

題目：「自然保護のための費用負担-「コミットメント原理」の検証-

藤谷岳

自然保護に関わる費用は誰が負担しているのでしょうか。自然は、その価値を市場で適切に評価することが難しい財である。また、私有化されている場合もあるが、基本的には誰もがその恩恵を享受できる、共同の財産である。これらの理由から、自然保護は、政府（国や地方自治体）が、税金を財源に、公共政策として担っていくものである、というのが一般的な理解であろう。しかし、実態をみると、政府による自然保護が実施されない、あるいは不十分であるケースも数多い。そういった場合に、地権者が、自然保護のための「意志ある行動」として、土地所有権を盾に開発圧力に抵抗する例や、自然保護を求める地域内外の市民が寄付金などの自発的で利他的な「意志ある支払い」を寄せ合って必要な資金を調達し、ボランティア労働という形での「意志ある行動」にも支えられながら保全を実現させていこうとする例が、国内外において登場してきている。本稿では、こうした自然保護に何らかの形で積極的に関与（コミットメント）したいという市民の「意志ある支払い」や「意志ある行動」に着目しながら、自然保護のための費用負担のあり方について、事例を通して考察するものである。

第1章：理論的枠組み

自然保護は誰が担うのか

本稿では、自然保護の対象となる「自然」として、人間活動の影響をほとんど、あるいは、全く受けていない「原生的自然」と、人間が適度に利用することで創り出されてきた「二次的自然」の両者を念頭においている。経済学的には、原生的自然は、そのもともとの性質から、純粋公共財として解釈すべきであろう。一方、二次的自然は、私的財としての性質と公共財としての性質を持ち合わせた財であると言える。さらに、二次的自然の公共財としての性質の多くは、私的財として利用される過程で正の外部性として供給されてきたものである。本稿では、人間が自然との共生の中で形成し、維持してきた公共財的な性質を「アメニティ」という概念で捉え、アメニティ供給としての側面を重視しながら、自然保護のあり方を検討していく。

自然がもつアメニティとしての性質を意識的に供給するのであれば、追加的な費用が発生する。この費用をアメニティの利用者や消費者に支払ってもらえるように、市場を形成・活用することを検討すべきであるという論調もみられる。しかし、市場化による方法は、もたらされる「便益」の貨幣的評価が困難で、フリーライダーが多く存在するときには必

ずしも適用できない。また、所得が低い者が「便益」を受け取れなくなる可能性があることも市場化による方法の欠点である。さらに、負の外部性の問題も起こりうる。こうした「市場の失敗」が発生するため、公共財供給においては政府が介入すべきであるというのが一般的な理解であろう。

政府による自然保護は、保全のための規制・地域指定を中心とするものである。しかしながら、財産権（土地所有権）が確立している土地（私有地）の利用の仕方を制限することは決して容易ではない。権利調整がなかなか進まず、十分な規制がされないまま、結果的に開発行為を抑止できないというケースが多いのが現状である。さらに、もしこうした「開発抑止」のための権利調整が進んで、公有地化や規制が行われたとしても、目指すべき自然・アメニティの水準を「維持管理」していくための仕組みができていなければ、自然保護は不完全なものであると言わざるをえないが、自然保護への財政措置（予算配分）が十分に行われないという問題も懸念される。

これらの、いわば「政府の失敗」というべき状況に対して市民が不満を抱き、自然保護施策の改善を要求することがある。さらに、それでも十分な施策の改善が見込めないと判断し、必要な追加的費用を自らが負担していこうとする市民も少なからず存在する。その典型的な例が、本稿第2章以降でとりあげる、「トラスト型保全」である。

自然保護に関わる費用

保全を実現させるにあたっては、まず、保全対象が開発等の経済活動によって破壊されることがないように、なんらかの対応策をとらなければならない。この保全の段階のことを、本稿では便宜的に「開発抑止」段階と呼ぶ。保全のために土地取得（所有権の移転）が行われる場合には、「土地取得費用」（権利移転費用）が生じる。さらに、「開発抑止」のための利用規制を行う場合には、土地所有者が私有財産を自由に処分・利用することができなくなるため、規制がなければ得られたはずの利益が「機会費用」として生じる。「土地取得費用」と「機会費用」の問題を解決することなしに「開発抑止」は達成されない。さらに、これらの費用をめぐって、保全側と土地所有者側との間で行われる、綿密な交渉の過程において発生する多大な「取引費用」もまた、「開発抑止」段階の費用として考慮すべきものである。

