

〔投稿論文〕

自治体環境税が森林環境税及び 森林環境譲与税に関する法律の成立に与えた影響

田 畑 琢 己

1 はじめに

(1) 問題の所在

2019年に「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」（以下、「新法」という。また、「森林環境税及び森林環境譲与税」を「新税」という。）が成立した。新法はその成立まで40年以上の歴史があり、森林・林業関係者にとって長年の取組の成果でもある。また、全国の自治体で環境税の導入が始まり、新法は自治体の動きを後追いしたように見える。本稿では、新法導入までの国会議事録を時系列で整理して自治体が新法の成立に与えた影響を考察する。

(2) 制度の概要

新税は私有林人工林の適正な管理を通じて森林の公益的機能を発揮するため、管理主体となる市町村に森林環境譲与税として交付される。新税は市町村が個人住民税均等割と併せて納税者一律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、その全額を私有林人工林面積（50%）、林業従事者数（20%）、人口（30%）を基準に森林環境譲与税として市町村に配分される。

新法の困難を極めた成立過程は、新法1条からも窺える。新法1条の趣旨には、「この法律は、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ため、森林環境税について、納税義務者、税率、賦課徴収等の手続及びその納税義務の適正な履行を確保するため必要な事項を定めるとともに、その収入額に相当する額を森林環境譲与

税として市町村及び都道府県に対して譲与するために必要な事項を定めるものとする。」と定めている。

新法を成立させるために大きな役割を果たした林野庁と総務省の資料は、それぞれ次のように記載されている。

林野庁の資料には、「森林の有する公益的機能は、地球温暖化防止のみならず、国土の保全や水源の涵養等、国民に広く恩恵を与えるものであり、適切な森林の整備等を進めていくことは、我が国の国土や国民の生命を守ることにつながる一方で、所有者や境界が分からない森林の増加、担い手の不足等が大きな課題となっています。このような現状の下、平成30（2018）年5月に成立した森林経営管理法を踏まえ、パリ協定の枠組みの下における我が国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るための森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、森林環境税が創設されました⁽¹⁾」と記載されている。

総務省の資料には、「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等を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、森林環境税及び森林環境譲与税を創設する⁽²⁾」と記載されている。

ここで林野庁と総務省の資料には、「地球温暖化防止」、「パリ協定」、「温室効果ガス排出削減」という文言が記載されているが、新法1条の趣旨には、これらの文言が記載されていない。これは2012年に先行している「地球温暖化対策のための税」との重複を避けたためと考えられる。この森林環境税と地球温暖化対策のための税との関係も国会で議論されたことであるが、地球温暖化対策のための税を森林整備に活用したいという森林・林業関係者の希望は叶わなかった。

（3） 先行研究の検討

森林環境税に関する先行研究は、1）水と森をめぐる政府間の役割分担とその財政関係、2）地方独自課税と水資源管理政策の関係、3）森林・水資源管理をめぐるガバナンスのあり方、4）新税導入による自治体環境税への影響、5）新法創設の経緯、6）制度の問題についての研究である。

1）水と森をめぐる政府間の役割分担とその財政関係

(1) 林野庁（2021b）。

(2) 総務省（2021）。

これは、①森林政策における国と地方の関係を分析して、より良き政府間関係を論じたもの⁽³⁾、水資源管理の観点から、②国と地方の関係や財政関係を論じたもの⁽⁴⁾、③地方の森林環境税と新税の関係を論じたもの⁽⁵⁾、がある。

2) 地方独自課税と水資源管理政策の関係

これは、①地方独自課税と森林・水資源管理政策の関係を論じたもの⁽⁶⁾、②森林環境税の課税根拠を論じたもの⁽⁷⁾、③森林環境税・水源環境税による歳出を論じたもの⁽⁸⁾、がある。

3) 森林・水資源管理をめぐるガバナンスのあり方

これは、①森林環境税の導入を市民参加から論じたもの⁽⁹⁾、②行政内部組織に焦点をあて、森林環境税導入の政策決定過程を論じたもの⁽¹⁰⁾、③政策過程における対立軸と、知事－議会間関係に着目して森林環境税の導入過程を論じたもの⁽¹¹⁾、④森林環境税の導入過程を論じたもの⁽¹²⁾、がある。

4) 新税導入による自治体環境税への影響

これは、①自治体環境税と新税とで重複した事業を発生させる可能性を指摘したもの⁽¹³⁾、②新税の配分が自治体の林業需要の実態との乖離を指摘したもの⁽¹⁴⁾、がある。

5) 新法創設の経緯

これは、①林野庁技術官僚の行動分析から考察したもの⁽¹⁵⁾、②創設までの経緯

(3) 石崎 (2012) 17-42頁。

(4) 沼尾 (2012) 43-71頁。

(5) 石崎 (2020) 45-59頁。

(6) 高井 (2012) 73-107頁。

(7) 其田 (2012) 109-132頁。

(8) 清水 (2012) 133-157頁。

(9) 古川 (2004) 39-52頁。岡田 (久) = 岡田 (秀) = 由井 (2007) 1-11頁。沼尾 (2010) 109-119頁。宮永 (2012) 159-181頁。

(10) 竹本 (2009) 12-22頁。

(11) 久保 (2009) 47-60頁。砂原=藤井 (2008) 233-251頁。

(12) 高橋 (2005) 19-28頁。安藤=永田 (2011) 9-12頁。秋山 (2004) 4-8頁。遠藤 (2015) 1-10頁。

(13) 清水 (2019) 1-13頁。

(14) 吉弘 (2019) 3-20頁。

(15) 竹本 (2010) 1-12頁。

と問題を考察したもの⁽¹⁶⁾、がある。

6) 制度の問題

制度の問題についての研究は、①租税理論からの逸脱などを指摘したもの⁽¹⁷⁾、②制度設計と制度変更の課題を指摘したもの⁽¹⁸⁾、③政府や国会での議論から制度の問題を指摘したもの⁽¹⁹⁾、がある。

