

長野県森林づくり県民税の
現状と今後の課題

～平成30年度以降に継続する場合の注意点～

平成29年9月

長野県地方税制研究会・専門部会

目 次

はじめに	1
第1章 森林税導入の経過とその実績	2
1 森林税導入の経過	2
2 2期10年間の事業実績	4
第2章 「森林税」第2期（2013年～2017年）の現状把握・問題点	8
1 「第2期へ継続するための前提となる条件」とされていた3つの制度改善が実現されていない問題点	8
2 第2期への継続に際して県民に示された間伐事業の目標が未達成で、そのために「長野県森林づくり県民税基金」に多額の残高が積み上がっている問題点	10
(1) 第2期の事業目標（間伐面積）が未達成という問題点	10
(2) 多額の未使用税収が基金に積み上がっている問題点 ～第3期の事業規模が拡大する可能性～	10
3 「森林税のあるべき理論」に反している問題点	11
第3章 長野県「森林税」第3期（継続する場合）に向けた注意点および克服すべき問題点	16
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	16
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	17
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～	18
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	18
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	19
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」～	19
おわりに	21
付記事項	22
研究会・専門部会委員名簿	23
開催日程	24

はじめに

長野県森林づくり県民税（以下「森林税」と略す）は、個人・法人県民税の均等割の超過課税であり、平成20年度、すなわち前知事の時代に創設された。税率は個人が年500円、法人は均等割額の5%相当（1,000円～40,000円）で、長野県の森林、特に里山の整備に充てられてきた。森林税は5年の時限付き課税であり、今年度末に2度目の期間満了となる。そのため長野県地方税制研究会（以下「地方税制研究会」と略す）に対して、平成30年度以降のあり方を含め、森林税の現状把握と課題整理についての検討が依頼された。

地方税制研究会は、税財政の専門研究者のみを集めた専門部会とともに、本年の年初から幅広かつ真剣な熟議を重ねてきた。各委員から様々な意見が示され、それを取りまとめたのが本報告書、「長野県森林づくり県民税の現状と今後の課題～平成30年度以降に継続する場合の注意点～」である。

報告書の構成は3章立てであり、第1章では、森林税の創設以来の経緯が簡単にまとめられている。続く第2章と第3章が報告書の核の部分であり、地方税制研究会・専門部会の審議の結果明らかになった成果である。

まず第2章では、第2期の森林税の現状を詳しく分析・検討し、そこから分かった問題点や課題を10点に分けて整理してある。次の第3章は、今後の課題を明らかにしており、森林税を第3期へと継続する場合に注意しなくてはならない点、あるいは克服しなくてはならない課題を列挙してある。

第3期の構想策定にあたっては、本報告書が示した注意点に最大限の留意をしていたければ幸いである。

平成29年9月

長野県知事 阿部 守一 様

長野県地方税制研究会・専門部会
座長・部会長 青木 宗明

第1章 森林税導入の経過とその実績

1 森林税導入の経過

(1) 第1期（平成20年度～平成24年度）

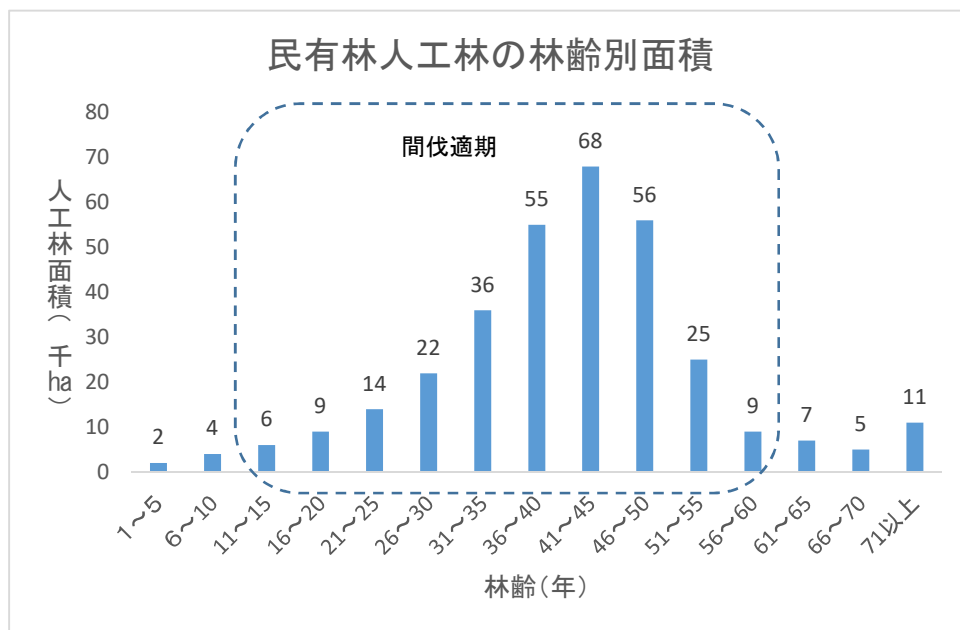
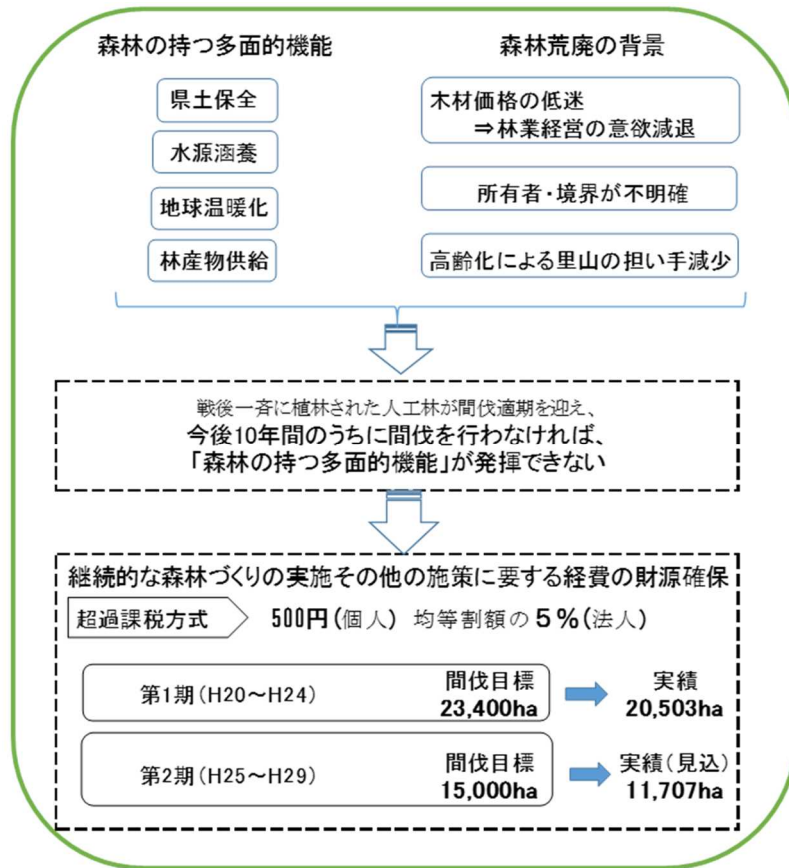
県土の約8割を占める森林は「県土保全」「水源涵養」「地球温暖化」等の公益的機能や木材等の林産物を供給する機能を有している。戦後一斉に植林された人工林が60年生を迎える頃までに間伐を行わなければ森林の持つ多面的な機能が発揮できなくなるとして、今後10年間に間伐を行うことが喫緊の課題とされた。

