

三重県の森林づくりに関する税の検討状況について

1 森林づくり税導入の背景

- ・ 森林づくりのための独自課税については、平成12年の地方分権一括法の施行を通じ地方自治体の自主課税権が拡大したことを契機に、「地方自治をどう進めていくのか」という観点から検討されたことがきっかけとなっています。
- ・ 平成15年4月に全国ではじめて、高知県が県民参加型税制として県民税超過課税方式による「森林環境税」を導入しました。
- ・ 平成23年4月現在、全国で31県が税制度を導入しています。また、平成24年4月からは山梨県、岐阜県が新たに導入することになっています。

2 県の動き

(1) 三重の森林づくり条例

- ・ 平成16年12月に「みえの森林づくり条例検討委員会（県議会超党派9名）」を設置。
- ・ 平成17年9月会議に議員提案で上程、10月に施行。

第21条「県は、三重のもりづくりに関する施策を実施するため、必要な財政上の措置を講ずるよう努めるものとする。」

(2) 三重県議会森林環境税検討会

- ・ 平成18年2月、森林環境税について幅広く検討を行うため、県議会議長の私的諮問機関として設置。
- ・ 平成18年5月に中間報告。
- ・ 平成18年8月に最終報告書を作成。（別紙抜粋資料）

提言「新たな森林づくりを進めるためには、財源確保対策が不可欠であり、新たな財源確保策の一つとして新税導入を積極的に検討すべき段階にあることから、執行部が財源確保の方法として新税を検討するならば、その意思を県民に示すべきである。」

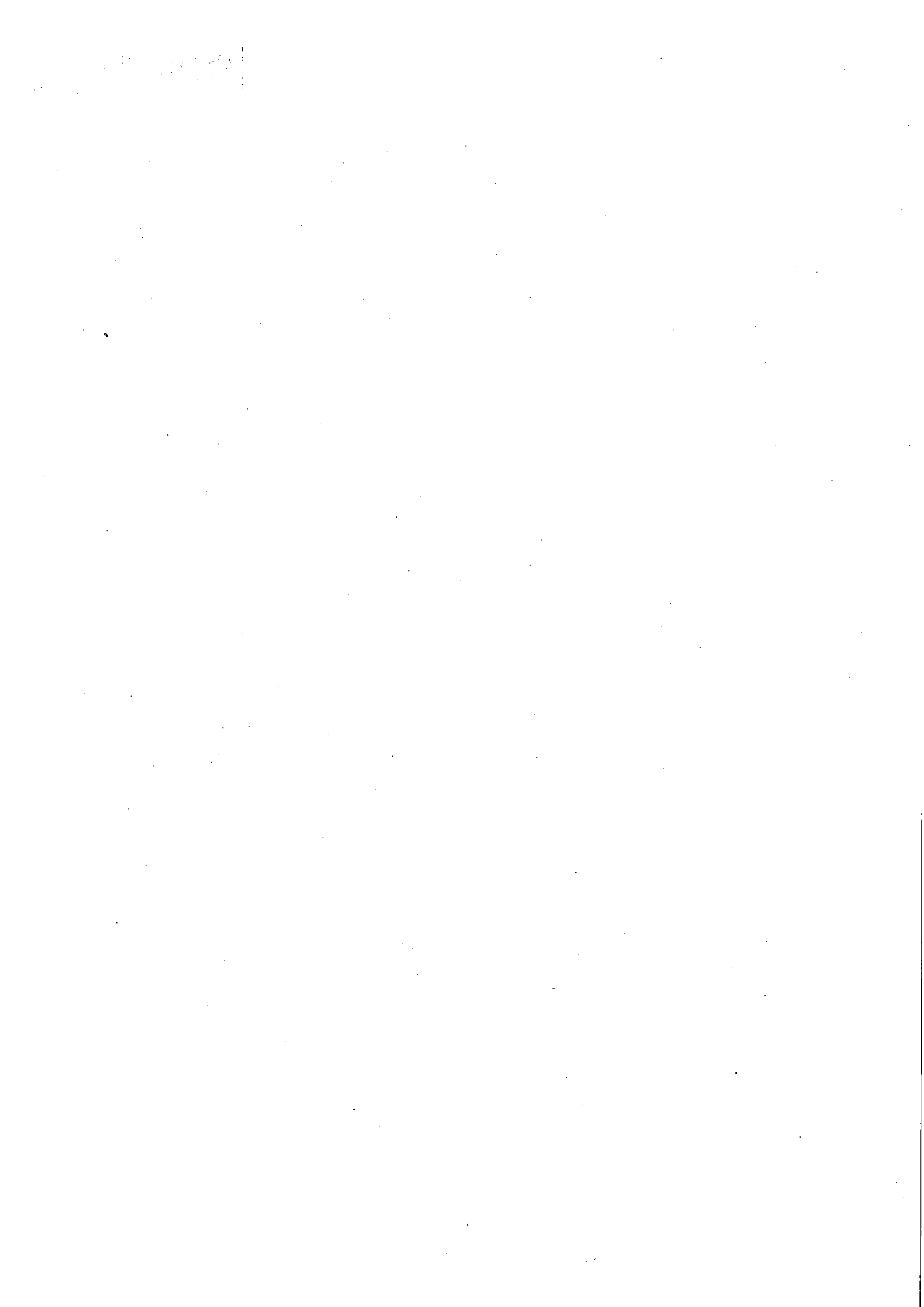
(3) 三重の森林づくり検討委員会

- ・ 平成19年10月20日施行された「三重の森林づくり検討委員会条例」に基づき、三重の森林づくり条例の基本理念を実現する方策を調査審議するため、「三重の森林づくり検討委員会」を設置。
- ・ 平成20年3月25日「三重の森林づくり検討委員会報告書」を知事に提出。
(別冊資料)

提言「新たな森林づくり施策を進めるための財源については、森林の恩恵を受けている県民の皆さんに広く負担していただく税の導入が適当」

「県民税均等割超過課税方式の税制措置で、税率は個人1,000円、法人10%が妥当」

※ 上記税率とした場合の税収：約10億円（22年度決算ベース）



森林環境税検討会最終報告書

一 検討会の経過

本検討会は、森林環境税というテーマのもとに、本県の持続可能な森林づくりやその保全・再生の在り方に関して、本年2月より幅広く調査研究を行ってきた。この間、5月には中間報告を取りまとめたところである。