(4) 本研究の目的

自治体環境税に関する先行研究では、新法成立に自治体を与えた影響についての研究が見当たらない。そこで、本稿ではこの点について考察する。

飛田⁽²⁰⁾によれば、新税は「全国森林交付税創設促進連盟」による1992年の「森林環境・水源税」構想が契機となったという。しかし、1967年に林野庁長官となり、その後、参議院議員となった片山正英が世話人代表を務めた「森林整備推進協議会」が発行した『水源税、森林河川整備税創設運動の記録——この試練を糧として、緑豊かな森林づくりを』（1987）によれば、「森林環境・水源税」構想以前に「水源税構想」と「森林・河川緊急整備税構想」があったのである。次に、国会における新法成立に至るまでの論点を時系列で整理する。

時系列は、①1991年9月の和歌山県本宮町の町長であった中山による「森林交付税構想」、②1997年12月に実施された地球温暖化防止京都会議で締結された「京都議定書」、③2003年4月から高知県で実施された新税、④2012年10月から実施された「地球温暖化対策のための税」を区切りとした。

2 1990年以前

(1) 国会の議論

水源税が国会で取り上げられたのは、「第80回国会衆議院決算委員会議事録第12号

(16) 遠藤 (2015) 1-10頁。飛田 (2019) 1-49頁。森 (2018) 113-135頁。

(17) 青木 (2019) 1-23頁。

(18) 其田 (2020) 48-78頁。

(19) 森 (2020) 93-127頁。

(20) 飛田 (2019) 1-49頁。

(1977年4月7日)」4頁において、衆議院議員の森下元晴が「水源税というような形で目的税を創設して、それを山村振興のために使えないかどうか。」と発言したのが最初であった。ここで、1990年以前の国会で「水源税」が取り上げられたのは53回である。

森林・河川緊急整備税が国会で取り上げられたのは、「第107回国会参議院災害対策特別委員会議録第2号(1986年9月26日)」11頁において、参議院議員の下田京子が1985年に水源税断念を受けて「水源水利税という構想を昨年からお出しになっています。ことしは森林・河川整備税という構想でお出しになっておるようですけども、この問題につきましては、日本共産党の場合にはもう既にこれは昨年国民的な批判のもとで断念したものですから、もうやめなさいよ」と発言したのが最初であった。ここで、1990年以前の国会で「森林・河川緊急整備税」が取り上げられたのは20回である。

水源税と森林・河川緊急整備税への意見は共通している。賛成は山村振興や森林整備のために導入するべきだという。反対は受益と負担に密接な関係があるという目的税の要件を充たしていないということと、農業を課税対象から除外していることが不公平であるというものである。

(2) 分析

上流の水源の森林整備に下流の受益者が協力している事例は江戸時代の記録もある。1955年代の分収造林制度なども同様に捉えることができるし、高度成長期の急激な水需要に対応した木曾三川や淀川水系の造林公社、そして、1975年代の長野県などの基金制度創設も下流の受益者が森林整備に協力した例である。更に、上下流連帯の例として1978年の(財)矢作川水源基金がある。ここでの必要経費は、愛知県(負担割合2/3)、関係下流市町村(同1/3)が拠出する負担金などをあてた。

この時代の自治体の広域的な動きとしては、1984年に長野県、山梨県、岐阜県、栃木県、群馬県、滋賀県、奈良県の水源地(海なし7県)により森林の公益的機能拡充推進協議会が設立され、費用負担などに向けて動き始めた。

国会での動きは、次のとおりである。「第72回国会参議院農林水産委員会会議録第12号(1974年3月28日)」17頁において、農林省出身の参議院議員の鶴園哲夫は、地方において森林整備に下流の受益者が協力していた事例を知っていたと考えられるが、「森林について……受益者負担……利益を受けている者から負担を……取る」と発言

した。「第101回国会衆議院農林水産委員会議録第5号（1984年4月3日）」8頁において、衆議院議員の野呂田芳成は、木曾三川の水源基金などを例に出して「保安林整備基金とかあるいは水源林基金……設置して保安林の整備にもっと積極的な姿勢を示すべき」と発言した。「第101回国会参議院農林水産委員会議録第12号（1984年4月20日）」2頁において、参考人として出席した長野県木島平村長（全国町村会副会長）の湯本安正は、「長野県……が「緑の基金」5億円……このような費用分担方式は、今後全国的に推進していく必要がある」と発言した。このように、自治体の動向は国会での議論に影響を与えていたのである。

そして、前章で述べたように、和歌山県本宮町の町長であった中山による「森林交付税構想」以前から山村振興のための水源税についての国会での議論は、1977年から始まっていたのである。この時代の税の名称は、「水源税」と「森林・河川緊急整備税」であり、水の利用者に対して課税するというものであった。

この時代の木材価格は、1980年に戦後最高値（スギ：39,600円/m³、ヒノキ：76,400円/m³）を記録した。ここから木材価格は長期的に低迷し、2020年の木材価格（スギ：12,700円/m³、ヒノキ：17,200円/m³）は、1980年に比べると1/3～1/4⁽²¹⁾である。この理由は、次の3点である⁽²²⁾。①木材需要が横ばいとなる中で、1985年に始まった「日米林産物モス協議」による木材の市場開放措置により安価な外材が大量に輸入された。②1980年頃以降、足場、電柱、枕木などが、鉄・コンクリートなどの二次製品に替わり、木材需要が大幅に減少した結果、外材価格が下落して、この影響を受けて国産材価格が下落した。③1985年以降の急激な円高が始まった。

