

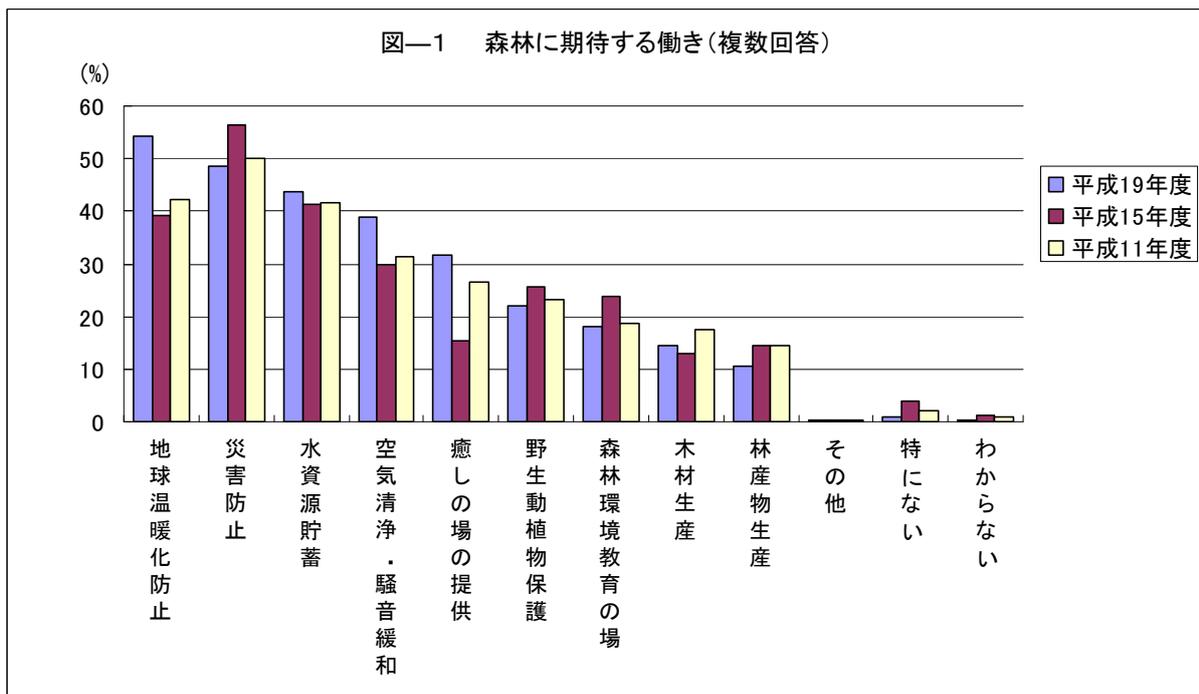
森林環境税の現状と今後のあり方について

No.6 鈴木 正晃

はじめに

現在 30 の県において、主として森林環境の維持増進を目的とした県独自課税（以下「森林環境税」という。）が導入されている。これは、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）により、都道府県において独自課税が導入しやすくなったことを契機とし、森林の持つ地球温暖化防止や災害の防止等の公益的機能への期待の高まり（図－1）や、現在の森林の荒廃状況等を背景として導入されたと考えられる。

