

いしかわの森づくり財源検討部会
報告書

平成18年7月

目 次

1	はじめに	1
2	新たな財源の検討	2
	(1) 分担金・負担金	2
	(2) 使用料	3
	(3) 手数料	4
	(4) 租 税	5
	(5) 寄付金	7
	(6) 地域通貨	8
	(7) 市民ファンド	10
3	新たな財源確保の方針	11
	(1) 基本的方針	11
	(2) 税制措置の検討	12

1 はじめに

平成16年6月に設置された「いしかわの森づくり検討委員会」では、水源かん養や山地災害の防止など社会全体に大きな役割を果たしている森林の荒廃が懸念されることから、これらの公益的機能の維持や強化のための様々な方策について多面的に検討を重ね、以下の趣旨の「中間とりまとめ」を行ったところである。

これまでの制度では対応できなかった手入れ不足林を、公益的機能が将来にわたって発揮されるよう整備し、健全な姿で次の世代に引き継いでいくためには、県民の理解や協力のもと、恩恵を受けている県民全体で森林を支えていくことが重要であり、

- ①そのような県民意識の醸成を図るとともに、
 - ②本県の地域特性を踏まえた森づくりの仕組みを構築し、
 - ③その財源としての税について検討を行うことが適当である
- との意見集約がなされた。

「いしかわの森づくり財源検討部会」は、この「中間とりまとめ」を受けて昨年6月に設置され、森づくりのための新たな財源やそのあり方などについて、どのような考え方が適切なのか、幅広い観点から議論を行うこととし、税のみならず寄付金など考えられる様々なものについて、これまで5回の開催を通じ検討を重ねてきた。

今般、これまでの意見や議論を踏まえた森づくりのための新たな財源の整理及び財源確保の方針についてとりまとめを行ったので、ここに報告するものである。

2 新たな財源の検討

いしかわの森づくり財源検討部会では、森づくりのための新たな財源として、可能性があると考えられる各種制度を幅広く取り上げることとし、具体的には次の7つの項目について検討を行った。

①分担金及び負担金、②使用料、③手数料、④租税、⑤寄付金、⑥地域通貨、⑦市民ファンド

(1) 分担金及び負担金

国や地方公共団体が特定の事業（数人または地方公共団体の一部に受益が発生する事業）を行う場合に、これに要する経費に充てるため、その事業の受益者や関係者等に、その受益の限度において徴収することができるもの

[具体例]

○土地改良法第90条（国営土地改良事業の負担金）、同法第91条（都道府県土地改良事業の分担金等）

（対象）事業によって利益を受ける者

○道路法第61条（受益者負担金）

（対象）道路に関する工事に因って著しく利益を受ける者

○河川法第70条（受益者負担金）

（対象）河川工事により著しく利益を受ける者

[森づくりのための財源としての整理]

森林は、県土の保全や水源のかん養等多面的機能を持ち、広く県民生活を支える重要な役割を果たし、県民全体が受益者となるため、不特定多数、県下全域に利益を及ぼすものであることから、地域を限定した事業を除き分担金を徴収することは困難であると考えられる。

（ 分担金は、不特定多数又は地方自治体の全域に利益が及ぶ場合には、徴収することは不適切である。 ）

(2) 使用料

行政財産の目的外使用または公の施設を利用するにあたって、その対価として条例の定めに従い徴収できるもの

[具体例]

○保健休養林施設のレクリエーション施設等の使用料

・石川県保健休養林施設条例

第6条 知事は、保健休養林施設の次の各号に掲げる施設を利用する者から、別表に定める額の使用料を徴収する。

(別表)

施設の種類	区 分	単 位	金 額
フィールドアスレチック	15才以上の者	1人1回につき	410円
	60歳以上15才未満の者	1人1回につき	200円
コインロッカー		1台1回につき	100円
バンガロー	1日(宿泊)	1棟1回につき	3,360円
	休憩(日帰り)	1棟1回につき	1,730円

[森づくりのための財源としての整理]

森林を対象とした県の公の施設は森林公園等に限られ、使用料は特定施設の利用の対価にとどまる。

公の施設以外の県有林や私有林等を対象として、広く使用料を徴収することは困難と考えられる。

(3) 手数料

地方公共団体の事務で、特定の者に提供する特定の役務に対する対価として徴収できるもの

[具体例]

