

## 1. 政策課題研究 6

# 持続可能社会システムに関する政策課題研究 -持続可能な滋賀の実現のための施策手法に関する研究-

金 再奎・岩川貴志<sup>1)</sup>・奥田一臣<sup>2)</sup>・五味 馨<sup>3)</sup>・佐藤祐一・島田幸司<sup>4)</sup>・松岡 譲<sup>3)</sup>・内藤正明・宮永健太郎

### 要約

滋賀県が2008年に策定した「持続可能な滋賀社会ビジョン」の実現のための道筋（ロードマップ）を描く手法を開発し、滋賀の持続可能な社会への転換につながる有効な施策手段のパッケージを提案した。そして、地元住民の参画の下、住民が将来望む社会の方向性をすくい上げ、かつ地域の実情を踏まえた将来社会ビジョンの作成手法を開発した。それを用いて県下の具体的な地域（東近江市）を対象として、脱温暖化を図りながら、かつ地元住民が望む実現可能性の高い将来社会ビジョンを作成した。

そして、持続可能な滋賀社会づくりに向けた経済的手法の可能性について検討した。その結果、県がすでに導入している経済的手法（滋賀県産業廃棄物税、琵琶湖森林づくり県民税）、ならびに県が導入していない他の経済的手法（地方炭素税、自動車関連税制のグリーン化、地方排出量取引制度）について、持続可能社会づくりに向けての解決すべき課題や今後の方向性が明らかになった。

### 1. はじめに

滋賀県は低炭素社会の構築および琵琶湖の再生を目指して2008年3月に「持続可能な滋賀社会ビジョン」を策定した。そこでは、2030年時点において、県内からの二酸化炭素排出量を1990年比で半減するために必要な対策群や滋賀の人々の生活スタイル、そして、それを支える社会基盤システムなどを提示している。

これからはそのビジョンで示した対策を確実に推進していくために有効な施策手段を洗い出し、県行政として、いつ、どのような施策を、どれぐらいしなければならぬのか、その実現の道筋（ロードマップ）を作成する必要がある。

また、ビジョンの実現のためには、地域（市町）との連携が不可欠であり、地域住民の参画の下、県全体のビジョンを各地域の実情に合うようにより具体化することも必要である。その際、県行政としては、どのような制度的、経済的支援手段があり、どのような課題があるのかを併せて検討することも重要であると考えられる。

そこで、本研究では、「持続可能な滋賀社会ビジョン」の実現に向け、滋賀の持続可能な社会への転換につながる有効な施策手段のパッケージ（ロードマップ）を提案するとともに、具体的な地域を対象として、地元住民の参画の下、地域の実情を踏まえつつ、住民が望む将来社会ビジョンの作成プロセスを提案した。また、その社会を実現する

ための制度的、経済的手法について検討し、その期待される効果および滋賀県において実行に移すための課題を整理したので報告する。

### 2. 2030年持続可能な滋賀へのロードマップ

温室効果ガスを大幅に削減した持続可能な社会の実現は、省エネ技術の革新や普及といった要素技術対応だけではなく、価値観まで含めた地域社会の構造転換によるエネルギー消費水準の低い社会への変革が求められる。これは地域社会のあり方自体を問いなおすことであるため、行政、住民、事業者など地域のさまざまな主体が参画し、目指す目標社会（ビジョン）を明確に共有したうえで、数十年の時間スケールの中でその目標に向かってなにをしていかなければならないか（ロードマップ）、そのためにこれから何をすべきかを考えることが必要である。

筆者らの研究グループは2005年から滋賀県を舞台に、目指す目標社会の姿（ビジョン）の定量的な作成手法を確立し、それを用いて2030年に温室効果ガス排出量半減（1990年比）を達成した滋賀の姿を描き、“持続可能社会の実現に向けた滋賀シナリオ（滋賀県持続可能社会研究会、2007）”として公表してきた。

多くの温室効果ガス削減に関する試算が、将来の社会情勢の変化は所与として、どのような技術を取り入れるか、

1) NPO法人循環共生社会システム研究所、2) 滋賀県琵琶湖環境部温暖化対策課、3) 京都大学工学研究科、4) 立命館大学経済学部



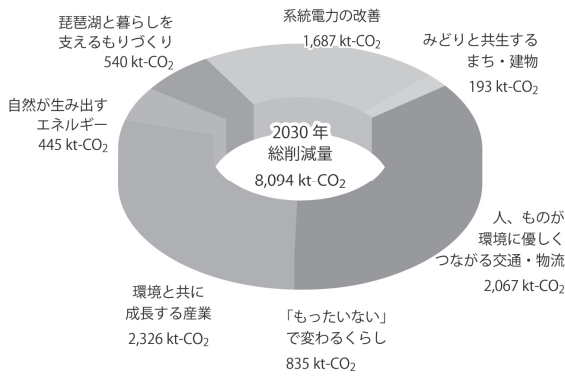


図 2 2030 年の方策別の削減内訳

半減のための対策に加え、これらを実施するために事前に行う必要があるもの、並行して行う必要があるもの、支援する役割を持つものなどを「関連施策」として抽出し、すべてが 2030 年までに完了するようにスケジュールを組む作業が「ロードマップの作成」である。

持続可能社会の実現に向けた滋賀シナリオで示した温室効果ガス排出量半減のための対策とその削減効果を、6 つの方策と系統電力の改善に振り分けると、内訳は図 2 のグラフのように整理される。

それぞれの方策に含まれる具体的な「温室効果ガスを削減する施策」とそれに付随して必要となるプロセスを「関連施策」として抽出し、それらの関係性を体系化したのが図 3（交通・物流以外の体系図は、2030 年持続可能な滋賀

へのロードマップ(滋賀県持続可能社会研究会ロードマップ部会、2009)を参照されたい)である。

ここで示したような施策の体系化とは、あくまで内容を見易くするために整理したもので、それぞれを個別に進めることで結果的に持続可能社会が形成されるというものではない。交通由来の環境負荷を低減するためにマイカー利用を減らすということは、公共交通の整った市街地に賑わいを取り戻すということと不可分であるし、市街地に人が集まるには地域経済の活性化が必要である。多岐にわたる対策を実行するために必要な、多岐にわたる施策のつながりを十分に理解し、整合性をもって推し進めていく体制作りが最も必要であり、困難でもある。

### 2.2.2 施策のスケジュールとその効果

本報告では滋賀県の既存の施策や現在策定中の計画を参考にしながら施策群をピックアップし、それぞれの施策の実施に必要な行政資源、実施可能時期、実施による効果等の値は現時点で妥当と考える想定値の下で試算を行った。図 4 のグラフは、試算結果による施策のタイムスケジュール(図 6、交通・物流の例)をもとに、2010 年から 2030 年までの方策別の温室効果ガス排出削減量を示したものである。

大きな社会基盤整備をとまなう施策は後半に重点的に行う一方で、日々の暮らしや仕事にとって身近な施策は前半のうちに積極的に進めることで、目標年までにすべての施策が実施可能かつ、折り返し点の 2020 年には目標の 9

