

基調講演

「水を育む森林づくりのために

～費用負担のあり方について考える～」

京都大学大学院経済学研究科教授

植田 和弘 氏

ご紹介頂きました植田です。限られた時間ですのでお手元にレジユメのようなものを用意させて頂きました。全部は話せないと思いますので後のパネルディスカッションの討論と合わせてお話をさせて頂きます。大変時機にかなったシンポジウムだと思いました。それは県としてミネラルウォーター税をお考えになっているということがあるのでしょうかけれども、水と森林の問題は決して山梨だけの問題ではありません。全国各地で類似の問題はたくさん起こっていると言っていると思います。より広く水と森林どちらも環境でもあり、資源でもある。環境資源と呼んでもよい。そういうものと人間の社会がどういうふうにつき合っていくのかということは、世界各地で問題になっているものでありまして、その付き合い方というものをどういうふうにしていくか、それを考えるというのは今非常に大事になっていのではないかと思います。そういう意味で大事だと思うのですが、そこで私なりの水と森林というもの、今日どういう状況にあるのか、私が理解していることについて少し最初にお話させて頂きたいと思います。

実はそのことを考える時には、一つ非常に重要な用語・言葉がございます。世界的によく使われている言葉になっておりますが、持続可能という言葉が使われています。サステナビリティ（Sustainability）というふうに言うておりますが、持続可能性という言葉です。やはりこの問題は、水とか森林の問題を考える場合も私はたいへん大事ではないか、なぜ大事と考えているかというのは後でお話ししたいと思うのですが、もともと水とか森林は人間の社会とは関わりが非常に深いわけでありまして、この中で水と無縁に生きているという人がいましたら是非手を挙げて頂きたいわけですがいらっしゃらない。水は命の源でありまして、水なくしては人間は生きてはいけません。ですから今世界で一番大きな問題となっていることの一つは、安全で衛生的な水が飲めないという問題、このために子供たちがたくさん亡くなっているというのが一つの現実であります。ですからどうやって安全で衛生的な水を世界中の人々が確実に確保できるか。そういう状況を作るということは世界的な課題であります。水というのはそういう決定的な要素を持っている。端的に言うと、ダイヤモンドなんか無くても生きていけますが、水が無ければ生きていけません。これは経済学ではよく出てくる問題なのです。水が無ければ生きていけないにも関わらずなぜダイヤモンドの方が高いのかというちょっと面白い問題があります。つまり、ダイヤモンドなんか無くても生きていける、水が無ければ生きていけない。にも関わらず価格は逆を表している。水というのは決定的な重要性を持った物であります。ですから水と人間の社会の付き合いはかなり深いものがありまして、歴史的にも非常に長く付き合ってきているというか、そういう面があります。

森林も同じようなところがありまして、山梨は県土の77.8%が森林だということがございます。森林と山梨県の人々との関わりは非常に深いものがあったのだらうと思います。実はこういう環境であり資源である環境資源というのは、ある時期までは割と上手く使われていた面があります。森林は典型的だと思いますが、林業という営み自身が森林を継続的に人間の社会と関わっていくという環境資源としての森林と、地域の経済というのが上手く馴染むようにできていた時代というのがあるのです、一般的に申しますと。ところが、だんだん林業が衰退をしていきました。私は山梨のことについて詳しくは知らないのですが、山梨のことがどうなっているのかはわかりませんが、全国的な傾向としては、明らかにそうです。だんだん林業が成り立たなくなっています。そうしますと環境資源、環境資産と地域経済との関係がだんだん疎遠になっていくということを通じまして、環境資源、環境資産の維持をするという仕事もだんだんできなくなっているという問題があります。そのために環境資源、環境資産としての森林が持っていた、当時はあまり意識していなかったかもしれませんが、大変重要な、よく公益的機能というふうに呼んでおります。この公益的機能というものを維持管理していた、林業が自然に管理していた面もあるのです。ところがその林業がなくなっていくと維持管理を誰がするんだと、そういう問題が出てきています。実際に維持管理する者がいないから公益的機能が壊れていく。こういう問

