

# 利根川流域圏における「森林・水源環境税」の 運用状況とその課題

—事業評価システムのあり方を中心に—

林 健一\*

## 1. はじめに

平成 12（2000）年 4 月に施行された地方分権一括法は、法定外普通税創設の際の許可制を事前協議制に改めるとともに、法定外目的税を創設するなど、財源面においても、地方自治体の課税自主権を充実、強化する改正を行っており、こうした流れを受けて、現在、地方自治体が課税自主権を活用し、独自の税制措置を導入する事例が増加している。

特に、地域の環境問題を解決するための「地方環境税」の創設は、税の仕組みとその運用が日常的なものとなり、受益者と負担者の関係が明確になることから、住民をはじめとする利害関係者の政策形成過程への参加を促すなど、地域の環境ガバナンスの構築につながることを期待される場所である。

こうした取組みの中で、「森林・水源環境税」は、森林の公益的機能を維持、再生するための事業を地方自治体が行い、その費用負担を受益者である住民に求めるものが一般的であるが、神奈川県、茨城県のように、水源地域における生活排水対策など、各流域における水環境の保全再生事業の財源とする例も見られるところである。

森林・水源環境税の活用が進展してきた背

景には、日本の林業の衰退による森林の荒廃が進行し、森林の持つ公益的機能の低下が、国土の保全や生命の源である水の質的、量的側面に影響していくことが懸念されていることがある。

森林生態系は、水循環、熱循環、物質循環に深く関わっており、これらの循環を健全な形で維持していくためには、環境と森林の保全を一体的にとらえていく視点が必要である。このための政策群を有機的に実施していく場合には、水循環を構成する流域単位での対応が有効と考えられる。

本稿では、こうした問題意識の下、利根川流域圏に位置する広域自治体のうち、森林・水源環境税を導入している茨城県、栃木県、群馬県を分析事例とし、各県の制度概要を整理した上で、同税を活用した事業の評価システムの運用状況や、公表されている事業の実施成果について分析を加え、望ましい評価システムのあり方について考察していく。

## 2. 森林・水源環境税とは

### (1) 導入の背景

森林には、木材生産機能の他、水源涵養機能、台風や大雨時の土砂災害防止機能、生物

---

\*社会システム研究所客員研究員、群馬県 NPO・多文化共生推進課

多様性の保全、夏の気温を低下させるなどの気候緩和機能、レクリエーションの場の提供など、様々な公益的機能を有するといわれている。「森林・水源環境税」は、森林の有する公益的機能を維持、再生するための森林整備事業を地方自治体が行い、その費用負担を受益者である住民に求めるものである。

森林・水源環境税は、平成15(2003)年4月に、高知県が導入して以来、森林の有する公益的機能の保全、再生を行うための費用調達的手段として活用が進んでいる。税の用途は、地域固有の問題意識を反映し、水源涵養や土砂災害防止などのための森林保全や里山の整備、木材利用促進などのハード事業から、森林環境学習、森林整備ボランティア支援などのソフト事業まで幅広い内容になっており、一部の自治体では、森林環境の保全に加え、水源地域の生活排水対策など、水環境の保全再生に対しても活用されている。

こうした政策手法の活用が地方自治体において進展した背景には、第一に、森林の荒廃による公益的機能の減退をはじめとして、地球温暖化問題に付随する猛暑、渇水、局地的な集中豪雨等の異常気象の顕在化してきたことへの対応、第二に、厳しい状況にある地方財政の健全化や、地方分権の進展による地方独自税の創出の動きなどが指摘されている(秋山, 2004, p.5 など)。

## (2) 森林・水源環境税をめぐる議論の展開

森林・水源環境税めぐっては、財政学や環境経済学を中心に議論が展開されてきており、受益と負担の原則や税原則の観点から、課税方式について「水道使用量に基づく法定外目的税方式」と「住民税に超過課税する方式」の2つの可能性が議論されてきている(伊藤, 2005, p.3)。

前者は、地方分権一括法によって創設され

た法定外目的税を活用し、水道事業者が徴収する水道料金と併せて賦課徴収を行う方式である。この方式は、水源地の持つ公益を水道利用者がその使用量に応じて負担することが望ましいとの考え方から主張されるものであり、課税標準を水使用量とすることから、受益と負担の関係が明確となる。

この方式を採用する場合は、税の賦課徴収にあたり、水道事業者の協力が不可欠であるが、その協力が得られなかったことや、徴収コストの点から、現在導入されている森林・水源環境税はいずれも後者の超過課税方式が採られている。(高井, 2007, p.39 など)

後者は、地方税法で認められてきた超過課税方式を活用し、法定普通税である住民税の超過課税により徴収しようとする方式である。この方式は、森林全体がもたらす公益は住民全員に帰着するものであり、多くの住民が負担すべきであるが、受益の程度は個別に計測することが困難であるため、均等に負担していくことが適当であるとの考え方から主張されるものであり、所得が課税標準となっている。

森林・水源環境税を初期に導入した高知県や神奈川県の見直し過程において、森林・水源施策の費用負担のあり方について、「参加型税制」や「応益的共同負担」という考え方<sup>1)</sup>が提示され、超過課税方式による同税が正当化され、新たな地域環境政策の展開として、積極的な評価がなされ全国に普及している(其田, 2012, p.116)。

また、国と地方公共団体、さらには地方公共団体間の水平的協力のあり方など、政府間機能の配分の問題としての分析や、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視点から、森林・水源環境税を捉えなおし、統合的水資源管理(IWRM)の理念を踏まえた、持続可能な流域ガバナンス

の費用負担と参加のあり方についての検討も試みられている（藤田，2009、諸富・沼尾，2012 など）。

### (3) 本稿における問題意識

森林・水源環境税は、産業廃棄物税などの価格インセンティブによって環境負荷を削減させる地方環境税とは異なり、財源調達のための応益課税であるが、森林の公的機能の利益を広く住民が享受していることから、その保全、再生のための費用負担を租税という形で、広義の受益者である住民に共同負担を求める点にその特徴がある。

