

長野県森林づくり県民税の再検討

～平成25年度(2013年度)以降の継続に向けた4つの制度改善～

平成24年7月

長野県地方税制研究会

目 次

はじめに	-----	1
1 長野県森林づくり県民税（森林税）の内容		
（1） 森林税とは	-----	3
（2） 長野県森林づくり県民税（森林税）の状況	-----	6
（3） 検証	-----	13
（4） 課題	-----	16
2 平成25年度以降の長野県森林づくり県民税（森林税）		
（1） 現在の長野県の財政状況と森林政策の今後の展望	-----	20
（2） 課題への対応	-----	25
（3） 次期森林税の主な見直しの視点（素案）	-----	29
（4） 次期森林税の総事業費と税率	-----	33
おわりに	-----	36
研究会・専門部会委員名簿	-----	37
開催日程	-----	38

用語説明

間伐…材木を健全に成長させるため、立木密度を調整し、劣勢木、不要木など林木の一部を伐採することをいう。

切捨間伐…間伐のうち、間伐材を林内に放置したままにした場合をいう。

搬出（利用）間伐…間伐のうち、間伐材を林外に運搬し、他に利用した場合をいう。

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 年度から個人は年額 500 円、法人は均等割額の 5%相当（1,000 円～40,000 円）の税額にて実施されてきた。今年度末に 5 年の期間が満了となるため、知事より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 25 年度以降の継続の可否を含め、森林税のあり方についての諮問が行われた。

地方税制研究会においては、研究会の本体と、それとは別途設置された専門部会とをそれぞれ 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本報告書、「長野県森林づくり県民税の再検討～平成 25 年度（2013 年度）以降の継続に向けた 4 つの制度改善～」である。

本報告の結論を一言でいえば、「これまで 5 年間の教訓から必要性が明らかになった 4 点の制度改善、そのうち森林税の用途にかかわる最低限 3 点の改善が平成 25 年度以降の事業計画（5 年間）において適切に実現される見込みである以上、森林税を継続すべきである」となる。

ここで用途にかかわる制度改善と事業計画を継続の条件としたのは、森林税は「事業がまずあっての税」であり、決して「税ありき」ではないからである。継続すべきか否かの判断は、あくまでも事業内容や達成目標が精査されねば、下せないのである。

なぜならば森林税は、いわゆる「温暖化対策税」のように課税自体の効果で政策目的に近く税ではない。あくまでも政策の遂行に向けた財源確保のための課税である。しかも森林税は、県民税の超過課税である。他県とは違う特殊な事由があり、特別な事業を実施する必要性があるために、県民にわざわざ特別にお願いして負担していただいている追加の税なのである。

かくして、森林税継続の可否判断が、平成 25 年度以降の事業内容と達成目標の吟味に基づくことが理解されたであろう。そして、その検討を税の専門家であるわれわれの研究会が行う理由は、税を使って事業を行う側の感覚ではなく、余計な負担は回避したい県民の側に立って検討しなければならないからである。この県民の立場に立つために、地方税制研究会は、森林税によって行われる事業を常に批判的な視線で観察するように努めた。

本報告書は、2 部構成となっており、前半が森林税の概説とこれまでの実績・問題点の点検である。すなわち、全国的に行われている森林税とは何かといった森林税の理論から始めて、次に「長野県森林づくり県民税」の特徴や目的等を創設時の経緯も含め再確認した。その上で森林税を用いて実施されてきた事業の内容を点検し、最後に 5 年間の経験から明らかになった課題や問題点を抽出したのである。

これに対して後半は、これからの森林税の展望であり、本報告書の核となる部分である。この核は、次の 3 点からなる。すなわち、①過去 5 年の教訓を基に地方税制研究会が必要と考える「4 つの制度改善」、②「4 つの制度改善」に基づき、現時点で構想される次期森林税（平

成 25 年度以降継続の場合) の素案、③現時点で構想される次期森林税における税率の選択肢である。

そして3点のうち、最初の2つが森林税を継続すべきか否かを決するポイントである。すなわち、地方税制研究会が継続の前提条件として提示する①の制度改善が、はたして平成 25 年度以降に実行されるのかどうかを示すのが②だからである。

結論から言えば、実行かどうかの判定について地方税制研究会(第5回研究会:7月19日)は、実行されるであろうとの判断を下した。ただし、本報告書にも掲載されている次期森林税の素案は、あくまでも「現時点で構想される」であり、それより何より理想として思い描く包括的かつ詳細な資料とはほど遠い。したがって、地方税制研究会としては今後の展開に警戒感を緩めるわけにはゆかない。ただそうはいつても、制度改善の方向が明確に示された以上、森林税の継続を否定しない。むしろ制度改善が適切に実行されることを期待しつつ、継続すべきであるとの結論を得たのである。

その結論の上で、③の税率の選択肢を検討した。詳しく後にみるように、4つのケース(個人の場合300円、500円、700円、1,300円)が提示され、第5回研究会ですべて委員が意見を表明した。事業の効果を考えると高めの負担でもやむをえないという意見がある一方、復興増税等も含め県民の負担が増す状況では現状維持が望ましいとする意見も多かった。

ただし税率、すなわち超過課税の幅については、まさに県民の負担水準そのものであるため、選択肢のまま知事にご報告することにした。これは県民の負担水準を巡る議論をどのように行うのかは、最終的には選挙で選ばれた知事と県民代表の意向に委ねるべきとの考えに基づく。かくして本報告書では、4ケースのどれかを推奨することはしていない。

以上が、本報告書の結論と構成である。熟議を重ねて取りまとめた報告書であり、長野県政の充実と前進に貢献できれば幸いである。

平成 24 年 7 月

長野県知事 阿 部 守 一 様

長野県地方税制研究会
座長 青 木 宗 明

1 長野県森林づくり県民税（森林税）の内容

(1) 森林税とは

(全国の状況)

- 平成12年度に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が施行されたことを契機に、全国の多くの地方公共団体では様々な独自課税について検討が進められてきた。
- その中で、森林整備等を目的とした税について、平成15年度から高知県が「森林環境税」を導入したのを契機に、他の県においても導入が進められ、平成20年度から長野県においても「長野県森林づくり県民税（森林税）」を導入した。
- 平成23年度までに31県が独自課税の仕組みを設けており、平成24年度からは山梨県及び岐阜県が導入し33県となっている。また、群馬県も条例案の策定を検討している。
- ほとんどの県の条例では、森林のもつ機能を全ての県民が享受していることから、県民に広く負担を求める方法として、既存の個人・法人県民税均等割の税額を引き上げる超過課税方式を採用している。

(森林税の概要)

- 税目及び税率
 - ・ 導入県は神奈川県を除き「県民税均等割超過課税」を採用している。
 - ・ 多くの県が県民税均等割の超過課税を実施しているのは、ある程度共通の趣旨として「国土の保全・水源の確保・生物多様性の確保など森林の公益的機能を守るための事業に充てる費用を、県民が広く薄く税を負担する」という理由に基づくものである。
 - ・ 県別に県民税の超過課税の税率をまとめると次のとおりとなる。

<個人県民税の超過税率>

税率	導入県（条例議決順）
300円	1 県…神奈川県※（所得割の超過課税(0.025%)を同時徴収し、実質950円程度)
400円	1 県…静岡県
500円	20 県…高知県、岡山県、鹿児島県、島根県、山口県、熊本県、奈良県、大分県、宮崎県、和歌山県、富山県、石川県、広島県、長崎県、福岡県、佐賀県、 長野県 、鳥取県、愛知県、山梨県
700円	2 県…栃木県、愛媛県
800円	3 県…兵庫県、滋賀県、秋田県
1,000円	5 県…福島県、岩手県、山形県、佐賀県、岐阜県
1,200円	1 県…宮城県

※神奈川県は、均等割300円に加え所得割の0.025%を超過課税

<法人県民税の超過税率（神奈川県は法人県民税の超過課税なし）>

税率	導入県（条例議決順）
500円	1 県…高知県
5%	20 県…岡山県、鹿児島県、島根県、山口県、熊本県、奈良県、大分県、静岡県、宮崎県、和歌山県、富山県、石川県、広島県、長崎県、福岡県、佐賀県、 長野県 、鳥取県、愛知県、山梨県
7%	2 県…栃木県、愛媛県
8%	1 県…秋田県
10%	7 県…兵庫県、福島県、岩手県、山形県、茨城県、宮崎県、岐阜県
11%	1 県…滋賀県

○ 税収

- ・ 県別の平成23年度の税収見込額は次のとおりであり、5億円未満が半数近くを占める。

<平成23年度の税収見込額>

金額	導入県（条例議決順）
5億円未満	15 県…高知県、鳥取県、鹿児島県、島根県、山口県、熊本県、奈良県、大分県、宮崎県、和歌山県、富山県、石川県、長崎県、秋田県、佐賀県
5億円以上 10億円未満	8 県…岡山県、愛媛県、滋賀県、静岡県、山形県、広島県、栃木県、 長野県
10億円以上 20億円未満	3 県…福岡県、茨城県、宮城県
20億円以上	3 県…兵庫県、神奈川県、愛知県
未定	2 県…福島県、岩手県

○ 使途の特定

- ・ 超過課税による税収は、目的税と違い、使途が限定されない普通税であり、徴収した税収が他の一般財源と区分できないことから、ほとんどの県では基金を設置し、超過課税の税収を積み立てて、必要となる額を取り崩して各事業に充当することで使途を限定している。
- ・ 使途を大きく区分すると、「森林整備そのものに使う」場合と「森林の公益的機能の啓蒙・教育・広報活動に使う」場合の大きく2つに区分される。
- ・ 全国で実施している事業内容は、次のとおり。