この点、「日米林産物モス協議」の直後のプラザ合意による円高・ドル安への誘導は、林業経営にとって安価な木材が輸入されることから厳しい状況になることは充分予想できた。国会ではこの点についての議論がなかった。国政に批判的な共産党でも水源税に反対（「第107回国会参議院災害対策特別委員会議録第2号（1986年9月26日）」11頁）したのである。国会と政府は、林業と他の輸出産業との不均衡を是正するために動き始めるべきであった。

(21) 林野庁（2021 a）163頁。

(22) 武田（1987）59－60頁。

3 1991年から1997年まで

(1) 国会の議論

先述したように、森林交付税構想は、和歌山県本宮町（現田辺市）の町長であった中山が1991年9月の本宮町議会に提案し全会一致で採択されたことから始まった。

森林交付税が国会で取り上げられたのは、「第123回国会衆議院地方行政委員会議録第5号（1992年4月14日）」12頁において、衆議院議員の谷村啓介が「森林交付税というようなことを提唱されている方もあるようでありますけれども、そこまで限定をせずには何らかの財政的支援というものができないか、こう思えてならない」と発言したのが最初であった。この発言に対する回答は、自治省財政局長の湯浅利夫が「総合的に何かできないかということで今鋭意検討を進めております」というものであった。農林水産省などの他の省庁も「検討中」と回答しているためなのか、国会では「森林交付税」に対する反対意見はない。ここで、1991年から1997年までに国会で「森林交付税」が取り上げられたのは19回である。

(2) 分 析

和歌山県本宮町の町長であった中山による「森林交付税」の要点は、次の9点である。①森林に対する国民的関心の高まりなどから森林交付税の実現が政治的に成熟しつつある。②森林の適正な維持管理は国民的課題であるが市町村に課される役割も増加している。③地方の林政は国→都道府県→森林組合という流れであり、市町村林政の体制は貧弱である。④流域管理システムなどにみられるように市町村林政の役割増大に対応した森林交付税が必要である。⑤森林保全の最前線である市町村に十分な財源措置を講じる。⑥森林交付税の財源は新しく造るなどを考える。⑦交付基準は森林面積、林業従事者を測定単位とする。⑧交付規模は森林の外部経済効果の試算額40兆円／年を基準にして、人工林を対象にした場合、0.55兆円から1.9兆円とする。⑨使途は公表する⁽²³⁾。

この提案は本宮町議会において全会一致で採択された。1992年、中山の呼びかけで全国36町村長により「全国森林交付税創設促進連盟」（以下、「連盟」という。）が

(23) 中山（1997）16－19頁。中山（1998）2－6頁。

結成されたのである。そして、2年後の1994年、連盟の運動に呼応して新潟県山北町（現村上市）議会が提唱し「森林交付税創設促進議員連盟」（以下、「議員連盟」という。）が結成された。

和歌山県本宮町の町長であった中山による「森林交付税」については、国会での反対意見がなかった。この理由は、先行研究で取り上げた遠藤が「高知県等は、県民税の超過課税を採用し、県民が税を広く薄く負担する森林環境税を実現した。こうした経緯を踏まえると、国民に広く負担を求める課税方法は実現性が高いかもしれない。」と指摘したが、この指摘が当てはまると考えられる。

この時代の国と自治体の民有林に対する毎年の財政支出は、約1.5兆円／年を前後して過去最高額となった。これは、前章で言及した林業と他の輸出産業との不均衡の是正などを目的にしたためであると考えられることができるが、財政支出の8割以上が公共投資であった⁽²⁴⁾。このような財政支出が行われたにもかかわらず「森林交付税」が国会で取り上げられたことに加えて、この時代に中山が提唱したのは何故だろうか。この点、山村が求めていたのは、治山や林道ではなかった。中山は、「林業は……植栽、撫育等の管理過程を経て蓄積された林木を……生産し販売を行うことによって産業として営まれてきた。そして植付、保育、伐採の繰り返しによって山林所有者も林業従事者も、その他の関係者や地域までもが……森林整備を進めてきた⁽²⁵⁾。」と述べている。

1969年度から2000年度までの公共投資の内訳は治山、林道、造林の比率が概ね5：3：2で推移している⁽²⁶⁾。この中で、造林は新植、下刈、除伐、間伐、枝打など地域の中で仕事が50年以上の長期に渡って継続するが、治山と林道は工事が終わると仕事が無くなってしまう。国や地方自治体は、造林と治山・林道の仕事の継続性の違いを考慮しなかったことが、このような齟齬となったと考える。

(24) 石崎（2010）29－39頁。

(25) 中山（1995）6－12頁。

(26) 石崎（2020）45－59頁。

4 1998年から2002年まで

(1) 国会の議論

1997年12月に実施された地球温暖化防止京都会議で締結された「京都議定書」により日本は、2008年から2012年の5年間で「第1約束期間」とし、1990年を基準として二酸化炭素換算での総排出量を6%削減することとなった。このうち森林吸収量は3.8%であった。2013年から2020年までの8年間で「第2約束期間」としている。日本は同議定書の目標を設定していないが、COP16の「カンクン合意」に基づき森林吸収源対策により約3,800万CO₂トン(2.7%)以上の吸収量を確保することとしている⁽²⁷⁾。

地球温暖化防止京都会議以降も国会では「森林交付税を創設すべき」という発言が続いたが、各省庁からの回答は「検討中」であった。例えば、「第140回国会衆議院農林水産委員会議録(1997年2月27日)」30頁において、衆議院議員の堀込征雄は、「水源税構想……今一部の市町村長さんを中心に森林交付税交付金制度というような運動も実は起こりつつある」と発言した。これに対する回答は、林野庁長官の高橋勲が「慎重な検討が必要」というものであった。

