

# 森林づくりのための新たな財源確保の方策（検討案）の概要

平成19年(2007年)8月  
長野県林務部

## 趣 旨

### 森林づくりの必要性

県土の約8割を占める森林は、山地災害の防止や水源のかん養、地球温暖化の防止、さらには循環型資源である木材の提供など多くの恩恵を与えてくれる、県民にとってかけがえのない財産であり、まさに「緑の社会資本」です。

しかし、私たちの生活に欠かすことのできない森林は、適切な手入れをしないと十分な機能を発揮することができず、山崩れなどの災害につながります。平成18年7月の集中豪雨による山地災害の経験から、災害に強い森林づくりも求められています。

特に、県内の民有林(67万7千ha)の約半分を占める人工林(人の手によって植栽された森林)は、その多くが昭和20年代半ばから40年代にかけて植栽されたもので、その林齢(木の年齢)は現在36年生から50年生までに集中しています。人工林は、樹高成長を続ける60年生頃までに、適切な間伐(樹木の一部を間引きして残した木の成長を促進する作業)を実施しなければ、森林としての多面的な機能を発揮することができません。

このため本県では、今後の約10年間に、間伐を中心とした森林づくりを集中的に実施しなければならない、先送りできない時期を迎えています。

### 本県の森林の危機的な状況

一方、山村では、林業の採算性の低下等により森林所有者の施業意欲は減退し、また、林業を担う人材も減少しています。このため、手入れがされずに管理を放棄された森林が増加するなど、このままでは、森林のもつ多面的な機能がますます低下し、県民の安全・安心な生活環境への影響が懸念されます。

特に、集落周辺の里山は、生活に密着し、県民に最も親しまれている森林でありながら、所有が零細で分散しているため、手入れが遅れており、森林と人との多様な結びつきが途切れてしまう危機的な状況にあります。

### 県民全体で森林づくりを支えるために

森林・林業を取り巻く厳しい状況を踏まえ、本県では、「長野県ふるさとの森林づくり条例」(平成16年制定)に基づき、県民の皆さんの理解と主体的な参加のもとに森林づくりを進めています。

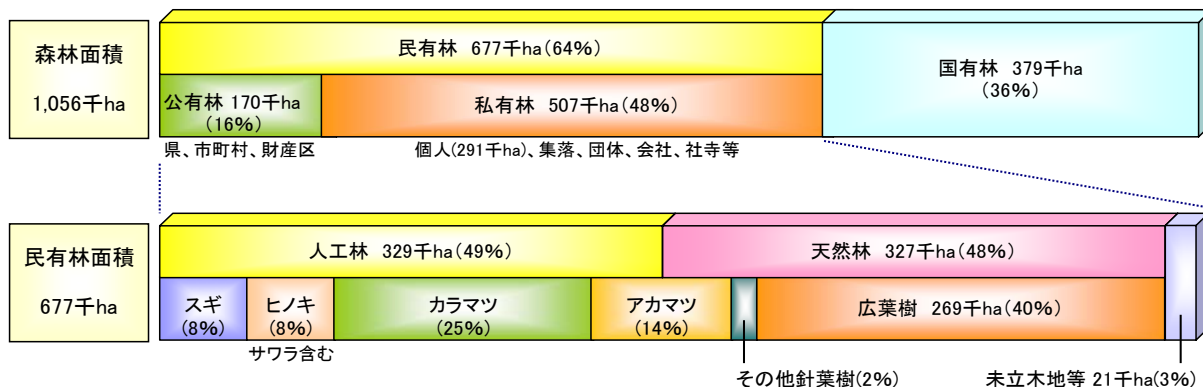
長年にわたって人々が育ててきた森林を、今こそ健全な姿にして、次の世代に引き継いでいくため、森林の恩恵を受けている県民全体で森林づくりを支える必要があり、そのための新たな仕組みとして、県民税の超過課税方式による森林税(仮称)が有力な方法の一つと考え検討しています。

# I 森林・林業の現状と課題

## 1 「緑の社会資本」である森林

### (1) 長野県の森林

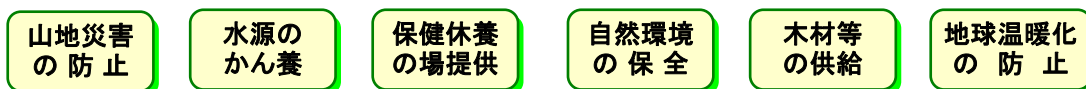
長野県は、県土の約8割（78%）を森林が占めており、その面積は約105万6千haで、全国有数の森林県です。



### (2) 森林の役割

森林の役割には、山地災害の防止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多様なものがあり、このような働きは、森林の多面的機能といわれています。

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吸収・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するものです。



森林のもつ公益的機能に対する評価額は全国で年間70兆2,638億円と試算されています。同様の手法で本県の森林の公益的機能の評価額を試算すると年間3兆681億円となります。

