

自治体の独自課税を通じた森林保全の財源調達とその課題

— 「かながわ水源環境保全税」の事例を中心に —

沼尾波子

1. はじめに

本稿の課題は、地方自治体、とりわけ都道府県の森林保全施策推進のための財源確保策とその運営について考えることにある。日本の国土面積は3,765万haであるが、そのうち森林面積は2,408万haとおおよそ64%を占める。ところがこの森林の利用状況をみると、国内のスギ・ヒノキなどの造林の中には、林業が成り立たなくなっていることなどを理由として、手が行き届かず荒廃するものが多く、災害を引き起こす要因ともなっている。また、ブナ林などの天然林は開発によって枯渇してきている。一方、地球温暖化対策としての森林の二酸化炭素吸収源としての機能に着目し、森林保全に力を入れる動きが生じており、国土面積の7割弱をしめる森林のあり方が問われている。

こうしたなかで、地方自治体が独自課税を通じて森林保全のための財源を確保し、様々な施策を推進する動きが各地で生じている。具体的には住民税の超過課税を行い、その財源を基金に積み立て、森林保全・再生のために活用するというものである。すでに都道府県レベルでは30の県でこの仕組みが導入されている。

本研究では、このいわゆる「森林環境税」をめぐる使途ならびにその運営のあり方について取り上げる。なかでも神奈川県を取り組むを中心に、自治体の自主課税権行使をめぐる動きについてみることにする。後述するように、神奈川県は他県

とは異なり、個人住民税所得割に超過課税を実施し、2007年度より年間約38億円で、独自財源を調達し、水源環境保全に向けた取組みを実施している。この事例から、独自課税を通じた財源確保の要件について考察するとともに、この税収が県の森林保全施策とのかかわりでどのように位置づけられるのかについて考察する。

2. 地方自治体の自主課税権の活用と森林保全

2.1 自主課税権の拡大

2000年の地方分権一括法の施行を通じて自治体の自主課税権が拡大したことから、各地で独自課税を行う動きが活発化した。法定外税創設にかかる要件が緩和され、特別な財政需要の必要性が要件から外されたことにより、税収確保を目的としない政策税制の動きが活発化した。また新たに法定外目的税の創設が認められたことにより、特定目的のための財源を新税によって調達する動きが起こった。

こうしたなかで、各地で相次いで導入が進んだのが、いわゆる産業廃棄物税と森林環境税である。産業廃棄物税は地域によって様々である。環境負荷を抑制することを目的とし、必ずしも税収確保を問わないインセンティブ課税として導入されたものと、環境保全活動に必要な財源を確保するための目的税として課税を行うもの、その両方を組み合わせているものなど、様々な形態がみられる。

一方、いわゆる森林環境税は、法定外税として

表 1. 各地で導入されている森林・水源環境保全のための超過課税

県名	名称	税収規模 (億円)	上乗せ税額		施行
			個人	法人	
神奈川	水源環境を保全・再生するための個人県民税超過課税	38	均等割 300 円 所得割 0.025%	対象外	H19.4
岩手	いわての森林づくり県民税	7.1	1,000 円	10%	H18.4
秋田	秋田県水と緑の森づくり税	4.8	800 円	8%	H20.4
山形	やまがた緑環境税	6	1,000 円	10%	H19.4
福島	森林環境税	6.4			H18.4
茨城	茨城県森林湖沼環境税	16	1,000 円	10%	H20.4
栃木	とちぎの元気な森づくり県民税	8	700 円	7%	H20.4
静岡	森林づくり県民税	6.5	400 円	5%	H18.4
愛知	あいち森と緑づくり税	22	500 円		H21.4
長野	森林づくり県民税	6.8	500 円		H20.4
富山	水と緑の森づくり税	2.7	500 円		H19.4
石川	いしかわ森林環境税	3.6			
滋賀	琵琶湖森林づくり県民税	6	800 円	11%	H18.4
奈良	森林環境税	3	500 円	5%	
和歌山	紀の国森づくり税	2.6			H19.4
兵庫	県民緑税	21	800 円	10%	H18.4
鳥取	森林環境保全税	1	300 円	3%	H17.4
島根	水と緑の森づくり税	2	500 円	5%	
岡山	おかやま森づくり県民税	4.5			H16.4
広島	ひろしまの森づくり県民税	8			H19.4
山口	やまぐち森林づくり県民税	3.8			H17.4
愛媛	森林環境税	3.6			500 円
高知	森林環境税	1.6	5%	500 円	H20.4
福岡	福岡県森林環境税	13			H20.4
佐賀	佐賀県森林環境税	2.3			H19.4
長崎	ながさき森林環境税	3.2			H18.4
大分	森林環境税	2.3			H17.4
熊本	水とみどりの森づくり税	4.2			H18.4
宮崎	森林環境税	2.8			H17.4
鹿児島	森林環境税	3.8			H18.4