ところが、「第151回国会参議院農林水産委員会議録第21号(2001年6月21日)」20頁において、参議院議員の須藤美也子が「現在……901の市町村が加盟し、森林交付税創設の促進運動が非常に広がっている……大臣はどう受けとめられているのか。」と発言した。この発言に対する回答は、農林水産大臣の武部勤が「森林整備に必要な財源については、今、経済財政諮問会議における地方財政の見直しの議論がなされており、それを見きわめる必要がある」というものであった。

この時期以降、林政審議会以外の経済財政諮問会議などの団体が林政に関わり始めるようになる。ここで、1998年から2002年までに国会で「森林交付税」が取り上げられたのは9回である。

(2) 分析

この時代の国会議論は、衆議院議員の堀込征雄や参議院議員の須藤美也子が発言し

(27) 林野庁(2021a)110-111頁。

たような「自治体による森林交付税」を取り上げるようになった。当時の自治体は目立った動きがなかったが、「京都議定書」により二酸化炭素の吸収源として森林が注目を集めるようになった。この時代から経済財政諮問会議などの林政審議会以外の団体が林政に積極的に関わり始めるようになったのである。この点、自治体の動向が国会や経済財政諮問会議にも影響を与えたと考えることができる。

この時代の国と自治体の民有林に対する毎年の財政支出は、1998年の約1.5兆円／年から減少し、2002年に約1.2兆円／年となった⁽²⁸⁾。1990年の日米構造協議を受けて政府は公共投資基本計画を策定して公共投資を拡大した結果、国の財政状況が悪化した。そこで、1993年から10年間、国庫補助を利用しない「ふるさと林道緊急整備事業」が創設され、自治体が「ふるさと林道」を整備する場合、その財源として地方債を起すことが認められ、その地方債の償還に際しては地方交付税交付金により補填される制度であった。この事業では、トンネルや橋梁も造ることができたが、1990年代末に環境破壊的な事業として削減されたのである。

一方、2001年に和歌山県知事と三重県知事は、「緑の雇用事業で地方版セーフティーネットを」と題する緊急アピールを發表し、公共事業が削減される中でも重視すべき事業として「森林整備事業」による「環境保全と雇用創出」を提案した。このアピールは、同年、国の「緊急地域雇用創出特別交付金」の創設に結び付いたのである⁽²⁹⁾。

この時代は、国による大規模な公共事業は、環境問題や財政問題から国民の批判を受けて削減するようになった。この直後に、森林整備による地域の雇用が始まったが、これは自治体の動きを国が追随した結果である。この点、森林・林業政策は、より現場に近い自治体の方が実情に合致した政策を選択できるという初めての事例である。一方、林野庁は国内の森林の約1／3を占める769万haの国有林を管理しているにもかかわらず、自治体が求める政策を立案できないという問題が改めて浮き彫りになった。

(28) 石崎 (2010) 29-39頁。

(29) 石崎 (2020) 45-59頁。

5 2003年から2011年

(1) 国会の議論

全国初の府県による森林環境税は、2003年4月から高知県で実施された。高知県に続き2017年までに全国36県と1政令市で森林環境税が導入された⁽³⁰⁾。森林環境税という言葉が国会で取り上げられたのは、「第141回国会参議院会議録第3号（1997年10月3日）」9頁において、参議院議員の今井澄が「民主党は……新たな森林環境税を導入し、国民合意のもとに国有林野事業の持続可能な体制づくりを提言しております。」と発言したのが最初であった。この発言に対する回答は、内閣総理大臣の橋本龍太郎が「財政構造改革五原則を踏まえた上で、森林整備のための財政措置のあり方や累積債務の処理方法等を幅広く検討していきたい」というものであった。この時点での森林環境税は、国有林野事業を改善するためのものであり、現在導入された新税と内容が異なっている。

この期間の国会は、京都議定書の影響を受けて「温暖化対策税」や「道路特定財源」を森林整備のために利用する案などが出てきた。また、高知県から始まった森林環境税が他の府県にも導入されたことから、地方の森林環境税を国税版にする案も出てきたのである。ここで、2003年から2011年までの国会で森林環境税が取り上げられたのは30回である。

1) 温暖化対策税の活用

国会で温暖化対策税を森林整備に利用するという政府の答弁が最初にあったのは、「第159回国会参議院環境委員会議録第2号（2004年3月18日）」12頁である。ここで、参議院議員の渡辺孝男が「地方自治体の中では森林環境税の導入をしているところがあるわけですが……環境省としてそれをどのように認識されているのか」と発言した。この発言に対する回答は、環境省総合環境政策局長の松本省藏が「昨年の4月に高知県で森林環境税というのが導入された……現在、33の都道府県におきまして、水源涵養のための森林整備に関する税制についていろいろな角度から検討が行われている……環境省といたしましては……温暖化対策のための税……税収の用途ということで、例えば森林整備というのも一つ念頭において考える必要があ

(30) 環境省（2018）。

る」というものであった。

このように、温暖化対策税は当初、森林整備にも利用する方向で検討を進めていたのである。

2) 道路特定財源の振り分け

道路特定財源の森林整備への振り分けについて国会で最初に取り上げられたのは、「第169回国会衆議院環境委員会議録第6号（2008年4月18日）」19頁である。ここで、衆議院議員の篠原孝が「道路特定財源、理屈にも合いますので、CO₂を出している車、それを吸収している森林と結びつきます。」と発言した。この発言に対する回答は、環境省総合環境政策局長の西尾哲茂が「現在ガソリン等の燃料課税の問題が課題になっておりますけれども、……政府・与党決定では、道路特定財源制度は廃止して、21年度から一般財源化、そういうことではございますが、その中で、森林対策に充てるべきという御指摘でございます。」と回答した。

