

平成17年度
自然公園等施設整備委託
基本政策調査報告書

平成18年2月

国立大学法人 一橋大学

目次

はしがき	4
・自然再生のための費用負担と資金・財政フレームのあり方に関する研究	6
1．はじめに	6
2．自然保護のための費用負担をめぐる問題	6
3．「コミットメント原理」の意義と可能性	7
4．森林環境税をめぐる評価	8
5．丹沢大山再生事業における資金・財政フレームをめぐる	8
・自然再生のための利害調整とパートナーシップのあり方に関する研究	15
1．我が国における、行政による自然保全活動への住民参加について	15
(1) はじめに	15
(2) 自治基本条例	18
(3) 市民参加条例	19
(4) 生物多様性保全活動における住民（市民）参加の事例	20
(5) 住民（市民）参加における課題	22
2．里地里山の保全に関する制度	24
(1) 関連する国際条約等	24
(2) 里地里山に関する日本の政策	25
(3) 里地里山に関する日本の法制度	26
(4) 地方自治体による里地里山の再生と保全	28
3．参加に基づく統合的管理に向けて	29
(1) 広範な参加の確保	29
(2) 統合的管理に向けて	30
(3) 環境影響評価制度	31
(4) 必要な制度的保証	33
・資料編	34
1．EUの農業環境政策と環境支払い制度	34
(1) はじめに	34
(2) 農業環境政策	34
(3) CAPの変遷と三つの改革	36
(4) 1992年CAP改革（マクシャリー改革）	38
(5) CAP1999年改革（アジェンダ2000）	38
(6) 2003年改革（規則1782/2003）	39
(7) 2003年改革後の農業環境政策と環境支払い制度	40
(8) 環境支払いの現在	43
2．EU環境財政機構（LIFE）について　　財政措置の展開	51

(1) はじめに.....	51
(2) ヨーロッパにおける環境財政措置の歴史.....	51
(3) LIFE について.....	53
(4) LIFE	54
(5) LIFE II.....	55
(6) LIFEIII(2000年～2004年、2006年まで延長)とその後.....	56
(7) LIFE の財政・資金フレーム.....	57
3 . 英国ナショナル・トラストの資金基盤と関連制度.....	61
(1) はじめに.....	61
(2) 資金基盤について.....	62
(3) 関連制度について.....	70
(4) おわりに.....	77
4 . 神奈川県自然保護奨励金が森林環境の保全に与えた影響　津久井町青根を例に	82
(1) はじめに.....	82
(2) 自然保護奨励金の概要.....	83
(3) 自然保護奨励金と青根林野　—交付対象者別にみた諸影響.....	90
(4) おわりに.....	104
5 . 韓国の自然保護政策と土地政策.....	118
(1) 韓国における自然保護政策の変遷.....	118
(2) 自然保護政策と土地政策の関係.....	119
(3) 白頭大幹保護政策のケーススタディ.....	123
6 . 各都道府県の森林環境税の導入状況.....	141
(1) はじめに.....	141
(2) 森林環境税の導入背景.....	141
(3) 森林環境税の現状.....	143
7 . 活動記録.....	154

はしがき

一橋大学が神奈川県から受託した「平成17年度自然公園等施設整備委託（基本政策調査）（丹沢大山総合調査 基本政策調査）」に関する報告書を、以下のとおり、提出する。

1. 研究の目的及び内容：

丹沢大山の自然再生に向けた望ましい政策の基本方向を明らかにするため、費用負担・資金メカニズム及び利害調整・パートナーシップのあり方についての理論的検討、先進事例の比較研究等を通して、自然再生を推進するためのしくみを検討する。

2. 研究担当者：

経済学研究科 寺西 俊一 教授
経済学研究科 山下 英俊 専任講師

3. 研究期間：

契約の日から平成18年3月10日まで

4. 研究の概要：

本研究は、神奈川県「丹沢大山総合調査実行委員会」の調査企画部会に設置された「政策検討ワーキング・グループ」と密接に連携して、以下の諸点について調査研究を行うものであった。

(1)費用負担・資金メカニズム研究

環境経済学の視点から、自然環境保全政策における費用負担の理論の整理や先行事例の比較研究等を行うことにより、丹沢大山の自然再生にふさわしい資金メカニズムのあり方について検討する。

(2)利害調整・パートナーシップ研究

環境法制学の視点から、自然環境保全政策における利害調整と合意形成のための制度、手法、体制について理論の整理や先行事例の比較研究等を行うことにより、丹沢大山の自然再生にふさわしいパートナーシップのあり方について検討する。

(3)自然再生推進のしくみの総合的検討

費用負担・資金メカニズム研究及び利害調整・パートナーシップ研究の結果をもとに、丹沢大山における自然再生を推進するためのしくみを総合的に検討する。

上記を受けて、平成17年度に実施した研究にもとづき、以下のとおり、中間的な成果の提出を行っている。

(1)「丹沢大山自然再生基本構想（骨子案）」における担当部分原案作成

平成 17 年 10 月 10 日、神奈川県「丹沢大山総合調査実行委員会」の「第 6 回調査企画部会」(平成 17 年 10 月 17 日に開催)に提出するための「丹沢大山自然再生基本構想<骨子(案)>」における担当部分(「第 3 章：自然再生の全体フレーム」の「1.参加の考え方と役割分担」,「2.資金・財政フレームの考え方」)についての原案を、「中間報告書」として作成し提出。

(2)「丹沢大山自然再生基本構想（案）」における担当部分原案作成

上記(1)を踏まえて、平成 18 年 2 月 10 日、神奈川県「丹沢大山総合調査実行委員会」の「第 7 回調査企画部会」(平成 18 年 2 月 22 日に開催)に提出するための「丹沢大山自然再生基本構想（素案）」における担当部分(「第 3 章：自然再生の全体フレーム」の「1.参加の考え方と役割分担」,「2.資金・財政フレームの考え方」)について、より詳しい原案を作成し提出。

5. 研究実施体制と本報告書の基本構成：

本報告書では、平成 17 年度における研究課題のうち、主として、上記 5. の(1)「費用負担・資金メカニズム研究」、および(2)「利害調整・パートナーシップ研究」を中心とした調査研究の成果をとりまとめる形をとった。

(1)については、費用負担研究グループ(以下、費用負担 G：寺西俊一・山下英俊)が担当し、(2)については利害調整研究グループ(以下、利害調整 G：磯崎博司・中村有利子)が担当した。

なお、(1)に関しては、寺西・山下の大学院合同ゼミに所属する 5 名の大学院生(山川和俊、藤谷岳、浅井美香、崔順踊、野田恵)に海外事例を含む比較研究について分担調査の協力を得ることとした。この分担調査の成果は、本報告書の .資料編として収録した。

・自然再生のための費用負担と資金・財政フレームのあり方に関する研究

費用負担 G 寺西俊一
山下英俊

1. はじめに

本グループは、丹沢大山の自然再生のための費用負担と資金・財政フレーム(当初は「費用負担・資金メカニズム」としたが、「資金メカニズム」という用語は必ずしも適切とは思われないので、ここでは「資金・財政フレーム」という表現に変更している)のあり方に関する検討を目的としている。平成 17 年度は、自然保護のための費用負担と資金・財政フレームのあり方に関して、その原理的な考え方についての検討、および、丹沢大自然再生事業における具体化の方向性についての検討を行った。その際、EUにみる先行事例、英国のナショナル・トラストにみる事例、韓国にみる自然保護政策の実情など、幾つかの海外比較調査、日本国内の各都道府県にみる「森林環境税」の導入状況に関する調査、さらには、神奈川県におけるこれまでの「自然保護奨励金」の経緯と実績に関する調査も合わせて実施し、それらの成果のとりまとめも行った(後掲の . 資料編、参照)。

2. 自然保護のための費用負担をめぐる問題

一般に、ある地域に固有な自然の価値をなんらかの形で保護(厳密には「保全」というべき)しようとする場合、そこに否応なく発生してこざるを得ないのが費用負担のあり方をめぐる問題である。以下、関係地域に私的所有権が設定されていることが多い現代社会の通常の場合を念頭に置けば、そこではまず、土地所有者との利害調整が不可欠となる。たとえば自然保護のために何らかの規制をかけるとすれば、所有者は当該地域の土地利用に一定の制約を受けざるを得ない。経済学では、こうした土地利用に対する何らかの規制によって所有者が失うことになる最大利益を「機会費用」(Opportunity Costs)と呼んでいるが、この「機会費用」をめぐる補償や負担をどうするかという問題が第一に発生してくる。さらに、公共部門にせよ、民間部門にせよ、自然保護のための対象地を仮に買い取りした保全した場合、確保した一定の土地資産の「維持管理費用」(Maintenance Costs)をどうするかという、もう一つの費用負担問題も発生する。

通常、自然保護のためには、以上のような「機会費用」および「維持管理費用」という2種類の費用負担をめぐる問題について考えざるを得ない。

実は、こうした費用をいったい誰の負担にすべきかをめぐる議論では、能力に応じた負担を求めるべきとする「応能原理」(Ability principle)、利益に応じて負担を求めるべきとする「応益原理」(Benefit principle)という2つの考え方が伝統的に存在してきた。また 1970 年代以降には、OECD による P P P (Polluter Pays Principle) にみるような「応因原理」(Cause principle)の考え方も登場してきた。ここで略式の表現でいけば、「A (ability) 原理」、「B (benefit) 原理」、「C (cause) 原理」ということになる。しかし、これらに加えて、次に述べるトラスト型自然保護運動の発展にみられ

るように、今日では、もう一つの「C (commitment)原理」の重要性も提起されている。今後、このもう一つの「C原理」の意義と可能性をめぐる本格的な研究を進めていく必要性が高まっているといえる。

3. 「コミットメント原理」の意義と可能性

この点では、英国から発展してきた「ナショナル・トラスト」の運動は、自然保護における「コミットメント原理」の重要な意義と大きな可能性を示しているといえる。

周知のように、日本においても、たとえば、こうしたトラスト型自然保護運動の先駆地として知られる天神崎では、独特な自然景勝地としての「固有価値」(intrinsic value)を有する海岸線を守るために、地元の市民たちが、まさに窮余の策として、当該地の買い取り保全の運動を 1974 年から地道に展開してきた。そして、その後、日本の各地で、こうしたトラスト型の自然保護運動が着実な広がりをみせていることは大いに注目すべきことである。

「天神崎の自然を大切にす会」が発足したのは、今から 30 年以上も前の 1974 年 2 月であった。当時、天神崎の海岸林約 4 ヘクタールを別荘地として造成するという開発計画の許可申請が和歌山県に出されたことに対し、現地の貴重な自然を大切に守りたいという思いを強く抱かれた外山八郎氏（当時県立田辺商業高校教師）らを中心とする地元関係者が立ち上がった。当初、県や田辺市議会に対して「開発計画の不許可」や「保全のための公有地化」などを陳情した。だが、「それはできない」という行政のつれない対応に直面し、「それならば」と、やむにやまらず開発予定地の「買い取り保全」に踏み切り、そのために「熱意表明募金」の運動を開始した。1976 年 9 月、まず山林 2390 平方メートルの第 1 次買い取りを行った。このときの費用（350 万円）は外山氏の長兄が私財を提供されたという。その後、1977 年 12 月からは「市民地主運動」というユニークな募金活動が開始され、また 1982 年 6 月には県と市による一部買い上げを実現させた。さらに朝日新聞の「天声人語」での紹介などを機に全国からも寄付金が集まり、今日まで第 17 次（累計で 7.3 ヘクタール）におよぶ買い取り保全をみごとに成功させてきた。なお、同会は、1986 年 6 月に和歌山県知事から財団法人としての許可を得、翌 1987 年 1 月には「特定公益増進法人」（自然環境保全法人、ナショナル・トラスト法人）として日本で初めて認可を受けた N P O（非営利民間組織）ともなった。来年（2007 年）には「法人化 20 周年」を迎えることになる。今日では、日本でも環境 N P O 法人が多数誕生しているが、いまは亡き外山氏をはじめとした関係者による熱意と信念に支えられた取り組みを通じて、日本でのトラスト型自然保護運動が先駆的に切り拓かれてきたことの意義を改めて高く評価しなければならない。

天神崎のようなトラスト型自然保護は、当該地域の自然の価値をなんとか保全したいという意思をもつ市民たちが、自らの拠出や募金活動等によって、前出の「機会費用」を補償し、また、「維持管理費用」も負担する取組みだといえる。ここでとくに注目すべき点は、日本においても、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（個人および N G O ・ N P O など）が各地で登場しているということである。

4．森林環境税をめぐる評価

最近、日本のほとんどの都道府県レベルで「森林環境税」の導入や検討が進められている。周知のように、日本で「森林環境税」を最初に導入したのは高知県である。同県は「森林環境保全基金条例」を制定し、2003年4月から県民税（個人・法人）に一律500円を上乗せする超過課税をスタートさせた。税収は年間約1億4000万円である。これを「森林環境保全基金」に組み入れ、各種の森林環境保全事業に支出するという仕組みになっている。高知県の場合、この運営については「県民参加と透明性の向上」を図るために「基金運営委員会」を設置している点がとくに注目される。その後、岡山、鳥取、鹿児島など、ほぼ日本全国の都道府県（現在41都道府県）で、森林環境保全を名目とした新たな課税の導入や検討が行われるという動きが急速に広がっている。具体的にみると、各都道府県毎にそれぞれ違いはあるが、いずれも「県民税均等割超過課税」の方式で新たな費用負担を求めるという点ではほぼ共通している。

神奈川県でも、かねてから「水源環境保全税」が検討されてきた。これも県民税の超過課税方式の案となっている。そこでは想定されている税収規模は他の都道府県に比してかなり大きい。当初案では100億円規模。その後、県議会での強い反対に押されて74億円へ、さらには41億円へと縮小する案に後退し、それでも2005年6月の定例県議会で承認を得るには至らず、同年9月議会で承認された最終案では38億円規模のものとなった。

この神奈川県の場合、「水源環境保全税」の課税根拠とされているのは「応益原理」である。すなわち、前述した「B（Benefit）原理」だが、他の都道府県での「森林環境税」の場合もそのような説明になっているものが多い。しかし、実際の課税方式でみると、前述のとおり、県民税の超過課税となっているものがほとんどである。これは、理論的には「応能原理」すなわち、前述の「A（Ability）原理」の採用に他ならない。もし「応益原理」を課税根拠に掲げるならば、たとえば森林の公益的機能の保全によって良質な水道水を享受できるといったように、なんらかの具体的な「便益（Benefit）」に対する「対価」（「水道料金」の引き上げや「水道税」の導入等）を求める方式でなければ、理論的に首尾一貫しない。この点でいえば、これからの時代には、森林環境保全に対して県民全体に「責任ある関与」を求めるという「C（Commitment）原理」を大胆に提起し、この原理にもとづく新しい費用負担方式を独自に考案していく必要があると思われる。

5．丹沢大山再生事業における資金・財政フレームをめくって

この点では検討されるべき論点が少なくない。まず第一には、丹沢大山自然再生事業がどういうものかという、その基本性格に沿って、それと整合する資金・財政フレームを検討しなければならない。もし丹沢大山再生事業が、従来から地方自治体で行われてきた治山治水事業等の延長だという位置づけであれば、直轄事業の予算で実施してもよい。しかし、この再生事業は、21世紀型の新しい位置づけが求められているはずなので、その考え方について検討していく必要がある。その際、従来までの資金・財政の枠組みがどういうものなのか、それがなぜ限界があり、そこに、どのような新しいフレームが必要になっ

ているのかを明らかにしなければならない。

この点で、たとえば国が定めた「自然再生推進法」をみると、そこでは資金・財政フレームについては何も触れられていない。そのため、既存の国の縦割り型補助金の予算の中で、それぞれ自然再生事業を実施していくということになっている。実際、たとえば釧路の自然再生事業では、従来型の省庁別（具体的には国土交通省と環境省）による縦割り型予算のもとで実施されている。

丹沢大山の場合には、神奈川県独自の事業として、県のこれまでの予算システムの中でやれることとやれないことを整理していく必要がある。そして、部局毎の単年度主義の事業予算システムの限界を超えるような枠組みを考えていかねばならない。

丹沢大山自然再生事業の理念や原則では、流域一貫管理や統合型管理、順応型管理、参加型管理といった柱が掲げられている。したがって、この事業を推進していく資金的な裏付けとなる資金・財政フレームも、これらの諸原則に整合的なものを考えていく必要がある。つまり、事業の内容からみて、一元的に予算措置にもとづいて一元的な管理をするというフレームは必ずしもふさわしくない。むしろ多様な資金を基盤にしたフレーム、しかもバラバラな資金の寄せ集めではなく、計画的、長期的に運用可能な資金・財政フレームを考えていくことが求められる。

また、推進すべき事業の内容をみると、従来の公共事業のようにハードががっちりと固まったものではなく、むしろ順応型で試行錯誤を繰り返していくというものが多いため、フレキシビリティが高い資金・財政フレームでなければ、実際の資金ニーズに対応できない。したがって、そこでは、資金・財政フレームの柔軟性をどこまで確保できるかということも、重要な検討上の論点となる。

もう一つ重視したいのは、参加型管理の原則である。従来のように行政がすべてを請け負って何年かごとに計画を立てて実施するというのではなく、県民や丹沢大山に関心を持つ多くの関係者たちが積極的にコミットメントして、参加型で関与していくという形が望ましい。そこでは、いわば「コミットメント原理」にもとづく資金・財政フレームを考える必要がある。多様な主体がそれぞれの関わりに応じてコミットメントし、自ら主体的に参画し関与していくというフレームを検討すべきである。

また、この丹沢再生事業の目的が、将来世代のための豊かな自然資産をつくるということであれば、現在の世代が便益を受けるための事業ではなく、むしろ将来世代のための事業ということになる。この場合、債券を発行するという考え方も可能であろう。たとえば、県が「エコ・ボンド」のようなものを発行し、それを市民や企業に買ってもらって資金調達するという形もあり得る。あるいは、トラスト型の寄付金等も一つの資金調達方法として考えられるかもしれない。丹沢大山であれば、神奈川県だけではなく全国から何らかのCommitmentを示したい人がいるはずなであり、そういう寄付金等を広く集める方法も考えられてよいだろう。このように、いくつかの手法や仕組みを組み合わせ、なんらかの責任ある機関のもとに「透明性のある資金運営」を行っていくという方式も積極的に検討されてよい。

また、先の「Commitmentの原理」についていえば、何らかの責任にもとづく「Responsible Commitment」と、自発的な意思にもとづく「Voluntary Commitment」の2つが考えられる。たとえば、大気汚染によるブナ枯れの問題などを考えると、首都圏

全体で汚染原因となっている関係者に対して、「Responsible Commitment」の原理にもとづいて一定の費用負担を求めるという考え方も検討すべきかもしれない。そうしたいろいろな考え方にもとづく提案があってもよい。

以上のように、いくつかのありうる考え方にもとづく多様な提案を示して、それらのなかから実現可能性の高いものを県民自身が選び取るような方式が望ましいといえる。

(参考)

(2006年2月10日提出の政策WG資料)

【丹沢大山再生基本構想(案)】「第3章：自然再生の全体フレーム」1.2.の原案

1. 参加の考え方と役割分担

ここでは、丹沢大山の自然再生を図るにあたって、求められる参加のあり方を検討する。

一般的に公衆参加は、現代社会において様々な観点から必要かつ有益とされている。特に、環境保全および生物資源の持続可能な利用という分野においては情報公開と参加が基本とされており、主体的で、自由で意味のある参加(active, free and meaningful participation)を実現することが求められている。そのうち、意味のある参加とは、形式的でないこと、計画や運用方法の変更に間に合い、意志決定に反映されることを求めている。このような参加は、基本的人権を支える重要な手続き的権利として保障されなければならない。

(1) 参加の主体、段階およびレベル

参加の主体としては、法的権利者だけでなく、できるだけ広くすべての利害当事者を含める必要がある。というのは、自然・生物メカニズムとその利用活動のような科学的不確実性を伴う評価の場合や主観的評価を基礎にする場合には、法令に基づく行為に結びつける根拠に乏しいからである。しかしながら、その場合であっても、広範な参加を介することによって、関連プロセスの透明性が高められるとともに、異なる価値観の反映を通じて当該評価の正当性と信頼性も担保されることになる。

参加については、その段階とそのレベルという二つの側面について考えなければならない。まず、参加の段階としては、情報収集、規則制定、計画策定、事前評価、審査・決定、運営管理、モニタリングおよび見直し評価、ならびに司法救済の各段階が考えられ、そのすべての段階にわたって参加が保証される必要がある。

参加のレベルとしては、情報提供、意見聴取、形式的応答、実質的応答、協働という5レベルが考えられ、後のレベルになるほど参加としては望ましい。

(2) 利害当事者間の信頼関係

参加確保に当たっては、すべての利害当事者間の信頼関係が不可欠であり、その醸成を図る必要がある。信頼関係の醸成には、相互努力、相互尊重、公開の意思疎通、地元社会のすべての部門による参加とともに、当事者の利害の公表、事業内容および目標の明示が前提となる。さらに、支援と指導の能力を備えた独立の仲介役としてのNGOの存在、公開の会合、情報交換、センターの設置などは、信頼関係の一層の向上に役立つ。制度的には、適切な法的および政策的枠組みとともに、継続的な資金・財政フレームが必要とされる。

他方で、当事者の側においては、参加システムに対応できるように能力向上が不可欠であり、そのための行政支援も望まれる。

以上の要請を丹沢地域に照らしてみると、現状では、制度的には整えられている要素が多い。しかし、次項で指摘するように、すべての当事者の参加、当事者の利害の公表、事

業内容および目標の明示などは十分とは言えず、それらをどのように確保するかが検討課題である。

(3) 丹沢大山地域における課題

他方、参加自体については、丹沢大山自然再生事業の対象地域以外の関係者も含めて広範な参加を、上記(1)の各段階を通じて、法による制約がない限り最も高いレベルで確保することが望ましい。また、「水源環境保全税」の導入が決まったため、特に納税者の参加を保証する必要がある。

ただし、その際にも、土地所有権、林木所有権、地役権、地上権、その他賃借権などに関わる権利者の参加が最も基本である。その観点からは、丹沢大山地域においては、森林所有者の確認が一部にとどまっているという問題がある。不在地主や相続関係の追跡確認が困難であり、これまでのところ、特に、森林所有者の参加がほとんど確保されていない。

森林所有者の確認作業を進めてその参加を得る努力を尽くすとともに、権利者が不明な森林区域における整備活動を可能とするための方策についても検討しておく必要がある。

(4) 自然再生事業への参加

自然再生事業へは、国、県、市町村、企業、NPO、県民などの関与と参加が奨励される。特に、県は、2007年度からの新保全計画を策定し実行するにあたり、本基本構想に即して実行する責任がある。

そのほかの主体は、丹沢大山総合調査・実行委員会が解散した後に、自然再生法の下での自然再生事業の計画管理団体として設立を予定している「丹沢自然再生委員会(仮称)」に参画し、丹沢地域における自然再生全体構想の策定を受けて、それに即した自然再生事業の実施に参加することができる。本来は、自然再生法に基づいて、計画立案の主体となる協議会から始めることが望ましいが、これまでの経緯と積み重ねを考慮すると、この方式が望ましいと思われる。

この事業参加を通じて、地元の知恵と能力の活用が可能となる。その際、地元の知識と最善の科学的知見とのリンクを図ること、地元の利害当事者が現地モニタリングおよび管理プロセスの評価に関わること、生物学および社会科学的な専門知識等を活用した学際的手法を採用することが重要である。このような情報管理およびモニタリングの実施の重要性に鑑みて、短期的には、自然環境保全センターが計画管理を担うことが適切であろう。

ただし、将来的には、「水源環境保全税」の用途の拡大、関連基金の運営管理の改善、民間資金の受け入れ、広範な参加型管理に応えられるように、新たな形態の組織による総合的・統合的管理体制を構築することが必要となる。この点は、資金・財政フレームに関する検討と密接に関連している。

2. 資金・財政フレームの考え方

丹沢大山再生事業を推進していく上では、そのために必要かつ効果的な資金・財政フレームを準備していくことが不可欠である。その際、当該事業が掲げる理念・目的・原則(流域一貫管理、統合型管理、順応型管理、参加型管理、情報公開、などの諸原則)に照らして、それらと整合的なあり方を検討していくことがとくに重要であ

る。

(1) 資金・財政フレームの望ましいあり方

当該事業における理念・目的・原則に照らし、また、実施されるべき多様な施策事業を念頭におけば、そこでの望ましい資金・財政フレームとしては、以下の諸点が考慮される必要がある。

単一の画一的な資金・財政フレームではなく、多様な基盤に支えられ一定の柔軟性をもった資金・財政フレーム。この点は、「順応型管理」を掲げる当該事業の推進にとって重要である。

従来までの行財政における部局別事業予算システムにみられる縦割り型の資金・財政フレームではなく、全体として有機的かつ統合的な運用が可能となる資金・財政フレーム。この点は、「流域一貫管理」や「統合型管理」を掲げる当該事業の推進にとって重要である。

行財政における単年度主義の事業予算システムにみる短期的な資金・財政フレームではなく、長期的・計画的な運用が可能となる安定的な資金・財政フレーム。この点も、当該事業の推進が少なくとも今後 20 年にわたる長期的な取り組みであることに対応した資金・財政フレームとして、とくに重要である。

当該事業の推進にかかわるべき関係主体が「コミットメント原理」にもとづいて積極的に関与・参画することができ、透明性を高い資金・財政フレーム。この点は、「参加型管理」や「情報公開」を掲げる当該事業の推進にとって重要である。

(2) 資金・財政フレームにおける「水源環境保全税」の位置づけ

上記の資金・財政フレームにおいては、平成 19 年度から導入されることが決定した「水源環境税」をそこでの重要な基盤の一つとして位置づけることが必要である。

その際、当面の 5 年間（平成 19～23 年度）に関しては、この「水源環境保全税」は、平成 17 年 11 月に策定された『かながわ水源環境保全・再生施策大綱 水源環境保全の将来展望と施策の基本方向』において示された「特別の対策」に該当する「12 の事業」に限定して充当される。

上記以降については、当面の 5 年間（平成 19～23 年度）における実績の検討と見直しにもとづき、「水源環境保全税」について、より幅広く、効果的かつ柔軟な充当のあり方を検討していく必要がある。

また、神奈川県の関係部局や県下の関係市町村が実施している既存事業との調整やそれらとの有機的な連携に配慮するシステムをつくり、全体として統合的な運用を図っていくことも重要である。

(3) 多様な民間資金の調達・活用のための検討

当該事業を推進していく資金・財政フレームのなかに、多様な民間資金を調達し有効に利活用していくためのスキームを位置づけ、独自の工夫と検討を進めていくことが必要である。

とくに丹沢大山の自然再生という当該事業の主旨に賛同し、これに貢献していく意向

を有する県内外の民間企業や個人投資家、各種金融機関や年金基金運用機関、あるいはNPOや一般市民などからの資金提供、投融資、寄付金など、幅広く多様な資金を調達していけるような独自の「受け皿」に関する検討を行い、これらの民間資金の効果的な利活用のためのスキームづくりについて工夫していく必要がある。

このために、当面、当該事業に関心を示し、この主旨に賛同する県内の民間企業や個人投資家、各種金融機関、NPO・一般市民個人などへの呼びかけを行い、多様な民間資金の利活用に関して実務的な知見を有する専門家やシンクタンク等を交え、具体的検討を進めるための独自のワーキング・グループを発足させる必要がある。

(4)「資金・財政小委員会(仮称)」の設置

当該事業の推進のために、将来的に立ち上げる「丹沢大山自然再生委員会(仮称)」のもとに、上記の諸事項について審議・検討を行い、必要かつ適切な資金・財政の具体的な配分計画を立案していくための「資金・財政小委員会(仮称)」を設置する必要がある。また、この小委員会は、当該事業の推進にかかわるべき関係主体が積極的に関与・参画できるものとし、かつ透明性の高い運営に努めることが重要である。

．自然再生のための利害調整とパートナーシップのあり方に関する研究

利害調整 G 磯崎博司
中村有利子

本グループは、土地をはじめとした自然資源の利用のあり方、およびその利害をどのように自然再生のために調整するのかを検討することを目的としている。平成 17 年度は、自然保護事業への住民参加、里地里山の保全活動、統合的管理のための制度などについて検討を行った。

1．我が国における、行政による自然保全活動への住民参加について

(1) はじめに

第 1 に、住民（市民）参加とは、何を意味するであろうか。

今日、国際的・国内的に、行政活動への住民（市民）参加の必要性が認められるようになり、実際にさまざまなレベルの参加制度が実施されてきている。住民参加は、とりわけまちづくり運動や自然保全活動、特に河川法改正の前後からは河川管理の分野で用いられ発展してきた制度といえるだろう。参加には、法に基づかない行政による制度として構築されたものや、法律で保障されたものまで様々な形態の参加制度がある。

行政活動への住民参加が進んだ背景としては、1990 年代以降、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）手法を導入する自治体があらわれてきたことがあげられる¹。NPM では、住民を「顧客」と位置づけ、リスク回避や支持調達を目的として顧客 = 住民に情報を提供し、それに対する「行政評価」を実施・公表している自治体もある。また、平成 13 年に制定された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」もその一因となっているものと思われる。

このように実務レベルでは住民（市民）参加が進んできたが、果たして「住民（市民）参加」とはなにか。

国内においては、田村教授が、住民参加を、「行政の意思形成および執行の諸過程において、国民・住民や関係者の発言権が確保される組織と構造」と定義している²。

また、西尾教授は、「市民参加とは、地方自治を『役所』にまかせるのではなく、市民も自治の重荷を担っていくために、市民と『役所』の間の討議を拡大し、また市民と市民の間の討議の輪を拡げていくこと」とし、また「住民参加とは、特定の事業によって直接間接の影響を受ける利害関係者である住民が、その事業の計画・実施過程に参加すること³」と定義している。

住民（市民）が、単に行政が行う事業の実施に関わるだけではなく、事業計画段階にも

¹榎原秀訓「住民参加の展開と課題」室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社・2003）17 頁参照。

²田村悦一『行政法 作用法』（評論社・1982）149 頁参照。

³西尾勝『行政学』（放送大学出版会・1988）152 頁参照。

参加し、参加に際しては一定の発言権が確保される状況が保障されることが必要となる。

住民参加は、アメリカやイギリス、ドイツ等が先進国とも言われる。住民参加の英語訳として有名なものは、「public participation」、「public involvement」であり、法律用語の「住民⁴」よりももう少し幅の広い意味を有すると思われる「市民」や「公衆」を使用する場合もあるが、言葉の定義はまだきちんとなされているとはいえないだろう。

また、住民参加の評価基準として有名なものとしては、アメリカのアーンスタインが示した「参加の梯子」がある（表1）。ここでは、梯子の上位ほど高度な住民参加とされており、たとえばパブリック・コメント制度があったとしても、住民に権限がない場合は高い評価とはならない。

表1 「参加の梯子」

8 Citizen Control 住民によるコントロール	Degrees of Citizen Power 住民の力が活かされる住民参加
7 Delegated Power 委任されたパワー	
6 Partnership パートナーシップ	
5 Placation 懐柔	Degree of Tokenism 印としての住民参加
4 Consultation 意見聴取	
3 Informing お知らせ	
2 Therapy セラピー	Nonparticipation 住民参加とは言えない
1 Manipulation あやつり	

（出典：榊原秀訓「住民参加の展開と課題」室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社・2003）23頁）

市民参加に関する国際条約としては、環境問題に関する情報公開と市民参加を正面から取り上げたオーストラリア条約と市民参加を規定したキエフ議定書が有名である。他にも、生物多様性条約等の環境保全に関する条約において、一般規定ではあるが、条文中で市民参加を促進するように規定していたり、また条約条文中に規定がなくても、たとえばラムサール条約のように、締約国会議で市民参加に関する決議等が採択されるなどの動きがあり、住民

⁴ 「住民」は、市町村（特別区を含む）の区域内に住所（生活の本拠）を有する者、とされる（法律用語辞典・第2版より）。

(市民)参加は、環境保全を進めていく上で重要な制度という国際認識があるといえよう。

第2に、我が国の参加制度はどのようになっているのだろうか。

まず、法律によって保証されている参加手続をみってみることとする。

地方自治体に関しては、住民は、選挙によって首長及び議員を選出することができる。

また、公共事業等に関する各法律の中にある、事業計画の縦覧、公聴会、意見書提出、審議会等への参加、聴聞等も、参加制度である。

また、平成17年に改正された新行政手続法ではパブリック・コメント制度の実施が規定され、地方自治体においても同様の条例を定めるよう、求められている。

住民は、属する地方公共団体の有権者の50分の1以上の署名により、条例の制定又は改廃を請求できることとなっている⁵(地自法12条1項、74条)。

また、首長・議員・議会のリコールも直接請求できる(地自法13条)。

行政処分に不服がある場合は訴訟を提起することができる(行政事件訴訟法、地自法242条の2第1項2号)。

このように、国と比較すると、地方自治体は、住民の直接請求権が憲法や法律で保障されており、民意が反映されやすい制度が整えられているともいえよう。

第3に、行政計画と住民参加の関係はどうなっているだろうか。

我が国の判例では、行政計画については原則、処分性が否定される。ただしその計画が私人の法的利益に直接影響を及ぼす場合は、法律の根拠が必要とされる⁶。

また、主要な行政計画については、個別法の中でパブリック・コメント等の住民参加手続が規定されている。

地方分権の観点からは、地方公共団体は、処分・行政指導・届出・命令等を定める行為についてはパブリック・コメントを行うよう努めるとされているものの、行政計画については対象外となっている。

なぜ住民参加、とりわけ行政計画に対する住民参加が必要なのか。

行政計画の内容を法律で規定するのは困難であり、また計画には処分性が認められておらず、行政訴訟の対象にならない。従って、住民は、計画に対して不服を申し立てることができず、事実上、行政の決定に従うしかない。

小高教授は、「行政手続と参加」雄川他編『現代行政法大系』3(有斐閣・1984)のなかで、(住民)参加手続は、多元的な利害調整と行政決定の合理性を確保する手続としての意義を持つもので、参加のみ優先的かつ絶対的に重要であるというのではなく、全体としての利害調整過程の一環として位置づけられてこそ意味がある、と指摘している。

また、住民参加の保障を、住民が個人的に有する実体的権利(所有権等)の有無とは関係なく、行政の様々な過程において住民の発言権を法的に保証することとする意見もある⁷。

田村教授は、行政計画過程における住民参加の意義・機能を、行政活動の民主制の確保の機能、行政決定の合理性の担保の機能、国民の権利保護ないし利害関係調整の機能の3つに分けている⁸。さらに、淀川水系流域委員会での整備計画策定の事例を踏まえて、

⁵税金の賦課徴収、分担金・使用料・手数料の徴収についてはできないと規定されている。

⁶藤田宙靖『行政法 総論』(青林書院・2005)318頁参照。

⁷見上崇洋『行政計画の法的統制』(信山社・1996)334-335頁参照。

⁸田村悦一「広域行政計画と住民参加」田村悦一他編『分権推進と自治の展望』(日本評論社・2005)163頁以下

「参加論」を、議会代表制の補完的機能に加えて、「『特定の水系流域における整備計画』という地域の特殊性は、国レベルや地方公共団体レベルでの議会制による行政統制を不可能とするものであるから、『水系』といった地域独自の合理的な民主合意形成の仕組みを工夫することが必要とされるのである。参加主体たる住民が『流域住民』という広い概念で捉えられたり、さらに、環境問題についての参加のように地域を越えた公益や専門知識の担い手に参加適格が認められたりするゆえんである」としている。また、参加制度のメリットとして、「一旦計画が確定し実施の段階にいたれば、事後におけるその是正や修復はきわめて困難であるから、計画の段階における利害関係の調整は、計画の円滑な実施や事後の紛争の一般的な予防」をあげている。

行政計画についてもパブリック・コメント等の住民参加を規定する自主条例を制定する、いわゆる条例の上乗せ・横出しは可能だと思われるし、地方分権の推進や、計画の実施をスムーズにするためにも、パブリック・コメント等の参加制度を自主条例で定めることは有効であろう。

(2) 自治基本条例

ここ数年であるが、地方分権改革の1つである、住民自治の拡充を目的として、市町村レベルではあるが、自治基本条例を制定する自治体も出てきている。

自治基本条例では、策定過程が重視される⁹。しかしながら、自治基本条例は、地方自治の理念や目標等を定めるもので、特定の者への権利・義務が規定できるものではないし、条例を制定したことで直ちに自治体の権限が拡大されるというものでもない。

自治基本条例の多くはまちづくり条例で、情報公開と市民参加がうたわれている。

全国初の自治基本条例は、平成12年12月に制定された「ニセコ町まちづくり基本条例」とされている¹⁰。

自治基本条例を策定した自治体の中でも特に有名になったのは神奈川県大和市であるが、大和市では平成16年10月に当該条例を制定し、平成17年4月より施行している。条例をつくるにあたっては、「Public Involvement」の考えをベースにして、平成14年に、公募に応募したすべての市民、学識経験者、市職員、ファシリテーター¹¹等からなる「自治基本条例をつくる会」を立ち上げ¹²、条例案を議会に提案した¹³。

大和市の条例では、当該条例を市の最高規範と位置づけ(条例2条) 地方自治の本旨と基本理念から、中央の省庁に照会するのではなく、自主的に法令の解釈と運用を行うことを原則とする旨を述べている(条例6条)。また、市は子供が健やかに育つ環境を整える責

参照。

⁹橋本桂子「自治基本条例論」田村悦一他編『分権推進と自治の展望』(日本評論社・2005)126頁参照。

¹⁰福土明「政策実体論総論(1)自治基本条例と総合計画」

<http://houmu.h-chosonkai.gr.jp/siryoukan/fukusi1.htm> 参照。

¹¹ ワークショップ的手法がよる運営を想定し、ここでは、経験のあるコンサルタント会社・NPOの中からダイナックス都市環境研究所が選ばれた。

¹² つくる会の設置に際しては要綱が制定された。

¹³詳細は、大和市企画部編『ドキュメント・市民がつくったまちの憲法』(ぎょうせい・2005年) 大和市のWebを参照。<http://www.city.yamato.kanagawa.jp/bunken/jyourei/index.html>

務を有している（条例１１条）、行政評価を実施し公表するとしており（条例２０条）、行政処分手続を条例で定めることとする（条例２４条）、市長は住民投票を実施することができ（条例３０条）、また大和市に住所を有する１６歳以上の者についても、住民投票の実施が請求できるものとしている（条例３１条）。

（３）市民参加条例

また、こちらも市町村レベルではあるが、市民参加条例を制定・策定中の地方自治体が増えている。その中でも、ユニークな規定を有すると思われる条例を選び、紹介したい。

市民参加の対象については、おおむね、計画等の策定又は変更、条例の制定又は改廃に関する案の策定、市民生活に重大な影響を及ぼす制度の導入又は改廃、大規模な公共施設の新設に係る基本計画等の策定又は変更等があげられている。

石狩市は、平成１３年に９月に「石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例（石狩市市民の声を活かす条例）」を制定し、１４年４月から施行している。条例の制定にあたっては、まず平成１１年に職員によるプロジェクト・チームを発足させ、１２年４月に条例試案を公表した。同年７月には市民参加制度検討会を立ち上げ、公募による委員も含んだ検討会が開催され、１３年３月に市長あてに提言書がまとめられた。同年７月に提言書を踏まえて条例案がつくられ、パブリック・コメントを経て、９月の議会で原案通り可決され成立した。条例の基本原則の中で、行政活動への市民参加は、行政活動を行うに当たり市の機関が負うべき義務と責任を軽減することにつながると解してはならないとされる（条例３条）。市の諮問機関として市民参加制度調査審議会を設置し、市民参加手続の実施や運用状況についての評価を行うことになっている（条例２８条）。

宗像市は、公募委員を含む市民参画条例検討審議会を立ち上げ、１年以上議論の後、平成１７年９月に「宗像市市民参画、協働及びコミュニティ活動の推進に関する条例の条例」を制定し、１８年１月１日から施行している。条例では、市民参加が実施されない場合には理由の公表を義務づけている（条例８条３項）。聴取された意見については実施機関（市長等）の意見を公表することになっており、意見を踏まえて修正した場合は修正の理由についても公表しなければならない（１３条）。市長の発議により住民投票が実施でき（条例２２条）、１８歳以上の日本国籍を有する者又は永住外個人が投票資格者とされ（条例２５条）、さらに投票資格者は、各５００人以上の署名でまちづくりについての市政政策提案ができる（条例１５条、１６条）。提案された政策に対しては６ヶ月以内に政策を実施するかどうかの決定が行われなければならない、実施しない場合は理由を示さなければならない（条例１９条）。また、市民公益団体は、市に対して共同事業の提案を行うことができる（条例３４条）。

大和市は、市民参加について新たに条例を制定するものとして（大和市自治基本条例１８条４項）、現在、自治基本条例と同じ様な手法で、検討会が開かれている¹⁴。

限られた数しか検討していないものの、市民参加条例は、国の法律よりもユニークかつ柔軟で、それぞれの行政運営の実態に即した内容の条例が策定されていると評価できるだろう。

¹⁴ <http://www.city.yamato.kanagawa.jp/bunken/shiminsanka/>を参照。

(4) 生物多様性保全活動における住民（市民）参加の事例

上記の(1)～(3)までは、住民（市民）参加を、法的側面から検討してきた。

ここでは、実際に行われている、住民参加型の保全活動の事例をいくつか取り上げて紹介したい。

(a) 田尻町・蕪栗沼における取り組み¹⁵

地理的状況

ラムサール登録湿地でもある宮城県田尻町の蕪栗沼は、同じくラムサール登録湿地である伊豆沼・内沼の約8 km 南にある日本有数の水田稲作地帯にある湿地で、面積は約100haである。マガンやオオヒシクイ、猛禽類といった大型鳥類がみられ、レッドデータブック記載種も記録されるなど、生物多様性豊かな沼である。

歴史的経緯

蕪栗沼の付近一帯は洪水が起こりやすい地域であり、蕪栗沼をはじめとする周辺の水田が遊水地の役目を果たしていた。明治44年から昭和5年にかけての北上川改修工事により、開発が進められ、後背湿地は水田へと姿を変え、蕪栗沼の面積は約4分の1にまで減少してしまった。

初めは、自然保護に対する住民の意識は低かった。マガンやオオヒシクイを、稲を食い荒らす害鳥であるとして好ましく思わない農民もいた。

しかし平成8年に沼の全面浚渫計画が明らかとなると、自然保護団体と地元の農民の一部が反対運動を始め、専門家や議員も参加して、地元での環境教育や啓発活動が行われ、また議会での訴えかけもあり、最終的には浚渫計画が撤回された¹⁶。

この浚渫計画がきっかけとなり、蕪栗ぬまっこくらぶが設立され、現在では、治水・自然・農業の共生を目指し、市民団体・行政・研究者が保全活動に取り組んでいる。

活動概要

蕪栗沼における保全活動は、環境保護と農業振興の両方を目的として行われており、周辺の耕作放棄地や水田を利用した渡り鳥のねぐらや餌場をつくることで環境を整備し、渡り鳥を害鳥ではなく、環境保全型農業のシンボルとし、ブランド米「はつかり米」を生産している。行政は、周辺の水田を冬期湛水水田とした環境保全型農業の「冬水田んぼ」に対して、一反あたり1万円の助成金を出すことになっている。渡り鳥をシンボルとすることで、自然保全を進めるだけでなく、地域経済にとって重要な商品である米に付加価値をつけ、地域の活性化をも図っている。

(b) ヌップク川をきれいにする会の取り組み¹⁷

地理的状況

¹⁵出川真也「渡り鳥との共生から見出した近自然農業の未来 - 田尻町・蕪栗沼と周辺の水田湿地『蕪栗ぬまっこくらぶ』」自然再生を推進する市民団体連絡会編『森、里、川、海をつなぐ自然再生』（中央法規・2005）117頁以下参照。

¹⁶全面浚渫計画の中止の経緯に関する詳細は、松ヶ根典雄「蕪栗沼の全面浚渫中止の経緯と今後の課題」ラムサールシンポジウム新潟実行委員会編『ラムサールシンポジウム新潟1996報告書』123頁以下参照。

¹⁷菊池静香「よみがえった清流と河畔林 - 一人のごみ拾いから始まった保全活動『ヌップク川をきれいにする会』」自然再生を推進する市民団体連絡会編『森、里、川、海をつなぐ自然再生』（中央法規・2005）142頁以下参照。

ヌップク川は、北海道帯広市の市街中心部から約 20 キロ離れた大正町にある、全長 17 キロの川である。水源は札内川の伏流水で、かつては水量も豊富で、サケ・ヤマメが見られる川であった。昭和 4 年には水産庁によりさけ・ますのふ化場が設置された。

歴史的経緯

ヌップク川では、昭和 30 年頃より水量が減っていった。戦後の農地拡大による森林伐採、札内川上流への砂防ダムの設置、砂利採取による川床低下などが原因と考えられているが、はっきりしたことはわかっていない。その後ヌップク川はドブ川と化した。昭和 60 年頃から地元住民がゴミ拾いを始めるようになり、「ヌップク川をきれいにする会」が誕生した。平成 6 年に、さけ・ます事業からの撤退にあわせて取水堰を撤去することが発表されると、堰の撤去による環境への影響を懸念して、新住民・町内会・ヌップク川をきれいにする会が行政に働きかけ、関係機関と何度も協議が行われ、翌 7 年には堰の保全が決定された。その後、平成 8 年度より、北海道が制定した住民主体の川づくりを目指した、「川づくり基本計画」の趣旨を活かして、ヌップク側の自然復元工事に関する住民と行政との意見交流を図ることを目的に、「ヌップク川円卓会議」が設置された。住民としてはヌップク川をきれいにする会と大正町連合町内会、行政からは北海道帯広土木現業所、帯広市、北海道開発局帯広開発建設部、十勝支庁の担当課が参加した。会議の資料は住民側も作成して配布し、対等な対場での討議が行われた。平成 9 年には帯広市が国の旧ふ化場跡一帯を購入し、自然環境保全地区に指定した。

活動概要

その後、平成 13 年には、堰の上流部の河岸侵食防止を目的とする護岸工事と川底の土砂の除去工事を行う、住民・企業・行政の協働による「グラウンドワーク事業」が実施された。計画の発案は住民が行い、三者がそれぞれの役割分担を決めて、それに基づいて工事を実施した。

平成 14 年には、地元住民が河川環境の維持管理を担い、行政は活動に対する支援を行う、「アダプトプログラム」が行われるようになった。ヌップク川をきれいにする会、帯広市大正本町連合町内会、NPO 法人十勝グラウンドワークトラストの 3 団体が協定を締結し、維持管理事業が行われた。

ヌップク川をきれいにする会は法人団体ではないが、計画を提案できるほどの専門能力を有した団体である。

現在も年に 1 度、円卓会議が開催されている。

(c) 赤谷プロジェクトでの取り組み¹⁸

地理的状況

赤谷プロジェクトの対象地域は、上信越高原国立公園内にある国有林である。特別保護地区に指定されているのは、谷川連邦の稜線のごく限られた地域のみで、ほとんどが普通地域となっている。この地域は利根川の支流である赤谷川と西川があり、首都圏の水源でもある。

歴史的経緯

¹⁸関東弁護士保全連合会編『里山保全の法制度・政策～循環型の社会システムをめざして～』（創林社・2005）
339 頁以下参照。

三国街道の一帯には温泉街があり、また林業や炭焼きも盛んであった。戦後は林野庁による拡大造林政策により人工林が増えたが、ブナなどの自然林も残る場所であった。昭和63年に「ヒューマン・グリーン・プラン」の候補地となり、リゾート法の重点整備地区として、「三国高原猿ヶ京森林空間総合利用整備計画」の指定を受けた。そして保安林の指定を受けていた水源地域がスキー場開発計画対象地域となり、また、赤谷川上流部に川古ダムが建設されることになった。まずはスキー場建設に対して地域住民による反対運動が始まり、平成2年に「新治村の自然を守る会」ができた。会と自然保護協会とによる、付近一帯の国有林の調査が実施され、クマタカの繁殖地であることとイヌワシの生息地であることがわかった。そこで会と自然保護協会は、スキー場とダムの建設についての見直しを求める活動を行い、平成12年には両方の計画が中止されることが決定した。

自然保護協会は地域一帯を緑の回廊（コリドー）に組み込むように関東森林管理局に働きかけ、平成12年には「緑の回廊三国線」に指定された。

また自然保護協会は、地元住民と協議して、関東森林管理局に当該地域の国有林の共同管理構想を提案した。ちょうど国の国有林政策が、生態系保全などの森林の公益機能を重視する方針に転換し、国有林の管理に国民の参加を進める道を検討していたという事情もあり、林野庁は提案を受け入れ、平成15年4月から協議が行われるようになった。

自然保護協会・地元協議会・関東森林管理局とで1年間話し合いが行われ、平成16年に、自然保護協会と関東森林管理局との間で国有林を共同で管理する「赤谷プロジェクト推進のための協定書」が締結された。地元協議会も同じように協定に参加するべく、組織を整えているところである。

活動概要

赤谷プロジェクトは、約10キロ四方のブナと溪流の環境を中心とした、官民による「国有林・共同管理」計画、「森の恵み」を最大にするための生物多様性復元、自然を損なわない持続可能な地域社会づくり、の3点を目的としている。対象地域である国有林は約1万haあり、自然的・社会的特性がさまざまであることから、特色に応じた6つのエリアにわけ、エリアごとの計画目標が定められている。

プロジェクトは、関東森林管理局・日本自然保護協会・赤谷プロジェクト地域協議会の3つによる企画運営会議（年2回）と調整会議で討議されて運営される。個別事業は課題ごとにプロジェクト・チームを組織して実施され、赤谷プロジェクトの運営は多くの関係者や団体等が行う。

関東森林管理局は、プロジェクトのため、新たに「赤谷森林環境保全ふれあいセンター」を開設した。4名の専従職員がおり、林野庁では、このプロジェクトをパイロット事業と位置づけて、今後全国的に展開する計画である。

(5) 住民（市民）参加における課題

以上のように、我が国においても、環境保全の分野だけでなく、幅広い分野での住民（市民）参加が考えられるようになってきた。一部の自治体においては、国の法律に先駆けて、住民参加を義務づけるような、自治基本条例や市民参加条例を制定するところも出てきた。しかしながら、それらの動きはまだ市町村レベルにとどまっているといえよう。

自治基本条例の策定には条例で定められた住民参加が必要とされ、望ましい自治基本条例の策定過程としては、まず、住民参加の制度としての住民参加条例の制定、住民参加の土壌作り、住民参加の元での価値の選択、自治基本条例の制定、自治基本条例に基づく自治体運営、住民参加の下での自治基本条例の妥当性の検討、とされる¹⁹。自治の基本は住民参加であるといえよう。

しかしながら、住民（市民）参加には、まだいくつかの検討すべき課題も抱えている。

例えば、民意の代表組織はどこなのか、という問題がある。特に行政単位が大きくなってきた場合、例えば都道府県レベルになった場合に、市町村レベルで実施されているような検討会等へのすべての希望する住民の参加を確保することは難しいだろう。

