

第3節 経済的措置等

経済的措置は、市場メカニズムを前提とし、経済的インセンティブの付与を介して各主体の経済合理性に沿った行動を誘導することによって政策目的を達成しようとする手法であり、持続可能な社会の構築のために必要とされる環境と経済の統合の考え方に寄与し得ます。

経済的措置には、補助金、助成金、税制上の措置等の経済的助成措置、税・課徴金等の導入等の経済的負担措置等があります。

ただし、経済的助成措置は、助成のための財政支出が最終的には国民負担となることを踏まえ、その適用を検討していくことが必要です。また、経済的負担措置については、他の手法との比較を行いながら、環境保全上の効果、国民経済に与える影響、技術的革新を促進する効果、適用にあたって必要とされる行政コストなどを総合的に考えて、その適切な活用について検討します。この場合、新たな負担を広く国民に求めるような経済的手法の導入に際しては、これまで支払われてこなかった新たな負担を国民に求める可能性もあることから、国民の理解と協力を得るよう努力します。

また、上記の経済的措置以外にも、直接的に生物多様性の関わりはしないものの、その保全に資している各種制度や、国民からの任意の協力により生物多様性の保全と持続可能な利用のために用いられている資金メカニズムもあります。

生物多様性の保全と持続可能な利用に関する経済的な措置や制度等を次に記します。

1 経済的助成

経済的な助成措置の中には、直接に資金を助成する補助金制度などの奨励金と、所得控除や課税の減免等による間接的な助成制度とがあります。

(1) 補助金

補助金は、地方公共団体等による生物多様性の保全のための施策を奨励するため、その事業費の一部を補助するものであり、次のような制度が設けられています。今後も、これら補助制度の効率的な運用により、生物多様性の保全施策を推進します。

ア 自然公園等事業に対する国庫補助

国立公園・国定公園内で、自然とのふれあいのための歩道や野生場等の利用施設、自然の再生・修復のための植生復元施設等の保護施設の整備を都道府県が行う場合に、自然公園法施行令に基づき、その整備費の2分の1を国が補助しています。また、市町村が野営場等を整備する場合は、その3分の1を国から、3分の1を都道府県から補助しています。

イ 自然共生型地域づくり事業に対する国庫補助

環境省では、平成6年より自然共生型地域づくり事業を推進してきており、地域

全体の自然のネットワークを図るという観点から、市街地において生物生息空間（ビオトープ）の創出を行ったり、里地里山地域において休耕田・池沼等の生物の生息・生育環境の改善を行ったりする地方公共団体に、その事業費の3分の1を補助しています。

ウ 都市公園等事業に対する国庫補助

都市公園等は都市の自然的環境の保全、改善や都市景観の向上、都市生活の快適性の確保等多面的な機能を有するものであり、都市公園の新設又は改築に要する費用は、都市公園法及び同施行令により、その一部を補助することが出来ることとなっています。用地の取得に要する費用については3分の1を、また、植栽、自然生態園、野鳥観察所、動植物の保護繁殖施設、体験学習施設などをはじめとした公園施設の新設、増設又は改築に要する費用については2分の1を国から補助しています。

エ 古都及び緑地保全事業に対する国庫補助

古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法、首都圏近郊緑地保全法、都市緑地保全法等に基づく、歴史的風土特別保存地区、近郊緑地特別保全地区、緑地保全地区等において、緑地を適切に保全するために必要な土地の買い入れ及び保全利用、保存利用のために必要な、土砂崩壊防止施設、立入防止柵、植栽等の施設の整備に要する費用についてその一部を補助しています。土地の買い入れに要する費用については3分の1（近郊緑地保全事業は5.5/10、古都保存事業は7/10）を、施設の整備に要する費用については2分の1を補助しています。

オ 国土緑化基金

国民の国土緑化思想の高揚と国土緑化の推進を目的とした全国植樹祭等の事業、森林ボランティアをはじめとした広範な国民が直接森林づくり活動を行う事業、緑化を推進するために必要な技術の開発・普及、情報の提供等を行う事業及び身近な里山林や都市近郊林が人々に継続的に利用され、維持・管理されるよう、森林所有者と都市や地域の住民の連携及び協力の下で、保全・整備・利用活動を一体的に推進するための事業等への助成を行います。

(2) 基金等による助成

里地里山の維持管理、熱帯林の保全等国内外の生物多様性の保全にとって、NGO、NPO等の占める役割には非常に大きなものがあります。しかし、国内のNGO、NPO等は、組織力、資金力とも海外先進国の諸団体に比べて大きく不足しています。

