

特別連載 「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

飛田博史

はじめに

2019年3月27日に、「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案」が可決成立し、新年度から森林環境譲与税の譲与が先行して始まる。この財源は2018年5月25日に成立した⁽¹⁾森林経営管理法に基づく、市町村の私有林人工林の管理を裏付ける財源であり、市町村を主体とする森林行政の新システムが始動する。

1998年の森林法改正以来、森林行政における市町村の役割が重視されるようになったが、十分な財源措置や組織体制が整わぬまま、必ずしも主体的な役割が果たせなかった。今回の新システムでは、市町村による森林管理に焦点を当てた政策として注目される。

しかしながら、国税の均等割課税という手法や課税原則の問題、譲与税の配分基準などをめぐる問題点が⁽²⁾指摘され、それらの十分な審議もないまま法律が成立した印象はぬぐえない。

本稿は、森林環境税及び森林環境譲与税（以下「森林環境税・譲与税」と呼ぶ）の制度創設に関わる5つのアクターに焦点を当て、各関連資料や会議録等の言説などについて検証し、それぞれの検証結果を総合することにより現行制度の姿をとらえてみたい。

本稿で取り上げる5つのアクターは次の通りである。①地方側の代表として長年にわたり森林環境税の創設運動を続けてきた全国森林環境税創設促進連盟および同議員連盟（以下「連盟・議員連盟」と呼ぶ）②国税森林環境税・譲与税の創設を決定した与党税制調査

(1) 賛成会派：自由民主党；立憲民主党・無所属フォーラム；国民民主党・無所属クラブ；公明党；日本維新の会；社会保障を立て直す国民会議；社会民主党・市民連合；希望の党；未来日本。反対会派：共産党

(2) 青木宗明（2017）、神山弘行（2018）など

会（以下「与党税調」と呼ぶ）③課税や譲与税配分の理論的裏付けと具体的な仕組みを検討した総務省地財審研究会（森林吸収源対策税制に関する検討会 以下「検討会」と呼ぶ）④安倍政権の政策として林業を位置づけた経済財政諮問会議や未来投資会議などの内閣、官邸⑤森林経営管理法の制度設計を行った林野庁。

以上の検証を通じて、森林環境税・譲与税と森林経営管理法を両輪とする森林・林業制度はどのような方向へ向かおうとしているのか明らかにする。

1. 森林管理新システムの概要

（1）森林環境税・譲与税制度の概要

図表1は制度の概要である。まず、図表に従って説明しよう。

森林環境税は市町村を主体とする私有林人工林の管理を通じて、森林の公益的機能を発揮するための財源として創設された新税である。財源確保の流れをみると、市町村が個人住民税均等割とあわせて納税者一律1,000円を徴収し、都道府県を通じて国の特別会計に納付し、その全額を森林環境譲与税として私有林人工林面積、林業従業者数、人口を基準に主に市町村に配分する。

図表2は財源配分の見通しである。

森林環境税の課税は2024年度から始まり、一方の森林環境譲与税の交付は前倒しで2019年度から実施されるため、当面の財源は譲与税の特別会計の借入でまかなう。譲与総額は600億円が見込まれているが、当面は特別会計借入の償還分を控除するため、200億円から段階的に増額され、2033年度以降満額となる。

譲与税の配分は市町村主体ではあるが当面は都道府県による市町村への支援費用を考慮し、都道府県、市町村で2対8となり、最終的には1対9となる。

譲与税の配分基準は都道府県、市町村共通で私有林人工林面積5割、林業従業者数2割、人口3割で、人口基準が設定されることで森林がない自治体にも譲与税が交付される。私有林面積による配分では林野率による補正があり75%以上で1.3倍、85%以上で1.5倍となる。

（2）法律からみたポイント

次に「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」の条文で特徴をみてみよう。

◆ 目 的

第1条ではこの法律の趣旨として、「森林の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、市町村（特別区を含む。以下同じ。）及び都道府県が実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てる」と書かれている。この「公益的機能」というのは、林野庁の資料⁽³⁾によれば地球温暖化防止、災害防止・国土保全、水源涵養等と書かれており自然林としての役割を指しているものと考えられる。その「重要性に鑑み……実施する森林の整備及びその促進に関する施策の財源に充てる」というところで、特定財源であることが示されているが、「施策」の対象範囲は次に述べる第34条の使途に記述されている。いずれにしても森林環境税・譲与税の目的は自然林としての森林の保全に重点が置かれている。

◆ 使 途

第34条では都道府県、市町村の譲与税の使途が規定されており、市町村については①森林の整備に関する施策②森林の整備を担うべき人材の育成及び確保、森林の有する公益的機能に関する普及啓発、木材の利用の促進その他の森林の整備の促進に関する施策と書かれている。都道府県については市町村の①の実施の支援等と②の施策とされている。

いずれも抽象的であり使途の線引きは不明であるが、「木材の利用の促進その他の森林の整備の促進に関する施策」という箇所、都市自治体の公共建築などへの木材利用も対象となっている。法律では決算段階で使途の内容を「インターネットの利用その他適切な方法」で公表することが義務づけられており、基本的には自治体の裁量に委ねつつ使途の適正を情報公開で担保する仕組みとなっている。しかし、その一方で昨年林野庁による自治体担当者向けの質疑集では不適切な使途として、森林担当の正規職員の人件費などが例示されており暗黙の線引きがある。今後、一定の線引きが各自治体による事業展開を重ねるなかで形成されていくのか、あるいは国からガイドラインなどが示されるのか、動向に注目する必要がある。

◆ 課税の根拠および税率

第3条で規定された納税義務者は法律施行地に住所を有する個人とされ、国が均等の額の森林環境税を課するとし、その税率は1,000円である。国税における均等割課税について、法案審議における政府委員の説明は次のようなものである。

(3) 林野庁『平成29年度 森林及び林業の動向』2ページ参照

「森林は、地球温暖化防止あるいは災害防止等の公益的機能を有しまして、広く国民一人一人が恩恵を受けているということで、その整備等に必要となる森林環境税につきましては、国民の皆様幅広く均等に御負担をいただくという観点から、個人住民税均等割の枠組みを活用することとしておるわけでございます……」
(2019年2月19日 衆議院総務委員会 総務大臣政務官古賀友一郎)

このように森林の公益的機能を国民が等しく受益しているという根拠から均等割課税を肯定している。しかし、均等割のような応益原則に基づく課税は、政府サービスに応じた税負担を求められる地方政府の課税に適するといわれており、国税による均等割課税は租税原則に反しているという指摘がなされている⁽⁴⁾。

また、税率については次のような根拠が示されている。

「この森林環境税、森林環境譲与税の制度を検討する際、必要となる財源について林野庁の方からその必要となる事業費についての試算をいただいたところでございます。その額が六百億円ということでございました。個人住民税の均等割が、納税義務者の方が六千二百万人ということでございますので、そこから考えますと年額千円ということになるものでございます」(2019年3月19日 参議院総務委員会 総務省自治税務局長 内藤尚志)。さらに試算を行った林野庁からは「この森林環境税の制度検討過程におきましては、そういった条件不利な私有林における間伐量、これを大体年平均十万ヘクタール程度と推計をいたしまして、これに境界確定でございませつかあるいは担い手育成などその促進に関する費用を加えまして、そこで年間六百億円程度と試算をしたところでございます」(同上参議院総務委員会 林野庁長官 牧元幸司)

以上のような説明を総合すると税率の根拠が「条件不利な私有林」の管理コストから導いたことがわかる。条件不利な私有林の定義は述べられていないが、森林経営管理法では採算ベースに乗らない森林を市町村が管理することになっていることから、そうした森林の管理コストと推察できる。こうした財源確保のための税・譲与税とするならば、都市部の公共事業などの財源となることは、税率の根拠およびその税率のいずれにおいても矛盾している。

◆ 賦課徴収

納税者への賦課徴収については、第7条において市町村が個人住民税の均等割徴

(4) 青木宗明 (2017) 参照

収とあわせて行うことと規定されている。

「森林環境税の賦課徴収は、この章に特別の定めがある場合を除くほか、住所所在市町村（森林環境税の納税義務者が賦課期日において住所を有する市町村をいう。以下この項及び次条第一項において同じ。）が、当該住所所在市町村の個人の市町村民税の均等割の賦課徴収（地方税法第六条、第七条、第三百十一条、第三百二十一条第二項又は第三百二十三条の規定によるものを除く。）の例により、当該住所所在市町村の個人の市町村民税の均等割及び同法第四十一条第一項の規定によりこれと併せて賦課徴収を行う当該住所所在市町村を包括する都道府県の個人の道府県民税の均等割の賦課徴収と併せて行うものとする。この場合において、同法第十七条の六第一項（第一号に係る部分に限る。以下この項において同じ。）の規定により賦課決定をすることができる期間については、森林環境税及び個人の市町村民税は、同一の税目に属する地方税とみなして、同条第一項の規定を適用するものとする」

ここで注目したいのは、後半である。市町村が住民に対し均等割の賦課決定する期間だけ森林環境税を地方税とみなすと書かれており、自治体の条例に基づく減免措置などが賦課決定の時だけ森林環境税と連動する仕組みになっている。これは、国税の非課税規定（第4条）と個人住民税の条例減免規定の齟齬が生じた場合に、森林環境税だけが課税される納税者が生じることを回避するためと思われる。

しかし、この結果、納税者の課税要件が同一の場合でも自治体により課税の差が生じることになる。このことについて神山弘行は租税法律主義の観点から問題点を指摘している⁽⁵⁾。

◆ 森林環境譲与税の配分基準

第27条では譲与税の配分基準が定義されており、法案審議において人口割を適用した理由を次のように述べている。

「森林整備を進めるためには、木材利用を促進することによる間伐材の需要の増加が重要であることとございますとか、都市部の住民を含めた国民全体の森林環境税への理解が必要であることなどを勘案いたしまして、多くの府県等で実施されておられる森林環境の保全等を目的とした超過課税について、平均すればおおむね3割強を森林整備以外の事業に充てていることも参考に、木材利用の促進や普及啓発

(5) 神山弘行（2018）2～9ページ参照

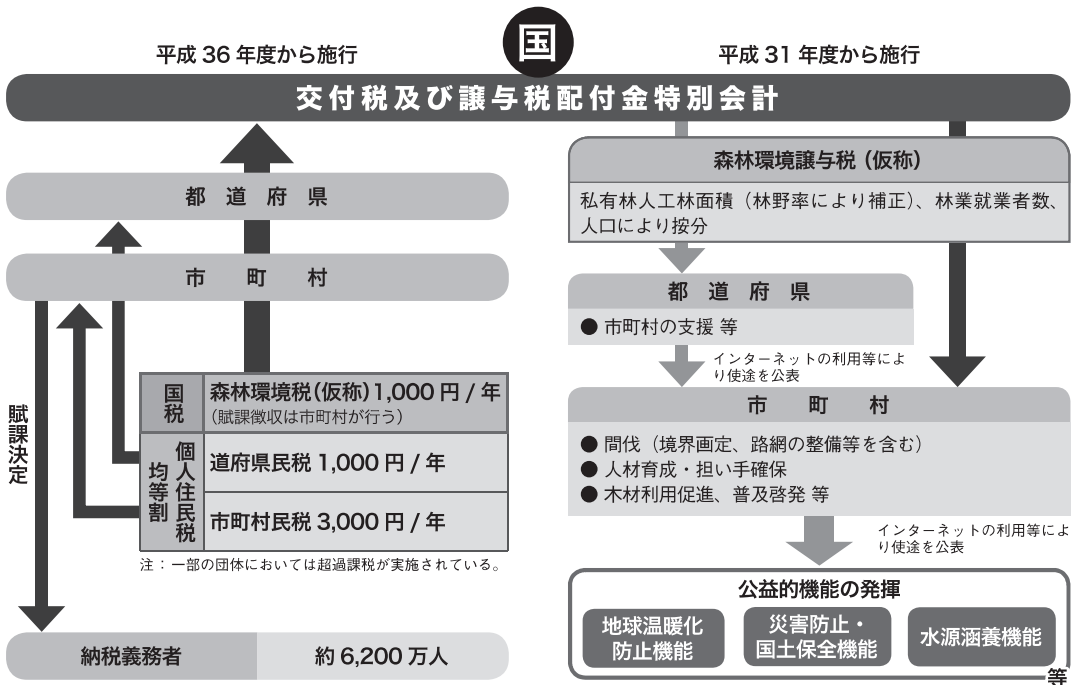
等に相関する人口の基準を3割に設定をいたしました」（同上 牧元）

ここでは府県の森林環境税（超過課税）の3割が森林管理以外の事業に使われていることを根拠に、木材利用の促進などの事業と人口の相関性と3割基準を肯定している。しかし、政府答弁では新税600億円の根拠は、市町村を主体とする条件不利な私有林の整備とその関連事業の財源確保であり、あえて府県の森林環境税の実績に倣う必要はなく、人口割を正当化するための強引な理由づけである。

以上のように今回の新税の概況と法案審議における答弁を検討すると、課税の根拠や譲与税の配分方法などに、矛盾をはらんだつかみ所のない制度になっているという印象を受ける。

図表 1

森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の制度設計イメージ
 森林整備等のために必要な費用を、国民一人一人が広く等しく負担を分任して森林を支える仕組み