既存の租税負担以上の負担を住民に求め、特別な環境保全策を推進しようとするものであることから、追加的な施策の必要性について理解を求め、用途についてその施策に沿ったものとなっているのか等について住民に公表し、意見を求めることが重要になる（其田，2012, p114）。

こうした特性を持つ税制度の運用にあたっては、税収の用途の明確化、実施事業の効果（成果）の把握が重要なポイントとなる。本稿の検討課題は、森林・水源環境税を活用して実施される事業の評価システムのあり方を検討することだが、政策評価を中核とした参加システム（参加型政策評価システム）を構築していくことは、次のような意義があると考えている。

第1に、税導入後の実施事業の評価手法を確立していくことは、課税そのものの必要性に関わる問題、つまり、非効率な事業や効果の薄い事業が実施されないよう事業内容をチェックするなど、制度運用上の要となるものである。

第2に、市民参加を実効性のあるものにするためには、利害関係者と行政が対等な立場で政策プロセスに関与していくことが必要で

ある。

森林、水資源・環境をめぐるっては、様々な利害関係者が異なる利害を持っており、当該政策を実施していく上において、多様な利害の調整を行っていく必要がある。この前提として、共通言語となる政策評価情報を提供し、関係主体の意思決定、住民参加システムとの結び付きを作り出していくことは、森林・水源環境税制度への市民参加を体系的かつ具体的に進展させるなど、流域ガバナンスの確立にも寄与していくとともに、関連施策、事業のイノベーションを担保していくことが期待されるのである。

なお、ここでいう政策評価情報は、当該政策の前提となる問題の所在や新たな政策へのニーズに関する情報、政策の実施状況に関する情報、事業の達成成果や事業のもたらす各種影響等を想定しており、評価作業を体系的に進めていくための評価情報の指標化や、目標値の設定が基礎的な課題となる。

第3に、森林・水源環境税の活用が進展してきた背景には、日本の林業の衰退により、森林の荒廃が進行し、森林の持つ公益的機能の低下が国土の保全や、生命の源である水への質的、量的側面に影響していくことが懸念されていることがある。森林生態系は、水循環、熱循環、物質循環に深く関わっており、水循環の健全性を維持していくためには、水環境と森林を一体的にとらえ、多様な政策群を有機的に実施していく場合には、水循環を構成する「流域」を単位とする地方自治体の連携による対応が有効と考えられる。

流域内に位置する地方自治体が水平的な協力関係を創出していく上で、参加型政策評価システムを構築することは、流域環境の現状把握やベストプラクティスの共有、さらには自治体間の協力関係の基盤となるものである

以上の問題意識に立ち、次章では、利根川

流域圏内の自治体（茨城県、栃木県、群馬県）の制度概要を整理した上で、その評価システムの運用状況や、公表されている事業の実施成果について分析を加え、望ましい評価システムのあり方について考察していくものとする。

### 3. 利根川流域圏における制度運用状況と課題

#### (1) 茨城県の森林・水源環境税（森林湖沼環境税）の概要

##### ①制度の導入目的

茨城県では、県北地域や筑波山周辺における森林、霞ヶ浦を始めとする湖沼・河川などの自然環境が有する公益的機能を良好な状態で次世代に引き継ぐため、平成20年度から平成24年度までの5年間を課税期間とする「森林湖沼環境税」を導入した。これまで、この財源を有効に活用して、荒廃した森林の間伐や高度処理型浄化槽の設置促進など自然環境保全のための取組みを行ってきたが、平成24年度中において、事業効果に対する検証や森林環境税に対する県民意識調査などに基づき、平成25年度以降のあり方について検討が加えられた。この結果、未だに荒廃した森林が多く残っていることや、霞ヶ浦流域や涸沼・牛久沼流域などにおいては、更なる水質の改善が必要であることなどから、課税期間を平成29年度まで5年間延長し、森林、湖沼、河川等の環境保全のための取組みを更に進めていくこととしている。

同税は、「茨城県森林湖沼環境税条例（平成19年12月25日茨城県条例第62号）」（以下「茨城県税条例」という。）に基づき課税されており、「水源のかん養、県土の保全、地球温暖化の防止その他の森林が有する公益的機能並びに利水、水産、公衆の保健その他

の湖沼及び河川が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並びに湖沼及び河川の環境の保全に資する施策の一層の推進を図る」ことを制度の趣旨としている（茨城県税条例第1条）。

つまり、茨城県の森林湖沼環境税は、a. 森林や湖沼・河川の公益的機能を発揮させるための取組みを緊急かつ確実に推進するための財源の確保と、b. 県民に新たな負担を求めることにより、県民が森林や湖沼・河川の公益的機能の重要性を再認識し、自ら支えていく意識の高揚の2つを目的としているのである。

##### ②森林湖沼環境税の仕組み

茨城県では、森林や湖沼・河川の公益的機能は多岐にわたることから、恩恵を享受している全ての県民（個人・法人）に広く等しく負担してもらうとの考えに立ち、県民税の均等割への超過課税（上乘せ）方式をとっている（茨城県，2007，p.13）。

具体的な超過課税税額は、表1のとおり、個人に対しては個人住民税の均等割額に一定額（1,000円／年）の超過課税を行う一方で、法人に対しては、均等割額に標準税額の一定率（均等割額の10%）を超過課税している。

茨城県税条例に基づく課税のための基本的な仕組みは、図1のとおりであるが、徴収された税は「茨城県資金積立基金条例」に基づき管理されている。

##### ③森林湖沼環境税の用途と期待される効果

茨城県は、森林湖沼環境税について、約16億円／年の税収を見込んでいるが、栃木県、群馬県と異なり、森林環境保全と霞ヶ浦等湖沼・河川の水質保全の2つを税収の使い道として予定している。本稿では、流域環境のガバナンス確立の視点から分析を行ってい