また、「パートナーシップ」となるには、市民やNPOが、計画や法律等の提案ができるくらいの専門性を身につけることが必要である。そうでないと、単なる行政サービスの下請けになる危険がある。

また、藤田教授が指摘するように、『『民主的住民参加手続』を経て行われた行政活動であるならば、法律の一般的規律の支配に服さなくてよい、というような意味において、専ら行政活動の直接的正当性的手段として、事前手続が機能するような結果となってはならない、と考えられる』。また、「“民意”を理由に、行政機関のこの責任・義務があいまいにされるようなことがあってはなら」²⁰ず、住民参加制度が、単なるお飾りとならないように留意しなければならない。

では、有効な住民参加を担保するには、どうすればよいのか。まず計画や案の策定に着手した段階から、関係住民に知らせることが必要である。できればその際にはすべての選択肢を示す。そして関連情報もあわせて提供し、どれが一番優れているのか、その根拠も示す。そうすることによって、十分な情報に基づきながら住民はどの選択肢がもっとも優れているのかを判断することができる。

また、コメントだけでなく、住民が代替案を提出する機会も保障する。計画策定手続に参加する住民に対しては専門的な知識を提供する²¹。

市民参加を条例で定めても、行政が、市民参加は不要な案件と判断した場合には、市民参加が限定されてしまう可能性がある。石狩市や宗像市の条例にあるように、条例に、対象としない事業と市長が判断した場合にはその理由もあわせて公表したり、行政機関を評価する第三者機関を設置することで、そのようなことは回避できるであろう。

なお、地方税の賦課徴収、分担金・使用料・手数料の徴収についての直接請求権が除外されているのは、「直接請求を認めることとなると、負担が軽くなることのみをもつて何人にも一応の賛成が得られやすいので、その結果が当該団体の財政上にいかなる影響を及ぼすかについては、一般住民としては詳細に知悉しえないため、経験上、容易に請求が成立し、ために普通地方公共団体の財政的基礎を揺がすに至る好ましくない事態を惹起しがちとなり、特にそれが政治的意図に基づいて行われるような場合、甚だ不都合な結果となる懸念もある」ことが理由とされている²²。

¹⁹橋本・前掲 134 - 135 頁参照。

²⁰藤田前掲・150 頁参照。

²¹兼子仁=椎名慎太郎編著『行政手続条例制定の手引』（学陽書房・1995）112 頁以下参照。

²²松本英昭『新版 逐条地方自治法（第3次改訂版）』（学陽書房・2005）121 頁参照。

しかしながら、本当に住民（市民）や国民は、議員や行政担当者と比較して、税制についてきちんとした判断をする能力を有していないのだろうか。

新しい試みとして、神奈川県では、「参加型税制」という概念をつくり、税制にも住民（市民）参加を認めようとしている。これは新しい住民参加の形と思われるが、このことがもつ意味を、今後検証していく必要があるだろう。

2．里地里山の保全に関する制度

近年、里地里山の荒廃が進んで来ているが、その一方で、最近になってその価値が再評価されている。というのは、里地里山は国土の約40%を占めており、日本の代表的生態系であること、里地里山は生物多様性に富み在来種の宝庫であること、里地里山の利用停滞によりありふれた種であったカエル、メダカ、ゲンゴロウ、オミナエシ、フジバカマ、キキョウなどが絶滅危惧種になっていること、里地里山は日本人にとって原生自然よりも安らぎを感じる空間であることなどのためである²³。このように、里地里山は、日本の原風景である農村環境の根幹に位置しており、その荒廃は日本の自然、文化、社会の喪失を意味する。

(1) 関連する国際条約等

里地里山保全は日本だけでなく世界的な課題であり、また、世界的な視野で対応すべき事柄である。里地里山のような二次自然の保全は、以下に示すように、主要な国際条約においても触れられるようになってきている。

第1に、生物多様性の観点では、1992年にブラジルのリオデジャネイロで開かれた地球サミットにおいて、生物多様性条約（1992年）が採択され、1993年12月29日に発効した。その第2条においては、生物多様性とは「すべての生物（陸上生態系、海洋その他の水界生態系、これらが複合した生態系その他生息または生育の場のいかなるものも）の間の変異性をいうものとし、種内の多様性、種間の多様性および生態系の多様性を含む」と定義されている。このように、生物多様性条約は、人間中心の狭い価値評価を離れて、広くかつ長期的な視野に立って、できる限り多くの種類と変異性に富んだ遺伝子を残そうとしている。したがって、二次自然のように絶滅のおそれや貴重性のない生態系に対して、生物多様性条約は保全対象を拡大している。

第2に、湿地保全の観点からは、里地里山は池や川などの湿地を伴うことが多いため、ラムサール条約が関係する。ラムサール条約は、湿地の生産力とその社会経済的価値を認識しており、湿地を人間から隔離して保護するのではなく、湿地と人間との共存を目指している。このように、ラムサール条約は、二次自然としての身近な湿地の保全に重点を置いている。

締約国は、登録湿地について、その保全と賢明な利用を促進しなければならない。「湿地

²³里地里山保全に関しては、関東弁護士会連合会『里山保全の法制度・政策』創森社(2005年)；武内和彦・鷲谷いづみ・恒川篤史『里山の環境学』東京大学出版会(2001年)を参照。

の賢明な利用とは、持続可能な開発の趣旨に添って、生態系アプローチの実施を通じて達成される、「湿地の生態学的特徴の維持」であり、「生態学的特徴とは、ある時点において湿地を特徴づける生態系の構成要素、プロセス、恩恵・サービスの組み合わせ」であると定められた（2005年カンパラ会議、決議1附属書A）。

第3に、森林保全の観点からは、地球サミットにおいて採択されたアジェンダ 21 には森林減少対策が盛り込まれ、森林原則声明（すべての種類の森林の管理、保全および持続可能な開発に関する世界的合意のための法的拘束力のない権威ある原則声明）も採択された。そこにおいては、人工林、二次林の持続可能な管理が求められている。その後、2006年のUNFF（国際連合森林フォーラム：United Nations Forum on Forests）第6回会合において、森林保全のための行動綱領を策定することが合意された。

第4に、温暖化防止の観点では、気候変動枠組み条約の下の京都議定書においては、温室効果ガスの排出削減とともに、同ガスの吸収量の増大も求められている。森林はその吸収源として制度上認められているため、植林や持続可能な森林管理が求められている。

(2) 里地里山に関する日本の政策

第1に、レッドデータブックが関わっている。レッドデータブックとは、絶滅のおそれのある生物種をリストアップしたもので、最近では、生物多様性の観点からも、重視されている。なかでも、IUCNのレッドデータブックは世界的に信頼を得てきている。しかし、それでも、客観性に欠けるとの指摘が寄せられていた。それに応えて、科学的信頼性を向上させることを目指して1996年の改定は行われた。このような国際版レッドデータブックに続いて各国版が作成された。現在、日本では、自治体版のレッドデータブックが作成されている。それらには、二次自然に依存する動植物が多数含まれている。

第2に、自然環境保全ビジョンが採択されている。後述の環境基本計画の策定作業と並行して、環境庁自然保護局は21世紀を見据えた自然保全に関する基本方針を検討し、1995年に自然環境保全ビジョンとしてとりまとめた。その中においては、身近な自然や里地里山などの二次自然の重要性が指摘されている。

第3に、生物多様性国家戦略が策定されている。生物多様性条約の第6条(a)は、生物多様性に関する国家的な戦略、行動計画または実施計画を策定するよう求めている。この条文に基づき、日本政府は、1995年10月に国家戦略を定めた。その後見直し作業が進められ、2002年に新・生物多様性国家戦略が策定された。そこにおいても、里地里山などの二次自然の荒廃状況が指摘され、保全整備の必要性が指摘されている²⁴。

第4に、環境教育の役割が再認識されている。文部科学省は、総合学習、環境学習、生

²⁴ それは、生物多様性に対する第2の危機として述べられている。具体的には、自然に対する人為の働きかけが縮小撤退することによる影響であり、特に人口減少や生活・生産様式の変化が著しい中山間地域において顕著に生じており、今後この傾向は更に強まるものと予測されている。この第2の危機による現象としては、里地里山における人工的整備の拡大と二次的自然環境の管理不足や放置に伴い生息・生育状況が悪化した生物が、絶滅危惧種として数多く選定されていること、人口が減少している中山間地を中心に、シカ、サル、イノシシなど一部の大型・中型哺乳類の個体数あるいは分布域が著しく増加、拡大していること、その結果、深刻な農林業被害が発生し、厳しい条件下で営まれてきた農林業に大きな打撃を与えていることが指摘されている。

涯学習などの場を活用して、自然とのふれあい教育を奨励してきている。それに応えて、学校ピオトープ活動は多くの学校で取り入れられているが、中には、里地里山の保全再生活動に取り組む学校も見られる。

第5に、里地里山林の保全が始められている。環境省と林野庁による「地球環境保全と森林に関する懇談会」の報告書においては、地球的な観点から必要とされる重点施策の中に、里地里山林の保全整備が定められている。

(3) 里地里山に関する日本の法制度

近年採択されてきている法制度においては、里山や里地の保安全管理に対する規定が定められるようになっている。

(a) 環境に関する一般法

環境基本法自体には里地里山に関する規定はないが、その第14条に基づく施策策定指針において、新たな施策目標として、森林、農地、水辺などにおける多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて体系的に保全されること、人と自然との豊かな触れ合いが保たれること、が定められている。さらに、第15条に基づく環境基本計画においても、二次的自然環境の維持、形成という表題の下に、より詳細に定められている（第3部第2章第1節6）。

また、環境保全活動・環境教育推進法は、環境保全活動および環境教育を支援・推進することを目的としている。それは、自発性、参加と協力、透明性および継続性、認識向上、公益や農林水産業との調整、住民福祉の向上、文化及び歴史への配慮などを基本理念としている。この法律も、里地里山の保全再生活動に活用することが可能である。

(b) 自然環境に関する法律

自然および野生生物の保護に関する法律としては、自然環境保全法、自然公園法、文化財保護法、鳥獣保護狩猟法、および、希少種保存法がある。しかし、これらにおいては、里地里山に代表される二次的な自然を保全することは考えられていない。

ただし、自然公園法については、2002年に、国および地方自治体の責務として、「自然公園における生物の多様性の確保を旨として、自然公園の風景の保護に関する施策を講ずること」を追加する改正が採択された。そのほか、過疎など社会経済条件の変化により、草原や里地里山などの国立・国定公園内の二次的な自然風景地の維持が難しくなっている状況に対応し、地方公共団体または公園管理団体が土地所有者に代わり自然の風景地の管理を行うことを推進するため、風景地保護協定制度が創設された。公園管理団体の指定を受ければ、NPO法人もこの協定の締結主体となることができる。他方、鳥獣保護法においても、急増した鳥獣による農林業被害に対応するとともに、鳥獣が急減した場合に対応するために、特定鳥獣保護管理計画制度を創設する改正が1999年に採択された。また、閣議決定された地方分権推進計画に基づいて、捕獲や有害駆除についての許可権限などを国から地方自治体に委譲する改正も採択された。これらは、里地里山に生息している鳥獣の保安全管理に関わりを有する。

次に、自然再生推進法は、失われた自然環境を、行政と市民との協同によって復元することを目的としている。協議会方式によって、参加型の自然再生事業が保証されているも

の、資金手当がされていないため、在来型の公共事業の枠を超えられないとの批判も行われている。地方自治体の協力と資金的裏付けがあれば、里地里山の再生事業にも活用することができる。

特定外来種規制法は、意図的または非意図的に移入された動植物が問題を生じさせていることに対処するために制定された。在来種が生存競争に負けて地域的に絶滅の危険にさらされることもあるし、食物連鎖や植生も変わる。特に、島嶼や孤立した生態系または生息域の限られている固有種には、大きな影響がある。そのような外来種のうち侵入性のものについては、事前の移動規制を行うとともに、駆除や封じ込めが必要になる。生物多様性条約の下に、侵入的外来種に関する指針原則が採択されている。里地里山環境においても、外来種による悪影響は見られるため、それらの駆除および制御とともに新たな移入の防止にあたって、この法律またはその内容に沿った各自治体の政策を活用する必要がある。

以上の他、都市緑地保全法、都市公園法、生産緑地法、古都保存法または大都市の緑地・樹木の保全に関する法律などは、都市において樹木や植物の保存に影響を与える行為を制限して健康で文化的な生活空間を確保することを目的としている。これらは、まさに、市街地の中またはそこに近接している二次的自然を保護し、植被率を高める役割を果たしている。

(c) 開発活動に関する法律

ところで、自然や生物多様性の保全が問題となるのは、以上のような法律の下の保護地区の指定を受けていない区域で行われる活動の場合が多い。そのような区域については、自然保全に関わる法律による行為規制は及んでいないために、開発活動に関わる法律が重要になってくる。また、これらの活動については、後述する環境影響評価法も関わりを有する。

里地里山に影響を及ぼすような開発に関連する法律には、以下のようなものがある。たとえば、開発活動について、秩序を設定し、その促進を図るとともに環境破壊の防止を目的とするものとして、国土総合開発法、水資源開発促進法、都市計画法、国土利用計画法、土地収容法、リゾート法などがある。河川や湖沼のように国が管理する水域の保全と利用に関する法律として、河川法、海岸法、港湾法、公有水面埋め立て法、瀬戸内環境保全特別措置法などがある。汚染防止のための規制を行うものとして、水質汚濁防止法、湖沼水質保全特別措置法、海洋汚染防止法、下水道法、廃棄物処理法、リサイクル法、大気汚染防止法などがある。生物資源の保全と利用に関するものとして、食料・農業・農村基本法、農地法、農薬取締法、農用地土壌汚染防止法、土地改良法、森林法、森林・林業基本法、森林保健機能増進特別措置法、漁業法、水産資源保護法などがある。そのほか、砂防法、地すべり等防止法なども、また、上水保全に関する法律も水源地や水源林の管理に関係している。

これらのうち、河川法、森林法、森林・林業基本法、食料・農業・農村基本法、土地改良法などは、近年の自然環境保全に関する認識の向上を受けて、最近になって改正されており、環境保全が法の目的規定に加えられたり、自然保全機能に評価が与えられたりしている。たとえば、1999年に農業基本法を全面改定して制定された食料・農業・農村基本法においては、農業活動がもたらす多面的機能(国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承など)が注目されている(3条)。これらの機能は、農林業

を通じて維持増進されてきたが、農村住民のみではなく、地域全体に利益をもたらしている。

他方、法律ではないが、森林法の下での保護林制度には重要な保護措置が定められている。保護林制度には、森林生態系保護地域、森林生物遺伝資源保存林、林木遺伝資源保存林、植物群落保護林、特定動物生息地保護林、特定地理等保護林および郷土の森がある。

(4) 地方自治体による里地里山の再生と保全

地方自治体の条例においては、里地里山の保全自体を扱うものが 2000 年以降増加傾向にある。2000 年には高知市が、2003 年には千葉県が里山保全条例を定めた。また、2003 年には三重県が自然環境保全条例を改正して、2004 年には石川県がふるさと条例の中で、里地里山保全を定めた。

それらは、ほぼ同様の枠組みと制度になっており、定められた目的や基準に基づいた調査、対象地区の指定案、権利者との調整、指定案の縦覧・意見受け付け、対象地区内での特定行為規制・届け出義務、保全協定の締結、基金の設立、保全活動団体の公募、当該団体およびその活動計画の認定、認定活動に対する基金からの財政支援などについて定めている。

たとえば、石川県の「ふるさと石川の環境を守り育てる条例」およびその下に 2005 年 3 月に定められた石川県環境総合計画においては、里山保全等に資する活動を行う法人その他の団体は、里山活動団体と位置づけられ、その活動を行おうとする土地の所有者およびその他の権利者との間で里山保全再生協定を締結し、それについて知事の認定を求めることができる。一方、県は、認定された里山保全再生協定に係る里山活動団体および土地所有者等に対し、里山保全に資する情報の提供、技術的な指導または助言その他の里山保全再生協定に係る活動を支援するために必要な措置を講じる。

環境総合計画の第 2 編第 3 章においては「自然と人との共生」のための施策として、地域の特性に応じた自然環境の保全、生物多様性の確保、野生鳥獣の保護管理、自然とのふれあいという 4 点が定められている。そのうち、地域の特性に応じた自然環境の保全にあたって、具体的には、自然公園等の適切な保護管理と里山等の保全・再生を行うとされている。ここで、里山等とは、人との関わりの中で形成または維持されてきた森林、農地または湿地を指している。

環境総合計画においては、里山保全再生協定の認定を 10 件、森林・里山保全活動を年間 100 回程度、森林・里山保全活動の指導者数を 300 人などという行動目標が定められている。また、里山保全活動に携わる団体への支援も定められており、活動支援交付金（100 m²あたり 3000 円）、協定候補地の調査、協定予定地の簡易実測、専門家や指導者の派遣、講習会の開催などが計画されている。

なお、以上の他にも、里地里山という名称は用いていないものの、緑地や緑の保全という名称を用いて里地里山に関わる条例もある。それらには、1999 年に定められた篠山市の緑豊かな里づくり条例、神戸市の人と自然との共生ゾーンの指定に関する条例、札幌市の緑の保全と創出に関する条例などが含まれる。また、後述するように、県土全域の統合的な保全管理を目的とする条例も定められてきており、そこには里地里山も含まれてい

る。

3. 参加に基づく統合的管理に向けて

(1) 広範な参加の確保

第1に、参加確保に当たっては、土地所有権、林木所有権、地役権、地上権、その他賃借権などに関わる権利者を基本に、丹沢大山自然再生事業の対象地域以外の関係者も含めて広範な参加を、各段階を通じて、法による制約がない限り最も高いレベルで確保することが望ましい。また、水源環境保全税の導入が決まったため、特に納税者の参加を保証する必要があり、水源環境保全税において設立が予定されている県民会議との連携を図ることが重要である。

その参加が効果的に機能するためには、すべての利害当事者間の信頼関係が不可欠であり、その醸成を図る必要がある。信頼関係の醸成には、相互努力、相互尊重、公開の意思疎通、地元社会のすべての部門による参加とともに、当事者の利害の公表、事業内容および目標の明示が前提となる。さらに、支援と指導の能力を備えた独立の仲介役としてのN G Oの存在、公開の会合、情報交換、センターの設置などは、信頼関係の一層の向上に役立つ。制度的には、適切な法的および政策的枠組みとともに、継続的な資金メカニズムが必要とされる。他方で、当事者の側においては、参加システムに対応できるように能力向上が不可欠であり、そのための行政支援も望まれる。

以上の要請を丹沢地域に照らしてみると、現状では、制度的には整えられている要素が多い。しかし、すべての当事者の参加、当事者の利害の公表、事業内容および目標の明示などは十分とは言えず、それらをどのように確保するかが検討課題である。

ただし、丹沢大山地域においては、森林所有者の確認が一部にとどまっているという問題がある。不在地主や相続関係の追跡確認が困難であり、これまでのところ、特に、森林所有者の参加がほとんど確保されていない。森林所有者の確認作業を進めてその参加を得る努力を尽くすとともに、権利者が不明な森林区域における整備活動を可能とするための方策についても検討しておく必要がある。

第2に、自然再生事業への参加については、国、県、市町村、企業、NPO、県民などの関与と参加が奨励される。特に、県は、2007年度からの新保全計画を策定し実行するにあたり、本基本構想に即して実行する責任がある。

そのほかの主体は、丹沢大山総合調査・実行委員会が解散した後に、自然再生法の下での自然再生事業の計画管理団体として設立を予定している「丹沢自然再生委員会(仮称)」に参画し、丹沢地域における自然再生全体構想の策定を受けて、それに即した自然再生事業の実施に参加することができる。本来は、自然再生法に基づいて、計画立案の主体となる協議会から始めることが望ましいが、これまでの経緯と積み重ねを考慮すると、この方式が望ましいと思われる。

この事業参加を通じて、地元の知恵と能力の活用が可能となる。その際、地元の知識と最善の科学的知見とのリンクを図ること、地元の利害当事者が現地モニタリングおよび管理プロセスの評価に関わること、生物学および社会科学的な専門知識等を活用した学際

的手法を採用することが重要である。このような情報管理およびモニタリングの実施の重要性に鑑みて、短期的には、自然環境保全センターが計画管理を担うことが適切であろう。

その事業参加に関しては、区域や事業の概略を提示して、それにふさわしい貢献が可能な事業計画を提案する団体を「丹沢再生活動団体（仮称）」として認定し、必要な範囲内の技術および資金提供を行う制度を条例により樹立することが望ましい。このような制度は、里地・里山に関するいくつかの地方自治体の条例ですでに定められており、それを拡充する形での制定は十分可能である。

ただし、将来的には、水源環境保全税の用途の拡大、関連基金の運営管理の改善、民間資金の受け入れ、広範な参加型管理に応えられるように、新たな形態の組織による総合的・統合的管理体制を構築することが必要となる。この点は、資金メカニズムに関する検討と密接に関連している。

(2) 統合的管理に向けて

丹沢の再生にあたっては、利用活動、法令、行政計画、所管省庁、各種権利などが重なり輻輳している。しかし、そこにおける対応は依然として分野別の縦割りになっていることが多く、重複と調整不足を招いており、様々な問題の要因となっている。このような状況の改善のためには、統合的管理が必要とされる。

統合的管理とは、物理的、社会的、経済的、環境的な条件と、法律、財政、行政の制度枠組みの下における、持続可能な自然資源の利用のための、広域的、継続的、先行対策型、適応型の資源管理プロセスである。ここで統合とは、垂直的統合、水平的統合、全体的統合、機能的統合、空間的統合、政策的統合、科学と管理の統合、計画策定の統合、そして時間的統合などを含む。それは、自然環境および農林水産業との関係では、以下のことを目的とすべきである。

生態的に持続可能な範囲内で利用すべき資源と、再生または機能回復を図るべき資源とを特定し、資源基盤の許容量を超えないように利用活動および関連行為の基準を定めること

自然の動態プロセスを前提にして、促進すべきプロセスと制限すべき行為を特定すること

脆弱な資源に対するリスクを軽減すること

農山村環境における生物多様性を維持すること

競合的活動よりも補完的活動を促進すること

社会が容認できるコストで、確実に、環境的、社会的、経済的な目標が達成されるようにすること

伝統的な利用と権利、また、自然の資源と機能の公平な利用を保障すること

各分野に起因する問題や分野間の紛争を回避または解決すること

以上のような統合的管理は、生態系アプローチ、予防原則、自然の広がり根ざした循環の回復などにおいても重視されている。

こうした統合的管理の実現に対する重大な障害要因としては、官僚機構に特有の事なかれ主義、変化に対する抵抗、民間の経済的利害関係からの抵抗、プロセス開始への政治的

意思の欠如、最小限の財源の不足、管理対象区域を確定する際の法的問題の複雑さ、関係する科学者と土地利用計画策定者との間の理解の欠如などが考えられるため、これらを取り除き、前進させるための方策も考慮しなければならない。

なお、すでに地方自治体レベルでは、県土全体を統合管理するための条例を制定しているところもある。たとえば、青森県ふるさとの森と川と海の保全及び創造に関する条例、秋田県ふるさとの森と川と海の保全及び創造に関する条例、岩手県ふるさとの森と川と海の保全及び創造に関する条例、ふるさと石川の環境を守り育てる条例、ふるさと宮城の水循環保全条例、ふるさと広島の景観の保全と創造に関する条例などがそうである。

これらの多くは、森林、河川、海岸等が農林水産業の生産活動および人の生活と結び付いて地域文化に密接に関与していることを前提として、森林では地域の特性に応じた多様な植生を確保し、河川では豊富で清らかな水流を保ち、海岸では美しい砂浜や魚介類が生息する磯を維持し、これらと人との豊かな触れ合いを促進するなど、森林、河川、海岸等における多様な自然環境を人の活動と調和を図りながら体系的に保全するとともに、健全な生態系および良好な景観を維持し、および回復し、県民と自然とが共生できる環境を作り出すことを目的としている。

ただし、水系および水循環からの観点に立つとともに枠組規定のレベルにとどまっているものが多いため、大気、人や動物または物の移動などによる影響とつながりにも視野を広げること、事業と予算面での統合がさらに必要とされる。

(3) 環境影響評価制度

統合的管理の基盤にもなっている生物多様性という概念は、保護しなければならない前に、また、絶滅のおそれや貴重性がなくても、一般的に、開発活動のあり方を規定する必要性を示している。開発活動の持続可能性は生物多様性を損なわないことを条件としなければならない。そのためには、基礎調査およびモニタリングとともに、事業および計画に関する環境影響評価が必要である。

実際、生物多様性条約の第10条(a)は、国家的な意思決定に生物資源の保全と持続可能な利用に関する考慮を組み入れることを求めている。第14条1項(a)は、生物多様性に悪影響を及ぼすおそれのある事業について環境影響評価を行うこと、また、同項(b)は、同様のおそれのある計画や政策について環境配慮のための措置をとることを求めている。その他の関連条約においても、環境影響評価は定められている²⁵。

²⁵ たとえば、ラムサール条約の第3条は、登録されている湿地の保全と賢明な利用の確保、また、それらの生態学的な特徴の変化の防止を義務づけている。第4条は、登録されていない湿地についても保護区などを設けて保護し、その保護区を管理し監視することを義務づけている。世界遺産条約の第5条は、登録されているか否かにかかわらず文化遺産および自然遺産の保全管理を総合計画に組み入れること、それらを脅かす危険に対処すること、立法・行政・財政上の措置をとることなどを求めている。そのため、特に自然遺産について、定義や登録基準との比較、持続可能な利用の確保、また、生態学的・生物学的な特性の評価と管理が必要とされる。したがって、これらの条約においては、登録されていない湿地や遺産についても当該条約に基づく環境影響評価が必要とされる。次に、ワシントン条約の第3～5条は、種の存続を脅かさないこと、輸送が適切なこと、適切な飼育設備があることなどを国際取引の条件としている。なお、第4条3項は特定種と関連する生態系の健全性についても評価する必要を定めている。また、ボン条約の

日本では1997年6月に環境影響評価法が制定され、1999年6月に発効したが、生物多様性および社会文化面の評価はまだ不十分であり、行政計画および法令に対する評価は対象とされていない。丹沢大山再生にあたっては、特に、自然保全関連の法令と農林業関連およびその他の開発関連の法令との連携および調整が必要であり、それらの下の事業および計画に対する事前評価を制度化する必要がある。

効果的な環境影響評価制度のためには、その評価手続きは、早く（立案の最も初期の段階に開始し）広く（広い範囲の人々の参加により）深く（深く掘り下げて）平易に（専門家以外にもわかりやすく）包括的に（自然科学的な分析と評価だけでなく、社会的および文化的な評価も）検討するという原則に基づかなければならず、以下の各要素を満たすことが必要である。

情報公開

法律により公開が禁止されていない限りにおいて公開されなければならない。その時期は、計画立案の初期からでなければならない。行政側が定期的な情報提供を行うことと、特定案件に関して公衆（外国人を含む）が関連情報および追加情報を求めることが含まれる。なお、行政機関は、自身が保有していない情報については、やはり、法が禁止していない範囲において関係企業などから情報を入手し公衆に提供しなければならない。

公開の対象には、環境影響評価書、公聴会記録、公聴会報告書、最終評価書なども含まれる。また、評価過程を公表することも重要である。

評価時期

計画立案の初期の時期から、段階毎に行われなければならない。計画実施の場合は、実施中および終了後の評価も欠かせない。

公衆参加

計画の立案から実施後までの全体にわたって、情報要求、協議、意見・論評提出、公開審問、監視などによる公衆参加が確保されなければならない。参加の主体および適格性は、できる限り広く認められなければならない。

評価項目

区域の変化、環境汚染、廃棄物処理に関する問題、生態系に対する影響、動物・植物の種に対する影響、長期的な影響、供給不足・乱獲状態・利用過剰となっている自然資源に対する需要増大、環境の有益な利用範囲・度合の減少、環境に影響を及ぼすような今後の別の開発を刺激する可能性、地元共同体に対する影響、地元住民の生活条件・生活の質・環境の利用に対する影響、地元住民の伝統文化・民俗・慣習に対する影響、芸術・人類学・考古学・建築学・歴史学・科学または社会的に意義を有する区域または構築物に対する影響、景観・レクリエーション・科学の各側面の価値の減少、社会的弱者に対する影響、計画による利益と不利益の帰属集団が分離していないか、公衆による反対および訴えに対して機会が与えられていたかなどについて評価が行われるべきである。特に、これらのうち、

第5条5項は、補足協定に関わる項目、判断し評価すべき事柄などを定めている。国際熱帯木材協定の第1条は、持続可能な森林管理の確保、木材以外の森林価値の評価、森林に依存する地元社会への配慮などを定めている。温寒帯林の持続可能な管理のために採択された基準と指標も、環境影響評価を求めている。国連海洋法条約は、第204条から第206条において、各国にその管轄下の海洋環境について影響評価を行い、その結果を公表することを義務づけているため、生態学的な評価とモニタリングが不可欠である。

後半に列挙されている社会的な評価項目が重視されなければならない。

評価書の記載内容

計画の実施は未定であること、計画の目的、計画の説明、計画の必要性の分析、計画中止の場合の問題点、代替案の検討、影響評価のためのデータ、計画および各代替案による影響を受ける環境の説明、計画および各代替案によるあらゆる影響の説明、その計画を選択した理由、環境対策の説明および評価、依拠した情報などの出所の明記、評価書作成の間の協議の概要などが分かりやすく記載されていなければならない。

法的保証

上記の評価、判断または手続きに関して、不服申し立ておよび裁判所への提訴などが保証されなければならない。そのためにも、環境影響評価制度は、法律により制定される必要がある。

(4) 必要な制度的保証

以上の検討より、丹沢の自然再生にあたって広範な参加型統合的管理を実現するためには、条例等により次のような制度的保証を図ることが必要とされる。

森林所有者の参加を確保するための可能なすべての措置をとっても判明しない所有者に代行して自然保全措置がとれるようにすること

丹沢の再生に貢献する団体を、再生活動団体として認定し、支援すること

NGOなどに対して参加に関する能力構築を支援すること

自然再生事業全体を統合的に調整管理する機関（自然再生委員会）を設置すること

水源税の下に設置される県民会議と統合的に調整管理する機関（自然再生委員会）との連携を図ること

関連する諸法令の下の事業の連携および調整を図るために、自然環境とともに文化的社会的環境に関する事前評価および事後監視の手続きを確立すること

関連するさまざまな行政計画や施策および個別事業の重複や齟齬を防止するために、戦略アセス手続きに関する条例を制定すること

統合的観点からの統合的条例（山・森・川・里・海に関する条例、県土ふるさと条例など）を制定すること、

見直しフィードバックを確保するために、第三者評価およびその評価結果を反映させる手続きを導入すること

行政および議会の不作為を自然の弁護人として指摘できるように、丹沢の保全管理に関わる団体に対して団体訴権を与える制度を条例で定めること

資料編

1. EU の農業環境政策と環境支払い制度

(1) はじめに¹

農地および森林の持つ「多面的機能」の保全と発揮が政策課題として注目されている。EU は農業・森林環境政策の先駆者である。EU は共通農業政策 (Common Agricultural Policy: CAP) 内に、幾つかの農業環境政策が準備されている。また、農業環境政策における一つの財政措置として、「環境支払い」制度がある。以下では、農業環境政策および EU の環境支払いに注目する。

CAP に関する支出は EU 財政予算の約 4 割を占め、最大である。CAP の費用負担メカニズムは必ずしも受益者負担型ではない。EU (およびその参加国) が農業に対して環境を含めた独自の価値評価を行い、共同的に負担している実態がある²。

これらの点を踏まえ、本報告書で議論する内容は以下の通りである。まず、CAP の歴史的変遷と農業環境政策の位置づけを述べる。次に、現行の環境支払いの制度枠組みを整理する。

(2) 農業環境政策

農業環境政策とは、農業政策の枠の中で「環境への配慮 (農薬や化学肥料による環境への負荷を減らし、機械化により失われた景観や生態系をよみがえらせること)」を取り込んだ施策を総称したものを指す (市田[2004]を参照)。

この後詳しく見るように、CAP の現行制度では、直接支払いを行う際は「デカップリング³」を原則とし、EU が推進している「適切な農業 (農地) 活動 (Good Agricultural (farming) Practice :GAP(GFP))」の実施に基づく「クロス・コンプライアンス (GAP の遵守 (compliance) と引き換え (cross) に助成を受けるメカニズム)」が前提となる⁴。一般的にヨーロッパの農業環境政策と言った場合、(環境) 直接支払いのみを想像しがちである。しかし、その理解は不正確である (図 1 を参照されたい)。EU は域内農業を環境的に健全かつ安全な状態へと引き上げようとしていることは明らかである。そのため、様々な農業環境政策が導入されている。規則 1257/1999 によれば、5 つの目的 (後述) のもと、GAP

¹ 以下では、EEC, EC 時代を含め EU と表記する。また、共通通貨であるユーロとその前身であるエキュはそれぞれ表記するが、同じ意味で用いる。なお、2006 年 2 月現在、1 ユーロは約 140 円である。

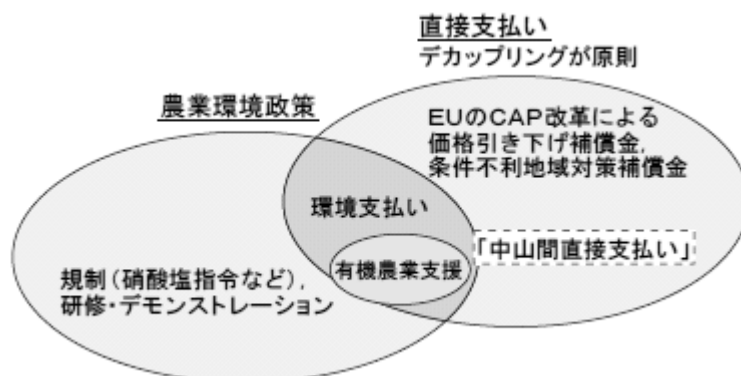
² CAP を中心に EU 財政および拡大 EU の「結束」に関する政治経済的側面に関する研究としては、豊[2002, 2005]。

³ デカップリングとは、現行政策の歪曲効果を取り除き、貿易に対する中立性を確保するために、生産・消費・貿易に対する農民支持政策の影響を漸進的に「断ち切る (decoupled)」ことである。価格支持から所得支持への転換を表現する概念としてよく用いられる (矢口[1997]、119 頁を参照)。

⁴ CAP2003 年改革によって助成措置に GAP が義務として規定された。このことから、より一層 EU がヨーロッパ農業全体を環境保全型にシフトさせようとする意図がうかがえる。その一方、過度の農業保護および補助金のばら撒きという批判も根強い。直接支払いの運用上の問題点については、本稿ではこれ以上言及しない。この点に関するドイツの事例については市田[2005a]を参照されたい。

以上の環境保全的農業の水準（有機農業）を達成するための助成（支払い）が厳密な意味での環境支払いである⁵。

図1 農業環境政策、直接支払い、環境支払いの関係



出所：蔦谷[2005]、市田[2005b]

一般的に、EUの農業環境政策は、次の三つに大別して位置づけられる。

環境規制（硝酸塩指令など）

農業者の意識喚起のための研修・モデル事業を含む

直接支払いのためのクロス・コンプライアンス

条件不利地域（Less Favored Area :LFA）対策補償金など各種助成⁶

2003年改革から、支払いの要件としてGAPの基準（code）が統一され、義務付けられる。

環境支払い（GAPの水準を越える営農手法を支援するのが、農業環境措置（Agri-environmental measures）いわゆる環境支払いである。環境支払いは、「環境への配慮をCAPに統合するという経営方針において、農業者が一定の水準を越える環境サービスを提供することを社会が望むのであれば、この環境サービスは農業環境措置を通じて買い取られなければならない（石井[2005]、12頁）」という考え方に基礎を置く）

環境保全的な農業を誘導する助成

規則1257/1999第22条に定められた目的

1. 環境・景観・自然資源・土壌・遺伝的多様性の保護や向上と両立するような農地の利用方法
2. 環境に好ましい粗放的な農法及び集約度の低い牧草経営システム
3. 高度な自然的価値を持ちながら、その存在が脅かされている農業環境の保全
4. 農地の景観及び歴史的特徴の維持

⁵ 単なる慣行的な適正農業規範（GAP）の水準を越える営農行為の実施について5年間約束する農業者を助成し（同規則第23条） 約束した行為によって被る所得の減少や、追加的な費用、および 金銭的な誘引措置の必要性、に応じて助成額を算定する（同第24条）（石井[2005]、14頁）

⁶ LFA補助金に関しては、（参考1-1）参照。

5. 環境保全的農法の利用

EUの予算制度と現行の農業環境政策の枠組み、環境支払いの詳細に関しては後述する。以下ではまず、CAP（と農業環境政策）の変遷を概観する。

（3）CAPの変遷と三つの改革

CAPの歴史は1960年代の食料増産に始まる。CAPは、食料安全保障の観点から成立したといえる。CAPの目的はローマ条約第39条に以下のように規定されている。(a)技術進歩の促進ならびに農業生産の合理的発展、および生産要素、特に労働力の最適利用によって農業生産性を向上させること、(b)農業者の所得を増大させることにより、農業人口に対して公正な生活水準を確保すること、(c)市場を安定させること、(d)農産物供給の安定を確保すること、(e)消費者に適正な価格での供給を保証すること、である。この目的を達成するためにCAPは、市場の統一、域内優先、財政の連帯責任（共通財政）を三つの原則として運営され、現在も継続している（磯野[2001]）。

そして1970年代以降、食料の増産が食料の過剰を生み、貿易摩擦と環境汚染の原因となった。その後1993年以降価格支持を削減し、様々な農業（および環境）に関わる財政措置として直接支払い（価格補償支払い、環境支払い、LFA補償金）をCAPの枠内に導入・充実していった。

CAPにおける農業環境政策の枠組みが現行の制度（規則1782/2003）に至るまで、三回の大きな改革（1992年改革（マクシャリー改革）、1999年改革（アジェンダ2000）、2003年CAP改革）が存在した。CAPの歴史および農業環境政策の変遷を理解する場合、これらの改革が極めて重要である。よってこれら三つの改革について簡単に説明する（表1にヨーロッパにおける農業環境政策および関連政策の変遷をまとめてある）。

表1 ヨーロッパにおける農業環境政策および関連政策年表⁷（筆者作成）

農業環境政策の展開	直接的に農業に影響を及ぼす（共通）環境政策の展開
	1973年：第1次環境行動計画（「計画」は以下採択日）
1975年：指令268/75 LFA地域	
	1977年：第2次環境行動計画
	1979年：指令409/79 鳥類保護指令
	1980年：指令778/80 飲料水指令 指令68/80 地下水保護
	1983年：第3次環境行動計画
1985年：規則797/85（農業構造の効率に関する規則）本規則19条で「環境面で慎重を有する地域（Environmentally Sensitive areas：ESA）」における農業者に対する特別な助成（環境支払い）が認められる。	1987年：単一欧州議定書 ：第4次環境行動計画
1987年：規制1760/87 ESAスキームに対する共同出資(co-financing)	
1990年：規制866/90 有機農家への援助	
1991年：規制2092/91 有機農産物のラベリングとマーケティング	1991年：指令676/91 硝酸塩指令
1992年：規制2078/92（マクシャリー改革）農業環境スキーム（Agri-Environmental Schemes：AES）の形成	1992年：指令43/92 生息地指令 ：第5次環境行動計画
1996年：規制746/96 - 農業環境規制の実施に関する指令	
1999年：CAP99年改革（アジェンダ2000）農業環境政策の強化と安全性への対応	
	2001年：第6次環境行動計画
2003年：CAP2003年改革 クロス・コンプライアンスの義務化	

⁷各国レベルでの取り組みが共通の政策になった事例もある。例えばフランスの、1972年から条件不利地域への奨励金制度（その後、「条件不利地域の補償金に関する指令（268/75）」によって再編）や、イギリスの硝酸塩監視地域事業（その後、「硝酸塩指令（676/91）」として再編）である。石井[2005]を参照。

(4) 1992年CAP改革(マクシャリー改革)⁸

1992年改革では、ガット・ウルグアイラウンドと農業に起因する環境問題の深刻化を背景として、以下のような改革がなされた(実施は1993年から)。

価格支持から国内価格の引き下げを補填する直接支払い(価格補償支払い)への転換
価格引下げの影響が大きい農家には直接所得保障を実施した
環境保護・保全政策の導入
環境保護・田園地帯の維持に効果のある農法を導入した農家に対する助成
耕作放棄地の維持/管理の助成(一年に250エキュ/ヘクタール)
財政負担:低開発地域(目標1)ではEUが75%、その他地域では50%
早期退職者への助成措置、若年農業者に対する助成

1992年改革で、規則2078/92(「田園地域の環境保護と維持を実施するために適した農業生産方法に関する理事会規則」)が制定された⁹。この規則の目的は「環境を保全し農耕景観を維持するように計画された農業生産方法」を採用する農業者に対してEUおよび加盟国政府が金銭面での助成(環境支払い)を行うことであった。

市田によれば、環境支払いとは、「環境に負荷を与えない農法¹⁰」を選んだ農業者に対して、その所得損失分、すなわち慣行農法を選んだ場合との収益差を外部経済効果とみなして支払われる(市田[2003]、72頁参照)¹¹。規則2078/92により、既存の農業環境政策の枠組み(表1にある75年規則(LFA)および85年規則(ESA))を継承し、発展させていく方向が示された。そして、AES(農表環境政策および環境支払い)は充実し、加盟国全域で実施されることになった¹²。規則2078/92に基づく環境支払いの実績は、EU全体では総農用地面積の2割、総経営数の7分の1であった。

(5) CAP1999年改革(アジェンダ2000)

1999年改革の背景としては、価格補償支払いがWTO協定上「青」の政策(生産刺激的な補助金)と位置づけられるという問題に加え、東方拡大の問題を睨みCAP財政の肥大化が懸念されていた。これらを理由として、2000年から2006年までのCAP政策・予算の中間レビューが行われ、「アジェンダ2000」が採択された。

⁸改革の変遷に関する記述は、磯野[2001]、市田[2004,2005a,b]および蔦谷[2005]を参照した。

⁹規則2078/92をEUの各国がどのように受容・展開したかに関しては、Buller et al[2000]が詳しい。

¹⁰助成対象となる行為として、農業・化学肥料の削減、集約的生産から粗放的生産への転換、単位面積当たりの家畜飼育密度の低減などが挙げられる。

¹¹農業の持つ外部性(農業の多面的機能)については、OECD[2004]が詳しい。また、直接支払いと外部性の関係を経済学的に整理した文献として、合田編[2001](特に第1,2章)がある。

¹²規則のより詳しい内容については磯野[2001]、223-224頁。なお、EUのフレームワークとは独立に農業環境政策を展開した国々(ドイツ・フィンランド・オランダ・オーストリア・スペイン・イギリス)と規則797/85第19条の適用以降、EU規則を適用しつつ展開(フランス・デンマーク・アイルランド・イタリア)がある(石井[2005])。

「アジェンダ 2000」の内容は「農業は、多面的機能を持ち、持続的で、競争力あるヨーロッパ中に広がりをもつ、特別な問題をもつ地域をも包含し、田園農村地域を維持しうるものであり、自然を保護・保全し農村生活の活力に貢献し、そして消費者の食料の安全と品質保持への関心に応える、環境保護と動物福祉の保護を行う」ことの保証である（磯野[2001]）。

1999 年改革は、92 年改革の方向性を踏襲しながら、価格政策の改革と農業の多面的機能に政策の重点をシフトした。1999 年改革では、農業環境措置を含む 3 分野（上述）と、条件不利地域対策、近代化助成、青年農業者助成、職業訓練、林業振興、加工・販売促進対策、特定地域振興（目標 5b と呼ばれる）を農村振興政策として包括した規則 1257/99（規則 1783/2003 により改正）に統合した¹³。

農業のヨーロッパ・モデルの維持に重点を置き、農村共同体の維持、環境条件の維持可能性（自然資源・遺産を保全し、田園地域の快適景観を維持）のための農業部門を対象とした農業環境政策が明確化されたといえる。なお、マクシャリー改革によって導入された直接支払いが大規模農家に渡り過ぎたことへの反省から、「モジュレーション（労働力、所得に応じた直接支払い制限）」とクロス・コンプライアンスによる直接支払い改革が行われた。ただ、この段階では直接支払いに環境要件を課すのは政策オプションであり、義務ではなかった。

（6）2003 年改革（規則 1782/2003）

WTO 農業交渉を背景に、2003 年 6 月に加盟国間合意がなされた（9 月に WTO 閣僚会議開催）¹⁴。改革のポイントとして、まず直接支払いの生産からの切り離し（デカップリング）が進んだこと（削減の変遷については図 2 参照）、また環境要件（GAP、クロス・コンプライアンス）の統一化が図られ、環境要件は政策オプションから加盟国ならびに農業者にとっての義務へと変化したこと、また、アジェンダ 2000 でも進められたモジュレーションの義務化も規定されたこと、が挙げられる。

これらの変化は、農村地域振興、環境、品質、動物福祉（CAP 第 2 の支柱 The second pillar of CAP）に対する予算拡充を意味している。また、モジュレーションと環境要件の義務化は、畑作経営と粗放型畜産経営の所得近郊をより環境保全的にする狙いがある（市田[2005b]参照）。

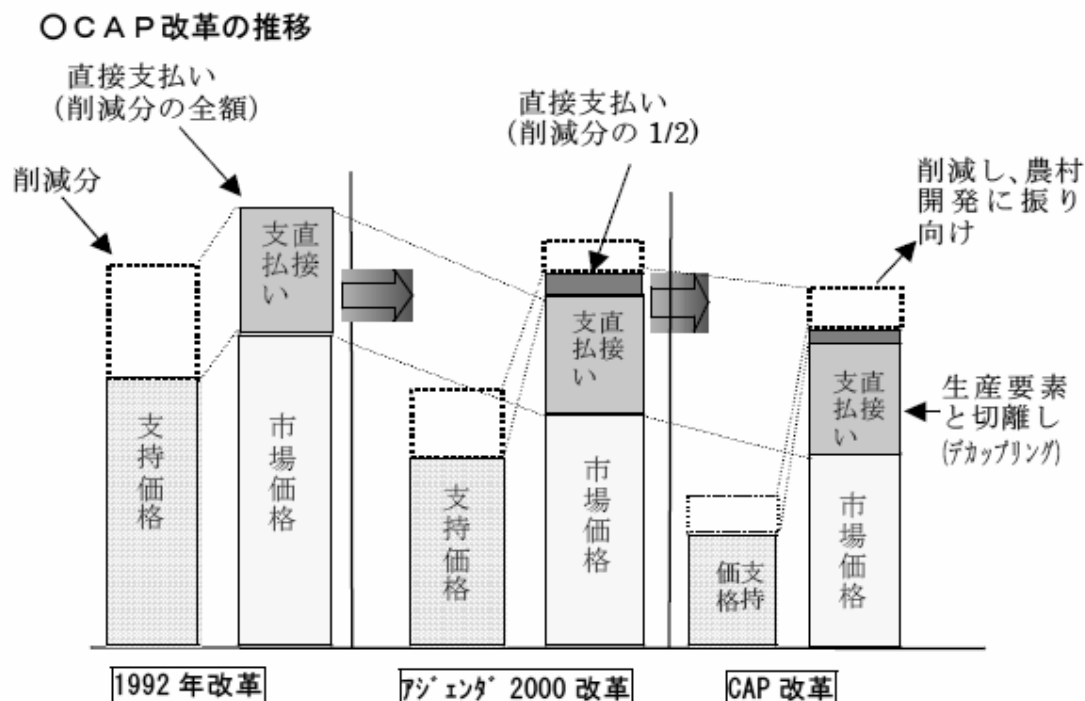
なお、CAP 第 1 の支柱 The first pillar of CAP とは、農村地域振興（rural development）を除いた分の農業支出（Agricultural expenditure）を意味する（家畜を対象とする「農業市場への介入 Intervention in agricultural markets」と作物を対象とする「直接支払い Direct Aids」を指す、価格・所得政策が中心）。2006 年度予算で見ると、CAP 第 1 の支柱の予算は約 430 億ユーロ（84.9%）である。その内訳は、「農業市場への介入」が 85 億ユーロ（16.7%）、「直接支払い」が 350 億ユーロ（68.2%）であった。また、第 2 の支柱

¹³ なお、2003 年の改革では、EU の負担割合を目標 1 地域（域内の後発地域）では 80%、その他の地域では 60% に引き上げた。

¹⁴ 2003 年改革では、WTO 規律との関係が強く意識された。なお、デカップリングの現状については、後述の表 1-3 を参照。

には約 78 億ユーロ（15.2%）の予算が計上されている¹⁵。

図2 CAP 改革の推移（出所：農林水産省 www.maff.go.jp/wto/cap_gaiyo.pdf）



(7) 2003 年改革後の農業環境政策と環境支払い制度

CAP における直接支払いおよび環境支払い制度とは、農林業を営む農家に対して所得補助を行うものである。当然支払いには幾つか条件が付随する。現在展開されている支払い制度は図1にある通りである。

農業者が市場政策の利益を得るために環境保全の要請を尊重しなければならないという原則がアジェンダ 2000 の改革に組み込まれ、加盟国は任意にクロス・コンプライアンスを導入することが可能となった。2003 年の CAP 改革ではクロス・コンプライアンスが義務化され、EU における GAP の統一が図られた(2005 年 1 月から実施:規則 1782/2003 および規則 796/2004)。まず、(一般)直接支払いのクロス・コンプライアンスについてみる(石井[2005]を参照)。クロス・コンプライアンスの実施について加盟国は以下の方法で行える。環境保全に関する約束に対して支援、環境法制に基づいた一般的な環境要件を設定、固有の環境基準を設定する。

次にクロス・コンプライアンスの義務についてみる。直接支払い制度は前提として、直接支払い申請の対象となるすべての農地に該当し、守らない場合は支払い中止制裁があり、各国レベルでの運用が必要とされる。規則は農業経営の基礎的要件 (EU 共通) と適切な農業・生態系状態の維持 (各国が規定) に分けられる。

¹⁵なお、総予算に占める農業予算の割合は約 42.3% (2006 年) である。(参考 1-3) を参照されたい。

表2 EU 共通の規則 (() 内は採択年。市田[2004b,2005]を参考に筆者作成)