災害防止・水源涵養等の機能を持つ保安林や林業経営に適する森林については国庫補助制度等の活用による適切な整備が行われてきたが、そのどちらにも該当しない里山は木材価格の低迷等による林業の衰退から荒廃が進んでいた。平成18年には豪雨による激甚な山地災害が発生したこともあり、民有林かつ人工林の間伐を緊急に進める必要性から、村井仁前知事（平成18年9月1日～平成22年8月31日）の時代に、長野県森林づくり県民税（以下、森林税）が導入された。

(2) 第2期（平成25年度～平成29年度）

第1期の課税期間を終了するにあたり、平成23年7月に発足していた本地方税制研究会・専門部会に対して、森林税が長野県独自の超過課税であるため、当然のごとく意見が求められた。そこで本地方税制研究会・専門部会は、10回にもわたる議論を経た後、平成24年7月に「長野県森林づくり県民税の再検討～平成25年度（2013年）以降の継続に向けた4つの制度改善～」を知事に提出・公表した。その中で第1期の教訓を基にして、サブ・タイトルにもあるように「4つの制度改善」を提言した。

その後、長野県は平成24年8月、「平成25年度以降の長野県森林づくり県民税(案)」を公表、パブリックコメント等を経て「長野県森林づくり県民税条例の一部を改正する条例案」を9月県議会に提出し、県議会における議決を経て、5年間の継続が決定した。



他府県の森林税導入状況

・平成15年度に高知県で導入されて以来、現在37府県で導入。

府県名	導入時期	超過課税の税率及び税収額		H27税収額 (決算額) (億円)	森林面積 (万ha)	府県名	導入時期	超過課税の税率及び税収額		H27税収額 (決算額) (億円)	森林面積 (万ha)
		税率						税率			
		個人住民税	法人住民税					個人住民税	法人住民税		
岩手県	平成18年4月	1,000円	標準税率の10%	7.4	117	大阪府	平成28年4月	300円			6
宮城県	平成23年4月	1,200円	標準税率の10%	16.4	42	兵庫県	平成18年4月	800円	標準税率の10%	24.5	56
秋田県	平成20年4月	800円	標準税率の8%	4.6	84	奈良県	平成18年4月	500円	標準税率の5%	3.7	28
山形県	平成19年4月	1,000円	標準税率の10%	6.6	67	和歌山県	平成19年4月	500円	標準税率の5%	2.7	36
福島県	平成18年4月	1,000円	標準税率の10%	11.2	98	鳥取県	平成17年4月	500円	標準税率の5%	1.8	26
茨城県	平成20年4月	1,000円	標準税率の10%	17.5	19	島根県	平成17年4月	500円	標準税率の5%	2.1	53
栃木県	平成20年4月	700円	標準税率の7%	8.4	35	岡山県	平成16年4月	500円	標準税率の5%	5.5	48
群馬県	平成26年4月	700円	標準税率の7%	8.3	42	広島県	平成19年4月	500円	標準税率の5%	8.4	61
神奈川県	平成19年4月	均等割:300円 所得割:0.025%		38.9	9	山口県	平成17年4月	500円	標準税率の5%	4	44
富山県	平成19年4月	500円	標準税率の5~10%	3.7	28	愛媛県	平成17年4月	700円	標準税率の7%	5.4	40
石川県	平成19年4月	500円	標準税率の5%	3.7	29	高知県	平成15年4月	500円	500円	1.7	60
山梨県	平成24年4月	500円	標準税率の5%	2.7	35	福岡県	平成20年4月	500円	標準税率の5%	13.7	22
長野県	平成20年4月	500円	標準税率の5%	6.7	107	佐賀県	平成20年4月	500円	標準税率の5%	2.4	11
岐阜県	平成24年4月	1,000円	標準税率の10%	12	86	長崎県	平成19年4月	500円	標準税率の5%	3.8	24
静岡県	平成18年4月	400円	標準税率の5%	9.8	50	熊本県	平成17年4月	500円	標準税率の5%	4.9	46
愛知県	平成21年4月	500円	標準税率の5%	22.4	22	大分県	平成18年4月	500円	標準税率の5%	3.3	45
三重県	平成26年4月	1,000円	標準税率の10%	10.5	37	宮崎県	平成18年4月	500円	標準税率の5%	3.1	59
滋賀県	平成18年4月	800円	標準税率の11%	7	20	鹿児島県	平成17年4月	500円	標準税率の5%	4.4	58
京都府	平成28年4月	600円			34	合計				293.2	1,687

2 2期10年間の事業実績

本地方税制研究会・専門部会は、第2期継続条件として「4つの制度改善」を示したが、その提言にどのように対応したのかを中心に、2期10年間にわたる森林税事業の検証を行った。

【平成25年度以降の継続に向けた「4つの制度改善」】

- (1) 「切捨て間伐」支援から「搬出間伐」支援への方針転換⇒搬出を支援対象にしたが取組が進んでいない。
- (2) 森林づくり支援金における県の説明責任の明確化⇒メニュー化と地域会議によるチェック
- (3) 水源林の保全対策へと事業内容・事業実施地域の拡大⇒水源林公有林化を支援金の対象に。
- (4) 広域化・全国化⇒国において森林環境税(仮称)の検討が行われている(平成30年度税制改正)。

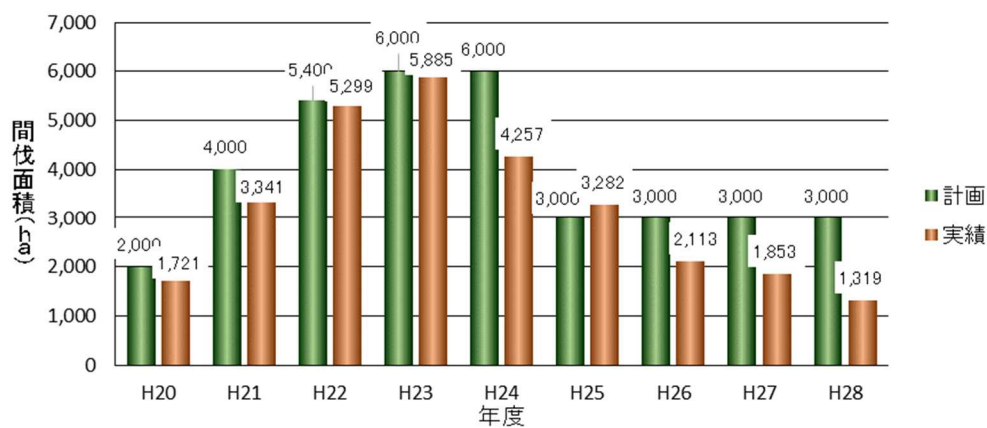
(1) 里山整備事業による間伐

森林税事業の中心となっているのは間伐である。第1期においては、「信州の森林づくりアクションプラン」に基づき、里山も含めて県全体の間伐目標面積を年間18,000ヘクタール(H19)から22,680ヘクタールに引き上げることとし、その増分(5年間で23,400ha)を森林税事業で実施することとした。

第2期においては、里山として管理する森林を 68,000 ヘクタールとし、第1期で整備が行われると見込んだ面積を除いた 45,000 ヘクタールのうち、災害防止・水源涵養の機能や高齢の森林を対象に 15,000 ヘクタールの目標を設定した。

この結果、森林税事業として、第1期においては 20,503 ヘクタール（目標の 87.6%）が整備され、第2期においては平成 29 年度予算計上額を含め、11,707 ヘクタール（目標の 78.0%）が整備される見込みである。