この評価額を県民一人あたりの恩恵額として計算すると、年間で約140万円、一日あたりでも約3,800円となります。

森林の公益的機能の評価額(平成13年試算)

機能の種類	全国	長野県
山地災害防止	36兆6,986億円	1兆6,160億円
水源かん養	29兆8,454億円	1兆2,070億円
地球環境保全	1兆4,652億円	705億円
保健・レクリエーション	2兆2,546億円	1,746億円
計	70兆2,638億円	3兆681億円

### (3) 森林に対する県民の期待

平成19年5月に行った県政世論調査によると、県内の森林の現状は、荒廃あるいはまだ一部で荒廃していると認識している県民が多く、「自然災害を防ぐ土砂の流出防止」や「地球温暖化の防止」、「水源のかん養」といった森林の公益的機能に多くの期待が寄せられています。

## 2 本県の森林は今…

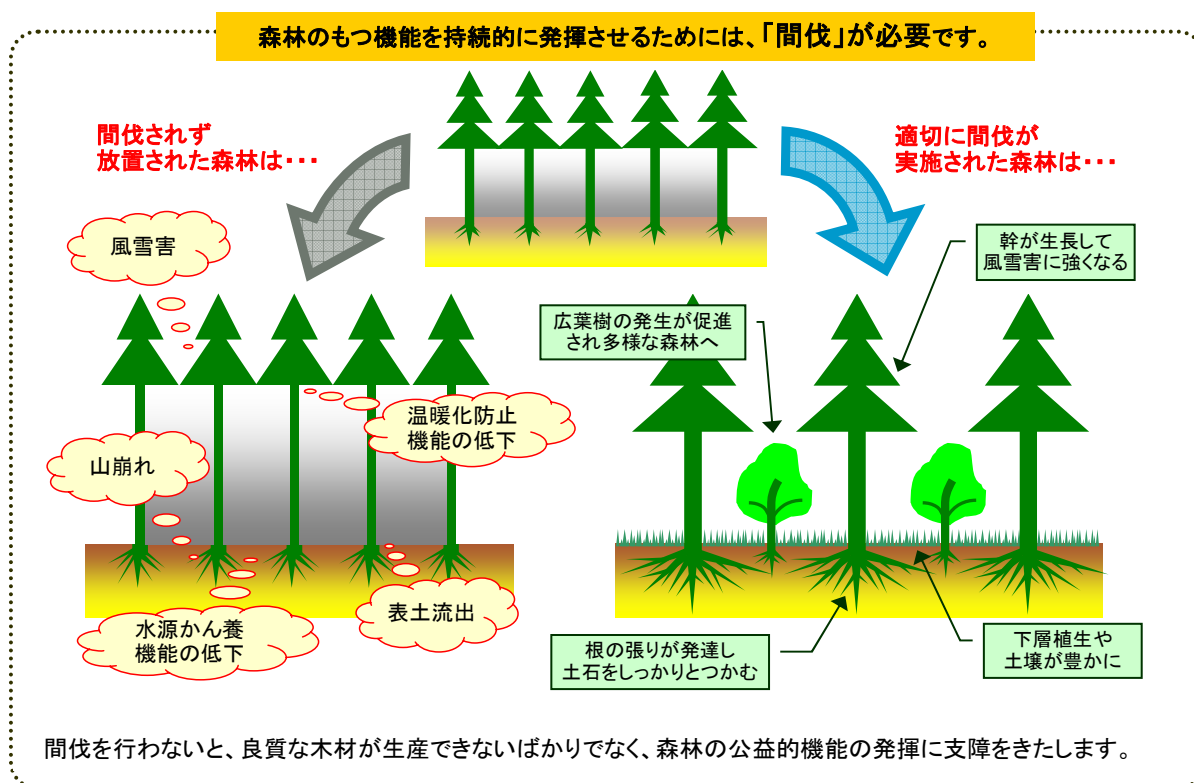
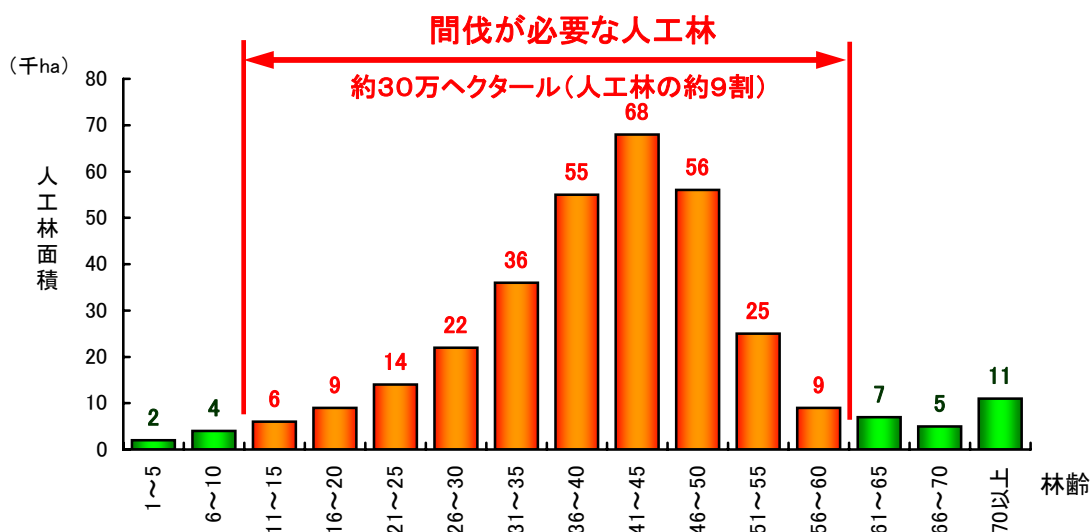
### (1) 森林の現状と課題