環境 (2005 年から適用)	人間、動物、植物の健康 (2006 年から適用)	動物福祉 (2007 年から適用)
・ 鳥類保護 (1979)	・ 農薬販売に関する指令 (1991)	・ 子牛保護の最低基準を定める指令 (1991)
・ 地下水の危険物質汚染からの保護 (1979)	・ 畜産におけるホルモン使用禁止 (1996)	・ 豚保護指令 (1991)
・ 下水汚泥の農地利用に際しての土壌保全 (1986)	・ 食品法の原則・要件を定める議会・理事会規則 (2002)	・ 農業目的の動物保護に関する指令 (1998)
・ 硝酸塩汚染からの水質保護 (1991)	・ 伝染性海綿状脳症予防・検査・根絶のためのルールを定める議会・理事会規則 (2001)	
・ 自然生息地・野生動物相の保護 (1992)	・ 口蹄疫検査指令 (1985)	
・ 牛の同定・登録および牛肉の表示に関する議会・委員会規則 (2000)	・ 豚水泡病検査指令 (1992)	
・ 羊・山羊の表示と登録のシステム導入に関する理事会規則 (2003)	・ ブルータンク病検査・根絶のための特別措置を定める指令 (2000)	

加えて、詳細は各国が決定する GAEC(Good Agricultural and Environmental Condition) がある。GAEC の具体例としては、土壌浸食防止、土壌有機質維持、土壌構造維持、景観要素・生物生息域の保護が挙げられる。CAP2003 年改革のポイント(とドイツでの実施)を整理したのが表3である。

表3 2003 改革のポイントとドイツ(市田[2005a]、66 頁を参照し筆者作成)

	従来の規則	2003 年改革	ドイツの実施	影響
デカップリング	農業は特別の生産物の生産と結びついた支払いを得る(カップリング)	農業に対する支払いは今後、生産と結びつかない(デカップリング)。加盟国は、特定の生産物に関するカップリングを少なくとも部分的には保持することができる。また、デカップリングは 2005 年の代わりに遅くとも 2007 年に開始することもできる。	すべての生産物に関する直接支払いの全面的デカップリングは、可能な限り早い時期(2005 年 1 月 1 日)に実施に移される。例外は、その生産物特有の性質ゆえにタバコとポップにのみ該当する。	1. 経営上の決定に際しての農業者の自由度が増す。 2. 農業者に市場志向が強まる。 3. 過剰生産の動機がなくなる。 4. 農業支持が貿易歪曲でなくなる。連邦政府は、世界貿易交渉ラウンドの枠組みの中でより大きな裁量をもつ。
直接支払い	経営に対する直接支払いの額は、生産物もしくは飼養家畜の形態や量に依存する。	経営に対するデカップリング直接支払いの額は、今後、以下のように定められる。 過去の支払額に従う(標準モデル) もしくは経営面積に応じる(農用地 1ha 当たりの統一奨励金を伴う地域モデル) 両者の組み合わせは可能(組み合わせモデル)	ドイツでは 2005 年から、標準モデルと地域モデルの要素を含む組み合わせモデルが導入される。 2010 年から 2013 年までは、純粋な地域モデルへの移行が段階的に実施される。 2013 年以降は、地域統一的な ha 当たり奨励金受給権を伴う地域モデルが開始する。	1. 永久草地の優遇により、農業助成のバランスが全体的によくなる。 2. 粗放的、環境保全的な生産様式が利益を被る。 3. 地域モデルへの段階的な移行により、農業者が自らの経営を適応させるための十分な時間を持ちうる。 4. 農業助成に対する同意が農業内外で大きくなる。 5. 長期的には行政コストが減少する。
クロス・コンプライアンス	直接支払いは、現行の基準の遵守もしくは違反にかかわらず支払われる。	直接支払いのすべての支払いは、義務的な規定遵守と関連づけられる(クロス・コンプライアンス)。義務の内容は以下の通り 環境保護、食品および飼料の安全性、動物の健康、動物保護の分野から既存の 19 の EC 指令(表 2) 加盟国は農業および生態の適切な状態にある農地の保全のための新たな規制を定めなければならない。	いずれの加盟国も、直接支払いと既存の EU 規則または指令の遵守との結びつきに関しては国の裁量余地をもたない。検査システムは現在、加盟国とともに構築されている。適切な農業および生態の状態にある農地の保全のための規定の実施は、まもなく連邦内閣によって採択される「直接支払いの義務規則」に基づき行われる。	環境保護、食品及び飼料の安全性、動物の健康、動物の保護が向上する。量ではなく水準の高さに対して助成がなされる。

モジュレーション	加盟国は、農村地域開発促進のための措置(第2の支柱)に貢献すべく直接支払いを削減することができる(任意のモジュレーション)。ドイツでは2003年より、年率2%の生産関連の直接支払いの削減および1万ユーロの控除に関して、任意のモジュレーションが適用されている。	加盟国は2005年より、直接支払いを農村地域開発のために削減(義務的モジュレーション)することが義務づけられる(2005:3%,06:4%,07以降:5%)。農業者には5000ユーロの控除分がある。モジュレーション予算支出に関しては、第2の支柱の枠組内で新たな促進のチャンス、とりわけ食品の品質向上や地域のパートナーシップの支援のためのチャンスがある。	現行の法律(任意のモジュレーション)は2005年から新しい法律(義務的モジュレーション)に移行する。州はこれに伴い、2006年からの開発条約のなかで予算飼養について言及する	1.農村地域開発政策が強化される。 2.目的の定まった農業構造措置および農業環境措置のための財政が拡大する。
----------	---	--	--	---

(8) 環境支払いの現在

次に、環境支払いの現行制度についてみよう。規則1257/1999による環境支払いの目的については先述した。環境支払いの単価は、低減した所得額、取決めに起因する追加的経費、インセンティブを与える必要性、を基礎とする。次式により、毎年支払われる(蔦谷[2005])、

-
- + (収量(所得)損失を補うための追加費用)
 - 費用の節減分(農薬、化学肥料削減による)
 - + インセンティブ(所得損失分の20%未満)¹⁶
-

合計 環境支払いの単価

上の式による支払い単価に適格農地面積をかけて農家への支払額は算出される。適格農地は単なる面積は対象農地のうち環境・土壌保全等の要件を満たす面積となる(休耕農地可、野菜・果樹の作付け不可)。これらの環境支払いの要件は各国が策定・運用することになっている。また、面積当たりの上限額は以下のとおり。

- ・単年作物 600 ユーロ/ha
- ・特殊永年作物 900 ユーロ/ha
- ・その他農地利用 450 ユーロ/ha

¹⁶規則2078/92では、「受益者による実施の約束、所得の損失、インセンティブを与える必要性に基づいて支払われる」としか述べられていなかったが、規則746/96では、「インセンティブは、施策の効果的な実施上、より高い割合が不可欠とみなされる特別の取り決めの場合を除き、取り決めの結果として生じる失われた所得及び特別の追加的経費の20%を超えないものとする」と付言された(松田[2004])。

・希少家畜 200 ユーロ/LU (大家畜単位)

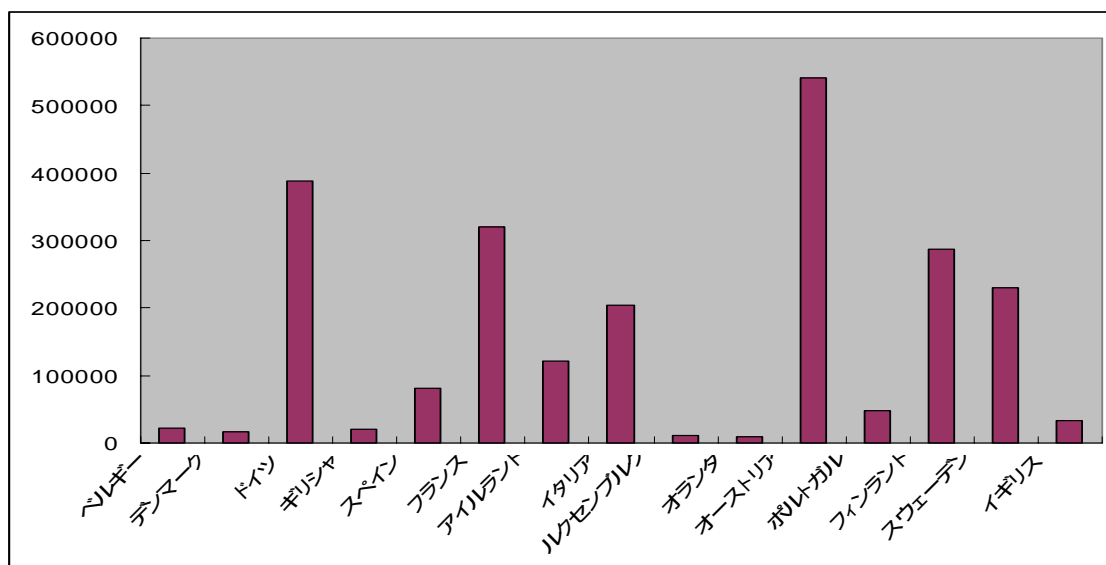
・1 経営あたり上限を 3000 ユーロ/年

なお、環境支払い (規則 1257/1999) の実績に関する最新の統計 (2002 年) をみると、以下の表のようになる。

表 4 農業環境措置の実績 (作物) と 各国における環境支払いの歳出 (2004 年)

加盟国	総数 有機農業	契約数	契約面積 ha	総支出 (千ユーロ)
ベルギー	総数	16974	129534	21565
	有機農業	191	5558	1332
デンマーク	総数	8588	204765	17235
	有機農業	2672	93790	7584
ドイツ	総数	154 732	3783382	388912
	有機農業	7047	385 287	68568
ギリシャ	総数	7060	85248	20920
	有機農業	3935	16418	6894
スペイン	総数	48623	1523439	80691
	有機農業	5089	93203	14 235
フランス	総数	128918	11706635	320015
	有機農業	11084	321450	53388
アイルランド	総数	24556	888700	121000
	有機農業	0	0	0
イタリア	総数	61639	969670	205117
	有機農業	10650	207461	59241
ルクセンブルグ	総数	2581	129740	10549
	有機農業	22	1474	260
オランダ	総数	5251	32313	9987
	有機農業	601	17980	2550
オーストリア	総数	575780	5429204	541358
	有機農業	21928	238394	68357
ポルトガル	総数	51988	304977	48481
	有機農業	555	24713	3569
フィンランド	総数	149892	4083081	287156
	有機農業	3991	127756	15531
スウェーデン	総数	101959	2487016	230553
	有機農業	19145	452 989	67935
イギリス	総数	5319	218824	32291
	有機農業	5	92	6
EU-15	総数	1343860	31976528	2 335830
	有機農業	86915	1986565	369450

図3 農業環境措置の実績（作物）と 各国における環境支払いの歳出（2004年）



(単位千ユーロ、2004年)

出所 “Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information 2004” (3.6.2.3 ファイル) を参考に筆者作成。 http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2004/table_en/index.htm

(参考1-1: LFA 補償金と環境支払いについて)

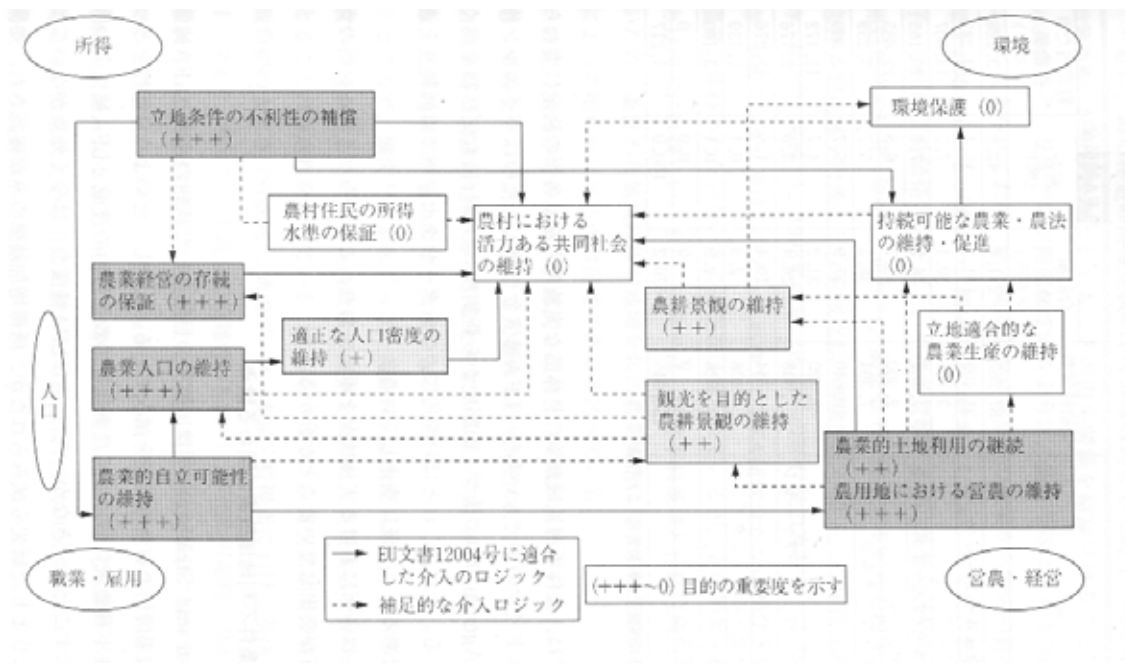
LFA 補償金

EU では 1975 年以降、条件不利地域 (Less Favoured Area: LFA) への政策として、LFA 補償金が導入されている。LFA 補償金は日本でも導入されている。

EU における LFA 補償金の意図は農業生産を維持し、それにより最低限の人口の維持と農耕景観の保全にあり、当該地域における農業の奨励と所得の増大を目的とした補償支払 (compensatory) が行われている。

LFA 補償金は指令 268/75 により制度化した。2000 年以降は、規則 1257/99 に基づく農村振興政策の枠組みの中で実施されている。具体的な支払方法は加盟国が作成した「農村振興計画」の中で規定されている。

図4 LFA 補償金の目的及び意義（出所：松田[2004]）



環境支払い（助成金）

- ・ その始まり（1985年の農業構造の効率改善に関する規則 797/85 第 19 条）
 「自然生態系の保護の要請に合致した農業生産手法の導入や継続に寄与し、農業者の適正な所得を確保することを目的として、加盟国が環境保全区域において特別な措置を講じることを認める」と定めたことに始まる。
- ・ 規則 746/96 では、助成供与の要件、実施約束の実行、行政規定、最終規定から成り、助成金額の決定方法や、他の施策（セット・アサイド、牛肉生産の粗放化、条件不利地域政策）と組み合わせた場合の状況を明確にしている。

(参考 1-2 : EU の予算制度)

1.概要

- ・ 欧州委員会等の EU 諸機関が執行する予算 (加盟国政府の執行する予算とは別)
- ・ 2005 年は 116,554 百万ユーロ (約 15 兆 1520 億円、日本一般会計予算 86 兆 8787 億円の約 17%)

2.歳入

(以下三つの財源,共同体国民総所得 GNI の 1.24%という上限が 1999 年に決定)

伝統的固有財源 : 関税、農業課徴金、砂糖課徴金

付加価値税 (加盟国の付加価値税課税ベースの約 1%)

各加盟国の分担金 (GNI 比に基づく) ... 分担率は、他の 2 つの財源からの歳入額および当該財政年度の歳出見通しに照らして、財政手続きの下で毎年定められる。

3.歳出

- ・ 予算案は欧州委員会の提案に基づき理事会が作成し、欧州議会の承認を得て決定される。
この際、義務的支出 (関連諸条約から必然的に生じる経費、共通農業政策等) については理事会が最終決定権を持ち、非義務的支出 (それ以外の経費であり、例えば構造基金等の地域政策 (構造政策) に関する支出) については欧州議会が最終決定権を持つ (義務的支出は全体の約 4 割、非義務的支出は約 6 割)。
- ・ 歳出の約 8 割は CAP 予算と構造政策予算が占めている。
(2005 年予算では CAP 予算が 42.6%、構造政策予算が 36.4%)

4.中期財政計画

隔年毎の予算とは別に、予算の項目別の上限を定めた中期財政計画があり、現在はアジェンダ 2000 (2000 年から 2006 年まで) に基づき運営されている。

アジェンダ 2000 では、EU の拡大を睨み、予算全体の効率化、特に農業分野と構造政策分野の一層の効率性の確保が大きな目標に据えられた。農業分野では CAP の改革を推進すること、肥大した構造政策の効率化を拡大後も維持することが目標とされ、拡大後もアジェンダ 2000 の上限を維持。

5.監査

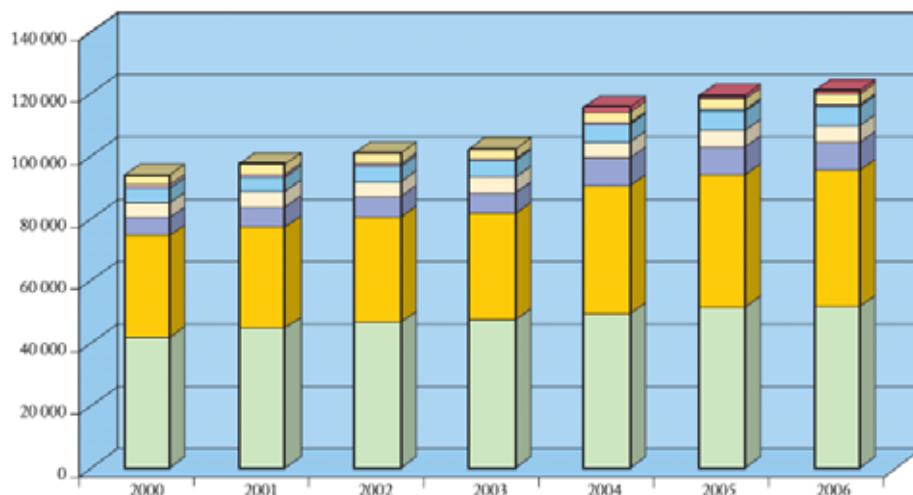
欧州委員会等の機関内の監査と会計検査院の外部独立監査による。

出所 : 外務省「EU の予算制度」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/yosan_seido.pdf

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/yosan.html> も参照)

(参考 1-3 : EU の歳出見通しと 2006 年の予算内訳)

2. FINANCIAL PERSPECTIVE AT 2006 PRICES



(in million EUR, at current prices)

APPROPRIATIONS FOR COMMITMENTS	Current prices						2006 prices
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICULTURE	41 738	44 530	46 587	47 378	49 305	51 439	52 618
Agricultural expenditure (excluding rural development)	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	44 598	44 847
Rural development and supporting measures	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 841	7 771
2. STRUCTURAL ACTIONS	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	42 441	44 617
Structural funds	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	37 247	38 523
Cohesion Fund	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 194	6 094
3. INTERNAL POLICIES	6 031	6 272	6 558	6 796	8 722	9 012	9 385
4. EXTERNAL ACTIONS	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 119	5 269
5. ADMINISTRATION ⁽¹⁾	4 638	4 776	5 012	5 211	5 983	6 185	6 528
6. RESERVES	906	916	676	434	442	446	458
Monetary reserve	500	500	250	0	0	0	0
Guarantee reserve	203	208	213	217	221	223	229
Emergency aid reserve	203	208	213	217	221	223	229
7. PREACCESSION AID	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 472	3 566
Agriculture	529	540	555	564			
Preaccession structural instrument	1 058	1 080	1 109	1 129			
PHARE (applicant countries)	1 587	1 620	1 664	1 693			
8. COMPENSATIONS					1 410	1 305	1 074
TOTAL APPROPRIATIONS FOR COMMITMENTS	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434	119 419	123 515
TOTAL APPROPRIATIONS FOR PAYMENTS	91 322	94 730	100 078	102 767	111 380	114 060	119 112
Ceiling, appropriations for payments as % of GNI (ESA 95)	1,07 %	1,07 %	1,09 %	1,11 %	1,11 %	1,08 %	1,08 %
Margin for unforeseen expenditure	0,17 %	0,17 %	0,15 %	0,13 %	0,13 %	0,16 %	0,16 %
Own resources ceiling	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

⁽¹⁾ The expenditure on pensions included under the ceiling for this heading is calculated net of staff contributions to the pension scheme, up to a maximum of EUR 1 100 million at 1999 prices for the period 2000 to 2006.

出所 : General budget of the European Union for the financial year 2006

(http://europa.eu.int/comm/budget/publications/budget_in_fig_en.htm)

下にあるアジェンダ 2000 で決定された予算と必ずしも同額ではない。

「アジェンダ 2000」による予算枠組み(2006 年まで)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	合計	シェア
1.農業	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660	297740	46.2
CAP	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290	267370	41.5
農業開発	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370	30370	4.7
2.構造政策	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170	213010	33
3.域内政策	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200	42350	6.6
4.対外政策	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610	32060	5
5.行政経費	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100	33660	5.2
6.予備費	900	900	650	400	400	400	400	4050	0.6
7.加盟前助成	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120	21840	3.4
合計額	91995	93385	93805	93005	91465	90795	90260	644710	100

単位：百万ユーロ・%

出所：「EUの農業政策」農林水産省国際政策課 HP

(http://www.maff.go.jp/kaigai/seisaku/f_seisaku_eu_1.htm)

参考文献

- 市田知子[2004]『EU 条件不利地域における農政展開 - ドイツを中心に』農文協。
- 市田知子[2005a]「2003 年 CAP 改革のドイツでの実施」『平成 16 年度欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』
- 市田知子[2005b]「2003 年共通農業政策改革と農業環境政策の方向 ドイツの事例から」農林水産政策研究所定例研究会(2005.12.8)。
- 石井圭一[2005]「EU における農業環境政策」食料・農業政策研究センター『平成 16 年度欧州における農業環境政策に関する委託事業報告書』
- 磯野喜美子[2001]「EU の農業 - 共通農業政策(CAP)改革の方向性」内田・清水編著『EU 経済論 - 拡大と変革の未来像』ミネルヴァ書房。
- 磯野喜美子[2004]「EU の農産物貿易 - 途上国への影響(1)」『社会科学』(同志社大学人文科学研究所) (73) 43-57 頁。
- 合田素行編[2001]『中山間地域等への直接支払いと環境保全』家の光出版。
- 是永東彦[2004]「2003 年 CAP 改革」『欧州・アフリカ地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』
- 薦谷栄一[2005]「EU 農業環境政策から見たわが国の課題」『農林金融』10 月号。
- 松田裕子[2004]『EU 農政の直接支払制度構造と機能』農林統計協会。
- 豊嘉哲[2002]「EU 財政と共通農業政策(CAP)改革--EU の東方拡大に関連して」『世界経済評論』(世界経済研究協会) 46(10) 55-63 頁。
- 豊嘉哲[2005]「EU の農村開発政策と結果(cohesion)」『山口経済学雑誌』(山口大学経済学会) 53(6) 127-153 頁。
- 矢口芳生[1997]「効率と環境の両立を迫る農業・農村戦略-EU」今村奈良臣他『WTO

体制下の食料農業戦略・米・欧・豪・中と日本』農文協、106-139 頁。
ブライアン・ガードナー（村田武他訳）[1998]『ヨーロッパの農業政策』筑波書房。
ローズマリー・フェネル（荏開津典生訳）[1998]『EU 共通農業政策の歴史と展望 - ヨーロッパ統合の礎石』食料農業政策研究センター。
食料・農業政策研究センター編[2001]『現代農業政策論 - ヨーロッパ・モデルの考察』食料農業政策研究センター。
OECD（荏林幹太郎訳）[2004]『農業の多面的機能 - 政策形成に向けて』家の光協会。
Lenschow, A. (ed)[2001]Environmental Policy Integration: Greening Sectoral Policies in Europe, Earthscan Publishing
(Ch,6.Integrating EU Environmental and Agricultural Policy).
Buller,H.Wilson,G.Holl,A.(eds)[2001]Agri-Environmental Policy in the European Union (Perspectives on Europe),Ashgate.

参考 web サイト

EU ホームページ http://europa.eu.int/index_en.htm

EU 農業ホームページ http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_en.htm

農林水産省ホームページ <http://www.maff.go.jp>

（担当：一橋大学経済学研究科博士課程・山川俊和）

2. EU 環境財政機構 (LIFE) について 財政措置の展開

(1) はじめに

日本では環境財政措置への関心がまだ十分でないことも関係し、EU の LIFE プログラムについて、ほとんど紹介されていない¹。本稿ではヨーロッパの環境財政措置の歴史と LIFE の制度 (予算制度) に関して言及する。また、参考として EU の共通自然保護政策である Natura2000 の概要と LIFE プログラムとの関係についても簡単に紹介する。

(2) ヨーロッパにおける環境財政措置の歴史² (LIFE 以前 - ACE および、MEDSPA と NORSPA、ACNAT)

1980 年代後半、チェルノブイリ原発事故などの大規模環境災害によって環境保護への注目が集まった。そして、オゾン層の破壊、地球温暖化などがヨーロッパにおける環境政策の立案とそのための制度構築の加速を促した。

これら 80 年代の取り組みに先んじて、70 年代からヨーロッパの環境政策は進められていた。例えば鳥類保護指令 (Birds Directive) (1979 年) の採用である³。鳥類保護指令は、野鳥保全のための特別保護地区を管理するための共同出資 (co-financing) を要求していた。

そもそもヨーロッパの環境問題は、越境的 (transboundary) 性格を帯びている。そのため、環境問題への対応も国家がそれぞれ単独で行うのではなく、ヨーロッパ共同体内での共通の政策枠組み (および共通の財政フレーム) を持って対応してきた歴史がある。以下、環境保護に関する財政措置の歴史について概観する。

ヨーロッパでの環境財政措置の展開を考える場合、まず ACE (Action Communautaire pour l'Environnement) プログラムが重要となる。ACE プログラムに関係して、環境保護のための財政措置を規定する 2 つの規則 (規則 1872/84 と規則 2242/87) が成立した。この成立により、環境のためのコミュニティを財政的に支援する機会が拡大した。

まず、規則 1872/84 (1984 年 7 月から 1987 年 6 月) である。この規則は、環境保護保全のためのコミュニティに対する財政的支援の対象を以下 3 つの領域のプロジェクトに定めた。

- ・新たなクリーン技術の開発 (Development of new clean technologies)
- ・自然環境の測定およびモニタリングのための新たな技術の開発 (Development of new techniques for measuring and monitoring the natural environment)
- ・コミュニティにとって特に重要性のある絶滅危惧種の生息地保護を援助すること (指令 79/409/によって定義される) (Help to protect habitats of endangered species of

¹ 管見の限り、LIFE について言及している文献は、ヨーロッパの生態系保全を検討した磯崎・羽山[2005]のみである。

² 以下の記述に関しては、"The LIFE Programme-a A brief history of EU environmental financing" (<http://europa.eu.int/comm/environment/life/life/historyoflife.htm>) を参照した。

³ なお、EU の環境、農業環境、自然保護政策の時系列的な整理については表 1-1 を参照されたい。

particular importance to the Community, as defined by Directive 79/409/EEC)

次に規則 2242/87 である(1991年7月まで)。この規則は ACE II と呼ばれる。ACE II の出資対象事業の範囲は、火災、(土壌)浸食、および砂漠化によって損なわれた土地の復元事業(汚染された土地の復元を含む)まで拡大された。

ACE プログラム(1984年-1991年)は、全部で 53 の自然保護と 55 のクリーン技術のプロジェクトに出資した。これらのプロジェクトの総費用は 9800 万エキュであった。費用負担の内訳をみると、欧州委員会は 4100 万エキュを提供し、総費用の 44.5 パーセントを負担した⁴。

ACE と共に機能していたのが MEDSPA と NORSPA である。これらは 2 つの具体的な地域で環境プロジェクトをサポートしている 2 つのプログラムであった⁵。MEDSPA (1986-1991) は 198 のプロジェクトに対し 3800 万エキュを出資した。

MEDSPA が出資するプロジェクトは、水資源、水質汚染の防止、生息地周辺の廃棄物処理、絶滅危惧種などをカバーし、プロジェクトに必要な資金の 25 パーセント以上を提供した。

NORSPA (1989 年から 1991 年まで) は北ヨーロッパ海上の周辺地域の環境問題に対応して設定された特別財政措置であり、38 のプロジェクトに 1600 万エキュを出資した。なお、NORSPA は国際協力と統合に重点を置き、海洋生物の保全とビオトープの統合管理を優先していた⁶。

1991 年に終了した ACE プログラムを受け、コミュニティの自然保護のために用いる資金を規定したのが、理事会規則 3907/91 である。この規則は ACNAT プログラムとして知られている。

ACNAT は、1992 年 5 月(生息地保全分野で EU が権限を拡張していた時)に新しく採用された生息地指令の実施をサポートするためにデザインされた。

ACNAT の意図は、鳥類(と生息場所)のための行動が、鳥類保護指令と同じ流れで資金援助を受け取り続けられるようにすること、さらに、資金が他の絶滅危惧種と生息地の保全で利用可能とすることであった。つまり、鳥類保護指令を補完し、資金利用の可能性を広げる意味を持っていた。ACNAT は、より網羅的な環境保護のための資金メカニズムとして生まれ変わるようになった。それが 4 億エキュの予算で成立した LIFE I (規則 1973/92)である。

⁴ さらに、異なる予算線が「絶滅の危機に瀕する種のための至急の行動(urgent actions for endangered species)」のために 1988 年以降利用可能にされた。この予算は規則によって支持されてはいなかったが、欧州議会によって欧州委員会の年間予算に含まれていた。この予算の下、合計 50 のプロジェクトに対し 300 万ユーロの資金提供が行われた。

⁵ MEDSPA(地中海)と NORSPA(北ヨーロッパの海上地域)。

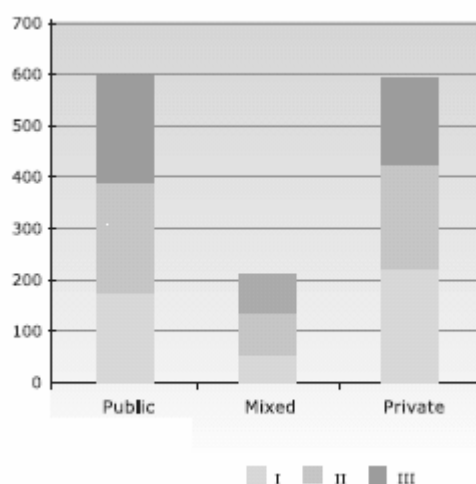
⁶ ビオトープとは、原語が野生生物の生息場所を示すドイツ語(BIOTOP)を指し、ある程度の景観的なまとまりをもち、野生生物が十分に生息可能な空間を意味している。主に池沼、湿地、草地、雑木林などが当てはまる。

(3) LIFE について

LIFE とは 1992 年に設置された環境政策を推進することを目的とした財政機関である。LIFE は時期を設定して予算を調達する。2006 年現在、LIFE プログラムは LIFE I、LIFE II を経て、LIFE III（2000-2004）の時期にあたる（2006 年まで延長中）。LIFE は出資対象ごとに環境(Environment)、自然(Nature)、第三国(Third country)というカテゴリーに分けられている。LIFE は、関係国から上述の三つのカテゴリーに属するプロジェクトを公募し、欧州委員会の審査によって採択されたものに出資する（同委員会はモニタリング機関として機能する）⁷。

プロジェクト申請・推進者は「受益者 (beneficiaries)」（または「事業推進者 (project promoter)）」呼ばれ、LIFE プログラムを実質的に担う役割を果たす。受益者 (beneficiaries) は、国あるいは地方公共団体 (public) あるいは民間企業や環境・自然保護団体などの NGO (private) である。両者が共同で行う場合もある (mixed)⁸。例えば、LIFE-環境の場合、1992 年から 2004 年の受益者 (beneficiaries) の割合は図 1 の通りである⁹。LIFE プログラムのシステムを図示すると図 2 のようになる。以下、LIFE の展開と予算制度についてみよう。

図 1 LIFE I から III までの受益者の割合



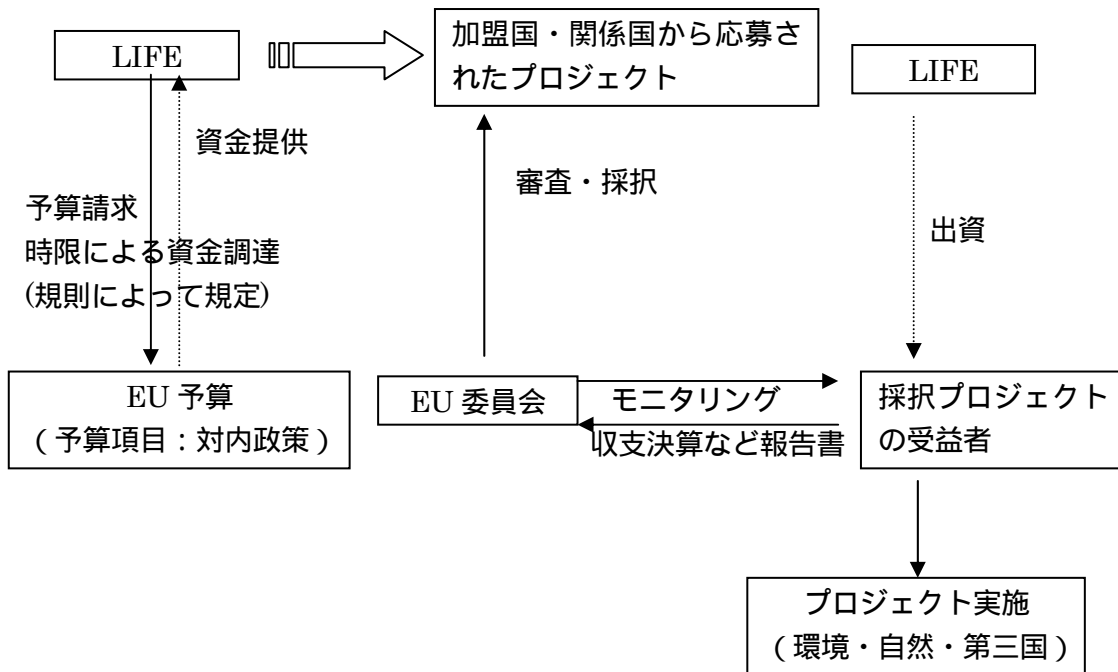
出所：“LIFE-Environment 1992-2004”

⁷1992 年以降の各プロジェクトにはプロジェクト番号 (Project number) とプロジェクトタイトル (Title of Project) が付けられ、Web 上で閲覧可能となっている (<http://europa.eu.int/comm/environment/life/project/Projects/index.cfm>)。

⁸ LIFE プログラムの財政システムに関しては詳しくは後述。

⁹ LIFE-環境の詳細に関しては“LIFE-Environment 1992-2004” (http://europa.eu.int/comm/environment/life/infoproducts/bilanlife/lifeenv1992_2004_en.pdf) を参照せよ。

図2 資金調達からプロジェクト出資までの流れ（筆者作成）



(4) LIFE

LIFE は1992年から1995年まで続いた。LIFEの開始時期はEU環境政策が単一欧州議定書の中で条約的な基礎付けを与えられたこと、そして第5次環境行動計画の採択（1992年）と一致している。環境計画は、次の10年における環境改善のペース設定をすることになっていた。LIFEプログラムは環境計画において必要不可欠なツールの1つであった。

LIFEは持続可能な発展と環境の質を推進すること（Promotion of sustainable development and quality of the environment）を目的とし、以下のカテゴリーによって構成されていた。

- ・新しい監視技術 new monitoring techniques
- ・クリーンなテクノロジー clean technologies
- ・廃棄物処理 waste disposal,
- ・汚染されたサイトの復元、土地利用の計画、および管理 restoring contaminated sites, land-use planning and management
- ・水の汚染 aquatic pollution
- ・都市環境 urban environment

そして、予算の配分は次の通りである。

- ・プログラム予算の40パーセントを生息地、そして自然保護（絶滅危惧種と生息地への脅威（戦争、砂漠化、土壌浸食など）や、海洋保全、淡水地の保全）のために用いる。

- ・プログラム予算の 45 パーセントを、運営機構 (Administrative structures) と環境サービス (協力とネットワーク開発) のために用いる。
- ・プログラム予算の 5 パーセントを教育、トレーニング、および情報(職業訓練、環境教育、および環境に関する理解・普及)のために用いる。
- ・プログラム予算の 5 パーセントをコミュニティ領域外(非加盟国: third country 支援)のための行動に用いる。
- ・プログラム予算の 5 パーセントを収入生成投資 (income-generating investments) (30 パーセント) や技術援助手段 (technical assistance measures) (100 パーセント) に用いる¹⁰。

上述した最初の 2 つのカテゴリーにほとんどのプロジェクトが属していた。そして、LIFE プログラムによる補助の割合はプロジェクト費用の 50 パーセントに制限された。補助の水準は、その後の LIFE プログラムを通じて、適所の (in place) 水準に留まっていた¹¹。

LIFE プログラムはその期間内に、最小で 105 (1992 年) 最も多くて 245 (1994 年) のプロジェクトに出資した (1995 年には少し少なく 237 である)。プログラムのトータルでは、731 のプロジェクトに出資している。LIFE プログラムの後には LIFEII が続いた。LIFEII は 4 億 5000 万エキュに増大した予算によって、拡大 EU (1995 年に EU に加盟したオーストリア、フィンランド、およびスウェーデン) をカバーしていた。

(5) LIFE II

LIFE II は 1996 年から 1999 年の間に実施された。LIFE において、現行の LIFE プログラムが持つ 3 つのカテゴリー (LIFE-Nature (自然) LIFE-Environment (環境) LIFE-Third country (第三国)) の分割が完成した。

1996 年に改正された規則 (1404/96) は、プログラム予算の 46 パーセントをコミュニティ環境政策と立法を実施するようにデザインされた他の行動 (other actions designed to implement Community environment policy and legislation) に対して出資するように決めた (後の LIFE-環境)。さらに LIFE プログラム予算の 46 パーセントを自然保護活動に出資するべきだと規定した (後の LIFE-自然)。プログラム予算の 5 パーセントは地中海とバルト海の国での行動に、予算の 3 パーセントを付随する技術援助の手段に対して出資した (後の LIFE-第 3 国)。

また、再構築されたプログラムの適用範囲はこれまでよりも広がった。LIFE-環境プロジェクトは以下の対象における政策の実施および進化に貢献する必要があるとされた。

- ・環境モニタリング (environmental monitoring)

¹⁰ () 内は出資の割合である。

¹¹ 詳細な優先事項が毎年設定された。例えば 1993 年は、LIFE I の持続可能な開発と環境の質に関する構成要素は繊維、皮革、紙、および食品産業と関連しているプロジェクトに集中した。例えばゴミ減量化とリサイクルの実施、汚染地の浄化、農業、輸送、および観光における持続可能な開発、都市交通、そして環境の監視ネットワークの近代化である。

- ・クリーンなテクノロジー (clean technologies)
- ・廃棄物処理 (waste management)
- ・汚染されたサイトの識別と回復 (the identification and rehabilitation of contaminated sites)
- ・町と国土計画での環境問題の統合 (the integration of environmental concerns in town and country planning)
- ・水の汚染削減および都市環境の改善 (aquatic pollution reduction and the improvement of the urban environment)

LIFE-自然は鳥類保護指令および生息地保護指令 (the Birds and Habitats Directives) 特に Natura2000 ネットワークの実施に寄与することを目的とした¹²。LIFE-自然は、画一的な要素を持つ LIFE-環境とは異なり、各加盟国間の経済的、社会的、文化的要件および具体的な地域の、そしてローカルな特徴を考慮していたことに特徴がある¹³。

(6) LIFEIII(2000年～2004年、2006年まで延長)とその後

2004年9月の規則 1682/2004 によって、LIFE III は 3 億 1700 万ユーロの追加予算を獲得し、2006 年まで延長された。

また、2004 年 9 月に欧州委員会は、LIFE+ (プラス)(2007 年-2013 年) として知られる提案を採用した。その予定支出内訳はこれまでよりもシンプルになり、「LIFE+実施と管理 (implementation and governance)」に予算の 75 から 80 パーセントを、「LIFE+情報とコミュニケーション (information and communication)」に予算の 20 から 25 パーセントを割り当てる¹⁴。

第 6 次環境行動計画での優先事項をサポートする LIFE+プログラムの優先事項は次の通りである¹⁵。

- ・気候変動 (climate change)
- ・ (Natura2000 ネットワークを含める) 自然、および生物多様性 (nature and bio-diversity ,including the Natura 2000 network)
- ・環境と健康 (environment and health)
- ・持続可能な資源使用 (sustainable resource use)
- ・政策策定への戦略的なアプローチ、および事後的な評価 (strategic approaches to policy development, and ex-post evaluation)

¹²自然保護政策および Natura2000 に関しては (参考 2-1)

¹³ LIFE-環境の目的は、全ヨーロッパへの適応可能性を持ち、様々な環境の領域における既存の政策を実行するための道を開くための新たな手法と技術を示すことであった。

¹⁴ LIFE プログラムの下では第三国に対して資金提供されないと予想される。代わりに、EU が他に有する補助プログラムの下で資金提供される。

¹⁵ しかし、これらの問題は過去のようにテーマ的に扱われているというよりも、上で示された 2 つの部門の下で水平に処理される。

(7) LIFE の財政・資金フレーム

LIFE は、先に紹介した ACE プログラム以来をヨーロッパにおいて発展してきた環境財政機構の現行形態である¹⁶。先にも述べたように、LIFE 自身は何らかの環境政策を行う主体ではない。あくまで財政機構である。EU の見解も、LIFE プログラムは規制型 (Regulation-type) の環境政策ではなく、自主的 (Voluntary-type) 環境政策の実施を財政的に支援するシステムとされる。ヨーロッパは各種の環境および自然保護政策が充実しているが、LIFE は各種政策を実施する場合の経済的負担を軽減し、また新たな環境的技術の開発や環境的なネットワークの構築を支援するところにその狙いがあると考えられる。また、毎年 EU は優れた LIFE プロジェクトを表彰しており、この結果は EU のホームページ上で確認できる。

LIFE は環境問題の性格ごとに明示的に予算配分されているとともに、その予算制度は柔軟性を有している。例えば磯崎・羽山[2005]によれば、LIFE-自然の各プロジェクトへの共同出資の割合は、全体の経費の 50%以上だが、生息地指令で優先されるべき生息地や野生動物種に関わるプロジェクトでは、その割合を EU 委員会の判断で 75%以上とすることができる。また、LIFE に関する質問集には、プロジェクトに関係する「予期しない費用 (unforeseen cost)」への対応も EU 委員会が柔軟に対応することが明記されている。また、出資期間が終了した後も、委員会が政策を履行する上で必要と判断した場合、追加の出資が認められることになっている。これらの情報はまだ断片的だが、LIFE の資金・財政フレームがそれぞれのプロジェクトのニーズに合わせた柔軟さを有していることを示唆している。

次に予算についてみよう。欧州委員会の発表によれば、LIFE プログラムは 1992 年から 2004 年の間、40 の国および地域において計 2478 のプロジェクトに出資しており、総出資費用は 13 億 6000 万ユーロとされる。1992 年から 2004 年の間でのプロジェクト総費用は 36 億ユーロであった。つまり、LIFE はプロジェクト総費用の約 38 パーセントを提供したことになる。上述の通り、LIFE は出資対象ごとに環境(Environment)、自然(Nature)、第三国(Third country)というカテゴリーに分けられている。2005 年の実績は表 1 の通りである。なお、2007 年からは新たなプログラムとして総予算約 22 億ユーロの LIFE+が開始される予定となっている。

表 1 LIFE 関係予算の推移

LIFE (1992-1995)	LIFE (1996-1999)	LIFE (2000-2003,2006)	LIFE+(2007-2013)
4 億エキュ	4 億 5000 万エキュ	9 億 5700 万ユーロ*	21 億 9000 万ユーロ

*(00-03:6 億 4000 万,04-06:3 億 1700 万ユーロ)

¹⁶ (参考)

ACE プログラム () (1984 年-1991 年)

総プロジェクト数 : 108 プロジェクト (クリーン技術[55]、自然保護[53])

総費用 / EU 負担分 (負担割合) : 9800 万エキュ / 4100 万エキュ (44.5%)

表2 2005年実績

LIFE 予算内訳

	LIFE-環境	LIFE - 自然	LIFE-第三国
関係国	17ヶ国	20ヶ国	110ヶ国
プロジェクト総数	89プロジェクト	54プロジェクト	15プロジェクト
プロジェクト総費用	2億2000万ユーロ	1億2570万ユーロ	922万3千ユーロ
EU支出分(割合)	7100万ユーロ(31%)	6900万ユーロ(55%)	634万8千240ユーロ(69%)

LIFE 環境・自然の参加国と採択数(2005年)

参加国	採択数(環境)	採択数(自然)
オーストリア		2
ベルギー	2	6
デンマーク	6	3
エストニア	1	
フィンランド	2	2
フランス	11	4
ドイツ	6	7
ギリシャ	4	1
ハンガリー	1	2
アイルランド	2	1
イタリア	15	4
ラトヴィア		1
リトアニア		2
ルクセンブルグ	1	1
オランダ	7	1
ポーランド		1
ポルトガル	2	
ルーマニア	1	5
スロバキア		2
スペイン	16	4
スウェーデン	2	2
イギリス	10	3
Total	89	54

LIFE 自然採択プロジェクトの主な目的	LIFE 環境採択プロジェクトの主な目的 ¹⁷
鳥類（および野生動物）保護 （越境）河川保全・再生、湿地保全 国立公園管理（数カ国が協力する場合有） 軍事演習地域と Natura2000 保護地域の調整 沼地・草地の保全 海岸保全	水質管理(304) （持続可能な）土地利用開発および計画(254) 経済活動の環境影響（緩和）(441) 廃棄物管理(266) ライフサイクルマネジメントと環境的に健全な消費に関する生産政策（139）

（参考 2-1 Natura2000 について）

Natura2000 とは、鳥類保護指令および生息地保護指令を基礎として、EU 内に静態的なネットワークをつくることを目的とした EU レベルの包括的な自然保護政策である。

・鳥類保護指令 the Birds Directive(409/79) (1979 年)

スペイン、フランスなどにおける鳥類、特に渡り鳥の狩猟に対する保護の必要性を背景に生まれたものとされている。渡り鳥が国境を越えて自由に移動することから、その保護のためには各国間が協力し合うことが必要と認識された結果である。

・生息地保護指令 Habitats Directive(43/92) (1992 年)

本指令の目的は、EU 域内における希少動物種やその生態系を包括的に保護することにある（鳥類保護指令を拡張）。

本指令では大きく分けて次の 2 つのタイプの生物種や生態系が保護対象となる。1 つは、厳正な保護が必要とされる動植物種や生態系である。EU レベルで絶滅の危機にある希少種やそれらの生息地などの保護が問題となる。

もう 1 つは、捕獲および利用方法をコントロールする必要がある動植物種や生態系である。今後絶滅の可能性が出てくる種を対象としている（捕獲方法、屠殺方法、輸送手段にも言及）。

鳥類保護指令を補完する形で生息地保護指令が実施されたことによって、Natura2000 というヨーロッパにおける最初の包括的な自然保護政策が実現した。これによって、EU における自然保護政策は、種の保全から生態系を含めた保護へ、生息場所の保全からエコシステムの保全へ、そして一国レベルの保全から EU レベルの保全へと動いた。

参考 Web サイト

EU LIFE ホームページ <http://europa.eu.int/comm/environment/life/home.htm>

EU 自然保護関係ホームページ

<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home.htm>

¹⁷ () 内の数字は LIFE プログラム開始以降の採択プロジェクト数。LIFE 環境のみ総数を確認。
 (" LIFE-Environment 1992-2004 " 参照)

参考文献

- 磯崎博司・羽山伸一[2005]「欧州における生態系の保全と再生 制度と再導入事業」『環境と公害』第34巻4号、15-20頁。
- 八巻一成[2005]「EUの共通自然保護政策、Natura2000」石井寛・神沼公三郎編著『ヨーロッパの森林管理 国を超えて自立する地域へ』日本林業調査会、63-89頁。
- Bromley, P. [1997] *Nature conservation in Europe: policy and practice*, E. & F.N. Spon.

(担当：一橋大学経済学研究科博士課程・山川俊和)

3. 英国ナショナル・トラストの資金基盤と関連制度

(1) はじめに

以下では、政府や自治体とは独立した財政基盤をもとに自然環境やアメニティ資産の保全を行っている英国のナショナル・トラストの資金基盤とそれを支える制度について、主として一次資料をもとに実態を報告する。

ナショナル・トラスト(the National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty)は、年間約600億円の収入をもとに、252,134ヘクタール(スコットランドをのぞく英国の総面積の約1.5%、神奈川県よりもやや広い面積)の魅力的な自然景観をもつ土地と1,126キロメートルの海岸線、そして、300以上の歴史的建造物や遺跡等を保全・管理する、法人格をもった市民組織である。

1895年の非営利法人格取得の際に提出された組織の定款には、組織の目的が以下のよう

「美しさや歴史的な重要性をもつ土地や保有資産（建造物を含む）を国民の利益のために永遠に保全していくこと。土地に関しては(実行可能なかぎり)その自然的特徴、特質、動植物の生活を保全すること。そしてこの目的のために、価値ある、あるいは、美しさをもつ場所を民間の資産所有者からの寄付のかたちで受け入れ、そのようにして獲得した土地、建造物および他の資産を、国民の利用と享受のための信託財産として保持してゆくこと。」(National Trust (1895) *First Annual Report*, p.4.)

ナショナル・トラストは、この目的のもとに法人格を取得したことにより、従来の環境保全団体にはなし得なかった「土地を保有して保全すること」が可能となった。しかしながら、創設期のナショナル・トラストは、その法人格を武器にどんどん買い取りや寄付を受けることによる保全を進めていたというよりは、ネットワークを広げ、他の環境保全団体と協力関係を深めていくといった活動に力を入れていた。こうしたなかで、他の団体とは異なって法人格をもつ組織であるナショナル・トラストは、環境保全運動の主導的な役割を果たすようになってきたと考えられる。

ナショナル・トラストの役員たちは、このように自分たちの活動の社会的役割が増大していくにしたがって、それに見合った組織へと改革していくべきであると感じていた。さらに、保有する資産の保全と維持管理についての権限を法律で規定されることを強く望んでいた。

そこで、政府はナショナル・トラスト側の要求に応える形で、特別法ナショナル・トラスト法(National Trust Act 1907)を制定した。この法律によって、組織の目的や組織運営、活動にかんするきめ細かい規定がされた(後述)。また、ナショナル・トラストはチャリティ(慈善団体)としての寄付税制や免税措置などの財政法による支えも受けている(後述)。

ナショナル・トラスト法によってその目的を明確に規定され、さまざまな制度的支えを受けるナショナル・トラストは、英国の環境保全の一端において大きな責任をもつ組織となった。制度的支えにより次々と価値ある資産を保有することができるようになったこと

は、同時に、これらを永遠に保全し管理していくという大きな責任をもつことになったということも意味する。保有する資産が増えるほど、その責任も大きくなっていく。しかし、忘れてはいけないのは、制度的な支えは受けているものの、ナショナル・トラストは政府とはまったく別の財政基盤をもった市民組織であるということである。

(2) 資金基盤について

基金

ナショナル・トラストは数多くの資産を保有している。

まず、保全の対象となる土地や建造物等である（以下、これらの資産を「保全資産」と呼ぶ）。保全資産には、1907年ナショナル・トラスト法で規定された「譲渡不能の原則」が適用される。「譲渡不能の原則」が適用された資産は、議会で特別の決議がされた場合を除いて、売却されたり、強制収用されたりすることがない。ナショナル・トラストは、保全資産は通常の意味での「資産(assets)」ではないとしている¹。したがって、以下の議論で用いるナショナル・トラストが発行した会計データには、保全資産の「資産価値」は含まれていない。

ナショナル・トラストが保有している土地や建造物は、保全資産だけではない。「譲渡不能の原則」が適用されない、つまり、譲渡可能な土地や建造物等も多数保有している。これらの資産には、ナショナル・トラストの事務所等の業務用の施設の他、保全資産の保全費用をまかなうための資金を生み出す土地や建造物などがある。これらの資産は必要に応じて売却²されることがある。その他、株(equities)、債券(bonds)、投資目的の資産(investment properties)などの資産(assets)も保有している。

会費や寄付金などの資金と、保全資産を除く資産（土地、建造物、債券など）は、基金(funds)としてストックされている。ナショナル・トラストは、この基金から支出(expenditure)を行う。

ナショナル・トラストの基金は、ナショナル・トラストの判断で自由に使うことができる基金(Unrestricted Funds)と、紐付基金(Tied Funds)に大別される。順に説明する(表. 1)。

¹ National Trust (2005), p.21.

