

1. 背景・目的・意義

現在、都市内部や周辺部においてさまざまな自然の価値が消失している。そのため、無秩序な土地利用を規制する制度が求められている。日本でも土地利用を規制する法律や制度は存在するが、現行の法制度は、地域住民が守りたいとする土地を保全できるような制度になっていない。

そこで、土地利用規制の一つである「保全地役権 (Conservation Easement, 以下「CE」)」に着目する。同制度は日本には導入されていないが、米国などでは、土地トラスト団体などにより広く活用されている手法である。

しかし、日本と米国との間にさまざまな法制度などの違いがあるため、わが国で同制度を立法化することは難しいとされる。また、仮に同制度が立法化されたとしても、日本において米国と同様の効果をもたらすかどうかはわからない。そのためか、CE がわが国で紹介されることは少なく、調査研究もほとんどなされていない。

そこで本研究では、CE と CE やその他の方法によって行われる米国土地トラスト運動とに着目し、米国において同制度が導入された背景や活用されている理由、また米国内における CE の利用状況などとともに、米国内の土地トラスト運動の全体像を明らかにし、そこから同制度を日本に導入するとした場合の留意点などを考察することを目的とする。この研究の成果が CE に関する基礎資料となり、日本における土地利用に関連した環境保全の促進に貢献できると考える。

2. 方法

研究フローチャートは図 1 の通りである。

本研究ではまず、文献調査によって米国保全地役権と米国における土地トラスト運動の事例、米国における保全地役権成立までの歴史、土地トラスト運動を行う母体である土地トラスト団体の概要を明らかにする。また日本国内の土地トラスト運動とそれを取り巻く日本国内の土地環境保全に関する法規制を明らかにする。

あわせて米国の土地トラスト団体のネットワーク組織である Land Trust Alliance (LTA) に加盟している土地トラスト団体に対してアンケート調査を実施して、保全地役権の持つメリットあるいはデメリットを明らかにし、他の土地トラスト手法と比較することで、保全地役権が活用されている理由、また同手法の問題点を明らかにする。

以上の調査結果を踏まえ、保全地役権を日本に導入するとした場合の留意点を考察する。

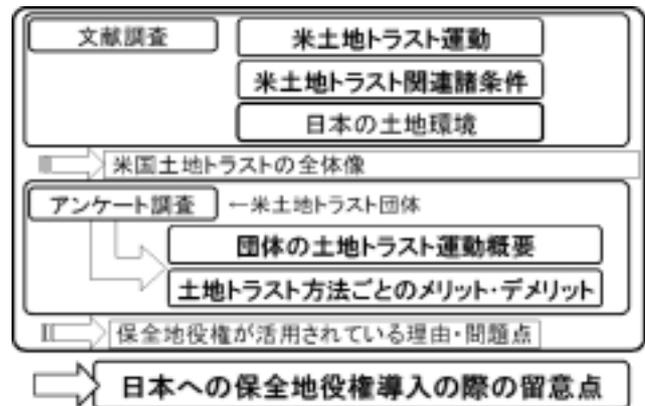


図 1 研究フロー

3. 日本国内の土地環境保全

わが国における土地環境保全に関連する法制度の中でも中心的なものが「自然環境保全法」と「自然公園法」である。

しかし、いずれも環境大臣、あるいは各都道府県知事、中央環境審議会等によって保全する場所や方法が指定されるものであり、一般住民の意思を反映させることが難しい法律となっている。そのため国内では「土地トラスト運動」と呼ばれる一般住民の意思による土地環境保全運動が、ナショナル・トラスト運動を筆頭に様々な場所や方法で展開されている。しかし、運動に対する法規制などによる支援はない。日本の土地トラスト運動は、募金が集まらない、地価高騰によって土地の購入コストが高額になるなど、資金不足の問題を抱えている。また、山林が多いため、不在地主が非常に多い日本では、ナショナル・トラスト運動によって得た土地の維持管理を非常に困難なものになっている。これらの理由から目的を達せられない団体が多い。このような日本での状況に対して、例えばイギリスでは、ナショナル・トラスト法や財政法の支援によりナショナル・トラスト運動への支援が行われている。日本でも土地トラスト団体の活動を支援する法制度の整備を求める声があがっている。

4. 保全地役権

米国には保全地役権という制度が存在し、土地トラスト運動に活用されている。保全地役権とは、その土地での保全目的に反する行為を一切禁止する権利である。土地所有権とは別に独立した権利であるため、土地所有権の移動に伴って移動しないことから永続的な保全が可能となる(図-2)。また保全地役権に課せられる値段のみで購入できるため安価での土地環境保全が可能である(図-3)。このような様々なメリットが存在する。

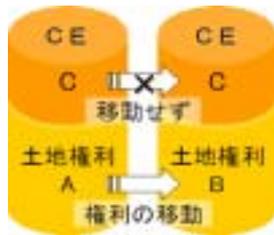


図-2 土地所有権と CE の移動
(CE：保全地役権)

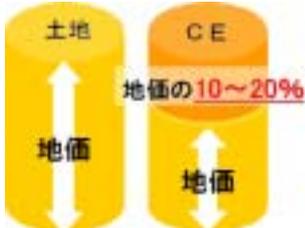


図-3 保全地役権契約と地価の動き
(CE：保全地役権)

ただし、CE 保持者（認定された民間団体や公的機関）には、土地所有者が契約に違反するような行為をしていないかなどをモニタリングする義務が課される。当初の土地利用やその土地の現状を生態学的に把握し、土地環境を少しでも悪化させないように監視し続けなければならない。

5. 地役権

CE は地役権の一種であるが、従来の一般的な付随地役権とは異なり、「人役権」と呼ばれるものである。付随地役権と CE を含む人役権との最大の違いは、付随地役権が自らの土地に対する便益を他人の土地に求めるのに対し、人役権は人の便益を他人の土地に求めることが可能な点である（図-4）。したがって、人役権は付随地役権のように隣接した土地のためにしか他人の土地を利用できないという条件から解放され、全ての土地に対し適用可能である。



図-4 付随地役権と人役権

6. 保全地役権の歴史

もともと保全目的のために開発行為を禁止するという地役権はかねてより特例的には存在した。それを立法化させたものが CE である。さらに米国税制改正により保全目的での土地所有権あるいは CE などの寄付に対する税制の優遇が定められ、土地所有者に対する CE 契約をする動機付けができたことで CE は人役権とともに発展した。保全地役権の成立までの歴史の大まかな流れを以下に示す。

- 1880 年代後半・1930 年代・1950 年代前半
保全目的での地役権契約によって土地の保全が行われる
- 1960 年代後半～
各州によって保全地役権法が作られ始める
- 1976 年
内国歳入法(the Internal Revenue Code) 改正
- 1981 年
統一州法全国理事会が統一保全地役権法を作成

7. 税制の優遇について

IRS (Internal Revenue Service：内国歳入庁) によって 1976、1980 年に内国歳入法の改正が行われた。これらの税制の変革に伴い CE の寄付や保全目的の寄付行為に関して税制上の優遇措置が認められるようになった。

内国歳入法において認定される団体は、活動資金に課税がされない。また、寄付する側については、課税対象額から寄付額あるいは寄付した土地などに相当する額が控除される。

日本国内においても一定の公益団体に対する寄付金について、寄付金の額のある程度所得控除するといった制度などがあるが、ナショナル・トラスト運動などによって住民が自主的に行う土地トラスト運動に関しては基本的に何も優遇措置はない。

8. 米国土地トラスト運動、土地トラスト団体

現在米国では CE を含め様々な方法で土地トラスト運動が行われている。米国の土地トラスト団体の中には、最小の行政区域単位で活動を行っている中小の団体から、州や米国全体を活動範囲とするような団体が存在し、それぞれが重要な役割を担っている。表-1 は 1998 年から 2003 年にかけての CE で保護された面積、件数、また保護された土地全体の面積の推移を示したものである。それらの団体の土地トラスト運動による保全面積は 2003 年現在 2,027,128 ha であり、そのうち CE によって保全がなされた土地は 2,027,128 ha (全体の 54.1%) に上る。1998 年に CE によって保護がなされた土地は 554,000 ha に過ぎない。それが 1998 年から 2003 年の 5 年間のうちに 365% の増加を示したことになる。CE は今後ますます米国における土地トラスト運動の手段として使用されていくと考えられる。また、土地所有権や CE などの取得による直接的な土地の保護だけでなく、土地トラスト団体は保全した土地の維持管理やその土地に生息する野生動植物の保護など様々な活動を行っている。

表-1 保全地役権によって保護された土地面積

	1998	1998-2003	2003
保全地役権 (ha)	554,000	1,437,128	2,027,128
全体 (ha)	1,880,000	1,864,150	3,744,150
保全地役権 (件数)	7,392	10455	17,847
保全地役権/全体 (%)	29.5	77.1	54.1

9. 資金調達

米国の土地トラスト運動は主に募金や民間企業からの投資金などによって活動を行っている。しかし、その他にも以下のように様々な資金源が存在する。

1. 対外債務と自然保護基金の交換
2. 保全信託基金
3. 資源採掘手数料の徴収
4. 公的セクターによる自然保護の資金調達運動

10. アンケート調査概要

対象はアメリカ国内の土地トラスト団体のネットワーク組織である Land Trust Alliance に加盟している土地トラスト団体 1537 団体とした。そのうち E-mail アドレスの記載のない、あるいは E-mail アドレスの変更により送信できない団体 378 を除いた団体 1159 団体に対し E-mail によってアンケートを送信した。このうち返答を得られたものが 159 件で、うち有効回答は 143 件、有効回答率は 12.3%であった。回答とあわせて送付されてきた収支報告書などの付属資料は 12 件であった。

調査項目は以下の 5 項目であり、加えて収支報告書の添付を依頼した。

1. 土地トラストを行った面積
2. 保全地役権のメリット・デメリット
3. その他の方法のメリット・デメリット
4. 団体のスタッフ数
5. 活動での留意点
6. 収支報告書

11. アンケート集計結果

上記の質問項目に対する集計結果の概要および集計結果に対する考察を以下に示す。

質問項目 1

土地トラストの方法ごとの団体の数は、CE による保護を行っている団体が 116 団体で全体の 81.1%、ナショナル・トラストによる保護を行っている団体が 92 団体で全体の 64.3%、と CE とナショナル・トラストを使用する団体が多い。またそれぞれの団体が複数の方法によって活動を行っており、CE およびナショナル・トラストの両方あるいはどちらかを使っている団体が最も多かった。

アンケートの有効回答に関する土地トラスト方法ごとの保護面積の合計では、CE による保護が 176,628 ha で米国全土で同方法で保護された土地全体の 7%、ナショナル・トラストなどによる保護が 53,992 ha で米国全土で同方法で保護された土地全体の 9.3%、土地の公有地化による保護が 141,147 ha、その他の方法による保護が 8,868 ha である。

質問項目 4

全体の 85%を超える 122 団体が 10 人以下のスタッフで活動を行っている。少人数のスタッフで、ボランティアに頼って活動を行っている団体が多い。その他状況に応じて専門家を雇う場合もあるようである。

質問項目 2

CE を他の方法と比較して考えられるメリットで、特に回答が多かったものが、上から順に以下の 5 項目である。

1. 土地所有権が移動しない
2. 低コストでの保全が可能
3. 永続的な保全が可能
4. 税制の優遇
5. 土地所有者のニーズに合わせ詳細変更可能

CE を他の方法と比較して考えられるデメリットで、特に多かったものが上から順に以下の 7 項目である。

1. モニタリングの労力
2. 土地所有者変更時（後）に契約不履行の可能性
3. 土地に対する権利が制限される
4. 一般市民がその土地で何もできない
5. 土地所有者の自由がない
6. コスト
7. 永続的な保全が不可能

質問項目 3

ナショナル・トラストを CE と比較して考えられるメリットで特に多かったものは以下の 3 項目である。

1. 土地に関する全ての権利が持てる
2. 保全した土地を一般市民に対して開放できる
3. モニタリングが容易

ナショナル・トラストを CE と比較して考えられるデメリットは以下の 3 項目である。

1. コストがかかる
2. 永続的な保全が不可能
3. 土地の維持管理

質問項目 5

土地トラスト団体が活動を行う上での留意点は、大別して以下の 4 項目に分かれる。

- 団体の理念を守りながらの活動
- 一般住民への還元
- 土地環境保全に関する啓発活動
- 直接的な保全活動

12. 保全地役権のメリットとデメリットについて

CE の特徴は、土地所有権から独立して存在することである。したがって永続的な保全が可能であり、土地所有者も土地利用を続けられる。また独立して取引されるため地価の 10～20%での売買が可能となる。

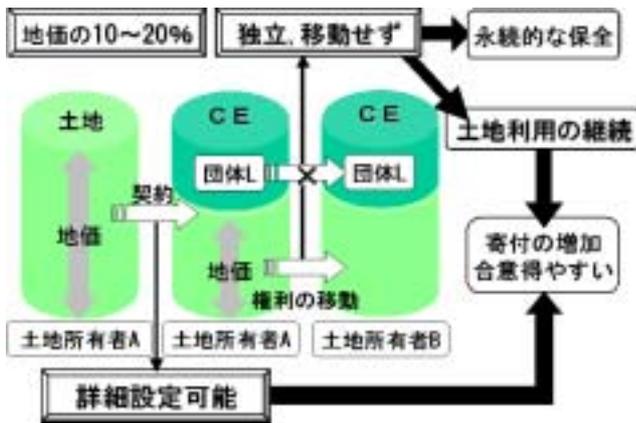


図-5 保全地役権のメリット

しかし、CE のこの特徴は逆にデメリットとして働く場合もあるようである。モニタリングの負担、さらに土地所有権がないことで一般に開放する機会がほとんど無く、直接的な保全活動をその土地に対して行うことができない。

地役権契約として詳細の変更が可能であることも、結果的に土地所有者の自由を奪い、土地所有者変更時に混乱をもたらすことがある。また契約まで長期間を要する上に、土地所有者の意向によっては、団体側が譲歩しなければならないことも多い。

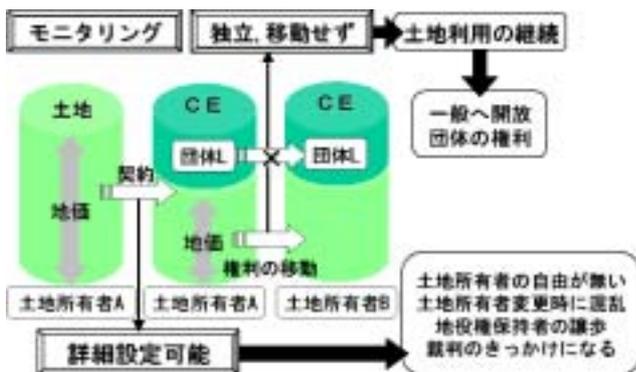


図-6 保全地役権のデメリット

13. 米国保全地役権と他の方法との比較

米国で CE と、その次に活用されてナショナル・トラストとを比較すると、双方のメリットとデメリットが相反する関係にあることがわかった。

保全地役権		ナショナル・トラスト
土地所有権保持者	土地所有者	団体
×ほとんど無い	土地の権利	○ほぼ全て
×ほぼ不可	保全活動	○可能
×難しい	土地の開放	○可能
×難しい	モニタリング	○容易
購入<諸経費	コスト	購入>諸経費
○簡単	維持管理	×困難(金銭・清掃など)
土地所有者次第	永続的な保全	団体次第(経済力)

図-7 保全地役権とナショナル・トラストの比較

14. 日本に保全地役権を導入する際の留意点

日本への CE の導入で最も期待できるのは安価での保全が可能である点である。これによって日本の土地トラスト団体の資金不足を補うことができる可能性がある。

次に、CE が土地所有権よりも寄付がしやすいのではないかとこの点である。CE の契約は土地所有権が残るため、あるいは土地所有者のニーズに合わせて契約内容の調整が可能であるため、寄付をしやすと考えられる。これは上記の通り購入コストの高騰に喘ぐ日本の土地トラスト団体にとって特に大きなメリットになると考えられる。

しかし、日本における以上のメリットは、すべて土地トラスト団体に対してのみのものである。税制の優遇がないと保全目的の寄付をする意味は土地所有者側にはない。また、日本のように不在地主が多いと、土地所有権の継続は実質的にメリットとならないケースが多い。

しかし、前述の税制の優遇が法制度として確立された場合、土地所有者にとって寄付をするメリットが発生する。また、CE は安価での保全が可能であるために、一般団体にとって土地環境保全のための過渡的手段ともなり得る。

CE の購入などによって先行的に行動を起こし、その後、行政に対して CE の買上げを求める、あるいは土地所有権を購入するための資金が揃うまでの一時的な措置として利用して、土地所有権を取得後、CE の契約を打ち切ることも可能である。CE のメリットをうまく活用しながら、土地トラスト団体の運営を助ける方法として活用できる可能性は高い。

土地所有権を購入するにしても、CE の契約を行うにしても土地所有者との合意が必須である。土地所有者の土地利用の形態に合わせ、土地を使い続けたいなら CE、土地を使う必要が無いならば土地所有権を取得するように行動を起こす。モニタリングの費用が団体の運営を圧迫するようであれば他団体あるいは行政へ売却する。あるいは税控除を受けられるならば寄付をすることも選択肢に加えられる。CE を先行的に取得している場合には、土地の市場価値も下がり土地所有権の購入費用も安くなる。土地所有権を取得すれば維持管理は CE より容易である。またその土地への直接的な保全活動も可能となる。モニタリングを永遠に行うことで累積されるコストは膨大な額になるが、途中で方向転換することで結果的にかかる経費は削減できる可能性は高い。

土地所有者の意向を生かしながら保全目的を達成させるためには、CE の導入および導入後のナショナル・トラスト運動との補完的協働が、日本の土地トラスト運動の発展と促進につながるものと考えられる。

目次

第1章	序論	1
1-1	研究の背景	1
1-2	研究の目的・意義	2
1-3	研究の方法	2
	参考文献	4
第2章	日本国内における土地環境保全の現状	5
2-1	日本の土地環境保全関連法規	5
2-1-1	日本国内における土地環境に対する法律の例 - 自然環境保守法 -	6
2-1-2	日本国内における土地環境に対する法律の例 - 自然公園法 -	7
2-2	日本国内における土地トラスト運動	9
2-3	日本国内の土地トラスト活動に対する行政の支援	11
	参考文献	12
第3章	保全地役権	13
3-1	米国保全地役権	13
3-2	地役権	15
3-2-1	付随地役権 (easement appurtenant)	16
3-2-2	人役権・対人地役権 (easement in gross)	17
3-3	保全地役権成立の歴史	18
3-4	税制の優遇について , the Internal Revenue Code Section 170 (h)	20
3-5	世界各国における保全地役権を用いた土地トラスト運動	21
3-5-1	ニュージーランド	21
3-5-2	オーストラリア	21
3-5-3	カナダ	22
3-5-4	イギリス	22
	参考文献	23
第4章	米国土地トラスト運動 , 土地トラスト団体	25
4-1	土地トラスト団体の活動目的	25
4-1-1	小規模な土地トラスト団体の役割	25
4-1-2	中規模な土地トラスト団体の役割	25
4-1-3	大規模な土地トラスト団体の役割	26
4-1-4	全国規模での土地トラスト団体の役割	26
4-1-5	土地トラスト団体数	27

