

「森林環境税」(高知県)における 政策調整過程の解明(上)

《 目 次 》

1. はじめに
2. 高知県を取り巻く当時の社会経済的状況
3. 時系列的説明
(以上、本号)
4. 調整過程の解明
5. 小括
6. 本県検討過程への提言
7. おわりに

1. はじめに

前号(本誌vol.12)では、高知県が全国で初めて導入した「森林環境税¹⁾」を、「税」を利用した環境政策、いわゆる「環境税」としての視点から分析・評価した。ここでは、行政当局が環境政策としての位置付けを強調すればするほど、逆に、「森林環境税」自体が環境政策の概念からは乖離する現実を指摘した。

ところで、本来、政策とは限られた意思決定参加者による、対立、説得、駆け引きなど、様々な調整過程を経て成立するものである。ある意味、政策とはそうした行為による「政治的合成産物」ともいえる。そのため、一つの政策を初期段階と決定段階とで比較すると、時には、当初の意図とは全く違った内容へと変質していることもある。特に、政策決定過程に関与する関係者が多い場合や世論の注目度が高い場合など、調整過程が複雑化する政策にはそうした傾向が強い。

そうすると、「森林環境税」の場合も様々な調整過程を経て、当初の趣旨とは違った内容へと転換していったのではないだろうか。なぜなら、「森林環境税」導入は、税務課と森林局という異なる部署に関する政策

であっただけでなく、全国初の導入という点でも県民等の関心が高い政策であったからである。

そこで本稿では、こうした「森林環境税」がどのような調整過程を経て成立したのか。具体的には、いかなる利害関係者の影響を受けてその内容が変わったのか、政策対象(課税客体)となる県民の意向はどのように反映されたのか、などを解明し、最終的には、森林環境の保全といった政策目標達成のために、なぜ、「税」という強制的手段が選択されたのかを説明する。

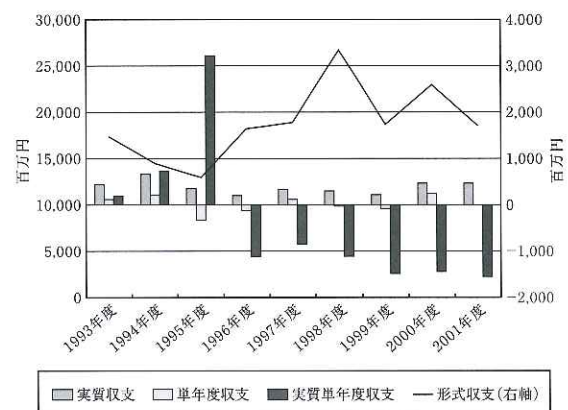
まず今回は、「森林環境税」の導入過程を時系列的に説明することによって、租税担当部門(税務課)と事業担当部門(森林局)の関係や利害関係者の存在など、調整過程における事実関係を整理する。

