

神奈川県「水源環境保全・再生のための個人県民税の超過課税措置」に対する県民の認識

竹本太郎 (東大院農)・小川拓哉 (三菱UFJ リサーチ&コンサルティング)・小松朋代 (東大院農)

要旨：神奈川県「森林環境税」である「水源環境保全・再生のための個人県民税の超過課税措置」は「参加型税制」として高く評価されている。課税に対する県民の認識の程度をアンケート調査により把握した結果、新税に関して、制度の内容については26.9%、負担については10.5%、「県民参加」の仕組みについては15.9%の県民が知っているという数字を得た。認識の程度が高いのは、中山間地域の住民、男性、年齢別では50代以上、職業別では農林水産業者および公務員であった。他県と比較して認識の程度は低い結果となったが、自由回答では、水源環境維持のために「有効に運用するならば賛成」という意見も多くみられた。県は今後も「参加型税制」を「森林環境税」の課税根拠とするならば、都市住民を中心に広い参加を呼びかけていく必要があるだろう。

キーワード：森林環境税、参加型税制、アンケート調査

I はじめに

2003 (平成 15) 年 4 月、高知県において森林や水源の環境保全を目的とする、県民税の超過課税制度が導入された。一般に「森林環境税」とよばれるこの課税が 2010 (平成 22) 年 4 月の段階で 30 県に広がっている。

ここ数年の間に急速な広がりをみせるこの課税は、県民の側からは県民税の負担増に他ならないが、行政や一部の学者の側からは「事実上の法定外目的税」(2,8,9) の導入として位置づけられている。

2000 (平成 12) 年 4 月の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、「地方分権推進一括法」) によって改正された地方税法 731 条~733 条にもとづき、地方団体が導入できるようになった法定外目的税に寄せられる期待は小さくない(3)。「森林環境税」においても、「地方分権推進一括法」を受けて、神奈川県、高知県、岡山県などでは水道使用量に基づく法定外目的税方式による導入が検討されていた。しかし、水道事業者の協力を得られなかったことや水道普及率に県内で大きな開きがあったことから最終的には県民税の超過課税方式が採用されることになり(7,8)、これら以降に導入した県もすべて県民税の超過課税方式を採用することになった。

また諸富(8,9)は、「森林環境税」が、炭素税や産業廃棄物税などの本来的な環境税とは異なり課税によるインセンティブ効果を有していないこと、水道課税方式ではなく県民税超過課税方式を採用したことにより応益性を失っていること、均等割のため応能性を有していないことを指摘し、加えて森林整備費を充当するためには規模が不十分であるとする。

このように「森林環境税」はあくまで「事実上の法定

外目的税」であって、本来的な環境税として位置づけることが困難であるが、その課税根拠として「参加型税制」なるものが広く認知されている。「参加型税制」とは、「税制の決定とその政策的活用が住民参加の下で進められる」もので、(住民が)「環境資産の維持・再生に参加意識を持ち、その意義とそれに果たす税制の役割を明確に認識できるように、税制の設計段階から、環境資産の形態や環境資産と地域経済とのかかりに関する学習と結びつけた討議の場が設けられることや、環境資産の持続性を確保することへの貢献など支出の効果を測る評価基準を常にフィードバック的に協議し、税収の使途の決定に関与する第三者評価のシステムも必要」となるものと提唱者の植田(9)は述べる。

ところで、神奈川県「森林環境税」である「水源環境保全・再生のための個人県民税の超過課税措置」は「参加型税制」として評価されている(1)。これは、神奈川県が全国に先駆けて 1997 (平成 9) 年から水道料金上乗せ方式による「水源環境税」を徴収し、「水源の森林づくり事業」の一部に財源を充当してきたなかで、県民参加の仕組みを模索し続けてきたことによる。「水源環境税」時代の「参加型税制」の仕組みは 2007 (平成 19) 年から導入された「森林環境税」に引き継がれ、さらに発展してきたと捉えられている。