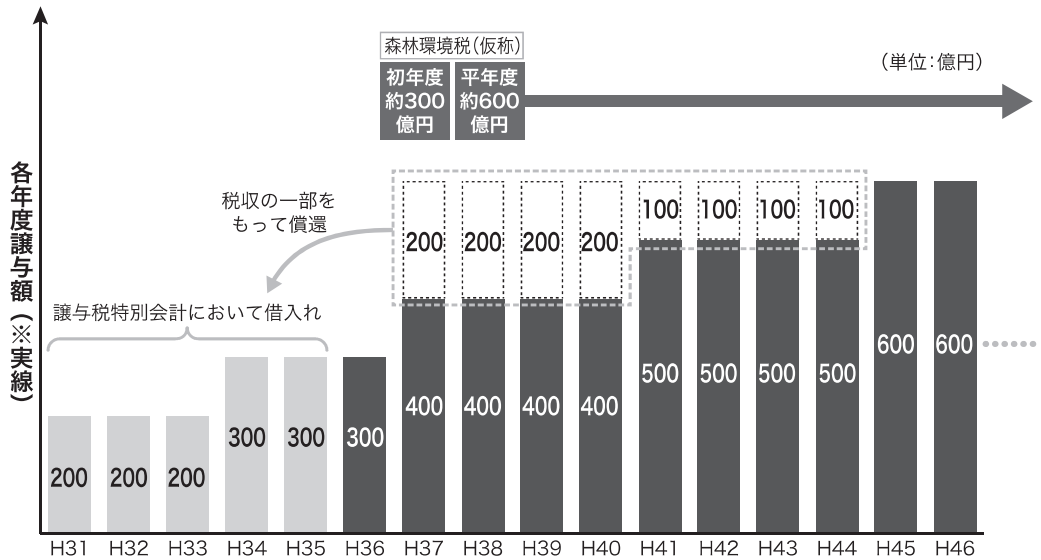
（資料） 林野庁「林野」No.131、2018年2月号5ページ

図表 2



森林環境譲与税（仮称）の各年度の譲与額と市町村及び都道府県に対する譲与割合及び基準

- ・市町村の体制整備の進捗に伴い、譲与額が徐々に増加するように借入額及び償還額を設定。
- ・森林整備を実施する市町村の支援等を行う役割に鑑み、都道府県に対して総額の1割を譲与。
（制度創設当初は、市町村の支援等を行う都道府県の役割が大きいと想定されることから、譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行。）
- ・使途の対象となる費用と相関の高い客観的な指標を譲与基準として設定。



市町村： 都道府県の割合	80：20					85：15					88：12				90：10	
市 町 村 分	160	160	160	240	240	240	340	340	340	340	440	440	440	440	540	→
都 道 府 県 分	40	40	40	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	→

- 市町村分
 - 50%：私有林人工林面積（※林野率による補正）
 - 20%：林業就業者数
 - 30%：人口
- 都道府県分 — 市町村と同じ基準

※ 税収は粗見込み値であり、計数全般について借入金利息を勘案していない。
 ※ 課税開始初年度である平成36年度は、市町村への納付・納入が行われるのが6月以降であり、都道府県を経由して国の譲与税特別会計に払い込まれるまで時間を要すること等から、平年度化後の税収（約600億円程度）の概ね半分の約300億円の譲与額となることが見込まれる。

（資料） 同上6ページ

(3) 森林経営管理法

今回の森林環境税・譲与税は森林経営管理法と一体的に運用される。そこで簡単に森林経営管理法についても解説しておこう。

本法律は現在、所有者の森林管理が不十分であったり、所有者が不明であったりする私有林人工林について、林業経営の効率化や管理の適正化をはかるために、市町村が主体となって管理権を設定して管理する制度である。

管理の流れは図表3に示された通りである。まず、市町村が地元の私有林所有者の意向調査を踏まえて、「経営管理権集積計画」を策定し、所有者から経営管理権を移転してもらい、それらの私有林人工林を集約し、このうち採算ベースに乗る林業経営に適した森林については、「意欲と能力のある林業経営者」に「経営管理実施権配分計画」に基づき実施権を設定し再委託する。これにより潜在的な経済林を掘り起こし、再委託した林業経営者の間伐、皆伐などの管理に委ねようというものである。

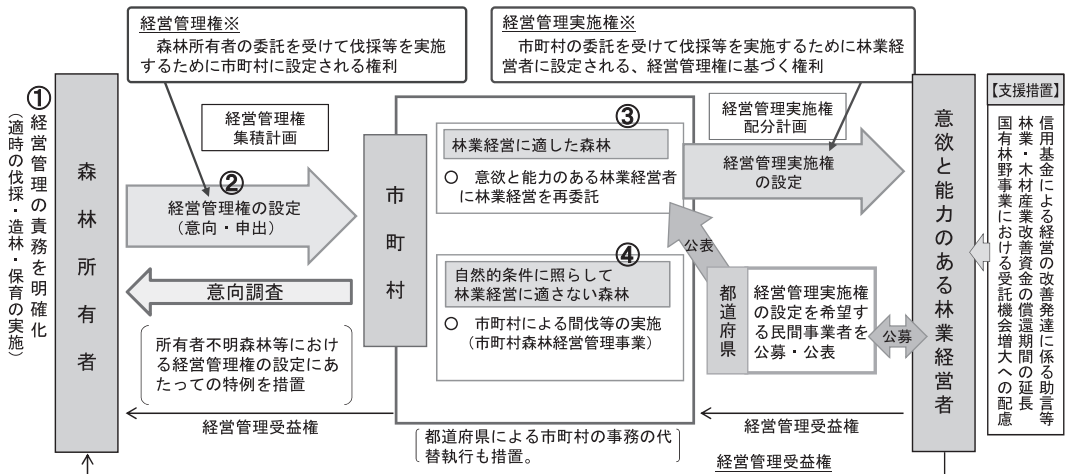
ところで市町村の計画に基づき私有林の集約化を促し、実質的な所有と経営を分離する仕組みは、すでに2011年の森林・林業再生プランにその構想がみられる。

今回の特徴は、法律に基づき、市町村が私有林の経営管理権の設定を主導的にやる点の特徴である。例えば共同私有林の管理権設定不同意所有者に対する都道府県知事の裁定による管理権の設定、あるいは不確知私有林の一定の手続きを経たみなし管理権設定などがあげられる。このほか、市町村による経営管理が不十分な場合の都道府県知事の代執行の制度もあり、全般的に自治体による事実上の公有林化の権限が著しく強化された。なお、意欲と能力のある林業経営者の候補は都道府県が募集し、そのリストから市町村が選択する。

図表 3

森林経営管理法（森林経営管理制度）の概要

- ① 森林所有者に適切な森林の経営管理を促すため責務を明確化
- ② 森林所有者自らが森林の経営管理を実行できない場合に、市町村が森林の経営管理の委託を受け
- ③ 林業経営に適した森林は、意欲と能力のある林業経営者に再委託
- ④ 再委託できない森林及び再委託に至るまでの間の森林においては、市町村が管理を実施



※ 経営管理権（経営管理実施権）は、経営管理権集積計画（経営管理実施権配分計画）の公告の後において当該経営管理権（経営管理実施権）に係る森林の森林所有者となった者（国その他農林水産省令で定める者を除く。）に対しても、その効力がある。

（資料） 林野庁ホームページ掲載資料

2. 森林環境税創設の経緯

森林環境税の創設をめぐるのは、森林立地自治体を中心とする連盟・議員連盟の長年にわたる創設運動と第二次安倍政権以降の与党税調の税制改正大綱（以下「大綱」と呼ぶ）の2つの動向を軸にとらえることができる。

まず、前史ともいえる連盟・議員連盟の創設の経緯および財源構想の流れを振り返ることとする。

（1）森林交付税構想と森林交付税創設促進連盟の創設

森林環境税へ至る運動史を振り返れば、1992年の森林交付税創設促進連盟の発足に

淵源をたどることができる。

◆ 森林交付税構想

同連盟の創設は、1991年に和歌山県本宮町（現田辺市）の中山喜弘町長が提唱した「森林交付税構想」から始まった。旧本宮町は田辺市中心部から東北東へ60キロメートル弱に位置し、奈良県十津川村と隣接する中山間地であり、現在では世界遺産となった熊野古道の聖地である熊野本宮大社がある。中山は1924年に同町の野竹という集落で生まれ、幼少期の一時期を除き生涯をこの集落で過ごした。山持ちの家系で集落では比較的豊かな環境であったが、二人兄弟の兄の学費や肺結核の医療費を捻出するため多くの山林を売り、家計は悪化の一途をたどった。兄を失い一人残った彼が一家の大黒柱として生業を継ぎ、戦後の林業や集落の衰退を目の前で見続けた。

1964年に中山は町議会議員に当選した。当時の状況は1963年に外材輸入が自由化され、国内材は一気に低価格競争に巻き込まれ、日本の林業は赤字経営に瀕していた。林家は経営意欲を失い森林が放置されていき、そこで働く林業従事者も減少していった。林業での雇用の場が失われれば山村にはとどまらず、次々と故郷を去って行く。人の消えゆくつらさをなんとかしたいという思いが彼の立候補の理由であったという。その後助役を経て1983年に町長に就任した⁽⁶⁾。

1965年には過疎地域対策緊急措置法が制定され、山村の幹線道路や林道、その他公共施設などの基盤整備はめざましく進んだ。また、1987年のリゾート法の施行を受けて、和歌山県の「“燦”黒潮リゾート構想」⁽⁷⁾に組み込まれ、町内には3セク方式のクアハウスや温泉施設などが建設されて集客に成功し、町財政も若干の改善も果たした。しかし、ハコ物や観光客が増えたところで町の過疎をとどめることはできなかった。

中山は企業誘致や観光などの可能性に限界を感じ、改めて町を支えてきた森林に目を向け、林業の資源林としてではない森林の公益的価値に着目した。

いみじくも、林野庁は1980年代に水源税構想を打ち出し、その根拠として森林の公益的機能の経済価値を30兆円以上と試算していた。中山はこれに着目し、これま

(6) 重栖隆 (1997)

(7) 1986年に和歌山県が掲げた「テクノ&リゾート計画」の一環となる開発構想で、1990年にリゾート法の指定を受けた。関西空港建設を見据えた臨海部の開発と熊野古道を中心とする山間部の観光施設開発などが行われた（神田孝治「観光政策の変容と熊野の表象」2007年日本地理学会秋季学術大会 妙録参照）

で林業を通じて守ってきた森林管理に代わり、山村が公益的視点から森林を保全する役割を果たすための財源として1991年9月に「森林交付税」構想を議会に提案したのである。

中山は1997年の雑誌論文で基本的考え方を以下のようにまとめている。

- これまで、地方における林政機構は国→都道府県→森林組合のルートを基本としていたこともあって、市町村の林務体制および林業関係予算ははなはだ弱体である。現状では、市町村林政への期待に応えることはできない。
- 林業構造改善事業、森林整備計画制度、流域森林管理システムなどにみられるように、最近森林林政が担うべき分野が増大している。そのためには、それを推進する財政的裏付けが必要である。そこで市町村林政を強化し、山村を健全な状態に維持するための新たな財政措置として「森林交付税」制度を提唱するものである。
- 交付税の交付対象：森林所有者に直接交付する方法と、森林所在地の自治体への財政的支援が考えられるが、森林所有の形態並びに社会的環境からみると、私は森林を抱えて環境の保全に努めている自治体に対して森林保全の方策を考える立場をとる。

採算性を離れても森林を守る主体は自治体しか考えられない。つまり森林保全の最前線である自治体に、保全のための十分な財源措置を講じることである。
- 財源：㊶一般財源によって新たにつくる。㊷地方交付税交付金における市町村の基準財政収入額の算定にあたって、収入の75%としているカウント率を見直し、この率を上げることによって生じる差額財源を充てる。㊸森林・山村対策の支援措置を増額のうえ移管する、などが考えられる。
- 交付基準：森林面積を測定単位とし、補正係数として国有林・民有林の比率、森林面積比率、植栽の状況、さらに態様の変化を考慮した段階補正等を用いる。また林業従業者数を同じく測定単位に入れ、従事者の社会保険料等の経費にも配慮する。
- 交付規模：森林の外部経済効果の試算＝年間40兆円をベースに考え、林業の赤字を埋めることによって現行の森林ストックの維持を図る額とする。その額は、森林面積や人工林面積を対象とした場合5500億円から1兆9000億円

と試算される。ここで重要なことは、具体的な数字を計算するよりも手順を認識することである。

- 使途：できるだけ裁量的な支出を保障しながらも、森林交付税という名称を用いる意義を考えるならば、何らかの形で森林の保全に関連した内容に充てることが必要であろう。そうした使途をできるだけわかりやすい形で公表すべきである。

(出典 中山喜弘「森林交付税提唱の原点と意味するもの」『公庫月報』45巻4号、1997年7月、農林漁業金融公庫、18ページより抜粋)

当時、森林関連の基準財政需要額は、道府県分では林野行政費（測定単位 林野の面積）が独立した項目であったが、市町村分はその他の産業経済費（測定単位 林業、水産業及び鉱業の従業者数）の一部として算定されるに過ぎなかった。

◆ 全国森林交付税創設促進連盟・議員連盟の設立

中山の提案は町議会において全会一致で採択され、1992年11月には中山町長の呼びかけで全国36町村の首長が東京都内に集結し、ここで「全国森林交付税創設促進連盟」の結成の合意にいたった。その後、定期的なフォーラムを開催するなかで、わずか3年後には360市町村が加盟するなど発展し、2017年10月末現在で2特別区、3政令市を含む629市区町村が加盟している⁽⁸⁾（会長 山梨県早川町長 辻一幸）。

