

# 森林環境保全のための 新税制(森林環境税)の考え方



平成14年12月

高知県

## 地方分権の時代における県民参加型税制の提案

昨年の10月に、県民の皆さまにご議論をいただくたたき台として、試案「水源かん養税制度（仮称）の議論に向けて」をお示ししました後、意見交換会やシンポジウム、さらには各種のアンケートなどを通じて、林業に関わる方々をはじめ広く県民の皆さまにご意見を伺ってまいりました。この新税制の検討に際し、幅広いご意見をお寄せいただきました皆さまに心から感謝を申し上げます。

この新しい森林環境保全のための税制度（森林環境税）は、環境問題に対する社会の認識の高まりを背景に、県土の84%を占める森林の荒廃を県民の生活環境の問題と捉え、「県民あげて森林保全に取り組む」ことを第一の目標としています。そして、二つ目に掲げているのが、地方分権の流れの中で「税収と支出が誰の目にも見える形で結びつき、地域の実情に即した政策の実現をめざす」というものです。この制度の意義については多くの県民の皆さまからご賛同をいただきました。

しかし、税の使い途については「ソフト重視ではなく直接山に投資するべきではないか」、また、「林業支援ではなく森林の公益的な機能の発揮を目的に」といったご意見を多くいただき、このとりまとめでは、水土保持林を対象として環境を重視した森林整備を所有者に代わって公的な機関が実施する「森林環境緊急整備事業」と森林の重要性を認識し県民あげて森林保全に取り組む「県民参加の森づくり推進事業」に充てることを提案しています。

一方、「県民参加の森林環境保全が大事だ」という趣旨には賛同するが、使い途の明確化と結果報告をきちんとするように」といった行政側の情報開示と説明責任の徹底を求める声や「県行政の効率化が重要ではないか」といったご意見も少なからずいただいています。これらのご意見を踏まえて、このとりまとめでは、新しい制度を「税のあり方について今一度問い直す取り組み」として、事業の過程をオープンにして県民の意見を反映しながら、透明性の確保や効率的な事業の執行ができるよう、基金の設置による経理の区分や運営委員会の設置など「参加型税制としての仕組み」にも重点をおいています。

この度、とりまとめましたこの考え方については広く公表し、県民や県議会の皆さまからご意見をいただいたうえで、平成15年2月県議会定例会に必要な条例議案と予算案を提出したいと考えています。県議会のご賛同が得られましたら、平成15年4月に制度をスタートさせ、県民の皆さまにご参画をいただきながら森林環境の保全を進めていきたいと思えます。豊かな水と様々な生き物たちを育むことのできる元気な森林を、子供達の世代に伝えていこうとするこの取り組みが、県民あげての運動となり、ひいては、高知県から環境に優しい森林のあり方を全国に発信していけますよう、皆さまのご理解とご支援をお願いいたします。

この新しい税制度のとりまとめに際し、長期間にわたってご検討をいただきました「高知の森づくり推進委員会」及び同委員会「新税制検討部会」の委員の皆さまと、市町村をはじめ、数々の貴重なご助言をいただきました皆さまに厚くお礼を申し上げます。

平成14年12月

高知県知事 橋本 大二郎

## 目次

1．新しい税制度の意義	.....	P.1
(1)環境と地方分権	.....	P.1
(2)地方自治と参加型税制	.....	P.2
(3)森はみんなの公共財	.....	P.3
(4)高知県の森林の現状と課題	.....	P.4
(5)健全な高知の森づくりに向けて(高知の森づくり推進委員会提言)	.....	P.6
2．新税制検討の経過	.....	P.8
(1)試案の概要	.....	P.8
(2)試案に寄せられたご意見やご提案	.....	P.9
(3)他県での森づくり事例	.....	P.13
3．新税制の仕組み	.....	P.14
(1)森林環境保全事業(仮称)の概要	.....	P.14
(2)課税方式選択の考え方	.....	P.16
(3)課税の仕組み(県民税均等割超過課税方式)	.....	P.18
(4)森林環境保全基金の設置	.....	P.19
(5)基金運営委員会	.....	P.20
(6)これからの進め方	.....	P.20

## 1. 新しい税制度の意義

### (1)環境と地方分権

「21世紀は環境の世紀」といわれるように、身近な生活環境から地球環境にいたるまで、様々な分野で環境に対する関心が高まっています。いまや、地方公共団体、国をはじめとして、世界中の様々な組織・機関が、産業革命以後続いてきた大量生産・大量消費・大量廃棄の社会システムへの疑問を抱き、持続可能な、簡素で質を重視する循環型社会への転換を模索しています。

一方、過度な中央集権や画一主義を反省して、「地方のことは、地域の実情に即した方法で地域みずからが自己決定をしていくべき」とする地方分権の考え方も、平成12年度の地方分権一括法の施行で、ほぼ定着してきました。地方分権は、明治維新の改革と戦後改革に続く第3の改革と位置づけられ、全国的な統一性や公平性を重視する「画一と集権」の行政システムから、住民や地域の視点に立った「多様と分権」の行政システムへの変革によって、個性豊かな地域社会の形成を目指そうとするものです。

この「環境」と「地方分権」という2つのキーワードに沿って、私たちの高知県の現状を見つめたとき、大きな課題として浮かび上がってくるのが県土の84%を占める森林の荒廃の問題です。

高知県の山では、戦後の木材需要で過伐された森林が多かったこともあって、国の拡大造林の方針に応じて、画一的で大規模な植林が続けられてきました。しかし、過疎・高齢化や木材価格の低迷によって森林所有者が生産意欲をなくし、手入れが行き届かない、いわゆる放棄林が増えています。密植されたままの人工林の中は日照量が不足するため下草が生えず、その結果、水源かん養機能の低下や土壌の流出、生態系への悪影響など、私たち自身の生活環境に関わる深刻な問題となってきました。

この森林環境保全のための新税制は、森林の荒廃という私たち自身の環境に関わる問題に対して、高知県みずからがどのように取り組むことができるのか、地方自治の仕組みの中でどのように解決していくか、ということ念頭に置いて検討を進めてきたものです。

新税制の考え方としては、「税収自体を目的とするものではなく、広く薄い負担によって、森の重要性を認識し県民みんなで森を守っていく」ことを目的としています。また、県民の中には負担した税金が何に使われているか見えにくいといった批判の声もある中で、「税収と支出が誰の目にも見える形で結びつき、地域の実情に即した政策の実現」を目指そうとするものでもあります。

## (2)地方自治と参加型税制

それぞれの地域がその個性を生かしながら、魅力ある地域社会を創造していくことが求められるこれからの時代は、行政の分野においても、国から決められた一律のやり方ではなく、地方公共団体が独自にできることは自主的に判断して行う、という地方分権の流れが強まっています。

これまでの地方公共団体の財政は、歳入の面では、補助金や地方交付税など、国庫から支出される財源に大きく依存するとともに、自主財源である地方税も、その税目や税率などの大枠は国の法律（地方税法）で定められ、各地方公共団体は、法定外税や特定税目の税率など一部の例外を除き、地方税法に定められた標準的な内容に準じたものをそれぞれの条例で定めて運用してきました。その結果、各団体の税制は、現実にはあまり差のない、似通ったものとなっていたのが実態でした。

歳出の面でも、国庫補助金などは、特定の目的に充てられる財源として、国の定めた政策に充てられてきましたし、地方交付税や地方税など、使い途が自由とされる一般財源についても、地方財政計画という、国が定めた標準的な行政施策に充てることがおおむねの目安となってきました。