題が全国各地で起こっております。それは森林が衰退することがあるかもしれませんが、森林の公益的機能は広く広がっていくものでありますので、下流の水に影響を与えたりだとか、いろんな問題を持っています。ですからすごく大事な点なのですが、水と森を一体として扱っているというのは大変意味があるわけです。つまりエコロジーなんてカタカナを使うことがありますけれども、そういうものは切り離せないわけです。人間が勝手に切り離しているだけでありまして、本当は切り離せないのです。にも関わらず行政部局は別のところでやっている。これは、一つの切り離しですね。専門的な水は水担当がおりまして、こっちは森林担当。それが一体となってやってくれたらいいのですが、そうでないようなことも起こりうる。あるいは企業の方も水だけのことを考えて水を使うという発想しかありませんので、あるいは別の場合は木を使うことしか発想がないので、そうするとそれが水にどういう影響を与えるのか、森林にどういう影響を与えるのか、経済学では外部性と呼んでおりますが、つまりある行為をすることが思わぬところに影響を与える。そういう可能性というのは随分あるわけです。本当はエコジカルな、一体性をトータルに管理するというか、マネージするという発想が必要なのですが、それがあつた時期弱まったのだと思います。今改めてそういう認識が出てきているということだと思つた。いろいろありますね全国的にも。気仙沼でしたか、森は海の恋人という運動がありますが、森林というのは海にも影響を与えているものです。漁師さんが植林をするという動きが出てきています。典型的なものの一つだと言つていいと思うのです。森林に関していえば、環境資産、環境資源であるものと地域経済というものの一体的な保全をしながら利用していたわけでしょうけれども、そういうやり方というのがだんだんできなくなるので、そうするところといった機能を意識的に保全するという問題が発生します。これをしないとしないということが起こってくると思つています。森林は別の面も最近注目されていまして、ご存じだと思いますが地球温暖化問題との関連で、京都議定書が発効するということがロシア政府が批准したものですから、より確実になったと思つた。森林は吸収源としての価値がありますので、今まであまり意識していなかったわけですが、そういう価値もある意味では出てくるということもあるかもしれません。

水についてみても、水は実は多様な価値を持っているわけです。しかし、人間の社会は非常に一般的に申しますと、多様な価値の一面しか使つてこなかったという面を持っていると思うのです。つまり、利水ということに、水を使うということに大変熱心でした。工業用水とか農業用水とか、こういうことは大変熱心にやっていた。もう一つ治水というのは大事なものですから、これも取り組んできたわけです。しかし水はいろいろな面を持っていて、先程も申したように水は命の源ですので、子供たちは水遊びがすごく好きなのです。本来的に好きなのだと思つた。だからよく親水と言います。水と親しむ。そういう場が必要なのです。そういうものがだんだん無くなつていったのです。また、別の意味でも価値がありまして、保水とかウォーターフロントなんてカタカナで言う場合もありますが、水辺の空間というのはすごく価値があります。このような面もあるのです。ですから本当に水というのは非常に多面的な価値を持っているのですが、それのごく一面を利用するというか、そういうふうに使つてきた面があると思つた。ですから、本当に水の大切さ、水というのは、長らくタウシクというアメリカの20世紀初頭の最も有力な経済学者ですが、この人の経済学の本では、これまで経済学が対象にしないものの代表として水と空気をあげました。これは自由財 (free goods)。要するにただで無限に手に入るものと、長らくそういうふうにかつていたのです。しかしタウシク先生はさすがに偉くて、今はそうだけれども、将来はそうではなくなるかもしれないとちゃんと書いてあるのです。今は水とか空気を自由財と言う人は少なくなりました。実際議論が始まっておりますが、温暖化対策税ということで CO2 を排出することで課税されるということがもう現実のものになっており、政府の税制調査会の議論になっております。あれは、大気を利用して CO2 を排出するのです。だからもし皆さんが空気を利用せずに、車を運転してくださいと言

れても、できません。つまり排気ガスを出すには空気を利用しているのです。空気を利用しないで車を走らすことはできない。空気を利用しないでやろうと思ったら排気ガスを車の中に引き込まないとならないのですね。本当はそうしないといけないのかもしれない、本当に安全であったらそうしてもいいはずなんです。これは外部性と先程言いましたが、問題を外に転嫁しているのです。我々は今申し上げたように、タウシック先生が言ったとおりで、水とか空気が自由財では無い時代に明らかに入っております。それに相応しい暮らし方とか、産業活動のあり方とか社会の仕組みとか、そういうものを考えないといけなかったのですが、なかなかそうならなかった。やっとそういうことを本格的にしていかなければいけない。だからこそ、一種の環境税のような議論が世界中でずっとされています。先程申し上げたような化石燃料を燃やして出てくる物質に対する課税、例えばCO2とか。これは1990年にフィンランドで初めて税となりましたけれども、これはもうヨーロッパではかなりの国に導入されております。我が国もそろそろ導入という感じになってきているという状況があるかと思えます。

