

生物多様性・生態系サービスへの 支払いに関わる国内政策研究

京都大学学際融合教育研究推進センター
一方井誠治

PESに関わる国内政策研究

1. 国内PES類似制度の現状
2. PESの観点から見た国内事例の問題点
3. 生物多様性保全政策確立の望ましい方向

1. 国内PES類似制度の現状

- (1) 過去(江戸時代、明治期、その他)の事例
- (2) 地方公共団体による**森林環境税等**の事例
- (3) その他の**下流と上流の所得補償**の事例
- (4) 農業における**直接支払制度**の事例
- (5) 漁業における**直接支払制度**の事例
- (6) 都市生態系におけるPES類似制度の事例
- (7) **個別の企業が行う水源林保全等**の事例

資料: ・水源税等国内生態サービス支払い類似制度の実態に関する調査(地球・人間環境フォーラム2009) ・藤田香「流域ガバナンスと水源環境税」、川勝健志「森林環境税の政府間機能配分論とポリシーミックス」(以上環境政策とポリシーミックス、ミネルヴァ書房、2009) ・林希一郎「生物多様性と暮らし・経済」(中央法規2010)等

(1) 過去(江戸時代)の事例

- **越後国頸城郡水野村への損失補填**
- 1784年、**水野村**が、同村の入会山で新規の炭焼きを出願したが、**下流の24ヶ村**が、伐採により雪解けが早くなり用水が不足する、また、雨の際、土砂流出等のおそれがある等の理由でこれに反対
- 水野村は山林の開墾と炭焼きを中止。その代償として、24ヶ村は、水野村に対して50両の一時金及び米4石を毎年差し出すことで合意

(1) 過去(明治期)の事例

- 滋賀県犬上郡の郡営造林
- 芹川、犬上川の水源の涵養、氾濫防止等のため、1900年(明治33年)、郡林経営の方針を決定
- 両川の上流の2ヶ所で山林を借り入れ植林を開始
- 地上権の契約期間は100年、分収率は郡:所有者が9:1、借地料は1町歩当たり1円15銭、1909年までに約67000円の経費で植林

(1) 過去(昭和期)の事例

- 栃木県水源林整備事業(1979年制定)
- 電力会社(現東京電力)の寄付金と県企業局からの繰入金で基金を設立し、その運用益で森林所有者などが行う保育作業を助成
- 受益者は発電ダム関連の9市町村
- 国内林業の低迷が続く中、私有林の除間伐の遅れが目立つようになったため、保育を助成する県単独事業として開始された。同種の制度が各地で実施された。

(2) 地方公共団体による森林環境税等の事例

- ・2003年高知県で導入されて以降、2009年4月現在、**30県1市で導入**
- ・内容については、自治体ごとに多様

<課税の仕組み>

- (1) 高知県方式 : 個人県民税と法人県民税の均等割額に上乗せ
- (2) 岡山県方式 : 個人県民税の均等割額への上乗せと法人均等割り額に標準税額の一定率を超過課税
- (3) 神奈川県方式 : 個人住民税均等割額300円に加えて所得の0.025 %を超過課税、法人は負担なし

(2) 地方公共団体による森林環境税等の事例(続き)

< 税金による事業内容 >

- ・ 強度間伐や針葉樹・広葉樹の混交林化、里山・海岸林・学校林等の対策、二酸化炭素吸収源対策などの**ハード事業**
- ・ 住民参加・環境教育、林業促進、後継者育成などの**ソフト事業**
- ・ これらの事業は、ほとんどの県では、森林所有者に代わって県あるいは森林組合などの第三者が行っており、県と所有者との間で**協定**が結ばれ、**森林所有者の財産権に一時的な制限**が課されている。

(3) その他下流と上流の所得補償に関わる 制度の事例

豊田市水道水源保全基金(1994年制定)