2. 高知県を取り巻く当時の社会経済的状況

高知県は人口約803千人(2003年4月1日現在)で、総面積約71万haのうち約84%(約59.5万ha)が森林である。森林率では全国一の森林県である。

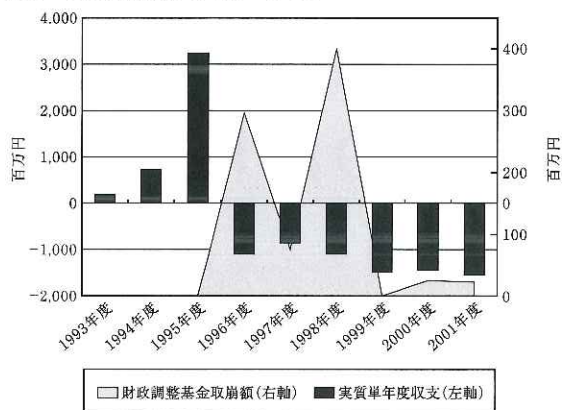
財政的には、財政力指数²⁾が1988年度以降、一貫し

図表1 「森林環境税」(高知県)導入の流れ



高知県財政課「平成14年度高知県普通会計決算見込みについて」より作成

図表2 高知県普通会計の状況

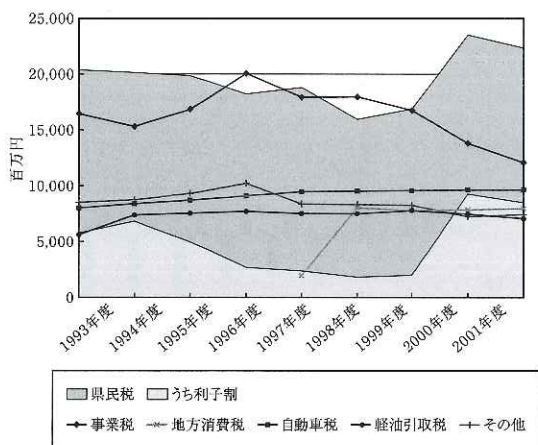


高知県財政課「平成14年度高知県普通会計決算見込みについて」より作成

て全国(都道府県)最下位であり、財政力の弱さがうかがえる。特に、1996年度からは実質単年度収支(単年度収支+積立金+繰上げ償還額-積立金取崩額)も赤字に転落し、財源不足時に利用される財政調整基金も一部取り崩さなければならない状況にあった(図表1、図表2)。

税収面では、主要2税(県民税・事業税)の1つである事業税の減収傾向が著しい一方で、県民税が近年大きく増収となっている。全体としては安定した税収を確保しているが、近年増収となっている県民税の内訳をより詳細にみると、2000年度以降は過去の高金利時代を反映した利子割の増収によるものであることが分かる(図表3)。そうすると、県民税の増収は一時的なものであり、将来的には、逆に、今日の低金利時代を反映して、減収傾向に向かうことは容易に想像できる。

図表3 税目別県税収入の推移



高知県財政課「平成14年度高知県普通会計決算見込みについて」より作成

また、他の税目の税収推移からは、現状以上の税収を期待することは難しく、今後の高知県の自主財源が縮小傾向にあることは、当時から十分予想できていたと考えられる。

そうすると、新税検討当時の高知県は、財政的には危機的な状態が続いており³、国からの補助金や地方交付税の増額が見込めない限り、将来的には更に悪化することが予想されていたといえる。

次に、「森林環境税」導入の背景となった森林の状況である。

まず、高知県の森林の特徴は⁴、戦後の積極的な拡大造林により、スギやヒノキを中心とした人工林が多いことにある。統計的には、民有林面積(約46.9万ha)の約2/3にあたる29万haが人工林であり、人工林率でいえば佐賀県(67%)に次ぐ全国第2位(66%)である。県民一人当たりの人工林面積でも、全国平均(0.06ha)の約6倍(0.36ha)であり、ここからも人工林の多さがうかがえる。

また、林業労働力の統計からは⁵、県内で年間60日以上就労した林業労働者が、1976年度には7,350人であったにもかかわらず、1999年度にはその約32%(2,335人)にまで激減している。年齢構成をみても、林業労働者全体に占める60歳以上の割合が、1976年度の19%から1995年度以降は約50%で推移しており、林業労働者自体の高齢化傾向がうかがえる。

こうした、林業労働者数の激減とその高齢化傾向を考慮すると、森林、特に県土の約40%(森林面積では約50%)を占める人工林に対する何らかの対策が必要であるとの認識は、広く県民の間に共有されていたと考えられる。

3. 時系列的説明

「森林環境税」導入の動きには、2000年4月の地方分権一括法施行によって、地方の課税自主権が拡大したことが影響している。

高知県では地方分権一括法施行後、県庁内に自主税財源拡充等検討会を設置して法定外目的税等の検討を開始した。その後、様々な検討過程を経て、2002年12

月に新税制検討プロジェクトチームが、最終報告書「森林環境保全のための新税制(森林環境税)の考え方」を公表し、「森林環境税」の全容を明らかにした。この過程を整理したのが図表4である。