【森林税による間伐の目標と実績】



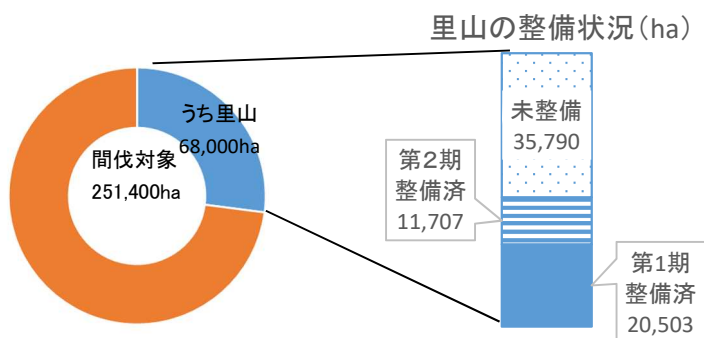
(単位：ha)

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		29,070

【第2期の目標未達成について】

- 国庫補助制度の変更により零細な森林が補助対象外に。
- 所有者が不在村であったり境界が不明瞭であったりで集約化が進まない。

第2期目標未達成で明らかとなった課題に、今後どのように対応するのか。



【里山集約化事業の目標と実績】											
	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	計
目標(ha)	-	-	-	-	-	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	10,000
実績(ha)	2,500	2,500	3,375	1,600	910	1,960	2,048	598	458		15,949

※第1期は目標を設定していない。

(2) 間伐材の搬出支援

第1期では切捨間伐のみが対象であったが、自立的な森林づくりや林業の活性化につながるため、第2期では搬出間伐への転換を提言した。これを受け、県では切捨てられた間伐材の搬出を支援する制度を創設し、間伐材の搬出に取り組んできた。

この結果、切捨てられた間伐材の搬出は平成28年度までに7,289立方メートル、目標(H28年度末累計：14,000ha)に対して52%という状況である。

【税事業による間伐材の搬出実績 (m³)】

年度	25	26	27	28	29	計
計画	2,000	3,000	4,000	5,000	6,000	20,000
実績	1,225	2,152	2,442	1,470		7,289

【第2期の目標未達成について】

- 路網整備や機材導入が森林税事業の補助対象外
- 間伐材の加工・消費先が県内に限定されている。

(3) 森林づくり推進支援金

森林税収の2割を市町村に交付しているが、長野県が超過課税を行っている以上、全ての責任は長野県にあり、用途の説明も長野県の責任に帰する。この責任を果たすべく、対象となる事業を限定し、事前審査・事後の検証を厳格に実施することを提言した。

これを受け、第2期においては、県が支援対象を「森林づくり指針」の基本方針に関する事業に限定し、チェック機関として「みんなで支える森林づくり地域会議」を位置づけ、事業の採択時に意見を聴くとともに、事業の実績を報告し、取組内容についても、県ホームページで公表している。ただし、取組が多岐に及ぶため、事業効果等について、より一層県が説明責任を果たしていくことが必要である。

【森林づくり推進支援金の実績】

区分	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	計	割合
嵩上げ補助	35,591	51,951	52,581	34,075	34,781	25,850	22,554	13,628	16,654	287,665	25%
松くい虫対策等	17,255	20,108	19,904	29,789	31,428	43,527	46,596	42,750	43,207	294,564	26%
緩衝帯整備等	18,389	19,264	21,524	27,508	19,676	22,750	13,212	17,934	21,653	181,910	16%
景観整備	8,625	11,171	10,971	9,951	18,150	15,721	17,331	25,299	20,757	137,976	12%
間伐材の利活用等	9,478	15,519	16,971	16,407	16,203	15,746	21,650	19,290	19,397	150,661	13%
その他森林づくり活動	10,653	11,987	8,049	12,270	9,762	6,406	7,086	9,865	8,331	84,409	7%
計	99,991	130,000	130,000	130,000	130,000	130,000	128,429	128,766	129,999	1,137,185	100%

(4) 水源林対策

1,300 箇所の水源林のうち、公的に管理されている森林は1,231 箇所であり、残りの69 箇所については引き続き公的管理の検討を進めるとなっている。

第2期において市町村が公有林化する際の取得費用等を森林づくり推進支援金の対象にするとともに、公有林化した森林の間伐を税事業の支援対象とした。

【水源林公有化支援事業(森林づくり推進支援金)】

区分	H25	H26	H27	H28	H29	合計 (実績)
市町村名	小海町	木祖村	-	朝日村	小海町	4か所
水源林名	五箇	大平第一 大平第二	-	西洗馬	-	
面積(ha)	0.24	0.88	-	0.57	-	1.69
事業費(千円)	1,164	4,259	-	1,737	-	7,160
補助金額(千円)	387	1,419	-	578	-	2,384
補助率	33.2%	33.3%	-	33.3%	-	33.3%

※H29は予算上の予定箇所。それ以外は実績。

【間伐】実績なし

(5) 基金残高

県の課題分析が遅れて国の制度変更への対応が遅れたことや、大北森林組合等の補助金不正受給事案が生じる中で、平成28年度は、事業のより確実な執行を図るために、実施予定箇所を精査し予算を抑制したことなどにより、平成28年度末時点で4.9億円の基金残高が発生している。

【森林税事業年度別執行額と基金残高】

(金額単位:千円)

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29 (当初予算)	計
税収及び寄付金等額 A	513,399	675,490	662,789	666,688	665,921	667,566	666,602	663,320	693,199	666,418	6,541,392
【間伐】 みんなで支える里山整備事業	198,063	595,133	456,002	474,374	483,873	431,713	432,698	254,482	372,604	464,400	4,163,342
【間伐材搬出】 みんなで支える里山整備事業						4,287	7,532	7,840	5,845	16,100	41,604
地域で進める里山集約化事業	37,500	37,500	52,500	24,000	15,000	31,154	30,885	8,985	6,864	7,200	251,588
森林づくり推進支援金	99,991	130,000	130,000	130,000	130,000	130,000	128,429	128,766	129,999	130,000	1,267,185
間伐材利用の環モデル事業(～H23) 信州の木活用モデル地域支援事業(H25～)		2,000	2,500	2,000		12,185	12,500	18,854	12,472	17,500	80,011
みんなで支える森林づくり推進事業	16,209	9,940	5,667	5,656	6,050	6,210	6,173	4,031	5,168	9,070	74,174
木育推進事業	6,350	9,001	9,107	8,639	8,644	8,427	8,886	8,994	9,967	8,927	86,942
地球温暖化等の関連事業	1,803	945	962	1,134	870	751	684	745	794	1,028	9,716
人材育成等その他の事業	16,124	6,749	6,870	3,460	6,634	7,647	7,892	7,268	2,784	8,421	73,849
合計 B	376,040	791,268	663,608	649,262	651,071	632,374	635,679	439,965	546,497	662,646	6,048,410
基金残高 Aの累積額-B	137,359	21,581	20,762	38,188	53,038	88,230	119,153	342,508	489,211	492,983	

※H29は当初予算額。それ以外は決算額

※事業名が現在と違う場合がある。

※単位未満四捨五入により計が一致しない場合がある。

【基金残高について】

○超過をしておきながら現在活用されていないこと。

第2章 「森林税」第2期（2013年～2017年）の現状把握・問題点

長野県の「森林税」第2期の現状を、本地方税制研究会・専門部会にて子細に検討した結果、以下の通り、大別して3点、さらに細分すると10点で問題を抱えていることが明らかになった。いずれの問題も、理論的にも現実の上でも重要な点であり、第3期へと継続される場合、克服への努力が求められる。