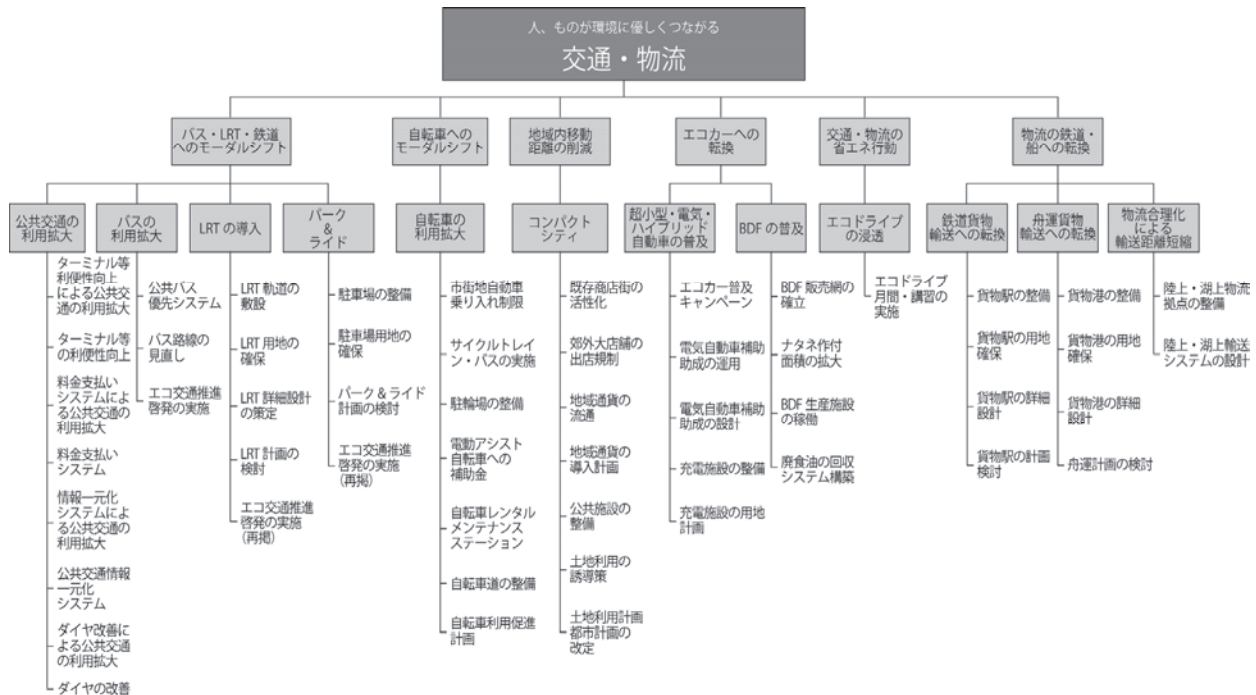


図 3 施策の体系図(交通・物流の例)

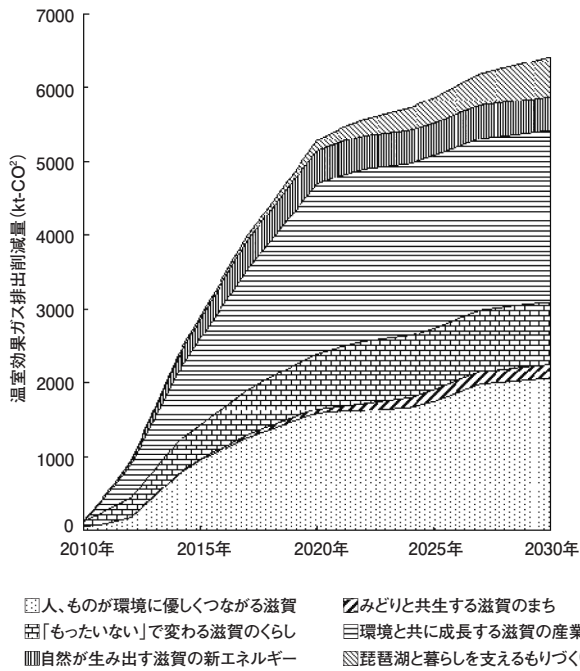


図4 方策別の温室効果ガス排出削減量の変化  
(系統電力分は除外)

割近い温室効果ガスの削減が達成される、という具体的なロードマップを提案した。  
方策ごとのロードマップの詳細については、“2030年持続可能な滋賀へのロードマップ(滋賀県持続可能社会研究会ロードマップ部会、2009)”を参照されたい。

### 3. 地元住民の参画による持続可能な将来社会ビジョンの作成

#### 3.1 将来社会ビジョン作成の手順

滋賀全域、あるいは東近江市を対象とした将来社会ビジョンの作成手順としては、まず地元ステークホルダー(住民・産業界・行政など)から寄せられた地域の将来に関する夢や意見を基に、ライフスタイル・産業・交通・エネルギーなどに関する将来の希望を整理、集約し、2030年の姿を叙述した「ストーリーライン」を作成する。そして、その将来社会の「ストーリーライン」をふまえて“統合評価モデル”を用いた定量推計を実施し、地域の各主体が語り合う、持続可能な社会に向けた将来の夢が実現可能か否かを判断する、またその結果をフィードバックすることで更に議論を深めるといったプロセスを経て「ビジョン」を作成する。最終的に、そのビジョンを実現するため、いつ、誰が、何をしなければならないのか、その道筋「ロードマ

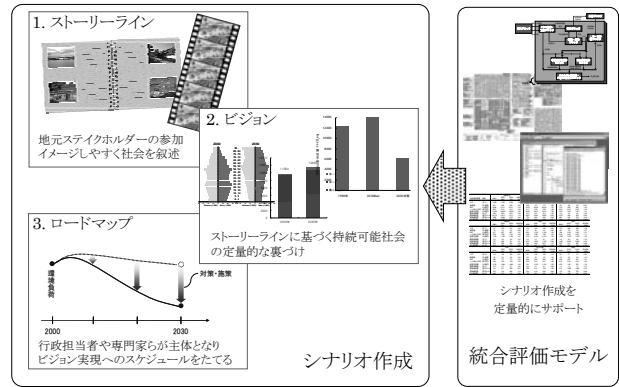


図5 将来社会ビジョンの作成手順

ップ)を作成する(ビジョン作成の全体手順を図5に示す)。このように地元ステークホルダーとの協働プロセスを経ることで、滋賀における持続可能社会のシナリオの具体化に大きく近づくことを意図している。

### 3.2 滋賀における目指すべき社会の方向性に関する検討

本研究では昨年度より、滋賀全域の将来における持続可能社会の理想像とその基となる「豊かさ」とはどのようなものかを検討するために、のべ8回(21年度3回、22年度5回実施)の「滋賀変革構想検討委員会」と、2回(21年度1回、22年度1回実施)の「未来予想絵図作成市民ワークショップ」を開催してきた。