出所) 神奈川県資料をもとに作成。

導入されたわけではない。住民税への超過課税を行い、それを基金に繰り入れ、使途を森林保全等の特定目的に限定することで事実上の目的税的な効果を期待したものとなっている。

2.2 「森林環境税」の状況

いわゆる森林環境税¹⁾は、まず2003年に高知県で導入された。超過課税方式により、個人・法人県民税均等割に定額を上乗せするもので、金額は500円、当時、年間で1.4億円程度の税収を見込んで創設された。以後、この住民税超過課税により森林保全のための財源を調達する取組みは各地に広がっている。2004年には岡山県、2005年には鳥取県、島根県、山口県、鹿児島県、愛媛県、熊本県、2006年には福島県、宮崎県、奈良県、兵庫県、大分県、滋賀県、静岡県、岩手県、2007年には神奈川県、富山県、石川県、和歌山県、広島県、長崎県、山形県、2008年には秋田県、茨城県、栃木県、長野県、福岡県、佐賀県で、そして2009年には愛知県で導入された。現在では全国30の県で導入されている。

一連の「森林環境税」は、いずれも法定外目的税ではなく、県民税超過課税方式を採用している。住民税均等割上乗せ方式を採用するが、住民税は普通税であることから、一般会計に入った税収相当額を、別途森林保全目的の基金に繰り入れ、そこからの支出を行っている。これにより、事実上「目的税」的な運用を行っている。

だが、その内容にはいくつかの類型がある。第1に個人・法人の両方に一律定額で課税する方式である。これは、先にあげた高知県が採用している。第2に超過課税を行うのは個人住民税に限られているが、対象は均等割だけでなく、所得割の一定部分について定率で超過課税を実施するというものである。これは神奈川県が導入した方法である。そして第3に、個人に対して定額均等割を導入するが、法人には均等割について定率超過課税を併用する方法である。導入が行われた県の大半が第3の方式を採用しており、税収額は数億円

程度というところが多い。

3. 森林環境保全に向けた財源確保とその使途

3.1 高知県の「森林環境税」とその変容

高知県では先述の通り、県民税均等割による超過課税方式を採用しており、税率は個人・法人ともに年間500円とされている。この方法による税収額は現在、年間で約1億6千万円程度である。ところが、県土の8割以上を森林に覆われた高知県では、年間の森林整備に要する県の支出はおおよそ130億円となっており、この税収を森林保全にかかる主要な財源調達手段として考えることは限界がある。

2003年度に導入された森林環境税は、5年間で経過し見直しが行われ、2008年度に改定が行われた。制度改定を通じて、その性格は変容を見せている。第1に水源涵養を目的とした森林整備の財源を確保するというものから、森林のCO₂吸収機能の整備へと使途を拡大し、整備エリアについても大幅に拡大することとした点である。第2に、産業利用しない森林「=水土保安林」に限定し、既存の林業施策（国や県で一般会計等を活用して実施してきたこれまでの施策）には充当しないという枠を外し、全ての森林を対象とすることとした点である。

第1期で整備された森林は、民有・人工林の0.8%程度にすぎなかったが、これを10倍以上に拡大することを目指し、幅広い施策に活用できる制度に変更をしたのである。高知第1期のルールの下では事業を実施できる森林が限られていたとの指摘²⁾がなされていた。そこで第2期では、この財源を充当することが可能な事業の範囲を大幅に拡大した。ハード事業については、高知県緊急間伐推進計画（全体計画（平成15～24年）15万ha）のうち、これまでの実績（見込み）が75,000ha、今後の計画（20年度～）が75,000haとされているが、この事業にも充当できることとした。またソフト事業についても、体験学習や地域のネットワーク作り、県産材活用による県経済の活性化に