図表4 「森林環境税」(高知県)導入の流れ

	年 月	事 項
第1段階	2000.4	地方分権一括法施行
	2000.6	高知県自主税財源拡充等検討会設置
	2000.8	中山間地域に関するアンケート調査実施(地域政策室)
	2001.1	知事年頭所感で「水源かん養税」に言及
	2001.3	自主税財源拡充等検討会の報告書で「水源かん養税」検討を提案
第2段階	2001.4	新税制検討プロジェクトチーム発足
	2001.6	水源かん養税に関するアンケート調査実施
	2001.8	高知の森づくり推進委員会設置
	2001.10	高知の森づくり推進委員会に新税制検討部会設置
	2001.10	試案「水源かん養税(仮称)制度の議論に向けて」を公表
第3段階	2001.10 ～2002.11	県民との意見交換会及び簡易アンケートの実施
	2002.2	水源かん養税シンポジウム開催
	2002.4	市町村長との意見交換会実施
	2002.5	知事記者会見で「山の日」の事業化に言及 愛媛・高知交流知事会議で知事がB案選択を示唆
	2002.7	森林所有者アンケート実施
	2002.11	高知の森づくり推進委員会が「健全な高知の森づくりに向けて」を公表
	2002.12	「森林環境保全のための新税制(森林環境税)の考え方」を公表

こうしてみると、「森林環境税」の導入過程には、大きく次の3段階が存在することが分かる。

【第1段階】内部検討段階(2000年4月～2001年3月)

自主税財源拡充等検討会での検討段階。

【第2段階】試案作成段階(2001年4月～10月)

新税制検討プロジェクトチームの設置から試案「水源かん養税(仮称)制度の議論に向けて」の公表まで。

【第3段階】決定段階(2001年10月～2002年12月)

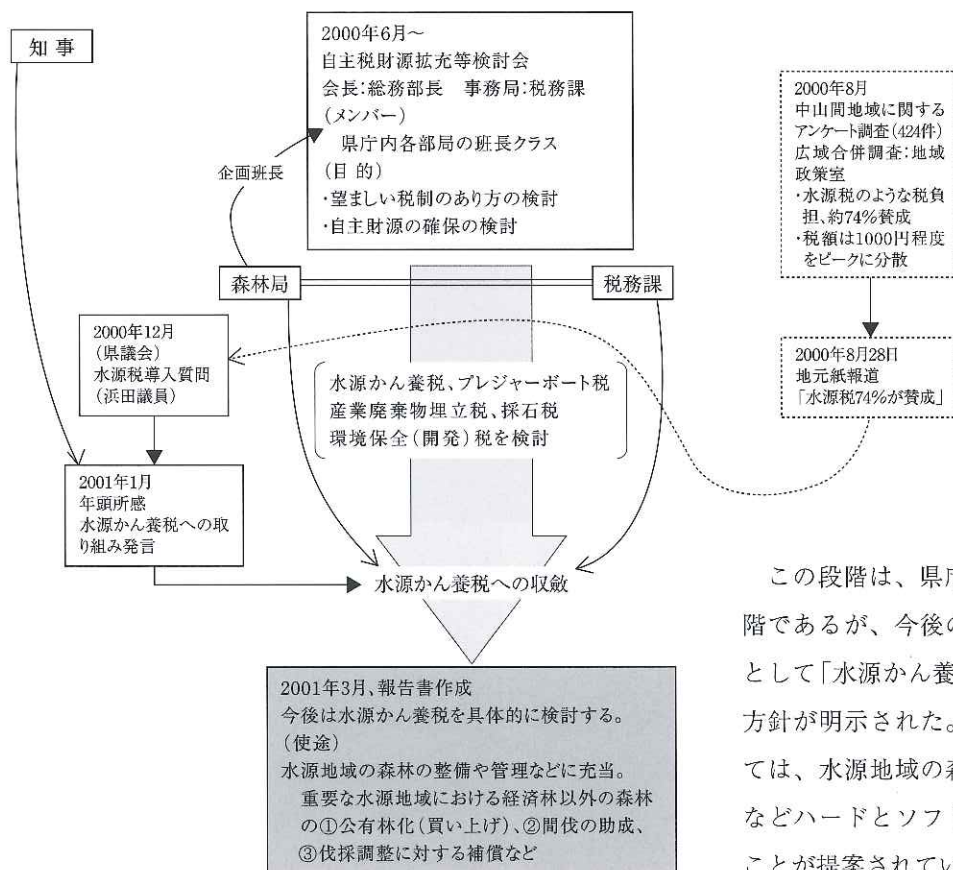
試案の公表から最終報告書「森林環境保全のための新税制(森林環境税)の考え方」の公表まで。