＜全国における森林税の事業内容＞

区分	事業内容	実施県 (31県中)	H23年度当初 予算事業費ベ ースの割合
森林整備(水源)	森林整備、針広混交林への誘導等	24	79%
里山整備	森林整備、景観整備、竹林伐採等	17	
間伐材搬出支援	作業路整備、運搬経費支援	7	
植栽支援	広葉樹の植栽、苗木生産支援等	5	
木材利用推進	公共施設等の木造化、県産材利用活動	13	10%
普及啓発	イベント開催、広報等	25	
森林環境学習	森林体験活動、人材育成等	15	
ボランティア支援	ボランティア活動支援、リーダー育成等	14	
試験研究	林業技術の調査・研究等	3	
野生鳥獣被害対策	緩衝帯整備、柵の設置等	12	6%
松くい虫対策	伐倒駆除等	4	
市町村への支援	長野県の森林づくり推進支援金と同事業	4	3%
公募事業	地域提案型事業の実施	9	1%
その他	森林GIS、公有林化、緑化等	12	1%

(超過課税の理由(超過課税として一般財源との区分の必要性))

- 長野県を含め森林税を導入している県は、基金を創設し目的税的な運用をしており、通常、今まで一般財源で行っていた事業と、超過課税により新たに実施している事業とを区分している。
- この区分ができていないと、単に財源確保のためだけの増税ではないかとの意見に対し説明ができない。単に財源が必要であれば、まずは行政改革によって財源を確保すべきであるという意見に対し、反論ができない。
- また、超過課税を行う際には、県民に超過課税を行う理由を十分に説明する必要がある。
- 国の債務残高が1,000兆円に迫る中、地方財政計画の財政規模が圧縮される可能性があり、地方財政計画で足りなければ、地方財政対策で財源を保障するという考え方が成り立たなくなっている。
- 自らの森林を守るために超過課税を実施して、独自の需要に対応しようとする県が33県に達することを踏まえると、財源を超過課税や独自課税により地方が独自で確保すべきという考え方が広がる恐れがある。
- これらをふまえ、超過課税の理由として、長野県は森林面積が広く、それだけ森を守る必要性が高いこと、行政改革においてもその財源を確保することは難しいことを住民にしっかり説明した上で、一般財源と超過課税による財源をしっかりと区分しておくことが重要である。

(2) 長野県森林づくり県民税（森林税）の状況

長野県の特性

- 長野県の森林面積は1,059,821haと北海道、岩手県に次ぎ全国で3番目、県土に占める森林の割合である森林率は78.1%と高知県、岐阜県、島根県に次ぎ全国で4番目となり、全国有数の森林県といえる。

<全国森林面積(上位5団体)>(単位:ha)

順位	団体名	森林面積
1	北海道	5,538,469
2	岩手県	1,174,467
3	長野県	1,059,821
4	福島県	972,247
5	岐阜県	865,674

<全国森林率(上位5団体)>(単位:%)

順位	団体名	森林率
1	高知県	84.3
2	岐阜県	81.5
3	島根県	78.4
4	長野県	78.1
5	山梨県	78.0

(資料) : 林野庁ホームページ : 都道府県別森林率・人工林率

- また、森林所有面積別に所有者数をみると、森林面積5ha未満の小規模な森林所有者数は25,492戸と森林所有者全体の約8割を占め、森林面積の大きさも踏まえると、全国の中でも長野県は森林整備の推進が難しい県の一つであるといえる。

<全国森林5ha未満の所有者数(上位5団体)>

順位	団体名	森林5ha未満の所有者数(戸)	所有者数全体に占める割合(%)
1	福島県	33,594	79.2
2	広島県	32,986	73.5
3	岩手県	30,637	65.8
4	長野県	25,492	79.1
5	岡山県	25,470	76.9

(資料) : 2010年世界農林業センサス

森林整備の必要性

(森林の役割)

- 森林の役割には、県土の保全や水源のかん養など県民の暮らしを広く支える働きをはじめ、保健休養の場の提供、多種多様な生き物の生息・生育する場として自然環境を守る機能、木材をはじめとする林産物の供給機能、さらには地球温暖化の防止等地球規模での環境を保全する機能などがあり、このような働きは、森林の多面的機能といわれている。

- また、森林から生産される木材は、二酸化炭素を炭素として固定しており、さらには再生産可能な資源であることから、木材を育成・利用することは地球温暖化の防止や循環型社会の構築に寄与している。

＜主な森林の機能＞

機 能	内 容
県土を保全する機能	山崩れ・土砂の流出を防止
水源をかん養する機能	水を貯え、洪水や渇水を緩和し、水質を浄化
保健休養の場を提供する機能	森林レクリエーションの場を提供し、健康づくりに寄与
生活環境や自然環境を守る機能	快適な生活環境を守り、多種多様な生き物の生息・生育の場を提供
地球の温暖化を防止する機能	二酸化炭素を吸収・固定
木材等の林産物を供給する機能	再生可能な木材の供給に寄与

（間伐の必要性）

- 県内民有林の約半分を占める人工林は、人の手を加えることによって、木材の生産ばかりでなく県土保全等の多面的な機能を維持・増進することができるが、逆に放置すれば、その機能が低下することになる。
- また、林齢（木の年齢）が60年生を超えると樹高成長が少なくなり、それまでに「間伐」を実施してないと、枝が枯れあがり光合成も十分にできないため、幹が太くなれず根も十分に張ることができない。
- 長い年月をかけて育成し、維持・管理されてきた森林を放置したために、風雪害を受けたり、表土が流出すれば、その回復にはまた長い年月が必要となり、その損失は計り知れない。
- 長野県民有林の人工林における林齢別面積をみると、46年生から55年生までに集中していることから、これからの約5～10年間は集中的に間伐を実施する必要がある、先送りの出来ない時期を迎えている。
- また、近年の局地的な豪雨の頻発等により、里山を発生源とする激甚な災害が発生しており、山地災害から県民生活の安全と安心を確保することが求められている。
- 県民のニーズに応え、森林のもたらす様々な恩恵を将来にわたって享受できるようにするためには、森林の適切な整備・保全が必要となっている。

検討の経過等

- これまでの森林整備の必要性などから、平成19年2月県議会定例会の農政林務委員会委員長報告で「森林整備のための新たな財源として、森林税等の導入の検討を早急に行う

よう求めた」と報告されたため、森林に関する有識者から構成する「長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会」において、森林税の導入が検討された。

(検討経過)

- 第1回長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会 (H19. 6. 18)
 - ・森林づくりのための新たな財源確保 (他県の独自課税の導入状況など)
- 第2回長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会 (H19. 7. 24)
 - ・新たな費用負担の検討 (負担金、使用料、寄付金、県民税など)
 - ・委員から既存の予算内で対応出来ない理由を質問 (次回の会議時に説明)
- 第3回長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会 (H19. 8. 22)
 - ・県の財政状況や行財政改革プランの説明により、既存の予算内で対応が出来ないことを各委員が了承
 - ・新たな財源確保の仕組みについては、「県民税均等割の超過課税」による検討を進めることで各委員が一致
- 第4回長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会 (H19. 10. 30)
 - ・費用負担の方法について検討 (県民等からの負担方法の意見に対する検討)
 - ・知事への提言について各委員が了承

(徴収方法に対する検討項目)

- 検討された財源確保の手法
 - ・分担金及び負担金、使用料、手数料、寄付金、市民ファンド (コミュニティ・ファンド)、地域通貨
 - ・県税
 - ├ 超過課税方式
 - ├ 県民税
 - └ 自動車税
 - └ 法定外税方式

(検討結果)

- ① 財源確保の必要性
「長野県行財政改革プラン」により、財政構造改革等に取り組んでいるが、長野県の財政運営は厳しい状況にあるため、効率的な事業の実施や国庫補助金の一層の確保に加え、必要な財源を一定期間にわたり安定的に確保する方法を構築する必要がある。
- ② 費用負担のあり方
県民全体で支えていく仕組みが重要である。
- ③ 費用負担の方法
県民税均等割は、広く県民 (個人と法人) に課税され、「地域社会の費用を広く県民が負担する」という性格を有しており、均等割を超過課税する方法は、「森林づくりのために必要な費用を県民が等しく負担する」という趣旨に合致するものである。また、県民税均

等割の超過課税方式は、新たに法定外税を創設するよりも、行政コストの面からも優れている。さらに県民税均等割は、低所得者等への配慮もされているので、現時点で導入するには最も妥当な課税方式といえる。

（長野県森林づくり県民税の導入）

- 平成 19 年 12 月 21 日の県議会定例会において、「長野県森林づくり県民税条例」が賛成多数で可決され（条例案に対する附帯決議も議決）、平成 19 年 12 月 27 日に公布された。

長野県森林づくり県民税（森林税）の概要

- 趣旨
 県土の保全、水源のかん養、地球温暖化防止等の森林の多面的な機能を持続的に発揮させ、健全な姿で次の世代に引き継いでいくため、県民税の均等割について超過課税を実施
- 超過課税の内容