向けた取組みなどを想定し、その財源に充当できることとしている。

このように、高知県では、当初「森林環境税」は、水源涵養のための森林整備としての独自性を打ち出し、既存の事業とは一線を画した形での財政運用を図っていたが、第2期に入ると、国庫補助事業の実施を財政面や施策面から補完するための制度として性格を転換することとなったのである。またこれと同時に規定から「参加型税制」という文言が外れることとなった。参加型税制についての詳細は後述するが、税を構築・徴収・使用する各段階で、住民参加の仕組みを入れていくという考え方である。このことは、超過課税による税収が、既存の一般財源と一体的に、森林保全施策に充当されていくことの表れということができるだろう。

3.2 「森林環境税」変容の背景

このように、当初は用途を限定するとともに、超過課税による追加的な負担と、その財源を活用した施策との関係を明確にすることが期待された制度が、第2期にはいわば、税収確保のための超過課税として一般財源と一体的に運用されるようになったこと背景には以下のようなことがあげられる。第1に、国レベルで森林のCO₂吸収機能に着目した整備の推進が掲げられ、財政措置を伴う各種の取組みが積極的に推進されたこと、第2に三位一体の改革を通じて、自治体財政は厳しい状況に置かれることとなり、国の奨励する事業を推進する際の地方負担分の捻出が困難なケースが生じるようになったことである。第3に、当初の目的に合致した施策はきわめて限定されていることと併せて、対象となる森林は人目につきにくい山奥であることが多く、その成果が分かりづらいことが指摘される。

このように、温暖化対策を視野に入れた森林保全をめぐる国の補助メニューが充実するなかで、施策を積極的に推進するための一般財源の確保がままならないことや、参加型での森林保全を模索

しつつも、その成果が県民に分かりにくく、予算計上された財源をフルに活用することができなかつたことなどを背景として、森林保全を推進するための一般財源の一部としてこの財源を充当する方向で、制度改革が行われたのである。

国からの移転財源を確保しつつ、森林保全のための施策を推進するには、一般財源の確保が必要となる。しかしながら、独自財源を一般財源と一体的に取り扱う場合、住民には超過課税による追加的な負担を通じた成果が極めて分かりづらいものになってしまう。独自課税による追加的負担に対する根拠やその成果を分かりやすく説明することが、住民の理解を得るためにも必要となるだろう。

4. 神奈川県の水源環境保全税をめぐる参加型税制のしくみ

高知県にみる「森林環境税」の変容は、他の自治体でも同様に生じていることなのだろうか。本節では神奈川県³⁾の事例をとりあげ、その動きを見ていくこととする。

4.1 「かながわ水源環境保全税」

神奈川県では、水源環境保全再生のための財源確保の仕組みが導入されている。これは、先述の通り、個人県民税均等割のみならず所得割による超過課税方式を採用している。所得割の税率は当初、必要財源額（年間約38億円）を基準に算出され、現在0.025%となっている。法人には課税を行っていない。

当初、神奈川県地方税制等研究会での報告を受け、県は、2004年6月議会で水源環境保全施策と税制措置の方向性について、基本的な考え方、具体的な取組みの方向及び内容、財源のあり方や事業規模について報告し、新規に137億円規模の税収が必要と提起した。これに対し、議会からは、具体的な施策が不明として激しい反発を受けることとなった。その後、県は水源地域の保全のために今後20年間に進めるべき政策と、当初5年間

の具体的な実行計画をとりまとめた。また、これらの施策のうち既存財源で実施すべき施策と、新たな財源を投じて実施すべき施策とを整理し、必要な財源を積み上げた上で、新税構想の議会提案を行う。2004年9月議会では、「水源環境保全・再生基本計画（仮称）素案」を提起した。県・市町村併せて89事業を推進することとし、事業費として当初5年間で569億円が必要、うち新規財源として104億円が必要との報告を行った。その後パブリックコメントや県民とのミーティングなどの結果を受けて、事業規模を5年間で538億円、新規財源で78億円が必要と修正した。その際には、まちでの谷戸・湧水地の保全事業および県外上流域対策の推進事業について見直しを行い、事業規模を縮小している。その後2007年2月議会、6月議会と、県の水源環境保全に向けた施策とその財源確保策について議論が進められ、最終的に9月議会でこの税に関する県税条例の改正を可決し、11月に、「水源環境保全・再生施策大綱」「水源環境保全・再生実行5ヵ年計画」が策定された。この間の議論を通じて、個々の施策の必要性とその財源規模をめぐってきめ細かな議論が展開されることとなった。最終的な事業規模は当初より縮小し、5年間で12事業を推進することとし、事業費は297億円、うち新規財源として191億円（単年度で約38億円）が必要とされ、その財源となる超過課税方式の導入が可決された。これにより、県民一人あたりおよそ950円程度の新たな負担方式が導入されることとなったのである。

