

第 5 章

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——

藤田 香

はじめに

「水」は、持続（維持）可能な社会経済の構築にとって重要かつ有限の資源である。今日、水問題への国際的な関心は高く、水源環境の保全や「安全な水」の安定供給のために、統合的水資源管理（IWRM）の手法を軸としたガバナンスのあり方や水管理の有効性を高める能力開発、資金調達、参加のあり方が課題となっている。「水の公共性」とは何か、が問われているのである⁽¹⁾。同時に水問題を解決するためには、水の公共性を明確にしたうえで、利害関係主体（ステークホルダー）間のパートナーシップの構築とコミュニティ・レベルでの住民の参加をいかに担保するのが鍵となる。

日本においても、住民（民）が主体となって行政（官）とパートナーシップを組み、水源環境を保全しようとする取り組みは、萌芽的とはいえ、ひろがりつつある。たとえば、滋賀県環境生活協同組合から他地域へ拡大している「菜の花プロジェクト」やNPO法人アサザ基金による霞ヶ浦の再生事業「アサザプロジェクト」などがある。

こうした地域のニーズに適切に対応するためには、地域における各主体間のパートナーシップによる連携と調整の下に、地方自治体が中核的な機能を担うことが重要となる。同時に、各主体が環境保全に関して担うべき

役割と環境保全に参加する意義を理解したうえで、パートナーシップによる参加と連携を強化し、環境に配慮する行動が容易に実施できる社会環境を整えていくことも重要である。また、このような取り組みのなかで、各主体の役割分担を公平にするためには、対象とする環境問題を明確にし、これをめぐる社会経済の状況を理解したうえで、受益と負担のあり方について検討することが望ましい。

社会経済システムのなかに環境配慮の視点を織り込む仕組み、すなわち「環境配慮型の社会経済の構築」は、日本においては地方自治体による森林・水源環境税の取り組みを含め、開発途上にあるが、その内容は多様である。今後、環境配慮型の社会経済の構築については、それぞれの手法の適性や有効な範囲をふまえたうえで、政策手法の組み合わせを含めた政策評価を行っていくことが望まれる。

近年、森林の荒廃による水源涵養機能の低下や土壌流出などにともない、森だけでなく、森一川一海とつながる流域全体の環境問題が顕在化している。これを防止するためには、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検討する必要がある。そこで、本章では、流域ガバナンスの視点から、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についての検討を試みる⁽²⁾。

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、日本の地方自治体が主導となって実施している森林・水源環境税を素材として検討する。2000年4月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下、地方分権一括法）以降、地方自治体は積極的に環境に関する地方独自課税の検討を開始しており、これまでに産業廃棄物税や森林・水源環境税の取り組みは全国規模で拡大傾向にある。森林・水源環境税については、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新規財源として導入した日本初の試みであった。また、神奈川県「水源環境保全再生県民税（水源環境税）」への取り組みは、

地方自治体が主体性をもって政策提言を行い、各ステークホルダーに対する情報提供と対話を通じて、参加型税制による新たな参加の仕組みを新税制を通じて検討している点が独創的である⁽³⁾。これらの取り組みを、流域ガバナンスの視点から、適応的・順応的アプローチによる政策実験として位置づけ、検討することは、他地域における維持可能な流域ガバナンスに向けた課題を提供することになる。

本章では、第1に流域ガバナンスを取り巻く問題として、日本における戦後の森林政策と水行政の限界を指摘する。第2に、森林・水源環境税の議論の背景として、地方分権の進展がいかに地方環境税構想を推進させてきたのかについて検証する。第3に、森林・水源環境税の実際について高知県、神奈川県の実例を素材として議論を進めることとしたい。

第1節 日本における森林・水源保全政策と流域ガバナンス

日本においては、高度経済成長期以降、人口の大都市への集中と経済発展の下で、「流域」を単位とした古典的な社会経済圏が衰退してきた。同時に、上流域での急速な過疎化・高齢化と林業の衰退にともない、流域におけるさまざまな地域環境が悪化している。森林の公益的機能の低下が危惧されているのである。現在、「流域」を意識した地域再生と環境再生への取り組みとして、都市と農山村を結ぶ広域的な地域統合政策—たとえば、都市と農山村の交流としての自然体験、農林業体験、森林ボランティア、市民農園、観光農園、交流イベントや、下流地域の住民が上流の森林を自らの水源地域としてこれを支援する水源基金制度など—が森林の多面的機能あるいは公益的機能にもとづいた地域づくりの構想として実施されている。

しかしながら、これらの取り組みでは、これまでの社会経済構造の変化と戦後の産業・公共政策の評価が十分になされてきたとは言い難い。全国的に森林・水源環境税が拡大しつつある背景には、これまでの日本における森林政策と水行政の限界がある。以下、この点に着目して議論を進める。

1. 日本の森林政策と水行政

戦後日本の林業は復興材から生産を再開した⁽⁴⁾。高度経済成長期の1950年代後半、住宅用材や、紙パルプ原料などの木材需要が急増したため、森林に対する社会的ニーズは、公益的機能から経済的機能（木材等の生産機能）のみへと転換した。これにともない人工林拡大造林政策が推進された⁽⁵⁾。また1961年の木材価格急騰による輸入自由化がきっかけとなり、価格が安く供給の安定している外材（輸入材）がその後の主流となった。

政策面では、1964年に「林業基本法」が制定され、林業の重点が資源政策から産業政策に転換した。しかしながらこのことが、開発による自然破壊や労働力流出を招き、現在の山村経済衰退の一因となった。1986年以降、これまでの「林業経営第一」の産業重視政策から森林の公益的機能重視や自然保護、国民参加の林業（山村と都市との交流）へと森林政策の転換が図られ、「四全総」⁽⁶⁾にも取り入れられた。また2001年6月には「林業基本法」が改正され、「森林・林業基本法」が成立した。この改正により、日本林政の基本的な考え方が戦後の木材生産を重視した産業政策から多面的機能を重視した環境重視政策へと転換したのである。

日本の水行政における従来までの流域管理は、行政が流域管理の専門的技術者集団を機関の内外におき、これらを活用することから効率的な流域管理が可能になると考えられていた。具体的には、日本の水行政を治水と利水に分けて考えた場合、治水については、これまで国土交通省、とくに河川局等がその主体となって行われてきた。また利水については、関係する省庁が交錯しており、縦割りの弊害が長らく指摘されてきた。たとえば、一級河川についてその行政管理組織と内容を紐解くと、「河川水量については国土交通省、水質については環境省、途中の河川から山が見えてくると林野庁、畑や田が見えると農林水産省、動植物に関しては環境省」⁽⁷⁾と、総合的あるいは統合的な政策は、省庁間の縦割りから考えることが困難な状況にあったといえる。地方自治体の施策についても、国（各省庁）からの補助金政策の対象と範囲が、ほぼ省庁の縦割りのなかに封じ込められていることから、補助金や法令上の規制等が各部局、所管内に限定され

てきた。こうした縦割り行政が、国においても地方自治体においても主流であったために、流域管理を考える場合には、国あるいは地方自治体における縦割り行政による実施には限界があった⁽⁸⁾。また、流域管理の課題が治水や利水から環境保全へと移行し、より地域に根ざした総合的な政策への要請が高まるにつれて、従来型の垂直的なガバナンスのあり方から、多様な関係主体による参加とパートナーシップを基礎とした水平的なガバナンスのあり方へと模索されるようになったのである⁽⁹⁾。

森林環境税の導入については、荒廃森林の現状と森林のもつ公益的機能をいかに維持・管理するかといった費用負担と参加のあり方からその必要性が説かれることが少なくない。しかしながら、これまで国や地方自治体で実施されてきた林道整備や治山事業といった公共事業を中心とした森林・林業政策の評価が十分に実施されないまま、森林の公益的機能を前面にした住民（県民）の費用負担による森林整備事業の実施は、看過することのできない問題である⁽¹⁰⁾。国や地方自治体が多額の補助金を林業に支払ってきたにもかかわらず、林業による資源管理が放棄され、林業の停滞によって森林の多面的機能の維持管理が困難な状況にあると仮定すれば、日本の林業に内在された問題点と戦後日本の林業政策を振り返り、評価することがなければ、今後の森林政策の方向性をみつけることが困難であるばかりでなく、森林の回復あるいは維持管理費用の一部を住民（県民）が新たに負担する森林環境税の根拠が薄くならざるを得ない。

2. 日本の森林・水源保全と流域ガバナンス

日本の森林面積（2003年）は、国土面積（3779万ヘクタール）の約3分の2（66.4%、約2509万ヘクタール）である。これらを水源として河川は全国いたるところにあることから、日本は森と川の国である、といっても過言ではない（林野庁2006）。

今日では、日本の森林政策は、従来の木材生産を中心とした産業政策から多面的機能⁽¹¹⁾を重視した環境政策へと転換が図られている。多面的機能は、経済的機能とそれ以外の公益的機能に区分可能であり、前者は物質

生産機能として、後者は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、文化機能と分類されている（日本学術会議 2001）。

流域ガバナンスを考慮する際、森林政策が問題となるのは、このような森林の公益的機能がいかに担保されるかが、効率的な流域管理を考えるうえで重要であるとともに、森林の公益的機能の果たす役割が、地球温暖化問題に代表される環境問題への解決策のひとつとして注目されてきたことによる。

森林のもつ多面的機能をいかに位置づけるかにより、流域ガバナンスにおける森林あるいは水源保全の社会的な環境コストの負担のあり方といかなる手段が望ましいのか、またいかなる主体が責任をもって取り組むかが明確になる。森林あるいは水源を公共財として位置づけ、広範に及ぶ公益的機能を重視し、国全体の問題として議論するのであれば、一般財源による対応や国レベルでの森林・水源にかかわる環境税・課徴金といった活用もひとつの方法である。また地域的な公共財への対応と位置づけると、地方環境税・課徴金等の活用も可能である。さらにこれを県域を超えた流域の問題と仮定すると、広域自治体連携による地域環境税や上下流間の協力による基金の創設、分収林契約、森林の空間利用等における料金の徴収などさまざまな可能性が存在する。また、実際の森林資源についてコモンズ論から接近すれば、コモンズのあり方は重層的であり、また動的である⁽¹²⁾ことから、その管理主体と費用負担のあり方についても多層的にならざるを得ない⁽¹³⁾。

