

＊連載 「脱・中央依存」―自立へのシナリオ⑤

「価値」や「誇り」の共有が多様な主体を動かす

―「森林環境税」をつくった力・高知県―

福田 志乃 地域経営コンサルタント(地域政策プランニング代表/日本工営(株)技術嘱託)

合併や「三位一体改革」の裏側で

世界一の借金大国となった日本。「地域に合った効率的・効果的な自治の実現のために、権限と財源を移譲してほしい」という地方側の声は、ここ三年ですっかり世論としても定着した感がある。政府も「三位一体改革」を掲げ、補助金削減や税財源移譲をどう進めるかの検討に入っている。

しかし、三千余りの自治体すべてが、地方分権の大合唱をプラスとみているわけではない。理念的には「自立」を掲げて、交付税や手厚い補助金などに大きく依存してきた山村や離島などでは、人口減少と40〜50%に達する高齢化率を背負う現実があり、到底、自力で税源を確保できない。

国土面積の八割が森林という日本では、狭小な平野部に大都市機能と労働人口が集中し、国民全体の「財産」である森林を守る人口は少ない。戦後、針葉樹の植林が全国一斉に進められ、豊かな生態系をつくっていた広葉樹林の多くは姿を消した。さらに、安価な輸入材や後継者不足が影響して林

業が成り立たず、「森林＝山」を守る産業も衰退した(逆に言えば、林業が成り立てば地域の環境も振興も両立する)。今や、「山の手入れ」を目的とした各地の森林組合は、公的資金によって支えられているが、人的・資金的な限界もあり、日本の山は荒廃が進んでいるのが実情だ。さらに、山と森林の荒廃に追い打ちをかける結果となったのが効率&経済一辺倒のダムや道路の建設であり、河川の「水無し化」や水質悪化、流域の自然・生態系破壊の原因ともなっている。

このため、国は一九九七年に、第五次全国総合開発計画で「河川流域圏構想」を掲げ、環境や産業や生活を流域で一体的に保全・振興するコンセプトを打ち出した。その全国先駆けのモデルとなったのが、今回紹介する高知県の四万十川流域だ。

森林荒廃と「新税創設」の接点は何か

そして、高知県を語るのもう一つ注目したいのが、そんな山と森林の荒廃問題と並行して論議されてきた「新税創設」の全国的潮流である。こ

の森林荒廃問題は、実は八〇年代半ばから次第にクローズアップされてきた。八五年には林野庁、八六年には建設省(現国土交通省)が水道水や発電用水等の「利水」企業への国税課税を提唱したが、経済界の猛反発で実現していない。現在では、九百二十六もの市町村から成る「全国森林環境・水源税創設促進連盟」(旧名は森林交付税創設促進連盟)が、水利用者らに負担を求める「森林環境・水源税」の新設を目指している。

ご存知の読者も少なくないと思うが、筆者は地方分権推進論者で、創意工夫のある自主課税にも基本的に賛同する立場だ。しかし、こうした新税をめぐる全国潮流は、二〇〇三年四月にスタートした高知県の「森林環境税」とは、目的や取り組みのプロセスの点でまったく異なるものと指摘したい。前者の目的は、地方交付税削減の穴埋めであり、国民や企業が使用する水量に一定額の国税を課し、徴収した税を森林面積に応じて市町村に配分しようというものだ。

このアイデアを否定しようという気はないが、

地域経営の専門家の立場から言えば、「山や森林を市町村が所有している」との考え方が、もはや限界なのである。山や森林を管理する人材や資金が減少の一途をたどる時代、国有林や県・市有林などの「公有林(公的財産)」の所有・管理主体を行政主体のような二層・三層のレベルに分けて考えるべきではない。自然・生態系保全のために国立公園並みの指定を受けるエリアには、レンジャーなどを配置して徹底的に環境保全を図り、それ以外の公有林は保全・振興を含め、山系や流域圏としての所有・管理とすべきだと筆者は考えている。数千数百もの市町村が、荒廃する森林を抱えることを苦にし、それを「元手」とした税取増を考える風潮に、どうも地方自治体の「二層性の弊害」を感じてしまう。山と森林の荒廃問題は、市町村権限を広域行政に「逆移譲」、国土全体の計画・保全の対象として国や都道府県で責任を持つべきだろう。