○行政書士試験手数料

石川県手数料条例 7,000 円

○狩猟者登録等手数料

石川県手数料条例 1,900 円

○農業試験分析手数料 等

石川県農業用物料依頼分析条例

- ・定性分析：1成分につき 1,450 円
- ・定量分析（土壌、肥料及び農産物）
 - ・窒素：1成分につき 2,910 円
 - ・リン酸：1成分につき 2,910 円
 - ・カリ：1成分につき 2,910 円

[森づくりのための財源としての整理]

森林の多面的機能の維持・向上のために施策を推進することは、特定の者のために実施するものではなく、その受益は県民全体に及ぶこととなり、また、特定の役務に該当しないことから、手数料として徴収することは困難であると考えられる。

(4) 租税

国や地方公共団体が、特別の給付に対する反対給付としてではなく、公共サービスを提供するための資金を得る目的で、法律または条例の定めに基づいて国民または住民から徴収するもの

○地方公共団体は、地方税法の定めるところによって地方税を賦課徴収することができる。

平成12年からは、地方分権一括法によって法定外目的税制度が創設されるなど、課税自主権の拡大が図られている。

○地方税法は、地方公共団体の判断によって財政上その他の必要がある場合には、法で定める標準税率を超える税率を定めること（超過課税制度）や法で定める税目以外に税目を新設して独自の課税を行うこと（法定外税制度）ができる仕組みとなっている。

○なお、法定外税は、税金の使い道が特定されていない「法定外普通税」と、使い道が特定されている「法定外目的税」に区分される。

[具体例]

① 法定外税の実施状況（平成18年7月1日現在）

○法定外普通税

- ・石油価格調整税 1 団体（沖縄県）
- ・核燃料税 11 団体（福井県・福島県・石川県 ほか）
- ・核燃料等取扱税 1 団体（茨城県）
- ・核燃料物質等取扱税 1 団体（青森県）
- ・臨時特例企業税 1 団体（神奈川県）

○法定外目的税

- ・産業廃棄物関係税 24 団体（青森県・岩手県・宮城県 ほか）
- ・宿泊税 1 団体（東京都）
- ・乗鞍環境保全税 1 団体（岐阜県）

② 超過課税の実施状況（平成18年7月1日現在）

○森林整備のための税

- ・個人県民税均等割 19団体（高知県・岡山県・鳥取県 ほか）
- ・個人県民税所得割 1団体（神奈川県）
- ・法人県民税均等割 18団体（高知県・岡山県・鳥取県 ほか）

○用途を特定しない税

- ・法人県民税均等割 1団体（大阪府）
- ・法人県民税法人税割 46団体（静岡県を除く都道府県）
- ・法人事業税 7団体（東京都・神奈川県・静岡県 ほか）

[森づくりのための財源としての整理]

○租税は、一定の財源が継続的・安定的に確保されることから、森林整備に係る施策が円滑に施行できるものと考えられる。

○しかし、租税は県民に新たな負担を求めるものであるため、その導入に当たっては、県民の理解を得ることが欠かせないと考えられる。

(参考：租税の基本原則)

○公平であること

様々な状況にある人々が、それぞれの負担能力（担税力）に応じて公平であること

○中立であること

税制度ができるだけ個人や企業の経済活動における選択を歪めることがないよう

○簡素であること

税制度の仕組みをできるだけ簡素なものとし、納税者が理解しやすいものとする。また、行政側のコストが過大とならないこと

(5) 寄付金

金銭その他の資産等を任意に提供するもの
国や地方公共団体が寄付金を割り当てて強制的に徴収することは禁じられている

[具体例]

①緑の募金

国民が行う森林整備等に係る自発的な活動等の円滑化を図り、我が国における森林の整備や緑化等の推進に資するもの

○募金の使途

- ・ 森林の整備：森林ボランティア等の自主的な地域の森づくり活動、学校林の保全活動などへの助成
- ・ 緑化の推進：苗木の配付、植樹祭の開催及び公園等の環境緑化に係る助成
- ・ 緑の少年団等の育成：緑の少年団等の育成とその活動に対する助成
- ・ 緑の募金に関する普及啓発活動

○平成17年度の募金額（石川県緑化推進委員会分）：18,212千円

②企業等の寄付による森づくり

所有者が管理しきれなくなった森林の整備に、社会貢献活動を模索する企業の力を借りていこうという取組で、森づくりのコストを企業が経済活動で得る利益の一部を供出するもの