両者の議論のなかでは滋賀の将来について、具体的な行動・活動に関する提案を中心に約180の提案があり、さらに滋賀変革構想検討委員会ではそれらの提案を体系化することによって、滋賀での持続可能社会づくりの中で目指すべき基本的な方向性として、人々が「豊かさ」を感じることでできる要素を検討した。その結果、参加者各自の将来社会に希望する意見の根底に共通する価値観として、自分たちの毎日の生活と地元地域との「つながり」が特に強く尊重されていることが明らかとなった。

「つながり」はさらに、自身の生活と地域の自然風土との関係性について、とくに琵琶湖に代表されるような“自然と人とのつながり”と、かつての地域での営みを復活させることによる“人と人とのつながり”に区別することができた。

本研究ではそれを基に、県内の地域特性を踏まえてCO<sub>2</sub>の大幅削減をはかりながら、豊かさを高められるような滋賀全体の将来ビジョンを作成した。



### 3.3 持続可能な社会のストーリーラインの作成（東近江市の例）

滋賀県全域を対象とした自然共生的で持続可能な将来社会ビジョンを描くのと並行して、21年度より滋賀県東近江市においても、地域の生活者にきわめて近い視点からのビジョンを作成してきた。そこでは、持続可能な社会の実現に不可欠な地域の主体が議論する「ひがしおうみ環境円卓会議」を設け、その議論の中で集約されてきたアイデアを基礎として、持続可能な地域社会像を理解しやすい形で表現する「ストーリーライン」を、会議メンバーとの協働作業により作成し、“2030年東近江市の将来像（ひがしおうみ環境円卓会議、2011年）”としてまとめた。

これは地域社会の多様な側面に応じて、コミュニティ、医療・福祉、教育・子ども、雇用・就業と産業、食・消費・ごみ、自然とのかかわり、交通、エネルギーの8章からなっている。また、委員自身が文章の校正作業を自ら実施することで、文章化されたストーリーラインの中に、参加者自身の将来社会への思いがよりの確に反映されるようにするとともに、「この将来社会の姿は自分たちが考えたものである」という意識をもってもらうことを意図したのが特徴である。

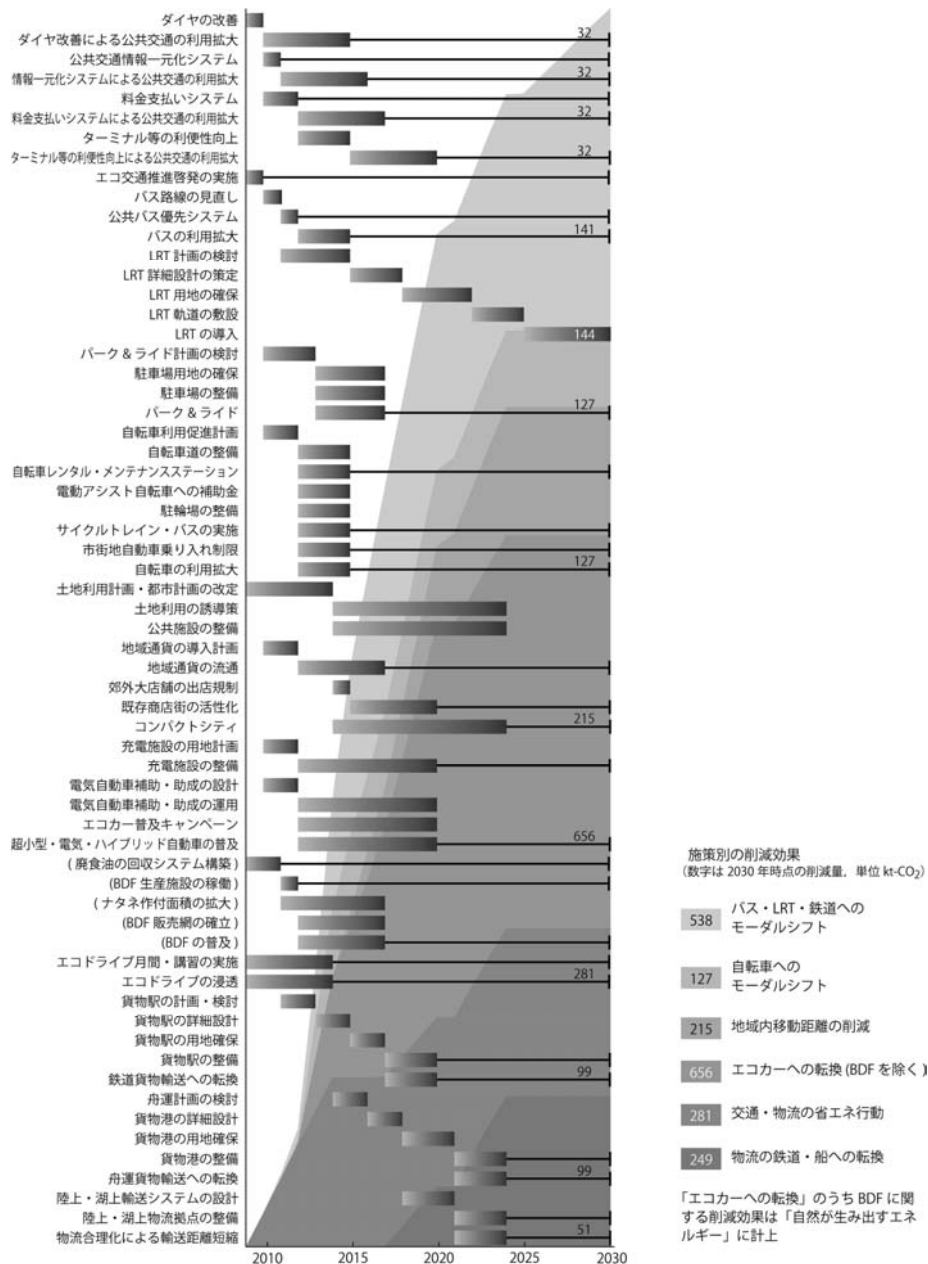
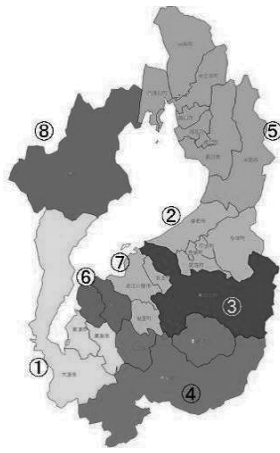


図 6 ビジョン実現のための施策のスケジュール（交通・物流の例）



	地域圏	構成市町
①	大津	大津市、草津市、栗東市
②	彦根	彦根市、愛荘町、豊郷町、甲良町、多賀町、
③	東近江	東近江市
④	甲賀	甲賀市、湖南市、日野町
⑤	長浜	長浜市、米原市、旧虎姫町、旧湖北町、旧高月町、旧木之本町、旧余呉町、旧西浅井町
⑥	守山	守山市、野洲市
⑦	近江八幡	近江八幡市、竜王町
⑧	高島	高島市

