

長野県森林づくり県民税に関する基本方針(案)

この基本方針(案)は、「長野県森林づくり県民税」(以下「森林税」という。)の課税期限を迎えるに当たり、これまで様々な観点から出された意見等を踏まえ、改めてゼロベースで超過課税の必要性等を検討し、県の考え方をまとめたものである。

1 これまでの成果と課題

森林^{※1}の持つ多面的な機能^{※2}を維持・増進させるため、これまでの財源では十分に対応できなかった里山における間伐等を集中的に推進するために森林税を導入し、平成 20 年度から事業を実施している。

※1 森林:森林法第2条第1項第1号及び第2号に定められている「木竹が集団して生育している土地及びその上にある立木竹」「木竹の集団的な生育に供される土地」

※2 多面的な機能:県土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、地球温暖化の防止、木材等の林産物の供給、公衆の保健等の森林の有する多面にわたる機能をいう

これまでの森林税の取組(10年間の成果と課題)

- 里山の間伐については、今年度までの10年間で実施面積32,210ha(当初目標の84%)となる見込みであり、財源不足で従来取り組むことができなかった里山の多面的機能の向上に一定の成果を上げることができた。
一方、国の制度変更により規模の小さな森林の整備が補助対象となりにくくなったことに加え、所有者の不在村化や境界の不明瞭化など、山離れが一層深刻化し、条件が困難な森林が未整備のまま残されている。

【森林税を活用した間伐面積の推移】

単位:ha

年度	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	計
計画	2,000	4,000	5,400	6,000	6,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	38,400
実績	1,721	3,341	5,299	5,885	4,257	3,282	2,113	1,853	1,319	(3,140)	(32,210)

()は現時点の見込み

- 間伐材を搬出して地域で活用を推進するため、第2期(平成25年度から)から間伐材の搬出経費支援を新たに実施したが、対象を切捨て間伐後の間伐材に限定していたこと、間伐材の搬出に欠かせない路網の整備が支援対象外であったことなど、制度設計が現場の作業に十分適合していなかったことから搬出が進まなかった。
なお、里山を含む民有林全体では切捨て間伐から搬出間伐へと着実にシフト(間伐材搬出実績:平成19年度121千 m^3 →平成28年度182千 m^3 (約5割増))している。

【森林税を活用した搬出間伐の取組】

単位:m³

年度	H25	H26	H27	H28	計
計画	2,000	3,000	4,000	5,000	20,000
実績	1,225	2,152	2,442	1,470	7,289

- 「森林づくり推進支援金」は、税収の2割相当額である1.3億円/年を市町村に配分し、地域の実情や課題に精通している市町村が、独自性と創意工夫を凝らして事業展開できるよう、きめ細やかな森林づくりの取組を支援してきた。

長野県地方税制研究会(以下「税制研究会」という。)からは、この支援金についても、県の超過課税を財源としていることから、その用途等について県民への説明責任を果たすべきとの指摘があり、第2期からは「長野県森林づくり指針」に掲げる3つの方針に関する事業に用途を限定するとともに、その成果を県下10地域の「みんなで支える森林づくり地域会議」(以下「地域会議」という。)で検証し、県ホームページで公表するよう改善した。その結果、県が掲げた方針に沿った地域の課題に対応した取組が進められているが、用途、達成目標、成果等について、より一層説明責任を果たすことが求められている。

- ・ 森林づくり県民税基金（以下「基金」という。）の基金残高は、間伐面積が目標に達していないことに加え、大北森林組合等補助金不適正受給事案を踏まえて、事業のより確実な執行を図るため予算を一時抑制したこともあり、平成 29 年度末で約 4.9 億円となる見込みである。

2 森林税に関する意見等

(1) 「みんなで支える森林づくり県民会議」（以下「県民会議」という。）

〔長野県森林づくり県民税に関する提言（平成 29 年 9 月 4 日）〕

- ・ 森林税の継続を強く要望。
- ・ その用途についても、これまでの枠組みに捉われない「長野県らしい森林づくりへの転換」を期待。

抜本的な改善提案 10 項目(ポイントのみ記載)

【用途に対する提案】

- ④ 里山整備の重点化
- ⑤ 「搬出間伐」を本格化
- ⑥ 長野県らしい暮らし方を実感できる「県産材の活用」
- ⑦ 里山の多様性を引き出せる「人材の育成」
- ⑧ 多様な県民ニーズに応えるよう、全県的な課題解決
- ⑨ 「森林づくり推進支援金」の継続と説明責任
- ⑩ 4.9 億円の基金残高は積極的に活用すべき

【事業の仕組みに関する提案】

- ① 理解と関心を高める情報の発信
- ② コンプライアンスの確立
- ③ 情勢の変化に柔軟に対応

(2) 「税制研究会」

〔長野県森林づくり県民税の現状と今後の課題（平成 29 年 9 月 4 日）〕

- ・ 森林税の継続の是非について判断せず、継続する場合の克服すべき問題点等を指摘（税制研究会の指摘事項についての具体的な対応は後述「参考」。）

第3期(継続する場合)に向けた注意点及び克服すべき問題点

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ①「継続」でなく「ゼロベースでの再検討」と、それに必須の情報開示の徹底 ②切捨間伐から搬出間伐への重点シフト(第2期の前提条件)の確実な履行 ③基金残高の「合理的な」解消と県民への説明
～事業規模拡大と税率引き下げの2オプション～ ④国庫補助事業「裏負担」問題の解消:「裏負担」への充当廃止、もしくは大幅な縮減と県民への十分な説明 | <ul style="list-style-type: none"> ⑤森林税の「既得権」化問題の打破:県庁組織とチェック機関の改善 ⑥森林づくり推進支援金の「説明責任」問題の改善
～廃止ないし縮小、「特定補助金」と「財政調整の交付金」～ |
|--|---|

