

2020年11月12日

政策研究レポート

森林環境譲与税：新たな税制度が都道府県・市町村の森林行政に与える影響とは①（都道府県編）

都道府県における、新たな税と既存の税の「共存」と「すみわけ」

地球環境部／自然資源経済・政策室 副主任研究員 浅田陽子
研究員 阿部達生

2019年、地球温暖化対策や災害防止といった森林が持つ多面的機能発揮のために使用される財源として、森林環境譲与税という新たな税制度が開始された。森林環境譲与税は都道府県と市町村のそれぞれに配分され、自治体の判断のもと使用されていくことになる。

本論では、譲与税の目的と、都道府県・市町村それぞれに定められた用途を踏まえた分析を展開する。本編ではまず都道府県について述べ、続く市町村編で市町村について論じていく。

都道府県については、複数の府県で譲与税以前から実施されていた自治体独自の森林環境税との関係にとくに注目し、分析を行う。

1. 森林の機能発揮を目指す新たな公的資金：森林環境税・森林環境譲与税

(1) 国による森林環境税・森林環境譲与税の概要

まず、国が新たに創設した森林環境税・森林環境譲与税について概要を解説する。森林環境税・森林環境譲与税を位置づける法律は、2019年3月に可決・成立した。税創設の目的は、「2018年5月に成立した森林経営管理法¹を踏まえ、パリ協定²の枠組みの下における我が国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るための森林整備等に必要の地方財源を安定的に確保する³」こととされている。つまり、地球温暖化対策や災害防止といった森林が持つ多面的機能⁴の発揮のために使用される財源ということである。

新たな税制度では、国民から広く税を徴収したうえで、これを都道府県・市町村に譲与（再配分）する仕組みとなっている。前者の徴収が「森林環境税」、後者の再配分が「森林環境譲与税」である。国民からの徴収は、1,000円/年を住民税に上乗せするかたちで2024年度に開始される予定である。これに対し、都道府県・市町村への譲与は先行して2019年

¹ 2019年度に開始された新たな森林経営管理制度について規定した法律。森林経営管理制度とは、適切な経営管理を実施していない森林について、市町村が森林所有者に経営の意向を確認したうえで、必要に応じて経営管理を委託し整備を進める制度である。林業経営に適した森林は林業経営者に委託され、適さない森林は市町村自らが管理する。（林野庁ウェブサイトより引用）

（<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/attach/pdf/sinrinkeieikanriseido-25.pdf>）（2020年9月2日取得）

² 国連気候変動枠組み条約（UNFCCC）の締約国会議で2015年に採択され2016年に発効した、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組み。世界共通の長期目標として気温上昇を2℃以内に抑える目標が示され、全ての締約国が自国の目標を掲げたうえで定期的に報告を行い、レビューを受け、目標を更新することが定められている。（外務省ウェブサイトより引用）

（https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page1w_000119.html）（2020年9月2日取得）

³ 林野庁ウェブサイト「森林環境税及び森林環境譲与税」

（https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/kankyousei/kankyousei_jouyousei.html）（2020年9月2日取得）

⁴ 生物多様性保全、地球環境保全、土砂災害防止／土壌保全機能、水源涵養機能、保健・レクリエーション機能、快適環境形成機能、文化機能、物質生産機能（林野庁ウェブサイトより引用）（https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/tamenteki/con_1.html）（2020年9月2日取得）

度から既に開始されている⁵。本論では、以降、既に開始されている森林環境譲与税(以下、譲与税)について論じていく。

(2) 森林環境譲与税の特徴：配分方法と使途

各都道府県・市町村への譲与金額は、①私有林人工林率、②林業就業者率、③人口の3要素を用いて算出される譲与基準に基づいて決定される。森林面積が大きく林業が盛んな自治体だけでなく、人口の大きい都市部にも一定割合の譲与税が配分されることになる。

譲与税に基づき地域内の森林・林業・木材産業に係る取組を主に実行するのは市町村とされ、譲与税の使途は、「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」と定められている。一方の都道府県は、これら市町村を支援する位置づけであり、譲与税の使途は「森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用」とされている³。制度開始当初は都道府県による支援がより必要と考えられ、都道府県と市町村に配分される譲与税は2:8となっているが、これは段階的に1:9に移行し、市町村への譲与割合が拡大する予定である。譲与額の合計も、2019年度は約200億円であったが、今後段階的に600億円まで引き上げられる見通しである。

