

査続付き論文

# 古都鎌倉の緑地保全のための費用負担 —財政支出の分析を中心に—

吉村武洋（一橋大学大学院経済学研究科）

原稿受付日 2014年7月31日 原稿採択日 2015年2月12日

## 要旨

古都の独特な風土を形成する上で欠くことができない緑地は、公共財的性質をはじめとする経済的特質を有するため、保全のためには政府による政策的介入が求められる。しかし、このような介入にはそのための財源が必要であり、どのような論理から調達するかが課題となる。本稿は、所有者の権利配分、およびそれを前提とした政策手段と費用負担のあり方について概念的に整理したうえで、大きな役割を担っていると考えられる政府の財政支出とその財源を鎌倉市の事例から検証し、費用負担の現状と課題を明らかにした。

## はじめに

古都と呼ばれる歴史的都市は、その地の緑地や歴史的建造物等によって形成される独特の風土を有し、その地の住民はもちろんのこと、観光客をはじめとする居住者以外の人々をもたのしませる魅力を有している。緑地は、レクリエーション空間提供機能や防災機能、生物多様性保全やヒートアイランド現象の緩和といった環境保全機能を果たすことはもちろんのこと、地域の歴史的建造物と一体となって、独特の風土をつくりだすといった景観形成機能を有する。特に古都の緑地は、御谷騒動をはじめとする緑地保全運動を経て、古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法（以下「古都法」）が制定された経緯がある。同法において歴史的風土は、「わが国

の歴史上意義を有する建造物、遺跡等が周囲の自然的環境と一体をなして古都における伝統と文化を具現し、及び形成している土地の状況」（第2条2項）とされ、緑地はその重要な要素と位置づけられている。古都の緑地は、環境的価値のみならず文化的価値を考慮する必要がある点で、注目すべき事例である。

後述するように、古都の緑地はその経済的特質から市場では十分に評価されず、保全のためには何らかの政策的介入が求められる。そして、具体的な政策手段の実行にあたっては、財政支出を伴うものが多いことから、その財源（費用）をどのような論理から調達するかという点が大きな問題となる。

よりよい保全の費用負担システムを検討していくためには、どのようにその財源を調達すべきかという規範面と、実際の費用負担がどのようにになっているかという実態面の双方を考察する必要がある。前者は、どのような場合にどういった費用負担とすべきかを検討するもので、費用負担の制度設計やその実態を評価する基準となるものである。他方で、いくら理論上望ましい費用負担が構想されても、制度化の可能性やその影響といった実態面が考慮されなければ、それは空論となってしまう。両者の相互検討を通して、よりよい費用負担システムを考察することが求められるのである。

古都の緑地が、環境的価値のみならず文化的価値を有することを踏まえ、環境経済学、文化経済学の先行研究をみていくと、例えば諸富（2002a）は、環境政策に関わる規範的な費用負担のあり方について、いくつかの事例分析を踏まえつつ明らかにしている。また

Throsby (2010) は、文化遺産保全に関わる意思決定のあり方と、基本的な費用負担の考え方について明らかにしている。これらの先行研究に基づけば、緑地保全のための費用負担は、基本的にその受益者に求めることが望ましいと考えられる。しかしながら、これらの議論は、当該行為は所有者の責任でなすべき範囲を超える、という権利配分が前提となっており、それとは逆の、所有者の責任と費用負担でなすべき、という権利配分も考えることに注意が必要である。

後述するように、どのような費用負担とすべきかは、緑地保全の責任をその所有者が負っているのか否か、という権利配分のあり方に依存している。したがって、規範的な費用負担のあり方を検討するためには、先行研究ではそれほど明示的に考慮されていなかった所有者の権利配分のあり方を、より明確化させた理論枠組みが必要となる。この点を考慮した自然・アメニティ保全の費用負担の理論枠組みは吉村 (2013) が、Hodge (2000) や寺西 (1997) 等に依拠しつつ明らかにしている。しかしながら、誰が費用負担すべきかという規範面の考察が十分になされていないことから、その後議論されている棚田保全の費用負担の実態について、評価が不明瞭となっている。また財政学の観点からは、国と自治体の役割分担、および負担配分をどのように考えるか、という課題も残されている。

次に具体的な費用負担に関する先行研究をみていくと、西村 (2004) や稲本ら (2009) など、緑地保全に関する法制度の変遷やその意義に関する数多くの研究がある一方、その実態、特に費用負担については十分に明らかにされていない。CVM等を用いて京都市の歴史的風土の経済評価を行った青山ら (2000) では、古都法に関連する財政支出が提示されているが、他制度との関係や国と地方の負担配分等は明らかにされていない。狭山丘陵を事例に市民団体がどの程度の支出をしているか明らかにした藤谷 (2013) では、埼玉県の内容が主に示されているものの、緑地保全の全体像や費用負担は不明瞭となっている。

本稿は、古都の緑地保全の費用負担をどのように考えればよいのか、という問題関心のもと、まず所有者の権利配分、およびそれを前提とした政策手段と費用負担のあり方について、政府間の役割分担や負担配分までも見通した、規範的な考え方を提示する。次に、代表的な古都の1つである鎌倉市の緑地を事例に、保全のための財政支出とその財源を検証することで、費用負担の現状と課題を明らかにし、今後の保全システムを検討するために必要な知見を得ることを目的とする。鎌倉市は、上述した古都法成立のきっかけとなった御谷騒動が起こった場所である。市内では同法に基づく地域指定をはじめ、緑地をめぐる国の主要な法令に基づく事業や、県と市の独自の取り組みが、行われている。他の代表的な古都である京都市や奈良市などと比べ地域が小さく、より実態に沿った分析が可能であり、古都の緑地保全の現状と課題や、政府間の役割分担と負担配分の実際を考察するうえで有益な事例といえる。以下では、今日の都市計画で念頭に置かれる緑地（施設緑地と地域制緑地）、特に歴史的建造物等と一体となり独特の環境を作り出すような樹林地を主たる対象として、議論を進めていく。

## 1. 古都の緑地の経済的特質と政策的介入

### (1) 古都の緑地の経済的特質

地域の自然環境条件や土地利用形態に依存しながら、歴史的建造物などと一体となって形成されてきた古都の緑地は、歴史性を有した地域固有財としての特質をもつ。緑地が発揮する機能として、レクリエーション、防災、環境保全、景観形成といった諸機能を考えることができる（日本公園緑地協会編 2012:3）。もちろん、既存の緑地を保全せず、他の施設の供給で当該機能を果たしうるものもあろう。しかしながら、古都の緑地の場合、その地の環境や歴史と連関していることで各種機能が発揮されるものが多い。したがって、他の財と代替することや、破壊されれば復元することは、非常に困難である（非代替性・不

可逆性)。

また、緑地は公共財的な特質も有する。上述した機能の範囲では、環境保全や景観形成などは特に排除が困難であり、対価を支払うことなく便益を享受することが可能である。加えて、緑地の将来利用や存在そのものに意味を見出すとすれば、排除はより困難である。特に全国的に著名な京都・奈良・鎌倉といった古都の緑地の場合、上記の便益を享受する人々は全国各地に存在すると考えられる。

他方で地域住民にとって、緑地は分配の公正という観点から、特定の主体のみでなく、誰もが享受できるように、政策的介入が求められる財でもある(丸尾 1997)。換言すれば、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムとして、それを享受することが望ましい財といえる。現実にも、例えば都市公園法施行令において、市町村区域内の都市公園の住民1人当たり敷地面積の標準は、10㎡以上(第1条の2)となっており、少なくとも当該範囲においては政府の対応が求められるといえる。

以上の古都の緑地の経済的特質を踏まえれば、保全のためには何らかの政策的介入が求められる。

## (2) 政策的介入のあり方と費用負担

植田(2002)によると、環境政策手段は、公有化や土地利用規制等に代表される直接的な手段、課徴金や補助金等に代表される間接的手段、さらに情報公開や教育等に代表される基盤的手段に大きく分類することができる<sup>1</sup>。そして、こうした政策手段の実行には財政支出を伴うものが多く、そのための財源(費用)をどのような論理から調達するかという点が大きな問題となる。

