

(案)

森林整備と財源のあり方検討委員会

報告書

平成30年 月

## はじめに

本県は、全国第5位の面積を有し、県土の約7割を森林が占めている。この森林は木材生産等の経済的機能だけでなく、水源のかん養や山地災害の防止などの公益的機能を発揮し、私たちは大きな恩恵を受けている。森林に蓄えられた豊富な水は私たちの生活を豊かにし、日本一の米どころの源となっている。また、森林があることで根の周りがスポンジのような役割を果たし、雨水が地中にとどまることで洪水の発生を抑制している。私たちの暮らしは、こうした森林の働きによって守られている。

人々は古くから、この森林と共存してきた。住宅の建設等のために木材を伐採した後は植林をして、次の伐採まで管理しながら森林資源を適切な状態で循環利用してきた。そうした営みは昭和30年代に入ると劇的に拡大していく。経済発展に伴って木材需要が急速に増大にするにつれ、伐採と人工的な植林の範囲は山林の奥地まで広がっていった。

しかしながら、木材需要の急速な増大で木材価格が高騰したことを契機に、比較的安価な外材の輸入が進み始めると、国産の木材価格は大幅に下落した。また、高度成長期以降、労務単価の上昇が顕著となり、林業における採算性が次第に低下していった。

また、これと歩を合わせるように林業の担い手が減少する一方で、森林所有者においては高齢化が進むとともに、地元から離れた不在村所有者が増加するなど、森林に対する適切な管理が次第に難しくなっていた。

こうした状況変化は森林の荒廃につながっていく。間伐がなされない森林は薄暗く、地面に太陽光が届かない。木々が密集して根が十分に発達せず、下層植生が育たない環境ではスポンジ機能が失われてしまい、雨水はそのまま河川に流れ込み、洪水災害へとつながるリスクを高めていく。また、採算性が見込めずに伐採されて放置されたままの木々も、土砂の崩壊に伴って押し流され被害を拡大する。近年の集中豪雨による被害では、報道でそうした流木の映像が見られることが顕著になってきた。

森林の公益的機能を維持・保全することは、林業における経営状況が低迷している現状においては、その役割を森林所有者に求めることには限界がある。

こうした背景の中で、この検討委員会では、林業の振興等、森林の有する経済的機能に着目するのではなく、県民の安全・安心の観点から公益的機能を維持・保全するための森林整備のあり方とその財源のあり方について議論を行った。

森林を健全な姿で将来の世代に引き継いでいくことは、県民一人一人の責任ではないだろうか。先人が守り育ててきた森林の恩恵をどうすれば未来の子どもたちにも残していくことができるのか、皆で力を合わせて考え、議論し、解決していく時が来ているのかもしれない。この検討委員会の報告がそうした行動につながる契機となることを願う。

# 1 新潟県の森林

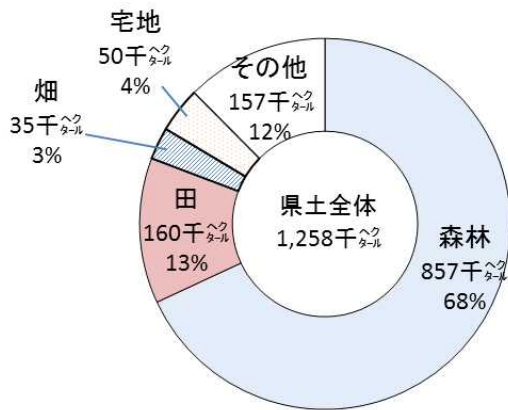
## (1) 新潟県の森林の状況

本県の森林面積は857千ha（県土の約68%）で全国で6番目に広い面積を有している。このうち国が管理する国有林を除いた「民有林」については、面積565千haで森林全体の66%を占めている。

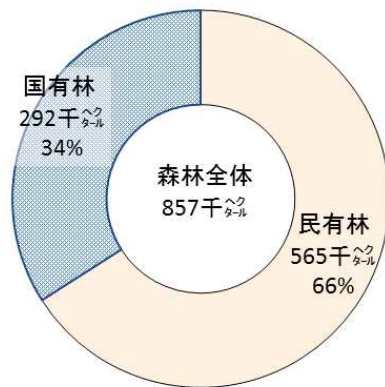
当検討委員会ではこの「民有林」における森林整備と財源のあり方について検討するものである。

※ 民有林は、私有林と公有林に区分される（次頁②）

【図表1 新潟県の土地利用の現状】



【図表2 民有林と国有林の割合】



資料 新潟県「地域森林計画書」

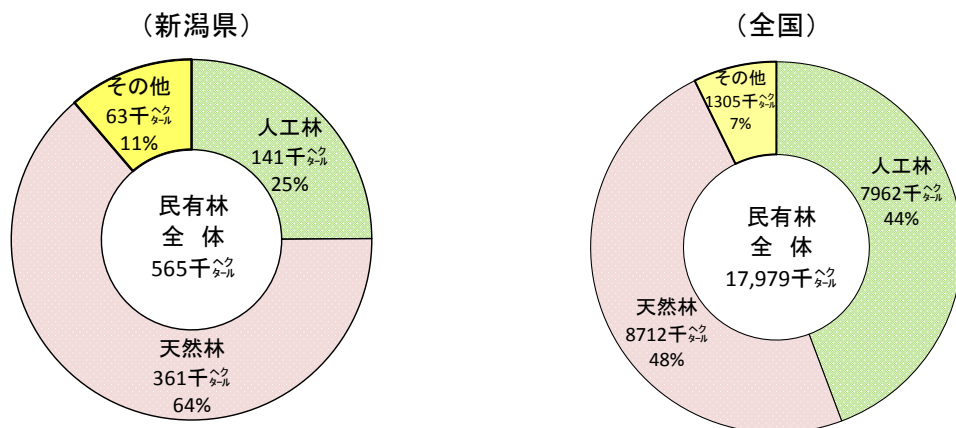
### ① 人工林と天然林の状況

森林は、木材利用のために人の手によって計画的に育てられてきた「人工林」と主に自然の力で育つ「天然林」とに大きく区分される。

本県の人工林は、民有林の25%（141千ha）を占め、主に戦後から昭和40年代頃までに植栽されたスギ林である。

日本全体の状況と比べると、本県では人工林の割合が小さく、天然林の割合が大きい状況にある。

【図表3 民有林に占める人工林・天然林構成】



※ その他は竹林、草生地など

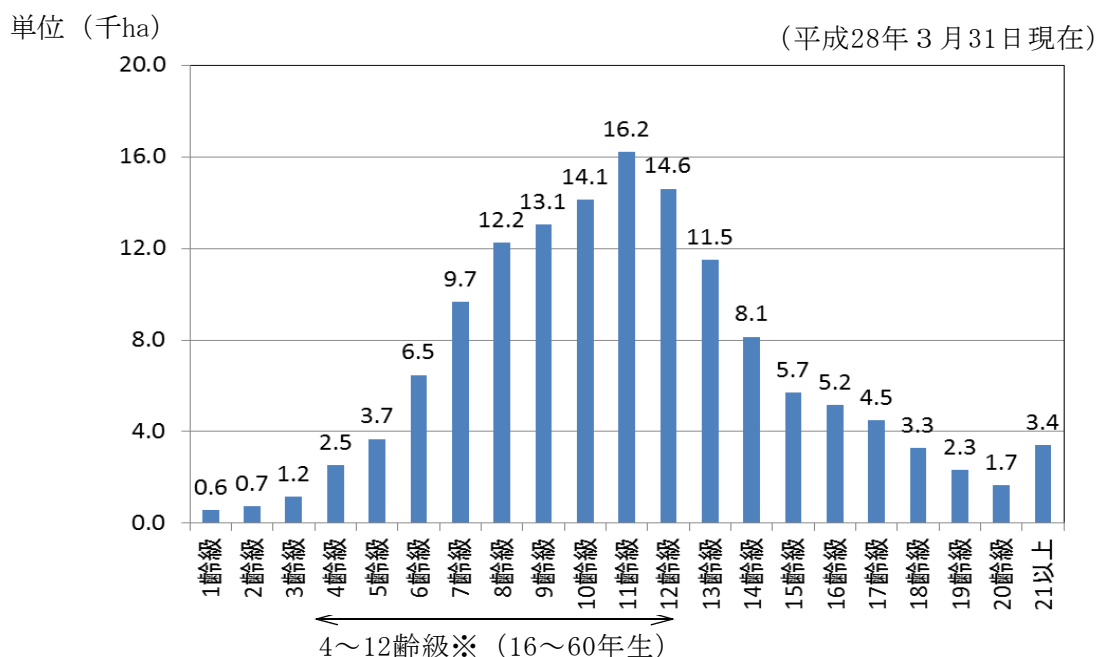
資料 新潟県「地域森林計画書」、林野庁「森林資源の現況」

人工林は、主に木材生産等の経済活動を行うことを目的としてスギなどの単一の樹種が植栽された育成単層林である。健全に維持するためには間伐等の適切な手入れが必要であり、本県の人工林では、この間伐を必要とする4～12齢級（16～60年生）が約7割を占めている。