連盟の設立から2年後の1994年10月には、連盟の運動に呼応するかたちで新潟県山北町（現村上市）議会が提唱し、「森林交付税創設促進議員連盟」が結成された。議員連盟についても、毎年度、各地で定期総会を開催しながら加入議会を拡大し、2017年10月末現在で355議会が加盟している（会長 村上市議会議員 板垣一徳）。

(2) 森林環境税創設の経緯

これらの組織が、創設以来どのような運動を展開したのだろうか。連盟については記録が公表されていないため、議員連盟の関係資料で経過を追ってみよう。

資料1は議員連盟の活動とあゆみである。

◆ 「森林交付税」から「森林環境・水源税」へ

当初の交付税創設を目指した運動は2003年度を節目に新税創設へと大きく転換し、

(8) 加盟数については、検討会報告書参照。議員連盟数についても同様

具体的な構想として「森林環境・水源税」が提案され、これに合わせて連盟・議員連盟の改称も行った。

この交付税から税へと転換した背景には、小泉政権のいわゆる三位一体改革があった。2003年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において、自治体の「自助・自律」を求め、税源移譲とともに地方交付税の削減および地方財政計画における投資的経費などの大幅削減などを盛り込み、2006年度までの「改革と展望」の期間中に具体化かつ実施することが明記された。

連盟・議員連盟とも、森林整備の要となる公共事業や交付税の削減方針により、森林交付税運動は壁に突き当たり、新税創設へと路線を転換することとなった。

2003年当時の連盟の趣意書には「森林、山村地域の市町村に残された税財源は、『森林の持つ公益的機能に対する新税の創設』しか想定できず、今こそ、新たな運動の展開が必要であると考えます。全国の森林、山村地域を守る市町村として、森林の有する公益的機能に着目し、水（飲料水、工業用水及び水力発電）や二酸化炭素排出源（化石燃料等）等を課税客体とし、全国民が負担をする国税（間接税）による新たな財源を創設し、森林、山村地域の維持発展を担う市町村の財政に寄与するための制度を実現していかなければなりません」。

連盟および議員連盟の主張内容からは、新税の詳細な制度設計をどこまで検討していたかは不明であるが、少なくとも課税客体が水源あるいは二酸化炭素排出源であること。国税による税収を地方に配分するという仕組みであることは確認できる。

このような具体的な要求のうち、水源に対する課税は、1980年代の農水省による「水源税構想」や農水・建設両省による「森林・河川緊急整備税構想」という先例があった。また、地方自治体においても2000年には神奈川県「水源環境税構想」が公表され、2003年度には高知県の「森林環境税」（超過課税）が創設される⁽⁹⁾など、水源涵養を目的とする地方環境税の理論的蓄積がある程度あったことも背景として考えられる。一方、二酸化炭素排出源への課税については、環境省が2004年に示した環境税案などの動向も影響した可能性がある⁽¹⁰⁾。

◆ 「水源税」の挫折から「森林環境税」へ

ところが森林環境・水源税構想はわずか3年で挫折し、2006年度以降、現在の「森林環境税」構想へと展開し、「全国森林環境税創設促進連盟」および同議員連

(9) 高井正「森林保全税政策の形成と全国的展開」『水と森の財政学』79～80ページ参照

(10) 遠藤真弘（2015）6ページ参照

盟へ再び改称することとなった。議員連盟の「あゆみ」には「『水源税、森林・河川緊急整備税』との誤解を生まないためにも『全国森林環境・水源税』から『水源』を削除して『全国森林環境税』の名称で新税の創設を目指すとも結論に達した」と書かれている。

ここで改称の原因となった「水源税」および「森林・河川緊急整備税」について触れておこう。

1985年に提起された農水省の「水源税構想」は、水源涵養を目的とする間伐などの森林整備にかかる緊急の特別財源措置として、水道水、工業用水、発電用水等の使用料に10年間の期限で課税するものであった。税率は水道水、工業用水は使用水量1 m³あたり1円、発電用水については1 m³あたり0.1円とし、税収見込みは平年度ベースで550億円と試算した。また税収のうち4分の1は「水源譲与税」として都道府県に一定の基準で譲与するとした。

翌年には農水省と建設省の構想⁽¹¹⁾を一本化して、「森林・河川緊急整備税構想」が提案された。財源確保の目的は森林整備と河川整備の2事業からなり事業期間は10年間とした。課税対象は基本的に農水省構想と同じであったが、水力発電の課税標準については発電電力量に変更した。また、税率については使用水量1 m³あたり2.5円、発電電力量は1 kWあたり0.9円とし、税収見込みは平年度ベースで1,170億円と試算した。このうち税収の17分の7は森林整備分として森林保全特会、17分の10は河川整備分として治水特会に直入し、森林整備分については10分の2を都道府県、10分の1を市町村に譲与税として譲与するとした。いずれも、国税新税の一部を譲与税により自治体に配分する仕組みは、今日の森林環境税の先鞭をつけるものといえるだろう。

ところが、整備税構想をめぐり、財界、経済界を巻き込みながら自民党内、省内を二分する激しい対立を生み、最終的に党税調の審議にゆだねられ、整備税の創設を見送ることとした上で、その代替案として治山治水予算の重点化、森林・河川整備のための基金創設などを決定し混乱は収束した。

以上のような1980年代の政局を巻き込む混乱の歴史を踏まえ、連盟の水源税案の

(11) 河川法に基づき、都道府県知事が徴収する区域内河川の流水占用料は一級河川も含めて都道府県に帰属するものとされていたが、これを改正して国に帰属させる案。ただし、都道府県に対しては国帰属分の収入額を国が保証するとしていた（森林整備推進協議会編（1987）、16～17ページ参照）

部分が削除されたのである。ただし、当時の決議文では「水や二酸化炭素排出源を課税客体とし、全国民が負担する国税による新たな財源として『全国森林環境税』の創設を期する」と記述されており基本的な主張は変わっていないものの、水源を課税客体とする新税運動は封印されたといえる。

◆ 地球温暖化対策税の地方財源化の壁と新たな展開

森林環境税に改称後、連盟・議員連盟として具体的な税財源の要求を行ったのは、2013年の「全国森林環境税の創設に関する意見」である。これは、前年のCO₂排出抑制対策の財源確保のため、石油石炭税の税率の特例措置として国税の地球温暖化対策税が創設され、その税込の一定割合を森林面積に応じて譲与する仕組みであった。この意見書に関する議員連盟の活動でみると、2013年8月6日から全市区町村への採択活動を行い、2013年10月2日現在で640市町村議会、約37%が採択しており、当時、多くの自治体で財源確保の期待をもっていたことがうかがわれる。

しかし、この連盟等の地球温暖化対策税譲与税案は、政府の経済財政運営と改革の基本方針2015（2014年6月閣議決定 以下「基本方針」と呼ぶ）では取り上げられることはなかった。その限りにおいては、連盟・議員連盟が要求してきた水源あるいは化石燃料を課税客体とする財源構想は、攻め手を失ったといえる。

ただし、基本方針2015では「森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保の新たな仕組みとして、森林整備等に係る受益と負担の関係に配慮しつつ、早急に総合的な検討を進める」と明記され、これを踏まえて自民党検討プロジェクト・チームが設置され、政治レベルでの新税創設の動きは本格化し、段階を踏みつつ平成30年度大綱において森林環境税の創設が明記されるにいたった。

ところで、資料1に記載されているように、連盟・議員連盟は長年にわたり政府与党などへの働きかけを続けてきた。2003年7月には国会議員連盟発足へ向けた代表世話人会を立ち上げそのネットワークを広げており、2013年以降では自民党農林部会への要望活動を積極的に行ってきた様子がみられる。農林部会は農林・食料戦略調査会や林政対策委員会などの農林族議員の属する組織であり、これらの合同会議では業界団体からの税制改正要望が聴取され、連盟・議員連盟などから関係者が出席しており、与党税調などの議論にも影響を与えたと推察される。

(3) 小 括

以上、連盟・議員連盟創設以来の森林関連税財源の構想等を軸にたどってきた。そ

の主張は森林の公益的機能の保全のための税財源の確保という点ではほぼ一貫しているが、具体的な財源構想では国の税財政改革の動向に翻弄され二転三転せざるをえなかった。新税構想に転換した2003年度以降は水源やCO₂排出源を課税客体とした税源を要求してきたが、その挫折の度に新税の具体案の選択肢が失われていった。しかし、地球温暖化対策税の一部地方財源化が頓挫したのと同時に、与党税調などの新税創設へ向けた動きが本格化したことで、事実上、その具体案はそれらに委ねられ今回の森林環境税創設にいたった。

連盟・議員連盟からすれば、長年の新税運動が成就した瞬間であり、その評価は高いが、均等割課税や都市自治体への譲与税配分など、これまでの要求とは異なる制度となったことによる影響は今後注視する必要がある。

3. 国の動き① — 与党税制調査会

森林環境税の創設を主導したもう一方のアクターは与党税調である。政府税調は今回の新税を議論の俎上にあげておらず、もっぱら与党税調の議論にゆだねられた。したがって、与党税調内部の議論が新税創設の重要な鍵となるが、肝心の議事録等は公開されておらず、詳細な検証は不可能である。そこで一般公開されている大綱の内容を、連盟・議員連盟の運動記録や総務省「森林吸収対策税制に関する検討会報告書」などとあわせて検証する。

(1) 前段階

森(2018)によれば、森林環境税・譲与税の導入にいたる起点を京都議定書(1997年12月11日採択)とみている⁽¹²⁾。この議定書では日本における温室効果ガス排出量を2008～2012年の期間内に1990年比で6%削減することが義務づけられ、政府は2002年6月4日にこの議定書を受諾し、温暖化対策の具体的な対策を検討することとなった。平成15年度大綱では「我が国が本年6月に締結した京都議定書の目標達成に向けて、地球温暖化対策をはじめ環境問題に対する国・地方を通じた総合的な取組みを一層進めるため、いわゆる『環境税』の導入を含め、税制面においては、原因者負担を基本としつつ、規制等による環境対策の具体的枠組みの中での役割を踏まえながら、

(12) 森稔樹(2018)114～115ページ参照

環境問題全般に配慮した実効性のある施策について、幅広い観点から、さらなる検討を進める」と明記された。また、政権交代後の平成22年度大綱では地球温暖化対策のための地方環境税の検討もあげられた⁽¹³⁾。

(2) 森林環境税創設にいたる国の動向

今回の新税創設の直接的な契機となったのは、2012年8月22日に公布された税制抜本改革法⁽¹⁴⁾である。この第7条1号ヲで「森林吸収源対策（森林等による温室効果ガスの吸収作用の保全等のための対策をいう。）及び地方の地球温暖化対策に関する財源確保について検討する」と記述され、同年10月には地球温暖化対策税（石油石炭税の上乗せ）が創設されたことで、森林環境税の検討の環境が整っていた。

第二次安倍政権発足後、平成26年度大綱の検討事項を踏まえ、2014年3月に党政務調査会に森林吸収源対策プロジェクトチーム（以下「PT」と呼ぶ）が設置されて具体的な検討が行われた。同年6月に中間とりまとめ、2017年12月頃に最終とりまとめが与党税調に示され、これを踏まえて、森林環境税・譲与税の具体的な内容が平成30年度大綱で決定された。このPTのチーム体制や会議のスケジュール、とりまとめの内容は公表されていないため、具体的な審議内容などの影響を検証することはできないが、大綱の内容に大きく寄与したと推察される。

(3) 与党税制改正大綱の検証

次に平成30年度大綱へいたる各年度の内容の推移を検証してみよう。なお本文内の下線は筆者が加筆したものである。

◆ 平成25年度大綱（検討事項）

地球温暖化対策は、エネルギー起源CO₂排出抑制対策と森林吸収源対策の両面から推進する必要がある。このうち、エネルギー起源CO₂排出抑制のための諸施策を実施する観点から、地球温暖化対策のための石油石炭税の税率の特例措置が講じられている。

一方、森林吸収源対策については、国土保全や地球温暖化防止に大きく貢献

(13) 森稔樹（2018）115ページ

(14) 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改革する等の法律

する森林・林業を国家戦略として位置付け、CO₂吸収源対策として造林・間伐などの森林整備を推進することが必要である。

このため、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」第7条の規定に基づき、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について早急に総合的な検討を行う。(91ページ)

⇒ 与党民主党時代に税制調査会が廃止されていたため、政権復帰後初の大綱である。地球温暖化対策のうちCO₂排出抑制の諸施策の財源として2012年に創設された地球温暖化税の特例措置に触れ、一方の森林吸収源対策については、政府の国家戦略に位置づけることと、地方の地球温暖化対策に関する財源確保の検討を明記しているが、この段階では環境に関する税には言及していない。なお、大綱のなかでは検討事項で書かれておりこの位置づけは平成27年度大綱まで続く。

◆ 平成26年度大綱（検討事項）

わが国は、本年11月に開催された気候変動枠組条約第19回締約国会議（COP19）において、2020年の温室効果ガス削減目標を、2005年比で3.8%減とすることを表明した。この目標を確実に達成するためには、排出抑制対策と森林吸収源対策の両面から、多様な政策への取組みを推進していかなければならない。

こうした中、地球温暖化対策のための石油石炭税の税率の特例措置を講じているが、この税収はエネルギー起源CO₂排出抑制のための諸施策の実施のための財源として活用することとなっている。

