

## 査続付き論文

# ルーラル・アメニティ保全のための財政支出 ー日本の棚田を素材にして

吉 村 武 洋（一橋大学大学院経済学研究科）

原稿受付日 2013年7月31日 原稿採択日 2013年9月19日

## 1. はじめに

中山間地域をはじめとする全国各地の農山村には、地域独自の自然や文化、景観といったアメニティ（以下、「ルーラル・アメニティ」とする）が存在する。西村（2002）によれば、アメニティとは、もともとイギリス英語固有の用語であり、衛生、利便性とならぶ都市計画の柱として、1909年の都市農村計画法において初めて法律用語として登場した。今日において、アメニティは「環境の視覚的外観に関連する総合的な評価概念」<sup>1)</sup>などと定義されるが、都市計画家である Holford の「あるべきものがあるべき場所にある」(the right thing in the right place)<sup>2)</sup>という言葉に代表されるように、厳密には定義されておらず、具体的な対象を例示しつつ、議論されることが多い<sup>3)</sup>。

ルーラル・アメニティとは、アメニティの中でも、特に、農村地域を対象にした概念である。例えば、OECD のレポートにおいては、「農村地域にある多様で特色ある自然や人間の創造物を意味し、手つかずの自然、耕作地の景観、古い遺跡、さらには文化的伝統を含む概念」<sup>4)</sup>とされている。さらに、ルーラル・アメニティを①ほぼ完全な自然、②自然と人間の相互作用、③人間の創造物と分類したうえで、OECD 加盟諸国のケーススタディを整理している。日本の農山村を念頭に置くと、手つかずの自然はほとんどなく、自然条件を前提としつつ、人々の農業や林業といった営みの中で、地域の景観や文化が育まれてきたといえる。日本では、ルーラル・アメニティ

は生産活動や人々の生活の営みを通じて維持・保全されてきたのである。OECD のレポートにおいて、日本の事例として紹介されているものは、棚田をはじめ、すべて②に当てはまるものであるが、同じカテゴリーに分類されるものとして、オーストリア（山岳地域）やフランス（地域自然公園）などの事例が紹介されている。ルーラル・アメニティを生産活動や生活の営みと一体的にみる視点では、諸外国とも共通性を持っている。

本稿は、このようなルーラル・アメニティの代表例である、日本の棚田を素材とする。棚田とは「傾斜地に階段状をなし、畦畔をつけてひらかれた小区画の水田」<sup>5)</sup>であり、今日、「日本の原風景」の一つとして評価されているが、その条件不利性から耕作放棄が広がっている。耕作放棄は、日本の原風景の喪失につながり、また、棚田が有する多面的機能の崩壊をも意味する。これは、棚田が展開している地域のみならず、域外の人々にも、様々な悪影響を与える。一方で、棚田保全にはそのための費用がかかり、その費用負担問題をいかに解決するかが、保全を進めるうえで大きな課題となる。ここでは、棚田での耕作をどのようにみなすか、換言すれば土地所有者の責任をどのように考えるかが重要な論点となる。しかしながら、自然・アメニティ保全に関わる費用負担問題を検討した研究は、環境汚染を対象とした費用負担問題に比して研究蓄積が少ないのが現状である。

本稿は、自然・アメニティ保全に関わる費用負担問題を土地所有者の責任の観点から整理したうえで、具体的に棚田保全に関わる財政支出がどのようになっているのか明らかに

することを目的としている。権力や財源を持つ政府は、費用負担問題を考えるうえで重要なアクターである。実際に、政府は施設整備に対する補助制度や直接支払制度をはじめとする各種制度を導入し、保全に関わる費用を一定程度負担してきた。棚田に関する先行研究を見ると、中島（1999）の日本の棚田に関する包括的な研究に加え、保全の制度変遷<sup>6)</sup>や、保全手法の一つである棚田オーナー制や基金制度<sup>7)</sup>などが分析されてきた。しかしながら、いずれの研究も制度の一部の検証にとどまっており、棚田全体がどのような保全体制にあるのか、また具体的な財政支出がどの程度かは不明確である。本稿は、日本の棚田保全に関わる各種制度が導入されている長野県の姨捨棚田を一例として財政支出の全体像を明らかにすることにより、これまでの事例研究の空白を埋めると同時に、今日の日本の棚田保全に関わる財政システムの到達点を明らかにするという意義を持っている。さらに、これまで研究蓄積が少なかった自然・アメニティ保全に関わる費用負担について、土地所有者の責任の観点から整理するという意義を持つことはもちろんのこと、事例分析に基づき新たな知見を加えるという意義を持っている。

本稿は以下のような構成をとる。まず、第2節で、棚田の有する多面的機能とその特徴などから、公的介入の必要性を指摘する。そして、保全に関わる費用の負担をどのように考えていけばよいか、先行研究を見ていく。第3節では、財政支出の前提となる、土地所有者の責任をどのように考えるかについて、Hodge（1989）（2000）の議論を整理する。さらに、Hodgeの議論で十分に明らかにされていない、費用負担の側面について、寺西（1997）などを参考にしつつ、議論のまとめを提示する。第4節では、これまで棚田保全をめぐる政策がどのように変遷してきたのか、概観する。これらの整理を基礎に、第5節では姨捨棚田を一例として、現状の解釈を試み、棚田保全に関わる財政システムの到達点を確認する。最後に、第6節では本稿で十分にふれることができなかった論点を指摘す

る。特に、ここでは、第3節の議論のまとめでは十分に明らかにされなかった点についても、併せて指摘することで、本稿のまとめとする。

## 2. 公的介入の理論的根拠と保全の費用

本節では、棚田保全のために、公的介入がなぜ求められるのか、棚田の有する多面的機能の素材的特質と社会環境の変化という点から確認する。次に、保全に関わる費用について概観し、これらの費用をどのような論理で配分するのか、先行研究を見ていく。

### （1）多面的機能の素材的特性と社会環境の変化

多面的機能とは、食料生産機能以外の洪水防止機能や生物多様性保全機能、景観保全機能などを指し<sup>8)</sup>、人々の福祉（human welfare）に関わる様々な機能の集合である。棚田が有する多面的機能について、千賀（1997）は、国土保全機能、生態系保全機能、文化的景観保全機能、健康レクリエーション空間提供機能などを挙げている。このような諸機能は、生産活動を通して発揮され、人々は棚田の維持管理によって上記のような便益を享受することができる。そこでは、多面的機能の発揮は生産活動と結合しているのである。

さらに、これらの多面的機能の受益が及ぶ範囲は、空間的に限定されるものから限定されないものまで多様である。例えば、レクリエーションや文化的景観をたのしむためには、直接棚田を訪問しなければならない。また、棚田の洪水防止機能を直接享受できる人々は、その地域に住む人々や下流域の人々などに限られる。他方で、棚田を将来利用できるオプションや、棚田が存在することそのものに便益を感じる人々もいる。このような便益は、特定の範囲にとどまるものではなく、広がりを持ちうるものである。

Vatn（2002）が指摘するように、多面的機能の発揮によって得られる様々な財・サービスは、統合された生産システムの構成要素

となっており、たいていは、それぞれが連関した機能群として存在している<sup>9)</sup>。これは、農業生産が生態系と土地に直接関連し合っているためである。この場合、各種機能の発揮に対して対価を支払う人のみが財を利用できるよう、財の境界画定をする（demarcate）ことは非常に困難になる<sup>10)</sup>。したがって、多面的機能は、個別の商品のように市場取引することで最適化することができず、何らかの公的介入が必要になる。

こうした棚田の素材的特徴に加え、棚田をめぐる社会環境は変化している。木村（2011）によれば、日本の棚田は平坦地の整備田とは比較にならないほど狭小であり、小型の農業機械であっても、導入が困難な場所がある。加えて、除草をはじめとする、維持管理作業には多くの労働が必要である。このような耕作条件の悪さに加えて、米価は毎年下落傾向にあり、また、労働力を確保することはますます難しくなっている。農山村集落の維持可能性が問われるほど、問題は深刻化している<sup>11)</sup>。

以上のように、今日では、一方で多面的機能が評価されるなど、棚田保全の重要性が認識されつつある。しかしながら、多面的機能の素材的特質と棚田をめぐる社会環境の変化から、耕作放棄に象徴されるように、棚田が維持されない事態が生じている。したがって、いかに棚田保全のためのシステムを構築していくか、特に保全のために必要な様々な費用をいかなる形で負担していくか検討することが、重要な課題となっている。