このため、政府が出資している各種基金による助成を通じて、これらNGO等の活動の支援に努めます。

ア 地球環境基金

「地球環境基金」は、民間団体（NGO）の環境保全活動への資金の助成や、その他の支援を行い、環境保全活動に向けた国民的運動の発展を図ることを目的として平成5年5月に環境事業団に創設されました。

その原資としては、国の出資等の他、国民、企業等からの資金拠出（寄付）によ

っており、平成12年度末で約130.9億円の基金のうち、政府出資金89億円、公営競技39.7億円、民間寄付金2.2億円により構成されています。基金の運用益は、環境保全活動に取り組む国内外のNGOの国内外での活動への助成や人材育成等を行う財源にあてられています。

イ 河川整備基金

河川の生態系や水質浄化等に関する研究、河川をテーマとする市民の交流活動や啓発活動など、幅広い分野からの「よりよい川づくり」「よりよい河川環境づくり」のための多用な活動に対して、閣議決定に基づく「河川整備基金（せせらぎ・ふれあい基金）」より支援を行っています。

ウ 水と緑の森林基金

国民の森林に対する関心の高まり等に対応し、国民参加による森林資源の整備等を推進するため、昭和63年に（社）国土緑化推進機構に創設された「緑と水の森林基金」の活用により、森林資源の整備、利用等に関する総合的な調査研究、普及啓発等への事業へ助成します。

エ 都市緑化基金

（国土交通省省よりメモだし予定）

オ その他の基金等との連携

環境保全に対する国民意識の高まりを受けて、企業等が創設し自然環境保全のための民間の助成金制度も数多く存在します。これらの基金と連携して、NPOの的確な活動を支援します。

（3） 税制上の措置等

生物多様性の保全に資する活動を行う特定公益増進法人を支援するため、又は自然公園や保安林等の生物多様性保全に資する保護地域に指定された土地においては、自然環境の推進とこれに伴う私権との調整を図るための措置として、次のような税制上の措置が設けられています。

また、これらの措置の他にも、生物多様性の保全等を直接の目的とはしないものの、その保全に一定の効果を果たしている税制上の運用もあります。

ア 自然環境保全法人等の支援のための措置

生物多様性保全をはじめ自然環境の保全活動を行っている自然環境保全法人等（特定公益増進法人であるもの）に対する寄附を促進し、その活動を活発化させる観点から、個人や法人から自然環境法人等への寄付金が一定の限度額まで所得控除又は損金算入できることとされています。

また、相続又は遺贈により一定額以上の財産を取得した個人に対しては、相続税が課されていますが、特定公益増進法人たる自然環境保全法人等に一定期間内に贈与された相続財産に係る相続税は非課税とされる特例があります。

イ 所得税等の特例

土地等の売買により収入を得たときは、所得税、法人税が課されていますが、自然環境保全のための土地が国や公共団体等に買い取られる場合に、その一部を控除する制度が設けられています。

(ア) 国立・国定公園の特別地域及び自然環境保全地域の特別地区が国や公共団体等に買い上げられる場合に、その所得から2000万円が控除されます。

(イ) 生息地等保護区及び鳥獣保護区特別保護地区(天然記念物等の生息地に限る)等が国や公共団体等に買い上げられる場合に、その所得から1500万円が控除されます。

(ウ) 都市公園の用地として国や地方公共団体に買い上げられる場合に、その所得から5000万円が控除されます。

(エ) 都市緑地保全法または古都における歴史的風土の保存に関する特別措置法に基づき、緑地保全地区、歴史的風土特別保存地区内の土地が地方公共団体に買い上げられる場合に、その所得から2000万円が控除されます。

また、生物多様性保全をはじめ自然環境の保全活動を行っている自然環境保全法人等(特定公益増進法人であるもの)に対する寄附を促進し、その活動を活発化させる観点から、個人や法人から自然環境法人への寄付金が一定の限度額まで所得控除又は損金算入できることとされています。

ウ 地方税の軽減措置

地方税法では、土地、家屋等の固定資産の所有者に対して固定資産税が課されるとともに、土地投機を抑制する目的から一定の土地の所有者に対してその土地の取得価格に1.4～3%の特別土地保有税が課されていますが、自然環境の保全のため、行為制限を受けている次の土地については、それぞれ次のような減免措置が講じられています。

(ア) 国立・国定公園の特別保護地区及び第1種特別地域については、これらが非課税となります。

(イ) 国立・国定公園の第2種特別地域又は都道府県立自然公園の特別地域内において国立・国定公園の特別保護地区又は第1種特別地域と同等の行為規制が行われている土地については、軽減措置が講じられています。

