

特集

特集／中国における持続可能な流域ガバナンスと国際協力

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

藤田 香

「水」は、持続（維持）可能な社会経済の構築にとって重要な有限の資源である。今日、水問題への国際的な関心は高く、環境の持続可能性と食糧供給の確保や生態系の保護、水資源の共有などを含んだ「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。水問題の解決には、ステークホルダー間のパートナーシップの構築と同時にコミュニティ・レベルでの住民の参加が重要である。

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拡がりつつある。例えば、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。

本稿では、持続可能な流域管理のための費用負担と参加について、日本における水源環境税の議論を素材として検討する。事

例とした神奈川県「生活環境税制」への取り組みは、地方自治体が主体性を持つ政策提言を行い、各ステークホルダーに対する情報提供と対話を通じて、税制による新たな参加の仕組みを検討している点が独創的である。また高知県の森林環境税は、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水源環境税であり、この取り組みが他地域に拡大している点も興味深い。

● 地方分権の進展と地方環境税構想

二〇〇〇年四月から施行された地方分権一括法により、国（中央政府）と地方自治体（地方政府）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。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、例えば東

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。また同法により、法定外普通税が「国の許可制」から「事前協議制」へと改められるとともに「事前協議制」による法定外目的税の創設が行われた。結果として地方自治体は、環境対策財源確保のために産業廃棄物税や森林環境税などの新税を検討、導入している。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かについて模索しはじめたのである。分権改革については、三位一体の改革を含め、地方分権型行財政システムの構築にむけてさらなる取り組みが必要であるが、こうした状況の中で、地方行財政のあり方そのものについて様々な議論が起こっている。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中で、いかに住民が参加、自立し、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みかに対する地方自治体の模索がある。

表1 水源環境税の概要

導入県	高知県	岡山県	鳥取県	島根県	愛媛県	鹿児島県
名称	森林環境税	おかやま森づくり県民税	森林環境保全税	水と緑の森づくり税	森林環境税	森林環境税
導入時期	2003年4月1日～	2004年4月1日～	2005年4月1日～	2005年4月1日～	2005年4月1日～	2005年4月1日～
課税目的（各県条例より抜粋）	水源のかん養をはじめ山地災害の防止、気候の緩和、生態系の多様性の確保等県民のだれもが享受している森林の公益的機能の低下を予防し、県民の理解と協力のもと、森林環境の保全に取り組むための新たな財源を確保する。	県土の保全、水源のかん養等すべての県民が享受している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、森林の保全に関する施策の一層の推進を図る必要があることから、当該施策に要する経費の財源を確保する。	すべての県民が享受している水源かん養、県土の保全等の森林の持つ公益的な機能を持続的に発揮させる必要があることにかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林環境の保全及び森林をすべての県民で守り育てる意識の醸成に資する施策に要する費用に充てる。	水資源のかん養、県土保全等すべての県民が等しく享受している安全で安心な生活に不可欠な公益的機能を有する森林が県民共有の財産であるとの認識に立ち、荒廃森林を再生させ水を育む緑豊かな森を次世代に引き継いでいく責務を果たすことを目的として、県民及び県が協働して水と緑の森づくりに関する施策に要する費用に充てる。	水源のかん養、県土保全、地球温暖化の防止、生物多様性の確保その他の森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、森林環境の保全および森林の共生する文化の創造に関する施策に要する経費の財源を確保する。	県土の保全、水源のかん養等すべての県民が享受している森林の有する多面的かつ公益的な機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林環境の保全及び森林をすべての県民で守り育てる意識の醸成に関する施策に要する経費の財源を確保する。
納税方法・課税形態と条例	県民税均等割の超過課税（県民税（均等割）に加算して住民税の一部として納付）					
	森林環境の保全に係る県民税の均等割の税率の特例	森林の保全に係る県民税の特例	鳥取県条例のうち森林環境税に係る部分	島根県水と緑の森づくり税条例	愛媛県森林環境税条例	鹿児島県条例に定める県民税の均等割の税率に関する特例
納税義務者	個人	県内に住所・家屋等を有する者				
	法人等	県内に事務所等を有する法人等				
超過額（年額）	個人	500円	500円	300円	500円	500円
	法人等	500円	1,000～40,000円（均等割の5%相当額）	600～24,000円（均等割の3%相当額）	1,000～40,000円（均等割の5%相当額）	1,000～40,000円（均等割の5%相当額）
税収（決算額・予算額）および基金積立額（千円）	2003年度（決算） 129,595 （個人 128,973） （法人 622） 2004年度（決算） 134,784 （個人 127,975） （法人 6,809） 2005年度（当初予算） 157,906 （個人 150,858） （法人 7,048）	2004年度（決算） 351,594 （個人 331,722） （法人 19,872） 2005年度（当初予算） 約460,000 *基金積立額（2004年度） 309,131 *基金積立見込額（2005年度） 約430,000	2005年度（当初予算） 81,275 （個人 77,250） （法人 4,025） *基金積立見込額（2005年度） 69,602	2005年度（当初予算） 139,102 （個人 132,116） （法人 6,986） *基金積立見込額（2005年度） 129,000 **徴収取扱費として市町村に対し収納額の7%相当額（個人分）を交付	2005年度（当初予算） 255,194 （個人 219,178） （法人 6,016） *基金積立見込額（2005年度） 209,000	2005年度（当初予算） 299,000 （個人 292,000） （法人 7,000）
課税期間	5年（2003～2007年度）	5年（2004～2008年度）	3年（2005～2007年度）	5年（2005～2010年度）	5年（2005～2010年度）	5年（2005～2010年度）
税の使途	「高知県森林環境保全基金」に全額積立	「岡山県おかやま森づくり県民基金」に賦課徴収費用を控除後の金額を積立	「鳥取県森林環境保全基金」に賦課徴収費用を控除した全額を積立	水と緑の森づくり基金に積立	「森林環境保全基金」に賦課徴収費用を控除した全額を積立	一般会計に組み入れ。森林環境税公募事業（森林の体験活動支援事業）に対する支援。
基金の運営・管理	「高知県森林環境保全基金運営委員会」による運営（知事の委嘱による10名以内の委員）。*県民参加と透明性の向上を図るため。	林政課（農林水産部）	森林環境保全税関連事業評価委員会（有識者、各団体等代表者及び一般県民公募者、10名程度）	林業課（農林水産部）が運営・管理を行う。基金（1億2,900万）のうち、4,000万円については「水と緑の森づくり会議」の提案を考慮した上で事業選定を行う。	「愛媛県森林環境保全基金運営委員会」による運営（知事の委嘱による、学識経験者その他適当と認められるもののうちから10名以内）	林務水産課（林務水産部）