第2節 分権化の進展と地方独自課税の模索 ——森林・水源環境税の全国的なひろがり

1. 地方分権の進展と地方環境税構想

従来、日本の環境政策は、規制的手法（直接規制）を用いた行政にそ

の中心があった。今日では環境問題の多様化により、新しい環境政策の視点―費用負担のあり方と参加が望まれており、より柔軟な手法が検討されている。この背景には、環境問題に対する住民意識の向上と環境政策における経済的手段の活用、とくに環境税への期待がある。地方環境税は、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と定義することができる。「水」に関するこのような取り組みには、一方でデンマーク、フランス、ドイツ、オランダなど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、地域ごとに異なる環境に関する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位置づけられる。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（藤田 2001, Fujita 2005）⁽¹⁴⁾。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（県民）が負担する地方環境税⁽¹⁵⁾である。

日本では、2000年4月の地方分権一括法により、国と地方自治体の関係が垂直的な上下主従から水平的な対等協力へと改められるとともに、国から地方自治体へ、都道府県から市町村へと事務機能と権限の委譲が進められるなど、分権改革はある程度進展した⁽¹⁶⁾。地方自治体が、それ以前まで続けてきた全国的な統一性や公平性を重視する「画一と集権」から、住民や地域の視点に立った「多様と分権」の行政システムへの変革期にあることから、これにともない、環境の領域に関しても地域のニーズを考慮した環境政策への要請が強まっている。森林・水源環境税の議論を含め、「環境」を配慮した維持可能な社会への移行と地方分権の推進への期待から地方自治体においてもさまざまな政策実験が行われているのである。

税制の分野においても、地方分権一括法施行による地方税法の改正により、課税自主権が拡大した。具体的には、法定外普通税は従来の「国の許可制」から同意を必要とする「事前協議制」に改められ、協議の際の要件

も縮小された。また、事前協議制による法定外目的税制度が創設された。法定外税は、地方自治体にとって課税の選択の幅をひろげるものであることから、制度改正を受けて、多くの地方自治体が法定外税の創設に向けた取り組みを実施している（付表1）。とくに、法定外税として、多くの自治体が環境にかかわる独自課税—地方環境税への模索を環境対策財源確保のために、開始している。近年では、このような課税自主権の拡大に起因し、法定外目的税として「産業廃棄物税（付表1）」や森林の公益的機能に着目し、森林整備などを目的とする県民税の超過課税として森林・水源環境税など、地方環境税の検討・導入が加速度的に進んでいる。このことから、地方環境税は地方における新税として定着し始めたといえる。地方自治体は財政状況の悪化を背景として、課税自主権の強化、とりわけ安定的な自主財源の確保をいかに実現するのかについて模索しはじめたのである。この意味で、地方自治体は、地方環境税を素材とした新しい公共政策あるいは政策形成のための政策実験を始めているといえよう。

分権改革については、三位一体改革を含め、地方分権型行財政システムの構築に向けてさらなる取り組みが必要である。こうした状況のなかで、地方行財政のあり方そのものについてさまざまな議論が起こっている⁽¹⁷⁾。課税自主権を活用できるような改正が進むなかで、それぞれの地方自治体が自主的な判断で税の内容や負担の割合を定める、団体自治が確保される仕組みが整備されるとともに、納税者である住民自身が、税についてその負担と受益のバランスを考えながら、地域の行政水準やサービスの質を選択し、決定する、住民自治への要請が今まで以上に高まってきている。また地方自治体も、多様な住民の意見を取り入れ、住民のニーズをふまえた納税者本位の行政が強く要請されるようになってきている。

宮本（1999, 2000, 2006, 2007）、宮本・遠藤（2006）が主張するように、現代的な地方自治の改革構想には、「事務の分権」、「財政の分権」、「住民参加」があわせて議論される必要がある。一方では「未完の分権改革」と評価され、国家政策的視点からの改革の限界が指摘される今回の分権改革であるが、他方では「地方環境税」構想のなかで、新たな地方自治に向けた胎動が始まっているのである。

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、といった地方分権の要請がこれまで以上に強まっている⁽¹⁸⁾。

2. 森林・水源環境税のひろがり

今日では、地方自治体の多くが、政策実現手段や財政危機の対応として、さまざまな法定外税の創設を政策実験として行っている。とくに環境対策財源確保のために実施されている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月実施)、鳥取県・鹿児島県・島根県・愛媛県・山口県・熊本県(以上、2005年4月実施)、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月実施)、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月実施)の23県で実施されている(表1)。また福岡県(森林環境税)、栃木県(とちぎの元気な森づくり県民税)が2008年4月からの導入を予定している。

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、その用途を都市緑化までひろげている。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。森林環境税と総称されるこれらの取り組みもその

表1 森林・水源保全のための独自課税制度の概要

(2007年11月末時点)

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				税込規模 (億円)	基金
			方式	超過税率				
				個人県民税 (年) 均等割	法人県民税 (年) 均等割	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	1.8	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と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、森林保全事業	県民税超過課税	500円	なし	標準額5% (1,000円) ~ 40,000円)	5.4	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發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	標準額3% (600円) ~ 24,000円)	1.1	森林環境保全基金
鹿児島県 鹿児島県森林環境税 (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要する経費	県民税超過課税	500円	なし	標準額5% (1,000円) ~ 40,000円)	4.3	—
島根県 水と緑の森づくり税 (島根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	標準額5% (1,000円) ~ 40,000円)	2.1	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	森林の公益的機能の文化的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	標準額5% (1,000円) ~ 40,000円)	3.7	森林環境保全基金
山口県 やまぐち森づくり県民税 (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發揮の重要性にかんがみ、森林整備に関する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準額5% (1,000円) ~ 40,000円)	4.1	—
熊本県 熊本県水とみどりの森づくり税 (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	標準額5% (1,000円) ~ 40,000円)	4.8	水とみどりの森づくり基金
福岡県 福岡県森林環境税 (福岡県森林環境税条例)	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要する経費	県民税超過課税	1,000円	なし	標準額10% (2,000円) ~ 80,000円)	8.4	森林環境保全基金
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發揮させる事業に関する経費	県民税超過課税	800円	なし	標準額10% (2,000円) ~ 80,000円)	18.7	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を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	標準額5% (1,000円) ~ 40,000円)	2.8	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、及び森林を育むための施策に要する意図を達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	標準税額5%（1,000円～40,000円）	2.4	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	標準税額11%（2,200円～88,000円）	4.8	琵琶湖森林づくり基金
岩手県	いわての森林づくり県民税（いわて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展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	標準税額10%（2,000円～80,000円）	5.6	いわての森林づくり基金
静岡県	岡も（もり）づくり県民税（静岡も（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際する施策に要する経費	県民税超過課税	400円	なし	標準税額5%（1,000円～40,000円）	7.0	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	標準税額5%（1,000円～40,000円）	2.2	森林環境税基金
神奈川県	水源環境保全再生県民税（神奈川県環境保全条例（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を図る	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
福井県	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資する施策に要する費用	県民税超過課税	500円	なし	標準税額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（富山県森づくり税条例）	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	標準税額5%（1,000円～40,000円）	3.3	水と緑の森づくり基金
山形県	やまがた総環境税（やまがた総環境税条例）	2007年4月	森林の公益的機能の維持増進及び持続的な発展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	標準税額10%（2,000円～80,000円）	6.0	やまがた総環境税基金
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	標準税額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	標準税額5%（1,000円～40,000円）	8.1	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 （500円 （初年度は 若年者 のみ300 円））	なし	標準税額5%（1,000円～40,000円）	3.2	ながさき森林環境基金

(注1) 税の名称について、各県で一般的に使用している名称を記した。

(注2) 税収規模については、2006年4月までに実施した県は平成18年度決算額を、2007年4月より実施した県は平成18年度決算額を示した（百万の位を四捨五入）。

(出所) 高知県森林局木の文化推進室（2006b）、林野庁（2006）、表 I-4、p.43、神奈川県（2007）、各県ウェブサイトなどより筆者作成。

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。

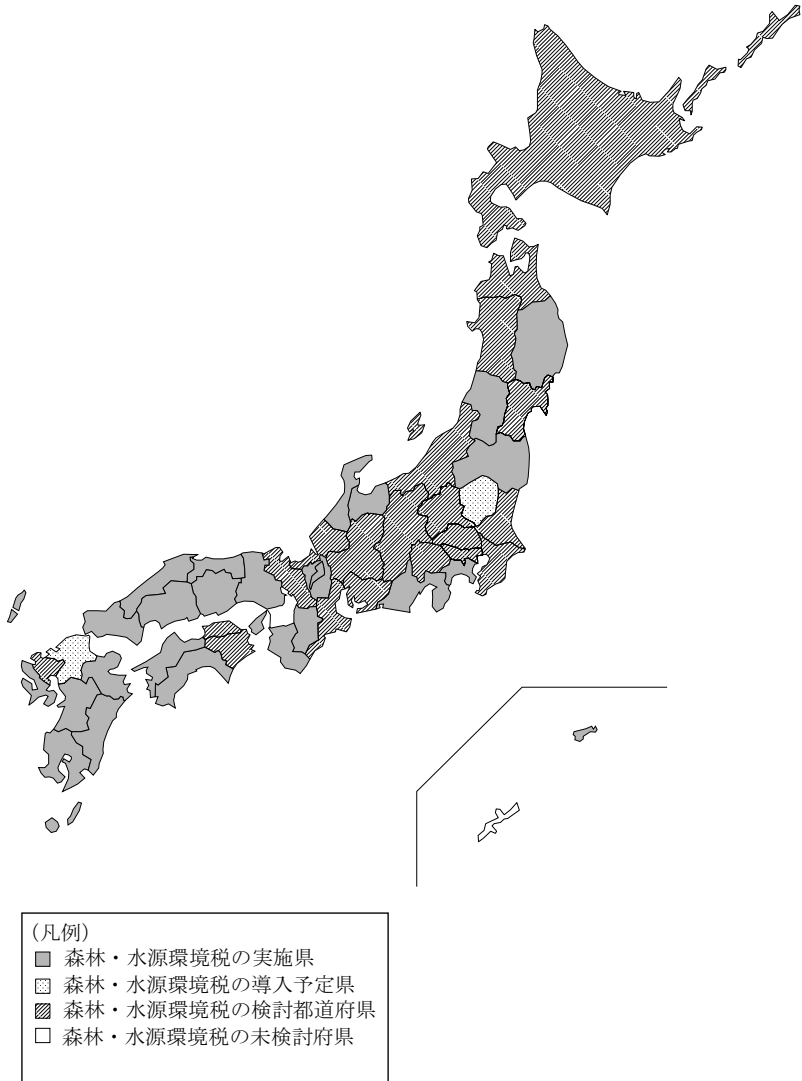
課税の仕組みについてみると、森林環境税は実施県のすべてが県民税超過課税方式により実施している。高知県の県民税超過課税方式による森林環境税の導入が、他県における森林環境税導入の際の雛形となり、全国に波及している⁽¹⁹⁾。