² 厳密には、土地の保有権(hold)の売却である。英国では全国土は国王に属するという原則が支配しており、国民や法人は土地の処分権をもつことはできない。売買されるのはあくまで土地を保有する権利である。また、建造物は土地に属するという原則があり、建造物は独立した不動産とは認められていない(山口(1996)、74頁)。

表1 ナショナル・トラストの財務構造（2004年度）

単位はすべて1,000ポンド。

収入	Untied funds		Tied funds		合計	構成比
	一般基金	特定目的基金	使途指定基金	基本財産		
寄付	76	913	8,281	1,518	10,788	4.3%
遺贈	0	37,012	12,945	158	50,115	19.8%
会費	90,252	0	0	0	90,252	35.7%
保有資産活用収入	17,525	4,919	18,334	0	40,778	16.1%
助成金	167	215	18,934	0	19,316	7.6%
投資収入	3,946	2,138	17,999	189	24,272	9.6%
保有資産の売却	0	395	538	122	1,055	0.4%
商業活動(純収益=NTへの寄付)	15,941	0	622	0	16,563	6.5%
合計	127,907	45,592	77,653	1,987	253,139	100.0%
構成比	50.5%	18.0%	30.7%	0.8%	100.0%	

支出	Untied funds		Tied funds		合計	構成比
	一般基金	特定目的基金	使途指定基金	基本財産		
保全資産の維持管理	57,224	2,705	31,419	42	91,390	40.0%
保全資産の修復、改善および設備拡充	0	29,978	31,415	0	61,393	26.9%
保全のための研究活動	7,293	1,835	145	0	9,273	4.1%
新規保全資産買い取り	0	646	4,021	0	4,667	2.0%
会員へのサービスおよび広報活動	30,454	729	419	0	31,602	13.8%
募金活動	2,142	248	362	3	2,755	1.2%
組織運営	1,551	0	0	0	1,551	0.7%
サポート	19,375	4,945	203	0	24,523	10.7%
投資運用経費	129	70	954	8	1,161	0.5%
合計	118,168	41,156	68,938	53	228,315	100.0%
構成比	51.8%	18.0%	30.2%	0.0%	100.0%	

残高	17,244	165,738	256,367	338,509	777,858
構成比	2.2%	21.3%	33.0%	43.5%	100.0%

出所：National Trust(2005) *Annual Report and Financial Statements 04/05* より作成。

(a) ナショナル・トラストの判断で自由に使うことができる基金(Unrestricted Funds)

2005年現在、この基金は2つに分類されている。

(ア) 一般基金(General Fund)

一般基金からはナショナル・トラストが必要に応じて使途を決めて支出することができる。一般基金には様々な目的に支出されている。2004年度の一般基金からの支出のなかでもっとも大きな割合を占めていたのは、赤字保全資産の赤字補填であった。保全費用を入場料等の収入でまかなうことができていない保全資産に対して、ナショナル・トラストは一般基金から資金補助を行っているのである。その他、ナショナル・トラストの一般的な組織運営、会員へのサービス、広報活動などに使われている。これらの大部分は人件費である。

また、一般基金は「緊急時のための備え」(rainy day reserve)³であるとされている³。突

³ National Trust (2005), p.4.

然の収入の減少や支出の増加に備えて、この基金をできる限り蓄えておくことを目指している⁴。

(イ) 特定目的基金(Designated Funds)

ナショナル・トラストの判断で自由に使うことができる基金(Unrestricted Funds)は、従来は一般基金のみであった。しかし、1991年度の会計報告書からは、保全資産の周期的な修復等の費用をまかなうための基金(Committed Maintenance Fund)を分離して表記している。さらに、現在では他の目的のためのいくつかの基金も一般基金からは分けて表記されている。これらを合わせたものが特定目的基金(Designated Funds)である。

(b) 紐付基金(Tied Funds)

(ア) 用途指定基金(Restricted Funds)

資金提供者によってその用途が指定されている基金である。入場料や保全資産に付属した資産を活用した収入、そして、寄付者が用途を指定した寄付や遺贈、助成金等によって支えられている。保全資産への入場料、ないし保全資産に付属する資産を活用して得られた収入は、その保全資産の保全資金となる。また、寄付者が用途を指定した寄付や遺贈は、資金提供者の指定した通りに、特定の保全資産の維持管理や指定された新規保全資産の買い取り等の支出に充てられる。

(イ) 基本財産(Endowment Funds)

保全資金を生み出すために提供された土地や建造物、株(equities)、債券(bonds)などによって構成されている。これらの資産は、活用(運用)して保全資金を生み出すために保有されており、原則として基本財産からの支出は行わないことになっている。

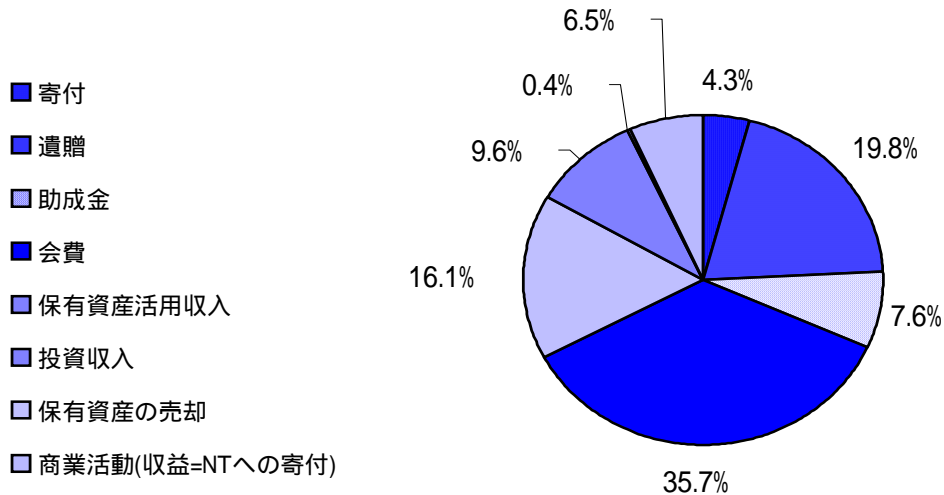
収入

2004年度のナショナル・トラストの収入内訳は表1および図1の通りである。ここでは、主要な収入項目について可能な限り具体的に説明する。

⁴ 具体的には、年間の一般基金への収入のうちの4分の1を備蓄しておくことを目標にしている(National Trust (2005), p.4)。

図1 ナショナル・トラストの収入内訳（2004年度）

2004年度総収入:2億5313万ポンド(約530億円)



出所：National Trust(2005) *Annual Report and Financial Statement 04/05* より作成。

(a) 寄付と遺贈

ナショナル・トラストは土地の新規獲得や保有している景勝地、歴史的建造物の維持管理のために国民からの寄付を呼びかけている。寄付者は自身の寄付の用途（資金提供の目的）を選ぶことができる。ナショナル・トラストが行ういくつかの募金活動に協力することもできるし、希望する特定の物件の保全・管理のために寄付することも可能である。また、寄付の方法についても、継続（月毎あるいは年毎）寄付にするのか、単発での寄付にするのかを選択できる。

資金提供者が資金の用途を決めることができるという点が、寄付収入の最大の特徴である。実際に2004年度の約1000万ポンド(約21億円)の寄付収入のうち、800万ポンド(約17億円)以上は用途が指定された。用途の指定の選択肢としては、次のような項目がある⁵。

- (ア) 田園地帯の保全のための募金
- (イ) 海岸線保全のための募金（ネブチューン計画）
- (ウ) ナショナル・トラストが指定した特定の地域の保全のための募金
- (エ) ナショナル・トラストが指定した保全資産の維持管理のための募金
- (オ) 希望する保全資産の維持管理のための寄付
- (カ) 希望する資産の買い取りのための寄付

⁵ (ア)～(エ)の募金活動への寄付および一般基金への寄付は、ナショナル・トラストのウェブサイトの Support our work (<http://www.nationaltrust.org.uk/main/w-trust/w-support.htm> 最終閲覧日:2005年12月13日)から簡単に行うことができる。

遺贈は、遺産のナショナル・トラストへの譲渡である。遺贈を希望する人は、寄付の場合と同様、用途を選択することが可能である。規模としては2004年度で約5000万ポンド(約105億円)と、寄付よりもかなり大きく、2004年度では用途指定しない割合が7割を超えている。この用途指定されなかった遺贈はすべて、保全資産の周期的な修復等の費用をまかなうための基金(Committed Maintenance Fund)として扱われている。

寄付と遺贈は、手続きが異なること以外に収入としての性格に大きな違いはないと考えられる。近年の会計報告では寄付と遺贈を分けているが、これらを合わせて取り扱っている年も多い。

(b) 会費収入

約9000万ポンド(約189億円)、収入全体の36%を占める資金源である。大きく分けると、年間会員からの会費および生涯会員からの会費⁶の二つがある。年間会員からの会費が会費収入全体の約97%を占めている。会費にはさらに表2のようにいくつかの種類に分かれている。

会員は、ナショナル・トラストのあらゆる保有地に無料で入場できるほか、トラスト所有の駐車場を無料で使用できる。また、会報、ニュースレター、保全資産のガイドブックが特典として手に入る。会員になることにはこのような利点があるが、その利点だけを求めて会員になる人ばかりではない。個人年会費は38.5ポンド(約8000円、ただし、表2のようにいくつかの割引あり)であるが、有料保全資産の入場料は1~5ポンド(200~1000円)のところが多く、高くても10ポンド(約2100円)程度である。その都度入場料を支払う方が安く済む会員も多いと思われる。このことから、ナショナル・トラストへの一種の「寄付」として会費を支払っている人も相当数いると考えられる。具体的な数字で示すことはできないが、1967年に行われたナショナル・トラストに対する監査の報告書「ベンソン・レポート」においては、「ひとりの会員が年間にナショナル・トラストの有料(会員は無料)保全資産を利用するのは平均1回のみである」とし、「このことは、多くの会員が(無料入場という)便益をもとめているというよりは、ナショナル・トラストになんらかの便益を与えるために会員になっていることを示唆している」という見解が示されている⁷。また、ナショナル・トラスト本部のSharron Costley氏によれば、実感としては、寄付意識をもって会員になっている人とそうでない人は半々くらいであろうということである⁸。

財源としての会費収入の最大の特徴は、そのすべてが一般基金(General Fund)となることである。つまり、会費収入の用途はナショナル・トラストが決めることが出来るのである。これが寄付収入との大きな違いである。ナショナル・トラストの環境保全にとっては一般基金が極めて重要な役割を果たしている。そのため、「ベンソン・レポート」以降、ナショナル・トラストは会費獲得(会員獲得)に精力的に取り組んでいくことになったのである。

⁶生涯会費は10年間に分割して計上されている。

⁷ Benson Committee (1968), par.518.

⁸ Sharron Costley氏へのヒアリング(2005年11月10日)より。

表2 ナショナル・トラストの会費

年会員

種類	通常料金	割引料金*
個人会員	£38.0	£28.50
家族会員 (同一住所に住む26歳以上2人と18歳以下の子ども・孫)	£68.0	£51.37
家族会員 (同一住所に住む26歳以上1人と18歳以下の子ども・孫)	£52.0	£39.00
追加会員 (同一住所に住む26歳以上の個人や家族を追加する場合)	£25.5	£19.12
子ども会員(5歳から12歳までの子ども 5歳未満は無料)	£17.5	£13.13
青年会員(13歳から25歳までの青年)	£17.5	£13.13

*ナショナル・トラストのホームページから入会する場合の割引料金。保全現場やナショナル・トラストのショップなどで会員になる場合には通常料金が適用される。

生涯会員

種類	料金
個人会員	£912
家族会員	£1,254
夫婦会員	£1,102
年金受給者会員	£608
年金受給者追加会員	£722

出所：ナショナル・トラストのウェブサイト(<http://www.nationaltrust.org.uk/> ,最終閲覧日:2005年12月13日)より作成。

(c) 保有資産活用収入

ナショナル・トラストは保有地を農場や牧場などの形で貸し出し、賃貸料を徴収している。また、会費のところでも触れたように、保全資産の一部(主として歴史的建造物)については非会員から入場料を徴収している。

歴史的建造物への入場料や、それらの建造物の居住者からの家賃などの保全資産からの収入は、その保全資産の維持管理費用に充てられる。保全資産は基本的に経済的に自立することが求められており、このことは「ベンソン・レポート」で強調された。

同様に、歴史的建造物の付属資産としての農地等の賃貸料はその歴史的建造物の維持管理費用に充てられるが、それ以外の資産の賃貸料は一般基金に算入される。2004年度では、保有資産活用収入全体のうち、特定の保全資産に充てられる収入よりも一般基金に算入される収入のほうが若干大きかった(表1参照)。

(d) 投資収入⁹

ナショナル・トラストの基本財産(Endowment funds)、および、他の基金の残高は投資運用されている。2004年度には2003年度末の基本財産である約6億ポンド(約1260億円)が、英国内外の株式や債券あるいは不動産の形で投資された。約2400万ポンド(約50億円)の収入を生み出し、保全資産の維持管理・改善費用に充てられた。

(e) 助成金

ナショナル・トラストはいくつかの機関から助成金を受けている。代表的な助成機関は、Heritage Lottery Fund(文化財くじ基金)、English Heritage(イングランドの遺跡や歴史的建造物の保全・管理のための特殊法人)、Rural Payments Agency(農村歳出庁)、National Heritage Memorial Fund(国家遺産記念基金)などである。

助成金はほとんどすべてあらかじめ用途が指定されている。ナショナル・トラスト側が特定の保全資産、特に、寄付と保有資産活用収入だけでは経済的に厳しい状況にある資産の維持管理費用をまかなうためにこれらの機関に助成を依頼するケースが多い。なお、組織運営に関しては一切の助成金も受けていない。

(f) 商業収入

ナショナル・トラスト・エンタープライズによる関連商品の小売りや飲食店の売り上げ、コテージやキャンプ場などの利用料金等の商業活動からの収入である。ナショナル・トラスト・エンタープライズはナショナル・トラストとは別会計となっており、商業活動そのものにかかる諸費用が差し引かれた収益がナショナル・トラストに寄付される。ナショナル・トラストの近年の会計報告書はナショナル・トラスト・エンタープライズを含めた連結財務諸表になっているが、表1および図1においては収益のみをしている。ナショナル・トラストのようなチャリティは、子会社を作って収益事業を行い、その収益を寄付として受け取るという形をとれば、その所得(収益)には課税されない。

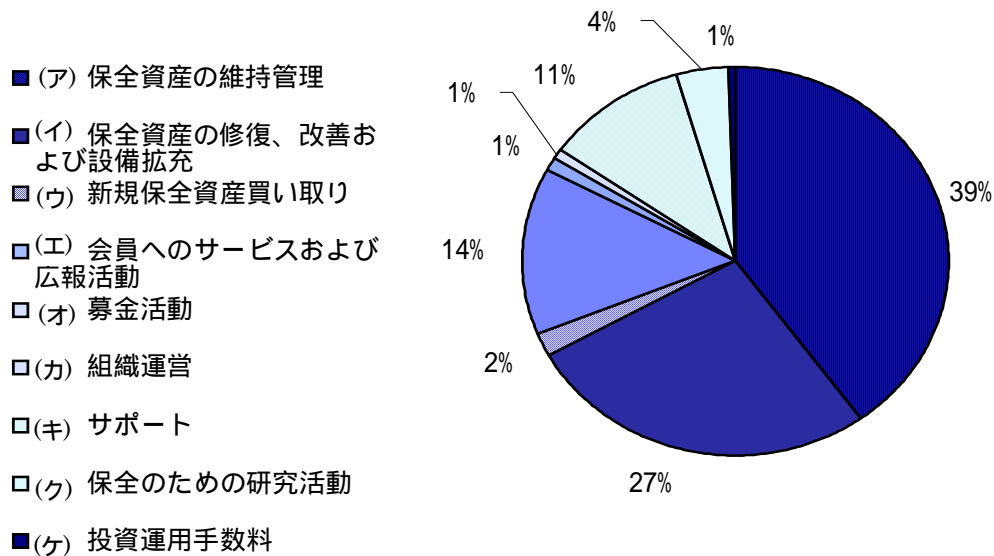
支出

2004年度のナショナル・トラストの収入内訳は表1および図2の通りである。主要な支出項目について可能な限り具体的に説明する。括弧内は図2の各項目番号である。以下では「保全資産に関する支出」「資金調達に関する支出」「組織運営に関する支出」と分類するが、この分類は筆者独自のものである。

⁹ 投資運用に関する知識不足のため、この収入に関しては現段階で詳細を述べることができない。

図2 ナショナル・トラストの支出内訳（2004年度）

2004年度総支出：約2.3億ポンド(=約483億円)



出所：National Trust(2005) *Annual Report and Financial Statement 04/05* より作成。

(a) 保全資産に関する支出

(ア) 保全資産の日常の維持管理(Routine property running cost)

ナショナル・トラスト所有地の通常の保全・管理業務。2004年度は人件費が約64%であった。その他には備品、保険、減価償却などもここに含まれる。

(イ) 資本的支出(Capital projects expenditure)¹⁰

保全や自然保護における修復・改善業務にかかる費用。具体的には、歴史的建造物やそれに関連する所蔵品の修復費など。

(ウ) 新規保全資産取得(Acquisitions)

土地や建造物、それらに関する所蔵品などを新規に取得するための費用。

このほかに、保全のための研究活動(Conservation and advisory services)がある。

(b) 資金調達に関する支出

(エ) 会員サービスおよび広報活動(Membership, recruitment, publicity and education)

会報等の発行と会員への送付、新規会員獲得のための広報活動、活動全般の広報活動、トラストがおこなう教育や生涯学習プログラム等にかかる費用。約3分の1はこれらに携わるスタッフの人件費である。

(オ) 募金活動(Fundraising costs)

¹⁰従来はここに訪問者のための設備の設置も含まれていたが、近年の報告書には明記されていない。大概の保全資産に必要な施設が整ってきたからかもしれないが、現段階ではわからない。

寄付金および助成金獲得のための募金活動。2004年度はこれによって8千万ポンドを超える寄付や遺贈、助成金が集まった。

この他に、投資運用手数料(Investment management fees)がある。

これに加えて、ナショナル・トラスト・エンタープライズによる商業活動も行っているが、その支出は別会計として扱うため、図2には含まなかった。ナショナル・トラスト関連商品の小売りやレストランでの食事などの提供、コテージやキャンプ場の運営などを行っている。その他、各種イベントの主催や後援、駐車場の運営、ラッフル(富くじ)などもある。

(c) 組織運営に関する支出

(カ) 組織運営(Management and administration)

組織運営・経営の人的費、内部・外部監査の費用や委員会・年次総会開催の費用など。

(キ) 運営サポート(Support costs)

経営や情報技術のサポート業務に携わる専門職員の給与や、諸設備の減価償却など。

(3) 関連制度について

ナショナル・トラスト法の意義

創設期のナショナル・トラストの活動は、その法人格を武器にどんどん買い取りや寄付をうけることによる保有を進めていたというよりは、ネットワークを広げ、他の環境保全団体と協力関係を深めていくといった活動に力を入れていた。こうしたなかで、他の団体とは違って法人格をもつ組織であるナショナル・トラストは、環境保全運動の主導的な役割を果たすようになってきたと考えられる。

ナショナル・トラストの役員たちは、自分たちの活動の社会的役割が増大していくにしたがって、それに見合った組織へと改革していくべきであると感じていた。さらに、保有する資産の保全と維持管理についての権限を法律で規定されることを強く望んでいた¹¹。

そこで、政府はナショナル・トラスト側の要求に応える形で、特別法ナショナル・トラスト法(National Trust Act 1907)を制定した。

ナショナル・トラスト法が制定されたことには、特に以下の2点に大きな意義があったと考えられる。

一点目は、この法律が、ナショナル・トラストをというひとつの組織の目標や活動を規定するものであったことである。ナショナル・トラスト法で規定された目的は以下の通りである。

「美的ないし歴史的価値をもつ土地や不動産(建造物を含む) さらに、動植物の生存にとって重要な自然を、国民に利用可能な状態のまま、国民のために永遠に保全していくこと」(National Trust Act 1907, Article 4)

第3条では、「ナショナル・トラストはこの目的のもとに、永続的に活動すべき」として

¹¹ National Trust (1907), p.3.

田中(1983)によれば、ナショナル・トラストはナショナル・トラスト法の制定によって「一定目的の財産管理という信託の要素をもった特殊法人、つまり公益信託と公益法人の併用形態」¹²をなすものとして法的に定義された。「イギリス伝統の制度である公益信託の一応用」¹³として、土地や建造物などの資産を国民の利益のために管理するという形を法的に基礎付けたことであった。公益信託とは、もっぱら公益の増進を目的とする信託(trust)である¹⁴。国民から土地や建造物などの資産を委託され、国民の利用と享受という目的のために保全(管理)するという信託関係における受託者としての特殊法人として明確に定義したことにナショナル・トラスト法の意義があると考えられる。ただし、このナショナル・トラストの目的に公益性があること、つまり、ナショナル・トラストが「公益」信託であることを法的に正式に認めたのは1919年のナショナル・トラスト・チャリティ計画確認法(National Trust Charity Scheme Confirmation Act 1919)である。この法律によって、ナショナル・トラストはチャリティ委員会の監督下におかれることになった。これにより、ナショナル・トラストは財政法による税制上の恩恵を受けられる対象となった。この税制上の恩恵については後述する。

英国政府は、1907年ナショナル・トラスト法、さらに1919年のナショナル・トラスト・チャリティ計画確認法を定めることによって、ナショナル・トラストが景勝地や歴史的建造物の保全を目的とした公益信託のひとつであることを明確にした。これによって、政府による保全が充分に行き届かない土地や建造物等の保全をナショナル・トラストに期待した、と考えることもできるだろう。当時のナショナル・トラストの規模は決して大きなものではなかったが、将来的に英国の環境保全一端を担いうる組織として期待をかけて、その目的や活動に法律による明確な規定を与えたのではないかと推測される。

ナショナル・トラスト法の意義として次に挙げられるのは、第21条によりナショナル・トラストは国民の利益のために保全する資産について、ナショナル・トラスト自らが譲渡不能(inalienable)の宣言をすることができることになったことである。この宣言を受けた資産は売却されることがなく、抵当の対象にもならない。また、国会による特別の決議のある場合を除いて、強制収用されることもない¹⁵。

譲渡不能の原則が確立されたことによって、ナショナル・トラストが管理する保全資産は、将来にわたって、国民の利用と享受のための保全以外の目的に供されることが原則としてなくなったと考えることができる。そのため、国民は美的ないし歴史的に重要な土地や建造物などの資産を、安心してナショナル・トラストに譲渡し、それらの維持管理を委託することができるようになった。

ナショナル・トラスト法は、上記以外にも、後述するように数回の改訂を経ながらナショナル・トラストのあらゆる活動を定義づけたり、様々な特権を与えたりといった制度による援助を行った。これらの法律による規定が、ナショナル・トラストの活動をさらに活

¹² 田中(1983)、22頁。

¹³ 田中、同前。

¹⁴ 石村(1990a)、22頁。

¹⁵ 1974年、北海油田開発事業のなかで、スコットランド・ナショナル・トラストの保全資産の一部が国会の決議のもとに強制収用の対象となった。これ以降、譲渡不能が宣言されている資産が開発計画のなかでしばしば強制収用の脅威にさらされてきた。しかし、ナショナル・トラストは、国民や会員の声を尊重して、この問題に慎重に対処してきた。詳細は木原(1998)87-90頁等を参考されたい。

気づけるのに有効に働いたのは言うに及ばない。

しかしながら、法的に基礎付けられ、様々な制度的援助を受けたことにより、ナショナル・トラストはその期待に応じて目的を遂行する責任があった。ナショナル・トラストは譲渡不能の原則が適用された資産を永遠に維持管理していかなければならない。財政的な理由でそれらを売りに出すようなことは、規則違反というレベルを超えて、国民に対する裏切り行為になってしまうのである。

ナショナル・トラストの資産の取得と管理に関する法規定

ナショナル・トラストは上記の規定以外にも、数多くの法制度によるサポートを受けている。ここでは、それらのうちの、資産の取得と管理に関する権限について整理する。

(a) 資産の管理と保全のための規則と権利

1907年ナショナル・トラスト法は、ナショナル・トラストの資産の管理と保全についてのさまざまな規定を行った。例えば、保有地における火気の使用や看板等の掲示、鳥類の捕獲等を制限ないし禁止する規則(32条以下)、土地の形状の変化を引き起こすような土砂の採取などの行為を制限する規則(36条、37条)など、きめ細かい規定をした。

(b) 制限約款

1937年ナショナル・トラスト法の第8条では、制限約款(restrictive covenant または protective covenant)という保全手法が採用された。これは、土地や建造物のナショナル・トラストへの譲渡をすることはせずに、所有者が自分の所有地を宅地化しない、一定以上の植栽の伐採を行わない、建造物の外観の著しい改変を行わないなどの利用制限の約款をナショナル・トラストとの間で締結する保全の方法である。制限約款は、都市農村計画法などによる土地利用の規制という近代的コントロールがされるようになるより以前の、ヴィクトリア朝後半あるいはエドワード朝の頃から利用されてきた、英国の伝統的な制度である¹⁶。

制限約款によって保全される資産には譲渡不能の原則は適用されないし、国民への公開の義務はない。しかし、この保全手法はナショナル・トラストの資産管理にとって重要な意味をもっている。ナショナル・トラストは、土地や建造物を自ら所有して、国民のために管理していくことを目的としている。有志の国民によって寄付や遺贈の形でナショナル・トラストに保全対象資産が無償で譲渡されるのが望ましいが、無償で譲渡されない保全対象資産については必要に応じて買い取りを行っている。しかし、ナショナル・トラストがその目的を達成するためには、その資産を取得するための買い取り費用と、取得した資産を国民のために永遠に維持管理していくための費用、さらに、それを国民に公開していくための費用等がかかる。少なくとも1930年代のころのナショナル・トラストには、資産を次から次へと買い取って保全していくほどの多くの資金を調達することは難しかった。そこで、制限約款による保全手法が意味をもってくる。たとえば、自然景観の豊かな広範な土地を保全する際、ナショナル・トラストが自ら所有し管理するのはそのなかでも

¹⁶ 西村(1988c)、87頁。

とくに国民のために保全する価値のある中心的な土地のみに限定し、その周囲の土地に関しては、その所有権をナショナル・トラストに移すことは行わずに、制限約款を締結することによって、保全資産の周囲が無秩序に開発されて保全資産を含めた自然景観全体の価値が損なわれるのを防ぐのである。所有していない土地にも必要な制限をかけることによって自然景観を保つことができる一方で、ナショナル・トラストが所有し管理する土地を限定することによって買い取りの費用と維持管理の費用を押さえることができる。先述のように、制限約款によって保全されている土地や建造物には譲渡不能の原則は適用されないし、それらの所有者には資産の国民への公開を義務づけることもできないので、国民のために永遠に保全するというナショナル・トラストの目的を達成するためにはナショナル・トラスト自身が資産を保有して保全することが望ましいが、経済的な事情を考慮すると、必要に応じてこのような補助的な保全手法を取り入れていくことには大きな意義がある。ちなみに、制限約款が締結された土地や建造物は相続税が実質減額されることになる¹⁷ため、制限約款を締結することには、ナショナル・トラスト側のみならず、資産の所有者にもある程度の経済的なインセンティブがあると考えられることができる。

(c) カントリー・ハウス保全計画をめぐって

1930年代以降、重い相続税や戦後の深刻な人手不足などが要因となって、多くの美的、歴史的、ないし建築学的に価値の高い貴族の田舎の邸宅(country house.以下「カントリー・ハウス」と呼ぶ)が売却され、失われていた。そこで、ナショナル・トラストは、カントリー・ハウス保全計画(country house scheme)を立ち上げた。この計画に対応する形でいくつかの法制度の整備が進み、ナショナル・トラストは精力的にカントリー・ハウスの取得と保全を進めていった。

カントリー・ハウス保全計画における資産の取得と保全の特徴には大きな特徴がある。ひとつは、カントリー・ハウスの受け入れの際に、保全資産の維持管理のための資金を生み出す見込みのある農地等を一緒に取得するようにしたことである。これは、1937年ナショナル・トラスト法第4条によって、保全資産の維持管理のための資金を生み出すための資産を取得する権限が認められたことによって可能となった。つまり、それ自体は国民のために保全するほどの重要性があるとはいえないような農地などについても、それらを活用して保全資産の維持管理のための資金を生み出すという目的のために取得することが可能となったのである。

カントリー・ハウス保全計画のもう一つの特徴は、カントリー・ハウスの寄付者あるいはその子孫に対して、ナショナル・トラストに寄付した後にも引き続き居住することを認めたことにある。先述したように、ナショナル・トラストはチャリティ委員会の監督下にあるチャリティであるため、財政法による様々な税制優遇を受けることができる。1931年財政法によって、ナショナル・トラストに寄付あるいは遺贈された保全資産(譲渡不能の原則が適用される資産)の相続税については非課税とされていた。この非課税措置は、1937年財政法では寄付者が生涯権を留保した場合、すなわち、寄付者がその土地や建造物に住み続ける場合にも適用されることになったのである。程なく1939年ナショナル・ト

¹⁷ 利用制限されることによって資産の経済的な評価額が低下するため。

ラスト法改正によって、居住者がいるままの土地や建造物を取得する際の様々な条件が規定された。これらの法的措置によって、カントリー・ハウスの居住者は、それをナショナル・トラストに寄付することで相続税の負担から逃れることができるのみならず、一定期間はカントリー・ハウスを国民に公開することを条件として、そこに引き続き住み続けることが可能となった。

このように、税制優遇されたカントリー・ハウスをはじめとする保全資産に引き続き住むことを認めたことは、ナショナル・トラストへの資産の寄付を促すという大きな意義がある。さらに、居住者がいることで、保全資産を家庭生活のある生き生きとした状態で保全することができる。また、保全資産を訪れる国民に案内や説明をする人材としては、その資産に先祖代々住んできた寄付者が適任である¹⁸。ナショナル・トラストは、資産の取得のみならず、資産の国民への公開を進めていくことにおいても法制度によるサポートを受けてきたのであった。

ナショナル・トラスト法による資金調達手段の拡大

1907年ナショナル・トラスト法では資産の管理と保全についてのさまざまな規定がされた。そのなかで、保全資産について入場料を徴収できる権限がナショナル・トラストに与えられた(第32、33条)。この入場料は、その保全資産の維持管理のための重要な資金源である。1919年のナショナル・トラスト・チャリティ確認法によって、保有する資産を賃貸することが可能となった。さらに、1937年ナショナル・トラスト法の第4条によって、保全資産の維持管理のための資金を生み出すための資産を保有する権限が与えられた。つまり、保全の対象ではない農地等を所有し、それを活用して収入(農地の場合は借地料)を得て、保全資産の維持管理のための資金を調達することが可能となったのである。この1937年法による規定はカントリー・ハウス保全計画に対応する形で制定された。カントリー・ハウスの維持管理の資金を生み出すために、カントリー・ハウスの敷地内の農場などを一緒に取得することが可能になったのであった。さらに、1937年法は、保全資産に付属していない農地等についても、一般基金を生み出すという目的のために保有することを認めた。これに加えて、同法第14条は特定の保全資産の維持管理や一般基金のための資金源として、土地や建物だけでなく、有価証券を保有することを認めている。1953年ナショナル・トラスト法では、投資や利殖の権限が定められた。

こうして、会費や寄付、遺贈といった従来からの資金源に加えて、入場料、賃貸料などの保有資産を活用した収入(本報告では「保有資産活用収入」と呼んでいる)投資による収入という新たな資金源をもつことができるようになった。これらのあらゆる規定がされたのは、従来からの会費と寄付・遺贈からの収入ですべての保全資産の「保全費用」をまかなうことが困難になってきたからであった。1930年代、維持管理費用の高騰や課税の重さを理由に姿を消しつつあった田舎の屋敷や貴族の邸宅(カントリー・ハウス)を保全するためにカントリー・ハウス保全計画を立ち上げた。資産の寄付を促す制度があったため、数多くのカントリー・ハウスがナショナル・トラストの保有となった。次第にナショナル・トラストは、保全資産の受け入れに関して、いくつかの条件を設けるようになった。その

¹⁸ 木原(1998)、56-57頁。

条件のひとつが、原則として財政的に自立できることである。つまり、新規に取得する資産には、保全資産「自身」が上記のようなあらゆる資金調達手段によって出来る限り「保全費用」を負担すること、言い換えれば、保全資産に財政的な「自立」をすることを求めるようになったのである。

しかし、実際にはすべての保全資産が自立することは困難であった。「自立」の基準を正式に定めた 1958 年以前の保全資産のみならず、基準を満たした保全資産のなかにも、「赤字」状態が続くところが多かったのである。100 年以上の歴史のなかで、ナショナル・トラストを取り巻く社会的環境も大きく変化している。1960 年代に入ると自動車が普及し始め、多くの国民が余暇を楽しむために地方（田園地帯）にあるナショナル・トラストの保全資産を訪れるようになった。そのような訪問者数の増大に対応するために、駐車場などの訪問者のための施設を設けるなどの措置も必要となってきた。また、特に古い時代の建造物は周期的に修復や補強をしていかなければならない。「自立」の基準にはこれら周期的な修復に必要な費用や、訪問者の増加に応じた施設の設置費用などは予測が難しく、十分に考慮されていなかったのである。このような「赤字」資産の保全費用を負担するための資金をいかに調達していくのかが大きな課題となった。

なお、1971 年のナショナル・トラスト法では、第 23 条において、休息所や飲食店、駐車場、便所等の訪問者のための施設を設置することが公式に認められた。そして、同法 25 条で、それらの施設の利用に際して料金を徴収する権限を与えている。

寄付税制と税制上の優遇措置

ナショナル・トラストはチャリティ委員会の監督下のチャリティとして、財政法による規定を受けている。このうち、保全資産の取得に関する税制についてはすでに扱った。したがって、ここでは、寄付税制や所得にかんする諸規定をまとめておく。

英国では、チャリティ委員会の監督を受けているチャリティ（registered charity）に寄付や遺贈を行う個人や法人に対しては下記のように様々な方法で所得税や法人税の控除を認めてきた。ここでは特に、個人の所得税の控除等に関するものを整理する。

(a) コーベナント（covenant:継続的誓約寄付）とギフト・エイド(gift aid: 単独寄付)

英国には、2000 年まで、個人が、同じチャリティとの間に 3 年以上（通常は 4 年以上）継続的に寄付するという誓約を取り交わした場合に、寄付されたチャリティが基本税率相当額分の税額の還付を受けられることができるという、英国独特の制度があった。この制度はコーベナント(covenant::継続的誓約寄付)と呼ばれる。例えば、ナショナル・トラストに毎年 100 ポンドを寄付するという制約をする場合、寄付者は 100 ポンドから基本税率 22%（22 ポンド）を源泉徴収され、残りの 78 ポンドを 4 年間ナショナル・トラストに寄付をする。ナショナル・トラストは、源泉徴収された 22%（22 ポンド）を国に対し還付請求することができる。結果的には毎年合計 100 ポンドの寄付を受けられることになる。国が一旦徴収した税金を、個人の希望する（契約を結んだ）チャリティに支払うこの仕組みは、一種の税金の用途指定であるという解釈¹⁹も可能である。しかし、このコーベナントは、寄

¹⁹ 雨宮(2004)、114 頁。

付者が税額還付を受けられるわけではないという意味では、寄付を促す制度としては充分ではなかった。

サッチャー政権下の1980年の税制改革によって、寄付者の所得税率が基本税率の22%を上回っている場合には、その差額分は寄付者に還付されるように変更された(高税率帯救済(higher rate relief)制度)。さらに、1990年税制改正では、個人の一回毎の寄付であるギフト・エイド(gift aid:単独寄付)について、コーベナントと同様の税額還付制度が適用された。ただし、ギフト・エイドについては、当初、税額還付の対象となる寄付額の下限と上限が定められていた。コーベナントにはこのような限度額は設定されていなかった。

これら2つの制度は併用されていたが、ギフト・エイドの還付制度に関する寄付額の上限と下限は順次撤廃されていったこともあり、2000年の税制改革によって、単独寄付に正式に一本化されることになった。

(b) 給与天引き寄付(Payroll Giving Scheme)

1987年より導入された制度である。雇用主である企業が、従業員にチャリティへの寄付を奨励する目的で設けている。

企業は、寄付を希望する従業員の給与から毎月少額を天引き徴収の形で徴収する。徴収された寄付金は、各従業員の希望するチャリティへ支払われることになる。この制度のもと、寄付者である各々の従業員は寄付額について所得控除を受けることができる。

(c) キャピタル・ゲイン税と相続税

通常、資金の処分(譲渡)益(キャピタル・ゲイン)に対しては、贈与の場合も含めてキャピタル・ゲイン税が課される。しかし、1972年財政法によって、チャリティに対するあらゆる贈与(寄付、遺贈)に関しては、この税が免除されることになった。

また、同法は、個人が生前贈与(寄付)または死因贈与(遺贈)の形でチャリティに行ったあらゆる贈与について、相続税を免除することを認めている。

(d) ナショナル・トラストの所得についての規定

英国では、ナショナル・トラストのような、チャリティ委員会の監督を受けているチャリティ(registered charity)がその本来の目的(公益目的)の達成のための事業を遂行することによって得た所得については原則として非課税とされている。

一方、本来の事業と関連性の薄い収益事業所得に関しては、一定の要件を充足した場合に限り、非課税となる。その要件とは、収益事業のための別会社を設立することである。つまり、収益事業所得に関して免税措置を受けるためには、法人所得税の対象となる関連支配会社を設立し、その会社からの配当や寄付という形で所得を受け取るという方法をとらなければならない²⁰。ナショナル・トラストは、この財政法上の規定に従って100%の株式を保有する子会社ナショナル・トラスト・エンタープライズを設立した。

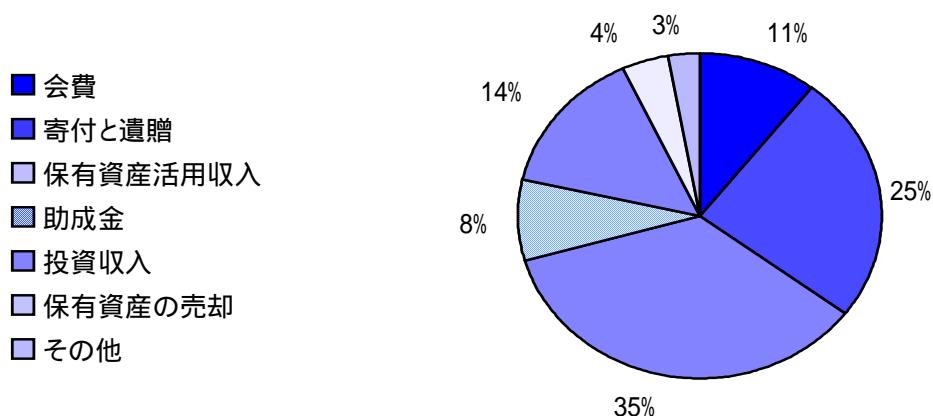
²⁰ 石村(1990a)、20-21頁。

(4) おわりに

ナショナル・トラストの一般基金には、使途指定基金からの支出（入場料や付属資産を活用した収入、および、直接の寄付金等）ではまかないきれなかった維持管理等の費用を負担のために支出されるという重要な役目がある一方で、運営や広報、会員へのサービスを行うための資金でもある。これらの支出をカバーするには確実かつ継続的に一般基金を確保していかなければならない。「ベンソン・レポート」の勧告どおり、ナショナル・トラストは会費収入つまり会員の獲得に精力的に取り組むようになった。1970年頃には総収入のわずか10%前後であった会費収入は(図3)、2004年には30%を超える、ナショナル・トラストのいちばんの財源となっている。その額も右肩上がり成長を遂げてきた(図4)。また、英国の人口増加に比しても確実に会員数を増加させている(図5)。

図3 ナショナル・トラストの収入内訳(1970年度)

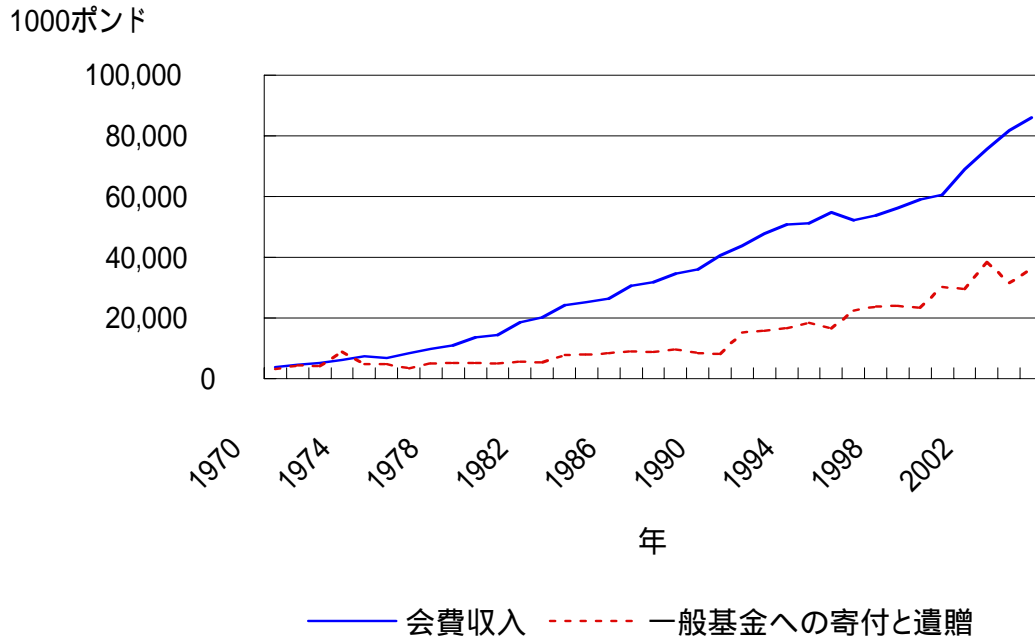
1970年度収入内訳(総収入額は2889万ポンド)



出所：National Trust (1971) *Accounts 1970* より作成。

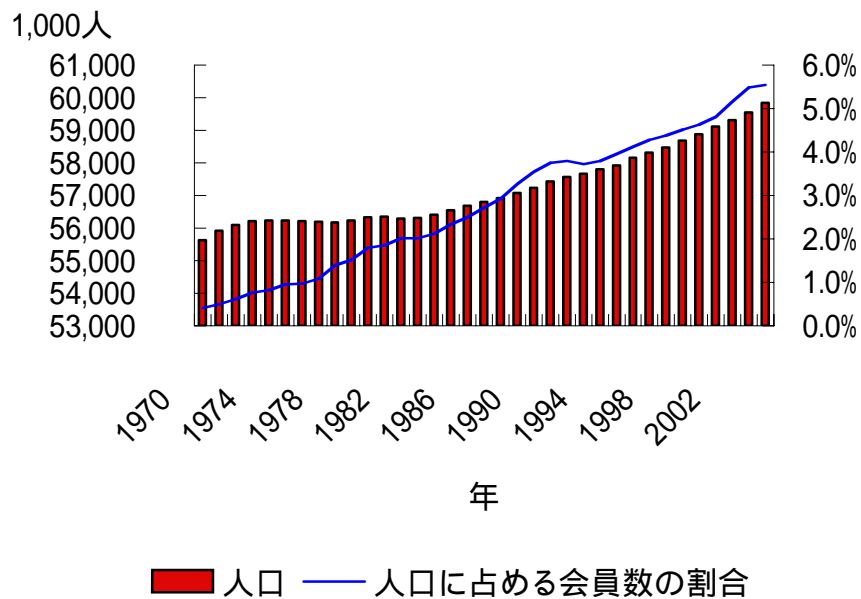
総収入額は2002年の物価水準で計算した実質値。

図4 会費収入および一般基金への寄付・遺贈の推移（実質値）



出所：National Trust (1971-2005) 会計報告書（年度によって名称は異なる）より作成。

図5 英国の人口および人口に占めるナショナル・トラスト会員数の割合



ただし、人口は英国全体（スコットランドを含む）、会員数には外国人も含まれる。
出所：National Trust Archive 提供資料より作成。

また、1970年頃には一般基金の残りの半分は寄付と遺贈に頼っていた。これが現在も重要な財源であることには変わらない(ナショナル・トラストのウェブサイトにおいても、一般基金への寄付や遺贈の必要性をアピールしている。現に、表1のとおり、遺贈に関しては、かなりの割合がナショナル・トラストの裁量で用途を決める「特定目的基金」となっている)。遺贈は、「特定目的基金」のうちの Committed Maintenance Fund として保全資産の周期的な修復等の費用をまかなうために支出されている。ただし、その財源としての性格上、安定した供給を期待できるものではない(図4参照)。そのため、比較的安定的に一般基金が確保できる、会費収入、そして、保有地を活用した賃貸料収入と商業収入にも新しい財源を求めてきたと考えられる。近年では一般基金の財源として保有資産活用収入と商業収入が台頭してきている。このように、ナショナル・トラストは、会費収入の増大を軸としながら、あらゆる手段をとって一般基金を安定して確保することに主眼をおいてきたと考えられる。

参考文献(出版年順。本報告では直接は用いなかった文献を含む。)

【邦文】

- 木原啓吉(1982)『歴史的環境—保存と再生』岩波新書。
- 木原啓吉(1982)「ひろがるナショナル・トラスト運動—わが国と英国に見る歴史と現状—」『公害研究』第12巻第2号。
- 海原文雄(1983)「イギリスのナショナル・トラスト法」『ジュリスト』第797号。
- 田中實(1983)「ナショナル・トラストについて・自然保護運動と信託の利用—」『信託』第134号、20-28頁。
- 田中實(1984)「ナショナル・トラストの組織と活動—自然保護運動と信託の利用—」『信託法研究』第8号。
- 木原啓吉(1984)『ナショナル・トラスト』三省堂。
- 西村幸夫(1988abcd)「英国ナショナル・トラストの道程と環境保全運動論の展開(1)~(4)」『都市問題』第79巻9号~12号。
- 石村耕治(1990abc)「イギリスの公益団体税制・公益寄付金制度(上)(中)(下)」『公益法人』Vol.19 No.7,8,9。
- 木原啓吉(1992)『暮らしの環境を守る・アメニティと住民運動—』朝日新聞社。
- 北村裕明(1996)「公益団体の財政分析・日英比較を中心に」『財政』第299号。
- 山口健治(1996)『土地は公共財・繁栄のための土地公有化』近代文芸社。
- 寺西俊一(1997)「環境コストと費用負担問題」『環境と公害』26巻4号、岩波書店。
- 木原啓吉(1998)『ナショナル・トラスト[新版]』三省堂。
- 雨宮孝子(2004)「英国(イングランドとウェールズ)の非営利セクターと法制度」塚本一郎・古川俊一・雨宮孝子編著『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版、107-124頁。
- 寺西俊一(2004)「環境政策から今後の課題を考える」財政学研究会編『財政と公共政策』第26巻第1号(通巻35号)13-18頁。

- 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』、101-108 頁。
- 寺西俊一(2005b)「天神崎再訪—日本におけるトラスト型自然保護運動の先駆地に学ぶ」全国林業改良普及協会編『現代林業』2005 年 7 月号(通巻 469 号) 14-15 頁。
- 寺西俊一(2005c)「自然保護のための費用負担—コミットメント原理の意義と可能性を考える」全国林業改良普及協会編『現代林業』2005 年 8 月号(通巻 470 号) 14-15 頁。
- 寺西俊一(2005d)「森林環境税 コミットメント原理にもとづく費用負担方式を考案する」『現代林業』2005 年 9 月号(通巻 471 号)。
- 水野祥子(2005)「環境保護運動の結社 ナショナル・トラスト」川北稔編『結社のイギリス史 クラブから帝国まで』、山川出版社。

【英文】

- National Trust(1895-2004) Annual report and accounts (年次報告書および会計報告書。名称は年度によって若干異なる), London, National Trust.
- National Trust Act 1907-71.
- Cornish, V.(1937) *The preservation of our scenery*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Benson Committee(1968) *The National Trust: report by the Council's advisory committee on the Trust's constitution, organization and responsibilities*, London: National Trust.
- Fedden, R.(1968) *The continuing purpose*, London: Longman.
- Fedden, R.(1974)*The National Trust –Past and Present*, Jonathan Cape Ltd., London. (四元忠博訳(1984)『ナショナル・トラスト その歴史と現状』時潮社。)
- Lowe, Philip and Jane Goyder(1983)*Environmental Groups in Politics*, London, George Allen & Unwin Ltd..
- National Trust(1983) *The National Trust -Its Members and the Public (The Arkell Report)*, London, National Trust.
- Wright, Patric(1985)*On Living in an Old Country-the National Post in Contemporary Britain*, Verso.
- Gaze, J.(1988)*Figures in a Landscape: A History of the National Trust*, London, Barrie & Jenkins.
- Cannadine,David(1995) *The National Trust: The First Hundred Years*,Newby, Howard(ed)*The National Trust: The Next Hundred Years*, London, National Trust.
- Weideger, Paula(1994)*Gilding the Acorn: Behind the façade of the National Trust*, Simon & Schuster.
- National Trust(2000,2001), *Minutes of the Annual General Meeting of the National Trust*, London, National Trust.
- Phillips, Adrian(2001) 'Managing the Countryside in a Period of Change –1970-1990' T.C. Smout (ed) *Nature, Landscape and People Since the Second World War*, Edinburgh, Tuckwell Press.
- National Trust(2001) "Planning Progress" *Planning reform: views from the National*

Trust , London, National Trust.
Sheail, John(2002)An Environmental History of Twentieth-Century Britain, New York,
Palgrave.
National Trust(2003) Report on the Governance of the National Trust, London,
National Trust.
DCMS(2005) Annual Report 2005.
DEFRA(2005) Resource Accounts 2004-05.