県内の民有林では、戦後の時代的背景から昭和20年代半ばから40年代にかけて、カラマツ等の針葉樹による単一樹種の一斉造林が進められ、約33万haの人工林が造成されました。

現在、間伐期の人工林は約30万haありますが、その多くが36年生から50年生に集中していることから、今後約10年間のうちに確実に間伐を実行する必要がある、先送りの出来ない時期を迎えています。

また、近年の局地的な豪雨の頻発等により、激甚な災害が発生しており、山地を起因とする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ます。

民有林人工林の林齢別面積



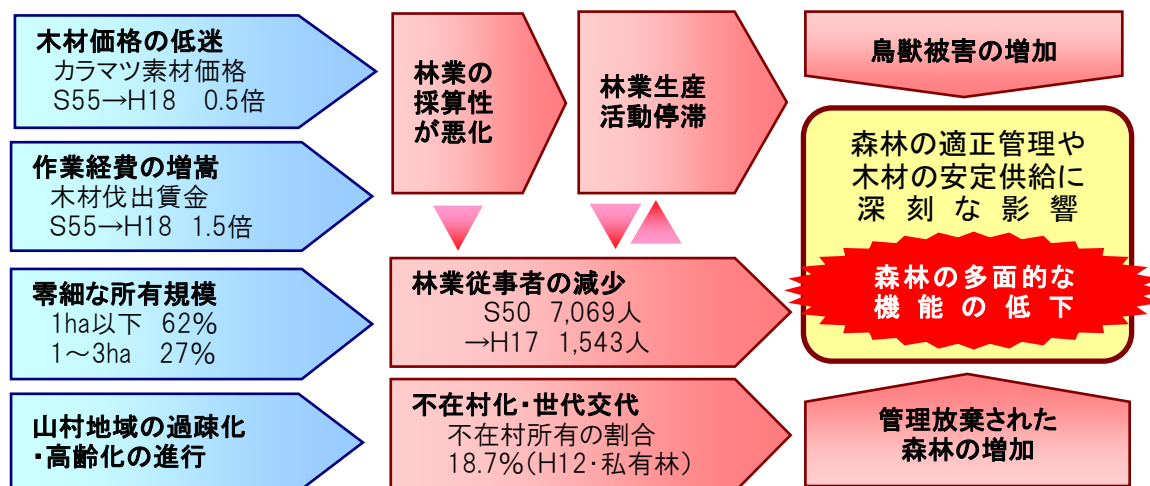
## (2) 林業の現状と課題

林業は、森林のもつ多面的機能を維持・向上させるという重要な役割を担っています。

しかし、昭和40年代からの外材輸入量増加に加え、木材に代わる資材の進出などにより、木材価格が長期にわたり低迷している一方で、造林や保育、伐採等に要する経費は増嵩していることから、林業の採算性が悪化し、林業を取り巻く状況は厳しさを増しています。

さらに、零細な所有規模に加え、山村地域の過疎化・高齢化の進行、林業生産活動の停滞に伴う林業従事者の減少、不在村化や世代交代などによる管理放棄森林の増加、ニホンジカなどによる鳥獣被害の増加などから、このまま推移すると、森林の適正な管理や木材の安定的な供給に深刻な影響を及ぼすことが懸念されます。

林業を取り巻く主な現状と課題<関連図>



森林を適正に整備・保全し、その多面的機能が発揮されるよう努めることは森林所有者等にとっての責務ですが、それだけでは適正な整備保全が進みがたい状況となっています。

森林の整備・保全を進め、広く県民が森林のもたらす恩恵を享受していくためには、森林所有者を含めた林業・木材産業関係者自らの努力、県や市町村の取組とともに、個々の県民を含めた社会全体からの支援が必要となっています。

## II 森林づくりの取組状況

### 1 森林づくりの方向性

#### (1) 長野県ふるさとの森林づくり条例

県では、社会全体の共通の財産である森林を健全な姿で次の世代に引き継いでいこうと、県民が主体的に森林づくりに参加するための基本理念や基本方針、新たな仕組みを定める「長野県ふるさとの森林づくり条例」を平成16年10月に制定しました。

