

Title	第3部 総合討論「水源環境税のガバナンス」:総括討論
Author(s)	
Citation	財政と公共政策 = Public finance and public policy (2012), 52: 88-98
Issue Date	2012-10-01
URL	<a href="https://doi.org/10.14989/179974">https://doi.org/10.14989/179974</a>
Right	
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	publisher

それから田中先生からは、現在は事務局が行政の中にあるけれども、可能であれば独立事務局にしたいと考えている、といった趣旨のご発言がございました。これについてはすでにご存じかもしれませんが、淀川水系流域委員会がそのような方式をとったことで知られています。県民会議も、一つの選択肢として検討してみる価値はあるのではないのでしょうか。

あと、施策評価の難しさについても言及がありました。これについては、私は公設試験研究機関や自然系博物館の科学的知見の活用が今後ポイントになるような気がしています。神奈川県には自然環境保全センターという立派な機関があって、水源環境保全・再生施策に関するモニタリングなどに従事されていますけれども、そういう体制を強化していくことは施策評価の問題に対応する上で不可欠だと考えています。

最後に柿澤先生ですが、私に関連するものとしては、「政策の射程がどんどん広がっていくということだが、果たして広げられるのか、そして広げるのは望ましいことなのか」といった趣旨のご質問があったかと思います。確かに、私もあまり無節操に広げることは望ましいことではなく、やはり原点である水源環境保全・再生のチェック・評価に軸足を置くべきだとは思っています。しかし一方で、真の「県民参加」実現のためには、持続可能な地域社会づくりや流域自治の実現といった課題も見据えながら組織力を高めていくという視点が求められており、しかもそれは既存の活動と両立が可能だ、というのが私の考えです。

## 総括討論

### 司会：

ありがとうございました。まだまだいろいろ議論したいことはたくさんありますが、ここで、ガバナンス論をめぐるお三方のご報告についてのやりとりは、いったん打ち切らせていただき、次に、本日の第1部、第2部、第3部全体を通じた討論にいきたいと思います。

本日、水と森をとりまく様々な課題が出されたと思います。一つは水と森についての政府の役割で、国、都道府県、市町村の役割、あるいはそれに対する税財政制度のあり方について提起がございました。また、そこに市民、あるいは県民の人たちの参加の仕組みをどのように構築できるかという議論もございました。

水や森、流域の管理というものを考えたときに、それはどのぐらいのエリアを一つの単位として捉えればよいのか。これまでの議論ですと、例えば、その地域には地域の活動があり、ローカルな単位で考えるという考え方もあれば、利害を伴った方たちや、活動するいろんな団体の人たちは流域全体にわたって存在しており、もう少し広域的な範囲でそれを取り扱う必要があるという話もあります。さらに、一国全体として水や森を守るという国家の責任もあるだろう。ということで、非常に多層性、重層性を持ったものとなっている。これをどのように考えていけばいいのかという問題提起もございました。

このほか、午前中の議論では税、とくに森林環境税、水源環境税について、自治体が課税自

主権を行使して法定外税の課税や超過課税を実施し、水や森を守るための財源を確保する動きがあるが、それをどのように考えていけばいいのかという議論もあったかと思います。そういった、幅広い議論が行われました。

さらに第2部では、統合的な水資源管理の問題、あるいは水道事業の在り方ですね。そこで公私の役割分担の話、あるいはPPPの議論なども含めて、水道事業の経営の在り方、運営の在り方をどう考えるべきかということもあったかと思います。

かなり議論の範囲が多岐にわたっているんですけども、全体をまとめていくにあたって、どこからでも構いませんので、フロアの方で、今日全体の話聞かれた感想ですとかご意見というところで、どなたか口火を切っていただくと非常にありがたいのですが、いかがでしょうか。はい、お願い致します。

#### フロア1:

大和市の職員でありますワタナベと申します。私は、いま税の関係の仕事をしておりまして、県の超過課税が始まった平成19年から市民税の課に配属されまして、当時、三位一体の改革で当然、国と地方の税源のことがありまして、午前中の一部の高井先生から、いろいろ苦情があってなんぼだという話もありましたけれども、身をもって体験して、ここで24年から、また税制の違う課に移ったようなわけです。