（出所）各県ホームページおよびヒアリングより作成。

●地方環境税―水源環境税の拡大

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、特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、他方で日本の水源環境税がある。前者が汚染者負担原則に基づき、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、ナショナル・ミニマムあるいはシビル・ミニマムの達成を根拠とする、いわば環境保全のための目的税として位置づけられる。水源環境税は水源環境保全を目的にその費用の一部を受益者が負担する地方環境税である。日本では、こうした水源環境税について、現在三八都道府県が導入、検討を進めており、二〇〇三年四月に高知県で実施されて以来、岡山県、愛媛県、島根県、鳥取県、鹿児島県の六県で導入されている（表1）。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

表2 かながわ発「水源環境」シンポジウムアピール (2002年11月17日)

私たちの国の豊かな水源環境は、これまで多くの恵みをもたらし、社会の発展と生活の安定の礎となってきました。しかし、先人が守り育てた水源環境は、神奈川をはじめ、全国各地で、手入れの行き届かなくなった人工林の荒廃や水源水質の不安、生態系の危機が指摘されています。こうした現状を放置すれば、水を蓄え、酸素を供給し、生態系を維持してきた森林の持つ様々な働きが損なわれていきます。さらには、水源水質への悪影響が懸念されるなど、水源環境の未来は重大な危機に立たされています。

神奈川では、私たちの共有財産である貴重な水資源を次世代に引き継ぎ、水の恵みを永続的に利用していくため、水源環境を保全するための施策や、施策を進めるための財源のあり方について検討を行うとともに、県民議論を重ねてきました。

こうした水源環境を保全する取組をさらに一歩進めるため、今回、全国から多くの市民、企業、行政の方々にご参加いただき、各地の先進的な活動事例をご紹介いただく中で、活発な議論を行っていただきました。

その成果として、次の6項目からなるシンポジウムアピールを、この神奈川の地から全国に発信することとしました。

- 1 水源環境の保全・再生に向けた行動
- 2 地域が主体となった創造的な試みや対策による推進
- 3 上下流の連携による流域圏での取組
- 4 住民・事業者・NPO・行政の連携による流域管理の仕組みづくり
- 5 環境教育・環境学習の推進
- 6 多様な費用負担の手段

