

森林保全に関する税について

平成 16 年 10 月

九州地方知事会地方税制調査研究会

目 次

| | |
|-----------------------------|---|
| はじめに | 1 |
| 森林の現状と対策 | |
| 1 森林の現状 | 2 |
| 2 森林の多面的機能 | 3 |
| 森林保全における負担のあり方 | |
| 1 税制の優位性 県民税均等割上乘せ方式 | 5 |
| 2 税制の効果と取組 | 6 |
| 九州地方知事会地方税制調査研究会の研究経過 | 9 |

はじめに

地方分権一括法の施行以降、各自治体において課税自主権の実現を目指して税制の研究が進められる中、本研究会においても、産業廃棄物対策において、産業廃棄物の排出を抑制し、リサイクルを促進するために、従来の規制的手法に加え、経済的手法としての税制の活用についての検討をとりまとめ、一定の成果を見たところである。

また、水源かん養機能や地球温暖化の防止に大きな働きをもつ森林の保全についても、各自治体に共通する課題として全国的に研究されているほか、国では環境税（温暖化対策税）の検討の中でも、CO₂の吸収源となる森林の保全・整備対策が取り上げられている。

九州地方知事会においても、森林の保全対策が九州・山口各県に共通する課題であることから、平成14年10月、森林整備のための税制のあり方について、本研究会で研究することが決定し、各県における森林の現状や森林保全の施策、森林保全における負担のあり方等について研究を行ってきた。

この間、高知県が森林環境機能の保全のために県民税均等割の超過課税を平成15年度から実施したのをはじめ、全国的に4県が実施（予定）している。

九州・山口各県においても、既に鹿児島県が同様の税方式を導入することを決定し、また、導入を前提に準備を進めている県もある。

このような状況の中で、本研究会としては、森林保全における負担のあり方等について、基礎的な調査研究の報告としてとりまとめたものである。

森林の現状と対策

1 森林の現状

九州・山口の森林面積は、約320万haで全土の約64%を占めている。

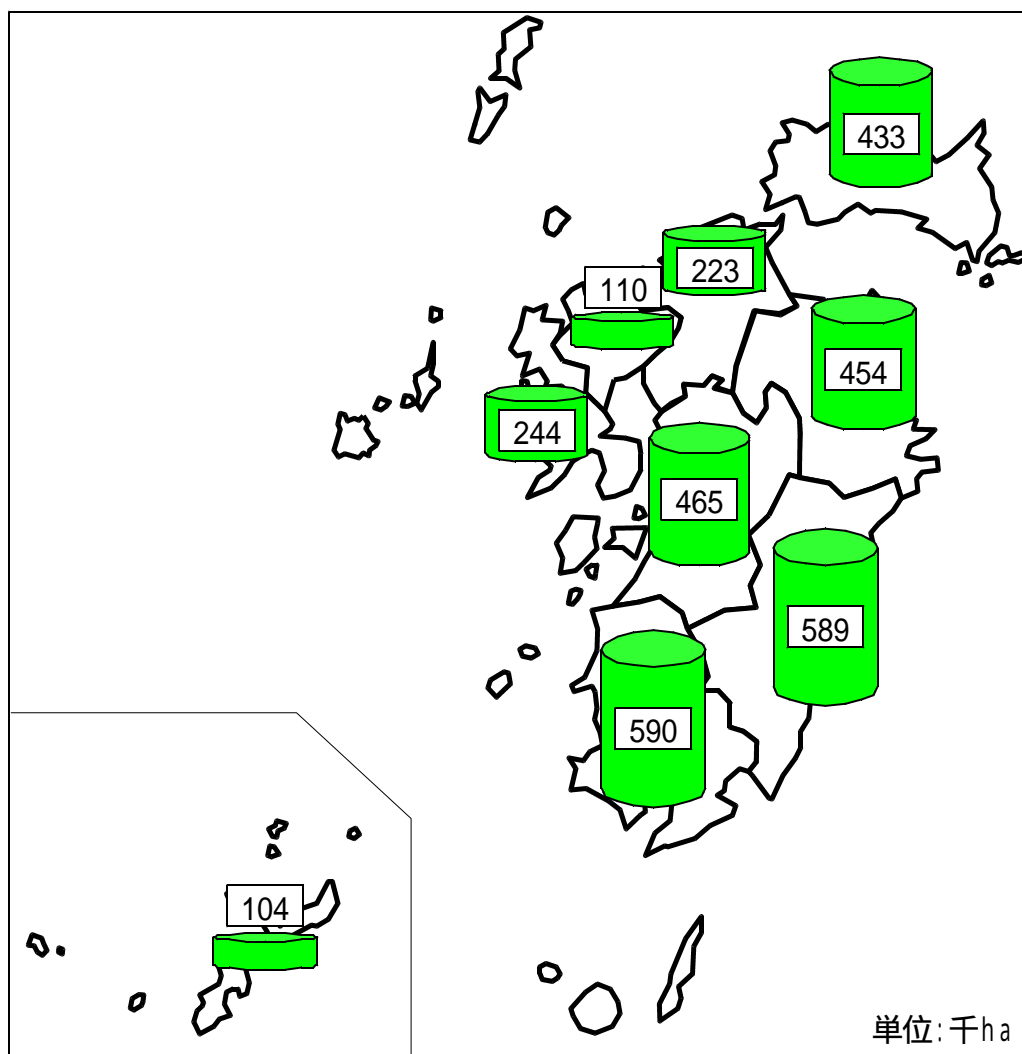
森林の大部分を占める人工林は、木材の生産など林業生産活動を通じて、農山村の人々の営みの中で適切に管理されてきた。しかしながら、現在では、木材価格の低迷、労務賃金の上昇による林業採算性の悪化や山村の過疎化、高齢化の進展による担い手不足等により適正な管理が行き届かなくなっている。そのため、間伐が遅れた森林や伐採されて造林されないまま放棄された森林が増加していくことが懸念されている。