実体験として、当時19年に窓口にたくさんの方がいらっしゃって聞いた言葉と、あと、少し質問もあるんですけども、ちょっと紹介させていただければ、大部分の方は当然、県の超過課税よりも、税源移譲の影響で税額が倍になったという苦情がたくさんあって、電話も窓口も2週間ぐらいずっとふさがっていたわけです。

その中で県の超過課税の話も意識して話をしている中で「水資源を守るために県が考えているんですよ」という話をしても、あまり納税者の方は、理解されている方は電話窓口へ来なかったかもしれないですけど、窓口へ来ている方は「そうなのか。それよりも、何でこんなに高くなっているんだ」という話が大きくて。

私はそれに負けずに、神奈川というのは四つの水源が完結するような地域ですので、大和市民というのは、にはべつに山があるわけでもないし、水資源と言われてもよく分からないという意見が大多数でしたけれども、そんなことを言わないで、県民なんですからというところで説明はして、何とか理解してもらえるようには来たわけですけども。

そのときに思っていたのは、やっぱり認知度が低いという話も午前中にありましたけれども、難しい話は抜きとして、難しい話があって、ここまで来ているわけですけども。

これだけ所得割に0.025で均等に300円を乗せているわけですから、これだけやって、神奈川は神奈川独自の、ほかの県ではできないような、これだけやって丹沢の水を守って、利根川水系とは違うんですというようなところを、もっと簡単に言えば分かってもらえるのかなというのを私なりに勝手に考えて、県の方は、そんなことを言うなと言うかもしれないですけど、

勝手に言ってしまったところもありますけれども、そんなことがあって5年間ずっとやってきました。

平成24年から第2期になりましたけれども、さっき平松先生もおっしゃっていましたけれども、他県から引っ越してきた人は、たまに「何だ、神奈川はちょっと上がっているな」という話がありますけれども、ほとんどの方は何の意識もなく、今年で言えば、例えば扶養控除がなくなってしまうとか、そんな話の方がメインで、使い道などを意識してもらうためには、もうちょっと何かやった方がいいのかなと、行政の立場として自分も何か言わなければいけないのかなと。

私は、応益的共同負担でつくられた、この超過課税を徴収している立場ですけれども、私個人は東京に住んでいるので、その応益は受けていないんですけれども、一行政マンとして、そんな縦割りのことは言わずに頑張っているところです。

質問なんですけれども、長谷川さんのレジュメの中に出てきました共同責任というところなんですけれども、地方分権が進んで自己決定、自己責任だというのは、お題目のようにはずっと言われているわけなんですけれども。

そこでちょっと分からなくなってしまったのは、自己責任というのは、やっぱり自分たちで決めて失敗したら、それは行政なりが責任を取るんだという認識でいたんですけれども、最近になって市民参加というのが進んできて、今回のような県民会議になるわけです。

そこで、実現できるかということでお話をされていたんですけれども、長谷川さんだけでなく、それ以外の方にも少し、私の中で抽象的に、ちょっとよく分からない、もやもやしてしまっているものですから、共同責任というのはどういうものなのかというのを、もう少し解説していただければと思っています。

住民側の会議に参加していた方の責任のことを言っているのか、全体としてのことなのか、はっきり定義というのは、まだないと思いますけれども、ある程度、何かしらヒントになるような考え方でいいので教えていただければと思います。

#### 司会：

ありがとうございます。神奈川全体で、みんなで森や水を守ると言っても、大和市民には神奈川と一体で何かを守るんだという意識が持てていなかったということ、税の実務の現場から非常に実感していらしたというご発言だと思います。

第2期になって水源環境税が継続される際には、まったく異議が出てこない。参加型税制は形骸化しているのではないかというご提起にも通じるものだったと思います。

共同責任、共同性ということに関する提起ですが、水や森から得られる受益は、もちろん個人に帰着する部分もあるんだけど、社会全体として水や森が守られる、それが次世代に継承されていくための責任や、連携の在り方、あるいは、その費用負担の在り方をどういうふうと考えていけばいいのか、そのときの合意をどのように形成すればいいのかということにつながる、