高知県の森林環境税は、こうした多くの問題を根底から考え、環境保全や流域振興に地域ぐるみで真剣に取り組んだ結果の新税である。「市民の公共心」という意識啓発にまで踏み込みながら、最終的には財源補填ではない、「森林づくりのための目的税」に到達したプロセスの本質を、読者の皆さんにお伝えできれば幸いだ。

将来を「四万十川条例」に託す

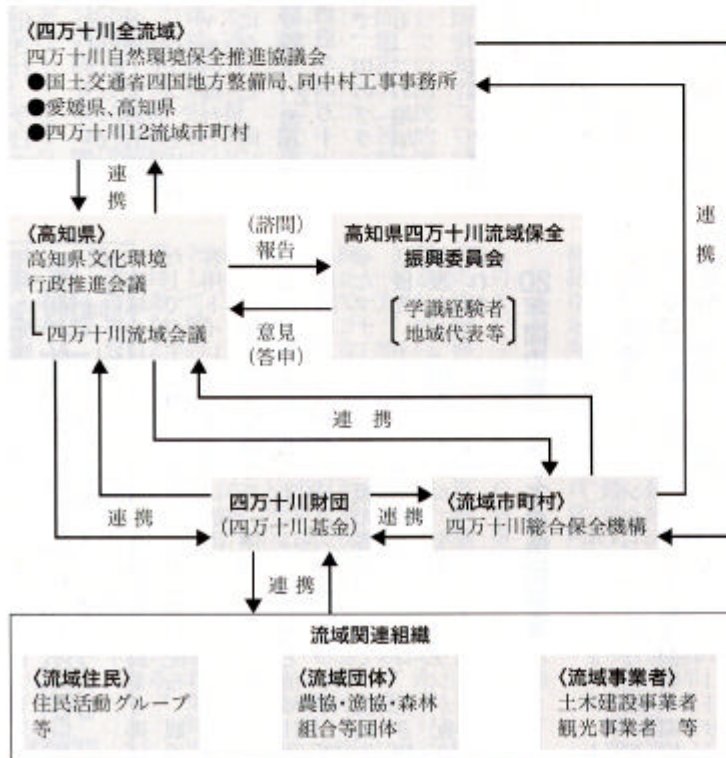
ここで、税の問題に入る前に、環境と森林を大

切にしてきた高知県の、四万十川についての取り組みを紹介しよう。

四万十川は「清流」の代名詞とさえ言われる。河川沿いの環境が美しく、水のキレイな川は全国各地域にも存在するのに、何故、ここまで四万十川が有名であり、圧倒的な人気を誇るのだろうか。その理由は、「自然派」と呼ばれる有名人たち、例えば、作家の椎名誠氏やラリーライターの山村レイコ氏が、四万十川を絶賛しているからかもしれない。では何故、彼らは四万十川を褒めるのだらう。それは、四万十川を持つ固有の構造(特色)にあると筆者は感じている。日本は国土の八割が急峻な山地であり、日本の河川といえ

ば川幅が狭く急流というイメージがある。ところが、四万十川は、四国山地の隆起に影響されず、平野だった時代の悠々と蛇行する姿のまま生き残ったらしい。映像や写真で見る四万十川でさえ、森林に囲まれた山の奥でも豊かな水を漕ぎ、漁業

図表5-1 (財)四万十川財団を中心とする官民連携の仕組み



や農業といった環境と共生する生業を養っているイメージを与えてくれる。実は、高知県庁も、四万十川が全国的に有名になった理由は、八三年のNHK特集「土佐四万十川『清流と魚と人』」の放送がきっかけだったと認める。それを契機に、翌年、流域市町村による観光連絡振興会が産声を上げた。だが、テレビの特集番組で紹介されるのは四万十川に限ったこ

