

米国土地トラスト団体による 保全地役権の利用実態に関する研究

井手 慎司¹・大石 知宏²

¹ Ph.D. 滋賀県立大学助教授 環境科学部環境計画学科 (〒522-8533 滋賀県彦根市八坂町2500)

E-mail: ide@ses.usp.ac.jp.

² 滋賀県立大学 環境科学部環境計画学科 (〒522-8533 滋賀県彦根市八坂町2500)

E-mail: o13tomoooshi@hotmail.co.jp

本研究では、米国における土地トラスト手法の一つである保全地役権に着目して、同制度の米国土地トラスト団体による利用実態、また同制度の土地トラスト団体にとってのメリットとデメリットを把握するためにアンケート調査を実施した。その結果、米国では主に保全地役権とナショナル・トラストによって土地トラスト運動が展開されていること、また両手法がそれぞれのメリットとデメリットによって併用あるいは使い分けられている実態が明らかになった。

Key Words : land trust, U.S.A., conservation easement, national trust

1. はじめに

近年、工業化や都市化にともない、様々な自然の価値が消失している。わが国にも土地環境の保護や保全を目的とする法律や制度は存在するが、現行の法制度は、自然の改変を食い止めることに十分であるとは言えず、また、一般住民の意思を反映させることが難しい仕組みとなっている。

そのため国内では「土地トラスト運動」（以下「LT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様々な方法や場所で展開されている。しかし、それら運動を支援するような法制度は実質的に存在せず、多くの運動が目的を達成できていない現状にある。¹⁾

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団体（以下「LT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（以下「LT手法」）の一つである。

現在まで、保全地役権（以下「CE」）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²⁾。しかし同制度が実際にどのような理由と方法によってLT団体に利用されているかの実態について調査した事例はない。CEの日本への導入を検討するためには、LT団体にとっての、同制度のメリットやデメリット、活用方法を明らかにする必要がある。

本研究の目的は、土地の乱開発などを規制するCEと、

同制度やその他の方法によって行われている米国LT運動とに着目して、同運動と運動を取り巻く諸条件の調査から米国LT運動の全体像を明らかにすると同時に、米国LT団体によってCEが活用される理由や方法、問題点を明らかにすることである。

本研究ではまず、文献調査などによって米国におけるLT運動の全体像とCEの仕組みについて明らかにする。あわせて米国LT団体に対してアンケート調査を実施し、CEの持つメリットあるいはデメリットを明らかにし、他のLT手法と比較することで、CEが活用されている理由、その活用方法、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て、最後にCEを日本に導入する場合の活用方法を提案する。

2. 保全地役権

(1) 保全地役権(CE)の特徴

CEとは、対象地における土地環境の保全目的に反する行為を一切禁止する権利である。土地所有者と権利保持者(LT団体など)との間の契約によって成立し、土地所有者に対して永続的な法的拘束力を持つ。CEの特徴は以下のようなものである(図-1参照)。^{3,4,5)}

- ① 土地所有権から独立した権利である：そのためCE（または土地所有権）のみでの売買や譲渡が可能である。LT団体は、土地環境を保全するために必要なCEのみの取得を目的とするため、CE以外の

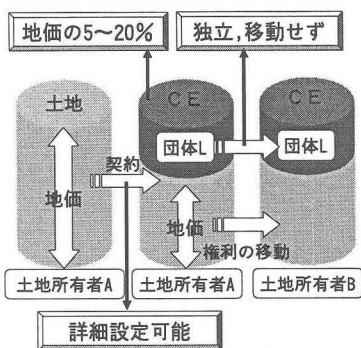


図-1 保全地役権の特徴

権利（土地所有権）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。

- ② 低コストで土地を保全できる：CEの価値は一般的に地価の5～20%に設定される。またLT団体に寄付されることが多い。なお、CEが設定された土地の地価はCE分が差し引かれた価格となる。
- ③ 土地所有者との協議によって契約内容の詳細な設定が可能である。

CEの契約（設定）は一般に以下のような手順で行われる。⁵⁾

契約はまず、保護対象となる土地の選定から始まる。続いてLT団体が、対象地の利用状態や生態系などに関する調査を実施し、調査結果に基づきCEの価格の設定を行う。その後、LT団体と土地所有者の協議によって契約内容が定められ、両者の間で契約が結ばれる（対象地にCEが設定される）。同時にLT団体がCEを購入または土地所有者からの寄付を受ける。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及ぼす行為を行わない義務が、一方、CEを取得したLT団体には、土地所有者が契約に違反する行為を行っていないか、また、対象地の生態学的・科学的状態が悪化していないかを定期的に調査・監視（モニタリング）する義務が課せられる。土地所有者が前述の義務を怠った場合、LT団体は違反行為の差し止め、あるいは復元を要求することができる。