環境政策に関わる規範的な費用負担のあり方を明らかにした諸富(2002a)は、「4つの費用負担原則」として、「原因者負担原則」、「受益者負担原則」、「納税者共同負担原則」、「潜在的責任当事者負担原則および拡大原因者負担原則」を挙げている。そして、農業環境政策や森林保全の領域においては、代替財の不存在等のため「原因者負担原則」の適用が困

難であること、外部経済が存在することを根拠に、「受益者負担原則」が適用されているとしている。同様に、文化遺産の保全に関わる意思決定のあり方と基本的な費用負担の考え方を明らかにしたThrosby(2010)も、文化遺産が外部便益を生み出していることを念頭に置きつつ、基本的には文化遺産から便益を享受する主体が支払うことが望ましいとしている。これらの議論に基づくと、外部経済の発生を根拠に、緑地保全を受益者の負担によって行うことが望ましいと考えられる。

しかしながら、植田(2005)で指摘されるように、個別の事例についてどのような費用負担とすべきかを考えるためには、環境と開発に関する権利配分を考慮する必要がある。植田(2005)は、森林の間伐事業に関する費用負担を、水源涵養機能回復の恩恵を受ける水利用者と、間伐事業を必要とさせる原因をつくった森林所有者の、いずれに求めることも可能としている。緑地保全の場合も同様に、諸富(2002a)やThrosby(2010)の前提とは逆に、当該行為をしないことを外部不経済の発生とみなし、彼らの責任と費用負担で対応を求めることも可能なことに注意が必要である。すなわち、緑地保全を求めるため、所有者にそれに関わる費用を支払うべき、という権利配分でなく、所有者の責任と費用負担で対処すべき、という権利配分を考えることも、理論上は可能なのである。実際、後述する市街化調整区域では、原則として開発は認められず、それに対する補償も不要と解されている。市街化調整区域内の緑地の所有者は、開発によって得られるであろう利益を享受することができず、機会費用は所有者の負担となっている<sup>2</sup>。

このような所有者の権利配分を考える上で、Hodgeの提示した参照水準(reference level)の考え方は有益である(Hodge 1989, 2000)。参照水準は、個人の財産権に関する特定の配分を確定するもので、所有者等の責任で達成すべき環境の質を指す<sup>3</sup>。そして、参照水準の位置関係によって、政策手段や費用負担のあり方が変化することになる。吉村(2013)は、Hodgeの参照水準、および寺西

(1997)の「費用負担原理」などを手掛かりとしながら、所有者の権利配分とそれに基づく負担配分のあり方について概念的に示した。緑地を念頭に置きつつ議論をまとめると以下の通りとなる<sup>1)</sup>。

まず、所有者が参照水準までの質を達成しておらず、その責任を果たしていない場合、彼らは外部費用を発生させる原因者(Polluter)とみなされ、原因者支払原則(Polluter Pays Principle: PPP)に基づく費用負担が求められる<sup>2)</sup>。PPPを前提とすれば、規制や課税を政策手段とし、参照水準までの質は所有者の自己負担で達成する、応因型<sup>3)</sup>の負担配分が論理的に導かれる<sup>4)</sup>。

他方で、所有者に参照水準を超える質の達成を求める場合、彼らは外部便益を供給する供給者(Provider)とみなされ、供給者取得原則(Provider Gets Principle: PGP)の観点から供給者に対する支払が求められる。ただし、負担配分については、応能型、応益型、応関型のいずれも採用することが可能である<sup>5)</sup>。さらに、所有者が参照水準の範囲内の質を達成する場合、外部費用を発生させているとも外部便益を供給しているともみなされない(「不確定な領域」)。これは、外部費用を発生させていると判断される領域と、外部便益を供給していると判断される領域の、中間にある領域である。この場合、PPPやPGPを適用することはできず、彼らの自主的な取り組みとして、応関型(特に自発的関与)の負担配分が位置づくと考えられる。

以上の議論は、いわゆる外部性に対してどのような対処がありうるか、概念的に整理したものではあるが、誰が保全に関わる費用を負担しなければならないのか、という規範的な議論は十分になされていない。特に、外部便益の供給に対するPGPのみでは望ましい費用負担のあり方は導かれず、費用負担の制度設計やその実態を評価する基準としては不十分である。次節では、環境経済学における費用負担論の系譜の中で、規範的な費用負担のあり方について論じている、植田(1996, 2005)、諸富(2002a)<sup>6)</sup>などを手掛かりとしながら、権利配分のあり方を考慮しつつ費用

負担の規範的な考え方を検討していく。そして、これらを念頭に置きつつ財政支出を分類することで、本稿の分析視角を提示する。

## 2. 財政支出の分析視角

### (1) 規範的な費用負担の考え方

植田(1996, 2005)や諸富(2002a)の議論をみると、原因者負担、受益者負担、納税者負担という3つの規範的な考え方にまとめることができ、他の論者も、これを基本としている<sup>10)</sup>。

原因者負担は、施策実施の原因者が、当該施策の実施に関わる費用を負担すべきという規範的な考え方であり、負担配分は基本的に応因型となる。これに対し受益者負担は、施策実施の受益者が、当該施策の実施に関わる費用を負担すべきという規範的な考え方<sup>11)</sup>であり、負担配分は基本的に応益型となる。さらに納税者負担は、納税者が、当該施策の実施に関わる費用を負担すべきという規範的な考え方である。これらは、特定の施策実施の財源を、誰から調達するか検討する際に、従うべき考え方として、位置づけることができる(以下「財源調達ルール」,あるいは「ルール」)。

なおここでいう「税」は、強制性と無償性、収入性を特徴とする租税を指し、目的税による財源調達は納税者負担の適用とは別の文脈で解釈の方が望ましい場合があることに注意が必要である。例えば、県が森林整備の財源調達のため、県内の個人や事業者を受益者とみなし、県民税超過課税を実施した場合、当該費用負担は受益者負担の文脈で解釈の方が望ましいであろう。納税者負担を採用した場合、費用負担者と対象事業との直接的な連関がなくなり、応因型、応益型といった上述の負担配分論で検討することは困難である。他方で、国・自治体で事業費の負担配分をどのように考えるかという論点が生まれる(2. (3)参照)。

それでは各ルールは、どのような場合に適用することが求められるのであろうか。1. (2)

との関係を踏まえると、PPPが求められる範囲では原因者負担が、PGPが求められる範囲では受益者負担と納税者負担が候補となるが、どのようなルールを選択するかは、各ルールの適用によって期待される効果によって判断される必要がある。そこで、特に受益者負担と納税者負担の関係に留意しつつ、(動学を含む)効率性や保全への効果、公平性といった観点から各ルールを検討していく。

## (2) 各ルールの位置づけと適用するための条件<sup>12)</sup>

各ルールを考察するうえでまず注目すべき点は、納税者負担とそれ以外のルールとの違いである。納税者負担の下では、国民(企業を含む、以下同じ)や特定の行政区域内の住民全員が、租税法をはじめとする既定の制度に従って費用負担することになる。他方でそれ以外のルールの場合、特定の主体が費用負担することになり、原因者や受益者とみなされない主体は、費用負担が求められない。

原因者負担と受益者負担は対照的な考え方ではあるが、ともに特定の主体による費用負担であり、それが生む諸効果は類似している。諸富(2002a)で指摘されるように、原因者負担を採用する場合、原因者自身の費用負担を削減するための努力や技術革新を誘発する点で、効率性の向上や保全への効果を期待することができ、また問題を作り出した主体が問題解決のための費用を負担するという意味での公平性も満たす。同様に受益者負担を適用することで、受益者に過剰なサービス消費を防ぐようなインセンティブを持たせることから、効率性の向上が期待でき、また便益を享受した主体がそのための費用負担をするという意味での公平性も満たす。そして以上のような諸効果は、それぞれ応因型・応益型の負担配分となることで、高まると考えられる<sup>13)</sup>。

