森林環境譲与税の執行環境に関する速報と地域差分析の試み

主事研究員　多田忠義

〔要　　旨〕

森林の公益的機能がより一層発揮されるよう市町村および都道府県が実施する森林整備やその促進にかかる財源を確保するために森林環境税および森林環境譲与税が創設された。その関係法と政令は2019年４月に施行され、同年９月に１回目の譲与金が市町村および都道府県に譲与された。この税は、かねてより林野行政、森林を抱える地域の議員の双方から創設が望まれていたが、林野のない市町村にも譲与されることとなった。

本稿は、森林環境譲与税がどのような特徴を持つ地域に譲与されたかを把握し、所有区分別林野面積に基づく市町村の林野類型や市町村の林業雇用吸収力を用いて地域差の分析を試みたものである。私有林の割合が高く、譲与額が小さい類型に所属する市町村では、使途を定められずに譲与金を全額基金に積み立てると推測されたが、譲与額、市町村の林野類型などに地域差があるにもかかわらず、森林環境譲与税を活用しようと議論している市町議会もあった。

一部市町村では、森林環境譲与税の使途が定まっておらず、一方で森林環境譲与税の増額が予定されているため、森林組合をはじめとする森林・林業関連事業体は、森林整備、担い手確保、人材育成、木材利用、自治体間連携、排出権取引などの様々な税の活用方法を市町村へ継続して提案することが重要であると考えられる。

目　次

1　本稿の目的と調査方法
2　森林環境税および森林環境譲与税の特徴と既存施策との関係
　(1)　森林環境税および森林環境譲与税の創設経緯
　(2)　森林環境税および森林環境譲与税の性質と地球温暖化対策との関係
　(3)　森林環境税の賦課徴収および森林環境譲与税の譲与基準と人口指標導入の意味
　(4)　森林環境譲与税の譲与基準および譲与額の見通し
3　市町村の類型化と森林環境譲与税の譲与額試算
　(1)　所有区分別林野面積に基づくクラスター分析
　(2)　修正特化係数に基づく基盤産業の有無抽出
　(3)　2019年度の森林環境譲与税譲与額の地域性
4　市町村の林野類型を用いた特徴把握の試みと譲与税の使途をめぐる議論
　(1)　林野面積・私有林人工林面積がゼロの市町村
　(2)　林野類型・基盤産業と森林環境譲与税の見込額
　(3)　市町村議会の討議状況
　(4)　小括
5　森林環境譲与税の有効活用に向けた当面の検討事項
　(1)　森林組合をはじめとする森林・林業関連事業体は森林環境譲与税の使途提案活動を継続すること
　(2)　排出権・金融取引の活用可能性を検討すること
　(3)　森林環境税の譲与額は人口減少などで減額される可能性があること

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

1　本稿の目的と調査方法

森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（法律第３号平成31年３月29日、以下「法」という）が施行され、同年９月30日に最初の譲与金99億9,912万１千円（都道府県分19億9,997万７千円、市町村分79億9,914万４千円）が譲与された。この税は、森林の公益的機能を発揮させるために市町村および都道府県が実施する森林整備やその促進に関する施策の財源に充てることを目的として創設された。

この法が施行される以前から、一部の都道府県や市は独自に超過課税を実施し、森林整備や治山対策、木材利用促進等に取り組んできたが、この法の施行により、住民税均等割の納税義務者すべてから一律に税を徴収し、すべての都道府県、特別区を含む市町村に森林環境譲与税が譲与されることとなる。そして、都道府県および市町村は、課税目的に基づく各種施策を実施する必要が生じている。森林環境譲与税を財源とする施策は地域それぞれの条件に対応して多様となることが予想されるものの、これまで林野行政は主に都道府県が推進してきたため、市町村のなかには人員・経験等の不足により、税の有効な活用に関する知見・情報の需要があると考えられる。一方、森林整備やその促進等に知見を有する森林・林業関連事業体（森林組合、素材生産業者、製材業者、建築業者等）は、市町村に対し、税の有効活用に関する参考情報の提供や市町村との協力・連携を模索できると考えられる。このとき、森林・林業関連事業体は、市町村が置かれた税の執行環境を系統的に理解するための情報が不足していると考える。また、林野面積が存在しない市町村がどの程度存在するかも、森林環境譲与税を有効活用するうえで明らかにしておくべき前提情報であると考える。

こうした現状認識のもと、本稿は既存の市町村データ、および都道府県データにより、初年度の森林環境譲与税譲与額の地域差を可能な範囲で速報する。具体的には、①森林環境税および森林環境譲与税の創設経緯や譲与額の全国分布の特徴などを把握、②2015年農林業センサスの所有区分別林野面積を用いた市町村の類型化とその特徴の把握、③得られた市町村の林野類型および修正特化係数と対比した森林環境譲与税の譲与額および市町村議会の対応状況等の把握、の３点に焦点を当てる。こうして得られた情報は、税の多様な執行環境の地域差を分析する試みという側面も持ち合わせている。

調査方法は、統計分析とWeb等で公表されている公式情報の収集である。前者では、所有区分別林野面積を用いてクラスター分析により市町村を類型化するとともに、林業が他の市町村の林業よりも基盤産業である市町村を総務省が公表する修正特化係数（１より大きければ基盤産業）から明らかにした。そして、これらに対し森林環境譲与税の譲与額を用いてクロス集計した。後者では、自治体Web、議会Web、各種報道や

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

森林組合へのヒアリング等で得た森林環境譲与税を財源とする市町村の施策・予算の情報を整理した。

2　森林環境税および森林環境譲与税の特徴と既存施策との関係

(1)　森林環境税および森林環境譲与税の創設経緯

森林環境税および森林環境譲与税は、農林水産省がかねてより創設を要望してきた税の一つである。林野庁Web(注1)によれば、1985年度に水源税、2004～15年度に環境税（地球温暖化対策税）、13～17年度に森林環境税の創設を要望している。この環境税および森林環境税は、それぞれ、京都議定書の発効、パリ協定の採択・発効という国際的な地球温暖化対策の枠組みに基づき国内対策が開始された時期に創設を要望しており、前者は、森林吸収源対策に関する財源確保、後者は、これに加え、災害防止等を図るための安定的な財源確保という位置づけがなされている。

一方で、森林整備の推進に関する税の創設は、議員の有志団体や森林を多く有する市町村の連盟も要望し続けてきた。「全国森林環境税創設促進議員連盟」（19年７月解散）は、18年12月時点で355の市町村議会が加盟(注2)し、94年に「森林交付税創設促進全国議員連盟」を設立して以来、一貫して森林環境税の創設を求める運動を展開してきた。また、「全国森林環境税創設促進連盟」（19年４月解散）は、17年10月末時点で629市町村が加盟しており、06年の創設以降、同議員連盟と行動を共にしてきた。さらに、16年４月以降、35の道県議会から、地方自治法第99条に基づいて、森林環境税の早期導入等を趣旨とする意見書が提出されている(注3)。このほか、全国知事会、全国市長会、全国町村会等の地方団体も、森林吸収源対策や森林保全等に関する財源措置を要望してきた(注4)。

こうした要望や国内外の情勢等を踏まえ、12～14年度に公表された与党税制改正大綱では、森林吸収源対策等の財源確保に関する記述が登場し、15～16年度に公表された大綱では、地球温暖化対策における森林吸収源対策の記述は残しつつも、森林整備による国土保全、地方創生、快適な生活環境の創出などといった観点が加えられた。さらに、市町村が主体となって森林・林業施策を推進することも、15年度発表の大綱から明記された。そして、17年度に公表された与党税制改正大綱ならびに財務省税制改正の大綱では、「森林吸収源対策に係る地方財源の確保」という見出しで森林環境税および森林環境譲与税の創設が明記され、冒頭のとおり、法および関連する政令の施行に至っている。

（注１）（参考）森林環境税を巡る経緯
http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/kankyouzei/kankyouzei_jouyozei.html#sankou（2019年12月５日最終確認）

（注２）全国森林環境税創設促進議員連盟−概要
https://www.city.murakami.lg.jp/site/giin-renmei-shinrinkankyouzei/forest-giin-gaiyo.html（2019年12月７日最終確認）