○他県の事例

- ・ 和歌山県「企業の森制度」（平成13年～） 参加企業等 11団体
企業や団体が、スギやヒノキ等の人工林を伐採した跡地を森林所有者から無償で借り、資金を寄付してコナラやケヤキなどの広葉樹の森を整備
- ・ 長野県「森林の里親促進事業」（平成13年～） 参加企業等 12団体
地域住民が共同で所有する森林を対象に、県が仲人になって、所有者と企業が里親契約を結び、企業の寄付を財源として間伐や枝打ちなどを支援するもの
- ・ 高知県「企業との協働森づくり事業」（平成17年～）参加企業 50社(目標)
県と企業、市町村等が協定を結び、企業からの協賛金で森林整備を進める一方、企業は、森の名称を自由に命名し体験型の社員研修などを利用するもの

[森づくりのための財源としての整理]

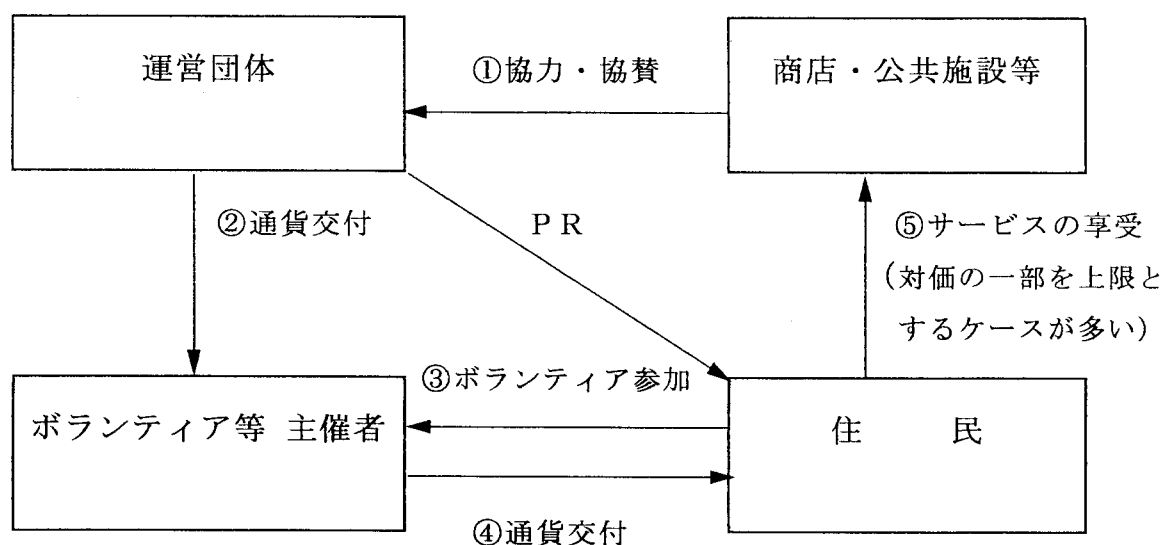
寄付者の任意の協力に委ねるものであり、収入源として不安定である。また、財源規模には一定の限界があると考えられる。

(6) 地域通貨

地域通貨とは、「ある特定の地域、またはコミュニティの範囲に限り流通する利子のつかないお金」であり、これは当事者間の合意と約束によって成り立つもの

地域通貨は、何らかの公共的あるいは社会的な目的に基づいて発行し、その通貨を発行し流通させることで、ある目標の実現を後押ししたり、通貨の利用者に何らかの行動を起こさせることを狙いとし、単なる決済手段としてではなく、コミュニケーションやまちおこしなどのツールとしての役割が重要視されている

【地域通貨のシステム概念】



[具体例]

○ NPO法人土佐の森・救援隊 (高知県)

・平成15年4月に結成され、森林整備、森林関係のボランティア養成・イベント実践活動等を行っている。

・ボランティア参加者等に独自の地域通貨券「モリ（森）券」を発行し、地場産品との交換券として、地域産業の振興にも寄与している。

○ 「KOKU」金沢地域通貨

・地域活性化を目指して、平成16年10月にスタート。ボランティアを支援するため、様々なコミュニティ活動を対象に発行し、通貨は金沢市街地を中心とする72店舗で利用可能（平成17年7月現在）である。