しかし、昨今の地方分権の流れの中では、自己決定・自己責任の観点から、地方の財政面での自立の必要性がいわれ、国庫補助金の廃止・縮減や、国から地方への税源移譲といった国・地方間の税財源の再配分が進められようとしています。また、法律で定められた税目以外の独自の税を、地方公共団体が新設することなどに対する国の関与が縮小されるなど、課税自主権を一層活用できるような法律面での改正も進み、それぞれの地方公共団体が自主的な判断で税の内容や負担の割合を定める、いわゆる団体自治が確保される仕組みが整備されつつあります。

一方、このように地方財政の仕組みの考え方が変わってきたことによって、税を負担する県民自身が、自分が地方公共団体に納める税金の意義や、それがどのように使われているかを知る機会も増えてくることとなります。負担と受益のバランスを考えながら、地域の行政の水準やサービスの質を県民自身が決定する、いわゆる住民自治の役割がこれまで以上に高まっているのです。

さらには、税を使う行政の側も、多様な住民の意思をこれまで以上に意識するようになることで、透明性の高い、県民のニーズを踏まえた行政の実現、言い換えれば、納税者を顧客とした顧客本位の行政が強くと求められてきます。

このような状況の変化を踏まえ、地域的な行政課題に効果的に対応できる税制度を、情報公開のもと、県民の参加を得ながら創設し、さらに制度の運用の段階においても県民が参加できる仕組みができれば、自治の実現という点からも大きな意義があります。

### (3) 森はみんなの公共財

飲み水や農業用水、そして工業用水など、私たちが暮らしていくために水は欠かせないものですが、これらの水の最初の源は雨水です。森林は、長い年月をかけて腐葉土をつくりますが、その森林がつくった土には、雨水を貯えたり浄化してきれいな水にする働きがあり、これを「水源かん養（機能）」といいます。

空から降った雨がすぐに海に流れ出さず、地下水や川の水となって、安定的に私たちの暮らしに役立っているのは、森林が大きな役割を果たしてくれているおかげなのです。

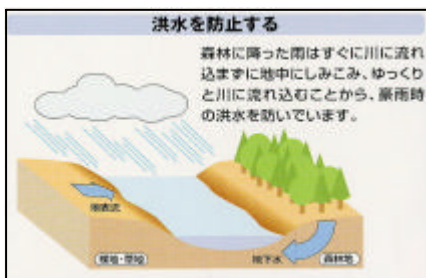
この水源かん養機能の他にも、森林は、二酸化炭素を取り込んで地球温暖化を防ぐ働きや、虫や鳥、動物などの生活の場として生態系を支えるなど、大変重要で公益的な（広く世の中の人々の役に立つ）役割を果たしています。ところが、森林にとって必要な手入れや管理がきちんとされないと、森林の持っている働きが弱くなってしまい、雨がたくさん降るときには洪水や土砂崩れが起きたり、反対に雨が少なくなるとはすぐに水不足になったりします。

このように森林は、水源かん養機能をはじめとして、木材の生産機能、山地災害の防止機能、地球の温暖化を防止する二酸化炭素吸収機能、気候の緩和機能、動物たちのすみかとなり生態系を守る機能、森林浴や景観によって人々の心や体を健康にする機能など様々な機能を持っています。高知県の森林が果たしているこれらの公益的な価値をお金に換算すると、およそ2兆円（木材生産に係るものを除く。）になるという試算もあります。

この森林の公益的な価値については、森林所有者だけでなく、社会全体が受益者となるものです。しかし、森林が持っている様々な価値の中で、所有者が森林の手入れをする主な動機になるのは木材を生産するという経済的な価値であるため、林業の収益性の悪化とともに森林の手入れが不十分になって、水源かん養機能の低下や土壌の流出、生態系への悪影響など私たち自身の生活環境に関わる深刻な問題となりつつあります。

このような状況を考えると、森林の手入れを所有者だけに任せるのではなく、みんなの力で森林を守ることによって森林のいろいろな働きが将来にわたって保たれるようにする必要があります。森は未来に伝えなければならない県民みんなの公共財なのです。

図表1 森林の役割 流量の安定化



図表2 土壌が流失して石ころだらけになった人工林

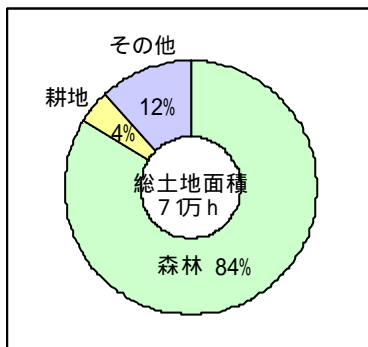
森林のことをよく緑のダムといいますが、樹木自体に保水力があるわけではありません。森林がつくる土壌は、腐葉土によってスポンジのように柔らかくなっていますが、その土の中に下草や枯葉を伝わって水がしみ込んでいくのです。日光が入らずに下草が生えていない森は保水機能が弱くなっており、土壌の流出、さらなる森林の荒廃といった悪循環を引き起こします。



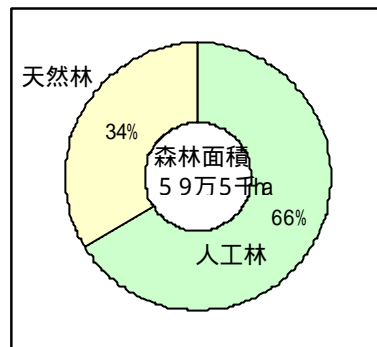
#### (4)高知県の森林の現状と課題

高知県の総面積、約71万haの84%、59万5千haを森林が占めています。このうちの66%は人工林で、人工林率は全国で2番目、森林率は全国一の数値です。この森林面積は、国有林約12万6千ha(21%)と民有林約46万9千ha(79%)から構成されています。ここでいう「民有林」には、私有林だけでなく市町村有林や県有林も含まれます。

図表3 高知県の森林率



図表4 高知県の人工林率



森林率全国ベスト5	全国平均
高知県 84%	6.7%
岐阜県 82%	
長野県 78%	
山梨県 78%	
奈良県 77%	

人工林率全国ベスト5	全国平均
佐賀県 6.7%	4.1%
高知県 6.6%	
愛知県 6.4%	
福岡県 6.4%	
宮崎県 6.2%	

民有林約46万9千haのうち、約3分の2に相当する29万haが、スギとヒノキを中心とする人工林ですが、これは、昭和20年代に戦後の復興造林が行われ、続く30年代には林業経営の改善と森林資源の充実を目的として旺盛な拡大造林が行われたことによるものです。

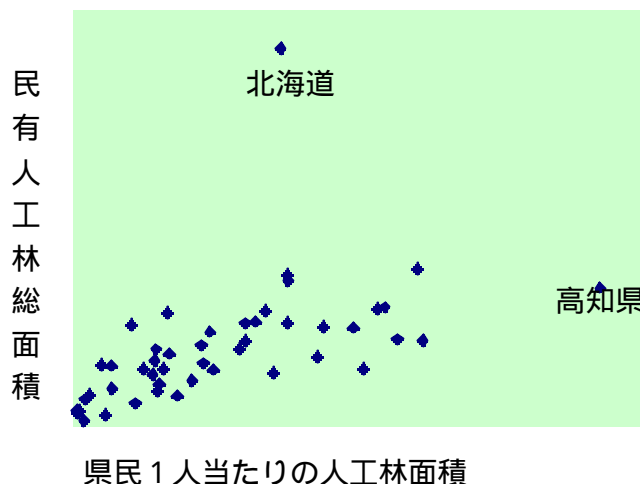
この積極的な植林の結果として、県民1人当たりの人工林面積が突出して多いのも高知県の特徴となっています。全国平均では、1人当たりの人工林の面積は0.06haですが、高知県は県土の面積に比べて人口が少ないため、県民1人当たりの人工林面積が全国平均の6倍、0.36haとなっています。