図 7 統合評価モデルの中での地域圏の区分

### 3.4 統合評価モデルによる将来社会ビジョンの定量化

前述した「滋賀変革構想検討委員会」、「未来予想絵図作成市民ワークショップ」のなかでの滋賀県全般に関する将来社会の方向性と、「ひがしおうみ環境円卓会議」で作成した将来社会のストーリーラインをもとに、県下各地域について統合評価モデルに必要なパラメータを決定し、将来社会像の定量化を行った。

これは提案されたアイデアをもとにしながら、環境目標（2030年において温室効果ガス排出量を1990年比半減）をクリアしつつ、かつ社会経済指標の整合性が取れた状態を求めることで実現可能性を裏付けることを目的としている。

統合評価モデルでは、滋賀県下を図7のように8つの地域圏に分割して推計を行った。以下に計算結果の要点を示す。

#### ① 人口と世帯数

自然豊かな地域への移住が進み、滋賀県の全体人口は2030年にもほぼ横ばいとなっているが、多世代同居や共

住などの形で暮らす家が増え、世帯数は約1割減少している（図8）。

#### ② 産業

図9のグラフは2000年と2030年の第1次～3次産業別に、滋賀県における「地域外から移入（輸入）した」「地域内で生産・消費した」「地域外に移出（輸出）した」生産物を金額ベースで比較したものである。

生活のゆとりを望む人が増えることから全体としての産業生産は縮小する。しかしその中で、第1次産業は生産自体が大きく伸びるのに加え、自給自足の生活や、ライフスタイルの改善としての家庭料理の見直し、「湖の駅」の朝市などの地産地消システムの確立、休耕田の有効活用などによって地域内で生産・消費される生産物が大幅に増加する。さらに、近江米、近江牛、近江茶、湖魚などが地域ブランドとして大阪、京都を中心に広く買われることになる。さらに働き方が多様化し、ワークシェアリングなどが広く取り入れられることで十分な働き手が得られ、農地や里山を生かした産業の活性化へと波及する。また、「半農半X」などの暮らしが増加するなど多様な働き方が普及する。

第2次産業の生産については、節約志向の高まりや「もったいない市場」の活性化などから多少縮小しているが、適正技術を活かした地域内の自立型中小企業の活躍により地域内自給額は大幅な増、移輸出額は微減となっており、この地域圏の製造業の競争力は失われていない。特に、甲賀圏を中心として形成されている適正技術を活かした中小企業クラスターから生産されたローテクな省エネ製品は、県内の自然共生型生活を支えており、それらは労働集約型でもあることから地域雇用の創出にも貢献している。第3次産業は地域の方で賄うサービス業・教育業（農業体験、暮らし体験など）・福祉業が増えることで輸入額が減少し、県内自給額が増加している。特に、移出額が伸びを見せているのは、豊かな自然を生かした暮らし体験や体

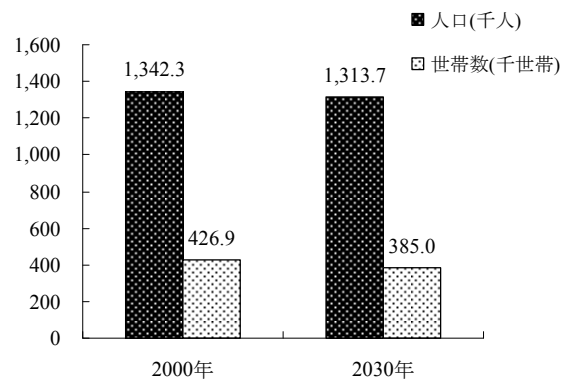


図 8 人口と世帯数

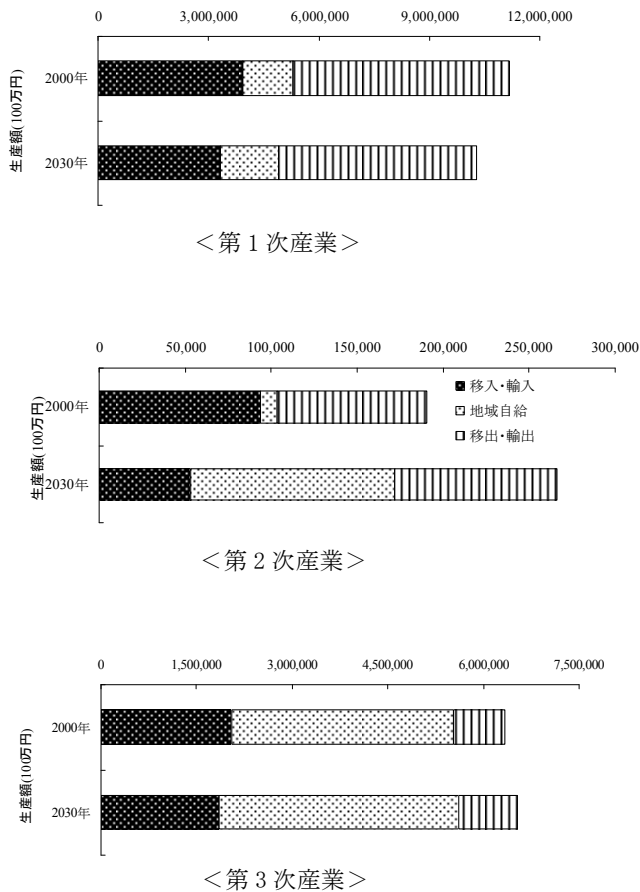


図 9 滋賀県における産業の移輸出・移輸入・自給構造

験型農業、エコツーリズムなどが盛んになることで、県内を訪れる人が増えることによる地域の活性化を意味する。また、大津圏など一部の地域では高齢者向けの生涯サービスの仕組みができており、それらが地域の活性化にもつながっている。

### ③ 人々の移動

図 10 には地域圏内、県内、県外での旅客移動距離を示した。

滋賀では都市はコンパクトにまとまり、住宅、職場、学校、商店等が近い範囲内に共存しているため、地域圏内での移動需要そのものが 25%削減されるとともに、自転車や徒歩で十分な範囲内に生活圏が形成されている。市街地には自転車道が整備され、船やバス、電車にも積み込んで対岸や遠方の移動にも自転車が利用できる。さらにバスと電車の連携システムが整い地域圏内での車の利用が減少し、バスや鉄道などの公共交通の分担率が現在の約 2 倍に増えている。