II 目的、方法

そこで小論では、神奈川県における「水源環境保全・再生のための個人県民税の超過課税措置」を対象として、課税に対する県民の認識の程度をアンケート調査により把握する。

アンケート調査の手順は、まず、県内の全郵便番号の配達区域および郵便番号ごとの配達箇所数を入手し、

2000年センサス指標農業地域類型にもとづいて郵便番号を分類した。都市的地域は郵便番号数が4,847、配達箇所数が3,975,552、中間農業地域および山間農業地域は郵便番号数が54、配達箇所数が25,876となる(なおこの方法によると県内郵便番号配達区域に平地農業地域はない)。次に、郵送の都合上、配達箇所数が100-399の郵便番号だけに絞ると、都市的地域は同1,090、同275,834、同様に中山間農業地域は同16、同3,043となった。ここから、都市的地域、中山間地域それぞれ6箇所、計12箇所の郵便番号を乱数抽出して送付先を決定した。指定郵便番号の配達箇所の全てに配布をする、日本郵便の「タウンメール」サービスを利用して、2009(平成21)年4~5月に調査を実施した。結果、2,706に郵送し、617通を回収し、回収率は22.8%であった。

なお、これまでに「森林環境税」の認識について実施された主なアンケート調査を列挙すると、1)高知県県民アンケート、2)平成21年度長野県県政世論調査、3)平成21年度島根県「水と緑の森づくり」県民アンケート調査、などがある。まず全国で最初に「森林環境税」を導入した高知県では、「森林環境税」の徴収について2003(平成15)年調査で「知っていた」49.3%、「知らなかった」50.3% $[n=1,399]$ 、2005(平成17)年調査で「知っていた」52.8%、「知らなかった」47.2% $[n=1,422]$ 、2007(平成19)年で「知っていた」52.0%、「知らなかった」48.0% $[n=1,252]$ となっている(4)。長野県の調査は県政調査の一部として「長野県森林づくり県民税」の認識について調べたもので、「名前を知っている」74.3%、「使い道も知っている」28.1% $[n=1,240]$ と比較的高い数値を示している(5)。島根県の調査は県内各地大型スーパーなどにおいて対面式で実施したもので、「水と緑の森づくり税」について「知っている」24%、「少しは知っている」18% $[n=1,208]$ となっている(6)。なお、神奈川県は、水道料金上乘せ方式による税金に関するアンケート調査「かながわの水源環境についての県民意識調査」を2002(平成14)年に実施しているが、2007(平成19)年度より実施した県民税超過方式による「森林環境税」自体のアンケートは現在までのところ実施していない。

III 結果

1 属性 都市的地域で1,450通の配布のうち244通を回収(回収率16.8%)、中山間地域で1,256通の配布のうち373通を回収(回収率29.7%)した(表-1)。回答者の約6割は中山間地域の住民となった。性別の回答者数を表-2に示した。アンケートが2人以上の世帯に配布された際には、女性でなく男性が回答する傾向が強く、特に中山間地域においてその傾向は顕著で、女性の占め

る割合は約29%にとどまった。年齢に関しては年代別の回答者数を表-3に示した。2005年国勢調査に基づく神奈川県の人口ピラミッドと比較すると、20代と30代が少なく、60歳以上の高齢者の回答が多い。職業別の回答者数を表-4に示す。2005年国勢調査での神奈川県の傾向と比較すると、農林水産業者、自営業者が多い結果となった。とくに第一次産業従事者数の割合は本来1%程度であるので、回答者層における農林水産業者の割合はかなり高い。また、無職と回答した人の93.5%は60歳以上の高齢者であり、この割合が高いのは、回答者全体に対する高齢者の割合の高さを反映している。