(ウ) 里地里山地域の保護のため、新たに自然公園法を改正し設けられる風景地保護のための管理協定が結ばれた場合に、当該協定に係る土地の特別土地保有税を免除する措置を講じます。

エ 相続財産の適正評価

生物多様性の保全等を目的とするものではありませんが、自然環境保全のための行為制限を受けているなどの状況にある土地については、その行為規制の状況等に応じた次のような評価方法がとられており、結果的に生物多様性に富む個人有地の保全に資しています。

(ア) 自然公園等

自然公園法に基づき指定された国立公園・国定公園では、規制の強度に応じて、その制約がないものとした土地の価額から、その土地の価額に特別保護地区では8割、第1種特別地域では7割、第2種特別地域では3～5割を乗じて計算した金額を控除した金額により評価することとされています。

(イ) 都市における公園・緑地

都市公園の用地として貸し付けられている土地については、都市公園の用地として貸し付けられていないものとした土地の価額から、その土地の価額に4割を乗じて計算した金額を控除した金額により評価することとされています。

都市計画に緑地保全地区、歴史的風土特別保存地区、風致地区として定められている土地については、行為制限の内容を踏まえて適正に評価されています。さらに、これらの地区は立木の伐採の制限を受けていることから歴史的風土特別保存地区及び風致地区は3割を乗じた金額を控除した金額に、緑地保全地区は5割（林業を営んでいない場合）を乗じた金額を控除した金額により評価されることとなります。

緑地保全地区内において、都市緑地保全法に基づき管理協定が締結されている土地については、貸付期間が20年など一定の要件を満たしている場合には緑地保全地区としての評価に加え、さらに2割を乗じて計算した金額を控除した金額により評価されることとなります。

都市緑地保全法に基づき、地方公共団体が土地所有者と契約を結び、市民のための緑地として管理・公開する「市民緑地」については、貸付期間が20年以上など一定の要件を満たしている場合には、その土地が市民緑地の用地として貸し付けられていないものとした場合の価額からその土地の価額に2割を乗じて計算した金額を控除した金額により評価することとされています。

(ウ) 保安林等

森林法に基づき指定された保安林等では、それぞれの伐採制限の内容に応じて、その伐採の禁止又は制限を受けていないものとした場合の価額から、その土地及び立木の価額に禁伐の場合は8割、単木選伐の場合は7割、択伐の場合は5割、一部皆伐の場合は3割を乗じて計算した金額を控除した金額により評価することとされています。

(4) 中山間地域等直接支払制度

生物多様性の保全を目的とするものではありませんが、平成12年度より中山間地域等において、農業生産活動が継続的に行われるよう農業の生産条件に関する不利を補正するための交付金を交付する制度が設けられています。交付金の交付を受けた中山間地の農家では、この交付金を活用して農地や水路、農道の維持管理等の活動を行い、営農を継続します。農業生産活動は、生物多様性の保全をはじめとする多様な環境保全上の役割を担っており、本制度の運用により、結果的に棚田をはじめとする中山間地の生物多様性の保全に資することが期待されます。

2 経済的負担

経済的負担措置には、税、課徴金、料金徴収などさまざまな手法があります。環境税をはじめとする経済的な負担を課す措置は、80年代からOECDの場で検討されており、91年には加盟国に対してその広範な採用を求める勧告が発表されています。以後、我が国政府においては、環境問題への対応の観点からその活用についての検討が進められています。

この経済的負担措置を巡っては、近年、次のような動向があります。

(1) OECDの勧告

平成14年1月、OECD環境政策委員会・環境保全成果ワーキングパーティー(OECD/EPOC/WPEP)の第21回会合において、我が国の環境政策の取組状況を審査した環境保全成果審査報告書(環境保全成果レビュー)が、各国代表による議論を経て承認されました。このレビューの中では、我が国の環境政策に対する勧告が行われており、自然環境及び生物多様性分野での勧告の一つとして「保護地域の管理のための財政上の措置、人的資源及び制度的な能力をさらに強化すること、また、資金メカニズム(土地の改変及び生息地への干渉に対する課徴金を財源とした自然環境のための補償基金等)を確立するための各種方策を検討すること。」が指摘されています。

(2) 地方公共団体における法定外税の検討

平成12年4月の地方分権一括法の施行により、地方税法の一部が改正され、法定外普通税の許可制から同意制への移行、法定外目的税制度の新設など、地方公共団体の課税自主権の強化が図られています。

