

2020年11月24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②（市町村編）

市町村における使途の傾向と今後の活用可能性

地球環境部／自然資源経済・政策室 研究員 阿部達生

副主任研究員 浅田陽子

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。レポートの前編では既存の税制度とのすみわけを中心に都道府県における論点について述べたが¹、後編となる本稿では森林環境譲与税の活用主体である市町村に焦点を当てる。新たな財源の確保により、地域の実情に合わせた森林政策の展開が期待される一方で、市町村の受入体制は十分でない。本稿では、導入から一年半が経過した森林環境譲与税の有効活用に向けて、森林環境譲与税を用いた森林整備等の実施主体たる市町村に注目し、動向の把握と今後に向けた示唆の抽出を試みる。

1. はじめにー森林環境譲与税の導入と市町村が抱える課題

森林に関する新たな税制では、国民から広く税を徴収しこれを都道府県と市町村に譲与(再配分)する。前者の徴収を「森林環境税²」、後者の再配分を「森林環境譲与税(以下、譲与税)」という。税収に基づき、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である。一方の都道府県は、実施主体である市町村を支援する役割を担い、譲与税は「森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用」に充てることとされている³。

まず、譲与税の活用主体として位置づけられた市町村側がこの新たな税制度をどのように受け止めているのか、その反応について記しておきたい。鈴木ら(2020)が全国の市町村を対象に行ったアンケート調査では、「森林環境譲与税への受け止め」についての質問に対し、「独自の森林予算が増えるので歓迎」と回答した自治体が40%(n=242)に上った一方で、「事務負担が増えるので迷惑」とした自治体が30%(n=183)、「都道府県が実施すべき」とした自治体が22%(n=131)存在しており、市町村によりそのとらえ方は大きく分かれる結果となった⁴。

市町村側が譲与税に対してネガティブな反応を示す大きな要因として、市町村の人員体制が不十分であることが指摘されており、実際に林務担当職員が3名未満である市町村の割合は約6割にのぼる⁴。また、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に充てなければならない」と定められているが³、その詳細な検討は市町村に一任されている。併せて、「使途等を公表しなければならない」と定められていることから、市町村には透明性の高い運用が求められており、使途の検討も市町村における負担の増加に関

¹ 三菱UFJリサーチ&コンサルティング 政策研究レポート「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）」(https://www.murc.jp/report/rc/policy_research/politics/seiken_201112/) (2020年11月12日取得)

² 既に各府県で導入されている「森林環境税」と名称は同一であるが、内容は異なる。脚注1または3の資料を参照いただきたい。

³ 林野庁「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 鈴木春彦・柿澤宏昭・枚田邦宏・田村典江(2020)「市町村における森林行政の現状と今後の動向ー全国市町村に対するアンケート調査からー」(林業経済学会誌, 66, p.51-60)

わっている可能性がある。さらに、配分額が大きい一部の自治体を除き、予算規模が概して小さいことも譲与税の抱える課題の一つである。令和元年度における市町村への譲与額は、最大で横浜市(神奈川県)の 142,095 千円、最小で渡名喜村(沖縄県)の 16 千円、平均 9,190 千円となった⁵。譲与額の増額スケジュールが前倒しされたことにより⁶、市町村への譲与額は今年度から 2 倍に拡大し、令和 6 年度には現状の 3 倍に拡大する見込みであるが⁷、既存の府県版・森林環境税の予算規模が平均 841,350 千円であることを踏まえると(2015 年度)⁸、府県版・森林環境税と比べて小規模であることに変わりはない。現場担当者は、国民へ新たに税負担を強いる以上、既存の林務関係予算への充当や上乗せは難しいとみており、限られた予算の中で新規事業を展開する必要がある⁹。

ここまで述べてきたように、市町村が抱える譲与税の有効活用に向けた課題として、人員体制の不足、使途検討の必要性、資金規模の小ささの 3 点が挙げられる。本稿では、このうち特に「使途検討の必要性」に注目し、市町村における譲与税の具体的な使途動向を整理・分析するとともに、新たな使途として注目されている自治体間連携を含む特徴的な取組事例を踏まえ、譲与税の有効活用に向けて重要となりうる点について検討したい。

2. 市町村における初年度の使途傾向と分析

本節では、令和元年度における譲与税の使途及びその公表方法について整理・分析を行う。なお、以下で紹介する各自治体の取組内容は、新型コロナウイルスの拡大で実際の自治体や現場を見学することが難しい状況の中で、インターネット上の公開情報のみによりまとめたものである。既に述べたように、譲与税の使途は公表が義務付けられており、情報公開という点においても、これらの自治体の取組は参考になり得ると考えられる。

(1) 令和元年度の使途状況

2020 年 7 月時点で確認できた 171 市町村の使途を表 1 に示す。最も多くみられた使途は、意向調査や境界調査、及びその事前調査等の「ソフト面の森林・路網整備」であった(n=85、49.4%)。森林環境譲与税は同年に開始された新たな森林管理システム(森林経営管理制度)との結びつきが強く、平成 29 年度森林・林業白書(林野庁)においても、平成 31 年度(令和元年度)から譲与が開始されることの原因として「森林環境譲与税(仮称)の譲与は、農林水産省が検討している新たな森林管理システムの構築と合わせ」と説明されている。新たな森林管理システムでは、森林所有者における経営管理の責務を明確化しなければならないため、その第一段階として各森林所有者の森林経営に対する意向を聞き取る必要がある。令和元年度の譲与税は、そのための現況調査に最も用いられたという結果となった。また、森林経営計画の策定がなされていない森林の整備、従来未整備であった森林における新規作業道の開設、補修が遅れていた作業道の修繕といった「ハード面の森林・路網整備」(n=42、24.4%)、県産材の加工・流通促進、及び木質化補助事業といった「木材利用の促進」(n=21、12.2%)、公共施設や保育園等への木製品の設置、子どもへの木製品の配布、及び森林環境教育事業といった「普及啓発」(n=25、14.5%)への利用も多かった。その他、地域協議会の運営費、自治体間連携事業費、森林の CO₂ 吸収量算定費、キャンプ場の運営費まで多様な使途が確認された。一方で、譲与額第一位の横浜市¹⁰をはじめ、今年度は譲与税を使用せず、全額を基金に積み立てるという自治体も多くみられた(n=43、25.6%)¹¹。