課税方式	個人県民税及び法人県民税の均等割の超過(上乘せ)課税方式		
納税義務者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 県内に住所、家屋敷または事務所等を有する個人（約 110 万人） ・ 県内に事務所、事業所、寮等を有している法人（約 55,000 法人） 		
超過税額	個人：年額 500 円		
	法人：均等割額の 5%相当額		
	資本金等の額	超過税額(5%)	標準の均等割額
	1 千万円以下	1,000 円	20,000 円
	1 千万円超～1 億円以下	2,500 円	50,000 円
	1 億円超 ～10 億円以下	6,500 円	130,000 円
10 億円超 ～50 億円以下	27,000 円	540,000 円	
50 億円超	40,000 円	800,000 円	
適用期間	個人：平成20年度から平成24年度まで 法人：平成20年4月1日から平成25年3月31日までの間に開始する各事業年度		
管理方法	用途を明確にするため、「長野県森林づくり県民税基金」を設置して税収を管理し、事業の内容等について公表するとともに、事業実施後の成果の検証等を行うため、県民の代表等による第三者機関を設置		

目標

- 「長野県森林づくり県民税（森林税）を活用して、住民に身近な里山の森林づくりに集中的に取り組む」としている。
 - ・ 集落周辺の里山では、所有面積が零細であることや、地域に居住していない所有者が多いことなどから、個々の森林所有者から施業の同意を取り付けることが困難で、整備が進みにくく、里山の森林は長い間放置されているという状況にある。

- ・ そこで、機能回復を早急に図るために間伐を面的に進めるため、森林税を活用し、集落などの住民が主体的に取り組む集約化を支援するとともに、間伐を中心とする森林づくりを集中的に実施していく必要がある。

<里山と奥山の特徴>

里山	奥山
<ul style="list-style-type: none"> ・ 私有林が中心 ・ 零細・分散する所有形態 ・ 針葉樹と広葉樹が混在 ・ 地元に住んでいない所有者が増加傾向 ・ 境界が不明確な土地が増加傾向 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公有林が比較的多い ・ 面積が大きい傾向にある ・ 針葉樹がまとまっている

税を活用した事業の目的

森林税を活用した事業は大きく3つに区分できる。それぞれの目的は次のとおりである。

■ 手入れの遅れている里山での間伐の推進

これまで整備が進まず、長い間放置されている集落周辺の里山において、地域ぐるみでの取組の支援や、間伐を推進・実行する人材の育成により、集中的な間伐を推進し、災害防止や集落水源の保全等の機能回復を図る。

■ 地域固有の課題に対応した森林づくりの推進

地域固有の課題に対応した森林づくり関連施策を進めるため、各市町村が行うきめ細かな取組を支援するとともに、市町村を越えて地域の関係者がつながり、間伐材を利用する仕組みづくりのモデル的な取組を支援する。

■ 県民や企業の森林づくりへの参加等の促進

県民等の理解と参加・協力による森林づくりを進めていくため、「森林税」の仕組みや活用事業の内容、森林づくりの必要性等について、周知や意識の醸成を図るとともに、新たな「県民参加」の仕組みによる森林づくりを推進する。

また、森林整備や木質バイオマス利活用によるCO₂吸収・削減効果を評価・活用する仕組みを構築し、企業等による森林整備への支援を促進する。

超過課税の理由

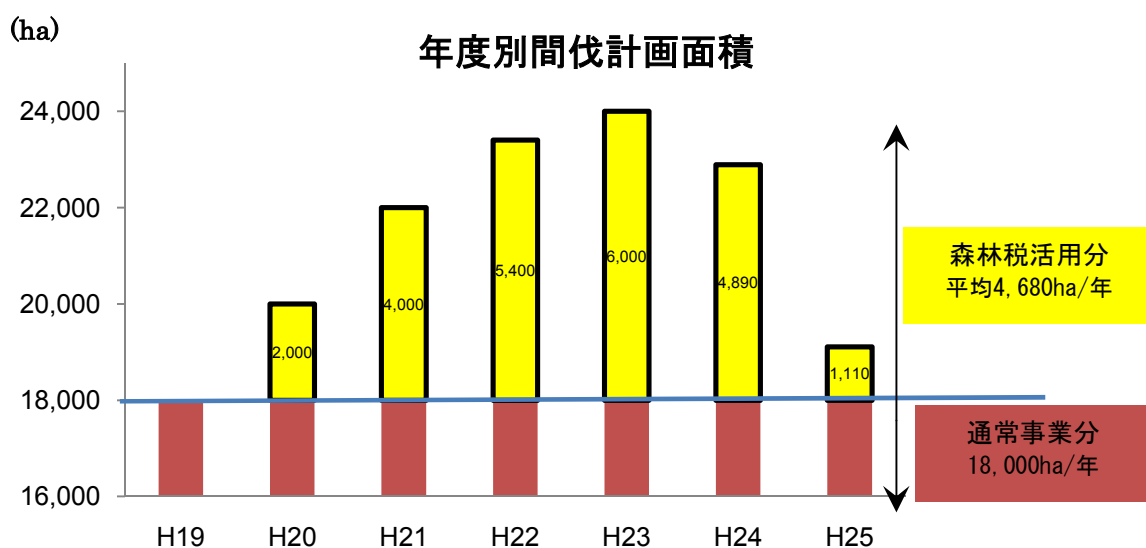
- 森林整備を行うにあたり、県民税均等割の超過課税を実施することについて住民の納得が得られる理由が明確になっていなければならない。

(超過課税の理由)

- 間伐等の森林整備を進めていく上で、所有が零細・分散していることや地元に住んでいない森林所有者の増加等により整備が遅れている森林が多い里山を中心とした森林づくりが喫緊の課題となっている。

- また、住民生活の安全と安心を確保するため、住民に身近な里山の早急かつ適切な整備・保全が必要となっている。
- 森林を次の世代に健全な姿で引き継いでいくためには、間伐を中心とした森林整備は、先送りすることなく、集中的に実施する必要があることから、通常事業分として年平均18,000haを効率的な事業の実施や国庫補助金の確保により行うことともに、加えて年平均4,680haの森林整備の実施に向けて、一定期間安定した財源として「森林税」を活用していく必要がある。

<年間間伐面積による既存事業と森林税活用事業の区分>



- 既存事業では7割の補助率を税活用事業では9割とするとともに、森林の機能を一定期間確保するため、長野県と所有者の間での森林以外への転用等について20年間制限をする協定を締結している。

<既存事業と森林税活用事業の区分>

項 目	内 容	制 限
森林税による間伐	集落周辺に位置し、家屋、公共施設等の保全上重要な小流域の範囲で、市町村が必要と認める以下の森林 <ul style="list-style-type: none"> ・ 整備が放棄され機能回復が必要な私有林 ・ 整備する面積が1 ha以上かつ3戸以上の森林所有者で構成される森林 ・ 地方事務所長と森林所有者との間で20年間の協定が締結された森林 補助率 9 / 10 (国庫 5 / 10、長野県森林づくり県民税基金繰入 4 / 10)	事業の実施に当たっては、主伐・転用を20年間制限する協定の締結が必要
通常の間伐	整備する面積が0.1ha以上かつ1戸以上の森林所有者で構成 補助率 7 / 10 (国庫 5 / 10、長野県一般財源 2 / 10)	事業の実施に当たっては、主伐・転用を5年間制限

(3) 検証

検証

- 森林税の政策面からの検証は、長野県全域を対象とした「県民会議」と、地方事務所単位に10の「地域会議」が行っている。
- これらの委員は、森林・林業関係者だけでなく、市町村の代表、学識経験者、さらには企業・経済団体や消費者団体、森林ボランティア実践者や教育関係者など、幅広い分野から参加している。
- これら県民会議、地域会議において、森林整備の事業面から検証が行われているため、地方税制研究会としては、税制の専門家として税制面から、目標はどの程度達成されたか、その成果は何かを検証していくこととする。

税収

- 森林税調定収入状況 (単位：千円、%)

年度・区分		調定額	収入済額	不納欠損額	収入未済額	収入歩合
20	個人	514,702	501,834	66	12,802	97.5
	法人	9,968	9,930		38	99.6
	計	534,670	511,764	66	12,840	97.5
21	個人	571,294	547,699	410	23,185	95.9
	法人	126,431	125,056	4	1,371	98.9
	計	697,725	672,755	414	24,556	96.4
22	個人	559,384	531,950	631	28,802	95.1
	法人	131,638	129,390	19	2,229	98.3
	計	691,022	661,340	651	29,032	95.7
23	個人	565,349	536,378	904	28,066	94.9
	法人	130,791	128,471	41	2,279	98.2
	計	696,140	664,849	945	30,345	95.5

(個人…個人県民税均等割、法人…法人県民税均等割)

手入れの遅れている里山での間伐の推進

- 計画及び実績 (単位：ha)

事業名	区分	H20	H21	H22	H23	H24	計
みんなで支える 里山整備事業	計画	2,000	4,000	5,400	6,000	6,000	23,400
	実績	1,761	3,341	5,413	6,007		16,515
地域で進める里 山集約化事業	計画	2,500	2,500	3,500	1,600	1,000	10,100
	実績	2,500	2,500	3,500	1,600		10,100

※計画は税導入時点における計画面積

○ 事業の成果

- ・ 緊急に整備が必要な人家や道路沿いの手入れの遅れた里山を優先的に間伐し、水源のかん養、土砂災害の防止、CO₂吸収、生物多様性、木材生産など森林の多面的機能が維持・向上し、安全・安心な県民生活に大きく寄与した。
- ・ 平成22年度県政世論調査によると、回答者の約4分の1が、森林税の導入により森林づくりが進んだと評価している。
- ・ 森林の国土調査が進まない一方で、森林の境界を熟知する森林所有者の高齢化など、森林管理の空洞化が懸念される危機的状況の中、里山の境界の明確化や森林の集約化が進んだ。
- ・ 森林税を活用した間伐を契機に、特用林産物の生産の場、森林教育の場、住民の憩いの場など、地域住民自らが主体的に整備後の里山を活用しようとする機運が高まった。

