植田（1996）p.20，一部略。

⁷⁹ 諸富（2002a）p.123。

責任当事者負担原則および拡大原因者負担原則」に区別して議論している。ここでは「誰がどのように負担すべきなのか」という「配分のルール」として「4つの費用負担原則」が提示されていることから、本稿の整理に従えば、費用負担の規範論を展開していると解釈することができる。以下、「4つの費用負担原則」の費用負担者、負担配分方法、およびこれらを採用するための条件について、諸富の議論を見ていく。

まず①は、「もともと1970年代前半にOECDによって提唱され…その目的は、環境政策が国際貿易上の歪曲効果を生まないように各国の競争条件を均等化する」というもので、「環境政策が貿易および投資に関する国際的な資源配分の効率性を阻害しないようにする…明らかに効率性の観点から立てられた原則」と位置づけている⁸⁰。このように、①は効率性の観点から立てられたものであったが、「原因者ないしは生産者が、問題解決の責任と少なくともそれに要する第1次的な費用を負担すべきことを明確に打ち出している」⁸¹のものであり、「社会的公正の観念にも適っているため、国際的にも広く支持されてきた」⁸²と評価している。さらに「費用負担原理としての原因者負担原則と拡大生産者責任⁸³を確立することは、環境政策の実施にとって極めて重要」⁸⁴と①を位置づけている。そしてその根拠として「問題を作り出した主体が、当然問題を解決するための費用をも負担すべきだ」という意味で公平性の観念にも適っている…費用負担を回避しようとする原因者の環境負荷削減努力を誘発する…長期的には、この費用負担を根本的に削減するために、生産過程そのものを低環境負荷型に作り変えてしまうような技術革新が誘発されるであろう（動学的効率性）」⁸⁵と3点の効果を挙げている。

以上から、①において費用負担者は「原因者」となり、ここで当該主体は、問題解決に要する費用を負担することが求められていることが分かる。なおここでの配分について、諸富は事例分析を踏まえつつ「原因者が負担すべき総費用を各排出者に配分する際には、個々の排出者が総経費にどれだけ寄与したのかをできる限り正確に反映するような指標をつくり、それに基づいて総費用の配分を行うのが望ましい」⁸⁶としていることから分かるように、問題への寄与度に応じた負担配分を考えている。そして、「4つの費用負担原則」の中で、その諸効果から①が最も優先されるものとして位置づけられている。

これに対し、②は、「原因者負担原則とは対照的な費用負担原理…汚染原因者ではなく、

⁸⁰ 諸富（2002a）p.128，一部略。なお筆名は明記されていないが、同書の「用語解説」部分で「原因者負担原則（PPP：Polluter Pays Principle）」は「汚染原因者が負荷削減のための費用を負担すべきだとする原則」（p.239）とされている。

⁸¹ 諸富（2002a）p.129。

⁸² 諸富（2002a）p.128。

⁸³ 「生産者が製品の生産段階から廃棄段階まで実質的に責任を負うべきだ」という考え方（諸富 2002a, p.129）である。

⁸⁴ 諸富（2002a）p.129。

⁸⁵ 諸富（2002a）p.129，一部略。

⁸⁶ 諸富（2002a）p.148。

環境政策を実施することによって便益を受ける主体がその費用を負担すべき」という考え方としている⁸⁷。そして「このような考え方の適用事例の一典型は、農業環境政策の領域…もう1つの政策領域が森林保全」⁸⁸とし、具体例としてドイツの農業環境政策（肥料投下制限によって生じる農家の経済的損失を州政府が補償し、その財源を水利用者から徴収する「水料金」によって賄うという事例）と日本の神奈川県を含むいくつかの地方自治体で実施されている水源林保全事業（同事業の費用を水道料金に上乗せすることで賄うという事例）を挙げている。

諸富は、②が正当化される理由として、以下の2点を挙げている。1つが「ドイツの農業のケースのように、本来なら原因者負担原則が適用されるべきであるが、農業固有の事情によってその適用に限界が画されるような場合」⁸⁹である。具体的には「農業生産によって肥料の投下が不可欠で、他に代替財がない場合は、仮に原因者負担原則を適用しても負荷削減にはつながらず、農家の負担が増加するだけ…農業生産において技術革新を生み出す可能性も極めて低い」⁹⁰とし、上述した①を適用した場合の諸効果が期待できない場合を挙げている。このような場合は、「むしろ規制をしっかりと実施して環境負荷を削減し、それによって生じる経済的損失を補償するほうが望ましい」⁹¹としている。

②を正当化するもう1つの理由として、諸富は『外部経済』の存在を挙げている。諸富は具体例として森林の「公益的機能」を挙げ、「林業が立ち行かなくなって森林に人手が入らないままその荒廃が進行…そこで、公共部門が森林の整備を進めることで公益的機能の維持を図ろうという動きが目立ってきている。このことは、経済学の用語でいえば『森林が外部経済をもたらしている』という表現になる」⁹²としている。そして、「汚染問題のように外部不経済が発生している場合には、外部不経済の原因者に対して課税することが望ましい（ピグー税）。逆に外部経済が発生している場合は、その活動に対して補助金を与えて奨励することが正当化される（ピグー補助金）。したがって、森林の公益的機能に対しても何らかの形で公的助成を行うことが正当化される。この公的助成の財源の負担を、この政策によって特に利益を受ける主体に求めるというのが受益者負担の考え方」⁹³と②を位置づけている。

以上から、②において費用負担者は「受益者」となることは明らかであるが、当該費用

⁸⁷ 諸富（2002a）p.129，一部略。なお筆署名は明記されていないが、同書の「用語解説」部分で「受益者負担原則」は「環境政策の実施にともなって発生する環境改善の便益を享受する者が、政策実施にともなう費用を負担すべきだとする原則」（p.240）とされている。

⁸⁸ 諸富（2002a）pp.129-130，一部略。

⁸⁹ 諸富（2002a）p.130。

⁹⁰ 諸富（2002a）p.130，一部略。

⁹¹ 諸富（2002a）p.130。

⁹² 諸富（2002a）p.130，一部略。

⁹³ 諸富（2002a）pp.130-131。

をどのように配分するかに関する明示的な議論は見当たらないことが分かる。しかし、②が①とは「対照的な費用負担原理」であり、①では問題への寄与度に応じた負担配分を考えていることを考慮すれば、②においては、「便益を受ける」程度に応じた費用負担が求められると考えられる。さらに、②を採用する条件としては、①の諸効果が期待できない場合、『外部経済』の存在」を挙げている。

さらに③は、「つまり公的負担」と換言したうえで、「原因者負担原則を貫徹せず、結果として公的負担となるケース（消極的な公的負担）とむしろ積極的に公的負担が正当化されるケース（積極的な公的負担）がある。後者の『積極的な公的負担』が正当化される場合の原則こそが、ここで言う『納税者共同負担原則』とされている⁹⁴。

以上から、③において費用負担者は「納税者」となることは明らかであるが、負担配分については議論がなされていないことが分かる。また諸富は、具体的にどのような場合に③を採用すべきなのかは明示していない。ただし、下水道の建設・維持管理や廃棄物処理を事例に、当該事業の費用が「公的負担」になる根拠として、これらの公共サービスが公共財供給（非排除性と非競合性を特徴とする）という側面を持っていること、市民生活にとって不可欠な必需財としての性質を持っていること、という2点を挙げている。したがって、③を採用する条件として、費用負担の対象となる公共サービスが公共財供給という側面を持っていること、市民生活にとって不可欠な必需財としての性質を持っていることを必要条件としていることが分かる。

最後に④は、①と親近性を持つが同一ではなく、「浄化費用が最終的に公的負担となるのを避け、できる限り私人に費用を負担させるために『原因者』の概念をかなり広く取って設けられた原則が『潜在的責任当事者負担原則』…本来は直接的な原因者や潜在的責任当事者に費用負担を課すべきところだが、何らかの事情で彼らが発見できない場合、あるいは彼らに負担能力がもはや存在しない場合などに、次善的な費用負担原理として『拡大原因者負担原則』が適用」としている⁹⁵。そして「厳格な意味での原因者の捕捉が難しいのは、土壌汚染などの事後的な環境政策を実施する場合なので、これらの費用負担原則は主

⁹⁴ 諸富（2002a）p.131。なお筆者名は明記されていないが、同書の「用語解説」部分で「納税者共同負担原則」は「排水処理や廃棄物処理のように、個別的にやるよりは集合的に処理したほうが効率的な政策領域では、納税者が共同で（つまり租税によって）政策実施の費用を賄うことに意義がある。また、これらの政策による便益が公衆衛生の向上という形でかなり広範に及ぶことも、納税者共同負担原則を正当化する」（p.242）とされている。

⁹⁵ 諸富（2002a）pp.131-132，一部略。なお筆者名は明記されていないが、同書の「用語解説」部分で「拡大原因者負担原則」を「ストック汚染の場合等では、直接的な原因者だけでなく間接的な責任を踏まえて費用負担を求める」（p.239）、「潜在的責任当事者負担原則」を「ストック汚染除去の費用を賄うため、責任者概念を、当該汚染行為を直接行った当事者だけでなく、現在および過去において汚染された土地・施設を所有・管理していた者、あるいは汚染物質の所有・運搬・処理の準備に関わった者にまで拡張している点に特徴がある」（p.241）とされている。

として事後的な環境保全費用の負担原理として機能することになる」⁹⁶と位置づけている。

以上から、④において費用負担者は「潜在的責任当事者」や「拡大原因者」となるが、負担配分方法については、明示的に議論がなされていないことが分かる。そして、④を採用する条件としては、直接的な「原因者」等が存在しなかったり負担能力を有さなかったりする場合に「次善的」に適用されるものとしている。

以上の費用負担の規範論を前提として、諸富は実際の制度の分析、すなわち費用負担の実態論を展開している。そして、いくつかの事例を踏まえたうえで、以下の点を指摘している。すなわち、できる限り①に忠実な費用負担システムを構築すべきであること、何らかの正当性がある場合を除き、「公的負担」の比率を必要以上に高めるべきでないこと、「原因者」が負担すべき総費用を配分する際は、できる限り正確にその寄与度を反映した指標をつくりそれに基づいた配分を行うこと、①が徹底できない場合は④を検討することがインセンティブ効果を踏まえれば望ましいが、そのためにはより説得的な論理を構築することが必要であることを指摘している。他方で、諸富（2002a）においては、分類論に対する言及はなされていない。

なお、諸富（2008a）は諸富（2002a）とほぼ同じ指摘をしており、「環境政策を実施していく際にかかるさまざまな費用を環境保全費用と呼ぶ。この環境保全費用は誰かが何らかの形で負担しなければならない費用だが、それを誰がどのように負担すべきなのか、その配分のルールを定める必要がある。これらのルールの束をまとめて費用負担原理と呼ぶ」⁹⁷とわずかに定義を変更している以外は、両者の内容にほとんど違いはない。

（3）費用負担の分類論

以上、代表的な4者の費用負担論を概観してきた。そして、本稿の整理に従って、各論者の議論はいずれの段階に分けられるものなのか、費用負担を論じる中で費用負担者と負担配分方法、採用条件はどのようになっているか、それぞれ検討してきた。

各論者の議論の段階を見ると、費用負担の実態論を除けば、主として寺西、吉田が分類論を、植田、諸富が規範論を展開していることが分かる。ここまで議論してきたように、費用負担の分類論と規範論は、論理的に分かれるものである。さらに、分類論が提示されることで、規範論で論じられる費用負担が、あらゆる費用負担の方法の中でどのように位置づけられるものなのか、より明確に示すことができる。したがって、ここではまず費用負担の分類論について検討していく。特に、寺西の「費用負担原理」が吉田の議論でも利用されていること、費用負担の評価軸としていずれの段階の議論を整理する際も有益であることから、寺西の議論をもとにしつつ、費用負担の分類論を検討していく。

まず寺西の議論に基づきつつ、費用負担の主体を以下の通りに定義する。すなわち、過

⁹⁶ 諸富（2002a）p.132。

⁹⁷ 諸富（2008a）p.212。

去、現在、将来において、負担能力があるとみなされる主体を「能力者」、利益を享受するとみなされる主体を「受益者」、問題の発生原因をつくりだすとみなされる主体を「原因者」、何らかの関与責任を果たすべき位置にある、または何らかの自発的な関与の意思を示すとみなされる主体を「関与者」とする。そして、負担配分としては、能力に応じた費用負担を「応能型」、受益に応じた費用負担を「応益型」、原因に応じた費用負担を「応因型」、関与の程度に応じた費用負担を「応関型」とする⁹⁸（以下、この意味で用いる場合は「」を付さない）。

さらに、吉田で指摘される「公的支出」、すなわち納税者による費用負担も、考える費用負担として提示することが必要である。国あるいは地方自治体が租税によって事業費を賄った場合、寺西の「費用負担原理」では、十分に整理することができないからである。寺西は、「応能原理」、「応益原理」を、財政学分野における租税論の考え方から着想したものと考えられるが⁹⁹、租税論は厳密には租税根拠論と租税負担配分論（租税原則）に分けられる。神野（2007）の整理に従えば、租税の根拠としては租税利益説と租税義務説が、さらに、前者の場合、租税負担配分としては「利益原則」と「能力原則」が、後者の場合、租税負担配分としては「能力原則」が結びつくことになる。

神野（2007）で指摘されるように、「租税とは政府が公共サービスを供給するために、強制的に無償で調達する貨幣」¹⁰⁰であり、「強制性」と「無償性」、「収入性」によって特徴づけられる。そして、租税論における「利益原則」や「能力原則」は、こうした「強制性」と「無償性」、「収入性」に特徴づけられる租税の負担配分に関する議論であり、ここでは個別の事業と納税者（費用負担者）は基本的に無関係なのである。これに対し寺西の提起した「費用負担原理」は、費用負担の対象となる事業と費用負担者の、直接的な連関を念頭に置いて想起されたものと考えられることができる。したがって、目的税のように、対象事業と費用負担者が一定の関係性を有していれば、寺西の「費用負担原理」によって整理することが可能となる場合もあるであろう。しかし、普通税のように対象事業と費用負担者が必ずしも連関していない場合、当該費用負担が能力に応じたものなのか（応能型）、受益に応じたものなのか（応益型）、原因に応じたものなのか（応因型）、関与の程度に応じたものなのか（応関型）、明確にすることができない。普通税を中心とする一般財源からの支出の場合、必然的に対象事業と費用負担者の直接的な連関が崩れてしまうのである。

なお金子（2012）で指摘されるように、「租税は、国民（住民）にその能力に応じて一般的に課される点に特色をもつ」¹⁰¹とされることから、租税収入を財源とした支出を、負

⁹⁸ ここでは、負担配分であることを明示するために、「原理」ではなく「型」としている。以下で、負担配分を論じる際も同様とする。

⁹⁹ 寺西（2005a）p.106。

¹⁰⁰ 神野（2007）p.151。

¹⁰¹ 金子（2012）p.10。

担能力を有する主体による応能型の負担として解釈することも考えうる。しかしながら、対象となる事業との関係でみると、当該費用負担が負担能力を有する主体による応能型の負担といえるかは、租税構造まで検討したうえで判断される必要がある。政府は様々な財源を利用しており、そこには所得税のように「応能原則」の観点から解釈されるものもあれば、地方税、特に固定資産税などのように「応益原則」の観点から解釈されるものも存在する¹⁰²。さらに、地方交付税交付金や補助金などの政府間財政移転を利用しているような事例も存在する。このような多様な財源を用いていることを念頭に置けば、税収を財源とした支出のすべてを、負担能力を有する主体による応能型の費用負担と解釈することは困難といえる。

したがって、目的税創設などもなされず、対象事業と直接的連関のない租税収入を財源とした場合がありうることを踏まえ、本稿では寺西の「費用負担原理」に新たな分類を追加する。すなわち、費用負担者として納税者¹⁰³、負担配分はここまでの議論とは別に政府間での負担配分、すなわち国・都道府県・市町村の中での負担配分によって整理する。したがって、ある段階の政府が全額負担する場合や、他の段階の政府も負担する場合（具体的な割合は様々なものが考えうる）が、ありうる負担配分として考えられる。なおここでいう「税」とは、「強制性」と「無償性」、「収入性」を特徴とする租税を指し、また特定の事業に対する財源調達方法である目的税は場合によっては含まない。例えば、森林環境税のように、使途が森林整備に特定され、費用負担者がその事業から便益を享受するとみなされる行政区域内の住民や企業であった場合は、当該費用負担を納税者による費用負担ではなく、受益者による費用負担に位置づけることで、費用負担を分類する。

なお、関与者による費用負担（および応関型の負担配分）とその他の費用負担との関係については、注意が必要と思われる。例えば、利他的な行動動機に基づくような自発的な費用負担がなされた場合、関与者による費用負担（「何らかの自発的な関与の意思を示す関係主体」による費用負担）とみなすか、受益者による費用負担とみなすかが問題となる。寺西の着想のもととなったと思われる Sen の議論によれば、「コミットメント (commitment)」とは、「その人の手の届く他の選択肢よりも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」¹⁰⁴という人々の「非一利己的 (non-egoistic)」な行為である。他方で Sen は、「他者への関心が直接に己れの厚生に影響を及ぼす」¹⁰⁵ことを指す「共感 (sympathy)」というキーワードも併せて提起している。したがって寺西の「応関原理」の独自性を生かすことを考えれば、「共感」に基づくような自発的な費用負担（例えば、寄付することによって

¹⁰² 詳細は神野（2007）参照。

¹⁰³ 前掲注 28 と同様、実質的な費用負担者は当然、国民や住民（企業を含む）である。

¹⁰⁴ Sen (1977) p.327 (邦訳, p.134)。

¹⁰⁵ Sen (1977) p. 326 (邦訳, p.133)。

喜びを得るようなケース)は、受益者による費用負担に位置づけることが有益と思われる。ただし、このような厳密な区分をするためには、寄付者へのアンケート等、人々の行動原理に関する実証的研究が必要となる。

また、「何らかの関与責任を果たすべき位置にある関係主体」による費用負担についても、どのような観点から「関与責任を果たすべき位置にある関係主体」と判断するかによって、他の費用負担との違いが不明瞭になる可能性がある。仮に、負担能力を有する主体、利益を享受している主体、原因をつくり出した主体を、「関与責任を果たすべき」主体とみなすのであれば、関与者はそれぞれ能力者、受益者、原因者とすることも可能と考えられる。寺西の「応関原理」の独自性を生かすことを考えれば、能力面や受益面、原因面とは異なる観点から「関与責任を果たすべき」と判断される必要があると思われる。

特定の費用負担者や負担配分に基づく判断するためには、本来であれば上記のような厳密な議論が求められる。しかしながら、こうした厳密な議論をするためには、様々な事例分析の積み重ねや費用負担者へのアンケート等が求められ、主として財政現象を分析対象としている本稿の範囲を超える。したがって本稿は、複数の論理で解釈可能な場合は、それぞれの観点から議論する程度にとどめ、より厳密な議論については、別の機会に論じることとする。

(4) 費用負担の規範論に関する議論の相違

次に費用負担の規範論について、各論者の議論を整理していく。前項で指摘したように、費用負担の規範論を主として議論しているのは植田、諸富である。まず植田(1996)は、「環境費用の負担に関する基本原則」として、(i)「汚染者(原因者)負担の原則」、(ii)「受益者負担」、(iii)「公共負担」を挙げている。これに対し、諸富(2002a)は、①「原因者負担原則」、②「受益者負担原則」、③「納税者共同負担原則」、④「潜在的責任当事者負担原則および拡大原因者負担原則」を挙げている。それぞれの定義を見ると、植田の(i)～(iii)と諸富の①～③はほぼ同一のものと位置づけることができる。しかしながら、費用負担者と負担配分、およびどのような条件の際にこれらを適用するかについては、いくつかの相違点がある。

まず費用負担者と負担配分についてみていくと、(i)と①における費用負担者について、植田が「汚染者(原因者)」、諸富が「原因者」となっており、いずれも上記で定義した原因者とほぼ同じものである。また負担配分についても、植田は当該主体が引き起こした問題解決に関わる費用を当該主体が負担する、諸富は問題への寄与度に応じた負担をする、としていると解釈できることから、いずれも応因型の負担配分となっている。

次に(ii)と②における費用負担者についてみると、植田、諸富ともに「受益者」としている点で同じである。しかし、具体的な中身を見ると、植田は「特別な利益」の享受者を「受益者」としているのに対し、諸富は「便益を受ける主体」を「受益者」としている。

諸富の「受益者」は上記で定義した受益者とほぼ同一であるのに対して、植田は諸富や上記の定義より「受益者」の範囲を相対的に狭く考えているように解釈できる。負担配分についても、植田は「特別の利益」の大きさに応じた負担、諸富は「便益を受ける」程度に応じた費用負担、としていると解釈でき、ともに応益型の負担配分といえるが、「受益」として考慮する範囲が異なっていると考えられる。これは、後述する日本でこれまでなされてきた「受益者負担」をめぐる議論が影響しているものと思われる。

最後に (iii) と③における費用負担者について、植田は「社会の構成員が共同で負担した租税」としていることから納税者であることは明らかであり、これは諸富と同一である。他方で、負担配分については、植田、諸富ともに明示的に議論していない。

次に、適用の条件についてみると、(iii) と③について、植田は当該事業が「公共性や共同性、さらにはその社会基盤的性格」を有する場合としている。これに対し、諸富は費用負担の対象となる公共サービスが公共財供給という側面を持っていること、市民生活にとって不可欠な必需財としての性質を持っていることを必要条件として挙げていると解釈できる。したがって、両者はほぼ同一の適用の条件を挙げているといえる。

これに対し、(i) と (ii) および①と②の適用条件については、相違が顕著となっている。諸富 (2002a) は、社会的公正の観念に適合していることや汚染削減努力の誘発、動学的効率性といった諸効果が期待できることから、「原因者負担原則と拡大生産者責任を確立することは、環境政策の実施にとってきわめて重要」としつつも、他に代替財がないなどの固有の事情があり上記の諸効果が期待できない場合、外部経済が存在する場合には、「受益者負担原則」(②) が正当化されるとしている¹⁰⁶。

これに対して、植田 (1996) は「この原則 (受益者負担) は受益を根拠にしているもので、それ自体としては明確な原則であるが、実際の場面では、すでに述べた汚染者負担の原則と微妙な関係になることがある」とし、具体例として湖の集水域に住む人々に合成洗剤の使用規制という手段がなされた場合を挙げ、「どちらの原則も適用可能であり、問題はどのような場合にどちらの原則を適用するのかという原則を確定すること」としている¹⁰⁷。この点についてより厳密な言及をしているのが植田 (2005b) である。そこで、次節では植田と諸富の議論で相違が顕著となっている、この点についてさらに検討し、もうひとつの相違点である「受益者」の位置づけについては、第4節で検討していく。

3. 権利配分と費用負担

前節では、費用負担をめぐる代表的論者の議論を概観し、分類論、規範論についてそれぞれ検討してきた。そして、植田と諸富の規範論では、「汚染者 (原因者) 負担の原則」と

¹⁰⁶ 諸富 (2002a) pp.128-131。

¹⁰⁷ 植田 (1996) p.20, ただし () は筆者注。

「受益者負担」、および「原因者負担原則」と「受益者負担原則」の適用条件について、相違が顕著であることを指摘した。

結論を先取りすれば、どのような費用負担とすべきかを検討するためには、対象事業の関係主体間の権利配分がどのようになっているかを考慮することが求められる。そしてこの点を検討する上で、Ian Hodge の提示した「参照水準」という概念は有益である。Hodge (2000) などで示されるように、外部経済・外部不経済の区別は、所有者がどのような責任や義務を負っているかに関する政治的判断に依存しており、それは「参照水準」という権利配分に関わる概念によってあらわされる。すなわち、諸富 (2002a) では「森林が外部経済をもたらしている」、「汚染問題のように外部不経済が発生している」といった形で、外部経済や外部不経済の区別は普遍的に決められることを示唆する記述となっているが、両者の区別は人々の財産権配分のあり方、すなわち「参照水準」に依存しているのである。したがって、「参照水準」がどのようになっているのかを踏まえることが、費用負担の方法を考察する上でも重要になるのである。

本節では、「汚染者負担」と「受益者負担」の適用条件について議論をより進めている植田 (2005b) と、Hodge らのいくつかの議論を紐解きつつ、権利配分と費用負担のあり方について検討していく。

(1) 植田和弘の議論

植田 (2005b) は、「環境税における汚染者負担と受益者負担およびその相互の関係」¹⁰⁸ について検討した論考である。植田は「環境税において汚染者負担と受益者負担のどちらの費用負担原則にもとづいて課税するのかは、明らかならばあいも少なくない。しかし、以下に示すようにそれほど明確ではないばあいも多いのである」¹⁰⁹として、以下のケースを提示している。すなわち、湖の水質悪化に対し、集水域に住む人々が汚水を「高度処理」する下水道を整備することになったとする。ここでいう「高度処理」とは、「通常の処理水準——下流域の住民が排出する汚水に対してはこの水準の処理がなされているとする——を超えて浄化する」¹¹⁰ことを指し、このような処理を実施しなければ下流域の住民が要求する水質は満たせない。ここで高度処理によって通常の水準の処理より多くの費用がかかる場合、そのための費用を誰が負担するかが問題となる。

この点について植田は以下のように述べている。すなわち「集水域に住む人びとが汚水を排出していることは確かであるから、汚染者負担の観点からは、集水域に住む人々が高度処理にともなう費用を負担するのは当然だという考えになる。しかし、受益者負担の観点からみれば、高度処理にしたことで下流域における水道水源の水質が改善したならば、

¹⁰⁸ 植田 (2005b) p.4。

¹⁰⁹ 植田 (2005b) p.5。

¹¹⁰ 植田 (2005b) p.5。

その水質改善による受益者は主としてその水道水源を利用する下流域の住民である。そうだとすれば、高度処理にともなう費用を、受益者たる下流域の住民が負担するというのも有力な考え方¹¹¹としている。そして、「どちらの原則を適用することも理論的には成立しうるので、現実にはどちらの原則にすべきかについて一般的な結論はない」¹¹²としたうえで、「この問題がおかれている状況や前提条件が重要」¹¹³とし、以下のような場合分けを行っている。すなわち、①「浄水享受権」が下流域の住民に認められ、かつ下流域の住民が求める水質が「浄水享受権」を具体化した水質である場合、②湖の集水域の住民や下流域の住民に平等に「汚水排出権」が設定され、通常の処理で汚水処理が十分な場合に分けられている。そして①の場合は「集水域に住む人びとが排出する汚水に対する高度処理は下流域住民の浄水享受権を尊重する限り不可欠であり、そのための費用は集水域の住民が負担しなければならない」¹¹⁴とし、②の場合は「高度処理が必要になるのは、下流域の住民からの要望にもとづくものである。湖の集水域の人びとは自らの汚水排出権を制約する高度処理をおこなうことによって下流域の住民に対して特別の便益を与えている…このばあい下流域住民に受益者負担を課す」¹¹⁵としている。すなわち、下流域住民に「浄水享受権」が認められている場合（集水域住民の立場に立てば「汚水排出権」が認められていない場合）は、「汚染者負担」を採用すべきであるとしている。他方で、下流域住民と集水域に住む人々に同程度の「汚水排出権」が認められている場合（下流域住民の立場に立てば「浄水享受権」が認められていない場合）は、「受益者負担」を採用すべきだとしているのである。

さらに植田は、「(上記の事例と)同様の構図は森林保全のための間伐事業と涵養された水源がつくりだす便益との関係についても認めることができよう」¹¹⁶とし、「このばあいにおいてもいずれの負担原則を適用することも可能」¹¹⁷としている。植田の議論をまとめると以下の通りとなる。すなわち、林業が商業的に成立していた時代において、間伐事業は林業の一部として実施され、そのことによって水源も涵養されていた。しかしながら、林業経営が成立しなくなると、森林所有者によって間伐も実施されなくなり、水源涵養機能は脆弱化していった。そこで、水源涵養機能を回復するために間伐事業などを実施する場合、どのような費用負担を考えるかが問題となる。先のケースと同様に、この場合も2つの場合を考えることができる。すなわち「森林所有者が従来実施していた間伐事業がおこなわれなくなったことが原因で、水源が涵養されなくなったという点に着目すれば、森

¹¹¹ 植田 (2005b) p.5。

¹¹² 植田 (2005b) p.5。

¹¹³ 植田 (2005b) p.5。

¹¹⁴ 植田 (2005b) p.5。

¹¹⁵ 植田 (2005b) p.6, 一部略。

¹¹⁶ 植田 (2005b) p.6, ただし () は筆者加筆。

¹¹⁷ 植田 (2005b) p.6。

林所有者に対して水源涵養機能低下の原因者として課徴金を課すことが考えられる」一方で、「森林が荒廃し水源涵養機能が低下した状態を所与とするならば、間伐事業が実施されることによって水源涵養機能が回復することになる。そのことによって発生する受益に着目するならば、水源涵養機能が回復することで恩恵を受ける水利用者から受益者負担金を徴収することも可能」なのである¹¹⁸。

このように、植田はいずれの「費用負担原則」を採用することも可能とし、「個々の具体的なケースにおいていずれの原則が適用されるべきかは、個々のケースの具体的事情によるのであるが、もっとも根底にあることは、念頭においている環境サービスを享受する権利や環境資源の利用権がどのように設定されているかという問題…より一般化していえば、環境と開発に関する権利がいかに設定されているかに依存しているのである」¹¹⁹としている。以上の植田の議論から明らかなように、2つの「費用負担原則」のうち、どちらを採用するかを考えるうえでは、関係主体それぞれの権利がどのようになっているか踏まえる必要があり、それに基づいた費用負担のあり方を検討することが求められるのである。

(2) Ian Hodge らの議論

植田の以上のような議論を考えるうえで興味深い指摘を行っているのが Ian Hodge らである。特に、Hodge の「参照水準」の考え方、およびそれに基づく政策対応の考え方は、所有者の権利配分を概念的に整理するうえで有益である¹²⁰。以下では、Hodge (1989, 2000), Bromley and Hodge (1990) を概観していく。

①Hodge (1989) の議論

Hodge (1989) は、英国の農村部における環境管理を念頭に置きながら、行為規制に対する農家への補償支払いのあり方について検討したものである。まず Hodge は、「農村の環境便益供給の制限に働くような現代農業の発展の結果、および人口全体のこうした便益に対する需要増加の結果、農村環境に対する圧力は高まってきた」とし、「このような圧力が、環境利用に対する新しい、またはより厳しいコントロールの導入につながっている」

¹¹⁸ 植田 (2005b) p.6。ただし植田は「受益者負担金」を徴収する場合は「便益の帰属が明確にされなければならない」(p.6)とし、「個別的利益の大きさと帰属を特定化できないばあいには、森林機能回復がもたらす一般的便益としてあつかい、その受益者は特定の個人や事業者ではなく、より広く一般化することも可能…そのばあいは、受益者による負担の形態もいわゆる受益者負担金とは異なるものとなるだろう」(p.6, 一部略)としている。

¹¹⁹ 植田 (2005b) p.6, 一部略。

¹²⁰ 本稿では概念の汎用性から Hodge らに依拠しつつ論考を展開しているが、同様の議論もいくつかある。例えば自然破壊が深刻化していた高成長期の日本を念頭に置きながら、宮本 (1978) は「自然保護の経済負担の原則は、国民の自然保全のはんいをどこまで権利としてみとめるのか、つまり国民の環境権と開発権との優先順位のあり方によってきまる」(p.50)としている。

としている¹²¹。そして Hodge は、このようなことを念頭に置きつつ、「19 世紀半ばより、私的所有権 (private ownership right) は徐々にではあるが重大な希薄化 (gradual but significant attenuation) を受けてきた」¹²²とし、1 つの重大な出来事として今日の英国の計画システムの基礎を確立した「1947 年都市農村計画法 (1947 Town and Country Planning Act)」を挙げている。具体的には、「法律制定後は、あらゆる開発は建築許可を要し、不許可であっても 1947 年の後に生じた開発利益に関しては補償が支払われないよう、その法律によって開発権を国有化」¹²³したものである。

他方で Hodge によれば、「農村の土地利用者はこうした規制から一般的に免除」¹²⁴されており、「農村部で採られている手段は他の環境変化に対するコントロールと対照的」¹²⁵なものとなっている。「非農業的な場合では、一般的にコントロールは非自発的であり、機会を喪失した人々に対して補償は一般的に支払われない」¹²⁶のである。

Hodge はこうした都市部と農村部の環境管理に対するアプローチの違い、特に補償の支払いの有無を生じさせるものを、効率性 (efficiency) と公正性 (fairness) の観点から検討している。そして、Knetsch (1983) や Kahneman et al. (1986) などの議論を参照しながら「効率性及び公正性に基づくアプローチの両方が、参照点 (reference point) との決定的な関わりを示唆する」¹²⁷としている。

Hodge によれば、「参照点」は「農業者が農村環境に対して持つと期待される責任の水準を定めるもの」¹²⁸である。すなわち、Hodge は補償の支払いの有無を権利配分の問題としてとらえているのである。そして「参照点」がどのような水準であるかによって、ある行為をどのようにみなすかが変化し、補償の支払いの有無についても変化することになると考えているのである

¹²¹ Hodge (1989) p.1027, 筆者訳, 以下同じ。

¹²² Hodge (1989) p.1027。

¹²³ Hodge (1989) p.1027。

¹²⁴ Hodge (1989) p.1027。

¹²⁵ Hodge (1989) p.1028。

¹²⁶ Hodge (1989) p.1028。

¹²⁷ Hodge (1989) p.1031。なお「reference point」の「reference」の訳はいくつか考えられる。Hodge らの議論を引用した飯國 (2009) は「基準点」(p.100) という訳を、また、この議論を基礎に置いたと考えられる OECD の議論を紹介した荘林 (2010) は「レファレンスレベル」とし、具体的には「農家と社会の責任の分界点」(p.204) としている。本稿では、Hodge の「reference point」の議論が Knetsch (1983) および Kahneman et al. (1986) といった、いわゆる行動経済学の議論からきており、またそこでは「reference point」を「参照点」と和訳することが多い (例えば友野 (2000) や内田 (2011)) ことから「reference」を「参照」と訳している (ただし、その意味する内容は荘林の「レファレンスレベル」と同義であると考えられる)。「reference point」は、費用負担のあり方、すなわち農家の責任となるか否かを判断する際に「参照」するものであることから、「参照」と訳すことに、語感上の問題もないと考える。

¹²⁸ Hodge (1989) p.1031。

さらに Hodge は、「参照点」は不変のものではなく、「保全活動に関する補償を支払うことの妥当性について普遍的合意はない」¹²⁹としている。そして、都市部の土地利用に対する公共的コントロールの程度まではいかないものの、「農業活動に対して実施されるコントロールの程度は増加しつつある」とし、これは「農業活動に関する考えや期待の変化を示唆するもの」としている¹³⁰。さらに Hodge は、「このコントロールの程度の増加は、参照点の認識の変化と関連するであろう」とし、「参照点」の変化について、「おそらく関連はするであろうが、必ずしも保全の成果に関する暗黙価格 (implicit price) の結果ではない。むしろ、道徳的責任として農業経営者は何をすべきで何をすべきでないかといった、倫理的な観点が変化することによってなされる」としている¹³¹。

②Bromley and Hodge (1990) の議論

「参照点」の変化について、より議論を進めているのが Bromley and Hodge (1990) である。まず Bromley らは、「今日の先進国では、農家は優位な立場から政府と取引を行っている。そして、この優位性は、問題とされていない土地に対する財産『権』 (unquestioned property 'rights' in land) から生じており、こうした財産権は、政治過程を通じて、政策立案者から好ましい扱いを受けるよう、推定的権原 (presumptive entitlement) へと首尾よく伝えられる」¹³²としている。Bromley らによれば、「歴史的に、土地に対する財産権や関連する農業生産は、食料や繊維の増産に対する経済的圧力から強く支持されてきたもの」である¹³³。しかしながら、当時と経済状況や相対的希少性は変わっているにもかかわらず、今日においても、「この伝統的な財産権は、ほぼ形を変えないままとなっている」としている¹³⁴。これに対し、Bromley らは、「農業的財産権と土地利用の代替的なモデル (an alternative model of agricultural property rights and land use)」¹³⁵がありうることを本論文で示している。「参照点」の変化については、このような代替的なモデルへの移行がどのようになされるかについて議論される中で指摘されている。

Bromley らは、「参照点」を「個人の財産権に関する特定の配分を確定するもので、土地利用の選択に関するより広い含意について、土地所有者が受け入れることが求められる責任の水準」¹³⁶としている。そしてこの「参照点」の変化、すなわち「財産権配分の変更 (shifts in the allocation of property rights)」の要因として以下の3点、①市民の間の選

¹²⁹ Hodge (1989) p.1031。

¹³⁰ Hodge (1989) p.1031。

¹³¹ Hodge (1989) p.1031。

¹³² Bromley and Hodge (1990) pp.199-200。

¹³³ Bromley and Hodge (1990) p.198。

¹³⁴ Bromley and Hodge (1990) p.198。

¹³⁵ Bromley and Hodge (1990) p.200。

¹³⁶ Bromley and Hodge (1990) p.208。

好, ②技術 (新たな技術開発によって, 今までは無関係であったものが潜在的な不安を引き起こすような可能性がある場合で, 典型例として化学農薬がある), ③公正性 (fairness) を挙げている¹³⁷。

このうち, ③の公正性について, Bromley らは Hodge (1989) でも参照されている Kahneman et al. (1986) の議論を参照している。Bromley らは, Kahneman らの議論, すなわち, 「取引の参加者は『参照取引 (reference transaction)』の条件に対して潜在的権利を有し, 企業は『参照利潤 (reference profit)』に権利を有する…『参照取引』とはそのもとで取引が実施される広く受け入れられた条件を示す一方, 『参照利潤』はこうした条件と関連した企業の利潤を示す…参照取引は, 必ずしも正義 (just) であるからではなく, ノーマル (normal) であるから, 公正性の基礎となる」¹³⁸という, Kahneman らの主張を引用している。そして, 「財産権の変化と, 関連した農家の行動を制限するコントロールの導入について, 仮に『参照点』の概念がとられれば, 補償はコントロールが公正とみなされるために支払われるであろうことを示唆する」¹³⁹としている。

しかしながら, 「補償が支払われずに, 財産権配分が変更されることは頻繁に生じるであろう」¹⁴⁰としたうえで, 以下の 2 つの可能性を指摘している。すなわち, 「ノーマルとみなされていない行為を制限する」場合と, 「ノーマルとみなされていた行為に関する推定的財産権 (presumed property rights) の変更が生じる」場合である¹⁴¹。前者の例としては新しい化学過程 (その使用がまだ標準的様式の一部となっていない), 後者の例としては米国や欧州の農業政策に関する政治過程などが紹介されている。そして, 後者の場合は, 「利害関係者の間での長期にわたる争いの後のみに生じる」¹⁴²としている。

これらの議論を踏まえたうえで, Bromley らは「土地所有者が享受している全般的な安全な地位は, いつまでも正当性を有しない…制度的取り決めは, 集会的目的を提供するために作り上げられた社会的創造物である…価値観の変化や農業の役割に関する認識の変化は少なくとも財産権や政策権原 (policy entitlements) の限界的変化を確実に引き起こすだろう」¹⁴³としている。すなわち, 土地所有者の権利配分は, 人々の価値観や認識の変化などによって変化するものであることを主張しているのである。そして, こうした変化は「参照点」の変化として概念的にはとらえることができるのである。

¹³⁷ 議論の詳細は Bromley and Hodge (1990) pp.207-211 を参照。

¹³⁸ Bromley and Hodge (1990) p.210, 一部略。なおこれらの議論は Kahneman et al. (1986) の pp.729-730 をまとめたものと考えられる。なお, 原著の「reference transaction」の定義は, 「参照価格や賃金, 企業の正の参照利潤によって特徴づけられる関連した先例 (relevant precedent)」(p.729) とされている。

¹³⁹ Bromley and Hodge (1990) p.210。

¹⁴⁰ Bromley and Hodge (1990) p.210。

¹⁴¹ Bromley and Hodge (1990) p.210。

¹⁴² Bromley and Hodge (1990) p.210。

¹⁴³ Bromley and Hodge (1990) p.212, 一部略。

③Hodge (2000) の議論

ここまでの議論に対し、Hodge (2000) は、主として農業環境政策を議論の対象としながら、「環境を支える農業に対してなされる支払いの論拠と、それらと農業貿易の交渉との関係を検討した」¹⁴⁴のものであり、特に前半の議論は費用負担のあり方を考察するうえで重要な論点を提示している。まず Hodge は、「農業の環境や農村コミュニティに対する影響は費用、あるいは便益のいずれかにみなされるであろう」とし、「公共財と負の公共財 (public buds) の区別、また外部便益と外部費用の区別は、考慮される技術的な影響の特徴に依存しない。むしろ、土地所有に関連する責任や義務に関する政治的判断に依存する」としている¹⁴⁵。そしてこれを定めるものとして「参照点」または「参照水準 (reference level)」¹⁴⁶の考え方を提示している。ここで「参照水準」は、Bromley and Hodge (1990) の定義と同じものとなっている¹⁴⁷。そして、「土地所有者が参照水準となる環境の質を達成できなかった場合、これは外部費用とみなされるだろう。土地所有者がこの基準を超える環境の質を達成する場合、彼らは外部便益を生み出しているとみなされるだろう」¹⁴⁸としている。また、「参照水準」は不変のものではないことや、土地と関連する権利や義務に対する政治姿勢の変化を受けて動く可能性があること、政治姿勢は同様に経済上や社会上の広範囲な諸勢力の影響を受けていることを指摘しており、これは先の Bromley and Hodge (1990) の「参照点」の変化の議論を受けたものといえる¹⁴⁹。