(3) 森林税アンケート調査結果

- ・ 県民、企業、市町村、市町村議会を対象に、平成 29 年 6 月から 8 月にかけてアンケートを実施。
- ・ 7 割以上の県民・企業の皆様が継続に賛成。
- ・ 「新しい取組内容を加えて継続」という回答が全体の 4 割超。
- ・ 森林税を継続した場合、新たに税を活用すべき取組として、「地域で必要とされる幅広い森林整備への支援」、「県民にとって身近な場所の森や緑の整備」、「県民が地域の木に親しめるようにするための支援」など多様な期待が寄せられている。

平成 30 年度以降の森林税の継続の是非

(単位: %)

県民: 調査期間 6/15~7/11、
調査対象 3,000 人、回収率 33.2%
企業: 調査期間 6/9~7/26、
調査対象 100 社、回収率 42.0%

区分	継続賛成			計	継続反対	分からない 無回答
	現行のまま継続	新しい取組内容を加えて継続	全く新しい取組として継続		継続すべきではない	
県民	24.8	43.4	4.3	72.5	8.0	19.5
企業	28.6	45.2	4.8	78.6	0.0	21.4

※市町村・市町村議会は、市長会等から既に継続要望があったため、本項目については調査していない。

(4) 市町村・市町村議会

- ・ 市町村における森林づくりが促進されるよう、柔軟かつ効果的な活用を検討するとともに、継続することを要望。(平成 29 年 5 月市長会要望)
- ・ 来年度以降も同制度(森林税)を継続し、地域の実態に即した事業を実施するとともに、町村固有の課題に対応した森林整備が柔軟に対応できる事業体系とすること。(平成 29 年 5 月町村会要望)
- ・ 森林税を活用すべき取組として「観光地等の景観整備」、「木材の利用」、「県民にとって身近な場所の森や緑の整備」などに期待。市町村が森林に関する地域の様々な課題に対応する「森林づくり推進支援金」への期待も大きい。(平成 29 年 6～8 月市町村・市町村議会へのアンケート結果)

(5) 県議会

[平成 29 年 6 月定例会農政林務委員会 委員長報告]

- ・ これまでの取組による成果や課題等について県民への十分な説明や、必要性について理解を深めることが重要。
- ・ 地域のニーズの高い事業に対応できるよう柔軟な使途の検討を求める。
- ・ 多額の基金残高があることや国で検討を進めている森林環境税(仮称)との関係等から、来年度以降のあり方について慎重な検討を求める。

[長野県林業振興研究会※(平成 29 年 9 月)] ※複数の会派の県議会議員、長野県森林組合連合会、長野県木材協同組合連合会等で構成

- ・ 手入れがされずに放置された森林が多く残されていることから、来年度以降も制度を継続すること。
- ・ 基金残高も有効活用して、県民の多様な要請に応える森林整備を進めること。
- ・ 森林資源を最大限活用するため、搬出間伐の推進、県産材の活用、将来を担う人材の育成が一層加速できる制度とすること。

その他、長野県造園建設業協会、日本樹木医会長野県支部から、街路樹整備や巨樹古木の整備等への要請有。

3 今後の森林づくりの方向性

本県は、県土の 8 割を森林が占める全国有数の森林県である。先人たちのたゆまぬ努力により育まれた豊かな森林資源は多面的な機能を有する私たちの貴重な財産であり、こうした森林を健全な姿で次の世代に引き継いでいくためには、県民全体で森林づくりを支えていただくことが必要であると考えます。

1 で記したとおり、財源不足で従来取り組むことができなかった「喫緊の課題を抱える里山の森林」約 68 千 ha のうち、約 32 千 ha については、森林税を活用して間伐を実施したことにより、里山の多面的機能の向上に一定の成果を上げてきたが、依然として約 36 千 ha が未整備で残る見通しとなっている。加えて、近年、局地的な豪雨が頻発する傾向が強まっており、県民の生命、財産を守るためには、防災・減災の観点での森林整備を進めることが待ったなしの課題である。

また、山村地域における過疎化や高齢化等が急速に進行し、所有者の特定が困難な森林の増大など、森林管理の空洞化も深刻さを増していることから、住民協働による里山の整備を促進するとともに、薪等の森林資源の多面的利活用※を進めることで、自立的・持続的な森林管理を構築していくことが求められている。そのためには、森林の整備や多面的利活用を推進するリーダーや、多くの関係者をコーディネートできる人材の育成が不可欠であり、多様な県民ニーズに応えるための教育、観光等の分野における森林の利活用なども強く求められている。

さらに、広い県土を有する本県においては、こうした課題に対応する上で、地域の実情に精通した市町村の役割が極めて重要であり、市町村とともに地域のきめ細やかな課題にも対応していく必要がある。

以上のような観点で、県民会議からの提言や森林税アンケート調査結果等も踏まえ、緊急に対応すべき事業や本県の独自の事業として求められているもののうち、財源が必ずしも十分でないものについて精査し、厳選したところ、今後、県として積極的に進めていく必要がある事業として次のようなものが挙げられる。

※森林の多面的利活用:木材等の林産物の利用のほか、森林の空間そのものを交流、観光や自然教育、野外教育等の場として利用すること

(1) 「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備

- ・ 今年度終了後に未整備で残る見通しとなっている約 36 千 ha について、本県が全国に先駆け実施した航空レーザー測量などの科学的知見に基づき分析した結果、防災・減災の観点から整備の必要性が高い箇所が約 18 千 ha あることが判明している。このうち約 5 千 ha については、原則として治山事業で整備を行うことを検討するが、残る約 13 千 ha のうち、混み合っている約 9 千 ha の森林整備については、間伐により根の発達を促進し、災害に強い森林に移行させるため、緊急な対応が必要。
- ・ 条件的に可能な箇所においては、路網整備も含めて、当初から搬出を前提とした、間伐作業と木材の搬出作業を同時・一体的に行う搬出間伐を実施し、豪雨時に間伐材が流出する懸念を無くすことが必要。
- ・ 河川沿いの立木については、豪雨時に倒れ、橋梁部で川をせき止めるなど、水害の発生要因となる恐れがあることから、防災・減災の観点での河畔林整備が必要。

