

森林環境税の活用に向けた課題

田 家 邦 明

目 次

- 1 はじめに
- 2 森林環境税の概要
- 3 市町村森林行政と森林環境税
 - 3-1 森林政策における市町村森林行政の位置付け
 - 3-2 地球温暖化防止対策と間伐の推進
 - 3-3 間伐の実施と森林整備事業の限界
 - 3-4 市町村森林行政に対する森林環境税の意義
- 4 府県の税制の役割
- 5 森林環境税の活用に向けての課題
- 6 終わりに

1. はじめに

この小文は、市町村が実施する森林整備等に必要な財源を確保するため、国税として創設された森林環境税及び森林環境譲与税について、主として森林法に基づき実施されてきた森林政策、特に国の公共事業である森林整備事業との関連や府県で先行して取り組まれてきた独自の税制との関連でどのような意義や役割を持つものかを明らかにするとともに、納税者である国民の期待に応え、市町村でこれが有効に活用されるための課題を考える。

「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」（「森林環境税法」という）が平成31年の通常国会（第198国会）で成立し、平成31年4月1日に施行され、これに基づく各市町村等への森林環境譲与税の譲与が令和元年9月からスタートした¹⁾。

森林環境税及び森林環境譲与税（以下「森林環境税」と総称する）の創設は、気候変動枠組条約に基づくパリ協定によるわが国の温室効果ガスの排出削減目

標に関連して、森林吸収源対策として森林の整備に安定的な財源を確保するため、与党の税制調査会を中心とした数次の検討を経て、平成30年度与党税制改正大綱で実質的に決定された。平成30年度の決定内容を確認した平成31年度与党税制改正大綱での決定を受け、第198国会に政府提案として上記の法が提出され、成立をした。この間、政府部内においても地方財政審議会の中に、「森林吸収源対策税制に関する検討会」を設置し、森林環境税の基本的設計に関し検討が行われた。

また、森林環境税法に先だって、市町村が行う森林整備等に関係する法制度として、平成30年の通常国会(第196国会)で、森林経営管理法が制定されており、森林環境税法と同じ施行日に施行されている²⁾。

森林環境税の森林政策上の意義については、田家(2018)において述べたように、民有林に関して、保安林における治山事業以外には、国の政策手段は森林所有者に対し補助金を交付して望ましい森林施業を誘導するといういわゆる経済的インセンティブ手法(森林所有者を通じた森林整備であるので、インセンティブ手法によるものは「森林整備の私的供給」と考えることができる)によっていたが、これに加え、国の政策手段として³⁾、政府自らが森林整備を行う手法(ここでの「政府」は国、地方公共団体を意味するが、上記の「森林整備の私的供給」に対して「森林整備の公的供給」と考えることができる)が導入されたことである。

我が国の森林政策は、基本的には森林法に基づく諸制度を政策手段としている。全国段階から市町村段階に至る森林計画に沿って森林の整備が確保されるように、森林所有者に費用の一部を補助して必要な間伐等の施業を行わせる(森林整備の私的供給)ための手段(経済的インセンティブ手法)が森林整備事業である。これは、国の公共事業の一つであり、国から都道府県に補助し、更に都道府県はそれを財源に森林組合等を通じて、森林計画に沿って間伐等の施業を行う森林所有者に費用の一部を補助する事業である。間伐を対象とする森林整備事業については、多くは森林組合を通じて森林所有者に助成されており、市町村を経由することは少ない。

木材価格の低下等によって間伐等の森林施業をしようとしなない森林所有者が増加し、補助金による経済的インセンティブ手法だけでは実効性を持たない森

林が生じてきている。一方、気候変動枠組条約に基づく温室効果ガスの削減(地球温暖化防止対策)についての我が国の国際約束を果たすためには森林吸収源(森林経営(間伐等)が行われている森林であることが要件)による吸収量の確保が不可欠となっており、森林整備の公的供給が必要となってきた。

このような状況に対応して創設されたものが、森林環境税である。これは、主として市町村自らが森林整備を行う費用に充てる財源の確保を目的としており、これによって、国の制度として、全国の市町村を通じて森林整備等に必要で一定の水準の財源が確保されることになる。国民の期待に応え、市町村において森林の公益的機能の発揮に活用されなければならない。多くの市町村は、これまで独自の財源で森林整備を行う機会は少なかったものと推測される。このため、森林環境税法による用途の制約はあるものの市町村の判断で使用できる財源を得たとしても有効に活用されるかどうか懸念される。林野庁が総務省と連携しながら、都道府県の協力を得て、市町村を支援する体制を整備することが重要だと思われる。幸い、そのための財源として、森林環境譲与税が都道府県に譲与されている。ここでは、森林環境税が活用されるあたりにどのような課題があるかを抽出し、どのようにしたらそれが克服されるかを考える。

第1は、森林経営管理法に関する林野庁の方針との関係である。林野庁は、森林施業の集積に関するKPI⁴⁾を背景として、「新たな森林経営管理システム」の運用において林業経営者に委託する(同法に基づいて市町村を仲介役として経営管理実施権の設定)森林の探索と委託手続きを優先して市町村に取り組みせることに第一義的なプライオリティーを置いており、市町村が森林環境税を活用して森林整備を行うことは後景に置かれる可能性がある。森林の探索に当たって、悉皆的に行うのではなく、林業経営者に委託する可能性がある森林と市町村が森林所有者に代わって間伐を行う必要がある森林をピックアップし、それぞれについて行う等後者が後回しにならないようにすべきである。

第2は、国の森林環境税に先行して府県で措置されている税制⁵⁾(以下「超過課税」という)との関係である。荒廃した森林の復旧整備等の森林整備や府県民に対する森林機能の普及啓発に充てるため、2003年の高知県を嚆矢として、37府県⁶⁾で独自の超過課税を創設し、それを財源として単独事業が展開されて来ている。これらの超過課税を使って、森林整備事業で対応が困難な森林の

整備が行われている。これらの超過課税は、森林整備事業の限界をカバーするという意味で、今回の森林環境税と重なる側面を持つ。実績が見えないのにもかかわらず、国税である森林環境税を所与として、関係の整理が求められる。特に、これらの府県は、創設に当って府県民の意見を聴取し、府県議会で関係条例を成立させ、また、実施に当っては事業や効果について情報を公開する等丁寧に説明責任を果たしてきている。

これら府県では、国の森林整備事業と超過課税を財源とした事業を組み合わせることで森林整備を進めてきている。これらと市町村が行う森林整備と形式的に用途が重複する可能性があっても、当該府県の事業と市町村のそれとは受益範囲や必要な技術水準が異なり、自ずから事業内容には違いが生ずる。役割分担は、可能であると思われるので、競合すると考え市町村の森林環境税を使った事業範囲をいたずらに狭めるように誘導し差別化を図るのでなく、連携・補完する関係を構築していくべきである。

この小文の構成は、次のとおりである。2節で、森林環境税の概要を述べる。3節で、市町村森林行政にとって森林環境税がどのような意味を持つか考える。森林政策における市町村の役割の変遷を説明し、地球温暖化防止対策の実施に伴って間伐の推進が必要となっているが、主たる政策手段である森林整備事業の限界があり、森林環境税はそれをカバーするため市町村が自ら森林整備等を行う財源を確保する措置であることを、図によって説明する。4節で、37の府県の超過課税との関係を巡る総務省の方針、既に整理を行った先行県における考え方を紹介する。5節で、森林環境税の活用にあたって、市町村がこれまで独自の財源によって都道府県と独立して森林整備を行った機会が多くない中で、森林経営管理法に基づいて林業経営者への集積を推進しなければならない林野庁の方針及びそれとの関係を整理しなければならない超過課税を実施している府県の方針との関係が課題となるが、それぞれとの両立を目指し、林野庁と府県が連携して、市町村に森林環境税の意義を浸透させ、体制を整備させる等積極的な取組みを促すことが必要であることを指摘する。6節で、林野庁の主導の下、都道府県の協力を得て、市町村において森林環境税が森林整備の有効に活用され、国民の期待に応えていくようにすることの重要性を強調し、締めくくる。