4.2 神奈川県地方税制等研究会

県議会での1年半に渡る議論を経て導入が行われた新税であるが、そこで中長期的な施策とそれに要する財源の議論が可能となったこと背景には、神奈川県地方税制等研究会での議論がある。研究会では2001年6月に生活環境税制専門部会を設置し、神奈川における生活環境や自然環境の現状と課題を整理するとともに、そのための税制措置等について検討を行った。そこでは主として

水と大気という2つの大きな対象について諸課題を検討すべく、関係する多数の部局がバックアップする体制が構築された。1年間の検討を経て、水と大気をめぐる課題について取りまとめるとともに、そのための財源確保の必要性について提言を行っている。その後2002年7月には、これらの課題のなかから水源環境を保全する施策と税制措置の具体的な検討を行うための新たな専門部会が設置され、具体的な施策について検討が行われ、そこでの提言を踏まえて、2003年10月に研究会から知事に対して答申が提出されている。

この間、税務課が事務局として取りまとめを行いつつ、水源環境保全・再生に関わる様々な部局が推進する施策について、現状と課題、新たな財源の必要性について検討が行われた。そこでは、今後充実すべき水源環境保全施策について「まず、既存財源で対応することに努力すべき」とした上で、「既存財源での対応が困難であり、新たな財源で対応する場合にあっては、施策の緊急性や効果等を考慮しつつ、新たな財源にふさわしい施策の絞込みを行うべき」とした。また、「現行の法令等によって、国・県・市町村が当然行うべき事業として位置づけられているものは、原則として、既存財源を用いて対応すべきである。しかし、既存財源による対応では、施策の推進が遅れる場合や、施策そのものを抜本的に拡充すべき場合には、新たな財源による対応も検討すべきである。」としている。加えて「市町村や水道事業者、環境団体等が行っている事業についても、水源環境を抜本的に保全・再生するために拡充または促進すべきものについては新たな財源による対象事業として検討する必要がある」ことを謳っている。（報告書9頁）

こうした整理に基づいて、既存財源による対応とすべき事業と、新規財源による対応が考えられる事業とが明確に区分されるとともに、その後の県議会での検討を経て、水源環境保全・再生に向けた中長期計画と、新規財源の投入による施策の内容、そしてそのための追加的な負担方式につい

て議論が重ねられてきた。換言すれば、神奈川県民が追加的な負担を行ってでも水源環境保全に向けた取組みを積極的に推進することを選択するか、そしてその範囲や規模をどのように決めるか、ということが、議論されてきたのである。

4.3 「参加型税制」

この間の議論を通じて提起された考え方のひとつに「参加型税制」がある。これは税制の構築、租税の徴収、使途のチェックという各段階において、県民参加の仕組みを導入するという考え方として、当初、京都大学の植田和弘氏によって提起された考え方である。神奈川県においては、水源環境保全・再生のための取組みとその費用負担のあり方について、先述の地方税制等研究会での議論のほか、県民の意見を広く受け止める場として、数々のシンポジウムや集会が実施された。また、超過課税の導入後も、5ヵ年計画に記載された12の事業項目について、県が事業を実施するとともに、その方法や結果を含めて議論をし、チェックを行う「県民会議」を創設することとなった。この県民会議では、県民目線で県が推進する5ヵ年計画に基づく事業の内容と成果をチェックすることや、その結果を幅広く県民に伝えることとなった。このほか、県が直接事業を実施するだけでなく、様々な活動を行う市民団体の取組みにも補助金を交付し、支援を行うこととなった。