#### 森林づくりの基本理念・方針

##### ◆ 基本理念

森林が持続可能な社会を支える基盤であり、社会全体の共通の財産であることにかんがみ、その機能が持続的に発揮されるよう、それぞれの地域において、県民の理解と主体的な参加の下で、森林づくりを行う。

##### ◆ 基本方針

- ・ 森林の多面的機能を発揮するための森林の整備及び保全
- ・ 身近な資源である県産材の有効利用
- ・ 森林資源及び森林空間の総合的かつ多面的な利活用

## (2) めざす森林の姿と展開方向(森林づくり指針)

「長野県ふるさとの森林づくり条例」の規定に基づき、平成17年6月に「森林づくり指針」を策定しました。

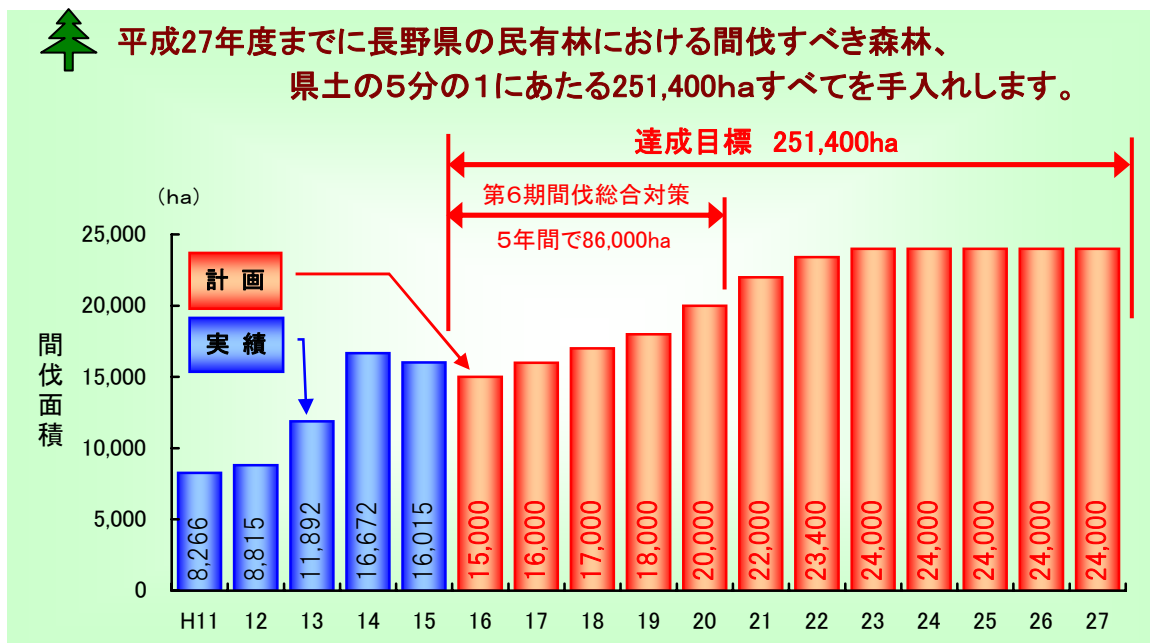
これは、100年先、すなわち22世紀の長野県の森林のあるべき姿と、その森林の姿を実現するために、県民と県が取り組むべき長期の森林づくりの展開方向を明らかにするとともに、今後おおむね10年間の県施策の展開方法を定めたものです。



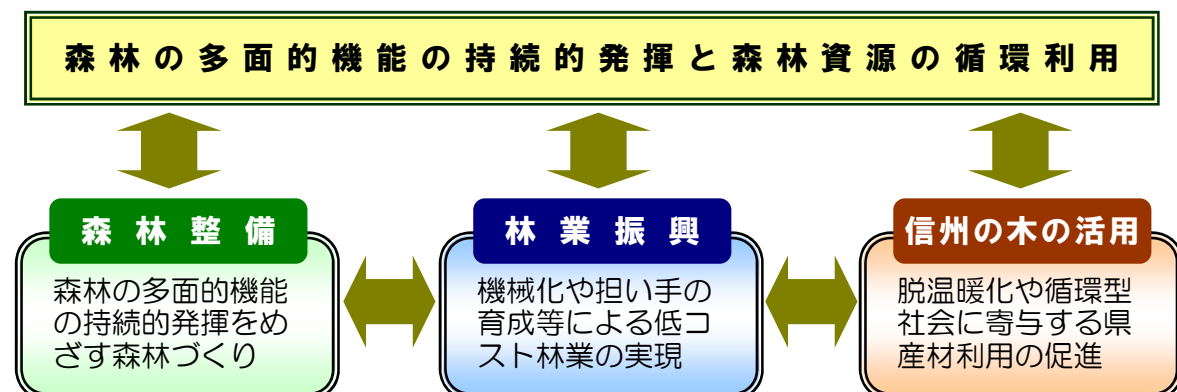
## (3) 信州の森林(もり)づくりアクションプラン

特に、喫緊の課題である間伐の計画的な実行確保を図るため、平成17年6月の「森林づくり指針」策定と同時に「信州の森林(もり)づくりアクションプラン」を策定しました。

