

「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

平成16年12月

緑の保全のための税検討委員会

ま え が き

「環境の世紀」といわれる21世紀を迎え、私たちは、自然と共生した持続可能な循環型社会の実現を目指して、経済システムやライフスタイルを、環境の持つ価値を重視し、環境保全に向けた取組が組み込まれたものに変革していかなければならない。

そのためには、私たち一人ひとりが環境問題は自らの問題であるという認識を持ち、様々な政策決定に主体的に参画し、優れた環境の保全と創造に共に取り組む協働の考え方がますます重要となっている。

こうした認識のもと、兵庫県では「共生と循環の環境適合型社会」を基本目標とした「新兵庫県環境基本計画」が策定され、「地域環境の負担の低減」「自然環境の保全と美しい環境の創造」「地球環境問題への対応」の三分野において、県民、事業者、行政などの各主体により、それぞれの役割分担と応分の負担のもと、参画と協働を推進しつつ、環境保全への取組が行われているところであるが、この計画においては、森林の保全、都市の緑化などの『緑』の保全が、環境保全創造のための取組の一環として位置づけられている。

緑は、木材等の生産という経済活動に関連した機能のほか、水源かん養や気候緩和、大気の浄化をはじめ、土砂の流出防止、震災時等の延焼・倒壊の防止、安らぎの空間の創出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。

こうした緑、特に森林は、これまで森林所有者の経済活動や薪炭材の採取等の地域住民の生活の営みにより整備・保全されてきた。

しかしながら、社会経済環境の変化に伴い、森林との関わりが薄れる中で、森林は十分な整備が行われなくなり、また、都市地域では、都市化の進展に伴う開発やアスファルト等の人工系の土地利用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。

成長社会から成熟社会へと時代が進み、生活の質的な充実が求められる中で、ゆとりと潤いに満ちた快適な生活を送るためには、こうした緑の保全、失われた緑の再生は不可欠であり、様々な公益的機能を持つ豊かな緑を県民の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である。

当委員会は、上記のような問題意識に沿って、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。

緑の保全については概ね賛意が寄せられ、また、課税についても肯定的な意見を数多くいただいたが、一方で、経費の合理化での対応を求める意見や課税方法に関する意見、使途への提言など様々な意見も寄せられた。

このたび、寄せられたご意見も踏まえつつ、最終的な取りまとめを行ったので、ここに報告するものである。

平成16年12月24日

緑の保全のための税検討委員会

委員長 齊藤 慎

目 次

まえがき

1 緑の機能 -----	1
(1) 緑の持つ多様な機能 -----	1
(2) 緑の公益的機能の特徴と保全の必要性 -----	1
2 兵庫県の緑の現状と課題 -----	2
(1) 兵庫県の緑の概況 -----	2
(2) 兵庫県の緑の現状と課題 -----	2
森林の現状と課題 -----	2
ア 人工林の現状と課題 -----	3
ア) 間伐が必要な人工林の増加	
イ) 人工林も極端な少子高齢化時代に	
ウ) 野生動物との調和的共存を	
イ 天然林の現状と課題 -----	3
ア) 里山林の荒廃	
イ) さらなる里山林整備の必要性	
ウ) 原生的な自然環境として保護すべき奥山林	
都市地域の緑の現状と課題 -----	4
ア 地球温暖化対策への貢献	
イ 安全・安心な都市構造の構築	
ウ 生物多様性の確保	
(3) 求められる早急な対応 -----	5
3 公益的機能保全への県の取組 -----	6
(1) これまでの取組 -----	6
森づくりへの取組 -----	6
ア ひょうご豊かな森づくりプラン	
イ 新ひょうごの森づくり	
都市の緑化への取組 -----	6
ア 緑の総量確保推進計画	
イ さわやかみどり創造プラン	
(2) 今後の取組の方向 -----	8
森づくりへの取組 -----	8
ア 里山林の整備	
イ 高齢人工林の整備	
ウ 社会全体で森林を保全する仕組みづくり	

都市の緑化への取組 -----	9
ア 緑のネットワーク形成	
イ 公共空間の新たな緑化	
ウ 既成市街地の防災緑化支援	
4 緑の保全のための税についての検討 -----	1 1
(1) 緑の保全のための経費負担の考え方 -----	1 1
(2) 課税方法の検討 -----	1 3
県民税均等割超過課税 -----	1 4
法定外目的税の創設 -----	1 4
(3) 具体的な課税案 -----	1 7
基本的な考え方 -----	1 7
具体的な課税案 -----	1 7
ア 個人に対する課税案（個人課税案）	
イ 法人に対する課税案（法人課税案）	
ア）個人と同額の負担とする案	
イ）個人と同率の負担とする案	
ウ）個人と格差を設けて均一額の負担とする案	
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	
課税期間 -----	1 9
(4) 税の用途を明確にする仕組み -----	2 2
5 おわりに -----	2 4
・ 緑の保全のための税検討委員会委員名簿 -----	2 5
・ 緑の保全のための税検討委員会開催概要 -----	2 6
・ 参考資料	

1 緑の機能

(1) 緑の持つ多様な機能

緑は多くの機能を持っており、長い歴史の中で人々の暮らしと密接に関わりを持ってきた。特に樹木は、人間の生活を支える木材や燃料として古くから活用され、そうした中で林業等の産業が発展してきた。

しかしながら、緑は、こうした経済的機能ばかりでなく、水の貯留や気候緩和等の環境を保全する機能をはじめ、土砂流出や崩壊を防ぐ防災機能、保健・教育等の機能など、県民生活と深く密接に関わる公益的機能も有している。

こうした公益的機能は、地域環境の保全・改善に大きな役割を果たし、また、人々の生活にゆとりと潤いを与えている。

〔参考資料 p1「緑の公益的機能」〕

(2) 緑の公益的機能の特徴と保全の必要性

緑が持つ多様な公益的機能は、それぞれの機能ごとにみると、ダム、防災施設、空調設備などの人工装置等と比較して、格段に優れているというものではないかもしれない。

しかしながら、緑はこれらの様々な機能が同時に幾重にも発揮されるという点において、人工装置等にはない優れた特徴がある。

また、緑が有する公益的機能からの恩恵は、特定の者にのみにもたらされているのではなく、すべての県民の生活に関わっている。

こうした多様な公益的機能は、小規模な緑よりもある程度まとまった量の緑が存在し、また、孤立して存在するよりも他の緑との連続性を保つことによって、より効果的に発揮されることとなる。

そして、何よりも、緑、特に樹木が公益的機能を十分に発揮するようになるまでには、多くの労力と長い年月が必要であり、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。

森林は、これまで森林所有者の経済活動や薪炭材の採取などの地域住民の生活の営みにより整備・保全されてきたことにより、その公益的機能を十分発揮することが可能となっていた。しかしながら、社会経済環境の変化に伴う林業の衰退や人々の生活様式の変化により、森林との関わりが薄れる中で、従来の開発に伴う喪失だけでなく、整備・保全が十分に行われず放置され、荒廃が進む森林の増加が大きな問題となっている。