年間38億円という大きな規模でスタートしたこの税の効果が分からなければ、この税は5年後に廃止される可能性もある。新規財源の成果を目に見える形で県民に示していくことで、追加的な負担に対する合意を図ることが可能となる。「参加型税制」の仕組みは、超過課税方式を通じた施策の継続を行うためにも重要であり、また財源の使途および適切な執行を促すための一つのチェック・システムとなっている。

2009年3月、県民会議は、新税導入後2ヵ年を経るなかで、それまで実施された施策についての点検・評価をまとめた「点検結果報告書」を県

に提出した。これは県民目線で5ヵ年計画に盛り込まれた事業の成果を評価する県民版水源環境保全白書としての意味をもつものとされ、進捗状況や事業内容について、必ずしも十分な成果が上がっていないものについても、その理由や事情について説明がなされているところが大きな特徴である。

4.4 政策立案部門から事業部門へのシフト

2007年度に導入された神奈川県によるこの超過課税方式による水源環境保全・再生施策に向けた施策は、2009年現在、導入後3年目を迎えている。すでに「水源環境保全・再生施策大綱」「水源環境保全・再生実行5ヵ年計画」は議会に報告済みである。新規財源については個人住民税超過課税が、議会の議決を経て導入されている。したがって、一連の施策は、複数年度にわたって議会での了解を得た形で、一定水準の財源が保障されているとみることもできる。無論、毎年度の予算編成においては、既存財源分を含めて議論がなされることとなっている。だが、他の施策とは異なり、既に具体的な実行計画まで議会の承認を得ており、かつその財源の一部が目的税的に担保されているとすれば、その実現性ははるかに高いものとなる。

こうした中で、神奈川県では、新税導入から2年が過ぎ、3年目に入るにあたり、事業の実施体制を見直す動きが起こった。2009年3月まで、この財源を活用した施策のとりまとめは、政策部土地水資源対策課が所管していたが、4月以降、環境農政部緑政課に移管されることとなったのである。もともと政策部は、県の施策全般に関わる企画や総合計画等を取り扱う部局であり、特定の政策に限定した事業を所管する部署ではない。また、税務課も政策部に所属している。これに対し、環境農政部は、森林、大気、水、農地の保全などを推進する事業部局となっている。水源環境税を活用した5ヵ年計画推進のための事務局が政策部から環境農政部へと移管されることは、いわ

表 2. かながわ水源環境保全・再生実行 5 ヶ年計画の 12 事業とその所管

事業名		事業主体	2007～08 年度の所管課	2009 年度～の所管課	
1	森林の保全再生	水源の森林づくり事業の推進	県	森林課	森林課
2		丹沢大山の保全・再生対策	県	緑政課	緑政課
3		溪畔林整備事業	県	緑政課	緑政課
4		間伐材の搬出促進	県	森林課	森林課
5		地域水源林整備の支援	県・市町村	森林課・《土地水資源対策課》	森林課・緑政課
6	河川の保全再生	河川・水路における自然浄化対策の推進	市町村	《土地水資源対策課》	大気水質課・緑政課
7		地下水保全対策の推進	市町村	《土地水資源対策課》	大気水質課・緑政課
8		県内ダム集水域における公共下水道の整備促進	市町村	《土地水資源対策課》	大気水質課・緑政課
9		県内ダム集水域における合併処理浄化槽の整備促進	市町村	《土地水資源対策課》	大気水質課・緑政課
10	施策評価等	相模川水系流域環境共同調査の実施	県	《土地水資源対策課》	大気水質課・緑政課
11		水環境モニタリング調査の実施	県	森林課・《土地水資源対策課》	大気水質課・緑政課
12		県民参加による水源環境保全・再生のための新たな仕組みづくり	県	《土地水資源対策課》	緑政課

注) 政策部所管課には《 》をつけている。それ以外は環境農政部の所管。

出所) 「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～」および県緑政課でのヒヤリングをもとに作成。

ば新税が収入として定着するとともに、その財源を活用した事業推進へと軸足がシフトしたことを示唆している。

表 2 は、5 ヶ年計画に示された 12 の事業とその所管課を示したものである。2007 年度より、県が直接推進する事業については環境農政部が所管していたことが分かるが、市町村事業については、新税による施策を統括する政策部土地水資源対策課が主要な役割を担っていた。この業務が 2009 年度よりすべて環境農政部に移管されたのである⁴⁾。