⁵ 総務省「令和元年度譲与額」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000668662.pdf) (2020 年 7 月 30 日取得)

⁶ 総務省「令和2年度地方財政計画の概要」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000667460.pdf) (2020 年 7 月 30 日取得)

⁷ 譲与額全体の増額に加え、都道府県及び市町村へ譲与比率も、現状の 2:8 から段階的に 1:9 へと移行する。

⁸ 総務省「森林吸収源対策税制に関する検討会報告書」(2017 年)

⁹ 例えば、服部浩治(2019)「森林環境譲与税(仮称)を活用した北海道の森林づくり」(北方森林研究, 67, p.1-6)

¹⁰ ただし、横浜市は小中学校の木質化に使用すると明言している。横浜市「森林環境税・森林環境譲与税」(<https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/koseki-zei-hoken/zeikin/shinrin/sinrinkankyouzei.html>) (2020 年 11 月 10 日取得)

¹¹ すでに具体的な使途を公表している自治体のみを分析対象としているため、まだ使途を明らかにしていない自治体を加味すると、実際に基金積み立てを実施する自治体数はより多くなると考えられる。

表 1 令和元年度における森林環境譲与税の使途 (n=171)

使途の分類	自治体数	割合*	使途例
森林・路網整備	105	61.0%	
森林・路網整備 [ハード]	42	24.4%	森林の整備(間伐、主伐、荒廃森林の整備) 作業道の整備(新規開設・補修)／等
森林・路網整備 [ソフト]	85	49.4%	意向調査(森林所有者への経営意向の聞き取り調査)、事前調査(意向調査の推進地域の検討等)、現況調査・境界調査／等
人材の確保・育成	16	9.3%	
臨時職員の雇用等	8	4.7%	林政アドバイザーの雇用等
担い手育成等	9	5.2%	就労環境の改善、資格の取得支援、新規就業者の支援／等
システム構築・技術開発及びその支援	11	6.4%	森林GISの整備、レーザー測量の実施／等
木材利用・普及啓発	39	22.7%	
木材利用の促進	21	12.2%	地域材の利用拡大支援(活用補助金、PR活動) 公共施設・民間施設における木質化の補助／等
普及啓発	25	14.5%	木質家具等の提供、森林環境教育の実施と関連人材の育成／等
自治体間連携	7	4.1%	2つ以上の自治体が連携し、事業を実施 森林整備支援、人材交流、環境教育機会の提供、木製品の提供／等
その他	8	4.7%	地域協議会の運営費、自治体間連携事業費、森林のCO ₂ 吸収量算定費、キャンプ場の運営費／等
基金積み立て**	83	48.3%	設置した基金に積み立て、事前年度以降に繰り越し

(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(2020年7月2日時点の情報を参照)

(注)*:「割合」は調査対象とした171市町村に占める割合を表す

(注)**:基金積み立てについては、実施している場合でも施策例として公表されない場合があり、参考値である

(出所) 各自治体公表資料、「森林環境譲与税活用研究シリーズ①～④¹²⁾」に基づき当社作成

¹²⁾ 『GR 現代林業(全国林業改良普及協会)』2020年4、5、7、10月号に連載

コラム:新たな森林管理システム(森林経営管理制度)とは？

2018年5月に成立した「森林経営管理法」に基づく制度である。まず、市町村が森林所有者に対し今後の森林経営の意向について聞き取りを行い、自ら森林の管理・経営を行うか、市町村へ管理を委託するかを確認する。その上で、市町村へ管理を委託したいという意思がある場合には、該当する森林が林業経営に適するか否かを判断する。林業経営に適すると判断された場合には、市町村が林業事業者へ経営を委託し、適さない場合は市町村が自ら管理を行う。

林業の低迷や森林所有者の世代交代により、森林所有者の森林への関心が薄くなっていることで、森林管理が適切に行われず、間伐や再生林の遅れが懸念されていることから導入された制度である。



図 1 森林経営管理制度の概念図

(出所) 林野庁「森林経営管理制度(森林経営管理法)について¹³⁾より転載

(2) 使途の分析

① 譲与額が少ない自治体における動向

ここからは、森林環境譲与税の使途がどのような要因によって決定されているのかについて分析する。各市町村における譲与税の使途を決定する大きな要因として、まず挙げられるのは譲与税の配分額である。前述したように、譲与税の規模は概して府県版・森林環境税と比較して小規模である。そのため、事業の実施に十分な金額が確保されるまでその使用を待たざるを得ない自治体も多いと考えられる。分析対象とした171市町村のうち、令和元年度において税収を基金に積み立て、使用を今年度以降に先送りした自治体は、およそ25%にあたる43市町村であった。また、令和元年度における「基金積み立て以外の使途の有無」と譲与額との関係を調べたところ、全額を基金積み立てとした(基金積み立て以外の使途に使用しなかった)自治体は、基金積み立て以外の使途に使用した自治体に比べ、譲与額が低い傾向にあった(図2)¹⁴⁾。実際に、前述の171市町村のうち、譲与額の下位5市町村ではいずれも全額を基金積み立てとしていた。

¹³⁾ 林野庁 (<https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/keieikanri/sinrinkeieikanriseido.html>) (2020年9月12日取得)

¹⁴⁾ 目的変数を基金積み立て以外の使途の有無、説明変数を令和元年度の譲与額としたロジスティック回帰分析による(p<0.05で有意)。なお、説明変数については標準化したものを使用した。結果の詳細は付表1を参照のこと。