また、兵庫県には全国的にも大規模な都市地域が存在するが、こうした都市地域では、都市化の進展に伴う開発や市街地内部でのアスファルト等の人工系の土地利用等による緑の減少や孤立化が進み、緑が大きく損なわれてきた。

こうした森林の荒廃や都市地域の緑の喪失は、緑の公益的機能の低下につながり県民生活に大きな影響を与えることとなる。

したがって、今、まさに荒廃しつつある森林、大きく損なわれた都市地域の緑を保全・回復することが強く求められている。

〔参考資料 p2～p5「緑の荒廃による県民生活への影響」〕

2 兵庫県の緑の現状と課題

(1) 兵庫県の緑の概況

兵庫県の土地利用の形態をみると、森林が県土の約67%を占めており、次いで農地が約10%、宅地が約7%となっている。

兵庫県の緑の面積は、次のとおり合わせて68万7千haとなっており、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。

(平成10年度)

地域区分	県土面積(ha)(A)	緑の面積(ha)(B)	備考(B)/(A)
森林	560,000(66.7%)	560,000(81.5%)	100.0%
農山村地域	209,207(25.0%)	115,000(16.7%)	55.0%
農地	76,000(9.1%)	76,000(11.0%)	100.0%
農地以外	133,207(15.9%)	39,000(5.7%)	29.8%
都市地域	69,893(8.3%)	12,000(1.8%)	17.2%
合計	839,100(100%)	687,000(100%)	76.9%

- 1 森林の面積：森林法第5条でいう地域森林計画の対象とする民有林及び国有林の合計(市街化区域を除く。)
- 2 都市地域の面積：都市計画法の市街化区域の合計(市街化区域における森林、農地を含む。)
- 3 農山村地域：森林地域、都市地域外の地域。そのうち農地は田・畑、農地以外は宅地・道路・河川等
- 4 緑の面積：ランドサットデータを基に推計した。

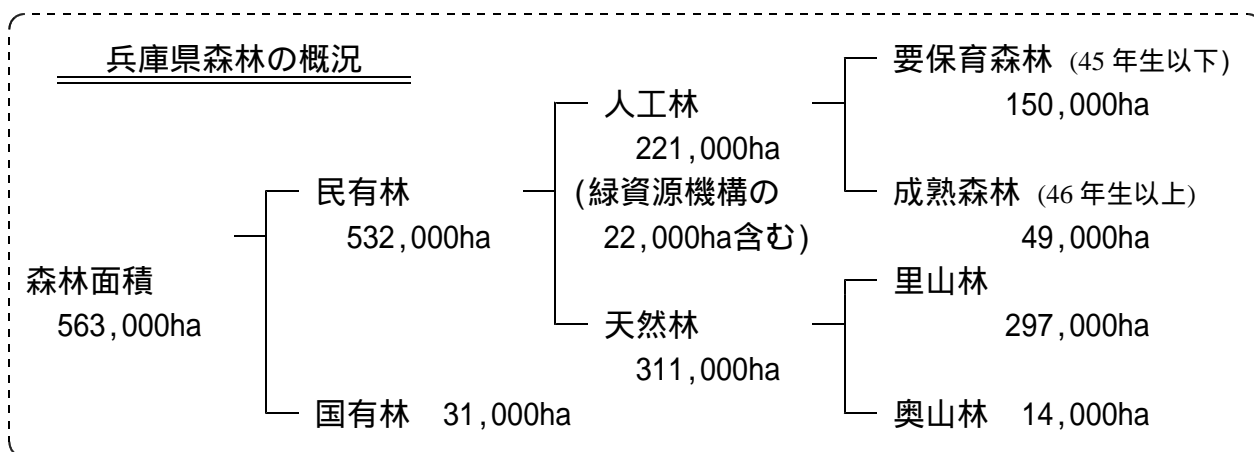
(2) 兵庫県の緑の現状と課題

森林の現状と課題〔参考資料 p2～p10「森林の現状と課題」〕

兵庫県の森林面積は56万3千haで、県土に占める森林の割合は67%である。

このうち民有林のスギ・ヒノキの人工林は、森林面積の42%を占める約22万haであるが、人工林の75%は、45年生以下の間伐など手入れが必要な森林となっている。

また、天然林のうち、かつて柴刈り等生活に密接に関わっていた里山林は、生活様式の変化等により手入れがされなくなっている。



ア 人工林の現状と課題〔参考資料 p6～p8〕

ア) 間伐が必要な人工林の増加

現在、林業の収益性の悪化等から、県下に45年生以下の人工林で間伐されないまま放置された森林や放置森林になると見込まれる森林が87,500haに達すると見込まれており、土壌の流出や水源かん養など公益的機能の低下が懸念されている。

イ) 人工林も極端な少子高齢化時代に

人工林の齡級構成は、36年生から40年生をピークにピラミッド型に分布している。

林業採算性の好転が当分見込めない中では、伐採されずに立木のまま残置される情勢であり、伐採 - 植栽 - 保育の生産サイクルが円滑に循環されず、成長力の衰えた高齢森林が極端に増加することが見込まれている。

ウ) 野生動物との調和的共存を

シカ等の野生動物による森林・農作物被害が依然大きく、野生動物にとっても豊かな森林環境となるように生息地管理を進めるなど調和的共存が求められている。

イ 天然林の現状と課題

ア) 里山林の荒廃

かつて里山林は薪炭生産や農業用肥料など地域住民の生活に密接に結びついてきたが、化石燃料や化学肥料が急速に普及し、次第に薪炭林や農用林としての存在価値を失ってきた。このため、人手が入らなくなった里山林は、動植物種の減少や常緑広葉樹化により、防災面や環境面等公益的機能の低下が懸念されている。

また、都市周辺部の森林は、住宅開発などにより開発が進み、現在残されている里山林は、貴重で身近な自然環境として、保全することが求められている。

イ) さらに里山林整備の必要性〔参考資料 p9〕

その地域の気候や土壌条件によって育まれてきた里山林は、放置しておくとならば、10数年後にはこれらの公益的機能が損なわれるおそれがあると言われている。

里山林の機能を維持するためには少なくとも必要とされてる10ha程度を、森林のある一集落あたりに整備するとすれば、県下の集落は約2,800であり、約3万haの整備が必要となる。

これらの里山林は、明るく豊かな生活環境やふるさと景観を保全する里山林としての整備が望まれている。

ウ) 原生的な自然環境として保護すべき奥山林

また、国立公園特別保護地区や鳥獣保護法による特別保護地区に指定される奥山林については、開発行為等から法的に保護されており、その森林環境は、自然の推移に委ねるものとしている。

都市地域の緑の現状と課題〔参考資料 p11「都市地域の緑の現状と課題」〕

県土の8.3%を占め、県民の約8割が生活する市街化区域における緑の面積は、12,000ha(平成10年度)と、市街化区域全体の約17%にとどまっている。国の社会資本整備審議会の公園緑地小委員会報告等で望ましい都市像として示された「永続性のある緑地の割合は概ね30%以上」に対してみると、緑の量は絶対的に不足している。
〔参考資料 p16「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」〕

