

森林環境税への期待と課題

東京大学大学院 農学生命科学研究科 森林科学専攻教授

香坂 玲

気候変動枠組条約のパリ協定に盛り込まれた気候変動の緩和策・適応策への対応や防災を図るための森林整備などに必要な地方財源を安定的に確保する目的で、2019年に森林環境税と森林環境譲与税が創設された。

森林環境税は、令和6(2024)年度より国内に住所のある個人に対して課税される国税であり、市町村において、個人住民税均等割と併せて1人年額1,000円が課税される。その税収は全額が、森林環境譲与税として都道府県・市町村へ譲与される(総務省HPより)。なお、森林整備が喫緊の課題であることを踏まえ、森林環境譲与税の譲与は、来年(2024年)度に開始予定の森林環境税の徴収に先駆け、2019年度から開始されている。同じく2019年度に開始された森林経営管理制度は、市町村が手入れの行き届いていない森林の経営・管理に携わる制度である。これまではおおむね国と都道府県、森林組合などの林業事業者が主体となってきた森林整備に、市町村が直接・間接の形で、特に私有林の森林整備・経営に寄与することが期待される状況となっている。

これらの新制度に関しては、2023年に、日本学術会議農学委員会林学分科会から、「持続可能な森林管理における現状と課題 市町村による森林管理と森林環境税の新たな役割」¹⁾という報告書が発表されており、森林環境税と市町村に期待される新たな役割について現状を整理している(筆者もその報告書の策定に参画した)。

本稿では、森林環境税の課税開始を目前に控え、これまでの森林環境譲与税の活用状況と上記報告を踏まえながら、森林環境税の役割と課題、そして今後のあり方を考える。

森林環境譲与税の実際の使途と課題

譲与税の具体的な配分状況を俯瞰すると、2022年度の市町村への譲与総額は440億円であり、その26.4%に当たる116億円が山間農業地域（農業地域累計の基準指標では林野率80%以上かつ耕地率10%未満の市町村が該当）に譲与されている。なお、上記地域の総人口は約306万人であり、日本の総人口の2.4%である。自治体ごとに森林管理に必要とされる予算額は大きく異なるため、譲与額が十分であるかは別途検証が必要であるが、林野率の高い山間農業地域に一定程度の配分がなされていると考えられる。

他方で、譲与税の各自治体への配分基準が「私有林・人工林の面積」50%、「人口」30%、「林業従事者数」20%となっており、森林が少なくても人口が多い自治体に多額の譲与税が配分されていることへの批判もある。実際、個別市町村の譲与額の1位は横浜市、2位は浜松市、3位は大阪市となっており、2位の浜松市は私有林・人工林の面積が全国で最大であるが、横浜市と大阪市は大都市圏に位置し、大阪市には私有林・人工林が存在しない。譲与税の具体的な使途については、各市町村及び都道府県のホームページ等において公開が義務付けられている。それによると、譲与税が森林整備のみならず、人材育成や地場の木材利用の促進など、さまざまな使途に充てられている。一方で翌年度以降に使用する基金として積み立てをしている自治体も散見され、それに対して批判的な意見が多く表明されている。譲与が開始された2019年度は、人員や準備時間の不足、あるいは情報の不確実性などを背景として、市町村の38%が全額を基金への積み立てにしていた。2020年度には20%、2021年度には14%と改善傾向であるものの、森林環境譲与税が必ずしも有効に活用されていないと指摘されても仕方がない状況となっている。

また、私有林・人工林などの森林が存在しない都市部では、木材利用の促進や普及・啓発の事業に譲与税が活用されている（香坂ら2020; 内山・香

坂 2020)。譲与税が、そもそも手入れ不足の私有林人工林の整備の財源という名目において導入された経緯もあるため、木材利用の促進などが主な用途となる都市部の自治体への税の配分を巡っては、自治体や学術研究において批判も存在する（吉弘 2019）。

森林経営管理制度

森林環境税・森林環境譲与税との両輪で自治体での森林整備を進めるための制度として、譲与開始と同じ 2019 年度に、森林経営管理制度がスタートした。同制度では、手入れの行き届いていない森林について、市町村が森林所有者から経営管理の委託（経営管理権の設定）を受ける。そのうち、林業経営に適した森林は地域の林業経営者に再委託し、林業経営に適さない森林は市町村が公的に管理（市町村森林経営管理事業）をする。

私有林の管理を巡るさまざまな問題のなかで、特に管理の行き届いていない森林の境界線や所有者の意思の特定というのは難題であった。林地の境界線を知っている人がいなかったり、管理が行き届かないことによって目印などが分かりづらくなったりして、境界線を定めるのが難しくなっているケースも多い。林地を相続した所有者が都市部など別の場所に居住している場合には、その意思の確認に膨大な手間暇がかかる。

このような難題に対処しつつ、市町村が所有者の意向を調査し、管理が行き届かない森林を集積しながら、生産や公益的機能を発揮する森林とそうでない森林を区分し、適切な森林管理への循環を目指そうというのが森林経営管理制度の趣旨である。

一方で、森林と林業を巡る各都道府県・各市町村の状況は多様であり、画一的な促進や情報整備は難しい実情もある。同時に、デジタル化などを進めていくうえで必要となる情報の互換性、先端技術を使いこなせる人材にも課題がある。

府県における森林に関わる超過課税

森林環境税・森林環境譲与税は国レベルでの制度であるが、それに先行し

て都道府県レベルでも森林や自然環境の保全を目的とした独自の税が存在しており、個人や事業者が県民税均等割の超過課税として森林に特化した「森林税」を納めている府県もある。歴史的経緯を振り返ると、府県環境税は国の制度が検討された際の委員会で参考とされるなど、ある種の「先輩格」でもある。