譲与税の大きな特徴の1つは、上述した都道府県と市町村での使途のちがいである。このうち都道府県については、既往文献によれば、森林環境譲与税を基にした市町村への支援政策についてどのような政策課題に重点的に取り組むかという質問に対し、最も多かった回答は「森林所有者への意向調査の企画等に係る指導助言」(35道府県)、次いで「技術指導や研修開催」(33道府県)、「人材育成・担い手の確保」(29道府県)であった⁶。

また、もう1つ大きな特徴として、使途を公表する仕組みという点がある。国民は、各都道府県・市町村のホームページ等で、税金が何に使用されたかを確認することが可能となる。

(3) 森林環境譲与税導入で期待される効果、現時点で指摘されている課題

譲与税導入により、これまで整備の行き届いていなかった森林の管理が進むことが期待されている。また、譲与金額が私有林人工林率、林業就業者率、人口に基づき設定され、都市部にも一定割合が配分されることは前述の通りだが、これにより、山村地域の森林整備のみならず、都市と山村の連携による木材利用等が進むことも期待されている。

他方、上記の基準では、人口が大きい一方で林業需要のない都市部に高い割合で税源を配分し、林業需要のある一部自治体への譲与額が小さく森林整備が行き渡らないという結果を生みかねないとの指摘もある⁷。

2. 先行していた自治体独自の森林環境税

都道府県による譲与税の使用について論じる前に、もう1つ、譲与税に先行して複数の自治体が独自に導入していた自治体独自の森林環境税について説明する。

自治体独自の森林環境税(以下、府県版・森林環境税)は、2003年の高知県を皮切りに、現在までに37府県及び1つの政令指定都市で導入されている。全国的に統一された制度である譲与税と比較し、府県版・森林環境税は「森林等の公益的機能を維持・発揮するため」という大枠での方向性は一致しているが、徴収額、導入時期、実施施策は自治体により様々であり、統一されていない⁸。

⁵ 2019～2023年度、国民からの徴収が行われない間の譲与の財源は、譲与税特別会計における借入金である。

⁶ 香坂玲・内山愉太(2019b)「都道府県の森林環境譲与税導入の影響と市町村支援の方針に関する考察 —47都道府県を対象として—」(山林, 第1627号, p.24-33)

⁷ 吉弘憲介(2019)「森林環境譲与税の譲与基準の試算及びその検討について」(自治総研通巻484号, 2019年2月号, p.3-20)

⁸ 香坂玲・内山愉太(2019)「森林環境譲与税の導入と都道府県への影響の分析 —37府県の概況について—」(日本森林学会誌, 101, p.246-252)

税収の使途を分析した既往文献によれば、多くの自治体が府県版・森林環境税の税収使途として実施しているのは、森林整備(間伐事業)(33 県)、普及・啓発(35 府県市)、次いで木材利用促進(24 府県市)、森林環境教育(23 県市)である⁹。

いくつか具体的な例を紹介しよう。例えば、全国で最初に府県版・森林環境税を導入した高知県では、導入までに3年の歳月をかけて課税方式や税の使途の検討が行われた¹⁰。現在では、県内の個人・法人ともに県民税に500円を一律上乗せし、森林の整備(間伐、里山保全等)、シカ害対策、県民の主体的な活動(森林保全ボランティア活動支援等)、森林環境教育(高校生等に向けた理解醸成・育成等)、木材利用(公共施設への県産材導入支援、木育推進等)といった事業に充てている¹¹。税の使途としては、他の多くの自治体のプロトタイプと言えよう。

この他に特徴的な府県版・森林環境税の使途として、長野県と大阪府の例を挙げる。多くの府県では森林環境税が森林の持つ公益的な機能の発揮のために用いられる傾向が強いのに対し、長野県は、全国的な傾向とは異なる森林環境税の活用として、地域産業としての林業活性化を目指し、木材生産の強化に税を使用している。これは市町村説明会や県民会議、シンポジウム等で県民の意見を聞く機会を設け、その結果を反映したものである¹²。大阪府で2016年度に導入された森林環境税は、自然災害対策に特化して税収を使用している点が特徴的である。年額一律300円の徴収額を用いて、直接的な自然災害対策(流木対策、倒木対策等)及び基盤となる健全な森林づくりを実施している¹³。近年の集中豪雨や猛暑への対策にも活用される計画である。