そこで、ここではまず、段階ごとの事実関係を整理し直し、時系列的に図示(図表5～7)することで、「森林環境税」導入過程における税務課と森林局の関係や利害関係者の動向などを説明する⁶。

次に、「森林環境税」導入過程全体を通して、政策の調整過程といった視点から、主な着目点を提示しておく。

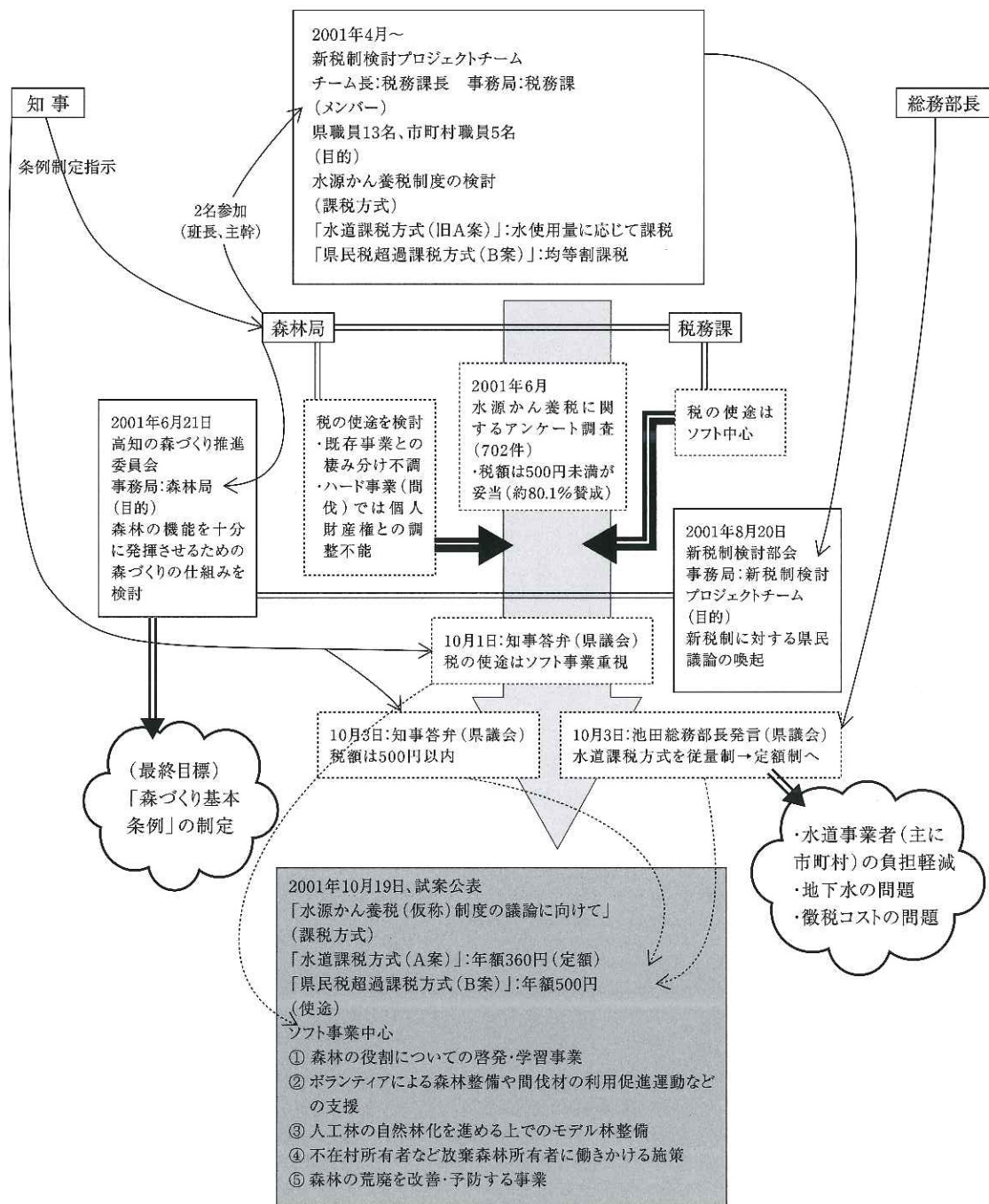
図表5 【第1段階】内部検討段階(2000年4月～2001年3月)