4-2	土地トラスト団体の活動	27
4-2-1	保全した土地の維持管理	27
4-2-2	保全した土地の調査研究	28
4-3	米国の土地トラスト運動	28
4-3-1	土地トラスト運動の現状	28
4-3-2	米国土地トラストの事例	29
4-3-2a	土地トラストの例：ミシガン州アントリム郡 Antrim Creek Natural Area (ACNA)	29
4-3-2b	土地トラストの例：アイオワ州クレイトン郡	30
4-3-2c	土地トラストの例：ウィスコンシン州ポーク郡エンゲルウッド	30
4-3-2d	土地トラストの例：テキサス州ヘイズ郡，ブロンコ郡 Acacia	30
4-4	土地トラスト運動に関する資金調達方法	31
4-4-1	対外債務と自然保護基金の交換 (Debt-for-Nature Swaps)	31
4-4-2	保全信託基金 (Conservation Trust Funds, CTFs)	31
4-4-3	資源採掘手数料の徴収	31
4-4-4	公的セクターによる自然保護のための資金調達運動 参考文献	32 32
第5章	アンケート調査の概要と結果	33
5-1	アンケート調査概要	33
5-2	アンケート調査結果・土地トラストの方法と面積	34
5-2-1	土地トラストの方法ごとの合計面積	34
5-2-2	土地トラストの方法の組み合わせ	37
5-2-3	土地トラスト運動で土地を保護した面積ごとの団体数	38
5-2-4	団体のスタッフ数	39
5-3	保全地役権のメリット・デメリット	40
5-3-1	保全地役権のメリット	40
5-3-2	保全地役権のメリットに関する考察	41
5-3-3	保全地役権のデメリット	42
5-3-4	保全地役権のデメリットに対する考察	43
5-4	その他の方法を保全地役権と比較した際のメリット・デメリット	45
5-4-1	ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のメリット	45
5-4-2	ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のメリットの考察	46
5-4-3	ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のデメリット	47
5-4-4	ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のデメリットの考察	48
5-4-5	その他の方法のメリット，デメリット	48

5-5	土地トラスト団体が活動を行う上での留意点	49
5-6	団体の活動収支	50
5-7	アンケート調査の考察	51
	参考文献	52
第6章	保全地役権の土地トラスト方法としての可能性	53
6-1	前章までのまとめ	53
6-2	保全地役権のメリット・デメリットについて	55
6-3	米国における保全地役権とその他の方法との比較	59
6-4	日本に保全地役権を導入するとした時の留意点	61
第7章	論議	65

図表目次

表 2-1	自然環境保全の総合的体系及び主な関連法	5
表 2-2	各自然環境保全地域の指定状況（2003 年）	7
表 3-1	保全地役権成立までの歴史	18
表 4-1	米国土地トラスト面積	28
表 5-1	アンケート調査項目	34
表 5-2	土地トラスト方法ごとの団体数と総面積，最小・最大面積	35
表 5-3	保全地役権のメリット	40
表 5-4	保全地役権のデメリット	42
表 5-5	ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のメリット	45
表 5-6	ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のデメリット	47
表 5-7	ナショナル・トラスト以外の方法のメリットとデメリット	48
表 5-8	土地トラスト団体が活動を行う上での留意点	49
表 5-9	団体 A の収支報告書	50
図 2-1	都道府県自然環境保全地域の推移	7
図 2-2	国立公園内における開発許可数の推移	8
図 3-1	保全地役権契約までの過程	14
図 3-2	土地所有権と保全地役権の移動	14
図 3-3	保全地役権契約と地価の変動	15
図 3-4	付随地役権と人役権	17
図 4-1	米国土地トラスト団体数の推移	27
図 4-2	米国における保全地役権とそれ以外の方法による保護面積の推移	29
図 5-1	土地トラスト手法ごとの述べ回答団体数	35
図 5-2	土地トラスト手法ごとの保護面積	36
図 5-3	回答団体が使用している土地トラスト手法	37
図 5-4	保護した面積ごとの団体数（1）	38
図 5-5	保護した面積ごとの団体数（2）	38
図 5-6	回答団体の常勤スタッフ数との団体数	39
図 5-7	保全地役権のメリット	41
図 5-8	保全地役権のデメリット	43
図 5-9	ナショナル・トラストと保全地役権を比較した際のメリット	46
図 5-10	ナショナル・トラストと保全地役権を比較した際のデメリット	47
図 6-1	保全地役権の特徴とメリットとの関係	55
図 6-2	保全地役権の特徴とデメリットとの関係	57
図 6-3	保全地役権とナショナル・トラストの比較	60

第1章 序論

1-1 研究の背景¹⁾²⁾

近年、工業化や都市化にともなう乱開発などによって都市内部や周辺部における緑地やオープン・スペース、湿地、自然の海岸線、豊かな森林など、さまざまな自然の価値が消失している。環境省によって概ね5年ごとに全国一斉で実施されている自然環境保全調査において、次のような現状が報告されている。

第1回目の調査が行われた昭和48年から第5回目となる平成6～10年までの間に、国土全体に占める自然林の割合は3.8%、二次林は1.6%、水田や畑などの農耕地も1.6%減少した。一方、市街地や造成地は1.2%増えている。日本の国土面積37,789,900 haに対しては、自然林が1,436,016 ha、二次林と農耕地が604,638 haがそれぞれ減少し、市街地と造成地は逆に453,478 ha増加したことを意味する。次に海岸について見ていくと、昭和59年に行われた第3回調査から第5回調査までの間に、自然海岸の総延長は741 km減少し、埋め立てなどによる海岸線全体の総延長の増加は600 kmを超え、人工海岸は1,898 km増加した。また、河川の流域面積も昭和54年度の第2回調査から第5回調査までの間に森林の伐採や車道の新設などによって29,722 haが減少し、7つの原生流域が消失している。湖沼についても同様である。第5回調査では、480の湖沼が対象とされているが、自然地在が保全されている湖岸延長は全体の約57%、これに対して人為的改変を受けている湖岸延長は約43%と半分近くを占めているという結果が出ている。

国内にも土地環境の保全を目的とする法律や制度は存在する。また必要に応じ改正もされている。しかし現行の法律や制度は、自然の改変を食い止めることに十分であると言えない。特に、後述するように、地域住民が守りたいとする土地を保全できるような制度になっていない。そのため、住民主導による土地環境の保全を可能とする制度が求められている。

そこで本研究では「保全地役権 (conservation easement)」に着目する。同制度は、日本には導入されていないが、米国では土地トラスト (土地環境保護) 団体によって現在最も活用されている土地トラスト手法である。

しかしながら、保全地役権が使用されている米国と日本との間には土地関連法や税法などさまざまな差異がある。そのため、同制度をわが国で立法化することは難しいとされる。さらに土地トラスト団体の規模や活動形態にも違いがあるため、仮に同制度が立法化されたとしても、日本において米国と同様の効果をもたらすかどうかはわからない。

現在まで、保全地役権の日本への導入に関しては、主に法律論的な立場から議論がなされてきた。しかし保全地役権が、実際に同制度を用いて運動を行っている土地トラスト団

体にとってどのような意味を持つのかを調査した事例はない。保全地役権の日本への導入を検討するためには、導入先進国である米国において、同制度がどのような方法と理由によって土地トラスト団体に活用されているかをより詳細に知る必要がある。

1-2 研究の目的・意義

本研究の目的は、土地の乱開発などを規制する保全地役権と同制度やその他の方法によって行われる米国土地トラスト運動とに着目し、同運動と運動に関連する諸条件を調査し、米国内の土地トラスト運動の全体像を明らかにすると同時に、米国土地トラスト団体によって保全地役権が活用される理由や問題点を明らかにし、同制度を日本に導入するとした場合の留意点などを考察することである。

この研究の成果は保全地役権に関する基礎資料となり、日本における土地利用に関連した環境保全の促進に役立つものとする。

1-3 研究の方法

本研究ではまず、文献調査によって米国保全地役権と米国における土地トラスト運動の事例、米国における保全地役権成立までの歴史、土地トラスト運動を行う母体である土地トラスト団体の概要を明らかにする。また日本国内の土地トラスト運動とそれを取り巻く日本国内の土地環境保全に関する法規制を明らかにする。

あわせて米国の土地トラスト団体のネットワーク組織である Land Trust Alliance (LTA) に加盟している土地トラスト団体に対してアンケート調査を実施して、保全地役権の持つメリットあるいはデメリットを明らかにし、他の土地トラスト手法と比較することで、保全地役権が活用されている理由、また同手法の問題点を明らかにする。

以上の調査結果を踏まえ、保全地役権を日本に導入するとした場合の留意点を考察する。

より具体的には以下の流れで研究を進める。

1. 米国における保全地役権についての調査

米国土地トラスト団体 HP 等を参照して、同国における土地トラスト運動の事例を収集し、あわせて保全地役権の仕組みや特性を把握する。

2. 日本における土地環境の実態の調査

文献調査より、日本国内の土地環境保全の現状および土地環境関連法、土地トラスト運動を把握する。

3. 米国土地トラスト団体に対するアンケート調査

米国土地トラスト団体のネットワーク組織である Land Trust Alliance に加盟している土地トラスト団体にアンケートを実施し、各団体の行っている運動の内容や保全地役権あるいは土地トラスト手法の利用状況、それらの手法のメリットとデメリットなどに関する調査を行う。その結果より米国土地トラスト団体の活動状況や活動形態、また土地トラスト団体にとって保全地役権を用いることのメリットとデメリットを明らかにする。

4. 以上の調査より

保全地役権を総合的に評価し、日本に導入するとした場合の留意点を考察する。

【参考文献】

- 1) 新澤秀則：保全地役権について，神戸商科大学年報第 32 号，pp.24-34（2002）
- 2) 生物多様性情報システム：自然環境保全基礎調査 <http://www.biodic.go.jp/J-IBIS.html> ，
2003-12-25

第2章 日本国内における土地環境保全の現状

本章では、第1章で述べた本研究の背景をより詳細に説明するために、日本における土地環境保全のための法令や国内の土地トラスト団体の活動などについて述べる。

2-1 日本の土地環境保全関連法規¹⁾

わが国における土地環境の保全は、表 2-1 に示されるような、様々な関連法規による開発規制や保全地域の指定によってなされている。主要な所管省庁は環境省と国土交通省となる。

これらの関連法の中でも、現在手つかずの土地である場合や自然として重要であると判断された場所を保護するための主要な法律が「自然環境保全法」と「自然公園法」である。

「自然環境保全法」は国公有地に各種自然環境保全地域を指定し、また「自然公園法」は国立公園や国定公園等を指定して、それぞれの区域内の土地の保護を目的とする法律である。その他の法律によって保護される森林や緑地、生態系のための区域など、特別な指定を受けている区域も上記の2つの法律による保護区域に含まれることが多い。以下、自然環境保全法と自然公園法の概要について説明する。

表 2-1 自然環境保全の総合的体系及び主な関連法¹⁾

特別区域等の指定・保全の内容	主な環境法
原生自然環境保全地域 自然環境保全地域等	自然環境保全法
国立公園，国定公園 都道府県立自然公園	自然公園法
野生動植物の保護	鳥獣保護及び狩猟の適正化に関する法律 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律
都市地域の緑地保全地区	都市緑地保全法
首都圏等の近郊緑地	首都圏近郊緑地保全法など
都市地域の風致地区	都市計画法
都市地域の生産緑地	生産緑地法
都市保存樹・保存樹林	都市の美観風致を維持するための樹木の保存に関する法律
都市公園の設置と管理	都市公園法
林業地域・保安林	森林法
農業地域	農地法
海岸，河川の保全区域	海岸法，河川法
史跡・名勝・天然記念物	文化財保護法
歴史的風土等	古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法等

2-1-1 日本国内における土地環境に対する法律の例 - 自然環境保全法 - ²⁾

自然環境保護法では、日本国内の土地で、一定の面積を有する区域で開発が行われていない区域が自然的あるいは社会的に保全が必要とされる場合、同区域を環境大臣または環境大臣から委任を受けた各都道府県知事が各種自然環境保全地域に指定できるようになっている。各保全地域の指定に際しては、中央環境審議会が環境大臣に意見を述べるができる。ただし、環境大臣に審議会の意見を聞くことが義務付けられているわけではない。さらに、自然環境保護法によって各種自然環境保全地域に指定されるのは公有地のみであり、民有地が指定されることはない。

表 2-2 は各種自然環境保全地域の指定状況を示したものである。2003 年度末時点で、5 地域 (5,631 ha) が「原生自然環境保全地域」に指定されている。同地域内では開発行為等人間の手を加えることが規制され、一部立ち入り制限も行われる。現在、同保全地域に指定されているのは遠音別岳と十勝川源流部、南硫黄島、大井川源流部、屋久島であり、いずれも特異な地形・地質など優れた自然を有している地域である。

さらに原生自然環境保全地域以外の区域で、自然環境を保全することが特に必要な区域が「自然環境保全地域」に指定される。2003 年度末時点で、10 地域 (21,593 ha) が指定されている。自然環境保全地域は、同地域に関する保全計画に基づき、さらに「特別地区」と「海中特別地区」、「それ以外の区域 (普通地区と呼ばれる)」に分類され、その中に「野生動植物保護地区」が必要に応じて指定される (重複あり)。特別地域では、原生自然環境保全地域で規制されている行為に加えて、木竹の伐採や水質汚濁を引き起こす一切の行為や区域内の車馬や動力船の使用、航空機の着陸等が規制される。野生動植物保護地区は、地区内に生息する野生動植物の種類ごとに指定されており、地区内における動物の卵を含む一切の動植物の捕獲と採取が禁止されている。海中特別地区では、海中の開発や動植物の捕獲、採取等について規制が設けられている。上記の特別地域および海中特別地区に含まれない地域 (野生動植物保護地区は野生動植物の種類ごとに指定されるため普通地域にも含まれる) が普通地域となる。普通地域では、宅地造成や土地の開墾、鉱石、土砂の採掘、水面の埋め立て、干拓、河川、湖沼の水量に増減を及ぼさせることなどが規制される。現在、自然環境保全地域に指定されているのは、大平山と白神山地、和賀岳、早池峰、大佐飛山、利根川源流部、笹ヶ峰、白髪岳、稲尾岳、崎山湾の 10 箇所である。

また、各都道府県において「都道府県自然環境保全地域」として指定されているところが 2003 年度末時点で、534 地域 (76,333 ha) ある。都道府県自然環境保全地域は、自然環境保全地域に準ずる区域で、条例によって定められる。

図 2-1 は都道府県自然環境保全地域に指定された区域数の推移である。自然環境保全法が施行された 1972 年以降の 5、6 年は急激な伸びを見せているものの、その後の増加はあまりない。

以上のように、自然環境保全法によって保護されるのは、行政の判断によって保全が必要とされる、行政によって所有される公有地でしかない。また図 2-1 からわかるように、新たに自然環境保全地域としての指定を受け、行政による保護がなされている土地は近年増加していない。

表 2-2 各自然環境保全地域の指定状況（2003 年）³⁾

	指定地域		特別地区		野生動物保護地		海中特別地区	
	地域数	面積 (ha)	地域	面積 (ha)	地域	面積 (ha)	地域	面積 (ha)
原生自然環境保全地域	5	5,631						
自然環境保全地域	10	21,593	9	17,266	7	14,868	1	128
都道府県自然環境保全地域	534	76,333	312	25,282	100	2,678		
合計	549	103,557	321	42,548	107	17,546	1	128

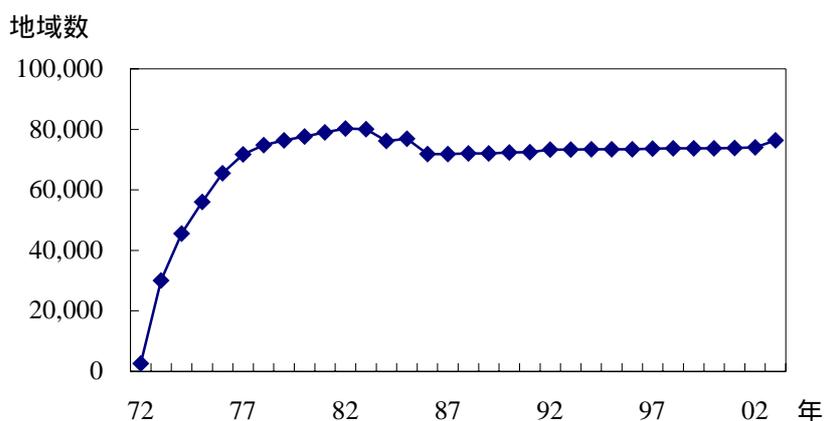


図 2-1 都道府県自然環境保全地域数の推移⁴⁾

2-1-2 日本国内における土地環境に対する法律の例 - 自然公園法 - ⁵⁾

自然公園法では、すぐれた自然の風景地の保護を目的に、「国立公園」と「国定公園」、
「都道府県立公園」の指定等が行われる。日本の優れた風景地が上位のものから順に国立公園や国定公園として指定され、都道府県が指定するものは都道府県自然公園と呼ばれている。

国立公園の指定については環境大臣が、国定公園については各都道府県の申し出を元に

環境大臣が、それぞれ中央環境審議会の意見を聞いて指定するとされている。

2003年度末時点で、国立公園は28ヶ所(2,061,040 ha)、国定公園は55ヶ所(1,343,882 ha)、都道府県立自然公園は308ヶ所(1,962,220 ha)が指定されている。面積の合計は5,367,142 haとなり、国土面積の約14%を占める。自然公園として指定された区域内での開発行為等については環境大臣または都道府県知事の許可制、あるいは届け出制となっている。

図2-2は国立公園と国定公園内における開発行為等に対する許可件数の推移を示したものである。開発行為には、工作物の構築や木竹の伐採、鉱物や土石の採掘、広告物の設置、水面の埋め立て、土地の形状変更などが含まれる。図からわかるように、特に優れた風景地とされる国立、国定公園内においても、減少傾向にはあるが、許可される開発行為の件数は決して少なくない。

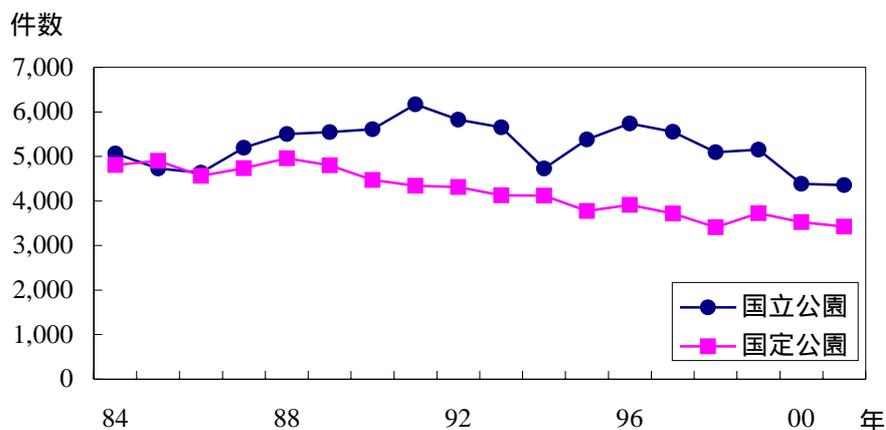


図2-2 国立公園内における開発許可件数の推移³⁾

2-2 日本国内における土地トラスト運動⁶⁾⁷⁾

自然環境保全法や自然公園法など、土地環境保全に関連した法律では、環境大臣や各都道府県知事または中央環境審議会など、行政または一般市民の参加が難しい組織の判断で保護をする土地の指定が行われている。そのため、一般の住民が保護をしたいと考える土地をこれらの法律で保護することは非常に難しい。

結果として、一般の住民の手による、自分たちが保護したいと考える土地を自分たちで保護しようとする活動が近年増加している。これらの活動は一般に「土地トラスト運動」と呼ばれる。ナショナル・トラストや立木トラストなど多くの土地トラスト運動が日本各地で展開されており、これらの活動を行う団体は現在 1000 団体を超える。

土地トラスト運動の具体的な運動内容は多岐にわたる。土地の買い上げ、借り上げ、土地所有者との契約、土地を公有地化することなどである。

社団法人日本ナショナル・トラスト協会は、自団体の行う活動を「自然環境保全法や自然公園法等国家の法律で保護することができない身近な土地を市民の寄付などにより保護する活動」と定義している。その他にも多くの団体が「自分たちで保護するべきである、保護するしかない」と活動の動機を説明している。国の法律では保護できなくとも保護を必要とする土地が多いことが伺える。

