

『「兵庫県における緑の保全のための税についての検討」最終報告書』の概要

1 報告の趣旨

「緑の保全のための税検討委員会」は、「兵庫県税制研究会」の報告を踏まえ、平成15年11月から、森林の公益的機能の保全のために課税自主権を活用した課税の仕組み等について検討を進めてきた。さらに兵庫県では都市化の進展に伴う開発等によって損なわれてきた都市地域の緑についても保全・再生が重要な政策課題であるという認識のもと、検討対象をより広い概念である「緑」として、自然環境を保全するという観点から、緑の保全の取組の方向性や、税の使途等を含めて検討を進め、それまでの検討状況について、平成16年9月に中間報告書を取りまとめ公表し、あわせて県民の皆様から意見・提言を募ったところである。

この度、県民から寄せられたご意見を踏まえ、最終的な取りまとめを行ったので、ここに報告を行う。

2 報告書の概要

(1) まえがき

緑は、水源かん養機能や土砂の流出防止など、多様な公益的機能を有し、県民生活に密接に関わっている。しかしながら、社会経済環境の変化に伴い、森林は十分な整備が行われなくなり、都市地域では、都市化の進展に伴う開発等により緑が大きく損なわれ、その結果、緑が持つ多様な公益的機能の発揮に支障が生じることが懸念される状況となっている。

こうした緑の保全、失われた緑の再生は、ゆとりと潤いに満ちた快適な生活を送るために不可欠であり、様々な公益的機能を持つ豊かな緑を県民共通の財産として将来の世代に引き継ぐためにも、緑の整備・保全について県民、事業者、行政が一体となって取り組むことが重要な課題となっている。

当委員会は、こうした問題意識に沿って、平成15年11月から森林や都市地域の緑の保全・再生のための課税自主権を活用した課税の仕組み等について検討を行い、9月に中間の取りまとめを行い県民からの意見を募ったところである。

この度、寄せられた意見も踏まえつつ、最終的な取りまとめを行ったので、ここに報告する。

(2) 報告書本文

緑の機能 (p 1)

緑の持つ多様な機能	緑は、林業等の経済的機能だけでなく、環境保全、防災、保健・教育等機能など、県民生活と深く関わる公益的機能を有しており、地域環境の保全・改善に大きな役割を果たし、人々の生活にゆとりと潤いを与えている。
緑の公益的機能の特徴と保全の必要性	緑の公益的機能は、すべての県民に関わり、同時に幾重にも発揮され、連続性を保つことでより効果的に発揮される特徴がある。そして、何よりも、緑、特に樹木が公益的機能を十分発揮するまでには、多くの労力と長い年月を要し、一旦減少したり放置され荒廃すると短期間で元に戻すことは難しい。社会経済環境の変化による森林の荒廃や都市化の進展に伴う都市地域の緑の喪失は県民生活に大きな影響を与えるため、今、まさにその保全・回復が強く求められている。

兵庫県の緑の現状と課題 (p 2 ~ p 5)

兵庫県の緑の概況	兵庫県の緑の面積は、68万7千haで、森林が8割強を占め、都市地域の緑は兵庫県の緑の面積の2%弱である。
----------	--

森林の現状と課題	<ul style="list-style-type: none"> 人工林は45年生以下で間伐されずに放置された森林等が87,500haに達し、また高齢化も見込まれることから公益的機能の低下が懸念される。 里山林は、人手が入らず、常緑広葉樹化等により、防災面や環境面等の公益的機能の低下が懸念されている。里山林の機能を維持するために少なくとも必要とされる10ha程度を、森林のある一集落あたりに整備するとすれば県下で約3万haの整備が必要である。
都市地域の緑の現状と課題	<ul style="list-style-type: none"> 都市における望ましい緑地の割合は概ね30%以上とされるが（社会資本整備審議会の公園緑地小委員会報告等）市街化区域における緑の面積は12,000haと約17%にとどまる。 ヒートアイランド現象や地球温暖化防止対策として、都市の緑の増加による環境負荷の少ない、都市環境の創造が求められている。 既成市街地の中に緑とオープンスペースを確保し、防災性や居住環境の向上を図る安全・安心な都市構造の構築が求められている。 都市化に伴い消失・劣化した生態系を再生するため、森林と沿岸域との緑の連続性を確保する都市地域の緑地を創出する必要がある。
求められる早急な対応	<ul style="list-style-type: none"> 緑、特に樹木が公益的機能を十分に発揮するためには、多くの労力と長い年月が必要であり、特に荒廃が懸念される森林、絶対的に不足する都市地域の緑の再生が重要である。 これまでのような森林所有者等の一部の人の活動では緑の保全は進みがたく、早期・計画的な緑の保全・再生が必要であり、国の施策展開を待つだけでなく、兵庫県として、県民共通の財産である緑の保全を社会全体で支え、県民総参加で取り組むことが重要である。