[森づくりのための財源としての整理]

- 森づくりに対する県民の参加や森林に対する理解促進を図り、また、活力ある農山村づくりを進める上で有効な手段であると考えられる。

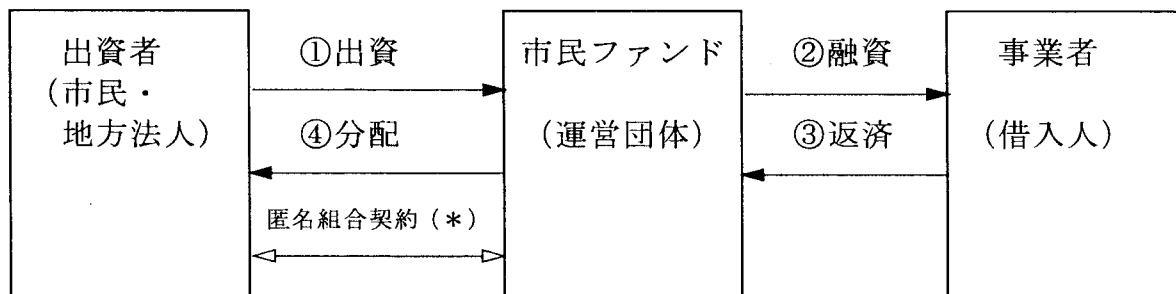
- 一方、その発行限度は協力店等の理解の範囲内であり、森林ボランティアの協力を前提とするため、財源規模や作業能力といった面で、広範な荒廃森林の整備を期待することは困難である。

- したがって、農山村と都市との協働による森林づくりを進めるための取り組みとしては有効な手法であるが、これをもって森林すべてをカバーすることは困難と考えられる。

(7) 市民ファンド

ファンドとは、多くの場合、資本、基金または投資信託のことをさす
市民ファンドの手法は、地域の資源や特性を活かした起業化等に対し、その趣旨に賛同する市民等から出資を募り運営する形態となる

【市民ファンドの仕組み例】



(*) 出資者が匿名組合員となり出資を行うが、その経営の一切を営業者に委ね、組合員はその利益配分を受け取る契約

【具体例】

○NPO法人北海道グリーンファンド

市民の出資により再生可能なエネルギーをつくる風力発電施設を建設し、その売電収益を出資者に還元する事業を実施している。

これは、市民が自らのエネルギーを選択でき、環境保全に貢献し、さらに地域未活用資源の有効活用、地域経済の活性化などにもつながる活動としても評価されている。

【森づくりのための財源としての整理】

県民の参加や森林への理解促進を図る上で有効な手法であるが、森林資源等を活かした収益事業が見出せるか、県民からの資金集めが可能かといった課題がある。

3 新たな財源確保の方針

(1) 基本の方針

森林は、木材の生産のみならず、水源のかん養や山地災害の防止など多くの公益的機能を有し、社会全体に大きな恩恵を与えている。森林を健全な状態に保ち、その機能を安定して発揮させることは、県民全体に関わりのある問題である。

これまでの施策では対応できなかった手入れ不足の森林等を、公益的機能が将来にわたって発揮されるよう整備していくための新たな財源について、可能性があると考えられる7つの制度について検討したところ、

- ① 森づくりのための取組を考えた場合、一定の財源規模が必要であること
- ② 緊急的に森林整備を図るとしても、一定期間、安定的な財源が必要なこと
- ③ 森林は、県土を災害から守り、きれいな水や空気を育み、二酸化炭素の吸収固定による地球温暖化防止への貢献など多様な機能を持っており、その受益は県民全体が受けること

このようなことを考慮した結果、一定規模の財源が継続的かつ安定的に確保され、森林からの恩恵を受けている県民に対し、薄く幅広く負担を求めることのできる税制措置が有効な方法であると考えられる。

税制措置による財源の確保は、県民に新たな負担を求めるものであることから、森づくりとその受益・財源についての県民の理解が不可欠である。

県の厳しい財政状況やこれを踏まえた行財政改革への取組については、当部会においても確認したところであるが、新たな負担に対する県民の理解を得るためには、更なる行財政改革の取組の促進・拡充が不可欠となるものと考えられる。