ア 地球温暖化対策への貢献

地球温暖化の大きな要因の一つが都市活動にあるとの認識が広まるにつれ、地域的な緑地整備の積み重ねにより、都市環境を、ひいては地球環境を守り改善していく意識が生まれつつある。

都市の緑は、水分の蒸散による天然のクーラーとして機能し、緑を増加させることは都市全体の省エネルギー効果が期待され、化石燃料の使用量の削減による二酸化炭素の発生抑制や廃熱の削減など、ヒートアイランド現象の緩和や地球温暖化防止に大きく寄与する。

「人類がこれまで、これほど大規模で複雑な環境問題に直面したことがない」といわれる地球温暖化への対策が強く求められている今、都市の緑の増加により、環境負荷の少ない、快適な都市環境の創造に取り組んでいく必要がある。

イ 安全・安心な都市構造の構築

県下において、今後10年以内に最低限の安全性を確保することが見込めない重点密集市街地が約300ha存在している。また、その他の既成市街地においても、生活者の安心・安全面から改善・整備の必要がある地域が相当存在すると考えられる。

今後は災害に脆弱な都市構造の改善等により、ゆとりとうるおいにあふれる市街地に都市を再生していくことが強く求められており、建築物等の耐震性能の向上や不燃化・難燃化、避難地・避難路・延焼遮断帯等の整備とともに、既成市街地のなか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ことが強く求められている。

ウ 生物多様性の確保

現在、日本に生息・生育する脊椎動物やシダ植物・種子植物の2割前後の種が絶滅危惧種に選定されているが、その要因には、乱獲や過剰な採取とともに、開発・土地利用の転換による生息・生育地の破壊、生息・生育環境の悪化が挙げられている。都市化の進展に伴う開発は、森林の連続性や水域との連続性の低下などの影響要因を生態系に及ぼしてきたが、今後は、こうした影響を適切に低減・回避するとともに、既に消失、劣化した生態系を再生・修復していくため、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していく必要がある。

(3) 求められる早急な対応

兵庫県の緑の状況をみると、森林については、人工林の放置が大量に見込まれ、また、里山林についても大きな面積の整備が必要となっている。また、都市地域の緑についても、望ましい目標とされている水準からみると相当の面積が不足している。

緑、特に樹木が公益的機能を十分発揮するようになるまでには、先に述べたとおり多くの労力と長い年月が必要であり、一度失われたり荒廃した緑の回復は非常に困難であることから、特に荒廃が懸念される森林の保全、絶対的に不足している都市地域の緑を再生することが重要であると考えられる。

これまで、緑の公益的機能は人々が緑を適切に利用し、関わることによって維持や向上が図られてきた。しかし、森林は、林業の収益性の悪化や人々の生活様式の変化に伴い人と森との関係が薄れた結果、その荒廃が進み、都市地域では都市化の進展に伴う開発やアスファルト等の人工系の土地利用などにより、緑の喪失や孤立化が進んでいる。

緑の公益的機能の回復には多くの年月と労力が必要であり、これまでのような森林所有者等の一部の人々の活動では、緑の保全は進みがたい状況になっている。

森林をはじめとした緑の整備・保全については、国においても様々な施策が展開されているが、今後とも、私たち県民が緑の持つ多様な公益的機能の恩恵を受けるためには、早期かつ計画的に先人から引き継いだ緑を適切に整備・保全するとともに、失われた緑を再生し、次の世代により良い姿で引き継いでいくことが必要であり、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。

[参考資料 p12「環境省の「環境税案」の概要」]

3 公益的機能保全への県の取組

(1) これまでの取組

森づくりへの取組〔参考資料 p13「これまでの森づくりへの取組」〕

ア ひょうご豊かな森づくりプラン（平成6～13年度）

兵庫県では、森の緑で心の豊かさを育むことを願って開催された全国植樹祭を契機に、「ひょうご豊かな森づくり憲章」が制定され、さらに、森林を県民共通の財産と位置づけ、従来の森林所有者等の林業生産活動を前提とした森林・林業施策に加え、要保育森林整備12,500ha、里山林整備6,000ha等为目标とする「ひょうご豊かな森づくりプラン」が策定され、全国に先駆けて、森林の公的管理と県民総参加の森づくりについて、県民と行政が一体となった取組が行われた。

そして、要保育森林・里山林整備ともに計画どおりの整備が実施され、整備された森林の活用を通じて、小・中学生の指導や教員研修による森林・林業教育の推進、森のインストラクターの養成、森林ボランティア団体の立ち上げやその活動の推進、緑の少年団の活動推進等、県民の参加による様々な森づくり活動が芽生え育ってきた。

イ 新ひょうごの森づくり（平成14～23年度）

「ひょうご豊かな森づくりプラン」の成果を踏まえ、森林・林業を巡る状況の変化や新たな課題に対応するため、平成14年度から「新ひょうごの森づくり」が策定され、以下の方針のもとに、取組が進められている。

- ・ 市町と連携して、間伐が必要な人工林（概ね21～45年生のスギ・ヒノキ）について、公的管理による間伐の徹底実施を行う（87,500ha）。
- ・ 里山林について、環境保全機能はもちろん、多様な機能を発揮できる森としての整備を進める（6,200ha）。
- ・ 自ら森林の手入れを行おうという市民や企業の取組が活発化するなど環境保全に貢献したいという気運が高まっており、参画と協働による県民総参加の森づくりを進める（森林ボランティア1万人）。

都市の緑化への取組〔参考資料 p14「これまでの都市の緑化への取組」〕

ア 緑の総量確保推進計画（平成3～12年度）

県土の緑が有する公益的機能の総量確保を図るため、「緑の総量確保推進計画」が策定され、県土の緑の減少を抑制し、やむを得ず減少した場合は極力回復させる「ミティゲーション」的手法により、計画的な緑の創出が取り組まれてきた。

計画期間において、開発等により4,997haの森林が消失したが、森林の公益的機能の向上を図る整備が3,800ha行われるとともに、都市地域等において新たな緑地を5,567haを整備することにより、緑の総量確保への取組が行われた。

イ さわやかみどり創造プラン（平成13～22年度）

「緑の総量確保推進計画」の成果を継承、発展させつつ、「確保を超えて創造へ」を推進コンセプトとして、平成13年度から「さわやかみどり創造プラン」に基づき、都市地域では次のような取組が進められている。

- ・ 公園緑地などまとまりのある緑の確保

県及び市町それぞれで、都市公園の計画的な整備を推進するとともに、都市地域における貴重な民有緑地等について、都市緑地保全法等各種法令に基づき保全を進めるなど、都市地域におけるまとまりのある緑の確保が図られている。

県立都市公園は15公園646haが開園(平成15年度末時点)され、市町立都市公園は、4,810箇所4,834haが整備(平成14年度末時点)されるとともに、緑地保全地区については、神戸市、芦屋市、西宮市及び宝塚市において37地区2,928haの決定(平成15年12月末時点)がなされ、緑の保全が図られている。

- ・ 緑積の多い樹木の植栽

限られた土地を有効に活用しながら都市地域における微気象緩和など公益的機能を高度に発揮させるため、県立都市公園や道路の基幹となる街路において、クスノキやポプラなど樹冠が広がる緑量の多い高木の植栽が進められている。