間伐すべき森林(25万1,400ha)をすべて整備するとともに、間伐材の搬出・利用を促進するという、現在の重点課題に対する「行動計画」に位置づけて取り組んでいます。



## (4) 森林・林業施策の取組方向



## 2 森林づくりの取組状況と今後の課題

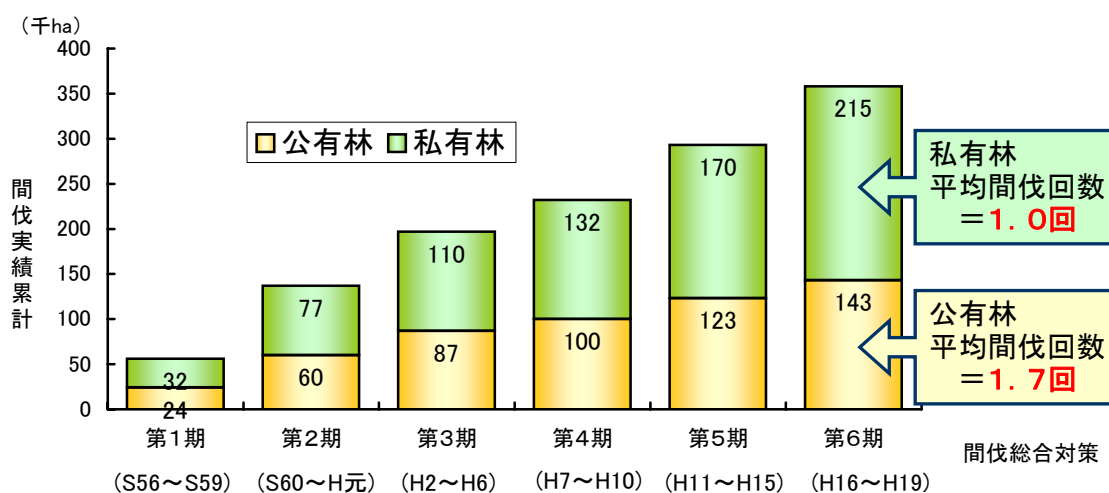
### (1) 森林整備事業の実施状況

県では、森林づくりの主体となった間伐を計画的に推進するため、昭和56年度から「間伐総合対策」として取り組み、本年度までの27年間で延べ面積約36万ha、年平均で約1万3千haの間伐を実施してきていますが、間伐が必要な人工林（11年生から60年生）での間伐実施状況は、全体平均で1.2回にとどまっています。

特に、個人所有等の私有林では今までの間伐回数が平均1.0回であり、間伐がまったく実施されずに高齢級を迎えた森林が多い状況となっています。

これら私有林の多くは集落周辺の里山に位置していますが、山地災害の防止等の機能を高める観点から、その整備を進めるためには公的な関わりが必要となっています。

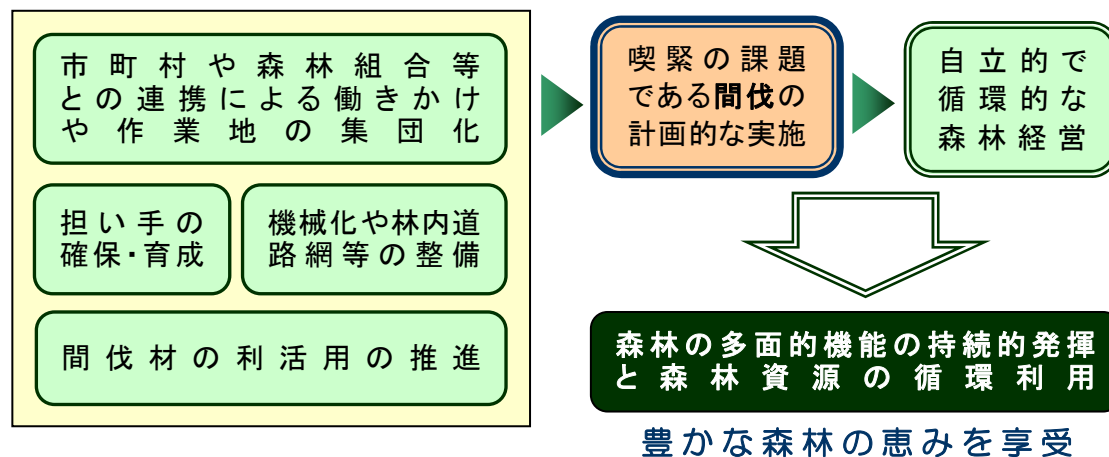
間伐実績累計と平均間伐回数



### (2) 森林づくりを進めるにあたって

人工林は、林齢60年生までに適切に間伐を行うことにより、その後、自立的で循環的な森林経営が期待でき、豊かな森林の恵みをいつまでも享受できるようになると考えられます。