とではなく、逆に今日に至る二十年間、そのブランドイメージを維持してきたことの方が特筆されるべきだろう。筆者が「目を付けた」のは、九七年に国が河川流域圏構想を全国に示した時点で、四万十川では既に流域圏での地域づくりが確立していたこと。その当時から環境や河川という視点だけではなく、「地域主体」「官民協働」のモデル的存在だったのである。

「川と生きる誇り」への目覚め

そのテレビ放映を契機に、八〇年代後半には四万十川に対する地元の高まりが起きた。八九年には、県が「高知県清流保全条例」を制定。その後は行政主導であるが、同水系で水質汚濁防止連絡協議会(当時の建設省、高知県、愛媛県、流域市町村で構成)、四万十川清流保全対策流域協議会(建設省、高知県、流域市町村、住民団体で構成)、三、四の町村から成る地域振興協議会が次々と設立されていった。九二年には、後の「四万十川クリーン大作戦」に成長する一回目の流域一斉清掃が実施され、「二十一世紀の四万十川を考える会」や「四万十エコリバー研究会」といった民間組織が、建設省現地事務所のバックアップを得て発足した。

さらに、そうした環境保全や地域振興策に加え、東京大学を中心とする高度に専門的な水処理技術の研究も本格化。自然の持つ物質循環の浄化機能を活かしたこの水処理システムは、九三年に「四

万十川方式」という名称で実用化され、今日では全国で活用されるに至っている。

そして、四万十川の運命を決定付けたのが九四年の出来事だ。京都の酒醸造の老舗・宝酒造廠が、「四万十川の清流を守ろうキャンペーン」を協賛し、以降、四万十川はコマーシャルの舞台として、またもや全国に放映されることになった。同社からの協賛金などで、「四万十川ファン」も創設。

「美しい水」を命としてきた宝酒造が四万十川の「ファン」になってくれたことで、川のブランド力がアップし、流域住民の間でも「この地域で生きる誇り」が高まっていった。

九〇年代後半になると、四万十川流域の地域創りは、一気に「住民主体」の色を濃くしていく。九〇年代後半は全国の先進県で行革が断行された時代でもあり、地域創りにしても行政が主体で行う地域整備から、そこに住む人たちが地域を守り創る時代へ、との意識が芽生え始めていた。しかし、行政がいくら綺麗なビジョンを描いたからといって、住民側に関心ややる気がなければ協働の地域創りは実現できない。そこで、県は九六年に策定した「清流四万十川総合プラン」の実現を県民との協働で行うため、「四万十川フォーラム21」を開催するなど、県民への意識啓発の機会を設けた。四万十川の価値に「誇り」を感じ始めていただけに、県民の反応は予想以上に良く、九六年十二月には、以降毎年開催されるようになる「清流の森づくりキャンペーン」がスタート。高

知県と愛媛県をまたぐ「流域住民ネットワーク」(会員八百人)や、「四万十フレンドシップ倶楽部」(同千人)などが結成されていった。

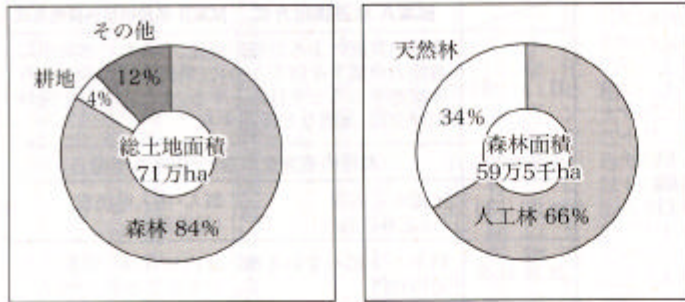
流域の自治体の間でも、環境保全型農業を掲げた上での生ごみコンポスト容器的無料配布、観光客用トイレの汚水を川に放流しない方式の導入など、環境と地域振興とを一体的に扱った地道な取り組みが始まる。九八年には、自治体と流域住民の協議により、アウトドアブームに乗って押し寄せたマナーを守らない観光客対策として、住民生活優先、子供優先、漁業優先、ごみゼロ、生き物保護など「四万十ルール」を記したチラシが配布された。