図表5 1人当たり民有人工林面積



次の表は、民有の人工林について1人当たり面積と総面積の関係を都道府県の特徴として分布図にしたものですが、総面積では北海道が、1人当たり面積では高知県が、それぞれ2位以下を大きく引き離しています。

図表6 総面積と1人当たり面積の各都道府県の分布図



このように高知県の森林の大半は、木材生産のため植林された人工林です。それは戦後のある時期を通じて増やし続けられ、人々は森林を木材生産活動の場として、あるいは、いずれ価値の上がる資産のひとつとして考えてきました。そして、森林の公益的機能の発揮も、こうした自立的な経済的活動の結果として当然のこのように確保されると考えられてきました。

しかし、山村の過疎・高齢化の進行に加え、長期にわたる木材価格の低迷や労働力コストの増大などによって、採算上も担い手の確保のうえからも、林業は大変厳しい状況に置かれており、多くの森林所有者が林業経営に対する意欲を失っています。天然林には、人手をかけずとも健全な状態を保っていく力が備わっていますが、木材を効率的に生産することを目的とする人工林は、人手による管理が欠かせないのです。

一方、林業労働力の統計では、高知県で年間60日以上就労した林業労働者の人数は、昭和51年度には7,350人でしたが、年々減少し、平成11年度には32%の2,335人に減少しています。また、年齢別に見ると、高齢化が進行しており、全体に占める60歳以上の割合は、昭和51年度に19%であったものが平成7年度には50%にまで増加し、平成7年度以降ほぼその割合が続いています。

図表7 林業労働者数 平成11年度

年齢	20歳未満	20～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60歳以上	合計	平均年齢
人数	2	85	158	318	633	1,139	2,335	56.6

このような林業経営の厳しさや林業労働者の高齢化が進んでいる状況を見ると、将来にわたって県土の全ての人工林を木材生産のための密度の高い手入れによって健全な状態に保つことは困難であり、公益的機能が十分に発揮されない、いわゆる荒廃森林が、今後ますます増加していくことが懸念されます。



(5)健全な高知の森づくりに向けて(高知の森づくり推進委員会提言)

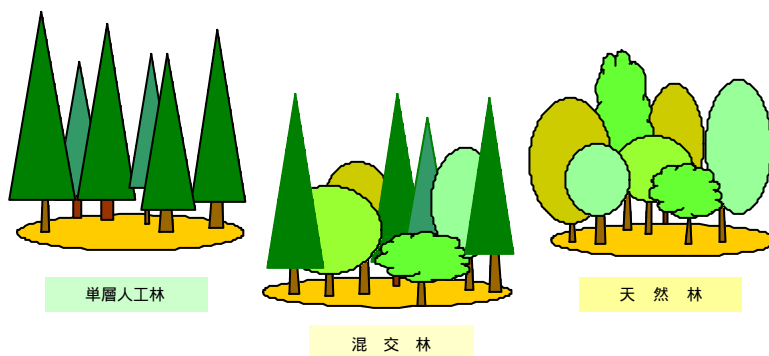
高知県では平成13年3月に、森づくりや木に関わる産業の振興、山村地域の活性化の取組み方向を明らかにした「ここの森づくりと木の産業づくりプラン」を策定しました。プランの中では、森林所有者や林業者だけではなく、全ての県民が支えていく森づくりの仕組みの必要性とともに、将来にわたって適正に森林を管理し、その多面的な役割を發揮していく手法として、森林を最も期待される機能ごとにゾーニングするという取組みの方向を提起しています。

この考え方を実際に動く仕組みとするための具体的な手法を含め、県民を主人公とする森づくりのあり方を検討するために、平成13年6月に「高知の森づくり推進委員会」を設置しました。この委員会が平成14年11月にとりまとめた提言では、14年度からスタートした森林のゾーニングの趣旨の理解と定着を図るよう求めるとともに、長期的な森づくりの方向について以下のように提言しています。

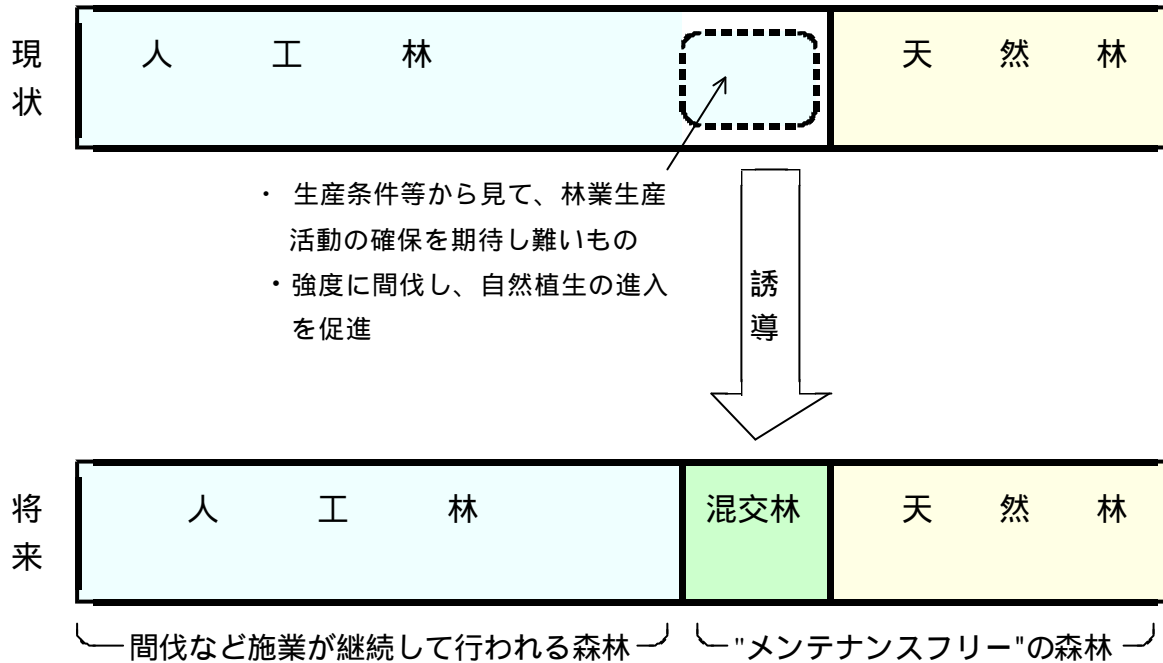
健全な高知の森づくりに向けて(高知の森づくり推進委員会提言)からの部分抜粋

(長期的な森づくりの方向)

- ・森づくりは、木材生産機能と多様な環境面の機能を含む森林の多面的機能を、将来にわたり發揮させることを目指して行われるべきもの。その推進においては、目指す目的に即し、かつ森林・林業を巡る状況を踏まえた合理的な森づくりの方向を明確にすることが重要。
- ・林業収益性の低迷、山村における人口の減少・高齢化といった状況を見ると、全ての森林を林業生産活動という単一の方法のみで管理するのは現実的でない。
- ・環境面の機能を發揮している天然林では、現状の維持が基本となる。
- ・人工林では、間伐などの手入れの遅れに見られるように、生産条件が様々である全ての場所で林業生産活動を確保し続けることを期待しがたい状況がある。
- ・このため、多面的機能のうち何に最も期待するかを明確にし、その目的に応じて人工林を管理することが合理的。
- ・すなわち、木材生産機能を重視する場所では、間伐などの施業を将来にわたり着実に実行することが、また環境面の機能を重視する場所では、経済状況の変動に関わらず安定して機能を發揮できる森林に誘導することが、森づくりの方向として考えられる。