(担当：一橋大学大学院経済学研究科修士課程・藤谷岳)

4. 神奈川県自然保護奨励金が森林環境の保全に与えた影響 津久井町青根を例に

(1) はじめに

自然環境を保全する際に負担が問題となる費用として、「機会費用(Opportunity Cost)」と「維持管理費用(Maintenance Cost)」がある。「機会費用」とは、意思決定者が選択を行う時に、彼が犠牲にし、諦めねばならないものである。「維持管理費用」とは、自然環境を良好に維持管理するために、必要となる費用である。

日本では、狭い国土に多数の人々が住んでいるという状況から、自然の景勝地や貴重な動植物の生息地であっても、すでに私有地となっている場合も多い。このような私有地の自然環境を保全する方法の一つとして、土地の利用制限があげられる。しかし、土地の利用を制限すると、増大した機会費用の負担の問題が生じる。例えば、森林を保全することを選択すると、土地の所有者は宅地の造成を諦めねばならず、宅地の造成によって得られたであろう便益を機会費用として負担しなければならなくなる。

更に、自然環境を良好な状態に維持管理するために、維持管理費用が必要となる。丹沢山地の森林を例にとっても、維持管理費用の負担をめぐる問題はますます大きなものとなっている。丹沢山地では、林業不況が続き、森林¹の手入れが行き届かなくなり、森林の荒廃が大きな問題となっている。神奈川県の水源林のうち、66.5%がすでに荒廃しており、何らかの公的措置が必要となっているという²。このような森林の荒廃は、日本全国で共有している問題である。日本の林政および自然保護行政にとって森林の維持管理費用の財源と負担の問題はますます重要となっている。

受益者と費用負担者が同じであれば、費用負担問題は大きな問題とはならない。しかし、自然環境を保全する際には、費用負担者と受益者が異なっている場合も多い。例えば、丹沢山地においては、自然環境を保全することによって、受益を得ている主体は、年間100万人にも及ぶといわれる登山客であり、丹沢山地から流れてくる水を飲む神奈川県民である。他方、何ら補償がない場合、土地の利用制限に伴う機会費用を負担する主体は、地権者や地域開発ができない地元地方公共団体となる。維持管理費用を負担する主体は、登山客のゴミの不法投棄に対して対応を迫られる地元地方公共団体となるだろう。このように、自然環境の保全する時には、一般的に、費用負担者と受益者が異なり、機会費用と維持管理費用の負担をめぐる問題が生じる。

日本では、このような費用負担問題を解決するために、6つの財政措置がとられている³。私権者の個別的負担を軽減する制度として、損失補償制度、民有地買上げ制度、税制上の優遇措置、自然保護奨励金、がある。地方公共団体又は地域住民の集合的負担を軽減する措置として、自然保護行政経費等に対する地方交付税措置、国立公園における清掃費補助措置、がある。

以下では、これらの財政措置のうち、特に神奈川県が導入している「自然保護奨励金(「奨

¹ 本稿では、「山林」と「森林」を区別せずに用いている。

² 神奈川県[2005.11] 8頁。ただし、この数値は、私有林を対象にして行われた調査結果による。

³ 自然保護審議会[1976a] 159-162頁

励金」)に限定をして調査研究した結果をとりまとめる。この目的は、この奨励金制度が、自然環境保全に貢献したのかどうかを検討することである。

その際、奨励金の出し手である神奈川県はどのような政策的意図を持って奨励金の制度を導入したのか、また実際に、交付対象者はこの制度をどのように受け止めて、森林管理に関する意思決定をどのように変化させたのかを考察する。

調査研究の方法は、以下の通りである。法律、法学の先行文献、行政資料、行政への聞き取り調査を参考にして、自然環境の保全に関する制度の枠組みを整理した。次に、交付対象者別の諸影響を分析するために、青根林野に関する行政資料、郷土資料、決算書を整理し、現地調査をかねて、10回ほど聞き取り調査を行った。

(2) 自然保護奨励金の概要

設立時における社会的背景

1970年代前半は、土地の投機ブームが起こり、開発圧力が強く、自然環境の破壊が大きい時代であった。そのため、自然環境を保全しようという市民運動がある一方、土地の利用が制限されることに対しては地権者の抵抗があった。1972年、自然環境の適正な保全を総合的に推進することを目的として、「自然環境保全法⁴」(以下、「保全法」)が制定される。そして、各都道府県では、自然環境保全条例(以下、「保全条例」)を導入するものの、土地の利用制限が伴う地域指定に対して、地権者の同意が得られず、自然環境保全地域(以下、「保全地域」)の指定がなかなか進まないという問題があった。例えば、日本経済新聞(1976年5月28日)では、千葉県が保全条例を制定したにも関わらず、地域指定がなかなか進まない様子を報じている。

この問題の原因は、「利用制限によって緑地を守る」という保全法の枠組みそれ自体にあるので、千葉県のみに当てはまる問題ではない。保全地域を指定する際に地権者の同意を得ることが難しいという問題は、保全条例を導入しているすべての県が共有している問題である。

保全法を制定した1970年代だけではなく、2000年の現在でも地域指定が進まないという問題は続いている。「環境省では、都道府県に対し都道府県保全地域の指定促進を、毎年指導しているといわれるが、地権者や森林所有者の同意が得られないことから、指定は遅々として進んでいない(畠山[2001]228頁)」という。

そこで、保全法を制定した1970年代半ばに、一部の県では、指定地域内の地権者の負担を軽減する奨励金制度を導入している(表1)。

⁴ 自然環境保全法(1972年6月22日法律第85号)

表1 各県の自然保護奨励金（参考）

県	名称	対象地域	算定基礎	関係例規	実績
神奈川県	自然保護奨励金	自然環境保全地域、国立公園、国定公園、県立自然公園、歴史的風土保存区域、近郊緑地保全区域、緑地保全地区、風致地区、保安林	市部における固定資産税と都市計画税の和の平均（9,960円）を参考にして、10,000円/ha	・自然保護奨励金交付要綱（1974年9月5日制定） ・財産区等に交付する自然保護奨励金に関する要綱（1974年9月5日制定）	2003年度 8,103件、 340,127千円
山梨県	保全地域等土地所有者交付金	自然環境保全地域、自然記念物（植物群落、カエル生息地等）	固定資産税 + 都市計画税	・自然環境保全条例（1971年10月11日山梨県条例第38号） ・自然環境保全地区等土地所有者交付金交付規程（1973年6月24日山梨県告示第435号）	
宮城県	自然環境保全奨励金	自然環境保全地域、緑地環境保全地域	固定資産税相当額	・自然環境保全条例（1972年7月15日宮城県条例第25号） ・自然環境保全奨励交付金交付規則（1974年12月3日宮城県規則第74号）	
茨城県	自然環境保全協力奨励金	自然環境保全地域、緑地環境保全地域	5,000円/人。ただし1.5haを超える場合は、1.5haごとに5,000円を加算する。	・自然環境保全条例（1973年4月1日茨城県条例第4号） ・2005年度自然環境保全協力奨励金交付要項（2005年7月19日制定）	2001年度 412名
広島県	自然保護協力奨励金	自然環境保全地域、緑地環境保全地域、県立自然公園	固定資産税相当額		2003年度実績 746件、 3,637千円
栃木県	自然環境保全協力奨励金	自然環境保全地域、緑地環境保全地域	固定資産税相当額		
群馬県	自然環境保全奨励金	自然環境保全地域、緑地環境保全地域	固定資産税相当額		
島根県	自然環境保全地域奨励金	自然環境保全地域	固定資産税相当額		
埼玉県	自然環境保全協力奨励金	自然環境保全地域	10,000円/ha		

出所：神奈川県環境農政部緑政課[2004]、2005年12月9日神奈川県環境の農政部緑政課聞き取り調査、宮城県[2005]、茨城県[2005]、山梨県[2005]、広島県[2004]

注：本表は1975年に神奈川県の担当者が各県の担当者に電話で照会した情報をまとめたものに、2005年に筆者が各県のHPを参照して加筆したものである。栃木県、群馬県、埼玉県、島根県は、1974年から1975年に上記制度を制定しているものの、現在は、廃止または休止している可能性もある。交付要綱（要項）は、毎年、見直しを実施している。茨城県は、入手できた、2005年度に制定された交付要項のみを紹介している。

神奈川県における制度の概要と運用の実態

神奈川県では、1972年10月21日「自然環境保全条例⁵」を公布し、1973年4月1日に施行している。1974年9月5日には、「自然保護奨励金交付要綱⁶」並びに「財産区等に交付する自然保護奨励金に関する要綱⁷」を制定している。

この奨励金制度は、対象地域の地権者に、1haあたり1万円を毎年、奨励金として交付する制度である。ただし、地上権が設定されている場合は、土地の所有者と地上権者で奨励金を折半することになっている⁸。大地主擁護を避けるため、限度は1人100万円までとしているが、財産区については別に限度額を定めることにしている。交付金の対象地目は山林、原野などである⁹。

しかし、新しく指定する保全地域に対してだけ奨励金を交付すると、これまで他の法律、条例によって、既に保全指定を受け、無償で緑の保護に努めてきた人たちに不公平となるので、近郊緑地、緑地保全地域、古都保存地区、県立自然公園、国立(定)自然公園地域の地権者に対しても同じように奨励金を交付することにしている¹⁰。

奨励金の単価は、神奈川県市部における「固定資産税」と「都市計画税」の平均(9,960円)に基づき、1万円/haと定められている¹¹。奨励金の目的は、神奈川県が補償の意味も含めて、日常管理費の半額程度を負担することにある¹²。ただし、「自然保護奨励金交付要綱」では、奨励金の使途について言及していない¹³。一方、財産区の場合、「奨励金を山林の保育、管理その他公共のために使用しなければならない¹⁴。」と定められている。

1974年度から2004年度まで、奨励金制度は、交付単価と交付対象地域を変更したことを除くと、大きな変更はない(表2)。交付単価は、県の財政状況と地価の上昇に応じて変更している(図2)¹⁵。

⁵ 自然環境保全条例(1972年10月21日条例第52号)

⁶ 神奈川県の場合、交付要綱は、制定日と施行日が同じである。行政内部の意思決定により、制定される。

⁷ 財産区とは、旧村の単位で管理・運営してきた財産、特に林野を、合併後の新市町村下でも、旧村の単位で続けて管理・運営できるように設けられた特別地方公共団体である。

⁸ 「自然保護奨励金交付要綱」第4条

⁹ 「自然保護奨励金交付要綱」第3条

¹⁰ 神奈川新聞[1973]「ご苦労様自然保護」『神奈川新聞』1973年10月24日

¹¹ 2005年12月9日神奈川県環境農政部緑政課への聞き取り調査

¹² 神奈川新聞[1973]「ご苦労様自然保護」『神奈川新聞』1973年10月24日

¹³ 「自然保護奨励金交付要綱」をみると、使途に対する規定はみつからない。

¹⁴ 「財産区等に交付する自然保護奨励金に関する要綱」第8条

¹⁵ 2005年12月9日神奈川県環境農政部緑政課への聞き取り調査

奨励金の交付単価の変更は、以下のように説明できる。固定資産税と都市計画税は、土地・家屋及び償却資産の価格が課税標準となっているため、土地の価格の上昇によってこれらの税額も上昇する。80年代後半から90年代初頭にわたるバブル景気は、土地の価格を上昇させ、同時に固定資産税と都市計画税も上昇させた。

その結果、1989年当時、奨励金交付単価である1万円/haが神奈川県の市部における固定資産税と都市計画税の平均から乖離するようになった。1990年度には、これらの税額の上昇を反映して、単価の見直しが行われ、単価は、1万円/haから2万円/haに変更されている。

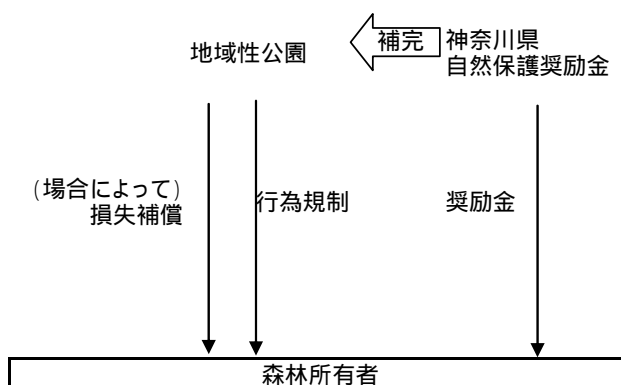
しかし、バブル崩壊による景気の低迷は、他県と比較して法人事業税や法人県民税への依存が大きい神奈川県に財政状況の悪化をもたらした。県の歳入の減少を受けて、1994年度以降、奨励金の単価も一時的に調

2003年度の交付総額は、約3億4,013万円である(図3)。奨励金が県の一般会計歳出に占める割合は、わずか0.02%¹⁶である。奨励金が自然保護施策への支出に占める割合からみても、1.78%¹⁷に過ぎない。

2003年度の交付面積は42,719ha(図4)、交付件数は8,103件(図5)である。1987年度に交付面積と交付件数が増加しているのは、対象地域に風致地区及び保安林が含まれるようになったからである。1998年度以降、交付面積と交付件数は、減少傾向となる。なぜなら、神奈川県が1997年度から水源の森林づくり事業を開始し、この事業の対象地は、奨励金の交付対象地から除かれるためである¹⁸。

2001年度には、神奈川県は、奨励金を対象として政策評価を実施している¹⁹。そして、この政策評価では、「事業を継続する必要性はあるが、今後は有効性等について検証を行う余地があると認められる」としている。

図1 自然保護奨励金と森林所有者との関係



整率が設けられ、減額している。2003年度は、交付要綱で単価が2万円/haと定められているものの、調整率が40%となっており、実質的な単価は、1万2千円/haであった。

¹⁶ 自然保護奨励金が歳出に占める割合は、以下のように算出した。

2003年度の一般会計歳出決算額(支出済額)は、1,522,572,002千円である(神奈川県[2004])、自然保護奨励金の交付総額は、340,127千円である(神奈川県環境農政部緑政課[2004])。

$$0.022 = 340,127 \div 1,522,572,002 \times 100$$

¹⁷ 自然保護奨励金が環境保全施策費に占める割合は、以下のように算出した。

2003年度の自然保全施策の予算額は、19,128,990千円、自然保護奨励金の予算額は、339,570千円である(環境省「全国環境保全施策・環境事情 2003年度神奈川県」)。

$$1.775 = 339,570 \div 19,128,990 \times 100$$

¹⁸ 「自然保護奨励金交付要綱」第2条

¹⁹ 神奈川県[2001]

表2 神奈川県自然保護奨励金の沿革

年度	一般		財産区		対象地域	備考
	単価 (千円/ha)	限度額 (千円)	単価 (千円/ha)	限度額(特別限度) (千円)		
74	10	1,000	10	8,000 (13,000)	国立公園、国定公園、県立自然公園 自然環境保全地域 近郊緑地保全区域、緑地保全地区 歴史的風土保存地区 87年度 風致地区、保安林	
75-77			7	5,000 (8,000)		
78			8	6,000 (9,000)		
79			9	7,000 (11,000)		
80-89			10	8,000 (13,000)		
90			20	8,000 (15,000)		
91-93	20	1,000	20	8,000 (15,000)		
94-98	20 [16]	1,000 [800]	20 [16]	8,000 (15,000) [6,400] [12,000]		交付額、限度額とも一律20%で調整。ただし10万円以下は削減無し。
99-03	20 [12]	1,000 [600]	20 [12]	8,000 (15,000) [4,800] [9,000]		交付額、限度額とも一律40%で調整。また、1,000㎡未満の小額交付者への交付を廃止。

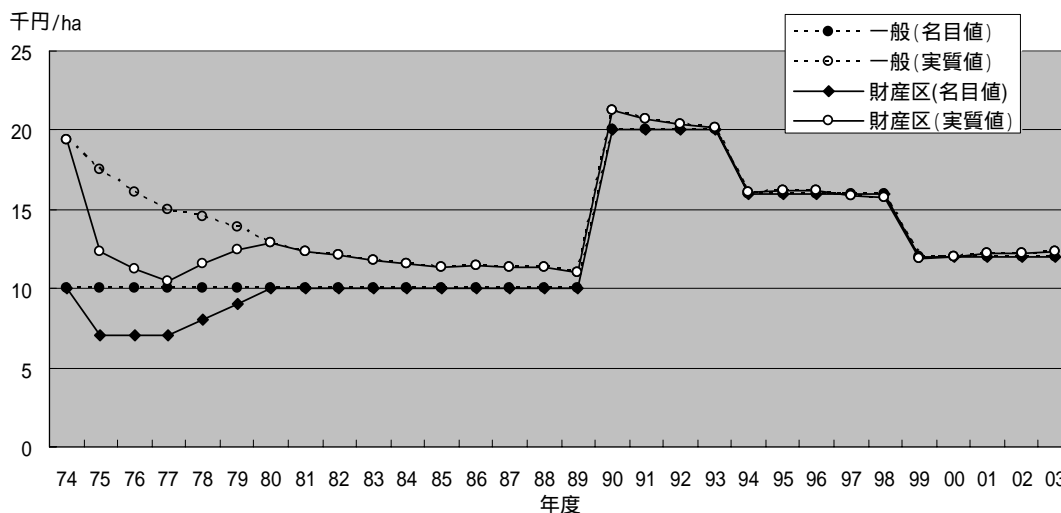
出所：神奈川県環境農政部[2004]「自然保護奨励金」

注：1) []内は、調整後の金額。つまり、実際に交付された金額である。

2) 94年度以降の削減等はあくまで緊急避難的な調整措置であり、交付基準そのものに変更はない。

3) 財産区の特別限度とは、本来の限度額を超える場合に、知事が必要とみとめ加算する。

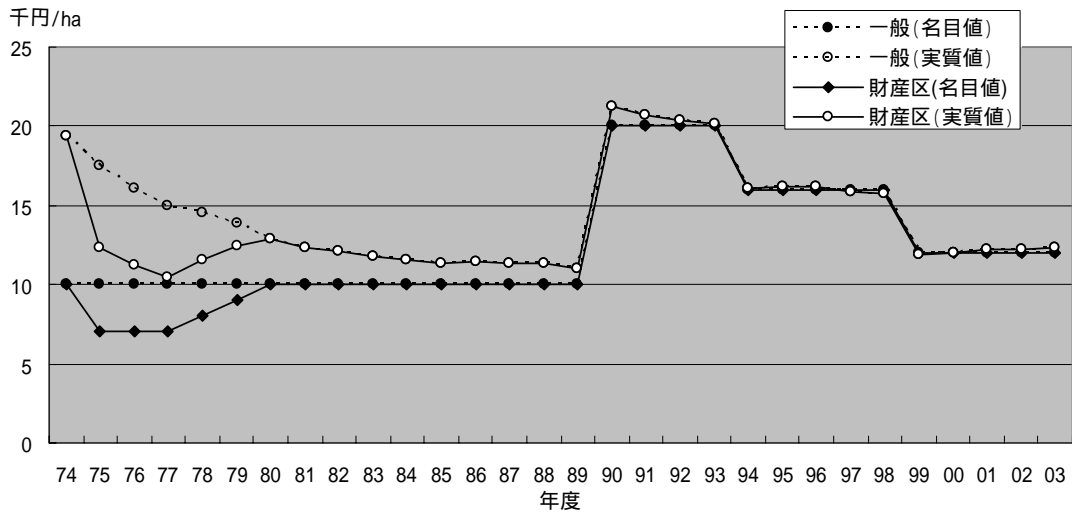
図2 神奈川県自然保護奨励金 交付単価



出所：神奈川県環境農政部緑政課[2004]「自然保護奨励金」

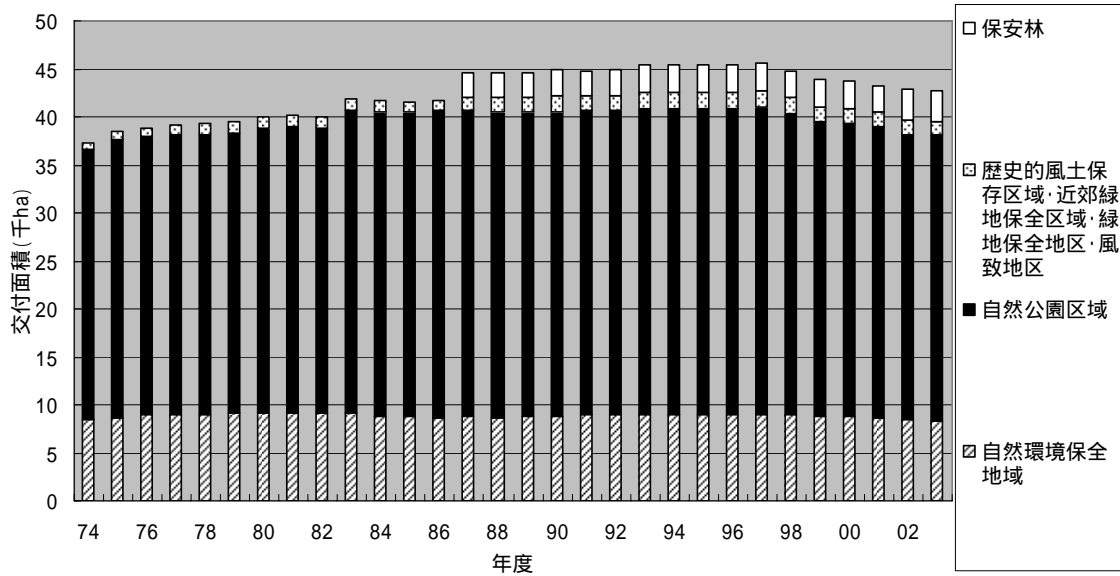
注：消費者物価指数(持家の帰属家賃を除く総合指数、2000年基準結果)を用いて、実質値になおしている。

図3 神奈川県自然保護奨励金交付金額



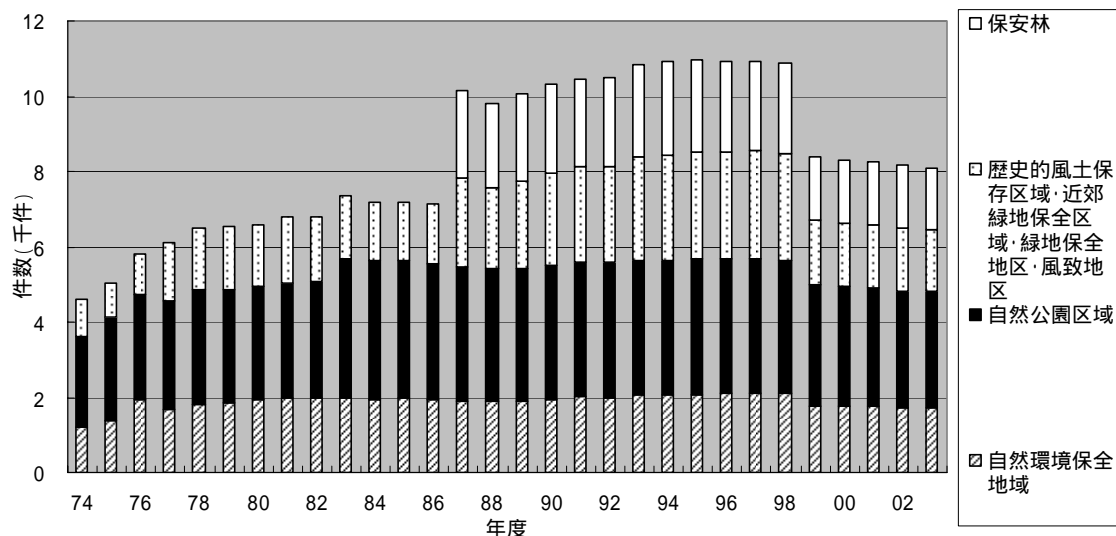
出所：神奈川県環境農政部緑政課[2004]「自然保護奨励金」

図4 神奈川県自然保護奨励金 交付面積



出所：神奈川県環境農政部緑政課[2004]「自然保護奨励金」

図5 神奈川県自然保護奨励金 交付件数



出所：神奈川県環境農政部緑政課[2004]「自然保護奨励金」

奨励金の導入と保全地域の指定

それでは、奨励金の導入によって、神奈川県は、円滑に保全地域を指定できたのであろうか。1973年、県は、保全地域として約10,000ヘクタールを指定することを計画していた²⁰。2003年度には、11,216ヘクタールを指定しているので、計画通りの面積が指定できていることになる²¹。

次に、奨励金を導入している都道府県と導入していない都道府県における指定面積の違いにみていこう。ここで、奨励金を導入している県のすべてで奨励金の対象地となっている保全地域における民有地に着目して、指定面積の都道府県比較を行う。

各都道府県における保全地域（民有地）面積、並びに県土に占める保全地域（民有地）の面積率をまとめると、図6の通りとなる。

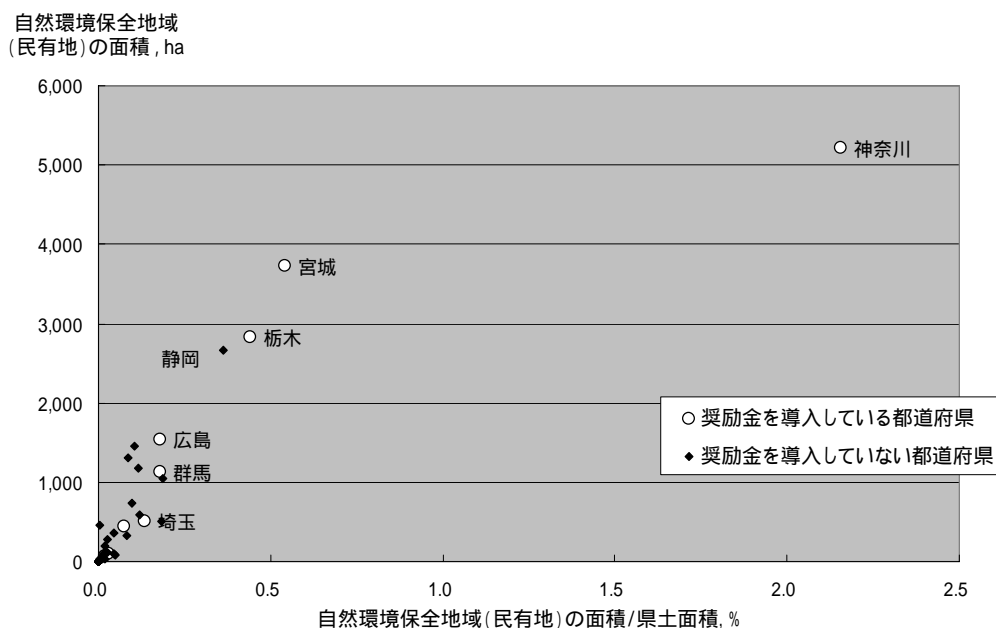
面積、割合とも群を抜いて大きいのは、神奈川県である。神奈川県では、県土の2.16%にあたる5,215haが保全地域として指定されている。次いで、宮城県の0.54%、3,720ha、栃木県の0.44%、2,834haとなっている。これら3つの県は、1970年代、奨励金を導入している県である。したがって、奨励金を導入している県ほど、大きな面積が、保全地域として指定できている傾向があるといえる²²。

²⁰ 神奈川新聞 [1973]

²¹ 環境省 [2005b]

²² ただし、保全地域の面積のみで奨励金の効果を判断するには、限界がある。なぜなら、各県ごとに異なる条件のもとで、保全地域を指定するからである。つまり、(1)貴重な自然が残っている面積、(2)すでに他の自然環境の保全に関する法律で指定されている地域の面積、(2)保全地域の候補地の所有形態、(3)開発圧力、(4)保全条例で規定している行為規制の内容、は各都道府県で異なる。

図6 都道府県別の自然環境保全地域（民有地）の指定状況



出所：環境省[2005]より筆者作成

(3) 自然保護奨励金と青根林野 交付対象者別にみた諸影響

次に、具体的な対象について考察することにより、奨励金が森林の所有者にどのような効果を及ぼすのかを明らかにする。

本研究では、以下の3点の理由より、神奈川県津久井郡津久井町青根を事例地として選んだ。

第一に、青根に森林を有する青根林野には長期にわたって奨励金が交付されている。神奈川県から青根林野への支払いは、この制度が導入された年の1974年度から現在(2005年時点)まで続いている。

第二の理由として、青根林野は、丹沢大山国定公園において、林業を経営している。すなわち、この森林は、土地の所有者にとっては林業地としての意味を有するのと同時に、神奈川県の県民にとっては、水源林や自然の景勝地、またレクリエーションの場として、価値を有するものである。

青根の森林が水源林として価値を有することは、以下の資料より示すことができる。青根林野の森林が位置している津久井町は、津久井湖、奥相模湖、宮ヶ瀬湖の3つのダム湖の水源と道志川、早戸川、串川の3つの清流を抱える水源の町である²³。これらのダム湖が提供する上水道の水量は、神奈川県全体の52.6%を占めている²⁴。そのため、水源の確保のために、青根の森林の、水源林として役割が極めて重要になってくる。

また、津久井町の森林は、公益的利用面積がきわめて大きい。津久井町の林野面積のう

²³ 津久井町[2006]

²⁴ 神奈川県[2004.8] 1頁

ち、森林の公益的機能の発揮を目指して指定される保安林が 95%を占めている(表)。

更に、自然の景勝地やレクリエーションの場として価値を有する。表によると、津久井町の林野面積の 65%は、自然公園、または保全地域として指定されている。このように、青根の森林は、土地の所有者だけではなく、神奈川県民にとって、価値を有する森林である。

最後に、現在、青根は、林業の衰退が進行し、森林の公益的機能の低下が懸念されている。したがって、青根の事例を詳細に分析することにより、森林の衰退過提に奨励金がどのように関与してきたかを分析することができる。

一口に青根の交付対象者といっても、その組織の設置目的や形態によって制度に対する反応は大きく異なる。本稿では、個人であるケースはとりあえずおくとして、特に財産区である青根林野、住民が構成員となっている青根造林組合および音久和生産森林組合、私企業である本州製紙に着目する。



青根地区内の手入れが行き届いている森林
(2005年7月13日筆者撮影)



青根地区内の手入れが行き届いていない森林
(2005年8月9日筆者撮影)

表3 津久井町における森林の公益的利用面積

	林野面積	保安林計(実面積)					砂防指定地	自然公園	鳥獣保護区	自然環境保全地域	レクリエーション森林
		水源かん養保安林	土砂流出防備保安林	保健保安林	風致保安林						
面積(ha)	10,043	9,527	3,333	9,494	1,515	2	209	6,016	785	469	43
割合(%)	100	95	33	95	15	0	2	60	8	5	0

出所：農林水産省大臣官房統計情報部編[2002]

注：1) 森林の公益的利用面積の種類が重複している場合は、それぞれに面積を計上している。

ちなみに、全国で見ると、保安林と国立公園では 54.2%、保安林と国定公園は 42.3%が、重複している(中央環境審議会自然環境部会[2004b])。他方で、自然公園と自然環境保全地域は重複しないことが定められている(自然環境保全法(1972年法律第85号)第22条第2項)。

2) 用語の定義は、下記の通りである。

保安林とは、森林の公益的機能の発揮を目的として、国が特定の制限(伐採の制限等)を課した森林のことをいう。保安林は森林法に基づく指定の目的により 17 種類に分類される。この 17 種類の一部として、**水源かん養保安林**、**土砂流出防備保安林**、**保健保安林**、**風致保安林**があげられる。

砂防指定地とは、砂防法(1897年法律第29号)第2条に基づき建設大臣が砂防設備を要する土地又は治水上砂防のため一定の行為を禁止若しくは制限すべき土地として指定した土地をいう。

自然公園とは、自然公園法（1957 年法律第 16 号）に基づき設定された国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園をいう。

鳥獣保護区とは、鳥獣保護及び狩猟に関する法律（1918 年法律第 32 号）に基づき設定されている区域をいう。

自然環境保全地域とは、自然環境保全法に基づき設定されている原生自然環境保全地域及び自然環境保全地域をいう。

レクリエーション森林とは、国民の保健・文化・教育に広く活用されることを目的として整備された森林をいい、森林空間を利用したの散策、レクリエーション活動、自然体験学習等の場として提供されている森林をいう。

- 3) 本稿に關係のある地域指定として、上記の他に、水源の森林エリアがある。水源の森林エリアとは、神奈川県が 1997 年度より水源の森林づくり事業を始めるにあたり、事業を展開する地域を明確にするため設定したエリアである。青根は城山ダム流域の水源の森林エリアに含まれている（神奈川県農政部水源の森林推進室[1998.3] 5 頁）

図 7 神奈川県の水源地域



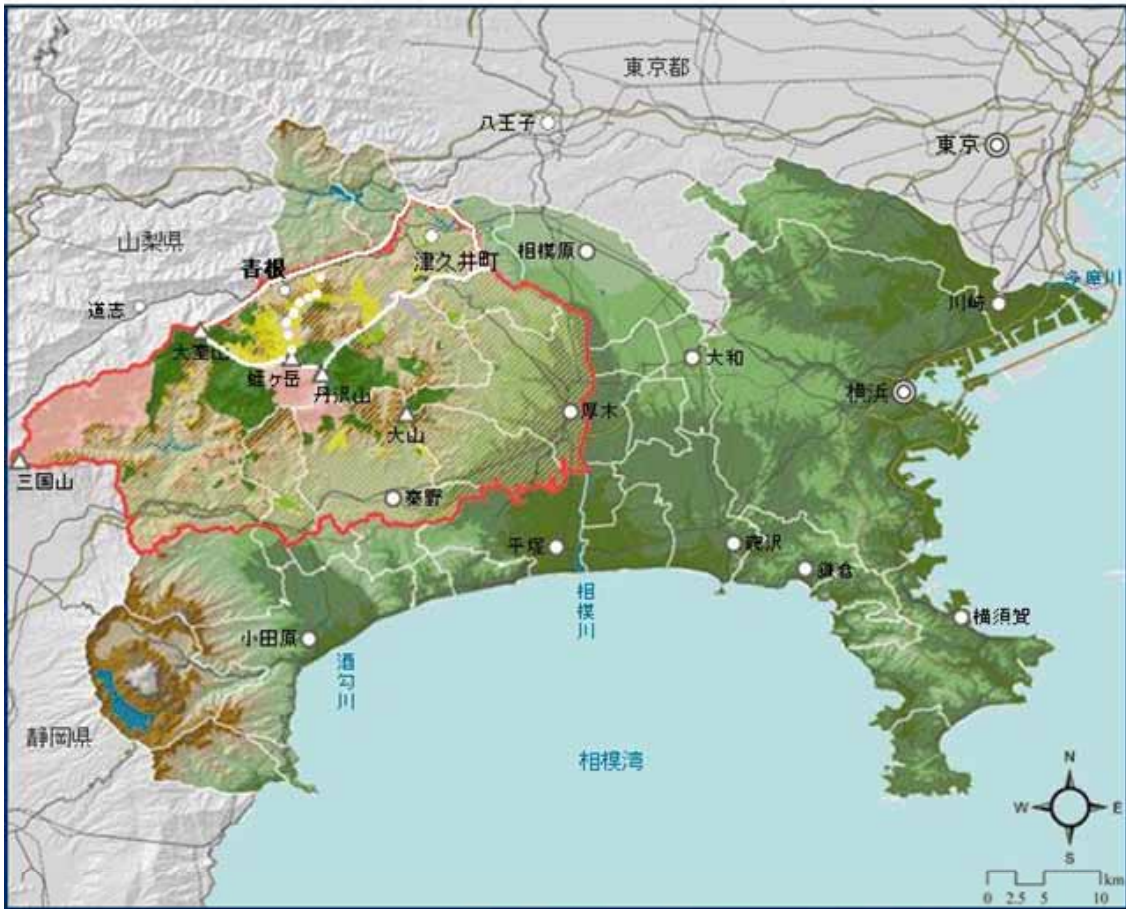
神奈川県水源概要図より作成



出所：丹沢大山総合調査 調査団監修[2005]より筆者作成

注： 白色の実線で囲んだ地域が津久井町、点線で囲んだ地域が青根地区である。

図8 丹沢大山地域の森林の所有形態



神奈川県鳥獣保護区等位置図（2003年）、かながわ水源の森林作りHPより作成

- 丹沢大山地域
 高速道路
 国道
 鉄道
 水堀
- 国有林・官庁造林
 県営林
 市町村林
 財産区林
 私有林

出所：丹沢大山総合調査 調査団監修[2005]より筆者作成

青根の概要

事例とした神奈川県津久井郡津久井町青根の概要は以下の通りである。JR 横浜線橋本駅からバスで約 20 分間も乗ると、右手に城山ダムと津久井湖が見えてくる。それから、10 分も経つと庁舎郡が姿を現し、バスは津久井町の中心部に入る。そこから更に西に約 30 分間バスで、津久井湖の源流である道志川に沿って進み、丹沢山地の幾つかの集落を過ぎるとようやく青根が見えてくる。青根は、丹沢山地の北部に位置し、西側は山梨県南都留郡道志村と隣接する。東北部には東京都八王子市が位置している（図7）。総土地面積 3,658ha、林野率 92.5%²⁵であり、人と山が近い関係にある。人口は 1955 年の 1,306 人を

²⁵ 農林水産省大臣官房統計情報部編[2002]

ピークに、2004年にはピーク時の約半分である671人となっている(図9)。2003年には、バス事業者から路線の不採算による路線の廃止、減便の申し出を受けている。現在、過疎化や住民の高齢化が大きな問題となっている。

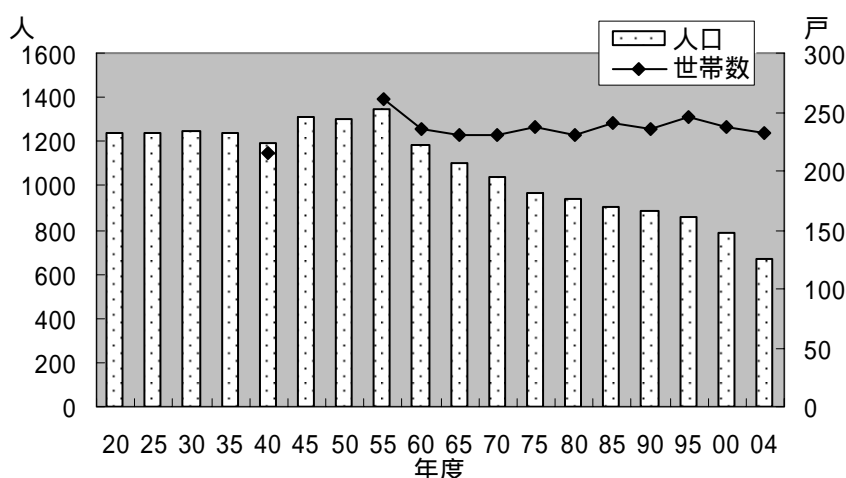


青根の中心地東野から丹沢大山を望む
(2005年10月7日筆者撮影)



青根支所より藤野町を望む
(2005年7月15日筆者撮影)

図9 青根における人口と世帯数の経年変化



出所：1950年までは『国勢調査』、1955年以降は『神奈川県人口統計調査』より筆者作成

森林資源の特徴としては、1960年代に造林した人工林の割合が大きいことがあげられる。木炭は1960年代に燃料革命が起きるまでは、青根の主要な産業であった²⁶。旧青根村は、

²⁶ 1929年の青根村村勢要覧によると、林産物の生産額が15,161円である。そのうち、木炭の生産高は、14,424円、用材は、737円となっている(津久井町郷土誌編集委員会[1987] 158頁)。青根の林産物の生産高のうち、木炭の生産高が95%を占めている。林業において、木炭生産への依存が大きかったことが伺える。しかし、1960年代には製炭者数が急激に減少している。農林業センサスによると、青根の1957年度の自営製炭世帯は62、企業製炭者数は1である。1955年度の世帯数は、261世帯なので、約4分の1の

ザツ²⁷を伐採する権利を製炭者に売って、大きな収入を得ていたため、スギやヒノキの造林はほとんど行っていなかった。青根財産区を設立した 1955 年度以降に、スギやヒノキの造林を本格的に始めている²⁸。現在、ようやくこれらの木が伐採できるほどに成長している。しかしながら、長引く林業不況の結果、伐採しても採算があわず、伐採されずに放置されている。このように、青根における造林者の大部分が、造林はしたものの、立木売払い収入がない状態での森林の維持管理を迫られている。

所有形態からみると、他の地域と比べて、財産区有林の割合が大きいことが特徴としてあげられる。青根の林野面積 3,256ha のうち、86%が財産区有林で、残りの 14%が私有林となっている（表 4）。この青根の財産区有林は、青根林野を含めた 3 つの財産区が所有している（表 5）。本稿では、この 3 つの財産区のうち、青根林野に注目している。

青根林野所有の森林を造林主体別にみると、直営林、分収林、貸付林に分類できる（表 5）。青根林野の直営林は、面積が大きいものの、その大部分が広葉樹であり、一部で針葉樹が造林されているのみである。1967 年、直営林においては、広葉樹 600ha に対し、針葉樹は、162ha である²⁹。ここで特に間伐やつる切りなどの手入れ作業を必要としているのは、針葉樹の 162ha のみである。

分収林は、林業経営をすることを前提として造林者と契約をしているので、その大部分は人工林である。分収林の造林者は、以下のように 3 つに分類することができる。公的機関（緑資源機構や県）、住民組織（造林組合や東野植林組合など）、製紙会社、の以上である。この中で、奨励金が交付されるのは、公的機関を除いた分収林の造林者である。人工林の維持管理という点からみると、分収林の造林者は、大きな役割を果たしている。

表 4 青根における所有形態別林野面積

	財産区有林			私有林	林野面積	総土地面積
	青根林野	青野原財産区	牧野財産区			
面積 (ha)	1,138	866	794	2,798	458	3,256
割合 (%)	35	27	24	86	14	100

出所：神奈川県[1958]、農林水産省大臣官房統計情報部編[2002]

注： 1) 青根林野は組織名が「青根林野」であるが、運営実態は財産区と同じである。

2) 「青野原」、「牧野」は、青根と隣接する地区の旧村名である。

世帯が製炭に携わっていたことになる。1959 年度には自営製炭世帯は 30 となり、1969 年には、とうとう自営製炭、企業製炭を合わせても 1 になっている。このように青根では、1957 年からわずか 10 年の間に、製炭者が 63 から 1 へと急激に減少している。

²⁷ 「ザツ」とは、クヌギ以外の広葉樹のことである。

²⁸ 2004 年 12 月 28 日聞き取り調査

²⁹ 図 11

現在も直営林における針葉樹の面積は、163.5ha 以下であると考えられる。なぜなら、1967 年度以降、青根林野が直営林に造林したのは、1981 年度の 1.5ha の造林のみだからである（「青根林野特別会計歳入歳出決算書」各年版）。

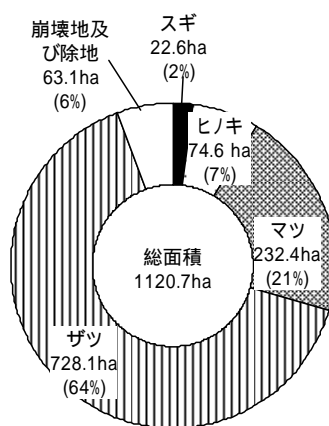
表5 青根林野における所有形態（造林主体別）（1970年）

所有形態	分収林						貸付林			直営林	総面積
	県行造林	公団分収造林		本州製紙 部分林	造林組合	個人 (3名)	東野植林 組合	部落等			
		2者	3者								
面積 (ha)	48.1	76.6	81.7	263.2	92.3	3.3	3.8	23.3	555.2	1147.5	
割合 (%)	4.2	6.7	7.1	22.9	8.0	0.3	0.3	2.0	48.4	100.0	

出所：高橋[2002a]「山林の所有形態の状況（1970年9月1日現在）」より筆者作成。

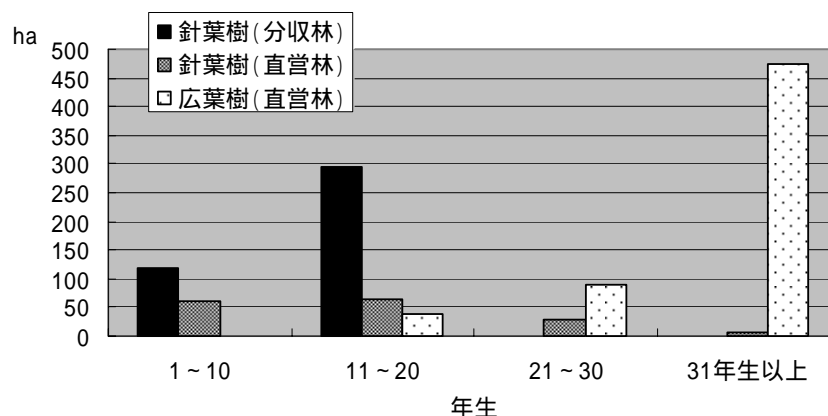
注：貸付林（部落等）の具体的な造林主体は、小学校、中学校、各部落、青年（はぐさ会）、津久井町森林組合である。

図10 青根林野における樹種別構成（1958年）



出所：神奈川県[1958]

図11 青根林野における齢級別構成（1967年）



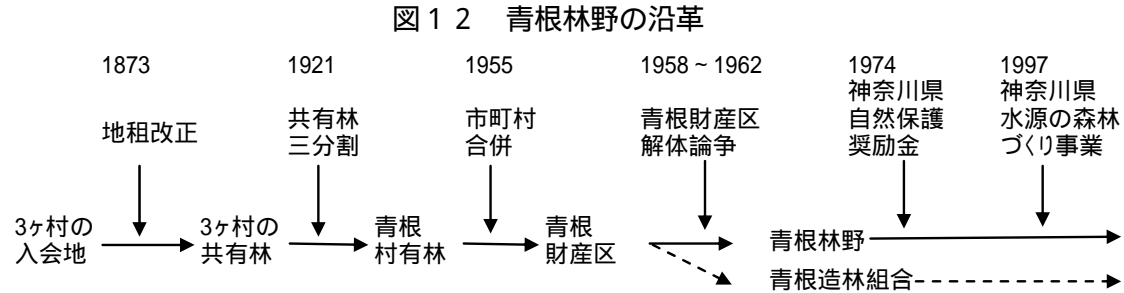
出所：高橋[2002a]「青根林野の現況(1967年3月31日現在)」

注：図10の通り、主要な針葉樹は、スギ、ヒノキ、マツである。主要な広葉樹は、ザツである。

交付対象者からみる自然保護奨励金の位置づけ

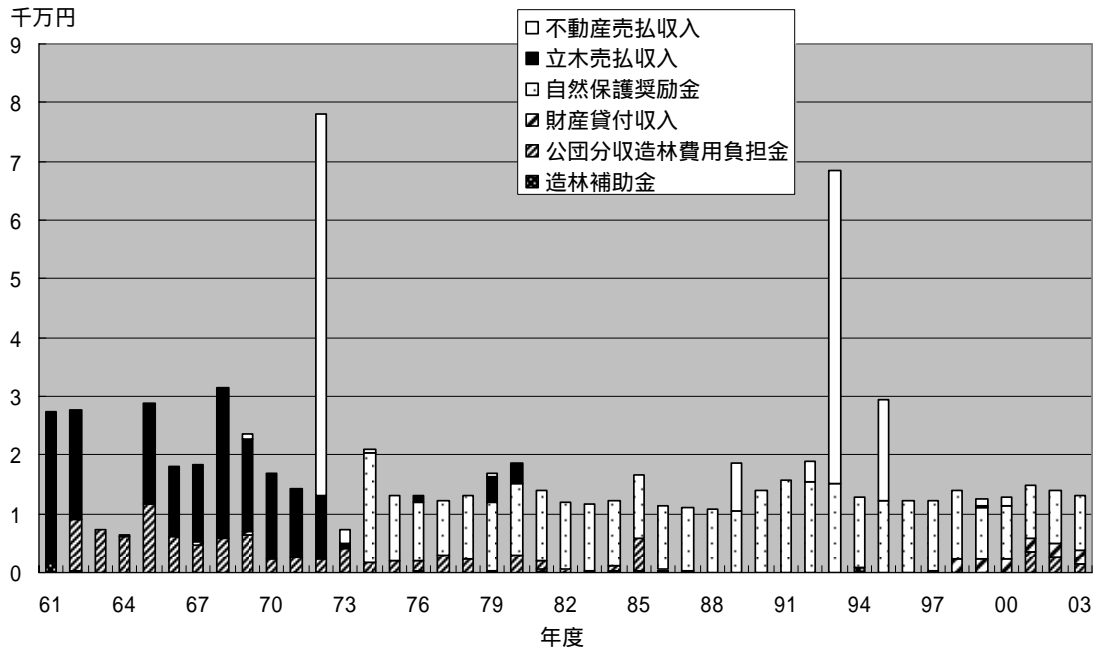
(a) 青根林野

青根において最大の面積を有する青根林野をみていこう。江戸時代から現在までの青根林野の運営形態を時代別にみると、図12の通りである。



青根の村有林が財産区経営となった1955年度以降の青根林野の森林管理は、「青根林野特別会計歳入歳出決算書」を参考にすると、以下のような5つの時代区分に分けられる。
 積極的な造林(1955～1961年度) 立木売払収入による組織運営(1962～1973年度)、
 奨励金の受け取りの開始(1974年度～) 施業放棄の開始(1995年度～) 水源の森林づくり事業の開始(1998年度～)

図13 青根林野 歳入の年度別変遷

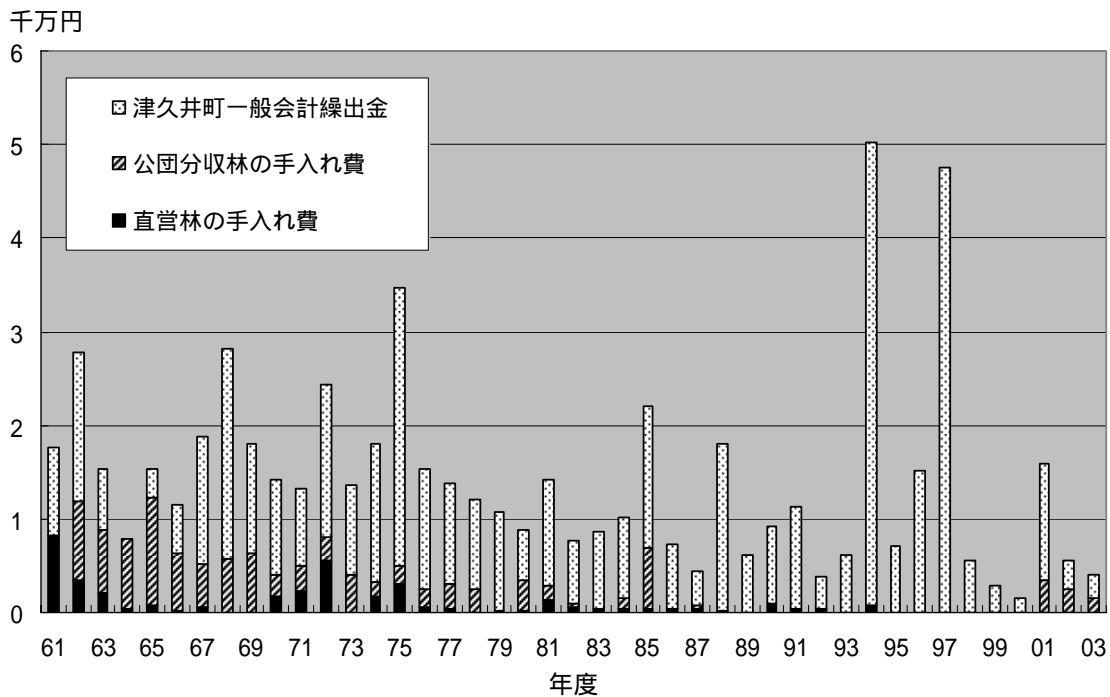


出所：神奈川県津久井郡津久井町「津久井町青根林野特別会計歳入歳出決算書」各年度版より筆者作成
 注：1) 消費者物価指数（持家の帰属家賃を除く総合指数、2000年基準結果）を用いて、実質値にしている。
 2) 図を見易くするために、歳入のうち重要な項目のみを取り出して図にした。表記していない項目は、財政調整基金繰入金、前年度繰越金などである。
 「財政調整基金」とは、年度間の財源の不均衡を調整するための積立金である。好況等で大幅な税収