日本国内において最も多く行われている土地トラスト運動がナショナル・トラスト運動である。同運動では、各地の市民が募金などにより土地を買い取り、または自治体に買い取りを求め、あるいは土地の所有者からの遺贈・寄贈を受けたり、契約を結んだりすることにより、その土地を保全、管理、再生、公開し、あるべき姿を後世に残そうしている。また、所有や契約ができない場合であっても、河川、海岸、島、湿地などの特定の国公有地内において自然保護活動を行うことも、この運動に含めて考えられる。

ナショナル・トラスト運動として有名なものに、北海道斜里町の「しれとこ国立公園内 100 平方メートル運動」と和歌山県田辺市の「天神崎市民地主運動」がある。

「しれとこ国立公園内 100 平方メートル運動」は、戦後、開拓のため入植が行われ、伐採後、知床半島の原生林を復元するために進められたものである。斜里町は「しれとこで夢を買いませんか」と全国に 100 m² 1 口 8,000 円の募金を呼びかけた。191 ha の買い取り目標をかかげ、1977 年(昭和 52)に始まった第 1 次運動は、開始後 3 年たった 1980 年(昭和 55)に目標額を達成した。この斜里町の運動は、1 人 1 口を基本にし、また特定の団体または個人による大口の募金ではなく広く全国からの協力を求めるため、上限を 10 口 8 万円までとしている。その後 1997 年に目標とした土地全てを買い上げるための資金が調達できたことから、募金活動は終了した。

「天神崎市民地主運動」は、1974 年(昭和 49)、天神崎における別荘地造成のために開発申請が不動産業者から市へ提出されたことを知った市民たちが、貴重な自然林と海岸が

破壊されるとして「天神崎の自然を大切にする会」を結成，反対の署名運動に立ち上がったことに始まる．その後天神崎のある和歌山県立自然公園が第三種保護地区のため法律的に開発を規制できないことを知った市民たちは，1974年に「熱意表明募金」と銘打って買い取り運動を始めた．1978年（昭和53）には「天神崎保全市民協議会」を設立し，岬の中央部6,000 m²を買い取り，さらにより広い区域の買い取り運動を継続した．市民有志は退職金を抛出したり，銀行から融資を受けたりして買い取りのための資金を調達した．その後，和歌山県が1982年（昭和57）に特別に2,500万円を，田辺市も500万円を支出．それに市民が全国募金で集めた2,000万円をあわせた計5,000万円で市民が立て替えて買い取った土地を市有地にし，子どもたちの自然観察地域を設置した．「天神崎の自然を大切にする会」は日本初のナショナル・トラスト法人となり，天神崎ではナショナル・トラスト全国大会が毎年行われている．

しかし，以上は日本国内ではむしろ例外的な成功例である．日本各地にはその他多くの活動が存在するが，資金不足によって所定の目的を達せられていない団体が多い．

資金不足となる理由には大きく3つある．一つは，募金活動が困難であることである．日本では募金運動の運動体が公的な性格を持つ場合と持たない場合で募金の成果が大きく異なる．行政による公的認可を得ている運動体でないと，安心して寄付ができないからであると言われる．したがって，一般住民の意思で始まった活動は募金活動に苦勞することが多い．

次に，バブル期の地価高騰のため土地購入費が非常に高額になっている，ということである．地価が1 haで数億円することも珍しくなく，一般住民の資金では買い取りは非常に困難である．

また，維持管理費などの経費がかさむということも理由の一つである．一般に，土地トラスト団体は土地の取得を直接の活動目的としているが，購入した土地の維持管理費や広報活動費，募金のための活動費，その他の事務経費も運動の規模が大きくなるほどかさんでいく．

そのため，買い取った土地などを維持管理するために，または一般に開放するためにも行政との関係をもたざるを得ない場合が多い．「しれとこ国立公園内100平方メートル運動」は，運動体が斜里町という地方自治体であったために，購入後の維持管理が可能であった．「天神崎市民地主運動」でも自団体での維持管理が難しいため市に寄贈し公有地化したのである．

現在，日本国内にはナショナル・トラスト団体が52団体存在し，約5,800 haの保全が行われている．天神崎のナショナル・トラスト運動を発端に土地トラスト運動が全国に広まったと言われているが，ナショナル・トラスト団体は天神崎ナショナル・トラストの最初の活動が行われた1974年から30年間で52団体までしか増えていないというのが現状である．

2-3 日本国内の土地トラスト活動に対する行政の支援³⁾⁸⁾⁹⁾

次にナショナル・トラスト運動を例に挙げ、住民主導による土地トラスト運動に対する行政の支援の現状について見ていく。

国内におけるナショナル・トラスト運動が行政によって注目され、はじめて環境白書に取り上げられたのは昭和 58 年のことである。「このような運動が今後国民的なコンセンサスのもとで更に普及、定着していくことが期待される」と記述されている。さらに昭和 58 年版環境白書においては「都道府県と市町村が密接な連携体制をとり、運動の自発性・自主性を尊重し、その活力を生かしながら積極的に対応していくべき旨を提言しているところであり、今後、国や地方公共団体の適切な施策とあいまって、運動の全国的発展が期待される」と記されている。

しかしながら土地トラスト運動を支援するような具体的な法律や条例の制定が行われたわけではない。シンポジウムの開催や環境に関する調査研究、テレビ放送、映画の製作など、環境保全に関する普及・啓発活動が行われているだけである。

近年、調査研究や図書によって、多様な土地トラスト運動が紹介されているが、それは一般的に国民自身の意識として環境保全の気運が盛り上がってきたことが理由だと言われている。必ずしも行政によるシンポジウムの開催や環境保全に関する普及・啓発によって得られた結果とは言えない。20 年近く経った現在においても行政による支援はシンポジウムを開催するなど啓発活動に限られているのが現状である。

これに対して海外では、住民主導の土地トラスト運動に対する支援制度が数多くある。

例えばイギリスにおいては、1907 年に議会によってナショナル・トラスト法が制定された。同法は、ナショナル・トラストは純然たる民間団体であり、政府は 1 ポンドの援助もしないことを確認したうえで、その管理する資産については「譲渡不能」と宣言する特権をナショナル・トラストのみに認めている。これによってトラストの資産は、他に売却されることも、抵当に入れられることも、さらには議会の同意なしには、政府といえども強制収用することができないという特権が認められたのである。この「譲渡不能」の特権が確立したことによって、人々は安心して寄金や寄贈をするようになり、ナショナル・トラストの存立の基盤は確固たるものになった。さらに議会は 1931 年に「財政法」を改正して、ナショナル・トラストに寄贈・遺贈された資産の相続税は非課税にすると定めた。

このように海外では土地トラスト運動を推進する法制度によって、土地トラスト運動を行う人間や団体への積極的な支援が行われているが、日本では啓発活動のみにとどまっている。こうした現状について、ナショナル・トラスト団体などの間では議論が交わされており、土地を買い取った団体の固定資産税や都市計画税の減免措置など、土地トラスト運動を支援する法律の制定を目指す動きもある。

【参考文献】

- 1) (財)九州環境管理協会:環境に関する情報集 <http://www.keea.or.jp/qkan/> , 2003-12-25
- 2) 環境省:自然環境保全法 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S47/S47HO085.html> ,2003-12-25
- 3) 環境省:環境白書(平成15年版),ぎょうせい(2003)
- 4) 生物多様性情報システム:日本の自然環境保全地域
<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/index.html> , 2003-12-25
- 5) 環境省:自然公園法 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S32/S32HO161.html> , 2003-12-25
- 6) 木原啓吉:ナショナル・トラスト, pp.152-172,三省堂(1998)
- 7) 横川節子:ナショナル・トラストの旅,洋販出版(1997)
- 8) 環境省:環境白書(昭和58年版),ぎょうせい(1983)
- 9) 環境省:環境白書(昭和59年版),ぎょうせい(1984)

第3章 保全地役権

本章では、保全地役権契約までの流れや保全地役権の一般的な特徴、保全地役権と一般的な地役権との違い、米国保全地役権の成立までの経緯、保全地役権等の寄付に関する税控除などについて説明する。また最後に、米国以外で行われている保全地役権による土地トラスト運動について紹介する。

3-1 米国保全地役権¹⁾²⁾³⁾

保全地役権とは、土地環境の保全目的に反する活動を一切禁止する権利である。本節では保全地役権の設定（契約）までの流れと同制度の特徴について述べる。

一般に保全地役権の契約は先ず、土地トラスト団体あるいは土地所有者いずれかの提案によって、保護対象となる土地が候補として挙がることから始まる。それを受けて、土地トラスト団体が対象となる土地の利用形態や生態学的現状などに関する調査を実施し、調査結果に基づき保全地役権の価格の設定を行う。その後、土地トラスト団体と土地所有者の話し合いによって契約内容が定められ、両者の間で契約がむすばれる。これによって対象地に保全地役権が設定されたことになる。また、このとき保全地役権は土地所有者から団体に売却あるいは寄付されるのが一般的である。なお契約後、土地所有者には契約によって定められた環境に悪影響を与える行為を行わない義務が、一方、保全地役権を取得した団体には、土地所有者が契約に違反するような行為をしていないかを監視する義務が課せられる。もし契約不履行となった場合は、土地トラスト団体（保全地役権保持者）は土地所有者に対して行為の差し止めまたは復元や損害の請求を行うことができる。（図 3-1 参照）

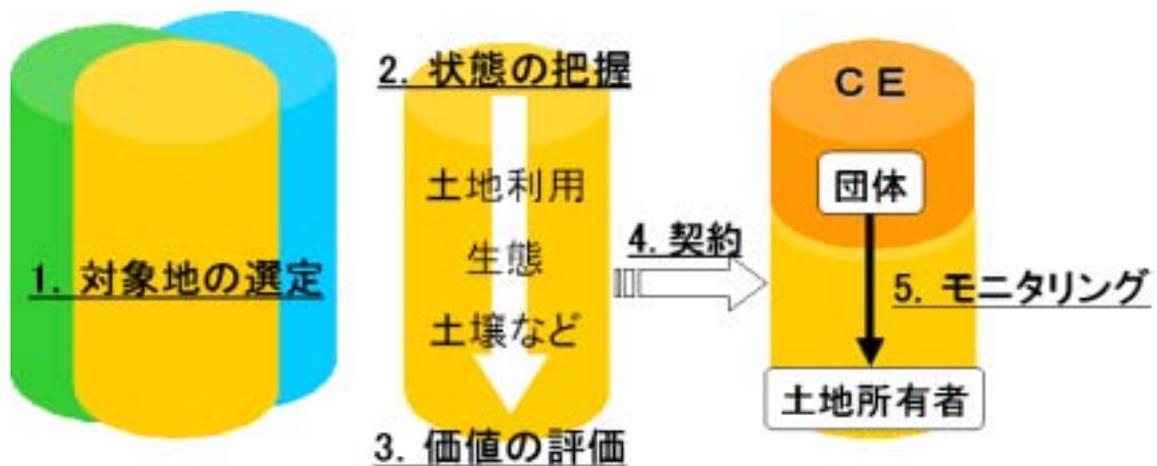


図 3-1 保全地役権契約の流れ (CE：保全地役権)

保全地役権には幾つかの大きな特徴がある。

一つ目は、土地の所有権とは別に独立した権利であるということである。そのため、保全地役権設定後は土地全体の中で保全地役権のみ、あるいは土地所有権のみを売買や譲渡をすることが可能となる。保全地役権は土地所有権の売却や相続に伴って移動しないため、適切な団体（地役権保持者は環境保全活動を行う民間団体と公的機関のみに限られる）や行政に所有されている限り土地所有者による土地環境の開発行為などを一切禁止することができる。同権利は、永続的に土地所有者に対して法的拘束力を持つ権利である。（図 3-2）

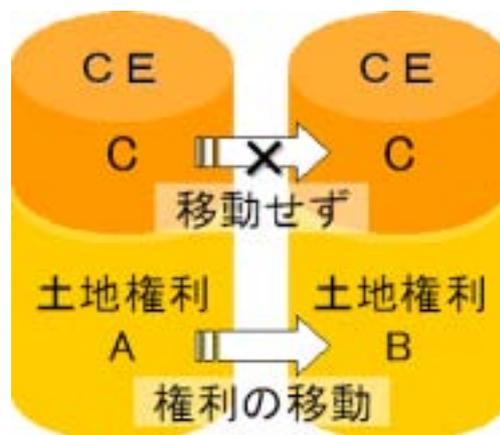


図 3-2 土地所有権と保全地役権の移動 (CE：保全地役権)

次に大きな特徴は、比較的低いコストで土地を保全できるという点である。保全地役権の価値は、一般的に土地全体の価格の 5～20% に設定される。保全地役権の場合は、土地全体を買い上げる必要がなく、保全地役権のみを取得すればよいから、その土地の価格の 5～20% の費用でその土地を保全することが可能となる。なお、保全地役権が設定された土地の価格（土地所有権）は保全地役権の分の価格が引かれた価格となる。（図 3-3）

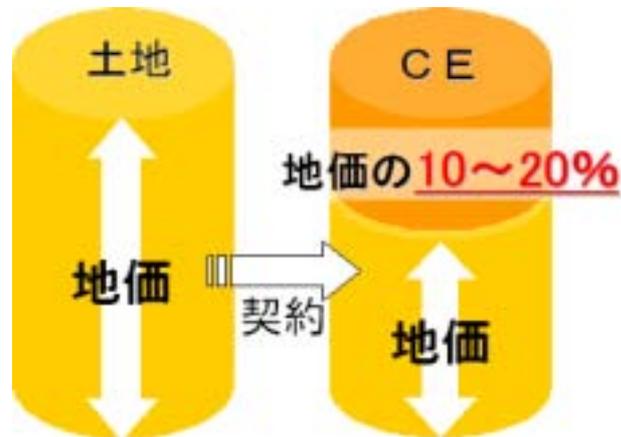


図 3-3 保全地役権契約と地価の変動（CE：保全地役権）

最後の大きな特徴は、保全地役権の設定は当事者間の契約であるため、土地所有者と団体との話し合いによって内容の詳細な設定や調整が可能であるという点である。土地トラスト団体は、特定の保全事項（水質あるいは森林等）を守るために必要な権利のみの取得を目標とするため、例えば土地トラスト団体と土地所有者で話し合い、土地環境に害を及ぼさない範囲で土地所有者が農業を継続できるよう取り決めたり、土地所有者が土地環境を破壊しないことを条件に公園として一般に公開することができるよう取り決めたりすることができる。つまり土地環境保全のための権利以外の権利は土地所有者に残ったまま土地は私有地として存続する。

地役権対象の土地は、保全地役権契約が破棄されない限り、土地利用が永久に制限されることになる。そのため制限のない他の開発可能な土地に比べると、保全地役権の価格の分に加え、開発する可能性などが減った分さらに市場価値が下がることがある。しかし土地所有者は、保全地役権の寄付行為をすることで IRS（Internal Revenue Service：アメリカ内国歳入庁）で制定されている税制上の優遇処置（Internal Revenue Code Section 170（h））を受けることができる。

3-2 地役権⁴⁾⁵⁾

保全地役権は地役権の一種である。しかし、従来一般的な地役権とは大きく異なる点がある。本節では保全地役権と従来一般的な地役権との違いを説明する。

地役権とは、ある土地の便益のために他人の土地を利用（自己の土地の便益に供）する権利である。地役権は当事者間の設定契約によって発生する。したがって契約内容は当事者間の問題に即したものとなる。つまり、土地所有者と地役権保持者との間の話し合いによって契約内容が定まり、契約が結ばれることになる。なおこのとき、契約内容には制約がなく、当事者間の合意があればどのような内容でも設定することができる。

一般的な地役権としては、例えば他人の土地を通らなければ自分の土地から一般道などに出られない場合などに他人の土地を通行する権利や、他人の土地の建造物の影響で自分の土地に日光があたらない場合にその建造物がある土地の所有者に対し自分の土地に日光があたるよう強制できる権利（日照権）などがある。

地役権には付随地役権（easement appurtenant）と呼ばれるものと、人役権あるいは対人地役権（easement in gross）と呼ばれるものがある。

3-2-1 付随地役権（easement appurtenant）

米国において従来のコモン・ローで「地役権」と呼ばれたものは、ほとんどがこの「付随地役権（easement appurtenant）」であった。これは、隣接した要役地（dominant tenement、便益を受ける側の土地）と承役地（servient tenement、要役地の便益のために利用される側の土地）の間で設定されるものであり、このとき、要役地の土地所有者 A は承役地の土地所有者 B を強制させる権利を持つ。しかし付随地役権は土地（要役地）の便益のための権利なので、その土地を離れて存在することはできず、要役地とは別に分離して存在することはできない。コモン・ローにおいては要役地と承役地の存在と、それらが隣接していることが地役権設定の最低条件とされていた。すなわち隣接した土地でしか効果を発揮しない地役権とは土地所有権と実質的に共存する権利であった。

日本でも日本民法物権条文第 6 章に地役権（第 280 条～第 294 条）が規定されている。ただし同条文においては要役地と承役地の記載は存在するが、それらの隣接性を重視した記載は無い。したがって日本では隣接は条件とされていない。しかしコモン・ローと同様に要役地から分離して存在することはできないとされており、遠くの土地に自分の土地の便益を求めることはほぼできないため、事実上コモン・ローの地役権と大差はないと考えられている。

付随地役権には、承役地所有者にある行為を要求する、あるいは地役権保持者が承役地である行為をする積極的（作為の）地役権（affirmative easement）と呼ばれるものと、土地所有者のある行為を制限、禁止する消極的（不作為の）地役権（negative easement）と呼ばれるものが存在する。米国コモン・ローの地役権においては、建築物の日照、空気を妨げる場合、隣接する土地の建築物の支えになっている物体を取り除く場合、人工的な水路の流れを妨げる場合の 3 点の消極的地役権のみ適用できることになっており、それ以外は全く認められていなかった。

3-2-2 人役権・対人地役権 (easement in gross)

地役権のもう一つの形である「人役権」とは、ある土地のための便益という地役権本来の考え方とは異なり、人の便益のために他人の土地を利用する権利である。隣接した土地であるという条件を必要とせず、要役地が存在しない。つまり、隣接した土地の所有者でなくても保持できるものである。しかし、もともと米国内においてこの人役権は好まれておらず、特例としての扱いであった。

日本国内においては、地役権は要役地所有権に付随して存在する権利である、とされている。つまり要役地の便益のために存在する権利であり、そもそも要役地と離れて存在することは不可能である。前述の通り、要役地と承役地の隣接は条件とされてはいないが、それぞれは地役権設定に必ず必要とされており、人の便益に対する他人の土地を利用するという人役権は全く認められていない。

土地トラスト運動を行う上で保全すべき土地が所有している土地と隣接しているとは限らないため、従来の付随地役権は土地トラスト運動を行うために使用するには適していない。一方、人役権には付随地役権のように隣接していなければならないという条件が無いことから、人役権を認めることによって保全できる対象の土地の範囲は飛躍的に広がる。つまり、保全地役権とはこの人役権の一種であり前述の通り人の便益のために他人の土地を利用する権利である。これが従来の一般的な付随地役権とは大きく異なる点である。しかし保全地役権によって土地環境保全を行うには人役権を認める必要がある。日本国内においても 1950 年代から人役権を認めるべきであるという議論がある。



図 3-4 付随地役権と人役権の違い

3-3 保全地役権成立の歴史¹⁾²⁾⁶⁾

本節では米国における保全地役権の成立までの歴史を説明する。

表 3-1 は米国保全地役権成立までの主な出来事を示す年表である。保全地役権の始まりは、開発行為を禁止するための地役権（人役権）の特例的な適用であった。その考え方をもちて土地環境の保全のために地役権が最初に使われたのが 1880 年代後半のボストンのベルト公園の事例である。これは米国内においてナショナル・トラスト運動が始まるはるか以前のことである（National Trust for Historic Preservation が連邦議会で非営利団体として認められたのが 1949 年である）。