「開発抑止」段階の費用問題を解決することだけでは自然保護が実現したとは言えない。「良好な状態」の自然環境を将来世代にまで維持管理していかなければならない。この段階を、本稿では、自然保護の「維持管理」段階と呼ぶ。この段階での費用は、対象や担い手、目標とする「良好な状態」をどこにおくのかなどによって、その中身は大きく異なる。例えば、対象が二次的自然で、担い手が元の土地所有者の場合には、所有地をより経済的に効率が良い別の用途に使用すれば得られたかもしれない利益との差が「機会費用」として意

識されることになる。特に、土地利用規制をかけているケースでは、こうした「機会費用」に対する政府（国や地方自治体）による補助金等の支出や、税負担の低減などの政策的対応が検討される。これは、「維持管理」段階に生じる「機会費用」を補填するものとして、継続的に発生する費用支出となる。ただし、自然保護に理解を示し、こうした補填を求めずに、身銭を切ってその費用を負担する土地所有者も存在する。「維持管理」段階の具体的な費用項目は非常に多岐にわたる。「人件費」、「材料費」等の他、管理方針を定めるための「調査費」も必要である。もとの二次的自然から大きく改変・破壊されてしまっている場合には、「原状回復費」も不可欠である。また、周辺住民との調整が必要なケースも多く、「取引費用」も考慮にいれなければならない。一方、原生的自然は、もともと人の手が入っていないものであるため、二次的自然とは「維持管理」の方針は大きく異なる。想定される費用項目としては、自然の状態を確認して保全の方針を定めるための「調査費」、原生の状態が失われている場合には「原状回復費」、一定の人の利用や出入りを認める場合には、安全対策などの費用も必要である。

さらに、自然保護を実施していく上で、市民の理解や協力が不可欠であることから、自然の状態や保全の経緯・方針などを発信していくための普及啓発活動や環境教育活動にかかる費用も、間接的ながら、「維持管理」段階の費用として考慮すべきものであるだろう。また、自然保護のために設立された市民団体による保全は、保全主体である市民団体そのものが存続していくことが「維持管理」を可能にするための絶対条件となる。つまり、組織運営に関わる費用、いわば、「組織の維持管理費用」も、自然保護にとって不可欠な費用である。

自然保護のための費用負担

自然保護の実現のために必要となる費用の負担のあり方として、これまでに主に検討されてきたのは、応益原理に基づく一つのルールとしての「対価支払い」である。「得られる便益の対価を支払う」という行為は、市場における交換そのものであり、こうした「対価支払い」は市場の論理に基づく費用負担ルールとして検討されるのがスムーズであろう。しかし、費用負担のあり方に「対価支払い」のルールを適用させるためには、自然から個人が得る「便益」が経済学的に評価可能であることが前提となる。人間生活のなかで自然から個人が得ている「便益」には、その種類や大きさが極めて主観的な「価値基準」に依存するために経済学的評価が有効ではないものが数多く含まれる。こういった特質をもつ自然の保全の費用負担に「対価支払い」ルールを適用させると、そこでの「便益」は不完全なものにならざるを得ず、「対価」を支払っているのに十分な「便益」を得られていない、と主張する個人が現れる。これは、個人が望む自然保護が多種多様であることを意味し、政府による自然保護が「不十分」であるという市民の不満を引き起こす一つの要因になる

と考えられる。この種の問題は、自身の厚生最大化を求める「利己的」な個人の行動を前提とする市場の論理に基づく「対価支払い」を、自然保護にかかわる費用負担のルールとして適用することの限界を示している。

応益原理に基づく公共財供給の費用負担のあり方を提唱した Lindahl の論考の中でも、利己的な動機だけでなく、利他的な動機に基づく行動もおこなう、「本来の人間」(physical person)が想定されていた。さらに、Sen は、「その人の手が届く他の選択肢より低いレベルの個人的厚生をもたらすということを、本人自身が分かっているような行為を〔他人への顧慮ゆえに〕選択する」ことを「コミットメント」に基づく行為であると定義し、個人的厚生とは結びつかない個人的行動があることを認識した上での経済学の再構築の必要性を訴えている。環境問題の領域では、寺西俊一が、「自然保護のために自発的な「コミットメント」(commitment : 責任ある関与)を求め、それにもとづく費用負担を厭わない主体が新たに登場している」ことを踏まえた新しい費用負担原理として「コミットメント原理」を提起した。