私は最初にサステナビリティという考え方が大事であると言いました。この言葉が有名になりましたのは、ご存じの方も多いかと思いますが1987年に国連の環境と開発に関する世界委員会と言いますが、通称はブルントラント委員会と言われていまして、ブルントラントさんというノルウェーの女性の首相が委員長だったものですからそういう呼び方をしています。これは日本が提唱して出来た委員会であります。ブルントラントさんはノルウェーの女性の首相ということで、大変著名な方ですが、その後もご存じの方もいらっしゃると思いますがSARSの時にWHOの事務局長として出てこられた女性です。あの方がブルントラントさんです。そのブルントラント委員会が1987年にレポートを出しまして、“Our Common Future”我ら共有の未来ということでしょうか、日本語訳は「地球の未来を守るために」というふうになっております。そのレポートの中に、サステナブルディベロップメント、この考え方を入れたのです。持続可能な発展という考え、これを入れたのです。これが今、世界中で環境と開発、貧困の克服とかそういうことを考える時のキーワードになっているのです。この考え方の内容はいろいろなものを含んでいますので今日ここで全面的に議論するわけにはいきませんが、最も重要なこととは何かと言いますと、87年のレポートは80年のWorld Conservation Strategyといった世界保全戦略という国際自然保護連合の出した宣言があるのですけれども、その宣言が一つのルールであります。これは国際自然保護連合というところが出したことでもわかりますように自然の保護ということを言っているのです。自然保護連合の目的は自然保護です。しかし自然を利用しないで生きていくことはできないわけですから。先程の水の話でもそうです。皆さんの中で私は自然と無関係に生きていくという人がいたら手を挙げて欲しいです。ありえないですね。皆さんの食べている食物は元々は自然から出てきたものです。あるいは、皆さんが廃物を出したとしても、最後は自然に行くのです。そういう意味では自然と無関係に生きていくことはできない、自然を利用せざるを得ないわけですから。しかし自然を保護しなければならない。矛盾しているようですが、利用しながら保護する。保護しながら利用する。そういうことをしていかなければならないのです。そのことを、サステナブルユースというふうに言いました。水も利用する、しかし、次の世代にもずっと続けられるような使い方をします。それをサステナブルと言います。サステナブルな使い方をします。これが大事なんです。使わないということではない。そういうことはできないわけですから。同時にいくらかでも使っていていいというわけではない。保護しながら使わないと次の世代に対する責任が果たせないわけですから。我々が祖先から受け継いだ自然環境資産という資源を次の世代に渡してあげないといけない。でも我々の世代も利用するわけですから、利用しながら保護する、そういう使い方の原則・ルール、これをサステナブルユースと言います。ですから、私の一つの結論的なことですが、水についてそういう何らかの仕組みを作るといのは何の目的ですか、と聞かれたら、やはりサステナブルユースを実現する、

そのための仕組みづくりなのです。これは我々の世代の責任です。これをきちっとやる、作るということは大事なことだと思うのです。

水も多面的な価値を持っていると申し上げました。ですからいろいろな使い方が可能であります。どういうふうにするか、水の持っている価値を最大限に生かすような使い方、同時に将来の世代に、その水の可能性みたいなものを引きつけるような使い方、こういうものをしなければならない。昔は、水はほとんど生活用と農業用でした。その頃も争いがありました。水争いといわれる争いがありました。水というのはなかなか難しいものがあります。ですから水をどういうふうにするか、使っていくかということは、ある種の配分システムの問題があります。これはすごく問題になりやすかったわけです。水がどう使えるかで収穫が全然違ってきたりするのです。だんだん工業用利用が出てまいりました。そうしますと工業用利用は大量使用するという面があります。農業というのは土地に固着しておりますから、ある種の限界を持っています、自然的限界を持っています。しかし工業というのはそれを突破する面を持っています。ですから大量に使用するという面も持っているわけです。ですから当然用途が競合するというか、水利用が競合するということが起こってきます。それをどういうふうにするか、これは水利権の問題も絡みまして、大変難しい問題をいろんな形ではらんだということかと思うのです。我々が水を使うという時は、これは大事な点なのですが、確かに水を使うというのは量的に使っている面もあるのですけれども、その質を使っている面もあるのです。水を何トン使うというけれども、使うと通常は質が劣化します。例えば、飲料に適した水は限られております。飲料に適した水を工業用に使ったりしますと、その使った水はもう飲料にはできない場合もあります。もちろん技術が高度化することによってそれを克服する可能性はゼロとは言いませんけれども、そういう面も持っております。ですから我々が水を使うという時は、量だけではなく、質の問題もきちっと頭に入れて使うということを考えるべきです。極端に言うと、水を沢山使いました、しかし汚れました。けれどちゃんと量はありますよ。それを次の世代に引き継いでいるから量的には大丈夫。これでは駄目なのです。やはり水としての質的な価値を持っている、そういうものでないと駄目ということになります。ですから、私が今申し上げたような意味でのサステナブルユース・持続可能な利用の仕方、これを実現するための手段を、あるいはシステムを構築していくという課題に多くのところは直面しているわけです。でも希望はあるかなと思えることは、こういう問題に気づく人がだんだん増えてまいりました。

