

森林・湖沼環境税（仮称）に関する意見

意見要旨：

提案されている森林・湖水環境税（仮称）（以下「森林・湖水環境税」とします）に反対します。

理由要旨：

提案されている森林・湖水環境税は基本的に財源確保の為の増税案です。森林保全及び霞ヶ浦の水質浄化の為の増税であれば予算の組み替えで対処すべきもの、あるいは、県の財政全体の中で（「森林・湖沼環境税」という名称を使うことなく）種々の県税の改正を考えるべきものと考えます。わざわざ「森林・湖沼環境税」という名前を与えることは、増税に対する拒否感を緩和するためのものと考えられ、いわゆる「環境保護という美名を借りた安易な増税案」で「取り易いところから取る税」という側面が否定できないと思います。

意見及びその理由の詳細

森林・湖水環境税の位置付け

いわゆる「環境税」は「ピグーが外部不経済を内部化するための租税政策手段として提唱して以来、文献上では議論され」（植田和弘「環境経済学への招待」P.151）てきたもので、近年では地球温暖化対策として議論されている環境税（以下、混乱を避けるために「炭素税」とします。）がその代表的なものです。炭素税については、今回の報告書（以下「報告書」とします）でも18ページに言及されていますが、単純に言えば化石燃料に対して、その炭素含有量に応じて課税して、価格を上昇させて消費を抑制するものです。これは価格インセンティブ効果と呼ばれ、課税により市民・企業等をより環境負荷の少ない行動（炭素税の場合は二酸化炭素排出を抑制する行動）へ誘導するものです。この「価格インセンティブ効果」を基礎とする環境税には、不特定多数の主体に働くこと、最小の費用で効果を上げることが出来る経済的合理性など様々な優れた性質があります。

話は少しずれますが、僕個人は炭素税が早急に導入されることを望むものです。炭素税は国レベルで導入する事が望ましいものですが、国全体での議論が遅々として進まない中、自治体独自で炭素税/環境税を導入しようという動きもあります。茨城県でも新税を考えるのであれば先ず検討すべきであると考えます。

話を戻します。森林・湖水環境税は炭素税のような価格インセンティブ効果を基礎とするいわゆる「環境税」と異なり、森林保護と霞ヶ浦の水質浄化という特定の目的の為の財源を確保する為の税です。このため、同じ環境税という名を持つものの、炭素税な

どいわゆる環境税が持つ価格インセンティブ効果に基づく様々な長所を持っていません。単純に財源確保のための税であるところから（多少はアナウンスメント効果があるかもしれませんが、ここでは立ち入りません）、財源が確保されれば「税」である必要はなく、予算の組み替えで対処することが出来るものです。

森林・湖水環境税の意味するもの

報告書によれば、a．森林・湖水環境税を導入して、b．森林保全及び霞ヶ浦の水質浄化のために支出する事になりますが、もし報告書のように導入されたとする

a．県民税均等割の増税により県の歳入が(約 15 ～ 16 億円程度)増加する。

b．森林保全及び霞ヶ浦の水質浄化のための予算がその歳入増加分だけ確保される。

こととなります。(補足ですが、報告書には税収規模も記載すべきです)

これが何を意味するのか考えてみます。この場合、森林・湖水環境税の導入により森林保全及び霞ヶ浦水質浄化の為に支出されていたこれまでの予算額がどのように変化するかが問題となります。

i．これまでの予算額が削減されたが、その分を森林・湖水環境税による増収分で埋め合わせた場合

この場合、森林・湖水環境税の税収分のうちこれまでの予算額の減少を埋め合わせた分は他の目的のために使われたわけで、その税収が想定外の目的のために使われたことを意味します。(なお、他の予算が森林保全及び霞ヶ浦水質浄化の為に予算以上の減少している場合は、次の ii を参考にしてください)。

この i の場合は森林・湖水環境税が結局は名前ばかりで、増税の手段として使われただけであることが比較的容易に理解できます。分かり難いのは次の場合です。

ii．これまでの予算額はそのまま、あるいは増額され、かつ森林・湖水環境税が導入される場合。

この場合、森林・湖水環境税の税収は一見本来の目的のために使われています。しかし、報告書で言及されている「森林・林業振興計画」及び「第 5 期の霞ヶ浦にかかる湖水水質保全計画」は報告書作成前に行政で決定したもので、森林・湖水環境税の導入の可否に関わらず行政が行うと公表した計画です。そこに述べられている施策は発表当時の財政状況の基づき計画されたものと理解します。すると、森林・湖水環境税の導入がなくても本来遂行する施策であり、その為の予算が足りなければ、本来予算の組み替えで行うものです。つまり、他の予算を減少させて行うものです。森林・湖水環境税の導入により他の予算を減少させずに済んだとすれば、結局は森林・湖水環境税の税収が、その減少されずに済んだ他の(場合によっては無駄な)予算に充当されたことと同じであ