## （2）保全に関わる費用と費用負担原則

自然・アメニティ保全に関わる費用として、先行研究では機会費用と維持管理費用に焦点が当てられてきた（永井（1977）、寺西（2005a）、藤谷（2008））。機会費用とは、土地利用規制がなければ土地所有者が得られるはずであった利益（逸失利益）を指す。棚田を事例に考えれば、急傾斜地の水田を他の用途へ変更することは困難である。都市のアメニティのような、他用途への開発圧力が強い事例と比較すれば、機会費用はそれほど生じないであ

う。他方で、棚田が耕作放棄されるという現状を見ると、保全に関わる費用として維持管理費用が大きな位置を占めると考えられる。

それでは、こうした棚田の維持管理費用の負担をどのように考えていけばよいであろうか。諸富（2008）は、環境政策を実施する際にかかる様々な費用を「環境保全費用」と定義したうえで、環境政策において発達してきた費用負担のあり方として4つの費用負担原則、すなわち①原因者負担原則、②受益者負担原則、③納税者共同負担原則、④潜在的責任当事者負担原則および拡大原因者負担原則を提示している<sup>12)</sup>。このうち、農業環境政策や森林保全の領域においては、受益者負担原則が適用されているとしている。受益者負担原則とは、「環境政策を実施することによって便益を受ける主体がその費用を負担すべき」<sup>13)</sup>とする考え方である。そして、この費用負担のルールが正当化される理由として、①他に代替財がないなどの固有の事情がある場合、②外部経済が存在する場合を挙げている<sup>14)</sup>。しかしながら、Hanley et al. (1998) は、支払をしない受益者を排除することが、物理的、法的、文化的に難しいこと、受動的使用価値（passive-use values）が存在する可能性があることから、受益者負担原則の適用は困難であると指摘している<sup>15)</sup>。さらに、Hodge（2000）は、外部経済・外部不経済の区別は、土地所有に関する責任や義務の政治的判断に依存しているとしている<sup>16)</sup>。後述するように、日本の棚田保全では、受益者負担より政府による財政支出という形で公的に負担されているケースが多い。諸富（2008）は、公的負担を消極的なケース（結果として公的負担になってしまうケース）と積極的なケース（積極的に公的負担が正当化されるケース）に分けているが<sup>17)</sup>、どのような場合に「積極的なケース」となるかについて、詳細には議論していない。

それでは、こういった場合に政府の財政支出が正当化されるのであろうか。これは、土地所有者<sup>18)</sup>の責任をどのように考えるか、という点と関わっている。確かに、多面的機能は土地所有者のみならず、数多くの人々に

影響を与える。土地所有者以外の人々であっても、棚田の景観をたのしんだり、国土保全機能を享受したり、様々な便益を享受することができる。他方で、棚田の多面的機能の発揮は生産活動と結合しており、土地所有者は棚田の維持管理によって生産物を取得することが可能である。このような関係性の中で、土地所有者は棚田の維持管理に対してどこまで責任を負っており、政府は土地所有者の生産活動に対してどこまで介入していくかが、問われなければならない。さらに、土地所有者の責任を前提としたうえで、どのような論理から保全に関わる費用を分担するか、考えなければならない。

### 3. 土地所有者の責任と費用負担原理

前節で示したとおり、棚田保全に対する公的介入を考えるうえで、土地所有者の責任の範囲をどのように考えるかが、まず問われなければならない。この点を考えるうえで、Hodgeの参照水準の考え方が役に立つ。以下では、Hodge(1989)(2000)を手掛かりに、土地所有者の責任についてどのように考えるか整理する。次に、それを前提とした自然・アメニティ保全の費用負担のあり方を、寺西(1997)などを参考に、検討していく。

#### (1) 参照水準と政策手段

棚田を維持管理するために生じる費用の負担について、2つの極端な立場がありうるだろう。すなわち、①土地所有者が耕作することは当然の義務であり、土地所有者が費用を負担すべきとする立場と、②耕作を継続するか否かは土地所有者の自由であり、保全を求めるためには一定の支払が必要である、とする立場である。これらは、土地所有者の権利設定の問題と関係しており、実際にはこの両極端の権利設定の中で、ある責任水準に定められている。Hodge(1989)は主に英国の農村政策を念頭に置きながら、この問題を参照点(reference point)の設定に関わる問題としている。Hodge(1989)によれば、参

照点とは「農業経営者が農村環境に対して持つと期待される責任の水準を定める」<sup>19)</sup>ものである。したがって、参照点がどのような水準であるかによって、ある行為をどのようにみなすかが変化し、補償の支払の有無についても変化することになる。またHodge(1989)によれば、参照点是不変のものではなく、保全活動に関する補償を支払うことの妥当性について普遍的合意はないとしている。そして、参照点の変化は必ずしも保全の成果に関する暗黙価格(implicit price)の結果ではなく、道徳的責任として農業経営者は何をすべきで何をすべきでないかといった、倫理的な観点が変化することによってなされるとしている<sup>20)</sup>。

さらに、Hodge(2000)では、参照水準(reference level)と政策手段の考え方について述べられている<sup>21)</sup>。その議論をまとめたものが図1である。図の左側は、土地所有者が参照となる環境水準を達成できない場合である。この時、彼らは外部費用を発生させているものとみなし、汚染者支払原則(Polluter Pays Principle: PPP)の観点から、政策手段としては、規制と課税(Regulations and taxes)を用いることが望ましいとしている。図の右側は、土地所有者に、参照水準を超えた環境水準の達成を求める場合である。この時、彼らは外部便益を生み出しているものとみなし、供給者取得原則(Provider Gets Principle: PGP)の観点から、政策手段としては、土地利用者への支払(Payments to land users)をすることが望ましいとしている。さらに、両極の間には、「不確定な領域」(Uncertain zone)があるとされている。この領域は、権利が正式に定められていない、あるいは歴史的な権利配分が大きな課題に直面した際に生じるとしている。この領域におけるアプローチとして、Hodgeは自主的な規制や行動規程(Voluntary restraint, codes of practice)を位置づけている。

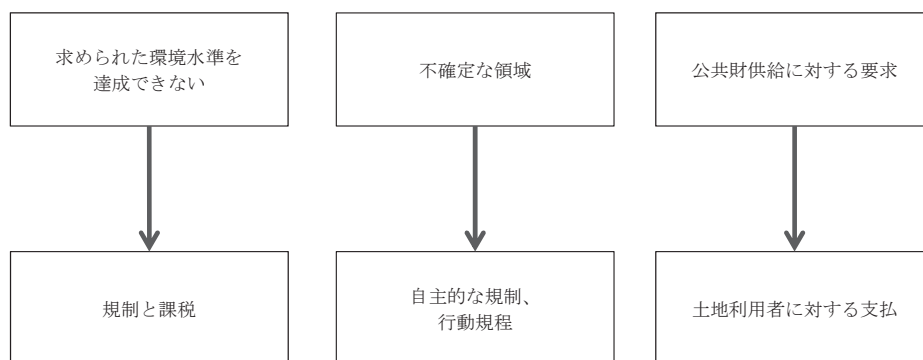


図-1 目標設定と環境管理に対するアプローチ

出所：Hodge（2000）の Figure 1（p.263）から抜粋

このように、同じ行為でも、参照水準がどのように設定されるかによって、土地所有者を「汚染者」とみなすか、便益の「供給者」とみなすかが変化し、それによって政策対応も異なる。費用負担のルールを考えるうえでは、参照水準がどこに設定され、土地所有者の権利設定がどのようになっているかが、まず問われなければならない。もし、ここで彼らを「汚染者」（polluter）とみなすのであれば、PPPを適用し、政府は規制や課税といった手段で対応することが求められる。他方で、彼らを便益の「供給者」（provider）とみなすのであれば、彼らの行為に対して何らかの支払がなされる（PGP）ことが、社会的に望ましいと考えられる。すなわち、参照水準を上回る管理を土地所有者に達成してもらうための補償金や補助金の支出、さらには免税措置などが、政策手段とされる必要がある。なお、図1の整理では、権利移転の場合を考えていないが、政府自ら便益を供給するという対応もありうる。この場合、土地の所有権や利用権を政府に移すために、土地購入料や地代が支出されることになる。また、目標となる環境水準を達成するために、整備・維持管理費（委託料を含む）も支出されることになる。

