

# とちぎの元気な森づくり県民税のあり方に関する

## 意見書

令和元（2019）年 12 月

とちぎの元気な森づくり県民税検討会

はじめに

本県の森林は、県土の54%を占め、災害防止や水源のかん養のほか、地球温暖化防止、木材生産などの機能を有し、暮らしや産業を支える緑の社会資本として、県民に様々な恩恵をもたらしている。

とちぎの元気な森づくり県民税（以下、「県民税」という。）は、とちぎの元気な森を健全な姿で次代に引き継ぐため、平成20（2008）年度に時限的措置として導入された。第2期県民税（平成30（2018）～令和9（2027）年度）においては、利用期を迎えた人工林の高齢林化による公益的機能の低下や、森林所有の小規模化・不在村地主の進行等に対応するため、森林の若返りと活用、森林所有対策などに重点を置いた事業を展開している。

こうした中、本年4月、市町村による森林管理が可能となる森林経営管理制度が新たに創設され、この制度を含む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国により森林環境譲与税（以下、「譲与税」という。）も併せて創設された。譲与税は、木材利用など県民税で取り組んでいる施策にも活用が可能であることから、県においては両税の使途の整理を行ったところである。こうした経緯を踏まえて、「とちぎの元気な森づくり県民税検討会」が設置され、整理後の県民税のあり方についての検討を行った。

検討に当たっては、県民、市町長、関係団体への意向調査の結果などを参考に、本県の森林・林業を取り巻く状況の変化等を踏まえながら、議論を重ね、本意見書を取りまとめた。

県においては、本意見書の趣旨をご理解いただき、本県の森林を健全な姿で次代に引き継ぐための取組を推進されることを期待する。

令和元（2019）年12月26日

栃木県知事 福田 富一 様

とちぎの元気な森づくり県民税検討会

座長 須賀 英之

## 目次

1	検討の視点	1
	(1) 県民税と譲与税の使途の整理	1
	(2) 県民税のあり方の検討	2
2	森林・林業を取り巻く状況と県民・市町等の意見、他自治体の対応状況	3
	(1) 第2期県民税事業検討時における課題と対応（平成28年度時点）	3
	(2) 森林・林業を取り巻くその後の状況の変化と直面する課題（令和元年度時点）	4
	(3) 県民・市町長・関係団体への意向調査の結果	5
	(4) 住民税の超過課税を導入している他自治体の対応状況	8
3	県民税の今後のあり方についての意見	9
	(1) 新たに直面している課題への対応について	9
	(2) 税額について	9
	(3) 今後の留意点	10

## 1 検討の視点

### (1) 県民税と譲与税の使途の整理

#### ア 譲与税の創設

県においては、本県森林が本格的な利用期を迎える中、森林の公益的機能の維持・向上を目的として、「森林資源の循環利用の促進」「持続可能な森林管理」「森林所有対策」に重点を置き、平成 30（2018）年度から第 2 期県民税を開始した。

一方、国においては、林業経営の効率化及び森林管理の適正化の一体的な促進を図り、森林の多面的機能を発揮することを目的として、森林経営管理制度を令和元（2019）年度に創設するとともに、森林整備等に必要な地方財源を確保する観点から譲与税を譲与することとした。

譲与税は、森林経営管理制度の運用のほか、木材利用や普及啓発など森林整備の促進に関する施策へ活用できることから、県民税と使途が重複しないように整理が必要となった。

（図表 1）県民税と譲与税の比較

区分	県民税	譲与税
趣旨	森林の公益的機能の重要性に鑑み、とちぎの元気な森を次代に引き継いでいくための施策に要する経費の財源とするため	森林の有する公益的機能の維持増進の重要性に鑑み、市町村や県が実施する森林整備等の財源に充てるため
税額	個人 700 円／年、法人 均等割額 7 % ※課税期間 H20（2008）から R 9（2027）	個人 1,000 円／年 ※課税期間（森林環境税） R 6（2024）から
収入額	約 8 億円	約 3 億円（2019 年） 約 10 億円（2033 年） ※段階的に引上げ

