

第4章

日本における森林・水源環境税の経験と課題

流域ガバナンスと費用負担の視点から

藤田 香

要約：

日本では地方分権一括法が原動力となり、全国的に地方自治体による独自課税創設の動きが活発になっている。地方環境税の創設は、住民にとって、税の仕組みとその運用が日常化し、また受益者と負担者の関係が明確になることから、住民の政策形成への参加をうながし、結果として地方自治を促進し、民主主義社会の醸成につながることを期待される。森林・水源環境税は、都道府県や市町村の地域固有性をふまえた上で、環境保全を目的とした経済的手段のひとつであり、森林の公益的機能に着目して、住民の税による参加を意図したものである。こうした取り組みの中には、萌芽的ではあるが、神奈川県のように水資源問題を流域全体でとらえる視点を盛り込んだ事例もある。

本章では、第一に環境政策と経済的手法の活用について議論した上で、第二に日本における森林・水源環境税をめぐる議論について論点を整理する。第三に森林・水源環境税の実施状況をもとにその特徴と問題点について考察を加える。以上の議論をもとに、第四に森林・水源環境税の事例として、高知県森林環境税、神奈川県水源環境保全再生県民税、茨城県森林湖沼環境税について検討した上で、日本における森林・水源環境税の経験について、流域ガバナンスと費用負担の視点から論じ、今後の課題を提示する。

キーワード：

森林・水源環境税、費用負担、流域ガバナンス、地方環境税、地方分権

はじめに

21世紀は「水の世紀」といわれて久しいが、水不足や水質汚濁といった水問題はますます深刻化するとともに、グローバル化している。世界規模での水問題が深刻になる中で、近年、水資源に関して、統合的水資源管理（Integrated Water Resources Management、以下、IWRM）による政策の必要性が論じられるようになった。なかでも、河川上流から海岸までの流域を一体的に捉え、利用可能な水資源量、水利用を

考慮して、関係する自治体、住民、企業などの参加のもとに流域を管理していく統合的流域管理の考え方はその代表的な形態といえる。水資源の持続可能な利用を実現するためには、地域別・機能別の水資源管理の失敗や困難を克服し、流域単位の IWRM を可能とする「流域ガバナンス」を構築していくことが求められている。

水問題を解決するためには、流域資源としての森林をいかに維持、管理していくかが重要である。また地球温暖化問題の解決にとっても、森林の役割は重要であるにもかかわらず、現状では、世界の森林は減少し、その劣化は進行している。

現在、世界には約 40 億 ha の森林があり、陸地の約 30% を占めている。世界の森林面積は、1990 年から 2005 年の間に約 3% (年平均 0.2%) 減少しており、FAO (2007) によると、調査でデータが得られた 229 カ国のうち、森林面積が国土面積の 50% 以上を占める国が 43 カ国ある一方、森林面積が 10% 以下の国は 64 カ国にのぼる。また同報告によれば、近年の森林面積の減少速度は緩やかになっているものの、2000 年から 2005 年の間にも年平均約 730 万 ha、毎日 2 万 ha の森林が失われている¹。

日本は、国土面積の 3 分の 2 が森林であることから、森林の国といえる。日本の森林をめぐる問題は、森林の減少ではなく、森林の劣化をどのように防ぎ、維持管理するかにある。日本の森林政策の問題は、林業採算性の悪化などにより、特に拡大造林政策により戦後造成された人工林に対して間伐などの適切な森林整備が十分に実施されていない現状にいかに対応すべきかといった森林管理の問題や、林業従事者の減少や高齢化の進行などによる人材育成の問題など深刻である。森林問題の解決には、森林資源の適切な管理が不可欠であるが、世界の森林問題が木を切りすぎることになれば、日本の森林問題は木を切らないことにあるという点で、とるべき解決策も異なる²。

現在日本では、地球温暖化防止の観点もふまえた森林資源の維持・管理といった、持続可能な森林のありかたについて、森林の多面的機能に着目した政策が、国や地方自治体において、間伐などの森林整備や森林の針広混交林化や広葉樹林化、長伐期化などの政策として実施されている。また、企業や NPO など多様な主体が森林の整備・保全活動に直接参加しようとする動きや、都道府県が森林・水源環境税という方式で新たな費用負担を住民に求める取り組みが活発化している。こうした多面的な取り組みのひろがりや、持続可能な森林の整備・保全を社会全体で支えていこうという意識の醸成につながるのだろうか？さらにこうした活動が、流域資源としての森林を守り、育てる過程で、流域ガバナンスの発展とどのように関わるのであろうか？水環境の保全といった視点からもこうした取り組みについて検討することが望まれる。

本論では、地方分権化が進行する中で、都道府県レベルでの実施がひろく普及しつ

¹ 特に燃料の多くを木材に頼っているアフリカでは年間 400 万 ha の森林が減少しており、原油価格の高騰は貧困国における森林負荷をますます高めている。

² 例えば、白井 (2009, p.14)。

つある森林・水源環境税を素材として、流域ガバナンスの視点から森林・水資源の維持、管理、保全のための費用負担と、そうした取り組みの中でいかに住民が参加するのかについて考察する。

本章では、第一に環境政策と経済的手法の活用について議論した上で、第二に日本における森林・水源環境税をめぐる議論について論点を整理する。第三に森林・水源環境税の実施状況をもとにその特徴と問題点について考察を加える。以上の議論をもとに、第四に森林・水源環境税の事例として、高知県森林環境税、神奈川県水源環境保全再生県民税、茨城県森林湖沼環境税について検討した上で、日本における森林・水源環境税の経験について、流域ガバナンスと費用負担の視点から論じ、今後の課題を提示する。

第1節 環境政策と経済的手法の活用

近年、地球温暖化問題の解決に対して、森林の公益的機能³の果たす役割が注目されている。地球温暖化対策の解決手段として、経済的手法の実施や経済的手法と他の政策手法との組み合わせによるポリシー・ミックスの実現が多く議論されており、ヨーロッパ諸国を中心として、地球温暖化対策のための炭素税の導入や排出枠取引がすでに実施されている（藤田 2008b）。日本では、排出量取引制度の創設に向けた試行的実施や国（環境省）での環境税の具体案が、例えば、中央環境審議会総合政策・地球環境総合部会「グリーン税制とその経済分析等に関する専門委員会」などで提案されている⁴。一方、地方自治体では産業廃棄物税や森林・水源環境税が地方独自課税として普及しつつあり、環境税について、実行面では、地方自治体が先行しているといえる。

地方分権の進展にともない、地方自治体が課税主体となり、地域的な環境管理を主目的として徴収する税を地方環境税と定義すれば、日本における地方独自課税の取り組みは増加傾向にある。日本における「地方環境税」構想の背景には、一方で深刻化、多様化する環境問題が、他方で地方財政の悪化と地方分権の進展のなかで、いかに住民が参加、自律し、地域の経済社会を活性化し、地域再生と環境再生へ取り組むかに対する地方自治体の模索がある。地方分権の議論が進むなかで、それぞれの地域がそ

³ 日本学術会議（2001）では、森林の多面的機能を、経済的機能とそれ以外の公益的機能に区分した上で、前者を物質生産機能として、後者を生物多様性保全機能、地球環境保全機能、土砂災害防止および土壌保全機能、水源涵養機能、快適環境形成機能、保健・レクリエーション機能、文化機能と分類している。

⁴ 日本では炭素税がいまだに導入されておらず、昨年、環境省は3年ぶりに地球温暖化対策のため、化石燃料に課税する環境税の具体案を今秋まとめる方針を明らかにしている。

それぞれの地域に応じた地域社会を構築するためには、行財政分野についても、地方自治体が十分な事務権限と自主財源のもとに地域住民の選択と負担、参加とともに地方自治を進めていくことが重要である。

こうした中で、地方自治体が課税自主権を活用した事例として、環境に関する特殊な財政需要の発生に対して、その原因者に負担を求めるものとして、遊漁税（富士河口湖町、2001年）、乗鞍環境保全税（岐阜県、2003年）、一般廃棄物埋立税（多治見市、2002年）、歴史と文化の環境税（太宰府市、2003年）が、環境に負荷を与える行為・物質に着目したものとして、産業廃棄物税（三重県（2002年）で初めて実施、現在、共同実施を含む28道府県、1市で導入）、森林・水源環境保全を目的とした住民税の超過課税として、森林・水源環境税（高知県（2003年）で初めて実施、現在、29県で導入）が、その他規制的なものとして、狭小住戸集合住宅税（東京都豊島区、2004）がこれまでに、それぞれ実施されている⁵。