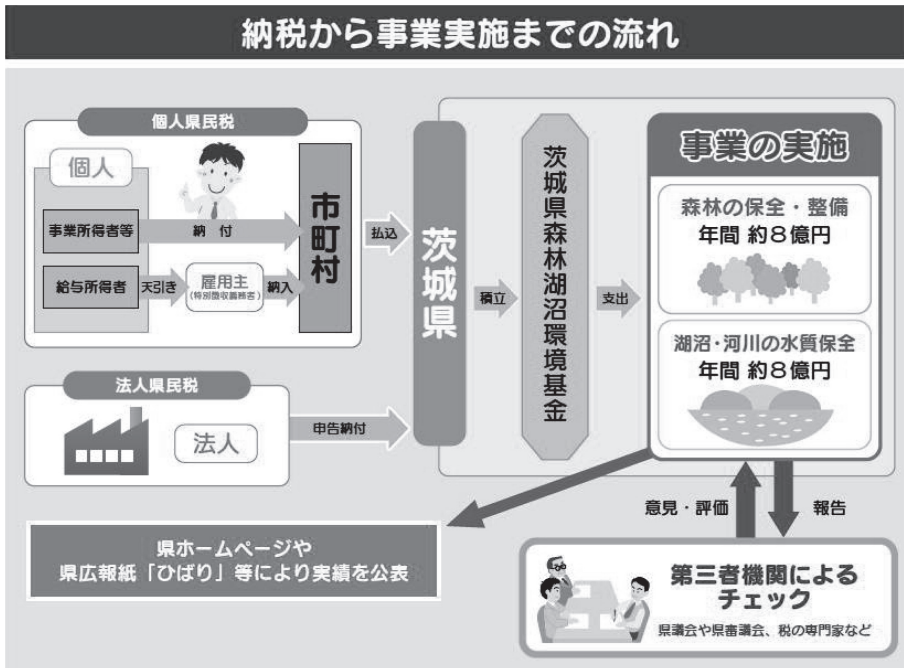


図1 茨城県の「森林湖沼環境税」スキーム  
 出典) 茨城県庁 HP から転載。  
 (<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/soumu/zeimu/shinzei/index.htm>)

表1 「森林・水環境税」の税率設定状況

自治体名	個人	法人	税収見込額 (年額)
茨城県	1,000 円/年	均等割額の 10% (2,000 ~ 80,000 円)	16 億円
栃木県	700 円/年	均等割額の 7% (1,400 ~ 56,000 円)	約 8.3 億円
群馬県	700 円/年	均等割額の 7% (1,400 ~ 56,000 円)	約 8.2 億円 (個人約 6.6 億円) (法人約 1.6 億円)

出典) 各県 HP を参照し著者作成。

るため、後者の湖沼・河川の水質保全について紹介していくが、制度創設にあたり必要な事業費として年間約 8 億円を積算している(表 2 参照)。

この内訳を見ていくと、表 2 のとおり、生活排水等の汚濁負荷量を削減する点源対策に約 4 億円、農地や市街地からの流出水への対策(面源対策)に約 3.6 億円、県民参加によ

る水質保全活動の促進、県民意識の醸成を図る事業として約 0.4 億円を所要額としており、具体的には表 3 の事業メニューが実施されている。

茨城県は、新税導入前からの事業を継続して実施することにより、COD △ 0.4 mg/L、全窒素 △ 0.17 mg/L、全リン △ 0.007 mg/L の水質改善が期待できるが、新税による新たな事

表2 新税で付加する事業（霞ヶ浦等湖沼・河川の水質保全）

金額:百万円

項目	H19(歳出)一財	現在の主な事業	県事業費 (年平均額一財)	新税で付加する事業(案)
点源対策	生活排水対策事業 (下水道、農集排、浄化槽等)	・下水道、農業集落排水施設等整備 ・高度処理型浄化槽設置補助(H18実績367基)	295	・高度処理槽設置補助の拡充 (補助増額+基数増加、年平均800基) ・単独処理槽撤去促進(年平均400基)など
	工場・事業場対策	・工場、事業場への指導、立入調査等	53	・工場、事業場系排水処理施設の整備促進 ・指導、立入検査等の監視体制強化
	畜産系対策	・堆肥化施設、負荷軽減施設の整備補助	52	・たい肥化、負担軽減施設整備費補助の拡充等 (国補上乗せ、県単独補助制度創設等、5年間で65箇所)
面源対策等	面源対策 (農地対策、市街地対策)	・環境にやさしい農業の推進 (減肥、減農薬など営農指導主体)	360	・循環灌がい等による水田、ハス田からの負荷削減 対策を推進(整備目標面積:5年間で約3,000ha) ・市街地排水負荷削減施設の整備
	水産系対策	・水性植生帯の整備、外来魚駆除		
	河川、湖沼対策	・底泥浚渫、導水事業など		
	自然環境保護	・自然公園整備、流域の平地林整備等		
広報啓発等	広報・啓発・浄化活動	・霞ヶ浦入門講座等 ・霞ヶ浦環境科学センター展示、運営 ・条例改正による規制強化に伴う広報啓発活動	40	・市民活動支援の拡充(機材貸出、技術支援、ネットワーク化) ・小中学生対象の環境体験学習
	水質浄化に関する調査研究	・霞ヶ浦環境科学センター等での調査研究		
	(9,075) 1,108		800	

出典) 茨城県 (2007) P.15。

表3 茨城県が想定する税収の使い道（霞ヶ浦等湖沼・河川の水質保全）

事業区分	主な取組み
生活排水などの汚濁負荷量の削減(点源対策)	・窒素、りんをより多く除去できる高度処理型浄化槽の設置補助 ・下水道、農業集落排水施設への接続補助 ・水質保全相談指導員による工場・事業場への立入検査 ・たい肥保管庫の整備等によるたい肥の霞ヶ浦流域外への流通促進 ・家畜排せつ物を燃料として利活用するためのモデル農場の設置 等
農地からの流出水への対策(面源対策)	・農業排水を用水として再利用する循環かんがい施設の整備、管理
県民参加による水質保全活動の推進(県民意識の醸成)	・市民団体に対する活動資機材の無料貸出、活動費補助 ・霞ヶ浦における湖上体験学習の実施 ・ヨシ帯の保全活動を行う団体への支援 等
水辺環境の保全(湖水・河川対策)	・公募した水質浄化技術による実証試験の実施 ・未利用魚の回収による魚体を通じた窒素、りん回収 ・アオコの発生抑制、回収の実施 ・土浦港における浄化施設を用いた水質改善及び効果検証 ・水質改善に向けた調査研究