増が合った場合に積み立て、不況による大幅な税収減や災害等の支出増に見舞われた時に取り崩すことによって年度間の財源を調整し、長期的観点から財政の健全な運営を図ることを目的としている。

- 3) 1961年度、1962年度、1964年度に過年度立木売払収入の記述がみられる。このような場合、当該年度の「過年度立木売払収入」を前年度の「立木売払収入」に加算した。
- 4) 官行造林分収金は、立木売払収入に繰り入れている。官行造林分収金の扱いの詳細は、下記の通りである。「官行造林分収金現年度分(1962年度(款項)財産収入(目)財産収入(節)官行造林分収金現年度分)」と「青根財産区官行造林分収金精算分(1963年度(款項)雑収入(目)雑収入(節)雑収入(附記)青根財産区官行造林分収金精算分)」を以下の2点の理由より立木売払収入(款)財産収入(項)財産売払収入(目)立木売払収入)に、繰り入れた。第一に、立木を売却したので、土地所有者である青根林野は、その収益の50%を得た(公有林野官行造林法)。収入の性質は、立木売払収入と類似している。第二に、1964年度には、県行造林分収金(1964年度(款)財産収入(項)財産売払収入(目)立木売払収入(附記)県行造林分収金)が立木売払収入に分類されている。これらの理由により、官行造林分収金を立木売払収入へと繰り入れた。
- 5) 1997年度より、財産貸付収入が増大した理由は、山林の一部が水源の森林づくり事業の対象地となったからである。1998年度以降は、青根林野の土地82.79haに対して、神奈川県から青根林野に毎年、貸付料1haあたり27,000円、合計2235,000円が支払われている。今後、青根林野内の水源の森林づくり事業地は増大する予定である(2005年8月9日聞き取り調査)。

図14 青根林野 林業費と一般会計繰出金の年度別変遷



出所：神奈川県津久井郡津久井町「青根林野特別会計歳入歳出決算書」各年度版より筆者作成

注：1) 消費者物価指数(持家の帰属家賃を除く総合指数、2000年基準結果)を用いて、実質値にしている。
 2) 図を見易くするために、歳出のうち重要な項目のみを取り出して図にした。表記した項目は、山林の手入れ費用に関係する費用、並びに、歳出のうち大きな割合を占めている一般会計繰り出し金である。表記していない項目は、毎年の山林の見回り費用、役員への報酬などの総務費、財政調整基金積立金、造林奨励金などである。

造林奨励金は、自然保護奨励金の地上権者への再分配の役割を果たしているのみであり、青根林野が森林の手入れ費用として使っているわけではない。そのため、造林奨励金も図に表記しなかった。

造林奨励金の詳細な説明は、下記の通りである。奨励金の制度では、土地所有者と地上権所有者が異なっている場合、奨励金の半額は地上権所有者に交付されることになっている。通常、分収造林契約を

締結する造林者は、地上権所有者となる。しかし、青根では、造林者であっても、地上権を登記していない場合がある。そのような造林者に奨励金を交付するために、青根林野は、一度、神奈川県より自然保護奨励金を受け取った後、分収造林面積に応じて、造林奨励金という名称で自然保護奨励金を、造林者に再分配している。

3) それぞれの項目の説明は、以下の通りである。

公団分収林への手入れ費：決算書では、「公団分収造林事業費」として計上される。公団分収林(2者契約地)における造林や下刈、間伐等の費用である。森林資源機構が、制度上、公団分収林への手入れ費用を負担している。この費用が計上される年度には、必ず、歳入に「公団分収造林費用負担金」が計上される。

直営林の手入れ費：決算書では、「一般事業費」に分類される。直営林における造林や下刈、間伐等の費用が計上される。

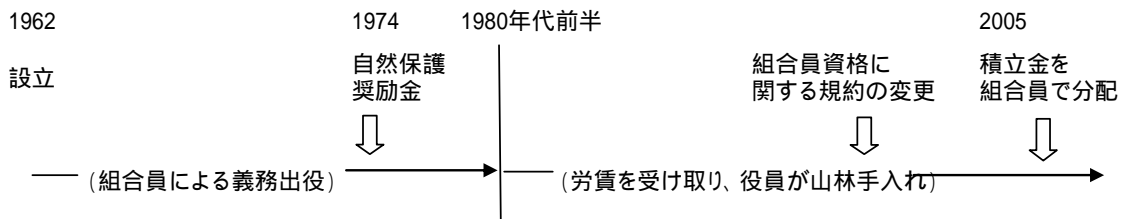
津久井町一般会計繰出金：具体的な使途は、(1) 青根の施設整備費、(2) 青根地域振興協議会等の運営費、(3) 林道改良事業費への助成、に分類することができる。

4) 1961 年度、1965 年度、1966 年度の歳出に「過年度支出」の款目がある。このような場合、当該年度の歳出合計値から過年度支出を差し引き、前年度の歳出合計値に加算した。

(b) 森林の維持管理に貢献 青根造林組合

青根における他の奨励金の交付対象者をみると、粘り強く山林の手入れを続けている組織もある。この組織の一つとして、青根造林組合(以下「造林組合」)があげられる。

図 1 5 青根造林組合の沿革



1961 年には青根財産区の解体論争を経て、青根財産区は青根林野と改称し、青根林野の役割の重点は、積極的な林業経営から土地の資産管理へと移っていった。1962 年度以降、青根林野は、既に造林している直営林の手入れはしているが、新たな造林はほとんどしていない³⁰。青根林野に代わり、林業経営の主体として登場したのが、緑資源機構および住民が主体となって設立した造林組合である。緑資源機構は奨励金の交付対象者ではないので、ここでは特に造林組合にしばって議論を行なう。

造林組合の設立契機の一つは、地方自治法が定める財産区の規定と青根の現実との間に矛盾が生じたことであった。この設立契機に加えて、子孫に残すべき「家」の財産を形成したいという意欲があったことも造林組合の設立を後押ししている。

1960 年代に家産形成のための造林が重要視された理由は、当時の世帯数の増加傾向と雇用状況から説明できる。当時、他所から青根へ転入してきたり、長男以外の次男、三男が独立して新しく家を興したので、青根の世帯数は増加していた(図 9)。次男、三男は本家

³⁰ ただし、1981 年度に青根林野は 1.5ha の直営林に造林をしている(「青根林野特別会計最終歳出決算書{目}一般事業費」各年度版)。1962 年度から 2004 年度まで青根林野自らが造林者となって造林したのは、その一度だけである。

より独立して家を興すものの、本家のように財産となる山林が無い。当時、旧家などの有力者の子は公務員等にもなり易かったが、これらの旧家以外の子は農林業以外の職場をみつけることが困難であったという³¹。このように現れた新しい世帯は、自分達の家の財産を形成するために、造林をすることに強い意欲を示した。造林組合や東野植林組合等を設立し、植林や森林の手入れ作業を積極的につづけた。

1962年に青根住民は造林組合を設立し³²、92.2haの林地に対して、青根林野と分収造林契約をした³³。設立時の組合員数は、191名であった³⁴。青根地区内に本籍を有し引続き居住する世帯主が、組合員となることができた³⁵。1960年の世帯数は235世帯なので³⁶、約8割の世帯が造林組合に加入した。役員は理事13名、監事3名の16名から構成されている。理事の内11名は、各自治会から選任される³⁷。

1980年代までは、組合員の義務出役によって、年に2回ほど、森林の手入れ作業をしていた³⁸。1980年代になると、義務出役の実施が困難となり³⁹、1980年代の前半には、義務出役による手入れ作業は終了した⁴⁰。その後は、造林組合は、役員に出役手当てを支払い、役員による山林手入れ作業を実施している⁴¹。

2003年度は、枝打ちやつる切りなどの山林手入れを2回、山林調査を1回行っている。出役に参加した人に、出役手当として合計422,500円を支払っている⁴²。

造林組合が保有している森林は、1961年度前後に造林され、現在やっと伐期齢がきている⁴³ものの、現在では、立木の伐採で得る収入よりも、立木を伐採し、山から市場へ運ぶ費用のほうが高くなる見込みが大きいので、伐採する予定はないという。結局、造林組合の設立から現在まで、造林組合は、一度も立木を伐採しておらず、主伐による収入を得て

³¹ 2005年10月7日聞き取り調査

³² 高橋[2002b]「青根造林組合の設立経過記録」

³³ 1962年に造林組合は、60.5haの林地に対して青根林野と契約をしている(高橋[2002b]「仮契約書」)。1967年に32.8haが加わり、92.2haとなった(高橋[2002b]「土地及地上物件(立木)明細書(1970年4月現在)」)。

³⁴ 高橋[2002b]「青根造林組合の設立経過記録」。2004年度時点の組合員数は、188人(高橋[2004])である。1962年度から2004年度までで、組合数は3人減少している。

³⁵ 高橋[2002b]「青根造林組合同規約」第6条。数年前にこの条文を改正している。この時の経緯については、後述する。

³⁶ 図9参照

³⁷ ただし、2004年度に組合同規約の改正があり、2005年度より、役員は理事9人、監事2人の計11人となる(高橋[2004]「2004年度青根造林組合定期総会」)。

³⁸ 2004年11月24日聞き取り調査

³⁹ 2004年12月28日聞き取り調査

⁴⁰ 2004年12月28日聞き取り調査。1980年代、義務出役が終了した理由として、高齢化、サラリーマン世帯の増加、森林が十分に育ってきたので全員で手入れ作業をする必要が無くなった、という3点をあげていた。

⁴¹ 2004年11月24日聞き取り調査

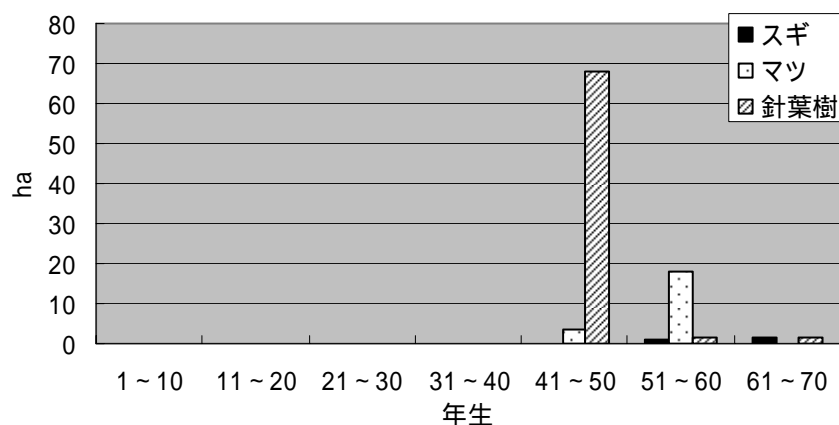
⁴² 高橋[2004]

⁴³ 以下の資料より、造林組合が保有する立木が伐期齢を迎えていると判断した。造林組合が所有する立木の樹種は、マツ、スギ、ヒノキであり、立木のすべては45年生以上である(図16)。津久井町における標準伐期齢は、スギは40年、ヒノキは45年、マツ類は35年である(神奈川県津久井郡津久井町『津久井町森林整備計画書(計画期間 自1999年4月1日至2008年3月31日)』3頁)。造林組合が保有するすべての立木は45年生以上なので、2005年現在、標準伐期齢に達していることになる。

いない⁴⁴。

主伐による収入がないことから、奨励金収入が唯一の収入項目となる。実質的に、1980年代半ば以降の山林の手入れ作業への出役手当ては、奨励金の収入により賄われてきたといえる。

図16 2005年度 造林組合齢級別樹木地面積（総面積 92.3ha）



出所：高橋[2002b]「土地及地上物件（立木）明細書」より筆者作成。

注：1) 樹種がスギ、ヒノキ、マツの内一つに特定できない面積があった。このような場合、樹種を「針葉樹」に分類した。

2) 資料では、2.8haの森林は、51年生から70年生と幅の広いものであった。この場合、便宜的に、半分の1.4haを51~60年生に、残りの半分である1.4haを61年生~70年生とした。

3) 資料によると、41~50年生に分類された樹木地のすべては、45~50年生である。

このように、造林組合は、2003年度まで森林の手入れ作業をなんとか続けてきた。しかし、青根をおそう過疎化の波は、造林組合の組織としての存続を困難なものとしている。

以下に述べる2000年に入ってから組合資格に関する規約の変更は、造林組合の構成員の状況の変化を如実に表している。

青根の地区内に本籍を有し引続き居住する世帯主が組合員であり（「青根造林組合規約⁴⁵」6条）、組合員が住所を青根から他に移した場合は、組合員の資格を喪失するとしている（同規約9条）。そのため、親たちが手入れ作業をしてきたとしても、青根に住んでいない彼らの子は、組合員資格を相続することができず、立木売払い収入を得ることができなかった。現在、自分たちの子が青根に住んでいない世帯が多く、設立時の大きな目的のひとつである家産形成が果たされない危険性が認識されてきた。そこで、造林組合は、青根に住んでいない人も組合員の資格を相続できるように、2、3年前に、規約を改正した⁴⁶。

ところが、次の世代を担う若い人は、森林への関心が薄い。80歳代の住民は、実際に義務出役に参加した経験をもつので、林業に関する知識や手入れ作業の技術を持っている。

⁴⁴ 2004年10月27日聞き取り調査

⁴⁵ 高橋[2002b]「青根造林組合規約」。「青根造林組合規約」は41条からなり、第6条から第14条は、組合員の資格や加入脱退について定めている。

⁴⁶ 2005年10月7日聞き取り調査

60 歳代の住民は、森林は親達が残してくれた財産であると知っているのに、森林への関心はある。しかし、それより若い世代は森林に関心を持っているとはいえない⁴⁷。

青根に住む若い世代でさえ森林への関心は薄いのに、ましてや青根に住まない若い世代は森林を保有することに価値を見出さない。その結果、組合員資格の規約を改正したにも関わらず、青根に住まない相続者は、組合員資格の相続を希望しないものもいる⁴⁸。

この組合規約の変更をめぐる議論は、現在の運営者と次の時代に組合を担う世代との意識の乖離を明らかにした。

このことを受けて、現在まで造林組合を支えてきた役員の中にも、造林組合を続けていこうという気力が減じ、役員としての仕事を負担に感じる者もでてきている。

役員は高齢化しており、同じ人が 20 年以上役員を勤めることもある。2005 年度はとうとう組合長並びに副組合長のなり手がおらず、これらの役職者は不在の状況である⁴⁹。

2004 年度の定期総会では、どのように造林組合を解散させるかが議題としてのぼっている。2005 年の春には、今までの積立金 658 万円を組合員間で分配している⁵⁰。このように、現在では、造林組合の組織としての継続さえ危ぶまれている。

造林組合は、1974 年から 2003 年までに、約 1,696 万円の奨励金を県から受け取っている。現在まで一度も立木を伐採し収入を得たことが無いにも関わらず、2003 年度まで森林の手入れ作業が続けられていた。義務出役を終了した 1980 年代半ば以降も、造林組合は、2003 年度まで手入れ作業を続けており、健全な森林を保ってきている。奨励金による収入が前提となり、森林の手入れ作業が続けられたといえる。

しかし、現在、組合員の高齢化や担い手不足により、組織の存続に限界がきている。このため、奨励金収入があるとしても、今後、組合員が森林の手入れ作業を続けていくかは不明である。

(c) 法人住民税の支払いとの相殺 音久和生産森林組合

青根には、造林組合以外にも住民が主体となって設立した組合が複数存在する。その中の一つに、音久和(おんぐわ)生産森林組合がある。造林組合と音久和生産森林組合は、同様に住民が主体となって設立した組織であり、かつ奨励金の収入があるという共通点を持ちながら、音久和生産森林組合では奨励金が森林の手入れ作業の一助となっておらず、森林は荒廃していった。なぜなら、音久和生産森林組合は、造林組合と同様に奨励金を受け取っているものの、法人住民税の納付が奨励金収入を相殺し、純収入がほとんどない状態だからである。

青根には、もともと村単位で管理していた森林のほかに、各自治会単位で管理をしていた森林があった。現在、これらの森林の所有形態は、自治会ごとに異なる。音久和(おんぐわ)自治会(以下「音久和」)の場合、音久和生産森林組合が管理する森林となっている。

音久和は、青根支所がある青根地区の中心地より青根山の頂きへ向かって 30 分ほど歩

⁴⁷ 2004 年 11 月 24 日聞き取り調査

⁴⁸ 2005 年 10 月 7 日聞き取り調査

⁴⁹ 2005 年 10 月 7 日聞き取り調査

⁵⁰ 造林組合の 2004 年度予算額をみると、脱退者還付金(35,000 円×188 人分=6,580,000 円)が計上されている(高橋[2004])。

いたところにあり、青根の集落の中でも山に近いところに位置している。1960年代、音久和の住民は、いわゆる五反百姓が多く、林業による収入への期待も大きかった⁵¹。「入会林野等に係る権利関係の近代化の助長に関する法律」(1966年7月9日法律第126号)の成立を受けて、1968年に青根唯一の生産森林組合である「音久和生产森林組合」(以下「生産森林組合」)は設立された。この時、生産森林組合は法人格⁵²を取得した。

音久和に居住する世帯の世帯主29人⁵³が、生産森林組合の組合員となっている。生産森林組合は、林地13haを所有しており、この内、7haを自分達で造林している⁵⁴。森林の手入れ作業は、組合員の義務出役によって行ってきた。この作業の日は、すべての組合員が参加したという。

現在は、義務出役は行なわれておらず、森林の手入れ作業はしていない。すでに林道も塞がっており、森林に入り、手入れ作業をすることは困難である。10人ほどで森林の境界の一部を見回りしているのみである。生産森林組合が所有する森林は、長期間手入れの形跡がなく荒廃が進みつつある⁵⁵。

生産森林組合長は、義務出役を止めた理由として3点ほど挙げている。最大の理由は、地域の高齢化である。31世帯のうち10世帯が老人の一人暮らし世帯であり、女性の一人暮らし世帯も多い。もし今、義務出役を呼びかけても半分の世帯が参加することが難しいという。第二の理由として、生活スタイルの変化を挙げている。1960年代には、兼業農家が多く比較的時間が自由に使えたが、現在いわゆるサラリーマンが増え、義務出役のために時間を合わせる事が難しい。最後の理由として、木材価格の低下が挙げられる。将来収益があると思えば手入れ作業を行おうという意欲も湧くが、木材を伐採し運搬する費用も稼ぐことができない現在では意欲が湧かない。以上のような理由から、生産森林組合は義務出役をしていない。

主な収入項目は奨励金であり、支出項目は法人住民税である。造林から現在まで一度も立木を伐採しておらず、立木伐採による事業収入は無いという。

生産森林組合は、1974年度から2003年度までで神奈川県から380万円の奨励金を受け取っている。生産森林組合は、造林組合とは異なり、法人住民税の支払いがあるので、奨励金の収入は、法人住民税の支払いに相殺されている。1999年度の奨励金の単価の減額を画期として、生産森林組合は、年間約10万円の法人住民税の支払いが、奨励金収入を上回り、収支は赤字となっている⁵⁶。2004年度、とうとう積立金が無くなり、2005年度か

⁵¹ 2004年11月24日の聞き取り調査

⁵² 組合員数29人、面積13ha、出資金203万円(神奈川県農政部林務課[1991])

⁵³ 2004年11月24日の聞き取り調査。ちなみに、2004年度の音久和の世帯数は31世帯であり、このうちの29世帯の世帯主が音久和生产森林組合に加入している。

⁵⁴ 残りの森林は、緑資源機構と分収造林契約3者契約を結び、緑資源機構が費用を負担し、津久井郡森林組合が実際の手入れ作業をしている。

⁵⁵ 2004年11月24日聞き取り調査。(いつ頃まで義務出役を実施していたのかは、不明。今後、確認する必要がある。)

⁵⁶ 音久和生产森林組合は、奨励金が減額して以来、法人税約10万円の支払いのために、赤字になっているという(2004年11月24日聞き取り調査)。奨励金の単価は、しばしば変更されているが、最近の変更は、1999年度に実施されている(神奈川県環境政部[2004])。このことから、1999年度より音久和生产森林組合の収支が、赤字になっていると判断した。

らは、法人住民税の支払いもままならなくなっている。

生産森林組合長は、現在では、法人住民税を支払わなくてよい慣行共有⁵⁷のままのほうが良かったと考えている。今後は、森林を県に売却または水源林整備協定を結び、県が支払う土地購入代金や借地料により、組合員の義務出役の労苦に報いたいとしている。

生産森林組合の場合は、奨励金による収入は法人住民税の支払いに相殺され、義務出役の終りが実質的な手入れ作業の終りとなっている。その結果、生産森林組合が所有する森林は、長期間手入れの形跡がなく荒廃が進みつつある。

(4) おわりに

1974年度の奨励金を導入したときの政策的意図は、地権者が担っている機会費用と維持管理費用の負担の軽減であった。神奈川県は、他県と比べて保全地域の指定面積が大きい。このことから、奨励金が1970年代に、機会費用への補償としての役割を果たしたと考えられる。

次に、奨励金が森林の維持管理費用となったのかどうかを考察する。自然環境を保全するための維持管理費用としては、観光客数が投棄した廃棄物の処理や登山道の整備などが考えられるが、ここでは、森林の維持管理費用に限定した。本研究より、青根において、交付された奨励金の内、森林の維持管理費用として用いられている割合が、極めて小さいことが明らかになった。

1974年度から2003年度までに、神奈川県が交付した奨励金の総額は、111億4,856万円である。その内、約3.0%が今回の調査対象者へ支払われている。これらの調査対象者へ交付された奨励金総額の内、森林の維持管理費用⁵⁸として用いられていたのは、5.8%から14.7%である(表6)。

以上、まとめると、奨励金の意義として、地域性公園の面積の増大、森林の維持管理への貢献が挙げられる。問題点として、森林の維持管理費用となっている割合が小さいこと、財政力の弱い地方公共団体は、奨励金の交付に耐えられないこと⁵⁹、が挙げ

⁵⁷ 農林業センサスにおいて、「慣行共有」は以下のように定義されている(農林水産省大臣官房統計情報部編[2002])。民法上の入会権、地方自治法上の旧慣使用権によって使用収益している山林などを保有する集団を総称して「慣行共有」としており、具体的には次の条件の一つでも該当するものをいう。なお、慣行共有の名義には、会社、社寺、共同、各種団体・組合、「ムラ・旧市区町村」、財産区がある。

山林からの収入や林産物を、「ムラ」の費用及び公共の事業に使うことがある。

その山林は、昔からのしきたりで持っている、または利用している、あるいは利用させている。

山林の権利者になる資格に、どこそこの「ムラ」に住んでいるものに限るという制限がある。

慣行共有は、一般に「ムラ」有林(旧来は集落有林)と呼ばれているもの、又はそれに近いもので、実質的な使用収益の多寡にかかわらず、慣行として共同体的制約を受けると認められているものをいう。

⁵⁸ ここでは、森林の維持管理費用を、間伐やつる切りなどの森林施業に要する費用としている。森林の見回り費用や役員への手当て等は、含めていない。

⁵⁹ 自然保護審議会[1976b]は、奨励金の問題と今後の検討の方向として、以下のように書いている。

都市地域の公園のように利用者が都市住民であり財政力もある場合は問題が少ないが、農山村地域のような財政力が弱く、利用者の多くが都市住民であって地元住民でない地方公共団体にとっては、その負担に耐えられないという事情がある。このため、地域の実情に即し、規制の態様、相手の事情等を考慮して私権者に対する融資措置の活用等をあわせ検討する必要がある(自然保護審議会[1976b] 159頁)。

られる。

今後、奨励金の分析を深めるための課題として、青根とは条件が異なる都市近郊地域も事例地として対象にすることが挙げられる。なぜなら、過疎地域である青根と都市近郊地域では、開発圧力が異なり、機会費用の大きさも異なると考えられるからである。さらに、土地所有者が土地を所有し続けることによって発生する固定資産税や相続税も異なる。このような条件が異なる地域においては、奨励金の効果も自ずと異なってくると考えられる。奨励金の効果を総合的に捉えるためには、都市近郊地域における分析も欠かせないであろう。

表6 自然保護奨励金の交付対象者別の効果の比較

		青根林野	造林組合	音久和 生産森林組合	本州製紙
		土地所有者	分収造林者	土地所有者	分収造林者
主な収入		・土地の売払収入 ・奨励金	奨励金	奨励金	奨励金
主な支出		・一般会計への 繰出金 ・森林の手入れ	森林の 手入れ	法人住民税	
奨励金(円)	総額	2億8,564万	1,696万	380万	2,640万
	年額	785万	55万	12万	60万
森林の維持 管理費用(円)	総額 (推計値)	899万	1038万	0～320万	0～2,640万
保有面積(ha)	合計	1813 (413)	92.2	13 (8)	263.2
	特別保護地区	90	-	-	-
	第一種特別地域	-	-	-	-
	第二種特別地域				
	第三種特別地域				
	普通地区 国定公園外				
構成員の人数(人)		671	188	29	-
奨励金の意義		・特別保護地区の地区指定 に対する補償 ・森林の維持管理 への助成 ・地方公共団体又は住民の 集会的負担に対する 財政措置	森林の 維持管理への 助成	税負担軽減	

注：1)総額は、1974年度から2003年度までの受け取り金額の総額である。ただし、本州製紙の場合は、2002年度に契約の解約をしているので、1974年度から2002年度までの総額を記入している。

2)()内は、所有面積の内、分収造林契約をしている土地の面積に相当する。

3)個人情報保護の観点から、すべての地種別の面積は、入手できなかった。そのため、一部の地種別の面積は、空欄になっている。

4)奨励金の総額の推計方法は以下の通りである。

・青根林野

「青根林野特別会計歳入歳出決算書」を参考にして、計算した。ただし、造林奨励金として、交付されているものは、除いている。図13で説明した、造林奨励金の性質による。

・造林組合

$$(1974年度から2003年度までの財産区の単価の累積額) \times (分収林の面積) \times (1/2) \\ = 368,000(\text{円}) \times 92.2(\text{ha}) \times 1/2$$

=16,964,800(円)

造林組合が受け取る奨励金の単価は、一般単価ではなく財産区の単価を参考にした理由は、次の通りである。造林組合は、実際に造林していても、地上権を登記していない。このため、奨励金は、神奈川県から直接、造林組合に支払われていない。神奈川県から土地所有者である青根林野に支払われ、その後、青根林野から造林組合に支払われている（「青根林野特別会計歳入歳出決算書」各年度版）。このように、神奈川県は財産区である青根林野に奨励金を交付し、その後、造林組合に支払われているので、造林組合が受け取る奨励金の単価は、財産区の単価にしたがうとする。

・音久和生産森林組合

(1974年度から2003年度までの一般単価の累積額) × (直営林の面積) +
(1974年度から2003年度までの一般単価の累積額) × (公団分収林の面積) × 1/2
=380,000(円) × 7(ha) + 380,000(円) × 6(ha) × 1/2
=3,800,000(円)

・本州製紙

(1974年度から2002年度までの一般の交付限度額の累積額)
=26,400,000

本州製紙の場合、1974年度から2002年度まで一貫して限度額まで受け取っている。なぜなら、{(単位面積当たりの奨励金交付額) × (分収林の面積) × 1/2}が常に一般の限度額を上回るからである。

5) 森林の維持管理費用の推計方法は、以下の通りである。

・青根林野

「青根林野特別会計歳入歳出決算書」を参考にして、直営林への一般事業費の累積額を用いている。

・造林組合

造林組合に交付された奨励金から、積立金を除いている。

・音久和生産森林組合

1999年度以降は、法人住民税の支払いがその年の奨励金の受取額を超過している。1999年度以降に交付された奨励金は、確実に、森林の維持管理費用として用いられていない。1974年度から1998年度までの奨励金受取額は、森林の維持管理費用として用いられている可能性があると判断した。

6) 青根林野の面積が表と異なるのは、1973年度に表記方法が実測面積から公簿面積へと変わったためである⁶⁰。

参考文献 (50音順)

青柳みどり・山根正伸[1991]「都市近郊林地保全のための林地所有者の行動についての実証的研究」『造園雑誌』54(4)、266-272頁。

神奈川県農政部林務課[1991]『入会林野整備事業20年誌』神奈川県農政部林務課。

神奈川新聞[1973]「ご苦労様自然保護」『神奈川新聞』1973年10月24日。

熊崎実[1977]『森林の利用と環境保全 森林政策の基礎理念』日本林業技術協会。

自然保護審議会[1976a]「自然保護のための費用負担問題検討中間報告」『自治研究』52(3)、159-162頁。

自然保護審議会[1976b]「自然保護のための費用負担問題検討中間報告(つづき)」『自治研究』52(4)、152-162頁。

竹内憲司[1999]「自然保護のための規制と補償 民有地買上げ制度の法経済分析」
Discussion Paper Series, Institute of Social Sciences Meiji University、1-14頁。

立花敏[2003]「森林政策 再生可能な森林資源の有効活用に向けて」寺西俊一編『新し

⁶⁰ 「青根林野特別会計歳入歳出決算書」と高橋[2002a]「山林の所有形態の状況(1970年9月1日現在)」から、推察した。

い環境経済政策 サステイナブル・エコノミーへの道』東洋経済新報社、第6章、193-226頁。

津久井町郷土誌編集委員会編[1987]『津久井町郷土誌 第一集青根編』津久井町教育委員会、津久井町教育委員会、津久井町郷土誌編集委員会編[1987]『津久井町郷土誌』津久井町教育委員会。

津久井町史編集委員会編[2000]『ふるさと津久井第一号』津久井町役場企画制作室。

津久井町史編集委員会編[2001]『ふるさと津久井第二号』津久井町役場企画制作室。

都留重人[1976]「自然保護と費用負担」『公害研究』、1-2頁。

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』、101-108頁。

寺西俊一[2005b]「天神崎再訪—日本におけるトラスト型自然保護運動の先駆地に学ぶ」全国林業改良普及協会編『現代林業』469、14-15頁。

寺西俊一[2005c]「自然保護のための費用負担—コミットメント原理の意義と可能性を考える」全国林業改良普及協会編『現代林業』470、14-15頁。

日本経済新聞[1976]「千葉県 自然環境保全地域指定 地権者の抵抗で難航」『日本経済新聞』1978年5月28日。

畠山武道[2001]『自然保護法談義』北海道大学図書刊行会。

原田尚彦[1976]「自然環境保全法の生成と展開」『ジュリスト総合特集 開発と保全 自然・文化財・歴史的環境』4、108-115頁。

室田武・三俣学[2002]「地域の森林保全における財産区制度の現代的意義 岩手県葛巻財産区と静岡県白糸財産区の事例から」『経済学論叢』53(4)、30-55頁。

室田武・三俣学[2004]『入会林野とコモンズ』日本評論社。

三俣学[2001]「コモンズ論から見た財産区制度の環境保全的意義 滋賀県甲賀郡甲賀町大原財産区有林を事例として」『林業経済研究』47(3)、41-48頁。

三俣学[2004]「財産区有林の管理実態に関する環境経済学的考察 岩手県江刺市・滋賀県甲賀町の財産区有林を事例として」『京都精華大学紀要』27、110-128頁。

山村恒年[1989]『自然保護の法と戦略』有斐閣。

James M. Buchanan[1969]“Cost and Choice”, Markham Publishing Company (山田太門訳[1988]『選択のコスト』春秋社)。

行政資料

茨城県[2005]「平成17年度茨城県自然環境保全協力奨励金交付要項」
http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/soumu/somu/reiki_int/reiki_honbun/o4001561001.html [2005/12/13 アクセス]。

神奈川県[1958]『市町村別森林資源構成表』。

神奈川県[1994]『かながわ森林プラン』。

神奈川県[2001]「平成13年度政策評価評価調書整理番号5-6」

<http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/H13cyousoyo5-6.pdf> [2005/06/07 アクセス]。

神奈川県[2002]『かながわの公園緑地2002』。

神奈川県[2003]『神奈川地域森林計画書』。

神奈川県[2004]『県財政のあらまし 2004』神奈川県広報(2004年12月28日号外第92号) 6頁。

神奈川県[2004.8]「水源環境保全の課題と今後の対策の方向性 水を育む施策と税を考える県民集会資料」。

神奈川県[2005.11]「かながわ水源環境保全再生・実行5か年計画 - 豊かな水を育む森と清らかな水源の保全・再生のために -」。

神奈川県環境農政部森林課[2005.4.1]「森林・林業関係の資料」
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/sinrin/toukei/toukeiindex.htm> [2005/12/28 アクセス]。

神奈川県環境農政部森林課水源の森林推進班[2005]「かながわの水源の森林づくり」
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/sinrin/suigen/> [2005/12/28 アクセス]。

神奈川県環境農政部林務課[2003]『神奈川の森林・林業 2003』。

神奈川県環境農政部林務課[2004]「森林(人工林)の現況調査について」。

神奈川県環境農政部緑政課[2004]「自然保護奨励金」。

神奈川県租税教育推進協議会[2005]『平成17年度 わたしたちの生活と税 公民資料』 21頁。

神奈川県津久井郡津久井町『津久井町青根林野特別会計歳入歳出決算書』各年度版。

神奈川県津久井郡津久井町『津久井町森林整備計画書(計画期間 自1999年4月1日至2008年3月31日)』。

神奈川県津久井郡津久井町[2003]「財産区等における水源の森林づくり事業一覧(2003年12月22日現在)」。

神奈川県津久井郡津久井町総務部総務課[2003]『津久井町例規集(平成15年度版)』津久井町。

神奈川県津久井郡津久井町[2006]「水源地津久井町」
<http://www.town.tsukui.kanagawa.jp/admini/main/01-07.html> [2006/1/8 アクセス]。

神奈川県農政部水源の森林推進室[1998.3]「かながわ水源の森林(もり)づくり」。

神奈川県農政部水源の森林推進課[2004.6]「水源の森林(もり)づくり事業について」。

環境省「全国の環境保全施策・環境事情 2003年度神奈川県」
<http://www.env.go.jp/other/envrepo/index.html> [2005/12/26 アクセス]。

環境省[2005a]「都道府県自然環境保全地域都道府県別面積総括表(2005年3月31日現在)」
<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/index.html> [2005/12/23 アクセス]。

環境省[2005b]「都道府県自然環境保全地域内訳表」
<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/index.html> [2005/12/23 アクセス]。

釧路湿原自然再生協議会[2005.3]「釧路湿原自然再生全体構想」、5-6頁。
<http://www.kushiro-wetland.jp/libs/> [2005/12/20 アクセス]。

総務省[2005]「2004年10月1日現在推計人口」
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/1998np/index.htm> [2005年11月9日アクセス]。

丹沢大山総合調査 地域再生調査チーム[2005]「2004年度丹沢大山総合調査 地域再生調

査チーム報告書」。

丹沢大山総合調査 調査団監修[2005]「アトラス丹沢第一集 丹沢大山総合調査-」神奈川県自然環境保全センター。

中央環境審議会自然環境部会[2004a]「自然保護対策の体系図」自然公園のあり方検討懇談会（第8回）資料1-1(b)。

中央環境審議会自然環境部会[2004b]「国立・国定公園と五地域区分の重複状況」自然公園のあり方検討懇談会（第8回）資料1-2(b)。

農林省統計調査部編[1962]『1960年世界農林業センサス市町村別統計書（林業地域調査）No.14 神奈川』農林統計協会。

農林省統計調査部編[1972]『1970年世界農林業センサス（林業編）神奈川県統計書』農林統計協会。

農林水産省経済局統計情報部編[1981]『1980年世界農林業センサス（林業編）神奈川県統計書』農林統計協会。

農林水産省経済局統計情報部編[1991]『1990年世界農林業センサス（林業編）神奈川県統計書』農林統計協会。

農林水産省大臣官房統計情報部編[2002]『2000年世界農林業センサス（林業編）神奈川県統計書』農林統計協会。

広島県 [2004] 『平成16年版環境白書』
http://www.pref.hiroshima.jp/eco/b/b3/hakusyo_h16/2-3-1.htm [2005/12/13 アクセス]。

緑資源機構[2005]「造林に関する業務」<http://www.green.go.jp/gyoumu/zorin/03.html>
 [2005/12/26 アクセス]

宮城県 [2005] 「宮城県例規集（2005年11月1日）」
<http://reiki.pref.miyagi.jp/reiki/reiki.html> [2005/06/29 アクセス]。

山梨県 [2005] 「山梨県自然環境保全地区等土地所有者交付金交付規程」
http://www.pref.yamanashi.jp/somu/shigaku/reiki/reiki_menu.html [2005/12/13 アクセス]。

林野庁[2002]「森林資源現況総括表」
<http://www.rinya.maff.go.jp/toukei/genkyou/soukatsu.htm> [2005/1/4 アクセス]。

私家版

神奈川県津久井郡津久井町企画制作室所蔵[2001]「裏丹沢開発促進協議会関係書類」。

佐藤好延[2004]『水源の山に生きて～若者と荒廃林の整備に挑む～』私家版。

高橋公明所蔵[2002a]『青根公有林野成立の沿革ほか』私家版。

高橋公明所蔵[2002b]『青根造林組合の設立の経過記録』私家版。

高橋公明所蔵[2004]「平成16年度青根造林組合定期総会」。

付属資料

自然保護奨励金交付要綱

1974年9月5日制定
2005年4月1日最終改正

(趣旨)

第1条 この要綱は、自然環境保全地域、国立公園、国定公園、県立自然公園、歴史的風土保存区域、近郊緑地保全区域、緑地保全地区、風致地区（市街化調整区域内のもの並びに市街化区域及び市街化調整区域を定めず、かつ、用途地域を定めていない区域のものに限る。）及び保安林（以下「指定地域」という。）の自然環境を保全するために指定地域内の山林等の所有者等に対して自然保護奨励金（以下「奨励金」という。）を交付することについて必要な事項を定める。

(定義)

第2条 この要綱において「山林等」とは、指定地域内の山林、原野又は池沼であって、これらが所在する市町村の固定資産課税台帳（以下「課税台帳」という。）に山林、原野、保安林又は池沼と登録されている土地及び知事がこれらの土地に準ずると認める土地（もっぱら特定の者の利用に供している施設内のもので並びに水源の森林づくり事業により県を当事者として水源分収林契約、水源林整備協定契約及び立木買取りに伴う水源立木土地利用分収契約が締結されているものは除く。）をいう。

(交付対象者)

第3条 奨励金は、山林等の所有者又は地上権者であって課税台帳に登録されている者（課税台帳に登録されない者にあつては、別に定める日現在において土地登記簿に登録されている者を含む。）及び知事がこれらの者に準ずると認める者に対して交付する。

ただし、国及び地方公共団体並びに国又は地方公共団体が出資している公社、公団その他知事がこれらの者に準ずると認める者並びに申告面積が一地域で1,000㎡に満たない者に対しては、交付しない。

(奨励金の額)

第4条 奨励金の額は、山林等の面積（課税台帳又は土地登記簿に登録又は登記された面積をいう。以下同じ。）1ヘクタールにつき年額2万円とする。この場合において、地上権設定地における所有者及び地上権者のそれぞれの奨励金の額は、山林等の面積1ヘクタールにつき年額1万円とする。

(省略)

(限度額)

第6条 奨励金の限度額は、100万円とする。

2 共有又は数人で共同して所有権又は地上権を有する者（以下「共有者等」という。）の奨励金の限度額は、1人につき100万円とする。

(省略)

(特例)

第11条 財産区、山林等にかかる事務を協同処理するために設立された一部事務組合及び知事が特に必要と認める者に対しては、別に定めるところにより奨励金を交付する。

(補則)

第12条 この要綱に定めるもののほか、この要綱の実施に関し必要な事項は、別に定める。

附 則

1 この要綱は、1974年度の奨励金から適用する。

2 2005年度の奨励金については、第4条、第5条及び第6条により算出した額に調整率(0.6)を乗じて得た額を交付額とする。

(以下、省略)

財産区等に交付する自然保護奨励金に関する要綱

1974年9月5日制定
2005年4月1日最終改正

(趣旨)

第1条 この要綱は、自然保護奨励金交付要綱(1974年9月5日制定)第11条の規定に基づき、財産区、一部事務組合及び知事が特に必要と認める者(以下「財産区等」という。)に対して自然保護奨励金(以下「奨励金」という。)を交付することについて必要な事項を定める。

(奨励金の額)

第2条 奨励金は、山林等の面積1ヘクタールにつき年額2万円とする。この場合において、地上権が設定されているときの奨励金の額は、1ヘクタールにつき年額1万円とする。

2 財産区等が他人の土地に地上権を設定しているときの奨励金の額は、当該地上権に係る山林等の面積1ヘクタールにつき年額1万円とする。

(限度額)

第3条 奨励金の交付限度額は、800万円とする。ただし、前条の規定により算出した額が800万円を超える場合において知事が必要と認めるときは、当該800万円を超える額に0.5を乗じて得た額を700万円を限度に加算するものとする。

(省略)

(奨励金の使途)

第8条 財産区等は、奨励金を山林の保育、管理その他公共のために使用しなければならない。

(自然保護奨励金交付要綱の適用)

第9条 この要綱に定めない事項は、自然保護奨励金交付要綱の定めるところによる。

附 則

1 2005年度の奨励金については、第2条、第3条および第4条により算出した額に調整率を(0.6)を乗じて得た額を交付額とする。

(以下省略)

注：年については、引用者が年号から西暦に変更している。

「千葉県は自然環境保全条例に基づく環境保全地域の指定作業を進めているが、指定による土地利用制限などを恐れる地元地権者の根強い抵抗にあって難航、計画のスローダウンを余儀なくされている。経済情勢の変化に伴う開発抑制ムードを、自然保護の網をかぶせる好機と見ていた県は、あてがはずれた格好だ。

自然環境保全地域の指定は、貴重な自然を乱開発から守ることを目的に、1974年からスタートしたもので、千葉県の場合、各地域の実情に合わせ自然、郷土、緑地の3つの保全地域に分けて、指定作業を行っている。

県は当初、候補地の中から重要で緊急性を要するものをリストアップし、1975年度までに13ヶ所を指定する予定でいたが、この間に指定が完了したのは梅ヶ瀬渓谷(市原市)など6ヶ所。今年度に3ヶ所を指定したものの、当初計画に比べ大幅に遅れている。

これはいったん指定を受けると建築や宅造に制限が加えられ、地価が低下することなどを恐れる地権者が、県の説得に強い難色を示しているため、たとえば長生の湿地帯(長生村)では、地権者が代替地の確保、土地買上げを要求、交渉が2年たったのにいまだに指定が行われていない。

このため県は地権者に対する助成措置などを練っているが、財政難で名案もなく、「ねばり強く説得するほか打つ手がない」と頭を痛めている。」

出所：日本経済新聞(1976年5月28日)「千葉県 自然環境保全地域指定 地権者の抵抗で難航

注：年は、引用者が年号から西暦に変更している。

「県の自然環境保全条例はことしの4月に施行され、県はこの条例に基づいて約1万ヘクタールを自然環境保全地域に指定する考えで準備を進めている。この自然環境保全条例は、国の自然環境保全法が基になっているが、県下に残されている良好な自然環境をそのまま保全しようというのがねらい。保全地域のうち普通地区に指定されても建物を建てたり、土地の形質を変えようとする場合は、30日前に知事に届け出なければならず、特別地区に指定されるとすべて知事の許可が必要になり、厳しい制限を受けることになる。

このため国でも、調査会を設けて指定された保全地域の買上げ制度を検討しているが、全国的な問題となると買上げ制度を早急に具体化させるのはなかなか難しいのが現状。そこで県は、県独自の施策として、補償の意味も含めて、日常管理費の半額程度に相当する1ヘクタール1万円を毎年、交付金として支給することにしたものの。

しかし、新しく指定する自然環境保全地域に対してだけ交付金を支給すると、これまで他の法律、条例によって、既に保全指定を受け、無償で緑の保護に努めてきた人たちに不公平となるので、近郊緑地、緑地保全地域、古都保存地区、県立自然公園、国立(定)自然公園地域の民間土地所有者に対しても同じように交付金を支給することにした。

全国では埼玉県と山梨県だけが、自然環境保全地域の民間土地所有者に対して交付金を支給しているが、その他の法律、条例によって自然環境の保全が義務付けられている地域の民間土地所有者に対してまで、交付金を支給するのは本県が初めてという。

交付金の対象地目は自然を良い状態で保全するためある程度の管理が必要な山林、原野などで、国、市町村、公社、公団等の所有地は除き、地上権者などがいる時は、原則として土地所有者と折

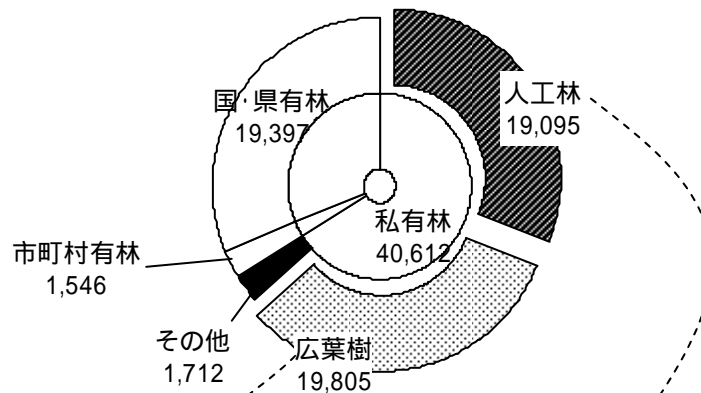
半にする。しかし、大地主擁護を避けるため、限度は1人100万円までとしているが、財産区については別に限度額を定めることにしている。

現在、県下には自然の保護地区として条例で指定された地域は、近郊緑地 4,596 ヘクタール、緑地保全地域 3,800 ヘクタール、古都保存地区 943 ヘクタール、県立自然公園 14,500 ヘクタール、国立(定)自然公園 36,376 ヘクタールあり、これに近く指定を予定している自然環境保全地域 1万ヘクタールを加えると全部で 69,820 ヘクタールと県土の 29.25%を占める。このうち民間所有林は 32,445 ヘクタールだが、県立、国立(定)自然公園のうち官行、県行造林が 1,065 ヘクタールあり、この部分については半額の 5 千円を交付することにしており、この制度による年間交付金額は 5 億 200 万 5 千円になる。

なお、自然環境保全地域の指定については、地元市町村と協議、話し合いがついたものについて指定していく方針だが、県では年内にも第 1 号を指定、来年中には 1 万ヘクタール全部の指定を終わりたい考えで、現在関係市町村と協議を進めている。」

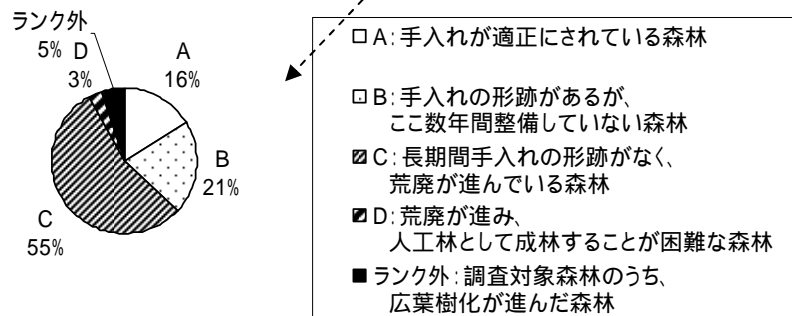
出所：神奈川新聞(1973年10月24日)「ご苦労様自然保護」

付図1 神奈川県水源の森林エリア内の森林の現況 (ha) (総面積 61,555ha)