これにより、政策部が水源環境税を繰り入れた基金の管理と 5 ヶ年計画全体を取りまとめ、県が直接推進する事業について環境農政部で執行していた体制が変更され、5 ヶ年計画全体の管理運営

と事業の実施を一体的に環境農政部において進める体制が構築された。

運営体制の変更を通じて、5 ヶ年計画にある事業を、専門職の多い事業部局で一体的に推進することができるようになり、効率的な事務事業の遂行が可能となったとの指摘がある。例えば、市町村が実施する合併浄化槽設置の場合、県内ダム集水域での高度処理型浄化槽設置については新税を活用した事業のひとつとされ、土地水資源対策課が所管をしてきた。これに対し、従前から県内各地の市町村で実施している合併浄化槽設置事業については、ダム集水域以外の地域で引き続き実施されており、これについては従前から一般財源を活用した事業として環境農政部大気水質課が所管をしてきた。このように市町村における合併処

理浄化槽設置の事業であっても、県内のエリアによって使用する財源が異なると、所管する部局が異なり、両者での情報共有に手間がかかることとなっていた。このほか、森林整備についても、当初は上流地域については森林課が推進し、その周辺で市町村が実施する里山整備事業については土地水資源対策課が担当していた。しかしながら、森林は県の所管する範囲から市町村が所管する里山まで連なっている。整備のノウハウや地権者情報などについて、経験と情報を持っている部署が市町村と連携を図ることで、効率的な事業推進ができるようになったとのことである。政策優先型から、事業優先型への転換を図り、既に定着した5ヵ年計画の効率的な推進を迫及した結果と見る事ができる。

もともと、数年後には5ヵ年計画の見直しと新たな計画の策定が求められる。その際には、環境農政部だけでなく政策部との連携が再び求められるようになることは言うまでもない。計画の立案と事業推進とのバランスをどのように保っていくのかがこれからの課題といえるだろう。

4.5 「水源の森林づくり事業」にみる水源環境保全税の意義と課題

5ヵ年計画のうち、県が実施する最大規模の事業が「水源の森林づくり事業」である。これは、県北西部の上流域 61,555ha を水源の森林エリアとして指定し、このエリアの私有林について県が20年間にわたって公的管理・支援を進めるものである⁵⁾。このエリアにおける私有林は40,612haとなっており、うち手入れが必要な私有林は約27,000haとの調査結果が出されている⁶⁾。

水源の森林づくり事業は、1997年度にスタートして以来、2006年度末までの10年間で整備量は7,384haとなっている。5ヵ年計画では2022年度までにこれら27,000haを確保し、2026年度までにこれについて延べ65,974haの整備を行うことを掲げ、うち2008～2012年度については9,592haの整備を行うとしている。

2007年、2008年度における水源環境保全再生のための超過課税による収入は、景気の影響などから当初見込みの年間38億円を上回り、初年度にあたる2007年度には10ヵ月分で36億円、翌2008年度には45億円という規模に達した。こうしたなかで県はその差額を基金に残すのではなく、実行5ヵ年計画を前倒して推進している。中でも重点的に推進されたのが、この水源の森林づくり事業であった。2年間で、すでに5ヵ年計画で掲げた目標値の45%の進捗率を達成している。

水源環境保全税導入により、それ以前の2倍以上の規模で森林整備の推進が可能となったことや、単年度予算の枠組みのなかでは財政状況に応じて整備量の確保の見通しが立てにくい状況下で、議会において超過課税による財源の裏付けを伴う「大綱」「5ヵ年計画」が了承されていることにより、中長期的に安定した財源の確保が可能となったことが、この事業の積極的推進を後押ししている。森林は、植林から伐採まで50年以上を要し、その保全には長期的な視点での管理が求められる。右肩上がりの増分主義で財政運営が成り立っていた時代であれば、一定水準以上の財源確保は比較的容易であった。ところが、財政難のなかで歳出削減が求められ、かつメリハリのある予算配分や、ゼロベースでの査定が求められる状況下では、単年度での成果が見えにくく、かつその恩恵の帰着先が分かりづらい森林保全への財源をコンスタントに確保することは、容易ではない。政治や社会情勢の影響を大きく受けることにもなる。こうしたなかで、新税の導入は、長期的に円滑な事業の実施を行うことを可能としたのである。