一方、天然林は、自然力で成長したナラ、ブナ等を主体とする広葉樹林である。

天然林の中には、かつて薪や炭などの利用を目的として人為的に管理されていた森林（薪炭林）が含まれており、これらは人工林と同様に間伐等の手入れが必要であるが、薪や炭の需要が激減した現在ではほとんどが利用されずに放置されている。

【図表4 人工林の齢級構成】



4～12齢級※（16～60年生）

※ 齢級：森林の年齢を5年の幅で括ったもの。苗木を植えた年を1年生とし、1～5年生を1齢級、6～10年生を2齢級と数える。

資料 新潟県「地域森林計画書」

## ② 私有林と公有林の状況

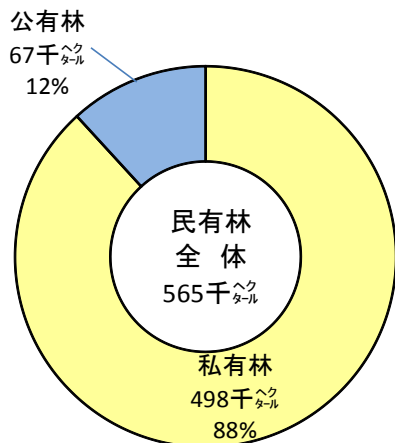
森林はまた、所有形態により「私有林」と「公有林」に区分される。

本県の民有林のうち、私有林は、88%（498千ha）を占めており、個人や集落等により所有・管理されているが、木材売却等の収益が見込めないために自ら施業することが困難となり放置されたまま手入れが不足し、森林の機能が低下することが懸念されている。

一方、公有林は、民有林の12%（67千ha）を占めており、このうち市営林（市町村の所有・管理）が約9割、県営林（県の所有・管理）が約1割となっている。

市営林の中には、実質的な管理を集落に委ねた財産区有林が含まれているが、これらは私有林と同様、森林の条件によっては収益が見込めないために手入れ不足となることが懸念されている。

【図表5 森林の所有形態】



公有林の内訳

市営林※ <sup>1</sup>	60 千ヘクタール
県営林※ <sup>2</sup>	7 千ヘクタール

※1：市営林は、市町村有林、市町村行造林、財産区有林をいう

※2：県営林は、県有林、県行造林をいう

資料 新潟県「地域森林計画書」

## (2) 森林の公益的機能について

森林は、木材生産等の経済的機能だけでなく、水源かん養、山地災害防止、二酸化炭素の吸収固定など、様々な公益的機能の発揮を通じて県民生活に多大な恩恵をもたらしている。

近年、全国的に集中豪雨が多発し、山地災害による甚大な被害の発生が顕著となっており、荒廃した山林地の灌木が被害を拡大していることが指摘されている。県民の命と暮らしを守るためには、共有の財産である森林を健全な状態に保ち、公益的機能を持続的に発揮させることが極めて重要な課題となっている。

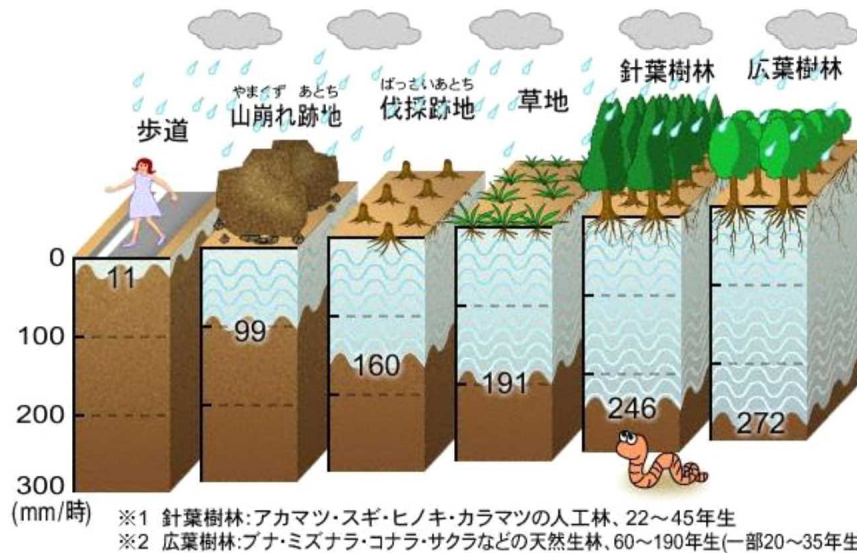
以下は、森林の有する主要な公益的機能である。

### ① 水源かん養機能

森林の土壌は、スポンジのように多くの隙間があり、降雨、融雪水を地中に速やかに浸透させ、ゆっくりと河川や海へ流出させることで渇水や洪水の緩和、水資源の確保に役立っている。また、浸透・流出させる過程で、水の富栄養化等の原因となる窒素やリン等を吸着することによる水質浄化の働きもある。

森林土壌が一定期間に浸透させる雨水の量（貯留能力）を比較すると、「山崩れ跡地」が99（mm/時）であるのに対し、「草地」は約2倍の191（mm/時）であるが、森林（広葉樹林）は約3倍の272（mm/時）の能力を有している。

【図表 6 貯留能力の比較】



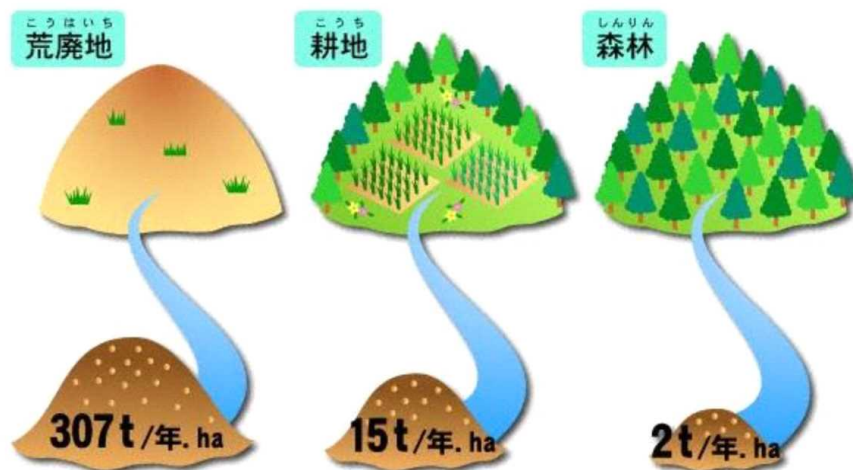
資料 只木良也「森林環境科学」1996

② 山地災害防止機能

森林は、落ち葉や下草が雨滴の衝撃を吸収し表土の浸食を防ぐとともに、土の中では樹木の根が土壌と基岩層を固定し、土砂の流出・崩壊の発生を防いでいる。

森林から流出する土砂は、荒廃地（裸地）の150分の1とされている。

【図表 7 流出土砂量の比較】



資料 丸山岩三「森林水文」実践林業大学1970

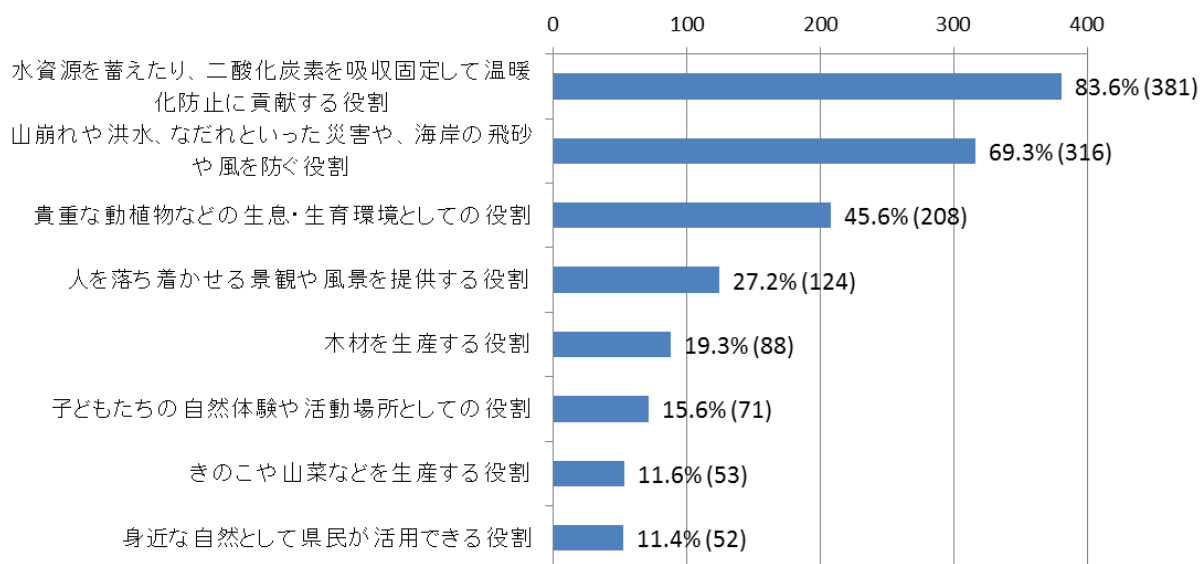
③ その他

大気中の二酸化炭素を吸収し炭素を貯蔵することにより地球温暖化防止への貢献や、暴風・騒音を緩和したり大気を浄化するなどの快適な生活環境を保全する働き、森林とのふれあいを通じて憩いや学びの場の提供、歴史、文化、学術等の振興に寄与する働き、多様な生物の生息の場を提供する働きなど様々な公益的機能を有している。