本研究では、各県における森林環境税の導入の経緯や取組内容等を整理することにより、県及び県民が志向する森林整備の姿や課題について考察する。



資料：内閣府「森林と生活に関する世論調査」

第1 調査方法

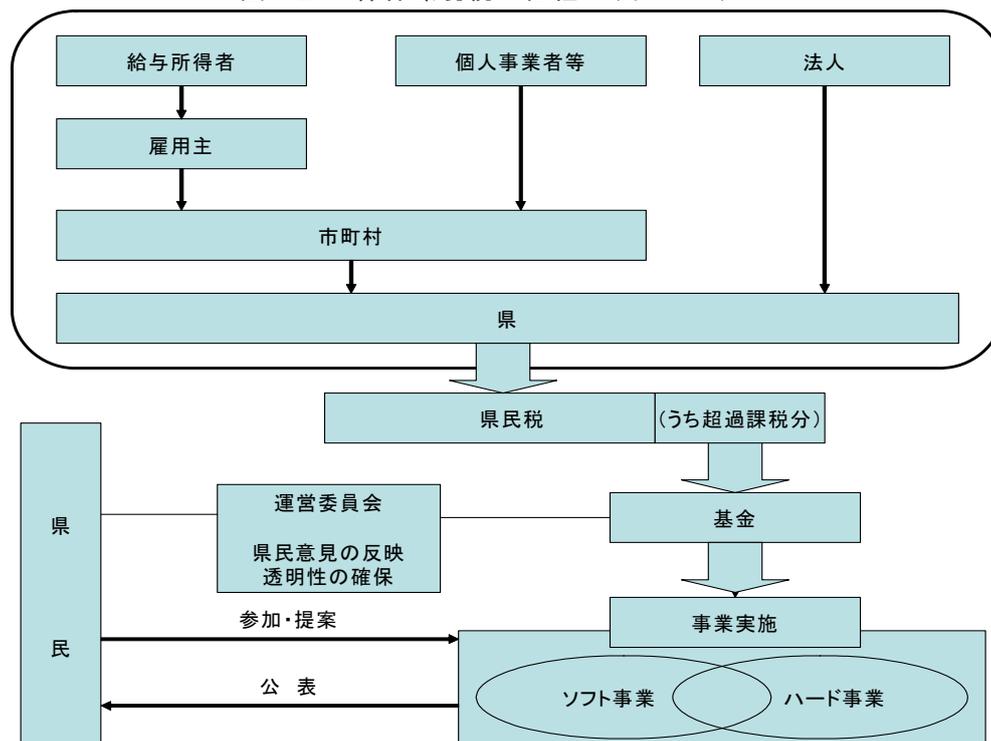
- 1 各県の取組内容と予算・決算の概要等を把握する。
- 2 森林環境税導入時の各県のインターネットホームページに掲載されているパブリックコメントやアンケート結果、議会の討議内容から県民の求めている税の活用分野について把握する。
- 3 林野庁が行っている補助事業と森林環境税の関係を整理し効果的な用途を検討する。

第2 森林環境税の現状

1 森林環境税の仕組み

森林環境税は、地球温暖化防止や災害の防止、森林環境教育を行う場の提供といった森林の持つ公益的機能の維持、増進を図るための費用を、県民への薄く広い課税によりまかなおうとする税である（図－2）。

図－2 森林環境税の仕組み(イメージ)



2 課税方法の検討経緯

平成12年4月施行の地方分権一括法による地方税制度の見直しとして、法定外普通税の許可制度の見直しと法定外目的税の創設とを内容とする地方税法の改正がある。

森林環境税導入に際し、課税方法として水道課税方式（法定外目的税）と県民税均等割超過課税方式（普通税）が検討された。

(1) 水道課税方式（法定外目的税）

法定外目的税とは、地方自治体が特定の使用目的や事業の経費とするために、地方税法に定められていない税目を条例で定めて設ける税である。

水道課税方式としては、森林の水源かん養機能と水の使用との関係に着目し、水道料金への上乗せが検討された。メリットは、目的税のため、税収の使途が明確なことである。デメリットには、地域による水道普及率の差が不公平感を生むことや徴税システムの変更に伴うコストが大きいこと、個人の収入にかかわらず負担を求めること等がある。

(2) 県民税均等割超過課税方式（普通税）

県民税均等割超過課税とは、現行の個人及び法人県民税に一定額を上乗せするものである。

県民税均等割超過課税方式としては、すべての県民が森林の公益的機能を享受しているという点に着目し、県民税への上乗せが検討された。メリットには、既存の徴税システムを利用できコストを抑えられること、担税力に応じた非課税措置があること等がある。デメリットは、税収が一般会計のため用途の明確化が図りづらいことなどである。

各県では、水道課税方式と県民税均等割超過課税方式を比較検討した結果、基金を創設し、一般会計からの税収を基金に積み立てて用途を明確化することとし、県民税均等割超過課税が採用されている。

課税については県民一人あたり 500 円を県民税に上乗せしている県が多い(20 県)が、県民税への上乗せ額として 1,000 円(4 県)や 800 円(3 県)もあり、各県の森林の状況や人口等に応じて様々となっている。また、法人については、課税していない県もあるが法人税均等割の 5%から 11%程度上乗せをしている県がほとんどである。