出典) 茨城県庁 HP を参照し作成。

(http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/kantai/lake/kankyozai.html)

業(表2、3)の実施により、COD △ 0.2 mg/L、全窒素△ 0.05 mg/L、全リン△ 0.001 mg/Lの水質改善が追加的に期待できるとし、これら

を併せた5年後の水質をCOD7.0 mg/L、全窒素 0.88 mg/L、全リン 0.092 mg/Lを実現できるとしている(茨城県、2007、P.15)。

④森林湖沼環境税を活用した事業の実施状況

茨城県の森林湖沼環境税を活用した事業の評価システムは図2のとおりである。

評価主体は事業担当課であり、既存の「事務事業評価制度」等に基づき、自己評価がまずは行われている。この後に、関係する森林審議会や環境審議会、さらには県議会（常任委員会）がチェックする形をとっている。

評価システムの概要は以上のとおりであるが、次に、H20～24年度の5年間における

実績についてみていくことにする。

茨城県は、森林湖沼環境税を活用した事業の計画と実績をホームページ上で毎年度公表しており、平成24年度の公表資料によれば、表4のとおり、5年間の税充当額は3,474,672千円（約694,934千円／年平均）となっており、各種事業の実施により、平均的な家庭約41,300世帯分の年間排出量（COD）に相当する負荷を削減したと推計している

茨城県が実施した各種事業のうち、点源対策の実績・成果（表5）について、「霞ヶ浦

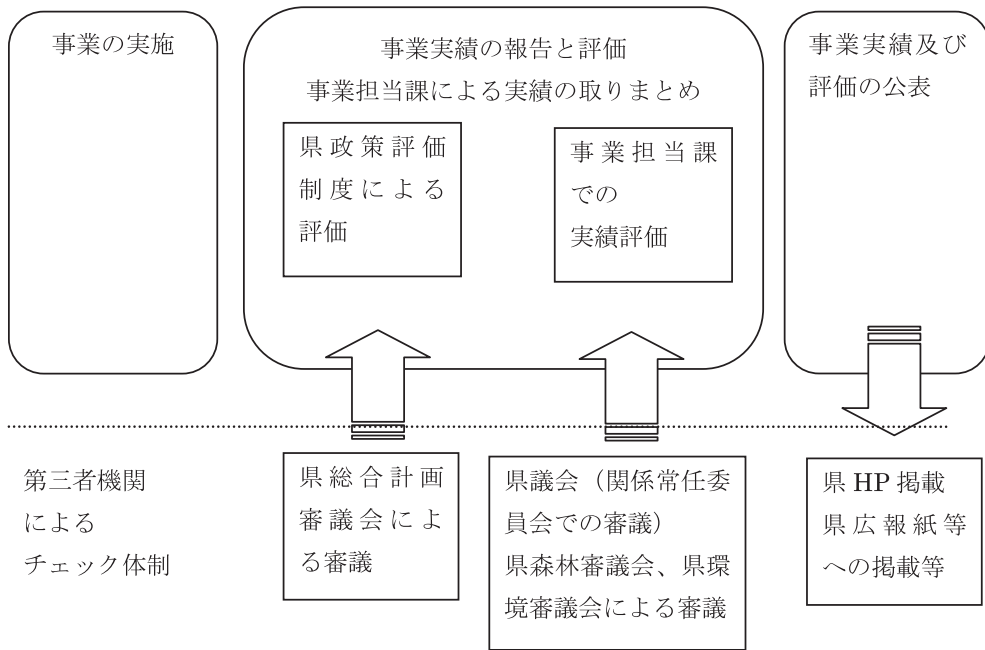


図2 茨城県の評価システムの概要  
出典）茨城県（2012）参考資料編 P.5を参照し作成。

表4 平成24年度の事業全体の実績・成果

H24年度の年間負荷削減量（増加分）合計	H20～24の負荷削減量（増加分）合計
H24年度税充当額 1,044,318千円 COD：約73.9t 全窒素：約46.9t 全りん：約3.78t →平均的な家庭約10,600世帯分の年間排出量（COD）に相当	5年間の税充当額 3,474,672千円 COD：約289t 全窒素：約170t 全りん：約12.2t →平均的な家庭約41,300世帯分の年間排出量（COD）に相当

出典）茨城県庁HP掲載資料を参照し著者作成。  
(<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/kantai/lake/kankyozei.html>)

表5 平成24年度「点源対策事業」の実績・成果

事業区分（事業名）	H24計画	H24実績	H20～24実績
①生活排水などの汚濁負荷量の削減（点源対策）	553,691千円		2,398,004千円
霞ヶ浦流域等高度処理型浄化槽補助事業	設置補助 1,286基	設置補助 1,338基	設置補助 6,089基
	撤去補助 790基	撤去補助 612基	撤去補助 2,539基
	*年間負荷削減量 COD：約3トン 全窒素：約5.3トン 全りん：約0.49トン		
湖沼水質浄化下水道接続支援事業	1,940件	1,762件	4,814件
農業集落排水施設接続支援事業	430件	334件	959件
	*年間負荷削減量 COD：約36トン 全窒素：約14トン 全りん：約1.45トン		
排水処理施設りん除去支援事業	58施設	34施設	34施設 (H24年度開始)
	*年間負荷削減量 全リン：約0.69トン		
霞ヶ浦・北浦点源負荷削減対策事業	550事業所	474事業所	2,785事業所
	*年間負荷削減量 COD：約5.9トン 全窒素：約5.0トン 全りん：約0.77トン		
霞ヶ浦流域畜産環境負荷削減特別対策事業	15箇所	13箇所	52箇所
	*年間負荷削減量 全リン：約0.69トン		

出典) 茨城県庁 HP 掲載資料を参照し、著者作成。  
(<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/kantai/lake/kankyozei.html>)

流域等高度処理型浄化槽補助事業」を例に見ていくことにする。

この事業は、高度処理型浄化槽の設置促進のため、設置者の負担額が通常型浄化槽と同等となるよう上乗せ補助や、単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への転換を促進するため、撤去費用の補助を行うものである。平成24年度単年度で、1,338基の高度処理浄化槽の設置補助を行っており、5年間で6,089基の補助実績を有している。また、撤去費用の補助については5年間で2,539基の実績を有している。