（注３）森林吸収源対策税制に関する検討会　報告書
http://www.soumu.go.jp/main_content/

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

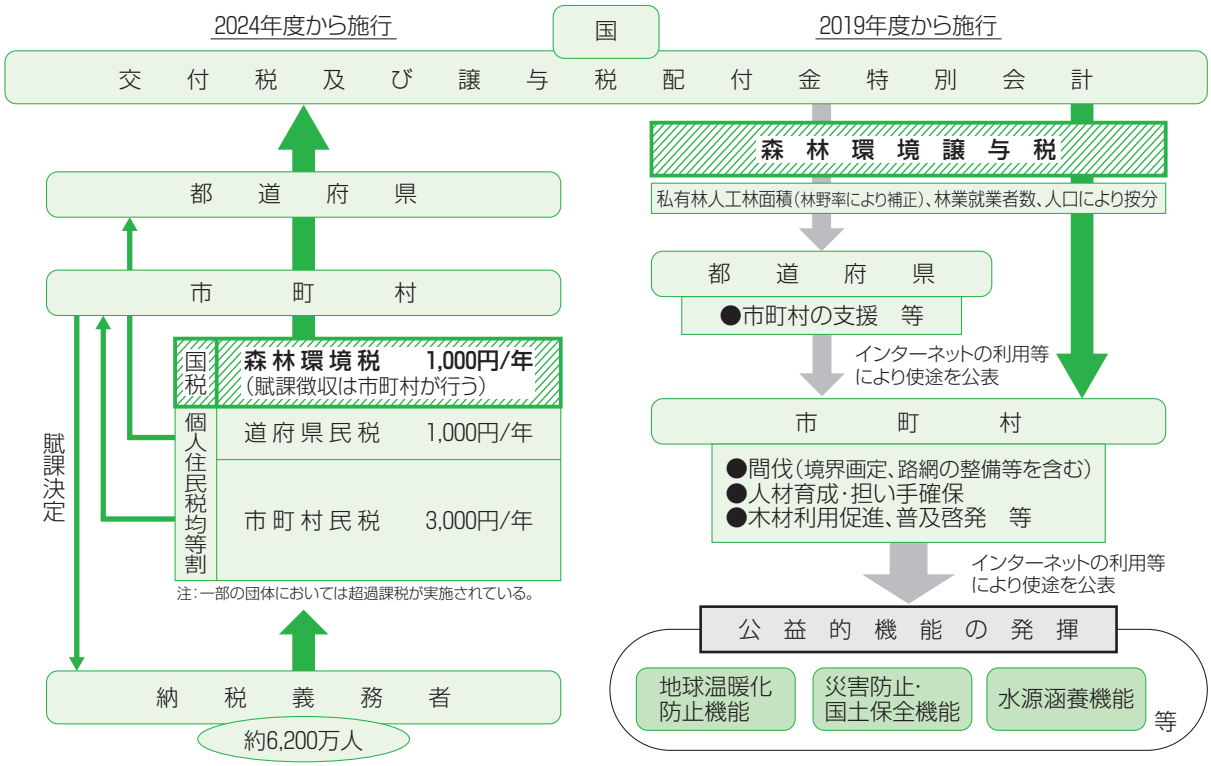
000518193.pdf（2019年12月７日最終確認）
（注４）森林吸収源対策等の推進について
http://www.soumu.go.jp/main_content/
000418029.pdf（2019年12月９日最終確認）

（2）　森林環境税および森林環境譲与税の性質と地球温暖化対策との関係

第198回国会で衆参両議院に提出された森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案(注5)では、提案理由を「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、森林環境税を創設し、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こととする必要がある。これが、この法律案を提出する理由である」（下線は筆者）としている。ここでいう森林の公益的機能は、法の概要を説明した第１図によれば、地球温暖化防止機能、災害防止・国土保全機能、水源涵養機能等とあり、こうした森林の公益的機能が発揮されるような税の活用が求められていることがわかる。

一方で、森林環境譲与税以外でも、森林吸収源対策に関する地方財政支援が実施されている。地方財政計画では、16年度から重点課題対応分として、森林吸収源対策等の推進に500億円が措置されており、①林地台帳の整備の推進、②森林所有者の確定、境界の明確化、施業の集約化の促進、③林

第１図　森林環境税および森林環境譲与税の仕組み



出典　林野庁Web「森林環境税及び森林環境譲与税」

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

業担い手対策、④間伐等により生産された木材の活用、を使途とする普通・特別交付税が林野面積や林業従事者等に基づいて交付されている。

さらに、執筆時点で、37都道府県、１市町村では、森林環境税および森林環境譲与税の創設に先立ち、森林環境・水源環境の保全を目的とした超過課税が実施され、これら38団体の税収は、319億円（15年度決算額）に達している。(前掲注3)

また、林野庁は、03年から12年までの10年間、「地球温暖化防止森林吸収源10カ年対策」の主要施策の一つとして間伐および造林（特定間伐等）を推進しており、京都議定書第１約束期間（08～12年）の５年間は、森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法（平成20年法律第32号）を施行させ、間伐等を積極的に支援してきた。日本は、京都議定書第２約束期間（13～20年）に参加していないものの(注6)、首相官邸や環境省などが中心となり、20年時点の温室効果ガス削減の自主目標を立てて温室効果ガスの排出削減を推進するなか(注7)、特定間伐等の支援措置を20年まで延長することなどを盛り込んだ森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法の一部を改正する法律（平成25年法律第24号）の施行を受け、林野庁は、継続して森林吸収源対策に取り組んでいる(注8)。

こうした税創設の経緯や既存の森林吸収源対策に関する財源措置の経緯を踏まえると、森林環境税および森林環境譲与税は、森林の公益的機能発揮、とりわけ地球温暖化対策のための財源として活用されるべきことは明らかである。一方、すでに、重点課題対応分として年500億円の地方交付金が措置されていること、特定間伐等の施策が推進されていること、19年12月20日に公表された20年度の地方財政対策では、災害防止・国土保全機能強化等の観点から森林整備を一層促進させるため、森林環境譲与税の増額予定が示されたこと等を踏まえると、森林整備推進上のあい路を打開する各種事業や災害防止・国土保全機能に関する対策事業に対して、重点的に森林環境譲与税を財源として措置することが望まれる。

（注５）森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律案
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g19809006.htm（2019年12月９日最終確認）

（注６）京都議定書第二約束期間の目標
http://www.rinya.maff.go.jp/j/sin_riyou/ondanka/con_4.html（2019年12月９日最終確認）

（注７）2020年に向けた我が国の新たな温室効果ガス排出削減目標
https://www.env.go.jp/earth/ondanka/ghg/ert2020.html（2019年12月９日最終確認）

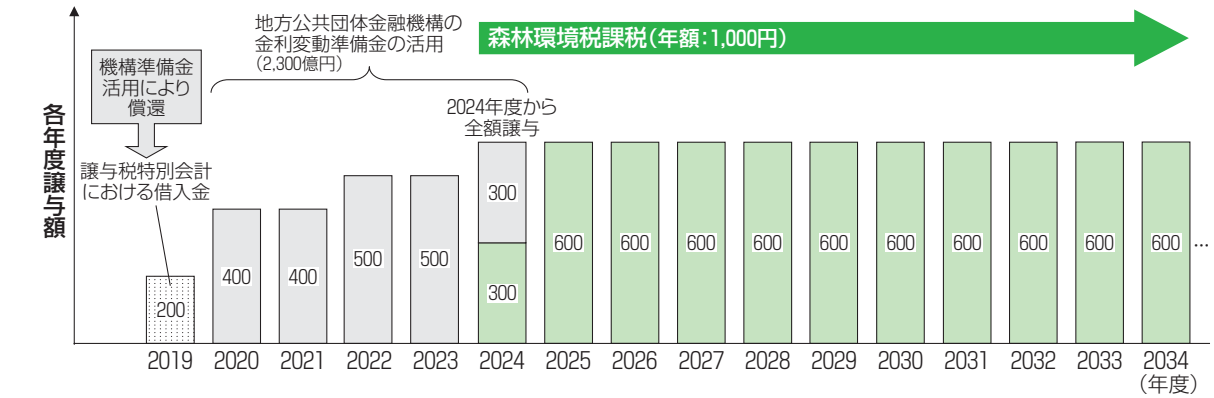
（注８）森林の間伐等の実施の促進に関する特別措置法
http://www.rinya.maff.go.jp/j/kanbatu/kanbatu/sotihou.html（2019年12月９日最終確認）

（3） 森林環境税の賦課徴収および森林環境譲与税の譲与基準と人口指標導入の意味

森林環境税は、国民一人一人から広く負担を求めるため、個人住民税の均等割を1,000円引き上げ、24年度から賦課徴収を開始する（第１図、第２図）。東日本大震災を教訓として全国で実施する防災施策の財源に、14年度から1,000円増額していた個人住

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第2図　森林環境譲与税の譲与額、譲与割合および譲与基準



市：県の割合	80：20			85：15		88：12		90：10
（市町村分）	160	320 →	400 →	480	510 →		528 →	540 →
（都道府県分）	40	80 →	100 →	120	90 →		72 →	60 →

【譲与基準】

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

林野率	補正の方法
85%以上の市町村	1.5倍に割増し
75%以上85%未満の市町村	1.3倍に割増し

資料　林野庁Web「森林環境税及び森林環境譲与税」、総務省Web「令和2年度地方財政対策の概要」より筆者作成

民税の均等割が23年度で終了することを考慮した設計となっている。(注9)