【積極的に進めていく必要がある主な事業】

- ・ 防災・減災のために必要不可欠な里山概ね 5,700ha 程度の間伐
(緊急な整備が必要な森林約 9 千 ha について、所有者不明森林等における実行可能性を勘案した面積)
- ・ 今後整備が必要な場所は国庫補助事業の対象になりにくい規模の小さな森林が多くなっていることから、税単独事業の割合を高めるとともに、事業要件の見直し^{※1}を行うことで多様な担い手の参画を促進
- ・ 国庫補助対象となる箇所は減少していく見込みであるものの、対象となる場合には、県義務負担分と独自嵩上げ分に森林税を充当^{※2}
- ・ 条件的に可能な箇所においては、間伐作業と搬出作業を同時・一体的に行う搬出間伐^{※3}を実施
- ・ 防災・減災の観点での河畔林整備 (県管理河川概ね 45 箇所程度、市町村管理河川概ね 75 箇所程度) (原則搬出)

※1 見直し後の事業要件:【里山整備事業】1箇所当たりの整備面積 0.1ha 以上、【境界明確化等条件整備】1箇所当たりの面積要件なし

※2 本県においては、地方交付税の措置額以上に積極的に造林事業に取り組んできているが、今以上に造林事業に一般財源を充当することは困難であり、国庫補助の対象となる場合には、県義務負担分にも森林税を充当

※3 搬出間伐の事業地に接続するための路網整備:事業対象地は個人有林に限定しない

- ・ 県では、「長野県ふるさとの森林づくり条例」を定め、地域住民が自発的に里山保全を図る「里山整備利用地域」制度を有している。
- ・ こうした制度を効果的に活用しつつ、住民協働による里山の整備を促進するとともに、木材利用をはじめとする多面的な森林資源の利活用を進めることで、森林と地域との関係性を再生し、自立的・持続的な長野県独自の森林管理を構築していくことが必要。
- ・ 条件的に可能な箇所においては、路網整備も含めて、当初から搬出を前提とした、間伐作業と木材の搬出作業を同時・一体的に行う搬出間伐を実施し、間伐材等の利活用を進めることが必要。
- ・ 自立的な里山の多面的利活用を行う事業主体を育成していくためには、資機材の導入支援や遊歩道の整備も必要。(第 1 期・第 2 期に比べると、単位面積当たりの整備費用は増加するが、多面的な森林資源の利活用が進むことにより、里山の恩恵をより多くの県民が享受)

【積極的に進めていく必要がある主な事業】

- ・ 「里山整備利用地域」における地域住民等の主体的な参画による里山の整備・利活用約 150 地域 (概ね 1,500~2,250ha 程度)
- ・ 今後整備が必要な場所は国庫補助事業の対象になりにくい規模の小さな森林が多くなっていることから、税単独事業の割合を高めるとともに、事業要件の見直し^{※1}を行うことで多様な担い手の参画を促進
- ・ 条件的に可能な箇所においては、間伐作業と搬出作業を同時・一体的に行う搬出間伐^{※2}を実施
- ・ 自立的な里山の多面的利活用を行うための資機材の導入支援や遊歩道の整備^{※3}等への支援を実施 (税単独事業)

※1 見直し後の事業要件:【里山整備事業】1箇所当たりの整備面積 0.1ha 以上、【境界明確化等条件整備】1箇所当たりの面積要件なし

※2 搬出間伐の事業地に接続するための路網整備:事業対象地は個人有林に限定しない

※3 遊歩道の整備:事業対象地は個人有林に限定しない

(2) 自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用

- ・ 搬出した間伐材等を身近な環境で積極的に利活用することにより、自立的・持続的な森林管理につなげていくことが重要。
- ・ このことはまた、森林の恩恵を県民が実感でき、また、来訪者に対しても発信できる取組として重要。
- ・ 幼少期に木と触れ合うことは、情緒を安定させるなど子どもたちの成長に効果をもたらすとされていることから、児童センターや商業施設のキッズルームなどの子どもの居場所の木質化等を進めるとともに、観光地における道路等の公共サインなど多くの方が利用し、又は目に触れる施設等について、その木質化を進めていくことで、「木と森の文化」を育んでいくことが必要。
- ・ 木材の地産地消や地消地産を推進する観点で、薪を流通させるための仕組みづくりや、松くい虫被害木などの里山資源をバイオマスエネルギーとして活用するための仕組みづくり等が必要。

【積極的に進めていく必要がある主な事業】

- ・ 幼少期に木と触れ合う機会を提供するための子どもの居場所となる児童センターや商業施設のキッズルームの木質化
- ・ 県産材と身近に触れ合うための木製品づくり体験への支援
- ・ 県産材の魅力を県内外にアピールするため、観光地等における県産材を活用した標識の設置
- ・ 里山資源を薪として活用するため、地域循環型のコンパクトな流通の仕組みづくり

(3) 森林づくりに関わる人材の育成

- ・ 自立的・持続的な森林管理を進めるため、森林の整備や多面的利活用を推進するリーダーや、多くの関係者をコーディネートする人材の育成が急務。
- ・ 森林への期待や利活用の形態が多様化している現状において、NPOや自主的な森林づくりに取り組む方々など森林づくりに関わる人々の力の結集が必要。
- ・ 地域住民等の協働作業における安全性を確保するための技術講習等を行うことが必要。