(2) 付随地役権と人役権

CEは日照権と同じ地役権の一種である。しかし一般的な地役権である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、前者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、後者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。⁶⁾

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となる。

(3) 税制上の優遇措置

米国においてCEが広まった大きな理由の一つが1976と80年の内国歳入法の改正である^{7,8)}。これによってCEを含む保全目的の活動や寄付行為に対して税制上の優遇措置が認められるようになった。たとえば、LT団体は活動資金に課税されず、寄付者には、寄付額あるいは寄付物に相当する額が課税対象から控除される。これによって土地所有者がCEを寄付することのメリットが生まれた。一方、日本国内においては、住民が自主的に行うLT運動に関して税制上の優遇措置はないに等しい。

3. 米国土地トラスト運動の概要

LT団体の全米ネットワーク組織であるLand Trust Alliance¹⁰⁾は、自分たちLT団体を「組織の使命として、土地所有権や保全地役権等の購入あるいは寄付行為を受けるなどの土地取引の直接的な実施や斡旋により、土地を保全する活動を実際に行っている非営利団体」と定義している。

米国では、一般住民がある土地を保全したいとすれば通常、町や郡、州などの行政にその土地の買い取り（公有地化）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公有地化が困難である場合には、地域のLT団体に協力を求めたり、場合によっては、新たなLT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⁷⁾。米国LT団体の中には、最小行政（township）単位で活動を行っている小規模な団体から、州や全米を活動域とするような大規模な団体まで存在し、それぞれが重要かつ補完的な役割を担っている⁹⁾。

図-2は米国LT団体の団体数の推移を示したものである。2004年末時点で米国内のLT団体は1,500以上に上っている。

図-3はまた、全米における1990～2003年のCEまたはそれ以外の手法で保護された土地面積の推移を示したものである。2003年までにCEによって保護された面積は、

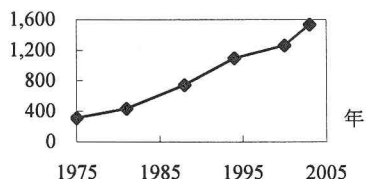


図-2 米国土地トラスト団体数の推移¹⁰⁾

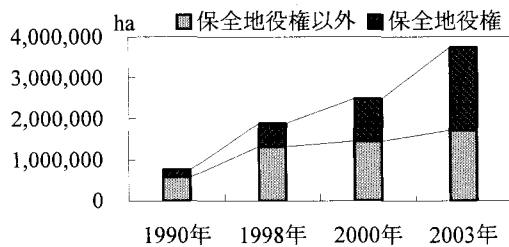


図-3 米国における保全地役権とそれ以外の方法による保護面積の推移¹⁰⁾

LT 運動全体の保護面積の 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 CE によるものである。CE を用いて保護される土地面積は、急激な伸びを示しており、CE は今後ますます米国において LT 運動の中心的な手段となっていくものと考えられる。

4. アンケート調査

(1) アンケート調査の概要

本研究では、米国 LT 団体の活動実態や、CE やその他 LT 手法の使用状況、各手法のメリットとデメリットを明らかにするために、米国 LT 団体に対して E-mail によるアンケート調査を実施した。対象は前述の Land Trust Alliance に加盟している 1,537 団体。これは米国における LT 団体の総数にほぼ等しい。このうち返答を得られたものが 159 件で、うち有効回答（回答団体）は 143 件、有効回答率は 9.3%であった。

調査項目は①LT 手法ごとの保護面積、②CE のメリット・デメリット、③その他 LT 手法のメリット・デメリット、④団体のスタッフ数、⑤活動上の留意点の 5 項目。加えて収支報告書の添付を依頼した。