森林環境譲与税の譲与基準は、17年12月14日に公表された平成30年度与党税制改正大綱で示された私有林人工林面積、林業就業者数、人口の３指標が法制化されたが、その素案は、17年４月、総務省地方財政審議会に設置された「森林吸収源対策税制に関する検討会」での７回にわたる議論、および同年11月21日に公表された当該検討会の報告書で確認できる。これらの議論や報告書では、客観性の高い指標として私有林人工林面積を用いることが考えられるとし、担い手確保に要する費用に関連する指標として、林業就業者数等を用いることが提案されている。それから１か月足らずで公表された与党税制改正大綱で人口が指標に加えられた。香坂・内山（2019）も、この点については複数の行政ヒアリングによって確知しており、「納税者の数を反映させるという論理で導入された」と、人口が譲与基準に加えられた理由を説明している。

このことに関連し、林野庁長官の本郷氏は、19年11月25日に開催された林業経済学会2019年秋季大会公開シンポジウム「徹底討論：林政の新展開を問う」で登壇し、森林環境税および森林環境譲与税の政策決定プロセスについて、当時自身は国有林野部長だったため詳細は不明としながらも、規制改革推進会議、未来投資会議等々、様々な力学のなかで創設された税だったと述べた。

これらの状況から推察すると、人口を譲与基準に加えた背景には、私有林人工林や林業就業者数が皆無である市町村に配慮するような力が働いた可能性がある。なぜならば、前出の「全国森林環境税創設促進連

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

盟」に加盟する市町村は全市町村の3.6割、「全国森林環境税創設促進議員連盟」は同じく２割で過半数に達しておらず、税創設の理解を納税者から得るには相応の配慮で、これに応えたものと推察される。この結果、後述のとおり、人口が集中する都市部への譲与額が相対的に大きくなり、森林整備を必要とする市町村への譲与額が相対的に小さくなっていることは周知のとおりである。また、こうした譲与基準に問題を感じる一部地方議会では、基準見直しを求める意見書が決議されている(注10)。また、第198回国会衆議院総務委員会第３～６号会議録、同参議院総務委員会第４～７号会議録には、人口を譲与基準とすることの意義や根拠に関するやり取りが記録されており、国会議員からも譲与基準に人口指標が加わっていることや３割で按分する合理性に疑問が呈されている。

別の観点から、人口を譲与基準の指標に組み入れる意義を指摘できる。それは、国産材の需要創出である。森林整備が進められた場合、木材供給量は増加することが期待されるが、施策による供給増加は木材価格の下落を招きやすいため、この点を克服できるよう、木材需要の創出にも一定の対策を講じたといえる。例えば、遠藤（2007）は、需給のマッチングを行わない間伐補助事業は国産材価格の下落要因と考えられるとしたほか、12年度の森林・林業白書では「国産材素材の価格下落は、国産材の需給のミスマッチが生じたことによると考えられる」と指摘している。このことは、前述の衆参委員会で政府側が人口を譲与基準に組み入れたことを正当化する答弁でも述べられている。すなわち、人口が多いことで高い譲与額となった自治体では、国内の森林整備をより一層推進させるような木材・木製品の需要を創出することに森林環境譲与税を執行する必要がある。

なお、森林環境譲与税で木材利用を進めるにあたり留意すべき点が一つある。それは、WTO政府調達協定が適用される地方政府の機関に政令指定都市が含まれており、木製品の調達や木造建築物・内装木質化等の発注（入札）で、当該自治体は国産材と外材を無差別に取り扱う必要があるという点である。仮に、森林環境譲与税で調達した木材・木製品が外材由来であれば、税の創設目的から逸脱する可能性があり、説明責任を果たしにくくなる。そのため、調達時の要件定義は十分に工夫する必要がある。

（注９）平成30年度与党税制改正大綱（17年12月14日公表）では、24年度からの賦課徴収開始について次のように記述されている：「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。」

(注10) 19年10月４日に宮城県議会から「森林環境譲与税の譲与基準の見直しに関する意見書」が関係国務大臣・衆参議長宛に提出されている。また、「森林環境譲与税の譲与基準については、地方団体と協議を進め、林業需要の高い自治体への譲与額を増大させるよう見直しを進めること」という項目を盛り込んだ「地方財政の充実・強化を求める意見書」が複数の都道府県および市町村議会で可決され、同様に提出されている。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

(4) 森林環境譲与税の譲与基準および譲与額の見通し

森林環境譲与税の譲与基準は、法および施行規則（総務省令第40号〔平成31年３月29日〕）に基づき、17年３月31日時点の森林資源の現況における私有林人工林面積、15年実施の国勢調査における林業就業者数および人口の３つの指標に基づいて算出される。私有林人工林面積は、15年実施の農林業センサスにおける林野率で補正することとなっており、林野率が75％以上85％未満であれば1.3倍、85％以上は1.5倍とする。各市町村に対する譲与額の算定方法は、まず総額の５割を私有林人工林面積、２割を林業就業者数、３割を人口に割り当てたうえで、各指標値の対全国シェアにより市町村に按分し、これらの合算額を市町村に譲与する。

森林環境譲与税の譲与額は、税創設当初に比べ、20～32年度分が増額される予定である。19年12月20日公表の「令和２年度地方財政対策の概要」によれば、第２図のとおり、19年度は200億円、20～21年度は400億円、22～23年度は500億円、24年度は、同年度の住民税均等割の賦課徴収が６月以降開始され、年度内に満額徴収されないことを踏まえた約300億円に300億円を加えた約600億円、25年度以降は、現状の納税義務者数であれば約600億円である。19年度は、都道府県分の割当額が40億円、市町村分の割当額が160億円で、９月と３月の２回に分けて80億円ずつ譲与される。なお、20年度以降の森林環境譲与税の増額は、法等の改正および20年度予算成立を受けて実施される。

ちなみに、福島県浜通りに位置する原発事故の影響を受けた９市町村では、譲与基準となる林業就業者数と人口の算定に特例が設けられている（それぞれ、省令で「特例数」「特例人口」という）。また、15年の国勢調査後に市町村の境界変更等を実施し、都道府県知事が人口を告示した場合は、その人口が譲与基準となる。これらのほか、譲与額算定にかかる端数の処理方法も省令に定められている。

3 市町村の類型化と森林環境譲与税の譲与額試算

(1) 所有区分別林野面積に基づくクラスター分析

まず、どの指標に基づいて市町村の類型を得るべきか検討する。市町村の譲与額の特徴を分析するうえでこれらの譲与基準の数値をそのまま分析に用いることも可能だが、特例人口は公表統計では算出できず、都道府県知事による市町村人口の指定の有無も現時点で確認できなかったため、市町村を類型化する指標から除外した。また、秘匿なしに全市町村の数値が公表されている森林・林業関係の統計は、管見の限り、極めて限定的である。総務省が公表する市町村ごとの林業一般職員数は、譲与前である18年の数値が最新で、森林経営管理制度の導入や森林環境譲与税の譲与開始に伴う増員等の状況を反映しておらず、市町村別決算状況調では、17年度が最新で、林業費を区分できるが、木材利用に関する事業費

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

を区分できないため、採用しなかった。こうした統計の制約と森林環境税および森林環境譲与税が森林整備の促進を第一の期待事項としていることを考慮し、以下では、所有区分別林野面積と修正特化係数を用いる。なお、これらのデータは、譲与額の算定に用いられる私有林人工林面積および林業就業者数に対応しているが、林野面積や就業人口全体といった背景情報を含んでいる。

まず、所有区分別林野面積を用いて市町村の林野類型を得る。15年時点の林野面積に占める国有林、都道府県有林、市町村有林、私有林の割合を市町村（全体で1,741）ごとに求め、そのうち林野面積を有する1,641市町村については、統計ソフトR（3.6.1）を用いて、階層クラスター分析（ユークリッド平方距離、Ward法(注11)）を実施した。得られたデンドログラムや情報量の欠損を示す指数などから、林野面積を有する市町村は６クラスターに分類することが妥当と判断した。結果、市町村の林野類型は、林野面積ゼロの分類も加えた７類型を得た。

また、階層クラスター分析で得られたクラスターごとに所有区分別林野面積の割合の平均値を求め、６つのクラスターは、構成比の大きな所有区分に基づき、国有林率の高い市町村（「国有林型」）、国有林と私有林で主に構成される市町村（私有林割合の高い順に、「私有林型Ⅰ」「私有林型Ⅱ」「国有・私有林型」）、公有林率の高い市町村（「市町村有林型」「都道府県有林型」）と命名した（第１表）。

なお、独立行政法人等、森林整備法人および財産区が所有する林野面積の割合は、クラスターの解釈が複雑になることを避けるため、クラスター分析に含めなかった。念のため、これら３つの所有区分も含めたうえで同様に階層クラスター分析を実施し、得られた結果を前述の６つのクラスターと比較した結果、所属クラスターが変化した市町村は39で、クラスターの解釈に与える影響は軽微であると判断した。

第３図は得られた林野類型の分布を地図化したものである。北海道では国有林型、国有・私有林型、都道府県有林型が多く、本州では、東北地方から北関東、長野県および宮崎県南部から鹿児島県北部にかけて国有林型や国有林の割合が比較的高い国