また「水」環境に限定すれば、地方自治体に関わるこのような取り組みの中には、一方でデンマーク、フランス、ドイツ、オランダの排水課徴金制度が、他方で日本の森林・水源環境税がある。前者が汚染者負担原則にもとづく水質環境悪化の改善に対する費用負担であるのに対し、後者は、環境に関わる地域固有の課題に応えるために、住民がナショナル・ミニマムあるいはシビル・ミニマムといった標準的な行政水準を超えた取り組みを選択することを根拠とする、いわば環境保全のための目的税としての性格を有している。換言すると、前者はインセンティブ型環境税として、後者は財源調達型環境税として位置づけることが可能である⁶。森林・水源環境税は森林の公益的機能に着目して、水源環境保全を視野に入れたうえで、その費用の一部を広義の受益者である住民が負担する地方環境税である。次節では、日本における森林・水源環境税の実施状況について考察を加える。

第2節 森林・水源環境税をめぐる議論の展開

森林・水源環境税⁷は、全国に先駆けて2003年4月に高知県で実施されて以降、2008年4月から導入された福岡県・栃木県・秋田県・佐賀県・長野県・茨城県、2009年4月から導入される愛知県（あいち森と緑づくり税）、横浜市（横浜みどり税）を加える

⁵ 横浜市税研究会（2008）資料2を抜粋。

⁶ 藤田（2001）、Fujita（2005）、藤田（2008a）を参照。

⁷ 法制上は「県民税均等割の超過課税」であるが、課税目的が水源涵養だけではなく、森林のさまざまな公益的機能の保全にあることから、「森林・水源環境税」を通称としている。

と、2009年4月には30県1市で実施されることになる。

森林・水源環境税は、県民税の超過課税方式で実施されているという共通点があるものの、その内容については、名称、目的、導入に至る経緯、制度設計、課税対象と負担のあり方など、導入県によって相違がある。また使途については、間伐を推進する事業をはじめ、針広混交林等への誘導を図る事業、県民参加の森林づくり活動を支援する事業など、それぞれの地域固有性と問題意識を反映した多様な事業を展開している。

それゆえ、森林・水源環境税は、地方自治体による政策税制のあり方として、地方自治のあり方と財政の公共性をいかに考えるかという課題を提供している。このため、森林・環境税の租税としての評価や各県で導入されている個々の森林・水源環境税の政策評価をめぐって、これまでに様々な議論が展開されてきた。

租税論の分野からは、これまでに政策税制、財政の公共性の視点や地方環境税の租税論見地から評価、政府間機能配分の議論を通じて、水源・森林環境が持つ空間的ひろがりとそれに対応した管理を租税による参加と負担を通じていかに行うかといった課題が提供されてきた。また地域環境政策の新展開として、「参加型税制⁸」という森林環境税の概念や「社会関係資本への投資としての地方環境税」として森林・水源環境税の積極的評価もなされている⁹。特に「参加型税制」の視点は、神奈川県水源保全税の検討過程において重視され、金澤（2003）はこれを応益的共同負担原則に基づく「住民主体型税制」への展開過程として評価している。また費用負担論と責任論の構築の必要性和個別の学問領域を超えた総合的アプローチへの課題や流域ガバナンス上流地域から下流地域を含めた流域全体のガバナンスを考える視点から森林・水源環境税を捉えなおし、統合的水資源管理（IWRM）の理念をふまえた、いわば流域資源の重層性と越境性を視座におく、多様な関係主体の参加とパートナーシップを基礎とした適応的・順応的アプローチ（adaptive approach）による流域管理の実行可能性、具体的には維持可能な流域ガバナンスのための費用負担と参加のあり方についての検討も試みられている（藤田 2008a）。またこうした評価のみならず、林業経済からの分析に加えて、森林・林業政策が拡充されて環境重視に転換する中で、公私分担という視点から「民」の積極的役割について論じること¹⁰、従来の国と地方自治体の補助金制度とそれに関わる政府間機能配分論からの評価、市町村合併にともなう水源・森林行政の展開などについての検討もすすんでいる。

この意味で、森林・水源環境税の研究はすすんできたといえるが、地球温暖化対策

⁸ 参加型税制とは、税制の構想段階における制度設計から税収の使途、制度の事後評価にいたるまで税制をめぐるとして全ての段階において「住民参加」を保障する税制である。

⁹ 諸富（2005a, 2005b, 2008）を参照。

¹⁰ 石崎（2008）、金澤（2008）を参照。

と森林保全対策との関係や、地方分権の推進に関わる国と地方自治体との関係、また市町村合併を含んだ地方自治体内部の変化、租税としての森林・水源環境税の負担と参加のあり方、制度設計を含めた税導入後の実施事業の評価など、整理すべき論点も多い。森林・水源環境税を検討することは、地方自治体による政策税制のあり方として、参加とガバナンスのあり方をふまえた地方自治のあり方と費用負担ルールの構築を前提として財政の公共性をいかに考えるかという課題を提供する。またこうした政策を成功させるためには、住民の参加のあり方が重要になる。

第3節 森林・水源環境税の実施状況

現在、前述のように、多くの地方自治体が、政策実現手段や財政危機¹¹の対応として、様々な法定外税の創設を政策実験として行っている。特に環境対策財源確保のための産業廃棄物税や森林・水源環境税といった地方環境税の導入は、急速に拡大している。2003年4月に高知県で導入された「森林環境税」は、その後、岡山県（2004年4月）鳥取県・鹿児島県・島根県・愛媛県・山口県・熊本県（以上、2005年4月）福島県・兵庫県・奈良県・大分県・滋賀県・岩手県・静岡県・宮崎県（以上、2006年4月）神奈川県・和歌山県・富山県・山形県・石川県・広島県・長崎県（以上、2007年4月）福岡県・栃木県・秋田県・佐賀県・長野県・茨城県（以上、2008年4月）2009年4月から導入される愛知県（あいち森と緑づくり税）、横浜市（横浜みどり税）を加えると、2009年4月には30県1市で実施される予定である（表1）

森林・水源環境税の実施状況についてみると、ほとんどの県で森林のもつ公益的機能を県民が享受していることを示したうえで、広く県民に課税することを定めている。また税の用途については、「森林環境の保全」のほかに、「森林を県民で守り育てる意識の醸成」をあげる県も多い。このほか、兵庫県の「県民緑税」では、幅広く緑の保全および再生の重要性を述べたうえで、その税収を他の財源と区別して「県民緑基金」として管理し、その用途を「災害に強い森づくり」や「防災・環境改善のための都市の緑化」の推進に役立つ事業にまでひろげている。また岡山県の「おかやま森づくり県民税」では台風による風倒木被害に対する復旧事業に税収の一部を充てている。森林・水源環境税と総称されるこれらの取り組みもその内容については、実施県ごとに多種多様であることがわかる（表2）

¹¹ 地方財政危機は深刻化しており、地方財政の借入金残高をみると、2008年度末、197兆円（対GDP比は37.4%）となっており、これは1991年度70兆円（対GDP比は14.8%）の2.8倍、127兆円の増加である。こうした地方財政の悪化も地方自治体による独自課税の模索につながっている。