個人の負担額については、1年当たり300円から1000円まで幅広く、法人については、高知県は1年当たり500円としているが、それ以外の実施県では均等割額3%から11%の負担を求めている。また、税収規模についても神奈川県を除くと、1億円から10億円となっている。神奈川県は、水源環境保全再生県民税について、個人は1年当たり300円の負担に加えて、所得の0.025%を負担し、法人は負担しない制度となっている。税収も38億円となっており、税の目的、仕組み、税収規模のそれぞれが他の導入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。

課税期間については、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3～5年間となっている。このことは、法定外税を新設する際の留意事項である「社会経済情勢の変化や国の経済施策の変更の可能性等にかんがみ、原則として一定の課税を行う期間を定めることが適当」という考え方にも準じたものである。

現在検討中の20都道府県を加えると、全国47都道府県のうち、実施23県、導入予定2県、導入検討20都道府県の合計45都道府県が森林・水源環境税について導入あるいは検討している(図1)。このことから、森林・水源環境税は、産業廃棄物税とともに、地方新税のひとつとして定着しつつあることがわかる。森林・水源環境税は、2003年に高知県で導入されて以降、政策の波及効果が進んでいる。

図1 森林・水源保全のための独自課税制度



(出所) 表1および各都道府県ウェブサイトより筆者作成。

第3節 森林・水源環境税の展開——参加型税制への模索

1. 高知県における森林環境税

高知県が全国に先駆けて「森林環境税」を導入した背景には、地方分権の進展と森林荒廃の問題がある。同県の森林率（84%）は全国第1位であり、うち65%はスギ、ヒノキを中心とする人工林（全国第2位）である⁽²⁰⁾。人工林は天然林とは異なり、適正な状態を保つための人手による管理が欠かせない。しかし従来、森林を守り育ててきた山村は、過疎化・高齢化が急速に進むとともに、林業経営は長期にわたる木材価格の低迷や国産材の需要の伸び悩み、労働力コストの増大などによって、採算上も担い手の確保のうえからも厳しさを増し、多くの森林所有者が自ら所有する森林の適正管理に意欲を失ってきた。このことが、人手による維持管理が必要な人工林の取り扱い、さらには地域社会のあり方についても大きな課題を残す結果となっている。また林業就業者は、横ばいないし減少傾向にあるとともに、高齢化も進行している⁽²¹⁾。

結果として、間伐などの手入れが不十分な人工林が増加するとともに広範囲に及ぶ放棄林（荒廃森林）化が進行し、森林荒廃による水源涵養機能の低下や土壌流出など、森だけでなく、川や海の生態系の変化が出るなどの生活環境の問題として認識されるようになった⁽²²⁾。こうした状況のなかで、間伐などの手入れが遅れている森林面積は、2001年（森林環境税検討当時）には、県内で少なくとも11万2000ヘクタールに達していると推定され、これらの森林では、公益的機能の低下が予測されていた。森林の荒廃は森林所有者だけの問題にとどまらず、流域全体の環境問題として位置づけられていたのである。

こうした高知県の森林における公益的機能は2兆円と試算され、森林の公益的機能の受益について、森林所有者だけでなく、社会全体が受益者（広義の受益者）となると仮定すれば、森林の公益的機能の管理にかかわる費用は地域全体で負担することが正当化される。また森林の公益的機能を地域公共財として理論的に位置づけることにより、地域全体の費用負担につ

いて検討するに至ったと理解できる。

高知県森林環境税は公益的機能の重要性から「県民参加による森林保全」を第1の目的とし、新税制の検討が始められた(付表2)⁽²³⁾。また分権論の視点からは、地方財政の収入と支出の乖離による問題点として指摘されている地方自治体が主体性と自己責任を持ち得ていない画一的な行政施策を反省し、「地域の実態に即した政策を実現したい」という観点が、人工林の荒廃問題を産業の視点からだけでなく、県民の生活環境の視点からとらえ、森林のもつ多面的な機能を見直していく運動として、目標に掲げられている点も興味深い。

「森林環境税」制度の検討は、このような森林の荒廃の問題を森林所有者や林業のみの問題とせず、県民全体の問題としてとらえると同時に高知県自身がどのように取り組むことができるのか、地方自治の仕組みのなかでどのように解決していくかについて、問題解決のために地方税の意義と役割を考えたいうえで、その仕組みを創り出そうとしたものである。

2003年4月から実施された「森林環境税」⁽²⁴⁾の課税方式は、県民税均等割超過課税方式である。これは現行の個人および法人県民税の均等割額に一定額を上乗せする超過課税という手法を採用するもので、普通徴収による新税を別途に創設した場合の課税コストや新たな課税事務を考慮すれば、経済効率的な方法である⁽²⁵⁾。県民税の超過課税方式は、当初検討された法定外目的税ではないが、超過課税相当額の税収を森林保全のための特定の財源にすることで、実質的に法定外目的税を創設した場合と同様の役割を果たすことができると考えられる⁽²⁶⁾。課税根拠については、県民の誰もが水の利用者であり、森林の多面的機能に対して、さまざまな森の恩恵に浴していることから、県民が広く薄く一定額を均等に負担するといった考え方にもとづいている。

この県民税均等割超過課税方式による上乗せ部分の税収は、「森林環境保全基金」に積み立て、森林環境保全目的に使われるように、明確に経理区分し、森林環境保全事業に充てられる。また、森林環境保全基金運営委員会を設置して、基金の運営に県民の意見を反映する仕組みを作っている。課税期間は2003年度から原則5年間となっており、今後の制度の見直し

や継続について検討中である。

納税義務者は、県内に住所や事業所などを有する個人や法人である⁽²⁷⁾。2005年度における推計値によると、課税対象者は、個人約34万2000人、法人約1万4000社となっている。

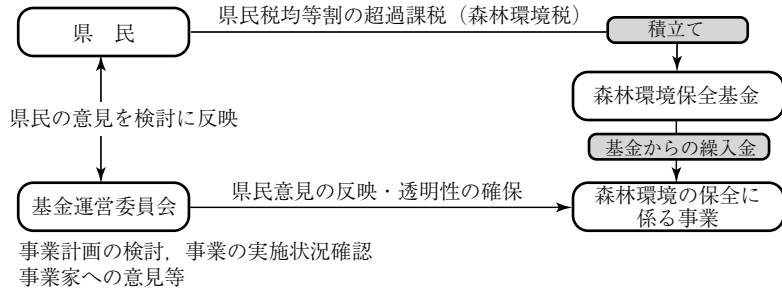
超過課税額は、個人、法人とも年額500円としており、個人県民税の場合には、現在の年間均等割額1000円が1500円となっている⁽²⁸⁾。税額を一律500円とした理由は、所得の多い少ないにかかわらず、等しい負担によって、等しく森林環境の保全に参加する、という考え方にもとづいている。

税収額は、1億7211万3000円（2007年度予算額）であり、「森林環境保全基金」として積み立てられている。導入以降の税収決算額は、2003年度の1億1594万5000円、2004年度の1億3342万6594円、2005年度の1億6127万8508円、2006年度の1億7510万9607円と推移している⁽²⁹⁾。

県民税超過課税方式は普通税であるため、通常は、水道課税方式のような独立した法定外目的税のように用途が特定されない⁽³⁰⁾。しかし、この制度は森林環境の保全に充てることを目的として創設するため、用途を明確にする仕組みが必要となる。そのため、税収およびその用途については、既存のもと明確に区分して、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収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、また支出に関しても、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⁽³¹⁾。

新たな「森林環境保全事業」の実施にあたっては、県民に新たな負担を求めることになり、行政の説明責任がより一層重要になり、また、県民参加の森林保全という理念を具現化するためには、県民自らの積極的な事業参画を促進する必要がある。このため、納税者である県民および学識経験者によって、①効果的な事業案の検討、②適正かつ効率的な執行の監視、③制度改善への意見具申、などを行うチェック機関として基金運営委員会が設置された。この運営委員会では、アンケート調査や既存のモニター制

図2 森林環境税による事業の仕組み



(出所) 高知県ウェブサイト (http://www.pref.kochi.jp/~seisaku/kinobun2/hp_1/zei-sikumih.htm, 2007年5月7日アクセス)。

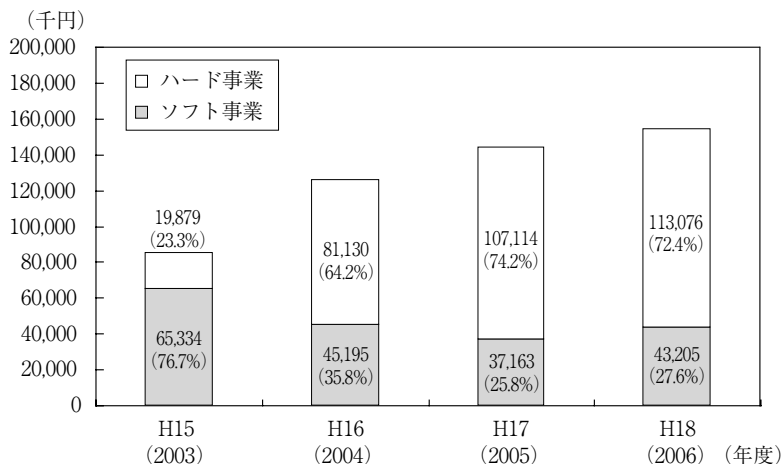
度の活用などによって、幅広く県民の意見、提案を集めるとともに、事業計画や進捗の状況、そして制度のあり方などについて、県民の考え方を反映する役割を果たしているのである(図2)。

税収の用途については、ソフト事業だけではなく、産業利用できない森林の保全につながる事業にも使用していると同時に、これまでの延長線上にある事業は従前の財源により実施していることから、新規事業にのみ用途を特定している。

税収の用途は「県民参加の森づくり推進費」によるソフト事業と「森林環境緊急保全費」によるハード事業に区分されている。前者は、①森づくりの理解と参加を促す広報事業、②森とふれあい推進事業、③こうち山の日推進事業、④山の学習総合支援事業、⑤木づかい促進事業が含まれており、森林への関心を高めるために情報発信をして森づくりに関し幅広い参加を進めるための事業である。後者は、①森林環境緊急保全事業⁽³²⁾、②生き活きこうちの森づくり推進事業、③森林保全ボランティア活動促進事業⁽³³⁾が含まれており、間伐など森林環境の整備を進める事業である。