図表8 長期的な森づくりの方向



木材生産と、環境の両面の機能を高度に発揮

環境面の機能を安定して発揮

- ・ この方向の森づくりの先には、間伐などの施業が継続して行われ木材生産と環境の両面の機能を高度に発揮する人工林と、環境面の機能が安定した自然状態に近い森林が、生産条件に応じてバランス良く分布した姿が展望される。
- ・ この森づくりを進めるうえでは、ダムや水道水源の上流域にある等、環境面の機能を高度に期待する森林について、適正な管理を早期に実行することが求められる。

## 2. 新税制検討の経過

### (1) 試案の概要

高知県では、このような森林の状況を背景に、県民参加のもと、森林を健全に保つための新たな税制について検討を進め、平成13年10月には、県民議論のたたき台とするために試案を公表し、その後、約1年間をかけて県民の皆さまにご意見をいただき、議論を重ねてきました。部分抜粋と補足説明による試案の概要は、次のとおりです。

#### 抜粋1. 水源かん養税制度の意義

水源かん養税制度は、県土の84%を占める高知県の森林が、近年手入れ不足で荒廃してきたことから、これを保全するために高知県みずからがどのような取組みをできるのか、というテーマの下で議論しているものです。この制度は、「税収自体を目的とするものではなく、広く薄い負担によって、森の重要性を認識し県民みんなで森を守っていく」、また、「税収と支出が誰の目にも見える形で結びつき、地域の実情に即した政策の実現」をめざそうとするものです。

高知県が検討してきた新税制は、森林が持っている水源かん養機能をはじめとした公益的機能の重要性を踏まえ、「県民参加による森林保全」を第一の目的としています。太平洋に面して急峻な四国山地を抱えている高知県は降水量が多いため、瀬戸内地方のような深刻な水不足はなく、また、上流人口の生活排水による水質汚染といった問題も大都市ほどではありません。高知県にとっては、中山間の活力の低下や林業の衰退による人工林の荒廃がより重要な地域課題なのです。

二つ目の目標として掲げているのは、地方財政の収入と支出の乖離による問題点として指摘されている、地方が主体性と自己責任を持ち得ていない画一的な行政施策を反省し、「地域の実態に即した政策を実現したい」ということです。

人工林の荒廃問題を産業の視点からだけでなく、県民の生活環境の視点から捉え、森林の持つ多面的な機能を見直していく運動として、森林率が全国一の高知県から、まず取組みを始めていくとともに、全国に向けて情報発信もしていきたいというねらいを持っています。

#### 抜粋2. 水源かん養税の使い途

水源かん養税の使い途は、森林整備を補うソフト事業や、従来の林業振興施策とは違った視点からの施策、県民が行っている森林保全の取組みへの支援など、次のような分野の事業が考えられます。

森林の役割についての啓発・学習事業

ボランティアによる森林整備や間伐材の利用促進運動などの支援

人工林の自然林化を進めるうえでのモデル林整備

不在村所有者など放棄森林所有者に働きかける施策

その他、森林の荒廃を改善・予防する事業

より具体的な事業内容は、現在検討を進めている「高知の森づくり推進委員会」の審議や県民の皆さまからの幅広いご意見と提案をいただきながら最も効果的な事業のあり方を検討していく必要があります。

税の使い途について試案では、間伐への補助をはじめとする既存の林業振興とは一線を画し、環境政策的なソフト事業を中心に5つの分野を提案しています。そのうえで「県民の皆さまの議論をいただきながら検討を進めていく必要がある」として、県民参加の手続きに重きを置く考え方を打ち出しました。

抜粋 3 . 課税の仕組み比較表

	考え方 A 水道課税方式	考え方 B 県民税超過課税方式
目的	森林の荒廃による公益的機能、とりわけ水源かん養能力の低下を防ぐために、県民あげて森づくりを推進することを目的とする。また、上流・下流の相互交流、連携などを促進する。	
税収の使途	森林の荒廃を改善・予防する事業	
課税対象	料金を支払っている水道の利用	県内に住所、事業所などを有する個人・法人
納税義務者	水道の使用契約者	個人県民税及び法人県民税均等割の納税義務者
税率・税額	月額 30円 (想定額)	年額 500円 (想定超過額)
徴収方法	水道事業者などを特別徴収義務者に指定し、特別徴収(申告納入)	個人県民税は市町村が普通徴収、給与所得者は特別徴収。法人県民税は法人が県に申告納付
特別徴収義務者	水道事業者など	給与所得者については事業主
税収規模	1億1千万円程度	1億4千万円程度
課税コスト	システム変更の初期費用などが必要	システム変更の初期費用及び徴収取扱費などが必要
仕組みの考え方	水道の使用に着目し、他県に事例がある1立方メートル、1円の負担方式を参考に、水道事業者の事務負担の軽減や水消費の多い特定業種の事業圧迫とならない仕組みとして考案。	個人や法人に均等に負担をいただく方法として、課税コストの縮減と課税事務の効率化に配慮した仕組みとして考案。普通税であるため経理区分などの工夫が必要。

課税の仕組みとしては、水道課税定額方式と県民税超過課税方式の2つの案を提案しました。課税額は、水道課税方式の場合は1世帯当たり月額30円(年間360円)で、県民税超過課税方式では年額500円を想定しました。課税対象数は、水道課税方式では、生活用水と工業用水の給水件数計289,615件となり、県民税方式では、個人県民税均等割の対象者268,617人と法人県民税14,482社の合計283,099件となります。いずれにしろ、これまで全国で検討されてきた産業廃棄物税など各種の地方新税の中でも、最も広範に住民負担を求めるものとなり、県内約32万世帯の8~9割が課税の対象となります。

これは、「県民参加による森林保全」という理念に基づき、広く薄い負担を、主に家計部門に求める仕組みとしてこの制度を検討した結果であり、この広く薄い負担という考え方は、水道課税案の仕組みを、使用量に応じて税額が増加する従量制とはせずに、定額制とした理由のひとつにもなっています。

## (2) 試案に寄せられたご意見やご提案

### 簡易アンケート

この試案に基づき、13年10月から14年11月までに、延べ65回にわたって市町村や県民の皆さまとの意見交換を行い、また14年2月には、「水源かん養税シンポジウ

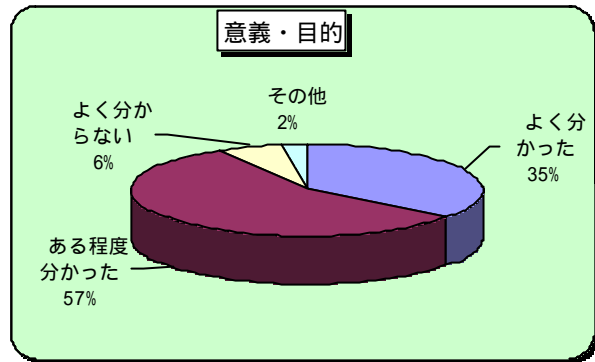
ム」を開催し多くの参加者から様々なご意見をいただきました。

この意見交換会やシンポジウムの参加者、そしてインターネット上から協力をいただいた簡易アンケート（総数 1,114 件）によれば、制度の意義や趣旨についてはほとんどの方が肯定的で、税額についても「妥当な金額」と答えた方が 63%。課税方式については、水道課税方式が 47% で、県民税超過課税方式が 32%。税の使い途については、ボランティア支援 38%、モデル林 22%、啓発学習事業 18%、放棄林の所有者対策が 14% という結果になっています。