先の中間報告においては、おおむね次の3つの中間結論を提示した。

- 1 森林の荒廃が進む中、森林が有する多面的機能を保全するためには、新たな森林づくり政策が必要である。しかし、地方財政の厳しさは改善されておらず、一般財源による新規事業体系の創設や既存事業の拡充には制約があることから、新たな森林づくり政策のためには、財源配分の見直しや財源確保が不可欠であり、その選択肢としての新税の導入についても積極的に検討すべき段階にあること。
- 2 新税導入の前提として、県民が森林の意義を認識でき、森林づくりに参画することが可能な森林環境政策の構築が必要である。特に、身近な生活環境に森林が存しない都市部に居住する県民の理解を得る必要があること。
- 3 仮に新税を導入する場合、その用途は新たな森林づくり政策に必要なものに限定すること。

この中間報告の後には、県内各層の県民並びに団体との直接面談を行い、森林づくりの現状と課題やその解決方策、また執行部において検討が進められている新税導入の是非について、忌憚のない御意見をお聴かせいただいた。

また、県議会全体で理解が深まるようにとの正副議長の御配慮により、地方財政並びに森林環境税問題に造詣の深い京都大学の諸富徹先生をお招きしての講演会の開催、東京大学において開催された森林・木材・環境アカデミーシンポジウムへの参加、さらには、限られた範囲であるが、県内における森林の現況調査などを重層的に行い、本件についての理解を深めることができた。これらの詳細については、資料編に記載するものである。

こうした一連のプロセスと成果を踏まえ、本検討会は、以下のとおり最終報告を行い、その使命を全うすることとしたい。

二 提言

森林づくりのための新税、いわゆる森林環境税については、高知県の導入を契機に、これまでに19県での導入が決定している。これは、かつて産業廃棄物排出抑制対策として本県の産業廃棄物税導入が全国に波及したのと同様に、新税導入が森林づくり対策の財源確保にも増して、森林の持つ多面的機能の重要性などに関する一般の関心を高める効果を果たすことから、森林づくり政策の一つの手法として広く認知されたことによるものと考えられる。

一方、本県においては、全国に先駆けて平成13年度に森林環境創造事業を創設し、環境林と生産林とのゾーニングを行う三重県型の森林管理を展開しており、他県が新税導入によって新たに取り組もうとしていることを部分的に先取りしたものと言える。また、昨年には、今後の本県の森林づくりの方向を示すべく、議員提案により「三重の森林づくり条例」が制定されたところである。

このように、本県には、森林環境政策を積極的に展開できる背景がある中、執行部においては、条例に基づく基本計画に関する説明の過程で適切な理由説明を行うことなく新税導入に言及したことは性急の感が否めない。

森林荒廃や里地里山における竹林化の進行、さらには県行造林の問題など、中間報告に添付した資料においても明らかなように、森林の現状は看過できないものであり、森林の多面的機能の保全・再生は、県政の重要課題の一つであることに論を待たない。

このため、本検討会としては、県議会として執行部に対して、まず、今日までの森林環境政策全体の総括と財政状況を踏まえた今後の展望を明らかにするよう求めるべきであることを議長に進言するとともに、先の中間報告を踏まえ、本県の森林づくりと新税導入検討に関して、下記のとおり提言する。

記

- 1 県民生活の安心・安全を支える森林づくりは、将来にわたる遠大なグランドデザインに基づかねばならないが、そのためには、中間報告でも述べたように、これまでの森林・林業・環境政策を総括した上で、新たな森林づくり政策を再構築する必要がある。
- 2 新たな森林づくりを進めるためには、財源確保対策が不可欠であり、新たな財

源確保策の一つとして新税導入を積極的に検討すべき段階にあることから、執行部が新たな財源確保の方法として新税導入を検討するならば、明確に、その意思を県民に示すべきである。

- 3 1兆2,000億円の価値を有するとされる本県森林の持つ多面的機能については、都市部をはじめ相対的に県民の関心は薄いと思われる。
森林づくりの新税導入の提案が契機となり、森林づくりに関する県民の関心と理解が高まれば、それ自体に大きな意義があるものと考ええる。
- 4 執行部が新税の創設を提案する場合、新税による税収の使途について、どのような新たな事業を想定しているのかを明らかにするとともに、県民や地域のニーズが事業メニュー選定に反映できるような仕組みを担保することが、県民の理解に不可欠である。
- 5 県民総参加による森林づくりを進めるために、今後、市町又は地域における森林管理や里地里山の保全・再生への新たな仕組みと事業の構築、従来ほとんど実施されていない森林文化と森林環境教育への取組及び森林保全のためのネットワーク形成などの対策を講じる必要がある。

三 おわりに

この一連の調査研究を通じて、我々は、本県政策に持続可能な視点からの森林環境政策が体系的に組み込まれなければならないと強く確信するとともに、今後それらの理念や政策・制度並びに財源体系がしっかりビルドインされるべく、野呂県政の意思と感性そして挑戦を期待するものである。

今後、新税創設に関し県議会へ提案がなされた場合、本検討会の最終報告・中間報告で述べたこと、並びに多くの議員各位に参加いただいた各種勉強会や現地調査などでの成果を踏まえて論議し、本県の持続可能な森林づくりと二元代表制を志向する県議会の未来へとつなげていきたい。

一 検討会の概要

1 位置付け

本県においては、平成17年10月に議員提出条例である「三重の森林づくり条例」が施行され、同条例を踏まえて「三重の森林づくり基本計画」が平成18年3月議会に提案され、今後の三重のもりづくりに関する施策とその財源の在り方について議論する機運が高まってきたところであった。

また、平成15年4月にスタートされた高知県のいわゆる「森林環境税」を契機として、平成18年4月には18県において「森林環境税」が創設される状況であり、本県においても、「森林環境税」の創設について執行部側から提案の動きがあった。

以上の背景の下に、二元代表制の一翼を担う県民代表たる議会として、執行部から提案の動きがある「森林環境税」について幅広く議論するため、議長の私的諮問機関として本年2月28日に「森林環境税検討会」が設置され、5月には中間報告をとりまとめたところである。

その後6月には、京都大学公共政策大学院の諸富徹助教授を招いての講演、東京大学において開催された森林・木材・環境アカデミー主催シンポジウムへの議員派遣、7月には、森林現地視察を行い調査研究を重ねてきた。