地域固有の課題に対応した森林づくりの推進

○ 計画及び実績

事業名	区分	H20	H21	H22	H23	H24	計
高度間伐技術者集団育成事業（単位：事業体数）	計画	14	16	20	10	7	67
	実績	14	16	21	10		61
森林づくり推進支援金（単位：ha）	計画	20.0	22.0	23.4	24.0	24.0	113.4
	実績	19.3	22.0	22.4	23.9		87.6
間伐材利用の環モデル事業（単位：協定数）	計画	—	4	5	4	—	13
	実績	—	4	5	4		13

○ 森林づくり推進支援金の概要

森林づくり推進支援金は、「長野県森林づくりアクションプラン」の実効性を高めるため、地域固有の課題として市町村が行う森林整備の推進や間伐材の利用促進などの森林づくり関連施策に対して支援金を交付するものである。交付にあたっては、市町村から具体的な事業計画について申請を受け、地方事務所ごとに設置する「地域会議」での意見を踏まえ、地方事務所長が決定している。

事業の対象（例）としては、

- ・ 間伐事業における市町村独自の嵩上げ補助の拡充（所有者負担の軽減）
- ・ 野生鳥獣被害防止にかかる緩衝帯整備等の森林整備
- ・ 展示効果の高い公共施設や学校等での間伐材利用の促進
- ・ 学校林等での森林環境学習の取組

などの幅広い森林づくり施策を対象とし、市町村がそれぞれの地域課題に沿って、独自性と創意工夫により柔軟に選択できるとしている。

○ 事業の成果

- ・ 長野県内全市町村で森林づくり推進支援金が活用され、地域の実情に応じたきめ細かな森林づくりが進んだ結果、地域における話し合いが活発化し、森林・林業に対する関心が高まった。
- ・ 独自の嵩上げ措置をとったことから、これまで進まなかった森林整備が一段とはかどり、アクションプランの実効性が高まっている。
- ・ 森林づくりに、地域のNPO法人など様々な主体の参加が促進された。
- ・ 間伐や緩衝帯整備などの森林整備の結果、住民から「野生鳥獣被害が減少した」などの声が寄せられた。
- ・ 間伐により伐採された間伐材をその地域の木材関係者が連携して利用するなど木材の地産地消の仕組みづくりが進んだ。

県民や企業の森林づくりへの参加等の促進

○ 計画及び実績

事業名	区分	H20	H21	H22	H23	H24	計
森林（もり）の里親促進事業 （単位：契約数）	計画	10	10	10	10	14	54
	実績	12	13	11	13		49
木育推進事業 （単位：市町村数）	計画	29	4	4	4	4	45
	実績	19	8	11	5		43
地球温暖化防止吸収源対策推進事業	実績	森林（もり）の里親促進事業の契約数と同じ					
カーボンオフセットシステム構築事業	実績	平成20年度から22年度までの3年間において、計画どおり制度の確立、試行、普及啓発を実施					
地球温暖化防止木材利用普及啓発事業	実績	平成23年度から24年度までの2年間において、計画どおり制度の確立、試行、普及啓発を実施予定					

○ 事業の成果

- ・ 「森林の里親促進事業」における企業等の支援により、1,660haの森林が整備され、企業と地域住民の交流も活発になっている。
- ・ 「地球温暖化防止吸収源対策促進事業」により、これまで認証された企業の森林整備で向上したCO₂吸収量7,740t-CO₂/年は、自家用車約3,365台が年間に排出するCO₂量に相当する。
- ・ 「カーボンオフセットシステム構築事業」により、ペレットストーブ・薪ストーブのユーザーのうち、これまで本システムへの参加者約1,000人に対し、年間1人あたり約2,000円を還元した。

(4) 課題

長野県森林づくり県民税（森林税）の成果の検証を踏まえ、税制面から見ると次の4つの課題が見えてくる。

課題1 超過課税の理由の説明

(県民税均等割超過課税の理由の説明)

- これまでの事業では、超過課税の理由が分かりづらく、目指すべき成果を明確にしないと用途もあいまいになってしまう可能性がある。

(間伐の方法)

- 間伐には、切捨て間伐と搬出間伐があるが、これまで森林税では間伐実施までを事業の対象としており、間伐材の搬出に対する支援は行っていない。
- これは、超過課税を財源としていることから、間伐材を搬出し、売却することにより山林の所有者の所得形成に繋がることを避けるためである。
- しかし、切捨て間伐のみではなく搬出を導いていかなければ、自立的な間伐の実施が見出せず、将来的にいつまでも超過課税を続けていかなければならない。
- 多くの場合、間伐材が使い物にならなかつたり、搬出するにはコストがかかりすぎ、商業ベースに乗らない事例が少なくないと思われるが、これから先、地域のコミュニティ等で自立して継続的に間伐が行われるような方法で使われる方が、貴重な超過課税の財源の有効活用といえるのではないか。

(専門部会の主な意見)

- ・ 森林税の課税根拠を明確化するのは困難であるため、用途や成果を示すことにより正当化するしかない。
- ・ 里山の間伐を際限なくやっていくことが森林税の目標ではなく、地域ごとに里山の手入れができるために条件整備を進め、将来的には里山を地域で自立的・継続的に整備できるようにしていくべき。
- ・ 間伐材をどう利用していくのか、ということを検討する必要がある。
- ・ 間伐しなければ水源かん養機能や保水機能が保てないというのは、人災に対して人が手を加えなければならないということであり、地域で循環する仕組みを作り出すという目標でないと、持続的な取組みに結びつかない。
- ・ 今後進めていく方向性と必要性について説明がつけば、超過課税による森林税の継続も納得できるが、用途を具体的に示すべきである。

課題2 市町村との関係

(森林づくり推進支援金に対する意見)

- 支援金の交付対象事業が、大雑把に森林づくりに関することを対象としているため、事業計画が出た後の選定の中で実態に合っている事業を選定する仕組みとなっている。
- 市町村からすれば、大変使い勝手がよいが、それが長野県の超過課税による財源であることについて県民に対し説明責任が果たせない。
- 県民税の超過課税であるので、本来、長野県が責任を持って事業を行うべきである。

(専門部会の主な意見)

- ・ 市町村が独自で森林税を上乗せ課税とした場合、森林整備により得られる効果は広域的であるにもかかわらず、上乗せ課税する市町村の住民のみ負担が増加するというのは住民の理解は得られない。
- ・ 森林政策に限らず、長野県全体をどのような方向に持っていくかというのが県の役割であり、一般財源で手当てできなければ、長野県が財源を確保して取り組む必要がある。

課題3 水源地・水源林の保全対策

(水源林の保全)

- 近年、長野県内においては、水源地・水源林の保全に関する県民・市町村等の関心が高まりを見せていることもあり、長野県は「水源林・水資源の保全対策に係る報告書」を平成24年2月に公表し、公的管理のもとで持続的な保全を図るとともに、新たな制度の検討を行うこととしている。
- また、県内市町村においては、独自の連絡会議、委員会の設立や、独自の条例案を議会に提出する動きがある。
- 全国の状況を見ても、森林税の使途として水源林の保全・整備や公有地化を事業の筆頭に掲げている県が多く、森林税といえば水源保護をイメージするのがむしろ主流といえるだろう。
- これまでの森林税では、森林の公益的機能の高度発揮のために、「手入れの遅れた里山の森林づくり」を推進してきたが、このような情勢の変化を踏まえ、水源林保全に森林税を充当すべき時期を迎えたと思われる。

課題4 全国化、広域化できないか

(全国化)

- 全国で33県が必要と認め、実施しているのであれば、法定税化して全国的に課税すべきではないか。
- 理想的な形としては、CO₂の吸収源、水源等様々な面で森林から恩恵を受けている都市部を含め日本の全国民で負担をする仕組みである。

(全国化の課題)

- しかし、森林税の全国化は、各委員から次の課題があると指摘があり、実現に向けてこれらの課題を解決する必要がある。
 - ・ 全国化すると、単なる目的税となってしまう。
 - ・ 各県が、それぞれ個別の理由により、住民の理解を得ながら導入してきた「森林税」を、導入が33県に及んだという理由で、国税化や法定地方税化して全国画一的な制度とするのは、地方分権に逆行していると批判される恐れがある。
 - ・ 「森林税」を納めることにより、住民が「自分たちの地域の森林を守る」という意識を持ち、ボランティア活動などを行うことが期待でき、税収以上の効果が得られている部分もあると考えられる。県によってはこうした取組みが定着しつつあり、「森林税」を特定財源化するような制度改正は、森林への住民参加の芽を摘み、時代の流れに逆行していると批判される恐れがある。

(広域化)

- 長野県の森林のもつ機能の中で、特に水源かん養機能に着目すると、その恩恵は県民にとどまるものでなく、信濃川、天竜川、木曾川など、長野県を源とする河川を通じ、広く県外下流域の住民にも及んでいる。
- こうした中、木曾川流域や矢作川流域では、下流域の愛知県内関係自治体や住民の皆様が、流域内である長野県の町村に対して、森林整備への資金提供や参加するなど、上流域の長野県の町村の森林づくりに協力している例もある。

(広域化の課題)

- しかし、森林税の広域化についても、各委員から次の課題があると指摘があり、実現に向けてこれらの課題を解決する必要がある。
 - ・ 広域化すると、「超過課税は長野県としての特殊な事情があるから行う」という森林税としての理由の説明が明確でなくなってしまう。
 - ・ 全国的に見ると、下流が3大都市圏のところは上流地域への支援が入り、森林の整備が行