## （2）費用負担原理と費用負担のルール

ここまでHodge（1989）（2000）を手掛かりに、土地所有者の責任と政策手段の関係について見てきた。ただし、上記の整理は、同じ土地所有者であっても、「汚染者」・「供給者」両側面を持ちうることを示したのみであって、負担の側面については検討すべき点が残されている。特に問題となるのは、PGPにおける費用負担である。Hodge（2000）は詳細な検討をしていないが、PGPは、供給者が支払を受けられることのみを議論しているので、どのような考え方から、誰の負担で、その支払を行うのかについては、別途検討していく必要がある。この点について、寺西（1997）の費用負担原理の整理は、負担面を考察するうえで参考になる。

寺西（1997）は費用負担の原理的な考え方と、各原理を基準とした「環境コスト」<sup>22)</sup>に関する費用負担ルールを区別して議論している。まず、費用負担の原理的な考え方として、①応能原理、②応益原理、③応因原理、④応責原理の4つの考え方を提示している<sup>23)</sup>。応能原理は、負担能力がある（負担能力があるとみなされる）主体に、その能力に応じて費用負担を求める考え方である。応益原理は、利益を受けている（過去・将来を含む）主体に、その受益に応じて負担を求める考え方である。応因原理とは、過去・現在時点におい

て、当該費用の発生原因をつくりだした主体に、その原因に応じて費用負担を求める考え方である。応責原理とは、「問題に対する責任の程度に応じて、その費用負担を求めるという考え方」<sup>24)</sup>である。

さらに寺西（2007）では「応責原理」について、「当該費用の支出に対して何らかの責任を負うべき位置にある関係主体に費用負担を求めるもの」<sup>25)</sup>と定義している。具体的な事例としては、1980年に米国で制定された「包括的環境対処・補償・責任法」（通称「スーパーファンド法」）における「潜在的責任当事者」（Potentially Responsible Parties）による費用負担を挙げ、「そこでは『責任ある関与』（Responsible Commitment）が費用を求める根拠とされている」<sup>26)</sup>としている。また、「応責原理」には「自発的な関与」（Voluntary Commitment）に基づく費用負担もありうるとしている。具体的には寺西（2005b）で、丹沢・大山の自然再生を念頭に置きつつ、「丹沢・大山を守りたいという思いを持っている多くの人々、あるいは、そういう思いをもって丹沢・大山の問題になんらかの形でコミットしたいと考えている多くの人々の『支払い意思』にもとづく『費用負担』のあり方」<sup>27)</sup>として、考察している。なお、「応責原理」という言葉について、寺西は「問題への関与（Commitment）のあり方を重視するという考え方で、『応関原理』といったほうがベターかもしれません」<sup>28)</sup>としており、最近の論考では「応関原理」という言葉を採用している<sup>29)</sup>。本稿でも、「応関原理」という言葉を採用する。

寺西は、以上の費用負担原理を試論的に示したうえで、様々な種類の費用に対して、各原理がどのような優位性や有効性があるか、さらに費用負担を求める根拠としての「能力」「利益」「原因」「責任」をどのように考えるか検討していくことが、費用負担のルールを考えるうえで必要であるとしている<sup>30)</sup>。なお、これらの原理を用いて考察していくには、注意が必要である。寺西は応能原理、応益原理を財政学分野における租税論の考え方から着想したものと考えられるが<sup>31)</sup>、租税論は厳密

には租税根拠論と租税負担配分論（租税原則）に分けられ、寺西の言及する原理がどの範囲までを見通したものなのか、必ずしも明らかでない。神野（2007）は租税の根拠として、租税利益説と租税義務説を提示し、前者の場合、租税負担配分としては利益原則と能力原則が、後者の場合、租税負担配分としては能力原則が結びつくとしている。このような、根拠論と配分論の整理がなければ、例えば応能原理については、なぜ負担能力があるものが、その能力に応じて負担しなければならないのか、説明がつかない。

そこで、根拠論と配分論について（1）で示した概念と整合的に整理したものが図2である。まず、参照水準を下回る責任しか果たさない場合（Aの範囲）には、「汚染」を発生させていることを根拠とし、負担の配分論として応因原理に基づいたPPPを費用負担のルールとして適用することが求められる。ここでは、規制や課税を政策手段とし、参照水準となる範囲までは、土地所有者の自己負担とすることが求められる<sup>32)</sup>。他方で、参照水準を上回る環境水準の達成が目標となる場合（Bの範囲）には、「便益」の供給を根拠とし、供給者に対して支払をすることが正当化される。ただし、配分論については、応能原理、応益原理、応関原理といった原理の中で、どのような原理を採用し、費用負担ルールとして考えるかが問題となる。さらに、参照水準の範囲にあり、「汚染」の発生とも「便益」の供給ともみなされていない「不確定な領域」の場合（Cの範囲）には、負担の根拠が明確化されていない。ここでは、自発的に費用負担を求める、応関原理が配分論として位置づけられると考えられる。

ここまで、Hodge（1989）（2000）や寺西（1997）などを手掛かりに、自然・アメニティ保全の費用負担のあり方について議論を整理してきた。以下では、日本の棚田を事例に、どのような論理から保全に関わる費用が負担されてきたか、また具体的な配分がどのようなになっているのか、特に政府の支出面に焦点を当てて検証し、現状と課題を議論していく。

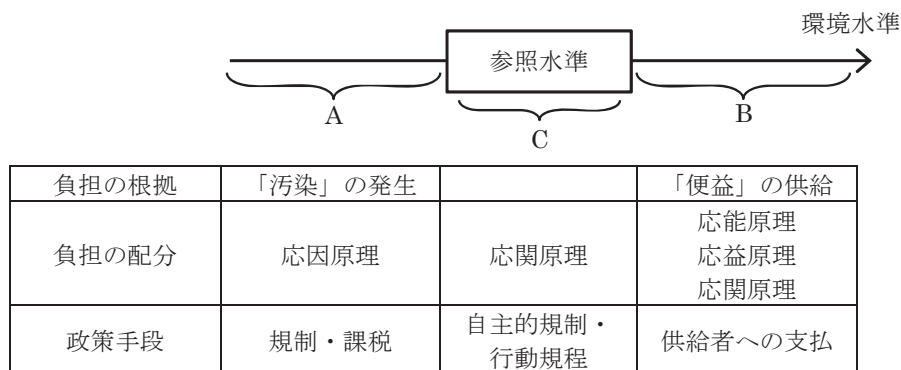


図-2 参照水準と費用負担

出所：Hodge（2000）、寺西（1997）等を参考に筆者作成

#### 4. 棚田保全の制度の変遷

本節では、日本の棚田保全の制度変遷について概観する。1980年代まで、棚田は国や地方自治体の政策対象と、ほとんどされていなかった。その後、1990年代に入り、農林水産省の補助政策を契機に、各種制度が展開されていった。

##### (1) 1990年代までの動向<sup>33)</sup>

千賀（2006）によると、白米千枚田（石川県輪島市）のように、県と市から耕作助成金が出されるような、先駆的な事例も存在していたが、1980年代まで、棚田は生産効率の低い水田として、農林水産省等の補助施策対象から後回しにされ、自治体の支援もほとんど存在しなかった。一般市民の間でもそれほど関心を集めておらず、生産効率が悪くコスト高となる棚田<sup>34)</sup>は、耕作放棄される傾向が続いていた。しかし、1990年代に入り、農村景観の急激な変化や棚田の利用・管理主体の減少の中で、棚田の有する多面的機能への関心や都市勤労者たちの農業・農村への期待の高まりなどを背景として、棚田は保全の対象として国民の意識に上ることになった。さらに、棚田をかかえる自治体間の連携組織である「全国棚田（千枚田）連絡協議会」や「棚田学会」、「棚田支援市民ネットワーク」（現

NPO 法人棚田ネットワーク）などといった、全国的組織の設立は、棚田保全に対する機運の盛り上げ等にも貢献したと考えられる。

このような情勢を背景としつつ、「棚田保全にかかる国の補助事業の嚆矢」<sup>35)</sup>として、1993年に「中山間ふるさと・水と土保全対策事業」が農林水産省の事業として創設された。これは、土地改良施設や農地の有する多面的機能、特に国土・環境保全機能の維持・増進を図るために地域住民活動を支援するもので、調査研究や人材育成といったソフト事業を対象としていた。国は、都道府県の基金造成に対し補助をし、事業費はその運用益によって賄われることになっていた。また、同年には地域外住民との連携を念頭に置き、保全対策の広域的な普及の拠点づくりを行うために「ふるさと・水と土保全モデル事業」（以下、「モデル事業」とする）も併せて創設された。同事業によって、棚田の復田や水路の整備といったハード事業に対し補助金が交付されることになった。なお、同事業は「ふるさと水と土ふれあい事業」（1997年、以下「ふれあい事業」とする）へと拡充された。その後、特に棚田地域におけるハード事業を補助対象とした「棚田地域等緊急保全対策事業」（以下、「緊急対策事業」とする）、ソフト事業を対象とする「棚田地域水と土保全基金事業」がウルグアイ・ラウンド農業合意関連対