これを受けて、各地方公共団体において法定外税の検討が進められていますが、その中では環境保全を目的とした税が数多く検討されています。具体的には、既に導入が決定している事例もある廃棄物・リサイクル関係の税をはじめとして、水道使用量等に課税し、その税収を水源である森林の保全等に活用するという、いわゆる水源かん養税などさまざまな制度が検討されています。

(3) 入園料・入山料等を巡る議論

国立公園・国定公園の利用者に対し、受益者負担の観点から、入園料・入山料等を徴収すべきとの指摘が一部のNGOや有識者から提案されています。平成13年に環境省が実施した「国立公園に関するアンケート調査」(回答者数7,993名)では、「施設整備や自然を保護する活動のためには、それを利用した個人が相応の費用を負担すべき」と考える人の割合が7割にのぼり、そのために負担して良いと考えている金額は、平均して1回につき約100円程度であることが明らかになっています。

現在、国立公園の特定の地域等において、駐車場や野営場等の施設の利用に際して、利用協力金を利用者から任意に集め、その資金を施設の維持管理や周辺地域の自然保護に活用している事例や、公衆トイレの利用に際して利用協力金を取っている事例はありますが、入園料、入山料等の料金制度を導入した事例はありません。

3 その他の経済的措置等

(1) 損失補償

自然公園法、都市緑地保全法をはじめ、生物多様性の保全に資する保護地域制度に関する法律では、規制により生じた損失を土地所有者等に補償する制度が設けられています。

(2) 民有地の買上

生物多様性の保全上重要な土地を開発行為等から確実に保護するためには、その土地を買い上げ、生物多様性保全のための専用地として確保することが確実な手法です。

ア 自然公園等における民有地の買い上げ

国立公園・国定公園の特別保護地区及び第1種特別地域に指定された土地、国設鳥獣保護区特別保護地区のうち国内希少野生動植物種等の個体の生息地等である土地、生息地等保護区のうち管理地区に指定された土地のうち民有地については、土地所有者からの要望があれば、都道府県の発行する交付地方債により土地の買上を行うことができることとされています。環境省は、その交付地方債の償還元金及び償還利息等に要する費用について、一定の補助を実施することにより、民有地の公有地化を支援しています。また、平成14年度からは、国立公園、国設鳥獣保護区、生息地等保護区に係る買上については、10分の10の補助が行われることとなりました。平成13年3月末までに、累積で68地区、計7,753ヘクタールの土地が買い上げられ、国公有地として保護のための専用地として管理されています。

イ 緑地保全地区等における民有地の買い入れ等

緑地保全地区、歴史的風土特別保存地区等においては、建築物、工作物の新築、改築、増築等の一定の行為に対する規制を行うことにより、緑地の適正な保全等を図っていますが、都道府県等においては行為規制に伴って生じる損失補償や土地の買い入れ申出に応じて土地の買い入れを行っています。国土交通省においてはこれらに要する費用について3分の1の補助を実施することにより、民有地の公有地化による緑地の適正な保全等を支援しています。

平成12年度末までに累積で、緑地保全地区（近郊緑地特別保全地区を含む）については約357ヘクタール、歴史的風土特別保存地区については約432ヘクタールの土地を買い入れていきます。

(3) 国民からの寄付等

ア 利用者からの協力金による国立・国定公園の美化清掃等

地方公共団体からの要望等により、国立・国定公園内の駐車場、野生場等の管理を行っている（財）自然公園美化管理財団では、駐車場、野営場の利用者から利用協力金を収集し、これを原資としてこれらの周辺地域の美化清掃活動、インタープリテーション活動を実施しています。

イ 国民からの募金等

政府からの出資はないものの、国民や事業者からの任意の募金や協力金の提供を受け、これを原資として、自然環境保全のための活動を実施したり、あるいは、自然環境の保全のための活動を行う団体に助成を行っている公益法人が存在します。例えば、「緑の募金による森林整備等の推進に関する法律」に基づく国土緑化推進機構、各都道府県緑化推進委員会により「緑の募金」運動、その募金を活用した森林整備、緑化推進等への取組を推進しています。また、社団法人ゴルファーの緑化促進協力会は、ゴルフ場利用者からの募金を用いて国立公園等での緑化や美化清掃を行う団体に助成を行っていますし、社団法人ナショナルトラスト協会は、国民からの寄付金を用いて、保護のための自然の豊かな民有地を買い入れたりしています。このような民間団体の活動は、N G O等の行う環境保全活動を支え、また、行政機関の手が及びにくい環境問題にも早期に対処しやすいという点で高く評価できるものであり、これらの活動を支援していくことが重要です。