水とか森林に関わったいろいろな自発的な動きが全国的に起こってきています。それから、行政的にもそういう自発的な動きに関わって、ある時期行政が先導した面もあります。和歌山県本宮町の中山町長さんが森林交付税というのを提唱したことがあります。つまり国の責任で森林を保全せよと。先程言ったような環境資源・資産と地域経済との関係が切れてしまっているのだから、意識的に保全するための費用が必要ですから、それを国税として提案したことがあります。これは確か本にもなったと思います。それも一理あると思います。ただし最近の動きというのと、むしろ水平的な連携が特徴ではないかと思います。国がどうというよりは上下流で連携するというような、下流の都市は、より良好な水をと考えるものだから、そうすると当然水源をさかのぼっていくということになります。そうすると下流の地域が、上流の水源地域を保全することを連携して取り組まなければならないというような意識は割合出ております。後のパネルディスカッションの時に議論になると思いますが、いろいろな仕組みも出来てきて、これも一つの大きな特徴だと思います。そのことと関わって費用を誰が負担するか、どのように負担するかというようなことがたいへん大きなテーマになっていまして、これも大きな特徴だと思います。ですから今日ここで議論することは全国各地のいろんなところで、大なり小なりいろいろ議論している問題だと言っていると思います。

それを考えるときに一つの状況の変化がありました。それなりの大きな変化だと私は理

解しておりますが、それは何かと申しますと、今、地方環境税という言葉と言っても結構通用するようになりました。ある時期は環境税という言葉も通じなかったのに、ましてや地方環境税と言われても何のことかわからないことが多かった。地方環境税というのが現実のものになってきたということが大きな変化だと言っていると思います。地方の独自課税を巡る一種の法的な環境が変わったわけです。これは大きな変化であったわけです。平成12年4月地方分権一括法によって地方税法が改正されまして、法定外目的税の創設、課税自主権の強化が図られました。皆さんアメリカなどに行かれるとすぐわかかると思いますが、泊まることによって税金が全然違います。それぞれが独自に課税しているのですね。課税権をはっきり持っている。政府というのは、何を持って政府ということときには、やはり課税権が一つある、自主的な。これが政府の基本ですね。ですからやっとな日本も、ちょっと変な言い方ですけども、中央政府とは独自の政府としての地方政府であるという言い方もできなくもない。そういうようにだんだんようになってきたと言えるのです。その背景はいろいろあると思います。これはあまり時間がないので申し上げませんが、やはり大きな背景としては、グローバリゼーションというようなことがあります。グローバリゼーションというのはいろいろな意味を持っておりますけれども、具体的には情報で、インターネット社会という面がありますし、金融が統合してきている、一体化している。要するに、地球的規模で一体化するということがグローバリゼーションなのです。情報と金融ではわかりやすいのですが、もう一つ地域にとって大きな問題と私が思いますのは、やはり生産施設の再配置のようなことが起こっているわけです。このグローバリゼーションというのは、要するに垣根を低くしていつておりますので、そうなればなるほど例えば、国と国の間の垣根ですとか、EUになりますと、EU内部では通貨まで一緒にしてしまうということですから。そのぐらいまで垣根を低くするということになりますと、企業は動きやすくなるわけです。ですから、個々の企業にはどういうことがグローバリゼーションによって突きつけられているかということ、同じ物を作るのだったら安いところで作れと、こういうことをいわれているのです。一番安いところで作れといわれるのです。今まで日本のここで作っていました。なんでこんなに人件費の高いところで作っているのだと、中国でつくったら十分の一ぐらいでできる。こういう話がされるわけです。誰も直接そんなことは言ってはこないですけども、価格がそういうことを教えるわけです。だからコストの削減問題は大きな問題となっているわけです。ですので、日本の各地で今まであった工場が中国の何処どこに行くという例が皆さんの近くにあると思います。そうしますと地域にとってはよく言われる産業の空洞化というのが問題になります。これは地域として自分たちで仕事をつくったりしていかなければならない。そういうことを考えていかなければならないようになりますので、地域という単位が重要になります。国のいうことをそのまま実行していったら上手くいくような時代では全く無くなったと思います。そういう地域の自分達の地域産業おこしとかいうようなことは、大変大事な問題になっています。だから、環境政策上も全世界的な傾向なのですが、環境政策を実行することによって雇用が増えるような政策が考えていたりされています、実際に。そういうことの方が望ましいですね。私は分権化ということもあるのですが、自治体の政策論が非常に重要になってきていると思います。政策を進めていく、実行していく場合の財源という問題もありますし、それから政策の手段という問題もありますけれども、そういうことを進めるための可能性がこの法改正によって十分とは言えないですけども、ある程度やれるようになった。それを活用する政策の構想力とか力量とかが自治体に問われるようになってきた。今まではできませんでしたが、できる可能性が出てきたわけですから、どういうふうにするかという問題がたいへん大事になってきたと思います。内容的にはまだいろいろありますけれども時間もございませんので、地方自治体が独自課税をするということが法的環境が変わることによって、一定の可能性が出てきたという、そのことは実際にどういうふうにするかということをそれぞれの担当のところに突きつけているというふうにも言えると思います。政策