事業の推移をみると(図3)、森林環境税の用途は、ソフト事業からハード事業へと重点が転換している。導入時の2003年度は、県民が森林をより身近に感じるように広報や県民活動の支援などのソフト事業中心に運用

図3 高知県森林環境税の事業費の推移



(出所) 高知県森林局木の文化推進室 (2006) より筆者作成。

されたが、2004年度には、荒廃森林の早期解消のための間伐など緊急保全事業への割合を高めている。2005年度には、間伐などの保全事業の割合をさらに増やすとともに、里山や竹林などモデル的な森づくりの整備支援を開始している。

これまでに森林環境緊急保全事業は、2003年度の1987万8934円から、2006年度の1億917万7904円へと拡大しており、2007年度予算では、1億1453万6000円を計上している。なお、森林環境緊急保全事業による水土保全林（保全型）の荒廃森林整備面積の累計額（2003～2006年度）は、1632.46ヘクタールにのぼる。実施方法についても2003年度の県による直接実施（工事請負費）方式から2005年度には林業事業者等への補助金方式へと変更した⁽³⁴⁾。事業要件としては、地域の林業事業者等が、緊急に整備を行う必要のある森林を所有する森林所有者の同意をもとに作成し、森林環境保全基金運営委員会の検討を経て、知事の承認する森林環境緊急保全事業実施計画書にもとづく、森林の環境面の機能を高度に発揮する森林づくりを行うものとし、おもな協定内容としては、被圧木を優先

表2 補助事業費等と対象となるゾーニング区分

事業 / ゾーニング		資源の循環林 利用 ¹⁾	水土保全林 (活用型) ²⁾	水土保全林 (保全型) ³⁾	森林と人との 共生林 ⁴⁾
森林造成事業等		○	○	○	○
治山事業		×	×	○ (保安林)	○ (保安林)
森林環境税 による事業	森林環境緊急 保全事業	×	×	○ (普通林)	×
	生き生きこうち 森づくり推進 事業	×	×	×	○ (普通林)

(注) 各ゾーニングに期待される機能は (1) 木材生産, (2) 木材生産, 水源環境や土砂の流出防止, (3) 水源環境や土砂の流出防止, (4) 環境保全, レクリエーション。

(出所) 高知県森林局木の文化推進室 (2006b)。

して本数率で40%以上の植林木を間伐実施すること、10年間は皆伐しないこと、県民の森林に対する理解を深めるための森林体験や学習への対象森林使用への協力といった内容の協定を、県、森林所有者、林業事業体の三者で締結することとなっている。

次に生き生きこうちの森づくり推進事業については、2005年度1346.8万円から2007年度予算1200万円へと事業費が推移しており、森林区域については2003年度からの水土保全林(保全型)(12万2053ヘクタール、民有林面積の26.1%)に2005年度以降の森と人と人の共生林(5581ヘクタール、同1.1%)を範囲に加えている。

これらの事業は、高知県が県下市町村の森林整備計画において森林の多面的機能を発揮するために、また地域ごとにより効率的・効果的に公益的機能を発揮できるよう、それぞれの森林について最も重視すべき働きを定め、それに応じた森林整備を進めていくことを目的として、森林を4つ(資源の循環利用林、水土保全林(活用型)、水土保全林(保全型)、森林と人との共生林)に区分した分類に応じて実施範囲が定められている(表2)。

森林環境税導入後の事業実施上の見直しとして、たとえばハード事業については、2003年度には「水土保全林(保全型)」に区分された森林のうちダムの上流に限定されていた範囲を、2004年度には水道水源の上流、人家、公道等の上部にも拡大するといった強度間伐の対象林の拡大や強度間伐における一定のまとまり要件の緩和(2003年度のおおむね5ヘクター

ル以上から、2004年度のおおむね3ヘクタールへ)、2005年度からは里山林、水辺林、竹林など「森林と人との共生林」における間伐、竹林の改良、遊歩道整備などのモデル的な森づくりにも拡大された。

導入3年後の評価については、地方の独自課税による森林環境保全制度の導入が進んだこと、「こうち山の日」が「四国山の日」制定などにひろがり、他県と連携した取り組みにつながったこと、制度の仕組みや用途について県民アンケート調査では、2003年度および2005年度ともに7割を超す賛同が得られていることがあげられている。また事業面では、森林の公益的機能を保全するために緊急に保全することが必要な森林を混交林へと誘導するための強度間伐(森林環境緊急保全事業)は、2003年度から2005年度までの実績累計1016ヘクタールに達し、これは制度導入時の3カ年見込みである990ヘクタールを超えている。また県民に身近な里山林、水辺林等でのモデル的な森づくり(生き活きこうちの森づくり推進事業)では、2005、2006年度で累計97.89ヘクタールを整備している。さらに「こうち山の日」を中心にした啓発活動や支援施策により、県民の自主的な取り組みや森林環境教育への参加が進んだ。たとえば、2002年末で4団体(約100人)であった森林ボランティア団体が2006年10月で25団体(約800人)まで増加した。また地域通貨を活用したボランティア団体による間伐も2004年度から2005年度で62ヘクタールに達した。また2005年に実施された県民アンケートでも、税の用途について、森林ボランティア支援83.3%、森林環境学習78.6%、荒廃林間伐75.6%の支持を得ている。

県民参加型税制として税収と用途が誰の目にもみえるかたちで結びつき、地域の実情に即した政策の実現を達成できるかどうか、という制度創設の目標からの視点に立つと以下の課題がある。

第1に、用途については、(1)税に期待する呼び水効果を、既存事業に埋没させずにどのように発揮しているか、(2)荒廃森林に対する1回の強度間伐実施で、混交林への誘導が可能か、(3)森林環境税を契機として顕著な活動が始まったとはいまだ言い難いが、かといってそれが賦課されただけで可能なのか、(4)既存の造林補助事業や公共事業の追加などにより、本事業による強度間伐等の効果的な実施箇所が今後も確保で

きていくか、といった課題が指摘されている⁽³⁵⁾。第2に、県民への周知活動について、アンケート結果にあるように、無関心層への対応をどのようにしていくのか、あるいは税徴収の認知度の推移（2004年2月実施の47.1%から2005年11月実施の51.5%、2006年度実施の53%）との関係をどのように評価するのか、といった問題がある。第3に施策の重点について、中山間地域の活性化を後押しする政策として位置づけるか否か、についての検討課題がある。第4に、税の徴収方法について、他の実施府県はすべて定率方式であるため、第2期目も定額方式を継続するのかといった検討課題が残されている⁽³⁶⁾。

現在までに課税期間の年限である5年間のうち、導入時の2003年度から4年が経過していることから、第2期目も継続して実施するかについて、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、検討を行っている⁽³⁷⁾。そうしたなか、「森一川一海の循環と上下流の連携」を重視するという新たな視点も出されていることは注目される。

今後は、森林の公益的な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。

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。今後の行動計画の策定

や施策の展開にあたっては、今以上に、住民、利水者、企業、学識経験者、NGO等の流域における関係者の協力体制を確立することが望まれる。

2. 神奈川県における水源環境税

神奈川県は、荒廃が進む水源環境の改善に対して、水源環境税などの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みない（付表3）。

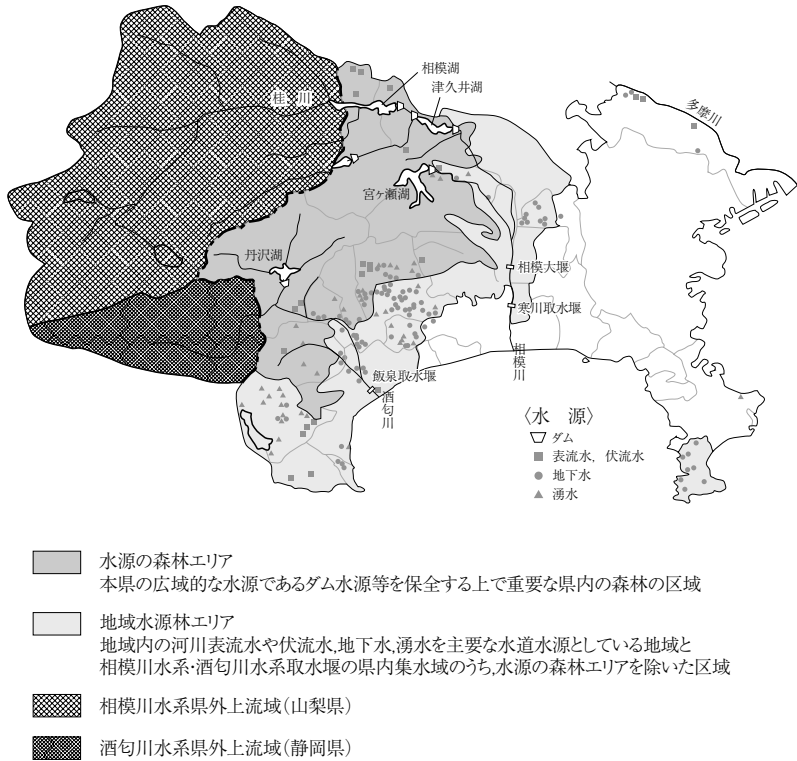
神奈川県の水源環境税構想は、県地方税制等研究会による報告書（地方税財政制度のあり方に関する中間報告書、2000年5月）に始まった。同報告書は危機的財政状況をふまえたうえで自主財源拡充政策を考えるための新たな税制として「生活環境税制」を提案した。生活環境税制は、神奈川の豊かな自然環境を守り、県民の良好な生活環境を確保し、自然環境や生活環境に対して考えられる負荷全般を規制・抑制するとともに、その税収を生活環境対策の費用に充て、これらを県民の意思を基盤として構築することを柱としている。また「生活環境税制」は、その性格や課税客体などにより、環境保全税、水源環境税、都市生活環境税、都市防災税の4つに分類された。これらを具体的に検討した結果として、「生活環境税制のあり方に関する報告書」（2003年10月）をとりまとめた⁽³⁸⁾。同報告書において水源環境保全施策を推進するための5つの税制措置が列挙されるとともに、具体的な検討が始まった。また水源環境税の活用について、①自然がもつ水循環機能の保全・再生、②水源環境への負荷軽減、③水源環境保全を支える仕組みづくりについて流域全体の具体的な事業内容とその事業費などをまとめており、このなかでは上流県の水源地対策事業についても提案している。これ以降、県民集会⁽³⁹⁾やシンポジウム、県民意識調査を実施し、これらについて公表した。2005年6月には「かながわ水源環境保全・再生施策大綱（仮称）案」と、これをふまえた「かながわ水源環境保全・再生実行5か年計画（仮称）案」をとりまとめ、9月県議会において関係条例が成立した。これにより2007年度から個人県民税超過課税として水源環境税を実施することになった。