(2) アンケート調査の結果および考察

上記の質問項目に対する回答の集計結果の一部および結果に対する考察を以下に示す。

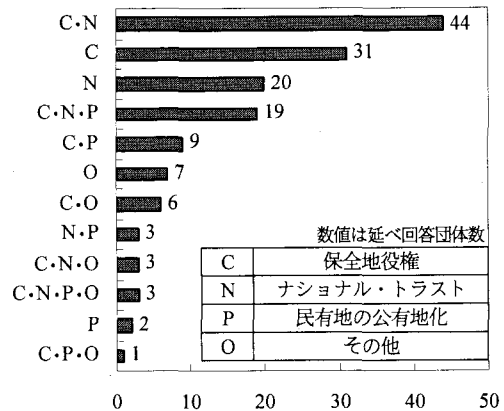


図-4 回答団体が使用している土地トラスト手法

a) 回答団体の保護面積と活動実態について

回答団体数や保護面積を LT 手法ごとに、全米の値とともに示したものが表-1 である。表に示すように、回答団体による保護面積の合計は 381,335 ha。これは 2003 年の米国全体の保護面積 3,744,150 ha の 10.2%と、回答率に近い数値であった。

また回答団体ごとの保護面積としては 10～100 ha が 27 団体 (19%)、100～1000 ha が 59 団体 (42%)、1000～5000 ha が 29 団体 (20%) あり、平均は 2,667 ha であった。これも表-1 の米国全体の合計保護面積を同年の LT 団体数で割って求められる、1 団体当たりの平均保護面積約 2,400 ha に近い値である。

手法別の保護面積としては、CE が全体の 46.4%、土地の公有地化（その他を含めた）が 39.4%、ナショナル・トラスト（以下「NT」）が 14.2%であった。これらも、2003 年に米国全体でそれぞれの手法で保護されていた面積の割合（表-1）にきわめて近い数値となった。

以上より、本アンケート調査では、ある程度偏りのない全米の LT 団体から回答が寄せられたものと考えられる。ただし、有効回答率が低いことから結果の解釈には注意が必要である。以下の議論において、本アンケート調査の結果は定性的な考察のみに用いることとする。

図-4 は回答団体が使用している LT 手法を示す図である。多くの団体が複数の手法を組み合わせる活動を行っている。CE と NT 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。スタッフ数に関しては、回答団体

表-1 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

	保全地役権	ナショナル・トラスト	土地の公有地化	その他	合計
延べ回答団体数	116	92	37	20	—
保護面積 (ha)(%)	179,929 (46.4)	53,992 (14.2)	141,147	6,267	381,335(100)
最小～最大面積 (ha)	1.6～28,000	2～5,962	1.2～84,400	3.2～2,800	—
米国全体 (ha)(%)*	2,027,128 (54.1)	577,910 (15.4)	1,139,112 (30.4)	—	3,744,150(100)

*National Land Trust Census¹⁰⁾より引用

の 85%を超える団体が 10 人以下の人数で活動を行っていた。

b) 各種土地トラスト手法のメリットとデメリット

次に CE のメリットとデメリットに関して、アンケートの回答結果を示すとともに、NT と比較しながら総合的に考察する。

なお以下の考察では公有地化は対象としない。公有地化とは文字通り、行政が民有地を買い上げ、公有地とする手法である。LT 団体にとっては負担がなく最も望ましい手法であるが、どの土地を公有地化するか決定権は行政に委ねられており、かならずしも LT 団体が希望する土地を保全できる手法ではない。本研究の対象は一般住民の意思による LT 運動であることから、公有地化は取り上げないこととする。

アンケート調査では、CE を他の方法と比較して、また他の方法を CE と比較して考えられるメリットとデ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。回答として挙げたものに 1 位：3 点、2 位：2 点、3 位：1 点と点数をつけて項目ごとに合計し、上位 5 つまでを示した結果が図-5、6、7、8 のグラフである。ここでは他の手法として NT の結果のみを示している。

CE のメリットとしては、土地所有者が継続して土地を利用することができる点を挙げた団体が多かった。前述したように CE は独立した権利であるため、CE 設定後も対象地は私有地として存続し、土地所有者は保全目的に反しない限り土地の利用を継続することができる。たとえば農地であれば、農業を継続することが可能である。このため CE は、行政が農地の無計画な宅地化を防

ぐ手法としても使用されている。また独立した権利であるため、土地所有権の移動に関わらず、CE は LT 団体などの保持者の下に残り、対象地を永続的に保全することが可能である。