さらに Hodge は、「参照水準」と目標とする環境の水準がどのようになっているかによって、政府がとる手段が変化するとし、図 1-1 を提示している。

¹⁴⁴ Hodge (2000) p.258。

¹⁴⁵ Hodge (2000) p.262。

¹⁴⁶ Hodge (2000) では「参照水準 (reference level)」と「参照点 (reference point)」を同義で使っているが、「点」とすると、値に幅がないニュアンスを持つため、「水準」という言葉を以下では利用する。

¹⁴⁷ Hodge (2000) pp.262-263。

¹⁴⁸ Hodge (2000) p.263。

¹⁴⁹ 実際、Hodge (2000) において「参照水準」の議論の参照文献としては、Hodge (1989, 1994), Bromley and Hodge (1990) が挙げられている。なお Hodge (1994) の「参照水準」に関する議論は Hodge (2000) とほぼ同じであることから、ここでは Hodge (2000) を引用している。

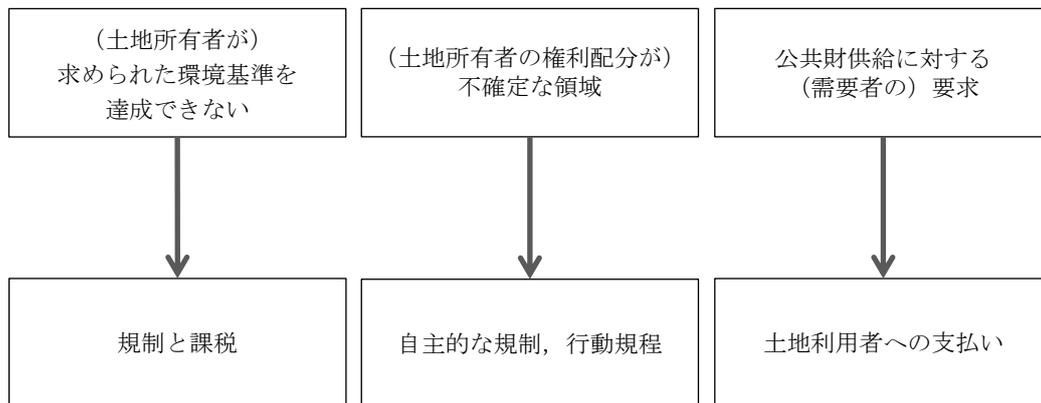


図 1-1 目標設定と環境管理に対するアプローチ

出所：Hodge (2000) の Figure 1 (p.263) から抜粋，ただし () は筆者加筆

Hodge の議論をまとめると，以下のようになる¹⁵⁰。

まず図 1-1 の左側は「汚染 (pollution) のコントロールを表し，すべての土地利用者が維持することが求められる土地管理の基準を示している」。換言すれば，所有者に，自身の責任で対処しなければならない「参照水準」までの環境の質の達成を求める場合といえる。ここで，「(所有者が) 求められる環境基準を達成できない (Failure to meet required environmental standard)」場合は，「規制や課税 (Regulations and taxes)」で対応している。この領域は「原因者支払原則 (Polluter Pays Principle)」¹⁵¹が適用される領域であり，「環境被害 (environmental damage) を削減するために必要な行動をとることに対し，支払いを受けるべきでない」としている。すなわち，所有者に「参照水準」までの質の達成を求める場合は，「原因者支払原則 (Polluter Pays Principle)」を適用して，政府は「規制や課税 (Regulations and taxes)」で対応すべきとしているのである。

図 1-1 の右側は，「公共財の供給」の場合であり，換言すれば，所有者に「参照水準」を超える環境の質の達成を求める場合といえる。ここで「公共財供給に対する (需要者の) 要求 (Demand to provide public good)」がある場合，「土地利用者への支払い (Payments to land users)」で対応している。この領域は「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」が適用される領域であり，「政府介入は，土地所有者の参照水準を超える環境質への寄与に対する支払いという形をとる」としている。すなわち，所有者に「参照水準」

¹⁵⁰ 以下の引用部分「 」は，Hodge (2000) p.263。ただし，日本語の () 部分は筆者が加筆している。

¹⁵¹ ここでいう「Polluter」とは，求められる環境基準を達成していない主体，すなわち「参照水準」となる環境の質を達成していない主体である。「pollution」の具体的な内容としては，農薬使用によるいわゆる「汚染」から，アメニティの質の「劣化」まで，幅広いものが想定されていると考えられる。以上を踏まえ，「Polluter」を，語感上「汚染者」より広い内容を指すと考えられる，「原因者」と和訳している。

を超える質の達成を求める場合は、「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」を適用して、政府は「土地利用者への支払い (Payments to land users)」で対応すべきとしているのである。なお、Hodge は明示的に議論していないが、公有化等を通して、現在の所有者に代わり、政府が管理する場合もここに含まれると考えられる。ここでは、「Provider」は政府となると解釈できる。

さらに、両極の間には、「(土地所有者の権利配分が) 不確定な領域 (Uncertain zone)」があるとしている。この領域は、「権利が正式に定められていない、あるいは歴史的な権利配分が大きな課題に直面しているために生じる」としている。そして、この領域におけるアプローチとして、「自主的な規制や行動規程 (Voluntary restraint, codes of practice)」を位置づけている。

以上の議論は、主として農業環境政策を対象とした議論であったが、あらゆる費用負担問題を考えるうえでも重要な示唆がある。すなわち、所有者の同じ行為でも、「参照水準」がどのようになっているかによって、所有者を外部費用の「原因者 (Polluter)」とみなすか、外部便益の「供給者 (Provider)」とみなすかが変化し、それによって政策対応も異なるということである。費用負担問題を考えるうえでは、「参照水準」がどのようになっており、所有者の権利がどのようになっているかを、まず明らかにしなければならないのである。これは上述した植田の議論とも符合するものであるが、Hodge は「参照水準」という分析視角を提供している点で、より実際の制度を分析するうえで有益である。

(3) 規範論に対する示唆

ここまで、植田、Hodge らの議論を概観し、費用負担のあり方を考えるための前提条件として、権利配分を考察することの必要性について指摘してきた。前節で指摘した通り、諸富 (2002a) は、社会的公正の観念に適合していることや汚染削減努力の誘発、動学的効率性といった諸効果が期待できることから、「原因者負担原則と拡大生産者責任を確立することは、環境政策の実施にとってきわめて重要」としつつも、他に代替財がないなどの固有の事情があり上記の諸効果が期待できない場合、外部経済が存在する場合には、「受益者負担原則」が正当化されるとしている¹⁵²。しかしながら、本節の議論を踏まえれば、外部経済や外部不経済の区別は普遍的に決められるものではなく、両者の区別は人々の財産権配分のあり方、すなわち「参照水準」に依存しているのである。「参照水準」がどのようになっているかを踏まえることが、費用負担の方法を考える上でも重要となることが分かる¹⁵³。

¹⁵² 諸富 (2002a) pp.128-131。

¹⁵³ 実際、諸富 (2002a) で指摘されるもう一つの採用条件である、「他に代替財がないなどの固有の事情があり上記の諸効果が期待できない場合」について、この指摘の元となったと考えられる諸富 (2000) を見ると、「汚染者負担原則とは異なる費用負担原理が適用

他方で、ここまでの議論で十分に明らかにされていない側面がある。それは費用負担の側面である。植田（2005b）の議論との関係で考えれば、同稿は「環境税における汚染者負担と受益者負担」との関係を考えているものの、植田（1996）で指摘される「公共負担」との関係がどのようなものか、ここでは明示されていない。また Hodge らの議論との関係で考えれば、Hodge は同じ所有者であっても、「原因者(Polluter)」・「供給者(Provider)」という両側面を持ちうることを示したのみであって、費用負担の側面については検討すべき点が残されている。以上の点を検討するために、Hodge の「参照水準」など、ここまでの議論に依拠しつつ、次節では費用負担の規範論についてさらに検討していくことにする。

4. 財源調達ルールと費用負担の規範論

前節では、植田と諸富の議論で相違が顕著であった適用条件について、権利配分の観点から検討した。本節ではまず、植田と諸富の議論のもうひとつの相違点である、「受益者」の位置づけについて検討するために、日本でこれまでなされてきた「受益者負担」論について概観する。次に、植田と諸富の規範論において、一定の共通性が見出された3つの財源調達ルールを「原因者負担」、「受益者負担」、「納税者負担」に分け、費用負担者、負担配分、適用の条件を、前節の議論および他の先行研究を参照しつつ検討していく。以上の整理をもとに、アメニティ保全の費用負担のあり方について、規範的な考え方を示す。

なお、以下では「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を指すこととする。すなわち、所有者等の責任で達成することが求められるアメニティの要素の質とする¹⁵⁴（以下、この意味で用いる場合は「 」を付さない）。

(1) 「受益者負担」論の系譜

第3節で指摘したように、植田（1996）が「受益者負担」の定義を「ある環境改善の

されねばならなかった」理由として、「水保全地域の設定にともなう肥料投入の制限は全ドイツで一律にではなく、バーデン・ヴュルテンベルク州でのみ実施される政策…現行の技術水準からみて、他に適切な代替投入財がない中で、通常の生産活動を行っているにもかかわらず生じる問題…肥料投下の制限にともなう生じる所得低下は、ほとんど全額農家によって負担されねばならない」（pp.197-198、一部略）といった形で、「参照水準」を検討していると思われる記述もある。さらに、同稿では Bromley の議論も引用されていることから、諸富も上記と同様の観点から一定の考察をしていたと思われる。

¹⁵⁴ ここで「所有者等」とし、Hodge らの定義より広くしたのは、後述する除本（2007）の「加害－被害関係の構造化・複雑化」といった議論で示されるように、所有者のみが「原因者(Polluter)」や「供給者(Provider)」とならず、当該事例に直接的・間接的に関与している様々な主体が、その責任を問われる可能性があることを考慮したためである。

ための事業が、特定の地域や階層の人びとに特別の利益をもたらすような場合に、その受益を根拠に適用される費用負担原則¹⁵⁵としているのに対し、諸富（2002a）は「受益者負担原則」を「環境政策を実施することによって便益を受ける主体がその費用を負担すべきだ」という考え方¹⁵⁶としている。両者を比較すると、植田は「特別な利益」の享受者を「受益者」としているのに対し、諸富は「便益を受ける主体」を「受益者」としていることから、植田は諸富より「受益者」の範囲を相対的に狭く考えているように解釈できる。このような若干の定義の差異が生じた背景として、日本でこれまでなされてきた「受益者負担」をめぐる議論が影響しているものと思われる。

そこで本項では、費用負担の規範論を検討する前提として、「受益者負担」という概念をめぐってこれまでどのような議論がなされてきたのか、その系譜をたどることで整理していく¹⁵⁷。いわゆる「受益者負担」論は、社会資本の整備をはじめとする、政府による公共財や準公共財の供給といった公共サービスの費用負担をどのように考えるか、という文脈のなかでこれまで議論されてきた。ここでは「受益者負担」の概念をどのように考えるかを含め、数多くの議論がなされてきた。

佐藤（1993）によると、戦前の日本の地方財政論において「受益者負担制度」に初めて論及したものはカール・ラートゲン『地方財政学』であった。ラートゲンはプロイセンの **Beitrag**（分担金）制度を念頭に置きながら、日本の市制第 99 条にもこのような規定があるとしている。ただし、同制度に基づく実際の運用はほとんどない状況の中で、1919 年の旧都市計画法制定によって、その状況が変化する。旧都市計画法第 6 条 2 項において、「都市計画事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ヲシテ其ノ受クル利益ノ限度ニ於テ前項ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムルコトヲ得」と規定され、具体的には施行令第 9 条の特別負担（**Vorzugslast**）が「狭義の受益者負担として我が国の法制に定着するようになった」¹⁵⁸のである。もともとの「受益者負担」の考え方は、この戦前からの考え方を引き継いだものと位置づけることができよう。

和田（1972）は「受益者負担」に関する法律上の規定を概観したうえで、それらの規定に共通することとして、①土地に対する投資と関連すること、②その結果として具体的な「利益」があること、③負担金の限度を「利益」の範囲内としていることを挙げている¹⁵⁹。そして、この「利益」は地価（地代）の上昇分を指すとしている¹⁶⁰。したがって、本来の「受益者負担」の考え方に従うのであれば、『受益者負担』の本質は、国家の土地投資に

¹⁵⁵ 植田（1996）p.19、ただし傍点は筆者。

¹⁵⁶ 諸富（2002a）p.129、ただし傍点は筆者。

¹⁵⁷ 豊田市の水道水源保全基金を「受益者負担」論の観点から考察したものとして、太田（2005）がある。本項を考察する上で、特に pp.51-53 を参考にしている。

¹⁵⁸ 佐藤（1993）p.183。

¹⁵⁹ 和田（1972）p.154。

¹⁶⁰ 和田（1972）p.156。

よる地価上昇への課徴金であり、地価上昇を『利益』の標準とすべき¹⁶¹としている。藤田（1980）も和田の議論をうけ、もともとの「受益者負担」（狭義の「受益者負担」）は、「公共事業によりとくに利益をうける者が、その利益の限度において、当該事業の経費の一部に充てるために課せられる公的負担」¹⁶²を指すものであり、国・地方自治体による開発利益の吸収・還元を意味するものとしている。

しかし、1965年11月に出席された財政制度審議会の「中間報告」をはじめ、公共料金や社会保険料、使用料・手数料なども「受益者負担」に含める考え方（広義の「受益者負担」）が生まれてきた。ここでは、開発行為によって生じる開発利益の吸収のみならず、「政府の『財貨・サービス』の供給と何らかの関連のある反対給付のすべてをさして…『受益者負担』あるいは『応益負担』」¹⁶³としている。本来の「受益者負担」概念の拡張、あるいは広義の「受益者負担」の考え方は、政府がサービスを供給することによって得られる受益に対して、応分の負担をすべきという考え方、すなわち、受益を負担の根拠とし、受益に応じた負担配分（応益型の負担配分）をすべきという考え方を反映したものといえよう。このような考え方が生まれる背景には、1962年ごろからの不況下で、税の自然増収が望めず、企業課税や所得税といった大衆課税を強化することが困難であった中で、本来の「受益者負担」の概念の適用を拡張することによって、財源を獲得しようとした事情があった¹⁶⁴。財源調達が困難な中で、一般的な税負担の引き上げではなく、公共サービスの直接的な対象者（受益者）にその負担を求める方が、合意が得られやすいと判断されたのである。

藤田（1980）はこのような広義の「受益者負担」を支持する積極論、拡張反対論、折衷論をそれぞれ整理しているが¹⁶⁵、「行政需要が増大、多様化して、国・地方自治体の活動分野が拡大され、その提供する財やサービスの供給に私的なものが含まれてくると、国民の負担も租税だけですますことはできず、広義の『受益者負担』を適用する領域もふえてくることは確かである」¹⁶⁶とし、広義の「受益者負担」の必要性を認めている。

このように、狭義の「受益者負担」から広義の「受益者負担」まで、議論の対象は広がりを見せた一方で、それが指す内容も論者によって異なっている。田中（1990）を参考に、「受益者負担」の概念の範囲を示したものが表 1-1 であり、論者によって「受益者負担」は狭義のものから最広義のものまでである¹⁶⁷。田中（1990）の分類に従えば、諸富（2002a）

¹⁶¹ 和田（1972） p.157。

¹⁶² 藤田（1980） p.5。

¹⁶³ 和田（1972） p.159。

¹⁶⁴ 和田（1972） pp.150-152, および藤田（1980） pp.1-5。

¹⁶⁵ 和田（1972）は、価格メカニズムの不備、能力に応じた累進的な負担が現代の租税制度において公平とみなされている、といった理由から、「受益者負担」の拡張に反対している。

¹⁶⁶ 藤田（1980） p.11。

¹⁶⁷ 藤田（1980）で議論される狭義の「受益者負担」及び広義の「受益者負担」についても、田中（1990）のそれに相当すると考えられる。

の「受益者負担原則」において議論の対象とされていた範囲は、広義の「受益者負担」に相当するものといえる。他方で、植田（1996）の「受益者負担」においては、開発利益の還元など、狭義の「受益者負担」に重点が置かれている。しかしながら、植田（2005b）では「（一般的便益の）受益者は特定の個人や事業者ではなく、より広く一般化することも可能」¹⁶⁸としており、広義の「受益者負担」の内容について、同ルールの中で議論している。また、この後参照する「受益者負担」の他の先行研究についても、基本的には田中（1990）の広義の「受益者負担」の内容に包摂されるものであることから、本稿で議論する「受益者負担」の内容は、田中（1990）における広義の「受益者負担」までを指すものとし、以下議論していく。

表 1-1 「受益者負担」の分類

区分	佐藤（1993）	和田（1972）*	田中（1990）
狭義	特別課徴 開発者負担 原因者負担	「開発利益」の負担	開発投資に伴う土地増価の回収
広義	使用料・手数料 公共料金 目的税 租税一般（user tax, benefit tax）	公共料金 社会保険料	公共料金 社会保険料 使用料・手数料 目的税
最広義		「応益原則」や「利益原則」と同義 （租税から使用料・手数料を含めた 配分原則）	開発者負担金 「宅地開発要綱」による負担金

*田中（1990）に従い分類したが、和田（1972）は狭義，広義，最広義という言葉を用いていない
出所：田中（1990）p.218 を参考に筆者作成

（2）各財源調達ルールの定義

以上で財源調達ルールを検討するための準備が整った。以下では、植田，諸富の議論において一定の共通性が見出された3つの財源調達ルールを「原因者負担」，「受益者負担」，「納税者負担」に分け検討していく¹⁶⁹。

各ルールの定義について確認していくと、まず「原因者負担」は「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」というルールであり、ここでの負担配分は基

¹⁶⁸ 植田（2005b）p.6，ただし（ ）は筆者加筆。

¹⁶⁹ 他の論者も、ここで指摘された3つのルールを基本としながら議論をしている。例えば関（2013）は、「環境政策上の費用負担のあり方は、①汚染者（原因者）負担，②受益者（利用者）負担，③公的（財政）負担の三つに大別される」（p.109）としている。また其田（2012）は、諸富（2008a）を踏まえ、上記と同様の分類をしている。

本的に応因型となる。これは、植田（1996）の「汚染者（原因者）負担の原則」および諸富（2002a）の「原因者負担原則」に相当するルールである。これに対し「受益者負担」は「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」というルールであり、ここでの負担配分は基本的に応益型となる。これは、植田（1996, 2005b）の「受益者負担」および諸富（2002a）の「受益者負担原則」に相当するルールである。さらに「納税者負担」は「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。これは植田（1996）の「公共負担」および諸富（2002a）の「納税者共同負担原則」に相当するルールである。なお、上述したように、ここでいう「税」とは「強制性」と「無償性」、「収入性」を特徴とする租税を指し、また特定の事業に対する財源調達方法である目的税は場合によっては含まない。したがって、応因型、応益型などの負担配分では、このルールを区分することは困難なものであり、別途議論が求められるものである¹⁷⁰。本稿ではこの点を政府間の負担配分の観点から検討していく（第5節参照。なお以下の記述で、上記のような意味で各ルールに言及する場合、「」を付けない）。

（3）財源調達ルールと参照水準

それでは、このような財源調達ルールは、それぞれどのような条件下で適用することが求められるのであろうか。以下では、第3節で示した Hodge らの議論に依拠しつつ検討していく。

第3節で示したように、費用負担のあり方を考えるうえでは、所有者等をめぐる参照水準がどのようになっているかが、まず問われなければならない。もし、彼らが参照水準までの質を達成しておらず、その責任を果たしていない場合、彼らは外部費用を発生させる「原因者 (Polluter)」とみなされる。ここでは、「原因者支払原則 (Polluter Pays Principle)」を適用し、政府は規制や課税といった手段で対応することが求められる。他方で、彼らに参照水準を超える質の達成を求める場合、彼らは外部便益を生み出す「供給者 (Provider)」とみなされる。ここでは、参照水準を超える質の達成に寄与するような支払いがなされることが、社会的に望ましいと考えられる（「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」）。具体的には、所有者等に対する補償金や補助金の支出、免税措置、さらには公有化等によ

¹⁷⁰ 例えば、ある地方自治体 (M 市) が M 市の住民 (企業を含む、以下同じ) のためにサービスを供給し、その財源を M 市の一般財源で賄ったとしよう。ここで、サービスを受用できる M 市の住民を「受益者」とみなせば、住民の納税を「受益者」による応能型あるいは応益型の負担とみなすこともできるかもしれない。しかしながら、ここで徴収している税は当該事業のみのために徴収するものではない。これは、M 市の活動全般のために徴収するものであり、税収を当該事業以外に利用することも当然可能である。したがって住民の納税は受益者による負担と区別すべきであり、また、対象事業と直接的な連関がないことから、負担配分も応能型や応益型といったものとは別の観点から考える必要がある。ここに「納税者負担」を財源調達ルールとして位置づける意味もある。

る政府の管理などが、政策手段とされる必要がある。

さらに、所有者等が参照水準の範囲内の質を達成する場合（「不確定な領域」）も存在する。すなわち、彼らが、自身の責任で達成することが求められるとも、自身の責任を超えるとも判断できない質を達成する場合である。この時、彼らは「原因者（Polluter）」とも「供給者（Provider）」ともみなされない。したがって、彼らは外部費用や外部便益を発生しているとみなされないことから、政府の介入は基本的に不要であると考えられる¹⁷¹。ここでは、彼らによる自主的な取り組みが行われることになる。

以上の議論を前提とすると、費用負担の観点から特に問題となるのは、「供給者取得原則（Provider Gets Principle）」が求められる領域における費用負担者や負担配分をどのように考えるか、ということである。まず、参照水準までの領域や、参照水準を超える領域では、いわゆる外部性に対処するために、それぞれ「原因者支払原則（Polluter Pays Principle）」、「供給者取得原則（Provider Gets Principle）」が求められる。すなわち、これらは外部性に対処するためのルールとみなすことができるのである。さらに、外部性対処のルールである「原因者支払原則（Polluter Pays Principle）」は、上述した財源調達ルールである原因者負担を適用すべきことと同一であると解釈できる。ここでは、参照水準までの質を達成しておらず、その責任を果たしていない「Polluter」を、原因者と位置づけることが可能である。他方で「原因者支払原則（Polluter Pays Principle）」と異なり、「供給者取得原則（Provider Gets Principle）」は誰が費用負担しなければならないのかを示しておらず、どのような財源調達ルールを導くかについては別途検討することが求められる。論理的には、受益者負担と納税者負担が候補となるが、どのようにして両者を使い分けるかは明らかでない。ここでは、各ルールの採用によって期待される効果によって判断される必要がある。

なお、「不確定な領域」では、所有者等による自主的な取り組みが行われることから、基本的に財源調達ルールの検討は不要となる。分類論に基づき整理するのであれば、関与者による応関型、特に「自発的関与」にもとづく費用負担が位置づけられると考えられる¹⁷²。

¹⁷¹ もちろん、情報公開等の基盤的手段は求められるが、それは前の2ケースでも同様である。

¹⁷² ここでは、Hodgeの「自主的規制・行動規程」に沿って議論を進めた。しかしながら、例えば権利配分は不明確ではあるが、緊急に対処が求められ、そのための財源が必要となる場合には、納税者負担の検討も求められるであろう。この領域における費用負担の検討のためには、汚染問題も含めたより多くの事例研究が求められる。この点については別の機会に論じる。

(4) 特定の主体による費用負担の効果

それでは、各財源調達ルールを採用によって、どのような効果が期待されるのであろうか。以下では、(動学を含む) 効率性や環境保全への効果、公平性といった観点から各ルールを検討していく¹⁷³。

各財源調達ルールを考察するうえでまず注目すべき点は、納税者負担とそれ以外の財源調達ルール(原因者負担・受益者負担)との違いである。納税者負担を採用する場合、「納税者」と特定の主体が示されているが、基本的に国民や特定の行政区域内の住民全員(企業を含む、以下同じ)が、租税法をはじめとする既定の費用負担システムに従って、費用負担することになる。すなわち、費用負担者は、実質的に日本国民や地域住民全体となっているのである。これに対し、それ以外の財源調達ルールでは、特定の主体(原因者・受益者)が、基本的には応因型・応益型の費用負担をすることになる。原因者や受益者と位置づけられない主体の費用負担が求められない点で、納税者負担と異なっているのである。

原因者負担と受益者負担は対照的な考え方ではあるが、2 つとも特定の主体による費用負担であり、これらを適用することで生じる諸効果は類似している。諸富(2002a)で指摘されるように、原因者負担を財源調達ルールとして採用する場合、原因者自身の費用負担を削減するための努力や技術革新を誘発する点で、効率性や環境保全への効果を期待することができる。また、問題を作り出した主体が、問題解決のための費用を負担するという意味での公平性も満たしている。そして、こうした諸効果は、応因型の負担配分となることによって、最も効果を発揮すると考えられる¹⁷⁴。これらは、費用負担者と費用負担の対象となる事業が直接連関するために生じる効果であり、類似する諸効果が、受益者負担を採用した場合でも考えうる。

藤田(1980)で指摘されるように、「広義の『受益者負担』を正当化する根拠として、最も強調されるのは、『受益者負担』の拡張によって、政府部門の活動を通じて資源の適正

¹⁷³ 代表的な論者の議論を見ると、例えば、吉田(1998)は「負担ルールを検討する基準としては、(1)汚染を減らし、環境を改善する方向に行くか、(2)社会的公正と正義にかなうか、(3)長期的に見て経済的効率性はあるか等が考えられる」という3つの基準を挙げている(p.281、ただし吉田(2010)では「支払い原理を検討する基準」(p.94)とされている)。さらに諸富(2002a)は「費用負担原理のあり方を効率性、公平性、環境保全への効果といった観点から評価」(p.123)という形で、各ルールの評価基準を示している。また、植田(2009)は「3つの原則は、対象とする環境問題の性格に対応して適切に使い分けられるべき…その場合常に検討されなければならないことは、公正な費用負担といえるかどうか、また環境保全への動機づけを促す費用負担になっているか否かという点」(p.160、一部略)という形で、評価軸を提示している。以上の論者の議論を見ると、いずれも(動学を含む)効率性や環境保全への効果、公平性といった観点から各ルールを検討している。したがって本稿においても、以上の観点を踏まえつつ、各ルールを検討していく。

¹⁷⁴ この点の図解については山本(1989)を参照。

な効率的な配分が自動的に達成される」¹⁷⁵という点である。これは、政府によるサービスの供給と受益者による費用負担を市場の需給関係に見立てた議論である。価格メカニズムが適正に機能する市場機構を政府部門でも適用することで、効率的な資源配分を達成させようとしているのである。受益者負担を適用することは、需要者に過剰なサービス消費を防ぐようなインセンティブを持たせることにつながり、効率的な供給を達成する可能性がある。このことは、応益型の負担配分になることによって、より効果が高まると考えられる¹⁷⁶。

また、負担の公平性も受益者負担を適用する際の有力な論拠となっている。政府によるサービスの供給について、特定個人および集団のみがそのサービスを楽しむことができる。この時、受益者負担を採用することによって、便益に応じた費用負担をするという応益型の公平性を担保することができる。

これに対し、特定の主体による費用負担でない場合、すなわち納税者負担を採用した場合、費用負担者と費用負担の対象となる事業が直接連関しないため、上記のような諸効果を期待することは難しい。例えば、公共サービスを普通税を中心とする一般財源で賄った場合を考えてみよう。この時、サービスの供給量は基本的に政治的に決定される。したがって、政府が最適な供給量を決定することが可能であれば、効率的な供給を行うことができる。しかしながら、情報の非対称性、利益集団の影響など、税収を財源とした政府による供給は、効率性を欠く可能性がある。さらに、サービスを楽しむ量に関係なく税負担が生じるため、需要者はサービスを過剰に消費する可能性もある。このことは、原因者負担に代わり納税者負担を採用した場合も同様であり、問題解決に対する原因者のインセンティブを削ぐことになる。

また、納税者負担を採用する場合、各自が引き起こした原因の程度や政府によるサービス供給の受益の程度に差異がある場合であっても、納税者は原因や受益の程度と基本的には独立して費用負担しなければならない。仮に、特定個人および集団のみが、原因を引き起こした、あるいは当該サービスを楽しむことができるとすれば、不公平感をもつ納税者がでてくる可能性がある。

原因者負担や受益者負担といった特定の主体に費用負担を求める財源調達ルールを採用は、納税者負担のような国民や地域住民全体に費用負担を求める財源調達ルールに対し、上記のような利点を有する。したがって、「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」が求められる領域では、受益者負担の採用が望ましく、その効果を考えれば、負担配分は応益型となることがより望ましいといえる。しかしながら、以下で示すように、あらゆる場合に、原因者や受益者に応因型および応益型の費用負担を求めることは困難である。

¹⁷⁵ 藤田 (1980) p.7。

¹⁷⁶ これは原因者負担の場合と同じである。図解については山本 (1989) を参照。

(5) 各ルールの採用条件と負担配分の多様性

①原因者負担の場合

除本（2007）は、「環境問題の多様化・広がりの中で、PPP¹⁷⁷を単純に適用できないケースが増加している。それらのケースは、主に事後的対策についてみれば、次の三つの類型に分けられる」として①「長期にわたる環境汚染の継続あるいは放置等により、莫大な事後的対策の費用が発生し、PPPのもとで原因者とされる主体の資力を超えてしまう場合」、②「産業活動の拡大などの要因から、環境問題における加害－被害関係が構造化・複雑化し、当事者が多数となって、事前的または事後的対策の費用負担にPPPを単純に適用しにくい場合」、③「環境被害が顕在化した時点ですでに、PPPのもとで原因者とされる主体が存在しなくなっていたり、不明であるような場合」を挙げている¹⁷⁸。ここには、原因者に応因型の費用負担を求める場合の条件が示唆されている。すなわち、除本の指摘を踏まえれば、原因者に応因型の費用負担を求めるためには、原因者が特定できること、特定された原因者が当該費用の負担能力を有することが少なくとも必要である。さらに、その前提として、汚染度や原因への寄与度などが測定できることも必要といえる。

このような課題の中で、諸富（2002a）は「潜在的責任当事者負担原則および拡大原因者負担原則」を提起し、「これらの原則の下では『納税者共同負担原則』よりも費用負担者に汚染を未然防止したり、汚染の原因となる物質の利用を回避するインセンティブを与えたりすることになる…ただし、これらの原則は公平性という観点からはかなり難点がある」¹⁷⁹と同原則の利点と欠点を指摘している。これに対し除本（2007）は「加害－被害関係の構造化・複雑化」という現代的課題に対しては、「加害から被害へ至る因果関係の連鎖の中で、被害発生のすぐ手前の、いわば『末端』にいる主体だけではなく、それを含め、被害の発生（および拡大・放置）に構造的に関与する諸主体へと、責任の主体を広げなくてはならないことは明らか」としている¹⁸⁰。そして、構造的に関与する諸主体の責任を明らかにし「問題となる環境コスト支出に対する『責任ある関与』を根拠として費用負担を求める、という新しい考え方…『応責原理』¹⁸¹の確立」¹⁸²、およびそれに基づくルールや制度を具体化することが必要であるとしている。

これらの議論は、被害の直接の原因者のみならず、「潜在的責任当事者」や「拡大原因者」に、あるいは「構造的に関与する諸主体」の責任を積極的に位置づけたうえで、彼らに費用負担を求めるというものである。これを上述した3つのルールの範囲で考えるのであれ

¹⁷⁷ 「環境問題の原因者に費用負担を課すべきだとする『汚染者負担原則』（Polluter Pays Principle）」（除本 2007, p.7）を指す。

¹⁷⁸ 除本（2007） p.8。

¹⁷⁹ 諸富（2002a） p.148, 一部略。

¹⁸⁰ 除本（2007） p.187。

¹⁸¹ 本稿では「応関原理」と換言できる。

¹⁸² 除本（2007） p.194, 一部略。

ば、原因者負担の対象となる原因者の広がりとして位置づけることができるであろう。すなわち、直接的に汚染を引き起こした、あるいは原因を作り出した主体のみを原因者とするのではなく、当該事例に間接的に関わることによって汚染を引き起こしたような主体までも、原因者として位置づける議論と解釈することができるであろう。Hodge らは、「参照水準」の定義において、主として所有者の権利配分を考察していたが、ここではアメニティの要素を所有する主体のみならず、「潜在的責任当事者」や「拡大原因者」、「構造的に関与する諸主体」までもが、「原因者 (Polluter)」として位置づけられるのである（本稿ではこのような点を踏まえ、「所有者等」としている）。さらに負担配分の観点から考えるのであれば、応因型のみならず、能力面や関与面の検討がなされていると解釈できる。

原因者負担の採用によって、原因者とされた主体に、当該問題を防ぐようなインセンティブを持たせることにつながることから、効率性の向上や環境保全に対する効果が期待できる。また、問題解決のための費用を原因者に負担させるという意味での公平性も満たしている。他方で、原因者とされた主体の中で、実際に当該問題を引き起こしていない主体までもが、原因者とされる可能性があることから、費用負担者が不満を持つ可能性もある。諸富 (2002a) で指摘されるように、「望ましい費用負担制度を構築し、それを安定的に持続させていくには、原因者側も納得して費用負担を続けていかざるを得ないような客観的かつ公平なやり方で費用を配分する仕組みを構築し、それに関してつねに当事者による合意形成を図っていくことが何よりも重要」¹⁸³といえる。ここでは、原因への寄与度や必要となる費用が何らかの形で明示されることも、当然求められるといえる。また負担配分の観点からは、応因型を基本としつつも、費用負担者の能力面や関与面を考慮することを通して、費用負担者が納得するような費用負担を検討していくことが求められるのである。

以上を整理すると、原因者負担を財源調達ルールとして採用するためには、所有者等に参照水準までの質の達成を求める場合であることは当然のこと、少なくとも費用負担者となる原因者を特定できることが必要であるといえる。そして、原因者負担を採用する前提として、原因への寄与度や必要となる費用が何らかの形で示されることが必要である。さらに負担配分の観点からは、応因型を基本としつつも、費用負担者の能力面や関与面を考慮すること等を通して、費用負担者が納得するような費用負担を検討していく必要がある。

②受益者負担の場合

受益者に応益型の費用負担を求める場合についても同様に、いくつかの課題を指摘することができる。第1に、特定の主体のみに便益が帰属せず、数多くの主体が便益を享受できるような場合である。例えば牛嶋 (1973) は、主として社会資本形成にかかわる費用負担を念頭に置きながら、受益者負担が採用できる条件として、個人への利益の帰属が明確

¹⁸³ 諸富 (2002a) p.145。

であることを挙げている。そして、ある公共サービスの供給による便益が、個人に帰着するものと不特定多数の人々に敷衍していくものがある場合、いくら前者の利益帰属が明確であったとしても、後者の部分が正確に評価できない限り、総費用のうちどの程度を受益者の負担とするかは明確に決定できないとしている¹⁸⁴。また寺西（2005a）は、狭義の「受益者負担」を「特別利益徴収型受益者負担」、1970年代以降の「公共サービス」に対する需要増大とそれに伴う財政逼迫の中で生じてきた「新たな『受益者負担』論」として「便益対価支払型受益者負担」¹⁸⁵を定義したうえで、いずれの論理に基づく費用負担を求める場合であっても、以下の2つの条件が少なくとも必要であるとしている。すなわち、享受する「特別利益」や「便益」が貨幣評価可能であること、これらを特定の個人や集団に分割することが可能であることを挙げている¹⁸⁶。

これに対し山本（1989）は、直接便益（公共財の便益のうち、家計や企業に便益が直接帰着する部分）の存在が認められる場合、その部分を受益者の費用負担とすることが合理的としたうえで、直接便益と間接便益（公共財の便益のうち、便益がスピルオーバーする部分）について、「それぞれの便益の大きさを客観的に測定することは、多くの場合、ほとんど不可能」としながらも、「正確な便益の大きさが十分に測定できないからといって、ただちに受益者負担が不合理であるとはいえない…租税負担の補完としての受益者負担の役割が公共財の便益に対する負担の公平を達成するということから、負担者に説得力を持つ」とし、受益者負担を財源調達ルールとして採用することを正当化している¹⁸⁷。そして、「利用者負担」¹⁸⁸を求める場合には、「負担の根拠（直接便益の存在）とその大きさについて何らかの形で明示し、利用者負担が合理的なものとして運営され、かつ国民的・市民的合意を得ていく制度的保証が必要である」¹⁸⁹とし、この中には、事業実施の費用がどの程度かかるのか示すことも含まれている。

実際、便益を正確に測定できるケースはまれであり、これを条件とすれば受益者負担を採用することはほとんどの場合に不可能となる。他方で、受益者負担を採用することで期待できる諸効果を踏まえるのであれば、個別の便益を正確に測定することが困難であった

¹⁸⁴ 牛嶋（1973）pp.26-27。

¹⁸⁵ 寺西（2005a）では、「広義の受益者負担」という用語は使われていない。ただし、「便益対価支払型受益者負担」を「各種の『公共サービス』の供給によって人々が受ける一定の『便益』に対して『費用』の支払いを求めるという市場経済原理の考え方にもとづく『受益者負担』」（p.103）と定義しており、これは既述した「広義の受益者負担」に含まれるものと考えられる。

¹⁸⁶ 寺西（2005a）pp.104-105。

¹⁸⁷ 山本（1989）p.87、一部略。

¹⁸⁸ 山本は、上述した「広義の受益者負担」から、社会的費用の「原因者負担」といったものまで、「公共財の直接便益に当る費用負担配分のいっさいを含む」ものを「利用者負担」と定義している（山本 1989, p.88）。

¹⁸⁹ 山本（1989）p.89、ただし（ ）は筆者加筆。

としても、費用負担者の了承が得られるような制度的保証を前提とすれば、受益者負担を採用することはより望ましいといえる。ここで、費用負担者の了承が得られるようにするためには、負担の根拠となる直接便益の大きさやそれに関わる費用を何らかの形で示すのはもちろんのこと、応益型以外の負担配分を検討することが求められるといえる。なぜなら、直接便益と間接便益の大きさを客観的に測定することができないため、完全な形で受益に応じた費用負担（応益型の費用負担）を求めることが、そもそも困難なためである。したがって、便益を享受していることを前提とし、一部では応益面を考慮しつつ、費用負担者の合意を得られるような負担配分を、新たに検討しなければならないのである。

第2に、求められる費用負担が、受益者とされる主体の負担能力を超えるような場合である。もちろん、費用負担の対象となる事業の受益者が、費用負担をできないのであるから、当該事業を実施しない、という選択肢も考えられ、そうすることで受益に応じた費用負担をするという応益型の公平性が担保されることになる。しかしながら、この論理とは別の観点から公平性を問うことも可能である。例えば、宮本（1976）は、かつて無料で誰もが利用できた兼六園が有料化されたことに対し、「一般入場者から取ることは運営上もつとも安易な手段であるが、市民の権利をうばうという社会的マイナスをとまなう」¹⁹⁰として、受益者に負担を課すことで生じる公平性の問題を、シビル・ミニマムの観点から論じている。これは、「かりに受益者負担金を高くすることによって、利用者を制限して、それによって、自然破壊を抑制するという政策をとれば、結局、お金持ちだけが自然を享受できることになる」¹⁹¹という指摘でも示されるように、利益を享受したものが、その利益に応じて負担するという応益型の公平性とは異なる基準から主張されるものである。すなわち、応益面以外の公平観、例えば平等性を重視するとすれば、負担能力のない主体を排除することは望ましいといえないのである。同様に和田（1972）も、公的な供給が求められるものが増大するなかで、「受益者負担」を拡張することは、「財政の『合理化』であり『効率化』であるとともに、現代財政の課題を軽視したもの」¹⁹²と批判している。第1節で指摘したように、アメニティの享受がナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムと判断される場合があり、この点は事例ごとに配慮が求められる。したがって、受益者負担の採用のみでは限界があり、ここでは納税者負担も有力なルールとなることに注意する必要がある。さらに、負担配分の観点から考えれば、多様な公平性の考え方を考慮し、応能面をはじめ応益面以外の負担配分についても検討することが求められるのである。