われているが、下流が地方という流域は、上流・下流とも収入が少なく、上流への支援も少ない。

- そのため、流域単位で、上流の森林整備に違いに格差が生じている例があると聞いている。
- 広域化を実現するためには、県レベルで検討するよりは、ある程度流域単位で検討することになると考えられるが、長野県の場合は、新潟県に流れる地域と愛知県、静岡県に流れる地域があり、流域単位での広域化をする場合に、支援の状況が異なることが想定されることを考えると、もう少し広い単位で、下流域がどこであっても一定の財源が確保できる仕組みを考えるべきである。

(専門部会の主な意見)

- 現在、森林税を導入している各県ではそれぞれ課税の目的を掲げて課税しているため、全国化した場合にその根拠付けをどのようにすべきか整理する必要がある。
- 全国化は理念としては理解できるが、各都道府県の森林面積の大小もある中で、使途まで含めて全国化を進めるのは困難である。
- 全国化すると、他都道府県の森林のために長野県民が負担することに県民の賛同が得られ難いとともに、長野県の森林のために他都道府県の住民が負担することに他都道府県民の賛同が得られ難いと思われる。

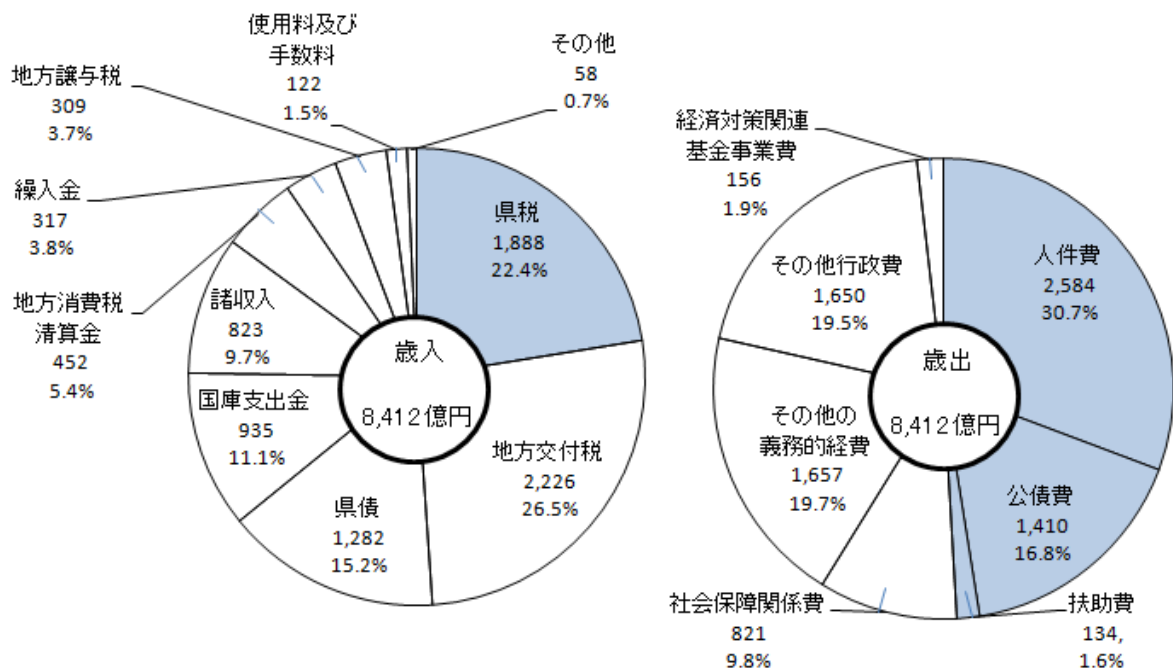
2 平成25年度以降の長野県森林づくり県民税（森林税）

(1) 現在の長野県の財政状況と森林政策の今後の展望

財源確保の必要性

- 長野県の財政状況は、県税収入や地方交付税の減少などによる財源不足を補てんするため、基金の取崩しが必要な厳しい状況が続いており、基金残高も残りわずかとなっている。
- また、過去に借り入れた借金の返済である公債費が依然として高い水準にある中で、社会保障関係費が増加し義務的経費が政策的経費を圧迫する硬直的な財政構造となっている。

<長野県の財政状況（平成24年度当初予算）>



(行財政改革のこれまでの取組)

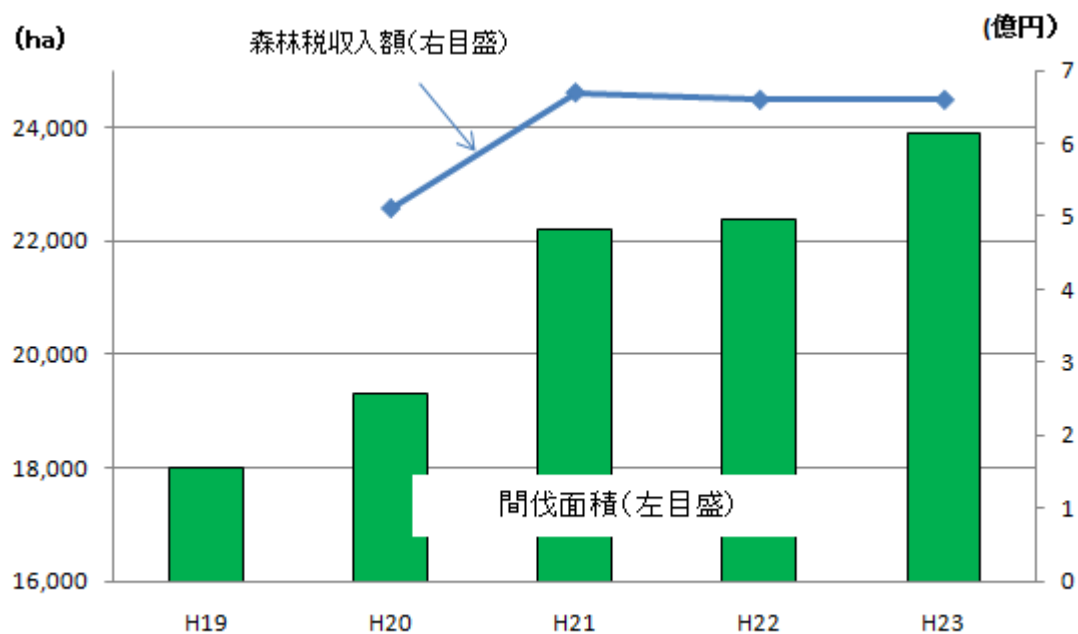
- 長野県ではこれまで、行政改革・財政改革のための計画を策定し、行政運営の効率化や持続可能な財政構造の構築に向けて様々な取組を実施している。
- 平成10年以降の行政・財政改革のための方針・計画
 - ・「長野県行政改革大綱」（平成10年12月）<平成11年度～15年度>
 - ・「長野県財政改革推進プログラム」（平成15年2月）<平成14年度～18年度>
 - ・「長野県行財政改革プラン」（平成19年3月）<平成19年度～23年度>
 - ・「長野県行政・財政改革方針」（平成24年3月）<平成24年度～28年度>
- 行財政改革プラン（平成19年度～23年度）における取組概要
 - ・平成19年度～23年度の職員削減数 ▲2,193人（▲7.4%）
 - ・プランにおける取組により、5年間で1,702億円程度の財政効果額を確保。

- 長野県行政・財政改革方針（平成24年度～28年度）における取組概要
 - ・ 平成24年度～28年度の職員適正化計画 ▲1,367人（平成23年度比▲5.0%）
 - ・ 改革方針における取組により、5年間で468億円程度の財政効果額の確保を図る。
 - ・ 改革方針による取組を行っても財政赤字に転落すると見込まれることから、毎年度50億円以上の追加的な収支改善策を実施していく。

（森林整備の財源）

- 森林整備については、健全な森林づくりを着実に推進していくため、平成20年度から森林税により財源を確保し、間伐面積を拡大してきている。
- 今後も計画的に森林づくりを進めていくためには、効率的な事業の実施や国庫補助金の確保はもとより、県民の理解と協力のもと、森林税による財源の確保により森林整備を確実に推進していくことが必要となっている。

<長野県の間伐面積（実績）及び森林税収入額の推移>



森林政策の今後の展望

(「長野県森林づくり指針」の改定及び「長野県森林づくりアクションプラン」の策定)

- 長野県の森林・林業・木材産業施策の目指すべき姿を明らかにするため、「長野県ふるさとの森林づくり条例」に基づき、平成17年に「森林づくり指針」を策定した。
- 着実に森林資源が充実しつつある中で、国の「森林・林業再生プラン」の策定、国際的な木材需給構造の変化等の森林・林業を巡る情勢変化を背景に、平成22年に指針を改定した。
- 翌平成23年には、当該指針の基本方針に基づき、今後10年間で特に重点的に取り組む10項目について、「長野県森林づくりアクションプラン」として、具体的な実行計画を策定した。

(長野県森林づくり指針の基本目標と基本方針)

【基本目標】森林を活かし 森林に生かされる 私たちの豊かな暮らし

【基本方針】「みんなで支える ふるさとの森林づくり」

① みんなの暮らしを守る森林づくり

森林を健全な姿で次世代に引き継いでいくため、森林の機能に応じた適正な森林整備を推進

② 木を活かした力強い産業づくり

林業や木材産業が、健全な森林づくりに貢献しつつ、循環型社会と山村地域を支える産業として発展するよう再生

③ 森林を支える豊かな地域づくり

森林・林業の再生と併せ、山村をはじめ地域の人々の暮らしが維持され、豊かさを実感できるような地域づくりのための取組を推進

(長野県森林づくり指針のめざす姿と取り組むべき方向)