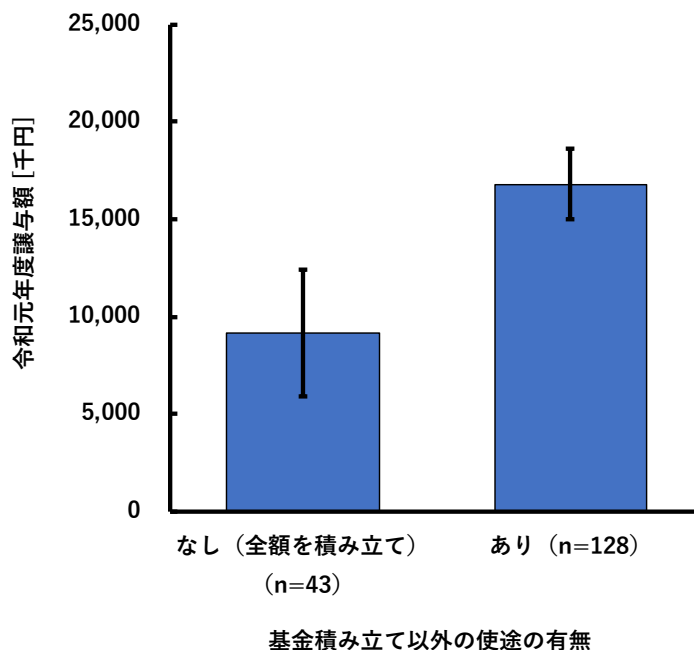


図 2 基金以外の用途の有無と平均譲与額との関係

(注) 平均±標準誤差(SE)を示す

(出所) 当社作成

例えば離島では、森林が存在するにもかかわらず、居住人口や森林面積が総じて少ないため、譲与額は少額にとどまっていることが指摘されている¹⁵。加えて、今回の譲与税の配分方法は、人口の多い都市部への配分割合が多すぎるのではないかと等の批判もあり、既に一部の自治体からは配分の見直しを求める声が上がっている¹⁶。現在譲与税が最も利用されている意向調査・境界調査(森林・路網整備[ソフト])は、比較的少額の予算でも実施可能であるが、今後の用途の多様化に伴い、一部の自治体では取組に必要な資金額と税収のギャップがより顕著となる可能性も考えられ、譲与額やその配分方法の見直しが必要となる可能性もある。

② 用途を特徴づける環境・社会・経済的条件

次に分析したのは、各市町村の環境・社会・経済的条件が用途決定に与える影響である。各市町村を特徴づける林野面積、人口、林業費の3つの指標を用いて¹⁷、譲与税の用途との関係を分析した。ここで、分析対象とした用途は森林・路網整備[ハード]、森林・路網整備[ソフト]、人材の確保・育成、システム構築・技術開発及びその支援、木材利用の促進、普及啓発の6種類であり、基金積み立ては除外した。

分析の結果、システム構築・技術開発及びその支援、木材利用の促進、普及啓発の3種類の用途については、各市町村の特徴(市町村の林野面積・人口・林業費)との関係は見られなかった。一方で、森林・路網整備[ハード]及び森林・路網整備[ソフト]、人材の確保・育成については、林野面積が大きい自治体ほど譲与税の用途として選択する傾向がみられた(図3)¹⁸。

¹⁵ 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)

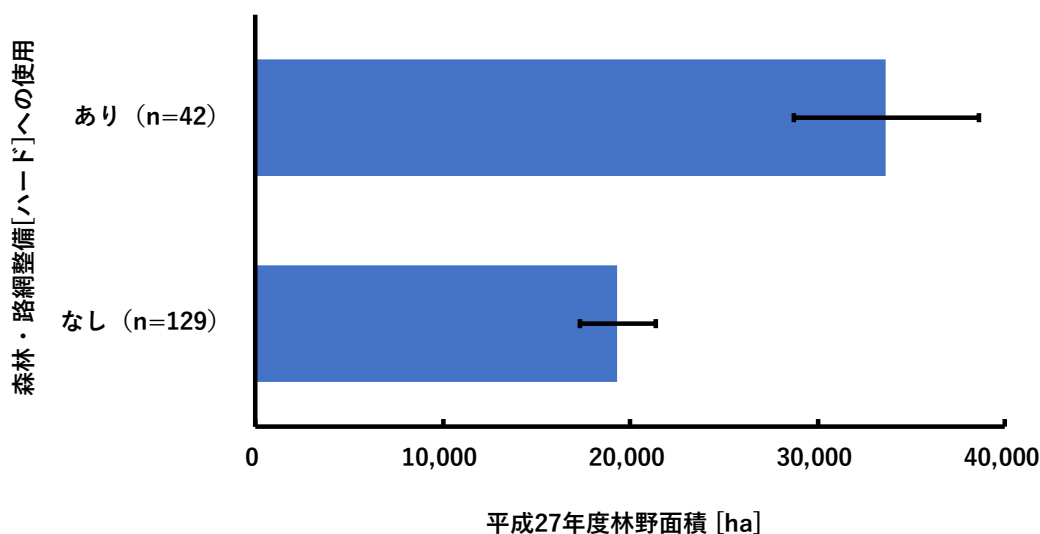
¹⁶ 例えば宮城県議会は、「森林環境譲与税の譲与基準の見直しに関する意見書」を提出している。宮城県「意見書 令和元年9月定例会」(<https://www.pref.miyagi.jp/site/kengikai/ikensho-r0109.html>) (2020年11月10日取得)

¹⁷ 人口は平成27年度国勢調査(総務省)、林野面積は2015年度農林業センサス(農林水産省)、林業費は平成30年度市町村別決算状況調(総務省)のデータを使用した。

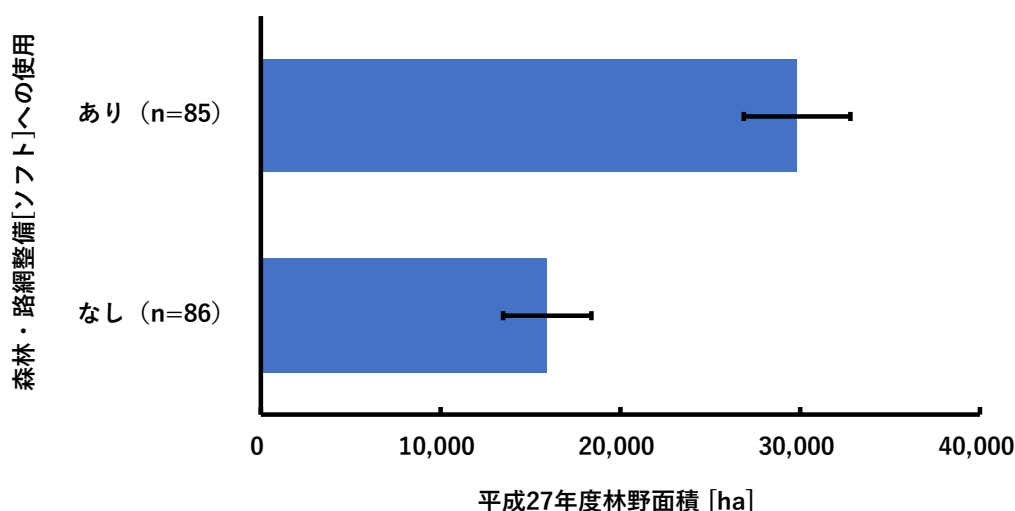
¹⁸ 目的変数を各用途の有無、説明変数を人口、林野面積、林業費としたロジスティック回帰分析による(p<0.05で有意)。なお、各説明変