以上を整理すると、受益者負担を財源調達ルールとして採用するためには、支払い対象者に参照水準を超える質の達成を求める場合であることは当然のこと、①一定の便益が特定の主体に帰属すること、②ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムを超える事業であ

¹⁹⁰ 宮本（1976） p.6。

¹⁹¹ 宮本（1976） p.8。

¹⁹² 和田（1972） p.169。

ることが必要条件といえる。そして受益者負担を採用する前提として、負担の根拠となる便益や保全に関わる費用が、貨幣評価を含め何らかの形で明示されるなど、国民的・市民的合意を得るための制度的保証が存在することが求められるといえる。ここでは、応益型の負担配分を基本としつつ、応能面や応関面といった多様な負担配分の加味なども求められる。

③納税者負担の場合

それでは、納税者負担を財源調達ルールとして採用する条件はどのようになっているのであろうか。この点について植田（1996）では、アメニティのあるまちづくりのための施設整備や「環境インフラストラクチャー」の整備は、「その公共性や共同性、さらにはその社会基盤的性格を根拠にして、社会の構成員が共同で負担した租税によって賄われるのが原則」¹⁹³とし、当該事業の「公共性や共同性、さらにはその社会基盤的性格」を条件として挙げている。これに対し、諸富（2002a）は、「積極的に公的負担が正当化されるケース（積極的な公的負担）」の存在を指摘しているものの、具体的にどのような場合に当該ケースに当たるのかは明示していない。ただし、下水道の建設・維持管理や廃棄物処理を事例に、当該事業の費用が「公的負担」になる根拠として、これらの公共サービスが公共財供給という側面を持っていること、市民生活にとって不可欠な必需財としての性質を持っていることを挙げている。すなわち、納税者負担を採用するためには、費用負担の対象となる公共サービスが公共財としての性質を有すること、および必需財としての性質（本稿の文脈に沿えば、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとしての性質）を有することを条件として挙げていると解釈できる。

以上の指摘や他の財源調達ルールの適用条件を踏まえれば、納税者負担は、少なくとも受益者負担を採用することが難しい領域で、採用することが求められるであろう。例えば、便益が特定の主体以外にも帰属する場合について、事業の必要性が示されるのであれば、納税者負担を採用することが求められる。公共財のような共同消費され排除することが困難な財・サービスを供給する場合は、その程度に応じて納税者負担を財源調達ルールとすることが望ましい。

さらに、当該事業がナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムの観点から必要性が認められる場合に、その採用が求められる。この点は受益者負担を採用するための条件の議論でみたように、たとえ便益が特定の主体に帰属するような場合であっても、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムに関わるような事業である場合には、政府の責任において当該事業を実施することが求められる。そしてその負担も、納税者の負担、すなわち国民や住民全体によってなされることが求められる。

¹⁹³ 植田（1996）p.20。

(6) アメニティ保全の費用負担のあり方

ここまで各財源調達ルールの特徴や、採用条件、負担配分の多様性などについて検討してきた。以下では、ここまでのまとめとして、特に本稿の課題である、アメニティ保全の費用負担のあり方についてまとめていく。

上述したように、費用負担のあり方を考えるうえでは、所有者等をめぐる参照水準がどのようになっているかが、まず問われなければならない。ここで、参照水準は、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を指している。すなわち、所有者等の責任で達成することが求められるアメニティの要素の質を指している。

もし、彼らが参照水準までの質を達成しておらず、その責任を果たしていない場合、彼らは外部費用を発生させる「原因者 (Polluter)」とみなされる。ここでは、「原因者支払原則 (Polluter Pays Principle)」を適用し、政府は規制や課税といった手段で対応することが求められる。他方で、彼らに参照水準を超える質の達成を求める場合、彼らは外部便益を生み出す「供給者 (Provider)」とみなされる。ここでは、参照水準を超える質の達成に寄与するような支払いがなされることが、社会的に望ましいと考えられる(「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」。)したがって、参照水準を超える質を達成してもらうための供給者への支払い、具体的には補償金や補助金の支出、免税措置、さらには公有化等による政府の管理などが、政策手段とされる必要がある。最後に、参照水準の範囲内(「不確定な領域」)の質の達成の場合、彼らは「原因者 (Polluter)」とも「供給者 (Provider)」ともみなされない。ここでは、所有者等による自主的な取り組みが行われることになる。

ただし、これらの議論は、いわゆる外部性への対処を示しているものの、誰がそれらの政策手段に関わる費用を負担するかについて、十分な議論を行っていない。そこで財源調達ルールについて検討すると、「原因者支払原則 (Polluter Pays Principle)」は原因者負担を適用すべきことと同一といえる。他方で「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」は誰が費用負担しなければならないのかを示しておらず、どのような財源調達ルールを導くかについては別途検討することが求められる。ここまでの議論で示された財源調達ルールの範囲で考えるのであれば、受益者負担と納税者負担が候補となる。特に、受益者負担を採用できる条件を満たす場合は、その諸効果を考慮すれば、それを採用することが求められる。そして、納税者負担は、便益が特定の主体以外にも帰属する場合やナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムと判断される場合など、受益者負担を採用することが難しい場合に、採用が求められることになる。さらに、負担配分の観点から考えるのであれば、ここまでの議論で示されたように、それぞれ応因型や応益型を基本としつつも、具体的な対象に応じて他の負担配分方法を考慮することが求められる。

なお、参照水準の範囲内（「不確定な領域」）の質の達成の場合、所有者等による自主的な取り組みが行われることになる。ここでは、関与者による応関型、特に「自発的関与」にもとづく費用負担が位置づけられると考えられる。

以上の議論をまとめたものが図 1-2 である。ここでは、参照水準（図上では RL と略す）の位置とそれに対応した費用負担のあり方が示されている。以下、各ケースにおける費用負担のあり方について図を用いつつ整理する。

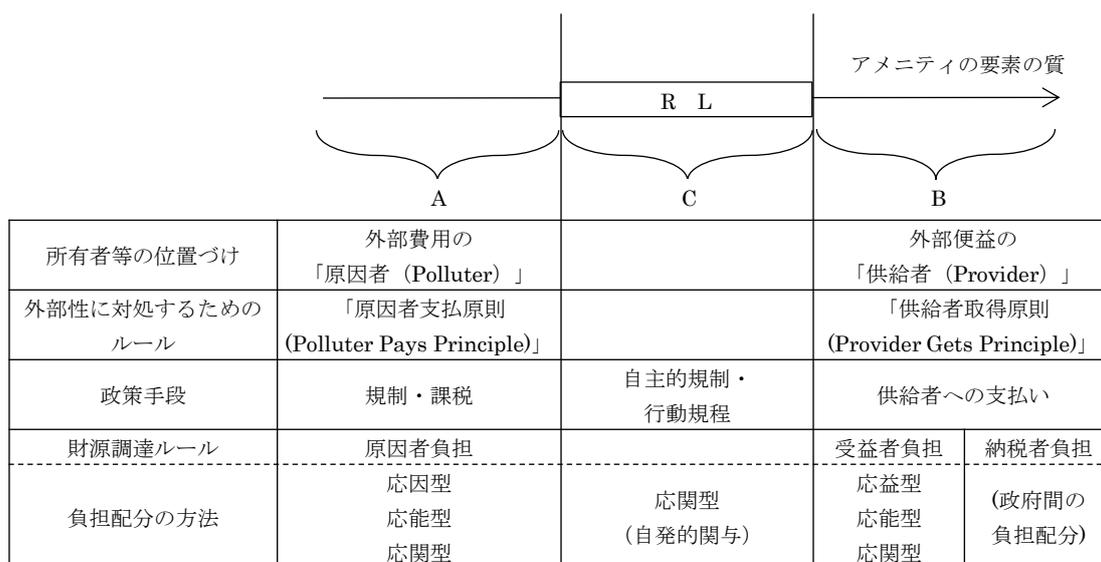


図 1-2 参照水準 (RL) と費用負担のあり方

出典：筆者作成

まず、所有者等が参照水準までの質を達成しておらず、その責任を果たしていない場合 (A の範囲) について考えてみよう。ここで所有者等は、社会的に求められる責任を果たしていないとみなされる。すなわち、所有者等は、Hodge の議論における外部費用の「原因者 (Polluter)」とみなされ、この外部性に対処するために、「原因者支払原則 (Polluter Pays Principle)」が適用されることが求められる。そして、規制や課税を政策手段とし、彼らの自己負担で対処することが求められる。これは財源調達ルールの観点から見れば、原因者負担の適用である。そして、負担配分の観点から考えれば、応因型が基本となるが、対象事例によっては費用負担者の負担能力や関与の度を踏まえた費用負担となることが求められる。

次に、所有者等に参照水準を超える質の達成を求める場合 (B の範囲) について考えてみよう。ここで所有者等は、社会的に求められる責任以上のことを行うとみなされる。す

なわち、所有者等は、Hodge の議論における外部便益の「供給者 (Provider)」とみなされ、この外部性に対処するために、「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」が適用されることが求められる。そして、供給者に対する支払いを政策手段とし、目標となる水準を達成することが求められる。なお「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」は誰が負担するかについて議論していない。しかしながら、採用によって発揮が期待される諸効果を考慮すれば、可能な場合は受益者負担を財源調達ルールとして採用することが望ましい。負担配分の観点から考えれば、応益型であることが基本となるが、対象事例によっては費用負担者の負担能力や関与の程度を踏まえた費用負担となることが求められる。他方で、便益が特定の主体以外にも帰属する場合やナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムと判断される場合など、受益者負担を採用することが難しい場合は、納税者負担を採用することが求められる。なお上述したように、納税者による負担の場合、当該事業と費用負担が直接的連関を有しない。したがって、応因型、応益型といった負担配分の整理によって、納税者負担を位置づけることは困難である。本稿ではこれを、国と自治体の負担配分の観点から検討する (第 5 節)。

さらに、参照水準の範囲内、すなわち「不確定な領域」の場合 (C の範囲) について考えてみよう。ここで所有者等は、外部費用の「原因者 (Polluter)」とも外部便益の「供給者 (Provider)」ともみなされていないため、「原因者支払原則 (Polluter Pays Principle)」や「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」を適用することができない。Hodge の議論に従えば、ここでは自主的規制や行動規程といった自主的な取り組みが求められることになる。ここまでの分類論に従えば、関与者による応関型、特に「自発的関与」にもとづく費用負担が位置づけられると考えられる。

5. 国・自治体の役割分担と財政支出の分類

ここまで費用負担に関する規範的な議論を提示しつつ、本稿の分析枠組みを提示してきたが、財政学的にはさらに検討すべき点がある。それは、アメニティ保全に関して政府間でどのような役割分担を考えていけばよいか、という点である。

Bromley and Hodge (1990) では、「特に地域の環境の質を反映して、参照点の選択は変化しうるであろう」¹⁹⁴としているものの、少なくとも第 3 節 (2) で示した論考では、多段階の政府が存在する場合の具体的な考察はなされておらず、国、都道府県、市町村と多段階の政府が存在する中で、どのような役割分担を考えていけばよいかについては、空白となっている。ここまで議論してきた費用負担の規範論においても、特に納税者負担を採用した場合の、負担配分に関する議論が空白となっており、多段階の政府の存在を前提

¹⁹⁴ Bromley and Hodge (1990) p.209。

とした規範論を検討していく必要がある。これらの課題を考える上で、財政学における政府間の役割分担に関する議論蓄積を踏まえることで、一定の考え方を提示することができる。

本節では、政府間の役割分担に関する議論を紐解きつつ、アメニティ保全に関わる政府間での役割分担に関する規範的な考え方を検討していく。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ていることを指摘し、分析のために必要となる財政支出の分類を提示する。

(1) Musgrave, Oates の役割分担論

戦後の財政学の展開に大きな影響を与えた Musgrave は「社会財¹⁹⁵や社会サービスは、中央集権的に供給されるべきであろうか、それとも地方分権的に供給されるべきであろうか。もし地方分権的に供給されるべきであるとするなら、どのような地域的広がりを持った財政組織が、このような公共サービスを供給するのに最も効率的であるのだろうか」¹⁹⁶と問題を設定し、このことへの回答として、社会財の受益の範囲が厳密に規定できる、という仮定の下では「資源配分の理論を公共部門に適用すると、公共サービスは、その受益の及ぶ地域の住民の選好に従って供給され、また費用負担されるべき」¹⁹⁷としている。すなわち受益の範囲によって財政組織を設定し、各財政組織が住民の選好に従い自主財源によって社会財を供給することが最も効率的であるとしている。ただし、社会財の性質から、住民の選好を何らかの形で表明させる必要がある。ここでは、人々の選好を引き出すものとして、住民投票と「足による投票」(Tiebout 1956)を位置づけている。

同じく政府間機能配分に関して議論した Oates は、Musgrave の提起した財政の各機能を集権化された政府のみが持つ場合と分権化された政府のみが持つ場合とで比較し、両者の長所・短所を検討している。結論は Musgrave が提示したものと同じで、集権的な場合は、国全体に受益が及ぶような財の供給において効率性を高め、分権的な場合は、特定の人々のみに受益が及ぶような財の供給において効率性を高めるとしている。このような考え方を背景にしているのが「分権化定理」¹⁹⁸である。したがって、ここまでの議論によれば、アメニティ保全による受益が行政区域から溢出していないような状況を考えると、対

¹⁹⁵ Musgrave は基本的に非競合的な財としている (Musgrave and Musgrave 1980, p.57, 邦訳, p.66)

¹⁹⁶ Musgrave and Musgrave (1980) p.514 (邦訳, p.629)。

¹⁹⁷ Musgrave and Musgrave (1980) pp.514-515 (邦訳, p.629)。

¹⁹⁸ 「総人口のうちの地域的部分集合のみが消費し、供給費用がいずれの産出水準においても国および各地方団体においてすべて等しいような公共財については、地方政府がそれぞれの地域に対してパレート効率的な産出量水準を供給する方が、中央政府がすべての地方団体に対して一様にある一定の水準を供給するよりも、必ず効率的になる (少なくとも同程度には効率的になる)」(Oates 1972, p.35, 邦訳, pp.38-39)。

応する行政区域が保全の役割を担い、その政府の財源のみでアメニティ保全を行うことが求められることになる。

しかしながら、上記のように行政区域から便益が溢出しないような想定はあまりに現実から離れていることを Musgrave や Oates 自身も認めている。Musgrave は、便益が溢出する原因としては、受益の波及範囲の複雑さ、人や企業の地域間移動、地方団体の歴史性を挙げている。そこで溢出问题に対応するために「種々の地方団体の中で、財政資金の移転をしたり協力関係を結ぶといった、『政府間の財政関係』¹⁹⁹が必要であるとし、財政資金の移転の程度は溢出している便益の程度に応じるとしている。一方 Oates は、溢出する主体間の取引費用を考慮したうえで、より上位の政府による供給を考えるか等を検討すべきとしている²⁰⁰。

(2) 環境政策に関わる国・自治体の役割分担

これらの議論を引き継ぎながら、環境政策に関わる政府間の役割分担について議論したのが諸富（2002b, 2008b）、川勝（2006）である。まず諸富（2002b, 2008b）は Musgrave や Oates の議論を踏まえ、環境政策について政府間でどのような機能配分とすることが望ましいかを検討している。そして、その際の判断基準として①当該問題の越境性の度合い、②越境性に対する当該地方政府によるコントロールの可能性を挙げている。これらの判断基準を踏まえると、例えばアメニティ保全に関連するであろう、都市計画（景観を含む）や土地利用（土壌、地下水）については市町村、地域計画（森林保全を含む）については都道府県、環境に関する最低要求水準の設定²⁰¹については国の役割として位置づけることができるとしている。ただし、これらの配分は相対的なものであり、また政策実施による便益がその行政区域内に帰着するものと想定されている。環境政策による便益が行政区域を超える場合には、その便益が帰着するよう当該政策の権限をより上層の行政区域の政府に担当させることを意図した機能配分が考えられているのである。しかしながら、諸富（2008b）で指摘しているように、これらの議論は、環境政策の機能をいずれかの層の政府に完全に帰属させることが可能であるという非現実的な想定に基づいて議論されている。現実には、例えば中央政府に帰属すべき政策機能であっても、その実行には地方政府の協力が必要になるため、特定の層に機能を完全に帰属させることは不可能である。したがって、以上の規範理論を前提としつつ、「その執行面を考慮に入れることによって、政府間機能配分論の実際の問題に切り込む必要がある」²⁰²のである。

¹⁹⁹ Musgrave and Musgrave (1980) p.527 (邦訳, p.645)。政府間の財政関係が必要になる例として、この他にも「中央政府が地方公共サービスを価値財と考え、補助することを望む」場合、「下位の行政組織の財政力を、ある程度均等化する」場合などを挙げている。

²⁰⁰ Oates (1972), Ch.3 参照。

²⁰¹ これは本稿におけるナショナル・ミニマムに関わる事項と換言できるであろう。

²⁰² 諸富（2008b）p.134。

また川勝（2006）は、Tiebout や Oates といった伝統的地方財政論や補完性原理を踏まえながら、政府間機能配分論について論じている。そして、越境型外部性が存在する場合は集権的環境政策導入の論拠となるとしながらも、越境性の程度や政府間での交渉による解決の可能性、規模の経済性などを考慮することが必要であるとしている。

以上の規範論が示すことは、その形態については様々なものが考えうるが、基本的に溢出効果が認められる場合は、その程度に応じ上位政府の関与が、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、ということである。したがって例えば、アメニティの便益が域外にも広がり、受益者が広域に存在する場合は、それを根拠に上位政府の関与を求めることが基本的には望ましいといえる。ただし、受益者の存在する範囲が限定されるのであれば、自治体間の交渉による解決策等も考えうる。他方で、溢出効果が認められないのであれば、当該地域内で具体的な費用負担を含め、対処することが基本的には望ましいといえる。もちろん、溢出効果やナショナル・ミニマム等の内容は、対象とするアメニティの要素によって変化する。対象に応じて、規範的考え方および実態の双方を検討し、よりよい保全システムを考察していくことが必要である。

（3）財政支出の分類

ここまで議論してきたように、政府がアメニティ保全のためにとりうる手段は様々であり、直接規制から補助金・租税政策、政府による直接供給など多岐にわたる。これら様々な手段をとった結果は、租税支出を除き、基本的には財政支出に反映される。しかしながら、実際の財政支出を分析するにあたり、その総額のみをとらえても、政府間での負担配分がどのようになっているのか、またアメニティ保全の観点からどのような意味を持つのか明らかにすることはできない。そこで以下では、参照水準の議論を踏まえつつ、支出の用途に応じて経費を分類することで、上記の観点について考察していく²⁰³。

ここまで議論してきたように、財源調達について特に問題になるのは、参照水準を超える範囲に政策目標が設定された場合である。ここで政府のとりうる対応は大きく2つに分けることができる。第1に公有化などによって政府が土地の所有者・管理者（あるいはそれに類する立場）になり、求められる水準まで整備・維持管理²⁰⁴するという対応である。第2に私人の所有者・管理者等の立場は保持したままで、補償金・補助金などを出すことで、求められる水準までの整備・維持管理を私人に求めるという対応である。以上を踏ま

²⁰³ 以下の分類は、自然保護やアメニティ保全に関わる経費の先行研究において、主に機会費用（土地利用規制がなければ所有者が得られるはずであった利益（逸失利益））と維持管理費用に焦点が当てられてきたことを踏まえている（永井 1977；寺西 2005b；藤谷 2008）。

²⁰⁴ 「維持管理」には、現状の質から改善する、という語感がないため、ここでは「整備」を含めている。

えると、政府の支出はその用途に応じて大きく3分類できることが分かる。すなわち、第1の対応の場合に生じる、①アメニティの要素の権利移転に関わる支出（以下、権利移転に関わる支出とする）、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（以下、整備・維持管理に関わる支出とする）、および第2の対応の場合に生じる、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（以下、補助金等の支出とする）である。

①の具体例としては、土地購入などの公有財産購入費、使用料及び賃借料などを挙げることができる。これらの支出は、所有権や管理権といった、アメニティの要素をめぐる私人の財産権に対する支出であるため、アメニティの要素の質には直接寄与しない。これに対して、②は、アメニティの要素の質に直接寄与するような支出である。したがって、この支出が十分でないと、求められる保全の水準を達成することができない、あるいはアメニティの要素自体の質が劣化してしまう可能性がある。具体例については、どのような要素を対象とするかによって変化するため²⁰⁵、個別事例を踏まえつつ把握する必要がある。なお、ここでいう「整備」とは既存の状態からよりよい水準まで質を高めること、「維持管理」とは一定の質を維持する管理のことを意味している。さらに③は、アメニティの要素の質を維持、あるいはよりよい水準まで質を高めることを私人に求めるために、支出されるものである。しかしながら、実際に補助金等の交付によってどの程度の管理がなされるかは、実施主体である所有者等の意思決定に依存するため、自明でない。この点は、事例分析においても一つの論点となる。これに対し②の場合、実施主体が政府であるため、財政支出をすることでその金額に応じた管理が、基本的にはなされると考えられる。

本稿では、以上の経費分類を基本としながら、事例分析を行っていく。

6. 事例分析の手順と各事例の位置づけ

ここまで、費用負担に関する議論を、分類論、規範論、実態論に分けて整理しつつ、本稿の分析枠組みを提示してきた。第2章以降では、ここまで示してきた分類論および規範論に基づきつつ、具体的な事例について検討していく（実態論）。本節では、事例をどのような手順で分析するかを示し、さらに理論的観点から各事例を位置づけ、第2章以降の事例分析へつなげていく。

(1) 事例分析の流れ

序章で言及したように、本稿では、アメニティを構成する代表的な要素について、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

²⁰⁵ 例えば、緑地の場合は枝打ちや下草刈りの委託料を具体例として挙げることができる。

近づけるという方法をとっている。本稿で具体的な対象としているアメニティの要素は、緑地、棚田、歴史的町並みであり、各章では以下の流れで検討していく。

まず、各要素の特質を整理し、政策的介入の必要性を確認する。ここでは、本章で示したアメニティの経済的特質を念頭に置きつつ、なぜ政府の介入が求められるのかを示す。

次に、各要素の保全制度が国や対象地区レベルでどのように展開してきたか、その歴史の変遷を追っていく。ここでは、主として国の法令や自治体の条例、要綱等で各要素がどのように位置づけられているかを確認する。国や対象地区レベルそれぞれの動きを確認し、どのような経緯の中で、各要素が保全対象と位置づけられていったか明らかにする。

次に、これらの制度を踏まえ、アメニティの要素の所有者等の責任、すなわち参照水準がどのようになっているかを検討する。上述した通り、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定義している。本稿では、参照水準は結果的に国の法令や自治体の条例、要綱等の制度で示されると考え、特にこれらから導かれるアメニティの要素の所有者等の権利配分を参照水準とする。

さらに、上で示された制度や参照水準を前提とした実際の費用負担がどのようになっているのか、その現状と課題を主に政府の財政支出とその財源を分析することで明らかにする。ここではまず、対象としたアメニティの要素の特質を踏まえつつ、当該事例における費用負担の規範的な考え方を提示する。次に、実際の財政支出及びその財源がどのようになっているか、自治体の資料やヒアリング等を用いて明らかにする。ここでは、本章で示した分類軸を基本としながら、得られた各種データを整理する。最後に、費用負担の規範的な考え方を踏まえると、実際の費用負担がどのように評価できるか明らかにする。これらの検討を通して、本稿の課題である各要素の保全に関わる費用負担の現状と課題を明らかにしていく。

(2) 各事例の位置づけ

各章で扱う事例の概要については序章で述べた通りだが、理論的観点からは特に以下の点に着目し事例分析を行う。まず、多段階の政府が存在する場合の、参照水準のあり方に関する考察である。既に指摘したように、Bromley and Hodge (1990) では、「特に地域の環境の質を反映して、参照点の選択は変化しうるであろう」²⁰⁶としているものの、少なくとも第3節(2)で示した論考では多段階の政府が存在する場合の考察はなされていない。第5節では、政府間での役割分担及び負担配分に関する規範的な考え方を示したが、参照水準のあり方に対して多段階の政府が存在することで、実際にどのような影響がある

²⁰⁶ Bromley and Hodge (1990) p.209.

かは不明瞭のままとなっている。

そこでまず第2章で検討する鎌倉市の緑地保全の事例では、市全体の緑地保全体系を概観する。ここでは、同じ行政区域内の緑地であっても地区ごとに様々な参照水準が存在することが示され、それに対する多段階の政府の影響が示唆される。

他方で、第2章の鎌倉市の事例は、同じ行政区域内の参照水準の違いに焦点を当てているため、特定の対象をめぐる参照水準の変化について、多段階の政府がどのような影響を及ぼしているのかは考察できない。第3章で検討する姨捨棚田や、第4章で検討する松代地区の町並みについては、対象区域を限定することで、具体的な対象の参照水準に対する多段階の政府の影響を考察する。また、後述するように姨捨棚田は文化財保護法に基づく名勝指定や重要文化的景観に選定されており、いわばその価値が国家的に位置づけられている。これに対して松代地区の町並みは、いくつかの建造物が単体として登録有形文化財として国に登録等なされてはいるが、町並みの価値は必ずしも国家的に位置づけられていない。こうした差異が、参照水準の選択にどのような影響を与えているか検証することで、多段階の政府が存在することの影響について考察していく。

第2に、便益の享受主体の違いが、実際の費用負担にどのような影響を与えているか、という点である。第2章で議論する鎌倉市の緑地について、一方では、鎌倉市の住民はもちろんのこと、年間1800万人ほどの観光客が便益を享受していると考えられる。さらには古都保存法の対象となるなど、その一部は国家的にも重要性が認められていることもあり、直接利用のみならず、派生利用や非利用によって便益を享受できる主体も一定数存在すると考えられる。他方で、所有者のみが享受できる便益は、生産物の獲得なども考えるが、開発することで得られる便益と比較すると相対的に小さいことが予想される。

これに対して、第3章で議論する姨捨棚田について、一方では生産地として所有者（第3章では土地所有者と耕作者は同一と考えている）は生産物を獲得することができ、これは基本的に所有者のみが享受することができる便益である。しかしながら、傾斜地など条件の悪い場所での耕作は、通常の耕作以上の労力が必要であり、耕作放棄されている状況なども踏まえれば、必ずしも耕作に見合う便益の享受とはなっていないと考えられる。他方で、姨捨棚田へのアクセスは制限されていないことから、所有者のみならず訪問者は景観をたのしむなど、便益を享受することができ、実際に年間2万～4万人程度の観光客が存在する。さらに、同地区は文化財保護法に基づく名勝指定等もなされ、その価値が国家的にも認められていることもあり、派生利用や非利用によって便益を享受できる主体も一定数存在すると考えられる。

以上の2事例では、一方で所有者のみが一定の便益を享受できるものの、その大きさは必ずしも維持に見合うものとはなっていないと考えられる。他方で、所有者以外の主体は、直接利用から、派生利用、非利用によって便益を享受しており、その価値もまた国家的に位置づけられているような事例である。ただし、前者は年間約1800万人の観光客が訪れ

のに対し、後者は2万～4万人程度となっており、便益を享受していると考えられる主体数には大きな違いがある。

これに対し、第4章で議論する松代地区の町並みについて、一方では個別の建造物の所有者や利用者などは、それを居住や営業目的などのために利用することができ、これは基本的に所有者等のみが享受することができる便益である。ただし、これらの便益は、町並みに沿う外観とせずとも享受できる可能性がある。他方で、同地区へのアクセスは制限されていないことから、町並み保全によって地域住民はもちろんのこと訪問者は景観をたのしむなど、便益を享受することができる。同様に、派生利用や非利用による便益の享受も想定できる。しかしながら、他の事例と異なり同地区の町並みを形成する建造物の多くは文化財保護法に基づく重要文化財指定などはされておらず、その価値は国家的に位置づけられているとは言い難い。以上のような、便益の享受主体の違いが考えられるなかで、実際の費用負担はどのようになっており、それは規範論を踏まえるとどのように評価できるか明らかにすることによって、理論と実際の検証を深めていく。

参考文献

- ・ 飯國芳明 (2009) 「中山間地域における二次的自然の荒廃と保全策——基準点を用いた制度設計」 浅野耕太編『自然資本の保全と評価』ミネルヴァ書房, pp.89-107.
- ・ 植田和弘 (1996) 「環境保全と費用負担」『環境情報科学』Vol.25 (3) pp.18-22.
- ・ 植田和弘 (2002) 「環境政策と行財政システム」寺西俊一・石弘光編『環境保全と公共政策』(岩波講座 環境経済・政策学 第4巻) 岩波書店, pp.93-122.
- ・ 植田和弘 (2005a) 「都市と自然資本・アメニティ」植田和弘・神野直彦・西村幸夫・間宮陽介編『都市のアメニティとエコロジー』(岩波講座 都市の再生を考える 第5巻) 岩波書店, pp.5-18.
- ・ 植田和弘 (2005b) 「環境税における汚染者負担と受益者負担」『環境情報科学』Vol.34 (2) pp.3-6.
- ・ 植田和弘 (2009) 「環境と財政」重森暁・鶴田廣巳・植田和弘編『Basic 現代財政学 (第3版)』有斐閣, pp.149-163.
- ・ 牛嶋正 (1973) 「受益者負担原則に関する一考察」『オイコノミカ』Vol.9 (3・4) pp.17-27.
- ・ 内田俊博 (2011) 「環境経済学における公正性の役割とその政策含意」『中京大学経済学論叢』(22) pp.83-91.
- ・ 太田隆之 (2005) 「受益者負担論からみた森林保全制度の検証——豊田市水道水源保全基金を素材にして」『水利科学』Vol.49 (4) pp.48-85.
- ・ 金子宏 (2012) 『租税法 (第17版)』弘文堂.
- ・ 川勝健志 (2006) 「環境政策の政府間機能配分論——地方環境税を中心に」『経済政策

- ジャーナル』 Vol.4 (1) pp.85-111.
- ・ 栗山浩一・北畠能房・大島康行 (2000)『世界遺産の経済学——屋久島の環境価値とその評価』勁草書房.
 - ・ 佐藤進 (1993)『地方財政総論 (改訂版)』税務経理教会.
 - ・ 荘林幹太郎 (2010)「農業の多面的機能」寺西俊一・石田信隆編『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, pp.193-224.
 - ・ 神野直彦 (2007)『財政学 (改訂版)』有斐閣.
 - ・ 関耕平 (2013)「環境・エネルギーと地方財政」重森暁・植田和弘編『Basic 地方財政論』有斐閣, pp.101-121.
 - ・ 其田茂樹 (2012)「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用——応益的共同負担の観点から」諸富徹・沼尾波子編『水と森の財政学』日本経済評論社, pp.109-132.
 - ・ 田中啓一 (1990)『都市空間整備論——開発利益と財源負担』有斐閣.
 - ・ 寺西俊一 (1997)「<環境コスト>と費用負担問題」『環境と公害』Vol.26 (4) pp.2-8.
 - ・ 寺西俊一 (2000)「アメニティ保全と経済思想——若干の覚え書き」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学会年報』(5) pp.60-75.
 - ・ 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』(神奈川県・一橋大学), pp.101-108.
 - ・ 寺西俊一 (2005b)「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」『現代林業』(470) pp.14-15.
 - ・ 寺西俊一 (2007)「環境被害論の新たな展開に向けて」『環境と公害』Vol.36 (3) pp.16-21.
 - ・ 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, pp.847-869.
 - ・ 寺西俊一・太下義之 (2007)「編集長インタビュー 環境にかかわる『社会的費用』をどう考えるか?——環境経済学者・寺西俊一氏」『季刊政策・経営研究』Vol.1 (4) pp.159-174.
 - ・ 友野典男 (2000)「行動経済学の最近の進展」『明治大学短期大学紀要』Vol.66, pp.381-408.
 - ・ 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, pp.171-209.
 - ・ 藤田武夫 (1980)「『受益者負担』論の検討——『受益者負担』概念の拡張を中心に」『大阪学院大学商経論叢』Vol.6 (2) pp.1-13.
 - ・ 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』Vol.3 (1) pp.45-69.

- ・ 藤谷岳 (2012) 「自然保護のための費用負担——『コミットメント原理』の検証」一橋大学大学院経済学研究科博士号取得論文.
- ・ 丸尾直美 (1980) 「生活の質社会論の展開」丸尾直美・熊谷彰矩編『質の経済学——アメニティ社会の実現』同文館, pp.20-46.
- ・ 丸尾直美 (1983) 「緑とアメニティの経済学」『都市計画』(128) pp.51-58.
- ・ 丸尾直美 (1984) 「住環境づくりとアメニティ」五井一雄・丸尾直美編『都市と住宅——経済学の提言』三嶺書房, pp.22-49.
- ・ 丸尾直美 (1997) 「緑と環境アメニティ——経済学的アプローチ」『都市問題研究』Vol.49 (6) pp.41-56.
- ・ 丸尾直美 (2008) 「環境アメニティと生活景を考える——経済学の観点から」『経済学論纂』Vol.48 (1・2) pp.1-22.
- ・ 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』Vol.6 (2) pp.3-11.
- ・ 宮本憲一 (1978) 「自然保全政策の理念と経済的負担——環境権と開発権の再検討に立つて」『地域開発』(171) pp.41-55.
- ・ 宮本憲一 (1983) 「アメニティの政治経済学序説」『公害研究』Vol.13 (2) pp.2-9.
- ・ 宮本憲一 (1989) 『環境経済学』岩波書店.
- ・ 宮本憲一 (2007) 『環境経済学 (新版)』岩波書店.
- ・ 諸富徹 (2000) 『環境税の理論と実際』有斐閣.
- ・ 諸富徹 (2002a) 「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』(岩波講座 環境経済・政策学 第4巻) 岩波書店, pp.123-150.
- ・ 諸富徹 (2002b) 「地方環境税による環境管理——その理論的根拠と制度設計」『エコノミア』Vol.53 (1) pp.43-74.
- ・ 諸富徹 (2008a) 「環境政策における費用負担原理」諸富徹・浅野耕太・森晶寿編『環境経済学講義——持続可能な発展をめざして』有斐閣, pp.211-226.
- ・ 諸富徹 (2008b) 「環境政策の新しい課題——分権化とグローバル化」諸富徹・浅野耕太・森晶寿編『環境経済学講義——持続可能な発展をめざして』有斐閣, pp.125-143.
- ・ 山本栄一 (1989) 『都市の財政負担』有斐閣.
- ・ 除本理史 (2004) 「環境再生の課題と費用負担問題」久保庭眞彰編『環境経済論の最近の展開 2004』Discussion Paper Series (B.30) pp.17-44.
- ・ 除本理史 (2007) 『環境被害の責任と費用負担』有斐閣.
- ・ 除本理史 (2010) 「環境の政治経済学とは何か」除本理史・大島堅一・上園昌武編『環境の政治経済学』ミネルヴァ書房, pp.3-21.
- ・ 除本理史・寺西俊一 (2006) 「環境保全と費用負担」環境経済・政策学会編『環境経済・政策学の基礎知識』有斐閣, pp.216-217.

- 吉田文和 (1998) 『廃棄物と汚染の政治経済学』岩波書店.
- 吉田文和 (2010) 『環境経済学講義』岩波書店.
- 和田八束 (1972) 「受益者負担」林栄夫・柴田徳衛・高橋誠・宮本憲一編『現代日本の財政』(現代財政学体系 2) 有斐閣, pp.149-171.

- Bromley, D. and Hodge, I. (1990) “Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy”, *European Review of Agricultural Economics*, Vol.17 (2) pp.197-214.
- Hodge, I. (1989) “Compensation for Nature Conservation”, *Environment and Planning A*, Vol.21 (8) pp.1027-1036.
- Hodge, I (1994) “Rural Amenity: Property Rights and Policy Mechanisms”, in OECD, *The Contribution of Amenities to Rural Development*, OECD, pp.23-40.
- Hodge, I. (2000) “Agri-environmental Relationships and the Choice of Policy Mechanism”, *The World Economy*, Vol.23 (2) pp.257-273.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L. and Thaler, R. H. (1986) “Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements in the Market” *The American Economic Review*, Vol.76 (4) pp.728-741.
- Knetsch, J.L. (1983) *Property Rights and Compensation : Compulsory Acquisition and Other Losses*, Butterworths.
- Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. (1980) *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd ed., McGraw-Hill. (木下和夫監修・大阪大学財政研究会訳 (1983-84) 『財政学—理論・制度・政治』有斐閣) .
- Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc. (米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳 (1997) 『地方分権の財政理論』第一法規出版) .
- Sen, A. K. (1977) “Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory”. *Philosophy & Public Affairs*, Vol.6 (4) pp.317-344 (大庭健・川本隆史訳 (1989) 『合理的な愚か者——経済学=倫理的探究』勁草書房, pp.120-167) .
- Tiebout, C. M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 64 (5) pp. 416-424.