## (参考1) 県民の森林に対する期待

平成28年に実施した県民アンケートによると、県民の森林に対するニーズは水源かん養や災害防止等、森林の公益的機能を期待する意識が大きいことがうかがえる。

【図表8 県民アンケート「森林・林業に関する県民意識について」(H28.10)】



(調査の概要) 目的：県民の森林・林業に関する意識を把握し、今後の効果的な施策展開に活用

調査期間：平成28年7～8月

対象者数：500人 回答者456人 (回答率91.2%)

設問内容：「あなたは、森林の持つどのような役割に期待していますか。」

## (参考2) 森林の公益的機能の評価

平成13年に日本学術会議が試算した全国の森林が有する公益的機能の評価額は、年間約70兆円と言われている。この試算方法を基に本県に森林の有する公益的機能の評価額を試算すると年間約2.9兆円、県民一人当たりでは119万円と試算される。

【図表9 森林の有する機能と公益的評価額（年間）】

	森林の有する機能	公益的機能評価額※	
		全 国	新潟県
水源かん養関連	・濁水緩和 ・洪水緩和 ・水質浄化	29兆8,500億円 (43%)	1兆5,631億円 (53%)
山地災害防止関連	・土砂流出防止 ・土砂崩壊防止 ・なだれ防止 ・落石防止	36兆7,000億円 (52%)	1兆2,477億円 (42%)
保健文化関連	・保健文化・レクリエーションの場	2兆2,500億円 (3%)	767億円 (3%)
生活環境保全関連	・二酸化炭素吸収 ・酸素供給 ・飛砂・風害の防止等	1兆4,600億円 (2%)	477億円 (2%)
生物多様性保全関連	・野生生物の保全 ・遺伝資源の保全等	-	-
木材生産関連	・木材、竹の生産 ・キノコ、山菜等の生産	-	-
合 計		70兆2,600億円 (100%)	2兆9,352億円 (100%)

※ 日本学術会議答申『地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について』（H13.11）における評価手法に基づき県で試算

県民1人当たり額は平成12年国勢調査の人口により単純試算

## 2 新潟県の林業・森林整備の現状と課題

### (1) 林業を巡る状況

#### ① 林業生産について

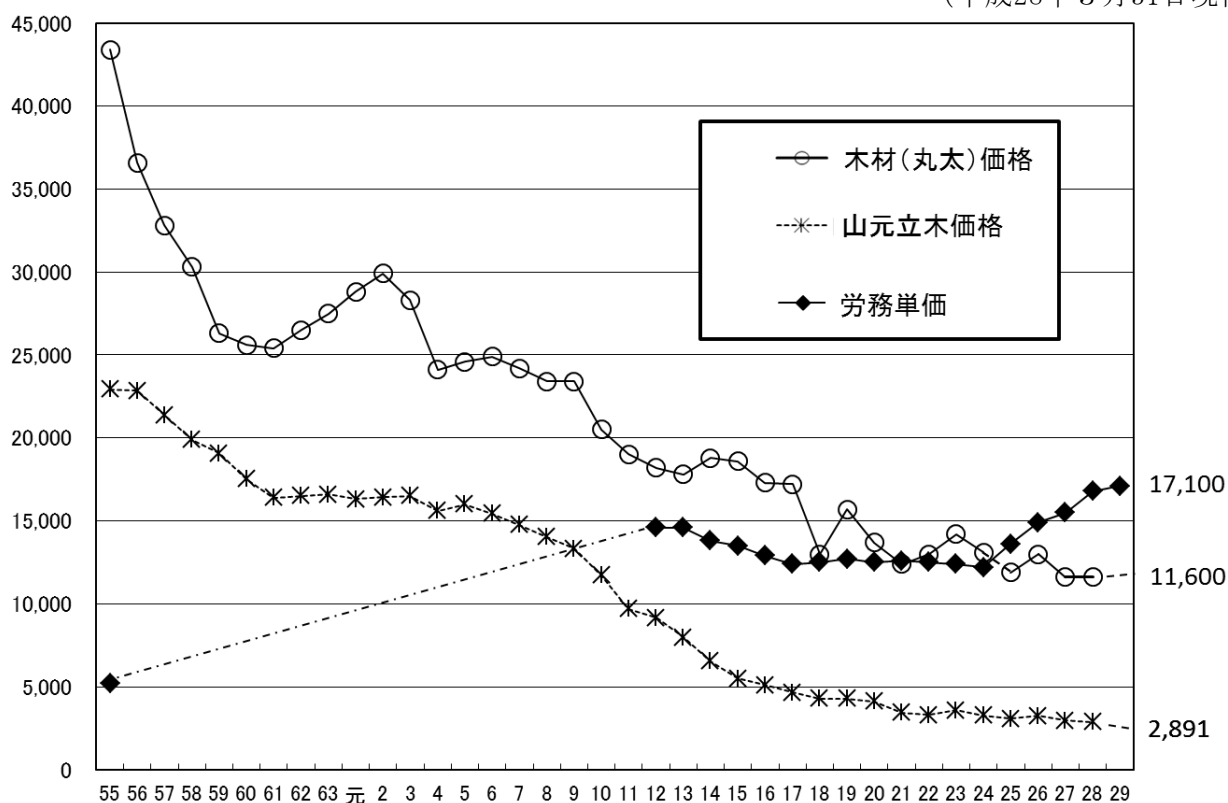
本県の木材生産額は昭和55年がピークで91億2千万円であったが、それ以降下落し、現在はピーク時の1/10となっている。また木材（丸太）価格<sup>※1</sup>は、昭和55年に1 m<sup>3</sup>当たり約4万3千円であったが、現在はピーク時の1/4、山元価格<sup>※2</sup>も1/8まで下落している。

一方、労務単価についても昭和55年時点から約3倍、直近5年間で1.4倍に上昇しており、林業の採算性が悪化する要因となっている。

本県の森林の所有規模が小さく生産が非効率であることや、積雪の影響により冬期間の生産活動が困難な地域があることなどが背景にあり、林業が経済的に成り立ち難く、全体として低迷している要因にもなっている。

【図表10 木材・立木価格（推移図）】

（平成28年3月31日現在）



※1：木材（丸太）価格とは、市場等から製材工場等に販売される価格。

※2：山元立木価格とは、森林所有者の収入に相当する価格。

※3：図の木材（丸太）価格の規格は、すぎ中目材（14～22cm（H25から24～28cm））。

資料1 木材（丸太）価格：農林水産省「木材統計」

資料2 山元立木価格：日本不動産研究所「山林素地及び山元立木価格調」

資料3 労務単価：新潟県「設計労務単価（普通作業員）」

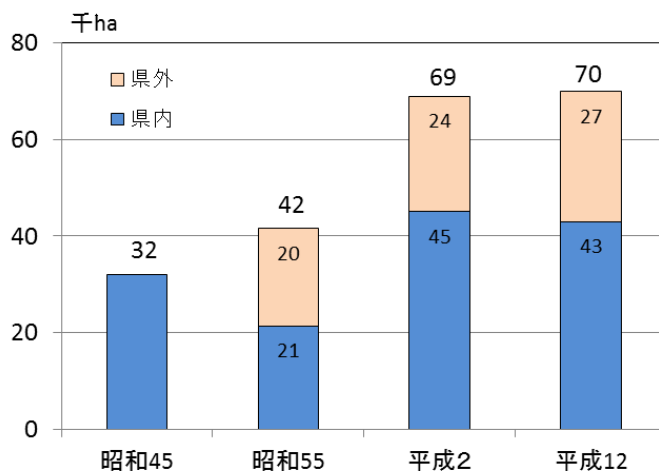
## ② 林業の担い手について

本県の平成27年度現在の林家数<sup>※</sup>は27千戸で、昭和55年の36千戸と比べて24%減少している。また、森林所有者が森林のある市町村に居住していない「不在村者」の所有する森林は70千haと、昭和55年の42千haと比べて1.7倍に増加しており、管理放棄される森林が増加し森林の荒廃の拡大が懸念されている。

一方、林家から森林の手入れ施業を請け負う森林組合及び民間事業者（以下「林業事業者」という。）では、作業員数が直近5年間で158人（22%）も減少するなど急速な担い手不足が深刻化している。