2 森林環境税の概要

衆議院総務委員会で、「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案」の審議に当たって、総務大臣が説明した提案理由が、森林環境税の骨格をわかりやすく説明しているので、まずこれを引用する。

「森林の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、市町村及び都道府県が実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てる観点から、森林環境税を創設し、その収入額に相当する額を森林環境譲与税として市町村及び都道府県に対して譲与するため、本法律案を提出した次第であります。

以下法律案の内容について、その概要をご説明申し上げます。

その1は、森林環境税の創設に関する事項であります。森林環境税は、国内に住所を有する個人に対して課する国税とし、年額1千円とすることとしています。また、賦課徴収等につきましては、個人の市町村住民税とあわせて行うこととしております。

その2は、森林環境譲与税に関する事項であります。森林環境譲与税は、森林環境税の収入額を、森林の整備及びその促進に関する施策の財源として私有林人工林面積、林業就業者数及び人口の基準により市町村及び都道府県に対して譲与することとしております。」

以上であるが、要点は、①国税として、森林環境税を、市町村が個人の市町村住民税均等割を賦課徴収する際、一人年額1千円上乗せして徴収し、②その収入額を、森林環境譲与税として、市町村及び都道府県に譲与すること。③市町村だけでなく、森林整備を実施する市町村の支援等の役割を担わせるため、都道府県にも譲与されること。④現在、個人の市町村住民税均等割に1千円上乗せして、平成35年まで東日本大震災を教訓として全国で実施する防災施設対応分が賦課徴収されているが、森林環境税は、これが終了する平成35年度の翌年度の平成36年度から徴収されること。⑤森林環境譲与税の創設は、平成31年度から実施され、平成35年度までは、借入金で対応されること。⑥現時点で森林環境税は600億円を想定して制度設計されていること。

詳細は、平成31年度地方税制改正等に関する総務省担当課による都道府県及

び政令市への通知文を参考にして作成した概要（別添）のとおりであるが、そこにおいて、この小文の関心事項である森林環境税及び森林環境譲与税の活用に関し、次のように留意点を指摘している。

『都市・地方を通じて、国民皆で森林を支える森林環境税及び森林環境譲与税の意義を十分理解し、森林環境譲与税を活用した効果的な森林整備等の事業を行うとともに、その用途の公表において十分な説明責任を果たしていただきたい。』

3 市町村森林行政と森林環境税

3-1 森林政策における市町村森林行政の位置付け

森林環境税が、市町村が行う森林整備等の財源を安定的に確保することを目的として制度設計された意味を理解するため、森林政策において市町村森林行政がどのように位置付けられてきたか考える。この小文において、森林政策とは、森林の多様な機能の発揮を図る観点から、置かれた森林の自然的条件を踏まえながら、森林所有者に成長ステージに応じて適切な森林の施業（造林、間伐等の保育管理、伐採等）を行わせるため、主として、森林法に基づき実施されている森林計画、森林整備事業及び保安林（治山事業）からなる政策手段の集合である。

大別して、はじめの二つが経済的インセンティブ手法、最後が規制的手法である。かつての林業生産活動が旺盛に行われていた状況と異なり、森林所有者による森林の施業が十分に行われていない状況では、経済的インセンティブ手法が大きい役割を果たす。特に、気候変動枠組条約のパリ協定に基づくわが国の温室効果ガスの削減義務の達成に、森林吸収源が期待されている役割を果たすためには所要の間伐量の確保が不可欠であり、経済的インセンティブ手法の役割が大きい。

森林政策において、森林計画に関する権限の一部が市町村に委譲され役割が付与されるようになってから、それほど時間が経過していない。戦前、1898年に旧森林法が制定され、1907年森林法の全面改正、1939年の一部改正が行われているが、権限は主務大臣及び府県知事（地方長官）に限定されており、市町

村は部落有林の受け皿と期待され、むしろ公有林の経営管理者としてこれらの法令の規律の客体であった。

戦後、GHQの勧告を受け、1951年に新森林法が制定された。旧森林法の保安林制度に治山事業を加え、それを承継するとともに、森林資源の持続的利用（保続）を確保するための森林計画制度が創設された。GHQは、国が専ら権限を持つこと、都道府県にはその委任を受けた限定的な範囲内で権限を持たせることを指示し、これに従って、市町村には権限が付与されなかった。森林計画制度は、創設当初は規制的手法が採られていたが、その後誘導的・奨励的手法（経済的インセンティブ手法）に転換されたものの、その際も国・都道府県のみが権限を持つ構造は変わることはなかった。

森林政策において市町村森林行政が位置付けるようになるのは、1980年代後半まで待たねばならなかったが、林業振興（林道、市場、製材施設等の基盤や施設の整備による林産活動の合理化・近代化の促進）という面からは、もっと早い段階で市町村の役割が位置づけられていた。1997年に後述するように森林政策における市町村の役割が強化されたが、それに関連して、泉（1998）が、鈴木（1980a, b）を参考に、次のように、戦后市町村林業行政の展開を整理している。

- ① 最初の興隆期……昭和20年代後半からの市町村有林経営の活発化に伴い、市町村で林業関係事務が増加し、市町村に林務関係職員が配置されるようになった。都道府県の林業普及関係職員の現地駐在とも呼応し、一体となった活動が展開された。
- ② 停滞期……やがて、市町村有林の伐採収入の低下、普及職員の集合配置、などにより、市町村林政は停滞。替って、造林補助金の取扱いを通じて、都道府県と森林組合との行政上のパイプが次第に太くなっていく。
- ③ 転換期……昭和30年代後半から二つの面で転換。第1は、林道事業の開始。市町村が計画し、実行主体となる。第2は、30年代末からの林業構造改善事業の開始で、市町村が計画主体となり、その事業の7割を林道事業が占めた。
- ④ 発展期……各種事業の計画主体、事業主体となる「行政の事業化現象」である。市町村自らが事業立案、執行能力を高めて行く過程でもあった。

- ⑤ 新段階……昭和47年以降の「2次林構」から、昭和54年度からの「森林総合整備事業」、昭和56年度からの「間伐促進総合対策」等地域林業政策展開のための各種の事業の計画主体となっていった。

泉（1998）も、指摘しているように地域林業政策関連事業の対象となったのは、相当の規模の林業生産とそのための基盤・施設整備投資がなお見込まれる「優良な林業地帯」であった。しかし、戦後植林された人工林が成長し、間伐等の手入れを要する森林が増加する一方、1985年のプラザ合意を契機とする円高の進展によって木材輸入の増加、木材価格の低下が進み、林業生産活動が低下し、全国的に間伐等の遅れが懸念されるようになってきた。他方、国民の森林機能に対する期待について、1980年から概ね5年毎に世論調査が行われているが、木材生産機能が実施の都度下位となる一方で、公益的機能が上位を占めるようになった。

林業政策において、公益的機能の発揮が決して無視されてきたわけでない。林業生産活動を通じて健全な森林づくりをすれば、自ずから公益的機能が発揮されるという、いわゆる予定調和（林業政策⇒森林政策）と呼ばれた理解の下で、都道府県と森林組合との結付きの中で、林業生産を重視した施策が進められてきた。

しかし、林業生産活動の停滞傾向が全国的にみられるようになり、一方では森林機能に対する国民の期待が公益的機能にシフトする中であっては、「優良な林業地帯」に焦点を当てた施策だけでは、その期待に十分に対応することができなくなって行った。1983年になって初めて、地域に密着した行政主体である市町村主導の下に間伐等の森林整備を推進することを目的に、森林整備に関し市町村が計画を策定することができる権限を与える森林法の改正が行われた。

更に、多様な機能の発揮のため間伐等の森林整備が重視され、それを進める上で市町村の役割を一層強化する契機となったのは、1998年に森林法の改正が行われた際の林政審議会答申（「林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革」）である。そこでは、市町村の役割を強化する必要性が強調されている。すなわち、「戦後永らく、民有林における森林整備は、主として国、都道府県、森林組合、森林所有者のつながりを通じて実施され、多数の小規模零細な森林所有者から

