

導入が進む「森林環境税」

—先行県における事例を中心に—

はじめに

近年都道府県レベルの自治体で、地方の課税自主権を活用した地方独自税として森林環境税が次々と導入・検討されており、脚光を浴びている。森林環境税とは、荒廃の度を増している森林環境を整備し水源確保など森林の公益的機能を守るための費用を、県民から広く薄く税を徴収することによりまかない負担しようとする税制度である。

本稿は、この森林環境税について、高知県庁、岡山県庁、愛媛県庁、神奈川県庁へヒアリングを行い、それをもとに現状と問題点を事例紹介としてとりまとめたものである。

1. 森林環境税とは何か

(1) 森林環境税とは

森林環境税について、すでに実施済の県は、高知県の15年4月を最初に、岡山県が16年4月とこれに続いている。次に導入時期決定済の県は、鳥取県、鹿児島県が17年4月であり、また愛媛県は17年4月導入を目標にしている。また、森林環境税ではないが、神奈川県が「かながわ水源環境保全税（仮称）」を18年4月施行を目標にしている。このほか、導入検討中の都道府県は他に32の自治体にのぼる。（第1表）

そのように多くの都道府県で導入あるいは導

第1表 都道府県段階の森林環境税等の導入・検討状況について

16.9.30現在：林野庁業務資料等に基づき農林中央金庫農林部作成

都道府県	検討開始時期	導入・検討内容	導入時期等
北海道	13年5月	北海道温暖化対策税	
	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 ※1	
	14年4月	水資源保護税	
青森県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 ※1	
岩手県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 ※1	
秋田県	13年12月	森林や河川など環境保全に関する税 ※1	
福島県	14年12月	森林整備のための新たな財源	
茨城県	15年5月	森林環境税等	
栃木県	15年5月	環境税	
埼玉県	14年5月	森林保全を推進する税	検討委員会発足、18年度中を目標
東京都	15年3月	森林管理のための費用負担	
神奈川県	13年6月	かながわ水源環境保全税（仮称）	16年9月原案提示、18年4月を目標
新潟県	12年11月	森林環境税	
富山県	12年6月	水源涵養税	
石川県	13年1月	水源涵養税	
福井県	13年4月	水源涵養に係る税	
山梨県	12年7月	ミネラルウォーターに関する税	
静岡県	15年3月	森林整備等に関する費用負担	
長野県	15年2月	森林整備のための新たな財源	
三重県	15年6月	森林を保全する新税制	
滋賀県	12年6月	水源涵養税	
兵庫県	15年11月	森林保全のための税	
奈良県	15年5月	森林に関する新たな課税	
和歌山県	14年6月	森林保全等のための税	
鳥取県	11年10月	森林環境保全税	17年4月決定
島根県	13年1月	水と緑の森づくり税（仮称）	16年6月原案提示、年内とりまとめ
岡山県	13年5月	おかやま森づくり県民税	16年4月

都道府県	検討開始時期	導入・検討内容	導入時期等
山口県	14年 4 月	森林保全関係税	
	15年 3 月	森林整備等のための税 ※ 2	
徳島県	13年 5 月	水源涵養税	
香川県	15年 4 月	水環境保全税（仮称）	16年 2 月試案提示
愛媛県	15年10月	森林環境税	16年 9 月原案提示、17年 4 月を目標
高知県	13年 4 月	森林環境税	15年 4 月
福岡県	15年 3 月	森林整備等のための税 ※ 2	
佐賀県	15年 3 月	森林整備等のための税 ※ 2	
長崎県	15年 3 月	森林整備等のための税 ※ 2	
熊本県	14年 4 月	水保全のための税	
	15年 3 月	森林整備等のための税 ※ 2	
大分県	14年 9 月	森林環境税	16年 9 月原案提示予定
	15年 3 月	森林整備等のための税 ※ 2	
宮崎県	15年 8 月	森林整備のための税	
	15年 3 月	森林整備等のための税 ※ 2	
鹿児島県	13年 7 月	水源涵養税	17年 4 月決定
	15年 3 月	森林整備のための税 ※ 2	
沖縄県	15年 3 月	森林整備等のための税 ※ 2	

計38都道府県

※ 1 北海道、東北で共同検討 ※ 2 九州・沖縄・山口で共同検討

入を検討されている森林環境税とは、いかなる税なのであろうか。もちろん都道県により正式名称も税の目的も若干の差異・多様性はあるが、ここで「森林環境税」とひとくくりにしたように、かなりの部分で共通項を見出せる。水源確保・生物多様性確保など森林の持つ公益的機能を増進する目的で教育的・啓蒙的に使用されるなどのほか、具体的な森林整備などにも使用される税である。

高知県では年間税収 1 億 4 千万円を基金として設置し、管理・運営しているが、基金設置目的は「水源のかん養をはじめ山地災害の防止、気候の緩和、生態系の多様性の確保等県民のだれもが享受している森林の公益的機能の低下を予防し、県民の理解と協力のもと、森林環境の保全に取り組むため」（高知県森林環境基金条例第 1 条）としている。