出所:神奈川県[2005.11] 8 頁

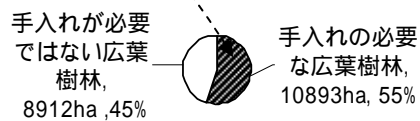
付図2 神奈川県水源の森林エリア内、私有林における人工林の荒廃現況



出所: 神奈川県[2005.11] 8 頁

注: 2003 年度に県が公表した人工林調査結果による。

付図3 神奈川県水源の森林エリア内、私有林における広葉樹林の荒廃現況

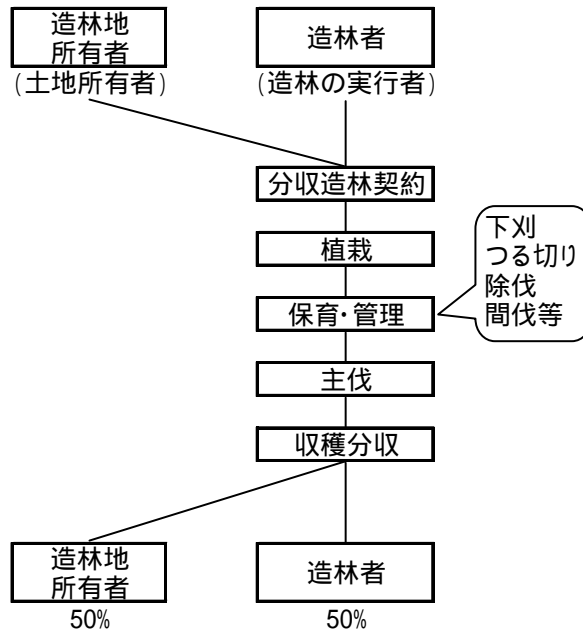


出所: 神奈川県[2005.11] 8 頁

注: 2003 年度に神奈川県が公表した人工林調査結果による。

注: 手入れが必要な広葉樹林の面積は、推計値である。

付図4 分収造林契約の実施手順

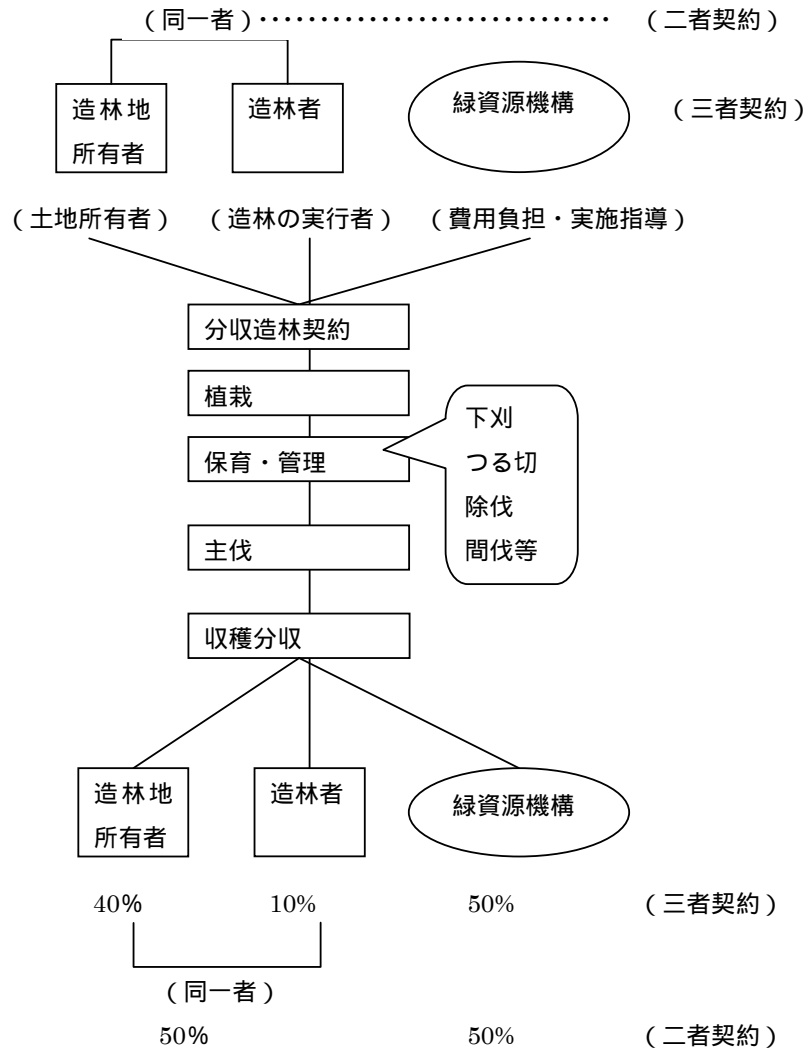


注： 1)契約期間は、約 45 年～65 年間。

2) 付図 4 では、便宜上、分収割合を造林地所有者 50%、造林者 50%としている。分収割合は、個々の分収造林契約で異なる。

3)分収造林契約後、造林者は地上権を得ることも多い。

付図5 公団分収造林の実施手順



出所：緑資源機構 [2005]

注：緑資源機構の沿革と公団分収林を簡潔に説明すると、下記の通りになる。

1956年に森林開発公団として設立し、1999年に、農用地整備公団の事業を継承するとともに、名称を緑資源公団に変更した。2003年には、独立行政法人化し、緑資源機構となっている。

1961年度より、奥地水源林の拡大造林を目的とし、2者契約と3者契約という2種類の分収方式で、「公団分収造林」を行っていた。

(担当：一橋大学大学院経済学研究科修士課程・浅井美香)

5．韓国の自然保護政策と土地政策

(1) 韓国における自然保護政策の変遷

韓国では環境関連の法制度は 60 年代から制定されてきたものの、社会的関心も比較的薄く時事問題として大きく捉えられてこなかった。本稿で特に重要視する自然保護が環境政策の中で重要な位置を占めてきたのは、90 年代からである¹。その背景には、大別して 7 つの要因がある。

第一に、環境問題についての政策施行主体である環境部²(以下、環境省)の地位が関連している。環境省は 1980 年に環境処という行政機関として設立された。この頃から、様々な環境政策を施行していたが、時代は経済成長に邁進しており環境問題は長い間度外視されてきた。その後の 1990 年、環境処は「第一次環境保全長期総合政策」を策定し、1992 年から 1996 年までの期間で 117 の事業に 15 兆円を投じる大きな政策を実施したのである。

このように 90 年代から急速に環境政策に取り組んできた理由は、世界的な環境への配慮、一言で言えば時代の流れというものを取り込んだためと言っても過言ではない。世界経済ひいてはアジア経済でのプレゼンスを維持するためにも活発に環境保護活動を行ってきた。特に 1992 年のリオ会議が韓国の環境政策、自然保護政策に多大な影響を与えた。この時の宣言を契機に、韓国では様々な環境関連法制度が制定または改定され、多数の環境関連計画も策定されたのである。

第二の要因は、自然環境保全運動の活性化である。環境保全団体のみならず市民団体の積極的な活動によって自然保護が重要視された。筆者が行った 2005 年 2 月のヒヤリングによると、学生時代に環境技術や環境関連の学問を学んだ主婦層が市民団体に所属し、活動を積極的に行っているという。この活動は単に自然保護運動だけではなく、廃棄物や公害問題などその分野は多岐にわたる。ある程度の専門知識を持った一般市民が市民団体などに積極的に参加することによって、草の根のレベルからの活動が国民全体の意識改革に貢献しているという。

以上のような市民団体の活動からの影響も含め、国民の意識が変化したことを第三の要因としてあげることができる。そのほかの理由としては、国内の経済活性化によって所得水準の高くなった国民が快適な生活を求めるようになったことが挙げられる。いわゆる公害問題の顕在化や、それらの影響による地価の上下落が直接的に国民の利害に関わる問題として登場したためである。この要因は、本稿で今後述べていく自然保護、土地利用、補償問題へと発展する重要なポイントである。途絶えることのない開発圧力が現在では社会問題となり、自然環境保全の必要性が国民からも主張されるようになった。しかしながら環境に配慮した国土計画をのぞむ国民が増えてはいるものの、not in my back yard という言葉の通り、自身の生活環境の変化を望まないというのが現状である。

¹国土研究院(2000)によると、1960 年代初頭から自然保護政策は行われていたが、現在のような生態系の保全などではなかったとされている。当時は災害防止や文化遺産保全、アメニティと保全と地域開発との両立、資源管理という次元で政策が行われていた。この流れは 70 年代から継続され、80 年代には主に都市化や、それに伴う汚染の問題に対する対処が重要視されてきた。

²環境部とは、環境省のことである。

第四に、国土利用の変化による緑地の減少や生態系の減少がある。国土が決して広くはない韓国では、国土を積極的に開発することによって得られる様々な経済的利益を重視してきた。そのため、レジャー施設や工業団地など、インフラ構築のため山林が開墾されてきた。都市化や産業化によって住宅や公共団地などの建設ラッシュが加速し、生物多様性の豊かな林野や農地などが破壊されている。このような状況から、社会的にも持続可能な発展、成長を展望した場合に、国土計画そのものを転換せねばならないという世論が高まったのである。

第五に、科学技術の発展が挙げられる。科学技術の発展に伴い、従来は困難だとされてきた生態系のモニタリングや復元技術などのいわゆる環境技術が発展した。このような技術の発展によって自然保護という量のみならず質の面でも計測が難しい分野に対する政策を積極的に展開できるようになったのである。

第六は、環境産業の台頭である。上記の環境技術の発展が貢献している部分が大いと思われるが、環境ビジネスおよび市場の規模は他国と同様に拡大傾向にある。環境省では、2015年が環境産業のピーク時であると予測している。そのときの市場規模は最高28兆ウォンにのぼるとされている。このような市場の中でも特に生態系の復元産業においては1995年の2,008億ウォンから、2015年には31,130億ウォンにまで増加すると予想されている。

最後に、国土統一への展望があげられる。政治的な摩擦はいまだ大いとは言え、分断以降などとはなく統一が叫ばれたため、韓国では省庁管轄の研究機関などが統一後のシミュレーションを重ねている。自然保護分野で述べるならば、後述する白頭大幹も南北を貫く山脈であり、韓国の自然保護政策において重要な保護すべき空間とされている。一方、北朝鮮には未開の土地が多く、手付かずの自然が豊富である。そのため、統一後の自然資源管理をどのように推進すべきかと言うとき、雛形として韓国の政策を適用させることができる。この点においても自然保護政策の枠組みをしっかりとしたものにするには非常に重要なのである。

(2) 自然保護政策と土地政策の関係

ある一国の自然保護について論じる際、その国の土地政策との係わり合いを見ることは必要不可欠な作業である。自然保護政策には土地の所有権に対する規制が必ず伴う。国有、私有、公有など様々な所有形態があるにせよ、そのいずれにも利用についての公共性が求められるのである。公共性の概念は、その時代や社会、文化によって変化する概念である。言い換えれば、土地という財そのものの持つ特殊な性格に関連しているのである。土地は利用によってその性質が変化する限られた資源である。つまり個人によって所有・利用・処分されるにせよ、土地には多面的な公機能が内包されているのである。土地の概念や公的機能についての考察は割愛し、韓国における土地政策と自然環境とについての関連性についてここでは述べる。

経済成長期の韓国における土地政策の目標は、「土地効用極大化政策」と「土地需給調節政策」の二本柱であった。しかし、この政策は根本的には国土利用による国家の利益最大化という点に集約されたものであった。前者の政策では、土地所有者の「効用」すなわち開発

利益を獲得するための機会を奨励するものであった。後者の需給調整は、これら利益獲得の機会が土地投機を目的とする土地所有者に集約することを避けるために、所有や利用に国家が制限を課すといった政策であった。つまり、「効用最大化」のために土地の売却および利用を奨励された個人がいても、需給調整という名のもとに、国家からの制限によって一定以上の利益を得ることが出来ないのである。

では、「一定以上」の利益が発生した場合、具体的にはどの主体にその利益が流れるのか。ここが重要なポイントであると筆者は考えている。つまり開発利益、土地の所有面積などが「宅地所有上限税³」、「土地超過利得税⁴」、「開発利益還収税⁵」という税制によって規制されていたのである。後述する「開発制限区域制度」も同時期に制定されたものである。言い換えるならば、政府には開発利益が土地税制による税収という形で入っていたのである。これらの税制は、のちに違憲であるという判決が下ったため現在は殆ど機能していない⁶。

このような金銭的なフローを可能にした政策の重要な概念が「土地の公概念」である。関連税制などがほとんどその効力を失った現在でも、この概念や思想が韓国の土地政策に新たな意義をもちながら反映されている。まずは、この概念について概観する。

「土地公概念」とは、1989年当時までの土地所有や利用に関する政府の規制から生まれた言葉である。70年代、国土が狭い上に土地所有の偏重つまり独占化によって適正な供給や公共的な利用が困難であったことが、政策上の問題として提起された。また不動産投機が社会的に過熱し、地域格差やバブルが社会的に問題視されたのである。その原因としては、分譲の自由化、オリンピック特需、住宅需給の不均衡などによる不動産の高騰とされている。このような事態によって、国民の中には家賃の支払い⁷などが困難になり、自殺者などが出現するなどの事態が引き起こされた。当時の不動産市場が異常であったとの見方が国

³「宅地所有上限税」は、ソウル、プサン、テグ、インチョン、グァンジュ、テジョンなどの6都市において、一家口あたり200平米を超える土地を買うためには市庁などの許可を受けねばならないという制度である。指定以前に200平米以上の土地を持っている場合、5年以内に処分せねばならず、期限以内に売却しない場合には地価の6~11%を税金として収めねばならなかった。

⁴「土地超過利得税」は、開発地域周辺の遊休地や非業務用の土地などの地価が全国平均地価上昇率よりも高くなった場合、超過分の30~50%について課税する制度である。

⁵「開発利益還収税」は、土地を宅地などに変更および開発などを行う過程で地価が上昇した場合、利益の50%を開発負担金として政府が徴収する制度である。この賦課対象は、宅地開発や産業団地など30件以上の事業にのぼっていた。

⁶「宅地所有上限税」は、1997年アジア通貨危機時の不動産市場の賃貸によって1998年9月に廃止された。その後、1999年9月になって所有面積の過度な制限などが理由となり、違憲であるとの判決が下された。「土地超過利得税」は、土地売却以前に課税されることなどが問題視されており、国民からの激しい抗議があった税制であった。それらを理由に、1994年に違憲判決が下され、1998年に廃止された。「開発利益還収税」(開発負担金制度)も、1997年から緩和され、首都圏意外の地域では2002年1月1日から廃止された。首都圏については2004年末まで限定的な延長案が政府から提示されたが、2003年の国会で否決された。「開発利益還収税に関する法律」はいまだに残っているが、開発負担金は賦課されていない。

⁷韓国には独特な家賃支払い制度がある。家賃の支払いにはチョンセ(傳賃)とサグルセ(朔月賃)とがある。チョンセとは、一定の金額を不動産の所有主に預けて、一定期間その利子でその不動産を借りることである。サグルセとは、家や部屋などを月ぎめで借りることである。日本で一般的なのはサグルセであるが、韓国では一般的なのは前者のチョンセである。当時の不動産高騰によって、このチョンセの価格が上がり一般市民は容易に不動産を所有できないという事態になっていた。このような状況および制度が所得格差や地域格差という問題を数々生み出し、犠牲者を出す事態にまで発展したのである。

民の中で高まり、土地の所有や利用に対する公的な規制がその対応策として登場した。このような背景から、土地を公共的に利用するための規制を積極的に施行し、開発利益の偏重から社会環境を保守するための韓国独特の概念および制度として、「土地公概念」が誕生したのである。

この用語は 1977 年当時の建設省長官が土地の公共性を強化するとの発言を行った際に言及し、使われ始めたとされている。その後、法学者によってこの用語を概念化するための取り組みがなされた。1980 年代後半には、当時の大統領であったノ・テウ氏が法的に制度化したとされている。チョ・ミョンレ(2004)によると当時の政府は、土地問題には長期的で根源な解決が必要であるとの見解を持っていたという。そこで 1988 年に「8.10 不動産対策」から「土地公概念」を基にした「土地制度の根本的な改善方針」を発表した。政府は、「土地公概念」のための法を制定し、200 万戸の住宅供給政策を導入した。この政策を施行する上で、適法性やその波及効果についての判断が出来なかったため、建設省は当時の国土研究院長を委員長とする「土地公概念研究委員会」を構成し、立法化の準備を行った。こうして 1989 年 12 月の定期国会で、「土地公概念」は、「宅地所有上限税」、「土地超過利得税」、「開発利益還収税」、「公示地価」、「総合土地税」など 5 つの制度に結実することとなった。このうち、本稿でも既に説明した前記の 3 つの税制を「土地公概念 3 大立法」と呼ぶ⁸。その当時の「土地公概念」とは、「土地の個人的な所有権それ自体は認定するが、その利用を公共福祉に応じて規制すべき制度」と定義している。しかしこの概念は上述したとおり 90 年代後半、違憲判決を受けるなどして機能しなくなった。

以上のように、「土地公概念」およびこの概念を基礎とした政策が推進された当時は、国土開発の利益配分に着目した概念であって、自然保護とは殆ど結びつくことの無い概念であった。つまり、当時の土地政策の柱であった「効用極大化政策」の「効用」とは、政府が開発利益の偏重を避けるという名目で使った概念だと考えられる。そして、土地は公共財であるという「公」の概念を定義し、「一定以上の利益」が開発によって生まれたとき、国家に還元させるという政策だった。韓国経済の政界との関係などを考えれば、当然この政策の最大の受益者は、政府であった。

しかし近年、この「土地公概念」が自然保護を考える際に、新しい概念として再び提起されている。ここで重要な点は、「公共の福祉」や「公」とは何を指しているのかまた自然保護とどのような関係にあるのかである。

これらの問いについてインプリケーションを与えてくれる政策が、都市部で展開された開発制限区域制度(グリーンベルト)政策であった。

開発制限区域制度(グリーンベルト制度)⁹は、1971 年の都市計画法の改正によって導入された制度である。時代背景でいえば、「土地公概念 3 大立法」制定以前に導入され、同時期に施行されおり、自然保護と土地問題とを考察する上では非常に重要な政策であった。この制度に関する詳細は割愛する。

本稿では、開発制限区域制度が韓国の自然保護政策の問題点を明らかにしている政策で

⁸チョ・ミョンレ(2004)、p4 によると「宅地所有上限税」および「開発負担金税」は「土地公概念研究委員会」が研究結果として提示したものであり、「土地超過利得税法」は当時の財務省が独自に構想した制度である。

⁹開発制限区域制度(グリーンベルト制度)の詳細な検討は、鄭(2001)pp. 301-338 を参照されたい。

あると位置づけている。では、明らかになった問題点とは何か、そして 1998 年 12 月 24 日に下された判例が何を意味していたのか、この判決が「土地公概念」の再定義にどのような影響およびインプリケーションを与えたのかについて検討する。

開発制限区域制度の目的は、第一に、都市の無秩序な拡大を防ぐこと、第二に、国家保安上必要な公共用地を確保することであり、自然保護は念頭に無かった。しかし、90 年代の自然環境問題への関心の高まりとともに、制度の目標が少しずつ変化した。この点からも、韓国の土地政策と自然保護政策との関係性が理解できる。

本制度の成果について鄭(2001)では次の 3 点を挙げている。第一に、大都市の拡張を抑制することに成功した。第二に、大都市周辺の農耕地や緑地を保存する効果があった。第三に、自然環境保全という公共の目的を達成する上で重要な原則を確立した。特に、この第三の成果については「公共の目的のために、個人の土地利用権を制限することが出来る」という土地管理政策の根本的な原則を維持してきた重要な制度である。」としている。この点は、「土地の公概念」と同じく、韓国における土地に対して政府のもつ権利の大きさが色濃く表れている。

次に、成果とともにあげられた問題点についてみよう。鄭(2001)では問題点として第一に、財産権の侵害、第二に、私有地所有者のインセンティブの歪曲、第三に、政府のインセンティブの歪曲、第四に、地方政府のインセンティブの歪曲、第五に、区域内土地の画一的な管理、第六に、法制度の問題点をあげている。その中でも、本稿において筆者が特に注目する点は、第一の問題点である財産権の侵害である。土地に対する政府の権利が大きければ大きいほど、一般市民たちの土地への権利は小さくなる。つまり、財産権や開発権などいわゆる地上権が殆ど補償されないという問題に発展するのである。まさに開発制限区域制度において、この財産権の侵害、つまり補償の問題が提起されたのである。

ただし、土地の収用に関する補償制度が、韓国に全く存在しなかったという事ではない。実は、公共事業のための土地取得とその補償とに関する法律体系は、1960 年代から制定されていた。代表的な法律としては、「土地収用法¹⁰」および「公共用地の取得および損失補償に関する特例法¹¹」(以下、「公特法」)がある。しかし、この二つの補償制度の目的はどこまでも公共事業用地の円滑な収用であった。また法体系の二元化によって補償などの制度的な統一がなされず、むしろ事業推進の上で混乱を招いていたという¹²。国民の権利意識が高まったことから、これらの法制の枠では事業の円滑化および国民の財産権保障にたいする要求にこたえられなくなった。そのため、90 年代末から、法律の一本化が進んでいく。この法律については、(3)において述べる。

以上のような補償制度はあったにせよ、当時、開発制限区域制度の根拠法となっていた都市計画法には補償に関する条項が備えられていなかった。そのため、開発制限地域の指定を受けた土地の所有者や住民は財産権の制約に対する機会費用を求めたのである。当初、

¹⁰「土地収用法」は、1960 年代の経済開発 5 ヶ年計画樹立後の国土開発事業の活発化に伴い、1962 年に制定された。この法律の目的は、第一に、公共事業の円滑な遂行であり、第二に、国民の財産権の保護であった。

¹¹「公特法」は、1960 年代末の京仁(キョンイン)高速道路と京釜(キョンブ)高速道路の建設、重化学工業団地の造成や都市の急速な膨張など、当時の韓国経済の現状が背景となり、制定された。この法の目的は、土地計画事業などの公共事業が活発に遂行されるための公共事業用地の取得および適正補償である。

¹²これらの制度についての詳細な検討は、ユ・ヘウン(2004)を参照されたい。

政府側は、土地は公共財であるという「土地公概念」の思想を主張し、開発制限をしたことによる便益を都市住民が享受しているため、補償をする必要は無いとしていた。つまり土地所有者は、公共事業の推進のためであれば、その事業から便益を得る主体となるのであって、その便益の質が変わるだけである。便益を得ていることに変わりがないのであれば、補償をする必要が無いというのが政府の主張だった。

その後、上記のような政府側の主張を支持する人々も存在したが、最終的にこの制度は違憲という判決を1998年12月24日にうけることになる。憲法裁判所の判決によると、土地所有者が土地を従来の用途のまま利用できる場合は、財産権は守られていると捉えられるが、土地の利用制限の結果、地価が相対的に下落するなどの場合を考慮すべきであるとしている。したがって、土地所有者への税金の減免などの措置を取るべきであるとした。

違憲判決が下された後、政府は2000年1月28日に、開発制限区域制度指定および管理に関する特別措置法で補償に関する記述を取り込んだため、違憲要素が除去された。それでもなお、課題として残る問題がある。ここで注視すべきは補償の限定性である。公共事業を行う以前から土地の用途が定まっていた場合、またこの用途が変わらずそのまま継続できる場合は、補償は認められない。言い換えれば、開発制限区域全ての土地規制に対する補償を明示しなかったのである。「原則的な規制」と「例外的な規制」とを分類し、例外的な規制の場合にのみ補償を実施すべきであるとしたのである。

原則的な次元でこの判決を見ると、自然保護についての当時の韓国政府の見地がはっきりとする。例えば自然保護と土地政策との関連で見ると、生態的な価値を見出した土地所有者が、その保護を目的として「土地の利用」を行わなかったとする。しかしこの土地で「公共事業」を行うことになり、軍事施設の建設などが検討された場合、その土地は「用途が定まっていない土地」とみなされ、インフラ設置のため、土地は収用されることとなり、土地所有者に対する補償はなされない。

以上のように、自然保護と土地政策との関連を考察した場合、韓国ではいまだ国家の理論が強く、自然保護と土地政策との結びつきが薄いと言える。このような状況の中、土地の公共性について今日になって再び議論が起こっているのも確かである。土地は、従来、開発利益やその配分など、開発との関連性の枠でのみ論じられてきた。しかし現在になってようやく土地の公共性と環境の価値とについての議論が始まっている。土地制度と「自然享有権」、「環境権」とを結びつけた思想が政策サイドから高まってきている。

土地政策と公共性という自然保護と密接な関連を持った枠組みの中で、補償に対しての言及や動きがあったことこそが、開発制限区域制度の意義である。そして、政府の持つ土地への権限が現在もなお大きい韓国ならではの補償の限定性が、自然保護政策に今後どのような影響を与えるのかが、課題となるであろう。

(3) 白頭大幹保護政策のケーススタディ

上記の制度的な問題を捉える上で、現在施行されている山脈の保護政策をケーススタディとしてまとめる。ここからも土地の買取りや補償の問題が提起されている。ここから、韓国における自然保護と費用負担のあり方を具体的なケースに落とし、意義や課題を抽出、展望する。

2005年1月1日、「白頭大幹保護に関する法律」が施行された。白頭大幹とは、その名からも明らかのように朝鮮半島北部の白頭山(ペクトゥサン)から南部の智異山(チリサン)まで続く山脈を指す。保護法では、白頭大幹を「白頭山から始まり、金剛山(クムガンサン)、雪岳山(ソラクサン)、太白山(テベクサン)、小白山(ソベクサン)を通り、智異山(チリサン)まで連なる大きな山脈である。」と定義している。

稜線は約1400km、標高は200mから1900mである。当該制度によって保全または「効率的管理¹³」がなされる地域は、朝鮮半島南部 言い換えれば韓国内の白頭大幹稜線一帯である。保全が決定された稜線はヒャン口峰からチョンワン峰までの680kmにおよび、管理面積約26万3,000haである。この地域を稜線中心部から核心区域、緩衝区域の2つの区域に分類し、保全および復元、管理を行うことが決定されている¹⁴。核心区域とは自然環境が豊富であり、絶対的に保全すべき価値のある地域とされている。この区域は、稜線部の保護のため300m以内の地域は自然環境が毀損されていた場合も関係なく、保護される。ここでは徹底した保全、または毀損した稜線部の自然を復元することが目的とされる。保護法第6条第二項では、「白頭大幹の稜線を中心とした一定の区域を特別に保護しようとする地域」と定義されている。緩衝区域とは、白頭大幹稜線部を包含していない。比較的良好な自然環境にあり、利用可能性が高い地域とされている。そのため特別な場合を除外して、一般的な開発および利用行為が許容されることもありえる。このような行為が核心地域の保護に影響与えるとされる場合も考慮される。そのため、開発圧力に対する徹底した対策が前提とされるべき地域である。特に、大規模な開発事業は適切な環境影響評価のもと、慎重に対応すべきであるとされている。保護法第6条二項では、「核心区域の隣接地域であり、核心区域の保護上必要な地域」と定義されている。最後に、転移区域とはすでに、道路、農耕地、集落地などの利用がされている地域を指す。この地域に特別な制限(行為制限)は必要ないが、大規模な開発行為などは生態系の健全な生息に影響を及ぼす可能性があるため、持続的な関心を持つべきであるとされている。なお、転移区域に関しては保護法上、定義がなされていない。

白頭大幹の稜線に沿った行政区域は、6つの道、12の市、20の郡を含んでいる。市、郡の面積は約27,313平方kmであり国土面積全体の27.5%に及び、居住人口は、約56,000人

¹³環境省(2002)p.4では、白頭大幹の効率的管理について以下のように記している。「白頭大幹をどのような観点から見ると、効率的管理または管理範囲の設定は異なってくる。本研究では、環境省を含めた山林庁、産業資源省、建設交通省、文化観光省など関連部署固有の業務を検索するが、白頭大幹の稜線を保全しなくてはならないという立場から、効率的管理を解析し、管理範囲を設定する。ここで「保全」とは今までの各種開発事業から断絶された稜線は施設または機能的に連結性を強化し、白頭大幹の生物多様性を高めることにし、今後行われる開発または利用は白頭大幹の概念および生物的特性を考慮するという意味である。すなわち、自然環境を利用から隔離するために管理するというのではなく、今まで失敗した開発と利用とによって毀損し、破壊された空間を復元する一方、今後、利用および開発が必要な所では生態的健康性を維持する過程を経るようすることを「効率的管理」とみなす。」このような「効率的管理」の概念が曖昧に設定された背景には、後述する管理範囲の設定などステイクホルダー間の利害調整問題が関連していると推測される。

¹⁴管理範囲の区分について最初に言及している文献は、環境省(2001)である。その後の環境省の調査研究文献である環境省(2002b)では、より詳しい定義がされている。本稿では、後者の定義を用いる。環境省(2002b)pp.155-167を参照。保護法第6条では、白頭大幹保護地域の指定について定められている。地域の指定は山林庁長の認定後、環境省長官との協議ののち、定めることが明記されている。

である。人口密度は1キロ平方mあたり90.9人であり、全国平均の1キロ平方メートルあたり476.5人の5分の1にも満たない。人口増加率から見ても、年平均0.75%であり、一部の地域ではマイナス3%という数字も出ている。国土の7割近くが山林である韓国の中でも、この地域は特に山林面積が広い地域である。山林面積の比率が全国平均65.7%であるのに対し、当該地域は77.5%である。

このように、広範囲を占める白頭大幹は国土の骨格としての役割を果たしている。後述する自然環境の側面からいうならば、白頭大幹は生態系の宝庫であり水資源の源である。白頭大幹を保護するという事は、国土全体の自然環境保全を行うことと同義である。また環境を考慮した国土政策の一環ともいえる。国土交通省の傘下研究機関である国土研究院による近年の研究テーマを概観しても、環境保全を行いながら国土計画をたてることの重要性が強調されている。環境省では2002年12月に「21世紀の韓半島生態共同体建設のための生態ネットワーク構築推進戦略」を発表している。ここでは生態ネットワークの三本柱として白頭大幹、非武装地帯、西側の沿岸地区一体を自然生態軸として挙げている。これらの事象から明らかなように、白頭大幹保護政策は今後の韓国における自然環境と国土利用の先駆的で重要な政策の一つなのである。

白頭大幹の保全はどのような経緯から要求されるようになったのであろうか。白頭大幹保護政策の背景には、大別して二つの要因がある。第一に、既存の山脈体系が再検討されたことである。第二に、当該地域の自然環境の重要性が国民に認識されたことである。加えて述べるならば、この第二点目において韓国の自然保護団体、NGOの活動が非常に大きな役割を担っていたのである。

保護法第1条では、その目的を「白頭大幹の保護に必要な事項を規定し、無分別な開発行為による毀損を防止することによって、国土を健全に保存し、快適な自然環境を造成することを目的とする」とされている。

上記の定義のように、白頭大幹保護政策の目的は自然環境の保全および復元、開発行為の制限がその目的とされる。2004年環境白書の中で環境省は、白頭大幹の生態的意義を3点にまとめている。第一に、白頭大幹は、朝鮮半島に存在する野生動植物の核心的な生息地であり、生態的に連結された通路である。白頭大幹周辺地域は、20年以上になる原始林地域である。そのため、自然生態系の宝庫であり、野生動植物の餌も豊富である。また地理や地形的にも傾斜が多く、人為的な干渉が少なかったことから、野生動植物の生息条件としては最適であるとしている。また、白頭山、雪岳山、智異山などの景勝地が多く、高山草原地帯および湿地によって構成された稜線は生態系の移動通路として非常に重要な役割を果たしている。第二に、生物多様性の供給源として重要である。韓国には564種の野生動物¹⁵が生息しているとされている。その中でも済州島(チェジュド)など一部の地域にある固有種を除く、殆どの種がこの地域に生息しているとされている。DMZ¹⁶一帯の環境が手付かずで保全されていることは、周知の事実であるが、白頭大幹はDMZの地域も包含する山脈であるため、生物多様性は豊富であろう。第三に、生物地理学的特性による保全

¹⁵韓国の野生動植物は、哺乳類55種、鳥類365種、両生類および爬虫類34種、魚類110種である。

¹⁶DMZとはdemilitarized zone、つまり非武装地帯の略語である。朝鮮半島を南北に分断している38度線一帯の地域を言う。北朝鮮と韓国は休戦状態であるため、「非武装」という表現を用いている。

的価値の高さである。白頭大幹は高度・気温差によって、冷帯地域が針葉樹林帯、温帯地域が落葉闊葉樹林帯に区分されている。地理、地形の特性によって北方系と南方系の植物体が交差するため、比較的狭い範囲の中でも、多様な生物種を保有することができる。

次に、開発制限と毀損部分の復元について、環境省では以下のように述べている。環境省では、保護法が施行されれば、行為制限が厳格になり、国防および軍事などの不可避な開発事業を除外して、開発事業の相当部分が制限されるはずであるとしている。同時に、国土利用計画の変更や環境影響評価および事前環境性の検討などが強化されるとしている。

白頭大幹周辺地域は、自然環境的には優秀な地域であるが、落伍した地域が多い。そのため、自然資源を活用した開発に対する関心が高い。地方自治体や地域住民は、白頭大幹の自然資源保全については、その必要性を認識しているものの開発事業が制限されないような管理法案が望ましいとしていた。開発事業者側からすれば、この地域は都市外郭部であるため、土地価格が安い。また、自治体や地域住民からの土地利用に対する需要もあるため、開発事業を計画または実行するのに適している。2004年11月8日の緑色連合新聞によると、白頭大幹周辺には、55件の開発事業が計画されていた¹⁷。このように、開発事業の需要が旺盛な地域に対して白頭大幹保護政策はどのように対処するのが、常に注視されている。

法律は施行された時点からその効力をもつ。そのため、建設中や完成されてしまった大規模な開発事業に対しては、行為制限をすることができない。後述する、指定区域の国有化の時点で政府が負担せねばならない補償額は、これらの事業者に対してどのように支払われるのであろうか。また、開発事業によって新たに毀損されてしまう自然環境はどのように復元していくのであろうか。このような諸問題についても出来る限りアプローチしていきたい。

これまで見たように、白頭大幹保護政策の目的は快適な自然環境の造成とされている。この保護政策で重要な役割を担っている環境省では、政策施行までの調査・研究段階で「効率的な管理法案研究」、「毀損実態調査研究」、「制度的改善研究」というタイトルで報告書を作成している。毀損実態の調査、制度改善のための研究は、本節で検討した目的に沿っている。しかし、効率的な管理法案とは何か¹⁸。この定義の曖昧さや、ここでいう効率性の概念がどのような論理に基づいているのかということも検討すべき課題である。以下で分析する「管理範囲設定」問題において、環境省の定義した効率性がどのようなものであるのか、明らかになるであろう。保護法のみならず、他の制度とのバランスも、この効率性の捉え方を大きく左右するであろう。

本節で概観した目的および付随する諸問題は、制度的な改善が必要であろうか。もしくは

¹⁷環境省(2003b)によると、ダム建設事業6件のうち5件が建設中、1件が計画中である。鉱山開発事業4件のうち、3件が事業運営中、1件が事業中断である。そのほかの開発事業をみると、完成した施設として空軍の爆撃場が1件ある。推進中の事業としては温泉開発事業1件、白頭大幹歴史文化村建設(レジャー施設)がある。建設中の事業は公園墓地が1件ある。計画中の事業は、レジャー団地の開発事業1件、ケーブルカーの建設1件がある。2004年8月4日の朝鮮新聞では、江原道の開発事業計画について述べている。事業内容としては、上記のものと殆ど変わらない。主要な事業として自治体があげている事業は、合計34件ある。白頭大幹周辺地域の自治体で、その進捗度や規模に関わらず数多くの開発事業があったことが分かる。

¹⁸「効率的な管理」という定義については、脚注9に記してある。

は、関連する法制度によって、補償の問題や開発制限、行為制限、許容される行為など諸要素をカバーできるのか。

白頭大幹保護政策のカバーする領域が広範囲であることは既に述べた。範囲が広ければ広いほど、関連する制度も多いことは明らかである。この保護政策における制度の整合性は、以下に検討する太白市の事例において色濃く表れている。

白頭大幹保護政策において、中央政府、自治体、地域住民、環境団体などのステイクホルダーが利害調整を行った。調整の過程でも、各地域によって調整が困難な場合とそうでない場合があった。

特に当該地域は林業や農業を中心に営んでいる地域であり、都市部と比較すると経済的に困難な地域である。そのため政府では国土の均衡発展を遂げるため、これらの地域に開発計画を立て、経済的な自立を実現するための支援を行っている。また自治体でもこのような政府の動きを受け、大規模な開発計画¹⁹を地域ごとに設定していた。そのため、白頭大幹保護地域の指定について自治体と地域住民が一丸となって強い反発を示した。このように強い反発を示した地域を中央政府では「争点地域²⁰」と表現し、この地域の自治体や住民との公聴会などに力を入れて取り組んだ。「争点地域」とされた地域は、江原道・カンルン市、太白市(カンウォンド・テベク市)、全羅北道(ジョルラブッド)・南原市(ナムオン市)、ムジユ郡、の2道、4地域などである。この中でも、江原道・太白市と全羅北道ムジユ郡が保護地域指定時、一番初めに反対運動を起こした地域とされている²¹。

これら地域の中でも、ここでは江原道の太白市を事例として挙げる。その理由は、3点ある。第一に保護地域の中でも指定面積が他の地域に比べて相対的に大きいことである。太白市の位置する江原道は、「保護法」の適用される区域中の4割に該当する²²。その中でも太白市は山林庁案(一次案)において、太白市面積 303.53 平方km中の 56.3%を占める 170.95 平方km(核心区域 63.1 平方km、緩衝区域 107.85 平方km)が保護地域の指定を受けた。そのため、この地域では行為制限が発動され、国有地化されていく割合が、他の地域よりも多いのである。

第二に中央政府の政策における開発と環境保護の同時進行が大きな問題になっている

¹⁹自治体の事業計画について、緑色連合のチョン・ヨンミ白頭大幹保全チーム課長は「自治体の計画している開発事業は10年から15年の間ずっと計画しているものである。しかし、実質的に意味のある事業ではないため、投資してくれる人がいない。そのため、計画がずっと延期されている。このような事実を考慮せずに管理範囲から開発事業を除外することに懸念を抱いている。事業計画がすぐに実現されなかったとしても、今後の開発可能性が考えられる。」と述べている。(2005.11.08 緑色連合でのヒヤリングより。)

²⁰この概念は、山林庁の内部資料などに記載されている表現である。資料によっていくつかの地域が述べられているため、4地域のみが「争点地域」であったと限定して述べることは出来ない。しかし、筆者の行ったヒヤリングや資料を総合的に見た結果、上記の4地域が最も利害調整時に反発の強かった地域として挙げられていると判断した。このほかにも、国立山林科学研究院のシン・ジュナン博士によると慶尚南道(ギョンスンナムド)のハミョン郡も、争点地域のうちの一つであったと言う。

²¹白頭大幹保護政策の利害調整は、第一段階で中央政府の各機関での調整がある。第二段階のより開かれたステイクホルダー間の調整は、「保護法」の制定以降に始まった。緑色連合のヒヤリングによると上記の2地域以外、特に他の自治体からは当初は声が上がらなかったという。「実は、声をあげたのがこだけと言うこともあって、初期にこの地域に関する調整をうまくやっていたら、現在のように管理範囲が狭まることもなかっただろう。」とチョン・ヨンミ課長は述べていた。

²²保護地域の市・郡別指定面積は添付資料3を参考されたい。

からである²³。この地域は幾つかの他の白頭大幹保護地域と同様に「新活力地域²⁴」に指定されており、中央政府から自治体へ財政支援が2005年には20億ウォン近くなされている。この支援の主管省庁は、産業資源省である。また、江原道はカンルン市のチャビョン山²⁵などを筆頭に、多くの鉱山がある地域である。太白市も1980年代後半までは炭鉱地域であった。しかし、1989年の石炭産業合理化政策によって45箇所あった炭鉱のうち42箇所が廃鉱になり、経済的に困難な地域となってしまった。地域住民の運動によって、1995年にやっと中央政府が動き出し、廃鉱地域の開発支援に関する特別法を制定した。翌年の1996年に太白市は建設交通部により廃鉱地域開発促進地区とされ、開発事業を積極的に推進してきたのである。2004年8月4日の朝鮮日報によると、太白市は廃鉱地域振興地区の開発事業として当初38件の事業が計画されていたが、このうち17件の事業が制限され、地域の経済的な存立基盤が危ぶまれているとされている。

要するに太白市は廃鉱地域振興地区として、荒廃から復興への兆しが見えたと思いきや、白頭大幹保護地域に指定されたのである。中央政府の矛盾した政策が当該地域では色濃くあらわれており、住民と自治体が一体となって中央政府への抗議を活発に行ったのである。

第三に、太白市の位置する江原道は北朝鮮と隣接しており、地理的にも今後の保護政策実行において重要な地域であるためである。

以下では、白頭大幹保護地域指定において太白市のステイクホルダーにそれぞれどのような利害があったのかを概観する。

白頭大幹保護政策での利害対立はおもに中央政府对自治体であったと言える。しかし、それ以外の主体も利害対立に部分的に参加しており、それらの影響力も無視できない。

とくに太白市のケースを検討する際には、主な主体を中央政府、自治体、地域住民、環境団体に分類することが有効である。地域住民や自治体の中には土地所有者もいるが、地域外にも投機目的で土地を所有している人もおり、その割合は不明である。そのため、地域住民および自治体の一部には、幾人かの土地所有者がいることをここに記す。しかし、基本的には地域住民と土地所有者が同じような利害を持っていることを加味し、表4では地域住民と土地所有者とを同じ主体として捉える。また地域住民の中には国有地を利用することによって生計を立ててきた方々が存在する。

このような事情を前提に、以下、各主体の利害について概観する。

²³この部分については、太白市議会のチョン・ヨンファ議長が2004年8月10日の韓国日報に寄稿した文章に基づいている。その他、2004年7月31日付けの太白新聞の記事なども参考にしている。

²⁴国土研究院(2005)では、農村地域の発展計画について述べられている。60年代以降に急速な発展を遂げた韓国の現状として、「新活力地域」とは、この格差を縮めるために、政府が指定し、その対応を行ってきた落伍地域を指す。この落伍地域への事業は昨今「新活力事業」と改められ、自治体と民間主導型の地域発展政策とされている。この事業が行われている地域は、このたび「保護法」によって指定された保護地域と一致している。

²⁵チャビョン山の石灰石鉱山などの開発問題は、今も継続的に議論されている重要な問題である。この地域は鉱山が多く、2005年2月の「保護法」改定時に鉱山の活動も容認された。しかし従来の目的である環境保護の見地から、この活動を容認することを市民団体や中央政府が問題視している。

表1 主体間の利害一覧(太白市のケース)

保護政策の賛否	主体	内容
賛成派	中央政府 (環境省、山林庁)	白頭大幹保護の推進派。国有地化が最適な方法であると考えている。費用を抑えながら広範囲の指定を望む。利害調整にかかる取引コストを最小化するため、迅速に調整を進めたい。補償費用および維持管理費の負担者となる。財源は税収や山林経営からまかなう。
	環境団体 (主に緑色連合)	中央政府よりもより強力な自然保護政策を推奨。白頭大幹保護の重要性を提唱した主体。中央政府と合同で調査研究を行った。保護地域の指定はより広範にすることを要求している。
反対派	自治体 (土地所有者も含む)	「廃特法」によって開発事業を誘致し、実行することが地域経済活性化につながるため保護地域指定の解除を最も望む主体。機会費用の補償を政府が充分にするという期待をしていない。しかし、ある程度の補償は求めている。
	地域住民 (土地所有者も含む)	経済的に苦しい地域であるため、収入源である野菜の栽培団地を保護地域に指定されるのは反対。この地域を除外するか、保護政策自体を施行中止にしたい。政府の意向で移住または職業を変えてたどり着いた農業を止めるわけにはいかない。所有する土地や財産の補償を条項に盛り込み、実行して欲しい。

山林庁資料などをもとに筆者が作成。

ここでは山林庁が一次案を提示した当初の太白市内の開発事業および太白市がその後提案した自治体案(二次案)の範囲に含まれている開発事業を表にまとめる。表2-1で分かるように山林庁の一次案では、太白市の保護面積は170.95平方km(核心区域63.1平方km、緩衝区域107.85平方km)であり、太白市の面積303.53平方kmの56.7%であった。この案では22件の開発事業が保護地域内に位置していることからこれらの事業は事実上、中止または制限を受けることになる。その中には施設が既に建設されたものや、計画に着手しているものが含まれていた。しかし、表2-2を見ても明らかのように、太白市が提出した自治体案では、その中の2件を保護地域内に含めただけであり、その他20件もの開発事業を保護地域から除外するように要請している。

表2 1 白頭大幹保護地域内の開発事業(山林庁当初案)

番号	事業名	面積 (平方m)	編入面積(平方m)			区域外	備考
			小計	核心	緩衝		
計		35,655,562	35,502,731	5,869,290	29,633,441	152,831	
			(100%)	(16.5%)	(83.5%)		
1	韓牛飼育団地	2,500,000	2,500,000	2,201,928	298,072		
2	太白観光レジャー団地	9,354,910	9,354,910	1,261,466	8,093,444		
3	太白ゲルマニウム温浴センター	81,188	81,188		81,188		
4	高原運動場	132,000	132,000		132,000		
5	ハムベク山狩猟場	8,029,264	8,029,264	1,211,878	6,817,386		
6	ファフェ栽培団地	148,761	148,761		95,433	53,328	
7	複合シルバータウン	501,300	501,300		501,300		
8	山菜栽培団地	1,480,000	1,480,000		1,480,000		
9	飲み水開発	32,549	32,549	6,181		26,368	
10	クムチョン休養地	180,880	180,880	6,937	105,717	68,226	
11	観光協会列車	42,600	42,600		42,600		
12	特化作物栽培団地	3,571,000	3,571,000	0	3,571,000		開発計画 樹立中
13	高原自生植物薬草テーマパーク	296,244	296,244		296,244		開発計画 樹立中
14	総合レポートタウン	262,722	262,722		262,722		開発計画 樹立中
15	ソハクレジャー団地	5,832,710	5,832,710	868,082	4,964,628		2004年 着手
16	ソドゲルマニウム温浴センター	75,180	75,180		75,180		実施計画 協議中
17	青少年修練団地	188,455	188,455	62,818	125,637		実施計画 協議中
18	ヨンヨン観光地	155,609	155,609	0	155,609		実施計画 期承認
19	鹿放牧団地	2,178,040	2,178,040		2,178,040		実施計画 期承認
20	代替産業誘致団地	94,800	94,800		94,800		実施計画 期承認
21	太白体験公演	198,350	198,350		193,441	4,909	実施計画 期承認
22	公設墓地	250,000	250,000	250,000			完了

太白市(2005)p.52より筆者が作成。

表 2 2 白頭大幹保護地域内 編入現況(太白市案)

事業名	開発計画面積 (平方m)	白頭大幹保護地域 編入面積(平方m)			未包含地域
		小計	核心	緩衝	
小計	1,059,264	4,740,000	4,740,000	0	5,789,264
韓牛 飼育団地	2,500,000	1,760,000	1,760,000		740,000
八ヶ岳山 狩猟場	8,029,264	2,980,000	2,980,000		5,049,264

太白市(2005)p.52 より筆者が作成。

保護地域の最終案の面積が 51.16 平方km(核心区域 38.13 平方km、緩衝区域が 13.03 平方km)となっていることから、自治体案が殆ど容認され、開発事業の相当数が保護地域から除外されたことが伺える。自治体案は、提案時、山林庁にエクセルファイルで「保護地域内編入土地内訳書」を提出せねばならない。ここには山林庁の指定した一次案からの変更箇所について、要請やその理由などを細かく記入しなくてはならない。この内訳書を山林庁がチェックおよび内容の確認を行い、指定地域の調整を図面で調整することになる。

次に、農村開発のための「新活力地域」について概観する。指定されている地域は、70 箇所の市と郡に及ぶ。この中には、白頭大幹保護地域に包含されている地域も含まれている。太白市は、事業類型が「郷土資源開発」とされ、高冷地採菜畑²⁶への支援が決定されている。この事業への予算は 2005 年度で 1,750 億ウォンあり、そのうち落伍度下位 21～30%に該当する太白市には 20 億ウォンの予算がついている。高冷地の畑についての議論は、後述する。

太白市の内部資料によると、「保護法」の施行への対策は鉾山振興課が責任を持っている。保護法の対策とは、施行を中止させるまたは自治体や地域住民の要求を満足させる条件を中央政府に提示させるための対策である。太白市での対策は大別して 2 点をあげられる。第一に、合理的で効率的な白頭大幹保護地域指定によって開発事業を正常に推進していく事である。具体的に言えば、上述した山林庁案の指定面積を縮小するという事である。自治体が第二次案として提示した保護面積は、50 平方キロメートルである(このうち核心区域が 36.6 平方キロメートル、緩衝区域が 13.41 平方キロメートルである)。第二に、「保護法」改定で住民および周辺地域の支援根拠を得る事である。

以上の目的を達成するために、法律が公布された 2003 年 12 月 31 日以降に太白市が行ってきた活動は、表 3 のとおりである。

²⁶段々畑のように山の高い場所に野菜を植える畑である。

表3 太白市の活動実績

日付	活動内容
2002.3.8	江原道テペク市庁にて、江原道、慶尚北道ワークショップ。
2004.3.14	白頭大幹保護地域内の開発事業推進対策樹立(太白市)
2004.4.7	環境部および山林庁訪問。廃鉱地域振興地区の除外を建議。(太白市)
2004.4.26	原則と基準の設定。公聴会に参席。廃鉱地域振興地区除外について建議。(太白市)
2004.5.8	廃鉱地域振興地区は保護地域指定から除外するよう建議。(太白市懸案対策委員)
2004.7.15	山地保全協会が白頭大幹管理実態と保存戦略に関する討論会に参席。
2004.7.29	太白地域の懸案対策次官会議時に建議。(太白市)
2004.8.24	「白頭大幹保護法」改定建議文を発送。(太白市懸案対策委員会)
2004.8.24~27	白頭大幹地域民・官共同現地調査。
2004.9.14	白頭大幹保護法反対闘争決起大会参席。(山林庁、バス一台)
2004.9.23	太白市白頭大幹保護地域指定案図面の提出。(市道山林庁)
2004.10.8	山林長にて現地会議。
2004.12.18	争点地域討論会の開催。

太白市(2005)p.51 および綠色連合 HP より筆者が作成。

表3のうち、2004年12月18日の太白市で行われた現地討論会の主な争点は、上述した高冷地採菜畑であった。この現地討論会は太白市庁で行われ、参席者は27名であった。山林庁、環境部、専門家、江原道、太白市、太白市議会、地域住民代表、地域NGOの面々である。現地討論会での課題は大別して3点ある。第一に、白頭大幹指定地域に造成された大規模な野菜の栽培団地を考慮した保護地域の調整方向について(特に、メボン山とギネミ村について)である。第二に、保護地域に隣接した農耕地、草地地域に対する保護地域調整方向および樹林地帯の編入基準についてである。第三に生態通路の機能維持のための保護地域の適切な幅についてである。

表4に採菜団地の現況についてまとめた。

表4 太白市の高冷地採菜団地の現況

地域名	耕作面積	農家数	生產品目	年間生産量	造成時期
メボン山	140ha	22	白菜	9,600 t	1965年
ギネミ	70ha	32	白菜	4,160 t	1987年

山林庁(2004)「白頭大幹保護地域指定関連 太白現地討論」資料より筆者作成。

既に農耕地化された地域の大部分は私有地であり、財産権の保護を考慮し最小幅(20~50m)を保護地域に指定したと言うのが、山林庁の主張である。詳しく述べるならば指定は国有林を基本に考慮しているため、農耕地や草地などの私有地が殆ど除外されているというのである。他の地域に比べて除外をした部分が多いため、今後補償をする際にはこれらを

考慮し、補償額が少なくなるであろうという見解さえある。

自治体や地域住民は、生態系保全や動植物のために人間の生活を奪うことはおかしいという主張を繰り返し述べており、反対運動を継続的に行っている。

しかしながら、保護地域の指定や提案自体が自治体や住民との協議なしに決められたものであった。そのため自治体や地域住民からの抗議が殺到したのである。抗議を積極的に行った自治体が「争点地域」であり、抗議運動自体が長期化および他地域へ拡散することを嫌った政府側は速やかな保護地域指定を目指し、最終案では自治体の意見を殆ど飲んだ結果となった。筆者が行ったヒヤリングでは、白頭大幹保護地域指定は、広範な保護地域指定という困難な条件にありながらも利害調整がスムーズに進んだ事例とされている。一方で政府は今回の指定そのものが「経過」に過ぎないのであって、今後保護地域の指定は拡大していこうというのであった。「保護法」にも補償に関する事項が記されているため、拡大に伴う政府の負担は増加するであろう。そのようなことを考慮すれば、今後の補償額は将来的な負担額をも考慮した算定になるため、必ずしも地域住民や土地所有者の望む額にはなりえないのではないかと考えられる。つまり、広大な面積の自然保護規制によって補償が必要となる自治体や住民はとても多く、彼・彼女ら個々人の受取り意思額と政府側の支払い意思額とを算定するためだけでも莫大な機会費用がかかってしまうからである。自然保護に伴う土地規制の補償枠組みがいまだ確固たるものになっていない韓国の現状をこの点は明示的に表している。短期的な視点で見た土地そのものの価格および移住費の補償など、短期的な補償額が政府側の負担によって支払われることは可能かもしれない。しかし長期的な保護地域の維持管理費用などは当面、考慮されることはないであろう。端的に言えば、将来的な補償の議論へ到達する以前の、目先の費用負担の枠組みが整っていないことが大きな問題点なのである。

