

新たな森林づくりのための (仮称)琵琶湖森林づくり県民税について

滋 賀 県

はじめに

滋賀の森林は、琵琶湖の豊かな水をはぐくみ、県土を洪水や土砂災害から保全して県民の生命や財産を守るとともに、二酸化炭素を吸収固定して地球温暖化を防止するなど極めて重要な機能を有しています。広く県民は森林から計り知れない恵みを享受しており、滋賀の森林は、琵琶湖や人々の暮らしと切り離すことができない、何ものにも代えがたい貴重な財産です。

こうしたことから、平成 16 年 4 月に施行した琵琶湖森林づくり条例を踏まえ、琵琶湖と森林との関係を重視しながら、公益的機能の高度発揮に重点を置いた環境重視の森林づくりを推進するとともに、広く県民が森林に対する理解と関心を深め、主体的に参画し協働で森林づくりに取り組むという新たな視点に立った施策を推進することにより、琵琶湖と人々の暮らしを支えるかけがえのない滋賀の森林を、健全な姿で未来に引き継いでいくことが必要であり、そのための新たな仕組みが求められます。

1 滋賀の森林の現状と課題

(1) 森林の現状と課題

県土のおよそ 2 分の 1 を占める滋賀の森林は、これまで森林所有者による木材生産を軸とした経済活動を通して、また、薪炭材の採取など地域住民の暮らしと深く関わりながら整備保全されてきました。

しかしながら、近年の安価な輸入木材の増加による木材価格の低迷に伴う林業の不振や、山村地域の過疎化・高齢化の進行、人々の生活様式の変化による森林と人々の関係の希薄化などの社会経済情勢の変化が大きな要因となって、手入れが行き届かない森林が増加傾向にあります。

本県の人工林約 79,000ha のうち間伐等の手入れを必要とする面積は約 60,000ha ありますが、その 3 割に相当する約 18,000ha が手入れ不足森林と推計しています。

また、薪炭や落ち葉などが燃料や肥料としてほとんど使われなくなったことにより、里山林や奥山林は利用されずに長期間放置されるようになりました。

森林は一度荒廃するとその回復には 100 年を単位とする長い年月を要します。森林の荒廃がもたらす影響を真摯に受け止め、森林の価値を再認識し、多様な公益的機能がより高度に発揮される森林づくりを目指すとともに、これまでのように森林所有者だけに森林づくりを任せるのではなく、森林から多くの恵みを受け、県民共有の財産ともいえる森林の整備を社会全体で支えることが必要と考えます。

(2) 森林の荒廃による影響

間伐などの手入れがされずに荒廃した人工林は、林内に日光が入らず下草や下層木が生えないため表土が流出しやすく、森林土壌が衰退し、木の根元がむき出しになり、また、樹木が密生しているため十分成長できず細いもやし状態になります。

また、里山林では松枯れの増加やタケが繁茂し、人々に親しまれ、生活に溶け込んだ姿は失われつつあります。

森林の荒廃は、森林の保水力や水質浄化機能の低下による琵琶湖への水の安定的な供給や水質への悪影響、土砂流出や土砂崩壊による災害の危険性の増加、二酸化炭素の吸収固定機能の低下による地球温暖化の進行、樹木の成長が阻害されることにより将来の木材供給への支障、自然生態系が変化し生き物の生息の場として機能が衰えるなど様々な機能を損ない、琵琶湖の環境保全や県民の暮らしに大きな影響を及ぼすおそれがあります。

2 滋賀が目指す森林づくりの方向

（１）琵琶湖森林づくり条例の施行と基本計画の策定

滋賀県では、手入れ不足森林が増加するなど森林を取り巻く厳しい現状を踏まえ、森林の多面的機能が持続的に発揮され、琵琶湖と人々の暮らしを支えるかけがえのない森林を健全な姿で未来に引き継いでいくため、平成 16 年 4 月に「琵琶湖森林づくり条例」を施行しました。

また、条例に基づき、施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、平成 17 年度から 32 年度までを期間とする基本計画を平成 16 年 12 月に策定しました。