公益的機能保全への県の取組（p6～p10）

これまでの取組	<ul style="list-style-type: none"> 森林については、「ひょうご豊かな森づくりプラン」（平成6～13年度）の成果を踏まえ、公的管理による間伐の徹底実施、多様な機能が発揮できる森として里山林整備、参画と協働による県民総参加の森づくりを推進方策とする「新ひょうごの森づくり」（平成14～23年度）計画に取り組んでいる。 都市地域の緑については、「緑の総量確保推進計画」（平成3～12年度）の成果を踏まえ、公園緑地などまとまりある緑の確保、緑積の多い樹木の植栽、緑条例の全県適用、県民と進める緑化の推進など、「確保を超えて創造へ」を推進コンセプトとした「さわやかみどり創造プラン」（平成13～22年度）に取り組んでいる。
今後の取組方向	<ul style="list-style-type: none"> 森林については、「新ひょうごの森づくり」を着実に進めていく必要があるが、里山林については、計画どおり進めてもその整備は里山林の機能維持に必要とされる整備量である3万haの約4割（約1万2千ha）にとどまる。人工林についても成長力の衰えた高齢の人工林の蓄積が進むなどの課題があり、森林保全への参画と協働の観点を踏まえ、次のような取組が求められる。 里山林については、その管理手法として、成果を上げている高林管理（高木の落葉広葉樹の育成、中低木の常緑広葉樹の伐採）を基本に整備するとともに、県民が気軽に里山に入り保健休養等の場としての活用や森林保全活動に参画する機会づくりとなるよう整備

	<p>人工林については、放棄高齢林の小面積伐採、強度間伐の跡に広葉樹を植栽する針広混交林への誘導</p> <p>森への支援者を創るという観点からの森林ボランティア育成等による森林保全の支援者・実践者の拡大、子どもたちへの森林環境教育推進など、社会全体で森林を保全する仕組みづくり</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市地域の緑については、「さわやかみどり創造プラン」の推進がなされているが、プラン目標を達成しても市街地において緑地の割合は19%程度にとどまり、望まれる緑地の割合である30%までさらに8千haが必要となる。 <p>自然環境への負荷を低減しつつ持続的発展が可能な都市の構築に向け、次のような取組が求められる。また、近い将来市街化が進む非線引用途地域等でも緑を創出・確保しながら都市化を進める必要がある。</p> <p>緑のネットワーク形成のための公共空間の小規模オープンスペースの緑化及び民間事業者等によるまとまりのある緑地整備促進の支援</p> <p>補助制度のない河川堤防、小公園、公共施設等の公共空間の緑化促進</p> <p>密集住宅地における、都市防災機能の向上に向けた主要避難道路沿線の緑地整備の支援</p>
--	---

緑の保全のための税についての検討 (p 1 1 ~ p 2 3)

<p>緑の保全のための経費負担の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> 兵庫県は、一層の行財政構造改革を進め、収支不足に対応しようとしている状況にあるが、一方で、こうした厳しい行財政状況の中においても、早期かつ計画的な緑の保全を図るための財源が必要である。 緑の持つ多様な公益的機能の恩恵は、地域を問わず、すべての県民の生活全般に関連しているが、その機能を維持するために緑を整備・保全するためには、「新兵庫県環境基本計画」にもあるように、県民、事業者、行政が役割分担し取り組んでいかなければならない。 そのための財源は、一部の者が負担するのではなく、広く県民に負担を求めることがふさわしく、さらに公益的機能の恩恵が市場取引に馴染まないことを考え合わせれば、そのための制度は税制度を活用することが適当である。 税収自体は施策全体から見れば、一部を充足するものにとどまらざるを得ないが、新たな税を広く負担いただくことで、県民の緑についての理解が深まり保全についての関心が高まることも期待できる。 緑の保全のための税は、県民共通の財産である緑を、県民・事業者・行政が一体となって保全する取組において、大きな役割を果たすものと考えられる。
-------------------------	---