特に林野面積の大きな自治体においては、既存の補助事業では整備対象とならなかった森林における整備促進のニーズが存在しており、公益的機能の発揮に主眼が置かれた譲与税の導入によって、ハード、ソフト、人材育成の3面からの支援によりこれらの森林整備が進む可能性が見て取れた。また、都市部の自治体における譲与税の使途として注目されがちな木材利用の促進・普及啓発は、人口や林野面積といった自治体の特徴によらず、広く活用されていることが伺えた。これらの結果は内山・香坂(2020)の政令指定都市を対象とした分析と類似した傾向を示した^{19,20}。

(a) 森林・路網整備[ハード]



(b) 森林・路網整備[ソフト]



数については標準化したものを使用した。結果の詳細は付表2を参照のこと。

¹⁹ 内山愉太・香坂玲(2020)「政令指定都市における森林環境譲与税の活用—都市部における森林政策の多様な展開の分析—」(日本森林学会誌, 102, p.173-179)

²⁰ 政令市を対象に、各市において重視する施策と一人当たり森林面積の関係を分析したところ、「集積計画の推進(本論文の整理における「森林・路網整備[ソフト]」に該当すると考えられる)」は一人当たり森林面積の大きい自治体において重視される一方で、「森林情報の整備(本論文の整理における「システム構築・技術開発及びその支援」に該当すると考えられる)」は森林面積等に関わらず重視するか否かの判断がなされている傾向がみられた。

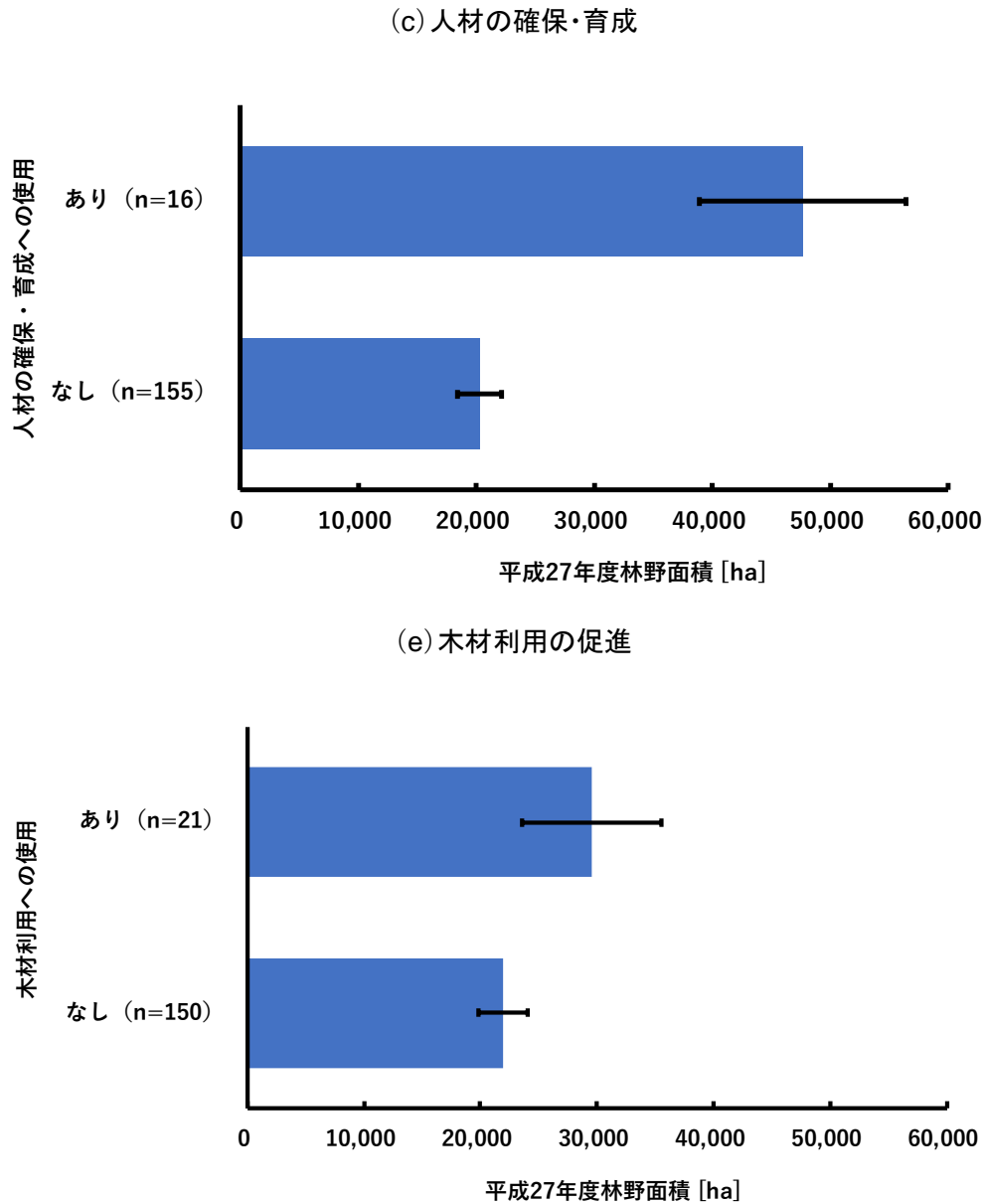


図 3 各用途における譲与税活用有無と平成 27 年度林野面積との関係

(注) 平均±標準誤差 (SE) を示す

(注) (d) システム構築・技術開発及びその支援、(f) 普及啓発については省略した(付表 2 を参照)