また CE の価値は地価の 5～20%であることから、土地全体を買い上げる NT などにくらべて低コストでの土地の保全が可能である。

CE のメリットとして挙げられた税制上の優遇措置は NT などにも適用されるものであるが、CE の場合は、土地所有権などに比べて LT 団体への寄付が多いために特に CE のメリットとして挙げられているものである。前述したように CE では土地所有者に所有権が残り、土地利用を継続できる。このことが、税制上の優遇措置とあいまって寄付のしやすさにつながっているものと考えられる。

またこれも CE の特徴の一つであるが、契約内容の調整が可能である点をメリットとして挙げた団体もあった。CE では土地所有者と LT 団体との間の協議によって、一般に土地所有者の希望に沿った形で契約内容（禁止・許可事項）を定めることができる。そのため、CE 設定に対する土地所有者の合意を得られやすく、そのことがまた CE の寄付の増加につながっているものと考えられる。しかし、CE の上記のような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。

CE のデメリットとして回答が多かったのがモニタリングの大きな負担である。後述するように CE 対象地のモニタリングは LT 団体にとって大きな負担となっている。CE 保持者に課せられた義務ではあるが、土地所有

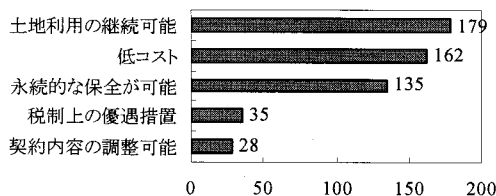


図-5 保全地役権のメリット

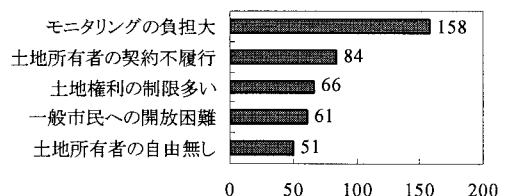


図-6 保全地役権のデメリット

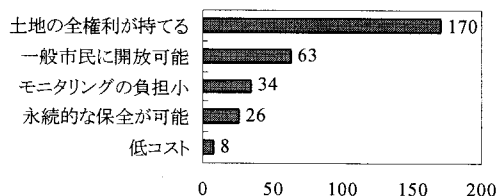


図-7 ナショナル・トラストのメリット

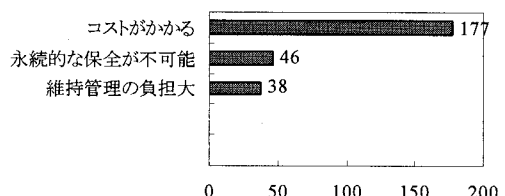


図-8 ナショナル・トラストのデメリット

者による土地利用の継続を認めることに対する代償と考えることができるだろう。

またデメリットとして、土地所有者による契約の不履行あるいはその懸念を挙げた団体も多かった。これも土地利用の継続が認められることから派生するデメリットであるが、それ以外にも、契約内容があまりにも詳細であることから、土地所有者が意識せずに契約違反を犯したり、あるいは、土地所有権が移動した際に、契約内容の詳細が十分に次の土地所有者に伝わっていなかったりすることで起きる契約不履行もあるようである。あるいは逆に、契約内容が詳細すぎることから、土地所有者が違反を恐れて土地利用に消極的になり、結果的に、土地を手放してしまいますケースもあるそうである。契約には法的拘束力があることから、違反した場合には土地所有者に罰則が科せられる。そのため訴訟や裁判に持ち込まれるケースも多いという。

あるいは CE を LT 団体が保持していたとしても、対象地は依然私有地のままである。LT 団体に認められている権利はかなり限定される。そのため対象地において直接的な復元、保全活動などを行うことは難しい。また、NT では保護した土地を一般に開放して、寄付などに対する還元を社会に行うのが通常であるが、CE の場合は、対象地が私有地のために一般開放はほぼ不可能である。

前述したように CE の大きな特徴の 1 つは購入コストが安価なことであるが、購入後にかかる諸経費は決して無視できる額ではない。モニタリングでは、土地環境の現状に関する詳細な調査が必要となり、CE 契約をしている土地面積が広いほど費用負担は大きくなる。この問題は回答に添付してくれたある LT 団体 A の収支報告書（表-2）にも表れている。

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、CE によるものが 89 ha、NT によるものが 138 ha である。

収支報告書によれば、同団体が 2003 年度に運営費として支出した 108,909 ドルのうち、CE を保持する土地のモニタリング経費や NT で所有する土地の維持管理経費が 37,391 ドル、裁判費用に 53,943