また、税制措置の導入に際しては、課税手法の検討が必要であるとともに、次の点にも十分留意すべきである。

① 森林や林業の現状や役割をこれまで以上に広く県民に周知し、「森林を県民共通の財産として社会全体で守り育てる」ことについて理解を深めるとともに、制度導入に際しては、広く県民の意見を反映させる工夫が必要であること。

② 制度導入を機に、森づくりを支える県民意識の醸成や県民参加の促進を更に進めることが重要であること。

その際、寄付金や地域通貨の活用も検討するとともに、森づくりボランティア活動を積極的に推進することが望ましいこと。

③ 新たな税収とこれを財源として実施する事業の関係を県民にわかりやすく明確に示す仕組みが必要であり、また、その効果を県民に説明するため、一定期間毎に検証する仕組みも必要であること。

なお、既存の森づくりのための事業については、引き続き、その内容を後退させることなく実施することが前提でもあること。

(2) 税制措置の検討

本県における新たな森づくりのための財源となる税制度の検討にあたっては、森林の持つ多様な機能（山地災害の防止や水源のかん養等）に着目しつつ、森林からの恵みが広く県民に及んでいることから、幅広く負担を求めることが適当と考え、これを基本とした。

① 課税方式の検討

税の手法としては、森づくりのための目的税を新たに法定外目的税として創設する方法と、既存の税制度の税率を上乗せして、その上乗せ税率分を森づくりのための財源とする超過課税方式が考えられる。

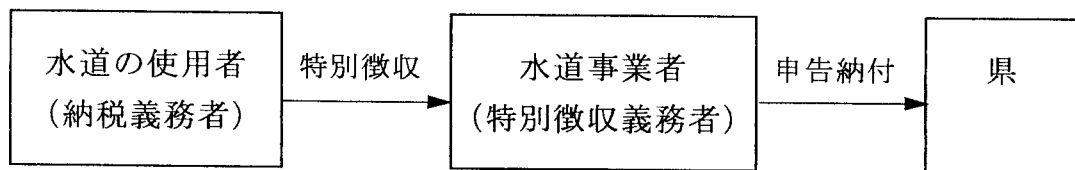
森づくりのための法定外目的税としては、森林の持つ二酸化炭素の吸収機能に着目した二酸化炭素の排出量に応じた課税や水源かん養機能に着目した水の使用量に応じた課税など、森林の持つ個々の機能からの受益の程度により税を負担する制度が考えられる。二酸化炭素の排出量に応じた課税については、個人や法人の排出量を的確に把握し公平に課税することは非常に困難であるのに対し、水道使用量に応じた課税は定量的把握が可能であることから、公平性の観点から適当であり、これ以外の方法は見あたらない。

一方、既存の税制度に税率を上乗せした超過課税を考えた場合、森林の持つ多様な公益的機能を維持するための負担については、その恩恵は全ての県民があまねく享受しているという観点から、地域社会を構成する全ての者が広く分担することが適切であると考えられ、様々な行政サービスに対する会費的負担という性格を有する県民税均等割への上乗せ以外に適当なものがないと考えられる。

ア 法定外目的税（水道課税方式）

森林の水源かん養機能は、河川等を通じて、良質な水を安定的に供給するという重要な役割を果たしており、水源のかん養機能を保全するために、多くの県民が使用している水道に着目した法定外目的税を創設することが考えられる。