第１表　所有区分別林野面積の割合に基づく市町村の林野類型結果

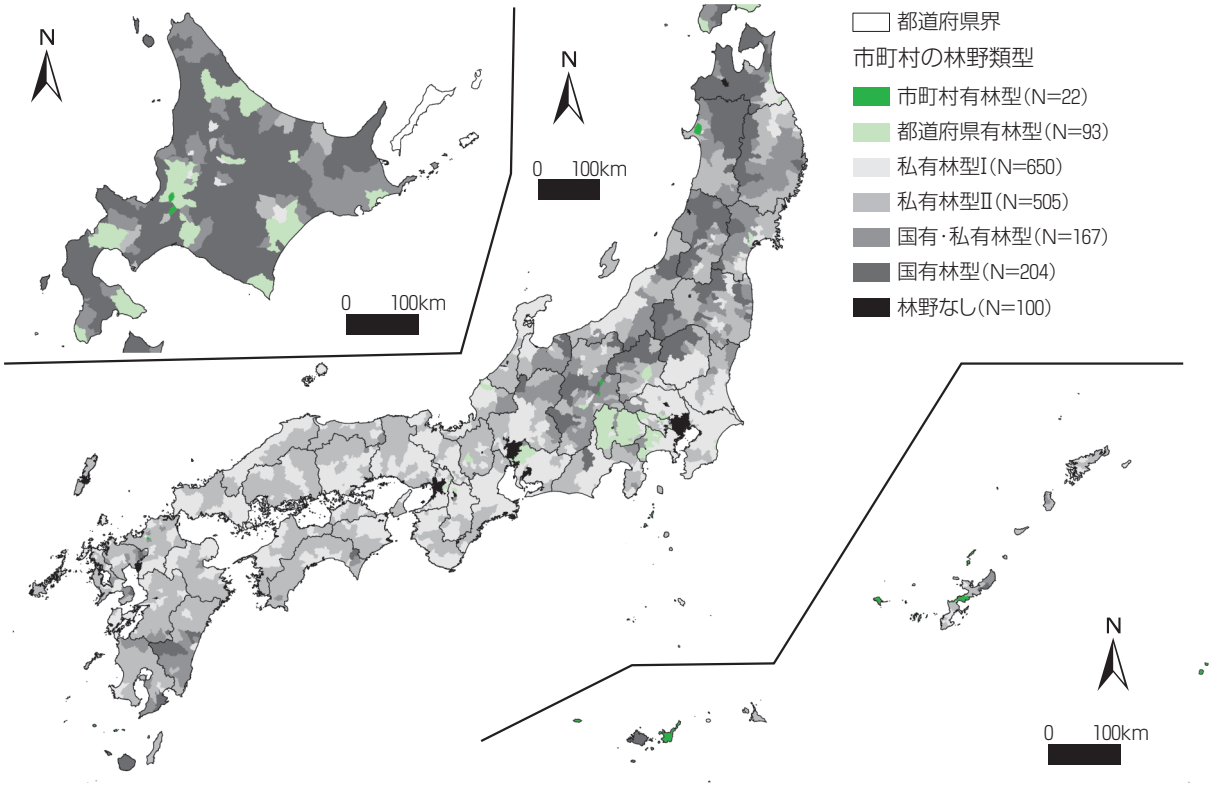
（単位　%、市町村）

林野類型	割合					該当市町村数
	国有林	都道府県有林	市町村有林	私有林	計	
市町村有林型	3.9	1.3	79.9	14.7	99.9	22
都道府県有林型	3.2	43.6	5.0	43.8	95.6	93
私有林型Ⅰ	1.1	1.7	3.0	91.7	97.5	650
私有林型Ⅱ	13.2	2.4	9.8	68.0	93.3	505
国有･私有林型	34.9	5.3	9.1	42.8	92.2	167
国有林型	67.6	1.6	5.2	22.8	97.2	204
林野なし	-	-	-	-	-	100
総計	-	-	-	-	-	1,741

資料　農林水産省「農林業センサス」に基づき筆者作成
（注）１　林野類型（クラスター）の解釈は以下のとおり。
市町村有林型　：市町村有林の割合が比較的高い市町村
都道府県有林型：都道府県有林の割合が比較的高い市町村（私有林も一定の割合を占める）
私有林型Ⅰ　：私有林の割合がほとんどを占める市町村
私有林型Ⅱ　：私有林型Ⅰに比べ私有林の割合は低いが、私有林の割合が高い市町村
国有･私有林型：私有林が国有林と同程度の割合を占める市町村
国有林型　：過半が国有林で占められる市町村
２　独立行政法人等、森林整備法人および財産区が所有する林野面積の割合は除いたため、各林野類型の割合は100%とならない。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第3図　林野所有区分に基づく市町村類型



資料　総務省統計局「国勢調査境界データ」、農林水産省「農林業センサス」に基づき筆者作成

有・私有林型および私有林型Ⅱが分布する。北海道以外で都道府県有林が多くみられるのは山梨県と神奈川県西部である。これ以外の地域は、おおむね私有林型Ⅰ・Ⅱに区分され、私有林型Ⅱのほうが、内陸側に位置していることが特徴である。

(注11) 定量データで一般的に採用されるユークリッド平方距離を採用した。また、まとまりのあるクラスターを作るため、解釈しやすい特徴があるWard法を採用した。

(2)　修正特化係数に基づく基盤産業の有無抽出

次に、総務省が公表する修正特化係数を用いて、林業が基盤産業である市町村とそうでない市町村とに区分する。ここでいう林業が基盤産業である市町村とは、ある市町村の全産業従事者に占める林業従事者の割合（林業従事者比率）が、全国の林業従事者比率よりも高く、林業の雇用吸収力が相対的に高い市町村を指す(注12)。ここで用いる修正特化係数は、市町村・産業ごとの従業者数と自足率（詳細は付録を参照）から求めたもので、林業の場合、ある市町村の全産業従業者数に占める林業従事者比率を全国の林業従事者比率で割り、その結果に林業部門の需要合計に占める国内生産額を示す自足率を乗じたものである。この値が1を超えれば、その産業はある市町村にとって基盤産業であることを示す。

この係数を使用するうえでの留意事項は、

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

①各産業の労働生産性に地域差がないと仮定している点、②修正特化係数は１を基準とした相対的な指標である点、③第一次産業の修正特化係数の実態とのかい離が大きくなりがちな点、の３点が挙げられている。(注13)
①については、森林環境譲与税の譲与基準の一つは林業就業者数で市町村ごとの労働生産性の違いは考慮されていないため、譲与額と修正特化係数とを比較分析するうえで好都合である。②については、１が基準となっていることから、本稿では、1を超えているか否かだけに着目する。また、林業は経済規模が相対的に小さく、留意事項③のとおり、基盤産業と判定されても、市町村の全産業の経済規模に占める林業の経済規模の割合は低い可能性が高い。しかし、ある市町村の林業の雇用吸収力が全国平均よりも高いかどうかが比較可能となるため、依然として有意義と考える。

以上を踏まえて得られた市町村の林野類型と林業に関する修正特化係数とをクロス集計したものが第２表である。林野面積に占める国有林・都道府県有林の割合が高くなるほど、林業が基盤産業である市町村の割合が高い傾向にある。こうした市町村では国有林の請負作業が存在するため林業の雇用吸収力が高いと考えられ、修正特化係数が１よりも小さい市町村に林産物や林業サービスを提供している可能性があるといえる。一方、私有林型Ⅰでは、林業が基盤産業でない市町村が、林業が基盤産業である市町村の2.5倍存在し、全国平均よりも林業の雇用吸収力の弱い市町村が多い。すなわち、林業従事者数を譲与基準とすると、林業が基盤産業でない市町村に林業労働力を確保するための財源として森林環境譲与税が重点的に配分されていない可能性が高く、こうした市町村に対し、林業従事者数を補正するなどの配慮が求められることを示唆する。

第2表　市町村の林野類型と基盤産業の有無との関係

（単位　市町村、%）

林野類型	林業は基盤産業でない	林業は基盤産業である	基盤産業の割合	総計
市町村有林型	22	-	-	22
都道府県有林型	48	45	48.4	93
私有林型Ⅰ	468	182	28.0	650
私有林型Ⅱ	233	272	53.9	505
国有･私有林型	67	100	59.9	167
国有林型	67	137	67.2	204
林野なし	99	1	1.0	100
総計	1,004	737	42.3	1,741

資料　農林水産省「農林業センサス」、総務省「地域の産業･雇用創造チャート」に基づき筆者作成

(注12) 基盤産業とは、地域外から需要を稼ぎ、モノやサービスを地域の外へ移出している産業のことを指す。このとき、産業・地域ごとの労働生産性および外需依存度を考慮して修正特化係数を算出する必要があるが、ここで用いる修正特化係数は、産業・市町村ごとの労働生産性は一律で、国際輸入依存度は産業ごとに日本国内で一律と仮定しているため、あくまでも、定義式に従って雇用吸収力の高低で基盤産業を説明している。