神奈川県の水資源の現状を、保有水源について県内の上水道の水源地別構成比（2005年度）から検討すると、県内の上水道の約9割は、相模川と酒匂川の2水系によって賄われており、その大半は、ダムによって開発された水である⁽⁴⁰⁾。次に、森林の現状について検討すると、神奈川県においても、国による拡大造林政策により、スギ・ヒノキの植林が進められたが、森林の質的な側面からみると、林業の経営不振等により、私有林を中心として、手入れ不足の人工林が増加し、荒廃が進んでいる。こうした状況に鑑み、水源環境保全・再生施策は、県外上流域を含めたダム上流域を中心に、河川水および地下水の取水地点の集水域全体（水源保全地域）で展開することになった（図4）。

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〔平成19〕～2011年〔平成23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（図5）。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であり、12事業と5年間の新規事業の総額として約190億円、年度平均では約38億円が新規必要額とされている。この財源として、2007年度から5年間、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。

神奈川県における水源環境税は、高知県をはじめとした森林環境税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、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ることにその特徴がある。またこの施策の推進について、3つの柱—計画、税制、県民参加を考慮しており、このうち県民参加については、「県民会議」⁽⁴¹⁾などの立ち上げにより、県民の多様なかわりのなかで水源環境を守っていくことを目的としている。また県民会議のもとで推進される計画においては、順応的管理の考え方が貫か

図4 水源環境保全・再生施策の主たる対象地域

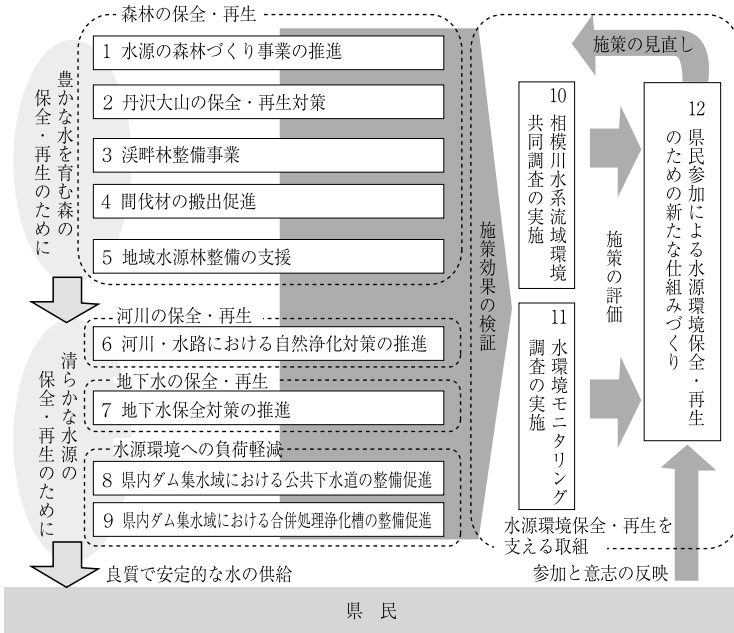


(出所) 神奈川県 (2005a; 2007) より筆者作成。

れている⁽⁴²⁾。

県民会議の機能として、第1に施策の立案・見直しに対する県民の参加と意志が反映されることがある。第2に県民参加事業の推進があげられる。県民会議を通じて、県民参加のもとで水環境のモニタリングや県民に対する普及・啓発活動などの取り組みを推進するとともに、県民主体の取り組みや県民・NPOと行政との協働による取り組みを推進するため、新たに水源環境保全・再生に関する市民事業等支援制度を創設する予定である。

図5 実行5か年計画の12事業

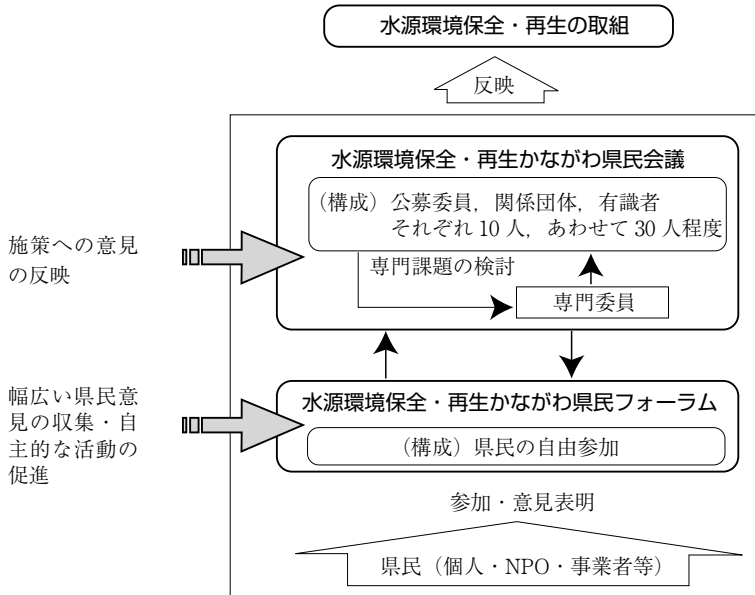


(注) 12事業の概要および5年間の新規必要額(百万円)は下記のとおり。

- 1 水源の森林エリア内の私有林の公的管理・支援を一層推進し、水源かん養機能等の公益的機能の高い水源林として整備する(8,393)。
- 2 土壌流出防止対策を行うとともに、ブナ林等の保全・再生のための研究や樹幹保護などの県民協働の事業に取り組む(796)。
- 3 水源上流の渓流両岸において、土砂流出防止や水質浄化、生物多様性の保全など森林の有する公益的機能を高度に発揮するための森林整備を実施する(200)。
- 4 森林資源の有効利用による森林整備を推進するため、間伐材の集材・搬出に対し支援する(409)。
- 5 地域における水源保全を図るため、市町村が主体的に取り組む水源林の確保・整備を推進するほか、高齢級の私有林人工林の間伐を促進する(949)。
- 6 市町村管理の河川・水路等における良好な水源環境を形成するため、市町村が主体的に取り組む水辺環境の整備や直接浄化などを推進する(1,122)。
- 7 地下水を主要な水道水源として利用している地域を中心に、各市町村が主体的に取り組む地下水かん養対策や水質保全対策を推進する(1,165)。
- 8 県内ダム集水域における生活排水処理率の向上をめざして、市町村が実施する公共下水道の整備を支援する(4,270)。
- 9 県内ダム集水域における生活排水処理率の向上をめざして、市町村が実施する合併処理浄化槽(高度処理型)の整備を支援する(646)。
- 10 相模川水系県外上流域の森林の現況や桂川・相模川全流域の水質汚濁負荷の状況等について環境調査を実施する(98)。
- 11 森林、河川、地下水などのモニタリング調査を行い、事業の実施効果を測定するとともに、水源環境情報を白書等で提供する(848)。
- 12 水源環境保全・再生の取組を支える県民の意志を施策に反映し、施策の計画や事業の実施等に県民が直接参加する仕組みを作る(192)。

(出所) 神奈川県(2007)より筆者作成。

図6 県民参加による新たな仕組み



(出所) 神奈川県 (2007) を筆者一部修正。

第3に、水源環境保全・再生施策の評価と見直しが行われる。県民会議のなかに学識者や環境保全に直接かかわるNPOや行政の関係者等で構成する専門委員会を設置して効果の検証等を行うとともに、その結果を県民会議で論議し、施策の評価をとりまとめ、以後の事業の見直しに反映することになる(図6)。

神奈川県の水源環境税の特徴は、第1に地方における独自課税制度のあり方の検討から生活環境税制として具体的に提案した点である。第2には、財政規模が他の森林環境税導入県と比較して大変大きいということである。これは、何が必要かという事業と新規事業財源の算出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⁽⁴³⁾。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、応益的な負担原則にも配慮した制度になっている(金澤 2006)。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、それ以降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。こうした特徴から、「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。

神奈川県での取り組みは、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、とく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は重要である。流域の水源管理を持続可能にするためには、上流域が他県にある場合にも、水の受益者である住民が応分の負担をすることとその仕組みづくりを住民が参加して実施することが望ましい。

第4節 流域ガバナンスのための費用負担と参加

森林・水源環境税のような森林保全、水源環境保全とそのための新たな税源措置は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。

全国に先駆けて2003年より導入された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⁽⁴⁴⁾。

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。

森林環境税は、県民参加により森林を守ることを目標とした地域の実情に即した税制度として理解できる。森林環境税導入の議論は、負担する県民自身が、税の意義や、受益と負担の関係、また問題解決への地方行政の役割や、県民自身の役割をも意識することから、自治への参加意識を高める契機となった。この「参加型税制」を担保するために、第1に「森林環境保全基金」を設置することにより、森林環境税の税収をすべて新たに実施する森林環境保全事業のための基金として、積み立て、充当し、その支出についても新たな予算科目を設けて既存事業と区別することで、税収の用途について公開している。第2に、森林環境保全基金運営委員会の設置により、その運用に際しても県民の参加を求め、森林環境保全基金運営委員会を通して森林の保全事業の実施や、新税制度の改善などに県民の意見を反映する仕組みを作ることから、その創設から運用まで県民の参加を求める制度となっている。高知県の森林環境税における「参加型税制」の意義は、税収の用途決定から事後評価に至るまで、透明性をもった議論と各プロセスへの仕組みを構築し、そこに住民が「参加」できる点にある。

他方、神奈川県の水源地環境税の取り組みは、他の森林環境税導入県と比較して、さまざまな特徴を見出すことができる。その取り組みは、県民参加を前提としていることから、税の選択と負担のあり方を県民自身が決定可能な情報を公表し、事業の必要性、必要額、負担の根拠等々を示したうえで、議論を進めている点が重要である。何が必要かという事業と新規事

業財源の算出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。この意味で「参加型税制」のモデルづくりを積極的に取り組んできたといえよう⁽⁴⁵⁾。神奈川県に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とらえることができよう。

日本では地方分権一括法が原動力となり、全国的に独自の地方税創設の動きが活発になっている。地方環境税の創設は、納税者である住民にとって、税の仕組みとその運用が日常的に視野に入り、また受益者と負担者の関係が明確になることから、住民の地方行政への参加意欲を高める効果が生じ、結果として地方における民主主義社会の形成を醸成することになる。水源・森林環境税も、都道府県や市町村の地域固有性をふまえ、環境保全や環境管理に活用するための経済的な制度設計のひとつであり、従来の規制型環境政策の限界を超えるものといえる。同時に水資源問題を流域全体でとらえる新たな取り組みでもある。