3. 「新たな税」と「既存の税」の共存

ここまで述べた通り、譲与税、府県版・森林環境税とも、森林の多面的機能発揮のために用いられるという目的が共通しており、使途の傾向を見ても、類似しているように思われる。これにより、既に府県版・森林環境税を導入している自治体は、これと譲与税との関係性が問われることになる⁸。

まず、譲与税が導入されたことで都道府県が森林の多面的機能発揮のために使用可能な財源がどのように変化したかを見ていく。府県版・森林環境税を導入している37府県における、府県版・森林環境税収額と譲与税額は図1の通りである。37府県中27府県で、府県版・森林環境税額の方が現状の譲与税額(都道府県・市町村への譲与額合計)よりも大きい結果となっている。

⁹ 石田和之(2018)「森林環境税の租税論」(森林環境 2018, p.180-192)

¹⁰ 竹本豊(2009)「高知県での森林環境税導入における政策決定過程分析」(林業経済研究, Vol.55, No.3, p.12-22)

¹¹ 高知県ウェブサイト「森林環境税のページ」(<https://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/030101/kankyousei.html>) (2020年6月25日取得)

¹² 荒木一彰(2018)「森林環境税の理論と実際」(京都大学)

¹³ 大阪府ウェブサイト「森林環境税」(<http://www.pref.osaka.lg.jp/midorikikaku/shinrinkankyozei/>) (2020年6月25日取得)

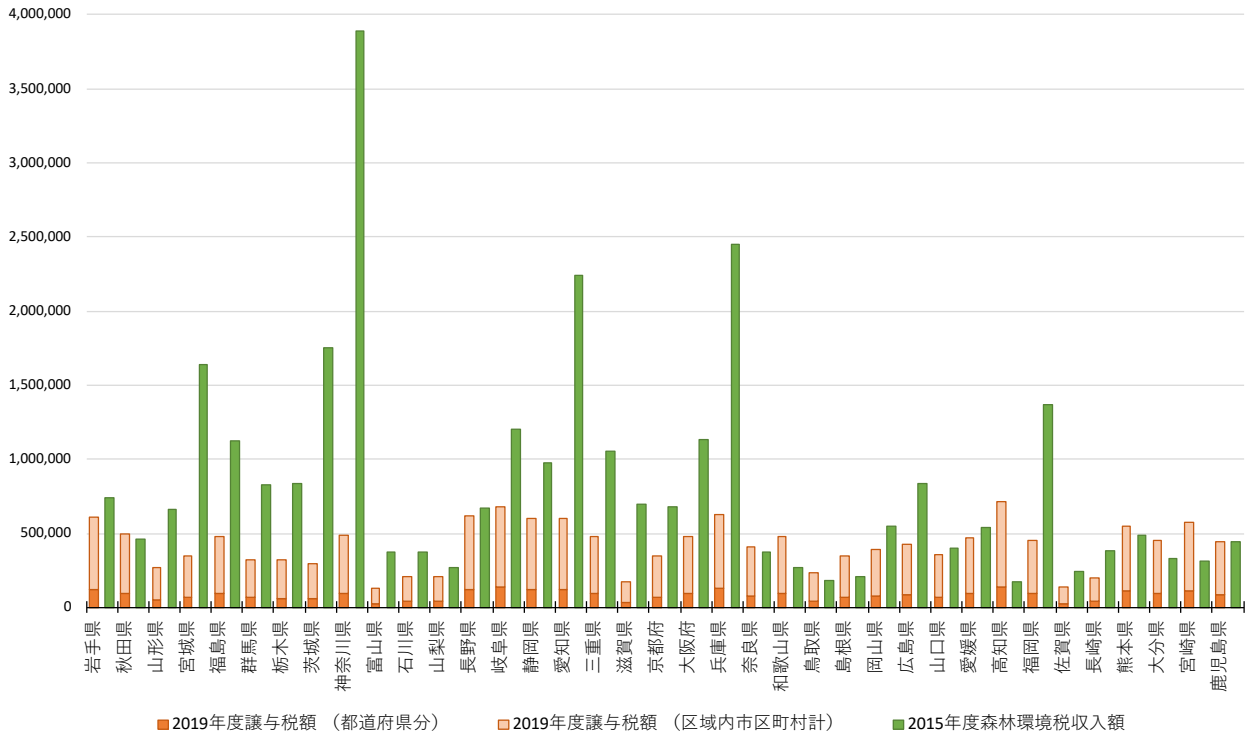


図 1 参考値:府県版・森林環境税と森林環境譲与税の税収額一覧(単位:千円)