この時点において、政府・与党では道路特定財源を森林整備に振り分けることも検討していたのである。

3) 都道府県による森林環境税の導入

都道府県による森林環境税の導入が国会で最初に取り上げられたのは、「第169回国会衆議院決算行政監視委員会第4分科会議録（2008年4月22日）」31頁である。衆議院議員の篠原孝が「47都道府県のうち30都道府県がもう森林環境税をつくっているわけです。国もそれをしらばっくれているわけにはいかない」と発言した。この発言に対する回答はなかったが、国税版の森林環境税を創設する機運は、都道府県での森林環境税が契機のひとつであったと考えられる。

(2) 分 析

2003年に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」により小泉政権の三位一体改革が行われた。連盟と議員連盟の森林交付税運動は三位一体改革の公共事業や交付税の削減方針により森林環境税創設運動に転換することになった。これに伴って、連盟と議員連盟の名称は「全国森林環境税創設促進連盟」（以下、「新連盟」という。）と「全国森林環境税創設促進議員連盟」（以下、「新議員連盟」という。）となった。

この時代は、2003年に高知県が創設した森林環境税は、他県への波及効果が大きかった。ここで、高知の森づくり推進委員会の新税制検討部会議事録によると高知県

が森林環境税を創設した目的は、「新税は森林の大切さを理解してもらうために使う、それ以上のことになると国レベルで取り組む必要があるが、高知県の新税はそこへ繋いでいくお金だと議論された。高知県が税の用途としてソフト事業を重視する背景にはこうした考えがあった⁽³¹⁾。」という。そして、高知県の森林環境税は、住民税に一律少額の超過課税を課し、森林保全に関わる施策の財源を確保する仕組みである。

この点、高知県などの広大な森林を抱える自治体が森林環境税を導入した理由について、石崎⁽³²⁾は、「税制度の創設と普及を通じて森林保全の重要性を全国に向けて発信し、中長期的には国レベルの財源保障の充実を期待する想いも含まれている。……この運動は2003年に「森林環境・水源税」を目指す運動として展開を新たにしている。」と指摘した。そして、同様の制度は全国で創設された。

1990年代までは、国に先駆けた独自施策の展開は都市部の自治体で展開されてきた⁽³³⁾のであるが、森林環境税の創設運動は、国から地方、都市から地方に運動の主体が移動してきたと考えることができる。このような移動は、松下⁽³⁴⁾が指摘した「官治・集権から自治・分権」を超えて、自治体の連携した動きが国会や政府を動かしたと評価できるのではないだろうか。

6 2012年から新法の成立

(1) 国会の議論

地球温暖化対策（エネルギー起源CO₂排出抑制対策）を強化するため、2012年10月から「地球温暖化対策のための税」が段階的に施行された⁽³⁵⁾。先述したように、森林環境税として温暖化対策税の活用や道路特定財源の振り分けが政府・与党でも検討されていたが、これに反対する業界からの巻き返しがあり、結局断念することになった。次に、国会での議論を整理する。

国会で温暖化対策税を森林整備に利用できないという政府の答弁が最初にあったの

(31) 石崎（2006）49－68頁。

(32) 石崎（2012）17－42頁。

(33) 石崎（2020）45－59頁。

(34) 松下（1996）58－61頁。

(35) 秋山（2004）4－8頁。

は、「第177回国会衆議院予算委員会第6分科会議録第1号（2011年2月25日）」12頁である。ここで、衆議院議員の中谷元が「林業関係者から見ますと、環境省に裏切られたという気持ちが高いです。というのは、この5年間、10年間、環境省と林野庁は一緒になって、環境税をつくろうじゃないか、地球温暖化対策税をつくろうじゃないかということで、協議会もつくって一生懸命やってきました。……ところが、本年の税制改正でガソリン税を温暖化課税としたんですが、その用途が森林整備に使われない内容で、吸収源対策においては、環境省としてはこの森林整備や吸収源の分野において一体何を考えているのか」と発言した。この発言に対する回答は、環境大臣政務官の樋高剛が「地球温暖化対策の税につきましては、これはエネルギー使用者に御負担をいただく税でございます、その使途につきましても、受益と負担の関係が明確であり、相当のまとまったニーズがあるエネルギー起源CO₂排出抑制対策に限定するということが国民、納税者の理解を得やすい」というものであった。

その後、国会で同様の意見が2回（「第185回国会参議院農林水産委員会議録第3号（2013年11月12日）」3頁、「第186回国会衆議院農林水産委員会議録第4号（2014年3月26日）」10頁）で出されたが、政府の回答は同様であった。政府・与党は、森林整備への温暖化対策税の活用を断念していたことが分かる。同時に、道路特定財源の森林整備への振り分けもなくなったものと考えられる。

2016年度大綱に先立つ基本方針2016では、新たに「攻めの農林水産業」の展開が掲げられ、林業成長産業化と一体で森林環境税の導入方針が打ち出された。2016年に設置された未来投資会議は官邸の日本経済再生本部の会議の1つで安倍政権の成長戦略の司令塔である。2017年度から林業関係の施策は未来投資会議の「未来投資戦略」に盛り込まれた。基本方針と未来投資戦略の2つの方針からは、森林環境税の検討について林業の成長産業化を積極的に推進する立場から検討するようになったのである。

新法の立法過程では、多くの論点で議論が行われたが、取り上げられた国会の時系列で、①森林環境譲与税の配分割合、②国民1人当たり1,000円の理由と復興住民税の横滑り、③37府県の環境税との整合性を取り上げる。

1) 森林環境譲与税の配分割合

「第196回国会衆議院予算委員会第6分科会議録（2018年2月23日）」46頁において、衆議院議員の鰐淵洋子が「私有林の割合が5/10、林業就業者数を見て2/10、人口を基準として3/10……この割合に至った経緯をもう少し詳しく教えていただけますでしょうか。」と発言した。この発言に対する回答は、総務省大臣官房