一方、森林吸収源対策については、国土保全や地球温暖化防止に大きく貢献する森林・林業を国家戦略として位置付け、造林・間伐などの森林整備を推進することが必要であるが、安定的な財源が確保されていない。このため、税制抜本改革法第7条の規定に基づき、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について、財政面での対応、森林整備等に要する費用を国民全体で負担する措置等、新たな仕組みについて専門の検討チームを設置し早急に総合的な検討を行う。（118～119ページ）

⇒ 基本的な文言は変わらないが、地球温暖化税の使途が「CO₂排出抑制のための諸施策の実施のための財源として活用する」ことを強調している。これは、先述のように連盟・議員連盟の地球温暖化対策税の地方財源化要求を牽制したものと推察される。

また、森林整備等に要する費用に対する国民負担の新たな仕組みに関するPTの設置が指示され、環境に関する新税を含めた検討に言及している。

◆ 平成27年度大綱（検討事項）

森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について、財政面での対応、森林整備等に要する費用を国民全体で負担する措置等、新たな仕組みの導入に関し、森林整備等に係る受益と負担の關係に配慮しつつ、COP21に向けた2020年以降の温室効果ガス削減目標の設定までに具体的な姿について結論を得る。（126ページ）

⇒ 各年の大綱を通じて最も短文であり、特筆すべきことはないがCOP21へ向けて新税創設の期限を示している。

◆ 平成28年度大綱（基本的考え方）

7 森林吸収源対策

2020年度及び2020年以降の温室効果ガス削減目標の達成に向けて、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する安定的な財源の確保についての新たな仕組みとして、以下の措置を講ずる。

- (1) エネルギー起源CO₂の排出抑制のための木質バイオマスのエネルギー利用や木材のマテリアル利用を普及していくことは、森林吸収源対策の推進にも寄与することから、地球温暖化対策のための税について、その本格的な普及に向けたモデル事業や技術開発、調査への活用の充実を図ることとし、経済産業省、環境省、林野庁の3省庁は連携して取り組む。
- (2) 森林整備や木材利用を推進することは、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や地方創生、快適な生活環境の創出などにつながり、その効果は広く国民一人一人が恩恵を受けるものである。しかしながら、森林現場には、森林所有者の特定困難や境界の不明、担い手の不足といった、林業・

山村の疲弊により長年にわたり積み重ねられてきた根本的な課題があり、こうした課題を克服する必要がある。

このため、森林整備等に関する市町村の役割の強化や、地域の森林・林業を支える人材の育成確保策について必要な施策を講じた上で、市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制（森林環境税（仮称））等の新たな仕組みを検討する。その時期については、適切に判断する。

(15～16ページ)

⇒ 大綱における位置づけが冒頭の「基本的考え方」に移行し、さらに記述が充実し、これまでの単なる地球温暖化対策の目的から大きく拡張している。

まず、森林吸収源対策として木質バイオマスのエネルギー利用や木材マテリアルの素材利用が盛り込まれており、経産省・環境省・林野庁の連携により取り組むとしている。

この結果、従来、森林吸収源対策では「森林整備等」にとどまっていた記述に「木材利用」が加わり、これらの政策の効果が地方創生やアメニティの創出までもたらすとしており、成長戦略路線が大綱に明確に反映されている。

次の文章ではこうした森林整備や木材利用を展開するため現場の疲弊を指摘し、市町村の役割を強化するため、必要な財源として森林環境税案を初めて提示している。

これまでに大綱の記述と比較すると、従来は国際協定を踏まえた環境保全を軸とする地球温暖化対策のための財源確保という論理構造であったが、平成28年度大綱では明らかに地球温暖化対策を通じて派生するエネルギー産業や林業活性化が全面に押し出されている印象を受ける。市町村はいわば成長戦略を進める環境づくりの担い手として位置づけられ、そのための森林環境税の検討を求める流れとなっている。

◆ 平成29年度大綱（基本的考え方）

*（1）の部分ほぼ前年度と同じであるため中略

6 森林吸収源対策

2020年度及び2020年以降の温室効果ガス削減目標の達成に向けて、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する安定的な財源の確保について、以下の措置を講ずる。

（中略）

（2） 森林整備や木材利用を推進することは、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や地方創生、快適な生活環境の創出などにつながり、その効果は広く国民一人一人が恩恵を受けるものである。しかしながら、森林現場には、森林所有者の特定困難や境界の不明、担い手の不足といった、林業・山村の疲弊により長年にわたり積み重ねられてきた根本的な課題がある。その対策に当たっては、森林現場に近く所有者に最も身近な存在である市町村の果たす役割が重要となる。

このため、市町村による林地台帳の整備を着実に進めるとともに、公益的機能の発揮が求められながらも、自然的・社会的条件が不利であることにより所有者等による自発的な間伐等が見込めない森林の整備等に関する市町村の役割を明確にしつつ、地方公共団体の意見も踏まえながら、必要な森林関連法令の見直しを行うこととし、以下のような施策の具体化を進める。

- ① 市町村から所有者に対する間伐への取組要請などの働きかけの強化
- ② 所有者の権利行使の制限等の一定の要件の下で、所有者負担を軽減した形で市町村自らが間伐等を実施
- ③ 要間伐森林制度を拡充し、所有者が不明の場合等においても市町村が間伐を代行
- ④ 寄附の受入れによる公的な管理の強化
- ⑤ 地域における民間の林業技術者の活用等による市町村の体制支援このような施策を講じることにより市町村が主体となって実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、個人住民税均等割の枠組みの活用を含め都市・地方を通じて国民に等しく負担を求めることを基本とする森林環

境税（仮称）の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら、具体的な仕組み等について総合的に検討し、平成30年度税制改正において結論を得る。（14～15ページ）

⇒ 平成28年度と基本的な内容は変わらないが、森林環境税を国税として均等割課税で行うこととその結論を翌年度の税制改正で決定することが明記された。ここで注意したいのは大綱で均等割の課税方式が初めて示された点である。そもそも平成28年度大綱でも「都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め」と書かれており、均等割を想定していることがうかがえる。森林環境税・譲与税の理論的検討を行った総務省「検討会」の第1回が2017年4月21日と大綱から約4ヶ月後であり、議事録内でも均等割を前提とする議論であったことを踏まえると、かなり以前から政府内で均等割の方針が決定されていたことになる。

◆ 平成30年度大綱（基本的考え方・具体的内容）

4 森林吸収源対策に係る地方財源の確保

森林を整備することは、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や水源の涵養、地方創生や快適な生活環境の創出などにつながり、その効果は広く国民一人一人が恩恵を受けるものである。しかしながら、森林整備を進めるに当たっては、所有者の経営意欲の低下や所有者不明の森林の増加、境界未確定の森林の存在や担い手の不足等が大きな課題となっている。パリ協定の枠組みの下でわが国の温室効果ガス排出削減目標を達成し、大規模な土砂崩れや洪水・浸水といった都市部の住民にも被害が及び得る災害から国民を守るためには、こうした課題に的確に対応し、森林資源の適切な管理を推進することが必要である。

このため、自然的条件が悪く、採算ベースに乗らない森林について、市町村自らが管理を行う新たな制度を創設することとされており、森林関連法令の見直しを行い、平成31年4月から施行することが予定されている。その見直しを踏まえ、平成31年度税制改正において、市町村が実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、以下を内容とする森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設する。

森林環境税（仮称）は国税とし、都市・地方を通じて、国民一人一人が等

しく負担を分かち合っ、国民皆で、温室効果ガス吸収源等としての重要な役割を担う森林を支える仕組みとして、個人住民税均等割の枠組みを活用し、市町村が個人住民税均等割と併せて賦課徴収を行う。

森林環境税（仮称）は、地方の固有財源として、その全額を、国の一般会計を経ずに、交付税及び譲与税配付金特別会計に払い込んだ上で、市町村及び都道府県に対して、森林環境譲与税（仮称）として譲与する。森林環境譲与税（仮称）については、法令上用途を定め、市町村が行う間伐や人材育成・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並びに都道府県が行う市町村による森林整備に対する支援等に関する費用に充てなければならないものとする。

森林環境税（仮称）については、消費税率10%への引上げが平成31年10月に予定されていることや、東日本大震災を教訓として各地方公共団体が行う防災施策に係る財源確保のための個人住民税均等割の税率の引上げが平成35年度まで行われていること等を考慮し、平成36年度から課税する。税率は、新たな森林管理制度の施行後において追加的に必要となる需要量や国民の負担感等を勘案し、年額1,000円とする。

一方で、森林現場における諸課題にはできる限り早期に対応する必要がある、新たな森林管理制度の施行とあわせ、森林環境譲与税（仮称）の譲与は、平成31年度から行う。平成35年度までの間における譲与財源は、後年度における森林環境税（仮称）の税収を先行して充てるという考え方の下、暫定的に交付税及び譲与税配付金特別会計における借入れにより対応する。市町村の体制整備の進捗に伴い、徐々に増加するように譲与額を設定しつつ、借入金は、後年度の森林環境税（仮称）の税収の一部をもって確実に償還する。（12～14ページ）

* 別箇所に森林環境税・譲与税の具体的な仕組みが記述されている。

⇒ 現行の森林環境税・譲与税の最終的案であり、本稿には掲載していないが、別途具体的な制度の内容が記載されている。その中で譲与税の配分基準については私有林人工林面積、林業就業者数、人口の3つが示されている。これに対し、制度の理論や具体的な仕組みを検討した「検討会」では前者2つだけが提案されており、与党税調の独自の見解であることは注目される。なお、検討会の議論の内容については

後述する。

(4) 小 括

大綱の記述の比較から、地球温暖化対策の新税の目的は平成28年度大綱以降、従来の環境から林業の成長産業化路線を踏まえた表現へと大きく変化した。森林環境税の目的は、与党税調で議論が本格化するころには、その目的や役割は林業に軸足が置かれていたとみることができる。

その点では平成30年度大綱において到達した森林環境税・譲与税の姿は、長年にわたる連盟・議員連盟の森林環境税の主張からみれば、新税の創設および譲与税方式の導入という点では実現したといえるかもしれないが、森林の公益的機能の維持管理をどこまで裏付けるものであるのか疑問が残る。

4. 国の動き② — 総務省地財審「検討会」報告書

大綱や経済財政諮問会議の方針などを踏まえながら、森林環境税の理論構築や制度の仕組みを議論したのが「森林吸収源対策税制に関する検討会」である。議論の内容や報告書における「検討会」としての森林環境税の考え方をみてみよう。

(1) 検討会の概要

2017年4月、総務省地方財政審議会に「森林吸収源対策税制に関する検討会」が設置され、「税制抜本改革法」「骨太の方針」「与党税制改正大綱等」を踏まえた森林環境税の具体的な制度設計が議論された。メンバーは地財審委員5名（会長 堀場勇夫）、特別委員として学識者7名（座長 関西学院大学 小西砂千夫）、地方三団体の各代表の計15名で構成された。

2017年4月21日に第1回の会合が開かれ、その後、林野庁のヒアリングや論点整理などを経て、同年11月10日の第7回において報告書がとりまとめられた。資料2は「検討会」の開催状況である。政府側の担当者として森林環境税は総務省自治税務局環境税制企画室、森林管理関係は林野庁の担当者が毎回出席していた。

第1回で事務局から検討会の論点として、①税の目的・性格・基本的な枠組み②税収の使途③税収の配分に関する考え方（配分先、配分の基準等）④都道府県等におけ

る超過課税との関係が示され、これらを軸に審議が進められた。

第1回～3回の議事録をみると、すでに均等割による課税と譲与税による配分という仕組みは議論の前提とされていた。また、新税と森林経営管理法（検討会の時点では「森林関連法の見直し」と説明）はセットであることも確認され、林野庁の森林管理の新しい制度については、私有林所有者から市町村への経営信託方式という後の森林経営管理法の核となる構想が示されており、新制度の枠組みを前提とする審議であった。

(2) 報告書の概要

資料3は報告書の概要である。3ページ目の図のようにおおむね現行の森林環境税の姿と一致しており、検討会において制度の骨格に理論的な肉付けをしていったかたちとなる。報告書の概要について表題別にみていこう。

◆ 森林を取り巻く状況と森林環境税（仮称）の必要性

「新たな森林管理システムを契機として、森林の有する公益的機能が十分に発揮されるよう、市町村が実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、国民一人一人が負担を分かち合って、国民皆で森林を支える仕組みとして、森林環境税（仮称）を創設することが必要」と書かれている。当時、林野庁で検討中の森林管理システムの導入を踏まえつつ、地球温暖化防止や災害防止等の環境的側面の機能に重点を置き、その恩恵が国民に及ぶゆえに新税を創設するとしている。これは、先述の平成28年度以降の大綱のように、新税の必要性に林業活性化や地方創生などの産業的側面を盛り込んだものとは一線を画している。

国民一人一人という表現が国税の均等割の理由とみられるが、既述のように租税原則からみてこの認識には問題がある。なお、議事録をみるかぎり、検討会のなかではこれを批判する意見はなかった。

◆ 具体的な制度設計に関する提案 — 基本的な枠組み

「個人住民税均等割の枠組みを活用し、市町村が賦課徴収」については、一部の委員から都市部住民の負担に対する理由付けが求められていたが、前半の環境面での恩恵というところにその意味を含めたと理解できる。なお、一部の委員から個人住民税均等割の条例減免措置が、森林環境税の課税に及ぶ場合の租税法律主義からの問題点が指摘されたが、2ページ目に書かれているように「全国で統一的な取り扱いをすることが基本」として、直接条例に委ねない方向が示された。