3 森林環境税の導入状況

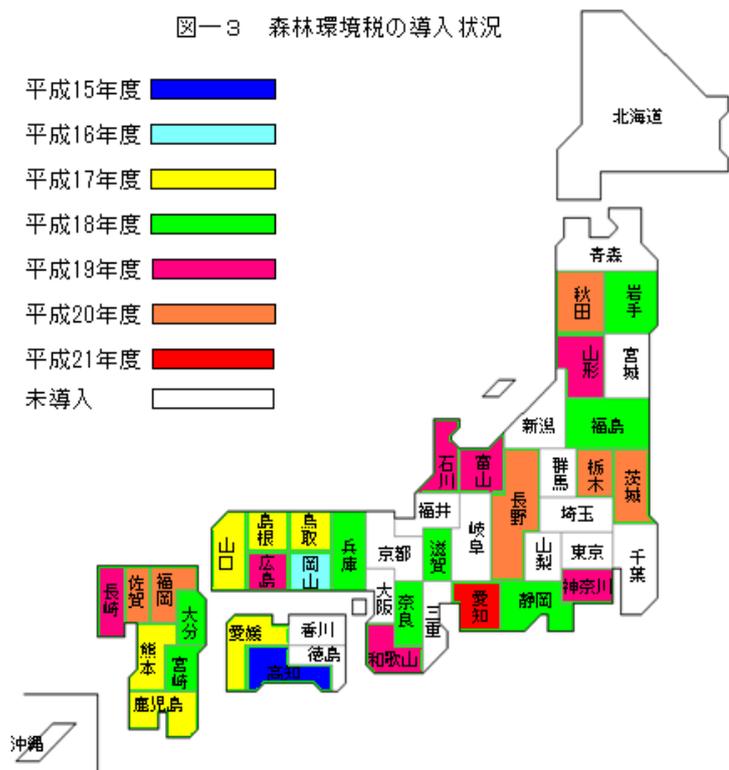
森林環境税は、平成 15 年度に高知県が導入し西日本を中心に広がり、現在では 30 の県において導入されている（図－3）。

また、高知県、岡山県、鳥取県においては様々な議論の末、平成 21 年度に 2 期目に入っている。なお、未導入の 17 都道府県のうち 15 道府県において現在導入が検討されている。

このような導入状況になっている理由は色々あると思うが、導入した県の大半が森林の荒廃状況を理由にあげている。

このことから、間伐遅れの人工林（一般的に林内が暗く、落葉が積もっておらず、地表に根や小石が露出している光景が見られる。）は荒廃した森林を想起させるため、早期の森林整備が検討されたのではないかと推測し、各県の人工林面積について調査した。