審議官の稲岡伸哉が「森林環境譲与税の用途については、間伐等森林整備が中心となろうかと思えます。それと関連をします人材育成、担い手の確保、こういったあたりの用途が中心であることを踏まえまして、この2つで7割程度。そして、木材利用の促進や普及啓発で3割程度。大まかに言えばそういった割合で、都市の住民の皆様方の理解ということも考えながら設定をさせていただいたところでございます。」というものであった。

これと同じ発言は何度もあったが政府の回答は変わらなかった。林野庁の資料⁽³⁶⁾には、「森林環境譲与税の用途とその公表」の理由として「都市住民の森林・林業に対する理解の醸成」をあげている。このことは森林整備も都市住民の理解を得られなければ進まないことを示していると考えられる。

この点、森稔樹⁽³⁷⁾は人口基準が3/10であることから森林整備に利用できる新税が少なくなることを問題視している。また、吉弘憲介⁽³⁸⁾は人口基準の影響で都市部の財源が多く、林業需要の高いエリアの財源が少ないと制度の趣旨を破壊すると指摘している。

2) 復興住民税の横滑りと国民1人当たり1,000円の理由

「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（2018年2月22日）」23頁において、衆議院議員の丸山穂高が「森林環境税……この1,000円って何でだ」と発言した。この発言に対する回答は、総務省自治税務局長の内藤尚志が「1,000円ということでございますけれど……パリ協定の枠組みのもとにおける我が国の温室効果ガスの排出削減目標を達成するために必要な森林整備やその促進に要する費用等につきまして、林野庁から600億円程度との試算が示されている……この1,000円の税率につきましては、これらの必要な財源、あるいは国民の負担感等を総合的に勘案し、年額1,000円とした」というものであった。

「第196回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第5号（2018年7月19日）」20-21頁において、衆議院議員の高橋千鶴子が「復興特別住民税……今まで1,000円もらっていて、それが終わるから、終わったら次は森林環境税ね、負担を伴わずにと言っているんです。……単なる横滑りではありませんか。」と発言した。この発言に対する回答は、総務省大臣官房審議官の稲岡伸哉が「森林環境税は、国

(36) 林野庁（2021b）。

(37) 森（2020）114頁。

(38) 吉弘（2019）17頁。

民に対して広く定額の負担を求めるものでありますことから、国民の負担感というものに十分配慮する必要があり、……防災施策の財源を確保するため個人住民税均等割が平成35年度まで1,000円引上げられていること等を勘案し、36年度から課税することとしております。」というものであった。

これらと同じ発言は何度もあったが政府の回答は変わらなかった。新税により徴収する森林整備などに必要な金額と復興特別住民税により徴収された金額が偶然同じ600億円程度であったという説明には無理がある。「単なる横滑り」という衆議院議員の高橋千鶴子の指摘は正しいと考える。

3) 37府県の環境税との整合性

「第198回国会参議院総務委員会議録第4号(その1)(2019年3月14日)」16-17頁において、参議院議員の又市征治が「既に37府県及び横浜市でこうした環境税などの取組……調整をどうしていくのか」と発言した。この発言に対する回答は、総務省自治税務局長の内藤尚志が「昨年5月に森林経営管理法が成立したことを踏まえまして、森林環境税でございますけれども、CO₂吸収源対策のための……新税創設……主に市町村が行う森林整備等の財源として創設する……事業と住民負担の関係あるいは使途の重複等、論点もある……国の森林環境税は平成36年度から課税する……それまでの間に全ての超過課税の期限や見直し時期が到来する……続ける場合には森林環境税との関係をどうするのかを十分検討いただけるものと考えている」というものであった。

この点、清水⁽³⁹⁾は新税と府県・森林環境税の支出事業メニューとの重複が発生するため、これを回避しなければならないと指摘している。一方、自治体環境税と国税環境税の棲み分けは、現在、国や都道府県で模索中である。新税の用途は林野庁のホームページなどで公表されるので、自治体間の情報の共有化により、今後、解決できると考える。

(2) 分 析

高知県で森林環境税が導入された時代は、温暖化対策税の創設や道路特定財源の見直しと重なったので、これらを森林整備に利用できないかとの議論が起こった。しかし、(一社)日本経済団体連合会(以下、「経団連」という。)などの反対により森

(39) 清水(2019)8頁。

林環境税の成立は困難を極めた。経団連が反対した理由は、①森林整備は一般財源を用いるべき、②水源税は企業の経営意欲を削ぐことに加えて、賃上げなどの負担がある中で企業はこれ以上の負担ができない、③水源税が導入されると企業の設備投資にも悪影響を与える、という3点であった。これに対して、新税は国民全体で負担するため反対しなかったのである⁽⁴⁰⁾。また、日本商工会議所は、水源税に反対した理由について、中小企業の負担が大きくなるためであった。一方、新税に反対しなかったのは、経団連と同様に国民全体で負担するので反対する理由がないということであった⁽⁴¹⁾。このような状況の中で、2016年に発足した未来投資会議による「攻めの農林水産業」の一環として林業成長産業化が登場して、国税としての森林環境税が一気に動き出したのである。

更に、「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（2019年2月19日）」16頁において、衆議院議員の伊藤俊輔が「人口割30%の基準」の根拠を尋ねたところ、総務省自治税務局長の内藤尚志は、「多くの府県等で実施されております……超過課税……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……こうしたことを総合的に勘案いたしまして、森林環境譲与税のうち3割を、木材利用の促進や普及啓発等に相関する指標でございます人口基準として譲与する」と回答している。この点、人口基準を3割としたことも自治体環境税が新法や新税に影響を与えたと考えることはできないだろうか。