課税方法の検討	<ul style="list-style-type: none"> ・ 緑の持つ個々の公益的機能からの受益の程度により税を負担する制度が考えられるが、多くの機能のうちの一部に限定することは適切とはいえず、また、公平性の観点等から困難である。 ・ 緑の公益的機能は県民生活の全般に関連しており、また、その恩恵は全ての県民があまねく享受していることから、その多様な公益的機能を維持するための負担については、地域社会を構成する県民が広く均しく負担を分かち合うという考え方が適切である。 ・ また、緑は地域社会を支える基礎的なインフラとしての側面を持ち、地域社会の構成員である法人に対しても、失われた緑の回復という対応を超えて、緑の保全・再生のより一層の促進という観点から、個人と同様に負担を求めることは、著しく不合理な点は認められないと考えられる。 ・ 以上のような観点から、 県民税均等割の超過課税、 納税義務者を県民税均等割と同様とする法定外目的税の創設、 という方法が考えられる。 <p>・ 税の目的を明確にするうえでは、法定外目的税の創設も考えられるが、税の用途を明確にする仕組みづくりにより、県民税均等割超過課税でも税の目的の明確化は可能である。</p> <p>また、法定外目的税の場合でも、効率的な事務処理のために、個人については市町が賦課徴収を行い、企業等による特別徴収制度を導入する必要があるが、新たな課税や徴収の事務負担、電算システム改修への理解を得ることが難しい。</p> <p>県民税均等割超過課税は既存制度の活用であり、事務処理やコスト等の新たな負担増は少なく、また、導入目的の明確化についても、税の用途を緑の保全に係る施策に限定する仕組みを創り、広く周知を図ることで、十分対応は可能である。したがって、緑の保全のための税としては、県民税均等割超過課税の方がより実現性が高い。</p>
具体的な課税案	<p>(基本的な考え方)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 県民税均等割超過課税は、地域社会の構成員に広く一定の負担を求めるものであるから、その負担は極端に重いものとならないようにする必要がある。 <p>(個人に対する課税案)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 緑の保全のために、広く県民に一定の負担を追加的に求め、それが過度の負担とならない超過税率の限度額としては、以下の点を考慮して、1,000円程度を目安とすることがふさわしいと考えられる。 <p>個人県民税の標準税率が1,000円であること 16年度税制改正での市町村民税の見直し幅が500円～1,000円 森林保全を目的とした先行県は超過税率が概ね500円であるが、兵庫県は全国でも有数の都市地域を有しており、都市地域の緑の保全・再生についても重要な課題として取り組む必要があることから、税が充当される事業の範囲は先行県よりも幅広いこと</p>

	<ul style="list-style-type: none"> 当委員会としては、緑の保全のために広く県民に一定の負担を追加的に求め、それが過度の負担とならない超過税率の限度額としては 1,000 円程度を目安としたが、税率については、県が課税案等を作成する際に、中間報告に寄せられた意見等も参考にしながら、県民の理解を得られる水準を十分検討する必要がある。
	<p>(法人に対する課税案)</p> <ul style="list-style-type: none"> 法人に対する課税の考え方としては、以下の 4 案が考えられる。 <ul style="list-style-type: none"> ア) 個人と同額の負担とする案 (法人は一律に同額 1,000 円程度) イ) 個人と同率の負担とする案 (法人県民税均等割の標準税率に対し、一律に 2 倍程度) ウ) 個人と格差を設けて均一額の負担とする案 (法人は一律に同額だが、個人と法人では均等割の標準税率の水準が異なることを踏まえ、個人との負担に格差を設ける) エ) 個人と法人の負担水準を考慮した定率の負担とする案 (個人と法人では均等割の標準税率の水準が異なること、法人県民税均等割の資本金等の金額による標準税率の差異を考慮し、法人の標準税率に一定率を乗じる方式) 以上の 4 つの案の中では、法人に対する課税案としては、行政サービスに対する会費的費用負担という性格を有する県民税均等割について、標準税率における個人と法人の負担水準の格差、法人間における資本等の金額による負担水準の格差が、現行制度上設けられていることから、制度的に同様の内容を実現する「エ」「個人と法人の負担水準を考慮した定率の負担とする案」が最も妥当性があると考えられる。 ただし、標準税率に乘じる一定率の水準については過重なものにならないよう考慮する必要がある。 その負担水準については、以下の点などを考慮して、個人県民税均等割の超過課税率を基に設定することが適当である。 既に実施されている法人事業税及び法人県民税法人税割の超過課税の税率の設定水準と大きくかい離しないこと 兵庫県の県民税全体では、過去 10 年間の法人県民税の課税額が個人県民税の概ね 20%となっていること
	<p>(課税期間)</p> <ul style="list-style-type: none"> 課税期間については、県民の理解や社会経済情勢の変化への対応という面から、当面 5 年程度とすることが適当である。
	<ul style="list-style-type: none"> なお、負担水準については、緑の保全に要する事業費用との関係についても考慮する必要がある。 例えば里山林整備で必要とされる 3 万 ha の不足分である 1 万 8 千 ha を現行の整備水準で整備すると 270 億円程度の追加財源が必要と試算される。また、都市地域で必要とされる緑被率 30% に対してはさらに 8 千 ha の整備が必要と試算され、これを仮に民間と公共が 1/2 ずつ整備するとした場合、公共は 4 千 ha の整備を担うことになるが、単純な最小限の植栽のみの費用を試算した場合、約 250 億円の費用が見込まれる。