1 「第2期へ継続するための前提となる条件」とされていた3つの制度改善が実現されていない問題点

この点を分かりやすく伝えるために、本地方税制研究会が平成24年7月にとりまとめた報告書の概要を以下の枠内に掲げておく。そこにあるように、4つの制度改善のうち、第1～第3の改善は森林税を継続する前提条件とされていた。ところが、このいずれもが十分と評価できるほど履行されておらず、前提条件が満たされないままとなってしまう。特に重大なのは、最初の2つである。

すなわち、まず第1には、「森林税の主たる事業を「切捨て間伐」から「搬出間伐」の支援へとシフトする」という前提条件が実現されていないという問題点である。本年度の本地方税制研究会・専門部会の審議を通して事業担当部局から示されているように、搬出間伐支援へのシフトは進んでいないのである（本報告書の第1章の2の（2）を参照）。

第2には、「森林づくり推進支援金における県の説明責任の明確化」という前提条件が、事業担当部局の言うほどに改善されたと判断できないという問題点であり、より抜本的な克服への努力が求められていることである。

森林づくり推進支援金は、毎年度の森林税税収の2割、1.3億円にも上る。後述のように支援金は、かなり自由な形で市町村に委ねられているため、超過課税の2割について、その税収による事業の目的や成果を、超過課税という特別な負担をお願いした県民に対して説明することができない。この状態は、もちろん県の説明責任の不足という問題であるが、説明されない県民の側からすれば、超過課税は本当に必要なのかという疑問を抱いてもおかしくないという意味の問題も含んでいるのである。

以上の2つの問題点は特に重大であり、第2期で「森林税」を終了させる場合も、問題点を惹起してしまった理由や原因の説明が県民に対してなされるべきである。ただしより重要なのは、第3期へと森林税を継続させる場合である。前提条件として県民へ約束したことが十分に履行されていない以上、今度こそ、もはや待ったなしで満たされるべき前提条件になると思われるのである。

長野県地方税制研究会
平成24年7月まとめ

「長野県森林づくり県民税の再検討」の概要
～平成25年度(2013年度)以降の継続に向けた4つの制度改善～

長野県地方税制研究会（以下、「地方税制研究会」という。）では、長野県森林づくり県民税（以下、「森林税」という。）について、地方税制研究会と専門部会をそれぞれ5回開催し、幅広かつ真剣な熟議を重ねてきた。合計10回にわたる討議を通して、各委員から様々な意見が提示され、それを取りまとめたのがこの報告書（概要）となっている。

これまでの議論から、以下の4つの制度改善が必要であるという結論に至っており、特に最初の3つは、平成25年度以降に課税を継続する前提となると考える。

第1の制度改善：「切捨て間伐」支援から「搬出間伐」支援への方針転換

- これまで森林税による間伐支援は、国の造林・治山事業等の対象とならない里山の小規模・分散的な私有林を対象として、間伐材の搬出への支援は対象とされてこなかったが、このような「切捨て間伐」支援だけでは、衰弱しつつある里山の森林を維持するのが精一杯であり、森林の活力を増したり、林業の活性化・発展を期待したりするのは難しい。
- このため、森林税の用途を見直し、「切捨て間伐」に対し支援を行いつつも、「搬出間伐」に対しても支援を広げる方針に転換すべきである。また同時に、間伐材の利活用拡充や間伐を担う人材の育成等の政策を大幅に拡充するなど、「搬出間伐」支援を補完する事業を実施すべきである。

第2の制度改善：森林づくり推進支援金における県の説明責任の明確化

- 市町村に交付される森林づくり推進支援金は、長野県が超過課税を行っている以上、すべての責任は長野県にあり、用途の説明も長野県の責任に帰するが、現状は、この説明責任がきちんと果たされる制度とはいえないというのが、地方税制研究会の判断である。
- 長野県の責任が明確になるよう森林づくり推進支援金の対象となる事業をより詳細かつ具体的に限定し、交付に先立つ事前の審査のみならず、事後の検証も厳格に実施し、事業の計画から点検まで、すべて長野県が説明責任を果たせるようすべきである。

第3の制度改善：水源林の保全対策へと事業内容・事業実施地域の拡大

- ① 全国の状況を見ても森林税の用途としてまず想定されるのが水源林保護であること
- ② 水源の重要性が県民や市町村議会ですますます高まっていること
- ③ 報道でも騒がれているように、外国資本による森林、特に水源林の買収拡大が近年、大きな問題となっていることから、これまで里山の間伐に集中していた事業を水源林の保全事業へと拡大すべきである。

第4の制度改善：広域化・全国化：森林づくり関係独自課税の制度改革

- 森林税の理論は、公益を発生させる森林地帯と、その公益を享受する都市部との間で財源を再配分するところであり、森林税は、森林からの公益の及ぶエリアでまとまって実施する方が、各県単独で行うよりもはるかに合理的であることから、まずは近隣の隣接県と森林税を共同実施することが求められる。
- すでに33県が森林税を導入しており、実施していない都県が首都圏、大都市圏の自治体に集中していることから首都圏・大都市も含めて森林関係の超過課税を全国化し、それによって財源の地域的な再配分を大規模に行うことが、わが国の森林を維持し活性化するために最も求められる方策である。

2 第2期への継続に際して県民に示された間伐事業の目標が未達成で、そのために「長野県森林づくり県民税基金」に多額の残高が積み上がっている問題点

これは、本報告書の第1章の2で図表を用いて説明した通り、実績が目標を大きく下回ってしまっている問題点である。この問題の現状を正しく認識するためには、問題を2つに分けて理解するのが良いだろう。すなわち、1つは県民に示された間伐事業の目標（間伐面積・事業規模）が未達成という事業実施上の問題点であり、いま1つは絶対に必要と訴えて超過課税を県民にわざわざお願いしておきながら、1年分の税収を上回る膨大な未使用額が基金に残ってしまっているという問題点である。

（1） 第2期の事業目標（間伐面積）が未達成という問題点

間伐面積の実績が目標を下回るという問題は、実は第1期にも生じていた。本報告書の第1章2の（1）で示したように、目標が23,400ヘクタールだったところ、実績は20,503ヘクタール（目標の87.6%）に止まっているからである。

ただし、ここで問題にしているのは、第2期であり、問題点の原因について、事業担当部局は、国庫補助の制度変更のために事業量が減少してしまったと説明している。この点では、後に問題とするように、そもそも国庫補助事業の「裏負担」に超過課税の税収を充てることが間違いなのであるが、この点を脇に置いておいたとしても、国が制度の変更をしようとした際に、森林税の用途においても即座の対応があつてしかるべきだっただろう。

すなわち、国庫補助制度が変更されると分かたら速やかに、用途についての再検討を本地方税制研究会・専門部会や県民会議に求め、その意見を基にして用途変更の判断を理事者に求めるべきだったと考えられるのである。

（2） 多額の未使用税収が基金に積み上がっている問題点 ～第3期の事業規模が拡大する可能性～

次に多額の未使用税収が基金に積み上がっている問題点については、第2期で森林税を終了させる場合と、第3期へさらに継続する場合では金額が異なるので注意が必要である。

基金の残高は、本地方税制研究会・専門部会の議事で明らかになったように、第2期の終了時点で約6億円に上る。平成29年度末の4.9億円の残高（第1章2の（5）参照）に、年度遅れで法人分の森林税収が1.1億円加わるからである。しかし第3期へと森林税を継続する場合には、この金額がさらに約8億円へ膨らむと想定されることに注意しなくてはならないのである。

なぜ膨らむのかといえば、第1期～第2期を通じて、大北森林組合の補助金不正受給事件によって2億2千5百万円の税収が失われており、第3期へ継続するのであれば、基金へ戻されるのが筋だからである。この点について、財政上の制約や法律上の時効等