構想力、形成能力というものが問われるようになってきているかと思います。その環境資源管理をしていくことは、今日の私の話から言えば持続可能な利用、サステナブルユースを実現しつつ、水とか森林とかという環境資源が持っている価値が最大限人間社会で活用される、これが最も望ましい使い方です。そういう使い方を実現する、そのための費用がかかるわけです。

ただその費用を誰が負担するのかという問題があります。これは原理的には大きくいえば三つの可能性があります。一つは1972年にOECD・経済協力開発機構が提唱して一応確立したと言われている原因者負担と言っております。当時は汚染問題が大きかったわけですから、日本でも公害と言っておりますが、そういうことがありまして、汚染者負担の原則・Polluter Pays Principleという考え方ですね。レジュメでは4番です。こういう考え方が、原因者負担というものです。もともとはこの考え方は、OECDの中の環境委員会が出てきたものではありませんで、国際貿易に関わる委員会のところでも最初に議論が進んだものです。そういう意味で国際貿易との関係で原因者負担とか汚染者負担とかいう考え方が確立していったわけです。それがどういう経緯かと言いますと、実は当時の日本が対象になったとも言われているのです。世界市場に同じような製品を輸出するマーケットに出している企業がいくつかあったとします。それぞれの国で生産しているわけです。そうすると国際貿易のルールというのはもちろん自由競争なのですけれども、自由競争は公正でないといけません。これが一番重要な点です。環境問題との関わりでそれがどういう点で重要かという、例えばA、B、Cと三つ企業があった場合、BとCの企業は環境対策を自前でちゃんとやっている。Aという企業は極端な場合、たれ流し。そうすると環境対策の費用は要りません。そうすると製品価格が安くなります、その分費用が要らないから。そうすると世界のマーケットの中で同じ品質の物が作られているとしたら、その分安いわけですからマーケットで勝ってしまう。同じ物だったら当然安い方が選ばれると考えます。環境対策してないと安く出荷できるのですからそれで世界マーケットで勝ってしまう。しかし、これは公正な競争とは言えないです。だから汚染者は汚染、原因者は原因となる汚染を防ぐための公害防止装置・公害防止対策をきちっととった上で競争しましょう。それが公正な自由競争の原理に合う。これが、汚染者負担の原則・原因者負担の原則という考え方です。この考え方はもともとは国際貿易上のルールとして出てくるものですが、考え方がわかりやすいですね。つまり、汚染の原因者は自分の汚染についてちゃんと自分で対策をとって、その上で競争しましょうということですので、世の中の社会的公正感といいますか、そういうものと合致したこともありまして、世界中に広がっていくわけがあります。ですから、今でも環境政策における費用負担の原理といいますと基本的にはこれです、汚染者負担が原則。しかし、この原則が万能かと言われると決して万能ではありません。なかなか難しい問題がいろいろ出てまいります。例えば国境を越えるような汚染問題が世界的にいろいろ起こっているわけです。酸性雨が典型的なのですがカナダとアメリカの国境とか。あるいは、ヨーロッパでもよく起こります。東アジアでもあるのではないかとされています。その論理的には、もちろん先進工業国の汚染が他の先進工業国を汚染するとか、あるいは途上国を汚染するとかこういう場合があります。これは、当然原因者負担です。しかし、逆もあります。発展途上国の経済活動が先進工業国を汚染するということもありえます。そういう時に途上国が負担すべきだという、これは汚染者負担の原則ですね。しかしそれでいいかという議論になります。なぜかという、先進工業国もその経済発展の段階で何の対策もとっていなかったのですね、昔は。自分たちが一定の水準に達してその対策をとるようになったその立場から早くからとれと言うわけですから、これは果たして正当な議論と言えるのかどうか、これはなかなか難しい問題です。つまり、発展途上の国々にもある種の発展権というようなものがあるはずだと、こういう考え方もあるかもしれません。これは、一つのexampleです。川の上下流でいうと、例えば琵琶湖淀川水系、仮の話ですよ。琵琶湖というのは、mother lakeと言いまして、琵琶湖