その結果、ヒノキ人工林の多い県ほど早期に導入されている傾向が見られた(表－1)。



このことは間伐遅れのヒノキ人工林では表土の流出などが強く見られることから、森林整備が急がれると認識したとの推測を裏付けるものとする。

表-1 人工林ヒノキ 齢級別 面積【5歳森林】

単位：h a

人工林ヒノキ (面積)	齢 級									計
	4-	5	6	7	8	9	10	11+		
21	岐阜県	17,514	15,495	22,397	24,948	23,275	20,870	16,433	35,878	176,810
39	高知県	10,576	5,334	13,065	23,267	34,307	25,881	23,907	30,207	166,545
22	静岡県	5,965	3,850	5,819	7,110	14,342	18,631	20,176	46,083	121,978
33	岡山県	11,415	9,898	18,599	15,208	18,488	11,394	13,127	18,655	116,783
30	和歌山県	3,697	4,448	9,736	14,017	20,278	18,338	17,013	27,175	114,702
38	愛媛県	7,490	7,721	9,948	13,053	18,858	17,981	14,804	18,534	108,389
24	三重県	4,982	4,308	6,348	6,907	13,204	16,951	19,457	31,124	103,280
34	広島県	20,511	12,951	15,151	13,942	12,353	8,016	5,654	6,825	95,402
28	兵庫県	8,781	7,884	10,074	13,268	13,691	11,857	9,078	17,495	92,128
43	熊本県	8,675	3,593	8,497	15,516	18,807	14,319	11,300	10,154	90,859
35	山口県	15,028	10,235	12,755	14,093	11,940	7,869	6,327	7,574	85,821
46	鹿児島県	2,984	3,342	9,158	17,537	16,396	10,960	6,676	3,595	70,649
29	奈良県	5,839	3,903	4,768	6,751	9,755	10,217	7,910	18,787	67,931
23	愛知県	4,843	3,643	4,275	4,872	6,242	7,362	7,703	22,712	61,652
42	長崎県	3,122	3,399	7,005	12,421	13,226	10,086	6,829	3,551	59,639
44	大分県	16,224	5,917	7,747	9,824	6,229	4,187	3,659	3,684	57,471
32	島根県	17,440	9,399	11,591	7,376	4,291	2,325	1,930	2,405	56,756
26	京都府	8,332	4,898	6,919	5,341	6,544	5,711	5,406	11,972	55,121
40	福岡県	8,220	2,765	3,518	4,787	7,611	9,167	8,872	9,276	54,216
20	長野県	12,964	7,470	7,691	6,497	3,612	3,137	2,171	8,392	51,934
9	栃木県	5,022	4,614	5,214	4,796	5,824	6,184	4,943	8,215	44,812
19	山梨県	6,862	4,885	5,576	5,116	5,105	3,799	3,585	8,677	43,605
45	宮崎県	7,627	1,702	3,334	5,770	9,509	4,572	1,834	2,146	36,494
36	徳島県	6,417	4,414	4,687	4,117	4,162	3,544	3,129	5,155	35,626
31	鳥取県	9,197	4,932	5,646	4,331	2,429	1,704	2,191	3,646	34,076
25	滋賀県	4,525	3,508	4,069	3,849	3,433	2,727	2,660	7,492	32,262
41	佐賀県	2,508	1,139	2,280	3,489	4,819	3,832	2,537	2,374	22,978
11	埼玉県	3,716	1,227	1,624	1,840	1,567	2,136	1,773	4,176	18,060
10	群馬県	4,785	2,356	2,120	2,119	1,283	820	641	1,812	15,935
8	茨城県	1,620	1,719	2,017	1,795	1,674	1,806	1,583	3,144	15,357
27	大阪府	2,080	948	1,028	1,106	1,167	1,135	957	4,168	12,589
14	神奈川県	1,028	1,172	1,342	893	852	928	1,346	4,328	11,889
7	福島県	4,781	3,037	1,554	766	235	175	147	448	11,143
37	香川県	2,684	2,060	1,545	1,170	886	725	583	1,275	10,927
13	東京都	753	825	1,445	979	1,109	980	762	1,843	8,697
4	宮城県	3,601	1,385	1,027	383	166	84	86	612	7,344
18	福井県	2,851	1,175	980	426	207	129	129	657	6,554
12	千葉県	489	435	475	357	1,137	714	869	1,952	6,427
17	石川県	2,032	870	632	329	134	107	52	593	4,750
3	岩手県	1,524	634	228	79	25	24	9	151	2,673
16	富山県	125	15	12	2	12	4	8	227	405
6	山形県	13	7	3	0	1	0	2	49	75
5	秋田県	9	0	1	0			0	8	18
2	青森県	2		0	0	0			10	13
1	北海道									
15	新潟県									
47	沖縄県									
	計	268,854	173,511	241,898	280,447	319,183	271,389	238,259	397,237	2,856,867

資料：林野庁計画課調べ(平成19年3月31日現在)。

注：5歳森林の「立木地」の面積を対象とする。

第3 税収による事業内容

1 県民の求める取組

森林環境税導入前のパブリックコメントやアンケートから県民の求める取組を、また、議会の議論から主な意見について収集した。県民の求める取組については多種多様であるため、大まかにまとめることとした（表-2）。

表-2 県民の求める取組

使 途	県数	使 途	県数
PR の充実	23 県	間伐材の利用	22 県
森林環境教育	19 県	国税での実施	16 県
人材の育成	15 県	ボランティア支援	14 県
私有林の公有林化	14 県	広葉樹の植栽	14 県
鳥獣害対策	13 県	住宅建築支援	12 県
竹林対策	12 県	里山整備	12 県
森林に触れ合える場の設置	11 県	木質バイオマス	11 県
森林所有者対策	10 県	林道や作業道への補助	10 県
境界の管理・明確化	8 県	林業業者支援	8 県
病虫害対策	8 県	不在村森林所有者対策	7 県
災害対策	5 県	花粉症対策	4 県
間伐の実施	4 県	地域通貨の導入	2 県

注：このほか、まとめようのない用途が多数ある。

2 現在行われている事業

各県において様々な名称で間伐や森林環境教育等を行っているが、ここでは直接森林環境の保全を進めるものをハード事業、それ以外をソフト事業とした。

(1) ハード事業

各県の主な取組として間伐がある(22 県)が、そのうち 15 県において本数伐採率 35% から 50%の強度間伐を行っている。強度間伐を行う主な目的は、強度間伐により開いた林間に広葉樹の導入を促し、針広混交林化を図る(10 県)、放置人工林等において強度間伐を実施することで、公益的機能が十分に発揮される森林を目指す(4 県)、国庫補助対象外となる 8 齢級以上の林分について、強度間伐により間伐の遅れを取り戻す(1 県)となっている。