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——*

はじめに——事例の位置づけ

古都,あるいは歴史的都市とよばれるような都市は,独特のアメニティを形成しており,その地に住む住民はもちろんのこと,観光客をはじめとする居住者以外の人々をもたのしませる魅力を有している。この独特のアメニティは,寺社仏閣をはじめとする歴史的建造物はもちろんのこと,それらを取り囲むような緑地など自然環境があって初めて形成される。このことは,高度成長期における古都の緑地破壊に対し,「御谷騒動」をはじめとする反対運動を経て「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)が制定されたことにも表れている。緑地はアメニティにとって欠くことのできない重要な要素であるが,その経済的特質から市場機構のみでは保全を行うことは難しく,何らかの政策的介入が求められる。

先行研究をみると,都市工学の観点から緑地保全に関わる制度を包括的に整理した西村(2004),法学的観点から検討した稲本ら(2009)など,数多くの研究がある。また,古都保存法に関係したものとしては青山ら(2000)がCVM等を用いて京都市の「歴史的風土」の経済評価を行っており,支払意思額(年間約23億円)が,保全に関わる財政支出(約11億円,1998年度)を上回っていることから同法の妥当性を指摘している。しかしながら,これらの研究では制度が実際どのように運用されているのか,特に費用負担の側面がどのようになっているのかは明らかにされていない。緑地保全に関する費用負担の側面について言及しているものとしては藤谷(2013)があり,狭山丘陵を事例に市民団体がどの程度の支出をしているか明らかにしている。しかし,埼玉県の内容が主に示されているものの,狭山丘陵全体の保全体系や費用負担が不明確なため,市民団体による支出の位置づけも不明瞭になっている。

本章では,古都の緑地保全の費用負担をどのように考えればよいのか,という問題関心のもと,第1章で示した分析視角に沿って,参照水準,及び政府の財政支出とその財源を鎌倉市の緑地を事例に検証し,費用負担の現状と課題を明らかにすることを目的とする。本章で焦点を当てた鎌倉市は,上述した古都保存法の成立のきっかけとなった,「御谷騒動」

* 本章は,「歴史的遺産保全財政システムの実態分析——鎌倉市の緑地を事例に」環境経済・政策学会2011年大会(長崎大学,2011年9月23日),“Public Expenditure for Conserving Historical Sites-A Case Study about Green Spaces in Japan”,ACEI 2012, 17th International Conference on Cultural Economics in Kyoto (Doshisha University, June 24),「アメニティ保全の行財政システム——『古都』の緑地を事例に」日本地方財政学会第21回大会(専修大学,2013年5月18日)を大幅に加筆・修正したものである。

が起こった場所である。後述するように、鎌倉市内では、古都保存法に基づく事業をはじめ、県・市それぞれの取り組みが行われており、それぞれに対して異なる根拠から国庫補助がなされている。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であることはもちろんのこと、国と自治体の役割分担の実際について考察するうえでも有益な事例といえる。さらに、様々な受益者を想定することができる中で、実際の費用負担がどのようになっているか考察することで、規範論に対する示唆がある事例でもある。

1. 緑地の定義と経済的特質

(1) 緑地の定義

石川（2001）によると、『緑地』という用語を考案したのは、内務省都市計画課技師の北村徳太郎であり、「ドイツ語の Grünflächen を『緑地』と翻訳した」¹。そして、この「緑地」という概念が都市計画上の概念として確立したのは日本初の地域計画である「東京緑地計画」においてであり、その中では「緑地とはその本来の目的が空地にして、宅地、商工業用地及び頻繁なる交通用地の如く、建蔽せられざる永続的のものをいう」とされている。この定義は、今日の都市計画にも引き継がれている。

今日の都市計画において、緑地は大きく施設緑地と地域制緑地に分けられる。施設緑地は主に行政が緑地となる施設を確保する方法であるのに対し、地域制緑地は民間の空間に緑地を確保する方法であり²、ゾーニングが主な手段である。施設緑地は都市公園法に基づく都市公園とそれ以外（公共施設緑地と民間施設緑地）に分類され、地域制緑地は古都保存法をはじめとする法によるもの、協定によるもの、条例等によるものに、それぞれ分類される。本章でも、今日の都市計画で念頭に置かれている緑地、特に歴史的建造物等と一体となり独特の環境を作り出すような古都の緑地を対象に議論を進めていく。

(2) 緑地の経済的特質と政策的介入の根拠

緑地は、第1章で整理したアメニティの経済的特徴を有している。まず、歴史的にストックされた地域固有財としての特質である。古都の緑地は、その地域の自然環境条件や土地利用形態に依存しながら、歴史的建造物などと一体となって形成されてきた。緑地は土地に固着したストックであり、地域固有財としての性質を持っているのである。したがって、他の財と代替することは困難であり破壊すると復元することは困難という不可逆性も有する。

さらに、緑地は薪炭などの資源の供給源であるため、所有者は直接利用することで便益を享受できる。しかし、緑地が発揮する機能はこれのみでない。緑地が発揮する機能とし

¹ 石川（2001）p.234。

² 中井（1993）p.59。

ては、レクリエーション、防災、景観形成、環境保全といった諸機能も考えることができ³、これらは直接利用のみならず、派生利用や非利用といった利用形態を想定することが可能である。特に、当該緑地の価値が国家的に認められるような場合は、派生利用や非利用といった利用形態の重要性は高まるといえる。したがって、緑地は地域に固着しているものの、その便益の一部は現地を訪問せずに享受することができる。また、これらの諸機能は公共財的な特質を有している。特に、景観形成や環境保全などはその享受から排除することは困難であり、将来の利用や存在そのものに意味を見出すとすれば、排除はより困難となる。

さらに緑地は、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとしての性質を持つ場合もある⁴。例えば、都市公園法施行令において、市町村区域内の都市公園の住民一人当たり敷地面積の標準は、10 m²以上（第1条の2）となっており、少なくとも当該範囲においては政府の対応が求められるといえる。

緑地は通常、私有財産として保有されており、仮に所有者が緑地を所有することで生産物の獲得など直接便益を享受できる場合、政策的介入がなくとも緑地は保全される可能性がある。しかし、その便益が保全にかかわる経費を上回る場合、緑地は開発される可能性が高くなる。特に都市部のように、開発によって利益がしやすい地域では、機会費用が増え、緑地が開発される可能性が高くなる。上述したように、緑地は様々な機能を有することから、所有者のみならず数多くの人々の福祉に影響を与えており、またその内容も、環境的側面から文化的側面まで幅広く、ナショナル・ミニマム等と解釈される領域も存在する。以上のような緑地の特質を踏まえれば、保全のためには何らかの政策的介入が求められることになる。それでは、緑地保全に関わってどのような政策的介入がなされてきたのであろうか。次節では、高度成長期から今日に至るまでの、緑地保全に関わる制度の変遷について概観していく。

2. 緑地保全に関わる制度の変遷

(1) 古都保存法制定以前の主な法令

稲本ら（2009）で指摘されるように、高度経済成長期という緑地にとっての「危機の時代」のなかで、緑地保全のための法制度が制定されていった⁵。それ以前の緑地保全に関わる主な制度としては、施設緑地設置に関係した都市公園法、記念物について定めている文化財保護法、風致地区というゾーニングについて定めていた旧都市計画法が存在していたが、これらの制度のみで対応することは困難な状況にあった。

³ 日本公園緑地協会編（2012）p.3。

⁴ 丸尾（1997）も、緑地は基本財や価値財としての性質を有するとしている。

⁵ 稲本ら（2009）p.127。

都市公園法は、公園緑地の統一した管理法規がなく、適切な維持管理がなされていない状況を打開するため、1956年に制定された法律である。都市公園法制定前は、管理者である地方自治体の条例等に依拠していたため、公園の管理に統一性を欠き、必ずしも有効・適切な維持管理がなされているとはいえない状況にあった。都市公園法は、都市公園の管理を明確にすることに重点が置かれており、「この法律の制定によって、従来の慣習的な公園管理ないし都市公園に関する諸問題を解決しうる根拠法をもつことになった」⁶。ただし、同法は管理法としての位置づけが主であり、積極的に緑地を確保し、都市公園として位置づけるという性格のものではなかった。

政府が特に文化的価値の観点から重要なものを指定し、積極的に保護する制度としては、文化財保護法に基づく指定制度が存在していた。文化財保護法の詳細は第4章にゆずるが、同法にもとづき、歴史的建造物と一体となった緑地について、重要なものをそれぞれ、史跡・名勝・天然記念物、特に重要なものをそれぞれ、特別史跡・特別名勝・特別天然記念物として指定することができる。同法に基づき指定された場合、現状変更等を行う場合は、文部省の外局として設置される文化財保護委員会の許可が必要とされる。ただし、ここで指定対象となるような緑地は点的なものであり、面としての保全を考えるうえでは課題が残されていた⁷。

面としての保全を考えた場合、1919年に制定された旧都市計画法に基づく風致地区制度が存在していた（第10条2項）。風致地区に指定されると、知事が定める命令により建築等の行為を禁止又は制限できる。しかしながら、稲本ら（2009）で「風致地区制度は、規制に伴う不利益についての補償の制度がない点が問題であり、結果として私権の行使に配慮せざるを得ず、現状凍結的な規制が困難な面があった。この点が、戦後に種々の補償制度を備えた緑地保全制度が新設される理由になる」⁸とされているように、風致地区制度では私権の制限を十分に行うことができず、開発を許容せざるを得ない法体系となっていた。

以上のように、緑地保全に関わるいくつかの制度は存在したが、面としての緑地を保全していくためには、いずれも課題を抱えていた。この問題が露呈したのが、後述する「御谷騒動」をはじめとした古都での緑地保全運動であった。このような限界に対応するために、古都保存法をはじめ各種の制度が創設されることになった。

(2) 古都保存法と関係法令の制定

高度経済成長のなか、鎌倉をはじめとする京都、奈良といった歴史的都市では、急激な

⁶ 申（2004）p.150。

⁷ なお文化財保護法においては、重要文化財ならびに記念物の周辺の環境を保全するために、地域を定めて一定の行為を制限もしくは禁止することを命ずることができる旨の規定が存在する（第45条1項及び第81条1項、現第128条1項）が、今日まで利用されていない（西村 2004, p.104）。

⁸ 稲本ら（2009）p.42。

開発が進められるなど緑地が破壊されていた。こうした古都の緑地の破壊に対し、後述する「御谷騒動」をはじめとする開発への反対運動が展開された。しかしながら、風致地区をはじめとする、既存の制度に基づく緑地の保全是困難な状況にあった。このような状況を背景に、上記3都市を中心とした関係地方公共団体によって「古都保存連絡協議会」が結成され、古都保存のための特別立法の必要性が訴えられた。そして、1966年1月に、京都・奈良・神奈川3府県選出の国会議員による超党派の議員立法として「古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法」（古都保存法）が制定された⁹。

同法は目的として、「わが国固有の文化的資産として国民がひとしくその恵沢を享受し、後代の国民に継承されるべき古都における歴史的風土を保存するために国等において講ずべき特別の措置を定め、もつて国土愛の高揚に資するとともに、ひろく文化の向上発展に寄与すること」（第1条）を掲げている。具体的な内容としては、内閣総理大臣¹⁰は関係地方公共団体等及び歴史的風土審議会¹¹の意見を聞き、関係行政機関の長と協議したうえで、地域指定（歴史的風土保存区域）を行うことができる（第4条1項、以下「4条区域」とする）。「4条区域」内で「建築物その他の工作物の新築、改築又は増築」といった第7条1項に定める行為を行う場合には、府県知事に届出を行う必要がある。

さらに、「4条区域」の枢要な部分については、規制をより厳しくした地域指定（歴史的風土特別保存地区）を行うことができる（第6条1項、以下「6条地区」とする）¹²。「6条地区」に指定されると、「4条区域」で届出が必要とされている行為にいくつかの新たな行為を加えた第8条1項に規定される行為を行う場合に、府県知事の許可が必要になる。この許可基準は政令で定めることとされており、例えば新たな宅地造成を伴うような新築は原則不許可になる。「4条区域」では、届出を行えば基本的に開発が可能であるのに対し、「6条地区」では、開発に許可を要しかつ許可基準も厳しいなど現状凍結的な規制となっているのである。このような厳しい規制を考慮して、不許可処分に対しては府県による損失補償や土地の買入れができる旨が定められている。さらに、このような措置に対して、国は一部を負担する旨が定められている。また、「歴史的風土の維持保存及び施設の整備に要する費用」について国が補助できる旨も規定されている。このように、古都保存法の制定によって、面としての「歴史的風土」の保全を目指した、「現状凍結的な厳しい環境保全施策がわが国都市計画史上初めて実現」¹³することになった。

⁹ 古都保存法については、松本（1966）、中野（1967）、八木（1969）、西村（2004）、大塚（2010）などを参照。

¹⁰ 現在は国土交通大臣。

¹¹ 現在は社会資本整備審議会。

¹² 制定当初は、建設大臣が指定することができることとされていたが、新都市計画法の制定により、都市計画に定めることができるとされた。

¹³ 西村（2004）p.121。

古都保存法の制定後、緑地に関わる様々な制度が創設された¹⁴。まず、1966年には首都圏近郊緑地保全法、1967年には近畿圏の保全区域の整備に関する法律が制定された。同法は、大都市圏の急激な都市化とそれに伴う都市近郊のスプロール化から自然環境を保全するために制定されたもので、緑地保全のための地区制度を定めている。ここでいう近郊緑地とは、首都圏整備法が定める近郊整備地帯、または近畿圏整備法が定める保全区域内の緑地で、相当規模の広さ（おおむね100ha以上）を有しているものを指している。そして、首都圏近郊緑地保全法では、近郊緑地のうち、「無秩序な市街地化のおそれが大であり、かつ、これを保全することによって得られる首都及びその周辺の地域の住民の健全な心身の保持及び増進又はこれらの地域における公害若しくは災害の防止の効果が著しい近郊緑地の土地の区域」を、近郊緑地保全区域として指定することができるとしている（第3条1項）。さらに、近郊緑地のうち指定効果の大きい枢要な地区を、都市計画の施設として指定できるとしている（近郊緑地特別保全地区、第5条1項）。これらは、近畿圏の保全区域の整備に関する法律においても同様の規定となっている。

ここで創設された「近郊緑地保全区域及び近郊緑地特別保全地区の規制内容は、古都保存法の歴史的風土保存区域及び歴史的風土特別保存地区とほぼ同一」¹⁵である。すなわち、近郊緑地の保全のために、指定地区内で現状変更行為を行う場合は、都道府県知事に届出（近郊緑地保全区域の場合）や許可を受ける（近郊緑地特別保全地区の場合）ことが必要である。特に、近郊緑地特別保全地区については、「6条地区」同様、現状凍結的な厳しい規制が課されており、行為規制に対する損失補償の規定や買入れに関する規定、これらに対する国の補助規定も存在する。

(3) 緑地保全制度の全国的な展開

このように、いくつかの緑地保全に関連した法令が制定されたが、古都保存法は限定された都市、近郊緑地保全制度は首都圏及び近畿圏に限定されていた。しかしながら、緑地の破壊が問題となっていたのは、古都と呼ばれるような歴史的都市や大都市圏のみではない。そこで、緑地破壊のみならず、「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図るための制度として1968年に新都市計画法（以下、単に都市計画法とする）が、全国的な緑地保全のための制度として1973年に都市緑地保全法が制定された。

都市計画法の最も大きな特徴は、市街化すべき区域である市街化区域と当面市街化を抑制する市街化調整区域を分けたことにある（いわゆる線引き）。両区域内で土地の区画形質の変更といった開発行為を行う際、都道府県知事の許可が必要になる。この時、市街化区域と異なり、市街化調整区域では原則として開発は許可されず、またそのことに対する補

¹⁴ これらについては、西村（2004）、平田（2004）、日本公園緑地協会編（2009, 2012）などを参照。

¹⁵ 西村（2004）p.128。

償も不要と解されている¹⁶。したがって、同区域に指定されることは緑地を確保するうえで大きな意味を有することになった。

また、都市緑地保全法の特徴としては、都市計画区域内の緑地について緑地保全地区を定めることができるとしたことにある（第3条1項、都市緑地法第12条1項）。緑地保全地区は、①無秩序な市街地化の防止、公害又は災害の防止等のため必要な遮断地帯、緩衝地帯又は避難地帯として適切な位置、規模及び形態を有するもの、②神社、寺院等の建造物、遺跡等と一体となって、又は伝承若しくは風俗慣習と結びついて当該地域において伝統的又は文化的意義を有するもの、③風致又は景観が優れ、当該地域の住民の健全な生活環境を確保するため必要なものの、いずれかに該当する土地の区域について定めることができる。なお、同法に基づく規制や損失補償、買入れ等は「6条地区」や近郊緑地特別保全地区と同様の体系となっている。

その後の緑地保全は、これらの制度を基礎に展開していき、大きな変更は都市緑地保全法を除いてほとんどない。都市緑地保全法はその後、1994年に指定要件として動植物の生息・生育地の追加や緑の基本計画¹⁷制度の創設、1995年に所有者との契約によって設置する市民緑地制度が創設されるなど、いくつかの改正を経て、2004年には都市緑地法に改正された。この改正によって、緑地保全地区が特別緑地保全地区と改称されたほか、届出制によりコントロールする緑地保全地域などが創設された。

3. 鎌倉市における主な取り組みと参照水準

(1) 鎌倉市の概況

鎌倉市は、神奈川県南東部にある人口17.4万人（2011年）、総面積は39.5㎢の鶴岡八幡宮や円覚寺といった貴重な文化財を抱える、日本を代表する歴史的都市のひとつである。市内の主な緑地についてみると、2011年度末現在の数値で、施設緑地である都市公園が99.6ha（市域の2.5%、ただし供用面積）、未供用の緑地をはじめとする市の管理する緑地が96.4ha（2.4%）、地域制緑地である「4条区域」が982.2ha（24.8%）、「6条地区」が573.6ha（14.5%）、近郊緑地保全区域が294ha（7.4%）、同特別保全地区が131ha（3.3%）、特別緑地保全地区が42.4ha（1.1%）となっている。

(2) 緑地保全のための事業展開

施設緑地の設置や地域指定等を通して、今日の鎌倉市内の緑地は存在しているが、かつては現在以上に豊富な緑地が存在した。鎌倉市の地形図をもとに計測された1947年の樹林地面積は2400ha（61%）となっており、こうした樹林地は薪炭の供給地としての役割

¹⁶ 都市計画法の詳細については、例えば生田（2010）を参照。

¹⁷ 市町村が策定する緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画。

などを果たしていた。しかし、1950年代後半～1970年代にかけて、多くの都市と同様に、鎌倉市も転入者の増大により人口が急増し、樹林地は開発された。神奈川県人口統計調査や国勢調査の結果によると、1960年以降、毎年4000人規模で人口が増加している。

鎌倉市に人口が流入した要因として、鎌倉市史編さん委員会編（1994）では、①市の企業誘致政策、②東京の周辺地域としてベッドタウン化したことが挙げられている¹⁸。①については、地方財政の安定化という目標のもと、1953年2月に企業誘致条例が制定された。同条例では、誘致した企業の市税を一定期間免除する旨が定められており、適用年度10年間で企業誘致された企業は29社、減免税総額（固定資産税）は1億6885万円にのぼるとされている。

企業誘致の影響に加え、②で挙げたように、東京のベッドタウンとして、鎌倉は宅地開発されていった。特に、大正期以来続く別荘地としての鎌倉には、高級感あふれる都市のイメージが定着しており、鎌倉に居住を希望する人々は多数存在した。鎌倉議会史編さん委員会編（1969）によると、1955～1965年までの10年間に着工された宅地等造成の累計面積は4.4km²となっており、市域の11%が開発されたことになる。以後も大規模な開発は続き、地形図をもとにした鎌倉市の樹林地の推移をみていくと、1921年、1947年ともに樹林地率は61%であったが、1962年には48%、1973年には40%と樹林地は急激に減少していった¹⁹。エネルギー革命などもあり、薪炭をはじめとする資源の供給地としての役割以上に、宅地等に利用されることが重視されたのである。

他方で、急激に進む土地開発は、新旧の鎌倉市民に波紋を投げかけることとなった。こうした緑地は、資源の供給地であったと同時に、鎌倉の独特な風致をつくり上げていたからである。古くからの鎌倉市民は、今まで当然のように享受してきた、鎌倉の風致が激変していく様子を問題視し、新たに鎌倉に転入してきた市民は、鎌倉の風致を求めてきたにもかかわらず、当初の様と変わっていくことに反発した。特に市内の歴史的風致を形成するうえで欠くことのできない、谷戸の緑が宅地に改変されていったことに対し、多くの市民が反発した。

このような中で、1963年12月に、市内の風致の中核をなす鶴岡八幡宮の裏山にあたる御谷地区において、宅地造成計画が持ち上がった。この開発に対し、八幡宮宮司ら地元の「御谷照光会」は、反対署名や県・市への陳情を行ったところ、市が県の照会に「支障なし」と回答していたことがわかり問題化した²⁰。また、宅地造成に対する地域住民の反対運動に、大佛次郎、川端康成、小林秀雄ら著名人・財界人の組織「三日会」の提唱で結成された「鎌倉の自然を守る会」も同調したことで、運動が盛り上がりを見せた。これが「御谷騒動」と呼ばれる事件の始まりであり、工事を強行しようとするブルドーザーの前に市

¹⁸ 以下の詳細は、鎌倉市史編さん委員会編（1994）を参照。

¹⁹ 鎌倉市資料参照。

²⁰ 鎌倉市史編さん委員会編（1994）p.526。

民が立ちふさがると、激しい緑地保全運動が繰り広げられた。その後、1964年には、大佛を理事の一人として迎えた市出資の財団法人鎌倉風致保存会が誕生し、買取りによって当該地の保全を目指すことになった。そして、1966年に募金等1500万円で建設予定地の山林1.5haを買い取ることで、開発が中止となった。

こうした古都を守る動きは、京都・奈良など全国的にも展開されており、上述したように1966年には超党派の議員立法として古都保存法が制定されることになった。同法に基づき、鎌倉市内では1966年に「4条区域」が695ha（市域の17.6%）、1967年に「6条地区」が226.5ha（5.7%）指定された。また、1969年には首都圏近郊緑地保全法に基づき、近郊緑地保全区域に243ha（6.1%）指定されている。その後、都市計画法に基づく線引きが1970年に行われ、「4条区域」や近郊緑地保全区域のほとんどが市街化調整区域に含まれ、当該地での大規模開発は減少することになった²¹。

緑地保全を求めた市民の動きを受け、市は従来の開発を優先させてきた政策方針を転換していくこととなった。特に、1970年には革新系の市長である正木千冬が当選し、正木市長の下で様々な施策が展開された。まず、1971年には「6条地区」の土地所有者などへの配慮から、固定資産税が減免されることになった。さらに翌年の1972年には、「鎌倉市緑化の推進及び樹木等の保全に関する条例」が定められた。同条例では、「緑化の推進及び樹木等の保全は、豊かな自然環境が、健康で文化的な市民生活に欠くことのできないものであることにかんがみ、美観風致を維持し、みどり豊かな町づくりを図るため、市と市民が一体となって遂行されなければならない」（第2条）と基本理念をうたったうえで、具体的な施策として市長の諮問委員会である緑化審議会を設置、および保存樹木等の指定制度を定めた（以下、保存樹林制度とする）。保存樹林制度は、健全で美観上優れている樹木や樹林を保存樹木・保存樹林として指定するものであり、指定されると市から補助金の交付を受けることができる。なお、同時期には自然保護奨励金制度も創設された。同制度は、神奈川県自然保護奨励金交付要綱に基づくもので、「4条区域」や近郊緑地保全区域などの対象区域内における山林原野等の所有者に対し、県が緑地保全のための奨励金を交付するものである²²。以上のような税の減免や補助金の交付などを通して、緑地の整備や維持管理に対する所有者の負担に対し一定の措置がとられた。

このような形で、主として寺社を取り囲むような山林は保全のための施策がとられてきた一方で、これらの緑地と連続はするものの、規制の強い「6条地区」等の指定がなされず、市街化調整区域にも指定されなかったような緑地は、開発圧力にさらされることになった。特に、鎌倉市の3大緑地と呼ばれる台峯・常盤山・広町の緑地をいかに保全するかが焦点となっていった。その後、20年以上にわたる住民運動の成果もあり、既存の制度を

²¹ 当時の開発状況については、永野（1987）を参照。

²² 自然保護奨励金の詳細については、浅井（2012）を参照。

組み合わせることによって保全が目指されることになった²³。具体的には、台峯緑地は隣接する鎌倉中央公園の拡大区域として、常盤山緑地は特別緑地保全地区として、広町緑地は都市公園として保全されることになった。これら以外の市街化区域にある緑地についても、都市公園の設置や特別緑地保全地区指定、市民緑地²⁴の設置、市独自の政策である緑地保全契約制度（1989年創設）によって、保全のための措置がなされている。緑地保全契約制度は市街化区域の1000㎡以上の緑地を対象に、原則10年間の緑地保全契約を所有者と結ぶものである。契約を締結すると、緑地保有にかかる固定資産税、都市計画税、特別土地保有税相当額と現状維持に対する奨励金を受け取ることができるほか、市に対し買入れの申し入れを行うこともできる。特に同制度は、国の法令に基づく施策実施までのつなぎ策としての役割も有しており、地域指定後に買入れ等を経て契約が解除される場合もある。

また、緑地の維持管理にかかわる所有者の負担を低減するために、樹林維持管理制度を1988年に創設している。同制度では、市内の対象緑地²⁵について、所有者の申請に基づき市が伐採や枝払いなどを行うものである。対象となる緑地は6地区に分類されており、毎年度対象地区が変わる（6年で1周）。

（3）ゾーニングと参照水準

以上のように、鎌倉市内の緑地保全のために、国の法令に加え自治体の条例等を根拠とし、緑地の所有者に対して様々な施策がとられている。これらの規定を踏まえ、主なゾーニングと所有者をめぐる参照水準（図上ではRLと略す）の位置関係を示すと、図2-1のようにまとめることができる。

まず、土地利用にかかわる基礎的なゾーニングとして、市街化区域と市街化調整区域がある。ここで、緑地が市街化区域に位置する場合、緑地として維持することは所有者の責任とされておらず、支払い対象ともなっていない。他方で、市街化調整区域に位置する場合は、原則として開発行為は許されずそのことに対する補償もなされないため、もとの土地利用形態のままであることが所有者の責任となる²⁶。したがって、参照水準の左端が「市街化区域<市街化調整区域」となっており、後者の方が所有者の責任を問われる領域が広

²³ 住民運動の展開については、例えば鎌倉の自然を守る連合会（2008）などを参照。

²⁴ 鎌倉市内での本格的な運用は2009年からで、2011年度末で2.3haとなっている。

²⁵ 具体的には、「4条区域」、近郊緑地保全区域、緑地保全地区（特別緑地保全地区）、自然環境保全地域（神奈川県条例による自然環境保全条例に基づき指定されるもの。一定の行為に対し届出が必要になる。2011年度時点で鎌倉市内で指定されているものはない）、緑地保全推進地区（緑地保全にかかる法制度適用までのつなぎ策として市が指定するもの。一定の行為に対して市長との事前協議が必要になる。2011年度時点で36.4ha指定されているが、他の制度との重複もある）となっている。

²⁶ ただし、市街化調整区域であっても、いくつか例外的に許可されるケースがあることには注意が必要である。詳細は生田（2010）pp.208-209を参照。

くなっているのである。

このように、参照水準の観点からも一定の意義を有する市街化調整区域への指定であるが、大部分の区画で実施できたわけではないことに注意が必要である。生田（2010）が指摘するように、民間企業・土地所有者側は、市街化区域をできる限り広く、行政側はこれを行財政的に可能な範囲に限定したいと考える中で、双方の対立的な利害関係を調整するための手段が都市計画法に組み込まれなかった結果、行政側は受け身の形で線引きを実施せざるを得なくなり、「結果として、本来都市が必要とする範囲を超える量の地域が市街化区域に指定される」ことになった²⁷。鎌倉市の場合、「4条区域」の一部を含め市域の65%が市街化区域に指定されている（2009年9月18日神奈川県告示）。

一方で、このような市街化区域・市街化調整区域の指定のみでは、緑地は保全対象として明確に位置づけられていないため、参照水準の範囲（「不確定な領域」）も広がる。線引きのみでは、どのような質を達成しても、外部便益を供給していると制度的にみなされることはないのである（したがって、参照水準の右端は明示されていない）。このような線引きに加え、相対的に緩やかな規制である古都保存法に基づく「4条区域」や首都圏近郊緑地保全法に基づく近郊緑地保全区域（以下、まとめて「保全区域」とする）への指定、及び現状凍結的な規制となっている古都保存法に基づく「6条地区」や首都圏近郊緑地保全法に基づく近郊緑地特別保全地区、都市緑地法に基づく特別緑地保全地区（以下、まとめて「特別地区」とする）への指定がなされることで、緑地は保全対象と制度的に位置づけられ、参照水準の範囲は狭まる。特に、後者の「6条地区」をはじめとする現状凍結的な「特別地区」への指定によって、所有者は一切の開発行為が制限される。所有者は緑地として存続させることを受け入れる代わりに、不許可処分に対して損失補償や買入れを求めることができる。したがって、「保全区域」より「特別地区」の参照水準の範囲は狭く、支払いを受けることができる領域も広がっている。

さらに条件を満たせば、保存樹林への指定など、所有者は自治体が独自に制度化した各種補助金を受け取ることも可能となる。図では補助金等の受給条件を満たす場合を記しているため、参照水準の右端は「既存の状態」より低くなっている。

以上の結果として、図上で「RL（参照水準）＜既存の状態」となっていることからわかるように、既存の状態以上の管理はもちろんのこと、一定程度の質の劣化は許容される体系となっている。参照水準と目標となる緑地の質との差が大きければ大きいほど、所有者への支払いが必要な領域は増えるが、今日の制度体系は、①土地所有者からの申し出に基づく買入れや、都市公園として積極的に取得する等によって政府が緑地の管理主体となり、政府自ら目標とする質までの管理を行うか、②補助金等を交付することによって、所有者に目標とする質までの管理を行ってもらう形になっているのである。

²⁷ 生田（2010）pp.49-50。

このように、どのようなゾーニングがなされるかによって、参照水準が変化しており、特に市街化区域については保全のために支払いを求められることができる領域が広がること
がわかる。政府は、上述した政策手段によって目標とする緑地の質を達成するような体系
となっており、こうしたゾーニングや参照水準の選択が、神奈川県や鎌倉市の財政支出に
表れているのである。

なお、参照水準の選択を考える上で、政府間で地域指定に対する権限の差異が存在する
ことには注意が必要である。地域指定に対する権限をみると、2011年度時点において²⁸、
線引きはもちろんのこと、「6条地区」などの「特別地区」の指定について、基本的に県が
都市計画決定できるとされている。市は、10ha未満の特別緑地保全地区指定ができるの
みとなっているのである。実際、古都保存法に基づく地域指定や市街化調整区域への指定
がなされた後は、その外延部である市街化区域が開発されることになった。しかしながら、
県による「特別地区」指定の拡大は、「6条地区」が1988年に570.6haへ拡大されたこと、
2011年に近郊緑地特別保全地区が131ha指定されたことを除き、大きな変更はほとんど
なされていない。市は「特別地区」に隣接するような緑地であっても、地域指定の拡大を
上位政府に陳情するか、市が主体となるような都市公園の設置など、他の保全策によって
補助金を引き出さざるを得ないなかで、このような開発に対応しているのである²⁹。

²⁸ 2012年度以降の詳細については、日本公園緑地協会編（2012）参照。

²⁹ 例えば鎌倉のまちづくり市民懇談会編（1999）における富野輝一郎（元逗子市長）の発言「（緑地を）残したいとなれば行政の財源で買う事になります。或は緑地保全法で、県、国と協力して買う事もあります。…だけど駄目な場合もあります。緑地保全などは県がなかなか認めないのです。県にお金がないのですね。私も中西さんも同じ経験をしたのですが、緑地保全の予算が県には年五億円しかないというのですよ。…そういう状態で緑地保全法を適用しようといっても出来ないんです。結局多くの場合、市独自の財源でやるか、先程公園というお話がありましたが、公園にして建設省から補助金を引っ張り出すという事が多くなります」（p.110、一部略、ただし（ ）は筆者加筆）は、同様の現象を表しているものと考えられる。

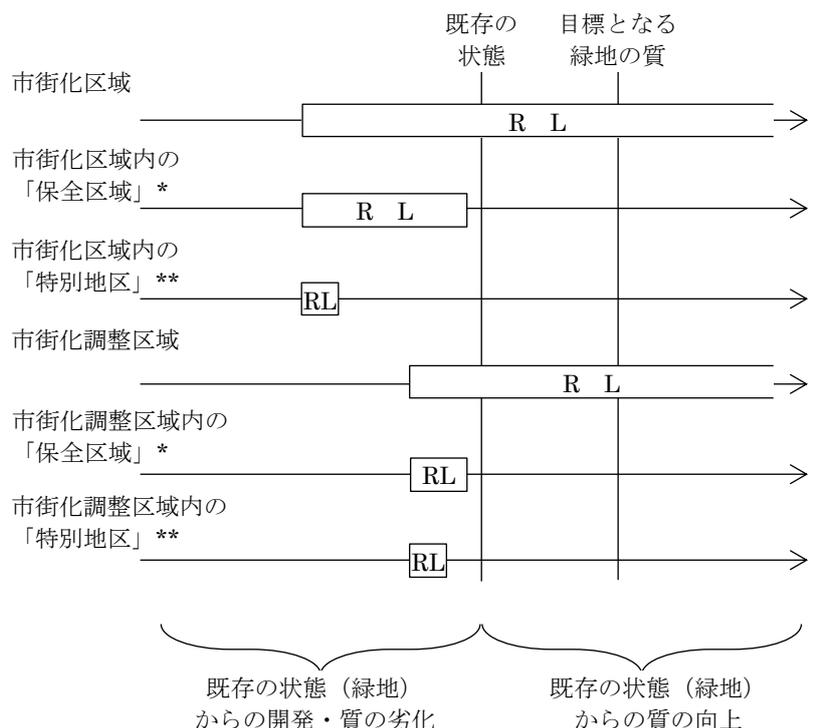


図 2-1 ゾーニングと参照水準 (RL)

* 「保全区域」は「4 条区域」、近郊緑地保全区域を指す
 ** 「特別地区」は、「6 条地区」、近郊緑地特別保全地区、特別緑地保全地区を指す
 注 1：議論の単純化のため、直線を用いている
 注 2：それぞれの位置関係は相対的なものであり、事例によって変化しうる
 注 3：「保全区域」や「特別地区」は自治体独自の各種補助金の交付条件を満たしているものとする
 注 4：市民緑地や緑地保全契約制度は永続的なゾーニングではないが、契約期間中は「市街化区域内の『特別地区』」と同等のケースであると解釈できる
 出所：筆者作成

4. 緑地保全の費用負担

(1) 費用負担の規範論

前節のような制度，及び参照水準を前提とすると，どのような財源調達ルールが導かれるであろうか。鎌倉市の緑地の特性を踏まえつつ，検討していく。

第 1 章の議論に従えば，参照水準を超える質の達成を求める場合は，それに寄与するような支払いがなされることが，社会的に望ましい（「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」)。これは，保全主体が政府になる場合も同様である。当該領域では，受益者負担，納税者負担が財源調達ルールの候補となるが，採用によって発揮が期待される諸効果を考慮すれば，受益者負担を採用することがより望ましいといえる。ただし，受益者負担を財源調達ルールとして採用するためには，支払い対象者に参照水準を超える質の達成を求める場合であることは当然のこと，①一定の便益が特定の個人や集団に帰属すること，

②ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムを超える事業であることが少なくとも必要である。さらにその前提として、負担の根拠となる便益や保全に関わる費用が、貨幣評価を含め何らかの形で明示されるなど、国民的・市民的合意を得るための制度的保証が存在することが求められる。また、政府間の役割分担の観点から考えれば、基本的に溢出効果が認められる場合は、その程度に応じ財政移転を含めた上位政府の関与が求められる。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、これらを反映した負担配分が求められる。

鎌倉市の事例で考えると、まず①については、鎌倉市民は当然のこと、年間約 1800 万人（2011 年）の観光客は、歴史的建造物と一体となった緑地をたのしむといった便益を直接享受し、彼らを対象とした観光産業も同様に収益を得ている。また、当該緑地の価値が国家的に位置づけられていることもあり、直接現地を訪問せずとも、景観イメージの消費や将来利用のオプションを残すといった派生利用、非利用によって便益を享受している人々が一定数存在すると考えられる。したがって、彼らを受益者と位置づけ、彼らに負担を求める余地がある。しかしながら、これらの利用について、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り、現地で便益を享受していない主体についてはそれが顕著である。他方で②について、少なくとも 1983 年度に策定された市の「緑のマスタープラン」において、目標年次である 2010 年に 1 人当たり都市公園面積が 14.4 m²となっていたのに対し、2010 年時点では 5.7 m²となっていること³⁰、また都市公園法施行令において、市町村区域内の都市公園の住民 1 人当たり敷地面積の標準は 10 m²以上となっていることから、納税者による負担が一定程度求められる。したがって、受益者負担を採用できる余地はあるものの、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。

さらに、政府間の役割分担の観点から考えれば、溢出効果を踏まえつつ、例えば国家的に重要性を認めるような緑地については、その程度に応じて国の関与が求められるといえる。また、ナショナル・ミニマムに関わるような場合についても、その程度に応じた国の関与が必要であり、これらを反映した政府間の負担配分が求められる。

(2) 実際の費用負担の分類

それでは実際の費用負担はどのようになっているであろうか。神奈川県、鎌倉市は、基本的に、それぞれ上位政府からの補助金と一般財源等によって、各事業を実施している³¹。本稿の分類に従えば、納税者の負担によって財源を調達しているといえる。

³⁰ 2006 年度に策定された「鎌倉市緑の基本計画」では、中間年次（2015 年）で 11.6 m²/人、目標年次（2025 年）で 18.5 m²/人となっている。

³¹ 都市計画事業の目的税である都市計画税の税収は、毎年度約 30 億円程度となっている。

ただし、鎌倉市の財政支出の財源については、基金制度も存在することは特記すべきである（鎌倉市緑地保全基金）³²。これは、緑地を保全することを目的とする事業の推進を図るために1986年に設置されたものであり、基金の主たる財源は市費の積立と寄付金となっている。具体的な内訳をみると、2006年度の基金現在高約35億円に対して、基金収入（約2000万円）、寄付金（約100万円）、かながわトラストみどり財団³³助成金（約130万円）、市の積立金（約5000万円）が2007年度に繰り入れられ、緑地保全に対する市の財政支出の財源として約3億7000万円が基金から繰り出されている（表2-1）。基金への繰入額や繰出額は年度によって異なるが、1986年に設置されて以来、基本的な構造は変化していない。

ここで費用負担の観点から注目されるのは寄付金の部分である。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、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、解釈することはできるであろう。重要な点は、少なくとも納税者の負担とは異なる形で、緑地保全という便益の供給に対して、一定の費用負担がなされている点である。そして、鎌倉市の納税者の負担（一般財源積立）と寄付者の費用負担（寄付金）が利子等の基金収入を生み出すことを含め、緑地保全の財源として一定の役割を果たしているのである³⁴。

表 2-1 鎌倉市緑地保全基金の内訳

単位：万円

年度	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
一般財源積立	0	5,000	5,000	5,000	5,000	2,000	8,000	0	0
基金収入	75	105	134	567	1,980	1,610	825	259	270
寄付金	106	3,261	634	64	101	168	1,698	56	668
かながわトラスト みどり財団助成金	105	65	108	95	129	186	286	284	219
一般財源繰入	126,246	5,785	37,799	9,328	36,962	67,721	32,612	35,761	40,284
年度末現在高	383,196	385,843	353,919	350,318	320,566	256,810	235,007	199,845	160,718

出所：鎌倉市「歳入歳出決算書」より筆者作成

次に、政府間の役割分担と負担配分についてみていく。まず、2011年度時点の緑地の公有化等に関する役割分担と負担配分の規定に関してまとめたものが、表2-2である。表からわかるように、県や市が実施する施設整備に関わる国の費用負担は1/2で一定であるが、

³² 鎌倉市内の緑地に対してのみではないが、同様の制度として、かながわトラストみどり基金がある（後掲注38参照）。

³³ 後掲注38参照。

³⁴ 1986年度以降の寄付金総額は約1億5000万円となっている。

土地取得に関わる国の費用負担は、制度によって異なっている。特に、古都保存法に基づき県が行う「6条地区」の買入れについて、国の費用負担は7/10となっており、国の役割が大きくなっている。これは、古都保存法に関わる緑地の価値を国家的に位置づけ、そのための費用負担についても一定の役割を果たそうとしている結果と解釈できる。そして他の制度については、相対的に国の費用負担が小さくなっているが、緑地の重要性やナショナル・ミニマム面に配慮しつつ、一定の補助を行っているとして解釈できる。

他方で、整備・維持管理面についてみると、「6条地区」であっても国の補助は限られたものとなっていることが分かる。すなわち、補助対象外となる施設整備³⁵はもちろんのこと、管理を積極的に行ったとしても、実施主体はそれに対する財政的支援を十分に受けることができないのである。結論を先取りしていえば、このような体系の結果、管理面の大部分を負担しているのが鎌倉市、より厳密に言えば鎌倉市の納税者となっているのである。

表 2-2 緑地の公有化等に関する主な役割分担と負担配分（2011年度時点）

根拠法	実施主体	補助対象	国の負担・補助	県・市の負担
都市公園法	県・市*	用地	1/3	2/3
		施設	1/2	1/2
古都保存法	県	土地の買入れ・損失補償	7/10	3/10
		施設整備	1/2	1/2
首都圏近郊緑地保全法	県**	土地の買入れ・損失補償	5.5/10	4.5/10
		施設整備	1/2	1/2
都市緑地法	県（市）***	土地の買入れ・損失補償	1/3	2/3
		施設整備	1/2	1/2

*国が設置する場合もあるが、費用負担は異なる

**第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）で、2012年度より行為許可の権限や行為の不許可処分に伴う損失補償及び土地の買入れ等の事務が県から移譲された

***市町村が買入れを行うことも可能、ただし第2次一括法で、上記と同様に2012年度より買入れ等の事務が県より委譲された

注：都市公園法を除き、「特別地区」に関わる費用負担を示している

出所：平田（2004）、日本公園緑地協会編（2009, 2012）などを参考に筆者作成

表 2-2 を背景とした、2007年度の鎌倉市内の緑地保全に関わる施策の役割分担を示したものが図 2-2 である³⁶。図の通り、緑地保全のための施策の実施主体は神奈川県と鎌倉市

³⁵ 詳細は日本公園緑地協会編（2009, 2012）などを参照。

³⁶ 以下の記述について、鎌倉市の支出分については、「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

に大きく分けることができる。また、具体的な事業についても、古都保存法、都市公園法、都市緑地法それぞれに基づく事業が全体の支出の大部分を占めていることがわかる。

県が実施主体となっているのは、古都保存法および神奈川県自然保護奨励金交付要綱に基づく事業である。このうち、古都保存法に基づく財政支出については、国からの一定の補助がなされている。その他の制度に基づく財政支出については市が実施主体となっている。これは、市内に国立・県立の都市公園がなかったこと、県が事業主体となる「特別地区」の指定についても、2011年に近郊緑地特別保全地区（131ha）が指定されるまで同地区の指定はなく、県の財政支出も基本的になされていなかったこと、また特別緑地保全地区についても、市が事業主体となっているもののみであったことのためである。なお、市は県から市町村振興補助金の交付を約700万円受けている³⁷が、大部分は都市公園法や都市緑地法に基づく国からの補助、および自主財源によって事業がなされている。

これらを経年（2003～2011年度）で示したものが図2-3である。ここから、国と市の負担割合が大きい一方で、古都保存法に基づく事業の実施主体である県の費用負担が相対的に小さいことがわかる³⁸。また、市の負担が国の負担を上回っている年度も存在するなど、市が保全に対して大きな役割を担っていることが分かる。

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利用し,各事業の支出の推計を行った。具体的な事業名は年度によって変化していることもあるが,例えば「平成20年度事務事業評価シート」では,「緑地保全事業」,「緑地取得事業」,「緑地維持管理事業」,「樹林維持管理事業」(決算上はいずれも都市計画費の都市計画総務費に位置づく),「公園整備事業」,「公園維持管理事業」(決算上はいずれも都市計画費の公園費に位置づく)となっている。県の支出分については,神奈川県環境農政局水・緑部自然環境保全課提供資料を基に推計している。ただし,同課提供資料では,枝払い等の維持管理分については,神奈川県が管理する地域制緑地全体の数値となっている(もちろん主たる管理区域は鎌倉市内の公有化した「6条地区」である)ため,過大推計となっている。