表1 森林・水源環境税の実施状況

税の名称(条例の名称)	導入の時期	主たる目的と使途	課税の仕組み				税収規模 (億円)	基金
			方式	超過税率				
				個人県民税(年) 均等割	所得割	法人県民税(年) 均等割		
高知県 森林環境税(高知県条例)	2003年4月	森林の公益的機能の低下を予防するための森林環境保全事業の新規財源	県民税超過課税	500円	なし	500円	1.4	森林環境保全基金
岡山県 おかやま森づくり県民税(森林の保全にかか る県民税の特例に関する条例)	2004年4月	森林の公益的機能の重要性にかんがみた森林保全事業	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	5.2	既存の「おかやま森づくり県 民基金」の活用
鳥取県 森林環境保全税(鳥取県条例)	2005年4月	森林の公益的機能の持続的発揮のための森林環境保全および 森林を守り育てる意識の醸成に要する費用	県民税超過課税	300円	なし	標準税率3%(600円~ 24,000円)	0.86	森林環境保全基金
鹿児島県 鹿児島森林環境税(鹿児島県森林環境税 条例)	2005年4月	森林の公益的機能の重要性にかんがみ、森林環境保全事業の 推進と森林を守り育てる意識の醸成に関する施策に要する経費	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	3.8	
鳥取県 水と緑の森づくり税(鳥取県水と緑の森づく り税条例)	2005年4月	荒廃森林の再生により水を育む緑豊かな森を次世代に引き継 ぐことを目的として、水と緑の森づくりに関する施策に要する費 用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	2	水と緑の森づくり基金
愛媛県 愛媛県森林環境税(愛媛県森林環境税条 例)	2005年4月	森林の公益的機能にかんがみた森林保全及び森林と共生する 文化の創造に関する施策に要する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	3.6	愛媛県森林環境保全基金
山口県 やまぐち森林づくり県民税(森林の整備に関 する費用に充てるための県民税の特例に関 する条例)	2005年4月	森林の多面的機能の持続的発揮の重要性にかんがみた森林 整備に関する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	3	
熊本県 熊本県水と緑の森づくり税(熊本県水と みどりの森づくり税条例)	2005年4月	森林の公益的機能の維持増進を図る施策に要する経費	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	4.2	熊本県水とみどりの森づく り基金
福島県 福島県森林環境税(福島県森林環境税条 例)	2006年4月	森林の公益的機能の重要性にかんがみ、森林環境保全及び森 林を守り育てる意識の醸成に関する施策に要する経費	県民税超過課税	1,000円	なし	標準税率10%(2,000円 ~80,000円)	10	森林環境基金
兵庫県 県民緑税(県民緑税条例)	2006年4月	緑の多様な公益的機能を十分に発揮させる事業に関する経費	県民税超過課税	800円	なし	標準税率10%(2,000円 ~80,000円)	21	県民緑基金
奈良県 奈良県森林環境税(奈良県森林環境税条 例)	2006年4月	森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、森林環境の保 全及び森林を守り育てる意識の醸成するための 施策に要する経費	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	3	森林環境保全基金
大分県 森林環境税(森林環境保全のための県民税 の特例に関する条例)	2006年4月	森林の公益的機能の重要性にかんがみ、森林環境を保全し、 及び森林を守り育てる意識の醸成するための施 策に要する経費	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	2.9	森林環境保全基金
滋賀県 琵琶湖森林づくり県民税(琵琶湖森林づく り県民税条例)	2006年4月	森林の公益的機能の重要性にかんがみ、公益的機能が高度に 発揮されるような森林づくりのための施策に要する経費	県民税超過課税	800円	なし	標準税率11%(2,200円 ~88,000円)	6	琵琶湖森林づくり基金
岩手県 いわたの森林づくり県民税(いわたの森林づ くり県民税条例)	2006年4月	森林の公益的機能の維持増進及び持続的な発揮のために実施 する森林環境保全に関する施策に要する費用	県民税超過課税	1,000円	なし	標準税率10%(2,000円 ~80,000円)	7.1	いわたの森林づくり基金
静岡県 森林(もり)づくり県民税(静岡県もりづく り県民税条例)	2006年4月	森林の公益的機能を持続的に発揮させていくことの重要性にか んがみ、荒廃した森林の再生に係る施策に要する経費	県民税超過課税	400円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	8.4	森の力再生基金
宮崎県 宮崎県森林環境税(宮崎県森林環境税条 例)	2006年4月	森林の公益的機能の重要性にかんがみ、県及び県民等が協働 して取り組む森林の保全に関する施策の費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	2.8	森林環境税基金
神奈川県 水源環境保全再生県民税(神奈川県条例(制定附則)に定める)	2007年4月	水源の保全・再生のため、受益と負担の関係を考慮し、水の利 用者として県民が負担し、水源環境の保全及び再生に資する事 業の充実に資する	県民税超過課税	300円	0.025%	なし	38.2	水源環境保全・再生基金
和歌山県 紀の国森づくり税(紀の国森づくり税条例)	2007年4月	森林を県民の財産として守り育て、次世代に引き継いでいくこと を目的として、森林環境の保全及び森林と共生する文化の創造 に関する施策に要する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	2.6	紀の国森づくり基金
富山県 水と緑の森づくり税(富山県森づくり条例)	2007年4月	水と緑に恵まれた県土の形成及び心豊かな県民生活の実現に 寄与することを目的とし、森づくりに関する基本的施策に要する 費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	2.7	水と緑の森づくり基金
山形県 やまがた緑環境税(やまがた緑環境税条例)	2007年4月	森林の公益的機能の維持増進及び持続的な発揮に関する施策 の実施に要する経費	県民税超過課税	1,000円	なし	標準税率10%(2,000円 ~80,000円)	6	やまがた緑環境税基金
石川県 いしかわ森林環境税(石川県森林環境税条例)	2007年4月	森林を県民共通の財産として守り育て、次世代に健全な姿で 引き継いでいくことを目的として、森林の公益的機能の維持増進 に資する施策に要する経費	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	3.6	いしかわ森林環境基金
広島県 ひろしまの森づくり県民税(ひろしまの森づく り県民税条例)	2007年4月	森林の公益的機能の維持増進を図り、緑豊かな県土の形成に 資する施策に要する経費	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	8	ひろしまの森づくり基金
長崎県 ながさき森林環境税(ながさき森林環境税条 例)	2007年4月	森林の公益的機能の重要性にかんがみ、森林環境の保全及び 森林を守り育てる意識づくりを図る施策に要する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	3.2	ながさき森林環境基金
福岡県 福岡県森林環境税(福岡県森林環境税条 例)	2008年4月	森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、高配した森林 の再生を図る施策に資する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	13 (平年度)	福岡県森林環境税基金
栃木県 とちぎの元気な森づくり県民税(とちぎの元気 な森づくり県民税条例)	2008年4月	森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協 力の下にとちぎの元気な森を次世代に引き継いでいくための施策 に資する経費の財源	県民税超過課税	700円	なし	標準税率7%(1,400円 ~56,000円)	8 (平年度)	とちぎの元気な森づくり県民 税基金
秋田県 秋田県水と緑の森づくり税(秋田県水と緑の 森づくり税条例)	2008年4月	公益的機能を有し、県民がその恩恵を受けている森林を健全に 守り育て、次代に引き継いでいくことを目的として、森林環境の 保全に関する施策に要する費用	県民税超過課税	800円	なし	標準税率8%(1,600円 ~64,000円)	4.8 (平年度)	秋田県水と緑の森づくり基金
佐賀県 佐賀県森林環境税(佐賀県森林環境税条 例)	2008年4月	森林の公益的機能にかんがみ、県、市長及び県民の協働により 取り組む森林環境の保全に関する施策の実施に要する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	2.3 (平年度)	佐賀県森林環境税基金
長野県 長野県森林づくり県民税(長野県森林づく り県民税条例)	2008年4月	多面にわたる機能を有する森林から県民がその恵みを受けて いることにかんがみ、これらの機能を持続的に発揮させる施策 に要する経費の財源を確保する	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	6.8 (平年度)	長野県森林づくり県民税基金
茨城県 森林湖沼環境税(茨城県森林湖沼環境税条 例)	2008年4月	森林ならびに湖沼及び河川に有する公益的機能の重要性にか んがみ、森林及び湖沼、河川の環境の保全に資する施策に要 する費用	県民税超過課税	1,000円	なし	標準税率10%(2,000円 ~80,000円)	16 (平年度)	森林湖沼環境税基金
愛知県 あいち森と緑づくり税(あいち森と緑づく り税条例)	2009年4月	県民共有の財産である森と緑を皆で支え、公益的機能発揮のた めに保全整備する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税率5%(1,000円 ~40,000円)	22(平年 度)、15 (初年度)	あいち森と緑づくり基金
横浜市 横浜みどり税(横浜みどり税条例)	2009年4月	緑の保全及び創造に資する事業の充実に資するため	県民税超過課税	900円	なし	標準税率9%(1,800円 ~72,000円)	36 (平年度)	横浜みどり基金