を理由に基金への繰り戻しを疑問視する意見もあるが、立場の違いによって事情が異なり、主張も変わりうるのだろう。

この点で地方税制研究会・専門部会の立場は明快である。本研究会・専門部会は、納税する県民の視線で超過課税のあり方を考えるのを本務とする組織であり、少なくともその立場からすれば、繰り戻されるべきと主張するのが論理的となるのである。

なぜかといえば、もしも戻されないとする、「森林税として必要」と県民に説明し、県民との約束の上で集めた税収額が森林整備に使われず、県民への約束が反故にされてしまうからである。この場合には次のような疑問が県民の間に広がってしまってもおかしくはない。すなわち、森林税として必要という税収額は本当に必要だったのだろうかという疑問である。2.25億円もの税収が失われても、森林税の事業運営に問題が生じているという話しは聞こえてこないし、何より、この失われた税収とは別に未使用税収すら生じているのである。

このように、基金残高はいくらなのかという認識の点で注意を喚起したが、それは、より重要な課題を指摘するためである。その重大な課題とは、森林税がもしも第3期へと継続され、超過課税の納税者1人あたり税額が第2期と同一となる場合には、第3期の森林税による事業規模は、第2期よりも拡大するという点である。

ただし、次の第3章で第3期について述べるように、まずは基金残高を有効に活用すべきであり、事業規模の拡大ではなく、むしろ超過課税の税率を引き下げるというオプションもある。これはこれで大変に合理的な解決策であるが、この第2章は第2期の問題点を指摘し、第3期に向けた警鐘を鳴らすことを目的としているため、ここでは事業規模が拡大する可能性があるというケースのみを記述しておくことにする。

この警鐘のために、本地方税制研究会・専門部会は、第3期の税率が第2期と同じで、その税収に基金残高が追加される試算を試みた。これは事業担当部局の試算ではなく、あくまでも地方税制研究会・専門部会としての独自試算である。すなわち単純計算すると、森林税の毎年度の税収6.8億円に1.6億円が上乗せされ（ $8 \div 5 = 1.6$ 。つまり8億円を単純に5年間で案分する場合の1年分の金額）、毎年の事業規模は8.4億円に拡大するのである。この場合には、いわゆる「焼け太り」といったような無用の批判を招かないように、基金残高の用途や根拠を県民に十分に説明し、納得してもらわねばならない。

3 「森林税のあるべき理論」に反している問題点

ここでいう「森林税のあるべき理論」とは、本年度の第2回研究会（長野県地方税制研究会・専門部会、2017年3月30日）にて委員会の全員一致で適正と確認した理論である。すなわち、以下の枠内に掲示してある、第2回研究会で配布された「**「森林税」（県民税均等割の超過課税）の課税根拠、基本理論と留意点**」「**「森林税」の導入に際して提示されるべき論点の概要**」に示された理論である。

- | |
|----------------------------------------|
| 1) 導入構想の入り口：自然環境保全に向けた課税の二分類 |
| A) 環境悪化の原因・原因者への課税（いわゆる「インセンティブ課税」） |
| 汚染者負担原則（polluter-pays principle、略称PPP） |

原因に対して経済負担を課すことで環境悪化を抑止する課税

森林環境であれば、森林を汚染・悪化させている行為へ課税

例えば、森林に下水を流出させている人々や間伐をせずに放置している森林所有者への課税

B) 環境悪化を防ぐ事業の財源を確保するための課税（いわゆる「応益課税」）

環境保全から利益を受ける人達に対して、利益に比例した課税となる

森林からの利益とは何か？利益の「帰着」状況はどうなっているのか？

広く住民全般へ、均等な利益の帰着

A) と B) の選択

都市部の住民に利益もたらす環境保全を、「森林の居住者・保有者」への課税によって行うことが正当化されるとは思えないので、必然的に（B）が選択されることになる。

したがって課税の形態としては、法定外税ではなく、住民税の均等割が選択される。

2) 超過課税の根拠：県が独自に行う超過課税の必要性は何か？

・わが国の地方税財政制度においては、法定の地方税を「標準税率」で課税すれば、全国すべての自治体で行われるべき標準的な行政を行うことが、理論的には可能となっている。

・そのため特定の行政（事務・事業）を超過課税で行う場合には、次の理由を住民へ説明し、住民の納得を得る必要がある。

全国標準の行政と異なる、長野県独特の「新たな行政」がなぜ必要とされるのかという理由の説明と県民の同意

「新たな行政」の必要性を示すためには、従来 of 林務行政の全体像および成果を示す必要がある。

またお役所でよく見られる、見栄えは良いが抽象的で理解のしにくい説明ではなく、具体的かつ透明性のあるデータを用いて説明する必要がある。

（「森林税」を先行導入した県では、県民説明会（知事も立会）を県内各地で繰り返し開催した）

3) より重要な5つの明示項目と住民の納得

・前ページの「超過課税の根拠」が嘘偽りのない適正な根拠であるためには、次の点を住民に明示し、住民の納得を得ることが必須となる。

① 超過課税で財源確保する「新たな行政」の詳細な内容（単年度および5カ年）と規模（＝予算額：単年度および5カ年）、納税者1人あたり超過課税の負担額

② 「新たな行政」によって達成しようとする目標値や成果指標

③ 「新たな行政」が、従来 of 一般財源の組み替え（予算の効率化・合理化）でまかなえないことの証明（予算にムダがないことの証明）

④ 「新たな行政」と、従来 of 財源で行う行政との明確な区別（③が無意味とならないためにも必須）

⑤ 「新たな行政」と国庫補助事業との明確な区別

（国庫補助事業の「補助裏」に超過課税収を充当すべきではない）

なぜならば、国庫補助事業の「補助裏」は、地方財政計画において地方交付税で財源措置されている。したがって・・・

A) 超過課税収を充当すると、すでに措置されている財源と、新たに住民に求める負担とで、いわば「二重取り」となってしまう。

B) 国庫補助事業の「補助裏」は、理論的には「新たな行政」ではなく、全国的な標準行政に含まれることになる。

4)「3)で列挙した明示項目」を担保するために必要な事項

・前ページの明示項目が正しく遵守されていることを担保するために、以下の3点が必須となる。

① 「新たな行政」に正しく充当するための基金の設置と厳格な運営

* この点については、財政理論からすると「目的税」は望ましくないという意見があり、理屈の上では正論である。したがって欧米諸国のように、増税分を一般財源とする（目的税的な扱いをしない）というオプションもありうる。

ただし、わが国において、住民が首長や地方公務員、地方議会をどの程度の信頼感で見ているかという現状を顧みると、一般財源とすることには二の足を踏まざるをえないだろう。

そうであれば、むしろ、あえて目的税化して、税の用途を厳格に住民がチェックできるようにする方が現実的と思われる。

② 住民代表によって構成される「新たな行政についての住民会議」の設置

* 地方税制研究会と平行して「住民会議」を設置するが、その目的は、①超過課税が「新たな行政」に正しく充当されているか、②前ページの明示項目が遵守されているか、③「新たな行政」の成果が上がっているかをチェックすることにある。

* 「目的税的な」超過課税は、事業担当部局の「既得権益」になりやすいので、地方議会に加えて、民主的なチェック組織を設置するのは必須であり、非常に重要である。

* あくまでも住民代表であり、業界代表になってはならない。後者の場合は、むしろ設置が逆効果となり、前ページの明示項目は反故にされてしまう危険性すらありうる。

③ 税収の一部が市町村への「交付金・支援金」となる場合、用途の限定と事後的なチェック体制の確立

・交付の対象とする市町村事業について、森林税の導入目的に適合した事業（用途）に限定し、できる限り詳細かつ具体的にメニュー化すること。

・超過課税をした県の責任を明確化するために、用途・成果を県がチェックする体制を確立すること。

この「森林税のあるべき理論」の「2)」～「4)」に示された必要事項に照らして長野県の「森林税」を点検すると、多くの点で理論に反していることが分かる。具体的な問題点は、以下の7点である。