一方納税者負担の場合、上記のような諸効果を期待することは難しい。問題解決のための施策や公共サービスを、普通税を中心とする一般財源で賄った場合、作り出した問題や受益の程度と無関係に税負担が生じるため、問題解決のための誘因を削いだり、サービスを

を過剰に消費する可能性がある。さらに、上述した意味での公平性も満たさない。したがって、PPPの範囲では応因型の原因者負担を、PGPの範囲では応益型の受益者負担を採用することが、その諸効果を考慮すれば、より望ましいといえる。

しかしながら、あらゆる場合に応因型の原因者負担や応益型の受益者負担を採用することは困難である。前者を採用するためには、原因者が特定できること、特定された原因者が当該費用の負担能力を有することが少なくとも必要である。同様に後者を採用するためにも、一定の便益が特定の個人や集団に帰属する(受益者が特定できる)こと、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムを超える事業であることが少なくとも必要である。このような限界を踏まえつつ、一方では応因型の原因者負担や応益型の受益者負担を基本とし、他方では費用負担者の能力面や当該事業への関与面を考慮するなど、多様な負担配分を検討する必要がある。そして、汚染度や原因への寄与度、受益の程度等を何らかの形で示しつつ、費用負担者が納得するような費用負担のシステムを検討していく必要があるのである。

以上を踏まえれば、納税者負担は、他のルールを採用することが困難な領域で採用することが求められる。受益者負担との関係で考えれば、特定の主体以外にも便益を享受することができ、かつ事業の必要性が示されるような場合、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムに関わるような事業である場合に採用が求められる。このような考え方は、原因者負担に明示的な言及はないが、文化政策に関わる費用負担の規範的な考え方とも符合するものといえる(後藤 2005; Throsby 2010 など)。

## (3) 国・自治体の役割分担に関わる規範論

ここまで費用負担に関する規範的な議論を提示してきたが、財政学的にはさらに検討すべき点がある。それは、緑地保全に関して政府間でどのような役割分担を考えていけばよいか、という点である。納税者負担を採用し

た場合の、政府間での負担配分に関する規範面の考察も残されている。

環境政策に関する政府間の役割分担については、諸富（2002b, 2008a）が、当該問題の越境の程度と、越境性に対する当該地方政府によるコントロールの可能性を判断基準とした、規範的な考え方を提示している。そして、緑地保全に関連するであろう、都市計画（景観を含む）や土地利用（土壌、地下水）については市町村、地域計画（森林保全を含む）については都道府県、環境に関する最低要求水準の設定<sup>11</sup>については国の役割として位置づけることができるとしている。ここでは基本的に、溢出効果が認められる場合はその程度に応じ上位政府の関与が、特にナショナル・ミニマムに関わるような事項については国の関与が、求められている。そして、財政移転や独自課税などを通し、これらに応じた負担配分となることが望ましいと考えられている。

また、文化政策に関わる政府間の役割分担について論じた後藤（2005）は、公的支援の根拠として、再分配、資源配分の効率性、外部性を挙げている。そして、国による公的支援の根拠としては、特に再分配が、地方レベルでは3つの観点すべてが問われるとしている。これは、諸富の議論とも符合するものと考えられる。ナショナル・ミニマムはもちろんのこと、溢出効果も国レベルの外部性となれば、国による公的支援の根拠となるからである。

もちろん、これらの配分は相対的なものであり、現実には、特定の層に機能を完全に帰属させることは不可能である。以上の規範論を前提としつつ実態を検討することで、よりよい保全システムを考察していくことが必要である。

#### (4) 財政支出の分類

実際の財政支出を分析するにあたり、その総額のみをとらえても、政府間での負担配分や、当該支出が緑地保全の観点からどのような意味を持つのか、明らかにできない。以下では、参照水準の議論を踏まえつつ、支出を

その用途に応じて分類することで、上記の観点を検討する<sup>15</sup>。

ここまで議論してきたように、財源調達について特に問題になるのは、参照水準を超える範囲に政策目標が設定された場合である。ここで政府のとりうる対応は大きく2つに分けられる。第1に公有化などにより政府が自ら土地の所有者・管理者になり、求められる水準まで管理するという対応、第2に私人の所有者・管理者という立場は保持したまま、補助金等を出すことで、求められる水準までの管理を私人に求めるという対応である。以上を踏まえると、政府の支出は大きく3分類できる。すなわち、第1の対応の場合に生じる、①緑地の権利移転に関わる支出、②（権利移転の問題を解決した）緑地の整備・維持管理<sup>16</sup>に関わる支出、および第2の対応の場合に生じる、③整備・維持管理を実施する私人への補助金等の支出である。

①の具体例としては、公有財産購入費、賃借料などを上げることができる。これらの支出は、所有権をはじめとする権利に対する支出であるため、緑地の質には直接寄与しない。これに対し②は、緑地の質に直接寄与するような支出である。具体的には、枝打ちや下草刈りの委託料などを上げることができ、この支出が十分でない、求められる保全の水準を達成することができない、あるいは緑地の質が劣化してしまう可能性がある。さらに③は、緑地の質を維持、あるいはよりよい水準まで質を高めることを私人に求めるために、支出されるものである。しかしながら、実際に補助金等の交付によって一定の管理がなされるかは、実施主体である所有者の意思決定に依存するため自明でない。この点は、事例分析においても1つの論点となる。

以上の分析視角に基づきつつ、以下では、古都鎌倉の緑地を事例に、費用負担の現状と課題を検討していく。

### 3. 鎌倉市における緑地保全に関わる制度

#### (1) 鎌倉市の概況と取り組みの経緯<sup>17)</sup>

鎌倉市は、神奈川県南東部にある人口17.4万人(2011年)、総面積39.5km<sup>2</sup>、鶴岡八幡宮や円覚寺といった貴重な文化財を抱え、年間約1800万人(2011年)もの観光客が訪問するなど日本を代表する歴史的都市の1つである。市の主な緑地についてみると、2011年度末現在の数値で施設緑地である都市公園が99.6ha(市域の2.5%、ただし供用面積)、未供用の緑地をはじめとする市の管理する緑地が96.4ha(2.4%)、地域制緑地は後述する歴史的風土保存区域が982.2ha(24.8%)、歴史的風土特別保存地区が573.6ha(14.5%)、近郊緑地保全区域が294ha(7.4%)、近郊緑地特別保全地区が131ha(3.3%)、特別緑地保全地区が42.4ha(1.1%)となっている。

このように、様々な制度の網をかけることによって今日の市内の緑地は存在しているが、かつては現在以上に豊富な緑地が存在した。しかし、1950年代後半～1970年代にかけて、転入者の増大により人口が急増し<sup>18)</sup>、鎌倉は東京のベットタウンとして開発された<sup>19)</sup>。そして、1921年、1947年ともに約2400ha(61%)あった樹林地は、1962年には約1900ha(48%)、1973年には約1600ha(40%)と急激に減少していった<sup>20)</sup>。

急激に進む土地開発は、新旧の鎌倉市民に波紋を投げかけることとなった。古くからの鎌倉市民は、今まで当然のように享受してきた鎌倉の環境が激変していく様を問題視し、新たに鎌倉に転入してきた市民は、鎌倉の環境を求めてきたにもかかわらず、当初の様と変わっていくことに反発した。特に、市の歴史的風土を形成するうえで欠くことのできない、谷戸の緑が宅地に改変されていったことに対し、多くの市民が反発した。

#### (2) 御谷騒動と古都法の制定

高度成長期は「緑地にとっては危機の時代」(稲本ら2009:127)であった。当時も緑地保全に関わる制度として、施設緑地設置に関

係した都市公園法、史跡等の記念物について定めた文化財保護法、風致地区というゾーニングについて定めた旧都市計画法などがあった。しかし、古都の緑地はもちろんのこと、面として緑地保全を考えるうえでいずれも課題を抱えていた<sup>21)</sup>。