#### イ 県民税と譲与税の使途

譲与税は、森林経営管理制度の趣旨に合致する森林整備に活用するほか、木材利用や普及啓発等の森林整備を促進する施策に活用することを基本として、本県においては、次のとおり使途を整理した。

今後は、県民税と譲与税の両税を有効に活用することにより、森林整備等を推進し、森林が持つ公益的機能の持続的な発揮を図ることとした。

##### ① 県民税の使途

県民税は、森林資源の循環利用の促進等を図るため、主に林業経営に適した森林における皆伐促進等の事業に活用

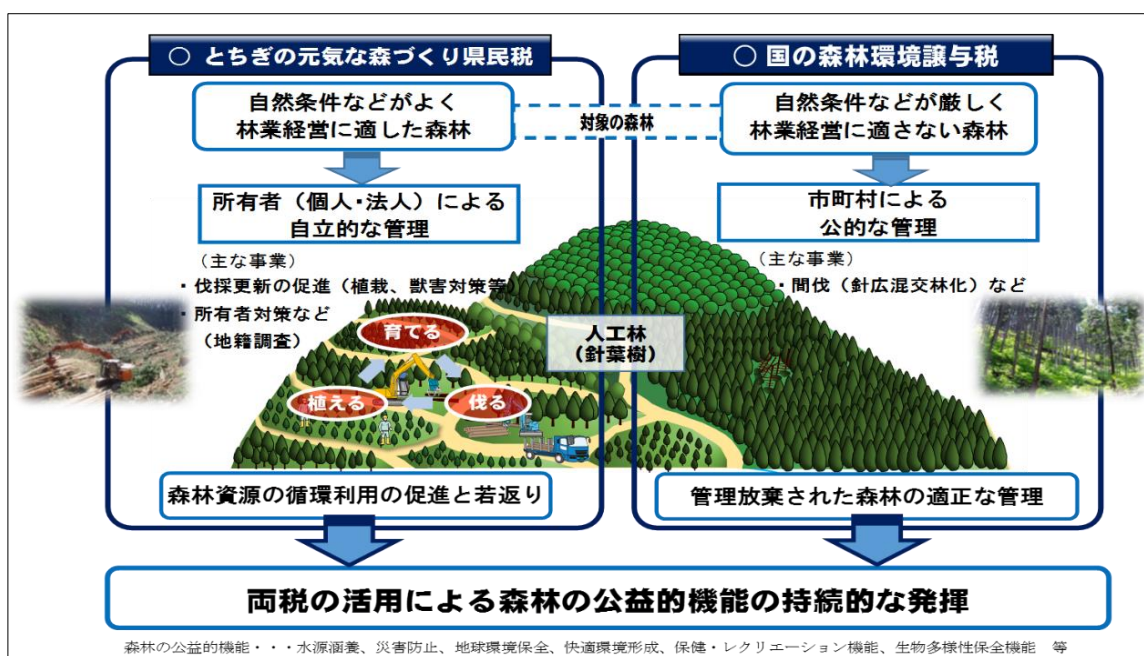
##### ② 譲与税の使途

譲与税は、森林所有者が自ら管理できない荒廃した森林の整備等を推進するため、主に市町村が主体となって行う森林整備や木材利用等の森林整備促進策に活用

(図表2) 両税の取組内容等

区分	県民税	譲与税
目的	森林資源の循環利用の促進 (伐る→使う→植える→育てる)	管理放棄された森林の適正な管理
対象森林	林業経営に適した森林	林業経営に適さない森林 (所有者自ら管理できない森林)
主な取組内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 伐採更新の促進                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 皆伐後の植栽・下刈り、獣害対策等への支援</li> </ul> </li> <li>○ 森林所有対策                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地籍調査の促進</li> </ul> </li> <li>○ 地域住民による里山林保全活動への支援</li> <li>○ 森づくりボランティアの確保・育成等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 管理放棄された森林の整備                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市町による間伐(針広混交林化)等</li> </ul> </li> <li>○ 森林管理のための調査                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 森林現況調査、所有者・境界確認等</li> </ul> </li> <li>○ 木材利用の促進                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共施設の木造・木質化等</li> </ul> </li> <li>○ 森づくりに関する普及啓発等</li> </ul>