めざす姿は、「森林」については概ね100年先、「林業・木材産業」及び「地域」については、その森林の姿を実現するための中途の到達点として、概ね10年先を想定したもの、また当面の取り組むべき方向は、めざす姿を実現するために今後10年間で取り組む方向を示した。

① みんなの暮らしを守る森林づくり

(めざす森林の姿)

- ・ 適地適木を基本とした多様な林齢・樹種からなる森林が形成されており、資源の循環利用が期待される森林からは持続的に豊かな資源が供給されている。
- ・ 防災や水源かん養など公益的な機能が期待される森林は、その機能が高度に発揮さ

れ、県民の暮らしを守っている。

(今後の取り組むべき方向)

- ・ 森林税を活用した取組等により、地域主体で森林整備・管理するといった新たな動きも見られ、こうした取組をさらに広げていく。
- ・ 公益的機能の高度発揮をめざす森林づくりでは、災害に強い森林づくりや保安林の指定の推進などの、森林の保全に向けた取組を強化する。
- ・ 木材生産機能の高度発揮をめざす森林づくりでは、持続的に森林資源の供給が可能となるよう、主伐や植栽を取り入れた森林づくりを推進する。

② 木を活かした力強い産業づくり

(めざす林業・木材産業の姿)

- ・ 森林の資源を持続的に、また、効率的かつ安定的に利用していく体制が整っている。
- ・ 林業や木材産業は、その生産活動により、健全な森林づくりに貢献しつつ循環型資源である木材を多くの人に提供するとともに、山村地域を支える産業として発展している。

(今後の取り組むべき方向)

- ・ 今後 10 年間で、林業・木材産業の再生に向けた 10 年間と位置づけ、品質や価格等の面で競争力のある林業・木材産業の実現、生産から利用までの関係者が一体となった体制づくりに取り組む。
- ・ 林業の分野では、施業集約化、作業道路網の整備等によりさらなるコスト低減を図り、林業が山村資源を総合的に取り扱える産業として発展するような仕組みづくりを進める。
- ・ 木材利用の分野では、関係者一体で効率的かつ安定的に県産材利用を進める体制を整え、県産材の需要拡大・多様なニーズに応えられる仕組みづくりを推進する。

③ 森林を支える豊かな地域づくり

(めざす地域の姿)

- ・ 地域の人をはじめ多くの人々が様々な形で森林に関わり利用することで、森林が適正に管理されるとともに、森林に関わる多様な産業や交流が生まれ、地域に活力が満ちている。
- ・ 健全な森林が形成され、森林に関わる産業が活発化することで、地域社会が豊かに維持されている。

(今後の取り組むべき方向)

- ・ 地域では、過疎化・高齢化とともに森林管理の空洞化が進行しており、この先、森林を支えていけないといった状況に陥っていくことが危惧される。
- ・ このため、今後 10 年間は、森林の管理・経営等を持続して行うための地域の仕組

みづくり・人づくりを進める。

- ・ 様々な森林資源等を有効に活用して、地域外の人々との交流を生み出し、地域活性化を図る。さらに、農林業を守るため、野生鳥獣被害対策等の取組を進める。

○ 基本目標

- ・ 民有林の間伐の目標（今後10年間） H23～H32 184千ha
- ・ 素材生産の目標（10年後） 現状(H21)305千m³ ⇒ 目標(H32)750千m³
- ・ 林業労働力の目標（10年後） 現状(H21)2,567人 ⇒ 目標(H32)3,000人

(2) 課題への対応

地方税制研究会では、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条件と考える。第4の制度改善は中長期に実現が望まれる、いわば理想の追求である。それに対して第1～第3の3つは、これらが着実に実現されない場合、森林税を継続するのは望ましくないという制度改善なのである。

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きた。また、間伐への支援のみで、間伐材の搬出への支援は対象とされてこなかった。
- このように国の援助がなされず、維持することが著しく困難な里山の森林を支援することは、その森林から生じる公益が広く県民に及ぶという点を考慮すれば、県民税の超過課税を説明する合理的な理由となるだろう。実際に超過課税という増税を負担する県民にとっても、この里山からの公益を理解し、納得することは比較的容易と思われるのである。
- ただし、このような「切捨て間伐」支援では、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。これが事実だとすれば、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。
- なぜならば、間伐支援が自立的な森林の活力向上や林業の活性化につながらないとすれば、単に里山の森林を維持するために、永遠に間伐を繰り返してゆかねばならない。そしてそれは、その財源たる超過課税、すなわち森林税も永続させねばならないことを意味するからである。
- 長野県の森林に明るい将来を展望するためには、長野県の森林や林業が経済的な活力を生む方向に進んでゆかねばならない。そのためには、森林と林業に多少なりとも経済的な刺激を与えることのできる「搬出間伐」に対する支援制度を導入し、「森林税」の用途拡充・方向転換を行うべきと思われるのである。
- これは、地域の課題として重大な問題になりつつある地域経済の活力や雇用にも関わるだろう。日本でも有数の優れた森林を有する長野県は、この貴重な財産、有用な資産を活用し、経済の活性化・雇用の拡大に活かすべきである。そのためには、県民のすべてに増税という負担をお願いしている森林税を財源として、経済的なインセンティブを森林と林業に付与することは、非常に合理的な政策と思われるのである。

- この「搬出間伐」支援は、そのみでももちろん意味を有するが、他の政策を組み合わせることによって効果を大きく上げうる。
- 1つの政策は、搬出した間伐材の活用を促す政策である。現状の利活用を見る限り、間伐材が市場ベースに乗らない、乗りにくいことは否定しえない。しかしそれはあくまでも現状であり、マーケットに乗らないと決めつけるのは早計であり、もしもその決めつけが県庁内で行われているとすれば、県民に対してあまりに無責任に過ぎるだろう。県政に「工夫」が求められるのはまさにこの点である。新たな市場を創出するくらいの斬新なアイデアとともに、搬出された間伐材の利活用を大幅に拡充する施策が展開されるべきなのである。
- いま1つの政策は、間伐や間伐材の利活用にかかわる人材の育成策である。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ことによって、「搬出間伐」支援を補完する事業の実施が求められるのである。
- このような「搬出間伐」支援については、間伐材が売れた場合に個人の収入になるのではという慎重意見もあるだろう。ただし、間伐材の販売にかかるコストと販売額の実情からすれば、ほぼ採算が取れない状況にあることは間違いない。
- しかも、個人資産に寄与といった狭い視野にとらわれすぎると、施策の選択を誤り、より大きな利益を逃してしまう危険性もあるのではないだろうか。例えば都市部で道路を整備すれば、間違いなく個人所有の不動産価値は上昇する。その個人資産の増嵩を気にしすぎて道路整備をやめるとすれば、整備した道路によって得られたであろう生活上・経済上の莫大な利益が失われてしまう。搬出間伐支援の場合も、もしもそれが多少の個人収入につながったとしても、それよりはるかに大きな利益を県民全体に与えるのである。個人資産の形成を懸念する声上がる場合、常に両者のバランスを勘案して判断を下すことが求められるのである。

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（「支援金」）は、長野県が県民に対してわざわざ増税をお願いしている森林税の一部である以上、すべての責任は長野県が持たねばならず、用途の説明ももちろん長野県の責任に帰する。
- ところが現状を見る限り、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。したがって「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、長野県の責任が明確になるようにすべきである。また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にしなくてはならない。

- なおこの点について、交付対象の事業を限定することは、地方自治の原則である「補完性原理」に反するし、市町村の使い勝手が悪くなり非効率なのではないかという意見があるかもしれない。一般論としてはもちろんそのとおりである。しかし、これは「森林税」であり、一般論の通用するケースではない。
- 森林税は、県民に用途や目的をすべて一つひとつ説明し、納得して認めてもらっている県民税の超過であり、追加の税金である。税金を他県民よりたくさん払いたい人など一人もいないところを、無理にお願いをして納税していただいている増税なのである。そうであれば、いくら市町村に支出しているからといって、市町村に責任転嫁できる筋合いのものではない。用途の最後の1円までも長野県が説明できなければ、あまりに不合理にすぎるのである。
- このように「支援金」は、財源移転の性格からいえば用途の限定が緩い交付金ではなく、委託費に近い補助金と位置づけるべきである。ただし、もちろん他方では、いわゆる補助金の弊害にも多少の配慮は必要であろう。すなわち、各地域（市町村）の事業選択を歪めてしまうような補助制度は避けねばならない。
- この弊害を避ける点でも、県庁の制度設計能力が試されることになる。事業の限定をどの程度まで行うのか、市町村のイニシアティブを取り込む工夫をどうするか、市町村のニーズをいかに吸い上げて補助対象の事業を決めるのか、これらの点で、大いなる努力が求められているのである。

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

- 第3の制度改善は、事業の内容・性質の変更であると同時に、事業が実施される地域の変更・拡大をも伴う改正である。
- 改善の内容は、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る。したがって一方では、事業の内容が間伐事業から森林保全事業へと変更・拡大され、他方では事業の実施される地域が里山から奥山を含む水源林へと変更・拡大されるのである。
- 水源林の保全事業に森林税を充当する理由は、すでに明らかにしたように、①全国の状況をみ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に加えて、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に求められる。
- 水源林保全の事業内容はさまざまあるが、森林税が県民税の超過課税であることを考えれば、個々の所有者による管理が期待できない水源林を公有地化する事業、あるいは所有者から賃借して公的に管理する事業が県民の最も納得しやすい事業である