表-3 土地所有者にとっての保全地役権のメリットとデメリット

メリット	CE の特徴	デメリット
永続的な保全が可能	契約の法的拘束力	不履行時の刑罰
土地の売却／土地利用の継続が可能	独立した権利	権利関係の複雑化
固定資産税の低下	地価の低下	資産価値の低下
希望に沿った契約内容の設定が可能	契約内容の詳細設定が可能	過失による不履行／土地利用の制約
寄付行為に対する税制上の優遇措置	その他	

ドルがかかっており、両者の合計 90,884 ドルは運営費全体の 80%を超え、同年の一般からの募金額 74,371 ドルを大きく上回っている。

この様にモニタリング費用の他にも、裁判費用など CE 取得後の諸経費が大きくなるのが CE の特徴のようである。

以上のように、CE は保全目的のために様々な優れた特徴をもつが、必ずしもそれらが全てうまく働くわけではない。CE の持つ特徴が、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。

一方、CE のメリットとデメリットを土地所有者の立場から再整理してみたものが表-3 である。表に示すように、土地所有者にとってのメリットもいくつかは存在するが、ただそれだけでデメリットを上回るようなものではない。土地所有者に自らの土地を保全したいとする意思があってはじめて CE の契約は成立する。

続いて、米国で CE に次いで活用されている NT の CE と比較した上でのメリットとデメリットを見ていく。すると図-9 に示すように、両者のメリットとデメリットが正反対の関係にあることがわかる。

NT によって土地所有権を保持することの大きなメリットは、その土地に対する自由度の高さであるようである。土地に関する全ての権利を所持できることから、その土地における直接的な保全活動や一般への土地の開放が可能となる。また同じ理由によ

表-2 団体 A の収支報告（US\$, 2003）

運営費	108,909
モニタリング等	37,391
裁判費用	53,943
その他諸経費	17,575
資産	
現金（うち募金額）	403,136（74,371）
投資資産	222,917
債権など	19,605
土地所有権など	14,513,358
資産総計	15,159,016

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	土地トラスト団体
× ほとんど無い	土地の権利	○ ほぼ全て
× ほぼ不可能	保全活動	○ 可能
× 困難	土地の開放	○ 可能
× 困難	モニタリング	○ 容易
購入費 < 諸経費	コスト	購入費 > 諸経費
○ 容易	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-9 保全地役権とナショナル・トラストの比較

って、モニタリングの必要がなく、NT によってこそ永続的な土地の保全が可能になると考えている団体もあった。

一方、デメリットとして大きなものは、やはり CE に比べてコストがかかることである。土地の購入費用の他、所有している土地の維持管理にかかる負担も大きい（これに対して CE では、土地の維持管理は通常、土地所有者の責任となる）。財政的な問題から、途中で土地所有を諦めざるを得ないケースもあるようである。それらから NT では永続的な保全が難しいと考えている団体もあった。

以上のように、メリットとデメリットが相反する CE と NT であるが、多くの LT 団体は、これら 2 つの手法、あるいは土地の公有地化などその他の手法を併用あるいは使い分け、各手法のメリットを最大限に発揮させる形で、それぞれの団体の目的を達しようとしているようである。

例えば、アイオワ州にある LT 団体 the Iowa Natural Heritage Foundation は、クレイトン郡の土地 128 ha を保全するために、借り入れをして 1996 年にその土地を買い上げたが、その後、その土地に CE を設定し土地所有権のみを売却、これによって負債を返還しながら土地所有を他人に任せることが可能となり、保全目的を達成している。⁷⁾

5. まとめ

(1) 日本に導入する場合の CE の活用方法の提案

日本の LT 運動においては資金不足が最大の問題点となっている。CE などの新たな制度の導入を考えない限り、同問題の解決は難しい。

しかし、CE は人役権の一種であるが、日本では人役権が認められていない。日本に CE 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 LT 運動を取り巻く環境の最大の違いは、環境保全目的のための活動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。現行の税制度のままで CE だけを導入したとしても、その効果を発揮することは難しいであろう。

以下、法制度や税制度が整い CE 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後の活用方法について考察する。

日本への CE の導入で、最も期待できるのは、安価での土地環境保全が可能となる点である。CE は地価の 5~20% で購入できるため、この点において CE の導入は、地価の高い日本での LT 運動に非常に大きなメリットをもたらすと考えられる。