このような中で、1963年12月に、鶴岡八幡宮の裏山にあたる御谷地区において、宅地造成計画が持ち上がった。これに対し、八幡宮宮司ら地元の御谷照光会や鎌倉の自然を守る会などが、宅地造成反対運動を展開した。ここでは、工事を強行しようとするブルドーザーの前に市民が立ちふさがるなど、激しい緑地保全運動が展開された(御谷騒動)。その後、1964年には市出資の財団法人鎌倉風致保存会が誕生し、募金等1500万円で建設予定地の山林1.5haを買い取ることによって、開発が中止となった。こうした古都の緑地を守る動きは京都・奈良などでも展開され、1966年1月には、京都・奈良・神奈川3府県選出の国会議員による超党派の議員立法として、古都法が制定された<sup>22)</sup>。対象市町村は限定されていたが(現在は10市町村)、緑地を現状凍結的に保存するための施策が、日本の都市計画史上初めて実現した。

「わが国固有の文化的資産として国民がひとしくその恵沢を享受し、後代の国民に継承されるべき古都における歴史的風土を保存する」(第1条)ことを目的とした古都法は、内閣総理大臣<sup>23)</sup>が「歴史的風土を保存するため必要な土地の区域」(歴史的風土保存区域)の指定を行うことができるとしている(第4条1項、以下「4条区域」)。4条区域に指定されると、区域内で「建築物その他の工作物の新築、改築又は増築」といった第7条1項に定める行為を行う場合には、府県知事に届出を行う必要がある。

さらに、4条区域の枢要な部分については、規制をより厳しくした地域指定(歴史的風土特別保存地区)を行うことができる(第6条1項、以下「6条地区」)<sup>24)</sup>。6条地区に指定されると、上記行為にいくつかの新たな行為を加えた第8条1項に規定される行為を行う場合は、府県知事の許可が必要となり、許可

基準も非常に厳しくなっている。このような現状凍結的規制を考慮して、不許可処分に対しては府県による損失補償や土地の買入れができること、それに対し、国は一部を負担することが定められている。また、「歴史的風土の維持保存及び施設の整備に要する費用」について国が補助できる旨も規定されている。同法に基づき、1966年に4条区域が695ha、1967年に6条地区が226.5ha指定された。

### (3) 古都法定後の取り組み

古都法に続き、他地域の緑地をも対象とした法令が制定された。主なものとして、首都圏近郊緑地保全法（1966年）、近畿圏の保全区域の整備に関する法律（1967年）、都市緑地保全法（1973年）を挙げることができる。そして、近郊緑地保全区域<sup>25</sup>は4条区域、近郊緑地特別保全地区・緑地保全地区<sup>26</sup>は6条地区と、ほぼ同じ規制内容となっており、一定の行為を行う場合、前者は都道府県知事への届出が、後者は許可を受ける必要がある。特に後者については、6条地区同様、現状凍結的な厳しい規制が課されており、行為規制に対する損失補償や買入れに関する規定、これらに対する国の補助規定もある。ただし、当時の市内での指定は近郊緑地保全区域（243ha、1969年）のみであり、古都法に基づく指定が中心であった（以下、4条区域等の緩やかな規制区域を「保全区域」、6条地区等の現状凍結的な規制区域を「特別地区」）。

また、緑地のみならず、「都市の健全な発展と秩序ある整備」を図るため、1968年に新都市計画法（以下「都市計画法」）が制定された。都市計画法の最も大きな特徴は、市街化すべき区域である市街化区域と、当面市街化を抑制する市街化調整区域を分けたことにある（以下「区域区分」）。そして市街化区域と異なり、市街化調整区域では原則として開発は許可されず、またそれに対する補償も不要と解されている<sup>27</sup>。したがって、同区域に指定されることは緑地を確保するうえで大きな意味を有することになった<sup>28</sup>。同法に基づく区域区分は1970年に行われた。ここで、

保全区域は基本的に市街化調整区域に含まれ、当該地での大規模開発は減少することになった<sup>29</sup>。なお、以後の国レベルでの緑地保全に関わる制度の制定等は、都市緑地保全法が都市緑地法に改正された点<sup>30</sup>を除きほばない。

以上の国レベルの制度に基づく事業に加え、自治体独自の取り組みも進められていく。特に、1970年には革新系の市長である正木千冬が当選し、正木市長の下で鎌倉市緑化の推進及び樹木等の保全に関する条例（1972年）の制定、市長の諮問委員会である緑化審議会の設置、保存樹木等の指定制度<sup>31</sup>（以下「保存樹林制度」）の創設等がなされた。また同時期に県は、自然保護奨励金制度<sup>32</sup>（1974年）を創設した。

このような形で、主として寺社を取り囲むような山林は保全のための施策がとられてきた一方で、これらの緑地と連続はするものの特別地区にも市街化調整区域にも指定されなかった市街地の緑地などは、開発圧力にさらされることになった。特に、3大緑地とよばれる台峯・常盤山・広町の緑地をいかに保全するかが争点となり、20年以上にわたる住民運動が展開された<sup>33</sup>。こうした運動の成果もあり、これらの緑地は既存の制度を組み合わせることによって保全が目指されることになった<sup>34</sup>。これら以外の市街化区域にある緑地についても、都市公園の設置や特別緑地保全地区指定、市民緑地<sup>35</sup>の設置、市独自の政策である樹林維持管理制度<sup>36</sup>（1988年）、緑地保全契約制度<sup>37</sup>（1989年）等によって保全のための一定の措置がなされていった。

## 4. 参照水準と財政支出

### (1) ゾーニングと参照水準

第3節でみてきたように、鎌倉市内の緑地保全のために、国の法令に基づく事業に加え自治体独自の様々な施策がとられている。図はこれらの制度の規定を踏まえ、主なゾーニングと参照水準の位置関係を示したものである。

まず、土地利用に関わる基礎的なゾーニングとして、市街化区域と市街化調整区域がある。市街化区域と異なり、市街化調整区域では原則として開発行為は許可されず、そのことに対する補償もなされない。すなわち、市街化調整区域内の緑地の所有者は、開発によって得られるであろう利益を享受することができず、機会費用は所有者の負担となっているのである<sup>38)</sup>。したがって、参照水準の左端が「市街化区域<市街化調整区域」となっており、後者の方が、所有者の費用負担が求められる領域は大きくなっている。ただし鎌倉市では、保全区域の一部を含め市域の65%が市街化区域となっている<sup>39)</sup>。

一方で、区域区分のみでは、緑地は保全対象として明確に位置づけられておらず、どのような質を達成しても、外部便益を供給していると制度的にみなされることはない。したがって、参照水準の範囲（「不確定な領域」）も広がる（図では参照水準の右端を明示していない）。区域区分に加え、保全区域や特別地区への指定等がなされることで、緑地は保全対象として制度的に位置づけられ、「不確定な領域」は狭まる。特に、特別地区への指定によって、所有者は一切の開発行為が制限されるが、開発の不許可処分に対し損失補償や買入れを求めることができる。また保存樹林への指定など、条件を満たせば所有者は

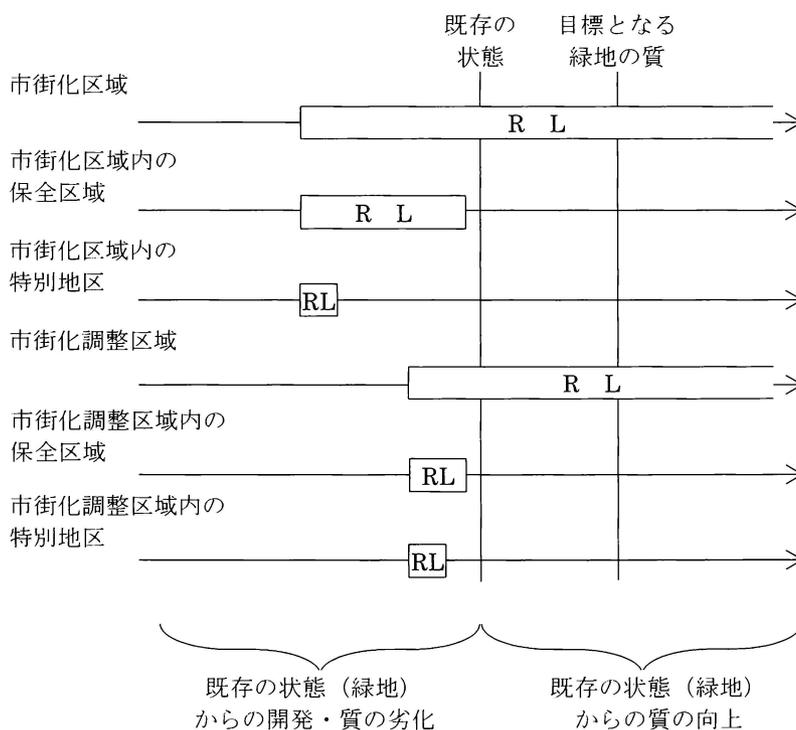


図 ゾーニングと参照水準 (RL)