があるというのはたいへん大きな意味をもっているのです、合成洗剤を使わないでしようという運動が以前ありました。それは防止条例などの形で一定の成果をあげたと思います。それをちょっと抽象化して考えてみますと、琵琶湖が汚れてくると、それに伴って下流も汚れてくる。というのは琵琶湖の水を京都が一度使って、それで使った残りが淀川に戻ってそれをまた大阪で使うと確かこういうふうになっていると思うのです。ですから上流が汚れてくると下流にはすごい影響を与える。その時にですね、上流で汚しているのだから、上流で負担をして対策をとれと、そういうふうにだけ言っているのかという問題になります。そのときの考え方をどういうふうにするか、上下流で話し合っただけで決めたらいいかも考えられますが、ここで費用負担の原則を適用してみたらどのようなことになるのか考えます。汚染者負担というのを適用すると、とにかく汚染している者が負担するという考え方ですから、上流が負担するということになります。しかし、上流が負担するという時に、今申し上げた合成洗剤を使わずに粉石鹼を使う。当時は今ほど粉石鹼の質が良くありませんでしたので、粉石鹼を使うということはいろいろな意味で、手間とか汚れが十分落ちるかということによって逆にコストがすごくかかるわけです。そこで、ここから大切な点ですが、下流の地域の人々も上流の人たちがする手間と同じ事をもし既に行っているのだとしたら、当然上流もやるべきです。しかし、下流の人たちが全くしていないことを上流の人たちに要求するということになると、これは上流の人がやらないといけないのか、という問題になります。実はよく似たことがドイツで起こったのです。ドイツの農業地域で、農業というのは実は一方では日本の水田のように国土保全機能はかなり高いという面もありますが、もう一方では農薬とか肥料をすごく使うという農業が工業化しますと、すごく汚染源になる。これはヨーロッパでは大きな問題になっております。あるドイツの州はその農業生産者に対して、農薬肥料を使わないようにという規制をすることになったのです。農薬肥料を使わないと当時は収量がかなり落ちます。収量が落ちるとことは農業生産者にとっては大きなコストでありますけれども、そのコストは汚染者負担の原則からいけば汚染者が負担すべきだったのです。農業事業者がすべき負担だということになります。しかしドイツのその州はそうしませんでした。どうしたかということ、農薬とか肥料を使わないということによってどういう効果があったかということ、そのことによって水がきれいになったのです。水がきれいになるという受益があるわけです。ですから、その受益者からお金を取って、それを上流の農業事業者の収量が落ちることを補填するという使い方をしました。そうするとこれは確かに環境対策をしているのですけれども、その費用は汚染者である農業事業者が負担しているわけではなくて、下流で便益を受けた水利用者が負担している、一種の受益者負担であります。ですので、環境資源管理に関わる費用負担の二つ目の原則は受益者負担という考え方が成立するのです。何かをすることによって環境が良くなった、それは一種の受益でありますから、受益者がその費用について負担する。そういうことは、あり得る話です。そうすると、お分かりのようにどういう場合に、汚染者負担・原因者負担の原則が適用されて、どういう場合に受益者負担の原則が適用されるべきか、こういう問題が発生します。これは是非議論すべき面白い大変重要なテーマでございます。もう一つ、費用負担の原則としては、今申し上げた原因者だとか受益者というのはある行為に伴って原因を作り出している者、あるいはその行為に伴って便益を受ける人、より直接的に関係を言っているわけですが、環境資源管理のための仕事は、公的な仕事として行われる。ちょっと事例が違いますけれども、例えば、ある町の環境改善のために公園を整備する。その公園は税でやりましょう。税でやっているところは多いと思います。それは納税者が共同で負担する。そういう場合があってよいわけです。ですので、環境資源管理に関わって、どういう利用負担の原則があるかという問題は、実は三通りありえまして、原因者負担という考え方の適用もありえるし、受益者負担という考え方の適用もありえるし、納税者が共同で負担するという場合もありえるということです。実はこういう環境資源管理という問題を意識して、かつそれを費用負担と結びつけて議論する。こ