なる民有林において、戦後の木材需要の増大に対応した人工林の造成等に大きく寄与してきた」こと、しかし、「人工林の保育・間伐の推進など個別の森林の状況や個々の森林所有者の意向を踏まえたきめ細かな対応が重視されるようになった」こと、このため森林計画において、都道府県と市町村の役割を基本的に見直すべきとされた。具体的には、①都道府県は、地域森林計画の策定等の広域的な森林整備方針の作成や統一的な運用が求められる保安林制度等の運用を行い、②市町村は、地域の実態に即したきめ細かな判断や対応が求められる森林施業計画等の策定や実施に係わる指導を行うとされた。これを受け、それまで市町村の申請に拠っていた市町村の森林整備計画について、その作成を全市町村に義務付けるとともに森林所有者に適正な施業管理を誘導する森林施業計画（現在は森林経営計画）の認定権限を、知事から市町村長に委譲するなど市町村の権限を強化した。

1997年の気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3：京都会議）において森林吸収源が温室効果ガスの削減にカウントされるようになり、第1約束期間（2008～2012年）における1990年対比6%の我が国の削減量のうち3.8%を森林吸収源による吸収によって負担することになった。世論調査（2007年実施）において地球温暖化防止機能が第1位となるなど森林の公益的機能に対する関心が更に高まり、これを背景として、森林・林業基本法が2001年に制定され、林政の軸足を地球温暖化の防止を含む多様な機能の発揮に置かれた。また、都道府県段階の取組みにおいても、2003年の高知県を嚆矢として、府県における森林整備の財源に充てるための超過課税の創設が広がって行った。

その後においても、数次にわたり森林法における市町村の権限が拡大され、従来都道府県の権限とされていたもののうち、保安林（治山事業を含む）、地域森林計画、森林整備事業（造林・林道）に対する補助に係る権限を除いて、一義的に、市町村が権限を持つことになった。しかし、林業生産活動水準が低下している状況では、森林の適正な施業の実施を推進するためには、森林整備事業による経済的インセンティブ手法が実効ある政策手段となっている。森林計画に関し権限が与えられても、森林手入れ不足が問題となる局面では、森林整備事業に関与しない市町村が果たす役割は限定される⁷⁾。

公共事業予算が1997年度をピークに減少の一途を辿り、その一環である森林

整備事業も減少を余儀なくされていた。限られた予算配分額の中で県内通じて重点的効率的に事業を実施する上で、これまでどおり、森林整備事業に関する権限（箇所付け、予算額の配分）を都道府県に担当させることが適切であった。さらに市町村に配分し細分化するということは考えられなかった。依然として、森林整備事業の補助を通じた都道府県と森林組合の繋がりの中で、森林組合が事業主体となって多数の森林所有者が参加した間伐事業が実施されるケースが主体を占めている。

3-2 地球温暖化防止対策と間伐の推進

現行森林法に引き継いでいる旧森林法の保安林に係る規定及び旧森林法の起草者で当時の山林局長（高橋琢也）による解説書⁸⁾を見るまでもなく、各地に先人の森づくりの逸話が伝えられ、また、緑の羽根募金は長い間全国的に取り組み定着してきたように、森林の国土保全機能は早くから認識されていた。森林の機能の効用に関する知見が次第に深まり、国土保全機能を含む多様な機能に関心が持たれるようになった。上述したように、昭和55年から概ね5年毎に森林に関して世論調査が行われ、国民が森林に期待する役割について問う項目がある。そこでは国土保全だけでなく、多様な働きが示されており、1999年の調査において、地球温暖化防止が初めて登場し、2007年には第1位となったように国民の関心が高まった。

2001年には、日本学術会議から、金銭のタームで森林の有する多面的機能の評価が出された⁹⁾。森林の持つ公益的機能に対する国民の期待の高まりに伴い、その機能の発揮のため、森林整備に対する予算の増加に向け、関係者の間に期待が大きくなっていったが、公共事業の他の事業とのバランスの中で森林整備事業予算が決定される。森林が有する多面的機能が、国民生活の厚生増進に資することには国民の認識が浸透していったが、多かれ少なかれ、いずれの事業も同様に国民生活に大きな影響を与える社会資本形成としての性格を持つ。このような公共事業の中で、森林整備だけに特別の措置を講ずることが政治的に許容されるまでに至らなかった。森林の公益的機能に対する認識が広がっていたものの、金銭的タームでのその評価は、環境経済学の消費者の支払用意の理論的推計方法を適用して得られた学術的なものに過ぎず、他部門の事業に対

して予算配分を優先させることを政治的に納得させるものでなかったことも影響していたと思われる。

しかし、1997年の気候変動枠組条約の京都会議の京都議定書において、温室効果ガスの削減（地球温暖化防止対策）が国際約束となり、各国が負う削減量に森林吸収源による吸収量がカウントされ、産業・生活の他部門が負う削減量が実質的に軽減されるフレームが導入されたことによって、状況が変わった。

その第1約束期間（2008～2012年）において、1990年対比6%の削減が義務付けられ、日本政府の方針として、そのうち3.8%を森林吸収源で賄うことになった。他部門における排出量の削減量の軽減がもたらす便益によって、森林吸収源の吸収量（地球温暖化の防止機能）の価値を測ることが可能となるだけでなく、日本の削減に関する国際約束を達成する上において、森林吸収源による吸収量の確保が不可欠となった。すなわち、森林の持つ地球温暖化防止機能が京都議定書の国際約束を実行する重要な政策手段となった。

限界削減費用

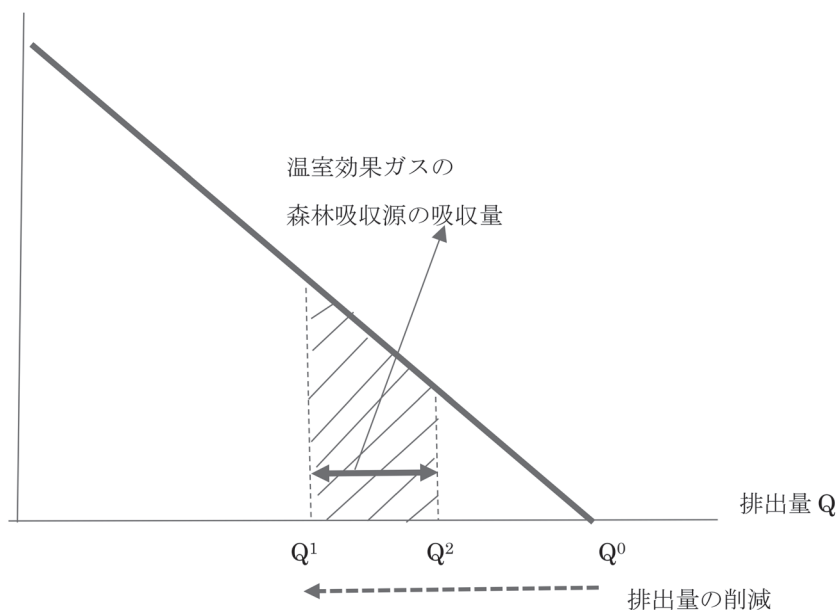


図1 森林吸収源の効果

図1は、環境経済学において、汚染物質の社会的最適排出量を導出するために用いられる限界削減費用曲線（marginal cost of abatement curve）を表し

た図である。横軸の排出量 Q^0 の水準は、産業部門において、利潤最大化を実現する生産活動に対応する排出量である。すなわち、排出量削減なかりせば生ずる排出量である。限界削減費用は、追加的に1単位排出量を削減するときそれによって生ずる利潤の減少によって測られる。図1の限界削減費用曲線は、任意の排出量水準に応じた限界削減費用を繋いだものである。森林吸収源による吸収量によって、排出量 Q^1 が Q^2 まで増加することが許容される。排出量の増加（削減量の減少）によって増加する利潤は、図1の斜線部分である。これが、産業部門の排出量の増加によって増加する利潤で測った森林吸収源の吸収量の価値である。