この間伐の実行確保を図るためには、市町村や森林組合等との連携により、森林所有者への働きかけや作業地の集団化を進めるとともに、担い手の確保・育成や機械化・林内道路網等の実行体制の整備、間伐材の搬出・利用に至るまでの取組を、総合的かつ効果的に進めていくことが重要となっています。





### (3) 財源確保の必要性

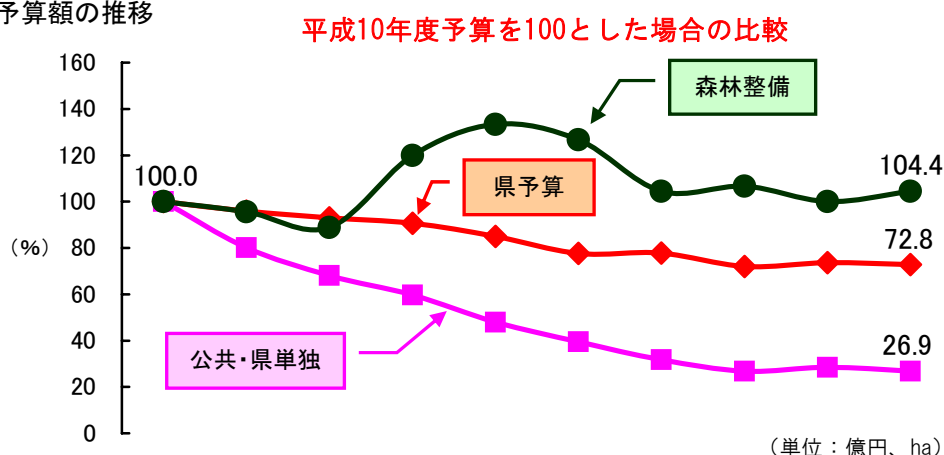
長野県の財政状況は、歳入面では、景気の回復により県税収入が増加傾向にあるものの、本格的な回復には至っておらず、また、地方交付税（臨時財政対策債を含む。）も毎年度削減されていることから、一般財源の確保が厳しい状況が続いています。

一方、歳出面では、社会資本整備のために借り入れた借金の返済である公債費や人件費などの義務費の割合が高い硬直的な財政構造が今後も続くと思込まれます。

このような財政状況を踏まえ、県では「長野県行財政改革プラン」を平成19年3月に策定し、分権改革、行政システム改革、財政構造改革に取り組んでいますが、財政赤字を出すことなく安定的な財政運営を行うため、今後とも更なる歳入確保策や歳出削減策など追加の財源確保対策を行っていくこととしています。

森林整備事業については、健全な森林づくりを着実に推進していくため、厳しい財政状況の中にあっても、これまで予算を重点的に配分してきましたが、今後と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、新たな財源を早急に確保する必要があります。

県予算額の推移



年 度	H10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
県 予 算 額	11,629	11,154	10,811	10,535	9,881	9,025	9,047	8,365	8,572	8,462
公 共 事 業 費	2,737	2,258	1,881	1,632	1,317	1,089	889	716	798	741
県 単 独 事 業 費	777	559	515	464	369	300	230	226	204	203
森 林 整 備 事 業	45	43	40	54	60	57	47	48	45	47
間 伐 面 積	8,025	8,266	8,815	11,892	16,672	16,015	13,788	16,013	16,520	18,000

注：1 予算は、H10～18は最終、H19は当初。森林整備事業に県営林特別会計分を含む。

2 間伐面積は、H10～17は実績、H18は実績見込み、H19は予算時の計画面積。

## Ⅲ 費用負担の方法

### 1 様々な手法による財源確保

#### 【様々な手法の検討】

分担金・負担金、  
使用料、手数料、  
寄附金、市民ファンド、  
地域通貨、県税



森林づくりのための新たな財源確保策として、各種制度を幅広く取り上げて検討したところ、一定規模の財源が継続的・安定的に確保され、森林からの恩恵を受けている県民に対し、広く薄く負担を求めることが可能な「**税制措置**」が**有力な選択肢**と考えられます。

## 2 税制措置による財源確保

### 【税制措置での検討】

#### 超過課税方式

・ 県民税 ・ 自動車税

#### 法定外税方式

・ 森林づくりのための新税  
・ 水源かん養のための新税

想定できる税制度の中で検討したところ、多くの県民に幅広く負担を求めることができること、現行の仕組みを活用することでコスト増が少ないことなどから「**県民税超過課税**」が有力な選択肢と考えられます。