(注13) 地域産業構造の見方、捉え方（総務省統計局）https://www.stat.go.jp/info/kouhou/chiiki/pdf/siryou.pdf（2019年12月９日最終確認）

(3)　2019年度の森林環境譲与税譲与額の地域性

市町村の林野類型が整ったので、今度は、森林環境譲与税譲与額を整理する。森林環境譲与税は、譲与額の決定にあたり総務省地方財政審議会で意見聴取されることとなっており、19年９月30日に譲与された森林

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

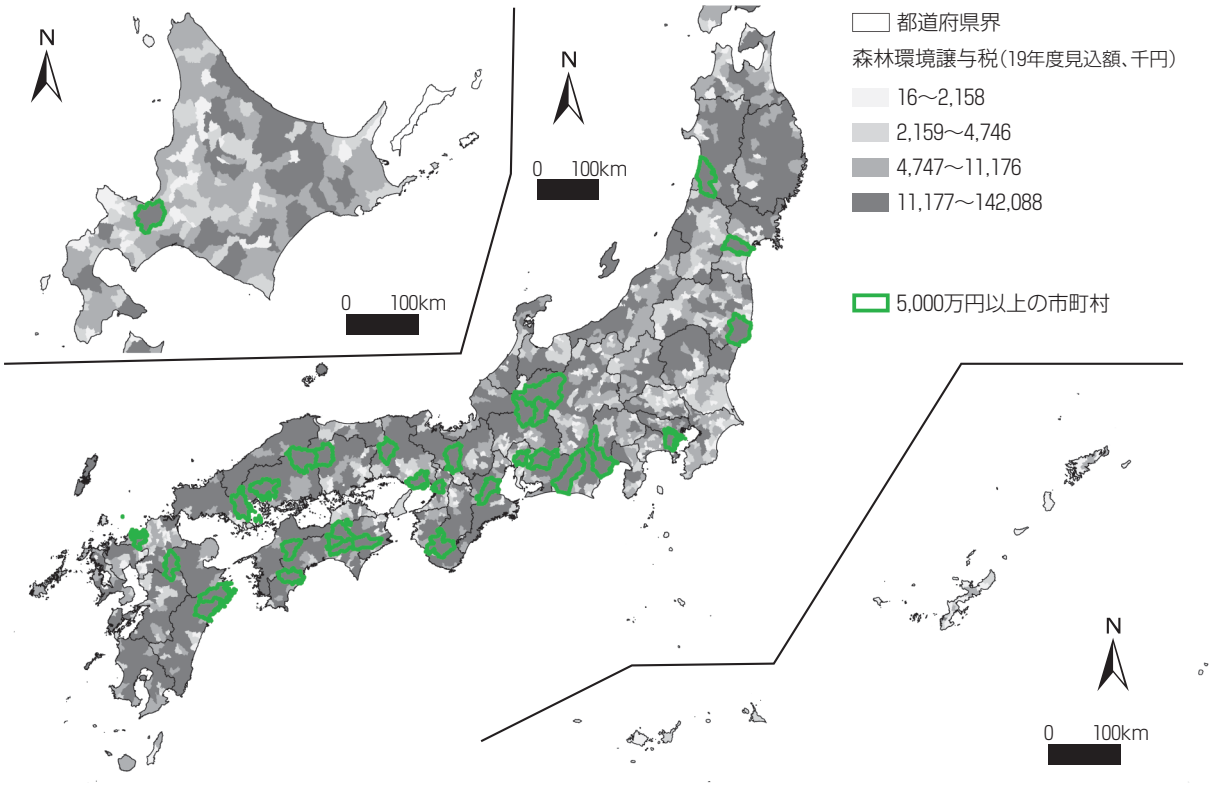
環境譲与税の市町村・道府県別譲与金一覧は、同年９月27日開催の同審議会[(注14)]の説明資料[(注15)]から入手した。本稿では、19年度の譲与額を９月と３月の２回に分けて譲与することから、当該資料に記載のある譲与額を２倍して19年度の譲与額（以下「見込額」という）と称している。

第４図は得られた見込額の四分位より市町村を等量分類したものである。見込額の最低は1.6万円、最高は1.4億円、平均918.9万円、中央値474.6万円、最頻値332.0万円で、最下位25％は最高で216万円、下位25～50％は最高で475万円である。すなわち、市町村の半分は500万円に満たない。上位50％の市町村は、475万円から1.4億円と大きな開きがあり、森林環境譲与税を財源とする事業内容に地域差が生じる可能性が指摘できる。

見込額の市町村分布をみると、下位50％の市町村が北海道、東北南部から関東周辺にかけて多くみられることが特徴である。この地域の森林蓄積量を都道府県別にみると（第５図）、例えば、これらの地域は中国地方と森林蓄積量があまり変わらないにもかかわらず、見込額は相対的に小さいことがわかる。前述で登場した譲与基準の見直しを求める意見書を送付した地方議会に宮城県や福岡県などが含まれており、この分布特徴をみてもうなずける動きである。

また、見込額が5,000万円以上である33の市町村（第４図、枠で強調した市町村）の多く

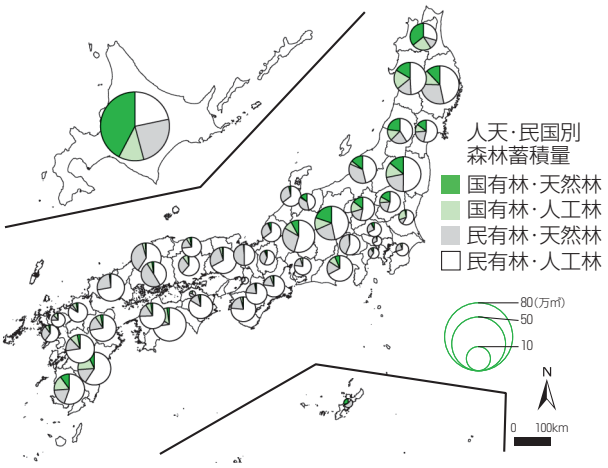
第4図　市町村別森林環境譲与税譲与額の分布



資料　総務省統計局「国勢調査境界データ」、総務省「令和元年度地方財政審議会（9月27日）説明資料」に基づき筆者作成

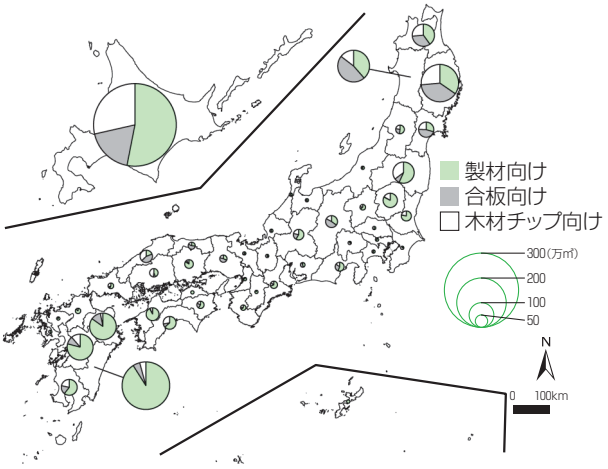
農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第5図　森林蓄積量(2017年3月31日時点)



資料　林野庁「森林資源の現況(平成29年3月31日現在)」、国土地理院「数値地図」、ESRIジャパンデータを基に筆者作成　(c)ESRI Japan

第6図　需要先別素材生産量(2018年)



資料　農林水産省「木材統計」、国土地理院「数値地図」、ESRIジャパンデータを基に筆者作成　(c)ESRI Japan

は、中日本に分布している。林業の活発度を測る指標とみなせる都道府県別素材生産量をみると（第６図)、素材生産量は北海道、東北、九州に偏りがみられるが、見込額は、素材生産量の比較的少ない市町村に集中している。人口による按分の影響で、大都市部を抱える政令市が5,000万円以上の見込額である一方で、私有林人工林面積の広大な町村にも譲与されていることが確認できる。

なお、第２図に掲載されている市町村と都道府県の按分比率等を参考にすると、33年度における森林環境税の税収が600億円である場合、各市町村に譲与される譲与額は、見込額の3.375倍である。

(注14) 令和元年度地方財政審議会（９月27日）議事要旨
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chizai/02zaisei02_04001342.html（2019年12月10日最終確認）

(注15) 議題「(1) 令和元年度９月期における地方譲与税譲与金の譲与について」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000652364.pdf（2019年12月10日最終確認）

4　市町村の林野類型を用いた特徴把握の試みと譲与税の使途をめぐる議論

ここでは、市町村の林野類型および修正特化係数（基盤産業であるか否か）と19年度の森林環境譲与税譲与額を比較し、さらにWebやヒアリング等の情報も踏まえながら、森林環境譲与税に対する市町村の取組状況の特徴把握を試みる。