³⁷ 公園の施設整備に対する補助であったため,図では都市公園法の領域に記載している。

³⁸ 県は「(財)かながわトラストみどり財団」(都市近郊から山地の緑地までを対象に,緑地保全活動を行う団体)や「かながわトラストみどり基金」(トラスト運動を展開していくための財源であり,県からの財源や基金収入,寄付等によって構成される)を通して,緑地保全の役割を一部担っている。ただし,基金という性格上,県の負担分のみを取り出すことができないため,ここでは除外している。神奈川県環境農政局水・緑部自然環境保全課の資料を基にすれば,総額で約20億円程度,鎌倉市内の緑地の買入れに対し費用負担をしている(1991～2011年度)と考えられる。

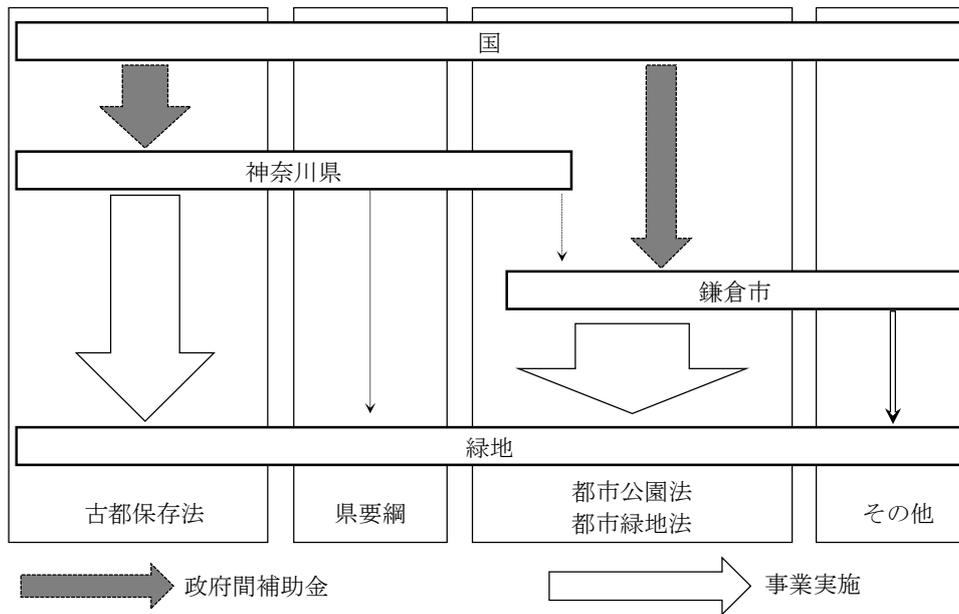


図 2-2 緑地保全に関わる政府間の役割分担 (2007 年度)

注：矢印の太さは支出額の大きさを示す
 出所：鎌倉市資料，神奈川県資料より筆者作成

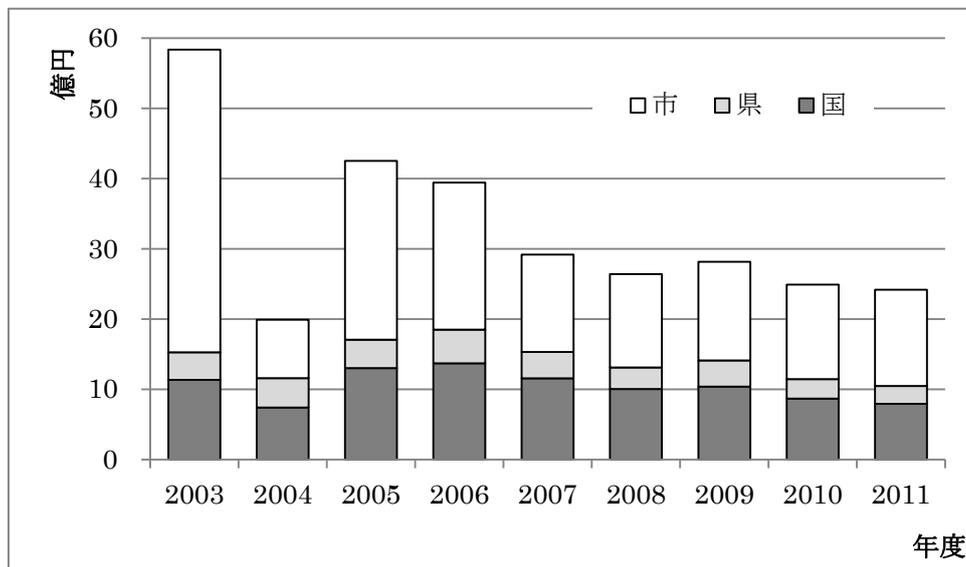


図 2-3 緑地保全のための総支出と負担配分

注：資料制約から，2003 年度の自然保護奨励金交付額は含まれていない
 出所：図 2-2 と同じ

(3) 具体的な経費の推移

それでは、具体的な経費についてはどのようなになっているのであろうか。以下、第1章で示した経費の分類にそって見ていく。

①権利移転に関わる支出

まず、権利移転に関わる支出と、関係する土地面積³⁹を示したものが図 2-4 である。図 2-3 と比較すると、権利移転に関わる支出が総支出額の大部分占めていることがわかる。このように突出した金額になったのは、私人に代わり政府が緑地の管理主体となる事例が複数あるためであることはもちろんのこと、借地のような単年度では比較的支出が少なくなるような方法で、権利移転を行っておらず、権利移転が基本的に土地購入の形でなされているためである⁴⁰。

さらに、県の負担が少ない一方で、国の負担が相対的に大きくなっていることが分かるが、これは表 2-2 で示した制度体系を反映したためと考えられる。すなわち、「6 条地区」について、県は自身の負担がそれほど小さくなく、買入れができたためである。さらに、市の負担割合が大きくなっている背景には、県が買取り対象とする区域と市が買取り対象とする区域の地域指定の差異が考えられる。前者は市街化調整区域内の「6 条地区」となっており、開発の一切が制限されているのに対して、後者は市街化区域であることが多く、開発できる可能性を有している。したがって、後者の方が必然的に地価は高くなるのである⁴¹。これは、まさに図 2-1 で示した参照水準が財政支出に反映された結果である。

³⁹ 後述するように、借地の事例がほとんどないことから、ここでは買い入れた緑地面積を計上している。

⁴⁰ 2011 年度時点で、借地料に対する国庫補助制度は存在しない。ここで自治体が借地という選択をとると、すべて自主財源で支出を賄わなければならないため、こうした選択肢を取りづらい面も考えられる。また、土地を取得することは、永続的に緑地を確保できる面で意義のある選択肢ともいえる。

⁴¹ 年度ごとの単純平均では、市の購入する土地の方が 1 平方メートル当たり 2 万円程度高くなっている。

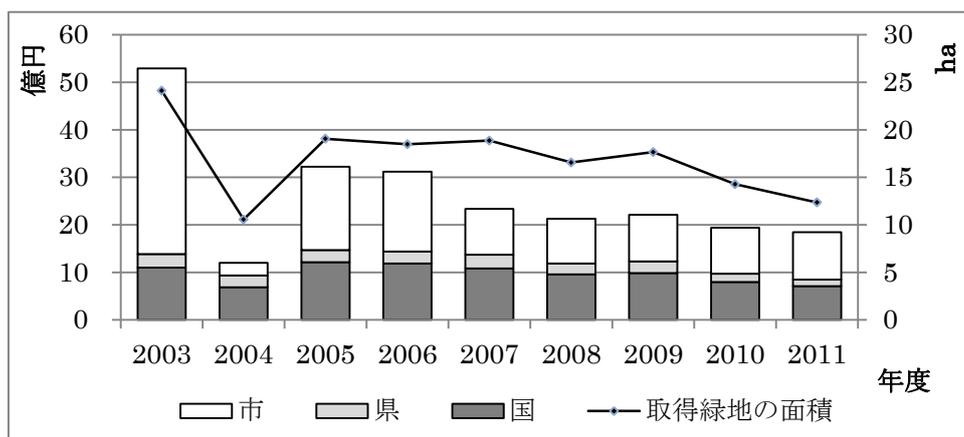


図 2-4 権利移転に関わる支出と取得緑地の面積

出所：図 2-2 と同じ

②整備・維持管理に関わる支出

整備・維持管理に関わる支出と購入した緑地の累計面積を示したものが図 2-5 である⁴²。ここから、整備・維持管理について市の負担が国や県に比して大きくなっていることが分かる。

表 2-2 で示した補助体系では、施設整備が補助の対象となっている一方で、下草刈りや枝の切り落としに対する委託料といった日常的な管理に必要な事業は補助の対象とならない。すなわち、緑地の管理を積極的に行ったとしても、実施主体はそれに対する財政面の支援を十分に受けることができないのである。そして、このような整備・維持管理に関わる支出の負担を最も負っているのが、市となっているのである。実際、市は公有化した緑地の管理を行うことはもちろんのこと、私人に代わり直接緑地の管理を行う樹林維持管理制度も展開している。同制度に基づき、市は 1500～2000 万円程度の支出を毎年度行っており、ここには県が事業実施主体となることが想定される「保全区域」の緑地も含まれる。

他方で、これらの支出を通して適正な管理がなされているかは、やや不確かな側面がある。図 2-4 で示したように、毎年度緑地を取得していることを考えれば、通常であれば整備・維持管理に関わる支出は経年的に増加せざるを得ないはずである。確かに、2004～2006 年度にかけて支出額は増加しているが、これは台風により被害を受けた緑地について市が災害復旧業務を行ったことや比較的大規模な法面工事を県が実施したためである。2007

⁴² 資料制約からこれらの支出によって、緑地の質が向上しているのか（整備）、あるいは向上された質が維持されているのか、区別することができなかったため、ここでは整備・維持管理に関わる支出を合算して推計している。

年度以降は5億円前後で推移しており、管理すべき土地の変化に対応した整備・維持管理に関わる支出の変化は観察されない。ここから、取得した緑地が十分に管理できていない状況が推察できる⁴³。また、樹林維持管理制度において管理を実施している緑地についても、主として住宅地に隣接する自然林が中心となっており⁴⁴、限定的なものとなっている。ただし、このような問題意識もあり、部分的ではあるが市は取得した緑地の適正な管理のための事業を2009年度より実施している（「確保緑地の適正整備事業」）。他方で、県有地ではそのような事業が実施されておらず、質の劣化が特に懸念される。

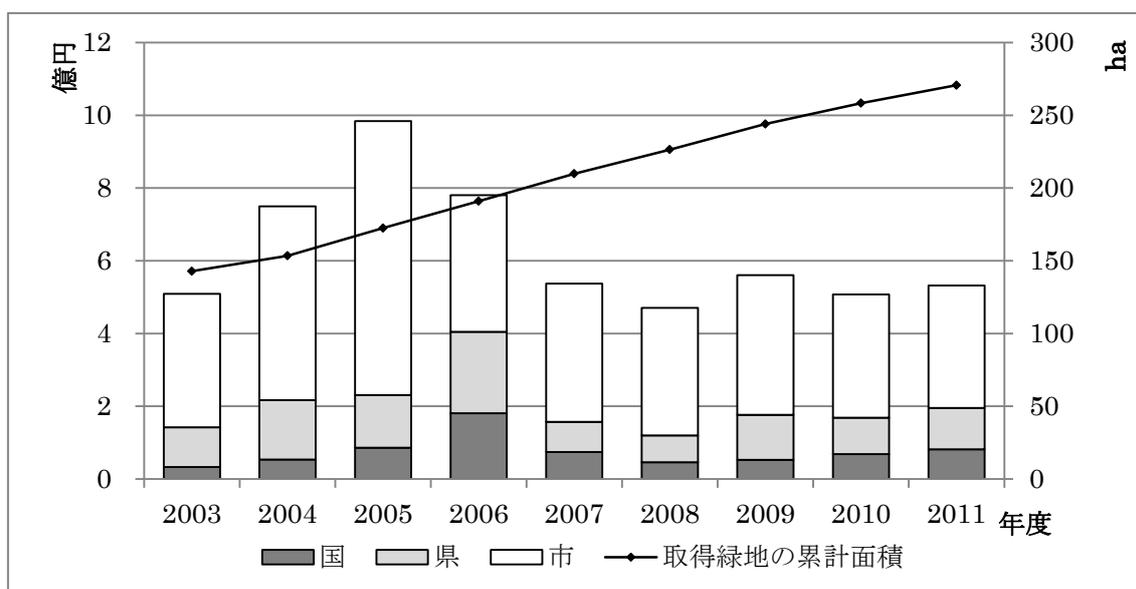


図 2-5 整備・維持管理に関わる支出と取得緑地の累計面積

注：取得緑地の累計面積は、資料で確認できた1961年度以降の買入れ緑地について筆者が導出
出所：図 2-2 と同じ

③補助金等の支出

最後に、補助金等の支出と対象面積について示したものが図 2-6 である⁴⁵。取得地の増加によって、公有化された緑地と交付対象となった緑地の面積差は縮小しつつあるものの、多くの緑地が私人の管理下にあることがわかる。支出額については、整備・維持管理に関わる支出の1/10程度となっており、また市の支出額がほとんどである。もちろん、公開を

⁴³ 地域にもよるが、市内の緑地は急斜面が多く、整備・維持管理について規模の経済性が働いているとは考えにくい。なお県や市が「維持管理」と位置づけている支出の推移は毎年度3億～4億円程度となっており、ここでも面積に比例はしていない。

⁴⁴ 「事務事業評価シート」（各年度版）を参照。

⁴⁵ 当該期間に開発の不許可処分に対する損失補償はなされていないため、当該支出に対する国庫補助はなされていない。

前提に公有化された緑地と異なり、私人の所有する緑地は、公開のための施設整備が不要といった側面はある。しかし、下草刈り等の委託費を中心とする県や市が「維持管理」と位置づけている支出を購入した緑地の累計面積で除した値は、2011年度で129円/㎡となっており、補助金等の交付対象面積で除した値である11円/㎡と10倍近く開きがある。仮に、図2-5で示した支出でも緑地の質が十分に管理できていないとすると、私人の所有する緑地は、問題がより深刻化している可能性があるのである⁴⁶。

なお、これらの事業で対象となる区域には当然、市が事業主体となる特別緑地保全地区などが含まれているが、県が事業実施主体となるべき「保全区域」も含まれている。他方で、県がこれらの民有地に対して実施している事業は、自然保護奨励金の交付に限られている。

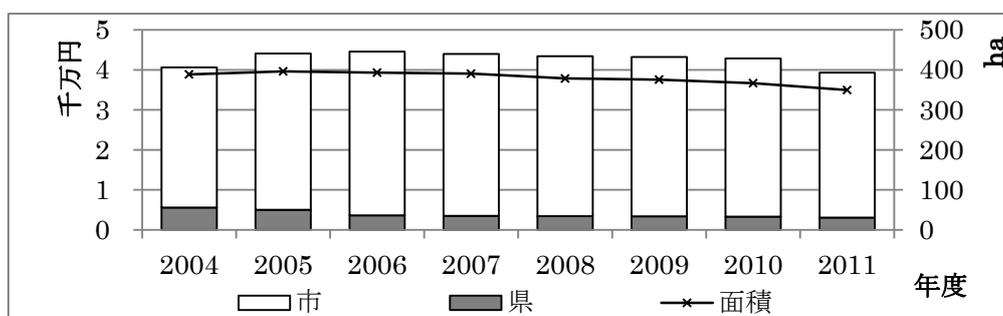


図 2-6 補助金等の支出と対象面積

注：面積は、保存樹林指定地域、緑地保全契約締結地の合計

出所：図 2-2 と同じ

(4) 費用負担の評価

(1) で示したように、現地の訪問によって直接享受する便益など、一定の便受については特定の主体のみに帰属していると考えられる領域が存在することから、受益者負担を財源調達ルールとして採用できる余地がある。しかしながら、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。したがって、現状の費用負担は一定の意義を有するといえるものの、特定の主体のみに帰属していると考えられる領域について、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。特に、年間 1800 万人とい

⁴⁶ このような背景もあり、上述した市が維持管理を所有者に代わりに行う樹林維持管理事業が、民有地の管理面で一定の役割を果たしている。ただし、市の予算制約もあり実施されている範囲は限られている。

られる観光客や関連産業は、他の主体が享受していない便益を直接享受している。規範論に従えば、こうした受益者に負担を求めるための制度設計を検討することが望ましい。ここでは、緑地保全に関わる費用を示すことと合わせて、どの程度の費用をどのように受益者から徴収するか、といった点の検討が求められる。費用負担をすることになる受益者の合意を得ることができなければ、財源調達ルールとして受益者負担を採用することはできないからである。

なお財源調達については、寄付金も一定の役割を果たしていたことには注意が必要である。これは、観光客といった鎌倉市を訪問し緑地景観をたのしむような主体や派生利用、非利用によって便益を享受する主体、現在の納税額を超える負担をしたいと考えるような主体などが、緑地保全に対し費用負担できる制度と解釈できる。第1章で議論した財源調達ルールでは必ずしも整理することができないが、このような費用負担は一定の意義を有すると考えられる。この点に関するより詳細な検討は、終章でおこなう。

次に、政府間の役割分担および負担配分についてみると、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なっていると解釈できる。すなわち、古都保存法の対象となるような国家的見地からも重要性を有するような緑地について、事業主体は県であるものの、国の費用負担が大きくなる。他方で、都市公園法や都市緑地法の対象となる、よりローカルなレベルで評価対象となる緑地については、県や市が事業主体となり、国の負担は、ナショナル・ミニマム面に配慮しつつも、相対的にその負担が小さくなるよう、土地取得面については制度設計がなされていると解釈することができる。ただし上述したように、市は「6条地区」等の指定権限を有していないことから、同地区に隣接するような緑地であっても、他の保全策をとる場合があることには、注意が必要である。どのような制度を利用できたかによって、補助率が大きく変化するのである。

このような土地取得に対する補助制度と比べ、施設整備に対しては一定の補助があるものの、日常的な維持管理に関わるような経費については国の自治体に対する補助がない。すなわち、緑地の管理を積極的に行ったとしても、実施主体である自治体はそれに対する財政面の支援を部分的にしか受けることができないのである。実際の負担配分をみても図2-5で示した通り、県と市の負担が中心で、特に市の負担は大きなものとなっている。これは、古都保存法に基づき取得した緑地は、市が都市公園法等で取得した場合と異なり、基本的に公開を前提とした整備が不要であることや、市がより積極的な維持管理を行っているため⁴⁷と考えられる。上述した通り、県有の緑地について質の劣化が特に懸念される

⁴⁷ 例えば、2009年度時点において公有化されている緑地は、市取得分で99ha、県取得分で145haとなっている。これに対し、市の「緑地維持管理事業」、「公園維持管理事業」、「確保緑地の適正整備事業」（同事業は「平成22年度事務事業評価シート」において、「緑地保全事業」の1つに位置づけられている）にかかる支出は約3.6億円（「公園維持管理事業」を除くと約4000万円）、県の枝払い等の維持管理の支出は約1400万円となっている。支出額から判断すれば、管理対象となる面積の小さい市の方が、より積極的な管理を実施

が、古都保存法の制度趣旨を踏まえれば、県のより積極的な管理が求められる。また、当該地について国家的に重要性を認めていることもかんがみれば、県の対策に対し国は一定の費用負担をすべきといえる。

さらに補助金等の支出をみると、国の関与は全くなく、負担配分も市の負担が中心となっている。3(3)で示した参照水準を前提とすれば、緑地保全のためには所有者への支払いが必要となる。上記と同様に、少なくとも古都保存法に基づく指定区域など、制度上県が事業主体となると想定されている区域については、私人に対して県がより積極的な対策をとるべきといえる。さらに、国家的にその重要性を認めている場合、このような県の対策に対して、国は一定の費用負担をすべきといえる。

他方で、私人の緑地に対して、どのような対策をとるべきかについては、さらなる検討が必要であろう。特に制度上問題といえるのは、その交付方法である。3(2)で示した補助制度は、基本的に面積当たり一定の金額が、所有者に対して支払われるのみであり⁴⁸、より高い質を達成しようとする、所有者は自己負担で経費を賄わなければならない。図2-1のような参照水準を前提としつつ、より高い次元の緑地保全を目指すのであれば、私人の緑地管理に対するインセンティブを持たせるような制度設計を考察していく必要がある⁴⁹。

5. おわりに

本章は、古都の緑地保全の現状と課題を、鎌倉市の緑地の事例から明らかにすることを目的としていた。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、このような線引きを前提としながら、「保全区域」や「特別地区」への指定、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。他方で、基金制度でみたように、

していると考えられる。

⁴⁸ 補助金の単価は、自然保護奨励金で1.2円/m²、保存樹林で7円/m²（2011年度は6.7円/m²）、緑地保全契約で20円/m²（2011年度は18円/m²、また実際の交付額は当該年度の固定資産税、都市計画税及び特別土地保有税に相当する額との合計額）となっている。なお、このような支出は、現状維持に対する補償とも解釈できる。

⁴⁹ もちろん、既存の参照水準の再考も重要な論点である。また、2012年度以降、いくつかの制度改正がなされ、例えば自然保護奨励金においては「緑地の手入れ」が交付条件として加わっている。交付条件として所有者の管理の実施を加えたことは、上記の問題点に対する対策といえるが、この点の意義と効果については別の機会に論じる。

寄付者による費用負担も一定の役割を果たしていた。さらに、第1章で示した経費分類を踏まえつつ、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。さらに、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。さらに、本章で示された寄付のような費用負担をどのように考えるかも論点といえるが、この点に関するより詳細な検討は、終章でおこなう。

さらに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。ただし、補助金等の交付方法については、現状では所有者に整備・維持管理を促す制度となっていないことから、改善が求められる。

参考文献

- ・ 青山吉隆・中川大・松中亮治・大庭哲治（2000）「京都市民の意識に基づく古都保存法の経済評価」『都市計画論文集』Vol.35, pp.169-174.
- ・ 浅井美香（2012）「森林環境保全をめぐる制度設計と実態——神奈川県『自然保護奨励金』に関する事例研究」『林業経済』Vol.65（4）pp.1-17.
- ・ 生田長人（2010）『都市法入門講義』信山社.
- ・ 石川幹子（2001）『都市と緑地』岩波書店.
- ・ 稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一（2009）『日本の土地法——歴史と現状（第2版）』成文堂.
- ・ 大塚直（2010）『環境法（第3版）』有斐閣.
- ・ 鎌倉議会史編さん委員会編（1969）『鎌倉議会史 資料編』鎌倉市議会.
- ・ 鎌倉市史編さん委員会編（1994）『鎌倉市史 近代通史編』吉川弘文館.
- ・ 鎌倉の自然を守る連合会（2008）『鎌倉広町の森はかくて守られた——市民運動の 25

年間の軌跡』港の人.

- ・ 鎌倉のまちづくり市民懇談会編 (1999)『まちづくりは市民の手で——鎌倉のまちづくり市民懇談会の二十七年』御茶の水書房.
- ・ 申龍徹 (2004)『都市公園政策形成史——協働型社会における緑とオープンスペースの原点』法政大学出版局.
- ・ 中井勝巳 (1993)「都市及び都市周辺における緑地保全と法」山下健次編『都市の環境管理と財産権』法律文化社, pp.59-70.
- ・ 中野和義 (1967)「古都保存法の施行状況」『時の法令』(598) pp.29-35.
- ・ 永野征男 (1987)「歴史的風土に関する法的規制の地理学的考察」『日本大学文理学部自然科学研究所研究紀要 地理』(22) pp.1-12.
- ・ 西村幸夫 (2004)『都市保全計画——歴史・文化・自然を活かしたまちづくり』東京大学出版会.
- ・ 日本公園緑地協会編 (2009)『公園緑地マニュアル (平成 21 年度版)』社団法人日本公園緑地協会.
- ・ 日本公園緑地協会編 (2012)『公園緑地マニュアル (平成 24 年度版)』社団法人日本公園緑地協会.
- ・ 平田富士男 (2004)『都市緑地の創造』朝倉書店.
- ・ 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』Vol.10 (1) pp.34-44.
- ・ 松本弘 (1966)「古都の保存に特別立法」『時の法令』(561) pp.1-5.
- ・ 丸尾直美 (1997)「緑と環境アメニティ——経済学的アプローチ」『都市問題研究』Vol.49 (6) pp.41-56.
- ・ 八木鉄男 (1969)「古都保存」『ジュリスト (増刊)』 pp.200-206.

利用資料

- ・ 鎌倉市「鎌倉市各会計決算等審査意見書」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「鎌倉市歳入歳出決算書」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「鎌倉市のみどり」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「鎌倉市緑の基本計画」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「鎌倉の統計」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「決算審査書」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「事務事業評価シート」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「主たる施策の成果報告書」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「予算審査書」(各年度版) .
- ・ 鎌倉市「予算に関する説明書」(各年度版) .

※本章をまとめるにあたり，神奈川県環境農政局水・緑部自然環境保全課，神奈川トラストみどり財団，鎌倉市まちづくり景観部みどり課，鎌倉市都市整備部公園課，鎌倉市教育委員会文化財部文化財課，鎌倉市行政資料コーナー，鎌倉市風致保存会の皆様にご協力いただきました。心より御礼申し上げます。

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——*

はじめに——事例の位置づけ

中山間地域をはじめとする全国各地の農山村には、地域独自の自然や文化、景観といったアメニティ（以下、ルーラル・アメニティとする）が存在する。ルーラル・アメニティとは、アメニティの中でも、特に、農村地域を対象にした概念である。例えば、OECDのレポートにおいては、「農村地域にある多様で特色ある自然や人間の創造物を意味し、手つかずの自然、耕作地の景観、古い遺跡、さらには文化的伝統を含む概念」¹とされている。さらに、レポートでは、ルーラル・アメニティを①ほぼ完全な自然、②自然と人間の相互作用、③人間の創造物と分類したうえで、OECD加盟諸国のケーススタディを整理している。日本の農山村を念頭に置くと、手つかずの自然はほとんどなく、自然条件を前提として、人々の農業や林業といった営みの中で、地域の景観や文化が育まれてきたといえる。日本では、ルーラル・アメニティは生産活動や人々の生活の営みを通じて維持・保全されてきたのである。OECDのレポートにおいて、日本の事例として紹介されているものは、棚田をはじめ、すべて②に当てはまるものであるが、同じカテゴリーに分類されるものとして、オーストリア（山岳地域）やフランス（地域自然公園）などの事例が紹介されている。ルーラル・アメニティを生産活動や生活の営みと一体的にみる視点は、諸外国とも共通性を持っている。

本章は、このようなルーラル・アメニティの代表例である、日本の棚田を素材とする。棚田とは、「傾斜地に階段状をなし、畦畔をつけてひらかれた小区画の水田」²を指す。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、その条件不利性から耕作放棄が広がっている。棚田は、生産地としての機能を有しており、土地所有者・耕作者（以下、土地所有者と耕作者は同一とする）は、耕作を通して生産物を獲得することができる。これは基本的に、所有者のみが享受することができる便益である。他方で、棚田の多面的機能のように所有者以外にも帰属する便益の存在や、耕作放棄されている現状を踏まえれば、市場機構のみで保全することは困難であり、保全のためには何らかの政策的介入が求めら

* 本章は、吉村武洋（2013）「ルーラル・アメニティ保全のための財政支出——日本の棚田を素材にして」『財政と公共政策』Vol.35（2）pp.96-114の一部を大幅に加筆・修正したものである。

¹ OECD（1999）p.7（邦訳、p.1）。

² 中島（1999）p.13。定量的な定義としては、1988年に実施された「水田要整備量調査」に基づき、「傾斜1/20以上の水田」が棚田とされることが多く、日本国内には約22万haあるとされる。

れる。実際に 1990 年代以降、棚田保全のために一定の政策がとられてきたが、その内実、特に費用負担面は十分に明らかにされていない。

先行研究をみると、中島（1999）の日本の棚田に関する包括的な研究に加え、保全の制度変遷³や、保全手法の一つである棚田オーナー制や基金制度⁴などが分析されてきた。しかしながら、いずれの研究も制度の一部の検証にとどまっており、棚田全体がどのような保全体制にあるのか、具体的な費用負担がどのようになっているかは不明確である。

本章では、棚田保全の費用負担をどのように考えればよいのか、という問題関心のもと、第 1 章で示した分析視角に沿って、参照水準、及び政府の財政支出とその財源を姨捨棚田を事例に検証し、費用負担の現状と課題を明らかにすることを目的とする。姨捨棚田では、棚田に対する政策対応が本格化していった 1990 年代より各種取り組みが行われており、それに応じて参照水準も変化してきた。本章の分析を通して、これまでの事例研究の空白を埋めることはもちろんのこと、特定の地区における政策対応に焦点を当てることで、参照水準の変化に対する多段階の政府の影響を検討していく。さらに、土地所有者や訪問者、派生利用者、非利用者など、様々な受益者を想定することができる中で、実際の費用負担がどのようになっているか考察することで、規範論に対する示唆を得ることを目的とする。

1. 棚田の経済的特質と政策的介入の根拠

多面的機能とは、食料生産機能以外の洪水防止機能や生物多様性保全機能、景観保全機能などを指す⁵。換言すれば、人々の福祉（human welfare）や善き生（well-being）に関わる様々な機能の集合と考えることができる。棚田が有する多面的機能について、千賀（1997）は、国土保全機能、生態系保全機能、文化的景観保全機能、健康レクリエーション空間提供機能などを挙げている。アメニティが「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ことを考慮すれば、当該機能の中でも、生態系保全機能、文化的景観保全機能、健康レクリエーション空間提供機能が、アメニティという観点からは特に重要になると考えられる。すなわち、棚田にしかない生物や人々が親しみを有するような生物の生息地になっている、人々が素晴らしいと感じるような景観を有している、人々が訪問することで喜びを感じるような空間を提供している、といった形で、人々は棚田から便益を享受している。

このような諸機能は、第 1 章で示したアメニティの特徴を有している。例えば棚田の景観は、地域の自然的条件を背景にして、人々の営みの中で形成されてきたものであり、歴

³ 例えば、千賀（2006）、神田（2009）など。

⁴ 例えば、合田（2001）は三重県紀和町のオーナー制度と石川県輪島市の基金制度を、寺本（2011）は高知県梶原町のオーナー制度について検証している。

⁵ 農業の多面的機能については、祖田ら（2006）、荘林（2010）などを参照。

史的ストックを有する地域固有財としての性質を有する。したがって、他のものと代替することは困難という固有性、および一度破壊すると元に戻すことは難しいという不可逆性を有する。さらに、棚田が発揮する諸機能は、直接現地を訪問することで享受できるものもあるが、イメージの消費や将来利用できるオプション、存在そのものを評価するなど、現地を訪問せずに享受できるものもある。特に、本章で対象とした姨捨棚田のように、当該棚田の価値が国家的に認められるような場合は、派生利用や非利用といった利用形態の重要性は高まるといえる。棚田の便益が及ぶ範囲は、空間的に限定されるものから限定されないものまで多様となっているのである。また、棚田が発揮する多面的機能を見れば明らかのように、程度の差はあるものの公共財的性質を有するといえる。さらに、棚田は国土保全機能も有していることから、ナショナル・ミニマムに関わるような便益も有している。

他方で棚田は、第1章で明示されなかった特徴も有している。それは、棚田の有する多面的機能は、生産活動を通して発揮されるという点である。人々は、棚田での生産活動が継続され、棚田が適切に管理されることによって、上記のような便益を享受することができる。すなわち、多面的機能の発揮は、生産活動と結合しているのである。Vatn (2002) が指摘するように、多面的機能の発揮によって得られる様々な財・サービスは、統合された生産システムの構成要素となっており、たいていは、それぞれが連関した機能群として存在している⁶。これは、農業生産が生態系と土地に直接関連し合っているためである。この場合、各種機能の発揮に対して対価を支払う人のみが財を利用できるよう、財の境界画定をする (demarcate) ことは非常に困難になる⁷。個別の商品のように、市場取引することで最適化することが困難なのである。

確かに、生産活動を通して所有者は生産物を獲得することができ、これは基本的に所有者のみが享受することができる便益である。しかしながら、傾斜地など条件の悪い場所での耕作は、通常の耕作以上の労力が必要となる。いくつかの棚田は耕作放棄されている状況を踏まえれば、必ずしも耕作に見合う便益の享受とはなっていないと考えられる。木村 (2011) によれば、棚田は平坦地の整備田とは比較にならないほど狭小であり、小型の農業機械であっても、導入が困難な場所がある。加えて、除草をはじめとする、維持管理作業には多くの労働が必要である。このような耕作条件の悪さに加えて、米価は毎年下落傾向にあり、また、労働力を確保することはますます難しくなっている。農山村集落の維持可能性が問われるほど、問題は深刻化している⁸。

以上の点を踏まえれば、棚田を市場機構のみで保全することは困難であり、実際、耕作放棄に象徴されるように、棚田が維持されない事態が生じている。したがって、これらを

⁶ Vatn (2002) p.312。

⁷ Vatn (2002) p.314。

⁸ 農山村の現状については、小田切 (2009) を参照。

前提とすれば、保全のためには一定の政策的介入が求められることになる。それでは、日本の棚田をめぐる、この間どのような政策がとられてきたのであろうか。次節では、棚田保全に関わる制度の変遷について概観していく。

2. 棚田保全に関わる制度の変遷⁹

(1) 1990年代までの動向

千賀（2006）によると、白米千枚田（石川県輪島市）のように、県と市から耕作助成金が支出されるような、先駆的な事例も存在していたが、1980年代まで、棚田は生産効率の低い水田として、農林水産省等の補助施策対象から後回しにされ、自治体の支援もほとんど存在しなかった。一般市民の間でもそれほど関心を集めておらず、生産効率が悪くコスト高となる棚田¹⁰は、耕作放棄される傾向が続いていた。しかし1990年代に入り、農村景観の急激な変化や棚田の利用・管理主体の減少の中で、棚田の有する多面的機能への関心や都市勤労者たちの農業・農村への期待の高まりなどを背景として、棚田は保全の対象として国民の意識に上ることになった。当該期には、棚田をかかえる自治体間の連携組織である「全国棚田（千枚田）連絡協議会」や「棚田学会」、「棚田支援市民ネットワーク」（現NPO 法人棚田ネットワーク）などといった全国的組織も設立され、棚田保全に対する機運の盛り上げ等に貢献したと考えられる。

このような情勢を背景としつつ、「低下しつつある地域住民活動の活性化を通じ、土地改良施設の有する多面的機能の維持増進と地域連帯感の新たな醸成やコミュニティーの発展を図る」¹¹ことを目的とした「ふるさと・水と土保全対策」が農林水産省の事業として始まった。まず、「棚田保全にかかる国の補助事業の嚆矢」¹²として、1993年に「中山間ふるさと・水と土保全対策事業」が創設された。これは、土地改良施設や農地の有する多面的機能、特に国土・環境保全機能の維持・増進を図るために地域住民活動を支援するもので、調査研究や人材育成といったソフト事業を対象としていた。国は、都道府県の基金造成に対し補助をし、事業費はその運用益によって賄われることになっていた。また同年には、地域外住民との連携を念頭に置き、保全対策の広域的な普及の拠点づくりを行うため

⁹ 以下の記述は、主に濱口（1996）、千賀（2006）、神田（2009）を参考にしている。なお、農山村を対象とした補助制度の全体像については、例えば財団法人ふるさと情報センター編（1999）などを参照。

¹⁰ 例えば、福岡県星野村の農家2名を対象とした生産費の実態調査（作業日誌への記入を依頼し、収集したデータを農林水産省の生産費資料に示されている生産費目と同様の分類で整理）によると、10a当たりそれぞれ20.2万円、17.7万円となっており、全国平均11.8万円の2倍弱である（末永ら 2010）。

¹¹ 濱口（1996）p.15。

¹² 千賀（2006）p.54。

に「ふるさと・水と土保全モデル事業」（以下、「モデル事業」とする）も併せて創設された。同事業によって、棚田の復田や水路の整備といったハード事業に対し補助金が交付されることになった。なお、同事業は「ふるさと水と土ふれあい事業」（1997年、以下、「ふれあい事業」とする）へと拡充された。その後、特に棚田地域におけるハード事業を補助対象とした「棚田地域等緊急保全対策事業」（以下、「緊急対策事業」とする）、ソフト事業を対象とする「棚田地域水と土保全基金事業」がウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策（以下、「UR対策」とする）として創設された¹³。

さらに、棚田の景観や文化的価値に焦点をあてた、文化財保護法に基づく名勝指定が、日本で初めて行われた（1999年に長野県更埴市（現千曲市）の姨捨棚田（田毎の月）が指定）。文化財保護法における名勝は「記念物」の一つであり、「庭園、橋梁、溪谷、海浜、山岳その他の名勝地で我が国にとって芸術上又は鑑賞上価値の高いもの」のうち重要なものを、文部大臣（現文部科学大臣）が名勝として指定できるとされている¹⁴。

棚田という農耕地を対象とした指定が行われた背景として、先述した国内の動向があったことはもちろんのこと、国際的な潮流、特に世界文化遺産の範疇に文化的景観（cultural landscape）が加わったことは特筆すべきである。1972年にユネスコ総会で採択された世界遺産条約（「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」）では、遺産は文化遺産（cultural heritage）と自然遺産（natural heritage）の2つに分けられ、それぞれ独自の登録基準が設定されていた。結果として、登録された世界遺産は両極に偏る傾向があり、中間的な位置にある多様な自然的地域をどのようにするかが問題とされてきた。1980年以降、継続的に行われた議論の結果、1992年に文化的景観が「自然と人間の共同作品」として文化遺産の範疇に加えられた¹⁵。その後、農林水産業に関連した景観として、「フィリピン・コルディレラの棚田」が初めて登録され（1995年）、棚田の文化的価値への注目はますます高まっていった。

このような国内外の情勢を背景とした姨捨棚田の名勝指定は、「農耕地を国の文化財に指定することによって、農耕地が本来もっている生産地としての経済的、実用的な価値以外に、その土地が呈する景観の文化的な価値を国のレベルで積極的に評価しようとした」¹⁶、日本の文化財政策において転機となる指定であったといえる。指定によって、他の指定文化財と同様に、所有者は管理義務や現状変更について許可が求められることになった一方で、不許可等に対する通常生ずべき損失の補償を求めることや、保存管理計画等の策定、保存整備に対し国等から補助を受けることが可能になった。

¹³ 「緊急対策事業」は1997年度補正から、「棚田地域水と土保全基金事業」は1998年度から始まった事業である。

¹⁴ 文化財保護法第2条1項4号、第69条1項（現第109条1項）

¹⁵ 具体的な経緯については本中（1997, 2009）を参照。

¹⁶ 更埴市（2000）p.15。

(2) 2000 年度以降の動向

2000 年度の農政は、1961 年に制定された農業基本法に代わる新たな基本法として制定された「食料・農業・農村基本法」（以下、新基本法とする）によって進められることになる。新基本法は、「食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的」¹⁷として制定されており、「農業基本法は農業者の福祉の向上が目的だったが、新基本法はより消費者国民向け」¹⁸に制定された。

棚田が存在するような農山村を念頭に置くと、新基本法において特に「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする」¹⁹と規定され、多面的機能の確保を目的とした中山間地域への直接支払導入の根拠が与えられることになった。これを受けて、これまで議論の俎上に載るものの一貫して導入が見送られてきた条件不利地域に対する直接支払制度である「中山間地域等直接支払制度」が農林水産省の事業として 2000 年度より導入された。同制度は、耕作放棄防止、水路・農道等の管理などの集落協定に基づき 5 年以上継続して農業生産活動等を行う農業者等に対し、交付金を支払うものである。交付金の単価は非傾斜地とのコスト格差の 8 割とされ、第 1 期対策（2000～2004 年度）では水田で 10a 当たり年間 2 万 1000 円（急傾斜地）とされた。その後、第 2 期対策では 2 段階の単価設定などが導入、第 3 期対策では小規模・高齢化集落を近隣集落が取り込んだ場合の加算措置などが導入されていた²⁰。

また、ハード事業については、「緊急対策事業」が、「UR 対策」期間の終了とともに「棚田地域等保全整備事業」へと引き継がれていった。さらに同事業は、2003 年度に「ふれあい事業」と統合され、「里地棚田保全整備事業」へと名称が変わる。このような若干の変化はあるが、ハード事業に対する補助体系は 1990 年代からの流れが引き続いていく。

他方で文化庁は、棚田の名勝指定に引き続き、2000～2003 年度にかけて、「農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究」を実施し、国内の文化的景観の所在状況や保護制度に関する展望などを示した。そして、2004 年の文化財保護法の改正により、「文