20年間の総括としての条例制定

四万十川では現在(〇三年)に至るまでの二十年間、流域住民やファンたちの主体的な活動が維持・継続され、地域文化や産業・観光振興や環境(地域)教育も活発化している。このパートナーシップを支えるのが、「四万十川財団」(図表5-1)だ。財団は高知県と流域八市町村が二〇〇〇年二月に設立した組織で、先に述べたファンド(基金)も組み込まれ、環境問題や地域振興、流域景観づくりなど、四万十川に関する官民の活動を総合的・横断的に連携し、調整する機関として機能する。

また〇一年、高知県は、八〇年代から始まった四万十川流域の保全活動や地域振興の多様な取り

図表5-2 高知県の森林率と人工林率



森林率全国ベスト5	全国平均67%	人工林率全国ベスト5	全国平均41%
①高知県 84%		①佐賀県 67%	
②岐阜県 82%		②高知県 66%	
③長野県 78%		③愛知県 64%	
④山梨県 78%		④福岡県 64%	
⑤奈良県 77%		⑤宮崎県 62%	

組みを一度きちんと整理し、県民との間で「ルール」とすることが大切と考えた。そこで、自然・生態系保全の一定のルールを守りながら、豊かな生活と来訪者への魅力を創出できる地域創りを目指そうと、「四万十川の保全及び流域の振興に関する基本条例」(以下、四万十川条例と略称)を制定した。同条例の目玉は、生態系と景観保全の視点から「重点地域」を定めて一定の行為を制限する規定や「清流基準」である。重点地域は、

- ◆「流域保全振興委員会」が審査・決定する。地域の種別と制限される行為などは以下の通り。
- 【地域の種別と制限行為】
- ◆原生林保全地区・鉱物・土石採取、土地形状変更、建物・工作物の建築、立木の伐採、針葉樹の植樹、看板等の設置。
- ◆清流・水辺・生き物回廊地区・鉱物・土石採取、土地形状変更、建物・工作物の建築、天然林の伐採、針葉樹の植樹、看板等の設置。
- ◆景観保全・森林等資源活用地区・鉱物・土石採取、土地形状変更、建物・工作物の建築、看板等の設置。
- ◆人と自然の共生モデル地区・知事との協定締結(協定の対象区域の設定、目標・管理の方法、協定の有効期間等)。
- 【清流基準】
- ◆国が法で定める環境基準(BOD)生物化学的酸素要求量、濁度等)に上乘せし、高知県独自の清流度(透明度)、窒素や燐に関する指標、水生生物に関する指標を定める。
- ◆国の定める七カ所の環境基準点以外に、独自の観測地点を五カ所追加し、自主的に測定する。
- 【「基準等の管理」に関する事項】
- ◆知事は、流域市町村長や流域保全振興委員会などの意見を基に、科学的判断で環境配慮指針を設定する。
- ◆条例の目標となる数値等を設定し、その達成状況となる進行管理を行い、結果を公表する(○

三年度は五十三指標。例えば、アユの捕獲量、コンポスト容積の普及率、観光客入り込み数)。

◆住民意識調査を定期的に行い、その結果を公表する等。

『参加型税制』への道のりと意義

「誰が、なぜ、税を負担するのか

さて、ここからは、森林や河川を大切にすることで、ここからは、「森林環境税」導入への道のりを紹介する。

高知県の森林率は、なんと日本一(図表5-2)。その森林の79%が民有林で、その維持管理の責任は高齢化した所有者に懸かっている。さらに、民有林の約三分の二が戦後の復興造林策で植えた生産用の人工林だから、人工的に手入れをしないと荒廃してしまう。しかし、林業従事者の平均年齢が五十六・六歳に到達した二〇〇〇年時点では、従事者数、生産額とも、八〇年代半ばの三割に落ち込み、ほかの都道府県同様、「林業」森林保全」が成り立たなくなっていた。

二〇〇〇年の地方分権一括法施行直後のこと。当時は、高知県でも地方交付税削減などへの危機感もあり、県庁内に「自主税財源拡充等検討会」という名目で新税検討会が発足した。この段階では、水源涵養(みづかき)を指して、法定外目的税である「水源涵養税」を創設しようとする理論付けが先行していた。それが翌〇一年四月には、「新税制