策（以下、「UR 対策」とする）として創設された<sup>36)</sup>。

さらに、棚田の景観や文化的価値に焦点を当てた、文化財保護法に基づく名勝指定が、日本で初めて行われた（1999年に長野県更埴市（現千曲市）の姨捨棚田（田毎の月）が指定）。文化財保護法における名勝は「記念物」の一つであり、「庭園、橋梁、溪谷、海浜、山岳その他の名勝地で我が国にとって芸術上又は鑑賞上価値の高いもの」のうち重要なものを、文部科学大臣が名勝として指定できるとされている<sup>37)</sup>。

棚田という農耕地を対象とした指定が行われた背景として、先述した国内の動向があったことはもちろんのこと、国際的な潮流、特に世界文化遺産の範疇に文化的景観（cultural landscape）が加わったことは特筆すべきである。1972年にユネスコ総会で採択された世界遺産条約（「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」）では、遺産は文化遺産（cultural heritage）と自然遺産（natural heritage）の2つに分けられ、それぞれ独自の登録基準が設定されていた。結果として、登録された世界遺産は両極に偏る傾向があり、中間的な位置にある多様な自然的地域をどのようにするかが問題とされてきた。1980年以降、継続的に行われた議論の結果、1992年に文化的景観が「自然と人間の共同作品」として文化遺産の範疇に加えられた<sup>38)</sup>。その後、農林水産業に関連した景観として、「フィリピン・コルディレラの棚田」が初めて登録され（1995年）、棚田の文化的価値への注目はますます高まっていった。

このような国内外の情勢を背景とした姨捨棚田の名勝指定は、「農耕地を国の文化財に指定することによって、農耕地が本来もっている生産地としての経済的、実用的な価値以外に、その土地が呈する景観の文化的な価値を国のレベルで積極的に評価しようとした」<sup>39)</sup>、日本の文化財政策において転機となる指定であったといえる。指定によって、他の指定文化財と同様に、保存管理計画等の策定や保存整備に対し国等から補助を受けられることになった。

## (2) 2000 年度以降の動向

2000年代の農政は、1961年に制定された農業基本法に代わって新たな基本法として制定された「食料・農業・農村基本法」（以下、「新基本法」とする）によって進められることになる。「新基本法」は、「食料、農業及び農村に関する施策について、基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、食料、農業及び農村に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図ることを目的」<sup>40)</sup>として制定されており、「農業基本法は農業者の福祉の向上が目的だったが、新基本法はより消費者国民向け」<sup>41)</sup>に制定された。

棚田が存在するような農山村を念頭に置くと、「新基本法」において特に「国は、中山間地域等においては、適切な農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための支援を行うこと等により、多面的機能の確保を特に図るための施策を講ずるものとする」<sup>42)</sup>と規定され、多面的機能の確保を目的とした直接支払制度導入の根拠が与えられることになった。これを受けて、これまで議論の俎上に載るものの一貫して導入が見送られてきた条件不利地域に対する直接支払制度である「中山間地域等直接支払制度」が農林水産省の事業として2000年度より導入された。同制度は、耕作放棄防止、水路・農道等の管理などの集落協定に基づき5年以上継続して農業生産活動等を行う農業者等に対し、交付金を支払うものである。交付金の単価は非傾斜地とのコスト格差の8割とされ、第1期対策（2000～2004年度）では水田で10a当たり年間2万1000円（急傾斜地）とされた。その後、第2期対策では2段階の単価設定などが導入、第3期対策では小規模・高齢化集落を近隣集落が取り込んだ場合の加算措置などが導入されていった<sup>43)</sup>。

また、ハード事業については、「緊急対策事業」が「UR対策」期間の終了とともに、「棚田地域等保全整備事業」へと引き継がれてい

った。なお、同制度は2003年度に「ふれあい事業」と統合され「里地棚田保全整備事業」へと名称が変わる。このような若干の変化はあるが、ハード事業に対する補助体系は1990年代後半の流れが引き続いていく。

他方で文化庁は、棚田の名勝指定に引き続き、2000～2003年度にかけて、「農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究」を実施し、国内の文化的景観の所在状況や保護制度に関する展望などを示した。そして、2004年の文化財保護法の改正により、「文化的景観」が新たに文化財として位置づけられることになった。文化的景観とは、「地域における人々の生活又は生業及び当該地域の風土により形成された景観地で我が国民の生活又は生業の理解のため欠くことのできないもの」<sup>44)</sup>とされている。これは、人と自然の関わりの中で形成された景観地の文化的価値の保全に焦点を当てた点で、名勝と異なっている。すなわち、「『名勝』という優秀な風致景観の保護を目的とする文化財の領域から、『文化的景観』という広い意味での土地利用形態を対象とする新たな文化財の領域へと保護の道は開かれた」<sup>45)</sup>のである。具体的な選定手続きについては、「文部科学大臣は、都道府県又は市町村の申出に基づき…当該都道府県又は市町村がその保存のため必要な措置を講じているもののうち特に重要なものを重要文化的景観として選定することができる」<sup>46)</sup>とされ、管理上の役割の大きさ等から、地元自治体の申出が前提となっている。同法の改正によって、文化的景観に関する調査や保存計画策定、及び重要文化的景観に選定されると整備事業に対して、それぞれ国等から補助を受けられることになった。

## 5. 姨捨棚田をめぐる財政支出

地方自治体は第4節で示した各種制度を通して、棚田保全のための財政措置を受けることができるようになった。そこでは、棚田の有する多面的機能を根拠とした財政支出に加え、特にその文化的価値を根拠とした財政支

出も行われるようになっていった。すなわち、棚田の環境的価値・文化的価値の双方を根拠とした、財政支出が行われるようになっていったのである。

それでは、各種制度下において、実際に参照水準と財政支出がどのようになっているのだろうか。また、図2の整理を用いると、現状はどのように解釈することができるだろうか。以下、一例として姨捨棚田のケースを見ていく。

### (1) 姨捨棚田の概況<sup>47)</sup>

姨捨棚田は、長野県の北部にある千曲市（2003年9月に更埴市・戸倉町・上山田町と合併）に位置する。この棚田は、市の中央部を流れる千曲川の左岸に位置し、三峰山の東側山腹斜面にかけて総面積約75ha（うち山林や河川・道路等を除く農地のみを対象とした水張面積は約35ha、区画数は約1800区画）に及ぶ。標高は約400～550m、傾斜は1/6～1/10となっている。棚田上部にあるJR姨捨駅からの眺望は、日本三大車窓に数えられるなど、全国的にも有名な棚田である。また、松尾芭蕉の『更科紀行』において、姨捨棚田が詠まれたことから、俳諧及び観月の名所としても知られており、毎年約2～4万人<sup>48)</sup>の観光客が訪れている。歴史的にも著名な地区である。土地利用状況は、2008年に実施された調査によると、水田が16.6ha（47%、ただし水張面積）、畑が6.4ha（18%）、果樹園が5.0ha（14%）、不作付が1.3ha（4%）、荒廃地が5.8ha（16%）となっている。

### (2) 姨捨棚田をめぐる事業<sup>49)</sup>

他の棚田地域と同様に、姨捨棚田もその耕作条件の厳しさから耕作放棄が顕在化していた。さらに、1970年頃より生産調整に伴い転作（水田から果樹園）も実施されるようになった。耕作放棄と土地利用の転換が進行する中で、耕作条件の改善を意図した県営圃場整備事業が1981年より計画された。ここでは当初、棚田地域を含む対象面積120haの圃場整備が計画された。しかしながら、10年経過後も着工されない中で、高齢化の進行や

耕作意欲の低下、さらには整備に伴う事業費の負担が問題となった。結果として、整備に対する地権者の同意が得られず、一部の地域（約9ha）のみで圃場整備が実施されることになり、当初対象となっていた約25haは未整備のまま残されることになった。市は未整備のまま残された棚田を含め、姨捨棚田をいかにしていくか、対応が求められることになった<sup>50)</sup>。