◆ **具体的な制度設計に関する提案 — 具体的な制度設計**

おおむね現行制度の内容に近いが、ここでは3つの注目すべき点がある。

第一に、使途については森林整備に関する施策とそれを担う人材の育成・確保に関する費用等とされており、大綱に書かれているような木材利用の促進などの都市部の需要については、注記にとどめている。

第二に譲与基準については私有林人工林と林業就業者数等と2つの基準が示されており、これについても大綱における人口割とは明らかに異なる見解である。この点は検討会の役割が森林環境税の理論的裏付けを審議する場であったことから、森林の公益的機能の確保するための財源配分として議論してきた帰結として当然である。ただし、後述する新税の創設に当たっての課題等では使途の範囲について一層の整理が必要として留保している部分も見受けられる。

第三に譲与団体については現行制度の通り市町村と都道府県の両者への配分が必要であると記載されているが、この点について総務省側は原則、市町村への譲与と考えていたようである（2017年7月6日 環境税制企画室からの意見参照）。審議のなかで知事会などの意見を踏まえ都道府県へ配慮したものと推察される。

◆ **新税の創設に当たっての課題等**

報告書の最終章にあたる「課題」として、審議のなかで委員が発言したものから主な意見が紹介されている。このうち注目されるのが都市部の住民等への使途の拡大、震災特例の均等割1,000円を踏まえた制度設計の必要性、府県等の超過課税との調整の必要性の3点である。このうち前者2つは議事録を見る限り一部あるいは特定の委員の発言であり、このうち震災特例の均等割については第3回で発言されただけである。いずれも議事録における発言者は不明であるが、結果的にはこれら参考意見レベルの内容が制度に反映されており、検討会の議論を超えた決定がなされたことがうかがわれる。

(3) **小 括**

検討会は均等割課税や譲与税方式という制度の骨格を前提に、その理論づけなどの肉付けを行う役割にとどまった。そもそもわずか7回の審議のなかで租税原則などの基本的検討を行う余地は当初から用意されていなかったといわざるをえない。

それでも、森林環境税の主な目的である森林の公益的機能の確保を中心とした審議の結果、私有林人工林面積と林業就業者数の配分基準が報告書で提案されたことは当

然の帰結である。それにもかかわらず、平成30年度大綱で人口割が盛り込まれたことは、少なくとも検討会における新税創設の理論を無視したもっばらの政治決定であったとみることができる。

もちろん、既述の通り検討会報告書においても、検討事項では都市部需要への配慮といった人口割の可能性に含みを持たせたり、一部の意見であった震災特例の均等割を盛り込んだりと、検討会の審議とは別に一定の導線が敷かれている状況が垣間見られる。しかし、森林保全から導いた結論は現行制度とは一線を引くものとなった。

5. 国の動き③ — 経済財政諮問会議・未来投資会議

次に当時の内閣府や官邸の打ち出した方針として重要と思われる経済財政諮問会議・未来投資会議の資料をみておこう。

(1) 経済財政諮問会議 — 「経済財政運営と改革の基本方針」

◆ 基本方針

安倍政権の毎年度の経済財政運営方針は、経済財政諮問会議で策定する「経済財政運営と改革の基本方針」で確認することができる。平成28年度大綱に先立つ基本方針2016では、いわゆる新三本の矢に基づき成長戦略を加速化させることが述べられ、その一環として新たに「攻めの農林水産業」の展開が掲げられている。一方、森林環境税についても地球温暖化対策税を使った木質バイオマスや木材利用を普及させつつ、市町村の森林・林業施策の推進のために「森林環境税等の新たな仕組み」を検討すると明記されており、林業の成長産業化とセットで新税の導入方針が打ち出されている。

当時、安倍政権発足以来の「三本の矢」（大胆な金融政策、機動的な財政政策、投資を喚起する成長戦略）が十分な成果を上げられない⁽¹⁵⁾なかで、2015年9月の自民党総裁選挙の勝利を経て、10月の内閣改造とともに一億総活躍を目指すための「新三本の矢」（GDP600兆円、希望出生率1.8、介護離職ゼロ）を打ち出した。2016年に入ると日本再生本部に未来投資会議を設置し、同諮問会議や規制改革会議

(15) 株価や企業業績は回復したものの、企業の設備投資や個人消費などが伸びていなかった

と連携し、成長戦略をあらゆる産業分野に広げる体制を整えた。まさに森林環境税の創設の方針が本格化し、林業の成長産業化が掲げられたのは成長戦略を加速化させる時期と重なる。

翌年の基本方針2017では、4章の2節（攻めの農林水産業の展開）で森林経営管理法、森林環境税、林業の成長産業化が一体であることを述べているが、一方の4節（地球環境への貢献）は文章が若干わかりにくい、「地球温暖化対策に関する財源確保」については、採算ベースに乗らない条件不利地域における市町村の森林整備等の財源として森林環境税の創設を検討するということであり、こちらの節では森林保全に重点が置かれたものとなっており、森林環境税の森林政策における位置づけがあいまいである。本文は以下の通りである。

【基本方針2017】

4. 地方創生、中堅・中小企業・小規模事業者支援

(2) 攻めの農林水産業の展開

攻めの農林水産業を展開し、成長産業にするとともに、美しく伝統ある農山漁村を次世代に継承していく。農業者の所得向上を図るため、農業者が自由に経営展開できる環境の整備と農業者の努力では解決できない構造的な問題を解決していく。

(中略)

森林の管理経営を意欲のある持続的な林業経営者に集積・集約するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討する。この検討は、平成29年度与党税制改正大綱において、市町村主体の森林整備等の財源に充てることとされた森林環境税（仮称）の検討と併せて行う。CLT等の新たな木材需要の創出、国産材の安定供給体制の構築、人材の育成確保等を推進する。（20～21ページ）

(中略)

(5) 地球環境への貢献

(中略)

また、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について、エネルギー起源CO₂排出抑制のための木質バイオマスのエネルギー利用や木材のマテリアル利用の普及に向けて地球温暖化対策税のモデ

ル事業や技術開発、調査への活用の充実を引き続き図るとともに、**公益的機能の発揮が求められながらも、自然的・社会的条件が不利であることにより所有者等による自発的な間伐等が見込めない森林の整備等に関する市町村の役割を明確化しつつ、地方公共団体の意見も踏まえながら、必要な森林関連法令の見直しを行う。これにより市町村が主体となって実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、個人住民税均等割の枠組みの活用を含め都市・地方を通じて国民に等しく負担を求めることを基本とする森林環境税（仮称）の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら、具体的な仕組み等について総合的に検討し、平成30年度税制改正において結論を得る。**（27～28ページ）

（2） 未来投資会議

◆ 未来投資戦略2017

未来投資会議は官邸の日本経済再生本部の会議の一つで、産業競争力会議に代わり、安倍政権の成長戦略の強力な司令塔として2016年9月9日に設置された。近年、経済財政諮問会議と両輪で安倍政権の政策立案を主導しており、合同会議も行われている⁽¹⁶⁾。組織体制は内閣総理大臣を議長に副議長は経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、内閣官房長官、経済産業大臣。メンバーは内閣総理大臣が指名する国務大臣や識者などから構成される。

未来投資会議の下には2017年9月より「構造改革徹底推進会合」（座長 経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣）が設置され、個別課題に関する改革の議論を行っている。このうち「地域経済・インフラ」会合（会長 三村明夫 日本商工会議所会頭）に農林水産業部門があり、規制改革推進会議との合同会議が頻繁に行われてきた。

林業関係の施策は2017年度以降、未来投資会議の「未来投資戦略」に盛り込まれた。たとえば未来投資戦略2017（2017年6月9日とりまとめ）では、林業の成長産業化の具体的内容や集積・集約化ができない森林管理を市町村が行う新システムお

(16) 2017年6月9日、2018年6月15日、同年11月26日（その他、まち・ひと・しごと創生会議、規制改革推進会議との4会議合同）

およびそのための森林環境税の検討が書かれている。また、林業の成長産業化の方向として木材のジャストインタイム、CLT等の量産化による低コスト化およびその中高層建築物への利用を通じた木材需要の拡大。さらには木質バイオマスのようなエネルギー産業化などがあげられている。以下は「戦略2017」の内容である。

【未来投資戦略2017】

2. 攻めの農林水産業の展開

iv) 林業の成長産業化と森林の適切な管理

- ・ 林業所得の向上のための林業の成長産業化の実現と森林資源の適切な管理のため、森林の管理経営を、意欲ある持続的な林業経営者に集積・集約化するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討し、年内に取りまとめる。この検討は、平成29年度与党税制改正大綱において、市町村主体の森林整備等の財源に充てることとされた森林環境税（仮称）の検討と併せて行う。
- ・ 施業集約化に資するため、林地台帳の整備とともに、地理空間情報（G空間情報）とクラウド等のICTやリモートセンシング技術を活用した資源状況や境界の把握等を進める。
- ・ ICTを活用し、素材生産業者、加工業者、需要者等が需給情報を共有するなど、木材のジャストインタイムでの供給に向けた取組を進める。
- ・ 木材需要の拡大のため、CLT（直交集成板）等について、量産化によるコスト削減や中高層建築物等への利用の推進とともに、「地域内エコシステム」としての木質バイオマスの熱利用等を進める。また、セルロースナノファイバーやリグニン等について、国際標準化や製品化等に向けた研究開発を進める。

(3) 小 括

基本方針と投資戦略の2つの方針からは、全体として林業分野における成長産業化を積極的に進めることが主流となっており、そのために森林環境税の検討が求められている印象を受ける。ただし、その具体的な用途については言及しておらず、成長戦略の一環に位置づけているに過ぎない。これらを踏まえると、内閣府等の方針は、新三本の矢の成長戦略に林業の成長産業化と森林環境税の導入を併記することで、森林

環境税を成長戦略に取り込む税制改正の舵取りを行う役割を果たしたとみることができる。

6. 林野庁の議論 — 森林経営管理法の狙い

森林環境税・譲与税を前提とする森林経営管理法案は、林野庁関係提出法案として内閣に提出されたものであり、林野庁が中心となって制度設計が行われたとみられる。どのような狙いをもって法案が策定されたのか直接知ることはできないが、林野庁の国会答弁や審議会などの言説から検証してみよう。

(1) 国会答弁 — 林業の成長産業化

まず、農水大臣齋藤隆は法案提出の目的を次のように述べている。「……この森林資源を切って、使って、植えるという形で循環利用していくことで、林業の成長産業化と森林資源の適切な管理を両立し……」（第196国会衆議院農林水産委員会2018年4月5日）と述べており、森林管理とともに林業の活性化が制度の目的となっている。また、「林業の成長産業化」について齋藤は「林業の生産性の向上あるいは木材の需要拡大などを通じまして、森林所有者や林業者の所得向上を図って林業の継続的発展を実現していく」（参議院農林水産委員会5月22日）と説明している。

この林業の成長産業化と森林環境税・譲与税の関係を表しているのが、森林環境譲与税の人口割に関する齋藤の答弁である。「どんなに生産しても川下の理解が得られなければこれ行き詰まるわけでありますので、いかに木材の需要の拡大を図っていくか、その面で川下が大事だというふうに考えております。木材の需要拡大については、公共建築物を始めまだまだ木材が余り使われていなかった分野がありますので、例えば中高層ですとか中大規模ですとか非住宅などの新たな分野、これまだありますので、ここの建築物の木造化、内装木質化というものをまずは進めていきたいと思ひますし、それから、木質バイオマスを地域内で持続的に利用する地域内エコシステムを構築をしていくことすとか、それから付加価値の高い木材製品の輸出拡大、丸太でもというお話ありましたけど、丸太でも拡大をしていきたいと思ひます……」（同上）

このように人口割による都市部への配分は、川下すなわち木材の需要側の活性化を図るためと述べており、林野庁は都市部における公共事業やエネルギー産業などを通

じた木材需要の活性化に重点を置く林業政策を目指していることがわかる。すなわち、新税の側から森林管理の理論構築を行った「検討会」とは政策の方向にずれがみられる。

(2) 林政審議会の議論 — バリューチェーン

林政審議会は、2001年の林業基本法抜本改正による森林・林業基本法に基づき設置された農水大臣の諮問機関である。同機関は林政に関わる審議を通じて答申を示す林政の重要な役割を果たしている。

2017年10月16日の審議会において、林野庁担当者から森林経営管理法の粗々の考え方が説明されており、そこから林野庁の狙いをとらえてみよう。

林野庁企画課長は新たな制度の考え方について次のように述べている。

「自然条件から見て経済ベースの森林管理を行うことが困難な森林が当然ございます。これは再委託ができない森林と我々は位置づけているわけでございますが、そういう森林や、再委託に至るまでの間の森林につきましては、市町村に管理をお願いできないか。その上で、管理ができる場合には、森林・林業経営者のほうに当然繋いでいくというようなこともあるわけですが……」(同審議会議事録4ページ)

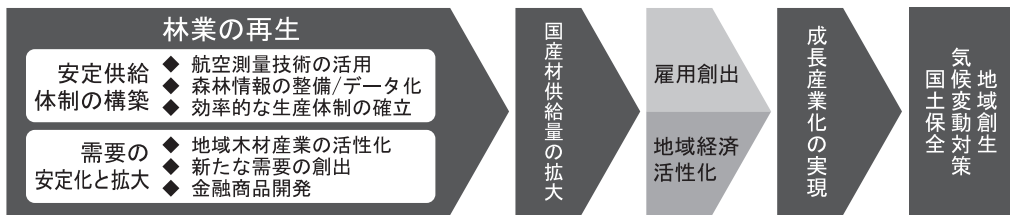
「林業の成長産業化に向けて、今お話ししたのは森林所有者と素材生産業者の間の話でございますが、ここだけ解決すればいいというわけではありません。素材生産業者と製材業者、製材業者と木材需要者のバリューチェーンを一体的によいものにしていくということが林業の成長産業化に繋がっていくわけでございます」(同上5ページ)。