○課税の仕組み



○長所

- ・ 目的税とすることで、森林の公益的機能を維持し、その保全を図るための税であることが制度上明確になる。
- ・ 受益と負担の関係がわかりやすい。

○短所

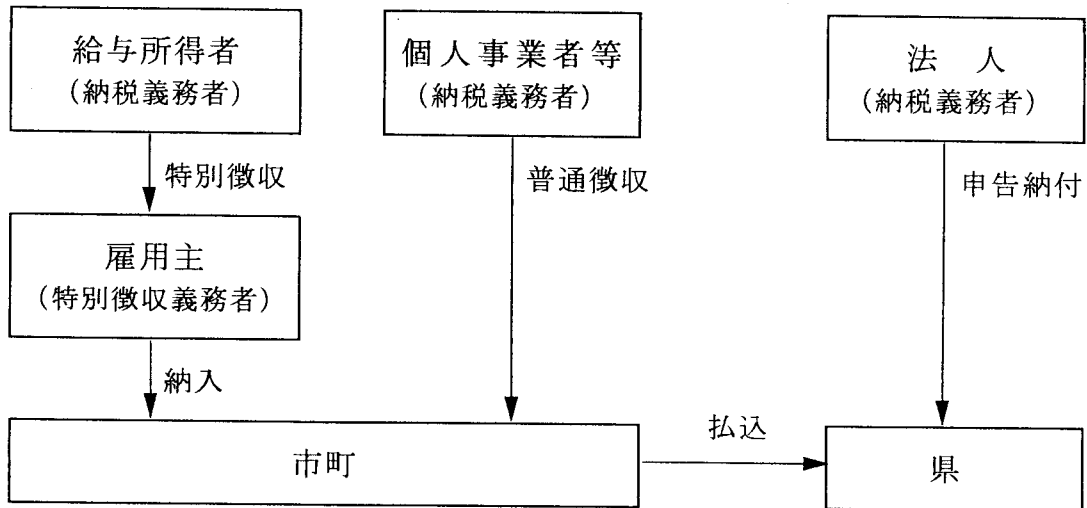
- ・ 低所得者にも負担を求めることとなる。
- ・ 水道事業者が税を徴収できない場合は、自ら負担する必要がある。
- ・ 徴税コストが多くなる。

イ 超過課税（県民税均等割上乗せ方式）

森林の多様な公益的機能の恩恵は、全ての県民が享受しているという観点から、様々な行政サービスに対する会費的負担という性格を有する県民税の均等割に、森づくりを図る施策の財源とするための一定税率を上乗せすることが考えられる。

○課税の仕組み

県民税均等割の税率に一定額を上乗せして課税するもので、納税義務者や徴収方法は県民税と同じである。



○長所

- ・低所得者への配慮が含まれている。
- ・既存の税制度を利用することから徴収コストを抑えることができる。

○短所

- ・県民税は普通税であることから、他の普通税と税収が区分できないため、森づくりのための財源であるという位置付けがあいまいになる。

ウ 課税方式の整理

課税方法を比較すると、税の目的を明確にするためには、法定外目的税の創設がすぐれている。

一方、実現可能性の面では、法定外目的税の創設は、新たな税目の創設となることから、賦課徴収についての徴税コストが増大することや、市町等の協力が得られなければ制度として成り立たないなど課題が多く、先行県においてもその導入を断念しているところである。

超過課税は既存制度を利用することから、コスト等の負担増は少なく、導入の目的を明確にし、税の用途を森づくりのための施策に限定する仕組みを作ることは可能であることから、森づくりのための税としては、超過課税の方が実現性が高く妥当な方式と考えられる。

②税率（税額）

今後の森づくりのための財源として県民税均等割に上乗せすべき税率は、必要な施策に充てる財源の確保を旨とすることから、基本的には、今後の森林整備のあり方に基づいて実施する事業規模を考慮して決定する必要がある。

この場合において、実効ある施策の展開には、ある程度の税収規模が必要となるが、一方で、税制度は県民に新たな負担を求めるものである以上、その負担は極端に重いものにならないことも重要であり、県民の理解を前提として設定すべきであると考えられる。

他県での事例では、個人県民税の上乗せ税率は、神奈川県のように所得割に対する税率を上乗せした特殊な事例もあるが、ほとんどが均等割額のみに対する超過課税である。また、その負担額は年間 300 円~1,000 円と幅があるが、税導入の 19 県中 12 県で年間 500 円としている。

一方、法人については、19 県中、森づくりのための財源としては法人に対する超過課税を行わない神奈川県や全ての法人に対し 500 円の定額上乗せ方式の高知県を除く 17 県で、均等割額の超過税率として 3%~11%を採用しており、最も多いのは岡山県等の 12 県が採用している 5%である。

③実施期間

今後の社会情勢や住民意識の変化等を勘案し、事業の達成度を一定期間後に検証する必要があるとして、税導入の 19 県では実施期間を設定している。

実施期間は、鳥取県の 3 年間を除き 5 年間としており、概ねこの期間を目安に税導入効果を検証した上で、必要に応じて見直しを検討することが適当と考えられる。

④新たな税収の管理

県民税は、税金の用途を特定しない普通税であるため、新たな税収が森づくりのための事業に使われていることを、県民にわかりやすく明確に示す仕組みが必要と考えられる。

先行県では、19 県中 17 県が基金を設けて区分経理を行うこととしており、同様の税収管理が望ましいと考えられる。