このほか、ハード事業としては、薪炭材の供給を目的とした里山林の整備が 19 県、搬出条件整備の補助を含む搬送補助が 9 県となっている。

表-3 ハード事業のメニュー

メニュー	県数	メニュー	県数
間伐の実施 (うち、強度間伐)	22 県	里山整備	19 県
	15 県	搬送補助 (搬出条件補助含む)	9 県

(2) ソフト事業

ソフト事業については、PR 事業が 21 県、市町村や県民が発案する地域発案事業が 18 県、森林環境教育が 15 県、木製品の利用・促進が 12 県などとなっている(表-4)。いずれも地域により様々な問題や目的があり、それらを解決するための取組となっている。

表-4 ソフト事業のメニュー

メニュー	県数	メニュー	県数
PR 事業	21 県	地域発案事業	18 県
森林環境教育	15 県	木製品の利用促進	12 県
ボランティア	12 県	人材育成	12 県
森林とのふれあいの場の設置	12 県	調査・研究	7 県
森林環境税運営委員会の設立	6 県	間伐材の利用	5 県
企業の森推進事業	4 県	森林所有者対策	4 県
虫獣害対策	4 県	境界管理	2 県
他県の森林整備	1 県	砂防・治山	1 県

特に、地域発案事業については、地域特性を活かした取組や地域の考えを取入れた取組を行っている(表-5)。また、地域発案事業については、県民に公募し、その事業が森林環境税を用いた事業にふさわしいか審査した後、採択を決めている。

表-5 地域発案事業

チェンソーアート作成・展示	キノコの菌種植付け
森林セラピー	昆虫調査
幼児・小学生・大人向け森林教室	県産材を利用した木製品の販売・PR
歩道のウッドチップ敷き	ペレットストーブの導入
案内看板の作成	木製構造物作製
公共施設の木製品利用	木製遊具の作製
地元銘木の植付け	木製遊具の作設
レッドデータブック生物の保護	歴史的箇所を整備
優良な漁場形成	社寺仏閣の整備
農地保護	水環境整備
道路沿いの林地整備	野生鳥獣の野生復帰
高校生による森林整備	竹林整備
キノコ自生の森づくり	飛砂防備のための植林
獣被害抑制	

第4 予算・決算の概要

各年度の決算総額について、ハード事業とソフト事業に分けて一覧表にした(表-6)。各県の決算総額の規模やハード事業とソフト事業の割合はまちまちであり、単純に金額で比較することは難しいことが分かる。なお、空欄については情報が入手できなかった県である。

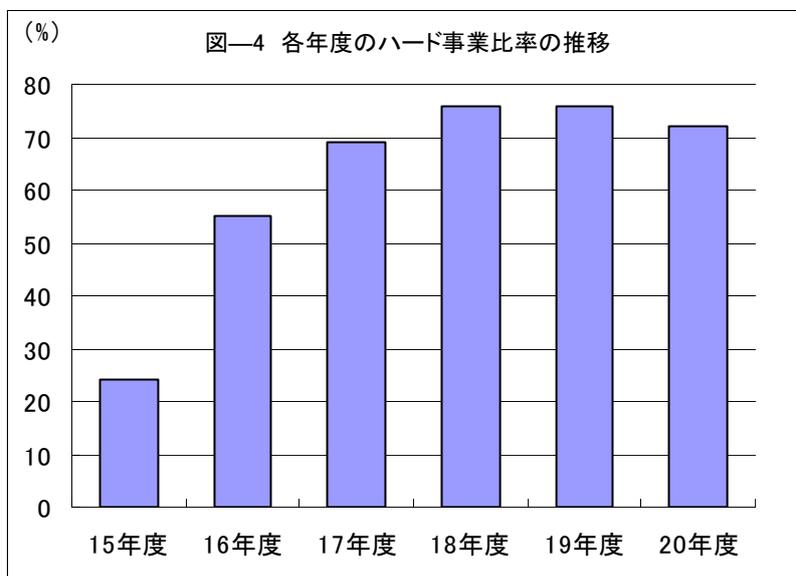
表-6 各県の年度ごとの決算状況 (単位: 百万円)