非常に重要な問題提起をいただいたかと思います。

まず長谷川さんの方からコメントをいただきまして、よろしければ、ほかの方からもご意見をいただければと思います。

**長谷川：**

共同責任という言葉は、全国シンポジウムで植田先生がご発言になったか、あるいは、その記録で共同責任という言葉が出てきています。

私は、自分の経験の中から、市民が全部の責任を担えるとは思いませんし、もちろん行政や議会や首長の責任もあるわけですから、全てが市民の責任ではないですが、市民も応分の責任を負うべきだと思っています。参加には責任が伴い、それがいろいろな意味で参加の重さを増すと考えています。

その意味で、私は共同責任について非常に関心があるのですが、先ほども述べましたように、植田先生のご発言でも、それ以降、共同責任はあまり出てきませんので、ご発言の真意はわかりません。

私の記憶では、いま沼尾先生がしてくださったような、例えば流域管理の中で、それぞれが責任を果たしていくというようなご趣旨だったと思います。

**司会：**

ありがとうございました。ほかの先生方はいかがでしょうか。はい、お願いします。

**平松：**

共同責任という言葉そのものの説明がぴったりいくかどうかは分かりませんが、考え方は、全国シンポジウムでの資料を見ますと、参加型税制や共同責任という言葉がでてきます。いまを生きる人間が、水源環境保全の問題に、いま取り組まなければいけないという意味での共同の責任があるんだろうと。

ただ、そのときに、お金だけ参加すればいいのか、それとも、どのような政策をやっていくべきなのかということも含めて住民には責任があるのかということがございます。お金だけの問題ではない。あるいは、逆に負担をするならば政策の方にも当然、同じウエートで住民は参画、あるいは参加する義務があるという、あまり強い意味ではないにしても、そういうことがあるのかなと思います。

県民集会の際に、毎回集会の閉会の言葉として、私からお話ししたのは、いま国、地方を合わせて700兆円を超える借金があります。この借金は将来の世代にも残さざるを得ませんが、それだけしか残さなかったでは、あまりにもひどすぎる。だから、豊かな水源環境を次の世代に残すための努力をするのがわれわれの世代の責任ではないかということを申し上げておりました。そういうことと同じではないかと思います。

●  
司会：

ありがとうございます。柿澤先生、お願いします。

柿澤：

ご質問のご趣旨とは、ちょっと違うお答えになるかもしれないのですが、いま座長の沼尾先生の方から提起のあった森や水を守る責任というお話でお話をすると、例えば、森を守る責任というのは誰の責任だろうか。

本来的であれば、森林所有者としての責任が基本ではないか。でも、土地の所有者で持ちきれない、自分で努力しても管理しきれないといったところを、水という便益を享受している市民がみんなでそれを支えようといった、重層的な意味を持っているのではないかと思います。

みんなの責任なんだと簡単に言ってしまわないで、改めて森林や水資源を持続的に管理することはどういうことで、そのためには何をしなければならないのか、それは通常の経済活動でどこまでカバーできるのか、県民がどのように関わるのか、それはお金で関わるのか、といったことを整理する必要があると思います。そのうえで、自分たちの享受している水と緑をよりよいかたちで次の世代に受け継いでいくための責任をだれがどのように負うのか精緻に考えていった方がいいのではと思いました。

司会：

ありがとうございます。いま責任ということをもう少し精緻にというお話でしたけれども、そういったことを考えていくにあたっての参加の場ですとかプロセスという話も出たかと思いますが、いかがですか。

大野：

共同責任という言葉そのものを私が正しく理解しているか分かりませんが、共同性ということに置き換えると、いろいろ議論ができると思います。

普通に考えると、共同性はかなり小さな地域社会の範囲で成立しやすいものだと思います。例えば、地域で持っている森の管理には、必ず各戸から1人作業に出ないといけなくて、出ないと不参金を取られるといった場合があります。そういう意味では、非常に小さな地域社会においては、この共同責任、あるいは共同性は見えやすいし、成立しやすいと思うんですね。

ただ、ここでいま議論になっているのは、それをかなり大きな流域全体とか県ぐらいのレベルで実現できるのかとか、あるいは、それをしていく上で、どういう障害があるのかということが問題として提起されているのかなと、私なりに理解しました。