(1)　林野面積・私有林人工林面積がゼロの市町村

まず、林野面積ゼロの市町村、およびこれに近いものとして林野はあるものの私有林人工林面積ゼロの市町村について検討する。ここで検討の対象となる市町村は、林野面積ゼロが100、林野面積は有するものの私有林人工林面積ゼロが49自治体で、合わせた149市町村に対する見込額は8.9億円である（第３表)。これは、市町村への総見

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第3表　林野なし、林野あり・私有林人工林なしの市町村と2019年度の森林環境譲与税譲与額

（単位　市町村、千円）

	林野なし			林野あり・私有林人工林なし			市町村数計	譲与額計
	市町村数・名		譲与額計	市町村数・名		譲与額計		
北海道	-	-	-	2	新篠津村、南幌町	422	2	422
青森県	3	藤崎町、田舎館村、板柳町	1,388	-	-	-	3	1,388
秋田県	-	-	-	1	大潟村	116	1	116
山形県	1	三川町	290	-	-	-	1	290
福島県	1	湯川村	120	-	-	-	1	120
茨城県	1	河内町	346	-	-	-	1	346
群馬県	-	-	-	1	明和町	416	1	416
埼玉県	7	草加市、蕨市、戸田市、志木市、八潮市、三郷市、川島町	29,238	15	川口市、行田市、春日部市、羽生市、鴻巣市、越谷市、朝霞市、和光市、富士見市、幸手市、吉川市、上里町、宮代町、杉戸町、松伏町	76,130	22	105,368
千葉県	1	浦安市	6,240	1	習志野市	6,338	2	12,578
東京都	25	千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区、中野区、杉並区、豊島区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区、武蔵野市、府中市	378,066	17	立川市、三鷹市、昭島市、調布市、小金井市、小平市、東村山市、国分寺市、国立市、福生市、狛江市、清瀬市、東久留米市、武蔵村山市、多摩市、西東京市、小笠原村	81,440	42	459,506
神奈川県	1	開成町	1,092	-	-	-	1	1,092
富山県	1	舟橋村	112	-	-	-	1	112
石川県	2	野々市市、川北町	2,568	-	-	-	2	2,568
山梨県	1	昭和町	736	-	-	-	1	736
岐阜県	8	羽島市、瑞穂市、岐南町、笠松町、神戸町、輪之内町、安八町、北方町	9,272	-	-	-	8	9,272
愛知県	19	一宮市、津島市、碧南市、安城市、江南市、稲沢市、知立市、高浜市、岩倉市、愛西市、清須市、北名古屋市、あま市、豊山町、大口町、扶桑町、大治町、蟹江町、飛島村	59,320	1	弥富市	1,682	20	61,002
三重県	2	木曽岬町、川越町	894	-	-	-	2	894
滋賀県	1	豊郷町	280	-	-	-	1	280
京都府	-	-	-	1	久御山町	596	1	596
大阪府	10	大阪市、泉大津市、守口市、松原市、門真市、摂津市、高石市、藤井寺市、忠岡町、田尻町	136,016	3	豊中市、吹田市、大阪狭山市	31,342	13	167,358
兵庫県	3	尼崎市、伊丹市、播磨町	26,036	-	-	-	3	26,036
奈良県	5	大和高田市、安堵町、川西町、三宅町、田原本町	4,550	-	-	-	5	4,550
徳島県	2	北島町、藍住町	2,152	-	-	-	2	2,152
愛媛県	1	松前町	1,134	-	-	-	1	1,134
福岡県	4	柳川市、大川市、大木町、吉富町	4,806	2	筑後市、大刀洗町	2,646	6	7,452
熊本県	1	嘉島町	442	-	-	-	1	442
沖縄県	-	-	-	5	那覇市、宜野湾市、浦添市、豊見城市、北谷町	24,478	5	24,478
計	100		665,098	49		225,606	149	890,704

資料　農林水産省「農林業センサス」、林野庁「森林資源の現況（平成29年3月31日現在）」、総務省「令和元年度地方財政審議会（9月27日）説明資料」に基づき筆者作成

（注）1　林野面積は15年時点、私有林人工林面積は、17年3月31日時点に基づく。
2　19年度の森林環境譲与税の譲与額は、19年9月30日の譲与額を2倍して求めた。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

込額の5.6％である。これらの自治体では、整備すべき森林が不在、もしくは、森林経営管理制度に基づき意向調査等を実施する必要に乏しいため、森林環境譲与税の使途は、木材利用や森林教育等の啓発活動となる可能性が高い。もちろん、前述のとおりこうした市町村が一定数発生することは制度設計の段階で想定されていた。

一方で、例えば、耕作放棄地や空き地等の遊休地への植林を支援するような使途も考えられるが、149自治体の多くは大都市やその近傍に位置しており、経営が成り立つ規模で植林面積を確保することは難しいと考える。むしろ、公園緑地の整備の一環で植林したり、木製品のテーブル、ベンチ等を設置したりと、森林や木に触れ合う機会を提供するために森林環境譲与税を活用することも考えられるが、森林環境税の課税目的に整合する使途の説明責任を果たす必要があろう。

ちなみに、木材利用以外の使途で姉妹都市との交流に用いる事例が確認されている。一つ目は、林野面積ゼロである東京都豊島区が森林環境譲与税を使って、埼玉県秩父市の市有林整備、環境教育・ツアー開催、カーボンオフセットの取組みを実施するものである(注16)。この事例は、荒川を通じて水源地である秩父市と、その水を上水道に使っている豊島区とをつなぐ流域連携型といえる。

もう一つは、私有林人工林面積ゼロの東京都国立市が、友好交流都市である秋田県北秋田市との交流事業の一環として「マタギの知恵体験学習会」を共同で開催し、国立市から児童とその保護者等が北秋田市に訪問して交流を図るための経費に森林環境譲与税を活用しているものである(注17)。この事例は、流域が全く異なる２市が連携して森林教育に取り組んでいるため、遠隔連携型といえる。なお、国立市議会予算特別委員会では、当該事業への森林環境譲与税の支出は法や政令に規定される使途に含まれないのではないかとの指摘が出席委員よりなされたが、森林教育は使途として問題ないことを確認したと担当課長が答弁している(注18)。

(注16) 秩父市との連携による森林整備（カーボン・オフセット）事業
https://www.city.toshima.lg.jp/148/1907111649.html（2019年12月10日最終確認）

(注17) 北秋田市　令和元年７月市長記者会見
http://www.city.kitaakita.akita.jp/chiiki_wadai/2019/07/2019-0729kisyakaiken.html（2019年12月10日最終確認）

(注18) 国立市　平成31年３月６日予算特別委員会記録
http://www.city.kunitachi.tokyo.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/69/310306yosan.pdf（2019年12月10日最終確認）

(2)　林野類型・基盤産業と森林環境譲与税の見込額

第４表は、見込額と市町村の林野類型をクロス集計したものである。いずれの類型も、見込額が2,000万円未満で比較すると400万円未満に市町村数のピークがあることがわかる。林野類型別に見込額の平均値と中央値をみると、平均値、中央値ともに私有林型Ⅱが最も大きな値である。次に大きい値は国有・私有林型である。私有林型Ⅱと国有・私有林型に所属する市町村は、他の類型より見込額の中央値・平均値がとくに

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第4表　林野類型と森林環境譲与税の見込額

（単位　市町村、万円）

19年度見込額	市町村有林型	都道府県有林型	私有林型Ⅰ	私有林型Ⅱ	国有・私有林型	国有林型	林野なし	総計
2,000万円以上	-	5	63	90	25	17	9	209
1,900～2,000	-	1	3	5	1	2	-	12
1,800～1,900	-	-	6	12	2	1	-	21
1,700～1,800	-	-	4	15	2	1	1	23
1,600～1,700	-	-	8	13	2	-	1	24
1,500～1,600	-	-	7	8	2	2	1	20
1,400～1,500	-	1	5	10	1	2	1	20
1,300～1,400	-	1	8	17	4	3	1	34
1,200～1,300	-	4	5	14	7	4	2	36
1,100～1,200	-	5	17	14	4	3	1	44
1,000～1,100	-	2	15	10	4	3	1	35
900～1,000	-	3	17	17	4	14	4	59
800～900	-	3	15	17	8	8	3	54
700～800	-	5	19	24	12	11	4	75
600～700	-	5	31	22	8	11	2	79
500～600	-	7	33	22	14	17	5	98
400～500	-	4	53	38	12	16	2	125
300～400	-	13	60	34	18	19	5	149
200～300	1	14	95	44	15	24	15	208
100～200	2	14	109	42	15	26	12	220
100万円未満	19	6	77	37	7	20	30	196
総計	22	93	650	505	167	204	100	1,741
見込額平均値	40	708	791	1,249	1,020	744	665	919
見込額中央値	17	384	380	753	646	484	262	475