この実績数値から見て、高度処理型浄化槽

の設置や単独処理浄化槽からの転換が着実に進んでいることがうかがえる。またこれらの取り組みの成果として、茨城県は、事業実施による年間負荷削減量を推計しており、平成24年度事業の成果として、CODを約3t、全窒素を約5.3t、全りんを0.49t削減したとしている。

## (2) 栃木県の森林・水源環境税（とちぎ元気な森づくり県民税）の概要

### ①制度の導入目的

栃木県は、平成20年4月から「とちぎの元気な森づくり県民税」を導入している。同税は、「とちぎの元気な森づくり県民税条例



(平成19年7月3日栃木県条例第40号)」（以下「栃木県税条例」）に基づき課税されており、「県土の保全、水源のかん養、地球温暖化の防止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とちぎの元気な森を次々に引き継いでいくための施策に要する経費の財源を確保する」ことを制度の趣旨としている（栃木県税条例第1条）。制度施行後5年が経過し、平成23年6月から平成24年12月の間に11回の検討会を行い、5年間の延長が図られている。

②森づくり県民税の仕組み

課税のための基本的な仕組みは、栃木県税条例に定められているが、茨城県と同様に、県民税の均等割への超過課税（上乘せ）方式をとっている。納税義務者は、県民税の均等割と同じであり、県内に住所・家屋敷等を有する人、県内に事務所、事業所などを有する法人となっている。税率は前出表1のとおりであるが、個人に対しては700円／年の超過

課税を行う一方で、法人に対しては、均等割額の7%を超過課税することとしている。

栃木県は、これにより約8億円／年の税収を見込んでいるが、徴収された税収相当額と併せて、とちぎの元気な森づくり事業の趣旨に賛同した者からの寄附金についても「とちぎの元気な森づくり基金」として積立てし、他の財源と区分して管理し、事業の財源に充てることとしている。

③森づくり県民税の使途

栃木県税条例第2条において、想定する税収の使い道を「とちぎの元気な森づくり事業」と呼称している。具体的には、a. 森林の有する公益的機能が持続的に発揮されるための森林の整備に関する事業、b. 森林をすべての県民で守り育てることへの理解と関心を深めるための事業、c. 施策を推進するために知事が必要と認める事業の3事業を税収等の使途として想定している。

この内訳を見ていくと、表6のとおり、間伐、利用間伐、獣害対策など、とちぎの元気

表6 栃木県が想定する税収の主な使途と実績

事業区分	主な取組み	平成23年度実績
とちぎの元気な森づくり奥山整備事業 ＜想定事業費4.7億円／年＞	間伐、利用間伐、獣害対策（剥皮対策、忌避剤塗布）	実績額484,219千円[57.1%] 間伐面積 2,424ha（15市町65箇所） 獣害対策面積 200ha（5市町464箇所） 森林バイオマス利用モデル面積 39ha（5市町6箇所）
明るく安全な里山整備事業 ＜想定事業費2.2億円／年＞	里山林整備事業 ①地域で育み未来につなぐ里山林整備 ②通学路等の安全安心のための里山林整備 ③野生獣被害軽減のための里山林整備 里山林管理事業	実績額233,846千円[27.6%] 整備面積478ha（全市町102箇所）
森を育む人づくり事業 ＜想定事業費1.4億円／年＞	学習机・椅子・木製ベンチ配布 木の香る環境づくり支援 森づくり活動地域支援 特色ある緑豊かな地域推進事業	実績額55,972千円[6.6%] 木製学習机・椅子配布数 1,800セット（15市町50校） 木製ベンチ配布数 500基（26市町127校）

出典）栃木県庁HP掲載資料を参照し、著者作成。

(<http://www.pref.tochigi.lg.jp/d01/eco/shinrin/zenpan/genkinamoridukuri.html>)

な森づくり奥山整備事業に約 4.7 億円、里山林の整備、管理など、明るく安全な里山整備事業に約 2.2 億円、森を育む人づくり事業に約 1.4 億円を予定している。

#### ④森づくり県民税を活用した事業の実施状況

元気な森づくり県民税により実施した事業は、毎年、「とちぎの元気な森づくり県民税事業評価委員会」において評価し、その結果を毎年 9 月頃に公表している。

この評価は「有効性」、「効率性」、「進ちよく度」の 3 つの視点（指標）により行われている。「有効性」とは、事業実施に伴いどれだけ効果があったかについての評価であり、森林の持つ公益的機能の発揮度、地域住民等の意識の変化などを数値化し、アンケート調査により分析、評価が行われている。「効率性」とは、投入費に対してどれだけの事業を行ったかについての評価であり、一定の事業量を行うために要した事業費により分析・評価が行われている。「進ちよく度」とは、計画に対してどれだけ事業が行われたかについての評価であり、計画の値に対する実績の値

などにより分析、評価が行われている。こうした指標に基づく評価に加え、一種の総合評価として、今後に向けた課題や全体評価などの意見についても公表されている。

「とちぎ元気な森づくり奥山林整備事業」のうち、手入れの行き届いていないスギ・ヒノキの人工林の間伐を行うための事業である間伐事業を例として評価結果等を見ていくことにする。

まず、同事業の平成 23 年度実績は、表 6 のとおり、2,424 ha（15 市町、65 箇所）の整備を実施している。この実績に対する評価結果は、表 7 のとおりであり、税収を活用して 15 年以上手入れがされず公益的機能の低下した 2,424 ha の森林において、間伐が実施されたことが説明されている。