- ・ 緑豊かな地域環境の形成に関する条例（緑条例）の全県適用

緑条例は、複数の市町にまたがる一定の地域を対象に、その特性を踏まえつつ「森を守る区域」、「森を生かす区域」、「田園の区域」、「まちの区域」等に土地利用区域区分するとともに、それぞれの区域区分に応じて、適正な土地利用誘導、緑地の保全及び緑化の推進という視点から、開発行為を適切に誘導しようとするものであり、現在、淡路地域及び丹波地域で適用されている。

今後この条例の全県適用(線引き都市計画区域を除く)に向けた取組を進め、県土の土地利用の方向を明確にするとともに、開発行為にあたって、農村、環境施策等の緑の保全・緑化の諸施策との整合をとりながら、「まちの区域」を含め一定の緑地の確保を求める等により緑豊かな地域環境の形成を目指すこととされている。

- ・ 県民と進める緑化の推進

地域の良好なコミュニティ形成や都市圏間の形成には、身近な緑を住民自らが育て、維持管理していくことが重要であり、住民団体が緑地の整備・維持管理を行う場合に、花苗や苗木、用土、肥料等の緑化資材の提供による支援を行うとともに、道路や河川等の公共物において、参加者と合意書の締結による「養子縁組」を行い、草花や樹木の維持管理等に取り組むことができる「兵庫県版アドプト・プログラム」が実施されている。

〔参考資料 p15「緑の保全等に関する予算等の状況(15年度)」〕

(2) 今後の取組の方向

森づくりへの取組〔参考資料 p17「森林の公益的機能高める整備のイメージ」〕

森林の持つ多様な公益的機能を保全するためには、「新ひょうごの森づくり」を着実に進めていく必要がある。

しかし、里山林については、このまま放置されると、今後10数年後にはその公益的機能が損なわれるおそれがあると言われているが、「新ひょうごの森づくり」を計画どおり進めても、その整備は里山林の機能維持のため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。

また、間伐が必要な人工林については「新ひょうごの森づくり」で対応がなされているが、今後、林業採算性の好転が当分見込めない状況の下では、成長力の衰えた高齢の人工林の蓄積が進み、多様な公益的機能が十分発揮されない恐れがある。

こうした課題や、森林保全への参画と協働という観点を踏まえ、森林の公益的機能の保全をより確かなものとするために、県民の理解と協力を得ながら、次のような取組を推進していくことが求められる。〔参考資料 p13「これまでの森づくりへの取組」〕

ア 里山林の整備

県内の里山林は約30万haと面積が広大であり、かつ広範囲に分布していることから、短期間に全面的な整備を行うことは不可能であるが、県民生活に必要な公益的機能を確保しうる里山林の整備を一層進めていく必要がある。

具体的には、里山林を管理する手法として、兵庫県が全国に先駆け平成6年から実施し成果を上げている「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により、地表面に陽光が届き、下層植生やそこに棲む生物相を豊かにさせる手法)」を基本に、手入れがされず未利用の里山林を整備するとともに、県民が気軽に里山に入り、散策等保健休養や自然体験の場としての利用や保全活動に参画する機会づくりを進めていくことが望まれる。

イ 高齢人工林の整備

伐採促進による人工林の若返り化や小面積の伐採の跡に広葉樹を植栽するなど、土砂流出防止、水源かん養、生物多様性の保全等多面的機能を持続的に発揮できる森林整備に取り組む必要がある。

具体的には、採算性の悪化により手入れが放棄され、機能低下しつつある高齢人工林をパッチワーク状に小面積の伐採または強度に間伐した跡に広葉樹等を植栽し、より高い公益的機能が期待できる針広混交林に誘導していくことが望まれる。

ウ 社会全体で森林を保全する仕組みづくり

今後は、森への理解を深めたり重要性を知ってもらうなど、森への支援者を作るという観点からも森林ボランティア育成に取り組むことにより、森林保全の理解者・支援者・実践者の輪をさらに広げ、連携・協働して森林保全に取り組んでいくほか、豊かな森を将来の県民に引き継ぐため、こどもたちに森林と人との関

わりや自然との関わりを理解、実感してもらう森林環境教育を推進し、「次代を担う人づくり」の場としての森林の活用を図っていく必要がある。

都市の緑化への取組〔参考資料 p18〕

環境負荷の少ない快適な都市環境を創造していくため、「さわやかみどり創造プラン」の目標達成に向け、都市公園等公共施設における公共的な緑の創出、樹林地や社寺境内、農地などの緑地の保全、民間における工場敷地内や屋上等の建築物上の緑地の創出、さらには都市緑化に係る普及啓発活動まで、総合的な都市緑化が推進されている。

しかしながら、地球温暖化対策への貢献や生物多様性の確保、安心・安全な都市構造の構築などの課題を踏まえつつ、ゆとりとうるおいにあふれる都市に再生していくには、市街地における永続性のある緑地の割合を概ね30%以上確保していくことが望ましいとされており、県下の市街化区域の面積から試算すると約2万1千haが必要となるが、プランの目標を達成しても都市地域の緑は約1万3千haで、都市地域の19%程度にとどまり、さらに8千haが必要となる。

このため、都市化の進展により建築物が立ち並んだ既存の市街地においては、過密化の進行や地価の高騰等により、まとまった緑化スペースを見出すことは困難であるが、自然環境への負荷を低減しつつ持続的な発展が可能な都市の構築に向けて、都市に残されたわずかな空間を活用した緑地の創出に努めていく必要がある。

また、近い将来に市街化が進むと考えられる非線引用途地域等の区域においても、計画的に緑を創出・確保しながら都市化を進めていく必要がある。

こうしたことから、今後の都市の緑化の推進にあたっては、次のような取組を進めていくことが求められる。〔参考資料 p16「今後の緑とオープンスペースの確保方策について」〕

ア 緑のネットワーク形成

風の道や生物の移動経路の回廊を形成し、地球温暖化やヒートアイランド現象の緩和、生物多様性の確保等を進めていくには、緑のネットワークを形成していくことが重要である。

また、兵庫県防災都市計画マスタープランにおいても、都市防災機能の強化に向けた広域的な「水と緑のネットワーク」を体系的に形成していることとされている。

こうしたことから、水と緑のネットワークに沿った道路・河川などの公共空間の小規模オープンスペースにおいて、近隣住民の協力も得ながら樹木を中心とした緑地の整備を進めて行く必要がある。

また、都市地域の緑のつながりを広げていくには、臨海部等に存在する遊休地をはじめ、河川や街路等に面する事業所や工場、集合住宅等の民有敷地内においても、敷地所有者や地域のまちづくり協議会、民間事業者等によるまとまりのあ

る緑地の整備を促進していくため、敷地所有者等の取組に対する支援を充実していく必要がある。

イ 公共空間の新たな緑化

都市緑化においては、一般財源のほか国庫補助等も活用しながら各般の緑化事業を進めているが、現在、国庫等の補助制度のない既存の河川堤防や小公園、公共施設等においては、緑化可能な空間が残されているところが多い。こうした空間においても、地域住民の協力を得ながら計画的に緑化を進めていく必要がある。