注1：議論の単純化のため直線を用いた

注2：それぞれの位置関係は相対的なものであり、事例によって変化しうる

注3：保全区域、特別地区は自治体独自の各種補助金の交付条件を満たしているとする

注4：市民緑地や緑地保全契約制度は、永続的なゾーニングではないが、契約期間中は「市街化区域内の特別地区」に位置づく」と解釈できる

出所：筆者作成

自治体が独自に制度化した各種補助金を受けとることも可能となる。

以上の結果として、図上で「RL（参照水準）＜既存の状態」となっていることからわかるように、既存の状態以上の管理はもちろんのこと、一定程度の質の劣化も許容される体系となっている。参照水準と目標となる緑地の質との差が大きいほど、所有者への支払が必要な領域は増えるが、今日の制度体系は、①開発の不許可処分に伴う特別地区の買入れや、都市公園として積極的に取得する等によって、政府が緑地の管理主体となり、自ら目標とする質までの管理を行うか、②補助金等の交付によって、所有者に目標とする質までの管理を行ってもらう形になっている。

## （2）緑地保全のための費用負担<sup>40)</sup>

次に、実際の費用負担がどのようになっているか、その背景を含めみていく。この間の鎌倉市内の緑地保全のための施策の実施主体は、県と市に大きく分けられる。県は古都法に基づく事業および自然保護奨励金の交付を実施し、それ以外は主に市が実施している。これは、市内に国立・県立の都市公園がなく、県が事業主体となる、6条地区以外の特別地区の指定も近年までなされていなかった<sup>41)</sup>ためである。実際の支出額をみると、古都法、都市公園法、都市緑地法それぞれに基づくものが、大部分を占めている。これらの財源は、基本的に上位政府からの補助金と一般財源等となっており<sup>42)</sup>、納税者の負担による財源調達が中心となっている。

ただし、市の財政支出の財源について、基金制度も存在することは特記すべきである（鎌倉市緑地保全基金）。これは、緑地を保全することを目的とする事業の推進を図るために1986年に設置されたものである。基金の主たる財源は、市の積立と寄付金となっており、これらが利子等の基金収入を生み出すことを含め、緑地保全の財源として一定の役割を果たしている。具体的な内訳をみると、例えば2010年度末の基金現在高約20億円に対して、基金収入（約270万円）、寄付金（約670万円）、かながわトラストみどり財団<sup>43)</sup>

助成金（約220万円）が2011年度に繰り入れられ、緑地保全に対する市の財政支出の財源として約4億円が基金から繰り出されている。

次に具体的な経費の内容と政府間での負担配分についてみていく（表参照）。まず総額についてみると、例えば2011年度の数値では、総額24億円の支出について国が33%、県が11%、市が57%という負担配分となっている。特に、市の負担が全体の5割前後を占めるのに対し、古都法に基づく事業の実施主体である県の負担が相対的に小さい。

使途別にみると、権利移転に関わる支出が総支出の大部分を占めている。これは、私人に代わり政府が緑地の管理主体となる事例が複数あるためであることはもちろんのこと、借地のような方法でなく、基本的に土地取得の形で権利移転がなされているためである<sup>44)</sup>。次にその負担配分についてみると、国と市の負担が大きくなっているが、ここには国庫補助制度の影響を読みとることができる。土地取得に関わる国庫補助制度では、6条地区については国が7/10となっており、都市公園（1/3）、特別緑地保全地区（1/3）と比較して、国の負担が大きくなっているのである。実際、県は毎年度10ha前後の買入れを行っているが、他と比較して負担は小さい。これに対し、市が買入れ主体となる緑地に対する国庫補助は相対的に小さく、市の負担は相対的に大きい。国の負担は市と同程度になる年度もあるが、これは古都法適用外の地域では見られない負担配分と考えられる。

ただし、市の同負担が大きい背景として、県と市で取得対象となる緑地のゾーニングが異なっている点には注意が必要である。前者は市街化調整区域内の6条地区であるのに対し、後者は市街化区域であることが多く、地価も相対的に高い<sup>45)</sup>。また、市はこうしたゾーニングに関する権限を、ほとんど有していない点にも注意が必要である。2011年度時点において、区域区分はもちろんのこと、特別地区については、県が都市計画決定できるとされている<sup>46)</sup>。市は、地域指定の拡大を上位政府に陳情するか、別の保全策を検討し国

から補助金を引き出さざるを得ないなかで、土地取得等を行っている。県による指定区域拡大等が限定的<sup>17</sup> ななかで、結果的に市は地価の高い緑地を取得しているのである。

続いて整備・維持管理に関わる支出をみると、市の負担が国や県に比して大きくなっている。整備・維持管理に関わる国庫補助は、施設整備に対して1/2とされている一方で、下草刈りに対する委託料など、日常的管理に必要な事業は補助の対象とならない。そのなかで、特に市の負担が大きくなっているのである。また、同支出を通して適正な管理がなされているか、不確かな側面もある。毎年度緑地を取得していることを考えれば、同支出は経年的に増加せざるを得ない。しかし、

実際にそのような支出の変化は観察されず、取得した緑地が十分に管理できていない可能性がある<sup>18</sup>。このような問題意識もあり、部分的ではあるが市は取得した緑地の適正な管理のための事業を2009年度より実施している。他方で、県有地（6条地区）ではこのような事業は実施されておらず、質の劣化が特に懸念される。

さらに、補助金等の支出をみると<sup>19</sup>、特に市の負担が大きくなっている。これは、当該支出に関わる国庫補助制度がなく、県の事業は市の補助金より単価の低い自然保護奨励金交付<sup>20</sup>に限られているためである。もちろん、公開を前提に公有化した緑地と異なり、私有緑地は、公開のための施設整備が不要といっ

表 緑地保全のための財政支出の推移

年度		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
総額（億円）		58*	20	43	39	29	26	28	25	24
負担割合（％）	国	19	37	31	35	40	38	37	35	33
	県	7	21	10	12	13	12	13	11	11
	市	74	42	60	53	48	50	50	54	57
権利移転（億円）		53	12	32	31	23	21	22	19	18
負担割合（％）	国	21	57	38	38	46	45	45	41	38
	県	5	21	8	8	12	11	11	9	8
	市	74	22	54	54	41	44	44	50	54
取得緑地（ha）		24	11	19	18	19	17	18	14	12
整備・維持管理（億円）		5.1	7.5	9.8	7.8	5.4	4.7	5.6	5.1	5.3
負担割合（％）	国	6	7	9	23	14	10	9	13	15
	県	21	22	15	29	15	16	22	20	21
	市	72	71	77	48	71	75	68	67	63
取得緑地累計（ha）**		143	153	172	191	210	226	244	258	271
補助金等（億円）		—	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
負担割合（％）	国	—	0	0	0	0	0	0	0	0
	県	—	14	11	8	8	8	8	8	8
	市	—	86	89	92	92	92	92	92	92
対象面積（ha）***		—	389	396	393	391	379	376	367	350