### (3) 群馬県の森林・水源環境税（ぐんま緑の県民税）の概要

#### ①制度の導入目的

群馬県の森林水源環境税は、県民に広く知ってもらうため、「ぐんま緑の県民税」と呼ばれている。

同税は、「森林環境の保全に係る県民税の

表 7 平成 23 年度間伐事業の評価結果

評価項目	評価結果
有効性	(便益計算を行った結果) 172 千円/ha の森林整備費に対して、洪水防止や土砂流出防止など 1,627 千円/ha の便益が得られたことから、事業の有効性が認められる。
効率性	1 ha 当たりの整備費は、類似事業に取り組んでいる他県と比較すると、間伐率や作業路の有無など整備内容に違いがあるものの、他県よりも安価となっており、効率性は確保されている。
進ちよく度	計画面積 2,380 ha に対し、2,424 ha を整備し、計画を上回る間伐が進んだ。
平成 23 年度事業の評価	15 年以上手入れがされず機能の低下した、2,424 ha の森林における間伐と（略）により、森林の公益的機能が増加した。
今後に向けた課題	間伐については、間伐材の有効活用など国の施策動向などを踏まえた見直しを検討する必要がある。
評価	当該事業は、概ね効果的、効率的に執行されており、計画通りに進ちよくしているものと認められる。

出典) 栃木県 (2012) pp.3-4 の一部を抜粋。

特例に関する条例（平成 25 年 3 月 26 日群馬県条例第 12 号）」（以下「群馬県税条例」という。）により定められているが、「本県の森林が水源の涵（かん）養、災害の防止等の公益的機能を有し、全ての県民がひとしくその恩恵を享受し、次の世代に継承すべきものであることに鑑み、県民共有の財産である豊かな森林環境を適切に整備し、及び保全していくための施策に要する経費の財源を確保する」ことを制度の目的としている（群馬県税条例第 1 条）。

茨城県、栃木県が既に 5 年以上の運用実績を持つのに対し、「ぐんま緑の県民税」は平成 26 年 4 月 1 日から施行される予定であり、分析対象とした利根川流域圏の中で最も遅い制度導入となっている。

### ②ぐんま緑の県民税の仕組み

課税のための基本的な仕組みは、群馬県税条例に定められているが、課税方式は、茨城県、栃木県と同様に、県民税の均等割への超過課税（上乘せ）方式をとっている。

納税義務者は、県民税の均等割と同じであり、県内に住所・家屋敷等を有する人、県内に事務所、事業所などを有する法人となっており、税率は、表 1 のとおり栃木県と同額であるが、個人に対しては 700 円／年の超過課税を行う一方で、法人に対しては、均等割額の 7%超過課税を行うこととしている。

群馬県は、これにより約 8.2 億円／年の税収を見込んでいるが、この内訳は個人が約 6.6 億円、法人が 1.6 億円となっている。徴収された税と、森づくり事業に対する寄附金を併せて「ぐんま緑の県民基金」に積立てられ、他の財源と区分して管理し、森づくり事業の財源に充てることとしている。

### ③ぐんま緑の県民税の使途

群馬県が想定している税の使途の内訳を見ていくと、表 8 のとおり、水源地域等の森林整備に約 5.3 億円、ボランティア活動・森林環境教育の推進に約 0.2 億円、市町村提案型事業に約 2.6 億円等を予定している。

表 8 群馬県が想定する税収の使い道

事業区分	主な取組み
水源地域等の森林整備 ＜想定事業費 5.3 億円／年＞	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地理的、地形的な条件により林業経営が成り立たず放置されている条件不利な森林（人工林）の整備</li> <li>・簡易水道等の上流に位置する森林の整備</li> <li>・松くい虫被害林の再生</li> </ul>
ボランティア活動・森林環境教育の推進 ＜想定事業費 0.2 億円／年＞	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティア情報の収集と提供、指導や資機材の貸出など、一体的なサポートを行うボランティアセンターの整備</li> <li>・森林環境教育を推進するため、専門知識を有した指導者の育成</li> <li>・森林の重要性などの普及啓発</li> </ul>
市町村提案型事業 ＜想定事業費 2.6 億円／年＞	市町村やボランティア団体などが行う事業を支援 （事業内容例） <ul style="list-style-type: none"> <li>・平地林の整備、里山・竹林の整備</li> <li>・貴重な自然環境の保護・保全</li> <li>・森林の公有林化</li> <li>・その他、市町村が必要とする事業</li> </ul>
制度運営に係る事業 ＜想定事業費 0.1 億円／年＞	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業内容の検討、実績評価、効果検証を行う第三者機関運営</li> <li>・ぐんま緑の県民税制度の普及啓発</li> </ul>

出典）群馬県庁 HP 掲載資料を参照し、著者作成。（<http://www.pref.gunma.jp/04/e3000101.html>）

④制度導入過程における議論について  
群馬県においては運用実績がないことから、茨城県、栃木県の事例で行った税収の活用状況等についての分析がかなわないため、制度の導入過程における議論や検討経過について見ていくことにする。

#### a. 緑の県民税導入以前の取組み

群馬県では、昭和46(1971)年度に「利根川上流水源かん養についての意見書」を県議会が議決して以降、利根川下流の都県や国に対し、森林整備を目的とした応益分担制度の確立や、財源措置を継続して要望してきたが、下流都県の住民からの税又は費用の負担という形では、実現していない状況にある。

この応益分担を求めてきた一連の取組みの成果として、平成8(1996)年度に水源宝くじの創設を関東知事会、国に対して要望し、「グリーンジャンボ宝くじ」の創設が翌年には実現し、収益金の一部が県内の森林整備に充てられる形となった。

これは、毎年3月に販売されている、グリーンジャンボ宝くじの売り上げに応じて配分されるものであるが、過去3カ年の実績では、平成21年度は約5,300万円、22年度は約5,500万円、23年度は約6,000万円となっている<sup>2)</sup>。

分析対象とした利根川流域圏自治体の中で最も遅い制度導入となった理由としては、こうした取り組みへの期待があったものと思われる。

#### b. 緑の県民税の導入過程における議論

「ぐんま緑の県民税」導入に当たっては、学識経験者などからなる「森林環境税制に関する有識者会議」を平成24年5月15日に設置し、全6回の会議の中で税導入の是非や使途について議論が行われ、平成24年11月

30日に「森林環境税制に関する有識者会議報告書」が知事に提出されている。

この有識者会議の結論を導く議論の過程では、新税導入そのものに対する反対意見や水質浄化対策を盛り込むことへの反対意見、使途についての様々な意見、また厳しい社会・経済情勢や増税が重なる時期に税を導入することに対して慎重な意見などが出される一方で、県民によって地域的課題を解決する一つの方法として導入すべきとする積極的な意見も多く出された。