市では、棚田の基盤整備をどのようにしていくか、1994年より具体的な検討を始めた。元来、姨捨は歴史的に著名な地区であり、市としても、1975年に市指定名勝とし、周辺地に観光会館を建設するなど、地域活性化を図ってきた地域であった。ただし、傾斜のきつい棚田での耕作は重労働であり、また地形的な制約から使用できる農具も限られる。結果的に、「平地に比較して農作業は3倍から4倍の労働力」<sup>51)</sup>が必要となる厳しい耕作条件から、耕作放棄が進んでいた。そこで、最も傾斜がきつく耕作放棄が進んでいた2.6ha（畦畔を含む、水張面積は1ha）を対象に、棚田オーナー制度導入を前提とし、県営の「モデル事業」が1995年度に実施されることになった。対象となった230枚の棚田には農道がなく、狭い畔から圃場に入るような状態であったため、約80%が20年以上にわたり耕作放棄されていた。これらの荒廃田が、「モデル事業」によって、復田整備されることになった<sup>52)</sup>。復田された棚田は、市が中心となり、棚田オーナー制度である「棚田貸します制度」（1996年度発足）を展開することによって保全されることになった。

「棚田貸します制度」において、千曲市は地権者から農地を借り受ける一方、オーナーとなる会員を募集する。オーナーには2種類あり、専用区画において田植え・草刈・稲刈り・脱穀といった農作業を行う「体験コース」<sup>53)</sup>と、専用区画を設けず棚田保全を資金面で支援する「保全コース」<sup>54)</sup>がある。前者は、月1回以上の作業参加が求められるが、自身で収穫したコメを持ち帰ることができるのに対して、後者は希望すれば田植えや稲刈りに参加可能で、加えて20kgの収穫された

コメが送付されることになっている。前者が、一定程度の労働提供を前提とした仕組みであるのに対し、後者は、保全に対する思いはあるが、労働提供をそこまでできないような「オーナー」が関わるができる仕組みである。この2種類のオーナーを支援する目的で結成されたのが「名月会」で、地元の農家など14名によって構成されている<sup>55)</sup>。会員から集められた会費は、一度、市の一般会計に入れられる。そして、市の財政からこの制度の支援組織である「更埴市棚田保全推進会議」（現「千曲市棚田保全推進会議」、以下「推進会議」とする）に委託料が支払われる。名月会は、「推進会議」からの委託料を運営資金とし、農作業の技術的指導をはじめ、維持管理作業を請け負っている。

こうしたオーナー制をはじめとした保全活動を背景にしつつ、姨捨棚田の一部が名勝指定されることになった（当初約3.2ha、2006年1月に追加指定され約6.8ha）。棚田を対象とした名勝指定は全国初の出来事であり、姨捨棚田独自の文化的価値を国が認めたものといえる。指定により、棚田の文化的価値を根拠とした、国等からの補助が期待できるようになった。

さらに、市は「モデル事業」に引き続き、残りの未整備地においても「ふれあい事業」をはじめとする、各種基盤整備事業を実施した。基本的な仕組みは、「モデル事業」と同様であるが、「景観保全のために更なる耕作者の協力と耕作継続の奨励のため市では工事費用のうちの受益者負担を免除する方向を打ち出し」<sup>56)</sup>としているように、ここでは特に土地所有者による耕作継続が意図された。また、2000年度からは中山間地域等直接支払制度も導入されたことで、協定を締結した南沖組合および名月会は、維持管理に対し交付金を受け取ることができるようになった。さらに2010年には、名勝指定区域の周辺地を含め、重要文化的景観に選定された（64.3ha）。選定により、棚田全体の保全に対して、これまで以上に国等の関与を求めることができるようになった。

### （3）参照水準と財政支出

#### ①「モデル事業」導入による変化

以下では、上述した各種制度の下で、参照水準と財政支出がどのようになっているか見ていく。これまでの娯捨棚田の経緯を見ていくと、「モデル事業」導入前後で大きな変化があったことがわかる。「モデル事業」導入前は、棚田での耕作継続も放棄も土地所有者の自由とされていた。図2の議論を踏まえれば、棚田の多面的機能は参照水準の設定において考慮されておらず、棚田の維持管理は土地所有者が果たさなければならぬ責任の範囲（Aの範囲）にも、土地所有者に対して支払をしなければならない範囲（Bの範囲）にも、位置づけられていなかったと解釈できる。すなわち、参照水準の範囲の中（Cの範囲）にあったと考えることができる。ここでは、棚田の食料生産機能のみが考慮された参照水準となっており、多面的機能を誰の責任で発揮するかは、「不確定な領域」にあったのである。

生産の場として棚田を考えるのであれば、個別の便益（耕作による収穫）を根拠とした応益負担が正当化される。これは、図2のCの範囲においても、農業生産という個別の便益に基づく応益原理が採用される可能性を示唆するものである。かつて、生産者は主に収穫物の販売や自家消費を目的として、棚田を維持管理してきた。また、土地改良事業を実施する場合は、土地所有者から「受益者負担金」が徴収されることも正当化された。土地改良事業によって、棚田は生産活動の場として以前より利便性を増すことになり、その生産性向上の便益は土地所有者に帰属するからである。他方で、棚田の維持管理に携わっていない人々は、収穫物を商品として購入すること以外に彼らへの支払をほとんどすることなく、維持管理によって生み出される様々な便益を（認識しているか否かは別として）享受することができた。しかしながら、このような参照水準の設定の結果、急傾斜等によって耕作条件が厳しい地区では、土地所有者は維持管理に見合う収益を上げられず、耕作放棄が進んでいった。また、耕作環境の改善が、負担金の支払に見合う程度にならない地区で

は、圃場整備が断念されていった。農業生産に基づく応益原理では、棚田は維持できない状況になっていったのである。

そこで、「モデル事業」では、棚田での耕作が継続されるよう、基盤整備にかかる土地所有者の負担が免除された。さらに、地元団体である名月会を核としたオーナー制度によって、復田された棚田は維持管理されていくことになった。ここでは、棚田の果たす役割として、食料生産機能から多面的機能が重視された結果、土地所有者の責任の範囲も変更された。すなわち、参照水準の引き下げが起こり、同じ棚田での耕作という行為は、広く便益を供給するものと認識されたのである。この結果、耕作者に対し支払をすることが正当化された。

この耕作者に対する支払を費用負担面から見ていくと、まず基盤整備については、多面的機能という便益を根拠とした納税者による費用負担がなされたと解釈できる。具体的には、「モデル事業」の総事業費5000万円を、国（55％）県（30％）市（15％）で分担することにより、土地所有者に費用負担を求めることなく、農道整備や復田事業が実施された<sup>57)</sup>。政府は、徴税権を有し、公共サービスを提供するための財源を持つ主体である。こうした財源を根拠に、政府を「負担能力」を有する主体と見なすのであれば、これらの財政支出は「応能原理」<sup>58)</sup>に基づく費用負担と解釈することもできよう。ただし、各段階の政府の費用負担割合まで考慮すると、それらの「負担能力」がどこまで考慮されているのかは、明らかでない。さらに、負担の帰着までを念頭に置くと、応能的か、応益的かについては、租税構造まで考慮する必要がある。「モデル事業」では、事業実施のための目的税創設等はなされておらず、一般財源や公債発行等によって事業費が賄われている。したがって、これらの支出を応能原理の観点からも応益原理の観点からも根拠づけることは困難である。

また、維持管理面では、オーナーとなる市民が、参加コースやオーナーとなる区画の面積に応じて、毎年3万円程度の会費を支払っ

表-1 棚田オーナー制度の概要

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

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

ている（表1、参照）。集められた会費は、市の一般財源に一度入れられ、そこから、土地所有者への地代や名月会への委託料が支払われることによって、「モデル事業」で復田された棚田が維持管理されている<sup>59)</sup>。これは、多面的機能の発揮という便益に加えて、棚田での農業体験ができる、あるいは自身が生産に関与した収穫物を手に入れることができる、といったオーナーが得られる便益を根拠とした応益負担と考えることができる。ただし、特に「保全コース」では、オーナーの得られる利益はコメ20kgの送付とイベントへの参加権であり、これらの便益のみで年3万円の負担がなされていると解釈するかは議論の余地がある。むしろ「棚田を守りたい」という思いから自発的に負担している点を重視すれば、応関的な費用負担がなされていると解釈することもできる。これは、負担の根拠をどのように考えるべきか、という点と関連しており、「汚染」・「便益」のみを負担の根拠としたHodgeの議論の限界を示している。

なお、オーナー制度によって集められた会費のみで、復田地の維持管理に関わる全ての費用が賄われていないことには注意が必要である。会費収入は「推進会議」への委託料より小さく、この不足分に農地の借地料（約5万円）を加えた金額は市が負担している（毎年100万円程度）。これは、制度運営によって対象となる棚田が維持管理されるという便益を根拠とした市の一般財源による費用負担と解釈することもできるが、この便益のみが負担の根拠といえるかについても、議論の余地がある。また、配分論については、土地所有者やオーナーといった私人に比して「負担