(出所) 当社作成

さらに詳細な分析が必要ではあるが、以上により、譲与額の大小だけでなく、各市町村における環境・社会・経済的条件も譲与税の用途に影響を与えている可能性が特定された。譲与税の用途に関係する各市町村の具体的特徴としては、環境条件として森林タイプ(人工林・天然林、針葉樹・広葉樹等)、社会条件として森林が有する多面的機能のニーズに影響する人口やインフラ整備の状況等、経済条件として森林経営計画の策定状況、林業・木材産業の活発度等が考えられる。地域の実情に合った譲与税の活用を促すためには、地域の特徴と用途とが結びつくことが重要であり、引き続き動向に注目したい。

(3) 特徴的な取組事例

ここまで述べてきたように、導入初年度における譲与税の使いみちとして、多くの市町村が森林所有者の森林管理・経営意向に関する調査を選択したほか、森林や林道の整備に用いる市町村、木材利用の促進や普及啓発に用いる市町村もみられた。一方で、およそ 25% の市町村では全額を基金に積み立て、今年度以降への先送りを行っている。また、すでに独自の取組を進めてきた市町村が、取組の推進を加速すべく譲与税を充当する例はいくつか認められるもの^{21,22}、譲与税を契機に全く新しい施策への取組を開始した市町村はまだ一部に限られている。

先に述べた通り、地域の実情に合った譲与税の活用には、地域の特徴や課題と用途との結びつきが重要である。地域のニーズを踏まえた計画的な用途検討に向けて、各自治体が「森林・林業・木材産業の将来像(ビジョン)」を示し、目指す森林・林業・木材産業の在り方と現状とのギャップを明確にすることは有効であると考えられる。譲与税の導入に際した各市町村の特徴的な動きをまとめた報告は既に複数存在するが^{23,24,25,26,27}、ここでは各報告で取り上げられていない市町村のうち、各市町村が目指す将来像(ビジョン)との関係性に注目し、新たな施策展開の具体例を紹介したい。

① 譲与税を契機として各セクターの一体化を実現(大分県日田市)

大分県日田市は、譲与税の開始を契機に市内の森林・林業・木材産業の関係者が一堂に会する場として「日田市森林整備推進連絡協議会」を設立し、譲与税の活用について議論を開始している。市が令和元年度に改訂した「新しい日田の森林・林業・木材産業振興ビジョン」では、目指すべき方向として森林・林業・木材産業の各セクターが一体となった「再クラスター化」が掲げられており、譲与税の導入は市が目指す各セクターの一体化を実現する良いきっかけとなっている。このような市町村による地域協議会の運営は日田市をはじめ複数の自治体で行われているが、資料や議事録を公表し、適宜情報開示が行われている点も注目に値する²⁸。譲与税の活用に向け市町村が関係者をつなぐ役割を果たすことで、関係者の意見を把握・集約し地域のニーズに合致した森林・林業政策の展開につなげることができれば、用途が詳細に限定されないという譲与税の特徴をむしろ生かすことができるのではないかと

② 森林ビジョンへ森林環境譲与税の役割を位置づけ(広島県庄原市)

広島県庄原市は、令和元年度に策定した新しい森林ビジョンの中で、「22 世紀の庄原の森林の理想像」の実現に向けて、①環境に貢献する持続可能な林業、②経営が成り立つ自立した林業、③みらいを担う人を育む林業の 3 点を到達点とし、「儲かる循環型林業」の確立を掲げている。この「儲かる循環型林業」に向けた環境・経済・人材の各政策を立案するための財源として、森林環境譲与税が位置づけられている(図 4)。譲与税の用途を各市町村が自ら検討する必要を迫られている中で、それぞれが目指す森林・林業・木材産業の姿を示すことは、譲与税を有効に

²¹ 例えば港区は、平成 23 年度から区内の公共施設・民間建築物等での協定木材または国産合法木材の使用を促し、その使用量に相当する二酸化炭素固定量を認証する「みなとモデル二酸化炭素固定認証制度」を行っており、譲与税の一部を当制度に充当するとしている。

²² 港区「～森林環境譲与税をみなとモデル制度の充実に活用します～木質化アドバイザーが協定木材の活用を支援します！」
(<https://www.city.minato.tokyo.jp/houdou/kuse/koho/houdouhappyou/documents/20190131-5mokusituka.pdf>) (2020 年 7 月 30 日取得)

²³ 林野庁「森林環境譲与税の取組事例集」(https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/kankyousei/attach/pdf/kankyousei_jouyouzei-1.pdf) (2020 年 9 月 23 日取得)

²⁴ 林野庁「森林環境譲与税の取組状況について」(<https://www.rinya.maff.go.jp/kanto/sizuoka/news/attach/pdf/20200304-3.pdf>) (2020 年 9 月 23 日取得)

²⁵ 香坂玲・大澤太郎・内山倫太(2020)「森林環境譲与税を介した都市・農山村連携 ―埼玉県秩父市と東京都豊島区の事例から―」(日本森林学会誌, 102, p.127-132)

²⁶ 多田忠義(2020)「森林環境譲与税の執行環境に関する速報と地域差分析の試み」(農林金融, 73, p.33-53)

²⁷ 『GR 現代林業(全国林業改良普及協会)』『森林環境譲与税活用研究シリーズ①～④』2020 年 4、5、7、10 月号に連載

²⁸ 日田市「日田市森林整備推進連絡協議会について」

(https://www.city.hita.oita.jp/sougyoukigyou/ringyou/ringyou_sinrin/10031.html) (2020 年 7 月 30 日取得)

利用するうえでも、また地域住民への説明責任を果たす意味でも重要と考えられる。また、譲与税は国民全体から徴収される仕組みであるため、その用途を根拠づける際には「公益的機能の発揮」の観点が重視されることが多い一方で、「儲かる」林業を前面に押し出している点が本市ビジョンの特徴である。今後具体的な用途を公表する中で、両者をどのように結びつけるのかが注目される。