自然保護のための費用負担に関わる個人の支払いや行動は、「自発性」／「強制性」および「利他性」／「利己性」によって整理することができる。本稿における主たる検討対象となるのは、「利己性」を主たる動機とした市場での支払いでもなく、「強制性」のある租税負担でもない、「利他性」と「自発性」に基づく、自然保護への個人の関わりである。具体的には、寄付金の支払いや、土地・財産（建物など）の寄付、あるいは、ボランティア労働への参加などである。本稿では、こうした、市場的な支払いの論理では説明がつかない、個人の「自発性」と「利他性」に基づく行動を、「コミットメント」と定義し、自然保護のための費用負担という経済学の問題解決のための一つの行動原理としての「コミットメント原理」の実態・意義・課題を明らかにするための事例検証をおこなう。

第2章:事例① 英国ナショナル・トラスト-「コミットメント原理」の源流

英国ナショナル・トラストの経験からは、「コミットメント原理」の強さと弱さの両者を見ることができる。「開発抑止」という側面から見れば、ナショナル・トラスト法や財政法による制度的支援を受けることで、土地所有者による土地の寄付という「コミットメント」を促し、この段階の費用支出をできるだけ少なくすることが可能となっている。さらに、買い取りが必要なケースでも、「土地を買い取ることで開発から守る」という明確な目的のためには、多くの寄付金という形での「意志ある支払い」が寄せられる。こうしたところには、「コミットメント原理」に基づく費用負担の強さが際立ってみられる。一方、継続的かつ安定的な費用負担が求められる「維持管理」段階においては、事情が異なる。個人の「意志ある支払い」である任意の寄付金には、「継続性」や「安定性」が担保されないとい

う弱さがあると指摘せざるをえない。特に、寄付金はその用途を指定するケースが多く、英国ナショナル・トラストにおいても、特定の保全資産に寄付金が集中して「黒字」となる一方、他の多くの保全資産が維持管理の財源が足りない「赤字」状態となってしまうという状態が生じてきた。これは、土地所有者の「コミットメント」を尊重して多くの資産を受け入れてきたからこそ生じてきた矛盾とも言える問題である。ただし、ナショナル・トラストは、「赤字」状態の保全資産にも振り分けることができる一般基金、特に、その軸として、会員からの年会費による会費収入を継続的に確保していくことを目指してきた。その成果は、会員数が2010年度には英国国民の6%を超える規模にまで右肩上がり伸び続けていることから明らかである。さらに、年間6万人のボランティアの存在は、「維持管理」に関わる人件費の軽減に大きく貢献している。このように、「維持管理」段階においても「コミットメント」に期待される役割は大きいものである。

数々の問題に直面しつつも、それらについて、あくまで「コミットメント」を組織化・制度化することによる解決を試みながら、現在の規模にまで成長し続けてきた英国のナショナル・トラストは、「コミットメント原理」の源流と呼ぶに相応しいものである。

第3章:事例② 知床-原生的自然の保全にみる「コミットメント原理」

知床の事例では、「意志ある支払い」が、「開発抑止」段階の費用負担（土地取得）において極めて重要な役割を果たしてきたことが、知床100平方メートル運動の成功から確認することができた。しかし、「維持管理」段階では、費用負担を寄付金等の「意志ある支払い」に依拠することが難しいということが、土地取得に目処がついた後に減少傾向にある寄付金の推移から推察された。「開発抑止」段階に比べると環境改善の成果が見えにくいなどの理由が考えられる。そのため、政府（国・地方自治体）による税財源に基づく対応が求められるが、斜里町のような小規模な自治体の一般財源からの「維持管理」費用の支出にも限界がある。そこで、斜里町は、町による「維持管理」を、知床財団の事業として独立させ、知床の自然の「維持管理」費用について、国（環境省）をはじめとするあらゆる関係主体の「責任ある負担」を求めることによって、より質の高い自然保護を追求してきたと考えられる。

知床は条件に恵まれた特殊な成功例であるという印象をもたれがちである。確かに、報道に支えられた点など、条件に恵まれていたことは否定できないが、その「成功」は、常により高い水準の自然保護を追求してきた斜里町の試行錯誤と、市民の「コミットメント」の賜物であるということをおぼろげに忘れてはいけない。