※林家とは、保有山林面積が1ha以上の世帯をいう。

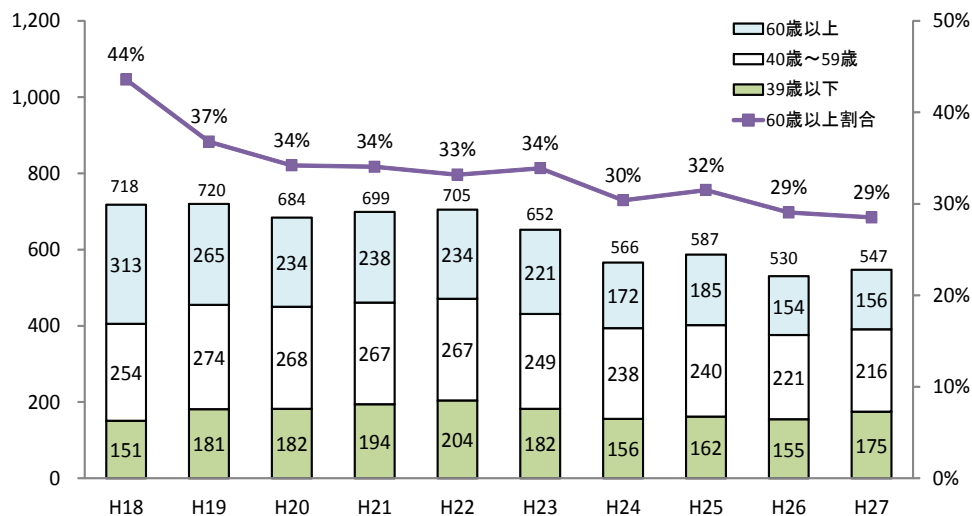
【図表11 不在村者森林所有面積】



資料 農林水産省「農林業センサス」

※農林業センサスの平成17年の数値は、62千ha（県外28千ha、県内34千ha）であるが、市町村合併により在村とする範囲が広がっており、前回までのデータと直接比較ができないことから、平成12年までのデータとした。なお、平成22年以降はデータなし。

【図表12 林業技術者数の推移】



資料 新潟県「認定事業者事業量調査」

## (2) 森林整備の状況

本県では、地球温暖化防止など森林の有する公益的機能の発揮に向けた健全で多様な森林を育成するため、1年間でおよそ3,450haの間伐等の手入れが必要と試算<sup>※</sup>している。

しかしながら、木材価格の下落等による林業の採算性の悪化、不在村者が所有する森林面積の増加、森林整備の担い手の減少などにより、年間約1,700～1,900haの間伐面積にとどまっており、適切な森林の手入れが十分に行われているとは言えない状況にある。

このため、林業では、効率的な森林施業を行いながら採算性を確保し、適切な森林整備を進める必要がある。

※ 森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法に基づく「新潟県特定間伐等の実施の促進に関する基本方針（H25～32）」による。

【図表13 近年の間伐実施状況】

(単位：ha、百万円)

区 分	H24	H25	H26	H27	H28	
間伐実施	面積	1,750	1,882	1,729	1,908	1,669
	事業費	471	504	517	645	706

資料 新潟県「間伐等実績報告等」

なお国及び県では、地利的条件が良く、一定の支援により林業としての採算性確保が可能となる森林を対象とした上で、現行制度において、植栽、保育（下刈り・除伐等）、間伐等の手入れを行う森林所有者、森林組合等の事業者などの負担に対して補助（経費の68%相当）することにより森林整備を推進している。

### (3) 課題

間伐等の手入れが不足した森林では、林内に光が届かず下層植生の成長が阻害され、土砂流出の防止や水源かん養等の公益的機能が低下することが懸念される。

また、主伐後に植栽が行われず放置されれば、森林の再生により機能回復するまで長期間を要し、その間は十分な機能の発揮が期待できない。

このように、森林の公益的機能を持続的に維持・保全させるためには、適切な施業を行って健全な森林を整備することが必要である。

本来、人工林または薪炭林等の天然林については、木材生産などの林業経営を目的として所有者が自発的に間伐や植栽などの施業を適切に行うことで、森林の公益的機能が維持されてきた。

しかしながら、急傾斜地や車道から離れた場所など自然的・地利的条件が不利な森林では、林業が低迷している現状においては採算性が確保できないため、適切な施業が行われていない状況にある。

また、林業経営が継続されてきた森林においても、安価な外材の輸入拡大を背景とした木材価格の低下等により採算性が悪化したため、所有者が林業経営を断念する森林も少なくない。

国・県では、従前から森林整備の経費助成を行っているが、森林所有者の高齢化や離村、担い手不足などの要因で施業が放棄されるといった問題もある。

上記の状況を鑑みて、森林の持つ公益的機能が県民にとって必要不可欠であるとの観点から、森林所有者の自発的な施業を期待することが困難な森林を適切に維持・保全するための公的関与の必要性と財源のあり方について、さまざまな立場や視点から議論することが必要である。

なお、現在、国において森林環境税（仮称）の導入が示されているが、この財源の用途や範囲等を踏まえつつ、本県の森林の特性等も十分に勘案しながら検討することが重要である。

## (4) 国・他県の動向

近年、森林の持つ災害防止や二酸化炭素吸収等の公益的機能の低下が懸念されているが、森林・林業を取り巻く環境は全国的に共通する部分が多く、本県だけでなく全国的にも同様な課題を抱えている。

こうした中、様々な形で森林の恩恵を受けている者が皆で森林を支える仕組みとして、国において森林環境税（仮称）の創設が検討されたほか、既にそうした考えのもと、国に先んじて37府県が府県民に税負担を求める仕組み（超過課税）で財源を確保しながら森林整備等を進めてきている。

本県の森林整備と財源のあり方を検討する上で、本県と同様の課題への対応策として、これら国の検討内容や既に超過課税を導入している37府県の状況を勘案する必要がある。

### ① 国の森林環境税（仮称）について

#### ア 国における検討の背景

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、国民皆が恩恵を受けているが、所有者不明の森林の増加、境界の不明、担い手不足といった林業等の疲弊により、長年にわたり積み重ねられてきた課題があり、森林現場に近い市町村の役割の強化が重要となっている。

また、パリ協定の枠組みの下で温室効果ガス排出削減目標を達成し、地方の地球温暖化対策に関する安定的な財源を確保するため、H29年度与党税制改正大綱において、森林環境税（仮称）の創設に向け、具体的な仕組み等を総合的に検討し、平成30年税制改正において結論を得ることとされていた。

このため、国において、公益的機能の発揮が求められながら、自然的・社会的条件が不利であることから森林所有者による自発的な施業が見込めない森林について、市町村が中心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、国民に等しく負担を求める新税創設に向け、H29年4月、総務省に「森林吸収源対策税制検討会」を設置し、その具体的な仕組み等について総合的に検討してきた。

#### イ 国の検討結果

「森林吸収源対策税制検討会」では、計7回に渡る検討の結果、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）の創設と新税創設にあたっての課題を平成29年11月に報告書としてとりまとめた。

当該報告書では、新税創設に当たっての課題の一つとして、既に導入されている府県における超過課税との関係整理が円滑に進むよう必要な対応を国に求めている。

この検討会報告書を踏まえ平成30年度与党税制改正大綱において、この報告書を踏まえ、市町村が行う森林整備等の財源に充てるため、国税として森林環境税（仮称）の創設が決定された。

税収の使途については、「市町村が行う間伐や人材育成、担い手の確保、木材利用の推進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する経費」とされ、「森林吸収源対策税制検討会」における検討段階と比較すると、都市部の国民に配慮する形でその使途が広がった。

また、都道府県の森林整備等に係る役割に鑑み、都道府県に「市町村の支援等に関する費用」として税収の一定割合が譲与されることとなった。

### 【森林環境税(仮称)と森林環境譲与税(仮称)の内容】

- 森林環境税(仮称)
  - ・ 納税義務者：国内に住所を有する個人
  - ・ 税 額：年額1,000円(税収見込額：約600億円)
  - ・ 賦課徴収：市町村が個人住民税均等割と併せて行い、国に払込み。
  - ・ 開始時期：平成36年度から課税
- 森林環境譲与税(仮称)
  - ・ 森林環境税(仮称)の収入額に相当する額を市町村・都道府県に譲与
  - ・ 譲与割合：市町村(10分の9)、都道府県(10分の1※)
    - ※創設当初は都道府県の割合を10分の2とし段階的に10分の1移行
  - ・ 譲与基準：10分の5を私有林人工林面積(林野率により補正)で、10分の2を林業従事者数で、10分の3を人口で按分(市町村・都道府県共通)
  - ・ 開始時期：平成31年度から譲与(借入れにより財源確保、後年度の森林環境税(仮称)の税収から償還)
  - ・ 使 途：(市町村)間伐や人材育成、担い手の確保、木材利用の推進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する経費  
(都道府県)市町村の支援等に関する費用

## ② 他県の独自課税の状況

### ア 独自課税導入の背景等

条件が不利な森林など森林の手入れが行き届かない森林が増加し、森林の公益的機能の低下が懸念されていることから、公益的機能の維持・保全を目的とする施策の財源に充てるため、37府県において府県民等に広く負担を求めている。