最終的には「(仮称)ぐんま森林・水環境税」として提言され、森林環境の保全、水環境の保全、市町村提案型事業等(ぐんま森林・水環境税推進事業)の3事業に当該税収を活用することが提言されている(群馬県, 2012, pp.6-7)。

このうち、水環境保全関連の事業を具体的に見ていくと、a. 住民参加による身近な水環境の再生(住民参加型生活排水対策事業(廃油回収・河川愛護活動等)、b. 汚濁発生源対策促進事業(単独処理浄化槽の合併処理浄化槽への転換)、c. 親水せせらぎ再生事業(街中の小川等の周辺環境整備)を想定しており、5年間で4億円程度の事業規模を見込んでいた。

有識者会議と並行し、群馬県議会の「森林環境税導入に関する特別委員会」(平成24年5月設置)においても森林・水源税が審議され、その結果は「森林環境税導入に関する提言(平成24年11月28日提言)」としてとりまとめられている。同提言中において、「事業内容は、森林環境税の趣旨を踏まえ、奥山・水源地域の人工林や里山平地林・竹林の整備、森林ボランティア活動の支援等とすること」や、「森林環境の保全の他に、水環境の保全の重要性についても審議されてきたことを踏まえ、汚水処理対策については既存事



業の拡充、新たな制度の導入など積極的な対策を緊急に講じ、汚水処理目標の一日も早い達成に努める」とされ、水環境保全関係については、税収活用事業から除外される結果となった。

群馬県では、これらの報告書、提言を踏まえて「ぐんま緑の県民税（仮称）制度案」を策定し、平成24年12月17日に公表した。その後、県内3箇所（151名参加）において県民公聴会を開催し、制度案に関する意見聴取を行ったほか、県民意見提出制度（パブリックコメント）に基づき、意見募集を行った。

これらの意見も踏まえて、平成25年2月定例県議会に「森林環境の保全に係る県民税の特例に関する条例案」及び「ぐんま緑の県民基金条例案」を上程し、同年3月19日に議決されたのである。

税収を活用した事業の評価については、大学教授等の学識経験者、森林の現状をよく知る森林所有者のほか、市町村、労働者団体、消費者団体、経済団体からの推薦により決定した10名の委員で構成される「ぐんま緑の県民税評価検証委員会」が行うこととなっている。同委員会は、ぐんま緑の県民税事業の内容検討・助言、ぐんま緑の県民税事業の実績評価・効果検証、市町村提案型事業の選定における助言を行うこととしているが、制度導入前のため、この点についての分析は、別の機会に譲ることとしたい。

#### (4) 利根川流域圏自治体の実施状況から見た評価システムの課題

茨城県、栃木県における事業評価システムの特徴をまとめると、既存の「事務事業評価制度」等のスキームが活用され、事業担当課による自己評価がまずは行われ、この評価結果案に基づき、関係する審議会（茨城県）や

事業評価委員会（栃木県）が、事業の実施状況、成果等をチェックする形をとっている。つまり、自己評価と外部評価によるダブルチェックが行われている。

また、評価結果の客観性（透明性）については、ホームページ等への実績・成果の公表により、住民をはじめ、外部の様々な関係団体や専門家が個別にチェックすることを通じて確保される形となっている。

森林・水源環境税は、既存の租税負担以上の負担を住民に求め、特別な環境保全策を実施しようとするための制度である。税収を活用した実施事業の評価手法を確立していくことは、課税そのものの必要性や、実施事業の効果の把握など、制度運用上の要にかかわる重要な問題である。

評価は一般的に2つの目的を持つことが知られている。第1は、評価を通じて得られた実績、成果情報に基づいて、評価対象となる行政活動（政策、施策、事務事業）や関係主体の活動を改善していくことが主な目的となる。第2は、税金等の行政資源が計画したとおりに使用されたかどうかや達成した成果について、ステークホルダーに報告、公表することにより「説明責任（accountability）」を果たしていくことである（三好，2008，p.6）。

これらの2つの評価目的は多くの部分で重なるものの、評価手法が異なることが多いのである。前者の改善を主な目的とする評価は、対策の実施過程全般を視野に入れ、実施プロセスの検証や、発現した成果と対策の因果関係を検証する等により、税収活用事業の成果を把握していくものである。

これに対し、後者の説明責任を果たしていくことを目的とする評価は、対策を実施した結果として何が達成されたのかを把握し、設定した目標と比較することにより、期待どおりであるのかを判断していくものであり、実



績の測定、評価とその説明が中心的な作業となる。分析対象とした茨城県、栃木県では、このタイプの評価が活用されていた。

森林・水源環境税の有する参加型税制の側面を担保していく場合には、こうした評価が実施されていくことが基本となるが、税制導入の趣旨である、森林の有する公益的機能を維持、再生するための森林整備事業を効果的に実施し、水循環の健全化に寄与していくためには、前者のタイプの評価手法の活用が検討されてもよいのではないだろうか。

#### 4. おわりに

本稿では、利根川流域圏の自治体が（茨城県、栃木県、群馬県）運用する森林・水源環境税を事例として、各県の制度概要を整理し、同税を活用した事業の評価システムの運用状況や、公表されている事業の実施成果について分析を加え、望ましい評価システムのあり方について考察してきた。

その結果、茨城県、栃木県の事例では、住民等のステークホルダーに対して税収の用途や、事業実績を報告、公表することにより、説明責任を果たしていくタイプの評価手法が活用されていることが確認された。

今後は、こうした説明責任を担保していく評価だけでなく、森林の有する公益的機能の維持・再生や、水循環系の健全化など、税収を活用した事業に期待される成果を把握するための評価指標体系を活用していく必要があることを指摘した。

流域における水循環系の健全化を図っていく上で重要なことは、森林・水環境の保全再生に係る費用負担と参加のルールを明確にしておくことである。費用負担ルールの構築にあたっては、課税根拠を明確にするとともに、課税の公平性、透明性を確保していくこ