(図表3) 県民税と譲与税の使途の整理 (イメージ)



## (2) 県民税のあり方の検討

### ア 検討の必要性

使途の整理により木材利用など県民税事業の一部が譲与税事業に移行し、県民税事業の体系や規模等が変更することから、譲与税への移行分に係る県民税のあり方の検討が必要となった。

### イ 検討方法

県民税のあり方の検討に当たっては、以下の観点から検討を加え、意見書を取りまとめた。

- ✓ 第2期県民税事業検討時における課題と対応
- ✓ 森林・林業を取り巻くその後の状況の変化と直面する課題
- ✓ 県民・市町長・関係団体への意向調査の結果
- ✓ 住民税の超過課税を導入している他自治体の対応状況

## 2 森林・林業を取り巻く状況と県民・市町等の意見、他自治体の対応状況

### (1) 第2期県民税事業検討時における課題と対応（平成28（2016）年度時点）

#### ア 森林・林業・山村地域が抱える課題

- ① 森林の高齢化・森林資源の活用・獣害被害の増加
  - ・ 本県森林は、木材需要の低下等により、戦後に植林され利用期を迎えている人工林の伐採が進まず高齢化し、公益的機能の低下に直面
  - ・ 木材利用を促進するため、新たな需要の創出など、森林資源の多様な活用が課題
  - ・ シカやクマ等の野生獣による森林被害が増加し、森林荒廃の要因
- ② 木材需要構造の変化
  - ・ 生活様式の変化等に伴い、木材の需要構造や需要量は大きく変化しており、広葉樹への樹種転換や針広混交林への誘導を図るなど、多様な森づくりを進めることが必要
- ③ 所有者・境界不明森林の増加
  - ・ 過疎化や所有者の高齢化に伴い、森林所有の小規模化や不在村地主化が進み、所有者や境界等が不明な森林が増加、森林の適正な管理が困難

#### イ 第2期県民税事業における対応

- ① 森林資源の循環利用の促進（「森林の若返り」・「木材利用の促進」・「獣害被害防止」）
  - └ 皆伐後の針葉樹の再造林（植栽・下刈り・作業道整備・獣害対策）
  - └ 公共施設等の木造・木質化等
- ② 持続可能な森林管理（「自然林化等による多様な森づくり」・「里山林保全」）
  - └ 皆伐後の広葉樹への樹種転換（植栽・下刈り・作業道整備・獣害対策）
  - └ 不採算人工針葉樹林の針広混交林化（強度間伐）
  - └ 里山林の整備・管理
- ③ 森林所有対策（「地籍調査」「施業の集約化」）
  - └ 地籍調査
  - └ 森林施業の集約化に向けたマッチングシステムの構築
- ④ 県民理解の促進

(2) 森林・林業を取り巻くその後の状況の変化と直面する課題（令和元（2019）年度時点）

ア 自然災害発生リスクの増加

本県の林齢構成は、戦後の植林政策の影響から、利用期を迎えた森林が多数を占めているが、需要構造の変化等により伐採が進まず高齢林化し、公益的機能の低下に直面している。

近年、地球温暖化の影響の顕在化など洪水や山地災害等の発生リスクの増加が懸念される中、平成27年9月関東・東北豪雨や、令和元年の台風第19号では、林地被害を含めて本県に甚大な被害が生じた。

こうした状況を踏まえ、森林が有する土砂災害防止機能や水源かん養（洪水調節等）機能等の公益的機能の高度発揮を図るため、高齢化した森林の若返りや、広葉樹への樹種転換の促進など、防災・減災に資する森林整備を一層推進する必要がある。

(図表4) 栃木県の林地被害の状況

(単位：箇所、ha、千円)

年	林地被害		
	箇所	面積	被害額
平成25(2013)	25	2	360,750
平成26(2014)	7	0	50,200
平成27(2015)	133	12	3,862,010
平成28(2016)	11	1	303,200
平成29(2017)	13	0	72,030