具体的には、個人又は法人に対し個人住民税均等割や法人住民税均等割における超過課税を実施し、その財源を基に必要な施策を実施している(図表14)。

【図表14 府県の超過課税の概要】

府県名	超過課税の税率及び税収額			森林面積 (万ha)	府県名	超過課税の税率及び税収額			森林面積 (万ha)
	税率		H27税収額 (決算額)			税率		H27税収額 (決算額)	
	個人住民税	法人住民税				個人住民税	法人住民税		
岩手県	1,000円	2,000円～80,000円	7.4億円	117	大阪府	300円	—	—	6
宮城県	1,200円	2,000円～80,000円	16.4億円	42	兵庫県	800円	2,000円～80,000円	24.5億円	56
秋田県	800円	1,600円～64,000円	4.6億円	84	奈良県	500円	1,000円～40,000円	3.7億円	28
山形県	1,000円	2,000円～80,000円	6.6億円	67	和歌山県	500円	1,000円～40,000円	2.7億円	36
福島県	1,000円	2,000円～80,000円	11.2億円	98	鳥取県	500円	1,000円～40,000円	1.8億円	26
茨城県	1,000円	2,000円～80,000円	17.5億円	19	島根県	500円	1,000円～40,000円	2.1億円	53
栃木県	700円	1,400円～56,000円	8.4億円	35	岡山県	500円	1,000円～40,000円	5.5億円	48
群馬県	700円	1,400円～56,000円	8.3億円	42	広島県	500円	1,000円～40,000円	8.4億円	61
神奈川県	均等割:300円 所得割:0.025%増	—	38.9億円	9	山口県	500円	1,000円～40,000円	4.0億円	44
富山県	500円	1,000円～80,000円	3.7億円	28	愛媛県	700円	1,400円～56,000円	5.4億円	40
石川県	500円	1,000円～40,000円	3.7億円	29	高知県	500円	一律500円	1.7億円	60
山梨県	500円	1,000円～40,000円	2.7億円	35	福岡県	500円	1,000円～40,000円	13.7億円	22
長野県	500円	1,000円～40,000円	6.7億円	107	佐賀県	500円	1,000円～40,000円	2.4億円	11
岐阜県	1,000円	2,000円～80,000円	12.0億円	86	長崎県	500円	1,000円～40,000円	3.8億円	24
静岡県	400円	1,000円～40,000円	9.8億円	50	熊本県	500円	1,000円～40,000円	4.9億円	46
愛知県	500円	1,000円～40,000円	22.4億円	22	大分県	500円	1,000円～40,000円	3.3億円	45
三重県	1,000円	2,000円～80,000円	10.5億円	37	宮崎県	500円	1,000円～40,000円	3.1億円	59
滋賀県	800円	2,200円～88,000円	7.0億円	20	鹿児島県	500円	1,000円～40,000円	4.4億円	58
京都府	600円	—	—	34	合計			293.2億円	1,687

※市町村では、横浜市が超過課税による樹林地の保全や緑化等の取組を実施(H27税収額(決算額):26.3億円)

資料 総務省「第3回森林吸収源対策税制に関する検討会」

## イ 税収の使途

税収の使途としては、間伐等の森林整備が中心となっている。

自然的条件が悪く、採算ベースに乗らない等の理由で森林所有者の自発的な施業が見込めない「条件が不利な森林」について、森林所有者に代わって間伐を実施したり、森林所有者の間伐実施への補助を実施することで森林整備を推進している。

また、国庫補助の対象となるものの、現実的には自然的条件が不利で林業経営が困難となっている森林について、県が間伐事業に係る補助率を上乗せすることにより、森林整備を推進している例もある。

税収の多くはこうした間伐等の森林整備に活用されているが、各府県の判断により、都市緑化等の森林・林業関係以外や、木材利用促進、普及・啓発などの森林整備以外へも幅広く活用されている状況である(図表15)。

【図表15 他府県の超過課税の状況】

森林環境・水源環境の保全等を目的とした府県の超過課税の税収の使途

使途の内容		岩手県	宮城県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県	神奈川県	富山県	石川県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県	愛媛県	高知県	福岡県	佐賀県	長崎県	熊本県	大分県	宮崎県	鹿児島県			
間伐事業	国庫補助事業 (補助率の上乗せ等)				○	○					○	○	○	○				○							○	○			○	○						○	○				
	地方単独事業 森林所有者等への補助 により実施するもの	○							○																				○	○										○	
	地方団体が森林所有者 等と協定(※1)を締結して 実施するもの	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
その他の事業	治山・流木対策																	○	○	○	○								○									○	○		
	松枯れ木等処理		○	○		○				○												○				○	○	○		○								○	○		
	都市緑化、河川等		○				○							○			○				○																				
	担い手育成・支援			○	○				○				○			○					○	○				○													○	○	
	木材利用促進		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	森林環境教育	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	普及・啓発(※2)	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
その他(※3)		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	

(※1)協定とは、地方団体等が森林所有者等に代わって私有林の整備を行うに当たり、森林所有者等との間で、その対象区域や所有権の制限の内容(協定の有効期間内における主伐の禁止等)等について定めるもの

(※2)ボランティア支援を含む。

(※3)森林公園等の整備、公有林化、鳥獣被害状況等の調査の実施、施業集約化支援、苗木生産支援、市町村への交付金、シカ個体数調整等

※林野庁調査結果より総務省において作成

資料 総務省「第4回森林吸収源対策税制に関する検討会」

③ 使途等の重複（二重課税）について

ア 使途の重複

前述のとおり、超過課税を実施している府県では、森林の公益的機能の維持・保全を目的に、条件が不利な森林を対象として間伐事業を実施しているほか、府県の実情に応じ、森林整備以外にも様々な事業を実施している。

新たに創設される国の森林環境税（仮称）は、条件が不利な森林において、市町村が主体的に実施する間伐を対象としており、府県が既に導入している超過課税で対象としている範囲や使途が重複するとの議論や懸念がある。

また、国における森林環境税（仮称）の検討段階においては、税収の使途を間伐や作業道等に限定する方向での議論も進められていたが、平成30年与党税制改正大綱においては、都市部の国民の理解を得るため、比較的その使途の対象範囲は広いものとなっていることに加え、都道府県にも税収の一部が譲与されることから、さらに国と府県の間で使途が重複する可能性もある。

## イ 二重課税の懸念

当検討委員会において本県が公的関与すべき森林とする対象範囲や用途を検討するに際し、国と37府県との間の用途の重複、二重課税が議論となった。その際、二重課税かどうかは、単に範囲や用途が重複するからといった観点だけではなく、新たな財源を確保するにあたっては、その目的や必要性が十分説明できるかどうかことが重要であるとの意見もあったところである。

本県の森林整備と財源のあり方を検討する上では、国の森林環境税（仮称）の制度設計の具体的内容を踏まえ、それぞれが対象とする森林の範囲や用途の重複（二重課税）について、十分な検討を行い整理する必要がある。

しかしながら、現時点では、都道府県に譲与される税も含め、国の森林環境税（仮称）の対象範囲・用途、またそれらに相応する財源規模であるかどうかなどは明確になっているとはいえない。

また、既に独自税制を導入している37府県においては、国の森林環境税（仮称）の詳細な制度が明確になっていく過程で、独自税制と国の森林環境税（仮称）の用途等の重複に係る見直しが行われることも想定される。

このため、今後、国の森林環境税（仮称）の制度の具体的内容や、既に超過課税を実施している37府県の見直し状況を注視する必要がある。

### 3 森林整備と財源のあり方について（提言）

#### （1）森林整備のあり方について

前述のとおり、林業の低迷等により、森林所有者や林業事業体等が自ら施業することが困難な森林について、当委員会では、県民の安全・安心につながる公益的機能の維持・保全のために、行政による公的関与が必要ではないかとの観点から議論を重ねた。