図表5-3 試案の比較表

	試案A 水道課税方式	試案B 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額の納税義務者
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
税収規模	1億1千万円程度	1億4千万円程度
仕組みの 考え方	水道の使用に着目し、他県に事例がある1m ³ あたり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の消費の多い特定業種の事業圧迫としないこととして考案。	個人や法人に均等に負担をいただく方法として、課税コストの削減と課税事務の効率化に配慮した仕組みとするため、普通課税であるため、経理区分などの工夫が必要。

検討プロジェクトチーム」へと発展。総務部税務課を中心として、県職員十三人と市町村職員五人(計十八人)が一体となって、水源涵養問題と税の在り方を考えることになった。

しかし、林業不振や森林荒廃といった現実の山の環境問題と向き合うほど、税の創設は単に行政サイドの問題としては片付けられないことが分かってきた。税を徴収したからといって、「誰が、どう山を守るのか」という問題の抜本的な解決にはならないという「壁」にぶつかっていたのである。

「集めた税を元手に、行政が山や森林の管理を行って済むものなのか」「それで、後世まで、持続

る案(月額三十円)②「普通税」として県民税(均等割)の超過課税方式とする案(年額五百円)——が示され、公表された(図表5-3)。

いずれの案にしても、「広く薄い負担」を、主に家計部門に求める税となり、水道課税の場合でも使用量に応じた従量制ではなく、「県民みんなが森を守る」という観点から定額制としたことが特徴である。

県民との合意形成プロセス

○一年十月から翌○二年十一月までの約一年間、高知県が中心となって、県民に広く「水源涵養

的な森づくりができるのか」——。こうした問いは、次第に、生活に豊かな水を供給する山や森林の保全には、「県民みんなが守る」という意識啓発こそが最重要だとの問題提起に変わっていった。

○一年八月には、「高知の森づくり推進委員会(新税制検討部会)」が設置され、委員五人が専門的な検討に入る。同年十月には、課税方式として、①法定外「目的税」として水道課税方式とす

「税」導入の合意形成を図った。まず、○二年二月には「水源涵養税シンポジウム」を開催。参加者も五百人を超え、そこで税導入の考え方や試案を説明し、簡易なアンケート調査を行った。その後、インターネット等による「県民の声ネットワーク」を活用して同様の簡易アンケート調査を実施。一年間で集まった千百十四の回答には、主に以下のような意見があった。

◆「水源涵養税制度の意義や目的」については、35%が「よく分かった」、57%が「ある程度分かった」との理解を示した。

◆徴収後の税の使い方については、「ボランティアによる森林整備等」(36%)が最も多かった(図表5-4)。

◆「水道課税方式」がよいとした回答は47%、「超過課税方式」がよいは32%、「どちらとも言えない」は21%と分かれた。

◆「年間三百六十〜五百円の徴収額」については、「妥当」が63%、「安過ぎる」が19%、「高過ぎる」が4%だった。

また、○二年四月に実施した県内五ブロックごとの市町村長との意見交換会では、「制度創設には概ね賛成」「国や他県にも働き掛けを」「税額は妥当、千円までなら可能」「納税者に見える使い方」という意見が主流となる。中山間地などの簡易水道エリアでは水道課税方式は実施できないため、県民みんなが森林を守る目的であれば、超過課税方式が妥当という声のほか、「徴収システ

ムとして、水道課税には自治体(市町村)ごとの手間とコストが掛かる(ちなみに、電算システムの変更は、水道課税で六千二百万円、県民税超過課税で二百七十万円が想定された)との実務的な指摘が出された。

ここで注目すべき点は、県民や市町村長から、林業者への個別支援をすべきだとの意見はなかった一方、「日本一森林が多い高知県の制度を通じて、県民や都会の人に対する森の現状や重要性の意識啓発」を望む声が多かったことだろう。さらに、同年七月には、森林所有者へのアンケート調査も実施。高齢化が進む所有者らによる森林保全が困難になっている中、民有林に行政等が入ることについては、「公益的機能維持のためにはやむを得ない」(33%)、「手入れできない森林はやむを得ない」(52%)と考えており、行政による強制伐採にも84%が(「場所によつては」)行つてもよい」との回答を得ることができた。不況や後継者不足に苦しむ林業者たちも、森林(土地)所有の権利以上に、公共財としての山づくりによる大きな理解があった。このことは、新税導入後の行政運営の方向を示す大きな道標となった。