まず第1には、全国標準の行政と異なる、長野県独特の「新たな行政」がなぜ必要とされるのかという理由が十分に説明されていないという問題点である。またこの点では、「新たな行政」の必要性を示すために必要とされる、林務行政の全体像と成果も県民に対して十分に示されていないと思われる点も問題である。

第2には、この課税根拠が適正であることを証明するための「新たな行政」の詳細な内容（単年度および5カ年）と規模（＝予算額：単年度および5カ年）が示されていないという問題点である。これは「森林税のあるべき理論」3)の「①」に該当する問題だが、そこで必須とされている事項のうち、明示されているのは、納税者1人あたり超過課税の負担額だけといっても間違いではないだろう。すぐ上で記した「林務行政の全体像と成果」についてもそうなのだが、本地方税制研究会・専門部会でできる限り詳細な検討を行おうとしても、資料が部分的で分かりにくく、現状の把握に苦勞し続けているのが実態なのである。

第3には、森林税を用いた「新たな行政」によって達成しようとする目標値や成果指標が明確に示されていないという問題点である。この点については、後述するように、市町村に交付する森林づくり推進支援金が県として事業の目標・成果を示せない形で交付されていることにも注意しなくてはならない。

第4には、「新たな行政」と、従来から行ってきている行政との明確な区別がなされておらず、同時に「新たな行政」が従来の一般財源の組み替えでまかなえないことも十分に明示されていないと思われる問題点である。

第5には、「新たな行政」と国庫補助事業とは明確に区別され、国庫補助事業の「補助裏」には森林税を充当すべきではないにもかかわらず、森林税の税収の大部分が「補助裏」に充てられているという問題点である。

実はこの「補助裏」への充当は、第2期の問題ではなく、むしろ第1期の最初から続く問題点である。第1期では森林税収の約6割、最も比率の高い平成23年には税収の8割近くが「補助裏」に充てられていた。これが第2期になると、比率はやや低下する。このような実態からみて、10年前の創設時にいかなる議論が行われていたのか、改めて疑念が生じる。長野県の森林税は、そもそも国庫補助事業の「裏負担」をまかなう目的で創設されたのではないのかという疑惑である。もしもそうであれば、最初の構想から「森林税のあるべき理論」に反していたということになるのである。

なお「補助裏」への税収充当については、本地方税制研究会・専門部会の議事においても再三確認されているように、県民への十分な説明がある場合には100%禁止というわけではない。県民への説明と県民の納得がある場合には、税収を「補助裏」に充てることは容認されるのである。ただもちろん、その規模は限定的に留められるべきであろう。

第6には、「4）」の「②」に注記として書いてある点であり、森林税が事業担当部局の「既得権」化していると思われる問題点である。上記の第1～第3の問題点、すなわち情報開示の不足という問題点も、この既得権意識に基づく森林税のブラック・ボックス化に原因が求められるのかもしれない。いずれにしても現状は、森林税が事業担当部局による事業担当部局のための財源と化しているように思われるのである。

第7には、毎年度税収の2割（1.3億円）にも相当する金額が自由度の高い形で市町村に交付されており（森林づくり推進支援金）、県が説明責任を果たせる形になっていないという問題点である。

本報告書で「説明責任」と言っているのは、税収の用途である事業の内容・金額が公開されるということだけではない。「森林税」が超過課税である以上、むしろ課税に先立って県民へ行われる説明を重要視しており、この事前の説明を県ができていのかどうか本報告書は問題にしているのである。

他県と横並びの負担を上回って、特定目的の超過課税を県民にお願いする以上、県庁は県民に対して、超過課税の必要性を詳しく説明しなくてはならない。具体的には、どのような森林整備事業が必要なのか、その事業によって何を目指し、いかなる成果を達成しようとしているのか、そのためにはどの程度の追加の負担が必要なのか、十分な説明をする義務を負う。

ところが森林づくり推進支援金は、税収の用途が基本的に市町村のイニシアティブに

左右されるため、県は具体の説明をすることができない。超過課税の必要性を県民に訴えている中で、その2割分については、必要性を証明するのが大変に難しい形となっているのである。

この問題点については、前述のように森林税の第2期への継続の前提条件として「県の責任明確化」が明示されていたが、十分と評価できる改善がなされないまま現在に至っている。現時点でなお、少なくとも半額の6,500万円は、市町村の事業がチェックされる様式ではなく、機械的に「民有林面積、納税者数、均等割額」に比例する金額が市町村に交付されている。また残り半額の「重点配分枠」も、事業が対象となっているものの、国の国庫補助金でイメージされるほどに厳密な形で事業審査や事後検査が行われているわけではないのである。

第3章 長野県「森林税」第3期（継続する場合）に向けた注意点および克服すべき問題点

本地方税制研究会・専門部会は、①森林税の現状と、②事業担当部局が今後行いたいとする森林整備事業の方向性（「第3期の森林税の方向性」）について、本年度早々から審議を重ねてきた。ところが後者の論点については、第3期の具体的な事業内容や個々の事業額の積み上げをはじめ、前述した「森林税のあるべき理論」に明示されている情報公開の必須事項が十分に示されるまで至っていない。

そのため率直に言って、地方税制研究会・専門部会として、森林税を今後も継続すべきか否かの判断ができる状況にはない。「森林税のあるべき理論」に示されているように、継続の当否は、必須の情報がすべて開示されていなければ決めることはできない。もしも、それらの情報なしに継続を唱えるようなことをしてしまえば、それは納税者である県民に対してあまりに無責任であり、背任行為に等しい過ちと考えるのである。

逆に判断できる情報が公開されないから非継続と表明する方向も思慮したが、そこで気になるのが長野県における森林、林業、里山の重要性である。おそらく県民の多くが共有していると思われるが、本県における森林の重要性は非常に高く、県民の愛着も大変に強いであろう。したがって、決定的な判断材料が提示されないからといって、簡単に継続は適当ではないと言ってしまうことにも躊躇せざるをえないのである。

このように判断できずの状況に陥っているわけだが、知事への報告を延々と先送りすることもできない。このまま研究会をさらに継続した場合、5年前（第2期への継続時）の状況、すなわち必須の情報が示されないまま継続の当否を判断せざるをえない状況に、再び陥ってしまう危険性が感じられないわけでもない。

かくして地方税制研究会・専門部会としては、8月の時点でここまで行った審議の成果を取りまとめることとした。このような経緯の故に、本報告書における第3期の位置付けは、「もしも第3期へと森林税を継続するのであれば、注意すべき課題となる点、もしくは克服すべき問題点」という形となる。

このように記すと、審議途中で議論を打ち切ったかのように誤解されるかもしれないが、決してそのようなことはない。現状の把握は微細にわたり行えたし、それに基づいて第3期に向けて注意すべき点も、包括的かつ具体的に行えた。

その第3期に向けた注意点は、大きく分けて以下の6点である。この6点について、想定しうる改善の方向性や具体策がある場合には、それぞれに明示してある。これらの問題点の克服と改善策が、第3期へと継続される場合の前提条件となることを繰り返しながら指摘しておきたい。

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

継続という表現が、県庁内でもメディア報道においても広く使用されているが、これは間違いの元になりかねない。森林税のように5年の時限で区切られた自治体の独自課税を正しく運用しようとするれば、「継続」というイメージを捨て去るべきである。これ