府県環境税の制度を「森林環境税」として全国に先駆けて2003年4月にスタートさせたのは、森林率が日本で最も高い高知県である。その後、地方を中心として同制度の導入が進んだ。大都市圏では、東京都、千葉県、埼玉県など首都圏の他の都県が独自の環境税導入を見送っているなかで、歴史的に水源に関わる議論を長く行ってきた神奈川県が2007年に導入した。神奈川県では、県内で使っている水は流域上流にある森林から得られ、浄化されているという論理で、森林整備を用途とする税金の名目を「水源環境保全税」としている。その税額は年間35億円程度となっている。

このように、既に府県レベルの環境税が存在していることから、国の森林環境税の課税が始まると、(誤解を含め)二重の課税ではないかという報道もなされた。府県によっては、府県環境税の用途を変更するなどの国税と府県税のすみ分けが議論され、進められた。また専門家からは、森林環境税が、受益の多寡や応益負担ではなく、1人当たり一定額の負担である点が「人頭税」に近いとの批判も存在する。

空間・境界を越えた財源移転の意義

国の森林環境税・森林環境譲与税が創設された意義は、都道府県の境界を越えた財源の移転が行われることである。林野は多いが整備のための財源が不足している地域に国から財源が移転されれば、地域での森林整備の後押しとなる。実際、市町村における森林整備の取り組みは、森林環境譲与税の導入以前より着実に進展している。また、人的資源(林務担当者の数、ノウハウの蓄積)に課題があることが多い市町村に対する支援の役割を鑑み、都道府県に譲与税総額の1割(制度創設当初は2割)が譲与されているが、国から移転されたこの財源を活用した市町村支援の取り組みが全都道府県で実施されている。

一方、森林環境税・森林環境譲与税が創設された目的は気候変動の緩和策・適応策への対応や防災あるいは林業振興を図るための森林整備に必要な財源の安定的な確保であるが、必ずしもその目的に沿った活用がなされていないとの指摘もあり、配分基準などの見直しも検討されている。その背景として、上述したように、国から移転された財源を基金に積み立てる自治体が減少傾向ではあるものの存在していること、森林が少ないにもかかわらず人口の多い都市部への譲与額が大きく、その主な使途が森林整備に直結しない木材利用の促進などとなっていることが挙げられる。府県レベルの環境税においては、都市から地方であれ、あるいは神奈川県のように下流域から上流域であれ、府県内の財源移転となってきた。それが森林環境税では都道府県の境界を越えて実施されていくなかで、林野率の少ない都市部の住民も含め、国民が国税である森林環境税の使われ方に関心を持つことが重要となる。

2003年の高知県に始まり、国レベルに先駆けて導入された府県・森林環境税は、導入前後に住民参加の検討会を開くなど、導入のプロセスを重視する傾向があり、それによって森林や環境への関心・意識を高める「参加型税制としての意義」が定着した評価となっている（石崎 2019）。今回の森林環境税・森林環境譲与税の導入によって、どのような議論がなされているのか、森林の役割についての理解の深化が期待できるのか、各自治体の能力の向上につながるのか、そして、税は導入目的に沿った形で活用されているのか。読者の皆さんにも継続して関心を持っていただきたい。

- 1) 日本学術会議 農学委員会 林学分科会 (2023) 報告 「持続可能な森林管理における現状と課題 市町村による森林管理と森林環境税の新たな役割」
www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-h230926-9.pdf 2023/9/28 発表 (2023年10月2日アクセス)

[参考文献]

- 鈴木春彦、柿澤宏昭、牧田邦宏、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 全国市町村に対するアンケート調査から」『林業経済研究』. 66(1). 51-60.
香坂玲、内山倫太 (2019a) 「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(5). 246-252.
香坂玲、内山倫太 (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：四七都道府県を対象として」『山林』. (1627). 24-33.

- 内山倫太、香坂玲 (2021) 「市町村の森林環境譲与税活用の動向：生産・利用と環境保全の両立とその合意形成に向けた五市区の模索」『山林』. (1647). 62-70.
- Kohsaka, R. and Uchiyama, Y. (2022) Status and Trends in Forest Environment Transfer Tax and Information Interface between Prefectures and Municipalities: Multi-Level Governance of Forest Management in 47 Japanese Prefectures. *Sustainability*, 14(3), 1791.
- 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(1). 33-53.
- 内山倫太、香坂玲 (2020) 「政令指定都市における森林環境譲与税の活用の現況—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(3). 173-179.
- 石崎涼子 (2019) 「森林環境税における受益と負担」『環境情報科学』. 48(1). 43-48.
- 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(2). 127-132.
- 岸岡智也、内山倫太、香坂玲 (2022) 「府県における森林環境税の野生動物保護管理への活用実態と特徴」『日本森林学会誌』. 104(4). 229-234.
- 吉弘憲介 (2019) 「国税・森林環境税の問題点, 第 1 回 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』. 45(484). 3-20.
- 飛田博史 (2019) 「国税・森林環境税の問題点, 第 3 回 国税森林環境税・譲与税創設の経緯とその問題点」『自治総研』. 45(487). 1-49.
- 吉村武洋 (2021). 「地方森林環境税導入後に森林・林業に関わる財政構造は変化したのか 2005～2017年度の長野県林務部予算を事例に」『長野大学紀要』. 43(2). 47-55.
- Kohsaka, R. and Uchiyama, Y. (2022b) Use of the Forest Environment Transfer Tax for forest data development and exchange: evidence from all 47 prefectures in Japan. *Forest Science and Technology*, 18(4), 201-212.

本稿は、2023年11月発刊の季刊誌『石川自治と教育』741号に寄稿した「森林の持つさまざまな顔と社会からの多様な期待」に加筆・修正したものである。