その後も地役権（人役権）を使用して環境保全を図ろうとする事例は幾つかあり、これを独自の法として制定しようとする機運が生まれた。その結果 1969 年にマサチューセッツ州とメイン州で法定されたのが保全地役権である。しかし当時はまだ、地役権という言葉には環境保護に結びつくイメージがなく、また付随地役権に比べ人役権が主流になっていなかったために積極的に活用されることはなかった。しかしその後、統一保全地役権法が作成されたことで保全地役権が人役権とともに全米に広まり始める。アメリカ内国歳入法の改正がさらに保全地役権の広まりを促進し、そして土地トラスト運動の主要な手段となっていった。

表 3-1 米国保全地役権成立までの歴史²⁾

1880 年代後半	保全地役権の前身となる考え方によってボストンの造園技師 Frederick Law Olmsted がはじめて公園道路の保護をする。
1930 年代	National Park Service：ブルーリッジ山脈，ナチェズ・トレース・パークウェイ沿いの土地地役権を取得，保護が行われる。
1950 年代前半	ウィスコンシン州：ミシシッピー川沿いグレート・リバー・ロード周辺の土地の地役権を取得，保護が行われる。
1970 年代～	各州によって保全地役権に関する法律が作られ始める。
1976 年・1980 年	内国歳入法（the Internal Revenue Code） ^{*1} 改正
1981 年 8 月	NCCUSL ^{*2} が UCEA ^{*3} を作成

*1：3-4 参照

*2：NCCUSL（the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws / 統一州法全国理事会）アメリカには、州法統一の動きが 19 世紀末からあり、多くの統一法が作成され、各州によって採択されたり、モデル法として活用されたりしている

*3：UCEA（Uniform Conservation Easement Act / 統一保全地役権法）

統一保全地役権法は、土地環境保護のための地役権を法として独立させようとする流れに沿って 1981 年 8 月、統一州法全国理事会（NCCUSL）によって作成されたものである。この前後に州独自で保全地役権法を制定した州もあったが、多くの州がこの UCEA をモデル法として採用している。

UCEA は当時のコモン・ローにおける地役権の考え方から大きく進歩したものであった。従来の地役権と大きく異なる以下の 7 つの点が UCEA のセクション 4 “Validity” に明記されている。

1. 保全地役権は土地の利害関係、移動に関係せず保持しつづけることができる。
2. 譲渡することが可能であり、地役権保持者の土地が要役地に隣接する必要性が無い。
3. 従来のコモン・ローの地役権上で認められなかった状況でも設定可能である。コモン・ローの地役権は隣接性が必要であるなど限定的でありすぎるため、環境保全の目的に使用することは不向きであった。しかし保全地役権は単独で法的拘束力を持つ事ができる。
4. コモン・ローにおける地役権の制約を受けないように別の負担が課される。コモン・ローの地役権と保全地役権とが課すそれぞれの義務・制限によって大きな負担を課されることがないように、保全地役権が課する義務・制限以外の義務・制限の一部の除去という形で、コモン・ローを緩和している。
5. 土地所有者と地役権保持者には義務づけられる行為がある。両者には行動の制限ではなく、ある行動をする義務が課される。
6. 保全のため、という便益が不動産関係の利益とは切り離され独立している。
7. 保全地役権の契約は地主・借地人関係など不動産契約とは無関係である。不動産契約、つまり金銭面などの利害関係に関して保全地役権は一切関与しない。

3-4 税制上の優遇措置について、(the Internal Revenue Code Section 170 (h))⁷⁾

保全地役権が広まったもう一つの大きな理由としては、内国歳入法の改正が行われたことを挙げることができる。本節ではその法改正に伴う税制の概要について説明する。

IRS (Internal Revenue Service : 内国歳入庁) によって 1976 と 1980 年に内国歳入法の改正が行われた。これらの税制の変革に伴い保全地役権の寄付や保全目的の寄付行為に関して税制上の優遇措置が認められるようになった。それまでは、保全地役権は保全を目的とする土地トラスト団体にのみに意義があったものが、これにより土地所有者にとっても保全地役権を寄付することのメリットが生まれたことになる。

内国歳入法 501 条 C3 項において認定される団体は、活動資金に課税がされない。また、寄付する側については、課税対象額から寄付額あるいは寄付した土地などに相当する額が控除される (法人 : 10% , 個人 : 30 ~ 50%) 。

一方日本国内においても一定の公益団体に対する寄付金について、個人は年間所得の 25% , 法人などは資本金の額に応じた一定の額を上限に、寄付金の額の分を所得控除するといった制度がある。しかし、これは寄付金に関してのみ適用されるものである。また、国や試験研究法人など一定の公益団体へ相続財産を贈与した場合や国立公園などの一定の地域内の土地を国などへ譲渡した場合、または国立公園などの土地の固定資産税に対して、非課税ないし税制の特別控除などの措置もある。

しかし、保全目的での土地などの贈与に関しても、受け取る主体が国や地方公共団体などでないと寄付した者は税制上の優遇措置は受けられない。また寄付行為が税制上の優遇措置の対象となる団体として認可を得ることは決して容易なことではない。さらに特定非営利活動促進法に関しても、法人として一定の物品購入や運営に関して支援を受けることができるが、税制上の優遇措置は盛り込まれていない。現状では、ナショナル・トラスト運動などによって住民が自主的に行う土地トラスト運動に関して基本的に何も優遇措置はないに等しい。

3-5 世界各国における保全地役権を用いた土地トラスト運動⁸⁾

本節では、米国以外の国で保全地役権が利用されている事例と保全地役権は使用されていないが、特筆すべき土地トラスト運動の事例について説明する。

3-5-1 ニュージーランド

ニュージーランドでは湿地帯や森林、牧草地などの特殊な自然地域を保護するために保全地役権が使用されている。保全地役権では、保全目的に反しない限り土地を農地として利用し続けることが可能なため、地役権が設定された土地で農業が継続されている。土地トラスト団体代表と土地所有者の間で管理運営について話し合いがもたれながら土地環境の保護がなされている。

それら土地トラスト団体の運営は環境大臣に任命された議長を中心とした評議委員会によって行われる。団体は政府からの融資を、あるいは保全目的で購入した土地や地役権契約を設定した土地から固定資産税などの減税あるいは控除などを受けることができる。1996年までには40,000 haを超える100箇所以上の保全地役権の契約がなされている。

3-5-2 オーストラリア

オーストラリアの保全地役権は、基本的に土地所有者と環境大臣との間の経営委託契約の形で行われるが、州によって内容に違いがある。ニューサウスウェールズ州では、土地所有者と環境大臣の間で、両者が自発的に同意したという形で契約が行われる。その内容は、米国同様に、その土地における保全目的に反する一切の行為を禁止するものである。契約期間や詳細については土地所有者とNational Parks and Wildlife Service (NPWS)との間で話し合いがもたれ、できるだけ土地所有者の希望に添った形で設定される。現在では資金と人員不足により新たな契約があまり行われておらず、1997年現在で37箇所の契約が結ばれている。同様にクイーンズランド州においても保全地役権契約は土地所有者と環境大臣の間で設定される。一方、ヴィクトリア州においては、NPO法人であるVictorian Conservation Trust Actが中心となって活動を行っており、環境大臣との契約という形にならない場合もある。オーストラリア北部では2箇所1,000 haの契約が結ばれており、これによって水鳥の生息地保護が行われている。

3-5-3 カナダ

オンタリオ州の土地トラスト団体 Conservation Land Act は保全地役権によって土地の保護を行っている。また同団体は、地役権契約の前に土地所有者と土地利用に関しての前段階の契約を結ぶことがある。その前段階の契約が行われた土地でその後認められる内容は、その土地での保全地役権契約や土地環境の回復行為のみであるなど保全地役権に準ずる内容となっている。

3-5-4 イギリス

イギリスにおいては付随地役権しか存在せず、さらに隣接した土地ということが絶対条件とされている。同国における地役権対象地についての隣接の必要性は、土地所有者の変更時に登記に不備が生じる可能性があるからだといわれている。

また、積極的地役権は強制が難しいという理由から消極的地役権しか認められていない。ナショナル・トラストに関しては隣接した土地でなくても保全目的に反する行為を禁ずる契約が可能であるが、これは土地所有者が変更した時に保全目的が果たせない可能性があるため（現在の土地所有者のみに対して有効な契約しかできない）、土地所有の前段階の過渡的手段とされている。イギリスにおいては保全地役権および人役権は全く認められていない。

【参考文献】

- 1) 新澤秀則：保全地役権について，神戸商科大学年報第 32 号，pp.24-34 (2002)
- 2) Julie Ann Gustanski, Roderick H.Squires: Protecting the Land Conservation Easements Past, Present, and Future, Island Press (2000)
- 3) Ohio State University: Fact Sheet <http://ohioline.osu.edu/cd-fact/1261.html> , 2003-11-14
- 4) 法庫：民法 <http://www.houko.com/00/01/M29/089.HTM> , 2003-12-10
- 5) 末川博：物権法，日本評論社，pp.388-400 (1956)
- 6) The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws: UNIFORM CONSERVATION EASEMENT ACT
<http://www.law.upenn.edu/bll/ulc/fnact99/1980s/ucea81.htm> , 2004-8-2
- 7) Internal Revenue Service: the Federal Internal Revenue Code <http://www.irs.gov/> ,2003-11-14
- 8) The Nature Conservancy: Evolution of Easements
<http://nature.org/aboutus/howwework/conservationmethods/privatelands/conservationeasements/about/> , 2004-9-6

第4章 米国土地トラスト運動，土地トラスト団体

本章では，米国土地トラスト運動と土地トラスト団体の一般的な特徴と実態について解説する．

4-1 土地トラスト団体の活動目的¹⁾²⁾³⁾

米国内の土地トラスト団体のネットワーク組織である Land Trust Alliance (LTA：土地トラスト連盟)は，自分たち土地トラスト団体のことを「組織の使命として土地所有権，保全地役権等の購入あるいは寄付を受けることなど直接的な土地取引の実施，斡旋により土地を保全する活動を実際に行っている非営利団体」と定義付けている．

4-1-1 小規模な土地トラスト団体の役割

米国には全米や州単位を活動域とするような大規模な土地トラスト団体がある一方，非常に小規模な団体も数多く存在する．

米国では，住民がある土地を保全したいとすれば通常，町 (township) や郡 (county) にその土地の買い取りを要請する．しかし，行政の財政状況あるいはその他の理由によりそれが困難である場合などに，その町単位で土地トラスト団体を設立することで問題を解決しようとするのが一般的である．

そこで町の住民から寄付を募り，土地そのものあるいは保全地役権を購入する．このような小規模な土地トラスト団体による活動の多さ，機敏さが米国国内における土地トラスト活動全体を支えていると言われている．

4-1-2 中規模な土地トラスト団体の役割

一方，郡あるいは幾つかの町を活動域とした中規模な土地トラスト団体も存在する．これらの団体は単に“規模の大きさに従って，保全する面積が大きい”というだけではなく，広域に渡って保全が必要な土地への対策を講じることができるという利点をもつ．また，町単位の小規模な土地トラスト団体や自団体よりさらに大規模な州単位の土地トラスト団体，あるいは州政府との仲立ちとなって調整を図り，小規模な土地トラスト団体と連携をとって保全活動を進めることも重要な役割であるとされている．

また，保全する必要がある土地を自団体よりも規模の小さな町単位の団体，あるいは規模の大きな州単位の土地トラスト団体や州政府，連邦政府に斡旋するなど，中間的な視点

を持ちながら仲介役を担っている。小規模な団体の場合、買い取りの資金が用意できないなど資金的な問題により即座に行動を起こすことが困難であったり、大規模な団体の場合は迅速な対応が困難であったりすることが多い。より大規模あるいは小規模な団体の資金的あるいは政治的な準備が整った後に、それらの団体に保護した土地を転売するなどの活動も行っている。またこれらの斡旋料等の収入はこの規模の団体の重要な資金源となっている。

4-1-3 大規模な土地トラスト団体の役割

さらに州全体を活動域とする土地トラスト団体も存在する。これらの団体は州内各地に拠点を設けて職員を配置し、情報提供、あるいは各拠点同士で連携して土地所有権の取得などの保全を行っている。このような規模の団体になると、州議会などに対するロビイング活動も行っており、州法の改正などの土地の保全に関する制度の充実に実績をあげている団体も多い。(*例 1 : Community Preservation Act)

*例 1 : Community Preservation Act

2001 年成立。マサチューセッツ・オーデュボン協会によって行われたロビイング活動が成立への大きな契機となったことで有名である。町民集会の議決によってこの制度の導入が承認されると、その町に対して固定資産税率が付加され、その増額分州費によって基金が作られる。この基金を環境保全に利用できるというものである。

4-1-4 全国規模での土地トラスト団体の役割

全国規模の土地トラスト団体としては、The American Farmland Trust、The Trust for Public Land、The Nature Conservancy、Land Trust Alliance などがある。主に、国内外での広い範囲での土地トラスト活動や、下部団体に対する技術や情報提供など、米国内における土地トラスト活動の支援が主要な活動内容である。

4-1-5 土地トラスト団体数

図 4-1 は米国土地トラスト団体の団体数の推移を示したものである。2004 年末時点でアメリカ国内の土地トラスト団体のネットワーク組織である Land Trust Alliance (LTA: ランドトラスト連盟) のホームページで加盟している土地トラスト団体は 1537 団体に上る。これは全米における土地トラスト団体のほぼ総数に等しい。

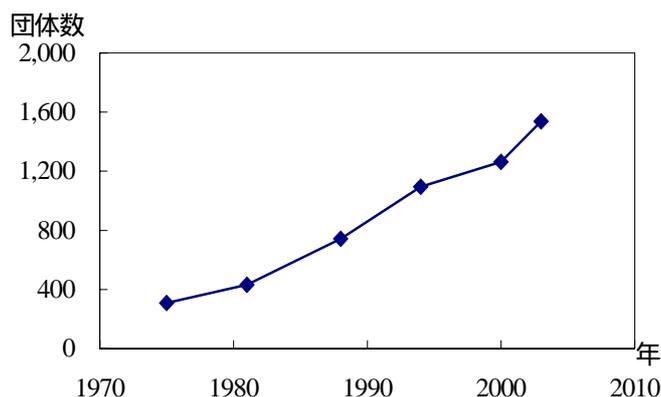


図 4-1 米国土地トラスト団体数の推移⁴⁾

前述の通り日本では 1974 年からナショナル・トラストの団体が 30 年間で 52 団体にしかになっていないのに比べ、米国土地トラスト団体数は、ここ 30 年間で着実に増えつづけている。

4-2 土地トラスト団体の活動¹⁾²⁾

土地トラスト団体が行う活動には保全地役権の取得や土地所有権の購入などによる直接的な保全活動の他にも様々なものがある。本節ではそれら直接的な保全活動以外の土地トラスト団体の活動を紹介する。

4-2-1 保全した土地の維持管理

土地トラスト団体の多くが、自ら購入した、あるいは保全地役権を取得した土地を保有している。そうした土地の維持管理も団体にとっての主要な活動の一つである。自ら土地を保有する場合は、募金をしてくれた人たちへの感謝の意味もかねて、公園などの形で一般に開放するケースが多い。しかし現状の維持は必ずしも容易ではなく、清掃活動や道路の補修などの維持管理が必要となる。公園として一般開放する場合には団体の職員がガイドを務めるケースが多い。

4-2-2 保全した土地の調査研究

土地トラスト団体の保護する土地にはレッドリストに加えられるような動植物が生息するケースも少なくない。そのような土地を特に保護対象とする団体もある。専門家が属する団体や外部に委託するなどして、動植物の保護のための調査研究を行い、保護のための施策を講じることも非常に重要な役割である。

4-3 米国の土地トラスト運動¹⁾³⁾

本節では、米国での土地トラスト運動の現状について述べ、その後実際の土地トラスト運動の事例を紹介する。

4-3-1 土地トラスト運動の現状

表4-1は2003年現在の米国において土地トラスト運動によって保護されている土地面積を示したものである。また、図4-1は全米における1990～2003年の保全地役権またはそれ以外の方法で保護された土地面積の推移を示すものである。図からわかるように、2003年現在までに保全地役権によって保護された土地の面積は、運動全体によって保護された土地面積全体の50%以上を占めている。さらに1998年から2003年にかけて新たに保護された土地の77.1%が保全地役権によるものである。保全地役権を用いて保護された土地面積は、急激な伸びを示しており、保全地役権は今後ますます米国において土地トラスト運動の中心的な手段となっていくものと考えられる。

表4-1 米国における保全地役権とそれ以外の方法による保護面積(2003年)⁵⁾

	保全地役権	ナショナル・トラスト	公有地化, その他	合計
面積 (ha)	2,027,128	577,910	1,139,112	3,744,150
割合 (%)	54.1	15.4	30.4	100.0

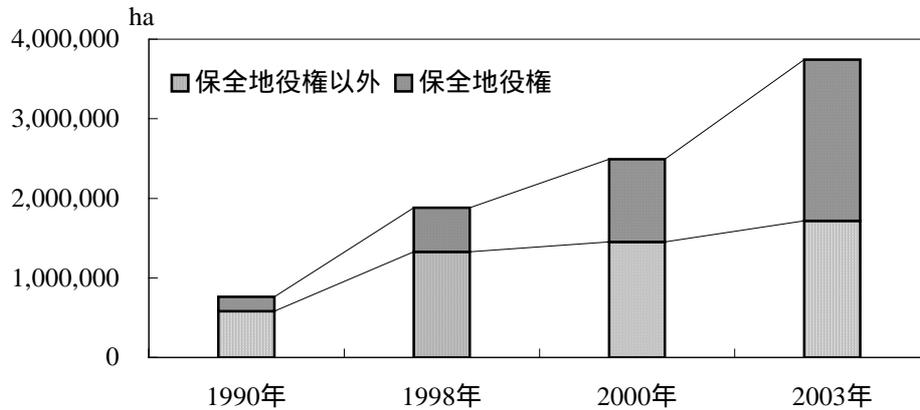


図 4-2 米国における保全地役権とそれ以外の方法による保護面積の推移 ⁴⁾

4-3-2 米国土地トラストの事例

次に、米国で行われている土地トラスト運動の事例を 4 つ紹介する。

4-3-2a 土地トラストの例：ミシガン州アントリム郡，Antrim Creek Natural Area (ACNA)

ミシガン州アントリム郡に住むジョーンズ夫妻が 1943 年に購入して以来、アントリム郡のミシガン湖湖岸 61.6 ha は一家の所有地ながら、一般に開放され、多くの市民に憩いの場を提供してきた。しかし、90 年代中頃、土地を相続したジョーンズ夫妻の息子 2 人が土地所有税の支払いが困難になったことなどから土地の売却を決意する。当初、州政府に買い上げを打診したが、実現しなかった。

そこで一家はグランド・トラバース湾周辺を活動地域とする土地トラスト団体 GTRLC (Grand Traverse Regional Land Conservancy) に相談し、代わって郡に買い上げを検討してもらうことになった。当時の ACNA の地価は 620 万ドルであった。郡は州の Department of Natural Resources からの助成金の獲得に成功するが、助成金の規定により事業費全体の 25% (155 万ドル) 以上を地元が負担しなければならなかった。地元負担分を捻出するために、一家は先ず、土地の一部 5.2 ha を Banks Township に寄贈した。さらに 1996 年、ACNA の残り 56.4 ha に、土地全体の地価の 12% (75 万ドル) の価値をもつ保全地役権を設定し、これを GTRLC に寄贈した。また郡は Banks Township に寄贈されていた 5.2 ha (50 万ドル相当) の所有権を譲り受け、さらに GTRLC の斡旋によって Mott 財団から 50 万ドルの寄付を受けることに成功した。これらの操作によって郡政府は一銭の支出もなく 25% の地元負担分を確保、ACNA 全体を郡の所有地にすることができたのである。現在、ACNA は GTRLC の管理下で自然公園として人々に親しまれている。