だが、他方で、新税導入は、財政運営上新たな課題をもたらすことにもなる。表2は「水源の森林づくり事業」の当初予算額とその内訳を示している。2007年度より水源環境保全税が導入されており、会計上の取り扱いが変更されている。1995年度から2006年度まで、水源の森づくり事業の財源は、水道事業からの繰入金5億円のほか、国

表 3. 神奈川県「水源の森林づくり事業」における財源
(単位：千円)

	当初予算額	当初予算額財源内訳				
		一般財源	国庫支出金，財 産収入，諸収入	分担金及び 負担金	寄付金	繰入金
1997年度	2,004,704	—	42,544	500,000	10,000	1,452,160
1998年度	1,842,670	—	88,340	500,000	10,000	1,244,330
1999年度	1,480,264	—	114,987	500,000	20,000	845,277
2000年度	1,532,572	—	142,431	500,000	20,000	870,141
2001年度	1,543,796	—	162,944	500,000	20,000	860,852
2002年度	1,476,949	—	160,636	500,000	20,000	796,313
2003年度	1,474,759	—	161,936	500,000	20,000	792,823
2004年度	1,538,720	—	152,019	500,000	20,000	866,701
2005年度	1,960,293	—	140,714	500,000	17,000	1,302,579
2006年度	1,832,388	—	138,559	0	17,000	1,676,829
2007年度	3,441,437	1,176,829	138,559	0	17,000	2,109,049
2008年度	3,077,097	1,176,829	138,559	0	17,000	1,744,709
2009年度	2,916,054	1,173,643	141,845	0	17,000	1,583,566
計	26,121,703	3,527,301	1,724,073	4,500,000	225,000	16,145,329

※「分担金及び負担金」は、県企業庁水道事業会計からの負担金。

※「繰入金」は、平成18年度までは一般会計から、平成19年度からは水源環境・保全再生基金（個人県民の超過課税による財源）からの繰入金。

出所）神奈川県 HP (<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/sinrin/suigen/zaigen.html>)

庫補助金、一般会計からの繰入金、企業からの寄付、などによって賄われていた。これが2007年度より、その多くを水源環境税によって調達するようになった。新税の導入とともに、水道事業からの繰入は廃止されている。また水源環境税導入にあたり、既存財源で実施してきた事業については新税の投入を行わないこととなっていた。水源の森づくり事業については、既存の事業ではあるが、新税投入により、事業規模の拡大を図ることが目指されることとなった。そこで基準年度となった2005年度の一般財源投入額である約13億円を基準として、一般会計（一般財源と国庫補助金等の合計額）から繰り入れることとし、それを

上回る金額について、水源環境税を投入するものとされた。その結果、2007年度以降、水源環境税導入とともに、事業規模が大きく拡大したのである。

こうした仕組みは、2つの意味で財政の硬直化を生む可能性をもたらす。第1に、一般財源の硬直化である。先述の通り、水源の森林づくり事業は新税導入以前から推進されていたものであり、新税の投入により事業を進めるには、既存財源を従前の規模で投入することが要件とされていた。したがって、毎年一般会計から13億円の投入が確実に行われることが求められるようになる。第2に、この事業は、20年間という長期計画に基づ

いて私有林の公的管理契約を結ぶ手法もあり、一旦事業が始まると、長期にわたって管理の必要性が生じることから、後年度の財政支出の硬直化をもたらす。そこには、中長期で計画的な管理を必要とする森林保全を継続的に実施するための財源を、単年度原則を前提として運営される予算制度のなかでどのように確保するかという難しい問題が横たわる。

神奈川県は、新税導入時において、税の使途を徹底的に議論し、20年間というスパンでの施策大綱を策定、それに基づき既存財源と新規財源の投入について明確に謳いつつ、5年ごとに税の導入について議会でチェックを図る仕組みが作られている。さらに県民会議では、毎年度の施策評価を行い、事業の実施結果について点検結果報告書を作成している。5年間というスパンで、新税のあり方を見直すことは、同時に実行計画の見直しを行うことにもつながる。単年度予算を超えた財政運営に関する議会のコントロールとともに、県民会議における長期的な計画と財源に関するチェックが求められることになると考えられる。