ただし日本では、里山などのように、対象地における維持管理活動をともなってはじめて保全が図れるような地所が多い。米国の CE では一般に対象地の維持管理は土地所有者に任されるが、日本における里山などの保全を考える場合は、それでは保全目的を達成することが難しい。CE では契約者間の話し合いによって、どのような契約内容の設定も可能

であることから、契約の際に LT 団体による維持管理活動を土地所有者に認めさせるような工夫が必要となるだろう。また LT 団体が維持管理の役割を担う場合は、同活動を支援する制度もあわせて考える必要がある。

CE の活用方法としては、特に保護を必要とする土地の暫定的な保全手段として用いるべきであろう。資金的に土地所有権の購入が難しい段階でも、CE の設定と購入によって先行的に土地の乱開発を防ぐことができる。その後、資金が調達できれば土地所有権を購入して、CE の契約を打ち切る。あるいは CE を転売または他の団体などに寄付する方法もある。その他のメリットがあれば CE を保持しつづけることも選択肢の一つである。また CE の取得後、CE あるいは土地所有権の買い上げを地方自治体などに打診することも可能である。

CE では、土地のモニタリングを継続しなければならぬことで累積される費用が莫大な額になるが、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なくなり、また直接的な保全活動も可能となる。公有地化ができればさらに望ましい。まず CE 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。

すなわち CE は、それ単独で効果を発揮するものではない。他の方法と共存することで LT 手法のオプションが増え、相乗効果が生まれるものと考えられる。手法ごとのメリットを使い分けることが肝要である。その意味でも、現在 NT が中心である日本の LT 運動に CE を導入する意義は十分にあると考えられる。

(2) まとめ

本研究では CE に注目して、米国 LT 運動の全体像や LT 団体による CE の活用方法や理由、問題点を明らかにしようとした。

その結果、以下のようなことが明らかになった。

- ① CE は土地環境保全の手法として、土地所有者が土地利用を継続可能である、低コストでの保全が可能であるなどの優れた特徴をもつ。
- ② ただしそれらの特徴がときとしてデメリットとして働く場合もあり、理想的な手法ではない。
- ③ CE の LT 団体にとってのメリットとデメリットは特に NT と正反対の関係にある。
- ④ 米国の多くの LT 団体は CE と NT、あるいは他の LT 手法を併用し、各手法のメリットの使い分けによって、柔軟に保全目的を達成しようとしている。

なお本研究では、CE の日本への導入に関して、法制度や税制度の問題に関して、まったく検討ができておらず、今後の課題として残されている。以上のような限界はあるが、本研究の当初の目的はある程度、達成することができたものと考えている。

この研究成果が CE に関する基礎資料となり、少しでも日本における LT 運動の促進に貢献できれば幸いである。

参考文献

- 1) 木原啓吉：ナショナル・トラスト，pp.152-172，三省堂，1998.
- 2) 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.
- 3) The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws: UNIFORM CONSERVATION EASEMENT ACT <<http://www.law.upenn.edu/bll/ulc/fnact99/1980s/ucea81.htm>>.
- 4) The Nature Conservancy: Evolution of Easements <<http://nature.org/aboutus/howwework/conservationmethods/privatelands/conservationeasements/about/>>.
- 5) Ohio State University: Fact Sheet <<http://ohioline.osu.edu/cd-fact/1261.html>>.
- 6) 末川博：物権法，pp.388-400，日本評論社，1956.
- 7) Julie Ann Gustanski, Roderick H.Squires: Protecting the Land Conservation Easements Past, Present, and Future, Island Press, 2000.
- 8) Internal Revenue Service: the Federal Internal Revenue Code <<http://www.irs.gov/>>.
- 9) 山本信次：森林ボランティア論，pp.257-282，日本林業調査会，2003.
- 10) Land Trust Alliance: National Land Trust Census <<http://www.lta.org/conserves/options.htm>>.

A STUDY ON U.S. LAND TRUSTS AND THEIR USE OF CONSERVATION EASEMENT

Shinji IDE and Tomohiro OISHI

In this study, the authors conducted a questionnaire survey to perceive how U.S. land trusts make use of conservation easement (CE) and what advantages and disadvantages they find in CE, and revealed that land trust movement in U.S.A is developing with mainly CE and national trust and these two methods are being used together or creatively depending on their pros and cons.