次に、ここでは、太白市における補償と国有地化について重点的に考察する。

自然保護における費用には機会費用と維持管理費用とがある。この費用の中でも、機会費用の補償を自然保護と土地利用という観点から整理した場合、補償は大別して2種類ある。第一に、土地を収用することへの補償、つまり土地の購入費がある。この購入費は、土地の利用権、開発権、処分権など諸権利の束を買い取るための費用である。この場合、土地所有者および利用者は、諸権利を行使することが完全に禁止されることになる。第二に、土地の利用を制限または部分的に禁止することによる機会費用の補償がある。これは、土地の利用権、開発権、処分権などの諸権利のいくつかを奪う、または買い取るための費用である。このように、補償という問題を考察する場合、権利の移譲や収奪など様々なケースが存在する。

ここでの考察対象である白頭大幹保護政策施行上の補償の場合には、区域によって、収用や部分的な規制など様々なケースが混在している。そのため、筆者は白頭大幹保護政策全般および太白市のケース、ヒヤリング調査などの情報を加味し、補償を以下のように分類する。

第一に、主体別の分類である。政府が補償をする相手は、主に土地所有者および地域住民である。土地所有者に対する土地収用への補償つまり土地の購入費と土地利用の機会費用とに対する補償である。次に、「価値物としての自然」を利用することによって便益をうけてきた地域住民への機会費用の補償である。これも上記の土地利用の機会費用と同じで

ある。簡単に言えば、土地を所有していない地域住民への補償は、土地利用の機会費用に対する補償のみである。

第二に、補償手段の分類である。言い換えれば、金銭的な補償か、あるいは物資の提供による補償かに関する分類である。金銭的な補償とは土地の買取りにかかる費用である。この買取りは山林庁が責任を持っており、国有財産管理特別会計から支出される。2005年度には662億ウォンが計上されており、2006年度には768億ウォンが計上される見込みである。次に、物資の提供による補償は、土地所有者も含む地域住民の生活支援である。保護地域の殆どが農村地域であるため、その内容は農機具や設備の建設などである。道や市の特性を考慮せず一律的に機械などの物資を政府が提供したため、この保証は非効率的な補償であるとの批判も受けている。この物資を購入するための費用は、農漁村構造改善特別会計から支出される。

主体別の分類は補償の理解を深める上で重要ではあるが、地域内外の土地所有者などの分類が詳細に行えないため、ここではこれ以上掘り下げた検討は行わない。

以下では、第二の点で挙げた特別会計などの政府支出の財政的なフレームを検討する。白頭大幹保護法では、土地の買収と住民の生活支援として支出される補償は特別会計から支出される。まず、韓国の特別会計にはどのような項目があり、土地買取り費用が支出される国有財産管理特別会計および農漁村構造改善特別会計はそのうちどれほどの割合を占めているのかを検討する。次に太白市の保護地域中の所有主体別の面積や、利用形態を土地データから抽出する。最後に、土地の買取り、つまり国有地化の方法や地域住民支援の考慮事項などをまとめ、白頭大幹保護政策における補償には、どのような課題があるのかを抽出する。

政府支出

まずは、補償が支出される特別会計について検討する。韓国の特別会計には、「企業特別会計²⁷」および「その他の特別会計²⁸」がある。土地買取りと地域住民支援のための支出は、後者の特別会計中の項目から支出される。2005年度を基盤とし、特別会計中の割合を換算した場合、「企業特別会計」は12.3%、「その他の特別会計」は87.7%を占める。それぞれの特別会計中の項目数からみても、このような割合を推測できる。では、白頭大幹保護政策中の補償が支出される国有財産管理特別会計と農漁村構造改善特別会計とは、「その他の特別会計」中の何割を占めているのであろうか。2005年度の予算からこれを換算すると、国有財産管理特別会計は3.3%であり、農漁村構造改善特別会計は10.4%を占める。財政投融资などが約24%と、この項目では一番大きな割合を占めていることを考えれば、農漁村構造改善特別会計の予算額は比較的大きいことになる。山林庁では、私有地買収のために662億ウォンを準備している。2005年度の国有財産管理特別会計は2兆117億8,600万ウォンであり3.3%が土地買収のために使用されることとなる。2006年度には768億ウォンの支出が計画されている。

²⁷「企業特別会計」の項目は、通信事業、調達事業、鉄道事業など全6項目がある。

²⁸「その他の特別会計」の項目は、国有財産管理や農漁村構造改善を含む、34個の項目がある。この中には環境改善や国家均衡発展といった項目もあるが、その内訳については詳細な検討が必要とされる。

土地の所有と利用形態

以下ではまず、上記の補償が適用される土地は太白市の場合にどの程度あるのか、この指定面積は利害調整によってどのような変遷をたどってきたのかを、表5で確認する。次に、指定された保護地域の所有および利用形態について、データを使いながら、概観する。

まず、表5で確認できることは、指定面積が2次の自治体案によって1次案の半分以上に設定された後、この2次案とほぼ変わらないまま、最終案で決着に至った点である。特に緩衝区域の大幅な削減が特徴的である。緩衝区域の減少は、開発事業などを除去したことが原因と思われる。次に太白市土地データを使用し、最終案の詳細な構造について考察する。主に、所有別の面積を区域ごとに出すこと、どのような利用形態があるのかをデータから抽出する。土地データから算出した所有別の指定面積は以下の表6のとおりである。

表5 太白市保護地域指定面積の変遷

区域 案	全指定区域			核心区域			緩衝区域		
	1次	2次	最終	1次	2次	最終	1次	2次	最終
面積	17,095	5,001	5,116	6,310	3,660	3,813	10,785	1,341	1,303

面積の単位は千平方km。山林庁資料より筆者が作成。

表6 太白市保護地域指定面積(所有者別)

	全指定区域	核心区域	緩衝区域
合計	51,163,528	38,130,814	13,032,714
国有	41,847,534	29,942,697	11,904,837
公有	5,933,688	5,553,776	379,912
私有	3,382,306	2,634,341	747,965

山林庁資料より筆者が作成。(平方km)

次に、土地の利用形態を概観する。指定面積の割合では、圧倒的に国有地が多いことが分かる。しかし、データの区分から明らかなように、この地域には個別の土地所有者が多く存在している。そのため、彼および彼女らの土地が国有地化の対象、つまり買取りの対象となっているのである。現在までに、政府から地域住民への補償のみが政府から地域住民へ行われた。具体的な土地所有者についての土地価格の算定などについては、重複する法制度が多数あるが、「公示価格に出来る限り接近させた価格の提示」が目標になっているとはいえ、現実的には、以下のような事例を見ても、土地所有者の受取り意思額にどれほど政府側がアプローチできるのかという点に疑問が残る。

さて、以上において特に強調してきたのは自然保護と土地政策および補償との関係性であるが、その中でも筆者が特に注視する点は以下の国有地化についてである。すでにふれたように、土地に対する強力な権利を持つ中央政府が、今後、広大な白頭大幹保護地域をどのように国有地化していくのか、または国有地化後の管理をどのようにしていくのかという点は、非常に重要である。豊富な自然資源の管理、広大な面積であるがゆえの利害調整の困難さ、そして国有地化時、また管理時に中央政府が負担せねばならないであろう補

償額とその補償方法とは、韓国独特の政策施行プロセスを経て定められていくだろう。国有地化というのは、つまり私的土地所有者からの土地買取りであるため、従来は議論されてこなかった。また限定的な補償が認定されていただけであった。白頭大幹保護政策上の補償は、このような歴史的変遷の中での流れとどのような相違点を持つのであろうか。

国有地化するときの価格は、「保護法」第 10 条 3 項において「公益事業のための土地などの取得および補償に関する法律」（以下、「土地補償法」）に規定されている算定価格にすると規定されている。「土地補償法」第 61 条から 69 条までが損失補償の原則とされており、補償額の算定や補償の種類などが記されている。その中でも「補償額の算定」について記されているのが第 68 条である。ここでは第一項「事業施行者は土地などに対する補償額を算定しようとする時には「不動産価格公示および鑑定評価に関する法律」に定められている鑑定評価業者（以下、「鑑定評価業者」とする。） 2 人以上に土地などの評価を依頼すべきである。ただし、事業施行者が建設交通部令の定める基準によって直接補償額を算定する場合には、そうではない。」とされている。つまり、建設交通省が直接、土地の価格を算定する権利をもっていることになる。と言うことは、価格それ自体がやはり政府の財源以内に収まるよう、比較的安く設定されるということになる。山林庁および環境省でのヒヤリング時の返答では、公示価格と同額にできるよう可能な限り努力するとのことであった。

参考までに、筆者が行った緑色連合のヒヤリングでは、政府側の土地の買取りについて、以下のような事例をあげた説明があった。

江原道ピョンチャン群にいる住民 A が牧場経営のために 8,000 万ウォンで土地を購入した。しかし、保護政策の施行によって牧場経営が困難になるのではと感じたその住民 A は、今後の牧場経営の動向や土地売買について、自治体に相談した。自治体では規制が行われるので早く売却したほうが良いとの指摘をした。実際には牧場経営が許容されているため、売却をしなくても良いのに、公務員が全くこのことについて知らなかったため、売却を薦めていた。そのとき自治体側がその住民 A へ提示した価格は、公示価格よりも低い 3,000 万ウォンであった。調達庁が公示価格を設定するが、実際に政府側の提示する価格は公示価格よりも大幅に低い。

以上のような現状を捉えた上でいえることが、2 点ある。第一に、私的土地所有者の土地売買価格は政府側の制定した法にのっとって算定されるが、その施行主体は各自治体であり、自治体の裁量いかんで適切な算定そのものが行われず、より低い価格が提示される可能性がある。つまり、情報の共有がなされていないために引き起こされる問題である。第二に、補償額が足りない可能性がある。政府が 2005 年度に補償のために準備した額は、前述したとおり 662 億ウォンである。しかし、この準備額のうち、ほとんどが土地の売買に支出されていない²⁹。そのため、計上された補償額は、物資の提供などに支出されたと考えられる。物資の提供は、農機具の提供やインフラの設置であるため、インフラ設置の場合は維持管理費用までも政府が継続的に負担せねばならない。これらを考慮した場合、今後、表 11 で見られるような多くの私的土地所有者との土地売買の取引で政府が負担せね

²⁹筆者が 2005 年 11 月に行ったヒヤリングの時点では、土地の売買に関する支出は行われていないとの返答が山林庁よりなされた。

ばならない補償額は準備された額のみでまかなうことが可能であるのかという点で、疑問が残る。

ここまでの考察は、あくまでも国有地化時に、中央政府と土地所有者間において補償がなされるという前提および現状の方向性にに基づいた考察である。しかし、従来の自然保護と土地政策および補償との関係性を考慮した場合、果たして白頭大幹保護政策において、限定性無しの土地収用に対する補償はなされるのであろうか。グリーンベルト政策のように、限定的な補償に覆される場合も充分考えられるのである。白頭大幹保護政策における補償問題の特徴を抽出するためには、最後に、補償の根拠法となっている「土地補償法」の詳細な検討が必要であろう。

「土地補償法」は、1章でもふれた「土地収用法」および「公特法」の一本化によって制定された法律である。従来の法律は、公共事業用地の土地取得のための制度であり、韓国の土地政策の中でも公用収用制度を担う重要な制度であった。しかし、産業化および都市化の過程で公共事業が多くなり、二つの制度による収用では利害調整が困難であるなどの、混乱が生じたことから、90年代後半から統合についての議論がなされはじめた。議論の結果、2002年2月4日、二つの法は統合され、「土地補償法」（「統合法」とも呼ばれていた）が制定された。つまり、二つの法律を統合することによって、より円滑な事業の推進を目指しているのである。従来の法律の目的は公用収用制度の促進である。

では、この公用収用制度とは何か。リュウ・ヘウン(2004)によると、公用収用制度とは、「特定の公益事業を実施するためには、特定財産が必要である。このとき、事業の円滑な実施を確保し、公共利益の増進を図るために、土地など所有者の意思を問わず、事業施行者のために、土地所有権などの権利を強制的に取得する制度」としている。このとき、私有財産の保障がなくても構わない。公用収用制度は、私有財産不可侵の原則に対する特例であり、国家権力が公共福利のためには不可欠であるという点が根拠となっている。憲法では、第23条3項において「公共の必要性による財産権の収用・使用または制限およびそれらに対する補償は法律によって行うが、正当な補償を至急すべきである」とし、財産権の収用を承認しているのである。このような公用収用制度の根拠法が、白頭大幹保護地域における補償の根拠法となっているのである。

さて、問題は土地の収用を強制的に行った後、どのような補償がなされるのかということである。「土地補償法」の補償の類型には、6つの形態がある。第一に、土地に対する補償である。これは、土地の収用や使用によって土地所有者や関係者が被った損失を、事業施行者が補償するということであり、61条にて規定されている。第二に、支障物に対する補償である。これは、土地の上に存在する物件を支障物とし、公共事業を行う上で直接には必要の無い物件を指す。この物件を、公共事業施行のために、他の地域に移転、または移設するために必要な費用を、事業施行者が支払うということであり、75条にて規定されている。第三に、残余地に対する補償である。これは、同一の土地所有者に属する土地の一部が取得および利用されることによって、残余地の価格が減少するなどの損失を被った場合にその費用を補償するということである。この場合、差額算定方式によって補償金が支払われる。道路やインフラの設置が必要になった場合は、その工事費用を補償金とする。73条にて規定されている。第四に、事業の失敗・廃止および変更による補償がある。事業認定告示から1年以内に裁決申請を事業施行者が行わない場合、事業認定の効力がなくな

り、事業認定が失敗したことになり、土地所有者などの損失を補償せねばならない。これは 23 条および 24 条に規定されている。第五に、事業時外での間接補償がある。これは、公共事業に伴う土地の収用範囲には入らない土地の所有者や地域住民に関する生活の補償である³⁰。

このように詳細な補償の規定が法律または規則に記されている。では、それら補償は、どのような原則によって施行されるのであろうか。「土地補償法」の原則も、6 点ある。事業施行者補償の原則(61 条)、事前補償の原則(62 条)、現金補償の原則(63 条)、個人別補償の原則(64 条)、一括補償の原則(65 条)、事業施行利益との相計禁止原則(66 条)である。ここで注目すべきは、事前補償の原則である。「土地補償法」62 条では、「事業施行者は、当該公益事業のため工事に着手する以前に、土地所有者および関係人に対して補償額の全額を支給せねばならない。」としている。しかし、現状では白頭大幹保護地域にて事前補償は行われていない。現金補償の原則、個人別補償の原則、一括補償の原則なども同じである。原則にしたがって補償が行われていないのであれば、従来の公用収用制度と何ら変わりはないとも考えられる。

とはいえ、現在は「保護法」に補償の規定が出来てから 1 年も経過していないので、あくまでも上記のような批判的検討は仮説にすぎない。しかしながら、土地の収用は「土地補償法」を根拠法にしているため、将来的にも継続されるであろう。一方で、これまでの経過から利害調整そのものが民主的なプロセスによって行われるとは考えにくい。補償の原則や類型などはあくまでも枠組みであり、法律にはつねに特例措置が付与される。つまり制度そのものを検討する際、その特例をどのような方向に収斂させるのかということが課題となるのである。今後、白頭大幹保護政策の施行過程や経過を見ていくにあたって、土地の強制的な収用および補償にどのような特例が提起され、運営されていくのかを注視すべきである。

以上、韓国における自然保護政策の変遷および土地政策との関連性、また白頭大幹保護政策の中でも、太白市のケースについて考察してきた。おわりに、白頭大幹保護政策の意義と課題をまとめ、この政策から、韓国の自然保護政策および今後の自然保護政策一般へのインプリケーションが何であるのかについて記す。

まず、白頭大幹保護政策の意義とは何か。大別して 3 点の意義を挙げることができる。第一に、広大な地域の自然を保全することによって、将来世代の享受する環境の量や質を維持することに努めている点である。国土の 4 分の 1 にもおよぶ広大な面積を自然保護という目的のために保全していく政策は、他国にも殆どないと思われる。保護地域以外にも、自然公園などが指定されていることから、国土政策の中での自然保護の位置づけが非常に高まったと捉えられる。

第二に、従来の自然保護制度においてあまり触れられてこなかった私有権の保護や補償に関する条項が法律にもうけられた点である。当初、「保護法」には補償の条項は無かったが、法律制定時の審議の中で補償については常に議論がなされていた。自然保護政策と土

³⁰このときの補償には、費用補償、代地などに対する補償、建築物に対する補償、少数残余者に対する補償、工作物に対する補償、被害漁業に対する補償、営業の間接補償、農業の損失に対する補償などがある。

地の収用、それに対する補償との関連性が以前よりも強まったということは画期的である。

第三に、国土のみならず、将来的な朝鮮半島全体の環境協力を展望とした政策であるという点である。韓国国内で施行される環境保護政策は、おもに国内の課題を解決するためのものが多い。しかしながら、本政策は白頭大幹という山脈および周辺地域の自然保護を目的としている。国内の開発政策によって破壊された自然の復元や、生態系の保護のみならず、将来的な南北関係までも想定しながら施行された保護政策である。そのため、南北間の環境協力のみならず、アジア地域の環境協力にもつながる非常に画期的な計画である。

次に、課題についてまとめる。第一に、制度間の整合性である。白頭大幹保護政策の場合、関連法制度が混在している状態である。また、太白市などの事例でも分かるように、同地域に開発政策と自然保護政策とが施行されるなど、土地利用の方向性が一致しないために、地域内における混乱が生じている。また、自然保護政策など、法制度についても特例措置が多く、自然保護を目的としているのか、開発を容認しているのかという制度間のバランスがとれていない。この点については、特に政策施行主体である省庁間の情報交換や、制度間の乖離を調整していかねばならない。

第二に、民主的な政策施行プロセスが必要である。白頭大幹保護政策の利害調整過程を概観しても分かるように、政策施行時に、十分な議論がなされていない。利害関係を持つ主体間での協議がなされなかったうえ、学問分野における検討や議論なども殆ど行われないうちに、政策が施行された。しかし、自然を保護し生態系を保全するという目的の政策が、人権を無視しているという反発につながるような政策になってはならない。そのためにも、事前協議や事前補償などがしっかりと明示されるような政策施行が必要である。

第三に、公用収用制度と補償に対する懸念である。公益事業の促進を目的とし、財産権の侵害についても特例を設けているからこそ、補償の枠組みをしっかりとせねばならない。現在施行されている白頭大幹保護政策の今後の補償実績そのものをみなければ、具体的な検討は行えないが、収用に対する補償が手堅いものでない限り、従来の自然保護政策と同様に国民の権利そのものが侵される事態にもなりかねない。そのためにも、政策施行後に補償制度を取り入れるのではなく、施行前に補償の枠組みを整えていく必要がある。枠組みの設定がしっかりとされていなければ、政府の負担すべき費用や、利害関係を持つ主体の負担すべき費用が明確にならない。土地そのものや、権利に関する費用の計上のみならず、自然環境や生態系保全にどのような価値を付与するのかという根本的な捉え方そのものも構築すべきであろう。

以上のような意義および課題が白頭大幹保護政策では色濃く表れていると筆者は考えている。

白頭大幹保護政策は、韓国の自然保護政策と土地政策とが今後どのような方向性で推進されるのかという大きな潮流の中の特徴的な政策である。韓国語で「環境葛藤」と表現される主体間の利害調整の中での、私有権に対する補償の問題は一番大きなイシューとして今後も議論されていくであろう。しかしながら、利害の調整を行う主体の中でも、特に国家、言い換えれば「公」の力が非常に大きいということが本稿でも、確認された。その「公」は何を意味しており、今後はどのような「公」を構築し、推進していくのかという根本的な議論がより活発にすべきではないかと筆者は考えている。「土地の公概念」を環境問題の考察の

上で再定義することだけではない。自然を保護し、かけがえのない景観や自然資源から価値を享受するには、費用負担問題が必ず存在する。その受益者である「公」と費用負担者である「公」の定義を明確にすべきである。

開発制限区域制度の補償問題にて、その「用途が定まっていない土地」という表現があったが、あくまでも自然保護のために管理をし、手付かずにそのまま保全するという用途についての認識も今後は深めていくべきである。

維持可能な土地の利用、効率的な管理など、様々な環境関連のキーワードが溢れているが、その中でも誰が受益者であり、誰が費用負担者であるのかという問いかけは、韓国の自然保護政策思考において提起されるべき重要な点である。

(担当：一橋大学大学院経済学研究科修士課程・崔 順踊)

6. 各都道府県の森林環境税の導入状況

(1) はじめに

現在、全 48 都道府県中 41 都道府県において森林環境税は導入または導入が検討されている。2003 年高知県で初めて導入されて後他県での導入が加速し、森林環境税が導入されているのは高知県を含めた 8 県である。また議会の議決を経て、今後導入されることが決まっている県は 6 県である。さらに、勉強会、公聴会での検討段階の県は 27 都道府県ある。

(2) 森林環境税の導入背景

全国で森林環境税が広がっている背景として、2001 年 4 月 1 日施行された地方分権一括法（正式名称：地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）の影響が挙げられる。これは地方分権改革の柱として、1997 年 7 月の国会により、475 本の法律改正案から成る法案として可決成立したものである。その主な目的は、住民にとって身近な行政は、できる限り地方公共団体が行うこととし、国が地方公共団体の自主性と自立性を十分に確保することとされる。地方財政分野においては、より課税自主権を尊重するため、法定外普通税が国の許可制から事前協議制へと改められた。事前協議制では、国との同意を要するが、税源の所在及び財政需要の有無については、事前協議の際の協議事項から除外し、国の関与を縮減することとしている。法定外普通税とは、地方税法での定めがなく、かつ用途の特定のない税のことである。さらに、新たに法定外目的税が創設され、従来認められていなかった法定外目的税を条例で定めて創設し、国の同意を条件に実施することが可能になった。法定外目的税とは地方税法での定めがなくかつ用途が特定された税のことである。法定外目的税は、受益と負担の関係が明確であり、課税の選択の幅を広げることにつながる性格を持ち、自治体の政策の創意工夫を促す税として期待される。

表 1 地方環境税の分類

	森林環境税	産業廃棄物税
課税目的	森林保全対策のための 財源確保	産業廃棄物抑制や適正処理のた めの財源確保
課税方式	超過課税方式（普通税） 法定地方税である住民税に上乗 せして徴収する方式	各事業者に課税する方式
課税効果	×	
財源効果		
税としての位置づけ	法定普通税	法定外目的税

出典) JACSES 資料より作成

表2 税の分類（法定普通税、法定外普通税、法定目的税、法定外目的税）

税の分類	法定普通税	法定外普通税	法定目的税	法定外目的税
地方税法の定め		×		×
用途の特定	×	×		

今回、条例で定める特定の費用に充てるため、総務大臣に協議し同意を得れば賦課できることとなった。そのため、地方自治体においては、産業廃棄物税や森林環境税などの新税を検討、導入の動きが広がっている。法定外目的税の場合、受益と負担の結びつきが明確である必要があるが、受益を一番明確にしやすい水に限るとしてもそれは難しい。そのため現在実施されている森林環境税は、税の形式は法定普通税であるが、理想として目的税を目指し、目的税にならって実質上資金の用途を森林保全に限定している。

森林には木材としての物質生産機能のほかにも様々な公益的機能があり、私たちの生活にも様々な面で役割を果たしてくれている。森林の公益的機能の主なものとして、生物多様性保全機能、地球環境保全機能、土砂災害防止機能・土壌保全機能、水源涵養機能、快適環境形成機能、保健・レクリエーション機能、文化機能である。森林の公益的機能の一部を、代替法によって評価した2000年の試算では、年間約74兆9900億円となっている（表3）。さらに、森林の公益的機能のうち、物理的な機能を中心に貨幣評価が可能な一部の機能について評価した2001年度の試算でも、70兆円以上にも及ぶ（表4）。

表3 森林の公益的機能の評価額（2000年）

機能の種類	評価額	備考
水源かん養機能	降水の貯留 8兆7400億円 洪水の防止 5兆5700億円 水質の浄化 12兆8100億円 計27兆1200億円	森林の土壌が、洪水を貯留し、河川へ流れ込む水の量を平準化して洪水、濁水を防ぎ、さらにその過程で水質を浄化する役割。
土砂流出防止機能	28兆2600億円	森林の下層植生や落葉落枝が地表の侵食を抑制する役割
土砂崩壊防止機能	8兆4400億円	森林が根系を張り巡らすことによって土砂の崩壊を防ぐ役割
保健休養機能	2兆2500億円	森林が人にやすらぎを与え、余暇を過ごす場として果たしている役割
野生鳥獣保護機能	3兆7800億円	森林が果たしている野生鳥獣の生息の場としての役割
大気保全機能	二酸化炭素吸収 1兆2400億円 酸素供給 3兆9000億円 計5兆1400億円	森林がその成長の過程で二酸化炭素を吸収し、酸素を供給している役割
合計	74兆9900億円	

出典) 林野庁 HP より <http://www.rinya.maff.go.jp/PURESU/9gatu/kinou.html>

表4 森林の有する機能の定量的評価（2001年11月）

機能の種類と評価額	評価額
二酸化炭素吸収	1兆2391億円/年
化石燃料代替	2261億円/年
表面侵食防止	28兆2565億円/年
洪水緩和	8兆4421億円/年
水資源貯留	8兆7407億円/年
水質浄化	14兆6361億円/年
保健・レクリエーション	2兆2546億円/年

出典) 日本学術会議「地球環境/人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」
(機能によって評価手法が異なる等より、合計額は記載していない)

日本の森林面積は約2千5百万haで国土の2/3を占める。このうち人工林は約1千万haで森林総面積のうち約4割を占める。人工林は天然林と違い、森林の成長過程に応じて、下草刈り、徐伐、間伐、枝打ちなどの手入れが必要である。しかし、近年の国際競争の中で木材価格が低下し、国内での木材生産は採算が採れなくなったために、手入れが十分になされていない人工林が増加している。そのため、細い樹木が密なまま放置され、森林内に日光が入らないために下草が生えず、表土が流出した状態となっており、森林の荒廃が進んでいる。この場合、木材資源が有効に利用できないばかりでなく、大雨によって土砂崩れなどの災害が起こりやすくなっている。さらに、林業就業者の高齢化も進んでおり、1970年には65歳以上の割合が6%であったのに対し、2002年には25%にまで拡大している。所有する森林と所有者の居住地が遠くなっている不在村林家もあり、距離が離れるほど森林が管理されなくなっている。そのため、森林の公益的機能の低下が危惧されている。

(3) 森林環境税の現状

現在、森林環境税は全48都道府県中41都道府県で実施または検討中である。そのうち、高知県、岡山県、鳥取県、島根県、愛媛県、山口県、熊本県、鹿児島県の8県では既に導入されている。また福島県、神奈川県、滋賀県、兵庫県、奈良県、大分県の6県では議会の議決を経て、導入が予定されている。2007年4月1日に導入予定の神奈川県以外の県では、2006年の4月1日から実施される。さらに、北海道、青森県、岩手県、山形県、茨城県、栃木県、埼玉県、千葉県、東京都、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、岐阜県、静岡県、長野県、愛知県、三重県、京都府、和歌山県、徳島県、香川県、福岡県、佐賀県、長崎県、宮崎県の計27都道府県では勉強会・公聴会での検討段階である。

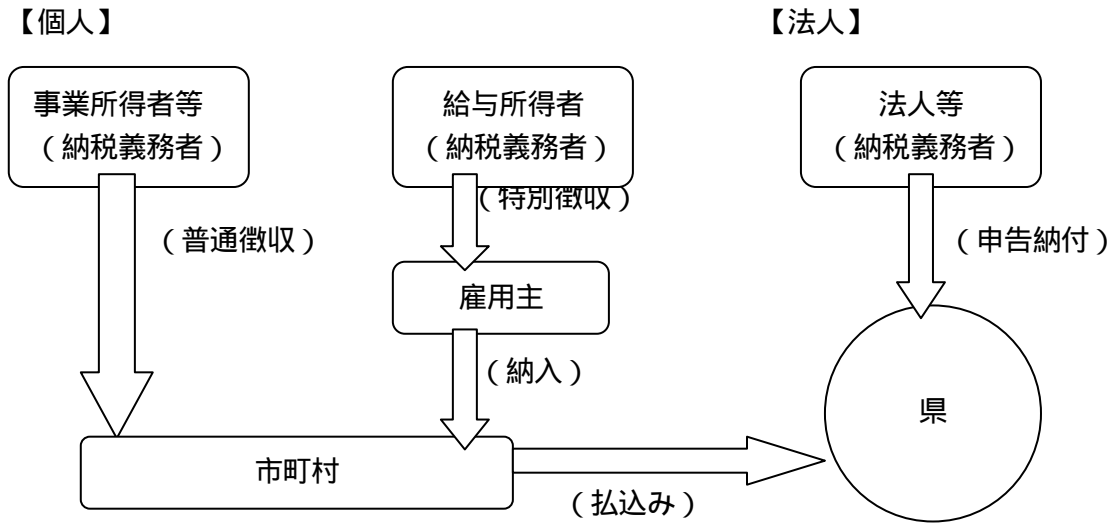
現在導入されている森林環境税の課税方式は、通常納めている個人県民税及び法人県民税に上乗せして徴収する超過課税方式をとっている。納税方法は、個人県民税に関しては市町村が普通徴収、給与所得者は特別徴収し、法人県民税に関しては、法人が県に申告納

付する形である。課税コストに関して、超過課税方式の場合、システム変更時の初期費用は比較的軽微で、市町村に徴収取扱費として県に払い込まれた額の7%となっている。水道使用量に課税するという水道課税方式も検討されたが、井戸水利用者など水道以外の水利用者との間に不公平が生じることや、水道事業者の反対、システム変更時の初期費用のコストが多いため、導入または導入が予定されている都道府県は今のところない。高知県を例にすると、超過課税方式の場合、初期費用の試算額が270万円であるのに対して、水道課税方式は6200万円と25倍である。しかし、水道課税方式でも、比較的新しいシステムを導入している地域では変更によるコストはそれほどかからない可能性もあるとのことである。

表5 課税方式による分類

	超過課税方式（法定普通税）	水道課税方式（法定外目的税）
目的	多様な公益的機能を有する森林について、その恩恵を受けている県民にその大切さを知ってもらい、広く負担を求めて、県民参加により森林環境の保全に取り組むことを目指す。	
考え方	森林の公益的機能は県民全体に及ぶことから、受益者である県民に広く負担を求める。	森林のもつ公益的機能のうち水源かん養機能に着目し、受益者である水道使用者に負担を求める。
・課税対象 ・納税義務者	・県内に住所、事業所などを有する個人と法人 ・個人県民税及び法人県民税均等割の納税義務者	・水道の利用 ・水道の使用契約者
納税方法	個人県民税は市町村が普通徴収、給与所得者は特別徴収。法人県民税は法人が県に申告納付。	水道事業者などを特別徴収義務者に指定し、特別徴収（申告納入）
課税コスト	システム変更時の初期費用は比較的軽微（ほとんど不要）ただし、市町村に徴収取扱費（県に払い込まれた額の7%）を交付。	システム変更等の初期費用が必要（1市町村あたり平均約420万円）
長所	・公平性の観点から水道使用量による大きな格差が生じず、地下水利用者等にも課税される。 ・課税コストがほとんどかからない。 ・低所得者や生活弱者への配慮が可能。（県民税に担税力の小さい生活保護世帯や所得が一定以下の人に対する措置が組み入れられているため）	・目的税として税収の用途は特定され、透明性がある。 ・節水のインセンティブがある。 ・明細書等に明記すれば、アナウンスメント効果がある。
問題点	・受益と負担の関係が分かりにくいことから、税収と用途を明確にする仕組みとすることが必要。 ・水道利用料金とは関係なく税率が設定されるため、節水のインセンティブにはつながらない。 ・個人県民税は市町村で賦課徴収しているため、市町村の理解・協力が必要。	・井戸水利用者など、水道以外の水利用者との間に不公平が生じる。 ・低所得者にも課税される。 ・特別徴収義務者（水道事業者）に電算システムの改修や課税事務の負担が生じるため、その理解・協力が必要。

図1 納税のフロー図



以下に、既に導入されている森林環境税についてまとめる。

表6 導入済みの森林環境税

導入県	高知県	岡山県	鳥取県	島根県	
名称	森林環境税	おかやま森づくり県民税	森林環境保全税	水と緑の森づくり税	
導入時期	2003年4月1日	2004年4月1日	2005年4月1日	2005年4月1日	
課税目的 (条例より)	森林のかん養をはじめ山地災害の防止、気候の緩和、生態系の多様性の確保等県民の誰もが享受している森林の公益的機能の低下を予防し、県民の理解と協力のもと、森林環境の保全に取り組むための新たな財源を確保すること。	県土の確保、水源のかん養等すべての県民が享受している森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林の保全に関する背策の一層の推進を図る必要があることから、当該施策に要する経費の財源を確保するため。	すべての県民が享受している水源かん養、県土の保全等の森林の持つ公益的な機能を持続的に発揮させる必要があることにかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林環境の保全及び森林をすべての県民で守り育てる意識の醸成に資する施策に要する費用に充てるため。	水資源のかん養、県土保全等すべての県民が等しく享受している安全で安心な生活に不可欠な公益的機能を有する森林が県民共有の財産であるとの認識に立ち、荒廃森林を再生させ水を育む緑豊かな森を次世代に引き継いでいく責務を果たすことを目的として、県民及び県が協働して取り組む水と緑の森づくりに関する施策に要する費用に充てるため。	
課税の方式	県民税(個人・法人)均等割の超過課税方式				
条例	森林環境の保全に係る県民税の均等割の税率の特例	森林の保全に係る県民税の特例に関する条例	島根県県税条例のうち森林環境税に係る部分	島根県水と緑の森づくり税条例	
納税義務者	個人	県内に住所・家屋等を有する者			
	法人	県内に事所等を有する法人等			
超過額(年)	個人	500円	500円	300円	500円
	法人	500円	1000～40000円 (均等割の5%)	600～24000円 (均等割の3%)	1000～40000円 (均等割の5%)
税収(決算額・予算額)	2003年度(決算) 129,595,000円 2004年度(決算) 134,784,000円 2005年度(予算) 157,906,000円	2004年度(決算) 351,594,000円 2005年度(当初予算) 438,226,000円	2005年度(当初予算) 81,275,000円	2005年度(当初予算) 139,102,000円	
課税期間	5年	5年	3年	5年	
税の使途	「高知県環境保全基金」に全額積立。	加算した額に係る実収納額に相当する額を「おかやま森づくり県民基金」に積立。	賦課徴収に要する費用を控除して得た額を「鳥取県森林環境保全基金」に積立。	「水と緑の森づくり基金」に税収相当額を積立。	

表6 導入済みの森林環境税（続き）

導入県	愛媛県	山口県	熊本県	鹿児島県	
名称	森林環境税	やまぐち森林づくり県民税	水とみどりの森づくり税	森林環境税	
導入時期	2005年4月1日	2005年4月1日	2005年4月1日	2005年4月1日	
課税目的 （条例より）	水源のかん養、県土の保全、地球温暖化の防止、生物多様性の確保その他の森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、森林環境の保全及び森林と共生する文化の創造に関する施策に要する経費の財源を確保するため。	すべての県民がその恵沢を享受している災害の防止、水源のかん養、生活環境の保全その他の森林の有する多面にわたる機能が持続的に発揮されることが重要であることにかんがみ、森林の整備に関する費用に充てるため。	水源のかん養、山地災害の防止等の公益的機能を有する森林からすべての県民が恩恵を受けているとの認識に立ち、森林をすべての県民の財産として守り育て、次の世代に引き継いでいくことを目的として、森林の有する公益的機能の維持増進を図る施策に要する経費に充てるため。	県土の保全、水源のかん養等すべての県民が享受している森林の有する多面的かつ公益的な機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林環境の保全及び森林をすべての県民で守り育てる意識の醸成に関する施策に要する経費の財源を確保するため。	
課税の方式	県民税（個人・法人）均等割の超過課税方式				
条例	愛媛県森林環境税条例	森林の整備に関する費用に充てるための県民税の特例に関する条例	熊本県水とみどりの森づくり税条例	鹿児島県森林環境税条例	
納税義務者	個人	県内に住所・家屋等を有する者			
	法人	県内に事所等を有する法人等			
超過額 （年）	個人	500円	500円	500円	500円
	法人	1,000～40,000円 （均等割の5%）	1,000～40,000円 （均等割の5%）	1,000～40,000円 （均等割の5%）	1,000～40,000円 （均等割の5%）
税収（決算額・予算額）	2005年度（当初予算） 255,194,000円	2005年度（当初予算） 276,000,000円	2005年度（当初予算） 253,142,000円	2005年度（当初予算） 299,000,000円	
納税期間	5年	5年	5年	5年	
税の使途	収入額から賦課徴収に要する費用を控除した額を「森林環境保全基金」に積立。	加算した部分の税収を、新たな森林づくりの事業に限定して使う。（基金なし）	税収を事業に使い、残額を「水とみどりの森づくり基金」に積立。	徴収費用を控除した額を、森林事業に限定して使う。（基金なし）	

以下に、議会の議決を経ており、今後森林環境税を導入することが決まっている県の状況を表にまとめる。

表7 導入予定の森林環境税

導入予定県	福島県	神奈川県	滋賀県
名称	森林環境税(仮称)	水源環境税	琵琶湖森林づくり県民税(仮称)
導入予定時期	2006年4月1日	2007年4月1日	2006年4月1日
課税目的(条例より)	水源のかん養、県土の保全等県民福祉の向上に資する森林の有する公益的機能の施策に要する費用の財源を確保するため。	水源環境の保全及び再生に資する事業の充実を図るため。 (「かながわ水源環境保全・再生実行5ヵ年計画」に位置づけた12の特別対策を推進するための財源とするため。)	琵琶湖の水源かん養、県土の保全等すべての県民が享受している森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、県民の理解と居力の下、公益的機能が高度に発揮されるような森林づくりのための施策を推進し、滋賀の森林を健全な姿でみらいに引き継いでいくことが必要であることから、当該施策に要する経費の財源を確保するため。
課税の方式	県民税(個人・法人)均等割の超過課税方式	個人県民税の均等割と所得税に対する超過課税方式	県民税(個人・法人)均等割の超過課税方式
条例	福島県森林環境税条例	水源環境を保全・再生するための県税条例	琵琶湖森林づくり県民税条例
納税義務者	個人	県内に住所・家屋等を有する者	
	法人	県内に事所等を有する法人等	県内に事所等を有する法人等
超過額(年)	個人	1,000円	均等割 300円 所得割 所得金額 700万円以下の部分... 0.032% 700万円以上の部分...なし
	法人	2,000円~80,000円 (均等割の10%)	800円
税収(年)	約10億円	約38億円	6億円
納税期間	5年間	5年間	5年間
税の用途	基金を創設する予定。 (2006年4月)	新たに特別会計と、その特別会計の中に基金を創設。	全額を基金に積立。

表7 導入予定の森林環境税（続き）

導入予定県	兵庫県	奈良県	大分県	
名称	県民緑税	森林環境税	森林環境税	
導入予定時期	2006年4月1日	2006年4月1日	2006年4月1日	
課税目的 (条例より)	森林の荒廃及び都市地域の緑の喪失が進むなか、緑の保全及び再生を社会全体で支え県民層参加で取り組み、すべての県民の生活に関わる緑の多様な公益的機能を十分に発揮させるため。	県土の保全、災害の防止、自然環境の保全、水源かん養等すべての県民が享受している森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林環境の保全及び森林をすべての県民で守り育てる意識の醸成に関する施策に要する経費の財源を確保し、ひいては林業労働者の雇用の確保等に資するため。	現在及び将来の県民が享受する県土の保全、水源のかん養、地球温暖化の防止等の森林の有する多面的かつ公益的な機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林環境を保全し、及び森林をすべての県民で守り育てる意識を醸成するための施策に要する経費の財源を確保するため。	
課税の方式	県民税（個人・法人）均等割の超過課税方式			
条例	県民税条例	奈良県森林環境税条例	森林環境の保全のための県民税の特例に関する条例	
納税義務者	個人	県内に住所・家屋等を有する者		
	法人	県内に事所等を有する法人等		
超過額 (年)	個人	800円	500円	500円
	法人	2,000円～80,000円 (均等割の10%)	1,000円～40,000円 (均等割の5%)	1,000～40,000円 (均等割の5%)
税収(年)	約21億円	約3億円	約2.9億円	
納税期間	5年間	5年間	5年間	
税の使途	県民緑税を適切に管理するため、「県民緑基金」を設置する。	基金を創設する予定。 (2006年3月中)	税収を基金として管理し、その運用に関する情報等を開示する。	

導入予定県については、導入県に比べて課税額が大きいものが見られ、そのため財源規模も大きくなっている。特に神奈川県においては、当初104億円の税収規模を目指したが、県議会の反対で78億円、41億円と修正が行われ、38億円に決まった経緯があるが、導入・導入予定県の中で最も税収規模が大きい。法人には課税されず、個人のみ均等割・所得割の二種類で課税される形になっている。ほとんどの県では基金が設けられているが、基金のない県に関しても、税収は森林事業に限定し、税収・使途に関しての情報開示をしている。

参考文献・HP

【地方分権一括法に関するもの】

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律関係

(<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/ikatuhou.html>)
総務省「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の概要」
(http://www.soumu.go.jp/singi/iinkai/pdf/shiryo_3.pdf)
鈴木博「地方分権の推進による地域経済の活性化 重要性増す地方公共団体の役割」
(1999年12月)農林金融(<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n9912re1.pdf>)

【森林の状況・森林保全に関するもの】

環境省 HP 「地球環境保全のための森林保全整備に関する協議会」及び「地球環境保全と森林に関する懇談会」(<http://www.env.go.jp/nature/biodic/shinrin/>)
寺西俊一「新しい環境経済政策：サステイナブル・エコノミーへの道」(2003年)東洋経済新報社。

【森林の公益的機能に関するもの】

林野庁 HP (<http://www.rinya.maff.go.jp/PURESU/9gatu/kinou.html>)
日本学術会議「地球環境/人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」2001年11月 林野庁 HP (森林の多面的機能について)
(<http://www.rinya.maff.go.jp/seisaku/sesakusyokai/tamennteki/tamentekitop.html>)

【森林環境税に関するもの】

持続可能な森林経営のための勉強部屋/拡大する都道府県における地方森林環境税の検討状況
(http://homepage2.nifty.com/fujiwara_studyroom/kokunai/jacszei/jacszei.html)
秋山考臣「森林環境税とその森林環境および林業における意義」(2005年2月)農林金融
(<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/n0502re2.pdf>)
秋山考臣「導入が進む「森林環境税」 - 先進県における事例を中心に - 」(2004年11月)調査と情報(<http://www.nochuri.co.jp/report/pdf/r0411in1.pdf>)
NIRA 公共政策研究センター・環境政策グループ「関心高まる地方環境税 制度化の背景と課題・展望」(2003年3月)総合研究開発機構
(<http://www.nira.go.jp/ici/seminar/2002/p1/kankyau.pdf>)
諸富徹「地方環境税による環境管理 その理論的根拠と制度設計」(2002年)エコノミア; 横浜国立経済学会
田辺降司、柳乙烈「森林地域の公益的機能保全のための環境税の創設と環境マネジメントシステム」(2004年)開発政策研究; 北海学園北見大学開発政策研究所
諸富徹「地方環境税の可能性～政府間税配分論の観点から～」(2002年8月)日本政策投資銀行・PR レビュー
藤田香「持続可能な流域管理のための費用負担と参加 - 日本における水源環境税の導入過程からの示唆」(2005年11月)アジ研ワールド・トレンド No.122

各都道府県の HP へのリンク

森林環境税・・・導入県(検討開始時期)...計 8 県

高知県 (2001 年 4 月)・岡山県(2001 年 5 月)・鳥取県(1999 年 10 月)・鹿児島県(2001 年 7 月)・島根県(2001 年 1 月)・愛媛県(2003 年 4 月)・山口県(2002 年 4 月)・熊本県(2002 年 4 月)

高知県

森林環境税...2003 年 4 月 1 日より導入

http://www.pref.kochi.jp/~seisaku/kinobun2/hp_1/sinrinkankyousei.htm

岡山県

おかやま森づくり県民税の概要...2004 年 4 月 1 日より導入

<http://www.pref.okayama.jp/somu/zeimu/moridukuri-gaiyou.htm>

鳥取県

「森林環境保全税」について...2005 年 4 月 1 日より導入

<http://www.pref.tottori.jp/soumubu/zeimuka/tax/forest.htm>

鹿児島県

森林環境税...2005 年 4 月 1 日より導入

<http://www.pref.kagoshima.jp/home/zeimuka/index.html>

島根県

「水と緑の森づくり税」...2005 年 4 月 1 日より導入

<http://www2.pref.shimane.jp/zeimu/forest/index.html>

愛媛県

森林環境税...2005 年 4 月 1 日より導入

森林環境税の活用による森づくり検討委員会の開催結果について

<http://www.pref.ehime.jp/060nourinsuisan/080ringyou/00004263031119/index.htm>

森林環境税（仮称）試案（H16.6.8）

<http://www.pref.ehime.jp/010soumu/050zeimu/00004832040608/shian.htm>

森林環境税（仮称）に関する説明会及びシンポジウムについて(H.16.7)

<http://www.pref.ehime.jp/010soumu/050zeimu/00005482040824/shinpo.htm>

森林環境税導入のための税制検討委員会

<http://www.pref.ehime.jp/010soumu/050zeimu/00004339031225/shinrin.htm>

森林環境税のあり方に関する報告書

<http://www.pref.ehime.jp/010soumu/050zeimu/00006091050129/houkokusyo.htm>

県税のしおり（P12～森林環境税について）

<http://www.pref.ehime.jp/guide/kenzei13.htm>

山口県

やまぐち森林づくり県民税...2005年4月1日より導入

<http://www.pref.yamaguchi.jp/gyosei/zeimu/shinrin.htm>

熊本県

水とみどりの森づくり税...2005年4月1日導入

<http://www.pref.kumamoto.jp/monthly/2005/04m.asp>

議会の議決を経た県（検討開始時期）計6県

福島県(2002年12月)・神奈川県(2001年6月)・滋賀県(2000年6月)・兵庫県(2003年5月)・奈良県(2003年5月)・大分県(2002年9月)

福島県

森林環境税...2006年4月1日より導入予定

森林環境税（仮称）制度（案）の概要

<http://www.pref.fukushima.jp/zeimu/topix2004/shinzei/shinrinzei.pdf>

森林環境税の概要(2005年4月25日)

<http://www.pref.fukushima.jp/zeimu/shinrin.pdf>

森林環境税条例（2005年3月25日）

http://www.pref.fukushima.jp/reiki/reiki_honbun/k4001266001.html

神奈川県

水源環境税...2007年4月1日より導入予定

生活環境税について

<http://www.pref.kanagawa.jp/kenzei/kaikaku/kaikakutop.htm>

水源環境を保全・再生するための県税条例（9月県議会で成立）について

<http://www.pref.kanagawa.jp/kenzei/kaikaku/rinzi/zaigenan.htm>

神奈川県（2005年10月発行分）号外第76号（10月18日）...条例・基金の具体的内容

<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/bunsho/kouhou/200510/G76.pdf>

滋賀県

琵琶湖森林づくり県民税...2006年4月1日より導入予定

<http://www.pref.shiga.jp/kakuka/b/zeisei/shinrin/index.html>

兵庫県

「県民緑税」...2006年4月1日より導入予定

<http://web.pref.hyogo.jp/zeimu/sinrin/midorimain.htm>

奈良県

森林環境税...2006年4月1日より導入予定

<http://www.pref.nara.jp/zeimu/shinrin/sinrinkannkyouzei.html>

大分県

森林環境税...2006年4月1日より導入予定

<http://www.pref.oita.jp/11500/zei/kenzei/shinrin/index.html>

勉強会、公聴会での検討段階での県(検討開始時期)計 27 都道府県

北海道(2001年5月)・青森県(2001年12月)・岩手県(2004年2月)・山形県(2005年7月)・茨城県(2003年5月)・栃木県(2003年5月)・埼玉県(2004年7月)・千葉県(2004年9月)・東京都(2003年3月)・新潟県(2003年11月)・富山県(2000年6月)・石川県(2001年1月)・福井県(2001年4月)・山梨県(2000年7月)・岐阜県(2003年3月)・静岡県(2003年3月)・長野県(2003年11月)・愛知県(2002年4月)・三重県(2003年6月)・京都府(2005年8月)・和歌山県(2002年6月)・徳島県(2001年5月)・香川県(2003年4月)・福岡県(2004年11月)・佐賀県(2005年3月)・長崎県(2005年5月)・宮崎県(2004年7月)

(担当：一橋大学大学院経済学研究科修士課程・野田 恵)

7. 活動記録

本研究の実施にあたっては、下記の通り、研究会合および現地調査を行った。これらに加え、担当者が個別に文献調査や資料整理、報告書のとりまとめ作業を行った。

月日	活動内容
2005年7月14日	研究調査準備会合（研究組織の確定、研究日程の調整）
2005年8月8日	青根現地調査（担当：浅井）
2005年10月7日	青根現地調査（担当：浅井）
2005年10月13日	第1回研究会（予備調査進捗状況と本調査実施計画の確認）
2005年11月5日～13日	英国現地調査（担当：藤谷）
2005年11月6日～13日	韓国現地調査（担当：崔）
2005年11月24日	第2回研究会（現地調査の実施状況の報告）
2006年1月4日～12日	OECD, EU現地調査（担当：山川）
2006年1月26日	第3回研究会（分担調査内容の最終報告）
2006年2月13日	第4回研究会（報告書とりまとめに向けた最終打ち合わせ）

また、本研究の成果については、以下の通りの発表、公表がなされている。

- ・ - 4の調査によって得られた成果は、2006年2月19日に東京大学農学部にて開催された、コモンズ研究会関東部会定例会において報告された。
- ・ - 3の調査によって得られた成果は、一橋大学修士論文「環境保全の費用と資金調達に関する一考察 英国ナショナル・トラストを事例に」（藤谷岳）の一部として提出、受理され、平成18年度以降公表される予定である。
- ・ - 4の調査によって得られた成果は、一橋大学修士論文「自然保護奨励金に関する一考察 津久井町青根における財産区を事例として」（浅井美香）の一部として提出、受理され、平成18年度以降公表される予定である。
- ・ - 5の調査によって得られた成果は、一橋大学修士論文「韓国の自然保護政策に関する一考察 白頭大幹保護を事例に」（崔順踊）の一部として提出、受理され、平成18年度以降公表される予定である。