## 3 他県における取組状況

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います。

その中で、森林整備等を目的とした税の導入について多くの県で検討がなされており、平成15年度から「森林環境税」を導入した高知県をはじめとして、平成19年4月までに24県が独自課税の仕組みを設けています。

これらの県の税を定めた条例では、森林のもつ機能を全ての県民が享受していることを示した上で、県民に広く負担をお願いする方法として、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ます。

税の用途については、「森林環境の保全」、「森林を県民で守り育てる意識の醸成」等の森林づくり関係事業に活用しています。

また、福島県、山形県、広島県では市町村への交付金を設け、地域の独自性を発揮した森林づくりへの支援も行っています。

なお、兵庫県と広島県ではその用途を都市地域の緑化まで広げています。

また、神奈川県は水源環境の保全・再生を目的とした超過課税であり、その主要施策として森林づくりを位置づけており、そのほかに河川や地下水の保全対策、公共下水道や合併浄化槽の整備促進等を実施しています。

他県における森林整備等を目的とした税(県民税超過課税)の税額一覧表

【平成19年4月現在】

		法人への超過税率(額)						
		11%	10%	5%	3%	500円	なし	計
個人超過税額	1,000円		3県					3県
	800円	1県	1県					2県
	500円			15県		1県		16県
	400円			1県				1県
	300円				1県		1県※	2県
	計	1県	4県	16県	1県	1県	1県	24県

※ 神奈川県は法人への賦課はなく、個人県民税の均等割と所得割(0.025%)の超過課税の方式を採用しています。(納税者1人あたりの平均負担額は合算で約950円)



## IV 新たな仕組みの検討案

### 1 新たな仕組みの検討

様々な費用負担の方法について比較検討した結果、森林づくりのための新たな財源確保の仕組みとしては「県民税の超過課税」方式が有力な方法と考えられることから、この方法に絞って検討を行っています。

#### (1) 税額

##### ア 個人県民税

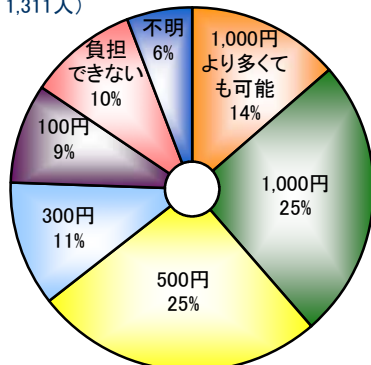
税額（年額）	導入 県	本県での税収見込額
1,000円	3県（福島県、岩手県、山形県）	10億8,000万円
800円	2県（兵庫県、滋賀県）	8億6,400万円
500円	16県（高知県、岡山県ほか14県）	5億4,000万円
400円	1県（静岡県）	4億3,200万円
300円	2県（鳥取県、神奈川県）	3億2,400万円

県が平成19年度に実施した県政世論調査では、森林づくりを進めるための年間負担額として、1,000円以上負担できると答えた方の割合が39%、500円以上負担できると答えた方の割合は64%となっています。これは15年度に実施した調査結果と同様の割合となっています。

##### ◆平成15年度県政世論調査結果

（設問） 森林の果たす役割に対し、年間どの程度まで負担できますか。

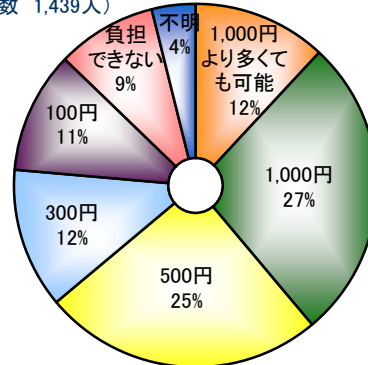
（有効回答数 1,311人）



##### ◆平成19年度県政世論調査結果

（設問） 健全な森林づくりを進めるために年間どの程度まで負担できますか。

（有効回答数 1,439人）



##### イ 法人県民税

税額（年額）	導入 県	本県での税収見込額
11%相当額 (2,200～88,000円)	1県（滋賀県）	3億 800万円
10%相当額 (2,000～80,000円)	4県（兵庫県、福島県ほか2県）	2億8,000万円
5%相当額 (1,000～40,000円)	16県（岡山県、静岡県ほか14県）	1億4,000万円
3%相当額 (600～24,000円)	1県（鳥取県）	8,400万円

税額については、懇話会の議論や県民の皆様からの意見を踏まえ、今後検討していきます。

## (2) 実施期間

森林づくりは長期にわたることから、長期間の計画的な森林づくりを図ることが望ましいと考えますが、森林づくりの進捗状況や導入効果を検証するとともに、社会経済情勢の状況等を考慮し、先行県（鳥取県の3年間を除く）と同様、5年後に制度の見直しを行っていくことが適当であると考えます。