簡易アンケート集計結果

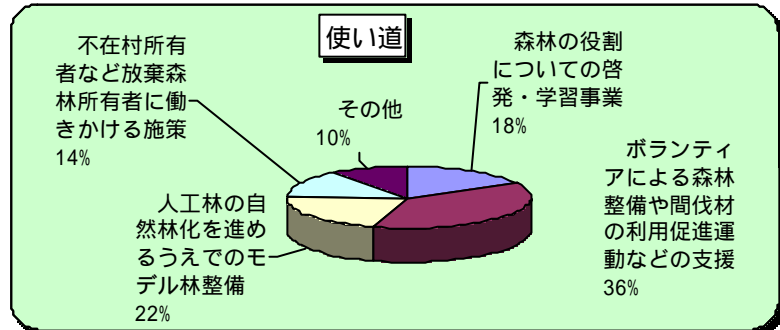
図表 9

Q1 あなたは、「水源かん養税(仮称)制度の議論に向けて」をお読みになって、高知県の森林の現状や水源かん養税の意義や目的などについて、どのような感想をお持ちになりましたか？



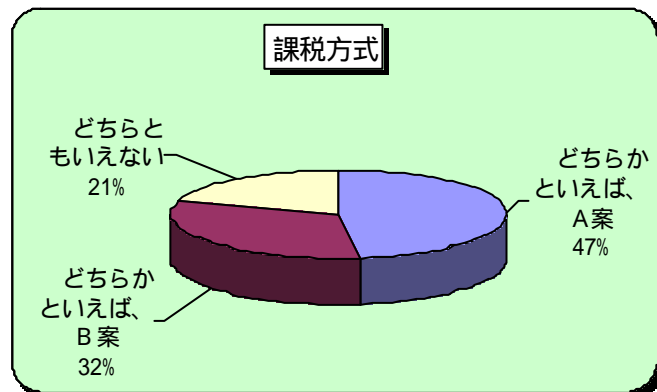
Q2 あなたは、水源かん養税の使い道について次のどの分野のうち、どれが最も望ましいと思いますか？

図表 10



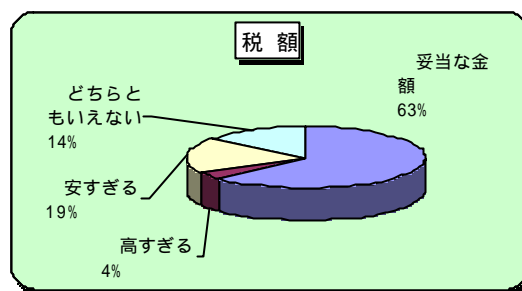
Q3 あなたは、「水道課税方式(A案)」と「超過課税方式(B案)」のうち、どちらが望ましいと思いますか？

図表 11



Q4 あなたは、年間「360～500円」という税額をどのように思いますか？

図表 12



自由意見欄にも多くのご意見をいただき、山の荒廃による沢涸れの現状を指摘するなど趣旨に賛同するご意見が多い中で、使い途については、「雇用につながるように、ソフト施策ではなく山への直接投資を行わなければ山に人がいなくなる」といったものや「課税総額が少なすぎて有効な対策にならないのでは」といった中山間地域の厳しい現状を反映したご意見も寄せられました。

また、「趣旨には賛同するが、使い途の明確化と結果報告をきちんとするように」といった行政側の情報開示と実施段階での説明責任の徹底を求める声も多く寄せられました。

#### シンポジウムでの論点

14年2月23日に高知市で開催したシンポジウムでは、「林業の弱体化については山側からの情報発信が不足しているのではないか」といった考え方や「この制度が検討されていること自体を若い人が知らないのでテレビCMなどの広報に力を入れるべき」といった情報伝達の重要性が指摘されました。また、使い途に関して、「納税者としては、林業支援ではなく水源を豊かにするために使って欲しい、しかしそれには山側の協力なしではできないので都市部と中山間の相互理解が重要ではないか」といった議論が行われ、パネラーとして参加した橋本知事も、「山の日」を制定して上流と下流が交流する県民運動に高めていきたいと表明しました。

#### 市町村長との意見交換会

4月には県内5ブロックで市町村長との意見交換会を行いました。その時にいただいた主な意見をまとめると、次のようになります。

制度の創設にはおおむね賛成  
国や他県にも取り組むように働きかけを  
課税方式については「県民税超過課税方式」を  
税額は「妥当」または「千円までは求めるべき」  
使い途は「納税者の目に見える形に」

課税方式について、簡易アンケートに寄せられた県民の声とは違って、多くの市町村長が超過課税方式を支持したのは、「中山間の水道普及率が低く、水道課税では住民の公平感が損なわれる」という理由によるものです。

また、14年度県予算において森林整備予算が大幅に拡充された状況の中で、「税額を

高くして林業支援に」といった意見は少なく、「県民や都会の人に森林の現状や重要性を認識して欲しい、この制度を通じて全国に情報発信を」といった意見が多数を占めました。

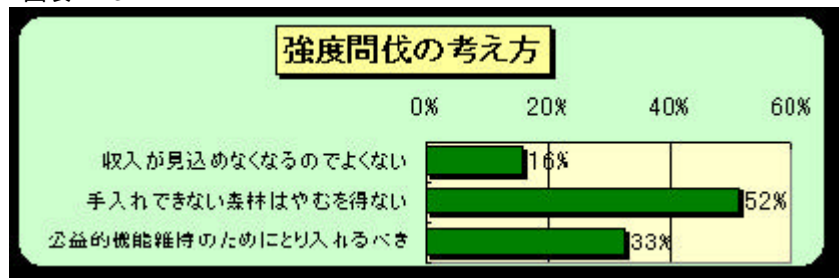
#### 使い途についての森林所有者の意向

このような議論の経過を踏まえ、税の使い途としては、荒廃した私有林を対象に、環境面の機能の保全を目的とした森林整備を所有者に代わって行政が直接行う仕組みを検討してきたところですが、そのような中、14年7月には、森林所有者がこうした事業に対しどのような考え方を持つかアンケート調査を実施しました。

その結果、「自分の所有する山で、自然の状態に近い森林に戻すような強度の間伐をやってみたいと思うかどうか」という設問に対して、「おこなってもよい」または「場所によってはおこなってもよい」と答えた方が、合わせて84%となり、森林所有者の多くの方が、荒廃した人工林に対して問題意識を持っていることがわかりました。

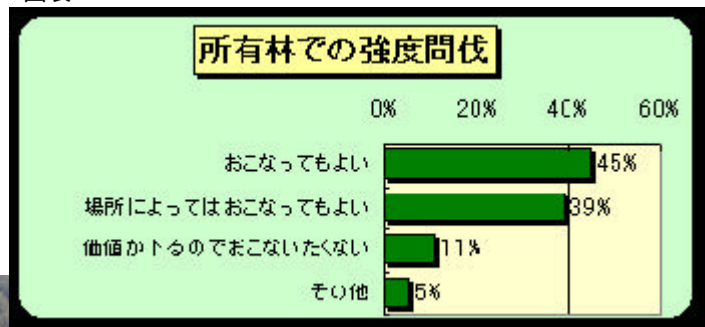
Q1. 杉、檜の林は、天然林と違ってきめ細かな手入れが必要です。そういう手入れができない場合には、強度の間伐をおこなって、あまり手のかからない自然の状態に近い森林に戻してはどうかという考え方があります。こういう考え方についてどう思われますか。

図表 13



Q2. 上のような考え方で、所有者負担なしに強度の間伐をおこなう制度ができたとしたら、あなたの山でやってみたいと思いますか。

図表 14



### (3)他県での森づくり事例

森林環境の整備を、森林所有者の林業経営意欲のみに任せるのではなく、様々な公益的機能を持つ森林を社会の公共財として捉えた「新しい森づくり」の動きが全国の自治体で始まっています。この新税制の検討にあたって参考にした、主な事例は次のとおりです。