4-3-2b 土地トラストの例：アイオワ州クレイトン郡

レオナルド・アダムス氏はアイオワ州クレイトン郡の土地 128 ha を相続していたが、退職後、土地所有税の支払いが困難になったことから、その土地を売却したいと考えていた。そこでアイオワ州を活動地域とする土地トラスト団体 INHF (the Iowa Natural Heritage Foundation) が環境保全のための基金から借入れをおこない、1996 年にその土地を買い上げた。その後、その土地に保全地役権を設定し土地所有権のみを売却する。こうすることで借金を返しながら土地所有を他人に任せることが可能となり、保全目的が達成されたのである。それと同時に、もてあましていた土地を結果的にだが保全できた、という話は他の土地所有者にも伝わり、保全地役権の普及にもつながったと言われている。

4-3-2c 土地トラストの例：ウィスコンシン州ポーク郡エングルウッド

ウィスコンシン州ポーク郡エングルウッドで 1994 年、448 ha の土地が 25 万ドルで売りに出された。セントクロイ川に沿ったこの土地は、当時ゴルフコースとして開発されることが計画されていた。そのため土地の値段は、競売の末 170 万ドルにまで上り、加えて土地所有者の意向により売りに出す期間は 1 年間に限るとされた。しかし、この話を聞きつけた Wisconsin Farmland Conservancy と Philadelphia Farm が、共同でエングルウッドを買い上げるための委員会を設置し、土地所有者に環境保全のための売却を持ちかけ、土地所有者の同意が得られたことから、民間の企業から助成金を募り、この土地を買い上げることに成功した。

その後この委員会は the Standing Cedars Community Land Conservancy と名称の土地トラスト団体として独立する。同団体は現在、エングルウッドを一般に開放し、セントクロイ川流域の土地や森林の保護と再生を目的に活動を行っている。

4-3-2d 土地トラストの例：テキサス州ヘイズ郡，ブロンコ郡 Acacia

1960 年代の驚異的な発展により人口が増えたテキサスでは、オープンスペースの宅地化が急速に進行していた。1994 年、ナンシー・パウエル・ムーアはヘイズ郡とブロンコ郡にまたがった土地 63 ha を購入したが、当時の地価は 1 ha あたり 2.5 万～12.5 万ドルにまで高騰していた。The Nature Conservancy (TNC) の HP より彼女は保全地役権に興味を持ったが、当時保全地役権を扱っていた土地トラスト団体はテキサスには少なく、彼女からテキサスの土地トラスト団体にアプローチする方法がなかった。そこで、TNC と Texas Parks and Wildlife Department が the Natural Area Preservation Association (NAPA) に彼女を紹介し、話し合いの結果、その土地に保全地役権を設定することになった。地役権契約では、周遊道路など最低限の道路建設は協議のうえで許可されることになっていた。1995 年、彼女に

保全地役権寄付に対する税控除が認められた。現在 NAPA のボランティアによってその土地の保護や復元作業が行われている。

4-4 土地トラスト運動に関する資金調達方法⁵⁾⁶⁾

土地トラスト運動には様々な形で資金が必要となる。資金調達は主に募金活動などによってなされているが、米国には、その他にもいくつかの資金源が存在する。本節ではそれらの資金調達方法を紹介する。

4-4-1 対外債務と自然保護基金の交換 (Debt-for-Nature Swaps)

ある国の対外債務と自然保護のための資金調達を結びつけた方式である。債務者である途上国政府が負っている先進国通貨建て債務を、債権者の自発的な承認を得て、債務国政府による自然保護への財政支出（通常は自国通貨建て）に切り替える。これによって調達された資金は、地元の環境保全信託基金または環境信託基金によって運営され、これらの信託基金から土地の買い上げなどのプロジェクトに資金が提供される。

4-4-2 保全信託基金 (Conservation Trust Funds: CTFs)

保全信託基金は、保全に必要な資金を安定的かつ長期的に調達する方法として、過去 10 年間多くの途上国で設立されてきた。大半は独立した理事会によって運営され、法律上、独立した機関の形態をとっているが、多くは政府機関や国際援助機関から拠出された資金に基づく、恒久的な基本財産を有する。保全信託基金設立の主な目的は、様々な自然保護プロジェクトのために、NGO や地域団体に行う小額の資金提供である。

Environmental Defense Fund (環境保護基金) には、年間 20 億ドルを超える基金が集まっている。

4-4-3 資源採掘手数料の徴収

再生不能な天然資源の採掘は、多くの国において重要な経済活動となっている。これらの活動には、鉱石や化石燃料（石油、天然ガス、石炭）の採掘が含まれるが、これら天然資源の採掘は、必然的に環境に大きな影響を持つ。資源採掘手数料は、天然資源を採掘する産業に強制的に課せられるものである。徴収された手数料は、環境面で生じた被害を回復するために利用され、保全事業のための資金を補完的に調達する手段となる。

4-4-4 公的セクターによる自然保護のための資金調達運動への呼びかけ

州や地方政府のレベルでは、自然保護支持者や協力組織と共に、公的セクターに対して自然保護のために資金調達を呼びかける運動が行われている。この運動の結果、米国全土を通じて、民間からの寄付の 300 倍以上に上る 240 億ドル以上の資金が自然保護のために調達されている。

【参考文献】

- 1) 山本信次：森林ボランティア論，pp.257-282，日本林業調査会（2003）
- 2) Land Trust Alliance: LTA in Your Region <http://www.lta.org/conserves/options.htm> ，
2004-6-24
- 3) Grand Traverse Regional Land Conservancy <http://www.gtrlc.org/> ，2003-11-14
- 4) Land Trust Alliance: National Land Trust Census
<http://www.lta.org/conserves/options.htm> ，2004-6-24
- 5) Julie Ann Gustanski, Roderick H.Squires: Protecting the Land Conservation Easements Past, Present, and Future, Island Press（2000）
- 6) The Nature Conservancy: Evolution of Easements
<http://nature.org/aboutus/howwework/conservationmethods/privatelands/conservationeasements/about/> ，2004-9-6

第5章 アンケート調査の概要と結果

本章では、米国土地トラスト団体に対して実施したアンケート調査の結果と考察について述べる。

5-1 アンケート調査概要

本研究では、アメリカ国内において土地トラスト運動を実施している土地トラスト団体に対してアンケート調査を実施した。アンケート調査の目的は、米国の土地トラスト団体の活動の実態や、保全地役権やその他の土地トラスト手法の使用状況、またはそれら手法のメリットとデメリットについて明らかにすることである。

アンケートの項目は、表 5-1 に示すように、1)土地トラストを行った方法と面積、2)保全地役権のメリットとデメリット、3)その他の方法を保全地役権と比較して考えられるメリットとデメリット、4)団体の職員数、5)団体が活動をするに際しての留意点の 5 項目である。また団体の収支報告書をアンケートの回答に添付することを依頼した。

日本においても保全地役権は少しずつ紹介され始めているが、法律論的立場から同制度のメリットやデメリットを議論したものが多く、しかし、現場の土地トラスト団体がどのようなメリットやデメリットを同制度に認めているのか、についての情報は少ない。したがって、米国において、保全地役権がどのような理由によって土地トラスト団体に活用されているかを、団体の活動実態とともに、より詳細に知るために上記 5 項目を選定した。

アンケートの対象はアメリカ国内の土地トラスト団体のネットワーク組織である Land Trust Alliance (LTA: ランドトラスト連盟) に加盟し、同連盟のホームページ上で紹介されている土地トラスト団体 1,537 団体である。これはほぼ米国における土地トラスト団体の総数に等しい。そのうち E-mail アドレスのわかる 1,311 団体に対し E-mail によってアンケートを送信した。

このうち返答を得られたものは 159 件で、有効回答は 143 件 (有効回答率 9.3%) であった。以下、有効回答を寄せた土地トラスト団体を「回答団体」と呼ぶ。添付されてきた収支報告書などの付属資料は 12 件であった。

アンケートの調査項目は表 5-1 の通りである。

表 5-1 アンケート調査項目

調査項目	内容
土地トラスト手法別の保護面積	各団体で、保護した土地面積を土地トラスト手法ごとに回答してもらう。
保全地役権のメリット・デメリット	保全地役権によって土地トラスト運動を行っている団体に、同制度を他の方法と比較して考えられるメリットとデメリットを重要なものから順に3項目ずつ回答してもらう。
その他の方法のメリット・デメリット	保全地役権以外の方法によって土地トラスト運動を行っている団体に、その方法を保全地役権と比較して考えられるメリットとデメリットを重要なものから順に3項目ずつ回答してもらう。
団体のスタッフ数	団体で働いている人数 (full time staff) を回答してもらう。
活動上の留意点	団体が活動に際し、特に留意している点を自由記述により回答してもらう。
収支報告書	団体の財務状況を知りたいため、収支報告書の添付を依頼する

アンケートの全文は Appendix 1 に掲載する。

5-2 アンケート調査結果・土地トラストの方法と面積

本節では、アンケートの質問項目のうち「土地トラスト手法別の保護面積」と「団体のスタッフ数」に対する回答を集計し、その結果を示す。

5-2-1 土地トラストの方法ごとの合計面積

質問項目 1：あなたの団体で行っている土地トラストの種類ごとに、保護している面積を教えてください

方法	保護した面積 (ha)
保全地役権	
ナショナル・トラスト	
民有地の公有地化	
その他*	

*その他の方法で保護を行っている方は、その方法を以下の空白に具体的に記入してください

--

表 5-2 は土地トラストの方法ごとの回答団体数，保護した総面積，最小・最大面積および米国全体での保護面積を示したものである．延べ団体数に関しては，一つの団体で複数の方法が利用されているため，その合計は回答団体数とは一致しない．

表 5-2 土地トラスト手法ごとの回答団体数，保護面積，最小・最大面積（2003 年）¹⁾

	保全地役権* ¹	ナショナル・トラスト* ²	土地の公有地化	その他
延べ団体数	116	92	37	20
面積 (ha) (%) * ³	179,929 (8.9%)	53,992 (9.3%)	141,147 (12.4%)	6,267 (0.6%)
最小面積 (ha)	1.6	2	1.2	3.2
最大面積 (ha)	28,000	5961.6	84,400	2,800
米国全体 (ha) (%) * ³	2,027,128 (100%)	577,910 (100%)		1,139,112 (100%)

*1 開発権の購入を含む

*2 ここでの「ナショナル・トラスト」には土地の購入，土地所有者の寄付などで得た土地を団体によって所有している場合を含む

*3 ()内の%は，米国全体のそれぞれの手法における保護面積に占める割合

その他の土地トラスト手法としては，以下のような回答があった．

- ▶ 管理の委任契約等土地所有者との個人契約
土地所有権等の譲渡などは行わず，土地の管理を土地所有者が土地トラスト団体に委託する方法である．
- ▶ 行政資金による土地の買上げの仲介
保全すべきで民間の土地を行政が買い上げるように働きかけ，行政と土地所有者の間話し合いの仲介をする．

図 5-1 は土地トラスト手法について，それぞれの方法ごとの延べ回答団体数を示したものである．横棒の長さ，右の数値が回答団体数を表す．1 つの団体で幾つかの方法を利用しているため，数値の合計は回答団体数以上になる．

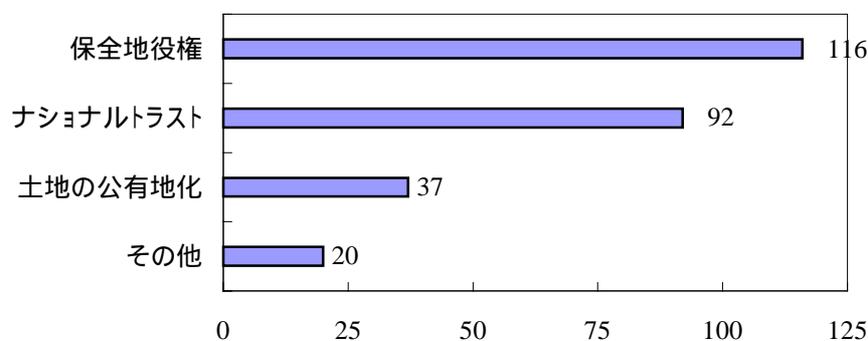


図 5-1 土地トラスト手法ごとの延べ回答団体数

土地トラスト手法ごとの回答団体の数は、保全地役権による保護を行っている団体が最も多く 116 団体で全体の 81.1%，つづいて、ナショナル・トラストによる保護を行っている団体が 92 団体で全体の 64.3%，民有地を公有地化して土地を保護した団体は 37 団体で全体の 25.8%，その他の方法によって土地を保護した団体が 20 団体で全体の 13.9%であった。

図 5-2 は回答団体が土地トラスト手法ごとに保護している土地の総面積（ha）を示したものである。横棒の長さ、右の数値が手法ごとに保護されている土地の総面積を表している。

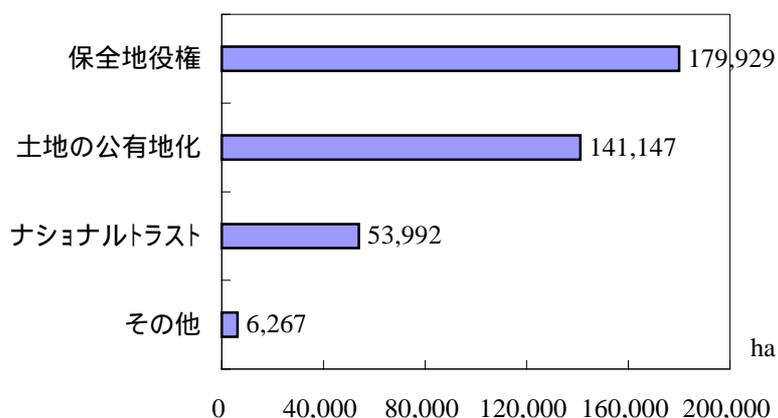


図 5-2 土地トラスト手法ごとの保護面積（ha）

回答団体による保護面積としては、保全地役権が全体の 46.4%と最も大きい。続いて土地の公有地化（その他を含めた）の 39.4%，ナショナル・トラストの 14.2%である。これらの割合の値は、2003 年に全米でそれぞれの手法で保護されていた面積の割合（表 4-1）である 54.1%と 30.4%，15.4%にきわめて近い数値である。

また、回答団体が保全地役権によって保護している土地面積合計は 179,929 ha で、米国全体において 2003 年、同方法によって保護されていた土地全体（2,027,128 ha）の 8.9%，ナショナル・トラストなどによる保護が 53,992 ha で米国全体（577,910 ha）の 9.3%，土地の公有地化とその他による保護が 150,015 ha で全米全体（1,139,112 ha）の 12.4%であった。アンケートの有効回答率が全米全体の団体の 9.3%であったことを考えると、これらの割合はこの有効回答率に近い数字であると言える。

以上のことから、本アンケート調査では、有効回答率はあまり高くないが、偏りのない団体から回答が寄せられたものと考えられる。したがって、本アンケートの回答結果は、全米の土地トラスト団体の実態をある程度反映したものと考えられることができるだろう。

5-2-2 土地トラスト手法の組み合わせ

図 5-3 は回答団体がどの土地トラスト手法によって活動を行っているかを集計した結果である。横棒の長さや右の数値が、各種土地トラスト法の組み合わせに対する回答団体数を表している。

図からわかるように、保全地役権(C)とナショナル・トラスト(N)の両方、またはいずれかの方法によって活動している団体が非常に多い。この2つの方法が米国の土地トラスト団体に主に使用されているようである。

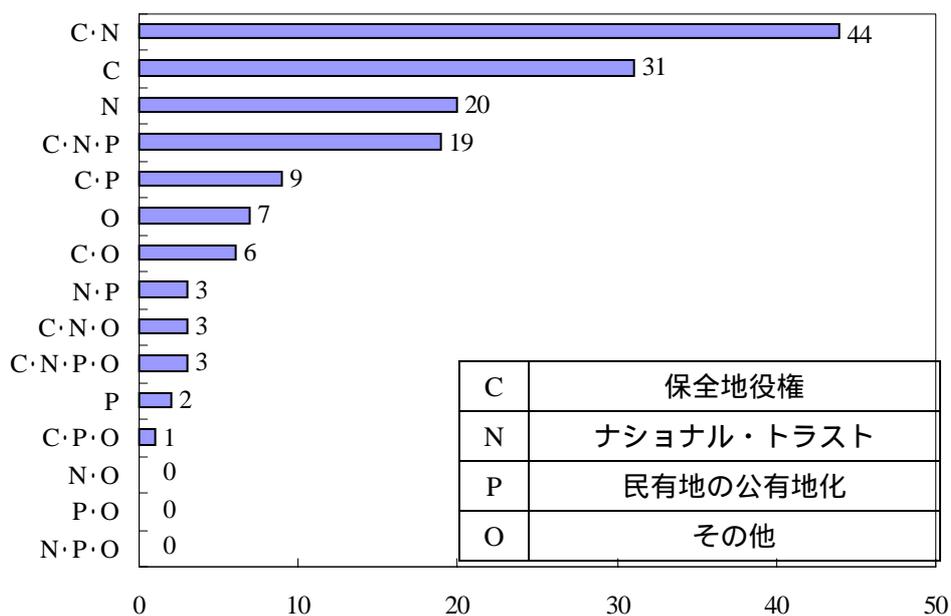


図 5-3 回答団体が使用している土地トラスト手法

5-2-3 土地トラスト運動で土地を保護した面積ごとの団体数

図 5-4 と 5-5 は土地トラスト運動で保護した土地面積ごとの回答団体数を示したものである。図 5-4 は縦棒の長さとお上の数値がそれぞれの保護面積をもつ団体数を表す。また、図 5-5 は保護面積ごとの団体数が回答団体全体に占める割合を示している。

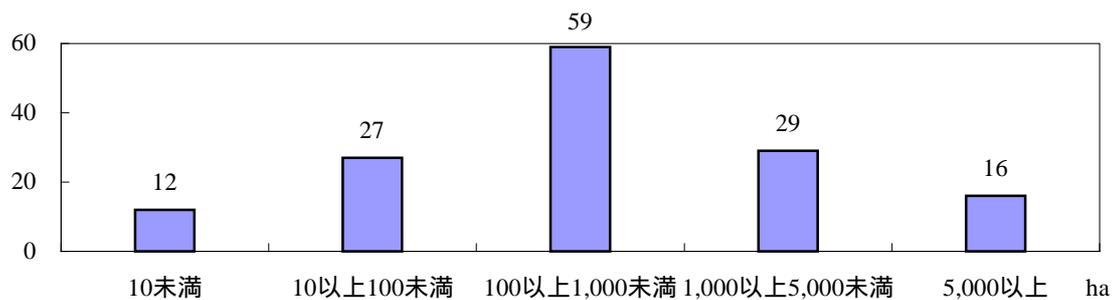


図 5-4 保護面積ごとの回答団体数 (1)

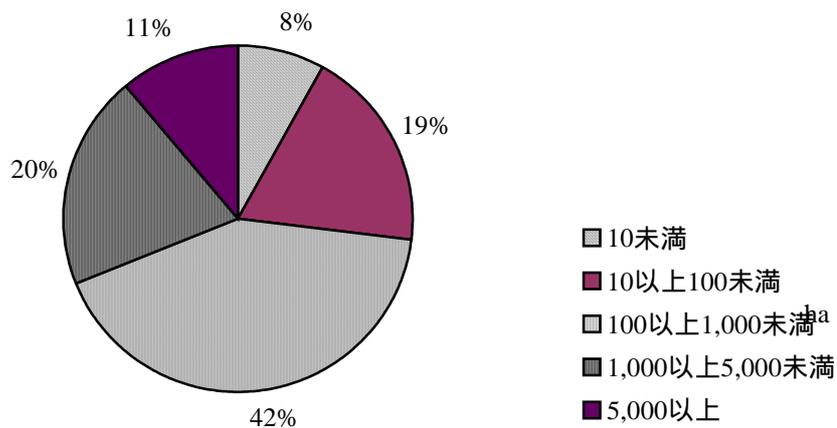


図 5-5 保護面積ごとの回答団体数 (2)

