

令和2年度第3回森林環境保全基金運営委員会 会議要旨

- ◎開催日時 令和3年3月18日(木) 13:30~15:30
- ◎開催場所 高知城ホール「中会議室」
- ◎出席者 委員：飯國芳明委員長、井上有加委員、近藤純次委員、岡村好文委員、
下元俊和委員、立石憲生委員、福田健志委員、山本紫乃委員
(欠席：松本美香副委員長、堂本真実子委員)
- 林業振興・環境部 川村部長
- 事務局：林業環境政策課 三浦課長、山中課長補佐、西岡主幹

1 林業振興・環境部長 挨拶

2 報告事項

①令和3年度森林環境税活用事業の予算について

【令和3年度森林環境税活用事業の予算について、資料1により事務局から説明】

○質疑なし

②森林環境税活用事業評価の課題について

(委員長)

前回の議論では、「森林環境税の今の制度が何を重視しているのか」、あるいは「費用対効果が分かりにくい」、「論点をはっきりさせてほしい」、「もう少し資料を工夫してほしい」といった意見があった。他方では、「細かい費目があるから行き届いた部分もある」といった意見や「やり方しいではないか」という意見もあった。

今回の報告事項の②では、前半の2期(第1期・第2期)で事業が込み入ってきて分かりにくくなったのは何故かということで、制度ができてからの事業の予算の推移を追いながら、制度がどのように展開してきたかを事務局で整理してもらった。これまでの予算をこれだけまとめたのは初めてだと思うので、非常に参考になると思う。

報告事項の③では、第5期に向けて、国の森林環境譲与税との関係をどう整理するのかということが論点になる。

また、何度か申し上げているが、この森林環境税(の議論)が始まった1990年代半ばは全国的に大変な渇水が起き、その際に、山の貯水機能が落ちているという議論が起き山への関心が高まった。そのような状況のときに地方分権一括法が創設され、山が伐れていない(森林整備が進んでいない)が、山を下流のために伐っていくことは可能で、そのために新しい税をつくって、下流の方からお金を集めることはできるよねという提案で始まった税だと理解している。

そのように、上流の木を伐って水源かん養をすることと、そのための税を徴収するということを理解してもらうこと、この2つの柱で立ち上がっていて、目的税として何をするのかが明確な税だった。そのため、何をするのかの議論はそれほどごちゃごちゃしていなかった。問題はその後の、どのような仕組みを創るかということで、それは随分議論した。

今は、その一番すっきりしたところがぼやけてきているので、そこが問題だと思っている。それを踏まえて事業や予算の組み立てがどのように変わってきたのかをご確認いただきたい。

【森林環境税活用事業の予算・基金残額の推移等について、資料2により説明】

(事務局（説明の概要）)

森林環境税を活用した事業の推移を円グラフで表したものと、令和3年度予算状況、基金残額の推移を折れ線グラフで表したものを1枚の資料としている。円グラフは各期を代表した年度（第1期を除き、各期の初年度）の当初予算の構成となっている。

事業については、森林整備を中心に進めてきたが、まず第1期は「森林整備」、「森林環境教育」、「県民の主体的な活動の支援」を行う7つの事業で出発した。

第2期に入って、森林整備など第1期からの取組に加え、「シカ被害対策」、「木材利用の支援」の取組を行い、その後、第3期、第4期と同じように推移してきた。

基金残額については、森林整備を行う事業の状況により左右されているが、第1期は基金の積立額と取崩額の均衡が取れた状況だった。

第2期に入ると、税収に匹敵する程度の残額が生じ、最後の平成23年度、24年度で調整したような形となった。第3期も、当初は第1期と同様の残額で推移していたが、徐々に増加していき、第4期に入った令和元年度には1億2,600万円程度の残額となっている。

節目の年度で基金残額を見ていくと、まず、平成20年度に残額が大きく伸びているが、これは未整備森林を整備するため定額補助を行う国のモデル事業が実施され、造林事業と比較しても有利な制度であったことから、森林整備はその事業を活用することとし、既存の「森林環境緊急保全事業」は1年休止としたためである。

このモデル事業は、京都議定書を背景に、その後3年間、本格的な事業として実施され、定額の手厚い補助であったことから、引き続き、その事業を活用することとなったため、基金残額が増加することとなった。

次に、平成24年度であるが、国の事業に代わって「公益林保全事業整備事業」が始まったことにより活用額は増加したが、国の対策方針が変わり、森林資源の成熟化に伴い間伐については搬出間伐を優先的に支援することになり、切捨間伐を実施する「みどりの環境整備支援事業」の活用額が減少した。