【積極的に進めていく必要がある主な事業】

- ・ 森林の整備や多面的利活用を推進するリーダーや、多くの関係者をコーディネートする人材の育成
- ・ 地域住民がボランティアとして参加し、更に意欲的な者においては副業に結び付けていくことを見据えた里山の整備・利活用を実施するための技術講習等
- ・ 森林を観光や健康、教育等の分野と結び付け、地域の多様な産業や交流を創出できる人材の育成
- ・ 豊かな自然を活かした自然教育、野外教育を推進するための教育プログラムの開発と指導人材の育成

(4) 多様な県民ニーズに応えるための森林の利活用

- ・ 子どもの頃自然の中で遊んだりする体験が多いほど、自己肯定感が高くなる傾向があるという調査研究報告があることから、教育や子育てにおける森林の利活用を推進することが必要。
- ・ 全国に比べ多くの学校が学校林を保有（保有学校数全国第2位）しながらも、手入れが行われず、放置されてきた学校林については、整備し利活用することが必要。
- ・ 県独自の制度である「信州やまほいく（信州型自然保育）認定制度」による認定園において、森林での保育・教育活動の安全性確保や、教育環境の充実が必要。
- ・ 主要道路や鉄路の周辺、観光地のビューポイントなどにおいて未整備の森林が景観を損ねている場合が多く、観光の視点から森林の整備が必要であり、また、森林セラピーの推進などを通じて森林を活用した観光の質の向上を図っていくことが必要。

【積極的に進めていく必要がある主な事業】

- ・ 学校林^{※1}の利活用を促進するため、長期間未整備のために利用困難な学校林の解消
- ・ 「信州やまほいく」認定園における森林^{※1}を活用した活動の安全性確保及び教育環境の充実
- ・ 観光地の魅力向上のため、地域の景観に適合した街路樹や森林^{※1}の整備、森林セラピー基地の整備^{※1}

※1 学校林、「信州やまほいく」認定園における森林、景観に適合した街路樹や森林、森林セラピー基地：事業対象地は個人有林に限定しない

(5) 市町村に対する財政調整的視点での支援

- ・ 現在の森林づくり推進支援金については、従来の施策では対象にならない松くい虫被害対策や野生鳥獣対策としての緩衝帯整備等喫緊の課題に対応できるとして市町村の評価が高い。
- ・ 広い県土を有する本県においては、各地域の様々な課題に応じた森林整備等の取組が不可欠であることから、市町村がきめ細やかな対応を行うための一定の財源が必要。
- ・ 森林を多く抱える山間部の町村は、総じて人口が少なく財政規模も小さいことから、森林面積等に応じた配分を行う財政調整的な性格を有する支援は不可欠。
- ・ 税制研究会からの意見を踏まえ、森林づくり推進支援金については、財政調整を図るための制度として、現行の年間 1.3 億円を 0.9 億円まで縮減し、活用しうる事業は、第 2 期の森林づくり推進支援金の活用実績を参考にしつつ、松くい虫被害対策や野生鳥獣被害対策としての緩衝帯整備等、地域固有の重要課題に対応していただくことが必要。
- ・ なお、その事業内容や実施成果については、市町村において説明責任を果たしていただくことが必要。

【積極的に進めていく必要がある主な事業】

- ・ 地域の実情に精通した市町村が、地域の課題に応じて森林整備等に取り組むことができる財政調整的な支援

4 今後の森林税のあり方についての検討

森林税は、標準税率を上回って県民の皆様にご負担いただく超過課税であることから、その必要性については、様々な観点から検討する必要がある。

そこで、上記 3 「今後の森林づくりの方向性」による森林づくりの必要性・緊急性、県民会議や税制研究会からの提言・意見、森林税アンケート調査結果等を踏まえ、森林税を継続しない場合や休止する場合も含め、ゼロベースでの検討を行った。

(1) 県の財政状況（これまでの行財政改革の取組と県財政の状況）

県では、森林税導入の 1 年前に、「長野県行財政改革プラン」（平成 19～23 年度）を策定して歳入確保・歳出削減の取組を進め、平成 24 年 3 月からは、「長野県行政・財政改革方針」（平成 24～28 年度）を定め、持続可能な財政構造の構築を図ってきた。

特に、森林税第 2 期と重なる「長野県行政・財政改革方針」期間中においては、ネーミングライツの導入、未利用資産の売却などによる歳入確保に加え、職員数の削減、徹底した事務事業の見直しや効率的な予算執行等による歳出削減を行ってきたところであり、平成 19 年度から 28 年度の 10 年間では、2,500 億円を超える財政面での効果を上げることができた。

一方、今後の県財政は、高齢化の進展等により社会保障関係費の増加が見込まれるなど引き続き厳しい状況が継続する見通しであり、また、林務部においては、毎年度、森林税導入前の水準を上回る一般財源を充当して事業を実施してきていることなどにより、森林整備等のために更に追加的に一般財源を充当していくことは現時点では困難な状況であることから、緊急に必要な森林整備等を行うためには、別途財源を確保することが必要である。

なお、県としては、現下の財政状況に鑑み、県民目線で改革を推進するための検討の場を設置するなど、「長野県行政経営方針」を踏まえた行財政改革の推進に一層積極的に取り組んでいく。

(2) 基金残高等の取扱いについて

事業の遂行に当たっては、計画的に取り組むことが基本ではあるものの、自然を相手にする森林整備という性格上、必ずしも計画どおりに事業の進捗を図ることが難しい等の理由から、森林税については、一旦基金に積み立て、事業の進捗に応じて年度間の調整を行いながら、森林整備等に活用する仕組みとしている。現在、国の制度改正等に対応した制度見直しを行わなかったことや、事業のより確実な執行を図るため実施予定箇所を精査し予算を一時抑制したこと等により、約 4.9 億円の基金残高が生じている。