- ・「安全でおいしい水道水」の供給のために、「水源涵養事業」や「水質保全の環境整備」などを進める
- ・豊田市の水道料金に1立米あたり1円を上乗せ(年間4600万円)し、基金へ繰り入れ
- ・2000年度から事業開始、年間1600～2900万円を**私有林の公的管理**として、間伐や上流家庭の高度合併浄化槽切り替え補助等に支出
- ・同様の基金による上流と下流の所得補償にかかわる事例は、**全国44自治体**に及ぶ(2009年現在)

(4) 農業における**直接支払制度**の 事例(その1)

- **国による、中山間地域等直接支払制度**
- 平成12年度制定
- 耕作放棄地の増加等により農業の多面的機能の低下が特に懸念されている中山間地域等において、農業政策の維持を図りつつ、**多面的機能を確保**
- 特定農山村の急傾斜地等を対象とし、平地地域との対象農地との**生産条件の格差(コスト差)**の一部を面積に応じて助成
- 一戸あたり100万円の上限、総額517億円(平成20年度)

国による、中山間地域等直接支払制度(続き)

- 平成21年度の実施状況
 - 交付市町村数: 1008市町村
 - 交付面積: 66万4千ha
 - 集落協定数: 28309件
 - (参加者数平均23人、交付金額182万円
一人当たり交付金額8.0万円)
- これまでの結果(農水省)
 - 耕作放棄の発生防止、多面的機能の維持・増進、
将来に向けた農業生産活動の継続的实施、集落
機能の活性化

(4) 農業における直接支払制度の事例(その2)

• 平成23年度予算

(1) 農業者戸別所得補償制度

農業経営の安定化と国内生産力の確保、食料自給率の向上及び農業の多面的機能を維持

米は10アールあたり1.5万円

水田活用の麦、大豆は10アールあたり3.5万円など

(2) 環境保全型農業支払い制度

地球温暖化防止、生物多様性保全に効果の高い営農活動を行なう農業者に対して直接支援を行なう

10アールあたり4000円

(4) 農業における環境直接支払制度の事例 (その3)

- 宮城県大崎市蕪栗沼の有機農業と冬水田圃支援事業
- 産地確立交付金制度を活用し、冬期に田圃に水を張るとともに、有機農法を推進することにより、冬季にガンの飛来する、生物多様性にも配慮した水田営農を支援
- 10アール当たり、8000円を補助

(4) 農業における環境直接支払制度の事例 (その4)

- 滋賀県環境農業直接支払制度
- 農業が環境に及ぼす影響の低減を図るため、化学肥料の使用量の削減や、その他環境負荷を削減する技術に取り組む農業者等に対して、一定の要件のもとに行われる直接的な助成(平成15年度現在 970ha)

(5) 林業・漁業における環境(直接) 支払制度の事例(その1)

- 国による森林整備事業
- 京都議定書に基づく二酸化炭素の吸収源対策として、政府は「森林吸収源10ヵ年対策」を2002年に制定
- 健全な森林の整備、保安林の適切な管理、保全の推進、木材及びバイオマス利用の推進など
- 具体的には間伐の推進と保安林指定推進など
- 一般的な負担割合は、国庫補助約5割、都道府県補助約2割、森林所有者約3割

(5) 林業・漁業における環境(直接) 支払制度の事例(その2)

- 大田市「島根県強い水産業づくり交付金による漁民の森づくり活動推進事業」
- 制度の目的は、森林資源の保全による水産資源の保全
- JF島根の組合員や一般市民による植樹と育樹活動
- 2001年度から水産庁の補助金を財源として開始、2005年度から「強い水産業づくり交付金」となり、2006年度からは国から県へ税源委譲され現在は県単独事業ただし、2007年度以降は事業主体や市町村が費用負担。2006年度予算は2983万円

(6) 都市生態系におけるPES類似 制度の事例(その1)