森林吸収源による吸収量の算定に関する取決め（マラケシュ合意¹⁰⁾）において、育成林については森林吸収源にカウントされるためには適切な森林施業が実施されることが条件となっている。その具体的態様として間伐等の施業が実施されていることであるが、民有林については、森林所有者によって間伐等が実施されることを確保する必要がある。間伐に対する補助金（経済的インセンティブ）のほとんどは、国の公共事業である森林整備事業を通じて交付されていた。

間伐等に関する森林整備事業は、森林法に基づき国からの補助を受け都道府県がそれを財源として森林組合等を通じて森林所有者に対して費用一部に対し助成を行うものである。それによる間伐の補助率は、68%となっている。他の農林水産に係る事業に比べて、極めて有利となっている。

間伐の実施量は、他の条件が同じとすれば、補助金の総額によると考えることができる。上述のとおり、森林整備事業は、国の公共事業の一つの事業である。従って公共事業の全体枠、更に農林水産公共枠、林野公共枠に制約される。森林整備事業は、民有林だけでなく、国有林にも向けられており、また、事業種目として林道整備にも充てられているが、ここでは、間伐を事業種目とするものを想定している。

国の公共事業予算（当初予算ベース）は、2000年代初めからそれまで9兆円台（ピークは、1997年度）あったものが年々減少の一途を辿り、京都議定書の第1約束期間(2008～2012)が始まる2007年度には6.9兆円となり、そこで止まらず、それ以降も減少し、2012年度には4.6兆円という最近で最も低い水準

となった。森林整備事業（当初予算ベース）について見ると、同じように2000年代初めまで2,000億円台であったものが、2007年度には1,700億円、2012年度には1,170億円という水準にまで減少した。

京都議定書の第1約束期間の日本の削減義務を達成するに当って森林吸収源に期待された吸収量（削減量6%のうち3.8%）に必要な間伐面積を確保するには、当初予算における林野公共及び森林整備事業への重点配分では限度があり、補正予算で事業費が追加的に措置され、必要な実施面積が確保された。第2約束期間（2013～2020年）は日本は参加しなかったが、自主的な削減目標値（2005年対比3.8%の削減）を設定し、うち森林吸収源による吸収量2.7%とされ、依然として、森林吸収源に大きく依存した計画が策定され、間伐については当初予算と補正予算で措置された。

3-3 間伐の実施と国の森林整備事業の限界

森林・林業基本法によって林政の軸足が、森林の有する多様な機能の発揮にシフトしたが、森林整備に関し、国において新たな政策手段は用意されなかった。即ち、森林法に基づく保安林及び治山事業の規制的手法（コマンド・アンド・コントロール）と造林・林道等の森林整備事業（経済的インセンティブ手法）が、依然として基本的な政策手段であった。

森林整備事業は、森林法に基づき、原則として、その森林について森林経営計画の認定を受けた森林所有者等に対し施業を行う費用の一部を都道府県が補助する場合にその費用の一部を助成する事業（法律補助¹¹⁾）である。間伐については、補助率が68%と、農林関係の他事業に比べ高い補助率となっている。森林整備によって公益的機能の発揮に資するとしても、私的財産の形成となるため、財務規律として補助残の負担をゼロとすることは難しい。また、同一種目の事業については、基本的には都道府県及びその域内を通じて一律の補助率が適用されている。

図2によって、森林所有者の間伐についての意思決定と森林整備事業（補助残の負担を伴う）の政策手段としての効果と限界を説明する。森林所有者が間伐に期待する便益は、将来の主伐時の木材の期待販売額の増加、間伐材の販売収入、森林所有者としての責任を果たす満足感であり、すべてを確実な金額と

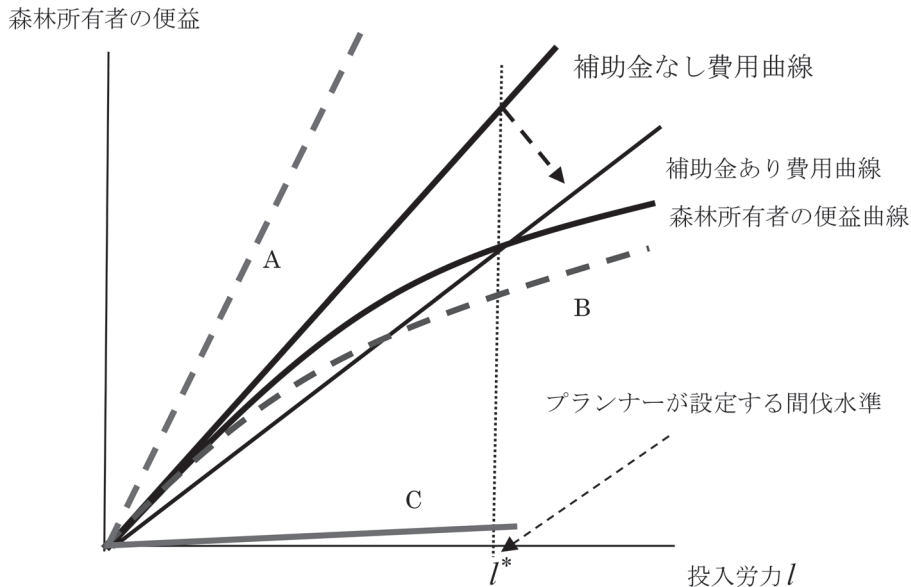


図2 間伐水準と補助金

して評価できないが、費用と便益の比較は可能であると仮定する。間伐水準は投入する労力で測ることが可能で、費用は投入される労力の機会費用によって測られるものとする。便益、費用は、それぞれ、図2に表されているような形状を持つとする。森林所有者は、(便益-費用)が非負であるとき間伐を行う、すなわち留保利潤がゼロであるとする。現在の状況では、補助金なしでは、森林所有者によって自発的に間伐が行われるとは考えられないので、どの間伐水準でも便益より費用が上回るとして作図している。政策設計者(プランナー)は、 I^* の水準の間伐を行わせるため、費用曲線と便益曲線がそこで交わるように費用曲線が原点を支点にして下向きに回転するように補助金を交付する。すなわち、 I^* の水準の間伐に対して一定の補助をするというオファーをする。なお、補助率が大きければ大きいほど費用曲線の傾きが緩やかとなる。補助率が小さい場合は、その逆となる。

より小さい便益曲線Bを持つ森林所有者は、費用が十分に小さい場合を除き、この補助金水準では留保利潤を確保できないので、間伐の意思決定は行わない。ましてや、便益がゼロで便益曲線が横軸と一致するか又はそれに近い状態にある便益曲線Cを持つ森林所有者は、この補助金の負担が伴うインセンティブに

反応しない。同じ便益の水準を持つ森林所有者であっても、森林が奥地にあつたり急傾斜地にあつたりして傾きがより急である費用曲線Aを持つ消費者も、同様に反応しない。

図2によって、森林整備事業ではカバーされないケースを考える。カバーされるためには、まず、①原則として森林法に基づいて森林経営計画の認定要件を整え、市町村長の認定を受けなければならない。基本的には、一体的なまとまりがある森林について、計画的に効率的な施業や適切な森林の保護を行うことが必要とされ、それを示す長期の方針や実施計画等を記載した計画を作成することを要する。②その上で、補助を受けた場合、間伐によって留保利潤が得られる必要がある。最後に、③要件を満たす森林について間伐を可能とするのに十分な予算が確保され、当該森林について補助の対象となることである。

基本的に、森林所有者が、森林経営計画の作成に必要な計画的に森林の経営管理を行う意思を持つことが必要である。間伐による便益をゼロないしほとんどゼロに評価する森林所有者（Cの便益曲線を持つ者）は、森林の経営管理のために投資を行う意思はなく、したがって計画を作成し、補助を受けようとなない。次に、森林経営計画の認定を受けるためには、森林について一定のまとまりがあることを要するので、個々の森林所有者（個々には補助があれば留保利潤が得られても）では、通常まとまりの要件を満たすに至らず、助成の対象とならない可能性がある。さらに、森林経営計画の要件を満たし助成を受けることが可能であっても、留保利潤が得られない場合、間伐事業に参加しない（例えば、費用曲線A、便益曲線Bを持つ森林所有者）。