う。長野県の森林を守るために県民に特別なお願いをわざわざする以上、県民の共有財産が着実に増加・保全されることに直結する事業は納得がしやすいと思われるのである。

- 水源林保全の事業については、国として真剣に取り組むべきであるという視点も忘れてはならない。問題の重要性を考慮すれば、道府県単位の取り組みに対する国の財政的、技術的、さらには立法上の支援が強く求められるのである。

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にある。すなわち、森林の維持・活性化の財源を、森林からの公益を受け取る立場の都市住民にも負担してもらおうという理屈である。
- そうであれば、これは1つの県にとどまる話ではない。森林は県境で途切れるわけではなく、森林からの公益は県境を大きく越えて広範囲に及ぶ。したがって森林税は、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なのである。かくして、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。
- ここまでくると、広域化を通り過ぎて全国化をも視野に入ってくるであろう。実際、すでに33県、都道府県の7割で森林関係の超過課税が行われているのである。
- ただし、多くの県で実施されているから、7割だからという点だけが全国化を提唱する理由ではない。全国化を唱えるもう1つの理由は、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事実である。それらの住民は、森林からの公益を享受しているにもかかわらず、負担については知らぬ顔を決め込んでいるのである。
- 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なのである。
- 長野県を含めた12県で構成するふるさと知事ネットワークの「新たな国づくり税制調査会」では、「森林環境等を保全するための税」を法定税化し、広域の課題に対応するための財源として都道府県間で配分する制度を創設するよう提言しているが、この動きが全国に広まることを期待したい。

(3) 次期森林税の主な見直しの視点（素案）

(2)課題への対応で述べた制度改善の方針を踏まえ、今の時点で長野県が計画している次期森林税の素案は以下のとおりである。

【目的】

現行の森林税により、これまでに手入れの遅れている里山の間伐を中心とした森林づくりが集中的に進められ、着実にその成果を挙げているところであるが、県内には未だ手入れが必要な里山が存在することに併せ、喫緊の課題として水源林の保全対策、間伐材を搬出して利活用する取組、地域ぐるみで里山を自立的かつ持続的に管理・経営する取組等への対応が求められているところである。

従来の間伐を中心とした取組を継続して実施するとともに、これらの新たな視点を加えた施策を展開することは、まさに「長野県森林づくり指針」の基本目標「森林を活かし 森林に生かされる 私たちの豊かな暮らし」の目指す方向性に合致するものであることから、この目標の実現に向け、引き続き広く県民の理解と協力を得ながら森林づくりを進め、森林の多面的機能を持続的に発揮させ、健全な姿で次の世代に引き継いでいく。

【使途】

次期森林税における使途の主な見直しの視点は以下の4点である。

① 間伐等による水源林等の保全対策

県内には間伐を必要とする小規模・分散的な里山の個人有林が未だ存在する一方で、長野県の森林の高齢化は確実に進行しており、民有林の人工林の約半数は今後5年から10年のうちに緊急に間伐が必要な最終段階を迎えようとしている。

また、近年関心が高まる水源林の保全や土砂災害防止対策等の観点からも緊急に里山の間伐が必要な状況にある。

しかし、国の森林・林業施策の大きな転換により、このような里山ではこれまで以上に国の施策を活用した間伐が困難な状況になっていることから、引き続き長野県独自の施策として超過課税を活用した里山の間伐を実施し、森林の多面的機能の維持・向上により、県民生活の安全・安心を確保する必要がある。

なお、この考えにより、比較的まとまりがあり一定量以上の間伐材搬出が可能な森林における国庫補助を活用して行う間伐と、森林税という超過課税を活用して行う間伐との棲み分けが明確になると考える。

<関連する施策の主な改正点>

○ 現行の森林税でも森林の公益的機能の高度発揮をめざしてきたところであるが、

超過課税の趣旨を踏まえると、今後はその中でも特に県民の関心が高く、緊急な対応が求められている水源林の水源かん養機能の維持・向上、近年多発する豪雨災害を防止するための里山の土砂災害防止機能の高度発揮という視点を重視して間伐の対象地を選定

- 水源林の公有林化を希望する市町村に対する水源林の取得費用の補助制度を新たに創設(森林づくり推進支援金の活用を想定)
- 水源林保全の協定を締結した者に対する間伐要件等の緩和(奥山や公有林等でも森林税による間伐を認める等)

② 間伐材の搬出と地域ぐるみの利活用への支援拡大

現行の森林税では、間伐材の搬出を支援対象としていなかったが、地方税制研究会や県民会議等から、森林税を活用した間伐材の搬出及び利活用を促進すべきとの意見が上げられている。

長野県としても、長野県森林づくり指針や長野県森林づくりアクションプランの中で「木を活かした力強い産業づくり」を重点的に位置付けるなど、大変重要な視点であると認識しているところであり、①の森林税を活用した間伐を実施した後に間伐材の搬出が可能な場合については、その搬出についても支援の対象とすることを検討する。

一方で、搬出した間伐材を売却した収入が単に森林所有者に還元されるという仕組みではなく、間伐を実施した地域の住民共用の用途に対して間伐材を利用すること、多くの都市部住民や観光客等の目に触れることができる場所で間伐材を利用すること等を重視する必要がある。

<関連する施策の主な改正点>

- 地域ぐるみで間伐材を利活用する取組につなげるため、新たに間伐材の搬出に要する経費を支援
 - (例)・林内から作業道までの間伐材の搬出
 - ・作業道の補修
 - ・搬出に係る関係者の同意取得 等
- 搬出した間伐材を地域ぐるみで利活用する取組への支援を拡充
 - (例)・木質バイオマスを利用した自給型コミュニティーモデルの創出支援
 - ・きのこ、炭等の特用林産物の生産への活用
 - ・県民や観光客の目に触れる公共的な施設の木造化、木質化

- ・木育活動（森林環境教育）への支援 等

③ 地域主体の里山管理体制の構築

長野県の森林の高齢化と併せて、戦後一斉に造林された森林を熟知する森林所有者の高齢化も同時に進行しており、このままでは里山の森林の位置や境界などの森林情報が失われ、今後の森林管理が空洞化してしまうおそれがある。

また、森林税を活用した間伐・集約化の取組により高まった地域住民の気運がひとたび途切れてしまえば、数年後に再び里山が荒廃し、安全・安心な県民生活に重大な支障をきたすおそれがある。

このため、地域住民の里山への関心や森林づくりへの意欲を高める取組を支援することで、地域が自立的かつ持続的に里山を管理・経営できる仕組みを構築し、ひいては里山の森林づくりに対する県民負担や行政関与の軽減につなげていく。

<関連する施策の主な改正点>

- 搬出した間伐材を地域ぐるみで利活用する取組への支援を拡充（再掲）
- 森林資源を活用した交流の推進の取組を拡充
(例)・従来の企業参加による森林づくりの取組について、自治体の誘致や普及啓発活動を強化
- 里山の森林づくりや利活用を担う人材の育成
(例)・従来の高度間伐技術者育成の取組に、間伐材の利活用や里山管理を総合的に主導できる人材の育成という新たな視点を追加

④ 森林づくり推進支援金の見直し

長野県森林づくり指針に基づく森林づくりを計画的に進めていくためには、地域の実情や地域住民のニーズを熟知する市町村が実施するきめ細かな森林づくりの取組が不可欠であり、引き続きこれらの取組に対する支援を継続する必要がある。

一方で、地方税制研究会による、支援金における長野県の説明責任をより明確にすべきという提言を踏まえ、市町村による森林づくりが長野県森林づくり指針に掲げる施策に関連した取組となるよう事業メニューの見直しを行うとともに、支援金の配分基準や選定方法の見直しも検討する。

<見直しする事業メニュー>

- ① 多様な森林の整備の推進、森林の保全に向けた取組の強化に資する事業
(例)・間伐事業の所有者負担の軽減(一定のルール化を検討)

- ・市町村による水源林の取得費用への補助(新規)
 - ・森林病虫害対策、野生鳥獣被害対策（森林整備に関連するものに限定）
 - ・既存施策の対象とならない市町村独自の森林づくり、基盤整備の支援
- ② 林業再生の実現、信州の木の利用促進に資する事業
- (例)・間伐材、木質バイオマスの利活用の推進
- ・間伐材の搬出の推進
- ③ 森林の適正な管理の推進、多面的利用の推進に資する事業
- (例)・森林資源を活用した移住・交流の取組
- ・県民による森林づくり活動、木育活動（森林環境教育）への支援

(4) 次期森林税の総事業費と税率

(3) の主な見直しの視点を踏まえた施策を実行するために、必要と想定される総事業費と、そのために必要な税率を長野県が試算した結果は以下のとおりである。

なお、以下のいずれのケースも現行の森林税と同様に、(3) ①の間伐の実行に係る事業費が大半を占めるため、特に当該用途については、目標とする間伐事業量とそれにより見込まれる間伐材搬出量について、税率別に考え方が記載されている。

なお、試算における課税期間については、次のようなメリット・デメリットが考えられるが、現在長野県で策定中の新たな総合5カ年計画(H25～H29年度)における施策との整合性の確保、森林環境税導入済みの他県の状況(5年:30県、10年:3県)を考慮して、各ケースとも5年で試算を行っている。

- ・課税期間が短い場合(3年など)

県民負担が軽減され、短いスパンで制度設計を検証・見直しできる反面、間伐や新たな課題に対して、十分な事業費を充てることができない。

- ・課税期間が長い場合(10年など)