図より、100 ha 以上 1,000 ha 未満保護した団体が最も多く、次に 1,000 ha 以上 5,000 ha 未満、10 ha 以上 100 ha 未満の団体が多いことがわかる。回答団体 143 団体の保護面積の平均は 2,436 ha である。これは、表 5-2 の 2003 年における米国の全保護面積 (ha) を同年の土地トラスト団体数で割って求められる、団体ごとの平均保護面積 2,666 ha に近い値である。

5-2-4 団体のスタッフ数

アンケート調査では、各団体の常勤のスタッフ数を尋ねた。以下にその結果を報告する。

質問項目 4：現在のあなたの団体の常勤のスタッフ数を教えてください。

図 5-6 は回答結果を示したものである。縦棒の長さとの数値が団体数を表している。

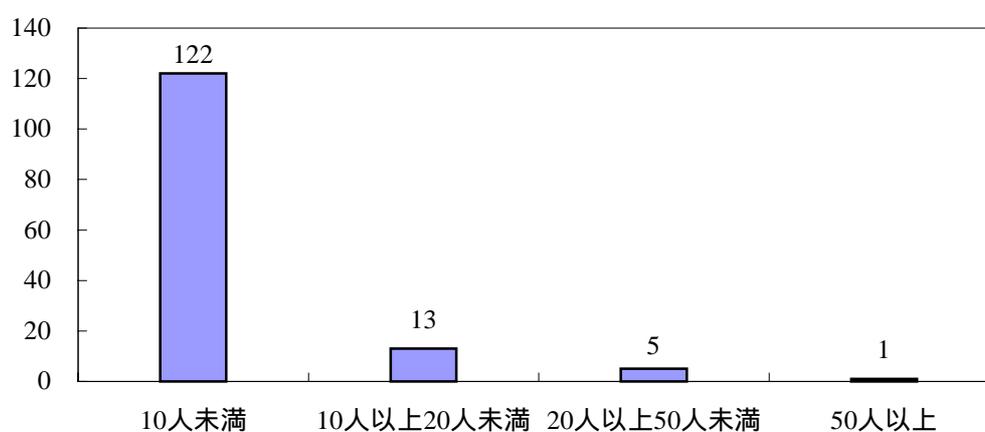


図 5-6 回答団体の常勤スタッフ数との団体数

ほとんどの回答団体が 10 人未満の常勤スタッフで活動を行っている。回答の自由記述によれば、常勤のスタッフ数は少ないが、ボランティアスタッフによって活動を行っている団体が多いようである。また、必要に応じて協力してくれる研究者や法律家もいるようである。保全地役権に関する訴訟が起こった場合を想定して弁護士と契約していると答えた団体数が 4 団体あった。

5-3 保全地役権のメリット・デメリット

保全地役権は現在，米国土地トラスト団体において最も活用されている方法である．本節では，同手法のメリットとデメリットを尋ねた質問項目に対する回答の結果と結果の考察について述べる．

質問項目 2：1 の質問で「保全地役権」で保護した土地があると答えられた方（保全地役権を使用している団体の方）にお聞きします．

保全地役権のメリット・デメリットとして考えられることをそれぞれ最も重要だと思われることから順に3つまでご記入下さい．

メリット	1: 2: 3:
デメリット	1: 2: 3:

5-3-1 保全地役権のメリット

保全地役権による土地トラストを行っている回答団体に，保全地役権を他の方法と比較して考えられるメリットのうち重要なものから順に3つまで挙げてもらった．表 5-3 はその結果を集計したものである．

表 5-3 保全地役権のメリット

順位	番号	内容	票数
1	1	永続的な保存が可能	39
	2	低コスト	38
	3	土地所有権が移動しない	27
	4	契約内容の調整が可能	2
	5	税制上の優遇措置	2
2	3	土地所有権が移動しない	43
	2	低コスト	14
	4	契約内容の調整が可能	11
	5	税制上の優遇措置	7
	1	永続的な保存が可能	6
	6	土地所有者との合意が得やすい	2
3	2	低コスト	20
	5	税制上の優遇措置	15
	3	土地所有権が移動しない	12
	1	永続的な保存が可能	6
	7	保全ツールとして優れている	6
	8	土地所有者の自発的な保存である	1
	9	維持管理の労力が少ない	1
	10	土地所有者と協力して保存ができる	1

図 5-7 は、保全地役権のメリットとして回答に挙げたものに 1 位：3 点，2 位：2 点，3 位：1 点と順に点数をつけて項目ごとに合計したものである。横棒と横棒の右の数値が各項目の合計点数を表している。

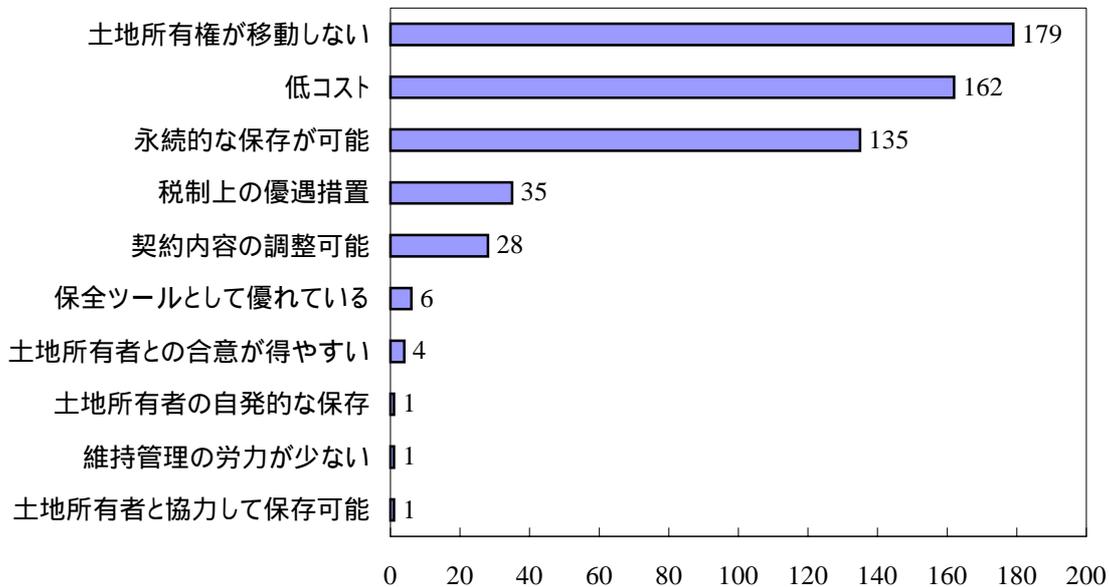


図 5-7 保全地役権のメリット

「土地所有権が移動しない」ことと「低コスト」であること、「永続的な保存が可能」であるというメリットの点数が突出して高かった。それらに「税制上の優遇措置」と地役権であるために、ケース毎に「契約内容の調整が可能」というメリットがつづいている。

5-3-2 保全地役権のメリットに対する考察

アンケート結果より、保全地役権は独立した権利であるために土地所有権が移動せず、永続的な保存が可能である、安いコストで土地を保護できる、という 3 点がメリットとして特に重要であると考えられているようである。これらは前述の通り、従来の地役権にはない保全地役権ならではの特徴である。また地役権であるために土地トラスト団体と土地所有者との話し合いの結果によって契約内容の細部の設定が可能であるという点、税制上の優遇措置が受けられるという点もメリットとして捉えられているようである。前者の土地所有者との話し合いの上で調整可能であるという点は保全地役権というよりは地役権そのものの特色であるが、やはり土地トラスト手法としての保全地役権の利用しやすさを表している。ただし税制上の優遇措置に関しては、保全目的での土地所有権の寄付行為などに対しても受けられるため、保全地役権固有のメリットとは言いがたい。

少数意見としては、保全地役権を保持していると保全目的に反する行為を禁止できるた

め土地の維持管理をする必要がないという意見や，上記の様々なメリットを含めて土地トラスト手法として総合的に優れているという意見もあった．その他，土地所有者が自分で土地使用を継続できるため，土地所有者と協力して保全を行える，あるいは保全地役権を使用した土地環境保全は土地所有者の自発的な保全であると答えた団体もあった．

5-3-3 保全地役権のデメリット

保全地役権による土地トラストを行っている回答団体に，保全地役権を他の方法と比較して考えられるデメリットを重要なものから順に3つまで挙げてもらった．表5-4はその結果を集計したものである．

表5-4 保全地役権のデメリット

順位	番号	内容	票数
1	1	モニタリングの負担大	31
	2	土地に対する権利が制限される	20
	3	土地所有者変更時（後）に契約不履行の可能性	17
	4	一般市民がその土地で何もできない	12
	5	土地所有者の自由がない	9
	6	実質的に永続的な保存ができない	8
	7	コストがかかる	4
	8	権利関係が複雑	3
	9	CE取得に長い期間がかかる	2
	10	資産価値の減少	2
	11	契約内容でCE取得者が譲歩せざるをえない	1
	12	CEの価格が高くなっている	1
2	1	モニタリングの負担大	26
	7	コストがかかる	13
	5	土地所有者の自由がない	12
	3	土地所有者変更時（後）に契約不履行の可能性	9
	4	一般市民がその土地で何もできない	8
	2	土地に対する権利が制限される	3
	1	資産価値の減少	2
	13	土地所有者との合意が得にくい	1
	14	CE保持が土地トラスト団体と行政のみ	1
	15	保全した土地が乱立する	1
16	知名度が低い	1	
3	3	土地所有者変更時（後）に契約不履行の可能性	15
	1	モニタリングの負担大	13
	4	一般市民がその土地で何もできない	9
	7	コストがかかる	8
	6	実質的に永続的な保存ができない	2
	10	資産価値の減少	2
	9	CE取得に長い期間がかかる	1
	17	法律の内容が変更される可能性がある	1

図 5-8 は、保全地役権のデメリットとして回答に挙げたものに 1 位：3 点，2 位：2 点，3 位：1 点と順に点数をつけて項目ごとに合計したものである。横棒と横棒の右の数値が各項目の合計点数を表している。

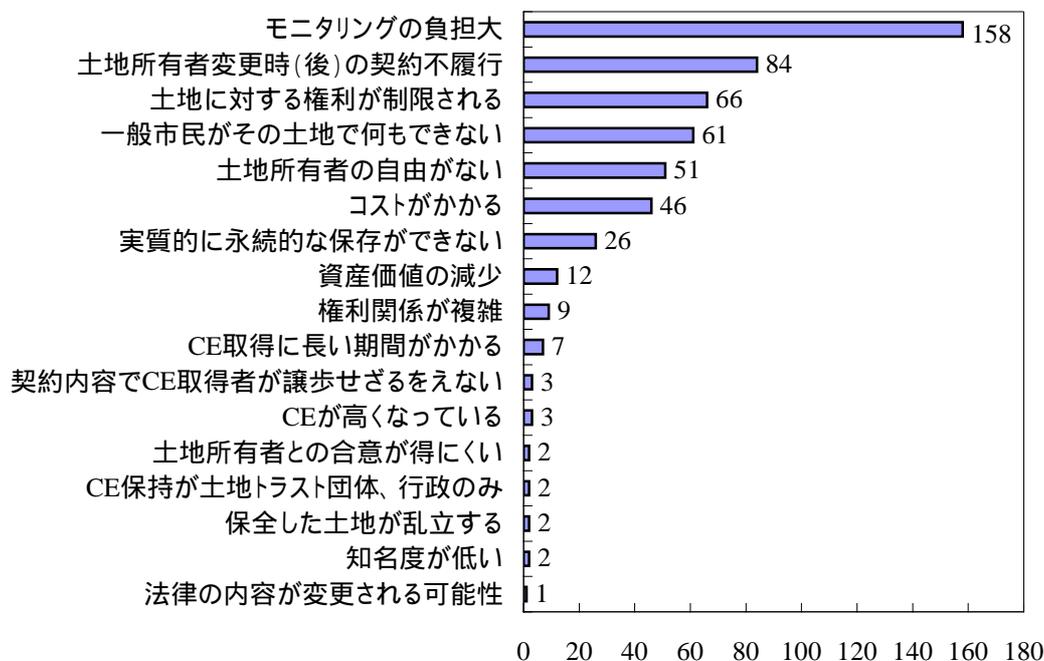


図 5-8 保全地役権のデメリット

「モニタリングの負担が大きい」というデメリットの点数が最も高い。それに「土地所有者変更時(後)に契約不履行の可能性」があること、「土地に対する権利が制限される」こと、「土地所有者の自由がない」こと、「一般市民がその土地で何もできない」こと、「コストがかかる」こと、「実質的に永続的な保存ができない」ことなどがつづく。

5-3-4 保全地役権のデメリットに対する考察

保全地役権のデメリットとして突出して高かったのが、モニタリングの負担が大きいという意見である。土地トラスト団体には契約時から対象地における土地環境の変化を監視する義務が課される。土地利用に関して土地所有者が許可行為以外の行為をしていないか、生態学的、科学的な見地から見たその土地の状態が悪化していないか、常に監視しなければならない。モニタリングは、そもそも保全地役権保持者に課せられた義務であるが、保全地役権の特徴である土地所有権が所有者に残るという点から生じる弊害であるとも言える。

また、つづいて多かった、土地所有者による契約不履行の可能性が高いという点や、土

地に対する権利が制限されるという点、一般市民がその土地で何もできないという点も理由は同じところにある。自らの土地でないため、土地所有者が開発行為などを行っても、即座に中止させるなどの俊敏な対応が取れないときがある。また自らの土地でないということは、その土地に対して植林などの保全活動を行えないということである。したがって現状維持以上のことができないと言う意見が多くあった。また土地所有者が変わった場合、地役権契約時に設定された許可あるいは禁止事項は、土地所有権を譲り受けた人間には正確に伝わりにくく、結果的に契約不履行となるケースも珍しくないようである。

次に一般市民がその土地で何もできないという点に関してだが、前述の通り、土地トラスト団体は購入した土地を、募金をしてくれた人たちへ還元の一環として公園などとして一般に開放するケースが多い。しかし保全地役権で保護をした場合には、あくまで対象地は個人の私有地である。そのため、土地所有者の同意がない限り、募金をした人でもその土地に立ち入ることはできない。

あるいはコストがかかることをデメリットとして挙げた団体もあった。コスト面はメリットとしても挙げられていたが、逆にコスト高となるケースもあるようである。確かに保全地役権の価格は土地全体の価格の一部であるため、購入にかかる費用は安くすむ。しかし、土地所有者の契約不履行の際などに裁判を起こす、あるいは契約不履行とされた土地所有者が裁判を起こすケースがあり、その際の裁判費用はかなりの負担となる。また、モニタリングにかかる経費負担が非常に大きくなってしまいうこともあるようである。

また少数意見ではあるが、保全地役権のデメリットとして資産価値の減少を挙げた団体もあった。これは保全地役権の特徴である対象地での開発行為などの禁止が原因である。発展する可能性がない土地は買い手も少なく市場価値は減少する。また保全地役権は、契約時に非常に多くの項目について土地所有者の禁止行為や許可行為を定める上に、土地所有権あるいは保全地役権のどちらかの移動にもう片方が伴わないため権利関係が複雑に感じられることがあるようである。さらに契約の際には、条件面で土地トラスト団体と土地所有者の間で合意が得られにくいケースも多く、結果的に団体側が譲歩せざるを得ないこともあるようだ。また永続的な保存ができるというのが保全地役権の特徴であるが、上記のような様々なデメリットにより、逆に永続的な保存が難しいと考える団体もあるようである。

5-4 その他の方法を保全地役権と比較した際のメリット・デメリット

保全地役権以外の方法でも土地トラスト運動は行われている。米国では現在まで広域の土地が保全地役権以外の方法で保護されてきた。本節では、保全地役権以外の土地トラスト手法を保全地役権と比べた場合のメリットとデメリットを尋ねたアンケート調査の結果と考察について述べる。

質問項目 3:1 の質問で「保全地役権」以外の方法で保護した土地があると答えられた方(保全地役権以外の方法も使用している団体の方)にお聞きします。
その方法を保全地役権と比べて考えられるメリット・デメリットとして考えられるものをそれぞれ最も重要だと思うことから順に3つまでご記入下さい。

メリット	1: 2: 3:
デメリット	1: 2: 3:

5-4-1 ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のメリット

保全地役権以外の方法によって土地トラスト運動を行っている回答団体に、その方法を保全地役権と比較して考えられるメリットを重要なものから順に3つまで挙げてもらった。表 5-4 はナショナル・トラストに関する回答のみの結果を示したものである。

表 5-5 ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のメリット

順位	番号	内容	票数
1	1	土地に関する全ての権利が持てる	48
	2	一般市民に開放できる	7
	3	永続的な保存が可能	3
	4	土地所有者が税を払わなくてもよい	1
2	2	一般市民に開放できる	19
	5	モニタリングが容易	15
	1	土地に関する全ての権利が持てる	8
	3	永続的な保存が可能	7
3	1	土地に関する全ての権利が持てる	10
	6	低コスト	8
	2	一般市民に開放できる	4
	5	モニタリングが容易	4
	3	永続的な保存が可能	3
	7	保全活動が可能	1

図 5-9 は、保全地役権と比較した上でのナショナル・トラストのメリットとして回答に挙げたものに 1 位：3 点，2 位：2 点，3 位：1 点と順に点数をつけて項目ごとに合計したものである。横棒と横棒の右の数値が各項目の合計点数を表しているである。

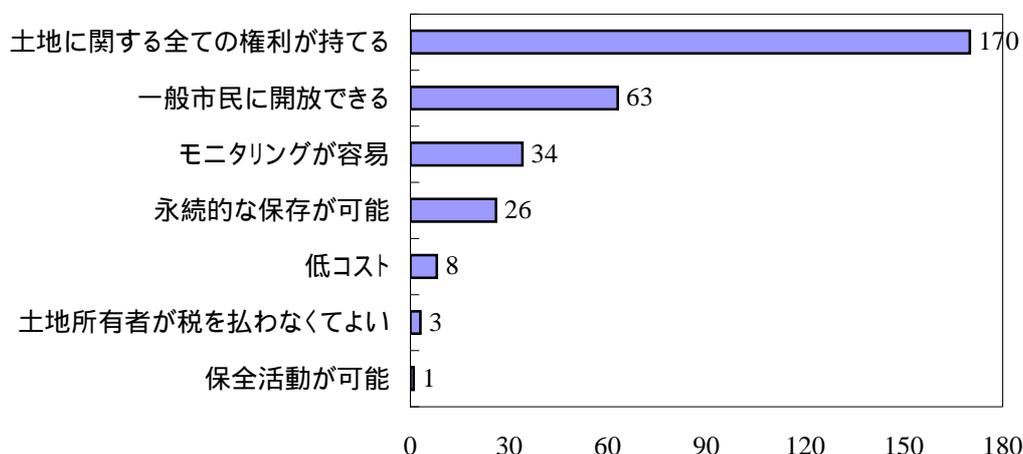


図 5-9 ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のメリット

ナショナル・トラストを保全地役権と比較して考えられるメリットとして突出して点数の高かったのが「土地に関する全ての権利が持てる」という点である。それに「一般の市民に開放できる」ということ、「モニタリングが容易」であること、「永続的な保存が可能」であるというメリットがつづいている。

5-4-2 ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のメリットの考察

ナショナル・トラストによって土地所有権を保持する場合の最大のメリットは、その土地に対する自由度の高さであるようである。これによって一般市民に公園として開放できたり、団体の自らの意思でモニタリングが可能であったり、あるいはその土地で土地環境の回復のための直接的な活動ができたりする。よって団体が理念を持って活動を行う限り、永続的な保存は可能であると考えられているようである。