(注) 府県版・森林環境税を導入している 37 府県を対象とした

(注) 府県版・森林環境税収額と譲与税額の対象年度が異なることに留意

(出所) 総務省「令和元年度森林環境譲与税 譲与額¹⁴」及び

総務省「森林吸収源対策税制に関する検討会報告書」(2017年)より当社作成

多くの自治体では、既存の府県版・森林環境税と新たな譲与税、両制度の位置づけを整理し重複なく活用していくことを説明している。「すみ分け」を明確に説明したうえで、「共存」を図る方針なのである。図 1 の通り多くの自治体で府県版・森林環境税の税収額が譲与税額と比較して大きいことから、引き続き必要な財源と認識され共存が目指されている可能性がある。府県版・森林環境税を導入している府県が森林環境譲与税の施行によって注意している点は、府県民への説明責任の観点から両税から同じ事業項目が実施されないようにすること、森林環境譲与税の趣旨として既存の林業関連事業費を減らさずに新しい事業展開をしなければならないこと、府県版・森林環境税を活用した市町村事業についても森林環境譲与税による市町村事業と重複を発生させないこと、という 3 点が挙げられている¹⁵。

両制度の整理方法について、公表情報に基づき当社にて分析を行った結果を示しつつ、考察していきたい¹⁶。

(1) 税が対象とする「森林のタイプ」によるすみ分け

整理方法として最も多くみられたのは、税収を投入する対象森林のタイプ(林業適地か否か、所有者に施業意思があるか否か)ですすみ分けを行う例であった。具体的には、秋田県、山形県、宮城県、福島県、群馬県、長野県、岐阜県、広島県、福岡県等である。図 2 の通り、林業経営に不適な森林を税収を用いて支援する方針の下、所有者の施業意思がある森林を既存の府県版・森林環境税で、施業意思のない森林を譲与税で新たに管理するという整理の自治体が多くみられた(秋田県、福島県、長野県、岐阜県等)。

¹⁴ 総務省「令和元年度森林環境譲与税 譲与額」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000668662.pdf) (2020年6月4日取得)

¹⁵ 清水雅貴(2019)「国税・森林環境譲与税の導入による府県・森林環境税への影響について」(自治総研通巻 490号, 2019年8月号, p.1-13)