2000年4月 地方分権一括法施行→課税自主権の拡大



この段階は、県庁内での勉強会段階であるが、今後の具体的検討税制として「水源かん養税」を対象とする方針が明示された。また、使途としては、水源地域の森林の整備や管理などハードとソフトの両面に充てることが提案されていた。

図表6 【第2段階】試案作成段階(2001年4月～10月)



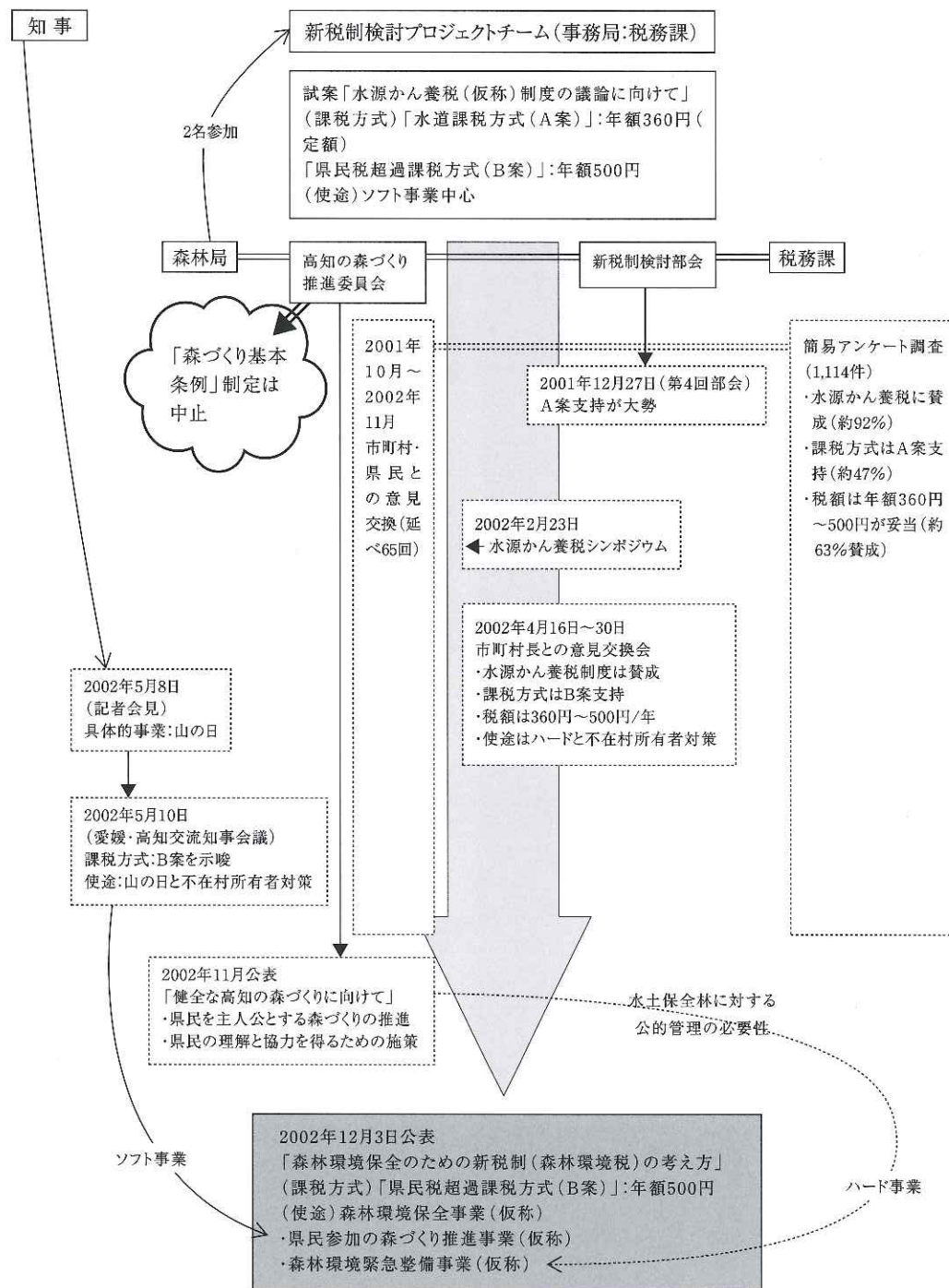
この段階は、新税制検討プロジェクトチームが「水源かん養税」の内容を具体化し、試案「水源かん養税(仮称)制度の議論に向けて」として公表した段階である。