このような状況は、県民生活に欠くことのできない水源かん養や山地災害防止などの森林の持つ多面的機能全体に悪影響を及ぼすことになる。

各県の森林面積

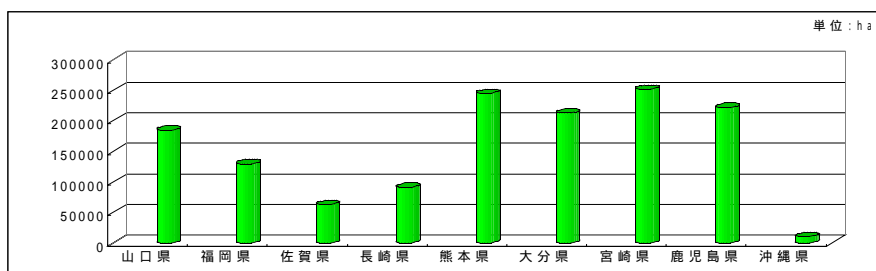
「森林・林業統計要覧」 林野庁

H14.3.31



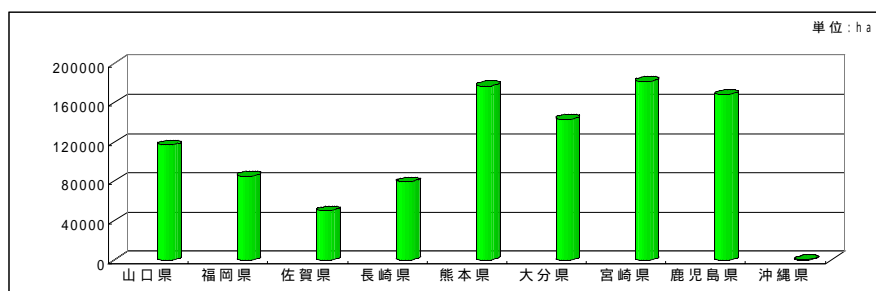
人工林の面積（民有林）

「各県資料」 H14.3.31



間伐対象森林面積（民有林）

「各県資料」 H14.3.31



2 森林の多面的機能

(1) 多面的機能の低下

森林は、水源かん養、地球温暖化防止、土砂流出の防止等の機能を通じて、県民が安全で快適な生活を過ごすための重要な役割を担っている。しかしながら、近年の間伐の遅れ等を原因とする森林の多面的機能の低下によって、土壌の浸透保水の機能が悪化し、水源かん養機能が確保できず、山地災害なども発生しやすい状況にある。