毎年度の予算の範囲内で実施されるため、森林整備事業の対象となる条件を満たすものであっても、その年度に事業の対象とならず次年度以降に後回しにされる可能性がある。それらは予算が確保されれば、いずれ間伐が行われることが見込まれる。しかし、上記のような森林に該当する場合（森林経営計画を作成する意思がない、認定要件を満たさない、留保所得が得られない）、それらの森林は間伐が行われなまま放置される可能性がある。各地で、森林の手入れが行われず、荒廃する森林が増加し、森林の公益的機能の発揮に支障をもたらすことが危惧されるようになった。

3-4 市町村森林行政に対する森林環境税の意義

パリ協定による日本の温室効果ガスの削減目標を達成するには、今後とも森林吸収源による吸収量をカウントすることが不可欠であり、そのために間伐の実施を確保しなければならない。しかし、そのための主要な政策手段である森林整備事業については上で見たように限界があり、これだけに依存することは出来ないで、国の制度として、これをカバーする措置が必要になってきた。これが、森林環境税が創設された理由である。

森林環境税の制度設計を検討した「森林吸収源対策税制に関する検討会」の報告書（以下「検討会報告書」という）は、森林環境税の必要性について次のように述べている。

「これまでの森林整備は、森林所有者による自発的な施業を国及び都道府県が補助することを基本として対応してきた。森林所有者に一定の負担を求めることを原則とし、当該負担部分については間伐材の販売収入等によって賄うことを想定していた。しかし、現下の森林現場の課題に鑑みると、現行の対応策では限界があることが明らかである。森林の有する公益的機能が引き続き適切に発揮されるためには、森林所有者による自発的な施業のみに委ねることはできず、新たに森林現場や所有者に近い市町村の主体的役割を明確化し、公的主体による関与を強化する必要に迫られている。そこで、林野庁においては、市町村の役割を強化し、自然的条件から見て経済ベースでの森林管理を行うことが困難な森林において市町村が所有者から委託を受けて間伐を行うこととする仕組み等を含む、新たな森林管理システムの構築に向けた検討を進めているところである。森林現場と所有者に近い市町村に着目し、その役割と権限を強化するアプローチは、現下の森林の抱える困難な問題に対処するための手法として、時宜を得たものであると評価できる。この新たな森林管理システムを契機として、森林の有する公益的機能が十分発揮されるよう、市町村が自らの事業として実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、国民一人一人が負担を分かち合って、国民皆で森林を支える仕組みとして森林環境税（仮称）を創設する必要性が認められるものである。」

森林環境税について、3-1で説明した森林政策における市町村の役割の強化の流れという観点から見た場合、森林の有する多様な機能の発揮を確保する

ための市町村森林整備計画の作成、森林所有者が作成する森林経営計画の認定その他の森林現場における指導監督権限のほとんどは市町村に委譲されてきている一方で、森林法に基づく国の森林整備事業に関する権限は都道府県が持つという都道府県と市町村の役割分担が形成されてきている。今度は、市町村に自ら森林整備等を行う財源的な裏付けを与え、森林整備への市町村の関与を一層強めたものと評価することができる。

国の制度として、全国の市町村において一定水準の森林整備等を実施することができるように財源的な措置が講じられたことを意味する。今回の措置は、これまでの森林政策において市町村の役割を拡大してきた方向と整合的であり、白石（2018）が指摘するように森林の機能に対する多様なニーズを反映した市町村森林整備計画の編成にも資する効果が期待される。白石（2018）は、今回の措置に関連して、「市町村はまさに森林管理の中心的な存在になろうとしている」と述べられている。

田家（2018）が強調したように、国の政策手段として、保安林における治山事業を除き、これまで、民有林については森林所有者に補助金（インセンティブ）を交付して森林整備を行わせる手法（森林整備の私的供給）に拠っていたが、保安林以外においても、国の制度として、政府（今回は市町村）が自ら森林整備を行う（森林整備の公的供給）ための財源的裏付けが措置されたことは、画期的な意義がある。これを可能にしたのは、検討会報告書でいう「国民一人一人が負担を分かち合って、国民皆で森林を支える仕組みとして森林環境税（仮称）」が創設されたことによる。2節で紹介した総務省の通知で言及されているように、「都市・地方を通じて、国民皆で森林を支える森林環境税及び森林環境譲与税の意義を十分理解し、森林環境譲与税を活用した効果的な森林整備等の事業を行う」必要がある。

4 府県の税制の役割

都道府県において森林所有者の意欲の低下によって手入れ不足の森林が増加する一方、年々減少する国の公共事業及びそれに伴う森林整備事業予算の削減によって、県民の「水・みどり」森林整備のニーズに十分に対応できないよう

になって行ったため、今般、国の制度として森林環境税が検討される以前に、先行して多くの府県で独自の対応策を執る動きが広がっていった。これが37府県（及び一つの政令市¹²⁾）で講じられた森林環境の保全を目的とした超過課税による税制の創設である。2003年度の高知県を嚆矢として、2007年度23県、2012年度33県、2017年度37府県と増加している。いずれも都道府県住民税の超過課税方式によっている¹³⁾。

税収入の総額は、約300億円となっている。用途は、主として、森林整備のための事業と森林整備への府県民の参加等の森林機能の普及啓発の事業に充てられている。多くの県では、国からの補助を財源として実施する森林整備事業で対応が難しい森林について、森林所有者と主伐の制限等に関して契約を締結し、その委託を受け県等が森林整備を実施している。個々の府県について詳細を承知しているわけでないが、図2の便益曲線が横軸に位置するような、便益がゼロか又はほとんどゼロの便益曲線Cを持つ森林所有者の森林に対する対応が該当すると考えられる。

また、3分の1程度の県では、国の補助事業について補助率を嵩上げしている。これは、例えば、計画的に森林施業を行う用意があるが、費用曲線がA、又は便益曲線がBである者で一律の補助率の下では留保利潤が得られない者に補助率を嵩上げすることによって間伐を実施するケース、または一部にそのような所有者がいて要件を満たす森林のまとまりが成立しないため関連する森林について補助率を嵩上げして参加に同意を取り付け間伐するケースが考えられる。これは、国の事業であるための補助率を含め一律的な運用によっているため間伐が進まない場合の対応である。

なお、森林関係の事業はそれまで国及び県の事業は森林所有者に対する事業がほとんどであったが、これらの税制が創設されたことによる成果として、市民参加による森づくり等市民活動を対象とした森林機能の普及啓発のための事業に助成が行われるようになったことが指摘できる。森林に対する国民の理解を浸透させる上で大きい効果をもたらしていると思われる。

5 森林環境税の活用に向けての課題

森林環境税が市町村で有効に活用され、森林の公益的機能の発揮に対する国民の期待に応えるような森林づくりをすることが重要である。特に、森林環境税は、森林所有者に委ねては期待できない森林整備を、市町村自らが実施する場合の財源として確保することに主たる目的がある。市町村は、これまで放置され、手が入られていない森林の整備を積極的に行うべきである。森林は、住民の生活の周りに存在する環境を形成している。戦後造林された森林が自然条件等から手が入られていないため林内を暗くし、景観を損なっているケースは、奥山に入らずとも、集落周辺に多く存在し、目立つ存在となっている。まず、このような森林に焦点を当て、森林環境税が創設された効果を、住民が見えるように早期に実現するように務めるべきである。手が入られた人工林は、地域の魅力を高める上で有効である。森林環境税法に規定される用途の範囲内という制約はあるものの、市町村は、譲与税の性格から、独自の判断で使用することが可能である。

森林環境税法において、森林環境税の用途が同法に定められている。市町村に関しては、森林整備に関する施策のほか、森林の整備を担うべき人材の育成及び確保、森林の公益的機能の普及啓発、木材利用の促進その他の森林の整備の促進に関する施策に要する費用に充てるとされ、市町村自らが森林整備を行う場合に限らず、幅広い用途を許容する規定ぶりとなっている。