(出所) ヒアリングと各県ウェブサイトより筆者作成。

表2 森林・水源環境税における事業内容別分類

区分	森林整備	里山整備	ボランティア支援	森林環境学	木材利用	普及啓発	担い手養成	都市緑化	試験研究	その他
岩手	97%	2%								1%
福島	38%		2%	3%	6%	1%	1%		2%	47%
静岡	93%	5%				2%				
滋賀	35%	32%		1%	28%	4%				
兵庫	52%	22%						26%		
奈良	82%	4%		11%		3%				
鳥取	91%		9%							
島根	73%					6%				21%
岡山	73%		2%	1%	8%	1%	8%		4%	3%
山口	90%	9%				1%				
愛媛	26%	13%	9%	1%	43%					8%
高知	68%				14%	18%				
熊本	76%	2%	6%	8%		1%	1%			6%
大分	37%	8%	9%	9%	14%	6%	4%		9%	4%
宮崎	73%		21%	4%						2%
鹿児島	81%		3%	5%	5%	2%				4%
実施県数	16県	9県	8県	9県	7県	11県	4県	1県	3県	9県

(出所) 愛知県(2006)。

(注1) 「その他」のうち、福島県(47%)は市町村への交付金等、島根県(21%)は、県民からの公募事業への支援等である。

(注2) 事業内容や事業分類については、より詳細な検討が望まれる。

課税の仕組みについては、実施県のすべてが県民税超過課税方式を取り入れているが、大別すると、現在、三つの方式がある。第一の方式は、高知県方式である。全国に先駆けて森林環境税を導入した高知県は、個人県民税と法人県民税の均等割額にそれぞれ年額500円を上乗せして超過課税している。

第二の方式は、岡山県方式である(表3)。岡山県方式は、年額で、個人に対しては個人住民税の均等割額に一定額の超過課税を行う一方で、法人に対しては、均等割額に標準税額の一定率を超過課税するものである。

表3 おかやま森づくり県民税(法人住民税)

資本金等の区分	従前の均等割額(A)	加算額(B) (B=A×5%)	納める額(A+B)
50億円を超える法人	年額 800,000円	40,000円	年額 840,000円
10億円を超え50億円以下の法人	年額 540,000円	27,000円	年額 567,000円
1億円を超え10億円以下の法人	年額 130,000円	6,500円	年額 136,500円
1千万円を超え1億円以下の法人	年額 50,000円	2,500円	年額 52,500円

(出所) 岡山県ウェブサイトより筆者作成。

表4 森林・水源環境税における税率の設定

税率		導入県(導入予定市)	
個人	法人		
300円	課税なし	1県	神奈川県(個人住民税の所得割にも超過課税あり)
	3%	1県	鳥取
400円	5%	1県	静岡
500円	500円(定額)	1県	高知
	5%	18県	岡山、島根、山口、愛媛、熊本、鹿児島、奈良、大分、宮崎、和歌山、富山、石川、広島、長崎、福岡、長野、愛知(2009年4月～)
700円	7%	1県	栃木
800円	8%	1県	秋田
	10%	1県	兵庫
	11%	1県	滋賀
900円	9%	1市	横浜(2009年4月～)
1000円	10%	4県	福島、岩手、山形、茨城

(出所)表1より筆者作成。

個人の均等割額の超過分は、鳥取県の300円から福島県・岩手県・山形県・茨城県の1,000円までの範囲で実施されている。また法人については、鳥取県の標準税額3%から滋賀県の11%までの範囲で実施されている(表4)。森林・水源環境税導入県のうち、高知県と神奈川県を除く27県が岡山県方式による超過課税を実施している。この中には、低所得者や高齢者などへの減免措置を定めている県もある。

第三の方式は、神奈川県方式である。神奈川県は、水源環境保全再生県民税について、個人に対して1年あたり個人住民税均等割300円に加えて、所得の0.025%を所得割額として超過課税しており、法人に対しては負担のない制度となっている¹²。税収も38億円と実施県の中では最大となっており、税の目的、仕組み、税収規模のそれぞれが他の実施県とは大きく状況が異なっている点に留意する必要がある。

森林・水源環境税は森林・水源環境保全費用負担の一部を地域住民に求める新たな税源措置であり、全国にひろがっているが、この意義をどのように理解すればよいのだろうか。第1に、森林の荒廃状況とそれを保全する必要性が、広く国民のレベルで共通の認識となってきたことが考えられる。また税を創り上げる過程での住民の税に対する認識の深まりが、「参加型税制」の定式化に大きな役割を果たしている。第2に、地方分権一括法の施行以来、地方新税の典型として、森林・水源環境税や産業廃棄物税等がそれぞれ普及してきたことである。第3に、環境政策に対する地方の先進性を示していることである。次節で

¹² 神奈川県では、所得水準と水道使用量の相関がある程度認められることから、制度設計段階で、水道料金の上乗せによる費用負担についても検討された。しかしながら、水道料金の徴収者が市町村であることなどを理由に県民税の超過課税方式が選択され、均等割に所得割を加えることにより、応能負担の考えを取り入れる結果となった。

は、高知県、神奈川県、茨城県の事例をもとに費用負担と参加の視点から検討する。

第4節 森林・水源環境税における費用負担と参加

1. 高知県森林環境税

森林・水源環境税は、2003年に高知県が導入した「森林環境税」が端緒であり、これは県民税の超過課税方式により、森林環境保全費用の一部を財源調達するために導入された日本初の試みであった。

日本では地方分権一括法と地方自治体の財源不足が原動力となり、全国的に地方における独自課税創設の動きが活発になるなか、森林・水源環境税の実施がひろがっている。高知県森林環境税の制度設計の中では、森林の公益的機能の重要性から県民が広く薄く一定額を均等に負担するという考え方が貫かれている。県民税超過課税方式による森林・水源環境税は普通税であるため、用途が特定されないが、同税は森林・水源環境の保全に充てることを目的とするため、用途を明確にする仕組みが必要となる。このため、高知県では税込とその用途について、既存事業と明確に区分して、その実績等についての説明責任を果たしていくために、県に「森林環境保全基金」を設置し、均等割超過課税の税込相当額はすべて基金に積み立てたうえで、新たに実施する森林環境保全事業に充当し、支出に関しても、既存の事業と明確に区分するために新たな予算科目を設けている。高知県の基金積み立て管理方式は、その後に森林・水源環境税を実施した多くの地方自治体に普及し、同様の基金による事業が実施されている。

現在、高知県の森林環境税による税込額を含めた「森林環境保全基金」への積立額は1億7,185万9,000円（2008年度予算額）であり、これを県民の積極的な事業参画を促進するために設置した基金運営委員会を通して、その事業に県民の意見が反映される仕組みとなっている。用途はソフト事業である「県民参加の森づくり事業」とハード事業として「森林環境緊急保全事業」に区分されて利用されている。

これまでに第1期5年間¹³の実施を経て、2006年度より事業実施上の見直しや県民・企業アンケート、ブロック会議、県民シンポジウムなど多様な手段を通じた県民意見の集約によって制度の点検、検討を行った結果、第2期を2008年度より継続して実施している。主な成果として、(1)ダム上流域など公益上重要で、緊急に整備が必要な森林の整備、約2,500haを実施したこと、(2)「こうち山の日」など県民活動の支援、森林ボランティア

¹³ 高知県では、第1期の課税期間を、一定の期間を経た段階で事業の進捗状況を点検し、森林環境を取り巻く情勢や財政需要の状況等をふまえ、制度のあり方について総合的な見直しを図っていくために5年間とした。

団体の急増、(3)全国的に森林環境税が普遍化されることがあげられる一方で、課題として(1)整備対象森林を限定していたこと、ボリュームが少ないことなどから、ハード事業(間伐等)の効果がみえない、ソフト事業も含め都市部側から税の実感が得られにくい点、(2)対象森林の拡大を求める県民の声があること¹⁴、(3)CO₂森林吸収源対策の県目標(2006~2012年度で98,000ha(117,000炭素トン))の達成があげられている。また第2期森林環境税は、(1)直接森林環境の保全を進める事業(ハード事業)として、「CO₂吸収や水源かん養など公益的機能を増進する森づくり」をめざすこと、具体的には、国の森林吸収源対策が本格化していることから、森林環境税を活用し、若齢林(11~35年生)の整備を進めること¹⁵、(2)県民の理解と関わりを深め広げる事業(ソフト事業)として、「県民が主人公となる様々な森林環境保全の取り組みを支援」を行うことが報告されている¹⁶。こうした制度見直し過程の中で、「森 川 海の循環と上下流の連携」を重視するという流域連携の視点が新たに出されたことは注目される¹⁷。