図9 「22世紀の庄原の森林の理想像」実現に向けた政策立案の流れ

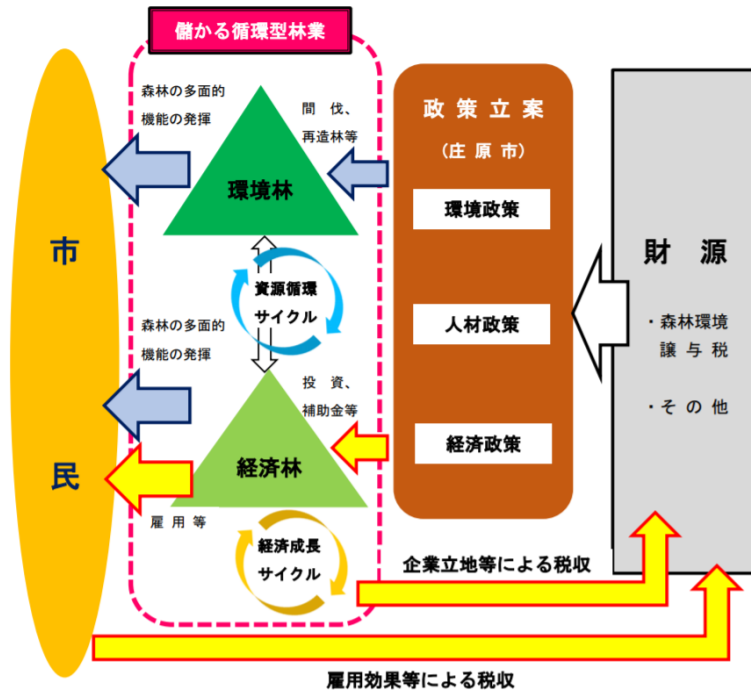


図4 自治体の森林ビジョンの中に譲与税を位置づけた例(広島県庄原市)
(出所)庄原市「22世紀の庄原の森林(もり)ビジョン」²⁹

²⁹ 庄原市「22世紀の庄原の森林(もり)ビジョンの策定について」
(http://www.city.shobara.hiroshima.jp/main/industry/ringyo/cat01/22_1.html) (2020年7月30日取得)

③ 豊富な譲与額を用いて多様な事業を展開(静岡県浜松市)

静岡県浜松市は、森林と都市、生産地と消費地が一つの圏域に存在するという特徴を踏まえ、平成 30 年度に作成した「浜松市森林・林業ビジョン」で「価値ある森林の共創」を掲げ、都市の成長と環境の保全が両立した環境と共生する持続可能な都市づくりを目指している。令和元年度譲与額第二位である浜松市は、その豊富な譲与額を活かし、ハード・ソフト両面の森林整備、地域材の活用等の木材利用の促進、森林環境教育等の普及啓発に加え、林業従事者への助成や地球温暖化対策事業を行う等、川上・川下の双方に向けた幅広い取組を展開している(表 2)。

表 2 浜松市における令和元年度の森林環境譲与税の使途

使途タイプ	充当事業名	内容	決算額 [千円]	譲与税 充当額 [千円]	実績
森林・路網整備 [ソフト]	森林経営管理推進事業	森林経営管理法に基づく意向調査等を実施。	14,278	14,278	調査実施人数:96名 調査対象面積:160.59ha
人材の確保・育成	林業従事者助成事業	安全な作業環境を整え、林業従事者の定着と新規就業者の確保を目的に実施。既存事業の補助対象拡充を実施したほか(講習会参加費用、特殊検診費用等)、安全装備品の購入、新規就業者への手当支給も行った。	7,414	7,414	助成対象人数:189名(安全装備品の購入)+19名(新規就業者への手当)
森林・路網整備 [ハード]	林道維持補修事業	林道の陥没により発生した事故への対応を実施(事故調査、緊急補修工事等)。	1,529,174	24,878	補修箇所数:9箇所 補修距離:108m
森林・路網整備 [ハード]	低コスト林業推進事業	木材生産の低コスト化と生産力向上を図るため、FSC認証林内での林内路網等の整備を支援。財政課と協議のうえ、執行残金を既存事業に充当。	49,817	16,163	合計支援件数:85件 作業道開設距離:4,182m 作業路開設距離:18,564m 作業道修繕距離:15,572m 索道設置・撤去距離:13,430m
森林・路網整備 [ハード]	森林整備・林業振興事業	主伐に関する再造林等を支援。また、主伐された木材の搬出費用を支援。	16,036	16,036	皆伐面積:18.52ha 材積:8,673m ³
木材利用の促進・普及啓発	森林活用等都市間連携事業	首都圏の大都市等との連携推進により、天竜材の販路拡大に繋げることを目的に実施。川崎駅前でのイベントに出展した。	1,119	1,119	PRブース出展件数:1件
木材利用の促進・普及啓発	森林環境教育推進事業	森林環境教育の受け入れ態勢の整備を目的に実施。環境教育の受入団体を設立するとともに、PRパンフレットを作成。	1,960	1,960	環境教育受け入れ人数:22名 PRブース出展件数:1件
木材利用の促進・普及啓発	FSC認証材利用拡大推進事業	天竜材(FSC認証材)の利用拡大を目的として実施。展示会参加やラッピングバス運行等でPRを行った。	8,000	7,513	PR件数:3件
その他	地球温暖化対策事業	温室効果ガス排出・吸収量を算定し、増減要因分析を実施した。既存事業への充当措置。	10	10	森林吸収量(2017年):405.5千トンCO ₂
基金積み立て	森林環境基金積立金	余剰金の森林環境基金への積み立てを実施。	31,887	31,887	—

(出所) 浜松市ウェブサイトに基づき当社作成(一部加筆)³⁰

³⁰ 浜松市「令和元年度 浜松市における森林環境譲与税活用の概要」

(https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/ringyou/documents/r20807_r1gaiyou.pdf) (2020年9月12日取得)