2 検討会委員

検討会の委員は次の表のとおりである。

平成18年2月28日

職名	氏名	会派名
委員	北川 裕之	新政みえ
委員	大野 秀郎	
座長	桜井 義之	
委員	森本 繁史	自民・無所属・公明議員団
副座長	永田 正巳	
委員	西場 信行	
委員	中嶋 年規	未来塾

平成18年5月22日

職名	氏名	会派名
委員	北川 裕之	新政みえ
委員	大野 秀郎	
座長	桜井 義之	
副座長	永田 正巳	自民・無所属・公明議員団
委員	西場 信行	
委員	中嶋 年規	未来塾
委員	森本 繁史	自民党青雲会県議団

三 森林環境税検討会に係る講演会

開催日：平成18年6月29日

場所：全員協議会室

講師：諸富 徹 氏（京都大学公共政策大学院助教授）

（講演録）

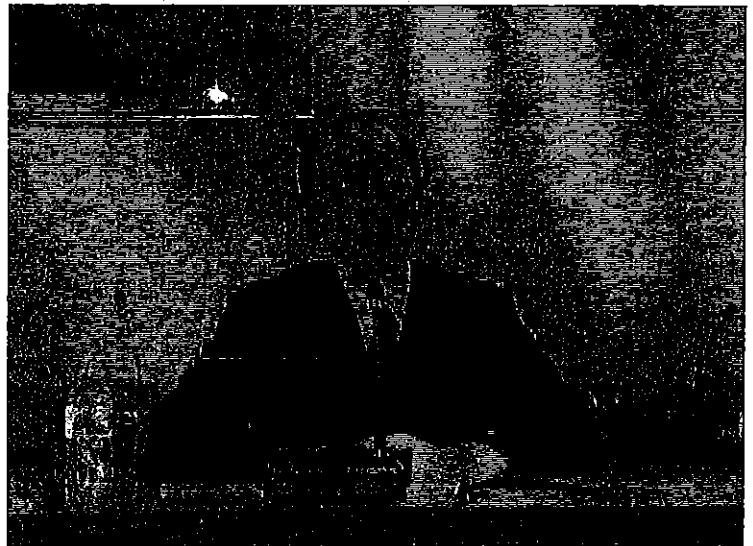
森林環境税の現状と課題

I 持続可能な発展と地域政策

1 地域経営の新しい政策公準

最初に一つ目ですけれども、森林の荒廃ということについてすでに皆さんの中で認識が共有されているのだらうなと思っております。中間報告書も見せていただきました。その中で、三重県における森林の現状ということについて既に調査もされ、どういう状態になっているかということについて皆さんの中で認識が共有されていることだと思えます。

昨年に三重県で三重の森林づくり条例が制定されていることも既にお話を伺っております。今後は、地域経営ということが非常に私は重要になってくると考えておまして、地方分権に伴って何が重要になってくるかということ、自らの地域を自らで経営していくという考え方ですね。国の関与が除々に縮小していき、それとともに財源の付与も縮小していくわけですが、逆に言えば、地域に限られた財源の中で自分達の地域を発展させるためにどうやって経営していくかということが非常に重要なテーマになってくると思えます。



そのときに、地域に存在するストックをどのように活かしていくかということが、非常に重要なポイントになってくると思えます。環境というのはその中の非常に重要な要素の一つになっていくと思えます。森林というのはその中で、ストックとフローという考え方があるわけですが、そのうちのストックに当たるわけです。ストックとフローとの区別は、ダムに例えますとダムに貯められる水がストック、一定期間の間に流れ出していく水をフローと言いますが、こ

れからは、このストックというものの水準をどうやって維持管理していくのかということが、大きなテーマになってきます。

森林というのはそういう一種のストックですし、これを三重県の中でどのようにして管理していくのか。ストックというものは放っておいても管理できるものならば世話がかからないのですが、実際には放っておくと荒廃していく。現在では御存知のように林業というものが厳しくなってきたために非常に森林が荒廃しつつある。そのために、どうやって手を入れていくか、そのための財源をどうするか、ということですが、これはまさに地域経営の課題でもありますし、とりわけ単に環境というだけではなくて林業経済、さらに地域経済というものとこれは密接な関係を持っているわけですから、環境と経済という関係を考える上でも、ストックをどのようにして維持管理していくのかというのが大きなテーマになっていくと思います。

そういう意味で三重県は、既に条例を作られて、三重県の森林保全の方向性についての方針を示し、目標を設定して、今まさに財源の問題の検討という段階に入っておられるのだと私は思っております。

2 持続可能な地域発展と環境自治体経営

二番目の、「持続可能な地域発展と環境自治体経営」というところなんですが、全国的に地方環境税というものがどんどん広がりを見せておりまして、御存じのように産廃税、森林環境税がかなり色々な地域で導入がされています。

持続可能な発展ということが今キーワードになりつつありますが、森林を含めたかたちで林業経済、或いは地域経済、そして、その環境といった面も含めて、環境に配慮しながら地域の発展を進めていくこと、これを「持続可能な発展」というのですが、そのための財源というものをどうしていったら良いのかということが大きな問題になっていると思います。

その中で産業廃棄物税、森林環境税と言われるものが議論されるようになってきました。ところが、神奈川県で水源環境税を議論していた頃もそうだったのですが、「何故新税なのか？」ということがすごく議論になっておりまして、「森林のために新たなお金が必要であれば、一般財源の中から財源を捻り出すべきではないか」とか、「新たに新税というのはおかしいのではないか」という議論が随分なされました。

何故新税を導入して追加的な負担を考えるのかということと考えますと、一つは、産業廃棄物税の場合もそうでしたけれども、政策的な課税だということですね。つまり、税そのものが環境に良くなるように誘導する効果を環境税はもっていないわけです。したがって、今までの所得税や県民税或いは法人事業税といったものとは全く違うタイプの環境税という租税を新たに入れる必要があるという考え方がありまして、これも一つの考え方だと思います。

それとは別に、財源調達というものを考えますと、国にはない、新たに県独自の政策を新たに実施していく場合、つまり、国ではすでに補助金などのいろ

んなかたちで財源が保障されている施策がたくさんあると思うのですが、三重県がそれを超えて県独自に政策を展開する場合の財源保障というものが必ずしも無い場合があると思います。今回のケースはそれに当たるのかなと思います。その場合には追加的な負担というもの、つまり新税というものが検討に入ってくるのではないかと、そういうふうに思います。