水源かん養機能

森林の土壌は、降水をため河川へ流れ込む水の量を平準化して洪水や渇水を緩和するとともに、河川の流量を安定させる機能や雨水を浄化する機能もある。

地球温暖化防止機能

森林は、光合成によって大気中の二酸化炭素から有機物を作り出し、これを樹木の幹や枝等の形で長い期間貯蔵するため、地球温暖化を防止する上での二酸化炭素の吸収源、貯蔵庫としての役割が期待されている。

土砂流出防止機能

森林の下層植生や落葉が、地表の浸食を抑制するとともに、樹木が根を張り巡らせることによって土砂の崩壊を防いでいる。

保健レクリエーション機能

森林には多様な動植物により構成された生態があり、山、谷等の美しい景観を有し、レクリエーション活動や教育の場として快適な環境を提供している。

(2) 森林保全に関する幅広い施策の必要性

県民は、森林から無償で提供される豊かな水や清浄な空気などの様々な恩恵を受けてきており、近年、県民の意識が、快適で安心できる暮らしや心の豊かさを重視する傾向が強まる中、環境の保全、保健レクリエーション活動の場など森林が持つ多面的機能の発揮に対する県民の期待も高まっており、その役割も改めて見直されている。

これらの森林の持つ多面的機能は、人工林の間伐の実施等適正な森林管理で維持、増進されるものであり、県民の生活様式の変化や価値観の多様化を踏まえた森林保全に関する多様な事業展開や施策の充実が一層求められる状況にある。

九州・山口各県においては、社会経済情勢の変化の中で、県民ニーズの高まりによる森林の持つ多面的機能の維持、増進への要請などを踏まえた、森林・林業に関する計画を策定している。

その中では、各県の実情を踏まえた森林施策の基本的理念や方向性が定められ、森林の適正な維持、管理のための各種の事業を展開している。主な事業として、森林の持つ公益的機能の確保を図るための造林、下刈、間伐等を推進する事業や県民の意識啓発等を図るためのソフト事業等が実施されている。

今後は、これらの取組に加えて、都市との交流や連携を目的に、森林の役割、大切さについて理解を深める活動を推進するためにNPO、ボランティア等の団体を育成、支援することなども求められており、森林の多面的機能が果たす役割や多様化する県民ニーズを踏まえた上での幅広い施策展開が必要となっている。