(出所) 神奈川県ホームページ (<http://www.pref.kanagawa.jp/kenzei/kaikaku/sinpo/appeal.htm>) (抜粋)。

「政策実験」を始めているのである。 ●神奈川県「生活環境税制」の 取り組み

神奈川県は、荒廃が進む水源環境の改善に對して、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見ない。

同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』二〇〇〇年五月)に始まった。同報告書は危機的財政状況を踏まえた上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、都市防災税の四つに分類された。これらを具体的に検討するために、二〇〇一年六月に同研究会の下部機関として生活環境税制専門部会が設置された。同部会は学識専門家や各種団体、県民が委員となり水資源対策と大気対策のための税制措置を中心に検討された。また同県は、同部会内での議事録や資料、検討結果などを含めた

施策の政策形成過程をすべて公開し、広く県民に意見を求めた。結果として、『生活環境税制のあり方に関する検討結果報告書——水源環境の保全・再生に関する施策と費用負担について』(二〇〇三年七月)を取りまとめた。同報告書では、①自然が持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事業とその事業費などをまとめている。その結果、事業の内容は、県内にとどまらず、上流県の水源地对策事業についても提案している。また新たな負担の仕組みとして応益負担原則と県民参加による意識の醸成をいかに行うのかについても提言されている。同県は

これまでに全国規模では初となる水源環境シンポジウム、「かながわ発『水源環境』シンポジウム」(二〇〇二年一月)を実施し、その中でシンポジウムアピールを採択した(表2)。また同年、水環境保全の負担のあり方について県民意識調査(県民三〇〇〇人を対象)を実施し、翌年その結果を報告した。さらに水源環境を保全・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(二〇〇三年一月〜二〇〇四年一月、県内二カ所)。

本年六月に「かながわ水源環境保全・再生施策大綱(仮称)案」と、これを踏まえ

た「かながわ水源環境保全・再生実行五か年計画(仮称)案」をとりまとめ、九月県議会において一部修正のうえ、関係条例が成立した。これにより二〇〇七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。

同県の取り組みは、県民が水環境を身近な問題として捉え、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對して意識させると同時に、水利用に對する何らかの負担を応益原則により行う必要性を議論した点が重要である。流域の水資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自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重要である。同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よう。

●高知県 森林環境税の展開

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の荒廃の問題がある。同県の森林率(八四%)は全国第一位であり、うち六五%はスギ、ヒノキを中心とする人工林(全国第一二位)である。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

表3 高知県における「(仮称) 水源かん養税」試案

	A案 水道課税方式	B案 県民税超過課税方式
目的	森林の荒廃による公益的機能、とりわけ水源かん養能力の低下を防ぐために、県民あげて森づくりを推進することを目的とする。また、上流・下流の相互交流、連携などを促進する。	
税収の使途	森林の荒廃を改善・予防する事業	
税目	水源かん養税(法定外目的税)	個人・法人県民税(超過課税)
課税対象	料金を支払っている水道の利用	県内に住所、事業所などを有する個人・法人
納税義務者	水道の使用契約者	個人県民税及び法人県民税均等割の納税義務者
税率・税額	月額30円(想定額)	年額500円(想定超過額)
徴収方法	水道事業者などを特別徴収義務者に指定し、特別徴収(申告納入)	個人県民税は市町村が普通徴収、給与所得者は特別徴収。法人県民税は法人が県に申告納付
納期限	翌年度5月に申告納入	個人県民税の納期限及び法人の県民税の納期限
特別徴収義務者	水道事業者など	給与所得者については事業主
非課税および減免事項	なし	個人県民税(均等割の納税義務を負う夫と生計を一にする妻・生活扶助を受けている者など) 法人県民税(社会福祉法人等で収益事業を行っていない者など)
税収規模	1億1,000万円程度	1億4,000万円程度
課税コスト	システム変更の初期費用などが必要	システム変更の初期費用及び徴収取扱費などが必要
仕組みの考え方	水道の使用に着目し、他県に事例がある1立方メートル、1円の負担方式を参考に、水道事業者の事務負担の軽減や水消費の多い特定業種の事業圧迫とならない仕組みとして考案。	個人や法人に均等に負担をいただく方法として、課税コストの縮減と課税事務の効率化に配慮した仕組みとして考案。普通税であるため経理区分などの工夫が必要。