最後に平成28年度、29年度であるが、当時の基金運営委員会でも質問が出され、搬出間伐が増えており、切捨間伐の実施が少なくなっているとの説明をしている。

以上のように、国の事業によって県で実施する事業が左右されたり、切捨間伐から搬出間伐へのシフトが起こってきた。また、平成 21 年度からは県の産業振興計画が始まり、原木の増産のため搬出間伐がメインで採択されるようになり、切捨間伐の事業量が落ち込んできたという経緯がある。

(委員長)

この制度が開始された平成 15 年度は、先ほどの話のとおり、間伐（森林整備）を進めるために木を伐ることにウェイトがあったが、徐々に見直しが行われ森林整備と普及啓発の取組が半々になり随分状況が変わった。

また、第 1 期の最後の方に、税収の半分ぐらいが繰越になった。これが大きな問題となり、どのように使うかがこの委員会で毎回議論になったが、良い使い方がなかなか出なかった。そこで県の財政課の方から、県庁内で事業を公募し、各課が持っている森林環境に関する新しい取組を入れるようにした方が良いという方針転換があった。平成 20 年度に基金の残額が上がっているのは、そういう経緯があったからだ。そのために事業が見えにくくなってきたのは確かであるが、その一方で細かいところまで手が届くようになってきたのかもしれない。

その後は説明にもあったが、間伐（森林整備）に関する国の補助金が新しく創設され、基金の残額がそれまでよりはるかに大きくなって、年間の税収額と繰越額がほぼ同額になるという事態が起きた。これは、見方を変えるとその事業が継続している間はこの税金は半分いらぬという状況だった。

それが、平成 24 年度に国の事業が打ち切りになると森林環境税を活用した事業に戻ってきて、予算をどんどん使い始めて繰越が減っていった。ただ、搬出間伐の状況等により繰越の常態化は現在まで続いている。

基金の残額があることから、活用に向けた事業化について色々な知恵を絞って現在のようになっているというのは確認できる。これをどのように考えるのか、どのような使い方が良いのかというのは、今後練ってご提示をしたいが、それが 1 つの問題になると考えている。

それから、もう 1 点。森林環境税を始めたのは、高知県が全国で最初であり、その際には注目を集め、他県に説明にも行った。現在の状況を調べると、各県がそれぞれ特色のある使い方をされている。今は高知県が森林環境税をどうしようかと考えている局面であるので、他の県の事例を見て学んでもいいのではないかとということで、他の県の事例を用意してもらった。

それでは他県の状況の説明をお願いします。

【福岡県、神奈川県及び佐賀県の超過課税を活用して実施する事業の状況について、資料 2-2 により事務局から説明】

(委員長)

この資料は他の県との比較ということになるが、事業規模が大きく違っており 50 億円を超えている神奈川県と高知県で比較しても高知県の事業が多いのが事業の見えにくさの 1 つの原因ではないかと思っている。福岡県なども 6 つの柱の事業があり、その下に細分化した事業がないので、それも全体構造の見やすさの一因ではないか。

委員から「評価をどうするのか」というご意見もあったが、モニタリングで評価をきちんとやっているのは神奈川県で、税金の大部分は都市住民から徴収しており、水問題にウェイトを置いて、そこで専門家と住民とが一緒になってモニタリングをするという仕組みが組み込まれている。

それぞれの規模によって違うが、私は、高知県の森林環境税は細分化されすぎたという感触を持っている。税でなく補助金であれば色々なニーズがあるということでお金を入れれば良いかもしれないが、森林環境税は目的税なので、何をやるのかという問いに対して、あれもこれもやるというのは通用しないのではないか。その部分を第 5 期の制度設計の際には考えなくてはいけないと思うので、この委員会でしっかりと議論をしないといけないと考えている。

事業の予算や国の補助制度の仕組みが相まって今に至っている。また、他県と比べて制度がジャングル化しかかっているという状況である。

何か、ご意見、ご質問があればお願いします。

(委員)

資料を見ると、委員長のおっしゃるとおり、集めたはいいが使い道に困り、色々なメニューを考えないといけないということで、どんどん広がっていった、目的税という主旨から外れていっているのが如実に分かる。

先ほど湧水の話が出たが、森林組合の業務と関連するが、目的税は山の現場に落とすしていくことが非常に大事だと思う。広報などよりも実際に森林施業をして新たに生まれ変わった森づくりを目指すところにお金を持っていくのが本筋ではないか。

また、現在は人工林に注目がいっているが、雑木の肥大化による荒廃森林が増えており、今後問題になると思う。一見すると広葉樹が生い茂り、健康な山に見えるが、実際に山に入ると未整備な状態の山が多い。雑山（雑木林）の活用が課題であるし、また、現場では雑山を伐る技術者が減ってきているのも事実である。