また、土地所有者が土地をもてあましており、それでも固定資産税を支払わなければならないような場合には、ナショナル・トラストによる土地所有権の買い上げは、土地所有者にとってもメリットがあると考えられる。

一方、土地所有権の寄付に伴う税制上の優遇措置は当然、ナショナル・トラストにも認められるが、メリットとしては挙がっていなかった。これは、土地所有権全てを寄付するより、ある程度、自分の土地を自由に利用でき、かつ税制上の優遇措置を受けられる保全地役権（の寄付）のほうが土地所有者にとってメリットが大きく、土地所有権より寄付されるケースが多いためだと考えられる。

5-4-3 ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のデメリット

保全地役権以外の方法によって土地トラスト運動を行っている回答団体に、その方法を保全地役権と比較して考えられるデメリットを重要なものから順に3つまで挙げてもらった。表5-5はナショナル・トラストに関する回答のみの結果を示したものである。

表5-6 ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のデメリット

順位	番号	内容	票数
1	1	コストがかかる	50
	2	永続的な保全が不可能	10
	3	土地の維持管理にかかる労力	8
2	1	コストがかかる	11
	2	永続的な保全が不可能	8
	3	土地の維持管理にかかる労力	6
3	1	コストがかかる	5
	3	土地の維持管理にかかる労力	2

図5-10は、保全地役権と比較した上でのナショナル・トラストのデメリットとして回答に挙げたものに1位：3点、2位：2点、3位：1点と順に点数をつけて項目ごとに合計したものである。横棒と横棒の右の数値が各項目の合計点数を表している。

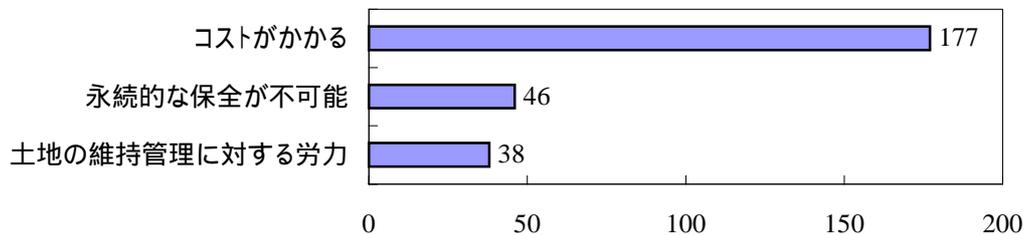


図5-10 ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のデメリット

保全地役権と比較して考えられるナショナル・トラストのデメリットは非常に絞られた結果となった。「コストがかかる」というデメリットの点数が最も高く、それに「永続的な保全が不可能」であるということ、「土地の維持管理にかかる労力」が大変であるというデメリットがつづいている。

5-4-4 ナショナル・トラストを保全地役権と比較した際のデメリットの考察

ナショナル・トラストを保全地役権と比較した場合にデメリットとして挙げられた点は非常に絞られており、その中でも最も大きなデメリットとされたのがコストの問題である。特に、土地全体を買い上げるための購入コストや土地所有税など、購入費用や維持管理にかかる財政的な問題が最も大きいと考えられている。したがって財政的な問題から土地所有を諦めざるを得ないケースもあるようである。そこから永続的な保全が不可能である、あるいは維持していくことが非常に大変なことだと考えられているようである。

5-4-5 その他の方法のメリット、デメリット

保全地役権やナショナル・トラスト以外の方法で環境保全を行っている回答団体もあった。しかし、回答数が少なかったため、以下まとめて、方法ごとに保全地役権と比較して挙げられたメリットとデメリットを紹介する。

表 5-7 ナショナル・トラスト以外の方法のメリットとデメリット

民有地の 公有地化	メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・行政所有になると一般に公開される ・資金が豊富で広大な土地を一度に保護できる ・永続的な保存が可能である ・土地トラスト団体に費用負担がない
	デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・公有地になるまでに長い期間がかかる ・土地トラスト団体と政府が保全を必要とする土地に食い違いがある ・公有地化した後でも開発されてしまうこともある
土地所有者との 個人契約	メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・土地所有者が保全活動に協力的である
	デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・土地所有者にメリットがないため契約の破棄を求められがちである ・一時的な環境保護にしかない

民有地の公有地化に関しては、日本国内の問題と同じように、行政が保護したいと思う土地の保護だけでは、土地トラスト団体の欲する土地を保護できないという問題点がある。表 5-2 に示すように、公有地化によって保護されている土地面積は広大であるが、それを主な方法として活動を行っている団体は少ない。

土地管理の委託など、土地所有者と土地トラスト団体間の個人契約では、契約によって土地利用などに制約をかけることはできるが、元々が土地所有者の自発的意思なのでいつ破棄されるかわからないというリスクがある。

5-5 土地トラスト団体が活動を行う上での留意点

アンケートでは、団体が活動に際して特に留意している点を自由記述によって回答してもらった。表 5-7 は、回答結果を 12 項目にまとめて示したものである。

質問項目 5：あなたの団体が土地トラスト運動を推進していく上で最も気をつけていることは何ですか。具体的にお書きください。

表 5-8 土地トラスト団体が活動を行う上での留意点

団体としての理念を守りながらの活動	
1	募金をしてくれた人やボランティア活動をしてくれた人に郵送などの手段で必ず収支報告をする。
2	土地所有権や保全地役権の寄贈者あるいは募金をしてくれた人に対して、事前に約束したことを必ず守る
一般住民への還元	
3	保全した土地で環境教育を行う
4	保全した土地を一般に開放する
5	保全した土地をエコツーリズムの地として利用する
6	保全した土地で環境保全を促進する啓発的なイベントを行う
7	保全した土地の野生動植物の調査研究を行う
土地環境保全に関する啓発活動	
3	保全した土地で環境教育を行う
5	保全した土地をエコツーリズムの地として利用する
6	保全した土地で環境保全を促進する啓発的なイベントを行う
8	土地を実際に管理する協力組織や政府機関に対して、研修の機会を提供する
9	生態学的に細心の注意を払うべき地域に居住している人々に対して、生物多様性の重要性を普及啓発すると同時に、自然環境と調和して生活できるように支援する
10	土地所有権や保全地役権の寄付に関する税制上の優遇措置を広く告知し、寄付をしやすくする
その他の環境保全活動	
11	自然資源に依存した産業と協働して、事業方式を環境負荷の少ない方式に修正する
12	政府機関が互いに連携し、公的資金や人員をより保全活動へと配分するように働きかける

5-6 団体の活動収支

アンケート調査では、最新の収支報告書を回答に添付してもらうよう依頼した。本節では、添付されてきた収支報告書について考察する。

表 5-8 はある団体 A の 2002 年度と 2003 年度の収支報告書をまとめたものである。

団体 A は、ロードアイランド州で活動する 1986 年に創立された団体である。設立以来 5 人のボランティアによって運営されてきた。これまで保護した土地面積は、保全地役権によるものが 89 ha、ナショナル・トラストによるものが 138 ha である。

表 5-9 団体 A の収支報告書 (ドル)

	2003	2002	2002-2003
運営費	108,909		
諸経費	17,575		
モニタリング等	37,391		
裁判費用	53,943		
資産			
現金 (うち募金額)	403,136 (74,371)	894,373	-491,237
投資資産	222,917		222,917
債権など	19,605	16,181	3,424
土地所有権など	14,513,358	9,188,542	5,324,816
資産総計	15,159,016	10,099,096	5,059,920
負債			
未払利息	21,220	15,489	-5,731
未払費用	1,586	223	-1,363
その他債務	805,000	980,000	175,000
支払手形	3,950,000		-3,950,000
負債総計	4,777,806	995,712	-3,782,094
資金	10,381,210	9,103,384	1,277,826
合計	15,159,016	10,099,096	

* 負債の 2002, 2003 年については負債による団体資金のためプラス表示してあるが、2002-2003 の欄は年間の比較を表すため負債による合計の借金をマイナス表示している。

現金収支のマイナス 491,237 ドルのうち運営費に充てられたのが 108,909 ドルで、さらにその内訳は給与等人件費と借金返済、付随する利息、オフィスの賃料などの経費が 17,575 ドル、保全地役権に要するモニタリングの経費や所有する土地の維持管理が 37,391 ドル、裁判費用などに 53,943 ドルがかかっている。これらのモニタリング費用や裁判費用の合計 90,884 ドルは 2003 年の一般からの募金額 74,371 ドルを大きく超えている。裁判費用につ

いては、毎年このくらいかかっているとは言えないが、額からして運営経費にかかる負担はかなりのものである。またモニタリングに関しては保護する土地面積が増えるにしたがって、今後も増えていくことが予想される。団体の運営に直接かかる費用より、モニタリングや裁判などに年間の収益の大部分が流れていっているようである。

2002年から2003年にかけての土地所有権などの増加5,324,816ドルの内訳は、土地所有権が4,780,654ドル、保全地役権は544,192ドルである。また支払手形による高額な負債は、土地所有権の購入などに充てられているようである。この間の土地所有権などの購入費は収益を超えており、実質的に収支はマイナスになっている。

5-7 アンケート調査結果の考察

アンケート調査の回答結果より、米国では、様々な規模の土地トラスト団体が活動しており、それらの団体は現在、保全地役権とナショナル・トラストを主要な方法として土地トラスト運動に取り組んでいる事がわかった。また団体を運営する常勤のスタッフ数は非常に少なく、ボランティアの力によって活動を行っている団体が多いようである。

アンケート調査の結果から明らかとなった、土地トラスト団体にとっての保全地役権の大きなメリットは、保全地役権の特徴である土地所有権が移動しないことや土地全体の5～20%で保全が可能であること、独立した権利であるため永続的な保全が可能であること、また地役権契約の際に契約内容の詳細な調整が可能であることなどであった。保全地役権は、これらの特徴から土地トラスト運動を行う上で非常に有効な手段であると考えられているようである。

しかし契約内容の詳細な設定が可能であるために、土地所有者変更時に契約不履行となったり、土地所有権が残るため土地トラスト団体の土地に対する権利が制限されたりするなど、それらの特徴は、場合によっては逆に、土地トラスト団体にとってデメリットと思われることもあるようである。さらに保全地役権には、義務としてのモニタリングに非常に経費や労力がかかるという大きなデメリットがある。そのため保全地役権は必ずしも土地トラスト運動を行う上での理想的な方法ではないようである。

一方、保全地役権の次に利用されているナショナル・トラストに関しては、保全地役権とは違って、土地に対するすべての権利が持てることや、保全した土地を一般に開放できること、モニタリングが容易であることなどのメリットがある。保全地役権を使用するより有効な場合もあると考えられているようである。しかしながら土地所有権の購入にコストがかかることや土地の維持管理が大変であることなどのデメリットも存在する。状況に応じて保全地役権とナショナル・トラストを使い分けている団体が多いようである。

団体Aの収支報告書からは、保全地役権のデメリットとして前述したように、同手法にかかるモニタリングや裁判の費用が団体の運営を圧迫している状況を窺い知ることができた。

【参考文献】

- 1) Land Trust Alliance: National Land Trust Census
<http://www.lta.org/consERVE/options.htm> , 2004-6-24

第6章 保全地役権を日本へ導入することに関する考察

本章では、これまでの文献調査およびアンケート調査の結果から、土地トラスト手法としての保全地役権の可能性と限界を考察し、それを踏まえて、同制度を日本に導入するとした場合の留意点について考察する。

6-1 前章までのまとめ

日本国内には、自然環境保全法や自然公園法など、土地環境保全に関する様々な法規制が存在する。しかし、これらの法令は、環境大臣あるいは各都道府県知事等によって保全する場所や方法を指定するというものであり、一般住民が保護したいと考える土地を守れるような制度にはなっていない。

そのため国内では、土地トラスト運動と呼ばれる、一般住民の意思による土地環境保全運動が各地で展開されている。それらは、ナショナル・トラスト運動を筆頭に、様々な方法で展開されているが、そのような運動に対して行政による法規制などによる支援はない。また募金が集まらない、地価高騰によって土地の購入コストが高額になっているため、資金不足によって目的を達せられていない運動が多い。さらに、山林が多い日本の国土の特徴は、ナショナル・トラスト運動によって得た土地の維持管理を非常に困難なものにしている。

一方米国には保全地役権という制度が存在する。現在、同国の土地トラスト団体によって最も活用されている土地トラスト手法である。保全地役権とは、その土地での保全目的に反する行為を一切禁止する権利であり、土地所有権とは別に存在する独立した権利であるため、土地所有権の移動に関わらず、保全地役権は土地トラスト団体などの保持者の下に残る。そのため土地の永続的な保全が可能であるとされる。さらには、保全地役権の価格は通常、地価全体の5～20%であるため、安価で土地環境を保全できるなどの特徴をもつ。

保全地役権は地役権の一種である。しかし、従来の一般的な地役権であった付随地役権とは異なり、人役権と呼ばれるものである。保全地役権を含む人役権と従来付随地役権との最大の違いは、付随地役権が自らの土地に対する便益を他人の土地に求めるのに対し、人役権は人の便益を他人の土地に求める点である。したがって、人役権は、付随地役権のように隣接した土地のためにしか他人の土地を利用できないという条件から解放され、全ての土地に対して適用が可能である。

もともと保全目的のために開発行為を禁止するという地役権はかねてより特例的には存在した。それを正式に立法化させたものが保全地役権である。さらに米国税制改正に

より，土地所有権あるいは保全地役権などの保全目的の寄付に対する税制上の優遇措置が定められた．これによって，土地所有者に対しても保全地役権契約をむすぶ動機付けができたことで保全地役権は人役権とともに米国で発展してきた．

現在米国では保全地役権を含め様々な方法で土地トラスト運動が行われている．米国の土地トラスト団体の中には，最小の行政単位（規模）で活動を行っている小規模な団体から，州や米国全体を活動範囲とするような大規模な団体まで存在する．それぞれが重要な役割を果たしている．それら土地トラスト団体による全保全面積は 2003 年時点で 2,027,128 ha である．そのうち保全地役権によって保護されている土地は 2,027,128 ha（全体の 54.1%）に上る．1998 年に保全地役権によって保護されていた土地は 554,000 ha に過ぎなかった．それが 1998 年から 2003 年の 5 年間のうちに 365% 増加したことを意味する．保全地役権は，今後ますます米国における土地トラスト運動の主要な手法となっていくものと予想される．

また，米国の土地トラスト団体は土地所有権や保全地役権の取得などによる直接的な土地の保護だけでなく，保護した土地の維持管理やその土地に生息する野生動植物の保護など様々な活動を行っている．それらの活動には多額の資金が必要となるが，米国では，募金や民間企業などへの投資による収益以外にも，自然環境基金など様々な方法による資金調達が可能である．

アンケート調査の結果より，米国の土地トラスト団体は，保全地役権以外にも様々な方法で土地環境保全に取り組んでいることが明らかになった．保全地役権のもつ特徴は，土地トラスト運動を行っていく上で非常に強力な手段となりうる．しかし，それらの特徴は同時に，弊害となることもあるようである．保全地役権にもメリットとデメリットがともに存在する．

一方，保全地役権の次に利用されているナショナル・トラストに関しても，保全地役権とは別のメリットとデメリットが存在するようである．時には，保全地役権を使用するよりもナショナル・トラストのほうが有利な場合もある．

土地トラスト団体の収支報告からは，保全地役権に関するモニタリング経費や裁判費用が団体の運営を圧迫している現状が明らかになった．

6-2 保全地役権のメリット・デメリットについて

本節では、本研究で文献調査とアンケート調査の結果を踏まえて保全地役権のメリットとデメリットを総合的に考察する。

保全地役権の最も大きな特徴は、土地所有権とは別に独立した権利として存在することである。この特徴はそのまま土地トラスト団体にもメリットとして捉えられているようである。この特徴（メリット）から、さらに新たなメリットが派生する。これらの関係性をまとめると次のようになる。（図 6-1）

1. 保全地役権は独立した権利である
 - 1-1. 独立した権利であるため永続的な保全が可能である
 - 1-2. 独立した権利であるため土地所有権が土地所有者に残り土地利用の継続が可能である
 - 1-2-1. 土地所有権が残るために地所有者が寄付をしやすい
 - 1-2-2. 土地所有権が残るために土地所有者の合意が得やすい
2. 保全地役権の購入コストは地価の 10～20%で安価である
3. 保全地役権は地役権契約のため土地所有者との話し合いの上で詳細設定が可能である（このことが上記 1-2-1, 1-2-2 のメリットにもつながる）

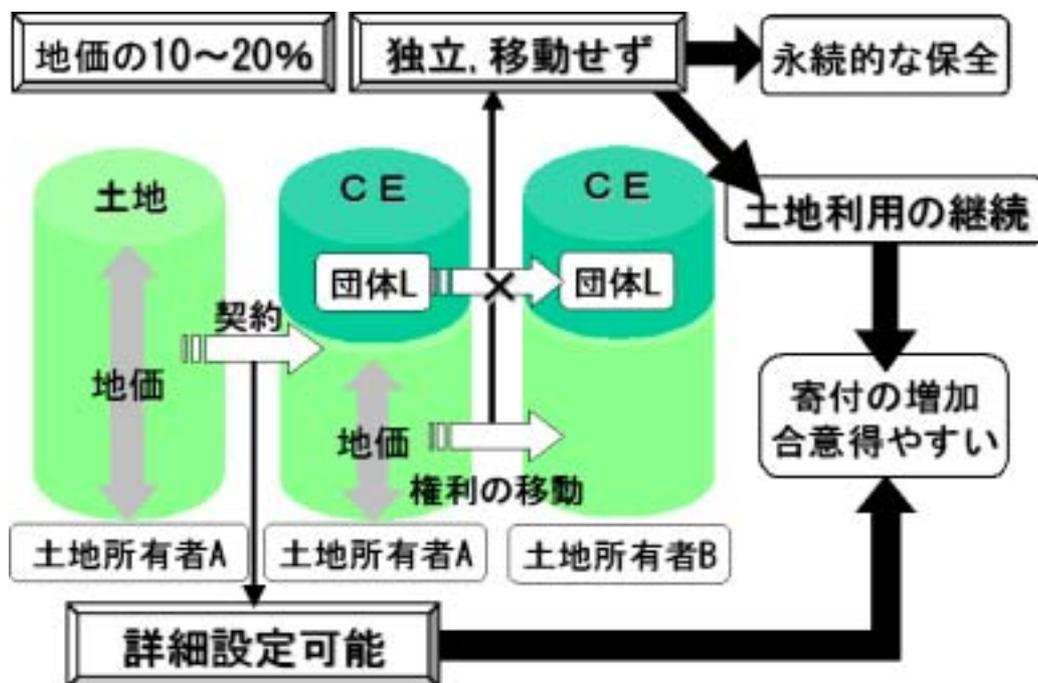


図 6-1 保全地役権の特徴とメリットとの関係

保全地役権は独立した権利であるため、土地所有権の移動に関わらず、保全地役権は土地トラスト団体などの保持者の下に残る。したがって保全地役権を設定した土地を永続的に保存することが可能である。また同様に土地所有権も存続するため、保全目的に反しない限り土地所有者は継続して土地を利用することができる。

一方、前章 5-4-2 で述べたように、本研究のアンケート調査に回答した団体のうち、ナショナル・トラスト運動に関して税制上の優遇措置をメリットとして挙げた団体はなかった。しかし税制上の優遇措置は、土地所有権と保全地役権のそれぞれの寄付に認められるものである。ここから土地所有権の寄付行為が保全地役権の寄付行為に比べ少ないこと、つまり保全地役権は土地所有権に比べ土地所有者にとって寄付しやすいものであることが推測できる。この理由は、土地所有権を持ちつづけられる、あるいは土地所有者のとの話し合いの上で契約内容を詳細に設定できるためであると考えられる。これらのことから、保全地役権契約は土地所有権の売買あるいは譲渡の契約よりも土地所有者の合意を得やすいと考えられているようである。