日本における森林・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。とくに神奈川県では、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。同時に、従来の自治体内部における縦割り行政の克服に努めている点も興味深い。こうした同県の取り組みは、新たな公共政策策定のための政策実験であると同時に「県民参加と県民のなかに打って出る行政」（同県税制企画担当部長・平松博氏、ヒアリング当時）として評価できる。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。

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，行政が中心となっていかに住民が費用負担の仕組みにかかわるのかについて，新しい地方自治のあり方を提案する。今後，流域ガバナンスのための費用負担と参加を進めるには，森林・水源環境税の使途と効果を含めた政策評価にもとづき，補完性の原理に鑑みガバナンスのあり方を検討し，ステークホルダー間での連携による多層なパートナーシップを形成することが不可欠である。

おわりに

流域また国境を超え，あるいは地球規模にまでひろがる環境問題もその原因をたどれば，いずれも地域における人間の社会経済活動に還元される。アジェンダ 21⁽⁴⁶⁾ が示すように，地球全体の維持可能な発展をめざす取り組みは，地域の持続的発展をめざす取り組みによって，はじめて成り立つものである。今後の環境政策は，国際段階から国内の地域段階まであらゆる段階を視野に入れ，問題の解決に適した段階での取り組みを中心に，それぞれの段階における取り組みを連携させながら，展開を図ることが望まれる。とくに流域といった地域固有の問題に対しては，地方自治体レベルあるいは自治体間の連携によって取り組む必要があるため，地方環境税—森林・水源環境税はそのための有効な経済的政策手段のひとつである。

維持可能な社会への転換が望まれる現在，日本においては地方分権一括法が原動力となり，全国的に独自の地方税創設の動きが活発になっている。森林・水源環境税のひろがりをごく似た動きのひとつとしてとらえることが可能である。森林・水源環境税は県民税超過課税方式によってなされているが，実質的な地方税の創設と位置づけることが可能であり，納税者である住民にとって，税の仕組みとその運用が日常的に視野に入り，また受

益者と負担者の関係が明確になることから、住民の地方行政への参加意欲を高める効果が生じ、結果として地方における民主主義社会の形成を醸成することになる。

このような地方環境税の政策実験は、高知県と神奈川県の実例が示すように、地域固有性を考慮したうえで、環境保全や環境管理に活用するための経済的な政策手段として制度設計されたものである。そのため、従来の租税論、あるいは環境政策における費用負担論といった伝統的な理論や租税根拠論の限界を超えるものである。このため、検討すべき課題も多い。

これまで森林・水源環境税の理論的検討は、財政学、環境経済学の視点をふまえて、2つの方向から評価されてきた。ひとつは、地方税としての評価であり、地方独自課税としての制度設計をいかに評価するかといった論点である。残るひとつは環境税としての制度設計のあり方についてである。地方環境税を導入する際には、課税の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、環境への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。その一方で、環境政策に対する責任を明確にし、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。今後は、新たな租税根拠論の妥当性について検討するとともに、地方分権の観点からは分権型自治体財政への展開と財政の公共性をいかに担保するのかについて検討を加えることが課題として残される。

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、行政が中心となって、いかに住民が費用負担の仕組みにかかわるのかについて、新しい地方自治のあり方を提案するものである。これが、従来の森林・水源保全政策の限界を超え、真の流域ガバナンスの実現につながる大ききなうねりとなるのか。今後は、地域固有性に配慮した森林・水源環境税の用途と効果を含めた政策評価を行うとともに、各地域の取り組みだけではなく、補完性の原理に鑑みながら、国と地方の関係、地域間の連携など、多層なパートナーシップのあり方を視

野に入れる必要がある。こうした取り組みについては、今後、国際的な視野に立つ議論へと発展させることが望まれる。

<付記>

本章を執筆するにあたり、高知県森林局木の文化推進室および神奈川県総務部税務課、土地水資源対策課から多大なご協力およびご教示いただきました。この場を借りて御礼を申し上げます。

〔注〕

- (1) たとえば『都市問題』2005年6月号において、「水」の公共性とは何か、をめぐって特集が組まれている。たとえば、嘉田（2005）の議論を参照。
- (2) 流域ガバナンスの概念規定については本書序章を参照。
- (3) IWRMでは、その費用負担問題についてふれているが、税に関する議論においては、汚染削減のためのインセンティブ課税についての議論が中心である（GWP-TAC 2000）。
- (4) 戦後日本の林業政策については熊崎（1977）などを参照。
- (5) 1950年の「造林臨時措置法」の制定もあり、積極的な造林の推進がなされた。
- (6) 1987年（昭和62年）、中曽根内閣時に閣議決定された第四次全国総合開発計画。国土庁（当時）が担当。人口、諸機能の東京一極集中、産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化、本格的国際化の進展を背景として、多極分散型国土の構築—安全でうるおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発し合いながら交流している国土を形成すること—を目標に「交流ネットワーク構想」を打ち出した。多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成することが図られた（国土交通省ウェブサイト）。
- (7) 2006年6月5日、アジア経済研究所「流域のサステイナブル・ガバナンス—一日中の経験と国際協力」研究会における平松博氏（当時、神奈川県企業庁経営局長）からの示唆。
- (8) 日本の水行政の問題点については高橋（1993）も参照。
- (9) もちろん流域ガバナンスにおける費用負担と参加のあり方について検討する際には、異なる地域の自然条件（地形、植生など）や社会経済的条件（人口、都市開発など）によって、対象となる問題と問題解決のための合意形成のプロセスも異なることが予想される。しかしながら、たとえば後述の神奈川県における議論の場合には、こうした縦割り行政の限界を超えるために、多様な関係主体による参加とパートナーシップを行政主体で進めるために、分権改革をいかに進めるのか、といった課題が常に念頭

にあったことがうかがえる。

- (10) もちろん森林環境税の用途について、既存の国の補助事業の対象を超えて、従来、補助事業の対象外となっていた小規模林地や奥地の切り捨て間伐に対して税収を充当したり、新規事業のみを対象としたりするとともに、用途の透明性の確保に努めている実施県も存在する（高知県 2006 年 12 月ヒアリング）。
- (11) このような森林の多面的機能のうち、公益的機能の評価についての試算によると、全国の森林の公益的機能の評価額は総額約 75 兆円であった（林野庁 2000 年 9 月 6 日試算による。ただし、遺伝子資源の保全、良好な景観の形成、気象の緩和などの貨幣換算できない機能は、除かれている）。内訳は、水源涵養機能 27 兆 1200 億円、土砂流出防止機能 28 兆 2600 億円、土砂崩壊防止機能 8 兆 4400 億円、保健休養機能 2 兆 2500 億円、野生鳥獣保護機能 3 兆 7800 億円、大気保全機能 5 兆 1400 億円の合計 74 兆 9900 億円である。
- (12) 秋道（2004）では、コモンズをローカル・コモンズ、パブリック・コモンズ、グローバル・コモンズに分類したうえで、海洋や森林を事例としたコモンズの重層性について指摘するとともに、ローカル・コモンズの管理主体を地域共同体、パブリック・コモンズの管理主体を国家ないし地方自治体と位置づけている。
- (13) コモンズの重層性に着目したパートナーシップの構築と費用負担のあり方についての試論として、藤田・大塚（2006）および序章を参照。
- (14) 森林・水源環境税が厳密な意味での環境税ではないといった指摘は、この点に着目したものである。本章では、森林・水源環境税を広義の環境税と解釈し、検討を進める。
- (15) 本章では環境税のうち、都道府県や市町村などの地方自治体が課税主体となり、環境保全を目的とした税を「地方環境税」と総称する。
- (16) 機関委任事務の廃止にともない、公害関係規制や鳥獣保護関係の環境関連事務は、ほとんどが自治事務に整理された。また分権化による地方独自の取り組みは、たとえば東京都の環境保護条例、市民参画型の計画や政策策定などの環境行政に反映している。
- (17) 「三位一体改革」の基本方針は、税源移譲が盛り込まれた点が地方自治体から評価されたが、これと同時に「効率的で小さな政府」をめざす財政再建路線の下で地方経費の縮減も明確に示された（平岡 2006）。「三位一体改革」までの地方自治体財政は、歳入面では、補助金や地方交付税など、国庫から支出される財源に大きく依存するとともに、自主財源である地方税も、その税目や税率などの大枠は地方税法で定められ、各地方自治体は、法定外税や特定税目の税率など一部の例外を除き、地方税法に定められた標準的な内容に準じたものをそれぞれの条例で定めて運用してきた。歳出面でも、国庫補助金などは、特定の目的に充てられる財源として、国の定めた政策に充てられており、地方交付税や地方税などの用途が自由とされる一般財源についても、国が定める地方財政計画により、標準的な行政施策に充てることがおむねの目安となってきた。
- (18) 地方環境税の制度設計と租税論的検討については、たとえば、神野（2005）、諸富（2002；2005a；2005b）を参照。
- (19) 岡山県のおかやま森づくり県民税において、法人に対しては均等割の 5% 超過方式が採用され、その後、岡山方式による森林環境税の導入が波及しているが、住民税の