それから木質バイオマス、CO2 排出ゼロに向けてであるが、木質バイオマスの現状としては、全国的に輸入材を燃料としている木質バイオマス発電所が非常に増えてきている。高知県は非常に森林が豊かな県なので、森林組合としては、運搬コストが非常にかかる、あるいは引き取り価格が安いので、枝葉などを出荷するところまでいっていないのが現状。今後は木質バイオマスの原材料として、そういったものが不足するのではないかと思うし、雑木の活用も視野に入れて、山の現場にお金を落とすということを念頭に事業の予算を組んでいただきたい。

また、国の施策で木材の自給率をあげるということで搬出間伐、皆伐が増えてきているが、山主の再造林の意欲が失せている。それは木材価格が下がったことにより資産価値が目減りしているからである。搬出間伐をすれば山主に収益が返ってくるが、収益を返すことは、山に資産価値があるということを山主（森林所有者）に認識してもらうことで山離れを防ぐ意味もある。そのため、搬出間伐にも充当する施策も考えていただきたい。

(委員長)

ありがとうございます。

色々な論点が入っていて、新しい方向性も入っているのかなと思う。

(委員)

林業は、林道がないと搬出できない。林道に対する整備の補助金も付けてほしい。

(委員長)

林道に対する補助への強化という意見。

先ほどの雑木、雑山が増えているというのは何故か。

(委員)

昔は炭や薪を熱源として使っていたが、それが電気に代わり、雑木の利用頻度が減った。また高齢化も進み、家の裏山の雑木さえ切れなくなった。また、それ以外の山でも搬出コストに見合わないため、利用されず、放置されているという状態である。

(委員長)

元々里山だったような山が放置されて荒れた山になっているというご指摘ですよね。人が少なくなってきた状況での新しい局面の問題かなと思う。

他にご意見はありますか。

(委員)

今回、金額の実績はよく分かったが、この10数年間で何haの森林整備ができたのかとか、シカを何頭捕まえたという、別の観点の成果があったら、県民にも分かりやすいし、そういったことを、森林環境情報誌「もりりん」に掲載するなどということも大事だと思う。

また、人材育成も色々な切り口でやってきていると思う。事業を始めた頃には5歳だった子が20代になっていると思うので、森林環境教育の成果や人材が育ってきているなどの実績も知りたい。

また、最初のところで予算が消化できなかったのが何なのか。例えば担い手が不足

しているからなのかとか、その原因が分かれば、人材育成に力を入れなければならないなどといった議論ができるのではないかと思います。

(委員長)

最初の2点、何がどれだけできたかというのは、是非やってほしい。

(事務局)

これまでの事業成果の総括ということで課税期間の延長の検討の際には示していきたい。

間伐の面積については実績を拾っていて、全ての事業のトータルになるが、第1期が3,676ha、第2期が9,619ha、第3期は7,130haとなっている。

これについて分析したものを次回以降に示していきたい。人材育成などについても、時系列で示せるように調整をしている。

(委員長)

今までやってきたものが非常に多様なので、それを分析、評価して良いところをすく上げていこうという、非常に良いご意見だったと思う。

私は最初しか分からないが、最初に基金の残額が増加し始めたのは、山（森林）を伐るに伐れなかったから。荒廃林を特定し、森林所有者に100%補助で話をしにいつでも「伐りたくないと言われる」という話は随分聞いた。また、荒廃林を特定して伐りたいと葉書を送るやり方は、当時森林組合がやっていた。それを持っていくようなやり方になってしまい、森林組合と行き違いが発生し始めてきた。そのようなことがすんなりいかなかった理由だと記憶している。

ただ、何故進まなかったのかの検証は、改めて行った方がいいように思う。

(委員)

今、事務局から「間伐の実績が〇ha」という答えがあったが、多くの県民は「間伐実績が〇ha」と言われてもよく分からない。知りたいのは、山を守り育てるのにどれだけ貢献したのかということ。

「間伐を〇haやりました」というのは単なる実績であり、表現は難しいとは思いますが、「これだけ改善できました」というのが評価だと思う。

次回の森林環境税の延長の際の議論でも、当然効果がないものにはお金は使いたくないので、費用対効果も含めて判断ができるように、これまでの実績の評価をすべきだと思う。

(事務局)

森林環境税を検討する際に、県内の森林面積や、間伐が必要な面積がどのくらいあ

り、そのうち公共の造林補助事業などで進めるものはこのぐらいで、それ以外ではこのぐらい必要なので、その分を森林環境税で進めたいといった検討をした上で、出発したと思う。