能力」を有する市の費用負担と考えれば、「応能原理」に基づくと考えることもできる。しかしながら、負担の帰着までを考慮すると、市の一般財源による支出は、応能原理の観点からも応益原理の観点からも説明することは困難である。

## ②「モデル事業」以降の動向

「モデル事業」以降、基盤整備については、変化した参照水準を前提に事業が展開されていく。具体的には、「ふれあい事業」、「緊急対策事業」<sup>60)</sup>、「里地棚田保全整備事業」<sup>61)</sup>といった事業が展開されていった（表2、参照）が、基本的に土地所有者の負担なく、実施された。これらはいずれも、多面的機能の発揮という便益を根拠とした農林水産省の事業であり、費用負担についても「モデル事業」と同様に、納税者に負担される形で、基盤整備が実施された<sup>62)</sup>。

さらに、1999年の名勝指定、2010年の重要文化的景観選定によって、国等の補助を利用しながら実行できる政策の範囲が広がることになった（表3、参照）。ここでは、参照水準の変化は特にないが、負担の根拠が変化したと考えられる。すなわち、これまで多面的機能を根拠とした支払が行われてきたのに対し、特に棚田の文化的価値を根拠とした支払が行われるようになったと解釈できる。名勝指定に基づく財政支出を見ていくと、長期計画でどのような事業を実施するかによって変化するが、毎年度1000～3000万円の範囲で推移している。制度上の国の補助率は原則として50%、県の補助率は財政状況によって変化し、2003年度までは15%、以降

7.5%, 5%, 4%へと落ち込んでいく。国・県の負担割合や補助の範囲は、国・県要綱などで決められている。したがって、必ずしも全事業にかかる経費が補助の対象となっておらず、負担割合も変化している。

具体的な支出内容を見ると、名勝指定地域にある寺社である長楽寺の修復に関わる支出や荒廃田・水路の整備といった支出となっている。ここでも棚田の整備が実施されているが、「モデル事業」と同様に土地所有者の負担はなく、納税者負担によって、整備を実施している。重要文化的景観選定に関わる財政支出を見ると2012年度時点では看板やパンフレット作成等に関わる財政支出、約200万円のみが計上されている<sup>63)</sup>。今後、同制度に

基づく支出は増加することも予想される。

また、こうした資本的経費に加えて、日常的な維持管理に対して中山間地域等直接支払制度が導入された。同制度により、耕作者は日々の維持管理に対して、交付金が受け取れることになった。これは、特定の棚田に限らず、中山間地域における農業の有する多面的機能発揮を根拠とした制度ではあるが、日常的な耕作までもが、便益を供給するものとみなされることになったのである。また、費用負担については、資本的経費と同様に、多面的機能を根拠とした納税者による費用負担がなされている。姨捨棚田における具体的な数値をみると、交付面積約20haに毎年度約300万円支出されている（表4、参照）。

表-2 姨捨棚田における主な土地改良事業

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

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

表-3 名勝指定に基づく財政支出

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

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

表-4 中山間地域等直接支払の推移

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

出所：千曲市農林課提供資料より筆者作成

#### (4) 制度の評価

ここまで整理してきたように、棚田の荒廃の現実と多面的機能をはじめとする棚田の重要性が認識されていったことを背景に、参照水準の引き下げが起こったと解釈できる。すなわち、土地所有者の基盤整備・日常的な維持管理に対する責任の範囲が引き下げられたと考えられる。また、費用負担については、多面的機能及び文化的価値を根拠に、納税者によって費用負担される方式がとられた。さらに、最も耕作条件が悪く、耕作放棄されていた棚田は、地元農業者団体である名月会を中心としたオーナー制度で維持管理されることになり、その費用はオーナーの応益的・応関的な負担、及び市の財政負担によって賄われてきた。これらを通して、娯捨棚田は荒廃を免れたという点で一定の成果を出したといえる<sup>64)</sup>。

通常の財であれば、受益に対して支払をしていない主体を排除できることから、受益に対する応益的な費用負担、すなわち受益者負担原則を適用することが効率性面からも公平性面からも妥当性を持つ。しかし、棚田の多面的機能は、個別の財として商品化することが難しい。また、棚田を直接訪問する観光客から料金徴収といった形で受益に対する支払を求めることも、徴収コストを考えると限界がある。さらに、観光消費による地域経済効果は、税収にも反映されることを踏まえれば、便益の供給を根拠としつつ、公共サービスの供給主体である政府が費用負担することは、効率性面からも、公平性面からも一定の意義を持っている。ただし、現状の制度を見ていくと、いくつかの課題も指摘できる。

まず、中山間地域等直接支払の算定基準についてである。現在の制度では、傾斜が1/20（急傾斜）・1/100（緩傾斜）の区分の中で、一律に金額が決められている。全国の棚田でも同様だが、より傾斜のきつい（例えば1/5、1/6など）棚田については、耕作がより困難になるにもかかわらず、特別な加算措置はないため、現時点では土地所有者が耕作に関わる追加的費用を負担している。平地とのコスト差を埋めることが同制度の趣旨であることをかんがみて、傾斜度を考慮した対策が検討されるべきである。さらに、日常的な維持管理については、文化的価値を考えるうえでも重要である。現時点で文化財保護法に基づく補助制度は、主として資本的経費の範囲にとどまっている。棚田の多面的機能、特にその文化的価値は生産活動と一体的に評価されてきたことを考慮すれば、経常的経費に対しても、何らかの対策が求められる。

また、一連の対応によって短期的には土地所有者が耕作を継続しやすくなった一方で、長期的な担い手、維持管理主体の確保については課題が残っている。実際、これらの対応を経ても担い手の増加にはつながっておらず、現時点では余力のある耕作者が他の区域を管理している状況である。確かに、棚田オーナー制度を通して、荒廃してしまった農地の復田から維持管理まで、現時点では対応できており、オーナー田の範囲を広げることで棚田の荒廃に対応することも考えられる。しかし、同農地を維持管理する名月会においても、高齢化と担い手不足に悩んでおり<sup>65)</sup>、これ以上オーナーを増やすことが難しい状況とされている。棚田での生産活動のみで、耕作

者の生活が成り立っていないことも考慮すれば、地域政策として娼捨棚田全体をどのように維持管理していくか、長期的な視点で検討していくことが求められる<sup>66)</sup>。

最後に、ここまでの議論は政府から土地所有者、あるいは耕作者といった便益の供給者に対して、基盤整備費の負担や補助金の支出という形での支払のみが議論の中心となっていた。これは、現在の支援体系を前提としたためであるが、税制を通じた便益に対する支払の体系も考察することが求められる。これは、納税者負担の位置づけを、原理的に考察する点からも重要な論点となる。後藤（2013）は補助金と比較した税制の利点として、分権的意思決定が可能なこと、インセンティブ効果、課題に対する迅速性を挙げている<sup>67)</sup>。特に、実際の財政支出を見ればわかるように、県の財政制約から補助率が制限されていることや、補助対象とならない事業実施のために市の負担が増えていることを考えると、集権的な補助金システムは再考することが求められる。

## 6. おわりに

本稿では、ルーラル・アメニティの代表例としての棚田を素材として、その保全の財政支出について、参照水準と費用負担原理を踏まえつつ考察してきた。最後に本稿で言及することができなかった主要な論点について、今後の課題としてまとめておこう。

まず、負担の根拠論についてである。図2ではHodge（2000）の議論を前提としたため、「汚染」と「便益」のみが根拠として示された。しかしながら、負担の根拠は必ずしもこの2つに集約されるとはいえない。これは、娼捨棚田の事例において、棚田オーナー制度を応益原理・応関原理のどちらに基づく費用負担と見なすか、という点とも関わっている。負担の根拠として、人々の利他的な行為の側面など、様々な行動原理が考慮される必要がある。

また、配分論について、本稿では政府間で

の役割分担について特別な考察を加えてこなかった。しかし、第5節で示されたように、地元自治体は政府の財政措置を前提に、各種事業を実施するなど、参照水準の設定における国の影響力の大きさが示唆された。これは、参照水準の設定がどのように行われるのか、特に政府間の影響力の差異を考えるうえで、重要な論点となる。本稿は娼捨棚田を一例として、財政支出を考察してきたが、他地域でも、国の補助制度は同様に利用されていると考えられる。その中で、自治体独自の制度がどこまで展開され、結果として参照水準や費用負担原理がどのように変化しているか、併せて検討していかなければならない。この点を考えるうえで、Oatesの分権化定理をはじめ、様々な規範的理論が他方ではあり、規範的理論と実態を踏まえた考察が求められる<sup>68)</sup>。棚田の多面的機能がどの行政区まで広がっているかについても、ここでは重要な論点となるであろう。