先述したように林業成長産業化の問題は、チェーン化かつ大規模化すれば需要側の価格支配力が強まることで木材の低価格が維持されて需要が伸びても山元の所得が伸びない可能性があることである。この点、「第198回国会参議院総務委員会議録第5号（2019年3月19日）」16頁において、参議院議員の片山虎之助が林野庁長官の牧元幸司に森林環境税の「今後の見通しについて御意見を言ってください。」と発言した。これに対して、牧元幸司は、「森林環境税も活用しながら……林業の成長産業化……を図ってまいりたい」と回答した。同様の回答は、「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（2019年2月21日）」7頁でも衆議院議員の山花郁夫の質問に対して林野庁森林整備部長の織田央が行っている。

更に、未来投資会議において農林水産大臣の齋藤健は、「林業・木材成長産業化に

(40) (一社)日本経済団体連合会環境エネルギー本部への聞き取り調査結果（2020年3月16日）。

(一社)日本経済団体連合会（2003）。

(41) 日本商工会議所への聞き取り調査結果（2020年3月13日）。

向けて……森林経営管理法案により……原木生産の拡大を図る⁽⁴²⁾。」と発言している。『令和2年度森林・林業白書』には、「森林経営管理法を踏まえ……必要な地方財源を安定的に確保する観点から、森林環境税が創設された⁽⁴³⁾。」と記載されている。

つまり、新税は主に林業の成長産業化の財源として創設されたのであり、山村振興から始まった水源税構想が林業成長産業化の財源としての新税となったことには違和感がある。

新連盟と新議員連盟は、2017年5月現在、2特別区、3政令市を含む622市町村及び348市町村議会が加盟するに至った⁽⁴⁴⁾。そして、新法が成立したことで、その目的を達成できたという理由により、新連盟は2019年4月9日、新議員連盟は同年7月18日にそれぞれ解散した⁽⁴⁵⁾。

森林交付税を熱望していた中山から始まった運動は、和歌山県知事や三重県知事に支持され高知県の森林環境税となり、最終的に2019年に新税が創設されることになった。しかし、新税の大部分が市町村に支払われることや2019年に森林経営管理法による森林経営管理制度が始まったことから市町村の負担が大きくなったのである。

日本の森林は国有林と民有林（私有林と公有林（都道府県や市町村などが所有する森林））に分かれ、この私有林は人工林とそれ以外の森林に分かれる。私有林人工林が1,000ha以上の市町村は1,014市町村であり全国の私有林人工林面積の97%を占めて、この1,014市町村の中には一定の職員数を確保している市町村が多いが、職員数0人の市町村も12%存在する。また、市町村は森林・林業の専門教育を受けた職員が皆無に近く、森林政策における市町村の役割強化に対しても否定的に捉えている市町村が多い。この理由として、市町村の森林・林業行政を支える職員は全国で3,000人程度に止まり、専ら森林・林業のみを担当する職員が0人又は1人という市町村が全体の約2/3を占めている⁽⁴⁶⁾。このように新しい森林・林業の法制度を支える市町村の体制は極めて脆弱である。このような理由から、市町村の森林・林業行政を担う人材基盤は極めて脆弱であり、新税や森林経営管理制度の運用は困難であろう。

(42) 首相官邸（2018）。

(43) 林野庁（2021 a）82－84頁。

(44) 首相官邸（2017）。

(45) 日本林業調査会（2019）17頁。

(46) 総務省（2017）。

7 まとめ

これまで国会審議と自治体の動きを分析してきた。1990年以前の自治体の動きは、それぞれの地域で上下流連帯の取組や海なし7県による森林の公益的機能拡充推進協議会などがあった。国会では水源税や森林・河川緊急整備税が審議されたり、森林法の一部改正などの審議で受益者負担や全国的な基金の設立について触れられたりしたものの、自治体の動きと連動していなかった。

1991年から1997年までの自治体の動きは、中山による「森林交付税」の提唱の影響が大きかった。当初、僅か36町村長が加入して始まった連盟は、議員連盟の創設を促し、最終的に2特別区、3政令市を含む622市町村及び348市町村議会が加盟するに至ったからである。森林交付税は国会でも取り上げられたが、審議の過程では反対がなかった。

1998年から2002年までは、自治体の目立った動きはなく、林政審議会以外の経済財政諮問会議などの団体が林政に関わり始めるようになったのである。

2003年以降は、高知県から始まった森林環境税が全国的に広がって37府県で導入された。一方、温暖化対策税や道路特定財源の振り分けを森林整備の財源とする案も審議されたが業界などの反対により挫折した。

小泉政権の三位一体改革による公共事業や交付税の削減方針は、運動の方向を転換させることになったのである。この状況では新法成立は難しいと思われたが、2017年から林業関係の施策が未来投資会議の「未来投資戦略」に林業成長産業化の財源として新税が盛り込まれたことで具体化した。

森林・林業や山村が疲弊した直接の原因となったのは木材価格の下落であり、これは日米林産物モス協議による木材の市場開放とプラザ合意による円高・ドル安の結果である。円高・ドル安などで利益を得たのは、水源税構想に反対した大企業から中小企業であった。新税は反対意見がまとまらない国民全体が負担する形で収まったが、本来、円高・ドル安で利益を得た企業が新税を負担するべきでないだろうか。

しかも、新税は森林経営管理制度の財源とされるし、同制度は林業の成長産業化の一翼を担う形で造られた制度である。市町村が森林経営管理制度により森林の公益的機能を発揮するための森林整備を実施できるのかについては、最後に検討したように大きな疑問が残る。市町村が新税を利用できなければ、新税は林業の成長産業化だけの財源となり、木材産業に携わる中でも大企業のみが更に利益を得ることになるだろう。

山村を活性化させるためには、森林整備による長期に渡る雇用の確保が必要であり、これこそが森林交付税構想を提唱した中山や自治体が求めてきたことではないだろうか。

(たばた たくき 法政大学法学部兼任講師)

キーワード：自治体環境税／森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律／
水源税／森林・河川緊急整備税／森林交付税