(4) 使途の公表方法

最後に、各自治体における譲与税の使途公表方法について補足する。冒頭で触れたように、各市町村における使途の公表が求められていることから、適切な情報の開示は重要である。令和元年度における森林環境譲与税の使途を公開する市町村が大幅に増加したのは、令和元年度の決算が終了した2020年6月頃からである。各自治体のウェブサイト、予算書、報道等で確認できただけでも、171市町村が令和元年度における使途を公表している(2020年7月2日時点)³¹。その公表形態としては、各市町村のウェブサイトにおいて「令和元年度 森林環境譲与税の使途公表について」等の記事として公開される場合が最も多いが、これ以外に予算書付随資料での公表(例:「目的税等の充当状況」等として復興特別税や入湯税と合わせて公表)、林野庁・総務省が作成した事例集において紹介される場合等もある。また、一部の自治体では都道府県が域内の市町村の動向について独自に調査を行い、結果をウェブサイト上で公表している場合や、審議会資料等として公表しているケースもみられた。

3. 森林環境税・森林環境譲与税の効果的な活用に向けた連携の模索

前節では、令和元年度における譲与税の使途及びその公表方法についての整理・分析を行うとともに、各自治体が「目指したい森林・林業・木材産業の将来像」を示す重要性を紹介した。その一方で、都市部の自治体では森林資源を持たない場合も多く、目指すべき森林の在り方を検討すること自体が難しい事態も生じている。また、森林資源を有する自治体であったとしても、その適切な利用・管理を進めるうえで近隣の自治体との合意形成が重要となる可能性もある。このような理由から、新たな使途として注目されているのが自治体間連携である。ここでは相川(2020)³²にならい、都道府県と域内市町村との連携である「垂直連携」と市町村間の連携である「水平連携」に大別して、その動向を紹介したい。

(1) 都道府県－市町村の垂直連携

まず、都道府県が市町村を支援する垂直的な連携について述べる。譲与税における都道府県の役割は市町村の支援であると規定されているため、垂直的な連携・支援はどの都道府県でも生じうる。実際に都道府県が実施している連携・支援の具体例を表3に示す。専門人材の配置・派遣や研修会の開催等の「人材の確保・育成」に係る支援が多く実施されているほか、公表事例は少ないものの、市町村を支援する上で欠かせない「都道府県－市町村連絡会議の設置」が多くの都道府県で進められている³³。譲与税の開始以前から垂直的な連携を先進的に進めている岐阜県では、県が「市町村森林管理委員会」の設置を提唱し、同委員会へ林業普及指導員が参加することで市町村林政を支援する体制を構築してきたが³²、譲与税を契機として同様の体制づくりが各都道府県で進んでいくものと思われる。

また、基本方針・ロードマップ・ガイドライン等大方針の策定を行っている都道府県も存在する。特に大分県が策定している「森林環境譲与税活用ガイドライン」³⁴は、県及び市町村における譲与税の活用方針を明記するとともに、譲与税の活用にあたり市町村が悩むと思われる事項について個別に記載がなされている。記載内容は、既存施策とのすみわけ、施策実施の優先度、施策内容ごとの具体例や留意事項、進捗評価指標の紹介等多岐にわたり、今後他の都道府県でもガイドラインの策定・公表の実施が期待される。

³¹ 令和元年度における使途を一部でも公開している自治体を対象とし、活用方針等を示すにとどめている場合は含めていない。

³² 相川高信(2020)「森林環境譲与税を介した都市・農山村連携 ―埼玉県秩父市と東京都豊島区の事例から―」(日本森林学会誌, 102, p.127-132)

³³ 香坂・内山(2019)のアンケートによれば、37府県中24府県が、市町村との対面での連絡会議を定期的に行っていると回答した。

³⁴ 大分県 森林環境譲与税ガイドライン(<https://www.pref.oita.jp/soshiki/16050/oitakensinrinkankanyoujouyozeigaidorain.html>) (2020年11月2日取得)

表 3 都道府県による市町村支援(垂直連携)の例

連携内容	具体例
基本方針・ロードマップの策定	● 【三重県】「三重県における森林環境譲与税(仮称)活用についての基本的な考え方」を策定し、譲与税の活用における県及び市町村の役割を規定
市町村向けのガイドラインの作成	● 【大分県】「大分県森林環境譲与税ガイドライン」を策定し、県及び市町村における譲与税の活用方針に加え、施策分野ごとに事業の具体例や留意事項、進捗評価指標等を詳述
専門人材の配置・派遣	<ul style="list-style-type: none"> ● 【高知県】林業就業者の定着率向上のため、林業労働力確保支援センターに「雇用管理改善推進アドバイザー」を配置 ● 【長野県】県産材製品の販路拡大を図るため、県内の木材加工事業者对各种情報提供やアドバイス等を行う「県産材製品コーディネーター」を配置 ● 【島根県】「森林経営推進センター」を設置し、県内市町村の新たな森林管理システムの運営を支援
研修会の実施	● 【広島県】森林経営管理制度及び森林環境譲与税説明会の開催
市町村の使途調査	<ul style="list-style-type: none"> ● 【山形県】【岐阜県】各市町村の取組状況を調査し、公表 ● 【新潟県】市町村の取組状況を調査し、特徴的な事例を独自に事例集としてまとめ、公表
森林情報の高度化	● 【富山県】航空レーザー計測による森林資源情報の整備を実施
地域連携推進のための協議会等の設置	● 【千葉県】千葉県森林管理連絡調整会議を設置するとともに、林業事務所ごとに事務所部会を設置し、県内各地域における課題についての連絡調整を実施

(注) 林野庁及び各都道府県ウェブサイトをもとに当社作成^{23,24}

(2) 市町村間の水平連携

続いて、市町村が相互に連携し合う水平的連携について述べる。水平的連携は、都市部と農村部の連携、及び近隣の市町村等地域内での連携の2パターンに大別される。

都市部－農村部での連携事例としては、北秋田市・国立市、秩父市・豊島区、上松町・豊明市等が挙げられる。これらの事例では、都市部の自治体が木材活用の場の提供、環境教育受講生の派遣、農村部自治体における森林整備の支援等を行い、農村部の自治体が木製品の提供、環境教育機会の提供、都市部自治体の支援を受けた森林整備の実施等を行うという連携が進められており、人口が多い都市部自治体と、森林が多く林業・木材産業が盛んな農村部自治体とがお互いの特徴を生かして施策を展開している。