具体的には、公的関与の対象・範囲をどう考えるか、また、どのような整備（施業）が必要かについて検討を行った。

その際、国の森林環境税（仮称）における検討と同様、人工林を対象としつつ、これに加え薪炭に利用されてきた里山等の天然林を含めて検討を行った。

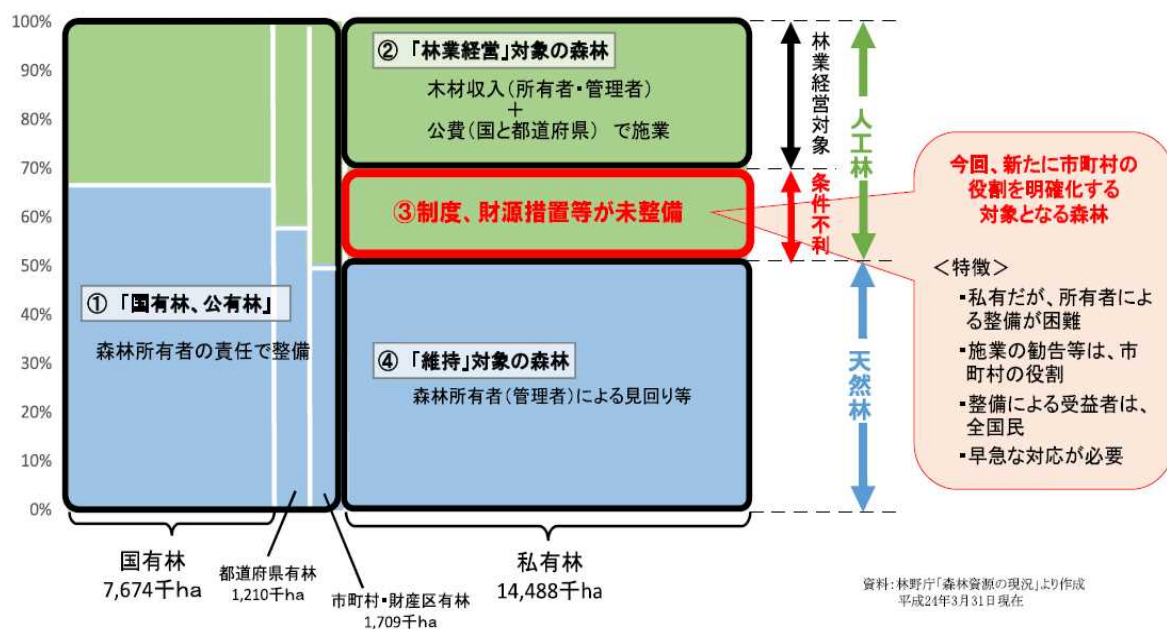
なお、国有林については検討から除外した。

【図表16 国の森林環境税（仮称）の対象】

国の森林環境税（仮称）では、人工林の私有林（民有林）のうち、条件不利の森林（下図③）を税の使途の対象としている。

この条件不利の森林は、既存の補助事業等では採算性が確保できず、森林所有者による自発的な施業のみに期待するのは限界があるとされた。

なお、国有林及び公有林については森林所有者の責任で整備されるべきであり、また天然林については、森林所有者（管理者）の見回りにより維持されるべきとして、国の森林環境税（仮称）の対象から除外している。



資料 総務省「第3回森林吸収源対策税制に関する検討会」

## ① 公的関与が必要な森林整備の対象（範囲）について

かつて人の手が加えられてきたものの、林業の低迷や高齢化、生活環境の変化等により森林所有者による自発的な施業が見込めない森林を公的関与の対象とするべきはないかとの視点で検討し、結果、以下の4つの区分を掲げ、対象として整理した。

### ア 「条件不利地」

まず、国の森林環境税（仮称）における検討と同様に、人工林のうち私有林において、地形等の条件が悪いために林業として採算性が確保できず、森林所有者による整備が困難である森林については、公的関与が必要とした。

この森林を「条件不利地」（図表17①）と区分し、「自然的・地利的条件により自発的な施業が見込めない森林」と定義した。

また、「条件不利地」の具体的な基準については、国と同様、急傾斜で林地生産力が低い（※）、または車道からの距離1 km以上とすることが妥当ではないかとした。

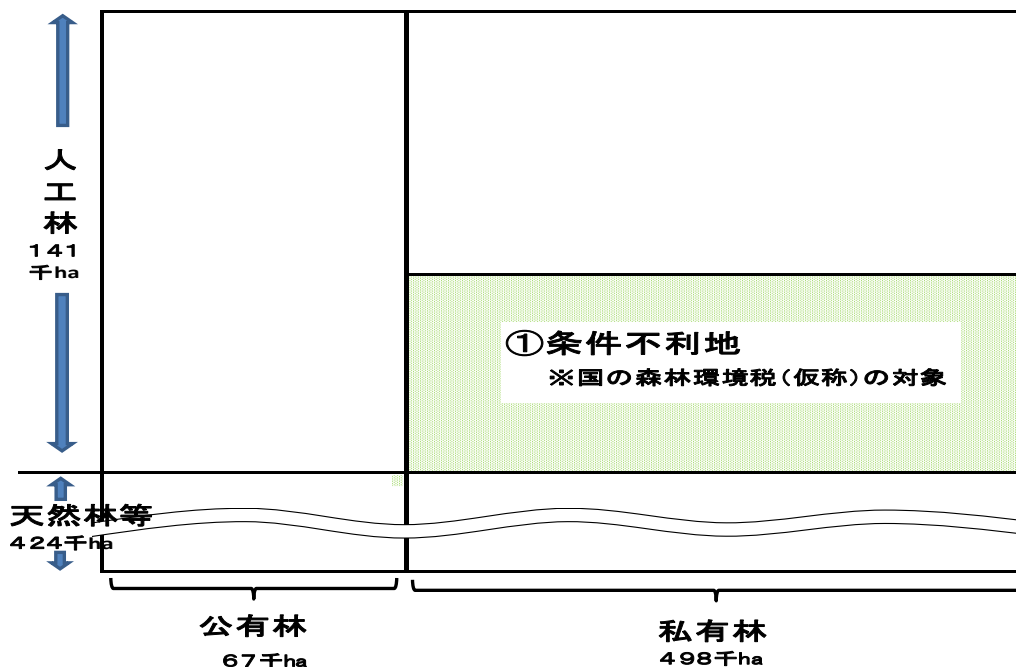
この条件による、「条件不利地」の面積は50千haとなる。

※ 急傾斜で林地生産力が低い森林

・急傾斜 傾斜度30度以上

・林地生産力が低い 樹木の平均成長量が5 m<sup>3</sup>/年未満

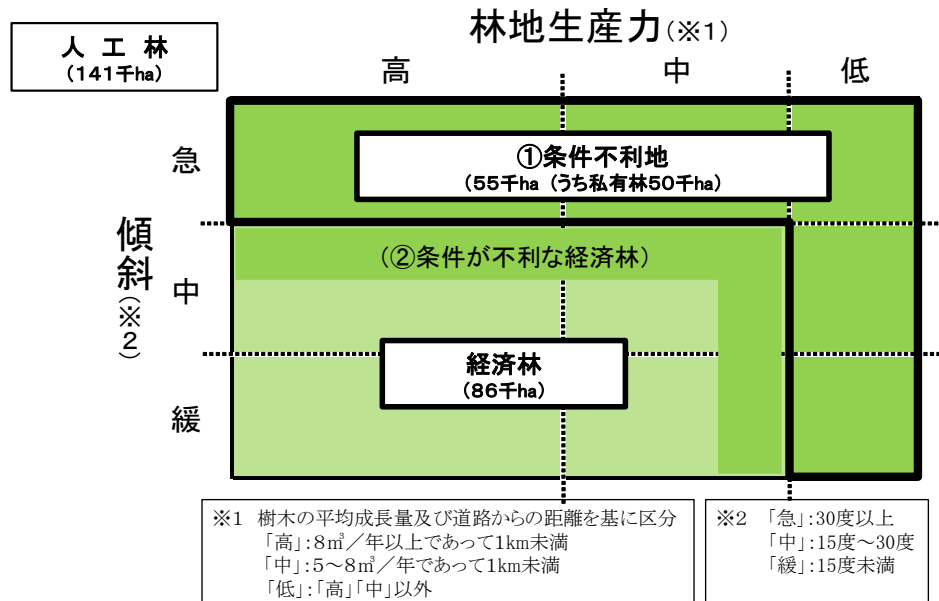
【図表17 「条件不利地」の範囲（イメージ）】



なお、公有林については、所有者が行政（国・県・市町村）であり、その管理・整備については、行政の責任として公的な関与が行われているものとして、この「条件不利地」の検討対象から除外した。



【図表19 「条件不利地」と「条件不利な経済林」(イメージ)】



※「条件が不利な経済林」(イメージ)

「条件が不利な経済林」の位置づけは、林地生産力と傾斜を軸とする「条件不利地」との対比では図②に位置すると捉えることができる。しかし、実際には林地生産力と傾斜のデータは上図の3区分ずつ細分化されたデータはなく、当該2指標で「条件が不利な経済林」を区分することはできず、他の基準・指標によって区分する必要がある。

以上の人工林(私有林)を範囲とした検討と併せて、天然林における公的関与の必要性について議論を行った。

ウ 「広葉樹(里山、ブナ林等)」

本県の天然林は、前述のとおり、民有林に占める割合だけでなく規模も36万haと大きく全国4位の面積となっており、古くから里山やブナ林等における広葉樹を薪炭等に利用し、手入れを行ってきた。

しかしながら、高度成長期を中心に経済が発展する中で社会環境が大きく変化し、特にエネルギー源としての広葉樹の必要性は急激に縮小していった。これにより里山やブナ林等の荒廃が進み、公益的機能の著しい低下が懸念されることから、公的関与が必要とした。

この森林を「広葉樹(里山、ブナ林等)」(図表20③)と区分し、「かつて薪炭利用等で手入れされていたものの現在放置されている里山やブナ林等」と定義した。

また、この「広葉樹(里山、ブナ林等)」の具体的な基準の設定については、技術的・専門的見地から十分な検討が必要であるが、森林の過密度(※)を視点とした基準設定は妥当な設定方法の一つと考えられる。

なお、この「広葉樹(里山、ブナ林等)」の対象も基本的には私有林であるが、公有林においても実質的に集落が管理する森林については公的関与を拡充し、行政による森林整備を着実に実施する必要があるのではないかとの議論もあり、公有林に対する関与についてはその必要性を含めて更なる検討が必要と考えられる。