つまり、小さな地域社会の場合は、つながり、媒介となるものが非常に分かりやすいわけです。ただ県全体とか、あるいは、かなり大きな流域全体といったときに、何が共同性の媒介になっていくのかということが問われてくることかと思えます。

この県民会議の場合は、それを増税による一種の意識、県に対する訴えがけということだったと思うのですが、今日のお話を聞いていると、それもいま、あまり強い媒介とはなり得ていないということですので、何をその媒介として考えていけばいいかということですね。

それは、共同的な学習の経験なのか、あるいはいろんな流域でのネットワークの活動なのか、そういう大きな範囲で共同性とか共同責任ということを考えるときに、何を媒介にしていくかということが問題になっていくのかなと。ちょっと感想ですが、そんなことを考えました。

**司会：**

共同性の媒介という非常に重要な提起がされたと思うんですけども、これに関していかがでしょうか。はい、ではお願い致します。

**伊集：**

横浜国大の伊集です。いまの共同性という点で、何を共同でやって、何を市場あるいは民間の運営に任せるのかというところの議論があると思います。

例えば水源環境保全について、共同事業でやりますという合意ができたときに、それを共同で負担するために税を使うという考え方になっていくと思います。その意思決定をどう媒介していくかというときに、先ほど平松さんからお話があった中で、行政が前面に出て行って市民に訴えかけていくというのは非常に重要な点でもあると思うのですが、そこで市民の理解を得ないと議会に勝てないというふうに語られたんですけど、それはどのような政治的な意思決定のプロセスになっているのかがよく理解できていません。

行政が県民の意見を吸い上げて、県民を代表している議会にぶつけて、それで勝つ、勝たないという、では議会の議員はどこを代表して来ているのか。いまの実態として、日本の自治体の決定プロセスにそういう特徴があるのは、確かにそうだと思いますが、むしろ、意思決定の公共性や共同責任をどうやって持たせるかという、議会に持たさなければいけないと思います。平松さんの表現を使うと、行政として言うべきことを言うという場合、では言うべきことというのは何に基づいて言えることなのかというのが、私にはよく理解できないところがあります。

特に日本の議論では、行政部局で政策を立案して、これを市民の皆さんに理解してもらいましょうと一生懸命頑張っていますという議論はよく聞くんですけども、本当にそういう議論の組み立て方でいいのかというのは、私は疑問に思っているところがあります。

県民会議の例があっても、むしろ議会の方からしっかりつないでいって、そこで意思決定して行政で施策につなげるというプロセスを踏んでいくべきなのではないかと考えています。そこはちょっと現実の意思決定のプロセスを十分に理解していないところもありますので、コメントをいただければと思います。

**平松：**

建前の話と現実の話は多少違います。県民会議と議会をつなげるというお話でしたが、それは議会がお断りすると思います。

県民会議というのは行政機関の一部分という見方を議会側はします。あくまで建前上は審議会ですから、行政側には批判的なことを言っても県民会議には直接言うことはしないと思います。

それから、議会側がもう一つ恐れているのは、県民会議の後ろ側に住民がいるという認識だと思います。あまりそこをいじめると、次の選挙のときに議員の方々にもマイナスが生じるでしょうから、どちらかというに触らぬ神にたたり無しみたいな感じているのかなという印象があります。

議会側に水源環境保全政策の説明に回った際、神奈川県 の 県 会 議 員 の 定 数 は 当 時 104 名 なんですけど、反対した方は2名だけでした。102名の方が、この税はいい、やるべきだと言っておきながら、翌日、条例を出そうと思ったら、ほとんどの方が反対に回っていました。

このように、地方議会の議員の方々には税論議を嫌います。やはり選挙に怖いということだと思います。また、県民の声を行政は知っているのかと批判されますが、自分の後援会の方や特定の団体の意見しか集めていないという話をよく耳にします。行政が県民会議を設置して、県民集会などで県民の意見を直接聞いてくることについて議会は非常に怖がっていると思います。住民意見を背景にしているという大義名分がなくなってしまいますから。