第 2 期の間伐面積目標 15,000ha に対する平成 29 年度末実績は約 11,700ha にとどまる見通しであること、森林税は里山の間伐を中心に活用することを県民の皆様にお示しして賦課徴収しているものであることなどから、この約 4.9 億円については、第 2 期分の税込として来年度の歳入となる法人からの納付分約 1.1 億円と合わせて、森林税を廃止又は一時休止する場合には、第 2 期事業として第 2 期事業の趣旨どおりに平成 30 年度以降活用することが必要である。

また、平成 30 年度以降、森林税として超過課税を行う場合には、第 2 期事業が多面的機能の向上を目的とした里山整備を主体としていることを踏まえて、超過課税を活用して実施する事業のうち、こうした趣旨に合致した里山整備に充当することを基本に活用していくことが適当であると考えられる。

なお、大北森林組合に対して不適正に支給された補助金で、森林税を原資とするもののうち、里山整備事業に係る未完了部分及び里山集約化事業に係る集約化未実施部分で現在返還請求を行っているもの（約 7 百万円）については、その返還に長期間を要することが見込まれることなどから、一般財源から基金に相当額を積み戻すこととする。

(3) 課税期間及び税率等について

ア 課税期間について

様々なケースの比較考察を行う前提として、まず、超過課税を行うとする場合の課税期間について定めることが必要である。

課税期間を 3 年間等とする場合は、短期間で事業成果の検証を行うことができる反面、必要な一定の事業量に対して十分な財源を確保することが困難となる。

また、10 年間のように長期間とする場合には、十分な事業費を確保できる反面、制度が硬直化する恐れがある。

森林税アンケート調査結果では、森林税を継続する場合の期間として、県民及び企業のそれぞれ概ね 5 割程度が現行どおりの 5 年間が適当であるとの回答であり（6 年以上とする回答もそれぞれ約 27%、約 17%）、市町村及び市町村議会にあっては、それぞれ 8 割以上が、5 年が適当であると回答している。

また、同様の超過課税を実施している 36 府県中、4 分の 3 の団体が課税期間を 5 年間としている。

さらに、これまで課税期間 5 年間で超過課税を 2 期にわたって行っているが、特段の不都合は認められない。

以上のことから、課税期間については 5 年間が適当であると考えられる。

イ 税率について（超過課税を行わない場合を含む）

超過課税を行う場合には、超過課税により財源を確保しようとする事業の内容や規模、達成目標等、納税者一人当たりの負担額、従来の財源の組替えでまかなえない理由などを示し、県民の理解を得ることが必要であるとされている。

こうしたことを踏まえ、平成 30 年度以降の森林税の税率等について、次のような考え方により、超過課税を行わない場合も含めて 4 つのケースについての比較検討を行い、併せて一時休止についても検討を行った。

まず、「3 今後の森林づくりの方向性」記載の「積極的に進めていく必要がある主な事業（以下「必要事業」という。）」について、これらをすべて実施する場合（ケース1）と、「必要事業」のうち従前の税率で可能な事業を実施する場合（ケース2）について検討した。

また、平成29年度末の基金残高約4.9億円及び第2期分として来年度の歳入となる法人からの納付分約1.1億円の合計約6億円（従前の税率による税収の概ね2割程度に相当）を税率引き下げに活用し（税制研究会から検討を求められている選択肢でもある。）、税率を2割引き下げて、個人県民税年額400円、法人県民税均等割額の4%の税率とする場合（ケース3）と、今限りで超過課税を終了し平成30年度以降は森林税を課税しない場合（ケース4）についても検討を行った。

なお、検討の前提条件として、基金残高の取扱いについては(2)のとおりとし、また、超過課税を行う場合には、森林づくりの重要性や森林税を利用して実施する取組等について広く県民の皆様の理解を求めることに加え、県民会議や地域会議による森林税活用事業についての評価や検証が必要となることから、ケース1から3にあってはそのための事業実施を見込んだところである。

（検討を行った4つのケース）

ケース1：「必要事業」をすべて実施する場合

ケース2：「必要事業」のうち従前の税率で可能な事業を実施する場合

ケース3：基金残高等を活用して税率を引き下げる場合

ケース4：超過課税を行わない場合

各ケースについて、5年間で実施しようとする又は実施可能な主な事業と、そのために必要な税率等は、「ケースごとの比較表」に記載したとおりであるが、以下、それぞれのメリット、デメリット等について述べる。