## (3) 使途の明確化等

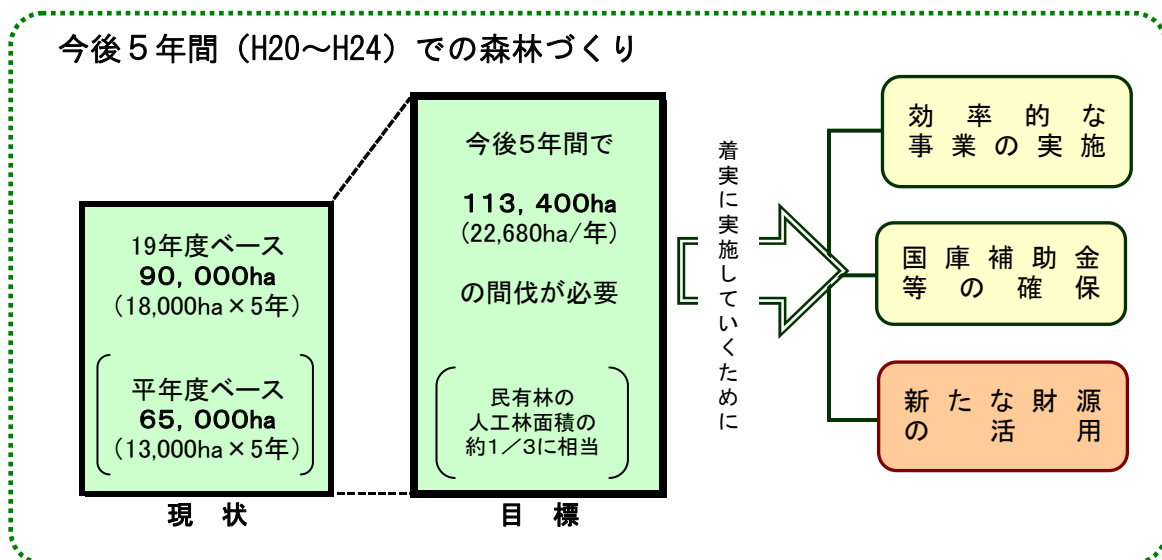
県民税は、使途を特定しない普通税であることから、新たな税収が森林づくりのための事業に使われていることを県民にわかりやすく明確に公表する仕組みづくりが必要であることから、先行県の取組を参考に、使途の透明性を確保する仕組みづくりを検討します。

また、森林づくり事業の財源に充てるため、県外の下流域等、県内外から広く寄附金を受け入れられる仕組みを併せて検討します。

## (4) 事業の内容

### ア 健全な森林づくりの推進

喫緊の課題である間伐を中心とした健全な森林づくりを推進するための取組。  
手入れが遅れている里山などで、県民の「目に見える」森林づくりを推進。



### イ 森林づくりへの県民参加の促進

県民が森林に対する理解を深め、森林づくりへの主体的な参加を促進するための取組。

### ウ その他森林づくりを進めるための取組

県産材の利用推進など、森林づくりを総合的に進めるための取組。

**事業内容についても、懇話会の議論や県民の皆様からの意見を踏まえ、事業案を具体化していきます。**

## 2 森林づくりのための新たな財源確保の方策(検討案)

<p>目 的</p>	<p>豊かな森林は、山地災害の防止や水源のかん養、地球温暖化防止など多様な機能を有し、「緑の社会資本」としてすべての県民がその恩恵を享受しています。</p> <p>しかし、この森林の恵みを持続的に発揮させながら、健全な姿で次の世代に引き継いでいくためには、広く県民の皆さんの御理解と御参加を得ながら、間伐などの森林づくりを集中的に実施する必要がある先送りのできない時期を迎えています。</p> <p>この森林づくりを着実に実施していくため、新たな財源確保の仕組み(仮称：森林税)を創設し、県民に広く協力をお願いするものです。</p>	
<p>使 途</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 健全な森林づくりの推進</li> <li>○ 森林づくりへの県民参加の促進</li> <li>○ その他森林づくりを進めるための取組</li> </ul>	
<p>財 源 確 保 の 仕 組 み</p>	<p>課税方式</p>	<p>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</p>
	<p>名 称</p>	<p>森林税(仮称)</p>
	<p>納 税 者 義 務 者</p>	<p>(個人) 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 (法人) 県内に事務所等を有する法人 約5万5千法人</p>
	<p>納 め て い た だ く 方 法</p>	
	<p>税 額</p>	<p>税額については、懇話会の議論や県民の皆様の意見を踏まえ、今後検討していきます。</p>
	<p>実施期間</p>	<p>5年間 (効果等を総合的に検証し、5年後に見直しを行います。)</p>
<p>そ の 他</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 用途の透明性を確保するための仕組みづくりを検討します。</li> <li>○ 県内外から広く寄附金を受け入れる方法を検討します。</li> </ul>	

今後、懇話会や県民の皆様からのご意見を参考に具体化します。