- 地方自治体による保護樹林・保護樹木制度
(事例) 東京都練馬区
 - ・保護樹木: 地上高 1.5メートルで幹の直径50センチメートル以上のもの。
 - ・保護樹林: 樹林面積が1,000平方メートル以上のもの。
 - ・指定された場合は、管理費用の助成、損害賠償保険の加入など

(6) 都市生態系におけるPES類似 制度の事例(その2)

- 生産緑地制度
 - 市街化区域内の一定の土地で、農業等が営まれている500平米以上の土地
 - 指定されると、固定資産税の一般農地並み課税、相続税の納税の猶予の特例などを適用

(7) 個別の企業が行う水源林保全等の 取り組み事例

- コカコーラウエスト: さわやか自然の森
- 日本たばこ産業: JTの森
- 朝日ビール: アサヒの森
- キリンホールディングス: 水の恵みを守る運動
- 東京電力: 尾瀬における植林活動
- 三菱商事: 千年の森
- 本田技研: 「水源の森」保全活動
- 京急百貨店: はぐくみの森
- NECエレクトロニクス: 半導体の森
- コクヨ: コクヨー四万十・結の森プロジェクト
- 日本オフィス・システム: 「NOS百年のもりづくり」プロジェクト
- ソニーセミコンダクタ九州: 地下水涵養による水資源の保護 等

2. PESの観点から見た国内事例の 問題点(その1)

- 国内事例は、森林生態系、農耕地生態系及び都市生態系の一部を対象とするものにほぼ限られている
- 沿岸生態系、海洋生態系、湿地生態系などを対象とした事例は見当たらない
- 受益者が直接課税の対象となっているのは自治体の森林環境税が唯一の事例
- ただし、その課税水準、課税対象は、水源涵養機能に重点が置かれており、必ずしも森林による生態系サービスの全般とその受益者にリンクしていない。
- 例えば、森林による二酸化炭素の吸収の受益者は広いが課税対象者は県民に限られる
- また、多くの課税は個人県民税への定額上乘せ

2. PESの観点から見た国内事例の問題点 (その2)

- **農耕地生態系**については、現時点では、中山間地に重点が置かれており、農耕地生態系一般の保全に直接つながる制度は限られている
- **都市生態系**に関しても、若干の制度事例があるものの、その保全効果は限定的と思われる
- 日本では、森林環境税を中心に地方公共団体がPES類似制度を導入してきたが、全ての生態系をカバーした**国レベルでのPES類似制度の生物多様性保全政策での位置づけや、その導入の基本的な考え方は確立されていない**
- また、ほとんどの支払いは補助金の形態である。
- 企業の自主的な取り組みは評価されるべきだが、気候変動対策のこれまでの教訓を振り返ると、これだけでは生態系サービスは確実に保全されない

3. 生物多様性保全政策確立の 望ましい方向(その1)

- 国の政策の中に、**今後の社会的資本**の重要な要素としての、**自然資本**(都市生態系、農耕地生態系、森林生態系、沿岸域生態系、海洋生態系、湿地生態系等)の**維持・改善**の必要性を明確に位置づけること
- 良好な自然的環境を社会資本として整備することを政策目標として欧州政策庁が推進しつつある「**グリーン・インフラストラクチャー**」政策のような体系的な考え方が参考となろう

3. 生物多様性保全政策確立の望ましい方向(その2)

- その実施手段として、PES制度に関しては、**一般の税**による負担、**賦課金**による負担、**価格**を通じた消費者による負担などを、対象に応じてどのように適用するのが適当か、また**開発等に際してのノーネットロスの制度**をどのような場合に適用すべきかなどについて検討を進めること
- なお、生態系サービスの価値評価に基づいた支払額が算定されることが望ましいが、必ずしもそれは容易ではない。当面は、**支払額により自然資本の総量が定まってくる**というよりは、国民的な合意のもと、自然資本の維持・増進ということを前提として、その方針を支援する政策のひとつとして制度設計していくことが適当ではないか