今後は、森林の公益的機能の評価にもとづく受益者と森林の管理者との間の森林の保全・整備のための適切な費用負担などに関する具体的な取り組みとして、(1)森林整備にあたっては、伐採年齢の長期化、複層状態の森林の整備、天然生林施業などの適正な森林整備を通じて保水能力の高い森林の育成に努めるとともに、治水や利水との整合を図りながら、(2)環境保全の観点からは、現状の水循環の診断、流域全体および流域の地域特性に応じた望ましい水循環像とその実現に向けた施策体系、流域の地域区分に応じた環境保全上健全な水循環の構築やそのための施設整備などに関する具体的な目標の設定、その目標の実現のため実施すべき施策や事業などを検討することが望まれる¹⁸。

また事業の発掘、選択、実施等に関して、担当部局と予算当局の調整を経て議会で決定されるというプロセスのなかに、外部に開かれた基金運営委員会が積極的に参画していることをどのように評価し、これを発展させていくかについても検討することが期待される。

¹⁴ この背景として、過疎や高齢化など山村地域を取り巻く厳しい現状があることも説明されている(高知県 2007)。

¹⁵ ここでは、CO₂吸収効果の高い若齢林の整備(目標面積:25,000ha)、公益的機能を発揮させるために緊急な対策が必要な森林の整備(目標面積:1,250ha)のそれぞれについての数値目標が示されている(高知県 2007)。

¹⁶ ここでは、将来を担う子ども達などへの森林環境教育の拡大、深化への支援、森川海の連携、交流など県民の主体的な活動の支援、持続可能な山の暮らしを支える森づくりへの支援についての事業が計画されている。

¹⁷ 第2期では、県民全体で、森林を支える仕組みづくりを進めていくには、森林の環境が「水」を通じて下流域の環境や県民生活に直結していることを都市住民にも認識する必要性について指摘し、上下流の交流や連携を深め、流域住民の主体的な取組みにつなげるために、新規事業として森川海の連携、交流など県民の主体的な活動の支援を行うことにしている。高知県(2007)を参照。

¹⁸ 高知県(2007)を参照。

高知県における森林環境税は、森林の公益的機能を含めた環境問題への関心と地方分権の推進を背景に、第1に「県民参加による森林保全」の意識を高めることと、森林の公益的機能を保全することを、第2に「税収と支出が誰の目にも見える形で結びつき、地域の実情に即した政策の実現を目指すこと」を、第3に将来世代にこの取り組みを伝えるとともに、高知県から環境にやさしい森林のあり方を全国に発信することを目的として導入されたものであった。高知県における森林環境税の特徴のひとつは、その導入根拠が環境税導入の有力な根拠のひとつである原因者負担（あるいは狭義の受益者負担）ではなく、所得の多寡にかかわらず、等しい負担によって森林環境の保全に税制を通じて参加する「参加型税制」によって導入された点にある（藤田 2008a）。

2. 神奈川県水源環境保全再生県民税

2007年度から実施された神奈川県の「水源環境保全再生県民税（水源環境を保全・再生するための個人県民税超過課税、以下、水源環境税）」は、森林保全に加え、生活排水対策や地下水保全など、水源環境保全・再生を目的とした総合的な取り組みである。神奈川県は、荒廃が進む水源環境の改善に対して、新たな費用負担の仕組みを県民参加により提案している点で全国に類を見ない。神奈川県では、県民が水環境を身近な問題としてとらえ、水源環境の実情を知ることから、特に水源地から離れた下流域の住民にも水源環境保全に対して意識すると同時に、水利用に対する何らかの負担を、応益原則を中心として行う必要性を議論した点が他の実施県と比較して独創的である。

これは「かながわ水源環境保全・再生実行5か年計画」で示す12事業に必要な財源を、超過課税方式により徴収する制度であり、かながわ水源環境保全・再生実行5か年計画および施策大綱は、水源環境保全・再生の取り組みを効果的かつ着実に推進するため、20年間の第1期（2007～2011年度）の5年間に充実・強化して取り組む特別の対策について明らかにしている。対象事業は、水源環境の保全・再生への直接的な効果が見込まれるもので、県内の水源保全地域を中心に実施する取り組みと水源環境保全・再生を進めるために必要な新たな仕組みを構築する取り組みについて、5年間に総額約190億円、年度平均約38億円が新規必要額とされている。このため、2007年度から個人住民税の均等割と所得割に対する超過課税を実施し、税収の用途を明確にするため、新たに特別会計として神奈川県水源環境保全・再生事業会計を設け、同特別会計の中に、基金として神奈川県水源環境保全・再生基金を創設した。同時に同基金への寄付も募っている。

神奈川県の水源環境税は地方自治体が主体性を持って政策提言を行い、タウンミーティングなど多様なルートを通して、各ステークホルダーに対する情報提供と対話の機会を設け、参加型税制による新たな地方自治のあり方を提起している。特に県民参加については、2007年度から「水源環境保全・再生かながわ県民会議」（以下、「県民会議」）を立ち上げ、これを県民の

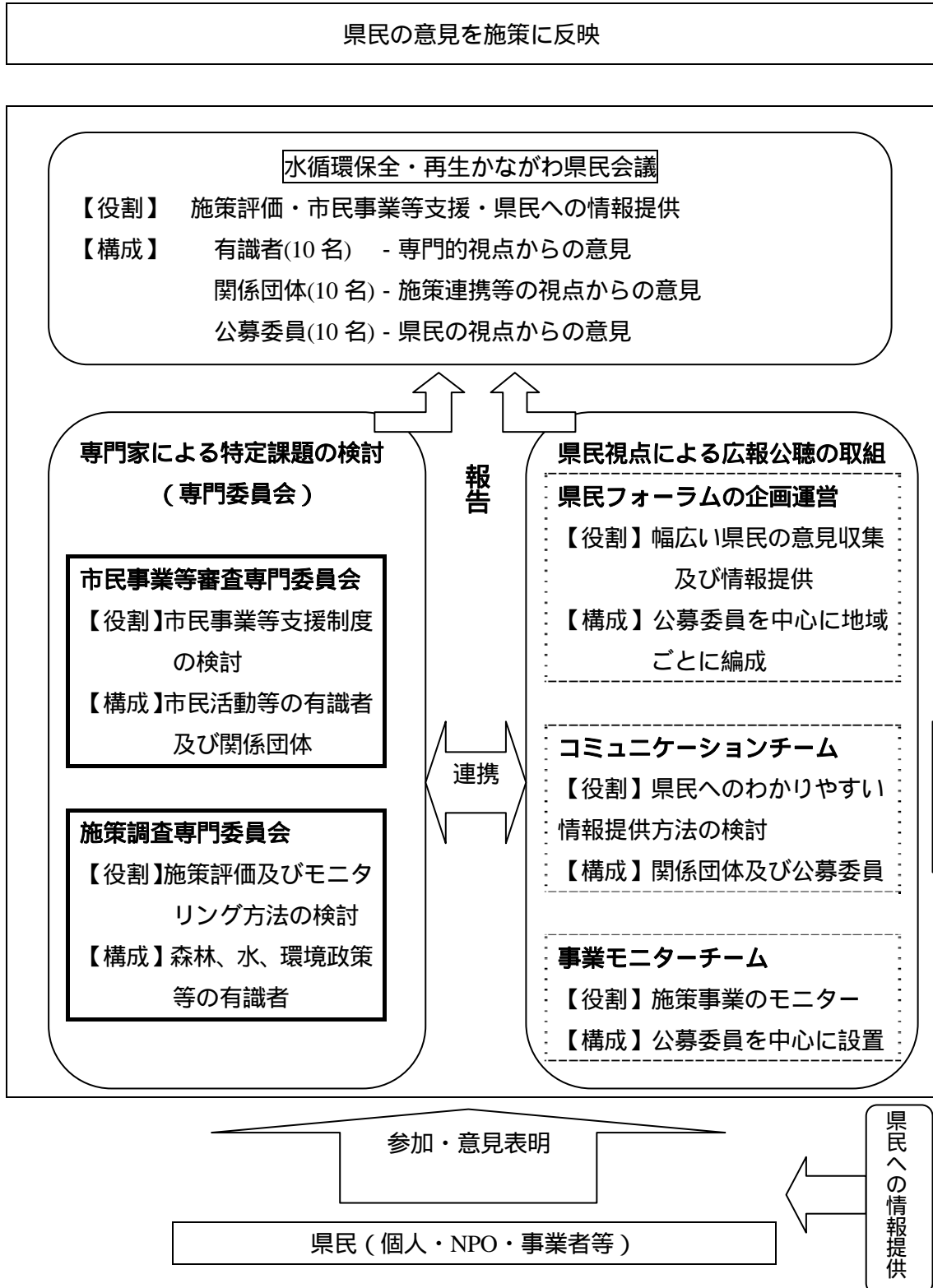
多様な関わりの中で水源環境を守っていくための組織として位置づけている¹⁹。また県民会議の下部組織として有識者を中心とした2つの専門委員会（市民事業等審査専門委員会及び施策調査専門委員会）と公募委員を中心とした3つの作業チーム（県民フォーラムチーム、コミュニケーションチーム及び事業モニターチーム）を設置し、これらの専門委員会等からの報告等に基づき、施策の全般にわたり検討を行っている。こうした検討の結果、水源環境を保全・再生するための県民の取り組みを財政的に支援する「市民事業支援補助金」を2008年度から新たに創設している（図1）。