各期ごとの進捗状況、間伐（森林整備）が必要な面積のうち、どのぐらいの割合が整備されたのか、という示し方を事業担当課と協議しながら考えていきたい。

(委員長)

成果の見せ方は難しい。

他にありませんか。

(委員)

林業に関わっていない一市民の立場からすると、事業をやっていることは分かるが、改善されているのかされていないのかが分からない。

10年前からシカ被害のためネットを張り続けている方がいるが、改善されたという話は全く聞かない。やっていることは間違いないが、単に歯止めをかけているだけなのか、悪化しているのか改善しているのかが分からない。

これをやれば成功のサイクルに乗るといえるものが見えたら、それをやったらいいのと思うが、今はそれぞれに必要なことをやっているように感じるので、大きなデザインの下、お金を使っていくのが良いのではないか。

(委員長)

県民から税を徴収しているので、分かるように伝えるというところは仕組みとして必要だと思うので、もっと工夫した方が良いと思う。

この議論はこれからも続けざるを得ないと思うので、制度設計、成功のサイクルに乗せるという意見もあったが、それができるようにするにはどうすればいいかということにも知恵を貸していただきたい。

私は、所有者不明の問題が非常に気になっている。大豊町のある集落で調べたら、地籍の台帳を見ると既に半分の人が亡くなっていて相続の登記がされていない。そうになると土地の交渉すらできない。相続人も町外に出ており、どこに所有する山があるのか分からず、できれば放っておきたいという事態が広がっている。

これは根本的な問題だと考えており、そういう人たちに自分の山だという意識を持ってもらうことが重要で、所有者を探すのに大変苦勞している状況があるが、そこを底支えする仕組みもいるのかなと考えている。

(事務局)

国の森林環境譲与税については、これまでの県内の動向を示さないといけないと思っている。現在、令和3年度の各市町村の予算が取りまとまってきた。令和元年度も

各市町村で使途の公表が行われており、令和2年度についても決算状況を取りまとめることになるので、それらを合わせてご審議いただきたいと思っている。

県の森林環境税の使途については、第4期の延長の際に、再造林への活用についても議論はあったが、経済活動の流れの中で実施することから、産業振興計画の一環として取り組むと整理された経緯がある。今後、改めて議論することになると思うが、再造林や広葉樹活用などは利益をもたらすような経済活動に森林環境税を活用することになるという側面があるので、そこをどう整理するのかを検討しないといけない。

林道については、森林環境譲与税でも活用について議論があるが、一路線開設ともなると、億単位の事業費となることもあるなど費用が大きいので、森林整備への活用がメインとなる中でやり方を検討しないといけないと考えている。

(委員長)

経済との切り分けということだが、環境のように経済行為をしたときに社会的に便益が生じる外部経済にそれに上乗せして支払って生産を増やすということは普通に考えられること。なので、そこをどのような形で切り分けて整理するかということが問題で、産業と交わっているからダメだということにはならないのではないかと思う。

③森林環境税の課税延長期間の検討について

(委員長)

事務局から説明をお願いします。

【森林環境税の課税期間延長の検討について、資料3により説明】

(委員長)

ご意見はありますか。

(委員)

国の森林環境譲与税も創設された中で、森林環境税の課税期間の延長の検討のため意見を聞くと言っても、多くの県民には何を聞かれているのか分からないのではないかと。既に県の森林環境税を徴収されていることすら理解していない人がたくさんいると思う。県民の意見を聞くということであれば、まず、「森林環境税を知っているか」という質問をする必要があるのではないかと。シンポジウムに広げても意識の高い人からしか意見集約はできないのではないかと。なので県民から広く意見を集めるための仕掛けが必要なのではないかと。県民世論調査もあるだろうが、別にそういうものも必要だと思う。

今はスマホなど意見を集約する方法は色々あるので、多様な方法を検討した方が良いのではないかと。

(事務局)

森林環境情報誌やイベントなどでもアンケートを取っているが、一度、森林環境税があることを聞いたとしても、次のアンケートの際にはまた知らなかったと回答される方も多いので、新聞広告や歌など、広報や周知する方法についても検討しているところ。

(委員長)

最初の頃は全国に先駆けてやるということで、緊張感があった。17年も経つと、毎回シンポジウムをやるとなるとマンネリ化してくる。そんな中でシンポジウム、座談会をやっても、何か新しいものが出てくるのかという不安がある。よっぽどの仕掛けをしないと緊張感も生まれてこない。一通りやりましたというアリバイ的なものになりかねない。今動き始めるとすると、県の森林環境税と国の森林環境譲与税との関係も明らかにならないまま動き始めるわけだが、そうすると、とりあえずやるのが目的にならないかが心配。何を議論するのが我々にも分からないような状態で、何を発信するかが大事なのに、発信する側のメッセージが固まらないままに動き始めていることに不安感がある。