水源環境、中でも森林は数十年単位で管理が継続されることが、その保全には必要である。単年度予算での財政運営や、マイナスシーリングで財政規模の縮小を要請される局面で、一定財源を確保し続けることは容易ではない。かながわ水源環境保全税は、超過課税方式の導入により、水源環境を守るための財源を、確実に一定程度確保することを可能とした制度といえよう。また、それによる支出の硬直化や、支出の無駄が長期的に生じることのないよう、超過課税制度の5年ごとの見直しや、施策評価の実施によるチェック機能が組み込まれており、議会や県民会議での議論を踏まえつつ、施策の推進を図ろうとする試みだといえることが出来る。

5. 今後の課題

本稿では、高知県や神奈川県における森林や水源環境保全のための独自課税の動きについて最近の事例をもとに考察した。住民税超過課税方式による財源調達を通じて、森林や水源環境保全のための財源を安定的に確保することができ、様々な施策の推進が図られていることが明らかになった。しかしながら、こうした目的税的課税は、支出の硬直化をもたらす可能性を持つとともに、中長期的に財政運営を拘束することが考えられる。また他方では財政難の折、単に一般財源を補填するための財源として活用されることも考えられる。

税の導入時には高かった県民意識も、一旦その税が導入されてしまうと、その後も引き続きその使途について感心を持ち続けることは難しい状況にある。こうした観点からも、議会によるチェックはもちろんだが、県民参加を通じた県民会議等の場で、施策や運営に関するチェックを行うことが、硬直化を防ぐための一つの防波堤になりうるものと考えられる。それとともに、定期的な見直しの仕組みをいれながら、常に県民の理解と同意の下で、必要な財源を長期的に確保できる体制を構築できるような税財政運営が求められる。神奈川県の取り組みは、壮大な課題に対するチャレンジであるということができよう。県民会議等を通じた参加型税制のしくみが、具体的に中長期的な財政運営にどのように関わることができるとのかについては今後の課題としたい。

(日本大学経済学部教授)

注

- 1) 森林や水源環境保全のための超過課税方式による財源調達の手法に関する整理については、高井(2007)を参照。
- 2) 2007年5月高知県森林部でのヒヤリング調査による。

- 3) 高知県の森林面積は約 59 万 ha で、県の林業費支出は 127 億円（2007 年度）となっている。一方、神奈川県は森林面積は 9.5 万 ha と高知県の 6 分の 1 程度であるのに対し、県の林業費支出は 146 億円（2007 年度）で、高知県を上回る水準となっている。神奈川県は森林をみると、公有林の割合が比較的高く、また私有林であっても防災林など公的制約下にある森林が多い。さらに横浜市や川崎市などの大都市を抱えていることから、森林保全に充てることのできる財源が地方圏に比べて大きい。こうしたことを背景として、森林の公的管理が積極的に行われてきたとみることができるとする。
- 4) 神奈川県庁でのヒヤリングより。
- 5) 具体的には、協力協約（森林所有者が行う森林整備の経費の一部を助成）、水源協定林（森林所有者との協定（借り上げなど）により森林を整備）、水源分収林（森林所有者との分収契約により森林を整備）、買取り（貴重な森林や水源地域の保全上重要な森林を買入れ、保全整備）という 4 通りの手法が採られている。
- 6) 水源の森林づくり事業導入の背景や経緯についての詳細は石崎（2004）を参照。

参考文献

- 石崎涼子（2002）「自治体林政の施策形成過程～神奈川県を事例として～」『林業経済研究』第 48 巻，第 3 号。
- （2004）「都道府県による施策形成と森林管理～神奈川県と三重県を事例として～」『林業経済研究』第 50 巻，第 1 号。
- 神奈川県（2003）『参加型税制かながわの挑戦 一分権時代の環境と税』第一法規。
- （2005a）『かながわ水源環境保全・再生施策大綱』神奈川県。
- （2005b）『かながわ水源環境保全・再生実行 5 ヶ年計画』神奈川県。
- 神奈川県地方税制等研究会（2003）『生活環境税制のあり方に関する報告書』。
- 自治総合センター（2001）『課税自主権の活用のあり方について』自治総合センター。
- 高井正（2007）「地方環境税の現状と課題～神奈川県の水源環境税を素材として～」神奈川県地方税制等研究会ワーキンググループ『地方税源の充実と地方法人課税』第 4 章，神奈川県。
- 林野庁（2009）『森林・林業白書（平成 21 年度版）』林野庁。