神奈川県での取り組みは、実施県の多くが森林保全等を目的とする税制措置として事業に取り組むことと比較して、3つの柱 計画、税制、県民参加を中心に、森林保全に加え、生活排水対策や地下水保全など、水源環境保全・再生を目的とした総合的な取り組みを進めている。神奈川県の特徴は、第1に地方独自課税制度の検討時から生活環境税制について具体的に提案した点、第2に財政規模が他の実施県と比較して大きい点にある。これは、必要とされる事業とその規模と必要額を算出することから税収額を算定したことによるもので、税額の算出根拠を明らかに示したうえで、住民に負担を求める、という点で先駆的な取り組みである。第3に住民税の所得割に超過課税をしていることである。目的税的な性格をもつことから、応益的な関係を意識せざるを得ないが、課税である以上、担税力に着目せざるを得ず、応能的な負担原則にも配慮した制度になっている。第4は林政などの特定事業部局ではなく、企画調整局を中心とした部局の縦割り関係を越えた部局横断的な調整によって庁内での政策に対するコンセンサスを得た点である。第5は県民参加を施策、税導入の過程だけではなく、導入後も県民会議をはじめとした議論の場を設けている点である。こうして「参加型税制」のモデルづくりに積極的に取り組んできた点が評価される。神奈川県の参加型税制への取り組みは、政策形成過程を含めた情報公開や参加のプロセスを重視した新しいタイプの政策形成、行政改革として位置づけられることから、地方自治の転換点として捉えることができる（藤田 2008）。また神奈川県は、2009年4月から横浜市において横浜みどり税²⁰が実施されることで、都道府県と市町村、換言すれば広域自治体と基礎的自治体との間でそれぞれ「環境」について住民税の超過課税を行う初めてのケースとなるが、これをいかに理解すればよいのか、新たな課題を提供することになる。

¹⁹ 2007年度から有識者、関係団体、公募委員が各10人の総勢30人で構成する県民会議を設置している。県民会議で推進される計画には、順応的管理の考え方が貫かれている。

²⁰ 緑の保全及び創造に資する事業の充実を図るため、横浜みどり税として横浜市市税条例に定める市民税の均等割の税率の特例を定め、並びに固定資産税及び都市計画税の特例措置について定めることを目的として実施される。課税方式は市民税（個人・法人）均等割超過課税方式による。税率は、個人については年間900円、法人については、現行の年間均等割額の9%相当額を超過する。実施期間は2009年度から5年間とされ、2009年4月1日より施行される。現在、市町村民税の個人均等割への超過課税は北海道夕張市でのみ実施されている。

図1 水源循環保全・再生かながわ県民会議の仕組み



(出所) 神奈川県ウェブサイト及び同県資料(2008年11月14日ヒアリング時)

3．茨城県森林湖沼環境税²¹

茨城県の森林湖沼環境税は、2008年4月より実施された²²。同税による税収は、森林と湖沼にそれぞれ2分の1利用されている。5年間の実施が予定されているが、1年間の事業費は約16億円で全体の事業費は約80億円となる。

具体的には、森林の保全・整備に必要な事業費（年間約8億円）を、（1）間伐により荒廃した森林の保全・整備を推進費用（約4億円）として、緊急に間伐を行う必要がある管理放棄され荒廃した森林のうち、水源かん養機能または山地災害防止機能が高い森林を対象として実施している。同税で追加して間伐を行う面積は、1,200ha/年であり、現在間伐を実施している面積（林業活性化のための森林整備）800ha/年を拡充する役割を持っている。また（2）身近な緑の保全・整備として約2億円を平地林・里山林について、市町村や住民団体等が主体となった保全・整備の推進として、松枯れ跡地の復旧、都市部における緑の創出・保全などの新規支援事業として実施し、新税で追加して保全・整備する面積、250～500ha/年を達成する予定である。次に（3）いばらき木づかい運動（県産材の利活用促進）に約1億円の支出を予定しており、ここでは、県施設への県産材利用の推進、新築木造住宅への支援の拡充や県産材を利用したデザインコンペの実施、市民グループなどの木づかいの取り組みへの支援を予定している。次に（4）森林環境教育などを通じ県民意識の醸成を図ることに約1億円を予定しており、子どもから大人までを対象とした森林環境教育を進める指導者の養成、子どもの森など教育の場づくり、体験活動が行える仕組みづくりなどの事業に充てる予定である（表5）。

以上、新税による事業の効果として、間伐実施等による二酸化炭素等の吸収（地球温暖化防止への寄与）が37,000炭素トン増加、自然災害防止や水源涵養などの公益的機能評価額が約810億円増加（以上、5年間累計）が見込まれている。

²¹ 本節は、茨城県の公表資料及び調査ヒアリング（2008年9月26日に実施）の結果を取りまとめた。

²² 茨城県では課税自主権活用の観点から、2002年度に霞ヶ浦の水質浄化に関する課税の検討を始め、2004年度から、森林の荒廃が進む現状を踏まえ、森林保全を目的とした課税の活用方策についての検討を始めた。茨城県自主税財源充実研究会は、2007年4月に、中間取りまとめを行い、茨城県で、これを受けて、同年9月に県ホームページなどを活用しパブリックコメントの募集を行うとともに、県政モニターアンケートや市町村長等の意見聴取を行ったのち、議会の承認を受けて実施されるにいたった（茨城県ウェブサイト）。

表5 新税で付加する事業と効果（森林の保全・整備）

（単位：百万円）

項目	現在の主な事業		新税で付加する事業（案）	
	H19 (歳出) - 財	事業内容	県事業費 (年平均： - 財)	事業内容
適正な森林整備	(133) 38	・良質な木材生産のための間伐(造林事業などにより、年800ha程度)	405	・公益的機能の維持・向上のための間伐(管理放棄され緊急に間伐を必要とする森林を対象、年1,200ha)
	(14) 14	・市町村による平地林等の保全を目的とした森林整備(年30ha程度)	200	・市町村、県民等の地域主体による、平地林・里山林等の整備(年250～500ha)
	(8) 0	・高性能林業機械の導入補助(国交付金事業のみ)	40	・上記の間伐等を進めるための補助作業員の養成、高性能林業機械の導入
木材利用	(15) 15	・市町村が実施する公共施設の木造化・木質化への支援 ・新築木造住宅への支援(年45戸程度)	85	・県施設への県産材利用推進など県民が木に触れる機会の増大 ・新築木造住宅への支援の拡充 県産材活用推進のため、質的・量的に拡充
県民協働	(1) 1	・学校内等におけるミニ森林(子どもの森)の整備	70	・森林環境教育のための指導者の養成(人づくり) ・ミニ学校林等の教育の場づくり ・体験学習が行える仕組みづくり ・県民意識効用の取り組み
合計	(171) 68		800	