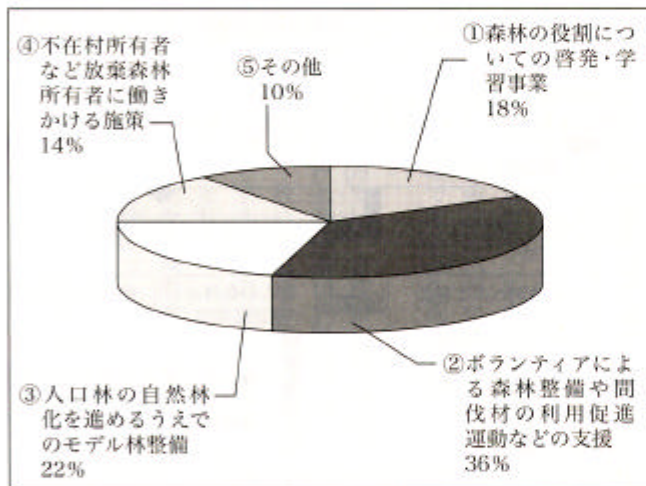
県は、納税者、林業者、市町村の意向を総合的に勘案し、議論を開始して約二年を経た〇二年十二月、森林環境保全のための「森林環境税」の制度と運用システムの構築に至る。県民や関係者との「Face to Face」の議論の後では、県庁の税務関係者の間でも地方交付税の「穴埋め」という考え

方ではなくなっていたのである。

自主課税の使途を透明にする仕組み

新税徴収は、〇三年四月から五年間を期限に順調にスタートした。個人も法人も一律に年間五百円の負担。初年度に徴収できる金額としては一億一千八百万円が見込まれる(五年間の平均は一億三千九百万円)。そこで新たな課題となるのが、新税徴収後の運用だ。県民からも、「森のため」という以上、使途を見える形で示してほしい」と

図表5-4 森林環境税の使い道(高知県民へのアンケート結果)



の要望も寄せられた。

しかし、新税は普通税(県民税の上乗せ)として徴収するため、目的税のように使途は特定されない。だからなおさら、「目的通りに使われる独自の仕組みの創設」が求められたのだ。そこで高知県は、超過課税徴収すべてを「森林環境保全基金」に一度きちんと積み立て(逆に、超過課税以外の収入は入れない)、支出についても予算科目を設定し、何に使われたかを明確にする情報公開を行うことを、条例により県民に約束した。基金運営を見守る機関としては、学識経験者・専門家三人と県民(二般委員)七人で構成される「基金運営委員会」を設置。効果的な事業案の検討、事業の適切性や効率性のチェック、制度改善への意見・提案を行う機関と位置付けた(一般委員七人は、地域のバランスや年齢・性別を考慮して選出した)。〇三年度の森林環境保全事業を、

図表5-5(8頁)に示す。

高知県の取り組みに思う

全国でも注目を集める高知県の「森林環境税」。注目される理由は、やはり自主税源確保という点に他の自治体の関心があるからだろう。しかし、高知県が、他の地域での森林環境税議論と決定的に異なるのは、「地方交付税の穴埋め」論議を超えた、納税者である県民(市民)との時間をかけた「合意形成のプロセス」である。筆者が高知県の自主課税の取り組みで最も重要だと考えたのも、