◇琵琶湖森林づくり条例の基本理念の柱

- 森林の多面的機能が持続的に発揮される森林づくりに重点をおいた施策の推進
- 森林の恵みを等しく享受している県民全体が協働で取り組む森林づくりの推進

◇基本計画の 4 つの基本施策

- 環境に配慮した森林づくりの推進
- 県民の協働による森林づくりの推進
- 森林資源の循環利用の促進
- 次代の森林を支える人づくりの推進

（２）施策展開の方向

琵琶湖森林づくり条例と基本計画を踏まえた琵琶湖と人々の暮らしを支える森林づくりを推進していくためには、木材生産を目的とした林業施策に加え、環境重視と県民協働という新たな視点に立った施策を展開する必要があります。

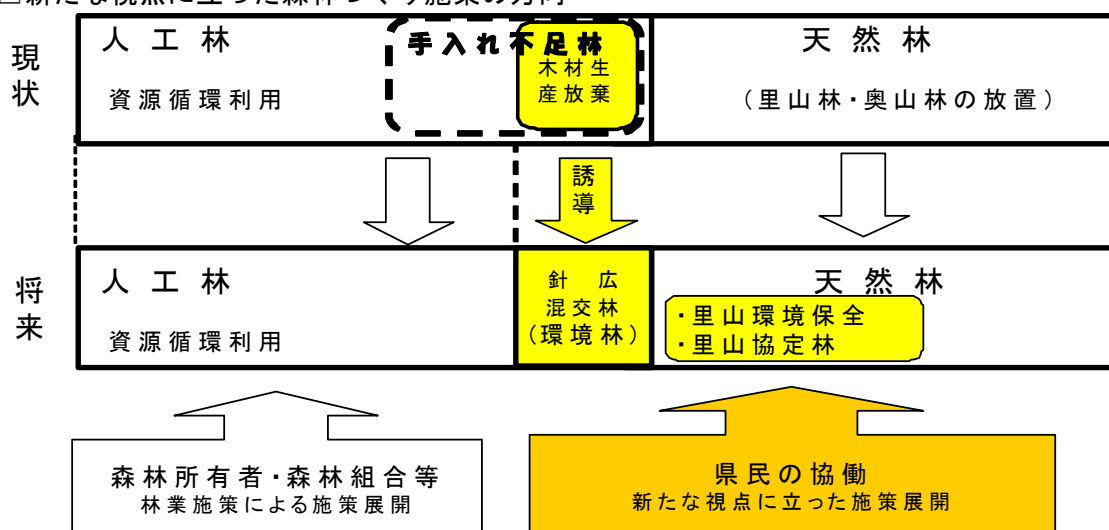
◇木材生産を目的とした林業施策による事業展開

- 木材は再生産可能な資源として重要な価値を有していることから、環境への影響に配慮しながら木材生産を目的とした森林づくりを継続して推進
- 適切な森林管理には適時の間伐が求められます。本県には間伐を必要とする森林が多く、総合的かつ計画的な間伐対策に重点を置いた森林づくりを推進

◇新たな視点に立った施策展開

- 森林の適切な整備が琵琶湖の水源かん養や本県の環境保全にとって極めて重要であるとの認識のもと、公益的機能の高度発揮に重点を置く「環境を重視した森林づくり」を推進
- 県民は、森林の公益的機能により多くの恩恵を享受していることから、県民一人ひとりが滋賀の森林の価値や、森林づくりの重要性について理解と関心を高め、主体的な参画のもと協働で取り組む「県民協働による森林づくり」を推進

□新たな視点に立った森林づくり施策の方向



3 新たな費用負担の考え方

(1) 検討経緯

琵琶湖森林づくり条例の目的を達成し、新たな視点に立った森林づくりを確実に推進していくために必要な費用負担について検討するため、平成16年4月に学識経験者等7名の委員で構成する「森林づくりの費用負担を考える懇話会」を設置し、費用負担の必要性、新たな負担で展開すべき施策、費用負担の仕組みなどについて議論を重ねてきました。