また、地域内での連携事例としては、秩父地域、阿蘇地域、美馬市・つるぎ町等が挙げられる。これらの事例では、地域の市町村が一体となり、効率的な施策実施が進められている。例えば、美馬市・つるぎ町は県の現地機関と合同で新たな団体を設立し、意向調査等に係る市町村の業務をサポートするとともに、事業の発注における公平性の担保を行っている。

表 4 市町村間の連携(水平連携)の例

連携内容	具体例
都市部－農村部連携	<ul style="list-style-type: none"> ● 【北秋田市・国立市】北秋田市が森林環境教育の機会を提供し、国立市の児童・保護者が参加。同市は児童等の参加経費の負担に譲与税を活用 ● 【秩父市・豊島区】秩父市有林の一部を「としまの森」とし、豊島区がその整備を支援するとともに、区民に自然体験の機会を提供 ● 【上松町・豊明市】上松町内の木工事業者が作成した木製品を、豊明市内の新生児に贈答。同取組を通じて、上松町内の森林整備や木材利用を促進
地域内連携	<ul style="list-style-type: none"> ● 【秩父地域】1市4町が「集約化推進室」を設置し、連携して意向調査や境界確認等を実施 ● 【阿蘇地域】7市町村が森林組合及び民間事業者と共同し、担い手の確保に向けた広報活動や研修等を実施 ● 【美馬市・つるぎ町】県の現地機関と合同で新たな団体を設立し、意向調査等に係る市町村の業務をサポートするとともに、事業の発注における公平性を担保

(注) 林野庁及び各市町村ウェブサイトをもとに当社作成^{23,24}

ここまで、新たな使途としての「自治体間連携」について紹介してきた。これまでの府県版・森林環境税とは異なり、譲与税は全国から徴収されているため、受益者を自治体のエリア内に限定する必然性はないと考えられる。一方で、このような水平的連携の取組が広がるためには、人材不足の課題が解決される必要があることに加え、そもそも各自治体が「譲与税は公布された自治体のエリア内で使用すべき」という認識から脱却する必要がある²⁵。譲与税の効果的な活用に向けて、市町村間の連携の一層の進展が望まれる。

4. おわりに－明確な使途無くして有効活用なし

本稿では、譲与税の導入にあたり市町村が抱える課題のうち特に「使途検討の必要性」に注目し、具体的な使途の動向を整理・分析するとともに、新たな使途として注目されている自治体間連携を含む特徴的な事例を紹介してきた。使途動向をみると、新たな森林管理システムである森林経営管理制度がスタートしたこともあり、同制度の基盤である森林所有者への意向調査に譲与税を用いる自治体が多くみられた。市町村が十分な人員体制を確保できない中、森林所有者との関係構築を行う上では、地域の林業の実質的な主体となってきた森林組合がこれまで以上に重要な存在となりうるだろう。一方で、意向調査の結果は施業計画立案の重要な基盤情報となるだけに、その結果は森林組合以外の林業事業者にも正しくかつ公平に共有される必要がある。譲与税の導入により急速に進むと思われる意向調査・境界調査の情報について、共有の仕組みづくりも重要となる可能性がある。

本稿で繰り返し述べたように、譲与税の有効活用に向けては、各自治体が地域の森林・林業・木材産業の特徴と将来のあるべき姿を正しく認識するとともに、自治体間連携等、各自治体の特徴やニーズを踏まえた施策の展開が重要である。一方で、「人員体制の不足」という点も依然として大きな課題であるが、譲与税の導入を契機に市町村における人員の拡充も検討されており³⁵、今後譲与額の拡大と人員体制の整備が進むことで、譲与税の使途が拡大し各地域のニーズに合わせた効果的な運用がなされ、地域の森林・林業・木材産業が活性化されることが望まれる。単純な補助金の上乗せは、一時的な森林整備・木質化の支援には繋がるものの、「地球温暖化防止、国土保全や水源涵養等、国民に広く恩恵を与える公益的機能の発揮」という譲与税の趣旨にはなじまない。森林・林業・木材産業の未来に繋がる使い道を期待したい。

³⁵ 鈴木ら(2020)によれば、「今後の林務体制強化の検討状況」について尋ねたアンケートへの回答市町村 608 のうち、46%にあたる 278 市町村で「検討している」との回答が得られた。

5. 付表

付表 1 基金積み立て以外の用途の有無と令和元年度譲与額との関係に関するロジスティック回帰分析の結果

説明変数	係数(標準誤差)	P-Value
令和元年度譲与額	0.66(0.33)	0.047

(注) 推定された係数とその標準誤差、及び有意性を示す(p < 0.05 の場合、太字で示す)

付表 2 譲与税の用途と市町村の特徴(人口・林野面積・林業費)との関係に関するロジスティック回帰分析の結果

	説明変数	係数(標準誤差)	P-Value
(a) 森林・路網整備 [ハード]	人口	-0.06(0.23)	0.784
	林野面積	0.42(0.21)	0.046
	林業費	0.12(0.22)	0.575
(b) 森林・路網整備 [ソフト]	人口	-0.06(0.17)	0.748
	林野面積	0.55(0.23)	0.019
	林業費	0.10(0.23)	0.658
(c) 人材の確保・育成	人口	-0.03(0.37)	0.929
	林野面積	0.63(0.26)	0.016
	林業費	0.23(0.27)	0.385
(d) システム構築・技術開発及びその支援	人口	-0.37(0.70)	0.598
	林野面積	0.57(0.30)	0.052
	林業費	0.22(0.32)	0.499
(e) 木材利用の促進	人口	0.18(0.17)	0.294
	林野面積	-0.06(0.30)	0.837
	林業費	0.45(0.24)	0.063
(f) 普及啓発	人口	-0.00(0.25)	0.998
	林野面積	0.30(0.24)	0.209
	林業費	0.24(0.23)	0.305

(注) 推定された係数とその標準誤差、及び有意性を示す(p < 0.05 の場合、太字で示す)(以降の表でも同様)

— ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できるとさ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。