出典：栃木県「森林・林業統計(2018)」

(図表5) 台風第19号（令和元年）による森林被害

(単位：箇所、千円)

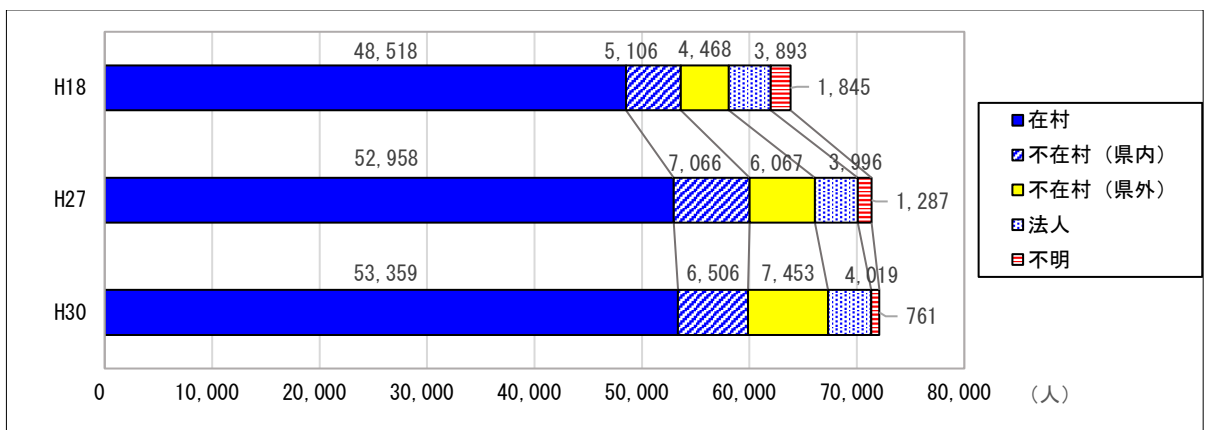
区分	林地被害	
	箇所	被害額
林地崩壊	146	3,836,300
治山施設	57	169,300
林道施設	644	941,300
計	847	4,946,900

出典：第9回栃木県災害対策本部会議資料（2019年11月20日）

イ 所有者・境界不明森林の深刻化

森林所有者の不在村化が深刻化しており、林地の境界や所有者確認に多大な労力が必要となっている。また、本県の林地における地籍調査の進捗率は、全国と比べても低く、森林所有対策は喫緊の課題である。今後、所有者や境界が不明な森林が更に増加することが懸念され、森林の適正な管理や迅速な災害復旧に支障が生じるおそれがある。

(図表6) 栃木県の在村・不在村別森林所有者数（平成29年度末）



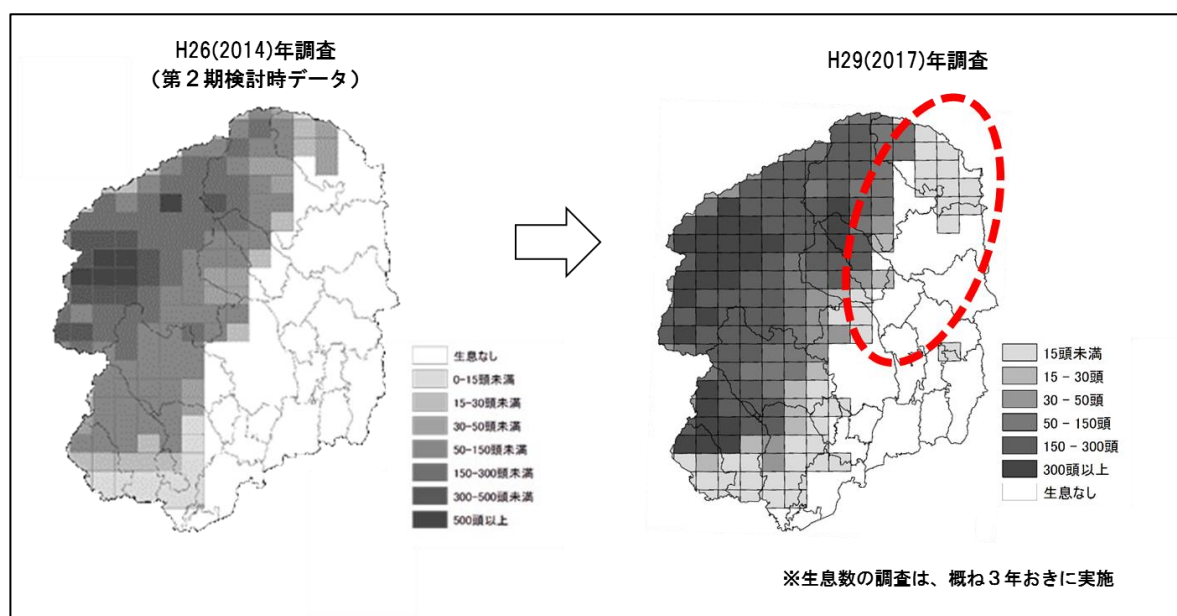
(図表 7) 地籍調査の進捗率 (平成 29 年度末)