¹⁶ 公表情報が限定的であり、すべての自治体を分析対象にできていないことに留意。

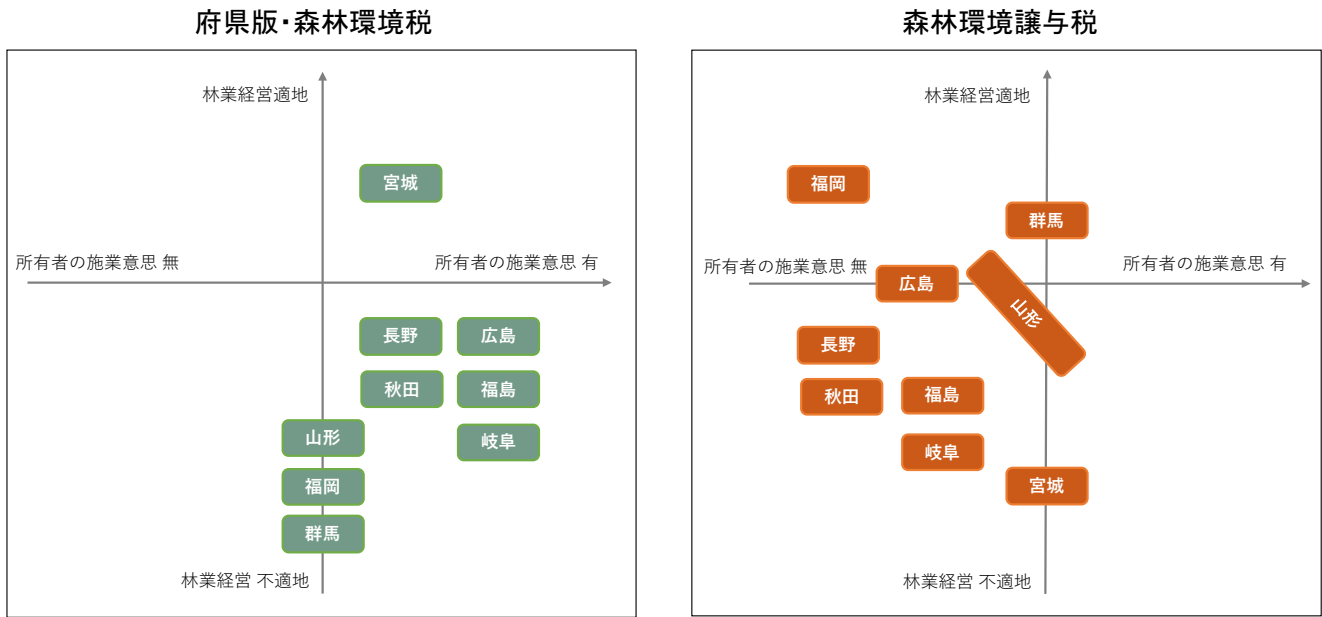


図 2 対象森林のタイプによるすみ分けの例

(注) 自治体ごとに表現は様々だが、一定の基準のもとで筆者にて整理をおこなった。
 (出所) 各自治体公表資料等に基づき当社作成

(2) 「事業内容」によるすみ分け

一方で、事業内容ですみ分けを図っている自治体も複数みられた(表 1)。その整理は自治体により様々だが、高知県と長崎県はよく似ており、間伐等のハード面の森林整備や木材利用・普及啓発を既存の森林環境税で、地図情報のデータ整備等のソフト面の森林整備や人材の確保・育成を譲与税で行う整理であった。また、例えば岩手県や栃木県、三重県では、事業内容の分類ごとに、府県版・森林環境税(既存税)を用いる場合と譲与税を用いる場合を細かく整理していた(表 2～表 4)。

表 1 事業内容によるすみ分けの例

	府県版・森林環境税を使用する事業	譲与税を使用する事業
群馬県	● 普及啓発 (森林環境教育)	● 木材利用 (加工場整備、利用推進)
兵庫県	● 森林整備ハード (都市林) ● 防災対策	● 森林整備ハード (里山林) ● 木材利用 (公共施設木質化、木製品導入等) ● 水源林整備
高知県	● 森林整備ハード (間伐、獣害対策) ● 木材利用・普及啓発 (公共施設木質化、森林環境教育、県民活動支援)	● 森林整備ソフト ● 人材の確保・育成
長崎県	● 森林整備ハード ● 木材利用・普及啓発	● 森林整備ソフト ● 人材の確保・育成

(注) 事業内容のうち森林整備については、路網整備や間伐、獣害対策のための柵の設置等、森林等において物理的な取組を実施するものを「森林整備ハード」、そうした直接的な整備に必要となる地図情報のデータ整備や境界画定、所有者に対する経営管理の意向調査等を「森林整備ソフト」と整理した。

(出所) 各自治体公表資料等に基づき当社作成

表 2 岩手県におけるすみ分け

事業内容区分	既存税	譲与税
森林整備ハード	公益上重要な人工林	所有者が市町村へ経営管理委託した森林
人材確保	NPO、個人等の多様な担い手	林業従事者
木材利用推進	公共建築物の木造・木質化	森林環境教育

(出所)いわて森林づくり県民税事業評価委員会「「いわての森林づくり県民税」の今後の基本的方向について」(2020年3月)より当社作成

表 3 栃木県におけるすみ分け

事業内容区分	既存税	譲与税
森林資源の循環利用	皆伐後の針葉樹の再造林	公共施設等の木造・木質化(市町村公共施設、県有施設・民間施設)
持続可能な森林管理	皆伐後の広葉樹への樹種転換、里山林の保全(うち森づくり活動団体実施)	不採算人工林の針広混交林化、里山林の保全(うち市町村実施)
森林所有者対策	森林組合等による地籍調査	施業集約化に向けたマッチング
県民理解の促進	とちぎの元気な森づくり県民会議、地域住民による里山林の持続的管理への支援	地域住民への普及啓発