※ 森林の過密度（収量比数（ $R_y$ ））について

森林内に存在する木の本数が適正であるかを判断するために用いる指標で、最も混んだ状態を $R_y=1.0$ としている。

『新潟県におけるブナ二次林の施業指針（新潟県改良協会）』では、広葉樹（ブナ）の場合、 $R_y=0.8$ 以上になると過密であり、間伐が必要と判断している。

なお仮に $R_y=0.8$ 以上を基準とすると、「広葉樹（里山、ブナ林等）」の面積（公有林を含む）は40千haとなるが、前述のとおり、公的関与の対象について技術的・専門的見地からさらに検討が必要である。

以上は、森林の形態からアプローチしたものであるが、議論の過程において管理者の側面から財産区等、集落管理の森林における問題が浮かび上がった。

## エ 「集落管理の森林」

当委員会で議論の遡上にのぼった集落管理の森林とは、生産森林組合所有林、記名共有林、財産区有林の3つである。

生産森林組合所有林は、集落の住民が組合を設立し、所有・管理を行う森林である。

記名共有林は、組合という形態ではないが、集落の住民が集团的・共同的に利用する森林で、村持山（むらもちやま）、入会山（いりあいやま）などと呼ばれる森林である。

財産区有林は、町村制の施行により、それまで私有財産として扱われていた森林が市町村の一部地域である財産区（特別地方公共団体）の所有となった森林である。

従来、これら「集落管理の森林」は、きのこ・山菜等の林産物の収穫を目的に共同で所有し、自ら管理に従事してきたものである。

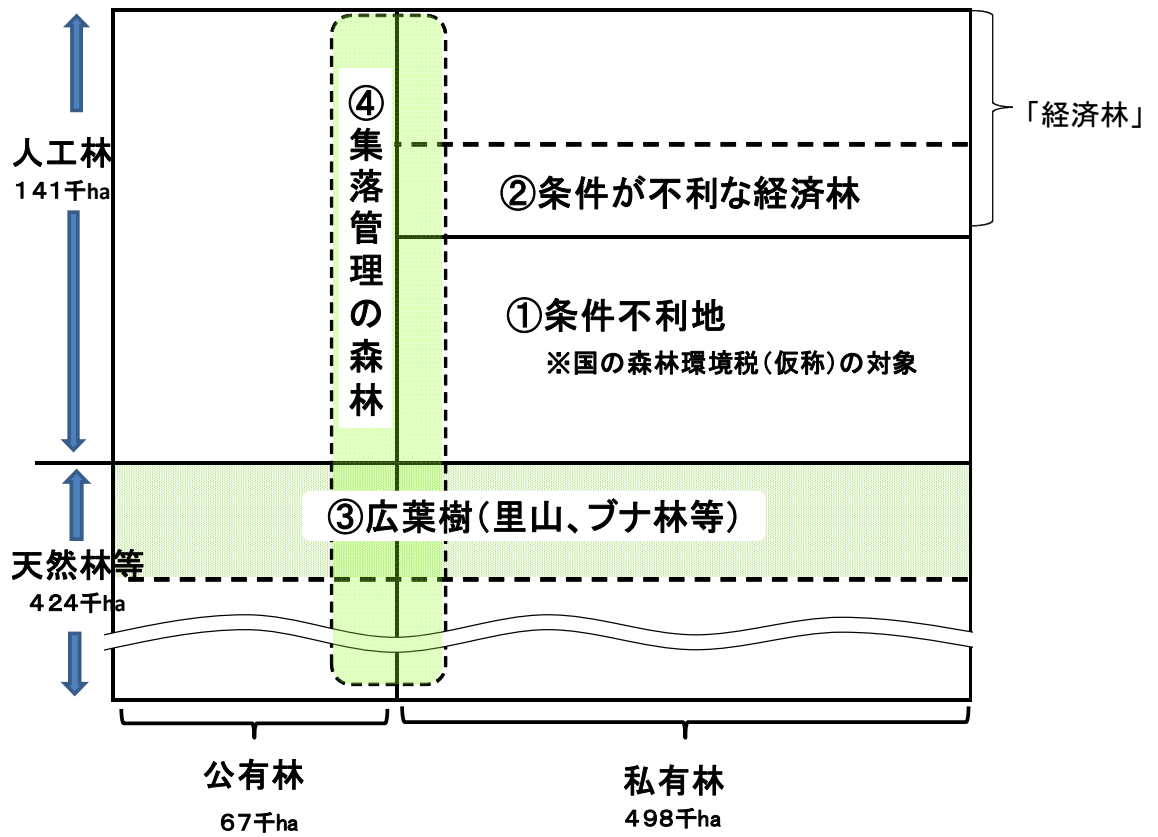
いずれも林業経営とはやや性質を異にするが、現在は集落における人口減少や高齢化等により管理することが著しく困難となっている状況が見受けられ、今後こうした状況が加速することが強く懸念されることから、公的関与が必要とした。

これらの森林を「集落管理の森林」（図表20④）と区分し、「集落が共有し管理する森林（管理者の高齢化等により手入れが行き届かない森林）」と定義した。

なお、「財産区有林」は、公有林に区分されているものの実質的に集落が管理している場合もあり、その点で公的関与の対象とすべきではないかとしたところであり、公的関与の必要性についてさらに精査・検討する必要があると考えられる。

生産森林組合、記名共有林、財産区有林の面積は、それぞれ52千ha、49千ha、6千ha、計107千haであり、このうち公的関与が必要となる対象について技術的・専門的見地からさらに検討が必要である。

【図表20 「広葉樹（里山、ブナ林等）」及び「集落管理の森林」の範囲（イメージ）】

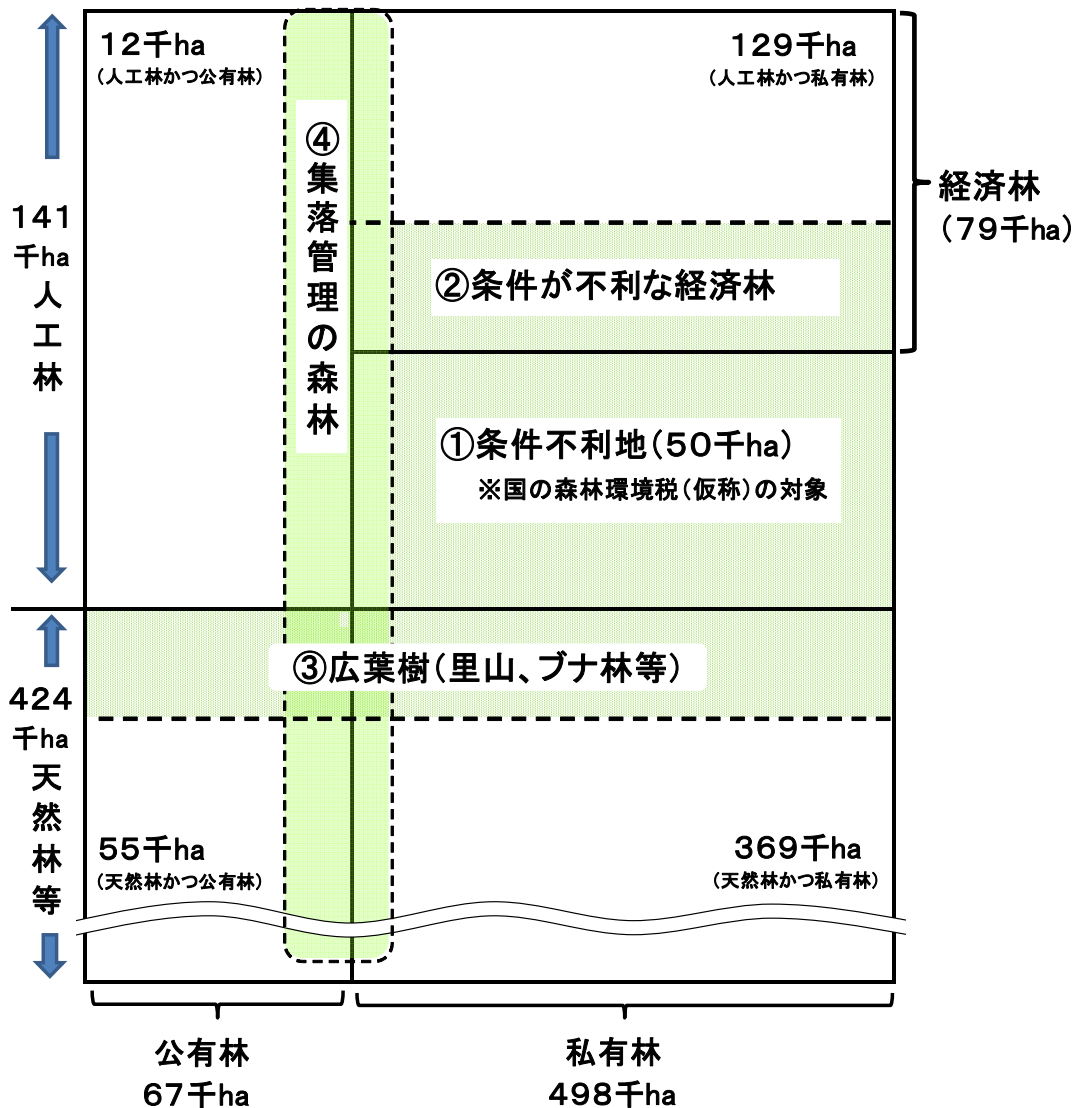


(まとめ) 公的関与が必要な森林 (対象・範囲) について

【図表21 (参考) 公的関与が必要な森林 (イメージ)】

区 分	定 義	備 考
①条件不利地 ※国の森林環境税(仮称)の対象	自然的・地利的条件により施業が困難な森林	・傾斜 30度以上 ・樹木平均成長量 5 m <sup>3</sup> /年未満 ・車道からの距離 1 km以上
②条件が不利な経済林	経済林のうち自然的・地利的条件により採算性が低く、施業が困難な森林	※具体的基準について要検討 (林業経営との関係において慎重な検討が必要)
③広葉樹 (里山、ブナ林等)	かつて薪炭利用等で手入れされていたものの、現在放置されている里山やブナ林等	※具体的基準について要検討
④集落管理の森林	集落が共有し管理する森林 (管理者の高齢化等により手入れが行き届かない森林)	・生産森林組合所有林、記名共有林、財産区有林 ※具体的基準について要検討