区分	栃木県	全国
進捗率	18%	45%

## ウ 野生獣生息域の拡大

野生獣による林業被害が高水準で推移する中、近年、シカの生息域が本県の代表的な林業地である八溝林業地を有する県北東地域へ拡大している。生息域の拡大等に伴い野生獣被害が増加し、森林の公益的機能の発揮に影響が生じることが懸念されることから、野生獣被害防止対策を一層推進する必要がある。

(図表 8) シカ生息分布の変化



## エ その他

平成 31 (2019) 年 4 月に開始した森林経営管理制度が、市町の実施体制の整備等により、今後、本格化することが見込まれる。これに伴い、市町が実施する森林整備量が増加し、その担い手である林業労働者は、令和 5 (2023) 年度以降、最大 90 人程度が不足すると推計される。

里山林については、地域住民の尽力により通学路の安全確保や獣害対策等の対応がとられてきたが、過疎化や高齢化等の影響により、担い手が不足しており、里山林の持続的な維持管理が課題となっている。

### (3) 県民・市町長・関係団体への意向調査の結果

県民税のあり方を検討するにあたり、県は、県民・市町長・関係団体の意向を確認するため、下記のとおり意向調査を実施した。



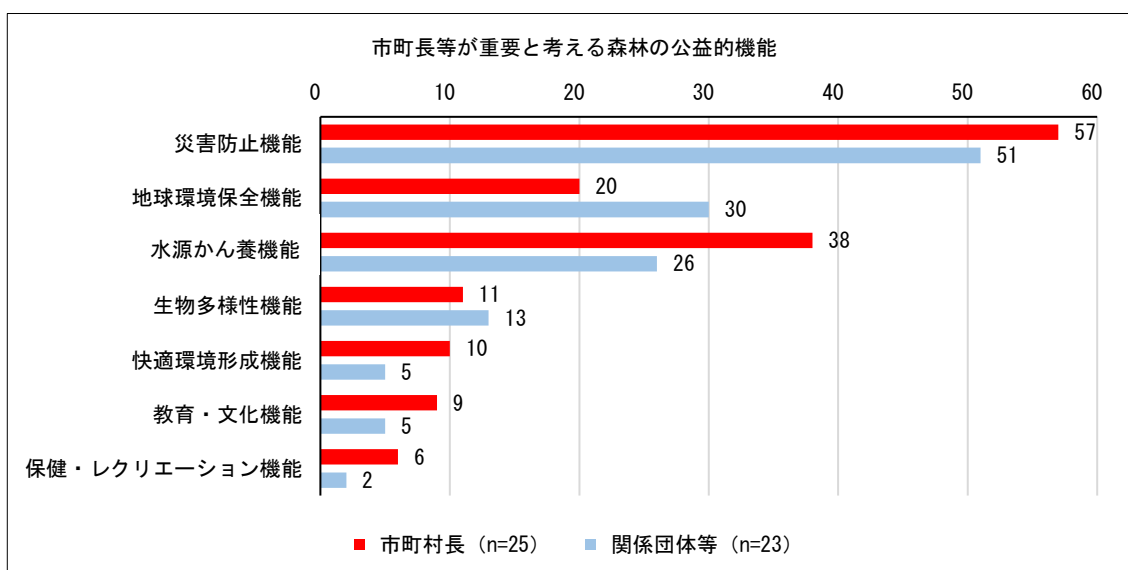
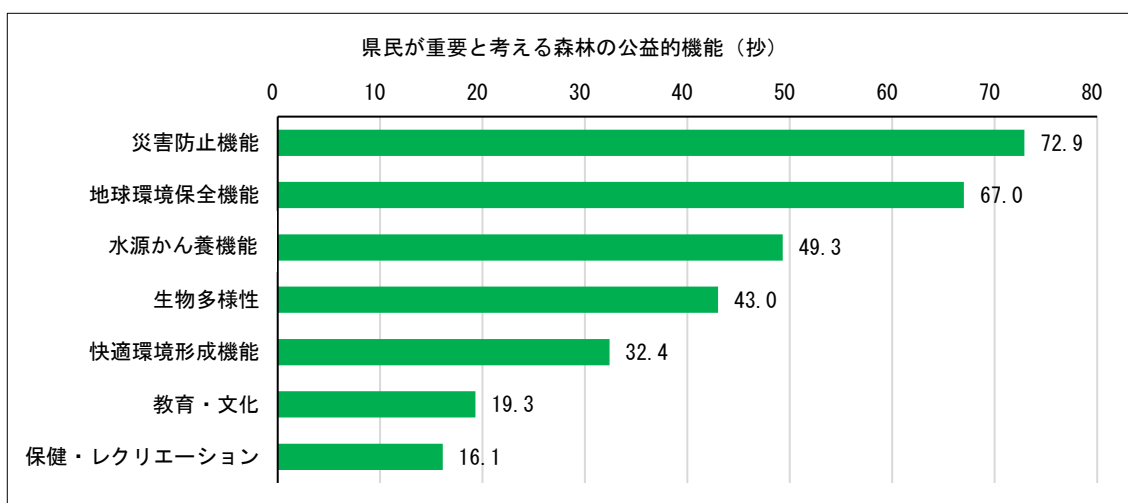
## ア 調査概要

区分		対象者・回答数	実施時期
1	県民意識調査	18歳以上の男女 1,052人	令和元（2019）年 10月～11月
2	市町長意向調査	25市町長	
3	関係団体意向調査	経済・消費者・林業 23団体	

## イ 調査結果

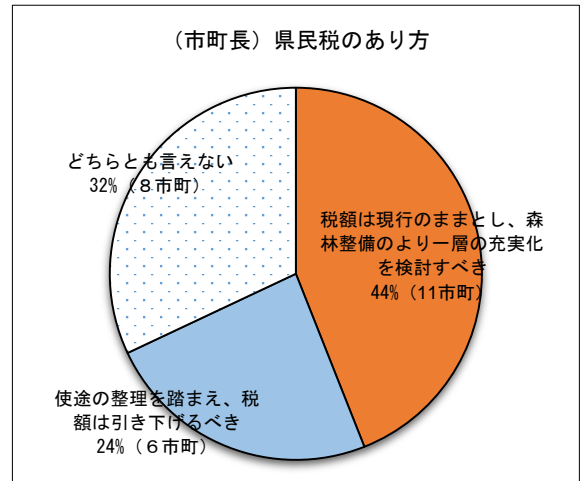
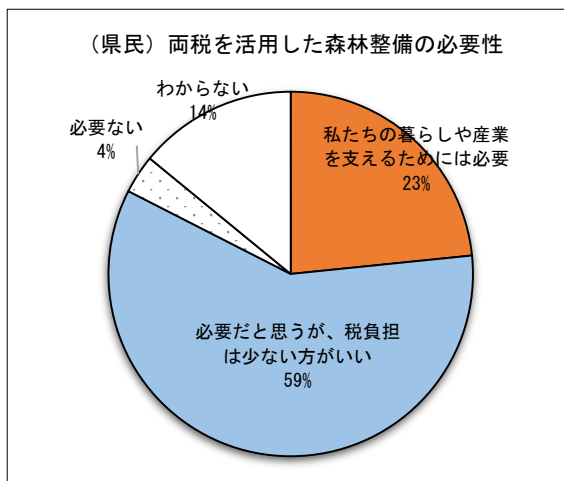
### ① 森林の公益的機能の重要度（複数回答、単位：％）