しかし、国及び都道府県の森林政策の基軸となっている森林整備事業でカバーできない森林が増加している状況に対応し、37の府県において、府県民の理解を得て、森林整備等に充てるための超過課税が創設された。これらの府県では超過課税を使った施策が定着している。森林環境税は住民税の上乗せ、一方府県については住民税の超過課税によっているが、課税方式が実質的に同じ（住民税に上乗せして課税する）だけに、両者の守備範囲を明確にし、府県の超過課税に影響が出ないようにするため、府県林野当局によって、森林環境税の用途が府県の税財源を使った事業と差別化されることを期待して、限定した用途への誘導が行われる可能性がある。

加えて、国の林野当局が推進する森林環境税に関連して構築された森林経営

管理法に基づく「新たな森林管理システム」との関係である。このシステムには、市町村自らが行う森林整備に関する部分も含まれてはいるが、主たる目的は、林業の成長経済化を推進するため、市町村を仲介役として意欲と能力のある林業経営者に施業を集積することに置かれている。このため、国の林野当局の関心は、市町村に、森林経営管理法に基づいて悉皆的な森林所有者の意向調査を行わせ、それを基に林業経営者に施業を委託するための手続きが優先して行われるようにすることに力点が置かれる可能性がある。その結果、森林環境税の主たる目的である、市町村が森林整備等を行う森林の探索とそれへの森林環境税の活用が後回しとされる可能性がある¹⁴⁾。このような施業の集積に関するKPIを背景とした国の森林経営管理法の運用方針に従った対応が優先され、森林環境税を財源にした市町村自らが行うことによる森林整備の進捗に目に見える効果を発揮しないことが懸念される。

一方、主役である市町村サイドにも、上で言及したような方向を促す事情がないか懸念される。森林環境税の活用に関して市町村の認識や体制の整備が追いついていかないため、結果的に、府県や国の思惑に迎合した対応が生まれる可能性があることである。これまで、林道事業を除き間伐等に係る森林整備事業は、通常都道府県から森林組合を通じて森林所有者に助成されるので、市町村はその助成の要件である森林所有者の森林経営計画の認定を行うものの、事業そのものに関与することは少ない。37の府県では超過課税を財源に市町村が行う事業に助成しているケースが多くなっているが、市町村が森林環境税の財源を得ても、自発的に取り組む準備が行われておらず、これまでと同じように県の働きかけによって対応することになる可能性がある。その上、市町村が森林整備を行う前提となる森林経営管理法に基づく意向調査から始まる手続きは、市町村にとって時間を要する作業である。このことを考えれば、実際の課税に先行して借入金によって財源を確保し譲与する仕組みとしたことに期待が現われているような、森林整備の進捗に目に見える効果が早期に現われるかどうか懸念されることとなる。

森林環境税法上は、市町村が自ら行う森林整備の費用に充てる場合においても、森林経営管理法の手続きに従って市町村が経営管理権の設定を受けたものに限定されていないので、現に超過課税を創設した多くの府県において森林所

有者に代わって多様な方法（例えば森林組合の助成して代行させる）で森林整備が行われているように、それぞれの市町村で独自の方法で森林所有者と協議して森林環境税を使って必要な森林整備を行うことが許容されるのは当然である。森林環境税の創設に当たった担当者もこの趣旨を確認している¹⁵⁾。

森林経営管理法との関係においては、悉皆的な探索でなく、林業経営者の受託する可能性がある森林と手入れがされていないため土砂崩壊の恐れがあり、又は環境・景観を損なっており早急に整備する必要がある森林、それぞれについてピックアップして、それに絞って手続きを進めることが森林環境税を使った森林整備に取り組むことが重要である。

森林環境税の活用にあたって最も留意しなければならないことは、森林整備事業で十分に対応できない森林整備をカバーするため37の府県で府県民の理解を得て創設された超過課税と森林環境税が、府県内の森林整備の貴重な財源として、両立し、それぞれ有効に活用され、府県民や国民の期待に対応した森林整備が進むことである。

これらの府県の超過課税は、府県によって異なるが、時限的な措置であったり、又は恒久措置であっても定期的に見直し検討が課せられたりしている。これまで、府県民に用途や事業効果について説明責任を果たし、丁寧に府県民の意見を聞きながら制度の運営に取り組まれてきた。このため、見直し時期においては、森林環境税との関係で、超過課税の必要性の説明をすることになる。従って、府県にとって、それらの超過課税との関係で森林環境税がどのように使われるかが重大な関心事項であると推測される。市町村の森林環境税を使った森林整備等に関する事務事業を、それぞれの府県の森林政策においてどのような役割を期待し、位置づけて行くかが課題となる。森林環境税法においても、都道府県に譲与される森林環境税の用途として、市町村が実施する施策の支援が掲げられており、市町村において円滑に活用されるようにすることが期待されている。

森林環境税の制度設計に当たった総務省自治当局は、この問題についてどのように考えているか。衆議院及び参議院総務委員会での森林環境税法案の質疑において多くあった質問の一つが、府県の超過課税との関係に関するものであった。例えば、平成31年2月26日の衆議院総務委員会で、「今回の森林環境

税が制度化されるに当たり、既に行われている独自課税との関係をどのように整理されているのか」との質問（吉川元委員）に対し、総務大臣政務官は、次のように答えている。

「委員ご指摘のとおり、現在37の府と県及び一つの政令市におきまして、森林整備等を目的として地方独自の超過課税が行われていると承知をいたしております。

一方、国の森林環境税は、昨年成立いたしました森林経営管理法も踏まえつつ、主に市町村が行う森林整備等の財源として創設するものでございます。

したがいまして、両者は財源の帰属主体が基本的に異なっているというわけでございますけれども、ただ、府県等が行う超過課税の用途はさまざまでございますので、用途において重複する可能性があるわけでございます。その点につきましては、国は平成36年度から課税することといたしておりまして、それまでの間に全ての超過課税の期限や見直し時期が到来をいたしますので、関係府県等におきまして超過課税の取り扱いをご検討頂けるもの、このように考えております。

なお、現時点におきます地方団体への聞き取り結果によりますと、平成30年度末に期限等を迎える超過課税を実施している5団体につきましては、いずれも森林環境税の導入を見据えて御検討いただいております。両税の考え方を整理した上で超過課税を延長する方向、延長する予定と伺っております。

総務省といたしましては、森林環境税との関係の整理が円滑に進むように、林野庁とも連携しながら、関係府県等の相談に応じ、助言を行っていきたいと考えております。」

このような質問が、それに限らず行われているが、一貫して政務官が行ったような各府県で判断されるべき問題であるとする答弁が行われた。検討会報告書においても、この問題に言及されている。「国の森林環境税（仮称）は府県の超過課税に取って代わるものでなく、都道府県と市町村がそれぞれの内容等について必要な協議を行った上で、両方の財源を効果的に活用してこれまでに以上に森林整備を推進していくことが期待される」としながらも、「全国知事会からは、超過課税への影響が生じないようにしっかりと調整すべきであるという意見が出されている」一方で、「超過課税は地域住民の合意を得た上で実施

しているものである。短期的に、国の森林環境税（仮称）と各府県すべての超過課税との調整を図るのは難しい状況にある」ことを紹介し、結論的には、「国としても、各府県の超過課税の内容を尊重し、その見直し時期等を踏まえつつ、両者の関係の整理が円滑に進むよう、必要な対応を行うよう務めるべきである」と、国が直ちに調整に乗り出すのではなく、経過を見守るという姿勢が示されていた。紹介した総務大臣政務官の答弁は、基本的に検討会報告書に沿ったものと考えられる。