懇話会では、県民の幅広い意見を聴取する意見交換会を2回開催されましたほか、県においても意見交換会8回とフォーラム2回を開催しました。

こうした取り組みを経て、平成16年12月に同懇話会から「滋賀の新たな森林づくりと費用負担のあり方について」の提言がされました。

県では懇話会の提言を受け、県民の皆さんにその提言の内容などについて説明するとともに、ご意見をお聴きするため、7か所で意見交換会を開催したほか、広報紙等により提言の内容をお知らせしました。

(2) 新たな費用負担の必要性

環境重視と県民協働という新たな視点に立った森林づくりを推進するため、新たな負担をお願いすることとします。

- 今、県内では、荒廃した森林が増加しており、このままでは水源かん養などの多様な公益的機能が損なわれ、琵琶湖の水環境保全や県民の暮らしに大きな影響を及ぼすおそれがあります。

こうした荒廃森林の増加は、前述のとおり社会経済情勢の大きな変化によるところが大きく、これまでの木材生産を目的とした林業施策だけでは滋賀の森林全体を守り育てていくことは困難といえます。

このため、荒廃した森林の解消はもとより、これ以上荒廃した森林が増加しないよう、森林の価値を再認識し、公益的機能がより高度に発揮される適切な森林整備を推進することが喫緊の課題であるため、環境重視と県民協働という新たな視点に立った施策を緊急かつ継続して推進していく必要があります。

- 新たな視点に立った施策の目的は、琵琶湖の水や空気といった広範な環境の維持・保全等であり、その事業効果は、広く県民全体に及ぶ公共性、公益性が極めて高いものと考えています。

したがって、こうした新たな森林づくりに必要な費用については、森林の持つ公益的機能から計り知れない恵みを享受している全ての県民が、共同して等しく負担していくことが必要と考えます。

- 新たな負担は、県民一人ひとりが滋賀の森林の価値や森林整備の重要性に対する理解や関心をより一層深め、森林づくりに積極的、主体的に参画しようとする意識の醸成につながることを期待できます。

また、新たな負担を県民協働による森林づくりに充てることで、より一層高い意識づくりにつながるものと考えます。

(3) 使途の基本的な考え方

新たな負担の使途については、新たな視点に立った森林づくりのために確かな貢献をするものであることが必要です。そこで、施策の策定に当たっては、次のことが重要と考えています。

- 事業効果が広く県民全体に及び公共性、公益性が高く、事業内容が県民にはっきりと見える事業であること
- 県民の森林に対する理解や関心を深め、森林づくりへの参画意識の高揚に資する事業や、県民の主体的な参画による協働で森林づくりに取り組む事業であること
- 新たな負担は、県・市町の公有林や造林公社営林地など公的に管理されている森林を除いた、私有林を対象とした森林づくりに充当すること

こうした基本的な考え方に基づく具体的な事業は、前述の「環境を重視した森林づくりの推進」と「県民協働による森林づくりの推進」という2つの柱立てのもとに7つの施策とし、基本計画の目標事業量などを踏まえて算出した事業実施に必要な単年度の標準的な事業費は、約6億円と試算しています。その事業概要は以下のとおりです。

①環境を重視した森林づくりのための事業

(ア) 針広混交林（環境林）への転換：

奥地等の放置された人工林を自然生態系豊かで水源かん養や県土の保全などの公益的機能が高度に発揮される森林にするため、強度間伐によりスギ・ヒノキの針葉樹と広葉樹が混じり合った針広混交林に転換