そうしますと、追加的な公共支出との見合いで、新たな負担というものを訴えていく必要が出てきたということですね。これまでは、どちらかという国に対して補助金を増額して欲しいということで、陳情に典型的に示されるように、補助金を中央から引っ張ってくるということが非常に重要な地方政府の役割であったわけですが、徐々にそういう形ではなくなりつつある。去年の三位一体改革での決着にもありますように、補助金を削減して住民税に振り替えていくということですね。そうすると、独自財源の割合が上昇しまして、むしろ、住民の方を向かなければならないというふうに（まだまだ補助金、交付税といった国からやって来るお金の比率が大きいわけですが、大きい流れとして、税源委譲は今回で打ち止めではなくて更なる税源委譲は全国知事会、地方六団体も要求しておられますけれども）、そういう方向に進んで行くときに、国の方を向いて新たな補助金を求めるのではなく、住民の方を向いて、場合によっては新たな負担の追加というものを（場合によっては負担の引き下げという逆の方向もあると思うのですが）、求めていく。それは非常に厳しいプロセスかもしれませんが、県民の方に「こういう施策が必要なのか」ということを問うプロセスになるわけですね。

それで賛成がもし得られるならば、それは県民の方々が「三重県の森林が手を入れられて良くなるのであれば自分達は追加的な負担をしてもいい」と考えているというケースに該当すると思うわけですね。これは、三重県で県民調査というものをされているか存じ上げてないのですが、例えば神奈川県でそういう様な調査をした場合ですね、かなり高率で、もし神奈川県の丹沢の地域の山々の森が良くなるのであれば、額にもよりますけれども、（もちろん、「月々1万円ください」と言われれば嫌だと言うに決まっているのですが）年額にして、1,000円とか、500円とかそういう額であれば「進んで出してもいいです」と答える人の比率というのはかなりの比率に上っていたわけですね。で、さらに額を聞いてみても、まあまあ額を提示される方も多かったわけです。逆に言えば、住民に施策の必要性を負担との見合いで聞いているとも受け取れるわけですね。これから県としては、さらにこういう政策を追加的にやろうとすると国の補助金がついてないので、どうしても追加的な負担を皆さんにどうしてもお願いしないといけないです。ついてはこういう形で追加の負担を求めたいのですが可能でしょうかということですね。これがもし、政策の内容が県民の方に納得ができないというのであれば、これはすごい反発を受けるでしょうし、逆にこれはすごく重要なことですねと言っただけのものであれば、今の県民の方々は、必要性さえ認識していただければ負担の増加というものを場合によっては厭わない

というふうに変ってきている、追加的な負担はすべからず嫌ですという方々は意外に少ないのではないかというふうに思います。

今後、森林環境税の問題を離れて分権化という流れがどういう方向に進んでいくかという一つの究極の姿は、今回の森林環境税の事例に限りませんが、例えば、交付税も削減され、補助金も削減されていく中で、県がある程度独自に財源を求めていく必要性というのが高まってくる可能性があります。

その場合に、例えば応益性という考え方が非常に重要になってくるというふうに思います。応益性というのは、県がやっている政策が県民の方々にちゃんと、平たく言えば役に立っている、自分達は県がやってくれていることのおかげで幸せに生活することができていると実際に感じてもらえると。その代わりに、それに対する負担も進んでしていこうじゃないかと。そういう関係が生まれる。で、そのためには可視性、つまり、負担というものが透明な形で使われて、確かに自分達が払ったお金で森林が良くなったということがよく分かる。もし、そういう信頼性が発生すれば、負担を負うということに対して心のハードルが低くなるというのでしょうかね、そういうことが起きてくるというふうに思います。県民との間でそういう対話が必要になってくる。

これまでですと、例えば国に陳情に行って新たな補助金を獲得しさえすれば特に県民合意を調達しなくても政策が展開できた時代に比べれば、これは大変厳しい時代でもあるわけですがけれども、税というものはそういうものであるのではないかということです。それこそ、共同体の中で会費を出し合って、自分達一人一人の私的所有物を購入するのじゃなくて、共同体として共同に必要なものを購入していく。そういう政策を展開するということ。そのためにみんなが納得して払うということですね。そういう関係がより強くなって行くのかなと。税を巡っては。

そういう大きな流れがある中で、今回問題提起をしていらっしゃる森林環境税の問題というのは、確かに森林という箇所に問題が限られていますけれども、大きな流れの中で、これから起きてくる問題の非常に先駆的な先鞭をつけられているのかなと思います。後から振り返ってみれば、今回試みようとしていらっしゃるということというのは、分権化の大きな流れの中で都道府県或いは市町村がこれから直面していく、正に応益性、そして受益と負担という関係の明確化という大きな流れに沿ったものである、その第一段階といいますか、そういう位置付けになるのではないかなと思いますね。その意味では非常に意義が大きいし、これまであまり住民に直接負担の増というものを説いて回るということが無かったかもしれません。それは、議員の皆様方ないしは県庁の皆様方両方そうかもしれません。しかしそういうことが今後は必要になってくる時代に入ってくるかもしれません。アメリカではそういった姿が日常のものになっているわけですがけれども、今回皆様が考えていらっしゃることは、そういう位置付けができるのではないかなと思います。少し一般的な話になってしまいましたけれども。

II 日本における森林環境税の実際

1 森林環境税導入の全国的状況

二番目のところで、少し森林環境税の現状というものを概観したいと思います。それから、いくつかの典型的事例というのがどんな仕組みでやっているのか。何故そういう仕組みになったのかということをお話させていただきたいと思います。

森林環境税の全国的状況、これは私ではなくて事務局の皆様にもまとめていただいたものをそのまま活用させていただいているのですが、すでに16県で導入済みということで、さらに、神奈川、和歌山では条例が通っておりまして導入されることが確実ということですので、来年には18県で導入済ということになります。