までの総括は総括として、今後の5年間に予定する事務事業については、森林税を創設した当初に行われたのと同じように、根本からの詳細な検討が加えられなければならない。「これまでやってきて特に問題も聞かないから続けよう」というのは、あまりにお役所的な悪しき慣行であることをきちんと認識しなくてはならないのである。

継続ではなくゼロベースでの再検討が必要という考えが正しいのは、森林税がそもそも5年の時限課税となっている理由を考えれば自明の理であろう。5年間には社会も変われば、林務行政を取り巻く環境も大きく変わりうる。当初設定した目標も変化するかもしれないし、目標に到達するための手段も変わるだろう。それらの変化を無視して継続を唱えるのは、あまりに無分別で節操なき行為といえるのである。

本年度の地方税制研究会・専門部会の審議を通して、森林税の創設時に「あるべき理論」に示されているような検討が十分に行われたのかどうか大いに疑問が生じたことは否めない。ただそれはそれとして、第3期を目指すのであれば、第2期に行ってきた事業についても、あるいは第3期に新たに行おうとする事業がある場合にはそれらについても、検討に必須の情報がすべて提示され、県民に対して十分な説明が行われることが絶対的に必要である。

すでに明記した事項なので繰り返しになるが、以下の枠内の情報はすべて提示されねばならない。

<p>(超過課税の根拠)</p> <p>全国標準の行政と異なる、長野県独特の「新たな行政」がなぜ必要とされるのかという理由。この根拠の提示において「新たな行政」の必要性を示すためには、従来の林務行政の全体像および成果を示す必要がある。</p>
<p>(「超過課税の根拠」が嘘偽りのない適正な根拠であるため必要な次の情報の提示)</p> <p>① 超過課税で財源確保する「新たな行政」の詳細な内容(単年度および5カ年)と規模(=予算額:単年度および5カ年)、納税者1人あたり超過課税の負担額</p> <p>② 「新たな行政」によって達成しようとする目標値や成果指標</p> <p>③ 「新たな行政」が、従来の一般財源の組み替え(予算の効率化・合理化)でまかなえないことの証明(予算にムダがないことの証明)</p> <p>④ 「新たな行政」と、従来の財源で行う行政との明確な区別(③が無意味とならないためにも必須)</p>

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

すでに繰り返し述べてきたように、森林税を第2期へと継続するための前提の条件とされていたのに、十分には実現されなかった問題点である。この前提条件は、5年後の今なお同じく重要であり、もしも第3期へと継続するのであれば、今度こそ間違いなく継続の前提として履行されなければならない。

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～

基金の残高問題については、それが第3期の間にどのように支出されるのか、現時点でなお明確な方針は示されていない。現時点で、森林税を巡る最大の不確定要素といってもよいだろう。しかも、前章で明らかにしたように、基金残高は6億円ではなく、補助金不正で失われた額が繰り戻されることで8億円にまで膨らむ可能性がある。

そして、この基金残高と第3期の事業規模、さらには第3期の税率との関係において、これも前章で示したように、2つの方向性があることを改めて指摘しておきたい。

まず第1の方向性は、第3期の事業規模が拡大するという方向性であり、森林税の税率を第2期と同等としたまま、そこに基金残高が上乘せされる形となる。前章で行った本地方税制研究会・専門部会の独自試算から分かるように、事業規模は毎年度1.6億円ほど第2期より拡大し、8億円を越える規模となりうるのである。

この場合には、「焼け太り」といった批判を惹起するような事態だけは避けなければならない。そのため上記の「ゼロベースでの再検討」で指摘したように、第2期に行ってきた事業についても、あるいは第3期に新たに行おうとする事業がある場合にはそれらについても、必須の情報をすべて開示した上で慎重な検討がなされ、その検討結果が県民に対して十分に説明され、県民の納得をえなければならない。

ただし、この県民の納得のハードルが一段と高くなっていることには注意しなくてはならない。なぜならば、基金残高の上乗せによって毎年度の事業規模が拡大する一方で、第3期に予定される里山の間伐面積は第2期より縮小するとされているからである。

第2の方向性は、第3期の事業規模を拡大させず、まずは基金残高を有効に活用しながら、超過課税の税率を引き下げるという方向性である。この場合、税負担が減るので県民の理解はしやすいだろう。拡大せずに第2期と同等の事業規模で長野県の森林に必要な事業が十分行われるのであれば、これは合理的であり、最善の解決策である。

ただし、この前提条件を付加した表現からも分かるように、適正な方向性かどうかを判断することが、現時点の本地方税制研究会・専門部会にはできない。第3期の具体的な事業の内容や事業額の積算を見ていない以上、第2期と同等の事業規模で十分かどうか、したがって税率を引き下げるのが適切かどうか、判断する術がないのである。

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

森林税の税収を国庫補助事業の「裏負担」へ充当するのは、「森林税のあるべき理論」に反しており、長野県の場合には規模があまりに大きいといえるだろう。前述の通り、長野県の場合には「裏負担」への充当を目的として創設されたといってもよい状態が、特に第1期には続いていたのである。したがって、第3期を展望する場合、この状況を大きく改善することが求められる。

「裏負担」充当問題は、最も望ましいのは、もちろん充当の全廃であろう。ただし、これまで行ってきた規模が非常に大きいのが故に、全廃するのは難しいことも予測される。

もしもそうであれば、大幅な縮減が前提条件となるが、存続を認めざるをえない場合もあるだろう。そしてこの場合には、すでに繰り返し述べてきたように、県民への十分な説明が必須の条件となる。

県民への説明とすれば、おそらく次のような内容になるだろう。すなわち、国が地方自治体への悪影響を考えずに地方交付税の無茶な削減を繰り返している状況で、地方交付税による財源保障が十分に行われていないため、超過課税の税収を、本来は財源保障されているはずの「補助裏」へあてざるをえないといった説明である。このような説明を分かりやすく県民に行い、納得してもらわねばならないのである。

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

森林税の「既得権」問題を打破するには、2種類の対応が求められるだろう。すなわち1つは、県庁組織における改善であり、いま1つは、議会に代わって森林税をチェックする「みんなで支える森林づくり県民会議」や本地方税制研究会・専門部会のような外部委員会における改善である。

この2つで具体的な方策はやや異なるものの、方向性は共通している。森林税の運営に関与する人材を、事業担当部局や森林関係者だけに留めず、客観・中立的な人材へと拡大・多様化し、それによって運営の透明性と情報公開度を飛躍的に高めることである。

これに加えて2つの外部委員会については、超過課税の納税者を委員会に参加させることによって「税負担をする側」の視点と意見を導入し、チェック機能を向上させる必要がある。もちろんこの場合、単純に超過課税の納税者というだけではなく、上記のように森林行政や林業に直接的な利害関係を有さない県民の参加としなくてはならない。

もしも、このような改善が根本的に行われなかった場合には、この10年ですっかり根付いてしまった既得権化、ブラック・ボックス化がさらに強固になり、納税者たる県民への説明責任が果たされないばかりか、望ましくない事案が再び繰り返されてしまう危険性も感じられるのである。

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」～

森林づくり推進支援金は、県民に必要な理由を示した上で納税してもらった超過課税の使途の1つである。それにもかかわらず、県は必要な理由や成果目標等を明示できず、説明責任が果たせない形で市町村に交付されている。支援金の規模は毎年度1.3億円にも上っており、根本的な改善が求められる。

納税者からみて説明責任（あるいは行政責任）が最も明確になる解決策は、市町村で必要な里山整備の財源は、基本的にその市町村自身の超過課税で対応することとし、森林づくり推進支援金は廃止するという方策である。もちろんこの場合、県が超過課税を行う市町村の努力に対して、使途を明確に限定した特定補助金で支援をすることは十分に考えられる。