各府県の超過課税の制定過程や見直し時における検討過程すべてを知るわけでないが、課税することは府県政にとって大きな政治問題化する可能性がある。著者が知る限り、極めて慎重に府県民の意見を募りながら、国の森林整備事業では対応できない部分に限定して、使途、事業内容や必要な事業量を検討し、また、見直しに当っては更に詳細に効果を評価し、制度化や延長が行われている。このような各府県の実施状況とそれぞれの超過税制の定着状況を見ると、各府県の担当者にとって、今回の森林環境税は、これまでの府県の超過課税を含めて林政の円滑な実施に様々影響をもたらすものと受け止められていると推測される。特に、現行の森林政策において、経済的インセンティブ手段（府県が自ら森林整備を行う森林整備の公的供給の財源を含む）が唯一といえる実効性がある政策手段となっている状況で、国の森林整備事業を財源とした事業とそれを補完する府県の超過課税を財源とした事業を組み合わせたものが、それぞれの府県において有効な政策手段となっている実情にある。そこに、市町村が森林環境税を財源として事業を実施するプレーヤーとして新たに参入することになって、ある意味、当惑していると思われる。特に、森林環境税は国の制度であるため、これを所与として、府県において独自の税制を執る必要性を説明することが求められる。

衆議院総務委員会で総務大臣政務官が答弁したように、見直し時期を迎え、国の森林環境税との関係を整理した上で延長を妥当とした県の一つに岡山県（「おかやま森づくり県民税」¹⁶⁾）がある。平成30年5月から岡山県税制懇話会で検討が行われ、10月に報告が出された。更に5年間延長することを妥当としているが、森林環境税との関係については、県民税との使途の重複が懸念されるが、「今後、市町村においては、この森林環境譲与税（仮称）を活用した新

たな森林管理システムの体制整備に相当時間を要することや、県において、森林環境譲与税（仮称）を活用する市町村と十分な協議・説明が行われたことから、次の5年間は、基本的には森づくり県民税との重複は避けられると考えられる」と述べ、使途の重複の可能性の見地から判断がなされている。また、森林環境税は平成36年度から課税されることから、延長される期間には負担の重複がないことにも言及されている。この報告書にある市町村への説明に使用された資料も付されているが、それを見ると、森林環境税の使途は新たな森林管理システムの実施に優先的に充当されることとした上で、県と市町村との役割分担を行い、使途の重複を行わないこととし、県民税は国庫補助事業と連携した事業を従前どおり行う（県負担額や補助率の上乗せに充当）としている。

また、山形県の税制は恒久措置であるが、5年置きに見直しが行われている。現在はその時期ではないが、考え方の整理を行っている。県の超過課税の主たる目的は荒廃した人工林の復旧整備であり、事業予定地を特定し長期にわたる実施計画が作成され、創設以来それに従って復旧整備が行われている。市町村においても取り組まれることによって県事業の対象の予定している荒廃森林の解消を早める効果が見込まれるとしつつも、それでも解消には長期を要するので、緊急を要するものから双方で分担して解消するという考え方を県の税制に関する第三者委員会に説明し、了承を得ている。

両県のケースを見ても、新たな森林経営管理システムの中で手続きを踏みながら市町村が事業に取り組むことになることを前提に県の税制による対応を考えていることが窺える。森林環境税は、全国の市町村で一定水準で森林整備を行うことを可能にする財源を確保するための国の制度であり、それぞれの地域の必要性を踏まえ府県が行う当該地域の森林整備等の費用に充てる財源を確保する超過課税と性格を異にすることはいうまでもない。しかし、府県は、国税である森林環境税を所与として、府県の税制の必要性を説明していかなければならないことになる。府県は、国の森林整備事業を政策手段として使用する立場にあり、国の森林整備事業との密接な関連付けの下に、それを補完するため超過課税を活用する（例えば補助率の嵩上げ）ことができる。また、形式的に使途が重複する事業であっても、その森林整備の効果が他の市町村にも及び、また、地形等からより高い技術を要し、更に緊急に対応することが必要である

ため、市町村よりも府県が実施することが適当である場合も多いと考えられる。実際の森林整備の事業の性格に応じ、役割分担を行うことによって、府県の事業と市町村の事業の並存することは可能であり、むしろ森林整備を進捗させる上で効果的であると考えられる。競合すると消極的に関係を考えるのではなく、連携（補完）関係の構築を目指すべきである。

上で述べたように市町村が自らの財源で森林整備を行った経験がある市町村は多くないと思われるので、都道府県が、市町村の取組みについて積極的アドバイスをすることが重要である。山形県は、県に対する譲与金を活用し、県が中心となって全市町村が参加した連携のための協議会を立ち上げ、情報を交換し、市町村の取組みを支援することになっている。林野庁の情報によれば、多くの都道府県で同様の取組みがなされているとのことである。

6 終わりに

森林環境税法が先の国会で成立し、本年4月に施行された。9月には、森林環境譲与税が市町村及び都道府県に対し譲与され、使用可能な状況となった。この小文では、戦後の森林政策における市町村の役割の強化の過程を説明しながら、今回の森林環境税を通じた市町村が行う森林整備等の費用に充てる森林環境税がどのような意味を持ち、それが活用されるためにはどのような課題があるかを検討した。その背景として、1997年の気候変動枠組条約の京都会議（第3回締約国会議、COP3）において、日本は1990年対比6%の温室効果ガスの削減が義務付けられ、うち3.8%は森林吸収減で対応することになり、その国際約束の達成上間伐の実施の確保が必要になり、これは2020年から発効するパリ協定に基づくわが国の約束を果たす上でも変わりがないことがある。

わが国における間伐の実施は、森林法に基づいて国が都道府県を通じて森林所有者等に補助されている公共事業の一環でもある森林整備事業によって確保されている。公共事業の一環であるので国の予算編成全体の方針に事業量が左右されるという問題のほか、森林整備事業では森林所有者の補助残の負担を伴う仕組みになっている。間伐等の森林の手入れに投資しようとする森林所有者は、森林整備事業による補助をオファーしても反応しないことを図2によっ

て示した。

すなわち、森林政策の政策手段は、保安林における治山事業を除き、民有林については森林所有者等が行う森林整備に要する費用の一部を助成するという経済的インセンティブ手法によっているが、これが実効性を持たないケースが増加している。このため、このような状況に対応して、パリ協定に基づく我が国の国際約束を果たしていくには、市町村自ら森林整備を行う費用に充てる財源を確保し、市町村に森林整備を行わせる必要があるということから、森林環境税が創設された。

しかし、上で述べたように関連して制定された森林経営管理法に基づくいわゆる「新たな森林経営管理システム」は、林業経営者への森林の経営管理の集積を進めることに主眼がある。市町村が自ら森林整備を行う場合の森林所有者からの委託も同法に基づいて行われるため、林野庁の指導も林業経営者への委託が可能な森林の探索とそのための手続きが優先され、結果的に、市町村が自ら森林整備を行う森林の探索及び手続きが後送りされることが危惧されることを指摘した。

また、このことが重要であるが、予算の制約や森林所有者の一部という仕組みから森林整備事業で対応が困難なケースに対応して、先行して講じられたものが37府県の超過課税である。実質的に同じ課税方式（住民税への上乗せ）によるため、国の税制として森林環境税が創設されたことによって、それを所与として府県の税制について必要性や用途について説明をしていく必要がある。府県の超過課税は、効果を発揮しており、おそらくいずれの府県でもその必要性は評価されていると考えられる。競合と考えるのではなく、役割分担をするという考え方で、形式に用途が重複する可能性があっても実態に応じ連携補完し、両者あいまって府県民が期待する森づくりを行うということが大事である。

特に、市町村は、これまで都道府県と無関係に自己の財源で森林整備を行った経験のあるものは少ないと考えられる。従って、市町村担当者が県と独立して森林整備を進めることに慣れていないため森林整備に森林環境税が期待どおり使用されないことが心配される。