2 具体的な制度設計のあり方—神奈川、鳥取、岡山のケース

これまでに導入された森林環境税の全ての事例で県民税超過課税方式ですね、既に入っている県民税に超過して課税する方式が採用されています。ただ、どういうふうに超過課税していくのかは、3つのタイプが存在します。神奈川、鳥取、岡山のそれぞれのケースをお話して行きますが、この問題で先陣を切った高知県というのは、一律500円という形です。我々は初めてこれを知ったときはびっくりしたのですけれども、こういうやり方があるのかなど。これは一種の人頭税ですよ。人頭税というのは頭割りで、定額で取るタイプの税金で、いわゆる応能原則という、所得に応じて負担するのが公正だという現代税制の常識においては非常に珍しいやり方です。つまり、頭割りでという、会費制のようなものですね。まあ、こういうタイプで高知県は導入したということですね。

それから神奈川県ですね。これは1県だけしか導入されていない形です。2ページ目を見ていただくと、表1ですね。均等割で頭割の部分でも増額をしているのですが、これもちょっとびっくりしまして、所得割に対する超過課税を同時に導入したんですね。0.032%という形ですね。これは他に類例がございませんで、何故こうしたのか、できたのかというのは、私自身最後の段階、つまり、条例提案の段階で既に京都大学に移って来ていましたので詳しいことはあまり知らないのですけれども、所得割という制度を導入したということでは、神奈川県は全国で唯一の事例です。

それから、2ページ目の上になります、岡山県ないしは1ページの一番下の鳥取県、これは個人の均等割に対する定額超過課税、まあ、高知県タイプの導入方法に加えて、法人に対してもかけているというスタイルですね。2ページ目の表2と表3がそれに当たります。まあ、こういう形で資本金の額に応じて負担額が大きくなっていくというわけです。

以上より、森林環境税を大きく分けると3つの制度、つまり、高知県タイプ、神奈川県タイプ、そしてそれ以外という形ですね。こういうことで大体、でも

全ての制度とも、住民税の超過課税方式とう点では共通しています。

こういうかたちで住民税の超過課税方式なので、実はこれは森林環境税という名前をつけますと目的税であるかのように錯覚をしてしまいます。森林に用途が特定された税金だと思ってしまうのですけれども、実はそうではなくて、住民税というものは税そのものは目的税ではございませんで、税収はすべて一般会計に入ります。したがって、だいたい次のやり方をとってしまして、税収は、別途、特別の基金を作ってそこで経理されている県がほとんどですね。それ以外のやり方をやっている県はあまり知らないのですが、とにかく基金を作りまして、一般会計から森林環境税によって導入されたところからあがってくる税収相当分を基金の中に入れて。そして繰り入れた基金の中から森林の保全のためにお金を出していくと。そういう方法をとって、一般財源なのですが、事実上特別の目的のために税を使っている、そういう目的税的な運用をしているということになります。三重県でも税を導入するのであればこういう方式になっていくのではないかと思います。

このことは、プラス・マイナス両方あると思います。マイナスの方から申しますと、一般に財政学者は皆そういうふうに言っているんですけども、また、財務省なんかもそういうふうに言っていますけれども、あまり、ある特定の収入をある特定の目的に結びつけるのは良くないと、いうふうに一般には言っています。何故かという、もしそうやって「これは森林のために使います」、「これは介護のために使います」、「これは医療のために使います」、「これは教育です」というふうに全部税収と用途を1対1対応で特定化してしまうと、身動きが取れなくなるというか、時代によって福祉を増やさなければいけない、或いは公共事業を増やさなければいけないという、時代によって使い道の優先順位に変動があるのに、税収と用途が1対1で対応していると柔軟性が無くなってしまふ。一般論としてはそういうことになると思います。

けども、プラスとしましては、やはり先ほど冒頭でお話しましたように、追加的負担をお願いするときに、やはり「これは森林に使われるんだ」ということで県民の皆さんが仮に納得したとしますよね。そうだとするとやっぱりその税収がいったい何処へ行ったのかわからないというふうになってしまうというのは非常に良くないといえますか、払った側、負担している側としては望ましくないということになると思います。ですから、そういう意味では、基金方式というのはある種の透明性を確保する、追加的に負担した分は新たに基金に組み入れて必ず森林に使われますよという仕組みでもあります。そういう方式としてはプラスなのかなと言える側面もございます。

3 なぜ地方税なのか

ところで、そもそもこういったことを国として、全国統一的にやる方法もあると思うのです。森林が荒れているというのは何も三重県の状況だけではなくて、全国的な状況なので、全国で森林環境税が進んでいくのだと思うのです。

ね。ならば、国が率先して農水省あたりが旗を振れば良いのではないかという考え方もできるのではないかと思うのですが、では、現実には何故地方税として森林環境税が導入されているのかという点が一つの論点になると思います。

1986年にかつてやはりそういう様な考えから、水源税構想というのがありました。これはまさに水源林を保全しようという、現在の発想と良く似た、CO2や森林の多面的機能という言葉までは当時なかったと思いますけれども、いずれにせよ水源林というものの保全のために財源を調達しなければというところの発想がございまして、その財源を調達しようというところからこの水源税構想というのが提案されました。

結果としてこの水源税構想は成立しなかったわけですね。当時の構想としては、水道水、工業用水、発電用水の水消費者に対してその使用に応じて課税しよう、こういう構想だったわけです。1 m³あたり1円というスタイルの税金を考えていたわけです。実はこれと良く似た制度として、神奈川県「水源の森づくり事業」として実現しています。

しかし、いずれにせよ国税構想としては猛反発をくらいまして潰れてしまったというわけです。ところが、今、当時の担当者が複雑な気持ちで眺めていらっしゃるようなのですが、それは、当時潰れたものと似たようなものが現在県レベルならばどんどん入ってきつつあるからです。

で、これは何故なのかということですね。私なりの解釈としては、やはり、国税として水源税を入れられたとしても、これを払う側の受益と負担の一致が無いですよね。ですから一体自分の払ったものがどこに使われているんだろうかという関係が見えにくいということがあると思うんです。ここが非常に大きな点だったのではないかと思います。つまり、森林環境税の場合はそうですが、例えば三重県で言えば宮川で上流の森林を良くするためにお金を投じましたと。そうすると、その下流に住んでいる人、その水を利用して生活している人は、それで水が良くなるのであれば、ないしは水量が確保されるのであれば、やはりお金を負担しても良いと感ぜられるわけですね。