第4章：事例③ 狭山丘陵-里山保全にみる「コミットメント原理」

狭山丘陵の里山保全の事例では、埼玉県による保全でも、そして、トトロのふるさと基金による保全でも、「開発抑止」段階において、寄付金という「意志ある支払い」が即効性のある対応を可能にしたことが確認できた。ただし、そこには、里山を保全するために機会費用は甘んじて受けとめ、場合によっては無償で寄付しようとする土地所有者の「コミットメント」があることも忘れてはならない。さらに、市民や市民団体の行動は、自治体による税財源に基づく保全も促してきたのである。もっとも、まだまだ狭山丘陵における開発は進行しているが、「コミットメント」の積み重ねがその進行を食い止めるに大きな役割を果たしてきたこともまた事実である。

一方、「維持管理」段階の費用負担については、トトロのふるさと基金は、積み上げてきた実績と信頼を元手に、一定額の一般寄付金を得ることに成功してきた。小口・大口を問わずに寄付金を募るほか、個人会員・家族会員・法人会員などの会費や物品購入という「意志ある支払い」の選択肢を提供してきた。さらに、維持管理業務においてはボランティアに協力を求めてきた。こうして、市民や企業が、あらゆる方法で「コミットメント」できる仕組みを作ってきたと言える。さらに、埼玉県から指定管理業務を積極的に受託することで、活動をより充実させていくための財源を確保し、狭山丘陵の里山保全に貢献してきたのである。

第5章：「コミットメント」の制度化に向けて

「欧米諸国に比べて日本には寄付の文化は根付かない」というイメージが先行してきたように思う。しかし、本稿では、日本においても、身銭を切って環境保全に貢献しているという市民は数多く存在していること、そして、そうした「コミットメント」を「組織化」した運動が、問題解決に極めて重要な役割を果たしてきたことを、特に費用負担の側面に注目して明らかにしてきた。決して日本人に寄付の文化が馴染まないわけではなく、それらを政策的に有効に活かすための制度が不十分であったととらえるべきである。つまり、「コミットメント」の制度化の必要性が、今、問われているのである。

本稿でも明らかにしてきたように、寄付金などの「意志ある支払い」は、それを結集・組織化することによって、たとえ小規模であっても即効性のある対応を実現してきた。特に、行政の対応が遅々として進まない「開発抑止」段階では大きな役割を果たしてきたと言える。この際、「土地取得」のために寄せられた寄付金と並んで注目しなければならないのは、自らの土地を開発の用途に供さず、保全目的での売却や無償譲渡、あるいは、「開発抑止」のための規制を受け入れ、保全のために「機会費用」を甘受しているとする土地所有者の「コミットメント」である。概して高地価の日本においては、寄付金を財源に多

くの土地の買い取りを行うことは極めて困難であり、土地所有者の「コミットメント」を促す仕組みをもっと拡充すべきであろう。特に、二次的自然の保全という観点からは、農業が衰退する中で手放されていく農地の保全が極めて重要な課題となっており、農地を自然・アメニティ保全の目的で所有・管理することについても柔軟な制度的対応が求められる。「維持管理」段階では、「コミットメント原理」に基づく自然保護が抱える課題はさらに大きい。「強制性」ではなく「自発性」による支払いや行動に多くを依拠しているため、継続性や安定性が十分に担保されないのである。これは日本だけでなく、英国のナショナル・トラストも直面してきた課題である。この課題に対しては、「コミットメント」の裾野を広げるために、会員制度の充実や関連商品の販売などの個々の取り組みが試みられている。継続性を担保するためには、意義ある魅力的な活動を積極的に展開し続けて、信頼性と将来性を示していくことがなによりも大切であろう。個々の取り組みが重要であることはもちろんではあるが、その取り組みを評価し、制度的に位置付けていく枠組みがあれば、より一層の信頼性と継続性の向上につながるであろう。

本稿は、「自発性」と「利他性」に基づく「コミットメント」を組織化・制度化させた市民運動に主たる焦点を当ててきたが、決して自然保護における政府の役割を否定しているわけではない。「強制性」をもって土地利用規制を行うことや、寄付金よりも安定性と継続性に優れた財源である税金をもつ政府にしかできないことは数多い。なかでも、土地利用規制を行うことは、言い換えれば、当該エリアに土地を所有する者に対して自然保護のための責任ある「コミットメント」を求めるものであるという解釈も可能であろう。また、知床の事例でも見られるように、自然保護に責任をもつべき主体としての政府による費用負担面での直接的な「コミットメント」に期待される部分も大きいのである。「自発性」と「利他性」に基づく「コミットメント」を最大限引き出していく制度的支援を進めると同時に、こうしたより広い意味での「コミットメント」を取り込んでいくことで、自然保護のための新たな制度・政策体系の構築を目指していくべきであると考えている。