#### 東京都「多摩の森林再生」

東京都は、森林を産業の面のみで捉えるのではなく、環境の視点から捉え直して施策化を図り、平成14年度から「多摩の森林再生」を開始しています。これは、多摩の荒廃した人工林に的を絞り、都の事業として間伐を実施し、将来的に針広混交林としていくというものです。東京都自然環境保全審議会は、新たな視点に立った森林整備のあり方について、知事から諮問を受け、平成14年10月24日に、「多摩の森林再生を推進するために」を公表しています。

#### 神奈川県「かながわ水源の森林づくり事業」

神奈川県では、平成9年度から、津久井湖、相模湖、宮ヶ瀬湖、丹沢湖の上流部に位置する流域を中心に「水源の森林エリア」に指定して「かながわ水源の森林づくり事業」を実施しています。これは水源地域の私有林に対し、水源林整備協定などの新たなシステムによる公的管理や支援を推進し、流域を単位とした面的・集中的な森林の整備と管理を進めて、「巨木林」や「混交林」など、より水源かん養機能の高い森づくりを目指すものです。

#### 三重県「森林環境創造事業」

三重県では、次世代に誇れる三重の環境づくりをめざし、三重県を名実ともに「環境先進県」とする変革・行動に取り組んでおり、「みえ発・地球環境に貢献する環境創造」の一環として「森林環境創造事業」を平成13年度から開始しています。

これは、認定林業事業体（森林組合など）が、森林所有者から20年間の管理委託を受けた森林（放置林等）に対し、下草や広葉樹の導入を目的とした間伐や植栽を継続的に行うことによって、針広混交林の造成など多様で力強い森林づくりを行い、その費用を県と市町村が全額支給するものです。また、この事業は山村に就労の場を提供することによる定住人口の増加など、山村の活性化も目指しています。

#### 愛媛県「放置森林の受託管理システム」

愛媛県では、公益的機能の高度な発揮が期待されるにもかかわらず手入れ不足により荒廃等が見られる人工林を対象に、水源かん養や山地災害防止といった機能の回復と維持を目的として、公的管理組織を主体とした森林の受託管理体制の整備を行いました。平成14年度からは、（財）愛媛の森林基金（森林整備法人）が事業主体となり、県や市町村、森林組合等の協力と県民や企業等の財源支援（賛助会費）を得ながら、水土保持林内の放置人工林で強度な間伐を行い、広葉樹の導入を図りながら、長伐期化と針広混交による複層林化を図る取組みに着手しています。



### 3. 新税制の仕組み

#### (1) 森林環境保全事業（仮称）の概要

昨年10月に公表した試案に寄せられた様々なご意見や他県の先進事例、そして「高知の森づくり推進委員会」の提言などを踏まえたうえで、新税制の創設による税収の使い途として、「森林環境保全事業（仮称）」をとりまとめました。

この事業は、人工林の荒廃による土壌の流出や生態系への悪影響を改善し、水源かん養機能など、森林の持つ多面的、公益的機能を維持していくために、水土保持林を対象に混交林化を進めるとともに、森林所有者等に対して森林の役割の重要性を啓発し、また、上下流交流の促進や県民による間伐材の利用促進活動を支援することによって、県民あげて森林環境保全に取り組もうとするものです。

図表15 森林環境保全事業（仮称）の概要

#### 1. 事業目的

- ・ 全ての県民に、森林の役割とそれぞれの立場で参加できる森林保全の取組みを認識いただき、「全ての県民が支える森づくり」という理念の定着を図る
- ・ 公益上重要で、緊急に整備する必要のある森林を対象に混交林化を進め、水源のかん養をはじめとする森林の環境面の機能を保全する

#### 2. 事業内容

##### 県民参加の森づくり推進事業（仮称）

##### 森づくりへの理解と参加を促す広報事業

- ・ 多様な媒体により、森林への関心の高い方に限らず幅広い県民を対象に実施
- ・ 県産材の利用など、一人ひとりの行動と森林保全の繋がりを分かりやすくPR

##### 森林所有者への働きかけ

- ・ 森林の現状や支援制度をきめ細かく情報提供し、間伐への理解と行動を促進

##### 「こうち山の日」の実施に関する事業

##### 森林への理解を促し、森づくりへの参加の場として活用するモデル林の整備

##### 森林環境緊急整備事業（仮称）

森林の環境面の機能を保全するため、公益上重要で緊急に整備する必要のある森林を混交林に誘導

これにより、管理に多くの人手を要せず、安定して機能を発揮できる森林を実現  
森林所有者との協定に基づき、森林の現況に応じた強度間伐を、県が直接実行

森林環境緊急整備事業（仮称）

公益的機能の保全上重要な森林で、緊急に機能回復のための手入れを必要とするものについて、県が森林所有者との合意に基づき強度な間伐を行う。これにより、管理に多くの人手を要せず、安定して環境面の機能を発揮できる混交林へ誘導する。