「製材工場における素材生産の消費量をみると、大規模工場の割合が年々増加していて、大規模工場に集中する傾向がみられるところでございます。大規模工場も、まだ受け入れ能力があるというふうに承知しておりますので、こういう製材工場への流れをよくしていくということがとても大切かと思っております」(同上6ページ)

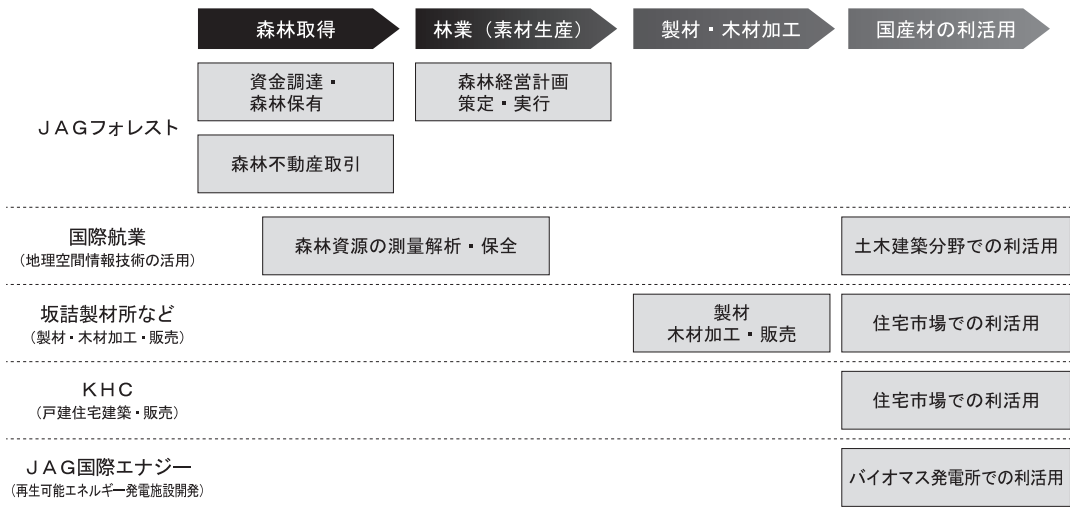
このバリューチェーンというのは林業の素材生産、製材・加工、建築などの川上から川下への需給過程を一体として連携(チェーン)させるもので、各生産段階でのコストダウンや需要に対する最適な加工や流通体制を実現し、林業の効率化を図るシステムである。

図表4はバリューチェーン化のイメージの事例である。

図表 4



林業のバリューチェーンと日本アジアグループ傘下企業の役割



(資料) 日本アジアグループ会社ホームページより引用

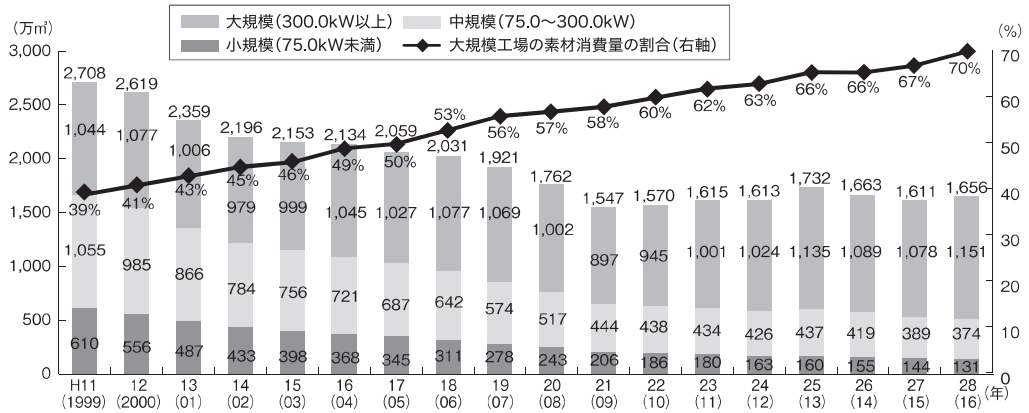
横に見ると森林取得から国産材の利活用にいたる流れがあり、縦にみると各生産段階に関わる企業が記載されている。こうした林業の一体化を図ることで各段階での取引コストを下げ、木材の安定供給や木材需要の創出を通じて成長産業化を実現し、環境保全にも寄与するというビジョンである。事例はグループ企業内の体系であるが、これを個別企業間で連携させ総体化するのがチェーン化である。

林野庁の狙いは大規模工場化の傾向とあいまって、新たな林業の生産システムを通じて木材需要を喚起し、これに対応する素材生産能力を生み出すために森林経営管理法による市町村主導の森林の集積・集約化を組み込んでいこうとしている。

図表5は製材工場の出力規模別の素材消費量の推移である。消費量全体は2009年度を境に微増傾向にあり、2016年度は1,656万m³である。こうした増加傾向は図中の通り、出力300kW以上の大規模工場であり、消費量全体に占める割合は年々増加し、

図表 5

資料Ⅳ－24 製材工場の出力規模別の素材消費量の推移



注：計の不一致は四捨五入による。

(資料) 農林水産省「平成29年度森林及び林業の動向」148ページ

2016年度現在で70%に上る。こうした大規模工場の数は2017年度現在で424と工場数全体のわずか8.8%であり、すでに国内における工場の寡占化が進展していることがわかる。

(3) 林野庁「森林・林業再生プラン」との関わり

実は、こうした林野庁による新たな林業活性化の施策はすでに2000年代から展開されているもので、「新流通・加工システム」(2004～2006年度)「新生産システム」(2006～2010年度)を皮切りに、民主党政権の2011年度「森林・林業再生プラン」の策定以後継続的に取り組んでいるものである。

同再生プランは民主党政権による「新成長戦略」の一環として位置づけられ、木材の加工・流通体制の一体化、さらにエネルギー産業との連携などのバリューチェーンを進めるものである。その基本的考え方は10年後の木材自給率50%をめざし①森林の有する多面的機能の持続的発揮②林業・木材産業の地域資源創造型産業への再生③木材利用・エネルギー利用拡大による森林・林業の低炭素社会への貢献であり⁽¹⁷⁾、林野庁にとって今回の森林管理の新システムは林野庁の政策をより積極的に展開する

(17) 遠藤日雄 (2012) 71～75ページ参照

機会となっているのである。その点では安倍政権の成長戦略の加速化に乗じたかたちで、森林経営管理法が導入されたというみかたもできる。

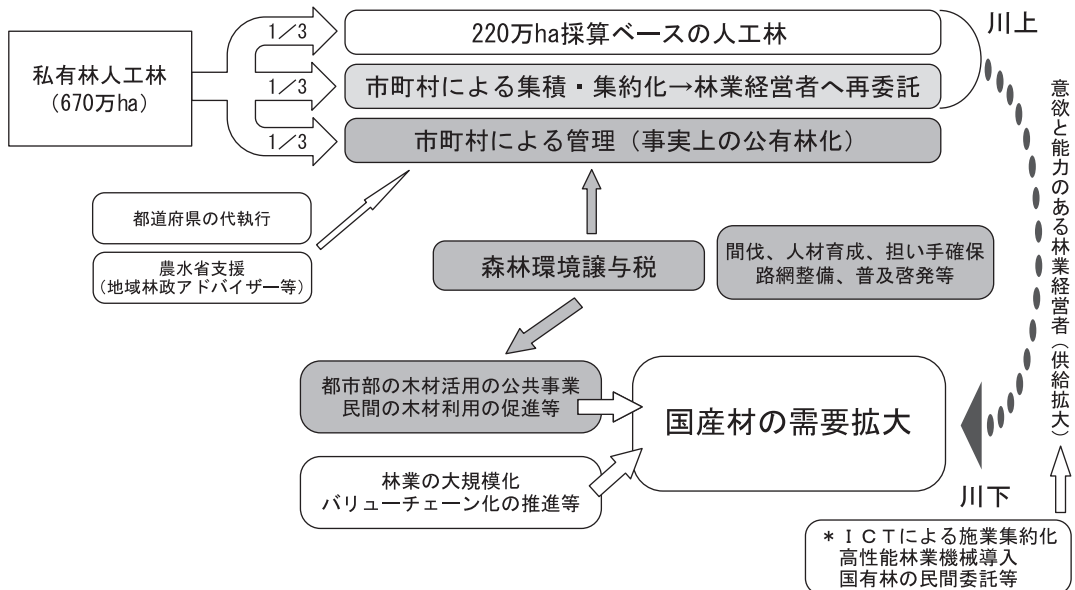
(4) 小括 — 森林経営管理法と森林環境税・譲与税の構図

以上を踏まえると林野庁からみた森林経営管理法と森林環境税・譲与税の構図は図表6のように描くことができる。

まず川下の方からみると、林業の大規模化やバリューチェーン化等の推進や都市部の公共事業や民間事業における木材利用の促進などを通じて、国産材の需要を拡大する。一方、川上では木材供給力を高めるため、都道府県の代執行をとともなう市町村による森林の集積・集約化を進め、経営可能な森林を創出し、意欲と能力のある林業経営者に再委託する。また、森林経営管理法の施策とは別に、ICT（情報通信技術）を活用した林地の把握や大規模化にとともなう高性能林業機械の導入などの技術活用や現在国会提出中の国有林改正法における国有林の長期伐採委託なども、こうした供給力の拡大を後押しする。

図表6

成長戦略からみた森林環境税・譲与税と森林経営管理法の構図
(網掛けは森林環境譲与税の用途)



(資料) 筆者作成

なお、林野庁によれば現在の私有林人工林670万haで、その3分の1の約220万haは、すでに採算ベースに乗る人工林とみなしている。森林経営管理法に基づく目標は、残りの3分の1を集積・集約化により「意欲と能力のある林業経営者」に再委託し、既存の経営林とあわせて供給力を倍増させ、なおも採算ベースに乗らない残りの3分の1を市町村の管理に委ねる見通しを立てている。

こうした構図のなかに森林環境譲与税を置くと、川上では森林立地自治体を中心とする市町村の私有林の集積・集積化の事務経費や私有林管理（間伐、人材育成、担い手確保、路網整備等）などの経費の財源。一方、川下では都市自治体の公共事業などによる木材活用や民間の木材活用の促進などの経費の財源としての役割が見えてくる。

ちなみに吉弘（2019）の推計によれば⁽¹⁸⁾、林業費が計上されていない複数の政令市が譲与税配分額の上位を占める結果が報告されており、林野庁の川下重視の政策を裏付けている。

森林環境税・譲与税の課税の根拠が森林の公益的機能の保全であり、かつその税率が市町村による「条件不利な私有林」の管理経費に基づくものであるとするならば、明らかに川下への財源配分は本来の課税目的とは異なるものである。

7. まとめ

(1) 総括

以上、森林環境税・譲与税の創設をめぐる5つのアクターについて検証してきた。改めて整理してみると、連盟・議員連盟は、1990年代初頭の森林交付税構想を端緒として、今日まで森林の公益的機能を守るための税財政の充実を求め、農林族議員などに対するロビー活動を通じて新税創設を働きかけてきた。この間の具体的な税財源構想は国の税財政改革や環境関連税制との関わりのなかで変遷し、水源税や地球温暖化対策税の地方財源化を取り下げ、事実上「森林環境税」の具体化を与党税調にゆだねることになった。その結果、新税は実現したものの均等割は連盟・議員連盟の長年の主張とは異なるものであり、譲与税の人口割も森林立地自治体としての要求にかなったものとはいえない。

(18) 吉弘憲介（2019）参照

今回の最終的な税制内容を決定した与党税調は、連盟等の地方側の働きかけや京都議定書の議定書発効以降の地球温暖化対策などを背景に環境税への関心を次第に高めていき、第二次安倍政権で具体的な検討に着手した。そうしたなかで平成28年度大綱以降、政権の成長加速化路線に沿って林業の成長産業化と税制の検討が一体となる内容へと変化した。平成30年度大綱の譲与税人口割の明記はもっぱら与党税調内の決定とみられ、これにより森林管理制度の目的の中に林業の成長戦略が置かれるようになったとみなすことができる。なお、その審議の経過は不明である。

与党税調の議論の基調をなしたのは経済財政諮問会議や未来投資会議など政府・官邸であったと考えられる。それは基本方針や投資戦略においてGDP600兆円の実現へ向けた成長加速化戦略を打ち出した時期と平成28年度大綱の記述の変化から推察されるものである。ただし、こうした基本方針等では林業の成長産業化の推進と森林環境税の検討が併記されるにとどまっており、さすがに成長戦略と森林環境税を直接結びつける記述はみられない。これらの具体的制度設計は与党税調や後述する林野庁に委ねられたと推察される。

総務省の「検討会」は、森林環境税の均等割や譲与税方式を前提とした制度導入の理論づけや仕組みの検討の場であった。そのなかで国税に受益負担や負担分任といった地方税原則を当てはめ、均等割課税を正当化した点が、検討会としての重要な役割であったと考えられる。なお、報告書では譲与税配分の人口割は提言しておらず、この点では林業の活性化を織り込み、人口割を明記した大綱とは森林保全に関する考え方に違いがみられる。