	H15		H16		H17		H18		H19		H20	
	ハード	ソフト	ハード	ソフト	ハード	ソフト	ハード	ソフト	ハード	ソフト	ハード	ソフト
岩手県							346	7	657	14	730	25
秋田県											262	60
山形県									377	167	505	161
福島県							269	368	681	472	702	359
茨城県											837	772
栃木県											736	320
神奈川県									3,441	601	2,916	1,177
富山県									267	86	287	103
石川県									611	35	650	37
長野県											809	204
静岡県							622	8	858	21	1,017	12
愛知県												
滋賀県							207	144	359	264	434	365
兵庫県							1,232	0	1,515	0	1,531	0
奈良県							183	28	288	35		
和歌山県									0	260	0	330
鳥取県					36	8	89	11	92	15	82	962
島根県					24	53	35	48	315	36	184	41
岡山県			124	147	302	109	360	148	379	163	1707	178
広島県									358	86	326	126
山口県					268	7	370	5	418	5		
愛媛県					24	74	105	148	226	390	301	274
高知県	20	65	81	45	107	37	113	43	110	50	500	72
福岡県											738	27
佐賀県											210	97
長崎県									391	56	414	60
熊本県					170	49	319	79	563	213	675	419
大分県									459	185	526	177
宮崎県							121	47	177	57	179	87
鹿児島県					261	24	377	31	496	58	498	64

この表からは、ハードとソフトの比について年度ごとの推移を見ても、大きく異なる県は少ないことがわかる。これは、3年から5年の当初予定期間内で事業内容の大きな見直しを行うことは少ないためであると考えられる。

1 ハード事業

森林環境税全体に占めるハード事業の割合は、高知県が導入した平成15年度が25%程度、高知県と岡山県の2県だった平成16年度は55%程度だったが、平成17年度以降は70%前後で推移している（図—4）。

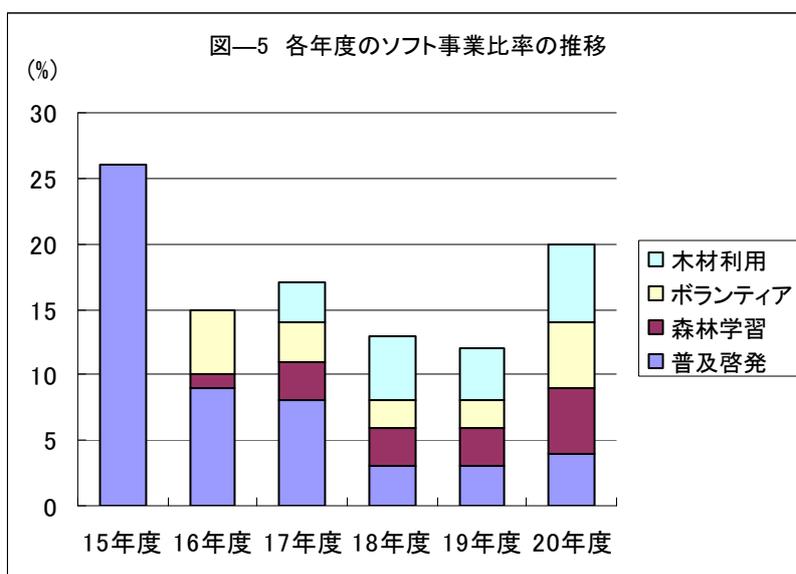


注:各県の森林環境税に占めるハード事業の割合を単純平均した。

2 ソフト事業

ソフト事業を木材利用、ボランティア、森林学習、普及啓発、その他に分類し、その推移を整理した（図—5）。

その中で普及啓発事業に注目すると平成15年に導入した高知県の森林環境税に占める普及啓発事業の割合は25%以上となっている。また、平成16年度は高知県と岡山県の取組となっているが平均して10%程度であり、税の導入に際し県民に理解を広めるため、森林環境税の10%程度を普及啓発事業にあてていることがわかる。



注1:各県の森林環境税に占めるソフト事業の割合を単純平均した。

注2:ソフト事業のうち「その他」については図に表示していない。

しかし、平成17年度以降においては、新規導入県も増えているが、普及啓発活動の占める割合は低くなり、平成18年度からは全体の5%以下となっている。これは、森林環境税を導入する県が増えたことにより、県民への森林環境税に関する理解が広まっていると県が判断したものと思われる。