また岡山県では、税の正式名称を「おかやま森づくり県民税」と定め、税の趣旨は「県土の保全、水源のかん養等すべての県民が享受している森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林

の保全に関する施策の一層の推進を図る必要があることから、当該施策に要する経費の財源を確保するため、県民税の均等割りに超過税を適用することとし、当超過税相当分の税収により、森林保全事業を推進する」としている。

（２）森林環境税の特徴

特徴の第一は、「近年急速に各都道県で検討されはじめた」ということであろう。その要因としては、森林の荒廃による公益的機能の減退をはじめとして、地球温暖化問題に付随する猛暑、渇水、逆に集中豪雨等の異常気象の顕在化、地方財政の健全化等をはじめとする地方自治問題のクローズアップによる地方独自税の創出の動きなどがあげられよう。

特徴の第二は、「すべての県民（世帯主）に薄く広く負担を求める徴税方式」である。ちなみに、すでに実施されている高知県、岡山県とも、個人としては、各世帯主あたり、年間一律500円である（岡山県の場合は法人からも資本金額により1,000円～40,000円徴税

する)。すでに、決定済みあるいは目標設定済み、検討中の県においても個人一人あたり300円～500円を徴税するものとしている。

特徴の第三は、「税の使途の各都道県間における微妙な差異」である。その差異は簡単に言えば、税を「森林整備そのものに使う」（つまり森林整備のハード事業に使う）を一方の極とし、もう一方の極を「森林の公益的機能の啓蒙・教育・広報活動に限って使う」（つまり森林のソフト事業に限って使う）とするものである。実際には、その二つの極のなかでいろいろな組み合わせ・バリエーションになっている。その違いは、森林の荒廃の防止や森林の公益的機能を守ることを「県民益」と考え、森林を守るために税を使う場合、資金使途の公平性、透明性をどのようにして確保するのか、ということの考え方の差異である。

2. 都道県における森林環境税創出の背景について

（1）森林の荒廃と公益的機能の減退

税の名称が現すとおり、前提としては森林の荒廃とそれによる公益的機能の減退がある。各都道県ともこの問題をこれ以上放置できないという強い決意がある。

例えば、ヒアリング調査に訪れた、高知県、岡山県、愛媛県、神奈川県の場合を例にみよう。

高知県は県土の84%約60万haが森林で日本一の森林率（日本の平均は67%）である。また、県民一人あたりの人工林面積も0.44haで全国1位という森林県である。この人工林の荒廃化傾向を何とか食い止めなければならないという知事の強いリーダーシップがあっ

たそうである。森林・林業を活性化するという経済的な面からと森林の公益的な機能を守り増大するという環境的な面からの双方の要請があったわけだ。また、水源を守らねばならないという強い意識がずっとあったと言う。以上の状況は岡山でも、愛媛でも、程度の違いこそ若干はあれ、同じである。知事の強いリーダーシップがあったという点でも同じである。

また、神奈川では事情は次のようであった。平成8年に神奈川県は渇水に見舞われた。横浜市という大都市を抱えているので、それにより、今までにもまして水源の問題に真剣に取り組むようになった。その中で前知事が「森が荒れている」ことを大きな問題としてとりあげた。県内にはダムが4つあり県内の水は自給自足していた。水の問題が県内ではほぼ完結していることが、平成9年からの「水源の森づくり事業」につながっていった。「水」という「受益」と「税」という「負担」の関係が明確であるという意味である。

神奈川県では、森林の持つ意味は、高知県や岡山県や愛媛県のような森林・林業県とは異なっていたが、「水源」の持つ重要性は横浜市という大都市を抱えていることから、最重要であった。神奈川県では、税の名称は「かながわ水源環境保全税」（仮称）となっていて、水源確保の手段としての森林問題よりも、森林の公益的機能の顕在化としての水の循環機能をより重要視するものとなっている。また、税収規模から言っても、高知県や岡山県、愛媛県が数億円規模であるのに対して、神奈川は概ね100億円規模の税収を見込んでいて、全国のほかの都道県とは別格のものと考えなければならない。「森林環境

税」とは厳密に言えば違った流れの税である。ただ根本的な思想においては、同じ「環境税」とくくれると考え、ここでは取り上げている。

（２）地方税制改革

「森林環境税」を推し進めたもう一つの要因が地方税法の改正だった。平成12年の地方分権一括法の成立で地方の法定外目的税の創出が可能になった。そのなかで、独自課税ができるようになりそれを捕らえて、高知県でも、岡山県、愛媛県、神奈川県などでも、「地方自治をどう進めていくのか」という観点から「森林環境税」を取りあげた。新税として森林の公益的機能や水源の重要性、県民益の概念など、わかりやすく県民の幅広い注目を集められる税を取りあげることが目的であった。森林環境税は、住民と協調しながら、よく議論し、県民の意思を重視しながら進めて行く新税という意味で非常に意義であった。