『行政と市民の本質的な関係』を考えるコミュニケーションの姿勢だった。

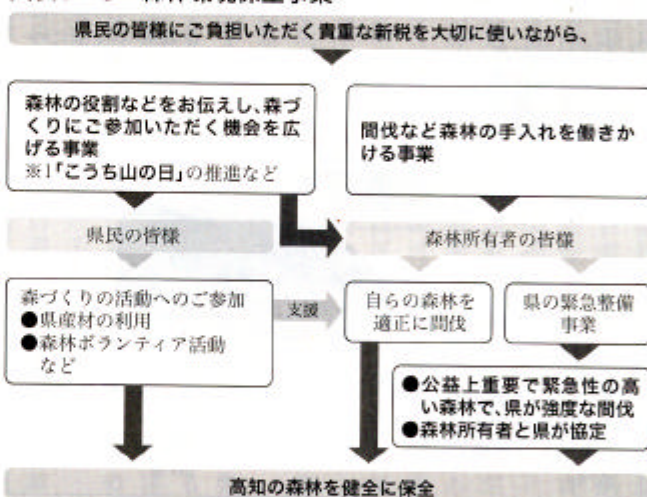
高知県の森林環境税は、増税はたとえ微々たる金額でも、徹底的な情報公開なしで行えるものではないことを教えてくれる。いかに行政サイドが、キレイ事として環境保全の重要性を強調しても、森林荒廃や林業衰退の問題を挙げて、「みんなが森を守ろう」と訴えても、広報やホームページ程度の一方通行の情報提供では、行政と市民の「相互理解が得られるコミュニケーション」になつていかない。

この「説明&理解」のプロセスでは、従来のように、自治体側が自分たちの理念(べき論)を地域社会に押し付けてはいけない。市町村や一般県民や林業関係者など、さまざまな考えがあるステークホルダー(利害関係者)の立場や意見を、まずは行政自らが理解し、次に多様なステークホルダーたちが自分以外の立場を理解する、といった何段階もの合意形成過程が必要なのである。

高知県では、四万十川流域をはじめとし、既に住民や市町村との膨大なコミュニケーションと協働の地域創りを実践してきた。環境を大切にすることを、県民とのコミュニケーションの重要性を橋本大二郎知事や多くの職員が体験しているが故に、その地道な経験や実績が今回の新税導入でも活かされたと言つてよいだろう。

また今後、こうした課税の問題では、行政サイドの情報公開や説明責任が問われると同時に、市

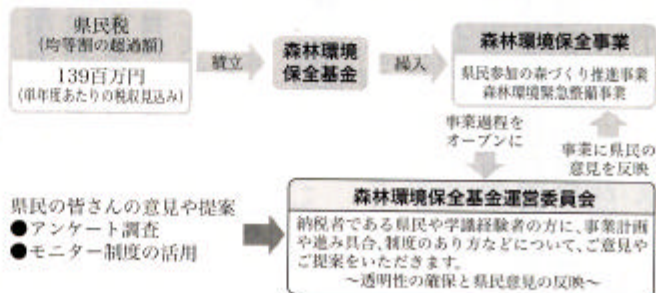
図表5-5 森林環境保全事業



- ①事業の内容、実施状況を県民の皆様に分かりやすく説明
その際には、
②県民の皆様のご意見をお聞きし、事業に活かします

※1:県では新たに「こうち山の日」を設け、森林の恵みや山村の姿を多くの方々へ実感して理解いただくよう、多彩な活動を進めることとしています。山の日の日や活動の中身は、今後、多くの県民の皆様のご意見をいただきながら、「山の日実行委員会」で検討し、決定していきます。

森林環境税の仕組み



民サイドにも「公共性」に対する意識の向上が強く求められる。例えば、地域づくりやNPO活動をテーマが明確なものは、行政側がステージを用意すれば、関心や熱意のあるNPOや市民が任意に参加しやすいが、納税となると「参加型」といつても意味が違ふ。市民は、関心の有無にかかわらず、「負担する義務」を負い、その用途の適切性を考え意見する権利を認識し直さなければならぬ。その意味で、森林環境税については、行政サイドだけでなく、高知県民の意識向上の面

でも、全国に先駆けた新税の自主的運用の成果をぜひ期待したい。四万十川に代表される住民参加の地域創りを徹底的に実行している高知県は、全国的に見ても「環境文化立県」というにふさわしい努力が続いている。それだけに、自主課税開始の年となった二〇〇三年を「元年」として、さらに新たな行政(県&市町村)と市民の関係を築きながら、この地にしかない自立・振興の姿を実現させてほしいと願う次第だ。