2 認識 アンケートでは、税制度の認識に関して、3つの質問項目を設けた。1つ目は、税制度の導入と徴収規模に関するものであり、「神奈川県では平成19年度から水源環境の保全・再生むけの財源を確保するため、個人県民税に対する超過課税を独自で導入しました。これによって毎年38億円が県民から徴収されていることを、あなたをご存知でしたか」と問うた。表-5に回答者による税制度の認識を示す。「詳しく知っていた」「知っていた」の合計が26.9%にとどまった。回答しなかった層を含めて考えると、県側の意図にもかかわらず、県民による税制度の認識は低いと言わざるを得ないだろう。2つ目の質問項目は「ご自分がこの新しい税負担をいくら徴収されているかをご存じですか」であり、その結果を表-6に示す。税の存在については知っていても、一人あたりの負担額については「知っている」が10.6%と、さらに認識が低くなる結果となった。3つ目の質問項目は「県では、このような取り組みを進めるにあたって、県民会議の開催や市民団体への助成、情報発信などの『県民参加』の仕組みを作りました。あなたはこのことをご存知でしたか?」である。結果「詳しく知っていた」「知っていた」をあわせると15.9%であった(表-7)。

3 属性別の認識 居住地域別に見ると、山間農業地域では50%以上の住民が「詳しく知っていた」「知っていた」と回答しているのに対し、中間農業地域では約25%、都市的地域出は約15%と、段階的に認識の程度が落ちる結果となった(図-1)。居住地域によって20%近い格差が生じている。性別に認識の度合を見てみると、はっきりとした差が表れた(図-2)。概して新税に関しては、女性より男性の方がよく知っているということが出来る。男性の森林・水源地域への関心の高さ、政治への関心の高さが表れているのではないかと考える。年齢では50代以上で認識が高い(図-3)。職業別に見ると、農林水産業者と公務員で認識が高い(図-4)。この2つの職業において同程度の認識となっていることは興味深い結果

である。

なお、税負担一人あたりの負担額や「県民参加」の仕組みについても、各属性に関して、ほぼ同様の相互関係が認められた。

4 自由回答 今回のアンケートは末尾に自由回答欄を設けた。記入率は山間農業地域、中間農業地域、都市的地域ともに約39%（記入数計241名）で、新税に対する関心の高さが示された。しかし、約70名が「何も知らずに恥ずかしい」「水源環境のための政策とは知っていたが、負担については詳しく知らなかった」など、認識の低さに言及し、そのうち半数以上は「県はもっと広報に力を入れるべきである」と回答した。説明責任について言及するもの、広報誌に頼らないなどPRの工夫を求める意見も見られた。

税制度の賛否については55名が「有効に運用するならば賛成」と明記し、その理由は「水源環境は大事」「環境を守るのは行政がやるべきこと」「上流・下流の連携が大切」などであった。一方、「反対」と明記したものは15名にとどまった。理由としては「増税が必要とは思えない」次いで「国税でやるべき」「もっと重要な分野がある」などが挙げられる。賛成意見が多数ではあったものの、可否の明記のない回答者や賛成者からも、税金の無駄遣いを危ぶむ声は多く聞かれた。全国的な不況や行政への不信感による影響が強いと考えられる。特に都市生活者や高齢者に「生活が苦しいのにこれ以上税を増やさないとほしい」という意見が目立った。上流域では、税徴収は下流域のみですべきとの意見があった。

IV おわりに

本アンケートにより、神奈川県「森林環境税」に関して、制度の内容については26.9%、負担については10.6%、「県民参加」の仕組みについては15.9%の県民が知っているという数字を得た。認識の程度が高いのは、中山間地域の住民、男性、年齢別では50代以上、職業別では農林水産業者および公務員であった。アンケート手法が異なるため単純に比較することは難しいが、高知県や長野県、島根県の調査と比べてかなり低い結果といえる。「森林環境税」に対する認識が中山間地域において高いことが全国的な傾向であるとするならば、これらの県と比べて都市的地域が非常に多い神奈川県では当然の結果なのかもしれない。