資料　農林水産省「農林業センサス」、総務省「令和元年度地方財政審議会（9月27日）説明資料」に基づき筆者作成

大きく、使途を複数用意できる可能性がある。

第５表は、見込額と林業が基盤産業であるか否かをクロス集計したものである。林業が基盤産業であるか否かで、見込額の平均値に倍の開きがあり、統計的に有意な差が確認された。また、林業が基盤産業でない市町村は全市町村の６割弱であるが、このうち見込額400万円未満の市町村が６割を占める。では、以上の分析結果をにらみながら、いくつかの市町村の状況について確認し、想定される使途について検討していきたい。

(3)　市町村議会の討議状況

第４～５表で示した見込額と林野類型等のクロス集計から、市町村職員や森林・林業関連事業体の関係者が知りたい・共有してほしい譲与税の使途に関する情報は、譲与額と市町村の林野類型や産業状況によっていくつかに大別されると考える。譲与額の使途を考えるときに考慮しなければならない要素は、譲与額の大小、林業が基盤産業か否か、整備すべき森林面積の大小などが考えられる。そこで、林業が基盤産業でなく、私有林型Ⅰで見込額が400万円に満たない市町村が多いことに着目し、これに該当し、かつ議会会議録が公表されている

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第5表　林業の基盤産業有無と森林環境譲与税の見込額

（単位　市町村、万円）

19年度 見込額	林業は 基盤産業でない	林業は 基盤産業である	総計
2,000万円以上	65	144	209
1,900～2,000	2	10	12
1,800～1,900	4	17	21
1,700～1,800	5	18	23
1,600～1,700	8	16	24
1,500～1,600	7	13	20
1,400～1,500	7	13	20
1,300～1,400	13	21	34
1,200～1,300	11	25	36
1,100～1,200	16	28	44
1,000～1,100	11	24	35
900～1,000	17	42	59
800～900	21	33	54
700～800	27	48	75
600～700	40	39	79
500～600	49	49	98
400～500	72	53	125
300～400	107	42	149
200～300	156	52	208
100～200	179	41	220
100万円未満	187	9	196
総計	1,004	737	1,741
見込額平均値*	614	1,335	
見込額中央値	287	903	
最小値	2	22	
最大値	14,209	12,134	

資料　第4表に同じ
（注）　*Welchのt検定：$p<0.05$。

２市町と、比較のために他の林野類型に該当する４市（うち１つは400万円超）を無作為に選択し、市町議会会議録から、森林環境譲与税の使途に関する情報を得た（第６表）。なお、村の事例に関しては情報を得られなかった。

筆者の仮説は、林業が基盤産業でなく、見込額が400万円に満たない市町村では、譲与金を基金へ積み立て、具体的な事業は20年度以降に先送りするというものであった。しかし、第６表のとおり、林業が基盤産業であるか否かにかかわらず、議会では様々なやり取りがみられ、何らかの事業を実施しようとする動きが確認されたのである。もちろん、石川県Ｆ市のように、ある程度の見込額になると、複数の事業を実施する計画になるが、三重県Ｃ市のように広葉樹の活用に向けて譲与税の事業を準備するなど、市町村の取組状況は極めて多様であることが予想される結果となった。

(4)　小括

筆者がこれまでヒアリングや報道等で得た情報を加えると、現時点での森林環境譲与税に関する市町村の取組みは、基金の設置（関連条例の制定）、予算化等の進捗がみられ、関係諸団体との協議・情報交換などが一定程度なされている状況、といえる。

さらに、分析で得られた市町村の林野類型や修正特化係数、そして森林環境譲与税の見込額から、第７表を試作することができた。第７表の太枠で囲んだ部分が、該当する市町村数が最も多く、森林環境譲与税の活用方法に関する提言や支援が求められていると推測される。このように、市町村を取り巻く森林・林業に関する諸条件と森林環境譲与税とを結びつけて考えることで、森林・林業関連事業体等が地域差を踏まえた市町村別の支援策を検討するうえでの参考資料となり得る。

ただし、林野類型と森林環境譲与税の各種取組みとの関係性や、他の諸条件との関係性に関する詳細な分析は、譲与が開始されたばかりで情報が極めて限定的であることから、今後公表される情報やヒアリング調査等を用いて改善していくことが課題である。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第6表　市町村の取組状況と森林・林業関係指標一覧

（単位　千円、ha）

市町村	林野類型	林業は基盤産業	見込額	私有林人工林面積	特徴等	議会会議録（下線は筆者）
北海道A市	私有林型Ⅰ	×	1,832	851	・森林環境譲与税の活用に向けた基本方針を公表（北海道の複数自治体で公表あり）。 ・6月補正予算で可決、同時に基金条例も制定。 ・初年度は植生調査を実施見込み。	（前略）森林経営管理に要する経費210万円の補正は、（中略）財源は新たに創設された森林環境譲与税であるが、事業施行初年度の本年度は森林の植生調査を行い、譲与税の残余分の116万円は後年次に実施する事業に充てるため、森林環境整備基金を設置し、積み立てるものであります。（後略）
宮崎県B町	私有林型Ⅰ	×	1,450	315	・当初予算に森林整備意向調査が盛り込まれ、委託先として、町内森林組合を予定。 ・第3回定例会でB町森林環境譲与税基金条例の制定について議論された模様。	（前略）森林整備意向委託はどこに委託するのか、また再造林推進事業補助の目的はとの質疑に、意向調査についてはX森林組合に委託する予定であります。（後略）
三重県C市	国有・私有林型	×	3,796	1,540	・基金設置が議会だよりで確認できる。 ・議会会議録から、森林環境譲与税をどの事業に配分予定かがわかる。 ・広葉樹の活用に向け準備している模様。	（前略）譲与税の使途につきましては、当初予算の中の森林資源地域の循環活用事業という中で、当初予算616万6,000円というふうな金額を計上させていただいておりまして、そのうちの一部の事業に対して、今回の379万6,000円を充てさせていただくということになっています。（後略）
山形県D市	私有林型Ⅱ	○	3,952	1,101	・基金設置が議会だよりで確認できる。	（前略）防災とか森林の涵養ということで、我々は本当に直結した問題ですので、これについては本当に意義のある制度であるし、それは執行についても非常に頑張っていただきたいと思うんですけれども、（中略）山形県では独自に緑環境税というものをやられていますけど、それとの関連について、参考までにちょっとお伺いしたいと思います。 （議長による答弁者の指名） お答えします。県が独自に創設している緑環境税との関連はございません。緑環境税は、これを財源とする緑豊かな森林環境づくり推進事業交付金として、今後も引き続き交付されるものとなっております。（後略）
富山県E市	国有林型	○	3,094	1,190	・基金設置が議会だよりで確認できる。	（前略）森林環境譲与税は、（中略）今後の見通しといたしましては、令和3年度までは毎年約300万円、令和4年度から段階的に増額され、令和15年度以降は毎年約1,000万円が譲与される試算となっております。 　また、基金につきましては、荒廃森林の整備や担い手の確保、そして、木材利用の促進や普及啓発などに活用するため設置したものであり、今後、県や林業関係団体と連携し、効果的な基金活用を図ってまいりたいと考えております。（後略）
石川県F市	私有林型Ⅱ	×	28,024	2,670	・F市では、森づくりを推進するため、F市森づくり市民会議を設置。森林環境譲与税の使途などについて市民・有識者等からの意見を聴取している。 ・石川県農林総合事務所単位で設置された「地域協議会」の場で18年度より複数回にわたって、森林環境譲与税や森林経営管理制度にかかる取り運びを協議。農林事務所の地域林政アドバイザーが中心となって、石川県、森林組合、市町村との橋渡しの役割を担っている。	（前略）森林経営管理制度推進費だが、（中略）2地区をモデルに選んで、森林所有者の意向調査や集積計画を立てるまでの課題を洗い出す。また、普及啓発については、新聞広報や市ホームページに加えて、全市内でチラシを班回覧するとともに、森林所有者が多く住む山手の18地区を対象に説明会を開催する。あわせて一般市民向けのシンポジウムも開催する。準備作業だが、市営造林も含め森林所有者の土地情報を一体的に管理するため情報システムの改修と現地調査を行う。なお、これらの事業については、4月に施行された森林環境譲与税を財源に実施する。（後略）

資料　農林水産省「農林業センサス」、林野庁「森林資源の現況（平成29年3月31日現在）」、総務省「令和元年度地方財政審議会（9月27日）説明資料」、総務省「地域の産業・雇用創造チャート」、各市町議会会議録、市町議会Web公表資料に基づき筆者作成