森林保全における負担のあり方

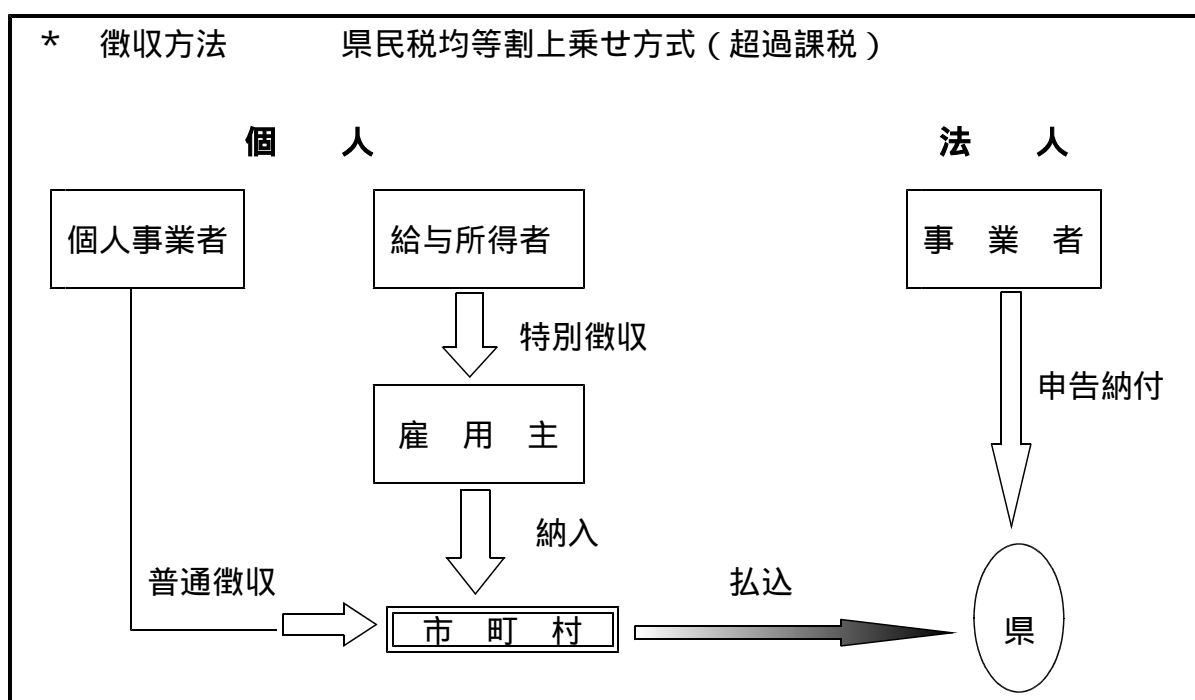
1 税制の優位性 ー県民税均等割上乘せ方式ー

森林保全における負担のあり方については、使用料や負担金等についても検討を行ってきたが、森林からの受益は、県民全体に広く行き渡るものであることから、県民が広く負担することが適当であり、特定の者に提供する役務、施設の利用及び事業の対価として徴収する手数料、使用料、負担金等での対応は適当でないと考えられる。

一方、税制については、森林の多面的機能の受益及び保全施策の効果は、県民全体に及ぶことから、県民が広く負担する税の導入は最も現実的である。

また、税方式については、水道料金上乘せ方式と県民税均等割上乘せ方式について検討を行ってきた。水道料金上乘せ方式は、受益と負担の関係が明確になるものの、森林の水源かん養機能のみに着目することになり、また、井戸水等を直接取水している者には課税されないという課題がある。

一方、県民税均等割上乘せ方式の法定普通税（超過課税）については、今後、森林の持つ多面的機能に着目した幅広い政策展開の必要性を踏まえると、県民に対し広く負担を求めることができ、また、徴税コストの面からも効率的であるという結論に至った。



2 税制の効果と取組

県民に広く税負担を求めることで、新たな税収を財源とした森林保全等の施策を安定・継続的に実施することができるとともに、森林の持つ多面的機能が県民の安全で快適な生活に重要な役割を果たしていることの理解を深め、全ての県民で森林を守り育てていくという県民意識の醸成を図ることも期待できる。

今後、各県が森林保全に関する税を検討する場合においては、森林がもたらす様々な受益について幅広い県民の理解が重要になるが、各県における森林割合、都市化の進展状況など個別の事情がある。

そのため、税のあり方も、各県の個別の事情に応じて変わってくることとなり、各県は、森林の多面的機能を踏まえた幅広い角度からの税収の活用などについて、検討を進めることが望まれる。

別紙：負担のあり方の検討内容

森林保全における費用負担のあり方については、たとえば、荒廃した森林はその所有者に原因があるとする原因者負担の考え方や、森林保全はその恩恵を受ける不特定多数の者が行うべきとする受益者負担などが考えられる中で、県民の安全で快適な生活に広範囲に受益を及ぼしている森林の多面的機能に着目した費用負担を考えることが適当である。

そのため、森林保全の施策を実施するための費用負担は、基本的に受益者負担の考え方に基づいて、税と税以外の具体的な手法について検討した結果、税制措置が最も優れた手法とした。

1 使用料・手数料

- ・ 使用料

行政財産の目的外使用及び公の施設の利用に当たり、その対価として徴収することのできる料金

- ・ 手数料

特定の者に提供する役務に対してその対価として徴収することのできる料金

森林の機能は、水資源の確保や防災、生物の多様性の保全など多方面にわたり森林保全施策の実施による受益は、特定の施設の使用に発生するものに限らず、また、施策は、特定の者のために実施するものでもない。その受益は多くの県民に広く行き渡るものであるから使用料、手数料の負担を求めることは難しく、なじまないと考えられる。