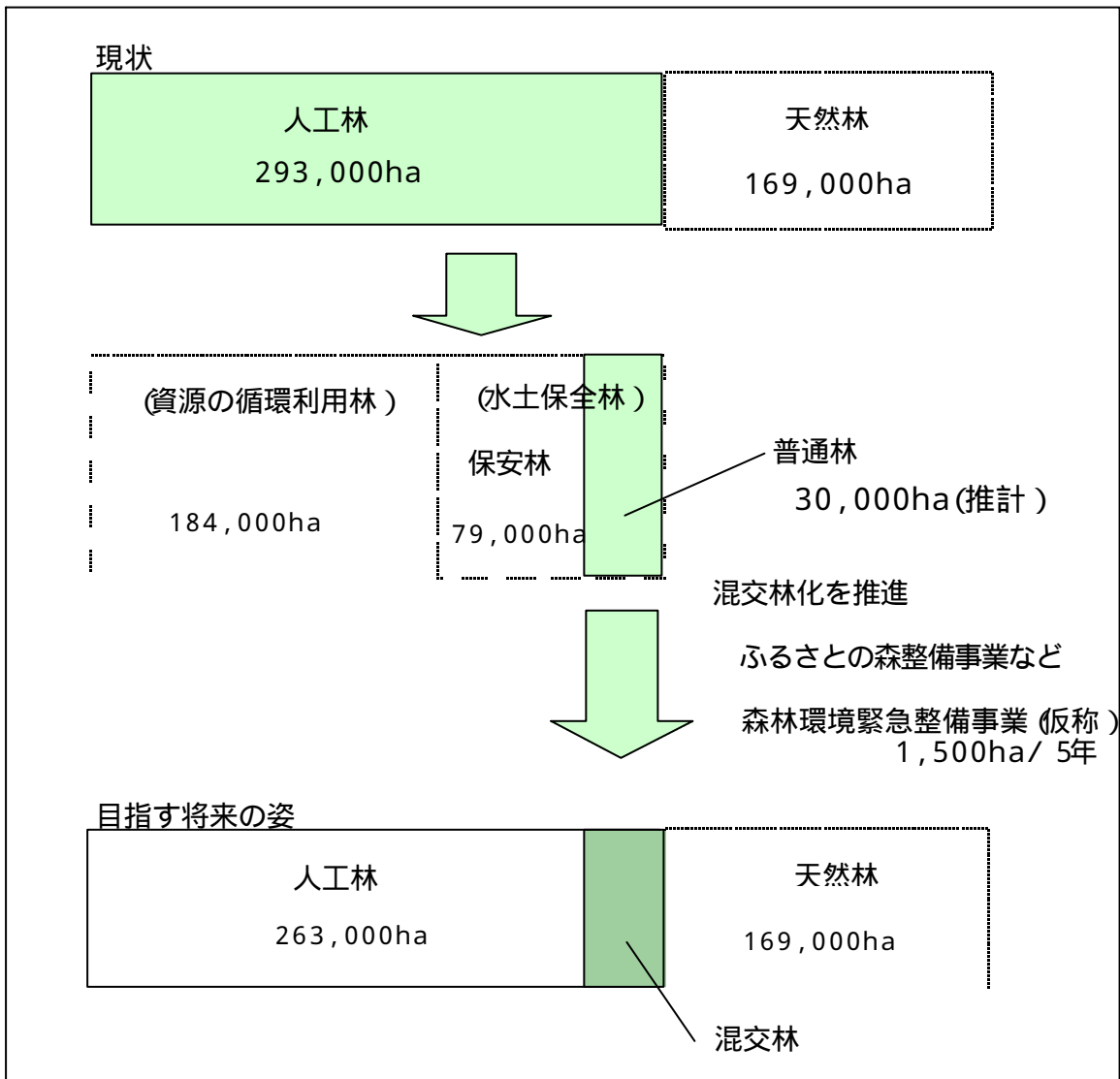
実施基準

水土保持林（保全型）（編入予定を含む）のうち、下記の要件のいずれかに該当し、かつ一定のまとまりのある森林で、緊急な整備を必要とするもの

- 公益保全上重要な森林の要件
- 主要ダム等の上流域森林
- 指定取水源の上流域森林
- 保全対象施設（人家や公道等）の上部森林
- 上記いずれかに準ずる森林

混交林への誘導

図表 16



## (2)課税方式選択の考え方

13年10月に公表した試案では、水道課税方式と県民税超過課税方式の2つの案を提案し、その後も両案のメリットとデメリットについて検討を続けてきましたが、最終的には、この制度が森林環境の保全を目的とする制度であることから、直接的な水との結びつきよりも県民の幅広く公平な負担を重視することが適当であるとの考え方から、県民税超過課税方式を選択することとしました。また、県民税超過課税方式は、課税事務にかかるコストの面でも水道課税方式より優位にあり、課税事務の実務面を担う市町村の意向にも沿うことになります。

県民税の超過課税は、当初に新税制の検討を始めた契機となった法定外目的税ではありませんが、超過課税相当額の税収を森林保全のための特定の財源にすることで、実質的に法定外目的税を創設した場合と同様の役割を果たすことができます。

以下は、公平性と課税事務コスト等に関する2つの方式の比較検討の結果です。

図表17 2つの課税方式の長所短所

### 県民税超過課税方式

長所 公平性において水道課税よりすぐれている  
課税事務が簡素で初期コストが少なくてすむ

短所 啓発効果が低い

### 水道課税方式

長所 水道利用に連動しているため県民運動として理解しやすい  
短所 中山間での水道普及率の低さによる課税の不均衡

### 公平性の比較検討

県民税超過課税方式は、水道水を使っているかいないかに関わらず、より幅広く公平に県民の負担を求めることになるため、「広く薄い負担で県民あげての森林保全」という基本理念に沿ったものといえます。実際に課税される方の数を見ると、水道課税方式では289,615件、県民税方式では283,099件となり、両者にほとんど差異はありません。これは、県民税の制度には、担税力を有しない方々への弱者保護の措置が講じられており、県民税超過課税方式では、生活保護世帯や所得が一定額以下の方などが非課税となるからです。

一方、水道課税方式では、地域による水道普及率の違いが大きな問題となります。県内市町村の水道普及率は、19%から100%と大きな幅があり、中山間地域には水道普及率が50%を下回る団体が6村あります。県全体では90%の世帯が対象となる広く薄い負担であっても、市町村間や市町村内部では、公平感が著しく損なわれる場合があります。

また、水道課税方式には、担税力に関わらず生活保護世帯や年金生活者などの生活弱者の方々にも負担を求めることになる、といった課題もあります。

### 課税コストの比較検討

税制については、公平性と並んで徴収コストをできるだけ小さくすることも重要です。このため、新たに必要となる課税コストの大部分を占める電算システムの変更にかかる費用を試算してみました。その結果、水道課税方式では総額が約 62,000 千円となり、県民税超過課税方式の場合には約 2,700 千円という概算結果となりました。

県民税超過課税方式の費用が少ないのは、市町村の入力で税額変更ができるシステムなのでプログラムを変更する必要がない場合があり、通常のメンテナンス業務の範囲なので新たな費用が生じない、といった市町村が多かったことによるものです。

これに比べて水道課税方式では、消費税の外税処理している場合に、新税とあわせた水道料金の計算が複雑になるため、余裕のない旧式のシステムでは再構築に相当する労力が必要となり、多額の費用が必要になってきます。

なお、県民税方式の場合には、県は、市町村に徴収取扱費として税込のおおむね 7 %、年額で 1,000 万円程度を支払うこととなります。

### 制度趣旨の認識効果について

試案に対する簡易アンケートにも寄せられたように、水道課税方式の場合には、森林の水源かん養機能とのつながりという意味合いから負担と受益の関係がわかりやすく、また、水道料金の領収書などへの記載によって県民の皆さんが事業の趣旨を認識する機会も多いため、森林保全を県民運動としていくうえでのアピール効果はより高いと思われます。

一方、県民税超過課税方式を採用した場合には、給与所得者の特別徴収制度など県民税の仕組みによる限界から新税に対する認識の機会が少なくなりますが、これについては、課税システムとは別に制度・趣旨を十分に PR することによってカバーすることができます。

### (3)課税の仕組み(県民税均等割超過課税方式)

#### 仕組みの考え方

県民税均等割超過課税方式は、現行の個人及び法人県民税の均等割額に一定額を上乗せする超過課税という手法を採用するもので、普通徴収による新税を別途に創設した場合の課税コストの大きさや新たな課税事務が生じることを考えれば合理的な方法です。この方式は、県民の誰もが水の利用者であり、その他、様々な森の恩恵に浴していることから、県民が一定額を均等に負担してはどうか、という考え方に基づいています。

#### 納税義務者

納税義務者は、県内に住所や事業所などを有する個人や法人です。

個人については、県内に住所のある人及び県内に事務所又は家屋敷を持っている人であり、法人については、県内に事務所又は事業所を設けている法人や寮や保養所を設けている法人です。ただし、担税力のない方や担税力が著しく弱い方についてまで負担を求めるのは税負担の公平の見地から好ましくないことから、個人県民税均等割では、次のような場合に非課税措置が設けられており、超過課税の場合も同様になります。

生活保護法による生活扶助を受けている者  
 障害者・未成年・高齢者、寡婦又は寡夫の者で前年の合計所得が125万円以下の者。  
 均等割の納税義務を負う夫と生計を一にする妻で夫が住所を有する市町村に住所を有する者。  
 市町村条例において、前年の合計所得金額が当該市町村の条例で定める金額以下であることにより、  
 市町村民税を非課税とされる者。

### 税額（超過課税額）

超過課税額としては、個人、法人とも年額500円としています。個人県民税の場合には、現在の年間均等割額1,000円が1,500円となり、これは、平成12年度に県が行った「中山間地域に関するアンケート調査」や平成13年度に実施した「水源かん養税に関するアンケート」の調査結果を参考にするとともに、広く薄くの基本的理念に沿った金額として500円にしたものです。法人県民税の場合には、企業の規模によって年間20,000円から800,000円である均等割額が、それぞれ20,500円から800,500円になります。

税額を一律500円とした理由は、所得の多い少ないに関わらず、等しい負担によって、等しく森林環境の保全に参加する、という考え方に基づいています。税負担の考え方には下の図表18のように色々な考え方がありますが、この森林環境税は、個々の受益の程度を押し量ることができない森林の持つ多様な公益的機能を、県民が等しく偏らない負担で保全するという考え方を採っています。

図表18 税負担の考え方とその例

原因者負担	廃棄物を排出する事業者が負担する産業廃棄物税
受益に応じた負担	使用量に応じて負担する従量制の水道課税
応能負担	所得や利益に応じて税額が累進する所得税や法人税