林野庁は、都道府県と連携し、森林整備に森林環境税が有効に活用されるに市町村を支援し、納税者である国民の期待に応えてほしい。

参考文献

- 泉英二 (1998) 「市町村林政の可能性」『林業経済研究』 Vol. 44 No. 2 11-18頁
- 岡山県 (2018) 『岡山県税制懇話会報告書』
- 白石則彦 (2018) 「市町村で描く森林・林業のマスタープラン」『森林と林業』 2018年1月号
4-5頁
- 鈴木喬 (1980a) 「市町村林業行政の現状について」『林政総研レポート』 NO. 11 (市町村における林業行政) 3-22頁
- 鈴木喬 (1980b) 「市町村林業行政と地域林業」『林業経済研究』 1980巻98号 72-76頁
- 総務省自治税務課企画課その他 (2019) 『平成31年地方税制改正・地方税務行政の運営に当た
ての留意事項等について』
- 田家邦明 (2016) 「「所有者の所在の把握が難しい土地」問題と森林管理政策に与える影響
について」『農業研究』 第29号229-269頁
- 田家邦明 (2018) 「「新たな森林管理システム」と森林政策上の意義」『農業研究』 第31号
203-255頁
- 大日本山林會 (1931) 『明治林業逸史』
- 高橋琢也 (1898) 『森林法論』 明法堂
- 農林水産省林政審議会 (1997) 『林政の基本方向と国有林野事業の抜本的改革』
- 松波秀實 (1919) 『明治林業史要』 大日本山林會
- 林業発達史調査会 (1960) 『日本林業発達史上巻』 林野庁
- 1950年2月25日 『森林組合改組に関する共同声明』 (GHQステートメント)
- 2019年8月9日 山形県業務資料 『新たな森林管理システム (森林環境譲与税) と荒廃森林整
備 (やまがた緑環境譲与税) について』

別添

森林環境税及び森林環境譲与税の概要

① 森林環境税

ア 基本的仕組み

- (ア) 国内に住所を有する個人に対して課する国税とする。
- (イ) 税率は、年額1000円とする。
- (ウ) 賦課徴収は、市町村において、個人住民税均等割と併せて行うこととする。
- (エ) 市町村は、森林環境税として納付又は納入された額を都道府県を経由して国の交付額及び譲与税配布金特別会計に払い込むこととする。

イ 施行期日

森林環境税は、平成36年度から課税する（平成36年1月1日施行）。

オ その他

個人住民税均等割に準じて非課税の範囲、減免、納付・納入、罰則等に関して所要の措置を講じる。

② 森林環境譲与税

ア 基本的仕組み

- (ア) 森林環境税の収入額に相当する額とし、市町村及び都道府県に対して譲与する。
 - (イ) 森林環境譲与税の譲与基準は、次のとおりとする。
 - a 森林環境譲与税の10分の9に相当する額は、市町村に対し、当該額の10分の5の額を私有林人工林面積で、10分の2の額を林業就業者数で、10分の3の額を人口で按分して譲与する。
 - b 森林環境譲与税の10分の1に相当する額は、都道府県に対し、市町村と同様の基準で按分して譲与する。
 - (ウ) 森林環境譲与税の用途は、次のとおりとする。
 - a 市町村は、森林環境譲与税を、間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用に充てなければならないこととする。
 - b 都道府県は、森林環境譲与税を、森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用に充てなければならないこととする。
- (注) 市町村及び都道府県は、森林環境譲与金を、後年度における事業に要する費用に充てるため留保し、基金に積み立てる、又は、特別会計において繰り越しをすることとしても差し支えない。
- c 市町村及び都道府県は、森林環境譲与税の用途等を公表しなければならないこととする。具体的には、決算時におけるインターネットによる公表が想定されており、詳細は別途総務省より通知される。

イ 施行期日

森林環境譲与税は、平成31年度から譲与される（平成31年4月1日施行）。

③ 制度創設時の経過措置

- ア 平成31年度から平成35年度までの間における森林環境譲与税は、交付税及び譲与税配布金特別会計における借入金をもって充てることとし、各年度における借入金の額及び剰余金は次のとおりとする。

期間	借入金額及び譲与額
平成31年度から平成33年度まで	200億円
平成34年度から平成35年度まで	300億円

(注) 1 借入金の額には、当該年度における利子の支払いに要する費用等に相当する額を加算する。

2 市町村の体制整備の進捗に伴い、譲与額が徐々に増加するように借入金及び償還額の設定が行われている。

イ 平成36年度から平成44年度までの間における森林環境譲与税は、森林環境税の収入額から借入金の償還額及び利子の支払に要する費用等に相当する額を控除した額とし、各年度における償還額は次のとおりとする。

期間	償還額
平成37年度から平成40年度まで	200億円
平成41年度から平成44年度まで	100億円

(注) 森林環境税の初年度である平成36年度については、その収入額(約300億円)に相当する額を森林環境譲与税とすることとされ、平準化のため平成34年度及び平成35年度の借入金及び剰余金が300億円とされている。また、償還は37年度以降とされている。

ウ 平成31年度から平成44年度までの間における森林環境譲与税の市町村及び都道府県への譲与割合は、次のとおりとする。

期間	市町村	都道府県
平成31年度から平成36年度まで	100分の80	100分の20
平成37年度から平成40年度まで	100分の85	100分の15
平成41年度から平成44年度まで	100分の88	100分の12

(注) 制度創設当初は、市町村の支援等を行う都道府県の役割が大きいと想定されることから、譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行させる。

注

- 1) 森林環境税法によれば、毎年度9月と翌年の3月に譲与することとされており、令和元年度の第1回目の譲与が9月30日付けで都道府県及び市町村に対して行われた。
- 2) 森林経営管理法及びそれによる「新たな森林経営管理システム」については、田家(2018)参照。
- 3) 国に先行して、府県で独自に創設された税制(住民税に対する超過課税)による財源を使って、多くの県が森林所有者の委託を受け代わって森林整備を行う事業を実施している。
- 4) 重要業績評価目標(Key Performance Indicator)。今後10年間で私有人工林のうち林業経営を実施する森林として林業経営者に集積・集約された面積を5割とする(現状約3割)。実現する手段: 森林経営管理法に基づく林業経営者に対する市町村を介した経営管理実施権の設定。
- 5) 共通して、住民税の超過課税の方法によっている。名称は様々で、例えば高知県は「森林環境税」、岡山県は「おかやま森づくり県民税」、山形県は「やまがた緑環境税」。
- 6) 37府県に加え、政令市である横浜市でも超過課税が行われているが、ここでは府県に限って議論する。
- 7) 市町村の特別の財源対策として、2000年代初めから、市町村が行う森林行政に必要な財源が地方交付税の算定の中に織り込まれるようになった。
- 8) 高橋琢也(1898)『森林法論』

- 9) 日本学術会議（2001）『地球・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について』
- 10) 京都議定書の合意に基づく森林吸収源の定義が、2001年10月～11月にモロッコのマラケシュで行われた第7回締約国会議（COP7）で合意された。森林経営の態様（持続的に森林を利用する方式）は、各国で定めることになり、わが国では、①1990年以降、適切な森林施業（植栽、下刈、除伐・間伐などの行為）が行われている森林（育成林）、②法令などに基づき、伐採・転用規制等の保護、保全措置がとられている森林（保安林等）とされた。
- 11) 補助することに関し法律に根拠規定があるもの。法律の根拠がないものは予算補助と呼ばれている。
- 12) 横浜市でも同種の税制措置が講じられている。
- 13) 国の森林環境税と異なり、ほとんどの県が個人及び法人住民税を課税対象としている。
- 14) このような推進方針がとられる可能性があるのは、森林経営管理法が、林業の成長経済化のための法制（政府部内で意欲と能力のある林業経営者への施業の集積の目標—KPI—が林野当局に対し課されている）の中で森林環境税に関連した法制を取り込んで設計されていることによる。これに関しては、田家(2018)参照。
- 15) 森林環境税法の質疑が行われた衆議院総務委員会（平成31年2月26日）で、「森林環境税は森林経営管理法で新たに市町村に課せられた森林整備の財源として位置づけられているという理解で差し支えないか」という質問（本村伸子委員）に対し、内藤尚志総務省自治税務局長は「法律上森林の整備に関する施策及び森林の整備の促進に関する施策と規定しているところでございましてこの範囲内で活用可能でございまして。各地方団体においては、この使途の範囲内において、地域の実情に応じて幅広く弾力的に事業を実施することが可能でございまして、森林経営管理法に基づく事業につきましても活用可能でございまして」旨答弁し、むしろ森林経営管理法の手続きによるものは活用の一つの形態であり、それに限られないことを明らかにしている。
- 16) 平成16年度（2004）導入され、早い時期に創設された。5年間の時限措置で、これまで3回延長されている。