

「森林税」(県民税均等割の超過課税)の 課税根拠、基本理論と留意点

「森林税」の導入に際して
提示されるべき論点の概要

民間委員(座長)提出資料

第2回長野県地方税制研究会・専門部会、2017年3月30日

1) 導入構想の入り口：自然環境保全に向けた課税の二分類

A) 環境悪化の原因・原因者への課税（いわゆる「インセンティブ課税」）

汚染者負担原則（polluter-pays principle、略称PPP）

原因に対して経済負担を課すことで環境悪化を抑止する課税

森林環境であれば、森林を汚染・悪化させている行為へ課税

例えば、森林に下水を流出させている人々や間伐をせずに放置している森林所有者への課税

B) 環境悪化を防ぐ事業の財源を確保するための課税（いわゆる「応益課税」）

環境保全から利益を受ける人達に対して、利益に比例した課税となる

森林からの利益とは何か？利益の「帰着」状況はどうなっているのか？

広く住民全般へ、均等な利益の帰着

A) とB) の選択

都市部の住民に利益もたらす環境保全を、「森林の居住者・保有者」への課税によって行うことが正当化されるとは思えないので、必然的に（B）が選択されることになる。

したがって課税の形態としては、法定外税ではなく、住民税の均等割りが選択される。

2) 超過課税の根拠：県が独自に行う超過課税の必要性は何か？

- ・わが国の地方税財政制度においては、法定の地方税を「標準税率」で課税すれば、全国すべての自治体で行われるべき標準的な行政を行うことが、理論的には可能となっている。
- ・そのため特定の行政（事務・事業）を超過課税で行う場合には、次の理由を住民へ説明し、住民の納得を得る必要がある。

全国標準の行政と異なる、長野県独特の「新たな行政」が
なぜ必要とされるのかという理由の説明と県民の同意

「新たな行政」の必要性を示すためには、従来の林務行政の全体像および成果を示す必要がある。

またお役所でよく見られる、見栄えは良いが抽象的で理解のしにくい説明ではなく、
具体的かつ透明性のあるデータを用いて説明する必要がある。

（「森林税」を先行導入した県では、県民説明会（知事も立会）を県内各地で繰り返し開催した）

3) より重要な5つの明示項目と住民の納得

・前ページの「超過課税の根拠」が嘘偽りのない適正な根拠であるためには、次の点を住民に明示し、住民の納得を得ることが必須となる。

- ① 超過課税で財源確保する「新たな行政」の詳細な内容（単年度および5カ年）と規模（＝予算額：単年度および5カ年）、納税者1人あたり超過課税の負担額
- ② 「新たな行政」によって達成しようとする目標値や成果指標
- ③ 「新たな行政」が、従来的一般財源の組み替え（予算の効率化・合理化）でまかなえないことの証明（予算にムダがないことの証明）
- ④ 「新たな行政」と、従来財源で行う行政との明確な区別（③が無意味とならないためにも必須）

⑤ 「新たな行政」と国庫補助事業との明確な区別

(国庫補助事業の「補助裏」に超過課税収を充当すべきではない)
なぜならば、国庫補助事業の「補助裏」は、地方財政計画において地方交付税で財源措置されている。したがって・・・

- A) 超過課税収を充当すると、すでに措置されている財源と、新たに住民に求める負担とで、いわば「二重取り」となってしまう。
- B) 国庫補助事業の「補助裏」は、理論的には「新たな行政」ではなく、全国的な標準行政に含まれることになる。

4) 「3) で列挙した明示項目」を担保するために必要な事項

- ・前ページの明示項目が正しく遵守されていることを担保するために、以下の3点が必須となる。

① 「新たな行政」に正しく充当するための基金の設置と厳格な運営

* この点については、財政理論からすると「目的税」は望ましくないという意見があり、理屈の上では正論である。したがって欧米諸国のように、増税分を一般財源とする（目的税的な扱いをしない）というオプションもありうる。

ただし、わが国において、住民が首長や地方公務員、地方議会をどの程度の信頼感で見ているかという現状を顧みると、一般財源とすることには二の足を踏まざるをえないだろう。

そうであれば、むしろ、あえて目的税化して、税の用途を厳格に住民がチェックできるようにする方が現実的と思われる。

<前ページからの続き>

② 住民代表によって構成される「新たな行政についての住民会議」の設置

- * 地方税制研究会と平行して「住民会議」を設置するが、その目的は、①超過課税が「新たな行政」に正しく充当されているか、②前ページの明示項目が遵守されているか、③「新たな行政」の成果が上がっているかをチェックすることにある。
- * 「目的税的な」超過課税は、事業担当部局の「既得権益」になりやすいので、地方議会に加えて、民主的なチェック組織を設置するのは必須であり、非常に重要である。
- * あくまでも住民代表であり、業界代表になってはならない。後者の場合は、むしろ設置が逆効果となり、前ページの明示項目は反故にされてしまう危険性すらありうる。

③ 税収の一部が市町村への「交付金・支援金」となる場合、使途の限定と事後的なチェック体制の確立

- ・ 交付の対象とする市町村事業について、森林税の導入目的に適合した事業（使途）に限定し、できる限り詳細かつ具体的にメニュー化すること。
- ・ 超過課税をした県の責任を明確化するために、使途・成果を県がチェックする体制を確立すること。