ういう議論が始まったのはごく最近のことです。最初に申し上げたようにそんなことを考えなくても、自然にまわっていたのですからね。しかしそうでは無くなったので、改めて考えていかなければならなくなった。もちろん昔にはそういうことはあったかもしれませんが。例えば水利組合みたいなものが、ある種の費用負担の仕組みを持っていたのかもしれませんが、いろいろ参考になるものがあるのかもしれませんが。大いに発掘して、考えていくべきだと思うのですけれども、原理的に三つ申し上げたような費用負担の仕組みというのがありえて、どういう環境資源のどういう管理の仕組みについては、どういう費用負担で望むべきかというようなことを明確にするという課題が今私たちの前にあるのではないのかと思う次第であります。そういうことを踏まえた上で、水とか森林という環境資源管理をどういう仕組みでやっていくかということが問題となります。

ここで地方環境税という話についてももう一度確認しておきたいのですが、実は環境税というのは通常の税と少し違っております。通常、税というのは何か別途やることが何処かで決まっています。所得税などが典型的ですね。これは国なら国あるいは県とかそれぞれのところで、別途歳出項目というのがあるわけです。その主要な財源として調達されているという性格のものですね。でも環境税というのは、そういうところから出発した税ではありません。1920年にピグーという人がケンブリッジ大学の先生だった人ですが、1920年にウエルフェアエコノミクス (Welfare economics) という福祉をいかにしたら向上できるかという経済学ですが、これを厚生経済学というものですが、「厚生経済学」というその本の中で最初に定式化したと言われております。私も何度も読んでみましたが、さすがに古典として残るだけの偉い人だなと思います。1920年です、もうすでにその頃そういう問題を扱うべきことは起こっているのです。多くの人があまり意識しなかったのですけれども、すでに起こってしまっていて、本の中にどういうことが書いてあるかということ、鉄道が石炭を燃やしていたのですが、火の粉が飛びまして、火の粉が飛ぶことによって、森林とか畑とかに随分被害があったのです。あるいは住宅街に工場が突然立地しまして、それが騒音だとかいろいろな害をもたらすということがその頃すでに起こっていたのです。しかし私が感心したのは、そういう被害が起こっていると気づいた人はもちろんいたと思うのですけれども、このピグーという人は、それが経済問題だと理解したのです。どういう経済問題だと理解したかということ、工場が勘定している費用とですね、社会が負担している費用が乖離していると理解しているのです。工場は当然経済計算をして自分の費用を計算しているわけです。しかし、火の粉が飛んでいろいろ害があるわけで、こちらは社会が負担している費用なのです。この費用は、工場の計算している私的な費用には入っていないのです。費用不払いなのです。本当はその生産活動なりがもたらした費用を全部勘定に入れたら、実は生産にかかる費用というのはいくらも高い。ところが、その費用を勘定していないのですから、かなり低くなっているわけです。ですから過剰になってしまう。水もそういうことかもしれません。そういう面もあるのですね。水をただのように汲み上げている。もうその大量に汲み上げているということが社会にとって大変大きな問題なのかもしれません。ある種のリスクを将来世代に与えているのかもしれない。そうすると、その差というのは負担しなければなりません。そこを、私的な費用と社会的な費用の乖離を穴埋めするというのが環境税の最初の発想なのです。ですから、環境税というのは最初から政策的な意味で出てきました。財源をとるために出てきたわけではないのです。政策的な意味で出てきた。一言で言うと、環境税というのは、環境的な目的があってその目的を実現するために租税を政策の手段で活用するということです。ですから、租税政策手段になります。そういう面を持っています。しかし、租税政策手段ですから、具体的にいうと何らかの対策を取らせる動機を与えるような、これは汚染物質を出してから公害防止装置を付けるとか、あるいは生産設備を改良してもっと能率よく浪費しないような生産設備に変えさせるとか、そういう動機を制度的に作り出すというのが環境税の一つの大きな目的です。だから、資源を自由材的に考えられていると大量に使ってしまうの