森林経営管理法の制度設計を行った林野庁は、安倍政権の林業の成長産業化と森林環境税を具体的に一体化させる役割を果たした。ただし、成長産業化自体は、林野庁の既定路線であり、林業生産の大規模化や各生産段階をさせるバリューチェーン化などの政策を展開していた。したがって、林野庁からすれば今回の新制度はこうした政策を加速化させる機会となった。

以上のように、森林管理の新システムは、いずれか1つのアクターが主体となって全体像を描いたのではなく、それぞれの異なる思惑が重なり合いながら、パッチワークのごとく構成されたということが出来る。その点では森林の管理をテーマとするい

わば混声合唱が今回の制度化の姿である⁽¹⁹⁾といえる。もちろん、各種の制度化の経緯というものは、いずれもそのようなものかもしれない。しかし、新税の創設という国民負担をとまなう制度化にもかかわらず、森林管理と成長戦略の枠組みに租税理論や税率根拠などがなれば強引に当てはめられたという印象を持たざるを得ない。その象徴が均等割課税と人口割であるといえるだろう。

「租税理論から逸脱した」⁽²⁰⁾均等割課税がなぜ採用されたのかは不明であるが、これまでの検証から少なくとも2つの背景が考えられる。第一に連盟・議員連盟の新税構想が退けられたことから、水やCO₂排出源を課税標準とする道がなくなり、残された課税方法として地方の森林環境税を範とする均等割が選ばれた。第二に国民の負担感なしに新税を創設するために、個人住民税均等割の復興増税をそのまま引き継ぐことが好都合であったという仮説である。いずれにしても均等割課税の方針が先に決定された上で、「検討会」が後付けで国税の応益負担という論理を立てたという審議の流れが見えてくる。

既述の通り譲与税の人口割は「検討会」の報告書において盛り込まれておらず、与党税調において都市部の木材需要と森林の公益的機能の確保を都合よく結びつけた印象を受ける。しかし、たとえこれを肯定したとしても、本稿前半で指摘したように、森林環境税の税率根拠（条件不利な私有林の管理コスト等）と人口割による使途は明らかに矛盾する。

こうした森林環境税のいくつかの矛盾や問題点を抱えたまま、成長戦略という政策軸に引きつけて制度が運用されようとしている。森林環境税の原点は森林交付税にあり、提唱者である中山町長の構想への思いは、豊富な森林がありながら、生活の糧としての林業が衰退し人々が故郷を去って行く地域を「なんとかしたい」というものであった。現行の森林環境税は果たしてこの思い応えるものであるのか。混声合唱の新制度が森林の公益的機能や地域の林業をどのような方向に向かわせるのか、不安を抱えた船出である。

(19) 辻山幸宣は地方分権改革の議論が始まった当時の状況を、さまざまな提唱主体の大合唱だが旋律もテンポも異なり不協和音に満ちた「混声合唱」とであると評している。まさに森林管理の新システムの創設へ至る議論も同様である。辻山幸宣（1994）1 ページ参照

(20) 青木（2019）2 ページ

(2) 制度運営の課題

以上を踏まえた上で、今後、制度が運営されていく上での課題を4つあげて本稿を終えることとする。

◆ 林業の成長戦略は成功するのか

林業の成長戦略はバリューチェーン化などを通じて川上から川下までを一体化した新生産システム化を進め、事業規模の拡大や経営の安定化をはかり林業需給の好循環を生み出すことを目指している。しかし、たとえ需要拡大の条件が整ったとしても、供給側の森林の集積・集約は簡単に進まないであろう。今年度から制度は始まっているものの、市町村の体制づくりは緒に就いたばかりであり、これから森林所有者の意向調査をはじめ、集積計画を策定し管理権を設定するという流れになる。市町村のわずかな人員だけで、こうした手続きを進め、地元の私有林の集約を図るには多くの時間を要するのではないかと想像される。しかも、集約とともに路網整備などの採算ベースに乗る環境整備にも時間が必要であり、中期的な森林管理のスケジュールのなかで取り組むことになる。

また、集約後もその進捗は毎年度の譲与税の配分額に制約される可能性があり、満額の譲与が2033年以降となると、需要の拡大に供給側が即応することは容易ではない。

◆ 山元は潤うのか

たとえ需給の循環が形成されたとしてもそれが好循環になるとは限らない。

林野庁の沖長官は森林経営管理法について次のように述べている。「これによりまして、経営管理が適切に行われていない森林の経営管理を意欲と能力のある林業経営者に集積、集約化していくことで、林業経営者の事業規模拡大や経営安定化が図られ、国産材供給が円滑に進みますことから、山元の立木価格の確保にもつながるものと期待しております」（衆議院農林水産委員会2018年4月17日）

森林経営管理法の最終的な目的は森林の集約化を通じて、山元の所得を保障することで持続可能な森林管理を可能とし、森林環境を維持していくことである。しかし、大規模かつチェーン化すればするほど、需要サイドの価格支配力が強まり低価格が維持され、需要は伸びるが山元の所得が伸びないジレンマを抱える可能性がある。

また、林業の大規模化にともなう木材需要のロットが大きくなるとすれば、たとえ集約化を進めたとしても、市場に見合う供給力を確保できる山元は限られるので

はないだろうか。

このほか、現在審議中の国有林改正法も注視される。この法案が成立すれば国有林伐採の長期委託が可能となり、木材供給力が大幅に拡大する可能性がある。そうなれば供給過剰による木材の低価格状況が定着し、需給の好循環は実現不可能である。

◆ **自治体は過剰の負担を負わないか**

森林立地市町村についても財政負担が課題となる懸念がある。

先ほど紹介したように、林野庁では既存の私有林人工林のうち採算ベースに乗らない私有林人工林は3分の1と試算しており、この管理経費に応じた財源として森林環境税の税率が設定されている。

しかし、集積・集約は中期的な時間を要し、たとえ将来的に採算ベースに乗る森林があったとしても、一定水準まで集約が進むまでの期間は自治体が管理することになる。また、集約の結果、想定を超えて採算ベースに乗らない森林を抱えることになれば、いずれも自治体が財政負担を負うことになる。もちろん、森林環境税の将来的な増税の可能性もあるが、少なくとも満額となる2033年度までは困難であろう。

現在、地方交付税では譲与税相当額の財源保障しか算定していないが、その額にかかわらず、森林の公益的機能といういわばナショナルミニマムとしての必要性を踏まえ、交付税算定の充実を図る必要があるだろう。

◆ **森林の公益的機能は維持できるのか**

森林環境税・譲与税の課税根拠である森林の環境保全の目的の一つは、森林吸収源対策である。

現在の林業の新システムは需給拡大を狙っており、その規模は間伐ではなく皆伐を前提とせざるをえなくなるであろう。森林吸収機能の向上はあくまで間伐が前提であり、いうまでもなく皆伐はCO₂吸収機能の後退させてしまうであろう。もちろん、森林経営管理法では林業経営者に再生林を義務づけているが、事業者による再生林や保育の期間は経営管理権管理計画において定めることになっており、林野庁のQ&Aによれば（2018年2月「森林経営管理法案の概要について」）最低でも15年という見解が示されており、必ずしも確実な森林の再生が担保されているわけではなく、制度の基本目的の保障にも不安がある。

本稿は5つのアクターに限定した検証であり、その他関係する経済界、財界などのより多くの団体、あるいは都市自治体の主張などについて分析に至らなかった。また、新制度については、戦後の林政史の流れのなかでこれを評価することが必要であるが、今回2000年以降について触れるにとどまった。いずれについても今後の研究課題としたい。

(とびた ひろし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：森林環境税／森林環境譲与税／森林経営管理法／
森林交付税／林業の成長産業化／人口割

【参考文献】

- 青木宗明「『森林環境税』（森林吸収源対策税制）が直面する重大な問題」『月刊自治研10月号』59巻、自治労中央推進委員会、2017年10月
- 青木宗明「国税・森林環境税：租税理論に反する不公平極まりない増税」『自治総研4月号』地方自治総合研究所、2019年4月
- 秋山孝臣「日本の木材需給と森林・林業再生の課題」『農林金融』2013年6月
- 石田和之「森林環境税の租税論」『森林環境』森林文化協会、2018年
- 遠藤日雄編著『改訂 現代森林政策学』J-F I C、2012年、71～75ページ参照
- 遠藤日雄『「複合林産型」で創る国産材ビジネスの新潮流』全国林業改良普及協会、2018年
- 遠藤真弘「森林環境税——これまでの経緯と創設に向けた論点——」『調査と情報』875号、2015年9月
- 柿澤宏明『日本の森林管理政策の展開——その内実と限界——』J-F I C、2018年
- 神山弘行「森林環境税（仮称）と租税法律主義に関する覚書」『地方税』2018年4月
- 重柘隆『木の国熊野からの発信』中公新書、1997年
- 渋谷雅弘「森林環境税についての一考察」『地方税』ぎょうせい、2019年3月
- 喰代伸之「森林経営管理法案をめぐる論議——林業の成長産業化と森林資源の適切な管理——」『立法と調査』2017年7月
- 辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文堂、1994年
- 飛田博史編『第33回自治総研セミナーの記録 <自治のゆくえ>自治体森林政策の可能性』公人の友社、2018年
- 森稔樹「国税としての『森林環境税』」大東法学第28巻第1号、2018年11月
- 諸富徹・沼尾波子編『水と森の財政学』日本経済評論社、2012年
- 吉弘憲介「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2月号』、地方自治総合研究所、2019年2月
- 農水省『森林・林業白書平成24年版』2012年
- 森林交付税創設促進連盟『「森林環境税」についての調査報告書』、1995年2月
- 森林整備推進協議会編『水源税、森林・河川整備創設運動の記録：この試練を糧として、緑豊かな森林づくりを』森林整備推進協議会、1987年

<資料 1 >

■全国森林環境税創設促進議員連盟の活動とあゆみ

期 日	事 項
平成6年10月7日	森林交付税創設促進全国議員連盟設立総会 山形県温海町 加盟数：124 <ul style="list-style-type: none"> ・新潟県山北町議会の提唱により、全国124市町村議会で森林交付税創設促進全国議員連盟を結成。平成4年に結成された市町村の森林交付税創設促進連盟と歩調を合わせ、地方交付税の現行基準内ではなく、別枠での創設を求めた。 ・両連盟が地方交付税と別枠の「森林交付税」創設を要望したのを受け、平成7年度から森林面積の多い全国の市町村へ地方交付税交付金を多く配分する「森林地域優遇策」が講じられた。
平成7年8月25日	第2回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・新潟県新潟市
平成8年11月	<ul style="list-style-type: none"> ・森林交付税創設促進のための要望行動（政府、各政党）※以下毎年要望。 ・平成13年11月、森林交付税創設促進のための要望行動（政府、各政党、関係国会議員） ※以下毎年要望
平成8年8月5日	第3回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・新潟県新潟市
平成9年8月1日	第4回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・北海道美瑛町
平成10年7月22日	第5回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・高知県高知市
平成11年7月22日	第6回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・東京都千代田区
平成12年7月19日	第7回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・福島県会津若松市
平成13年7月4日	第8回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・鳥取県三朝町
平成14年7月12日	第9回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・福岡県久留米市
平成15年7月11日	第10回森林交付税創設促進全国議員連盟定期総会・岐阜県高山市 加盟数：586 <ul style="list-style-type: none"> ・国の危機的な財政状況から、公共事業や地方交付税の削減が行われる中、新たな交付税の創設は極めて至難となったため、市町村促進連盟と協議のもと、第10回定期総会において「全国森林環境・水源税」を提唱し、連盟の名称も「全国森林環境・水源税創設促進議員連盟」に改称した。 ・森林の有する公益的機能に着目し、水（上水道、工業用水及び水力発電）や二酸化炭素排出源（化石燃料等）等を課税客体とし、全国民が負担する国税（間接税）による新たな財源を創設し、森林、山村地域の維持発展を担う市町村財政に寄与するための制度の実現を図ることとした。 ・平成15年7月以降、市町村促進連盟と連携のもと、国会議員等への協力要請活動を行い、約270名の賛同を得るとともに、国会議員連盟発足に向けて国会議員の中から各ブロック代表世話人（9名）を選出し、代表世話人会を発足。 ・発足以来、増加していた会員市町村議会数が、平成15年度には593となる。
平成16年6月	<ul style="list-style-type: none"> ・代表世話人会の第1回会合を開催し、代表に保利耕輔衆議院議員（佐賀3区）、事務局長に景山俊太郎参議院議員（島根）が就任することを決定した。
平成16年7月16日	第11回全国森林環境・水源税創設促進議員連盟定期総会・兵庫県三田市 加盟数：535 <ul style="list-style-type: none"> ・第11回定期総会において、平成の「市町村大合併」が大詰めを迎える中、合併後も引き続き継続して加入することをお願い、申し合わせ。
平成17年7月7日	第12回全国森林環境・水源税創設促進議員連盟定期総会・東京都昭島市 加盟数：330