またカーシェアリング、乗合タクシー、コミュニティバスなど車は多人数で利用する形が主流になっており、地域圏内のクルマの 23%が電気自動車となっている。さらに、

“人々の出会い” “交流の手段” として舟運も一定の役割を果たしている。

### ④ 二酸化炭素排出量

表 1 および図 11 に滋賀県全域の二酸化炭素排出量を示した。2030 年の排出量は 1990 年比で 50%削減している。

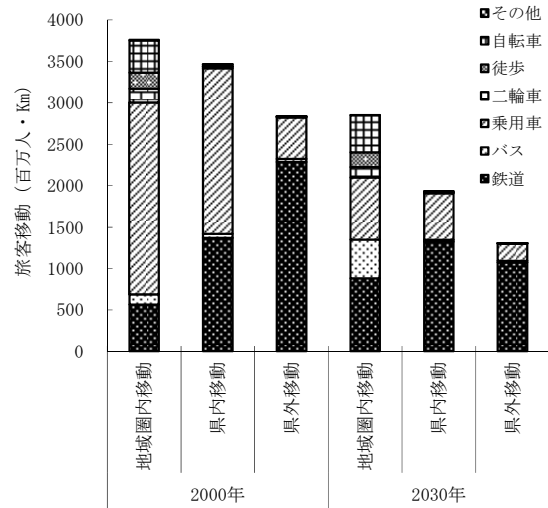


図 10 旅客移動距離

表 1 滋賀県全域における温室効果ガス排出量の推計

部門	温室効果ガス排出量 (kt-CO <sub>2</sub> )			
	1990年	2000年	2030年	1990年比
家庭	1,240	1,686	330	-73%
業務	1,013	1,261	527	-48%
産業	6,749	6,385	4,118	-39%
旅客	1,155	1,736	164	-86%
貨物	924	1,112	415	-55%
合計	11,081	12,180	5,555	-50%

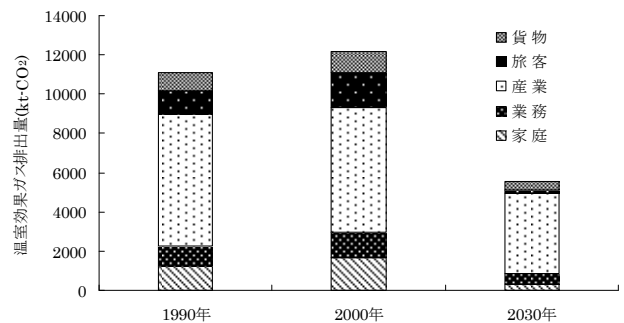


図 11 滋賀県全域における温室効果ガス排出量の推計

#### 4. 滋賀での今後の展開

温室効果ガスを大幅に削減した持続可能な社会の実現は価値観まで含めた地域社会の構造変革が重要である一方で、地域社会にとって温室効果ガスを減らすことによる恩恵が必ずしも明確には認識されていない。そこで、まずは地域社会がより良好であるためには、地域社会がより豊かであるためには、という視点で地域社会の変革の方向性を検討し、その中でどのようにして温室効果ガスも減らしていけるのか、という視点からアプローチすることが望ましい。

そこで、筆者らの研究グループでは、持続可能な社会を、“2030年に二酸化炭素排出量を半減(1990年比)”という制約下で、地域の豊かさを可能な限り達成する社会”と改めて定義し、滋賀県全体と東近江市を対象に、その社会の具体的な姿(ビジョン)と実現のための道筋(ロードマップ)の検討を行っている。

その作業のために、いままで行政担当者、県内の企業経営者、地元の生活者、様々な活動の実践者および有識者からなる「滋賀変革構想検討委員会」と「ひがしおうみ環境円卓会議(委員26名)」を発足し、将来の地域社会の理想像を議論してきた。その議論では、前述したように、滋賀における持続可能な社会づくりの中で目指すべき基本的な方向性、また人々が幸せや豊かさを感じることでできる要素として、①地域での人と人とのつながり、②地域の自然と人とのつながり、がきわめて重要なファクターであることを見出している。

これからは将来社会ビジョンを描く段階と同様に「地域での人と人とのつながり」や「地域の自然と人とのつながり」をいかに高めるかという視点に立ち、現在から2030年に至るまでの実現ロードマップを検討していく予定である。特に、東近江市では、ビジョンづくりの参画者を地元の生活者および様々な活動の実践者で構成しているため、参画者らの経験を活かし、“だれが”中心になり“どこで”行うのか、という具体性をおびた地域に根差したロードマップを作成することにしている。

このような脱温暖化対策の枠にとらわれない、“地域の豊かさの向上”を中心に考える我々の研究グループの地域づくりの視点は、他地域においても大きな示唆を与えうると考えている。

#### 5. 持続可能な滋賀社会づくりに向けた経済的手法の可能性

県はこれまで、第三次滋賀県環境総合計画に基づき、「循環型社会づくり」「自然共生社会づくり」「低炭素社会づくり」の3側面から持続可能な滋賀社会づくりを推進してきた(図12)。しかし今後その動きをさらに加速させていく

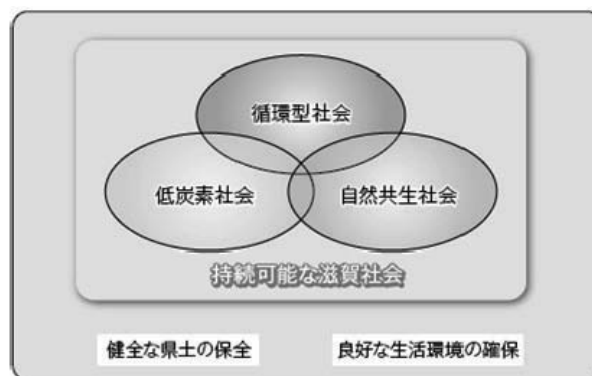


図12 持続可能な滋賀社会

【出典】第三次滋賀県環境総合計画 26 ページ

ためにも、より実効力のある政策手段を開発・実施していくことが求められている。

本政策課題研究では、考えられるいくつかの政策手法の中から「経済的手法(economic instruments)」に注目し、それが持続可能な滋賀社会づくりに向けていかなる可能性をもつのかについて検討してきた。

なお経済的手法の具体的中身であるが、本政策課題研究では諸富(2003)などをふまえて図13のように環境政策手法を整理するとともに、「地方環境税」と「地方排出量取引制度」の2つから経済的手法が成り立つものと見なししている。そして前者の地方環境税については、同じく図13にあるように、さらに「産業廃棄物税」「森林・水源環境税」「地方炭素税」「自動車関連税制のグリーン化」の計4つから構成されるものとしている。

5章は、以下2点の内容から構成される。第1に、県がすでに導入している経済的手法(滋賀県産業廃棄物税、琵琶湖森林づくり県民税)について、持続可能な滋賀社会という観点から今後の方向性などを整理する。第2に、県が導入していない他の経済的手法(地方炭素税、自動車関連税制のグリーン化、地方排出量取引制度)についても同様の観点から検討を加える。

#### 5.1 方法

5章における分析は、扱っている内容やテーマからも分かるように社会科学的視点に基づくものであり、経済学・財政学の方法論に依拠して実施した。また分析にあたっては、経済的手法に係る理論・制度・歴史・政策などを包括的に扱う、という方法が採用された。その結果をより詳細に知りたいという場合には、総合報告書の方を参照していただければ幸いである。