政策調整としては、

- ①「水道課税方式」が、従量制(旧A案)から定額制(A案)へと転換したこと、
- ②税の用途が、内部検討段階でのハード・ソフト両面からソフト中心へと転換したこと、

が考えられる。

図表7【第3段階】決定段階(2001年10月～2002年12月)



この段階は、新税制検討プロジェクトチームが作成した試案について、広く県民等から意見を聴取し、最終報告書「森林環境保全のための新税制(森林環境税)の考え方」へと集約していった段階である。

政策調整としては、

- ① 課税方式の「県民税超過課税方式(B案)」選択、
 - ② 新たな事業として「山の日」の追加、
 - ③ 用途におけるハード事業の復活、
- が考えられる。

以上、各段階を図示した図表5～7を比較してみると、調整過程の主なポイントは、課税方式の選択と使途の変遷に存在することが分かる。具体的に整理すると次のようになる。

課税方式は、内部検討段階では提案されていなかったが、試案作成段階で従量制(旧A案)から定額制(A案)の「水道課税方式」へと転換した。また、試案作成段階では、「水道課税方式(A案)」と「県民税超過課税方式(B案)」が並存していたが、決定段階では(B案)が選択された。すなわち、(旧A案)から(A案)への移行と、(A案)、(B案)の中から(B案)を選択したという2つの点に調整過程が存在している。

次に、使途については、内部検討段階ではハードとソフトの両方の事業が提示されていたが、試案作成段階ではソフト中心の事業となり、決定段階では再びハード・ソフト両方の事業へと移行した。そこでは、ハード・ソフト両面からソフト中心へ、そして再び、ハード・ソフト両面へといった2段階の調整過程が存在している。

次号においては、こうした調整過程を具体的に検証し、高知県での「森林環境税」導入過程における成果や問題点を抽出した上で、本県検討過程への提言へと発展させたい。

(以下、次号)

(当センター主任研究員 竹本 豊)

<脚注>

注1 森林環境税の概要については、竹本豊「環境政策としての「森林環境税」」『ECPR』2004.No.1, vol.12, 32～36頁を参照。

注2 財政力指数は、地方政府の財政力を示す一般的な指標で、「基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3ヵ年の平均値」で示される。

2001年度の場合、全国(都道府県)平均が0.405であるのに対し、高知県は0.197となっている。

注3 この点に関しては、愛媛県知事が定例記者会見(2002年4月12日)で、「1億、2億の話なら森林蘇生の一部にしかならず、愛媛県では高知県より体力があるので自前でやってみて、もっと財源が必要という時点になれば高知県に続きたい。」と語っていることからもうかがえる。(愛媛県森林整備課の内部資料(著者手持ち))

注4 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, 4～5頁

注5 高知県(同書)5頁

注6 事実関係については、高知県がホームページで公開していた資料等を参考するとともに、関係者へのヒアリングにより補足した。

・主な参考資料

『平成12年度高知県自主税財源拡充等検討会まとめ』『水源かん養税(仮称)制度の議論に向けて』『森林環境保全のための新税制(森林環境税)の考え方』『健全な高知の森づくりについて』『水源かん養税試案に対する簡易アンケート』『森林所有者アンケート』『水源かん養税シンポジウム』『市町村長意見交換会』『新税制検討部会議事録』『高知県議会議事録』

・ヒアリング

高知県森林局幹部へのヒアリング(2003年8月29日)

高知県森林局職員及び同総務部職員へのヒアリング(2003年11月10日)