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

第7表　現時点で判明した分析結果に基づく森林環境譲与税の使途に関する分類試案

<table>
<tr><th>林野類型</th><th>林業が基盤産業でない市町村</th><th>林業が基盤産業である市町村</th></tr>
<tr><td>市町村有林型</td><td>・見込額が少額の市町村では、教育･啓発や排出権取引などを検討する。</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>都道府県有林型</td><td colspan="2">・木材利用（木製什器の調達等）を通じた森林整備への貢献も考えられる。
・一部市町村は見込額が高額であるが、私有林も一定の割合を有することから、森林整備、意向調査、森林経営計画の策定支援等、複数の使途を設定可能。</td></tr>
<tr><td>私有林型Ⅰ</td><td rowspan="2">・少ない見込額（400万円未満）の市町村が相対的に多く、譲与額の範囲内で事業実施するか、他の財源を加えて予算規模を大きくして事業するかがポイント。ただし、財政ひっ迫の折、他の財源を加えることは難しい可能性が高い。
・森林整備を優先すべき面積がどの程度かを把握したうえで、できるだけ費用対効果の大きな使途を優先する必要がある。
・林業従事者の確保に配慮する必要がある。</td><td rowspan="3">・多い見込額の市町村が林業が基盤産業でない市町村よりも相対的に多い。
・以前から林業に積極的に取り組む市町村も含まれており、一定水準以上の見込額の市町村は参考になる事例も多いと思われる。
・森林整備、担い手確保、人材育成等への積極的な支出が期待される。都市部を含む市町村では、木材利用にも取り組むことで、森林整備等の効果が底上げされる可能性あり。</td></tr>
<tr><td>私有林型Ⅱ</td></tr>
<tr><td>私有･国有林型</td><td rowspan="2">・該当市町村がそれほど多くないが、一定規模の林野面積を有するところもあるため、森林整備や意向調査等を優先的に取り組む必要がある。</td></tr>
<tr><td>国有林型</td><td></td></tr>
<tr><td>林野なし</td><td colspan="2">・該当する市町村の6割は、見込額が400万円未満。
・教育、啓発、排出権取引、木材利用を通じた森林整備への貢献が求められる。とくに、木材利用は、貿易規制に留意しながら、国内の森林整備が促進されるような工夫（調達金額の設定等）を整えたうえで取り組むべき。
・姉妹交流の活用、流域単位の森林整備への参画による森林整備費用の拠出も考えられる。</td></tr>
</table>

資料　筆者作成

5　森林環境譲与税の有効活用に向けた当面の検討事項

最後に、これまで整理した情報等を用いて、森林環境譲与税を有効活用するうえで当面検討すべき事項を提案したい。

(1)　森林組合をはじめとする森林・林業関連事業体は森林環境譲与税の使途提案活動を継続すること

一部の市町村は、森林環境譲与税の使途を定め切れていないと受け取られてもやむを得ない状況にある。実際、市町議会の会議録では、議員が首長や担当部局に対し、どのように税を活用するか問い詰める場面が多く確認された。また、総務省・林野庁による森林環境譲与税の使途に関する聞き取り調査結果によれば、1,741市町村の32%に当たる558市町村で「基金への全額積立て等」を予定していると回答があった模様である。なお、59%（1,033）の市町村で「間伐等の森林整備に活用予定」と回答があり、森林環境譲与税による森林整備効果が期待される調査結果であった。(注19)

一方で、先に触れた公開シンポジウム「徹底討論：林政の新展開を問う」で林野庁長官の本郷氏は、森林環境譲与税の主務官庁は総務省であり、税の交付・配分の手法として地方譲与税を採用したため、林野庁が予算措置等を通じて指導・助言できない状況であると述べている。

こうした状況を踏まえると、森林組合をはじめとする森林・林業関連事業体が市町村に対し環境譲与税の使途に関する提案活動を継続する必要性が浮かび上がる。これ

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

は、森林整備、担い手確保、人材育成、木材利用、木育などに取り組む際必要となる具体的な情報提供も含まれる。また、公平性の原則から、特定の森林・林業関連事業体に森林環境譲与税の使途等に関する助言等を求めることを避けている自治体もあると聞く。この場合は、業界団体や異業種が一団を組んで、提案活動を継続することも考えられる。

さらに、森林・林業関連事業体は、林野のない市町村にも森林環境譲与税が譲与されることを念頭に、税の創設目的に配慮した建築・木製品の製作、あるいは木材調達・流通経路の構築等を通じて今まで存在しないような手法を取り入れて木材利用を推進する必要があると考える。例えば、本稿で紹介した流域連携型や遠隔連携型などの自治体間連携のような方法を支援することも考えられる。また、これは筆者のアイディアにすぎないが、森林整備、担い手確保、人材育成や木材利用促進のための事業を適切に執行する仕組みを構築し、この仕組みを運営するための公益法人を立ち上げて、そこに譲与税を拠出してもらう方法が考えられる。もちろん、既存の法人等を活用することも検討したほうがよいだろう。いずれにせよ、19年度は法が施行されたばかりで、市町村の様子見姿勢が強まったものの、森林環境譲与税の譲与額が20年度以降増額される見通しであり、市町村への提案活動を継続・強化することが重要であると考える。

(注19) 林政ニュース第618号　19年12月４日「約６割の市町村が譲与税を森林整備に活用　基金に積み立ては約３割、対応分かれる」

(2)　排出権・金融取引の活用可能性を検討すること

これまであまり語られてきていないが、森林環境譲与税の使途において、排出権取引や金融手法の活用についても積極的に検討すべきと考える。本稿で述べた東京都豊島区の事例では、埼玉県のカーボンオフセット制度を活用したが、パリ協定に基づく20年から開始される各種取組みの一つとして、Ｊ-クレジット等の排出権取引の活用が期待される。

また、森林環境譲与税は恒久財源であり、譲与額がある程度予見可能であることから、譲与金の譲与を待たずに様々な金融手法を活用して資金を先に調達し、森林整備を担う人材確保等に向けて積極的に譲与税関連事業を実施することが考えられる。「緑の雇用」で若年層の新規就業は増加しているものの、給与水準や事業量の確保等、林業をめぐる課題は山積しているなかで、譲与された税金がいち早く有効活用されるよう工夫する必要があると考える。なお、譲与金の見通しに関する留意事項は、次に述べる。

(3)　森林環境税の譲与額は人口減少などで減額される可能性があること

森林環境譲与税の譲与額は、法第28条によれば、官報で公示された最近の結果を用いて算出することが規定されている。そのため、都道府県および市町村への按分比率は、20年実施の国勢調査および農林業セン

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/

サスの調査結果が出そろう22年頃に修正されるとみられ、留意する必要がある。

また、24年度に課税開始される森林環境税がおおむね600億円の税収になる算定根拠は、住民税均等割の納税義務者が約6,100万人存在することである。仮に、18年の15歳以上の総人口に占める住民税均等割の納税義務者数の割合を一定とし、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口（18年、中位推計）にその割合を乗じると、31年に森林環境税の税収は600億円を割り込み、2050年には517億円になると推計される。税収が大きく下振れする見込みはないものの、景気悪化で住民税均等割の非課税世帯が増加すれば譲与金も減額されるため、留意する必要がある。

＜参考文献＞

・遠藤日雄（2007）「国産材価格下落の要因分析──九州の動向を中心にして──（テーマ：南九州の大規模皆伐・再造林放棄にみる林業構造問題、2007年春季大会論文）」『林業経済研究』第53巻第１号、３～11頁

・香坂玲・内山愉太（2019）「森林環境譲与税の導入と都道府県への影響の分析──37府県の概況について──」『日本森林学会誌』第101巻第５号、246～252頁

（ただ　ただよし）

【付録】

雇用力（従業者比率）、修正特化係数の算出方法

■　雇用力（従業者比率）

－国内の市町村の数をn、産業分類の数をm、市町村j（j=1, …, n）における産業i（i=1, … , m）の従業者をx_{ij}とする。このとき、市町村jにおける産業iの従業者比率R_{ij}は次のように定義される。

$$R_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sum_{i=1}^{m} x_{ij}}$$

－※経済センサス−基礎調査による算出では、x_{ij}として市町村別中分類の従業者数を用いている。経済センサス−活動調査も同様であるが、公的部門が調査対象外のため、公的部門のみ直近の経済センサス−基礎調査の値を代入している。

■　修正特化係数

－国内の産業iの自足率をκ_iとすると特化係数ρ_{ij}は、

$$\rho_{ij} = \frac{R_{ij}}{\sum_{j=1}^{n} x_{ij} / \sum_{i=1}^{m}\sum_{j=1}^{n} x_{ij}} = \frac{x_{ij} / \sum_{i=1} x_{ij}}{\sum_{j=1}^{n} x_{ij} / \sum_{i=1}^{m}\sum_{j=1}^{n} x_{ij}}$$

－であるので、修正特化係数$\hat{\rho}_{ij}$は次のように定義される。

$$\hat{\rho}_{ij} = \rho_{ij} \times \kappa_i$$

－※自足率は、産業連関表の生産者価格評価表における国内生産額を需要合計で割った値。この値を日本標準産業分類に適合するように組み替えている。

出典　総務省公表資料「修正特化係数等の算出の方法について」（https://www.stat.go.jp/info/kouhou/chiiki/pdf/setsumei.pdf）

（注）　本文中では、雇用力を雇用吸収力と表現しているが、同義である。

農林中金総合研究所
https://www.nochuri.co.jp/