(イ) 長伐期林への誘導：

森林土壌の安定により水を蓄えるスポンジ効果が高まり、水源かん養機能が高度に発揮される長伐期林（伐採時期が70～80年以上の森林）へ誘導

(ウ) 間伐材の搬出・利用の促進：

間伐材を資源として有効利用することにより、二酸化炭素を長期間固定し地球温暖化防止対策に貢献するため、間伐材の搬出・利用を促進

(エ) 里山の環境保全の推進：

荒廃している里山の原風景を回復し、動植物の生息・生育の場として再生するため、適切な整備を行い、広く県民が森林に親しみ森林を理解する場として活用

②県民協働による森林づくりのための事業

(ア) 森林の大切さの普及啓発：

県民をはじめ広く下流域の人々の森林の価値や森林づくりについて理解と関心を深めるため、積極的な情報発信、森林環境学習の推進、木の良さを体感できる機会を提供

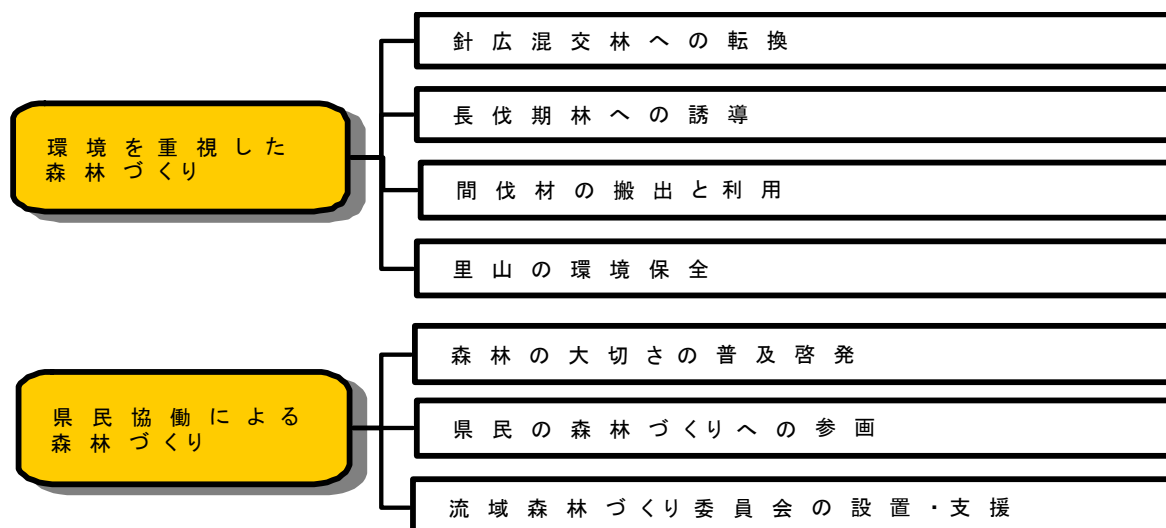
(イ) 県民の森林づくりへの参画：

身近にある里山をフィールドに、森林所有者、地域住民、NPO、森林ボランティアグループなどが協働で取り組む保全整備活動を支援

(ウ) 流域森林づくり委員会の設置・支援：

流域の森林づくりのあり方や進め方などについて議論し、必要に応じて意見・提案するなど、地域の森林づくりに主体的に参画する組織として、地域住民、森林所有者、下流住民、森林組合などで構成する流域森林づくり委員会を設置し、その活動を支援

◇新たな施策の体系図



(4) 新たな事業を推進するに当たっての考え方

①事業の透明性の確保

新たな費用負担を充当する事業の透明性を確保することが大切です。このため、毎年度事業内容等を公表するとともに、滋賀県森林審議会において、事業効果や用途の妥当性について評価する仕組みを整備します。

②県民の参画

県民協働による森林づくりを推進するに当たっては、県民の意見を反映させることが重要です。このため、事業計画の策定等に当たって、県民が用途の決定過程に参画でき、意見を施策に反映させる仕組みを整備します。