「ケースごとの比較表」

ケース	5年間で実施しようとする実施可能な主な事業	必要な税率等
<p>ケース1 「必要事業」 をすべて実施 する場合</p>	<p>①「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備(概ね 32.1 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災・減災のための概ね 5,700ha 程度の間伐 ・約 120 箇所程度の河畔林の整備 ・県民協働による概ね 2,250ha(150 地域)程度の里山整備・利活用 <p>②自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用(概ね 4.8 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公共サイン(概ね 1,000 枚程度)、松くい虫被害木の有効活用(被害全市町村)、子どもの居場所の木質化 等 <p>③森林づくりに関わる人材の育成(概ね 0.8 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民のコーディネートを行う人材育成や技術講習、教育プログラムの開発等 <p>④多様な県民ニーズに応えるための森林の利活用(概ね 6.1 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学校林の整備(約 60 箇所程度)、信州やまほいくフィールド整備(約 25 園程度)、観光地の景観に適合した街路樹(概ね 150 km程度(延べ))や森林等の整備(概ね 210ha 程度) <p>⑤市町村に対する財政調整的視点での支援(概ね 4.5 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の実情に精通した市町村が行う森林づくりに対する支援 <p>⑥森林づくりの理解を深める普及啓発及び森林税の評価・検証(概ね 0.6 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・森林づくりの重要性や森林税を活用した取組などの普及啓発等 ・県民会議、地域会議の開催 <p style="text-align: right;">[合計:概ね 48.9 億円程度]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・税率：個人 650 円相当^{※1} 法人均等割の 6.5%相当 ・税収：42.8 億円 (財源：48.9 億円^{※2})
<p>ケース2 「必要事業」 のうち従前の 税率で可能な 事業を実施す る場合</p>	<p>①「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備(概ね 26.7 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災・減災のための概ね 5,700ha 程度の間伐 ・概ね 120 箇所程度の河畔林の整備(箇所数に変更はないが、整備面積を縮小) ・県民協働による概ね 1,500ha(150 地域)程度の里山整備・利活用 <p>②自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用(概ね 3.2 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公共サイン(概ね 250 枚程度)、松くい虫被害木の有効活用(被害全市町村:箇所数に変更はないが、対象規模を縮減)、子どもの居場所の木質化 等 <p>③森林づくりに関わる人材の育成(概ね 0.8 億円程度)</p> <p>同上</p> <p>④多様な県民ニーズに応えるための森林の利活用(概ね 3.3 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学校林の整備(約 60 箇所程度)、信州やまほいくフィールド整備(約 25 園程度)、観光地の景観に適合した街路樹(概ね 40 km程度(延べ))や森林等の整備(概ね 85ha 程度) <p>⑤市町村に対する財政調整的視点での支援(概ね 4.5 億円程度)</p> <p>同上</p> <p>⑥森林づくりの理解を深める普及啓発及び森林税の評価・検証(概ね 0.6 億円程度)</p> <p>同上</p> <p style="text-align: right;">[合計:概ね 39.1 億円程度]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・税率：個人 500 円 法人均等割の 5% ・税収：33.0 億円 (財源：39.1 億円^{※2})
<p>ケース3 基金残高等 を活用して税 率を引き下げ る場合</p>	<p>①「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備(概ね 26.7 億円程度)</p> <p>同上</p> <p>③森林づくりに関わる人材の育成(概ね 0.7 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民のコーディネートを行う人材育成や技術講習 <p>⑤市町村に対する財政調整的視点での支援(概ね 4.5 億円程度)</p> <p>同上</p> <p>⑥森林づくりの理解を深める普及啓発及び森林税の評価・検証(概ね 0.6 億円程度)</p> <p>同上</p> <p style="text-align: right;">[合計:概ね 32.5 億円程度]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・税率：個人 400 円 法人均等割の 4% ・税収：26.4 億円 (財源：32.5 億円^{※2})
<p>ケース4 超過課税を 行わない場 合</p>	<p>①「防災・減災」のための里山等の整備(第2期事業として)(概ね 6.0 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災・減災のための概ね 2,800ha 程度の里山整備 <p>⑥森林税の評価・検証(第2期事業として)(概ね 0.1 億円程度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県民会議、地域会議の開催 <p style="text-align: right;">[合計:概ね 6.1 億円程度]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・税率：— ・税収：— (財源：6.1 億円^{※2})

※1：地方税法上、原則地方税額の単位は百円であり、百円未満の端数があるときは切り捨てることとなっているが、本ケースでは実施しようとする事業の規模に合わせて税率を想定した

※2：基金残高(約 4.9 億円)、H29 分法人均等割(約 1.1 億円)、返還請求立て替え分(約 700 万円)を加えたもの

○ ケース 1 について

必要事業の実施にあわせた税率設定であることから、「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備はもとより、県民会議の提言等で期待されているような、多様な県民ニーズに応えるための教育、観光等の分野における森林の利活用まで含めて対象とすることが可能である。一方、48.9 億円という財源はこれまでの税収の約 1.5 倍に相当する金額であり、現行を超える税率を適当と考えている割合が、県民で約 2 割程度、企業では 1 割未満であること、林務行政は県民の皆様からの信頼回復に努めている現状にあることなどに鑑みれば、県民負担を従前より増加させることについては慎重に考えなければならない。

○ ケース 2 について

「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備、自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用などのうち、ケース 1 に比して一部の事業量を縮小せざるを得ないものの、最低限必要な事業を対象にできることはもとより、県民会議の提言等で期待されているような、多様な県民ニーズに応えるための教育、観光等の分野における森林の利活用といった新たな取組についても、一定程度対応することが可能である。住民等による利活用のための里山等の整備など新たな取組は現場の体制を踏まえ、着実に取り組める目標とすることが重要であること、39.1 億円という財源はこれまでの税収の約 1.2 倍に相当する金額ではあるが、半数以上の県民は現行どおりの税率を適当としていること、新たな取組として林務部所管の政策以外^{*}に概ね 7.3 億円程度を充当することで林務部の所管する事業の財源が必ずしも増加するわけではないことなどに鑑みれば、現実的な案であると考えられる。

^{*}林務部所管の政策以外：河畔林の整備、信州やまほいくフィールド整備等

○ ケース 3 について

「防災・減災」及び「住民等による利活用」のための里山等の整備については、ケース 1 に比して一部の事業量を縮小せざるを得ないものの最低限必要な事業は対象とすることが可能である。しかしながら、必要事業の中でも、自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用や、多様な県民ニーズに応えるための教育、観光等の分野における森林の利活用といった新たな取組の実施については、財源が不足するため見送らざるを得ない。県民負担は一定程度軽減される案ではあるが、県民へのアンケート結果では「新しい取組内容を加えて継続」とする意見が最も多かった（県民、企業とも 4 割以上）こと、県民会議から「（森林税の継続を決断し、）その使途についても、これまでの枠組みに捉われない「長野県らしい森林づくりへの転換」を強く期待する。」とされていることに鑑みれば、県民の期待に十分応えることができる案ではないと考えられる。

○ ケース 4 について

第 2 期分として事業を実施することとなる。今後の森林づくりの方向性に即した活用を考えた場合、「防災・減災」のための里山整備として概ね 2,800ha 程度の間伐を行うことは可能であるが、これは航空レーザー測量等の科学的知見を踏まえて防災・減災の観点から緊急に対応しようとする面積の概ね半分に過ぎない。