長期にわたる計画的な事業の執行が担保される反面、県民理解を得ることが難しく、また、制度の硬直化のおそれがある。

【ケース1】必要税収額：32億5千万円⇒税率：個人500円 法人…均等割額の5%

間伐等による水源林等の保全対策	21億4千万円
<ul style="list-style-type: none"> ○ 水源のかん養、土砂災害防止等の機能の発揮が必要な里山の中でも、特に緊急に間伐が必要な高齢の森林 <u>15,000ha</u> (3,000ha×5年) の整備を目標とする。(※長野県の民有林全体の間伐目標 94,000ha の15%相当) ○ 森林の集約化への支援 (※以下のケースでは記載省略) 	
間伐材の搬出と地域ぐるみの利活用への支援拡大	4億1千万円
<ul style="list-style-type: none"> ○ 森林税を活用した間伐実施後に、間伐材の搬出が可能な森林における間伐材の搬出を支援 $15,000\text{ha} \times 5\text{m}^3/\text{ha} = \underline{75,000\text{m}^3}$ (※長野県の民有林全体の間伐材搬出材積目標 859千 m^3 を約10%押し上げる効果)	
地域主体の里山管理体制の構築	4千万円
<ul style="list-style-type: none"> ○ 搬出した間伐材を地域ぐるみで利活用する取組への支援 ○ 森林資源を活用した交流の推進 ○ 里山の森林づくりや利活用を担う人材の育成 	※以下のケースでは記載省略
森林づくり推進支援金	6億2千万円
その他	4千万円
<ul style="list-style-type: none"> ○ 森林づくり・木材利用を通じた地球温暖化対策 ○ 森林税の取組の評価・検証、広報普及啓発 	※以下のケースでは記載省略

(効果・課題)

- ・ 本ケースの事業量であれば、長野県内の林業労働力により、間伐及び間伐材の搬出について確実な実行が見込むことが可能となる。
- ・ 長野県森林づくり県民税の見直しの視点への対応について、新たな負担増を伴わずに県民に説明することができる。

【ケース2】必要税収額：45億5千万円⇒税率：個人700円 法人…均等割額の7%

間伐等による水源林等の保全対策	32億6千万円
○ 水源のかん養、土砂災害防止等の機能の発揮が必要な里山の森林 <u>23,000ha</u> (4,600ha×5年) の整備を目標とする。(※間伐目標の25%相当)	
間伐材の搬出と地域ぐるみの利活用への支援拡大	5億9千万円
○ 森林税を活用した間伐実施後に、間伐材の搬出が可能な森林における間伐材の搬出を支援 $23,000ha \times 5m^3/ha = 115,000m^3$ (※間伐搬出材積目標を約15%押し上げる効果)	
地域主体の里山管理体制の構築	4千万円
森林づくり推進支援金	6億2千万円
その他	4千万円

(効果・課題)

- ・ 条件の悪い里山で間伐を実施し、間伐材を搬出することを考慮すると、本ケースの事業量については、実行確保が不透明な状況となる。
- ・ 平成25年度以降の復興増税や消費税増税等の社会情勢の中で、増税に対する県民理解を得るための丁寧な説明等に相当の期間が必要である。

【ケース3】必要税収額：84億5千万円⇒税率：個人1300円 法人…均等割額の13%

間伐等による水源林等の保全対策	66億2千万円
○ 小規模・分散的な里山で間伐が必要な全ての森林 <u>45,000ha</u> (9,000ha×5年) の整備を目標とする。(※間伐目標の45%相当)	
間伐材の搬出と地域ぐるみの利活用への支援拡大	11億3千万円
○ 森林税を活用した間伐実施後に、間伐材の搬出が可能な森林における間伐材の搬出を支援 $45,000ha \times 5m^3/ha = 225,000m^3$ (※間伐搬出材積目標を約25%押し上げる効果)	
地域主体の里山管理体制の構築	4千万円
森林づくり推進支援金	6億2千万円
その他	4千万円

(効果・課題)

- ・ 長野県内の林業労働力では、間伐、搬出とも本ケースの事業量の実行確保は極めて困難な状況である。
- ・ 平成 25 年度以降の復興増税や消費税増税等の社会情勢の中で、増税に対する県民理解を得るための丁寧な説明等に相当の期間が必要である。
- ・ 税額が現在の約 3 倍に増えることにより、市町村の事務負担が大幅に増加する。

【ケース 4】 必要税収額：19 億 5 千万円⇒税率：個人 300 円 法人…均等割額の 3%

間伐等による水源林等の保全対策 ○ ケース 1 における間伐目標の約半分の面積 <u>8,000ha</u> (1,600ha×5 年) の整備を目標とする。 (※間伐目標の 10%相当)	12 億 2 千万円
間伐材の搬出と地域ぐるみの利活用への支援拡大 ○ 森林税を活用した間伐実施後に、間伐材の搬出が可能な森林における間伐材の搬出を支援 $8,000\text{ha} \times 5\text{m}^3/\text{ha} = \underline{40,000\text{m}^3}$ (※間伐搬出材積目標を約 5%押し上げる効果)	2 億 6 千万円
地域主体の里山管理体制の構築	4 千万円
森林づくり推進支援金	3 億 9 千万円
その他	4 千万円

(効果・課題)

- ・ 緊急に整備が必要な里山の高齢林の間伐の全てを終えることができない。
- ・ 従来からの税負担水準が軽減される。
- ・ 森林づくり推進支援金の大幅な減額が想定され、市町村の理解が必要である。

おわりに

地方税制研究会の報告書ということで、手に取るまでは税制の議論と思われた方も多
いかもしれない。もちろん税の重さや公平性といった税のあり方は重要である。

ただし本報告書の冒頭から言明しているように、財源確保であり超過課税である森林
税の場合、議論の核は税自体ではなく、長野県の森林を守り育てるにはどのような政策、
いかなる事業が必要なのかという点にある。

この点で今回、森林税を継続すべきか否かの判定において、政策を実行する部局に加
えて、他部局である地方税制研究会が県民の視線に留意しながら詳細な査定を担当した
のは、長野県政が健全であることの1つの証（あかし）と思われる。これと逆に単独の
部局が情報を独占して独断で行動する「秘密主義」や「縦割り行政」が横行する場合、
県民が幸せを感じる行政の行われた例はないのである。森林税を検討する際に、部局を
またいで透明な形で議論を行うのは、行政マネジメントの上で決定的に重要であり、
まさに最も大切なことなのである。

地方税制研究会の力量がいかほどか自信のあるわけではもちろんないが、今回はでき
る範囲内で最善の提案を行ったと確信している。提案した最低限の条件である3つの制
度改善が着実に実施されること、また構想されている事業の計画が正直に実行に移され
ることを大いに期待している。また今後、パブリックコメントを通して県民の率直なご
意見が反映されたり、議会審議を通して構想が一層の改善を見たりすることにも期待を
寄せつつ、報告書を閉じることにしたい。

平成24年7月

長野県地方税制研究会

座長 青木 宗明
小澤 吉則
白戸 洋
沼尾 波子
堀越 倫世
水本 正俊

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	小澤 吉則	財団法人長野経済研究所	調査部長
〃	白戸 洋	松本大学	総合経営学部教授
〃	沼尾 波子	日本大学	経済学部教授
〃	堀越 倫世	税理士 関東税理士会長野県支部連合会	副会長
〃	水本 正俊	社団法人長野県経営者協会	専務理事

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	新潟県立大学	国際地域学部准教授
〃	半谷 俊彦	和光大学	経済経営学部教授
〃	宮崎 雅人	埼玉大学	経済学部講師

開催日程

地方税制研究会等の開催状況

月 日	内 容
平成 23 年 8 月 2 日	第 1 回地方税制研究会 ○ 検討すべきテーマを抽出し、次の 7 テーマに決定 ○ 専門部会の設置を承認
10 月 3 日	第 1 回専門部会、県税検討ワーキンググループ合同会議 ○ 7 テーマに優先順位を付け、テーマごとの課題を抽出
11 月 28 日	第 2 回専門部会、県税検討ワーキンググループ合同会議 ○ 優先順位の高い森林税について、次のとおり課題の論点整理を実施 ・ 森林税を、県民税の超過課税で行う理由（歳出の根拠）を明確にする必要がある。 ・ 近隣県との連携により森林税の広域化ができないか。また、31 県が同様の超過課税を実施しているため、全国的な制度とすべきではないのか。 ・ 市町村と連携を行う必要があるのではないのか。
12 月 19 日	第 2 回地方税制研究会 ○ 森林税について、論点ごと意見聴取 ○ 復興増税に対する意見の取りまとめ ○ 政策減税の評価に対する意見聴取
平成 24 年 1 月 30 日	第 3 回専門部会、県税検討ワーキンググループ合同会議 ○ 森林税について ・ 森林税を超過課税で行う理由について議論 ・ 超過課税を財源とした市町村への支援金について議論
2 月 23 日	第 4 回専門部会、県税検討ワーキンググループ合同会議 ○ 森林税の実績について検証
3 月 27 日	第 3 回地方税制研究会 ○ 森林税の実績について検証
5 月 28 日	第 4 回地方税制研究会 ○ 今後の検討スケジュールについて ○ 次期森林税（案）について意見聴取 ・ 間伐の方法：間伐材のマーケットづくりを含む搬出後の有効活用の支援へ拡充すべき ・ 市町村支援金：市町村の自主性をいかに観点と、県民に対する使途・効果の県の説明責任とのバランスをとった制度を設計すべき
7 月 2 日	第 5 回専門部会、県税検討ワーキンググループ合同会議 ○ 森林税の報告 ○ 創業等応援減税について
7 月 19 日	第 5 回地方税制研究会 ○ 森林税報告書について ○ 創業等応援減税について