り、想定外の目的に使われたこととなります。

いずれにしても「お金に色はない」ということです。森林・湖水環境税の導入により県の歳入が増加すれば、それにより他の分野での予算配分にその分余裕が出来ます。つまり、森林・湖水環境税の導入は他の分野での(ひょっとしたら無駄な)政策を進めるためにも寄与するわけです。

なお、僕は原則として増税に反対しているわけではありません。県の財政状況から真に増税が必要なら(個人的にはまだ歳出削減や既存税の徴収徹底が可能と思いますので、真に増税が必要とは考えませんが)当然増税されるべきです。

しかし、ある意味流行語的な「環境」という単語を使い「森林・湖水環境税」という響きの良い名前をつけて増税することは、「環境保護という美名を借りた安易な増税案」で「取り易いところから取る税」という側面があると思います。(報告書が実際にそれを意図したかどうかは分かりませんが、少なくとも僕にはそう思えます。)

話を戻しますが、今回の報告書の提案は、結局

a. 県民税均等割の増税

b. 森林保全及び霞ヶ浦の水質浄化のための予算の一定規模分だけ確保

の二つの事が同時に行われることを意味します。このaとbはお互いに結びついている必要は必ずしもなく。aだけでもbだけでも行うことが出来ます。今回の提案は、この本来は全く別の二つを結びつけてとにかく県の歳入増をねらったものと、僕には写ります。

この二つの施策を実行する前提条件は、先ず(a)15億～16億の県民税均等割の増税が県の財政状況から絶対必要であること、更に(b)森林保全及び霞ヶ浦の水質浄化のための約15億～16億の追加的予算が先ず第一に確保される必要があることの二つだと思います。また、県の予算が行政・議会の検討を経て取捨選択されて決定されることを考えれば、ある予算だけを先ず確保すると言うことはその予算の確保が他の取捨選択の対象となる全ての予算よりも重要で緊急性を有すると言うことだと思います。つまり、約15億～16億規模の森林保全及び霞ヶ浦の水質浄化のため施策は、取捨選択の対象となる県の他の全ての施策よりも重要である、ことを意味すると思います。この(a)と(b)の二つが森林・湖水環境税導入の導入の前提となると思いますが、僕はどちらとも成立していないと考えます。

公益性と均等割の増税について

報告書では、「森林や湖沼・河川の公益的機能は多岐にわたることから、その恩恵は

すべての県民が等しく享受していると考えられる。」(報告書 13 ページ)とありますが、県民一人一人又は各法人の生活・活動環境，生活様式，事業形態等は非常に多岐にわたり，各県民・企業がその恩恵を等しく享受しているとはとうてい考えられません。一例を挙げれば，森林や湖沼・河川の保険休養機能が，アウトドアレジャーに全く興味のない県民と，登山あるいは霞ヶ浦の水遊びが好きで良く出かける県民とどうして同じだといえるのでしょうか？その他の森林の水源かん養機能，土砂流出防止機能，土砂崩壊防止機能等や霞ヶ浦の水源(利水)機能，水産資源育成機能等が及ぼす恩恵が例えば県南の守谷市民と県北の太子町民と同じと一体どうして言えるのでしょうか？その理由として「森林や湖沼・河川(実際は霞ヶ浦だけ)の公益的機能は多岐にわたる」(報告書 13 ページ)しか挙げていないのでは，説得力は(少なくとも僕にとっては)全くありません。

なお，報告書では「湖沼・河川」とはいうものの，実際には霞ヶ浦水質浄化(報告書 17 ページ)であって，「湖沼・河川」というより広い概念を使うことは，県民に対して県内全ての湖沼・河川が対象となるような錯覚を与えることから不相当と考えます。報告書の意図は分かりませんが，ここでも県民を意図的にミスリーディングさせている，と見なされても仕方がないと思います。

そもそも行政の行う施策というのは，公益性の高い施策であるわけで，受益者は多くの県民に及ぶはずのものです。(一部の限られた県民だけの施策はそれ自体が問題があると思います)。それなのに今更森林と霞ヶ浦に対してその公益的機能が多岐にわたるとか，受益者が広く県民全体に及ぶという理由を出して均等割を大幅に(個人においては 100%，法人においては 10%)増税するという理屈はとうてい受け入れられません。例えば，森林保全と霞ヶ浦の水質浄化は，教育や治安又は経済振興等の事業よりも公益性が高いのでしょうか？この論理に従えば，県の予算の大部分を均等割で補うことになってしまいます。