（３）地球温暖化対策税の影響

結果として、現在導入が検討されている地球温暖化対策税の影響については、愛媛県で「意識啓発的な意味で影響はある」との発言はみられたものの総じて影響は少なかった。

わが国は京都議定書で2008年から2012年の第一約束期間に、1990年比二酸化炭素で6%削減、うち3.9ポイントを森林の二酸化炭素素吸収機能によって削減するという方針を立てた。筆者は当初、わが国の目標達成の手段として、国レベルの地球温暖化対策税に対応して、都道府県レベルでは森林環境税が出てきたのではないかという問題意識を持っていた

が、県庁へのヒアリングの範囲内では実際のところあまり当たってはいなかった。

森林環境税は、二酸化炭素吸収の増進策としての意味付けは、ヒアリングの範囲内ではほとんどなく、前述のとおり、もっと端的に「森林の荒廃と水源機能を中心とする公益的機能の減退」への対策として創設されたのであった。

３．森林環境税の税制上の整理について

（１）森林環境税の徴税方法について

徴税方式については、ヒアリングした各県とも、県民税均等割超過税方式と水道税方式を検討し、結局、県民税均等割超過税方式を採用している。このことは、実は大きな意味を持っている。この徴税方式の違いが、税が、普通税となるか法定外目的税となるかの違いとなるのである。

県民税均等割超過税方式（普通税）とは、現行の個人および法人県民税に一定額を上乗せする超過課税という手法を採用するもので、普通徴収による新税を別途に創設した場合の課税コストの大きさや新たな課税事務が生じることを考えれば、合理的な方法である。上乗せする一定額は、個人の場合、高知県、岡山県とも世帯主一人あたり500円である。

水道税方式（法定外目的税）では、水道を使用していない世帯があるという問題以外にも、新税と合わせた水道料金の計算が複雑になるため、コンピューターシステムを再構築する必要があるなど、多額の費用が必要になってくる。

（２）森林の公益性と森林環境税の税制上の整理について

もともと森林環境税が議論され始めたのは、平成12年の地方分権一括法の成立に伴う地方税法の改正を契機としている。前述のとおり、このとき法定外目的税の創設が可能になった。法定外目的税とは、特定の使用目的や事業の経費とするために、地方税法に定められていない税目を、各地方自治体が条例を定めて設ける税である。この平成12年の地方税法改正のときには、各県で法定外目的税の検討ブームとなった。そのなかで多くの都道県で森林環境税が検討された。しかし、「森林環境税」と言っても、法定外目的税の場合、目的（受益）と徴税（負担）の結びつきが明確である必要がある。それで、各県とも、目的は「水源の確保」ということになり、徴税方法は「水道税方式」ということになった。しかし、「水源の利用」として水道使用量に税金をかけるといっても水を使用するのは、何も水道だけではない。田んぼもあれば池もある、という問題があった。加えて、百歩譲って水道使用量のみで税金をかけるとしても、県下の地域で水道普及率には大きな差異があった。井戸水に課税するわけにはいかない。そんな多くの問題から、法定外目的税としての水道税は現実的でないということがわかった。

そこで、普通税で同じ効果を生む税として、現在の形での森林環境税がクローズアップされた。森林環境の保全を目的とすることから、直接的な水との結びつきよりも県民が幅広く公平な負担をすることを重視することが適当であるとの考えから、普通税としての、県民税超過課税方式を採用することとなった。外形としては普通税でありながら、実質は、「森林環境維持のための（目的）税」とするよう、資金使途等を森林環境維持のためと定

めたのである。

4. 森林環境税の森林環境保全および林業危機打開のための効果と今後の展開

税収は、高知県で1億円余、岡山県で4億円余、愛媛県で3億円余と目的の大きさに比べれば少ない。神奈川県は約100億円と大規模な税を考えており、水源上流の森林を具体的に大規模に整備するとしている。しかし、同県は森林・林業県ではなく、むしろ水を大量に消費する都市部としての問題意識であり、高知、岡山、愛媛県における、森林を保全し林業の活性化をはかるという「森林環境税」とは若干趣旨が違う。しかし、神奈川県の動きは、森林を守り、水源を守るという意味において他の3県のむしろ先を行っており、森林環境問題対策として注目に値する。他の3県は、税を、森林整備のハードに使用するにせよ、森林環境問題等の啓蒙のソフトに使用するにせよ、この税額で森林・林業問題を環境・経済面から解決するには、税の規模が小さ過ぎる。象徴的意味のある導入部と考えて今後の展開に期待すべきであろう。

森林環境税は現在ほかに32の都道県で検討されており、当該税への市民の理解は進んでいる。森林の公益的機能の保全、林業の活性化推進のため、環境・経済両面から、この森林環境税創設の気運を、さらに推進して行く必要がある。

（秋山孝臣）