- ・ 県民・市町長・関係団体ともに、重要と考える森林の機能は、「災害防止機能」、「水源かん養（洪水調節等）機能」、「地球環境保全機能」が上位



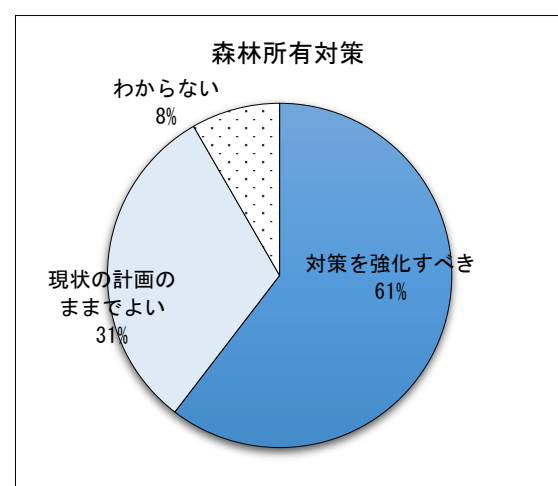
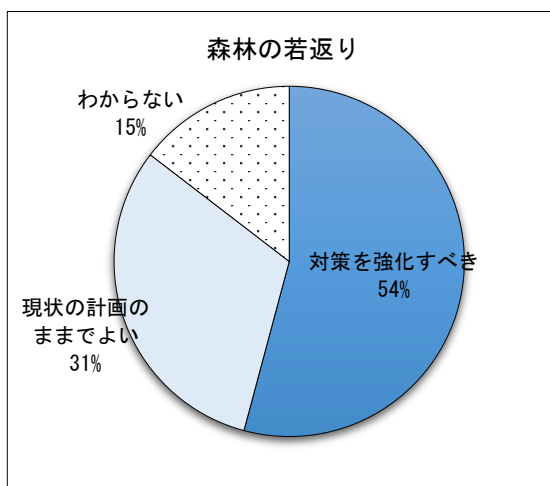
## ② 県民税のあり方

- ・ 県民意識調査では、県民税と譲与税の両税を活用した森林整備が必要だが、税負担は少ない方がよいと回答した割合が、約6割と最も多い
- ・ 市町長への調査では、税額を維持すべきとした市町長が11と最も多かったが、税額を下げるべきとした市町長が6、どちらとも言えないとした市町長が8と、回答が分かれた
- ・ なお、どちらとも言えないとした8市町のうち、3市町においては災害防止等の観点から森林整備を進めるべきとする意見



## ③ 県民税事業の方向性

- ・ 市町長・関係団体への調査では、第2期県民税事業の重点的取組である「森林の若返り」と「森林所有対策」について、半数以上が対策を強化すべきとの回答



(4) 住民税の超過課税を導入している他自治体の対応状況

平成 30 (2018) 年 4 月現在、37 の府県において、森林整備等を目的とした住民税の超過課税が導入されている。こうした府県においても、本県同様に、譲与税の創設を受けて、超過課税と譲与税の用途の整理等の検討が必要となっている。

超過課税の期間やその取組は、地域の実情に応じて様々であり、検討状況も一様ではないが、現時点において、譲与税の創設を受けて、超過課税の廃止又は引下げを決定した自治体はない状況である。

(図表 9) 住民税の超過課税の導入状況 (導入済み (37 府県))