です。それをもっと節約する動機を与える。そういう意味合いをもっているのです。しかし同時に、そうは言っても環境税は税でありますのでやっぱり財源も入ってまいります。これも大事な点です。このことがすごく意識されるようになったのは、実は先ほどお話ししました温暖化対策税、世界的では炭素税と呼ばれていますが、それが現実になってきてからです。というのは、炭素税というのはエネルギー使用に課税されますので、かなり低い税率でも非常に多額な税収が上がるわけです。税収をどう使うかという問題がすごく意識されるようになったのは90年代です。そういう観点で見直してみると、確かに環境税というのはそもそも二重の性格を持っています。二重の性格というのは、一方である政策目的を達成するための租税政策の手段であるという面を一つ持っているのですが、同時にそれは財源調達なのです。ですから財源調達の根拠というのは、調達した財源をその政策目的のために活用するということがある。だからある環境政策を実施しないといけない、そうするとその実施するための財源というのは、環境政策を実施しないといけないという事情を作り出した、あるいは便益を受けているその利用度とか受益度に応じて負担してもらうという考え方があってもいいのではないかと思います。そういう意味で、地方政府が主体となった環境税というのは今申し上げたような二重の性格を合わせ持った税というふうにいえるかと思います。ですからそれは今の私の話の文脈からいえば、水とか森林のサステナブルユースを実現するために、政策的な手段としての意味合いと同時に、それで調達した財源でサステナブルユースを実現できるような施策に投じるというような意味合いで考えれば、一応理論的には明快な水とか森林という環境資源を管理するための地方環境税ということになるのではないかと。ただ、今お話ししてきたことはどちらかという理論的に原則的な話です。税金の難しい所だと思う点は、税金は実際に実行できるかどうかという実務面、税務行政というのがあります。これを合わせて考える必要があります。これはむしろ会場に来ておられる方の方がお詳しいと思うので、また後で考えてみないといけない。

環境税というのはやや大きな言い方をすると、環境政策上効果がありますかという問題と、租税原則上、原則に適った税ですかということのを合わせ持たないといけない。このような二重の点を合わせ持ったそういう税でないといけないと思います。この観点からいろいろ議論をしてみるということが今後求められてくるのではないのかと思います。かつ、先程申し上げた税務行政上の問題を合わせて考えていく、こういうことになります。全国各地でいろいろ試みはありまして、名前はいろいろです。森林環境税と呼んでみたり、水源なんとか税と呼んでみたりといろいろ出てきております。それぞれの地域の事情もありますので、どういう構図がきちっと当てはまる状況にあるのかないのかをきちっと考える必要があると思います。その場合一つだけ私は提示しておきたいと思うのが、参加型税制というふうと呼んでいるのですが、私はこの環境資源としての森林とか水というのを誰が一体守っていくというか、サステナブルユースを実現させていくのかという場合に、これは行政だけの仕事だけではなく、行政の役割は大変大きいと思いますが、多くの人が森林や水に関心を持たなくなると、これはやはり駄目ではないかと思います。ですから、税制の問題を考える時も多くの人々が森林とか水のサステナブルユース、あるいはサステナブルなマネジメントの過程に関わるというプロセスをどのように作っておくか、ということがやはり私は大事な問題ではないかと思います。税がそういう意味で、二重の性格を持っているということであると同時に、税というのはそれぞれの納税者なり、あるいはその自治の財政的な基盤になるわけです。ですからそれぞれの環境資源というものをどのように管理していくか、その税はどのように活用されるべきか、というようなことについてできるだけ多くの県民がそのプロセスに関われるようなそういうプロセスを作っておくということは、実際に森林とか水という環境資源をきちっと管理するシステムをつくるという面でも大変大事だと思いますし、一種の意識啓発を含めた位置づけができるのではないかと思います。という意味でその参加型税制という問題、これはもともと森林とか水と

かはみんなが関わる環境資源であるということを考えますとやはりそういうことを考えておく必要があると思います。

最後はミネラルウォーター税を巡る論点というのは、これは独自の論点がいろいろあると思います。今日私が話したことはどちらかというと、原理原則的な点から環境資源管理と費用負担を巡ってどういう考え方があるかということとして、これは一つの指針にはなるかと思います。それを基に現実の山梨でどういう税を考えていくか、ということを議論できたらありがたいと思っております。私の話はこれで終わります。どうもありがとうございました。