ウ 既成市街地の防災緑化支援

密集住宅地では、街路樹整備やオープンスペースの確保等が困難であり、地域の防災機能の確保に向けては民有地への植栽が不可欠なことから、主要避難道路沿線等において、生垣や緑地の整備に対する支援を積極的に行っていく必要がある。

4 緑の保全のための税についての検討

(1) 緑の保全のための経費負担の考え方〔参考資料 p19「緑の保全のための経費負担の考え方」〕

私たちは、これまで緑の持つ多様な公益的機能から様々な恩恵を生活の全般にわたって受けてきた。しかし、こうした緑の公益的機能からの恩恵のほとんどは、市場取引の対象とはならないことから、その対価を負担することはなかった。

緑の多様な公益的機能が十分に発揮されるためには、緑が適切に整備・保全されることが必要であり、小規模な緑よりも、ある程度まとまった緑が存在し、また、孤立して存在するのではなく、他の緑との連続性を保つことが必要である。

これまで、森林は、森林所有者の林業という経済活動を通じて、また、薪炭材の採取などの地域住民の生活の営みの中で整備・保全がなされてきたが、収益性の悪化等による林業の衰退に伴って、森林所有者による十分な森林整備が行われなくなり、また、生活様式の変化により地域住民と里山林との関係が急速に薄れたことから、森林の荒廃が進んできた。

一方、都市地域においても、都市化の進展にともなう開発やアスファルト等の人工系の土地利用等により大幅に緑が失われ、残存する緑も、小規模なものや孤立化しているものが多く、緑の持つ多様な公益的機能の発揮に支障をきたすことが懸念される状況となっている。

このため、緑の持つ公益的機能を維持し、失われた緑を再生させるためには、これまでのように森林所有者等の一部の人々の活動のみに依存するのはでなく、県民、事業者、行政が一体となって取り組む必要が生じている。

兵庫県では、「ひょうご豊かな森づくりプラン」、「新ひょうごの森づくり」が展開され、間伐が必要とされる人工林への間伐の徹底実施、里山林の整備など、森林の公的管理への取組が行われ、また、都市地域の緑については「さわやかみどり創造プラン」による公園、植栽等の緑の確保、県民と一体となった緑化の推進等の施策が講じられてきた。

そして、こうした施策を実施するための財源として、一定規模以上の森林開発を行う開発者については、協力金の負担を求めてきたところである。

〔参考資料 p20「緑化協力金等の概要」〕

しかしながら、『今後の取組の方向』で記載したとおり、里山林については、県下に広大かつ広範囲に分布していることから、なお一層の整備が必要であり、高齢人工林については、広葉樹との混交林整備を進める等により、公益的機能の持続的発揮が求められている。

また、都市地域においては、「さわやかみどり創造プラン」の目標値を達成しても、なお、望まれる緑被率の6割にとどまる状況から、さらに緑のネットワークを体系的に

整備することや、緑化可能な公共空間の新たな緑化、既成市街地での防災機能確保に向けた緑化支援を進めるなど、社会全体で緑を保全する仕組みをつくっていくことも今後必要な取組である。

緑の造成には長い年月を要し、さらに緑の持つ多様な公益的機能からの恩恵は、私たちのみならず将来の世代にも及ぶものであり、将来の世代が将来の時点において直ちに緑を生み出すことができないことを考えれば、多様な公益的機能を十分発揮することができる緑を将来の世代に引き継いでいくことは、私たち今を生きる世代の責務であり、緑の公益的機能の発揮に支障が生じる前に、緑の保全を早期かつ計画的に進める必要があり、そのための財源が必要である。

こうした財源については、まず兵庫県が自ら事務事業の見直しを行い、それを生み出す努力を行うのは当然のことである。

しかしながら、兵庫県は、これまで平成12年2月に策定した「行財政構造改革推進方策」に沿って行財政改革に取り組んできたが、近年、県税収入が急激に落ち込み、さらに収支不足の増加が見込まれるため、平成15年度に「推進方策」を見直し、一層の行財政構造改革を進め、この収支不足に対応しようとしている状況である。

〔参考資料 p21～p25「兵庫県における行財政構造改革の取組みについて」〕

一方で、このように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。

緑は多様な公益的機能を有しており、その恩恵は地域を問わず、全ての県民の生活全般に関連している。また、豊かで多様な自然環境を保全していくためには、「新兵庫県環境基本計画」にも盛り込まれているように、県民、事業者、行政などの各主体がそれぞれの役割分担と応分の負担のもとに参画と協働を推進し取り組んでいかなければならない。

〔参考資料 p26～p29「新兵庫県環境基本計画」〕

こうした観点を踏まえると、緑の保全を図るための財源については、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、さらに緑の持つ公益的機能からの恩恵は市場取引に馴染まないことも考え合わせれば、そのための制度は税制度を活用することが適当である。

広大な緑の保全には、多額の経費が必要であり、新たな税の活用による税収自体は、緑の保全のための施策全体から見れば、一部分を充足するものにとどまらざるを得ないが、新たな税を県民に広く負担いただくことで、県民の緑が持つ公益的機能やその重要性についての理解が深まり、緑の保全についての関心が高まることも期待できる。

こうしたことから、緑の保全ための税は、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。

(2) 課税方法の検討

緑の保全のための税については、一つの方法として、水源のかん養機能に着目した水の使用量に応じた課税、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など、緑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。

しかしながら、緑には多くの機能が併存しており、様々な機能が県民生活に関わっていることから、一部の機能からの受益を抽出して課税することは、必ずしも緑の保全のための負担のあり方としては、適切なものとは言えないと考えられる。

また、こうした個々の機能に着目した課税は、その応益の程度を量ることが困難であり、課税の制度も非常に複雑なものとなる。

例えば、二酸化炭素の吸着機能に着目した場合、個人の生活や法人の事業活動における二酸化炭素の排出は、自動車の使用、ガス・電気の使用、灯油・重油の使用など多岐にわたっており、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。

また、水源かん養機能に着目した水の使用量に応じた課税については、比較的使用量が把握しやすいと考えられるものの、平成14年11月の兵庫県税制研究会の報告書の中で指摘されたとおり、地下水を取水して工業用水等に利用している場合には、その取水量が把握できないため公平性の観点から問題があること、阪神間の上水道は琵琶湖を水源とする淀川水系への依存度が高く、兵庫県の森林との直接的な関係が薄いなどの課題がある。

したがって、このような緑の多様な公益的機能を維持するための負担については、その公益的機能が県民生活の全般に関連しており、また、その公益的機能から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県民が広く均しく負担を分かち合うという考え方の方が、むしろ適切であると考えられる。

先の兵庫県税制研究会の報告書においても、森林の整備について、会費的性格を有する個人県民税均等割について、地方税法で定められている標準的な税率を超えた税率で課税する超過課税により、全県民に一律の負担を求めることは、税制度として合理性を有するとされたところであり、また、こうした広い一定の分担は、誰がどの程度の負担をしているかという点においても分かりやすい内容となる。