ところで5章は、「あるべき政策」とか「とるべき対策」なるものを純粋に専門学術的視点から描き出し、それを同じく専門学術的立場から行政に突きつけるというような、



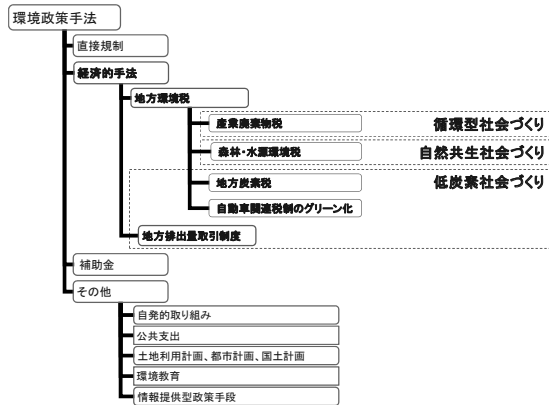


図 13 環境政策手法の分類からみた経済的手法とその内容

【出典】諸富（2003）を参考に筆者作成

しばしば見られるタイプの政策提言型研究スタイルからは意図的に距離を置いている。

そうではなく、持続可能な滋賀社会づくりの推進という現実の課題に取り組んでいく上で有用となりうる学術的知見を、行政担当職員や県民の立場にできるだけ寄り添いながら整理・提示する、という方針のもと本政策課題研究は実施された。

## 5.2 考察

### 5.2.1 経済的手法の特徴

経済的手法は、他の環境政策手法と比べていくつか特徴がある。第1に効率性である。直接規制などと比べた場合、理論的には、経済的手法を用いると社会全体で見た場合より低いコストで排出削減が可能になることが知られている。またより安価に排出削減を実施できるような技術開発を中長期的にわたって促していくことができるともいわれている。

第2に公平性である。環境悪化にともなう社会的費用を負担する方法のうち、社会的な公正観に最も合致するのは汚染者負担原則（PPP, Polluters Pays Principle）である。経済的手法の制度設計には、この考え方が組み入れられていることが多い。

しかし、現実の経済的手法は常に優れているわけでもない。持続可能な滋賀社会づくりに向けて経済的手法が持つ可能性を具体的に検討するには、「県内外ですでに実施されている経済的手法からは、どのような知見や教訓が得られているのか」「仮に経済的手法を導入するとすれば、いかなる制度的条件が必要になるのか」「仮に経済的手法を導

入した場合、どのような条件下であれば政策効果が発揮されるのか」といった点を考察する必要がある。

### 5.2.2 地方環境税とその制度設計上の論点

一般的に、地方環境税には「インセンティブ機能（経済的誘因を通じて環境に負荷を与える行為を抑制し望ましい環境水準の実現を図るという機能）」、それに「財源調達機能（保全しようとしている環境の維持管理に必要となる財源を調達するという機能）」という2つの機能がある。

また地方環境税の導入にはいくつかの形態がある。まず分かりやすいのは「新税の導入」という形態であり、県でいえば産業廃棄物税が該当する。また他には「既存税のグリーン化」という形態もあり、県でいえば琵琶湖森林づくり県民税が該当する。

持続可能な滋賀社会づくりに向けた地方環境税を考えるとといった場合、いくつかの制度設計上の論点がある。第1に、税を導入すれば、それがインセンティブ機能と財源調達機能のどちらに主眼を置くのかに関わらず、現実に税収が入ってくるため、それをどのように用いるのかという問題が発生する。「環境施策の財源に充てる」「税負担軽減のための補助金財源に充てる」「一般財源に繰り入れる」「既存の地方税を減税して税収中立とする」といったさまざまなオプションがあるが、県の税収調達体系はどうあるべきかという視点抜きにそれを決定することはできない。

第2に、いくら税（歳入）の部分に注目して取り組みをすすめたとしても、仮に歳出側において、持続可能社会づくりの観点から見て政策効果が薄い諸事業を展開しているといった状況が見られるのであれば、その地方環境税は持続可能社会づくりのツールとして失格であるし、そもそも納税者の理解も得られない。

第3に、税を導入するという場合、政策効果がどの程度期待できるのか、あるいは環境保全がどれほどすすむのかといった点が確かに関心の的とならざるをえない。しかし地方税法による制約等の中で、そもそも地方政府は課税自主権が行使できるのか、できるとしたらどのような範囲で可能か、等が問題になってしまうのである（諸富、2000）。地方分権一括法によって各種制約が幾分緩和したとはいえ、それ以外にも主要な税目や課税ベースが国税や既存の地方税によって占有されているという状況は変わっておらず、そのことが障壁となる可能性が高い。

### 5.2.3 持続可能な滋賀社会と産業廃棄物税

滋賀県を含めたすべての産業廃棄物税は、地方分権一括法で創設された法定外目的税制度の枠組みを用いており、その税収は全て産業廃棄物に関連した施策に充てられている。また滋賀県の制度は、他の大多数の府県とは異なり、

排出事業者からの排出に対して直接課税（上流課税）するという点に大きな特質があり、排出削減インセンティブの発揮が大きく期待できるものとなっている。

だが滋賀県産業廃棄物税には課題も多い。例えば、滋賀の税には徴税コストの観点から免税点が設定されているが、これは公平性の観点からは問題である。

また一般的に、産業廃棄物税は「税源の移動性」という問題に対応するための各種工夫が必要になる。そもそも地方税は、税源がその地方から容易に移動してしまわないような税であることが望ましい。しかし例えば産業廃棄物税導入県と未導入県とが地理的に隣接している場合、何も手を打たなければ課税によって導入県の産業廃棄物が負担を嫌って未導入県に逃避してしまう可能性がある。また滋賀県は上流課税システムを採用していることから、これまた何も手を打たなければ他府県との二重課税が起きてしまう危険性が高い。滋賀県はこれらに対応すべく複雑な制度設計措置の適用を余儀なくされており、徴税コストが高くつきがちとなっている。

#### 5.2.4 持続可能な滋賀社会と森林・水源環境税

滋賀県を含めた大多数の森林・水源環境税は、個人県民税・法人県民税の均等割に対して上乗せする超過課税方式を採用している。また超過課税分の税収を一般財源ではなく基金などに繰り入れ、それを森林・水源環境整備施策実施のために用いている。

持続可能な滋賀社会づくりに向けた琵琶湖森林づくり県民税の課題のうち、最も大きいのは課税根拠をめぐる問題である。

滋賀は大多数の他府県と同様に、「森林保全による便益は全県民に等しく及ぶので、その実施費用は全県民が等しく負担すべきである」という考え方に基づいて税の制度設計を行っている。しかし他方で、例えば、享受する便益の量は厳密には県民一人一人で異なるのであるから、便益の量に応じて税負担額も変えるべきだ、とする考え方も成り立ちうる。また、便益が県外にも広がるという問題もある。森林がもつ公益的機能の便益は琵琶湖下流府県にも及んでいると見なせるし、さらにいえば森林吸収源確保対策事業をはじめとする地球温暖化対策関連施策の便益は究極的には地球全体に及んでいる。こうした受益＝負担関係の乖離という問題をどう考えるかという点も考慮しなければならない。