\* 資料制約により、2003年度の補助金等の推計ができなかったため、同金額を含まない

\*\* 資料で確認できた1961年度以降の買入れ緑地の累計面積

\*\*\* 重複を避けるため保存樹林指定地域と緑地保全契約締結地の合計値としている

出所：鎌倉市資料、神奈川県資料より筆者作成

た側面がある。しかし、下草刈りの委託費等を中心とする県や市が「維持管理」と位置づけている支出を、購入した土地の累計面積で除した値は、2011年度で129円/㎡となっており、補助金等をその交付対象面積で除した値である11円/㎡とは10倍近く開きがある。仮に、政府が行っている管理でも十分でないとする、私有緑地は、問題がより深刻化している可能性がある。上述した樹林維持管理制度は、私有緑地の管理面で一定の役割を果たしているものの、市の子算制約もあり、実施範囲は限られている<sup>31</sup>。

### (3) 実際の費用負担の評価

最後に、鎌倉市の緑地の特質や第2節で示した規範的な考え方を踏まえつつ、実際の費用負担がどのような意味を有するのかみていく。

参照水準を超える質の達成を求める場合、供給者に対する支払が必要（PGP）となり、財源調達ルールは、受益者負担と納税者負担が候補となる。採用によって発揮される諸効果を考慮すれば、受益者負担の採用がより望ましいが、そのためには、①一定の便益は特定の主体に帰属すること、②ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムを超える事業であることが少なくとも必要である。

まず①について、鎌倉市民は当然のこと、年間1800万人もの観光客は、歴史的建造物と一体となった緑地をたのしむといった便益を現地で享受し、彼らを対象とした観光産業も同様に収益を得ている。また、古都鎌倉という全国的に著名な地域であることを踏まえれば、現地を訪問せずとも、景観イメージの消費や将来利用のオプションを残すといった形で便益を享受している人々が全国各地に存在することが予想できる。もちろん、彼らを受益者と位置づけ負担を求めうるが、受益に対し支払をしない人々のみを排除することは困難である。特に、現地を訪問せずに便益を享受している全国各地の受益者についてはそれが顕著である。他方で②について、少なくとも1983年度に策定された市の「緑のマスタープラン」において、目標年次である

2010年に1人当たり都市公園面積が14.4㎡となっていたのに対し、2010年時点では5.7㎡となっていること<sup>32</sup>、また都市公園法施行令において、市町村区域内の都市公園の住民1人当たり敷地面積の標準は10㎡以上となっていることから、一定程度の納税者による負担が求められる。

以上から、当該ケースでは受益者負担を採用できる余地はあるものの、納税者負担が中心となるべきであり、現在の納税者の負担を中心とした費用負担は一定の意義を有するといえる。他方で、現地で便益を享受している観光客や関連産業などの場合、全国各地に存在する受益者と比べ排除は相対的に容易である。彼らを受益者と位置づけ、費用負担を求めるためのシステムを検討していくことが、課題として残される。ここでは、観光客等が享受している便益をどのように評価し、どの程度の費用負担を求めるか、どのような方法で徴収するか、といった点の検討が必要であり、最終的に費用負担者の納得が得られるような費用負担のシステムを構築していくことが求められる。

さらに費用負担の観点から注目されるのは、寄付金である。寄付をした人々の属性について詳細な調査はなされていないが、重要な点は、少なくとも納税者の負担とは異なる形で、一定の費用負担がなされている点である。これは、観光客や関連産業など現地で便益を享受している主体から、必ずしも便益を享受していない主体までもが、既存の負担分を超えて費用負担できるシステムと解釈できる。そして、こうしたルートがあることで、財源調達<sup>33</sup>が可能になることはもちろんのこと、より多くの財源確保のために、事業内容の工夫や情報公開など、より積極的な事業展開が行われる可能性がある<sup>34</sup>。このような意義を有する寄付のような費用負担は、第2節で議論したルールでは十分に位置づけられおらず、さらなる検討が求められる<sup>35</sup>。

次に、政府間の役割分担および負担配分についてみる。まず土地取得については、6条地区のように、国家的見地からも特に重要性を有する（と判断される）緑地について、事

業主は県であるものの、国の負担が大きくなっていった。一方、特別緑地保全地区など、よりローカルなレベルで評価対象となるであろう緑地については、主として市が事業主体となっており、国の負担はナショナル・ミニマム面に配慮しつつも、相対的にその割合が小さくなっていった。これは、溢出効果やナショナル・ミニマム面が一定程度考慮された制度設計と解釈でき、現状の国と市の負担が大きくなっている負担配分は一定の意義を有するといえる。ただし上述のとおり、市がゾーニングに関わる権限をほとんど有していない点には、注意が必要である。

これに対し、整備・維持管理については、このような制度設計となっておらず、施設整備に対して一定の補助がなされているのみであった。下草刈りなど、緑地の日常的な管理を積極的に行ったとしても、実施主体はそれに対する財政面の支援をほとんど受けることができず、現状では市の負担が相対的に大きくなっていった。急斜面の緑地などは、適切な管理がなされなければ、土砂崩れ等によって喪失する可能性がある。県有の6条地区については特に質の劣化が懸念されるが、古都の緑地は非代替性と不可逆性を有する地域固有財であること、古都法の制度趣旨を踏まえれば、県のより積極的な管理が求められる。また当該地について、国家的に重要性を認めていることから、県の対策に対し国は一定の費用負担をすべきといえる。

最後に、補助金等の支出については、国の関与は全くなく、負担配分も市の負担が中心であった。私有緑地の質の劣化が予想される中で、上記と同様の観点を踏まえれば、少なくとも古都法に基づく指定区域など、県が事業主体となる区域については、国や県のより積極的な対応が求められる。ただし、具体的な対策のあり方についてはさらなる検討が必要である。現在の補助制度で特に問題といえるのは、その交付方法である。3.(3)で示した補助制度は、基本的に面積当たり一定の金額が、所有者に対して支払われるのみであり、より高い質を達成しようとする、所有者は自己負担で経費を賄わねばならない、図

のような参照水準を前提とし、より高い次元の緑地保全を目指すのであれば、私人に緑地管理のインセンティブを与えるような制度設計を検討していく必要がある<sup>36)</sup>。

## 5. まとめと今後の課題

本稿は、古都の緑地保全の現状と課題を、鎌倉市の事例から明らかにし、今後の保全システムを検討するために必要な知見を得ることを目的としていた。

まず参照水準は、市街化区域・市街化調整区域の区域区分を基礎としつつ、保全区域や特別地区への指定等がなされることで、変化していた。これらの参照水準を前提とした支出について、主として納税者の負担によってその財源を調達していたが、寄付のような費用負担も一定の役割を果たしていた。確かに、受益に対し支払をしない人々のみを排除することは困難であることやナショナル・ミニマム等の観点を考慮すれば、納税者負担がルールとしては有力となり、現状の費用負担は一定の意義を有する。他方で、観光客や関連産業といった受益者から費用負担を求めるための制度設計や、寄付のような費用負担を理論的にどのように考えるか、といった課題が残される。

次に、第2節で示した経費分類を踏まえつつ政府間の役割分担および負担配分についてみると、土地取得面については一定の評価ができるものの、管理面については課題が残ることを指摘した。特に古都法に基づく指定区域など、県が事業主体となるべきものについて、国や県がより責任を持つべきであることは、制度趣旨や規範論から導かれるものであり、対応が求められる。さらに、補助金等の交付方法については、現状では所有者に整備・維持管理のインセンティブを与える制度となっていないことから、改善が求められる。

なお、本稿で具体的な数値とともに議論できた範囲は、自治体等の決算書において、支出項目として示されるもののみであった。しかしながら、費用負担の全体像を明らかにす

るためには、①決算書等で明示されない歳入や歳出、②所有者の自己負担、③ボランティア等の所有者以外の負担について明らかにする必要がある。特に①の関係では租税支出や地方財政措置、②と③の関係では鎌倉風致保存会の位置づけや同団体に対する財政支出の検証が求められるが、これらは今後の課題とする。