〔参考資料 p30～p34 「兵庫県税制研究会」の概要〕など〕

また、緑は、県民生活の全般について、私たちの世代のみならず将来の世代に対しても様々な恩恵をもたらす、豊かで多様な自然環境の形成に大きな役割を果たしているなど、地域社会を支える基礎的なインフラとしての側面を持つ。

このような緑を、公益的機能が十分に発揮できる姿で将来の世代に引き継ぐことは、

地域社会を構成する全ての者の責務である。

そのための役割分担として、地域社会の構成員である法人に対しても、事業活動のために失われた緑の回復という対応を超えて、森林の整備や都市地域での緑の増加といった、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については、著しく不合理な点は認められないと考えられる。

以上のようなことから、緑の保全のための財源を広く県民が負担する課税の仕組みとしては、現行の税制度である県民税の均等割に超過課税として一定税額を上乗せする方法と、この一定額を緑の保全のための目的税として新たに法定外目的税を創設する方法とが考えられる。

県民税均等割超過課税

超過課税は、従前、「財政上の特別の必要があると認める場合に実施できる」とされていたが、平成16年度税制改正により、「財政上その他の必要があると認められる場合に実施できる」と要件が緩和された。

県民税均等割超過課税は、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、緑の保全を図る施策の財源とするために、一定額を超過課税として上乗せするものであり、高知県、岡山県、鳥取県、鹿児島県で、森林の保全を目的として取り入れられている方法である。

〔参考資料 p35「他府県の森林保全のための税等に係る状況」〕

(長 所)

- ・ この方法は、県民に広く一律に課税されることから一定の公平性が確保され、また、既存の税制度を活用することで賦課徴収のための事務量や経費を抑えることができる（なお、個人県民税の賦課徴収は、地方税法第41条により市町村が市町村民税の賦課徴収と併せて行うとされている。）。
- ・ 個人県民税均等割は、生活保護法の生活扶助を受けている等、一定要件にあてはまる低所得者については非課税とされていることから、制度的に低所得者層への配慮も組み込まれる。

(短 所)

- ・ 県民税均等割は普通税であり、その超過課税の税収は他の普通税の税収と区分されないことから、税の用途や充当施策を明確にするための仕組みがない場合、緑の保全のための財源であるという位置づけが曖昧となる恐れがある。

法定外目的税の創設

法定外目的税の創設は、緑の保全を図るという目的のため、上記の超過課税に相当する額の負担について、新たな目的税として負担を求めるものである。

(長 所)

- ・ 納税義務者を県民税均等割の納税義務者と同様とすることで、県民に広く一律に課税されることから一定の公平性が確保できる。
- ・ 目的税とすることで、緑の多様な公益的機能を維持し、緑の保全を図るための税であることが制度上明確になる。

(短 所)

- ・ 目的税は、用途が特定されているのみでなく、支出目的と課税との間に受益者負担、原因者負担という形での関連性が認められるものが多い。
こうした観点からは、地域社会の構成員に一律に負担を求めるという税制が、目的税としてふさわしいかどうかという問題がある。
- ・ 個人への賦課徴収の場合、税制度の簡素化のために、県民税・市町村民税と同時期に賦課徴収の事務を市町で処理をすることが望ましい。
しかしながら、新たな税目の創設のため、給与所得者から税を徴収する特別徴収義務者となる企業等の雇用主、賦課徴収に関する事務を処理することとなる市町に新たな負担を求める課税制度となり、こうした関係者の協力が得られない場合は、課税制度として成り立たない。
- ・ 地方税法では、原則として個人の道府県民税を除く他の道府県税の賦課徴収に関する事務処理を、市町村に処理させてはならないとされている。この法定外目的税の賦課徴収を市町が処理する場合は、地方税法第20条の3の「市町村が同意したときは道府県税の賦課徴収に関する事務の一部を処理することができる」旨の規定によることとなる。
しかし、この規定は「事務の一部」とされており、賦課徴収に関する事務の全てを処理できるかどうかという問題がある。また、市町が事務を処理するためには当該市町議会の議決が必要であり、議決の状況によっては全県的に一律の賦課徴収の体制を構築できない可能性がある。

以上のとおり、二つの課税方法を比較すると、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、県民税均等割超過課税についても、導入の目的が緑の多様な公益的機能維持のための緑の保全であることを明確にし、税の用途を緑の保全に係る施策に限定する仕組みを創ることで十分対応が可能と考えられる。

また、実現可能性の点では、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、市町や特別徴収義務者となる企業等の雇用主に、新たな税についての課税や徴収の事務が発生し、また、それらに関する電算システムの改修なども必要となることから、その協力を得ることは難しいと考えられる。

一方で、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い。

税制度の創設に際しては、こうした社会全体の賦課徴収に関する事務量やコストを無視することはできないことから、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、より実現性が高いと言える。

なお、県民税均等割超過課税については、法人は直接兵庫県に申告納付することとなるが、個人については市町が賦課徴収を行うこととなるため、実際の事務を行う市町の理解を得る必要がある。

〔参考資料 p36「県民税均等割超過課税と法定外目的税との比較」〕

また、神戸市では、国民健康保険の保険料の一部を、個人県民税・市民税の合計額を基準に算定していることから、兵庫県において県民税超過課税の導入を具体的に検討する際には、神戸市との連携についても検討の必要がある。

〔参考資料 p37「神戸市の国民健康保険料について」〕

(3) 具体的な課税案

基本的な考え方

県民税均等割超過課税は、緑の持つ多様な公益的機能を維持し、緑の保全を図るための財源を、地域社会の構成員に広く一定の負担を求めることから、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。

具体的な課税案

ア 個人に対する課税案（個人課税案）

個人の住民税均等割の標準税率は、現在、県民税が1,000円、市町村民税が3,000円となっている。従前、市町村民税は市町村の人口規模に応じて2,000円、2,500円、3,000円とされていたが、その負担水準が国民所得や地方歳出の推移に比較して低い水準に止まっていることや、人口規模による行政サービスの格差が無くなっていることなどから、平成16年度税制改正において一律3,000円に改正された。

〔参考資料 p38「個人住民税の均等割について」、p39「平成16年度税制改正について」〕

住民税の均等割は、様々な行政サービスに対する会費的な費用負担という性格を有しているが、現在、個人県民税の標準税率は1,000円であり、平成16年度税制改正における市町村民税の標準税率の見直し幅は500円～1,000円となっている。また、既に森林の保全を目的に個人県民税の超過課税を導入している高知県等の四県では、超過税率は概ね500円とされている。

一方で、兵庫県では森林の保全に加え、全国でも有数の都市地域を有しており、こうした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、森林の保全を目的としている先行県よりも幅広くなる。

こうしたことを考慮した結果、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、それが過度な負担とならない超過税率の限度額としては、1,000円程度を目安とすることがふさわしいと考えるところであるが、税率については、県において課税試案等を作成する際に、今回の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。