#### 5.2.5 持続可能な滋賀社会と地方炭素税

地方炭素税は、産業廃棄物税や森林・水源環境税と異なり実際の導入事例は一つもないが、いくつかの都道府県で

は検討が始まっている。検討案の中身はさまざまだが、共通しているのは、化石燃料の消費などに対して税をかけ、その使用量を抑制させることで二酸化炭素排出を削減する、というのが基本的な発想となっているという点である。また案では、地球温暖化防止施策の財源をその税によってまかなうことが企図されている場合も少なくない。つまり地方炭素税というのは、これまで紹介してきた地方環境税と同様、インセンティブ機能や財源調達機能の発揮を謳っている税なのである。

だが地方炭素税の導入には課題が山積している。地方炭素税を仮に創設するとすれば、それは必然的にエネルギー課税という性質をもつ。しかし、例えば化石燃料の消費に課税するといっても、もうすでに既存のエネルギー関連諸税が化石燃料に関する主だった課税ベースをすでに占有している。そのことが地方独自の地方炭素税を創設したり、その税が政策効果を発揮したりすることを妨げている。

また例えば化石燃料の消費に課税するなど、下流課税システムを採用すれば、産業廃棄物税の場合と同じく「税源の移動性」の問題が大きく顕在化してしまう。

さらに地方炭素税（エネルギー課税）というのは生活必需品課税という色彩を帯びることになりやすく、負担の大きさの問題はもちろん負担の逆進性問題にも対応が必要となってくる。しかし税率を下げたり免税措置を充実させたりすれば、インセンティブ機能や財源調達機能のある程度犠牲にしなければならないし、税務行政も複雑なものになってしまう。

#### 5.2.6 持続可能な滋賀社会と自動車関連税制グリーン化

「自動車関連税制のグリーン化」とは、自動車取得税や自動車税といった県税の中に環境配慮の仕組みを組み込むという取り組みのことである。

自動車関連税制のグリーン化は、すでいくつか実績がある。自動車取得税には、低燃費車特例が導入されているほか（平成 11 年度から）、環境対応車普及促進税制（いわゆる「エコカー減税」、平成 21 年度～23 年度）によって、燃費性能等に応じた税の軽減措置がとられている。また自動車税にも、燃費性能等の優れた自動車について税率を軽減するとともに、新車新規登録から一定年数を経た自動車について税率を重課するという仕組みが平成 13 年度から全国で導入されている。

また国などでも自動車関連税制をめぐる議論が本格化しつつあり、自動車重量税（国税）と自動車税を一本化して都道府県税化するとともに、二酸化炭素排出量と税額を連動させるという環境自動車税（仮称）構想などが検討されたところである。

こういう状況下でさらなる自動車関連税制のグリーン化を展望するという場合、一つの選択肢として、例えば自動車取得税の取得価格課税ベースを二酸化炭素排出や排気量などを加味したものに変わる、といったものが考えられよう。また自動車税についても、先述の環境自動車税構想のように財産税的性格（排気量）や道路損傷負担金性格（最大積載量）に加えて環境損傷負担金性格を新たに組み込むなど、二酸化炭素排出も加味した課税ベースを設定するといった方法が考えられる。

しかし上記のような試みを県独自のイニシアティブによって実現することは、地方税制や税務行政上の課題が多いため非常に困難である。その最たるものが地方税法と自動車重量税法であり、それらの改正なくして自動車取得税のグリーン化や環境自動車税の創設はできない。

あと自動車取得税については、現在エコカー減税によって滋賀県を含む各都道府県はすでに大幅税収減に直面しており、さらなるグリーン化によってその傾向に拍車がかかるとなると、財政運営への悪影響という別の大きな問題が発生してしまう。

### 5.2.7 持続可能な滋賀社会と地方排出量取引制度

地方排出量取引制度にはいくつかのタイプが考えられるが、そのうち最も一般的なのが、温室効果ガス排出源ごとに排出可能上限を設定し、上限を超えて排出した排出源と上限を下回って削減した排出源との間で排出量の取引を認める、というものである。現在地方排出量取引制度を導入しているのは東京都と埼玉県だが、双方ともこうした仕組みを採用している。

ところで「しが炭素基金」に代表されるように、地方排出量取引制度の発想を部分的に取り入れたさまざまな自主参加型カーボンオフセット制度が、現在県内外で誕生している。しかしこれは地方排出量取引制度とは違って任意参加型の枠組みであり、しかも例えば東京都の制度とは異なり、削減義務未達成時における措置命令や罰金のように、環境政策手法としての強制力行使を想定していない仕組みである。したがってそれは地方排出量取引制度とは別種の取り組みであることに注意しなければならない。

## 5.3 経済的手法に関するまとめ

### 5.3.1 持続可能な滋賀社会と地方環境税

5.2.2 が示唆するように、地方環境税という制度は、最終的には行政の歳入・歳出両面を包括的に把握しつつ、それらをいかにグリーン化するのかという問題に行き着く。したがって「持続可能な滋賀社会に向けた地方環境税」を構想する場合は、持続可能な滋賀社会の実現に向けた総合

的制度改革の中に戦略的に位置づけられたものでなければならぬ。

なお他府県の情勢を見ていると、環境施策の財源を調達するという点に地方環境税の主眼が置かれていることが多いが、これは諸刃の剣である。使途を明確にすることで痛税感を和らげ、納税者の理解が得られやすいことが利点であるが、弾力的な財政運営の妨げになりうるという問題がある。また基本的に目的税的運用方式は「単一予算主義原則（歳入と歳出を計上する予算は基本的に一つでなければならない）」や「ノン・アフェクション原則（財政においては基本的に特定の収入と支出を結び付けるべきではない）」といった予算原則から逸脱した方式であり、納税者の意思に基づいた予算統制を行うという観点からは問題を含むこともある。

「ある環境施策の財源を調達する」ということに地方環境税の創設根拠を置こうとする場合、一般財源を用いた既存の関連施策だけでは政策目標の達成や県民ニーズの充足ができず、新たな施策の立ち上げがどうしても不可欠になるということ、そして前述のようなオプションの検討・努力にもかかわらずその実施財源が確保できないことについて、納税者に説明し同意を得なければならない。

### 5.3.2 持続可能な滋賀社会と滋賀県産業廃棄物税の基本的方向性

滋賀県産業廃棄物税の主眼がインセンティブ機能にあるのだから、その政策効果はインセンティブ機能がどの程度発揮されたのか、そしてそれによって産業廃棄物の排出がどの程度抑制されたのかという視点から評価される必要がある。しかし産業廃棄物排出にはさまざまな経済的・社会的要因が複雑に絡み合っており、税の政策効果だけを取り出してそれを定量的に提示・予測することは技術的に非常に困難である。したがって、さしあたりは、社会情勢の変化や研究の発展などに柔軟に対応できる体制を整備し、将来的な評価・見直しに向けて備えておくべきである。

また、税収の使途事業がどの程度成果をあげているのかという点も、税の政策効果を評価する重要な視点である。税収の使途を「持続可能な滋賀社会づくり」に資する事業へと拡張するなど、税収の柔軟な使用を認める新たな制度的枠組みの可能性についても検討すべきである。