## 付記

本稿は日本財政学会第69回大会（淡路夢舞台国際会議場）の報告論文を大幅に加筆・修正したものである。調査にご協力いただいた千曲市の担当者の方々には心より御礼申し上げます。もちろん、本稿における誤り等は全て筆者の責任に帰するものである。なお、本研究は、損保ジャパン環境財団、一橋大学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。

## 参考文献

- ・飯國芳明（2009）「中山間地域における二次的自然の荒廃と保全策——基準点を用いた制度設計」浅野耕太編『自然資本の保全と評価』pp.89-107、ミネルヴァ書房。
- ・内川義行・木村和弘（2010）「娼捨棚田における区画形態の動態的産業遺産価値による文化的景観保全」『農村計画学会誌』, Vol.28, pp.255-260.
- ・内川義行・木村和弘・平田あゆみ（2010）「名勝指定された棚田における作業環境改善を目的とした圃場形態の改変——長野県・娼捨棚田

- における除草環境の改善事例』『農業農村工学会論文集』Vol.78 (5), pp.331-337.
- ・小田切徳美 (2009)『農山村再生——「限界集落」問題を越えて』岩波書店.
  - ・神田竜也 (2009)「棚田保全と活動・事業主体の展開に関する研究動向」『瀬戸内地理』(17), pp.1-16.
  - ・木村和弘 (2000)「棚田の保全と整備方式」『農業土木学会誌』Vol.68 (8), pp.57-62.
  - ・木村和弘 (2011)「中山間地域における棚田整備——文化的景観, 作業の安全性, 耕作放棄」『農業と経済』Vol.77 (10), pp.80-85.
  - ・木村和弘・内川義行 (2002)「棚田保全のための地区区分」『農業土木学会誌』Vol.70 (2), pp.135-140.
  - ・木村美江 (1997)「棚田保全の先進地・娘捨」ふるさときゃらばん編『信州の棚田ものがたり』pp.23-26, ふるさネットワーク.
  - ・更埴市 (2000)『名勝「娘捨 (田毎の月)」保存管理計画』更埴市.
  - ・合田素行 (2001)「棚田保全施策の仕組みと『中山間直接支払い』」合田素行編『中山間地域等への直接支払いと環境保全』pp.207-229, 家の光協会.
  - ・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.
  - ・莊林幹太郎 (2010)「農業の多面的機能」寺西俊一・石田信隆編『自然資源経済論入門 1——農林水産業を見つめなおす』pp.193-224, 中央経済社.
  - ・神野直彦 (2007)『財政学 (改訂版)』有斐閣.
  - ・末永隆裕・平井康丸・濱上邦彦 (2010)「棚田の米生産における労働時間・生産費・所得の実態調査」『システム農学』Vol. 26 (3), pp.119-126.
  - ・千賀裕太郎 (1997)「棚田の多面的機能とその保全」『地理』Vol.42 (9), pp.50-55.
  - ・千賀裕太郎 (2006)「1990 年以降における棚田保全活動を支える支援施策等の展開過程」『棚田学会誌』(7), pp.51-61.
  - ・祖田修・佐藤晃一・太田猛彦・隆島史夫・谷口旭 (2006)『農林水産業の多面的機能』農林統計協会.
  - ・竹内幸義 (2000)「棚田の文化財 (名勝) 指定——信州・娘捨 (田毎の月)」『月刊文化財』(438), pp.39-42.
  - ・田代洋一 (2003)『新版 農業問題入門』大月書店.
  - ・千曲市教育委員会編 (2006)『名勝「娘捨 (田毎の月)」記念物保存修理事業——長楽寺月見堂・観音堂修理工事報告書』千曲市.
  - ・千曲市教育委員会編 (2008)『娘捨棚田の文化的景観保存計画書』千曲市.
  - ・千曲市教育委員会編 (2009)『名勝「娘捨 (田毎の月)」記念物保存修理事業——長楽寺本堂・月見殿修理工事報告書』千曲市.
  - ・千曲市文化財センター編 (2013)『名勝「娘捨 (田毎の月)」保存整備事業——長楽寺境内地整備工事報告書』千曲市.
  - ・寺内光宏 (1999)「棚田におけるオーナー制度導入による国土・景観保全機能の維持——長野県更埴市娘捨地区を事例として」『農村研究』(88), pp.65-80.
  - ・寺西俊一 (1997)「<環境コスト>と費用負担問題」『環境と公害』Vol.26 (4), pp.2-8.
  - ・寺西俊一 (2005a)「自然保護のための費用負担——コミットメント原理の意義と可能性を考える」『現代林業』Vol.470, pp.14-15.
  - ・寺西俊一 (2005b)「受益者負担とコミットメント——新しい費用負担原理の予備的考察」『平成 16 年度自然公園等施設整備委託：自然再生政策調査報告書』(神奈川県・一橋大学), pp.101-108.
  - ・寺西俊一 (2007)「環境被害論の新たな展開に向けて」『環境と公害』Vol.36 (3), pp.16-21.
  - ・寺西俊一 (2012)「『公害・環境問題の政治経済学』をどう展開するか——淡路剛久教授の古稀祝賀記念に寄せて」大塚直・大村敬志・野澤正充編『社会の発展と権利の創造——民法・環境法の最前線』pp.847-869, 有斐閣.
  - ・寺西俊一・太下義之 (2007)「編集長インタビュー 環境にかかわる『社会的費用』をどう考えるか?——環境経済学者・寺西俊一氏」『季刊政策・経営研究』Vol.1 (4), pp.159-174.
  - ・寺本千名夫 (2011)「高知県梶原町『千枚田オーナー制度』——都市と農村の交流の事例として」『専修大学北海道短期大学紀要 人文・社

- 会科学編』(44), pp.145-158.
- ・永井進(1977)「自然保護と費用負担」都留重人編『世界の公害地図(上)』, pp.171-209, 岩波書店.
  - ・中島峰広(1999)『日本の棚田——保全への取り組み』古今書院.
  - ・西村幸夫(2002)「都市空間の再生とアメニティ」吉田文和・宮本憲一編『環境と開発』pp.121-150, 岩波書店.
  - ・橋口卓也(2008)『条件不利地域の農業と政策』農林統計協会.
  - ・橋口卓也(2011)「中山間地域等直接支払制度の評価と展望」『農業経済研究』Vol.82(4), pp.258-264.
  - ・藤谷岳(2008)「自然保護・アメニティ保全の費用と財政——英国ナショナル・トラストを事例に」『一橋経済学』Vol.3(1), pp.45-69.
  - ・藤谷岳(2012)「自然保護問題における費用負担——『コミットメント』原理の精緻化に向けて」久保庭眞彰編『環境経済論の最近の展開2012』IER Discussion Paper Series(B.41), pp.33-45.
  - ・宮本憲一(2007)『環境経済学(新版)』岩波書店.
  - ・本中眞(1997)「文化的景観という新しい遺産の枠組み」『建築雑誌』Vol.112(1400), pp.48-49.
  - ・本中眞(2009)「国内外の文化的景観に関する最近の動向」『ランドスケープ研究』Vol.73(1), pp.6-9.
  - ・諸富徹(2008)「環境政策における費用負担原理」諸富徹・浅野耕太・森品寿『環境経済学講義』pp.211-226, 有斐閣.
  - ・山下一仁(2001)『わかりやすい中山間地域等直接支払制度の解説——制度の設計者が語る』大成出版社.
  - ・除本理史(2007)『環境被害の責任と費用負担』有斐閣.
  - ・Hanley, N., Kirkpatrick, H., Simpson, I., Oglethorpe, D. (1998) "Principles for the provision of public goods from agriculture: modeling moorland conservation in scotland", *Land Economics*, 74(1), pp.102-113.
  - ・Hinton, C. and Holford, W. (1960) "Power production and transmission in the countryside: preserving amenities", *Journal of the Royal Society of Arts*, 108(5043), pp.180-210.
  - ・Hodge, I. (1989) "Compensation for nature conservation", *Environment Planning A*, 21(7), pp.1027-1036.
  - ・Hodge, I. (2000) "Agri-environmental relationships and the choice of policy mechanism", *The World Economy*, 23(2), pp.257-73.
  - ・Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Bracs Jovanovich, Inc. (米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳(1997)『地方分権の財政理論』第一法規出版).
  - ・OECD (1999) *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective*, Organisation for Economic Co-operation and Development (吉永健治・雑賀幸哉訳(2001)『ルーラルアメニティ——農村地域活性化のための政策手段』家の光協会).
  - ・Vatn, A. (2002) "Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes", *European Review of Agricultural Economics*, 29(3), pp.309-327.
- ### 利用資料
- ・更埴市「歳入歳出決算書」(各年度版)
  - ・千曲市「歳入歳出決算書」(各年度版)
  - ・長野県「観光地利用者統計調査結果」(各年度版)
  - ・長野県「個別箇所評価シート(公共事業分)——里地棚田保全整備」(各年度版)
- ### 注
- 1) 西村(2002) p.127.
  - 2) Hinton and Holford (1960) p.190.
  - 3) 例えば、宮本(2007)は「市場価格では評価できないものをふくむ生活環境であり、自然、歴史的文化財、街並み、風景、地域文化、コミュニティの連帯、人情、地域の公共サービス(教育、医療、福祉、犯罪防止など)、交通の便利さなど」(p.129)としている。