それがいまの現実だろうと思います。そういう中でどのように関わっていくのかということだろうと、思います。

**伊集：**

もう一点だけ。私は、この4月から県民会議の専門家委員として出させていただいているので、田中先生にもお伺いしたいと思います。

今日の報告でも、県民会議で収入面に関して検討する権限がないというのは、私はちょっと理解が正しくできていないのかもしれないんですけど、それは何に基づいて権限がないということになっているのでしょうか。

**田中：**

先ほどご紹介があったように、これはおそらく平松さんが超過課税を入れるときの議論からご存じで、よく分かると思うのですが、県民会議というのは結局、超過課税の制度が入る段階で、そういう制度をつくりますということを、水源環境保全大綱と、それから超過課税のセットになっていたんですね。超過課税を通すことによって初めて、その大綱が生きると。その大綱のもとで県民会議という仕組みが生まれてきた。

ですから、その順番からいくと、まず税が通って、同時に大綱が承認されたんですね。いまの一体改革と同じですね。制度の一体改革と税がセットになる。そのことで県民会議ができて



いるんですね。

ですから私の理解では、県民会議というのは、いわば与えられた税の使い方について主に議論する場という役割が付与されていると、それが設置要項のもとに書かれているという理解なんですね。でも出自の、生まれのところまでは、なかなかさかのぼれないのではないかという認識なんです、いかがでしょうか。

**伊集：**

収入面がそうであった場合、支出面では、例えば今日、清水先生のご報告にあったように、交付金が予算に対してどのように使われているのかという点についてのチェックの権限というのはあると思います。

**田中：**

従って、まさに平松さんがおっしゃったように、だから、その使い方は本当に効果を上げているのが県民会議の役割だと。そして、5年たったときに、やっぱりこの税は不要であるとか、あるいは、そういうところが県議会で、県民会議が上げたりレポート、点検報告書というのをもとに審査すべきなんだろうと思うんですね。

**伊集：**

それは、水質が上がったとかいう面の効果だけではなく、財源面がどのように使われたことも含めていますよね。

**田中：**

そうです。ですから、水源環境保全の超過課税の制度が当初の目的に達したのかどうか、導入時の目的に、そういう議論は一応県議会で、5年が終わって通ったから議論されたんだろうと思いますが、そこにチェック機能が本来は働くべきで、従って、やめるかどうかという決定権は、いま言ったように県議会が持っている。

**平松：**

それはそうですね。

**伊集：**

そこまでの調査としては、

**田中：**

はい、できるんです。そこにレポートを上げるということは、特に支出面からの用途に対し

てりポートを上げたということですね、公表して。

**伊集：**

分かりました。

**司会：**

ありがとうございました。いま後段で非常に重要なご指摘をいただきました。水や森、流域の管理を行いながら、これをある種の社会的共通資本として次世代に残していくと、そのための費用負担の在り方や、参加の仕組みをどうするのかというところについての、様々なご意見をいただきました。

共同性というある種の枠組みがつかれないと、みんなで費用を負担しよう、参加しようというふうにならないと、それを形にした一つの事例として、先ほど大野先生から、増税を通じた参加への合意を図る場が県民会議だったのではないかというご指摘もあったかと思います。

さはさりながら、いったん税ができてしまうと、それが非常に硬直化してしまうという実態もあるようです。実は神奈川県では最近、緊急財政対策本部調査会が立ち上げられ、かなり厳しい緊縮財政の方向で、市町村への補助金削減や、使用頻度の低い施設の民間売却など、相当厳しい切り詰めの答申が出されたと聞いております。

ところが、実は、この水源環境税だけは聖域になっておりまして、これだけ堅いフレームでできてしまっているものですから、そこだけは確実にシーリングも掛からない。これが財政全体の枠組みからいくと本当に望ましいのかどうかということも、これから議論の俎上に上ってくる可能性は十分あるだろうと。

そうすると、片方で、水や森を次世代に残すための政策があって、そのためには中長期的な財源の確保と計画が非常に重要であると言いつつも、県全体のお財布を見ると、本当に、そのまま一定の財源を水源環境保全に特化していったいいのかというようなジレンマを抱えているような状態で、神奈川県全体の財政運営との関係からも、水と森の保全財源の在り方について見守っていく必要があると思います。