それに、5.2.3にも示されているが、産業廃棄物税運用にともなう最大の課題は、環境施策上の効果を損なうことなく、かつ税務行政上の要請も満たしつつ、この税源の移動性問題へいかに対応するかという点にある。現在県でとられている工夫は数ある方法の中の一つであるが、現在の方法が最善のものであるのかどうか、専門家の意見等もふまえながら絶えず検討していく必要がある。



### 5.3.3 持続可能な滋賀社会と琵琶湖森林づくり県民税の基本的方向性

持続可能な滋賀社会づくりに向けては、まずそもそも琵琶湖森林づくり県民税という税は財源調達機能の発揮を主眼としているのだから、「使途事業の成果を高める」という視点が税の政策効果を考える上で何よりも重要になってくる。現在、例えば宮城県のように税収の使途を広く環境施策全般に拡張するなど、森林づくりという枠組みを超えた試みを実施している地域がある。県としても今後、こうした措置の是非について、専門家や森林関係者、一般県民が参加する流域森林づくり委員会からの提言もふまえて検討する必要がある。

あと5.2.4で論じた課税根拠の問題については、納税者のより一層の理解を得るためにも、制度や使途の周知など普及啓発をすすめることはもちろんのこと、中長期的には社会経済情勢の推移を勘案しながら、課税制度等について引き続き持続的な見直しを図ることなどが必要である。また受益＝負担関係の乖離問題については、費用負担およびその使途も含めた新たな連携や協働のあり方について、県を超えたより広域のレベルでの議論を行うとともに、そうしたことを通じて納税者のより一層の理解をはぐくんでいく必要がある。

### 5.3.4 持続可能な滋賀社会と地方炭素税の可能性

政策関係課の判断に基づき、地方炭素税についての検討が仮に始まったような場合、まず何よりも、5.2.5で示した山積する課題や問題の存在をきちんと把握していくような場を新たに設けることから着手していくべきである。

その場合、地方炭素税には環境施策上というよりはむしろ地方税制や税務行政上の課題が多いことから、外部の専門家を中心に地方税制のあり方の検討を主たる任務とする委員会を新たに立ち上げ（例：東京都税制調査会、神奈川県地方税制等研究会）、そこで議論するという方式をとることが望ましい。

### 5.3.5 持続可能な滋賀社会と自動車関連税制グリーン化の可能性

自動車関連税制のグリーン化を実施するには、地方炭素税の場合と同様、5.2.6で示したような数多くの地方税制や税務行政上の課題を乗り越える必要があり、したがってまずはそういった諸課題に関する論点整理から着手していかなければならない。

ちなみに、法改正といった大幅な制度改革をせずとも、たちまち県単独で実施可能な取り組みというのが一応はある。例えば埼玉県には、自動車税の税収の1.5パーセン

トを「彩の国みどりの基金」に繰り入れ、それを「地球温暖化の防止、水源のかん養その他の森林の有する公益的機能の維持増進」「生活に潤いと安らぎをもたらす身近な緑の保全及び創出」「環境教育の推進」等に用いるという仕組みがある。滋賀とちがって森林環境税が創設されていないこと、あるいは他のさまざまな歳出における財源的な犠牲の上に成り立つ仕組みだということ等には注意を要するものの、県としても検討してみる必要がある。

### 5.3.6 持続可能な滋賀社会と地方排出量取引制度の可能性

仮に県においても独自制度の創設・運用となった場合、一つの選択肢としては、やはり東京都のような制度の導入可能性について検討するというものになる。しかしそれには、下記のような多くの課題があることを認識しておく必要がある。

まず、現在すでに国等が実施する自主参加型の排出量取引制度があるほか（例：JVETS、試行排出量取引スキーム）、より本格的な国内排出量取引制度の創設をめぐる現在国を中心にさまざまな議論が続いているところである。そういった状況の中でさらに新制度の創設を検討する場合は、参加者の混乱を防いだり正味の施策効果を高めたりするためにも、まずは既存の類似制度との住み分けをしっかりと行う必要がある。

それに、もし仮に県独自の地方排出量取引制度導入を検討する場合は、東京都のように強力な実効性確保手段を設けることの是非について、産業構造・地域構造といった視点も交えながら県民を巻き込んだ議論を行うことが不可欠である。

## 5.4 経済的手法に関する結論

本政策課題研究における分析結果をふまえ、最後に以下の2点を強調し、5章のまとめにかえたい。

第1に、「持続可能な滋賀社会づくりに向けた経済的手法」は、環境保全の観点から見て望ましいような制度設計を施すというだけでは不十分である。例えば地方環境税であれば、地方税制や税務行政の観点から求められる諸要件についても満たす制度設計でなければならない、といった具合である。これは、「廃棄物排出量を〇割以下に抑える、あるいは温室効果ガス排出量を〇%減らすには、地方環境税の税率はいったい何%に設定すればよいのか」といった類の問いとは全く次元を異にする論点である。

第2に、「あるべき経済的手法」そのものよりも、そういったものを考えるための場づくり・プロセスづくりを構想の方が、今後持続可能な滋賀社会づくりに向けた課題としての重要度は高い。5章で示してきたような社会科学



的知見をきちんと扱うことのできる場やプロセスを担う人材を、行政の内外でどう育成し組織するか。今県に問われているのはそれである。

## 6. 謝辞

本報で紹介した内容の一部は、滋賀県琵琶湖環境科学研究センター内に設置している「滋賀県持続可能社会研究会」の研究成果をまとめたものです。研究会のメンバーには深く感謝致します。

## 7. 引用文献

五味繁・島田幸司・松岡譲（2007）：地方自治体における統合環境負荷推計ツール開発と滋賀県への適用．環境システム研究論文集，35：255－264．

ひがしおうみ環境円卓会議（2011）：2030年東近江市の将来像．

諸富徹（2000）：環境税の理論と実際．有斐閣．

諸富徹（2003）：環境政策における経済的手法の理論と実際－環境税を中心として－，経済社会総合研究所セミナー資料．

<http://www.esri.go.jp/jp/prj/seminar/seminar067b.pdf>

滋賀県持続可能社会研究会（2007）：持続可能社会の実現に向けた滋賀シナリオ、琵琶湖環境科学研究センター、<http://www.lberi.jp/root/jp/31kankou/3115panphlet/pdf/shigasenario.pdf>

滋賀県（2008）：持続可能な滋賀社会ビジョン．  
[http://www.pref.shiga.jp/d/kankyo/sd\\_shiga.html](http://www.pref.shiga.jp/d/kankyo/sd_shiga.html)

滋賀県持続可能社会研究会ロードマップ部会（2009）：2030年持続可能な滋賀へのロードマップ．

<http://www.lberi.jp/root/jp/31kankou/3115panphlet/pdf/RoadmapJ.pdf>

滋賀県温暖化対策課（2011）：滋賀県低炭素社会実現のための行程表．

<http://www.pref.shiga.jp/hodo/e-shinbun/de02/20110325.html>