(出所)栃木県「とちぎの元気な森づくり県民税事業と森林環境譲与税事業について」(2019年、第1回とちぎの元気な森づくり県民税検討会資料)より当社作成

表 4 三重県におけるすみ分け

事業内容区分		既存税	譲与税
林業経営に適さない森林の整備	人工林(天然林)	防災機能強化を目的とする整備	市町村による、林業経営に適さない公的な森林整備 森林所有者から市町に管理が委託されたとみなされる森林での間伐等の整備 経営管理の意向調査 森林境界明確化
	里山・竹林の整備	所有者、自治会、NPO等による里山・竹林整備	市町による公的な関与が必要な場合の除伐等の整備
	危険木の除去	集落周辺での危険木除去等の整備	-
人材育成・担い手の確保		森林ボランティア等の育成(指導者の育成、ボランティア向け研修)	林業・木材産業に携わる人材の育成(林業学校での育成、市町職員等の研修)
普及啓発(意識の醸成)		森林環境教育・木育の実施(関連する施設整備も含む)	左記以外の単発のイベント等
木材利用の促進		-	地域材を利用した公共建築物等の木造・木質化
市町の体制の強化		-	市町行政遂行のための人材育成・体制整備(専門員の雇用、公社等の設立)

(出所)三重県「森林環境譲与税(仮称)の用途事例(みえ森と緑の県民税との対比)」より当社作成

4. 小括、市町村編へ向けて

以上、本編では、都道府県レベルでの譲与税の取扱いについて、既存の府県版・森林環境税との関わりを中心に考察した。府県版・森林環境税を持つ府県では、これと譲与税のすみ分けを明確にし、共存を図っていく方針がみられた。また、現時点では両者の整理について公表情報で確認できなかった自治体でも、府県版・森林環境税については一定期間ごとに継続の要否や用途について見直しを行う方針としている府県も多く、今後の見直しに際して共存・すみ分けもしくは譲与税への移行等の方針が定まっていくものと考えられる。

なお、冒頭に述べた通り、譲与税は都道府県及び市町村にそれぞれ配分され、都道府県の役割は市町村が実施する森林整備等の支援である。支援を行う際、市町村ごとに森林整備に対する基盤整備状況やキャパシティ、ニーズが一樣ではないことに留意が必要である。例えば下図のように、市町村ごとに森林経営計画の策定状況は異なっている。こうした中で、都道府県内の自治体間で広く合意形成を図ることや、場合によっては必要性の高い特定の市町村に支援を集中させること等、多様な市町村を都道府県がうまく支援していく仕組みが肝要となる。

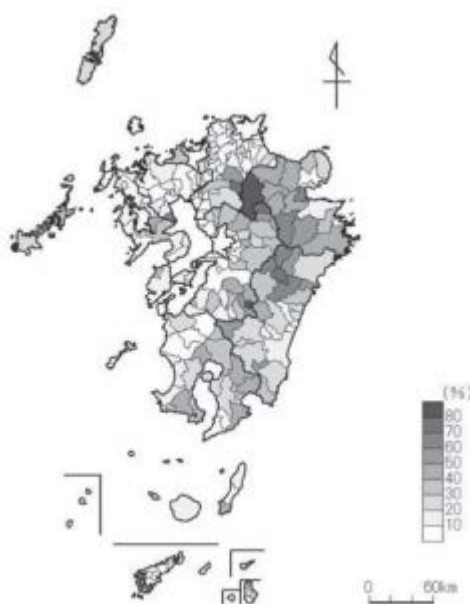


図 3 参考：九州における市町村別の森林経営計画認定率(2015 年度末時点)

(出所) 佐藤宜子(2017)「九州における森林経営計画認定の市町村別特徴と制度課題」より転載

このように譲与税については、都道府県のみならず、森林整備等の実施主体たる市町村の考え、機能発揮が重要となる。そこで、続く市町村編では、市町村レベルでの譲与税の活用に注目し、より具体的な用途の傾向や、特徴的な取組を行っている市町村の例を見ていくこととする。

— ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。