※本稿は、日本地方財政学会第21回大会(専修大学)報告論文を大幅に加筆修正したものであり、2014年12月に提出した博士学位請求論文の一部を、研究論文の形にまとめ直したものである。本稿をまとめるにあたり、調査にご協力いただいた皆様に、心より御礼を申し上げたい。なお本研究は、損保ジャパン日本興亜環境財団、農林中金寄附講義自然資源経済論プロジェクトからの助成を受けた研究成果の一部である。

#### 注

- 1) 分類軸は異なるが、Throsby (2010) は文化政策に関わる政策手段として、同様の内容を提示している。
- 2) これは、後述する原因者負担の適用と解釈することができる。こうした権利配分と費用負担に関する議論は、Coase (1960) などに起源をもつ。
- 3) 特定値でなく、幅をもつ場合もある。なおHodgeは、もともと都市部と農村部で行為規制に対する補償支払いのあり方に差異がある点を考察するために、参照水準の考え方を提示した(Hodge 1989)。参照水準の概念は、その後OECDにおける農業環境政策の分析枠組みとしても利用されている(OECD 2001, 2010など)。
- 4) 詳細は寺西(1997)、Hodge(2000)、吉村(2013)などを参照。
- 5) 吉村(2013)では、「Polluter」を「汚染者」としたが、Hodge(2000)で想定されている「pollution」の内容は、農薬使用によるいわゆる「汚染」から、アメニティの質の「劣化」まで含む。したがって、「Polluter」を、語感上「汚染者」より広い内容を指すと考えられる。

「原因者」としている。

- 6) 吉村(2013)では「原理」としたが、負担配分の考え方であることを明示するため、本稿では「型」とする。なお応因型は、費用負担者が引き起こした原因の程度に応じた負担配分を指す。
- 7) PPPのみでは限界があることも指摘されているが(除本2007など)、この点については別の機会に論じる。
- 8) 注6同様、「型」とする。なお、応能型は費用負担者の負担能力の程度に応じた負担配分を、応益型は費用負担者が享受する便益の程度に応じた負担配分を、応関型は費用負担者の関与(費用負担者が果たすべき責任ある関与と、費用負担者の自発的関与に分けられる)の程度に応じた負担配分をそれぞれ指す。
- 9) 日本の主な論者として、寺西俊一、吉田文和、植田和弘、諸富徹を挙げることができる(除本2004)。このうち、植田(1996, 2005)は「費用負担原則」、「適用されるべき」、諸富(2002a)は「配分のルール」といった観点から論じていることから、規範的な費用負担のあり方について論じていると判断できる。
- 10) 例えば関(2013)は、「環境政策上の費用負担のあり方は、①汚染者(原因者)負担、②受益者(利用者)負担、③公的(財政)負担の三つに大別される」(p.109)とし、其田(2012)は諸富(2008b)を前提に議論を展開している。なお、諸富(2008b)は諸富(2002a)とほぼ同じ指摘をしている。またThrosby(2010)も、原因者負担に明示的な言及はないが、他の2つの考え方を基本にしていると判断できる。
- 11) いわゆる「広義の受益者負担」までを内容とする。具体的な分類は田中(1990)を参照。
- 12) 植田(1996, 2005)、諸富(2002a)に加え、原因者負担については山本(1989)、除本(2007)を、受益者負担については和田(1972)、宮本(1976)、藤田(1980)、山本(1989)、田中(1990)を主に参照している。
- 13) この点の図解は、山本(1989)を参照。
- 14) これはナショナル・ミニマムに関わる事項といえる。
- 15) 以下の分類は、自然保護やアメニティ保全に関わる経費の先行研究(藤谷2013など)にお

- いて、主に機会費用と維持管理費用に焦点があてられてきたことを念頭に置いている。
- 16) 整備とは既存の状態からよりよい水準まで質を高めること、維持管理とは（整備によって達成された）質を維持することを意味している。
  - 17) 詳細は、鎌倉市市史編さん委員会編（1994）などを参照。
  - 18) 特に1960年以降は毎年4000人規模で人口が増加した。
  - 19) 鎌倉議会史編さん委員会編（1969）によれば、1955～1965年までの約10年間に市域の11%が宅地等に開発された。
  - 20) 詳細は、「鎌倉市緑の基本計画」を参照。
  - 21) 詳細は、西村（2004）や稲本ら（2009）などを参照。
  - 22) 古都法については、例えば西村（2004）を参照。
  - 23) 現在は国土交通大臣。
  - 24) 制定当初は、建設大臣が指定することができることとされていたが、新都市計画法の制定により、都市計画に定めることができるとされた。
  - 25) 首都圏近郊緑地保全法、近畿圏の保全区域の整備に関する法律に基づく地域指定、同特別地区も同様。
  - 26) 都市緑地保全法に基づく地域指定（法改正により特別緑地保全地区と改称）。
  - 27) 都市計画法の詳細については、例えば生田（2010）を参照。
  - 28) ただし、民間企業・土地所有者側と行政側双方の対立的な利害関係を調整するための手段が法制度の中に組み込まれなかった結果、行政側は受け身の形で区域区分を実施せざるをえず、「結果として、本来都市が必要とする範囲を超える量の地域が市街化区域に指定」（生田2010：49-50）された点には注意が必要である。
  - 29) 当時の開発状況については、永野（1987）を参照。
  - 30) 都市緑地保全法は、1995年に所有者との契約によって設置する市民緑地制度が創設されるなど、いくつかの改正を経て、2004年には都市緑地法に改正された。この改正によって、緑地保全地区が特別緑地保全地区と改称されたほか、届出制によりコントロールする緑地保全地域などが創設された。
  - 31) 健全で美観上優れている樹木や樹林を保存樹木・保存樹林として指定するものであり、指定されると市から補助金の交付を受けることができる。
  - 32) 保全区域などの対象区域内における山林原野等の所有者に、緑地保全のための奨励金を交付する制度。
  - 33) 住民運動の展開については、例えば鎌倉の自然を守る連合会（2008）を参照。
  - 34) 台峯緑地は隣接する鎌倉中央公園の拡大区域、常盤山緑地は特別緑地保全地区、広町緑地は都市公園として、それぞれ保全されることになった。
  - 35) 鎌倉市内での本格的な運用は2009年からで、2011年度末で2.3haとなっている。
  - 36) 緑地の管理に関わる所有者の負担を低減するために、保全区域など市内の対象緑地について、所有者の申請に基づき市が伐採や枝払いなどを行う。
  - 37) 市街化区域の1000㎡以上の緑地を対象に、原則10年間の緑地保全契約を所有者と結ぶものである。契約を締結すると、緑地保有にかかる固定資産税、都市計画税、特別土地保有税相当額と現状維持に対する助成金を受けとることができる。
  - 38) 市街化調整区域であっても、例外的に許可されるケースがあることには注意が必要である（生田2010：208-209）。
  - 39) 2009年9月18日神奈川県告示。
  - 40) 第3節で示した事業やその財源に関する以下の値は、文末に記した利用資料に加え、県と市の担当課提供資料を基に推計した。また、各種制度の運用面は日本公園緑地協会編（2009, 2012）を参照した。なお県は、かながわトラストみどり財団（都市近郊から山地の緑地までを対象に、緑地保全活動を行う団体）や、かながわトラストみどり基金（トラスト運動を展開していくための財源で、県からの財源や基金収入、寄付等によって構成）を通して、緑地保全の役割を一部担っている。ただし、県の負担分のみを取り出すことができないため、ここでは除外した。
  - 41) 2011年に近郊緑地特別保全地区が指定される