### 徴収方法

個人県民税については、市町村が市町村民税とあわせて課税・徴収を行っています。

給与所得者であれば、給与支払い者を通じて渡される特別徴収額通知書に基づき、6月から翌年5月の12回に分けて源泉徴収されます。事業所得者などは、市町村から通知される納税通知書に基づいて、市町村が定めた納期（通常4回）に分けて納付します。

法人県民税は、各法人が事業年度終了後2ヶ月以内に県税事務所に申告納付することになります。

### 税収規模

平成12年度の個人・法人県民税均等割の納税義務者数を基に試算すると、税収規模は、年間1億4千万円弱と見込まれます。

個人県民税	131,528千円（268,617人×500円×徴収率97.93%） （納税義務者数は、平成12年度市町村税の状況による）
法人県民税	7,181千円（14,482社×500円×徴収率99.17%） （納税義務者数は、平成12年度版高知県税務統計書による）

## 課税コスト

個人県民税の課税徴収事務は、法律の定めによって市町村民税とあわせて市町村が行っています。県は、地方税法第47条の規定により賦課徴収に関する事務を行うために要する経費を市町村に徴収取扱費として交付することになっています。交付額は、県に払い込まれた金額のおおむね7%です。この徴収取扱費の金額は、年額で1,000万円程度になります。市町村及び県において県民税の電算システムを変更する必要がありますが、通常の税制改正によるシステム変更と同程度の変更であり、軽微な負担ですみます。ほとんどの市町村は、通常のメンテナンス業務の委託の範囲内の作業となり新たな負担はかかりません。

## 課税期間

課税期間は年限を設けることとして、平成15年度から原則5年間とすることを考えています。これは、一定の期間を経た段階で事業の進捗状況を点検し、森林環境を取り巻く情勢や財政需要の状況等を踏まえ、制度のあり方について総合的な見直しを図っていくためです。また、このことは、法定外税を新設する際の留意事項である「社会経済情勢の変化や国の経済施策の変更の可能性等にかんがみ、原則として一定の課税を行う期間を定めることが適当」という考え方にも準じたものとなります。

## (4)森林環境保全基金の設置

県民税超過課税方式は普通税であるため、通常は、水道課税方式のような独立した法定外目的税のように用途が特定されません。しかし、この制度は森林環境の保全に充てることを目的に創設するものですので、目的どおりに使われることを明確にするための仕組みが必要になります。

そのため、税収及びその使い途については、既存のものと明確に区分して、その実績等についての説明責任を果たしていくために、県に「森林環境保全基金（仮称）」を設置します。均等割超過課税の税収相当額は全て基金に積み立てたうえで、新たに実施する森林環境保全事業に充当し、また、支出に関しても、既存の事業と明確に区分するために新たな予算科目を設けることによって、税収がどれだけ集まりどのように使われたのかがはっきりとわかるように情報の公開を行っていきます。

図表19 基金への積立て及び事業財源とする際の仕組み

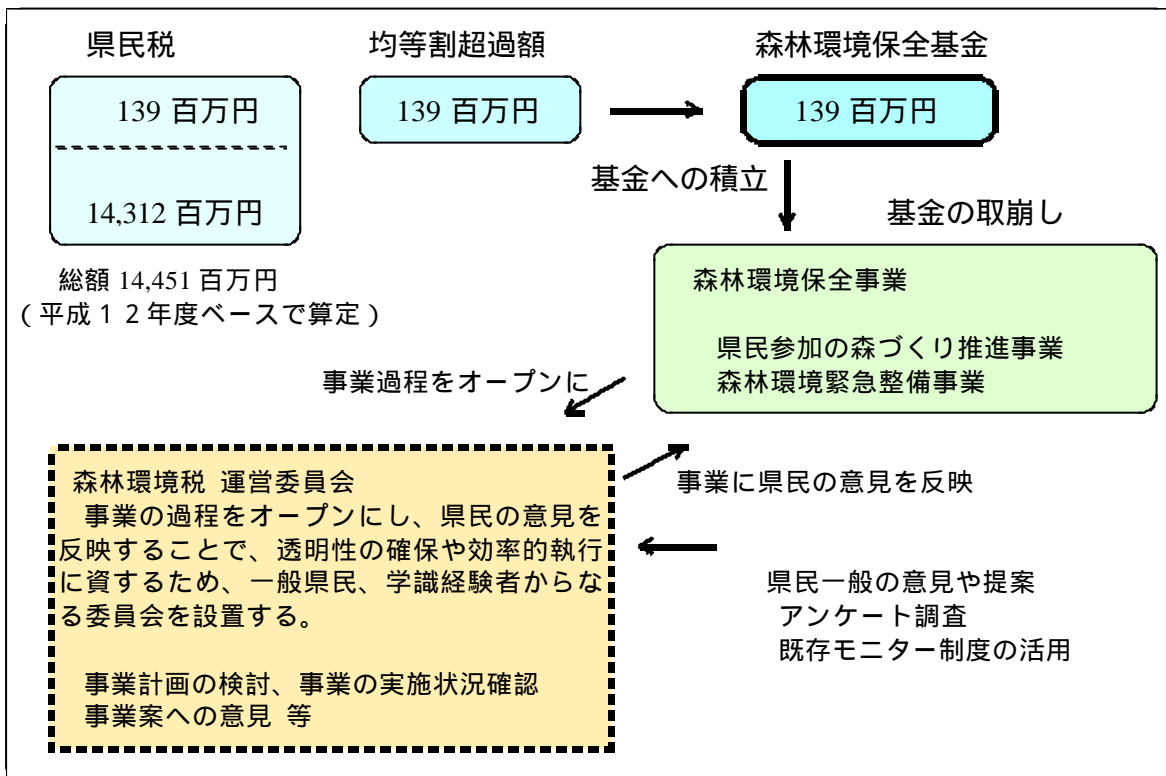
超過課税による税収相当額は全て基金に積立て、その充当事業を特定することによって森林環境の保全以外の目的に使用できない仕組みとする。  
超過課税相当額は、その全額を森林の保全のために充てるという考え方に立って、市町村に交付する徴収取扱費などの課税事務にかかる費用は、基金積立額から控除しない。  
基金への積立予算額は、県民税均等割超過額の収入見込額とする。  
各年度の事業に必要な額を基金から取り崩し、それを特定財源として予算に計上する。  
税を充当する事業は、新たな「目」、森林環境保全費を設け、他の事業と区分する。

(5)森林環境税の運営委員会

新たな「森林環境保全事業」の実施にあたっては、県民に新たな負担を求めることになり、行政の説明責任がより一層重要になります。また、県民参加の森林保全という理念を具現化するためには、県民自らの積極的な事業参画を促進する必要があります。このため、納税者である県民及び学識経験者によって、効果的な事業案の検討、適正かつ効率的な執行の監視、制度改善への意見具申、などを行うチェック機関として運営委員会を設置します。

この運営委員会では、アンケート調査や既存のモニター制度の活用などによって、幅広く県民のご意見や提案をいただき、事業計画や進捗の状況、そして制度のあり方などについて、県民の考え方を反映していきます。

図表20 森林環境保全基金フロー図



(6)これからの進め方

この森林環境税の考え方については、広く公表し、県民や県議会の皆さまからご意見をいただいたうえで、平成15年2月県議会定例会に必要な条例議案と予算案を提出したいと考えています。県議会の議決が得られましたら、平成15年4月から制度をスタートさせ、県民の皆さまのご負担をいただき、県民参加による森林環境の保全のための事業を開始したいと思います。この取組みが県民あげての運動となり、高知県の森林をより豊かに再生することができますよう、ご理解とご協力をお願いいたします。