イ 法人に対する課税案（法人課税案）

法人県民税均等割超過課税については、次のような課税案が考えられる。

〔参考資料 p40「法人県民税の均等割について」〕

ア) 個人と同額の負担とする案

緑の持つ公益的機能を維持し、緑の保全を図るための財源を、地域社会の一

員として負担するのであるから、個人、法人にかかわらず、一律の税額とする、すなわち個人と法人の負担を全く同一の額とする考え方である。

しかしながら、個人と法人では、行政サービスに対する会費的負担である県民税均等割の標準税率が、個人1,000円であるのに対し、法人は資本等の金額に応じ年2万円～80万円となっていることから、個人と法人を同額の負担とすることについては、個人県民税の納税義務者の理解が得られないと考えられる。

イ) 個人と同率の負担とする案

これは、個人の標準税率に対する超過税率の比率と同じ比率で、法人に対し超過課税の負担を求めるという考え方である。

個人に標準税率である1,000円に対して仮に1,000円程度の新たな負担、すなわち標準税率に対し100%程度の負担を求めた場合、法人に対しても同じ比率で負担を求めるといものである。

しかし、この場合、最も負担が重くなる法人は、標準税率80万円に対し、年80万円を新たに負担することとなる。

様々な行政サービスに対する会費的に負担としての標準税率が年80万円であるのに対し、緑の保全を図るために年80万円の負担を新たに求めることは、対象法人の負担が大きいと考えられること、また、個人の場合は所得が一定額を下回った場合には均等割そのものが非課税となる規定があるが、法人は所得が無い場合でも均等割の納付義務が生じることから、この考え方は法人の理解が得られないと考えられる。

(参考：現行の法人県民税均等割の標準税率)

資本等の金額	1千万円以下	1千万円超 1億円以下	1億円超 10億円以下	10億円超 50億円以下	50億円超
標準税率	20,000円	50,000円	130,000円	540,000円	800,000円

ウ) 個人と格差を設けて均一額の負担とする案

これは、個人と法人とでは県民税の均等割の標準税率の水準が異なることを踏まえ、個人と法人の負担に格差を設けるとともに、法人も緑の公益的機能を保全するための財源を地域社会の一員として等しく負担する趣旨であることから、法人間における超過課税による負担を均一額とする考え方である。

しかしながら、法人県民税均等割の標準税率は、資本等の金額に応じ、2～80万円まで5段階に分かれており、中小法人と大法人とが同一額を負担することについては、中小法人の理解が得られない可能性がある。

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

これは、法人県民税均等割の標準税率が資本金等の金額により異なること考慮し、標準税率に一定率を乗じるという仕組みで超過課税を実施するとともに、個人と法人とでは県民税均等割の標準税率の水準が異なることを踏まえて、

個人の負担水準を考慮しながら、この一定率を設定するという考え方である。

県民税均等割の標準税率における個人と法人、法人間における負担の格差を反映したものとなるが、標準税率に乗じる一定率の水準によっては、資本等の金額が大きい法人の負担額が大きくなる可能性がある。

以上の4つの案の中では、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を考慮すると、緑の公益的機能を維持するために、地域社会の構成員に広く一定の負担を求める緑の保全のための税においても、制度的に同じ様な内容となる「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。

しかしながら、標準税率に乗じる一定率の水準によっては、超過課税による負担額が大きくなる法人もあることから、その水準については、基本的な考え方において示したように、負担が過重なものにならないよう考慮する必要がある。

この点について、どの程度の負担水準が法人の負担としてふさわしいかという検討を行う必要があるが、これについては、

- ・ 既に兵庫県において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
- ・ 県民税については、「その地域社会に住所、事務所等を有する個人、法人が、地域社会の構成員という立場で、地域社会の行政サービスの費用を分担する」という性格を有しているとされているが、県民税全体について見ると、兵庫県における過去10年の法人県民税の課税額が個人県民税の課税額の概ね20%となっていること

等を考慮しながら、個人県民税均等割の超過税率の水準を基に設定することが適切であると考えられる。

課税期間

課税期間については、緑の造成には長い年月を要することから、短期の期間設定は計画的な緑の保全を図るという面から適当ではなく、また、一方で、あまり長期の期間設定では、負担についての県民の理解が得られにくいことや、社会経済情勢の変化に対応しきれないという面も考えられることから、当面5年間程度とすることが適当であると考えられる。

課税期間経過後については、その時点における、公益的機能を維持するための緑の保全の進捗状況や社会経済情勢の状況等を考慮し、必要に応じた制度の見直しを行うことが必要である。

なお、負担水準については、緑の多様な公益的機能を維持するために行う緑の保全の施策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。

例えば里山林について見ると、その機能を維持するために必要とされる整備量は3万haとされているが、「ひょうご豊かな森づくりプラン」と「新ひょうごの森づくり」により整備（今後の整備予定を含む。）される面積は約1万2千haであり、残りの約1万8千haについて現行の整備水準での整備を行った場合には、270億円程度の追加財源が必要と試算される。

また、「さわやかみどり創造プラン」により都市地域で確保を目指す緑地面積は1万3千haであり、市街化区域の望ましいとされる緑被率30%に対してはさらに約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に、公共は4千haの整備を担うことになる。

この面積については、都市公園や道路整備等の公共事業に伴って整備される部分も多いが、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。

こうした経費を全て新たな税で賄うとすると、税率は相当高い水準となる。

緑の保全のために早期・計画的な事業展開を行うためには、ある程度の税收規模も必要となるが、一方で、前述のとおり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。

これまでの検討を踏まえ法人県民税均等割超過課税を「個人と法人の負担水準を考慮した定率の負担とする案」とした場合、税收の規模は、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には次の表のとおりとなる。

【 表 】

(億 円)						
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)		6.9 (個人との 比 率 28.7%)	6.9	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	

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

県民の理解を得られる水準の税率とした場合、緑の保全のための税の税収自体は、緑を保全するための施策の一部を賄うものとならざるを得ないが、先にも述べたように、緑の重要性や保全に対する県民の理解や関心が高まることにもつながるものである。

税の負担水準については、緑の持つ多様な公益的機能を維持するための今後の緑の保全への取組を踏まえつつ、その負担が県民にとって過重なものとならないよう、県において慎重に検討する必要がある。

(4) 税の使途を明確にする仕組み

県民税均等割は普通税であるため、その超過課税は法定外目的税のように使途が特定されておらず、徴収した税収は他の普通税の税収と区別されない。

したがって、この超過課税による税収が、緑の持つ多様な公益的機能を維持し緑の保全を図るための財源であり、緑の保全という目的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となる。

県民税均等割超過課税方式を導入している高知県、岡山県、鳥取県では、基金を活用して一般財源から税収を区分している。

こうした方法は、兵庫県においても活用できると考えられる。

具体的には、次のような仕組みが考えられる。

緑の保全のための財源の積立てを目的とする緑の保全に関する基金を条例で設置し、基金を処分することができるのは、緑の保全にかかる施策を行う場合に限り旨の規定を設ける。