	<ul style="list-style-type: none"> こうした経費を全て新税で賄おうとすると、税率は相当高い水準となる。緑の保全のための早期・計画的な事業展開のためには、ある程度の税収規模も必要となるが、地域社会の構成員に広く一定の負担を求める以上、税の負担は極端に重い負担とならないことも必要である。 税収の規模は、個人及び法人の超過税率を上記で示した水準の上限とした場合は表のとおりである。 <div style="text-align: right;">(億円)</div> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>超過税率</th> <th>課税額</th> <th>収入額</th> <th>県収入額 (市町への徴収事務 取扱経費控除後)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>個人</td> <td>1,000円</td> <td>24.1</td> <td>23.6</td> <td>21.9</td> </tr> <tr> <td rowspan="6">法人</td> <td colspan="2" style="text-align: center;">(円)</td> <td rowspan="6" style="vertical-align: middle;">個人との 比率 28.7%</td> <td rowspan="6" style="vertical-align: middle;">6.9</td> </tr> <tr> <td>資本等の金額</td> <td>標準税率</td> <td>超過税率</td> </tr> <tr> <td>50億円超</td> <td>800,000</td> <td>128,000</td> </tr> <tr> <td>10億円超50億円以下</td> <td>540,000</td> <td>86,400</td> </tr> <tr> <td>1億円超10億円以下</td> <td>130,000</td> <td>20,800</td> </tr> <tr> <td>1千万円超1億円以下</td> <td>50,000</td> <td>8,000</td> </tr> <tr> <td>1千万円以下</td> <td>20,000</td> <td>3,200</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="text-align: center;">超過税率は、標準税率の1.16倍</td> <td></td> </tr> <tr> <td>合計</td> <td></td> <td>31.0</td> <td>30.5</td> <td>28.8</td> </tr> <tr> <td>期間計</td> <td></td> <td>155.0</td> <td>152.5</td> <td>144.0</td> </tr> </tbody> </table> <p style="font-size: small;">※ 収入額は徴収率(平成14年度)を考慮した額。市町への徴収事務取扱経費は収入額の7% 法人の超過税率1.16倍は現行の法人県民税法人税割における標準税率と超過税率の比率</p>	区分	超過税率	課税額	収入額	県収入額 (市町への徴収事務 取扱経費控除後)	個人	1,000円	24.1	23.6	21.9	法人	(円)		個人との 比率 28.7%	6.9	資本等の金額	標準税率	超過税率	50億円超	800,000	128,000	10億円超50億円以下	540,000	86,400	1億円超10億円以下	130,000	20,800	1千万円超1億円以下	50,000	8,000	1千万円以下	20,000	3,200		超過税率は、標準税率の1.16倍					合計		31.0	30.5	28.8	期間計		155.0	152.5	144.0
区分	超過税率	課税額	収入額	県収入額 (市町への徴収事務 取扱経費控除後)																																														
個人	1,000円	24.1	23.6	21.9																																														
法人	(円)		個人との 比率 28.7%	6.9																																														
	資本等の金額	標準税率			超過税率																																													
	50億円超	800,000			128,000																																													
	10億円超50億円以下	540,000			86,400																																													
	1億円超10億円以下	130,000			20,800																																													
	1千万円超1億円以下	50,000			8,000																																													
1千万円以下	20,000	3,200																																																
超過税率は、標準税率の1.16倍																																																		
合計		31.0	30.5	28.8																																														
期間計		155.0	152.5	144.0																																														
<p>税の用途を明確にする仕組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> 県民税均等割は普通税であるため、徴収した税収は他の普通税の税収と区別されない。このため、この超過課税税収が、緑の保全のための財源であり、そのために直接使われることを明確にするための仕組みづくりが必要であり、具体的には基金を活用した仕組みが考えられる。 基金の積立状況、基金を活用した事業の内容、実施状況等を広く開示することによって、負担した税がどのように活用されているのかが、県民に分かりやすいものとなる。 																																																	

(3) おわりに (p24)

緑の保全のための税の導入にあたっては、効果的な広報活動等を通じて、県民や事業者、市町等の理解を得ていくことが不可欠である。今後、県において、導入を具体的に検討する際には、中間報告書に対する意見を十分踏まえ、緑の保全の重要性や必要性、課税の仕組みにあわせて、用途についての具体的な事業計画案などを分かりやすく示すとともに、県における行財政構造改革の取組やその成果についても、県民に示していく必要がある。また、導入された後についても、新たな税の活用状況についても県民に分かりやすく開示する必要がある。

今後、県において緑の保全のための税を具体化していく中で、地域社会を構成する県民一人ひとりに、緑の公益的機能やその重要性についての理解、緑の保全への関心が、少しでも広まることを期待するものである。