（出所）茨城県（2007）

また湖沼・河川については、水質保全に必要な事業費年間約8億円を、（1）生活排水等の汚濁負荷量を削減（点源対策）する推進事業（約4億円）として、生活排水対策や窒素、りんを除去できる高度処理型浄化槽の普及促進をすすめ、同税により制度を拡充して整備する基数（年平均800基）新税により制度を拡充して撤去促進する単独処理浄化槽の基数（年平均400基）の設置、下水道等への接続促進を進める予定である。また工場・事業場からの排水対策としては、霞ヶ浦水質保全条例による規制強化に対応する無利子融資による排水処理施設の設置促進や水質保全相談指導員の配置等による相談・指導・監視体制の強化、家畜排せつ物対策に利用し、（2）農地や市街地からの流出水への新たな対策（面源対策）事業としての約3.5億円、農地からの流出水対策（湖岸の水田・ハス田等に循環かんがい施設を整備）市街地からの流出水対策（流出水対策地区等に植生浄化施設などを設置）（3）県民参加による水質保全活動の促進、県民意識の醸成を図る事業として約0.5億円を予定し、市民団体活動に対する支援強化や市民団体の連携の強化、浄化

実践活動への支援の充実、意識啓発活動の強化として、きめ細かな意識啓発活動の展開、小中学生を対象とする湖上体験学習の推進などが予定されている（表6）。

表6 新税で付与する事業と効果（霞ヶ浦等湖沼・河川の水源保全）

（単位：百万円）

項目	現在の主な事業		新税で付加する事業（案）	
	H19 （歳出） - 財	事業内容	県事業費 （年平均）： - 財	事業内容
点源整備	生活排水対策事業（下水道，農業排水，浄化槽等）	・下水道、農業集落排水施設等整備 ・高度処理型浄化槽設置補助（H18実績：367基）	295	・高度処理槽設置補助の拡充（補助増額＋基数増加，年平均800基） ・単独処理槽撤去促進（年平均400基）など
	工場・事業場対策	・工場・事業場への指導，立ち入り調査等	53	・工場・事業場排水処理施設の整備促進 ・指導・立ち入り検査等の監視体制の強化
	畜産系対策	・堆肥化施設，負荷軽減施設の整備補助	52	・堆肥化・負荷軽減施設整備補助の拡充等（国補助上乗せ，県単独補助制度創設等，5年間で65施設）
面源対策等	面源対策（農地対策，市街地対策）	・環境にやさしい農業の推進	360	・循環灌漑等による水田・ハス田からの負荷削減対策を推進（整備目標面積：5年間で約3,000ha） ・市街地排水負荷削減施設の整備
	水産系対策	・水生植生帯の整備		
	河川・湖沼対策	・底泥浚渫，導水事業など		
	自然環境保護	・自然公園整備，流域の平地林整備等		
広報啓発等	広報・啓発・浄化活動	・霞ヶ浦入門講座等 ・霞ヶ浦環境科学センター展示・運営 ・条例改正による規制強化に伴う広報・啓発活動	40	・市民活動支援の拡充（機材貸出，技術支援，ネットワーク化） ・小中学生対象の環境体験学習
	水質浄化に関する調査研究	・霞ヶ浦環境科学センター等での調査研究		
合計	(9,075) 1,108		800	

（出所）茨城県（2007）。

以上、現在の事業を継続実施することにより、COD0.4mg/L、全窒素 0.17mg/L、全りん 0.007mg/L の水質改善に加えて、新税による事業により、さらに COD0.2mg/L、全窒素 0.05mg/L、全りん 0.001mg/L の水質改善が見込まれている。これにより 5 年後の水質を COD7.0mg/L、全窒素 0.88mg/L、全りん 0.092mg/L を実現できるとしている。

これまでに茨城県では、森林政策を「森林・林業振興ビジョン」(2001 年 3 月)に基づきおこなってきたが、十分な効果が得られず、国(農林水産省)の、森林の温室効果ガス吸収量の確保を目的として 2002 年 12 月に策定した「地球温暖化防止森林吸収源 10 カ年対策」の整備目標も視野にいれ、「森林・林業振興計画」(2006 年 3 月)を策定し、森林環境税を含めた森林整備にかかわる財源調達についての検討が行われた。

霞ヶ浦を中心とした水環境は、県全体の約 35%、22 市町村に及び、約 100 万人の流域人口を抱えていること、また霞ヶ浦用水事業により上水道、工業用水道及び農業用水道の供給を受ける 17 市町村を加えると、県内全 44 市町村のうち、31 市町村が関わりをもっており、特に県南・鹿行地域から県央・県西地域に居住する県民の生活や産業の基盤となっている特徴がある。このことは豊かな水産資源を育み、水郷筑波国定公園の一部として良好な景観を構成するなど、レクリエーションや憩いの場として、流域の住民はもとより広く茨城県内外の人々に対して多様な恵みをもたらしている貴重な財産となっている一方で、その水質は、なかなか浄化が進まず、これまで一度も環境基準を達成していない状況にあること²³、その要因は、流域河川からの有機物や窒素・りんの入流や、湖底に堆積した底泥からの有機物や窒素・りんの溶出等により、これを栄養源として植物プランクトンが増殖し、悪臭を発生したり湖内環境を悪化させてしまうことにあり、この原因物質は、家庭、工場・事業場、畜産、農地、市街地などからの排水に多く含まれることから、流域河川や湖内への流入を抑止することが重要であることが指摘された。このため茨城県では、第 4 期の霞ヶ浦に係る湖沼水質保全計画を策定したが期待される効果が得られないまま、霞ヶ浦の水質浄化に関し必要な施策の方向等を含む「第 5 期の霞ヶ浦に係る湖沼水質保全計画」(2006 年 12 月)を策定した。また昭和 40 年代前半の「泳げる霞ヶ浦、遊べる河川」を長期ビジョンとして掲げ、2020 年度までに COD 5 mg/L 台前半の水質を目指し、全ての汚濁発生源において例外なく汚濁負荷削減対策が実施されることを基本として諸対策に取り組むこととし、「茨城県霞ヶ浦の富栄養化の防止に関する条例」を全面改正した「茨城県霞ヶ浦水質保全条例」による規制の強化・拡充により、水質浄化対策を推進することになった。

こうした森林や湖沼・河川などの自然環境を将来にわたり保全、整備するための費用に

²³ 霞ヶ浦流入河川(霞ヶ浦、北浦及び常陸利根川水域の河川)においても、環境基準を達成していない河川が多い状態が続いており、これは昭和 40 年代後半から、流域における人口の増加や産業活動の進展などに伴い、水質の汚濁が進行した結果であると説明される(茨城県 2007)。

ついて検討した結果、既存の財源では限界があること、造林事業、治山事業等の森林整備や霞ヶ浦をはじめとした湖沼・河川の水質浄化対策など、自然環境保全のための経費についても、歳出の大幅見直し・削減の中、必要最低限の規模で実施してきていること、にもかかわらず、森林の荒廃や霞ヶ浦の水質汚濁は日々進行しており、これらの自然環境を抜本的に再生、保全、整備していくためには、これまでの取り組みに加え、新たな取り組みを緊急的に行う必要があることから検討が進み、新規財源については税制措置により負担を求める方法が考えられた。具体的には、森林や湖沼・河川などの自然環境の多様な公益的機能の恩恵をすべての県民が日常生活の中で等しく享受していることから、これらを県民全体で守り育てていくべき共有の財産ととらえ、そのための費用については、県民に対して幅広く負担を求めていくべきであり、その方法としては、負担を通じて県民の森づくりや水質保全の取り組みへの参加意識を高め、財源の安定的な確保と新たな取り組みの早急かつ確実な執行が期待できる税によることが適当との結論を出した。