とが必要である。

また、税収を活用した事業の評価を行う際には、税収の用途に関する説明責任を果たすだけでなく、実施事業の成果や、制度の設計運用の改善を図る観点からも、政策評価手法が活用されていく必要がある。こうした評価システムの確立は、参加・協働の基盤としても重要であることは言うまでもない。

今後は、分析事例から得られた観察結果を基に、他の運用事例を調査し、水循環系の健全化に関する費用負担や、参加型評価システムのあり方について考究していきたいと考えている。

#### [注]

- 1) 参加型税制とは、財源調達のための目的、税制の制度設計と運用、財政支出の適格性のチェック及び次期の制度設計といったすべてのプロセスへの住民参加を実現していくとの考えである。応益的共同負担とは、特別な環境保全策により、幅広く住民が利益を受ける場合に、受益者負担の考えを支える実体的関係に配慮して適正な課税標準を選びながら、施策に関する費用を税により住民が幅広く共同負担することと定義される。

分析対象とした茨城県では、「森林や湖沼・河川などの自然環境は、多様な公益的機能を有しており、その恩恵をすべての県民が日常生活の中で等しく享受していることから、県民全体で守り育てていくべき共有の財産ととらえることができる。したがって、新たな財源については、県民に対して幅広く負担を求めていくべきであり、その方法としては、負担を通じて県民の森づくりや水質保全の取組みへの参加意識の高まり、財源の安定的な確保と新たな取組みの早急かつ確実な執行が期待できる税によることが適当と考えられる」（茨城県，2007，P.11）としており、参加型税制の考えとの親和性が確認できるところである。

- 2) 平成24年9月群馬県議会定例会環境農林

常任委員会（環境森林部関係）議事録による。議事録は <http://www.pref.gunma.jp/gikai/s0700642.html> によった。

## [参考文献・資料]

- 秋山考臣（2004）「導入が進む『森林環境税』—先行県における事例を中心に」調査と情報 2004.11, pp.4-7
- 茨城県（2007a）「茨城県の自然環境を保全するための新たな税制に関する報告書（茨城県自主財源充実研究会）」
- 茨城県（2007b）「平成19年第4回定例会総務企画委員会・商工委員会・農林水産委員会連合審査会説明資料（平成19年12月12日茨城県総務部・生活環境部・農林水産部）」
- 茨城県（2012a）「森林湖沼環境税の今後のあり方に関する報告書（茨城県自主財源充実研究会）」
- 茨城県（2012b）「平成24年第4回定例会総務企画委員会・防災環境商工委員会・農林水産委員会連合審査会説明資料（平成24年12月13日茨城県総務部・生活環境部・農林水産部）」
- 茨城県（2013）「平成24年度森林環境税活用事業の実績について（茨城県環境対策課）」
- 伊藤信幸（2005）「森林環境税・水源税の現状と課題～今後の森林保全システムの構築に向けて～〈Version1〉」, JCSSES ディスカッションペーパー：地方公的資金シリーズ①
- 神奈川県（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
- 群馬県（2012）「森林環境税制に関する有識者会議報告書（森林環境税制に関する有識者会議）」
- 其田茂樹（2012）「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用—一応益負担の観点から」, 諸富徹・沼尾波子編（2012）『水と森の財政学』日本経済評論社, pp.109-132
- 高井正（2007）「地方環境税の現状と課題—神奈川県の水源地環境税を素材として—」, 神奈川県総務部税務課「地方税源の充実と地方法人課税」第4章 pp.39-54
- 栃木県（2012）「平成23年度とちぎの元気な森づくり県民税事業評価報告書（とちぎの元気な森づくり県民税事業評価委員会）」
- 仲上健一（2006）「地域環境税の背景と動向—森林環境税と産業廃棄物税を中心として—」政策科学 13-3号 pp.133-146
- 沼尾波子（2010）「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—『かながわ水源地環境保全税』の事例を中心に—」, 経済科学研究会紀要第40号, pp.109-119
- 林宣嗣（2009）『分権型地域再生のすすめ』有斐閣
- 藤田香（2009）「日本における森林・水源環境税の経験と課題—流域ガバナンスと費用負担の視点から—」大塚健司編『中国の水汚染問題解決に向けた流域ガバナンスの構築—太湖流域におけるコミュニティ円卓会議の実験』調査研究報告書, アジア経済研究所
- 三好皓一編（2008）『評価論を学ぶ人のために』世界思想社
- 諸富徹・沼尾波子編（2012）『水と森の財政学』日本経済評論社
- 茨城県ホームページ（茨城県森林湖沼環境税について）  
<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/soumu/zeimu/shinzei/>
- 栃木県ホームページ（とちぎの元気な森づくり県民税事業）  
<http://www.pref.tochigi.lg.jp/d01/eco/shinrin/zenpan/genkinamoridukuri.html>
- 群馬県ホームページ（みんなの森をみんなで守ろう「ぐんま緑の県民税」）  
<http://www.pref.gunma.jp/04/e3000101.html>

# Operation and Challenges of the “Forest and Water Source Environmental Taxes” in the Tonegawa River Basin —Focusing on the Shape of the Project Evaluation System—

Kenichi HAYASHI\*

\*Visiting Researcher, Chuo Gakuin University Social System Research Institute,  
GUNMA PREFECTURAL GOVERNMENT, NPO and Multiculturalism  
Promotion Division

## **Abstract**

Based on case studies of the forest and water source environmental taxes operated by municipal governments in the Tonegawa River Basin (Ibaraki prefecture, Tochigi prefecture, Gunma prefecture), this paper compiles summaries of each prefecture’s system and analyzes how the evaluation systems for projects utilizing those taxes are being operated, as well as the outcomes of the projects that have been publicly disclosed.

The findings confirm that in the case of Ibaraki and Tochigi prefectures, types of evaluation techniques are being utilized that establish accountability by reporting and publishing to citizens and other stakeholders how the tax revenue is used and the project’s results.

The study indicates that it is necessary in the future to use not only assessments that ensure this sort of accountability, but evaluation techniques designed to monitor the outcomes expected of projects that utilize the tax revenue, such as the maintenance and recovery of forests’ public functions and the restoration of the water circulation system.