¹⁷ 新基本法第 1 条。

¹⁸ 田代（2003） pp.121-122。

¹⁹ 新基本法第 35 条 2 項。

²⁰ 中山間地域等直接支払制度の詳細については、山下（2001）などを参照。また、近年の動向については、橋口（2008, 2011）などを参照。

化的景観」が新たに文化財として位置づけられることになった。

文化的景観とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」²¹とされている。これは、人と自然の関わりの中で形成されてきた景観地の文化的価値の保全に焦点をあてた点で、名勝と異なっている。すなわち、「『名勝』という優秀な風致景観の保護を目的とする文化財の領域から、『文化的景観』という広い意味での土地利用形態を対象とする新たな文化財の領域へと保護の道は開かれた」²²のである。さらに、「文部科学大臣は、都道府県又は市町村の申出に基づき...当該都道府県又は市町村がその保存のため必要な措置を講じているもののうち特に重要なものを重要文化的景観として選定することができる」²³とされ、ここでは管理上の役割の大きさ等から、地元自治体の申出が前提となっている。同法の改正によって、選定区域内においては現状変更等の一定の行為について届出が必要になった一方で、文化的景観に関する調査や保存計画策定、及び重要文化的景観に選定されると整備事業に対して、それぞれ国等から補助を受けられることになった。

(3) 小括

地方自治体はここまで示した各種制度を通して、棚田保全のための財政措置を受けることができるようになった。そこでは、棚田の有する多面的機能を根拠とした財政支出に加え、特にその文化的価値を根拠とした財政支出も行われるようになっていった。すなわち、棚田の環境的価値・文化的価値の双方を根拠とした、財政支出が行われるようになっていったのである。それでは、各種制度下において、実際に参照水準と費用負担はどのようになっているのであろうか。以下、一例として姨捨棚田のケースをみていく。

3. 姨捨棚田における主な取り組みと参照水準

(1) 姨捨棚田の概況²⁴

姨捨棚田は、長野県の北部にある千曲市（2003年9月に更埴市・戸倉町・上山田町と合併）に位置する。この棚田は、市の中央部を流れる千曲川の左岸に位置し、三峰山の東側山腹斜面にかけて総面積約75ha（うち山林や河川・道路等を除く農地のみを対象とした水張面積は約35ha、区画数は約1800区画）に及ぶ。標高は400～550m、傾斜は1/6～1/10となっている。棚田上部にあるJR姨捨駅からの眺望は、日本三大車窓に数えられ

²¹ 文化財保護法第2条1項5号。

²² 本中（2009）p.6。

²³ 文化財保護法第134条1項、一部略。

²⁴ 以下の記述は、主に千曲市教育委員会編（2008）、内川・木村（2010）、内川ら（2010）を参照している。

るなど、全国的にも有名な棚田である。また、松尾芭蕉の『更科紀行』において、姨捨棚田が詠まれたことから、俳諧及び観月の名所としても知られており、毎年約2万～4万人²⁵の観光客が訪れている、歴史的にも著名な地区である。土地利用状況は、2008年に実施された調査によると、水田が16.6ha（47%、ただし水張面積）、畑が6.4ha（18%）、果樹園が5.0ha（14%）、不作付が1.3ha（4%）、荒廃地が5.8ha（16%）となっている。

（2）姨捨棚田をめぐる事業²⁶

他の棚田地域と同様に、姨捨棚田もその耕作条件の厳しさから耕作放棄が顕在化していた。さらに、1970年頃より生産調整に伴い転作（水田から果樹園）も実施されるようになった。耕作放棄と土地利用の転換が進行する中で、耕作条件の改善を意図した県営圃場整備事業が1981年より計画された。ここでは当初、棚田地域を含む対象面積120haの圃場整備が計画された。しかしながら、10年経過後も着工されない中で、高齢化の進行や耕作意欲の低下、さらには整備に伴う事業費の負担が問題となった。結果として、整備に対する地権者の同意が得られず、一部の地域（約9ha）のみで圃場整備が実施されることになり、当初対象となっていた約25haは未整備のまま残されることになった。市は未整備のまま残された棚田を含め、姨捨棚田をいかにしていくか、対応が求められることになった²⁷。

市では、棚田の基盤整備をどのようにしていくか、1994年より具体的な検討を始めた。元来、姨捨は歴史的に著名な地区であり、市としても、1975年に市指定名勝とし、周辺地に観光会館を建設するなど、地域活性化を図ってきた地域であった。ただし、傾斜のきつい棚田での耕作は重労働であり、また地形的な制約から使用できる農具も限られる。結果的に、「平地に比較して農作業は3倍から4倍の労働力」²⁸が必要となる厳しい耕作条件から、耕作放棄が進んでいた。そこで、最も傾斜がきつく耕作放棄が進んでいた2.6ha（畦畔を含む、水張面積は1ha）を対象に、棚田オーナー制度導入を前提とし、県営の「モデル事業」が1995年度に実施されることになった。「モデル事業」のような、棚田等を対象とした国庫補助事業が存在していたことで、県や市は自身の負担を緩和しつつ、事業を実施することができた。

対象となった230枚の棚田には農道がなく、狭い畔から圃場に入るような状態であったため、約80%が20年以上にわたり耕作放棄されていた。これらの荒廃田が、「モデル事業」

²⁵ 長野県「観光地利用者統計調査結果」（各年版）。なお、2010～2011年の観光客数が、2万人台から4万人台へ増加している背景には、2010年に重要文化的景観の選定を受けた影響があると考えられる。

²⁶ 以下の記述は、木村（1997）、寺内（1999）、木村（2000）、更埴市（2000）、竹内（2000）、木村・内川（2002）、内川・木村（2010）を参照している。

²⁷ 木村・内川（2002）によれば、当時JAから荒廃地を墓地公園にしたいなどという打診もあったという。

²⁸ 寺内（1999）p.67。

によって、復田整備されることになった²⁹。復田された棚田は、市が中心となり、棚田オーナー制度である「棚田貸します制度」（1996年度発足）を展開することによって保全されることになった。

棚田貸します制度において、千曲市は地権者から農地を借り受ける一方、オーナーとなる会員を募集する。オーナーには2種類あり、専用区画において田植え・草刈・稲刈り・脱穀といった農作業を行う「体験コース」³⁰と、専用区画を設けず棚田保全を資金面で支援する「保全コース」³¹がある。前者は、月1回以上の作業参加が求められるが、自身で収穫したコメを持ち帰ることができるのに対して、後者は希望すれば田植えや稲刈りに参加可能で、加えて20kgの収穫されたコメが送付されることになっている。前者が、一定程度の労働提供を前提とした仕組みであるのに対し、後者は、保全に対する思いはあるが、労働提供をそこまでできないような「オーナー」が関わることができる仕組みである。この2種類のオーナーを支援する目的で結成されたのが「名月会」で、地元の農家など14名によって構成されている³²。会員から集められた会費は、一度、市の一般会計に入れられる。そして、市の財政からこの制度の支援組織である「更埴市棚田保全推進会議」（現「千曲市棚田保全推進会議」、以下、「推進会議」とする）に委託料が支払われる。名月会は、「推進会議」からの委託料を運営資金とし、農作業の技術的指導をはじめ、維持管理作業を請け負っている。

棚田貸します制度をはじめとした保全活動を背景にしつつ、姨捨棚田の一部が名勝指定されることになった（当初約3.2ha、2006年1月に追加指定され約6.8ha）。棚田を対象とした名勝指定は全国初の出来事であり、姨捨棚田独自の文化的価値を国が認めたものといえる。指定により所有者は一定の規制を受け入れる代わりに、棚田の文化的価値を根拠として、不許可等に対する通常生ずべき損失の補償や、保存整備のために国等からの補助を求めることができるようになった。

さらに、市は「モデル事業」に引き続き、残りの未整備地においても「ふれあい事業」をはじめとする、各種基盤整備事業を実施した。基本的な仕組みは、「モデル事業」と同様に、国庫補助を利用した基盤整備事業であるが、「景観保全のために更なる耕作者の協力と耕作継続の奨励のため市では工事費用のうちの受益者負担を免除する方向を打ち出し」³³

²⁹ 3年以上の耕作放棄地の復田は、コメの生産調整下では開田とみなされ許されない。このケースは、復田地で生産されたコメを、オーナーが持ち帰るか、イベントで消費するという形で認められた（更埴市 2000, p.70）。

³⁰ 会費は区画面積（おおむね100m²）により、1m²あたり300円となっている。ただし、1996年度は1m²あたり200円とされた。

³¹ 会費は一律3万円で1998年度に新設された。

³² 他にも、名月会が展開するほどの規模ではないが、地元のボランティア等を中心とした3団体（2012年度時点）によって、棚田が維持管理されている。

³³ 竹内（2000）p.42。

としているように、ここでは特に土地所有者による耕作継続が意図された。また、2000年度からは中山間地域等直接支払制度も導入されたことで、協定を締結した南沖組合および名月会は、維持管理に対し交付金を受け取ることができるようになった。さらに2010年には、名勝指定区域の周辺地を含め、重要文化的景観に選定された(64.3ha)。選定により、一定の行為について届出制がとられることになったが、棚田全体の保全に対して、これまで以上に国等の関与を求めることができるようになった。

(3) 姨捨棚田における参照水準

上述した各種制度の規定をもとに、棚田の所有者をめぐる参照水準(図上ではRLと略す)の変化をまとめると、図3-1のように示すことができる。ここでは、「多面的機能の発揮」を横軸にした参照水準の変化を、概念的にまとめている³⁴。なお、図で示した程度の多面的機能を発揮するためには、一定の基盤整備と維持管理が不可欠であり、それぞれを実施することによって、多面的機能の水準が変化すると仮定している。

ここまでの姨捨棚田の経緯をみていくと、「モデル事業」導入前後で大きな変化があったことがわかる。「モデル事業」導入前は、棚田での耕作継続も放棄も土地所有者の自由とされていた。第1章の議論を踏まえれば、棚田の多面的機能は参照水準の選択において考慮されておらず、当該行為は外部費用の発生とも外部便益の供給とも、制度的には位置づけられていなかった。棚田で生産活動を継続することで、結果的にいくらかの多面的機能は発揮されていたものの、当該行為、およびそれによって発揮される多面的機能の水準は、土地所有者が果たさなければならない責任の範囲にも、土地所有者に対して支払いをしなければならない範囲にも、位置づけられていなかったのである。すなわち、参照水準の範囲の中(「不確定な領域」)にあったと考えることができる。通常の農地に求められるような、一定の行為は禁止されている一方で、それ以外の行為については基本的に所有者の自由であり、それによって発揮される多面的機能も支払いをすべき対象とされていなかったのである(図では、参照水準の右端を明示していない)。

ここでは、棚田の食料生産機能のみが考慮された参照水準となっており、生産活動を継続することで発揮される多面的機能の水準は、「不確定な領域」にあったのである。そして、生産の場として棚田を考え、個別の便益(耕作による収穫)を根拠とした応益型の費用負担が正当化されていた。これは、参照水準の範囲の中では、自発的な取り組みがなされる(応関型の費用負担)とした第1章の議論では明示されなかった、当該領域においても農業生産という個別の便益に基づく応益型の費用負担が採用される可能性を示唆するものである。

このようなことが生じる背景として、農業生産と多面的機能の発揮の結合性を挙げるこ

³⁴ 議論を単純化するために図では直線を用いている。しかしながら、多面的機能は様々な評価項目があることから、本来は直線上(一次元)に表すことは困難である。

とができる。生産者は、主に収穫物の販売や自家消費を目的として、棚田を維持管理してきた。また、土地改良事業を実施する場合は、土地所有者から「受益者負担金」が徴収されることも正当化された。なぜなら、土地改良事業によって、棚田は生産活動の場として以前より利便性を増すことになり、その生産性向上の便益は土地所有者に帰属するからである。他方で、棚田の維持管理に携わっていない人々は、収穫物を商品として購入すること以外に彼らへの支払いをほとんどすることなく、維持管理によって生み出される様々な便益を（認識しているか否かは別として）享受することができた。生産地としての棚田という観点から選択された参照水準の中で、消費者は生産物に対する対価を支払い、他方で生産者はその収入によって一定の生産活動を継続することで、多面的機能も発揮されていたのである。

しかしながら、このような参照水準のなかで、急傾斜等耕作条件が厳しい地区では、土地所有者は生産に見合う収益をあげられず、耕作放棄をするような状況が生じた。また、耕作環境の改善が、負担金の支払いに見合う程度にならない地区では、圃場整備が断念されていった。農業生産に基づく応益型の費用負担では、棚田は維持できない状況になっていったのである。

そこで、「モデル事業」では、棚田での耕作が継続されるよう、基盤整備にかかる土地所有者の負担が免除された。さらに、地元団体である名月会を核としたオーナー制度である棚田貸します制度によって、復田された棚田は維持管理されていくことになった。「モデル事業」では、棚田の果たす役割として、食料生産機能から多面的機能が重視された結果、土地所有者の責任の範囲も変更された。すなわち、参照水準の引き下げが起これり、同じ棚田での耕作という行為は、外部便益を供給するものと制度的に位置づけられることになったのである。この結果、基盤整備を行う土地所有者に対し、支払いをすることが正当化された。「モデル事業」以降も、基盤整備については、変化した参照水準を前提に事業が展開された。具体的には、「ふれあい事業」、「緊急対策事業」、「里地棚田保全整備事業」といった事業が展開されていったが、基本的に土地所有者の負担なく実施された。

また、1999年には名勝指定、2010年には重要文化的景観選定がなされた。これによって、当該区域における現状変更等について、一定の規制がなされたが、国等の補助を利用しながら実行できる政策の範囲が広がることになった。ここでの支払いの根拠となる便益の内容は、これまで多面的機能を根拠としていたのに対し、特に棚田の文化的価値を根拠とした支払いが行われるようになった。なお、当該事業の導入によって、「モデル事業」導入後の参照水準がさらに引き下げられたのかどうかを判断することは、支払いの根拠がやや変化していることを踏まえると困難である。ただし、これまで必ずしも支払いの対象となっていなかった、文化的側面に配慮した事業についても、新たに支払いの対象とみなされたと考えれば、引き続き参照水準の引き下げが生じたと考えることができよう。

さらに 2000 年度以降は、日常的な維持管理に対して中山間地域等直接支払制度が導入

された。同制度により、耕作者（土地所有者）は日々の維持管理に対して、交付金が受け取れることになった。これは、特定の棚田に限らず、中山間地域における農業の有する多面的機能発揮を根拠とした制度ではあるが、日常的な耕作までもが、便益を供給するものとみなされることになったのである。すなわち、「モデル事業」の導入によって生じた参照水準の引き下げが、同制度の導入によってさらに進んだと解釈できる。

以上のように、「モデル事業」導入前から中山間地域等直接支払制度の導入に至るまで、参照水準の引き下げが生じ、棚田の土地所有者へ支払いをする領域が広がったことがわかる。また、ここまでみてきたように、参照水準の変化に関わる以上の事業は、基本的に国の法令や要綱などに基づく事業であった。市として、もともと保全の意向はあったものの、国の制度の創設が続いたことで各種制度を利用でき、結果的に参照水準の引き下げが生じたといえる。ここから、参照水準の変化に対する、国の制度の影響の大きさが示唆される。

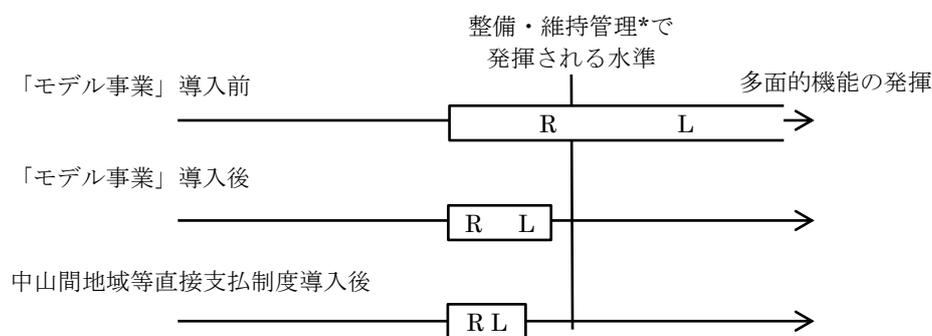


図 3-1 事業展開と参照水準 (RL) の変化

*本節で示した補助を受けられるような整備・維持管理とする

注 1：議論を単純化するために、直線を用いている

注 2：それぞれの位置関係は相対的なものであり、事例によって変化しうる

出所：筆者作成

4. 棚田保全の費用負担

(1) 費用負担の規範論

前節で示した経緯の中で参照水準の引き下げが起こり、土地所有者に支払いをする領域が広がっていった（「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」）が、ここでの財源調達ルールや負担配分はどのように考えればよいであろうか。

第 1 章の議論に従えば、参照水準を超える質の達成を求める場合、受益者負担、納税者負担が財源調達ルールの候補となるが、採用によって発揮が期待される諸効果を考慮すれば、受益者負担を採用することがより望ましい。ただし、受益者負担を財源調達ルールとして採用するためには、支払い対象者に参照水準を超える質の達成を求める場合であることは当然のこと、①一定の便益が特定の主体に帰属すること、②ナショナル・ミニマムや

シビル・ミニマムを超える事業であることが少なくとも必要である。さらにその前提として、負担の根拠となる便益や保全に関わる費用が、貨幣評価を含め何らかの形で明示されるなど、国民的・市民的合意を得るための制度的保証が存在することが求められる。また、政府間の役割分担の観点から考えれば、基本的に溢出効果が認められる場合は、その程度に応じ財政移転を含めた上位政府の関与が求められる。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、これらを反映した負担配分が求められる。

①について、もちろん土地所有者は、基盤整備によって生産力上昇や耕作条件の改善といった便益を享受することができ、さらに維持管理をすることで結果的に生産物を収穫することができる。しかしながら、棚田保全の経緯の中で見てきたように、土地所有者は必ずしも耕作に見合う便益を享受しておらず、耕作放棄されるような状況が生じていた。結果的に、参照水準の引き下げが生じており、彼らに支払いが必要な体系になっている。

他方で、棚田の利用者であるオーナーは、現地での農業体験や生産物の受け取りなど、直接便益を享受している。地域住民も、棚田の有する生産面以外の価値、すなわち多面的機能の発揮によって便益を享受していると考えられる。また、年間2万～4万人程度の観光客も、直接現地を訪問し景観をたのしむことによって便益を享受している。さらに、同地区は文化財保護法に基づく名勝指定等もなされ、その価値が国家的にも認められていることもあり、直接現地を訪問せずとも、派生利用や非利用によって便益を享受している主体が一定数存在すると考えられる。したがって、彼らを受益者と位置づけ、彼らに負担を求める余地がある。しかしながら、これらの利用について、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。観光客についても、年間2万～4万人程度であることを踏まえれば、姨捨棚田のような広大な土地において料金徴収といった形で受益に対する支払いを求めることは、徴収コストを考えると限界がある。また②について、多面的機能の中には国土保全機能なども含まれ、ナショナル・ミニマムと認められる領域も存在する。したがって、受益者負担を採用できる余地はあるものの、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。

さらに、国と地方の役割分担については、溢出効果を踏まえつつ、上位政府の関与が求められる。特に、名勝指定など国家的に重要性を認めるような場合については、その程度に応じて国の関与が求められるといえる。また、国土保全機能など、ナショナル・ミニマムに関わるような内容も存在することから、同領域に対する一定程度の国の関与が必要であり、これらを反映した負担配分となることが求められる。

(2) 実際の費用負担の分類

それでは実際の費用負担はどのようになっているのであろうか。姨捨棚田の事例をみる

と、農地を公有化しているようなケースはなく、(i) 土地所有者より政府が土地を借り、維持管理を名月会に委託する³⁵（棚田貸します制度の対象区域）、(ii) 既存の所有形態を維持したまま、所有者らに管理を求める（それ以外の区域）、という 2 つの形に大きく分けることができる。(i) については、農地の所有者に対して、借地料として毎年度約 5 万円の支出がなされているが、後述する他の支出と比べ比重は低くなっている。他方で (i) と (ii) いずれのケースにおいても、「モデル事業」をはじめ政府が実施主体となった基盤整備事業が実施されている。また、名月会による維持管理を除き、基本的には私人による維持管理がなされている。そこで以下では、棚田保全に関わる財政支出を、整備に関わる支出と維持管理に関わる支出に分け、具体的な内容や費用負担をみていく³⁶。

①整備に関わる支出

まず「モデル事業」についてみていくと、上位政府からの補助金と一般財源等によって、事業を実施している。本稿の分類に従えば、同支出の財源は納税者の負担となっている。さらに政府間の負担配分をみると、総事業費 5000 万円を、国(55%)、県(30%)、市(15%)で分担することにより、土地所有者に費用負担を求めることなく、農道整備や復田事業が実施されている³⁷。

「モデル事業」後も、これと同様の財政支出がなされた。費用負担についても「モデル事業」と同様、基本的には納税者の負担によって実施されている（表 3-1）³⁸。なお、政府間での負担配分について、資料制約から、「ふれあい事業」、「緊急対策事業」の国・県・市の実際の費用負担は明らかにすることができなかつたが、制度上の国の負担割合は、いずれも 55%となっている。また、里地棚田保全整備事業については、国・県・市の負担割合はそれぞれ 55%、30%、15%となっている³⁹。いずれについても、上位の政府が一定の費用負担をしていることが推察できる。

このような事業に加え、1999 年の名勝指定によって、納税者の負担による財政支出が拡大された（表 3-2）。名勝指定に基づく財政支出をみていくと、長期計画でどのような事業を実施するかによって変化するが、毎年度 1000 万～3000 万円の範囲で推移している。具

³⁵ ここには、オーナーによる管理も含まれる。

³⁶ 今回の推計とは直接関係しないが、2010 年に姨捨棚田が重要文化的景観に選定されたことで、それに基づく若干の財政支出もなされている（2012 年度時点では看板やパンフレット作成等に関わる財政支出（約 200 万円）、ただし重要文化的景観選定のための保存計画策定の費用（600 万円）は除く）。今後、同制度に基づく支出は増加することも予想される。

³⁷ 具体的には、農機具小屋建設費に 410 万円、測量・設計等に 834 万円となっており、残りの 3753 万円が復田や農道・水路整備に充てられている（更埴市 2000, p.70）。

³⁸ 関連事業として、棚田にビオトープを設置する、「田園自然環境保全整備事業」（国：県：市＝55：0.5：44.5）が実施されている。

³⁹ 長野県「個別箇所評価シート（公共事業分）——里地棚田保全整備」による。

体的な支出内容をみると、名勝指定地域内にある寺社である長楽寺の修復に関わる支出や
 荒廃田・水路の整備といった支出となっている。ここでも棚田の整備が実施されているが、
 「モデル事業」と同様に土地所有者の負担はなく、納税者の負担によって整備が実施され
 ている。

同支出に関する政府間の負担配分をみると、名勝指定に関わる制度上の国の補助率は原
 則として50%となっているのに対して、県の補助率は財政状況によって変化し、2003年
 度までは15%、以降7.5%、5%、4%へと落ち込んでいく。さらに、実際の国や県の負担
 割合も変化している。これは、国や県の要綱などで補助の範囲等が決められ、必ずしも全
 事業にかかる経費が補助の対象となっていないためである。

表 3-1 姨捨棚田における主な土地改良事業

事業名	年度	事業の概要	総額 (万円)
県営ふるさと・水と土モデル事業	1995	農道・水路・棚田整備	5,000
県営ふるさと水と土ふれあい事業	1997～1999	農道・水路整備	13,000
団体営棚田地域等緊急保全対策事業	1999～2000		4,538
県営里地棚田保全整備事業	2001～2007		18,800

出所：千曲市農林課提供資料，長野県「個別箇所評価シート（公共事業分）——里地棚田保全整備」より
 筆者作成

表 3-2 名勝指定に基づく財政支出

年度	総事業費（万円）		負担割合（％）			事業の概要
		うち棚田関係	国	県	市	
2000	976		50	15	35	史跡標識・境界柱整備
2001	940		36	11	54	電柱移転整備
2002	631		50	15	35	支障木剪定，水路整備
2003	1,460		50	15	35	長楽寺整備
2004	3,003	653	50	7	43	長楽寺整備，荒廃田整備
2005	1,301	257	50	7	43	長楽寺整備，水路整備
2006	2,798		46	7	47	長楽寺整備
2007	3,390		46	7	47	長楽寺整備
2008	2,014	147	50	7	43	長楽寺整備，水路整備
2009	2,002	525	50	7	43	長楽寺整備，水路整備
2010	2,023	551	49	5	46	長楽寺整備，水路整備
2011	2,007	501	50	4	46	長楽寺整備，荒廃田整備

出所：千曲市文化財センター提供資料，千曲市教育委員会編（2006，2009），千曲市文化財センター編（2013）
 より筆者作成

②維持管理に関わる支出

まず、棚田オーナー制度である棚田貸します制度が、財源調達において一定の役割を果たしている（表 3-3）。同制度において、オーナーとなる市民は、参加コースやオーナーとなる区画の面積に応じて、毎年 3 万円程度の会費を支払っている。集められた会費は、市の一般財源に一度入れられる。そこから、土地所有者への地代や名月会への委託料が支払われることによって、「モデル事業」で復田された棚田は維持管理されている⁴⁰。これは、多面的機能の発揮という便益に加えて、棚田での農業体験ができる、あるいは自身が生産に関与した収穫物を手に入れることができる、といったオーナーが直接得られる便益を根拠とした受益者の負担と考えることができる。ただし、負担配分をどのように解釈するかについては、議論の余地がある。例えば、オーナーが年 3 万円を支払い「保全コース」に加入することで、制度上享受することができる便益はコメ 20kg の送付とイベントへの参加権である。ここでオーナーは、支払うことで享受できる便益⁴¹に応じた負担（応益型）をしているとも、むしろ「棚田を守りたい」という非一利己的な動機から自発的に負担している（応関型、特に「自発的関与」）とも解釈することが可能である⁴²。

なお、同制度によって集められた会費のみで、対象地の維持管理に関わる全ての費用が賄われていないことには注意が必要である。会費収入は「推進会議」への委託料より小さく、この不足分に農地の借地料（約 5 万円）⁴³を加えた、100 万円程度は市が負担、厳密に言えば市の納税者（地方交付税交付金を考慮すれば国の納税者を含む）が負担している。

次に、2000 年度よりスタートした中山間地域等直接支払制度に基づく財政支出とその財源についてみていく（表 3-4）。同制度は、棚田貸します制度の対象区域のみならず、姨捨棚田全体を対象としている。同支出の財源は、上位政府からの補助金と一般財源等となっている。本稿の分類に従えば、納税者の負担によって、その財源を調達している。また、政府間の負担配分については、「事業実施主体は市町村とするが、本対策（中山間地域等直接支払制度）は国と地方公共団体とが共同で実施し、両者の密接な連携の下で執行し負担することを基本とする」⁴⁴という背景から、制度上、国、都道府県、市町村の負担割合がそれぞれ 50%、25%、25%とされており、実際にそれに沿ったものとなっている。さら

⁴⁰ 財政支出としてはあらわれないが、オーナーの農業参加による維持管理も一定の役割を果たしていると考えられる。

⁴¹ ここには、こうしたプログラムにお金を出すこと自体に喜びを見出すようなケースも含まれる。

⁴² 負担配分として、応益型と解釈するか、応関型と解釈するかについては、オーナーたちの意思決定がどのように行われているのか踏まえる必要がある、この点については別の機会に論じる。なお、今回のケースにおいて、所得に応じた負担配分となっているとは解釈しがたいため、応能型は除いている。

⁴³ 第 1 章で示した区分に従えば、権利移転に関わる支出となる。なお、姨捨棚田の保全に関わる権利移転の支出は、他に買入れや借地をしていないことから同支出のみである。

⁴⁴ 山下（2001）p.198、ただし（ ）は筆者加筆。

に、「公益的機能というのはまずその当該地域において受益されてそれが隣の市町村あるいは県外に及んでいくということ、しかし、中山間地域等では財政基盤の弱い自治体があることを考慮」⁴⁵する観点から、実際には地方財政措置⁴⁶もとられている。多面的機能の溢出効果はもちろんのこと、自治体の財政基盤にも配慮したものとなっていることから、多面的機能のナショナル・ミニマム面にも一定程度配慮した制度と解釈できる。具体的な支出額をみると、交付面積約 20ha に毎年度約 300 万円支出されている。

表 3-3 棚田貸します制度の概要

年度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
会費収入(万円)	220	211	196	203	236	252	251	257	321	238	247	
「推進会議」委託料(万円)	315	430	283	315	365	330	330	330	330	330	330	
オーナー数 (人)	体験コース	62	59	56	57	65	70	67	68	90	68	72
	保全コース	6	5	5	4	8	10	13	14	21	15	14
市負担額(万円)	99	223	92	116	134	83	85	78	14	96	88	

出所：千曲市農林課提供資料，更埴市「歳入歳出決算書」，千曲市「歳入歳出決算書」より筆者作成

表 3-4 中山間地域等直接支払の推移

年度	2007	2008	2009	2010	2011
交付面積 (ha)	22	22	22	20	20
交付総額(万円)	360	359	359	318	322
負担割合 (%)	国	50	50	50	50
	県	25	25	25	25
	市	25	25	25	25

出所：千曲市農林課提供資料より筆者作成

(3) 費用負担の評価

まず整備に関わる支出についてみると、「モデル事業」やその後の基盤整備など、基本的に納税者の負担によって事業を実施していた。また政府間の役割分担および負担配分についてみると、県や市による事業実施に対し、国をはじめ上位政府の財政的関与がみられた。多面的機能の発揮や文化財保護の便益は、必ずしも特定の主体のみに帰属せず、またそれを享受する主体も地域的な広がりをもつ。さらに、国土保全機能などナショナル・ミニマムに関わるような内容も有している。したがって、(1) で議論した規範的な観点を踏まえ

⁴⁵ 山下 (2001) p.198。

⁴⁶ このような措置がとられるまでの経緯やその評価については山下(2001)や船津(2001)などを参照。

れば、このような費用負担は一定の意義を有するといえる⁴⁷。

他方で、国、県、市の負担割合を具体的にどの程度にするかは、議論の余地がある⁴⁸。例えば、名勝指定に関わる制度上の国の補助率は原則として50%となっていたのに対し、県の補助率は財政状況によって変化していた。名勝指定地域については、国が当該区域の価値を認めたことをかんがみれば、国の費用負担は当然求められるものである。他方で、当該領域における県の負担については、棚田の便益が及ぶ範囲など、実証的な研究がないことから、評価は困難となる。また、国の50%という補助率についても、他の制度との比較検討が必要である。

次に、維持管理に関わる支出についてみていく。まず「モデル事業」で復田された棚田については、棚田貸します制度によって管理がなされており、中心となる費用負担者は、受益者であるオーナーであった。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。また、負担する金額についても、算定の目安や使途が明示されており、当該負担に納得しない主体は制度に参加しないこともできる。このように、受益者負担を採用するための条件を満たすものについては、それを活用していくことが政策効果を踏まえれば望ましい。もちろん、当該地に対しては、100万円程度の財政支出がなされている。しかし、棚田の管理によって、オーナー以外に帰属する便益も同時に存在することを踏まえれば、このような財政支出も妥当性を有するといえる。以上を踏まえれば、姨捨地区で実施されているオーナー制度である棚田貸します制度は、一定の意義を有するといえる。

もちろん同制度にも課題がある。例えば、同農地を維持管理する名月会は、高齢化と担い手不足に悩んでおり⁴⁹、これ以上オーナーを増やすことが難しい状況とされている。また、オーナーとして費用負担していない主体も、同制度の運営によって一定の便益を享受できることから、オーナーの費用負担に対するインセンティブ低下を招く可能性がある。こうした課題を克服するために、制度設計をどのようにしていくか、検討が求められる。

次に中山間地域等直接支払制度についてみると、納税者の負担によりその財源を調達していた。さらに政府間の役割分担および負担配分については、「国と地方公共団体とが共同で実施」という観点から、市の実施する事業について、国：県：市＝50：25：25となっていたが、財政基盤の弱い自治体に対する地方財政措置もとられていた。したがって、整備に関わる支出と同様、(1)で議論した規範的な観点を踏まえれば、このような費用負担は一定の意義を有するといえる。さらに、当該支出は実際の維持管理を交付条件としてい

⁴⁷ もちろん、現地で便益を享受している観光客等に費用負担を求めるような制度設計を考えることも重要な論点であり、特に寄付のような費用負担が有力と考えられる。寄付のような費用負担の特徴については、終章で論じる。

⁴⁸ どのようにして負担割合が決まったか、その過程に関する研究は今後の課題であるが、管見の限り、当該事業の便益がどのように及ぶのかを議論したものは見当たらなかった。

⁴⁹ 2012年度時点で、名月会会員の平均年齢は約70歳となっている。

ることから、実際の効果も期待できるものといえる。

他方で、直接支払の算定基準については、さらなる検討が求められる。現在の制度では、傾斜が 1/20（急傾斜）・1/100（緩傾斜）の区分の中で、一律に金額が決められている。全国の棚田でも同様だが、より傾斜のきつい（例えば 1/5, 1/6 など）棚田については、耕作がより困難になるにもかかわらず、特別な加算措置はないため、現時点では土地所有者が耕作に関わる追加的費用を負担している。平地とのコスト差を埋めることが同制度の趣旨であることをかんがみて、傾斜度を考慮した対策が検討されるべきである。

また、文化財保護法に基づく補助制度が、主として資本的経費の範囲にとどまっている点も、さらなる検討が求められる。日常的な維持管理は、文化的価値を考えるうえでも重要である。棚田の多面的機能、特にその文化的価値は、生産活動と一体的に評価されてきたことを考慮すれば、維持管理面に対しても、何らかの対策が求められる。ここでは、姨捨棚田が国家的見地からも重要性が認められていることから、国の関与が必然的に求められる。ただし、上述の場合と同様、国、県、市の負担割合を具体的にどの程度にするかなど、制度設計のさらなる検討が求められる。

なお、整備・維持管理の両面に関わる点として、長期的な担い手や維持管理主体の確保をどのように考えるか、という課題も残されている。一連の対応によって、短期的には土地所有者が耕作を継続しやすくなった。他方で、これらの対応を経ても担い手の増加にはつながっておらず、現時点では余力のある耕作者が他の区域を管理している状況である。棚田での生産活動のみで、耕作者の生活が成り立っていないことを考慮すれば、地域政策として姨捨棚田全体をどのように維持管理していくか、長期的な視点で検討していくことが求められる⁵⁰。

5. おわりに

本章では、ルーラル・アメニティの代表例としての棚田を素材として、その保全の財政支出と財源について、第1章で示した分析視角に基づき考察してきた。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のである。ここでは、参照水準の範囲の中でも、応益型の費用負担が採用される可能性や、棚田保全の対策を実施するうえでの国の制度の影響が示唆された。

⁵⁰ ここでは、棚田での生産物のマーケティングといった議論のみならず、景観面を生かしたクリエイティブ産業の展開など、新たなビジネスの可能性まで検討されなければならない。姨捨地域の今後を議論するための、開かれたプラットフォームの構築も重要な論点といえる。クリエイティブ産業については、例えば後藤（2013）を参照。

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、棚田貸します制度では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。

さらに、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、いくつかの課題を指摘した。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。ただし、国、県、市の具体的な負担配分をどのように考えるかなどは、残された課題である。

参考文献

- ・ 内川義行・木村和弘（2010）「姨捨棚田における区画形態の動態的産業遺産価値による文化的景観保全」『農村計画学会誌』Vol.28, pp.255-260.
- ・ 内川義行・木村和弘・平田あゆみ（2010）「名勝指定された棚田における作業環境改善を目的とした圃場形態の改変——長野県・姨捨棚田における除草環境の改善事例」『農業農村工学会論文集』Vol.78（5）pp.331-337.
- ・ 小田切徳美（2009）『農山村再生——「限界集落」問題を越えて』岩波書店.
- ・ 神田竜也（2009）「棚田保全と活動・事業主体の展開に関する研究動向」『瀬戸内地理』（17）pp.1-16.
- ・ 木村和弘（2000）「棚田の保全と整備方式」『農業土木学会誌』Vol.68（8）pp.57-62.
- ・ 木村和弘（2011）「中山間地域における棚田整備——文化的景観，作業の安全性，耕作放棄」『農業と経済』Vol.77（10）pp.80-85.
- ・ 木村和弘・内川義行（2002）「棚田保全のための地区区分」『農業土木学会誌』Vol.70（2）pp.135-140.
- ・ 木村美江（1997）「棚田保全の先進地・姨捨」ふるさときゃらばん編『信州の棚田もの

- がたり』ふるきやネットワーク, pp.23-26.
- ・ 合田素行 (2001) 「棚田保全施策の仕組みと『中山間直接支払い』」合田素行編『中山間地域等への直接支払いと環境保全』家の光協会, pp.207-229.
 - ・ 後藤和子 (2013) 『クリエイティブ産業の経済学——契約, 著作権, 税制のインセンティブ設計』有斐閣.
 - ・ 財団法人ふるさと情報センター編 (1999) 『中山間地域対策ハンドブック (改訂版)』大成出版社.
 - ・ 荘林幹太郎 (2010) 「農業の多面的機能」寺西俊一・石田信隆編『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, pp.193-224.
 - ・ 末永隆裕・平井康丸・濱上邦彦 (2010) 「棚田の米生産における労働時間・生産費・所得の実態調査」『システム農学』Vol. 26 (3) pp.119-126.
 - ・ 千賀裕太郎 (1997) 「棚田の多面的機能とその保全」『地理』Vol.42 (9) pp.50-55.
 - ・ 千賀裕太郎 (2006) 「1990 年以降における棚田保全活動を支える支援施策等の展開過程」『棚田学会誌』(7) pp.51-61.
 - ・ 祖田修・佐藤晃一・太田猛彦・隆島史夫・谷口旭 (2006) 『農林水産業の多面的機能』農林統計協会.
 - ・ 竹内幸義 (2000) 「棚田の文化財 (名勝) 指定——信州・姨捨 (田毎の月)」『月刊文化財』(438) pp.39-42.
 - ・ 田代洋一 (2003) 『新版 農業問題入門』大月書店.
 - ・ 寺内光宏 (1999) 「棚田におけるオーナー制度導入による国土・景観保全機能の維持——長野県更埴市姨捨地区を事例として」『農村研究』(88) pp.65-80.
 - ・ 寺本千名夫 (2011) 「高知県梶原町『千枚田オーナー制度』——都市と農村の交流の事例として」『専修大学北海道短期大学紀要 人文・社会科学編』(44) pp.145-158.
 - ・ 中島峰広 (1999) 『日本の棚田——保全への取り組み』古今書院.
 - ・ 橋口卓也 (2008) 『条件不利地域の農業と政策』農林統計協会.
 - ・ 橋口卓也 (2011) 「中山間地域等直接支払制度の評価と展望」『農業経済研究』Vol.82 (4) pp.258-264.
 - ・ 濱口大志 (1996) 「ふるさと水と土保全対策」『農業土木学会誌』Vol.64 (8) pp.15-18.
 - ・ 船津準二 (2001) 「中山間地域等直接支払制度の財源構造に関する考察——交付金・地方交付税・地方公共団体負担が抱える課題」『農村研究』(92) pp.31-41.
 - ・ 本中眞 (1997) 「文化的景観という新しい遺産の枠組み」『建築雑誌』Vol.112 (1400) pp.48-49.
 - ・ 本中眞 (2009) 「国内外の文化的景観に関する最近の動向」『ランドスケープ研究』Vol.73 (1) pp.6-9.
 - ・ 山下一仁 (2001) 『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説——制度の設計者が

語る』大成出版社.

- OECD (1999) *Cultivating Rural Amenities : An Economic Development Perspective*, OECD (吉永健治・雑賀幸哉訳 (2001) 『ルーラルアメニティ—農村地域活性化のための政策手段』家の光協会) .
- Vatn, A. (2002) “Multifunctional Agriculture: Some Consequences for International Trade Regimes”, *European Review of Agricultural Economics*, Vol.29 (3) pp.309-327.

利用資料

- 更埴市 (2000) 『名勝「姨捨 (田毎の月)」保存管理計画』更埴市.
- 更埴市「歳入歳出決算書」(各年度版) .
- 長野県「観光地利用者統計調査結果」(各年版) .
- 長野県「個別箇所評価シート (公共事業分) —里地棚田保全整備」(各年度版) .
- 千曲市「歳入歳出決算書」(各年度版) .
- 千曲市教育委員会編 (2006) 『名勝「姨捨 (田毎の月)」記念物保存修理事業—長楽寺月見堂・観音堂修理工事報告書』千曲市.
- 千曲市教育委員会編 (2008) 『姨捨棚田の文化的景観保存計画書』千曲市.
- 千曲市教育委員会編 (2009) 『名勝「姨捨 (田毎の月)」記念物保存修理事業—長楽寺本堂・月見殿修理工事報告書』千曲市.
- 千曲市文化財センター編 (2013) 『名勝「姨捨 (田毎の月)」保存整備事業—長楽寺境内地整備工事報告書』千曲市.