3 国庫補助の活用

森林環境税と国庫補助を併用し事業を行っている県も多い（表-7）。森林環境税に占める国庫補助の割合は各県により差があるが、森林環境税では不十分な部分に国庫補助を上乗せし森林整備を行っていることが考えられた。

表-7 森林環境税と国庫補助額と併用状況 単位：百万円

	森林環境税	国庫補助	使用率(%)		森林環境税	国庫補助	使用率(%)
福島県	2,214	493	22	島根県	576	60	10
茨城県	1,609	677	42	岡山県	2,427	1,329	55
栃木県	1,056	201	19	愛媛県	1,191	505	42
神奈川県	8,135	2,664	33	高知県	732	400	56
富山県	743	1	1	佐賀県	307	75	24
石川県	1,333	686	51	長崎県	921	84	9
長野県	1,013	413	41	熊本県	1,870	843	45
滋賀県	1,422	189	13	大分県	1,647	680	41
和歌山県	690	65	9	鹿児島県	1,116	305	27
鳥取県	1,151	823	72				

注：金額は平成19年度と平成20年度を合算したものである。

第5 考察

今までのことから、県民の求めている取組はソフト事業が多いが、現在県が行っている事業はハード事業が中心であることが見えてきた。森林環境税を導入する際にパブリックコメントやアンケート等で求めた県民の意見が、事業に十分反映されていないと思われる理由を考えた。

県民は、間伐等を行うことで発揮される土砂の流出防備や水資源のかん養といった公益的機能よりも、保健休養やレクリエーションなどのより身近に森林と触れ合える機能の発揮を求めており、一方、県としては限られた予算での効果的な事業実行を目的とし、すぐ目に見える形となるハード事業を行っていると考えられる。

この考察を踏まえ、森林環境税を用いた効果的な用途を以下の3点に整理した。

- 1 県民の要望は多種多様であり、個々のニーズに対し一定の規格や基準を設けることは難しいと考える。このため、地域発案事業に力を入れていくべきと考える。地域独特の考え方や問題点も地域で対応策を発案し、解決することで地域の活性化や森林への関心も継続すると考える。

また、里山林は「居住地近くに広がり、薪炭用材の伐採、落葉の採取等を通じて地域住民に継続的に利用されることにより維持・管理されてきた森林である。」（平成10年度林業白書）とされており、その里山整備は生活に直結するため地域発案事業で実施することが妥当と考える。

2 森林環境税導入の背景には緊急的な間伐の実施が必要な現状があるため、引き続き間伐を行うべきと考える。しかし、税収の80%がハード事業に使われている点に着目すれば税の効果的使用の観点からみて、間伐については国庫補助の活用を併せて考慮すべきであると考ええる。

3 導入前のパブリックコメント等と言われたPR事業の充実を図るべきと考える。森林環境税導入の背景には荒廃した森林の状況があるが、先に述べたように県民は森林環境教育やボランティアの支援などを求めている(表-2参照)。県民と県が同じ認識のもとで事業を進めるには、県民に森林の現状を認識してもらう必要もある。具体的には、森林の現状をツアー等で紹介することや森林環境教育の徹底、森林環境税のPRなど今以上の取組を行うことにより、県民と県が共通の理解の下で森林整備を進めることができると考える。

まとめ

森林環境税の導入に当たって、多くの県では県民から森林環境税の必要性自体への疑問が出されていた。特に、薄く広い追加課税でも県民にとって見れば増税であり反対であるという意見も寄せられていた。しかし、森林の荒廃や地球規模での環境悪化を少しでも防ぐことができるならとの思いから、環境税の導入に賛同してくれる県民の意見も多かったため、各県が森林環境税の導入に踏み切ることができたと考ええる。そのような県民の意見を尊重し、また、反対意見を持っている県民に状況を理解してもらうためにも、PRの充実は必須項目であると考ええる。

また、森林環境税は各県レベルでの取組となっているが、森林や水、景観や環境は各県だけの問題ではなく、日本全体の問題と考えることができる。このため、問題を解決するためには国と県が連携を取り、より一層森林整備を進めることが重要と考える。

本研究結果が、今後森林環境税導入を検討している県や、2期目を迎える県への参考になれば幸いである。

最後に、課題研究に取り組むに当たり、御指導、御協力いただいた関係各位に心より感謝申し上げます。