※ 民有林 (565千ha) の状況・内訳



## ② 必要な森林施業等について

公的関与が必要な森林については、以下のとおり、国の森林環境税（仮称）における検討と同様の施業が必要とした。

### ア 間伐

混み合った林を間引いて林木の密度を調整することで、林内にまで光を行き届かせ、林木や下層の植物を成長させる。

下草が少なく地表がむき出しになり雨水とともに土砂が流出するなどの機能低下を防止するために必要となる最も重要な施業である。

### イ 下刈・除伐等

林木の成長を阻害する他の植物などを除去し、造林後の若齢林が健全に成長できる環境を整える。

林木が一定程度に生育し森林の公益的機能を十分に発揮するまでの間に実施する施業であると考えられる。

### ウ 植栽

伐採後や災害跡地などにおいて、人為的に樹木を植え、裸地状態を早期に解消する。

低下した公益的機能の速やかな回復を図ったり、育成複層林に誘導（※）するための施業として必要であると考えらる。

※荒廃した針葉樹の単層林を伐採（抜き伐り）し、その跡地に広葉樹を育成させて複数の林齢・樹種で構成される公益的機能の高い森林に誘導するための施業。

## ③ その他

森林整備の対象や施業の議論に加え、これらに関連し、公的関与またはその充実が特に必要な事項として意見が一致した以下の点について掲げる。

### ア 人材の確保・育成について

森林整備の担い手となる人材を将来にわたって地域で確保し、育成する取組を強化する必要がある。

### イ 森林所有者との調整について

市町村は、林地台帳の策定、森林経営計画の決定、伐採・造林の届出などの担っているが、施業の効率的・効果的な実施に向け、無関心な所有者や不在村所有者、境界不明な森林等への対応が課題となっている。

林業事業体と森林所有者との調整、関係構築において、行政の役割、関与を強化する必要がある。

## (2) 財源のあり方について

森林整備における財源のあり方については、森林整備のあり方を具体化した上でなければ、具体的な議論は困難であり、ここでは一般論として議論を行った。

基本的には、県としては、まずは、本県における森林整備の対象や必要となる事業規模等に加え、国・県・市町村・民間の役割分担を明確にしつつ、県として必要な施策・事業がどのようなものであり、どの程度の規模なのかを十分精査し、検討する必要がある。そのためには、森林整備の対象について具体的な基準を定め、対象を明確にする必要がある。対象が定めれば森林整備の規模が定まる。

森林整備の規模を見極めた上で、新たな財源が必要となるのであれば、それをどのように確保するのか、あるいはどのように確保することが適切なのかについて検討する必要がある。

一方で、この検討委員会で議論した森林整備とは、県民の安全・安心の観点から森林の荒廃を防ぎ、公益的機能の維持・保全を図るためのものであり、先般方針が決定された国の森林環境税（仮称）がこの目的に合致するものである。

したがって、この国の森林環境税（仮称）の用途やこれを財源とする事業規模がどのようなものか、十分見極めた上で、県としての財源確保の必要性・あり方について検討する必要があることはいうまでもない。

また、今後、さらなる検討の先に、仮に他県と同様の独自課税の導入が検討されることがあるとすれば、国の森林環境税（仮称）との関係について十分な整理が必要となろう。

加えて、国の検討過程や報道等で論点としてとりあげられているとおり、国の森林環境税（仮称）と他県の独自課税との用途重複の懸念（いわゆる「二重課税」の問題）がどのように調整・解消されるのかについても参考とすることが望まれる。

これらの議論を含め、財源のあり方については、当委員会として以下の2点に意見を集約したところである。

- ・ 本県が必要とする森林整備について、国の森林環境税（仮称）の対象とならない部分、あるいは対象であっても財源が不足する部分については、これに見合う財源が森林の有する公益的機能の維持・保全の観点からは確保されるべきではないか。

例えば、仮に、国の森林環境税（仮称）の対象が前述した「条件不利地」に限定されるのであれば、対象とならない「条件が不利な経済林」、「広葉樹（里山、ブナ林等）」、「集落管理の森林」の森林整備については、独自に財源が確保されるべきではないか。

- ・ ただし、国の森林環境税（仮称）の対象とならない部分や財源が不足する部分については、さらに技術的・専門的な検討を経た上で、財源の必要性や規模等の明確な説明が必要である。

いずれにしても、県の予算・財源は県民の税負担を前提としているものであり、財源のあり方の議論については、森林整備のあり方と一体で県民の理解を得ながら検討を進めて行くことが重要であると考えます。

## 最後に

当検討委員会では、森林の有する公益的機能の維持・保全の観点から、必要となる森林整備のあり方とその財源のあり方について議論し、提言をまとめた。

そもそも森林は林業経営において適切に管理され、資源の循環が行われてきた。すなわち、森林所有者や林業事業者の生産活動によって、森林の公益的機能は健全に維持・保全されてきた。その仕組みが、社会経済情勢が変化する中で損なわれてきている。林業を営む森林所有者等に公益的機能発揮の役割を担わせることには限界がある。県民の安全・安心のために、個人や民間事業者が採算性を度外視して、森林整備をすることはできないであろう。

こうした背景を踏まえて、当検討委員会が行った議論の中心は、森林整備における公的関与の対象・範囲をどう考えるかということであった。検討にあたっては、採算性が確保できずに森林所有者等による自らの施業が困難な森林とはどこなのか、との視点から厳格に意見を交わし、整理した。

一方で、国や他県の動きは検討する上で参考とする必要があった。本県における課題は全国的にも共通している。同様の課題に対し、37府県では既に独自の課税制度を創設し、公益的機能の維持・保全のための森林整備を実施している。また国においても同様の観点から、先般、森林環境税（仮称）の創設を方針決定したところである。この決定に至るまでに、37府県の制度と国の制度との重複についてどう調整するかが、国の検討や全国知事会において議論になったが、明確な調整が行われることなく、この問題は先送りされた感がある。

本県における森林整備と財源のあり方の具体化にあたっては、この国の森林環境税（仮称）の制度設計を見極めることなしに結論を得ることはできないと考える。すなわち、国の森林環境税（仮称）の用途との重複はないか、あるいは、重複する用途に対し、国から譲与される財源で充足するのかなどを見極めが必要であり、今後の検討においてはこの点に留意する必要がある。また、37府県が、今後、国の森林環境税（仮称）との関わりにおいて、どのように自らの課税制度を見直すのかも参考になると考えられる。

それらの状況に留意しつつ、一方で、この報告書を基に、森林整備における公的関与の対象・範囲について技術的・専門的見地から基準を具体化し、必要となる事業規模を見定めることが不可欠であり、改めて検討を継続する必要があるのではないかと考えられる。

そして何よりも、できるだけ多くの県民の方たちが森林の大切さや課題について認識を共有し、コンセンサスが得られながら議論が深まっていくことを期待するものである。

## 森林整備と財源のあり方検討委員会 委員名簿

(五十音順、敬称略)

委員の氏名	役 職 名 等	備 考
いそだ たつのぶ 磯田 達伸	長岡市長 (新潟県市長会)	
かみたに ともひこ 紙谷 智彦	新潟大学自然科学系 教授 (大学院自然科学研究科)	会長
かんだ としろう 神田 敏郎	阿賀町長 (新潟県町村会)	
こまみや ふみひろ 駒宮 史博	新潟大学人文社会・教育科学系 教授 (大学院現代社会文化研究科)	会長代行
たかはし のぶお 高橋 信雄	一般社団法人 新潟県商工会議所連合会 副会頭 (上越商工会議所 会頭)	
はせがわ ゆきこ 長谷川 雪子	新潟大学人文社会・教育科学系 准教授 (経済学部)	
やじま とくお 矢島 徳男	公募委員	
( 計 7 名 )		