（資料）全国森林環境税創設議員連盟ホームページ

期 日	事 項
平成17年12月	・市町村促進連盟と今後の活動方針について協議。衆議院選挙後のため、再度、国会議員へ賛同を求めていることを確認。
平成18年5月	・市町村促進連盟総会で、新税について具体的な検討を行うための「全国森林環境・水源税創設検討委員会」の設置が了承され、同検討委員会に当連盟から板垣会長が就任。
平成18年7月	・第1回検討委員会開催。今後の課題等について協議。 ・8月、第2回検討委員会開催。昭和60年、61年の2カ年議論されて実現しなかった「水源税、森林・河川緊急整備税」との誤解を生まないためにも、「全国森林環境・水源税」から「水源」を削除して「全国森林環境税」の名称で新税の創設を目指すとの結論に達する。
平成18年7月13日	第13回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・新潟県新潟市 加盟数：301
平成18年11月21日	・「砂防会館」において臨時総会を開催（149名出席）本連盟の名称を「全国森林環境税創設促進議員連盟」と改称するとともに、会員議会から地方自治法第99条の規定に基づき全国森林環境税の創設を求める意見書を提出することとした。
平成19年3月	・全国159市町村議会から意見書が提出された。（本連盟会員121議会）
平成19年7月13日	第14回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・高知県県高知市 加盟数：300
平成19年9月	・国会議員連盟発足のための代表世話人代表：保利 耕輔（衆議院・佐賀3区）中川 義雄（参議院・北海道16区）野呂田芳成（衆議院・秋田2区）稲葉 大和（衆議院・新潟3区）野田 聖子（衆議院・岐阜1区）二階 俊博（衆議院・和歌山3区） 事務局長：森山 裕（衆議院・鹿児島5区）山本 有二（衆議院・高知3区）
平成20年7月10日	第15回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・埼玉県秩父市 加盟数：305
平成21年7月9日	第16回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・長野県松本市 加盟数：290
平成22年7月15日	第17回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・和歌山県田辺市 加盟数：296
平成22年12月22日	・政府は臨時閣議において「地球温暖化対策のための税」の導入など盛り込んだ「平成23年度税制改正大綱」を決定。しかし、関係法案の国会提出は見送りとなった。
平成23年7月14日	第18回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・鳥取県三朝市 加盟数：307
平成23年12月10日	・政府は臨時閣議において「地球温暖化対策のための税」の導入など盛り込んだ「平成24年度税制改正大綱」を決定
平成24年5月15日	・全国森林環境税創設促進連盟特別総会に議員連盟会長及び副会長出席し、全国森林環境税の創設に関する決議を促進連盟、議員連盟の連名で採択
平成24年7月12日	第19回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・北海道美瑛町 加盟数：314
平成24年7月24日	・当面の措置として、地球温暖化対策に関する「地方財源を確保・充実する仕組み」の構築を求める意見書の採択について、全国1,742市町村（特別区含）に対して依頼活動
平成24年8月1日	・森林・林業・林産業活性化推進議員連盟総会で要望活動
平成24年8月3日	・自由民主党農政推進協議会で要望活動
平成24年8月3日	・地球温暖化対策に関する「地方財源を確保・充実する仕組み」の構築を求める意見書の採択状況について照会 (585市区町村議会で採択)
平成24年11月9日	・森林・林業・林産業活性化推進議員連盟総会で要望活動
平成24年11月14日	・衆参両院国会議員に対する要望活動

期 日	事 項
平成24年11月21日	・自由民主党農林部会で要望活動
平成25年1月15日	・全国森林環境税創設促進連盟との合同正副会長会議を開催し、自由民主党税制調査会委員、自由民主党三役に対して要望活動
平成25年1月24日	・自由民主党及び公明党の『平成25年度税制改正大綱』において、「消費税法等改正第7条に基づき、早急に総合的な検討を行う」とされた
平成25年5月28日	・全国森林環境税創設促進連盟設立20周年記念大会に議員連盟会長及び副会長出席し、全国森林環境税の創設に関する決議を促進連盟、議員連盟の連名で採択
平成25年7月12日	・第20回全国森林環境税創設促進議員連盟記念大会・福島県南会津町 加盟数：322
平成25年8月6日	・「森林吸収源対策及び地球温暖化対策に関する地方の財源確保のための意見書採択」に関する陳情について、全国1,742市町村（特別区含）に対して依頼活動
平成25年10月2日	・「森林吸収源対策及び地球温暖化対策に関する地方の財源確保のための意見書採択」に関する陳情についての採択状況照会 (640市町村議会で採択)
平成25年11月6日	・衆参両院国会議員に対する要望活動
平成25年11月12日	・自由民主党農林部会で要望活動
平成25年11月27日	・『地球温暖化対策に関する地方の財源確保』の実現のため、全国森林環境税創設促進連盟・議員連盟両会長による要請活動
平成25年12月12日	・自由民主党及び公明党の『平成26年度税制改正大綱』において、「税制抜本改革法第7条の規定に基づき、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について、財政面での対応、森林整備等に要する費用を国民全体で負担する措置等、新たな仕組みについて専門の検討チームを設置し早急に総合的に検討を行う」とされた
平成26年5月27日	・全国森林環境税創設促進連盟定期総会に議員連盟会長及び副会長が出席し、「全国森林環境税の創設に関する意見」を促進連盟、議員連盟の連名で採択し、終了後、国会議員等への要請活動をおこなった
平成26年7月17日	・第21回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・大分県日田市 加盟数：327
平成26年10月30日	・自由民主党の農林部会に出席し、促進連盟、議員連盟両会長が発言をおこなった
平成26年11月11日	・衆参両院国会議員に対する要望活動
平成26年12月30日	・自由民主党・公明党の『平成27年度税制改正大綱』において、「森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について、財政面での対応、森林整備等に要する費用を国民全体で負担する措置等、新たな仕組みの導入に関し、森林整備等に要する費用を国民全体で負担する措置等、新たな仕組みの導入に関し、森林整備等に係る受益と負担の關係に配慮しつつ、C O P 2 1に向けた2020年以降の温室効果ガス削減目標の設定までに具体的な姿について結論を得る。」とされた
平成27年5月26日	・全国森林環境税創設促進連盟定期総会に議員連盟会長及び副会長が出席し、「全国森林環境税創設に関する決議」を促進連盟、議員連盟の連名で採択し、終了後、国会議員等への要請活動をおこなった
平成27年7月16日	・第22回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・新潟県村上市 加盟数：334
平成27年11月12日	・衆参両院全国国会議員に対する要請活動
平成27年11月13日	・自由民主党農林部会に出席し、促進連盟辻会長、議員連盟牧田会長代行が発言をおこなった
平成27年12月16日	・自由民主党・公明党の『平成28年度税制改正大綱』において、「2020年度及び2020年以降の温室効果ガス削減目標の達成に向けて、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する安定的な財源の確保についての新たな仕組みとして以下の措置を講ずる」とされ、次のとおり明記された。 平成28年度税制改正大綱（抜粋）

期 日	事 項
平成28年5月24日	・全国森林環境税創設促進連盟定期総会に議員連盟会長及び副会長が出席し、「全国森林環境税の創設に関する意見」を促進連盟、議員連盟の連名で採択し、終了後、国会議員等への要請活動をおこなった
平成28年7月21日	・第23回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・岐阜県高山市 加盟数：334
平成28年11月2日	・自由民主党農林部会等合同会議における税制改正要望の聴取に促進連盟、議員連盟両会長が出席して発言をおこなった
平成28年11月8日	・衆参両院全国国会議員に対する要請活動
平成28年12月8日	・自由民主党・公明党の『平成29年度税制改正大綱』において「2020年度及び2020年以降の温室効果ガス削減目標の達成に向けて、森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する安定的な財源の確保について、以下の措置を講ずる。」とされ、次のとおり明記された 平成29年度税制改正大綱（抜粋）
平成29年5月23日	・全国森林環境税創設促進連盟総決起大会に議員連盟会長及び副会長が出席し、「全国森林環境税の創設に関する決議」を促進連盟、議員連盟の連名で採択し、終了後、国会議員等への要請活動をおこなった
平成29年7月20日	・全国森林環境税創設総決起大会（第24回定期総会）・高知県高知市 加盟数：355
平成29年8月7日	・「全国森林環境税の創設に関する意見書採択」に関する陳情を全国1,741市区町村議会に対して依頼
平成29年10月6日	・「全国森林環境税の創設に関する意見書採択」に関する陳情の採択状況照会（615市区町村議会）で採択
平成29年11月9日	・自由民主党農林部会等会議における税制改正要望の聴取に促進連盟、議員連盟両会長が出席して発言をおこなった
平成29年11月30日	・自由民主党農林部会等会議における税制改正要望の聴取に促進連盟、議員連盟両会長が出席して発言をおこなった
平成29年12月14日	・自由民主党・公明党の『平成30年度税制改正大綱』において「パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止を図るための地方財源を安定的に確保する観点から、次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成31年度税制改正において、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設する。」とされ、次のとおり明記された。 平成30年度税制改正大綱（抜粋）
平成30年5月22日	・全国森林環境税創設促進連盟定期総会に議員連盟板垣会長が出席し、「森林環境税（仮称）等関連法案の成立に関する要望」を促進連盟、議員連盟の連名で採択し、終了後関係国会議員へ要請活動をおこなった
平成30年7月19日	第25回全国森林環境税創設促進議員連盟定期総会・埼玉県秩父市 加盟数：355

<資料2>

森林吸収源対策税制に関する検討会開催実績

第1回：平成29年4月21日（金）

- （1）森林吸収源対策税制について（検討経緯等）
- （2）自由討議

第2回：平成29年5月9日（火）

林野庁からのヒアリング

第3回：平成29年6月22日（木）

- （1）論点の整理
- （2）自由討議

第4回：平成29年7月6日（木）

- （1）論点の整理
- （2）自由討議

第5回：平成29年8月8日（火）

- （1）平成29年7月九州北部豪雨について
- （2）論点の整理
- （3）自由討議

第6回：平成29年10月26日（木）

- （1）論点の整理
- （2）自由討議

第7回：平成29年11月10日（金）

- （1）森林吸収源対策税制に関する検討会報告書（案）について
- （2）自由討議

（資料）地財審「検討会」報告書より抜粋

森林吸収源対策税制に関する検討会 報告書（概要）

平成29年11月21日

税制抜本改革法、経済財政運営と改革の基本方針、与党税制改正大綱等を踏まえ、森林環境税(仮称)の創設に向けて、具体的な仕組み等について総合的な検討を行った結果、その概要は以下のとおり。

森林を取り巻く状況と森林環境税(仮称)の必要性

- **森林は、地球温暖化防止や災害防止等多面的な機能を有し、国民一人一人に恩恵。**
- しかし、木材価格の低迷、所有者不明の森林の増加等により、森林所有者による自発的な施業を促すことを中心とする**既存の施策では、適正な森林管理に限界。**
- 政府は、森林現場や所有者に近い市町村の役割を強化する**新たな森林管理システムの構築に向けて検討中。**
- 新たな森林管理システムを契機として、森林の有する公益的機能が十分に発揮されるよう、**市町村が実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、国民一人一人が負担を分かち合っ、国民皆で森林を支える仕組みとして、森林環境税(仮称)を創設することが必要。**

具体的な制度設計に関する提案

基本的な枠組み

- **国税として、森林環境税(仮称)を創設。**
- **個人住民税均等割の枠組みを活用し、市町村が賦課徴収。**
- **地方の固有財源として、その全額を国の譲与税特別会計に直入し、森林整備等を行う地方団体に対して、森林環境譲与税(仮称)として譲与。**

(資料) 総務省ホームページ

具体的な制度設計

	項目	制度設計の方向性
森林環境税 (仮称)	課税主体	国
	納税義務者等	個人住民税均等割の納税義務者を基本とし、定額の負担を求める。
	賦課徴収	市町村が、個人の市町村民税の例により、個人の市町村民税と併せて行う。
	特別会計への払込み	市町村が都道府県に払い込んだ上で、都道府県が国の譲与税特別会計に払い込む。
森林環境譲与税 (仮称)	譲与総額	森林環境税(仮称)の収入額の全額に相当する額
	使途	市町村が行う森林整備に関する施策及びそれを担う人材の育成・確保に関する費用等 ※木材利用の拡大や森林環境教育、普及啓発といった都市部にも存在する需要を対象にすべきとの意見もあり。
	譲与基準	使途の対象となる費用と相関の高い客観的な指標を用いて設定。使途の範囲に応じて、私有林人工林面積や林業就業者数等が考えられる。必要に応じて補正。
	譲与団体	森林が所在する市町村が基本。ただし、都道府県による市町村への支援等が不可欠であることから、都道府県に対して、譲与税を含めた財政措置の検討が必要。 ※全額を市町村に譲与すべきとの意見もあり。
	使途の公表	譲与を受ける地方団体に対して、インターネットの利用等の方法により使途を公表することを義務づけ。

新税の創設に当たっての課題等

- 新税創設のためには、**国民(納税者)の理解**が得られることが不可欠。東日本大震災を教訓として各地方団体が実施する防災施策に係る財源確保のための税制上の措置や府県等の超過課税も勘案した上で、**国民の負担感に配慮**する必要。
- **府県の超過課税との関係**については、**国として**、各府県の超過課税の見直し時期等を踏まえつつ、**両者の関係の整理が円滑に進むよう、必要な対応**を行うよう努めるべき。
- 得られた税収によって確実に必要な森林整備等が行われるように、**市町村における事業実施体制の確保**も必須。
- **使途の範囲及び都道府県への譲与**については、関係者の意見にも留意しつつ、**一層の整理が必要**。
- 森林環境税(仮称)を国税として設計する以上、**非課税限度額の設定や減免のあり方**について、**全国で統一的な取扱いをすることが基本**。これに基づきつつも、**市町村の課税実務が円滑に進むよう、慎重な制度設計**が必要。

(参考) 森林環境税(仮称)の制度設計に関する提案のイメージ

森林整備等のために必要な費用を、国民一人一人が広く等しく負担を分任して森林を支える仕組み