- 超過課税方式による森林環境税は、他府県が森林環境税導入に関して、実施、検討する際の雛形となっていることは間違いない。
- (20) スギやヒノキの年間の成長量は約40～50年でピークを迎えるといわれるが、高知県のスギ、ヒノキの多くは30～40年生であり、現在、間伐を迎える重要性が指摘されている（高知県森林局木の文化推進室2006a）。
- (21) 同県内の林業就業者数に占める60歳以上の割合は、1976年度に19%であったものが1995年度には50%にまで増加し、2004年度では、多少、改善されているものの44%となっている。
- (22) 2001年には、高知県西南豪雨にともなう大規模水害が発生し、このことが森林の公益的機能の低下を広く認識させる一因となった（高知県、2006年12月ヒアリング）。
- (23) 新税制の検討過程については、藤田（2005:2007）および松下ほか（2004）を参照。
- (24) 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、「森林環境税」を通称としている。
- (25) 個人県民税については、市町村が市町村民税とあわせて課税・徴収を行っている。給与所得者であれば、給与支払い者を通じて渡される特別徴収額通知書にもとづき、6月から翌年5月の12回に分けて源泉徴収される。事業所得者などは、市町村から通知される納税通知書にもとづいて、市町村が定めた納期（通常4回）に分けて納付する。また法人県民税は、各法人が事業年度終了後2カ月以内に県税事務所に申告納付している。
- (26) 高知県、2006年12月ヒアリングによる。
- (27) 個人については、県内に住所のある人および県内に事務所または家屋敷をもっている人であり、法人については、県内に事務所または事業所を設けている法人や寮や保養所を設けている法人である。ただし個人県民税均等割では、市町村民税を非課税とされる者については、非課税措置が設けられており、超過課税の場合も同様になる。
- (28) これは、2000年に県が行った「中山間地域に関するアンケート調査」や2001年に実施した「水源涵養税に関するアンケート」の調査結果を参考にするとともに、広く薄くの基本的理念に沿った金額として500円にしたものである。
- (29) なお、国の地方税法改正にともない2005年度より増収が続いている。2005年度は、課税対象が同一世帯の一定収入以上の配偶者に拡大したこと（生計同一の妻の非課税措置廃止）により課税対象者が約5万5000人増加し、これによる増収額は約2700万円となっている（2004年度推計値）。続く2006年度から、課税対象が一定収入以上の65歳以上に拡大したこと（65歳以上の非課税措置廃止）により、課税対象者は約2万2000人増加し、これによる増収額は約1100万円となった（2005年度推計値）。
- (30) 当初は水道課税定額方式も検討されたが、中山間地域での水道普及率の低さによる課税の不均衡、徴税コストなどが問題とされ、採択されなかった。詳細は藤田（2005:2007）を参照。
- (31) 基金への積み立ておよび事業財源とする際の仕組みについて、①超過課税による税収相当額はすべて基金に積み立て、その充当事業を特定することによって森林環境の保全以外の目的に使用できない仕組みとする、②超過課税相当額は、その全額を森林の保全のために充てるという考え方に立って、市町村に交付する徴収取扱費などの課税事務にかかる費用は、基金積立額から控除しない、③基金への積立予算額は、県民

- 税均等割超過額の収入見込額とすること、④各年度の事業に必要となる額を基金から取り崩し、それを特定財源として予算に計上すること、⑤税を充当する事業は、新たな「目」、森林環境保全費を設け、他の事業と区分することを検討していた（高知県 2002）。
- (32) ダムの上流や水道水源の上流部、荒廃した竹林、里山などの公益性が高い森林を対象に、間伐などを行い、針葉樹と広葉樹の混交林など自然に近い森—公益的機能を発揮するとともに維持コストのかからない森—にしていくための事業である。
- (33) 森林整備を実践する森林保全ボランティア団体の活動を促進し、適正な森林管理を促進するために、(1) 機械機器等支給事業として、新規設立団体を対象として、間伐用機械器具等（チェーンソー）などを支給、(2) 地域通貨実施事業として、間伐等森林保全活動に対して地域通貨券を交付し、活動経費の支援と山村との交流を図る事業、(3) 安全研修として、森林ボランティアを対象とした研修の実施を行っている。
- (34) 生産額の補助対象経費と知事が別に定める標準経費のいずれか低い額の 10 / 10 以内の定額補助金（すなわち全額補助）である。
- (35) 面積だけみても、対象となる水土保全林（保安型）の民有林・人工林・普通林は、県全体の民有林の 9%（4万 3000 ヘクタール）だが、森林と人との共生林は 1.2%（5000 ヘクタール）しかない。
- (36) 高知県、2006 年 12 月ヒアリングによる。
- (37) 県民アンケートは、県内の選挙人名簿から無作為に 4136 名の県民を抽出し、2006 年 11 月 27 日にアンケート票を発送している。2007 年 2 月 2 日までに回収した結果、回答数は 1001 通で、到達したアンケート票 4028 票の 24.9%となった。企業アンケートは、2006 年 11 月 27 日に、データブック高知 2006 の企業録および医療法人に掲載されている企業 1936 社に発送し、2007 年 2 月 2 日まで回収を行い、回答数は 646 社で、アンケート票が到達した 1923 社のうち 33.6%であった。ブロック会議は、県内を 4 ブロックに分けて、2006 年 9 月 23 日から 11 月 9 日まで各ブロック 1 回、計 4 回開催された。参加者は森林組合やボランティアだけでなく、大学生や、県内各地に常駐する地域支援企画員や市町村職員などの協力を得て地域住民にも呼びかけられた。そしてこれらブロック会議の結果をふまえて 2006 年 12 月 9 日に県民シンポジウムが開催された。県民・企業アンケートの結果やブロック会議・県民シンポジウムの報告については、高知県ウェブサイトを参照。
- (38) 議論の詳細については、神奈川県監修（2003）を参照。また神奈川県財政の課題と展望については、神奈川県（2006a）を参照。
- (39) 水源環境を保全・再生するための施策や費用負担のあり方について、住民と議論を行うため、地方税制等研究会の報告内容を素材として、「水源環境保全施策と税制措置を考える県民集会」を実施している（2003 年 10 月～2004 年 11 月、県内 22 カ所）。
- (40) 相模川は、本川に相模ダム（相模湖）と城山ダム（津久井湖）、支流の中津川に宮ヶ瀬ダム（宮ヶ瀬湖）の 3 つの水源があり、その集水域の約 8 割は山梨県内にひろがっている。これらのダムにより開発された水は、下流の相模大堰、寒川取水堰などで取水されている。酒匂川は、支流の河内川に三保ダム（丹沢湖）があり、その開発水は下流の飯泉取水堰で取水されている。
- (41) 「県民会議」の設置については、水源環境保全・再生の取り組みについて、広く県

民の意見を反映しながら進めていくために2007年度より「水源環境保全・再生神奈川県民会議（仮称）」の委員公募を行い10人の委員を公募により選考した。公募委員以外に、関係団体や有識者を含めて、合わせて30人が参加している。なお、県民会議に参加している関係団体は、環境・林業・行政などの各分野から県域または流域全体を包括する10団体である。また「県民フォーラム」では、シンポジウムやメールマガジンの発行などの活動を通して、多くの県民との意見や情報の交換や自主的な活動を促進する交流の場を設けた（神奈川県ウェブサイト参照）。

- (42) ここでは、不確実な自然条件への順応性（序章参照）が重視されている。すなわち、水源環境の保全・再生の取り組みは、自然を対象としたものであり、施策の実施によりどのような効果が現れるかについては、当該施策だけではなく、他の施策や自然条件によって大きく左右される。また、現在の科学的知見では将来の自然環境に及ぼす影響を正確に把握することには限界があるため、事業の実施と並行して、事業実施にともなう自然環境の状況を把握しながら、施策の評価と見直しを行い、柔軟な施策の推進を図る必要があるとされている。
- (43) それでも構想当初は400億円規模であったが、議会等での検討を経て縮小されたという経緯がある（付表3参照）。住民自治の観点からの分析は高井（2005）を参照。
- (44) 導入の際には、制度の意義や、県民参加の森林環境保全の重要性については県民の多くから賛同を得た反面、税の使途については、「ソフト重視ではなく、直接山に投資すべきではないか」、「林業支援ではなく森林の公益的機能の発揮を目的に」といった意見や「使い道の明確化と結果報告をきちんとすべきである」といった行政の情報開示と説明責任の徹底を求める声や、「県行政の効率化が重要ではないか」といった意見があった（高知県、2006年12月ヒアリング）。
- (45) こうした「参加型税制」による負担を神奈川県水源環境税では応益的共同負担原則のもとづいて議論され、これを「住民主体型税制」への展開過程として金澤（2003）では展望している。
- (46) 「アジェンダ21」は1992年にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議で採択された文書のひとつで、21世紀に向けて持続可能な開発を実現するための具体的な行動計画である。また国レベルや地方自治体レベルでアジェンダ21の行動計画やローカルアジェンダが策定されている（環境庁1997）。

【参考文献】

〈日本語文献〉

【単行書・論文】

- 秋道智彌（2004）『コモンズの人類学』人文書院。
- 嘉田由紀子（2005）「『水の公共性』をめぐる政策と知のあり方—『制御する知』と『共感を育む知』」（『都市問題』6月号、pp.46-55）。
- 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）。
- （2006）「かながわ水源環境保全・再生県民シンポジウム—全国に学ぶ—」基調講演議事録10月28日（神奈川県ウェブサイト）。
- 神奈川県監修（2003）『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。

- 環境庁・外務省監訳（1997）『アジェンダ 21 実施計画（'97）』エネルギージャーナル社。
- 熊崎実（1977）『森林の利用と環境保全』日本林業技術協会。
- 神野直彦（2005）「政策税制としての法定外税」（『都市問題』第96巻第7号，pp.48-55）。
- 高井正（2005）「森林環境税の論点と住民自治」（『都市問題』第96巻第7号，pp.69-81）。
- 高橋裕編（1993）『首都圏の水—その将来を考える』東京大学出版会。
- 平岡和久（2006）『「三位一体改革」の展開と地方交付税改革論』（宮本憲一・遠藤宏一編『セミナー現代地方財政Ⅰ「地域共同社会」再生の政治経済学』勁草書房，pp.145-166）。
- 藤田香（2001）『環境税制改革の研究』ミネルヴァ書房。
- （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」（『アジ研ワールド・トレンド』第122号11月，pp.31-35）。
- （2007）「サステナブル社会と環境政策—森林環境税を素材として」（『サステ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・大塚健司（2006）「地域共有資源の持続可能な利用のためのパートナーシップの構築と費用負担—サロマ湖流域の資源・環境問題への接近—」（『桃山学院大学経済経営論集』第48巻第2号，pp.45-84）。
- 松下京平・浅野耕太・飯國芳明（2004）「社会関係資本への投資としての地方環境税—高知県森林環境税の現状と課題」（『環境情報科学論文集』第18号，pp.189-194）。
- 宮本憲一（1999）「現代的な地方自治と財政改革—「分権推進計画」を中心として—」（日本地方財政学会編『地方分権と財政責任』勁草書房，pp.1-16）。
- （2000）『日本社会の可能性—維持可能な社会へ—』岩波書店。
- （2007）『維持可能な社会に向かって』岩波書店。
- （2007）『環境被害と責任論』（『環境と公害』第36巻第3号，pp.2-8）。
- 宮本憲一・遠藤宏一（2006）「分権型協同福祉社会と財政的自治の設計」，宮本憲一・遠藤宏一編著『セミナー現代地方財政Ⅰ「地域共同社会」再生の政治経済学』勁草書房，pp.347-368）。
- 諸富徹（2002）「地方環境税による環境管理—その理論的根拠と制度設計—」（『エコノミア』第53巻第1号，pp.43-74）。
- （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）。
- （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11月，pp.46-53）。
- 林野庁編（2006）『平成18年版 森林・林業白書』財団法人農林統計協会。