今回、税制度の賛否については質問項目を設けなかったが、自由回答をみる限り、水源環境維持のために「有効に運用するならば賛成」という声は決して小さくない。しかし、県民の認識がこのように低い状況では、「参加型税制」が機能しているのかどうか大いに疑問が残る。県

は、「参加型税制」を「森林環境税」の課税根拠とするならば、より多くの人、とりわけ都市住民に「森林環境税」を知ってもらい、広い参加を呼びかけていく不断の努力を必要とするのではないだろうか。

引用文献

- (1) 藤田香 (2008) 「流域ガバナンスのための費用負担と参加—日本における森林・水源環境税の課題—」『流域ガバナンス:中国・日本の課題と国際協力の展望』大塚健司編, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, 295pp : pp.173-213
- (2) 神野直彦 (2005) 「政策税制としての法定外税 (特集2 法定外税の挑戦)」『都市問題』96 (7) : pp.48-55
- (3) 川勝健志・植田和弘 (2005) 「地方環境税と地方税原則 (特集2 法定外税の挑戦)」『都市問題』96 (7) : pp.57-68
- (4) 高知県 (2009) http://www.pref.kochi.lg.jp/~seisaku/kinobun2/hp_1/sinrinkankyousei.htm (20090901 取得)
- (5) 長野県 (2009) 「県政世論調査」<http://www.pref.nagano.jp/soumu/koho/yoron/h21/yoron21.htm> (20090901 取得)
- (6) 島根県 (2009) 「県民1000人アンケート調査結果報告 (平成21年度調査)」
- (7) 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—」『神奈川県地方税制等研究会ワーキンググループ報告書 地方税源の充実と地方法人課税』神奈川県地方税制等研究会, 100pp : pp.37-54
- (8) 諸富徹 (2008) 「地方環境税としての水源税の根拠と制度設計」『水環境学会誌』31 (4) : pp.178-181
- (9) 諸富徹 (2005) 「森林環境税の課税根拠と制度設計」『分権型社会の制度設計』日本地方財政学会編, 勁草書房, 194pp : pp.65-81
- (10) 植田和弘 (2003) 「環境資産・地域経済・参加型税制」『参加型税制・かながわの挑戦』神奈川県, 第一法規出版, 207pp : pp.179-185

謝辞

本稿は(社)国土緑化推進機構の平成20年度「緑と水の森林基金」助成事業として(財)林業経済研究所が東京大学林政学研究室と協力して実施した「森林環境税の運用と評価に関する基礎研究—特に人口集中都市における事例研究を中心として」の成果の一部である。林業経済研究所の荒谷明日兒理事長、林政学研究室の永田信教授をはじめ関係者の方々に心からの謝意を表す。

表-1. 農業地域類型別回答者数

| 農業地域類型 | 回答数(人) | 全体に占める割合(%) |
|--------|--------|-------------|
| 山間農業地域 | 134 | 21.8 |
| 中間農業地域 | 238 | 38.6 |
| 都市的地域 | 244 | 39.6 |
| 計 | 616 | 100.0 |

表-2. 性別回答者数

| 性別 | 回答数(人) | 全体に占める割合(%) |
|----|--------|-------------|
| 男性 | 394 | 64.0 |
| 女性 | 222 | 36.0 |
| 計 | 616 | 100.0 |

表-3. 年代別回答者数

| 年代 | 回答数(人) | 全体に占める割合(%) |
|--------|--------|-------------|
| 20代 | 15 | 2.4 |
| 30代 | 62 | 10.1 |
| 40代 | 86 | 14.0 |
| 50代 | 118 | 19.2 |
| 60~65歳 | 132 | 21.4 |
| 65歳以上 | 203 | 33.0 |
| 計 | 616 | 100.0 |