ただし、中山間地の社会的な衰弱や政治的な思惑によって市町村での超過課税の実施

が困難といった場合には、やむなく支援金を存続させざるをえないケースも考えられる。その場合には、森林づくり推進支援金の規模を大きく縮減した上で、次の2つの改善策のいずれかを選択することになる。

県が行う超過課税の税收の一部を、説明責任・行政責任を明確にしつつ市町村へ移転するには、この2つしか選択肢はない。そして、二択のどちらを選択するかに応じて、県と市町村と、どちらの責任を明確にするのが変わる。

まず第1の改善策は、県の責任を明確にする改善であり、用途を限定する特定補助金とすることである。この場合、県が用途を厳格に限定すればするほど、当然のことながら県の説明責任はより明確になる。ここで言っている用途の限定とは、単純に用途を決めることだけではなく、用途の特定を通して、県として目標とすべき成果や事業の効果を県民に対して明白に示すということの意味している。

したがって、この改善策を選択して市町村に補助を行う場合は、できる限り厳密な補助金化が求められる。すなわち、補助基準の公表や事業審査はもちろん、補助事業の適正執行についてのチェックや、もしもの場合の適正化（補助金の返還等）が行われる制度である。

第2の改善策は、市町村の責任を明確にする改善であり、都市から中山間地への財源移転を目的とした「森林交付金」とすることである。「財政調整のための森林交付金」の根拠は、森林や里山に関連して市町村の枠を越える受益と負担の調整を県が行うという理屈に求められる。具体的には、森林や里山からの受益が中山間地から都市へと流れるのに反比例するような形で、都市から中山間地へと森林・里山整備の財源を流して、森林整備に関する県内財政調整を行うのである。

ただし、この「森林交付金」の形で存続させる場合には、交付金という名称からも分かるように、用途の自由度が第1の特定補助金化よりはるかに高くなる。そのため説明責任や行政責任を、県ではなく市町村が明確に担う制度としなくてはならない。

財政調整を目的とした「森林交付金」とする場合、県の役割と責任は単純に徴税と市町村間の配分のみとなる。そうすると住民にとって事業の行政責任を誰が負っているのか分からなくなってしまい、行政の責任があいまいになってしまう。

その弊害を避けるために、市町村に責任が帰することを、納税者である県民に対して明瞭に示す仕組みを作らねばならない。例えば、市町村が毎年、「森林交付金」をいかなる事業に充当し、どのような事業目的や成果を追求しているのか、事業ごとに明確かつ詳細な数値として公表し、それを県の側では、県のホームページや特別に刊行する「森林税の広報」にて、一覧形式で公開するといった工夫が求められるのである。

このように、自治体の責任を明確にしつつ超過課税の一部を県から市町村に移転するには、この2択しか答えは存在しない。ちなみに、この両方を同時に併存させるのは可能だが、その場合は、十分な注意が必要である。すなわち、大幅縮小された支援金を、さらに二分割して、それぞれを「特定補助金」化、「森林交付金」化しなくてはならない。2つの選択肢は、明確にする責任が県なのか市町村なのかという点でも対極にある選択であり、両者は明確に区分されて運用されねばならないのである。

おわりに

本報告書では、以上で見てきたように、森林税の第3期については注意点や克服すべき課題を明確にするに止まり、事業計画の妥当性はもとより、森林税の継続の可否についても判断をするには至らなかった。その理由と事態の経緯は、第3章の冒頭にて詳しく説明した通りである。

ただしこれは、地方税制研究会・専門部会の審議が途中で打ち切られたとか、材料がないために検討が十分に行えなかったということではまったくない。第3期に向けた注意点の明示という、我々として到達可能などころまでは、あらゆる論点を熟慮しつつ、意見の取りまとめを終えることができた。取りまとめた成果も、他の県庁関係者はもとより、学术界の人々のチェックに曝しても恥ずべきところは一点もないものに仕上げることができたと確信している。本報告書に示してある「森林税のあるべき姿」と「あるべき姿に近づくための注意点」は、普遍的に通用する適正な理論である。

なお1点だけ、報告書で採り上げようとして叶わなかった事項がある。ここ数年、年末になると報道される国税としての「森林環境税」である。「森林環境税」は、現時点でなお、具体的な制度が分からず不明な点だらけであるが、森林税と重なる部分が非常に多いと予測される。しかも、永田町や霞ヶ関の積極姿勢からすると、近く導入が図られる確率が高そうである。

そこで第3期の森林税を構想する際には、この「森林環境税」にも留意し、「3つの財源」の組み合わせや区別をどのように行うのか、検討しておく必要もあるだろう。「3つの財源」とは、①一般財源、②森林税税収、③「森林環境税」譲与額の3つであり、もしも③が導入された場合は、それぞれの財源を上手く組み合わせつつ、長野県の森林を整備していかなばならないのである。

さて、これから長野県庁においては、第3期の事業計画の策定や成果目標の設定、あるいは財源の積算や財政のやりくりが具体的に進められると思われる。その作業に際して、本報告書の成果である適正な理論に最大限の留意がなされることを期待する。森林税の制度を改善することで、長野の森林がいま以上に素晴らしい自然の資産となるよう祈りつつ、知事への報告としたい。

付記事項

本報告書のとりまとめにあたって、以下の意見があった。

- 本報告書の第3章の6で述べられている森林づくり推進支援金について、その廃止・縮小には反対する。

平成29年9月

長野県地方税制研究会

座長 青木 宗明
沼尾 波子
堀越 倫世
水本 正俊
三井 哲

長野県地方税制研究会専門部会

部会長 青木 宗明
高端 正幸
半谷 俊彦
宮崎 雅人

研究会・専門部会委員名簿

長野県地方税制研究会委員名簿

役 職	氏 名	所 属	職
座 長	青木 宗明	神奈川大学	経営学部教授
委 員	沼尾 波子	東洋大学	国際学部教授
〃	堀越 倫世	関東税理士会長野県支部連合会	税理士
〃	水本 正俊	一般社団法人長野県経営者協会	専務理事
〃	三井 哲	一般財団法人長野経済研究所	常務理事 事務局長

専門部会委員名簿

役 職	氏 名	所 属	職
部会長	青木 宗明	神奈川大学	経営学部教授
委 員	高端 正幸	埼玉大学大学院	人文社会科学研究科准教授
〃	半谷 俊彦	和光大学	経済経営学部教授
〃	宮崎 雅人	埼玉大学大学院	人文社会科学研究科准教授

開催日程

地方税制研究会・専門部会の開催状況

月 日	内 容
平成29年1月27日	第1回地方税制研究会 ○大北森林組合等補助金不適正受給事案の概要と再発防止策について ○「4つの制度改善」への対応状況について
2月09日	第1回専門部会 ○大北森林組合等補助金不適正受給事案の概要と再発防止策について ○「4つの制度改善」への対応状況について
3月30日	第2回地方税制研究会・専門部会 ○第2期目標未達成の理由について ○「森林税」の課税根拠、基本理念と留意点
5月01日	第3回地方税制研究会・専門部会 ○里山整備等の今後の方向性について
6月05日	第4回地方税制研究会・専門部会 ○森林税10年間の総括について ○県民アンケートについて
7月10日	第5回地方税制研究会・専門部会 ○今後の森林整備の方向性について
8月09日	第6回地方税制研究会・専門部会 ○今後の森林整備の方向性について ○報告書原案について
8月30日	第7回地方税制研究会・専門部会 ○報告書案について