ところが、三重県の人負担した税金が滋賀県で使われているかもしれない、愛知県で使われているかもしれない、岐阜県で使われているかもしれないとなったとします。そうすると、自分達の払った税がどこへ行ったかわからないという状況のもとでは負担する気にはならないと思うのですね。都道府県レベルでしたら、幸いにしてというか、地図を見ていただければ分かるのですけれども、大体分水嶺で県境がうまく通っている例が多いわけです。一部そううまくないケースもありますけれどもね。東京都なんかは典型で、必ずしもそうならないかもしれないんですけれども、大体、自分達の県の中で上流と下流があって、その上流の森林を良くすれば、仮にそれが水質や水量の確保に良い効果をもたらしたら、下流に対してその効果が行き渡ると、そういう見えやすい関係があるというふうに考えられると思うんですよね。そうだとすれば、この受益と負担との関係というのが県民にとっては見えやすいと。三重県

の場合は北部で一部必ずしもそういう関係になっていない、長良川の流域の方もいらっしゃると思いますよ。上流は岐阜県ですから、必ずしもそうになっていない地域もあると思いますが概ねそうなのではないかというふうに思います。これらが受益と負担という関係を説くときに、非常にある種の説得力を生むわけだと思えます。

4 水源税/森林環境税の租税理論からの検討—高知県を素材として—

さて、実際に課税する場合の問題点というところまで踏み込んでお話をしていきたいと思えます。そこから問題点も浮き彫りになってくるわけですが、この問題で先陣を切った高知県の事例というものをお話したいと思えます。

高知県は、森林環境税という形で最初に橋本知事の下で導入を考えられたときは、水道の利用に対して課税をしようとしたんですね。これはもう御存知の方もいらっしゃると思いますが結果的にうまくいかなかったということです。水源税構想に近い方たちで当初は発想されたわけですよ。それは何故かという、森林を良くするということが、水との関係で、その便益というものが考えられたからです。こちらの中間報告では、もう少し森林というものを広く捉えられていらっしゃるようなんですが、当時は水との関係に絞って、森林が保全されることの効用というものを考えていたということです。ですから、例えば森林を整備することによって土砂の流出が止まる、水質が良くなる、急に流れてしまわないことによって土砂の流出が起きないで、逆に言えば、ゆっくり時間をかけて土の中に雨水が浸透してそこから徐々に染み出していくということですね。その過程で水質が良くなるという効果ですね。そういうものが具体的に念頭に置かれていたので、その利益を受ける人は誰かという、結局、下流で、その水を利用する人達が大きな利益を受けるはずだと。ですから、そういう人達に負担を求めることが正当化される、これは、一種の利益を受けるのだから応分の負担をとという論理になっていくと思うんですね。

ところが、高知県はその方法ではなくて最終的には県民税均等割、先ほど説明しました方法になったわけですね。これは、水にかける場合に比べるといくつか問題があるかもしれないということですね。そこが課税の公平性に関わることなんですが、実は森林環境税は「環境税」という名前を持っているのですが、「環境税なのか」と言われると専門的には「環境税」とは本当は言えない。何故ならば、環境税と言いますと一番有名なのが炭素税、CO₂の発生に対してかけられる税金なんですけど、これはやはりCO₂をたくさん出すと税をたくさん支払わなければならない。したがって、できる限りCO₂の排出を減らそうという動機付けが与えられる、そういうタイプの税金なんですけれども、森林環境税は、必ずしもこういう意味での環境税ではありません。森林環境税がもし県民税の均等割の超過課税方式で導入されると、必ずしも水の利用を削減しようという、そういう動機付けが必ずしも働かないですよ。そういう意味で、狭い意味での環境税ではない。しかし、使途まで考えると一種の環境税と

呼ぶことには問題はないと思うんですね。

ただ、この方式が、「公平に費用を分担する仕組みでしょうか」ということを考えてみますと、やはり、税金、新たな負担を県民にお願いするからには、何らかの公平概念に合致している必要があると思うんですね。何で自分達だけ負担させられて彼らは負担しなくて良いのか、自分達だけ非常に重い負担を課せられて他の人は軽いのかといった疑問を抱かせるようなタイプの税金は長続きはしないですし、その意味ではサッチャー政権によって導入されたコミュニティチャージだったんですけども、一種の人頭税なんですけれども、あれも結局すごく反発をくらって廃止になってしまった、そういう税金もあるんですね。まあ、やはり一種の公平概念に適っていなかったということが言えると思うんですね。

さて、公平概念にはどういう基準があるのかというと二つありまして、一つは応益性、これはもう先ほどからお話をしていますので大丈夫だと思いますが、基本的に自分達は受益をしたと、受益をしたからには負担をしましょうという考え方です。すごく分かり易い。これは、私達がテレビを買ったらその対価としてテレビの購入代金を払うのと全く同じ概念ですね。

これに対して応能性というのは、所得が多い人ほど負担能力がある。だから、基本的には、負担の公平性というものを考える場合には、所得にある程度応じたかたちで負担能力のある人が多めに負担するというスタイルをとるのが望ましいという考え方ですね。

それで、住民税の均等割という方式はこの応能性と最も遠いわけですね。所得と関係なく全員から定額を取るわけですから。それから応益性について考えると、先ほどの水との関係で森林整備の利益というものを考えるならば、これとも住民税均等割の論理はちょっと遠いということになりまして、財政学的な観点から、ないしは環境経済学的な観点からしたら、高知県のこの方式を一体どうやって理論的に正当化するのかというのは非常に難しくなるということが言えるわけです。それでは一体、どのように考えるのかという点は、後で結論の部分でお話したいと思います。

それから目的税の功罪については既にお話をしましたね。ある程度特定化することで運営を透明化するということですね。それから負担を求める場合には県民への説明責任を果たすと。こういう意味を持っているということですね。

5 「参加型税制」から「社会関係資本への投資としての地方環境税」へ

そうしますと、高知県の場合どういう意味を持っているのか、これが五番目の「参加型税制」から「社会関係資本への投資としての地方環境税」へというところでお話をしたい内容なんですね。

では、高知県の場合、応能性や応益性といった観点からはもう正当化するのは難しそうだということになりました。そうしたら一体、どうしたらこの税というのは正当化できるのかというポイントなんですけれども、森林保全のため

の財源調達手段としては、とにかく必要だったんだという考え方もできると思います。ところが税収は1億4千万円弱に対し、実際に多面的機能を発揮するためには、もちろんこれには国から賄われる補助金というものも含まれているのですが、多面的機能発揮のために必要な森林整備にかかる費用は200億円必要だと見積もられているようです。