上記のように、保全地役権は、その特徴が主要なメリットに直結しているが、その特徴が逆にデメリットとして働く場合もあるようである。そのようなデメリットをまとめると以下のようなになる。(図 6-2)

1. 保全地役権はモニタリングの負担が大きい
2. 保全地役権は独立した権利である
 - 2-1. 独立した権利であるため土地所有権が土地所有者に残る
 - 2-1-1. 土地所有権が残るために一般市民がその土地で何もできない場合が多い
 - 2-1-2. 土地所有権が残るために土地に対する権利が団体にほとんどない
 - 2-2. 保全地役権は権利関係が複雑である
 - 2-2-1. 権利関係が複雑であることから土地所有者の合意が得られにくい
3. 地役権契約のため土地所有者との話し合いの上で詳細設定が可能である
 - 3-1. 詳細に設定されるために土地所有者の自由がない
 - 3-2. 契約内容が細かく、土地所有者変更時(後)に契約不履行の可能性がある(裁判などが起こり、コストが余計にかかる)
 - 3-3. 詳細な設定を行うために、地役権取得に長期間を要する
 - 3-4. 話し合いによるため、土地所有者に地役権保持者が譲歩せざるを得ない

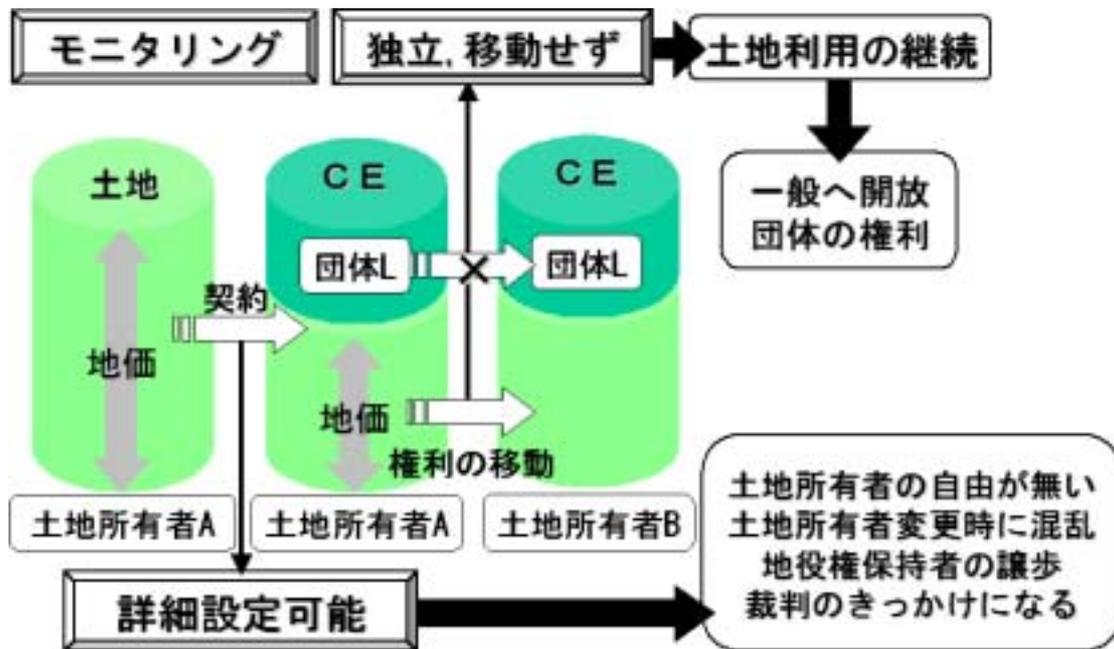


図 6-2 保全地役権の特徴とデメリットとの関係

保全地役権のデメリットの内最大のものの一つが、モニタリングの負担である。土地トラスト団体（保全地役権の保持者）は、土地所有者に対して、保全目的に反した土地利用を行っていないか、あるいは生態学的・科学的な観点から見てその土地の現状が悪化していないかを常に監視する義務をもつ。土地が広大である場合や、生態学的あるいは科学的に調査する項目が多い場合、モニタリングは土地トラスト団体にとって大きな負担となる。

また、土地トラスト団体が土地所有権を持たないことで生じる問題点も幾つかあるようである。まず、保全地役権が設定されたとしても、その土地はもともとの土地所有者の私有地のままである。そのため対象の土地を一般に開放することが難しい。多くの団体が、保全した土地を一般に開放することで、募金などで協力をしてもらった一般住民への還元を行っているが、土地所有権を持つことのない地役権契約の場合は、これは認められないことが多い。次に、その土地を土地所有者が利用しつづけている限り、土地トラスト団体がその土地に対して直接的な環境保全活動などを行うことはほとんどできないという問題がある。保全地役権の場合は、土地そのものに対して何かをする権利がほとんどない。

保全地役権は独立した権利であるため、土地所有権が土地所有者の下に残ることはすでに述べた。しかし、それぞれの権利が独立し、片方の移動にもう片方が伴わない、一物数権制をとることで権利関係が複雑になることもある。

権利関係が複雑になることによって、保全地役権に関する知識がない、あるいは関心のない土地所有者にとっては、煩わしいと感じられたり、敬遠されてしまったりする場

合がある．そのため保全地役権契約の合意に至らないケースもあるようである．

他に，地役権契約であるため土地所有者との話し合いの上で契約内容の詳細が調整可能な点であるが，この点に関しても様々な弊害が存在する．

保全地役権の契約内容は土地所有者との話し合いの上で調整可能だが，あくまで環境保全目的の範囲内に限定されての話である．前述のモニタリング義務のところでも触れたように，対象の土地では，土地所有者は環境保全の観点から，生態的あるいは科学的に土地環境を悪化するような行為を一切行ってはならない．もしこれを守らないと保全地役権保持団体から行為を差し止められたり，復元または損害の請求を求められたりする．このため，自ずと土地所有者は積極的に土地利用を行うことができなくなってしまう．土地所有者が，土地利用に関して細かい神経を使うようになり，結果的に土地利用を放棄するケースもあるらしい．

次にコストに関してである．保全地役権の大きな特徴の一つは購入コストが安価であることだが，購入後にかかる諸費用は決して無視できる額ではない．一つはモニタリングなどにかかる費用である．対象の土地に関する様々な検査は，もちろん目視で終わるものだけではない．土地環境に関する細かい調査が必要となり，地役権契約をしている土地面積が広いほど団体の負担は大きい．また上記のように地役権契約で禁止行為を厳しく設定すると，土地所有者が意識せずに結果的に契約不履行となってしまう場合もある．法的拘束力を持つ契約であるため 解決のために裁判に持ち込まれるケースも多い．この様にモニタリングにかかる費用の他にも，裁判費用など地役権取得後の諸費用が大きくなるのが保全地役権の限界のようである．

次に土地所有権が相続や譲渡，売却などによって，土地所有者が変わる時に契約不履行となってしまう場合もある．詳細が調整可能であるということで非常に細かい取り決めが行われるが，土地所有権が移動すると，次の土地所有者に契約の意味するところが正確に伝わらなかったり，元の土地所有者が保全目的で地役権契約を行っていても，その意向が伝わっていなかったりする場合も多く，結果的に契約不履行になってしまう，あるいは少なくともそれを懸念している団体が非常に多いようである．さらに保全地役権の契約に際して非常に細かい取り決めをするためには長い期間を要し，団体が契約を持ちかけてきてから実際に契約が結ばれるまで数年かかることも多い．

また，そうした話し合いの中で土地所有者は，細かい項目を取り決められそれを守りきれなくなることを恐れ，あるいは団体の提示する条件に納得できず，結果的に団体側が譲歩せざるを得ないこともある．またこうした理由から土地所有者の合意が得にくい場合も多いようである．

以上のように，保全地役権は保全目的のための様々な優れた特徴をもつが，必ずしもそれらがうまく働くことばかりではないようである．保全地役権の持つ特徴の多くが，逆に弊害を引き起こす理由にもなりうる．つまり長所が短所にもなっており，保全目的

を必ず達成できるという理想的な方法ではないようである。

しかしながら、保全地役権は現在、米国全土で保護されている土地全体の半分以上で使用されている。従来の方法と比較してどちらが優れていると単純には言えないが、現在最もよく使用されているという事実は否定できない。総合的に保全地役権のメリットがデメリットを上回っていると、米国の土地トラスト団体が判断している結果であると考えられる。

しかし、保全地役権を使用すると最初は比較的安価に土地を保全することができるが、次第にモニタリングなどのコストが団体の運営にとって重荷になっていく。ここ 10~20 年の間に急激に伸びた保全地役権によって保護された土地は、モニタリング等にかかるコストの累積により、今後、米国の土地トラスト団体の経営を圧迫していく可能性がある。

6-3 米国における保全地役権とナショナル・トラストとの比較

本節では、保全地役権以外に使用されている土地トラストの方法の中でも米国において同制度に次いで利用されており、日本国内においても最も一般的であるナショナル・トラストに着目し、保全地役権と比較し、両手法のメリットとデメリットを考察する。

6-2 で述べたように保全地役権には様々なメリットとデメリットが存在する。一方、ナショナル・トラストにも保全地役権と比較して考えられるメリットとデメリットがある。アンケート調査結果による、保全地役権と比べた場合のナショナル・トラストのメリットは次の7つであった。

- ▶ 土地に関する全ての権利を持てる
- ▶ 一般市民に対して保護した土地を開放できる
- ▶ モニタリングの負担が小さい
- ▶ コストが小さい
- ▶ 保護した土地における環境保全活動が可能
- ▶ 対象とする土地の永続的な保全が可能

また、アンケート調査結果によるナショナル・トラストのデメリットには次の3つがあった。

- ▶ コストが大きい
- ▶ 対象とする土地の永続的な保全が不可能
- ▶ 土地の維持管理が大変である

以上のことより、保全地役権と比べた場合のナショナル・トラストのメリットとデメリットは、保全地役権のメリットとデメリットちょうど相反する関係にあるようである。（図 6-3）

保全地役権		ナショナル・トラスト	
土地所有権保持者	土地所有者	団体	
×ほとんど無い	土地の権利	○ほぼ全て	
×ほぼ不可	保全活動	○可能	
×難しい	土地の開放	○可能	
×難しい	モニタリング	○容易	
購入<諸経費	コスト	購入>諸経費	
○簡単	維持管理	×困難(金銭・清掃など)	
土地所有者次第	永続的な保全	団体次第(経済力)	

図 6-3 保全地役権とナショナル・トラストの比較

両手法にはまず、土地所有権を持っているか、いないか、あるいは土地に対する自由が利くか、利かないか、という大きな違いがある。保全地役権では土地に関する権利はまったくないが、ナショナル・トラストにはある。したがって、その土地に対する植林などの直接的な保全活動はナショナル・トラストでは可能だが、保全地役権では難しい。

モニタリングに関しては、保全地役権が土地環境の現状を常に監視しなければならず、一切の土地環境の悪化を見逃してはならないのに対して、ナショナル・トラストでは任意でよいということになり、自らが所有する土地の調査研究の目的に関するモニタリングのみでよい。

コストおよび維持管理の面では、保全地役権は購入費が安い代わりに、モニタリングや裁判費用などの諸経費が大きい。しかし維持管理については土地所有者がおこなうため、土地トラスト団体の負担は比較的軽いようである。一方ナショナル・トラストは購入コストが非常に高価であるが、その他にかかる諸費用はあまりない。しかし固定資産税などが非常に高いため、財政的に維持していくことが大変な上に、登山道や公園などとして一般に開放しているケースが多いため、その土地の清掃や復元作業などの維持管理にかかる負担が大きい。

永続的な保存に関しては、両手法においてそれぞれメリットにもデメリットにも挙げられている。上述したような理由により、保全地役権で永続的な保存が可能かどうかは、土地所有者が契約を守るかどうかにかかっている。ナショナル・トラストに関しては財政的に、その土地を保持し維持管理を行っていきけるかどうかにかかっている。

6-3 日本に保全地役権を導入するとした場合の留意点

ここまで、保全地役権に着目し、文献調査やアンケート調査によって、同制度の様々な特徴やそこから生まれるメリットとデメリットを明らかにしてきた。本節では、保全地役権を日本に導入するとした場合の留意点について考察する。

日本では、ナショナル・トラストを中心とした土地トラスト運動が行われている。本研究のアンケートでナショナル・トラストのデメリットとして挙げられていたコストの問題は、日本でも問題点となっており、日本の土地トラスト運動全体の問題とさえ言われている。保全地役権などの新たな制度の導入を考えない限り、土地の購入や維持管理費などに係る資金の不足問題は解決できないと考える。

しかし、保全地役権は人役権の一種であることは既に述べたが、日本ではその人役権が認められていない。日本に保全地役権を導入するためには、まず人役権を認める必要がある。また、日本と米国の土地トラスト運動を取り巻く環境の最大の相違点の一つは、環境保全目的のための活動費あるいは寄付行為などに対する税制上の優遇措置の充実度の違いである。日本においても保全目的の寄付行為や団体運営に対する税制上の優遇措置が必要であることは、従来から国内のナショナル・トラスト団体などが訴えてきたことである。しかし現在、わが国においてそういった法制度が整えられていない以上、現状のままで保全地役権だけを導入したとしても、必ずしもその効果を発揮できるものではないだろう。

以下、保全地役権が日本に導入されたと仮定して、同制度の導入がもたらす効果と導入上の留意点について考察してみる。

まず、日本への保全地役権の導入で、最も期待できるのは、安いコストによる土地の保全が可能となる点である。日本の土地トラスト運動の最大の問題が資金不足であり、その問題を引き起こしている要因の一つに地価の高騰があることはすでに述べた。保全地役権は地価の5~20%で購入できるため、この点において保全地役権の導入は、日本の土地トラスト運動に非常に大きなメリットをもたらすと考えられる。

次に、本研究のアンケート調査の結果より、保全地役権のほうが土地所有権より寄付しやすいだろうという点がある。保全地役権の契約では、土地所有権が土地所有者に残るため、あるいは土地所有者との話し合いの上で契約内容の調整が可能であるため、寄

付行為がしやすいと考えられる。これは上記の通り、土地購入資金の不足に喘ぐ日本の土地トラスト運動にとっては、大きな福音になると考えられる。

しかし、以上のメリットは、ほぼ土地トラスト団体に対してのみのものである。

保全地役権のメリットはどちらかというと土地トラスト団体に対するものが多いが、自ら土地所有を継続しながら、さらに税制上の優遇措置が受けられることで初めて、土地所有者にとって保全地役権契約を行うメリットが生まれる。自分の土地の利用を制限されるだけでは、よほど環境保全の意識が高くないと土地所有者にとっては負担にしかならない制度となる可能性が高い。

また、日本のように不在地主が多い場合、土地所有権の継続は実質的にメリットとならないケースが多い。保全地役権の分、地価が下がるため土地にかかる税も下がるが、その土地を開発する権利がなくなるため市場価値がさらに下がる。そのため土地を売ることも難しくなり、使用しない土地の資産税を永久に払い続けなければならない、ということにもなりかねない。税制上の優遇措置がない場合は、土地所有者が土地所有を継続することで、土地から享受できる便益よりも負担の方が大きくなってしまいう可能性がある。

しかし、保全目的の寄付や運営に対する税制上の優遇が法制度として確立された場合には、土地所有者にとって寄付行為をするメリットが発生する。土地利用を続ける土地所有者に対しては、保全地役権を寄付する、あるいは不在地主に関しては保全地役権だけではなく土地所有権を寄付する動機付けにもなりうる。これによって、それまで土地購入に費やされてきた経費を他に回せるようになれば、土地トラスト団体にとっては非常に活動がしやすい状況になるはずである。

また、第4章の例にもあったように、保全地役権は安いコストでの購入が可能であるために、土地トラスト団体にとって、暫定的な保全手段ともなり得るということである。資金的に土地所有権の購入が難しい段階でも、保全地役権の購入などによって先行的に土地の乱開発を防ぎ、その後、それぞれの地方自治体に対して保全地役権の買い上げを打診することも可能である。あるいは土地所有権購入の資金が揃うまでの一時的な措置として保全地役権を設定して、土地所有権を取得後、保全地役権の契約を打ち切る、転売する、または寄付することも可能である。あるいはその他のメリットがあれば保持しつづけることも選択肢の一つである。土地所有権を取得できれば、土地のモニタリングにかかる負担は軽減され、また直接的な保全活動も可能となる。以上のように保全地役権のメリットだけをうまく活用しながら、土地環境の保全を達成する方法として活用できる可能性がある。

また、土地所有権の購入にしても保全地役権の契約にしても、土地所有者との合意が必須である。そのため、土地利用の形態に合わせて、土地所有者が土地利用の継続を希望するのなら保全地役権を、望まないのなら土地所有権を取得するように、目的に応じて両者を使い分けることも可能である。保全地役権に係るモニタリングの費用や裁判に

かかる経費が団体の運営を圧迫するようなら、他団体あるいは行政に売却すればよい。また税控除を受けられるならば、保全地役権を寄付することも選択肢として考えられる。保全地役権を先行的に取得している場合、市場価値も下がり土地所有権の購入費用も安くなる可能性もある。

保全地役権では、土地のモニタリングを永遠に継続しなければならないことで累積されるコストが莫大な額になると思われるが、まず保全地役権を使用して、その後で、より効率的かつ永続的にその土地の保護をできる手段に切り替えることでトータルとして、より安いコストで土地を保護できる可能性がある。

土地所有者の意向を生かしながら保全目的を達成するためには、まず保全地役権によって問題の土地を守り、その後、ナショナル・トラスト運動によって土地の買い上げを図るというように、両手法のメリットを使い分けることによって、日本の土地トラスト運動を大きく前進させることができるものと考えられる。

しかし、これらの手法は保全地役権とナショナル・トラストの両方が存在してはじめて可能になる方法である。両手法が存在することでオプションが増え、また、相乗効果が生まれるのだと考えられる。コスト面のみならず両者のメリットを使い分けることは、日本の土地トラスト運動に大きなメリットとなるに違いない。その意味でも現在、ナショナル・トラスト運動のみの日本に保全地役権を導入する意義は十分にあるのではないだろうか。

第7章 論議

本研究では、米国保全地役権と米国土地トラスト運動に着目し、文献調査とアンケート調査によって米国における土地トラスト運動の現況または同制度の活用状況や特徴、メリットやデメリットなどを明らかにしようとした。同時に日本の土地トラスト運動や同運動を支援する法制度についても調査を行い、それらから保全地役権を日本に導入するとした場合の留意点などを含めて、保全地役権を日本の土地トラスト運動の手段として使用することの可能性について考察した。

しかし本研究では、保全地役権や日本国内の土地関連法、日米の税制度などを抽象的にしか評価できていない。特に日本の土地関連法規に関しては、その実効性などを、データを交えて詳細に評価することができていない。さらに、保全地役権を日本に導入するとした場合の法律論的な議論はまったくできていない。

また、アンケート調査においては、返答率が1537件中143件と回答率が約9.3%と低かったため、アンケート調査の結果を一般化するにあたっては注意が必要である。同様に収支報告書についても入手できた数が少なく、団体の規模と収益や支出などとの関係性を明らかにすることができなかった。

一方、日本のナショナル・トラスト運動に関しては、現状を報告する文献が少なく、同運動の推移や現状を表すデータが不足していたため、これを調査し、まとめていく必要がある。

また、土地トラスト運動など環境保全目的の活動や団体に対する寄付行為および運営に関する税制上の優遇措置の法定化を求める運動の現状についても調査を行い、運動の行方を注視していく必要がある。

以上のような様々な限界はあるが、本研究が目的とした、米国土地トラスト団体が保全地役権やその他の土地トラスト手法を使用、あるいは使い分けている理由については、ある程度、明らかにすることができたものとする。

この研究成果が保全地役権に関する基礎資料となり、少しでも日本における土地利用に関連した環境保全の促進に貢献できれば幸いである。