- まで同地区の指定はなく、市内の特別緑地保全地区は、市が買入れ先となっている。
- 42) 都市計画事業の目的税である都市計画税の税収は、毎年度約30億円程度となっている。
  - 43) 注40参照。
  - 44) 借地の場合、単年度の支出額は少ないが、永続的に緑地を確保できるか不確かであるなど、問題点もある。
  - 45) 年度ごとの単純平均では、市の購入する土地の方が1㎡当たり2万円程度高い。
  - 46) ただし特別緑地保全地区について、10ha未満は市が決定主体。
  - 47) 所有者の意向も当然関係しているが、1988年に6条地区が570.6haへ拡大、2011年に近郊緑地特別保全地区が131ha指定されたことを除き、県による地域指定の大きな変更はほとんどない。
  - 48) 市内は急斜面の緑地が多く、規模の経済性が働いているとは考えにくい。
  - 49) 当該期間に開発の不許可処分に対する損失補償はなされていない。
  - 50) 補助金の単価は、自然保護奨励金で1.2円/㎡、保存樹林で7円/㎡(2011年度は6.7円/㎡)、緑地保全契約で20円/㎡(2011年度は18円/㎡、また実際の交付額は当該年度の固定資産税等相当額との合計)。
  - 51) 宅地に隣接する自然林が中心である(鎌倉市資料参照)。
  - 52) 2006年7月に策定された「鎌倉市緑の基本計画」では、中間年次(2015年)で11.6㎡/人、目標年次(2025年)で18.5㎡/人となっている。
  - 53) 2003～2011年度のみで寄付金総額は約7000万円、1986年度以降の総額は約1億5000万円となっている。
  - 54) 市のHP等で、用途や寄付額等が公開されている。
  - 55) 寄付に関する議論は、フィランソロピーやNPOの経済学的分析(山内1997)、文化経済学の領域(後藤2013)などで研究蓄積があり、これらの議論を踏まえた検証が求められるが、詳細な検討は別の機会に論じる。
  - 56) もちろん、既存の参照水準の再考も重要な論点である。また2012年度以降、いくつかの制度改正がなされたが、これらの点に関しては

別の機会に論じる。

## 参考文献

- ・青山吉隆・中川大・松中亮治・大庭哲治(2000)「京都市民の意識に基づく古都保存法の経済評価」『都市計画論文集』Vol.35, pp.169-174.
- ・生田長人(2010)『都市法入門講義』信山社。
- ・稲本洋之助・小柳春一郎・周藤利一(2009)『日本の土地法：歴史と現状(第2版)』成文堂。
- ・植田和弘(1996)「環境保全と費用負担」『環境情報科学』Vol.25(3) pp.18-22.
- ・植田和弘(2002)「環境政策と行財政システム」寺西俊一・石弘光編『環境保全と公共政策』岩波書店, pp.93-122.
- ・植田和弘(2005)「環境税における汚染者負担と受益者負担」『環境情報科学』Vol.34(2) pp.3-6.
- ・鎌倉議会史編さん委員会編(1969)『鎌倉議会史資料編』鎌倉市議会。
- ・鎌倉市市史編さん委員会編(1994)『鎌倉市史近代通史編』吉川弘文館。
- ・鎌倉の自然を守る連合会(2008)『鎌倉広町の森はかくて守られた：市民運動の25年間の軌跡』港の人。
- ・後藤和子(2005)『文化と都市の公共政策：創造的産業と新しい都市政策の構想』有斐閣。
- ・後藤和子(2013)『クリエイティブ産業の経済学：契約、著作権、税制のインセンティブ設計』有斐閣。
- ・関耕平(2013)「環境・エネルギーと地方財政」重森暁・植田和弘編『Basic地方財政論』有斐閣, pp.101-121.
- ・其田茂樹(2012)「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用：応益的共同負担の観点から」諸富徹・沼尾波子編『水と森の財政学』日本経済評論社, pp.109-132.
- ・田中啓一(1990)『都市空間整備論：開発利益と財源負担』有斐閣。
- ・寺西俊一(1997)「<環境コスト>と費用負担問題」『環境と公害』Vol.26(4) pp.2-8.
- ・永野征男(1987)「歴史的風土に関する法的規制の地理学的考察」『日本大学文理学部自然科学研究所研究紀要』(22) pp.1-12.
- ・西村幸夫(2004)『都市保全計画：歴史・文化・

- 自然を活かしたまちづくり』東京大学出版会。
- ・日本公園緑地協会編 (2009)『公園緑地マニュアル (平成 21 年度版)』日本公園緑地協会。
  - ・日本公園緑地協会編 (2012)『公園緑地マニュアル (平成 24 年度版)』日本公園緑地協会。
  - ・藤田武夫 (1980)『「受益者負担」論の検討：『受益者負担』概念の拡張を中心に』『大阪学院大学商経論叢』Vol.6 (2) pp.1-13.
  - ・藤谷岳 (2013)「里山アメニティ保全のための費用負担：狭山丘陵における取り組みを事例に」『文化経済学』Vol.10 (1) pp.34-44.
  - ・丸尾直美 (1997)「緑と環境アメニティ：経済学的アプローチ」『都市問題研究』Vol.49 (6) pp.41-56.
  - ・宮本憲一 (1976)「自然保護とシビルミニマム：兼六園有料化問題を中心に」『公害研究』Vol.6 (2) pp.3-11.
  - ・諸富徹 (2002a)「環境保全と費用負担原理」寺西俊一・石弘光編『環境保全と公共政策』岩波書店。pp.123-150.
  - ・諸富徹 (2002b)「地方環境税による環境管理：その理論的根拠と制度設計」『エコノミア』Vol.53 (1) pp.43-74.
  - ・諸富徹 (2008a)「環境政策の新しい課題：分権化とグローバル化」諸富徹・浅野耕太・森晶寿『環境経済学講義：持続可能な発展をめざして』有斐閣。pp.125-143.
  - ・諸富徹 (2008b)「環境政策における費用負担原理」諸富徹・浅野耕太・森晶寿『環境経済学講義：持続可能な発展をめざして』有斐閣。pp.211-226.
  - ・山内直人 (1997)『ノンプロフィット・エコノミー：NPO とフィランソロピーの経済学』日本評論社。
  - ・山本栄一 (1989)『都市の財政負担』有斐閣。
  - ・除本理史 (2004)「環境再生の課題と費用負担問題」久保庭眞彰編『環境経済論の最近の展開 2004』IER Discussion Paper Series (B.30) pp.17-44.
  - ・除本理史 (2007)『環境被害の責任と費用負担』有斐閣。
  - ・吉村武洋 (2013)「ルーラル・アメニティ保全のための財政支出：日本の棚田を素材にして」『財政と公共政策』Vol.35 (2) pp.96-114.
  - ・和田八束 (1972)「受益者負担」林栄夫・柴田徳衛・高橋誠・宮本憲一編『現代日本の財政』有斐閣。pp.149-171.
  - ・Coase, R. H. (1960) "The problem of social cost", *The Journal of Law and Economics*, Vol.3, pp.1-44 (宮沢健一・後藤晃・藤垣芳文訳 (1992)『企業・市場・法』東洋経済新報社。所収)。
  - ・Hodge, I. (1989) "Compensation for nature conservation", *Environment and Planning A*, Vol.21 (8) pp.1027-1036.
  - ・Hodge, I. (2000) "Agri-environmental relationships and the choice of policy mechanism", *The World Economy*, Vol.23 (2) pp.257-273.
  - ・OECD (2001) *Improving the Environmental Performance of Agriculture: Policy Options and Market Approaches*, OECD.
  - ・OECD (2010) *Guidelines for Cost-effective Agri-environmental Policy Measures*, OECD.
  - ・Throsby, D. (2010) *The Economics of Cultural Policy*, Cambridge University Press (後藤利子・阪本崇監訳 (2014)『文化政策の経済学』ミネルヴァ書房)。

## 利用資料

- ・鎌倉市「鎌倉市各会計決算等審査意見書」(各年度版)。
- ・鎌倉市「鎌倉市歳入歳出決算書」(各年度版)。
- ・鎌倉市「鎌倉市のみどり」(各年度版)。
- ・鎌倉市「鎌倉市緑の基本計画」(1996年4月、2001年6月、2006年7月、2011年9月)。
- ・鎌倉市「鎌倉の統計」(各年度版)。
- ・鎌倉市「決算審査書」(各年度版)。
- ・鎌倉市「事務事業評価シート」(各年度版)。
- ・鎌倉市「主なる施策の成果報告書」(各年度版)。
- ・鎌倉市「予算審査書」(各年度版)。
- ・鎌倉市「予算に関する説明書」(各年度版)。