実際に担当の方がおっしゃっておいりましたけれども、1億4千万でできることというのは極めて限られているということですね。ですから、財源調達手段として期待をしてみても、一人年間500円という額では確かに税収額としては微々たるものであるということなんですね。森林環境税という名前がついているわりには、実は森林整備のための財源調達手段としてはあまり期待できないということなんですね。

では一体どういうふうに考えていくのか。もちろんこれがこの額であっても有効に使われるということは重要なことなのですが、十分かと言われると十分ではないというのが現実だということですね。そうだとすれば、これは一体どういう意味があるんだろうかということをお達も考えていたわけですが、一つは非常に大きいのが、象徴的だと言われれば象徴的なのですが、税の導入過程で結局森林に対する関心が明らかに高まるんですね。これは非常に大きな点だと思います。当初は必ずしも想定していなかった効果だと思います。税を入れるということは非常に大きな意味を持ちまして、通常、税というものは、誰でも負担するのは嫌ですから、税というものが入ってくることにはすべての人がとりあえず反対する。それが故に、例えば、税の導入というものが議論になってくるわけですね。「税」と一言出るだけで人々はかなり顕著に反応するわけですね。新税が導入されるのか、税負担が増えるのかということで、マスメディアも当然報道が増えてきますし、そしたらそもそも何故増税なのかということで関心が高まるわけです。その原因をたどっていくと、実は森林というものがあって、森林の整備のためには実は財源が必要なのだということで新税が考えられているのだということが分かってくる。森林整備の財源というものを正面から訴えることで支持が獲得できるというのが一番ストレートなんですけれども、現実には、それを正面に訴えても平野部に住んでいる方々には、すぐにはその重要性というものが伝わらないというケースが多いわけですね。

ところが、「税負担」というテーマが出てくると関心が盛り上がると。神奈川県の場合も実際にそうでした。そこから県の各地でシンポジウムや小さな集会が行われて、その積み重ねが行われていったのです。ですから、実は税というものを導入するそのプロセスそのものが関心を高める過程でもあったと。森林というものに対して県民の、なかなか普段は関心を持ってもらえない人々の関心を引き付けるという、そういう効果を持ったということなんですね。実際にそういうプロセスを通じて討論が行われたということも非常に重要なことです。

そこからさらに進んで「住民参加を保障するような制度的枠組みを持つ税」ということがそこに書いてありますが、そこからさらに議論が進みまして、神

奈川県において議論しておりますごく印象的だったのは、NGOの方々、これは神奈川県の中に桂川という川があるんですけれども、その保全をしておられるNGOの代表の方々がどういう発言をしておられたかという、「自分達は何でも反対のNGOではない」と。「自分達自身は、実際に上流と下流の連携というものにすごく関心を持っている」と。「自分達はどちらかという下流の住民なのけれども、自分達が日々使っている或いは取水している川の水が上流で汚されているという問題に関してはすごく関心があるし、森林に投資をすれば質が良くなるというのであれば、それはすごく良いことだ」と。「したがって、新たな負担をするということにどちらかと言えば賛成だ」と。NGOの方からそういう発言があるのは珍しかったというのが一つです。

それからもう一つは、「ただし、負担するのだったら参加させてくれ」ということをおっしゃったわけですね。つまり、「税金というものが導入されて、後は税金が県に入ってそれがどう使われようが知らぬ存ぜぬとはいきません」と。

「私達は積極的に負担するし、もしこれが良いものだとすれば積極的に県民のNGOのネットワークやさらにそれを越えて県民の方々に『これに賛成しようではないか』と呼びかけていくことも考えている。しかし、負担するからにはそのプロセスに参加したいし、税が導入されてから基金というものが立ち上がって、それが実際にどう使われているかということも含めて、税が実際に執行された後もその議論に参加する仕組みを作って欲しい。それが条件です」という言い方をされて非常に強い印象を持ったんですけど、「参加型税制」というのはそういう側面を指して言っているわけですね。

もちろん税がどのように森林の整備に役立ったか、それが何ヘクタールの森林の整備を進めたか、これも非常に大きなポイントですし、議論の出発点はまさにそこにあるわけですね。ところが、税の意義はそれだけではないということですね。県民の方々の関心をいかに引き起こすかという点、それから、いったん税が作られた後に持続的に森林の保全というものに関心を持っていただくために上述したような制度的仕組みを作り、県民の参加を保障していくというスタイルですね。これは税というものの捉え方が180度変わってきていることを示しているわけで、なかなか画期的なことだと思います。

税金というものは最も権力的な行為とされてきまして、実際にそうなんですけれども、ですから、公租公課というのはいし企業が倒産ともなれば最初に何を言っても公租公課から取られていくわけですし、他の債権者は二番目以降になってしまうというぐらい権力的なもので、まず最初に資産を差し押さえる権力を課税当局は持っているということです。ですから、そういうものなのですが、「苛斂誅求」という言葉があります様に「負担をお上に取りられる一方」という捉え方が今までの税の観念だったと思うわけですが、そこから180度転換して「自分達が主体的に払うのだ、その代わりに税金の使い方についても発言していきたい」と。その場合にももちろんその県議会との役割というものも当然出てくるわけですね。もっともそういう役割は、県議会の役割なんですね。

ですけれども、県議会において、県議の皆様は県民の方々に日々向き合っておられると思うのですが、彼らがその負担を受け入れる条件は、どういう条件がクリアされた時なのかということを知っておくということも非常に重要なことなのではないか。で、少なくとも神奈川県の場合にはですね、そういうかたちで県民を積極的にプロセスに参加してもらうことを通じて実は合意形成を図っていくということを目指していったということですね。

これはもともと税というものがどういうものだったかといいますと、議会の発生というものと、実は税とは深いかわりがあるわけですし、そもそもフランス革命の時もそうでしたよね。絶対王政の下で王が税を取りたい、ないしはイギリスとの戦争で大変なので税金をとりたいと。ところが貴族をはじめとして税金をとられる側は猛反発をした。なかなか取れないので、仕方がないので合意を調達しようとして三部会（当時は身分制議会でしたから）を開催するというふうにして貴族を含めていろんな領主の方を呼んで三部会を開いたところ、それがパンドラの箱を開けてしまってフランス革命の導火線につながっていったということもありますけれども、そこから革命が起きて、やはり、課税される場合には必ず議会の同意を得る、逆に議会は自分達自身は課税される立場の代表として送られてきているわけですから、そうであるからには、使途を含めてきちっと議論をしていくんだと、そもそも議会の発生というのはそこから始まっている、近代国家の成立とともに始まっているということを考えれば、もちろん、こういう形で県民が直接参加するということも必要でしょうし、そもそも議会そのものが新しい負担と新しい政策の展開を自ら県民の方々に訴えていく機能を果たすというのも非常に重要な役割なのかなというふうに考えています。