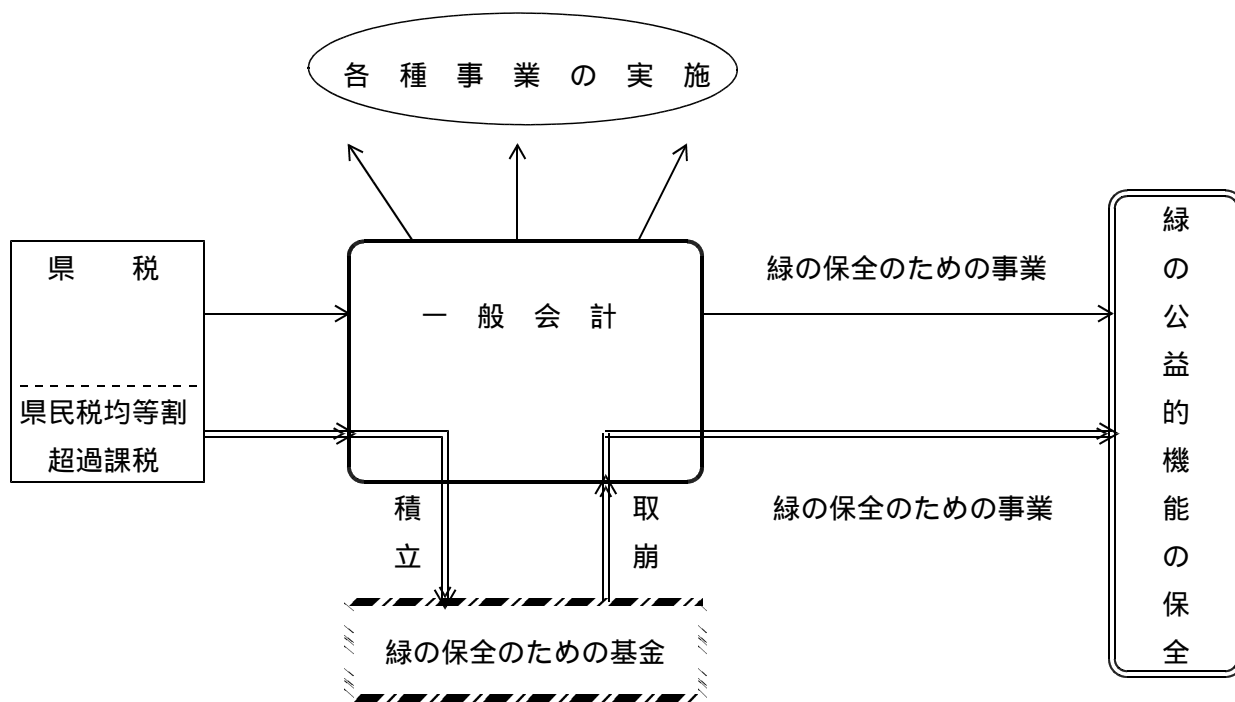
県民税均等割超過課税に係る税収相当額をこの基金に積み立て、施策の展開に応じて基金を取り崩し、その施策の財源に充てることとする。

これにより、税の収入と施策の実施に時間的なズレが生じた場合の調整が可能となり、また、予算においては、基金からの取崩しが特定財源として施策の財源に計上されることとなる。

こうして新たに設置された基金の積立状況や、基金を活用した緑の保全のための事業の内容、その実施の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。

なお、兵庫県では、超過課税の税収を基金に積み立て特定の事業に充てているものとして、法人県民税の法人税割超過課税の税収について、「勤労者総合福祉施設整備基金」「勤労者総合福祉施設運営基金」を活用し、勤労者をはじめとした県民のこころ豊かな生活づくり、生きがいづくりや多様な地域づくりを目指すCSR事業(カルチャー(C)、スポーツ(S)、レクレーション(R)事業)を展開している。

[参考資料 p41～p42「法人関係税超過課税関連基金条例」]



5 おわりに

「環境の世紀」といわれる21世紀を迎え、私たち一人ひとりが環境問題は自らの問題であることを認識しながら、様々な政策決定に主体的に参画する、優れた環境の保全と創造に取り組むという、参画と協働の考え方がますます重要となっており、兵庫県では、「新兵庫県環境基本計画」の下、県民、事業者、行政などの各主体が、それぞれの役割分担と応分の負担のもとに参画と協働を推進し、「地域環境の負担の低減」、「自然環境の保全と美しい環境の創造」、「地球環境問題への対応」が進められている。

緑の保全のための税は、こうした認識を踏まえつつ、多様な公益的機能を発揮し、環境保全に重要な役割を果たしているにもかかわらず荒廃が進みつつある森林や都市化の進展に伴い大きく損なわれた都市地域の緑について、その保全のための財源の負担を広く地域社会の構成員に求め、早期かつ計画的に保全を進めるものであるとともに、県民、事業者一人ひとりの緑の公益的機能やその重要性についての認識、緑の保全についての関心が高まることを目的とするものである。

したがって、その導入にあたっては、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。

中間報告に対する意見募集では、経費の合理化を求める意見や課税方法に対する意見、より具体的な事業内容、事業計画等を求める意見、さらには事業案の提言等も数多く寄せられた。

今後、県において、導入を具体的に検討する際には、こうした意見を十分踏まえ、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、新たな税を活用した事業展開の状況について、県民に分かりやすく開示する必要がある。

当委員会では、これまで、緑の持つ公益的機能、兵庫県の緑の現状と課題、緑の持つ公益的機能を保全するための兵庫県のこれまでの取組等を踏まえ、今後の森づくりや都市緑化の方向性をまとめるとともに、施策展開のための経費負担のあり方、具体的な税制度の仕組み等を検討してきた。

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。

緑の保全のための税検討委員会委員名簿

委員長

大阪大学大学院経済学研究科教授 齊 藤 慎

委 員

神戸大学大学院法学研究科教授 佐 藤 英 明

兵庫県商工会連合会専務理事 澤 田 功

生活協同組合コープこうべ
組織政策推進室コミュニティ推進 鈴 木 洋 子

大阪大学大学院高等司法研究科教授 谷 口 勢 津 夫

波賀町長 中 田 耕 一 郎

兵庫県立大学経済学部教授 新 澤 秀 則

神戸商工会議所参与
(前兵庫県商工会議所連合会専務理事) 宮 道 博

関西大学社会学部教授 矢 野 秀 利

(五十音順)

緑の保全のための税検討委員会開催概要

平成15年

11月6日(木) 第1回開催
森林保全のための税等の検討状況
兵庫県の森林の現状と課題

11月27日(木) 第2回開催
「森林保全のための税」の課税案
税の使途

平成16年

1月22日(木) 第3回開催
第2回検討委員会における課題の検討

2月25日(水) 第4回開催
これまでの検討の整理(とりまとめ素案の検討)

3月29日(月) 第5回開催
これまでの検討内容の確認
「都市の緑」について

4月26日(月) 第6回開催
都市緑化の取組状況
都市緑化の新たな課題
緑の公益的機能

5月31日(月) 第7回開催
これまでの検討の整理
都市緑化の推進
税負担等の考え方

6月28日(月) 第8回開催
中間とりまとめ素案の検討

8月25日(水) 第9回開催
中間とりまとめ

11月19日(金) 第10回開催
最終とりまとめ