(出所) 高知県「森林環境保全のための新税制(森林環境税)の考え方」(2002年12月)。

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・高齢化が進むとともに、林業経営は木材価格の低迷や国産材の需要の伸び悩みにより厳しさを増し、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。このため間伐な

どの手入れが遅れている森林面積は、二〇〇一年(検討当時)には、県内で少なくとも一〇一〇〇ヘクタールに達している」と推定され、これらの森林では、本来森林が持っている公益的な機能の低下が予測されていた。森林には、経済的側面の強い木材の生産機能の他に、貯水、水質浄化、土砂流出の防止などの水源かん養機能や、その他多くの公益的機能がある。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なっているのである。

「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捉えると同時に、問題解決のために地方税の意義と役割を考えた上で、その仕組みを創り出そうとしたものである。水源環境税構想の端緒は、「高知県自主財源拡充等検討会」(二〇〇〇年六月)にある。同検討会では、厳しい財政状況の中で、今後必要とされる税制について、新税の創設やNPOへの支援税制を含めて検討し、翌年三月に検討結果をとりまとめた。その中で、新たな法定外税として「水源かん養税」導入を提案した。同報告書では、「水源かん養税は、水源地域における森林の荒廃を防止し、健全性を確保することにより、森林が本来持っている水源かん養機能の安定的な発揮を促すことを目的とする」とした上で、「目的税としての水源かん養税は、水の利用者に対し負担を求めるのが適当」、「具体的な

課税対象としては、①水使用量に応じて課税する方法、②個人や世帯等に均等割で課税する方法などが考えられる」など、課税目的・対象・方法等に関して具体的な提言を行っている。同年四月には、県庁内の関係課職員一三名と市町村職員五名(同県内に四つある一級河川の上流域にある町村と水の大消費地である高知市から各一人)による横断的なプロジェクトチームを立ち上げ、「(仮称) 水源かん養税」制度の具体的な検討に入った。これは河川を通じて森林の水を蓄える公益的機能の恩恵を受ける下流域と、森林の保全にあたる上流域から、それぞれの地域の実情に応じた意見も踏まえて検討を進めるものであった。こうして同チームは「(仮称) 水源かん養税」を検討し、同年一〇月に「水道課税方式(A案)」と「県民税の超過課税方式(B案)」の二つの試案を取りまとめ、その後一年間をかけて「新税制検討部会」(高知の森づくり推進委員会)の中に設置)において、公開で議論が実施され、県民に議論の喚起と意見聴取を行った(表3)。また同チームは二〇〇二年秋までの約一年間に、県内各地域で延べ六五回にわたる県民や市町村との意見交換会の実施やシンポジウム、インターネット上の簡易アンケートにより新税の趣旨や目的の説明などに努め、県民から意見聴取を行った。これらのアンケートや意見交換会などの結果は、新税の意義や趣旨についてはほとんどが肯定的で、税

額についても妥当な金額との認識があった。課税方式については、A案の方が、課税の趣旨が理解しやすいとの意見もあったが、水道普及率の地域ごとのばらつきや、税負担の公平性の確保、課税事務、徴税費などを配慮した結果、B案が採用された。また使途についても県民の意見が反映され、ソフト事業中心であった試案に、ハード事業を荒廃森林の県による直接整備として加えた。このように、意見交換会、シンポジウム、同部会での議論や県議会を踏まえ、二

〇〇三年四月から森林環境税が実施された。

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。またその運用に際しても県民の参加を求め、森林環境税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た。

●むすび

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く。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捉える新たな取り組みでもある。

日本における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他ならない。特に神奈川県では、目指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、全体の枠組みの中で公平な費用負担と責任をとるよう参加について議論している。同時に、従来の自治体内部における縦割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「県民参加と県民の中に打って出る行政」(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中で地方自治の新たな転換点として捉えることができる。

地域における持続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。日本の水源環境税の議論は、行政が中心となっていくに住民が費用負担の仕組みに関わるのかについて、新しい地方自治のあり方を提案する。今後は、使途と効果を含めた政策評価を行い、その良否について検討する必要がある。持続可能な流域管理のための費用負担と参加を進めるには、補完性の原理に基づくガバナンスのあり方を検討し、ステークホルダー間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。

(ふじた かおり/桃山学院大学経済学部助教授)

《参考文献》

- Kaori Fujita, "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, 2005.