さて、「社会関係資本」ということを最後に述べておりますが、こういった森林環境税の意図せざる効果としまして、「民主主義の活性化」という効果が実はあったということなんですね。実は森林環境税の創設ということに伴って人々が森林の持つ価値に目を向けたということは明らかに実感できる効果としてあったわけです。さらにそれが、人々が実際に森林保全に参加するということをも促したということがあります。また、森林を所有している方々達にも「そもそもあなたが持っている森林というものは価値があるのですよ」と。高知県の場合には、不在地主が実際に多くて、実際にはもう高知県には住んでおられない所有者も多いそうです。大阪に出てしまって自分の森林がどうなっているかということ自体にほとんど関心を持たない不在地主の方もたくさんいたようですが、当然、高知県で行われている森林環境税の議論が耳に入るわけで、そういう方々も、実は自分の所有する森林が環境保全林としての多面的機能を持っているんだということを改めて自覚して、どんどんそういう不在地主の方からも高知県の当局に問合せが来たということも効果があったわけですね。

さらに、森林ボランティア活動も活発化してそういう住民のネットワークも形成されていったという、そういう目に見えない、これはまた森林整備を何へクツールやったかということでは測れない効果なんですが、森林に対して自分

達の高知県の森林をどうするのかということ巡って県民の議論を巻き起こした。そして実際に森林保全のためのネットワークを形成するという役割を果たした。これをもって、社会関係資本、一種の無形のストックだと考えてよいわけですが、そういうものの活性化を促したということですね。これは非常に大きな、あくまでも副次的ではありますが、効果としてあったのではないかと思います。

以上が、森林環境税についての一応の私の観点からの話でして、最後に産廃税を含めたかたちで、これから、議会の側からこういった負担の話正面からされるというのは非常に画期的なことだなど思っているわけですが、これら地方環境税というかたちで地方が独自に課税していくことの意義というものをどう評価できるかという話を最後にして結論とさせていただきたいと思っています。

Ⅲ 日本における地方環境税の評価

これまでは、国が決めたことを各県でやっていくというスタイルが多かったのではないかと思います。現在地方環境税で起きていることはそれとは逆でして、むしろ、地域で何が必要かという議論があって、そして、地域でその受益と負担との関係の在り方というものを考えて、そしてもちろん他県の制度も参考にしながら、下からボトム・アップで新しい制度をつくり上げていくという動きだと思います。でも他県の制度も参考にしながらというのは面白いですよ、国に何かモデルがあってそれを降ろしてくるというのは今まであったかもしれないのですが、今は横に水平的に相互に学習しあっているという部分が今までと違っているのです。

産廃税の時もそうですけれども、三重県が先駆的に導入したのを私は高く評価しているのですが、その三重県がやっているタイプというのは今や少数派に陥っているわけですが、にもかかわらず、三重県がそういう旗を掲げて、環境税の理想から言えば理想に近い姿をとって導入されたということは非常に面白いのですが、やはり三重県が他県に与えたインパクトというのは非常に大きいものがあつたわけですよ。三重県があつたからこそ他県の導入があつたのだと思いますし、税率が1,000円で見事に全国的に揃っていくのは、これは明らかに三重県への追随ですよ。ただ、実際に、三重県のように産廃の排出業者にかけているという例は実際には少なくって、みな下流の方の最終処分場の方にかけているわけですが、いずれにせよ後から導入した県は、前に導入した県の姿を見ながら我が県はどうするかと考えていくということになっています。

で、どちらかと言えば、ボトム・アップ型で政策形成が行われていくということですね。そういう動きが始まっている。これはすごく、日本の明治以来の政策形成の在り方と比べても非常に革命的なことで、どちらかと言えば地方から発信しながら制度形成が下から行われていく。まあ、産廃税は環境省が各県

で行われている制度設計を見ながら、統一した産廃税のモデルをどうやって作ろうかと検討していたらしいですが、結局その試みはやめてしまったらしいのですけれど、まさにそうだとしたらボトム・アップですよ。下から始まって国に影響を与えると、そういう動きが始まって、今回の森林環境税もそういう流れの中に位置づけられるのではないかと思います。

それから、4ページ目に入っておりますが、県庁内の縦割を崩すという試みでもあるわけですね。産廃税もそうなのですが、産廃税を掌っている部局と税を掌っている部局、ないしは今回であれば森林を掌っている部局と税を掌っている部局、普段は一緒に仕事をしないであろう部局同士が協力しないとこれはできないものだという事。

それから、最後にお話しました参加型税制という考え方ですね。これは税の本質というものをええつつある。今は税全体のことを考えると全体的な部分しかないのですけれども、こういった流れというのは今後地方税全体の議論に及んでくるのではないかと考えていて、その意味ではその先駆的なところを議論していらっしゃるのではないかなというふうに思います。

最後に「環境ガバナンス」という言葉があるのですが、まさに合意形成を図っていく仕組の中で税がその中核に座っているということですね。これからこういうかたちで森林整備に関して新たなことをやっていきたいのだけれども、県民の皆さんにどう思いますかと尋ねる。それについては、それに国の補助金が十分付くわけでもないですが、新たな負担との見合いで、みなさんにももちろんこれは受益がありますというわけですね。その代わりに追加的な負担をお願いしますということをお話しますということをお話します。これはまさにガバナンス(ガバメントという「政府」ですが、「ガバナンス」というともう少し広い意味で)、実際に県民の方々も含めたかたちで合意を図りながら新しい政策展開を図っていく、そういうプロセスの中に実はこの森林環境税というのが位置づけられます。実際に住民税の超過負担ということで考えられるならば、県民ほとんど全ての方がかかわってくる問題ですからこれは非常に大きな、額としては小さくても、非常に大きな広がりを持つ問題だということですね。まさにガバナンスの問題なんだという意味で、試みとしては非常に意義が大きい問題だと思っていてこれから皆様の議論の展開を一研究者として非常に興味を持ってかかっているなと思っております。