こうした議論の結果、新たな税制として、森林や湖沼・河川などの自然環境の荒廃が進む中、その公益的機能が低下している現状に鑑み、(1)自然環境の公益的機能を発揮させるための取り組みを早急かつ確実に推進するとともに、自然環境を県民共有の財産ととらえ、(2)県民に新たな負担を求めることにより、自然環境が有する公益的機能の重要性を再認識するとともに、自ら支えていく意識を高めることを目的として、すべての県民(個人・法人)が負担する県民税均等割超過課税方式による森林湖沼環境税が提案された。また、税率の設定は、茨城県は、森林・水源環境税の先行県とは異なり、森林保全施策に加えて、湖沼や河川の水質浄化施策への充当も想定しており、他県に比べて事業の範囲が広く、また、平成2005年3月に実施した県民意識調査の結果によると、費用負担に賛成と回答した場合における具体的な負担額については、「1,000円」と回答した者の割合(個人37.8%、法人40.9%)が、「500円」と回答した者の割合(個人24.3%、法人15.2%)を上回っていることなどを踏まえ、個人で年額1,000円とすることを決定した。一方で、法人分の税率は、県民税における個人分と法人分との税収割合から算定して決定することが考えられ、個人分を年額1,000円として、2004年度の納税義務者にに基づき算定すると、法人分は均等割額の10%(資本金等の額に応じ年間2,000円~80,000円)程度の税率となるため、これに基づき法人分の税率を検討した。

税収の用途について、新税を充当して取り組む施策は、既存施策の財源不足分の置き換えにならないように既存事業を拡充するために(1)公益的機能を高めることができる施策(緊急性、重要性等)²⁴、(2)県民と自然環境とのかかわりを深めることができる施策、としている。また透明性の確保の点からは、県民税均等割超過課税方式により課税するた

²⁴ 既存制度では対応できない新たな施策やこれに準ずる拡充施策、広く県民全体に効果が及ぶ施策、茨城県らしい独自性がある施策とする。

め(県民税が普通税であることから)税の考え方や目的が不明確になることが懸念される。このため、同税は実質的に目的税的な取扱いとするため、超過課税分の税収について既存の他税目の税収と会計処理上明確に区分ができる基金による管理を行うなど、透明性を確保する仕組みが組み込まれている。

茨城県森林湖沼環境税は、森林環境の保全と地域固有の問題として霞ヶ浦といった湖沼の保全の両方を一つの制度として、県民に税としてその保全費用の一部の負担を求めている点が特徴的である。また茨城県では政策形成過程において、茨城県下の市町村や関係団体との話し合いを重視している点も興味深い。しかしながら、二つの目的に対して一つの手段を用いて、それらの政策に必要な財源を調達していることから、広範な事業計画とならざるを得ず、それゆえにそれらの事業評価や住民参加のあり方などについて検討すべき課題は多い。

おわりに 流域ガバナンスと費用負担の視点から

森林・水源環境税の議論からの示唆は、新税導入の議論が契機となり、住民に森林・水源保全を通じた持続可能な流域管理の重要性を喚起したことにある。神奈川県が「生活環境税制」として、また高知県が「県民参加型の税制」として森林・水源環境税について議論し、その政策形成過程を公開し、県民に意見を求めることは、地域が「参加」に根ざした真の行財政改革を志向していることにほかならない。特に神奈川県では、めざすべき社会とその実現に向けて、タウンミーティングを中心にステークホルダー間で話し合い、全体の枠組みのなかで公平な費用負担と責任をともなう参加について、「選択と負担」の関係から議論している。特定の政策形成過程に住民が参加することは、地方分権改革が進展し、ますます地方の自立、自主的運営に関心が高まるなかで地方自治の新たな転換点としてとらえることができる。また茨城県では、森林と湖沼について、広範な事業計画を志向することにより、県民に広く負担を求めた点が特徴的である。

地域における維持可能な社会の構築にとって重要なことは、地域再生と環境再生に根ざした費用負担と参加のルールを明確にすることである。日本の森林・水源環境税の議論は、行政が中心となり、いかに住民が費用負担の仕組みにかかわるかについて、新しい地方自治のあり方を提案している。今後の課題として、森林の持続可能性に着目すると、現在と将来の必要をともに満たすように世代間の調整について考慮すること、また昨今の地方自治をめぐる現状からは、市町村合併にともなう林政の変化や神奈川県と横浜市に見るような広域自治体と基礎自治体間の調整問題をいかに考えるかといった点があげられる。さらに、費用負担ルールをいかに構築するのかという観点から、地方環境税の課税根拠を明確にするとともに、課税の公平性、透明性および説明責任を果たし、事業評価を含めた政策

評価について、環境改善効果をふまえた地方環境税としての制度設計の妥当性を検証する必要がある。

環境政策に対する責任をより明確にし、その実施を地方自治体だけに求めるのではなく、国と地方自治体との政府間機能配分を明らかにしたうえで、国から地方自治体への税源委譲などを同時に進めていく必要がある。これは日本に限らず、基本的な行財政制度が形成途上である開発途上国においても、いかなる流域ガバナンスを構築していくか、住民参加をふまえたいかなる費用負担ルールが望まれるのか、またこれがうまく機能するための条件は何かといった共通の検討課題を提供することになる。また今後は日本の経験から得た教訓について、費用負担と参加をめぐる流域ガバナンス論を展開し、中国への示唆を含めたよりいっそうの考察を続けていくことが望まれるであろう。

参考文献

- 愛知県(2006)「第2回森と緑づくりのための税制検討会議(H18.8.1)会議資料8 他県導入状況の一覧表」愛知県ウェブサイト
- 石崎涼子「都道府県の森林環境政策にみる公私分担」金澤史男編(2008)『公私分担と公共政策』日本経済評論社 pp.267 - 286
- 茨城県自主税財源充実研究会(2007a)『茨城県の自然環境を保全するための新たな税制に関する報告書(中間取りまとめ)』茨城県ウェブサイト
- 茨城県自主税財源充実研究会(2007b)『茨城県の自然環境を保全するための新たな税制に関する報告書』茨城県ウェブサイト
- 茨城県(2007)「総務企画委員会環境商工委員会農林水産委員会連合審査会資料(H19.12.12時点)」平成19年第4回茨城県議会定例会 茨城県ウェブサイト
- 金澤史男(2003)「水源環境税への取組と分権型自治体財政」神奈川県監修『参加型税制・かながわの挑戦 分権時代の環境と税』第一法規 pp.186 - 192
- 金澤史男編(2008)『公私分担と公共政策』日本経済評論社
- 高知県(2007)『次期森林環境税検討プロジェクトチーム報告書骨子』高知県ウェブサイト。
- 白井裕子(2009)『森林の崩壊』新潮新書
- 藤田香(2001)『環境税制改革の研究 環境政策における費用負担』ミネルヴァ書房
- 藤田香(2005)「持続可能な流域管理のための費用負担と参加 日本における水源環境税の導入過程からの示唆」『アジア研ワールド・トレンド』第122号 11月 pp.31 - 35
- 藤田香(2007)「サステイナブル社会と環境政策 森林環境税を素材として」『サステイナ

- ブル社会と公共政策』関西大学研究双書第 143 冊 pp.103 - 147
- 藤田香 (2008a) 「流域ガバナンスのための費用負担と参加 日本における森林・水源環境税の課題」大塚健司編『流域ガバナンス 中国・日本の課題と国際協力の展望』アジア研選書 9 アジア経済研究所 pp.173 - 213
- 藤田香 (2008b) 「地球温暖化政策と地方環境税 - 日本における森林・水源環境税の展開を通して」『税務弘報』2008 年 11 月号 第 56 巻第 12 号 中央経済社 pp.89 - 101
- 諸富徹 (2005a) 「森林環境税の課税根拠と制度設計」日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』勁草書房 pp.65 - 81
- 諸富徹 (2005b) 「水源税・森林環境税の検討 既存の課税根拠を超えて」『月刊自治研』第 47 号 pp.46 - 53
- 諸富徹 (2008) 「地方環境税としての水源税の根拠と制度設計」『水環境学会誌』第 31 巻 4 月号 pp.178 - 181
- 日本学術会議 (2001) 「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について (答申)」平成 13 年 11 月
- 横浜市税研究会 (2008) 「緑の保全・創造に向けた課税自主権活用に関する中間報告」
- Fujita, Kaori (2005) 'Evaluating Cost Sharing for Sustainable River Basin Management', in J. L. Turner and K. Otsuka eds., *Promoting Sustainable River Basin Governance: Crafting Japan-U.S. Water Partnerships in China*, IDE Spot Survey No.28, IDE-JETRO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2007) *The State of World's Forests*.

〔参考ウェブサイト〕

各都道府県、市および各省庁ウェブサイト