※本章をまとめるにあたり、千曲市文化財センター、千曲市農林課の皆様に大変お世話になりました。改めて御礼を申し上げます。

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——*

はじめに——事例の位置づけ

現在、アメニティ保全を中心に据えた、まちづくりが全国各地で展開されており、なかでも歴史的町並み保全は代表的な動きである。特に、「アメニティ」という言葉が日本に紹介された当時に展開していた、いわゆる町並み「保存」運動は、今日に至るまでに、一つの物を凍結保存していくという段階を超え、町全体の歴史的ストックを生かす町並み「保全」運動（あるいは町並み運動）へと性格を変えてきた。すなわち、①特別な町並みからなにげない町並みという対象の拡がり、②なにげない町並みから暮らしの想いをすくい取るという対象の深まり、③町並み保存運動から町並み運動という運動論自体の深まりが起こっている（西村 1999, 2002）。

本論で述べるように、歴史的町並みの経済的特質を踏まえれば、保全のためには一定の政策的介入が求められる。これまでの歴史的経緯を見ると、実際にいくつかの政策的介入がなされてきたが、その実施に伴う費用負担がどのようになっていたのかは十分に明らかにされていない。例えば、歴史的町並み保全の制度に着目した先行研究としては、西村（2004）の包括的な研究をはじめ、荻谷（2010）などが挙げられる。しかし、これらの制度に基づく具体的な費用負担がどのようになっているのかは議論されていない。また、歴史的町並み保全の財政支出に関わる研究や資料として、太田・小寺（1984）や畑野（2009）などを挙げるができる。しかし、これらはいずれも後述する文化財保護法にもとづく「伝統的建造物群保存地区」（以下、「伝建地区」とする）に関わるものである。また、これらは「重要伝統的建造物群保存地区」（以下、「重伝建地区」とする）にも選定されており、その価値が国家的に認められている事例の分析となっている。保全対象の拡がりの中で、「なにげない町並み」を保全するための制度とその費用負担に関する分析は空白のままとなっている。

「伝建地区」への指定は、一定の行為に対して許可制をとるなど比較的強い規制が求められる。また、「伝建地区」の場合、建造物が密集している地域が設定されている場合が多く¹、広域的に建造物が位置する場合は制度になじまない側面もある。本章で対象とした長

* 本章は、「歴史的町並み保全のための財政支出分析——長野県長野市の松代地区を事例に」2014年文化経済学会<日本>研究大会（松山大学，2014年7月5日）を加筆・修正したものである。

¹ 実際、2013年8月7日現在に「重伝建地区」に指定されている104地区のうち、30haを超えるものは19地区にとどまり、15ha未満が半数以上を占める。この点については、山本（2009）を参照。

野県長野市に位置する松代地区の場合、「伝建地区」指定を選択肢として検討するも、「この制度（『伝建地区』への指定）は、適用事例によってもわかるように、伝統的建造物等が高い密度で集合し分布している地区を画定し、その領域内の固有な形質の保全を図るものである。それゆえ、松代のように、建物等の伝統的な環境形質が、特定地区に集中して残っているのではなく、町域全般に分布している場合、この制度を適用するために、特定の地区を区分けし指定することには無理が生じる」²として、指定がなされなかった。そして、後述するように、松代地区では「伝建地区」指定とは異なる形で、歴史的町並み保全のための施策が展開されてきた。ここでは、必ずしもその価値が国家的に認められることなく、「伝建地区」指定より緩やかな形で、保全のための取り組みが行われてきた。

本章は、歴史的町並み保全の費用負担をどのように考えればよいのか、という問題関心のもと、第1章で示した分析視角に沿って、参照水準、及び政府の財政支出とその財源を松代地区の町並みを事例に検証し、費用負担の現状と課題を明らかにすることを目的とする。まず、歴史的町並みの特質を整理したのちに、文化財保護法をはじめとする、町並み保全に関わる制度の変遷について概観していく。そして、松代地区を事例に、「伝建地区」以外の制度を活用する場合の歴史的町並み保全に関わる費用負担がどのようになっているのか明らかにする。これまであまり焦点があてられてこなかった、「伝建地区」以外の事例分析をおこなうことで、これまでの分析の空白を埋めることはもちろんのこと、「伝建地区」以外の制度を用いることによる保全の現状と課題の一端を明らかにすることを目的とする。さらに、特定の地区における政策対応に焦点を当てることで、参照水準の変化に対する多段階の政府の影響を、建造物の所有者や訪問者など様々な受益者を想定することができる中で、実際の費用負担がどのようになっているかを考察し、規範論に対する示唆を得ることを目的とする。

1. 歴史的町並みの経済的特質と政策的介入の根拠

歴史的町並み（以下、町並みとする）は、地域の自然的、社会的諸条件を前提とした、人々の営みの中で形成される、歴史的・文化的建造物群、およびそれらによってつくられる景観である。通常、町並みを構成する建造物は、それ単体として居住や営業といった個別の目的を果たすために建てられたものである。したがって、建造物はそれ自体として居住目的や営業目的を果たすための使用価値を有しているかが主たる評価項目となっていた。しかし、長期にわたって建造物が利用・維持されることで、これらの使用価値にとどまらない価値の側面が評価されるようになっていった。

例えば、建造物それ自体の意匠や希少性から、建築学的に評価される場合がある。また、

² 長野市教育委員会編（1982）p.v.

どのような人物がその建造物を使用したかといった観点から、文化的に評価される場合がある。必ずしも専門家ではない一般の人々も、こうした評価に共感し、価値を見出す可能性がある。長期にわたる使用の中で生まれる愛着も、当初の目的には包摂されないような価値である。これらは、建造物単体に帰着するものもあれば、建造物が集積することによってつくりだされる町並みに帰着するものもある。さらに町並みは、単体では作り出せない建造物群の一体性から、新たな価値もつくりだしている。ここには、建造物群が作り出す美的な価値や、町並みが作り出す生活空間としての良さ、すなわちアメニティとしての価値などが含まれている。

こうした町並みは、他のアメニティの要素と同様に、市場機構のみで保全することが困難な性質を持っている。町並みは、地域固有の特徴を反映して歴史的に形成されたものである。したがって、他の町並みと代替することは困難であり（固有性）、一度破壊すると修復することは非常に困難であるという不可逆性も有する。

また、町並みの利用形態は直接利用から派生利用、非利用など、様々なものが考えうる。例えば、個別の建造物を直接利用することで、その所有者や利用者は便益を享受できる。また、現地を訪問することで、町並み景観をたのしむような便益を享受できる。他方で、イメージの消費や将来利用できるオプションなど、現地を訪問せずに派生利用や非利用によって、便益を享受することもできる。

さらに、町並みは公共財的性質も有している。すなわち、町並みへのアクセスを制限することは困難であり、混雑現象が生じていない場合は誰もが同程度の町並み景観をたのしむことができる。現地を訪問せずに享受できる派生利用や非利用による便益は、その排除がさらに困難である。ここでは、人々は特別な支払いをすることなく便益を享受できることから、特別な支払いはなされない可能性がある。

一方、町並みを形成・維持するために、当該区域内の個別の建造物の所有者は、一定の制約の下で建造物を整備・維持管理する必要がある。町並みは建造物単体で形成されるのではなく、周辺の建造物と一体となって形成される。仮に、町並みを構成する建造物の一つが改変されれば、たちまち町並みは崩れてしまうであろう。個々の建造物の影響を排除することはできないことから、保全のために当該区域の建造物の所有者は、一定の指針に沿った意思決定をする必要があるのである。特定の建造物のみでない、町並みを保全する難しさがここにはある。特定の建造物のみであれば、特定の建造物の所有者の意思決定のみを考慮すればよい。しかしながら、町並み保全の場合は、町並みを構成するすべての建造物の所有者の意思決定を考慮しなければならない。仮に、保全のために何ら政策的介入がなされなければ、彼らは自由に建造物を建設したり管理したりできることになる。ここでは、町並み保全に関わる費用も所有者が負担しなければならず、負担に見合う便益を得ることができない所有者は、建造物を改変する可能性がある。居住目的や営業目的等は、町並みに沿う外観とせずとも享受できることを踏まえれば、政策的介入がなければ改変さ

れる可能性は高いといえる。

以上のような特質を考慮すれば、町並みを市場機構のみで保全することは困難であり、保全のためには政策的介入が求められる。それでは、今日まで町並み保全に関わる施策はどのように推移してきたのであろうか。町並み保全を含め、歴史的建造物の点的・面的保全を考察するうえで、大きな役割を果たしてきたのが文化財保護法である。次節では、文化財保護法を中心に、町並み保全に関わる制度の変遷について概観していく。

2. 町並み保全に関わる制度の変遷³

(1) 文化財保護法改正前の動向

戦後、国宝保存法、重要美術品等ノ保存ニ関スル法律、及び史蹟名勝天然記念物保存法を統合する形で 1950 年に制定された文化財保護法は、今日の文化財保護に関する政策の基礎となっている法令である。同法では、保護の対象となる文化財の範囲を建造物や絵画彫刻といった有形文化財、演劇や音楽といった無形文化財、史跡名勝天然記念物とし、これらのうち重要なものを指定し保護するという重点保護主義がとられた。したがって、文化的価値を有するのみでは不十分であり、その価値の高さが証明される必要があった。また、指定対象となるものは、単体の建造物など点的なものであり、町並みのような面としての保全が求められるものについては、不十分な制度となっていた。

こうした中、高度成長期には、京都・奈良・鎌倉といった古都の歴史的風土や妻籠宿などの歴史的町並みの保全を目指した運動が各地で展開された。前者の詳述は第 2 章にゆずるが、こうした世論を背景にできた国の法令が古都保存法であった。ただし古都保存法は、往時の政治・文化の中心等として歴史上重要な地位を有する市町村を古都と定め、これらの都市を限定とした制度であった。また、指定対象となるのは歴史的建造物と自然環境が一体となっている土地であり、特に規制の強い「6 条地区」は主として丘陵地など市街化調整区域内にあるような緑地の凍結的な保存が目的とされていた。したがって、町並みのあるような、市街化区域内の建造物群の保全を考えるうえでは課題が残されていた。

他方で、1960 年代半ば以降、町並み保全を求める動きは本格化⁴し、全国初の町並み保

³ 文化財政策の展開については、文化庁（2001）、和田（2002）、西村（2004）、荻谷（2010）などを参照。本節もこれらの記述を参照している。

⁴ 町並み保全運動の背景として、西村（2004）は、①高度成長の中で歴史的町並みが次第に貴重な資産となりつつあったこと、②「開発か保存か」という二者択一を迫る世論が影響力を持ったこと、③民家を文化財対象としてきた戦後の文化財行政が民家群としての集落や町並みを対象とし始めたこと、④1968 年前後の明治 100 年を記念した愛郷主義的な時代の雰囲気が存在したこと、⑤国鉄のディスカバー・ジャパン（1970 年～）に代表される、歴史的な都市自体を観光対象とした観光キャンペーンの盛り上がりがあったことを挙げている。

全事業が妻籠宿で実施（1968年～、明治百年記念事業）されたほか、町並みを面として地区指定することで保全することを目指した地方自治体による条例が、「金沢市伝統環境保存条例」（1968年）をはじめ、倉敷市や柳川市など全国各地で制定されることになった。さらに、古都保存法制定に積極的であった、京都・奈良・鎌倉の市民を中心とした個人会員制の全国組織である「全国歴史的風土保存連盟」（1970年）、京都市、金沢市、高山市、倉敷市、萩市が発起人となって開かれた「歴史的景観都市事務連絡協議会」（1973年）、町並み保存運動を展開する団体相互の情報交換を図るための全国組織として「町並み保存連盟」（1974年）が結成されるなど、町並み保全に関する全国的な組織が結成されていった。こうした、世論の高まりや国内の動向などを背景に1975年に文化財保護法が改正され、新たな文化財の категорияに「伝統的建造物群」が加えられることになった。

（2）文化財保護法の1975年改正

文化庁では、上記のような世論の動向を受けながら、1972年8月には第1回の「集落町並保存対策研究協議会」を開催するなど、町並みを文化財として保護するための方策等について議論を重ねた。制度に関する検討と並行して、同年には全国の町並みのリスト作成を都道府県に対し依頼し、作成されたリストを基にした予備調査が実施された。さらに、1973年には条例制定などすでに実績をあげていた高山市、倉敷市、萩市を対象とした本調査が実施された。これらの成果をもとに、1975年に文化財保護法が改正され、「伝統的建造物群」が新たに文化財として位置づけられることになった。

伝統的建造物群とは「周囲の環境と一体をなして歴史的風致を形成している伝統的な建造物群で価値の高いもの」（第2条1項5号、現第2条1項6号）とされ、「伝統的建造物群及びこれと一体をなしてその価値を形成している環境を保存するため」に、市町村が定めるものが「伝建地区」である。市町村は政令に従って、現状変更の規制など必要な措置について定めた条例を制定し、条例に従って、「伝建地区」の指定や規制措置等をおこなう。「伝建地区」では、建造物等の新增改築及び外観の変更を伴う修繕等について許可制がとられている。また、文部大臣（現文部科学大臣）は、市町村の申出に基づき、「伝建地区」の全部または一部で、我が国にとってその価値が特に高いものを、「重伝建地区」として選定することができる。「重伝建地区」に選定されると、その修理等の事業に対して市町村は国の助成を受けることができる。

以上のように、75年改正によって、主として個別単体を対象としていたこれまでの文化財概念を広げたことはもちろんのこと、市町村が主体的に保全を実施し国がそれを支援するという仕組みが創設されることになった。これは、「市町村の主体性や自主性を尊重し、またまちづくりの視点を強く持った特色ある制度」⁵が創設されたという点で画期的な改正

⁵ 荻谷（2010）p.3。

であったと評価できる。

(3) その後の制度展開

1975年以降、「伝建地区」とは別に、町並み保全に関連した様々な国の補助事業も展開していくことになり、初期の例としては、国土庁が1978～1980年度に実施した「伝統的文化都市環境保存地区整備事業」がある⁶。また、1982年には「歴史的地区環境整備街路事業」が建設省の事業として創設された。この事業は、歴史地区の環境整備について、道路の拡張・新設といった利便性の追求の観点から考えるのではなく、歴史的環境の保全と生活環境の改善の調和を図りつつ、都市基盤整備を実現することを目的としている。具体的な事業としては、地区内を通るような都市計画道路を迂回するよう計画変更し、旧来の狭い道路を現行幅員のまま町並みと調和するように舗装整備する事業や、電線の地中化といったことが実施された。

また、不良住宅の改良を中心としていた「住宅地区改良事業」の系譜の中に、街路景観の向上等を視野に入れた「街なみ整備促進事業」が1988年に、さらに同事業を拡張した「街なみ環境整備事業」が1993年に創設された。同事業は、住宅の密集や生活道等の未整備、良好な美観を有しないなどのために、住環境の整備改善を必要とする区域において、ゆとりとうるおいのある住宅地区を形成する、という目的のもとで始まったものである。国は、地方自治体や所有者等によって実施される事業に対し助成を行うことによって、「公共の福祉に寄与」することを目指している⁷。同事業によって、景観条例や街づくり協定等によって画定された地区を対象に、市町村が実施する生活道路や小公園といった地区施設整備、地区住民などが実施する門・塀等の移設や住宅の外観の変更といった修景に対し、国庫補助がなされることになった。

さらに、1996年の文化財保護法改正により、建造物に関する文化財の登録制度が創設された。これまでの制度は、上述の通り、国及び地方自治体が重要な建造物を厳選し指定することで、所有者に強い制約を課しながら保存するという重点保護主義に基づくものであった。したがって、多くの建造物を指定することはできず、その価値が明らかにされる前に破壊される結果となっていた。登録制度は、指定制度に基づく文化財保護を補完するものとして制度化されたものである。

具体的には、「文部大臣は、重要文化財以外の有形文化財…で建造物であるもののうち、その文化財としての価値にかんがみ保存及び活用のための措置が特に必要とされるものを文化財登録原簿に登録することができる」(第56条の2、現第57条)とし、登録の基準としては、建築後50年を経過しているもののうち、①国土の歴史的景観に寄与しているもの、②造形の規範となっているもの、③再現することが容易でないもの、のいずれかに

⁶ 詳細は西村(2004) pp.188-189を参照。

⁷ 街なみ環境整備事業の制度概要については、砺波(2001)を参照。

該当することが求められている。同法に基づき登録されると、所有者は一定の規制を受けることになるが、指定制度と比較すると緩やかなものとなっている。具体的には、外観の1/4以上の変更や所有者の変更などの届出のみが求められる緩やかな規制で、建物内部の改装等を行い積極的に活用することも可能な体系となっている。登録によって受けることができる助成措置もそれほど大きなものではなく、所有者は、保存・活用するために必要な修理の設計監理費に対する国庫補助や家屋にかかる固定資産税の減免といった助成措置を受けることができるようになった。このように、指定制度よりも緩やかな保護措置をとる登録制度を創設することによって、「日常生活の中で親しみを感じ、大事にしたいと多くの人が考えている身近な建造物を、所有者の同意のもとで社会的に文化財として認知し、活用を通じて保護」⁸するための方向ができた。

こうした、面としての取り組みや対象範囲の広がりの中で、2008年には「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」が制定され、市町村に対する支援の範囲はさらに広がっている⁹。それでは、これらの制度にもとづく実際の施策はどのようになっているのであろうか。次節では、「伝建地区」指定以外の方法で町並み保全の取り組みがなされている、長野県長野市の松代地区を一例としてみていく。

3. 松代地区における主な取り組みと参照水準¹⁰

(1) 松代地区の概況

長野県の北部に位置する長野市松代町は、千曲川と山々に囲まれた総面積約 61 km²、人口約 1.8 万人（2010 年）の地域である。松代町は松代地区、清野地区、西条地区、豊栄地区、東条地区、寺尾地区、西寺尾地区を複合した形で構成されており、なかでも町の中心となる松代地区（総面積約 1.6 km²）には数多くの歴史的ストックが存在し、城下町としての面影を残している。

松代地区の城下町としての歴史は、1560 年前後の武田氏による海津城の築城から始まるとされている。その後、1622 年に真田信之が松代に移封され初代松代藩主となると、松代は真田十万石の城下町として大いに栄えることとなり、江戸時代末期には信濃の国の最大

⁸ 荻谷（2010）p.3。

⁹ 同法の詳細については、歴史まちづくり法研究会編（2009）などを参照。

¹⁰ 以下の記述について、松代地区の歴史については松代町史復刻続町史刊行会（1987）、長野市誌編さん委員会（2001, 2004）、松代文化財ボランティアの会（2004）を、まちづくりの歴史については近藤（1999）、夢空間松代のまちと心を育てる会（2004）、香山（2007, 2008）を主に参照している。なお、松代のまちづくりに関する先行研究として、まちづくり NPO の特性について分析した小島（2010）、まち歩きイベントの評価に関する研究として兼井ら（2011）がある。本章は、これらの研究を踏まえつつ、特に町並み保全の費用負担面を明らかにしている点で、これまでの研究の空白を埋めるものである。

の人口を擁していた。

しかし、明治維新を経て状況は変化していく。1871年に廃藩置県によって松代県となったのち、同年に長野県に編入され県庁が北方の善光寺町に移ることになったのである。松代地区は、かつての優位性を失い、政治経済の中心からは取り残されることになった。その後、1889年には町村制施行によって、松代町(埴科郡)が成立した。戦後になると1951年に近隣村であった清野村と東条村、1955年に豊栄村、寺尾村、西寺尾村(一部)、1956年に西条村と合併し、松代町となった。さらに1966年には近隣の長野市、篠ノ井市、川中島町などを含む二市三町三ヶ村が合併し、今日に至る。

(2) 町並みの変化と長野市伝統環境保存条例の制定

このような経緯の中で、松代地区は大規模な開発を免れた結果、藩政時代の文化財をはじめ、数多くの文化財が残されることになった。ただし、開発の中心部ではなかったものの、高度成長期の中では他地域と同様に、土塀や門がブロック塀に、武家屋敷や町屋が近代建築に変わっていくなど町並みの変化が生じた。このような町並みの変化に対し、有志による「松代史跡文化財保護開発協会」が1972年に発足し、文化財保護活動を補助するための条例制定などを市に陳情した。また、1975年には「松代史跡文化財開発委員会」が発足し、武家屋敷の保存等を目的に掲げ、実現のための5か年計画に基づき活動を開始した。さらに、松代公民館では若者たちを中心とした「松代の明日を考える青年教室」が立ち上がり、ブロック塀化する町並みに対して警鐘を鳴らす声があがった。

こうした住民らの声もあり、長野市教育委員会は東京大学大谷幸夫教授に依頼し、武家屋敷が多く残る地区を中心とした建造物の調査を実施した(調査結果は、長野市教育委員会編(1982)にまとめられている)。調査結果を受け、市は1983年に「長野市伝統環境保存条例」(以下、「伝環条例」とする)を制定し、3町(代官町、馬場町、表柴町、2002年より竹山町が入り4町となる)を伝統環境保存区域(以下、「伝環区域」とする)として指定した。指定によって、区域内での一定の行為¹¹について、市への届出が必要になる一方で、建造物や庭園の保存修理等に対して、一定の補助がなされることになった(表4-1)。

¹¹ 具体的には、以下のとおりである。①建築物(主屋、土蔵、門、塀など)、庭園その他の工作物の新築・増改築、移転または除却と、修繕、模様替え、色彩の変更等で外観を変更する場合、②住宅の造成、その他の形質の変更、③土石類の採取、④竹木等の伐採。

表 4-1 「伝環条例」に基づく補助

補助対象経費			補助率	限度額 (万円)
修繕・模様替え・ 色彩の変更	主屋	外観保存のために要する経費	4/5	200
	門及び塀	修理に要する経費		
	庭園			
	その他工作物	外観保存のために要する経費	2/3	150
新築・改築・ 増築・移転	主屋	条件*を満たす経費	2/3	200
	門及び塀	復元に要する経費	4/5	200
	庭園		2/3	150
	その他工作物	条件*を満たす経費	1/2	150
竹木	植栽に要する経費		1/3	50

*道路から 10m 以上後退して建設するもので外観を伝統環境と一体とするために要する経費

注：複合して行う事業の限度額は、1 件につき 300 万円

出所：長野市資料より筆者作成

(3) 住民団体の発足と松代地区街なみ環境整備事業の導入

江戸時代は松代城下の商人町として栄えた商店街でも、次第に失われる町屋はもちろんのこと、合併以降町の活気が失われつつあることに対し、危機感もたれていた。このような中で、高速道路の IC（インターチェンジ）の建設計画がもちあがった。合併時も統廃合されずに残っていた松代商工会議所は、これをまちおこしのチャンスととらえられ、商工会議所が中心となって IC の誘致運動が展開された。最終的に、1993 年には長野 IC が松代市街地の近くに開設されることになり、以後、誘致をきっかけとした地域活性化への取り組みが活発化していった。

まず、商工会議所は「地域資源活用型再生計画」を 1994 年に策定した。ここでは、年間観光客数 300 万人を目指し、歴史的資源を活用していく方向が打ち出された。さらに、1995 年には商工会議所内に「まちづくり特別委員会」（以下、「特別委員会」とする）が組織された。「特別委員会」は「城下町松代街並み景観賞」を創設するなど、計画実現に向けた動きを活発化させた。こうした商工会議所の取り組みに加え、松代町の博物館である真田宝物館の学芸員が中心となって発足した「松代文化財ボランティアの会」（1998 年にボランティア活動を開始、会則等が整ったのは 2001 年）、商工会の婦人グループが中心となって発足した「ホイサッサ松代」（1999 年）など、1990 年代にいくつかの団体が発足し、まちづくり活動が活発化していった。

このような経緯の中で、2001 年に松代地区内外の住民を構成員とした「夢空間松代のまちと心を育てる会」（以下、「夢空間」とする）が発足した（同団体は 2002 年に NPO 法人化している）。市は 2000 年に「松代地区中心市街地活性化基本計画」を策定し、その方向

性として「信州松代まるごと博物館構想」を打ち出した。計画策定に関わった「特別委員会」の正副委員長は、この計画推進を行政任せにせず住民参加によって進めようと住民に呼びかけた。この呼びかけに対し、市民約 100 名がこたえ「夢空間」が発足した。

ここまでのまちづくりは、商工会の活動が主要な軸となっていたが、これは観光をはじめとする営業活動と密接に関連していた。他方で「夢空間」は、商工会とは直接関連しないような多様な主体が関わることで、商工会と一線を画した、地域住民の団体という性格が強いことが特徴である。「夢空間」は松代の歴史的遺産を学習するイベントなど、様々な企画を実施することで、町の魅力を発掘する活動を展開している¹²。

こうした住民の活動に加え、2002 年度から「松代地区街なみ環境整備事業」（以下、「街環事業」とする）が展開されることになった。同事業では、「ゆったりと歴史の流れる城下町」という景観形成のテーマのもと、武家屋敷中心の「伝環区域」のみでなく、町屋を含めたより広域の区域を設定し、事業を展開している（整備促進区域（72ha）の街づくり協定締結地区）。同事業によって、小公園やまちづくりセンターの整備、修景等に対する補助などが実施されている。具体的な補助について示したものが表 4-2, 4-3 である。「伝環区域」はこれまでの補助体系を反映し、「伝環区域」外より有利な補助を受け取ることができる。ただし、補助対象となる経費について、「伝環区域」外は街づくり協定に合致させるために要する経費であるのに対し、「伝環区域」は、街づくり協定と伝統環境保存計画（「伝環条例」第 6 条）に合致させるために要する経費となっている。

なお、「伝環条例」に基づく補助や「街環事業」における修景等に対する補助の対象となる建造物は、居住者や使用者がいる建物、あるいはそれに付随する塀等である。修理や修景等がなされた建造物は、基本的に現在の居住者や利用者が今後も維持管理することが前提となっている。しかしながら、所有者が域外にいるなどの理由で、建造物がそのまま放置され劣化していくケースもある。

実際、松代地区においても、町並み調査等で景観上重要な建造物として位置づけられているものが空き家化し、建造物が損傷するケースが存在した。「夢空間」をはじめとする町並みに関する学習等が進展していく中で、これらの資産の重要性が認知され、保全への要望が高まっていった。松代地区でとられた手法は、市が所有者から建造物及び土地を買入れ、市で建造物を整備し、維持管理を他の団体に委託するというものである。このような手法のリーディングケースとして位置づけられるものが、幕末期の松代藩の藩士である山寺常山の邸宅（山寺常山邸）である。

山寺常山邸には、江戸後期から明治初期にかけて建てられたと推定される表門および、大正後期から昭和初期にかけて建てられたと推定される書院が残されていた。特に表門は松代地区の中でも最大のものであり、観光パンフレットに使われることもあるなど、町並

¹² 「夢空間」の活動の詳細については、香山（2007, 2008）を参照。

みを形成するうえで重要な建造物となっていた。市は 2000 年度に、これらの建造物を購入することを決定し、所有者と交渉を重ねた。その後、2001 年度には敷地を購入（建物は寄付）、2002 年度から 2004 年度にかけて公開に向けた整備を実施した。整備終了後は、地元の松代地区住民自治会議に管理を委託している¹³。このほかにも、事業実施年度は異なるが、同様の形で保全されたものが、整備促進区域内に 2 件（旧樋口家住宅、寺町商家）存在する。また、保存整備を前提に所有者より寄付された物件も 1 件（旧前島家住宅）存在する。これらの建造物は、意匠性の観点等から高く評価され市や県の指定文化財とされている。

このような動きと並行して、「夢空間」が中心となって、町内の建造物を登録有形文化財として登録を進める活動が展開された。結果として長野市にある 44 か所の登録有形文化財のうち、27 か所（53 件）が松代地区にあるという、特徴的な町となっている¹⁴。

表 4-2 「街環事業」における補助（「伝環区域」）

補助対象経費		補助率(以内)	限度額(万円)
修繕・模様替え 又は色彩の変更	主屋	4/5	300
	門及び塀		300
	その他工作物	2/3	200
新築・増改築 又は移転	主屋	2/3	300
	門及び塀	4/5	300
	その他工作物	2/3	200
設 計		2/3	30
植 栽		2/3	50

注：複合して行う事業の限度額は、1 件につき 300 万円

出所：長野市資料より筆者作成

¹³ 2011 年度より、山寺常山邸竹山協力会に委託している。なお、2014 年に建造物が国登録有形文化財に登録された。

¹⁴ 2013 年 3 月 31 日現在の数値。松代町全体には、29 か所（59 件）の登録有形文化財がある。なお、登録有形文化財とは別に庭園等を対象とした登録記念物が 4 か所（4 件）ある。

表 4-3 「街環事業」における補助（「伝環区域」外）

補助対象経費	補助率(以内)	限度額*(万円)
主屋	2/3	300
門及び塀	2/3	300
その他工作物	2/3	200
設 計	2/3	30
植 栽	2/3	50

*同一敷地内ですでに同事業の補助を受けている場合、限度額=300万円－すでに交付を受けた補助金額

注：複合して行う事業の限度額は、1件につき300万円

出所：長野市資料より筆者作成

(4) 松代地区における参照水準

以上のような施策を通じて、松代地区の町並み保全のための取り組みがなされてきた。これらの規定を踏まえ、建造物の所有者に関わる参照水準（図上では RL と略す）をまとめると、図 4-1 のように示すことができる。ここでは、一定の整備を行うことで達成される、建造物の外観の質をめぐる参照水準の変化を示している。

「伝環条例」制定前は、町並みを保全するために、自身が所有する建造物を町並みに沿うように整備するか否かは、所有者の自由とされ、それに対する支払いもなされていなかった。第 1 章の議論を踏まえれば、町並み保全のために建造物の整備をすること、あるいはそうした建造物を破壊することは、外部便益の供給とも外部費用の発生ともみなされていなかったのである。すなわち、これらの行為によって達成される建造物の外観の水準は、参照水準の範囲の中（「不確定な領域」）にあったと考えることができる。通常の建造物等に求められるような、一定の行為は禁止されている一方で、それ以外の行為については基本的に所有者の自由であり、町並みに沿うように整備することも支払いの対象とされていなかったのである（図では、参照水準の右端を明示していない）。

このような状態から、「伝環条例」が制定されたことによって、所有者は、建造物の整備に対して、一定の補助を受けることができるようになった。一定区域内の建造物を町並み保全のために整備することが、外部便益を供給するものとして、制度上位置づけられたのである。こうした参照水準の引き下げは、少なくとも町並み調査等を通して「伝環区域」における建造物の重要性が認知されたことや、町並みが改変されていく現実を背景として、生じたものと考えられる。

このような動きが、「街環事業」が導入されたことによって広がりを見せる。すなわち、対象となる区域および事業が広がったのである。これによって、外部便益を供給する（参照水準の右端を超える）と位置づけられるものが広がったと解釈することができる（図上では、参照水準の右端が『街環事業』導入後の『伝環区域』 < 『伝環条例』制定後の『伝

環区域』，「『街環事業』導入後の『伝環区域』外」<「『街環事業』導入前の『伝環区域』外」としている)。このような参照水準のさらなる引き下げは，国の「ゆとりとうるおいのある住宅地区」の形成を目的とした事業が既にも実施されていたことはもちろんのこと，これまで展開されてきた地元の町並み保全に対する動きを反映したものと考えられる。

図上では示していないが，登録有形文化財としての登録も，同様の流れに位置づけることが可能である。すなわち登録によって，国宝や重要文化財といった国指定文化財よりは程度が低いものの，建造物の整備・維持管理を支援するための一定の助成措置を受けることができるようになったのである¹⁵。

以上のように，「伝環条例」の制定をはじめ，一連の施策が行われる中で，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が，外部便益を供給するものとして制度的に位置づけられることになった。そして，参照水準を超える水準の達成を所有者に求めるためには，所有者への支払いが必要となるが，松代地区では，①所有者からの買入れ後，市が整備・維持管理を行う（委託する），②「伝環条例」や「街環事業」などを通して，所有者による修理や修景に補助を行い，彼らに維持管理を求める，といった手段がとられてきた。そして，これらの施策に基づく財政支出の一端が，長野市の財政支出に表れているのである。

¹⁵ ただし，所有者の責任として求められる内容については，若干の差異がある。「伝環条例」に基づく事業や，「街環事業」の前提となる街づくり協定では，新築等の開発に際し届出や指導を受ける旨が記されている。しかしながら，これらに対する罰則等の規定はなく，所有者に求められる制度上の責任はそれぞれの導入前とほとんど変わらない。他方で登録有形文化財制度の場合，例えば滅失又はき損した時に，届出をしなかった場合は5万円以下の過料となるなど，緩やかではあるが一定の罰則が設けられており，制度上，所有者は一定の責任を負っている。



図 4-1 事業展開と参照水準 (RL) の変化

*本節で示した補助を受けられるような事業とする

注1：議論を単純化するために、直線を用いている

注2：それぞれの位置関係は相対的なものであり、事例によって変化しうる

注3：『『伝環区域』外』は整備促進区域内（街づくり協定締結地区）の『伝環区域』外を指す

出所：筆者作成

4. 町並み保全の費用負担

(1) 費用負担の規範論

前節で示した経緯の中で参照水準の引き下げが起こり、所有者に支払いをする領域が広がっていった（「供給者取得原則 (Provider Gets Principle)」) が、ここでの財源調達ルールや負担配分はどのように考えればよいであろうか。

第1章の議論に従えば、参照水準を超える質の達成を求める場合、受益者負担、納税者負担が財源調達ルールの候補となるが、採用によって発揮が期待される諸効果を考慮すれば、受益者負担を採用することがより望ましい。ただし、受益者負担を財源調達ルールとして採用するためには、支払い対象者に参照水準を超える質の達成を求める場合であることは当然のこと、①一定の便益が特定の主体に帰属すること、②ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムを超える事業であることが少なくとも必要である。さらにその前提として、負担の根拠となる便益や保全に関わる費用が、貨幣評価を含め何らかの形で明示されるなど、国民的・市民的合意を得るための制度的保証が存在することが求められる。また、政府間の役割分担の観点から考えれば、基本的に溢出効果が認められる場合は、その程度に応じ財政移転を含めた上位政府の関与が求められる。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、これらを反映した負担配分が求められる。

まず①について、もちろん所有者は、町並みに沿うように建造物を整備することで、居住や営業目的などを果たすことができる可能性がある。しかし第3節で示したように、制

度上、当該行為によって達成される外観の水準は、参照水準を超えるため、当該行為を求める場合は所有者に支払いが必要な体系となっている。他方で、政府が買入れた施設の利用者も、当該施設を利用することによって、便益を享受している。これは、当該施設を利用していない人々には帰属しない便益であり、排除は比較的容易である。

さらに、町並みとしての便益は、地域住民はもちろんのこと、現地を訪問することで、景観をたのしむといった形で享受することができる。また、「重伝建地区」には選定されていないなど、必ずしもその価値は国家的に認められていないが、様々な媒体を通じた派生利用や、将来利用のオプションを残すとといった非利用によって、便益を享受する人々も存在すると考えられる。したがって、こうした受益を享受する主体に負担を求める余地がある。しかしながら、誰もが町並みを訪問することができ、支払いをしていない主体のみを排除することは困難である。派生利用や非利用については、必ずしも現地で便益を享受していないことから、その排除がさらに困難となる。

なお②について、第2節で示した政策展開をみると、町並み保全は必ずしもナショナル・ミニマムに位置づけられているとはいえない。市全体の施策においては、松代地区の町並み保全の重要性が認められている。特に、買入れられた2件（旧樋口家住宅、寺町商家）が市指定文化財、1件（旧前島家住宅）が県指定文化財とされ、残りの1件についても、観光パンフレットに利用されるなど、象徴的な建造物となっている¹⁶。しかしながら、市民の生活のために最低限必要なものとして位置づけているような計画等は、管見の限り見当たらなかった。したがって、買入れた施設の利用など、直接利用することで得られる便益については、利用者のみ帰属し、排除も相対的に容易であることから、彼らを受益者と位置づけ、彼らに負担を求めることが望ましいといえる。他方で、利用から排除することが困難なものについては、その重要性が認められていることも踏まえると、納税者負担が財源調達ルールとしては有力となる。さらに、国と自治体の役割分担については、特に市レベルで町並みの重要性が認められていることから、市を中心とした保全がなされ、それに従った負担配分となることが求められるといえる。

(2) 実際の費用負担の分類

それでは、実際の費用負担はどのようになっているのであろうか。以下、町並み保全のための財政支出とその財源について、第1章で示した分類に従ってみていく。なお、本章で検証する範囲は、「なにげない町並み」の保全に関わる制度の現状と課題を検討するという観点から、「街環事業」の整備促進区域（街づくり協定締結地区、以下、「街環区域」とする）における、「伝環条例」に基づく伝統環境保存事業、「街環事業」を中心にみていく

¹⁶ 前掲注13で言及したように、2014年に建造物が国登録有形文化財に登録されている。

ことにする¹⁷⁾。

①権利移転、整備・維持管理に関わる支出（空き家保全に関わる支出）

「街環区域」内の空き家保全に関わる財政支出である、権利移転、整備・維持管理に関わる支出について示したものが表 4-4 である。権利移転に関わる支出は総支出額の 3 割前後を占めており、旧前島家住宅を除き、いずれも土地購入という形で権利移転されている。いずれのケースにおいても、町並みを構成する建造物は無償で提供されており、町並み保全という名目ではあるものの、権利移転に関わる支出では土地取得にかかる経費が中心となっている。

ただし、買入れた建造物について、何ら財政支出がなされていないわけではない。建造物に対する支出である整備・維持管理に関わる支出は、総支出額の 6～7 割と大きな割合を占めているのである。この支出は、利用用途がどのようになるかによって変化するものである。買入りたいずれの建造物も、観光客の休憩場所やまちづくりセンター等として無料で開放されているが、その目的に沿った整備・維持管理がなされている。特に、建造物

¹⁷ 松代の町並みに関する資料として、長野市教育委員会編（1982）と長野市都市整備部まちづくり推進課（2003）がある。前者は先述の通り 1981 年の現地調査を、後者は 2002 年までに出版された報告書と現地調査をもとに作成されたものであり、調査時点に現存する伝統的建造物や景観を形成している建造物について記されている。具体的には、長野市教育委員会編（1982）では「景観をつくり出している建物」、「景観に調和している建物」、「景観に調和可能な建物」、「長屋門」、「薬医門」、「腕木門」、「伝統的様式に沿って新しく建てられた門」、「板塀・土塀」、「生垣」が、長野市都市整備部まちづくり推進課（2003）では「主要景観資源」として「武家屋敷」、「町屋」、「神社仏閣」、「文化財・史跡」、「その他伝統的建築物」、「伝統的な門・塀」の位置関係がそれぞれ挙げられている。これらの調査がもとになり、「街環条例」および「街環事業」が展開されている。これらは都市工学・建築学等の専門家が関わって作成されたもので、景観を形成するか否かも専門的知見を反映したものと考えられる。

何が保全対象となる町並みかについて、人によって評価は異なる可能性がある。例えば、建築学的にそれほど重要でないものも、市民にとっては重要であると判断される場合がある。あるいは、建築学的に重要であると判断されたものであっても、市民にとっては重要性が見いだされない場合がある。本章では、資料制約から、少なくとも両調査によって重要であるとされた建造物は保全対象とすべきである、という考えを採用する。そして、両調査で景観を形成していると判断されたものを保全すべき対象とみなし、これらに対する具体的な費用負担を中心にみていくこととした。具体的には、「街環条例」に基づく建造物の外観保存や修理等に対する補助（表 4-1）、主屋や門塀の修景といった「街環事業」における補助（表 4-2、4-3、ただし道路整備や電柱の地中化といった公共施設の整備に関わる支出は除く）、「街環区域」における空き家の保全に関わる支出を検証している。

なお 2013 年 10 月現在、「街環区域」には文化財保護法に基づく国指定文化財が 3 件、登録有形文化財が 22 件存在する。登録有形文化財への登録後に、同制度に基づく財政支出はなされていない。国指定文化財については、いくつか取り組みが行われているが、本章では除外している。また、両調査ともに建造物を囲む自然の状況や道路の整備状況について、詳細に言及されていない。もちろん、こうした要素も町並みの一部として重要な位置を占めるが、資料制約から、これらについても考察の対象外とする。

が空き家として存在した期間が長かったこともあり、整備に関わる支出はそれだけ大きくなったと考えられる。

なお、山寺常山邸が他と比較して相対的に維持管理に関わる支出が大きくなっているのは、公開年度が影響している。山寺常山邸は約 1 億 8000 万円の支出によって整備され、2005 年より公開されている。この施設の維持管理のために、毎年度約 450 万円の管理委託費が支払われており、2011 年度までに総額約 3300 万円支出されている。これに対し、寺町商家を除く他の 2 施設は 2010 年に公開されているため、表 4-4 では 2 年度のみ支出が計上されている。いずれも毎年度 500 万円前後の支出となっている。