〔資料〕

1. 神奈川県

- 神奈川県（2005a）「かながわ水源環境保全・再生 実行5か年計画—豊かな水を育む森と清らかな水源の保全・再生のために—」平成17年11月。

- (2005b)「かながわ水源環境保全・再生 施策大綱—水源環境保全・再生の将来展望と施策の基本方向—」平成 17 年 11 月。
- (2006a)「分権改革と地方環境税 (参考資料)」平成 18 年 6 月。
- (2006b)「水源環境保全・再生施策を支える個人県民税超過課税について」平成 18 年 6 月。
- (2007)「かながわの水源環境の保全・再生をめざして—水源環境保全・再生の計画と税制の概要—」平成 18 年 9 月 (2 版)。

神奈川県地方税等研究会 (2000)「地方税財政制度のあり方に関する中間報告書」平成 12 年 5 月。

- (2003)「生活環境税制のあり方に関する報告書」平成 15 年 5 月。
- (2005)「地方税財政制度のあり方に関する報告書」平成 17 年 12 月。

2. 高知県

- 高知県 (2002)「森林環境保全のための新税制 (森林環境税) の考え方」平成 14 年 12 月。
- 高知県森林局木の文化推進室 (2003)「森林環境税・検討の経過」平成 15 年 2 月。
- (2006a) 2006 年 12 月 7 日資料。
- (2006b) 2006 年 12 月 9 日森林環境税情報交換会資料。

3. その他

- GWP-TAC (世界水パートナーシップ技術諮問委員会) (2000)「IWRM 水資源統合管理」ストックホルム：世界水パートナーシップ。
- 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。

〔ウェブサイト〕

- 神奈川県 (<http://www.pref.kanagawa.jp/>)
- 高知県 (<http://www.pref.kochi.jp/>)
- ほか、各都道府県ウェブサイト
- 国土交通省 (<http://www.mlit.go.jp/>)
- 総務省 (<http://www.soumu.go.jp/>)

〈英語文献〉

- 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.

付表1 現在実施中の法定外税

●道府県法定外普通税（22件）

石油価格調整税（沖縄県）、核燃料税（福井県、福島県、愛媛県、佐賀県、鳥根県、静岡県、鹿児島県、宮城県、新潟県、北海道、石川県）、核燃料等取扱税（茨城県）、核燃料物質等取扱税（青森県）、臨時特別企業税（神奈川県）、その他市町村法定普通税（7件）

●都道府県法定外目的税（27件）

産業廃棄物関連税（25件）、宿泊税（東京都）、乗鞍環境保全税（岐阜県）

うち、産業廃棄物関連税を実施している道府県：三重県、滋賀県、岡山県、広島県、鳥取県、青森県、岩手県、秋田県、奈良県、山口県、新潟県、京都府、宮城県、鳥根県、熊本県、福島県、愛知県、沖縄県、北海道、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、鹿児島県、宮崎県。

●市町村法定外目的税（6件）

遊漁税（富士河口湖町 [山梨県]）、一般廃棄物埋立税（多治見市 [岐阜県]）、環境未来税（北九州市 [福岡県]）、使用済核燃料税（柏崎市 [新潟県]）、放置自転車等対策推進税（豊島区 [東京都]）、環境協力税（伊是名村 [沖縄県]）

（注）平成16年度決算（2006年4月1日現在）の時点で実施されているもの。

（出所）総務省ウェブサイト

（http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran01_05.html, 2007年7月12日アクセス）。

付表2 高知県における森林環境税の取り組みに対する経緯

森林環境税検討の経過

【序 内】	【案の発表等】	【県議会での主な答弁】
<p>12年度 税務取次等検討会</p> <p>知事年頭所感 (13年4月)</p> <p>様々な課題はあるが、全国一の森林県として、県民が税を広く課し負担することにより県民自らが水源を守り、森づくりに参加するといふ意識を高めていくことにもつながる。ゆえに、大変有意義。今後、県民や専門家の意見をいただきながら、検討を進めていくことが望ましい。</p>	<p>13年度 新製税検討プロジェクトチーム (13年4月～15年3月)</p> <p>高知の森づくり推進委員会 (13年6月～14年11月)</p> <p>委員会の新製税検討部会 (13年8月～15年2月)</p> <p>水源かん養税制度(仮称)の議論に向けて(13年10月)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・促進:森林の役割についての啓発・学習事業、ボランティアに必要となる資材の活用促進等 ・抑制:森林整備を進めたい事業者、森林環境税の負担が大きい事業者、森林環境税の負担が大きい事業者への負担軽減策を講ずる ・課税方式:水道課税方式、県民超額課税方式 <p>14年11月</p> <p>健全な森林の森づくりに向け、 ・水士保全林での森づくりの推進 ・適度な人工林対策への公的関与の強化 など</p> <p>14年2月</p> <p>森林環境保全のための新製制(森林環境税)の考え方 課税方式:県民超額等の超過課税(個人、法人とも年額500円) 促進:①県民参加の森林保全の機運を高める事業 ②森林の環境機能を緊急に保全する事業 運営:基金の設置、第三者委員会の設置</p>	<p>12年12月 森田議員 税務取次等検討会の検討を踏まえた上で、さらに専門家や県民の意見もいただきながら研究を進めていきたい。</p> <p>13年3月 土井議員 プロジェクトチームを設置し、本格的な検討を進めていきたい。</p> <p>13年9月 岡崎議員 ・財政など相対的な森林整備は多額の予算を要し、現在の森林行政の財源である国庫補助金や県費を中心に対応していく等。 ・水源地の森林の役割としては、森林整備を中心とするべき。これまで水源地の森林の役割を担ってきた県民が、森林整備の推進に主体的に参画するよう呼びかけたい。 ・今後、県民の幅広い意見、提案をいただきたい。</p> <p>14年3月 土井議員 ・税取は、県民参加の機運づくりや森林所有者への啓発など側面的な支援を考えているが、さらに森林整備の一部にも充てることを検討していきたい。</p>
	<p>14年度</p> <p>14年11月</p> <p>市町村長との意見交換 (14年4月16日～30日)</p> <p>県民の声ネットワークとの意見交換 (14年6月18日～30日)</p> <p>森林所有者アンケート (14年7月)</p> <p>15年2月議会 (15年2月)</p> <p>冬例議案(県税条例の改正、森林環境保全基金の設置) ・予算議案 ・森林環境保全基金 ・森林環境保全基金 (直後、森林の機能を回復する事業)</p>	<p>13年9月 土井議員 ・県民に新たな負担をお願いするものであり、負担と支出の関係を県民に分りやすく示すことが必要。 ・事業が森林環境の保全に効果的に結びつくよう常に工夫を重ねることが必要。 ・新法の創設が県民参加による森林保全を促進する大きなきっかけとなるよう、困難な課題にも一つひとつ着実に対応。</p>

(出所) 高知県森林局木の文化推進室(2008)。

付表3 神奈川県における水源環境税の取り組みに対する経緯

年月等	県の動き
2003年10月	神奈川県地方税制等研究会から知事に「生活環境税制のあり方に関する報告書」を提出。 ・同報告書において水源環境保全政策を推進するため5つの税制措置を列挙。 ① 県民税均等割の超過課税 ② 県民税所得割の超過課税 ③ 県民税法人税割の超過課税 ④ 法定外税（均等額課税） ⑤ 法定外税（水道使用量課税）
2003年10月～ 2004年1月	水源環境保全施策と税制措置を考える県民集會を県内22カ所で開催。
2003年12月 【県議会定例会】	【議会報告の主な内容】 ・生活環境税制のあり方に関する報告書 ・水源環境保全施策と税制措置を考える県民集會の状況（中間報告）
2004年2月 【県議会定例会】	【議会報告の主な内容】 ・水源環境保全施策と税制措置を考える県民集會の結果 ・市町村、水道事業者との議論 ・今後の施策と税制措置の検討の方向性
2004年6月 【県議会定例会】	【議会報告の主な内容】 <県として初公表> ・水源環境保全施策の方向性（施策体系） ・個人県民税に対する超過課税 均等割 1,000円増 所得割 0.1%増（700万円以下） 税込規模 約100億円
2004年8月～9月	水を育む施策と税制措置を考える県民集會を県内10カ所で開催。
2004年9月 【県議会定例会】	【議会報告の主な内容】 ・水源環境保全・再生基本計画（仮称）素案〔新規財源 約104億円〕
2004年10月～ 11月	知事と語ろう！ 神奈川県ふれあいミーティングを県内8カ所で開催。 （テーマ：神奈川県らしい水源環境保全・再生の仕組みづくり）
2004年12月 【県議会定例会】	【議会報告の主な内容】 ・水源環境保全・再生基本計画（仮称）案〔新規財源 約78億円〕 （都市部と県外上流域対策を縮小） ・個人県民税に対する超過課税 均等割 500円増 所得割 0.07%増（700万円以下）
2005年2月 【県議会定例会】	【条例提案<同議会中に撤回>の内容】 ・個人県民税に対する超過課税 均等割 500円増 所得割 0.07%増（700万円以下） 【議会報告の主な内容】 ・水源環境保全・再生基本計画（仮称）最終案〔新規財源 約78億円〕 ・県民への広報活動について
2005年6月 【県議会定例会】	【条例提案<同議会において継続審査>の内容】 ・個人県民税に対する超過課税 均等割 300円増 所得割 0.035%増（700万円以下） ・基金・特別会計の設置 ・平成18年度（2006年度）から実施 【議会報告の主な内容】 ・かながわ水源環境保全・再生施策大綱（仮称）案 ・かながわ水源環境保全・再生施策実行5か年計画（仮称）案〔新規財源 約41億円〕 （水源地域への施策に特化）
2005年8月 【総務企画常任委員会】	【議会報告の主な内容】 ・県民等への広報活動について
2005年9月 【県議会定例会】	【税制措置<変更後可決>の内容】 ・個人県民税に対する超過課税 均等割 300円増 所得割 0.032%増（700万円以下） ・基金・特別会計の設置 ・平成19年度（2007年度）から実施 【議会報告の主な内容】 ・かながわ水源環境保全・再生実行5か年計画（仮称）案の変更 〔新規財源 約41億円→約38億円〕 <生態系に配慮した河川整備（県実施分）を削除>

（出所） 神奈川県（2006b）を筆者一部修正。