また、未整備の里山面積の 1 割にも満たないものであることから、里山整備は著しく遅れることとなる。

さらに、県民会議の提言等で期待されているような、多様な県民ニーズに応えるための教育、観光等の分野における森林の利活用といった新たな取組を進めることができただけでなく、「住民等による利活用」のための里山等の整備、自立的・持続的な森林管理のための間伐材等の利活用など、最低限必要な事業についても実施できないこととなる。現在、本県以外に 36 もの府県が森林税と類似の課税を実施して森林整備等を行っている中で、ケース 4 の場合には、里山整備を中心とした森林整備等は、著しく遅れをとることとなる。

ウ 一時休止について

一定期間課税を休止する方法としては、まず基金残高等を活用して事業は行いながら超過課税については 1 年間休止するという方法が考えられる。この場合、その期間中、第 2 期事業として、従来と同じ事業を実施することになるため、少なくとも県民の皆様が大きい教育、観光等の新しい取組内容については実施できず、対応は先送りすることとなる。

また、里山整備利用地域における地域住民等による主体的な里山の整備・利活用などについては、できるだけ早く事業の仕組み等を県民の皆様にお示しして、取組を進めることが重要であるが、1年間の単なる休止では、将来のビジョンも示すことができず、こうした新しい事業に着手することができない。

なお、課税を一旦休止した後に再開する場合には、納税する県民・企業や賦課徴収を行う市町村において混乱を生ずる可能性があることにも留意する必要がある。

次に2年間以上休止する場合の課題は、超過課税を行わない場合とほぼ同様であり、森林に対する多様な期待がある中で、必要かつ喫緊の課題に対して十分な対応を行うことができず、県民の皆様の期待に応えるものではないと考える。

5 結論

以上のことから、平成30年度以降の森林税については、実施する事業の内容や概算事業費、成果目標等については別紙「森林づくり県民税活用事業（案）」に示した内容を基本としつつ、課税期間については平成30年4月1日からの5年間とし、県民税均等割の超過課税方式により、これまで同様、個人県民税については年額500円、法人県民税については均等割額の5%とすることが適当であると考えられる。

なお、基金残高等の取扱いについては、4(2)に述べたとおりとする。

また、基金については、引き続き一定の年度間調整の機能を持たせることとし、事業については、法人からの納付がなされる平成35年度までは少なくとも実施をしていく。

6 森林税を平成30年度以降に継続する場合の運用上の改善事項

(1) 県民の皆様からの御理解をいただくための取組

県民へのアンケート結果では、森林税の使途の認知度が低位にとどまっていることから、若年層等の比較的認知度が低い世代を意識した積極的かつ効果的な広報に努めるとともに、森林税を活用して整備した森林への看板設置や間伐材等を利用した標識の設置、子どもの居場所となる児童センター等の木質化など、身近な場所で森林税の成果を実感していただけるような取組を強化する。

(2) 森林税の運用に対する検証機能の強化

森林税の運用の透明性を高め、より効果的な活用を図るため、新たに副知事を座長とする庁内推進組織を設置し、森林税を活用した事業についての事業成果の検証や必要な制度・事業の見直し等を行うこととする。

また、森林税を活用した事業の評価・検証を行う県民会議等については、今後の森林づくりの方向性を踏まえ、より多様な分野の意見が反映される場となるよう改善を図るとともに、検証機能の一層の強化を図る。

(3) コンプライアンスの確立

森林税事業をはじめとする造林補助事業全体において、2人体制の現地調査や位置情報を持った写真添付の義務化など、事業を適正に執行するための取組を徹底していく。

大北森林組合等の不適正受給事案に対して、厳正な対処を行うとともに、県組織全体としても県民起点の意識改革や風通しのよい組織づくりなどのコンプライアンスの推進に取り組み、県民の皆様からの信頼回復に全力で取り組む。

(4) 国の森林環境税（仮称）との関係

国の森林環境税（仮称）では、使途を「市町村の役割を強化し、従来の制度や財源措置等が未整備で条件不利地の整備を促進する」とし、現在37府県で導入されている超過課税制度とは「併存を図る」方向で検討が行われている。今後、国の森林環境税（仮称）の使途等が具体的に明らかになった段階で、必要な場合には本県の森林税のあり方について再検討を行うこととする。

7 今後の対応について

森林税は、県民の皆様には標準税率を上回って住民税を御負担いただく超過課税であることから、事業の内容や税率等の考え方について御説明し、御意見を聴いた上で基本方針を決定することとする。

今後、この基本方針（案）について、県民の代表である県議会に対して丁寧な説明を行うとともに、県民説明会及び市町村説明会を開催するなど多くの方の御意見をお聴きする機会を設けることとする。

また、県ホームページへの掲載やブログでの発信などによって広く周知を図るとともに、パブリックコメントを行い、広く県民の皆様から御意見を募集する。

その上で、11月定例県議会までに県としての最終判断を行うこととする。

【当面の予定】

- ・ 県民説明会 10月12日（木）～18日（水）（県下4ブロック）※
- ・ 市町村説明会 10月12日（木）～18日（水）（県下4ブロック）※
- ・ パブリックコメント 9月21日（木）～10月25日（水）

※会場の都合等により日程が変更となる場合もある。

(1) 「継続」でなく「ゼロベースでの再検討」と、それに必須の情報開示の徹底

本県の森林を取り巻く現状や課題を踏まえて、本県独自の新たな行政の必要性について検討を行った。

また、県の財政状況や基金残高の取扱い、課税期間や税率について、森林税を徴収しない場合等も含めて、ゼロベースで多角的に検討を行った。

さらに、森林税を活用することを想定した事業については、その具体的な内容・規模、目標値、成果指標並びに国庫補助の有無、一般財源の組み替えの可否及び既存の事業との区別の整理等財源に関する情報などについて、超過課税として適切かどうかという視点で検討した。