表-4. 職業別回答者数

| 職業 | 回答数(人) | 全体に占める割合(%) |
|-----------|--------|-------------|
| 農林水産業 | 50 | 8.1 |
| 自営業 | 114 | 18.5 |
| 会社団体勤め | 153 | 24.8 |
| 公務員 | 27 | 4.4 |
| 主婦 | 79 | 12.8 |
| パート・アルバイト | 47 | 7.6 |
| 無職 | 123 | 20.0 |
| その他 | 19 | 3.1 |
| 無回答 | 4 | 0.6 |
| 計 | 616 | 100.0 |

表-5. 税制度に関する認識

| 税制度の認識 | 回答数(人) | 全体に占める割合(%) |
|------------|--------|-------------|
| 詳しく知っていた | 26 | 4.2 |
| 知っていた | 140 | 22.7 |
| あまり知らなかった | 128 | 20.8 |
| まったく知らなかった | 322 | 52.3 |
| 計 | 616 | 100.0 |

表-6. 税負担に関する認識

| 税負担の認識 | 回答数(人) | 全体に占める割合(%) |
|--------|--------|-------------|
| 知っている | 65 | 10.6 |
| 知らない | 551 | 89.4 |
| 計 | 616 | 100.0 |

表-7. 「県民参加」の仕組みの認識

| 仕組みの認識 | 回答数(人) | 全体に占める割合(%) |
|------------|--------|-------------|
| 詳しく知っていた | 13 | 2.1 |
| 知っていた | 85 | 13.8 |
| あまり知らなかった | 186 | 30.3 |
| まったく知らなかった | 330 | 53.7 |
| 計 | 614 | 100.0 |

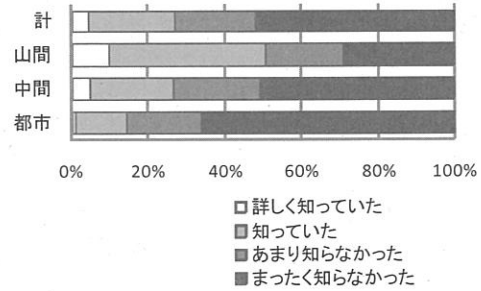


図-1. 居住地域別の税制度の認識

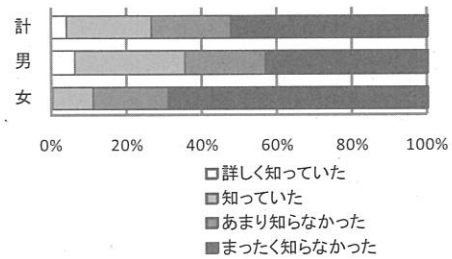


図-2. 男女別の税制度の認識

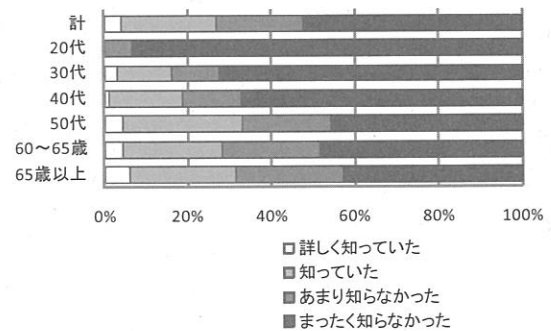


図-3. 年代別の税制度の認識

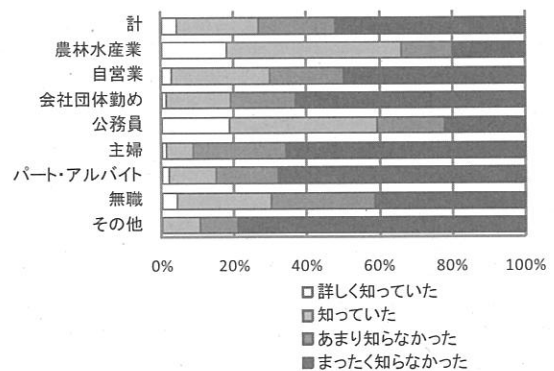


図-4. 職業別の税制度の認識