**閉会**

**諸富：**

今日は大変長時間、朝の9時半から、報告者はもちろんのこと、討論者の先生方には大変素晴らしいコメントと議論をしていただきまして、本当にありがとうございました。また、フロア参加していただいた皆さま方には、ずっと朝からお付き合いいただいた方もいまして、熱心に討論に参加していただいたことを感謝申し上げます。

いまの沼尾先生の最後のコメントに関連してですが、この森林環境税収で賄われている支出

が聖域化されているという論点がありました。これは目的税という、特定の目的を、特定の収入でもって充てるという制度にしたことの必然的な帰結でもあるんですね。これは金澤先生が、生活環境税制部会で議論していく中で悩まれていた点でもあります。

財政学者というのは必ず、財政学を学ぶプロセスで「ノン・アフェクテーション原則」というのを教えられますけれども、これは、ある特定の収入でもって特定の目的に使うのは財政民主主義上よろしくないという原則です。つまり、特定の収入に対して特定の支出を結びつけるのは財政システムを硬直化させ、歳出配分に関わる柔軟性を失わせ、ひいては議会制民主主義の下での財政論議の余地を狭めてしまうという点で、危険だというわけです。したがって、収入全体に対して支出全体を対置させるだけで、聖域をなくして予算を議論すべきだという原則なんですね。

しかし今日、散々議論があったように、新しい、そして未来に向けて重要な目的のために新しい税制を入れて、そして市民がそのために新たな負担をしてもよいという合意形成ができるのであれば、これは大変意義があることで、それ自体としては正当化できるのではないかも金澤先生は考えていらっしゃいました。

目的税というかたちで導入するけれども、目的税の持つ弊害を克服するためにも、いったん導入された税の用途を県に任せきりにするのではなく、住民が参加する県民会議を立ち上げ、チェック&レビューを効かせる、そういう新しい財政民主主義の仕組みを入れることが必要だというのが、彼が至った結論です。その文脈で、金澤先生はこの県民会議に賭ける思いが非常に強かったと思います。私には、かつて先生と横浜駅西口で仕事帰りに飲みながら、この点について議論をしたという記憶があります。

そういう意味では、県民会議の実情ということが第3部ですいぶん議論されましたけれども、その点で、あまり当初の高い期待に対して十分な成果かをあげていると言われると、今日の議論にもあったとおり、必ずしも十全な成果を上げているとは言えないかもしれません。

ただ、平松さんがおっしゃっていて、私もすごく共感するのは、きちんと、この県民会議をよくしていくという措置が実は必要だということです。例えば、議会をよくするには結局、それを支える議会事務局が充実し、議会事務局にいい人が配置されて、議員の調査活動に対してお金と人を付けなければ、議会における議論の質も高まりません。

同様に、この県民会議をよくしていくということを考えるのであれば、やはり、私も平松さんとまったく同じ結論なんですから、県庁が、この機関というものをいいものにしていくんだという気持ちを持って、そこに、場合によったら県民会議事務局というものを専属でつくってもいいぐらいだと思います。

その調査のための予算を付けて、専門調査委員を配置し、県民会議で議論した結果、こういう調査が必要だということであれば、県職員の方に依存するのではなくて、県民会議事務局の専門調査員が調査活動に入るということすらあってもよいと思うんです。独自の機関、独自の事務局、独自の調査機能を持たなければ、なかなか質の高い、いいものは出てこない。結果、

● 提言内容がレポートとして活用されて、質の高いものが出てきて、県民にも議論され、支持されるようになってくると、これは権威を持つようになりますから、そうすると、やはり県庁内の他部局、あるいは県議会における議論に、おのずと影響力を持ちだすようになるのではないかと思います。

今日は、こういったことを感じさせられましたし、そういう意味で、長谷川さんが指摘されたキャパシティービルディングの議論とも、この論点はまったく軌を一にします。そういったところまで含めて、財政民主主義とは何かを考えさせてくれたという意味で、非常に有益な議論だったのではないかと思います。

以上でもって、私の締めあいさつとさせていただきます。皆さん、本当に今日は長丁場の議論にお付き合いいただき、どうもありがとうございました。

(終了)