4 (仮称) 琵琶湖森林づくり県民税の概要

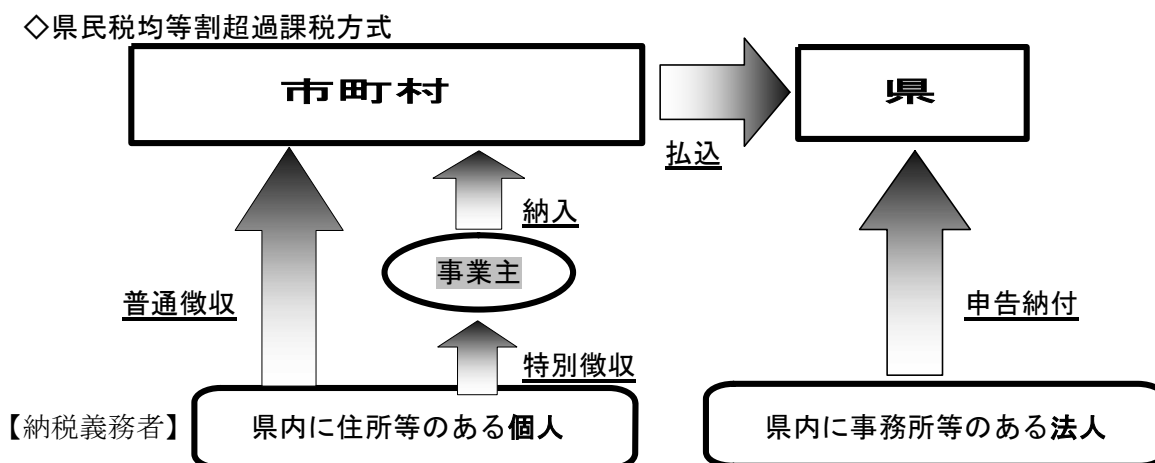
新たな森林づくりに必要な費用負担の手法としては、森林の持つ公益的機能は県民に広く恩恵をもたらしていること、また、これらの恩恵を享受している全ての県民が共同して負担していくべきとの考え方から、税方式によることとし、(仮称) 琵琶湖森林づくり県民税を創設します。

（１）課税の方式 —「県民税均等割超過課税方式」—

課税の方式は、既存の県民税均等割に上乗せして徴収する「県民税均等割超過課税方式」とします。

県民税均等割は、「地域社会の費用を県民が広く負担する」という性格を持っており、新たな視点に立った森林づくりのために必要な費用を、県民全体が等しく負担するという導入の趣旨にも合致するものです。

また、既存の税制度を活用することから仕組みが簡便で、徴税コストも新たな税制度を創設するより安価であり、所得のない人や所得金額が一定金額以下の人については非課税とする制度が組み入れられており、低所得者への配慮が可能となります。



- ・ 個 人 ⇒ 市町が個人県民税均等割に上乗せをして賦課徴収し県へ払い込む。
- ・ 法 人 ⇒ 法人が法人県民税均等割に上乗せをして申告納付

（２）税 率

税率は、必要な事業費および現行の県民税の個人分と法人分の税収割合が概ね３：１であることを考慮して、下記のとおり設定します。

(ア)個人：超過税率 年額８００円（現行の個人県民税均等割：年額１，０００円）

(イ)法人：超過税率 均等割の１１％相当額

資本等の金額による区分	現行(標準税率)	超過税率
50億円超	800,000円	88,000円
10億円超50億円以下	540,000円	59,400円
1億円超10億円以下	130,000円	14,300円
1千万円超1億円以下	50,000円	5,500円
1千万円以下	20,000円	2,200円

（３）税収規模

税収規模は、年間（平年度ベース）で個人分が約４．５億円、法人分が約１．５億円で、合計約６億円となります。

（４）税収の管理 —「基金の設置」—

県民税均等割超過課税方式は、使途が限定されない普通税であることから、そのままでは徴収した税収は他の普通税と区分されません。

そこで、新たな森林づくりのための財源として使うことを明確にする仕組みとして、新たに基金を設けて税収を積み立て、各年度の必要となる額を取り崩して事業に充当することとします。

(5) 税制度の施行時期

(仮称)琵琶湖森林づくり県民税は、平成18年4月施行を目途とします。

(6) 税制度の見直し

新たな税制度については、施行後5年を目途として、新たな施策の事業効果や森林を取り巻く状況、財政需要の状況等を見極めた上で、制度の点検・見直しを実施します。

◇新たな仕組みのイメージ図