以下は僕の個人的な想像ですが，均等割の増税を選んだ理由は全く異なるものではないのでしょうか？つまり，均等割は所得に関係なく課税されることから，所得(利益)の増減をもたらす経済状況に関係なく税収を見込め，かつ，約 7 割(この数字はあやふやですが，いずれにしても多数です)にもおよぶ赤字法人からも税収が見込めます。つまり安定した財源になるわけです。この様な理由から均等割の増税を選ぶことは，その是非はともかく，それなりに納得できます。もしこの様な考えから均等割の増税を提案するなら，それを明記して - つまり，課税する側の都合であると明記して - 県民の判断を求めべきと考えます。

なお，価格インセンティブ効果を基礎とする環境税では，納税者の努力により納税額を減らすことが出来ます。例えば炭素税においては省エネを実践することにより，地球

温暖化対策等の環境保全に寄与するだけでなく、納税額を減少させることができます。

しかし、森林・湖水環境税では均等割を大幅に増税させるもので、大富豪から低所得者まで同じ金額を有無を言わず徴収するものです(いわゆる人頭税的性格を持つものです)。低所得者の負担が総体的に大きくなるという逆進性の問題を抱えています。

目的税的性格について

森林・湖水環境税は目的税ではありませんが、目的税的な性格を有するものとして提案されています(例えば報告書 17 ページ)。すると、特定財源・特別会計というほど厳密ではないかもしれませんが、森林保全及び霞ヶ浦の水質浄化のために自動的に一定規模の予算が付くこととなります。しかし、本来行政の予算は複数の選択肢の中から、財政上の制約、緊急性、公益性、費用対効果などを考慮して議会で議論し決定されてゆくべきものと考えます。(特別会計の弊害についてはここでは立ち入りません。)

僕は、森林保全及び霞ヶ浦の水質浄化については全くの素人ですが、少なくとも今回の報告書を読む限りは、森林保全と霞ヶ浦の水質浄化をこの問題の多い仕組みを使ってまで行う必然性は認められません。

透明性の確保(報告書17ページ)と県民理解の必要性(報告書18ページ)について

透明性の確保及び県民理解の必要性は当然のことだと思います。透明性の確保は県民の理解を得るための必要不可欠な条件です。森林・湖水環境税が導入される際には、森林関連予算や霞ヶ浦関連予算の全体について、県民や NGO を交えて検討することが必要だと思います。

しかし僕がここで問題としたいのはその前段階のことです。導入後の透明性の確保だけではなく、導入前の検討段階での透明性の確保も必要不可欠です。僕はこれまで何度か国の施策に対するパブコメに意見を提出しましたが、パブコメの対象となる案を作成した審議会等の議事録が常にネット上に公開されていました。それに反し今回の意見募集では、報告書をまとめた「茨城県自主財源充実研究会」の説明さえ意見募集のサイトには記載されていません。少なくともこの研究会の説明やこれまでの審議の経緯等が掲載されるべきと考えます。

報告書でも述べられていますように森林・湖水環境税は県民全体に関わることであります。茨城県自主財源充実研究会の会議は公開されていないそうですが、これは当然公開して行われるべきですし、その議事録も当然公開されるべきと考えます。政策決定段階からの透明性が、県民理解の前提です。

アナウンスメント効果について

報告書には「県民に新たな負担を求めることにより，自然環境が有する公益的機能の重要性を再認識していただき，自ら支えていく意識を高めることを目的とする」（報告書 13 ページ）と，アナウンスメント効果について述べています。確かに環境税の持つアナウンスメント効果は，種々の機会に言及されますがその効果は不確実です。個人県民税の場合は，多くの県民は特別徴収制度により源泉徴収されるか，あるいは，確定申告をする場合においても賦課決定されて納付書が送られてくるだけです。この様なことから，森林・湖水環境税の課税によるアナウンスメント効果は，たとえあったとしても，非常に限定的だと思います。更にもし県民の意識に訴えるのであれば，例えば森林・湖水環境税の検討過程を公開する等により，随時県民に情報を提供することが必要であるはずです。

最後に

僕はここ数年環境税に関わっており，税に関しては少しは勉強してきましたが，森林政策及び霞ヶ浦の水質浄化につきましては全くの素人です。また，時間の関係で大急ぎでまとめたため，誤解や勘違いがあるかもしれません。僕自身としては，主に，森林・湖水環境税について報告書は違う視点から考え，報告書に書かれていないことを明確にすることに努めたつもりです。よろしくご検討ください。