北海道・東北地方	関東地方	中部地方	近畿地方	中国地方	四国地方	九州地方
岩手県	茨城県	富山県	三重県	鳥取県	愛媛県	福岡県
宮城県	栃木県	石川県	滋賀県	島根県	高知県	佐賀県
秋田県	群馬県	山梨県	京都府	岡山県		長崎県
山形県	神奈川県	長野県	大阪府	広島県		熊本県
福島県		岐阜県	兵庫県	山口県		大分県
		静岡県	奈良県			宮崎県
		愛知県	和歌山県			鹿児島県

出典：平成 30 年度森林・林業白書

### 3 県民税の今後のあり方についての意見

1及び2を踏まえ、県民税の今後のあり方について、以下のとおり意見を取りまとめた。

#### (1) 新たに直面している課題への対応について

##### ア 森林の若返り

山地災害や洪水等の発生リスクの増加が懸念される中、水源かん養（洪水調節等）機能や土砂災害防止機能等の森林の公益的機能の高度発揮が求められている。

このため、高齢化した森林の若返りを進めるとともに、広葉樹への樹種転換を行うなど適地適木による多様な森づくりを一層推進し、森林の公益的機能の維持・向上を図り、災害に強い森づくりを進める必要がある。

##### イ 森林所有対策

中山間地域における過疎化や高齢化等により、森林所有者の不在村化が深刻化しており、林地の境界や所有者が確認できない事態が発生している。所有者や境界不明の森林が増加することで、森林整備や災害復旧等に支障が生じるおそれがあることから、森林の所有者や境界を明確化する取組を強化するなど早急な対応が必要である。

##### ウ 野生獣被害防止対策

野生獣による林業被害が深刻な状況の中、県北東部へのシカの生息域拡大に伴い、森林の有する公益的機能への影響が危惧されることから、野生獣被害防止対策の拡充等が必要である。

##### エ その他

第2期県民税による森林の若返りや、森林経営管理制度の導入に伴う将来的な森林整備量の増加等を見据え、譲与税の活用も含めて、林業労働者の確保・育成等に積極的に取り組むことが必要である。

住民に身近な里山林の維持管理においても、担い手の減少は大きな課題であるため、地域のニーズ等を踏まえて対策を検討すべきである。

#### (2) 税額について

第2期県民税においては、利用期を迎えている森林の若返りを中心として、森林所有対策や野生獣被害防止対策など、早急に対応が必要な課題に取り組み、各事業とも適正かつ着実に実施と、評価されている。

こうした中、近年の森林・林業を取り巻く状況を見ると、地球温暖化等に伴う気候変動による自然災害の激甚化や、過疎化や高齢化の進行による不在村地主の深刻化、シカの生息域拡大など、新たな課題に直面している。

こうした現状を踏まえ、県民等へ行った意識調査においては、森林が持つ公益的機能のうち「災害防止機能」が最も重要視され、市町長や関係団体の多くが、現在取り組んでいる「森林の

若返り」や「森林所有対策」の強化を希望するという結果であった。

このため、県民税の税額については、災害に強い森づくり等を一層推進するなど、直面している課題に的確に対応できるよう、現行を維持することが望ましい。

### (3) 今後の留意点

#### ア 県民理解の促進

多くの県民が税負担の軽減を求めている現状を踏まえ、県民への説明に当たっては、事業の必要性や公益的便益（効用）を示すことに加えて、県民が広くその効果を実感できるよう配慮するなど、県民理解の促進に努めるべきである。

#### イ 両税の一体的な評価

令和2（2020）年度以降、県民税と譲与税の両税を活用し、森林の若返りや適正な管理等を進めていくこととなるが、税の透明性や公平性を確保するためには、外部の有識者により両税を一体的に評価することが必要である。こうした評価を通して、森林・林業を取り巻く状況の変化に柔軟に対応するとともに、県民への説明責任を果たしていくべきである。

#### ウ 事業の検証と見直し

県民税については、とちぎの元気な森づくり県民税条例（平成19年栃木県条例第40号）附則第3項に基づき、令和4年度に中間評価を行うこととされている。中間評価においては、県民税事業の実施状況に加えて、譲与税事業の実施状況等も含めて幅広く検証を行い、後期の県民税のあるべき姿を議論すべきである。