【参考文献】

- 青木宗明（2019）「特別連載「国税・森林環境税の問題点」第2回「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』486号。
- 秋山孝臣（2004）「導入が進む「森林環境税」——先行県における事例を中心に」『調査と情報』211号。
- 安藤輝行＝永田信（2011）「森林管理費用分担制度の系譜における森林環境税——神奈川県「水源の森林づくり」事業を中心に」『関東森林研究』No.62。
- 石崎涼子（2006）「都道府県による森林整備施策と公共投資」『持続可能な社会と地方財政』勁草書房。
- 石崎涼子（2010）「森林・林業政策の改革の方向と地域森林管理」『林業経済研究』Vol. 56No. 1。
- 石崎涼子（2012）「森林政策における政府間財政関係」『水と森の財政学』日本経済評論社。
- 石崎涼子（2020）「林業財政と自治体林政」『現代日本の私有林問題』日本林業調査会。
- 遠藤真弘（2015）「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。
- 岡田久仁子＝岡田秀二＝由井正敏（2007）「森林環境税形成過程に関する研究——「いわての森林づくり県民税」検討委員会の分析を中心に」『東北森林科学会誌』12巻1号。
- 久保慶明（2009）「地方政治の対立軸と知事－議会間関係——神奈川県水源環境保全税を事例として」『選挙研究』25巻1号。
- 砂原庸介＝藤井康平（2008）「地方政府における新税導入と政治——産業廃棄物税と森林税の分析から」『財政研究』4巻。
- 清水雅貴（2012）「神奈川県水源環境税による施策の検証と課題——市町村交付金をめぐる県と市町村との役割を中心に」『水と森の財政学』日本経済評論社。
- 清水雅貴（2019）「特別連載「国税・森林環境税の問題点」第4回「国税・森林環境税の導入による府県・森林環境税への影響について」」『自治総研』490号。
- 其田茂樹（2012）「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用——応益的共同負担の観点から」『水と森の財政学』日本経済評論社。
- 其田茂樹（2020）「森林環境譲与税をめぐる動向——自治体別譲与額と2020年度地方財政計画による制度変更」『自治総研』500号。
- 高井正（2012）「森林保全税政策の形成と全国的展開」『水と森の財政学』日本経済評論社。
- 高橋卓也（2005）「地方環境税はどのようにして政策課題となるのか——都道府県の対応に関する政治経済的分析」『林業経済研究』Vol. 51No. 3。
- 武田八郎（1987）「日米林産物モス協議と木材産業」『林業経済研究』No.112。

- 竹本豊（2009）「高知県での森林環境税導入における政策決定過程分析」『林業経済研究』Vol. 55 No. 3。
- 竹本豊（2010）「予算編成過程における林野庁技術官僚の行動分析 — 水源税構想を事例として」『林業経済研究』Vol. 56No. 2。
- 中山喜弘（1995）「森林交付税提唱の意義と取組み」『山林』No.1328。
- 中山喜弘（1997）「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。
- 中山喜弘（1998）「森林文化社会の実現をめざして — 森林交付税 交付金制度創設の意義」『林業技術』No.678
- 沼尾波子（2010）「自治体の独自課税を通じた森林保全の財源調達とその課題 — 「かながわ水源環境保全税」の事例を中心に」『経済科学研究所 紀要』40号。
- 沼尾波子（2012）「水源地域における水資源の保全と財政負担」『水と森の財政学』日本経済評論社。
- 飛田博史（2019）「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」」『自治総研』487号。
- 古川泰（2004）「地方自治体による新たな林政の取り組みと住民参加 — 高知県森林環境税と梶原町環境型森林・林業振興策を事例に」『林業経済研究』Vol. 50No. 1。
- 松下圭一（1996）『日本の自治・分権』岩波新書。
- 宮永健太郎（2012）「水・森をめぐる公共政策とそのガバナンス — 水源環境保全・再生かながわ県民会議の意義と教訓」『水と森の財政学』日本経済評論社。
- 森稔樹（2018）「国税としての「森林環境税」」大東法学71号。
- 森稔樹（2020）「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第3号）」『地方自治関連立法動向 第7集』地方自治総合研究所研究所資料No.130。
- 吉弘憲介（2019）「特別連載「国税・森林環境税の問題点」第1回「森林環境譲与税の譲与基準の試算及びその検討について」」『自治総研』484号。

【行政資料】

- 森林整備推進協議会（1987）『水源税、森林河川整備税創設運動の記録 — この試練を糧として、緑豊かな森林づくりを』。
- 日本林業調査会（2019）「林政ニュース」610号。
- 林野庁（2021 a）『令和2年度森林・林業白書』。

【ホームページ】

- 環境省（2018）「その他の環境関連税制に関する国内外の動向」環境省HP：<https://www.env.go.jp/policy/policy/tax/mat-7.pdf>。
- 首相官邸（2017）「森林環境税（仮称）の検討状況について」首相官邸HP：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/suishinkaigo2018/nourin/dai1/sankou2.pdf>。
- 首相官邸（2018）「第16回未来投資会議議事要旨（5月17日）」首相官邸HP：<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/dai16/gijiyoushi.pdf>。
- （一社）日本経済団体連合会（2003）「「環境税」の導入に反対する」（一社）日本経済団体連合会HP：<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/112.html>。
- 総務省（2017）「市町村の体制支援について」総務省HP：https://www.soumu.go.jp/main_content/000484064.pdf。
- 総務省（2021）「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律の概要」総務省HP：<https://www.so>

umu.go.jp/main_content/000599517.pdf。

林野庁（2021b）「森林環境税及び森林環境譲与税」林野庁HP：https://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/kankyousei/kankyousei_jouyousei.html。

【聞き取り調査】

（一社）日本経済団体連合会環境エネルギー本部への聞き取り調査結果（2020年3月16日）。

日本商工会議所への聞き取り調査結果（2020年3月13日）。