次に費用負担についてみると、国からの補助金と一般財源等によって、各事業を実施している。したがって、本稿の分類に従えば、いずれも納税者の負担となっている。政府間の負担配分についてみると、基本的には市の負担が中心となっているが、土地購入や施設整備に対してそれぞれ国庫補助を活用している。興味深い点は、その負担割合の差異である。すなわち、いずれも町並みを構成する建造物ではあるが、国の負担割合が建造物によって異なっているのである。表のような結果となった背景に、利用した補助制度の影響がある。これらの事業のうち、「街環事業」の国庫補助を利用したのは旧樋口家住宅のみである。その他は、まちづくり交付金等の他の国庫補助制度を利用しており、国の負担も相対的に小さくなっている。補助率が低い制度を利用したのは、「街環事業」の当初の事業計画に盛り込まれていなかった事業の実施が困難であったためである。結果的に、「街環事業」に位置づけられた旧樋口家住宅を除き、市の負担割合が大きくなっている。

他方で、日常的な維持管理に関わる支出については、基本的に補助対象とならないことに注意が必要である。現状の制度では、これらは市（厳密に言えば市の納税者、地方交付税交付金を含めれば国民）の負担となっている。

表 4-4 空き家保全に関わる市の財政支出

単位：万円，%

	山寺常山邸		旧前島家住宅		旧樋口家住宅		寺町商家	
	総事業費	国庫補助割合	総事業費	国庫補助割合	総事業費	国庫補助割合	総事業費	国庫補助割合
権利移転に関わる支出	12,657	32	0	0	7,237	50	4,200	14
整備に関わる支出	18,068	13	15,540	20	17,746	48	2012 年度より	
維持管理に関わる支出	3,327	0	984	0	1,187	0	保存修理工事に着工	

注：2011 年度までの合計値，ただし 2010 年度，2011 年度は資料制約から当初予算額

出所：長野市教育委員会文化財課・まちづくり推進課提供資料，長野市「事務事業評価シート」，竹村建築設計事務所編（2012）より筆者作成

②補助金等の支出

次に、表 4-1，4-2，4-3 で示した補助制度の実績を示したものが図 4-2 である。1984～

2011年度までに、合計129件(申請された工事金額の合計は約4.5億円)の事業が行われ、これに対する補助として約2.5億円支出された。当該事業は、国からの補助金と一般財源等によって、実施されている。したがって、本稿の分類に従えば、納税者の負担によって財源を調達している。また政府間の負担配分をみると、市の負担が中心であるが、2004年度より国が一部を負担している。かつて「伝環条例」に基づき市の財源のみで実施していた補助は、2002年度に「街環事業」が導入されたことによって、国からの財政的関与を求められるようになった(国の補助率は市の補助額の1/2)のである。

実際に、「街環事業」の導入は、補助金の総交付額増加につながっている。図からわかるように、「伝環条例」下では毎年度500万円前後の補助金を支出し、所有者による修理等がなされてきたが、修景等に対し国庫補助が支出されるようになった2004年度以降は、申請された工事金額、補助金交付額ともに1000万円以上増加することになった。件数についても、4件前後であったものが、多い年には15件の事業が実施されている。「伝環条例」のみの時代は、財政制約から申請があっても順番待ちとなるような状況があったが、国からの財政措置が導入されたことで、状況は大幅に改善されたという¹⁸。なお、2010年度以降は、補助金を希望していた所有者も一定数に達し、実施件数や金額は減少傾向にある。

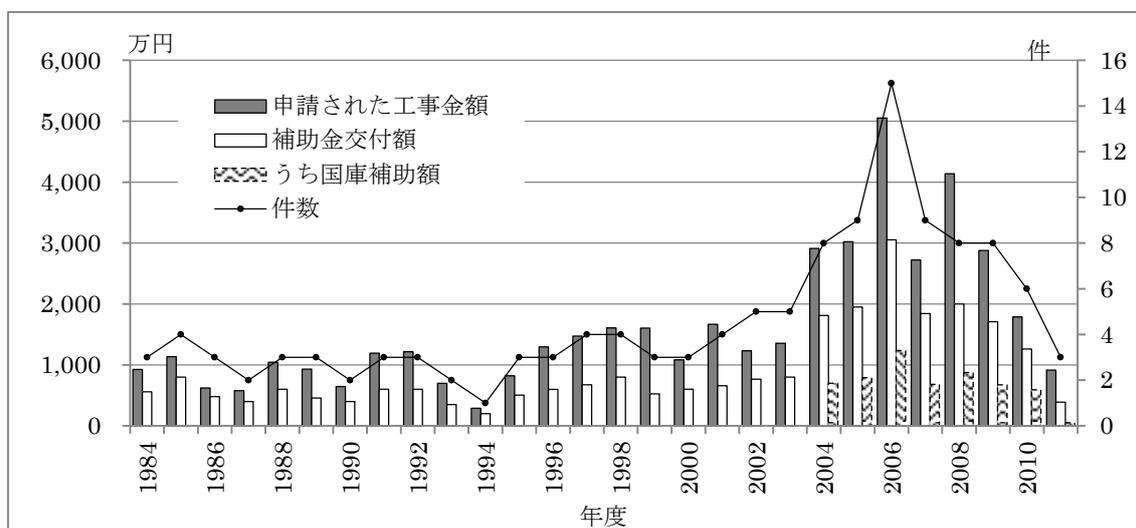


図 4-2 補助金の推移

出所：長野市教育委員会文化財課・まちづくり推進課提供資料より筆者作成

(3) 費用負担の評価

まず、権利移転、整備・維持管理に関わる支出についてみると、これらは納税者の負担

¹⁸ 2013年12月24日長野市まちづくり推進課・文化財課ヒアリングによる。

によってなされていた。また政府間の役割分担および負担配分についてみると、市による事業実施について、市の負担が中心であったが、土地購入、および施設整備について、それぞれ国庫補助を利用していた。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、当該建築物は、県や市の指定文化財とされるなど、その重要性が認められている。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側面もある。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。同じ町並み保全という目的を果たすためであっても、どのような国庫補助を利用するか（できるか）によって、市の負担割合が変化するのである。もちろん、国庫補助によって国家的に望ましいと考える事業を実施するのであるから、一定の制約が付けられる必要はある。しかしながら、国の補助制度は必ずしも地域の実情を反映していないことから、同種の事業であっても異なる制度によって対応せざるをえず、結果的に自治体の負担が多くなってしまいうケースも想定される。自治体が利用しやすい制度構築が求められる。

また費用負担の観点からは、整備された建造物が無料で提供されている点、県指定文化財である旧前島家住宅に、県が財政的関与をしていない点について、検討が求められる。市はこの間、3件の空き家の買入れを行い、現在3施設が公開されている。これらの維持管理に関わる支出については、基本的に国庫補助の対象となっておらず、毎年度1500万円程度の支出が市の納税者（地方交付税交付金を考慮すれば国の納税者も含まれる）の負担によってなされている。当該支出は長期的に続くものであり、公開施設が増加することで当該支出のさらなる増加が見込まれる。建造物を直接利用することで享受する便益は個別に分割でき、必ずしも当該便益はナショナル・ミニマム等とは考えにくいことから、受益者負担を採用できる可能性がある。もちろん、受益者負担を採用するためには、費用負担者の合意を得る必要がある。この間無料で提供されていたものを有料化することによる問題点も考えうるが、利用者を中心に募金を求めるような費用負担の仕組み作りは、比較的取り組みやすい事項である¹⁹。また、旧前島家住宅は県指定文化財であることを踏まえれば、当該施設の保全に対する県の関与が求められる。このような、現状と異なる費用負担の方向性を考えることは、よりよい事業展開や不公平感の解消を考えるうえで、意義を有するといえる。

次に、補助金等の支出についてみていくと、これらも納税者の負担によってなされていた。また政府間の役割分担および負担配分については、市による事業実施について、市の

¹⁹ このような費用負担の詳細については、他章の事例も踏まえつつ終章で述べる。

一般財源を利用した段階から、国からの財政的関与を求めることができる段階に変化していった。もちろん、「街環事業」の補助対象は外観に関するものであるため、「伝環条例」で対象とする庭園の整備が補助対象とならないなど、国の財源を利用することについて一定の制約はある。しかし、市の財源のみで実施していたときに比べ、所有者によって修景がなされるなど町並みが整えられていったことは事実であり、上記の場合と同様、町並み保全を考えた上で一定の意義を有するといえる。

他方で、特に「街環事業」によって修景等がなされた建造物の長期的な維持管理をどのようにしていくかは不確かな部分が多い。現状の制度では、「伝環区域」外の修景事業の場合、同一敷地内での事業は 300 万円が限度額となっており、また、「街環事業」の事業期間は 2015 年度までとなっている。確かに、修景等がなされた建造物は、数年で損傷するものではないため、短期的にはそれほど問題は生じないと思われる。しかし、長期にわたって建造物を維持していく際には、「伝環区域」外の場合は所有者がその負担をすべて負うことに、「伝環区域」の場合でも補助の限度額が低くなるため、現状より負担額が大きくなる可能性がある。もちろん、「街環事業」実施の前提となる街づくり協定において、整備後は維持管理につとめる旨は明記されているが、どこまで所有者に負担を求めることができるかは不確かであり、それに対する制度的な手当てもなされていない。

図 4-1 で示したように、「伝環条例」や「街環事業」の導入によって、所有者に求められる制度上の責任はそれぞれの導入前とほとんど変わっていない。また、「街環事業」の導入によって一度引き下げられた参照水準は、「街環事業」の終了とともに元の水準（図 4-1 の『伝環条例』制定後の『伝環区域』、あるいは『街環事業』導入前の『伝環区域』外）に戻ってしまう可能性があるのである。これは、所有者の一定の行為に対して許可制をとるなど比較的強い規制がなされている一方で、長期的に国の財政的関与を求めることができる、「重伝建地区」の場合と異なる特徴と考えられる。後者の場合、その価値が国家的に位置づけられているため、国の関与も長期的に求められるのである。このような違いを踏まえつつ、整備後の建造物の維持管理に関わる制度を検討する必要がある。

また居住者の高齢化が進行する中で、空き家化する可能性がある建造物が増加しつつあることも、課題として残される²⁰。空き家化した建造物の所有者は、たいてい町外にいるなど、町の状況から離れた位置にいる中で当該建造物の用途を決定する。この場合、彼らの、建造物を町並みに沿うように維持するインセンティブは、現に居住している所有者と比較して低くなると考えられる。なぜなら、彼らは当該建造物を日常的に利用していないことはもちろんのこと、町並み景観を享受していないからである。実際買入れられた建造物も、他地区に住居があるなど、居住されていない状態が続いた中でその保全をどのようにするかが問題となった。

²⁰ 本章のみの考察では、「伝建地区」の場合と比較することはできないが、例えば畑野(2009)においても、同地区内での高齢化や空き家増加が課題として挙げられている。

この間市は、国の補助を活用しながら、上述した3例の買入れから整備・維持管理まで、納税者の負担によって行った。しかしながら、今後もこのような手法をとるべきかは別途検討が必要である。これらの建造物について、外観が評価されたものや指定文化財となっているものもあることから、納税者の負担によって買入れ保全することも一定の根拠を持つ手段といえた。しかしながら、町内にあるすべての建造物についてこのような対応をとることは、財政制約も考慮すると困難である²¹。

現在あるストックを活用する、特に町並みが人々の営みの中で形成されることを踏まえれば、居住者など建造物を継続的に利用する主体を求めることが、何よりも必要である。具体的なシステムとしては、「空き家バンク」などが参考になる。これは、行政や住民団体が仲介役となり、歴史的な建造物や町並みに親しみをもちそこに居住したいという人と、当該建造物の所有者をつなげ、新規の居住者を求めるものである。現状では、長野県や関係市町村が空き家情報を提供するシステムを運用しているが、上記のような松代地区の建造物を仲介する動きはない。いかにこうした利用者が現れやすくなるシステムを構築し、また町並みを維持していくかが、重要な課題といえる。

5. おわりに

本章では、町並み保全に関わる制度の展開について概観したうえで、松代地区を一例に、保全の費用負担がどのようになっているのか検証してきた。事例からわかるように、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、「伝環条例」が制定された。条例制定により、参照水準は引き下げられ、町並み保全が支払いの対象として位置づけられることになった。さらに、国の補助政策である「街環事業」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、空き家保全のための権利移転、整備・維持管理に関わる支出や、所有者の修景事業に対する補助金など、納税者の負担によって実施されてきた。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、「街環事業」をはじめとする国の事業展開の中で、国庫補助を利用できることになったことが、市の事業規模を拡大することにつながったことが示された。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。

²¹ 長野市都市整備部まちづくり推進課（2003）で「主要景観施設」と位置づけられているものについて、建物と門・塀がある場合はそれを一体で1カウント、門・塀のみがある場合はそれのみで1カウントとすると、200件ある。このうち、空き家化していたものは9件（2008年1月現在、筆者の独自調査による）あり、このうち2件が市による買入れによって保全されることになった。その後の具体的な数値は明らかにされていないが、高齢者世帯のみの住居が増加しているなど、長期的な維持可能性が問題となっているといえる。

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、県指定文化財である旧前島家住宅に、県が財政的関与をしていない点や、買入れた施設について現状では無料で提供されている点については、検討が求められる。特に後者については、受益者負担を採用するための条件を満たすことから、受益者に費用負担を求めるための仕組み作りなどが課題といえる。

さらに、長期的な維持管理については、「伝環区域」外の修景事業の成果をどのように維持していくかなど、いくつかの課題を指摘した。今後も、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、また町並みを維持していくかが、重要な課題といえる。

参考文献

- ・ 太田博太郎・小寺武久（1984）『妻籠宿——保存・再生のあゆみ』南木曾町。
- ・ 兼井聖太・佐々木邦博・上原三知（2011）「長野市松代町におけるまち歩きイベントと地域の評価との関連性」『ランドスケープ研究』Vol.74（5） pp.689-692.
- ・ 香山篤美（2007）「長野市松代町——住民ネットワークによる生涯学習交流型観光の推進」『まちづくり』（15） pp.34-43.
- ・ 香山篤美（2008）「遊学城下町・信州松代の歴史と文化を活かしたまちづくり」『新都市』Vol.62（12） pp.45-51.
- ・ 苅谷勇雅（2010）「我が国における『歴史まちづくり』の現状と課題」『小山工業高等専門学校研究紀要』（43） pp.1-10.
- ・ 小島大輔（2010）「まちづくりにおける担い手の空間的特徴——長野市松代地域におけるNPO会員の居住領域特性の分析から」『長崎国際大学論叢』Vol.10, pp.125-132.
- ・ 近藤守（1999）「松代における伝統的環境の保全」『建築と社会』Vol.80（924） pp.52-53.
- ・ 砺波匠（2001）「街なみ環境整備事業の制度概要」『造景』（33） pp.22-25.
- ・ 長野市誌編さん委員会（2001）『長野市誌 旧市町村史編 旧更級郡・旧埴科郡』長野市。
- ・ 長野市誌編さん委員会（2004）『長野市誌 歴史編 現代』長野市。
- ・ 松代町史復刻続町史刊行会（1987）『松代町史 続巻』臨川書店（1974年発行の復刻版）。
- ・ 西村幸夫（1999）「新・町並み時代が目指すもの」全国町並み保存連盟編『新・町並み時代——まちづくりへの提案』学芸出版社, pp.191-199.

- ・ 西村幸夫（2002）「都市空間の再生とアメニティ」吉田文和・宮本憲一編『環境と開発』（岩波講座 環境経済・政策学 第2巻）岩波書店，pp.121-150.
- ・ 西村幸夫（2004）『都市保全計画——歴史・文化・自然を活かしたまちづくり』東京大学出版会.
- ・ 畑野亮一（2009）「歴史的町並み保存事業の概要とその効果および今後の課題」『財政と公共政策』Vol.31（1）pp.10-16.
- ・ 文化庁（2001）『文化財保護法五十年史』ぎょうせい.
- ・ 松代文化財ボランティアの会（2004）『城下町松代』ほおずき書籍.
- ・ 山本寛英（2009）「町並み保存のための総合的制度構築へ向けた課題と展望——伝統的建造物群保存地区制度の運用上の課題を素材として」『新世代法政策学研究』Vol.1，pp.311-339.
- ・ 夢空間松代のまちと心を育てる会（2004）『信州松代夢空間めぐり』夢空間松代のまちと心を育てる会.
- ・ 歴史まちづくり法研究会編（2009）『歴史まちづくり法ハンドブック』ぎょうせい.
- ・ 和田勝彦（2002）「文化財政策の変遷」川村恒明監修，根木昭・和田勝彦編『文化財政策概論——文化遺産保護の新たな展開に向けて』東海大学出版会，pp.39-72.

利用資料

- ・ 竹村建築設計事務所編（2012）『長野市指定有形文化財（建造物） 旧樋口家住宅保存整備事業報告書』長野市教育委員会文化財課.
- ・ 長野市「事務事業評価シート」（各年度版）.
- ・ 長野市教育委員会編（1982）『庭園都市松代——伝統的建造物群保存対策調査報告書』長野市教育委員会.
- ・ 長野市都市整備部まちづくり推進課（2003）『松代地区街なみ環境整備事業 整備方針策定事業報告書』長野市.

※本章をまとめるにあたり，NPO 法人夢空間松代のまちと心を育てる会の皆様，松代文化財ボランティアの会の皆様，長野市都市整備部まちづくり推進課の皆様，長野市教育委員会文化財課の皆様に大変お世話になりました。改めて御礼を申し上げます。

終章 結論と残された課題

本稿は、アメニティ保全のための費用負担をどのように考えればよいのかという問題関心のもと、大きな役割を担っていると考えられる政府の財政支出とその財源を分析し、費用負担の現状と課題を明らかにすることを目的としていた。そして、分析のために必要となる費用負担の分類論と規範論を提示したうえで、対象とするアメニティの要素の特質に留意しつつ、3つのアメニティの要素について、事例分析を行ってきた。

本稿をまとめるにあたり、以下では各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ていく。そして、事例間の共通点と相違点、および規範論に対する示唆を確認しつつ、さらなる検証が求められる点を指摘していく。最後に、今後の研究で重要になるものの、本稿では十分に扱えなかった点について言及し、まとめる。

1. 事例分析で得られた知見と規範論に対する示唆

(1) アメニティの経済的特質

本稿で扱った3つのアメニティの要素は、第1章で示したアメニティの経済的特質、すなわち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、といった特質を基本的には有していた。

もちろん、焦点を当てたアメニティの要素を見ても、その程度には差がある。例えば③について、農業体験や収穫物の受け取り、建造物の利用などは、特定の主体のみに帰属し、かつ排除も容易な便益であった。また事例を比較しても、その程度には差がある。例えば④について、鎌倉市の緑地や姨捨棚田は、ナショナル・ミニマム等と判断可能な、制度上の根拠や性質を有していた。他方で、松代地区の町並みについては、それらを見出すことが困難であった。以上の相違は、規範的な費用負担を考える際に考慮される点となった。前者については、受益者負担を財源調達ルールとして採用できる可能性を示唆し、後者については松代地区の町並み保全について、国の関与が限定的になることを正当化する論拠となった。

さらに、上記では明示されない特質も存在した。それは、生産活動とアメニティの要素の供給が結合しているという特質であり、特に姨捨棚田の事例で顕著にみられた。棚田で生産活動が行われることで、所有者（生産者）は生産物を得られることはもちろんのこと、結果的に棚田の文化的景観保全機能をはじめとする多面的機能が発揮されていた。多面的機能の発揮を外部便益の供給として制度的に位置づけなくとも、生産物を得られるという個別便益を根拠にした応益型の費用負担によって、棚田が管理されていたのである。これ

は、結合性が前提とされれば、「不確定な領域」においても応益型の費用負担が採用される可能性を示唆するもので、当該領域においては自発的な取り組みがなされる（応関型の費用負担）とした第1章の議論では明示されなかった点である。

序章で定義したように、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環境的・文化的ストックであり、アメニティは人々の活動と結合して形成されてきたといえる。姨捨棚田でみた生産活動との結合は、その一つの形態であり、鎌倉市の緑地や松代地区の町並みについても同様に、人々の活動と結合して形成されてきたといえる。前者の場合は、薪炭などの資源の供給地としての利用があり、後者の場合は居住や営業といった目的を果たすために個別に建てられたものであり、結果的にその土地のアメニティの要素となっていたと考えることができる。

このように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、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。したがって、第1章では明示的には経済的特質として提示しなかったが、その一つとして位置づけることが、より有益と考えられる。すなわち、アメニティの経済的特質として、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、⑤人々の活動との結合性を考慮し、今後もさらなる事例研究を行うことが求められる。

(2) 参照水準の変化の過程

いずれの事例においても、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、②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が起こる中で、アメニティの要素が保全対象として位置づけられていった。すなわち、①と②がきっかけとなって、参照水準の変化が生じていたと考えることができる。特に、②の点については、開発等によって対象物の希少性が相対的に高まったこと、棚田の多面的機能や町並み調査のように学術レベルでの知見の増加、住民自身による学習の効果などが影響していると考えられる。これらは、第1章で言及した **Bromley and Hodge (1990)** で示された、参照水準の変化の要因に包摂されるものといえる。すなわち、①については特に技術面の変化が、②については市民の選好の変化が影響していると考えられる¹。もちろん、本稿は3つの事例のみの検証であることから、他の要素の考察を含め、さ

¹ 序章で紹介した Ruskin は『*Munera Pulveris*』の中で、「固有価値 (intrinsic value)」と「実効価値 (effectual value)」という概念を提起している。前者は、そのものに宿る生を支える絶対的な力を、後者は、人間がそれを使用できることで生み出される価値を、それぞれ指している (Ruskin 1872:1905, pp.153-154)。すなわち、固有価値が存在するのみでは「effectual」でなく、それを人間が使用できることが必要としているのである。Ruskin はこれを「享受能力 (acceptant capacity)」という概念で示している。Ruskin の提起した概念を用いれば、知見の増加や住民たちの学習は、人々の「享受能力」を高めるものであったと考えられ、これが参照水準の変化に影響を与えたと考えられる。これらの価値概念については、池上 (2003) や塩野谷 (2012) 参照。

らなる検証が求められる。

次に、各アメニティの要素が保全対象として制度的に位置づけられていく過程をみると、基本的には、国レベルで決められた制度を基礎としつつ、各要素が保全されていった。例えば、姨捨棚田や松代地区の町並みの事例でみたように、「モデル事業」や「街環事業」といった国レベルで決められた事業が当該区域に導入されたことで、参照水準の引き下げが起こっていた。また、鎌倉市の緑地の事例のように、同様のアメニティの要素であっても、参照水準が異なる場合が存在し、これに対する政府間の権限の差異の影響が示唆された。

他方で、国レベルの制度を基礎としているものの、鎌倉市の緑地の事例で言及した緑地保全契約制度や、松代地区の町並みの事例で言及した「伝環条例」など、地元自治体の動きが参照水準の引き下げに大きな影響を与えているケースも存在した。本稿では詳細な検証ができなかったが、各要素の保全の歴史的経緯をみても、同様の事例がいくつか見出される（県と市から耕作助成金が交付されていた白米千枚田（石川県輪島市）、金沢市の「金沢市伝統環境保存条例」など）。これらは主として、保全の初期段階や国レベルで定められた事業を実施するまでの間に、実施されているものであった。しかし、松代地区の町並みの事例のように、国の事業終了後、地元自治体で設定した元の参照水準に戻る可能性があるケースも存在した（松代の事例では、「街環事業」の導入によって引き下げられた参照水準は、当該事業の終了後、「伝環条例」に基づく元の水準まで戻る可能性がある）。当該ケースの場合、対象の価値が、必ずしも国家的に位置づけられていなかったために生じたといえる。

また、鎌倉市をはじめとする古都の緑地を保全するために制定された、古都保存法とそれに基づく事業展開が顕著な例であるが、地元自治体レベルの動きを国レベルの制度化までつなげ、同制度に基づきアメニティの要素を保全するケースも存在した²。もちろん、同事例のみで一般的な議論を行うことはできないが、緑地破壊に対する地元の反対運動の展開や、同様の動きが京都や奈良といった他の歴史的都市でも展開されていたこと、最終的には議員立法という形で政治運動までつなげていったことが、少なくともこの動きの要因として挙げられる。

以上を踏まえると、今回検証した事例では、参照水準に対する国の制度の影響力の大きさが示唆された。この背景には、財源調達面が関係しているものと思われる。すなわち、国レベルで定められた事業を地元自治体を実施する際は、国庫補助を求めることが可能になっていた。国庫補助事業の導入によって、地元自治体を実施したいと考えるような事業を自身の負担を低減して実施することができるのである。こうした参照水準をめぐる多段階の政府の影響は、第1章で示した参照水準の議論において十分に示すことができなかつた論点であるが、他の事例を含めさらなる検討が求められる。

² 文化財保護法における「伝建地区」創設までの動きも、同様の例と考えられる。

(3) 変化後の参照水準の特徴

3つの事例に共通していえることは、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ということである。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（及びそれによって達成される環境の質）は、外部便益の供給と制度上みなされるようになった。すなわち、制度ができることによって、参照水準の引き下げが生じていた。

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。ここでは、市街化区域と市街化調整区域のいずれに指定されるかによって開発の可否が変化し、市街化調整区域に指定された場合は、開発の不許可処分に対して補償が支払われない、という違いが生じていた。線引き以前は、基本的に所有者は自由に土地の開発ができたことから、市街化調整区域への指定は、参照水準の引き上げを意味する。もちろん、鎌倉市の事例でも指摘したように、実際に市街化調整区域に指定された区域は相対的に少ない。しかし、同じ市内の緑地であっても、補償の有無が異なっていること、換言すれば参照水準の引き上げの有無が生じていることは興味深い結果である。参照水準の引き上げによって、一部の区域については、土地所有者の、自由に開発が可能とする権利配分から、自由に開発することができずそれに対する補償もないという権利配分へ、変化したことを示すからである。

第1章で示した Bromley and Hodge (1990) は、補償なく規制等によって権利配分が変更される2つの可能性として、ノーマルとみなされていない行為を規制する場合と、ノーマルとみなされていた行為を規制する場合があるとし、後者の場合は「利害関係者の間での長期にわたる争いの後のみに生じる」³としていた。鎌倉市においても、1970年に線引きを行う際は、説明会の実施や既得権への配慮（一定期間に住居建築の届出をした場合は開発が許可される）等の施策がとられており、ここでは利害関係者間の争いがあったと考えられる。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⁴。

(4) 費用負担の解釈

第1章の議論に従えば、参照水準を超える質の達成を求める場合、それに寄与するような支払いがなされることが、社会的に望ましい（「供給者取得原則（Provider Gets Principle）」）。そして当該領域では、受益者負担、納税者負担が財源調達ルールの候補となるが、採用によって発揮が期待される諸効果を考慮すれば、受益者負担を採用することが

³ Bromley and Hodge (1990) p.210。

⁴ 例えば法学的な見地からは、「特別の犠牲」の有無が判断基準となつた学説をはじめ、補償の要否について様々な議論が展開されている（例えば安本（2008）、生田（2010）などを参照）。

より望ましいといえる。ただし、受益者負担を財源調達ルールとして採用するためには、支払い対象者に参照水準を超える質の達成を求める場合であることは当然のこと、①一定の便益が特定の個人や集団に帰属すること、②ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムを超える事業であることが少なくとも必要である。さらにその前提として、負担の根拠となる便益や保全に関わる費用が、貨幣評価を含め何らかの形で明示されるなど、国民的・市民的合意を得るための制度的保証が存在することが求められる。

本稿で分析した事例を分類論に従って整理すると、鎌倉市の緑地については納税者の負担と寄付者による負担によって、姨捨棚田については納税者の負担と受益者の負担によって、松代地区の町並みについては納税者の負担によって、それぞれ財源を調達していた。今回の分析対象が財政支出であったこともあり、いずれの事例においても、納税者の負担による財源調達が中心であり、もう一つの財源調達ルールである受益者負担が採用されているケースは相対的に少なかった。

アメニティの要素の経済的特質、特に非排除性を有するために特定の主体に便益が帰属するとは限らないこと、ナショナル・ミニマム等と判断されるアメニティの要素が存在することを踏まえれば、このような費用負担は望ましい結果と解釈することができる。ただし、現地を訪問することで直接享受できるような便益など、特定の主体のみに帰属すると考えられる領域も一部存在することから、規範論に従えば当該領域における受益者負担の検討が望ましいと考えられる。しかしながら、今回見た事例において、受益者による費用負担がなされていたのは姨捨棚田の棚田オーナー制（負担配分は応益型、応関型のいずれでも解釈可能）のみであった。松代地区の町並みの事例では、建造物を直接利用することで享受できる便益のように、排除も容易でナショナル・ミニマム等とは考えにくい場合であっても、無料で開放されていた。規範論の観点から望ましいことであっても、実際にそのような費用負担を行うことが困難であることが示唆される。

もちろん、受益者負担を採用するためには、費用負担者の合意を得る必要があり、負担の根拠の提示や負担配分の検討などが求められる。今日まで無料で提供されていたものについて、新たな負担を求めることによる問題点も考える。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、他の事例を含め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。実際、鎌倉市の緑地の事例で示されたように、緑地保全の財源として寄付が一定の役割を果たしており、同様の事例はいくつか存在すると考えられる⁵。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、

⁵ 本稿では詳細な分析を行うことができなかったが、第2章で示したかながわトラストみどり基金の財源の一部にもなっていた。また藤谷（2012）でも、いくつかの例が紹介されている。

その組み合わせとして、解釈できる。そして、このような費用負担を、できる限り活用していくことは重要な方向だといえる。

第1章で議論したように、受益者負担を採用する場合、需要者に過剰なサービス消費を防ぐようなインセンティブを持たせることから、効率性の向上が期待できる。また、便益を享受した主体がそのための費用負担をするという意味での公平性も満たしている。納税者による負担の場合、受益者による負担のような対象事業と費用負担者の直接的な連関がないため、上記のような側面を期待することは困難である。他方で、寄付のような費用負担を導入することによって、対象事業と費用負担者の直接的な連関が作り出される。したがって、財源確保のためにより望ましい事業展開をするなど、事業主体に効率性を高めるインセンティブを与える可能性がある。

ここには、対象事業の積極的な情報公開も含まれる。納税者の負担によって調達される財源は、基本的に政治過程のなかでその用途が決められている。個別の事業について積極的に情報公開することは少なく、基本的には議会での説明や予算書・決算書等での提示のみとなってしまう。他方で、寄付のような費用負担を導入することで、より多くの財源確保や継続的な費用負担を求めるために、事業についてわかりやすい説明をしたり、得られた財源をどのように利用したか開示したりするなど、積極的に情報公開するような方向につながりやすい。実際、鎌倉の事例で示した寄付金については、それによってなされた事業内容や具体的な支出項目等がHPなどで明示されていた。他方で、納税者の負担で実施された事業の範囲については、別途情報公開請求や推計等が必要であった⁶。

また、寄付は自発的な費用負担であることから、目的税などの強制的な費用負担に比して、費用負担者の負担感や制度化への調整コストが少ないといった利点も考えられる⁷。募金のような方法をとる場合、支払うか否か、いくら支払うかは費用負担者の自発性にゆだねられていることから、それほど負担感を生じず⁸、取り組みもしやすいといえる。したがって、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。これは、姨捨棚田の事例において、観光客等に一定の費用負担を求める場合も、有益といえるだろう。

ただし、寄付は費用負担者の自発性に依存するため、安定した財源を確保できるのかといった問題が考えられる。また、序章で言及したように、日本の寄付税制が他国に比して整っていないといった問題もある⁹。さらに、他の財源調達ルールとの関係の中で、寄付のような費用負担をどのように位置づけるのか、といった問題も残される。受益者による費

⁶ このような状況が、本稿の執筆動機の一つでもあった。

⁷ 例えば、京都市が課した古都保存協力税（用途を限定した目的税）は、寺院側からの反発もあり、定着することはなかった。また、神奈川県が森林環境税を導入する際も、利害関係者間の対立があった。古都保存協力税については山添（1984）、神奈川県が森林環境税については其田・清水（2008）などを参照。

⁸ 平尾（2003）は、募金方式のメリットとして需要を減少させないことを挙げている。

⁹ 詳細は藤谷（2012）参照。

用負担の検討と合わせて、さらなる考察が求められる¹⁰。

(5) 国・自治体の役割分担と負担配分

国と自治体の役割分担を考えると、基本的に溢出効果が認められる場合は、その程度に応じ財政移転を含めた上位政府の関与が求められる。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、これらを反映した負担配分が求められる。本稿で対象とした事例に共通していえることは、地元自治体を事業主体としたアメニティ保全のための様々な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ということである。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。さらに興味深い点は、松代地区の町並みのような、相対的にローカルな範囲でその重要性が認められているような場合においても、国の補助制度が整備されつつあるということである。松代の事例で示されたように、一定程度の財政的関与があったことが、事業を進めるうえで大きな役割を果たしていた。

ただし、このような様々な施策が実施された一方で、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。鎌倉の事例の場合、隣接するような緑地であっても、どの制度が適用されるかによって、補助割合が大きく変化していた。松代地区の事例の場合も、同じ町並み保全という目的を果たすためであっても、当初の事業に盛り込むことができなかつたために、地元自治体の負担割合が大きくなった。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。もちろん、国庫補助によって国家的に望ましいと考える事業を実施するのであるから、一定の制約が付けられる必要はある。しかしながら、国の補助制度は必ずしも地域の実情を反映していないことから、同種の事業であっても異なる制度によって対応せざるをえず、結果的に自治体の負担が多くなってしまうケースも想定される。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。これらのさらなる検討は、今後の課題として残される。

また、国庫補助の対象となる支出を踏まえると、姨捨棚田の事例でみた中山間地域等直接支払を除き、基本的には買入れ及び施設整備に対する補助となっていた。第1章で示した財政支出の分類に従えば、権利移転に関わる支出や整備に関わる支出が主たる補助対象となっていたのである。権利移転に関わる支出や整備に関わる支出は、政府等が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

¹⁰ この点については、フィランソロピーやNPOの経済学的分析が参考になると思われる。例えば山内(1997)や山重(2013)参照。また、本稿の解釈とは異なるが、例えば藤谷(2012)は、このような費用負担の有効性について言及している。

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、現時点で地元自治体の負担（地元自治体の納税者の負担）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。特に、鎌倉市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るような場合には、国庫補助の可能性を検討することが求められる。もちろん、(4) で言及したような費用負担のメリットを考慮すれば、受益者による費用負担や寄付のような費用負担の検討も併せて求められる。

2. 本稿で言及できなかった課題

(1) 考察対象外の費用負担

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。これは、今回対象とした事例において、政策的介入の形態が公有化や補助金等の支出を中心としていたためである。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。特に①については、租税支出と地方財政措置を考慮することが求められる。

後藤（2013）は補助金と比較した税制の利点として、分権的意思決定が可能なこと、インセンティブ効果、課題に対する迅速性を挙げている¹¹。実際の財政支出をみればわかるように、様々な補助制度がある中で、同じ目的を果たすためであっても補助率に差が生じるといったことは、集権的な補助金システムを反映したものである。このような体系に対し、税制を通じた支援体系、換言すれば税制を通じた外部便益に対する「支払い」がどのような効果を持ちうるか、検証が求められる。実際、鎌倉市の事例で若干の言及をしたように、緑地に対する固定資産税の免除が比較的広い範囲で行われていた。こうした効果がどの程度のものであるのか、このような租税支出を費用負担論の中でどのように位置づけるのか、といった点の検討は、今後の課題である。

また、政府間の負担配分に関する考察についても、国庫支出金の考察が中心となったが、地方交付税交付金や公債、及びそれらに対する地方財政措置の考察が重要な論点となる。地方財政措置は、鎌倉市のような首都圏の都市に比して財政力が弱い、千曲市（姨捨）や長野市（松代地区）といった地方財政を分析する際に大きな影響を与える。例えば、姨捨棚田の事例で若干の言及をしたように、中山間地域等直接支払制度では、地方財政措置がとられているため、自治体の実質的な負担割合は変化する。このような措置の効果を明らかにするために、実質的な負担額を検証しておくことが必要である。

本稿は主に政府の経済活動を分析対象とし、本論でも財政学分野の先行研究やその知見を利用してきた。財政学は、経費論と収入論（租税論、公債論などを含む）、そしてそれらの基礎となる予算論（財政民主主義）に、大きく分類することができる。このような分類

¹¹ 後藤（2013） pp.121-122。

を用いれば、本稿は、アメニティ保全に関わる財政支出（経費論）とその費用負担（収入論）、国・自治体の役割分担論、そしてこれらの前提となる各種制度的枠組みを、事例を通して検証してきたといえる。今後は、上記で述べた課題を補完することによって、いわば「アメニティ保全財政論」を組み立てていくことが大きな課題である。

(2) 支出の効果に関する分析

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が必要であり、これはアメニティが様々な要素の複合体であることに由来する当然の帰結である。

さらに重要なことは、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ことである。序章で指摘したように、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。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ことを踏まえれば、当該支出がこれらに寄与したのかの検証が求められる。仮に、アメニティの要素が存在したとしても、これらに寄与することなく、当該空間に居住者が存在しなくなるようであれば、アメニティを保全したとはいえない。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。

戦後日本の地域開発の総決算を試みた宮本編（1977）や遠藤（1985）などによって、工場誘致のような外来型開発や拠点開発方式の果実はそれほど大きくなく、むしろ公害といった社会的費用を考慮すればマイナスになることが明らかにされた。現在、そのオルタナティブである内発的発展の重要性は、ますます高まっており、アメニティ保全は、その中心に位置づけられるものである。他方で、内発的発展の決算書づくりはまだ途上である。本稿のような費用負担面の研究と、その効果面の研究を積み重ねることで、内発的発展の決算書づくりを行うことが大きな課題である。

参考文献

- ・ 生田長人（2010）『都市法入門講義』信山社。
- ・ 池上惇（2003）『文化と固有価値の経済学』岩波書店。
- ・ 遠藤宏一（1985）『地域開発の財政学』大月書店。
- ・ 後藤和子（2013）『クリエイティブ産業の経済学——契約、著作権、税制のインセンティブ設計』有斐閣。
- ・ 塩野谷祐一（2012）『ロマン主義の経済思想——芸術・倫理・歴史』東京大学出版会。

- ・ 其田茂樹・清水雅貴（2008）「地方環境税としての住民税超過課税の活用——その動向と課題」日本財政学会編『財政研究第4巻——財政再建と税制改革』有斐閣, pp.304-319.
- ・ 平尾元彦（2003）「地方公共サービスの利用者負担と募金方式——呉ポートピアパーク・イルミネーション募金の事例研究」『広島大学マネジメント研究』Vol.3, pp.65-74.
- ・ 藤谷岳（2012）「自然保護のための費用負担——『コミットメント原理』の検証」一橋大学大学院経済学研究科博士号取得論文.
- ・ 宮本憲一編（1977）『大都市とコンビナート・大阪』筑摩書房.
- ・ 安本典夫（2008）『都市法概説』法律文化社.
- ・ 山内直人（1997）『ノンプロフィット・エコノミー——NPOとフィランソロピーの経済学』日本評論社.
- ・ 山重慎二（2013）『家族と社会の経済分析——日本社会の変容と政策的対応』東京大学出版会.
- ・ 山添敏文（1984）「古都保存協力税構想と京都市財政の課題」『都市問題研究』Vol.36 (12) pp.62-76.

- ・ Bromley, D. and Hodge, I. (1990) “Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy”, *European Review of Agricultural Economics*, Vol.17 (2) pp.197-214.
- ・ Ruskin, J. (1872) *Munera Pulveris*, Included in Cook, E. T., Wedderburn, A. eds. (1905) *The Works of John Ruskin*. Vol. 17, George Allen (木村正身訳 (1958) 『ムネラ・プルウェリス——政治経済要義論』関書院) .

謝辞

本稿を執筆するに当たり、寺西俊一先生、山下英俊先生には、学部ゼミナールより熱心なご指導をいただき、大変お世話になりました。また、大学院博士課程では、西沢保先生、石倉雅男先生、高柳友彦先生のゼミナール及び研究会に参加させていただき、ご指導いただきました。先生方には、本博士論文の審査員まで務めていただき、感謝申し上げます。

また、学外では金子勝先生（慶應義塾大学）、井手英策先生（慶應義塾大学）の研究会に参加させていただく機会をいただきました。部外者であった私に対しても、分け隔てなく丁寧なご指導をいただき、感謝申し上げます。さらに、学会や研究会などでは、数多くの先生方から有益なコメントをいただきました。特に、後藤和子先生（摂南大学）には、学会等を通じ、細部にわたってコメントいただき、感謝申し上げます。

第2章から第4章を執筆するうえでは、現地調査にご協力いただいた行政や住民団体の方々に大変お世話になりました。各事例分析が、現場でも役に立つよう、研究をさらに発展させていければと思います。

最後に、本研究を行うに当たりご支援いただいた、農林中金寄附講義自然資源経済論プロジェクト、損保ジャパン日本興亜環境財団に厚く御礼を申し上げます。