平成 30 年度以降の森林税については、今後、これらについて県民の皆様に対して十分な情報提供を行い、御意見をお聴きした上で、県として最終的な判断を行っていく。

(2) 切捨間伐から搬出間伐への重点シフト（第 2 期の前提条件）の確実な履行

第 2 期においては、切り捨てられた間伐材を有効に活用する観点から、間伐実施後に木材を運び出す取組も支援の対象とする制度を導入したが、その支援対象を切捨て間伐後の間伐材に限定していたことや、間伐材を搬出するために欠かせない路網の整備を支援の対象外としていたことなど、制度設計が現場の作業に十分適合していなかったことから、間伐材の搬出が進まなかった。

間伐材の搬出は、伐採と同時に行うことが効率的であるため、今後は、路網整備を含めて、当初から搬出を前提として、間伐作業と搬出作業を同時・一体的に行うための支援を新たに行うこととし、搬出間伐が確実に進むよう取り組んでいく。

(3) 基金残高の「合理的な」解消と県民への説明**～事業規模拡大と税率引き下げの 2 オプション～**

本文 4 において示したように、詳細かつ具体的な検討を行った。

(4) 国庫補助事業「裏負担」問題の解消：「裏負担」への充当廃止、もしくは大幅な縮減と県民への十分な説明

里山整備事業（造林事業）に係る通常の国庫補助制度は、補助率が 70%（国費 51%、県の義務負担分 19%）で、残りの 30%が所有者負担となっている。本県においては、所有者負担を軽減し、もって里山整備を推進するため、独自に補助率を 20% 嵩上げて 90% としており、県負担分の 39%にこれまで森林税を充当してきた。

県の義務負担分（19%）については、理論上国からの地方交付税が措置されることとなっていることから、森林税を充当するのではなく、一般財源を充当すべきだとの指摘がなされている。

地方交付税の算定に当たっては、平成 19 年度以降、造林事業だけではなく他の事業なども含めて一体的に算定されることとなったことから、現時点においては、造林事業に係る地方交付税の措置額は厳密には算定できない。

しかし、造林事業に係る地方交付税の措置額の算出が可能な平成 18 年における地方交付税の措置額や当初予算の財源内訳を参考に、県が独自に平成 20 年度以降の造林事業に係る地方交付税の措置額を推計したところ、これまでの森林税導入期間 9 年間（平成 20～28 年度）の造林事業（投資的経費分）に係る地方交付税の措置額は、毎年度平均概ね 5.3 億円程度であると推計される。

一方、この間に実際に造林事業に充当してきた一般財源は、森林税を除き、毎年度平均概ね 7.5 億円程度（決算額）となっており、これは、先に推計した地方交付税の措置額 5.3 億円を上回っていることから、造林事業全体として見れば交付税が過剰となっているものではなく、本県においては、地方交付税の措置額以上に積極的に造林事業に取り組んでいる状況である。

このことを踏まえると、今以上に造林事業に一般財源を充当することは困難であり、引き続き造林事業を推進するためには、里山整備の国庫補助事業の県義務負担分にも森林税を充当する必要があると考える。

なお、国の制度変更により国庫補助事業は一定の規模以上の里山整備を対象とするものとされたことにより、規模の小さな森林が多い本県の里山では、国庫補助対象となる里山整備事業は減少傾向である。具体的には、国庫補助事業に係る県の義務負担分に充当した森林税額は、第1期においては年平均約1.8億円であったものが、直近の平成28年度では約0.4億円と年々縮減してきており、今後も減少していくことが見込まれる。今後とも、国庫補助事業に係る義務負担分については、県民の皆様に対して十分な情報開示と説明を行っていく。

(5) 森林税の「既得権」化問題の打破：県庁組織とチェック機関の改善

今後の森林づくりの方向性を踏まえ、林務部だけではなく、部局横断的に森林づくりを推進していく。

そのため、新たに庁内推進組織を設置して、部局横断による事業の精査や成果検証等を実施していく。

また、森林税活用事業に係る進捗状況の検証、実績の評価等については、これまでも県民会議や地域会議において、情報を開示するとともに、御意見をいただいていたところであるが、今後はこれまで以上に、その内容を県ホームページや広報誌等の幅広い広報手段を用いて県民の皆様にお伝えしていく。

また、様々な立場の委員で構成される県民会議等については、今後の森林づくりの方向性を踏まえ、より多様な分野の意見が反映されるよう改善を図るとともに、検証機能をより強化するための運用改善を図ることとする。

(6) 森林づくり推進支援金の「説明責任」問題の改善

～廃止ないし縮小、「特定補助金」と「財政調整の交付金」～

森林税は、県民税として賦課するものであるため、今後はその用途に関して、県としての目標や成果をこれまで以上に明確化する。

今回、別紙「森林づくり県民税活用事業（案）」として示したのものの中には、学校林や河畔林の整備等、市町村に対する補助事業として実施するものもあるが、これらはあくまでも県としての政策目的を達成するために行うものであることから、県が目標を設定して、説明責任をしっかりと果たしていく。

一方で、森林づくり推進支援金については、従来の施策では対象にならない喫緊の課題に対応するものとして、市町村の評価が高く、また、総じて人口が少なく財政規模も小さいながらも多くの森林を抱える山間部の町村にとっては、森林面積等に応じた配分を行う財政調整的な支援は極めて重要である。

こうしたことから、森林づくり推進支援金については、財政調整を図るための制度として、現行の年間1.3億円を0.9億円まで縮減し、活用しうる事業は、第2期の森林づくり推進支援金の活用実績を参考にしつつ、松くい虫被害対策や野生鳥獣被害対策としての緩衝帯整備等、地域固有の重要課題に対応する取組とする。

また、その事業内容や実施成果については、市町村において説明責任を果たしていただくこととする。