- 4) OECD (1999) p.7 (邦訳 p.1).
- 5) 中島 (1999) p.13. 定量的な定義としては、1988 年に実施された「水田要整備量調査」に基づき、「傾斜 1/20 以上の水田」が棚田とされることが多く、日本国内には約 22 万 ha あるとされる。
- 6) 例えば、千賀 (2006)、神田 (2009) など。
- 7) 例えば、合田 (2001) は三重県紀和町のオーナー制度と石川県輪島市の基金制度を、寺本 (2011) は高知県梼原町のオーナー制度について検証している。
- 8) 農業の多面的機能については、祖田他 (2006)、莊林 (2010) などを参照。
- 9) Vatn (2002) p.312.
- 10) Vatn (2002) p.314.
- 11) 農山村の現状については、小田切 (2009) を参照。
- 12) 諸富 (2008) pp.212-214.
- 13) 諸富 (2008) p.215.
- 14) 諸富 (2008) pp.215-216.
- 15) Hanley et al. (1998) p.104.
- 16) Hodge (2000) p.262.
- 17) 諸富 (2008) pp.216-217.
- 18) 以下では、土地所有者は耕作者と同一であると仮定している。
- 19) Hodge (1989) p.1031. なお参照点の議論については、飯國 (2009) を参考にしている。
- 20) 同上。
- 21) Hodge は参照水準 (reference level) と参照点 (reference point) を同義で使っているが、「点」とすると、限定された個別値のみを指すようなニュアンスを持つため、より値に幅のある「水準」という言葉を以下では利用する。
- 22) 寺西 (1997) は「＜環境被害＞に直接・間接に関連して発生ないし顕在化している様々な“諸費用”を一括して＜環境コスト＞ (Environmental Costs)」(p.2) と定義している。
- 23) 寺西 (2007) では、①～④までそれぞれ Ability Principle, Benefit Principle, Cause Principle, Commitment Principle の英訳を与えている。
- 24) 寺西 (1997) p.7.
- 25) 寺西 (2007) p.21.
- 26) 同上。「責任ある関与」の費用負担上の意義については除本 (2007) を参照。
- 27) 寺西 (2005b) p.106. 「自発的な関与」の費用負担上の意義については、藤谷 (2012) を参照。
- 28) 寺西・太下 (2007) p.165.
- 29) 寺西 (2012) p.868.
- 30) 寺西 (1997) p.7.
- 31) 寺西 (2005b) p.106.
- 32) ただし、汚染問題を解決するうえで、PPP のみでは限界があることも指摘されている。例えば、除本 (2007) を参照。
- 33) 以下の記述は、主に千賀 (2006)、神田 (2009) を参考にしている。
- 34) 例えば、福岡県星野村の農家 2 名を対象とした生産費の実態調査 (作業日誌への記入を依頼し、収集したデータを農林水産省の生産費資料に示されている生産費目と同様の分類で整理) によると、10a 当たりそれぞれ 20.2 万円、17.7 万円となっており、全国平均 11.8 万円の 2 倍弱である (末永他 (2010))。
- 35) 千賀 (2006) p.54.
- 36) 「緊急対策事業」は 1997 年度補正から、「棚田地域水と土保全基金事業」は 1998 年度から始まった事業である。
- 37) 文化財保護法 2 条 1 項 4 号、69 条 1 項 (2004 年の改正後は 109 条 1 項)
- 38) 具体的な経緯については本中 (1997) (2009) を参照。
- 39) 更埴市 (2000) p.15.
- 40) 食料・農業・農村基本法 1 条。
- 41) 田代 (2003) pp.121-122.
- 42) 食料・農業・農村基本法 35 条 2 項。
- 43) 中山間地域等直接支払制度の詳細については、山下 (2001) などを参照。また、近年の動向については、橋口 (2008) や橋口 (2011) などを参照。
- 44) 文化財保護法 2 条 1 項 5 号。
- 45) 本中 (2009) p.6.
- 46) 文化財保護法 134 条 1 項。
- 47) 以下の記述は、主に千曲市教育委員会編 (2008)、内川・木村 (2010)、内川他 (2010) を参照している。
- 48) 長野県「観光地利用者統計調査結果」(各年度版)。なお、2010～2011 年の観光客数が、2

- 万人台から4万人台へ増加している背景には、2010年に重要文化的景観の選定を受けた影響があると考えられる。
- 49) 以下の記述は、木村（1997）、寺内（1999）、木村（2000）、更埴市（2000）、竹内（2000）、木村・内川（2002）、内川・木村（2010）を参照している。
- 50) 木村・内川（2002）によれば、当時JAから荒廃地を墓地公園にしたいなどという打診もあったという。
- 51) 寺内（1999）p.67.
- 52) 3年以上の耕作放棄地の復田は、コメの生産調整下では開田とみなされ許されない。このケースは、復田地で生産されたコメを、オーナーが持ち帰るか、イベントで消費するということで認められた（更埴市（2000）p.70）。
- 53) 会費は区画面積（おおむね100m<sup>2</sup>）により、1m<sup>2</sup>あたり300円となっている。ただし、1996年度は1m<sup>2</sup>あたり200円とされた。
- 54) 会費は一律3万円で1998年度に新設された。
- 55) 他にも、名月会が展開するほどの規模ではないが、地元のボランティア等を中心とした3団体（2012年度時点）によって、棚田が維持管理されている。
- 56) 竹内（2000）p.42.
- 57) 具体的には、農機具小屋建設費に410万円、測量・設計等に834万円となっており、残りの3753万円が復田や農道・水路整備に充てられている（更埴市（2000）p.70）。
- 58) 徴税権と財源を持つ政府が、寺西（1997）等で議論される「負担能力がある（負担能力があるとみなされる）主体」と見なせるか否かは明確でない。政府をそのような主体と見なすことは、財政学における能力原則とは、異なる用語法である。したがって、以下では通常と異なる意味で「応能原理」「負担能力」という言葉を用いる場合は「」付の表記としている。
- 59) 財政支出としてはあらわれないが、オーナーの農業参加による維持管理も一定の役割を果たしていると考えられる。
- 60) 千曲市農林課提供資料の一部が欠落しているため、「ふれあい事業」、「緊急保全対策事業」の国・県・市の実際の費用負担は明らかにすることができなかったが、制度上の国の負担割合は、いずれも55%となっている。
- 61) 国・県・市の負担割合はそれぞれ55%、30%、15%となっていた（長野県「個別箇所評価シート（公共事業分）——里地棚田保全整備」）。
- 62) 関連事業として、棚田にビオトープを設置する、「田園自然環境保全整備事業」（国：県：市＝55：0.5：45）が実施されている。
- 63) 重要文化的景観選定のための保存計画策定の費用（600万円）は除く。
- 64) ただし、負担の根拠となった多面的機能や文化的価値が、事業の実施によってどの程度確保、あるいは向上したのかについては別途検討する余地が残る。
- 65) 2012年度時点で、名月会会員の平均年齢は約70歳となっている。
- 66) ここでは、棚田での生産物のマーケティングといった議論のみならず、景観面を生かしたクリエイティブ産業の展開など、新たなビジネスの可能性まで検討されなければならない。姨捨地域の今後を議論するための、開かれたプラットフォームの構築も重要な論点といえる。
- 67) 後藤（2013）pp.121-122.
- 68) 分権化定理についてはOates（1972）を参照。