2 負担金、分担金

一般的に特定の事業の経費に充てるため、その事業から特別の利益を受ける者に対して課し、不特定多数又は全体に利益が及ぶ場合には徴収することができないとされている。

使用料、手数料に係る意見と概ね同様であり、森林保全施策の受益者は、県民全体の不特定多数又は県全域に利益を及ぼすことから、その費用を負担金、分担金で賄うことは難しいと考える。

3 税制措置

森林の多面的機能の受益及び森林保全施策の効果は、県民全体に幅広く及ぶことから、県民が広く負担する税方式の導入は最も現実的である。また、税収入は継続的、安定的に確保されることから、施策が計画的に推進できる。

税制については、次の二つの方式を検討した結果、森林のもつ多機能性に着目し、県民意識の醸成を図ることが期待できる税としては、県民に対し広く薄く公平に負担を求めることができ、徴税コストが少ない の県民税均等割上乘せ方式が優っていると考えられる。

水道料金上乘せ方式としての法定外目的税の検討

県民税均等割上乘せ方式としての法定普通税（超過課税）の検討

| 類型別 | 水道料金上乘せ | 県民税均等割上乘せ |
|---------|--|--|
| 税の種類 | 法定外目的税 | 法定普通税（超過課税） |
| 納税義務者 | 水道の利用者 | 現行の県民税と同じ |
| 特別徴収義務者 | 水道事業者 | 現行の県民税と同じ |
| メリット | <ul style="list-style-type: none"> ・ 受益と負担の関係が理解されやすく、政策税制としての位置づけが明確である。 ・ 水道の使用量を課税標準とした場合、水の有効利用、循環利用の促進効果がある。 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 県民に対し広く負担を求められ既存制度の活用により、賦課徴収事務が簡素で事務負担、徴税コストを抑えることができる。 ・ 非課税制度があるため、生活保護者等への配慮が制度的に可能 |
| デメリット | <ul style="list-style-type: none"> ・ 水道普及率が低い町村は、課税の不均衡が生ずる。 ・ 井戸水等を直接取水している者との取扱いが不平等となる。 ・ 水道事業者に料金システムの改修、徴収金の管理等新たな経費負担、事務負担が生じる。 ・ 水道事業者の理解と協力が不可欠 ・ 低所得者への配慮が困難である。（生活保護者や年金生活者の負担） | <ul style="list-style-type: none"> ・ 高額所得者より低所得者の方が相対的に負担が重くなる。 ・ 個人県民税は市町村で賦課徴収していることから、市町村の理解と協力が不可欠である。 ・ 普通税であるため、森林保全施策のための財源としての性格が薄れる。 |

九州地方知事会地方税制調査研究会の研究経過
(森林保全に関する税)

| | |
|-------------|-----------------------------------|
| 平成14年10月17日 | 第120回九州地方知事会議 森林整備等に関する税制研究を決定 |
| 10月28日 | 地方税制調査研究会 ・ 研究の進め方 |
| 平成15年 1月23日 | 地方税制調査研究会 ・ 研究項目、作業部会設置の検討 |
| 3月14日 | 地方税制調査研究会第1回作業部会 ・ 各県の検討状況 |
| 5月21日 | 地方税制調査研究会第2回作業部会 ・ 森林の現状と課題 |
| 8月26日 | 地方税制調査研究会第3回作業部会 ・ 森林整備の施策 |
| 8月28日 | 地方税制調査研究会 ・ 研究経過報告の検討 |
| 10月28日 | 第122回九州地方知事会議 研究経過報告 |
| 12月19日 | 地方税制調査研究会第4回作業部会 ・ 負担のあり方 |
| 平成16年 7月 7日 | 地方税制調査研究会第5回作業部会 ・ 研究内容、方向性 |
| 8月23日 | 地方税制調査研究会第6回作業部会 ・ 研究報告案の検討 |
| 9月 2日 | 地方税制調査研究会 ・ 研究報告案の検討 |
| 10月 5日 | 地方税制調査研究会第7回作業部会 ・ 研究報告案の検討 |
| 10月15日 | 地方税制調査研究会 ・ 研究会報告とりまとめ |