(委員)

今回は、高知県独自の森林環境税の課税期間の延長についての意見を聞きたいということですね。

(事務局)

県の森林環境税は5年ごとに期限を区切っているのですが、次期の森林環境税をどうするのかの見直しをしないといけない。「さらに5年間期間を延長するかどうか」、「税額をそのままいくのかどうか」が、条例上の改正点、ポイントとなる。今回はそのポイントを従来どおり続けていくのか、また、もう1点、令和6年度から国の森林環境税の課税が始まり、1人当たり1,000円を徴収するようになる。県民からすれば、1人当たり1,500円納税することになる。

一番悩ましいのは県の森林環境税の活用の効果であるが、どのような事業があつてどのような効果が出ているのかを、まとめた上でお知らせしないといけない。その上で、県の森林環境税をどうしていくのか、ということ、県として県民の皆さんに問いかけすることになる。

一番考えないといけないのは、国の森林環境譲与税と県の森林環境税の用途が重複する部分が出ていること。今年度は、市町村が国の森林環境譲与税を活用する場合

は、県の森林環境税は使えないように県の補助要綱で縛っている。そうしないと二重課税になってしまうという議論もあるので、今はそういう整理をしている。一方で、国の森林環境譲与税が創設されたのであれば、県の森林環境税は必要ないので廃止すればいいのではないかという意見もあるので、そうした意見を含めて、今後の県の森林環境税をどうしていくのかを検討していくことになる。

(委員)

高知県が全国に先駆けて実施したことを誇りに思うこともあるので、この間の効果が分かりやすく示され、使う目的が明確になっていけば、県の森林環境税を余分に払ってもいいと県民が納得する部分もあると思う。

なので、これまでの総括をしっかりと説明し、この部分が不足していたから税を入れるんだという説得の仕方もあると思う。そうであれば、これまでの効果という部分にどうしても立ち返る必要があるのではないかと思う。

また、使途が重なる部分はあると思うので、本当に効果があるところに重点を置くのであれば、私は県の森林環境税を払ってもいいと思う。

(事務局)

まずは、そういう県民の皆さまのご意見をお聞きしたいということ。過去に開催された地域座談会では、一般の県民の参加は少ない状況であり、手法は難しいが、今回は一般の県民の声を伺っていきたいと考えている。

(委員長)

専門家が聞いても国の森林環境譲与税の使い方がどうなっているのか分からない、今後どうするのかも分からない。その状況で広く県民の方に問いかけなくてはならないというところに難しさがある。対比線がはっきりしていて、例えば「原発をやめるか必要か」という議論であれば参加できるかもしれないが、これはそうではなく、どこを問題にするのかが分からない。一番気がかりなのは、問いかけをどうしますかという部分。このまま聞いても答えが返せない状況だと思う。

令和6年度から開始となる国の森林環境税の課税は、震災対策の課税が置き換わるものだと思うが、その辺りも含めて、説明があると良いのではないかと思う。

他に意見はありますか。

(委員)

緊張感を持たせるという意味では、シンポジウムのタイトルやテーマ設定で工夫ができると思う。例えば、森林環境税が後5年で終わるとゴールを決めて、後5年で何をするのかというふうによりミットを決めて議論するとか、10数年やってきて、良かった点を素直に聞いてみるなどシンプルなテーマ設定だと少しは緊張感が出るのかなと

思った。

(委員)

森林環境税だけで何か解決できるということではなくて、山の問題は、山の中に人がいなくなり、産業が消え、そこで暮らせなくなったことが大きい。そのような中で森林環境税を何に特化して使うのかを考えれば、そんなに分散型にはならないはず。

もう1点、丸亀商店街では、地権者が多くいる状況で所有権と使用権の分離を行い、商店街を活性化した過程が、森林再生の世界でも参考になるのではないかと思う。モデル事業を立ち上げて、そこに集中的に投資して成功事例をつくって、それを広げて最終的には一般的な社会のお金がまわってこないと活性化されない。このようなお金の使い方もあるのではないかと思う。

もう少し発想を豊かにして、森林再生のためには今以上にお金がいると思うので、これだけの成果を目指して、お金を充てますということであれば、もう少し積極的な税になるのではないかと思うので、国の森林環境譲与税との整合性だけで考えない方がよいのではないかと思う。

(委員長)

今日は熱心なご議論をいただいた。ありがとうございました。